

【研究ノート】

さまよう国民主権

—TPP 交渉と特定秘密保護法からの視点—

安川誠二
Yasukawa, Seiji

キーワード：環太平洋連携協定 (TPP); 特定秘密保護法; グローバル企業; 平和憲法

Received: 2013. 12. 15

1. はじめに

2013 年 12 月 6 日に特定秘密保護法が成立した。外交・防衛、テロなどに関する国の安全保障の機密情報を漏らした公務員や民間人に厳罰を科す法律だが、この法律により国民の「知る権利」が大きく損なわれる点から、多くの市民から反対の声が挙がった。新聞各紙の読者の投稿などには「戦前のような暗い時代を迎える」との戦争体験者のコメントも数多く載せられている。私も確かにそう思うが、事態の深刻さは戦前よりも大きいのではないかと見ている。

それは戦前の国が、まだ建前としては国家が国家として成り立っていたからだ。戦前は世界のどの国においても国家権力が、まだその一国においては権力の頂点にあった。しかし今はどうだろうか。戦前と大きく異なるのは、経済だけでなく人もモノもあらゆるものが、グローバル化し、国境を越えていることだ。多くの国民はその国の中で生活をしているが、世界のグローバル企業は、一国のみの中で経済活動をしているわけではない。安い労働力（人）、安く手に入る資源（モノ）を求めて世界中を駆け巡り、国を超えて経済（カネ）を動かしている。

ここが戦前と今と大きく異なる点だ。同年 3 月に安倍首相がアメリカ・オバマ大統領との会談後、環太平洋連携協定（TPP）の交渉に正式参加を表明した。この交渉では参加国の関税を原則撤廃し、物の動きをさらに活発化させて、自由貿易を進めていこうというもので、そこには国民の利益よりもグローバル企業の利益を優先させる側面が強い。それが国の利益になり、ひいては国民の利益につながる—そう安倍首相は見ているのだろうが、果たしてそうだろうか。

TPP の交渉内容は徹底的に極秘にされている。それは参加各国が秘密保持契約に署名した上で交渉に臨んでいるからだ。交渉内容が国民に伝わらずに、国民的な議論がないまま、交渉だけが進む。国民の利益よりもグローバル企業の利益を求めた TPP 交渉と、国民の知る権利を侵害してまでも外交や防衛で連携を深める同盟国・アメリカとの関係を重視した特定秘密保護法—。どちらもが国民の知る権利という主権を置き去りにし、一気に憲法の枠を飛び越えようとしている。

2. TPP 交渉で始まった「超」秘密主義

環太平洋連携協定（TPP）は、日本をはじめアメリカ、オーストラリア、マレーシアなど太平洋地域の 12 カ国が、原則関税を撤廃し貿易の自由度を高めてその国独自に設けた制度などを統一ルールにし、非関税障壁を取り払うことなどを目的にした多国間の自由貿易協定（FTA）の 1 つである。

この交渉は関税の撤廃を目指す「市場アクセス」、医薬品の特許などを扱う「知的財産」、投資家と国家の紛争を解決する「投資」、通関などの手続きを緩和する「貿易の円滑化」など 21 にも及ぶ分野で行われている。

TPP の交渉という、日本では貿易拡大を目指す輸出産業界と農業保護を訴える農業界との対立構図で描かれがちだが、消費者にかかわるテーマも実は多い。遺伝子組み換え作物や食品添加物の規制緩和などの食の安全、混合診療を認める国民皆保険制度の見直し、外国人労働者の受け入れなど、私たちの日々の暮らしそのものを大きく変える可能性があるともいっている。

しかしこの交渉内容が国民の元に届いていないのが現状だ。それもそのはずで参加各国の交渉官は交渉内容を口外しないよう事前に秘密保持の契約に署名をしており、さらにニュージーランド政府の外交官によると協定発行後の 4 年間、または最後の交渉会合から 4 年間は文書を秘密扱いにするとの合意ができていているという。

