

終章 オーストラリアの対外経済政策とASEAN - まとめと展望 - ・付表 - オーストラリア歴代政権と対外経済政策関係閣僚（1941年10月以降） -

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	[255]-276
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/2344/00011622

終章

オーストラリアの対外経済政策と ASEAN

——まとめと展望——

オーストラリアの ASEAN に対する対外経済政策は過去40年の間に著しく変化した。それは対外経済政策全体の方向性変化を敏感に反映していたばかりでなく、重要な時点でその方向性変化を後押しする原動力にもなった。本章では、前章までの分析で得られた成果をまとめ、その後、今後のオーストラリア対外経済政策へのインプリケーションを示す。

第1節 国家社会連合の盛衰と対 ASEAN 政策の変遷

本書はオーストラリアの対 ASEAN 政策の変化を説明するにあたり、国内政策過程における国家社会関係の展開に焦点をあてた。特定の国際社会認識を背景とする特定の政策アイデア（政策目標とその実現に必要な政策に関する因果関係認識）を共有する国家および社会アクターの実質的な連合を政策過程の主体ととらえ、連合間の政策形成競争を政策過程の核心とみるアプローチを採用することで、オーストラリアの対外経済政策および対 ASEAN 政策決定要因の重層的な分析が可能になる。

1. 国際環境変化と対外経済政策変化

オーストラリアの対外経済政策を分析する際には、まずそのなかでオーストラリアが活動せざるをえない国際環境とその変化を把握する必要がある。

国家社会連合の政策アイデアは変化しにくい、国際環境の変化が支配的な影響力を持つ連合の交代をもたらす場合がある。それは国際環境変化が、支配的連合の政策アイデアの信憑性を動揺させる外生ショックとして作用する可能性があるためである。

第1次石油危機の後、国際経済構造が大きく変化した1970年代に、対外経済政策過程での保護主義連合の影響力は侵食されはじめた。国家経済のグローバル化の始まりは、オーストラリアでは1970年代半ばから1980年代にかけて継続した交易条件の悪化と一体となって現れた。この間、インフレ圧力および製造業、サービス業分野の生産性低成長（したがって競争力の低成長）を招いていた全産業保護と賃金仲裁制度に象徴される伝統的経済戦略の有効性認識は揺らいでいった。オーストラリア経済が抱える構造的な問題に関する認識の広がり、保護主義連合に代わる国家社会連合として多国間自由化推進連合が浮上する要因となった。1980年代初頭のさらなる交易条件の大幅悪化は保護主義連合への最終的な打撃となり、支配的影響力は多国間自由化推進連合へと移る。そして多国間自由化推進連合は国内経済制度の一方的な(MFN ベースの)自由化、規制緩和を段階的に進め、多国間貿易投資自由化プロセスに積極的に参画していった。

1990年代後半に相次いだ多国間、地域自由化イニシアティブの停滞は、多国間自由化推進連合の政策アイデアの中核だった一方的自由化および多国間自由化の有効性認識を動揺させる。そのようななか、シンガポールやニュージーランドに加え、以前は域外差別的な貿易投資協定の締結を意識的に回避してきた日本や韓国も、貿易戦略の一環として二国間 FTA を模索しはじめる。オーストラリアが活路を求めた ASEAN 全体との地域 FTA 構想は2000年に棚上げされてしまう。このような国際環境変化は連合間勢力関係に強いインパクトを与え、対外経済政策でより短期的、具体的、相互主義的な経済利益の獲得を求める二国間主義連合の台頭をもたらした。

2. 対 ASEAN 政策の変遷

このように国際環境変化を分析視座の中心とすれば、オーストラリアの対外経済政策変化の大筋を説明することができる。しかし、それだけでは政策変化の本質や新政策へのコミットメントの程度を説明するには不十分である。なぜ、どのような時に国際環境変化が対外経済政策シフトを導くのかを十分に説明するためには、複数の連合がそれぞれ持つ政策アイデアと連合間の勢力関係変化をさらに詳しく検討することが必要である。それはオーストラリアの対 ASEAN 政策のシフトを説明する場合、とくに重要である。

(1) 保護主義連合の対 ASEAN 政策

第2次世界大戦後も保護主義連合が対外政策過程での支配的影響力を維持したことで、オーストラリアの対東南アジア政策スタンスは矛盾を内包することになった。オーストラリアには自身の安全保障のため東南アジア地域の安定が必要だった。したがって戦後の歴代政府は、同地域で独立を果たした新興国家の多くを政治的、軍事的、経済的に支援した。しかしその一方では、戦前から続く全産業保護政策の堅持を決意していた。東南アジア諸国が経済発展を遂げ、同地域が安定していく過程では、オーストラリアが保護主義政策を維持することは難しくなる。東南アジア諸国はオーストラリアに輸出市場アクセス改善を求めてくるだろうからである。ただし1970年代に至るまではオーストラリアと東南アジア諸国との経済取引はわずかだったため、この潜在的なジレンマが深刻な問題として浮上することはなかった。

1970年代に現れはじめた経済グローバル化の波のなかで ASEAN 諸国は経済成長を開始する。ASEAN 諸国はそれまでの輸入代替政策に替えてより輸出志向的な政策を経済発展戦略として採用し、経済成長を軌道に乗せた。ASEAN 諸国の経済発展によってオーストラリア・ASEAN 関係には経済面での実体加わり、この時期以降、オーストラリアの対東南アジア関係では

経済も重要な側面となる。ASEAN 諸国経済は1980年代も成長を続けた。1980年代半ばに始まった東アジア主要通貨価値の再調整を受け、日本およびNIEs 企業の ASEAN 諸国への直接直資は勢いを増す。直接直資の流入は ASEAN 諸国経済のさらなる構造変化を促す原動力となった。

