

2010年 APEC の課題 －自由化、成長戦略、構造改革－

内閣府政策参与・APEC 経済委員会議長 大守 隆

APEC（アジア太平洋経済協力）の一連の会議が今年は日本で開かれる。仕上げは11月の横浜の首脳会議である。大臣レベルの会合も、首脳会議直前の閣僚会合（外務・貿易担当大臣出席）のほか、6月の札幌での貿易大臣会合、11月の京都での財務大臣会合等様々なものが予定され、各地域にとっては大きなイベントとなることが期待される。

後で述べるように今年は APEC にとって様々な意味で節目の年である。APEC では開催国が議長国を務める慣例があるので、今年の日本、来年の米国の舵取りが、今後のこの地域の経済の動向に大きな影響を及ぼしていくこととなろう。

おりしも、日米両国はアジア太平洋への関心を高めている。日本では鳩山政権が東アジア共同体構想を掲げ、2020年までの目標として、アジア太平洋自由貿易圏を構築している（「新成長戦略（基本方針）」、21年12月30日閣議決定）。また米国ではオバマ政権が国際協調路線の下で、アジア太平洋は優先度の高い地域との認識を表明している（Remarks on Regional Architecture in Asia, Principles and Priorities, Hillary Clinton 国務長官 2010年1月12日）。

以下では、APEC の現状と課題を概観した上で、今年の議論を展望してみよう。

1. APEC の特徴と環境の変化

APEC は21の国・地域（以下「エコノミー」と書く）の政府が参加する国際的なフォーラムである。GDP では世界の過半、人口で4割を占める。その性格はユニークで、ごく小規模な事務局しか持たず、委員会の議長や幹事役は、各エコノミーの政府関係者が自主的に務めており、セミナーなど各種のプロジェクトも有志のエコノミーが実施することが多い。また、今年の日本のように主催国も重要な役割を果たす。

APEC の最大の特徴は、ノン・バインディング（非拘束的）な性格であろう。各エコノミーの自主性が尊重されており、それぞれの政策を縛るような交渉の場ではない。その背景を考察すると、参加エコノミーが、発展段階、文化、政治体制などの面で多様であること、開かれた自由化（域内で合意した自由化措置は域外にも適用すること）を希求してきたために、自主性を尊重せざるを得なかったこと、財政的な制約もあり発言力のある事務局を持っていなかったために、APEC としての見解を作る主体がいなかったこと、などが考えられる。

しかし、こうした要因も徐々に変化しつつある。

まず、二国間や多国間の自由貿易協定、いわゆる FTA や EPA が続々と作成されたことである。APEC は開かれた自由化を志向する組織であるが、こうした FTA 等は「開かれた」自由化ではない。そして APEC 全体での FTA として FTAAP（アジア太平洋自由貿易圏）が提唱され、APEC 内で共通の目標と考えられるようになった。FTAAP の具体的なイメー

ジはなお曖昧ではあるものの、個別の FTA 等は FTAAP を実現するための部品 (building block)と位置づけられ正当化されるようになった。この過程で、開かれた自由化という、当初の理想は次第に影が薄くなってきた。

次に、ノン・バインディングな性格についても、新興国の国際経済社会での位置づけが高まるにつれて、その大原則は維持しつつも、彼らのコミットメントを強めるような方向での提案もなされるようになってきた。しかし、これらは、途上国側の反対にあって必ずしも実現していない。

また、最近、小規模かつ時限的ではあるが、APEC 事務局において分析作業を行う PSU (Policy Support Unit)が設置され、各エコノミーの自主的活動では担いきれないような作業を行うようになった。

こうした中で、APEC は 2010 年という節目の年を迎えた。節目というのは以下のような重層的な意味においてである。第 1 に、今年は先進エコノミーにとってのボゴール宣言の目標年であり、自由化の進展状況を評価しつつ今後の方向を打ち出すべき年である。第 2 に、APEC としての中期的な成長戦略を策定することになっている。第 3 に、構造改革の現在の枠組みが今年で終了するので来年以降の新しい内容と体制を構築する必要があることである。これらの 3 点は言うまでもなく相互に関係しているが、以下順に見ていこう。

2. 自由化目標の評価と今後

1994 年にインドネシアのボゴールでの首脳会議で、貿易と投資の自由化が目標として掲げられ、先進エコノミーについては 2010 年までにこれを達成するとした。宣言当時、先進国は 5 つであったが、同じ基準で評価をしてほしいと志願するエコノミーも現れ、11 のエコノミーについて評価し報告書を作成することとなった。自由化の達成状況をどのような基準で評価すべきかについては必ずしも自明ではないが、ボゴール宣言の翌年に大阪で議論した分野毎に評価をしていくことが考えられる。○か×かといった二元論的な評価ではなく、進捗状況を概観しつつ今後への含意を探るような作業になると思われる。

