

## 豪州の保護主義と産業政策

—— ホーク政権労働党(1983-1991)の功績の一面 ——

阿部雅俊

### Australian Protectionism and Industry Policy

One Aspect of the Hawke Labor Government's Contribution

Masatoshi ABE

#### はじめに

1980年代に入って「静かな革命」— a quiet revolution — が豪州の製造業への連邦政府の政策に起きているといわれる。(注1) それまでの豪州の製造業への政策といえば、保護主義の一言に尽きたといえよう。それが180度路線転換して、自国の製造業を世界経済の荒波から守る政策から、関税率を引き下げて、製造業を世界市場に晒すことで、国際競争に耐えることが出来るような生産性の高い製造業を目指す、という政策に変わったのである。その推進力となったのがホーク労働党政権である。この方向転換を行う決意を同政権にもたらしたのは何であり、これを推し進めた政治理念は何だったのだろうか。

新しい国家として1901年に誕生した豪州は、海外からの多くの移民を受け入れながら、国民の生活水準を向上していかなばならなかった。欧州からの移民を促し、移住してきた人に雇用の機会を与えるために、製造業の育成が必要であり、そのために保護主義が求められた。しかし保護主義は豪州にとって、ただ単に製造業を興すために必要であったというだけでなく、保護主義は豪州を育んだ特殊なイデオロギーでもあり、豪州の国としての発展には政治的にも必要・不可欠のものでさえあった。保護主義は豪州にとって「豪州型の保護主義」(Protectionism for the Australian case) という言葉が生まれるほど特別な意味を持っている。それは国家として誕生したときから既に世界的に高い生活レベルにあった、資源に恵まれた新興国家が、高い生活水準を維持しながら、国家として成長していくために保護主義は必要であり、そしてそれが豪州にユニークな体質を与えることになるのである。

しかし、結果としては、経済的に見た場合、その保護主義は豪州の経済基盤を脆弱なものにしてしまったのである。豪州は1970年代後半から80年代に入ってから、未曾有の経済的試練に直面しているといわれる。対外的には拡大する対外債務、大幅な経常収支の赤字と豪ドルの急落にそれが端的に現れているし、国内的には高いインフレ率と失業率にそれが裏付けられている。豪州の経済の停滞の原因が長期間にわたる保護政策にあることはよく指摘される。豪州経済の低迷は、保護主義にみられる短期的なそして政治的な利害を重視し、豪州の経済に繁栄をもたらすために必要な痛みを担うことをしなかった結果である。その痛みにあえて挑戦したのがホーク政権であったといえよう。

この論文では、第一節で今日の豪州のあり方の土台ともなった保護主義について調べ、どういった影響を豪州経済に与えたかを第二節で述べる。第三節では、豪州の連邦政府の誕生から

ホーク政権にいたるまでの歴史を見ながら、保護主義の変遷を概観し、第四節ではその保護主義がホーク政権下でどう変わったのかをみることにする。

### 第一節 豪州にとって保護主義は何を意味するか

#### a) 製造業の保護・育成と国家の役割：

他の先進国に遅れて誕生した国家がいち早く成長して、その地位なり経済力を先進国と同等のレベルにもっていくために、国家に大きな役割を担わせるということは理解できよう。日本の明治政府がその一例で、後発国である日本を西洋のレベルに「追いつけ、追い越せ」と政府が主導的な役割を果たしたことは周知のことである。それと同様に豪州は後発国であり、しかも米国に匹敵する大きな大陸、しかし僅かな人口。その上以前は植民地、それも囚人植民地だった国の国家造り。この巨大なそして天然資源に恵まれた国を発展させていくためには、移民を受け入れ、産業基盤を整えねばならず、そのためには、道路、鉄道、電気、水道、港湾設備などの巨額な社会資本を準備する必要がある。そして国家がこうした公共事業を請け負うことになったのである。

こうして豪州では1901年に連邦国家が成立して以来、1970年代まで連邦政府は大きな役割を担ってきたし、またそれが当然のことと思われてきた。「オーストラリアの政治文化には、初期の植民地時代の経験から引き継がれた、政府や国を有用と考え肯定的に評価する態度や、国家発展に及ぼす政治の役割を高く評価するといったものが含まれる」といわれる。(注2) また政府の国民の生活との関わりが、こうして大きく密接であったために、国民は「国家は国民の幸福をも決めることができる」とまで信じるようになったとされる」とさえいわれる。(注3)

豪州の経済は、一次産業においては豊かな自然と雄大な大地に恵まれ、大規模な投資もあって生産性は高く、国際競争力を備えてきた。牛肉、小麦、原糖、羊肉、羊毛などの農産物、そして鉄鉱、ボーキサイト、石炭、天然ガスなどの鉱産物資源がその例である。そして豪州の経済は「羊の背に支えられてきた」といわれるように、幾多の経済危機を羊毛などの農・鉱産物の輸出で稼いだ資金をもとにして乗り越えてきた。しかし、二次産業—製造業—になると他の先進国に遅れて始まったということもあって、その産業の国際競争力は低く、政府の保護なしには存続できないという状態であった。

豪州政府は国家として成長していくために、製造業に対して連邦国家の誕生以来、保護主義政策を用いてきた。保護主義は豪州にかぎらず、新興国ならば—例えばドイツ、フランス、日本そして米国—用いられる政策である。そしてその手段の一つが関税である。関税は外国からの安い製品が国内に流入するのを防ぐために用いられる。豪州は、後発国であり技術が未熟であるため、国内製造業のコストは高い。そのうえ人口は少ないために市場は狭く、規模の経済性を利用できないので、外国の同じ製造業のコストに比べて著しく高い。そのために関税という貿易障壁なしでは外国の製品は国内に氾濫するであろうし、またそれにより国内製造業は倒産の憂き目に合うことになる。関税をかけることで、安い外国製品の流入は抑えられ、国内産業の存続は可能となる。しかし国内の消費者は高い国内製品を強いられることになるという問題は残る。さらに製造業が産出した製品は国内市場が狭小なため、輸出して海外市場で売らねばならないが、豪州は「距離の横暴」— *tyranny of distance* — で海外市場とは離れているために輸送費が高く、この負担を政府の補助金でカバーするといった問題がある。

