

第3章 ASEAN創設とオーストラリア

著者	岡本 次郎
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	575
雑誌名	オーストラリアの対外経済政策とASEAN
ページ	[101]-136
発行年	2008
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00011618

第3章

ASEAN 創設とオーストラリア

戦後オーストラリアの東南アジアに対する対外経済政策スタンスは、本質的な部分で矛盾を内包していた。地理的に近接している東南アジアは、オーストラリアにとって常に戦略的に重要な地域だったといえる。その認識は太平洋戦争期の日本の東南アジア侵略によってオーストラリア政府、国民に深く刻み込まれることになった（Waters [1997: 42]）。東南アジアでのヨーロッパ列強の植民地支配が段階的に終了し各国が独立を果たすと、同地域の平和と安定の重要性はさらに高まった。政府は新たな独立国の経済開発を支援しようとする。新興独立国の経済発展は地域の安定と共産主義への対抗力強化の鍵と考えられたのである。一方で、第2次世界大戦は保護主義連合の政策アイデアをさらに強化させた。オーストラリアは無差別原則、無条件MFN待遇原則を受け入れてGATTに加盟したが、1950年半ばまでには国内産業保護に必要と判断すれば実質的にほぼすべての関税を引き上げられる権利を確保した。

東南アジア新興独立国の経済開発支援と国内産業保護を同時に政策目標とすることには潜在的な問題があった。新興独立国が輸出能力を獲得した場合、その輸出品に対する市場開放をオーストラリアに求めるのは程度の差はあっても避けられない。しかも途上国では一般的に他の資源に比べ労働力が豊富であることを考えれば、発展初期の輸出品は労働集約的な製造業品となる可能性が高かった。ただし、このようなオーストラリア対外経済政策の矛盾は1970年代に入るまでは表面化しなかった。東南アジア諸国経済の競争力は限定され、主な輸出品目も一次産品で占められていたからである。

1967年のASEAN創設は、協議を通じた紛争の平和的解決に合意し、また

経済、社会、文化などの分野での協力を促進することで、東南アジア域内の安定した国家間関係を築こうとする試みだった。地域環境が改善されれば、ASEAN加盟諸国は外部からの干渉が少ない状況でそれぞれの政治経済開発に取り組むことができる。ASEAN創設はすぐにはその加盟国とオーストラリアの経済関係に影響を及ぼさなかったし、オーストラリアの東南アジア地域に対する対外経済政策も1970年代初頭までは変化しなかった。しかしASEAN創設は1970年代後半に表面化したオーストラリアと東南アジア諸国との関係の本質的な変化の基礎を築いた。

本章では、ASEAN創設とその1970年代の展開が、当時オーストラリアの対外経済政策過程で支配的だった保護主義連合にどのように理解され、その理解が対東南アジア（ASEAN）政策にどのような影響を与えたのかを明らかにする。

第1節 戦後オーストラリアの対東南アジア政策スタンス

1. 政治的・軍事的コミットメント

(1) 自由主義的対外政策と植民地独立運動への理解

大戦中から戦後に至る1941年から1949年まで、オーストラリアでは労働党が政権を担当していた。戦後の世界秩序構築にあたりベン・チフリー（Ben Chifley）首相、バート・エヴァット（Bert Evatt）外相らは、イギリス、アメリカとの同盟関係強化を対外政策の基盤としつつも、同時に多国間枠組み（国際機関や多国間ルール）の強化を目指した。とくにエヴァットは誕生して間もない国連の役割を重視し、国連が大国（安全保障理事会常任理事国）のみの支配を受けないよう総会（General Assembly）の権限拡大に尽力している（Lee [1997: 51-3]¹¹）。大国を含むすべての国家の多国間枠組みへのコミットメントを確保することで諸国家の対外行動を制御できる、というエヴァット

らの考え方は自由主義的制度主義にもとづくものである (Waters [1997: 40])⁽²⁾。オーストラリアが国際社会で影響力を獲得するには、そのような多国間枠組みを通じた貢献が重要とみなされた (大庭 [2004: 103-104])。

このような政府の考え方は、終戦直後の東南アジア地域に対するスタンスにも反映された。同地域では1946年にまずフィリピンがアメリカからの独立を果たす。それにビルマ (ミャンマー) が続き、1948年にイギリスからの独立を達成した。インドシナ、マラヤ、シンガポール、オランダ領東インド (インドネシア) でも民族主義運動が活発化した。政府はこれらの運動に対し概して同情的な態度をとった。政府は、民族主義運動高揚の原因が単に共産主義の拡張だけにあるのではないと理解していた。チフリーは1948年9月、連邦議会で以下のように述べている。

「今日世界で起こっている騒乱は単なる共産主義 [の拡張] よりもっと根深い問題である。共産主義者は火のある所をみつければどこへでも……出かけて行き、すでに燃えている炎に油を注いでいるのは事実である。……しかし現在起こっているナショナリズムの激しい高揚の根本は……共産主義より深いところにある。それは民衆が長い間余儀なくされてきた生活条件への怒りの噴出である」。

(Waters [2001: 124] で引用)

自由主義的政策を志向していた労働党政権にとって、国連憲章に明記された民族自決権や (植民地を政治的、経済的独立に導く) 宗主国の義務を東南アジア地域でも適用すべきと考えるのは自然な流れだった (Salla [1997: 221], Waters [1997: 44])。また政府が望むように近い将来植民地が独立するのであれば、オーストラリアは自身の安全保障のため新興独立国と良好な関係を築く必要があった。そのためには早い段階から植民地独立運動との関係を構築し、オーストラリアは植民地帝国の一部であるという認識を払拭することが重要と考えられた (Burton [1997: 24])⁽³⁾。

とはいえ、オーストラリア政府は東南アジア地域での個々の独立運動に対して異なる対応をした。政府は、武力行使には不満を表明しながらもフランスのインドシナ支配とイギリスのマラヤ、シンガポール支配の継続を当面は容認し、これら宗主国に植民地独立に向けた漸進的な政策を実施するよう期待した (Waters [2001: 123])。一方でインドネシアについてはオランダからの独立運動を強く支持した。1947年7月にオランダが独立運動に対する全面的な武力弾圧を開始すると、政府はこれを国連安全保障理事会に通報する。アメリカとイギリスがオランダによる再植民地化を直接的、間接的に支持していたにもかかわらず⁽⁴⁾、その後も政府はインドネシアが1949年に独立を成し遂げるまで、主に国連の場を通じて独立運動を積極的に支持した (Lee [1997: 59, 2001: 152-70])。

(2) 冷戦構造認識を通じた地域関与へ

オーストラリアでは1949年12月にロバート・メンジーズ率いる自由党・地方党が政権に就いて以降、旧植民地が独立に至る過程とその後の国家国民形成で直面した困難を、東南アジアにも出現した冷戦構造から理解する傾向が強まっていく⁽⁵⁾。メンジーズ政権の国際社会認識は現実主義的なパワーポリティクスを基礎としており、安全保障問題については国連などの国際機関の役割を重視せず、対外政策関心はもっぱらアメリカ、イギリスとの同盟関係強化と反共産主義に置かれた⁽⁶⁾。

1950年代に入りイギリス、フランス、オランダの東南アジアからの撤退が本格化すると、政府は同地域でのアメリカのプレゼンス拡大を働きかけ、同時に東南アジア地域でのイギリス (と英連邦諸国) とアメリカの政策協調を強く求めた (Watt [1967: 110], Camilleri [1979: 50], Bell [1980: 7])。

インドネシアで中国の強い影響を受けたスカルノ (Soekarno) 政権が誕生し同国内で武力紛争が拡大したことを、政府は東南アジアで共産主義が浸透している証拠とみた。1954年10月にリチャード・ケイシー (Richard Casey) 外相 (1951~1960年) が連邦議会で行った以下の演説は、当時のオーストラ

リア政府の懸念を明確に表している。

「もしインドシナ全体が共産主義者の手に落ちれば、タイは重大な危険にさらされることになる。もしタイが〔共産主義に〕陥落すれば、マラヤ、シンガポールへの道が開かれる。共産主義者がマレー半島を経てオーストラリアへの北の入り口を支配し、さらにはヨーロッパにつながる我々の生命線を切断することもありうる。このような由々しい、万が一の事態はすぐには起こらないと思われるかもしれない。しかしそれがかなり短期間に起こりうると思えることが不可能というわけではない」。

(Casey [1972: 196])

政府は、東南アジア地域でのアメリカ、イギリスの軍事的プレゼンスを前提とし、両国および友好的な東南アジア諸国との軍事協力を依拠する「前方防衛」(forward defence) 概念を支持し (Camilleri [1979: 64], 岩本 [1988: 54])、同時に自国軍を東南アジアへ派遣した。

ディエン・ビエン・フー陥落 (1954年5月) 後の同年9月、マニラで東南アジア集団防衛条約 (東南アジア条約機構 [SEATO] の設立条約) が締結されるが、オーストラリアはその原締約国となった。1955年4月、政府は平時におけるマラヤへの自国軍派遣を決定する。ラオスでの政治危機の後オーストラリアは1962年、タイ政府の招聘を受けてイギリス、アメリカとともにタイへ飛行部隊を派遣した。インドネシアの対マレーシア「対決 (Konfrontasi) 政策」の絶頂期にインドネシア軍「志願兵」がボルネオ (カリマンタン) に侵入した際には、マレーシア政府の要請に応え同地に戦闘部隊を派遣した (1965年2月) (Parsons [1998: 57])。1965年4月、メンジーズは連邦議会で南ベトナムへの陸軍1大隊の派兵決定を発表する⁽⁷⁾。この後、1970年代初頭までベトナムへの派兵数は増加を続けることになる。またイギリスがスエズ以東からの撤兵を決定した後、1971年にイギリス、オーストラリア、ニュージーランド、マレーシア、シンガポールによる5カ国防衛協定が締結された。

