

## 『都市型政党』の終焉 — 日本の FTA 政策と民主党の変節 —

佐々田 博 教

### 要旨

近年 2 国間 FTA 締結の広がりや TPP 交渉の進展によって、日本は迅速な市場開放と貿易自由化への対応を迫られている。戦後日本において長年にわたって政権を維持してきた自民党政権下では、農業分野への保護政策が維持され、全面的な市場開放を拒み続けてきた。これに対して、日本政治の抜本的な改革を訴えてきた民主党は、結党以来自由主義的貿易政策を支持し、貿易障壁の撤廃や国内市場の開放などに対して積極的に推進させる政策をとってきた。その民主党は 2009 年について政権交代を果たしたが、貿易・投資の自由化に積極的な姿勢をとってきた民主党が政権を奪取したにもかかわらず、同党が長年訴えてきた貿易政策は鳩山内閣、菅内閣の下ではほとんど実行されてこなかった。なぜ貿易自由化を標榜していた民主党は、政権交代後自由化政策を促進できずにいたのだろうか？

本稿では、2007 年の参議院選挙以降の民主党内の党内組織および支持基盤の変化に注目し、こうした政党レベルの要因が貿易政策にどのような影響を与えているかについて説明を試みる。本稿の主張は以下の通りである。元々都市部の選挙区において支持を集める「都市型政党」であった民主党は、政権交代を目指し党勢拡大をし、2007 年の参議院選挙と 2009 年の衆議院選挙での勝利によって、政権交代を果たした。しかし党勢拡大に成功した結果、農村部の選挙区選出の所属議員が大幅に増加し、農村部の利害を無視することができなくなってしまったのである。つまり民主党が長らく貿易自由化政策の実現できずにいた理由の 1 つは、党の支持基盤が大きく変化したことで、民主党内からの貿易自由化政策への反対意見が増えたことにあるといえる。

### 1. 序論

2009 年に行われた衆議院選挙では、戦後日本において長い間政権を維持してきた自民党の打

倒と抜本的な政策転換を訴えた民主党が、16年ぶりに政権交代を果たした。民主党が改革を訴えた政策分野は多岐にわたるが、貿易関連政策もその1つである。民主党は結党以来自由主義的貿易政策を支持し、貿易障壁の撤廃や国内市場の開放などに対して積極的に推進させる政策をとってきた。そして近年における2国間FTA締結の広がりやTPP交渉の進展によって、民主党政権は市場開放と貿易自由化への対応を迫られている。ところが、これまで貿易・投資の自由化に積極的な姿勢をとってきた民主党であるが、政権交代実現後、同党が訴えてきた貿易政策はほとんど実行されておらず、新たなFTA交渉の推進にも消極的な姿勢をとってきた。TPPに関しては2011年11月に野田首相が交渉への参加を表明したが、依然として党内での反対も強く、今後の見通しは不透明である。なぜ貿易自由化を標榜していた民主党は、政権交代後自由化政策を促進できずにいたのだろうか？

本研究では、2007年の参議院選挙以降の民主党内の党内組織および支持基盤の変化に注目し、こうした政党レベルの要因が貿易政策にどのような影響を与えているのかについて説明を試みる。本研究の主張は以下の通りである。結党以来主に都市部の選挙区において支持を集めてきた民主党であったが、2007年の参議院選挙と2009年の衆議院選挙において大幅に議席を増やした。民主党が新たに獲得した議席の多くは、農業従事者が多い選挙区であり、こうした選挙区から選出された議員の割合が増加したことで、農業市場の開放に消極的な民主党議員が増え、民主党政権の貿易政策に影響を与えるようになった。つまり、民主党が政権交代を目指し党勢拡大をしたことで、皮肉なことに貿易自由化政策の実現が困難になってしまったのである。

## 2. 高まる世界的な貿易自由化の気運

近年、世界各国で関税や数量制限などといった貿易障壁の撤廃を目指した経済連携の動きが活発化しており、各地域の先進工業国や新興工業国などが、2国間や域内の自由貿易協定（FTA）の締結を行っている。2009年8月までに世界各国で締結されたFTAの総数は、170以上ののほり、そのうち100以上のFTAは2000年から2009年の間に締結されたものである<sup>1)</sup>。この背景には、これまで世界の貿易自由化の推進役であったWTOにおける多国間貿易交渉が停滞している現状がある。貿易自由化に積極的な国々は、より合意が容易な2国間での自由化交渉を優先させているのである（Yoshimatsu 2006, p.484）。

こうした世界的な貿易自由化の気運の高まりを受け、日本では貿易自由化の波に取り残されることを懸念する声が上がっている。特に、競争相手の韓国がアメリカやEUなどといった大市场とのFTAを締結した場合、日本産業にとって非常に不利な状況となることが予想されている。さらに2010年3月には、アジア太平洋地域の貿易自由化を目指す環太平洋戦略経済連携協定（TPP）の政府間交渉が開始された。2010年10月の時点で、TPP交渉に参加している

のは9カ国<sup>2)</sup>であるが、いずれも日本にとって重要な貿易相手である。経産省のデータによると、「日本の貿易に占める TPP 交渉参加国の貿易比率 (2009 年) は、輸出では日本の輸出総額 (5,805 億ドル) の 25.7%、輸入では輸入総額 (5,518 億ドル) の 24.6% を占めている<sup>3)</sup>。」

こうした世界情勢の変化を受けて、日本政府もこれまで FTA 締結を模索してきた。しかし 2010 年末までに締結に成功したのは、ASEAN 諸国、メキシコ、シンガポール、スイスなどの比較的小規模な貿易相手との 12 の協定 (2011 年 9 月現在) のみという状況である。またこれらの協定は、完全な貿易自由化ではなく、一部の分野 (農業や労働市場など) の開放を認めない内容になっている<sup>4)</sup>。日本との FTA 締結国が貿易総額に占める割合は、16.5% である<sup>5)</sup>。これは、韓国 (36.2%) やアメリカ (37.5%) などの半分以下にすぎない<sup>6)</sup>。また、ここ 2 年間で新たに締結された協定はインド (2010 年 2 月) とペルー (2011 年 6 月) のみである。

