

# 第1章 北東アジア開発とアジア太平洋協力

## 山澤逸平

### 1.1 転機を迎えた北東アジア経済開発

北東アジア経済開発のための協力は、アジア太平洋地域の他の部分より遅れて、1990年代になってようやく始まった。冷戦の雪解けが北東アジアまでなかなか及ばず、政治的制約が残ったためである。しかしここ数年間に日露交渉、南北会談、日朝共同宣言と政治的制約を緩和する動きが出てきている。楽観は許さないが、北東アジア経済開発の議論を広めるモメンタムが生まれているように思われる。

地域経済協力は今や世界的な流行である。国際連合やE S C A Pのような地域ごとの経済社会委員会、世界銀行やアジア開発銀行のような地域ごとの開発銀行がそのために設置されて、後発地域の開発に尽力して来たが、近年近接する諸国の中央政府、地方政府が共同で、貿易投資の自由化や開発促進に取り組む例が増加してきた。そのもっとも顕著な成功例は欧州連合で、1951年西欧6カ国の欧州鉄鋼石炭共同体から始まって、1957年の欧州共同体、1992年には12カ国による単一市場、そして1997年に15カ国による欧州連合、2000年からは部分的ではあるが、共通通貨ユーロを発足させた。メンバー間で関税・非関税障壁を撤廃し、第三国に対して障壁を残して差別待遇する自由貿易協定や関税同盟を結ぶ際には、W T Oに通告しなければならない。1947年のG A T T発足以来これまでに、G A T T / W T Oに通告された自由貿易協定や関税同盟の数は214件に達し、発効中のものも120件ある。その中で1990年代に入ってから結ばれたものが88件あり、その後半の1995 - 2000年に結ばれたものは60件と全体の半数に達する。そのほとんどが最も低い水準の自由貿易協定である（山澤、2001、第4、10章参照）。

他方アジア太平洋地域の経済協力は1960年代末から展開されてきたが、制度化は遅れており、自由貿易地域ないしはそれに準じるものも3つしかない。W T Oに通告する水準には達しないが、産官学の三者構成の太平洋経済協力会議（P E C C）や政府間の経済協力組織であるアジア太平洋経済協力会議（A P E C）が地道な活動を積み重ねてきている。北東アジアのほとんどが正式メンバーになっている。北東アジア経済開発を軌道に乗せるには、それら既成の経済協力組織に組み入れることが必須であると思われる。

北東アジア開発に関する会議はこれまで新潟、富山、金沢、天津、釜山、ハバロフスク、長春といったほぼ日本海沿岸の諸都市で開かれて来た。日本においても日本海

沿岸の諸県では、北東アジア開発の必要やコンセプトが共有されていると言ってよい。議論に参加した経験のあるエコノミスト、ビジネスマン、政治家、地方官僚の方々も少なくないと言ってよい。しかしそれは地域内での関心に留まって、地域外ではあまり知られていない。国の政策として打ち出されたこともなく、中央官庁が公式に言及したことはないのではないかと。日本海沿岸を越えて、日本全体に、北東アジア開発のコンセプトを広めなければならない。それが本研究会を組織し、報告書作成を思い立った理由である。

## 1.2 環日本海経済圏の起源

北東アジア開発はかつては環日本海経済圏構想として語られた。それはUNIDOの豆満江開発構想を発端としているように伝えられるが、それは決して構想ではない。すでに20世紀初めに日本海を横切る日本海貿易が活発であった。1915 - 16年の、日本本土から当時ロシア領アジアと呼ばれていた極東ロシア向けの輸出は日本の輸出総額の約10パーセントを占めており、朝鮮及び関東州(今の中国遼寧省)向け輸出を加えると、17 - 18パーセントに達していた。

この数字はもちろん第1次大戦初期の特殊な事情があった。第1次世界大戦前には、ロシアの第一の貿易相手国はドイツだったが、第1次大戦の勃発と同時に、ドイツとの貿易が途絶し、極東のウラジオストックが主要な貿易港となった。このウラジオストックを通じた貿易が2.5 - 3.0倍に拡大し、当時は日本だけでなく、米国との貿易も盛んだった。

