

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ▶ 剖析日本簽訂FTA與加入TPP的政策制定過程

Analysis of Japan's FTA Evolution and Policy-Making Process on Entry into the Trans-Pacific Partnership (TPP)

doi:10.30390/ISC.201609\_55(3).0002

問題與研究, 55(3), 2016

Issues & Studies, 55(3), 2016

作者/Author：邱奕宏(Yi-Hung Chiou)

頁數/Page：41-80

出版日期/Publication Date：2016/09

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.201609\\_55\(3\).0002](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.201609_55(3).0002)



*DOI Enhanced*

DOI是數位物件識別碼 (Digital Object Identifier, DOI) 的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



# 剖析日本簽訂 FTA 與加入 TPP 的 政策制定過程\*

邱奕宏

(國立交通大學通識教育中心助理教授)

## 摘要

自 2000 年後日本對亞太區域經濟整合與締結雙邊自由貿易協定日趨熱衷。2013 年日本正式加入由美國主導之跨太平洋夥伴協定 (TPP)，象徵著其參與區域經濟整合的高峰。本文之目的在探討自 2000 年代後期以來，日本對區域經濟整合的思維與政策發展，並以日本加入 TPP 的政策制定過程為例，剖析日本政府是如何克服國內的疑慮與反對而加入此一區域自貿協定。本文採質化研究途徑，透過訪談日本官員、利益團體與學者及分析相關文獻，以了解日本加入 TPP 政策的制定過程。本文研究發現，日本在 TPP 政策制定過程中逐漸顯現從原先日本民主黨強調以政治家主導政策方向、領導官僚，回復到自民黨執政後由政治家匯集政治支持，而仰賴官僚輔佐之決策作成的發展趨勢。

**關鍵詞：**跨太平洋夥伴協定、FTA、區域經濟整合、日本 FTA 政策、經濟產業省

\* \* \*

## 壹、前言

2015 年 10 月 5 日擔任日本經濟財政再生相，亦是負責日本參與跨太平洋夥伴協定 (Trans-Pacific Partnership, TPP) ①談判的 TPP 擔當大臣甘利明，與美國貿易代表署

\* 本研究是 2014 年外交部「補助學者專家出國進行學術外交 (駐點) 研究計畫」的成果之一。本研究受惠於臺北駐日經濟文化代表處的多位官員的協助引薦及日本獨立行政法人經濟產業研究所理事長中島厚志、前所長藤田昌久、副所長森川正之及該所諸多研究員與職員的友誼及協助，亦受惠於日本外務省友人柿崎惠小姐的引薦。本研究亦感謝大木優利小姐及陳夢飛小姐的研究協助。

註① 《跨太平洋夥伴協定》(TPP)，原名為《跨太平洋經濟與戰略夥伴協定》(Trans-Pacific Economic and Strategic Partnership, TPESP)，是在 2004 年由新加坡、紐西蘭及智利所創始，2005 年汶萊加入後成為 4 個會員國 (P4)，其目的在建立一個具廣泛關稅減讓的 FTA。美國於 2008 年末宣布加入且主導談判，並改名為 TPP。之後，越南、馬來西亞、澳洲、秘魯、加拿大及墨西哥逐一加入，最晚是日本於 2013 年 7 月加入談判，目前 TPP 共有 12 個會員國。

(USTR) 署長佛利曼 (Michael Forman)，連同其他 10 位 TPP 成員國的談判代表，於美國亞特蘭大共同召開記者會，宣布達成協定，為歷時 5 年多的艱苦談判畫下句點，使得 TPP 成為目前世界最大、涵蓋全球 GDP 近 40% 的區域貿易協定。此協定不僅意味著由美日兩國攜手為制定亞太地區自由貿易規則的目標正式達陣，亦隱含著由美日主導之高標準的 TPP 協定將可能成為未來全球貿易規則的典範。<sup>②</sup>

甘利明強調：「這是將我們制定的規則推廣至全球、加深相互依賴關係、間接性的促進安全保障、區域合作與和平的重要嘗試」，並指出「我們制定的高級規則將成為全球標準。」<sup>③</sup>在 TPP 協定下，日本政府將在 9018 個貿易品項中取消 95% 的進口關稅，創下日本有史以來對外簽署之經濟夥伴協定 (Economic Partnership Agreement, EPA)<sup>④</sup> 中最高自由化率。農林水產品中除少數品項外，將有 81% 的品項取消關稅。工業產品則高達 99% 以上的品項將取消關稅。<sup>⑤</sup>

從最初對美國主導之 TPP 參與意願的踟躕不前與保守慎重，到轉而積極投入而力求協定的達成，日本對此一亞太經濟整合倡議的態度出現 180 度的政策轉變，箇中政治意涵值得深入思考。當前日本政府對 TPP 的高度重視，在過去日本對外洽簽自由貿易協定 (Free Trade Agreement, FTA) 的歷史中可說是絕無僅有，這除代表日本對外貿易戰略思維的巨幅改變外，亦象徵日本在面對內部日益嚴重的人口社會問題、「失落的 20 年」之長期低經濟成長，與鄰近新興國家的強勢挑戰等嚴峻競爭的國際經貿環境下，不得不加速改革步伐，透過對外經濟整合之路線的轉變來推動國內產業結構的調整與革新。<sup>⑥</sup>

TPP 作為近年來日本向外簽訂 FTA 的重要一環，其發展與日本區域經濟整合戰略思考的轉變，有著密切的關聯。然而，TPP 對日本的重要性又超乎日本對外洽簽的其他 FTA，不僅是因 TPP 內涵的複雜性，更是因為該協定對日本內部的高度政治敏感性與對外的戰略意涵，使日本政府史無前例地將本質為 FTA 的 TPP 議題提高到內閣層級

註② William Mauldin, "U.S. Reaches Trans-Pacific Partnership Trade Deal with 11 Pacific Nations," *The Wall Street Journal*, <http://www.wsj.com/articles/u-s-reaches-trade-deal-with-11-pacific-nations-1444046867>, Accessed on October 5, 2015; Kackies Calmes, "Trans-Pacific Partnership Is Reached, but Faces Scrutiny in Congress," *New York Times*, [http://www.nytimes.com/2015/10/06/business/trans-pacific-partnership-trade-deal-is-reached.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2015/10/06/business/trans-pacific-partnership-trade-deal-is-reached.html?_r=0). Accessed on October 5, 2015.

註③ 坂口幸裕，「TPP 是讓中國開放市場的一張牌」，日經中文網，<http://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/economic-policy/16381-20151008.html>，檢索日期 2015 年 10 月 8 日。

註④ 日本多用經濟夥伴協定 (EPA) 來指稱 FTA。概言之，EPA 是較 FTA 包含內容更為廣泛及深入的雙邊經濟協定，因此日本多利用簽署 EPA 的方式來與對手國進行經濟條約的締結。在本文中，EPA 與 FTA 交互使用，皆指日本對外簽訂的自由貿易協定。

註⑤ 「日本將因 TPP 取消 95% 的進口關稅」，日經中文網，<http://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/economic-policy/16582-20151020.html>，檢索日期 2015 年 10 月 20 日。

註⑥ 鄰近國家的競爭，如南韓企業在國際市場的迅速崛起，使得日本企業面臨嚴峻的競爭壓力。另一方面，中國經濟在近十餘年來快速的發展，並在 2010 年超越日本成為世界第二大經濟體，亦為自二次大戰以來一向自居於東亞經濟龍頭的日本帶來心理上的巨大震撼，而認為必須採取大幅的變革來徹底改造日本的經濟及提升其國際競爭力。

討論，並特別在內閣府中設置「TPP 政府對策本部」作為統合協調政府各部會的機構。<sup>⑦</sup>

導致日本政府對 TPP 的高度重視，可追溯到數年前日本政局在歷經首度實質的政權轉移後，對日本經濟發展模式的重新思考與對外經貿戰略的重新擬定。最具體的實例，即是在 2010 年日本民主黨首相菅直人開始推動的「新成長戰略」，<sup>⑧</sup>該戰略之目的是從需求面來挽救長期陷於低迷不振的日本經濟，以恢復日本國民的信心。該戰略中含括的七大項戰略計畫的其中一項，即為「亞洲展開國家戰略計畫」，其中明確將建構「亞太自由貿易區」(Free Trade Area of the Asia-Pacific, FTAAP) 納為目標，期待透過強化亞太區域的經濟整合來增加區域內的人員、資金及貨物的流動，以進一步深化及拓展日本在亞太市場的影響力。<sup>⑨</sup>

除日本政府內部已將區域經濟整合納入為提振日本經濟成長的方式之一外，美國自 2008 年末開始主導 TPP 後，透過各種管道希望日本加入，亦是推動日本加入 TPP 的外部動力之一。美國的壓力使得首相菅直人在 2010 年 10 月首度表示將對是否參加 TPP 進行研究。再者，由於美日同盟向來為日本對外政策的重要基石，再加上美日近年來共同面對中國在東海及南海強勢軍事作為的挑戰下，日本加入美國領導的 TPP 亦有深化美日經濟連結及鞏固自由資本主義陣營，以對抗以中國為首的國家資本主義 (state-capitalism) 陣營的經濟戰略思維。<sup>⑩</sup>因此，TPP 被賦予的政治戰略內涵已超越許多純粹是經貿意義的 FTA。

另外，導致 TPP 獲得日本高度重視的原因，亦是因其標榜高品質、高標準的 21 世紀 FTA，除強調削減所有品項的關稅外，該協定亦涉及許多邊境內 (inside the border) 的議題，如環保、勞工、國有企業等原本 FTA 不會規範的項目。雖然日本加入 TPP 會對其具競爭優勢的工業產品輸出其他國家更為有利，但因 TPP 強調全面關稅廢除，亦使得向來採取高關稅保護的日本農業部門，在加入 TPP 後將面臨前所未有的嚴峻挑戰。<sup>⑪</sup>諸如此類的 TPP 正反陣營在 2010 年日本政府決定將加入 TPP 納入研究後，遂在日本社會展開激烈的辯論，並從農業及工商利益團體逐漸擴及到學界與民間輿論。日本政府是如何藉由此公眾辯論來廣泛蒐集各方意見，以作為日本評估參與 TPP 的決策參考與形塑日後加入談判的基礎，亦是值得我國政府探索及借鏡的課題。

再者，日本政府對是否加入 TPP 的政策制定過程，歷經了本世紀首次的政權更

---

註⑦ 一般而言，日本對外簽訂 EPA 多是在部會層級中討論及形成決策，而無需提高到內閣層級 (cabinet level) 中討論。將 TPP 談判放到內閣層級來形成決策的作法，是在日本對外經貿談判協定中是空前的創舉，根據經產省官員 U 君的說法，大概未來也很難再次發生。

註⑧ 新成長戰略最早是在 2009 年由前首相鳩山由紀夫提出基本方針，之後在 2010 年 6 月菅直人時期通過內閣決議，內容包括強化經濟、財政與社會保障此三方面。

註⑨ 作山巧，日本の TPP 交渉参加の真実：その政策過程の解明 (東京：文眞堂，2015 年)，頁 123~126。

註⑩ 作者，當面訪談，經產省 B 君，經產省 (東京)，2014 年 8 月 20 日。

註⑪ 浦田秀次郎，「TPP と日本經濟の再生」，馬田啓一、浦田秀次郎、木村福成主編，日本の TPP 戰略：課題と展望 (東京：文眞堂，2012 年)，頁 97~115。

迭。從 2010 年日本民主黨（簡稱民主黨）執政時期開始研究加入 TPP 的可能性，到 2012 年底自由民主黨（簡稱自民黨）重新執政後，而於 2013 年決定正式加入 TPP 談判。這期間歷經不同政黨的政權轉移及三位內閣總理（菅直人、野田佳彥及安倍晉三）的相異決策風格，皆使得 TPP 的決策成爲一項值得深入檢視日本政府對外經貿政策制定過程的重要案例，並可重新反省過去研究多從官僚菁英領導來解釋日本對外經貿戰略的論述，是否會因近年來逐漸高漲的政治家主導趨勢與利益團體日益擴張的影響力，進而侵蝕及削弱該立論的基礎。

總之，本文之目的在探討與分析日本簽訂 FTA 與加入 TPP 的政策制定過程與特徵。本文從近年來日本對區域經濟整合與 FTA 立場轉變的脈絡分析，闡明日本國內對 TPP 的辯論，說明及分析日本政府加入 TPP 的政策制定過程，並進而剖析政治家與專業文官在 TPP 政策制定過程中的互動關係。本文的研究途徑是透過對日本官方及民間相關文獻的分析整理，及對日本官員、利益團體與學者的訪談，以了解日本區域經濟整合政策的發展歷程與總體戰略思維。

本文章節安排如下：緒論說明本文之動機與目的。其次闡釋研究方法。第三部分剖析日本 FTA 政策的轉變、對外經貿談判機制及日本國內對 TPP 的論辯。第四部分敘述日本加入 TPP 的政策演變。第五部分分析日本政府作成參與 TPP 的政策制定過程。第六部分則爲結論，點出本文的研究發現與對我國 FTA 政策的啓示及借鏡。

## 貳、研究方法

爲了解日本 FTA 政策與加入 TPP 的政策制定過程，本研究在 2014 年 7 月至 9 月期間，透過於日本政府之經濟產業省（簡稱經產省，Ministry of Economy, Trade, and Industry, METI，前身爲通商產業省，MITI）中之獨立行政法人「經濟產業研究所」（Research Institute of Economy, Trade, and Industry, REITI）的駐點研究，訪談日本官員、學者、民間團體與媒體，並蒐集及分析官方文獻資料。因此，本文研究方法是文獻分析法及深度訪談法兩者爲主，以下簡要說明。

### 一、文獻分析法

本文採取文獻分析法來透過對既有官方資料及學術研究的分析與整理，以勾勒出日本政府在對外洽簽 FTA 及加入 TPP 的決策過程與影響因素。<sup>12</sup>以下就目前對研究日本加入 TPP 的國內外資料來源與其重要性予以說明：

首先，從日本內閣府、外務省、經產省及農林水產省（簡稱農水省）等政府機關所公布的官方聲明與報告，是了解日本政府對 TPP 之官方立場的首要資訊來源。其次，日本國會議員與內閣成員對 TPP 相關議題的質詢與回覆，亦是理解日本政府在

註<sup>12</sup> 本研究利用駐點於經產省的地利之便，從經產省圖書館獲取官方與民間文獻資料。

TPP 政策制定過程的重要官方資料來源。再者，日本政黨相關議員與內閣成員及相關官員對 TPP 議題的內部討論記錄，則是了解日本政府作成加入 TPP 之決定的政治過程中重要的資料來源。

第二、鑒於 TPP 議題在日本國內引發加入與否的正反雙方激烈辯論，因而引發日本學界對 TPP 的關注與討論。反對陣營的論述，如中野剛志的《TPP 亡国論》(2011) 即強調，TPP 對日本擴大出口的功效有限，但卻可能導致日本的農業因此崩潰並造成日本糧食安全的危機。<sup>⑬</sup>再者，反對派的論點亦認為，TPP 除了將導致糧食的國家安全危機與食品安全問題外，貨品與服務貿易的自由化更將引發日本嚴重的經濟與社會問題，不僅將使得日本的金融業市場與醫療產業面臨國外企業的競爭，及將因營利化趨向而無法維持其品質外，亦會對以農業為主的地區經濟與產業造成嚴重負面衝擊等。<sup>⑭</sup>

贊成加入 TPP 的陣營則多為自由主義的經濟學者，他們從日本經濟發展與區域整合的觀點主張日本應該加入 TPP。這些學者，如馬田啓一、浦田秀次郎、木村福成、山澤逸平、石川幸一等人，<sup>⑮</sup>皆認為日本經濟如欲擺脫目前國內消費意願低落、成長停滯不前的窠臼，及為解決因日本人口減少及年齡結構老化所引發之內需減少、生產力下滑等挑戰，日本有必要透過加入 TPP 來提升國內自由化程度及提振國內企業經營效率，並藉由 TPP 來擴展海外市場、加速融入區域經濟整合，以進一步強化日本企業在國際的競爭力。渡辺頼純則從日本國內在 311 東日本大地震後經濟復興及農業改革等角度，主張加入 TPP 將有助於日本面對這些挑戰。<sup>⑯</sup>

另有學者則從政策制定角度分析日本加入 TPP 的政治決定過程。如田代洋一從政治經濟觀點，分析安倍晉三政府作成加入 TPP 的決策過程。<sup>⑰</sup>寺田貴及三浦秀之剖析日本在民主黨執政時期 TPP 政策的擬定過程。<sup>⑱</sup>田中祐二及內山晃，從日美關係與日本外交觀點闡明日本加入 TPP 的原因。<sup>⑲</sup>馬田啓一則從日本加入 TPP 的外部政治外交

註⑬ 中野剛志，TPP 亡国論（東京：集英社，2011 年）。

註⑭ 反對陣營的論述，諸如農文協編，TPP と日本の論点（東京：農文協，2011 年）；農文協編，TPP 反対の大義（東京：農文協，2010 年）；石井勇人，農業超大国アメリカの戦略：TPP で問われる「食料安保」（東京：新潮社，2013 年）；森島賢，TPP が暮らしを壊す 雇用、食生活、保険・医療の危機（東京：家の光協会，2011 年）；京都府保険医協会編，TPP は国民医療を破壊する—韓米 FTA に学んだ医療者からの訴え（京都：かもがわ出版，2012 年）；関岡英之，国家の存亡（東京：PHP 新書，2011 年）。

