

## EPA政策から構造改革へー財務・農水の政策参入

大賀, 哲

<https://hdl.handle.net/2324/19742>

---

出版情報：国際協力論集. 15 (3), pp.117-129, 2008-03. 神戸大学大学院国際協力研究科  
バージョン：  
権利関係：



# EPA政策から構造改革へ

## —財務・農水の政策参入—

大 賀 哲<sup>\*</sup>

### はじめに

アジア通貨危機以降のグローバル化と地域主義の地殻変動に伴って、日本外交の地域主義への傾斜は急ピッチで進んでいる。このことはグローバル化や多国間主義への重要性が低くなったということではないが、1990年代に比べて日本外交における地域主義への優先順位は格段に上昇している。その日本の地域主義外交の中核の座を占めるのがFTA / EPA政策である<sup>1)</sup>。

現在日本とEPAを締結済みの国は、シンガポール（2002年）・メキシコ（2005年）・マレーシア（2006年）・チリ（2007年）・フィリピン（2006年）・タイ（2007年）・ブルネイ（2007年）・インドネシア（2007年）の8ヶ国、さらにASEANが日本とEPAを結ぶことに大筋で合意している（2007年11月署名、2008年発効）。また現在日本とEPA交渉に入っている国としては、韓国（2003年3月～）<sup>2)</sup>・インド（2007年1月～）・ベトナム（2007年1月～）・オーストラリア（2007年4月～）・スイス（2007年5月～）等がある。これ以外にも欧州連合（EU）が日本とEPAの締結に向け検討中で2007年秋から研究を開始する予定である。その上、近い将来日本とのEPA締結を標榜している国としては、台湾、中国、アメリカ、カナダ、エジプト、ブラジル、モロッコ、モンゴル、イスラエル、ノルウェー、南アフリカ、アイスランド、アルゼンチン、メルコスール（南米関税同盟）等があり、EPA政策は日本の対外政策において一大領域を形成している。

---

<sup>\*</sup> 神戸大学大学院国際協力研究科助教  
（現・九州大学法学研究院准教授）

さらにそうした二国間EPAを連結させて東アジア地域に一大紐帯を築く構想として「東アジアEPA」構想—正式名称は東アジア包括的経済連携協定（Comprehensive Economic Partnership in East Asia：CEPEA）—がある。この構想は日本の経産省から提案され、ASEAN＋3（ASEAN10ヶ国と日中韓）にオーストラリア・ニュージーランド・インドを加えた16ヶ国（いわゆるASEAN＋6）で成熟した経済圏の構築を目標とする経済戦略である。東アジアEPAは2008年から交渉開始の予定である。

むろん本稿はこうしたEPA外交の動向紹介を行うことが目的ではない。EPAについては経済分析・政策研究等の実証研究が華々しく展開される反面、その政治的インプリケーションを体系化した研究は存外に少ない。既に指摘したように<sup>3</sup>、1990年代後半から2000年代前半にかけての日本のFTA政策は、WTO一辺倒のグローバリズムから徐々に多国間主義と地域主義的な二国間FTAの「補完関係」を基調とする政策軸へと転換した。その過程で、グローバリズムへの過程として地域主義を捉える外務省と、東アジア地域主義そのものを高く評価する経産省の間で、政策言説が展開された。

しかし近年の傾向としては、特にWTOのドーハ・ラウンドの停滞（2001年）以降、財務省や農林水産省がEPA政策の形成過程に積極的に参与している。ことに経済財政諮問会議において制度改革が論議されるようになってからは、グローバル化と日本経済という

文脈でEPA政策はあたかも国内政策の如く論じられてきた。言い換えれば、対外経済政策であるはずのEPAが、《構造改革》という文脈に編入され、日本経済活性化のための有力な処方箋のひとつとして論じられているのである。すなわち、図式的に言うならば、グローバリズム／地域主義、WTO／地域FTA、多国間主義／東アジアEPAをめぐる「外務省 対 経産省」（国際政治の論理と国際経済の論理）という二本立ての構図に、財務省や農水省の制度改革言説が合流し、かくしてFTA／EPAをめぐる政策言説はいわゆる「構造改革」言説の中へと包摂されるという構図である。

本稿の趣旨はこれら二つの政策規範の変容 グローバル化／地域主義、FTA／WTOの補完論理の台頭、 対外経済政策（EPA）から国内政策（構造改革）への連関、を受けて多様な政策言説と政策規範がどのように競合し、複合化されているのかを詳らかにすることにある。

