

## 日本のTPP参加決定過程

—— 民主党政権から自民政権への変化に着目して ——

三 浦 秀 之

2010年10月1日、菅直人首相は、「所信表明演説」で、環太平洋パートナーシップ協定（TPP）交渉への参加を検討することを表明した。しかしその後、菅内閣は、TPP交渉への参加可否の結論を先送りした。菅首相の後を継いだ野田佳彦首相は、TPP交渉参加に向けて関係国と協議に入ることを表明したが、結果的に交渉に参加することはできなかった。しかし、2013年3月15日、当初、参加が極めて難しいと目されてきたTPP交渉に参加することを、民主党政権から政権奪還を果たした自民政権の安倍晋三首相が正式に参加することを表明した。

TPPとは、シンガポール、ニュージーランド、チリ、ブルネイの4カ国（通称P4）が、2006年に発効した経済連携協定である（当時は、環太平洋戦略的経済協定（TPSEA）と呼ばれていた）。TPP協定は、2010年3月に、新たに、米国、豪州、ペルー、ベトナムを加えた8カ国で第1回交渉が開始し、その後マレーシアが参加し、9カ国で協定が進められている。TPPは、他に規定がある場合を除いて、発効と同時に他の締約国の原産品に対する全ての関税を撤廃することを原則としている。さらに、TPPは、極めて包括的な協定であり、物品の貿易、サービス貿易、電子商取引、競争、税関手続き、投資、貿易の技術的障害と衛生植物検疫、政府調達、知的財産権など、世界貿易機関(WTO)の枠組みを超えた規定がなされている。こうしたことから、WTOプラスと呼ばれ、WTOドーハ・ラウンド交渉が遅々として進ま

ない中で、その魅力が増した。

このような流れのなかで、我が国も、TPP交渉参加が期待されていた<sup>1)</sup>。しかし、「質の高い」FTAであるTPPへの参画は農産物の関税撤廃が条件となることから、「準備が整っていない」というのが政府の見解であった(『日本経済新聞』2010年5月19日)。過去にも、我が国における農産物の貿易自由化は、関税に関する一般協定(GATT)ならびにWTO交渉や経済連携協定(EPA)交渉等において、国内から強い反発があった。ASEAN諸国とのEPA交渉では、我が国は、農業協力や経済協力を相手国に提供する代わりに、コメのようなセンシティブ品目を、交渉品目から除外してもらっている(三浦2011)。この農産物除外を可能にした国内要因は、国内農家の強い反対によるものだけではなく、自由民主党(自民党)農林族・農林水産省(農水省)・全国農業協同組合中央会(JA全中)などからなる農政政策ネットワークが、与党事前審査制度という与党内閣の二元構造からなる国内政策意思決定システムに、制度的にその影響力を担保していたためである(三浦2010)。このような構図で保護されてきた農産物(特にコメ)を貿易自由化することは、極めて困難であった。例外のない関税撤廃が求められるTPPならなおさらである。そのため、日本が、TPPの参加検討を開始し、交渉参加したことは、日本の通商政策史で極めて重要な意味合いを持つ。

本章の問題意識は、(1)民主党政権では、なぜTPP交渉に参加することを言明できず、自民党政権ではそれを達成できたのか、(2)TPPをめぐる政策意思決定システムがどのように変容を遂げたのかである。

## 第1節 日本にとってのTPPの意義

日本がTPPを進めようとする理由は、大きく分けて3つあった。第一に、「包括的経済連携に関する基本方針」の考えの中で、日・EU共同検討作業、日中韓FTA共同研究が進行する一方で、政治、経済、安全保障のいずれの面でも我が国にとって最重要パートナーである米国との経済連携を強化する必要

があるという観点からである<sup>2)</sup>。米国との経済連携強化策として、(1) TPP交渉、日米EPAを通じて経済連携を強化、(2) FTAAPの枠組みでの経済連携、(3) 二国間投資・サービス協定などによる制度調和などの3つのアプローチが考えられた。しかし、米国は日米EPAに消極的であることから、TPPが、日米経済連携の強化策として浮上してきた<sup>3)</sup>。また、米国との関係のみならず、FTAAP実現の道筋として、TPPの利用も考えられた。

第二に、TPPがFTAである以上差別的であるため、参加しないと輸出品に対する関税撤廃の恩恵を受けられない点である。2009年米国向け輸出の約6割が有税であり、日本の輸出企業が米国に対して支払った関税は約3000億円に上る。そのみならず、韓国が米国とFTAを先に締結しているため、発効した場合、日韓は輸出品の競合する割合が7割と高いことから、価格競争力の面で不利が生じかねない（『日本経済新聞』2010年8月30日）。

また、TPPは、関税引き下げのみならず、国内制度も含めた包括的なEPAであり、将来の世界のFTAスタンダードとなりうる。当初からTPP交渉に参加すれば、日米主導の下、ルール作りなどが行えることが考えられた。浦田（2011）は、日本がTPPを検討する理由は、TPPが、米国という大国主導で、アジア太平洋地域における貿易と経済の新しい枠組みをつくるべく動き出したことで、日本がそこから取り残されることへの危機感からであると指摘する。

