

講 演

国際経済における法と政策：APEC のケース*

赤 羽 恒 雄
清 水 章 雄(司会)

APEC の今日的使命
APEC の法的側面
おわりに

APEC の今日的使命

APEC（アジア太平洋経済協力）は経済地理的にも国際政治経済理論上も興味深い現象である。また、歴史的にもその使命は実に大きい。

まず、APEC 加盟国地域⁽¹⁾は全世界の GNP の約半分を代表しこれらの経済の発展は地球規模のインパクトをもつ。また世界の経済システムはこれから貿易、海外投資、技術と情報の移転、労働力の流れにより一層相互依存関係が進むであろうが、世界総貿易高と総人口のそれぞれ約 4 割を占める APEC 地域内経済の重要性は明白である。アジア開発銀行の『アジア開発展望』（1994年）によると、全アジアの総国内生産は1995年には平均7.2%の伸びを見込まれている。よって、この地域の経済発展は、もの・金・ひとの送出し側としても、また受入れ側としても重要な意味をもっている。さらに、全地球面積の約 3 割をしめるAPEC地域の経済発展は地球環境問題の改善にも大きな役割を果た

* 本稿は、1995年10月23日に早稲田大学において清水教授の司会により行われた著者である赤羽教授の講演をもとにまとめられたものである。

(1) 加盟18ヵ国地域はオーストラリア、ブルネイ、カナダ、香港、インドネシア、日本、韓国、マレーシア、メキシコ、ニュージーランド、パプアニューギニア、中国、フィリピン、シンガポール、中国台湾地域、タイ、アメリカ、チリである。

さねばならない。これが APEC の持つ経済地理的意義といえる。

国際経済の歴史の変容と将来の展望を理論的に研究する上で APEC は非常に重要な材料を提供してくれる。周知のとおり、EC（今日では EU）は NATO とともに、第二次世界大戦で破壊されたヨーロッパ社会の再建の過程において、経済のみならず政治的に、また、安全保障上も非常に重要な役割を果たしてきた。こうしたヨーロッパにおける西側諸国間の組織的な協力の背後には覇権国アメリカの世界戦略があったわけであるが、究極的には政治統合を目指し今日まで発展してきた。いうならば政治色の非常に強い体制である。ここでは経済と政治とは分離できないものなのである。「安全保障共同体」としての西ヨーロッパのこれまでの発展過程においてはこれは容易に理解できる。一方、APEC においては、政治色をいかに最小限にとどめるかが大きな課題である。その背景には、そもそも APEC は、アジア太平洋地域内の各国経済の目覚ましい発展と国際的（トランスナショナルな）拡大、経済相互依存の深化、またこの結果発生してきた経済政策上の諸々の問題への域内政府の受動的対応として設立された機関である。さらには、アジア太平洋地域には、国家間の歴史的・政治的軋轢（あつれき）や政治・経済体制の相違のため共通した政治経済イデオロギーが無いという事実がある。即ち、APEC は国家による経済への消極的対応の産物といえるだろう。したがって、国家と社会の関係、国内経済と国際経済の相互関係、国家政策と市場のダイナミズムとの関係等を理論的に分析していく上で、EC（EU）と APEC とは対照的なケースとして比較研究の対象になる。また、時系列的にみると EC は米国覇権時代の産物であり、APEC は米国覇権終息過程の産物であり、覇権的国際経済体制と脱覇権的国際経済体制の理論的比較にも両者は多くの材料を与えてくれる。例えば覇権時と覇権後における国際公共財（パブリックグッツ）供給・需要上での主要国の役割を研究するには、1960—70年代の EC と1980—90年代の APEC の比較は面白いであろう。

次に、APEC の持つ歴史的使命とは何であろうか。

そもそも APEC は、1970年代以降の世界経済の変容とアジア太平洋地域内経済の躍進、それにとまなう経済政策上の諸問題を話し合う場（フォーラム）として1989年に発足したわけであるが、その後一層深まる世界経済のボーダーレス化とそれにより発生した国際貿易システムへの新しい要求、さらに、EC や NAFTA に代表される経済的大地域主義の台頭に対するアジア太平洋域内各国の政策上の調整、協調、協力の模索を進めてきたのである。⁽²⁾

