

## 第2章

# 国家社会連合とオーストラリアの対外経済政策

オーストラリアの対外経済政策は1980年代初め以降、2度明確に変化した。1980年代に起こった第1の変化は国内経済構造改革の延長線上にあった。政府は国内改革を下支えするため多国間貿易投資自由化を積極的に推進する立場をとった。世紀の変わり目に始まった第2の変化は、すでに大幅に自由化された国内経済制度を基礎としつつ、さらなる自由化を進める方法として二国間交渉を重視するものだった。このような対外経済政策の変化は、当該政策領域で強い影響力を持つ国家社会連合に交代があったことを示唆している。

本章はオーストラリアにおける国家社会連合の盛衰を説明し、それが対外経済政策の方向性にどのような影響を与えたかを考察する。より具体的には、(1)どのような政策アイデアを共有する連合が対外経済政策過程で支配的だったのか？ (2)支配的連合の政策アイデアはどのように実際の対外経済政策に反映されたのか？ (3)なぜ、またいつ支配的連合が別の連合に取って代わられたのか？ という3つの問題を取り扱う。本章は後に続く章でオーストラリアの対ASEAN政策変化を説明する際の重要な背景説明となる。

### 第1節 保護主義の伝統

#### 1. 起源

##### (1) 連邦創設と「国内防衛」

国家社会連合形成の基礎は、オーストラリアという国の作られ方を反映し

ていた。1901年、太平洋の南西端に位置する隔絶された大陸上の6つの英帝国植民地（ヴィクトリア、クィーンズランド、ニューサウスウェールズ、タスマニア、西オーストラリア、南オーストラリア）は、連邦を結成してひとつの「主権」国家となった。そして連邦結成とともに「国内防衛」（domestic defence）が国家・国民形成の重要な政治課題となっていく（Castles [1988: 91]）。国内防衛が国家安全保障の確保を意味するのは当然だが、それは同時に国内経済活動の保護も意味していた。オーストラリアは全体として19世紀末までに世界最高レベルの生活水準を実現していた<sup>(1)</sup>。「[オーストラリアという——引用者。以下同] 国家は戦争、革命あるいは民衆の自己実現への希求を通してではなく、所得、正義、雇用、安全を得ようと日々奮闘するたたき上げの人々によって建てられた」（Kelly [1992: 1]）。したがって、国民の日常生活を守ることが政府の優先課題となるのは自然だった。Castles [1988: 93]によれば、連邦初期の歴代政府によって制度化された価値は、(1)関税その他の輸入規制による国内製造業保護（および一次産業支援）、(2)労使紛争の調停・仲裁、(3)移民規制、(4)未就業者に対する所得分配システム、であった。Kelly [1992: 2-13] はこれらの価値を、白豪主義、産業保護、賃金仲裁、国家温情主義（state paternalism）、帝國的慈善（imperial benevolence）によって特徴づけられる「オーストラリア的合意」（Australian Settlement）と呼んだが、両者が説明したのは同じ事象である。保護主義政策は19世紀の間に到達した高い生活水準を維持するための防衛的戦略だった（Kenwood [1995: 40]）。

## (2) 保護主義連合の確立と「全産業保護」政策

Anderson and Garnaut [1987: 28-39] は保護主義を正当化するさまざまな論拠を示しつつ、国家アクターと社会アクターの政策アイデアがどのように結びついていったかを説明している。第1に、「幼稚産業」保護が製造業振興戦略として広く受け入れられたことがある。新しい産業が独り立ちできるまで政策的保護が与えられるという確証がなければ企業家は投資リスクをとらないという主張は、製造業の競争力が弱かったオーストラリアでは説得

力があつた。

第2に、産業保護は実質賃金の上昇をもたらすか、あるいは一定の賃金レベルで働く就労者数を拡大するという主張があり、保護主義を支持する世論の形成に重要な役割を果たした。この主張は、スタンリー・ブルース (Stanley Bruce) 首相が1927年に設置し、オーストラリアの関税構造を広く調査した委員会の報告書 (ブリグデン・レポート, Brigden et al. [1929]) にも盛り込まれている。ブリグデン・レポートは過度の産業保護には批判的だったが、輸入競争的な製造業の保護は労働需要を拡大し、労働需要の拡大は移民を引きつけるとも論じた。人口増加は歴代政府にとって、規模の経済実現のためばかりでなく国家安全保障の観点からもきわめて重要な課題と認識されていた。

第3に、上で述べたように産業保護は一定の賃金レベルでの労働力を拡大すると想定されていたため、失業問題を解決するための適切な政策と考えられていた。強制的仲裁制度の導入により賃金の下方硬直性が顕著だったオーストラリアではとくにそうであった。

第4に、一般に「バランスのとれた」経済を構築すべきという考えが広く受け入れられていたことがある<sup>(2)</sup>。オーストラリアは国内で生産できない、あるいは生産できても過剰なコストがかかる消費財や資本財の供給を輸入に依存していた。その輸入代金の支払いは一次産品 (主に農畜産物) の生産と輸出によって賄われた。政府はとくに大戦期の輸入供給不足の経験からこのような経済構造の脆弱性を認識し、保護を通して国内輸入競争産業を振興しようとした。

このような考え方は、保護や支援を受けていた産業とその労働組合の物質的な動機と一体となり、経済学理論や実証的証拠との整合性の有無にかかわらず<sup>(3)</sup>、強力な保護主義連合の形成に寄与した。連邦結成から間もない時期には、ニューサウスウェールズ州を主な支持基盤とする自由貿易党 (Free Trade Party) が存在した。しかし1910年頃までには連邦議席を大幅に失い、保護主義党 (Protectionist Party) と組んで反オーストラリア労働党 (以下、労

働党)勢力を形成するようになった。労働党も1900年代半ばまでには、保護主義政策によって雇用者が得た利益の分配を求めることが労働者階級にも有利と確信し、製造業保護を支持するようになる(Reitsma [1960: 15])。1920年に創設された地方党(Country Party。1975年に国民地方党[National Country Party]に、さらに1982年に国民党[National Party]に改称)の主要な支持基盤は、党名が示すように都市部以外に存在する産業(主に農業)だったが、同党も保護主義支持に同調した。第2次世界大戦が終了するまでのオーストラリアの農業部門では、主に国内市場向けの労働集約的農業(砂糖、酪農製品、果物、たばこなど)への従事者の数が土地集約的な羊毛、肉類生産従事者より多かった。このため地方党は、財政援助や輸入競争からの保護拡大を通して前者の利益を代表しようとする傾向が強かった(Anderson and Garnaut [1987: 42-43, 47])<sup>(4)</sup>。言い換えれば、地方党は、製造業保護によって農業機械や肥料などが割高になる農業にとって不利な状況を甘受し、保護撤廃ではなく農業を含む「全産業保護」を主張する道を選んだのである(Kenwood [1995: 70])。

加えて、国内防衛を追求する若い国の社会にとって「産業振興」は強い求心力となっていた。政府に保護、支援されていたとはいえ、ほとんどの産業は国家建設という責務に参加しているという意識を共有していた。とくに製造業者は主要な雇用提供者であり、また国家防衛能力の強化を実践していると自負し、個人的努力とオーストラリア全体の繁栄の間に直接的な関連を見出していた。国産品との競争をあおるような輸入業者は尊敬すべき市民とはみなされなかった(Glezer [1982: 232-233])<sup>(5)</sup>。このようなナショナリスティックな感情もまた、保護主義連合の政策アイデアの背景となった。

## 2. 第2次世界大戦以前

### (1) 「全産業保護」の高まり

1901年10月に導入された最初の連邦統一関税は保護主義党と自由貿易党と

表2-1 20世紀初めの主要国の製造業品平均関税率

	(%)		
	1902	1913	1925
オーストラリア	6	16	27
ベルギー	13	9	15
カナダ	17	26	23
フランス	34	20	21
ドイツ	25	13	20
日本	10	20	13
オランダ	3	4	6
アメリカ	73	44	37

(出所) Anderson and Garnaut [1987: 7] より作成。

の間の妥協の産物となった (Glezer [1982: 4])。結果として産業別にさまざまな保護が継続されたが、平均では保護主義党の地盤だったヴィクトリア州で採用されていた保護レベルよりは低くなった (Kenwood [1995: 69])。これ以後、オーストラリアの製造業品輸入関税は上昇傾向を維持することになる。第1次世界大戦 (1914~1918年) はオーストラリア国民の孤立感と脆弱な経済構造への不安感を高めた。そのような感情はグリーン関税 (Greene Tariff) の施行 (1921年) による全般的な関税引上げに具体化された (Reitsma [1960: 21], Glezer [1982: 8])。表2-1は20世紀初めの工業国および工業化を推進していた国の製造業品平均関税率を示している。各国政府は輸入数量規制などの方法によっても産業保護を行うことができるので、関税率が各国の産業保護レベルを示す最良の指標とはいえないが、おおよその傾向は把握できると考えてよいだろう。表2-1によれば、オーストラリアの製造業品平均関税率はすでに1920年代半ばまでにアメリカを除く主要国より高くなっている。

1930年代の世界恐慌の影響を受け、保護主義連合の基盤はさらに強固となる。急激な失業者の増大<sup>6)</sup>は、関税引上げ支持が拡大する直接的な要因となった。加えて恐慌は輸出収入の激減をもたらし、1930年代初頭に始まる深刻な経常収支問題の元凶となった。政府は1930年にスカーリン関税 (Scullin Tariff) を導入し、さらに翌年自国通貨を切り下げ、雇用の確保と貿易赤字の

縮小（また、それによって対外債務支払い資金の確保）を試みた。スカーリン関税の内容は、関税全般の大幅な引上げと輸入数量規制を含むものだった。1936年に関税はさらに引き上げられ、輸入免許制度も導入された（Reitsma [1960: 24]）。

製造業保護と並行して地方産業への支援も拡大した。羊毛、小麦などの農畜産物は、連邦結成初期からオーストラリアの輸出品目のなかできわめて重要な位置を占めていた。製造業部門の生産・輸出能力が限定されているなか、オーストラリア経済は（主に製造業品）輸入支払いを地方産業の輸出収入に強く依存していた。他方では、前述したように農業就労者の多くは国内市場向けの割合が多い労働集約的製品の生産に従事していた。歴代政府にとって後者の所得増加、安定化もまた重要な課題だった。したがって連邦および州政府は、これらの地方産業に対して補助金や助成金の支出、輸入制限（小麦、砂糖、バターなど）、所得税減免などを行うことをいとわなかった<sup>(7)</sup>。いきおい地方産業の多くはその存在を政府の支援策に負うところが大きくなったが、地理的、部門的に「バランスのとれた」経済構造の重要性が強調されるなか、製造業保護が強まる傾向は地方産業への支援拡大にも正当性を与えることとなった（Kenwood [1995: 44]）。

## （2）保護主義政策の例外——対英特惠——

全産業保護のレベルが上昇していくなかで唯一の例外的措置は、イギリスからの輸入に対する特惠待遇の供与だった。基本的な考え方は、両国間貿易に相互に特惠待遇を与えることにより、オーストラリア一次産品のイギリス市場を確保することだった。ただし、英帝国内の紐帯強化は望ましく、イギリスとの経済関係の緊密化は政治的一体性を保証するという考え方も強かった（Reitsma [1960: 48]）。

1907年、オーストラリア政府はイギリスからの輸入に対して自主的に特惠関税を供与し、第1次世界大戦、世界恐慌を経る期間にその特惠幅を拡大した<sup>(8)</sup>。これらはイギリスからの相互主義的な措置がほとんどないまま実施さ

れた。製造業品輸出で優位を保つ一方、安価な食料・原材料輸入の確保が必要だったイギリスは、19世紀半ばから自由貿易政策を維持していた。しかし新興経済が競争力を獲得してきたことからイギリスの製造業品輸出は低迷し、同国は1920年代末までに高関税による国内産業保護政策へと移行した。このようななか、イギリス国内でも帝国内特惠貿易を求める意見が勢いを得ることとなった<sup>(9)</sup>。世界恐慌による貿易収支悪化を受けてイギリス政府は具体的に帝国特惠貿易制度を模索しはじめ、1932年にオタワで開かれた英帝国会議でイギリスとその自治領 (Dominion) との間で一連の二国間協定が締結された。イギリス・オーストラリア間協定は、オーストラリアにとってとくに重要な小麦、酪農製品、乾燥・缶詰果物などの農畜産物を含む対英市場優遇アクセスが保証される内容となった。一方でオーストラリアは、実質的にイギリスからの輸入すべてに他国製品に比べて著しく低い関税率を適用することとなった<sup>(10)</sup>。

同協定に対する民間の反応は多少複雑だった。たとえば、国内全産業の保護、支援推進を目的として1919年に設立されたオーストラリア産業保護連盟 (Australian Industries Protection League) は、「母国」に特惠を供与するという考え自体には反対しなかった<sup>(11)</sup>。しかし同連盟は国内市場での競争激化を予想し、イギリスからの製造業品輸入に与える特惠幅の大きさについては異議を唱えた (Hume-Cook [1938: 37-39])。とはいえ、同協定は修正されることなく連邦議会で承認された。

### 3. 戦後国際経済レジームとオーストラリアの保護主義

第2次世界大戦中、連邦政府は戦時非常事態を管理するため国内経済活動への介入を強めた。その経験から1940年代のオーストラリアではケインズ主義的経済政策が定着していた (Capling [2001: 19])。同時に、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する役割を果たした。国民の生活水準を向上させるためだけでなく、必要不可欠な輸入品の供給が激減す

るような事態に備えるためにも、国内産業は政策的に保護、支援され、多様かつ十分な製品供給能力を確保しなければならないとされた (Kenwood [1995: 38])。

### (1) GATT 加盟

戦後国際経済レジームの設計はすでに大戦中に始まっていた。その過程でアメリカは経済復興、経済開発、自由な貿易投資という理念を新しいレジームの中心に据える主要な役割を果たした。そしてその理念は（完全にはないとはいえ）IMF、国際復興開発銀行（世界銀行）、GATT の創設に結実した。GATT をめぐる交渉は、アメリカが提案した「無差別」、「無条件最恵国 [MFN] 待遇」という 2 つの原則を中心に展開した。

オーストラリア政府はこれら 2 つの原則に深刻な懸念を抱いていた。第 1 に、政府は英帝国（連邦）特惠貿易制度の維持を望んでいた。それはイギリスとの感情的な紐帯を重視していたからだけではなく、現実的な要請からでもあった。1930年代に特惠貿易制度が整備されて以来、英連邦諸国（とくにイギリス）は砂糖、果物、牛肉、酪農製品など主要輸出品の重要な市場となっていた (Capling [2001: 16])<sup>12</sup>。第 2 に、政府は、必要であればいつでも輸入競争から国内産業を保護できる国家の権利は維持されるべきだと認識していた。第 3 に、政府はオーストラリアが製造業品輸入に対して行う関税その他の譲許の見返りとして、自国の主要輸出品目の海外市場アクセス改善が保証されるかについて懐疑的だった。とくに、すでに世界最大の経済大国となっていたアメリカが、オーストラリアの一次産品輸出に対して十分な市場開放をできるかについては強い疑念を抱いていた (Capling [2001: 16-17])。

とはいえ政府は、オーストラリアに未曾有の危機をもたらした先の大戦の要因のひとつは、各国（とくに大国）の対外経済政策を制御する国際ルールの欠如にあったとも認識していた (Bates [1997: 241])。よって、すべての加盟国が遵守義務を持ち、各々の対外経済政策の透明性を確保できるような国際ルールの制定は、とくにオーストラリアのような中小国にとっては不可欠



であるとも考えていた (Capling [2001: 8-9])。そこで政府は、国際貿易機構 (ITO) 憲章と GATT に関する交渉中、以下の3点にこだわった。ひとつは、ITO 憲章は主要先進経済諸国で完全雇用を促進するための国際協調を約束する条項を含むべきという点である。これは、いわばケインズ主義的経済政策を先進経済諸国および先進経済諸国間関係に求めるものだった。政府は、貿易障壁削減のみを行うと各国で失業が増大し、結果として世界需要が減少すると主張した (Bates [1997: 241])。主要先進国での完全雇用はオーストラリアの輸出に対する需要増を保証すると考えられたのである (Crawford [1968: 7])。第2に、オーストラリアを含む相対的な低開発国には産業保護が必要とする立場を堅持した (Crawford [1968: 56])。さらに経済的非常時に輸入数量規制などの防衛的措置を行使する権利の承認も求めた。第3に、十分な補償措置が確保されない限り既存特惠関税の削減あるいは撤廃は行わないと主張した。