第三に、2010年に起こった尖閣諸島を巡る中国との対立問題や核開発やミサイル問題で緊張の高まる朝鮮半島など日本を取り巻く不安定な地域情勢から、日米同盟強化につながるとの立場からであった（谷内 2010、木村 2011）。中国との関係を重視した東アジア共同体を唱えて米国政府関係者を混乱させた鳩山政権では（*Time*, April 19, 2010）、沖縄の普天間基地代替施設移転問題に関して日米間で齟齬が生じるなど日米関係全体が冷え切った状態にあった。2010年6月に菅政権に移り、この反省を踏まえて日米関係の再構築に取り組んでいたところに中国船の尖閣諸島近海への領海侵犯、同船長の逮捕、中国によるレアアースの輸出禁止や日本人ビジネスマンの逮捕と

いった報復措置が取られるなど、日中関係に緊張が生まれる事態が生じた。アーミテージ元 국무副長官は、この一連の騒動は脆弱になりつつあった日米同盟がどこまで機能するのかを中国が試したことに起因するとの考えを示したが（『日本経済新聞』2010年9月16日）、長島昭久防衛政務官（当時）が「米国には無理して日米安保を維持しなくていいとの考えがあり、日本がつなぎとめる努力」の必要性を説いたように（『日本経済新聞』2011年1月5日）、日米FTAを意味するTPPは日米市場統合による米国の日本安保への関与促進策とも解釈された。

## 第2節 民主党政権における政策意思決定システムとTPP

### 1. 民主党政権における政策意思決定システム

民主党政権では、「政治主導」と「内閣一元化」を掲げ、自民政権からのコア・エグゼクティブの変革を試みた。民主党政権の特徴は、コア・エグゼクティブが、鳩山、菅、野田と政権が変化する都度改変されていることである。民主党政権のコア・エグゼクティブの「資源」を増加させたものとして、「政治主導」を掲げ、「政」と「官」の位置づけを明確にしたことである（内閣官房2009）。

鳩山・菅政権では、首相直属の機関として国家戦略室を設置し、予算の骨格や重要政策、国家ビジョンの立案、そして、省庁間や政府内の政策調整を、政治家主導で行うことを掲げた（首相官邸2009）。さらに、首相を議長とする「成長戦略策定会議」において、「新成長戦略」が策定され、新成長戦略の実現を推進・加速するため「新成長戦略実現会議」が設置された（内閣官房2010）。

また、自民政権下では、各省庁における実質的な政策決定は閣僚や幹部官僚が中心の「省議」で行っていたが、鳩山・菅政権下では、閣僚、副大臣、政務官からなる政務三役が、省庁における議題設定、法案作成、省庁間の調整から閣議への提出まですべてを主導することが標榜された。さらに、省庁

間の調整は、自民政権下では閣議前に事務次官会議が開かれていたが、鳩山・菅政権下ではこれが廃止された。これに代わり、関係閣僚委員会で調整されて閣議に提出されるようになった。また先述のように、自民政権下では、法案は、閣議提出前に、先述のように、政策調査会（部会）で与党事前審査に掛けられた。一方で、民主党政権では、鳩山政権下で政調会が廃止されたものの、各議員が政策形成過程に参加できないことから不満が募り、菅政権で復活した。しかし、その役割はあくまで提言機関とされた。政調会内には、複数の省庁にまたがる課題に対応する「プロジェクトチーム（PT）」、中長期的課題に対応する「調査会」を設置した。そして、党と政府の調整は、政調役員会が担うこととなった。また、菅政権では、政調会会長と国家戦略担当相を玄葉光一郎に兼務させ、官邸と歩調を合わせて政策意思決定が出来るような仕組みにした。各議員が所属するPTには、政府法案に対する事前承認・決定権を与えず、あくまで内閣に提言を行う機関とされ、自民政権下における与党事前審査とは一線を画す。一方で、部門会議のトップに就く政調幹部と各省庁の副大臣が役員会に出席するため、党の意向を反映させることが可能となった。

一方、野田政権では、官僚を政策意思決定システムの間から排除する「脱官僚」による政治主導を掲げた鳩山・菅政権から、政官協調体制による政治主導へと修正させる考えを明確にした（『日本経済新聞』2011年9月7日）。野田首相、藤村修官房長官、興石東幹事長、前原誠司政調会長、平野博文国会対策委員長、樽床伸二幹事長代行で構成する政府・民主三役会議を事実上の最高意思決定機関とした。前原政調会長を中心とする政調会で党内調整し、政策決定については、政調会長の了承を原則とし、政府・民主三役会議は党側の政策決定への関与・権限を強化した。また、政権交代後に廃止され、震災対応の「連絡会議」として事実上復活した事務次官会議を継続し、毎週開催することとした。

このような民主党政権下におけるコア・エグゼクティブの変革は、首相と内閣の有する資源の増大ばかりでなく、ネットワークの構造的な改変まで含

むものであり、意思決定や政策形成における行為者間の関係に大きな影響を与えるものである。こうして再編されたコア・エグゼクティブのもと、TPPをめぐる議論がなされた。

