

みずほ政策インサイト

2006年12月8日発行

突如浮上したアジア太平洋 FTA (FTAAP) 構想

～進展する東アジア経済統合への米国の関与～

本誌に関するお問い合わせは
みずほ総合研究所株式会社 調査本部 菅原淳一
junichi.sugawara@mizuho-ri.co.jp
電話 (03) 3201-9240 まで。

みずほフィナンシャルグループの新ブランド戦略コンセプト

Channel to Discovery

みずほフィナンシャルグループは
「お客様のより良い未来の創造に貢献するフィナンシャル・パートナー」
をめざします。

要 旨

1. 2006年11月18-19日にベトナム・ハノイにて開催された第14回APEC（アジア太平洋経済協力）首脳会議では、「アジア太平洋自由貿易地域（FTAAP：Free Trade Area of the Asia-Pacific）」という構想が突如論点として浮上し、多くの耳目を集めた。APECはこれまで、FTAAP構想には慎重な姿勢を示していたため、この動きは多くの人に驚きを持って受け止められた。
2. APECにおけるFTAAP構想についての議論は、2004年にAPECビジネス諮問委員会（ABAC）がAPECに対し、FTAAP構想について検討を求めたことに始まる。しかし、APECは、FTAAP構想がAPECの基本的性質・原則を大きく変質させることになりかねず、また、WTOの場での自由化交渉（ドーハ・ラウンド交渉）などの既存の貿易投資自由化に向けた動きに悪影響を与えかねないことなどから、FTAAP構想の検討に着手することはなかった。
3. そのAPECが、今年の会合で態度を変え、FTAAP構想の検討開始で合意した背景には、米国の政策転換があったとされる。米国はそれまで、日本などとともFTAAP構想には慎重な立場を取っていたが、今秋突然APECにおけるFTAAP構想の検討開始を主導する立場へと転換した。米国の政策転換の狙いについてはいくつかの見方があるが、米国によるFTAAP構想推進は、①WTOドーハ・ラウンド交渉を進展させるためのAPEC域外国への圧力であるという見方と、②米国抜きで進む東アジア経済統合の制度化に対する牽制であるという見方の2点が興味深い。
4. 日本はこれまでFTAAP構想には慎重な姿勢を示してきたが、FTAAP構想の検討作業が開始されることになった以上、これに積極的に関与すべきである。そのためには、日本政府としての方針を明確にしなければならない。その際に重要となるのが、東アジア経済統合の制度化において、米国をどのように位置付けるのかという問題である。東アジア経済連携協定（EPA）や東アジア版OECDを提案している日本にとり、東アジア経済統合の制度化に米国が関与する上で、FTAAPという枠組みは望ましいものなのかという問いに答えを出さなければならない。そのために残された時間はあまり多くはない。

（政策調査部 菅原淳一）

目次

はじめに.....	1
1. FTAAP構想の背景とAPECの慎重姿勢.....	2
(1) ABACによるFTAAP構想検討提案	2
(2) ABAC提案に対するAPEC首脳の慎重姿勢	3
2. 突如政策課題となったFTAAP構想－米国の政策転換.....	6
(1) WTOドーハ・ラウンド交渉進展に向けた圧力としてのFTAAP構想	6
(2) 東アジア経済統合に対する牽制としてのFTAAP構想	8
3. 求められる日本の対応.....	10

はじめに

2006年11月18-19日にベトナム・ハノイにて開催された第14回APEC（アジア太平洋経済協力）首脳会議が閉幕した¹。報道によれば、首脳会議に先立って開催された閣僚会議も含め、今年のAPEC会合は対北朝鮮問題に多くの時間が割かれたようである。そのような中、APECの中心的議題のひとつである貿易・投資分野において、「アジア太平洋自由貿易地域（FTAAP：Free Trade Area of the Asia-Pacific）」という構想が突如論点として浮上し、多くの耳目を集めた。

実は、FTAAP構想がAPEC首脳会議で議論されたのはこれが初めてではない。2004年の第12回APEC首脳会議（チリ・サンティアゴ）では、APECに対して産業界の立場から提言を行うABAC（APECビジネス諮問委員会）が、FTAAP構想の検討をAPEC参加メンバー首脳に訴えている。しかし、APEC側では「複数の首脳から慎重な発言」²があり、具体的な検討課題とはならなかった。翌2005年のAPEC首脳会議（韓国・釜山）の宣言（「釜山宣言」）には、ABACからの再度の提言にもかかわらず、FTAAPという単語は登場していない。つまり、APECでは、FTAAP構想は現時点で議論するに値しないものと捉えられていたのである。