各加盟国で醸成された自国の経済運営に対する自信と ASEAN 組織運営に対する自信を背景として、ASEAN は加盟国が新たに競争力を獲得した労働集約財の市場アクセス改善をオーストラリアに要求するようになる。しかしフレイザー政権（1975～1983年）は ASEAN の要求を受け入れ（られ）なかった。また同政権はベトナム戦争終了とその後のインドシナ諸国での共産党政権成立といった事象が持つ意味について ASEAN とは解釈を共有しなかったし、将来的に東南アジアに存在するすべての国の加盟を受け入れるという ASEAN の意図を十分に理解することもなかった。政府の対外政策行動は、当時は優勢だった保護主義連合の国際社会認識と政策アイデアに基本的に依存していた。結果として、1970年代後半のオーストラリア・ASEAN 関係では経済摩擦が連続することになる。潜在的だった対 ASEAN 政策の矛盾点がこの時期に表面化した。

(2) 多国間自由化推進連合の対 ASEAN 政策

1970年代末までには、長期化する経済不況から脱するためオーストラリア経済は東アジア経済の急速な成長を活用すべきだという議論が勢いを得るようになった。そのためには、東アジア諸経済の需要変化に敏感に対応できるよう国内経済構造を改革する必要がある。東アジア諸国との経済関係緊密化の主唱者たちは、フレイザー政権の対 ASEAN 経済関係への対処に強い不満を持った。このような考えは、自由化、規制緩和を通じた国内経済構造改革を求める反保護主義勢力の主張と一体化していく。1980年代半ばに支配的影響力を確立した多国間自由化推進連合の支持を背景に、ホーク政権（1983～1991年）は対外経済政策の方向性を従来の保護主義から自由化、規制緩和へと段階的に、しかし決定的にシフトさせた。この政策変更によって、対

ASEAN 政策の矛盾は実質的に解消されることになる。

国内経済改革の努力を下支えするため、ホーク政権は多国間貿易投資自由化を追求し、ウルグアイ・ラウンドの成功を対外経済政策の優先課題に掲げた。1980年代後半から徐々に一方的な貿易投資自由化措置を導入しはじめた ASEAN 諸国もまた、輸出志向経済成長の持続のためには GATT レジームの維持、強化が不可欠と再認識するようになる。このように、国際経済関係でオーストラリアと ASEAN の間に共通の利害が出現した。

ホーク政権はアジア太平洋地域での協力を通じて東アジア諸国との経済関係緊密化を模索し、それを足掛かりとして多国間自由化を追求する（アジア太平洋地域主義戦略）。その際、ASEAN が重要な地域組織へと発展してきたこと、オーストラリアと利害を共有しはじめたことを背景として、ASEAN を経済外交イニシアティブの重要なパートナーと認識するようになった。ウルグアイ・ラウンド交渉でのケアンズ・グループの活動と APEC 創設はオーストラリアのミドルパワー経済外交の主な成功例だが、双方で ASEAN の支持が重要な役割を果たしたことは注目される。

この時期の労働党政権による対外経済政策変更とミドルパワー外交は、前フレイザー政権よりはるかに自由主義的な国際社会認識に根ざしていた。ホークを引き継いで1991年に首相となったキーティングは、経済グローバル化が進み相互依存が深化した時代の貿易交渉には、もはや「容赦なき争い」(drag out and knock down) 的なアプローチをとることはできないと述べている (Keating [1996: 19-20])。このような認識は、保護主義連合が一般的に抱いていた多国間協力の実現や効果に懐疑的な国際社会認識とは対照的といえよう。

ミドルパワー経済外交で ASEAN との協力が可能だったのは、オーストラリアは ASEAN およびその加盟国との間にどのような関係を築くべきかに関する認識に変化があったからでもあった。多国間貿易自由化推進連合に支持された労働党政権、とくにキーティング政権 (1991~1996年) は、オーストラリアの政治的、戦略的、経済的国益のすべては東アジア地域、とくに

ASEANの将来と一体化していると認識していた。したがってオーストラリアは東南アジアで居場所を確立し、役割を見出さなければならない。1989年、政府は東南アジアへの包括的関与を宣言し、ASEANを対東アジア関与政策の表門に設定した。

中国、ベトナム、東ヨーロッパ諸国などが先進国やNIEsの新たな直接投資先として浮上してきたことや国際経済関係でのヨーロッパおよびアメリカの内向き志向など、1990年代初頭に顕著になった課題に対し、ASEANは自らも地域主義的戦略で対応していく道を選んだ。それは1993年に開始されたAFTAプロセスに象徴される。キーティング政権と経済界にとって、AFTAは懸念材料となった。政府は域外に開かれた自由化アプローチを働きかけるため、ASEANとの間に新しい経済協力枠組みの設立を模索する。それはAFTA-CERリンケージ協議に結実した。

(3) 二国間主義連合の対ASEAN政策

しかし1990年代半ば頃には、多国間自由化推進連合の政策アイデア（とくにオーストラリアと東アジアの将来的繁栄は不可分な関係にあり、東アジアへの積極的な政治的、経済的関与は必然であるとする確信）に対する国民の違和感、不安感が高まっていた。このような状況を背景に1996年総選挙で自由党・国民党が政権に返り咲いたことは、オーストラリア対外経済政策および対ASEAN政策の新たなシフトの契機となる。

