

The Change of Australia's Manufacturing Policy from Protection to Correction and Its Future Tasks

Yoshihiro Tōyama

Otemon Gakuin University

Since the 1980s, Australia has been undergoing a quiet revolution in its manufacturing industry policy. The aim of this paper is to examine the development and fruitlessness of the protective policy in the past, to analyse the implementation of corrective policies with their results in recent years and to point out some tasks for the future development of the Australian manufacturing industry.

Since the founding of the country, Australian agriculture and mining have had comparative advantages, maintaining one of the highest productivities in the world and serving the economic base of the "lucky country." By comparison, manufacturing has been inactive, operating under a serious comparative disadvantage. Successive Australian governments adopted protective policies to foster manufacturing, but they did not succeed and contributed only to forming a vicious cycle between weaker manufacturing and stronger protectionism.

However, over the past decade or so, Australian governments have changed manufacturing policies from protection to correction and the manufacturing industry has become more competitive, not only increasing its proportion of the GDP, but improving in trade performance, especially in the export of elaborately transformed manufactures (ETMs). This is an epoch-making change.

This paper examines the long history of protectionism, the recent change to 'positive' policies, the improvement in manufacturing trade performance, and the future tasks of manufacturing if it is to be really competitive. The process of analysis is as follows:

Section I reviews the long-term relative decline of the Australian economy and the rapid growth of the Japanese economy over the past one hundred and twenty or thirty years. The most important factor in the gap between the two countries, I argue, is the difference in the development of manufacturing.

Section II examines manufacturing stagnation and decline in the Australian economy in the postwar period. The manufacturing industry experienced steady declines in both output and employment share in the domestic economy, so protectionism was fruitless, I conclude. However, I note the reversal of the tendency and the signs of an increasing manufacturing share of the GDP in recent years.

Section III discusses the development of Australia's manufacturing protection policies. The necessity of protection was emphasised in the Brigden Report of 1929, but after the war, an awareness of the cost of protection and criticism of it arose, as seen in the Vernon Report of 1965, the Jackson Report of 1975, and *White Paper on Manufacturing Industry* of 1977. However, I conclude that none of these postwar reports had any influence in reducing or abolishing protection, serving instead to justify protection under the strong pressure of industry and trade unions.

Section IV covers the recent important change from protection to correction. It explores, firstly, Labour's shift to the right and, secondly, substantial tariff cuts in the manufacturing sector under the Hawke government. Thirdly, it goes on to examine the case of the automotive industry, centering on the Button Car Plan, including the

phasing out of tariff quotas, reductions in the number of models, minimum volume penalties, the Export Facilitation Scheme, and the establishment of Automotive Industry Authority. The growth of automotive exports and improvements in the automotive balance of trade in recent years are also examined.

Section V analyses the effects of the dismantling of the protective policies toward the manufacturing industry, centering around recent improvements in Australian trade in manufactures, especially in ETMs. Finally I outline several ways for Australian manufacturing to consolidate these improvements, not as a result of temporary luck, but as the permanent fruit of positive industry policies in recent years.

オーストラリアの製造業保護政策の転換と課題

遠 山 嘉 博

追手門学院大学

目 次

- I. オーストラリア経済の相対的長期低落傾向
- II. 製造業の不振と国内経済における地位の低下
 - 1. 製造業の構造的諸問題
 - 2. 製造業部門の地位の低下
- III. 産業保護政策論争の展開
 - 1. 第2次大戦前——保護の必要性の強調——
 - 2. 第2次大戦後——保護のコストに対する意識の高まり——
- IV. 保護から競争導入へ
 - 1. ホーク労働党政権の登場
 - 2. 製造業における保護削減政策
 - 3. 自動車産業のケース・スタディー
- V. 保護政策転換の効果と課題
 - 1. 高度加工製品の輸出の増大
 - 2. 今後の課題

I. オーストラリア経済の相対的長期低落傾向

近代的経済成長の開始期にオーストラリアは、一人当たり GNP による先進各国間の経済状態の比較において、世界で断然トップの豊かさを誇っていた。第1表はクズネッツの推計によるものであるが、1860年代のオーストラリアの一人当たり GNP は、1965年価格のアメリカドル表示で760ドルの高水準にあり、2位スイスの529ドル、3位カナダの508ドル、4位アメリカの474ドル、5位デンマークの370ドルなどを大きく上回っていた。これに対して、1870年代の日本はわずか74ドルにすぎず、現在の世界の先進諸国中大差の最下位からスタートしたことになる。近代的成長スタート時の日豪間の生産力格差がいかに大きかったかが、これにより明らかである。

ところが、その後の各国の工業化の進展に伴い、オーストラリアの世界における経済的地位の後退が始まった。それはとくに第2次大戦後顕著化し、近年のオーストラリアの一人当たり GDP は、OECD 諸国中15位前後に低迷している。これに対して日本は、世界のトッ

第1表 近代的成長開始期における先進国の一人当たり生産物の想定近似値

(1965年 US ドル表示)

	時 期, () は推計	一人当たり GNP
イギリス	1765-85	227
フランス	1831-40	242
ベルギー	(1831-40)	326
オランダ	(1831-40)	347
ドイツ	1850-59	302
スイス	(1865)	529
デンマーク	1865-69	370
ノルウェー	1865-69	287
スウェーデン	1861-69	215
イタリア	1861-69	261
日本	1874-79	74
アメリカ	1834-43	474
カナダ	1870-74	508
オーストラリア	1861-69	760

(注) フランス、スウェーデンおよびオーストラリアの一人当たり生産高は GDP ベース。

(出所) Simon Kuznets, *Economic Growth of Nations: Total Output and Production Structure*, Massachusetts: Harvard University Press, 1971, p. 24, Table 2 (西川俊作・戸田泰訳『諸国民の経済成長: 総生産高および生産構造』ダイヤモンド社, 昭和 52 年, 27 ページ, 表 2)。

ブないしトップグループに躍進している。

オーストラリア経済の相対的長期低落と日本経済の急速なキャッチアップの差は、いかなる要因によるのか。さまざまな要因が考えられるであろう。オーストラリアの高い人口増加率による一人当たり GDP の伸びの引き下げ効果、近代経済成長開始期におけるオーストラリアの主要産業であった鉱業と農業の高生産性とそれらの高い国際価格、これに対して日本の当時の主要産業であった農業の不振と相対的な人口の多さ、さらに近年では、オーストラリアドルの継続的減価と円の変動為替レート制移行後の急激かつ大幅な強調など、本稿のテーマ以外の多くの要因をも指摘することができる。

しかしながら、最重要と考えられるものを一つあげるとするならば、それは、製造業の発達の日豪間格差にほかならない。オーストラリアの伝統的輸出商品である第1次産品は、需要の所得弾力性および価格弾力性がともに小さいこと、その最大かつ圧倒的な輸出相手国である日本は、2度の石油危機を経て経済の資源多消費型からソフト化、サービス経済化への移行が進み、もはや過去のごとき多くの対日輸出増を期待しえなくなっていること、にもかかわらず日本に代わる巨大市場はいまだに見いだしえ¹⁾ないでいることなど、多くの難問に遭

1) この問題については、つぎを参照されたい。遠山嘉博「オーストラリアおよびクイーンズランドにおける日本の観光客と観光投資」遠山嘉博/クレム・ティスデル編『1990年代の日豪経済関係の研究』追手門学院大学オーストラリア研究所, 1991年。また、つぎも。Yoshihiro Tōyama, "Japanese Tourists and Tourism Investment in Australia and Queensland," *Otemon Economic Studies*, Vol. 24, Faculty of Economics, Otemon Gakuin University, December 1991.

