

岡本次郎著

『オーストラリアの対外経済政策とASEAN』

アジア経済研究所 2008年 ix+316ページ

おおばみえ
大庭三枝

オーストラリアにとって、「アジアの隣人とうつきあっていくか」は、外交における重要なテーマであり続け、現在にまで至っている。その際考慮すべきなのは、オーストラリアとアジアとの関係が、いくつかのアンビバレントな条件に規定されてきたことである。つまりオーストラリアは地理的には明らかにアジアに近接している。他方その社会は、白豪主義に則った政策から多文化主義に立脚した政策へと転換した以降も、太平洋上の白人国という特徴を拭い得ない。これらの条件の下で、オーストラリアはその時々の国際環境や地域環境の変化に対応しつつ、アジア諸国と円滑な関係を取り結ぶという難しい課題に取り組まねばならなかったのである。

本書は、このオーストラリアの難しい課題への取り組みの中で、特にASEAN諸国との関係に光を当てている。すなわち本書は、オーストラリアの対外経済政策の変化により、対ASEAN政策（あるいは対東南アジア政策）がいかに変化したのか、を明らかにしようと試みている。著者自身によれば、本書の目的は、「オーストラリアのASEANに対する対外経済政策に焦点をあて、それがなぜ変化してきたのかを明らかにする」とともに、オーストラリアの「対ASEAN政策は、対外経済政策全体の方向性変化を反映してきたばかりではなく」、「対外経済政策の方向性変化を促す重要な原動力となった」ことを示すことにある。

最初に、本書の概略について以下簡単に触れておきたい。まず序章において、本書の上記の課題および概要が示される。そして第1章において、国際政治学および国際政治経済学の様々なアプローチと対

比しながら、国内政策過程に焦点を当てることの重要性が示され、さらに本書の目的のためには、「国家社会連合」間の勢力変化に焦点を当てるアプローチが適切であるとして、基本的な分析枠組みの設定がなされている。第2章では、第2次世界大戦後以降のオーストラリアの全般的な対外経済政策の変遷について、国家社会連合の交代による説明がなされている。

第3章から第6章においては、本格的にオーストラリアの対外経済政策の変遷による対ASEAN政策の変化、あるいは対ASEAN認識の変化による対外経済政策の変化についての考察が行われている。第3章は、戦後の保守党連立政権の時代を経て、ウィットラム政権期からフレーザー政権期にかけての対外経済政策および対ASEAN政策を、「保護主義連合」という国家社会連合から新たに形成された国家社会連合である「多国間自由化推進連合」への過渡期の諸政策として捉えた上での分析がなされている。第4章は、1980年代半ばに多国間自由化推進連合が優勢となったことを示した上で、それが対ASEAN政策にどのような影響を与えたのか、ホーク政権期の諸政策や当時のASEAN諸国の経済発展などに触れながら論じている。ケアンズ・グループの創設や、APEC設立の意義もこの章で取り上げられている。またこのときに、オーストラリアのアイデンティティについての議論がどのように展開されたのか、という点についても、特にハリーズ・レポートに依拠しながら論じられている。第5章は、特にASEAN地域主義に対するオーストラリアの政策について、ASEANの展開そのものについても言及しながらの分析である。1990年代に進められたAFTA-CERリンケージ協議はここで取り上げられている。第6章では、1990年代半ば以降のハワード政権期の政策に焦点を当てつつ、それがいかに「二国間主義連合」という新しい国家社会連合の浮上と優勢に規定されていたのかが論じられる。この章において、ハワード政権はASEAN諸国との関係強化そのものに消極的だったわけではなかったことが指摘されていることは、後に詳述するように本書の興味深い点である。さらに同章では、オーストラリアのアイデンティテ

イ規定についての議論が、この時期には多国間自由化推進連合が優勢であった時代とは様変わりしたことも明らかにされている。終章では、本書の総括がなされるとともに、特に第6章における検討を踏まえたオーストラリアの対外経済政策についての展望が示されている。

