

WTOとFTAをめぐる政策言説と政策空間

—外務省と経産省における地域主義形成—

大 賀 哲*

I. はじめに

アジア通貨危機以後のASEAN+3の設立と近年の東アジア・サミットの開催など、現実政治におけるアジア地域主義・地域統合の進展に伴って、アジア地域主義研究・地域統合研究が活況を呈していることは論を俟たない。地域主義・地域統合研究については安全保障や経済協力、その他政府間ガヴァナンスなど、個別の政策領域と地域主義・地域統合との関係性について既に数多くの先行研究が蓄積されている¹。

しかしこのことは、地域統合の政治的含意が完全に解明しつくされたことを意味するものではない。というのも先行研究の分厚い蓄積の割には地域統合とは如何なる政治現象であるのかについては必ずしも詳らかにされず、次のようなパラドクスが依然として未回答のまま残されている。一方で地域統合はグローバル化への「回答」であるが、他方で地域統合そのものがグローバル化の「原因」ともなっている。また地域統合は定義上、域内／域外という政治的境界線によって自らを囲い込むが、孤立主義と等価ではない—「地域」は閉ざされていると同時に開かれている。更に分化的統合の進展によって明らかにされたパラドクスであるが、地域内での差異を承認すると同時に一定程度の統一性を称揚する。そして「分散」や「分化」が「統合」の障害であると同時にその主要な条件となっている²。

この傾向は、地域統合研究における最も魅力的な題材の一つであるFTA研究について

* 神戸大学大学院国際協力研究科助教

も当てはまる。WTO等のグローバルなフレーム・ワークが経済自由化を推し進める一方で、地域機構（EU、NAFTA、ASEAN等）を中心にリージョナルな経済協力の体制が確立しつつある。そしてそういった動きに輪をかけるように二国間FTAの波が世界経済に押し寄せている³。これに対して、これまで経済的な視点から個別FTAを扱った論稿は多く、既に多くの研究が蓄積されている。しかしFTAの政治ロジック、地域構想や地域統合と二国間FTAの政治的な関係性、グローバル化と地域主義との共振関係の中でFTAを扱った論稿は意外に少なく、FTAの政治的含意が明らかにされているとは言い難い。世界中で二国間FTAのネットワークが、クモの巣のように張り巡らされているが、これはグローバル化を加速するものなのか、それとも排他的な地域主義への萌芽なのか、という点については明示的な結論には至っていない。

むしろ多くの論稿が既にグローバル化の中でアンビバレントに進行する地域主義やFTAの進行やその矛盾する方向性の指摘を行っているが⁴、では翻ってどのようにその相反する方向性が共振しているのか、グローバル化におけるFTAはどのような政治ロジックに基づいて形成されているのか等については、未だ突っ込んだ分析がなされていないのが現状である。

以上を踏まえ、本稿では日本のFTA政策を事例として、FTAひいては地域主義の政治的含意を詳らかにしたいと考える。東アジ

ア地域主義における日本外交へと目を向けると、1997 - 8年のアジア通貨危機は東アジアの地域主義に大きな地殻変動をもたらし、アジア諸国の地域主義熱を上昇させた。日本もその例外ではなく、冷戦下とは見違えるほどに日本政府の地域主義に対する姿勢は積極的且つ包括的である。日本の地域主義への政治的な転換は目を見張るものがあり、冷戦下の対米協調外交と比べると「同じ政府とは思えないほどの」⁵路線変更である。この政治的な転換を後押しするように経済・金融・通商の各分野でも日本の政策転換は顕著である⁶。

巨視的な視座で、これまでの日本外交とアジア地域主義を振り返ると、その第一ステージとして浮上するのは1970年代以降のアジア外交の復権であろう。その意味で、福田ドクトリンを日本の地域主義の萌芽と捉える事も可能ではある。しかし、この時期の日本のアジア外交は対米関係を補強する色彩が強く限定的なものであった。第二ステージとして注目すべきがアジア太平洋経済協力（Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC）における日本外交の展開—いわゆる「開かれた地域主義（Open Regionalism）」⁷である。「開かれた地域主義」はAPECの雑居性を反映して、アジア諸国とアングロ・サクソン諸国の利害対立を調整する意味合いが込められていた。1990年代の前半にAPECはある程度の成果を残したものの、次第に東アジア／北米諸国の利害対立が顕在化し、亀裂は広がっていく⁸。そして、アジア通貨危機以後の今

日、日本外交のアジア展開は第三ステージを迎えたと言えよう。アジア通貨基金（AMF）構想を皮切りにチェン・マイ・イニシアティブ（CMI）やASEAN+3等の地域協力の枠組みが急速に組織化され、日本外交は現在、戦後のどの時期よりもアジア外交に積極的な姿勢を示しており、東アジア地域統合を政策資源として積極的に活用する意志を固めたと捉えられる⁹。また東アジアの近年の域内貿易の飛躍的増大—いわゆる「東アジアの東アジア化」—は、事実上の地域経済統合の実現を示唆しているという意見もある¹⁰。換言すれば、東アジア諸国において「東アジア地域主義」という大枠で緩やかな同意が形成され、その下でFTA等の個別交渉が走っていると言えよう¹¹。

本稿が着眼するのはこの政策転換において、WTOなどのグローバルなフレーム・ワークとFTAなどの地域・二国間のフレーム・ワークの関係性を考察し、FTAがどのような政治的ロジックによって作動しているのかを明らかにするという点である。これを明らかにするために、本稿では特にその国内政治過程に着目する。主に政策空間の変容とその空間における政策言説の変遷を捉えながら、WTOとFTAをめぐる日本外交の政策言説がどのように変化してきたのかを考察していく。政策空間とはそれぞれの行政官庁が持つ「所掌範囲」であり、各省庁は政策空間上で政策的対応が手薄な分野に対して企画立案を行う。そしてこの政策空間の拡大・縮小に伴って政治衝突が起こる。また政策言説とは、政策立

案に際して特定の政策概念、定義が如何にして定着・付帯していくのか、そのプロセスを捉えるものである。即ち、本稿ではWTOからFTAへの政策転換を受けて、各省庁の政策空間と政策言説がどのように変容してきたのかを捉えていく。

1990年代以降の参加国の急増によって多国間貿易交渉は行き詰まりを見せ、WTOなどでの貿易・投資の自由化という政策言説は停滞を余儀なくされている。今日の世界経済は、まさに「グローバリズムに対する地域主義の優越」¹²が顕著な傾向として現れている。その中で、WTOのグローバルな貿易体制を基軸としつつ、FTA等の地域・二国間のフレームワークがこれを補完するという政策言説が台頭している。「補完」はFTAの政策言説において要となる概念である。即ち、多国間貿易体制の下でグローバルな枠組みを堅持する事が日本の最重要外交課題である一方で、他方では「重たい組織」となってしまったWTOでは複雑化した利害調整に十全に対応しきれない、というジレンマが存在する。そして、そのジレンマへの解決策がFTAであり、その性質上FTAというローカルな枠組みはWTO等のグローバルな枠組みに対して整合性を持ち、それを補完する必要がある。日本のFTAに対する姿勢の変化は、FTAが世界の潮流になってきたことを受けて、WTOの多国間貿易体制を補完するものとして位置付けている現われ¹³であり、この補完性の言説は外務省だけでなく経産省にも共有されている概念である¹⁴。

本稿はこの補完性の論理を外務省と経産省の政策言説を手掛かりとして考察するものである。こうした地域主義の台頭を受けて、本稿では主に過去9年間（1998年から2006年）の外務省と経産省の政策言説を検証してWTOとFTAについての日本の政策言説・外交言説がどのように変容してきたのか、またその変化はどのようなロジックによるものなのかを再検討する。この時期、アジア地域の政治はアジア通貨危機からASEAN+3の組織化、東アジア・サミットの開催と地域主義が急速に深化していたわけだが、こうした地域主義の情勢を受けて日本の政策言説はどのように変容したのか（具体的にはWTOを主軸とした多国間アプローチからFTAを軸とする二国間アプローチ、またはグローバリズムから地域主義への傾斜）を政策言説のレベルで検討することが本稿の狙いである。まずは上述の政策空間と政策言説の二つの理論概念を分析枠組みとして検討する。更に実際の政策言説の考察を行い、『外交青書』、『日本のFTA戦略』、『通商白書』、『グローバル経済戦略』等の分析を通じて、FTAをめぐる政策言説がどのように変容してきたのかを再検討する。最後にこれらの検討を受けて、WTOとFTAの政策言説—とりわけ中心的な位置を占める「補完性の論理」—がどのような政治的なロジックに基づいて形成されているのかを政策空間と政策言説の二つの視角から検証する。

II. 分析枠組み—政策空間と政策言説

WTOとFTAの補完性の概念を検証するに

当たり、本稿では分析枠組みとして政策空間と政策言説という二つを軸に論を展開する。

(1) 政策空間

政策空間とは、それぞれの行政官庁が持つ「所掌範囲」である。各省庁は政策空間上で未だに政策的対応がなされていない分野を探して企画立案を行う。即ちこのアプローチは、省庁間の「権限争議」を各省庁間の「所掌範囲」の拡大・縮小に伴う政治的衝突と捉えるものである¹⁵。FTA政策に関しては省庁間の縄張り争いという側面がある一方で、外務省・経済産業省・財務省・農水省などの共同作業という色彩が強い¹⁶。また殆どのFTA交渉はその締結に先立って、自国内（或いは潜在締結国間）で官僚・学者・シンクタンク等のスタディ・グループが立ち上げられ先行調査が行われる。FTA交渉の政治分析におけるそうした非公式ネットワーク（informal networks）は政策決定者に特定の認識・言説・認知フレームを定着・付帯させる牽引車の役割を持っている¹⁷。

例えばFTA外交における外務省の積極姿勢をこの政策空間というフレームで捉えた場合、外交・貿易交渉の多様化に対する外務省のレスポンスとして理解することも可能であろう。かつて外交交渉・通商交渉の表舞台は外務・通産・大蔵といった主要官庁で占められていた。ところが貿易交渉の多様化に伴って郵政・労働・法務・厚生といった官庁に交渉の実権が細分化されるようになってきた。

こうした中で包括的なFTA戦略策定は再び外交交渉の主導権を外務省に取り戻すという意味合いが強い¹⁸。

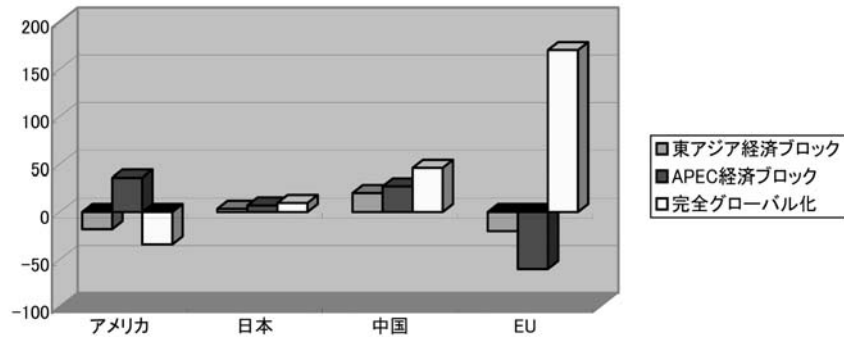
しかしながら、このアプローチは国内政治過程を照射して、政策形成プロセスを検討するには適しているが、どのように特定の認識・言説・認知フレームが付帯・定着するのにかについては手薄となる。つまり非公式ネットワークが地域主義言説を強化していることが事実だとしても、それがなぜ地域主義でなければならないのか、地域主義の認識がどのような契機と経緯で強化されているのか、といった点については十分な説明を行えない。これらのアプローチは例えば、特定の規範Aが特定の集団aの中で形成される過程を照射することはできるが、翻ってそれがなぜ別の経路（例えば集団bによる規範B）では形成されないのか、その形成過程はどのように競合する規範を抑えて強化されたのかについては説明し得ない。換言すれば、これらのアプローチが提起する「政策空間」という分析装置は有効であるが、その政策空間が形成されているという状態を観察することはできても、如何にして形成されているのか、その政治的メカニズムや政策空間そのものを規定している認知枠組みは明らかにはされ得ないことが多い。

