

# 外務省経済局の成立に関する一考察

井 上 勇 一

- 一、はじめに
- 二、通商局の成立
  - (一) 通商局の設置
  - (二) 通商局の分課
- 三、通商局の再編
  - (一) 通商局の改組
  - (二) 通商局の解体
- 四、経済局の成立
  - (一) 経済局の設置
  - (二) 経済局の改組
- 五、むすび

一、はじめに

本稿では、拙稿<sup>(1)</sup>において論じてきた地域局と、外務本省組織において二国間外交の対をなしてきた経済局（戦前の通商局）を取り上げる。地域局と対をなしてきたというのは、今日では経済局は機能局として位置づけられているが、外務省では、二国間の政治・外交関係は地域局が、また経済関係は、戦前は通商局、戦後は経済局が所掌する「政経分離体制」が長く続いてきたからである。

多くの場合、およそ二国間の外交関係の基礎には通商航海条約が存在し、通商航海条約によって締約国国民の出入国や居住および保護、また事業活動、関税、貿易など、二国間の貿易や人の往来に関する広範な内容が規定されている。もとより通商航海条約が存在しなければ、二国間において貿易や人の往来ができないわけではないが、通商航海条約は二国間の往来を円滑にし、締約国国民が相互に安定した経済的活動が行える環境を整えることを目的としているため、二国間の最初の国際約束となっている場合が少なくない。

この通商航海条約によって規定される二国間の通商関係にかかわる事象を、外務本省において所掌してきた組織が戦前は通商局であり、戦後は経済局であった。

通商局が設置されたのは明治十九年二月二七日。その所掌事務は、「通商航海条約の締結に関する事項」、「外国における我が国の貿易に関する事項」など二国間の通商に関することとされた。<sup>(2)</sup>一方、平成一三年一月六日、中央省庁統廃合のために改めて各省設置法が制定され、新しい外務省設置法では、明治期以来、外務省の所掌事務として掲げられてきた「通商航海」という字句が消え、「対外経済関係」に置き換えられた。この結果、経済局の所掌事務は「対外経済関係に関し、日本国政府を代表して行う外国政府との交渉及び協力に関すること」、「国際機関への参加及び国際機関との協力に関すること」などとされた。さらに「対外経済関係に関する対外関

係事務の処理および総括に関すること」ともされ、経済局は経済外交の要に位置付けられることになった。<sup>(3)</sup>

他方、新設置法の制定に先がけて平成一〇年六月一二日に中央省庁等改革基本法が制定され、「外務省の編成方針」(第一九条)において、「対外経済政策については、通商政策機能を担う関係省との間において、人事交流その他の協力体制の充実及び役割分担の明確化を図ること」(第五号)とされた。<sup>(4)</sup>所掌事務が「通商航海」から「対外経済関係」へと広範にわたることによって、経済局には関係各省との円滑な協力関係の構築が改めて求められることになった。

本稿では、戦前の通商局と戦後の経済局について、その設置と分課過程を略述することによって、現在の経済局が直面している組織上の課題を探り、平成期の経済局が求められる再編について考察しようとするものである。

(1) 「外務省地域局の成立にかかわる一考察」(慶應義塾大学法学研究会編『法学研究』第七三巻第一号(池井優教授退職記念号)、平成一二年一月)

「外務省地域局の復興に関する一考察」(同右第七六巻第七号、平成一五年七月)

(2) 明治一九年二月二六日付け勅令第二号「各省ノ官制(二七日施行)」(「外務省諸官制沿革 本省分課規程」外務省外交史料館所蔵外務省記録(以下、外史と略す)6・1・2・1-3)

(3) 平成一一年七月一六日付け法律第九四号「外務省設置法の公布(同一三年一月六日施行)」(同日付け『官報』号外第一三五号)

平成一二年六月七日付け政令第二四九号「外務省組織令の公布(同一三年一月六日施行)」(同日付け『官報』第一一一号)

現行の外務省設置法では外務省の所掌事務(第四条)は、「対外経済関係」に「係わる外交政策に関すること」(第一号ロ)および「日本国民の海外における法律上又は経済上の利益その他の利益の保護及び増進に関すること」(第一号ハ)とあるが、旧設置法では、「通商航海に関する利益を保護し、及び増進すること」(第四条第二三号)および

「国際経済機関との協力及び通商航海条約その他の通商経済上の協定に関すること」(同第二四号)とされていた。

(4) 平成一〇年六月一二日付け法律第一〇三号「中央省庁等改革基本法の公布(同一三年一月六日施行)」(同日付け『官報』号外第一一七号)

## 二、通商局の成立

「通商」という名称を掲げた局課としては、通商局が設置される以前に、明治一三年一二月一日の機構改革で設置された通商課があるが、通商関係を所掌する組織ということであれば、外務省創設期にまでさらに遡ることができる。

外務省が創設されたのは明治二年七月八日。旧幕府が締結した和親条約および修好通商条約によって、欧米列強諸国とはすでに外交関係が樹立されていた。創設期の外務省の所管事項は、翌三年四月一四日に設置された貿易掛や公事訴訟掛、さらに明治四年八月一二日に両掛を合併した各港課から窺われるように、実的には幕末期に開港した横浜や神戸など各開港地における諸外国との貿易、あるいはそれに伴う紛争の処理であった。

安政年間に締結された修好通商条約は、周知のとおり、いわゆる関税自主権や治外法権を認めた不平等なものであり、この不平等条約改正問題は明治期日本外交の最重要課題であった。しかし、その所掌は公信局公使課(政務局の前身)あるいは取調局(条約局の前身)とされ、通商局は不平等ながらも有効な国際約束として存在する修好通商条約の実施について所掌していた。

また通商局の所掌事務には、通商関係とともに「領事権限に関する事項」、「領事管掌の事務施行に関する事項」など、今日では領事移住部の所掌となる事項も含まれていた。領事関係を所掌する組織が設置されていなか

った当時としては、通商航海条約を所掌する通商局が、「物の往来」にかかわる通商関係とともに、「人の往来」にかかわる領事関係もあわせて所掌していた。このため、通商局に「課」組織が導入され、通商局の所掌事務が分掌されるようになると、まず最初に領事関係と通商関係の事務が分離されていった。

#### (一) 通商局の設置

明治八年一月一四日、寺島宗則外務卿は二国間外交の全般を所掌する公信局を設置し、次いで明治一〇年九月五日、公信局に在外公館を機能別に所掌する公使課と領事課を設置した。公使課設置の目的は欧米諸国との条約改正交渉に専念するための体制作りであり、そのため二国間の経済関係は公使課から切り離されて領事課の所掌とされた。

明治一一年七月に日米新通商航海条約が調印されたが、新条約発効の要件とされた安政条約締約国の賛同が得られなかったため新条約は発効せず、二国間交渉による税権の回復を優先した寺島の条約改正は挫折した。後任の井上馨外務卿は、明治一三年九月、公使課が主管の条約改正交渉を取調局に移管し、列国会議による条約改正を進めることとした。このため公使課は一般的な二国間の政治・外交関係を所掌することとなり、一月一〇日、名称も修好課と改称され、また領事課も通商課となった<sup>1)</sup>。領事課から通商課への名称変更が端的に示すように、草創期の外務省では通商関係と領事関係の事務は未分化の状態にあった。

