

オーストラリアの対外経済政策と ASEAN

序 章

本書の課題と概要

1980年代初めから、オーストラリアの対外経済政策⁽¹⁾は大きく変化してきた。それと同時に同国の東南アジア諸国連合（ASEAN）に対する政策も変化している。1970年代、ASEANは加盟国の製造業品輸出アクセスの改善を再三オーストラリアに求めた。しかしオーストラリアはその要求のほとんどを拒否した。対照的に、オーストラリアは1980年代末にはASEANを多国間自由貿易投資を共通理念とする「アジア太平洋地域」の重要な一部と認識し、1990年代後半に至るまでASEANと協力して同地域を足がかりとした多国間自由化を追求した。その後、新世紀に入ると、シンガポールやタイとの自由貿易協定（FTA）締結に象徴されるように、オーストラリアはASEAN全体との関係より加盟国との二国間関係を重視する姿勢へと転換した。

本書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。そして、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なく、折々の重要な時点で対外経済政策の方向性変化を促す原動力にもなったことを指摘したい。ASEANはオーストラリアの対外経済政策過程に影響を与える重要な外部アクターのひとつであり、対ASEAN関係の展開を分析することを通して、オーストラリア対外経済政策変化の要因や特徴を浮彫りにすることができる。

本書はまた、対ASEAN政策の分析を通してオーストラリアの対外経済政策の方向性変化を説明する要因として、大きく分けて以下の3点が重要であることを示す。

・オーストラリアの国益概念のなかの重要度が政治・安全保障分野から経

済分野に相対的にシフトしたこと

- ・ ASEAN がアジア太平洋地域の政治、経済協力枠組みの重要な部分として登場してきたこと
- ・ ASEAN および東アジアで徐々に進展してきた地域主義的傾向を受け、同地域との間にどのような関係を築くべきかに関するオーストラリアの認識に変化があったこと

これら3点は、オーストラリアの対外経済政策目標や政策選好に変化をもたらす要因にもなった。

オーストラリアの対外経済政策とその変化は、1980年代以降のアジア太平洋地域における経済協力関係の展開を説明する際に欠かせない一側面となっている点も重要である。たとえば1980年代後半にオーストラリアが推進した地域経済協力構想は、太平洋の両岸に位置する諸国を巻き込みながら「アジア太平洋経済協力」(APEC)に結実した。APEC創設(1989年)に至る過程でオーストラリアのASEANに対する働きかけが果たした役割は大きい。また1997年のアジア通貨危機を契機として東アジア経済協力、経済統合の気運が高まっている。「東アジア」地域への帰属が微妙なオーストラリアは、統合プロセスへの関心を表明しつつもASEAN加盟国を端緒として東アジア諸国とのFTA締結を推進し、より具体的な経済利益の獲得を求めた。このような現実的、実利的な二国間関係重視の対外経済政策は、その後2000年に一度は頓挫したASEAN全体とのFTA交渉の開始(2005年)や東アジア首脳会議への参加(2005年)という逆説的な展開をもたらした。オーストラリアの対外経済政策、とくに対ASEAN政策は、東アジア経済統合、地域統合という長期的プロセスの方向性に重要な示唆を与えるものと思われる。

これまでオーストラリアのASEANおよびその加盟国に対する政策の変化は、対外経済政策全体の方向性変化の当然の帰結として説明される傾向が強かった。たとえば、「関税及び貿易に関する一般協定」(GATT)、「世界貿易

機関」(WTO)といった多国間貿易レジームやアジア太平洋地域での経済協力へのオーストラリアの関与を説明するなかで、(程度の差はあれ)オーストラリアの対ASEAN政策およびオーストラリア・ASEAN関係に触れた文献は少なくない⁽²⁾。しかしこれらの文献は、過去の重要な時点で対ASEAN政策がなぜ、どのようにオーストラリアの対外経済政策全体の方向性変化を促したのかについては説明していない。加えて、1980年代末以降「アジアへの関与」(engagement with Asia)がオーストラリアの対外経済政策の主要な論点のひとつとなった際に注目されたのは、日本、中国、韓国、台湾といった「北東アジア」諸国・地域との関係だった⁽³⁾。「東アジアへのより深い関与を目的としてオーストラリア政府が1990年代に行った主な取組みは、ASEANを焦点としていた」(Cotton and Ravenhill [1997a: 3], 筆者訳 [以下同])にもかかわらず、オーストラリアとASEANおよびその加盟国との関係には相応の研究関心が払われてこなかったといえよう。