アメリカの NPO 法人「パブリック・シチズン」の一員となり、TPP 交渉の場となったシンガポールやペルーの会合にステークホルダー（利害関係者）として参加した NPO 法人「アジア太平洋資料センター」（東京）の内田聖子事務局長も「交渉はすべて秘密裏ですが、ブルネイ以降、さらにその秘密性は強められています。今後ステークホルダーも関与する機会はなく、交渉官と官僚・閣僚だけが密室で決めていきます。私たちの暮らしのすべてにかかわる内容であるにもかかわらず、です。どの国でも、与党国会議員ですら交渉内容を知ることとはできず、その非民主制が問題にされ始めています」と述べている¹⁾。

交渉では、TPP を足がかりに輸出拡大を目指すアメリカが主導権を握っているが、そのアメリカでさえ「TPP 交渉に臨んでいる米政府関係者は必ずしも米国民の利益を反映しておらず、製薬会社や娯楽産業といった業界の利益を代弁しがちです」とアメリカの大学教授が指摘する²⁾。

米国では、グローバル企業の政府に対するロビー活動が活発で圧力団体となっていることはよく知られている。製薬会社などのグローバル企業の役員が政府高官になるのは珍しくなく、同じ人物が政府と企業を行き来することから「回転ドア」といわれ、世界の種子を支配するモンサント社の副社長だったマイケル・テイラーがアメリカ食品医薬局（FDA）の副長官となってアメリカの食品安全行政を担っていたのは、その典型だ。現在 TPP 交渉に臨んでいる通商代表部のマイケル・フロマン代表も金融大手シティグループからオバマ政権の 1 期目で大統領副補佐官を務めた。

モンサント社やシティグループのような世界的なグローバル企業の幹部たちが、アメリ

カ政府の高官を務めていることを見逃してはいけない。

3. 各国の法制度や文化を越えて、平準化求める TPP

「パブリック・シチズン」国際貿易監視理事を務める弁護士のローリ・ワラック氏が札幌で講演した際、こう述べた。「TPP は通商交渉というのが実は貿易に関する項目は少ない。1000 ページに及ぶ協定草案 29 章のうち 5 章しかない。多くは食の安全規制や表示、水利権などの環境、または医療、エネルギーといった、その国の政府や地方自治体を持つ独自の制度に関するものがほとんど。TPP はグローバル企業が各国の法律の変更に着手したと言っている。協定に署名した参加国はその内容を遵守しなければならない、国内法より優先される。TPP は各国の制度や文化を参加国同士で統一化するのが目的なのです」³⁾。

そうであるならば、交渉会合を主導するアメリカのスタンダードが統一化の基準となる可能性が非常に高く、その基準とはアメリカ政府の圧力団体であり、政府高官となり発言力を持つ「回転ドア」のような、モンサント社に代表されるグローバル企業の考えが反映されることは容易に想像できる。

TPP 交渉における徹底した秘密主義の背景には、そういった国益を隠れ蓑にした、まさに利害関係者・ステークホルダーとしてのグローバル企業の存在があり、利益を誘導したいという思惑が見え隠れする。安倍首相が「国益を最優先にして交渉に臨む」と再三再四口に出しているが、彼の国益とはアメリカ同様、国民の益ではなく企業益、それも日本のグローバル企業益と見ても間違いないだろう。

さらにその国民や国の利益よりもグローバル企業の利益を優先させようという規定を TPP に盛り込んだのが「ISDS 条項」だ。この条項は国内外の投資家の対する差別をなくすことを目的にしたもので、投資家と国家の紛争解決条項と呼ばれる。投資家を保護のための紛争解決を目指す条項といってもいい。

どんなことを解決するかというと、例えば TPP 締結後にアメリカのモンサント社が日本で遺伝子組み換え作物を栽培したり遺伝子組み換え食品を輸出しようとしたりしたと考えよう。日本では遺伝子組み換え作物の輸入規制措置があり、また食品添加物に対する規制も厳しいため、モンサント社は遺伝子組み換えに関する企業活動ができない可能性が高い。そのためモンサント社は日本国内の規制で不当な制約を受けたとして、日本政府を国際仲裁手続き機関に訴えて賠償金を請求できることになる。もしくは日本国内に法改正を迫り、遺伝子組み換え作物の栽培を可能にできる。