本書を規定する分析枠組みの特徴は、概略でも少し触れたように、オーストラリアの国内政策過程における国家社会連合の役割を重視していることである。すなわち著者によれば、オーストラリアの対外経済政策の変化を促したのは、「政策アイデア」(政策目的とそれを実現するための方法に関する因果関係認識)やそれを共有する国家社会連合の勢力関係の変化である。本書は以下の3つの国家社会連合が戦後オーストラリアの対外経済政策を規定してきたことを主張する。まず、戦後もしばらく支配的であった、国内産業保護を重視する保護主義連合、次に1970年代から80年代にかけて徐々に勢力を強め、保護主義連合に変わって支配的となった多国間自由化推進連合、さらに1990年代後半に登場し現在までオーストラリアの対外政策を大きく規定している二国間主義連合である。そしてこれら国家社会連合の交代による対外経済政策の変化が、オーストラリアの対ASEAN政策を大きく規定してきたというのが本書の主張の核である。さらに本書は、オーストラリアにとってのASEANの位置づけの変化は、オーストラリア国内における支配的な国家社会連合の交代に大きく影響したということも示そうとしている。

全般的な分析枠組みの上で評価できるのは、従来多くの研究者がオーストラリアの対外政策の変化を説明する際に重視してきた、政権交代やあるいは政権政党の交代ではなく、あえて国家社会連合という概念を導入したことである。政権交代によって、その政権周辺の新たに採用された対外政策についてのアイデアが変化するだけでなく、それが十二分に国内の支持を得てこそ、現実にはオーストラリアの対外政策となり得る。国内にある政策アイデアを共有する集団がオーストラリアの対外経済政策の背後に存在したからこそその政策変化、という視点は、長い期間にわたるオーストラリアの政策変化への考察

を、オーストラリアという国家を一枚岩の存在として分析する国家中心のアプローチを採用せずに行うことを可能にしている。

また、本書には、オーストラリアの対外経済政策や対ASEAN政策についての詳細な事実が織り込まれている。まず、第2次世界大戦後から今日にかけての、オーストラリアの対外経済政策の変遷という大きな流れについて、説得力のある議論を展開しているのみならず、その詳細について適切に整理されながらレビューされている。数十年にわたるオーストラリアの対外政策について、一貫した視点から考察した日本語文献が、かなり限られる中で、本書は我が国におけるオーストラリア研究の深化に大きく貢献しうるのであろう。またオーストラリアの対外経済政策とともに、オーストラリアの対ASEAN政策についての詳細も、ASEANそのものの通史と絡み合わせた形で整理されてレビューされていることも評価したい。例えば第5章において、AFTA-CERリンクエージ協議の過程とその結果について、当時の地域における政治・経済環境の変化を踏まえつつ、ASEAN地域主義の展開とオーストラリア側の関心の所在を考慮しながらの考察がなされている。

さらに、ハワード政権登場後の対アジア経済政策について、その全体像と特徴を「二国間主義連合の浮上及び優勢の確立」と総括しつつ、詳細な分析がなされていることも評価できる。ハワード政権期の対外政策は「アメリカ重視、アジア軽視」あるいは「多国間主義軽視」と単純に評価される傾向があるが、本書は、多くを政策立案者やその関係者らへのインタビューに依拠しながら、そうした紋切り型の見方とは異なる「ハワード政権期の対アジア政策」像を描き出している。特に、ハワード政権が少なくともその初期にはFTAを通じた二国間主義をとっていたわけではなかったという指摘は重要である。また、ハワード政権下で徐々に二国間主義連合が優勢となり、ASEANの個々の諸国に対して二国間FTA締結を推進していく過程についての詳細が述べられるとともに、その成果について肯定的な評価を下していることにも注目したい。これは、ハワード政権が「アジア軽視」でかつ「アジアとのよりよき関係

の構築に失敗した」という一般的なイメージに対して、「対ASEAN『分断攻略』アプローチ」の成功という異なる視点から、ハワード政権の対アジア政策を評価したものであるといえよう。