### 3. 自民党政権下における貿易政策と農政

戦後日本の政治を支配したのは、自由民主党であった。1955 年の結党以来、自民党は 1993 ~ 94 年の 11 ヶ月を除いて、2009 年の政権交代まで、約 53 年間政権の座にあった。そして自民党政権下における貿易政策は、貿易自由化には慎重な姿勢をとっており、特に農業に対しては非常に保護色の強いものであった。90 年代以降経済のグローバル化が進み、日本経済が長引く不況にあえぐようになって、産業界などから競争力を強化するため一層の貿易自由化が求められるようになって、こうした姿勢は継続された。その結果、製造業など非農業分野を犠牲にすることで、日本の人口のわずか 5.5% (697 万人、2009 年<sup>7)</sup>) 程度が従事し、GDP の 1.46% (2008 年<sup>8)</sup>) を占めるに過ぎない農業分野を保護するといった状況が続いてきた。そのため、日本がこれまで FTA を締結した相手国は、シンガポールやスイスなど対日農業製品輸出がほとんどないような国ばかりである。また日本とオーストラリアとの FTA 交渉は、2007 年に交渉を開始したものの、農業問題がネックとなって現在も締結合意にいたっていない (Yashimatsu and Ziltener, 2010)。

特に日本人の主食であるコメに対する保護は手厚く、長い間コメの輸入制限を行ってきた。1999 年には関税化を行ったが、現在のコメの関税は 700% 以上という非常に高い水準であるため、海外からのコメの輸入はミニマム・アクセスに充てられるもの以外ほとんどない状態である。その他、小麦、乳製品、砂糖などの製品も、非常に高い関税によって保護されている。コメなどの特別品目に対するこうした手厚い保護は、FTA 交渉や WTO を通じた貿易自由化への足かせとなっているが、日本政府が他の産業の利益を侵害しながらも農業に対して手厚い保護をしてきたのには理由がある。その主な理由は、日本の農政が農家、農協、自民党の三者によって構成されたいわゆる「鉄の三角形」に牛耳られてきたからである (本間 2009, p.185, 神門

2006)。この鉄の三角形は、以下のような相互依存的な関係によって成り立っている。

日本の農家の大部分（そのほとんどがコメ生産者）は、3.0ヘクタール以下の零細農家で、全体の63.4%<sup>9)</sup>は、農業以外の別の職業から主な収入を得ているいわゆる第2種兼業農家である。こうした小規模な農業経営は、当然コスト高で競争力も極めて低い。一部では、農地の大規模化と作業の機械化を進め高い競争力を持つようになった農家や農業生産法人もいるが、まだまだ数は限られている。非効率的な小規模兼業農家がいまだにこれだけ多数存在する理由は、農業そのものからの収入がほとんどなくとも、農地を所有し続けることにメリットがあるからである。まず農地法による優遇税制によって、農地に対しては固定資産税や相続税が減免されていること。次に、政府から支給される各種補助金を受け取ることができること。さらに、将来道路や大型施設が建設された時の農地売却への期待などがある（神門 2006）。

零細農家が多数存在することは、日本の農家のほぼ100%が会員である農協にとっても好ましい状態である。それは、農協が主に農家を対象とした信用事業（貯金や貸付）、肥料や資材などの購買事業、農産物の販売事業、保険事業などといった様々なサービス<sup>10)</sup>を提供している（本間 2009, p.182）。農家は農業を行う上でこうした農協が提供するサービスを使うため、農家の数が多いほど農協にとっては都合がよいのである。そして零細農家ほど農協に依存する傾向がある（神門 2006, pp.93-5）ため、農協は農家数の減少につながる農業の合理化・大規模化には極めて消極的で、農業市場の開放にも強く反対している。

農協の政治活動を統括しているのは、全国農業協同組合中央会（JA 全中）と呼ばれる組織で、これは日本全国を網羅する日本で最も強力な圧力団体の1つである。JA 全中は、483万人の正組合員と467万人の准組合員<sup>11)</sup>、そしてそれらの家族や親族の票を動員し、特に農村部の選挙区に大きな影響力を持っている。こうした農民票は、これまで主に自民党の候補者に投じられて、自民党が長期間にわたって政権を維持することを可能にした（Horiuchi and Saito 2010）。

農協が組織した農民票の恩恵を受けた自民党の政治家は、その見返りに多種多様な農業補助金や農業関連の公共事業や農業製品に対する保護貿易といった政策を与えた。特に「農林族議員」とよばれる自民党議員らは、こうした農業政策を農林水産省に強く働きかけたり、自民党の政策決定機関である政策調査会において貿易自由化につながる政策を妨害したりして、農家や農協の利害を代弁したのである（Yoshimatsu 2006, p467）。

さらに、国会の選挙区間における「一票の格差」が長い間は正されず、都市部に比べて農村部に多く選挙区が配分されてきたことで、農村部の選好が政策決定過程に過大に反映されてきたという側面もある。こうした「malapportionment（議員定数配分の不均衡）」は、保守的な農村部に強い自民党が政権を長期間維持することを可能にしてきた（Krauss 1995）が、同時に農村部の選好が政策決定過程に過大に反映される結果をもたらした。そのため、自民党政権

下では保護主義的な貿易政策が維持されてきたのである。

#### 4. 民主党の貿易政策

民主党はこのような旧態依然とした利益供与型の政治に異を唱え、新しい貿易・農業政策の導入を主張してきた。民主党の貿易政策の柱と言えるのは、(1) FTA・TPP交渉の推進による貿易自由化と、(2) 農業生産者に対する戸別所得補償制度の導入である。1998年の結党<sup>12)</sup>以来民主党は、一貫して貿易の自由化に積極的な姿勢をとってきた。例えば、1999年に発表された「政権政策委員会提言」では、「民主党は、市場原理を信頼し、自由な貿易・自由な市場経済を支持します」とし、その理由を「官僚の手による調整よりも、消費者の総意に基づく市場の調整に委ねる方がうまくいくと信じるからです<sup>13)</sup>」としている。また、「過剰な規制や政府の市場介入は、市場の機能を障害し経済の活力を低下させるものです。経済活動に対する規制は、環境保護や最低賃金など社会的要請に基づく合理的な規制に限定して可能な限り撤廃し、市場の機能を高めて民間の活力と企業家のやる気を引き出す経済構造の改革を早急に推進していきます<sup>14)</sup>」としている。2003年の衆議院議員選挙を前にして発表された「民主党政策集『私たちのめざす社会』」には、「民主党は、自由で多角的な貿易体制を強化し、WTO（世界貿易機関）の機能をさらに充実させる立場に立ちます」とし、FTA交渉についても「国際競争力強化の切り札と位置付け」て、「FTAを積極的に推進します<sup>15)</sup>」としている。