## 2. 菅政権におけるTPPをめぐる政策過程

2010年6月に発足した菅政権は、消費税導入を政策論議に載せた結果、2010年7月11日に行われた参議院選挙で大敗した<sup>4)</sup>。その結果、衆議院で与党は過半数を占めるが、参議院で与党は過半数割れし、ねじれ状態の国会運営が迫られることとなった。菅政権は、どの国といつまでにEPAを結ぶかを盛った「包括的経済連携の基本方針」の策定に着手したが、大胆な貿易政策を打ち出しにくくなっていた。こうした中で、菅首相を議長とする「成長戦略策定会議」は、「新成長戦略」を策定し、閣議決定された（国家戦略室2010a）。この「新成長戦略」の中で、(1)2010年秋までに「包括的経済連携に関する基本方針」を策定すること、(2)「東アジア共同体構想」の具体化の一環として、2010年にAPECをホストする機会を通じて、FTAAPの構築のためのあり得るべき道筋を探求するに当たって強いリーダーシップを発揮することなどが掲げられた。こうした中で、大畠章宏経産相は、2010年9月19日、閣僚として初めて、日本のTPP参加の必要性を言及した（『日本経済新聞』2010年9月20日）。

2010年10月1日、菅首相は、TPP交渉への参加を検討することを所信表明で表明した。そして、10月8日の新成長戦略実現会議で、菅首相は、TPP参加を検討し、11月に横浜で開かれるAPECの首脳会議までにまとめる経済連携推進の基本方針に盛り込むよう指示した（『時事通信』2010年10月8日）。これを受け、民主党・政調会では、山口壮・筆頭政調副会長を座長とするAPEC・EPA・FTA対応検討プロジェクトチーム（PT）が発足した<sup>5)</sup>。PTは、TPP交渉参加を最終とりまとめの方向性としたが、国内農業に配慮を求める意見が多く出てきた<sup>6)</sup>。TPPに反対する与党議員は、10月21日に、「TPPに関する緊急勉強会」を開いた。発起人に鳩山由紀夫前首相、

国民新党の亀井静香代表、山田正彦前農水相など、衆参あわせて114人が名を連ねた。またTPPを巡り、閣内で意見が割れた。前原誠司外務相、仙谷由人官房長官、海江田万里経済財政相などがTPP推進に積極姿勢を示す一方、鹿野農水相は慎重な意見を唱えた（『日本経済新聞』2010年10月20日）。また、推進派だった大島経産相も慎重な発言をするようになった（『朝日新聞』2010年10月27日）。

こうした閣内不一致を調整するため、菅首相は、「10年後の日本の農業を、国土保全や活力ある地域社会をつくる観点からどうするかが重要で、そのことと菅内閣が掲げる『国を開く』ことの両立は可能だ」と述べ、各国との締結交渉を進める姿勢を強調した（『共同通信』2010年10月24日）。さらに、慎重な意見を緩和すべく、戸別所得補償制度の拡充が柱とする2兆円規模の農業支援策の検討に入った。PTでは、JA全中、全国農業会議所、経団連、日本商工会議所からのヒアリング、党内のTPP推進派と反対派の調整が重ねられた。

それら調整プロセスを経て、第13回PTから取りまとめ作業に入った。PTの回数を重ねるごとに国内農業に配慮を求める意見が強まったことから、PT提言では、それら意見に配慮する必要が生じた<sup>7)</sup>。PT提言の当初案では、『参加のための事前協議（P4国をはじめ、既に参加表明している合計9カ国との二国間交渉を含み、この交渉過程で、具体的参加の可否を確認できる）』と記されていたが、『情報収集のための協議を行い、交渉への参加・不参加を判断する』に変更された（民主党2010）。この提言は、玄葉国家戦略担当相（政調会長）から菅首相に伝達され、菅首相は、TPPに慎重な鹿野農水相や与党の国民新党と協議し、最終案で合意した。

菅首相は、2010年11月5日、包括的経済連携に関する閣僚委員会で、TPPについて「情報収集を進めながら対応し、国内の環境整備を早急に進めるとともに、関係国との協議を開始する」と明記した基本方針を決め（首相官邸2010a）、その後、閣議決定した（首相官邸2010b）。基本方針では、交渉参加に前向きな姿勢は示しつつも、「参加表明」に至らなかった。しかし、

「すべての品目を自由化交渉対象とし、高いレベルの経済連携を目指す」と踏み込んだ内容が明記され、また、農業についても、「競争力向上や海外での需要拡大など農業の潜在力を引き出す大胆な政策対応が不可欠」と指摘されていた。

菅政権は、TPP交渉参加の最終判断について2011年6月を目処にすることを表明した(首相官邸2011a)。TPP参加のための国内環境整備において最重要課題は農業問題であった。これに対応すべく、「食と農林漁業の再生推進本部」が設置され<sup>8)</sup>、2011年6月をめぐりに農業対策の基本方針を示すことが決定した(国家戦略室2010b)。最大の柱は、大規模化を通じた農家の生産性向上や競争力強化策である。

しかし、改革案をめぐり、仙谷官房長官などTPP推進派と大島経産相や鹿野農水相などTPP慎重派の認識のずれが生じ、閣内不一致が露呈した(『日本経済新聞』2010年12月1日)。さらに、民主党内でも、「TPPを慎重に考える会」に加え、山岡賢次元国会対策委員長が、「食料とエネルギーの自給率向上と成長産業としての環境政策を推進する議員連盟」を設立し、小沢一郎元代表に近い勢力が、官邸主導の改革に「圧力」をかける構図となった。また、省庁間の調整の難しさも浮き彫りとなった。内閣官房の国家戦略室は、自民党政権時代、大規模農家に支援を集中する構造改革を推進した小林芳雄元農水次官を参与に登用し、「食と農林漁業の再生推進本部」の事務局として、農地法改正も視野に入れた抜本的な改革を志向した。他方、農水省は、緩やかな改革を志向し、戦略室に審議官級と参事官級の官僚を送り込み、TPP推進派のけん制を図った。