2. 経済援助対象としての東南アジア

このような政治的、軍事的コミットメントと同時に、政府は東南アジアへの経済開発支援の必要性を認識していた（大庭 [2004: 106]）。パーシー・スペンダー（Percy Spender）外相（1949～1951年）は在任中、「アジアの問題の根本は、外部から受ける圧力に劣らず同地域の貧困にある」と発言している（Watt [1967: 115] で引用）。

政府は東南アジア新興独立国の経済発展を直接的、間接的に支援するための制度形成にかかわった。なかでも以下にあげる3つのイニシアティブは象徴的といえよう。

第1に、農産物輸出国であり保護主義政策を採用する新興工業国であるという自身の立場を守る必要もあり、オーストラリアは戦後国際経済レジームに経済開発促進の要素を盛り込むことを強く主張した。オーストラリア経済は外資への依存が強く、また外貨獲得の大部分を一次産品輸出に頼っていることから、政府は自らを「途上国」あるいは途上国と先進国の「中間」に位置する国（Arndt [1965]）と定義した。そして1940年代後半の（後のGATT創設へつながる）国際交渉で、主要輸出品は一次産品だが国内製造業育成を意図するという自国と似た選好を持つインド、チリ、ブラジルなどと連携する（Capling [2001: 18-30]）。GATT創設の過程で政府が行った経済開発重視の努力は、非植民地化に対して示した一般的な支持と相まって、オーストラリアは国際社会で途上国の立場を支持する国であるという評を得る背景となった。東南アジア諸国の多くは1940年後半時点でいまだ植民地であったため、GATT創設に向けた国際交渉に直接的には参加していない。しかしオーストラリアの主張と行動は、東南アジア諸国にとっても将来の経済開発の重要性を世界に認知させるという意味で有益だったといえよう。

第2に、オーストラリアはアジアの途上国に経済援助を供与する多国間機構やプログラムの設立に積極的にかかわった。たとえば、アジア極東経済委

員会 (ECAFE) 設立の必要性を唱えた国連経済社会理事会調査報告書の作成では中心的な役割を果たしている (Cumpston [1995: 271])。オーストラリアは、アメリカ、イギリス、インド、オランダ、ソ連、タイ、中華民国 (台湾)、フィリピン、フランスとともに ECAFE の原加盟国となる。その後 ECAFE にはインドネシア、韓国、カンボジア、セイロン (スリランカ)、日本、ビルマ (ミャンマー)、マレーシア、南ベトナム、ラオスなどが加盟する⁽⁸⁾。またオーストラリアは1950年1月にコロンボで開催された英連邦諸国会議の場で、南アジア、東南アジア両地域の英連邦途上国へ経済援助を提供するためのスキーム創設を強く求めた (Watt [1967: 115])。この要請がきっかけとなり、多国間経済援助スキームである「コロンボ計画」(Colombo Plan for Cooperative Economic and Social Development in Asia and the Pacific) が1951年7月に立ち上げられた。コロンボ計画は英連邦スキームとして始まったが、発足後間もなく非英連邦諸国も援助供与国、受入国双方の立場から参加するようになった⁽⁹⁾。コロンボ計画のもと、オーストラリアは1960年代末まで東南アジア諸国 (とくにインドネシア) に対して集中的に開発プロジェクト、技術援助、オーストラリア国内での (行政官も含む) 職業訓練に対する奨学金などを供与した。このような多国間機構を通じた開発援助とは別に、オーストラリアは比較的少数のアジア途上国に二国間開発援助を供与してきた。東南アジアではインドネシア、タイ、フィリピン、マレーシアがその主な対象となった (Hogan [1975: 125])⁽¹⁰⁾。

第3に、オーストラリアは途上国に対する特惠貿易制度を導入した最初の国家となった (Perkins [1971: 151])。1966年、オーストラリアは途上国が輸出関心品目として特定したさまざまな製造業品 (半加工品も含む) に対して特惠関税率を適用する制度を創設する。ASTP (Australian System of Tariff Preferences for Developing Countries) と呼ばれたこの制度は関税割当制度であり、途上国からの製造業品輸入が品目別に決められた量に達するまでは (通常は MFN 関税率より10%低い) 特惠関税率が適用された。ASTP 導入に際しては GATT からの承認を得る必要があった。GATT は特別な許可がない限り新た

な特惠貿易システムの導入（あるいは既存特惠貿易システムの拡張）を禁止していたからである。政府は1966年、GATTにASTP導入の許可を求め、申請は承認された（Department of Trade and Industry [1968: 1]）。途上国は概してASTPを歓迎し、他の先進国もオーストラリアに触発されて後続くことを期待した。実際にASTPは、国連貿易開発会議（UNCTAD）での合意を通して1970年代に先進国に広がった一般特惠関税制度（GSP）の先駆けとなった。

ただしArndt [1970]はASTPの内容および効果は非常に控えめなものだと主張した。「輸入競争に対する国内産業のセンシティブティ」（Department of Trade and Resources [1980: 1728]）を理由として、ASTPは1981年に至るまで繊維・衣料・靴（TCF）を特惠対象としなかった¹¹⁾。TCFのような労働集約産業は一般的に途上国にとって早期に輸出能力の育成が見込まれる産業である。Camilleri [1979: 27]は、ASTP導入から3年たった時点で、途上国からの輸入額は導入前に比べ2%しか増加しなかったと指摘している。ASTPは政府の立場からすれば、途上国からの労働集約財輸入を大幅に拡大した場合に直面すると予想された政治問題を回避しつつ、途上国の経済発展を支援する方策だったといえる（Perkins [1971: 151]）。

3. オーストラリアと東南アジア新興独立国の経済関係

1970年代になるまではオーストラリアの保護主義政策が東南アジア新興独立国との関係の争点となることはなかった。その主な要因は両者間の国際経済取引が小規模にとどまっていたことにある。

オーストラリア・インドネシア間には1950年から1956年まで二国間貿易協定が存在し、インドネシアからオーストラリアへはタバコ、コーヒー、タピオカ、油糧種子などが、オーストラリアからインドネシアへは練乳、乾燥果実、小麦粉、動物（生きているもの）、金属、金属製家具、皮革、医薬品、工業用化学薬品などが輸出されていた（Tweedie [1994: 182]）。しかし同協定はインドネシアの外貨不足を主な理由として失効する。戦後1960年代までのほ

とんどの期間、オーストラリアの輸出・輸入総額に占めるインドネシアのシェアは双方とも0.5%以下にとどまっていた（石油を除く）。一方インドネシアの輸入総額に占めるオーストラリアのシェアも1%を超える程度であり、石油を除く輸出総額に占めるオーストラリアの割合は1%に満たなかった（Arndt [1968]）。二国間貿易が拡大しなかった大きな要因のひとつとして両国経済間に補完性が欠けていたことが指摘されている。両国経済の輸出品目の大部分は一次産品であり、一方が必要とする製品を他方が供給できない関係にあった（Arndt [1968]）。オーストラリア産の製造業品はイギリス、西ドイツ、日本などが製造する同種の製品に比べて割高で、インドネシア市場に参入することができなかった（Tweedie [1994: 183]）

補完性の欠如と外貨不足はオーストラリアと他の東南アジア諸国との貿易が拡大しなかった大きな要因でもあった。ただし他の要因もあった。フィリピン政府は戦後復興に不可欠な食料と建築資材を確保するため、オーストラリアとの貿易拡大に強い関心を示していた。しかし戦後のドル不足を背景にスターリング（英ポンド）地域での貿易取決めが存在していたことから、オーストラリアはイギリス（および英連邦諸国）との貿易関係を優先した。たとえば、オーストラリアがフィリピンからの食肉輸出要請を断った背景として、英豪食肉協定の存在があげられる。1952年に締結された同協定では15年間にわたり定期的な対英輸出が可能であり、しかも支払いはイギリス国内の銀行が保証していた。オーストラリアにとって、このような好条件の協定を無視して支払いに不安のある東南アジア市場（フィリピンは1950年までに巨額の貿易赤字を計上していた）へ食肉輸出を振り分けることは合理的ではなかった。また同様にバター、チーズの国内余剰分もイギリスへ輸出する契約となっていた（Tweedie [1994: 190-191]）。

戦争終了直後の時期、マラヤとシンガポールへの食料、衣類輸出は拡大した。両者はイギリス植民地だったことから言語、法律、商習慣などでオーストラリアと共通する部分が多く、他の東南アジア諸国と比べて経済取引がしやすいことがその背景にあった。しかしその後の経済関係は政治的配慮

から停滞することになる。朝鮮戦争での侵略行為を理由に1951年5月に国連が中国に対して禁輸措置を発動したことを受け、オーストラリア政府はシンガポールとの貿易に慎重なスタンスをとった。シンガポールで多数派を形成する中国系住民は中国に対して同情的かもしれず、そうであるならオーストラリアからシンガポールへの輸出品が中国へ流れる可能性があると考えられたからである。マラヤでは政治的に不安定な状態が続き、1946年から1960年まで非常事態宣言下にあった。政府は、オーストラリア製品が中国の強い影響を受けていたマラヤの共産主義反政府運動の手に落ちることを避けたいと考えていた (Tweedie [1994: 187])。このような政治的配慮はオーストラリアの対マラヤ、シンガポール貿易の拡大を妨げた¹²⁾。