### b) 移民促進と白豪主義：

豪州の産業のコストが一般に高い理由はもう一つある。人口の少ない豪州が移民を呼び寄せていくためには、高い賃金それに外国より良好な労働条件を提供しなければならない。そのため豪州では、国内製造業は輸入代替品を生産するという役割よりも、むしろ世界から、特に英国および欧州からの、移民に雇用機会を与えるという役割のために運営されてきた。そしてその結果、国内産業のコストがさらに上昇することになった。

また忘れてならないのは、高い賃金による高い生活水準そして良好な労働条件とで、欧州から移民を呼び寄せようとしたことは、アジア諸国からの有色人種の移民は拒否するという白豪主義を芽生えさせることになったことである。それは特に地理的にも豪州に近いアジアからの多数の移民は、賃金の低下をもたらす恐れがあるからでもある。

### c) 調停・仲裁制度による労働争議の解決

保護主義政策のもとで自国産業は高い価格を設定することが出来たわけであるが、それによって得た高い収益は、経営者の懐にだけ入りこむということは許されない。収益の相当な部分は労働者に高い賃金として支払われねばならないからである。新大陸への移民を決断させるには高い賃金は大きな魅力となる。そのために、高い収益は労使間で適正に分けられねばならないということになる。この配分に関して労使間の紛争を避け、平和に解決するための手段として、第三者による強制的な調停・仲裁が必要になった。こうして豪州の調停・仲裁制度が生まれたのである。

この豪州独特の労使関係の制度が、ハーベスター判決 (The Harvester Judgement) に深く影響されていることはよく指摘される。この1907年の調停・仲裁裁判所による判決は「公正で合理的な賃金」を決めるのに「文明社会の人間と目される平均的な被用者の標準的なニーズ以外に... 適当な尺度を考慮することが出来ない」とした。(注4) この判決は資本主義体制のもとでの雇用者と雇い主との自由な契約のもとでの賃金の決定を否定するものであり、賃金は利潤とは独立して、人間のニーズを考慮して決定されるものであることを示したものであった。この判決が豪州のユニークな仲裁・調停制度の土台となっていることは容易に理解できるであろう。

こうして保護主義の結果、豪州は地理的な意味だけでなく外国から隔離されたものの、当初は豪州の国内では高い賃金が支払われ、国民は他国から羨ましがられるような高い生活水準を享受できた。こうした政策的にそして人為的につくられた「豊かな国」ということで、豪州は「壮大な社会の実験室」(a magnificent social laboratory)といわれるようになった。(注5) しかし長い間の保護主義のつけは、豪州の経済を低迷に導くことになった。

## 第二節 保護主義は豪州に何をもたらしたか

豪州が連邦国家誕生以来用いてきた保護主義は、調停・仲裁委員会の誕生を促し、政府・経営者・労組の三者から求められ、さらに連邦政府の誕生以来1970年代まで、豪州のすべての政党によって支持されてきた。

しかし保護主義により国民の生活水準は高く維持されても、産業を発展・拡大していくためには、資本が必要である。資本は輸出で外貨を稼ぐか、外国からの投資に頼るしかない。幸いにも、豪州は、天然資源に恵まれていたので、鉱産物そして農産物を輸出して、外貨を稼いできた。そしてその外貨は国内産業に投資され、豪州産業の発展に貢献してきた。しかし忘れてはならないのは、こうした保護され育てられてきた豪州産業の国際競争力の欠如である。豪州産業は関税によって守られていたから存続できたのであって、自力で生き残ってきたわけでは

ない。さらに投資で産業は成長したといっても革新的な技術の導入はみられなかった。それもやはり保護主義の結果、革新的な技術導入への意欲が乏しかったからであり、豪州製造業の停滞の原因ともなった。

こうして保護主義は豪州の国家としての成長を助成したものの、豪州経済から柔軟性を奪い去り、経済の変化に迅速に対応していく機能を取り去ることになった。

また白豪主義は新興国家が必要とする起業家精神に富む実業家の誕生を阻止し、豪州をアジア諸国から隔離し、豪州が必要とする市場をさらに狭小なものとした。さらに保護主義の影響で、豪州人はどちらかという内向的な傾向を持つようになったといわれるのも理解できるであろう。

豪州の保護主義は、まずその基盤の脆弱な製造業が対象とされたわけであるが、保護主義の手は一旦導入されるとさらに伸びて、豪州が比較優位にあるとされていた農業にまで及ぶようになった。いわゆる全面的な保護主義 (Protectionism All Around) の誕生である。農産物さえ保護政策のもとに置かれたということは、製造業が一例えば化学産業—が長い間保護主義のもとに置かれていた結果、農業が必要とする化学肥料も国内産のものは外国製の肥料に比べ値段が著しく高くなる。しかしこの高い国内産肥料を使わなければならないため、本来は比較優位にあった豪州の農産物の生産コストも上がり、結局は国際競争力を失うことになった。そして農産物の競争力を回復させようとして、政府は農産物に補助金、価格補助さらに助成金などを提供して、農産物にも保護主義の網をかけるということになった。さらに農産物の生産だけでなく流通も政府の管理でなされるようになった。こうして保護主義の手が豪州のすべての産業の分野にはりめぐらされるようになり、Protectionism all around が広く深く根を下ろすことになったわけである。

こうした保護主義による悪影響にもかかわらず、保護主義がすべての政党から受け入れられて、長く継続してきた根本の理由は、豪州だけが隔離—地理的にあるいは関税障壁に守られて—されても、生活水準は高く維持できるのだという幻想にとらわれていたからであろう。特に、豪州の組合運動には白豪主義のもとで、賃金は高く維持され、組合は強い団結が保たれ、失業率は低く抑えられるという労働主義 (laborism) の考えさえ生まれていた。そして歴代の労働党政権は、こうした制度が維持されることを心掛けてきた。そしてそれが豪州における文明化された資本主義 (a civilized capitalism) と呼ばれたのである。(注6)