この特殊な第1次世界大戦という特殊事情は別としても、日本海を舞台としたステープル貿易が存在した。ステープルというのは、一般に基幹生産物、主な生産物という意味に使われている。これはたとえばアメリカやオーストラリアという新大陸の経済発展が、主要な生産物の産出と貿易を中心に成功したことに基づいている。たとえば北米の場合は毛皮、金、木材、小麦、綿花などがステープルである。新大陸などそれまで人口が少なかった場所で、それらステープルをきっかけにして貿易が拡大し、投資が始まる。このような形で経済発展が進んでいくというのがステープル理論といわれるものである。実は日本海を舞台としたステープル貿易が存在したのである。

ひとつは日本海で漁獲した鰯であり、鰯を搾った魚油は、シベリア鉄道を通じてドイツに送られ、その搾り糟は肥料として二本に輸入された。もうひとつは満州で収穫された大豆であり、それを搾った大豆油はヨーロッパに輸出され、その搾り糟は肥料として日本へ輸入された。つまり日本海の鰯と満州の大豆という二つのステープルが、それぞれいくつもの貿易を派生させ、日本海貿易を活発にしたのである。私はその意味で、日本海経済圏が単に構想ではなく、当時の日本海貿易の繁栄の記憶が伝えられ、日本海沿岸の人々に残り、その再生を願う心が日本海経済圏を推進する源になってい

るのではないかと推察している。

戦前の貿易統計である『大日本貿易年表』を見ると、鰯の輸出が1889年、1900 - 1901年と10年において他の年の3 - 4倍に達したという記録が残っている。また肥料として日本に輸入された魚の搾り糟が、1900年から1903年にかけて増加したという記録がある。おそらく鰯を元にしたステーブル貿易は1900年ごろを中心に行われたと思われる。大豆糟の輸入は、1918 - 年から1927年頃が最盛期だった。

このように過去にはステーブルが日本海貿易を活発化したという事情がある。今や日本海経済圏は東北アジア全域をカバーする広域経済圏構想となった。この北東アジア経済圏を再活性化するに当たり、いったいどのようなステーブルが考えられるか。2001年のハバロフスクでの北東アジア経済会議組織委員会の席上、イシャーエフ・ハバロフスク地方知事はシベリアのエネルギー資源開発の大規模プロジェクトを提唱した。天然ガスや石炭は北東アジア開発を牽引するステーブルの有力候補であることは間違いない。他には無いが、本報告書では各章の執筆者がそれぞれのステーブル候補を提唱している。

### 1.3 アジア太平洋経済協力の生成と現段階

他方アジア太平洋地域でも経済協力の気運は、ヨーロッパ共同体の進展に刺激されて1960年代後半から高まり、1980年から太平洋経済協力会議(PECC)が、1989年からアジア太平洋経済協力会議(APEC)が組織された。それは制度化ではECやEUには遠く及ばないが、単なる定期的な会議に留まらず、貿易投資の自由化・円滑化と各種の経済技術協力を網羅する日常的な協力活動として定着している。<sup>1</sup>

#### 1.3.1 アジア太平洋協力の生成

APECはアジア太平洋経済協力閣僚会議の略称で、1989年11月オーストラリアのホーク首相の提唱で第1回会議がキャンベラで開催された。毎年秋に外相・貿易相会議を開いてきている。1993年11月のシアトル会議で首脳会議が併せて開催され、アジア太平洋の主要国の首脳が始めて一堂に会する機会となった。この最初の首脳会議では「アジア太平洋の経済共同体造り」を提唱し、1994年には議長国インドネシアのスハルト大統領が「2010 - 2020年までにこの地域で自由貿易を実現する」という野心的なボゴール宣言を発表した。その実現のためのガイドラインが1995年に日本がとりまとめた「大阪行動指針」であり、それに沿って1996年に具体的な各国別の自由化計画を含む「APECマニラ行動計画(MAPA)」を採択した。それは他地域に例を見ない自発的自由化方式をとっている。