ハワード政権は早い段階から対外経済政策の不均衡是正を明言し、とくにアメリカやイギリスなど伝統的同盟国との二国間関係の重要性を強調した。1990年代を通じた日本の経済停滞とASEAN諸国と韓国に深刻な影響を与えたアジア通貨危機は「東アジアの奇跡」言説を後退させ、それにともない、多国間自由化推進連合の政策アイデアと一体化していた高度経済成長を続ける東アジア、ASEANという認識も信憑性を失いつつあった。この時期、オーストラリア経済は通貨危機の影響をほとんど受けず、1990年代後半に力強い成長をみせたという事実は、東ティモール独立プロセスや対テロ戦争へ

のオーストラリアのコミットメントと相まって、ハワード政権がオーストラリアの政治、経済制度に強い自信を抱く要因となっていった。

ハワード政権は、1990年代末には AFTA-CER リンケージ協議からは短期的、具体的な成果を得ることができないと認識していた。加えて2000年、AFTA-CER FTA イニシャティブも棚上げされてしまう。これを直接的な引き金として、ハワード政権は ASEAN に対する二国間主義的な対外経済政策を展開しはじめる。政府は ASEAN 全体との関係より、関係緊密化の準備と意志のある個々の ASEAN 加盟国との関係を重視するようになった。また二国間 FTA を通して競争的自由化を追求する対外経済政策スタンスは、対 ASEAN 関係の文脈では分断攻略アプローチの採用を意味していた。通貨危機後のこの時期、ASEAN 諸国の貿易投資自由化に対する姿勢は実際に分裂しており、ハワード政権はこの状況を効果的に利用することができた。

3. 相対的に長時間を要する対外経済政策変化

国内の政策連合間の勢力関係とその変化を分析することにより、対外経済政策変化のタイミングについても説明が可能となる。本書では、オーストラリアでは政権交代が直ちに、あるいは自動的に支配的国家社会連合の交代を導いたわけではないことを説明した。政権交代は（重要ではあるが）あくまで連合間勢力関係への外生ショックの一部であり、そのみで対外経済政策変化が起こるとは限らない。国際環境の変化により対外経済政策の変更が必要と考えられる状況が現れても、政策過程での支配的影響力が、ある連合から別の連合へ移るには相対的に長い時間を要した。新しい政策アイデアを持つ政権が選好する政策を実現するためには、経済団体・産業団体や労働組合などの社会アクターから十分な支持を動員する必要があったからである。また、新しい政策アイデアの有効性（あるいは従来の政策アイデアがもはや有効ではないこと）を裏づけるような、さらなる外的環境変化（外生ショック）を必要とする場合もあった。

1970年代前半、ウィットラム政権（1972～1975年）は対外政策全体の方向性を急激に転換しようとした。同政権が着手した政策変更は、東南アジア地域でのアメリカ、イギリス両国の軍事的プレゼンス縮小や米中関係の劇的改善に象徴される国際環境変化への適応努力だったといえる。ウィットラムは対外関係全般について従来の冷戦思考から脱却し、政治・安全保障イシューより経済関係を相対的に重視すべきと主張した。対ASEAN関係では協力協議に積極的に参加し、長らくASEAN諸国との関係改善の障害となっていた白豪政策を廃止し、輸入促進を目的として途上国向け特惠貿易制度であるASTPの対象品目範囲を拡大した。また本質的にはインフレ圧力への対抗措置だったとはいえ、豪ドル切下げと一律関税25%削減は伝統的な保護主義政策を変更する最初の試みだったと解釈することもできる。

しかしながら、石油危機後の世界的経済不況を受けオーストラリアの交易条件、インフレ率、失業率が悪化したことにより、対ASEAN政策を含むオーストラリアの対外政策全般を転換しようとしたウィットラム政権の試みは束の間の努力に終わった。同政権がとった国家中心的な政策決定アプローチは、優勢を維持していた保護主義連合から十分な支持を動員できなかった。当時も保護主義に反対する政策アクターは存在していたが、その影響力はウィットラム政権の新政策を支えられるほど強くなかった。

その後も国内経済状況は1970年代を通して改善せず、経済団体・産業団体を含む主要な社会アクターは次第に国内経済構改革の必要性認識を強めるようになる。しかしそれらのアクターの多くは保護主義連合の政策アイデアを共有していたフレイザー政権内部に十分な数の同調者を欠き、また同政権への有効な政策チャンネルを欠いていた。1980年頃からは自由党内部でも市場志向経済政策の導入を求めるドライ運動が勃興し、フレイザー政権への圧力を強めた。しかし同政権は、保護主義的措置に多少の変更を加えるが、保護主義政策アイデアの中核部分を否定するような対外経済政策を実施することはなかった。

ホーク政権が誕生した1983年は、10年続く国内経済不況に加え、1980年代

初頭のさらなる交易条件悪化の時期にあたっていた。したがって、経済構造改革を目的とする市場志向政策（自由化、規制緩和）を導入するには「好ましい」環境にあったということが出来る。しかしそれでも、ホーク政権は経済政策変更に関する全国的コンセンサスを確立する必要があった。政府はアコードを通してACTUの支持を確保する。さらに多様な国家、社会アクターからの支持を動員するため全国経済サミットを開催した。多国間自由化推進連合が支配的影響力を確立したのは、ホーク政権が国家および社会アクターの広範な支持を動員するため、このような集中的努力を行った後だった。

オーストラリアの交易条件が最初に劇的に悪化したのは1970年代前半だった。国際経済構造変化を受けた一次産品ブームの終焉により、その後も10年以上交易条件が改善することはなかった。最初の外生ショックから対外経済政策変更に至るまで10年強の時間がかかったことは、保護主義連合の政策アイデアの持続性を示唆している。対外経済政策変更には支配的な国家社会連合の交代が必要であり、多国間貿易自由化推進連合が保護主義連合に取って代わるのにはかなりの時間がかかったということである。