本稿の問題意識に則して言えば、「言説」とは（政策形成の際に参照され得る）事実観察・問題対象の定義・比較・評価等のすべての語りを含めた規範形成の最小単位である。規範とは、蓄積された言説群の中で何らかの拘束力を持ち主体の行動様式に影響を与える要素すべてを包含する概念である。「人を殺すなかれ」という命題を例に取れば、「人を殺してはならない」ことに言及した言語行為はすべて言説であり、そうした言説が集合して「人を殺してはならない」ことを具現化・

制度化・或いは暗黙のコード化したものが規範ということになる。やや雑駁に言えば、ある言説がデファクト・スタンダードになった時点で規範になり得るともいえる（ある規範が、規範として拘束力を発揮するためにはある程度の社会集団の中で認知される必要がある）。とはいえ言説と規範の定義はあくまでも分析上のものである。実際には規範と言説は誰がどのようなコンテキストで語るのかによって重なり合う。

さらに規範の形成過程を捉える上では、規範の競合と複合化という事象を抑えておく必要がある。規範には大抵の場合、先立って存在する先行規範が存在する（規範の競合）。数ある競合規範の中で特定の規範が他の規範を凌駕することによって規範の構築がおこなわれる。その場合に、規範は必ずしも先行規範を粉砕するものである必要はなく、先行規範の要素を部分的に取り入れ、新たな規範形成を行う場合がある（規範の複合化）。

本題に立ち返れば、本稿ではEPA政策についての政策転換を「規範の変容（複合化過程）」として捉えた場合に、EPAという対外政策と構造改革という国内政策は如何なる関係にあるのかを明らかにしようとするものである。国内の政策形成過程に照射した場合に、国際政治・地域政治の動向と国内政治言説は分かち難く結びついている。国内政治状況にとって対外的な政治動向は如何なる「政策資源」を提供するのであろうか。言い換えれば、グローバルな規範（WTO）とリージョナルな規範（FTA）の競合関係にナショナルな

規範（構造改革）が割り込んでグローバル／リージョナル／ナショナルの緊張関係が形成されているわけだが、EPA政策から構造改革へという政策規範の変容をこの緊張関係の「枠」の中で検討しようとするのが本稿の目的である。

本稿では先ず国際政治・国内政治・地域政治の規範形成がどのように関連しているのかそのフレームワークを確認したうえで、財務省と農水省の政策言説を精査し、その上で経済財政諮問会議の言説実践を踏まえ、EPA政策の議論がどのように構造改革の規範言説圏の中へと包摂されているのかを詳らかにする。

### 国際政治・国内政治・地域政治―共振と共依存

WTOのようなグローバルな政治とEPA政策や構造改革のような国内政治、また地域主義のような地域の政治との間にはどのような連関構造があるのであろうか。石田淳はある秩序変動が他の秩序変動を生み出すメカニズムを、国内秩序と国際秩序の「共振」という枠組みで理論化した<sup>4</sup>。この議論は専らナショナリズムと民族対立に的を絞り、国際秩序形成が国内秩序形成に与える影響、且つ国際秩序の形成を国内の秩序要因からアプローチするという二本立ての構成である。こうした国内／国際の秩序形成のメカニズムは、むしろ民族紛争といった問題だけでなく本稿が対象とするような対外経済政策にも十分適用可能なものであろう。

さらに本稿の問題関心から言えば、そうした秩序変動の共振を捉えていく上で、秩序形成を促す規範資源に着眼する必要がある。すなわち、政治空間を如何に分節化するのが、分節化された単位の安定性を決定する一つまり政治的な境界線の引き方、それに伴う境界の配置が秩序の安定性を左右する—以上は<sup>5)</sup>、そうした境界線の「引かれかた」にも注意する必要がある。つまり政治空間的分節化は単に力関係や利害関係から為されるわけではない。実際には、そうした分節化を正当化する規範や言説を調達してこななければならない。かくして、「政治空間はどのように分節化されているのか」という問いに加えて、「そうした分節化は如何なる規範によって正当化されるのか」という問いが付加される。

これを規範の受容という側面で捉えれば、特定の規範言説が流通する過程で様々な主体が規範にアクセスし、自らのフィルターを通して規範の再定義・再解釈を行う。言い換えれば、ある政治的分節化を正当化する規範を調達する過程で、規範は「原作者」のオリジナルな含意を離れて、「翻案されたり」、「編集」されたりする<sup>6)</sup>。つまり、ある政策を正当化する規範の翻案過程や編集過程を考察する必要がある。

これを考察するためには二つの問い— 政治空間的分節化を促す規範構造のメカニズム、と そうした規範構造が国内／国際という秩序共振の中でどのように正当化されるのかという過程の検討が必要である。補足すれば、国際秩序規範と国内秩序規範に共振構

