日本の政権交代と「東アジア共同体」の停滞

――地域経済協力の国内条件――

保　城　広　至

概　　要

One of the most noteworthy foreign policies launched by the new Japanese government is aimed at building an "East Asian Community;" however, little progress has been observed on economic regionalism since the Democratic Party of Japan (DPJ) came into power in 2009. Why has this policy not been more actively pursued by the DPJ cabinets, despite being one of the Prime Minister's favored policies and in the absence of significant objections from opposition parties? This paper addresses this question by elucidating factors that promote or impede the building of an "East Asian Community" from the perspective of Japanese domestic politics. This paper shows that the DPJ government, having been an advocate of economic regionalism in East Asia, has, in fact, experienced strong dissent among its supporters.

キーワード

Japan's foreign policy; East Asian economic regionalism; Economic partnership agreements (EPAs); Free trade agreements (FTAs); Japanese interest groups

はじめに

2009 年 8 月，第 45 回衆議院選挙の結果，16 年間政権を担ってきた自由民主党に代わって，鳩山由紀夫を代表とする民主党が政権に就いた．この政権交代は，日本人をして積極的にも消極的にも多くの変化を期待せしめた．新しい民主党政権は，自民党政権が築いてきた従来（旧来）の政策を変更・刷新し，新たな日本を導いてくれるものと誰しもが考えたのだろう．その期待が，2009 年衆院選での民主党の大勝利を導いた一つの大きな要因となった．

その新しい鳩山政権が打ち出した外交政策の中で，最も注目されたものの一つが，「東

アジア共同体」の構築であった．この外交政策は，「対等な日米関係」と合わせて「二枚看板」（毎日 2009 年 12 月 24 日）としてマスコミにも大きく喧伝され，鳩山政権による日本外交の刷新として，象徴的な意味を有するようになった．周知のように「東アジア共同体」の構築という政策は決して鳩山民主党が初めてではなく，自民党政権時代にも提唱されていたものである．2002 年に東南アジア諸国を訪問した小泉純一郎首相は，東アジア共同体構想を初めて打ち上げた．その後 2003 年には，「東京宣言」と具体的措置を盛り込んだ「アクションプラン」といった計画を採択し，EU 型の「共同体」形成を目指すことに日本政府は積極姿勢を示していた．それ以後日本は，多くの東アジア諸国と EPA（Economic Partnership Agreement: 経済連携協定）／ FTA（Free Trade Agreement: 自由貿易協定）を締結するなど[1]，「共同体」形成に向けて努力を続けてきた．ただし政権公約（マニフェスト）で初めて「東アジア共同体」を明示したのは民主党であり，また外遊の度にこれを唱え続けた鳩山首相の言動からも[2]，これが民主党による外交の一つの象徴となったのである．

しかしながら，民主党政権になってからの「東アジア共同体」政策は，加速されるどころか，自民党政権時から何ら目覚ましい進展はなかったと言える．鳩山政権を引き継いだ菅直人首相は，2011 年 1 月に行った施政方針演説で，「東アジア共同体」に一言も触れることなく演説を終えた．つまり同年 3 月に起きた東北地方太平洋沖地震によって外交政策の指針が大きく揺らぐ以前に，「東アジア共同体」推進への意欲は減退していたのである．

民主党政権の金看板であったにも拘わらず，また与野党両党に目立った対立がなかったにも拘わらず[3]，この外交政策が停滞したのはなぜだろうか．本稿の目的は，「東アジア共同体」を推進／抑制する日本国内の要因を分析することによって，この問いに解答を与えることにある．特に経済活動に欠かせない生産の三要素（土地・資本・労働）に関係する社会経済部門の選好と，彼らと政府との関係を分析する．それによって，当初は自民党政権よりも積極的であるかに見えた民主党は，実はその支持層にアジア地域協力構想への強い阻害要因を抱えており，構想の推進は困難であったことを明らかにする．

1）後述するように，EPA は FTA を含むため，以後は EPA に統一し，FTA と特定する際にのみ後者を使用する．

2）例えば，ニューヨークでの日中首脳会談（2009 年 9 月 21 日），国連気候変動首脳級会合での演説（同年 9 月 22 日），ソウルでの日韓首脳会談（10 月 9 日），タイ・ホアヒンでの日・ASEAN 首脳会議（10 月 24 日）などで鳩山首相は「東アジア共同体」の構築を唱えてまわった．

3）自民党はもとより，第二の野党である公明党も「東アジア共同体」の推進をうたっている（公明党 manifesto 2010）．

Ⅰ 「東アジア共同体」とその進捗状況

「東アジア共同体」の構築，というのは漠然としたスローガンである．いわゆる地域的に隣接している国家が国境を越えて行う地域協力と，最終的な制度化を目指す地域主義には，通商・金融・環境・安全保障など，さまざまな機能的形態が考えられる．またどの国を含め，どれを排除するか，という問題も地域枠組みを構築する際に大きな問題となることが多い．民主党政権の「東アジア共同体」もその例に漏れず，その機能や参加国に関しては依然としてはっきりとした考えは提出されていない．

そこで本稿では，民主党のマニフェストで「東アジア共同体」構築のための手段の一つとして掲げられている経済協力，特にEPAを分析対象として取りあげる[4]．ASEAN10カ国，中国，日本，韓国，さらにはインド，オーストラリア，ニュージーランドを含めた16カ国を「東アジア」と境界設定をした上で，日本とこれら諸国とのEPAに分析の焦点に当てる．ASEAN+3諸国のみならず，豪州・NZ・インドをも含めたのは，「東アジアサミット」に代表されるように，日本政府が「東アジア」を定義する場合は，（おそらく中国の影響力を削ぐために）これら3国をも含めるのが近年の方針だからである[5]．またEPAは，FTAが扱う物やサービスの自由化のみならず，人の移動，政府調達，知的財産権の保護，さらには投資協定などを含む，幅広い経済協定である．日本政府が諸外国と締結してきた経済協定は，すべてEPAである．従って，日本の地域経済協力の進捗状況を検証するには，EPA政策の進展度を分析するのが適当であろう．すなわち，経済分野における東アジア共同体が形成されるということは，具体的には，上記16カ国を包含する地域の域内関税が下げられ，資本と労働力という生産要素の移動が自由になり，投資環境も法的な保護下に入るために改善される，ということを意味する[6]．これを可能にするのが，東アジアにおけるEPA網の構築である[7]．

4）安全保障に関しては，佐橋（2011）が検討を加えており，理念先行で現実が伴わなかった鳩山の「東アジア共同体」構想，という点で本稿と同じ理解を示している．

5）実際，日本政府は2006年8月に行われた東アジア経済大臣会合において，上記16カ国を含む「東アジア包括的経済連携（CEPEA: Comprehensive Economic Partnership in East Asia）の民間共同研究を提案し，翌年から研究会合が開かれている．