註⑮ 此類著作如：馬田啓一、浦田秀次郎、木村福成編，日本の TPP 戦略：課題と展望（東京：文眞堂，2012 年）；浦田秀次郎，「TPP と日本経済の再生」，頁 97-115；浦田秀次郎、21 世紀政策研究所編，日本経済の復活と成長へのロードマップ：21 世紀日本の通商戦略（東京：文眞堂，2012 年）；石川幸一，「日本の FTA 戦略と TPP」，浦田秀次郎、21 世紀政策研究所主編，日本経済の復活と成長へのロードマップ：21 世紀日本の通商戦略（東京：文眞堂，2012 年），頁 24-52；木村福成，「TPP と 21 世紀型地域主義」，馬田啓一、浦田秀次郎、木村福成主編，日本の TPP 戦略：課題と展望（東京：文眞堂，2012 年），頁 3-17。

註⑯ 渡辺頼純，TPP 参加という決断（東京：株式会社ウェッジ，2011 年）。

註⑰ 田代洋一，安部政権と TPP—その政治と経済（東京：筑波書房，2013 年）。

註⑱ 寺田貴、三浦秀之，「日本の TPP 参加決定過程」，馬田啓一、浦田秀次郎、木村福成主編，日本の TPP 戦略：課題と展望（東京：文眞堂，2012 年），頁 150-167。

註⑲ 田中祐二、内山晃編，TPP と日米関係（京都：晃洋書房，2012 年）。

因素進行分析。<sup>㉑</sup>

其次，在 TPP 的量化研究方面，日本政府與學界對日本加入 TPP 後對國內經濟與各產業的影響也累積許多量化成果。然而，日本政府對加入 TPP 影響所進行的量化分析，主要是以內閣府的試算結果作為首要的政策參考依據。該研究則是來自本文的受訪者之一，川崎研一教授所作的量化分析結果。<sup>㉒</sup>

歸納而言，儘管目前既有的文獻從不同的角度探討日本參與 TPP 的利弊得失與影響該決策之因素，但尚未有研究從日本締結 FTA 的歷史脈絡出發，深入探討 TPP 政策制定之機制與結構的演變。因此，本文擬透過對相關政策行為者的親身訪談，以獲取 TPP 政策制定過程中的動態發展。

## 二、深度訪談法

為獲取第一手資料，本研究鎖定負責涉外談判的經產省官員與農水省官員進行訪談。另外，為求研究涵蓋層面的多元與全面，本研究亦訪談相關領域的日本學者、工商團體及獨立媒體從業人員，以深入了解日本民間對於日本政府在 FTA 政策與加入 TPP 的看法與評價。為此，本研究對相關人員共進行十餘次訪談，以了解日本政府與民間部門在思考加入 TPP 的各項國內外政治經濟及戰略等因素，與這些因素對日本政府制定 TPP 政策的影響。針對訪談對象說明如下：

### (一) 政府部門

本研究訪談實際參與及負責交涉 TPP 與其他 FTA 談判的日本官員，訪談對象為兩名經產省官員及一名農水省官員。此三人皆以匿名形式接受訪談。<sup>㉓</sup>訪談內容包括經產省對外談判機制與運作、FTA 談判策略，及農水省的 FTA 談判策略與日本國內農業改革等議題。

註 ㉑ 馬田啓一，「米国の TPP 戦略と日本」，馬田啓一、浦田秀次郎、木村福成主編，日本の TPP 戦略：課題と展望（東京：文真堂，2012 年），頁 18-37。

註 ㉒ 日本政府的農林水產省、經濟產業省與內閣府皆曾對 TPP 對日本經濟與產業的衝擊分別進行量化分析，而得到不同的結果。例如內閣府認為加入 TPP 會使日本 GDP 增加 0.54%、約 2.7 兆日圓；經濟產業省認為會導致出口產業減少 10.5 兆日圓；農林水產省則估算 TPP 將導致農業相關產業損失 7.9 兆日圓。由於這些估算的方式、基準與模型皆有差異，並易引發政府立場不同之誤解，之後遂由統一由內閣府進行試算，而得出日本加入 TPP 將最多增加 0.65% 的實質 GDP、3.2 兆日圓的經濟效果。「TPP 参加『GDP 2.7 兆円押し上げ』内閣府が試算」，日本經濟新聞，[http://www.nikkei.com/article/DGXNASFS2503B\\_V21C11A0EE2000/](http://www.nikkei.com/article/DGXNASFS2503B_V21C11A0EE2000/)，檢索日期 2011 年 10 月 25 日；「関税撤廃した場合の経済効果についての政府統一試算」，内閣官房，[http://www.cas.go.jp/jp/tpp/pdf/2013/3/130315\\_touitsushisan.pdf](http://www.cas.go.jp/jp/tpp/pdf/2013/3/130315_touitsushisan.pdf)，檢索日期 2015 年 10 月 20 日。其他相關研究，如原田泰，「TPP の経済効果についての試算を比較する」，東京財団，<http://www.tkfd.or.jp/research/tpp/a01338>，檢索日期 2015 年 10 月 20 日；鈴木宣弘，TPP の影響に関する各種試算の再検討（東京：JA 全中，2012 年）。

註 ㉓ 本研究訪談對象包括一位經產省通商政策局經濟提攜課之實際負責日本對外 FTA 談判的官員 A 君，與經產省通商政策局國際規制局官員並曾在過去負責許多對外經貿談判的 B 君，及農水省大臣官房國際部國際經濟課之參與 TPP 談判的 C 君。訪談地點分別在經產省與農水省的會議室，訪談時間分別為 2014 年 9 月 9 日、8 月 20 日及 8 月 14 日。

## （二）學界領域

在學界方面，本研究鎖定的訪談對象是以對日本加入 TPP 所牽涉之政經意涵有深入研究的學者，包括對日本參與 TPP 後之農業衝擊與如何因應有深入研究的東京大學本間正義教授；<sup>⑳</sup>專攻日本 FTA 戰略與 TPP 對日本之經濟影響的早稻田大學浦田秀次郎教授；<sup>㉑</sup>及現為政策研究大學院大學資深研究員，先前為日本內閣府實際負責日本政府對 TPP 之經濟衝擊的全球貿易分析模型（Global Trade Analysis Project, GTAP）進行衝擊模擬評估的川崎研一教授；<sup>㉒</sup>與對日本加入 TPP 之政治過程與國內外因素有全面了解的東京大學松田康博教授。<sup>㉓</sup>此外，本研究亦對在日本 FTA 政策的政策制定過程有深入研究的前經產省官員、現任經濟產業研究所上席研究員關沢洋一進行訪談，訪談焦點鎖定在日本政府內部對 FTA 與區域經濟整合政策的轉變與政策制定的政治過程。<sup>㉔</sup>

## （三）工商利益團體與獨立新聞媒體

為探求日本民間社會與利益團體對日本政府決定加入 TPP 的看法，本研究對日本主要之工商團體及獨立新聞記者進行訪談，以了解日本利益團體及大眾媒體對日本政府決定加入 TPP 的看法。

在工商團體方面，本研究首要的訪談對象是代表日本大企業利益的日本經濟團體連合會（簡稱經團連）。訪談對象為該組織中負責研究與擬定經團連有關日本對外經濟政策與立場的國際經濟本部之副本部長上田正尚先生，與該部之主幹森田清隆先生。訪談主題則鎖定在日本工商團體與企業界對日本加入 TPP 的看法與這些團體如何影響政府政策的制定。<sup>㉕</sup>

除了經團連以外，本研究亦對代表日本絕大多數中小企業的日本商工會議所（Japan's Chamber of Commerce and Industry，簡稱日商）進行訪談。訪談對象為日商的常務理事宮城勉先生，及日商兼東京商工會議所國際部擔當部長岡山英弘先生。訪談主題則鎖定日本中小企業對日本加入 TPP 的看法與該團體參與及如何影響日本政府的政策制定。<sup>㉖</sup>

註 ⑳ 本間教授為日本加入 TPP 對農業部門衝擊之分析的知名學者，與本間教授的訪談在 2014 年 8 月 7 日於東京大學本鄉校區的本間教授研究室進行。

註 ㉑ 浦田教授是日本在區域經濟整合、APEC 及與國際貿易政策上有專精研究的學者，與浦田教授的訪問於 2014 年 8 月 28 日在早稻田大學進行。

註 ㉒ 川崎教授在 2013 年 9 月前於日本內閣府的 TPP 政府對策本部工作，是日本官方在 GTAP 分析上最主要倚重的學者。渠針對 TPP 對日本經濟的衝擊影響評估的模擬計算，在 2013 年由甘利明大臣公佈。與川崎教授的訪談是在 2014 年 8 月 29 日於東京六本木政策研究大學院大學進行。

註 ㉓ 松田教授是日本在國際安全保障、外交政策與台日關係上極少數有深入研究的日本國際政治學者。與松田教授的訪談於 2014 年 8 月 21 日在東京大學本鄉校區的東洋文化研究所進行。

註 ㉔ 關沢研究員為東京大學法學部畢業，隨即進入經產省服務，對日本對外交涉自由貿易協定的歷程有深入研究。與關沢研究員的訪談是在 2014 年 8 月 8 日於經濟產業研究所進行。

註 ㉕ 本研究對經團連的訪談在 2014 年 8 月 29 日於東京經團連本部進行。

註 ㉖ 本研究與日本商工會議所的訪談在 2014 年 9 月 1 日於東京日本商工會議所大樓進行。



最後，本研究亦對日本經濟政策有長期觀察的獨立新聞記者（經濟ジャーナリスト, economic journalist）町田徹先生進行深入訪談。訪問主題鎖定為日本民眾對日本加入 TPP 的看法及日本政府加入 TPP 的戰略思考與政治決策過程，藉此從民間獨立媒體的角度探知其對日本政府參與 TPP 的看法與評價。<sup>⑩</sup>

總之，本文的研究目的是透過分析日本加入 TPP 的決策制定之政治過程，以了解日本向外洽簽 FTA 的政策發展與影響 TPP 決策的各項因素。本文透過既有文獻的整理與分析，以勾勒日本加入 TPP 之政策制定過程的輪廓，再經由深度訪談所獲取的第一手資料，以補足此一政策制定過程的實際動態運作，兩者相輔相成來獲得此政策制定的全貌。

## 參、日本 FTA 政策演變與對外談判機制

### 一、日本 FTA 政策的演變

#### （一）日本對區域經濟整合風潮的回應

日本 FTA 政策的演變與全球區域經濟整合的風潮密切相關。在 1950 年代到 1970 年代歐洲共同市場逐漸發展之下，面對二戰後第一波區域經濟整合的風潮，日本學者小島清即提出結合美國、加拿大、日本、澳洲及紐西蘭的「太平洋自由貿易區」（Pacific Free Trade Area, PAFTA）構想，當時日本外相三木武夫即強烈支持此構想，但由於美國及相關國家對此類區域貿易協定的消極態度，遂使得在 1970 年代後半至 1980 年代前半的區域整合風尚逐漸消沈。

第二波區域經濟整合的風潮從美國開啓。1985 年美國率先與以色列簽訂 FTA，隨即在 1986 年與加拿大展開兩國的 FTA 談判，並於 1988 年由兩國領袖簽訂，美加 FTA 遂在 1989 年正式生效。日本對此則持否定態度，認為這些雙邊 FTA 的差別優惠待遇有違關稅暨貿易總協定（GATT）的精神。

另一方面，日本開始與美國就簽訂 FTA 展開可能性研究，但美國則對與日本簽訂 FTA 態度冷淡。1989 年由美國「國際貿易委員會」（International Trade Committee, ITC）作成的美日 FTA 報告中，僅有少數成員對建立此 FTA 持贊成意見。同年，美日自由貿易構想研究會指出，由於美日貿易失衡嚴重，加上美國對日本的不信任感激增，且因美日 FTA 將對其他國家有巨大影響等因素，導致最後美日 FTA 的構想胎死腹中。<sup>⑪</sup>

第三波的區域整合風潮始於北美及歐洲。1993 年美國國會批准與墨西哥的自貿協

註⑩ 與町田徹先生的訪談是在 2014 年 8 月 26 日於東京富國生命飯店進行。町田先生亦兼任日本郵政銀行董事（ゆうちょ銀行取締役）。

註⑪ 金ゼンマ，「日本の FTA 政策をめぐる国内政治：JSEPA プロ交渉セスの分析」，一橋法学，第 7 卷第 3 期（2008 年 11 月），頁 683-719。

定，導致北美自由貿易區（NAFTA）在 1994 年初正式成立。此外，1992 年馬斯垂克條約的簽訂使得歐洲共同體（EC）進化為歐洲聯盟（EU）。面對此波區域整合風潮，日本大多採取批判的態度，認為歐美採取此種強調差別待遇的區域整合作法，將不利於日本企業的海外競爭，且此類區域貿易集團將對日本致力遵守的 GATT 造成威脅。隨著 1995 年世界貿易組織（WTO）的成立，更確立日本堅守多邊主義的 WTO 路線，而對雙邊的 FTA 及區域貿易集團化路線皆採取否定態度。<sup>⑫</sup>

## （二）影響日本 FTA 政策的國內外因素

影響日本 FTA 及區域經濟整合的因素，可區分為國內與國外因素。國內因素多是造成日本對 FTA 態度慎重的主因，而國外因素則扮演推動日本改變既有 FTA 保守立場的動力。

### 1. 國內因素：

大體而言，日本在 1990 年代對 FTA 多採取消極與否定的態度，其對外貿易戰略是將全球層次的 WTO 置於優先，而認為雙邊 FTA 或區域自由貿易協定將對日本的國家利益造成負面影響。此政策偏好主要是因國內因素造成，可依進攻與防守層面說明：

首先，就進攻層面而言，有以下三點：

（1）日本製造業產品具競爭力，需要開放的全球市場：相較於歐美產品，大部分日本產品在國際市場上更具競爭力，因此任何貿易集團化的區域整合實隱含區域保護主義，而不利於日本產業的海外競爭。因此，日本政府支持在全球層次的 GATT 關稅減讓，而對任何雙邊 FTA 或區域貿易協定則持否定立場。

（2）日本工商團體重視全球自由貿易的 WTO 而反對 FTA：日本工商團體，如經團連，較關注關稅壁壘的削減及致力於全球市場開放的 WTO，而對區域或雙邊的 FTA 興趣甚低，這是立基於日本企業具強勁海外競爭力的思考出發。

（3）政府部會偏重 WTO 而忽視 FTA：基於前述第一點的理由，通商產業省（現今的經產省）的通商政策局及外務省的國際經濟局皆將 WTO 列為優先地位。日本政府中主導對外貿易政策的通商政策局，亦傾向多邊的 WTO。這是因為此多邊貿易談判不僅可為日本企業擴展海外市場，也可抗衡美國與歐洲的貿易集團。外務省的國際經濟局則從維護日本國際聲譽的角度出發，認為日本如致力於簽訂區域或雙邊貿易協定，將打擊日本在 WTO 內已建立的良好聲譽。

其次，就防守層面而言，以下三點說明：

（1）FTA 不利於高度保護且敏感的日本農業：因日本農業向來受到日本政府高關稅的保護，日本如欲簽訂 FTA，則勢必開放國內農產品市場，此將對農業造成致命打擊。根據日本學者指出，以 2010 年為例，日本消費者與納稅人因農業保護政策所給予

註⑫ 關沢洋一，日本の FTA 政策：その政治過程の分析（東京：東京大学社会科学研究所，2008 年），頁

農民的補貼每年高達 3.6 兆日圓，高於美國及歐盟甚多。<sup>33</sup>日本政府評估國內農業無法承受因簽訂 FTA 而導致農業開放的衝擊，因此對簽訂 FTA 多採取排斥的態度。<sup>34</sup>

(2) 國內自民黨農林族議員的反對：日本對農業的高度保護主要是因受農民支持的自民黨國會議員之要求。這些依賴農村地區選票的自民黨議員，受迫於日本農民害怕 FTA 簽訂將導致開放國外農產品，而會對其生計造成衝擊，因此對日本簽訂 FTA 多持保留的態度，遂使得 FTA 的簽訂成為政治上不可能的選項。<sup>35</sup>

(3) 先前美日談判的經驗促使日本談判官員傾向於多邊的 WTO 談判：肇因於 1980 年代美日貿易嚴重摩擦時對美談判的痛苦協商經驗，致使日本官員在 WTO 成立後，更傾向於利用多邊的 WTO 協商管道，而較不願意與個別國家進行雙邊的 FTA 協商。<sup>36</sup>

上述因素使得日本過去在推動雙邊 FTA 或區域經濟整合變得較為消極，此也導致日本直到 2002 年才首次與外國—新加坡—簽訂自由貿易協定。此一 FTA 的簽訂象徵日本 FTA 政策的重大轉變，導致此一轉折可歸因於下列各項國際因素。

## 2. 國際因素：

1990 年代國際政經環境的變遷扮演著積極的拉力與消極的推力，促使日本轉而重視 FTA。首先在拉力因素方面，包括下列各項：

(1) 進入亞洲蓬勃的新興市場：1990 年代亞洲各國經濟崛起，但由於這些國家大多有高關稅保護措施，使得企業難以透過一般貿易方式進入這些市場。為從這些蓬勃的新興市場獲取商機，與這些國家締結雙邊 FTA 或區域自貿協定遂成為一項可行的選項。

(2) 亞洲金融危機後各國加速經濟改革：1997 年的亞洲金融風暴使得亞洲國家對美國的不信任感加深，而著手致力於國內的經濟改革。例如受創甚深的韓國，在危機後將向外締結 FTA 納為經改的重要措施之一，並於 1998 年與智利洽簽 FTA，且於同年向日本提出強化兩國經濟聯繫（包括 FTA）的共同研究。<sup>37</sup>

(3) 亞太經濟合作會議（APEC）強調開放區域主義（open regionalism）為日本所接受：有鑑於 1993 年的歐盟、1994 年的北美自由貿易區及 1995 年的南樞共同市場等區域貿易集團化，對出口為主的東亞國家帶來的負面影響，APEC 中的亞洲國家遂強調透過推動成員間的貿易自由化與便捷化，而不以歧視非成員國為代價的開放區域主義。<sup>38</sup>此方式的區域整合為日本所接受。再者，為避免在此區域整合風潮中陷於孤立

註 33 Kazuhito Yamashita, "TPP and the Agricultural Problem," *Social Science Japan*, No. 52 (March 2015), pp. 21-24.