それが突如、一連のAPEC会合を前に、FTAAP構想の検討を議題とする動きが現れた。結果としてAPEC首脳による「ハノイ宣言」では、「長期的展望としてのFTAAPを含め」た地域経済統合促進のための方法・手段につき実務レベルで検討を行い、2007年のAPEC首脳会議に報告することが明記された。この動きは、多くのAPEC参加メンバーにとって突然の出来事であったと思われる。それは、今年6月に開催されたAPEC貿易担当大臣会合（ベトナム・ホーチミン）の場では、FTAAP構想に関する議論が行われていないことから明らかである。

この突然の動きを主導したのは米国であるというのが、各国報道に共通した見解である。実際に、ブッシュ米大統領は、APEC首脳会議に先立つ演説で、FTAAP構想を「真剣に検討するに値する構想である」と述べている³。それまでの米国は、FTAAP構想に積極的な姿勢をみせてはいなかった。それでは何故、米国は今年のAPEC会合においてFTAAP構想を検討課題とすることを主導したのであろうか。

こうした問題意識に基づき、本稿では、FTAAP構想の背景やこれまでの経緯、米国の政策転換の狙いなどにつき検討したい。

¹ APECは以下の21カ国・地域で構成されている。オーストラリア、ブルネイ、カナダ、チリ、中国、（中国）香港、インドネシア、日本、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、ペルー、フィリピン、ロシア、シンガポール、韓国、台湾（チャイニーズ・タイペイ）、タイ、米国、ベトナム。

² 外務省「APECサンティアゴ首脳会議（概要と評価）」2004年11月21日、外務省ホームページ。

³ 2006年11月16日のNational Singapore Universityにおける演説。

1. FTAAP 構想の背景と APEC の慎重姿勢

(1) ABAC による FTAAP 構想検討提案

アジア太平洋地域における自由貿易地域創設の構想は 1960 年代にすでにみられるが⁴、今年の「ハノイ宣言」に至る FTAAP 構想検討の直接の契機となったのは、2004 年 3 月のカナダの ABAC 委員による提案である。FTAAP 構想には、ABAC 内でも賛否両論あったようであるが、同年の ABAC による APEC 首脳への提案に FTAAP 構想の検討が盛り込まれた背景には、APEC における貿易自由化の停滞や東アジアで急速に進展する FTA 締結に対する産業界の強い危機感があったと思われる。

APEC は、貿易投資自由化の大目標として、「ボゴール目標」を掲げている。これは、1994 年の APEC 首脳会議（インドネシア・ボゴール）で合意されたもので、APEC の先進国・地域は 2010 年まで、途上国・地域は 2020 年までに「自由で開かれた貿易・投資（free and open trade and investment）」を実現することを目標とするものである。しかし、1997 年にボゴール目標を先取りする形で立ち上げられた「早期自主的分野別自由化（EVSL）」が失敗に終わると、APEC における貿易投資自由化への取り組みは停滞した。その後、貿易投資自由化への取り組みは、WTO（世界貿易機関）において 2001 年に開始されたドーハ・ラウンド交渉の場が主戦場となったが、そのドーハ・ラウンド交渉も一進一退を繰り返す中で、このままではボゴール目標を達成することはできないとの危機感が APEC 域内の産業界で高まっていった。

WTO 及び APEC での貿易投資自由化への取り組みが進展をみない一方、同時期に FTA（自由貿易協定）締結の動きが急速に進展した。特に、それまで FTA の「空白地帯」と呼ばれていた東アジアにおいて、日中韓及び ASEAN 諸国が FTA 締結に乗り出し、その動きを急加速させたことは、産業界に新たな懸念を引き起こした。現在、APEC 参加国同士の FTA は約 20 件に達している。FTA によって締約国間の貿易投資が自由化されることは産業界を含む締約国全体に利益をもたらす一方、非締約国に不利益をもたらすおそれがある。また、FTA 締約国にとっても、原産地規則などのルールが異なる FTA が錯綜した、いわゆる「スパゲティ・ボウル」の状態を引き起こし、ビジネス・コストの増大を招きかねない。

このように、ボゴール目標実現が困難になる中、APEC 域内で FTA が錯綜する状況は、APEC 域内の産業界に強い危機感をもたらした。その危機感のひとつの表明として、FTAAP 構想が APEC 域内の産業界を代表する ABAC 委員から提案されたものと思われる。FTAAP の実現は、ボゴール目標の達成と、錯綜する FTA の一本化による「スパゲティ・ボウル」