造があるということは、両者の間に互いに互いを参照し合う正当化構造が存在することが含意される。国際規範は国内政治過程によって正当化され、且つ国内規範は国際規範から調達されるという多重構造である。この構造は場合によっては共振というよりは「共依存」に近く、国際規範や国内規範はそれ自体としては存在し得ず、他次元の規範を参照しながら重層的に正当化されるということになる。

かくしてここに第三の論点が浮上する。国際規範から国内規範へ、そして国内規範から国際規範へという共振／共依存関係がある場合に、国際／国内を分節化する論理はどのようなものであるのかという点である。何ををもって国際規範、国内規範とするかはそれを参照する行為主体に拠っている。つまり国際／国内を分け隔てる明確な線があるわけではなく、国際／国内を分節化する論理そのものがそれを定義する主体の言説実践である。本稿の対象とするEPA政策の場合には国際規範・国内規範という軸に加えてアジア地域主義という「地域規範」も正当化作用の中で度々登場する。その場合にグローバル／リージョナル／ナショナルの三層構造の中で互いに互いを正当化し合う構成が有り得るが、その三層の共振／共依存構造はどのようなものであるのかについて分析が加えられなければならない。

以下、本節では上記三点の問題意識に基づいて政治空間を分節化する規範形成のメカニズムとその過程を国際政治・国内政治・地域政治という三層構造の中から検討していく。

## (1) 政策空間のメカニズム—「国益」ある

いは「正当性の調達」という言語ゲーム

最初に問題対象を限定化すれば、本稿が着目する政治空間を分節化する規範形成のメカニズムは専ら、EPA政策策定に關与する省庁—特に外務・経産・財務・農水—の政策言説を分析し、そこから如何なる政策規範が如何なる経路で正当化されているのかを明らかにするものである。

本稿における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。その場合に、特定の政策規範や言説がこの政策空間の拡大・縮小に文脈を与える<sup>7</sup>。言い換えれば、それぞれの政策空間を拡大したり、縮小したり、既存の政策空間の分節化を行うためには、それを正当化するための規範資源を調達して来なければならない。

この政策空間の分節化を考える上では「認識上の境界線」と「現実の利害境界線」を分

けて捉える必要がある（下図参照）。現実の利害境界線の更に外縁に認識上の境界線が引かれており、これが衝突すれば、権限や所掌範囲をめぐって利害対立が起こり、それが認識・見解の相違を超えて具体的な利害対立にまで発展すればそれが権限争議として本格化する。

そして各省庁は自己の政策言説が正当であり、その正当化された政策言説から境界線の線引きを行うことが有意であることを証明しなければならない。その際に各省庁は「国益」という普遍言語を用いて、個別政策が国益に合致しているという言説実践を行う。後述するが、対外経済政策に過ぎないEPA政策が国内政治との連関で語られ、且つそれが正当化されるのは、それが「国益」という普遍言語によって語られるからに他ならない。すなわち「国益」という正当性調達のメカニズムをめぐって—この過程で規範の翻案・編集が繰り返されるが—広範な言語ゲームが展開される。

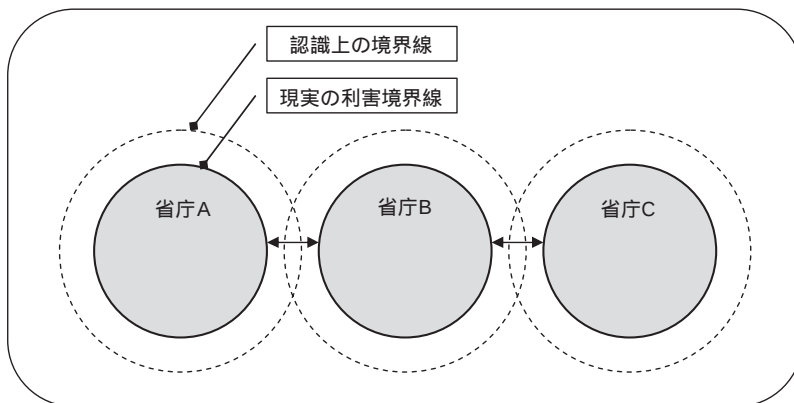


図1 政策空間上における境界線

## (2) 国際／国内の政策空間の再編—正当性の調達とその重層化

では上述のような政策空間の再編はどのような過程で起こり、且つ国際規範と国内規範はどのような関係にあるのだろうか。国際／国内規範の共振構造と、政策空間の再編成を複合して図示したものが下図である。WTOや多国間貿易体制のようなグローバルな規範と、FTAや地域主義のような地域規範は、互いに緊張関係に置かれているが、これが国内規範として調達されてくる過程で様々な翻案・編集が行われる。というのもグローバルな規範も地域規範もそれが国内政治過程に移し変えられると、ナショナルな規範形成という「枠」から解釈されるため、ナショナルな文脈に合わせて規範の再構成が行われる。この再構成の結果、ナショナルな文脈に適合した複合規範が形成される。