一方、1980年代以降アメリカでは西側国際経済関係の発展を支えてきたガット体制に対しこれを懐疑的にみる国内勢力が増え、88年包括通商競争力強化法や近年の貿易交渉における「結果重視主義」にみられるように、戦略的通商政策を志向するようになってきた。⁽²⁾この背景には日本の経済大国への躍進、ドイツを中心とする EC 経済の台頭と地域統合、また NIE 諸国の目覚ましい近年の発展、さらにはこれとの比較における自国の経済力の相対的後退と、とくにアジア諸国との貿易の不均衡の増大と国内経済の空洞化と雇用問題があった。また遅々として進まなかったガット・ウルグアイラウンドに対する国内の不満の声も多々聞かれた。さらに、ソ連邦の崩壊と冷戦の終焉によりガット体制の戦略的意義も失われてしまった。こうしてアメリカは徐々に好意的覇権国 (benevolent hegemon) から自己中心的覇権国 (self-centered hegemon) へと変わっていった。さらに最近では保護主義者、新重商主義者、また孤立主義者は国内政治において、クリントン政権の国際協調主義的外交をくつがえすべくその勢力を結集しようとしている。労働組合は弱体化しつつはあるものの、その選挙票を期待するクリントン大統領にとって国内産業保護を訴える組合指導者の声はけっして無視できないものである。アジア太平洋諸国にとってこうした傾向がさらに進むことは致命的な結果をもたらすであろう。それは、アメリカは国際比較においてその相対的経済力が低下する一方で、その貿易依存度を高め、特に環太平洋諸国との貿易は大西洋対岸諸国との貿易のほぼ1.6倍にも達し、日本をはじめとするアジア太平洋地域の貿易相手国にとって、アメリカ経済はその重要性を冷戦時代にも増して高めている。

こうした背景のもとでクリントン政権はアジア太平洋諸国がこれからどこまで国内市場の自由化を進めて行くのか注意深く見守っており、これによって自国の戦略的通商政策を進めて行こうとしている。アジア太平洋諸国のここ二、三十年の目覚ましい経済発展は概して適正なマクロ経済政策や高い貯蓄率、さらには貿易志向型経済発展戦略や比較的開放的な多国間貿易体制によるものであるとされているが、今日、アメリカではそのひとつひとつに批判的評価がされつつある。また、アメリカはヨーロッパとアジアにおける経済的大地域主義に

(2) APEC の成立と経過についての解説は多々あるが、ここでは、菊池努『APEC アジア太平洋新秩序の模索』日本国際問題研究所、1995年を参考。

(3) 米国における「戦略的通商政策」については、富浦英一『戦略的通商政策の経済学』日本経済新聞社、1995年の第6章「米国における戦略的通商政策の展開」を参照すること。

については安全保障の意味合いからかなり警戒しており、とくにアジア太平洋における排他的地域貿易体制の形成には反対である。⁽⁴⁾経済化しつつある脱冷戦期のアメリカの対アジア太平洋戦略の枠組みの中で APEC はその重要性を増しつつある。つまりアメリカは、APEC を単に討論の場（フォーラム）としての役割にとどまらず法規範的役割をも果たせるプロセスへと発展させようとしているのである。1993年シアトルにおける APEC サミットでクリントン政権が「太平洋経済共同体」の構築を目指すイニシャティヴをとり、貿易自由化計画作成を推進し、例外無き貿易自由化と投資協定作成を進めようとするアメリカの背景にはこうした経済戦略があるのである。⁽⁵⁾さらに、法制度重視の政治文化をもつアメリカは、対外経済関係においても法制化を進めようとしている。これは外交上の理想主義的規範志向の伝統と戦略的通商政策への最近の傾向が重なったもので、クリントン政権に限られたものではなく、96年11月の大統領選挙の結果に関係なくこれから長く続くであろうと思われる。