2011年1月14日、菅首相は、内閣改造を実施した。改造内閣では、(1)参議院から「問責決議を」出された仙谷官房長官、馬淵国交相の交代、(2)野党・たちあがれ日本から与謝野馨元官房長官を引き抜き、経済財政担当相へ起用、(3)海江田万里経済財政相を経産相、大島経産相を国交相へ横滑りした。農業県に選挙区があり、TPPに慎重姿勢を示す大島経産相を、農業関係者の圧力の受けにくい東京都選出の海江田氏を経産相に据えることにより、



TPPを推進する布陣を整えた。また首相に近いと目される江田五月氏と、党内中間派で旧民社党グループの中野寛成氏を最高顧問に起用し、政権基盤の安定を図った。

TPP参加をにらんだ農業改革の論点も固まってきた。2月25日、「食と農林漁業の再生実現会議」の第3回会合では、中間整理のたたき台で、担い手、農地、流通の三位一体の改革で、日本の農業の国際競争力を高める方向性が示された。平野副大臣は「経済連携による果実を財源の一部に充てていく」として、これまでの消費者負担の農業保護から納税者負担の保護へ移行する考えを示した（食と農林漁業の再生実現会議2011）。JA全中も、JAグループとして農地集約の目標となる具体的な規模を初めて示す農業改革の提言案をまとめた。しかし、JA全中の茂木守会長は「すべての関税を撤廃するTPPへの参加は断じて容認できない」と、反対の姿勢を強調した（『日本経済新聞』2011年3月5日）。

貿易や投資ルールなどにおける非関税障壁についても議論が進められた。その議論の舞台となったのが、行政刷新会議における規制・制度改革に関する分科会である。同分科会では、2011年1月25日に、「中間とりまとめ」を取りまとめ、検討対象250項目が挙がった。しかし、2011年3月の規制仕分けで議論されたのは、検討対象250項目のうち、わずか12項目であった<sup>9)</sup>。こうして多くの課題を抱えながら、TPP交渉参加に向けて国内調整が進められた。

衆参ねじれ国会の中で、菅首相は、TPPの推進や税と社会保障の一体改革、政治改革など4度にわたって与野党協議を提案したが、小沢一郎元代表の政治資金問題で野党が求める証人喚問を実施しなかったこと、菅首相が社会保障などの超党派協議に野党が参加しないなら「歴史に対する反逆行為」と断じるなど<sup>10)</sup>、与野党の関係がこじれ協議は実現しなかった。こうした中で、民主党執行部は、「脱小沢」の名の下、小沢元代表の党員資格を停止し、それに対し、松木謙公農水政務官が菅首相の政権運営に抗議する形で辞任し、小沢元代表を支持する16人の若手議員も党派離脱願を提出した。ま

た、政治献金問題で前原外務相が辞任した。政策実行力が疑われる菅政権への退陣圧力が高まった。

そうした中、2011年3月11日、東日本大震災が起こった。TPPに向けて農業や規制改革を巡る議論を加速させるはずであったが、東日本大震災で「時間が止まった状態」となった<sup>11)</sup>。東京電力福島第1原子力発電所の事故を受け、経産省は、危機対応に当たる原子力安全・保安院に、通商政策局担当の西山英彦審議官をはじめとする、TPP担当者を駆り出した（『日本経済新聞』2011年3月23日）。その後、5月17日の閣議で、東日本大震災の影響を踏まえて、これまでの政策課題の優先順位を組み直した「政策推進指針」を決定し、TPPに関しては、6月に参加の是非を判断するとした当初方針を先送りした（国家戦略室2011）。結果的に、菅首相は、尖閣諸島付近での中国漁船への対応問題以降、支持率を下げ、東日本大震災・原発事故からの復興や円高対策に十分に有効な方向を見いだせぬまま、8月26日に、在任449日で内閣総辞職をした。

### 3. 野田政権におけるTPPをめぐる政策過程

菅政権でTPPの議論が滞った状況を打開し、TPP参加を表明したのが9月に発足した野田政権であった。野田首相は、初の所信表明演説において、TPP交渉参加を「早期に結論を出す」と表明し（首相官邸2011b）、また9月21日の日米首脳会談をにらみ、枝野経産相はルース駐日米大使と会談し、早期判断を表明している。米国など交渉参加9カ国は、APECホノルル会合にてTPPの「大枠合意」をする方針を打ち出していたため、時間が限られた中、野田政権はTPP交渉への参加について早急に結論を出す必要があった。しかしながら、ここでも菅政権同様、TPP推進派と慎重派の対立が激化し、党内、閣内の調整は困難を極めた。その対立の場となったのが前原政調会長がTPP交渉参加に向けた調整の舞台として新たに設置した経済連携と農業再生に関するプロジェクトチーム（PT）であった。