註 34 馬田啓一，「WTO・FTA 交渉と農業問題」，山澤逸平、馬田啓一、國際貿易投資研究会主編，*通商政策の潮流と日本：FTA 政策と TPP*（東京：勁草書屋，2012 年），頁 287-306。

註 35 菅原淳一，「日本の TPP 参加問題」，山澤逸平、馬田啓一、國際貿易投資研究会主編，*通商政策の潮流と日本：FTA 政策と TPP*（東京：勁草書屋，2012 年），頁 270-286。

註 36 關次洋一，前引書，頁 24-27。

註 37 該共同研究是由日本貿易振興會的亞細亞研究所及韓國對外經濟政策研究院（KIEP）所共同進行。

註 38 馬田啓一，「WTO・FTA 交渉と農業問題」，頁 289-300。

及邊緣化的危險，日本遂開始積極強化與 APEC 及東協國家的連結。<sup>⑳</sup>

其次，在消極的推力方面，則包括下列因素：

(1) 降低依賴美國市場的風險：因 1990 年代美國巨幅的貿易逆差，華盛頓遂藉由「公平貿易」(fair trade) 的理由要求東亞國家開放市場。因日本對美貿易享有大量的貿易順差，面對美國動則要求開放日本國內市場的壓力，致使日本不得不考慮透過 FTA 來開闢海外市場，以降低依賴美國市場的風險。

(2) 全球層次的 WTO 進展緩慢：鑒於 1990 年代的 GATT 的烏拉圭回合 (Uruguay Round) 談判進展緩慢，使得許多國家不耐於此多邊談判的遲滯不前，而轉向雙邊的 FTA 談判，致使日本原本堅守的 WTO 路線產生動搖。<sup>㉑</sup>

(3) 對中國積極強化與東協國家經濟聯繫的反動：1990 年代末中國總理朱鎔基提出與東協國家簽訂 FTA，之後於 2002 年正式簽訂。中國在東南亞積極的經濟外交攻勢引發當時與中國關係處於冰點的小泉純一郎政權的警覺。於是小泉政權急起直追，並於同年提出「小泉倡議」(Koizumi Initiative)，企圖透過經濟、教育、文化、安全等方面的合作與資金的提供，以全方位強化與東協各國的關係。與東協簽訂經濟夥伴協定 (EPA) 即為其策略之一。<sup>㉒</sup>

在前述國內因素未大幅改變下，國際因素的推力助長日本對 FTA 態度的轉變。此外，下述的拉力與外來的試探亦促使日本對 FTA 的思考。

(1) 1998 年墨西哥商工部長向日本貿易振興會 (JETRO) 探詢與日本締結 FTA 的可能性，該年底墨西哥總統即向日本提出締結 FTA 的提議。<sup>㉓</sup>

(2) 日本內部對 FTA 看法出現轉變。1995 年通產省發表《平成 11 年通商白書》，對 FTA 與區域整合給予正面評價，認為有助於多邊貿易體系之強化。此可說是通產省在當時欲了解日本民眾對 FTA 反應的政策性試探。再者，日本產業界對 FTA 的態度亦出現變化。針對日本與墨西哥的共同研究，經團連在 1999 年發表聲明認為兩國的 FTA 將有助於多邊貿易協定的達成，顯現出日本民間對 FTA 風向的轉變。

(3) 新加坡提出簽訂 FTA。1999 年底新加坡總理吳作棟向日本提出締結 FTA 的提議，此引發通產省內部的爭論。<sup>㉔</sup>最後兩國仍於 2000 年進行產官學共同檢討會，2001 年展開交涉，並於 2002 年由兩國領袖簽訂，成為日本首次締結的 FTA。之後於 2004 年簽訂的日墨 FTA 則成為第一個對日本有實質影響的 FTA，這是因為日星 FTA 不涉及開放農業部門，但日墨 FTA 則導致日本對農產品市場的開放。自此遂開啓日本向外簽訂 FTA 的大門，直至 2015 年 8 月，如表 1 所示，日本共簽訂 15 個 FTA，尚有

註 ⑳ 木村福成，「日本の対東アジア通商戦略」，浦田秀次郎、21 世紀政策研究所主編，*日本經濟の復活と成長へのロードマップ：21 世紀日本の通商戦略* (東京：文眞堂，2012 年)，頁 53~70。

註 ㉑ 作者，當面訪談，經產省 B 君，經產省 (東京)，2014 年 8 月 20 日。

註 ㉒ MOFA, *Diplomatic Bluebook 2002* (Tokyo: The Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2003)；作山巧，前引書，頁 52~55。

註 ㉓ 關次洋一，前引書，頁 41~42。

註 ㉔ 通產省內部反對與新加坡簽訂 FTA 的理由是，首先是此協定對日本效益不大，其次是此協定恐將危及日本在 WTO 的信譽。

8 個 FTA 在交涉中。<sup>④</sup>

表 1 日本簽署 EPA 現狀

	生效及已簽署	交涉中 (包含未簽署)	其他
國家	新加坡 (2002)、墨西哥 (2004)、馬來西亞 (2006)、智利 (2007)、泰國 (2007)、印尼 (2008)、汶萊 (2008)、東協 (2008)、菲律賓 (2008)、瑞士 (2009)、越南 (2009)、印度 (2011)、秘魯 (2012)、澳洲 (2014)、蒙古 (2015)	東協 (投資條約)、加拿大、哥倫比亞、中日韓、歐盟、RCEP、TPP、土耳其	海灣阿拉伯國家GCC (交涉延期) 韓國 (交涉中斷)

資料來源：「經濟連携協定 (EPA) / 自由貿易協定 (FTA)」，日本外務省，<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/index.html>，檢索日期 2015 年 8 月 30 日。

儘管前述的國內外因素導致日本政府在 TPP 簽訂前已完成 15 個 FTA，但事實上這些簽訂的自貿協定之貿易自由化率 (以免除關稅項目的數量為基準作計算) 普遍皆不高。相較於其他已開發國家簽訂之 FTA 的自由化率皆至少 95% 以上，日本則普遍保持超過 10% 以上的關稅項目未開放。<sup>⑤</sup>

此意味著儘管日本簽訂 FTA，但實際上仍對國內敏感部門 (特別是農業) 仍保持相當程度的關稅保護。鑑於日本過去所簽署的 FTA 之自由化率的品質普遍不高，這使得日本以既有的 FTA 基礎來加入難度更高、宣稱將全面撤銷關稅的 TPP 時，並無法提供多少助力。這也使得日本最終在達成 TPP 協定時能獲致高達 95% 的免除關稅項目之高自由化率，特別引發重視及注目。

## 二、日本 FTA 政策之制定與對外經貿談判機制

自 2000 年代初後，日本對 FTA 的重視與日俱增。2002 年日本外務省發表《日本的 FTA 戰略》(日本の FTA 戦略) 報告中，明確指出 FTA 的正面效益、日本制定 FTA 的特點及日本簽訂 FTA 優先順序的判斷基準。<sup>⑥</sup> 2004 年日本政府之經濟夥伴促進關係閣僚會議 (經濟連携促進關係閣僚會議) 發表「今後經濟夥伴協定的基本方針」(今後の經濟連携協定の推進についての基本方針)，指出經濟夥伴協定 (EPA) 是為促進東亞共同體與對日本有利之國際環境，除已簽訂的星、墨外，將以東亞為中心來實踐推動經濟夥伴協定。<sup>⑦</sup> 以下說明日本 FTA 政策的制定過程與對外經貿談判的機制。

註④ TPP 已在 2015 年 10 月完成簽署，但尚未獲得日本國會通過，日本外務省的資料尚未更新。

註⑤ Junichi Sugawara, "The Trans-Pacific Partnership and Japan's Trade Policy," *Social Science Japan*, No. 52 (March 2015), pp. 17~20.

註⑥ 「日本の FTA 戦略」，日本外務省，<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/senryaku.html>，檢索日期 2015 年 8 月 30 日。

註⑦ 「今後の經濟連携協定の推進についての基本方針」，日本外務省，[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/hoshin\\_0412.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/hoshin_0412.html)，檢索日期 2015 年 8 月 30 日。

表 2 日本簽署 EPA 的貿易自由化率

與日本簽署EPA的國家	自由化率 (以10年內關稅撤廢的關稅條目為基礎)	自由化率 (以雙邊貿易額為基礎)
新加坡	84.4%	98%
墨西哥	86.0%	96%
馬來西亞	86.8%	97%
智利	86.5%	92%
泰國	87.2%	95%
印尼	86.6%	92%
汶萊	84.6%	99.9%
東協	n.a.	92%
菲律賓	88.4%	94%
瑞士	85.6%	99.3%
越南	86.5%	92%
印度	86.4%	93.7%
秘魯	87.0%	99.8%
澳洲	88.4%	95%
蒙古	n.a.	96%

資料來源：「我が国の経済連携協定（EPA）の取組」，日本外務省，<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000037892.pdf>，檢索日期 2015 年 8 月 30 日。

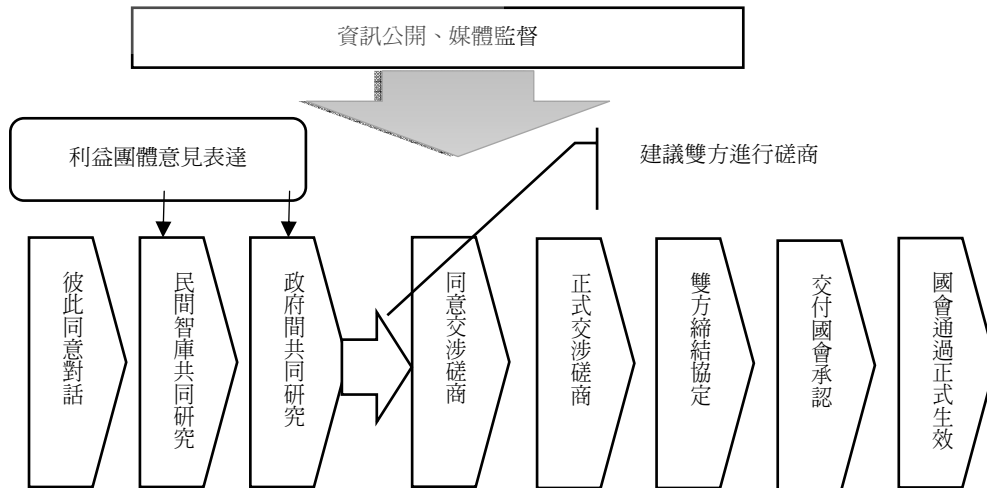
### （一）日本 FTA 政策之制定

依學者李世暉的研究，日本 FTA/EPA 從交涉磋商到締約執行，可分為下列各階段：(1) 彼此同意對話；(2) 民間智庫共同研究；(3) 政府間共同研究；(4) 同意交涉磋商；(5) 正式交涉磋商；(6) 雙方締結協定；(7) 交付國會承認；(8) 國會通過正式生效<sup>④</sup>。如圖 1 所示，前三個階段為研究階段，相關行為者與利益團體可直接表達意見。其次三個階段屬談判階段，談判資訊由政府負責部會定期公告。最後則是國會審查階段，由執政黨提交談判完成的條款到國會表決通過。然而，並非日本所有簽訂的 FTA 都一定全部走完前述的八個階段，有些可能略過民間智庫或政府間共同研究階段，而直接進入交涉磋商階段。<sup>⑤</sup>

註④ 李世暉，「日本國內的 TPP 爭論與安倍政權的對應」，臺灣國際研究季刊，第 10 卷第 3 期（2014 年 9 月），頁 131~149。

註⑤ 作者，當面訪談，經產省 A 君，經產省（東京），2014 年 9 月 9 日。

圖 1 日本 FTA 制定之流程



資料來源：筆者參照李世暉，「日本國內的 TPP 爭論與安倍政權的對應」，頁 136，修改繪製。

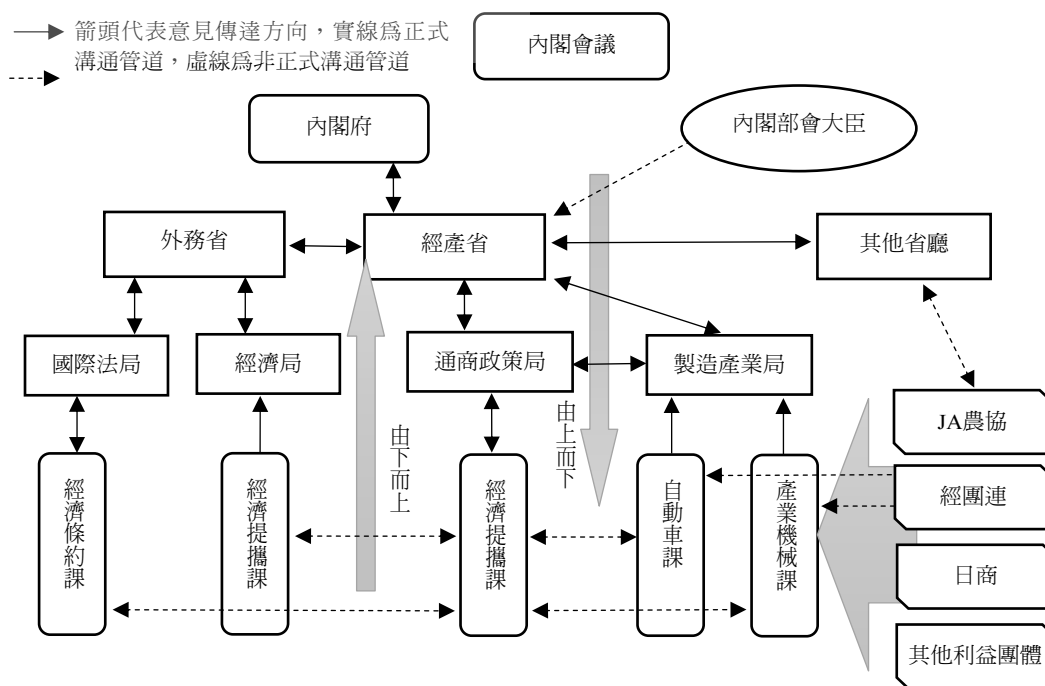
此外，除由外國主動向日本提出締結 FTA 的建議外，由日本自發提出向外締結 FTA 倡議的政策制定過程，如圖 2 所示，可分為從政府組織內由下而上及由上而下的兩種途徑。首先，就從政府組織內由下往上的途徑而言，是以經產省為主導。在經產省內部負責對外締結 FTA 的單位是通商政策局的經濟提攜課。倘若該課內有官員認為日本應與某國締結 FTA，則先經過該課的內部討論後，再將建議上呈由該課課長向通商政策局長呈報及討論。期間，經產省官員會與其他相關部會，如外務省或農水省等，進行討論協商。倘若通商政策局長採納建議，再向上提報而在該省內成為提議通過後，再提報內閣府。由內閣府決定是否同意與相關國家進行對話及後續的共同研究。<sup>⑤</sup>

倘若內閣府決定進行對話與共同研究後，則進入民間智庫共同研究階段。由外國向日本提出的締結 FTA 建議，也多由相關部會進行前述的內部評估後，再依前述程序進行。在進入共同研究階段後，各種利益團體的意見與建議皆會在此階段進入日本政府的政策制定過程。一般而言，共同研究是由政府、產業及學界的三邊諮詢對話，大多在進行實質 FTA 談判前舉行。但這作法只是慣例，並非是進入實質 FTA 談判的必要條件。一旦當這些研究或諮商結論推薦政府與對手國進行談判後，政府將再經內部討論以決定是否進行談判磋商。

例如中日韓 FTA，在 2013 年進入實質談判階段之前，這三國從 2003 年即已進行多年的民間共同研究。在此過程中，日本政府有機會獲得來自產業界、學界等的意見。換言之，這是日本政府進行 FTA 實質談判前的評估程序。但是共同研究的進行並不保證之後一定能夠進入談判階段。

註⑤ 作者，當面訪談，經產省 A 君，經產省（東京），2014 年 9 月 9 日。

圖 2 日本政府內部 FTA 政策制定機制



資料來源：本文研究繪製。

倘若共同研究結論推薦進入談判，且雙方政府決定進行磋商，則日本經產省中的通商政策局轄下的經濟提攜課即是主要負責談判的單位。就 EPA 草案的擬定與對外洽簽過程中，經濟提攜課必須與外務省或其他相關部會的官員進行協調與討論，甚至制定一個包裹方案來處理。由於 EPA 是對外的經貿條款，其法律效力必須經過日本國內的法規檢視，以檢視洽簽的 EPA 內容與國內法規有無扞格之處。換言之，這些 EPA 草案必須先經過經產省內部的審查，再經過如外務省及內閣府的檢視，然後日本政府才會對洽簽 EPA 的國家提出其想法。總之，日本的 EPA 政策大多是透過經產省內部官員的討論之後，才逐漸制定成爲政策向上呈報。<sup>⑤</sup>