修好課と通商課による公信局二課体制は後の政務局と通商局による外務省二局体制の原型といえるが、この通商課が後に通商局へと発展したわけではない。明治一六年八月一〇日、井上外務卿が公信局を亜細亜部と欧米部に改編したため公使課と通商課は廃止された<sup>2)</sup>。亜細亜部と欧米部という「地域局」が設置された結果、通商課の所掌事務は中国・朝鮮関係については亜細亜部で、またそれ以外の地域は欧米部で所掌することになった。日本

にとつて特に对中国・朝鮮外交は対欧米外交とは性格が異なり、また領事館が処理する案件はその任国に開設されている公使館とも密接に関係することから、清国に開設している公使館と領事館を一括して所掌することが求められたためであった。<sup>(3)</sup>

明治一八年一二月二二日に内閣制度が発足し、翌一九年一月四日、初代の伊藤博文首相は新たに中央政府の機構を整備するために臨時官制審査委員会を組織した。同審査委員会は、二月二七日、外務省については大臣官房とともに通商局など五局の設置を承認したが、政務局の設置は認められなかった。しかし、これにより二国間の経済関係は通商局が、また政治・外交関係は総務局政務課が所掌することになり、ここに二国間外交における「政経分離体制」が始まった。

通商局の設置が認められたのは、欧米列強諸国との間の不平等条約改正問題とともに、諸外国との通商関係の拡大が当時の主要な外交課題であったことを示している。また後に地域局となって二国間の政治・外交関係を所掌する政務局の設置が認められなかったことは、逆に当時の日本の二国間外交の中心が政治・外交関係ではなく、通商関係にあったことを明らかにしている。特に、明治一六年七月二五日に日鮮貿易規則が、さらに明治一八年四月一八日に日清間に天津条約が調印されたように、通商局の設置には、日本が、欧米諸国とだけでなく、清国や韓国との貿易にも目を向け始めていたことが窺われる。

明治二四年七月二四日、第一回帝国議会で山県有朋首相が公約した行政整理が行われ、榎本武揚外相は総務局と会計局を廃止し、総務局政務課を政務局に格上した。政務局の所掌事務は「外交政略に関する事務」、また通商局は「通商航海に関する事務」とされた。次いで同年八月一六日、榎本外相は所掌規定を改訂し、通商局の所掌事務を「通商航海条約及び其の条約に関する事項」、「万国博覧会に関する事項」、「領事官の職務及び権限に関する事項」などとした。<sup>(4)</sup> こうして二国間外交における「政経分離体制」が確立されていった。

(1) 明治十三年一月一日付け「公信局事務章程」(「外務省諸官制沿革 本省分課規程」外史6・1・2・1-3)  
公信局通商課の所掌事務は「我が領事に関する事務を調理する事猶修好課の我が使臣の事務に於けるがごとし」とされた。

(2) 明治一六年七月「公信局分課の議ニ付伺」(「外務省諸官制沿革 本省分課規程」外史6・1・2・1-3)

(3) 外務省百年史編纂委員会編『外務省の百年(上)』(昭和四四年、原書房)一五四・一五五頁。

(4) 明治二四年七月二四日付け勅令第八七号「外務省官制ノ改正」

明治二四年八月一五日付け「外務省分課規定改訂(二六日施行)」(以上、「外務省諸官制沿革 本省分課規程」外史6・1・2・1-3)

明治二四年七月には大臣官房に移民課が設置されたが、同二六年一〇月の機構改革で移民課は廃止され、移民関係は再び通商局の所掌事務とされた。

## (二) 通商局の分課

明治二六年七月八日、第二次伊藤内閣陸奥宗光外相は、法権の回復を優先した条約改正方針に基づいて対英交渉の開始を決定し、翌年七月一六日に日英新通商航海条約が調印された。この間、陸奥外相は一〇月三〇日に取調局を廃止し、取調局の所掌事務のうち条約の解釈に関する法律問題については、通商航海条約等経済関係の条約は通商局が、またその他政治条約一般は政務局が所掌することとした。一月一〇日、外務省は、大臣官房のほか、政務局と通商局の二局体制となり、政務局は「外交に関する事務」、また通商局は「通商航海及び移民に関する事務」を所掌することとされた。<sup>(1)</sup>

また陸奥外相は二局体制の発足に際して通商局にのみ「課」組織を導入し、通商局を二課体制とした。両課の

所掌事務は、第一課が「通商航海に関する事項」、「通商航海および移住民条約の解釈に関する事項」など、第二課が「海外出稼ぎ人及び移民に関する事項」、「旅券に関する事項」、「在外帝国臣民救助に関する事項」などとされた。しかし、実際には両課の職域は明瞭ではなく、明治三十一年一月一日、大隈重信首相兼外相は第一次大隈内閣の行政改革の一環として通商局から「課」組織を廃止した。<sup>(2)</sup>

通商局に再び「課」組織が導入されたのは明治四十一年二月一日。第二次桂内閣小村寿太郎外相が通商局と政務局に「課」組織を導入し、それぞれを三課体制とした。通商局各課の所掌事務は、第一課が「亜細亜」、第二課が「欧羅巴、阿弗利加、南北亞米利加、豪太利及び南洋諸島」における「通商航海に関する事項」、「通商航海条約及び領事職務条約に関する事項」、「農業、工業、鉱業、漁業及び交通に関する事項」、「万国博覧会及び本局主管事件に関する万国会議に関する事項」などとし、また第三課は旅券や移民などの領事関係とされた。<sup>(3)</sup>

この間、日清・日露戦争を経て懸案であった条約改正を達成した日本は、東アジアにおける大国としての地歩を固めつつ外務省組織の整備拡充を図っていた。政務局と通商局による二局体制は明治期外務省組織の完成した姿といえるが、両局に導入された「課」組織は、政務局ではその後の地域局誕生の、また通商局では通商関係と領事関係の事務を分離する始まりとなった。

しかし大正二年六月一三日、牧野伸顕外相は第一次山本内閣による行政整理のため政務局と通商局からそれぞれ一課を削減し、通商局については領事関係を所掌する第三課を廃止して二課体制とした。両課の所掌事務は、第一課が「亜細亜」、第二課がそれ以外の地域における通商・領事関係とされ、移民、旅券、戸籍など領事関係の共通する事務は第二課がまとめて所掌することとされた。<sup>(4)</sup>

大正八年六月二八日にパリ講和条約が成立し、日本は新たに設立された国際連盟の常任理事国となり、第一次大戦後の国際外交を推進するために外務省の組織強化を図る必要に迫られた。このため原内閣内田康哉外相は、

七月二日、条約局を設置するとともに政務局および通商局に三課体制を復活した。

通商局各課の所掌事務は、第一課が「亜細亞並びに大洋州中（豪州、新西蘭及び布哇以外）の地方」、第二課が「第一課の主管に属せざる各地方」における「通商、交通其の他経済に関する事項」、「通商航海条約其の他前号の事項を目的とする条約及び協定の締結改正に関する事項」などとされた。また領事関係は再び第三課が所掌することになったほか、新たに「通商公報に関する事項」を所掌する通商公報係が設置された。<sup>(5)</sup>