⁴ 太平洋経済協力会議（PECC）によれば、小島清一橋大学名誉教授が 1966 年に提唱した太平洋自由貿易協定構想が、最初のアジア太平洋地域における自由貿易地域創設提案であったとされる。なお、PECC は、太平洋地域における協力関係の推進を目的に産官学で構成される国際組織であり、APEC/ABAC にその研究成果を提供している（外務省ホームページ）。

の解消につながることを期待される⁵。ABAC委員の中には慎重論もあったようであるが、「FTA先進国」と言われるチリが議長国であったことなどもあり⁶、ABACは2004年のAPEC首脳会議にFTAAP構想の実現可能性の検討を提言した。

(2) ABAC 提案に対する APEC 首脳の慎重姿勢

このABACからのFTAAP構想検討の提案に、APEC側は慎重な姿勢をみせた。閣僚会議の共同声明は、ABAC提案に「留意した (took note)」とだけ述べ、首脳宣言(「サンティアゴ宣言」)はABACが提案を提出した事実に触れたのみである。日本外務省は、APEC首脳会議での議論につき、「ABACから提言されたアジア太平洋自由貿易圏 (FTAAP) については、複数の首脳から慎重な発言があった。さらに、新たなFTAの取組みを開始するのではなく、building blockとして既存の取組みを活用することの重要性を複数の首脳が指摘した。」と総括している⁷。

APEC側は、ABAC側の懸念に対し、域内の貿易投資自由化の停滞にはWTOドーハ・ラウンド交渉の推進とFTA締結の取組みで、域内の「スパゲティ・ボウル」化には「FTAベスト・プラクティス」を構築することで対応するとの回答を示した。後者は、FTAによる貿易投資自由化の利益を最大化し、FTA錯綜によるビジネス・コストの増大や非締約国にとっての不利益を最小化する模範的なFTAの事例を積み上げ、他のFTA交渉の参考とするというものである。これらはいずれもABACによるAPEC首脳への提言にも盛り込まれていた内容であり、APEC側の回答は産業界の懸念に応えたものと言える。翌2005年には、ボゴール目標達成に向けた中間評価も行い、ボゴール目標達成に向けた努力を継続することが再確認された。また、「FTAベスト・プラクティス」は、「投資」や「貿易円滑化」など、多くのFTAに共通する要素に関する「モデル措置」の策定へと発展した。こうした昨年までの動きを見ると、APEC側は、FTAAP構想を検討することなく、産業界の懸念に応え、ボゴール目標達成に向けて歩みを進めようとしていたことが明らかである。実際に、ABACは2005年にもFTAAP構想の検討をAPEC側に提案しているが、同年のAPEC閣僚共同声明にも首脳宣言(「釜山宣言」)にも、FTAAP構想に関する言及はない。

ABACからのFTAAP構想検討提案にAPEC側が慎重姿勢を示したことは何ら不思議な

⁵ 二国間FTAがスパゲティにたとえられるのに対し、地域大のFTAはラザニアにたとえられる。このことから、地域大FTAの形成によって「スパゲティ・ボウル」が解消されることを「スパゲティがラザニアになる」と形容される。これについてコロンビア大学のバグワティ教授は、「スパゲティからラザニアはできない。ラザニアには平たいパスタが必要だ。」と述べ、自由化のレベル及び品目や原産地規則などのルールが異なる二国間FTAを統合する形での「スパゲティ・ボウル」の解消には否定的見解を示している (Jagdish Bhagwati, "Why Asia Must Opt for Open Regionalism on Trade," *Financial Times*, November 3, 2006)。当初から地域大FTAを目指して一から自由化交渉やルール策定を行うのに比べて、二国間貿易・投資関係の特性に応じて形成された二国間FTAを統合することで地域大FTAを形成する方が困難であることは想像に難くない。

⁶ チリはAPEC参加国のうち、2006年11月時点で米国、カナダ、メキシコ、中国、韓国、シンガポール、ニュージーランドなどの諸国とすでにFTAを締結済みであり、日本とも大筋合意に達している。そのため、FTAAP構想への抵抗感は他のAPECメンバーに比べて小さいと思われる。チリ政府もFTAAP構想を積極的に支持していると報じられている。

⁷ 注2に同じ。

ことではない。APEC が正式に FTAAP 構想の検討を始めるということは、APEC 域内外に大きなインパクトを与えることになる。なぜなら、①FTAAP 実現への動きは APEC の基本的性質・原則を大きく変質させることになる、また、②グローバル・レベルでは WTO ドーハ・ラウンド交渉、地域・二国間レベルでは多くの FTA 交渉が進展している中で FTAAP 実現を追求することは既存の取り組みに負の影響を与えかねないからである。さらに、③ APEC のすべてのメンバーが参加する FTAAP の実現は長期的課題であり、短期間で実現できるものではない。これらの点を十分に承知しているため、APEC 首脳は、政府間で正式に FTAAP 構想の検討を始めることのメリットを計りかねたものと思われる。

