

APIR Commentary No.30

国会論議としての TPP—支持・反対の言説—

TPP(環太平洋パートナーシップ)交渉への参加問題は、日本国内で広範な関心をよび、論争を引き起こした。テレビや雑誌、新聞などのメディアだけでなく、国会においても盛んに議論が交わされた。国会議員も次のように語っている。「TPP について国論がかまびすしくなっている(平沼赳夫議員:衆議院本会議、2013年1月30日)。「通商交渉、国際交渉に参加するか否かがここまで政治的大問題になったということは、過去、例がなかった」(江田憲司議員:衆議院予算委員会、2013年3月8日)。

その国会論議を対象にして、TPP をめぐる議論のあり方を検証してみたい。国会・議会(parliament)という語は、フランス語の「語る(parler)」に由来し、対話や審議の場を意味する。実際、国会では各議員が支持基盤・団体の利害や期待、不満を代弁し、あるいは自らの視点から国益を語る。その結果、しばしば激しい論戦が展開する。もちろん、支持者向けのパフォーマンスに陥る場合もある。それでも国会論議は、国内の議論の縮図として、国内の多様で捉えにくい意見の配置や対立軸を集約的に示していよう。

ここでは、衆議院・参議院本会議・各委員会の議事録を素材として、アメリカが TPP 参加を表明した 2008 年以降、昨年(2013 年)末までの発言件数と支持・反対の論拠を集計した(発言件数は論拠ベース。一度の発言の中で異なる支持・反対の根拠を 2 件述べていれば、2 件と勘定)。2012 年 12 月 26 日には、約 3 年続いた民主党政権が自民党の安倍晋三政権(第 2 次安倍政権)に移行した。それに伴って、国会論議に変化がみられるのかどうか確認したい。

1. TPP の支持・反対

2008 年から 2013 年において、国会議員が TPP に言及した発言は実に 950 件にのぼる。この間の国会論議において、TPP は大きな争点となっていたといえる。そのうち交渉参加を支持する発言は 197 件、反対は 753 件であり、後者が約 3.8 倍になっている。自民党の政権復帰以前は、支持が 111 件、反対が 578 件であり、後者が前者の 5.2 倍なのに対して、復帰後は支持が 86 件、反対が 175 件になり、反対が支持の約 2 倍に縮小している。安倍政権は 2013 年 3 月 15 日、TPP 交渉への参加を表明し、7 月 23 日に交渉参加が実現した。

2. TPP 支持の論拠:経済成長と安全保障上の含意

TPP 支持の論拠は[表1]の通りである。支持の論拠と 2008~2013 年の発言総数とともに、自民党の政権復帰に伴う変化を示している。

〔表1〕TPP 支持の論拠

TPP 支持の論拠	発言件数	自民党政権復帰による変化
地域ルールづくりへの参加	56	20 → 36
自由貿易の推進	38	20 → 13
経済の成長・活性化	19	9 → 10
FTAAP 構築に必要	15	12 → 3
アメリカとの関係強化	7	6 → 1
TPP に日本の貿易相手国	7	7 → 0
地域的安全保障に有益	5	0 → 5
中国の地域ルールへの取り込み	3	0 → 3
総 数	197	111 → 86

〔表 1〕のように、TPP 支持の最大の論拠は、アジア太平洋の地域ルール形成への参加、もしくはその主導にある。この論拠は、安倍・自民党政権下で拡大している。民主党政権が約 3 年間、安倍・自民党政権が発足後約 1 年間であることを考慮すれば、この拡大率(実質的に約 5 倍)は顕著だといえよう。

地域ルールは、貿易を中心に投資や知的財産権など経済分野を対象にしている。しかし同時に、経済を超えた外交・安全保障上の含意を伴っている。それは、次の安倍首相の答弁にも伺える。「日本が同盟国の米国とともにルールづくり、枠組みづくりをしていくことは、間違いなく日本の国益になると同時に、地域の平和と安定にも資することになっていくんだろう、こう確信をしております」(衆議院予算委員会、2013 年 3 月 18 日)。この含意は、他の TPP 支持の論拠——地域的安全保障に有益、中国の地域ルールへの取り込み——に明示的に表現されている。なお、FTAAP(アジア太平洋自由貿易圏)構築という論拠が安倍政権で減少したのは、このルール形成の言説に吸収されたためだろうか。

つづく論拠としては、ルール形成の目的でもある自由貿易の推進、経済の成長・活性化が並んでいる。日本経済は産業競争力の相対的低下や少子高齢化などの難問に直面しており、TPP をその再建策に位置づけているのである。より具体的には、多くの議員が次のような言説を用いている——アジア太平洋市場を日本に取り込む。日本は貿易立国であるが、貿易自由化で遅れている。経済連携が日本の道である。農業も海外市場で競争してゆくべきだ。

先に述べた外交・安全保障の観点からは、TPP がアメリカとの関係強化に資するという論拠に、より直接的に表われている。興味深いのは、それが自民党政権期に急減している点である。これは、後で述べる TPP 反対論の論拠を意識して、政府・自民党が対応を試みた結果だと考えられる。

このように、TPP 支持の論拠は、何よりも日本経済の再建やそのための貿易拡大など、経済的展望に基づいている。特徴的なのは、外交上・安全保障上の副次的効用を重視し、中国の台頭を視野に収めた地域的安全定化を意識している点である。