一方で、上述のように、様々な性格・基準の FTA 等が作られてきた。東南アジア諸国連合 (ASEAN) は発効済みの「ASEAN+日本」をはじめ、様々な国・地域と連携の動きを進めている。ASEAN の外側では日中韓が連携を模索している。さらに、最近脚光を浴びている環太平洋戦略的経済連携協定 (TPP) は、質が高く要求条件の厳しい自由貿易地域であるが、現在の 4 カ国に加えて、米国や豪州も交渉に参加するなど参加希望国も増えており、今後、これが広がっていく可能性も高まっている。

こうした中で、長期的な目標である FTAAP にどのようにつなげていくのか、あるいは従来の「開かれた」という考え方を再定義するのか、などを議論して今後の方向性を打ち出していく必要があると思われる。

3. 中期的な成長戦略の策定

APEC の成長戦略の策定は、日本がリーダーシップをとって、昨年シンガポールで開催された一連の会議の中で決まったものである。

世界金融危機の反省も踏まえつつ、今後の成長に必要な 4 つの側面を中心に議論を進めている。

まず、「均衡ある成長」(Balanced Growth)である。バランスの良い成長という表現は多くの要素を含み得るが、ここでの概念はマクロ経済的なバランスを念頭においたもので、日本でいう内需主導型成長に近いが、より厳密に言えば、米国への輸出に過度に頼らない成長を実現することが持続的発展につながるという発想である。アジア側で国内あるいは域内需要に根ざした成長を円滑に実現していくことがポイントとなろう。またアジアの貯蓄をアジアの投資にそのまま振り向ける形で成長を実現することも重視されている。さらにはバブルを再燃させないためにどうすべきという視点もある。こうしたテーマを、財務大臣プロセスが中心となって議論していくことになる。

次に、「あまねく広がる成長」(Inclusive Growth)である。アジア諸国、特に日本を含めた比較的高所得の国では貧富の差が拡大している。その要因としては人口高齢化もあるが、世界金融危機で社会保障制度の不備も露呈している。社会的な安定が経済成長にとって重要であることが再認識されてきた。さらに米国発の金融危機がアジア諸国の工業生産を大きく減少させたことにみられるように、グローバル化の中で相互依存関係が高まっている。こうした中で、他国で発生したショックの被害を大きく受ける社会的弱者に対する配慮がないと、さらなる自由化に向けた政治的支持も確保できなくなってしまうという懸念もある。

APECにおける「あまねく広がる成長」はプロ・プアー(Pro-Poor Growth、貧困者重視の成長戦略)とは若干重点が異なる。プロ・プアーが結果の平等を重視するのに対し、APECでは機会の均等、特に貿易・投資の自由化で広がる機会を中小企業や個人も活用しやすいようにするという点を重視する。

そして最貧層よりは少し上の人口の多いところを意識している。具体的な政策分野としては、中小企業の支援、セーフティーネットの拡充、職業訓練等を通じた人材の育成の3つが中心になると考えられる。

3つ目は、「持続可能な成長」(Sustainable Growth)である。上述の「均衡ある成長」や「あまねく広がる成長」はそれぞれマクロ経済面、社会面での持続可能性を志向したものであるが、ここでは、より狭く、環境面での持続可能性を念頭においたものである。地球環境問題を扱う国際的な場は別途あるが、かつて貿易自由化の面でAPECでの地ならしの議論が後の国際交渉に役立ったことや、環境が成長分野であることに鑑みれば、APECが独自の観点からこの側面を重視する意義はあるであろう。特に各エコノミーのエネルギーの効率性に関するレビューや環境に関係の深いモノやサービス貿易の自由化推進についての検討が始まっている。

最後に、革新的成長(Knowledge-Based Growth)である。知識集約型産業の重要性は新しいことではないが、知的所有権についての透明な国際的ルール強化や情報技術の活用に関することがポイントになる。

現在、この4つの側面を意識しつつ各委員会や部会ができそうなことを洗い出したところである。今後の課題としては、貿易・投資との関連を踏まえつつ、全体像をどう描いていくか、総花的にならないようにどうメリハリを付けるか、エコノミーごとの成長戦略との関係をどう考えていくのか、哲学的な方向性をどこまで打ち出すべきか、などが考えられる。8月には大分県別府市で域内の産官学関係者によるAPEC成長戦略ハイレベル会合を開催し、集中的な討議を行う予定である。

4. 構造改革に関する新しい枠組

APEC における構造改革は、経済委員会を中心に進められてきた。市場メカニズムの活用は構造改革の重要な要素であるが、いわゆる自由放任ではなく、経済活動への適切なインセンティブを確保するような仕組みを整備することを重視するものであり、最も広くかつ慎重に定義された競争政策ともいえると考えている。世界金融危機以来、世界経済は緊急対応型の財政金融政策に支えられてきたが、これにいつまでも頼ることはできず、新しい成長を促進するような経済構造の構築が求められている。昨年の財務大臣会合でも構造改革の重要性が指摘されている。