APECの基本的性質・原則とは、自主的・協調的・非拘束などの言葉で端的に表される。APECは、「法的にメンバーを拘束しない、緩やかな政府間の協力の枠組みという性格」を特徴とし、「各メンバーの自発的な行動により貿易・投資の自由化・円滑化及び経済技術協力を推進することを基本原則」としている⁸。APECにおける貿易投資自由化の取り組みも、これらの基本的性質・原則に則って行われている。また、APECは「開かれた地域主義 (open regionalism)」を標榜しており、APEC域内での貿易投資自由化の恩恵は域外国にも均霑されることになっている⁹。しかし、FTAAPは、FTAである以上、そこで行われる自由化は「約束 (commitment)」であり、その履行は協定上の義務となり、締約国を法的に拘束する。また、その恩恵を享受できるのは、FTAAPの締約国・地域であるAPECメンバーに限定され、域外国を差別的に扱うことになる。したがって、FTAAP実現に向けた取り組みは、これまでのAPECの基本的性質・原則を大きく変質させることになる。また、APECは本来、貿易投資の「自由化」・「円滑化」及び「経済・技術協力」を三本柱としているが、自由化での具体的成果を求める先進国に対し、協力の要素を重視する途上国からは、APECの活動が自由化に傾きすぎているのとの不満の声が上がっていた。FTAAP実現に向けて取り組むということは、さらに自由化に重きを置くことになり、これを好ましく思わない途上国もあるとみられる。このように、FTAAP実現に向けた取り組みはAPECの本来の姿を一変させるおそれがあり、APECメンバー政府としては慎重にならざるを得ないところであろう。

また、世界人口の約4割、GDPでは世界の約6割を占めるAPECがひとつの自由貿易地域になるということは、域内外諸国・地域に多大な影響をもたらす。例えば、多くの東アジア諸国にとり、APECメンバーとの貿易は対世界貿易の7割程度を占めているため、FTAAPが実現できるというのであれば、遅々として進まぬWTOにおける交渉よりも、FTAAP締結交渉の方が優先度が高くなりかねない。域内国のみが恩恵を享受できるFTAAPが実現すれば、域外国はAPEC域内市場で大きな不利益を蒙ることになる。こうしたFTAAPのインパクトの大きさを考えれば、政府レベルでFTAAP構想推進に言及することは容易にはできないだろう。

⁸ 外務省「APEC概要」、外務省ホームページ。

⁹ 「開かれた地域主義」の意味には他の解釈もある。この点については、拙稿『「東アジア自由貿易地域」の実現に向けて～現状分析と今後の展望～』補論Ⅱ、『みずほ総研論集』2005年Ⅱ号、みずほ総合研究所、を参照願いたい。

さらに、FTAAPの実現の困難さが、APEC首脳がABAC提言に前向きに回答することを躊躇させたと思われる。FTAAPの実現が極めて困難であることは、現在の米中通商摩擦をみても明らかである。日本からみても、日韓EPA¹⁰交渉は中断し、日中EPA交渉に関しては開始の見込みすら立っていない状況である。WTOドーハ・ラウンド交渉や二国間・地域的FTA（EPA）に注力すべき現時点において、FTAAPという過度に野心的な構想に資源や時間を割くべきではないとAPEC首脳が判断したとしても、おかしくはないだろう。

これらの点から、ABACの要請にもかかわらず、APEC側は2004年、2005年とFTAAP構想の検討には着手しなかった。ABACは、APEC側の対応に失望しつつも、独自にFTAAP構想の実現可能性の検討を継続した。今夏その検討結果につきABACが議論を行った際も、政府サイドに姿勢の変化はみられなかった。ところが、秋になると、11月のAPEC閣僚・首脳会合を前に、今回の会合でFTAAP構想の検討開始につき合意しようとする動きが突如として現れたのである。