同改革によつて、通商局では通商関係と領事関係の事務が明確に分離されることになった。その後、領事関係、特に移民および旅券関係の事務は、昭和九年に欧米局が欧亜局と亜米利加局に分離される際に、通商局から亜米利加局に移管されるが、昭和一七年に大東亜省が設置された結果、地域局を統合する政務局が設置されることになったため、廃止されることになった亜米利加局から再び通商局に移管された。

- (1) 明治二六年一〇月三〇日付け勅令第一二三号「外務省官制ノ改正（一一月一〇日施行）」（「外務省諸官制沿革本省分課規程」外史6・1・2・1-3）
  - (2) 明治二六年一一月四日付け「外務省分課規定改正（一〇日施行）」  
 明治三一年一一月一日付け「外務省分課規定改正」（以上、「外務省諸官制沿革 本省分課規程」外史6・1・2・1-3）
- 「課」組織の廃止理由については、「従来、通商局に於いては第一課、第二課の二課を設けたりと雖も同局の主管に属する事務は従来の標準に依り画然之を二課に分属せしむるは到底なし能はざる所なり、依つて寧ろ政務局の例に倣い分課を廢するを適當と認む」と説明されている。
- (3) 明治四一年一二月一五日付け「外務省分課規定改正」（「外務省諸官制沿革 本省分課規程」外史6・1・2・1-3）
  - (4) 大正二年六月一六日付け「外務省分課規定改正（一三日施行）」（「外務省諸官制沿革 本省分課規程」外史6・

1・2・113)

(5) 大正八年七月三日付け「外務省分課規定改正(二日施行)」(「外務省諸官制沿革 本省分課規程」外史6・1・2・113)

### 三、通商局の再編

外務省において二国間外交を所掌してきたのは、政務局と後に政務局を分割して自立する各地域局であった。一方、明治四十一年一二月に小村外相が通商局と政務局に「課」組織を導入して以来、通商局第一課と第二課は地域的に分課されてきた。このため通商局にも、通商航海条約に基づく二国間の経済関係から、政務局ないし地域局が所掌する政治・外交関係と同様に、通商外交の分野における地域性が強く反映されてきた。

他方、現在の経済局は機能局と位置づけられているように、通商局と経済局は通商など対外経済政策という外交の機能から外交政策の企画、立案、実施を担い、このため通商局と経済局には地域系の「課」だけでなく機能系の「課」も設置されてきた。明治期の通商局は地域系の第一課と第二課および領事関係の第三課による三課体制であったが、大正期には第一課と第二課が機能系の二課に変わり、さらに昭和期には通商局は機能系と地域系の「課」によって構成する体制に再編される。

通商局は昭和一三年には機能系二課と地域系四課の六課体制となり、戦後の経済局も機能系二課と地域系四課の六課体制から出発する。このような経済局における地域と機能の二面性は、後述するように、昭和四四年の経済局の改組によって二国間の経済関係が経済局から各地域局に移管され、地域局が経済分野を含む二国間関係の全般を所掌する「政経一致体制」が確立されるまで続くことになる。

また昭和一四年一〇月三日、通商局と商工省の外局である貿易局を併合する「貿易省」の設置が閣議決定された。このため通商局解体の危機に瀕した外務省は、これが「外交一元化」の原則を侵すものとして強く反対した。貿易省設置問題は通商政策をめぐる外務省と商工省との権限争いの発端となり、国際貿易をどこまで経済外交として位置づけ、またどこまで貿易行政として位置づけるのかという根本的問題を提起した。外務省の強い反対によって「貿易省」の設置は見送られたが、ここで提起された問題は、現在でも外務省と経産省との間の経済外交の主導権をめぐる対立となって現れている。<sup>(1)</sup>

(1) 第一五回国会の参議院国際問題に関する調査会で、東アジアにおける経済統合について審議した際、高市経済産業副大臣は、外務省が発表した「わが国のFTA戦略」について、日本政府全体としてのFTA（自由貿易協定）戦略として確立されたものとは考えていないと述べた。（平成一四年一月二〇日付け「参議院国際問題に関する調査会議録第二号」）

#### (一) 通商局の改組

大正九年一〇月二三日、内田外相は政務局を分割し、政務局第一課を亜細亜局、また第二課（欧州諸国担当）と第三課（米州諸国担当）を欧米局とした。また通商局の所掌事務は「通商、交通、産業其の他経済に関する事項」、「通商航海条約其の他前号の事項を目的とする条約及び協定の締結改正に関する事項」、「万国博覧会及び共進会に関する事項」、「通商公報に関する事項」などとされ、通商局の三課一系の体制を継続した。<sup>(1)</sup>しかし、亜細亜局第二課では中国の「財政、借款、鉄道、鉱山及び通信に関する事項」などを所掌することになったため、事実上、通商局第一課の所掌事務と錯綜するところが生じた。

このため翌一〇年八月一日、内田外相は通商局第一課と第二課の所掌事務を地域別から通商政策の機能別に分掌する体制に変更した。<sup>(2)</sup> また各課の名称も所掌の内容に即して総務課、監理課、移民課とし、さらに通商公報係を商報課とする四課体制とした。総務課は「一般経済政策に関する事務」など、監理課は「通商航海の保護監督又は取締に関する事項」などを所掌することとされ、こうして通商局から地域性が失われていった。

大正一三年六月二〇日、第一次大戦後の不況の中で加藤（高明）内閣が行政整理のため中央官庁の組織縮小と人員削減を断行したため、幣原喜重郎外相は第一次大戦後に設置された臨時平和条約事務局などを廃止したほか、地域局（亜細亜局と欧米局）と通商局から各局一課を削減した。通商局では商報課が削減されて三課体制となり、各課の名称も再び数字表記に戻され、第三課が領事移民関係を所掌することになった。また第一課と第二課は通商政策の機能を分掌し、第一課が「一般政策に関する事務」、「特定の産業に関するもの以外の事項」など、第二課が「通商航海及び企業の保護に関する事務」、「特定の産業に関する国際約定の締結及び改正に関する事務」および通商公報の発行などを所掌することとされた。<sup>(3)</sup>

満州事変後の昭和九年六月一日、齋藤内閣広田弘毅外相は、移民関係の事務とともに旅券関係の事務を通商局から新設の亜米利加局に移管し、通商局を三課体制に再編した。各課の所掌事務は、第一課が「通商航海の政策及び制度に関する事務」など、第二課が「通商航海の保護、助長及び調整に関する事務」など、さらに第三課が「商務、商報に関する事務」などとされた。<sup>(4)</sup>

このようにして、大正一〇年の機構改革により通商局から地域性が失われ、大正末期から昭和初期にかけて通商局は機能局へと変貌していった。しかし、満州事変後になると、南洋および南米地域との経済交流を促進する上で通商局に地域別の担当がないことの不便が指摘されるようになり、通商局に地域性の回復が模索されるようになった。<sup>(5)</sup>