6）これに域内共通の関税政策，財政政策と金融政策が加わると，経済統合が完成する（Balassa 1961）．

7）もちろん，東アジアにおける二国間FTAが増大している現実が，果たして「東アジア共同体」という地域枠組みの構築に繋がるのかどうか，という問題に疑問を抱く研究者はいないわけではない（Stallings and Katada 2009, 247-250）．ただし彼らの議論は，地域を越えた二国間FTAの増大による，地域統合への影響であって，地域内FTAに限定しているわけではない．東アジアすべての国が例外なくEPAを結べば，それは地域的なEPA枠組の形成を容易にすることは，誰しもが同意するだろう．

民主党が政権に就いてまだそれほど日数が経っていないため（2011 年 8 月で 2 年を迎えた），両党による「東アジア共同体」の推進実績を厳密に比較することは困難であるが，ここではいくつかのデータと事実を取り上げ，そのおおまかな傾向を捉えてみよう．日本が東アジア諸国と結んだ二国間 EPA の進捗状況を時系列で示したのが以下の表である．

表 1　日本の EPA 進捗状況（開始は交渉が始まった年）

	自民党											民主党			
年	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009-8月	2009-9月	2010	2011	
シンガポール			→	→					改正						
マレーシア						→	→	→							
タイ						→	→	→	→						
インドネシア							→	→	→	→					
ブルネイ								→	→	→					
フィリピン						→	→	→	→	→					
ASEAN							→	→	→	→					
ベトナム									→	→	→	→			
インド									→	→	→	→	→		
オーストラリア									→	→	→	→	→	→	継続
韓国					→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	継続
ニュージーランド															
中華人民共和国															

出所：外務省ホームページ

この図が示しているのは，以下の諸点である．第一に，東南アジア諸国との EPA は，2009 年 8 月までの自民党政権期に，すべて締結済みだということ．第二に，豪州と韓国とは依然として交渉が継続しており，早期締結は見込まれていないということ．第三に，ニュージーランドと中国とは民主党が政権をとった後も交渉が開始されておらず，両政権に違いはないということ．第四に，シンガポールとの EPA は 2007 年に改正され，日本の鉱工業品や農林水産品の一部の関税が引き下げられ，また証券取引の自由化が拡大されたが，その他の東アジア諸国（タイなど）との見直しはまだ交渉段階であり，ほとんど進展していない事実．第五に，民主党が政権をとった後に進展した唯一の例は，南アジアのインドであるが，これはすでに 6 年前から交渉が始まっており，ほぼ既定の路線であったと言うことができる点．

以上のように，民主党政権が成立して以降，日本と東アジア諸国との EPA 締結は，好意的に見てもほとんど変化はなく，批判的にみれば停滞していると結論付けることができる．つまり経済分野における「東アジア共同体」の推進という政策目標は名ばかりで，実質的に民主党政府は，地域経済協力のために何らイニシァティヴを発揮していないのである．政権発足から 9 ヶ月後に朝日新聞が実施した民主党マニフェストの中間評価において，「『東アジア共同体』は未着手」としたのは妥当な評価であろう（朝日 2010 年 6 月 24 日）．

この結論に反対する唯一の人間は，鳩山由紀夫くらいだろうか[8]．

Ⅱ　東アジア地域主義と国内政治：理論的考察

では一方で一国のリーダーが声高に地域協力を訴えながら，他方で実質的に何ら進展を見せない理由は何だろうか？ ある地域内における経済統合や地域枠組みの創設を推進する要因は，多くの研究者が模索してきた．経済学では例えば，他の地域での経済統合が貿易転換への懸念を引き起こし，世界大で経済地域主義が次々と波及していく，いわゆるドミノ現象を Baldwin(1993, 2006) がモデル化している．国際関係論においては，地域の規範的収斂が地域主義にとって重要であると社会構成主義者は説く（Acharya 2009, Hemmer and Katzenstein 2002）．東アジアに限定すると，各国間の相互交流の高まりや経済発展への期待が地域的規範を作りだし，東アジア地域主義に結び付いたとされる（Nabers 2003; Terada 2003; Lee 2006）．なかでも，1997 年のアジア通貨危機と，IMF による危機への対応に対する批判が，東アジア経済協力の規範収斂への一つの転換点であったというのが，社会構成主義者の共通した見解であろう．それ以降，金融協力の枠組みであるチェンマイ・イニシャティヴに代表されるように，アジアに地域経済協力をもたらしたからである．

ただし上記の議論に欠けているのは，地域主義が停滞する原因に対する考察である．特に一国の首相が極めて積極的であったにも拘らず，実質的に何の進展も見せなかった本稿が扱う事例について，ドミノ理論や社会構成主義者たちは何も教えてくれない．彼らの議論は，地域協力や地域主義が，時間の経過と共に進展するという一種の目的論であり，その逆の因果関係の提示に欠けているからである[9]．その点，上記のような社会構成主義の議論に批判的な論者は，政治プレイヤーによる聞こえの良いレトリックとは異なり，実質的な地域経済協力や経済統合の動きはほとんど進展していない事実を指摘する（Jones and Smith 2007; Webber 2010）．本稿も，このような批判的認識を共有している．

日本の経済地域主義が政権交代後に進展していない理由を本稿は，日本国内の社会経済集団の選好と，彼らと政府の関係に求める．国内の社会経済アクターの選好が地域経済協力を規定するという点においては，国内ロビー活動の重要性に注目してモデル化した Grossman and Helpman(1995) や Milner(1997)，Moravcsik(1998)，Chase(2003) らの議論と軌

8）鳩山自身は，「東アジア共同体構想の提案などうまくやったと思う」という自己評価を行っているが，何が基準になっているのかは不明である（朝日 2010 年 6 月 19 日）．

9）もちろん，地域主義が推進していないのはそれを推進する規範が依然として欠けているからだ，という議論は，反証可能性のない主張である．

を一にしている．その上で本稿が考察するのは，政権交代後における，それら社会経済アクターと政府の関係の変化である．例えばアメリカでは周知のように，自由主義か保護主義かをめぐって，民主党と共和党のスタンスに大きな歴史的変化が生じてきた（Keechi and Pak 1995; Hiscox 2002）．それゆえ，民主主義国家においては，政権交代によって自国の経済外交指針が大きく変わる可能性が存在する．仮に社会経済集団の支持政党に変化がなく，政権交代が起こったとすれば，それは大きな政策のシフトに繋がるはずである．なぜなら新しく政権についた政府は，従来の政策を支持していた社会経済集団の選好を考慮しなくても，政権を維持できるからである．逆に社会経済集団の支持政党が大きくシフトすれば，政権交代が起こったとしても，上記と反対の理由で，政策はほとんど変化がないことが予想される．つまり理論的には，社会経済集団の支持政党シフトと，新しく政権についた政党の政策シフトという，相反する動きが政権交代時に考えられるのである（図１）．