然而，另一種由上往下的 FTA 政策制定途徑則是由相關內閣部會大臣發動，提出日本應與某國簽訂 FTA 的想法，再直接與其他大臣討論後而要求開啓與特定國家洽談 FTA 的可能性。此時相關部會（如經產省及外務省）在接獲指示後由上而下地要求進行評估研究，以提供給上層政治任命官員進行決策參考。

此外，由於產業界是 FTA 實際的使用者，因此經產省必需與一些利益團體及商業公會進行溝通，以獲得產業界對 FTA 的看法。此過程多半是非正式的內部溝通過程，相關的利益團體會到其對應的政府單位提出建議，再由這些相關單位向上匯報。例如有關汽車關稅的關稅減讓，經團連會與經產省製造產業局的自動車課保持緊密聯繫與溝通，將該產業界意見彙整傳達給該課官員，再由該課向上呈報傳達給該省高層官

註⑤ 同前註。



員。然而，有時這些產業界意見也可能是直達到經產大臣或副大臣層級，然後再往下傳遞。<sup>⑫</sup>

此一政府與產業界溝通諮詢的階段通常是在 FTA 進入實質談判前，但在談判開啓後日本政府仍會持續與產業界的諮詢及溝通。這是因為各產業界關於關稅項目的撤除或減免十分複雜，即便負責特定產業的經產省官員也很難有足夠的專業知識來了解該產業內各品項關稅的內涵。因此，倘若涉及汽車零件品項的關稅減免，作為談判主體的經濟提攜課官員將會諮詢該省內製造產業局的自動車課官員，再由該官員去諮詢汽車業者。此種溝通是每天進行的經常性運作。<sup>⑬</sup>

## （二）日本對外經貿談判機制

不像美國有專司負責對外經貿談判的美國貿易代表署（USTR），日本對外 FTA 談判並無一個專司的部會來進行對外協商，而是透過部會層級（ministerial level）的協調來進行對外談判協商。此 FTA 談判的部會通常包括外務省、經產省、財務省及農水省。由此四位大臣擔任共同主席（co-chair）來進行對外的 FTA 協商。

因 FTA 是涉外事務之一而必須由外務大臣負責主持與協調，但該條約的實質內容多涉及經產省負責的產業領域而需經產省的參與。再者，又因 FTA 常牽涉日本國內農產品市場的開放與關稅減讓，而需有農水省的看法。最後，因 FTA 多涉及關稅的減免或在對特定產業開放後對該產業的補貼救濟，而需要財務省的參與來試算對國家財政的影響。由此可知，通常對 FTA 簽訂採取積極立場的是經產省，採取保守立場則多為農水省與財務省，外務省則較為中立而負責協調與統合各部會間意見的差異。<sup>⑭</sup>

由於來自不同部會的四位大臣容易對 FTA 抱持相異看法，而達成決議的方式是依循日本傳統的和諧共識決。倘若有一位持異議，則決議便無法達成，因此必須耗費許多時間在內部討論與協商上。這也是為何日本在 FTA 的簽訂上進展緩慢且缺乏效率的原因。<sup>⑮</sup>

除了在涉外的 FTA 經貿談判上，日本政府通常是以部會級的任務編組來負責對外交涉外，由於 FTA 的實質內容多涉及由經產省管轄的產業，因此承擔日本對外經貿談判的主力則是由經產省通商政策局的經濟提攜課負責。該課亦是日本主管 WTO 談判的單位，共有 35 名官員，所有的官員皆參與涉外談判，議題涵括貨品、服務、投資、智慧財產權等事項。在 TPP 談判中，該課官員負責的事項包含，貨品貿易、原產地規則、投資、服務、競爭政策等。<sup>⑯</sup>

相異於一般 FTA 都是由部會層級的任務編組負責，針對 TPP 的協商，日本政府則特別在內閣府設立 TPP 政府對策本部，並指派一名內閣擔當大臣在各部會之上來統合各部會意見，以增進各部門間的溝通與協調，並由該名大臣作決策而向總理大臣負

註⑫ 作者，當面訪談，上田正尚，經團連（東京），2014年8月29日。

註⑬ 作者，當面訪談，經產省 A 君，經產省（東京），2014年9月9日。

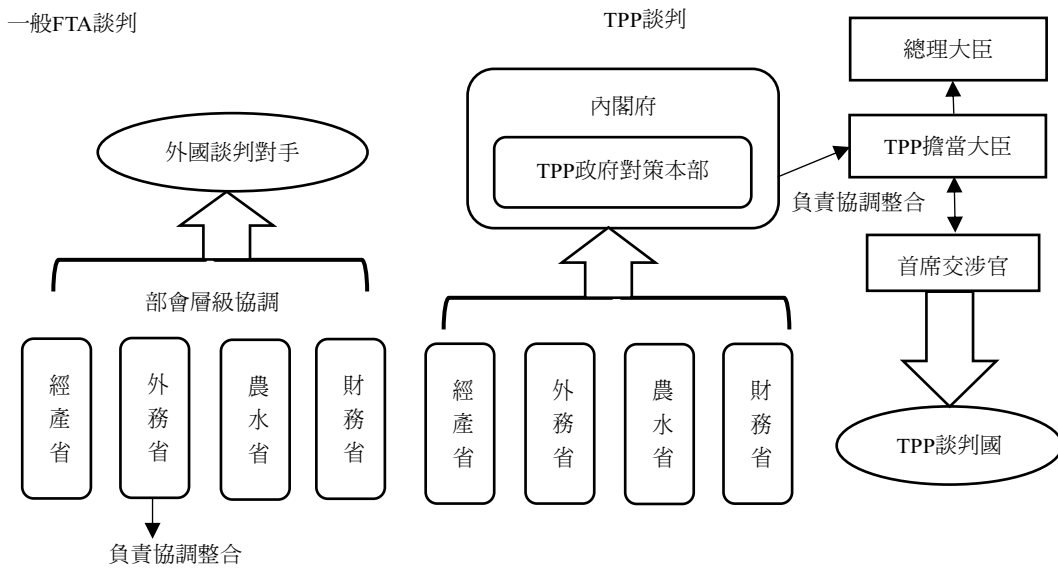
註⑭ 作者，當面訪談，農水省 C 君，農水省（東京），2014年8月14日。

註⑮ 作者，當面訪談，川崎研一，政策院大學（東京），2014年8月29日。

註⑯ 作者，當面訪談，經產省 A 君，經產省（東京），2014年9月9日。

責。在內閣層級中設立 TPP 對策本部來主導談判的進行，在日本 EPA 談判歷史中可說是絕無僅有。針對區域全面經濟夥伴關係 (Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) 的談判，日本也僅是以部長層級的官員來參與 RCEP 的經濟部長會議與談判。<sup>⑦</sup>由此可見 TPP 在日本 FTA 談判中的獨特性。日本的 TPP 談判機制與一般 FTA 機制的差異如圖 3 所示。

圖 3 日本對外 FTA 談判架構與 TPP 談判架構



資料來源：本文研究繪製。

## 肆、日本加入 TPP 的國內爭論與政策制定過程

### 一、日本加入 TPP 在國內引發的爭論

日本國內對 TPP 的重視與辯論，開始於 2010 年菅直人政府宣布將對參加 TPP 的可能性進行研究。從 2010 年至 2012 年日本政府決定參加 TPP 協商前，是日本國內對 TPP 爭論最為激烈的時期。以下簡要說明日本國內對 TPP 正反意見陣營與其論點。

#### (一) 支持日本加入 TPP 陣營與論點

日本民間支持加入 TPP 的利益團體多屬製造業為主的工商團體。如經團連、日本商工會議所、經濟同友會等。<sup>⑧</sup>在學界方面，由許多重量級學者專家所組成的「要求早

註 ⑦ 作者，當面訪談，經產省 A 君及 B 君，經產省（東京），2014 年。

註 ⑧ 此三大工商團體曾於 2011 年初呼籲當時的菅直人政府早日加入 TPP，並在 2013 年聯合署名發表公開信要求日本政府儘快就加入 TPP 作出決定。

期參加 TPP 談判之國民會議」(TPP 交渉への早期参加を求める国民会議)主張日本應儘快加入 TPP。<sup>⑤</sup>贊成日本應加入 TPP 的陣營所持的主張，可歸納為下列幾點：

第一、加入 TPP 可促成日本的第三次開國，透過開放市場與制度變革來提振日本產業的國際競爭力。參與 TPP 是達成日本實行結構改革來增進企業效率及提升生產力的方式。TPP 構成足夠的外來壓力來迫使日本企業進行大規模的改革，並可因應國內人口減少及人口老化的問題。根據川崎研一的估算，日本加入 TPP 可使其 GDP 在 10 年內增加 1~2%。<sup>⑥</sup>

第二、加入 TPP 可拓展日本的海外市場，提升日本企業的國際競爭力，並避免日本被孤立。<sup>⑦</sup>目前日本的 FTA 覆蓋率僅占其對外貿易量的 22%，相較於韓國的 63%及美國的 40%明顯落後。倘若日本能完成所有正在交涉中的 FTA，最後將可提升到約 84.6%。<sup>⑧</sup> TPP 的加入將對日本提升 FTA 覆蓋率大有幫助。此外，由於 WTO 進展緩慢，日本加入 TPP 將可對其他巨型 FTA，如 RCEP 或中日韓 FTA，產生壓力，因而可促成亞太自由貿易區 (FTAAP) 的形成。<sup>⑨</sup>再者，日本參與 TPP 也可避免被孤立於國際社群及重蹈二次戰前被經濟封鎖的覆轍。<sup>⑩</sup>

第三、參與 TPP 可提升日本在國際經濟的領導地位。加入 TPP 之後，日本將成為全球自由經濟世界中最大 FTA 中僅次於美國的第二大經濟體。因此，TPP 亦可說是美日的 FTA。從戰略意義而言，TPP 不僅可重新恢復美國在全球經濟的領導地位，日本亦可透由加入 TPP 來參與影響未來全球貿易規則之制定，進而強化其產業利益與提升其國際經濟地位。<sup>⑪</sup>

第四、從國際政治戰略觀點而言，加入 TPP 將有助於強化美日同盟。加入 TPP 不僅有助於改善日本與美國在過去數年間因沖繩普天間美軍基地遷移問題而惡化的雙邊關係，亦可有助於透過美國的支持來紓緩因中國在東海上的積極軍事作為與朝鮮半島緊張局勢給日本帶來的壓力，進而鞏固美日安保同盟。<sup>⑫</sup>再者，日本同時加入 TPP 及 RCEP 亦有助於日本作為兩者相互爭取之戰略性角色，使日本成為在美中爭霸中的關鍵力量。<sup>⑬</sup>

第五、加入 TPP 有助於改革日本無效率的農業。日本農業長年在日本政府的高度保護下，除農業人口逐年老化外，對農業的補貼措施也導致其農業效率低落。加入 TPP 有助於迫使日本政府實施必要的農業改革，並配合農水省所提出之攻勢的「農林水產業」政策，以促進高品質的日本農產品輸往香港、臺灣、美國、韓國及中國等

註⑤ 該組織的立場可參閱「TPP 交渉への早期参加を求める国民会議」網站。

註⑥ 作者，當面訪談，川崎研一，政策院大學（東京），2014年8月29日。

註⑦ 木村福成，「TPP と 21 世紀型地域主義」，頁 3~5。

註⑧ 同表 2。

註⑨ 作者，當面訪談，浦田秀次郎，早稻田大學（東京），2014年8月28日。

註⑩ 作者，當面訪談，町田徹，富國生命飯店（東京），2014年8月26日。

註⑪ 作者，當面訪談，松田康博，東京大學（東京），2014年8月21日。

註⑫ 同前註。

註⑬ 田中祐二、內山晃編，前引書：馬田啓一，「米国の TPP 戦略と日本」，頁 18~20。

地，以進行農業改革及提高糧食自給率。<sup>⑧</sup>

## （二）反對日本加入 TPP 陣營與論點

對日本加入 TPP 持反對立場的民間團體則包括勞工、農業及醫療服務業團體等。茲列舉以下團體：如代表農民團體的日本全國農業協同組合中央會（簡稱 JA 全中）、農業協同組合、農民運動全國連合會（農民連）；代表中小企業的全國商工團體連合會（全商連）；代表醫療團體的日本醫師會、日本藥劑師會等；代表金融服務業的日本會計師會等。在學界方面，對加入 TPP 持保留慎重立場的學者則組成「思考 TPP 之國民會議」，要求政府必須訊息公開讓國民進行加入與否的判斷。<sup>⑨</sup>

反對日本加入 TPP 的論點，可歸納為下列幾點：

第一、加入 TPP 將對日本農業造成毀滅性的衝擊。因日本農產品處於高度關稅保護，加入 TPP 將完全廢除關稅保護，會對日本農業帶來既深且廣的影響。根據 2013 年日本內閣府的模擬，加入 TPP 將導致日本稻米減少 1.01 兆日圓。此外，加入 TPP 後不但將致使外國糧食大量流入日本，亦將大幅度降低日本糧食自給率，引發因日本糧食自給不足導致的國家安全風險。<sup>⑩</sup>

第二、TPP 對於地方產業經濟的衝擊，特別是對仰賴農業生產為主的地方經濟尤為嚴重。例如在日本加入 TPP 後將對北海道的農業生產減少 4.762 億日圓，如對相關的產業及對地域經濟的影響含括在內，則將造成約 1.6 兆日圓的衝擊，連帶減少 11.2 萬人的雇用人數、影響農家戶數達 2.3 萬戶，約減少六成的農業雇用人數。因此，加入 TPP 將對日本地方經濟造成毀滅性影響。<sup>⑪</sup>

第三、TPP 對醫療服務業的衝擊。反對 TPP 者認為，日本加入 TPP 後必須放寬對於外國醫療專業人員的資格及外國控制相關醫療院所營運的範圍，此將對強調高品質服務的日本醫療產業造成負面影響。首先是外國醫療專業人員的資格無法由日本政府及專業團體把關。其次是開放外國企業經營日本醫療產業將使得該產業愈趨於營利化，除形成以價格為導向的市場外，亦將損害日本優良的醫療倫理，降低醫療品質，而對目前日本的國民健康保險制度造成不利的影響。<sup>⑫</sup>

第四、食品安全標準降低及掌握於國外之手的疑慮。反 TPP 陣營認為，加入 TPP 後將使日本必須對其較嚴格的食物安全標準進行妥協，以配合其他成員國的標準。這將對日本民眾食物安全的保障造成危害。特別是許多跨國企業可能透過其政府在 TPP 談判過程中，伸張其個別企業的利益，而使得一般大眾的飲食安全得不到相對的保

註⑧ 作者，當面訪談，農水省 C 君；本間正義；川崎研一；森田清隆，東京，2014 年；田代洋一，前引書。

註⑨ 反對陣營的論點可參閱「考えてみよう！TPP のこさ」網站。

註⑩ 農文協編，TPP と日本の論点；農文協編，TPP 反対の大義。

註⑪ 數位訪談對象提及地方政治首長，如北海道及沖繩的地方行政首長所持對 TPP 的反對態度對日本中央政府與執政黨有著重要的影響。作者，當面訪談，農水省 C 君；本間正義，東京，2014 年。

註⑫ 京都府保險医協会編，前引書。

障。例如，日本消費者團體認為，若日本加入 TPP 將使得日本在進口牛肉的規定上無法再堅守其原先較為嚴格的標準，將對國民的健康造成負面危害。<sup>⑭</sup>

第五、加入 TPP 將使日本倒向美國而對不利於日本的戰略安全。由於美國將 TPP 作為是它重返亞太政策的一環，並將之視為是圍堵中國的策略之一。如加入 TPP，將使得日本陷入反中國的陣營中，從而惡化與北京的關係，並使得日本變得更加的依賴美國，而不利於日本的國家利益。<sup>⑮</sup>

### （三）日本民間反應

相較於民間團體支持與反對 TPP 陣營的壁壘分明，民意調查則顯示大多數日本民眾的立場是傾向於加入 TPP。歷年有關 TPP 議題的民調顯示，贊成加入 TPP 的民眾比例多於反對加入的民眾比例。此趨勢可從下列不同時期中說明：

#### 1.菅內閣時期

菅內閣時期開始展開對 TPP 的公開討論。共同通信社在 2010 年 11 月 7 日的民調顯示，支持加入 TPP 的比例為 46.6%，反對為 38.6%。日本 NHK 在 2011 年 1 月 4~7 日的民調顯示，支持參加比例為 47%，不參加為 9%。

#### 2.野田內閣

在 2011 年 3 月 11 日東日本大地震及 9 月野田內閣成立後，產經新聞社與 FNN 電視台在 2011 年 10 月 1~2 日針對是否適合參加 TPP，認為適當有 46.1%，不適當有 36.8%。之後，針對野田內閣於 2011 年宣布確立加入 TPP 的政策方針，2011 年 11 月 12~13 日的朝日新聞民調中，贊成加入 TPP 為 46%，反對為 28%；讀賣新聞在 2011 年 12~13 日的民調亦顯示贊成比例為 51%，反對則為 35%。日本經濟新聞在 2011 年 11 月 25~27 日的民調顯示，贊成加入 TPP 為 46%，反對為 35%。

#### 3.安倍內閣時期

之後在 2013 年 3 月 15 日安倍晉三首相正式宣布日本加入 TPP 磋商後，日本經濟新聞在 2013 年 3 月 22~24 日的民調指出，多達 56% 表示贊成，反對則有 25%。<sup>⑯</sup>共同通信社於 2013 年 2 月 23~24 日的民調顯示，贊成者為 63%，反對者為 24.7%。<sup>⑰</sup>