遇している。その一方で日本は、第2次大戦後の高度経済成長により製造業の発達、重化学工業化を成しとげたが、製造業は技術革新による生産性の大幅な上昇が期待しうる産業であり、製造業製品は世界の需要の所得弾力性が大きく、今後とも輸出の増加を期待しうるなどがある。

オーストラリアの歴代政府、とくに第2次大戦後の諸政権は、生活水準の向上と完全雇用の達成を経済政策の2大目標として掲げ、その手段として製造業の育成・強化に努めてきた。しかし、その政策はつねに保護主義であり、関税その他の手段で外国からの競争を遮断した温室で製造業を育成するというものであった。これは、オーストラリアの歴史とほぼ同じ長期間にわたって継続してきた「伝統的」なものであった。しかしながら、保護の結果は製造業の育成・強化につながらず、その不振のもとにオーストラリア経済の国際的地位の後退をもたらしたにすぎなかったのである。

ところが、1980年代以降の近年において、伝統的保護主義からの果敢な脱却、保護による製造業の消極的育成から競争導入によるその積極的強化への転換が断行されるに至ったのである。

以下においては、この画期的な政策転換の背景とその実践の過程をフォローし、オーストラリア製造業のパフォーマンスの近年の変化を確認し、今後の課題に論及することとする。

II. 製造業の不振と国内経済における地位の低下

1. 製造業の構造的諸問題

オーストラリアの製造業振興策は、二つの世界大戦時における工業製品輸入途絶の危機下に、自給体制の整備、国内市場向けの輸入代替を目的として推進された。しかしながら、高度の比較優位と世界最高水準の生産性を誇る農業および鉱業と異なり、オーストラリアの製造業は主要業種のほとんどが比較劣位と低生産性にあえいできた。主な理由として、つぎをあげる。

- (1) 人口過少による国内市場の狭隘性のために、規模の経済を実現し難い（ちなみに、1994年6月30日現在の人口は、1,784万3千人である）。
- (2) 広大な国土に人口が分散していることによる輸送コストの増大。
- (3) 部品産業を欠くため、部品調達は高率関税を支払っての輸入に待たなければならない。
- (4) 対立的な労使関係による労働争議の頻発と硬直的な賃金決定メカニズムによる高い賃金水準。
- (5) 総じて企業規模が小さく、零細企業が多く、事業拡大意欲や輸出マインドが低調である。

このような構造的諸問題を抱えているにもかかわらず、歴代のオーストラリア政府は雇用

の維持を製造業に求め、その育成と発展に腐心してきたが、その政策はつねに手厚い保護政策であり、製造業製品の輸出への志向と拡大は過去長期間、オーストラリアの産業政策の埒外に置かれてきたのである。保護に支えられた輸入代替は、国内製造業にある程度安定した市場を確保する手段とみなされ、こうして製造業は、雇用機会の提供と外貨準備圧力の緩和に資するものと期待された。製造業保護政策の経緯については次節で検討することとして、ここではまず、こうした保護政策が製造業の育成と拡大に貢献するものであったかどうかをみておこう。

2. 製造業部門の地位の低下

製造業の国内経済における地位の推移を、産業部門別の GDP および総雇用への寄与率によってみてみよう。

まず、オーストラリアの GDP における製造業の寄与率の変化をみると、第2表のごとくである。戦後長期間にわたって製造業と農業のシェアの低下が顕著であり、半面、サービス業および鉱業のシェアの増大が目立っている。この表には示されていないが、1967年以降¹⁾の25年間を通して、オーストラリア経済は実質で年平均3.5%の成長を示してきたが、産業別に生産高の伸びをみると、鉱業(6.3%)、運輸・倉庫・通信(5.4%)、電気・ガス・水道(5.1%)、金融(3.9%)が大きく、農業と製造業を含むその他のすべての産業は平均以下の成長率である。製造業の伸び率の低さの要因は、需要の所得弾力性値の相対的低位(サービス業は相対的高位)、輸入品からの競争の激化、製造業の生産のより低賃金構造への移行によるとされている²⁾。

第3表は、オーストラリアの雇用構造を示したものである。産業部門別雇用のシェアの変

第2表 オーストラリアの産業部門別 GDP

(時価: %)

	1961-62	1971-72	1981-82	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95
農 林 水 産 業	11.9	9.5	8.4	3.0	3.2	3.2	2.9
鉱 業	1.8	3.5	4.6	4.2	4.1	3.9	3.7
製 造 業	26.4	24.1	19.5	14.1	14.1	14.3	14.6
サービス業その他	59.9	62.9	67.5	78.7	78.6	78.6	78.8
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(出所) Australian Bureau of Statistics, *Australian National Accounts: National Income and Expenditure*, various issues for 1961-62 ~ 1971-72, and *Year Book Australia*, various issues for 1981-82 ~ 1994-95.

1) 1966-67会計年度を意味する。なお、一貫した個別産業のデータが利用可能となったのは、1967年以降のことである。cf. Dan Dao, Steven Ross and Robert Campbell, *Structural Change and Economic Growth*, Canberra: Economic Planning Advisory Council, 1993, p. 1.

2) *Ibid.*, p. 3

3) *Ibid.*

第3表 オーストラリアの産業部門別雇用

(年平均: %)

	1961-62	1971-72	1981-82	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95
農 林 水 産 業	11.9	7.4	6.7	5.4	5.3	5.3	5.1
鉱 業	1.8	1.4	1.4	1.2	1.1	1.1	1.0
製 造 業	26.4	23.2	19.8	14.1	14.1	14.0	13.4
サービス業その他	59.9	68.1	72.1	79.3	79.5	79.6	80.5
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(出所) Australian Bureau of Statistics, *Australian National Accounts: National Income and Expenditure*, various issues for 1961-62 ~ 1971-72, and *Year Book Australia*, various issues for 1981-82 ~ 1994-95.