さらに農業政策に関しても、従来の保護主義的な農政を抜本的に改革し、政府の介入を制限して、市場原理を導入することを標榜している。例えば、1999年に発表された「統一地方選挙重点政策」の中では、「価格政策から所得政策へ。農産物価格決定についてはできるだけ市場に委ね」とし、「市場原理に対応しうる大規模農業経営体の育成に向けて、農地流動化を積極的に進めます。また、農業生産法人の設立や中山間地における集落営農化を支援し、新たな担い手の創出を進めます<sup>16)</sup>」と主張している。このように政府による価格調整を撤廃した上で、貿易自由化によって大きな影響を受けることが予想される農家に配慮して「直接所得補償制度については、平地農業、条件不利地域農業それぞれの実態に即した形での導入を図ります<sup>17)</sup>」としている。直接（戸別）所得補償制度は、政府が出荷量を制限し価格調整を行う従来の農業政策からの脱却を目的とする政策で、欧米など他の先進国でも主流となっている農業政策である。これは、市場価格を引き上げて消費者に農家の保護費用の負担を課す価格調整政策よりも、累進的な税制の下に徴収された政府財政で保護費用を負担する直接所得補償制度の方が、公平かつアカウンタビリティも高いとされるため、好ましいという考えに基づいている<sup>18)</sup>。民主党は、2010年から戸別所得補償をコメの生産調整実施者を対象として先行実施した。同制度では、10アール当たり1万5000円が支払われ、米の価格が下落した時には追加的支払いが行われる。

そして、この戸別所得補償には、対象農家の8割を超える154万戸が加入した<sup>19)</sup>。

このように民主党は1990年代後半から一貫して、市場原理に基づいた貿易自由化の推進と農業政策の抜本的改革を支持してきたのである。そして政権奪取を果たした民主党は、FTA締結の拡大やTPPへの参加を通じた貿易自由化推進を経済政策の重要な柱とし、政権与党としてその早期実現を目指すことを明言している。しかしながら、前述の通り2009年の政権交代から2年が過ぎたが、新たな協定の締結にいたったのはインドとペルーのみである(2011年10月現在)。では、なぜ民主党は貿易自由化を支持してきたのか?そして、なぜ民主党は政権交代を果たしたにもかかわらず、これまで貿易自由化政策を実現できずにいたのであろうか?本稿ではこの2つの問いを説明することを試みるが、次節ではまず先行研究について簡潔に述べる。

## 5. 先行研究のレビュー

日本の貿易政策については、これまで多くの研究者によって多方面から研究が進められてきた。それらをだまかに分類すると、国際的なファクターに注目する国際関係学的アプローチと、国内政治的なファクターに注目する比較政治学的アプローチの2つに分けられる。第一に、国際関係学的アプローチをとる研究では、WTOなどの国際機関における多国間交渉、外圧、国際競争力・産業構造の変化などといった国際的なファクターに注目して分析を行っている。例えば、Yoshimatsu (2006) は、貿易障壁の撤廃を目指した地域統合の高まりが、日本の官僚と政治家らの利害を変化させた結果、日本政府のFTA交渉に対する姿勢がより積極的なものになったと主張する。また、Pekkanen (2004) によると、日本がWTOに積極的に取り組むようになったのは、反ダンピング問題などにおいてアメリカやEUなどといった強大なアクターに対抗する手段としてWTOの紛争解決機関が有効に機能しているためであるという。さらに矢口(2002)は、1995年に締結されたWTO農業協定が、日本の農業政策に与える影響を検証している。

第二に、比較政治学的アプローチをとる研究では、圧力団体や選挙制度や官僚制度などといった国内政治に関連したファクターに注目して分析を行っている。例えば、Horiuchi and Saito (2010) は、従来の農協を通じた価格調整中心の保護政策から、政府が農家に直接補助金を支払う形の戸別所得補償への政策転換をもたらした背景には、小選挙区比例代表並立制度が導入されたことがあると主張する。Sasada (2008) も、選挙制度改革によって農業製品の輸出促進を促す「攻めの農政」が導入されたと主張している。またSolis (2010) は、日本政府の貿易交渉のあり方に注目し、政治的リーダーシップの欠如と交渉権限の分散化が政策の抜本的な改革を困難にしているという。さらにYoshimatsu (2005) は、日本経団連が圧力団体、情報

提供者、利害調整者の3つの重要な役割を果たし、日本のFTA交渉を積極的に後押ししたと主張している。また神門(2009)は、農協がいかに自民党との密接な関係を利用して、日本政府の貿易自由化交渉を阻害してきたかを説明している。

本稿は国際的なファクターの重要性を認識しながらも、国内政治ファクターに注目する比較政治的アプローチをとる。本稿で特に注目するのは、政党の支持基盤の変化である。先行研究の中には、政党とその他のアクター(官僚や圧力団体など)のインターアクションに注目したものは多くみられるが、政党そのものの性質が貿易政策にどのような影響を与えているかといった点に踏み込んで分析を行っているものは、ほとんどみられない。その意味で本稿は、これまでの貿易政策の研究にない新しい切り口を提示することを目的としている。

## 6. 仮説

民主党が結党以来貿易自由化を主張してきた背景には、当時の民主党国会議員の大部分が都市部の選挙区から選出されていたという事情が考えられる。2007年の参院選挙で大幅に議席数を増やすまでの民主党の主な支持基盤は、都市部の無党派層であった。それを象徴するのが、全国の県庁所在地を含む都市部を中心とした選挙区で民主党が議席を獲得する、いわゆる「一区現象」である<sup>20)</sup>。すなわち民主党は「都市型政党」であったといえ、その政策は都市部の有権者の選好を反映したものであった。例えば、読売新聞は、2003年の衆議院議員選挙の結果を受けて、民主党は「しがらみのない都市部でこそ支持を得やすい。(自民党の)利益誘導型政治に不満を持つ層の受け皿ともなっている」と評している<sup>21)</sup>。また本間・Mulgan・神門(2004)によると、民主党がFTAの推進を支持した理由は、同党が「都市を基盤とした、主たる反対政党となった」ことにあり、「対照的に、自民党の主要基盤は、先ず都市のままが変わっていない」とし、「このことは、日本の選挙上の戦略において二分化された農村と都市の出現を意味する」と主張している(本間・Mulgan・神門 2004, p.22-3)。このように同党が都市部の有権者を支持基盤としていたことは、民主党が貿易自由化に積極的であった理由の1つだと考えられる。

では、民主党が政権交代後に貿易自由化政策を実現できずにいる理由はなんだろうか。こうした背景には、Solis(2010)が指摘するような、貿易交渉における権限の分散化や官僚の強い影響力や政治的リーダーシップの欠如などの理由もあるが、本稿は先行研究では触れられていない重要なファクターとして、民主党の支持基盤の変化に注目する。前述のように、民主党は2007年の参議院選挙において大勝し、さらに2009年の衆議院議員選挙において大幅に議席数を増やした。民主党がこれらの選挙で新たに獲得した議席は、以前自民党が支持基盤としていた農村部を含む選挙区が中心であった。そのため、2007年と2009年の選挙における大勝に