事実、アメリカと北米自由貿易協定 (NAFTA) を結んだカナダとメキシコでは、環境保護の観点からアメリカ企業の有害廃棄物の輸出を規制したところ、賠償金をアメリカに支払う裁定が下された事例がある。1995 年から 2010 年の累計ではカナダ政府とメキシコ政府はアメリカ企業にそれぞれ 100 億円以上もの賠償金を払っている一方で、アメリカ政府がカナダやメキシコの企業に賠償金を払ったケースはない。

遺伝子組み換え作物や食品に対する日本国民の抵抗感は根強く、現在日本政府もその栽培は国内では認めていない。アメリカ産の大豆やトウモロコシはその 9 割以上が遺伝組み

換えて、そのほとんどがモンサント社の種子だという状況を考えると、TPP 締結後、日本にその規制緩和を求めるのは必至だ。

4. 特定秘密保護法と TPP の共通項

12 月 6 日に成立した特定秘密保護法について、安倍首相は「国民の安全を守るために必要」というが、TPP で「国益」を隠れ蓑にしたように、同保護法では「国民の安全」を隠れ蓑にしてアメリカとの同盟関係を優先させていると言っている。その同盟関係で軸をなすのは、同保護法で守ろうとする軍事情報の共有化であり、その先にある集団的自衛権の行使であり、さらにはアメリカとの共同の武器開発、そして近い将来の武器輸出も視野に入っているであろう。だから安倍首相は武器輸出三原則の見直しにも言及している。

特定秘密保護法が国民の知る権利を侵害する恐れがあることは、多くのメディア・識者が指摘し論を待たない。しかしこの法律が 6 日に成立する以前から、国の行方を左右しかねない TPP 交渉で国民の知る権利は侵害されている。この法律と TPP はどちらも「国民の知る権利」をないがしろにしている点で一致する。この「知る権利」は憲法にも保障されている国民の基本的人権の 1 つであるから、どちらも憲法に違反するといえるだろう。

さらに TPP は外国との協定となることから、条約締結について国会の承認を規定する憲法第 73 条にも違反する。TPP に反対する弁護士岩月浩二氏はこう指摘する。

「TPP 交渉の場合、交渉中は国会にすら条約草案が明かされないため、国会を通じた民主的な統制を交渉に及ぼすことが不可能になっている。民意を反映できない中で、国民生活に重大な影響を与える内容が決められることは、国民主権の原理に照らして大きな問題がある」⁴⁾。

先にアジア太平洋資料センターの内田聖子事務局長が指摘したように、国会議員にさえ交渉内容が知らされない状況は、国政の調査権を規定した憲法 62 条にも違反することになる。国民の代表として選ばれた国会議員にさえも情報が入らないという点でも TPP と特定秘密保護法は共通する。

同法では特定秘密の提供は、各省庁など行政側の判断で拒否できる内容となっており、立法府である国会でのチェックができない。立法府だけでなく、裁判所への提出も行政側の判断にゆだねられているので司法でのチェックもおぼつかない。権力を集中させないための「三権分立」を根底から揺さぶるのが、TPP であり特定秘密保護法だ。国民の代表である国会は「国権の最高機関」といわれるが、TPP と同法は行政府に権力を集中させ、国会の存在をも弱めさせることになる。自民党は秘密指定を国会が監視するための仕組みづくりを整備するとしているが、閣僚らが「安全保障に著しい支障を及ぼす恐れがある」と判断すれば、提供は拒めると規定しており、国会での監視は期待できそうにない。

TPP に反対する岩月弁護士はこうも指摘する。「(TPP は) 国会の承認権によって政府の外交をコントロールするという、国会の承認権の意義をほとんど崩壊させると言ってもよい。しかも多数の法律の改廃を要する事項が想定される。立法機関である国会がこれを確認できないことは、国民主権の空洞化を招くほどの重大な憲法問題である」⁵⁾。多数の法律の改