つまり政策空間の中で特定の状態が（特定の省庁にとって）合理的な選好と成り得るためには、どのように特定の状態が合理的であると認知されるに至ったのかという分析が欠かせない。しかし個別のコンテキストにおい

て、「合理性」とは如何なる状態で、どのような契機でそれが認識として定着していくのかを、「合理性」という概念それ自体は語ってはくれない¹⁹。

例えば下図は、東アジア経済ブロック、APEC経済ブロック、完全グローバル化の各シナリオで各国がそれぞれの程度の経済効果を獲得できるのかを示したものである。このシミュレーションではアメリカがAPECの制度化に選好を持つことは説明できても、なぜ日本や中国が地域主義に傾斜するのかが説明し得ない。なぜならば日中両国にとっては完全グローバル化の方が経済効果が大きいからである。このような齟齬が示すものは、「合理性」の概念上の限界—客観指標だけでは捉えきれない規範や価値選好の類—であろう。アジア通貨危機について、ある研究は経済指標から、他の研究は政治分析の視点から、また別の研究は社会学的要因から考察を進めている。しかしこれらの諸指標だけでは、地域主義の全体像を捉えることは困難である。なぜならば、特定の観念や知識、イデオロギーを抜きにして政策立案を思考することは困難であるし、政策や国益といった概念は力と価値との交錯した結果である²⁰。つまり政策のレベルと価値・規範のレベルを完全に区分することはできない。

東アジア地域主義を振り返れば、それぞれ「太平洋」、「環太平洋」、「アジア太平洋」、「東アジア」等の多様な地域概念が並存し、地域協力というアリーナの中で異なった政策言説がそれぞれ競合と再生産を繰り返してき



図①地域主義の経済効果（単位：億U.S.ドル）²¹

た²²。翻ってこれらの政策概念がどのように定着、付帯してきたのかの分析はこれまで等閑にされて来た。それ故に本稿では、政策空間という概念装置の有効性を保持したままで、その欠点である政策概念の付帯プロセスを分析する手法として「政策言説」という概念を導入する。政策言説とはどのように特定の政策言説が付帯、定着し、特定の政策実践を促しているのかを問うものである。その根底にある視座は、政策実践は特定の政策言説を媒介として形成される、というものである²³。

(2) 政策言説

では政策形成に通底する政策言説はどのように検証可能であるのか。言説分析と呼ばれる諸派は学派によって偏差はあるが、概ねどのような言葉を選択するのか、その選択の中に既に政治的含意が込められている、という言語観を前提としている。即ち、言説—特定の時間軸の中で、特定の対象について特定の主体によって語られたもの、こと—の政治的含意に着眼し、その生産・付帯・定着・交換・

蓄積などを通じた集合的な認識の形成や変容過程の把握を目指す理論枠組の総称が言説分析である、とひとまずは定義できる。

言説分析に立脚した仮説に拠れば、特定の知識や規範が社会的に共有されるのは、その知識・規範の「正しさ」・「妥当性」が客観的に示されるからではない。社会的に共有された知識や規範は、非合理的な要素も含む様々な要因によって様々に振れ、歪められながら、社会的に構築されたものである。言説分析とはその歪みや振れの形成過程に着目するものである。

言うまでもないことだが、「何がしかが社会的に構築される」というだけでは、社会構築主義の典型的な命題に過ぎず、未だ何も説明したことにはならない。言説分析が着目するのはこの先の地点である。すなわちある規範が社会的に構築されている場合に、その構築過程はどのような言説を媒介として成立しているのか、という点である。言い換えれば、「ある規範は社会的に構築される」ないし「言説にはつねに権力が潜んでいる」という命題はそれ自体誤りではないが、そうである

ならば、そうした規範の構築・形成を支えているのは如何なる言説によってか、というのが言説分析の分析座標となる。

以上を踏まえると、言説分析とは「言説が如何に配置されているのか」を課題とする、とすることができる。つまり、言説の配置の不均衡（特定の言説は繰り返し語られるが、他の言説は語られない）に着眼し、その原因と効果を論じるものである。この視座に従えば、ある言説が構築されるということは、他のある言説が構築されなかったことと同義であり、各時代において何が構築され何が構築されなかったのか、その差異を見極めることが言説分析の要諦となる。

しかしながら、個別の方法論となるとこれ以上の一般化は難しい。というのも言説についての研究は、バーガー＝ルックマン (Berger and Luckmann) やスペクター＝キツセ (Spector and Kitsuse) などのアメリカ産の知識社会学²⁴から、果ては支配／被支配関係の読解を企図するフーコー (M. Foucault)²⁵ 的な言説分析まで恐ろしく幅広い。言い換えれば、言説に現れる認知構造・思考方法、言説の正統と逸脱、言説間の対抗関係、特定のイデオロギーやアイデンティティとの政治的距離など、どこに強調点を置くかによってかなりの偏差がある。その上、言説分析と呼ばれる理論群には、その方法論を厳格に体系化するという作用が働きにくい。なぜならば、「何かを説明する」という行為が何らかの存在論的前提を選択することと同義である以上、特定の基準を設定することが、

特定の関係性だけを拾ってしまうことを回避しようとするからである。こういった理論的前提・方法論的強調点の異同からも自明なように、言説についての基礎概念の意義や理論的射程、さらには実証研究への応用方法など、基本的な点で研究者間の合意が確立しているとは言い難い（むしろ、理論的合意を確立することを避けるような傾向すらある）。

紙面の都合から言説分析の理論史についてレビューしている余裕はないが²⁶、本稿ではより柔軟な分析を行うために、どの検証方法の仔細を予め設定せず、具体的事例に即して研究設計を定義し直しながら、その都度適切なツールを選択するという方法を取る。

主として①政策文書に限定して言説の配置状況を概観する、②言説の配置に偏りがあった場合に、その「偏り」を特定のツールを用いて考察する、③必要であれば事実関係との対比を行い、言説配置と事実関係を参照しあいながら言説構成過程を検討する、という検証手順を踏む。主に②の過程で実際に観察される「偏り」の種類によってより細かな分析方法を設定し直す。例えば、支配的な言説と対抗言説の交錯が顕著に現れた場合には、そうした二項対立を照射する方法で分析を行い、支配／被支配の関係が現れるような場合にはフーコー的な方法に依拠し、特定の政治的文脈との関係が強く現れている場合には③の事実関係との照合を行いながら考察を行う。肝心なことは予め分析手法を特定せずに、言説配置の「偏り」具合によって分析方法を特定化していくということである。

なぜこのような回りくどい方法を取るかといえ、言説には操作的な定義を置きにくい。言説の定義は殆どの場合その状況に依存する。同一の言説が異なった含意を持つこともあるし、逆に異なった言説が類似の含意を持つこともある。それ故に、「aならばaである ($a \rightarrow a$)」「aである、または、aでない ($a \vee \neg a$)」のような特定の条件下で常に真であるような恒真式を導くことが出来ない。そしてこの曖昧さから、価値中立的で無害な評価基準を予め設定することは難しい。

しかしこのことは言説分析が研究設計を持たなくても良いということの意味しない。固定化した対象領域や方法論は設定できないが、研究遂行の過程で改変されることを前提とした上で緩やかな輪郭を持つことは必要である。結局のところ、計量分析にしても史料分析にしても、参照源が偏っているかどうかは実際に中身を精査して見なければ判明しないのであるから、可能な限りの言説にあたり必要に応じて分析対象の輪郭を変更・拡大していくというのが目下のところ、最も現実的な方法であろう²⁷。このことは言説が一定の規則性に従って社会的に配置されているという事実と、その配置図を鳥瞰しながら、個々の言説にあたっていくのが妥当な方法であるということの意味する。

数ある分析手法の中で、最もオーソドックスな言説分析は次のような研究手法である²⁸—
(a) 特定の問題の捉え方を検討するカテゴリー研究、(b) 特定の言説の効果を分析するレトリック研究、(c) 特定のカテゴリーや

レトリックがどのように変遷してきたのかという言説史研究。言うまでもなくこの三つはそれぞれ対応関係にある。特定の言説のカテゴリーの付帯・定着・変遷を捉える際にレトリック研究の手法—客観的な言明だと思われるものは、実は特定の政治的意図を持ったレトリカルな言説である—は分析の一助となるし、こうした方法は多かれ少なかれ集積された言説を比較検討するという言説史的な手法を必要とする。

本稿では上記のオーソドックスな言説検証の形を採りながら—特定の政策カテゴリーやその位置付けがどのように変容してきたのか—、政策文書に限定して分析を行う。もちろん、公式文書に生々しい剥き出しの権力関係が現れることは、殆どない。しかしこのことは公式文書に対する言説分析の有用性を否定するものではない。なぜならば、日々の日常業務として具現化されている“制度的運用”や、その制度的運用の中で常識化している“制度言説”が、現実政治に枠を与え、各政策担当者の選好や選択を制約していくということは容易く想定できる。そうであるならば、その制約の過程を、その制度を構成している言説そのものから解析していく方法は妥当なものと成り得よう。

なぜならば、政策や政治過程は、政策担当者の集合的世界観を参照して導かれるため、政策言説を考察することによって、個々の政策がどのような認識や言説枠組みから形成されたのかを詳らかにすることができる。むしろ政策実践の際に参照とされる言説編成は、

「自己と他者」という境界線の形成—特定の政策実践が何を受け入れ、何を排除しているのか、または何を想定し、何を想定していないのか—として捉えることができる。ベネディクト・アンダーソン (B. Anderson) はナショナリズムの形成過程を「想像の共同体」²⁹として捉えていたが、換言すればこうした言説実践を通じて「想像の政策共同体」が構成され、そうした特定の世界観や言説構造から特定の政策が導かれていると想定することができる。

こうした言説分析を行うことのメリットとしては、政策形成の際の規範的参照源の抽出を通じての政策形成パターンの特徴の把握が考えられる³⁰。すなわち、政策形成が行われる際に繰り返し参照される言説を特定化することにより、そうした政策判断を下す環境自体がどのような認識や言説の枠組みから形成されているのかを詳らかにすることができる。

別言すれば、従来の政策研究ではグローバル化 (WTO) と地域主義 (FTA) という対立軸の下で、どのような政策が政治経済的なインセンティブ (或いは国益) と合致するかという点は考究できても、そもそもグローバル／リージョナルの対置 (そして両者を補完する言説) がどのような政策言説を媒介として構成されて来たのかは殆ど着目されてこなかった。そこで本稿では、後続の第二節でグローバル化／地域主義の地平そのものを規定する要因として、WTOとFTAについての政策言説を参照し、それらの政策言説が如何にして変容してきたのかを検証する。本節で

は主に政策空間と政策言説を特定する方法論について言及したが、次節以降ではそれを用いて具体的な考察を行っていく。

III FTAにおける政策言説

前節では分析枠組みとして政策空間と政策言説の交錯について検討した。本節では具体的な事例として外務省と経産省の政策言説を参照しながらWTOとFTAの間の補完性の論理を検討する。具体的には1998年から2006年に至る『外交青書』と外務省の政策ペーパーである『日本のFTA戦略』と、同時期の通商白書と経済産業省の政策ペーパーである『グローバル経済戦略』を考察し、如何にしてWTOとFTAが定義され、その定義が変容してきたのかを考察する。

(1) 政策言説の全体域

まず言説配置を調べるために、『外交青書』と『通商白書』についてのWTOとFTAの位置づけの変遷に着目する。以下の表1と表2は『外交青書』と『通商白書』の言説配分をグラフにしたものである (この数値の算出方法と参照源については145頁以降の補足説明を参照)。多角的貿易体制ないし地域協力に関する章・節の段落数を出し、WTOとFTAをそれぞれ肯定する言説と両者の補完関係に言及している言説の発生頻度を出したものである。³¹