経済委員会では 2004 年の APEC 首脳会議で採択された LAISR（首脳のための構造改革実施のアジェンダ）に基づき、5 つの横断的な視点（規制改革、競争政策、コーポレート・ガバナンス、公的セクターガバナンス、経済法制度整備）を中心に 2010 年までの作業計画を策定し、構造改革を推進して来た。こうした分野の重要性に関する認識を持った人材が各エコノミーで増えたことは大きな成果であるが、産業・セクター別の各論には余り踏み込めていない。

この LAISR に基づく構造改革の作業計画が今年終了することになっている。APEC において構造改革を引き続き推進していくことについてはコンセンサスとなっていると考えるが、これまでの取組の検証等も踏まえて、この機に新分野を追加してはどうかとの議論もある。また前述の成長戦略との関係をどう考えるのかも検討課題である。具体的には、構造改革を成長戦略の実施手段としてその下に位置づけるのか、あるいは成長戦略といわば並行的な形で主要業務として維持していくかという点である。

分野の選定・追加と並んで重要なことは構造改革をいかに実効ある形で進めていくかである。構造改革に関する政策担当者は、外務や貿易を担当する省庁以外に勤務していることが多いからである。目前の問題の対応に忙殺されている可能性もあるし、英語力が十分でない可能性もある。そうした担当者を本格的に巻き込んでいくためにどのような方法が有効かを検討することが課題である。伝統的な手法は各エコノミーによる政策の成功例（ベスト・プラクティス）の共有とキャパシティ・ビルディング（セミナーや研修等）の 2 つであったが、これまでもチェックリストやガイドラインの作成、進捗評価など様々な工夫をしてきた。

より最近、構造改革に関する制度的枠組みの自主レビューというスキームを作成した。これは構造改革を広範に進めていくためには、独立した構造改革推進機関の役割が重要ではないかという問題意識の下で、志願したエコノミーについて、構造改革関連制度をチェックしつつ応援しようという枠組みである。また 2008 年には豪州で APEC として初の構造改革大臣会合を開き成功を収めた。ただし、次に閣僚会議を開くとすればこの時の一般論を超えたテーマが必要かも知れない。

昨年のシンガポールプロセスの成功事例として EoDB（Ease of Doing Business、ビジネス環境改善）というイニシアチブがある。これは世界銀行が各国について作成したビジネスのやり易さに関する諸指標を用いるものである。APEC 全メンバーの平均の指標を改善すべく、当該分野で進んだエコノミーが遅れたエコノミーを支援するものである。指標自体はエコノミー毎に公表されているので後者はいわば心理的な圧力を感じつつ努力することになる。

経済協力開発機構（OECD）で行われているような構造改革のピア・レビュー（同僚による相互評価）を行ってはどうかという考えもあるが、被審査国が防衛的になりがちであるという難点もある。各エコノミーにアクションプランの作成を求め、それに照らしてピア・レビューをしてはどうかとの案もあるが、APEC のためにそうした計画を作ることは負担になるし、政策的な重点が政権交代によって変わってしまう可能性もある。

そこで、様々な国情を抱えた APEC にふさわしい方法としてテラー・メイド方式とも呼ぶべき方法はどうかと考えている。問題を抱えているエコノミーに背景も含めて問題を持ち込んでもらい、参加メンバーが実情に応じた現実的な解決策を提案していくものである。どの提案を採用するかはその国の判断に委ねる方式である。

5. APEC の今日的意義を考える

APEC はかつてアジア太平洋地域の唯一の政府間フォーラムであったが、ASEAN+3（日中韓）、東アジアサミット（ASEAN+6）、G20（20カ国・地域首脳会合）の枠組みの創設で存在感が薄れてきた感もある。

しかし、①これまでアドホックに進んできた各種の地域統合を踏まえつつ、より大きな将来展望を考える時期にきていること、②世界金融危機を経て、米国とアジアの持続可能な相互依存関係を構築していくことが求められていること、③構造改革に関して蓄積した実績をベースに財政赤字に頼らない成長を実現する必要があること、④アジア太平洋を重視する日米が当面の議長国になること、などから、APEC の潜在的重要性が高まっていると思われる。

ここで、自発性重視という APEC の伝統的な特徴をどう位置づけるかが一つのポイントであろう。「本来は欧州連合（EU）のような標準化した共同体を目指したいが、一部遅れたメンバーがいるので、当面こうしたアプローチをとらざるを得ない」というように過渡的な性格として位置づけるのか、あるいは「アジア太平洋は将来的にも多様性を尊重し、それをこの地域のダイナミズムの源泉として積極的に位置づけ、EU 型とは違う協力のあり方を打ち出していくべき」と考えるのか、という点である。私は後者が検討に値すると考えている。

今年の日本での会議のテーマは **Change & Action** である。アジアに世界経済の重心が移りつつある中で、新興国の長期的な成長制約を知恵を出し合って解決していくことが地域全体の発展にとって重要である。その意味で APEC の役割は大きく、より効果的な協力の場として活性化していく必要がある。

（おおもり・たかし）