1940年代後半に行われた国際交渉の結果は、オーストラリアにとって概して有利な内容となった。完全雇用条項と経済開発条項は ITO 憲章に挿入された。GATT 創設へつながった1947年の関税削減交渉は既存特惠貿易制度の存続を許容し、英連邦特惠制度はほぼ無傷で維持された (Crawford [1968: 36])。さらに GATT は基本原則の例外として、加盟国が国際収支危機に陥った場合、当該国が輸入数量規制を導入することを許容した。また交渉でオーストラリアに対して提示された関税譲許は、オーストラリアが輸出する (また将来の輸出が期待される) 主要品目をカバーしていた。オーストラリアにとって大きかったのは、アメリカが牛肉、羊肉、バターの関税削減に加え、羊毛輸入に対しても25%の関税削減を行ったことだった (Crawford [1968: 75])。これに対しオーストラリアは、英連邦特惠関税と一般 (MFN) 関税の間の幅削減というかたちで譲許を行うこととなった。政府は協定全体としては十分署名に値する内容であると判断し、1947年にオーストラリアは GATT 原加盟国のひとつとなる。主としてアメリカ議会が ITO 憲章批准を拒否したことにより、ITO 創設自体は失敗に終わった。完全雇用条項と経済開発条項が

完全なかたちで GATT に反映されることはなかったが、それでも政府はオーストラリア経済にとって GATT にとどまることは有利であると判断した。

## (2) GATT に募る不満

とはいえ、1947年 GATT 交渉の精神がその後の各加盟国の行動に自動的に反映されたわけではない。ヨーロッパ諸国およびアメリカから獲得した関税譲許の一部（とくに食料と原材料の関税譲許）は、非関税障壁の導入でその効果が相殺されてしまった（Crawford [1968: 129]）。1954～1955年に行われた GATT レビューの場で、オーストラリア政府は GATT 合意に関して誠実な相互主義の履行が欠如していると強く非難した。しかし農産物貿易を製造業品貿易と同様に取り扱うことは困難で、オーストラリアの主要輸出品に関して実効的な貿易自由化の展望は開けなかった（Crawford [1968: 131]）。このような状況下で、政府は国内産業を保護する権利を確保する道を選んだ。農産物に対する同等の見返りがないまま製造業品関税やその他の貿易制限を削減することは保護主義連合の政策アイデアとはまったく相容れない行動であり、ゆえに受け入れるわけにはいかなかったからである。1954年11月の GATT レビュー会議で、ジョン・マキューアン（John McEwen）商務農業相は以下のように述べた。

「[オーストラリア] 政府は、必要に応じて国内産業、とくに発展の初期段階にある産業を保護するために行動できるという要望が受け入れられることを望んでいる。急速な発展を遂げているオーストラリアは、この点で十分な自由を確保しなければならない」。

（Crawford [1968: 150] で引用）

GATT レビューの結果、限られた品目の一次産品に輸出収入を大きく依存し、かつ産業多様化を進める手段を関税に頼っている加盟国は、特定品目の譲許関税率<sup>13)</sup>の調整（引上げ）交渉を要求することが認められた（Crawford

[1968: 160])。当初から GATT では実行関税率が譲許関税率より低い場合、その引上げは許容されていた。加えてこのような改訂がなされたことにより、オーストラリアは国内産業保護に実質的に必要なほぼすべての関税を引き上げる自由を確保することになった<sup>14)</sup>。

オーストラリアと GATT とのこのような関係は1950/60年代も続いた。それはオーストラリアの利害が集中する農産物貿易が事実上交渉議題から除外されていたからである。マキューアンには関連する国際会議に参加する用意はあったが、GATT や国連貿易開発会議 (UNCTAD) などの国際機関のメリットについては常に懐疑的だった。彼は、主要国のパワーや利害はオーストラリアのような規模の国のパワー、利害を圧倒すると認識し、それを国際社会の現実として受け入れていた (Golding [1996: 150])。

#### 4. 保護主義連合の「柔軟性」

多国間協議で顕著な貿易利益を確保できなかった自由党・地方党連立政府は、GATT 枠組みのなかの二国間ルートを通じてより積極的かつ柔軟に輸出機会の拡大を模索した。1957年の日豪通商協定締結に結実した日本との交渉は好例といえよう。

##### (1) 日豪通商協定 (1957年)

戦後オーストラリアは、イギリス (および英連邦諸国) 製品への特惠関税を継続し、それ以外のほとんどの国からの輸入に対しては GATT 協定にもとづく MFN 関税を適用していた。しかしこれとは別に、日本からの輸入に対しては一貫して禁止的な高関税と許可制を課していた。

サンフランシスコ平和条約署名 (1951年9月) により日本は1952年4月に主権を回復する。日本にとって次の喫緊の課題は国際経済への本格的な復帰であった<sup>15)</sup>。日本は主権回復直後にオーストラリアに対して MFN 待遇の相互供与を打診し、その後も日本からの輸入に対する MFN 関税の適用と輸入

許可制の廃止を求め続けた。これに対しオーストラリア政府は1953年5月以降、輸入許可制の漸進的な緩和で対処したが、正式な二国間交渉入りの決定は引き延ばされた。日本に対する差別的待遇は、日本がGATTに正式加盟した1955年9月以後もGATT 35条（「特定締約国間における協定の不適用」）にもとづき継続した。

オーストラリアの対日輸出は、1950年代に入ると日本の戦後復興による需要増を受けて羊毛や食料（小麦、大麦、砂糖など）、鉱産物を中心として着実に増加していた（Rix [1986: 146-156]）。また二国間貿易収支はオーストラリアの大幅な輸出超過となっていた。一方、対日輸出の拡大とは対照的に、伝統的に主要市場だったイギリスへの輸出は減少を続けていた。また個別の協定で安定した対英輸出を確保していたはずの品目で、主にイギリス側の事情と要請により別の販路を探さなければならなくなる事態も発生した<sup>66</sup>。

オーストラリアがイギリス市場に比べはるかに前途有望な日本市場へのアクセス改善を獲得するのであれば、それと引換えに自国のMFN関税を引き下げ、日本からの輸入に対する差別的待遇を改める必要があった。すでにアメリカとカナダはそれぞれ1953年4月と1954年3月に二国間通商協定を結び、日本と相互にMFN待遇を供与しあっていた。しかしオーストラリア政府は2つの難しい課題に直面していた。ひとつは、いまだ有効であるイギリスとの特惠貿易協定によって、イギリス製品の輸入に対し一定の特惠幅を設定する義務を負っていることだった。したがってイギリスとの協定を改定しない限り、MFN関税を削減するのであればイギリス製品への特惠関税もまた削減しなければならない。政府はこの頃までにはイギリスとの特惠協定は不当にイギリスに有利であると認識し、さらなる利益をイギリスに提供する意図はなかった。もうひとつは、日本からの輸入にMFN待遇を供与することに対して、安価な輸入品との競争激化を危惧する国内労働集約的産業とその労働組合から強い反対があったことである（Anderson and Garnaut [1987: 118]）。

マキューアン貿易相と幾人かの貿易省官僚（とくに貿易事務次官だったジョン・クロフォード [John Crawford]<sup>67</sup>やアラン・ウェスタマン [Alan Westerman],

ジョージ・ウォーウィック = スミス [George Warwick-Smith], ジャック・トンキン [Jack Tonkin] らは、これらの問題解決に強いリーダーシップを発揮した。1956年の対英交渉で、オーストラリアはイギリス製品に対する従来の特恵関税幅17.5%を品目によって10%または7.5%に引き下げることになり、直ちに数百品目のMFN関税を削減した (Capling [2001: 60])。対英交渉と並行した日本との交渉で、日本は輸出品目すべてのMFN待遇を要求した。オーストラリア国内では農業団体や輸出産業が日本製品への差別的待遇撤廃を強く主張していた (当然、その見返りとして農産物の日本市場アクセス改善を期待していた) が、製造業者および労働組合からの反対は予想された通り非常に強いものだった (Tsokhas [1984: 9])。政府・連立与党は野党労働党の厳しい批判を退け、1957年7月、日本の要求を受け入れて相互にMFN待遇を供与し合う通商協定を締結する<sup>18)</sup>。1963年8月には新たな議定書が両国間で署名され、同議定書が発効した1964年7月、オーストラリアは日本に対してGATT 35条を発動する権利を放棄し、また関税、輸入許可制について完全なMFN待遇を供与した (Rix [1986: 209])。

## (2) 政策指向学習とその構図

日豪通商協定の締結は、国内で輸入競争を激化させる可能性のある日本に対して差別的な貿易待遇を改めMFNを供与したという点で、保護主義連合の政策アイデアとは逆方向ともとれる対外経済政策決定だった。その背景には、特惠貿易関係にあるイギリスへの輸出が先細り、代わって戦後復興に邁進する日本が有望な輸出市場として浮上してきたという国際環境変化があった。政府は、GATT創設時にその維持を強く主張した対英特惠を削減してでも新たな輸出機会の拡大を追求したといえる。このような政策決定はなぜ可能だったのだろうか？

前述したように、第2次世界大戦は保護主義連合の政策アイデアを強化する役割を果たしていた。とくに、終戦からまだ10年程度しか経っていない時点で、敵国だった日本との貿易関係を拡大することについては、製造業者

(たとえばオーストラリア製造業会議所連合 [Associated Chamber of Manufactures of Australia, ACMA], 労働組合運動 (たとえばオーストラリア労働組合評議会 [Australian Council of Trade Unions, ACTU]), 労働党らが強硬に反対していた。また官庁では関税や許可制を含む輸入制度を管轄していた貿易関税省 (Department of Trade and Customs) が製造業者や労働組合のバックアップを受け、日本への MFN 待遇供与に反対した<sup>19)</sup> (Rix [1986: 126, 157, 162, 193, 195])。

一方、農業団体と輸出業者 (たとえばオーストラリア商業会議所連合 [Associated Chambers of Commerce of Australia]) は MFN 待遇相互供与を通じた日本との貿易拡大に積極的で、その姿勢は農業開発と輸出を管轄する商務農業省 (Department of Commerce and Agriculture) にも共有されていた。財務省は、(GATT で許容された) 国際収支要因による輸入制限では日本に対する差別的措置を正当化できず、国際収支上は対日輸入許可制を継続する必要はないという立場だった。また外務省は、貿易拡大を通して日本の経済復興を支援し、日本が共産主義陣営に取り込まれることを防ぐ必要があると主張していた (Rix [1986: 129, 132, 192, 195])。

国家、社会アクターのなかで対日貿易のあり方に関する意見対立が存在するなか、政策決定は閣僚レベルの政治判断に託された。ここで重要な役割を果たしたのは、労働党から政権が交代した1949年10月以降、商務農業相を務めていたマキューアンだった<sup>20)</sup>。連邦議員となる前、第1次世界大戦後の帰還兵定住スキームのもとで農業に従事し苦労を重ねたマキューアンは (Golding [1996: 41-43]), 典型的な保護主義論者だった。彼は農業と製造業の相互依存関係を強調し、これら2つの部門がオーストラリアの富を創造すると確信していた。マキューアンにとって全産業保護は自身の信念を具体化する政策アイデアだった (Glezer [1982: 202])。一方、当時地方党の副党首だったマキューアンにとって地方産業の振興は至上命題であり、したがって農産物輸出の拡大は重要な政策課題でもあった<sup>21)</sup>。最終的にマキューアンは、日本に対する差別的な輸入制限措置を取りやめ対日輸出の拡大を目指すという商務農業省ラインに沿った決断を行い、閣内の合意を取りつけた<sup>22)</sup>。

このような政策判断は、日本との二国間交渉が正式に始まるほぼ1年前の1956年1月に実施された商務農業省と貿易関税省の統合にも反映された。統合により新設された貿易省 (Department of Trade) は、輸出入、関税、貿易促進、産業開発など実質的に国際貿易に関連するすべての職務を所管することとなった。そして貿易相にはマキューアンが、事務次官には商務農業省からクロフォードが就任した。また事務次官補にはこれも商務農業省からウェスタマンが就任し、対日通商交渉の首席交渉官を務めることになる。政府は商務農業、貿易関税という2省体制ではオーストラリアの貿易利益を確実に実現することは難しいと考え、両省統合によって包括的な貿易政策の形成を目指した (Rix [1986: 203])。

対日貿易政策にかかわる商務農業省、マキューアンそして最終的に政府全体の判断は、既存産業保護レベルの一部を削減したという意味で柔軟なものだったといえよう。しかし、日豪通商協定は保護主義連合が共有する政策アイデアの中核部分を否定するものではなかった点には留意すべきである。戦後オーストラリアが採用した対日輸入制限措置は、他国と比べ例外的に厳しいものだった。政府は国際環境変化 (対日平和条約締結や日本の GATT 加盟、そして何より対英輸出の減少と対日輸出の拡大) への対応策として日豪通商協定を締結し、日本からの輸入を他国 (イギリスを除く) からの輸入と同等に扱うことにした。それによって対日輸出のさらなる拡大を狙ったのである。貿易政策全体としての保護主義傾向は変わっておらず、対日貿易政策転換はいわば政策志向学習の範疇に入るものだったといえよう。

実際、日豪通商協定によって1960年代に保護主義連合の基盤が動揺することはなかった。日本経済は1960年代を通してより高度な技術を要する産業へと急速に移行していったため、日本からの輸入と直接的に競合するオーストラリア国内産業の割合は減少した。乗用車とその部品、電子機器など競争が継続した産業については、日本とオーストラリアの個別企業間で市場を分け合う合意が形成された。さらに1960年代半ばからのオーストラリアの対日鉦

産物輸出の拡大は、二国間貿易でオーストラリア側の大幅な輸出超過をもたらした。このようななか、オーストラリアの保護主義政策は日豪関係ではそれほど重要なイシューではなくなっていった (Glezer [1982: 266])。

## 第2節 多国間自由化推進連合の基盤形成

### 1. 保護主義批判の広がり

輸出志向の農業、鉱業および輸入原材料に大きく依存する製造業からの保護主義反対の声は、戦後一貫して存在していた。また保護主義批判は経済学者からも行われていた。彼らは、保護主義政策は適切な経済分析に依拠しておらず、政府は保護主義政策に固執することで実際には希少な資源を浪費していると主張した。研究者あるいは政府の政策アドバイザーとして国内経済体制の自由化、規制緩和を主張した代表的な学者にはハインツ・アーント (Heinz Arndt)、マックス・コーデン (Max Corden)、H・C・クームズ (Coombs)、ピーター・ドライスデール (Peter Drysdale)、ロス・ガーノー (Ross Garnaut)、フレッド・グルーエン (Fred Gruen)、スチュアート・ハリス (Stuart Harris)、リチャード・スネイプ (Richard Snape) などがいた。

政府は1963年、オーストラリアの経済状況全般を調査して問題を特定し、その対応策を勧告する委員会を設置した。ジェイムス・ヴァーノン (James Vernon) が長となった同委員会が1965年に提出した最終報告書 (ヴァーノン・レポート, Vernon et al. [1965]) では、保護主義政策についても詳細に検討されていた。報告書は概して保護主義政策の利点 (とくに雇用に対する効果) を是認した。しかし、同時に政府が特定の産業に与えている保護レベルは高すぎる可能性があるとの認め、既存の関税率決定ルールを厳格に適用するよう提言した。また適性資源配分の観点からは、国内産業全体が保護されているということよりも、個々の産業に与えられている保護レベルに不均衡が生じて