ここでの構造は、JA全中が様々な手段を講じてTPP反対を訴えかけ、

PTにおいて農業保護派が政治の場にそれを持ちこむというものであった。JA全中は、TPP交渉に参加反対を求める1166万人分の署名を民主党に提出し、さらに「議員のお名前は広く農家・組合員に周知する予定です」と民主党議員に文書を送付したため、支持率が低迷する中、当選回数の少ない地方の民主党議員はTPP反対を声高に叫ぶようになる。これを受けてTPP慎重派の急先鋒であった山田前農水相は、野田首相が反対論を押し切って交渉参加を決めた場合、「若い議員の中には離党を覚悟している人もいる」と発言している（『日本経済新聞』2011年11月2日）。そして、提言案をまとめる最終PT総会に先立ち、山田前農水相は藤村官房長官に、反対派議員の名簿を提出したが、その数は224人に達し、TPPは民主党を二分する問題となった。このような党内の強い反対を考慮し、予定していたTPP交渉への参加表明を1日先送りした野田首相であったが、2011年11月11日、「貿易・投資の自由化を推進し、アジア太平洋地域の経済統合を進めることは、この地域における活力を日本が取り込んでいくうえで大変有益な議論だ」と述べ、そのうえで「TPP交渉参加に向けて関係国と協議に入るということを伝えたい」と表明した。玄葉外務相と枝野経産相は、APEC閣僚会合で、TPP交渉参加に向けて関係国と協議に入る方針を伝えた。

ここまでは、TPP交渉に対して積極的な姿勢を保っていた野田政権であったが、2011年11月以降、2012年4月の日米首脳会談、5月のG8サミット、6月のG20サミット、9月のAPECにおいても参加表明を見送っている。野田政権が参加表明を正式にすることができなかったのは、TPPをめぐる農業分野のみならず、ねじれ国会下のなかで、税と社会保障の一体改革を巡る政局の混乱や、原子力発電所再稼働の長期化といった政局に左右されたことが大きいといえるであろう。民主党内では、消費増税反対派とTPP参加反対派は重なっていたため、消費増税法案採決をめぐる小沢一郎元代表らが離党したことは、TPP参加表明を加速させるという見方もあったが、他方で、TPP参加反対派の筆頭の山田雅彦農相が民主党内に残ったことから、結果的に党内議論をまとめることができなかったといえる。

2012年11月16日、野田首相は衆議院を解散した。野田首相は衆院選をにらみ、TPP参加を民主党の公約に明記すると表明したが、結果的に、選挙戦が始まると、TPP参加への姿勢は後退する。野田首相は、オバマ大統領に対して、TPP参加に向けた事前協議を加速することを表明したが、党内に残るTPP慎重派に配慮した結果、民主党のマニフェストは、TPPについて「日中韓自由貿易協定（FTA）、東アジア地域包括的経済連携（RCEP）と同時並行的にすすめ、政府が判断する」という抑制的な書かれ方となった。結果的に、2012年12月の衆議院総選挙において、野田首相率いる民主党政権は自民党に大敗を喫した。

### 第3節 自民党政権における政策意思決定システムとTPP

#### 1. 自民党政権における政策意思決定システム

2012年12月、民主党は、衆議院総選挙で大惨敗を喫し、自民党政権による第2次安倍政権が誕生した。安倍首相は就任早々、大胆な金融政策、機動的な財政政策、民間投資を喚起する成長戦略による「三本の矢」で経済再生に取り組む、いわゆる「アベノミクス」を主張した。アベノミクスは大きく分けて次のように大別される。第一に、日本銀行に圧力をかけ、物価上昇率2%のインフレ数値目標を設定させた。この効果もあってか、急激な円安となり、株価も上昇した。さらに新しい日本銀行総裁・副総裁に、黒田東彦、岩田規久男という「リフレ派」を就任させ、大胆な金融緩和政策を実施させた。第二に、2012年度補正予算、2013年度予算を矢継ぎ早に編成し、公共事業費を大幅に増額した。第三に、産業競争力会議で成長戦略の検討を行い、経済財政諮問会議が策定する「経済財政運営と改革の基本方針（骨太の方針）」の実施である。この「第三の矢」において安倍政権が特に重視した政策がTPP交渉への参加であったといえる。

第2次安倍政権では、従来の自民党の政策意思決定システムの流れを踏襲し、内閣提出法案については、政務調査会部会・審議会、総務会の事前承認

## 日本のTPP参加決定過程

を得たものに限り国会に提出され、それには党議拘束がかかるという仕組みが継続されることになった。しかし、従来の自民党政権において見られた、政府の政策決定に党が強い影響力を持つ、いわゆる「党高政低」の政策決定過程が復活したわけではなかった。麻生太郎財務相、谷垣禎一法務相、太田昭宏国土交通相の党首経験者3名を入閣させ、総裁選を戦った石原伸晃、林芳正を環境相、農水相で入閣させるなど党内の派閥の領袖や実力者を総動員する内閣を作った。商社出身で自由貿易推進論者の林を農水相に起用したことはTPPを意識したものであったと考えられる。

一方で党三役には、自民党総裁選挙の1回目の投票で地方票を集めて1位となった石破茂を幹事長に任命したものの、その石破の意向を押し切って、政調会長に高市早苗、総務会長に野田聖子を任命した。党三役に初めて女性2人を登用することで党のイメージアップを図るとともに、無派閥で党内基盤が強くない2人を就任させることで、党に主導権を与えないためだとも見られた。もっとも2人とも党執行部の経験に乏しいため、政調会長代理に安倍の盟友の塩崎恭久、総務会長代行には二階俊博といった実力者を補佐役として置くことにした。高市政調会長は、懸案のTPPに対応するために、農林部会長には小里泰弘を、TPPに関する党内論議を進める組織として政調会に外交・経済連携調査会を設置し、会長に慎重派の衛藤征士郎前副議長を起用し、また、TPP対策委員会には有力農林族の西川公也が起用され、党内の反対論に配慮する形をとった。