¹⁰ EPAは、経済連携協定の略称であり、FTAの要素を含む取り決めである。日本が進めているのはFTAではなく、EPAであるが、本稿では両者を区別していない。

2. 突如政策課題となった FTAAP 構想—米国の政策転換

今年 10 月から 11 月初旬にかけて流れた、米国が APEC での FTAAP 構想の検討を各国に働きかけているとの情報は、多くの人に驚きを持って受け止められた。これまで述べてきたように、FTAAP 構想自体は目新しいものではない。しかし、今年の APEC 会合がこれを検討課題として取り上げることとなったことそれ自体に加え、その動きを主導しているのが米国であるという情報は意外性を持って受け止められた。それまで米国は、FTAAP 構想に消極姿勢を示していたからである。確かに、FTAAP 構想を最も積極的に提唱していたのは米国のピーターソン国際経済研究所 (IIE) のバーグステン所長であったが、これに対して米国政府関係者からは、バーグステン所長の主張は「個人的見解」であり、米国政府のものではないとの声が聞かれていた¹¹。実際に、今年 8 月に開催された ABAC 会合（フィリピン・セブ）において FTAAP 構想が議論された際にも、米国政府の APEC 担当の高官は、APEC において FTAAP 構想を議論することに前向きではないことを明言していた。それが、わずか 2 カ月後には「豹変」していたのである。

この米国の政策転換の狙いについてはいくつかの見方がある。その中でも、米国による FTAAP 構想推進は、① WTO ドーハ・ラウンド交渉を進展させるための APEC 域外国への圧力であるという見方と、② 米国抜きで進む東アジア経済統合の制度化に対する牽制であるという見方の 2 点が興味深い。

(1) WTO ドーハ・ラウンド交渉進展に向けた圧力としての FTAAP 構想

今回の APEC 首脳会議において首脳宣言とは別に「WTO ドーハ開発アジェンダに関する声明」¹² が発出されたことでも明らかのように、通商分野においては、現在凍結されている WTO ドーハ・ラウンド交渉 (DDA) を再開し、成功裡に終結させることが、APEC メンバーを含む WTO 加盟国・地域にとっての最優先課題である。米国がこのタイミングで FTAAP 構想推進へと舵を切ったのは、このドーハ・ラウンド交渉の進展を狙ったのことであり、この見方が多い。

ドーハ・ラウンド交渉が交渉凍結に至ったのは、端的に言えば、米国、EU、ブラジルやインドなどの有力途上国の 3 者の意見対立が激しく、交渉が膠着状態に陥ったためである¹³。現在交渉再開に向けた努力が続けられているが、3 者がともに他 2 者の譲歩を求めて譲らず、このままではドーハ・ラウンド交渉が失敗に終わるのではないかとの危惧が広がっている。この状況下での米国による FTAAP 構想の推進は、ドーハ・ラウンド交渉が失敗に終わっても、米国には FTAAP という代替策 (“Plan B”) があることを示し、FTAAP には含まれない

¹¹ 米国政府が FTAAP 構想を支持していなかったことは、バーグステン所長自身が認めている。例えば、C. Fred Bergsten, “A New Strategy for APEC,” Speech at the 16th General Meeting of the PECC, Seoul, South Korea, September 6 2005.

¹² 「ドーハ開発アジェンダ (DDA)」は、ドーハ・ラウンド交渉の正式呼称。

¹³ WTO ドーハ・ラウンド交渉凍結の経緯については、拙稿「凍結された WTO ドーハ・ラウンド交渉～交渉再開の見通し～」『みずほ政策インサイト』2006 年 8 月 11 日、みずほ総合研究所、を参照願いたい。

他の2者からの譲歩を引き出すための方策ではないかというのがこの見方である。

この見方の根拠となっているのが、WTOの前身であるGATTにおけるウルグアイ・ラウンドの事例である。ウルグアイ・ラウンドでは、農業分野を巡る米国とEUの対立により、交渉は暗礁に乗り上げたが、米国がNAFTA設立とAPEC重視の姿勢を示したことが、EUの譲歩を引き出したとされる¹⁴。今回の米国によるFTAAP構想の推進は、この「成功事例」の再現を狙ったものとみられている。

米国のFTAAP構想推進の狙いが、WTOドーハ・ラウンド交渉におけるEUやブラジル・インド等からの譲歩を引き出すことにあったとしても、米国の狙い通りには行かないであろうとの声も強い。米国内からも「EUは二度も騙されまい。」との声が漏れている。確かに、APECにはドーハ・ラウンド交渉で米国と激しい対立を繰り広げているEUもブラジル・インドも参加していない。しかし、APECには、ブラジルやインドと共通の利害を持つ中国などの多くの途上国が参加している。また、農業分野でEUと共同歩調を取る日本もAPECメンバーである。したがって、「FTAAP構想を進められるのであれば、ドーハ・ラウンド交渉も合意に至る。」という声がAPEC域内外から聞こえてくるのは当然のことであろう¹⁵。むしろ、EVSLなどのAPEC域内の自由化の取り組みが頓挫したために、APECメンバーはWTOでの自由化に期待をかけたのである。