昭和十一年八月一日、広田内閣有田八郎外相は通商局を三課体制から機能系一課と地域系三課の四課体制に再編した。各課の所掌事務は、機能系の総務課が「通商航海に関する一般的政策及び制度に関する事務」、また地域系三課は、第一課が「亜細亜及び欧羅巴」、第二課が「亜米利加」、第三課が「(第一課と第二課)に掲ぐる地域以外の地域」とされ、通商局に地域系の「課」が復活された<sup>(6)</sup>。

一方、同年十一月四日、外交機能強化の方途を研究するために設置された外務省機構改正委員会は、「通商局及び文化事業部の拡張は時勢の要望に副うものなり」とする機構改革案を有田外相に提出した。この改革案では、通商局には通商公報などの啓発を担当する課の新設とともに、三課で分掌する地域系各課を再編し、機能系二課と地域系四課の六課とする体制が構想されていた<sup>(7)</sup>。

昭和十三年七月一日、第一次近衛内閣宇垣一成外相は通商局を六課体制に再編し、総務課のみの機能系を二課、地域系を四課とした。各課の所掌事務は、機能系二課は、第一課が「通商航海に関する一般的政策及び制度に関する事務」、第二課が「庶務、商報、博覧会其他他課に属せざる事務」とされた。また地域系四課は、第三課が「『ソヴィエト』連邦及び亜細亜」、第四課が「『ソヴィエト』連邦を除く欧羅巴」、第五課が「亜米利加」、第六課が「(第三課から第五課に)掲ぐる地域以外の地域」とされた<sup>(8)</sup>。この機能系二課と地域系四課の六課体制が通商局の最盛期の姿となった。

- (1) 大正九年一〇月二三日付け「外務省分課規定中改正」(「外務省諸官制沿革 本省分課規程」外史6・1・2・1  
— 3)
- (2) 大正一〇年八月一三日付け「外務省分課規定中追加」(「外務省諸官制沿革 本省分課規程」外史6・1・2・1  
— 3)
- (3) 大正十三年二月二三日付け「外務省分課規定改正」(「外務省諸官制沿革 本省分課規程」外史6・1・2・1

13)

- (4) 昭和九年五月三十一日付け勅令第一四四号「外務省官制ノ改正(六月一日施行)」  
 昭和九年六月五日付け「外務省分課規定中改正(一日施行)」(以上、「外務省官制及内規關係雜件」外史M・1・2・0・2)
- 亜米利加局の所掌事務には、地域局としての所掌事務のほかに、「移民及び旅券に関する事務」が加えられ、亜米利加局第二課が中南米地域とともに「移民に関する事務」を、また第三課が「旅券に関する事務」を所掌することとされた。
- (5) 昭和八年四月一日付け通商局第三課メモ「外務省分課規定の不合理について」(「外務省官制及内規關係雜件」外史M・1・2・0・2)
- 通商局における地域的分掌の必要性について、「南洋および南米方面に対する我が経済的乃至人的発展は国際連盟脱退後に於ける我が対策上、特に深甚の考量を払はるべきものと思考せらるるも、分課規定の關係上、動もすれば南洋及び南米は我が外務省各般の考量上疎外されんとする感あり」とある。
- (6) 昭和十一年八月三日付け「外務省分課規定中改正(一日施行)」(「外務省官制及内規關係雜件」外史M・1・2・0・2)
- (7) 前掲『外務省の百年(下)』八一―八三頁。  
 「外務本省機構理想案理由書」によれば、通商局の地域系四課の具体的な所掌範圍は、第一課が「支那、滿州、暹羅、『イラン』、『アフガニスタン』」、第二課が「歐羅巴、仏領印度支那、蘭領印度、近東、阿弗利加」、第三課が「アメリカ」、比律賓を含む」、第四課が「英本国、印度、加奈陀、豪州、南阿、英屬領」とされている。
- (8) 昭和十三年七月二日付け「外務省分課規定中改正(一日施行)」(「外務省官制及内規關係雜件」外史M・1・2・0・2)

(二) 通商局の解体

昭和一四年一〇月三日、阿部内閣は「貿易省」の設置を閣議決定し、外務省から通商局を廃止するとともに、通商関係については在外公館長も「貿易相」の指揮下に置くこととした。この構想は、輸出入にかかわる事務は商工省、通商政策は外務省、関税は大蔵省と貿易行政は複数の省に跨っており、世界経済のプロック化が進行する中で日中戦争勃発以後の戦時経済体制を強化するために、各省が分掌する貿易事務を一元化しようとする試みであった。しかし、松富通商局長はじめ外務省幹部など外務省員の大半が辞表を提出するという未曾有の反対運動が起こり、一三日、この閣議決定は撤回された。<sup>(1)</sup>

大正一四年四月に農商務省が農林省と商工省に分割された後、商工省は同年七月に貿易通信員制度を発足させ、海外に駐在する貿易通信員を通じて商工省自らが海外市場に関する調査や情報収集を開始した。幣原外相もこれが在外公館の所掌事務と抵触する可能性があることを懸念したが、在外公館には貿易通信員への支援を通じて貿易通信員の活動を把握させることとした。<sup>(2)</sup>

商工省貿易局は、昭和五年五月二日、商務局貿易課が「貿易に関する事務」を所掌する「局」に昇格したもので、輸出検査や輸取出締を所掌する貿易課と貿易事情の調査を所掌する通報課が設置された。<sup>(3)</sup> 昭和一二年七月一日、貿易局は商工省の内局から外局となり、「貿易振興」を所掌する第一部と「貿易調整」を所掌する第二部が設置され、第一部には「貿易に関する国際会議及び条約其の他の取極に関する事項」などを所掌する企画課と、「内外産業貿易事情の調査に関する事項」などを所掌する情報課が設置された。<sup>(4)</sup> このように、大正末期から昭和初期にかけて、商工省における貿易行政関係の組織は急速に拡大されていった。

他方、この間に外務省では、昭和五年一〇月、大阪商工会議所の求めに応じて同商工会議所内に通商局大阪事務所を開設し、商工省係官の協力も得て毎月定期的に出張する通商局職員に、「通商関係事項につき阪神地方における外国領事官及外国商人との連絡」、「当業者との直接連絡」、「地方事情の調査等の事務を処理」させていた。

しかしこの大阪事務所の活動は、商工省と外務省との間に「微妙な問題」を投げかけることとなり、商工省貿易局が内局から外局に拡充強化された後、昭和十三年三月に同事務所は廃止された。<sup>(5)</sup>

通商局大阪事務所の廃止は通商局の国内経済への関与にあたっての限界を示したが、他方、商工省貿易局の所掌は、海外市場の調査だけでなく、通商局の所掌とも重複するような貿易に関する条約の実施や国際会議にまで拡大されていった。このような中で、昭和十四年一月三日、「貿易省」の設置が閣議決定された。通商局が廃止され、「貿易相」の指揮権が在外公館にまでおよぶことによつて、在外公館に混乱が起きることを懸念した外務省としては、「外交一元化」の原則から「貿易省」の設置には強く反対しなければならなかった。外務省の強い反対によつて「貿易省」の設置は見送られたが、ここで提起された通商政策と貿易行政との関係は、戦後の経済外交をめぐる外務省と通産省との対立となつて現われることになる。