とはいえ、オーストラリア政府や議会によるASEANおよび加盟国との関係に関する報告書類は折に触れ出版されてきた⁽⁴⁾。これらは、出版当時に政府あるいは議会がどのようにASEANやその加盟国との関係を認識していたかを知るためには欠かせない文献である。ただし、政府や議会が特定のオーストラリア・ASEAN関係認識を持つに至ったプロセスを説明することに主眼が置かれていないため、対ASEAN政策に関する政策過程は分析されていない⁽⁵⁾。また、オーストラリア国際関係研究所(Australian Institute of International Affairs)は著名な研究者を集め、定期的に(1990年代以降は5年に1度)オーストラリアの対外関係、対外政策をレビューし、単行書を出版する研究プロジェクトを継続している⁽⁶⁾。同シリーズの対外政策全般および地域、イシューごとの政策分析は非常に有用である。しかし対ASEAN政策、対ASEAN関係の分析という意味では、プロジェクトの性格上不可避的な弱点がいくつかある。ひとつは分析対象期間を限定している点である。対ASEAN政策の変化は(実際には対外政策の全体的な方向性変化も)相対的に長い時間を要する国内政策過程変化の結果であり、変化が始まり安定するまで

の期間は必ずしも個々の単行書が対象とする期間と一致するとは限らない。したがって1冊の単行書で対ASEAN政策変化の本質を説明することは難しく、シリーズとして一貫して取り上げることも難しくなっている。もうひとつは単行書の構成から生じる問題である。通常、対ASEAN関係には独立した1章があてられる。これにより対象期間の対ASEAN政策をある程度詳細に分析することが可能になる一方、対ASEAN政策の変化がどのように対外経済政策全体の方向性変化を促したのかという視点はすくい上げにくくなっている。

オーストラリアの対外政策を扱った日本語文献の数は多くない。オーストラリア学会機関誌である『オーストラリア研究』では関連する論文がいくつか発表されているが⁷⁾、対外経済政策、なかでも対ASEAN政策に焦点をあてたものはほとんどない。関連する単行書としては、川口・渡辺編 [1988]、大庭 [2004] をあげることができる。双方とも本書にとって示唆に富む内容であるが⁸⁾、オーストラリアの対外経済政策とその変化を中心とした論考ではなく、対ASEAN政策の変化がどのように対外経済政策全体の変化を促したのかについても十分には議論されていない。

本書は、国内外の既存オーストラリア対外経済政策研究に存在するこのような溝を埋めようとするものである。以下では、まずオーストラリアの対外経済政策の変化とは何を意味するのかを説明する。次にオーストラリアの対ASEAN政策に焦点をあてる理由を示す。その後、オーストラリアの対外経済政策変化の要因を理解するためには、国内政策過程の分析が不可欠であることを示す。そして、オーストラリアの対ASEAN政策の展開を俯瞰し、最後に本書の構成と議論を簡単に紹介したい。

第1節 オーストラリア対外経済政策の変化

一国の対外経済政策は何らかの「国益」概念の実現を目指して決定され、

実施される。国益は、最も抽象的なレベルでは国家および国民の安全と繁栄と定義することができるだろう。対外経済政策は主に（しかし限定的にはなく）国益概念のなかの「繁栄」の側面を推進するために政府が用いる道具である。オーストラリアの対外経済政策も、連邦が結成された1901年以来、国家と国民の繁栄を維持、促進することを目的としてきた（Castles [1988: 93], Kelly [1992: 2-13], Commonwealth of Australia [1997a, 2003], Keating [2000]）。ただし、国家、国民の繁栄を追求するためにどのような対外経済政策が最善かという認識については、1980年代初頭以降、顕著な変化が2回あった。

最初の変化は、「政府の市場介入を最小限にとどめることによって国内経済構造を改革する」という、1980年代に行われた政策決定の結果として現れた。とくにボブ・ホーク（Bob Hawke）、ポール・キーティング（Paul Keating）両首相に率いられた政府は、内向きで硬直し、一次産品輸出に特化した国内経済を、開放的かつ市場動向に敏感で、多様な輸出品目を揃えた経済へ変革しようと試みた（Garnaut [1994a: 51]）。政府は経済改革の一環として、まず為替レート決定システムを変動相場制へ移行し、国内金融市場の規制緩和を行った。その後、国内貿易投資制度の大幅な自由化を導入した。特徴的だったのは、ほぼすべての改革措置を一方的に、諸外国に対して最恵国（MFN）ベースで実施したことである。