表1 外務省の政策言説

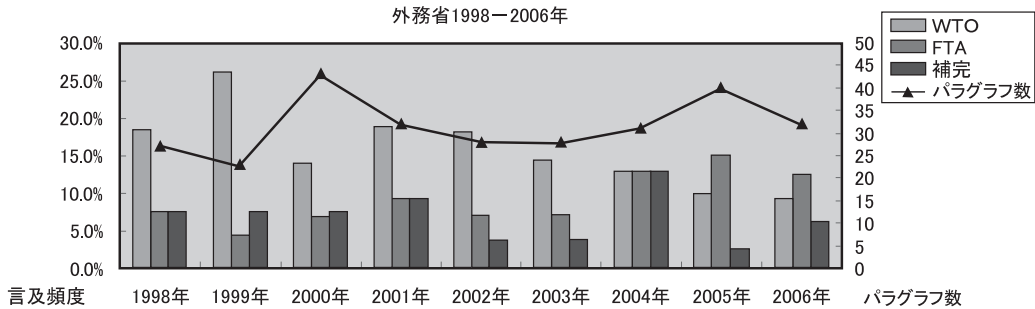
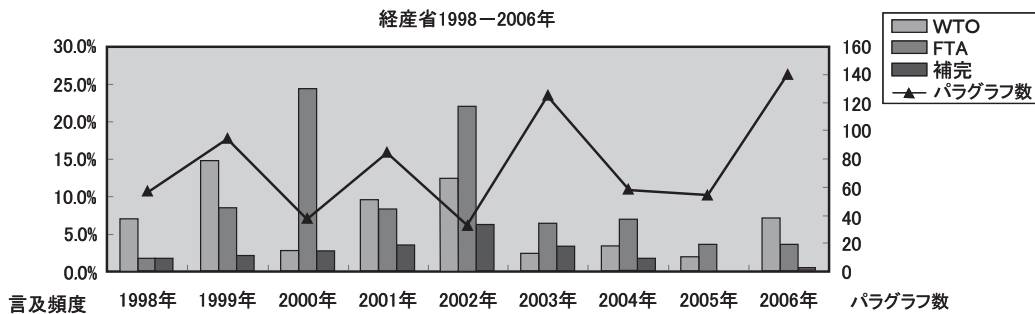


表2 経産省の政策言説



両省に共通する事項としては、両者共にWTOを肯定する言説が徐々に後退し、代わってFTAを肯定する言説が台頭するという構図が確認できる。また一定の割合で（比率は外務省の方が高いが）、WTOとFTAを補完するという言説が現れる。更に相違する点として外務省は緩やかに言説配分が推移しているのに対して、経産省は年毎のばらつきが目立つ（パラグラフ数が上下しているのは年毎に政治的色彩の少ない経済分析が入っているためである）。さて、表1・表2は全体の言説配分を鳥瞰するには役立つが、個々の文脈を細かく見ることは出来ない。そこで、それぞれの文脈においてこれらの言説がどのように語られているのかをまとめたものが表3・表4である。

両者共に当初はFTAや地域主義を保護主義の亜種として忌避しているが、次第にWTOの機動性・柔軟性への評価が下がるのと前後して、相対的にWTOを補完するものとしてFTAの評価が上がっている。もちろんこれらは単なる鳥瞰図に過ぎないので更に個別の文脈を文書毎に精査する必要が生じる。次節以降では文書ごとにWTOとFTAの位置づけを検証していく。

(2) 『外交青書』

外務省の言説実践には一貫した傾向が見られる。それは地域主義や地域統合といった言葉の使用は極力避けられ、代わって地域協力という言葉が使用されている（「開かれた地域主義」は「開かれた地域協力」として表現

表3 外務省の政策言説 ()内は参照頁

	WTO／多角的貿易体制	FTA／地域経済協力	WTOとFTAの補完関係
1998	総じて有効に機能している(82) 多角的貿易体制の維持・強化が益々重要な課題(78)	域外差別的となるおそれがある(79) 保護ブロック化につながる危険(88)	地域協力はWTO協定に整合的であり、多角的自由貿易体制を強化・補完するものであることが確保されるべき(79)
1999	総じて有効に機能している(85) 多角的貿易体制の支持・強化に努力(86)	保護主義の台頭を招いてはならない(82) 保護主義的圧力への懸念(85)	地域経済協力がWTO協定の精神に合致し、障壁ではなく、開放的な貿易の推進力となる必要(87)
2000	各国の経済的繁栄にとって極めて重要(89) 普遍的な多角的貿易体制の普遍性(91)	地域経済協力の多様化・重層化(91)	地域経済協力はWTO協定に整合的であれば、障壁ではなく開放的な貿易の推進力となり、多角的貿易体制を補完する(92)
2001	貿易と投資の拡大を通じて世界経済全体にとって大きな利益をもたらし得る(90) 主要加盟国間の立場の違いを調整することができなかった(93)	多角的貿易体制を補完し、強化するために、地域間の協力、地域内の協力、二国間の協力をそれぞれ増進(96)	多角的貿易体制を補完・強化するべく、地域間協力、地域内協力及び二国間協力を増進し、重層的な地域協力の枠組みの深化・拡大を図る(90)
2002	公正な自由貿易の基盤である多角的貿易体制を維持し、強化していくことは、日本にとって重要な課題(74) WTOの紛争解決制度は整備・強化された(78)	WTO協定では十分規律の及んでいない分野でのルール作り(110-111)	多角的貿易体制を維持し、強化していくことを基本年、WTOとの整合性を確保しながら最も望ましい形で柔軟な経済外交戦略をとっていく(111) 多角的貿易体制を補完し、強化していくべき(111)
2003	日本は多角的自由貿易体制を支えるGATT/WTOの最大の受益者であった(155) WTOの紛争解決制度は多角的自由貿易体制の安定性の確保に役立っている(160)	WTOでは取り扱われていない分野における連携を強化する手段(160)	WTOを中心とする多角的自由貿易体制を補完・強化(160) 多角的自由貿易体制を対外経済政策の柱と位置付けているが、同時にFTA/EPAを通じた経済連携の強化も積極的かつ戦略的に進めている(160)
2004	多角的自由貿易体制の維持強化及び貿易の拡大は日本の経済的繁栄を確保する上で最重要課題(34) 新たな課題やルールの策定に迅速に対応することの困難さ(34)	FTA/EPAは世界の潮流(34) WTOではカバーされない分野における経済上の連携の強化を図る手段(34)	多角的自由貿易体制の維持・強化を中核手段とすべきであるが、これを補完する手段として二国間ないし地域的なEPA/FTAを活用していくことが重要(34) FTA/EPAがWTOと調和的になるように整理していくことも大きな課題(175)
2005	意思決定の遅れや、交渉分野の増大、交渉内容の複雑化(196) 日本の経済的繁栄を確保する上で引き続き重要(201)	EPAは東アジア共同体の構築に向けた重要な機能的協力の一つ(201) WTOで実現できる範囲を超えた、あるいはWTOで取扱われていない分野における連携の強化(201)	多角的自由貿易体制を補完するものとして我が国の対外経済関係の発展及び経済的利益の確保に寄与する(206)
2006	多角的自由貿易体制から受けた恩恵(169)	二国間・地域間の経済関係強化(168) 世界経済のブロック化防止(169) 投資、サービス、知的財産、協力等の幅広い分野を対称とするEPAを推進している(172)	WTOを補完するものとしてEPAを通じて国と国との多様な経済関係に則した新しい国際ルールづくりを推進している(172)

表4 経産省の政策言説 () 内は参照頁 (強調筆者)

	WTO／多角的貿易体制	FTA／地域経済協力	WTOとFTAの補完関係
1998	WTOを軸とした無差別で自由な多角的通商システムの維持は日本の経済発展にとって前提となる基盤 (322) 多角的通商体制の下でのルール構築・維持は極めて重要 (326)	差別的性格を生じやすく、自由な経済取引を歪める (321-322) 保護主義圧力の台頭や地域主義のブロック化の危険性、そのシステムは磐石ではない。常に監視が必要 (322) 日本は制度的枠組みを持つ地域統合に参加していない数少ない先進国。地域統合が通商制限的措置をとらないよう監視していく必要がある (328)	きめ細かく制度の調和 (330)
1999	日本やアジアの経済発展は多角的通商システムやグローバル化の利益を享受して実現してきた (275)	保護主義は世界的戦禍の遠因 (262) 地域統合は自由化ルールの先行整備や域内経済成長の促進などの側面があるが、その排他的性格により健全な競争環境、合理的資源配分が阻害される懸念がある (263)	GATTルールを補完 (274) 地域統合が多角的通商システムを補完する場合もある (293) 地域連携・統合に対し、そのプラスの側面は意識しつつも、基本的にはGATT・WTOの整合性と保護主義への転化のリスクを重視 (294)
2000	WTOを基本とする多角的貿易体制の強化を政策の基本とし、多国間の国際ルール作りを推進するが、加えて二国間での投資の自由化の枠組み作りも進めている (119)	今日まで自由貿易協定を締結していないが、FTAについての産官学の専門家による研究が行われている (104,119) 地域統合は経済実態と適応的 (122)	重層的な通商政策の一環として、多角的貿易体制の強化と地域協力の連携を進めていくことが必要 (119) 地域統合をWTOによる多角的貿易体制の補完として位置づけるべき (123)
2001	WTOの機能はいかなるFTAやEPAをもっても代替することができない (157,173) WTOの機動性は低下傾向にある (157) 機動的な交渉や合意形成は困難 (158) 保護主義的圧力に対して現行のWTO体制は磐石ではない (177)	今後、我が国も積極的かつ戦略的に対応していく必要 (159) 世界的な自由化を否定するためのものではない (174)	現実問題としてFTA等により自由化を補完しない限り世界大の自由化達成は困難 (166) WTOにのみ依存することは日本経済の再活性化のために必要十分条件ではなくなりつつある (174) 二国間協定はWTOとの法的整合性を担保することが不可欠 (183, 184)
2002	世界大の自由貿易を実現する上で不可欠な原理原則及び手続きを定めた唯一の多角的通商ルール (8) WTOでは機動的な交渉や合意形成が困難になる傾向 (126)	戦前の保護主義への反省 (8) 機動的な交渉が期待されるFTAがWTOで策定できないルールを補完することができる (127)	WTOにおける多国間の枠組みを中心としつつ、これを補完するFTAのような地域間・二国間の多層的枠組み (125) WTOという場にも依存することは経済の活性化という国家目標を確実かつ迅速に達成する上で十分条件ではなくなりつつある (127)
2003	インフラストラクチャーとしてのWTOの重要性 (199) マルチでの共有基盤作りは、地域経済連携を進める上でもますます重要 (199)	東アジア・ビジネス圏の制度化はWTOの多角的貿易体制を補完する (182) ASEAN自由貿易地域の深化、中国等の対ASEAN FTA、二国間・地域間のFTA等の動きが活発化している (182)	マルチ・地域・二国間の取組を組み合わせる早期に東アジアという地域レベルでの制度化を実現 (185) グローバルな共通の土俵作りをするWTO、地域的な制度化の一層の展開を促進するASEAN+3等の東アジア域内の地域協力や、APEC等の東アジアを包含する広域的な地域協力、さらにはより機動的な取組みが可能な二国間での取組みをそれぞれの特性を活かす形で組み合わせ活用 (194)
2004	多国間ルールの策定する唯一の機関、紛争処理メカニズムを通じてルールの実施を確保する機関として世界通商システムの中核を担っている (189)	地域間あるいは二国間での経済連携の強化に向けた取り組みが、我が国と東アジアを中心とした諸国等との間においても積極的に進められている (189-190)	WTOを中心とした多角的貿易体制の維持、強化の取り組みに加え、より機動的な対応が可能なFTAを含む幅広い分野をカバーするEPAやその他APECのような地域レベルでの取り組みも進めていくという、多層的な対外経済政策のアプローチ (189)