近年の研究においては，拒否権プレイヤーの参加，選挙民から広範な支持を得る必要性，あるいは観衆費用の存在などによって，民主主義国家による外交政策は，一貫性・連続性が保たれるとする主張が一般的である（Fearon 1994; Gaubatz 1996; Mansfield et al. 2002; McGillivray, Fiona and Alastair Smith 2004）[10]．では日本の政権交代と「東アジア共同体」政策は，このような先行研究の見解に合致するのだろうか．その答えは，半分 YES，半分

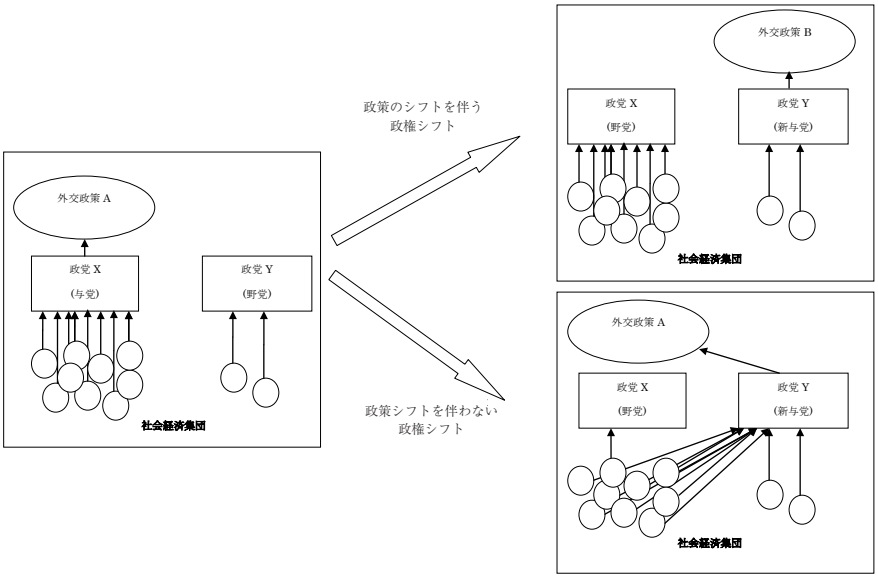


図１：政策シフトと政権シフトおよび社会経済集団の支持シフトの関係

10）この点に関して詳しくは，本特集号の Introduction を参照のこと．

NO であると言える．すなわち，ある種の社会経済集団の政党支持シフトは生じ，その他のシフトは生じなかったため，大きな政策のシフトは起こらなかった．具体的に述べると，政権交代を実現させた民主党を支持した国内集団の選好は（自民党支持からシフトしたものも民主党支持に留まったものも），東アジア諸国との EPA 締結に対して消極的なものであり，逆に支持しなかった社会集団は，積極的であった．それらが阻害要因となって，首相が意欲的であった「東アジア共同体」の構築は，従来のものと変化はなく，名目的なものにとどまったのである．

では EPA や域内の経済統合に関わってくる社会経済部門はどのような種類があるだろうか．これは単純に分けると，推進を望む部門と，（後退は事実上不可能なため）現状維持を望む部門の二つが考えられるだろう．以下，理論的な考察を経てから，日本における社会経済部門の経済地域主義に対する実際の態度を検証する．

最初に，推進を望む部門として挙げられるのは，東アジアにマーケットを持つ輸出企業である．言うまでもなくこの部門は，他国の関税や非関税障壁を削減することを望む，すなわち政府が行う経済統合を積極的に支持するだろう．この部門を代表するのは，製造業やサービス業などを営む大規模な企業からなる日本経済連合団体（経団連）である．経団連は実際に，東アジアにおける EPA の推進や労働者の受け入れ拡大を提唱している[11]．次に，海外との競争にさらされている国内企業は，理論的には経済統合に反対すると予想される．すでに比較優位を失った産業，繊維や靴などがその典型例として挙げることができる．例えば繊維産業は，非農産物はほとんど関税がゼロである日本において，例外的に高い関税率を維持してきた．これが EPA によってゼロになると大きなダメージを受けるため，当然ながら繊維業界は EPA に反対することが予想できる．しかしながら日本の繊維は，すでに締結した東南アジア諸国との EPA のアジェンダに含まれていた．つまり繊維産業は，東南アジア諸国からの輸入に対しては関税を下げることを容認しており，予想とは反対に大きな譲歩を行ったと言える．日本の繊維産業はすでに，グローバル環境における生き残りのために事業の構造改革を唱え，むしろ海外の市場開拓という方向へ舵を切ったように見える．これを裏付けるかのように，繊維産業の業界団体である日本繊維産業連盟は 2010 年度の活動方針において，EPA の積極活用・積極関与を掲げている[12]．

ただしこのような譲歩の中でも，繊維産業が決して譲らなかったのは，原産地認定は原料繊維と糸が当該国で生産されていなければならないという，いわゆる 2 工程ルールと呼

11）例えば，㈳日本経済団体連合会「東アジア経済統合のあり方に関する考え方：経済提携ネットワークの構築を通じて，東アジアの将来を創造する」2009 年 1 月 20 日．http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2009/006/honbun.pdf 2011 年 3 月 8 日アクセス．）

12）日本繊維産業連盟「平成 22 年度活動方針」http://jtf-net.com/annai/H22housin.pdf 2011 年 3 月 8 日アクセス．

ばれるものであった[13]．このルールにより，例えば日本と EPA を結んでいない中国から糸を輸入して製造された衣類は，原産地認定は行われず，従って日本に輸入される際の関税は従来のレベルが保たれる．中国との分業が進む東南アジア諸国の繊維産業において，このルールは安価な製品を日本に入り込めないようにするための方策であった．この事実から導き出せる論理的帰結は，繊維業界は，中国との EPA にはほぼ確実に反対する，という予想である．

ただし上記のような繊維団体の選好は，例外に属すると言ってもよいだろう．例えば地域を基盤とした中小企業を代表する日本商工会議所は，公式に EPA の推進を支持しているのである[14]．総じて言えば，中国との EPA を望まない繊維産業界を例外として，日本の輸出大企業・中小企業共に，基本的にアジア経済統合を支持していると言える．