1996年総選挙での自由党・国民党の勝利は、労働党政権が推進した政策戦略に対する国民の反感を背景としていたといえる。10年以上にわたって実施され続けた市場志向経済政策は改革疲労を引き起こし、「オーストラリアのアジア化」への国民の違和感、不安感も増大していた。このような社会的雰囲気を経済強化に利用することもにらみ、ハワード政権は1997年、東アジア諸国以外の国との関係強化を強調しながら二国間主義的な対外経済政策の実施を標榜した。ただし、ハワード政権が示した新しい政策アイデアは、当初から広く政策アクターに受け入れられたわけではなかった。ウルグアイ・ラウンド、APEC、AFTA-CER リンケージ協議など、ホーク、キーティング政権が推進したMFNベースの多国間、地域アプローチの遺産は、まだ肯定的に評価されていた。政府が標榜した二国間主義政策アイデアが主要な政策アクターに共有されはじめたのは、1990年代末に連続した外生ショックが国家社会連合の勢力関係により強いインパクトを与えた後だった。

第2節 オーストラリア対外経済政策の展望

本書で行った分析は、今後のオーストラリアの対外経済政策および対ASEAN政策の展開にどのような示唆を与えるだろうか。

1. 強化する二国間主義連合の基盤

二国間主義連合の政策アイデアの根本には多国間組織がオーストラリアの利益を実現する能力に対する懐疑心がある。EVSL協議が失敗し、WTOシアトル閣僚会合が新ラウンド貿易交渉の立上げに失敗したことを受け、世紀の変わり目までにこの懐疑心はさらに強まっていた。二国間主義政策アイデアはまた、「力強く活力に満ちた」国内経済（Commonwealth of Australia [2003: 128]）への政府と経済界の自信にも根ざしている。近い将来、二国間主義連合の政策アイデアを揺るがすような重要な環境変化（外生ショック）が生じる可能性はあるのだろうか。

WTOは2001年11月にドーハ・ラウンド交渉を開始した。しかし、2007年末に至ってもアメリカ、EU、オーストラリア、日本は農産物貿易問題に関する合意を形成できなかった。インド、中国、ブラジルなどの途上国メンバーが強い影響力を持つアクターとして台頭してきたことにより、交渉の進展はさらに難しくなっている。途上国メンバーはほぼすべての交渉分野で先進国と比べて「特別かつ異なる扱い」を求めているが、そのような要求が必ずしもすべて先進国メンバーに受け入れられているわけではない。ラウンド開始から2年後の2003年9月にカンクンで開催されたWTO閣僚会合では交渉の実質的進展を確認することができず、2006年7月から2007年2月までドーハ・ラウンドは中断され、「危機に瀕する」（Vaile [2006b]）状況となった。再開後の交渉はある程度の進展をみせたが、大筋合意の形成が期待された2008年7月の閣僚会合は決裂に終わっている。今後ドーハ・ラウンドが何ら

かの合意に達したとしても、オーストラリアが交渉開始当初に期待していた程度の成果を得ることはもはや困難であろう。

一方、東アジア経済の多くは通貨危機からの復興を続け、その過程でオーストラリアを除外する東アジア経済統合が APT プロセスというかたちで進展している。このようななか、二国間主義連合の対外経済政策にはオーストラリア経済と東アジア経済とを制度的に結びつける効果があった。シンガポールとタイとの FTA によって東アジアへの橋頭堡を確保し、さらに近い将来にはマレーシア、中国、ASEAN 全体、日本との FTA 締結が視野に入り、韓国、インドネシアとの FTA 共同研究も実施されている。ハワード政権と経済界は、これらの発効済み、交渉中、共同研究中の FTA で東アジアにおける経済機会のすべてはカバーされていると認識し、たとえば APT FTA の進展などによってオーストラリアが東アジア経済統合プロセスから除外される傾向が続いたとしても、とくに懸念するにはあたらないと考えていた⁽¹⁾。

ハワード政権が二国間主義対外経済政策を実行に移してから、オーストラリア経済のパフォーマンスは概して良好である。2000年以降、実質 GDP は年間2.5～4%のペースで成長している。2003年に輸出総額が前年比マイナス成長となったのは、オーストラリア東部が100年に1度といわれる規模の干ばつに見舞われたこと、重症急性呼吸器症候群（SARS）の流行で観光や生鮮食料の需要が世界的に縮小したこと、豪ドルが増価したことなどが要因だったが、2004、2005年に輸出は力強く回復し、それぞれ前年比8%、18%の成長を記録している（Commonwealth of Australia [2004, 2005, 2006]）。

ただし、もう少し詳しく貿易データを観察すると、オーストラリアの良好な輸出パフォーマンスはこの間に発効した FTA の直接的な結果とはいえないことがわかる⁽²⁾。上述したように、2005年にオーストラリアの輸出総額は前年比18%増加した。同年、FTA 相手国であるシンガポール、タイへの輸出はそれぞれ22%、35%増加したが、もうひとつの FTA 相手国であるアメリカへの輸出は3%減少している。2006年にも輸出総額は前年比17.6%の成長をみせたが、FTA 相手3カ国への輸出成長率はすべて輸出総額の成長率

を下回った（対シンガポール15.2%，対タイ3.6%，対アメリカ8.7%）。この結果、FTA 相手 3 カ国への合計輸出額が輸出総額に占める割合は、2005年の12.5%（シンガポール2.8%，タイ 3%，アメリカ6.7%）から2006年には11.6%（シンガポール2.8%，タイ2.6%，アメリカ6.2%）に減少している。