いることの方がより問題であると指摘した。

1960年代半ば、関税委員会 (Tariff Board。1921年に設置され、1974年に産業支援委員会 [Industries Assistance Commission, IAC] に改組、1990年には産業委員会 [Industry Commission] に再編され、さらに1998年からは生産性委員会 [Productivity Commission] となり現在に至る) は関税構造見直しに着手した<sup>23)</sup>。同委員会は関税構造改革の第1歩として、過度に保護された産業に対する関税削減勧告を意図していた (Glezer [1982: 97], Rattigan [1986])。改革導入を成功させるために関税委員会にとって重要だったのは、そのイニシャティブを強く支持してくれる協力者を見つけることだった (Glezer [1982: 94])。一次産業 (農業、鉱業) は期待通り同委員会のイニシャティブを支持した。また与党自由党議員の一部からも支持が得られた。1960年代に入って起こった新たな現象は、『シドニー・モーニング・ヘラルド』、『エイジ』、『オーストラリアン・フィナンシャル・レビュー』など主要紙の多くが従来のスタンスを変更し、保護主義批判に回ったことである (Glezer [1982: 269-270], Anderson and Garnaut [1987: 72], Golding [1996: 202, 211])。これは、関税率決定プロセスに関する読者の理解を促し、保護主義政策の現状への国民の関心を喚起する効果を持った (Glezer [1982: 271])。Glezer [1982: 111] は、さらに重要なのは、関税委員会は既得権益とそれに連なる政治家や官僚に抵抗して「よい統治」を推進しようとしている、という認識が一般市民に広がったことだと指摘する。

このように、主に一部の社会アクターが主張していた保護主義への反対は1960年代後半になって他の国家、社会アクターへの広がりを見せるようになった。この保護主義反対勢力は、後に形成される多国間自由化推進連合の基盤となっていく。

しかし、過度に保護的な関税の削減提案 (ヴァーノン・レポート) と関税構造改革イニシャティブ (関税委員会) は、製造業団体、労働組合、一部の官僚機構 (とくに貿易産業省) を含む保護主義連合からの反対を受けた (Tsokhas [1984: 20-24])。たとえばオーストラリア製造業会議所連合 (ACMA)

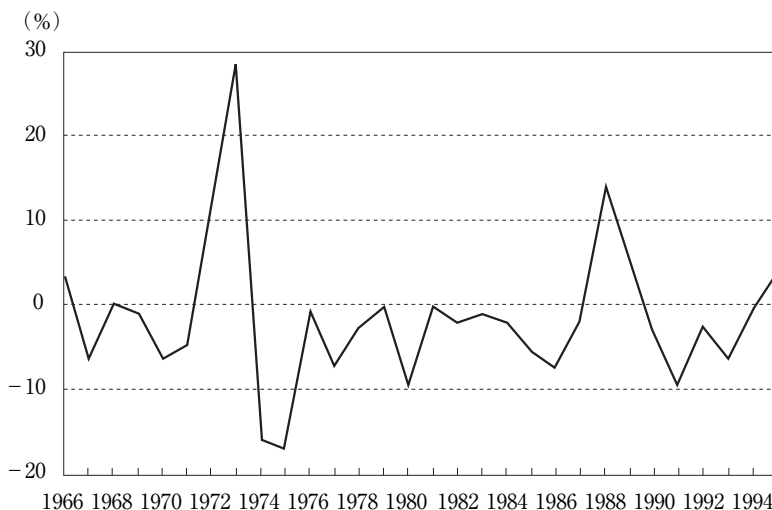
は、保護レベルの削減に強く反対した。ACMA には保護レベルが低い製造業者も加盟していたが、彼らは保護削減を求める立場を前面に押し出すことで得られるものは少ないと考えていた。そのような行動は ACMA 内部で摩擦の原因となるのは明らかであるし、また関税委員会からの支援を受けられる確証がないまま貿易産業省（1963～1972年）を敵に回す可能性が高かったからである（Glezer [1982: 100]）。保護レベルの削減は失業増に直結すると信じていたほとんどの労働組合は、雇用者に追隨して行動した（Glezer [1982: 255]）。1971年になって政府はようやく関税委員会の関税構造見直しを正式に承認する。ただしそれは長期的目標としてであった。つまり関税構造改革は当分の間実質的に棚上げされたのである。

## 2. ウィットラムの実験とその失敗

国家社会連合の勢力関係に影響を及ぼすような最初の外生ショックは1970年代初頭に訪れた。この時期の鉱産資源ブームを受け、オーストラリアの交易条件は1972年、1973年に急速に改善し（図2-1）、1972/73年度の経常収支は大幅な黒字を記録した。これにより豪ドルへの切上げ圧力が強まった。固定相場制を採用していたオーストラリアでは為替レート調整は政府の判断によって行われていたが、この時政府は自国通貨の切上げを回避した。それは主に、貿易財を生産する国内産業への「為替レート保護」を維持するためだった。つまり、通貨切上げは国内輸出産業（農業、鉱業）および輸入競争製造業に不利になると考えられたのである。豪ドルの過小評価は資本流入とマネーサプライの急増をもたらし、インフレ圧力増大の要因となった。

1972年12月に行われた総選挙で、労働党はウィットラム党首のもと23年ぶりに政権を奪取する。新政権は国際収支黒字を削減しインフレを抑制するため豪ドル切上げを決断したが、その効果は1973年も継続した鉱産資源ブームによってすぐに消散してしまう（Anderson and Garnaut [1987: 83]）。国際収支黒字を削減するもうひとつの方法は輸入を拡大することと考えられた。輸入

図2-1 オーストラリアの交易条件\* (1966~1995年)



(出所) Reserve Bank of Australia [1996] より筆者作成。

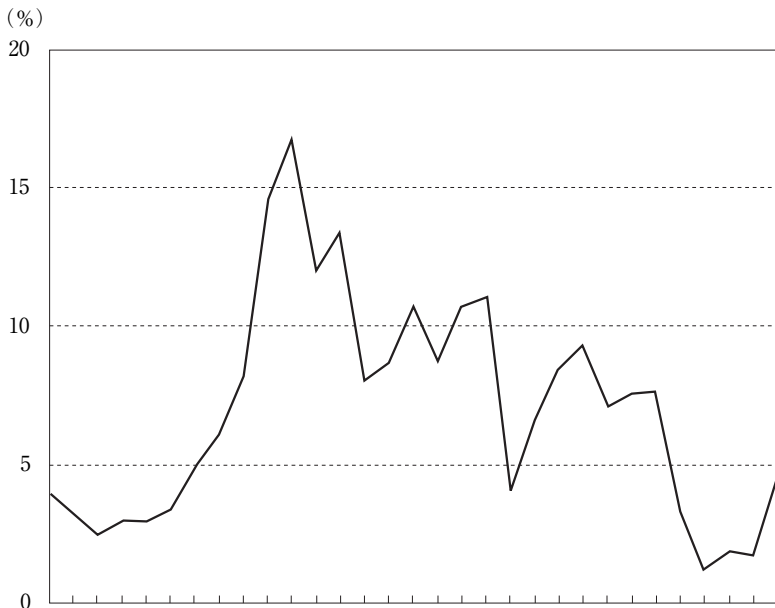
(注) \*前年比変化率 (%)。

促進方法の提言を求めウィットラム首相が設置した委員会は、固定相場制という条件下ですべての輸入関税の一律25%削減を勧告した (Rattigan et al. [1973])。勧告を受けた政府は1973年7月、直ちにすべての関税の25%削減を実施した。

このようなインフレ抑制努力の一方、政府はその努力を無に帰すような公共政策も実施した。政府は労働組合からの賃金大幅増要求を容認した<sup>24)</sup>。医療、教育、文化などの分野への財政支出も拡大した (Dyster and Meredith [1990: 269])。さらに政府は財政拡張的な社会計画、福祉制度改革も推進した。これらの施策がもたらしたのはインフレ率の加速的な上昇だった (図2-2)。

第1次石油危機後に起こったアメリカ、日本、ECなど主要貿易相手国・地域の景気後退により、オーストラリア経済はさらに深刻な問題に直面する。交易条件は1974年、1975年と2年連続で大幅に悪化し (図2-1)、輸出収入が急激に減少する一方で、豪ドルの増価と実質賃金上昇を受けた相対費用の

図2-2 オーストラリアの消費者物価指数\* (1965~1995年)



1965 1967 1969 1971 1973 1975 1977 1979 1981 1983 1985 1987 1989 1991 1993 1995

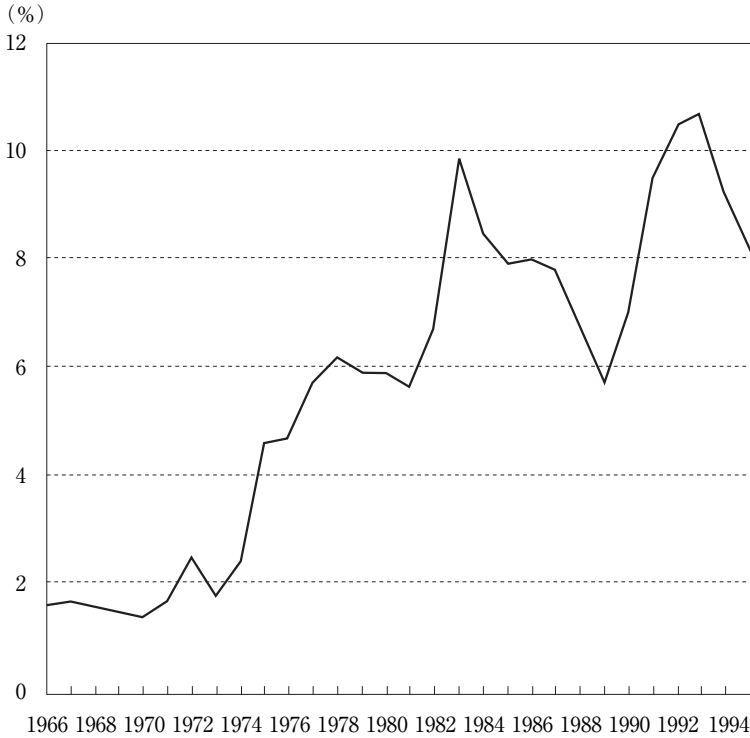
(出所) オーストラリア統計局ウェブサイト (<http://www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/DetailsPage/6401.0Mar%202007?OpenDocument>) より作成。

(注) \*第2四半期終了時の前年同期比(%)。

増加により国内製造業はさらに競争力を失った。失業率も急速に上昇し、1975年頃までには5%レベル(1930年代の世界恐慌期以降の最高値)に迫っていた(図2-3)。1970年代半ばの輸入急増と、輸出、製造業品生産、雇用の急激な縮小は、製造業者および労働組合からの保護要求を再燃させた。保護拡大圧力を受けた政府は1974年、繊維、衣料、靴、電気機器、自動車などに対し、輸入割当設定による輸入数量規制を導入せざるをえなくなった(Glezer [1982: 127])。

1975年の総選挙運動で自由党、国民地方党は労働党の経済「失政」を主要な争点とし、保護主義的要素の強い政策綱領をもって選挙戦に臨んだ(Liberal Party of Australia [1974], National Country Party of Australia [1975])<sup>25)</sup>。選挙運

図2-3 オーストラリアの失業率\* (1966~1995年)



(出所) Reserve Bank of Australia [1996] より作成。

(注) \*各年8月末の指標 (%)。

動中の演説で、野党リーダーのフレイザーは以下のように主張している。

「我々はオーストラリアの産業に必要な保護を与える。我々はすぐにドグマではなく仕事を得られるようになる。……労働党政権下では、為替レートや関税その他の保護措置に破壊的な変更が加えられてしまった」。

(Fraser [1975a: 6, 22])

野党は、繊維、衣料、靴産業に対して雇用確保のために十分な保護を提供

することを選挙公約とした (Anderson and Garnaut [1987: 93])。11月に行われた総選挙の結果は自由党・国民地方党の大勝となった。

ウィットラム政権が行った一律25%の関税削減は、基本的には国際収支黒字削減およびインフレ抑制のために導入されたマクロ経済管理措置だった。しかし、同時にオーストラリアの保護主義政策を転換させる最初の主要な動きにもなった。ウィットラムは自由主義者、反保護主義論者であり、政策決定は利益集団からの圧力の影響を受けるべきではないという国家中心的な信条を強く持った人物でもあった (Anderson and Garnaut [1987: 80])<sup>26)</sup>。25%関税削減の決定は、ウィットラムが任命した委員会とごく少数の閣僚からの助言のみをもとに行われている (Charles and Farrell [1975: 95])<sup>27)</sup>。ウィットラム政権は保護主義連合の圧力から相対的に自由だった一方、政策転換への支持を求めるような協議は保護主義連合といっさい行わなかった。後に多国間自由化推進連合の基盤となる (国家、社会アクター双方を含む) 保護主義反対勢力は1960年代半ば以降にようやく形をみせはじめたばかりで、1970年代前半の段階ではいまだ優勢ではなかった。ウィットラム政権の自由化政策は脆弱で不安定な支持基盤しか持たなかったのである。

### 3. 保護主義連合のさらなる政策志向学習

1975年末に自由党・国民地方党が政権を奪回し、ウィットラム政権下で一時的に対外経済政策過程から疎外された保護主義連合もその中心的な位置に回帰した。とはいえ1970年代後半から1980年代初めは保護主義連合にとってさらなる政策志向学習の時期となる。

#### (1) 保護主義連合への向かい風

それには以下のような背景があった。第1に、オーストラリアの経済状況が1970年代後半にも回復しなかったことがある。一次産品への世界需要は高まらず交易条件は悪化を続け、失業率は5～6%レベルで高止まりし、イン

フレ率も1960年代末に比べれば高いままだった(図2-1, 図2-2, 図2-3)。不況の長期化は、変化する国際経済環境のなかで従来の保護主義政策が有効なのかという根本的な疑問を深める要因となった。

第2に、実は農業政策改革は労働党が政権を握った1973年より前に開始され、1970年代を通して継続されていた。農業生産活動への規制や支援が継続された結果、農業部門が非効率に陥っていることは以前から認識されていた。しかし農産物は主要な輸出収入源だったため、同部門の改革に着手するのは難しかった。1960年代末から1970年代初頭の鉱産資源ブームは外貨獲得手段としての農業への依存を相対的に引き下げ、農業改革のきっかけとなった。政府は、大規模化を柱として農業生産効率化を図る「地方復興プログラム」に着手する。農地復興政策が定着した1971年、政府は「地方調整スキーム」を開始した。1973年12月、ウィットラム政権は農業政策全般を検討する委員会を設置する。翌1974年5月に提出された報告書(グリーン・ペーパー)は、農業部門への多様な介入措置がいまだに温存されていると指摘し(Harris et al. [1974: Appendix Table A2.13])、同部門が市場ニーズと機会に効率的に対応できるようにすることを政策目標とすべきであると強調した。グリーン・ペーパーの指摘を受け、1976年には既存の支援措置を整理する「新地方調整スキーム」が導入された。

第3に、1974年に関税委員会が産業支援委員会(IAC)に改組され、その調査機能が著しく強化されたことがある<sup>28)</sup>。IACは関税委員会に比べて広い任務を与えられた。製造業のみならず農業、鉱業、サービス業の調査を行うことも可能となり、調査対象も関税だけでなく生産者に供与されている支援措置のすべてを含むこととなった。IACが果たした最も重要な貢献は、各産業の保護レベルを計測する精緻な方法を確立したことだったといえよう。ほぼすべての生産品目について、関税その他の支援措置を考慮に入れた実効支援率(effective rate of assistance)が計算され、その結果は国民が入手できるよう整備された。目にみえる客観的な指標の存在は、国民(とくに輸出産業従事者)が自身の属する産業が他の産業と比べどれだけ多くの(あるいは少