### 第三節 豪州国家の誕生以来1970年代までの保護主義の概観

連邦国家が1901年に誕生し、保護主義の導入が決まると保護の度合—関税レベラーは、あたかも連邦国家の誕生を待っていたごとくに、直ちに急上昇することになった。製造品に対する平均関税率は1920年までの10年間で2倍に、そして1932年までに更にその2倍というスピードで。関税率はその後も上昇を続け、1970年までには豪州はニュージーランドと並んで製造品に対する関税で工業国のなかでは世界の最高のレベルという悪名を受けることになった。(注7)

この節ではこうした連邦国家の誕生前後から1983年のホーク労働党政権誕生までの豪州の保護主義の歴史を辿ってみることにする。

#### 3.1) 連邦国家誕生以前の保護主義：政治運営のために必要な関税収入

連邦国家が誕生する以前の豪州の植民地での顕著な出来事として、1866年のヴィクトリアでの植民地としては初めての極端に保護主義的な関税の導入をあげることができよう。ヴィクトリアは1850年代にゴールドラッシュによる急激な人口の増加にみまわれたものの、ゴールドラ

ッシュは1860年代の初めには終わってしまったので、ヴィクトリアは多数の失業者で溢れることになってしまった。そのために失業者の救済、そして他の地域への人口の拡散を防ぐのに、ヴィクトリアでは製造業を興し、就職口を増し、賃金水準を高いレベルに維持することが必要となった。そのために関税の導入が求められた。こうしてそれ以後ヴィクトリアでは関税による保護主義は変更されることなく、政策として正当化され、ますます確固なものとなっていった。

ヴィクトリアとは対照的なのが、ニューサウスウェルズ（NSW）で、そこでは商業が繁栄の基盤であったために、自由貿易に徹する傾向が強かった。最も精力的に自由主義を唱えたのは牧農者（pastoralists）で、彼らは生活費そして生産コストを低く抑える商業政策を提唱した。彼らの主張は石炭やその他の原料などで比較的優位を保っていたNSWの製造業界から支援を受けた。こうしてNSWは宿命的にヴィクトリアとは連邦政府の誕生以前から利害の対立をみ、相反する政策を唱えていたわけで、他の植民地の政策はこの二極を対極とする中間に位置していたといえよう。

連邦国家の誕生にあたって豪州憲法が準備されているときの難題の一つが関税であった。それは新憲法のもとでは、連邦政府が関税の徴収権さらに一般の課税権を独占するとされていたからである。そのため連邦政府の誕生に反対する者は、まず連邦政府に関税権を与えることに異議を唱えた。しかしそれは連邦政府が関税と一般課税からの収入の75%を州政府に還元するという決着をみた。もう一つの反対は、連邦政府の誕生で全国一律に関税を課すことで起こる保護主義の負担と保護政策から受ける利益が、それぞれの州の間で不均等になるということに起因するものであった。例えば、西オーストラリアの農民は、海外の安い農機具でなく、保護主義に守られたNSWやヴィクトリアの製造業者がつくった高い農機具を買うのを強いられるのに反発した。また西オーストラリアの製造業者は、すでに国内市場に確立した地盤のあるNSWやヴィクトリアさらに南オーストラリアの製造業者に比べて、後発の新興製造業者であるにもかかわらず、彼らと同じレベルの関税で守られながら競争を強えられることへの反発があった。このため西オーストラリアは関税問題で連邦国家から離脱し独立することを示すほどであった。（注8）

保護主義による便益と負担とは各州で均等でなかったために、こうした問題は連邦政府の誕生後も長く尾をひくことになる。勿論関税で一番得をしたのは多くの製造業を抱えたヴィクトリア州であり、自由貿易で支えられたNSW州が一番損をしたことになる。

いずれにしても連邦国家が誕生した後で、保護主義が維持された最大の理由は、関税からの収入が国家そして各州の運営に不可欠であったからである。

### 3.2) 連邦国家誕生から第一次大戦まで：

#### 労働者天国のための「新しい保護主義」－ A New Protectionism

当初は政治運営のために必要な収入を得る手段として導入された関税であったが、基本的には保護主義の本来の目的である産業を保護する手段として用いられるようになった。連邦国家の誕生当初に、保護主義政策に対して意見を異にする三つの主要なグループが存在した。保護主義者、自由主義者そして労働党員である。このうち保護主義者と労働党員の両者は、歴史的な背景そして選挙基盤では同質性はみられないが、社会の改革のためには、国家による政策が必要だとの見解では一致していた。そのため両者は国家の権限を拡大し、社会的・経済的な面での連邦政府の役割に大きな期待をかけていた。

初期の連邦政府はその管轄のもとにした関税権を利用して、大規模な社会的そして経済的な

目的を達成しようとした。そのために政府は、関税を収入源としてだけでなく、労働者の便益の増大のために産業のあり方を規制する手段として使おうとした。保護主義者と労働党員の両者は協力し、保護主義を掲げる政府—アルフレッド・デーキン (Alfred Deakin) 氏による政府—が成立することになった。このデーキン 政府 (1905-1908) は「新しい保護」 (The New Protection) —高賃金と労働条件の向上を目指す—を打ち出したことで知られる。保護主義者と労働党員は、関税障壁で得られた利益を従業員に公正で適正な賃金として分けることで意見は一致していた。この「新しい保護」により豪州に労働者天国の基盤をつくろうというもので、豪州の仲裁・調停システムという法廷制度はそれを成し遂げるために大きな役割をした。このシステムにより保護政策から生ずる利益を会社側が独占するのではなく、法律で強制的に労働者にも回すというものである。デーキン政府は、「公正で適切な労働条件」のもとでつくられた製品には「連邦国家の商標」 (Commonwealth Trade Mark) のレッテルを貼ったことで知られている。1908年には1902年になされた第一回の関税率をさらに20%引き上げることになり、保護主義は豪州に定着することになった。