第2節 ASEAN創設とウィットラム政権の新政策

1. ASEAN創設の背景

ASEANは、東南アジア諸国の政治的、経済的発展に不可欠と考えられた同地域の安定——加盟国間の平和的關係と地域全体の安全保障——を促進することを主な目的として、1967年に創設された。戦後、すべての域内諸国は隣国との対立を経験しており¹³⁾、各国の指導者たちは自国の発展に注力するためにはまず域内の対立を解消すべきと判断した。

国内および地域の安全保障が強調された背景には、戦後東南アジア地域の複雑な国際関係の展開がある。マラヤがマレーシアを創設する過程で、サバ、サラワクの領有権をめぐるインドネシアおよびフィリピンとの間に深刻な対立が生じ、それはスカルノ大統領によるマレーシアとの対決政策につながっていく。これらの国の対立により1960年代前半の地域協力イニシアティブである「東南アジア連合」(ASA)¹⁴⁾とMAPHILINDO¹⁵⁾は短命に終わった。1963年8月、現地住民の意思確認のため国連調査使節がサバ、サラワクに派

遣される。調査の結果はマラヤにとって都合のよいものとなり、同年9月にはサバ、サラワク（およびシンガポール）を主権領域の一部としてマレーシアが創設された。その後インドネシア政府は、国連安全保障理事会の非常任理事国にマレーシアが選出された（任期は1965年1月から）ことを不満として、1964年12月に国連からの脱退を宣言した（Parsons [1998: 58]）。

自らを国際社会から隔離したスカルノ政権は中国に接近し、国内ではインドネシア共産党（PKI）の影響力が強まる。フィリピン政府はインドネシアを警戒し、1964年以降はマレーシアとの関係正常化を模索した。しかし1965年9月にジャカルタで「親共産主義」暴動が発生し軍部によって鎮圧されたことで、インドネシアの政治情勢は激変する。最終的にはスハルト（Soeharto）少将が国政を握り、1966年3月にPKIは非合法化された。1966年に入りインドネシアとマレーシアの関係正常化交渉は本格化することになる。

インドネシアとマレーシアの和解はASEAN創設に好ましい環境を提供した。加えて個々の東南アジア諸国には、地域協力組織への参加を希望するそれぞれの理由があった。政変後のインドネシアが西側先進国からの開発援助を受けるためには国際的孤立を終わらせる必要があった。タイはベトナムからの直接的脅威に直面した場合に備え、他の東南アジア諸国からの支持を確実にしておく必要があった。1965年にフェルディナンド・マルコス（Ferdinand Marcos）が大統領に選出された後、フィリピン政府は前政権の反米路線を放棄した。一方でマルコスはサバ、サラワク領有権の主張を棚上げにして、地域協力の制度化で主役を演じるという前政権の目標を継承した。シンガポールは1965年8月にマレーシアからの独立を達成したばかりの小国であり、近隣諸国との友好関係を確立する必要があった。ASEAN加盟によりシンガポールは、独立した対等のパートナーとして域内で認知されることを期待した。さらに近隣諸国との友好関係強化によって中国の「前哨基地」という見方をただす効果も期待できた。ASEAN原加盟国すべてとの紛争を経験していたマレーシアも、域内（とくにインドネシアとの）関係改善に強い関心を示していた。マレーシアは、インドネシアのASEAN加盟を東南アジアを外

干渉のない中立地域としていくための第1歩と認識した (Sukrasep [1989: 7-11], 山影 [1991: 100-111])。

加盟国は、地域の安定維持はそれぞれの政治的、経済的發展に不可欠で、そのためには何らかのかたちの協力組織が必要であるという理解を共有していた。1967年の「ASEAN (バンコク) 宣言」はASEANの基本理念を表明し、ASEANの目的を「共同行動を通して地域の経済成長、社会的進歩、文化的發展を加速すること」と明記した (ただし具体的な計画やスケジュールには言及していない)。また加盟国は一致団結して外部からの干渉に反対すること、域内に存在するすべての外国軍基地は一時的なものである旨を宣言した (ただし外国軍撤退期限には言及されていない)。これにより非同盟諸国と西側同盟国が同一の地域組織に参加することが可能となった。

ASEAN加盟国の共通土台のひとつが、国家發展を目指すにあたり、国外および域外からの内政干渉に反対することだった点には留意する必要がある。すべてのASEAN原加盟国にとって国家運営の自律性を確保することは重要な課題だった。ASEANはベトナム戦争のさなかに創設された組織である。加盟国は共産主義の浸透が域内で最も差し迫った脅威であると認識していた。ただそれは必ずしも唯一の脅威だったわけではない。ASEANが1971年に採択した「平和・自由・中立地帯宣言」(Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration。ZOPFAN宣言)は以下のように述べている。

「国連の価値ある目標、とくにすべての国家の主権と領土保全の尊重、武力行使あるいは武力による威嚇の自制、国際紛争の平和的解決、主権平等と民族自決、内政不干渉の諸原則に触発され…… [ASEANは] すべての国家が外部からの内政干渉を受けずに存在する権利を [承認する]。そのような干渉は国家の自由、独立、一体性に悪影響を与えるからである」。

(ISEAS [1991: 103])

東南アジアに平和、自由、中立をもたらすという ZOPFAN 構想の目標は

近い将来には達成しがたいものだったが、その中心にある規範概念は ASEAN の本質として加盟国に支持されてきた⁶⁶⁾。

2. 積極的な対 ASEAN 政策の登場

(1) 国際環境変化への能動的対応

1960年代末から1970年代初頭は国際環境に大きな変化が生じた時期であり、それはとくにアジア太平洋地域で顕著だった。イギリスは1965年から中東および極東地域における軍事的プレゼンスの削減を計画しはじめ、1967年にはスエズ以東に展開する部隊（6万人規模）の1970年代半ばまでの撤退を発表する⁶⁷⁾。アメリカもアジア地域の軍事紛争には直接的介入を行わない方針を発表し（1969年の「グアム・ドクトリン」）、一方で中国との対話開始を宣言した。その後、ヘンリー・キッシンジャー（Henry Kissinger）国務長官とリチャード・ニクソン（Richard Nixon）大統領の訪中が成功する。米ソ間では1972年に戦略兵器制限交渉（SALT）協定が締結され、「デタント」が始まった。

オーストラリアでは、23年間野党だった労働党が1972年12月総選挙に勝利する。ウィットラム新政権は直ちに広範囲に及ぶ政策改革を実行に移した。対外政策分野でも、ウィットラムの自由主義的な国際社会認識を背景とする新政策が矢継ぎ早に導入された。ウィットラムは以下のように説明している。

「オーストラリアはあまりにも長い間、無批判に冷戦メンタリティを受け入れてきた。我々オーストラリア政府は、すでに生じている根本的な変化を歓迎し後押しする。冷戦対立はより複雑で変化しやすい国際関係に取って代わられている。それはイデオロギーの壁を超越する。そして、それは各国の対外政策行動により大きな柔軟性を与えている」。

(Whitlam [1973: 4])

政権奪取と同じ1972年12月、政府はベトナムからの完全撤兵と軍事援助の停止を発表し、ベトナム戦争への軍事面での参加を修了させた。イギリスのスエズ以東撤兵計画とアメリカのグアム・ドクトリン発表により、オーストラリアは前線防衛の前提条件を失った(岩本 [1988: 59])。ウィットラムは新しい防衛政策概念として、オーストラリア大陸と周辺の島嶼を含む領土、領海、領空を基本的な防衛圏に設定し、近隣諸国(とくにインドネシア)との安全保障協力を目指す「大陸防衛」(continental defence)を標榜する(Salla [1997: 224])。

政府は同年12月21日に中国を承認し、外交関係を樹立する。さらに翌日には東ドイツとの外交関係を樹立し、1973年2月には北ベトナムとも外交関係を樹立した。ウィットラム政権による対外政策変更は、それに先立つアメリカの対アジア政策変更があったから可能だったことは否めないが、前自由党・地方党政権の対外政策とは明らかに一線を画していた¹⁸⁾。

(2) ウィットラム政権の対 ASEAN 政策

ウィットラム政権はASEANへの対外経済政策も変更した。同政権はASEANの第1目的——加盟国が自国の発展に集中できるような安定した地域環境の創出——に理解を示し、オーストラリア経済とASEAN経済を緊密化することによってオーストラリアの長期的な経済利益を拡大すべきだと強調していた(Jayasuriya [1988: 19])。ウィットラムは、東南アジア地域への対外政策は互恵的な経済関係(とくに貿易関係)構築に向けた努力と不可分であると述べている(Albinski [1977: 208], Bates [1997: 249])。

1973年1月、ウィットラムはZOPFAN構想への支持を表明し、他国もオーストラリアに続くよう促した。同年オーストラリアは「東南アジア経済開発閣僚会議」(MEDSEA)に参加し、翌1974年1月には「東南アジア教育大臣機構」(SEAMEO)に準加盟する。さらに1974年、オーストラリアは単一国家としては最初のASEAN対話パートナーとなり、ASEAN加盟国の経済発展を支援するための「ASEAN・オーストラリア経済協力プログラム」

(AAECP) が設立された¹⁹⁾。ウィットラムは、オーストラリアの対東南アジア政策は「イデオロギー的な動機と軍事同盟を主な基礎とした」関与から、「貿易、援助プログラム、地域経済協力、文化的接触や相互理解のためのネットワーク作りなどのより永続的な関係」を基礎とするものへ変更されたと強調した (Whitlam [1974a: 2])。