他方、昭和十六年一二月の対米開戦により連合国側各国との経済関係が断絶し、我が国との通商航海の可能な地域が同盟国と中立国に限定されることになると、貿易そのものが縮小することを余儀なくされていった。

昭和十七年一月一日、大東亜省の設置に際して、外務省からは東亜局および南洋局とともに、「亜細亜」地域との通商関係を所掌する通商局第三課が大東亜省に移管された。このため東條内閣谷正之外相は通商局の地域系各課を廃止し、通商局を機能系のみで三課体制に縮小した。各課の所掌事務は、第一課が「通商航海に付いての一般的政策及び戦時経済に関する事務」、第二課が「対外通商交渉に関する事務」、第三課が廃止される亜米利加局から移管された「旅券に関する事務」のほか、「商事に関する事務、商報其の他他課に属せざる事務」とされた。こうして通商局から再び地域性が失われていった。<sup>(6)</sup>

さらに翌一八年一月一日、東條内閣は戦局の悪化による国内経済体制の再構築を図り、商工省を廃止して軍需省を設置した。重光葵外相はその際にあわせて通商局を廃止し、二課からなる戦時経済局とした。両課の所掌

事務は、第一課が「戦時に於ける対外経済施策に関する事務」、第二課が「戦時に於ける対外経済交渉に関する事務」とされた。<sup>(7)</sup>これにより明治一九年の通商課設置以来、外務省組織から「通商」という名称を掲げた局課は消滅した。

通商局は貿易省設置問題では廃止を免れたものの、戦時経済体制が確立される中で解体されていった。

- (1) 前掲『外務省の百年(下)』八五―一四六頁。
- (2) 大正一四年七月二七日付け四條隆英商工次官発出淵勝次外務次官宛公信商第五九六一号「貿易通信員に関する件」  
大正一四年八月二一日付け幣原喜重郎外相発関係各公館長宛公信通一機密合第二〇九号「貿易通信員に関する件」  
(以上、「帝国官制関係雑件」外史M・1・1・0・1)
- (3) 昭和五年五月五日付け「商工省分課規定中改正(三日施行)」(同日付け『官報』第一〇〇一号)
- (4) 昭和一二年七月一四日付け「貿易局分課規定」(同日付け『官報』第三二五八号)  
商工省の外局となった貿易局は、昭和一七年一月一日、大東亜省が設置された際に改組されて交易局となり、翌一八年一月一日、戦時経済体制確立のために商工省が軍需省に改編された際に大東亜省に編入された。
- (5) 昭和一三年四月二八日付け松嶋通商局長発武田大阪商工会議所理事宛公信通総普通第八三六号「通商局大阪出張所の処理に関する件」(「外務省通商局大阪出張所設置一件」外史E・3・1・1・5)
- (6) 昭和一七年一月一日付け勅令第七一一号「行政簡素化実施及大東亜省設置ノ為外務省官制中改正」  
昭和一七年一月七日付け「外務省分課規定改正(一日施行)」(以上、「外務省官制及内規関係雑件」外史M・1・2・0・2)
- (7) 昭和一八年一月一日付け勅令第八〇三号「行政機構整備実施ノ為外務省官制中改正」  
昭和一八年一月四日付け「外務省分課規定改正(一日施行)」(以上、「外務省官制及内規関係雑件」外史M・1・2・0・2)

### 三、経済局の成立

終戦後、昭和二〇年八月二六日、東久邇宮内閣は戦時経済体制を整理するために軍需省を廃止し、再び商工省を設置したほか、外務省でも重光外相が戦時経済局を経済局に改組した。翌二一年一月三十一日、幣原内閣吉田茂外相は政務局と経済局を総務局に改廃し、さらに翌二二年四月一日、第一次吉田内閣吉田首相兼外相は、占領下における「対外経済問題に関する企画立案およびこれに必要な調査並に旅券に関する事務を掌る」ため、総務局に経済課を設置した。<sup>(1)</sup>これが今日の経済局に発展する。

しかし、昭和二四年五月二四日、第三次吉田内閣は通産省設置法を公布。商工省に代えて通産省を設置するとともに、通産省に「通商に関する政策及び計画を立案し、並びにこれらの実施の総合調整を図る」通商局を新設したため、戦後の外務省に「通商局」が復活することはなかった。しかし吉田首相兼外相は、通産省設置法案をめぐる第五回国会の審議において、外務省は対日講和条約の締結に全力をあげており、占領下の貿易行政は占領軍司令部の管理下にあるため通産省の所管とするが将来、独立国として通商を再開する時に備えて外務省員を通産省に「留学」させたいと応え、通産省通商局長には外務省からの出向者をあてることとした。<sup>(3)</sup>

また一週間後の六月一日には外務省設置法も公布され、総務局に代えて政務局が設置された。また政務局には経済課がそのまま存続し、「通商航海に関する利益の保護及び増進に関すること」、「国際経済機関との協力及び通商航海条約その他の通商経済上の協定に関すること」などを所掌することとされた。<sup>(4)</sup>さらに昭和二五年一二月一日、吉田首相兼外相は政務局経済課を二課に分課し、経済第一課は「国際経済機関との協力及び通商航海条約その他の通商経済上の協定に関すること」など多国間の経済問題を、また同第二課は「通商航海に関する利益の

保護及び増進に関すること」など二国間の経済問題を所掌することとした。<sup>(5)</sup>

翌二六年六月一日、吉田首相兼外相は政務局から経済第一課と同第二課を分離して国際経済局を設置した。第一〇回国会の外務省設置法改正案の審議において、外務省と通産省の間に通商政策をめぐる権限争いがあることを懸念した外務省出身の曾根(益)衆議院議員が、貿易省設置問題を念頭におきつつ、外交二元化の発生を防ぐためにも、通商政策について外務省と通産省の役割を明確にする必要があると指摘した。このことは、外務省と経産省との間で今日の自由貿易協定をめぐるような対立関係が起り得ることを予想していたものといえよう。<sup>(6)</sup>

しかしながら、講和条約の発効した後になっても、貿易行政をめぐる通産省と外務省との間の役割分担が明確にされることはなく、そればかりか、経済外交の一機能である国際金融の分野も外務省の所掌からはずされていった。<sup>(7)</sup>

(1) 昭和二〇年八月二六日付け勅令第四八六号「商工省官制の公布」および勅令第四八一号「外務省官制中改正」

(以上、同日付け『官報』号外)

昭和二十一年一月三十一日付け勅令第五六号「外務省官制中改正(二月一日施行)」(『官報』第五七一一三号)

昭和二十二年四月一六日付け「外務省分課規定改正(一五日施行)」(同日付け『官報』第六〇七四号)

(2) 昭和二十四年五月二四日付け法律第一〇二号「通商産業省設置法の公布」(同日付け『官報』号外第四八号)

昭和二〇年一月二四日に商工省の外局として設置された貿易庁は、昭和二十四年五月二四日の通産省発足とともに同省に吸収された。

なお、通産省には通商局とともに貿易関係事務を所掌する通商振興局が設置されたが、昭和二十七年七月三十一日に法律第二七五号により同局は廃止され、貿易関係事務は通商局に吸収された。さらに昭和四〇年三月三〇日に法律第一七号により貿易関係事務が通商局から分離され、貿易振興局が改めて設置された。