2000年代半ばのオーストラリアの良好な輸出パフォーマンスは FTA によってもたらされたというよりは、まだ FTA を締結していない中国やインドなどの途上国の旺盛な需要を背景とする資源・エネルギーブームで説明する方が説得力を持つ。オーストラリアの対中輸出額の前年比成長率は2005年に46.4%，2006年に26.3%を記録している。同様にインドへの輸出は2005年に28.5%，2006年に26.4%成長した。これら 2 カ国への輸出がオーストラリアの輸出総額に占める割合は、2005年の16.6%から2006年には17.9%に拡大している。とはいえ、オーストラリア経済（とくに輸出）の良好なパフォーマンスと二国間主義対外経済政策の実施という直接的には無関係の 2 つの事象がほぼ同時期に起こったことで、二国間主義連合の政策アイデアの妥当性、有効性に関する認識は強化されている⁽³⁾。

対アメリカ FTA (AUSFTA) 交渉では農業分野で期待した成果が十分に得られなかった。したがって国内農業部門を代表する全国農業者連盟 (NFF) は二国間主義連合に反対する主要アクターとなる可能性があった。また NFF は AUSFTA 交渉を通して、二国間協定では農産物貿易を歪める国内保護や輸出補助金などの問題を解決できないことを再認識した。実際に NFF は、AUSFTA 締結後も WTO こそが「最も重要な交渉の場」(メインゲーム) とする考えを強調している⁽⁴⁾。しかしながら NFF は貿易政策の選択肢として基本的には FTA を承認し、政府が新たな FTA 交渉を開始することに反対しない姿勢を維持している。NFF の主な関心は、二国間 FTA 交渉の相手国が増えることによって政府のドーハ・ラウンド交渉への資源配分が減少しないことに移っている。

AUSFTA 交渉が続いている時期、労働党は同交渉が東アジア諸国に「オーストラリアは今や域外諸国との経済関係緊密化を追求している」というシ

グナルを送ることになると懸念し、東アジア諸国（とくに中国）との FTA 交渉も行うべきだと主張していた。ハワード政権が AUSFTA 直後に着手したのは、まさにその対中 FTA 交渉だった。これまで AUSFTA を含むすべての二国間 FTA を承認している労働党が、今後党全体として二国間主義連合の政策アイディアの根幹部分に異を唱えることは難しいと思われる。

2. 国際環境の不確実性と政策アイディアの持続性

このようななか、今後 FTA の実際の経済効果がどのように認識されるか、また多国間自由化交渉や東アジア経済統合プロセスがどのように展開するかは、中長期的には二国間主義連合とその政策アイディアを動揺させる要因となるかもしれない。

(1) FTA の効果認識

二国間 FTA が、政府が喧伝し経済界が期待する経済利益を本当に実現できるか否かはそれほど明らかではない。政府は FTA 相手国への輸出増加が輸出総額の増加に寄与したと主張した。たとえば、前述したように2005年の対タイ輸出は前年比35%増加、同年の対シンガポール輸出も同22%増加した。これは主に資源・エネルギーブームによる一次産品価格上昇の恩恵を受けた結果である。二国間主義連合は FTA のなかでも最も大きな経済利益の獲得を AUSFTA に期待していた。ところが、交渉開始前に研究報告書が行った効果予測では AUSFTA 発効直後の1年間で対アメリカ輸出は10%程度増加するとされていたにもかかわらず (Age, 2005年8月20日)、アメリカへの輸出は2005年に3%減少している。アメリカからの対オーストラリア投資も2005年に前年比10%減少した。交渉終了直後、ヴェイル貿易相が AUSFTA は「誇大宣伝だった」と認めたことに加え (Age, 2004年2月12日)、FTA は概して貿易政策というより安全保障や政治の分野の政策だという認識が国民の間に広がりはじめている (Age, 2006年1月7日)。

(2) 多国間経済外交でのリーダーシップ

多国間経済外交でのオーストラリアのミドルパワーとしてのリーダーシップは弱まっているように見える。その要因のすべてをオーストラリアに帰すことはできないが、少なくとも一部は二国間主義政策の「成功」に起因しているように思われる。

ウルグアイ・ラウンドの農産物貿易交渉で、オーストラリアはケアンズ・グループをリードする役割を果たした。それは、グループ全体の政策関心を農業貿易に集中し、目標を EU とアメリカの主張の中間点に巧みに設定したこと、また途上国メンバーの要求に対処してグループの結束を維持したことの成果だった。

しかしオーストラリアが二国間協定を追求したこと、とくに AUSFTA を締結したことはケアンズ・グループのリーダーとしての信頼性を損なったように思われる。AUSFTA によってオーストラリアは、(政府も農業部門も) 農産物貿易は製造業品貿易とは異なる扱いをせざるをえないと認めるかたちとなった (Capling [2005: 82])。ハワード政権は、前政権がウルグアイ・ラウンドに対して行ったのと同等の、あるいはそれ以上の努力をドーハ・ラウンドにつき込んでいると主張した (Commonwealth of Australia [2003: 53])。しかし 2003 年 9 月の WTO カンクン閣僚会合の場で、そしてその後も、ケアンズ・グループの活動が「G20」⁵⁾のそれに見劣りするようになったのは明らかである (Ravenhill [2007: 209])。G20 のメンバーはすべて途上国であり、しかもアルゼンチン、ブラジル、チリ、インドネシア、パキスタン、フィリピン、南アフリカ、タイなど、その半数以上はケアンズ・グループのメンバーでもある。この事実は、ケアンズ・グループの途上国メンバーが同グループの活動に不満を抱いていることを示している。そしてその不満は、ケアンズ・グループがドーハ・ラウンド交渉で途上国の主張を完全に受け入れることを躊躇している点に向けられていた (Motta Veiga [2005: 110])。特に G20 主導国のひとつであるブラジルは、すでにケアンズ・グループは活力を失ったと認識している (Motta Veiga [2005: 114])。