さらにウィットラムは、アフリカ大陸における「アフリカ統一機構」(OAU)、南北アメリカ大陸における「米州機構」(OAS) に相当する、ただしより非公式な協議機構 (暫定的に「アジア・フォーラム」と呼ばれた) を東南アジア地域に創設しようと提案している (Whitlam [1973: 6])。1974年初めに東南アジア諸国 (マレーシア、タイ、ラオス、ビルマ [ミャンマー]、シンガポール、フィリピン) を歴訪した際、ウィットラムは各訪問国でアジア・フォーラム構想を説明し、理解と参加を求めた²⁰⁾。しかし ASEAN 側の反応は拒否か、さもなければ熱意を欠いたものだった。ASEAN 加盟国の反応が概して慎重だったのは、新しいフォーラムの形成によって域内あるいは国内問題に対する外部の影響力が増大することを恐れたためだった (Hyde [1978: 69])。

ウィットラム政権は、1966年に自由党・地方党政権下で開始された移民政策改革も継続した。同政権は移民、帰化に関する法律や規則から人種差別的な条項をすべて削除することを求め、議会はこれを承認した。アジアできわめて悪評の高かった白豪主義政策はウィットラム政権期に法的に廃棄された。1960年代には国際的にも人種差別への批判が高まっていたことは事実であり、労働党も総選挙で勝利する以前の1971年に人種非差別政策を党綱領に加えていた。ウィットラム政権が改革に動くのは早かった。1973年から1974年にかけて、民族性を資格基準としない新しい移民選考手続きが導入され、イギリスからの移民に対する優先措置は打ち切れ、ビザ発給についても入国者すべてに同一の条件が適用されるようになった。移民政策改革はオーストラリアが新しい対外政策、とくに ASEAN とその加盟国とのより緊密な関係構築に着手するための前提条件だったといえよう。政府は、前政権が1966年に署

名した「人種差別撤廃条約」(「あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約」)の批准も推進した。同条約に対応するため1973年に人種差別禁止法案を連邦議会に提出し、同法案は「1975年人種差別〔禁止〕法」として法制化された(Goldsworthy et al. [2001: 325-328])。

さらにウィットラム政権は1973年7月、すべての輸入品目の関税を一律25%削減した。政府がアジア太平洋諸国との経済関係とオーストラリア製品の輸出市場多角化の重要性を強調していたことを考えれば、一律25%関税削減は国内経済構造改革への第1歩とみなすことができるかもしれない。ただし第2章で説明したように、この関税削減は実際には当時の国内マクロ経済問題に対処する方法のひとつとして導入された意味合いが強い。とはいえウィットラムは、1972年、1973年の豪ドル為替レート調整、1974年のASTP対象品目拡大(Department of Overseas Trade [1976])とともに、25%関税削減はASEAN諸国がオーストラリアへの輸出を拡大する大きな機会を提供するものだと主張していた(Whitlam [1974b: 20-21])。

(3) 短期に終わった最初の対ASEAN政策

第1次石油危機は世界大の経済不況をもたらし、オーストラリアの経済状況も悪化した。ウィットラム政権が実施した関税削減は、賃金上昇や社会厚生分野への財政支出拡大などの要因と相まって国内経済状態のさらなる悪化を招いた。保護主義連合からの産業保護削減反対の声は勢いを増し、関税改革プロセスは停止された。政府は1974年、輸入割当導入による繊維・衣料・靴(TCF)、乗用車・部品(PMV)製品の輸入数量規制導入を余儀なくされる(Tweedie [1994: 195], Goldsworthy et al. [2001: 350])。特にTCF製品の輸入制限では、その実施において韓国、台湾、香港などの対オーストラリア輸出額が大きい競争相手に比べASEAN諸国が不利に扱われ、ASEANの輸出業者の強い怒りを買うこととなった(Lawe-Davies [1981: 4]) (後述)。

変動する国際環境下で国内経済運営に「失敗」した結果、ウィットラム政権は1975年12月の総選挙で敗北する。対外政策のほぼすべてを変更しようと

したウィットラム政権の試みは、オーストラリアで実質的に最初の「対ASEAN」政策を生み出した。それは従来の冷戦構造認識、勢力均衡枠組みにとらわれず、より緊密な経済関係の構築を強調するものだったといえる。しかし長続きはしなかった。これらの試みは、1970年代前半もなお強い影響力を保持していた保護主義連合の支持を得ることなく実施された。1975年12月総選挙ではフレイザー率いる自由党・国民地方党が勝利を収め政権に振り返く。その後、能動的な対ASEAN政策は1980年代に入るまで影を潜めることになる。

第3節 ASEAN諸国の経済発展とオーストラリアとの経済紛争

1. フレイザー政権の対外政策スタンス

フレイザー政権期（1975～1983年）は、オーストラリアの対外経済政策をめぐるASEANおよびその加盟国との絶え間ない紛争に特徴づけられる時期となる。

再燃した米ソ対立、激化する軍拡競争、エネルギー危機への不安のなか、フレイザー政権は国際関係では対立、不安定性といった要素を前政権より重要視した。国際関係におけるフレイザー政権の最大の関心は大局的な世界情勢にあり、したがって東南アジア地域でのオーストラリアの役割も大国間勢力均衡の観点からとらえていた。1975年総選挙の数日後フレイザーは、新政権は対外政策でアメリカとの同盟関係の重要性を復活させると宣言する。政府はアメリカに対してアジア太平洋地域への軍事的コミットメントを継続するよう強く求めた（Camilleri [1979: 107-108]）。

これとは別に、国際社会の構造変化の流れは発展途上諸国によっても徐々に形成されていた。途上諸国は多国間フォーラムでの数的優位を通して全体として政治的影響力を獲得し、国際政治経済の現状への批判者、挑戦者とし

でのイニシアティブを發揮しはじめる (Harries et al. [1979: 105])。第2次世界大戦後、世界大の経済問題、とくに貧困と経済開発問題に取り組むための国際機関が、主に国連の枠組みのもとで数多く設立されてきた²¹⁾。途上諸国はこれらの国際機関と国連総会の間を大いに活用し²²⁾、先進国には何らかの方法で途上国の経済発展を支援する義務があるという認識を確立することに成功した。この認識は1970年代、当時のほぼすべての国連加盟途上諸国が参加した「77カ国グループ」(G77)による「新国際経済秩序」(NIEO) 確立への動きへとつながっていく。

フレイザー政権が前ウィットラム政権の対外政策の一部を継承し、さらに前進させたことは事実である。たとえば反人種差別と多文化主義支持のスタンスを背景に²³⁾、移民政策改革を確固たるものとした。同政権はまた、経済発展を続けるアジア諸国と「価値と目標を共有」することを通して関係緊密化を図ることの重要性を強調してはいた (Goldsworthy et al. [2001: 317])。しかしながら、国内産業保護を中核とする保護主義連合の政策アイデアは、対外政策過程の支配的要素として健在だった。

2. 経済紛争の焦点—— TCF 貿易と ICAP ——

ASEAN 諸国は漸進的な工業化の結果、1970年代後半までには TCF、木材、家具などの労働集約財生産で競争力を獲得し、オーストラリア市場へ輸出しはじめる。オーストラリアに対する市場アクセス改善要求は、ASEAN が NIEO 運動で掲げた主な目標と一致していた²⁴⁾。しかしフレイザー政権は ASEAN 諸国からの市場アクセス改善圧力を拒否し続けた。

(1) 多国間貿易管理枠組みと ASEAN 諸国、オーストラリア

一般的に途上国経済は相対的に安価で豊富な労働力を TCF 生産、輸出に利用するところから工業化を始める傾向が強く、先進国は自国産業を保護するため TCF 製品の輸入量を制限してきた²⁵⁾。1960年代以降、多国間枠組み

による繊維衣料貿易管理が定着する。それはまず「綿製品の国際貿易に関する短期取決め」(1961年)として、続いて同「長期取決め」(1962~1974年)として導入された。長期取決めが失効した1974年、すべての天然・人口繊維および衣料の国際貿易を管理する「多国間繊維取決め」(MFA)が合意される。

途上国はMFAが導入した輸入割当制度によって、二国間で合意された割当量と関税率の範囲内ではあったが、先進国市場へのアクセスが保証された²⁶⁾。ただし、各途上国に与えられる輸入割当量は前年の輸出実績にもとづいて決定されたため、MFAは実質的に繊維衣料輸出国(地域)としてすでに確立していた韓国、台湾、香港の優位を強める効果を持った。MFAには相対的に輸出量の少ない国に対する輸入割当増加率を高く設定できる条項も含まれていたが、アメリカ、EEC、日本などは新興輸出国からの輸入が自国産業を脅かしているとたびたび判断し、輸入割当増加率を制限していた(Silberston [1984: 22-23])。インドネシア、タイ、マレーシアなどのASEAN加盟国は1970年代に徐々に繊維・衣料輸出を拡大していたが、すぐに先進諸国の輸入割当制限に直面した。

オーストラリアは1974年の導入時にMFAに参加した。しかし1978年にMFAが更新された際にはその枠組みから離脱し、独自に設定する関税や輸入割当によって繊維・衣料輸入を制限する道を選んだ。ASEAN諸国は1978年以前からオーストラリアにTCF製品の市場アクセス改善を求めていたが、オーストラリアがMFAから離脱したことはさらにその要求を強める要因となった。MFA枠組みのもとで期待したほど輸入割当を拡大できずにいたASEAN諸国は、MFA制度が適用されなくなったオーストラリア市場を当面のTCF輸出拡大ターゲットに設定したのである。

(2) オーストラリアのTCF製品輸入状況(1970年代)

表3-1は、主な貿易相手国(地域)からのオーストラリアのTCF製品輸入額とそれぞれがTCF輸入総額に占めるシェアを示している。

1969/70年度には、輸入額で9440万豪ドル、輸入総額の28%を占めた日本

表3-1 オーストラリアのTCF製品輸入* (1970年代)