化は、GDP におけるシェアの変動（製造業ではシェアの低下）よりもより顕著である。製造業、農業、鉱業のシェアの低下と、その分サービス業その他のシェアの増加が明らかである。とくに、製造業のシェアの低下が顕著である。注目すべきは、製造業の地位の低下は単にシェアの低下だけでなく、1970 年以降は絶対数でも減少していることである。近代社会における労働の雇用構造の変化をみると、雇用が減少している産業は主に男性、フルタイムのブルーカラーで占められており、雇用の増加している産業は女性、ホワイトカラー、そしてパートタイマーや臨時の職員が多いとの分析があり、オーストラリアの雇用構造の変化はそれを正確に反映したものとなっている。ただ、歴代政権の雇用の確保を目的とする製造業振興政策にもかかわらず、製造業における雇用が戦後長期間にわたり、単に相対的にのみならず絶対的にも地位を後退させてきていることは、オーストラリア経済にとって深刻な問題を提起するのみならず、製造業に関する産業政策そのものの正当性への疑念を喚起することを必然的ならしめたのである。

以上から、とくにつぎの3点に注意しなければならないと考える。第1に、製造業の雇用のシェア低下は、GDP のシェア低下よりも大きいことである。第2に、製造業の雇用は単に相対的にだけでなく、絶対数でも減少していることである。しかしながら第3に、製造業の GDP におけるシェア低下は1990年代に入って底打ち状態となり、最近年においてはむしろ上昇傾向にあることである。1991-92年および1992-93年に14.1%と最低を記録した後、1993-94年には14.3%、1994-95年には14.6%と上昇への反転の兆しを示している。これは、後述するように、1980年代以降の製造業保護政策の転換、すなわち競争導入政策への移行、それによる製造業の効率改善と製品輸出の増加、とくに付加価値の高い高度加工製品の大幅な輸出増加を反映するものであり、歴史的にも画期的な変化としなければならないと考える。

1) *Ibid.*, p. 4.

Ⅲ. 産業保護政策論争の展開

1. 第2次大戦前——保護の必要性の強調——

オーストラリアの産業政策が他国のそれと基本的に異なる点は、産業政策はつねに保護関税政策であることと、それが他国に類例をみない高率のものであったことである。オーストラリアの場合、植民地社会の成立時から、距離の暴虐のために、産業保護への傾斜は必然的なものであったともいえるが、製造業製品の輸出促進は久しきにわたって産業政策の埒外に置かれてきたのである。

政府の産業保護政策の手段は、製造業製品の輸入に対する関税や数量規制、国内製造業への産業援助などであった。対象は製造業の広範なすべての業種に及び、かつ外資企業をも含み、輸入代替と雇用確保のために保護政策が安易に、広範囲に採用される伝統が形成された。ただし、保護政策の採用は当初からその効果について、すなわち強力な製造業の育成に役立つのかどうかについては疑問視されていたことにも注意しなければならない。

保護政策の中心となった関税政策の策定諮問機関として、1921年7月に関税委員会 (Tariff Board) が設立され、その後の製造業保護政策において中枢的役割を果たすこととなった。1927年に当時の S. M. ブルース (Bruce) 首相は、関税の影響を調査するために、J. B. ブリグデン (Brigden) 教授を長とする5人の経済学者から成る委員会を任命し、1929年にオーストラリア初の包括的な関税評価報告書である『オーストラリアの関税——ある経済的調査——』、いわゆる『ブリグデン報告』(Brigden Report) が出た。同報告は、関税委員会の関税乱用の批判を援用しつつも保護主義を弁護し、関税の利点として幼稚産業の育成、人口圧力の吸収、生産構造の多様化による国民所得の安定化、製造業の育成によるきまぐれな外国市場への依存の減少¹⁾をあげている。ただし、非効率的な、関税に依存する産業を作り上げることになってしまうという現実的な可能性をもよく認識しており、最悪の場合、関税は自助努力を損ない、あらゆる形の政府援助を当てにする方向に導くとみている²⁾。このように、過度の保護に対しては強い警告を発しつつも、政治的に最も重要な結論として、保護関税は、最高の生活水準において最大の白人人口を維持するというオーストラリアの基本的目的を達成する有効な手段³⁾であると主張しているのである。

1) J. B. Brigden et al., *The Australian Tariff: An Economic Enquiry* (The Brigden Report), Melbourne: Melbourne University Press, 1929, paras. 64–71.

2) *Ibid.*, para. 6 (xv).

3) *Ibid.*, para. 267 (a).

2. 第2次大戦後——保護のコストに対する意識の高まり——

第2次大戦後の製造業保護政策は、製品の輸入に対する数量規制と関税との組み合わせによった。それは、1950年代の国際収支の慢性的赤字とそれに伴う外貨不足からも必要とされたものであった。当初は数量規制を主とし、関税の賦課は数量規制が不適当と考えられる場合に行われた。1957年に日豪通商協定が結ばれ、日本製の繊維製品、電気製品、写真機、合板、雑貨等36品目に対する輸入許可制が撤廃された。また、最高率の一般関税は最恵国待遇に改められた。

1940年代および50年代の直接統制に代わって、1960年代に入ると関税が保護の主要手段となったが、同時に、保護のコストに対する認識の高まりがみられるようになった。保護は依然として製造業の育成・強化につながらず、部品や中間財や製品の輸入価格の引き上げを通して産業や消費者の負担を増していると批判された。加えて、外資系企業の一率的保護に対する反発もあった。

この時期に、『ブリグデン報告』に続く包括的な、そしてオーストラリアにとっては初めての本格的な調査報告というべき大部の『経済調査委員会の報告』、いわゆる『ヴァーノン報告』(Vernon Report)が1965年5月に出され、関税政策をめぐる論争が活発化した。同報告は、関税制度の利点として、①産業の多様化、②交易条件効果、③農村部から都市部への所得再分配、④成長を通して実現する規模の経済、資本の誘引、輸入代替、雇用の増大への貢献をあげているが、GNPや一人当たりのGNPや人口の吸収や輸入価格の増大などさまざまな観点からみて、保護関税のコストとそれがもたらす利益のいずれが大きいかは断定し難く、保護貿易に代わる自由貿易のもとでは為替の切り下げなど関税の代替物が必要¹⁾となるとしている。そして一般的結論としては、「オーストラリアにとって関税の重要性は依然として大きいものの、高率の関税よりも控え目のそれを支持する²⁾」としているのである。すなわち、関税への依存はそれなりの理由と効果は認められるものの、保護主義には批判的なスタンスをとっており、「①政府は完全雇用確保のためには他の政策を追求すべきである。②産業の単なる存在はもはや関税保護のための十分な理由とされるべきではない。③超えることができない普遍的な「基準関税」('benchmark tariff')が設定されるべきである³⁾」と主張している。しかしながら、関税委員会は報告の精神は歓迎しつつも、一律の基準関税には反対し、製造業の高関税保護政策は業界や労働組合の圧力を背景に以前のまに維持された

1) J. Vernon et al., *Report of the Committee of Economic Enquiry* (The Vernon Report), Melbourne: Wilke & Co., May 1965, paras. 13.55–13.76.

2) *Ibid.*, paras., 13.47–13.50.

3) *Ibid.*, Chaps. 13–14. 上下2巻、1140頁に及ぶ超大部の本報告の内容の大部分は、この二つの章と付録Lに盛り込まれている。

4) *Ibid.*, paras. 14.14 and 14.20. See also Leon Glezer, *Tariff Politics: Australian Policy-making 1960–1980*, Melbourne: Melbourne University Press, 1982, pp. 89–90.