一方、アジア太平洋諸国にとっても第一義的重要性を持つアメリカが APEC をめぐりどのような政策を展開していくかは、非常に重要な問題である。さらに、アメリカの理想主義的外交の伝統と現実主義的通商戦略の合流という今日の傾向は、ガットを発展的に受け継いだ WTO に対する同国の政策にも現われている。こうした意味から、WTO の将来と APEC の将来は密接に関連している。つまり APEC を語ることは単にアジア太平洋地域の一プロセスを語るのみならず、歴史的地球の意味をも語ることになる。よって、APEC の目的、性格、役割を性格に理解することは非常に重要である。

(4) 国際経済システムがヨーロッパ、アジア、米州の三地域に分化する可能性とその国際安全保障への影響については、Steve Weber and John Zysman, "The Risk That Mercantilism Will Define the Next Security System," in Wayne Sandholtz et al., *The Highest Stakes : The Economic Foundations of the Next Security System* (New York : Oxford University Press, 1992), pp. 167-196を参照のこと。

(5) この時点でのアメリカの対 APEC 政策については、前掲、菊池努『APEC —アジア太平洋新秩序の模索』, 223—231ページ, Ippei Yamazawa, "Implementing the APEC Bogor Declaration," *Japan Review of International Affairs*, Vol. 9, No. 3 (Summer 1995), pp. 201-202, 山影進「アメリカ合衆国の太平洋共同体化構想」岡部達味編『ポスト冷戦のアジア太平洋』日本国際問題研究所, 1995年, 79—100ページを参照。

APEC の法的側面

APEC は既に指摘したように、経済政策に関するアジア太平洋諸国における協議の場として設立されて以来その目的は今も変わらない。APEC は WTO, EU, NAFTA 等のような国際協定ではなく、アメリカの期待に反し、おそらくその性格はかなりの将来にわたって変わらないであろうと思われる。

APEC 地域の諸経済は、経済体制、経済発展度、歴史、文化等あらゆる意味において多様性、異質性が大きく、現段階では法的な拘束力のある協定を締結することは不可能であるし、また不適當でもあるともいえよう。経済大国、新興工業国、発展途上国、さらに社会主義経済から市場経済に移行しようとする中国をも含む同地域において、単一の法的義務を確立し同程度の義務履行を期待することは無理である。法文化的にみても英法系のアメリカ、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、マレーシア、シンガポールもあるし、大陸法系の日本、韓国、台湾もある。さらに、地域内経済関係の単一的調和的法制度化を妨げる歴史的要因の中には、前世紀から今世紀前半における日本その他の列強国の植民地主義、帝国主義、軍国主義によるこの地域での近代国民国家形成の遅れや国際信頼関係樹立の遅れもあげられよう。また、冷戦時におけるアジア太平洋のイデオロギー的分断やアメリカによる戦略的二国間主義政策の下での多国間国際枠組み構築の経験の欠如という歴史の負の遺産も指摘されよう。信頼関係のまだ未熟なアジア太平洋において多国間経済協定を結ぶのは非常に困難である。また国内経済においても、大企業と小企業、貿易志向型産業と国内市場志向型産業、資源開発型産業と工業製造型産業等いくつかの二重構造や地域間発展度の多様性もまた大きな問題である。

しかし、APEC はいつまでも単なる協議機関に止まることは許されないであろう。既にアメリカのみならず、カナダ、オーストラリア、ニュージーランドやさらに日本国内でも政策調整機関として、さらに政策協調機関としての APEC の役割が期待されつつある。こうした期待は、自由化のための国際法上の義務化や国内法制度の整備強化の要求へと当然変わって行くであろうと思われる。

ここでまず指摘されなければならないのは、APEC 域内の殆どの国が既に GATT/WTO に加盟しているか、あるいは中国や台湾のように加盟を希望しているということである。したがって、APEC の政策調整協調機関的役割に

ついて語る場合、特に法制的側面を検討する場合、GATT/WTO との整合性が最も重要な点となる。ここで松下満雄教授等の意見⁽⁶⁾を参考にしながらいくつかの問題点を指摘したいと思う。