	1969/70	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79	1979/80
	(100万 豪ドル)	(100万 豪ドル)	(100万 豪ドル)	(100万 豪ドル)	(100万 豪ドル)	(100万 豪ドル)
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
日本	94.4	148.7	158.8	161.5	170.5	152.7
	28.0	18.7	16.6	15.7	14.1	11.3
アメリカ	21.8	63.6	71.1	69.8	102.1	139.7
	6.5	8.0	7.4	6.8	8.5	10.3
イギリス	55.0	87.6	97.2	100.5	101.3	91.8
	16.3	11.0	10.2	9.7	8.4	6.8
香港	30.4	127.2	130.9	125.2	148.5	159.7
	9.0	16.0	13.7	12.1	12.3	11.8
韓国	0.9	33.5	37.6	48.6	55.8	53.5
	0.3	4.2	3.9	4.7	4.6	4.0
台湾	8.8	50.7	85.6	105.2	131.9	148.7
	2.6	6.4	8.9	10.2	10.9	11.0
インドネシア	0.01	0.003	1.2	0.1	1.8	0.3
	0.003	0.2	1.0	0.2	3.3	0.5
マレーシア	0.2	0.06	9.1	1.1	13.0	1.4
	0.06	9.1	1.4	1.5	18.8	1.6
フィリピン	0.2	0.06	6.4	0.8	9.4	1.1
	0.06	6.4	1.0	1.1	13.9	1.2
シンガポール	0.2	0.06	7.6	1.0	7.4	0.9
	0.06	7.6	0.8	0.9	11.1	0.9
タイ	0.5	0.15	5.5	0.7	5.6	0.6
	0.15	5.5	0.6	0.7	7.5	0.7
総額	337.2	100	793.3	100	1,031.1	100
	100	100	956.6	100	1,206.2	100
	100	1,349.8	100	100	1,349.8	100

(出所) Australian Bureau of Statistics, *Overseas Trade Australia Part 2: Comparative and Summary Tables*, ABS Catalogue No. 5410.0, 各年版より作成。

(注) *標準国際貿易商品分類 (SITC) の65 (織物用繊維の糸、織物および繊維製品), 84 (衣類) および85 (履物) の合計。

が第1のTCF製品輸入元だったことがわかる。イギリス(5500万豪ドル, 16%), 香港(3040万豪ドル, 9%)が日本に続いている。これら3カ国・地域が同年度のTCF製品輸入総額の半分以上を占めていた。時間の経過とともにアジアNIEsの対オーストラリアTCF製品輸出が拡大し、1979/80年度には香港がオーストラリアにとって最大のTCF製品輸入元となった(1億5970万豪ドル, 12%)。それに日本, 台湾, アメリカが続いた。1969/70年度のASEAN5カ国からのTCF製品輸入は合わせて100万豪ドル強で、そのシェアは0.3%に満たなかった。その後ASEAN5カ国は対オーストラリア輸出を拡大し、1970年代末にその額は7300万豪ドルとなり、オーストラリアのTCF輸入総額の5%を占めるようになった。

1970年代後半にASEAN諸国からのTCF製品輸入額が増加する一方で、その輸入総額に占めるシェアは比較的安定していたことには注意を要する。1975/76年度から1979/80年度の間にフィリピンからのTCF輸入が輸入総額に占める割合は0.4ポイントしか増加していないが(0.8%→1.2%)、他のASEAN諸国の同様の指標でフィリピンを上回ったものはない。これはオーストラリアが導入した輸入規制の直接的な結果とみることができる。表3-1はまた、1970年代のオーストラリアへのTCF輸出から最も利益をあげたのは(アメリカとともに)アジアNIEs、とくに香港と台湾であることがわかる。もちろんNIEsからの輸入も制限されていたが²⁷⁾、これらの国(地域)はASEAN諸国より早くオーストラリアへの輸出を開始していたため、ASEAN諸国より多い輸入割当量を確保することができた。

(3) ASEANのTCF市場アクセス改善要求

オーストラリアにTCF製品の市場アクセス改善を要求するに際し、ASEAN諸国はスタンスを統一し、団結する。フレイザー政権にとって労働集約産業の保護レベル引上げは選挙公約のひとつであり、その姿勢は保護主義連合の強い支持を受けていた。かつてフレイザーは、「[オーストラリアの]貿易制限的な法律や規則は、[オーストラリア]企業が自分たちより大

規模で豊かな相手と競争できる環境を確保するという観点からみられるべきだ」と語っていたが (Fraser [1975a: 25]。傍点引用者)、政府はオーストラリア企業より概して小規模で貧しい企業が多い ASEAN からの輸入拡大要求も受け入れることができなかった。

1976年2月、フレイザー政権は特定品目の輸入に対する緊急措置導入を認めた GATT 第19条にもとづいて TCF 製品の輸入制限を決定する。ASEAN 諸国はこの措置を著しく不公平と認識した。当時オーストラリア・ASEAN 諸国間の貿易はオーストラリアの輸出超過状態にあり、さらに ASEAN 製品がオーストラリアの輸入総額に占める割合も相対的に低かったからである。オーストラリアの貿易収支は全体としては黒字だったが、1976/77年度にはそのうちの27.5%を、翌1977/78年度にも28%を ASEAN 諸国への輸出超過分が占めていた。また同時期の ASEAN 諸国からの輸入はオーストラリアの輸入総額の5%弱だった²⁸⁾。オーストラリアの一方的措置により ASEAN 諸国の対オーストラリア輸出に影響が出る一方、韓国、台湾、香港の対オーストラリア輸出は引続き ASEAN 諸国を上回る額で拡大した (Edwards [1978: 13]、表3-1も参照)。つまり、この時期の市場「攪乱」の主な原因は韓国、台湾、香港からの輸入増加だったわけ (Mackie [1980: 119])、ASEAN 諸国がオーストラリアに不公平に扱われたと感じるのも無理もないことだったと思われる²⁹⁾。

ASEAN は1976年11月、オーストラリアの輸入政策によって加盟諸国の利益が阻害されているとする分野をまとめた覚書を公表し、市場アクセス改善要求を再開した。フレイザー政権はこの要求を再度拒否し、代わりに開発援助パッケージの供与を提案した。ASEAN 諸国は市場アクセスに関するオーストラリア政府の態度を不満として、オーストラリアが提案したオーストラリア・ASEAN 間貿易問題委員会の設置を拒絶する (Mediansky [1988: 241-242])。

オーストラリアは他の国とともに、1977年8月の第2回 ASEAN 首脳会議 (於クアラルンプール) 後に行われた ASEAN 指導者との会議に招かれた。フ

レイザーはその場でAAECPへの1000万豪ドル追加供与、二国間開発援助の9000万豪ドル増額、ASEAN工業プロジェクト(AIP)³⁰⁾への資金参加を含むさらなる開発援助パッケージを提案する。政府は同時に、貿易見本市開催³¹⁾、産業協力会議設置、オーストラリア・ASEAN経済関係に関する共同研究プロジェクト実施などの貿易促進イニシアティブも提案した(Joint Committee [1984: 12])。しかし市場アクセス問題についてはいかなる実質的な譲歩も行わなかった。

さらにフレイザー政権は、オーストラリアが輸入政策を変更する際、事前にASEANと協議を行う枠組みの設置を提案した。当初「早期通告システム」と呼ばれたこの枠組みは、1978年11月に「ASEAN・オーストラリア間協議取決め」として承認された。取決めによりオーストラリア政府は、ASEANの貿易関心品目について関税、輸入割当による国内産業保護措置を決定する前にASEANと協議を行うこととなった³²⁾。ところがまだ取決めに関する交渉が続いていた1978年8月、オーストラリア政府は輸入割当が設定されているすべての品目について12.5%の追加的な輸入課徴金導入を決定する。政府は、同課徴金は純粋に歳入増加のための措置であると説明したが³³⁾、ASEANは事前通告なしの貿易障壁拡大とみなした(Lawe-Davies [1981: 27])。この課徴金はオーストラリア・ASEAN関係にとって最悪のタイミングで導入されたといえる。政府の決定は対ASEAN関係への影響をほとんど考慮せずに行われたと考えざるをえない。輸入課徴金導入を受け、ASEANは1978年10月に2度目の覚書を公表してオーストラリアの保護主義政策変更を求めた。具体的には途上国向け特惠関税制度であるASTPの根本的改善(対象品目範囲の拡大、輸入割当の撤廃、特惠関税率のさらなる引下げ)を要求した。これはASEANがオーストラリア政府の対応への不満を再度明確に示したものとみることができる。

政府はASEANからの度重なる圧力を受け、ようやく市場アクセス改善の対応を決める。1979年には66品目がASTPの対象に追加され、1980年8月には翌1981年1月からほぼすべてのTCF製品をASTP対象とすることが決定

された (Department of Trade and Resources [1982: 1])。ただし、ASTP 対象に加えられた TCF 製品の特恵関税幅は 5% に設定され、この幅は他の製品 (10%) に比べると著しく小さかった。これは、第 2 章でみたように、保護主義政策アイデアの中核部分を維持するため具体的政策措置の調整を行う、フレイザー政権の妥協 (政策志向学習) の一部だったといえよう。

また政府は 1981 年、既存の AAECF 枠組みを使った「貿易投資促進プログラム」(400 万豪ドル規模、3 年間) を開始した。同プログラムは ASEAN 諸国の輸出品の品質向上を支援してオーストラリア市場での受容性を高めることを主な目的としていた (Joint Committee [1984: 168-169])。しかし 1983 年 3 月総選挙でフレイザー政権が敗北したため、その後の対応は次期政権に託されることとなった。