官僚機構に対しては、各省の局長級以上の幹部人事を官邸主導で決定し、人事面でらみを効かすことで官僚の掌握を図った。官僚制を取り仕切る事務官房副長官には杉田和博元内閣危機管理監を充て、政務の首相秘書官には経産省出身の今井尚哉を充てた。また、内閣官房参与に谷内正太郎元外務次官を据えた。野田政権では財務官僚が強い影響力を持ったのに対し、安倍政権では、官邸において経産官僚の起用が増えた。

第2次安倍政権では、経済政策の司令塔として経済財政諮問会議に加えて日本経済再生本部を新たに設置した。経済財政諮問会議が、財政金融政策と

いうマクロ経済政策を司る一方で、企業の国際競争力向上や技術革新を後押しする成長戦略といったミクロ経済政策を司るのが、日本経済再生本部である。これは本部長が首相、閣僚すべてが構成員となっており、日本経済再生本部総合事務局は内閣官房に置かれた。事務局には12省庁から職員が出向しており、次長以上を除く46人のうち12人が経産省出身者、12人いる参事官も3分の1が経産省出身者と、経産省が最大勢力を占めた。経済財政・再生担当大臣には、第1次安倍内閣で経済産業大臣を務めた甘利明が就任した。民主党政権では、経済政策の司令塔が見当たらなかったが、安倍政権が民間人の力も借り、官邸主導の政策決定を目指したといえる。

## 2. 第2次安倍政権におけるTPPをめぐる政策過程

2012年12月の衆議院総選挙における公約で自民党は「聖域なき関税撤廃を前提とする限りTPP交渉参加に反対」と明記していた（自由民主党、2012年）。しかし、政権発足後の自民党と公明党の連立合意書では「国益にかなう最善の道を求める」と明記し、選挙で掲げた政権公約よりも交渉参加に前向きな表現となった（自由民主党・公明党、2012年）。農村部でTPP反対を訴えて農業団体などの支持を得た候補者も多かったが、安倍首相は対米重視を掲げ、米国が主導するTPPへ参加すれば日米関係強化の柱になるとみていた。

しかし、次の年には安倍首相が「決勝戦」と位置づける参院選が控えていた。自民党内にはTPPに慎重な議員も多く、衆院選においてもTPP反対の「踏み絵」を踏んで、JAグループから推薦を受け当選した議員が160以上いた。政権復帰後、森山裕を会長とし200人の農林関係議員らでつくる「TPP参加の即時撤回を求める会」が発足し、事務局長にはJA全中出身の山田俊男が就き、町村信孝元官房長官など党の重鎮も名を連ねた。「聖域なき関税撤廃を前提とする限り交渉参加に反対」との公約の「聖域」の解釈を巡り、森山裕会長は「これまでの経済連携協定（EPA）で守られているものを守るのが一つの基準」と主張した（『日本経済新聞』2013年2月8日）。すなわ

ち、農産物だけで約840品目の例外を得られなければ公約を満たさないということになる。

そうしたなかで、安倍晋三首相は日本経済再生本部で、TPPの議論を加速するため、菅義偉官房長官を中心に、茂木経済産業相、林農水相、岸田外務相に「聖域なき関税撤廃を回避しつつ、国益の確保を大前提とした戦略的経済連携を推進するための方策を検討する」よう指示した（首相官邸・日本経済再生本部、2013年）。政府は、TPP交渉に関し、日米首脳会談に向けて米政府に関税撤廃の例外品目を認めるよう要請していく方針を固めた。安倍首相はTPP交渉参加に関して「国益を確保できて、そして聖域なき関税撤廃ではないということになれば、参加をしていく」と明言した（『日本経済新聞』2013年1月30日）。

自民党内の議論も紛糾していたが、高市政調会長は、「参加を判断するのはあくまで政府だ」と強調し、調査会が作る指針は党の意思決定機関である総務会の議題にはしないことを確認した（『日本経済新聞』2013年2月30日）。また、党内議論で「聖域なしなら反対」を強調することで、事実上はその裏返しの「聖域ありなら容認」という決着を目指したといえる。これを踏まえて、甘利経済財政・再生担当相や茂木経済産業相も、米国の通商代表部などとの会談を踏まえ、関税撤廃に例外品目が認められる可能性に言及している。最終的に、自民党の外交・経済連携調査会の衛藤征士郎会長は、衆院選で掲げた公約の6項目を踏襲し、自民党調査会がまとめた「聖域なき関税撤廃を前提にする限り交渉参加に反対する」という基本方針を報告した（自由民主党・政務調査会、2013年）。この基本方針は、例外品目の設定を条件に交渉参加に余地を残している。さらに、基本方針は、安倍首相の意向を踏まえ、あくまで「調査会」レベルにとどめ、党議決定は見送った。交渉参加の判断を首相官邸にゆだねることを意味した。

こうした国内政策過程を踏まえて、安倍首相は、2013年2月に、ワシントンでオバマ米大統領と会談し、「交渉参加に際し、一方的にすべての関税の撤廃をあらかじめ約束するよう求められるものではない」という内容を