オーストラリア対外経済政策の2度目の変化は世紀の変わり目に訪れた。この変化は、大幅に自由化された国内経済制度を前提としながら二国間経済関係を重視する、相対的ではあるが明確なものだった。ジョン・ハワード（John Howard）首相率いる政府は、1997年に同国では初めて出版された『外交貿易政策白書』のなかでWTOなどの多国間レジームの有効性に懐疑的な立場を表明し、二国間関係の重要性を強調した（Commonwealth of Australia [1997a: 47, 53]）。このような政策は2000年から本格化した二国間FTAの追求というかたちで具体化された。第2次世界大戦後の歴代政府は、ニュージーランド以外との二国間（あるいは地域）経済関係で新たに域外差別的な貿

易協定を求めたことはなかった⁽⁹⁾。したがって、FTA 締結を追求する二国間関係重視の姿勢はオーストラリア対外経済政策の大きな変化ととらえられる。

第2節 ASEAN への焦点

太平洋戦争中、アジアとの地理的近接性はオーストラリアにとって直接的な軍事的脅威の源泉となった。以来、アジアがもたらす脅威と機会はオーストラリアの対外政策環境の中心部分を形作っている。数あるアジア諸国のなかから ASEAN とその加盟国を選んで焦点をあてるのは、以下の4つの理由からである。

第1に、オーストラリアを包む政治経済環境への大国（アメリカ、日本、中国など）の影響力は、それら大国間の相互関係によって抑制され比較的安定しており、一般的に想像されるほどオーストラリアの対外経済政策の展開には敏感に反映されてこなかったことがあげられる。たとえばオーストラリアの対米経済関係は、安全保障枠組みの存在を基礎として、戦後の全期間を通して比較的安定的に推移してきた。また日豪経済関係は戦後国際経済レジームとアメリカとの同盟関係の枠内で発展してきた。1957年に締結された日豪通商協定はオーストラリアにとって画期的な出来事であることは事実だが、それが対外経済政策の根本的な変化を促すことはなかった。中国の影響は1990年代に至るまで経済面より政治面が主であり、したがってそれまでのオーストラリアの対中政策は、本格的な経済利益の追求というよりは政治面、安全保障面の関心に基礎を置いていた。

第2に、オーストラリア・ASEAN 関係は相対的な中小国間関係であることがあげられる。太平洋戦争後に東南アジア植民地が独立を果たしてから1960年代までは、オーストラリアと域内新興独立国との間の国際社会での発言力、経済力の差は明らかだった。しかし1970年代以降徐々に ASEAN 諸国の経済成長が軌道に乗り、「東アジアの奇跡」を体現していった1990年代後

半までの時期に国際社会における ASEAN および ASEAN 諸国の地位は高まり、オーストラリアとの差は縮小した。通常、中小国が国際政治経済の舞台で何らかの影響を持つためには、大国と協調するか、特定のイシューに関して他の中小国と連合を形成し協力する必要がある。ただし中小国間関係は必ずしも常に協調的とは限らない。互いの力関係に極端な不均衡が存在しないため、中小国は他の中小国との関係において、既存の国際秩序を大きく乱すことなく自身の利益を増進できる余地があると認識する場合がある。その結果、中小国の他の中小国に対する対外政策では、大国に対するそれに比べ、自己主張がより強く前面に出る傾向がある。このような自己主張の強い対外政策行動やその受け手となった場合の反応の仕方には、中小国政府の国際政治経済環境に関する認識や政策目標がより率直に反映されることが多い。

第3に、1990年代末にアジア通貨危機が勃発するまでは、香港、韓国、台湾などととも、ASEAN加盟国は「東アジアの奇跡」の具現者だったことがある。ASEANは加盟国経済の急速な発展とそれがもたらした自信により、1990年代初めまでにはアジア太平洋地域経済協力枠組みの重要な部分として浮上した。それは、コンセンサスによる意志決定、非拘束的な合意、自主的行動などに代表されるASEANの行動原則が、実質的にそのままAPECの原則として採用されたことに象徴的に示されている。アジア通貨危機後もASEANは東アジア国際関係の重要なアクターであり続け、地域経済協力、経済統合イニシアティブで中心的な位置を確保している。オーストラリアの対ASEAN政策は同国にとって今後の東アジア関与のあり方を左右する重要な要素であるばかりでなく、東アジア経済協力、経済統合プロセス自体の将来的な広がりをも方向づける可能性がある。