(4) ICAP 紛争

この時期オーストラリア・ASEAN 間には市場アクセス問題以外にも紛争が生じている。なかでもオーストラリアが導入しようとした新国際民間航空政策 (ICAP) をめぐる紛争は、ASEAN が採用した集団交渉戦術の有効性を示す好例となった。

1978 年半ば、フレイザー政権は新 ICAP を発表した。そのなかには、最新鋭大型旅客機を最大限に活用するため、ヨーロッパ (とくにイギリス) 直行便を大幅に増便する方針も含まれていた。国営ナショナル・フラッグ・キャリアーだったカンタス航空にとって、イギリス便は以前から最も収益の上がる路線だった。オーストラリア・イギリス間直行便を増発できればカンタス航空 (と英国航空) はより安価で、しかもより収益性の高い運賃を提供できるようになる。ただしそのためには、途中降機に高めの追加料金を設定して、最終目的地までの乗客量を多く確保する必要があった。途中降機の減少は立寄り旅行の減少を意味するため、ASEAN 諸国の航空会社全般に影響を及ぼしかねなかったが、実際に新 ICAP 導入で直接的に相当の悪影響を受けるとみられたのはシンガポール航空 (SIA) のみだった⁸⁴。SIA はオーストラリア

上院の外務防衛常任委員会に提出した意見書で、もし新ICAPが導入されればシンガポールの観光業は年間25万人の旅行客と4500万豪ドル相当の収入を失うことになる」と主張した（SIA [1979: 861]）。

当初 SIA 以外の ASEAN 諸国の航空会社は、オーストラリア政府が進めていた二国間アプローチに好意的に対応していた⁸⁵。オーストラリアの権利行使という観点からは、新 ICAP 導入に何の問題もなかったからである。しかし ASEAN は1978年末までにこの問題を地域全体の利害と認定し、オーストラリアに対して ASEAN 加盟国との二国間ではなく ASEAN 全体と交渉するよう要求する。ASEAN は新 ICAP 問題をオーストラリアの保護主義の文脈で取り扱いはじめ（SIA [1979: 862]）、さらにオーストラリアは二国間アプローチを使って ASEAN 分断を試みているとさえ主張した（DFA [1979: 345]）。ASEAN 共同戦線の圧力を受けたオーストラリア政府は新 ICAP を修正せざるをえなくなる。政府は1979年1月末、ASEAN 全体を交渉相手とすることに合意した。同年10月の最終合意は SIA に従来の運行シェアを認め、当初案に比べるとシンガポールにとってはるかに有利な内容となった。新 ICAP 問題は、ASEAN が一加盟国の特定の利益を守るために一体としてオーストラリアに対峙した最初のケースとなった（Brown [1980: 25]）。

3. 経済紛争の背景

(1) 保護主義政策アイディアの影響

フレイザー政権は ASEAN と緊密な関係を築く意向を繰返し表明していたが、実施した政策のほとんどは期待した成果をあげられなかった。この時期に ASEAN が最も強くオーストラリアに求めたのは加盟国で生産された労働集約財の市場アクセス拡大だったが、フレイザー政権はこの要求への対処を避け続けた。このような頑なな態度の背景には保護主義連合とその政策アイディアの存在があったといえよう。

保護主義連合に支えられていたフレイザー政権は、新しい国際経済環境に

対応するためオーストラリアの経済構造を改革する必要があるとは認識していなかった。フレイザー政権は、主に雇用の安定と拡大を目的として労働集約（とくにTCF）産業へ十分な保護を与えると公約して総選挙に勝利していた（Fraser [1975a: 6, 22-23], Anderson and Garnaut [1987: 93]）。加えて、ウィットラム前政権が経済運営失敗を理由に政権を追われたことも鮮明な記憶として残っていただろう。後にフレイザーは、自身を含め、ダグ・アンソニー（Doug Anthony, 海外貿易相 [1975~1977年], 貿易資源相 [1977~1983年]）、アンドリュー・ピーコック（Andrew Peacock, 外務相 [1975~1980年], 労使関係相 [1980~1981年], 産業商務相 [1981~1983年]）、ピーター・ニクソン（Peter Nixon, 運輸相 [1975~1979年], 一次産業相 [1979~1983年]）らの主要閣僚は、1980年代初めから世界を席卷しはじめた自由化、規制緩和政策の波を理解していなかったと認めている（Kelly [2001: 41]）。また、その頃自由党内でドライ運動を主導したひとりであるハワードも、フレイザーらは保護主義政策が機能していた時期に政治的、経済的経験を積んだ政治家であり、そのため政策変更の必要性を理解できなかったと指摘している（Kelly [2001: 244]）。

フレイザー政権期は、主に日本とオーストラリアの経済界、経済学者を中心として1960年代後半に提示された太平洋経済協力構想が新たな展開をみせ、1980年9月のキャンベラ・セミナー開催、「太平洋経済協力会議」（PECC）設立につながった時期でもあった（本書第4章参照）。太平洋経済協力構想は、東アジア諸国・地域（日本、韓国、台湾、香港、ASEAN諸国）の経済成長を背景とする域内経済の相互依存深化を受け、貿易問題、途上国への投資および援助促進、長期的な経済開発や経済改革などを域内諸国が協議するための枠組み作りを目的としていた（Drysdale [1983: 1295]）。フレイザー政権は、同構想に一応の支持を表明したが、積極的に関与する姿勢はみせなかった。したがって、オーストラリアで同構想を推進し、キャンベラ・セミナーでも中心的役割を果たしたのは政府ではなく、クロフォード⁹⁶やドライスデールなどの経済学者となった（大庭 [2004: 273, 276]）。フレイザー政権がアジア太平洋地域で進行する経済環境変化に敏感には対応できなかったことも、規

制緩和とは基本的に相容れない保護主義政策アイデアの影響力が強かったことを示している。

フレイザー政権は保護主義連合の反対に直面する可能性のある政策を避けようとし、交易条件が改善しさえすれば経済構造改革を行わなくとも不況は乗り切れると信じていた (Renouf [1986: 167])。しかし、フレイザーの首相在任中に交易条件は改善しなかった。実際には、1988年に至るまでオーストラリアの交易条件が前年より回復することはなかったのである。

(2) 国際環境認識の齟齬

保護主義連合の政策アイデアの背後にある現実主義的な国際社会認識は、国際環境変化に対応するために ASEAN が設定した対外政策優先順位をオーストラリアの政策アクターが十分に理解するのを妨げていたように思われる。フレイザーは、外交政策と貿易政策を峻別するのは可能だし、また峻別すべきと信じていた (Fraser [1975b: 33])。そして対 ASEAN 関係でのフレイザー政権の関心は、基本的にはその国際社会認識と ASEAN がどのように結びつくかという点にあった (Girling [1977: 9], 岩本 [1988: 67])。Brown [1980] は、1975年のベトナム戦争終結は、フレイザー政権にとって東南アジアの不安定性とソ連の影響力の南方拡張とに特徴づけられる新たな時代の幕開けを意味したと指摘する。1975年のカンボジアとラオスにおける共産主義体制の樹立、1978年末のベトナム軍のカンボジア侵攻、1979年2月の中国によるベトナム「制裁」(中越戦争)、1979年末のソ連のアフガニスタン侵攻など、ベトナム戦争終結後にアジアで連続して起こった出来事は、フレイザー政権の国際社会認識の正しさを実証していると考えられた。

一方で、ベトナム戦争以後アメリカは東南アジア地域に深くコミットすることを避け、イギリスはスエズ以東の兵力の多くを1970年代半ばまでに撤退させていた。このためフレイザー政権の対外政策関心は、いかにしてアメリカ(とイギリス)の関心とプレゼンスを東南アジア地域に引きとどめ、ソ連拡張主義の脅威に対抗するかに集中することになった。そして対 ASEAN 政

策では、東南アジア地域での勢力均衡概念を ASEAN が受け入れるように促すことが優先された (Girling [1977: 9])³⁷⁾。フレイザー政権が ASEAN 諸国の経済発展の重要性や ASEAN が地域組織として発展することの重要性を強調したのにはこのような背景があった。

ASEAN 諸国はフレイザー政権の世界観あるいは地域観を常に共有していたわけではなかった。たとえばカンボジア侵攻に対し、ASEAN は全体として、フレイザー政権と同様にベトナムを強く非難した³⁸⁾。しかし ASEAN は東南アジア地域の分裂状態が永続化することを避けるため、将来的にはベトナムと他のインドシナ諸国を ASEAN に迎え入れることで一致していた³⁹⁾。また、フレイザー政権が中国をベトナムおよびソ連への格好の対抗勢力と認識していたことについて、ASEAN 加盟国すべてが肯定的だったわけではない。第2次世界大戦後 (あるいはその前から)、ASEAN 加盟国の対中関係は歴史的にセンシティブだったからである⁴⁰⁾。1970年代末に Mackie [1980: 118] は以下のように述べている。

「我々の地域の国際政治は過去数年で以前とはとても異なる状況になった。しかしオーストラリアはまだそれに気がついていない。オーストラリアの北に位置する諸国の人々が、急速に変化している地域の国際政治について今どのように考えているかを我々がよりよく理解しない限り、現在進んでいるこの地域からの [オーストラリアの] 疎外傾向を押しとどめ、逆転する望みはない」。

オーストラリアと ASEAN の間に存在した地域環境認識の齟齬とそれがもたらす互いの対外政策目標の相違は、1976年1月にオーストラリアが ZOPFAN 構想への支持を撤回したことに如実に示された。フレイザー政権は ZOPFAN を非現実的にとらえていた。それは同構想が ASEAN 域内の外国軍基地の存在を恒久的には認めていなかったからである。しかし ASEAN の政治協力によって東南アジア地域の中立を宣言することは象徴的な意味を持つ