2005	国際労働力移動に関する多国間ルールのスキームが早期に成立する可能性は低い (303)	事実上の経済関係の緊密化 (284) 二国間又は地域レベルでの人の移動分野を含めたEPAの議論が進んでいる (303) 質の高い東アジアの経済統合 (323)	特に言及なし
2006	多国間主義に基づく貿易自由化の難航 (179) WTOにおける多国間での自由貿易推進の難しさ (179) 多角的貿易体制は進化してきている (190) WTOは多角的貿易体制の強化と保護主義の抑止に貢献 (190)	WTOで定められていない分野や十分カバーされていない分野などで先行してルールを成立させることが可能、「WTOプラス」 (180) 多角的自由貿易体制を阻害する可能性 (180) 地域貿易協定が濫用されないように注視する必要 (181)	EPA/FTAはWTOを中心とした多角的自由貿易体制と相互補完的な機能を有している (180) WTOにおいて世界全体での貿易自由化やルールの策定を行うとともに、EPAを通じて二国間又は地域的な貿易自由化や「WTOプラス」のルール整備を迅速に行う等、それぞれの特性に応じて戦略的にEPAやWTO交渉を推進していくことが必要 (185)

されている)。またFTAについては、WTOを基軸にして外交ツールとしてFTAを捉えるという認識が堅固である。即ち、地域協力の枠組みを補完機能と捉える姿勢は根強く、WTOに対する期待と評価は総じて高い。地域協力に対しては徐々に地域主義に対する警戒感が弱まっていくが、多角的貿易体制を補完するものに過ぎないという位置付けは変わらない。この過程を見ていく上で1998年から2006年までの『外交青書』における政策言説の変容は示唆的である。

先ず1998年の『外交青書』では「WTOが多角的貿易体制の強化に向けて総じて有効に機能していることが示された」³²と多角的貿易体制を経済外交の中軸に据えた上で、地域経済協力の両義性—WTOを補完する可能性とそれを阻害する可能性—を強調している。

地域経済協力は多角的自由貿易体制を補完する可能性をもつ一方で、世界経済の保護ブロック化につながる危険を伴うものである。このため、地域経済協力が域外国に対する障壁を上げるこ

となく、より開放的な貿易の拡大につながるよう注視していく必要がある³³。

更に1999年には第二回WTO閣僚会議の成果に触れ、「アジア経済危機を背景に、保護主義的圧力への懸念が高まりつつある中で開催されたが、多角的貿易体制を支持し、その強化に努力するとの決意が改めて表明されたことは意義深い」³⁴と肯定的な評価を下している。他方で、WTOと地域経済協力の補完関係についてはWTOを主、地域経済協力を従とした構図が形成されている。つまり、「こうした地域経済協力が多角的貿易体制を補完するものであるためには、WTO協定の精神に合致し、域外国に対する障壁ではなく、開放的な貿易の推進力となる必要がある」³⁵。

2000年にはWTOの国際経済に対する必要性を強調し（「多角的自由貿易体制の維持・強化は、日本のみならず、各国の経済的繁栄にとって極めて重要」³⁶）、その上で地域経済協力がそれを補完するものになり得るとの展望を示している。

地域貿易協定は、WTO協定に整合的であれば、域外国に対する障壁ではなく開放的な貿易の推進力となり、また、世界貿易の拡大に貢献するものであり、多角的貿易体制を補完するものとなると考えられる³⁷。

こうしたWTO中心主義が俄かに揺らぐのが2001年以降である。WTOの交渉過程の難航を受けて、加盟国間の立場の違いを調整し切れなかったことをその理由として挙げている³⁸。言うまでもなくこうした背景には1999年から2001年にかけてのWTO閣僚会合（シートル〜ドーハ）の相次ぐ失敗がある。しかしその反面、そうした困難を乗り越えるためには地域経済協力を多角的貿易体制強化のために補完的に利用しなければならない旨を謳っている。つまりWTOの限界を意識しながらもFTAがそれに取って代わることはない。

世界貿易機関（WTO）の新ラウンドを早期に立ち上げ、多角的貿易体制を強化しなければならない。同時に、多角的貿易体制を補完し、強化するために、地域間の協力、地域内の協力、二国間の協力をそれぞれ増進していくことも重要との認識が広まりつつある。WTO協定に整合的な地域貿易協定や二国間自由貿易協定は、域外国・第三国に対する障壁とはならず、むしろ開放的な貿易を推進し、世界貿易の拡大に貢献し得るものと考えられるからで

ある³⁹。

更に、この時期からWTO制度だけでは満たされない部分を地域経済協力が補完するという論理が台頭する。つまり日本の経済外交にとってWTOのような多角的貿易体制の堅持は揺るぎようも無い国家目標であるが、WTOにおいて柔軟な対応が困難になっている現状を鑑み、FTAにその補完機能を求めているのである。

一方で、二国間や地域内において、WTOで定められた水準を超える貿易自由化や、現在のWTO協定では十分規律が及んでいない分野でのルール作りを推進することによって、こうした多角的貿易体制を補完し、強化していくべきであるとの考えから、近年、地域間、地域内、二国間での経済連携の強化も検討するようになってきている⁴⁰。

日本は、WTOを中心とする多角的貿易体制を維持し、強化していくことを基本とし、WTOとの整合性を確保しながら、相手国・地域の特質や日本との関係を十分に踏まえて、日本にとり最も望ましい形で柔軟な経済外交戦略をとっていく考えである⁴¹。

このWTOを基軸としたグローバルとリージョナルの補完論理は2003年以降顕著な傾向となっていく。その背景を為す政治論理は、WTOからFTAへの転換、グローバル化から地域

協力への転換ではなくして、地域主義を包摂したグローバル化、ローカルなFTAを組み込んだ上でのWTO体制の堅持である。例えば、一方で「多角的自由貿易体制の維持・強化は死活的に重要」⁴²であるが、他方では、

自由貿易協定・経済連携協定（FTA／EPA）は、世界貿易機関（WTO）で実現できる水準を超えた、あるいは、WTOでは取り扱われていない分野における連携を強化する手段として有効であり、WTOを中心とする多角的自由貿易体制を補完・強化するものとして、近年急速に拡大している⁴³。

同様に2004年には、WTOの交渉過程の困難性を指摘した上で、地域経済協力の必要性を強調している。

このためWTO体制を補完する形で自由貿易を推進していく種々の方策を検討する必要性が出てきている。このような方策の一つとしてEPA／FTAがある。WTOで実現できる水準を超えた、あるいはWTOではカバーされない分野における経済上の連携の強化を図る手段としてEPA／FTAを結ぶことは日本の対外経済関係の幅を広げる上で意味は大きい⁴⁴。

この補完性の論理はこれ以降も堅持され、WTOのようなグローバルな取り組みを中軸

に据えた上での、地域及び二国間のリージョナルな取り組みとの架橋を強調している⁴⁵。2005年には東アジア共同体への言及も見られるが一貫して現れているトーンは多角的貿易体制の堅持とそれを推進するためのFTA政策、そしてそれに反して世界経済のブロック化への懸念が著しく強い。これは外務省と経産省の地域主義観の違いであるが、外務省は単に地域主義をグローバル化へ至る一つの道程と捉える傾向があり、東アジア共同体も過渡的な国際協調という認識である。

(3) 『日本のFTA戦略』

以上見てきたように外務省のFTA観には一定の制約が認められるが、実際のFTA交渉には精力的に取り組んでいる。シンガポールとFTAを締結したのを皮切りに、現在外務省は韓国や中国、ASEAN等とFTA交渉を積極的に進めている。更にFTA政策を戦略的に位置付ける構想として、外務省は2002年に『日本のFTA戦略』⁴⁶と題する政策ペーパーを発表した。日本外交の姿勢が、FTAの拡大に対して「一貫して受け身」⁴⁷であったことを考えると非常に示唆的な内容である。『日本のFTA戦略』の直接的な動機は、近年の国際政治経済で発展著しいFTAを研究し「日本の利益増進に繋がる外交上の重要な手段」⁴⁸として再定義することにある。東アジアは従来、自由貿易協定や地域統合の存在しない空白地帯であったが、通貨危機以後、米国経済へ過度に依存する体質への反省から地域統合熱が沸騰している⁴⁹。外務省もまさに

そこに着目して、FTAの重要性を高く評価している。

外務省の定義によると、自由貿易協定(FTA)とは「物品の関税及びその他の制限的通商規則やサービス貿易の障壁等の撤廃を内容とするGATT第24条及びGATS(サービス貿易に関する一般協定)第5条にて定義される協定」、経済連携協定(EPA)とは「FTAの要素を含みつつ、締約国間で経済取引の円滑化、経済制度の調和、協力の促進等市場制度や経済活動の一体化のための取組も含む対象分野の幅広い協定」、そして地域貿易協定(RTA)とは

FTAと関税同盟の双方を含む概念。WTO協定上は、双方とも関税及びその他の通商規則の撤廃とサービス貿易の障壁の除去を内容とする。また関税同盟は参加国間の共通通商政策を前提として、対外的には共通関税を設定することがFTAと異なる。関税同盟の方がFTAより参加国内の統合度は高い⁵⁰。

ではWTOとFTAの関係はどのように定義されているのか。同文書には大別して二つの特徴が存在する—WTOとFTAの補完関係、そして地域主義の強調である。第一に、WTOのようなグローバルな枠組みの有用性を認める一方で、FTAのような二国間或いはローカルな枠組みが外交戦略を補完するものとして定位されている。この点にまさに「補完性

の論理」が現れている。つまりWTOの果たす役割は依然として重要ではあるが、その反面、意思決定に時間がかかり、従来のWTOではカバーしきれない分野もある。そうした分野を「補完する」手段としてFTAの持つ意義は大きいという論理である⁵¹。つまり多国間の自由貿易体制とそれを補完する二国間協定という枠組みであり⁵²、FTA等の二国間協定を強化することによって日本外交の選択肢に幅を持たせる事ができるという思考である⁵³。例えばWTOとの整合性については以下のような条項が存在する。

- (a) 地域貿易協定(RTA)形成前よりも関税等が高度又は制限的なものであってはならない(GATT第24条5及び解釈了解)。
- (b) 実質上のすべての貿易について、関税その他の制限的通商規則を廃止する(GATT第24条8)。
- (c) 中間協定については、原則として10年以内にRTAを完成させるものでなければならない(GATT第24条5及び解釈了解)⁵⁴。

しかし現実にはFTAとGATTの間に整合性は存在しない。FTAにおけるGATT整合性審査は殆どの場合、整合的であると主張する加盟国と非整合性を忌避する非加盟国の間で最終合意を得られていない。事実、1994年までに審査を終了した69の作業部会のうち、整合性の問題についてコンセンサスに達したのはわずか6件に過ぎない⁵⁵。つまりWTOは柔

軟性と機動性に欠け、政策決定に恐ろしく時間のかかる体制になってしまっているのである。これに対して外務省は、FTAの基本原則は「包括性、柔軟性、選択性」⁵⁶であると定義している。そして、FTAはWTOに比べて交渉相手が限定されるので柔軟で機動的な対応が可能であるとして⁵⁷、FTAの必要性を強調している（それは決してWTOの反証ではない）。また経済問題の政治問題化を最小化して「ハーモニゼーション」をもたらす⁵⁸ことにも注意を払っている。これはWTOが重たい組織になっている事への対応である。

第二の特徴は、その地域主義的色彩である。同文書では地域主義戦略にかなり高い優先順位を与え、FTA対象国の分析の中で東アジアへの言及は桁違いに多い。換言すれば近未来の東アジアのRTAをかなり意識し、そのために日本外交というコンテキストでどのようなFTAが戦略的に望ましいのかを検討している。更にFTAについては、関税や制度的通商規則を廃止し、「原則として10年以内にRTAを完成させる」⁵⁹ことが謳われている。つまりFTAはRTAの前提的要素として定位されているのである。即ち、同文書は単なる経済分析・政策分析の枠を越えて、グローバル／ローカルの緊張関係の下、東アジアにおける地域主義・地域統合へ向けて具体的戦略を盛り込んだ政治的な試みといえる。それ故に、『日本のFTA戦略』は、それが経済・貿易面での言及に留まらず、地域主義における日本外交の影響力伸張や国益増大といった政治的要素を強く意識した内容となっている⁶⁰。