よって、農村部を含む選挙区から選出された民主党議員が急激に増加したのである。つまり民主党は「都市型政党」から、「包括型政党」へと変容したと言える。こうした民主党内の支持基盤の変化によって、農村部の利害を無視することが難しくなったことが、民主党政権が貿易自由化に踏み切れずにいる理由の1つであると考えられる。

こうした推論に基づいて、以下の仮説を導入してみたい。

- 仮説 (1) 民主党が貿易自由化を支持してきた理由は、同党が少なくともある時期までは「都市型政党」であったからである。
- 仮説 (2) 民主党が2007年以降「包括型政党」へと変容したことで、同党の貿易自由化政策の実現が困難になった。

以下では、民主党の支持基盤に関する様々なデータの解析を通してこれらの仮説を検証し、民主党の支持基盤の変化が、貿易自由化政策の実現にどのような影響を与えているかを分析する。

## 7. 検証

### a. 民主党の支持基盤の変化

では民主党の支持基盤は、過去十年間でどのように変化したのであろうか。まず衆議院のデータをみてみよう。図1は、民主党の全衆議院議員に占める一区議員の割合をみたものである。

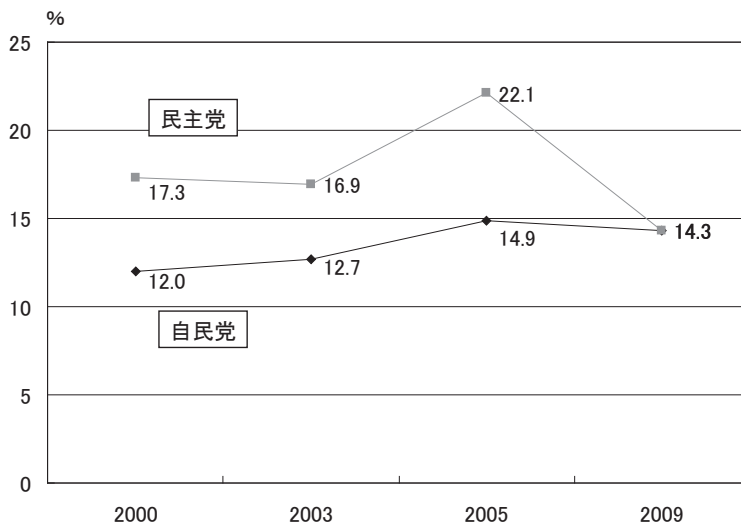


図1. 衆院所属議員に占める一区議員の割合 (2000-2009)

出所：筆者作成



各都道府県庁所在地を含む一区は、各都道府県の中で最も都市部の選挙区であると言える。こうした一区で議席を獲得した議員（比例代表制で復活当選した議員も含む）が占める割合が高いほど、その政党は「都市型政党」であると言えるだろう。実際に過去十年の衆議院選挙直後の議席数から検証すると、民主党における一区議員の割合は、全般的に自民党よりも高いことがわかる。だがその割合は、2009年の衆議院選挙において民主党が一区以外の選挙区でも議席を多数獲得したことで減少し、興味深いことに自民党と全く同じ値になっている。

次に、より正確を期すために、人口密度に基づいて300ある小選挙区を「都市部・中間部・農村部」の3つに分類したデータをみてみよう。図2は過去十年の衆議院選挙において、民主党の獲得議席に占める都市部と農村部の割合をみたものである<sup>22)</sup>。

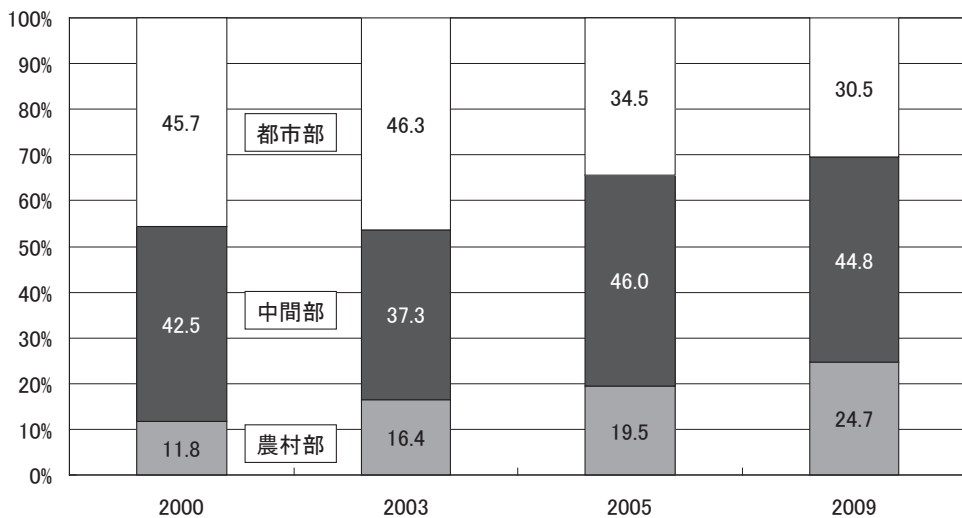


図2. 民主党衆院議員選出選挙区の推移 (2000-2009)

出所：筆者作成

図2から2003年までの民主党の獲得議席は、一般的に信じられているように、主に都市部が中心であったことがみてとれる。しかし都市部選出議員の割合は2005年以降減少している。特に2009年の衆議院選挙において民主党は、これまで自民党議員が盤石な基盤を築き、議席を独占し続けてきた選挙区（多くは農村区）で、議席を獲得することに成功した。その結果、農村区選出の議員の割合が大きく増えている。

2009年の衆議院選挙では、政権交代の追い風を利用して、民主党の新人議員が自民党の大物議員を破り初当選するケースが多くみられた。例えば、これまで長崎県では中心部の第1区を除いて、保守勢力が強く、自民党議員（もしくは自民党系無所属議員）が長年にわたって議席を獲得し続けてきたが、2009年の衆院選挙では、残る第2区～4区でも民主党が議席を獲得し、