ここに国際規範と国内規範の共依存関係が存在する。一方で国際規範が国内規範を正当化するというメカニズムが存在する。例えば

「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」という議論は、多角的通商システムという国際規範から、それを堅持するための国内規範を強化するものである。他方で、国際規範がナショナルな文脈で読み込まれ、国内規範によって文脈を与えられるという現象が起こる。「東アジアの成長要素を取り込んで国内経済の活性化」というのは東アジア地域主義が国内経済状況によって文脈を与えられている好例である。

且つこの二つのプロセスは連関している。国際規範が国内規範を正当化し、国内規範もまた国際規範を正当化するのであれば、正当化を機能させるための真の源泉は行為主体間の言語ゲームの中にしかないことになる。こうしたことを最も端的に現しているのが以下のような言明である。

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

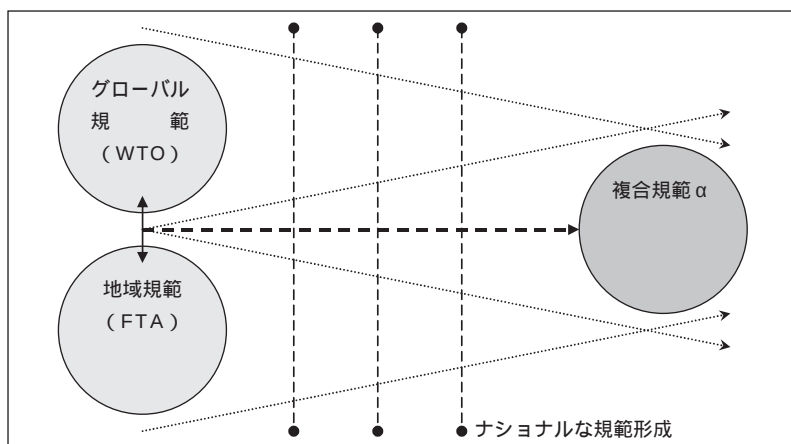


図2 規範形成と複合規範

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 - 言わば、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<sup>10</sup>。

これは地域規範の例であるが、一方で国内規範から地域規範の流れ—日本の知恵を体系化しアジアと共有していくこと—が謳われ、他方で地域規範から国内規範への流れ—そうした共創サイクルをつくることが日本経済の源泉になり得るという認識—が展開されている。つまり国際／地域規範が国内規範を強化し、国内規範が国際／地域規範を強化するという相補的な関係が存在する。

### （３）流動化する政策空間—グローバル・リージョナル・ナショナル

上述との関連で言えば、グローバル／リージョナル／ナショナルの空間再編はむろん必ずしもゼロ・サムではない。グローバルな規範形成がナショナルな規範形成を弱めるわけではない。むしろ、グローバル／リージョナル／ナショナルの空間が互いに互いを強化し合う相補性がある。加えて以下のように国内

規範から地域規範へとアプローチした上で、それをグローバルな規範から捉えなおすというベクトルも有り得る。

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<sup>11</sup>。

この言説構造は、日本のEPA政策がアジアに「法の支配」をもたらす—つまり国内規範が地域規範を改善する—と論じる一方で、「法の支配」というグローバルな普遍性からその国内規範から地域規範へのベクトルを正当化しているのである。

つまりグローバル／リージョナル／ナショナルの境界もまた自明のものではなく、それぞれの文脈に応じて—或いはその規範資源を利用する主体に応じて—再編成を繰り返していることになる。つまり下図のように、グローバル／リージョナル／ナショナルの一応の境界はその境界線が常に流動化するということである。先進国と途上国が交渉を繰り返すWTOという場におけるグローバルな空間、ASEANを中心とした地域の政治空間、そして各省庁がひしめく国内政治空間—これらの三層構造は、誰がどの規範をどのような仕方によって正当化するのかによって境界線が流動化す