また、ウルグアイ・ラウンド時とは、世界の通商地図は大きく異なっている。ブラジル・インドや中国などのAPEC域内外の有力途上国は連携を強め、通商交渉において大きな発言力を行使している。また、EUは、中国との協力強化に努め、ASEANとは2007年にもFTA締結交渉を開始する見込みとなっている¹⁶。このような状況下では、FTAAP構想により、米国がアジア太平洋地域を「囲い込む」姿勢を示しても、かつてほどのインパクトをAPEC域外国に与えることはできないだろう。

米国自身もこの点は十分に理解しているだろう。しかし、FTAAP構想推進提案によって、ドーハ・ラウンド交渉が進展することになれば、それは米国の望むところであり、進展しなければ、米国は代替策としてのFTAAP構想をより積極的に推進すればよい。つまり、米国は、FTAAP構想推進を提案しても何の損もないのである。リスクのない賭けであれば、賭けてみるに越したことはない。

¹⁴ バーグステン所長によれば、ウルグアイ・ラウンドが1993年12月に最終合意に至ったのは、特にAPECが同年11月に第1回首脳会議（米国・シアトル）を開催したことがEUの譲歩を引き出したため、とされる。C. Fred Bergsten, "Plan B for World Trade: Go Regional," *Financial Times*, August 16, 2006.

¹⁵ 前述のバグワティ教授はこの立場を取る。FTAAPでは「スパゲティ・ボウル」の解消はできないという主張と合わせ、同教授はFTAAPに否定的立場であり、FTAAPを"hare-brained"（軽はずみな、愚かな）と形容している。注5参照。

¹⁶ EUの対アジア通商戦略に関しては、拙稿「EUの新通商戦略～アジア諸国とのFTAを積極的に推進」『みずほ政策インサイト』2006年11月1日、「EUの新対中戦略～競争者、パートナー、責任ある大国としての中国～」『みずほ政策インサイト』2006年11月27日（いずれもみずほ総合研究所）、を参照願いたい。

(2) 東アジア経済統合に対する牽制としての FTAAP 構想

今回、米国にFTAAP構想推進へと突如政策転換させる直接の契機を作ったのは日本であるといわれている。これまで東アジアでは、ASEAN+3（日本・中国・韓国）によるFTA構築を中心に議論が行われていたが、今年日本政府は、ASEAN+6（日中韓・豪州・ニュージーランド・インド）による東アジア経済連携（EPA）構想や東アジア版OECD（経済協力開発機構）構想を提案した。こうした米国抜きの東アジア経済統合に関する構想が次々と打ち出されることに対して、米国政府は不満を募らせていた¹⁷。

これまでは、米国は、米企業のアジア地域での活動にも好影響があることから、東アジア経済統合が進展することには一定の理解を示しているが、米国を排除する形で統合が制度化されることや中国主導で統合が進むことには懸念を持っている、とみられていた。これに対する米国の対応は、東アジア諸国との関係強化とAPECの再活性化であった。米国はシンガポールとはすでにFTAを締結しており、韓国、マレーシアなどと現在FTA締結交渉を進めている。また、ASEANと、FTAの前段階と位置付けられている貿易投資枠組み協定（TIFA）を今年8月に締結している。APECに関しても、事務局機能の強化など、APECの再活性化に向けた提案を行っていた。しかし、今夏までは、その中にFTAAP構想の推進は含まれていなかった¹⁸。日韓EPA交渉は事実上中断し、日中EPA交渉は開始の見込みもない現在の状況では、東アジア経済統合の制度化の動きは容易には進まないとみられていたためである。その方針を転換させる直接のきっかけとなったのが、日本政府の提案であったという^{19*}。

FTAAP構想の主唱者であるバーグステンIIE所長は、日本の提案はEU、NAFTAと並ぶ新たなアジア・ブロックを構築するものであり、不安定な三極体制を生み出すものとなる危険性を指摘している。そして、FTAAPを日本提案とは対照的に、「太平洋の真ん中に線を引く（"draw a line down the middle of the Pacific"）」ことを避け、アジアと米州を繋ぐ手段として提唱している²⁰。米国政府が現時点でどこまで差し迫った危機としてバーグステン所長が指摘する危険性を受け止めたのかは不明であるが、米国によるFTAAP構想推進の背

¹⁷ 特に、同盟国たる日本が、米国に「何の相談もなく」（米国政府関係者）、米国抜きの東アジア経済統合構想を積極的に打ち出していることに対しては、米国政府内から強い不満の声が聞かれていた。

¹⁸ 例えば、米議会調査局（CRS）が2005年末に作成した東アジア・サミットに関するレポートは、東アジア・サミットの開催など、東アジア経済統合の動きが活発化しているのはAPECが推進力を失ったためであるとして、その再活性化のためにAPECの中核的課題である貿易自由化への取り組みに立ち戻る事が最善策であるとの見方を紹介している。さらにこのレポートは、豪州がAPEC議長国となる2007年に向けて、「APECを強化するために、米国が追加的措置をとるべきかどうか」が問題である。」との問題提起を行っている。Bruce Vaughn, "East Asian Summit: Issues for Congress," *CRS Report for Congress*, RS22346, December 9, 2005, Congressional Research Service.