もっとも太平洋に於ける経済統合化の動きが1989年前にはなかったわけではない。すでに1960年代から太平洋経済協力の運動が始まっているし、そこでは日本が指導的役割を果たしている。そしてそれは欧州共同体の展開と密接に相関している。

1958年ドイツ、フランス等6カ国による欧州共同体が、翌年英国を中心とした欧州自由貿易地域が発足して、1960年代前半にもっとも活発に統合化が進展し、欧州諸国が高度成長を持続した刺激を受けて、太平洋経済協力構想が提案され、ビジネスマンとエコノミストのグループが形成された。太平洋経済委員会（PBECC、1967年発足）と太平洋貿易開発会議（PAFTAD、1968年発足）である。英国がECに参加するか、米国・カナダと北大西洋自由貿易連合を作るかという議論が盛んに行われた中で、取り残されることを恐れた日本とオーストラリア、ニュージーランドが呼びかけて、米国・カナダを誘って5先進国で発足した。両グループとも数年内に韓国、台湾、香港、ASEAN諸国を含めて、アジア太平洋協力の特徴となる先進国・途上国間の対話の基盤が構築された（小島清、1980）。

1973-5年の第1次石油危機の間は停滞したが、1970年代末に第2の盛り上がりがあった。1978年日本の大平首相が就任演説で「太平洋連帯構想」を提唱したことから、太平洋協力への関心は政治家、外交官、国際政治学者等に広がった（環太平洋連帯研究グループ、1980）。大平首相、大来外相のオーストラリア、ニュージーランド訪問がきっかけとなって、フレーザー豪首相が1980年にキャンベラで太平洋経済協力会議（PECC）を開催して、産・学・官の3者構成の非公式協議が始まった。これには米国・カナダも含む先進5カ国の他に、韓国、ASEAN諸国も加わり、後に中国、台湾、香港、メキシコ、チリも参加して現在のAPEC加盟国をほぼ網羅した。PECCはその後も1年半置きに総会を開催し、大きな円卓を囲み、全参加国の3者構成の代表が向かい合う形で、太平洋経済協力の諸問題について討議してきた。

1970年代末から1980年代始めはEC諸国の経済不振、統合化の停滞で、「欧州の危機」と呼ばれたが、アジア太平洋での動きに刺激されて、欧州単一市場計画が発表され、一転して「ヨーロッパ熱」と呼ばれた貿易・投資・国境を越えての企業吸収合併が進んで、ヨーロッパの統合化は再活性化した。1989年のホーク首相によるAPEC提案はこのヨーロッパからの刺激に対するアジア太平洋の対応だったのである。APECは当初5先進国と韓国・ASEANの12カ国で始まったが、1993年にPECCに倣った形で中国、ラオス諸国を迎えて18メンバーになった。さらに1998年にペルー、ロシア、ベトナムが参加して、現在21メンバー（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、韓国、マレーシア、メキシコ、ニュ

ーギーランド、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、チャイニーズ・タイペイ、タイ、米国、ベトナム)が参加している。

### 1.3.2 APECの組織と成果

APECは貿易大臣・外務大臣の年次閣僚会議として発足したが、それを支える高級実務者会合以下の下部組織も整備され、さらに非公式首脳会議も加わって、常設の組織体制を整えつつある(図1-1参照)。年1回の閣僚会議・首脳会議の間にも、貿易、金融・マクロ政策、環境保護、教育協力、中小企業育成、雇用、運輸等に関する大臣レベル会合が開かれ、その下で高級実務者会議と常設の貿易・投資委員会、経済委員会、行財政委員会がほぼ3カ月毎に開かれるのを始め、個別協力分野に関するワーキンググループ会合が地域内のいろいろな都市で開催されて、APEC活動は最近目だって活発化してきた。シンガポールに小規模な常設事務局も設けられている。APECの首脳会議や閣僚会議を主催する議長メンバーは各メンバーが回り持ちで、その年は議長メンバーから事務局長を出し、閣僚会議の準備をする高級実務者会合でもイニシアティブをとる。