TPPに関する共同声明で明記することに成功した（外務省、2013年）。すなわち、自民党の反対してきた「聖域なき関税撤廃」が、交渉参加の前提条件にならないことを確認した。共同声明ではTPPの前提条件となる「全ての物品が交渉の対象とされること」、すなわちコメなどを交渉対象の例外品目として認めないことを示唆していたが、その一方で、「（関税をなくすかどうか）最終的な結果は交渉の中で決まっていく」と記し、関税撤廃の例外がありうると認めた。また、「日本には一定の農産品」と具体的に述べたうえで「両国ともに2国間貿易上のセンシティブティが存在する」と言及されていた。交渉参加に慎重な農水省は日米首脳会談で米側から「センシティブティ」という言葉を引き出せるかどうかに関心していたため、農林関係議員らに説明する有力な材料となり、日本には交渉参加に向けた成果となるとみられた。

TPPを巡り、日米首脳会談で関税撤廃の例外を設ける余地が確認されたことを受け、自民党は党内議論を本格化させた。高市政調会長は、「交渉参加の判断は政府の専権事項だ」と述べ、安倍晋三首相に一任した。また、外交・経済連携調査会の衛藤会長は、「聖域」を確認した会談結果について、「評価している」と述べている。西川委員長が主導するTPP対策委員会では、当初、全関税品目の1割を関税撤廃から除外するよう明記する方針だったが「政府の手足を縛るべきでない」との判断から見送られた。TPP対策委員会では、農林系議員が議論をまとめる側に回らざるを得なくなり、わずか2時間弱で決着した。結果的に、衛藤会長は、コメや麦など農林水産分野の重要5品目などを関税撤廃の例外とすることなどを求めた決議を首相に提出した（自由民主党外交・経済連携本部、2013年）。他方で、安倍首相も、交渉参加に向けて、甘利明経済財政・再生担当相をTPP担当相に新たに任命した内閣官房にある府省横断の専任職員を拡充するなど、官邸主導で交渉に臨む姿勢を示した。2013年3月15日、安倍首相は、「TPPはアジア太平洋の未来の繁栄を約束する枠組みだ。米国と新しい経済圏をつくる」「日本の農と食を守ることを約束する」と述べ、参加に伴う影響が大きい農業対策に万全を



期す考えを示し、正式に日本がTPP交渉に参加することを表明した（首相官邸、2013年）。

#### 第4節 おわりに

民主党政権のコア・エグゼクティブの制度的改変によって、首相と内閣が有する政治的「資源」は強化された。では、なぜ、民主党政権ではTPP交渉参加することを言明できなかったのであろうか。参加表明に踏み切れなかった背景を考えると、民主党政権が有する脆弱な「政治的支持」が影響を及ぼしたといえる。TPPをめぐる菅首相と野田首相の「党の政治的支持」をみると、衆参ねじれ国会という中で、野党ばかりでなく、党内の造反を抑制するために、与党議員の支持の調達にまで気を使わなければならないという構造の中に置かれた。しかし、「脱小沢」を進めたことにより党内の結束が乱れただけでなく、「TPPを慎重に考える会」の登場で、TPPをめぐる論議で、党からの政治的支持を得ることが困難となった。また、TPPに反対する意見を示す農業団体に配慮したことも要因として考えられる。JA全中は、全国各地で反対集会を開催し、TPP交渉参加反対を表明し続けた。これらの集会には、多くの民主党議員も参加していた。APEC・EPA・FTA対応検討PTの藤末事務局長は、「当初TPPに積極的であった大島経産相が、その姿勢をトーン・ダウンしたのも、自選挙区（茨城5区）に配慮したものである。次期選挙のことを考慮すると、政府と与党の基本方針よりも、自選挙区の意見をより尊重しているといえ、自民政権時代と変わらない傾向となっている。このように、菅政権と野田政権の「政治的支持」が脆弱な基盤が、TPP交渉に参加することを言明出来なかった理由と考えられる。他方で、菅政権と野田政権を比較すると、多くの政治家の強い反対がありながらも、野田政権が有する「政治的支持」が菅政権より多かったと考えられる。野田政権では、「脱小沢」を修正し、拳党体制・党内融和を掲げた。その象徴が、小沢元民主党代表に近いと目される興石氏の幹事長任命である。

党内の融和を図ることにより、与党議員からの支持に配慮する体制を構築した。首相をはじめとする閣僚、前原政調会長、仙石政調会長代行、興石幹事長、岡田前幹事長など多くの党実力者が、TPP推進派だったことも大きい。さらに野田政権では、党内融和を重視し、前原政調会長を中心とする民主党政調会の権限を強化し、TPP調整を党に委任した。しかし、最終的に、野田政権が参加表明を正式にすることができなかつたのは、野田首相のリーダー的要素に起因するよりは、TPPをめぐる農業分野のみならず、ねじれ国会下のなかで、税と社会保障の一体改革を巡る政局の混乱や、原子力発電所再稼働の長期化といった政局に左右されたことが大きいといえるであろう。