ない) 政府保護を受けているかに関する理解を深める教育効果を持った<sup>29)</sup>。

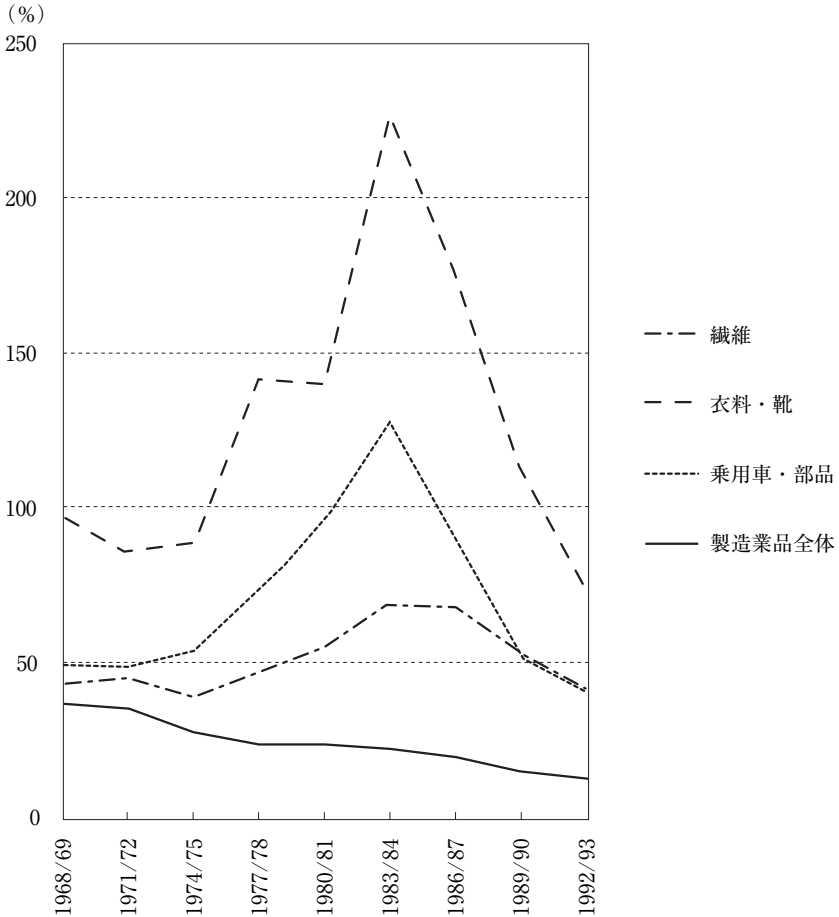
第4に、1970年代半ばから1980年代初めにかけて公刊された一連の政府(委託調査)報告書も国内経済体制の自由化、規制緩和による経済構造改革の必要性を指摘していたことがあげられる。1974年半ばウィットラム政権は製造業全般に関する政策提言を求める委員会を設置した。同委員会報告書(ジャクソン・レポート)は基本的立場として、国内製造業の効率化、競争力強化のため製造業品関税の削減を提言した(Jackson et al. [1975])。ジャクソン・レポートのフォローアップを目的に、フレイザー政権下では『製造業白書』(Commonwealth of Australia [1977])が刊行された。白書は繊維・衣料・靴、乗用車とその部品、電気機器などの例外扱いを示唆しつつも、製造業部門の専門化、高度化、輸出志向化を奨励するためにはある程度の保護措置削減が必要との認識を示した。その後フレイザー政権は経済構造問題を調査するため別の委員会(クロフォード委員会)を設置する。1979年3月に公表された同委員会の報告書(クロフォード・レポート)は構造調整問題に取り組むためには明確な国家戦略が必要とし、保護レベル削減を通してすべての国内産業がより輸入競争的、輸出志向的となるべきと強調した(Crawford et al. [1979])。さらに「キャンベル・レポート」(Campbell et al. [1981])は、国内金融制度の効率化、安定化、競争力強化のため金融部門への政府介入を抑える必要性を指摘し、とくに豪ドル為替レートの変動相場制への移行、外国為替取引規制の撤廃、外国銀行の国内市場参入障壁の撤廃を勧告した。

## (2) フレイザー政権下の政策志向学習

このような状況のなか、フレイザー政権は繊維・衣料・靴(Textile, Clothing and Footwear, TCF)産業、乗用車・部品(Passenger Motor Vehicles and Parts, PMV)産業に対して「十分な」保護を提供するという選挙公約を維持する。TCFはもともと保護レベルが高かったため、一律25%関税削減の影響を最も強く受けた産業だった。また1970年代半ばの名目賃金上昇率はTCF産業で最も高かった<sup>30)</sup>。さらにTCFは途上国からの輸入増加に対して



図2-4 製造業品目の平均実効支援率（1968/69～1992/93年度）



(出所) Industry Commission [1995: Tables A6.3 and A6.6] より作成。

最も脆弱な産業でもあった。輸入競争激化によってTCF産業が衰退すれば失業問題を深刻化させかねないため、政府は同産業保護を強化する必要があると認識していた。自由党・国民地方党は1977年の選挙運動中、TCF、PMV産業に対する保護は少なくとも向こう3年間（1980年まで）は削減しないと明言し、保護継続を約束した。1980年総選挙前の1979年7月、政府は保

護継続コミットメントをさらに1年間延長して1981年半ばまでとすると発表した。この時期政府はTCF, PMV 産業保護の手段として、関税引上げより輸入割当の導入を選好した。その結果、これらの品目の平均実効支援率は1970年代半ばから1980年代初頭にかけて顕著に上昇することになる(図2-4)。

一方で、経済構造改革を求める圧力の高まりを受けていたフレイザー政権は、1970年代初頭から進行中の地方調整スキームを容認し、TCF, PMV 以外の製造業については保護レベルの削減を行った。1977年、政府はGATT 東京ラウンド交渉(1973~1979年)での譲許措置としていくつかの製造業品目関税を1973年の25%削減レベルでバインドし、同時に多くの非労働集約的製造業品目の関税引下げを決定した。ただし図2-4によれば、1970年代半ばから1980年代初めにかけて製造業品全体の平均実効支援率はわずかしこ減少していない。これはTCF, PMV への保護拡大によって他の製造業品目での保護削減が相殺されてしまったからである。

1980年にオーストラリアの交易条件は前年に比べほぼ10%悪化した。これはフレイザー政権が始まって以来、最悪の数値となった(図2-1 [p. 57])。このような経済状況下で行われた10月の上下両院選挙は、上院で自由党と国民地方党を合わせた与党議席が過半数を下回る結果となった。与党は下院でも大幅に議席を減らし、野党労働党との議席差は選挙前の47から23に縮まった。与党は政権を維持したが弱体化は免れなかった。

大幅な交易条件の悪化と連立与党の総選挙での辛勝は、保護主義連合にとって大きな外生ショックとなった。危機感が高まった自由党内ではフレイザー政権の経済政策に対する痛烈な批判が起こり、市場重視・政府介入排除を主張する「ドライ」(または「急進的リベラル」と呼ばれるグループ)が形成される(Kelly [1992: 34])。ジョン・ハイド(John Hyde), ピーター・シャック(Peter Shack), ジム・カールトン(Jim Carlton), ジョン・ハワードらの自由党下院議員が主導するドライ運動は、小さい政府、産業保護削減、規制緩和、市場競争原理、ニーズにもとづく福祉制度の導入を主張した。このような政

策アイデアは伝統的な保護主義連合のそれとは真っ向から対立するものだった。

連立与党間で常に優位を保っていた自由党内部から勃興したドライ運動は、保護主義連合の足もとを大きく動揺させた。フレイザー政権はドライが主張する政策措置の一部を採用し、国内産業保護レベル削減の方向に動く。そのひとつの例として、1982年に開始されたTCF産業保護削減7年計画があげられる。貿易資源省はこの計画を、「予測可能な範囲で段階的に国内TCF生産の変化を促すため」のものと説明した（Joint Committee [1984: 164]）。

ただし、フレイザー政権が採用したこのような政策措置は、実際には経済構造改革を求める声、とくにドライ運動の圧力を和らげるための政策的妥協であり、したがって政策変更も中途半端にとどまった。たとえば、前述したTCF産業への保護削減は輸入割当量の段階的増加を主な方法としていたが、同じ時期にその効果を相殺しかねないTCF産業支援計画が別途導入されている（Department of Trade and Resources [1982: Appendix B]）。結果として、1970年代半ば以降のTCF産業に対する平均実効支援率の上昇傾向が1980年代初頭に変化することはなかった。かえって衣料、靴の平均実効支援率はこの時期に急上昇している（図2-4）。フレイザー政権が行ったのは増勢する保護主義反対圧力に対処するための政策調整であり、政策志向学習プロセスの一部だったといえよう。

#### 4. 利益集団の再編

1970年代以降、国内経済制度の自由化、規制緩和を政策アイデアとして共有する利益集団が数多く現れた。これらの利益集団は1980年代に多国間自由化推進連合の主要な社会アクターとなっていく。ここで利益集団再編の過程を説明したい。

### (1) 農業部門, 鉱業部門

地方の輸出産業は常に国内産業保護削減の利益を受ける立場にあったが、農業団体は生産品目ごとに、また州ごとに設立される傾向があり、全体として反保護主義の共通基盤を形成するのが難しい状況にあった。1960年代以降一貫して保護主義政策反対の声を上げ続けたのは、オーストラリア羊毛生産者牧畜業者協議会 (Australian Woolgrowers' and Graziers' Council), オーストラリア小麦生産者連盟 (Australian Wheatgrowers' Federation), オーストラリア羊毛食肉生産者連盟 (Australian Wool and Meat Producers' Federation), 全国農業者同盟 (National Farmers' Union, NFU) の4団体だけだった (Glezer [1982: 262])。1970年代に入って地方調整スキームが進展したこと、またIACによって産業保護全般に関する情報が広く提供されたことは、農業諸団体が製造業保護反対の統一スタンスを形成する後押しとなった。1979年には、NFUの後継団体として、国内農業の頂上団体となる全国農業者連盟 (National Farmers' Federation, NFF) が設立される。NFFは当初から自由化、規制緩和をその政治的ロビイングおよび市民教育プログラムの最重要目標に設定した (Connors [1996: 218])。その後もNFFは全産業を市場競争にさらすこと、また国際競争力のあるオーストラリア経済の建設を追求して (Kelly [1992: 43-45]) 現在に至っている。

鉱業部門もまた、保護主義政策にともなう資源配分の歪みによって不利な条件下に置かれてきた。同部門の全国組織であるオーストラリア鉱業協議会 (Australian Mining Industry Council) は1969年に創設され、関税委員会が主導した関税構造見直しについては基本的な支持を表明していた。しかし1970年代に行われた保護主義の是非に関する論争では鉱業部門は全体として寡黙だった。その背景には、主要な鉱業企業は同時に採掘した鉱産物を金属 (鋼鉄, アルミニウムなど) に精製する企業でもあり、金属精製部門は伝統的に輸入品からの保護を要求していたことがあった (Tsokhas [1984])<sup>31)</sup>。しかし1982年になると鉱業部門で最も規模が大きく、したがって影響力も強い5つの企業が全輸入品目に一律の低関税を導入するよう主張するようになる (Ander-

son and Garnaut [1987: 74])。1873年に設立され金属精製部門を代表する団体となっていた金属産業協会 (Metal Trades Industry Association, MTIA) は、1960年代には関税委員会による関税構造見直しに反対した。しかし1980年代から MTIA もまた自由化、規制緩和の積極的な提唱者となっていった。その後 MTIA は1998年に他の製造業団体と合併し、オーストラリア産業グループ (Australian Industry Group, AIG) へと再編される<sup>32)</sup>。

## (2) 製造業部門

輸出志向の製造業者も従来は貿易自由化より輸出補助金の供与を求めてきた。保護主義連合の政策アイディアの中核部分は変化しにくいことに加え、輸出志向製造業者もまた国内市場保護から何らかの利益を得ていたからである。したがって、オーストラリア製造業会議所連合 (ACMA) やオーストラリア工業開発協会 (Australian Industries Development Association, AIDA) などの主要な製造業団体は、全体としては保護主義的スタンスを維持できていた。とはいえ、両団体の内部には多様な利害が存在し、とくに関税問題に対するスタンスについては保護レベルの高いメンバー (加盟団体) と低いメンバーとの間に常に温度差が存在していた (Glezer [1982: 228-231])。

1970年代末までには、国内販売額より輸出額が多く、したがって貿易自由化を支持する根拠を持つ製造業者も現れていた (Anderson and Garnaut [1987: 74-75])。1977年、ACMA はオーストラリア雇用者連盟協議会 (Australian Council of Employers' Federations) などの雇用者団体と合併して新しい全国組織、オーストラリア産業連盟 (Confederation of Australian Industry, CAI) を設立する。ASEAN との経済関係緊密化の主唱者のひとつとなる CAI (第4章参照) は1992年、輸出入業者の全国頂上組織であり一貫して産業保護削減を支持していたオーストラリア商業会議所 (Australian Chamber of Commerce) と合併し、オーストラリア商工会議所 (Australian Chamber of Commerce and Industry, ACCI) に再編される。そして ACCI は国内外貿易投資体制の自由化を最も高く主張する団体のひとつになっていく。AIDA は CAI には参加しなかった

が、1983年にビジネス・ラウンド・テーブル（Business Round Table）と合併してオーストラリア経営評議会（Business Council of Australia, BCA）を創設した。BCAは国際競争力を持つ大企業上位50社とその関連子会社によって構成されていた。このためBCAも自由化支持のスタンスをとった。BCAが1992年に発表した報告書では、「財、サービスの輸出は富を築く。しかしオーストラリアの希少な資源と技能がより生産的に輸入〔原材料〕に振り向けられるのであれば、輸入によっても富を築くことができる」と述べられている。同報告書はまた、政府が国内産業を支援するためにできるのは「個々の企業の自発性を阻害する障害を取り除き、競争力獲得を長期的に後押しすること」だと指摘している（BCA〔1992: 64-66〕）。

対外経済政策にかかわる部門別利益を代表する団体は1980年代半ばまでにより全国的、中央集権的、専門的となり、連邦政府との交渉にあたってはより強く結束するようになった（Warhurst〔1984: 23〕）。また、対外経済政策過程に関与する社会アクターのなかで、貿易投資自由化、規制緩和を政策アイデアとして共有する勢力が拡大した。

##### 5. どのように自由化、規制緩和を進めるべきか？

交易条件の悪化は1980年代に入っても続いた。オーストラリア経済は貿易赤字拡大、高失業率（1975年以降は5%以上）、高インフレ率（1970年代後半は10%レベル）の長期化に苦しんでいた（図2-1、図2-2、図2-3〔pp. 57～59〕）。このような状況でもフレイザー政権が経済構造改革に正面から取り組まないことに対する国家、社会アクターの批判は強まっていた。また、1970年代初頭から導入されていた地方復興プログラムが農業部門の効率改善に成果をあげはじめていたことや、IACが継続的に産業保護のコストを測定して公表するばかりでなく、全体的な保護削減方法の政策選択肢まで提示していた<sup>33</sup>ことは、保護主義削減、経済構造改革の主張への追い風となった。

ナンシー・ヴィヴィアーニ（Nancy Viviani, グリフィス大学教授, オーストラリア・アジア関係研究センター長）は1979年, 上院外務防衛常任委員会の参考人として以下のように述べ, 保護主義に関する国民的議論の方向が大きく変わったと指摘している。

「労働組合のなかでさえ…… [保護主義に対する認識が] 変わったと思う。[保護主義に関する] 議論は貿易省内でも一変している。1977年以前, [貿易省は] 保護主義者や前向きな思考ができない人間の集団だったが, ……それが変わったと感じている<sup>34)</sup>」。

保護主義に関する当時の社会的雰囲気について, ジョン・ムーア（John Moore, 財務省第1事務次官補）も同委員会参考人として以下のように発言した。

「構造改革は起こるだろうし, 起こらなければならないという認識は, 今では経済界でも労働組合でも広く受け入れられているという印象を持っている。議論の焦点はそれがどれだけ早く起こるべきかに移っている<sup>35)</sup>」。

1980年代に入る頃までには, オーストラリア国民の生活水準を支えていくためには経済構造改革は不可避であるという認識が, 政府官僚, 産業団体, 労働組合といった多様な政策アクターに確実に広がっていたといえよう。ただし, 具体的にどのような方法で国内経済制度の自由化, 規制緩和を進めるべきかについては意見の相違が残っていた。

第1の主要な意見の相違は, 自由化, 規制緩和措置はMFN原則にのっとったかたちで一方的に実施すべきか, あるいは二国間（または地域内）の取決めによって導入すべきかという点にあった。この点は, 個々の政策アクターが有する国際社会認識, つまり国際組織あるいは国際レジームに対する信任の度合いを強く反映したものであり, 政策アイデアの中核を形成する重

要な認識の相違といえよう。

フレイザー首相自身の対外政策顧問が委員長となり、1970年代のオーストラリアと「第三世界」との関係を精査した「ハリーズ委員会」は、自由化は一方的に行うのがよいと考えていた。同委員会報告書（ハリーズ・レポート）は第三者に差別的となる二国間・地域取決めが第三世界諸国に及ぼす影響を考慮し、「〔輸入〕規制緩和の実施は、第三世界の貿易相手国の〔相互主義的な〕譲許を条件とすべきではない」（Harries et al. [1979: 186]）としている。財務省も同様の見方をしていて、前述したムーア第1事務次官補は上院外務防衛常任委員会で、「〔オーストラリアの〕重要な貿易パートナーは多岐にわたっていることを考慮するなら、規制緩和は多国間〔MFN〕ベースで行うことが望ましいと考える」と述べている<sup>36)</sup>。