第4の理由は、オーストラリア対外経済政策の2度目の変化の誘因となった1990年代後半の一連の事象のほとんどが、直接的あるいは間接的にASEANに起因していることである。とくにASEAN・オーストラリア（およびニュージーランド）間のFTA構想が一度頓挫したことは、その後オーストラリア政府が対外経済政策におけるASEANの優先順位を大幅に下げる直接

的な要因となった。政府は、個々のASEAN加盟国とのFTA推進に代表されるように、二国間アプローチによって自国の対外経済政策目標達成を探るようになった。

第3節 国内政策過程分析の必要性

中規模国家であるオーストラリアの対外経済政策は、国際政治経済環境に不可避的に制約されている。そして国際環境は、冷戦構造の出現と崩壊、一次産品国際価格の変動、1960年代以降の東アジア経済の急成長、また過去10年ほどの間では1990年代末のアジア通貨危機やその後の東アジアでの地域主義的傾向の強まりなどによって規定されてきた。一般的には中小国の政策は国際環境（システム）に重大な影響を与えることはできない。中小国には、単独ではアメリカ、欧州連合（EU）、中国あるいは日本のような大国の行動に強いインパクトを与える影響力はない。また大国に牛耳られている国際機関でも中小国は個々には強い交渉力を持たない。したがってオーストラリアの対外経済政策を考察する際には、まずオーストラリアがそのなかで活動せざるをえない外的環境を明確にしておく必要がある。

しかし、国際環境とその変化は中小国から政策選択の余地を完全に奪い去るわけではない。実際には、中小国が実施する対外経済政策の内容やコミットメントの程度がまったく同じであることは稀といえる。過去20年間のオーストラリアとニュージーランドの対外経済政策の内容に相違が確認できることは典型的な例である。国際環境は中小国が選択可能な政策の範囲を限定していると考えた方がより現実的である。そして、可能な選択範囲からどの政策を選ぶか、また選んだ政策にどの程度コミットするかの決定は、国内政策過程を通して行われる。

オーストラリアの対外経済政策とその変化の全体像を理解するためには国際レベルの分析のみでは不十分であり、政策制度や、国家および社会アクタ

一⁽¹⁰⁾の参加を含む国内政策過程がどのように展開してきたかを考察することが重要となる。国家アクターは、それぞれが持つ国益概念とそれを達成するための最善の方法に関する認識にもとづく政策を実現しようとする。しかし、特定の政策的立場は国内諸勢力からの支持なしでは維持することができない。したがって、何が国家アクターの政策的立場の変化を促すのかを理解するためには国家社会関係を分析視野に入れる必要がある。

本書は、政策アイデア（政策目標とそれを実現するための方法に関する因果関係認識）を共有する「国家社会連合」間の相対的な勢力関係の変化が、オーストラリアの対外経済政策変化の根本にあったことを指摘する。支配的な影響力を持つ国家社会連合の交代は、前述したオーストラリア対外経済政策の方向性変化の3要因（国益概念のなかの経済分野の重要視、アジア太平洋経済協力枠組みの重要な部分としてのASEANの登場、東アジアとどのような関係を築くべきかに関する認識）が実際の政策に反映されるための鍵を握る事象である。国内産業保護を基本的政策アイデアとして共有する伝統的な国家社会連合（保護主義連合）の支配は1970年代には侵食されはじめていた。しかしその影響力は1980年代初めまで維持された。1980年代には国内・国際経済体制の自由化を政策アイデアとする別の連合（多国間自由化推進連合）が台頭し、オーストラリア対外経済政策に最初の変化をもたらした。同連合は「開かれた地域主義」(open regionalism) 概念のもと、多国間・無差別自由化への足がかりとして主にアジア太平洋地域協力に焦点をあてた。言い換えれば、多国間自由化推進連合は「アジア太平洋地域主義」戦略を政策目標実現の具体的方法として取り込んだ。1990年代後半にはまた新たな連合が登場する。この連合（二国間主義連合）は、域外差別的な貿易投資協定を通したより短期的、具体的、相互主義的な経済利益獲得の必要性を強調し、したがって多国間・無差別自由化の政策優先順位を相対的に下げた。二国間主義連合は2000年代半ばにはオーストラリア対外経済政策過程の中心に位置するようになった。