逆に，公然と EPA に反対，あるいは慎重姿勢を崩していないのは，農業従事者と労働組合である．土地という生産要素が希少な日本においては，農業従事者は国外との貿易を望まず，保護主義を支持することが理論的に予測され，また実際にも組織化された農業団体はその説明に沿った行動を歴史的にとってきた．長い間政権を担ってきた自民党の重要な票田が農村部であるという事実と合わせて，日本は米や砂糖などの主要な農産物に対しては，保護主義を堅持してきた（George Mulgan 2000, 2006; Davis 2003; Scheiner 2006）．この方針は当然ながら，農業国の多い東アジア諸国との EPA においても変化はない．例えばオーストラリアとの EPA 交渉において，農業がネックになり，遅々として協議が進まない事実は周知のことである（Capling 2008）．農業セクターの圧力団体として代表的な存在である JA 全中は，EPA に対する態度を明確にしている．すなわち，「わが国農業だけが一方的な犠牲を強いられない」ために，「例外措置」の構築を訴えてきており[15]，東南アジア諸国との EPA においてもコメや乳製品を例外とする措置を勝ち取ってきた．また 2010 年の末頃から，豪州や NZ，米国も含む環太平洋戦略的経済連携協定（Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreements: TPP）に加入するか否かという問題が政府の課題として浮上したが，「我々は TPP 交渉への参加には反対であり，絶対に認めることはできません」としている[16]．つまり農業セクターは依然として，東アジアの経済統合に猛反対しているのである．

13）通産省高官とのインタビュー．2011 年 6 月 14 日．

14）日本商工会議所「経済連携協定の推進に関する要望」2010 年 10 月 28 日．http://www.jcci.or.jp/international/request/20101028.pdf 2011 年 3 月 8 日アクセス．

15）JA 全中「韓国，タイ，フィリピン，マレーシア，インドネシアとの自由貿易協定（FTA）に関する JA グループの基本的考え方」2004 年 2 月．http://www.zenchu-ja.or.jp/food/wto/16-2.pdf 2011 年 3 月 10 日アクセス．

16）「TPP 交渉への参加に反対し日本の食を守る緊急全国集会：茂木守 JA 全中会長開会挨拶（要旨）」http://www.zenchu-ja.or.jp/food/pdf/1289547455.pdf 2011 年 3 月 10 日アクセス．

農業団体と同様に，EPA に慎重姿勢を崩していないは労働団体である．この部門の選好はいくつか理論的に導き出される．第一に，東アジアへの日本企業による対外直接投資が増えることによって，国内の産業空洞化が生じ，失業が増大する．従って，企業の直接投資を容易にするような政策――東アジアとの投資協定締結を促進するような政策――には，国内雇用を守るために労働組合は反対することが予想される．ただしさらに議論を一歩進めるならば，第二に，貿易障壁が撤廃され，地域協力が促進されるなら，直接投資が抑制される可能性もある．直接投資を決定する要因は，労働コストや為替レート，安全度（カントリーリスク）など数多くあるが，EPA による関税撤廃は，関税を回避するための直接投資を抑制する効果を持つからである（深尾・程 1996）．従って労働組合は，輸出を増大させ直接投資を抑制して国内雇用を増やす EPA には賛成，逆に直接投資を増大させるような投資協定には反対する．ただしこの二つの反対方向のベクトルはやや技術的・専門的であるためか，あまり労働組合の懸念の種にはなっていない．彼らにとって最も懸念されるのは，三点目として，労働力移動の自由化と，それの国内への影響である．例えば日本の労働組合を代表する団体である全国労働組合総連合（連合）は，「FTA ／ EPA 等の条約を通じ，外国人労働者の受入れを拡大しない」と，国内雇用を奪う可能性のある外国人労働者，特に「低賃金労働者」の受入れ拡大に消極的である[17]．労働組合の弱者保護への志向は一貫して強いことが従来から指摘されてきたが（久米 2005 年，123 頁），EPA も例外ではない．

以上，東アジア地域経済統合に関する，日本国内の社会経済部門による選好を明らかにした．経済セクターは輸出企業のみならず，従来国内市場のみを対象としてきた中小企業も，（繊維産業を例外として）総じて EPA の推進に好意的である．それに対して，農業セクターおよび労働団体は，それに公然と反対している．ではこれら社会経済セクターの選好は，どのような形で政府の EPA 政策に関与し，影響を与えてきたのだろうか．それを検証するためには，政権交代を挟んだかたちで，それら社会経済セクターの支持政党がどのように変動したのかを分析しなければならない．

17）日本労働組合総連合「2010 年～ 2011 年度（2009 年 7 月～ 2011 年 6 月）政策・制度要求と提言」http://www.jtuc-rengo.or.jp/kurashi/seisaku/yokyu_teigen2009.pdf 2011 年 3 月 10 日アクセス．

Ⅲ　政権交代と３つの社会経済部門

農業団体

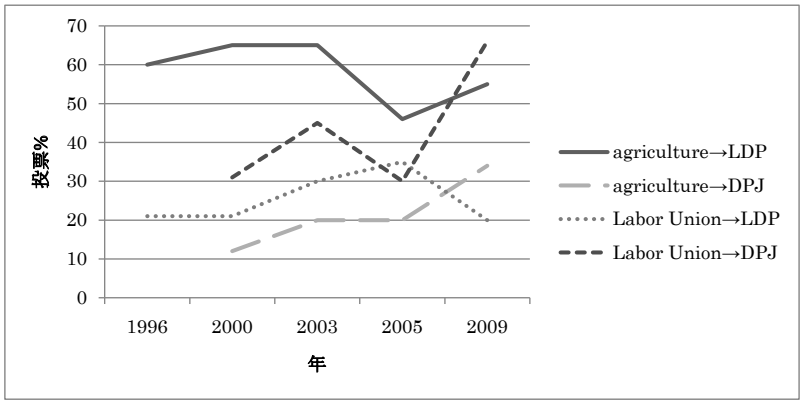
自民党農林族，農林水産省，そして農協（農業協同組合）といういわゆる農政トライアングルは，ややステレオタイプな見方ではあるものの，日本の農産物開放を妨げる重要な政治的プレイヤーとみなされてきた（山下 2009; George Mulgan 2006, chap.5）．2009 年の政権交代は，果たしてこの傾向を変えたのだろうか．約 50 年にもわたって自由民主党は農林漁業従事者から支持され，その見返りに彼らの利益を保護してきた．その自民党に代わって民主党が政権についたことで，日本の農産物保護政策は変化したのであろうか．