ていた。前述したように、ZOPFAN 構想で表明した地域の理想像が近い将来に実現可能か否かは当面の優先事項ではなかった。ASEAN 諸国はオーストラリアの ZOPFAN 支持撤回を非友好的態度と受け取った。

(3) 保護主義政策アイデアが阻んだ ASEAN 理解

同様に市場アクセス問題も ASEAN にとって政治的な重要性を持っていた。ASEAN 諸国政府には、その政治的正当性を支えるためにも労働集約財輸出能力の成長を持続させ、経済発展を維持する必要がある。したがって可能な限り輸出市場を確保することが重要で、相対的に規模の小さいオーストラリア市場もその対象だった。さらにオーストラリア政府に圧力をかけて市場アクセス改善を獲得できるなら、他のより大きい市場でも同じことが可能になるのではないかと考えていた (Brown [1980: 17-19])。つまり ASEAN はオーストラリアを比較的くみしやすい交渉相手と認識していたのであり、それはオーストラリアとの経済取引が他の先進国に比べればずっと少なかったこと、またオーストラリアが国際社会に与える影響力も弱かったことに起因していた (Parsons [1998: 143])⁽⁴¹⁾。さらには、上院外務防衛常任委員会に出席したある参考人が指摘したように、ウィットラム前政権が実施した政策 (一律25%関税削減、為替レート調整、ASTP 対象品目拡大など) が ASEAN の期待を高めた可能性もある⁽⁴²⁾。

また ASEAN は、加盟国のスタンスを統一して交渉力を強化する交渉戦術の実験場としてオーストラリアとの貿易紛争を効果的に利用したといえる。この戦術は ASEAN 地域協力の方法のひとつとして明らかに意図されたものだった。一方フレイザー政権は ASEAN の要求を根拠のないものとみなしていたようである。1977年7月、フレイザーはテレビのインタビューに答え、「アメリカ、日本、EEC などと比べオーストラリア市場が非常に小さいことを考えれば、ASEAN からの輸入の伸び率は非常に高いといえる」と述べている⁽⁴³⁾。

フレイザー政権が ASEAN に関する関係省庁会議を設置し (1977年)、同会

議と ASEAN 諸国の在オーストラリア外交代表との対話を定例化する（1978年）などの努力を行ったことは事実である（大庭 [2004: 119]）。しかしフレイザー政権は、市場アクセス改善要求の裏側にあった ASEAN の政治的、経済的意図を読み取り、受け入れることはできなかった⁴⁴⁾。

(4) 対 ASEAN 政策の矛盾の表面化

フレイザー政権が保護主義政策アイデアを維持したことで、それまで潜在的だったオーストラリア対外経済政策の矛盾があらわになったといえる。途上国は外国からの開発援助に頼るのではなく貿易を通じた経済発展を目指すべきだという政府の主張と、ASEAN の要求に対してとった（あるいはとらなかつた）行動は明らかに食い違っていた（Mackie [1980: 135]）。オーストラリア政府が ASEAN の市場アクセス改善要求を拒否する一方で、GATT 東京ラウンド交渉や UNCTAD の場で EC、アメリカの農業保護政策を批判するのは、ASEAN とその加盟国からみればきわめて一貫性のない態度だった（Lim [1979: 711]）⁴⁵⁾。

1979年10月、ヴィヴィアーニは上院外務防衛常任委員会の参考人として以下のように発言している。

「我々は国内および対外経済政策で ASEAN 諸国の利害を顧みないのに、外交政策では逆に ASEAN の重要性を強調している。対外政策の2つの柱が異なる方向を向いていれば問題が生じるのは当然である。これがこの数年間 [オーストラリア・ASEAN] 関係で起きていることである」。

(Senate Standing Committee [1980a: 799])

ウィットラム前首相は1980年、次のように述べフレイザー政権を批判した。

「オーストラリアはその保護主義政策に対して、ICAP の時と同様の反応を ASEAN から受けることになろう。ピーコック氏 [外相] は、またフレ

イザー氏も、国外では先進国は産業保護を削減すべきであるというもっともな意見を口にしているのに、国内では各省庁に対していかなる保護削減を意図することも禁じている」。

(Whitlam [1980: 264-265])

1970年代末までには、政府のスタンスに幻滅するのはASEANだけではなくなった。連邦議会の野党議員や研究者、経済団体・産業団体などの国内社会アクターもまた、政府のASEAN関係への対処に大きな不満を抱くようになっていた。

[注] _____

- (1) エヴァットは1948年から1949年の間、国連総会議長を務めている。
- (2) オーストラリアが戦後国際経済レジーム構築過程で国際貿易機関（ITO）憲章、GATTなどを受け入れ、これらに完全雇用条項と経済開発条項を導入することを求めたのも、国家の多国間コミットメントを重視する自由主義的制度主義の文脈で理解することができるだろう。Lee [1997: 54], Waters [1997: 40]などを参照。
- (3) 1947年から1950年まで外務事務次官を務めたジョン・バートン（John Burton）は、オーストラリアの長期的な安全保障の観点からいえば、国土や人口規模、政治イデオロギーなどの面から潜在的脅威と映る新興独立国との関係こそ、より深めるべきだと考えていた（Burton [1997: 24]）。
- (4) 世界各地に植民地を有していたイギリスは、インドネシア独立戦争が国連の植民地紛争への直接介入の前例となることを懸念し、またアメリカは共産主義勢力との関係が曖昧な「共和国」よりは、オランダの再植民地化を望んでいた（Lee [1997: 59]）。
- (5) 自由党・地方党政権は国内でも共産党の非合法化を試みた（1950年と1951年）。ただし試みは2度とも失敗している。
- (6) Woodward and Beaumont [1998] は、この時期の自由党・地方党政権の一部（たとえばポール・ハズラック [Paul Hasluck。国防相1963～1964年、外相1964～1969年] など）はより自律的な対外政策思考を示していたと指摘している。しかしそのような思考が実際の対外政策に反映されることはまれだった。
- (7) メンジーズ政権のベトナム派兵決定は、南ベトナムあるいはアメリカが最

初に要請したものではなかった。オーストラリア側から派兵を打診し、これを南ベトナムとアメリカが受け入れ、南ベトナムがオーストラリアに正式に派兵「要請」した (Kuhn [1997: 79])。メンジーズ政権は、政治的には重大だが軍事的には控えめのコミットメントによって、東南アジア地域でのアメリカの軍事的プレゼンスの拡大を意図していた (Kelly [2001: 236])。

- (8) ECAFE は1974年、アジア太平洋経済社会委員会 (ESCAP) に再編された。2004年時点で ESCAP には南アジア、東南アジア、北東アジア、中央アジア、中東、南太平洋、北アメリカ、西ヨーロッパから53カ国が加盟、9カ国が準加盟している。
- (9) 1960年代半ばまでにコロポ計画の参加国は、アフガニスタン、アメリカ、イギリス、インド、インドネシア、オーストラリア、カナダ、韓国、カンボジア、セイロン (スリランカ)、タイ、日本、ニュージーランド、ネパール、パキスタン、ビルマ (ミャンマー)、フィリピン、ブータン、マレーシア、南ベトナム、モルジブ、ラオスを含むまでに拡大した。ブルネイ (1984年独立) は公式には参加していなかったが経済援助を受けていた。
- (10) オーストラリアが東南アジア諸国 (シンガポールを含む) に供与した二国間援助は1960年代末まで二国間援助総額の約9%で推移した。同指標は1970年代に13~15%に増加する (Treasury [1980: 1406])。
- (11) 1966年の導入後、ASTP の包括的見直しは3回 (1973年、1976年、1979年) 行われた。その結果、特惠対象品目範囲は拡大され、多くの製品に対する関税割当が撤廃されている。一方、途上国の競争力向上が顕著であると政府がみなしたいくつかの品目に対しては特惠幅の縮小調整が行われた (Department of Trade and Resources [1979: 3])。ASTP 対象品目変化の詳細については、Department of Trade and Industry [1968: Appendix 2], Department of Overseas Trade [1976: Appendix B], Department of Trade and Resources [1979: Appendix B] を参照。
- (12) このような状況のなか、1958年に「オーストラリア・マラヤ貿易協定」が締結されたことは注目される。同協定の主な目的はオーストラリアの対マラヤ小麦、小麦粉輸出を、奨励金付きのヨーロッパ (とくに西ドイツ) からの輸出から守ることだった。同協定によりオーストラリアはマラヤへの小麦 (1万4000トン)、小麦粉 (8万トン) の無関税輸出と、チーズ、果物缶詰、なめし皮などの特惠関税輸出を確保した。見返りとしてオーストラリアはマラヤからの天然ゴム輸入に特惠関税を適用し、合成ゴム輸入に対し天然ゴムより有利な取扱いをしないことを約束した (Crawford [1968: 418])。
- (13) 後述するサバ、サラワク領有権をめぐるインドネシア、マラヤ (マレーシア)、フィリピン間の紛争の他、タイ・マレーシア国境では武力衝突が発生していたし、1965年のシンガポール独立は同国とマレーシアの関係悪化の要因