上記のような様々な示唆に富む点を踏まえた上で、本書についていくつかの質問ないしコメントを提示したい。まず、前述したように本書の目的は、著者自身によれば「オーストラリアのASEANに対する対外経済政策に焦点をあて、それがなぜ変化してきたのかを明らかにする」とともに、オーストラリアの「対ASEAN政策は、対外経済政策全体の方向性変化を反映してきたばかりではなく」、「対外経済政策の方向性変化を促す重要な原動力となった」ことを示すことにある。しかしながら本書は、この中で最初にあげられた2つ、すなわちオーストラリアのASEANに対する対外政策の変遷とその背景や、対ASEAN政策がオーストラリアの対外政策全体の方向性変化を反映していたというベクトルは十分に明らかにしているが、対ASEAN政策が対外経済政策の方向性変化を促す重要な原動力になった、というベクトルについてはあまり説得的な議論を展開してはいないのではないか。このベクトルの存在がやや窺えるのは、多国間自由化推進連合の浮上とそれがアジア太平洋地域主義戦略を推進したことについて論じる第4章である。しかしながら全体的に本書において、このベクトルの因果関係の存在についての証明は弱いと言わざるを得ない。その理由のひとつとして、戦後のオーストラリアにおける全般的な対外経済政策におけるASEAN（ないしASEAN諸国）の、他の諸国（日本、中国などの北東アジア、北米、ヨーロッパなど）と比べたときの相対的な重要度について明確に示されていないことが考えられる。ASEAN（ないしASEAN諸国）への認識が、どれだけオーストラリアの対外経済政策の変化に決定的な影響を与えたかについては、時代によっても事例によっても異なるだろう。しかしながら対ASEAN認識および対ASEAN政策がオーストラリアの対外経済政策全般を変化させる大きな規定要因となっているかどうかについて、本書だけを読む限り、あまり明確になってこないのである。

次に、上記の点と関連したコメントであるが、全般的に肝心の「対ASEAN政策」とは何か、という点が非常に曖昧である。つまり本書において対「ASEAN」なのか、対「ASEAN諸国＝東南アジア諸国」なのかが明確に区別されていないのである。ASEANとして地域主義を展開する諸国家のまとまりに対するオーストラリアの政策（例えばAFTA-CERリンケージ協議、AFTA-CER FTA構想の検討）と、ASEANを構成している東南アジア諸国への個々の働きかけ（例えばケアンズ・グループにおけるいくつかの東南アジア諸国との共闘、ハワード政権期の二国間FTA攻勢および「ASEAN分断」戦略）、両方ともに本稿では「対ASEAN政策」とされている。「対ASEAN政策」か「対ASEAN諸国政策」かは、オーストラリアの視点からすると区別する必要のない違いなのだろうか。東南アジア諸国が、ASEANという地域組織を形成し、ASEAN地域主義を展開していったことは、オーストラリアにとっての「ASEAN諸国＝東南アジア諸国」の重要性を増大させた、ということ以上の意味を持たないのだろうか。ASEANとASEAN諸国は、それぞれ本来異なる意味内容を指す。その上で、その区別を少なくとも本書の分析上はする必要はあまりないということであれば、その理由を明確にすべきであろう。

もうひとつ気になるのは、本書が「オーストラリアの対外経済政策」と銘打ちながら、特に1990年代以降の考察については、政治／安全保障分野の政策についても触れつつオーストラリアの対ASEAN（ないしASEAN諸国）政策の特徴を説明していることである。本書の冒頭では、オーストラリアの国益概念の中の重要度が政治・安全保障分野から経済分野にシフトしたことがあげられている（3～4ページ）。そしてそのような重要度の変化が、オーストラリア外交の中で、オーストラリアの国家安全保障に直接関わるような超大国ではなく、中小国連合たるASEAN（ASEAN諸国）が重みを増したことの主要な理由のひとつであるとの見解が示されている。しかしながら本書では、特に第5章以降、カンボジア問題へのオーストラリアの対応への反省を踏まえた東南アジアへの包括的関与（182～185ページ）、そ

れに続く自律的な対外政策の模索の一環としての東南アジア地域での政治・安全保障面と経済面双方に関わるイニシアティブ（185～187ページ）、インドネシアとの安全保障協定（186ページ）、対テロ対策への協力（241～242ページ）など、政治・安全保障面も含むオーストラリア対ASEAN諸国関与に言及しつつ議論を展開している。ということは、むしろ近年のオーストラリアの対ASEAN諸国政策を考察する際には、両者の経済上と安全保障・政治上の関心がどのように関連しているのかを考慮する必要があるのではないだろうか。ちなみに、本書においては、オーストラリア内で、FTAが単に経済的のみならず政治的インプリケーションも含むものであるとの議論がなされていることへの言及がある（267ページ）。