### 3.3) 第一次世界大戦から世界大恐慌まで：

#### a) 産業促進による国家の発展のための「効果のある保護」— An Effective Protectionism

第一次大戦は豪州における保護主義をさらに強固なものにした。豪州が地理的に他国から隔離されているということは、戦争の突発を契機として国民の間に不安感を呼び起こし、自国の産業を発展させて自給自足体制を確立することの必要性を認識させることになった。そしてそのために1921年に関税率はさらに高められることになった。

保護主義は収入をあげる手段として導入されたのであったが、時間が経つにつれて保護それ自体を目的とするようになった。それはデーキン政府の「新しい保護」としてではなく、「効果のある保護」 (The Effective Protection) としての考え方に代わり、保護主義のもと産業を促進にすることによって国家の発展を図るという保護主義に変わっていった。

この豪州の国家としての独立を堅固なものにするという強い感情は、保護主義と結びつくだけでなく、さらに白豪主義と相まって豪州の国家としての成長を助けることになった。白豪主義の根底には豪州の労働者—欧州からの移民 (白人) —の生活水準がアジアからの大量の移民で脅かされるのではないかという危惧があったことは確かであろう。こうしてJohn Hancockの言葉を借りれば、「保護主義は豪州にとってただ単に政策としてではなく、信仰あるいは一つのドグマ (教条)」となって定着するようになった。(注9)

#### b) 消費者の利益と関税庁の設立

保護主義に守られた製造業者と労働者は、保護主義の名のもとにそれぞれの既得権益を守ることに専念するようになった。その結果、保護主義制度の濫用は目にあまるものがあった。豪州の製造業者は、技術の進歩で世界的に製造業界は大きな改革の波にのまれ、製品の質は速やかに向上しているにもかかわらず、保護主義に隠れて生産性の低い、時代遅れの工場や機械を使用し、さらに低質・高価格の製品を固守した。さらに保護主義で得られた利益は過剰利益という形で彼らの懐に転がり込んでいった。他方、労働者は生活費が上昇すれば、賃上げを要求し、それがインフレを煽ることになるのを顧みなかった。そして製造業者は賃上げの要求があればそれを受け入れ、代わりに輸入からの競争を避けるためにさらに高い保護を仲裁法廷を通して政府から求めた。

しかし、こうした保護主義の動きのなかであって、消費者の利益は全く無視されたわけではない。保護主義の動きを監視し、消費者の利益を守るという名目で関税庁 (The Tariff Board

一ののちの産業援助委員会そしてのちに更に産業委員会と変名される一)が大臣の中立的な諮問機関として1921年につくられた。関税庁は関税を管理するというだけでなく、公共の利益を守るための watch-dog 的なものであった。関税庁の設立で、業界は1924年からは、今までの関税に変更あるいは新たに助成金を求めるといった場合、関税庁の主催のもとでその是非を問うために公聴会を開くことが義務づけられた。こうして関税庁の役割そして権限はそれ以後も次第に拡大されることになった。

保護主義の濫用が最も少なかったのが、世界市場での競争を強いられていた一次産業の生産者であった。しかし一次産業にも保護主義の弊害が及び始めていた。豪州の一次産業は世界商品市場の低迷による製品の価格の低下だけでなく、一次製品の生産に必要な農機具、化学肥料などの国内製品のコストアップに悩まされた。そのためこうした生産者さえ世界市場からの保護を訴えるようになった。

こうした時代を背景にして、ブリグデン (Brigden) 氏を委員長とする委員会による関税の影響について調査の報告書が発表された。ブリグデンは以前から保護主義は、いったん導入されると、一人歩きをして消費者の便益を軽視する傾向のあることを主張していた。ブリグデンは、保護主義を捕らわれて餌になる羊の前にうずくまる二匹のライオンに例えた。二匹のライオンとは勿論、労働者と経営者であり、羊は消費者である。豪州の関税は、彼の警告どおりに、雪ダルマ式に膨れあがり、さらに第一次大戦を契機に関税政策は、国家の収入源としてだけではなく、国家としての独立に必要なものとして豪州では確立された。ブリグデン委員会の報告書は、当時の豪州の人口数そして平均所得からみて、豪州は保護なしでは当時の豪州国民の平均所得は保てなかったと結論した。この調査は関税政策を国家の政策としてなぜ必要であるかを裏付けるものとなった。(注10)

しかし保護主義は豪州人すべてに、理論的に正しいものとして受け入れられていたわけではない。経済学者の中には自由主義のもとで豪州の輸入・輸出は保護主義のもとでより、もっと増え、その結果産業の競争力ももっと増大して、国民の生活水準はより向上したであろうし、保護主義のもとで得をしたのは、保護主義で守られて、賃金が低く抑えられている産業と高賃金を支給されている技能力のある労働者だけで、一般の産業、低賃金労働者そして消費者は損をしているという意見もあった。

保護主義か自由主義か—どちらが正しいのか—の決着は容易でないだろう。しかし保護主義は豪州の発展そして国家の繁栄に役立つというのは、ただ「信念」に基づいているにすぎないのに、保護主義は豪州の経済生活に融け込んでいったといえよう。ブリグデン報告書の「豪州は保護主義なしには今の人口を抱えた豪州国家の今日の繁栄は得られなかったであろう」(注11)という結論は、こうした豪州人の保護主義への信念ともいべきものを強くし、国民の間に保護主義へのコンセンサスをつくりあげるのに貢献したといえるであろう。

### 3.4) 世界大恐慌とスカリン関税

1920年代末からの世界大恐慌は豪州経済に悲惨な結果をもたらした。世界的に縮小する需要そして低落する価格は、豪州の主要な輸出産業—羊毛、小麦、生皮、肉類—の収益を大幅に引き下げた。大恐慌の下、交易条件は著しく悪化し、豪州の貿易は減り、貿易収支は赤字となり、国民所得は低下し、失業は増える一方だった。