第4節 オーストラリアの対 ASEAN 政策——概観——

1. ASEAN 創設と対 ASEAN 政策の登場

東南アジアはオーストラリアにとって第2次世界大戦後一貫して重要な地域だった。ただし同地域の重要性は1970年代に至るまで経済関係にはなく、政治・安全保障面の要因に根ざしていた。戦後の独立とそれに続く国家（国民）形成期に東南アジア地域が不安定だったことは、域内外の貿易投資関係が非常に限られていたことと相まって、同地域が主として冷戦構造を通して認識される要因となった。歴代オーストラリア政府も東南アジア地域を基本的には自国の安全保障上の大きな懸念材料としてみていた。それと同時に開発援助の対象としてみていたのは、域内諸国の経済発展を支援することは同地域の安定に寄与し、共産主義の勝利を阻止するために有効と考えられていたからである。

1967年に創設された ASEAN は、東南アジア地域の安定構築（加盟国の平和的關係と地域全体の安全保障）を主な目的としていた。この頃までに、安定構築は域内諸国の政治的、経済的発展に不可欠との認識が共有されるようになっていた。しかしながら ASEAN の創設は、すぐにはオーストラリアの東南アジア地域に対する認識、政策に影響を与えなかった。

1970年代前半、ゴフ・ウィットラム（Gough Whitlam）首相はオーストラリア対外政策全般の方向性を転換しようと試みた。東南アジア地域に関してはベトナムからの完全撤退を決定し、ASEAN の「平和・自由・中立地帯」（Zone of Peace, Freedom and Neutrality, ZOPFAN）宣言（1971年）への支持を表明した。また1974年には、オーストラリアは国家としては最初の ASEAN 「対話パートナー」（Dialogue Partner）となった。オーストラリアの対 ASEAN 政策は1970年代前半になって初めて姿を現したといえよう。

しかし1970年代後半は、主に貿易政策に関連してオーストラリア・

ASEAN 間に経済摩擦が連続する時期となった。ASEAN 諸国経済は着実に工業化を進め、1970年代半ばまでには繊維、衣料、靴、木材、家具などの労働集約財で国際競争力を獲得した。そしてASEANは、これらの財のオーストラリア市場へのアクセス改善を要求した。しかしマルコム・フレイザー(Malcolm Fraser) 首相率いるオーストラリア政府はその要求を拒否し、ASEAN 諸国に不利な高関税、輸入規制を維持する。保護主義政策維持の姿勢は、戦後オーストラリアの東南アジア政策が内包していた潜在的な矛盾を表面化させることになった。オーストラリアはかねてから、発展途上国は外国からの開発援助に依存するのではなく、輸出振興や外国直接投資(FDI)の誘致などによって自国経済を発展させるべきだと主張してきた。しかし、実際にASEAN 諸国に対して自国市場へのアクセスを拡大するか否かという状況になると、否定的な対処しかできなかったのである。

2. オーストラリアの経済構造改革とASEAN 経済の高度成長

1980年代初めの世界的な経済不況の後、ASEAN 諸国経済は大きな構造変化を遂げつつ力強く回復する。1980年代半ば以降、日本、韓国、台湾などの製造業者は、自国通貨の対米ドル為替レートの急速な上昇を受け¹⁾、生産・輸出拠点のかなりの部分をASEAN 諸国へ移転した。その結果、1980年代末までにASEAN 全体の輸出額の年間増加率は世界平均を上回るようになった。特筆すべきは、FDI 流入と輸出拡大による経済成長を維持するため、ASEAN 諸国が徐々に自国の経済体制の自由化を開始すると同時に、GATT 枠組みでの多国間自由化促進を意図しはじめたことである。

オーストラリアもまた、1980年代前半に開始した国内経済構造改革を支援するため、自由で開かれた国際貿易投資環境を維持、促進する必要があった。オーストラリアはこの目的を達成するため、ASEAN を重要なパートナーと考えるようになる。オーストラリア政府は、APEC イニシアティブにみられるように、アジア太平洋での地域協力を通じた世界大の貿易投資自由化

促進を対外経済政策目標に据えた。APEC 枠組みに ASEAN 諸国を取り込むことは、ASEAN 諸国の国内産業保護レベルが相対的に高かったからばかりでなく、それが日本の APEC 参加の事実上の条件だったことからきわめて重要な課題だった。オーストラリアは（日本とともに）、ASEAN 諸国に APEC 参加を呼びかける中心的な役割を演じた。APEC は ASEAN の自律性を侵食するのではないかという ASEAN 諸国の懸念に対し、オーストラリアは、ASEAN は将来も域内の中心的組織であり続けることを保証し、APEC 協力の実施方法として「ASEAN ウェイ」¹²⁾の採用を受け入れた。