廃とは、例を挙げれば遺伝子組み換え作物・食品に対する規制の緩和であり、環境保護を目的とした各種の法令だったりする。だれのための何を目的とした法律の改廃なのか。日本国民の権利を守るためのものでないのは明確だ。

5. 国民国家からの離脱へ。どこへ行く国民主権

憲法で保障されている「国民の知る権利」を侵害し、国民の代表たる立法機関である国会の国政調査権をないがしろにする安倍政権の底流には、やはり「日本国憲法の改正を目指す」という現憲法に対する嫌悪感があるのではないか。安倍首相が当初目指した、改憲発議要件を国会議員の3分の2から過半数に改めようとする憲法96条改正は、多くの国民の反対から挫折した。ただそれは挫折したかに見えただけで、憲法の改正そのものはとりあえず脇へ置いておき、まずは国民主権を掲げる現憲法の空洞化と骨抜き化を進める手段に出たと見るのが正しいのかも知れない。

現憲法は立憲主義に基づいている。第99条の憲法擁護義務は天皇や国務大臣、国会議員、裁判官その他の公務員に対して「この憲法を尊重し擁護する義務を負う」としており、国民にはその義務を課していない。つまり立憲主義とは権力を握る三権である立法、司法、行政にかかわる国民に対して義務を負わせているものであり、権力者の横暴な権力行使を縛っているのが現憲法といえよう。しかし自民党が発表している憲法改正草案では「全ての国民は、この憲法を尊重しなければならない」と真逆に規定しようとしている。

憲法学者で「96条の会」を設立した樋口陽一は「自立した1人1人が契約を結び、国家権力を作る。それが日本国憲法が描く公共社会の像です。その権力が暴走しないよう憲法で縛る。土台は『個人』を守ることにあります」と指摘する⁶⁾。

個人という1人1人の国民がいてこそ、国家が成り立つという考えだ。至極当たり前のことのように思えるが、安倍政権がそれを嫌っているのは、数の論理で強行に強行な採決を重ねた特定秘密保護法の成立を見ても明白だ。国民が主権を持つ国家、この国民国家を神戸女学院大学名誉教授の内田樹は「国境線を持ち、常備軍と官僚群を備え、言語や宗教や生活習慣や伝統文化を共有する国民たちがそこに帰属意識を持っている共同体のことである」と定義している⁷⁾。その内田は今、その国民国家が「ゆっくりと、しかし確実に解体局面に入っている」と分析する。どういうことか。「簡単に言うと、政府が『身びいき』であることをやめて、『国民以外のもの』の利害を国民よりも優先するようになってきたということである。ここで『国民以外のもの』というのは端的にはグローバル企業のことである」と明言する。

内田の論の趣旨を私なりに解釈して言うならこうなる。安倍政権は国民主権、平和主義、人権尊重主義を基調とした戦後の平和憲法の下で暮らしている国民が主人公である国民国家からの離脱を図り、TPPで恩恵を受けるグローバル企業の成長が国家の成長であると位置づけ、特定秘密保護法や日本版国家安全保障会議などを通じて、国民の知る権利が犠牲になったとしてもアメリカとの軍事的同盟を優先させ、積極的平和主義の名の下にアメリカとともに戦争のできる国づくりを進めていく。

日本のグローバル企業はトヨタなどの自動車産業やユニクロなどのアパレル産業だけではない。安倍首相自らトップセールス続ける日立、東芝などの原発産業があり、三菱重工などの防衛産業がある。経済産業省は2013年12月13日、エネルギー政策の中長期的指針となるエネルギー基本計画案をまとめたが、そこでは原発を「基盤となる重要なベース電源」と位置づけ、「必要とされる規模を確保する」と長期的な原発維持政策を明確に打ち出した。民主党政権が3・11後に明確にした原発ゼロ政策とは180度の政策転換だ。ここにも安倍首相の意向が反映され、グローバル企業への優遇姿勢が十分に現れている。