これに対しクロフォード委員会は、GATT レジームの根幹をなす MFN 原則について、より懐疑的な見方を示していた。

「過去には国際的に合意された貿易ルールを比較的厳しく守ることがオーストラリアの利益を実現する最善の方法だった。しかし他国は〔構造〕変化の圧力に直面して自らの都合のよいようにルールを曲げる傾向を強めている。オーストラリアは MFN 原則を厳守する姿勢を再考すべきである」。

(Crawford et al. [1979: 37])

そして同委員会は、MFN 原則が遵守されている国々の間であれば、同原則は輸出市場を拡大する最善のルールであると認めつつも、以下のように提言した。

「オーストラリアは東アジア、東南アジア諸国との二国間協定強化の可能性を吟味すべきである。二国間協定であれば、オーストラリアが特定範囲の財輸入を徐々に自由化することと引換えに相手国市場への輸出アクセス拡大が期待できる。オーストラリアにとって市場アクセス確保の重要性



は明らかである」。

(Crawford et al. [1979: 38])

第2に、自由化、規制緩和措置を実施するペースについて見解の相違が存在していた。上院外務防衛常任委員会で委員長を務めていたピーター・シム (Peter Sim) は緊急に政策変更を行う必要があると認識していた<sup>59)</sup>。前述のハリーズ・レポートも、「より外向的な産業構造への移行を促す……ため、実質をともなった断固たる行動を迅速に開始すべきである」とした (Harries et al. [1979: 186])。ヴィヴィアーニもまた、「行動が遅れば遅れるほど適応は困難になる」と述べている (Viviani [1979: 787])。

これに対して、クロフォード委員会が提言したアプローチはより漸進主義的だった。同委員会はとくに、構造改革がTCFなどの高度に保護された産業に強いる巨大なコストを懸念していた。クロフォード・レポートは、「高度に保護されている産業は直接的、間接的に50万人の国民を雇用している。これら産業の多くは地方で重要な役割を果たしている。混乱を回避しつつ望ましい改革を進めるのであれば、改革の達成には長い年月がかかる」と指摘している (Crawford et al. [1979: 17])。同レポートはまた、失業率が5%を上回っているような経済状況下では全面的な関税削減プログラムを実施すべきではないとした (Crawford et al. [1979: 24])。つまりレポートを提出した時点では、クロフォード委員会は国内産業保護レベル削減のための措置を直ちに導入することには反対だった (Crawford et al. [1979: 40])。労働組合もクロフォード委員会と似たスタンスをとった。オーストラリア労働組合評議会 (ACTU) の見解は、構造改革は新しい雇用の創出、労働者の再教育といった制度の整備を含む漸進的な調整を前提として進めるべき、というものだった (Joint Committee [1984: 170-171])。

経済構造改革政策を実施する（したがって対外経済政策も変更する）のであれば、上記の2つのイシューについてどの方法の実現可能性が高いのか、国内政治状況を考慮しながら判断する必要があった。

### 第3節 多国間自由化推進連合の優位確立

1983年3月総選挙でフレイザー政権は敗北する。ホーク労働党政権の誕生は、1980年代初頭に現れた再度の交易条件悪化に続く国家社会連合への外生ショックとなった。このショックの結果、オーストラリアの伝統的な保護主義政策は終焉を迎えることになる。1970年代を通じて勢力を拡大してきた産業保護削減、経済構造改革を求める連合は、ホーク政権下で対外経済政策過程での優位を確立し、また同政権の舵取りを受けて多国間MFN自由化と漸進的経済構造改革を明確に支持するようになる。

ただし支配的国家社会連合の保護主義連合から多国間自由化推進連合への交代は、政権交代直後に起こったのでも、自動的に起こったのでもない。新政権は、対外経済政策変更を実行するために好ましい国内環境を作るため、周到な準備と努力をしなければならなかった。

#### 1. 労働党と労働組合運動——経済構造改革への支持動員——

##### (1) 労働党内世代交代と市場重視経済政策の受容

皮肉なことに、多国間自由化推進連合の核となったのは、従来産業保護を強硬に主張してきた労働組合を伝統的支持基盤とする労働党だった。労働党には「労働者階級」の要求を政策に反映することが期待されてきた。しかし、1950年代から1960年代にかけて続いた好況期を経てオーストラリアの社会構造は大きく変化し、全人口に占める伝統的な労働者階級の割合は低下していた。ウィットラムに率いられて1972年総選挙に勝利しほぼ3年間政権を担当した以外、労働党は戦後のほとんどの期間野党にとどまっていた。労働党が万年野党から脱し政権奪取を狙うのであれば、従来のイデオロギー中心の政策ポジションを再考し、新たな政策目標を探す必要があった。

労働党が野党であった1975年から1983年の間に党内では世代交代が起り、

ホーク、キーティング、ビル・ヘイドン (Bill Hayden)、ピーター・ウォルシュ (Peter Walsh)、ジョン・ドーキンス (John Dawkins)、ジョン・バトン (John Button)、ラルフ・ウィリス (Ralph Willis)、ガレス・エヴァンス (Gareth Evans) などのメンバーが党および影の内閣で重要なポストを占めるようになっていた。彼らは政権奪取後も閣内で主要な地位を占めることになる。

労働党新世代は、ケインズ経済学にもとづく介入政策では国家経済がグローバル化の様相を深める時代に国民の繁栄は維持できないと認識し (Kelly [1992: 35])<sup>38)</sup>、(程度の差はあれ) 競争や市場重視、オーストラリア経済の国際化といった政策アイデアを共有するようになっていた (Kelly [1992: 20])。とくに、増加を続ける人口の生活水準を支える十分な雇用、所得を創出するためには国際価格変動の影響を受けやすい一次産品の生産、輸出に依存する経済構造を改め、国際競争力を持つ製造業部門、サービス部門を育成しなければならぬと考えていた (Garnaut [1989: 205])。

このような認識、アイデア共有の背景には、すでにいくつかの先進国が同様の政策を導入し相応の成功を収めていたことがあった。イギリスでは1979年にマーガレット・サッチャー (Margaret Thatcher) が首相に就任し、その後間もなくアメリカではロナルド・レーガン (Ronald Reagan) が大統領に、西ドイツではヘルムート・コール (Helmut Kohl) が首相に就いた。彼らが導入した経済政策は1980年代初頭から後半にかけて世界を席卷した新古典派経済学的アイデアに支えられていた (Biersteker [1992: 118-119])。Ravenhill [1991: 219] は、「1980年代は規制緩和の10年と呼ぶことができる。レーガンおよびサッチャー政権が追求した国内政策は……否応なく他の経済へ波及していった」と指摘する。

労働党内の世代交代と新古典派経済学的政策アイデアの受容は、所得再分配重視という同党の伝統的価値観が相対的に衰退していくことを意味していた。ただしこの価値観は党内少数派である「左派」にとっては依然として中心的な意味を持ち、党全体としての考え方への影響がなくなったというわけではない。労働党政権は新しい政策選好と伝統的価値観との間のバランス

をとる必要に迫られていた。

## (2) 労働組合運動の政策過程への取込み

経済構造改革を開始するためにまずホーク政権が行ったのは、労働組合運動との間に新しい協力基盤を作ることと、経済界との密接なつながりを作ることだった (Kelly [1992: 19])。政権に就いた1カ月後の1983年4月、ホークは「全国経済サミット」を開催する。サミットには州政府、地方自治体、主要経済団体・産業団体、大企業、中小企業、労働組合運動、社会福祉団体、コミュニティ組織から98名の代表と19名のオブザーバーが参加した。社会の広い範囲の代表者が集まったこの会議で「オーストラリアが抱える経済問題の本質や原因についての共通理解」と「オーストラリア経済の衰退を阻止するために必要な基本的枠組み、アプローチに関するコンセンサスを確立した」ことにより<sup>39)</sup>、政府は構造改革に向けた政策の方向性を設定し、政策アクターのコミットメントを動員する基礎を作った<sup>40)</sup>。

労働組合との協力関係確立はとくに重要と認識されていた。構造改革政策から最も深刻な影響を受けるのは労働集約的な中小製造業企業の被雇用者として想定され、まさにそのような人々が労働党支持者の伝統的基盤を形成していたからである。

ホーク政権は労働組合運動の強力な全国団体であるオーストラリア労働組合評議会 (ACTU) と密接な政策協議を行い、経済構造改革での協調関係を確立する。それが可能だったのは、労働党と ACTU の伝統的な関係に加え、ホーク政権の主要閣僚と ACTU 幹部との間に個人的つながりが存在したことが大きかった。たとえばホークは1958年に研究員として ACTU に就職し、1980年に連邦下院議員に当選する前の10年間は ACTU 議長を務めていた。ウィリスもまた、1972年に連邦下院議員となる前は ACTU 研究員だった。ACTU 側ではサイモン・クリーン (Simon Crean。副議長 [1981~1985年]、議長 [1985~1990年])<sup>41)</sup>、ビル・ケルティ (Bill Kelty。副書記長 [1977~1983年]、書記長 [1983~2000年])、マーティン・ファーガソン (Martin Ferguson。副議

長 [1985~1990年]、議長 [1990~1996年]<sup>42)</sup>らが中心となってホーク政権との政策協議にあたった。なかでも1983年以降の数年間で築かれたキーティング財務相とケルティ書記長との信頼関係はとくに重要だった (Gruen and Grattan [1993: 112-113])<sup>43)</sup>。このような ACTU 幹部あるいは労働組合運動との信頼関係は、前自由党・国民地方党政権には決定的に欠如していた。

ホーク政権は ACTU を一貫して政策過程に関与させていく。ACTU にとっては、具体的な経済構造改革政策に影響を与える特権的な立場を確保することができた。その象徴は政府・ACTU 間で結ばれた社会協定である「アコード」だった。労働党が総選挙に勝利する直前の1983年2月に合意され、1996年にかけて7回改訂されたアコードは、労働党政権と労働組合が相互利益の実現を目指して経済問題を解決するための取引である (Gruen and Grattan [1993: 111])。より具体的にいえば、政府が労働組合に対して賃金抑制の代価として何らかの別の利益供与を約束する、あるいは賃金上昇の条件として生産性向上を求めるものだった (福嶋 [1990: 111])。歴代のアコードでは、実質賃金2%削減、2段階賃金決定構造 (第1段階で全労働者の一律賃金上昇分を定め、第2段階で生産性向上に応じた賃金上昇を団体交渉で決定)、制限的労働慣行改善への協力 (職種別労働組合の統廃合、企業別賃金交渉の容認など)、労働市場規制緩和 (職種間移動の促進など) といった労働者にとって厳しい措置が導入される一方、個人所得税削減、医療保険制度拡充、労働者層の年金制度拡充、低所得者層向け福利厚生 of 拡充なども合意されている (福嶋 [1990: 109-110], Gruen and Grattan [1993: 113-114, 125-127], Matthews [1994: 208])<sup>44)</sup>。

アコードが存在した1980年代半ばから1990年代半ばにかけて賃金上昇率は抑制され、労働争議日数も減少した。とくに交易条件が15年ぶりに改善し、久々の好況となった1988年と1989年にも賃金暴騰が起こらなかつたのはアコードの大きな成果だった (Gruen and Grattan [1993: 124])<sup>45)</sup>。

政府は、アコードによって生産性向上への労働組合からのコミットメントを確保した。労働組合は賃金抑制や労働市場規制緩和自体を求めたわけでは

なく、それらがもたらす「副産物」に期待した（Gruen and Grattan [1993: 125]）のは確かだが、ACTU 幹部がオーストラリア経済の将来に対する危機感をホーク政権と共有していたことは強調されるべきだろう。長期化する不況基調から脱するためには一次産品生産、輸出に依存する経済構造の改革が必要であり、そのためには国際競争力のある製造業の育成が急務である。しかし労働組合が従来通り賃金上昇を要求し生産性向上を顧みなければ、投資意欲は減退し、製造業は停滞してしまうだろう。その結果として失業が増大しかねない（福嶋 [1990: 112]）。

このような ACTU の危機感は、1987年に発表された『オーストラリア再建』（*Australia Reconstructed*）と題する経済改革戦略報告書（ACTU/TDC [1987]）に反映されている。報告書はマクロ経済政策から個々の企業の賃金に至るまでの広いイシューをカバーし、全体の方向性は労働党政権の経済構造改革路線と一致していた。すなわち ACTU は、製造業、サービス業部門の雇用者と労働者は保護政策のもとで相対的に高い生活水準を享受してきたが、そのこと自体が新しい国際経済環境のなかでオーストラリア経済が競争できない主要因になっていると認識したのである。完全雇用、低インフレ率、高い生活水準を実現するために ACTU が強調したのは産業保護ではなく、投資拡大と生産性向上だった（ACTU/TDC [1987: 19]）。報告書はまた、製造業部門は国際競争力を強化してより輸出志向となるべきだと主張した（ACTU/TDC [1987: 90-91]）。報告書を通して ACTU が示した姿勢は、1970年代までの伝統的な労働組合運動の姿勢からは一線を画すものだった。

自由化、規制緩和への支持が労働組合にまで拡大したことは、一方で保護主義連合の急速な衰退を意味していた。伝統的な保護主義とその支持者は1980年代末までにほとんど影響力を失った。自由党・国民党はドライ運動に沿った方向での包括的な政策目標変更を余儀なくされた。このため1980年代の対外経済政策は従来よりも超党派的となっていく（Boyce [1992: 5]）。むしろ自由党・国民党は政権奪回を期して労働党との政策相違を明らかにするた

め、労働党よりさらに市場志向的な（言い換えれば、よりドライな）政策にコミットする傾向が強くなる（Emy [1993: 108-128]）<sup>46)</sup>。

## 2. 漸進的かつ一方的な自由化，規制緩和の導入

### (1) 金融部門自由化と産業振興計画

1970年代にジャクソン・レポート，クロフォード・レポートを提出した2つの委員会にACTU代表として参加した経験を持つホーク首相に率いられた労働党は，1983年の総選挙戦で国内経済改革着手を明言していた。総選挙勝利後，ホーク政権はまず国内金融部門の自由化，規制緩和から対外経済政策転換に着手する。

前述したキャンベル・レポート（1981年）の提言を受け，前フレイザー政権は銀行預金利率上限の撤廃，融資先・融資額に関する政府指導の廃止などを実施していた（Gruen and Grattan [1993: 138]）。ホーク政権はさらに踏み込んだ自由化，規制緩和措置を導入する。1983年，為替レートを変動相場制に移行させ，外貨取引に関する公的規制の大部分を撤廃した。1984年には商業銀行の外国人所有規制を撤廃し，1985年に15の外国銀行に対して国内営業を認可，さらに1986年には銀行利率を自由化した。この間豪ドルは減価し続け，1988年末の対米ドル為替レートは1980年当初に比べ24%切り下がった（Keating and Dixon [1989]）。

金融部門の自由化，規制緩和を比較的早いペースで実施する一方，政府は製造業部門の特定産業に対して積極的な振興政策を実施した。策定の中心となった産業商務相の名を取って「バトン・プラン」と総称される個別産業政策は，政府が近代化，効率化，技術開発，輸出志向化を支援し，各企業および労働組合が特定のコミットメントを約束する内容だった。たとえば1983年に導入された鉄鋼産業計画は，当時経営危機に陥っていた同産業に政府が5年間の生産補助金，輸入製品へのアンチ・ダンピング措置を供与する代わりに，労働組合は賃上げ要求抑制と生産性向上を，企業は既存プラント維持，

雇用確保、近代的設備投資を約束した。1984年に開始された自動車産業計画では、業界再編（国内5社体制から3社体制へ）、生産モデル数削減、モデル別最低生産台数の設定、部品標準化、将来的な関税削減の容認を条件として、輸出振興策、1億5000万ドルの研究開発投資資金供与、失業者への再訓練プログラムなどが実施された。自動車計画と類似した内容のTCF産業計画（1986年開始）には、個別企業に対する事業計画策定支援、経営技術向上支援も含まれた。ほかにも造船、医薬品、情報技術分野でも研究開発投資への税軽減、輸出促進などが実施されている。一般的に個々の企業がこのような産業政策の支援措置を受ける際には、売上高の一定割合を研究開発投資に回すこと、生産の一定割合を輸出することなどが条件とされた。