由上顯示，普遍而言日本民眾皆對加入 TPP 表示支持的態度。根據訪談之日本記者的觀察，日本民眾理解 TPP 是經濟議題，且僅是個與經濟相關的議題。日本民眾直覺上理解倘若 TPP 簽訂，則必須進行農業改革。因自由貿易對日本的發展至關重要，因此大多數的日本民眾支持自由貿易。就歷史而言，為避免日本在二次大戰時為尋找資源、突破經濟封鎖而投入戰爭的覆轍，日本民眾心中認知自由貿易及開放市場將是

註⑭ 森島賢，前引書。

註⑮ 同註⑭。

註⑯ 「TPP 交渉参加表明、『評価』が 56%本社世論調査」，日本經濟新聞，[http://www.nikkei.com/article/DGXNASFS2400Q\\_U3A320C1MM8000/](http://www.nikkei.com/article/DGXNASFS2400Q_U3A320C1MM8000/)，檢索日期 2013 年 3 月 24 日。

註⑰ 「TPP 賛成 63%に増 内閣支持上昇 72% 共同通信世論調査」，產經新聞，<http://sankei.jp.msn.com/politics/news/130224/stt13022419300004-n1.htm>，檢索日期 2013 年 3 月 24 日。

不可避免的。<sup>⑦</sup>

## 二、日本參與 TPP 的政策制定過程

早在 2010 年民主黨開啓日本國內的 TPP 辯論之前，日本政府曾獲當時 TPP 的 P4 成員國邀請加入。<sup>⑧</sup>但由於當時政府的低支持率及考慮到 TPP 將衝擊農業部門，因此經產省未將此邀請上呈到內閣，使得日本加入 TPP 的討論與決策往後延遲。<sup>⑨</sup>本節從民主黨與自民黨時期來分別說明日本加入 TPP 的政策演變。

### (一) 民主黨時期的 TPP 政策演變

2010 年 6 月菅直人接替鳩山由紀夫擔任首相後，在先前成立的國家戰略室中，<sup>⑩</sup>確立「新成長戰略」，並將東亞共同體的構想予以具體化，而納入成爲其中的一部分。此轉變除前述國內政策的因素外，國外壓力也適時扮演重要的角色，特別是來自美國的壓力。

由於 2010 年 11 月日本將在橫濱舉辦 APEC 領袖峰會，美國希望日本在該會議上表態加入 TPP，此迫使日本政府不得不對參加 TPP 進行思考。於是同年 10 月菅直人發表演說，表示將對參加 TPP 的交涉進行檢討研究。然而，當時多數民主黨議員對於 TPP 的高標準卻是持保守的態度。<sup>⑪</sup>

2010 年 11 月 9 日菅內閣通過「全面經濟合作基本方針」(包括的經濟連携に関する基本方針)，指示應積極蒐集 TPP 相關情報，強化國內整備，以爲未來與相關國家談判鋪路。<sup>⑫</sup>同月 13 日由日本主辦的 APEC 領袖峰會在日本橫濱召開，菅直人在峰會演說中提到將推動日本繼明治維新後的第二次開國。<sup>⑬</sup>此外，在美國的積極主導與日本的支持下，該次 APEC 領袖宣言上亦確立 TPP 與 ASEAN-plus 皆爲達成亞太自由貿易區的路徑 (pathways)，<sup>⑭</sup>爲日本透過 TPP 來達成 FTAAP 的理想預作伏筆。

美國原寄望日本能在 APEC 會議中作出加入 TPP 的決定，但由於日本國內自民黨

註⑦ 作者，當面訪談，町田徹，富國生命飯店（東京），2014 年 8 月 26 日。

註⑧ 在自民黨麻生太郎首相時期（2008 年 9 月至 2009 年 9 月），美國曾探詢日本加入 TPP 的意願。

註⑨ 作者，當面訪談，町田徹，富國生命飯店（東京），2014 年 8 月 26 日。町田指出，因 TPP 嚴格的農業政策，將引發 JA 全中的強烈反對。政府的民調低落將使得參加 TPP 無法落實，這使得經產省在內部考量後決定不向內閣呈報。

註⑩ 國家戰略室是在 2009 年 9 月由鳩山由紀夫所設置，目的在對經濟財政等內閣重要政策的基本方針進行統合協調，以確立由政治家主導政策的想法。之後，菅內閣與野田內閣皆沿用作為統合協調及擬定政策的機構。

註⑪ 作山巧，前引書，頁 129~137。

註⑫ 「包括的經濟連携に関する基本方針」，首相官邸，<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2010/1109/kihohousin.html>，檢索日期 2014 年 8 月 24 日。

註⑬ 菅直人在 APEC 演說時表明將進行第二次開國，但在 2011 年將平成開國視爲是繼明治維新、二次戰後的第三次開國。

註⑭ ASEAN-plus 是指以東協爲核心的東協加一等相關的區域整合倡議，後來整合成爲 RCEP。參閱“2010 APEC Leaders’ Declaration,” APEC Website, [http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2010/2010\\_aelm.aspx](http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2010/2010_aelm.aspx). Accessed on August 25, 2014.

與民間利益團體（如 JA 全中）的強烈反對，致使菅直人政府無法作出參與 TPP 的決定。此外，菅內閣閣員對是否加入 TPP 亦出現嚴重的意見分歧，例如外相前原誠司、官房長官仙谷由人等人持贊成立場，但是農水相鹿野道彥及經產相大島章宏則持慎重的立場。<sup>85</sup>

2011 年 1 月菅直人在元旦文告中表示將把 2011 年（平成 23 年）視為「平成開國」（平成の開国）元年。<sup>86</sup>同月 24 日在國會施政方針演說中，他指出將把參加 TPP 視為是該政府最重要的課題，並將於同年 6 月作出加入 TPP 與否的結論。<sup>87</sup>隨後菅內閣即在 2 月籌備舉辦開國論壇，在各縣市舉辦 TPP 公聽會以蒐集民間各界意見，作為在 6 月內閣會議進行決斷的參考。然而，2011 年 3 月 11 日發生東日本大地震，菅內閣處理失當導致民意支持大幅滑落，致使加入 TPP 的優先性被放在處理震災後重建與災區復興之後。

之後，2011 年 9 月繼任首相的野田佳彥，於就任首相的國會演說表示將儘早作出是否加入 TPP 的決定，但是民主黨內對是否參與 TPP 的歧見仍未化解。

該黨內的 TPP 推進派與慎重派的鬥爭仍相持不下，例如，反對 TPP 的前農水相山田正彥即以黨內年輕議員的脫黨，威脅野田內閣不要加入 TPP。

儘管黨內的反對意見，野田佳彥仍於 2011 年 11 月由美國主辦的 APEC 夏威夷峰會中，表明日本將開始與相關國家就 TPP 的加入進行磋商（TPP 交渉参加に向けて関係国との協議に入る）的意向。<sup>88</sup>美國隨即對日本參加 TPP 的決定表示歡迎。儘管野田有強烈意願想加入 TPP，但民主黨內正反意見的辯論持續到 2012 年夏季，到 8 月 30 日民主黨內的經濟提攜小組（經濟連携プロジェクトチーム）決定放棄對 TPP 意見的彙整，<sup>89</sup>且因野田面臨諸多政治議題亟待解決，而使得加入 TPP 的時程一再拖延。<sup>90</sup>

## （二）自民黨時期的 TPP 政策演變

2012 年 12 月的日本眾議院大選由自民黨取得勝利，使得該黨黨魁安倍晉三再次回任首相。安倍於次年 2 月上任後隨即進行訪美之行，同月 22 日於華盛頓與美國總統歐巴馬會晤。

鑑於農業問題一直是日本與其他國家簽訂 FTA 與加入 TPP 協商的最大障礙，為此

註 85 寺田貴、三浦秀之，「日本の TPP 参加決定過程」，頁 155~156。

註 86 「菅內閣總理大臣 平成 23 年 年頭所感」，首相官邸，<http://www.kantei.go.jp/jp/kan/statement/201101/01nentou.html>，檢索日期 2014 年 8 月 24 日。

註 87 「社会保障『負担増は不可避』首相が施政方針演說」，日本經濟新聞，[http://www.nikkei.com/article/DGXNASFS2301Z\\_U1A120C1MM0000/](http://www.nikkei.com/article/DGXNASFS2301Z_U1A120C1MM0000/)，檢索日期 2014 年 8 月 24 日。

註 88 「APEC 首脳会議内外記者会見」，首相官邸，<http://www.kantei.go.jp/jp/noda/statement/2011/1113naigai.html>，檢索日期 2014 年 8 月 24 日。

註 89 神田茂、寺林祐介，「TPP 交渉の経緯と交渉 21 分野の概要」，立法と調査，第 346 期（2013 年），頁 12~13。

註 90 作者，當面訪談，上田正尚，經團連（東京），2014 年 8 月 29 日。上田指出，野田曾對經團連作出承諾，表示將致力推動 TPP 的加入。

安倍此行即向美國表明，由於自民黨在國會選舉前對日本民眾承諾將不會以農林水產領域之「五大聖域」<sup>①</sup>的關稅撤除作為日本加入 TPP 的條件，以希望能獲得美國的理解。

之後，在雙方領袖會晤後發表的「美日共同聲明」中宣布三點共識：(1) 美日雙方皆體認到日本特定的農產品及美國特定的工業製品，在兩國間貿易存在敏感度；(2) 最後的結果將由兩國交涉談判來決定；(3) 確認不會對任何一方作出關稅完全撤除的要求。<sup>②</sup>此聲明顯示美國與日本已達成諒解，即美國理解日本將無法全面撤除農產品的關稅，而日本亦諒解美國將對特定工業產品進行保護。

此次會晤作成日本加入 TPP 也不會廢除五大聖域的關稅之共識，使得安倍獲得足夠的正當性基礎來克服國內反對 TPP 的聲浪，進而使得日本得以正式參加 TPP 談判。<sup>③</sup>有鑑於當時日本國內反對參加 TPP 的原因，主要是由於無法接受美國在 2011 年 APEC 峰會時發表之 TPP 將撤除包含農產品之所有品項關稅的聲明，但是美日領袖在 2013 年的此一諒解，無疑宣告了日本的部分農產品即使在加入 TPP 之後也無需全面立即撤除關稅。此聲明使得日本加入 TPP 成為實際上可行的政策選項。<sup>④</sup>在此點獲得突破後，日本政府遂於 2013 年 3 月表明向 TPP 成員國通知其決定參加的意向，並積極準備與 TPP 成員國的個別磋商。

從國內層次而言，農業問題是日本加入 TPP 的主要障礙，而堅持需保護農業且具有否決日本加入 TPP 的關鍵行為者，主要是來自農林族議員與農水省。<sup>⑤</sup>為減少這些反對阻力，安倍刻意運用策略來削弱其影響。例如前述之美日共同聲明中，關於具感性之農產品的規定，安倍除未在事前與農水省溝通外，亦未先行知會黨內的農林族議員。這是為避免在與美國達成共識前即引發這些行為者的反對。然而，自安倍返國後，為舒緩農業團體與農林族議員的反彈，他遂決定親自向黨內的 TPP 慎重派議員展開電話攻勢，以尋求渠等的理解，並表明最後的決定是由他所作的判斷。<sup>⑥</sup>

安倍親自向自民黨農林族議員幹部的遊說顯然奏效。2013 年 3 月 13 日自民黨外交、經濟提攜本部及 TPP 對策委員會決議，達成必須確保前述「五大聖域」的農產品作為日本加入 TPP 談判的前提，並要求必須給予這些品項超過 10 年的關稅撤除時間，倘若前述各項要求無法被接受，日本將退出 TPP。<sup>⑦</sup>

註① 五大聖域是指米、小麥及大麥、牛肉及豬肉、乳製品、甘味資源作物。自民黨在 2012 年眾院大選時期列出此五大領域是在日本參加 TPP 時必須堅持捍衛不可妥協的領域。

註② 「日米首腦會談（概要）」，日本外務省，[http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s\\_abe2/vti\\_1302/us.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_abe2/vti_1302/us.html)，檢索日期 2015 年 10 月 2 日。

註③ 作者，當面訪談，浦田秀次郎，早稻田大學（東京），2014 年 8 月 28 日。

註④ 作者，當面訪談，農水省 C 君，農水省（東京），2014 年 8 月 14 日。

註⑤ 作山巧指出，雖然 TPP 加入是由內閣決定與國會的承認為必要條件，而內閣的閣議是以全體一致為慣例，因此農水省的同意與否成為重要條件。再者，TPP 之國際條約的批准也須由國會的同意，因此在參加 TPP 交涉時同黨國會議員的認可成為不可或缺，因此自民黨內農林族議員的贊成與否即十分重要。作山巧，前引書，頁 22-25。

註⑥ 同前註，頁 183-184。

註⑦ 神田茂、寺林祐介，前引文，頁 12-14。



隨後，安倍在3月15日正式宣布日本將加入 TPP 談判的記者會中，表示加入 TPP 將對日本的經濟發揮正面的效應，並以自由、民主、人權、法治等普遍價值的共享與深化亞太經濟的相互依存等論點，說明 TPP 對日本安全保障與穩定亞太地區的功能。此外，安倍也指出，日本加入 TPP 協商，不僅將確保五大聖域的關稅不受影響，在之後的 TPP 談判過程，日本將採取「守勢的項目將更嚴守，而攻勢的項目將越主動攻擊」的態度。<sup>98</sup>

為因應安倍宣布日本正式加入 TPP 協商的決定，日本國會首先於4月18日在參議院的農林水產委員會對日本加入 TPP 談判一事作出決議。該決議內容是以自民黨內「TPP 對策委員會」作出以捍衛五大聖域為優先要務的決議為基礎，並嚴申倘若無法確保此五大聖域的關稅，則日本將不惜退出 TPP 協商。該項決議獲得自民黨、民主黨、公民黨等共五黨贊成，而眾人之黨（みんなの党）與共產黨則表示反對。同決議在隔日（19日）於眾議院農林水產委員會亦被採納通過。此一參眾兩院的共同決議，凸顯了日本政府欲確保前述五大聖域農產品關稅的決心，並以此向日本民眾表達捍衛日本農業的主張。<sup>99</sup>

自此，阻撓日本政府加入 TPP 協商的國內障礙已被排除。安倍政府之所以能排除前述來自農業部門阻力的原因，可分析為下列幾點：首先、安倍政府致力於排除與抑制具有否決日本加入 TPP 之農林族議員與農水省的反抗。其次，由於自民黨在歷經3年失去政權後獲得大勝，因此該黨議員對自民黨與首相仍具有高度的向心力。再者，那些執意反對安倍意向的自民黨議員，普遍被認為在下次選舉時可能落選，這使得反 TPP 的黨內勢力難以為繼。最後，安倍政府在參加 TPP 之內部協商時採取縝密的情報管控，致使農水省與農林族議員缺乏即時的資訊可發揮，進而削減這些行為者在關鍵時刻發揮其影響力的能力。<sup>100</sup>

另外，本研究訪談的農水省官員指出，儘管面臨來自農業部門的壓力，安倍政府在決定參加 TPP 之際，並未立即對農業部門提出減少 TPP 衝擊的相關補償或政策補助措施以減少阻力。這是因為在 TPP 未完成協商之前，無法預知最後的談判結果，因而無法透過估算可能的衝擊為基礎，來提出相關的政策補助或補貼。再者，參加 TPP 與否是內閣可獨立作成的決定，批准 TPP 協定與否則是日本國會的權限。<sup>101</sup>因此，安倍政府在2015年10月 TPP 協定達成後，為減少 TPP 對日本農業的衝擊及說服國會通過 TPP 協定，遂自同年11月制定日本因應 TPP 的政策大綱（総合的な TPP 関連政策大綱），其中即強調將透過強化農業體質、轉換攻勢的農業發展策略，及對重要五大「聖域」品項的農產品採取相關政策，以確保其經營安定及穩定的供給，並在2020年實現增加農產及食品出口至一兆日圓之目標。<sup>102</sup>由此可見，對會受到 TPP 嚴重衝擊的農業

註<sup>98</sup> 作山巧，前引書，頁186。

註<sup>99</sup> 農林水產省，TPP 交渉の現状（東京：農林水產省，2014年）。

註<sup>100</sup> 作山巧，前引書，頁190-191。

註<sup>101</sup> 作者，當面訪談，農水省 C 君，農水省（東京），2014年8月14日。

註<sup>102</sup> TPP 総合対策本部，総合的な TPP 関連政策大綱（東京：TPP 政府対策本部，2015年）。

部門，日本政府是在 TPP 協定達成後方啟動制定相關的輔助及補償措施。<sup>⑩</sup>

2013 年 4 月，美日部長會議針對 TPP 議題，雙方談判代表確認了以下事實，即對日本的部分農產品及對美國的部分工業製品皆存在敏感性，因此兩國將持續對相關法規及市場准入繼續進行交涉。同月，TPP 部長宣言中表明各成員國確認與日本間的雙方協議，美國貿易代表署亦正式通知美國國會日本將加入 TPP 談判。同年 7 月，日本加入 TPP 第 18 次回合談判，正式成爲 TPP 第 12 個成員國，並使日本成爲 TPP 中僅次於美國的第二大經濟體。

其後，儘管 TPP 談判持續密集進行，但陷入膠著而遲遲無法達成協議。2014 年 4 月，歐巴馬展開其連任總統後的首次亞洲之行，首站選定日本並期待美日在 TPP 議題上的歧見能獲得解決。然而，由於雙方歧異甚深導致美日領袖的共同聲明史無前例地延遲到歐巴馬上機離境前一刻才發布。該共同聲明顯示雙方仍舊無法化解彼此在 TPP 上的歧見。<sup>⑪</sup>