もちろん首脳のリーダーシップは外見だけではない。貿易自由化の目標設定などは正に首脳のイニシアティブだったし、1997年のバンクーバーAPECでも首脳会議が通貨危機後のマクロ政策調整を強く促した。これに対して閣僚会議の方は1年間のAPECの協力の成果の点検や促進という日常業務を担当する形が定着してきた。

APECは発足してから今年で15年目に入っている。APEC推進の気運が最近減退したことは否めない。しかしこれはAPEC自体と言うよりは、APECへの期待がこの間に大きく変動したせいであり、それには自由化計画の盛衰が大きく与っている。

自由化はAPECの行動計画の中核になっている。しかし自由化は最初からAPECの行動計画に組込まれていたわけではない。APECは1989年に慎重な滑り出しをした。外相と貿易相のみの閣僚会議として発足し、地道な経済技術協力プロジェクトの議論に絞ったため、メディアの注目も低かった。しかし1993年米国がシアトルAPECを主催し、閣僚会議の上に首脳会議を設けてから大いに盛り上がった。翌年のインドネシアAPECでは、スハルト大統領が「2010-2020年までにこの地域に自由貿易を達成する」という野心的なボゴール宣言を発表した。続く日本の大阪APECではボゴール宣言を達成するガイドラインとして大阪行動指針を採択し、翌年のマニラAPECでは各国の個別自由化計画をまとめたマニラ行動計画を発表して1997年始めから実施した。ボゴ

ール宣言発表から 2 年少ししか経っていない。A P E Cは何でもできると A P E Cへの期待が大いに高まった時期である。

しかし 1997 年からは逆潮になる。素早く実施に移された個別自由化計画も期待されたような成果が現れず、さらにその年の 7 月に勃発したアジア通貨・金融危機は A P E C 域内でもっとも成長力が高かった東アジアの途上国メンバーを直撃し、10 年間続いた高度成長は急ブレーキを掛けられた。しかも A P E C はアジア危機を防止できず、何の役にも立たなかった。こうして A P E C への期待は急落したのである。しかし大きく変動したのは A P E C への期待であって、A P E C 自体はそれほど変わったわけではない。「A P E Cは何でもできるわけではない」が、「A P E Cにもできる」ことはある。それを十分に果たしていないのが問題なのである。

A P E C は自由化実施面では大した成果を挙げられなかった。個別行動計画はウルグアイ・ラウンド交渉での自由化約束に若干のプラス・アルファを上乗せした程度で、毎年行われる見直し内容も小幅で、スピードも遅い。それを補完して早期自発的分野別自由化 E V S L が提案されたが、これは 1996 年マニラ首脳会議でクリントン大統領が情報技術協定 I T A を提案して A P E C 全体の合意を取り付けた後、1 週間後にシンガポールで開かれた W T O 閣僚会議で成立させたことが弾みとなった。E V S L は各国が出した 6 1 分野候補の内から 15 分野を選定し、第 1 段階として 9 分野の実施を決めたが、水産物と林産物の自由化を受け入れられない日本と、W T O 方式での自由化を求める米国との対立が先鋭化した結果、頓挫したものである。

さらに A P E C は 1999 年 9 月のオークランド会議で、12 月の W T O シアトル閣僚会議に向けて新ラウンド交渉立ち上げには総論賛成で決議したにも関わらず、具体的な自由化分野の各論では合意形成ができておらず、失敗した。A P E C 主要国間での利害対立のこの構図は今も変わっていない。A P E C は交渉の場ではなく、困難分野での自由化はできない。ただし A P E C メンバーには先進国と並んで主要な途上国が含まれ、しかも彼等はかつて高度成長を達成した経験から、貿易投資の自由化を基本的に受け入れている。A P E C 内で先進国・途上国間の合意を達成できれば、W T O での合意形成・採択に繋げることができよう。この意味で A P E C は有効な触媒役を果たすことができるのである。