また、本書では、国家社会連合の勢力関係を変化させる重要な要因として、「外生ショック」という変数を導入している。本書では実は明確に定義はされていないのだが、これは国家社会連合の外部からそれに变化を与えた状況変化のことを指すと想定される。確かに国際政治経済環境の変化を、外生ショックと見なすのは妥当であろう。オーストラリアの対外経済政策についてのアイデアは、政治・経済その他の局面における国際環境の変化に大きく左右されていたと考えられるからである。しかしながら、本書では、政権交代という国内における政治勢力の交代も「外生ショック」として扱っている（261ページ）。国家社会連合としてある政策アイデアを共有している国内諸勢力のひとつとして、当然ながらそのときの政権や政権担当党内の諸勢力も入っているはずである。そうすると、「外生ショック」とは一体何を指すのか、外生ショックが何をもちたらし、それがオーストラリアの対外経済政策にどう影響するのか、という因果関係の説明が不明確になってくるのではないだろうか。

次のコメントは、本書および著者の当初の意図するところを超えるものかもしれない。しかしながら無茶を承知であえて問うと、オーストラリアの対外経済政策や対ASEAN政策の変遷を考察することはなぜ必要なのだろうか。どのような意義を持ってい

るのだろうか。本書があくまでもオーストラリア研究のみに分類されるということであれば、この問いの答えは明確である。オーストラリア研究の深化という観点から、オーストラリアの対外経済政策とその中でのASEANの位置づけを明確にするというのは十二分に評価できる作業である。しかしながら、オーストラリアの諸政策が、ASEAN諸国の政策に影響を与えるというベクトルは存在しなかったのか。あるいはオーストラリアの対ASEAN（あるいは対東南アジア諸国）政策は、東アジアおよびアジア太平洋における地域秩序のあり方や様々な地域主義の展開に対する規定要因のひとつではなかったのか。ミドルパワーでありながら、地域のあり方にそれなりの影響力を与えてきたオーストラリアの対外経済政策が、それを取り巻く諸国や地域秩序にどのような影響を及ぼしたのか、という側面についての考察は、本書の観点からはどのようになされるのだろうか。

上記コメントについて具体例をひとつあげると、本書は、ハード政権下での二国間主義の成功、あるいは対ASEAN「分断攻略」アプローチの成功について、それがオーストラリアの政策の内容によるというより、ASEAN諸国や東アジア諸国の状況やそれらの諸国間の関係に依存していたのではないかと示唆している（249、269～271ページ）。この点を踏まえることは非常に重要である。しかし逆に、オーストラリアの政策自体がASEAN諸国や東アジア諸国にどのようなインパクトを与えたのだろうか、あるいはそれは無視できるほどの重みしかなかったのだろうか。

最後に、本書が書かれた時点ではおそらく時期的に十分な考察が不可能であったであろうことについて、あえて問いたい。それは、2008年6月に現オーストラリア首相であるケビン・ラッドが提唱した「アジア太平洋共同体構想」が本書の観点からみて何を意味していると考えられるかである。ラッドは、APECやARF、ASEAN+3、EASなど既存の地域制度に言及しつつ、「アジア太平洋共同体」のビジョンのひとつとして、「アメリカ、日本、中国、インド、インドネシア、そして地域の他の国々」を含む

アジア太平洋地域全体を包含し、経済および政治的な問題のみならず安全保障に関わる問題も対話や協力、行動の範囲とするような制度を整えるべきだと主張した。このラッド構想をどう解釈すべきだろうか。特に考慮すべき2つの点がある。まず、この構想は、ASEANおよびASEAN諸国を重視していないことである。ASEAN諸国の中で直接の言及があるのは地域大国インドネシアのみであることでもそのことは窺える。もうひとつは、ラッド構想は、オーストラリアが二国間主義から再び多国間主義へと舵を切ったことを意味しているのだろうか。あるいは本書の言葉を借りれば、ハワード政権期に優越的な地位を確立した二国間主義連合に代わり、新たな国家社会連合が浮上していることを反映していると捉えられるのだろうか。

本書に対し、上記のような、一部無茶ともいえる様々なコメントを投げかけるのは、それだけ本書が示唆に富むことからきている。本書は、第2次世界大戦後から現在にかけての長期間にわたるオーストラリアの対ASEANないし対東南アジア政策について、様々な事実関係を豊富に盛り込みながら、整理された鳥瞰図を描くことにおおむね成功している。こうした内容を扱った類書は、日本においてはまだ存在しないといってよいだろう。オーストラリア研究者のみならず、ASEANを含むアジアにおける諸地域制度の発達によって近年多く議論されている東アジア・アーキテクチャーに関心を持つ研究者、またアジアの国際関係全般への考察に関わる研究者などに一読を勧めたい。

(東京理科大学准教授)