二国間 FTA では効果的に対処することのできない国内保護や輸出補助などの農産物貿易歪曲要因の是正を目指すのであれば、オーストラリアは短期的にはドーハ・ラウンド交渉を再活性化する何らかの方法を見出す必要がある。また中長期的には WTO レジームの立直しを図らなければならないだろう。

(3) 二国間主義対外政策成功の国際環境要因

東アジア地域での二国間主義対外経済政策の成功は、オーストラリアが二国間 FTA を通した競争的自由化を積極的に追求したという側面からだけでなく、当時東アジア諸国が置かれていた状況や東アジア諸国間の関係という側面からも理解する必要がある。

アジア通貨危機は、タイ、インドネシアなどの金融制度に対する脆弱性認識が市場で急速に強まり、その認識がほぼ瞬時に近隣諸国に対しても広がったことで深刻化した。急激な資本逃避に見舞われた東アジア諸国、とくに ASEAN 諸国の政府が得た教訓は、安定した経済運営を行うためにはそれぞれの経済ガバナンスの質への世界の信任を獲得し、維持しなければならないということだった (Wesley [2007b: 63])。また、2001年9月11日のアメリカ同時多発テロ事件の後、東南アジア地域がテロリストの重要な活動拠点のひとつと認識されるようになったことも、ASEAN および ASEAN 諸国が政治、経済両面でのガバナンス能力を高め、それを世界に示すことが喫緊の課題と認識する要因となっていた (Wesley [2007a: 101-102])。

2000年末のシンガポールの後、タイ、マレーシアがオーストラリアとの二国間 FTA 交渉に合意したこと、また2005年までに ASEAN 原加盟国 (インドネシア、シンガポール、タイ、フィリピン、マレーシア) すべてがオーストラリアと二国間テロ対策協力覚書に署名したこと、さらにはインドネシアが東ティモール独立紛争時に破棄した「オーストラリア・インドネシア安全保障維持協定」を、新たに人身売買、密出入国、マネーロンダリング、テロ対策などの非伝統的分野での協力をも対象とする「インドネシア・オーストラリア

安全保障協力枠組み協定」として2006年11月に復活させたことなどには、ASEAN 諸国がオーストラリアとの協力関係を全体的な政治、経済ガバナンス向上の一助としたという側面がある。

またハワードが東アジア首脳会議に招待されたのは、オーストラリアとその経済が東アジア地域にとって重要だからという理由からだけではない。

2001年に東アジア「共同体」の実現が長期目標として一連の APT 会議の議題にあがって以降、共同体形成プロセスへの外部からの影響力を回避したい中国、マレーシア、ミャンマーなどは、共同体構成国は APT プロセス参加国（ASEAN 10カ国、日本、中国、韓国）に限定されるべきだと主張してきた。一方で日本は、1970年代半ばから継続して ASEAN の公式な対話パートナーであり、他の東アジア諸国とも重要な政治経済関係を持つオーストラリア、ニュージーランドへも東アジア地域協力は広げるべきだと主張した。この日本の姿勢の背後には、東アジア共同体形成に対するアメリカの反応に配慮し、排他的印象を和らげたいという意識が部分的にはあった⁶⁾。

しかし、より重要なのは、民主主義、法の支配、人権、市場経済などの基本的価値観を日本とは十分には共有していない中国に、共同体形成プロセスが支配される可能性があることと懸念していたことである⁷⁾。日本は開放性、包括性（地域協力の成果を域外と広く共有し、重要な協力パートナーを広く枠組みに取り込んでいくこと）および機能的アプローチ（政治的制度化を急がず、個別分野での協力促進を通じて地域協力を深化させること）とともに、上記の価値観の共有を東アジア共同体形成の原則ととらえていた（外務省 [2006: 61]）。そのため日本は、他の東アジア諸国と比べてそれらの価値観の共有度合いの高いオーストラリア、ニュージーランドが共同体形成プロセスに参加することを望んだ。程度の差はあれ、インドネシア、シンガポール、ベトナムなども中国の影響力拡大に関する懸念を共有していた。最終的にオーストラリア、ニュージーランド、インドを東アジア首脳会議に招待し、ロシアとアメリカを招待しなかったのは、2つのグループの妥協の結果だったといえる。

同様にオーストラリア（とニュージーランド）と FTA を交渉するという

ASEAN 全体の決定は、二国間主義連合の視点からだけではなく、東アジアの中核組織としての妥当性を維持するという ASEAN の意志からも理解する必要がある。APEC プロセスでもそうであったように、ASEAN は全体として、東アジア協力、統合、共同体形成プロセスの進展によってその存在意義が減少する（周辺化される）ことを危惧している。2005年の APT、東アジア両首脳会議では「ASEAN 統合と ASEAN 共同体」が東アジア共同体の重要な基盤であると改めて強調された（APT Summit [2005b], East Asia Summit [2005]）。一方で ASEAN は APT プロセスで域内大国、すなわち日本と中国の影響力を均衡させようと腐心している。それは日本、中国、韓国との FTA を並存させるばかりでなく、インド、オーストラリア・ニュージーランド、EU などの域外国・地域とも並行して FTA を交渉する姿勢に現れている。ASEAN は近い将来、アメリカとの FTA 交渉に乗り出す意志も表明している（『日本経済新聞』2006年9月9日）。