「暗黒の木曜日」の数日後の1929年10月にスカリン (J.H. Scullin) 労働党政権が誕生したときには、政府は支出の増大から財政赤字を抱えており、対外債務は膨れ上がっていた。こうした経済危機に対処する手段としてスカリン内閣が用いた政策は、関税をさらに引き上げるという

ものであった。関税はスカリン内閣の誕生後の一年の間に7回も引き上げられた。さらに輸入を減らし貿易収支を改善するために、関税の引き上げと同時に輸入の数量制限がつけ加えられた。その主な理由は高まる失業に対処するためであり、その結果関税は前例をみないほど高いレベルに引き上げられた。この高いレベルに引き上げられた「スカリン関税」—豪州産業の約40%は有効関税率が50%を越えていた(注12)—は当時国内でもいろいろと論議されたが、スカリン内閣は関税の引き上げは、ただ単に豪州産業の「保護」をするというのを越して、大恐慌に揺さぶられ、貿易赤字を抱えた豪州産業の「救済」のために必要な手段であると弁護した。

国家の経済危機に面してスカリン内閣が用いた「高関税政策」は、後述するホーク政権が、1983年に同じように巨額な貿易赤字を抱えて豪州が国家の経済危機に陥ったときに、用いた政策—関税を下げて豪州産業を世界との競争の荒波に晒す—といい対照であろう。

### 3.5) 第二次大戦後の保護主義

#### a) マキューエニズム(McEwenism)と移民政策

保護政策は国民党の党首で50年代から60年代のメンジース(1939-41, 1949-66)自由党・国民党連立政権の通産・農業相・内陸相などを歴任したマキューエン(John McEwen)のもとでさらに広げられ、また深められ、豪州はすべての産業—一次産品を含んで—が保護政策で護られるという「全面的な保護」(protection all around)が行われるようになった。「全面的な保護」は第二次大戦後の豪州の経済を回復するための政治的な手段として採用されることになった。

マキューエンのもとでの保護主義は、移民政策との関連で理解されなければならない。豪州では国家の安全保障に必要な軍事力の増強のため、そして国家の経済的な発展のために移民が求められた。そして加速された移民増は高い関税の壁に守られた製造業に吸収されることによるのみ可能であった。しかし増大する人口を養っていくには農業の発展が必要で、その農業の発展のためには農業に従事する人の数を増やさなければならない。また増加を続ける人口は広い土地に拡散しているために、政府主導によって流通制度を整える必要があった。こうした状況の下でマキューエンは内陸相として、農業そして流通制度を含んだ豪州の全産業を完全に保護主義のもとに置くことになった。こうしたことからマキューエンの名は豪州では保護主義と同義語となっているが、マキューエンの政治での功績は、ただ保護主義を広く厚くしたということだけではなく、大量の移民の受け入れを提案し、移民を可能にするために、保護主義のもとで製造業の発展を図るというものであった。マキューエンの移民政策は第二次大戦後の大量の豪州への移民の先駆をなすものであった。こうしてマキューエンは豪州が農業大国だけでなく産業大国となることを夢みていたのであって、そのためには大量の移民が必要であり、この大量の移民を受け入れるために保護主義が必要だという考えであった。さらにマキューエンは、恒常的な外国為替の欠乏から豪州を守るために一般輸入数量制限を1952年に導入した。それは1960年まで続けられた。(注13)

1947年に大戦後の世界に自由貿易を広めるためにガット(GATT)が設立された。豪州はガット設立の推進国の一つで、貿易の自由化を関税の引き下げと無差別そして多角的な通商で達成するために、世界の各国が協力して包括的な規則を決めることには前向きの姿勢を維持していた。しかし豪州は保護主義を固守し、そして英国との最恵国関係を維持していたので、ガットの「自由、多角そして無差別」の貿易という主旨には反する政策を用いていた。そのためマキューエンは世界的に関税障壁を引き下げることが目的として開かれたガットのケネディー・ラウンド(1964-1967)に豪州の参加を認めなかった。それはガットの会合が農業でなく製造業の分野での貿易障壁の削除を重視するので、南アフリカ、カナダそして豪州などの農業産出



国の利害が優先されていないからでもあった。豪州はケネデー・ラウンドでの「製品の関税率の一括一律35%の引き下げ」の決議に従うのを拒否した。それは製品の関税の引き下げを許すことで、豪州の産業が損害を受けるようなことは、政府にとっては政治的に致命傷になるからであった。こうしたことのために、豪州はニュージーランドと並んで1970年には製造業の関税では世界最高のレベルになってしまった。(注14)

#### b) バーノン委員会の報告書

とはいえ、豪州も他国同様、米国を中心とした西側諸国の間で高まる世界的な自由貿易へ動きを軽視することは出来なかった。さらに1973年の英国のECへの参加の決定は、豪州に英国との特別な関係の見直しをせまることになった。こうした世界の情勢のもとで、1963年にメンジース政権下でバーノン委員会がつくられ、1920年以来初めて豪州の関税政策の見直しがなされることになった。この委員会は、その報告書(The Vernon Report)に示されているように、豪州の保護主義の聖域に足を踏み込むことになった。同報告は、(1)保護主義は完全雇用のための唯一の政策ではなく、政府は完全雇用のために保護主義以外の政策の考慮の必要性のあること、(2)ただ単にある産業が存在するからその産業は守られねばならないとする保護主義者の考への反省、(3)それぞれの関税にはそれ以上に高くはならない最高関税率の設定をすること、などを提案した。(注15) 勿論、バーノン委員会の調査報告が、労働党、労組そして業界をはじめとする多数の既得権益団体から批判されたのはいうまでもない。そのためバーノン報告は、1929年にブリグデン報告書が被ったと同じ運命をたどり、1965年に議会の承認は得られず、握りつぶされることになった。

#### c) ウィトラム労働党政権(1972-1975)の保護政策

こうして脱保護主義への動きは徐々に高まり始めていた。1972年のウィトラム(Gough Whitlam)労働党内閣の誕生で、「新しい保護」以来の関税の改革と取り組む気運が生まれた。ウィトラム政権は、関税引き下げそして産業のリストラといったミクロ経済改革で、労働党が目指す社会改革を成し遂げることが出来るという意欲を持っていた。