オーストラリアが保護主義政策を放棄したことと ASEAN がグローバル経済に取り込まれたことで、両者の間には共通の協力基盤ができた。対 ASEAN 関係で従来オーストラリアに顕著だった政治・安全保障偏重姿勢は後退し、より緊密な経済関係の構築が焦点となっていった。

3. ASEAN 地域主義、東アジア地域主義への対応

対外経済政策領域でオーストラリアと ASEAN が共通の利益を見出しつつあった一方で、ASEAN はオーストラリアを除外する地域経済協力枠組みも模索していた。マハティール（Mahathir bin Mohamad）マレーシア首相が1990年に提唱した「東アジア経済グループ」（EAEG）構想（ASEAN 加盟国、日本、中国、韓国の参加を想定）は具体化しなかったが、ASEAN は1993年、「ASEAN 自由貿易地域」（AFTA）創設へのプロセスを開始する。AFTA イニシアティブは、基本的にはヨーロッパにおける EU の形成、北アメリカでの北米自由貿易協定（NAFTA）締結、また FDI の流れが東南アジアから中国、東欧諸国などへ移る傾向への ASEAN の反応だったといえる。しかしオーストラリアにとっては自国の対 ASEAN 輸出、投資を阻害しかねない要因と映った。また AFTA によって ASEAN 諸国が対域外貿易投資自由化に消極的になれば、アジア太平洋を足掛かりとして多国間自由化を目指すアジア太平洋地域主義戦略への悪影響が予想された。オーストラリアの対応は、後に「AFTA-CER

リンケージ協議」と呼ばれるようになる ASEAN との協議枠組みを新設し、協議に積極的に参加して ASEAN との経済協力関係をさらに緊密化することだった。1995年に第1回閣僚協議が行われた後、ASEAN 諸国と CER 締結国（オーストラリアとニュージーランド）の閣僚、官僚、経済界代表が参加する重層的な協議構造が、徐々に形成されていった。

1997年のアジア通貨危機とその後に生じたいくつかの出来事は、再度オーストラリア・ASEAN 関係に影響を与えることになる。第1に、経済復興の過程で東アジア地域主義的な機運（域内問題に対処するため、東アジア諸国はより効果的に協力しなければならないという考え方）が強まったことがある。EAEG が提案された1990年当時に比べ、「東アジア」をひとつの地域として認識することも、より広く受け入れられるようになっている。第2に、東アジア地域主義的な機運が強まるなか、ASEAN は1999年、オーストラリアとニュージーランドに対して2010年までの FTA 締結の可能性を検討するタスクフォース設立を提案した。この提案は、通貨危機後の ASEAN 地域に外国投資を呼び戻す方策の一環だったといえる。しかしこのイニシアティブは、FTA 交渉を直ちに開始すべきというタスクフォースの強い提言にもかかわらず、1年後の AFTA-CER 閣僚協議の場で、主にマレーシアとインドネシアの反対によって棚上げにされてしまう。

東アジア地域主義の高まりと AFTA-CER FTA 構想の挫折は、オーストラリア政府が二国間 FTA 戦略の第1歩を踏み出す直接的な契機となった。2000年11月、ハワード首相はシンガポールと FTA 交渉開始に合意したと発表する。その後の約5年間で ASEAN 諸国との二国間 FTA への動きは、タイ、マレーシア、インドネシアへと連続していく。ハワード政権の二国間主義的な対外経済政策は、対 ASEAN 政策の文脈では実質的に「分断攻略」アプローチの採用を意味した。それは、東南アジア地域の安定に果たす ASEAN の役割を重視してきた歴代政府が注意深く回避してきたアプローチだった。

第5節 本書の構成

本書は、主に1970年以降のオーストラリアの対 ASEAN 経済政策に焦点をあて、それがなぜ、どのように変化してきたのかを説明する。まず本書は、オーストラリアの対外経済政策の方向性変化は、同政策領域で支配的な国家社会連合の交代の結果だったと指摘する。さらに、対 ASEAN 関係および対 ASEAN 政策の展開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はなく、いくつかの重要な時点ではその方向性変化を強く促していたことを明らかにする。