第2次安倍政権では、民主党政権で廃止に追い込まれた与党事前審査制度が復活し、党の政調部会、総務会が承認しなければ法案の国会提出が認められないこととなった。しかし、小泉政権以来の高い内閣支持率を背景に、党内の有力議員を入閣させることで強力なコア・エグゼクティブを構築し、閣内の取りまとめ役として菅官房長官を据え、一貫性のあるTPPに対する方向性を示すことで、農林族・農水省・JA全中を中心とする政策ネットワークの力は相対的に弱まった。TPPへの参加表明について安倍首相が日米首脳会談から帰国後、党役員会に対して一任を求めたのに対し、執行部が異議なく了承していることはその一例であろう。日米共同声明の内容は党の衆院選公約も満たし、党内の議論も「TPP絶対反対」から「交渉で何を勝ち取るか」に移り始めていた。また、農林族の重鎮である西川公也をTPP対策委員長に据え、まとめざるを得なくしたことも大きな要因であろう。このような首相の官邸主導による党運営によって、官邸が党に対して強い権力を持つ政高党低現象が見られることとなった。こうした内閣及び与党に対する強い自律性と統制権力を掌握することで、政府与党内の政策決定過程で主導権をとることができたといえる。

- 1) 例えば、USTRのマランティス次席代表は、日本の交渉参加に期待をにじませていた。日本経済新聞、2010年6月6日。
- 2) 第1回EPAに関する関係副大臣会合（2010年10月1日）で配布された、『経済連携に関する基本方針作成に向けた論点』を参照。
- 3) 外務省関係者インタビュー。
- 4) 参議院選挙後、菅首相は、「私の消費税をめぐる不用意な発言によって大変重い、厳しい選挙を強いることになったことを心からお詫びする」と陳謝した。（『毎日新聞』2010年7月21日）。
- 5) PTメンバーは次のとおりである。座長・山口壮。副座長・佐々木隆博（農林水産部門座長）、吉良州司（外務部門座長）、後藤斉（経済産業部門座長）。座長代理・高橋千秋。事務局長・藤末健三。主査・福島伸亨（農林水産部門）、谷岡郁子（外務部門）、北上圭朗（経済産業部門）。
- 6) 藤末健三（APEC・EAP・FTA対応検討PT・事務局長）インタビュー、2010年12月29日。
- 7) 前掲、藤末氏インタビュー。
- 8) 当初、名称は「農業構造改革推進本部」とする予定だったが、政府・与党から「小泉構造改革を想起する」として変更した（『日本経済新聞』2010年11月26日）。
- 9) 医薬品や医療機器の審査手続きの迅速化、一般用医薬品のインターネット販売の可能性を検討するなど曖昧な結果に終わった。
- 10) 後に菅首相は、発言については、「若干の言い過ぎがあったとすれば謝りたい」と陳謝した。（『日本経済新聞』2011年2月3日）。
- 11) 計9回を予定していた国民への説明会「開国フォーラム」は、大震災前に3回開いただけで、残り6回はすべて中止となった。

#### 参考文献

- 浦田秀次郎「APECと日本のアジア太平洋経済戦略」『外交』2010年、外務省。
- 浦田秀次郎(2011)「戦略なきTPP交渉」『潮』1月号。
- 外務省『日米の共同声明』平成25年2月22日、2013年。
- 木村福成「環太平洋連携協定(TPP)とは何か」『経済セミナー』第660号、2011年。
- 国家戦略室(2010a)『新成長戦略』平成22年6月18日。
- 国家戦略室(2010)『食と農林漁業の再生推進本部の設置について』平成22年11月26日。
- 自由民主党『日本を取り戻す自民党 - 政策パンフレット』2012年。
- 自由民主党外交・経済連携本部『TPPに関する決議』平成25年3月13日、2013年。
- 自由民主党・公明党『自由民主党・公明党連立政権合意』平成24年12月25日、2012年。
- 自由民主党・政務調査会『TPP交渉参加に対する基本方針』平成25年2月13日。

首相官邸『国家戦略室の設置に関する規則』平成21年9月18日、内閣総理大臣決定、2009年。

首相官邸『包括的経済連携に関する基本方針』平成22年11月6日、包括的経済連携に関する閣僚委員会。

首相官邸『第百七十八回国会における野田内閣総理大臣所信表明演説』平成23年9月13日。

首相官邸『安倍内閣総理大臣記者会見』平成25年3月15日、2013年。

首相官邸『第百八十散会国会における安倍内閣総理大臣所信表明演説』平成25年1月28日。

首相官邸・日本経済再生本部『第1回産業競争力会議の議論を踏まえた当面の政策対応について』平成25年1月25日、2013年。

食と農林漁業の再生実現会議(2011)『第3回食と農林漁業の再生実現会議—議事要旨』平成23年2月25日。

内閣官房『政・官の在り方』平成21年9月16日、閣僚懇談会申合せ、2009年。

内閣官房『新成長戦略実現会議の開催について』平成22年9月27日、閣議決定、2010年。  
日本経済団体連合会『経済連携協定の一層の推進を改めて求める—APEC首脳会議に向けての緊急提言—』2010年10月21日。

三浦秀之「農産物貿易自由化をめぐる政策意思決定システムの変遷—自民党政権下の変化に注目して—」『法政論叢』第47巻1号、18-46頁、2010年。

三浦秀之「日タイ経済連携協定における農産物の扱い」『アジア太平洋討究』17号、77-96頁、2011年。

谷内正太郎「TPP参加は「強い安保・経済」への分水嶺」『Wedge』2010年。