このような戦略は例えば、99年のシアトル閣僚会合におけるWTOの急速な求心力の低下⁶¹という文脈からも一定の説得力を持ち得るものである。

更に同文書はFTAを三つの諸類型に分類している。第一は戦略的FTAと呼び得るもので、東アジアとの連携を視野に入れた外交戦略的な優先順位が高いもの。第二は防衛的FTAと定義され得るもので、FTA締結国と未締結国とで露骨な差別的待遇が行われるような場合、日本企業の貿易・投資の安定を保護するためにFTAを締結していこうという自衛的処置である。第三は援助的FTA、つまりODAに変わる（或いは同様の）援助戦略の一環としてFTAを位置付け、開発途上国とFTAを締結する事によって、当該国の経済的自生を助けていこうという狙いである。以下、戦略的FTAに特化してその傾向を検討していく。

戦略的FTAは同文書の中で中核的な位置を占めるもので、具体的な地域主義戦略の指針が盛り込まれている。この種のFTAは文字通り、アジアの地域共同体を視野に入れたRTA的结合⁶²であり、EU・NAFTAといった「他の地域の経済統合に比肩し得る」⁶³FTA/RTAを構築する事による地域共同体への布石である。それは具体的には「日ASEAN包括的経済連携構想」⁶⁴等にも現れるが、EPA/FTAを通じた地域の政治的安定性の達成⁶⁵である。

では地域共同体（及び地域主義）を外務省はどのように定義しているのか。同文書の中

には、WTOとの兼ね合いを意識して、「地域の総意を背景にもつことは国際的発言力の強化につながる」⁶⁶ という指摘がある。これはWTO交渉を有利に進めるための手段として地域共同体を位置付けているわけだが、具体的な地域主義の展望や取り組み方についての言及は殆どない。ただ地域主義の重要性は認識しているようである。即ち、東アジアの制度的連携の構築はアジア外交における「重要且つ緊急の課題」⁶⁷ であり、東アジアにおいて「日本が主導する形で、地域の経済システムの構築整備を図ることが、日本及び東アジア地域の安定的発展に取り重要であることは論を待たない」⁶⁸ という結論が導かれる。つまり同文書における東アジア共同体は、国益増進のための経済連携・国家連合の色彩が極めて強い。例えば以下のような言説は外務省の地域主義観をかなり象徴的に現している。

欧州が市場統合を深化・拡大させ、また米州において米国を中核にNAFTA、さらには中南米へと経済連携を拡大させている背景には、単に市場統合による経済的利益のみならず、相互の経済的相互依存を強化することによって、政治的連帯と信頼を増進させ、もって地政学的ないし戦略的な意味での一体感を形成する効果があるからである。つまり経済的連帯と政治的連帯は表裏の関係にあるのであり、経済的相互依存を深めるためには相手を信頼する政治的基礎がなければならず、また、経

済的相互依存を深めていくアプローチを志向することによって政治的な信頼感も生まれてくると言える⁶⁹。

即ち、外務省における地域主義はグローバル化への応答の一環—地域主義という背景を持つことによる国際的なプレゼンスの強化—というニュアンスが極めて強く、そこにあるものはEUやNAFTAの市場統合に対する焦燥感である。つまり外務省におけるWTO/FTAの関係性はWTOにおけるプレゼンス強化のためのFTAを政策資源として活用するという要因が強い。これは、経産省のFTA言説と比べると対照的である。

(4) 『通商白書』

外務省における補完性の論理が、WTOを中心軸とした外交ツールとしてのFTAの補完的利用であるとすれば、経産省におけるそれは両者の補完関係を基軸としつつも、WTOからFTAへの政策転換を意識したものである。『通商白書』においてはより明確にWTOからFTAへの方向転換が打ち出されている。当初の通産省はWTOを経済発展のための基盤、地域主義を阻害要因と短絡的に捉えていたが、その関係が徐々に転倒し、WTOの欠陥を補完するFTAという位置付けに変わっていく。外務省が地域主義言説を避け、地域協力という概念に拘っているのは対照的に、経産省の政策言説においては「地域主義」や「地域統合」という語が躊躇なく使用されている。これは両者の地域主義観の差異を端的

に示すものであろう。以下では先ず『通商白書』におけるFTAの位置付けの変容を検証していく。

1998年の『通商白書』では、「WTOを基盤とした無差別で自由な多角的通商システムの維持は日本の経済発展にとって前提となる基盤」⁷⁰と断った上で、保護主義や地域主義・地域統合の台頭から「そのシステムは磐石ではない。常に監視が必要」⁷¹という立場を採っている。

同様に1999年には、「日本やアジアの経済発展は多角的通商システムやグローバル化の利益を享受して実現してきた」⁷²とGATT及びWTO体制をほぼ全面的に評価した上で、地域主義の脅威を強調している—地域統合・地域主義の排他的性格から、健全な多角的通商システム、競争環境、合理的資源配分が阻害される懸念がある⁷³。ただ他方では地域主義にもある程度の理解を示し、「地域統合が多角的通商システムを補完する場合もある」⁷⁴と留保を付けている。

2000年以降になると地域主義や二国間FTAは『通商白書』においてグローバル化を担うもう一方の軸としての扱いへと変わっていく。「重層的な通商政策の一環として、多角的貿易体制と地域協力は連携し得る」⁷⁵との認識の下に多角的貿易体制と二国間FTAの接合を強調している⁷⁶。

更にWTOでの交渉の難航を受けて翌2001年にはWTOへのネガティブな評価が現れる。即ち、「WTOの機動性は低下傾向」⁷⁷にあり、もはやWTO体制にのみ寄り掛かることは

「日本経済の再活性化のために必要十分条件ではなくなりつつある」⁷⁸と否定的である。

これ以降、通産省の政策言説は一気に地域主義への再評価へと転回していく。2002年の『通商白書』では、「東アジアの成長要素を取り込んで国内経済の活性化」⁷⁹が強調されており、その反面「WTOでは機動的な交渉や合意形成が困難になる傾向」⁸⁰が指摘されている。そして、WTOの枠組みを中心としつつも「WTOで策定できないルール」をFTAのような地域間・二国間の枠組みが補完する「多層的枠組み」に期待が込められている⁸¹。

2003年にはWTOの多角的貿易体制を補完する要素として「東アジア・ビジネス圏の制度化」⁸²に触れ、グローバルなフレーム・ワークと地域主義の共振—「グローバルな枠組みであるWTOと地域的なASEAN+3をそれぞれの特性を生かす形で活用」⁸³—が謳われている。またオーストラリアやニュージーランドを東アジアの地域統合に組み込んで行くことの困難さと懸念が示されている（この認識は後に是正される）⁸⁴。

2004年以後は、東アジアFTAとグローバルな多角的貿易体制が並んで重要である旨が強調されている。補完性の論理の文脈で言えば、WTOで定められていない分野や十分カバーされていない分野などにおいて先行してルールを成立させる「WTOプラス」の可能性に大きな期待を抱いている⁸⁵。その一方で東アジア共同体への評価は総じて高く、2005年の『通商白書』では東アジアの地域統合により多くの紙面が割かれており「質の高い東

アジアの経済統合」が繰り返し強調されている⁸⁶。

このような地域主義認識は外務省と経産省の認識の違いから来るものであろう。つまりグローバル化への一要素として地域主義を捉える前者に対して、グローバル化やグローバル機構の機能不全から地域主義に可能性を見出す後者という構図である。こうした経産省の地域主義・地域統合に対しての積極姿勢は同省の政策ペーパー『グローバル経済戦略』でより鮮明に現れている。

(5) 『グローバル経済戦略』

『グローバル経済戦略』は2006年4月に経済産業省によって公表された政策ペーパーである⁸⁷。同文書は、経済グローバル化における対外経済政策の基本的方向性を示すものとして策定され、内外の約300社を超える企業ヒアリングと産業構造審議会通商政策部会での審議をとりまとめたものである⁸⁸。同文書の大半は、かなり詳細な経済分析・産業分析から成るが、他方で中長期的な視野に立ちながら東アジア地域統合を見据えた政策アウトラインの構築という意識が見られる。先ず、『グローバル経済戦略』はその戦略的な目的を、グローバル化が進行する今日の世界経済の中で以下の問いに回答することであると定義している。

第一に、我が国経済の本格的な景気回復の兆しが見える中で、グローバル化の流れをどのように長期的な成長基盤

に結びつけるか。第二に、東アジア経済統合という国境を越えた経済圏の構築に日本はどう参画し、長期的に我が国にとって望ましい（かつ国際的に共感される）国際秩序形成をどう構想すべきか。第三に、我が国が21世紀の国際社会、アジアにおいて重要な国であるために何をなさねばならないのか⁸⁹。

また同文書は欧州統合の歴史的背景に触れながら、集権型アプローチ「中央集権的な欧州統一国家の建設を目指すアプローチ（ジャン・モネ）」と分権型アプローチ「自由な共通ルールの形成が結果として欧州法として共有化されていくというアプローチ（F.A. ハイエク）」を対置した上で、アジアの秩序形成を開かれたものとするためには後者の立場が相応しいという立場を採っている⁹⁰。そしてその理由としてアジア地域の多様性を挙げている。

アジア地域の経済統合は実態先行で進んできているものであり、また、域内には多様な発展段階の国々が存在し、政治体制、市場経済の熟度、価値観も多様である。その意味でも我々がアジアで目指すべきは、集権的な仕組みではなく、多様なローカルな価値が共存し、競争しながら新たな価値が作られていくといった秩序であろう⁹¹。

こうした認識の下で経産省型の大胆なアジア共同体論が展開される。同文書はアジアとの近未来の地域統合を「アジアとの共創」⁹²と呼んでいる。そして、その「共創」の前提条件として、秩序形成、ルール構築の必要性を強調し、FTA/EPAを「法の支配」を確立するための手段として定義している。つまり同文書においてFTAはグローバル化/地域主義の補完機能であると同時に開かれた地域秩序を形成するための積極的な牽引機能として定義されている。これは外務省のFTA認識と比べると相当に踏み込んだ内容であり、FTAを単なる経済政策のオプションというよりは先を見据えた東アジア地域統合への政治的ビジョンが垣間見られる。

アジアをパワーゲームの支配する世界とせず、法の支配を基軸とした自由な交易を可能とするような秩序形成＝「開かれたアジア」の構築を実現していく必要がある。(中略) 現在取組が行われている経済連携協定(EPA)はアジアにおいて「法の支配」を確立するための取組である⁹³。

つまり、ここには欧州型統合(集権型)とアジア型統合(分権型)との対置があり、パワーゲームではなく「開かれた」アジアを実現していくための方途としてASEAN等の地域ベースでの経済連携から「東アジアOECD」へと向かう野心的なビジョンが示されている。その主たる論理として、EPAの「線のロジック」を、地域全体の連携・協力・統合という

「面のロジック」へと昇華させていくことを謳っている。

そうした中でASEANを中核とする自由貿易協定交渉が進展し、2007年にはほぼ交渉が一巡することを踏まえて、「東アジア自由貿易圏」(又は「汎アジア自由貿易圏」)の形成が、現実的な課題となっている。これまでの我が国の取組は二国間の自由貿易協定を基本としてきたが、これからは日ASEAN協定交渉の妥結を皮切りに地域全体をカバーする「面」への対応に切り替えていく必要がある。このような認識に立って、本戦略においては我が国として、東アジア経済統合をより力強く推進していくために、「東アジアEPA」構想と「東アジア版OECD」構想を提案する。このような「開かれたアジア」に向けた取組と共に、日本の現場発の知恵を「体系化」し、アジアとの共同の取組の中で標準として共有・進化させ(共創)、それを我が国のビジネスの競争力の源泉としていくこと、さらにそうした分野において最終的に日本を「知的センター」とすること—言えば、アジアとの共創サイクルの構築—が目指されるべきである⁹⁴。

では東アジアの地域統合において日本はどのような役割を担い得るのか。同文書では地域

統合における日本の歴史的な役割を俯瞰しながら、その役割を「蝶番」—即ちグローバルな秩序形成と地域統合の秩序形成を架橋していく機能—であると同等している。

明治近代の「脱亜入欧」と昭和に入っ
ての「大東亜共栄圏」と先の大戦。そ
して戦後の経済復興と国際社会への復
帰。日本の近代は、アジアと欧米の間
で絶えず揺れ続けてきた。日本人が
「アジア」と言うとき、英国人が「ヨー
ロッパ」と言うときと同じアンビバレ
ントな響きがある。しかし、21世紀の
新たな秩序作りを目指すに当たっては、
我が国は、アジアの一員として、世界
の成長センターであるアジアの秩序形
成とグローバルな秩序形成を結びつけ
る「蝶番」の役割を果たしていかなけ
ればならない。日本は、主要先進国と
して、米欧等世界のパートナーと共に、
世界全体の成長に貢献し、グローバル
な課題解決・秩序づくりに積極的な役
割を果たす責務がある。同時に、これ
と整合的な形で、アジアにおける新た
な秩序づくりを、アジア最大の経済大
国、民主主義国家としてリーダーシッ
プを発揮していく立場にある⁹⁵。