結論を先に述べると，この傾向は全く変化していないと言うことができる．すなわち，民主党政権は，自民党政権と同様の閉鎖的な農業政策を継続しており，また近い将来，政策転換が行われる可能性も低いと思われる．その理由は，従来の農業従事者の自民党支持票が，政権交代を挟んで民主党に流れたことによる．これは複数のデータと，2009 年の総選挙を分析した研究によって裏付けられる（以下，読売新聞世論調査部 2009; 河村 2010; 谷口 2010 参照）．

第一に，社会的属性の投票割合の時系列変化を見てみると，長い間自民党の固定的支持層であった農林水産業従事者は，2005 年の総選挙で自民党支持を一気に減らし，2009 年で再び増加したものの 2003 年以前の水準には戻らず，逆に民主党支持が大幅に増加したことが見て取れる（図 2）．第二に，地域別投票率の動向においても，第一次産業従事者の割合が比較的高く，従来自民党の票田であった 10 万人以下の「非都市部」において，2009 年の総選挙で一気に民主党に抜かれたことが確認できる（図 3）．第三に，多くの農協が従来の自民党支持一辺倒を見直した事実が挙げられる．例えば青森県の農政連は，2009 年の総選挙の前に従来の自民党支持を改め，自主投票にすることを決定した．また大分県でも，自民を支援する農協とは一線を画す農民政治連盟が発足している．長野県や山形県，佐賀県などでも，自主投票の動きが確認されている（朝日 2009 年 8 月 20 日，25 日夕刊，読売 2009 年 8 月 16 日）．これらの農林水産業者の自民党離れ，民主党支持への動きは，民主党が掲げた戸別所得補償導入による効果が大きいとされている（河村 2010）[18]．このように政権交代実現前にすでに片鱗をみせていた農協のシフトは，政権交代後にさら

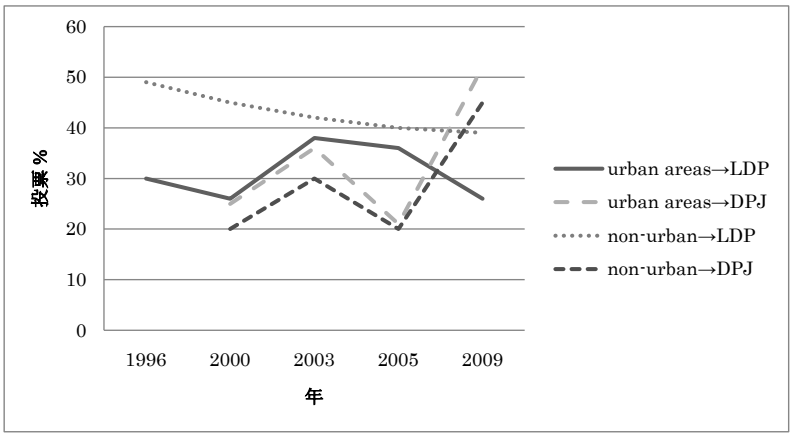
18）戸別所得補償とは，民主党によれば，販売価格が生産費を恒常的に下回っている作物を対象に，その差額を交付することにより，農業経営の安定と国内生産力の確保を図り，もって食料自給率の向上と農業の多面的機能を維持することを目的とした政策．

に顕在化する．JA 全中は，自民寄りの姿勢から与党民主党重視へと明言することによって，「全方位外交」へと路線転換したのである（朝日 2009 年 10 月 9 日）．



出所：谷口（2010）

図２：有権者の所属集団別の自民党・民主党への投票割合



出所：谷口（2010），「non-urban」は，10 万人以下の地域を指す．

図３：地域別の自民党・民主党への投票割合

以上のような農業従事者の民主党支持へのシフトは，逆に民主党の農業利益保護へと転換される．民主党は 2005 年のマニフェストにおいて，「東アジア共同体の構築」をめざすと掲げ，以下のように謳っていた．

> アジア地域における信頼醸成をすすめ，FTA・EPA の締結を推進し，農業分野などの貿易面のみならず，人の移動の自由化，エネルギー，環境，教育，保健，犯罪対策などの地域協力を推進する

つまりこの年はまだ民主党は，農業分野においても貿易開放の必要性を認めていたのである．従って，2005 年に行われた総選挙で自民党が大きく票を減らしたにも拘わらずそれが民主党に流れなかったのは当然であった（図 2）．これが変化したのが 2009 年のマニフェストであった．その第 52 項には，「東アジア共同体の構築をめざし，アジア外交を強化する」と掲げ，EPA，FTA 交渉を積極的に推進すると述べてある．ここまでは従来の主張と変化はないが，「その際，食の安全・安定供給・食糧自給率の向上，国内農業・農村の振興などを損なうことは行わない」と，その直後に明確な留保を付しているのである．地域協力との関連で，民主党が農業部門への配慮を明示したのは，この 2009 年のマニュフェストが初めてであった．

実はこのマニフェストは当初，米国との FTA「締結」という文言が盛り込まれていた．それが 7 月 27 日の発表後に農業関係者の反発を呼び，8 月 7 日の臨時記者会見で「締結」から「交渉を促進」と修正することを余儀なくされた．さらには，併せて「食の安全・安定供給，食糧自給率向上，国内農業・農村の振興を損なうことは行わない」という，東アジアとの EPA 締結で述べられていたものと全く同じ文言が付記されたのである（朝日 2009 年 8 月 8 日）．ここに，政権を奪った民主党の農産物に関する貿易政策を見て取ることができる．それは，大幅な農業従事者の票を獲得した当然の結果として，旧来の自民党の政策と何ら変わらないものであった[19]．

したがって，中国との EPA 交渉の開始が，農業問題によって妨げられているのは想像に難くない．また農業問題が顕現化された実際の例としては，NZ や豪州との EPA 交渉が挙げられるだろう．ジョン・キー（Key, John Philip）ニュージーランド首相が 2009 年 10 月に来日した際，NZ 側は鳩山首相に EPA 締結を持ちかけ（朝日 2009 年 10 月 31 日），それ以降も EPA 交渉を求めてきたが，日本は交渉のテーブルにつくことを拒否し続けている（朝日 2010 年 11 月 12 日）．また，オーストラリアとの EPA も，交渉が始まってから 4 年以上の歳月が経ち，正式な会合は 11 回に及んでいる．これは 2004 年以降交渉が滞っている韓国，批准が遅れたために発行が遅れたフィリピンに次いでの長さになる（会合数ではインドの 13 回に次ぐ）．このように政権交代を経た後も遅々として交渉が進まないのは，オーストラリアが求めている農畜産物 4 品目（牛肉，小麦，乳製品，砂糖）の市場開放に対して，農業従事者からの抵抗が強いことを物語っている．農業国のニュージーランドやオーストラリア，そして中国との EPA 締結は，農業従事者にとって決して受け入れられ