いまだに東京電力福島第1原発事故の原因が解明されておらず、汚染水対策も難航し、16万人以上もの避難者が今なお故郷に帰れない状況が続いているにもかかわらず、原発再稼働を目指し、海外への原発輸出にも積極的に乗り出している安倍政権。内田は今の政権の根本姿勢をこう見立てる。「国際競争力のあるグローバル企業は『日本経済の旗艦』である。だから1億心に合わせて企業活動を支援せねばならない。そういう話になっている。そのために国民は低賃金を受け容れ、地域経済の崩壊を受け容れ、英語の社内公用化を受け容れ、消費増税を受け容れ、TPPによる農林水産業の壊滅を受け容れ、原発再稼働を受け容れるべきだ、と」⁸⁾。

安倍政権は2013年12月12日に14年度の税制改正大綱をまとめたが、その内容は個人よりもグローバル企業を中心とした大企業を優遇する姿勢が如実に表れた。消費増税の負担を和らげる「軽減税率」の導入判断は事実上先送りにし、サラリーマンの所得増税などを決めた一方で、法人減税や派遣労働を拡大するなど企業への支援策ばかりが目立つのだ。

6. グローバル化の果てのアメリカの姿

TPP交渉では主導権を握るアメリカと農産物の関税問題で一致点を見出せないでいる日本側だが、安倍政権はアメリカとの共同歩調を崩していない。2014年秋にアメリカ中間選挙が行われるため、オバマ大統領はTPP交渉を成功させることで雇用の拡大と輸出増大を図ろうと、できるだけ早く妥結させたい考えだ。安倍政権もそれを十分承知しており、アメリカと同様に早期の決着を目指している。

だがしかし、現政権が同盟関係の強化を推し進めるアメリカ国内の実情はどうなっているのか。ここ10年の間、あらゆる分野で規制緩和と民営化を進めてきたことで、すべての業界で競争原理が働き、一部企業の寡占化が進んでいる。行き過ぎたグローバル化と言っていい。そのためニューヨーク・ウォール街では多数の市民がデモを行い、「ウォール街を占拠せよ」「私たちは99%だ」などと訴えた光景は私たちの目にも焼きついている。

まさしくその1%の裕福層にアメリカの富が集中しており、その層の多くがグローバル企業に属する人たちなのだ。モンサント社やカーギルに代表される穀物メジャー、アフラックのような大手保険会社などグローバル企業が中心となったさまざまな業界団体が政府への圧力団体となり、ロビー活動を通じて自分たちに有利に働くような政策を求めた結果が今のアメリカの姿だ。公的性格の強い医療や保険、福祉、教育といった人の生命にかかわる分野までにもグローバル企業が参入し、市場化してしまった。

『ルポ貧困大国・アメリカ』（岩波新書、2008 年）などアメリカの国内事情に詳しいジャーナリストの堤未果は「グローバル企業に富が集中した結果、生活保護は 6 人に 1 人、失業率は 20%、医療保険破産者は 1 年に 90 万人、家屋の差し押さえは 7 秒に 1 軒—これがこの 10 年でグローバル化を進めていったアメリカ社会の現状です」と述べている⁹⁾。

また堤は「自国を企業天国にすることに成功したアメリカの企業群が市場を他国に広げようとする際、障害になるのは各地の国内法や憲法だ。それらを超越する新しいルールとして、今、TPP（中略）といった二国間、または多国間貿易協定が次々に進められている。『自由貿易』の自由という文字は、いったい何に対してかかるのか。解放されるべきはさらなる資本なのか、それともピラミッド型支配構造の下で主権を奪われた人々の方だろうか」と大きな疑問を投げかける¹⁰⁾。