そして、その上で過去のFTA/EPAを振り
返り、これまでのEPAの成果をほぼ全面的
に肯定した上で、東アジア地域統合に向けて
日本が積極的に関与しイニシアティブを発揮

していくべきであると説いている。

我が国がこれまで締結してきたEPA
は、貿易・サービスの自由化のみなら
ず、投資や知的財産分野のルール整備、
経済協力を含んでおり、狭義の自由貿
易協定を超えた包括的な経済連携協定
である。具体的内容を評価すると、貿
易自由化の分野では、自動車部品、鉄
鋼製品等の戦略分野をはじめ、ほぼ全
ての相手国の関税を撤廃し、高いレベ
ルの自由化を達成している⁹⁶。

東アジアワイドで効率的で成熟した市
場経済圏を形成するため、また、東ア
ジア全体の経済統合の機運をリードし
ていくため、我が国の二国間EPAが
進展し、日ASEAN包括的経済連携協
定交渉が妥結する機会をとらえて、東
アジアEPAに着手し、我が国がイニ
シアティブを発揮すべきである⁹⁷。

この東アジアの経済統合に関しては、かなり
具体的なロードマップが示されており、「10
+3+3」（ASEAN+日中韓+豪・印・ニュー
ジーランド）の16カ国による「東アジアEP
A」を目指し、2008年から交渉を開始すべ
きであるとしている。

東アジア全体で効率的で成熟した市場
経済圏を実現するため、また、我が国
が東アジア経済統合に向けた機運をリー

ドしていくため、「東アジアEPA」の交渉開始を我が国として提唱すべきである。メンバーについては、市場経済圏として意味のあるまとまりとするという観点から、ASEAN、日中韓、インド、豪州、ニュージーランドの16カ国（10+3+3）とする。交渉開始時期については、ASEANと日本の交渉が2007年を目途に終了することを踏まえ、2008年を目途として交渉を開始する⁹⁸。

この「東アジアEPA」の枠組みは東アジア・サミットの参加国とほぼ概ね一致している。しかし、東アジア・サミットが単なるサロンの多国会合の場になっていることに対して、同文書は地域統合を推進する機関として「東アジアOECD」提唱している。しかし、ここでもヨーロッパ/アジアの対置が現れている。つまりOECDのような大きな、重たい組織ではなく、より地域に密着した可動的で機動性に富んだ組織を想定している。

東アジアにおいても、統合を支える組織として、言わば「東アジア版OECD」のような組織が必要である。この場合、OECDのような大きな組織ではなく、よりコンパクトで機動的な組織を目指し、政策フォーラムとしての機能の充実を図るべきである。OECDの機能を分解すると、①政策フォーラム、②政策フォーラムを支える事務局機能、③幅広い政策イシューについて調査・分

析し政策フォーラムに議論の素材を提供するシンクタンク機能、の3つからなる。OECDは全てを備える一方、APECは①の政策フォーラムを有するが、②の事務局機能については、OECDと比べれば規模や機能は限定されている。また、①の議長国、②の事務局長、③のシンクタンク機能（議論の素材の提供）については、APECメンバーの持ち回りで分担している。OECDに対しては、巨大なシンクタンク機能を内製化することによる組織全体の肥大化に関し懸念の声があり、OECD自身も改革を議論している⁹⁹。

また同文書において、ASEAN+3への評価は総じて高い。OECDやAPECの政策機能の分析とその限界を指摘しつつ、ASEAN+3や東アジア・サミットを肯定的に評価し、その上でASEANの事務局体制の強化とシンクタンク機能の整備を強調している。つまり、敢えて図式的に捉えるならば、集権的な欧州統合モデル（ジャン・モネ・モデル）を忌避しながら分権的なハイエク・モデルを提唱し、且つ完全にサロンの国際会議ではなく事務局体制を整備した地域統合の推進機関としてASEANを位置付けているのである。即ち、そこに流れている論理は、欧州統合/開かれた地域主義を対置しながらも、その中で「開かれた地域主義」を制度的に強化していくという方向性である。

東アジアでは、既に、①政策フォーラムとしてASEAN+3首脳会議以下の各種会議や東アジアサミットがあり、②事務局としてASEAN事務局を中心としたサポート体制が存在する。今後、ASEAN事務局への日中韓等関係国からの人材派遣によって、事務局機能を強化すると共に、③ASEAN事務局を支えるシンクタンク機能を整備し、これが全体として「東アジア版OECD」として機能するようにしていくことが必要である¹⁰⁰。

また同文書においては欧州統合についての言及が非常に多い。ナポレオンの目指した武力による欧州統合、ジャン・モネの集権的な欧州統合論、ECの萌芽となったに欧州石炭鉄鋼共同体（ECSC）などを引きながら、それとアジア的統合論を対置している。つまり欧州統合を他者として一東アジア・地域統合とは異質なモデルとして一参照しながら、分権的・開放的・重層的なアジア地域統合のアウトラインを描いている。

これに対し、東アジアは経済発展の度合い、社会、文化、宗教、政治体制、貧富の格差等多様性を包み込んでおり、このような多様性を活力の源泉とした発展ダイナミズムを生み出してきた。我々は、東アジアにおいて、多様性の存在を前提として、むしろ多様な価値観が共存し競争し、域外との開放的ダ

イナミズムを進化させる中から、新たな価値とイノベーションが創造される躍動的な地域を作っていくことを志向すべきである。その意味で、東アジアが目指すべき地域統合の姿は、特定の計画に基づいて、集権的に進めるものではなく、むしろ上記のような様々な分野での機能的協力が多角的・重層的に積み重ねることによって、結果として「立ち現れている」という秩序作りを目指すべきである¹⁰¹。

最後にWTOの評価については概ね、『通商白書』における流れをほぼ忠実に再現している。即ち、WTOの果してきた歴史的成果を肯定的に評価し、国際経済の自由化と安定確保におけるWTOの中心的役割を強調し、その上でWTOの限界について以下のように述べている。

他方で、世界各地でのFTA/EPAのネットワークの広がりによる無差別原則浸食への懸念、市民社会からの反グローバル化の声の高まり、途上国の開発問題、加盟国拡大による意思決定の複雑化・長期化等WTO体制は新たなチャレンジを受けている。（中略）また、投資・競争等WTOにルールが整備されていない分野や、貿易と環境、貿易と労働、セキュア・トレード（テロ、大量破壊兵器拡散対策等安全保障と自由な貿易・投資・人の移動の両立）等、ルール作りのあり方その

ものが問われる分野が広く存在している。これらの新たな課題に対して、様々な国際機関がそれぞれどのような役割を担い、相互に協力し合えるのか等についても今後の議論を深めるべき重要なテーマである¹⁰²。

つまり同文書における政策概念を図式化するならば、「WTO=FTA=地域統合」の三角形が形成されており、機能不全に陥っているWTOに代わってFTA政策が台頭し、そのFTAの政策的含意は単にWTOを補完するに留まらずグローバル化/地域主義を架橋する「開かれた地域統合」への牽引車となるという構図である。

IV WTOとFTAの補完性の論理

前節では外務省と経産省の政策言説を検証した。本節ではこれらの政策言説がWTOとFTAの補完性の論理に対してどのような示唆を含んでいるのかを検討する。先ず政策空間というフレームからこの問題を捉えた場合にある程度の政策的選好を説明することができる。第一に、WTOが難航している中、WTOの枠組みによっては捉えきれない分野をFTAという二国間枠組みによって掬い上げようとする視点は、まさに政策的対応が未だ為されていない領域に企画立案を行うという政策空間の論理から言えば至極当然のことと解せられる。なぜならば、WTOの貿易交渉が頓挫している最中でも、交渉分野について利害関係を持つ日本企業を保護する観点か

ら、関税の除去、貿易の自由化について何らかの政策的な対応が求められるからである。

第二に、外務省と経産省は共にWTOとFTAの関係を補完関係で捉えているが、その地域主義観には若干のズレが見受けられる。外務省にとってはあくまでも基軸はWTOであり、FTAはあくまでも過渡的な措置に過ぎないのに対して、経産省にとってFTAはまさに死活問題であり、ほぼWTOとFTAを等価に扱いながら、更に後者に期待を寄せている。また双方共に東アジア地域主義に相当の優先度を置いているが、地域主義の概念がそれぞれ異なる。外務省における地域主義とはあくまでもアジア太平洋地域主義の延長線上にあり、そこにはオーストラリアやニュージーランドも含まれる。対して経産省の意識は東アジア共同体としての地域主義である。換言すれば、外務省はグローバル化への一過程として地域主義や地域統合を捉えているのに対して、経産省は東アジア地域主義そのものに相当の期待を寄せている。こうした認識の差異は、外務省と経産省の所掌範囲の違い、その位置性の違いからある程度の説明は可能であろう。つまり対外政策の一環としてFTAを捉えるのか、経済政策の一環としてFTAを捉えるのかの違いである。

しかしながら、政策空間の変容はこれ以上のことを説明できない。つまり、なぜ補完性の論理が台頭したのか。WTOの機動性の低さを補完するものがなぜ地域主義やFTAでなければならなかったのか（なぜ他の競合概念では補完し得ないのか—例えばFTAの縮

結先がなぜアメリカやEUではなく、東アジア諸国等との地域主義的FTAであるのか)。

経産省と外務省の政策言説を振り返れば、地域主義の定義や概念には大きな差異が見られるが、地域主義や二国間FTAそれ自体への期待は総じて高い。例えば、『通商白書』は東アジア・ビジネス圏構想に見られるように東アジア地域主義への期待感は大い。また『グローバル経済戦略』は近未来の東アジア地域統合に強い期待感を募らせている。同様に『日本のFTA戦略』はかなりアジア地域に注意を払っており、東アジアの戦略的優先順位は非常に高い。その理由として、日本は貿易額のもっとも多い東アジアでもっとも高い関税を課されていることが挙げられている¹⁰³。また「日本周辺の東アジア諸国・地域を最も戦略的に優先度の高い目標とすべきは疑いのないところである」¹⁰⁴ という一文も付されている。また「日中韓プラスASEANが中核になる東アジアにおける経済連携」¹⁰⁵ という政治言説からも汲み取れるようにASEAN+3をかなり意識している。具体的には日シンガポール経済連携協定を梃子にして同様の二国間協定をAPT域内全域に拡大させていこうとする野心的な取り組みであろう¹⁰⁶。更に『日本のFTA戦略』と同年に発行された『外交青書』でも、東アジアのコミュニティ的連帯を強く意識し、「日中韓3国間の協力は、東アジア地域全体の繁栄に大きく貢献するものであり、今後とも幅広い分野にわたる協力の推進が期待される」と結んでいる¹⁰⁷。FTAの交渉先が専ら東アジアであることと理由と

しては、アメリカ・カナダ・EUとのFTA締結は農産物の取り扱いなどから相当に困難と説明されている¹⁰⁸。

この事は地域主義や(地域主義的な含意を持った)二国間FTAが、比較的利用可能性と信頼性が高く受け入れられ易い言説であることを示している。日米や日=EU間のFTAは想定されることも殆どない。なぜならば、外務省における地域主義とはNAFTAやEUにおける地域統合への応答である。つまり一方で世界大に拡大したWTOとそこにおける交渉の複雑化と困難化があり、他方ではNAFTAやEU等の地域統合の波がある。それに対してより機動的で柔軟な対応が可能な地域主義=東アジア諸国とのFTAが追求される。