県内の小選挙区は民主党が独占する結果となった。そしてこれらの選挙区は全て「農村部」に分類される人口密度の低い地域であるが、こうした地域でも民主党が議席を増やしたことは特筆に値する。なかでも特に象徴的であったのは、県内でも有数の農業生産地である諫早市・雲仙市・島原市などを含む長崎県第2区である。長崎第2区では、これまで自民党の久間章生が議席を独占してきた。農水省出身の久間は、いわゆる農林族議員で、自民党の党幹部職（総務会長、幹事長代理）や防衛庁長官・防衛大臣などを歴任した大物議員であった。ところが、2009年の衆院選挙では、民主党の新人候補である福田衣里子に破れ、比例代表制で復活当選することもできなかった。

同じように農村部の選挙区において自民党大物議員が落選し議席を失ったケースは、岩手県第2区（鈴木俊一元環境相）、茨城県第1区（赤城徳彦元農相）、茨城県第6区（丹羽雄哉元厚生大臣）、群馬県第2区（笹川堯自民党総務会長）、群馬県第3区（谷津義男元農相）、静岡県第3区（柳沢伯夫元厚労相）、などがあった。また茨城第2区でも財務大臣などを歴任した額賀福志郎も民主新人の石津政雄に敗れた（額賀は比例代表制で復活当選した）。特に農村部において農相経験者が落選した茨城県第1区や群馬県第3区は、農村票が自民党離れを起こしたことを印象づけるケースである。農村部選出議員以外で、農相を務めた農林族の自民党大物議員が議席を失ったケースには、福岡第3区（中間部）の太田誠一や東京第16区（都市部）の島村宣伸などもある。これまで自民党議員が独占し続けてきた農村部の選挙区において、民主党新人候補が自民党候補を破ったケースは、茨城県第6区や群馬県第3区など多数ある。

さらに、自民党候補がこれまで独占し続けてきた農村部の議席をかるうじて守ったものの、2009年の衆院選挙において民主党議員が初めて復活当選を果たし、自民党の牙城に支持基盤を広げた例もある。例えば、京都府の北部に位置し福知山市や京丹後市といった農業が盛んな地域を抱えた京都府第5区では自民党の谷垣禎一が1996年以降議席を独占してきた。谷垣は現在自民党総裁を務める同党のリーダーである。しかし2009年の衆院選挙では、民主党新人の小原舞がわずか7000票差に迫る大接戦を演じた。谷垣が接戦を制したものの、小原は復活当選を果たした。この他にも自民党の大物議員が民主党の新人候補に肉薄され、比例代表制で復活当選を許した例は、福田康夫元首相の地盤である群馬県第4区や麻生太郎元首相の福岡県第8区などがある。

このようにかつて自民党候補が独占していた農村部の選挙区に民主党が勢力を拡大した結果、民主党所属の衆議院議員全体に占める農村区選出議員の割合は、2000年の11.8%から2009年には24.7%と2倍以上に増えた。同様に、都市部選出議員の割合も、2000年には45.7%と民主党議員の約半数以上が都市部選出であったが、2009年には30.5%と大幅に減少している（図2を参照）。

次に参議院での支持基盤の変化をみてみよう。図3では、過去十年の参議院民主党の議席数

に占める都市区・農村区<sup>23)</sup>の議席数を示している。このデータからも、2000年代前半には都市区選出議員数が、農村区選出議員の数を上回っていたことがみてとれる。また2007年の参議院選挙以降、両者の数が全く同じ値になっていることがわかる。

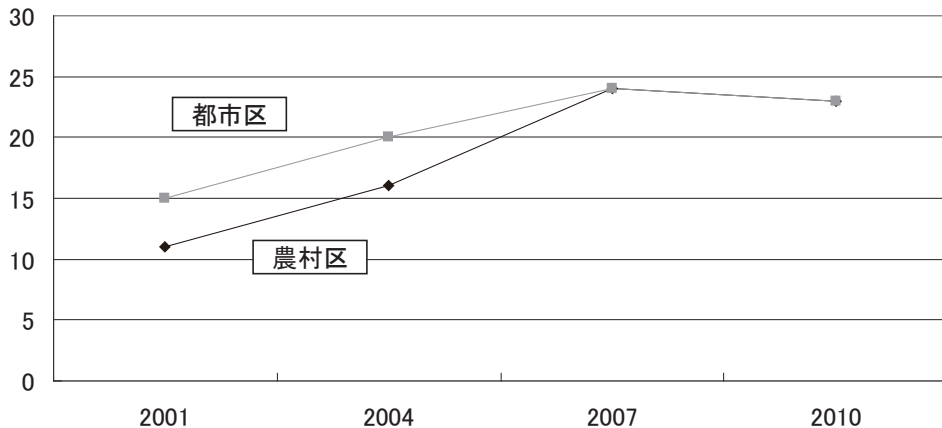


図3. 参院民主党における都市区と農村区の議席数

出所：筆者作成

#### b. 民主党内における貿易政策をめぐる対立

このように民主党内で都市部選出の議員と農村部選出の議員の勢力が拮抗するようになったことで、党内において貿易自由化に賛成する勢力と反対する勢力の対立も激化した。以下では、第2次菅内閣のケースに焦点をあてて議論をすすめる。菅直人首相を初めとする第2次菅内閣のメンバーは、貿易自由化政策を推進した。菅首相は、2011年1月1日に発表した「首相年頭所感」において、「本年を、明治の開国、戦後の開国に続く、『平成の開国』元年にする」とし、TPPやFTAの締結に向けた交渉や協議を本格化させる考えを表明した。また、「開国と農林漁業の活性化を両立させる政策」についても、今年前半を目途に打ち出す考えを明らかにした<sup>24)</sup>。

こうした首相の方針を受けて、内閣はTPPへの国民の理解を深めるため「開国フォーラム」と呼ばれる討論会の実施を決定した<sup>25)</sup>。例えば、2011年3月5日に石川県金沢市で開催された「開国フォーラム」には、海江田万里経産相や平野達男内閣府副大臣（国家戦略担当）らが出席した。そのなかで海江田経産相は「経済のグローバル化が進み、海外市場を取り込む視点が必要だ<sup>26)</sup>」と貿易自由化政策の必要性を訴えた。

第2次菅内閣で経産相を務めた海江田万里は、新聞社のインタビューに答えてTPPへの参加の意義について、「世界経済成長の原動力はアジア太平洋地域。少子高齢化が進む日本にとってこの成長を取り込むことは大切だ。TPPはそのための包括的枠組みとなる」と説明し、日

本農業に対する影響についても「農業は TPP 参加を機に、大きく成長する産業に育ててもらいたい。農産物の輸出拡大はそのための施策のひとつ。日本の農産物には競争力がある<sup>27)</sup>」と述べている。

さらに前原外相は、2010年10月19日に日本経済新聞社と米戦略国際問題研究所（CSIS）が共同主催したシンポジウムにおいて、以下のように述べて貿易自由化と農業政策改革の必要性を訴えた。