すでに指摘したように、APEC は法的協定ではなく、それ自体およびそれに付随する各協定はいずれも加盟国にとって法的義務を伴うものではなく、政治的・政策的宣言の性格を有するものである。⁽⁷⁾ガットを受け継ぐ WTO は 1995 年 1 月 1 日に発効したが、経過措置として、ガットそれ自体は 1995 年 1 月 1 日より 1 年間存続し、ガットに付随するアンチダンピング協定および補助金相殺措置協定は 2 年間存続することになっている。WTO 協定加盟国は附属書 4 を除き、すべての附属協定に一括して加盟することとなる。附属協定には次のものがある。

(1) 附属書 1 A __物品の貿易に関する協定。これには、さらに附属協定が 14 随伴しており、これには農業協定、セーフガード協定、アンチダンピング協定、補助金相殺措置協定、貿易関連投資措置協定、原産地協定等の協定が含まれている。

(2) 附属書 1 B __サービス貿易に関する協定。

(3) 附属書 1 C __知的所有権の貿易関連側面に関する協定。

(4) 附属書 2 __紛争解決に関する了解。

(5) 附属書 3 __貿易政策審査機構。

(6) 附属書 4 __その他の諸協定。

GATT/WTO の主要原則には、最恵国待遇、内国民待遇、譲許関税率の適用義務、輸入制限の原則的禁止、紛争の WTO への付託義務等があり、APEC 構成国のうち WTO 加盟国は他の加盟国に対してこれらの義務を負うのである。よって APEC はこれからプログラムを作成するなかで、こうした原則に抵触しないことを必要とされる。このうち特に検討を要するのは最恵国待遇と紛争解決の原則である。

最恵国待遇とは無差別平等原則であり、WTO 加盟国は他の加盟国に対しては差別をしてはならないというものである。したがって、APEC におけるいかなる取り決めもその加盟国にのみ特別待遇を与え非加盟国には不利益な待遇を与えてはならない。APEC がもっぱら政策協議調整機関であるうちはこれ

(6) 松下満雄「APEC の法制的制度的側面」『アジア太平洋研究』, No. 12 (1995 年), 27—37 ページ。

(7) 松下, 29 ページ。

は国際法上の問題にはならないが、法的義務が生じるような協定を締結する段階までくれば、GATT/WTO との法的整合性は確保されなければならない。

GATT/WTO はガット24条の規定により、一定の要件の下に地域的協定を認めており、これには自由貿易地域と関税同盟があたる。自由貿易地域とは、加盟国が域内においては関税や輸入制限等の撤廃を行うが、域外国に対しては共通の関税や通商政策を策定することではなく、おのおの独自の関税や通商政策を実施する方式である。NAFTA はこの典型的な例である。ガット24条5項(b)によると、自由貿易地域協定締結前に当該地域に存在していた関税その他の通商制限よりもより制限的なものを課すことはないこと、および、関税その他の通商制限を加盟国相互間においては実質上すべての貿易について廃止すること、という条件で自由貿易地域協定が認められている。関税同盟とは、加盟国は域内における関税や通商制限の廃止を行うのみならず、域外国に対しても共通の通商政策を策定して共通関税や共通制限を設けるものである。これについてはガット24条8項(a)(ii)は、上記の条件に加えて、同盟加盟国が実質的に同一の関税その他の通商規則をその同盟に属さない地域の貿易に適用することを条件として、かかる関税同盟を認めている。ガットにおけるこうした例外規定は、WTO 全体で100パーセント貿易投資を自由化することは困難であるという現実的考慮により、一地域のみでも自由貿易圏が形成されれば WTO 体制全体にも好ましい影響をうみだせるであろうという判断によるものである。現存する NAFTA や EU が GATT/WTO と整合しているかどうかはガットの場において審査が行われたが、加盟国側の肯定的意見と第三国側の否定的意見が両論並記となっており、結論は出ていない。なお、APEC が近い将来関税同盟や自由貿易協定締結をする可能性は殆どないといえる。⁽⁸⁾