¹⁹ これと同様の見方をするAPEC/ABAC関係者は多いが、例えば、「けいざい解説 米、APEC急旋回の深層」日本経済新聞2006年11月12日も同様の見方を伝えている。

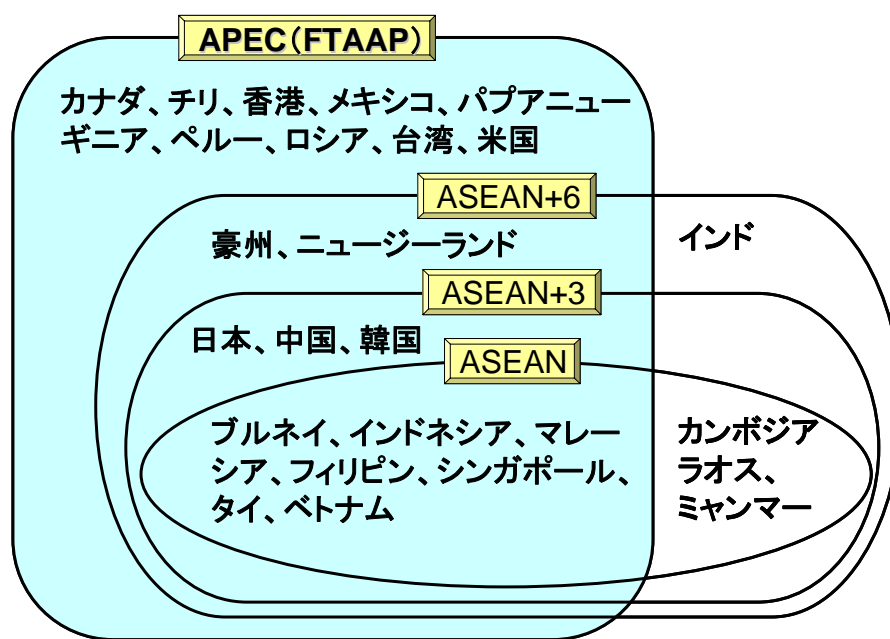
* 本稿脱稿（2006年11月30日）後、パティアUSTR次席代表は、日本政府（経済産業省）による東アジアEPA構想が米国の政策転換をもたらしたとの見方を否定し、同構想を支持すると述べている。他方、「東アジアで様々なFTA構想が浮上り米政権は何が妥当か考える必要に迫られた」ことがFTAAP構想推進につながったことを認めている。日本経済新聞2006年12月7日。

²⁰ 注14に同じ。

景には、米国抜きのアジア・ブロック構築の動きを牽制する狙いがあったとみるべきだろう。

FTAAP構想の推進によっても、東アジア経済統合の制度化に向けた動きが止まることはないだろう。安倍総理は、ABAC委員からの問いかけに対し、「重層的な取り組みの一環として、FTAAPについての検討を行うことは有意義ではないか。」と答えているが²¹、その意味は、日本が目指す、短期的課題としてのWTOドーハ・ラウンド交渉の進展及び東アジア諸国とのEPA締結及び中期的課題としての東アジアEPA構築と、長期的課題としてのFTAAP構想は矛盾するものではなく、並行して進められるものであるということであろう。しかし、今回米国がFTAAP構想の推進を打ち出したことは、「東アジア経済統合の制度化において、米国との関係をどのように構築するか」という先送りされていた宿題の提出期限が迫ってきたことを東アジア諸国に思い出させるには十分であった。