る。

また本稿の主題である構造改革を例に取れば、EPA政策が構造改革を強化し、構造改革がEPA政策に国内的文脈を提供するという相補性が形成されているが、それはグローバルな規範や地域規範をナショナルな政治空間で語る場合に具体的にどういったコンテキストでそれを語るのかによって形成される規範が変化するということである。言い換えれば、国際規範の決定版のようなものがあって、自動的に正当性を担保してくれるような規範があるわけではない。国際規範や地域規範を国内政治の文脈で語る場合に、それをどのような文脈で加工し、特定の政策を正当化するのかと言うナショナルな言説実践が展開されることになる。

小括

以上、本節では政治空間を分節化する規範形成のメカニズム、その形成過程、国際政治・国内政治・地域政治という三層構造の流

動化について簡単に理論枠組みの整理を行った。次節以降ではEPA政策についての議論に立ち返り、EPA政策が如何にして構造改革という国内政治論理に包摂されているのかを検討する。

### 政策空間への参入—財務省と農水省

前節ではグローバル／リージョナル／ナショナルの政治空間の分節化について理論的考察を行った。本節ではそうしたフレームワークを用いながら、財務省と農水省の政策言説を検討していく。

簡単に背景説明を行えば<sup>12</sup>、1990年代後半以降、WTOの交渉難航と機動性低下を受けて日本の経済外交の注目がFTA／EPAへと徐々にシフトしていく。この過程の中で外務省と経産省の地域主義認識がずれていく。すなわち、WTOを基軸としEPAはあくまでもその補完に過ぎないとする外務省と、東アジア地域統合を見据えながらWTOとEPAを等価に扱い、更に後者に期待を寄せる経産省と

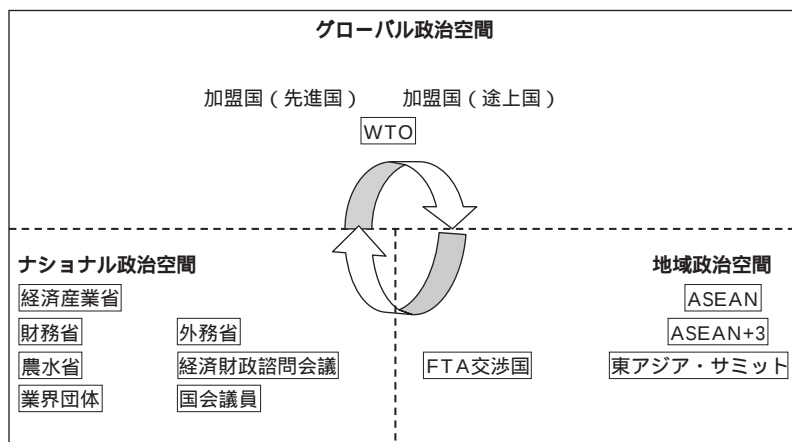


図3 グローバル／リージョナル／ナショナルの空間編成

いう構図である。但し、地域主義の定義や概念には大きな差異が見られるが、両省共に地域主義や二国間FTAそれ自体への期待は総じて高い。

こうした構図に2001年以降、財務省と農水省も参入してくる。言い換えれば、国際政治（外務省）と国際経済（経産省）という対立軸に制度改革言説（財務省＋農水省）が付加され、対外経済政策としてのEPAは国内構造改革の文脈を与えられるようになったのである。本節では以下、財務省と農水省の政策言説を順に検討する。

#### （１）財務省

財務省においてEPA関連の政策案件は「財務省関税・外国為替等審議会 関税分科会」においてドーハラウンドが難航・失敗に終わった2001年ごろから審議され始めた。当初の議論は外務・経産の議論をほぼ踏襲する内容で専らEPAとWTOとの整合性を強調する立場であった<sup>13</sup>。例えば、自由貿易協定は多角的貿易体制を補完する、伝統的な自由貿易体制よりも幅広い分野をカバーできるので投資・競争政策・相互認証などについてモデルとなるルール作りを二国間で行える等<sup>14</sup>、基本的にはGATT・WTO体制を基本としながらも、機動性の高いEPA政策を推進するという立場であった<sup>15</sup>。

また翌年の2002年の議論は主にWTOの制度改革を議論し、その期限設定や目標設定を論じるものであった。つまり新ラウンドを支援し、「2005年1月1日の交渉期限を達成す

るため、全ての分野でスケジュール通り交渉することを奨励」し、また「全ての形態の農業輸出補助金、不当な輸出禁止及び制限の廃止を交渉の一つの目標」にするなどWTO改革について精力的に取り組んでいる<sup>16</sup>。