加えて、APT プロセスの進展は必ずしも東アジア共同体へのオーストラリアの参加を保証するものではない。2005年の APT 首脳会議は、「ASEAN プラス 3 プロセスは引続き（東アジア共同体実現という）目標を達成するための主要な手段となる」（APT Summit [2005b]。傍点は引用者）と宣言したのに対し、直後に開催された第 1 回東アジア首脳会議で採択された宣言では単に、同首脳会議は「この地域での共同体の形成に重要な役割を果たしうるとの見方を共有する」（East Asia Summit [2005]。傍点は引用者）と記されるにとどまった。

3. 政権交代後の対外経済政策展望

このような FTA、多国間貿易交渉、東アジア地域統合プロセスの不確実性を受け、オーストラリアの対外経済政策は再度調整が必要となる状態となるかもしれない。しかし前述したように、多国間貿易投資自由化の停滞は二国間主義連合が持つ多国間機関・組織の能力への懐疑心を強める可能性が高

い。二国間主義連合は、東アジア共同体はいうまでもなく、東アジア経済統合の実現でさえ多くのハードルを乗り越えなければならない長期的プロジェクトだと認識している⁽⁸⁾。また、東アジア首脳会議を域内二国間関係の重要性に取って代わる枠組みとはとらえていない。

本書では、オーストラリアでは支配的国家社会連合の交代とそれに続く対外経済政策変化には相対的に長い時間がかかることを説明してきた。また、政権交代が直ちに、あるいは自動的に支配的連合の交代と政策変化を導くわけではないことも説明した。したがって、もしオーストラリアが約10年を費やして構築した対外経済政策分野の二国間主義アプローチを変更するのであれば、過去同様、相対的に長い時間が必要となる可能性が高い。

2007年11月に行われた総選挙でハワード政権は大敗を喫し、ケヴィン・ラッド (Kevin Rudd) 率いる労働党が11年ぶりに政権を奪取した。この政権交代が、過去と同じように政策連合間の勢力関係に影響を及ぼす外生ショックとして作用する可能性はある。クリーン貿易相は同年12月の就任以降、前政権下で二国間に偏った対外経済政策の重心を多国間アプローチに引き戻すとたびたび主張し、ドーハ・ラウンド交渉をラッド政権の対外経済政策最優先課題と強調している (Crean [2007, 2008a])。また2008年2月には、前政権の貿易政策を包括的にレビューして政策提言を行う委員会が設置された (Crean [2008b])。同年6月には、ラッド自身が「アジア太平洋共同体」構想を発表し、域内多国間協力を重視する姿勢をみせている (Rudd [2008])。ただしその一方で、交渉中の中国、日本、ASEAN全体とのFTAや、共同調査中の韓国、インドとのFTAに積極的に取り組む姿勢には変化はみられなかった (Crean [2008c, 2008d, 2008e, 2008f])。

ラッド政権が対外経済政策を本格的に変更するのであれば、二国間主義連合の政策アイデアの有効性、信憑性認識を揺さぶるようなさらなる外生ショックが必要であろう。そのような環境変化には、東アジア経済統合プロセスへの参加が期待通りには進まないこと、既存FTAの具体的効果が実証されないこと、継続中のFTA交渉が難航し出口がみえなくなることなどが含

まれるのではないかと思われる。ただし、もし国際環境が対外経済政策変更を促すような状況になったとしても、あるいは現在好調な国内経済が何らかの要因で悪化し、政策変更の必要性を強く示唆する状況になったとしても、政府がその政策ポジションを調整し、実際に政策変更を行うまでには数年以上の時間が必要になると予想される。

[注] _____

- (1) DFAT APEC タスクフォース2007貿易投資自由化課長（2007年11月7日）、DFAT 対中国 FTA タスクフォース長（対中国 FTA 首席交渉官）（2007年11月9日）、およびオーストラリア商工会議所（ACCI）理事（2007年11月7日）へのインタビュー。
- (2) この段落で使用したデータはオーストラリア統計局ウェブサイト内の以下のファイルから引用した。<http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@archive.nsf/log?openagent&5368014a.xls&5368.0&Time Series Spreadsheet&408A4209837AEAB3CA257295000E29CD&0&Jan 2007&06.03.2007&Latest>（最終アクセス2007年3月30日）。
- (3) DFAT APEC タスクフォース2007貿易投資自由化課長へのインタビュー、2007年11月7日。また ACCI 理事の1人は、「ACCIは全体としてハード政権の FTA 政策に十分満足し、積極的にサポートしている。ACCIのメンバーシップは全州に及び、広範な産業分野の企業が35万以上加盟していることを考えれば、オーストラリア経済界は概してハード政策の対外経済政策に満足しているといえる」と語っている（インタビュー、2007年11月7日）。
- (4) NFF 貿易政策アドバイザーへのインタビュー、2005年2月16日。また近年の NFF, *Annual Reviews* も参照（NFF ウェブサイト [<http://www.nff.org.au/>] よりダウンロード可能）。
- (5) 2007年末の時点で G20には21の途上国が参加していた。内訳はアフリカ5カ国（エジプト、ジンバブエ、タンザニア、ナイジェリア、南アフリカ）、アジア6カ国（インド、インドネシア、タイ、中国、パキスタン、フィリピン）、ラテンアメリカ10カ国（アルゼンチン、ベネズエラ、ウルグアイ、グアテマラ、キューバ、チリ、パラグアイ、ブラジル、ボリビア、メキシコ）である。
- (6) 第1回東アジア首脳会議の開催が約半年後に迫った2005年5月、日本はアメリカをオブザーバーとして同会議に招聘する提案を行っている。『日本経済新聞』2005年12月8日。
- (7) 日本の外務省は2002年10月発表の文書（外務省 [2002]）ですでに、「東ア