同時期すべての製造業に対しても、既存の制度<sup>47)</sup>に加え、新たな輸出促進措置も導入されている。政府は1985年、「国家輸出市場戦略委員会」を組織し、既存の輸出促進制度の見直しを行った。同委員会は、輸出促進措置を戦後産業発展戦略（つまり保護主義政策）の負の遺産を払拭するための手段のひとつととらえ、肯定的な役割を認めた。政府はオーストラリア貿易促進庁（Austrade）の設置、輸出市場開拓プログラムの調整、高度技術製品輸出促進措置を含むほぼすべての委員会提言を採用した（Snape et al. [1998: 263-264]）。

## （2）関税削減の決断

豪ドルの減価と産業政策の実施は輸出拡大と経常収支赤字および対外債務の縮小を招くものと期待されたが、そのような結果はすぐには現れなかった。実際にはオーストラリアの経済状況は1984年の短い回復の後、さらに悪化した。経常収支赤字は1986年にGDPの4.5%にまで拡大し、対外債務も増加を続けていた。1986年の景気後退を受け、政府は経済構造改革の緊急性を再認識する（Harris [1992: 41], Kelly [1992: 394]）。キーティング財務相の有名な「バナナ共和国」発言<sup>48)</sup>はその年の5月に行われた。

経常収支赤字削減を阻む主な要因は、オーストラリア経済全体としての生産性の低さ（したがって外国製品、サービスに対する競争力の弱さ）だと認識さ



表2-2 民間部門の年間労働生産性上昇率（前期比）

	(%)			
	1978~1987 平均	1988	1989	1990
オーストラリア	1.7	0.8	-0.3	-0.2
日本	2.6	5.3	3.5	3.6
韓国	5.5	8.0	2.0	6.3
ニュージーランド	1.1	3.3	4.5	-0.9
イギリス	2.6	0.2	-0.5	0.3
アメリカ	1.1	1.0	1.2	0.7
OECD 平均	1.8	2.3	1.8	1.6

（出所） OECD Economic Outlook 76データベースより作成。

れた。政府が導入した自由化政策は、金融部門の生産性向上にすぐには結びつかなかった。金融部門の生産性は1985/86年度まで徐々に下降し、上昇に転じたのは1980年代末だった。一方、前述したアコードの効果もあり製造業部門の生産性は1980年代を通して向上してはいたが、そのペースはきわめて遅かった<sup>49)</sup>。

政府がさらに憂慮したのは、オーストラリア経済全体の生産性上昇率が、他の OECD 加盟国についていけないという事実だった。表2-2によれば、1978年から1987年にかけてのオーストラリアの年間労働生産性上昇率（1.7%）は OECD 平均より0.1%低かった。1988年のオーストラリアの年間労働生産性上昇率は1979~1987年平均から0.9ポイント下落して0.8%となる一方、OECD 平均は0.5ポイント上昇して2.3%となった。さらにオーストラリアの労働生産性は1989年、1990年とマイナス成長を記録している。

ここに至って政府はついに、製造業者および労働組合が長らく享受してきた輸入保護を段階的に撤廃して製造業部門を国内外市場競争にさらし、同部門の生産性上昇、競争力強化を目指すことを決断する。

1987年10月、ホークはすべての輸入数量規制の段階的撤廃を発表した。これにより、1990年代半ばまでに輸入割当、関税割当による数量規制はすべて関税に転換されることとなった（Harris [1992: 43]）。1988年5月の「経済声

明」で、政府はすべての製造業に対する段階的保護削減プログラムを発表した。その主な内容は、(1)15%を超える関税は1992年までに15%に削減（TCF, PMV 関税を除く）、(2)10～15%の関税は1992年までに10%に削減、だった。さらに1991年3月の「産業政策声明」で保護削減プログラムの継続が宣言され、大部分の関税は1996年までに5%に、平均名目支援率は1990年代末までに3%、平均実効支援率も同時期までに5%に削減することが発表された。他の産業とは異なるスケジュールではあったが、TCF, PMV 産業への保護も削減されることになった。PMV, TCF 製品の輸入割当はそれぞれ1988年、1993年に廃止された。また2000年までにすべての PMV 製品と大部分の繊維、靴の関税を15%に引き下げ、衣料については同時期までに一律25%の関税が適用されることとなった（Stanford [1992], Corden [1995: 12]）。これらの措置の結果は、図 2-4 [p. 63] が示すように1980年代半ば以降の製造業部門（特に PMV, TCF）の実効支援率の大幅な低下として明確に現れた。

産業保護削減の決定が他国との相互主義的な取決めを通してではなく一方的に（MFN ベースで）行われたこと、またそれが困難な経済状況下で行われたことは重要である。経済回復期にあたった1988年に政府が経済声明を発表したのは比較的理解しやすいが<sup>50</sup>、構造調整継続を宣言した産業政策声明が発表された1991年は経済状況が再度悪化した時期だった。同年オーストラリアの GDP 成長率は1982年以来初めてマイナスを記録し、失業率は9.5%まで上昇し、交易条件は前年比9.6%悪化していた。ホーク政権にとって、製造業部門の保護政策転換は金融部門の自由化より厳しい決断だったといえる。中小企業の雇用者や被雇用者を含むより広い範囲の国民に熾烈な競争を強い、日常生活に直接的な影響を与える可能性が高かったからである（Kelly [1992: 367]）。したがって関税削減措置の導入、特に TCF, PMV などセンシティブ産業への導入は段階的である必要があった。このような対外経済政策の変更は、国家、社会アクター内の保護主義反対勢力が1980年代半ばまでは多国間自由化推進連合として支配的な影響力を獲得していたことを示唆している。

### 3. GATT ウルグアイ・ラウンドへの積極的関与

労働党政権が1980年代以降に導入した国内経済制度の自由化，規制緩和はMFN ベースの一方的措置であったがゆえに，オーストラリア経済にとって国際経済レジームの維持，強化はさらに重要性を増した。伝統的に国際競争力を有する一次産品ばかりでなく，新たに競争力獲得を目指す製造業，サービス業部門でも可能な限り自由な貿易，投資が保証されている必要があったからである。政府は国際経済レジーム（とくにGATT）強化で国内での改革努力を下支えすることを目指した<sup>61</sup>。ホーク政権は，GATTにおける多国間貿易交渉（ウルグアイ・ラウンド）の成功を最優先対外経済政策課題に設定する（DFAT [1988: 21], Evans [1989: 10]）。

#### (1) ケネディ・ラウンド，東京ラウンドの「不成功」

オーストラリアはGATT 多国間貿易交渉を支持はしていたが，自国経済に対するその効果については従来懐疑的だった。多国間自由化がカバーする主な品目は製造業品であり，オーストラリアが比較優位を持つ農産物は実質的に交渉から除外されていたからである。

1960年代に行われたケネディ・ラウンド交渉（1964～1967年）で，オーストラリア政府は農産物市場開放を最重要課題として提示した。ケネディ・ラウンドでは初めて「パッケージ・ディール」方式による合意方法が導入されたが<sup>62</sup>，それが適用されたのは製造業品のみで農産物は含まれなかった。政府は，実質的利益が獲得できないパッケージ・ディール方式による関税削減に参加しなかった。結果としてオーストラリアは，市場アクセスという意味ではケネディ・ラウンドから得るものも失うものも少なかった（Capling [2001: 81]）<sup>63</sup>。

オーストラリアは1970年代前半，イギリスのEC加盟（1973年）にともなう農産物のイギリス市場特惠アクセス終了，日本の一時的牛肉輸入禁止

(1974年), また補助金つき域内生産の過剰を背景とする EC の東南アジア市場向け砂糖ダンピング輸出などに直面した。このようななか, 政府は東京ラウンド (1973~1979年) にケネディ・ラウンド時より意欲的に参加し, 農産物貿易に関する成果を目指す (Capling [2001: 89])。しかし農産物貿易交渉は従来通り品目別二国間リクエスト・オファー方式で行われ, EC や日本はほとんど譲許を示さなかった (Capling [2001: 89-90])。結局政府はパッケージ・ディール方式による製造業品関税削減への参加を再度見送った (Snape et al. [1998: 367], Capling [2001: 90])。

1982年に行われた GATT 閣僚会議で, 政府はアメリカなどとともに農産物を議題に含む新規多国間貿易交渉の開始を提案する<sup>54</sup>。政府は農産物貿易を完全に GATT ルールに取り込むことを強く主張し, 既存の農業保護措置の現状維持 (および引下げ) 案と農業補助金削減案を提出した (Capling [2001: 98])。しかし提案は閣僚会議で十分な支持を得られず, 会議は次期ラウンドの早期開始に合意できなかった。

## (2) アメリカの二国間主義政策への危機感

1982年 GATT 閣僚会議の失敗は, アメリカ対外経済政策の重大な変更の要因となった。会議後, アメリカ通商代表 (USTR) のウィリアム・ブロック (William Brock) は, アメリカはもはや多国間貿易協定のみにとらわれず, 多国間と二国間の双方の貿易交渉を追求すると宣言した (Snape et al. [1998: 369])。アメリカの二国間主義は主な貿易相手国との二国間自由貿易協定 (FTA) 推進を意味し, また特定の市場アクセス問題について個々の貿易相手国と直接交渉するということでもあった。このような二国間交渉であれば, アメリカは自らの要求を実現するため直接相手国に強い影響力を行使することができる。実際にアメリカは1980年代後半以降, 貿易慣行が「不公正」であると判断した特定の相手国に対し, 改善要求に従うよう強い圧力をかけた。「スーパー301条」や「スペシャル301条」<sup>55</sup>を含む「1988年包括通商競争力法」の制定とその後の (巨額の貿易赤字を計上していた) 日本, アジア NIEs に対

する同条適用は、アメリカがこの時期に採用した「攻撃的単独主義」の表出だったといえる<sup>56</sup>。

ホーク政権は、アジア太平洋地域でのアメリカの二国間主義をオーストラリアの経済利益に深刻な損害を与えるものにとらえていた。1980年代末までにアジア太平洋地域諸国との貿易は、オーストラリアの輸出、輸入双方のほぼ半分を占めるようになっていた。アメリカ、日本といった経済大国が当事者となるような二国間協定が成立すれば域内貿易投資の流れが変わり、オーストラリアに悪影響を及ぼすと考えられたのである (Evans [1989: 5], Elek [1991: 328], Evans and Grant [1995: 127])。ホークは1985年、ブリュッセルで以下のように発言している。

「[多国間貿易自由化への] コミットメントの質の問題を生じさせている最も大きな要因は、主要国が貿易規制や市場配分に関する二国間取決めを締結する傾向が強まっていることである。そのような[域外] 差別的協定から小国が被るコスト、そして究極的には貿易システム全体が被るコストは、「セカンド・ベスト」 [=二国間] アプローチがもたらしうるいかなる短期的利益よりも大きい。より根本的にいえば、二国間取決めは[それを締結する] 主要貿易国自身の長期的利益にも反している」。

(Snape et al. [1998: 417] で引用)

政府はオーストラリア・アメリカ FTA の可能性と諸問題にかかわる研究を委託し、その報告書は1986年に発表された。同報告書 (Snape [1986]) は、オーストラリアにとっては多国間、無差別で貿易自由化を追求する方が望ましいと結論づけた<sup>57</sup>。そして政府はオーストラリアが二国間 FTA を締結する可能性を否定する。

### (3) アジア太平洋地域協力を通じた多国間自由化の追求

1986年9月、GATTの次期多国間貿易交渉(ウルグアイ・ラウンド)開始が

合意された。その直前の8月、オーストラリア政府は農産物輸出14カ国の代表をケアンズに招聘し、アメリカとECに続く国際交渉の「第3勢力」形成を主導する (Evans and Grant [1995: 37])。ケアンズ会議へは世界のさまざまな地域からの参加があった。その内訳は、北アメリカ (カナダ)、ラテンアメリカ (アルゼンチン、ウルグアイ、コロンビア、チリ、ブラジル)、東ヨーロッパ (ハンガリー)、東南アジア (インドネシア、タイ、フィリピン、マレーシア)、オセアニア (オーストラリア、ニュージーランド、フィジー) である。政府は、主にこの「ケアンズ・グループ」による圧力によって、初めて農産物貿易を GATT 交渉の正式議題に盛り込むことに成功する。

とはいえ、1980年代末から1990年代前半にかけて国際貿易レジームは危うい状況に陥ってしまう。同時期にウルグアイ・ラウンド交渉が膠着すると、アメリカは二国間主義政策を優先させた。それは1989年1月発効のカナダ・アメリカ FTA に結実した後、1994年1月にメキシコへ拡大して北米自由貿易協定 (NAFTA) となる。さらにアメリカは他の二国間あるいは地域協定の可能性も示唆していた。EC は1987年の「単一欧州議定書」発効を受け、1993年の単一市場形成に向けた計画を進めていた。そして1992年の「欧州連合条約」(マーストリヒト条約) 締結によって翌1993年に EU が創設され、政治・経済統合がさらに加速される<sup>68</sup>。オーストラリアを含む域外国は、アメリカ、西ヨーロッパという経済大国・地域が中心となる経済グループの具体化に強い警戒感を持った。

アメリカ、EUの動きに対し、ホーク政権は当初アジア太平洋地域ブロック形成を考えたが、その後同地域で特惠経済ブロックを作ることは賢明でなく実現可能でもないと認識し (Harris [1992: 40])、同地域での協力を足がかりとして世界大の自由貿易投資を促進する方向へ対外経済政策の舵取りを行った。ホーク政権は日本と連携をとりながら、アジア太平洋地域でのより自由な貿易投資を積極的に呼びかけた。この動きは1989年の APEC 創設に結実する。オーストラリアにとって APEC は、ウルグアイ・ラウンドの停滞を打破し、また域内二国間 (特に日米間) 貿易摩擦を他の域内諸国の利益を

損なわないかたちで解決に導くことが期待できる重要な地域協力組織となった (Elek [1991: 328])。

APEC は創設当初から一貫してウルグアイ・ラウンド成功の重要性を主張した。APEC からの圧力がウルグアイ・ラウンドを成功に導いた要因のひとつだったことは広く認識されている<sup>59</sup>。さらに APEC は1990年代半ばから、その枠組み内での貿易投資自由化プロセスを開始した。アジア太平洋地域との経済関係が深化しているオーストラリアにとって、APEC 枠組みでの自由化は大きな利益を期待させるものだった。

#### (4) 外務省、貿易省の統合

国内経済構造改革を実施し、それを下支えする多国間自由化推進を追求するにあたり、ホーク政権は省庁再編による政策制度変更も行っている。1987年の外務省と貿易省の統合はその象徴的な例である。

保護主義政策の主要な擁護者のひとつだった (国民) 地方党の影響下で、貿易省は輸出入、国際通商交渉、外国直接投資などに関する政策決定を実質的にコントロールしていた (Stockwin [1972])。しかしマキューアンが政界を引退した1971年以降、前述したように貿易省内では伝統的な保護主義政策に反対する勢力が増加していった。1980年代に導入された一連の経済政策改革のなかで、ウルグアイ・ラウンドへの積極的な関与は重要な要素だったが、そのためには貿易省内、また貿易省・外務省間のより緊密な政策調整が必要となった。

政府は1987年7月、外務省と貿易省を統合して外務貿易省 (Department of Foreign Affairs and Trade, DFAT) を創設する<sup>60</sup>。この統合により、対外経済政策過程の重複削減、政策調整効率化、柔軟性向上、視野拡大、対外政策全体との整合性改善、さらには閣僚の意志のより明確な反映が期待された (Gruen and Grattan [1993: 44])。DFAT 創設は、貿易政策と対外政策全体の方向性を一体化して、より効率的かつ強力に政策目標を追求するための試みだったといえよう (Harris [1989a], Pusey [1991: 149])。

## 第4節 二国間主義連合の登場

1996年3月に行われた総選挙で、自由党、国民党は1983年以来初めて政権に返り咲いた。労働党政権下で10年以上継続された経済改革政策は改革への疲労感を醸成し、1990年代半ば頃には「経済合理主義」(economic rationalism) に対する反論が勢いを得はじめていた<sup>61)</sup>。