こうした傾向がWTO懐疑論へと転じていくのが2003年以降である（議論の転じ方は他の省庁も同様だが）。2003年の議論<sup>17</sup>はWTOの限界を真剣に検討する内容であった。つまり、交渉開始を目指す推進派と、これに慎重、または強く反対する途上国との間で意見が収束せず、交渉が難航していることを憂慮し、それに対する処方箋としてFTA/EPAを評価している。「我が国は、戦後一貫して、対外経済政策においてGATT・WTOを中心とした多角的貿易体制を基本とし」て来たわけだが、WTOの交渉難航は避け難く、「我が国も、多角的貿易体制を補完し、貿易自由化や経済活性化を図る上で、FTAを推進することが重要」という認識に至っている。この時点における財務省の基本的な考え方は「FTAを含む経済連携の強化は、WTOを中心とする多角的貿易体制を補完し、貿易自由化や経済活性化を推進する等の上で重要」というものである。地域主義や地域統合についての言及はほとんど見られず、総じて外務省に近いスタンスである。

また2004年には「途上国の懸念への配慮」し、「サービス分野や（アンチダンピング等の）WTOルール等について各交渉グループ議長報告に留意」する必要があると議論している<sup>18</sup>。さらに2005年にはWCO（世界税関機

構)について触れ<sup>19</sup>、「途上国のキャパシティ・ビルディングを支援するための技術協力」や「コンプライアンスの優れた者に対する輸出通関手続の迅速化」、「輸入貨物に関する事前情報の電子的な収集体制の整備」などの制度改革について論議を重ねている。

2006年にはWTOや制度改革の議論から転じて、アジア地域を包含するEPA/FTA構想についての議論が始まる<sup>20</sup>。主な論点は「ASEAN+3(日中韓)FTA」、「ASEAN+6(日中韓+インド・オーストラリア・ニュージーランド)EPA」、「アジア太平洋の自由貿易圏構想」などであり、WTOについては「主要論点について膠着状態<sup>21</sup>と否定的に論じられている。

さらに2007年には「アジアと共に成長するメカニズムの強化」が強調される<sup>22</sup>。具体的にはWTOを基本として、EPA交渉を戦略的・効果的に展開するため「EPA工程表」を改定する。引き続き、WTO体制の維持・強化に積極的に取り組みながらも、東アジアにおける広域経済連携の研究の推進とOECDのような国際的体制の構築を図るとともに、APECへの積極的な取組を行う。アジア各国等の制度インフラ整備支援にも取り組むなどが主な論点である。

## (2) 農林水産省

農水省は財務省よりもさらに遅れて2004年6月に「経済連携(EPA)、自由貿易協定(FTA)交渉における農林水産物の取り扱いについての基本方針<sup>23</sup>」を発表する。それに拠

れば、WTOを中心とする多角的貿易体制の維持・強化に努めるとともに、多角的貿易体制を補完する経済連携(EPA)や自由貿易協定(FTA)を積極的に推進すると述べられている。

さらにEPAと国内経済ないし構造改革との接点についても言及されている。すなわち、現在政府間交渉中であるEPA・FTA交渉にあたり、国民の食の安全・安心の確保、農林水産業の多面的機能への配慮を行うとともに、日本の食料安全保障の確保や日本の農林水産業における構造改革の努力に悪影響を与えないよう十分留意することが強調されている。

つまり農水省におけるEPA政策は食糧安全保障のための有力な手段の一つであり、WTOとの整合性もさることながら、日本の食料安全保障との整合性、国内構造改革との整合性がなによりも求められるというわけである。

さらに農水省は11月には「農林水産分野におけるアジア諸国とのEPA推進について～みどりのアジアEPA推進戦略～<sup>24</sup>」という文書を打ち出す。同文書ではEPAがWTOの機能を補完するものであるとの前提に立った上で、アジア地域とのEPAに積極的に取り組む旨が謳われている。さらには現在進行形のEPAを活用して、日本を含むアジアの食料安全保障や食の安全・安心の確保、農林漁業・食品産業の共存・共栄の実現、農山漁村の発展が強調されている。

### 政策空間の再分節化—EPAから構造改革へ

前節では主に財務省と農水省の政策言説を検討したが、こうした各省庁の利害調整のための包括的な審議の場が経済財政諮問会議である。同会議は経済財政政策に関する重要事項について調査審議する機関で、2001年1月の中央省庁再編とともに設置された。経済財政諮問会議の中で専らEPA政策に関する事項を審議しているのが「グローバル化改革専門調査会」の中に設置された「EPA・農業ワーキンググループ」である。