3. TPP 反対の論拠: 農業の打撃と社会的不安

TPP 反対の論拠はどうであろうか。その調査結果は、〔表 2〕の通りである。

[表 2] TPP 反対の論拠

TPP 反対の論拠	発言件数	自民党政権復帰による変化
農業の打撃	71	58 → 13
食糧安全保障の侵害	46	43 → 3
アメリカの利益・陰謀	46	30 → 16
国民への説明不足	44	44 → 0
食の安全の侵害	40	18 → 22
雇用減少・賃金低下	28	19 → 9
議論の不足	25	25 → 0
TPP に関する情報不足	21	15 → 6(注 1)
アジア外交上、不適切	20	18 → 2
TPP より震災対策の優先	15	13 → 2
医療保険制度の動揺	15	12 → 3
「聖域」保護の困難	10	0 → 10
日本経済のデフレ促進	9	9 → 0
投資に関する ISDS 条項	8	3 → 5
総数	753	578 → 175

(注 1) 6 件のうち 5 件は、特定秘密保護法案による TPP 交渉の指定に対する懸念。

反対論は、農業への打撃を最大の論拠としている。水産業や酪農の被害、農家の不安など、農林水産業に関連する言説を含めると、反対意見の 26% (196 件) に及ぶ。国会においては、メディアにおける議論以上に農業言説が突出しているようである。農林族議員や地方に支持基盤をもつ政治家は、政治的影響力と利益の媒介機能を相対的に低下しているとされるが、国会論議における存在感は大きい。「聖域」を守れないという論拠も、同じ範疇に含まれよう。

農業に関連して、食糧安全保障や食の安全をめぐる社会的不安も、やはり論拠の上位を占めている。食をめぐる不安感や対外的不信感は、各種の社会調査が示しているが、国会論議もそれに対応している。雇用減少・賃金低下とデフレ促進も、経済的变化に関する社会的不安を示す論拠であろう。医療保険制度の動揺 (医療に関する他の要素を含めると 33 件) と投資に関する ISDS 条項も、類似した社会的不安に該当しよう。

TPP 反対論で特徴的なのは、情報・説明の不足を問う声が多い点である。国民への説明不足、議論の不足、情報不足がそれであり、これらを単純に合計すれば農業への打撃の論拠を上回るほどである (90 件)。政府による情報提供の不足が、上でふれたような社会的不安を助長した可能性がある。TPP 交渉では、WTO (世界貿易機関) の国際交渉・ドーハラウンドが各国国内の反発や NGO の抵抗などを前に暗礁に乗り上げたのを教訓に、交渉情報を厳格に管理している。この TPP 交渉における情報管理も、不安の増大を後押ししたかもしれない。ただしこうした論拠は、自民党政権期に入ると、交渉参加を睨んだ対外協議 (とくに日米事前協議) を通じて一定の情報を得られたためか、急減している。

外交面では、TPP 支持の論拠が反対論の論拠に逆転している。TPP をアメリカの利益拡大手段、ひいては陰謀だとする言説が有力で、論拠の 3 位を占めるのである。アメリカ陰謀論は一見古いロジックではあるものの、根強い存在感を誇っている。先に述べたように、安倍政権期に TPP 支持の論拠として対米関係強化が多用されなくなったのは、この陰謀論の争点化を抑えるためだったのかもしれない。このアメリカ陰謀論と軌を一にして、TPP がアジア外交上、不適切だとする発言も 20 件を数える。

以上のように、TPP 反対論は、農業を中心とする経済的不利益を軸にしながらも、それに起因する国内社会的な不安を深く刻印している。外交上は、アメリカに対する懸念とアジア外交上の悪影響を根拠としており、TPP 支持と好対照をなしているのが特徴的である。

4. むすび

TPP という争点は一種の多面体であり、様々な側面をもっている。しかし、国会論議の検討を通じて、その構図がある程度明確になった。論争は、従来型の自由貿易主義と保護貿易主義の衝突ではない。国会論議では、TPP の経済的利益と不利益を軸にしながらも、支持派は外交・安全保障上の効用に期待を寄せて、中国対策を含意している。逆に反対派は、それに伴うアメリカ依存を強く警戒する。また反対派は、外交上の作用以上に、国内社会の動揺や変化を憂慮している。したがって TPP 論議は、従来のように一方の工業・都市消費者と他方の地方・農業従事者の利害対立でもない。都市の消費者は、食と職が脅かされるのを心配し、地方の農村における不安感と共鳴しているのである。

こうした双方の立場が、国会で対峙したものの、議論が深まったとは必ずしもいえない。国会論議を通じて、新たな事実が明らかになり、議論の新たな次元が開かれたわけでもない。むしろ、議論はすれ違い続け、堂々めぐりに終始した感すらある。そうだとすると、すでに TPP 交渉参加が実現し、交渉は進んでいる。表明された利益を最大化し、不利益や懸念を最小化することが、政府の責務になろう。支持・反対の論拠は、日本の個別事情を反映すると同時に、TPP 交渉参加国に広く存在、あるいは潜在する課題を示唆していよう。日本政府が、こうした課題に応える構想を提示すれば、それは TPP 協定の内容の高度化に資するものとなるはずである。

- * 国会論議の集計作業に関して、同志社大学・法学部政治学科の大矢根ゼミ(国際関係論演習)の深見慶行、田家慶子、南山直彦の協力を得た。記して感謝したい。

< 主席研究員 大矢根 聡(同志社大学教授), contact@apir.or.jp >

・本レポートは、執筆者の見解に基づき作成されたものであり、当研究所の見解を示すものではありません。
・本レポートは信頼できるとされる各種データに基づいて作成されていますが、その正確性、完全性を保証するものではありません。また、記載された内容は、今後予告なしに変更されることがあります。