2014 年 6 月、8 月及 10 月，美日雙方持續就農產品進行談判，隨著雙方談判進入深水區，談判過程日益艱困。2014 年 11 月 TPP 成員國領袖及談判代表於美國駐北京大使館舉辦 TPP 成員領袖會議，但最後仍未能如願在 2014 年達成簽訂 TPP 基礎協定的目標。

2015 年 TPP 成員國在歷經 7 月於夏威夷的談判破局，於 10 月初經過 5 天密集的談判後，最後達成協定。這使得 TPP 成爲全球 GDP 約 40%、世界規模最大的區域自由貿易區。表 3 詳列日本參與 TPP 的歷程。

## 伍、日本 TPP 政策制定過程之分析

日本政府加入 TPP 的政治決策過程歷經民主黨及自民黨的政權交替與三位首相的更迭。本文研究分析發現，在此三位首相期間內的 TPP 的政策制定過程，顯現了從民主黨時期的「以政領官」過渡到「政官協調」，最後到自民黨上任後的「政官相輔」之轉變的特徵。

---

註⑩ 例如，農水省在 2015 年 11 月決定爲避免因加入 TPP 後導致日本國內農產品價格下跌，而影響農戶收入，因而提出補償日本農民收入減少的「收入保險」，即爲一例。「日本要爲農戶設『TPP 保險』？」，日經中文網，<http://zh.cn.nikkei.com/politicaeconomy/economic-policy/16925-20151112.html>，檢索日期 2015 年 11 月 12 日。此外，日本政府亦在 2016 年 3 月 8 日通過跨太平洋夥伴協議之締結相關的關係法律相關的法案（環太平洋パートナーシップ協定の締結に伴う関係法律の整備に関する法律案について），其中即包含針對穩定畜產品價格及砂糖價格調整的措施。「環太平洋パートナーシップ協定の締結に伴う関係法律の整備に関する法律案要綱」，TPP 政府対策本部，<http://www.cas.go.jp/jp/houan/160308/siryoushi.pdf>，檢索日期 2016 年 3 月 8 日。

註⑪ 「日米共同聲明：アジア太平洋及びこれを越えた地域の未来を形作る日本と米国」，日本外務省，[http://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page3\\_000756.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page3_000756.html)，檢索日期 2014 年 4 月 25 日。

表3 日本參與 TPP 的歷程 (2010-2015)

時間	發展
2010年10月1日	菅直人首相發表就職演說，表示將檢討參加TPP談判的議題
2010年11月14日	菅首相在橫濱舉行的APEC會議表示，將對TPP成員國及協定談判的資訊進行情報的蒐集
2010年11月9日	菅內閣通過「全面經濟合作基本方針」，要求積極蒐集TPP情報及準備，為未來談判鋪路
2011年1月24日	菅直人於國會演說，將TPP參加視為政策優先，將於6月作出參加與否的結論
2011年2月	民主黨在各縣市舉辦開國論壇會議，蒐集各方對TPP的意見
2011年3月	311東日本大地震爆發，菅內閣以救災為優先，TPP重要性往後順延
2011年5月17日	菅內閣宣布將延後決定參加TPP的時機，是否參加也將經通盤考慮後再決定
2011年9月	野田佳彥在國會演說，表示將儘快作出是否加入TPP的決定
2011年11月11日	野田佳彥在記者會上表示，準備向TPP成員國進行加入TPP協定談判的事先交涉
2012年1月~2月	日本與當時TPP 9個成員國進行事前協議
2012年4月30日	在美日領袖峰會會談中，歐巴馬提出對於汽車、保險及牛肉等議題的關切
2012年8月30日	民主黨經濟提攜小組放棄對TPP意見的彙整
2012年11~12月	野田解散國會，自民黨大選獲勝，安倍晉三回任首相。
2013年2月22日	美日在領袖峰會中發表關於雙方在TPP談判的共同聲明，確保五大聖域不受TPP全面廢撤關稅的限制
2013年3月15日	安倍晉三首相在記者會中表明日本將加入TPP協定的談判
2013年4月12日	日本與美國結束雙方關於日本加入TPP協定的事前談判
2013年7月23日	日本正式加入第18回合的TPP談判，成為TPP第12個會員
2014年4月	美國總統歐巴馬訪日，與安倍會談，美日同時進行部長級談判，但仍未解決雙方歧見
2014年11月	TPP成員國於北京舉辦TPP成員領袖會議與談判，未能簽訂TPP基礎協定
2015年7月	TPP成員國於美國夏威夷進行談判，以失敗告終
2015年10月5日	TPP成員國在美國亞特蘭大達成協議，各會員國將協定攜回國內進行審查程序

資料來源：筆者彙整資料製表。

本文中的「以政領官」是指民主黨政權以強調「政治家」主導政治及「脫官僚」理念下的政策制定運作。此是民主黨執政後期待透過行政革新來建立擺脫官僚依賴的決策機制，因而反映在民主黨執政時期 TPP 政策上的決策機制中，並以國家戰略室作為彙整 TPP 意見及提案的主體，以遂行政治主導，而官僚的意見則被刻意忽視。<sup>⑥</sup>本文的「政官協調」則是指涉民主黨執政後期為糾正先前排除專業官僚參與的弊病，開始強調文官的重要性，並透過各省府之事務次官會議來參與 TPP 政策擬定，以為政治家的決策提供支持。最後，本文的「政官相輔」則是指因 TPP 牽涉議題的敏感性，必

註⑥ 民主黨的鳩山內閣成立後，即強調必須打破昔日官僚主導政策的機制，而由內閣與首相官邸來進行決策，以落實由代表民意的國會議員來統治官僚的理念。參閱李世暉，「不情願的專業主義：從普天間基地問題探討日本民主黨政權決策過程」，*政治科學論叢*，第54期（2012年12月），頁37~70；久保田正志，「政治主導の確立を目指して~政府の政策決定過程における政治主導の確立のための内閣法等の一部を改正する法律案~」，*立法と調査*，第302期（2010年），頁2~8；黃偉修，「日本民主黨的政治主導決策模式與鳩山首相的領導能力」，*問題與研究*，第50卷第2期（2011年6月），頁75~106。

須由政治家來匯集民意、提供政治支持與政策方向，並由官僚提供專業知識與執行能力，分工合作來推動 TPP 政策與談判的參與。<sup>⑩</sup>

### (一) 菅內閣時期 (2010 年 6 月~2011 年 9 月)

菅直人時期是日本開啓加入 TPP 與否之民間意見徵詢、匯集與辯論的階段。各種民間利益團體透過不同方式傳達渠等對 TPP 的正反意見到政府部門。首先，反對 TPP 的農業團體主要透過與民主黨內的慎重派國會議員聯合來共同傳達其對參加 TPP 的慎重意見。此意見主要是透過這些議員傳達到民主黨內的政策調查會 (簡稱政調會)。<sup>⑪</sup>

相反地，支持 TPP 的日本工商界團體，主要透過民主黨內與經產、外務及農林水產部門的相關議員表達其支持的意見。<sup>⑫</sup>這些意見再傳達到由民主黨國會議員所組成 APEC、EPA 及 FTA 對應檢討的專案團隊 (project team, PT) 中進行討論。由這些專案團隊來彙整其建議，再將此支持加入 TPP 的意見傳達到民主黨內的政調會，與反對意見一併在此政調會內進行討論。民主黨內有關 TPP 的意見即由同時兼任國家戰略大臣的政調會會長，在內閣層級的國家戰略室發言，表達黨內的意見。

利益團體除了從政黨 (包括執政的民主黨與在野的自民黨等) 管道傳達各自的立場與意見外，這些團體也經由與相關政府省廳 (如經產省、農水省及財務省等) 的正式與非正式之意見諮詢與交流中，讓政府官員了解他們對 TPP 的看法，作為政府各部會在擬定政策上的參考依據。<sup>⑬</sup>

在內閣層級上，民主黨政府在內閣新成立之國家戰略室遂成為此層級彙整 TPP 意見的首要場域。除政調會長在此國家戰略室中表達黨內看法外，各省廳除將其各部門的專業評估及意見送至關係閣僚會議外，亦將這些評估傳達到國家戰略室中。另一方面，由首相主導的「新成長戰略實現會議」所下達對 TPP 看法的指示，亦傳達到國家戰略室中，再由國家戰略室進行相關政策的提案，提出到內閣會議前的關係閣僚委員會中進行討論及審議，最後才將相關確定的政策在內閣會議中提出，以形成閣議。菅內閣時期的 TPP 政策制定流程如圖 4 所示。

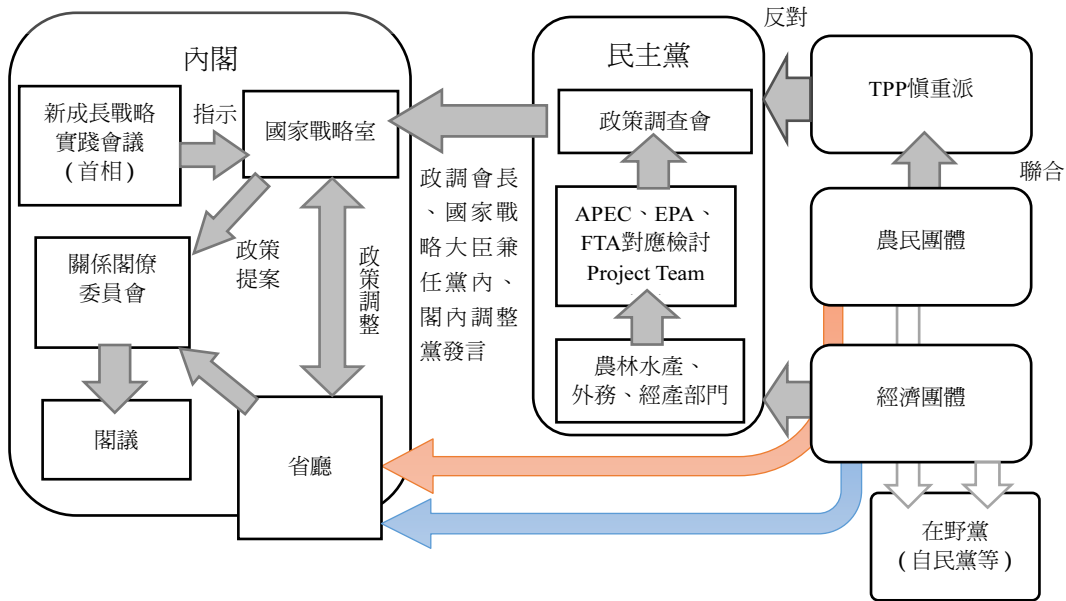
註⑩ 本研究認為此「政官相輔」的特徵在自民黨執政時期較為明顯，特別是 2000 年代初期小泉純一郎執政以來，建立以內閣為主，政黨與官僚為輔的決策機制。此特徵亦在以小泉為師的安倍內閣中顯現。

註⑪ 民主黨的黨內政策調查研究審議部門稱之為政策調查會，自民黨的相同機構則稱之為政務調查會。

註⑫ 經團連會透過催促日本政府各部會加入 TPP 協商，或透過直接遊說首相與國會議員來促使日本加入 TPP。日商則是扮演聆聽 TPP 不同意見的協調者，來將這些意見轉達給相關的政府部會。這兩個團體皆強調其組織自外於政府的獨立性，而不受政府政策的影響。作者，當面訪談，森田清隆；宮城勉，東京，2014 年。

註⑬ 作者，當面訪談，農水省 C 君；宮城勉，東京，2014 年。

圖 4 菅內閣時期日本 TPP 政策制定流程



資料來源：筆者參照寺田貴、三浦秀之，前引文，頁 161 修改繪製。

## (二) 野田內閣時期 (2011 年 9 月~2012 年 12 月)

相較於菅內閣時期首相薄弱的政治實力，繼任的野田佳彥在黨內較具備人和優勢與政治資本，也因此使得他在 TPP 議題上較菅直人更能貫徹其自身意志與判斷。

對於在鳩山及菅內閣時期所強調的「脫官僚」思維下的政治主導方向，野田內閣開始修正，而朝向「政官協調體制」。他明確指出不能僅有政治家來領導，各府省的全力參與亦是必要的。因此，在野田內閣下，各府省之事務次官會議及「各府省連絡會議」亦在此時期復活，讓 TPP 的相關訊息能在各府省間流通，達成各部會間的橫向聯繫。

此外，與菅內閣時期相同，反對 TPP 的農業團體及支持 TPP 的工商界團體各自尋求民主黨的國會議員表達其意見，但不同於先前菅內閣時期，政調會會長是由 TPP 推進派的前原誠司擔任，而在民主黨內的經濟夥伴（經濟連携）專案團隊是由該黨內的 TPP 慎重派擔任，兩方意見到政調會中進行討論整合。此外，前述的經濟夥伴專案團隊亦接收來自政府各省廳的專業意見報告，以此作為他們在擬定政策前的資訊參考。

在內閣層級與先前最大的差異是，野田內閣在國家戰略室成立「糧食、農林漁業再生推進本部」，由其親自擔任該部的本部長來負責該單位的業務。鑑於日本加入 TPP 的最大阻礙在於農業自由化議題，野田成立該單位之目的，即希望透過由其親自領導的方式來尋求日本農業改革的再生之道，以求順利排除參加 TPP 的最大國內阻礙。<sup>⑩</sup>

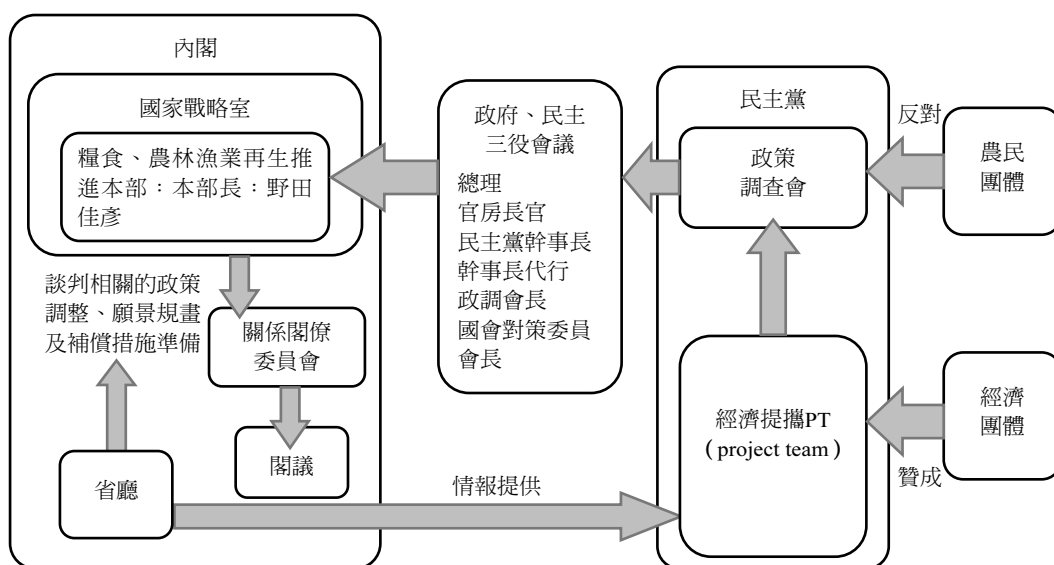
註⑩ 寺田貴、三浦秀之，前引文，頁 160~163。



另外，在連結內閣與民主黨黨意的部分，則是透過「政府、民主（黨）三役會議」來進行。參加的成員包含代表內閣的總理、官房長官，及代表民主黨的幹事長、幹事長代理、政調會長與國會對策委員會會長共同參與。<sup>⑩</sup>透過此一連結，黨意與內閣能就 TPP 意見進行充分的溝通協調。

概言之，野田內閣時期主要是在國家戰略室進行 TPP 政策的擬定，並由該單位負責統合由各省廳所擬定關於加入 TPP 相關的日本國內政策調整、願景規畫及補償措施準備等，於交付關係閣僚委員會後，再將政策方案送至內閣會議進行審議及討論，最後再由內閣作出決議。野田內閣時期的 TPP 政策流程如圖 5 所示。

圖 5 野田內閣時期日本 TPP 政策制定流程



資料來源：筆者參照寺田貴、三浦秀之，前引文，頁 161 修改繪製。

### （三）安倍內閣時期（2012 年 12 月～2013 年 7 月）

安倍內閣在自民黨贏得大選後成立，TPP 的參加與否遂成為安倍內閣立即必須解決的首要課題。安倍內閣與民主黨時期在處理 TPP 議題上最大的差異，即是廢除國家戰略室，而在內閣官房中另外設立「TPP 政府對策本部」來專門處理 TPP 問題。安倍並於 2013 年 3 月指派甘利明擔任特別設立的 TPP 擔當大臣一職來全權負責 TPP 相關的國內協調及國外交涉事務。