(3) 昭和二十四年四月二八日付け「衆議院内閣委員会外務委員会連合審査会議録第一号」

通産省通商局長には、武内龍次（昭和二四年五月二五日～一二月二三日、後に欧米局長、外務次官、駐米大使）、黄田多喜夫（昭和二六年六月一日、後に経済局長、外務審議官、外務次官）、牛場信彦（二九年七月一六日、後に経済局長、外務審議官、外務次官、駐米大使、福田内閣対外経済担当相）が起用された。

(4) 昭和二四年五月三一日付け法律第一三五号「外務省設置法の公布」（同日付け『官報』号外第五七号）

昭和二四年六月一日付け外務省令第四号「外務省組織規定の制定」（同日付け『官報』号外七二二号）

(5) 昭和二五年一月一日付け外務省令第二一号「外務省組織規定の一部改正」（同日付け『官報』第七一六八号）

(6) 昭和二六年五月一八日付け「参議院内閣・外務連合委員会会議録第一号」

平成一五年一〇月二五日付け『産経新聞』

(7) 昭和二七年八月三〇日付け政令第三八五号「外務省組織令の制定（九月一日施行）」（同日付け『官報』号外第一〇一号）

外務省組織令が制定された際に、それまでの外務省組織規定で経済局が所掌することとされていた「金融協定」が「支払協定」に改められた。この時期、国際通貨基金関係の所掌が外務省から大蔵省に移管されているが、国際金融に関する権限を確保しようとする大蔵省の圧力に外務省が屈した結果と推察する向きもある。（手嶋龍一『一九九一年日本の敗北』（平成五年一月、新潮社）三一九～三二一頁）

## (一) 経済局の設置

国際経済局は各国主要都市に開設された在外事務所を通じて二国間の経済関係に即応し、対日講和条約発効後の各国との通商航海条約締結や G A T T などの国際経済機関への加入を準備するために設置された。その所掌事務は「通商航海に関する利益を保護し、及び増進すること」、「国際経済機関との協力及び通商航海条約その他の通商経済上の協定に関すること」などとされた<sup>1)</sup>。

国際経済局は機能系二課と地域系二課の四課体制とされ、各課の所掌事務は、機能系二課は、第一課が「通商

航海条約その他の通商経済上の協定（関税協定を除く）に関すること」など、第二課が「国際経済機関との協力に関すること」、「関税協定に関すること」などとされた。また地域系二課は、第三課が「米州」、第四課が「米州以外の地域」における「通商航海に関する利益の保護及び増進に関する事務」などとされた。

昭和二十六年一月一日、吉田首相兼外相は、翌年四月のサン・フランシスコ講和条約の発効を前に外務省組織を大幅に拡充し、アジア局と欧米局を設置するとともに、国際経済局を機能系二課と地域系四課の六課体制からなる経済局に改組した。<sup>(2)</sup>

各課の所掌事務は、機能系二課は、第一課が「通商航海条約、貿易協定、金融協定等の総括に関すること」、「外国為替管理及び貿易計画に関すること」など、第二課が「経済に関する多数国間条約及び協定」および国際連合食糧農業機関、国際通貨基金、国際復興開発銀行、国際労働機関「その他経済的国際機関との協力に関すること」などとされた。また地域系四課は、第三課が「米州」、第四課が「スターリング地域」（英連邦諸国）、第五課が「アジア地域（スターリング地域及び中近東地域を除く）」、第六課が「欧州、中近東及びアフリカ地域（スターリング地域を除く）」における「通商航海に関する利益の保護及び増進」および域内諸国との「通商航海条約及び貿易協定、金融協定その他の通商経済上の協定に関する事務」などとされた。

次いで翌二十七年八月三〇日、第三次吉田内閣岡崎勝男外相は経済局に調査資料室を新設、第二課から諸外国経済事情調査および経済統計などについて移管し、機能系を二課一室とした。<sup>(3)</sup> これにより経済局は六課一室体制となった。

さらに昭和三〇年七月一日、日ソ国交回復を第一の政策課題に掲げる第二次鳩山内閣において、重光外相は調査資料室を廃止し、ソ連など共産圏諸国を所掌する第七課を設置した。これにより経済局は機能系二課に対し地域系を五課に拡充する七課体制となった。第三課（米州）と第四課（英連邦）以外の地域系各課の所掌地域

は、第五課が共産圏地域を除く「アジア地域（連合王国通貨地域を除く）及び中近東地域（トルコ及び連合王国通貨地域を除く）」、第六課が共産圏地域を除く「欧州地域、トルコ及びアフリカ地域（連合王国通貨地域を除く）」、第七課が「共産圏に属する地域（ユーゴスラヴィアを除く）」と変更された。<sup>(1)</sup>

このように地域系各課が再編されてきたのは、戦後の復興とともに再生した日本経済にとって、日本製品の販路として海外市場の開拓は不可欠であり、販路の拡大に合わせて地域系の組織を拡充する必要があったことが窺われる。

しかし昭和三十一年四月一日、第三次鳩山内閣の行政整理により、経済局から一課の削減を余儀なくされた重光外相は、地域系五課には手をつけることはせず、機能系二課の第一課と第二課を合併し、第一課の所掌する二国間の通商政策関係を地域系各課に移管した。第一課は経済に関する「多数国間の条約及び協定」、国際機関との協力」などを所掌することになり、経済局は機能系一課と地域系五課の六課体制となった。<sup>(5)</sup>

また昭和三十三年五月一日、第一次岸内閣藤山愛一郎外相は課の名称が数字表記では所掌内容が明瞭にならないとして、課の名称を具体的に掲げることとした。これにより経済局各課の名称は機能系の第一課を国際機関課、地域系五課を米州課、スターリング地域課、アジア課、欧州課、東西通商課に改称した。<sup>(6)</sup>

翌三四年八月一〇日、第二次岸内閣藤山外相は経済局に中近東課を新設した。中近東課は中東ならびにアフリカ北部（アラブ連合、スターダン、エティオピア、リビア、リベリア）を所掌し、欧州課はスターリング地域課と中近東課の所掌地域を除く欧州とアフリカ地域を所掌することとされた。<sup>(7)</sup> 地域局ではすでに昭和三十〇年七月に中近東アフリカ地域を所掌する欧米局第七課が設置されていたが、中近東地域からの石油の輸入が開始されたことを踏まえて、経済局にも中近東地域を所掌する課の設置が必要と認識された結果であった。

さらに翌三五年四月一日、藤山外相は米州課を北米地域を担当する米国・カナダ課と中南米地域を担当するラ

テン・アメリカ課とに分割した。<sup>(8)</sup> 地域局では、昭和三二年三月、対米関係を重視する岸内閣の基本方針によって欧米局を欧亜局とアメリカ局に分割しており、経済局においても、対米貿易の重要性から日米経済関係を所掌する課の設置が必要と認識されたことを示している。

このようにして、経済局の地域系各課は地域局の分課にも対応しながら再編が進められた。経済局は機能系一課に対して地域系が七課となり、経済局における地域系組織はより一層拡充されていった。