から、『ヴァーノン報告』は1929年の『ブリグデン報告』と同様に棚上げにされる結果となり、実際の影響力はほとんど持たなかったと評価せざるをえない。

1970年代には、1930年代初期の異常な高水準がほとんど不変のままに維持されてきていた高率関税¹⁾に対する批判と反省が一段と高まってきた。保護関税は製造業の国際競争力を弱め、製造業への海外資本の過度の流入と海外資本による不当な利潤獲得に導いていると批判された。1973年7月、労働党は国際収支の不均衡（黒字）解消のために、一率25%の関税削減を断行した。これはオーストラリアの関税障壁を一挙に大幅に低下させるとともに、関税委員会への諮問なしに行われたので、1921年以来半世紀の歴史を持つ関税委員会の機能消滅と産業援助委員会（Industries Assistance Commission）への発展的解消（1974年）に象徴される保護政策の転換をも意味するものとなった。

1970年代には、製造業保護政策に関する若干の報告書が出ている。1974年に労働党政権は、製造業発展政策について政府に助言を行う機関としてジャクソン委員会を任命し、1975年10月に『製造業発展のための諸政策』、いわゆる『ジャクソン報告』（Jackson Report）（第1巻）が発表された（1976年4月に第2、3巻）。同報告は、「関税の引き下げは製造業の効率化に望ましく、また、構造改革を進める政策が必要である³⁾」とのIACの見解を確認した。しかし、それらの実施に当たっては、経済的効果だけでなく、社会的、地域的などあらゆる非経済的要素をも考慮に入れ、企業や労働組合に対して変化に適応する時間と余裕を与えなければならないとしている⁴⁾。

つぎに、関税引き下げと構造改革の具体的作業について、同報告はつぎのように述べている。比較劣位部門の高関税は引き下げられるべきであり、引き下げの目標となる適正な長期基準関税（appropriate long term benchmark tariffs）への接近は、少なくとも5年から場合によっては15年間にわたって小刻みに、漸進的に、予定どおり段階的に行われるべきである。しかも、当該産業が適応しうる期間と引き下げ幅を勘案して、適切な援助を与えなければならない⁵⁾。構造改革は関税政策では不十分であるから、投資の誘導によることとなる。その際、「重要産業」（‘key industry’）という考え方はとらず、産業よりも投資を重視し、効率

1) Tariff Board, *Annual Report for Year 1969-70*, Canberra: AGPS, 1970, para. 39.

2) e. g. J. O. N. Perkins, *Australia in the World Economy*, South Melbourne: Sun Books, 1968, 2nd ed., 1971, pp. 83-84.

3) IACは輸出志向への構造改革の必要性を一貫して主張し、創設後最初の年報でつぎのように述べている。「戦後オーストラリアの産業政策は輸入代替を積極的に奨励してきた。……戦後の輸入代替政策は多様な製造業基盤を確立したが、潜在的な輸出産業から輸入競争産業へ資源を振り向けた。これは、製造業を含むすべての部門からの輸出にマイナスの影響を与えた」（IAC, *Annual Report 1973-74*, Canberra: AGPS, 1974, p. 17）。

4) R. G. Jackson et al., *Policies for Development of Manufacturing Industry: A Green Paper* (The Jackson Report), Vol. 1, Canberra: AGPS, October 1975, pp. 9 and 175.

5) *Ibid.*, pp. 9-10 and 176-8.

的で競争力のある輸出志向型産業への投資は積極的に奨励、拡大するが、輸入代替産業や高率の保護関税が必要な産業への投資は、国家の独立のために必要な産業以外は阻止、減少させるべきであるとしている。¹⁾ 以上要するに、『ジャクソン報告』は第1に、長期的には関税引き下げを勧告するとしても、短期的には現存産業を破滅に追い込むべきではないとして、全体としては、社会的、企業的摩擦を避けるための保護路線を擁護している。そして第2に、製造業の効率化と輸出志向型への発展は、産業の特性に基づくのではなく、その方向に向けての投資に依存するとして、投資政策の重要性を強調しているのである。

ジャクソン委員会とIACの勧告に基づいて、政府は1977年5月、製造業に関する政策を白書として発表した。この『製造業白書』は政府による初めての産業白書であり、「製造業の長期的体質改善と生存能力強化を目指す政策」について述べている。しかし、結果的にはこの白書もまた『ジャクソン報告』と同様に、産業保護の必要性を強調するに終わってしまったと評しうる。

白書はまず、産業政策への取り組みについて、かつてはその目的は生産能力の発展と自給自足の達成であり、そのための手段は保護関税であったが、現在の長期目標は政府援助への依存の減少と特化(specialisation)であるとし、製造業の効率化と特化促進という目標のための一般的手段として、投資と保護政策(関税)をあげている。『ジャクソン報告』と同様に重要産業というアプローチはとらず、産業特性よりも新しい投資の持つ特性を重視としている。この新しい投資とは、「効率化、国際競争力の強化、輸出志向」を促進するものであるという。²⁾ 保護政策については、関税引き下げが製造業の特化と効率化の促進に重要であることは認めるとしても、経済的、社会的混乱や地域社会の犠牲を無視して機械的に進めるのは良くないとし、混乱回避のためには一時的な援助が必要であるとしている。³⁾ そして、保護政策の目標として、より単純明快かつ安定した関税構造の設定を主張し、それを補足する手段として、暫定援助庁の強制的な審査なしで12カ月間までという短期的基準で提供される暫定援助を与える制度を勧告している。⁴⁾ これらはいずれも『ジャクソン報告』の所説を反復主張したものであり、内容的には産業保護の必要性を強調した「保護政策正当化白書」になってしまっていると評せざるをえない。⁵⁾

1) *Ibid.*, pp. 8-9 and 188.

2) *White Paper on Manufacturing Industry*, May 1977, pp. 37-38.

3) *Ibid.*, pp. 39-40.

4) *Ibid.*, pp. 49.

5) *Ibid.*, pp. 53.

IV. 保護から競争導入へ

1. ホーク労働党政権の登場

オーストラリア政府の伝統的保護政策は、非効率な製造業の延命には有効であったが、その強化には至らなかった。長期にわたって低滞から脱しえない製造業を眼前にして、保護のもたらすコストに対する認識がしだいに高まってきた。前述のように、1965年の『ヴァーノン報告』にみられる過度の保護がもたらす問題の認識、1967年以降における関税委員会の保護政策見直しの諸提案ののち、1970年代に入ると、保護に対する批判はいっそう高まってきた。1972年の関税委員会の産業援助委員会への発展的改組、1975-76年の『ジャクソン報告』、1977年の『製造業白書』等を通しての保護に対するコスト意識の高まりは、国際競争力を持つ輸出志向型産業を目指した構造改革の必要性についての論議へと導いた。その論議の出発点において、保護は以下のマイナス面を持つとされた。