ここに境界線の転倒が起きている。つまりかつては、グローバル化の恩恵を享受する立場から地域主義を警戒する立場であった—グローバル化/地域主義という我々/彼らの関係があり、地域主義とは警戒すべき他者であった。それがWTOの機動性が失われ、重たい組織となってくると、柔軟な対応の可能なFTAと機動性の欠如したWTOという境界線が形成され、FTA/WTOという新たな言説形成が行われる。この境界の転倒に、グローバル化/地域主義から地域協力/グローバル化という転倒も同時に起きているため、FTAや地域主義とは、WTOやグローバル化の負の側面を補完するための政治言説として登場する。

もちろん、FTA/WTOの境界線の捉え方についても外務省と経産省で温度差が生じて

いる。外務省における境界線はあくまでもFTAがWTOを補強するという意味合いであり、対して経産省のそれは、FTAとWTOの相互補完関係に注目しつつも、グローバル化と地域主義を接合する近未来の東アジア地域統合を視野におさめ、FTAにより積極的な政治的意義を付与している。政策言説というアプローチを注入することの利点は、こうした政策イメージや政策概念についての境界線の付帯や定着について分析が可能となる点である。実際に政策言説を事細かに分析していくことによって地域主義やFTAについての政策イメージの動態を捉えることができよう。

例えば2002年に小泉首相はシンガポールを訪問し、「共に歩み共に進むコミュニティ」としての東アジアを強調している¹⁰⁹。小泉スピーチは具体性を欠いてはいるものの、日本政府が地域主義に前向きな姿勢を示した初めての公式見解である¹¹⁰。ただ小泉には「東アジア」をオーストラリア・ニュージーランドにまで拡大する意味合いが込められており、このASEAN+5にはASEAN諸国からの反発が相当に強い¹¹¹。このことから明らかなように、地域主義のニュアンスの違いなど、地域主義言説はアジア地域でも日本国内ですら統一された政治ドクトリンには成りえておらず、未だに異なった文脈間を浮遊している。つまり、現在は異なった地域主義言説が競合し、せめぎ合いを続けている状態にある。そのせめぎ合いの中で、WTOの機能性低下とEUとNAFTAの地域統合への対抗的応答というコンテキストで地域協力やFTAはかな

り高い政策的インセンティブを発揮していると言えよう。更にはこうしたせめぎ合いの中から生まれる異なった政策実践を捉えていくためには政策空間の分析と同様に政策言説そのものがどのようなプロセスで定着・付帯し、如何なる政治ロジックを形成しているのかを見ていく必要がある。

結びに代えて—今後の研究課題

本稿ではWTOとFTAをめぐる日本外交の変容を外務省と通産省の政策言説の変化を手掛かりとして考察した。とりわけWTOとFTAの補完性の論理に注意を払いながら外務省と通産省の政策空間のせめぎ合いの中で如何にして地域主義／グローバル化、FTA／WTOといった政策言説が定着・付帯していったのかを分析した。このアプローチの利点としては、政策言説といったアプローチを採用することにより、特定の政治言説や政策言説がどのように変容していくのかという動態を分析することができると考えられる。WTOという言説が低下し、FTAという言説が強化され、更には両者の補完性の論理が台頭する。こうした流れは従来の政治分析や経済分析では捉え難く、政策言説の変容を精査することに可能となるものである。それ故に、政策言説の変容に着目した言説分析には従来の研究に抜け落ちていた部分を掘り起こすというメリットがあると考えられる。

また今後の研究課題としては次の三点が考えられる。第一に、本稿では専らFTA交渉の政治過程を外務省と経産省の政治関係と政

策言説で捉えてきたが、より巨視的な視座に立つならば他省庁（例えば財務省や農水省）のFTAについての政策言説についても検討する必要がある。そうすることによってより包括的にFTAについての政策空間と政策言説のせめぎ合いを捉えることができると考えられる。

第二は資料の問題である。定期刊行物や政策ペーパーから各省庁の政策的パースペクティブを抽出する方法は定点観測として一定の意義を持つものであるとは考えられるが、政策言説の動態を事細かに分析する視点に立てば、どうしても雑駁なものになってしまう。この点を補強するために可能な範囲で、記者会見やプレス・リリースなどの即時性の高い言説配置も検証の週上に乗せる必要がある。

第三に本稿は「対立」から「補完」へ、という政策認識の変容に焦点を当てたものである。しかし、冒頭でも示したように、アジア地域主義における「対立」と「補完」という言説はFTAに限ったものではなく、「開かれた地域主義」やそれ以前の地域協力言説の中からも認められる傾向である。今後ひとつの可能性としては、最近の1960年代の外交史料の公開を受けて同時期の地域主義構想（例えば三木のアジア太平洋構想）と1990年代の「開かれた地域主義」から現在の地域主義に至る流れを比較するという方向性がある。こうした方向性を掘り下げていくことができれば、単に現代の地域主義分析に止まらず、戦後政治史・戦後外交史との間で生産的な対話をおこなうことができるのではないだろう

か。以上の課題を踏まえて、言説分析の対象を拡げながら、同時に検証対象資料を強化していきながら、地域主義やFTAについての政策研究を深化・発展させていくことができると考える。

注

- 1 比較的最近のものとしては以下を参照。
Chufrin, G., *East Asia between regionalism and globalism* Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2006, Katzenstein, P., *A world of regions* Ithaca: Cornell University Press, 2005, Pempel, T., *Remapping East Asia: the construction of a region* Ithaca: Cornell University Press, 2005, Rozman, G., *Northeast Asia's stunted regionalism* Cambridge: Cambridge U.P., 2004, Suh, J., Katzenstein, P., and Carlson, A., *Rethinking Security in East Asia* (Stanford: Stanford University Press, 2004).
- 2 例えば以下を参照。大賀哲「安全保障とアイデンティティーASEAN地域フォーラム（ARF）における予防外交の展開とアジア地域主義」杉田米行編『アジア太平洋地域における平和構築』大学教育出版、2007年。
- 3 2001年9月の段階でWTOに通報されているFTAは約239で、そのうち100以上が1995年のWTO設立以降のものであり、その数は加速度的に増加している。またEU、NAFTA、AFTAのそれぞれの域内貿易額は実に世界貿易全体の3分の1を占めている。浦田秀次郎・日本経済研究センター編『日本のFTA戦略』日本経済新聞社、2002年、10、14頁参照。
- 4 例えばRobert Gilpin, 'APEC in a New International Order' in Hellman, D.C. and Pyle, K.B. (edt.) *From APEC to XANADU* (New York: M.E. Sharpe, 2002), 20-21p.
- 5 山影進編『東アジア地域主義と日本外交』日本

- 国際問題研究所、2003年、1頁
- 6 浦田秀次郎編『FTAガイドブック』日本貿易振興会、2002年、2頁、Yorizumi Watanabe, “Free Trade Agreements and Japan's Trade Strategy” *Japan Review of International Affairs* vol. 16-4, 2002, 295pp
- 7 「開かれた地域主義」の出自を60-70年代の日本外交に求めることもある程度は可能であろう。「開かれた地域主義」の萌芽を三木外交に見出した論稿として大賀哲「開かれた地域主義の系譜—三木武夫の政治外交言説を事例として」『国際政治経済学研究』第16号、2005年、寺田貴「日本のAPEC政策の起源—外相三木武夫のアジア太平洋圏構想とその今日的意義」『アジア太平洋研究』No. 23、2002年。
- 8 APECの求心力低下については以下を参照。浦田・日本経済研究センター、前掲書、180頁、前田充浩「地域機構ASEAN+3の構築における日本『政策官庁』のイニシアティブ」渡辺利夫編『東アジア市場統合への道』勁草書房、2004年、64頁、大賀哲「日本外交とアイデンティティ—『アジア太平洋』から『東アジア』へ」『社会科学研究』第54巻第2号 2003年、Toru Oga, “Rediscovering Asianness—the role of institutional discourses in APEC 1989-1997” *International Relations of the Asia-Pacific*, vol. 4-2, 2004.
- 9 木村福成・鈴木厚編『加速する東アジアFTA』日本貿易振興会、2003年を参照。
- 10 渡辺、前掲書、8-9頁。
- 11 Fukunari Kimura, “Construction of FTA Networks in East Asia” *Japan Review of International Affairs* vol. 17-3, 2003, 169pp.
- 12 吉野文雄「ASEAN経済統合と東アジア経済圏構想」、前掲『東アジア地域主義と日本外交』、111頁。
- 13 浦田・日本経済研究センター、前掲書、1頁
- 14 浦田、前掲書、228頁、山影、前掲書、27-8頁。
- 15 前田、前掲論文、及び前田充浩「政策官庁の『情報史観』—ヴァーチャル・ガバナンスによる霞ヶ関の改革試案」『GLOCOMレビュー』2000年6月号、国際大学グローバル・コミュニケーション・センター
- 16 木村福成「東アジアFTAネットワークの含意と日本の役割」『東アジア地域主義と日本外交』、209頁
- 17 山田高敬「『複合的なガバナンス』とグローバルな公共秩序の変容」『国際政治』第137号、2004年、50頁。
- 18 浦田・日本経済研究センター、前掲書、102頁。
- 19 大庭三枝『アジア太平洋地域形成への道程』、ミネルヴァ書房、2004年、2頁。
- 20 Richard Higgott, “Ideas and Identity in the International Political Economy of Regionalism: The Asia-Pacific and Europe compared”, 『国際政治』、第114号、15、20頁。
- 21 Scollay, R. and Gilbert, J., *New Regional Trading Arrangements in the Asia Pacific?*, Institute for International Economics, 2001. 上図は138-144pを参照して筆者が作成した。
- 22 大庭、前掲書、6-7頁。
- 23 政策実践と政策言説の相関関係についてはSteven Griggs and David Howarth, “The Work of Ideas and Interests in Public Policy” in Finlayson, A. and Valentine, J. (ed.) *Politics and post-structuralism* (Edinburgh: Edinburgh U.P. 2002), 97-111ppを参照。
- 24 Peter Berger and Thomas Luckmann, *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*, Doubleday, 1966 (山口節郎訳『日常世界の構成—アイデンティティと社会の弁証法』、新曜社、1977年)、Malcolm Spector and John Kitsuse, *Constructing Social Problems*, Cummings, 1977 (村上直之・中河伸俊・鮎川潤・森俊太訳『社会問題の構築—ラベリング理論をこえて』、マルジュ社、1990年)。
- 25 Michel Foucault, *L'Archéologie du Savoir*, Gilliland, 1969 (=中村雄二郎訳『知の考古学』、河出書房新社、1981年)。