他方貿易円滑化（基準認証、通関手続き、商用ビザ等）については共同行動計画の下で、うまく進行している。各国とも貿易投資の拡大には前向きで、しかも自由化と違って国内での抵抗も少ないからである。さらに経済技術協力 Ecotech が有望である。かつては開発協力などとも呼ばれたが、APEC ではインフラ建設等の大きな資金需要が発生するプロジェクトは実施しないとの合意に

基づいて、小規模予算での技術協力を専念している。

経済技術協力には大阪行動指針で盛り込んだ人材育成、科学技術振興、中小企業活性化、エネルギー協力等の他に、自由化や円滑化を行うための技術協力、金融協力、ニューエコノミーへの対応など、キャパシティー・ビルディング支援、構造調整支援が組み入れられるようになってきた。自由化円滑化にならって経済技術協力でも各国が個別行動計画を提出して実施する仕組みを導入して、動機づけを強めようという動きもある。キャパシティー・ビルディングは昨年のブルネイ A P E C でもハイライトされたが、2001 年の上海 A P E C では大きな目玉となった。

### 1.3.3 P E C C の組織と活動

A P E C は E U のような制度化が進んでいない協力組織だが、公式の政府間組織である。A P E C の先駆となった P E C C は産官学の非公式組織であった。しかし P E C C が基礎を築いた上に A P E C の活動が展開した。北東アジア開発もまず P E C C にアプローチした方がよいと思われる。その意味で P E C C の組織、活動を見ておこう。

PECC は APEC 高級実務者会合や各種 APEC フォーラムでのオブザーバー資格を持ち、継続的に APEC 活動へ寄与してきている。PECC は総会（現在は 2 年おきに開催）を頂点に、国際組織委員会、調整委員会、小さな事務局（各国・地域から出向した 5 6 名で構成、シンガポール在）を備え、個別分野を担当するタスクフォースを活動させている（図 1 - 2 参照）。これは APEC の組織に似ているが、APEC が PECC に倣って組織化を進めてきたのが実体である。産官学の 3 者構成のひとつとして政府が参加していたことから、APEC が発足する前の 10 年間非公式ながら、APEC のパイオニア的役割を果たしてきたのである。総会では開催国の首相・大統領が挨拶するのを例としたが、政府代表は元閣僚や元大使が勤めた。現在では APEC の 21 参加国・地域の他にコロンビアとエクアドルを加えて 23 の正式加盟国とモンゴル、仏領太平洋島嶼国の準加盟メンバーを擁する。参加国・地域ではそれぞれ国内委員会を組織しているが、これも 3 者構成を取るようになっている。

タスクフォース活動は多岐にわたる。一時は 16 分野を数えたが、2001 年から貿易・金融・共同体構築の 3 フォーラムに編成替えした。もっともこれらとは別にプロジェクトの設置及び活動も可能である。2003 年時点で、日本国内委員会では図 1 - 2 の一番下の枠内に掲げたようなプロジェクトが活動している。元来 P E C C のタスクフォース活動は提案国がコーディネーターを出し、主要事務経費を負担する形をとっていたし、上述のプロジェクトはそのような

形で続いている。これらフォーラム・タスクフォースは、メンバー国・地域のいずれかで会合を開き、専門家やビジネスマンを動員して、アジア太平洋経済協力の調査研究や政策論を行い、政府に提言してきている（山澤、1988）。

#### 1.4 北東アジア協力をいかにアジア太平洋協力を組み込むか

北東アジア開発に参加する6カ国は、北朝鮮を除いて、すべてAPECないしはPECCに参加している。しかしメコン河流域開発と並んで、アジア太平洋地域での未開発地域として取り残されている。いずれも輸送インフラ構築が前面に出、資金確保、参加国間利害調整、貿易投資促進、エネルギー開発、環境保護等の課題が挙げられているが、APEC、PECCのプログラムの中でも認知されていない。北東アジア開発が抱える問題領域は本書の各章でも明らかにするように、アジア太平洋協力の自由化・円滑化・経済技術協力で扱われる問題が多い。北東アジア開発のための協力組織を新たに構築するより、既存の協力組織に組み込むことから始めるのが現実的である。それが話し合いのみで行動に移せぬ現状を乗り越える途であると信じる。そのためにはできるだけ多くの人々に北東アジア開発について理解していただく必要がある。これこそが本報告書を編纂した目的である。