- (1) 保護は製造業の製品や中間生産物の価格を高め、消費者の負担や生産者のコストを増大させている。
- (2) 保護は製造業企業の効率化努力を減殺し、非効率企業を温存し、外国企業からの競争激化が保護水準のさらなる高度化を要求する結果となっている。
- (3) 保護は外資系企業にも一率に適用され、外国資本の過度の流入と国民感情に根差した反撥を招いている。
- (4) 輸入代替産業は市場の狭隘性のために、保護にもかかわらず成長には限界があり、雇用の増大に貢献しえなかった。

1960年代、70年代には、保護削減の必要性を認識しつつも、保護継続の現実的要請に妥協を強いられてきたが、1980年代には保護に対するコスト意識の高まりのもとに、競争導入と輸出志向型製造業育成の必要論が一段と勢いを増してきた。保護のもたらす当面の経済的利益や社会的安定性を犠牲にしても、長期的視点から、オーストラリアの製造業を保護の温室から出して競争の荒波にさらすことによって、犠牲と痛みを伴いつつも、国際競争力を持った輸出志向型産業に改造することは不可避の今日的課題であるとの認識が高まってきたのである。転機は、1980年代前半に訪れた。1983年3月のホーク労働党政権を選んだ選挙は、自由貿易主義者と保護主義者の間で長年にわたって煮立ってきた議論を沸騰させたのである。

ただし、労働党は当初から、すなわち1982年の党の政策文書『オーストラリア産業のための新しい方向』(*New Directions for Australian Industry*)や1983年の勝利時から、保護政策の転換を唱えていたわけではない。当初はむしろ保護主義者であり、衰退する製造業内部の

雇用を維持するために、防衛的保護政策の伝統的メカニズムに訴えるものでしかなかった。¹⁾

ホーク政権が経済的自由主義をとるに至った理由については、諸説がある。経済学に長じ、マクロ経済政策の策定に圧倒的な力を持つ大蔵省などの中央官庁で働く経済官僚(econocrats)が同政権を支配したからとか、メンジーズ下の野党時代の苦い経験やウィットラムの罷免のあとの政権執着への絶望的願望が右傾化を促進したとか、小さな政府や民営化やその他の「市場による解決」へ向けての推進力が海外からやってきたからとか、さまざまな説がある。²⁾ 筆者は、国際化時代を迎えて第3の要因、すなわち外圧が最も強く作用したと考える。³⁾ 1979年5月のサッチャー政権の登場とともに始まった規制緩和と民営化による競争の導入・促進を通して産業の効率化を図るというサッチャリズムの世界的広まりと「大競争時代」の到来下に、オーストラリアもその例外にとどまりえなくなり、保護政策の一大転換と競争導入を余儀なくされるに至ったのである。もはや、オーストラリアは過去のように、とくに関税政策で孤立的行動をとることは許されぬほどに、国際競争圧力が強まったのである。⁴⁾

労働党は、既述の1975年の『ジャクソン報告』で、産業構造調整の長期的過程に踏み切ること国に勧告して以来、市場の諸力による部門間調整にかかわってきたが、労働党の政策形成者がとくに重視した調整過程は、関税の段階的削減(phased tariff reductions)、割当制の廃止、輸出の促進、生産性の向上、および国際競争力を強化するその他の改善であり、⁵⁾ そのためには、苦痛を伴う短期の犠牲は止むなしとされた。産業の個別部門レベルでの政府の介入は、鉄鋼業、自動車産業および繊維・衣服・履物部門を対象とし、関税引き下げと産

1) Ann Capling and Brian Galligan, *Beyond the Protective State: The Political Economy of Australia's manufacturing industry policy*, Melbourne: Cambridge University Press, 1992, p. 117.

2) *Ibid.*, pp. 123-24.

3) キャブリングらはこの見解を高評価しつつも、それは、オーストラリアが関税政策で孤立していた過去にせよホーク政権は他の工業諸国の政府と同一歩調をとらなかったかについて説明しえないとして、つぎの四つの政策局面の累積の結果であるとみている。

① 全国経済サミット会議とアコードの第1段階

② 1984-86年初期の最高度の保護を受けている部門に対する修正計画の始まりの第2段階

③ 1985-88年の国際収支と累積債務の増大が経済成長の制約要因となる懸念を生じた第3段階

④ ミクロ経済改革の焦点が運輸、労働市場、公企業、国家経済政策などのより難しい領域に移った第4段階

(*Ibid.*, pp. 124-25.)

4) イギリスでは労働党の退潮下に保守党によって市場原理の復権と小さな政府実現のための諸政策が実践されたのに対して、オーストラリアでは労働党政権下にそれが実施されたのは、両国労働党のイデオロギーの相違もあろうが、国際化の進展と国際競争圧力の増大という近年の国際情勢が共通して作用していることは確かである。

5) *Ibid.*, p. 179.

業再建を中心とするものであった。相対的には業績のよかった鉄鋼業が最初の標的とされたことは一般の予想外であったが、以下では、まず、製造業に対する関税削減計画を、ついで、自動車（乗用車）産業の保護削減と自由化政策を中心に、国際競争力の強化を目指す新産業政策の内容をみてみよう。

2. 製造業における保護削減政策

保護から競争への政策転換の具体策は、製造業の長年の保護の夢を破る厳しいものとなった。ただ、自動車と繊維・衣服・履物については一般関税率を免除しており、現在はもちろん2000年までについてもより高い関税保護の維持を継続することにしているが、その他の部門については、保護の削減はより厳しいものであった（後述の第5表を参照）。

1989年10月の『ガーノウ報告』が勧告したラディカルな「ゼロ関税」自由貿易主義者¹⁾に依りて、政府は保護削減に急速に動き出した。当時の大蔵大臣キーティングは、1991年3月12日、ホーク政権が発表した『競争的オーストラリアの構築』において、「今日ここに発表された一連の対策は、オーストラリアの産業発展の方策としての関税との悲しむべき結びつきを永遠に終結させるものである²⁾」と決意のほどを表明した。具体的には、つぎのようである。すなわち、この10年の終わりまでに、自動車と繊維・衣服・履物の関税は、実効保護率が現在の水準の3分の1以下になるよう引き下げられよう。その他の製造業については、1996年までに一般関税率を5%に引き下げていくというものである。

第4表は、オーストラリア製造業の過去の保護率がいかに高かったかを示すものであり、名目保護率に比べて実効保護率がいかに高いかが明らかであろう。第1図および第5表は、2000年に至る保護的援助の削減において1991年3月の声明において計画された変化