本書の分析および議論は主に政府間条約・協定・宣言・声明、政府や経済・産業団体による報告書や解説書などの文書、メディアの報道記事、学術書・論文など、公刊されている一次、二次資料によっている。また、1990年代半ば以降の対 ASEAN 関係、対 ASEAN 政策の展開については、オーストラリアの対外経済政策アクターなどへのインタビュー調査も行って情報を得た。インタビュー調査は1997年から2007年にかけて断続的に行った。インタビュー先には、AFTA-CER リンケージ協議や ASEAN 加盟国との二国間 FTA 交渉に直接かかわったオーストラリア外務貿易省 (DFAT) スタッフや、オーストラリア商工会議所 (ACCI)、オーストラリア産業グループ (AIG)、全国農業者連盟 (NFF) などの主要民間経済団体・産業団体の代表者や貿易政策担当責任者が含まれる。インタビューは最終的にのべ70件以上となったが、発言内容の重複などの理由からすべてを直接引用しているわけではない。また匿名を希望するケースがほとんどだったので、本書ではインタビュー相手の氏名は明示せず、所属組織と役職のみを示すこととした。

本書の構成および概要は以下の通りである。

第1章では、オーストラリアの対外経済政策形成を分析するための枠組みを設定する。オーストラリアの対外経済政策変化を説明する要素は大きく分

けて2つある。ひとつは国際環境変化のインパクトであり、もうひとつはその変化への政策アクターの対応である。国際環境とその変化は実施可能な政策選択肢の範囲を設定し、政策アクターの行動に制約を与える。その選択肢のなかから特定の対外経済政策を選ぶプロセスが国内政策過程であり、国内政策過程は国家社会連合の影響を強く受ける。

第2章では、オーストラリアの対外経済政策決定にかかわる複数の国家社会連合の勢力関係がどのような変化を遂げてきたのかを考察する。本章の目的は、後続の章で諸連合がどのようにオーストラリアの対ASEAN政策を方向づけてきたのかを詳細に検討する前に、それら連合の特徴および盛衰を説明することにある。

第3章から第6章までは、過去それぞれの時期に優勢だった国家社会連合の政策アイデアが、どのように対ASEAN政策に組み込まれていたかを分析する。第3章はASEAN創設(1967年)から1970年代までを取り扱う。ウィットラム政権は対外政策全般の抜本的な方向転換の一環として、東南アジア諸国との関係を刷新しようとした。しかし同政権の意図に反し、1970年代後半のオーストラリア・ASEAN関係は経済摩擦の連続で特徴づけられることになる。ASEANは加盟諸国が生産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求めたが、ウィットラム政権の後に続いたフレイザー政権はASEANの要求に応えることができなかった。この時期ASEAN諸国はいまだ経済発展の初期段階にとどまっていたため、オーストラリア国内のASEANに対する認識と利害関係は1960年代以前と基本的に変わらなかったからである。伝統的な「保護主義連合」は1970年代も最も優勢な国家社会連合として存在していた。

第4章は、オーストラリアの対ASEAN政策の立直しをたどる。そして、なぜ対ASEAN政策の立直しが必要だったのかを説明する。1970年代初頭以降のほぼ10年間、オーストラリアの交易条件はほとんど改善せず、保護主義連合は1980年代初めまでには対外経済政策過程での影響力を失っていく。代わって政策過程の中心に位置するようになったのが「多国間自由化推進連

合」である。同連合が強調したのは、国内経済構造改革とアジア太平洋地域での緊密な経済協力を通じた多国間貿易投資自由化だった。当時 ASEAN もまた、経済成長モーメンタム維持のため、より自由な国際貿易投資レジームを必要としていた。この点でオーストラリアと ASEAN の間に共通の経済的関心が現れた。アジア太平洋地域主義戦略を採用した多国間自由化推進連合は、ASEAN を重要なパートナーとしつつ、GATT ウルグアイ・ラウンド交渉（1986～1993年）や APEC 創設（1989年）に積極的に関与していく。

第 5 章では、1990年代の ASEAN 地域主義にオーストラリアがどのように対応したかを説明する。まず、1990年代に ASEAN 地域主義が高揚する基礎となった ASEAN 地域協力の歴史的な展開を振り返る。オーストラリア政府は東南アジアへの「包括的関与」を宣言し、また ASEAN 諸国を APEC に参加させることに成功したが、その一方で ASEAN は AFTA 創設プロセスを開始した。オーストラリアの対応は、排他的経済ブロックの形成を目的としない AFTA-CER リンケージ協議の推進だった。この時期多国間自由化推進連合は対外経済政策過程で優勢な影響力を維持していた。