折からの良好な経済状況そして貿易の自由化への国民の支援の増大を背景として、ウィトラム政権は伝統的な労働党の政策に決別し、関税政策の改革を図った。1973年にウィトラム政権は、豪州の歴史上最大の関税の引き下げを断行した。それは一度に一括して一律25%引き下げるというものであった。しかしこの関税の引き下げで、同政権が意図したのは、関税それ自体の見直しあるいは産業のリストラというウィトラム政権の本来の目的を達成するのではなく、輸入品を増すことでインフレを緩和するというマクロ経済改革を狙ったものであったという見方もある。(注16)

いずれにしても、この大幅な関税率の引き下げによって、今まで保護されてきた産業が受けた打撃は小さくなかった。特に、繊維・衣服・履き物(TCF)産業などの保護主義にどっぷり漬かっていた産業は、3万人近くが解雇されるなど大きな衝撃を受けた。そのため政府は2千5百万ドルの補助金で、関税の引き下げで解雇された従業員などを援助することを試みた。(注17) しかし関税率は25%引き下げられたものの、その一年後には高まる失業、高インフレそして企業の収益率の低下などの一連の出来事で、再び以前のレベルへ引き上げようという動きが活発になった。しかし政府は関税の引き上げよりも輸入の数量制限などの手段を用いてそれに対処しようとした。

こうした動きの一方で、関税庁(ウィトラム政権の下で、関税庁はIndustry Assistance Commission(IAC)と改名された。)は、1971年にウィトラム政権の全産業一律に関税を引き下げ

るのとは対照的に、産業別に関税を引き下げていくことを提案していた。効率的で低コストで保護の少ない産業ほど保護は引き下げられる一方、非効率的で高コストで厚い保護で守られている産業には非関税障壁による援助も政府から受けるようにするというものであった。(注18)

#### d) フレーザー連立政権(1975-1983)の保護主義

しかし1970年代の中頃から、世界経済ではスタグフレーションが進行中で、豪州の景気も悪化し失業率が高まっていた。それとともに関税率の低下に起因する社会的コストー失業手当の増加から起こる社会保障費支出の増大などは政治問題化するようになった。

1975年に誕生したフレーザー自由党・国民党連立政権は、こうした動きを考慮して、TCFや自動車産業などにはさらに輸入制限を加えて、保護を高めることにした。こうして競争力のない産業への援助は増えたものの、それは短期的な観点からの政治的考慮によるもので、政府そして産業一般は豪州の製造業が抱える長期的な問題をますます憂慮するようになった。それは世界貿易で占める製造業の重要性は増大しているのに、豪州の製造業では対照的に、就業者数そして国民所得への貢献でもその重要性は低下していたからである。こうして長期的な産業のリストラは緊急に求められていたのであったが、それは短期的に生じるコストー失業増一とどうバランスさせていくかが問題であった。

1960年代そして1970年代の自由党・国民党連立政権の政策は、関税の引き下げに起因する短期的コストは、関税引き下げによる長期的利益より大きいとする考えであった。そのためその伝統を受け継いだフレーザー政権は、豪州の産業を世界の競争の荒波に晒すくらいなら、産業を守るために国際的な義務を果たす必要はない、と考えた。それがフレーザー政権のガットの東京ラウンド(1974-1979)での一括関税の引き下げを拒否したことに端的に現れているといえよう。勿論、この拒否にはガットが豪州などが求める農産物の自由化に消極的であったことに対する反発もあることを忘れてはならない。(注19)

フレーザー政権のもとで5年間に三つの産業政策に関する報告書ー製造業に関するグリーン書(1975年)、白書(1977年)そしてクロフォード報告書(1979)ーが発表された。こうした動きは豪州が抱える難題にフレーザー政権が「政治的に可能」な回答を見いだすべく真剣に取り組んでいる印象を与えるが、フレーザー政権はどちらかというに関税の引き下げには消極的であった。上記の三報告書も関税の引き下げの必要性は認めているが、いずれもIACの提案しているほど急進的な立場には懐疑的で、関税の引き下げに起因する失業への援助を重視していた。(注20) こうして世界経済の情勢からみても、自由貿易への動きが活発になっているときに、フレーザー政権は保護主義的な立場を堅持していたといえよう。

### 第四節 ホーク労働党政権下(1983.3-1991.12)の産業政策

#### a) 保護主義に代わる産業政策 (Industry Policy)

1983年3月に誕生したホーク労働党政権は、当初は保護主義政策を継承するものと思われていた。それは1982年に労働党が発表した「豪州産業の新しい方向」(New Direction for Australian Industry)では、今までの保護主義政策の継承が示され、またホーク氏も1983年の選挙公約でこれまでの政策ー政府が必要と認めた産業を保護し支援するーの変更はないことを宣言していたからである。

70年代には豪州の労働運動の総本山である豪州労働組合評議会(ACTU)の議長として、さらにクロフォード報告書をはじめとする各種の豪州の産業のあり方を調査した報告書の委員会の委員として活躍したホーク氏は、首相就任以前から長い間、豪州の高い関税率を批判してき

た。しかし首相就任当時の10%を越す高い失業率を抱えた豪州経済では、現実派のホーク氏は直ちにそれまでの保護政策を変更することは不可能と判断した。当時のホーク首相の言動・行動からは、ホーク政権によって1988年と1991年に発表された大幅な関税率の低下を予測することは不可能だったであろう。

1983年12月に豪ドルは自由化された。それを契機として、豪州の金融界がまず規制から解放されることになった。金融の自由化は豪州経済の世界経済との関わりを深めるので、その結果、豪州産業に十分な投資資金が供給されるものとされた。金融の自由化は豪州の脱保護主義の第一歩と見なされている。(注21)