### 1. 二国間主義政策アイデアの浮上

#### (1) ハワード政権による主導

ハワード新政権は当初、前政権が対外経済政策で重視したいくつかの要素を維持するとしていた。たとえば、アジア太平洋を優先地域とすること、APECをオーストラリアが参加する最も重要な国際フォーラムと認識すること、WTOを重視すること、などである。しかし政権発足から1年強を経ると、前政権と比べて短期志向、二国間志向の兆候が現れはじめた。

ハワード政権は1997年8月、オーストラリアでは初の『外交貿易政策白書』(Commonwealth of Australia [1997a]) を発表する。白書の核心は、「オーストラリア国家の安全保障とオーストラリア国民の雇用および生活水準の確保」と定義された国益の拡大を追求するため、二国間アプローチを含むすべての可能な手段を駆使するという宣言だった。白書は、国民の経済厚生増進の鍵となるのはオーストラリアの輸出能力と外国市場の開放性だとし、後者については国際機関や多国間システムの機能は加盟国や参加国の(必ずしも常に一様ではない)意志に不可避的に依存しているため万全ではないという認識を示した。そして「政府のアプローチの主眼は……二国間関係強化にある」と明言する(Commonwealth of Australia [1997a: 53])。

二国間経済関係強化の具体的な方法となりうるFTAを含む「地域貿易取決め」(regional trade agreements/arrangements, RTA) について、白書は以下の



ように主張した。

「オーストラリアは特惠貿易取決めを含む新しいアプローチに対して先入観を持たない。政府は、RTAは参加国に潜在的な利益を与えるものと認識する。[RTAは]世界レベルの交渉に比べてより先へ、より早く進むことができると考えられ、また経済活動のグローバル化によって生じる『新しいイシュー』にも対応できる可能性が高い」。

(Commonwealth of Australia [1997a: 42])

二国間主義やFTAに関するハワード政権の新しい認識は、二国間協定より多国間自由化を明確に優先させた前労働党政権とはきわめて対照的だった。さらにいえば、以前の自由党・(国民)地方党政権と、それを支えた保護主義連合の政策アイデアとも一線を画すものだった。

党派を問わず戦後の歴代政権が二国間経済関係に求めたのは、GATT体制を前提とした相互的なMFN待遇の確保と拡大だった。保護主義連合の支持を受けた政権は概して多国間自由化交渉の効果に懐疑的ではあった。しかしその政策の基本的な方向は、1950年代の対英、対日交渉に象徴されるように、既存の(過剰な)特惠待遇を削減しつつ、成長する貿易パートナーと相互にMFN待遇を供与し拡大することにあった。これに対し、ハワード政権が肯定した二国間主義的な政策アイデアは、相互に特惠待遇を与えあう一方で第三国を差別するものだった。

## (2) 二国間主義連合の基礎形成

このようなハワード政権の二国間、相互主義的政策アイデアが最初に具体化されたのは『外交貿易政策白書』の発表と相前後する時期だった。政府は1996年、ホーク政権が導入したPMV製品関税削減プログラムが2000年に終了するにあたり、その後の政府支援のあり方に関する政策提言を産業委員会(Industry Commission)に求めていた。産業委員会の多数意見は、関税削

減を継続して2005年までに5%まで引き下げるべきという内容だった。しかしハワードは1997年6月、ピーター・コステロ (Peter Costello) 財務相, ティム・フィッシャー (Tim Fischer) 貿易相などの主要閣僚からの反対を押し切って産業委員会の少数意見を採用し, 2000年から2005年までのPMV製品関税凍結を決定する (*Australian*, 1997年6月6日)。同様の決定はTCF産業についても行われた。ホーク政権の計画では, まずすべての輸入障壁を関税化し, 2000年までに衣類関税は25%へ, 繊維および靴製品関税は15%へ, それぞれ段階的に削減することになっていた。産業委員会は2000年以降も関税削減を継続することを提言していたが, ハワードはやはり提言を入れず, 1997年9月に2000年以後5年間のTCF製品関税凍結を決定した (*The Australian*, 1997年9月11日)。

PMV, TCFそれぞれの産業に属する個々の企業と労働組合は, 貿易パートナーが似たような市場開放措置をとらない限り, さらなる関税削減に反対すると主張した (Capling [2001: 180], Ravenhill [2001: 290])。加えて野党労働党の一部も関税削減反対の声に同調した。政策アクターの一部からのこのような反応は, MFN原則にもとづく一方的自由化, 規制緩和への不満あるいは疲弊の存在を示唆するとともに, 1997年までには二国間相互主義的な政策アイデアを共有する特定の政策アクターが存在していたことも示している。

## 2. 二国間主義連合の優位へ

### (1) 多国間アプローチの「遺産」

とはいえ, 二国間アプローチが利益集団を含む他の政策アクターにすぐに受け入れられたわけではない。それには以下のような理由があった。

まず, 1990年代後半のオーストラリアの輸出パフォーマンスが他の国と比べて良好だったことがあげられる。1997年, 1998年, 1999年, 2000年の財およびサービス輸出額の名目成長率はそれぞれ6.2%, 8.4%, マイナス0.4%,

25%となっていた (Commonwealth of Australia [1998a, 1999, 2000, 2001])。この時期、通常はオーストラリアの輸出総額の半分以上を吸収する東アジア諸国・地域の多くが通貨危機の影響で経済的苦境に陥っていたこと、また日本が長期化する不況を克服していなかったことを考えれば、上記の数値は上々といえよう。通貨危機後の厳しい地域環境のなかでも、貿易政策の観点からすれば国益の追求を二国間協定に頼る必要のない状況だった。

この時期、政策アクターの多くが多国間アプローチを通じた貿易障壁削減を選好する理由も存在していた。前述したようにホーク、キーティング政権はウルグアイ・ラウンドに積極的に関与し、特に農産物貿易交渉で一定の成功を収めた。長期化した交渉が1993年末によく終了した後、オーストラリアの国内産業（とくに農業部門）は貿易パートナーによる合意内容の着実な実施を確保したいと考え、二国間あるいは地域 FTA がそのプロセスを妨げることを嫌った。また、ウルグアイ・ラウンド交渉に直接かかわった DFAT 官僚は「貿易交渉疲れ」の兆候を自覚していた<sup>62</sup>。さらに、農業部門とサービス部門の自由化交渉が2000年に開始されることはウルグアイ・ラウンド終了時に合意済みだった。このようなウルグアイ・ラウンドの「遺産」は、政権交代のみを理由に失われることはなかった<sup>63</sup>。

そのうえ、APEC の早期自主的分野別自由化 (EVSL, 1997~1999年) や、当時「ミレニアム・ラウンド」と呼ばれた WTO 創設 (1995年) 後最初の多国間貿易交渉開始の可能性など、実現すればオーストラリアが大きな経済利益を期待できる多国間 (地域) 貿易自由化イニシャティブも進行していた。1990年代後半、経済団体、産業団体などの社会アクターの多くはこれらのイニシャティブに資源を集中することを政府に期待し (ACCI [2000: 5-10])、2000年までは特定の二国間 FTA 交渉を政府に求めることはなかった<sup>64</sup>。

## (2) 外生ショックの連続

しかしながら、これらのイニシャティブは2000年までにすべて失敗に終わる。EVSL は事実上放棄されてしまった。さらにオーストラリアにとって悪

いことに、1999年9月のAPEC首脳、閣僚会議でAPEC全体として何とかWTO新ラウンド立上げへの支持をまとめたにもかかわらず、その2カ月後にシアトルで開催されたWTO閣僚会合は新ラウンド立上げに合意できず、事実上崩壊してしまう。

EVSL協議が失敗への道を歩んでいた1998年、アジア太平洋地域のいくつかの国は二国間FTAを模索しはじめた。ニュージーランドは1998年9月、シンガポールとのFTA交渉を正式に開始した。同年12月には、従来は多国間貿易自由化を支持し、いかなるFTAにも参加していなかった日本と韓国が、準政府レベルでの二国間FTA共同研究の開始に合意する。その後、日本はメキシコ(1999年)、シンガポール(2000年)とも同様の共同研究を開始した。米州自由貿易地域(FTAA)創設へのアメリカの意志は、すでに1994年12月の第1回米州首脳会議で明確に示されていた。そして、FTAA実現に向けたアメリカの活動は1998年4月の第2回米州首脳会議を契機に活発化する。Ravenhill [2001: 284]によれば、二国間FTAに踏み出すことを躊躇するハワード政権の姿勢は他の多くのアジア太平洋諸国と相容れない状態になっていた。

重要な貿易パートナーがFTAへと動くなか、ハワード政権はフラストレーションを感じていたに違いない。政府は他国のFTAを「WTO新ラウンド立上げ前に短期的な貿易利益の最大化を追求しているか、あるいは特定の国と緊密な関係を構築して戦略的利益の獲得を追求しようとする動き」(Commonwealth of Australia [2000])とみていたが、二国間アプローチを通した短期的、具体的な経済利益の追求は、まさにハワード政権が1997年半ばに宣言した政策アイディアの方向性と一致していたからである。

多国間(地域)貿易自由化イニシアティブの挫折とアジア太平洋地域内のFTA「ブーム」の兆しは、対外経済政策過程にかかわる国家社会連合の勢力関係に大きな影響を与える外生ショックとなった。国内の主要産業は政府が主導した二国間アプローチを容認し、多国間自由化推進連合に代わる二国間主義連合が台頭しはじめる。政府はFTA「競争」への参加が遅れたと感じ、

その遅れを取り戻す必要があると考えていた<sup>65)</sup>。

### (3) 二国間主義政策実施とその成果

2000年11月、ハワードはゴー・チョク・トン (Goh Chok Tong) シンガポール首相と二国間 FTA 交渉開始の共同声明を行った。同年末にはジョージ・W・ブッシュ (George W. Bush) 新大統領就任後のアメリカとの FTA 交渉が話題に上り (Ravenhill [2001: 285]), 翌2001年に交渉開始が見込まれるようになる。社会アクターの二国間主義政策アイデアへの支持拡大はさらに明確となった。

二国間主義連合はシンガポール、アメリカとの FTA 交渉を通して対外経済政策過程での支配的影響力を確立する。ハワード政権は2005年初めまでにシンガポール、アメリカ、タイとの FTA を発効させ、マレーシア、中国と二国間交渉を開始した。その後2007年には日本とも FTA 交渉を始め、韓国、インドネシア、インドとはそれぞれ FTA 共同調査を進めている。

この間、二国間 FTA を通して「競争的自由化」(他国を貿易自由化競争に巻き込むこと) を推進するという、二国間主義連合のより積極的なスタンスも明らかになってきた。マーク・ヴェイル (Mark Vaile) 貿易相は2003年2月、競争的自由化の概念はオーストラリアの伝統的な貿易交渉アプローチからの脱却であると述べている (Vaile [2003])。対米 FTA 交渉が終了した2004年までには、主な経済団体・産業団体も競争的自由化を有効な貿易政策アプローチととらえるようになった<sup>66)</sup>。ハワード政権が次々と二国間 FTA 交渉を行えたのは競争的自由化概念の現実化とする見方もある。

また二国間主義的な対外経済政策は、アジア通貨危機後に勃興した東アジア経済統合、地域統合の動きにオーストラリアが関与することを妨げず、かえって 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、いわば当初の想定外の展開を導く効果があったようにもみえる。

[注] \_\_\_\_\_

- (1) たとえば1890年のオーストラリアの1人あたりGDPは1680米ドルだったが、これは同年のイギリス(1200米ドル)およびアメリカ(1160米ドル)の水準を大きく上回っていた。この傾向は1920年代末まで継続する。Anderson and Garnaut [1987: 16] 参照。
- (2) ただしこれはオーストラリア特有の現象ではない。他の多くの国も特定の産業分野に過度に依存すべきではないと考え、多かれ少なかれ輸入競争産業を保護してきた。
- (3) Reitsma [1960: 第V～IX章] の分析は、オーストラリアで保護主義政策の論拠となったこのような主張のほとんどは、(とくに長期では)理論的、実証的には支持されないことを示している。
- (4) たとえば、砂糖生産は輸入禁止によって保護されていた。またバターや乾燥果物などの農産品には高関税が課せられていた(Reitsma [1960: 23])。
- (5) その際、「製造業者自身もまた相当の輸入を行っていたが、それはより高いレベルの活動[製造業]に資するためなので直接的には問題とはされなかった」(Glezer [1982: 233])。
- (6) オーストラリアの失業率は1932年に最も高い29%を記録した。この数字は同時期の他の工業国と比べても高かった。たとえばアメリカの失業率は1933年の25%がピークであり、イギリスでは16%(1932年)、カナダでは19%(1933年)がそれぞれピークだった(堀 [2002: 92])。
- (7) 地方所得の安定化は農業従事者への直接的な所得補助ではなく、主に農産物価格および生産量の統制を通して行われた。連邦結成後間もなく、国内農産物価格を国際価格より高く設定する基本原則が確立している。国内価格を高めに維持するため、政府は折に触れ生産割当の設定や土地、農業用水の使用制限などの統制を実施した。このような二重価格制度下で国内消費者が高い農産物価格を支払うことによって、農業所得は高めに維持された(Kenwood [1995: 49])。
- (8) 1921年時点でイギリスからの輸入品目の90%に特惠関税が適用されていた。また同年、特惠幅は5%から12%へ拡大された(Reitsma [1960: 51])。
- (9) イギリス政府は1919年に帝国内製品に対して同国市場へのアクセス優遇を供与しはじめている。まず乾燥果物、砂糖を含む18品目を対象とし、その後1920年代を通して徐々に対象品目を拡大した(Reitsma [1960: 51-52])。
- (10) 特惠貿易協定発効時点でオーストラリア政府がイギリス製品に適用した特惠関税は以下のものであった。(1)第三国からの輸入に19%未満の関税が適用される品目については、イギリス製品に対して少なくとも15%の関税削減、(2)第三国からの輸入に19%以上29%未満の関税が適用される品目については、イギリス製品に対して少なくとも17.5%の関税削減、(3)第三国からの輸入に29

%以上の関税が適用される品目については、イギリス製品に対して少なくとも20%の関税削減 (Cleary [1934: 25])。

- (11) 実は同盟連の二次的な目標は、「愛国心と誠意」にもとづき「すべての財、商品でイギリスとの特惠関税制度を拡大し維持すること」とされている (Hume-Cook [1938: 16, 36])。
- (12) この時期、特惠貿易制度維持に対する国内の反対がなかったわけではない。商務農業省、外務省の一部には、同制度はすでに実用性を失っているばかりでなく、イギリスおよび英連邦諸国市場への過度の依存をもたらし、オーストラリアにとって有害になっているという主張が存在した (Capling [2001: 16])。しかしこのような反対意見は政策に重要な影響を与えるほどの支持を得られなかった。
- (13) 譲許関税率とは、GATT加盟国が他の加盟国に約束する品目ごとの関税率上限値のこと。
- (14) その後オーストラリア政府が頻繁に行った譲許関税率の引上げは、他のGATT加盟国から不評を買った。関税引上げによって不利益を被る他の加盟国に対してオーストラリア政府が提示した相互主義的措置 (他品目での関税譲許) が、それらの国を満足させることはほとんどなかった。このような状況を見て Crawford [1968: 133] は、関税引上げの権利を過度に行使用すると、他の貿易問題に関するオーストラリアの主張が尊重されなくなると警告した。同時に、オーストラリアが途上国の重要輸出品目の関税を引き上げるなら、問題はさらに深刻化するとも指摘している。
- (15) 日本のGATT加入とGATT 35条の問題については、赤根谷 [1992] が詳しい分析を行っている。
- (16) たとえば砂糖では「英連邦砂糖協定」(1951年)が存在し、オーストラリアの砂糖輸出の多くがイギリスに振り当てられていた。しかし1954年、イギリスは協定参加国の供給可能量を精査せずにキューバから大量の砂糖を買いつけ、国内供給過剰に陥った。イギリス食料省はオーストラリア政府に他国への輸出転換を要請し、オーストラリアはこれを受け日本、カナダ、セイロン、香港、シンガポールなどへの輸出を拡大した (Rix [1986: 147])。また、食肉貿易では「英豪食肉15カ年協定」(1952年)が締結されていた。しかし同協定は予定期限前に廃止され、オーストラリアは1950年代末以降、食肉輸出の対米依存度を高めていった (加賀爪 [1988: 324])。
- (17) クロフォードは、1930年代末に日本に対する経済「宥和」政策の必要性を指摘した人物でもある。彼は、日本が中国大陸で膨張主義的行動を続ける要因のひとつは、工業化と貿易拡大を続ける同国に対し諸大国が隔離政策を実施したことだと認識し、オーストラリアを含むイギリス帝国全体が1936年に採用した対日繊維製品輸入制限 (貿易転換政策) に賛成しなかった。そして、