同グループの第一次報告（2007年5月）<sup>25</sup>に拠れば、第一に日本が世界自由貿易体制に貢献することも含めて、「主張する経済外交」を展開すべきであると謳われている。そしてこの「主張する経済外交」においてはEPAの戦略的な展開と交渉の加速が鍵となるという。第二にEPAへの積極的な取組を通じて世界全体の自由な貿易・投資の促進、発展に寄与することができるのであるから、そのEPAの理念を日本の姿勢として世界に明確に打ち出すべきである旨が述べられている。更に第三にその帰結として、東アジアにおけるEPAネットワークを早期に完成させ、且つ2010年に日本が主催することになっているAPECにおいてASEAN+3、ASEAN+6、FTA-AP（APECワイドのFTA）等を目指すべきであると政策目標が掲げられている。

さらに構造改革との関連で言えば、グローバル化専門調査会が野心的な報告書を上梓している<sup>26</sup>。全体的なトーンとしてはEPA戦略

が産業構造の空洞化を防ぎ且つ日本経済の活性化につながるという議論である。つまりEPAを戦略的に展開することで、日本企業の国内生産による輸出拡大が産業空洞化を防ぎ、地域経済の活性化に役に立つ。海外での投資活動の活発化によって、その利益が日本へと還元され、さらには市場の開放により国内企業の生産効率向上や消費者利益の増大につながる。

またエネルギー供給の観点ではEPAには安定供給確保というメリットもあるため、日本にとって優先度の高い国々との間で、包括的なEPAネットワークを迅速に形成しなければならないと強調されている。

その上、経済財政諮問会議でまとめられた『グローバル戦略』<sup>27</sup>でも積極的に東アジアEPAを推進することが経済安全保障上、重要であるのみならず国民の経済的利益を確保する上で極めて重要であると述べられている。

つまりEPA政策がWTOを補完するという国際規範から国内規範への流れ—多角的貿易体制という規範資源を用いてEPA政策を正当化する—が存在する一方で、それが国内構造改革によって文脈が与えられ、EPA政策を戦略的に推し進めることが産業の空洞化を防ぎ国民経済の活性化やエネルギーの安定供給に資するものであることが強調されている。その上でEPA戦略をASEAN+3やAPECといった地域主義言説と結合させることによってEPA政策をグローバル／リージョナル／ナショナルの政治空間の三層構造の

中で改めて位置づけ直しているのである。これは国際規範が国内規範を強化すると同時に、国内規範もまた国際規範を強化し、さらに間に地域規範を挿入することによって—国内規範と地域規範の連関を強調することによって—EPA規範を複合化し、単なる対外経済政策ではなく国内の構造改革を進めるために政策言説として改めて包摂しているという構図が形成されている。

### 結び

本稿では上述のようにEPA政策が国内政治過程を経由して構造改革言説の中に包摂されていくプロセスを、グローバル／リージョナル／ナショナルの政治空間分節化の中に位置づけ、理論的なフレームワークを用いて分析を行った。国際規範や地域規範は単にそのまま国内政治へと植え替えられ、国内政治規範として形成されていくわけではない。国際規範や地域規範は、ナショナルな文脈を経由して、ナショナルな文脈で翻案され編集され、国内政治の文脈を加味した複合規範として改めて生成される。グローバル／リージョナル／ナショナルの政治空間分節化の視座から、EPA政策が構造改革言説に包摂されていく過程を捉えていくことは、国際／国内／地域規範の緊張関係とその相補性を考察する上で重要な視座を提供するものであると考えられる。