- (1) 昭和二六年六月一日付け法律第一七二号「外務省設置法の一部改正」(同日付け『官報』号外第五三号)  
昭和二六年六月一日付け外務省令第一号「外務省組織規定の一部改正」(同日付け『官報』第七三二六号)
  - (2) 昭和二六年一月一日付け法律第二八三号「外務省設置法の公布」  
昭和二六年一月一日付け外務省令第二七号「外務省組織規定の制定」(以上、同日付け『官報』号外第一〇二号)
  - (3) 昭和二七年八月三〇日付け政令第三八五号「外務省組織令の制定(九月一日施行)」(同日付け『官報』号外第一〇一号)
- 外務省組織令の制定により、外務省組織規定は廃止された。またその機会に「スターリング地域」は「連合王国通貨地域」に改められた。
- (4) 昭和三〇年七月一日付け政令第一一三号「外務省組織令の一部改正」(同日付け『官報』第八五五六号)  
第六課が欧州諸国とあわせてトルコを所掌することになったのは、今日のトルコのEU加盟を考えると興味深い。
  - (5) 昭和三二年三月三十一日付け政令第六一号「外務省組織令の一部改正(四月一日施行)」(同日付け『官報』号外第一一一号)
  - (6) 昭和三三年五月一〇日付け政令第一一三号「外務省組織令の一部改正」(同日付け『官報』第九四一一号)
  - (7) 昭和三四年八月一〇日付け政令第二七二号「外務省組織令の一部改正」(同日付け『官報』第九七八九号)
  - (8) 昭和三五年四月一日付け政令第七七号「外務省組織令の一部改正」(同日付け『官報』号外第二九号)

(二) 経済局の改組

昭和三五年以降、日本が急速な経済成長を遂げるようになると、経済局では二国間の経済関係ばかりでなく、多岐にわたる国際経済機関との協力および欧州に展開される経済統合に対応する必要に迫られ、経済局の機能系組織を強化することが求められるようになった。

昭和三八年四月一日、第二次池田内閣大平正芳外相は、「地域的な経済統合に対する通商政策の企画立案及び実施」、「経済開発協力機構(OECD)との協力」などを所掌する経済統合課を設置した。また第三次池田内閣大平外相は、翌三九年五月二七日には、国際機関課を国際機関第一課として新たに国際機関第二課を設置し、「経済開発協力機構に関する条約及び協定」などを経済統合課から移管した。<sup>(1)</sup>この結果、経済局は経済統合と国際経済機関を所掌する機能系三課と地域系七課の一〇課体制となり、経済局の機能に再び目が向けられるようになった。

さらに昭和四四年一月二七日、第二次佐藤内閣愛知揆一外相は、一〇課体制と大型化した経済局から二国間の経済関係にかかわる所掌を各地域局に移管し、二国間外交を各地域局が政治・外交分野と経済分野の両面から所掌する「政経一致体制」とした。<sup>(2)</sup>このため地域系七課のうち五課を各地域局に振り替え、アジア局と欧亜局に各二課、アメリカ局に一課を新設した。昭和四〇年代前半に日米間では「糸と縄の交換」と揶揄された繊維問題と沖繩返還問題とがクローズアップされるなど、経済問題の「政治化」が進行したため、二国間の経済関係を二国間外交全体の枠組みの中で所掌する必要が認識されたためであった。

また地域局に振り替えられなかった地域系二課は国際貿易課と国際経済課に改編され、国際貿易課は国際貿易、また国際経済課は国際経済についてそれぞれ「外交上の総合政策の企画立案」、「対外関係事務の調整」などを所掌することとされた。また経済統合課には資源の国際的な利用または調整に関する「多数国間の条約及び協定」、

「国際機関との協力」などが新たな所掌事務として加えられた。これにより経済局は五課体制となり、二国間の経済外交という地域性が影を潜め、経済外交の機能を中心とした体制に転換した。

昭和四九年五月二〇日、第二次田中内閣二階堂進（大平）外相代理は前年の石油危機を踏まえて資源課を設置し、経済統合課から資源エネルギー問題を移管した。さらに経済統合課と国際貿易課を合併して国際経済第一課とし、従来の国際経済課を同第二課とした。<sup>(3)</sup> 両課の所掌事務は、資源課が資源に関する「多数国間の条約及び協定」、国際機関との協力」など、国際経済第一課が国際貿易に関する「外交上の総合政策の企画立案」、「地域的な経済統合との条約及び協定」などとされた。

次いで昭和五三年四月五日、昭和四五年以降の資源問題が経済外交の大きな柱になってきたことを反映し、福田内閣園田直外相は資源課を二課に分割して六課体制とした。両課の所掌事務は、資源第一課が石油などのエネルギー資源を、また同第二課が「（エネルギー資源を除く）資源」とされた。さらに昭和五九年七月一日、第二次中曾根内閣安倍晋太郎外相は資源第一課を国際エネルギー課、同第二課を開発途上地域課と改称した。<sup>(4)</sup>

また昭和四八年一二月に始まった第三次国連海洋法会議の進展に対応して、第二次大平内閣大来佐武郎外相は昭和五五年四月五日に海洋課を設置し、海洋の開発および利用に関する「外交上の総合政策の企画立案」、「対外事務の調整」、「多数国間の条約及び協定」などを所掌させることとした。国連海洋法条約は昭和五七年に採択され、平成八年七月に発効したため、海洋課は、翌九年四月一日、橋本内閣池田行彦外相によって廃止された。<sup>(5)</sup>

こうして現在の経済局六課体制が成立したが、経済局の分課には経済外交の担い手として日本外交の展開や国際経済の動きが反映されてきた。<sup>(6)</sup>

他方、昭和四八年七月二五日、通産省は大幅な組織改革を行い、通商局と貿易振興局を再編し、通商政策の計画立案などを担当する通商政策局と輸出入の行政事務にかかわる貿易局に改組したほか、通商政策局に国際経済

部を設置した。同組織改革にかかわる通産省設置法改正案を審議した第七国会において、通産省和田官房長は、通商政策局では市場対策の強化と諸外国との通商関係の円滑化を図り、国際経済部ではガットなど多角的な国際関係の調整推進を図ると述べた。通商政策局に新設された米州大洋州課、西欧アフリカ中東課、東アジア東欧課、北アジア課各課は、昭和四四年に経済局から消えた地域系各課が通産省に復活したとも言えよう。<sup>(7)</sup>

この背後には、昭和四六年七月に就任した第三次佐藤内閣田中角栄通産相が日米繊維交渉解決のイニシヤティブを握ったことに示されるように、政治・外交関係は外務省、経済関係は分野ごとに関係各省が所掌する「政経分離体制」が、中央省庁レベルで進行し始めたことが窺われる。