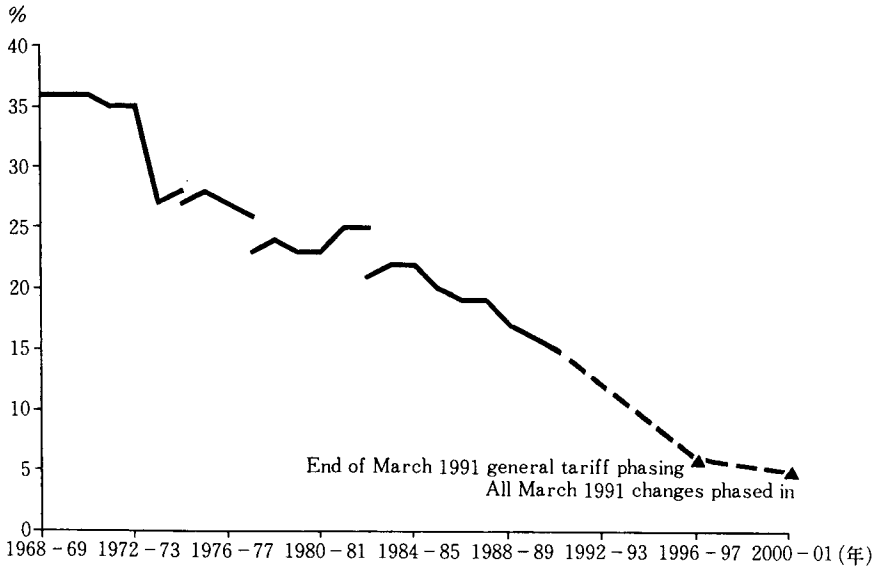
第4表 製造業の平均的な名目援助率と実効援助率（1970-71～1990-91）

年 度	名目援助率	実効援助率
	%	%
1970-71	23	36
1971-72	22	35
1972-73	22	35
1973-74	17	27
1974-75	15	27
1975-76	16	28
1976-77	15	27
1977-78	15	23
1978-79	15	24
1979-80	15	23
1980-81	15	23
1981-82	16	25
1982-83	14.5	23
1983-84	13	22
1984-85	13	22
1985-86	12	20
1986-87	12	19
1987-88	11	19
1988-89	10	17
1989-90	9.4	16
1990-91	8.9	15
1991.3計画	3	5

（出所） Industry (Assistance) Commission, *Annual Report*, various issues, Canberra: AGPS.

1) Ross Garnaut, *Australia and Northeast Asian Ascendancy*, Canberra: Australian Government Publishing Service, 1989, Chap. 10.

2) Department of the Prime Minister and Cabinet, *Building a Competitive Australia*, Canberra: AGPS, p. 2-1.



(注) 曲線の断続は、製造業部門の構造変化を説明する推定値のその時々基準の変化を反映している。
(出所) Industry Commission, *Annual Report 1990-91*, Canberra: AGPS, 1991, p. 2.

第1図 製造業部門への平均実効援助率 (1968-69 ~ 2000-01)

第5表 製造業への平均実効援助率

産 業	1987-88	1989-90	1991年3月計画
食糧および飲物	7	3	2
繊維	65	72	22
衣服および履物	174	173	50
羊毛	18	15	4
製紙	9	5	1
化学製品	12	11	4
非金属鉱物	4	3	1
基礎鉱物	8	8	4
加工金属	22	18	5
輸送用機器	46	35	12
その他の機械および設備	22	17	4
その他	26	22	6
全製造業	19	16	5

(出所) Industry Commission, *Annual Report 1990-91*, Canberra: AGPS, 1991, pp. 252-59.

がもたらす全般的影響を示したものである。これらの削減は、1992年までに関税率を10ないし15%に段階的に引き下げるという1988年に導入された4カ年計画に後続するよう設定されたものであった。この計画された引き下げは、「保護主義の神話からオーストラリアを解放する政府声明を劇的に証明するもの³⁾」であった。

1) Capling *et al.*, *op. cit.*, p. 157.

1989年より産業援助委員会を承継した産業委員会（Industry Commission¹⁾）は、「1991年3月の計画が2000年に完成されると、製造業部門への平均実効援助率は5%に低下するであろうが、これは1960年代後半の7分の1の水準である。製造業への平均名目援助率は、同じ期間に約24%から3%に低下するであろう²⁾」と、保護削減の急進展を強調している。その場合オーストラリアは、OECD諸国中関税保護の最高水準の一つを持つ国から最低水準の一つを持つ国へと移行することになると評されている³⁾。しかしながら、前節でみたように、自動車と繊維・衣服・履物産業に対してはこれを免除し、より高い保護率を2000年まで継続することを表明、実施しているから、これをもって直ちに自由貿易主義者の完全な勝利ということとはできない。

なお、1996年現在までのところ、関税削減計画はほぼ予定どおり進められている。

3. 自動車産業のケース・スタディー

産業調整政策の主たる設計者は、1983年以来産業・技術・通商大臣を務めているジョン・バトン（John Button）上院議員である。彼の最大の功績は、革新的輸出志向産業の発展を促進することによって、オーストラリアの産業政策の焦点を、防衛志向から前向きの姿勢に転換させたことにあるとされる。バトンの産業政策はリストラへの「あめとむち」の接近法（carrot- and stick approach to restructuring）に基づくものである。「あめ」は助成金、産業近代化計画、労使の訓練と技能向上への支援、R & Dへの特別補助金、輸出市場開拓計画、およびリストラによる失業者への補償や雇用維持のための労働調整支援である。「むち」は輸入割当ての廃止や大幅な関税引き下げによる保護障壁の削減、および若干のケースでは不同意に対するペナルティーである⁴⁾。これらの諸計画のうち最も重要なものは鉄鋼プラン、自動車プランおよび繊維・衣服・履物プランである。自動車産業における計画はバトン・カー・プランとして知られるところであり、以下ではその乗用車産業政策の内容とそのもとでの自動車産業の輸出志向型への体質変化の前進過程を検討しよう。

まず初めに、オーストラリアの自動車産業が一般的に抱える問題をみると、つぎを指摘しうる。

1) 委員会のタイトルから「援助」の語が除去されたことは、きわめて意味深い。

2) Industry Commission, *Annual Report 1990-91*, Canberra: AGPS, 1991, p. 1.

3) Stephen Bell, *Australian Manufacturing and the State: The politics of industry policy in the post-war era*, Melbourne: Cambridge University Press, 1993, p. 153. 彼もまた、本ページ注1)の筆者と同様に、産業援助委員会が産業委員会に改称され、援助の語がなくなったことを重要視している（*Ibid.*）。

4) Capling *et al.*, *op. cit.*, pp. 126-27.

5) *Ibid.*, p. 133.

(1) 狭隘かつ伸びの小さい国内市場

そのため規模の経済を獲得することが難しい。大規模投資や研究開発投資が困難であり、ハイテク部品の国産化が難しい。

(2) 職能別組合と不安定な労使関係

企業別組合への移行や労使関係の改善の兆しもみられるが、組合の闘争性は強く、労働生産性は依然として低い。

(3) 部品メーカーの合理化の遅れ

これは長期にわたる保護政策の結果であり、そのため、部品輸入によるコスト高および低品質が避けられない。

(4) 以上の結果としてのメーカーの不安定な収益体質

生産における赤字を輸入車販売の黒字でもって埋め合わせ、全体として何とかバランスを確保するというのが、経営の一般的な実態となっている。

つぎに、オーストラリア自動車産業の具体的特性として、つぎの2点を指摘しうる。第1に、所有台数は1,000万台程度（日本の約6分の1）と少ないが、1台当たりの人口でみた普及率は1.7人/台と高く（日本は2.1人/台）、アメリカ、カナダに次ぐ成熟市場である。第2に、ユーザーの価格に対する姿勢がシビアであるため、車両の平均保有年数は9年と長く（日本は5年）、このため新車市場で大きな伸長が見込める可能性は小さく、年平均50-60万台で安定的に推移している。