19）鳩山内閣の山田正彦農相は 2010 年 8 月に日本経済新聞のインタビューに答え，EPA は「推進すべきだが，農業は慎重にやらなければならない．農村や漁村を損なわないように十分な配慮が必要だ」と述べている（日経 2010 年 8 月 25 日）．この発言からも，新たな「三角形」が形成されつつあることがうかがえる．

ることではないのである．

労働組合

労働組合は，常に自民党よりも民主党を支持してきた．例えば農林漁業従事者と同じく，社会的属性の投票割合の時系列変化を見てみると，労組加入者の民主党への投票率は民主党の結党以来，小泉旋風が吹き荒れた2005年の総選挙を唯一の例外として，常に自民党より高い．2009年の総選挙ではこの傾向が顕著になり，労組加入者による民主党投票率の大幅な上昇が観察された（図2）．この選挙を境にして，私鉄総連が社民党支持から民主党支持へ転換するなど，各組合の民主党支持の動きも広がった（読売 2009年9月10日）．さらには，政権交代直後に組閣された鳩山内閣の閣僚18人中，労組の幹部経験者は3人（川端達夫文部科学大臣，直嶋正行経済産業大臣，平野博文官房長官），連合の組織内議員は7人であり，これも前例のない内閣であった（表2）．

表２：第一次鳩山内閣における連合の組織内議員の閣僚

閣僚	支援労組
川端達夫（文部科学）	UIゼンセン
赤松広隆（農林水産）	運輸労連 JP（日本郵政グループ）労組
直嶋正行（経済産業）	自動車総連
小沢鋭仁（環境）	JP労組
平野博文（官房長官）	電機連合
中井　洽（国家公安委員長）	JP労組
仙谷由人（行政刷新）	自治労

出所：読売新聞 2009年11月2日

労働団体は従来，世論やマスメディアに働きかけるアウトサイド戦術が活発であり，政治的アクターとしては与党ではなく野党に接触する機会が多かった（山本 2010年，221～223頁）．野党が与党に取って代わった2009年8月以降，これが逆転したと考える方が自然であろう．実際のところ，民主党と連合の蜜月ぶりは，しばしば報道されている事実である（日経 2009年10月10日；11月11日；2010年2月18日）．連合を代表とする労働組合が，日本のEPA交渉に直接関与したという証拠は，現在のところ見つかっていない．しかしながらいくつかの間接的な証拠は存在する．例えばインドネシアやフィリピンには許可した看護師や介護福祉士の受け入れは，EPA締結後に追加交渉を求めているタイに対して

日本は「引き続き協議する」との態度を崩していない[20]．EPA 交渉において最後まで看護士などの受け入れを求めていたインドにも日本側は譲歩せず，最終的には「EPA 発効後も引き続き協議する」との内容を盛り込んで折り合いをつけた（朝日 2010 年 9 月 10 日）．また日本が譲歩しないことによって，日本からインドへの完成車の輸出は，当初から貿易自由化の対象から外されていたのである（日経 2010 年 9 月 12 日）．

以上のように民主党政権は，労働力の受け入れに関しても，自民党政権以上の譲歩を行う姿勢を見せていない．さらには，中国から大量の労働者が流入するような協定に対しては，労働組合はほぼ確実に反対するだろうと考えられ，中国との EPA 締結には大きな壁が立ちはだかっていると言える．はじめに述べたように，投資協定や人の移動などを FTA とセットにした「日本型 EPA」という，ユニークな FTA を日本政府は採用してきた．この目的の一つは，ASEAN などの途上国の国内経済改革を促進し，日本との経済的相互依存を深めるためであるとされている（Aoki 2004）．ただしもう一つ声を高くして言えない理由として，FTA で農業分野では譲歩できない分，その事実を目立たなくするために様々な経済協力をセットにしたことが挙げられる[21]．その戦略がむしろ仇となり，EPA 締結を困難にしているのである．

経済団体

大企業を代表する経団連などの経済団体は，従来は政府からの独立性が高かったが，2000 年代になって，積極的に国家の在り方に注文をつけるようになった（村松 2010, 148, 156-157）．経団連や日経連といった財界は，自らの影響力を保持するために，自民党政権に企業・団体献金をすることを惜しまなかった．例えばメキシコとの EPA 交渉において，EU や米国と比較して不利になることを憂慮した自動車や電子産業が政府に圧力をかけた結果，日本政府は牛肉の市場開放という譲歩を余議なくされたと言われている（日墨 EPA 交渉においては，Solis and Katada 2007，EPA 交渉における経団連の役割に関しては，Yoshimatsu 2005 参照）．この事実は，確かに日本による EPA 政策に対する経済界の影響力の大きさを示している[22]．

20）これは 2012 年 11 月まで交渉は中断されている．下記日本外務省ウェブサイト（2011 年 3 月 7 日アクセス）．http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/j_asean/thailand/shizen_kaigo5.html

21）通産省高官とのインタビュー．2011 年 6 月 14 日．

22）ただし経産官僚として実際の EPA 交渉にも携わった経験がある関沢洋一氏は，メキシコとの EPA 交渉において，産業界からの直接的な圧力は経産省へはなかったと指摘している（関沢 2008, 2009; 荻田 2004 も参照）．この主張は日本の EPA 政策を利益団体モデルで説明するか，あるいは発展志向型国家という位置づけで捉えるかという点で興味深いところであり，さらなる検証を必要とする．ただし敢えて関沢氏の分析に欠けている点を指摘すれば，政界と財界とをつなぐリンクである．産業界は経産省などの官界に陳情を行うのは通

このような経済団体の声の大きさはしかしながら，政権交代によって大きく萎んだ．その原因は，民主党が2009年のマニフェストにおいて「政治不信を解消する」ために企業団体献金を禁止する，とした決定である（民主党 政権政策 Manifesto 2009）．すなわち民主党は，経団連への資金依存からの脱却を目指しており，自民党政権時には保たれていた大企業と政権党の繋がりは，政権交代を挟んでぷつりと切れたのである．下の表3は，2009年における大企業や経済団体による二大政党への献金額である．民主党にも若干の献金がされているが，トヨタ自動車やパナソニック，日本鉄鋼連盟などの輸出企業，団体は，依然として野党自民党への献金を続けていることがわかる．

表3：2009年に2000万円を超える献金をした企業・団体（単位：万円）

	献金額	民主に	自民に
企業			
トヨタ自動車	6,440	0	6,440
キヤノン	5,000	0	5,000
パナソニック	3,850	0	3,850
東芝	3,850	0	3,850
日立製作所	3,850	0	3,850
住友化学	3,700	100	3,600
日産自動車	2,900	0	2,900
武田薬品工業	2,781	481	2,300
三菱電機	2,520	0	2,520
ホンダ	2,500	0	2,500
大和証券グループ本社	2,300	100	2,200
業界団体			
日本自動車工業会	8,470	430	8,040
日本鉄鋼連盟	8,000	0	8,000
日本電気工業会	8,000	500	7,500
石油連盟	8,000	0	8,000
不動産協会	3,700	0	3,700