「経済外交の柱となるべきポイントは、たった一つ、『国を開く』ことだと思います。日本も EPA（経済連携協定）、FTA（自由貿易協定）を結んでいますけれども、関税を 100% 自由化するというレベルで考えたとき、日本の FTA のレベルはかなり低いことに気がつきます。一番良い形は関税ゼロで、100%自由化していることですが、私がこの仕事に就かせていただいて、品目に合わせた関税率を見たところ、80～90%ぐらいのものもまだまだありますし、例外品目をとってみれば相当程度の関税率になっています。例えば、私もコメの関税率が 778%であることを知って、改めてびっくりしたのですけれども、タイで 100 という単位のおカネで買えるコメを日本に持ってくると、100 + 778 で 878 になるわけです。農産物については、色々な国が高関税率を維持して自国の産業を守っていますけれども、その分野と関税率があまりにも高すぎるとい面があることも事実です。（中略）

日本の GDP における第一次産業の割合はどのぐらいだと思われますか。おっしゃるとおり、1.5%です。では、二種兼業農家を中心ですが、守ってきた農業の従事者の平均年齢は何歳だと思われますか。65.8 歳です。長寿社会になって、農業に携わる方々に長生きしていただくことは大変良いことですが、1.5%を守るために、98.5%という大部分のものが犠牲になっているのではないかと思います<sup>28)</sup>。」

また民主党幹事長として菅内閣を支えた岡田克也も貿易自由化政策について、新潟日報のインタビューにおいて「国を開くことは日本の将来にとって避けられないとの共通認識を、まず国民に持ってもらう努力が必要だ。その中で FTA, EPA の議論があり、TPP の議論もある」と述べその重要性を強調している。さらに「日本の農業ときちっと両立するというだけでなければならない。コメどころである新潟でコメ生産が成り立たないような政策はあり得ない。それは日本中のコメが駄目になるということ。（新潟県農業は）自信を持ってほしい」と、貿易自由化後の農業のありかたについても述べている。

このように民主党において貿易自由化政策を推進している主要メンバーをみると、都市区の選出議員が多いことが分かる（表 1 参照<sup>29)</sup>）。

表 1：第 2 次菅内閣における民主党貿易自由化推進派の顔ぶれ

氏名	役職	選挙区	
菅直人	首相	東京都第 18 区	都市区
前原誠司	外務大臣	京都府第 2 区	都市区
野田佳彦	財務大臣	千葉県第 4 区	都市区
岡田克也	民主党幹事長	三重県第 3 区	中間区
海江田万里	経産大臣	東京都第 1 区	都市区
与謝野馨	経済財政大臣	東京都第 1 区	都市区

このように都市区選出議員らによって貿易自由化政策が推進されている現状に対して、党内から強い反発が起こっている。民主党における貿易自由化政策反対派の中心的存在であるのが、山田正彦である。山田は鳩山内閣において農林副大臣を、第 1 次菅内閣において農水大臣を、そして現在は衆議院農林水産委員長を務め、農業政策に大きな影響力を持っている。また、TPP に反対する民主党・社民党・国民新党・新党日本などの国会議員約 180 が参加する「TPP を慎重に考える会」の会長も務めている。山田は、貿易・農業政策に関する著書<sup>30)</sup>を多く出版し、国内農業市場の開放に対して強い反対姿勢を表明している。山田は毎日新聞社のインタビューで、TPP に反対する理由として、「(TPP への参加が) 国の形を変える恐れがあるからだ。貿易自由化ではいつも農業だけが問題にされるが、TPP が求める規制撤廃は保険や医薬品の認証、労働など幅広い。参加交渉に入れば、米国があらゆる分野に口を出してくるのは明らかだ。国民が現状の改革を強く望んでいるのならまだしも、それが無い中で安易な判断は慎むべきだ」としている。また、「日米間では既に主要品目の関税率が程度引き下げられている。自動車や電機の現地生産体制も拡充しており、TPP 参加の恩恵は限定的だろう」として貿易自由化政策の効果に疑問を呈している。また、農業への影響について、「(TPP で日本農業は) とても立ち行かない。日本は 60 年代の木材輸入自由化で、林業が壊滅的な被害に遭い、間伐する人間を失った山は荒れ果てた。農業で同じことを繰り返してはいけない<sup>31)</sup>」と農業市場開放に明確に反対している。

山田と同様に貿易自由化政策に反対する民主党議員には、郡司彰や筒井信隆や篠原孝らがいる。郡司は第 1 次菅内閣で農水副大臣を務め、その後「TPP を慎重に考える会」の副会長に就任し、山田と共に TPP 反対派をリードしている。筒井と篠原は、現在農水副大臣を務める菅内閣の構成員であるが、TPP や FTA に対しては慎重姿勢を表明している。

こうした民主党議員らは菅内閣の中であって、TPP 推進派に対して公然と批判を行い、菅内閣が貿易自由化政策を推進することを難しくしている。例えば、筒井は「1.5%を守るために、98.5%という大部分のものが犠牲になっているのではないか」とした前述の前原談話に対して、「ほんの一部だから捨ててもいいんだ、という趣旨につながる考えだ」と述べ、農水省政務三役として何らかの抗議を行うことを検討する考えを表明した<sup>32)</sup>。また篠原は、菅内閣が推進し

てきた「開国フォーラム」について、「あまりやるべきではないと思う」と述べ、開催の意義に否定的な考えを示した。さらに、「農業振興といかに両立するかの議論が不十分な中、突然、TPPというのはあまりに拙速だ」とTPP推進派を批判した<sup>33)</sup>。また農水大臣の鹿野道彦も、「損得の数字だけで解決される問題ではない」と述べ、TPPへの参加に慎重な姿勢を表明している<sup>34)</sup>。表2が示すように、これらの議員らは農村区もしくは農業が盛んな県の間接区から選出されており、彼らの選挙区の主要産業である農業を保護するために、貿易自由化政策に恐慌に反対していることが推測できる。こうした貿易自由化に反対する意見は、党内に農村区選出議員が急増したことで、より影響力が拡大していると考えられる。

表2：第2次菅内閣における民主党貿易自由化反対派の顔ぶれ

氏名	役職	選挙区	
山田正彦	前農水大臣	長崎県第3区	農村区
郡司彰	前農水副大臣	参院茨城県区	農村区
筒井信隆	農水副大臣	新潟県第6区	中間区
篠原孝	農水副大臣	長野県第1区	中間区