図表：東アジアにおける FTA 構想



(資料) みずほ総合研究所作成

²¹ 外務省「安倍総理大臣のAPEC首脳会議出席：APECビジネス諮問委員会との対話」2006年11月18日、外務省ホームページ。

3. 求められる日本の対応

我々は、アジア太平洋地域における未曾有の経済発展により、我々の経済がより緊密に結びつけられていくことを認識した。我々は、産業界が、アジア太平洋地域における多様な FTA の増加による影響と、さらに多くの地域取極が提示されつつある点を指摘したことに留意した。我々は、アジア太平洋地域におけるより大きな経済統合へのコミットメントに改めて言及し、この目的に向け一層の努力することを誓った。我々は、APEC ビジネス諮問委員会 (ABAC) による、現時点ではアジア太平洋の自由貿易圏につき交渉することには現実的な困難さがあるものの、APEC としてアジア太平洋地域における貿易と投資の自由化に向けた、より効果的な道筋を真剣に検討することは時宜を得ているとの見解を共有した。したがって、ボゴール目標及び WTO・DDA 交渉の成功裡の終結へのコミットメントを確認しつつも、我々は、実務者に対し、長期的展望としてのアジア太平洋の自由貿易圏を含め、地域経済統合を促進する方法及び手段についてのさらなる研究を実施し、2007 年に豪州で開催される APEC 首脳会議に報告するよう指示した。

〔第 14 回 APEC 首脳会議 ハノイ宣言 (外務省仮訳) FTAAP 構想関連部分抜粋〕

今年の APEC 首脳会議の宣言 (ハノイ宣言) では、FTAAP 構想に関して上記のような文言が盛り込まれた。米国の構想推進への積極姿勢とは対照的に、中国や ASEAN 諸国からは慎重な意見が出されたようであり、宣言の文言は極めて穏当なものになっている。FTAAP は、短期的に取り組む課題でも、将来の目標でもなく、「長期的展望」と位置付けられた。さらに、FTAAP は、「地域経済統合を促進する方法及び手段」の中のひとつとして、研究することとされた。

FTAAP 構想は、世界貿易体制に与える影響が大きいと、また、APEC の性格を大きく変質させるものであると、慎重に検討されるべきである。ハノイ宣言の文言は、こうした多くの APEC メンバーの姿勢を反映したものと言える。日本政府も、現時点では、FTAAP 構想推進には慎重なメンバーのひとつだろう。これまでは、構想推進に慎重であることと、構想の検討に消極的であることは同義であったが、構想の検討開始が決定された以上、日本政府としては、いずれの立場であっても、検討作業に積極的に関与していくべきである。そのためには、日本政府としての方針を明確にしなければならない。

現時点の日本の通商政策の軸は、WTO ドーハ・ラウンド交渉と東アジア経済統合の進展に置かれるべきである。まずは、凍結されているドーハ・ラウンド交渉を再開し、成功裡の終結に向けて努力することが最優先課題である。これと並行して、東アジア諸国との EPA を推進する必要がある。中断している韓国との交渉を再開し、すでに中国・韓国が締結している ASEAN 全体との交渉を早期に合意に導くことが求められている。その上で、中国が主張している ASEAN+3 や、日本が提唱している ASEAN+6 の枠組みにおける経済統合に取り組むこととなる。また、そのために必要となる農政改革等の国内環境の整備を早急に進めなければならない。FTAAP への取り組みは、このさらに一段上の課題となる。

FTAAP 構想は、東アジア経済統合の代替策ではなく、その拡大版であるという位置付けから、FTAAP 構想の検討作業に臨むべきであろう。安倍総理の発言にある「重層的な取り組み」とは、こうした取り組みを指すものと思われる。

そこで日本として早急に検討しなければならないのは、東アジア経済統合の制度化において、米国をどのように位置付けるのかという問題である。具体的な方策としては、① ASEAN+3、あるいは ASEAN+6 による EPA（東アジア EPA）を構築し、米国とは各国が個別に二国間 EPA を締結することとして、日本は日米 EPA を締結する、②東アジア EPA や東アジア版 OECD に米国の参加を求める、③FTAAP の実現を目指す、などが考えられる。これらはいずれも相互に排他的なものではないが、日本としてどのような形を目指すかにより、取るべき戦略は異なってくる。特に、FTAAP 構想に対する姿勢が大きく変わってくる。東アジア経済統合の制度化に米国が関与する上で、FTAAP という枠組みは日本にとって望ましいものなのか。こうした観点から、FTAAP 構想を検討する必要がある。

FTAAP 構想は、そもそもはボゴール目標の実現が危ぶまれる状況となったことから浮上したものである。そのボゴール目標による先進国の貿易投資自由化期限は 2010 年である。そのため、2010 年の APEC 議長国は大きな責任を負うことになるが、今年の APEC 会合で、その 2010 年の議長国は日本に決まった。日本が議長国となる意向を示したため、「日本が自ら火中の栗を拾った」と評された。あえて 2010 年の議長国となることを望んだ日本政府の思惑は不明であるが、今後の議論によっては、FTAAP 構想への対応という新たな課題についても重責を担うことになる。議長国として自ら血を流す覚悟も必要であるが、果たしてそれは可能なのだろうか。日本に残された時間はあまり多くはない。