第 6 章では、「二国間主義連合」の登場とその対 ASEAN 政策を取り上げる。1990年代後半に WTO や APEC、AFTA-CER リンケージ協議などの多国間・地域アプローチが停滞し、それらを通しては（少なくとも短期的には）主要な経済利益が獲得できないことが明らかになっていったことを受け、二国間主義連合は徐々にその基盤を固めていった。ASEAN は通貨危機後の経済復興過程で、日本、中国、韓国との経済統合を模索しはじめた。このような状況下、オーストラリアは ASEAN 加盟国を含む二国間 FTA を追求するが、それは組織としての ASEAN に対する政策優先順位の低下を意味していた。ASEAN に対する実質的な分断攻略アプローチにより、オーストラリアは東アジアへの「橋頭堡」建設に成功した。しかし、実利を求めた現実主義的な二国間アプローチはオーストラリアの対東アジア関係を悪化させることはなく、かえって ASEAN さらには東アジア地域の多国間経済協力枠組みへの参加を促進する結果を導いているようにみえる。

終章では、前章までの分析で得られた知見をまとめ、結論を提示する。また、将来のオーストラリアの対外経済政策についての含意も示す。

[注] _____

- (1) 本書では「対外経済政策」を、財、サービス、資本（外国直接投資 [FDI] を含む）などの国境を越える移動への影響を通じて、国内経済のみではなく他国経済にもインパクトを与える政府の行動と定義する。対外経済政策には、GATT/WTO 交渉などの多国間プロセスに関する政策、貿易・投資協定などの二国間イニシャティブ、また政府が一方的に決定し実施することができる輸出促進策、輸入規制策、外国為替制度の変更、投資政策などが含まれる (Destler [1980: 7, 129-133])。
- (2) 国際レジームへのオーストラリアの関与に関しては、Crawford [1968], Snape et al. [1998], Capling [2001] などがあり、アジア太平洋地域協力へのオーストラリアの関与については Drysdale [1988], Harris [1994], Terada [1999b] などがある。
- (3) この点については、オーストラリア政府からの委託によりロス・ガーノー（オーストラリア国立大学経済学教授）が1989年にまとめた報告書 (*Australia and the Northeast Asian Ascendancy*) と、その出版後の政策論争が象徴的である。Garnaut [1989] および Richardson [1991a] を参照。
- (4) たとえば、Joint Committee [1984], EAAU/DFAT [1992, 1994a, 1994b], Joint Standing Committee [1993, 1995] などがある。
- (5) 政府報告書の類の文献で近刊のものには Goldsworthy ed. [2001], Edwards and Goldsworthy eds. [2003] がある。ただし両書は20世紀のオーストラリア・アジア関係を包括的に説明したもので、対 ASEAN（あるいは東南アジア）関係に特化したものではない。また、オーストラリアの対外政策目標や政策選好がどのように形成されたのかを説明する国内政策過程分析も欠如している。
- (6) 同プロジェクトが出版した単行書には、Boyce and Angel eds. [1992], Cotton and Ravenhill eds. [1997b, 2001b, 2007b] などがある。
- (7) たとえば、吉澤 [1997], 杉田 [2005], 山本 [2007] など。
- (8) 川口・渡辺編 [1988] は、オーストラリアが多国間貿易投資自由化を求めアジア太平洋地域協力構想を推進した時期に、政治、経済分野の包括的なオーストラリア研究書として出版された。1970年代以降の国際環境変化への対応としてオーストラリアが実施した最初の対外経済政策シフトを政策過程の側面からもある程度詳しく論じている。しかし、(当然ではあるが) 1990年代以降に起こった2度目の対外経済政策シフトはカバーされていない。大庭 [2004] の焦点は、「境界国家」であるオーストラリア（と日本）が安定し

た国家アイデンティティを模索する過程で、いかに「アジア」、「太平洋」あるいは「アジア太平洋」といった地域概念を提示し、利用しようとしたかにあてられている。同書のなかでオーストラリアとASEANの関係および対ASEAN政策は重要な位置を占めている。

- (9) オーストラリア・ニュージーランド間では、1983年に包括的なFTAである「オーストラリア・ニュージーランド経済緊密化貿易協定」(Australia New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement, CER)が発効している。
- (10) 国家アクターとは立法、行政、司法の国家統治機構に属するアクターを意味する。対外経済政策を取り扱う本書では、主に閣僚、国会議員、中央省庁官僚および他の行政機構に属するアクターを指す。社会アクターとは政策過程に参加するその他のアクターを意味し、主に利益集団、非政府組織 (NGO)、学者 (研究者)、メディアなどを指す。
- (11) 1986年から1990年の間に日本円は米ドルに対して33%増価した。同時期に韓国ウォンは20%、台湾ドルは29%、それぞれ米ドルに対して増価している。
- (12) 「ASEAN ウェイ」の内容については第5章を参照。