また当時民主党内では、菅内閣や党執行部とそれに対して批判的な鳩山グループと小沢グループの所属議員との間での対立が深刻化し、こうした党内情勢が政策遂行の妨げとなった。特に小沢グループの構成員の多くは、2009年の衆議院選挙で初当選を果たした新人議員、いわゆる「小沢チルドレン」であるが、こうした新人議員らは農村区選出議員が多い。これらの新人議員の多くは、選挙区内の支持基盤が脆弱で、次期選挙での再選は容易ではなく、地元の利益に敏感になっている。小沢グループの中ではTPPに反対する意見が多く、同グループの集会で明確にTPPに反対を唱え、菅内閣を強く批判した<sup>35)</sup>。小沢一郎自身も農村区選出（岩手県第4区）であるが、貿易自由化に関しては過去に積極的な姿勢をみせてきた。しかしTPPに関して、農家のセーフティーネットを構築することが先だとし、「戸別補償の評価はまだ出ていない。同制度を通じセーフティーネットを万全にするべきで、私もそのために頑張る。TPPは同制度をよく検証した上での話だ<sup>36)</sup>」としている。しかし、こうした動きには菅内閣への攻撃材料の1つとしてTPP問題を扱っていた側面もある。

## 8. 結論

結党以来の悲願であった政権交代をようやく実現した民主党であったが、党内の政策調整が十分に行われないうま急激に党勢が拡大された結果、政権を奪取することは成功したものの、その後の政権運営に支障をきたす事態が生じた。特に農村部選出の民主党議員が急増したこと

は、FTA や TPP などの貿易自由化推進政策が停滞してきた背景の1つとなっている。

このように政党が党勢を拡大した結果、党の支持基盤に大きな変化が生じ、その後の政策遂行に支障をきたしてしまっただけの背景の1つには、国会における一票の格差が依然として改善されていないという構造的な問題がある。直近の選挙において衆議院での最大格差は約2.3倍、参院は約5倍であり、依然として地方に議席が多く割り当てられている。政党が国会で過半数を得ると、農村区選出議員の割合が増大してしまうことは避けられない。その結果、政権が交代しても貿易政策に大きな変化が起これにくくなっているといえる。

しかし、こうした政治の停滞は日本経済の将来に大きな影を落としかねない。近年急速な高まりを見せる国際的な貿易自由化の流れに乗り遅れることで、日本の産業界の競争力は弱まり、生産拠点の移転に伴う産業の空洞化が深刻化することも予想される。またこうした世界経済の潮流を受けて、日本の農政も農業市場の開放後を見据えた抜本的な改革を行うことが急務である。それには、自由市場でも生き残ることができる競争力のある農業生産者を育成する政策が必要である。こうした政策には、農地規模の拡大、農業製品の輸出促進、企業による農業進出の容易化、農地法改革、産業界による雇用・収入面でのサポートなどといったものがある。与党民主党は、貿易自由化政策推進に対する党内合意を形成し、合理的な貿易政策を速やかに押し進める必要がある。

本稿における分析では、民主党が都市型政党から包括型政党に変容した事実については十分なデータが得られた。しかしこうした支持基盤の変化が政党の政策に直接どのような影響を与えているのかといった因果関係のメカニズムについては、民主党と現政権における政策決定過程のより詳細な分析が必要となる。こうした点については、今後の研究で明らかにしていきたい。

さらに、2011年3月11日に起きた東日本大震災によって、民主党の政権運営も大きく影響を受けた。これは、本稿が注目する貿易政策の分野も例外ではない。農地の津波被害や農作物の放射能汚染などによって、東北地方のみならず関東地方などにも甚大な被害が及んだ。そのため、貿易自由化政策の推進はさらに困難になったと考えられる。

最後に、2011年8月30日には菅首相が退陣し、野田新内閣が発足した。本稿修正中の2011年11月に野田首相がTPP交渉への参加を表明した。これは民主党の新しい執行部が、ようやく当初から同党が主張してきた自由貿易政策の推進に踏み切ったと考えることができる。こうした背景には、野田内閣発足にあたって、同党執行部が一新されたことがある。特に、自由貿易推進派の一人である前原誠司が、政調会長に就任し党の政策決定に大きな影響を与えるようになったことが、大きな原因の1つと考えられる。しかし本稿で指摘した党内構造は依然として変化していないため、こうした新執行部の方針に対して党内のTPP反対派から強硬な反対を招いている。したがって、新内閣においても自由貿易政策の推進は困難を極めるものと予想される。野田内閣における貿易政策については、今後の研究課題としたい。

注

- 1) 日本貿易推進機構 (JETRO) ホームページ, 「FTA・EPA:世界の現状」より。<<http://www.jetro.go.jp/theme/wto-fta/basic/>>
- 2) シンガポール, ニュージーランド, ブルネイ, チリ, 米国, オーストラリア, ペルー, ベトナム, マレーシア。
- 3) 経産省ホームページ。<<http://www.jetro.go.jp/theme/wto-fta/basic/tpp/>>
- 4) こうした協定について, 日本政府は FTA ではなく経済連携協定 (EPA) という呼称を使っている。
- 5) 外務省「パンフレット『EPA (経済連携協定)・FTA (自由貿易協定)』」p.4 を参照。この数字は, 2010 年 11 月現在のものである。<[http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/pub/pamph/epa\\_fta.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/pub/pamph/epa_fta.html)>
- 6) 同上。
- 7) 総務省『日本統計年鑑』より, 筆者算出。
- 8) 同上。この値は, 林業・漁業を含むので, 農業だけに限定すればさらに低い値になる。
- 9) 同上。戸数ベースで計算。
- 10) この他にも, 一般向けのガソリンスタンド, 食料品店, 病院などといった事業も行っている。
- 11) 2008 年現在。JA 全中ホームページ: <<http://www.zenchu-ja.or.jp/profile/b.html>>
- 12) 現在の民主党の母体となつたいわゆる「旧民主党」の結成は 1996 年である。
- 13) 民主党「政権政策委員会提言」。民主党ホームページ: <<http://www.dpj.or.jp/news/?num=8855>>
- 14) 同上。
- 15) 民主党「民主政策集『私たちのめざす社会』」。民主党ホームページ: <[http://www.dpj.or.jp/policy/manifesto/manifesto2003/index/03\\_04.html#06](http://www.dpj.or.jp/policy/manifesto/manifesto2003/index/03_04.html#06)>
- 16) 民主党「統一地方選挙重点政策」。民主党ホームページ: <<http://www.dpj.or.jp/news/?num=8854>>
- 17) 同上。
- 18) 矢口 (2002) p.11-2。しかし, 民主党が推進する戸別所得補償制度は, 小規模農家も支給対象に含んでおり, これが農業の規模拡大や競争力向上の妨げになるという指摘もある (本間 2009)。
- 19) 本間正義「農家の所得補償, 見直しを」, 日本経済新聞 2010 年 9 月 7 日, p.25。
- 20) 2005 年の衆院選挙では, 自民党が一区で躍進し, 「逆一区現象」と呼ばれたが, 2009 年の衆院選挙では民主党が多くの一区議席を奪還した。
- 21) 読売新聞 2003 年 11 月 10 日, p.7。
- 22) 選挙区の種類については, 読売新聞 2003 年 11 月 10 日, p.7 を参照。
- 23) 参議院の全 47 選挙区を人口密度 (人口/面積) に基づいて「都市部・中間部・農村部」の 3 つに分類した。
- 24) 産経新聞 2011 年 1 月 1 日。
- 25) 開国フォーラムは, さいたま市 (2 月 26 日), 金沢市 (3 月 5 日), 仙台市 (3 月 6 日) の 3 カ所で開催されたが, 東日本大震災の影響を受けて, その後の開催は中止されている。
- 26) 朝日新聞 2011 年 3 月 5 日。
- 27) 産経新聞 2011 年 1 月 18 日。
- 28) 外務省ホームページ, 「日本経済新聞社 - CSIS 共催シンポジウムにおける前原外務大臣講演」: <[http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/22/emhr\\_1019.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/22/emhr_1019.html)>
- 29) 玄葉光一郎現外相は, 例外的に農村区選出 (福島県第 3 区) であるが TPP 推進に積極的である。
- 30) 例えば, 2003 年の著書『輸入食品に日本は潰される』で, 山田は輸入食品の安全性に対する不安や日本政府の農業・漁業保護政策の不備などを指摘し, 農業市場開放に対する反対意見を展開している。