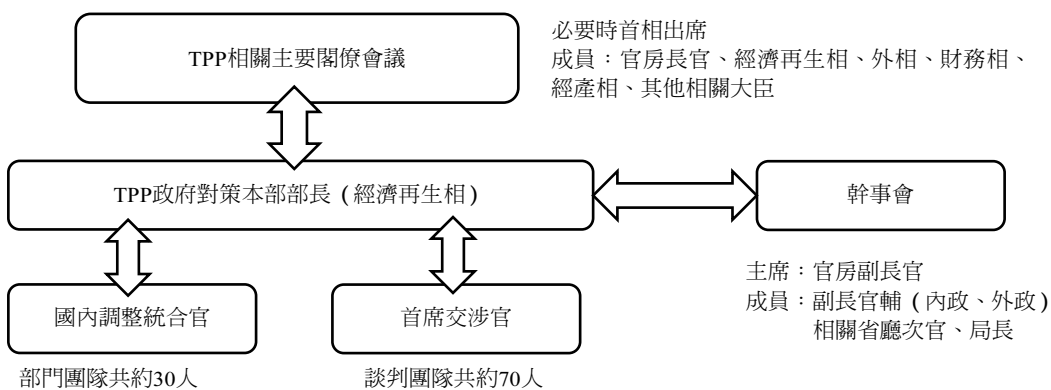
如圖 6 所示，TPP 政府對策本部包括處理國內事務的國內協調統合官（國內調整總括官）共約 30 餘人，負責協調自民黨及其與黨、各省廳、及各業界團體的意見。另外，亦建立首席談判官（首席交涉官）負責處理與 TPP 會員國的談判交涉事務，共約

註⑩ 「政策に係る党議の決定について」，民主黨，[www.dpj.or.jp/download/4861.pdf](http://www.dpj.or.jp/download/4861.pdf)，檢索日期 2015 年 8 月 12 日。

70 人。該政府對策本部的人力皆是從各省廳中調派而來。<sup>⑩</sup>

如前所述，本質為 FTA 協商的 TPP 議題在安倍內閣被提升至內閣階層，不僅是在日本對外經貿協定的談判歷程中前所未見，更凸顯安倍內閣體認到 TPP 所涉及的敏感議題是以往透過部會層級的協調來制定 FTA 的決策機制所無法處理的，因而必須將該議題提升到內閣層級處理，以彰顯更大政治決心來進行政治解決，藉以克服日本加入 TPP 所面對的各種國內問題與反對意見。<sup>⑪</sup>

圖 6 TPP 政府對策本部組織圖



資料來源：筆者參照神田茂、寺林祐介，「TPP 交渉の経緯と交渉 21 分野の概要」，頁 14 繪製。

在自民黨內與利益團體的意見傳達方面，自民黨的政務調查會仍扮演重要的角色。該會會長原先是由贊成 TPP 的甘利明擔任，之後改由反對 TPP 的高市早苗議員擔任，2014 年 9 月改由稻田朋美議員擔任。為統合 TPP 意見，自民黨內由「外交、經濟提攜本部」及「TPP 對策委員會」負責 TPP 議題的政策探討與意見彙集。由 TPP 對策委員會擬具黨內政策後提交到外交、經濟提攜本部進行討論，再將彙整意見傳達至政調會。工商團體的意見則透過此管道傳達到自民黨政調會中。<sup>⑫</sup>相同地，農民團體的意見亦透過自民黨中農林族議員傳達至政調會中進行討論。最後由政調會彙整黨內意見後再傳達至內閣中。<sup>⑬</sup>

因此，在各省廳擬定關於 TPP 的相關評估及政策建議後，將該評估建議傳達到內閣層級的「TPP 政府對策本部」進行政策的彙整與協調，由該單位將擬定之政策草案提交給關係閣僚委員會討論後，再提交內閣會議進行決策。內閣會議是由自民黨與公民黨的執政聯盟成員所組成，在內閣充分討論形成內閣決議後，再交付甘利明大臣及負責談判的官員來執行政策，並進行與 TPP 各成員國的談判協商。安倍內閣時期對 TPP 的政策制定流程如圖 7 所示。

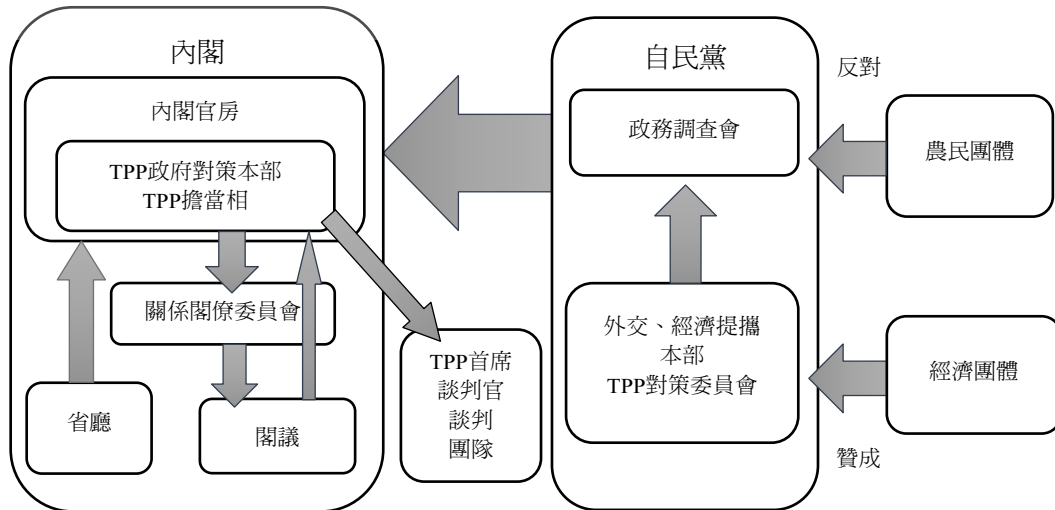
註⑩ 神田茂、寺林祐介，前引文，頁 14。

註⑪ 作者，當面訪談，經產省 A 君、B 君；農水省 C 君；松田康博，東京，2014 年。

註⑫ 作者，當面訪談，上田正尚，經團連（東京），2014 年 8 月 29 日。

註⑬ 作者，當面訪談，本間正義，東京大學（東京），2014 年 8 月 7 日。

圖 7 安倍內閣時期日本 TPP 政策制定流程



資料來源：筆者繪製。

#### (四) 從「以政領官」到「政官相輔」

從上述的分析，本文歸納發現日本加入 TPP 政策在歷經決策風格迥異的三任內閣後，出現下列特徵，即是從菅內閣時期較強的「以政領官」風格，過度到野田內閣時期的「政官協調」，最後到安倍內閣時期專業文官地位提升的「政官相輔」。以下說明此一趨勢形成的原因。

首先，由於民主黨欲一改過去在自民黨執政下由文官主導政策制定而政治家為輔助的既有形式，而欲建立「政治主導」及「內閣一元化」之「以政領官」的政治家領導之政策制定模式。為此，民主黨特別設置首相直屬的國家戰略室，藉此擬定政策及跳脫文官的控制，進而直接在內閣會議上提出政策。<sup>⑩</sup>但是此作法在鳩山內閣時期造成諸多混亂與政策錯誤，並最後導致其下台，因此繼任的菅內閣及野田內閣皆欲修正先前排除官僚的作法。

然而，在 TPP 政策制定上，菅內閣時期仍凸顯較強之「以政領官」的領導風格。不僅 TPP 的意見匯集與政策擬定仍主要取決於國家戰略室，首相也利用新成長戰略實現會議來直接下達對 TPP 政策方向的指令。相較之下，文官的專業判斷較不受到尊重，也使得 TPP 議題易受民主黨內的政治因素所影響。在此政策制定機制下，因東日本大地震致使菅內閣民意支持度驟降，不僅使得他沒有足夠的政治資本來解決黨內的 TPP 分歧，跳過專業文官意見的結果，亦導致他的 TPP 的決策只能取決於黨內正反勢力的角力結果。

註⑩ 寺田貴、三浦秀之，前引文，頁 165~167；李世暉，「不情願的專業主義：從普天間基地問題探討日本民主黨政權決策過程」，頁 51。

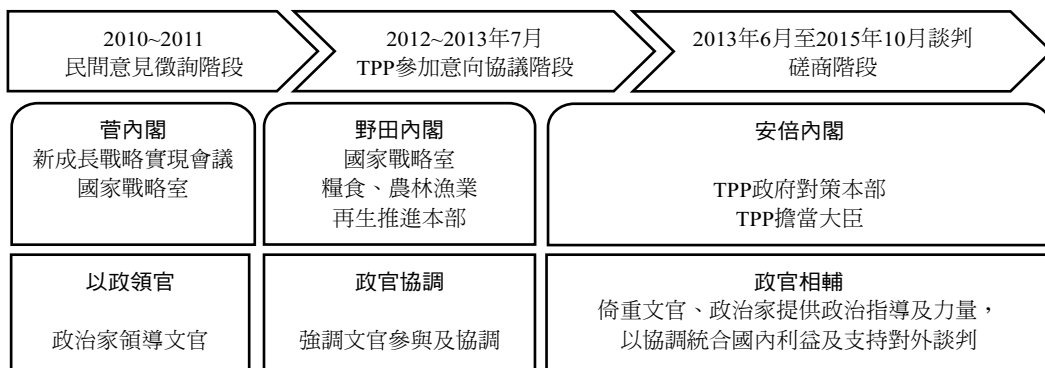


第二，繼任菅內閣的野田政權則較強調專業文官的積極參與。在 TPP 議題上，野田透過恢復「各府省連絡會議」機制來提升各部會間對 TPP 訊息的橫向聯繫，此也意味他對文官重視程度的上升。此外，各省廳的專業報告不僅提供給國家戰略室，亦提交到民主黨內的經濟提攜專案團隊，此顯示官僚的專業意見亦被納入黨內決策的考量之中，再傳遞至國家戰略室中。然而，野田內閣在國家戰略室中成立「糧食、農林漁業再生推進本部」並親自擔任部長的作為，凸顯 TPP 涉及高度政治敏感的農業問題，這是超乎專業文官的能力所能解決的，而必須由政治家透過政治力的協調折衝來提供政治解決。由此可知，野田內閣凸顯的是強調文官提供專業知識參與，以支持政治家決策的「政官協調」特徵。

第三，在歷經民主黨兩屆內閣對 TPP 政策的國內意見徵詢階段，自民黨的安倍內閣在就任後不久隨即克服的國內阻礙而宣布加入 TPP 協商。這使得日本正式進入與 TPP 相關國進行意向徵詢及實際談判階段，自然在其內閣的 TPP 政策制定過程也出現相對應的改變，對文官的重視程度亦呈現大幅變化。簡言之，安倍內閣對專業文官的倚重較民主黨內閣更有顯著提升，此可從其撤廢國家戰略室，而在內閣官房設立的「TPP 政府對策本部」，及大量選用各省廳的文官來擔當處理國內外 TPP 事務的作法可見一斑。

對專業文官相對倚重的原因，除了是因為自民黨過去與官僚體系有著較長期互動的傳統外，<sup>⑩</sup>另一原因則是由於日本參與 TPP 已進入實質談判階段，必須大量仰賴文官的專業判斷。然而，由政治任命的 TPP 擔當大臣來負責統合相關事務的理由，則是因 TPP 涉及的政治敏感性而必須由政府上層給予政治力量，以提供文官在對外進行 TPP 交涉時能獲得足夠的國內政治支持。由於安倍內閣對文官的尊重與倚重，使得相關省廳的官員皆對安倍內閣較為支持與認同，也較願意更努力貫徹該內閣推行的政策。<sup>⑪</sup>因此，安倍內閣在 TPP 政策制定過程上是呈現「政官相輔」之分工合作的特徵。圖 8 顯示日本 TPP 政策制定的各階段特徵。

圖 8 日本 TPP 政策制定各階段特徵



資料來源：筆者繪製。

註⑩ 傳統上自民黨依賴行政官僚的專業來制定政策，但又透過預算與法律案審議的權力來駕馭官僚。村川一郎、石上泰州，*日本の政党*（東京：丸善ライブラリー，1995年）。

註⑪ 作者，當面訪談，松田康博、經產省 A 君及 B 君、農水省 C 君（東京），2014年。

## 陸、結 論

被喻為是繼明治維新及二次戰後的第三次「開國」的日本加入 TPP 議題，隨著 2013 年 7 月日本的正式加入 TPP，使得原先在日本激烈爭辯的民間輿論逐漸緩和。儘管先前不少人對強調高標準的 TPP 協定抱持悲觀態度，但該協定最終在 2015 年 10 月初的成功締結，不僅正式宣告此一具歷史性的 21 世紀區域自貿協定可望成為未來全球貿易規則制定的典範，此協定亦為成效日益疲弱的安倍經濟學打了一劑強心針，而被安倍政府視為是經濟層面的重大成果。<sup>10</sup>

為了解日本政府是如何作成加入 TPP 的政策決定，本文首先從日本 FTA 政策的歷史演變出發，探討影響其政策變遷的國內外因素。此外，筆者亦透過對相關官員的訪談，詳細闡述日本 FTA 政策制定的流程與日本對外經貿談判機制的構成。本文發現，影響日本從原本偏重多邊貿易自由化的 WTO 轉移到對 FTA 與區域經濟整合的重視，主要可歸因於國際因素之全球 FTA 與區域經濟整合風潮的興起，及對 WTO 協商一再延宕的失望。這些因素迫使日本不得不改弦易轍放棄先前對 WTO 的偏好，開始在 FTA 的簽訂上急起直追，以提升日本企業的海外競爭力。

本文亦發現，一般而言，日本政府對外洽簽 FTA 大多由經產省官員發動，由下而上地傳達政策方案，經層層審核後再到內閣中形成決策，而呈現由專業官僚主導 FTA 政策制定的模式。另外，在對外 FTA 交涉的談判機制上，日本政府大多是透過外務省、經產省、財務省及農水省的部會層級協調來進行對外經貿談判的交涉。然而，本文研究發現日本政府在 TPP 的政策制定上，卻採取大相逕庭的作法，而透過專設於內閣層級的單位（例如國家戰略室或 TPP 政府對策本部）來專責處理 TPP 政策制定與交涉談判，此作法凸顯在政策制定過程中著重政治家主導的特徵。

日本政府對 TPP 談判有著不同以往的重視，不僅顯示該協定對日本的重要外，也適恰反映該協定在日本國內引發之激烈辯論與牽涉農業自由化議題的高度政治敏感性。儘管日本民眾絕大多數贊成加入 TPP，但由於農業議題涉及的強大反對勢力，導致 TPP 議題無法依循先前簽訂 FTA 的部會間協商模式來進行對內的民意諮詢與對外的經貿談判，而必須由具備足夠民意基礎的政黨勢力介入，由政府高層（內閣）提供充分的政治支持以進行各方政治勢力的協調、折衝與決斷。因此，無論是在民主黨或自民黨時期，TPP 政策的擬定皆不是在部會間協調會議中作成，而是在內閣層級達成決議。

此外，本文詳述並分析日本 TPP 的政策制定在民主黨時期與自民黨時期的演變。簡言之，由於 TPP 涉及高度的政治敏感性，使得欠缺足夠政治資本與民意支持的兩屆民主黨內閣皆無法有效克服黨內反對意見來作成日本加入 TPP 的政治決斷。但挾強大

---

註<sup>10</sup> Jacob M. Schlesinger, "Trans-Pacific Partnership Gives Stalled Abenomics New Momentum," *The Wall Street Journal*, <http://blogs.wsj.com/economics/2015/10/05/trans-pacific-partnership-gives-stalled-abenomics-new-momentum/>. Accessed on October 5, 2015.

民意基礎上台的安倍內閣則相對擁有豐沛的政治基礎來支撐其作出是否加入 TPP 的政治決定。不過對安倍政權而言，為克服日本國內與黨內反對聲浪，加入 TPP 首先需克服的關鍵障礙是免除「五大聖域」的關稅撤廢。在此點獲得美國的保證後，方使得安倍政府能夠作成加入 TPP 談判的政治決斷，而順利成為 TPP 會員。

換言之，日本得以加入 TPP 之關鍵，並不在安倍成功地收平國內反 TPP 勢力，而是安倍巧妙地透過國內的反對日本加入 TPP 的勢力，來迫使美國對日本作出承諾，保證日本加入 TPP 後將不會對其敏感的農業產品要求廢除關稅。這使安倍在獲得加入 TPP 談判的正當性。此外，安倍亦透過削弱具關鍵反對勢力的農林族議員與農水省的力量，及經由對黨內議員的親自遊說來減少其反對聲浪。最終在促使國會決議免除五大聖域之關稅，作為日本加入 TPP 的談判前提，成功地開啓日本進入 TPP 協商的大門。由此觀之，對內能化解國內政治阻力，及對外能獲得美國的讓步與諒解，皆是安倍政府得以讓日本加入 TPP 協商的主要原因。

從本文對歷經三任內閣的 TPP 政策演變與其政策制定過程的分析發現，隨著日本加入 TPP 議題的逐步深化與其之後正式加入談判，專業文官的角色也日益重要。儘管由於 TPP 涉及的政治敏感性，而在統籌協調各部會及決策上仍需要由在內閣層級的政治家提供政治支持、政策方向與政治決斷。但是文官地位在 TPP 政策制定過程中，逐步由民主黨時期的「以政領官」，蛻變到自民黨時期的「政官相輔」，凸顯官僚地位在 TPP 政策制定過程中逐步獲得提升，箇中原因不外乎是由於 TPP 議題的複雜性需要文官的專業判斷、自民黨過去長期執政以來與文官體系建立的互信、及倚重文官擬定政策的既有互動模式。

本研究透過對日本官員、學者、利益團體與媒體記者的親身訪談，不僅取得許多珍貴的第一手資料以了解日本政府在 FTA 政策思維的轉變、加入 TPP 的戰略考量、對民間意見的徵詢過程、及其對 FTA 與 TPP 談判的實際運作，亦從中獲得諸多啓示，了解到日本政府是如何處理國內反對聲浪與化解黨內反對勢力，進而達成順利加入 TPP 談判的目標。