- となった。山影 [1991: 第2～3章] 参照。
- (14) ASAは1961年、マラヤ、フィリピン、タイが参加して広範な地域協力（経済、文化、教育、科学など）の促進を目的に設立された。非同盟国家のインドネシアが参加しなかったのは、ASAを親西側反共組織と認識したからである。設立から2年後、マラヤとフィリピンの対立が激化したことによりASAは事実上崩壊する（山影 [1991: 35-38]）。
- (15) 実はMAPHILINDO自体が紛争の産物だった。マラヤがマレーシア創設の日付を1963年8月31日に設定した後、インドネシア、フィリピン、マラヤの首脳がマニラで会談を行い、マレー国家の連合体（=MAPHILINDO）実現に合意した。会談ではマレーシア創設を延期し、サバ、サラワク問題解決のため国連の介入を要請することも合意された。このような合意にもかかわらずマラヤがマレーシア創設を急いだため、MAPHILINDOは構想段階で挫折した（山影 [1991: 71-76]）。
- (16) ウィットラム首相が1974年1月にマレーシアを訪問した際の歓迎夕食会でアブドゥル・ラザク（Abdul Razak）マレーシア首相が行ったスピーチは、ASEAN加盟国の意図をよく表している。ラザクは、「私たちにとってASEANは、域外大国の紛争や利害に妨げられずに自ら運命を切り開く、未来への希望なのです。控えめな始まり方ではありますが、自分たちのために自分たちで物事を行う真剣な試みなのです」と述べた（Razak [1974: 10]）。
- (17) 1969年に撤退期限は1971年12月に前倒しされた。
- (18) Bull [1975: 31] は、ウィットラム政権の国益認識が前政権と異なっていたかについては疑問を呈している。彼は、ウィットラム政権は前政権同様、オーストラリアの安全保障をアメリカとの同盟関係の観点から考え、経済的繁栄を西側資本主義経済諸国とのつながりの観点から考えていると指摘した。戦後の歴代政権が党派を問わずアメリカとの同盟関係をオーストラリアの対外関係の根本とみなしていたという意味では、彼の主張は正しい。しかし、ウィットラム政権の対外政策の重要な特徴は保護主義連合の現実主義的世界観とそれにもとづく政策アイデアに拘束されなかった点にある。
- (19) AAECFのもと、貿易業務、貿易促進、教育、人口、食品取扱い、共同研究を含む広範なプロジェクトが実施された。1982年にクアラルンプールで行われた総会でAAECFは解散され、その活動は別の協力枠組みに引き継がれた。
- (20) インドネシアに対しては、この歴訪の1年前にウィットラムがインドネシアを訪問した際にスハルト大統領に説明している。
- (21) たとえば、食糧農業機関（FAO, 1945年設立）、国際労働機関（ILO, 1946年設立）、国連貿易開発会議（UNCTAD, 1964年設立）、国連開発計画（UNDP, 1966年設立）、国連工業開発機関（UNIDO, 1966年設立）などがある。

- (22) 「今や国連総会は、全加盟国人口の10%しか代表せず国連予算の5%以下しか拠出していない小国のグループが議席の3分の2を占める状態になっている」(Harries et al. [1979: 52])。
- (23) フレイザー政権の反人種差別スタンスは、ともに英連邦国だった南アフリカとローデシアの人種差別政策に対して反対キャンペーンを展開したことによく表れている (Renouf [1986: 132-153], Goldsworthy et al. [2001: 329])。
- (24) NIEO の議論には、貿易、投資、経済援助、債務救済、食料・農業、技術移転、多国間制度などの広範な 이슈が含まれていた。1970年代にアフリカ諸国やラテンアメリカ諸国と比べ経済発展の前途が有望だった ASEAN 諸国は、貿易、投資以外の 이슈については概して控えめな立場を維持していた (Harries et al. [1979: 114])。
- (25) たとえば戦前、世界40カ国が日本製綿織物に対する輸入数量制限を導入していた。戦後、1957年に日本とアメリカは繊維・衣料について両国間で「秩序ある貿易」を維持することに合意し、インド、パキスタン、香港は1959年以降、同品目の対英輸出に「自主」規制を行った (Silberston [1984: 1])。
- (26) MFA では、先進国が各途上国からの繊維・衣料輸入に課す割当量は毎年6%以上増加することになっていた。しかし実際には、二国間交渉の結果増加率が6%に満たないケースの方が多かった (Silberston [1984: 2-4])。
- (27) 1970年代を通してオーストラリアの TCF 輸入総額に占めるシェアを拡大させた台湾は、例外的なケースといえよう。
- (28) 貿易データの出所は、Australian Bureau of Statistics, *Foreign Trade Australia*, 各年版。
- (29) Warr [1986: 249-253] は対照的に、1970年代にオーストラリアが実施した労働集約財輸入制限措置によって ASEAN 諸国経済が受けた実質的な被害は、途上国全体と比べれば軽かったと主張している。その理由として、ASEAN 諸国の主要輸出品がいまだ一次産品関連製品に集中していたことがあげられている。しかし労働集約財輸出を通じた経済成長を強く志向していた ASEAN 諸国にとって、このような反論にはほとんど意味がなかった。
- (30) 1976年に開催された第1回 ASEAN 首脳会議 (於バリ) で実態のある地域経済協力実施の必要性が確認され、その土台として「ASEAN 共和宣言」(Declaration of ASEAN Concord) が署名された。その後 AIP を含むいくつかの地域協力スキームが立ち上げられた。本書第5章参照。
- (31) その後 ASEAN 貿易見本市は1978年10月にシドニーで、1980年8月にメルボルンで開催されている。
- (32) 独立国家が特定のパートナーを相手に、このような政策決定の自律性を制限しかねない取決めを行う例は多くない。さらにいえば、別の国家 (あるいは国家グループ) が ASEAN 同様の待遇を求めてきた場合、オーストラリア政

府はそれを拒否する説得力のある理由を示すのが難しかっただろう。

- (33) 貿易資源省は上院の外務防衛常任委員会に提出した報告書で、輸入課徴金導入後の12カ月で7500万豪ドルの収入増があり、そのうちの2500万豪ドル分が途上国からの輸入（事実上すべてTCF製品）への課徴金で、ASEAN諸国からは200万豪ドル強に「すぎない」としている（Department of Trade and Resources [1980: 1731]）。
- (34) この頃ASEAN諸国のなかで民間航空部門が国家経済にある程度の貢献をしていたのはシンガポールのみだった（GDPの3%程度）（Brown [1980: 23]）。また、航空機でシンガポールに入国する旅行者の数は他のASEAN諸国を上回っていた。
- (35) 新ICAPについてオーストラリア政府とカンタス航空は、1944年に国際航空運送協会（IATA）が定め、国際的にも認められていた民間航空交渉パターンを踏襲して二国間アプローチを進めていた。
- (36) クロフォードは貿易省を退任した後、1976年から1984年までオーストラリア国立大学総長を務めていた。
- (37) Renouf [1986: 163-166] は、フレイザー政権はそれ以前の政権に比べ東南アジア地域を重視していなかったとさえ主張する。それは、インドシナで共産主義体制優位が確定したという意味で東南アジアは「安定」したとフレイザー政権が認識していたためであり、またその「安定」の維持は域内諸国間関係よりアメリカのコミットメントに依存していると認識していたからだと指摘している。
- (38) フレイザー政権は、ベトナムの支援を受けたカンブチア人民共和国樹立直後の1979年1月、ベトナムに対する経済援助を全面的に停止している（Frost [1997: 199]）。
- (39) 最終的にはすべての東南アジア諸国のASEAN加盟を受け入れるという意志は、ベトナムがカンボジアへ侵攻する以前の1976年に署名された「東南アジア友好協力条約」（TAC）で明示されている。本書第5章参照。
- (40) 上院外務防衛常任委員会に参考人として出席したヴィヴィアーニ（グリフィス大学オーストラリア・アジア関係研究センター長）の発言、1979年10月31日（Senate Standing Committee [1980a: 827]）。
- (41) アルフ・パーソンズ（Alf Parsons）外務事務次官補は上院外務防衛常任委員会の参考人として以下のように発言している（1979年9月14日）。「[オーストラリアとASEANは] 地理的に近接していること、また政治面から[オーストラリア・ASEAN] 関係の重要性が強調されてきたことで、両者の関係は経済面からも評価されて当然だという考え方が生まれている。……[ASEAN諸国が] 世界中で市場を開拓しようとしているのであれば、まずどこかから始めなければならない……オーストラリアは近接し、ASEAN諸国にとって

適当な規模の国でもある。大国に比べればずっと御しやすいだろう」(Senate Standing Committee [1980a: 431])。

- (42) ロビン・リム (Robyn Lim, ニューサウスウェールズ大学一般教養学科政治学講師) による証言 (上院外務防衛常任委員会, 1979年10月30日) (Senate Standing Committee [1980a: 742])。
- (43) Lawe-Davies [1981: 20] は, フレイザーが用いた貿易データの基準年にはオーストラリアのASEANからの輸入が例外的に少なかったことを指摘し, このような見方に意義を唱えている。
- (44) 加えて, 当時オーストラリア, ASEAN 諸国双方が感じていた相互の, より一般的な政治的, 文化的相違も, 1970年代にオーストラリアがASEANに対する対外経済政策を変更しなかった (できなかった) 要因のひとつといえるかもしれない。たとえば, インドネシアによる東ティモール占領 (1975年), それに対する「ラジオ・オーストラリア」のインドネシア批判, その後のインドネシア政府によるオーストラリア人特派員の国外追放などの一連の事象は, オーストラリア, インドネシア両国内で大規模な集団抗議行動が起こる原因となっていた。McCawley [1983: 86-94], Angel [1992: 159-160] などを参照。
- (45) Lloyd [1975: 52-53] は, フレイザー政権の主な貿易関心は砂糖, 牛肉, バター, チーズ, その他の酪農製品の輸出にあり, イギリスがECに加盟すればこれらの輸出は大きく制限される可能性が高かった, と指摘している。