- 26 言説分析の理論史および方法論上の課題については以下を参照。大賀哲「政策と政治過程の言説分析—アジア通貨危機におけるIMF政策」大石鉦一郎・荒木義修編『政治と言語』ブレーン出版、2008年刊、Jacob Torfing, “Discourse Theory: Achievements, Arguments, and Challenges” in Howarth and Torfing (ed.) *Discourse Theory in European Politics*, London: Palgrave Macmillan, 2005, p.1-p.32, David Howarth, “Applying Discourse Theory: the Method of Articulation” in *Discourse Theory in European Politics*, p.316-p.349.
- 27 同様の趣旨に赤川学、『構築主義を再構築する』、勁草書房、2006年、1・2章。
- 28 言説分析の類型化・分類については以下を参照。佐藤俊樹・友枝敏雄編『言説分析の可能性』、東信堂、2006年。
- 29 Benedict Anderson, *Imagined Communities*, London: Verso, 1983 (=白石さや・白石隆訳『想像の共同体』、NTT出版、1999年)。
- 30 こうした視座から政策言説の分析を検証しているものに臼井陽一郎「EUガバナンスの研究と言説構成論の試み」『新潟国際情報大学情報文化学部紀要』第10号、2007年。
- 31 同種の方法論を取っているものとしては以下を参照。大賀哲「政策と政治過程の言説分析」、『『帝国』の内なる相対化—グローバル・テロリズムと正戦／リアリズム論争』杉田米行編『アメリカ合衆国の相対化：世界の中のアメリカ』三和書籍、2007年、高木誠一郎「中国から見たアメリカ」山本吉宣・武田興欣編『アメリカ政治外交のアナトミー』国際書院、2006年。この方法についてはパラグラフで割るという方式が単純に過ぎるという批判があるが、ある程度書式・フォーマットの確立している政策文書においては、文書間の偏りは少なく妥当な比較が行い得るという想定に基づいている。
- 32 外務省『外交青書』1998年第1部80-82頁。
- 33 前掲書、88頁。
- 34 外務省『外交青書』1999年、第1部85-86頁。
- 35 前掲書、87頁。
- 36 外務省『外交青書』2000年、89頁。
- 37 前掲書、92頁。
- 38 「99年末のシアトル閣僚会議では、新しいラウンド交渉の立ち上げに失敗した。その主な理由としては、新ラウンドの交渉範囲について主要加盟国間の立場の違いを調整することができなかったことが挙げられる」、外務省『外交青書』2001年、93頁。
- 39 前掲書、96頁。
- 40 外務省『外交青書』2002年、110-111頁。
- 41 前掲書、111頁。
- 42 外務省『外交青書』2003年、155頁。
- 43 前掲書、160頁。
- 44 外務省『外交青書』2004年、34頁。
- 45 外務省『外交青書』2005年、64-67頁、『外交青書』2006年、172頁。
- 46 外務省経済局、『日本のFTA戦略』、2002年10月、(同ペーパーは【要旨】、【本文】、【図表】よりなる)。以下の外務省ウェブサイトを参照。
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/policy.html>
- 47 浦田、前掲書、229頁。
- 48 『日本のFTA戦略』、【本文】「はじめに」1頁。
- 49 渡辺 前掲書 31頁
- 50 『日本のFTA戦略』、【本文】「はじめに」1頁。
- 51 前掲書、【要旨】1頁、【本文】「なぜEPA/FTAか？」2頁。
- 52 前掲書、【本文】「なぜEPA/FTAか？」1頁
- 53 前掲書、【図表】4頁。
- 54 前掲書、【本文】「EPA/FTA締結に当たり留意すべき点」1頁。
- 55 浦田、前掲書、68-9頁。
- 56 『日本のFTA戦略』、【要旨】1頁
- 57 前掲書、【本文】「EPA/FTAを締結する具体的メリット」2頁
- 58 前掲書、【要旨】1頁、【本文】「EPA/FTAを締結する具体的メリット」1頁。
- 59 前掲書、【要旨】1頁。

- 60 大庭三枝「通貨・金融協力とFTAに見る日本の東アジア地域形成戦略」前掲『東アジア地域主義と日本外交』、170頁。
- 61 浦田・日本経済研究センター、前掲書、100頁
- 62 『日本のFTA戦略』、【要旨】2頁、【図表】15頁
- 63 前掲書、【要旨】2頁
- 64 前掲書、【図表】13頁
- 65 前掲書、【本文】「なぜEPA/FTAか？」3頁
- 66 前掲書、【本文】「なぜEPA/FTAか？」4頁
- 67 前掲書、【本文】「なぜEPA/FTAか？」4頁
- 68 前掲書、【本文】「EPA/FTAの戦略的優先順位」2頁
- 69 前掲書、【本文】「EPA/FTAを締結する具体的メリット」2頁。
- 70 通商産業省『通商白書』、1998年、322頁。
- 71 前掲書、322、328頁。
- 72 通商産業省『通商白書』、1999年、275頁。
- 73 前掲書、263、275頁。
- 74 前掲書、293頁。
- 75 通商産業省『通商白書』、2000年、119頁。
- 76 前掲書、119頁。
- 77 通商産業省『通商白書』、2001年、157頁。
- 78 前掲書、174頁。
- 79 通商産業省『通商白書』、2002年、125頁
- 80 前掲書、126頁
- 81 前掲書、125-127頁
- 82 経済産業省『通商白書』、2003年、182頁
- 83 前掲書、194頁
- 84 前掲書、185頁
- 85 経済産業省『通商白書』、2006年、180頁
- 86 経済産業省『通商白書』、2005年、323頁
- 87 経済産業省『グローバル経済戦略』、2006年4月。
<http://www.meti.go.jp/press/20060412001/g.senryaku-houkokusho-set.pdf>
- 88 経済産業省『「グローバル経済戦略」報告書の公表について』、2006年4月12日。
<http://www.meti.go.jp/press/20060412001/g.senryaku-p.r.-set.pdf>
- 89 『グローバル経済戦略』、4頁。
- 90 前掲書、同頁。
- 91 前掲書、同頁。
- 92 前掲書、5頁。
- 93 前掲書、同頁。
- 94 前掲書、5-6頁。
- 95 前掲書、8-9頁。
- 96 前掲書、33-34頁
- 97 前掲書、35頁
- 98 前掲書、35-36頁
- 99 前掲書、45頁
- 100 前掲書、45-46頁
- 101 前掲書、48頁
- 102 前掲書、154頁
- 103 日本に対する各国の関税率は、米国3.6%、EU4.1%、中国10%、マレーシア14.5%、韓国16.1%、フィリピン25.6%、インドネシア37.5%である。『日本のFTA戦略』、【要旨】2頁、【本文】「EPA/FTAの戦略的優先順位」2頁参照。
- 104 前掲書、【本文】「EPA/FTAの戦略的優先順位」3頁
- 105 前掲書、【要旨】2頁
- 106 前掲書、【要旨】2-3頁、【本文】「目指すべきEPA/FTAの姿」2頁、「EPA/FTAの戦略的優先順位」3-4頁。
- 107 外務省『外交青書』、2002年、46頁。
- 108 『日本のFTA戦略』、【本文】「EPA/FTAの戦略的優先順位」7頁。
- 109 小泉純一郎「東アジアの中の日本とASEAN—率直なパートナーシップを求めて—」2002年1月、シンガポール。
http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/14/ekoi_0114.html
- 110 山影、前掲書、6頁。
- 111 木村・鈴木、前掲書、78頁。

表1～表4についての補足

表1と表2のグラフについては、以下の白書該当箇所から「WTOないし多角的貿易体制」を肯定している言説のあるパラグラフ数、「FTAないし

地域経済協力」を肯定している言説のあるパラグラフ数、両者の補完性を強調している言説のパラグラフ数を算出し、その数を総パラグラフ数で割り言及頻度を測定した。また政治的含意の少ない、単に語句の定義、解説の類に当たる語は算出対象から除外した。脚注30を合わせて参照のこと。

【参照源】

外交青書1998年

第2章-各論-分野ごとに見た国際情勢と日本外交；
第2節世界経済の繁栄の確保と途上国の開発問題；1. 世界経済の繁栄の確保と日本の政策努力

外交青書1999年

第2章-分野ごとに見た国際情勢と日本外交-；第2節世界経済の繁栄の確保と途上国の開発問題；
1. 世界経済の繁栄の確保

外交青書2000年

第1章総括；3. 米国及び近隣諸国との関係；(4) 日・ASEAN関係及び東アジアにおける地域協力

第2章-分野ごとに見た国際情勢と日本外交-；第2節より豊かな世界を目指して；1. 世界経済
外交青書2001年

第1章総括；5. 地域協力；(1) 東アジアにおける地域協力

第2章分野ごとの日本外交；第2節経済分野；1. 日本経済外交の新展開、2. 世界貿易機関(WTO)、3. 重層化する地域経済協力関係

外交青書2002年

第1章総括2001年の国際社会と日本外交；6. 国際社会の主な取り組み；(3) 多角的貿易体制の強化第2章主な分野における国際社会の取組と日本外交；第2節国際経済；2. 地域的な経済連携の強化に向けた取組

外交青書2003年

第1章概観2002年の国際情勢と日本外交；【世界経済の動向と持続可能な開発に向けた取組】

第3章分野別外交；第2節国際社会の繁栄の実現；
1. 多角的自由貿易体制の強化+ 2. 経済連携

の強化

外交青書2004年

第1章総括2003年の国際情勢と日本外交；第4節経済連携協定(EPA)／自由貿易協定(FTA)の推進

第3章分野別に見た外交；第2節国際社会の繁栄の実現に向けた取組；総論、1. 多角的貿易体制の強化、2. 国際経済の基本ルール策定への積極的な参画

外交青書2005年

第1章概観；1. 現在の国際社会と日本外交；【今日の国際関係】、2. 2004年の国際情勢と日本外交の展開；(国際経済と経済面での国際的取組)

第2章地域別に見た外交；第1節アジア・大洋州；
6. 地域協力・地域間協力

第3章分野別に見た外交；第2節国際社会の繁栄の実現に向けた取組；総論、1. 多角的貿易体制の強化、2. 経済連携協定の推進

外交青書2006年

第1章概観；2. 2005年の国際情勢と日本外交の展開；(国際経済と経済面での国際的取組)

第3章分野別に見た外交；第2節国際社会の繁栄の実現に向けた取り組み

* 外交青書1998年及び1999年は第1部から、2000年及び2001年は本冊からの出典である。

通商白書1998年 第5章日本経済の活性化のために；第3節通商政策の新たな展開

通商白書1999年 第3章グローバル化した世界経済の安定的発展に向けて；第3節国際通商システムを巡る新たな動向と課題

通商白書2000年 第3章地域統合の拡大と深化～相互依存の強まるアジア経済と日本；第3節地域統合の深化に向けて

通商白書2001年 第4章21世紀における対外経済政策の挑戦；第3節対外経済政策の戦略的な展開に向けて

通商白書2002年 第1章グローバリゼーションの

中での東アジア経済の変容とこれからの日本；
第2節我が国の地域経済構造の変化と東アジア
における経済集積間の競争と連携

通商白書2003年 第4章我が国の対外経済政策の
課題と挑戦；第2節東アジアとの経済連携強化
と多層的アプローチによる対外経済政策の推進

通商白書2004年 第3章「新たな価値創造経済」
への移行と東アジア経済統合；第1節東アジア地
域の経済関係の深化+第3節経済統合や自由化
の進展の中の我が国の課題

通商白書2005年 第3章我が国の少子高齢化・人
口減少と東アジアの新たな経済繁栄を目指した
経済統合；第4節東アジアの経済関係の深化と地
域の制度的統合

通商白書2006年 第3章「持続する成長力」のた
めに取り組むべき課題；第1節国際的な事業環境
整備の推進

表3・表4については、「WTOないし多角的貿易
体制」を肯定している言説・「FTAないし地域
経済協力」を肯定している言説・両者の補完性を
強調している言説、について代表的なものを抽出
した。

[付記] 本稿は日本政治研究学会（2006年11月）の
研究報告に加筆・修正を加えたものである。

Policy Discourses and Political Spaces on the WTO and FTAs: An Articulation of Regionalism between the MOFA and the METI

OGA Toru*

Abstract

A number of region-based Free Trade Agreements (FTAs) have been increasingly launched in the years following the Asian financial crisis in the late 1990s. Japan has provided a fascinated example. While Japanese foreign policy had been traditionally resistance to Asian regionalism, strikingly, the Japanese government has now pursued regionalism and region-based FTAs. Japan has concluded, and planned, a number of FTAs with its Asian neighbors.

This paper focuses on political processes of FTAs negotiations. Although Japan never abandoned the global framework of the World Trade Organization (WTO), it gradually shifted to region-based bilateral FTAs, since the WTO negotiations takes too much time and have high political costs. A Japanese policy invention has been discourses on "complementation" that maintain FTAs and the WTO framework. In other words, regionalism and globalism are not zero-sum; rather the former complements the latter in areas such as mobility and flexibility of negotiations. Complementation now dominates discourses on Japan's FTA agenda.

However, it does not mean that any branch of the Japanese government is monolithic, which is evidenced by a clash of interest between the Ministry of Foreign Affairs (MOFA) and Ministry of Economy, Trade and Industry (METI). While both ministries agree to the expansion of FTAs and complementation between the WTO and FTAs, their policy priorities are very different. The MOFA perceives FTAs as temporal supplements toward global liberalization; the METI regards FTAs as a step forward in East Asian regional integration. This is why the MOFA frequently refers to "regional cooperation", whereas the METI stresses "regional integration". The aim

* Assistant Professor, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University.

of this paper is to examine policy discourses of FTAs in the two Ministries, and uncover the differences in their FTA policy goals. In addition, this paper will illustrate how the policy discourses on FTAs are articulated in a confrontation between the MOFA and the METI.