他山之石，可以攻錯。本研究提出以下三點作為我國政府日後爭取加入 TPP 第二輪談判的建議。首先，加入 TPP 應被視為是為提升臺灣總體經濟戰略的一環，而不是將參與 TPP 視為是挽救臺灣經濟的萬靈丹。以日本而言，加入 TPP 是日本再興戰略（日本再興戰略 Japan is Back）與國際展開戰略（國際展開戰略）的一部分。<sup>⑩</sup>日本再興戰略則是「安倍經濟學」之第三枝箭的具體政策，其中不僅確立對農林水產業之進攻式的經營策略的確立，亦包含透過 TPP 來達成日本經濟再興之最終目的。<sup>⑪</sup>因此，我國應先擬定國家總體經濟戰略，再將加入 TPP 視為達成其戰略目標的手段與工具，而不是為加入而加入。

註⑩ 「新たな成長戦略～『日本再興戦略-JAPAN is BACK-』～国際展開戦略」，首相官邸，[http://www.kantei.go.jp/jp/headline/seicho\\_senryaku2013\\_plan3.html](http://www.kantei.go.jp/jp/headline/seicho_senryaku2013_plan3.html)，檢索日期 2014 年 8 月 20 日。

註⑪ 「アベノミクス 成長戦略で明るい日本に！」，首相官邸，[http://www.kantei.go.jp/jp/headline/seicho\\_senryaku2013.html#c17](http://www.kantei.go.jp/jp/headline/seicho_senryaku2013.html#c17)，檢索日期 2014 年 8 月 20 日。

其次，就化解國內歧見與談判策略而言，我國政府可參考日本政府處理國內反對陣營的作法，除充分溝通廣納民意外，並不一味地將反對意見視為是對外談判的障礙，而可將之視為向對手國爭取斡旋空間的籌碼。<sup>⑭</sup>雖然未來我國在加入 TPP 第二輪回合新成員資格時必須接受既有成員達成的所有協定，但倘如我國正式成為 TPP 會員後，參加後續的 TPP 議題協商，則與其他成員國具有相同立足點而可進行「給與取」(give and take) 的協商。屆時，日本政府善用國內反對意見作為 TPP 談判攻守策略的運用，則頗值我方可以借鏡參考。<sup>⑮</sup>

最後，我國可參考日本在推動加入 TPP 的作法，提升目前對 TPP 的決策層級，及成立專屬職權的單位，除提升執行效率外，亦可收專一事權之功效。依照我國目前的憲政運作，TPP 為對外經貿談判事務，而由經濟部主導。然而有鑑於 TPP 對臺灣的重要性，我國不妨思考提高其決策層級及成立專責單位以茲因應。儘管我國先前在馬英九政府時期曾於行政院下，設立由副院長擔任召集人，召開「TPP/RCEP 專案小組」會議的機制，來推動「TPP 推案策略總體行動計畫」，以爭取 TPP 成員國對我國加入的認同。<sup>⑯</sup>然而，由於我國處理 TPP 的機制僅是跨部會而非專責，從分工與專屬授權的角度觀察，我國或許可參考日本政府在內閣府下成立由一位專屬大臣全權領導 TPP 專責機構的作法，而由行政院長責成行政院副院長或政務委員領軍，由相關部會文官組成一個專責的單位，例如目前行政院轄下的「食安辦公室」，以實際負責各部會間的橫向協調與相關幕僚作業，並定期向總統呈報進度，除彰顯我國加入 TPP 的決心外，亦可有效提升我國參與 TPP 的實際作為。<sup>⑰</sup>

總之，本研究期待本文的研究發現除有助於國人了解日本政府有關 FTA 與 TPP 的政策制定過程外，亦希望我國的新政府能吸取日本加入 TPP 的經驗，以有助於我國日後加入 TPP 或推動其他 FTA 時的政策擬定之參考。

\* \* \*

(收件：104 年 8 月 17 日，接受：105 年 5 月 12 日)

---

註<sup>⑭</sup> 例如 Putnam (1988) 探討國家對外協商之兩層博弈的經典論文可資為證。Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games," *International Organization*, Vol. 42, No. 3 (Summer 1988), pp. 427-460.

註<sup>⑮</sup> 探討日本政府利用對農業部門關稅的保護而在 TPP 與其他 FTA 談判中爭取最大國家利益的作法，參考邱奕宏，「TPP 多層賽局談判之動態與分析」，*戰略安全研析*，第 113 期 (2014 年 9 月)，頁 13-21。

註<sup>⑯</sup> 「我爭取參與『跨太平洋夥伴協定 (TPP)』規畫及第一波檢視 TPP 文本與我國內法規落差情形」，經濟部國貿局，<http://www.trade.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeID=829&pid=547845>，檢索日期 2015 年 12 月 18 日。

註<sup>⑰</sup> 感謝兩位審查委員對此點的建議。

# Analysis of Japan's FTA Evolution and Policy-Making Process on Entry into the Trans-Pacific Partnership ( TPP )

*Yi-Hung Chiou*

Assistant Professor  
Center for General Education  
National Chiao Tung University

## Abstract

Since 2000, Japan has become more active in signing free trade agreements ( FTA ) and regional economic integration. Japan's decision to join the Trans-Pacific Partnership ( TPP ) in 2013 has reached an apex of its efforts in engaging in regional integration. The goal of this paper is to explore Japan's FTA policy and its evolution by focusing on Japan's decision to join the TPP. This paper adopts a qualitative approach by interviewing Japanese officials, scholars, interest groups and mass media to investigate Japan's TPP policy-making process. The results suggest that during the TPP policy development, politicians collecting political support and bureaucrats providing professional expertise have become the most noticeable features in the policy-making process.

Keywords: TPP, FTA, Regional Integration, Japan's FTA policy, METI

## 參考文獻

- 「日本要為農戶設『TPP 保險』？」，日經中文網，<http://zh.cn.nikkei.com/politics/economy/economic-policy/16925-20151112.html>，檢索日期 2015 年 11 月 12 日。
- 「日本將因 TPP 取消 95%的進口關稅」，日經中文網，<http://zh.cn.nikkei.com/politics/economy/economic-policy/16582-20151020.html>，檢索日期 2015 年 10 月 20 日。
- 「我爭取參與『跨太平洋夥伴協定 (TPP)』規畫及第一波檢視 TPP 文本與我國內法規落差情形」，經濟部國貿局，<http://www.trade.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeID=829&pid=547845>，檢索日期 2015 年 12 月 18 日。
- 坂口幸裕，「TPP 是讓中國開放市場的一張牌」，日經中文網，<http://zh.cn.nikkei.com/politics/economy/economic-policy/16381-20151008.html>，檢索日期 2015 年 10 月 8 日。
- 李世暉，「不情願的專業主義：從普天間基地問題探討日本民主黨政權決策過程」，*政治科學論叢*，第 54 期 (2012 年 12 月)，頁 37~70。
- 李世暉，「日本國內的 TPP 爭論與安倍政權的對應」，*臺灣國際研究季刊*，第 10 卷第 3 期 (2014 年 9 月)，頁 131~149。
- 邱奕宏，「TPP 多層賽局談判之動態與分析」，*戰略安全研析*，第 113 期 (2014 年 9 月)，頁 13~21。
- 黃偉修，「日本民主黨的政治主導決策模式與鳩山首相的領導能力」，*問題與研究*，第 50 卷第 2 期 (2011 年 6 月)，頁 75~106。
- “2010 APEC Leaders’ Declaration,” *APEC Website*, [http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2010/2010\\_aelm.aspx](http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2010/2010_aelm.aspx). Accessed on August 25, 2014.
- Calmes, Kackies, “Trans-Pacific Partnership Is Reached, but Faces Scrutiny in Congress,” *New York Times*, [http://www.nytimes.com/2015/10/06/business/trans-pacific-partnership-trade-deal-is-reached.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2015/10/06/business/trans-pacific-partnership-trade-deal-is-reached.html?_r=0). Accessed on October 5, 2015.
- Mauldin, William, “U.S. Reaches Trans-Pacific Partnership Trade Deal with 11 Pacific Nations,” *The Wall Street Journal*, <http://www.wsj.com/articles/u-s-reaches-trade-deal-with-11-pacific-nations-1444046867>. Accessed on October 5, 2015.
- MOFA, *Diplomatic Bluebook 2002* (Tokyo: The Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2003).
- Putnam, Robert D., “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games,” *International Organization*, Vol. 42, No. 3 (Summer 1988), pp. 427~460.
- Schlesinger, Jacob M., “Trans-Pacific Partnership Gives Stalled Abenomics New Momentum,” *The Wall Street Journal*, <http://blogs.wsj.com/economics/2015/10/05/trans-pacific-partnership-gives-stalled-abenomics-new-momentum/>. Accessed on October 5, 2015.
- Sugawara, Junichi, “The Trans-Pacific Partnership and Japan’s Trade Policy,” *Social Science Japan*, No. 52 (March 2015), pp.17~20.

Yamashita, Kazuhito, "TPP and the Agricultural Problem," *Social Science Japan*, No. 52 (March 2015), pp. 21~24.

日本文獻

「APEC 首脳会議内外記者会見」, 首相官邸, <http://www.kantei.go.jp/jp/noda/statement/2011/1113naigai.html>, 検索日期 2014 年 8 月 24 日。

「TPP 交渉参加表明、『評価』が 56%本社世論調査」, 日本経済新聞, [http://www.nikkei.com/article/DGXNASFS2400Q\\_U3A320C1MM8000/](http://www.nikkei.com/article/DGXNASFS2400Q_U3A320C1MM8000/), 検索日期 2013 年 3 月 24 日。

「TPP 参加『GDP 2.7 兆円押し上げ』内閣府が試算」, 日本経済新聞, [http://www.nikkei.com/article/DGXNASFS2503B\\_V21C11A0EE2000/](http://www.nikkei.com/article/DGXNASFS2503B_V21C11A0EE2000/), 検索日期 2011 年 10 月 25 日。

「TPP 賛成 63%に増 内閣支持上昇 72% 共同通信世論調査」, 産経新聞, <http://sankei.jp.msn.com/politics/news/130224/stt13022419300004-n1.htm>, 検索日期 2013 年 3 月 24 日。

「アベノミクス 成長戦略で明るい日本に!」, 首相官邸, [http://www.kantei.go.jp/jp/headline/seicho\\_senryaku2013.html#c17](http://www.kantei.go.jp/jp/headline/seicho_senryaku2013.html#c17), 検索日期 2014 年 8 月 20 日。

「日本の FTA 戦略」, 日本外務省, <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/senryaku.html>, 検索日期 2015 年 8 月 30 日。

「日米共同声明: アジア太平洋及びこれを越えた地域の未来を形作る日本と米国」, [http://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page3\\_000756.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page3_000756.html), 日本外務省, 検索日期 2014 年 4 月 25 日。

「日米首脳会談 (概要)」, 日本外務省, [http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s\\_abe2/vti\\_1302/us.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_abe2/vti_1302/us.html), 検索日期 2015 年 10 月 2 日。

「今後の経済連携協定の推進についての基本方針」, 日本外務省, [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/hoshin\\_0412.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/hoshin_0412.html), 検索日期 2015 年 8 月 30 日。

「包括的経済連携に関する基本方針」, 首相官邸, <http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2010/1109kihonhousin.html>, 検索日期 2014 年 8 月 24 日。

「経済連携協定 (EPA) / 自由貿易協定 (FTA)」, 日本外務省, <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/index.html>, 検索日期 2015 年 8 月 30 日。

「菅内閣総理大臣 平成 23 年 年頭所感」, 首相官邸, <http://www.kantei.go.jp/jp/kan/statement/201101/01nentou.html>, 検索日期 2014 年 8 月 24 日。

「我が国の経済連携協定 (EPA) の取組」, 日本外務省, <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000037892.pdf>, 検索日期 2015 年 6 月 20 日。

「社会保障『負担増は不可避』首相が施政方針演説」, 日本経済新聞, [http://www.nikkei.com/article/DGXNASFS2301Z\\_U1A120C1MM0000/](http://www.nikkei.com/article/DGXNASFS2301Z_U1A120C1MM0000/), 検索日期 2014 年 8 月 24 日。

「政策に係る党議の決定について」, 民主黨, [www.dpj.or.jp/download/4861.pdf](http://www.dpj.or.jp/download/4861.pdf), 検索



日期 2015 年 8 月 12 日。

「関税撤廃した場合の経済効果についての政府統一試算」, 内閣官房, [http://www.cas.go.jp/jp/tpp/pdf/2013/3/130315\\_touitsushisan.pdf](http://www.cas.go.jp/jp/tpp/pdf/2013/3/130315_touitsushisan.pdf), 検索日期 2015 年 10 月 20 日。

「新たな成長戦略～『日本再興戦略-JAPAN is BACK-』～国際展開戦略」, 首相官邸, [http://www.kantei.go.jp/jp/headline/seicho\\_senryaku2013\\_plan3.html](http://www.kantei.go.jp/jp/headline/seicho_senryaku2013_plan3.html), 検索日期 2014 年 8 月 20 日。

「環太平洋パートナーシップ協定の締結に伴う関係法律の整備に関する法律案要綱」, TPP 政府対策本部, <http://www.cas.go.jp/jp/houan/160308/siryout2.pdf>, 検索日期 2016 年 3 月 8 日。

TPP 総合対策本部, 総合的な TPP 関連政策大綱 (東京: TPP 政府対策本部, 2015 年)。

久保田正志, 「政治主導の確立を目指して～政府の政策決定過程における政治主導の確立のための内閣法等の一部を改正する法律案～」, 立法と調査, 第 302 期 (2010 年), 頁 2~8。

中野剛志, TPP 亡国論 (東京: 集英社, 2011 年)。

木村福成, 「TPP と 21 世紀型地域主義」, 馬田啓一、浦田秀次郎、木村福成主編, 日本の TPP 戦略: 課題と展望 (東京: 文眞堂, 2012 年), 頁 3~17。

木村福成, 「日本の対東アジア通商戦略」, 浦田秀次郎、21 世紀政策研究所主編, 日本経済の復活と成長へのロードマップ: 21 世紀日本の通商戦略 (東京: 文眞堂, 2012 年), 頁 53~70。

田中祐二、内山晃編, TPP と日米関係 (京都: 晃洋書房, 2012 年)。

田代洋一, 安部政権と TPP—その政治と経済 (東京: 筑波書房, 2013 年)。

石川幸一, 「日本の FTA 戦略と TPP」, 日本経済の復活と成長へのロードマップ: 21 世紀日本の通商戦略, 浦田秀次郎、21 世紀政策研究所主編 (東京: 文眞堂, 2012 年), 頁 24~52。

石井勇人, 農業超大国アメリカの戦略: TPP で問われる「食料安保」(東京: 新潮社, 2013 年)。

寺田貴、三浦秀之, 「日本の TPP 参加決定過程」, 馬田啓一、浦田秀次郎、木村福成主編, 日本の TPP 戦略: 課題と展望 (東京: 文眞堂, 2012 年), 頁 150~167。

作山巧, 日本の TPP 交渉参加の真実: その政策過程の解明 (東京: 文眞堂, 2015 年)。

村川一郎、石上泰州, 日本の政党 (東京: 丸善ライブラリー, 1995 年)。

京都府保険医協会編, TPP は国民医療を破壊する—韓米 FTA に学んだ医療者からの訴え (京都: かもがわ出版, 2012 年)。

金ゼンマ, 「日本の FTA 政策をめぐる国内政治: JSEPA プロ交渉セスの分析」, 一橋法学, 第 7 卷第 3 期 (2008 年 11 月), 頁 683~719。



原田泰，「TPP の経済効果についての試算を比較する」，東京財団，<http://www.tkfd.or.jp/research/tpp/a01338>，検索日期 2015 年 10 月 20 日。

浦田秀次郎，「TPP と日本経済の再生」，馬田啓一、浦田秀次郎、木村福成主編，日本の TPP 戦略：課題と展望（東京：文眞堂，2012 年），頁 97~115。

浦田秀次郎、21 世紀政策研究所編，日本経済の復活と成長へのロードマップ：21 世紀日本の通商戦略（東京：文眞堂，2012 年）。

神田茂、寺林祐介，「TPP 交渉の経緯と交渉 21 分野の概要」，立法と調査，第 346 期（2013 年），頁 3~34。

馬田啓一，「WTO・FTA 交渉と農業問題」，山澤逸平、馬田啓一、国際貿易投資研究会主編，通商政策の潮流と日本：FTA 政策と TPP（東京：勁草書屋，2012 年），頁 287~306。

馬田啓一，「米国の TPP 戦略と日本」，馬田啓一、浦田秀次郎、木村福成主編，日本の TPP 戦略：課題と展望（東京：文眞堂，2012 年），頁 18~37。

馬田啓一、浦田秀次郎、木村福成編，日本の TPP 戦略：課題と展望（東京：文眞堂，2012 年）。

森島賢，TPP が暮らしを壊す 雇用、食生活、保険・医療の危機（東京：家の光協会，2011 年）。

渡辺頼純，TPP 参加という決断（東京：株式会社ウェッジ，2011 年）。

菅原淳一，「日本の TPP 参加問題」，山澤逸平、馬田啓一、国際貿易投資研究会主編，通商政策の潮流と日本：FTA 政策と TPP（東京：勁草書屋，2012 年），頁 270~286。

農文協編，TPP と日本の論点（東京：農文協，2011 年）。

農文協編，TPP 反対の大義（東京：農文協，2010 年）。

農林水産省，TPP 交渉の現状（東京：農林水産省，2014 年）。

鈴木宣弘，TPP の影響に関する各種試算の再検討（東京：JA 全中，2012 年）。

関沢洋一，日本の FTA 政策：その政治過程の分析（東京：東京大学社会科学研究所，2008 年）。

関岡英之，国家の存亡（東京：PHP 新書，2011 年）。