バトン・プラン実施前の自動車産業の保護状況はつぎのごとくであり、諸産業のなかでも際立って手厚いものであった。

(1) 完成車（completely built-up cars）に対する関税は、1960年代の34.7%から70年代には44.7%に引き上げられ（ニュージーランドを除く世界最高率）、さらに1977年からは57.5%と高率となった。

(2) 1975年以来、20.7%の輸入割当制があった。

(3) 1968年以来、85%のローカル・コンテンツがあった。

バトン・プラン実施直前までのこのような他に類例なしともいえる保護率への高まりは、保護にもかかわらず国内メーカーのシェアの低下が止まらず、それが政府に対するいっそうの保護強化の要請となるという悪循環の結果にはかならなかった。バトン・プランは長年にわたるこの悪循環を断ち切り、保護の削減と競争の導入によって、規模の経済に基づく輸出志向型産業への発展を目論むものであった。1985年導入時のそれは第1次バトン・プランと称され、その焦点は関税保護と選択的援助計画に向けられ、いわば自動車産業の保護育成を目的とするものであった。1988年の見直しによる第2次バトン・プランは、輸入車との競争を促進し、国際競争力の強化を図り、輸出志向型産業への脱皮を目指すものであった。この目標達成の最善の方法は、自動車の製造業者とモデルの数を減らすことであるとバトン

1989 年より産業援助委員会を承継した産業委員会 (Industry Commission)¹⁾ は、「1991 年 3 月の計画が 2000 年に完成されると、製造業部門への平均実効援助率は 5 % に低下するであろうが、これは 1960 年代後半の 7 分の 1 の水準である。製造業への平均名目援助率は、同じ期間に約 24 % から 3 % に低下するであろう²⁾」と、保護削減の急進展を強調している。その場合オーストラリアは、OECD 諸国中関税保護の最高水準の一つを持つ国から最低水準の一つを持つ国へと移行することになると評されている³⁾。しかしながら、前節でみたように、自動車と繊維・衣服・履物産業に対してはこれを免除し、より高い保護率を 2000 年まで継続することを表明、実施しているから、これをもって直ちに自由貿易主義者の完全な勝利ということとはできない。

なお、1996 年現在までのところ、関税削減計画はほぼ予定どおり進められている。

3. 自動車産業のケース・スタディー

産業調整政策の主たる設計者は、1983 年以来産業・技術・通商大臣を務めているジョン・バトン (John Button) 上院議員である。彼の最大の功績は、革新的輸出志向産業の発展を促進することによって、オーストラリアの産業政策の焦点を、防衛志向から前向きの姿勢に転換させたことにあるとされる⁴⁾。バトンの産業政策はリストラへの「あめとむち」の接近法 (carrot- and stick approach to restructuring) に基づくものである。「あめ」は助成金、産業近代化計画、労使の訓練と技能向上への支援、R & D への特別補助金、輸出市場開拓計画、およびリストラによる失業者への補償や雇用維持のための労働調整支援である。「むち」は輸入割当ての廃止や大幅な関税引き下げによる保護障壁の削減、および若干のケースでは不同意に対するペナルティーである⁵⁾。これらの諸計画のうち最も重要なものは鉄鋼プラン、自動車プランおよび繊維・衣服・履物プランである。自動車産業における計画はバトン・カー・プランとして知られるところであり、以下ではその乗用車産業政策の内容とそのもとでの自動車産業の輸出志向型への体質変化の前進過程を検討しよう。

まず初めに、オーストラリアの自動車産業が一般的に抱える問題をみると、つぎを指摘しうる。

1) 委員会のタイトルから「援助」の語が除去されたことは、きわめて意味深い。

2) Industry Commission, *Annual Report 1990-91*, Canberra: AGPS, 1991, p. 1.

3) Stephen Bell, *Australian Manufacturing and the State: The politics of industry policy in the post-war era*, Melbourne: Cambridge University Press, 1993, p. 153. 彼もまた、本ページ注 1) の筆者と同様に、産業援助委員会が産業委員会に改称され、援助の語がなくなったことを重要視している (*Ibid.*).

4) Capling *et al.*, *op. cit.*, pp. 126-27.

5) *Ibid.*, p. 133.

(1) 狭隘かつ伸びの小さい国内市場

そのため規模の経済を獲得することが難しい。大規模投資や研究開発投資が困難であり、ハイテク部品の国産化が難しい。

(2) 職能別組合と不安定な労使関係

企業別組合への移行や労使関係の改善の兆しもみられるが、組合の闘争性は強く、労働生産性は依然として低い。

(3) 部品メーカーの合理化の遅れ

これは長期にわたる保護政策の結果であり、そのため、部品輸入によるコスト高および低品質が避けられない。

(4) 以上の結果としてのメーカーの不安定な収益体質

生産における赤字を輸入車販売の黒字でもって埋め合わせ、全体として何とかバランスを確保するというのが、経営の一般的な実態となっている。

つぎに、オーストラリア自動車産業の具体的特性として、つぎの2点を指摘しうる。第1に、所有台数は1,000万台程度（日本の約6分の1）と少ないが、1台当たりの人口でみた普及率は1.7人/台と高く（日本は2.1人/台）、アメリカ、カナダに次ぐ成熟市場である。第2に、ユーザーの価格に対する姿勢がシビアであるため、車両の平均保有年数は9年と長く（日本は5年）、このため新車市場で大きな伸長が見込める可能性は小さく、年平均50-60万台で安定的に推移している。

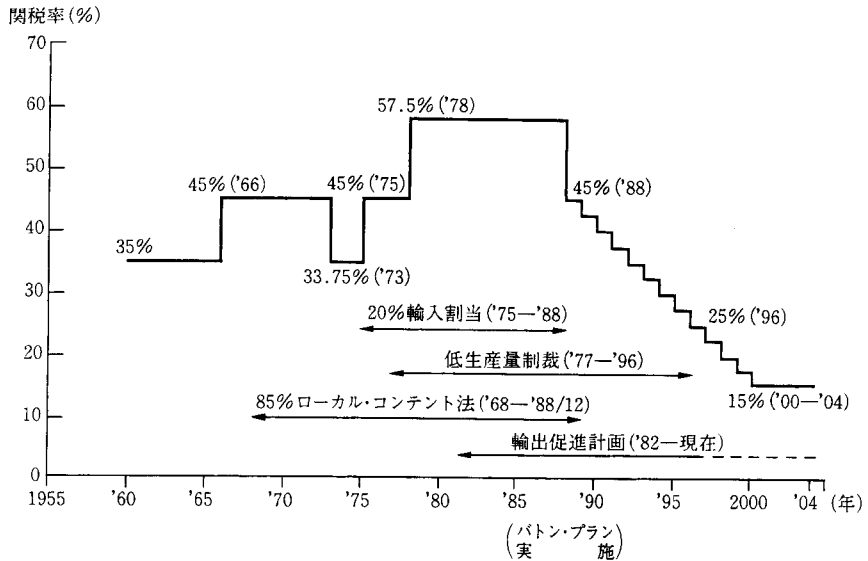
バトン・プラン実施前の自動車産業の保護状況はつぎのごとくであり、諸産業のなかでも際立って手厚いものであった。