紛争解決手続に関しては、WTO においては加盟国間に紛争が生じた場合、まず当事国間で協議を行い、協議が整わない場合には、提訴国が WTO に提訴する。WTO は紛争処理小委員会（パネル）を設け、これが法的観点から案件の検討をする。違反の結論が出ればこれを WTO に設けられている紛争処理機関（DSB）に付託し、DSB はネガティブ・コンセンサス（全員一致で反対しない限り案件は可決される。）によりパネルの報告書の採択を決定する。なお、パネルの決定に被提訴国が不服な場合は、WTO に設けられた上級委員会に上訴でき、この委員会の報告書も DSB に付託され、これの採択もネガティブ・コンセンサスで行われる。上記の紛争解決に関する了解によると、加盟

(8) 松下、33ページ。

国はこうした紛争手続によって紛争を解決しなければならないとされている。

APEC は将来、加盟国間の紛争解決における役割を期待されているわけであるが、紛争の対象のかなりの部分が WTO の紛争解決手続の対象となることが予想されており、WTO 加盟国においては以上の手続きによらなければならない。⁽⁹⁾では、APEC で将来考えられている紛争解決の仕組みとはどのようなものであろうか。これについては未だ結論は出ていない。1994年に出された第二回賢人会議報告書⁽¹⁰⁾によれば、解決方式は「任意」的なものであるべきで、両当事国が通常の二国間紛争解決を試みた後、これが不調に終わった場合当事国の同意によりパネルの設置を行うべきであるとしている。つまり、WTO の準司法的手続とは異なって、任意的、自発的方法となるであろうと思われる。よって、APEC そのものの目的や性格からすると、こうした調停的、非拘束的紛争解決方式は現実的なものとはいえるが、他方、法的拘束力に欠けた点については APEC の紛争解決における役割には限られた期待しかできないのではないかという批判的意見もあろう。いずれにせよ WTO の紛争解決手続の補完的役割を果たすということになるであろう。⁽¹¹⁾

次に、貿易投資自由化については APEC は何を期待されているのであろうか。上記の第二回賢人会議報告書はこの問題について、APEC における投資協定の採択はボランタリーな（任意的な）形でされるべきであるとしている。貿易投資自由化協定について、報告書では「オープンリージョナリズム（開かれた地域主義）」を提唱している。つまり、かかる協定によって加盟国相互に与えられる利益は第三国にも与えられるという基本的な原則である。もし、この原則が厳守されるとすればこれは GATT/WTO との整合性を確保できる。⁽¹²⁾APEC 地域の「開かれた地域主義」への道として賢人会議報告書は、(a) 各メンバーによる貿易投資障壁の一方的削減、(b) メンバーに対する最恵国待遇ベースでの自由化の恩恵の提供と、域外に対する一層の障壁削減のコミットメント、(c) 域内自由化の利益を相互主義に基づいて域外に適用、つまり、同様な自由化を行った国に対してのみ適用する、(d) 各メンバーは自由化の利益を条件

(9) 松下、31ページ。

(10) Asia-Pacific Economic Cooperation, *Achieving an APEC Vision-Free and Open Trade in the Asia Pacific, Second Report of the Eminent Persons Group*, Asia-Pacific Economic Cooperation, August 1994.

(11) 松下、31ページ。

(12) 山澤逸平「APEC は何を目指しているか—制度化の新展開と大阪会議の課題」『アジア太平洋研究』, No. 12 (1995), 3—13ページ。

つきまたは無条件最恵国待遇ベースで域外に適用する自由を有する、という四つの道を提示している。しかし、この問題については明確な結論に至っていない。⁽¹³⁾

第二回賢人会議報告書はこの他に、貿易投資促進措置として、(a)アジア太平洋貿易投資コードの作成、(b) APEC 基準認証枠組みの採決、ハーモナイゼーションと相互承認のための優先分野を特定すること、(c)金融・通貨・マクロ経済政策面における協力体制の確立、(d)環境技術を APEC 内で共有する処置の検討、環境面に適切な配慮をしているプロジェクトへの共同融資、汚染者負担の原則の採択、環境基準の調和などにわたる協力体制の確立、(e)アンチダンピング法および独占禁止法が貿易に与える影響を検討すること、そしてこの問題を扱うタスク・フォースを設置し、最終的には競争政策などの広範囲にわたる問題も検討すること、などを勧告している。また、紛争処理機関の設置、技術協力、開発協力についても政策提言をしている。⁽¹⁴⁾