出所：日本経済新聞 2010年12月1日

加えて，鳩山内閣と経済団体との距離と，それに対する後者の不満もしばしば指摘されていた（日経2009年11月11日，1月6日，2月18日）．経団連会長と首相との会談は，政権交代から2ヶ月を経た10月に初めて行われたし，その次は，（公式に確認される限りでは）アジア・ビジネス・サミット開催のために鳩山首相が経団連会館を初めて訪れた，翌年の3月15日になるまで待たなければならなかった（毎日2010年3月16日）．成長戦略の具体化のために2010年1月に予定されていた御手洗冨士夫会長と直嶋経産相の会談も，民主党首脳の横やりで取りやめになったとされる（読売2010年1月28日）．これは連合の古賀

常であるが，日墨EPAのように国家レベルの大きな決定に関しては，それを越えた政治リーダーへ圧力がかかるかもしれない．その結果，政治リーダーが農業関係者に譲歩を迫った可能性も捨てきれない．少なくとも以下で述べるように，産業界と政界のリンクは，政権交代によって希薄になったのである．

伸明会長が，鳩山首相と年３～４回会談することを申し合わせ，蜜月関係を維持し続けたのとは対照的である．

以上のように，民主党政府と経済団体との関係が薄くなるということは，EPA 政策における経済団体の声が反映されにくいという結果に繋がるだろう．仮にメキシコとの EPA 交渉のように，輸出企業と農業セクターが対立した場合，民主党政府は前者の声をないがしろにして，後者の利益を保護する立場にまわりやすいと考えられる[23]．

以上，三つの社会経済団体と自民・民主両政権との関係を図示したものが，下図である．

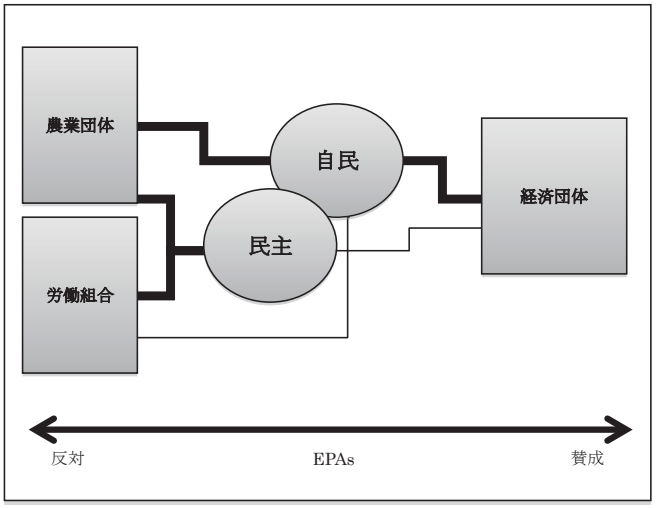


図４：日本の経済社会団体の東アジア EPA に対する選好と，自民党／民主党との関係

この図から言えることは，民主党を支持する勢力は自民党のそれよりも，相対的に東アジア共同体への指向性は低いという事実である．すなわち，民主党政権は前政権よりも，東アジア諸国と EPA を締結する国内条件が弱いのである．R・パットナムの有名な用語を借りるとすれば，政権交代後, EPA に関する日本の「ウィン・セット」が縮小したため, 他国と妥協することは不可能になった（Putnum 1988）．一国の首相が声高に「東アジア共同体」の構築を訴えたとしても，その支持基盤が反対する限り，それは名目的なものに留まる．これが政権交代後の，民主党外交の現実であった．

23）ただし鳩山の後を襲った菅内閣では，政界と経済界の距離感は縮まりつつあった．2010 月に民主党は企業献金を再開する方針を決定した（日経 2010 年 10 月 27 日）し，また菅首相自身が総理就任直後に，経団連会長などとトップ会談を行うなど，経済界との関係修復に意欲を示していた（日経 2010 年 6 月 19 日；7 月 6 日）．つまり東アジア共同体構築への意欲を無くした菅政権の方が，皮肉なことに，よりその実現へ向けたスタンスをとっていたと言える．菅を襲った野田佳彦内閣については，執筆時点ではまだ評価できない．

おわりに

2009年6月2日，鳩山首相は自身の政治資金問題と普天間基地問題の迷走に対する責任をとって辞任した．後任の菅直人は鳩山内閣の「東アジア共同体」を引き継ぐことを表明し，民主党の代表，日本の内閣総理大臣に就任した．しかしながらこの内閣も，鳩山内閣同様，「東アジア共同体」構築に向けたイニシアティブはなんら発揮しておらず，むしろその意欲は減退した．はじめに述べたように，2011年1月に行われた施政方針演説では，菅首相は「東アジア共同体」には一切触れなかった．鳩山氏は記者団に対して，「（東アジア共同体の）メッセージが消えてしまたった」（毎日 2011年1月21日）と嘆いたが，そもそもの原因は，掛け声ばかりで何ら実質的な行動をとることのなかった（とることのできなかった）鳩山内閣に求めるのが適当であろう．

「アジアは一つ」というフレーズは，ある種の日本人にとって魅力的に響くようである（進藤 2007）．終戦後，大東亜共栄圏の夢が潰れた直後でありながらも，多くの政治家が日本と東南アジアとを包含するような地域枠組みの創設を試みたのは，その一つの証左であろう（保城 2008）．おそらく鳩山首相もこのような日本人のロマンチズムに訴え，支持獲得のために「東アジア共同体」を打ち出したものと思われる．ただし本稿が明らかにしたように，それに実質的な推進力が付随していたわけではなかった．Mattli(1999) は，地域統合が成功するかどうかは，地域枠組みに対する需要サイドもさることながら，コストを負担する供給サイドの存在が不可欠であると主張する．民主党政権下の日本は明らかに，東アジアの経済統合を推進するための需要（意思）も，そして供給能力（譲歩）にも欠けていた．政権交代後に進展するかに見えた「東アジア共同体」が何の結果を残さなかったのは，そのためであった．

（付記）本稿は，2010年度公益財団法人野村財団研究助成費による研究成果の一部である．

参考文献

Aggarwal, Vinod K. and Koo, Min Gyo (2006) “The Evolution and Implications of BTAs in the Asia-Pacific,” in Vinod K. Aggarwal and Shujiro Urata eds., *Bilateral Trade Agreements in the Asia-Pacific*, London: Routledge.