- (1) 昭和三八年四月一日付け政令第一一二号「外務省組織令の一部改正」(同日付け『官報』号外特第五号)
- 昭和三九年五月二七日付け政令第一六七号「外務省組織令の一部改正」(同日付け『官報』第一一二三三三号)
- (2) 昭和四四年一月二四日付け政令第九号「外務省組織令の一部改正(二七日施行)」(同日付け『官報』第一二二六三一号)
- (3) 昭和四九年五月二〇日付け政令第一七〇号「外務省組織令の一部改正」(同日付け『官報』第一四二二四号)
- (4) 昭和五三年四月五日付け政令第九六号「外務省組織令の一部改正」(同日付け『官報』号外第三〇号)
- 昭和五九年六月二一日付け政令第二〇五号「外務省組織令の一部改正(七月一日施行)」および省令第七号「外務省内部部局組織規定の一部改正(七月一日施行)」(以上、同日付け『官報』号外第六八号)
- (5) 昭和五五年四月五日付け政令第五八号「外務省組織令の一部改正」(同日付け『官報』号外第二二二号)
- 平成九年四月一日付け政令第一二五号「外務省組織令の一部改正」(同日付け『官報』号外特第七号)
- (6) 経済局には、省令により、国際経済第一課に海洋室(平成九年省令第四号)と自由貿易協定・経済連携協定室(平成一五年省令第二〇号)、国際機関第一課にサービス貿易室(平成七年省令第七号)と世界貿易機関紛争処理室(平成一二年省令第四号)が設置されている。またその他に、経済局に総務参事官室と二〇〇五年日本国際博覧会室、

国際経済第二課にアジア欧州協力室と漁業室が設置されている。

さらに、「(特命事項)」に係る外交政策に関する重要事項についての企画及び立案に参画」する企画官(課長相当職)が、国際経済第一課に「国際経済第一課の重要事項」担当、国際経済第二課に「国際航空問題」担当、開発途上地域課に「食糧資源」担当および「アジア太平洋経済協力」担当の二名、国際機関第一課に「関税及び貿易に関する一般協定」担当の計五名が配置されている。

(7) 昭和四八年三月八日付け「衆議院内閣委員会議録第八号」

昭和四八年七月二五日付け法律第六六号「通商産業省設置法の一部改正」および政令第二〇八号「通商産業省組織令の一部改正」(以上、同日付け『官報』号外第一〇一号)

## 五、むすび

平成一五年三月二七日、外務省は機構改革のための「外務省機構改革(最終報告)」を発表した。経済局については「現行のフォーラム(国際機関等)別から優先課題別に組織を再編成し、それぞれの優先課題に、より機動的に対応できる体制を整備する」との方針により、平成一六年度に外務省自らが経済局の「抜本的な局内再編・改組」を行うという。

同改革案では欧州などの経済統合の動きに対応することを重点項目としているが、世界各地で進められている経済統合は地域局・地域課の地理的所掌範囲を越えている場合が少なくない。このため二国間の経済関係は「経一致体制」により地域局が所掌するとしても、二国間の経済関係を越える我が国と経済統合体との関係は経済局が所掌する以外にはない。

特に経済局の機能という観点からは、戦前の通商局における機能は通商航海条約の実施にかかわることであり、

戦後の経済局は国際機関への対応にかかわることであったが、日本が直面する国際経済の課題別に経済局各課を再編するというのは、通商局設置以来の分課ではみられなかった新しい視点であり、平成期の経済局に求められる再編の方向を示すものといえよう。<sup>(1)</sup>

また東アジア諸国との経済連携の強化は、今日の日本にとって大きな課題であるが、外務省と経産省との間には自由貿易協定の交渉の進め方や戦略における不一致が指摘されており、<sup>(2)</sup> 経済外交をめぐる外務省の関係各省との政策調整能力の向上は経済局にとって新たな課題となっている。<sup>(3)</sup>

他方、中央省庁等改革基本法では、「対外経済政策については、通商政策機能を担う関係省との間において、人事交流<sup>(4)</sup>その他の協力体制の充実及び役割分担の明確化を図ること」とされたが、このような規定が改めて挿入されたのは、昭和一四年の貿易省設置問題で提起された根本的な問題が、依然として解決されないままになっていることを示している。

しかし実際の中央省庁統廃合では、各省の対外経済関係部局の統廃合を視野に入れた各省組織の見直しまでは行われなかった。通産省は経産省となり、通商政策局には国際経済部に代えて通商機構部が設置されたが、通商政策局が二国間の経済関係を所掌し、通商機構部が国際経済部と同様に、多数国間の経済問題を所掌するという通産省時代の基本的体制は変わっていない。<sup>(5)</sup> このため経産省と経済局の所掌事務の重複はなんら整理されずに残っている。

特に、国際約束を交わすことは、各省の設置法には見られない外務省設置法にのみ付与された権限であることからすれば、中央省庁等改革基本法において指摘された経済局と各省との「役割分担の明確化を図ること」は、交渉チャンネルを外交ルートに一本化する「外交一元化」の下で、外務省が諸外国政府や国際機関との交渉を担い、関係各省が国内の経済問題に対する施策に責任をもつように所掌事務の重複を整理することでなければなら

す、それはまた中央省庁レベルにおいても「政経一致体制」を確立することにほかならない。

我が国の外交の機能において国際経済のもつ影響力は極めて大きく、経済外交実施体制の強化は我が国の対外政策の強化にも繋がっている。平成期の経済局には、経済外交の要として、関係各省との間の「協力体制の充実及び役割分担の明確化を図るため」のリーダーシップが求められている。

(1) 外務省は平成一六年度に経済局を政策課、国際貿易課、地域経済連携課、経済安全保障課、経済統合体課の五課体制に再編する方針を固めている。(平成一五年八月二一日付け『日本経済新聞』)

なお、中央省庁等改革基本法第四七条では、全府省の課の数を「千程度」と規定し、さらに各府省の課の一割削減を規定しているため、外務省は平成一六年度中に五課の削減を決定し、経済局からも一課を削減することとしている。

(2) 第一五回国会の参議院国際問題に関する調査会で、東アジアにおける経済統合について審議した際、大田議員から、自由貿易協定(FTA)の交渉方針で、外務省は二国間方式を、経産省は多国間方式を重視し、FTA戦略の司令塔がないとの意見が述べられた。(平成一四年一月二〇日付け「参議院国際問題に関する調査会会議録第二号」)

平成一五年六月一九日付け『読売新聞』

(3) 第一五六回国会の参議院国際問題に関する調査会で、東アジアにおける経済統合について審議した際、外務省経済局参事官は、外交政策は経済のみならず政治・文化など総合的な観点から進めることが重要で、経済分野のみを切り離すことは我が国全体としての国益を損なうおそれもあるので、外務省が関係各省の考え方を総合的また公平な観点から調整し、その結果を対外的に出すことが重要と応えた。(平成一五年四月一六日付け「参議院国際問題に関する調査会会議録第五号」)

(4) 各省庁から外務省への出向者には在外公館に派遣される者と外務本省との人事交流による者の二種類がある。このうち各省と外務本省との間で行われている人事交流では、外務省と経産省の間では双方向三名ずつであるが、外務省と財務省の間では外務省からの四名に対して財務省からは七名、また外務省と農水省の間では外務省からの一名に

対して農水省からは七名となっているように、人事交流の充実を求めた中央省庁等改革基本法の規定は依然として努力目標に留まったままである。

(5) 平成一二年六月七日付け政令第二五四号「経済産業省組織令の公布」(『官報』号外第一一一号)