### 注

- 1 FTAとEPAは厳密に言えば異なる制度枠組みである。FTA（自由貿易協定/Free Trade Agreement）は、物品の関税、その他の制限的な通商規則、サービス貿易等の障壁など、通商上の障壁を取り除く自由貿易地域の結成を目的とした、2 国間以上の国際協定である。対してEPA（経済連携協定/EPA）はFTAとは異なり、ただ単に関税を撤廃するなど、通商上の障壁を取り除くだけでなく、締約国間で経済取引の円滑化、経済制度の調和並びに、サービス、投資、電子商取引等、さまざまな経済領域での連携強化・協力の促進等をも含めた協定である。しかし、日本の通商政策に関して両者はほとんど区別されずに用いられ、特に2003年以降はEPAという呼称で統一されている。
- 2 当初は日韓FTAとされていたが、近年日本側は日韓EPAの呼称を用いている。
- 3 大賀哲「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」『国際協力論集』第15巻第2号、2007年を参照。
- 4 石田淳「国内秩序と国際秩序の《二重の再編》」『国際法外交雑誌』第105巻第4号、2007年。
- 5 同上、550頁。
- 6 規範の「原作」・「翻案」・「編集」については栗栖薫子「人間安全保障『規範』の形成とグローバル・ガバナンス」『国際政治』第143号、2005年、79-80頁。
- 7 大賀哲「WTOとFTAをめぐる政策言説と政策空間」を参照。
- 8 通商産業省『通商白書』、1998年、322頁。
- 9 通商産業省『通商白書』、2002年、125頁。
- 10 経済産業省『グローバル経済戦略』、2006年4月、6頁。
- 11 経済産業省『グローバル経済戦略』、2006年4月、5頁。
- 12 同じく詳細については大賀哲「WTOとFTAをめぐる政策言説と政策空間」を参照。
- 13 財務省関税・外国為替等審議会関税分科会資料「日本・シンガポール新時代経済連携協定について」（2001年11月19日）
- 14 同分科会資料「最近の関税政策をめぐる諸問題」（2001年9月28日）
- 15 同分科会資料「自由貿易協定を巡る最近の情勢と関税政策の対応のあり方に関する企画部長報告」（2001年12月3日）
- 16 同分科会資料「最近の関税政策をめぐる諸問題」（2002年10月30日）
- 17 同分科会資料「最近の関税政策をめぐる諸問題」（2003年9月26日）
- 18 同分科会資料「WTO新ラウンドの動向について」（2004年8月4日）
- 19 同分科会資料「最近の関税を巡る国際的諸問題について」（2005年9月26日）
- 20 同分科会資料「経済連携協定の動向」（2006年12月14日）

- 21 同分科会資料「最近の関税を巡る国際的諸問題」(2006年8月4日)、「WTO及びWCOを巡る最近の動きについて」(2007年3月2日)
- 22 同分科会資料「経済連携の最近の動きについて」(2007年3月2日)
- 23 農林水産省「経済連携(EPA)、自由貿易協定(FTA)交渉における農林水産物の取り扱いについての基本方針」2004年6月。
- 24 農林水産省「農林水産分野におけるアジア諸国とのEPA推進について～みどりのアジアEPA推進戦略～」2004年11月。
- 25 グローバル化改革専門調査会、EPA・農業ワーキンググループ 第一次報告「EPA交渉の加速、農業改革の強化」2007年5月8日。
- 26 グローバル化改革専門調査会・第一次報告「グローバル化の活力を成長へ」2007年5月8日。
- 27 経済財政諮問会議『グローバル戦略』2007年5月18日

## From EPA Policy toward Structural Reform: An Entry of MOF and MAFF into the Policy Spaces

OGA Toru<sup>\*</sup>

### Abstract

From the end of the 1990s onward, Japanese FTA/EPA ( Free Trade Agreement/Economic Partnership Agreement ) policies have been drastically changed. An exclusive devotion to the multilateral, global approach associated with the World Trade Organization ( WTO ) has moved Japan toward flexible combination and complementation between the global WTO approach and regional FTA/EPA counterparts. What are the driving forces behind such policy changes? In the first place, the Ministry of Foreign Affairs ( MOFA ) and the Ministry of Economy, Trade and Industry ( METI ) clashed over and debated regional EPA policies. The former perceives EPAs as temporal supplements toward global liberalization, but the latter promotes region-wide EPA networks, namely the East Asian EPA ( I have already argued this line of argument in a previous volume of the journal )

However, the policy battle between the MOFA and the METI was just the beginning of the story. FTA/EPA policy coordination eventually spread from foreign and trade issues to domestic affairs as a whole. A remarkable benchmark was the deep rooted stagnancy in the WTO negotiations. After the failure to build consensus in the WTO Doha Round 2001, when the situation grew more and more entangled, other branches of government, such as the Ministry of Finance ( MOF ) and the Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries ( MAFF ) also joined the policy debate. They have significantly focused on national interests and how the EPA policies, including international trade and commerce, contribute to the nation's interests and welfare. Not surprisingly, the MAFF urgently linked a series of EPA policies to national structural reforms in the agricultural industry. Consequently, the EPA policy focus has slid into

---

<sup>\*</sup> Assistant Professor, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University.  
( Currently, Associate Professor, Faculty of Law, Kyushu University. )

the key theme of domestic policy, rather than foreign policy on trade and commerce.

This paper aims to uncover the changing nature of the EPA policy processes. Its focus is the complex interrelation between foreign and domestic policy, in particular, why and how EPA policies would be subsumed into national structural reforms. By examining a wide range of discursive practices, including the Council on Economic and Fiscal Policy, this paper analyzes the shift in the EPAs' focus from trade and commerce to structural reform, and the interconnectedness between foreign and domestic policies.