ホーク政権の初期の政策は、伝統的な労働党の方針に従い、政府の介入によって産業の促進を図るもので、脱保護主義政策に起因する失業増、そしてそれによる労働党の選挙基盤の消失を恐れていたといえよう。しかし注意してみると、その政府介入でも今までよりもっと選択的になっていたことが分かる。ホーク政権の選挙公約である豪州の伝統的な保護主義を継続するとした方針から多少違う方向へ進むのがみられ始めたのが、1983年8月に発表された鉄鋼プランである。このプランは保護を深めることなく、鉄鋼業の雇用を守るというもので、この二者間のバランスをとることで、鉄鋼業への投資を増大するというものであった。それ以後もTCFプランや自動車プランなどが試みられている。ホーク政権によるこうした選択的な介入主義(selective interventionism)は、長い間の保護主義によって豪州産業が被った構造的な欠陥を主要な産業毎に矯正していくことを目的としていた。(注22)

ホーク政権の政策の重要な点は、特定の分野へ「産業プラン」なるものを設定し、そのプランに基づいて政府は援助と輸出支援を与え、さらに新しい技術取得のための再教育・再訓練、そして研究開発へ援助を行い、必要ならばベンチャー資本を提供するといったものであった。

(注23) さらにホーク政権の政策は、貿易障壁を建てるといった守勢的な援助政策ではなく、より積極的な援助政策であって、長い間の保護主義のもとで培われた輸出志向性の欠如、そして多国籍企業による国内市場の侵食、さらに民間企業の研究開発の不振に対処しようとするものであった。

ホーク政権の基本的な政策構想は、政・労・財の三者の間話し合いで、政府の経済政策に関するコンセンサスを得ようというものであった。ホーク政権が意図したのは、それまでの豪州の経済の難題に対処していくためには、三者の話し合いによる合意—アコード(accord)—なくしては不可能だというコーポラチズム(corporatism)的なものであった。アコードの核心には、労組と経営者側との間で、労組は賃上げを抑えるのに対して、経営者側は中央集権的な賃金交渉を受け入れる、という合意があった。しかしコーポラチズムに対する実業界内での合意が得られず、そのためホーク政権の構想は、実質的には政と労との二者間のアコード—価格・所得の合意—にすぎなかった。前述の産業プランもアコードの延長上にあるもので、その各産業内で政・労・経の話し合いでプランを進めるというものであった。

1980年代当初の世界の潮流は、サッチャーリズムやレーガノミックスといった市場原則を重視する新保守主義をもてはやし、豪州でも経済の「ドライ派」と呼ばれる人達—野党の自由党だけでなく労働党にもみられた—にこの流れは受け入れられていた。「ドライ派」によって、「小さな政府」が求められ、関税の引き下げ、そして政府の産業促進への役割の削減が叫ばれていた。しかし国民一般は、世界の潮流であった市場重視の自由主義より、ホーク政権の選択的介入主義なるものを、豪州の経済の実状に見合った、より現実的なものとして受け入れていたといえよう。ホーク政権の産業の発展は「見えざる手」に任せるよりも政府の「見える手」

に任せた方がいいという介入主義は、労組や製造業者のなかに多くの支持者をみいだしていた。(注24)

ホーク政権が誕生して間もなく、経済は回復を始め、活気を取り戻すかみえたが、それは同政権の政策によるというよりは、ホーク政権が誕生したときは、豪州経済はまさに景気後退の真底にあり、それ以下の悪化は事実上不可能という状態にあったからだといえよう。それでもアコードのもとでの、減税そして社会保障の充実との代償で実現された労組による賃金抑制によって、景気は少しは刺激されたことは確かであろう。こうしてアコードにより急激な賃上げが回避され、それにより政府はインフレを懸念することなく、財政拡大政策で経済に臨むことが出来たという意義は大きい。その結果、公的セクターそしてサービス分野での雇用は拡大したが、肝心の製造業では、目にみえる改善は、鉄鋼業といったような高い成長を示した産業のみに見られたものの、他の多くの製造業では依然として投資そして雇用の面では芳しい成果を上げることはできなかった。(注25)

#### b) 全面的な脱保護主義政策へ

ホーク政権下の保護主義から全面的な脱保護主義への路線転換は一夜で成されたのではなく、ホーク政権が数年間の試みてきた政策の経験の結果を踏まえてのものであった。その政策とは先ず、ホーク第一期政権(1983-1984)下では、国家経済サミット会議の開催とアコードの確立。1984年から1986年には税制改革、そして最も厚い保護を受けている産業を対象とした脱保護主義的な産業プランの導入。さらに1985年-1986年には貿易収支の悪化、そして対外債務の増大からの豪ドル安、そしてそれらに対処するための緊縮財政政策の導入と公的セクターそして公営企業の改革などである。しかしこうした手段にもかかわらず、豪州経済は低迷し豪州の経常収支の改善はみられなかった。そして1980年代末までには、経済成長の促進の妨げとなる貿易収支の赤字に対して長期的な対策が不可欠であること、さらに豪州の産業のリストラへの怠慢な適応から、今までの保護政策の残骸のすべてを取り除かなければならない、というコンセンサスが芽生えていた。そのために運輸部門、労働市場、公的企業、州の経済政策の改善などを目的とするミクロ経済政策の必要にせまられていた。この時点になって、ホーク政権は経済自由主義を全面的に受け入れ、脱保護主義政策だけでなく、産業政策-特にミクロ経済政策-を推進するようになったのである。

こうした動きをより鮮明にしたのが、ホーク首相自身の要請によってガーノー教授によって調査され、1989年に発表された報告書「豪州と東南アジアの台頭」(Australia and the North-east Asian Ascendancy)である。(注26) この報告のなかでガーノー氏は、2000年までに関税の完全撤廃を唱えた。この報告書はその提案が関税の撤廃という画期的なものであっただけに、国内で大きな反響を呼んだ。しかしこのガーノー報告に呼応するように豪州製造業協議会(The Australian Manufacturing Council)による報告書「グローバルな挑戦」(Global Challenge)(注27)が1990年に発表された。AMCは関税を段階的に引き下げていくことに同意はするものの、ガーノー氏の関税の完全な撤廃提案には反対で、代わって関税は自動車産業以外の産業で2000年までに最高で10%までにする、しかし自動車産業の関税は25%にするという提案をした。