Aoki, Maki (2004) “New Issues in FTAs:The Case of Economic Partnership Agreements between Japan and ASEAN Countries,” *IDE APEC Study Center Working Paper Series*, 03/04 -No.8.

Aurelia, George Mulgan (2000) *The politics of agriculture in Japan*, London, New York : Routledge

---------- (2006) *Japan’s agricultural policy regime*, London: Routledge

Balassa, Bela A. (1961) *The Theory of Economic Integration*, Homewood, Ill.: Richaed D. Irwin.

Boldwin, Richard E. (2006) “Multilateralising Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocs on the Path to

Global Free Trade," *The World Economy*, Vol.29, No.11

---------- (1993) "A Domino Theory of Regionalism," National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper no.4465

Capling, Ann (2008) "Preferential Trade Agreements as Instruments of Foreign Policy: An Australia-Japan Free Trade Agreement and Its Implications for the Asia Pacific Region," *The Pacific Review*, Vol.21, No.1, 27-43

Chase, Kerry A. (2003) "Economic Interests and Regional Trading Arrangements: The Case of NAFTA, *International Organization*, Vol. 57, No.1

Davis, Christina L. (2003) *Food fights over free trade: how international institutions promote agricultural trade liberalization*, Princeton NJ: Princeton University Press

Fearon, James (1994), Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes, The American Political Science Review, Vol.88, No.3, 577-592.

Gaubatz, Kurt Taylor (1996) "Democratic States and Commitment in International Relations," *International Organization* 50 (1)

Grossman, Gene M. and Elhanan Helpman (1995) "The Politics of Free-Trade Agreement," *American Economic Review*, 85

Hemmer, Christopher and Peter Katzenstein, (2002) "Why Is There no NATO in Asia: Collective Identity, Regionalism, and the Origins of Multilateralism," *International Organization*, Vol.56, No.3

Hiscox, Michael J. (2002) *International Trade and Political Conflict: Commerce, Coalitions, and Mobility*, Princeton: Princeton University Press

Jones, David Martin and Michael L. R. Smith (2007) "Construction Communities: The Curious Case of East Asian Regionalism," *Review of International Studies*, Vol.33, No.1, 165-86.

Keech, William R and Kyoungsan Pak (1995) " Partisanship, Institutions, and Change in American Trade Politics," *The Journal of Politics*, 57

Lee, Yong Wook (2006) "Japan and the Asian Monetary Fund: An Identity.Intention Approach," *International Studies Quarterly*, Vol.50

Mansfield, Edward D,. Helen V. Milner and B. Peter Rosendorff (2002) "Why Democracies Cooperate More: Electoral Control and International Trade Agreements," *International Organization* 56 (3)

Mansfield, Edward D., and Helen V. Milner and Jon C. Pevehouse, "Democracy, Veto Players and the Depth of Regional Integration," *The World Economy*, Vol. 31, No.1, 2008.

Mattli, Walter (1999) *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*, Cambridge UP

McGillivray, Fiona and Alastair Smith. (2004) "The Impact of Leadership Turnover on Trading Relations Between States." *International Organization* 58 (3): 567-600.

Milner, Helen V. (1997) Industries, Governments, and Regional Trade Blocs," in Mansfield, Edward D., and Helen V. Milner eds, *The Political Economy of Regionalism*, Columbia UP

Moravcsik, Andrew (1998) *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press

Nabers, Dirk(2003) "The Social Construction of International Institutions: The Case of ASEAN+3," *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol.3, No.1, pp.113-36

Putnum, Robert D. (1988) 'Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games,' *International Organization*, Vol. 42, No.3, pp. 427-460.

Scheiner, Ethan (2006) Democracy without Competition in Japan: Opposition Failure in a One-Party Dominant State, Cambridge: Cambridge University Press.

Solís, Mireya and Saori N. Katada (2007) "The Japan-Mexico FTA: a Cross-Regional Step in the Path towards Asian Regionalism," *Pacific Affairs*, 80(2)

Stallings, Barbara and Saori N. Katada (2009) "Conclusion: FTAs in a Competitive World," in Solis, Mireya, Barbara Stallings and Katada N. Saori eds., *Competitive Regionalism: FTA Diffusion in the Pacific Rim*, Palgrave Macmillan

Terada, Takashi (2003) "Constructing an 'East Asian' concept and growing regional identity: from EAEC to

ASEAN+3," *The Pacific Review*, Vol.16, No.2, 251-277
Webber, Douglas (2010) "The regional integration that didn't happen: cooperation without integration in early twenty-first century East Asia," *Pacific Review*, Vol.23, No.3, 313-333
Yoshimatsu, Hidetaka (2005) "Japan's Keidanren and Free Trade Agreements: Societal Interests and Trade Policy," *Asian Survey* 45(2)
荻田竜史（2004）「「超大国」米国と「遅れて来た国」日本の FTA 戦略」渡辺利夫編『東アジア市場統合への道 FTA への課題と挑戦』勁草書房.
河村和徳（2010）「2009 年総選挙における稲作農家の政治意識と投票行動：自民党農政の担い手たちに対する感情に注目して」『選挙研究』26 巻 2 号.
久米郁男（2005）『労働政治：戦後政治のなかの労働組合』中央公論社
佐橋亮（2011）「鳩山由紀夫政権におけるアジア外交」『問題と研究』第 40 巻 2 号
進藤榮一（2007）『東アジア共同体をどうつくるか』筑摩新書
関沢洋一（2008）『日本の FTA 政策：その政治過程の分析』東京大学社会科学研究所
関沢洋一（2009）「日本の FTA の政治過程の分析：日墨 FTA 交渉を中心として」2009 年日本国際政治学会発表ペーパー
谷口尚子（2010）「2009 年政権交代の長期的・短期的背景」『選挙研究』26 巻 2 号.
深尾京司・程勲（1996）「直接投資先国の決定要因について：わが国製造業に関する実証分析」『ファイナンシャルレビュー』2 月号.
保城広至（2008）『アジア地域主義外交の行方：1952 － 1966』木鐸社
村松岐夫『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』東洋経済新報社，2010 年.
山本英弘（2010）「利益団体のロビイング：3 つのルートと政治的機会構造」辻中豊・森裕城編『現代社会集団の政治機能：利益団体と市民社会』木鐸社
山下一仁（2009）『農協の大罪：「農政トライアングルが招く日本の食料不安』宝島社新書
読売新聞世論調査部（2009）「国民意識の動き」田中愛治他編『2009 年，なぜ政権交代だったのか』勁草書房
民主党 政権政策 Manifesto 2005 年 2007 年 2009 年
公明党 manifesto 2010 年