ジアにおいて、日本が主導する形で、地域の経済システムの構築整備を図ることが、日本及び東アジア地域の安定的発展にとり重要であることは論を待たない」(傍点引用者)としている。

- (8) DFAT 貿易開発局の官僚 (2005年2月7, 11日) および ACCI 貿易海外部長 (2005年2月15日) へのインタビュー。

付表 オーストラリア歴代政権と対外経済政策関係閣僚（1941年10月以降）

首 相	外務相	商務農業相	貿易関税相	財務相
労働党				
J・カーティン (1941/10~45/7)	H・V・エヴァット (1941/10~49/12)	W・J・スカリー (1941/10~46/11)	R・V・キーン (1941/10~46/6)	J・B・チフリー (1941/10~49/12)
F・M・フオード (1945/7~45/7)	R・T・ポラード (1946/11~49/12)		J・M・フレイサー (1946/6~46/11)	
J・B・チフリー (1945/7~49/12)			B・コーティス (1946/11~49/12)	
R・G・メンジーズ (1949/12~66/1) (L)	P・C・スペンダー (1949/12~51/4) (L)	J・マキユアン (1949/12~56/1) (L)	M・N・オサリヴァン (1949/12~56/1) (L)	A・W・フアデン (1949/12~58/12) (C)
H・E・ホルト (1966/1~67/12) (L)	R・G・ケイシー (1951/4~60/2) (L)	貿易相 (1956/1~63/12) J・マキユアン (1956/1~63/12) (C)	H・E・ホルト (1958/12~66/1) (L)	W・マクマーン (1966/1~69/11) (L)
J・マキユアン (1967/12~68/1) (C)	R・G・メンジーズ (1960/2~61/12) (L)	貿易産業相 (1963/12~72/12) J・マキユアン (1963/12~71/2) (C)	W・マクマーン (1966/1~69/11) (L)	L・H・E・ペリー (1969/11~71/3) (L)
J・G・ゴートン (1968/1~71/3) (L)	G・E・J・バーウイック (1961/12~64/4) (L)	J・D・アンソニー (1971/2~72/12) (C)	B・M・スネーデン (1971/3~72/12) (L)	
自由党	P・M・C・ハズラック (1964/4~69/2) (L)			
地方党	G・フリース (1969/2~69/11) (L)			
	W・マクマーン (1969/11~71/3) (L)			
	L・H・E・ペリー (1971/3~71/8) (L)			
	N・H・ボージェン (1971/8~72/12) (L)			

労働党	E・G・ウィットラム (1972/12～75/11)	E・G・ウィットラム (1972/12～72/12)	海外貿易相 (1972/12～77/12)	E・G・ウィットラム (1972/12～72/12)
	D・R・ウィレシー (1973/11～75/11)	D・R・ウィレシー (1972/12～74/12)	F・クリーン (1974/12～75/11)	F・クリーン (1972/12～74/12)
自由党・ 国民地方党	J・M・フレイザー (1975/11～83/3) (L)	A・S・ビーコック (1975/11～80/11) (L)	J・D・アンソニー (1975/11～77/12) (NC)	P・R・リンチ (1975/11～77/11) (L)
	R・J・Lホーク (1983/3～91/12)	A・A・ストリート (1980/11～83/3) (L)	貿易資源相 (1977/12～83/3)	J・W・ハワード (1977/11～83/3) (L)
	P・J・キーティング (1991/12～96/3)	W・G・ヘイドン (1983/3～87/7)	J・D・アンソニー (1977/12～83/3) (NC→N)	P・J・キーティング (1983/3～91/6)
		外務貿易相 (1987/7～93/3)	貿易相 (1983/3～87/7)	J・C・ケリン (1991/6～91/12)
労働党		W・G・ヘイドン (1987/7～88/9)	貿易交渉相 (1987/7～91/2)	R・ウイリス (1991/12～91/12)
		G・J・エヴァンス (1988/9～93/3)	M・J・ダフイー (1987/7～90/4)	J・S・ドーキンス (1991/12～93/12)
		外務相 (1993/3～)	N・ズルウエット (1990/4～91/2)	R・ウイリス (1993/12～96/3)
		G・J・エヴァンス (1993/3～96/3)	貿易海外開発相 (1991/2～93/3)	
			N・ズルウエット (1991/2～91/12)	
			J・C・ケリン (1991/12～93/3)	
			貿易相 (1993/3～)	
			P・F・S・クック (1993/3～94/1)	
			R・F・マクマラン (1994/1～96/3)	

自由党	J・W・ハワード (1996/3～2007/12) (L)	A・J・G・ダウナー (1996/3～2007/12) (L)	T・A・フイッシャー (1996/3～99/7) (N) M・A・J・ヴェイル (1999/7～2006/8) (N) W・E・トラス (2006/8～07/12) (N)	P・H・コステロ (1996/3～2007/12) (L)
国民党				
労働党	K・M・ラッド (2007/12～)	S・F・スミス (2007/12～)	S・F・クリーン (2007/12～)	W・M・スワン (2007/12～)

(出所) オーストラリア政府各省および国立図書館ウェブサイトより作成。

(注) (L) は自由党所屬を示す。地方党 (C) は1975年に国民地方党 (NC) に、さらに1982年に国民党 (N) に改称。