- 31) 毎日新聞 2010年11月30日。
- 32) 農業協同組合新聞 2010年10月21日。
- 33) 日本農業新聞 2010年10月19日。
- 34) 日本農業新聞 2010年10月13日。鹿野は、現在野田内閣においても農水大臣を務めている。鹿野は衆院山形県第1区(中間区)の選出である。同選挙区は中間区ではあるが、山形県は農業生産が盛んな県であり、鹿野が自由貿易政策に慎重な理由もこうした事情があると考えられる。
- 35) 読売新聞 2010年10月20日。また小沢の側近とされ農水政務次官を務めていた松木謙公(北海道第12区)が2011年2月に政務次官を辞任した際に、TPPへの反対も辞任の理由の1つとあげている(読売新聞 2011年2月24日)。
- 36) 岩手日報 2010年12月2日。

### 参考文献

- Godo, Yoshihisa. 2007. "The Puzzle of Small Farming in Japan," in *Asia Pacific Economic Papers*, No. 365, pp. 1-34.
- Horiuchi, Yusaku and Jun Saito. 2010. "Cultivating Rice and Votes: The Institutional Origin of Agricultural Protectionism in Japan," *Journal of East Asian Studies*, Vol. 10, pp. 425-52.
- Krauss, Ellis S. 1995. *Japan's Democracy: How Much Change?* Foreign Policy Association: Ithaca, NY.
- Pekkanen, Saadia. 2004. "The Politics of Japan's WTO Strategies," *Orbis*, Vol. 48, No. 1, pp.135-47.
- Sasada, Hironori. 2008. "Japan's New Agricultural Trade Policy and Electoral Reform: 'Agricultural Policy in an Offensive Posture [seme no nose]," in *Japanese Journal of Political Science*, Vol. 9, No. 2, pp. 121-144.
- Solis, Mireya. 2010. "Can FTAs Deliver Market Liberalization in Japan? A Study on Domestic Political Determinants," *Review of International Political Economy*, Vol. 17, No. 2, pp. 209-37.
- Yoshimatsu, Hidetaka. 2005. "Japan's Keidanren and Free Trade Agreements," *Asian Survey*, Vol. 45, No. 2, pp.258-78.
- Yoshimatsu, Hidetaka and Patrick Ziltener. 2010. "Japan's FTA Strategy toward Highly Developing Countries: Comparing Australia's and Switzerland's Experiences 2000-09," *Asian Survey*, Vol.50, No. 6, pp.1058-81.
- Yoshimatsu, Hidetaka. 2006. "The Politics of Japan's Free Trade Agreement," *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 36, No. 4, pp.479-99.
- 神門善久 『日本の食と農：危機の本質』NTT出版，2006年。
- 本間正義・Aurelia George Mulgan・神門善久 「日本農業の国際化と政治・農協の変革」, 『RIETI Discussion Paper Series 04-J-024』, 2004年, pp.1-56.
- 本間正義 「日本の農業と対外政策」『ファイナンシャル・レビュー』財務省財務総合研究所, 2006年, pp.50-81。
- 本間正義 『現代日本農業の政策過程』慶應義塾大学出版会, 2010年。
- 矢口芳生 『WTO体制下の日本農業：「環境と貿易」の在り方を探る』日本経済評論社, 2002年。
- 山田正彦 『輸入食品に日本は潰される』青萌堂, 2003年。

## End of an “Urban Party”: The Democratic Party of Japan and its Trade Policies

The Democratic Party of Japan (DPJ) defeated the incumbent Liberal Democratic Party that had dominated Japanese politics at the 2009 Lower House Election. Many voters expected this would bring about major changes in the government’s policies, as the DPJ’s campaign pledges called for fundamental shifts from the LDP’s policies in many policy areas including trade-related issues. Since its foundation in 1998, the DPJ has been strongly advocating free trade policies. In addition, a recent trend of bilateral free trade agreements (FTA) has been pressuring the Japanese government to take immediate actions to make such arrangements with its major trade partners. Thus, one would expect that the new government led by the DPJ would implement free trade policies as it had promised to voters. However, more than two years after the power shift, the DPJ government’s campaign promise has not become reality. Why is the DPJ struggling to implement its free trade policies?

This study suggests an explanation for this puzzle by focusing on a change in the DPJ’s party organization after the 2007 Upper House Election, which seems to be affecting the party’s policymaking in trade issues. The main argument of this study is as follows: the DPJ used to receive support mainly from urban districts in the past. But, as the party successfully broadened its support bases in attempting to defeat the incumbent LDP, the number of DPJ members elected from rural districts increased drastically since the 2007 election. That, in turn, strengthened the objection against FTAs within the party, and has made it difficult for the party to implement free trade policies.

(SASADA, Hironori, Associate Professor, Interfaculty Institute for International Studies,  
Ritsumeikan University)