7. 「日本を取り戻す」ためのヒントは—

札幌市内のあちこちにも安倍首相の写真とともに「日本を取り戻す」と書かれた自民党のポスターを見かける。日本を取り戻すために安倍政権が進めている TPP 交渉や特定秘密保護法の制定は、戦前のように国民の主権に制限を加え、国家主義的社会を「取り戻す」ことに思えてならない。しかし、「はじめに」でも指摘したように、いまは国境を超えてグローバル企業が世界でその覇権を争っている。日米同盟は日米のグローバル企業にとって活動しやすい環境整備をしてくれる存在であり、特定秘密保護法もその一役を担うのは間違いない。国家という枠を飛び越えたグローバル企業の利益追求が国家の利益と考える安倍政権は、国民を守るという法治国家の姿を借りた「グローバル企業のしもべ」に見えてきてしまう。

私たち国民が本来目指すべき方向は一体どこなのか。この研究ノート締めくくりとして、滋賀大学経済学部の柴山桂太准教授の小論「日本という希望 貿易依存度低さこそ強み」の内容を、そのヒントの 1 つとして紹介したい¹¹⁾。

柴山はあるシンポジウムで聞いた、自由貿易に異を唱えるフランス人類学者・エマニュエル・トッド氏の話に共鳴したという。その中でトッド氏は「日本の貿易依存度はこの 10 年で急増したが、それでも 30%弱と極めて低い水準にある。グローバル資本主義が猛威を振るうこの時代にあっても、日本はいまだ内需中心の経済構造を維持し続けている」と話した。2011 年の世界銀行の統計によれば、日本の貿易依存率は世界 180 カ国中 175 位だった。安倍政権は TPP でグローバル化をさらに進めようとしているが、「グローバル化の水準がまだ低いところに、日本の可能性がある」というのがトッド氏の見立てだ。

トッド氏の主張を踏まえて柴山は、少子高齢化や地域経済の衰退があるものの今の日本は長く続く低成長時代に安定的社会を保っていることを挙げ、「日本の政治が、さらなる自由貿易を求めて進むのではなく、現状の貿易水準を維持しつつ、経済社会のさらなる安定と調和を取り戻す方向にかじを」と安倍政権に対して政策転換を迫り、「日本が独自の文化に根差した経済構造を維持できれば、グローバル資本主義に代わる新たな資本主義のモデルを世界に訴えることもできるだろう」と呼び掛ける¹²⁾。

私は柴山の考えに共感する。そして柴山が言う「独自の文化」として、「戦争の放棄」をうたった今の平和憲法を真っ先に挙げたい。曲がりなりにも戦後約 70 年の間、戦禍に巻き込まれず経済成長を遂げられたのは、戦争の放棄と戦力の不保持、交戦権の放棄を明記した「憲法第 9 条」の存在があったからこそだと思う。

安倍首相は占領下で作られた憲法を改正し、新たな憲法づくりを目指しているが、今の平和憲法は先の大戦で 300 万人も尊い日本人の命と引き換えに手にすることができたことを忘れてはならない。2 度と同じ過ちを繰り返さないと誓ったのが、主権が国民にあり、その国民の基本的な人権を保障し、個人 1 人 1 人の人権を踏みにじる戦争を放棄した日本国憲法なのだ。大きな犠牲を払って手にした世界に誇れるこの憲法こそを、平和を尊重する日本の独自文化として競争を是とするグローバル化時代の世界に輸出すべきではないのか。

註

- 1) 『北海道新聞』2013 年 9 月 30 日
- 2) 『朝日新聞』2013 年 7 月 27 日
- 3) 2013 年 5 月 31 日、札幌市内で開かれた「北海道農民連盟」主催の講演より
- 4) 『朝日新聞』2013 年 11 月 9 日
- 5) 同上
- 6) 『朝日新聞』2013 年 6 月 11 日
- 7) 『朝日新聞』2013 年 5 月 8 日
- 8) 同上
- 9) 2013 年 7 月 27 日、札幌市内で開かれた「医療九条の会・北海道」主催の講演より
- 10) 『世界』2013 年 11 月号、堤未果「株式会社化する国家」p 97
- 11) 『日本農業新聞』2013 年 12 月 12 日
- 12) 同上