太平洋地域で戦争状態の拡大を防ぐには多国間合意にもとづく何らかのシステム構築が必要であり、その前提として域内諸国は相互に「貿易権」を保証すべきと考えていた。ただし彼は、対日経済宥和は無条件にはなく、日本が侵略活動を停止して国際社会に復帰する見返りとして実施すべきとも主張していた。Crawford [1938] 参照。

- (18) オーストラリアが二国間交渉開始当初から、日本からの輸入すべてに対してMFN待遇供与を決めていたことは、日本の交渉者にとっては意外だったようである。日本の交渉官はこの点で厳しい交渉を予想していたため、オーストラリアの申し出をその場では信じられなかったという (Rix [1986: 204, 207], Golding [1996: 193])。
- (19) ただし貿易関税省のすべての官僚が対日輸入制限緩和に反対していたわけではない。たとえば事務次官を務めていたフランク・ミーア (Frank Meere) は、比較的早い段階からMFN待遇の相互供与を容認していたという (Rix [1986: 193])。
- (20) 政界引退まで商務農業相 (1949~1956年)、貿易相 (1956~1963年)、貿易産業相 (1963~1971年) を歴任したマキューアンは、ロバート・メンジーズ (Robert Menzies) 首相から貿易政策にかかわるほぼすべての権限と責任を与えられていた (Golding [1996: 179])。なおこの後も自由党・地方党 (後に国民地方党、国民党) が政権の座にある期間は、貿易政策を管轄する省の大蔵大臣ポストは常に地方党の党首または副党首の指定席となっている。巻末付表 (pp. 275~277) 参照。
- (21) マキューアンの地方党への支持拡大戦略については、Bell [1993] (とくに第2章) に詳しい。
- (22) 閣議で「オーストラリア経済はイギリスとアメリカを頼りにすればよく、日豪協定は必要ない」という意見が出た際、マキューアンは激怒し、主要輸出品目をひとつずつあげながら、なぜ将来的にイギリス、アメリカを頼りにできないかを説明したというエピソードもある。Kelly [2001: 47] 参照。
- (23) 関税委員会は政府に関税政策に関する助言を行うことを目的に設置され、関税政策にかかわるいかなる問題についても調査できる権限が与えられていた。しかし同委員会は、1930年代半ばまでには関税率決定プロセスできわめて重要な機関と認識されていたにもかかわらず、おしなべて自らの活動範囲を限定していた (Reitsma [1960: 36], Glezer [1982: 19-20], Kenwood [1995: 70])。1960年代半ばに至るまでの関税委員会の主な役割は、政府から受ける特定製造業の関税レベル再検討要請に応え、そのレベルが適切か否かを勧告するというものだった。ただしこのような政府の要請は追加的保護を求める製造業者の圧力を受けて行われることが多く、結果として一連の手続きは関税引上げを導く傾向があった。



- (24) 1974年の間に、労働者の平均週給は12%増加し、法定最低賃金は男性19%、女性27%引き上げられた (Anderson and Garnaut [1987: 83])。
- (25) ウィットラム政権はオーストラリア連邦政治史上最も異質な状況で退陣した。1975年10月、野党自由党、国民地方党が多数を占める連邦上院は予算執行に不可欠な政府支出法案を否決し、総選挙実施を求めた。この動きに対抗して、労働党が多数を占める下院は政権に対する信任動議を可決した。3週間に及んだ膠着状態の後、ジョン・カー (John Kerr) 連邦総督はウィットラムを首相職から解任し、自由党党首であったフレイザーを暫定首相に任命する。フレイザーは直ちに両院解散を求め、カーはこれを了承し上下両院を解散した。(選挙の洗礼を受けていない) イギリス女王の執政代理という立場の連邦総督によって現職首相が解任されたという事実は、憲政の重大な危機として記憶されている。たとえば Kelly [1995] を参照。
- (26) ウィットラムは1973年、もはや国内産業は「存在しているという事実そのものが、政府から〔永続的に〕補助金や関税あるいは輸入数量規制〔などの保護〕を受ける権利を証明している」と考えてはならないと述べていた (Glezer [1982: 121] で引用)。
- (27) 25%関税削減について、Kelly [2001: 136] はウィットラムの「突破か衝突か」(crash through or crash) という政治手法の典型例とし、Glezer [1982: 146] はウィットラムにとって合理的な政策決定と既得権益の制御を実現する絶好の機会だったと指摘している。
- (28) 1960年代半ば以降、関税委員会と IAC が経済学者を継続的に採用したことは、IAC の調査能力向上に重要な役割を果たした。採用者の多くは大学で経済学教育を受けた若い世代で、基本的に保護主義政策には反対の立場だった (Glezer [1982: 273])。
- (29) グリーン・バーバーが輸出生産を行う農業従事者は関税によって不利な立場に置かれていると指摘していたことに加え、IAC によって産業部門間保護レベルの不均衡が明示されたことは、地方輸出産業の不満が拡大する要因となった。当初このような不満は農業 (および他の輸出産業) への支援拡大要求へと向かったが、その後は全般的な貿易自由化こそが地方産業の利益を拡大する最も有効な方法であるとの認識に収束していく (Anderson and Garnaut [1987: 72])。
- (30) 1973/74年度から1975/76年度にかけて他の製造業の名目賃金上昇率が平均74%だったのに対し、TCF 産業の名目賃金は91%上昇した (Anderson and Garnaut [1987: 88])。
- (31) オーストラリアでは1970年代に鉱業部門が急速に拡大する一方、製造業部門は縮小した。これも鉱業部門が同時期に保護主義反対を声高に主張しなかった理由のひとつと考えられる。鉱業団体や企業は、自身の利益拡大のため

に衰退しつつある製造業にさらなる打撃を与えるような政治的圧力を行使しても、国民の共感は得られないと判断していた。また鉱業部門の企業は概して大企業であり、外国人所有の割合も高かった。このことも同部門が保護主義反対を強く主張しても国民の支持を得にくい要因と考えられていた (Anderson and Garnaut [1987: 74])。

- (32) この合併とその後の加盟団体増加によって、AIG は自動車、化学、エネルギー、食品・飲料、TCF、運輸、流通を含む広範な産業利益を代表するようになり (AIG [1998])、オーストラリアの対外経済政策過程でも重要な役割を果たすようになる。本書第5、6章参照。
- (33) IAC はこのような報告書を多数刊行している。たとえば IAC [1981] を参照。
- (34) 上院外務防衛常任委員会の参考人としての発言、1979年10月31日 (Senate Standing Committee [1980a: 842])。
- (35) 上院外務防衛常任委員会の参考人としての発言、1980年4月18日 (Senate Standing Committee [1980b: 1408])。
- (36) 上院外務防衛常任委員会の参考人としての発言、1980年4月18日 (Senate Standing Committee [1980b: 1408])。
- (37) 委員会参考人発言へのコメント、1979年9月12日 (Senate Standing Committee [1980a: 411])。
- (38) ホークは後に、「大型政府支出を求めるケインズ経済学者はお呼びでなかった」と述懐している (Hawke [1994: 153])。
- (39) 連邦議会でのホークの発言、1983年5月3日 (Kemp and Stanton eds. [2004: 240] で引用)。
- (40) Harris [1992: 31] は、このような状況はオーストラリアの政治家および利益集団レベルの「経済思考の成熟」を反映しているにとらえた。
- (41) クリーンは1990年連邦下院選挙に労働党から出馬し当選する。ホークは直ちに彼を科学技術相に任命した。その後もクリーンは一次産業エネルギー相 (1991~1993年)、雇用教育訓練相 (1993~1996年) を歴任する。また2007年11月選挙で労働党が11年ぶりに政権復帰すると貿易相に任命されている (2007年12月~)。
- (42) ファーガソンも1996年連邦下院選挙に労働党から出馬し当選した。2007年選挙で労働党が勝利した後は資源エネルギー相と観光相を兼任している (2007年12月~)。
- (43) 後にキーティングは当時の ACTU の政治的指導力を賞賛し、とくにケルティが果たした役割の大きさを指摘している (Kelly [2001: 89])。
- (44) アコードに関するさらに詳しい解説は、Stilwell [1986]、Singleton [1990] などを参照。

- (45) ホークはアコードを回想して以下のように述べている。「労働組合運動は [構造改革への] コミットメントを確認した。それは雇用者にとっては意外なことだった。労働組合が賃金抑制に素直に合意することに慣れていなかったし、ましては組合が賃金抑制を求めることなど考えもつかなかったからだ」(Hawke [1994: 181])。
- (46) たとえば自由党は1990年、3年前に連邦下院に当選したばかりの経済学者ジョン・ヒューソン (John Hewson) を党首に選出した。当時オーストラリア経済は不況のさなかにあったが、ヒューソンは古い経済枠組みを完全に払拭するため急進的な市場自由化政策を導入することにこそオーストラリアの未来が懸かっていると信じ、自由党・国民党はそれを正面から国民に説明して選挙に勝たなければならないと主張していた (Kelly [1992: 597-598])。1993年3月総選挙の選挙戦でヒューソンは、労働党が1991年に発表した製造業保護削減スケジュールの加速と、売上税廃止および法人所得税・個人所得税減税とセットにした「財・サービス税」(GST, 日本の消費税に相当)の導入を公約する。労働党は労働者階級への攻撃としてとくにGSTに猛反対し、選挙戦の最重要争点とした。結局、自由党・国民党は総選挙に敗北する。ちなみにGSTは、その後ハワード自由党・国民党政権下で2000年に導入されている。
- (47) 製造業製品への最初の輸出促進措置は、1950年代半ばに導入された海外輸入業者の未払いリスクに対する保険供与だった。その後、税制優遇措置や輸出金融の実施、またODAによる途上国のインフラ整備プロジェクト実施に際し、当該途上国のオーストラリア製品輸入を支援する制度 (Development Import Finance Facility, DIFF) の創設などの輸出促進策が導入されてきた (Snape et al. [1998: 258-64])。
- (48) あるラジオ番組でのキーティング発言は以下のようなようだった。「オーストラリアがどのような国際的苦境に陥っているのか、国民に正直に、誠実に、また真剣に知らせなければならないと感じている。一次産品の国際価格が問題なのは確かだが、それは国内経済調整が必要であることを意味している。そして今回我々がそれを成し遂げなければ、未来永劫成し遂げることはできないだろう。我々は三流経済国……バナナ共和国で終わってしまう」(Carew [1992: 171-172] で引用)。
- (49) 生産性委員会ウェブサイト (<http://www.pc.gov.au/commission/work/productivity/performance/productivityestimates0304/industry2004.xls>) 参照。最終アクセス2005年9月12日。
- (50) 1987年、1988年、1989年のGDP成長率はそれぞれ4.7%、4.3%、4.2%を記録していた。同時期の失業率は低下傾向にあり、また1988年の交易条件は15年ぶりに前年比で向上した (図2-1 [p. 57], 図2-3 [p. 59])。

- (51) Higgott [1991: 15-16] は、ホーク政権の「攻撃的」(offensive) 経済外交は、一方的自由化、規制緩和を通して国内経済構造改革を追求する「攻撃的」経済政策の論理的帰結だったと指摘している。
- (52) ケネディ・ラウンドより前の GATT 交渉では、関税削減はまず相互主義にもとづいて二国間で交渉され、その合意内容が MFN 待遇原則によって各加盟国に適用されていた。ケネディ・ラウンド以降はより広い品目をカバーし、またフリーライドを抑制するため、(協議による例外を除き) 全加盟国が一括合意を行うパッケージ・ディール (または「シングル・アンダーテイキング」) 方式が採用された (箭内 [2001: 31-32])。とはいえ、交渉結果は最終的には無条件 MFN 待遇原則にのっとってすべての加盟国に適用されるので、オーストラリアは農産物の除外を理由にラウンド交渉に全面的には参加しなかったにもかかわらず、常に何らかの利益を得ることができた (Snape [1984: 2], Corden [1995: 11])。
- (53) オーストラリアにとっての主な成果は、(1)羊毛、原料炭、鉄鉱石などの日本市場アクセス改善、(2)干しぶどう、蜂蜜などのヨーロッパ市場アクセス改善、(3)オーストラリアからの子羊肉輸入に対するアメリカの50%関税削減、などだった。一方オーストラリアは、1961年以後 EEC 加盟の意志を公式に表明していたイギリスからの輸入に対する特惠関税率を MNF 関税率まで引き上げた。結果として関税による産業保護レベルは高まった (Capling [2001: 81])。
- (54) 閣僚会議で提案された交渉議題には農産物のほか、サービス、投資、高度技術製品、紛争処理などの新しい分野も含まれていた (Snape et al. [1998: 369], Capling [2001: 98])。
- (55) 「1974年通商関税法」301条はすでに他国の「不公正」貿易慣行に対して何らかの行動をとる裁量権を大統領に与えていたが、「1988年包括通商競争力法」はこれを改訂して「スーパー301条」、「スペシャル301条」と呼ばれる条項を導入した。スーパー301条によって裁量権は大統領から USTR に移り、またアメリカが設定した期限までに相手国が「不公正」貿易慣行を改めなかった場合の報復措置発動は事実上義務となった。スペシャル301条は知的財産権にかかわる 이슈について同様の措置を定めている (Snape et al. [1998: 458, n11])。
- (56) 「半導体協定」(1986年締結、1991年更新、1996年失効) や「市場志向型個別協議」(MOSS, 1985年開始)、「構造協議」(SII, 1989年開始) の枠組みでの日米交渉は、アメリカの二国間主義、攻撃的単独主義の象徴的事例である。詳細は大矢根 [2002], Kunkel [2003]などを参照。
- (57) 報告書は、対アメリカ FTA からオーストラリアが得られる利益は少ないと指摘している。製造業品関税が引き下げられても、アメリカの同関税はす

に相対的に低いこと、また製造業品は主要な対米輸出品目ではないことから大きな利益は期待できない。農産物輸入に対するアメリカ市場の非関税障壁が削減されれば大きな利益となるが、農業が国内政治のセンシティブな問題であることを考えれば、アメリカがこの点で大幅に譲歩することは考えにくかった (Snape [1986: 91-92])。さらに、オーストラリアの重要な貿易相手国である日本と韓国は差別的な二国間貿易取決めに反対していた。政府がアメリカ (あるいは EC) との特恵貿易協定締結に動けば、東アジア諸国との経済関係に悪影響を及ぼす可能性もあった (Capling [2001: 100-101])。

- (58) マーストリヒト条約では、外交・安全保障政策、司法、内政など域内政治協力にかかわる新たな分野が設定された。またヨーロッパ単一通貨導入のスケジュールも設定され、1999年には銀行間取引で「ユーロ」の使用が始まり、2002年にはユーロ紙幣、硬貨が発行され現在に至っている。
- (59) たとえば Petri [1999: 15] は、APEC はウルグアイ・ラウンド交渉を効果的に後押しする「チア・リーダー」の役割を果たしたと指摘している。
- (60) 政策決定・実施の効率化を目的とした省庁再編は貿易省と外務省の統合にとどまらなかった。この時期、産業技術商務省、一次産業・エネルギー省、雇用教育訓練省などの「メガ省庁」が設立され、省の数は27から13に減少している。
- (61) 1996年初頭に行われた世論調査では、「国内産業保護に関税を用いるべきである」という命題に対して、59%の回答者が「強く同意する」あるいは「同意する」と答えた (Ravenhill [2001: 290])。
- (62) ウルグアイ・ラウンド交渉にかかわった DFAT 官僚へのインタビュー、2002年8月30日。
- (63) シンガポールとの FTA 交渉に携わったある DFAT 官僚は、DFAT の一部は1997年以後しばらくの間、二国間 FTA に慎重な態度を取り続けていたと述べている。インタビュー、2002年8月28日。
- (64) ACCI 貿易国際部長 (2002年8月29日) および AIG 理事 (2002年9月5日) へのインタビュー。
- (65) DFAT 貿易開発部官僚 (2002年8月30日) および経済分析課官僚 (2002年9月2日) へのインタビュー。
- (66) たとえば ACCI [2004b], AUSTA [2004] を参照。