北東アジア経済開発をアジア太平洋経済協力の枠組みにいかに組み込むか。以下の5点を挙げたい。

第一に、北東アジア開発ではなお政治的制約が厳しい。そこで最初のステップとしては非公式でかつ機能的なアプローチを取らざるを得ない。まずはAPECよりはPECCにアプローチすべしというのはそのためである。

第二に、PECCの産官学の三者構成で進めて行くのがよい。この官では中央政府でなく、地方政府が主になるであろう。具体的には北東アジアの物流、運輸、環境、エネルギー等という分野でPECCのタスクフォースの活動に参加することが、PECCの中に北東アジア開発をどう位置づけるかの第一歩となると思う。

第三に、同時にODAや国際援助機関へのアプローチを強めること。北東アジア開発では運輸、エネルギー、環境いずれでもインフラ整備に重点が置かれ、それが整備されないとなかなか先に進まない。PECCもAPECもお金が無い組織なので、この面では頼りにならない。公的機関だけでなく、民間の資本市場にもアプローチする必要があります。

第四に、北東アジア開発をAPECに載せるにはAPECビジネス諮問委員会(ABAC)の人々への働きかけが有用でしょう。各国から3名ずつ出ていますが、彼らに北東アジア開発について知ってもらい、ABACの提案としてAPECに出してもらおうのがよいでしょう。

第五に、良いタイミングをとらえて準備すること。当面2005年秋、韓国が2度目のA



PECを主催する時期がよい。APECは毎年開催国が交替するが、開催国は秋の首脳会議・閣僚会議で議長を務めるのみならず、その準備のための高級実務者会合議長や国際事務局長も勤め、その年中のAPEC活動のイニシャティブをとる。APECは今や太平洋をほとんど囲むすべての国・地域が参加した反面、APEC全メンバーが等しく関心を有するテーマを設定することは難しくなっている。いきおい開催国が自国の属する地域の優先課題を取り上げることになる。2001年に中国が上海APECを開催した際には残念ながら北東アジアへ関心は向けられなかった。今年はタイが2度目の開催で、上述のメコンデルタ開発がご取り上げられることが期待されるし、それは当然 2006年のベトナム開催に引き継がれることだろう。

韓国は2005年は2度目の開催になる。北朝鮮問題の解決と並んで、北東アジア開発を最優先に取り上げることが期待される。それは2008-9年に予想されるロシアや2度目の日本に引き継がれよう。PECCはAPECの首脳会議・閣僚会議の開催時に、開催国のPECC国内委員会がオープン。フォーラムを開くことが恒例であった。北東アジア開発会議に参加している5カ国がそれぞれ国内委員会へ参加して、2005年のソウルでのPECCフォーラムに、北東アジア開発を中心議題として盛り込むことが当面の行動目標であろう。<sup>ii</sup>

## 参考文献

- 環太平洋連帯研究グループ(1980)『環太平洋連帯の構想』(大平総理の政策研究会報告書4)、大蔵省印刷局
- 小島清(1980)『太平洋経済圏の生成』世界経済研究協会
- 山澤逸平編著(1988)『21世紀の太平洋協力:現状と課題』環太平洋協力日本委員会
- 山澤逸平(2001)『アジア太平洋経済入門』東洋経済新報社

- 
- i 1 - 3 節の詳細は山澤（2001）の第 4 - 5 章を参照されたい。
  - ii 2002 年 9 月の北東アジア関係組織連絡会（第 2 章 4 . 2 参照）の席上この点を力説したが、真剣に取り組んでいただきたいものである。2005 年はすぐに来る。