WTO においては、すでに広範な貿易自由化計画が策定されている。投資それ自体はカバーしていないが、すでに貿易関連投資措置に関しては協定が成立しており、またサービス貿易についても協定が成立している。よって、APEC が WTO に抵触せず、特色のある貿易投資自由化協定を締結するには何が考えられるであろうか。松下教授によれば、WTO よりもより政策志向型、相互協力型の協定が考えられる。例えば、WTO の下には知的所有権の貿易関連側面に関する協定 (TRIPs) があるが、APEC においては、加盟国企業間の技術共同開発や国際的技術移転等に関する政府協力体制を確立することにより技術移転を促進する、といったことが考えられる。⁽¹⁵⁾

将来 APEC 加盟国に対するより法規範的義務確立への要請が強まることは予想される。貿易にせよ投資にせよ円滑に国際経済活動が営まれるためには加盟国の基本的経済法制が整備されていることが必須となる。また、各国法制間においてある程度同質性が必要となる。つまり調和（ハーモナイゼーション）の問題である。例えば、競争法（独占禁止法）、アンチダンピング法等の整備ならびに調和は特にこれから重要となる。さらに APEC に要請されるのは、松下教授によれば、ウルグアイラウンドで締結されたアンチダンピング協定がアメリカや EU の保護主義によって貿易制限的に適用されうる構造となっ

(13) 前掲、菊池努『APEC ―アジア太平洋新秩序の模索』、309—310ページ。

(14) 菊池、308—311ページ。

(15) 前掲、松下満雄、34ページ。

ているという欠陥を補正し、これに競争原理を導入して合理化を図る必要があるという。⁽¹⁶⁾その他、APEC 諸国のなかには、通商法規、競争法規、投資関連法規等経済法規の施行体制に関連する「法的インフラ」が不十分なものもある。そこで、執行機関や執行手続等の整備充実を目的とする APEC 諸国の専門家による検討等も必要である。⁽¹⁷⁾

おわりに

周知のように、APEC 首脳達は1994年11月、インドネシアのボゴールにおいて、「2020年までにこの地域で貿易自由化を達成する」(先進国については2010年まで)と宣言した。しかし、インドネシア・スハルト大統領の積極的斡旋にもかかわらず、マレーシア・マハティール首相は、「2020年、2010年という年次は努力目標であり、各国を拘束するものではない」とし、また「APEC メンバー経済は、それぞれの発展段階に応じた自由化実施の能力に基づいて自国の貿易投資の自由化を進めるべきである」と、同宣言に留保を示した。⁽¹⁸⁾

EC が域内の関税撤廃を10年間で達成したこと、また NAFTA も10年で達成する予定であることと比べれば確かに APEC 域内の貿易自由化はゆっくりしたプロセスである。地域経済統合のより進んだ関税同盟、共同市場、経済同盟、さらには完全経済同盟にはほど遠い。賢人会メンバーの山澤逸平教授が指摘するように、これがアジア太平洋地域の現実である。しかし APEC 地域には米国、日本という経済大国や、中国また近い将来はベトナムという移行経済もあり、さらには、新興工業国や ASEAN 等の高度成長国もあり、この地域における漸進的な貿易投資自由化が世界経済において果たすべき役割は大きい。⁽¹⁹⁾

(16) 松下、35—36ページ。

(17) 松下、36ページ。

(18) Hadi Soesastro, “Bogor Declaration,” paper presented to the conference on Australian, Indonesia, and Japanese Approaches to APEC, December 1994, Australia-Japan Research Centre, Australian National University. 前掲、菊池努『APEC —アジア太平洋新秩序の模索』, 317ページより引用。

(19) 前掲、山澤逸平、11ページ。