こうした動きを受けて、1991年3月にホーク首相は「産業声明」を出した。それは、豪州の経済の完全な自由化を目指すガーノー報告とより現実的な産業政策を目指すAMCの報告との二つをバランスさせたもので、段階的に関税率の引き下げを試みるものであった。関税は1992年までに10%あるいは5%までにするというのもである。しかしこの声明でも自動車産業と

TCF 産業は例外的に扱われ、この二産業だけは2000年後も関税で守られるとした。産業声明では関税の引き下げは、税制改革や運送面での生産性の向上、そして労働市場の改革、さらに産業のリストラの促進するための積極的な援助と歩調を合わせながら行うものとされた。

ホーク政権が脱保護主義に踏み切った背景には、一つに当時の豪州の主要な官庁の高級官僚は世界の潮流であった新保守主義による経済合理主義の思想に染まっていたからだ、(注28) ということ、もう一つは、ホーク政権は当時の自由化を求める国際的な経済・政治の潮流—サッチャーリズム、レーガノミクスあるいはペレストロイカーに抗しえなかったからだということ二つがあげられる。(注29) 確かに、脱保護主義に走ることは、当時では伝統的な労働党の政策に反するものであったが、ホーク政権が政権の座を維持していくためには、伝統に囚われることなく、新しい政策を受け入れて、目ぐるましく変化していく世界に適応していけるような柔軟な政策を用いることが要求されていたといえよう。しかし、これまでの豪州の政府は、どちらかという世界から孤立するのを厭わず、世界の潮流にはとらわれずに、独自の政策を維持してきた。こうした観点からすれば、ホーク政権が世界の潮流に柔軟に適応して、他の先進国と同様の政策を適用するようになったのは、確かに豪州にしてみれば革新的なことであり、それはホーク政権がプラグマチックであったからこそ可能であり、それがホーク政権の功績といえるものであろう。(注30)

数十年間に及ぶ保護主義政策が適用されていた豪州産業が、産業のリストラを短期間に成し遂げることは難しいであろう。憂うべきは豪州の産業が政府の脱保護主義政策さらに産業政策に迅速に適応していないということである。それが明かになったのが、1988年の統計局 (The Bureau of Statistics) の調査である。豪州の3分の1の産業は他国で既に使用されている先端技術を採用していない、さらにそのうちの数社しか将来そうした技術の導入を計画していない、ということであった。(注31) こうして政府の技術援助にもかかわらず豪州の産業が新技術の導入に積極的でないことがホーク政権を嘆かせた。特に、嘆かわしいのが活性化の遅れている豪州の製造業である。豪州の製造業のパフォーマンスは未だ世界的なレベルに達していない。確かにホーク政権下の政策で豪州の製造業のパフォーマンスは向上した。しかしそのパフォーマンスは自国の過去のパフォーマンスと比較してどうかということではなく、他国の製造業のパフォーマンスとの比較して判断しなければならぬことであろう。国際的な比較でみた場合、豪州の製造業は23の先進国のうちで僅か13番目に位し、しかも豪州に似たような国であるカナダやニュージーランドよりも遅れているという。(注32) こうして豪州の問題点として指摘されるのが製造業の低い効率、そして国際的志向性に欠けるということである。それは保護主義政策の最後の「砦」である水際労働 (waterfront)、運輸、電信電話、通信、公的セクターそして労働市場に脱保護主義の手が十分に回っていないからであろう。しかし、こうした市場を改革することは、労働党が基盤とする労組との決裂を招くことになりかねないために、ホーク政権としてはやむを得ないことであり、それがまたホーク政権の労働党としての宿命だったのかもしれない。

## 注

- 1) Capling, Ann and Brian Galligan, *Beyond The Protective State: The Political Economy of Australia's Manufacturing Industry Policy* (Cambridge University Press 1992) 1頁
- 2) フランシス・キャッスルズ：岩本敏夫訳：オーストラリア・ニュージーランドの福祉国家論 (啓文社 1985) 98頁

- 3) Hughes, Helen: Australia in a Developing World (Australian Broadcasting Co 1985) 10頁
- 4) キャッスルズ(2) 34頁
- 5) Costa, Michael and Mark Duffy: Labor, Prosperity and the Nineties (The Federation Press 1991) 1頁
- 6) 同上 3頁
- 7) Anderson, Key and Ross Garnaut, Australian Protectionism: Extent, Causes and Effects (Allen and Unwin 1987) 6頁
- 8) Capling and Galligan (1) 73頁
- 9) 同上 78頁
- 10) 同上 89頁
- 11) 同上 90頁
- 12) Anderson and Garnaut (7) 43頁
- 13) Capling and Galligan (1) 105頁
- 14) Anderson and Garnaut (7) 52頁
- 15) Capling and Galligan (1) 107頁
- 16) 同上 108頁
- 17) 同上 109頁
- 18) 同上 109頁
- 19) 同上 110頁
- 20) 同上 111頁
- 21) Costa and Duffy (5) 74頁
- 22) Capling and Galligan 121頁
- 23) 同上 122頁
- 24) 阿部雅俊 ホーク政権下の豪州の政治と経済 (中部日本文化教育会 1993) 91頁-101頁
- 25) Costa and Duffy (5) 89頁-95頁
- 26) Garnaut, Ross: Australia and the Northeast Asian Ascendancy (Australian Government Publishing Service 1989)
- 27) Australian Manufacturing Council, The Global Challenge: Australian Manufacturing in the 1990's (AMC 1990)
- 28) Pusey, Michael: Economic Rationalism in Canberra (Cambridge University Press 1991) 1頁-7頁
- 29) Capling and Galligan (1) 151頁-152頁
- 30) 阿部雅俊(24) 13頁-18頁
- 31) Capling and Galligan (1) 121頁
- 32) Costa and Duffy (5) 93頁