(1) 完成車（completely built-up cars）に対する関税は、1960年代の34.7%から70年代には44.7%に引き上げられ（ニュージーランドを除く世界最高率）、さらに1977年からは57.5%と高率となった。

(2) 1975年以来、20.7%の輸入割当制があった。

(3) 1968年以来、85%のローカル・コンテンツがあった。

バトン・プラン実施直前までのこのような他に類例なしともいえる保護率への高まりは、保護にもかかわらず国内メーカーのシェアの低下が止まらず、それが政府に対するいっそうの保護強化の要請となるという悪循環の結果にほかならなかった。バトン・プランは長年にわたるこの悪循環を断ち切り、保護の削減と競争の導入によって、規模の経済に基づく輸出志向型産業への発展を目論むものであった。1985年導入時のそれは第1次バトン・プランと称され、その焦点は関税保護と選択的援助計画に向けられ、いわば自動車産業の保護育成を目的とするものであった。1988年の見直しによる第2次バトン・プランは、輸入車との競争を促進し、国際競争力の強化を図り、輸出志向型産業への脱皮を目指すものであった。この目標達成の最善の方法は、自動車の製造業者とモデルの数を減らすことであるとバトン



第2図 自動車産業保護および効率化策の推移

は確信した。1991年には、第2次プランの1992年までの関税の段階的引き下げを2000年まで延長することを確認し、バトン・プランは第3局面に達したとみられる。

第2次バトン・プランの中心的施策は、つぎのようである²⁾ (第2図を参照)。

- (1) 規模の経済を実現するために、国産メーカーの再編とモデルの統合・整理を行う。
1985年当初の5メーカー-13モデルを、1992年までに3メーカー-6モデルに集約することを目標とする。
- (2) 生産台数の少ないモデルに対しては、追徴課税等の制裁を課す (low volume penalty)。
- (3) 乗用車の輸入関税を、57.5%から45%に即時引き下げ、1992年まで年率2.5%ずつ段階的に引き下げる。
- (4) 輸出奨励策の一環として、輸出促進計画 (Export Facilitation Scheme) がある。これは、自動車および同部品の輸出によって得た輸出クレジットに対し、完成車および自動車部品の無税輸入の恩典を与えるものである。
- (5) この一方で、85%の国産化率は維持された。
- (6) 上記の活動を監督し、計画の進行についてメーカーと協議する自動車産業公団 (Automotive Industry Authority) を設立する。

これらの目標はいかに実現されたか。1996年現在の達成の度合いまたは産業の変化をみ

1) *Ibid.*, p. 208.

2) *Ibid.*, p. 210. また、トヨタ・オーストラリア社『豪州概況』1996年3月、4-5ページ。

ると、前述のそれぞれの項目について以下のことが確認された。

- (1) 1984年当時の5メーカー-7工場-13モデルは、1996年現在、4メーカー-4工場-5モデルに集約された（トヨタのみ2モデルを生産）。すなわち、トヨタはCorollaとCamry, GM・ホールデン・グループはCommodore, フォードはFalcon, そして三菱はMagnaを生産している。
 - (2) 日産は1992年に生産から撤退した（販売は継続）。2モデルとも十分な生産台数を確保できなかったことが理由とみられている。
 - (3) 1988年に57.5%であった輸入関税は、1996年には25%となり、1991年のバトン・プランの第3局面において、1992年までの予定を延長し、2000年までの年平均2.5%の段階的引き下げが確認されたから、2000年には15%となる予定である。この案では2004年には5%となる予定であったが、最近の政府発表によれば、2000年から2004年までは15%に据え置く¹⁾と決定された。
 - (4) 実際には、輸出の増大以上に輸入の増加をみる結果となり、自動車販売市場における国内メーカーのシェアの低下が続いている。乗用車の輸入比率は1988年に19%であったが、1995年には43%に、96年前半では46%に達しており、年全体では50%を超えるものと予想されている。日本車がアメリカやヨーロッパで深刻な社会問題となった時のシェアは、それぞれ25%と10%であったことからみると、オーストラリアのこの輸入比率がいかに高いものであるかが明らかであろう。また、輸入関税率の段階的引き下げにより、輸出促進計画の思典そのものも薄れてきている。
 - (5) 1989年1月に制裁関税は撤廃され、国産化率は目標としての取り扱いとなった。
 - (6) 自動車産業公団は法的権限を持つ法定の機関（statutory body）として設立され、生産割当や設備共同利用を推進する「仲人業者」（‘marriage broker’）として行動している²⁾。その役割は自動車産業のパフォーマンスを監視し、産業の発展を促進し、自動車産業の効率を改善する変化を推進することであり、輸出クレジットの適格性の認定、有資格輸出品の付加価値のレベルの決定に責任を負い、また、最低生産量の諸規定下の諸責任を持つ³⁾。
- バトン・プランが生産者に大規模投資を促したことは確かであり、1989-92年の自動車メーカーによる投資は総計1.7兆ドルに達し、1993-96年には2兆ドルを超えると予想された⁴⁾。しかしながら、実際には、上記(4)でも一部説明したとおり、完成車の輸出台数および

1) 『日本経済新聞』1997年8月17日付。

2) Capling *et al.*, *op. cit.*, p. 209.

3) *Administrative Arrangements to the Year 2000 for the Automotive Industry*, Canberra: Australian Customs Service, 1991, p. 30.

4) P. J. Sheehan, Nick Pappas and Enjiang Cheng, *The Rebirth of Australian Industry: Australian Trade in Elaborately Transformed Manufactures 1979-1993*, Melbourne: Centre for Strategic Economic Studies, Victoria University, 1994, p. 92.

第6表 自動車および同部品の輸出入額および貿易収支の推移

(単位: 100 万オーストラリアドル)
(△はマイナス)

自動車・同部品 年	輸 出 額	輸 入 額	貿易収支
1988	658.5	4,187.7	△ 3,529.2
1989	730.0	5,794.5	△ 5,064.5
1990	1,038.3	5,451.5	△ 4,413.2
1991	1,162.2	5,023.2	△ 3,861.0
1992	1,248.7	6,398.8	△ 5,150.1
1993	1,474.3	7,631.9	△ 6,157.6
1994	1,537.6	8,881.1	△ 7,343.5

(出所) Department of Industry, Science and Technology, *Report on the State of the Automotive Industry, 1994*, Canberra: AGPS, 1995, pp. 51, 53 and 54 より作成.

部品も含めた輸出額の増加がみられる一方で、関税率の引き下げによる輸入車の増加、とくに低価格で競争力の強い韓国車をはじめとするアジア・カーの台頭により、完成車貿易および部品貿易の両者とも大幅な輸入超過をもたらしているのが実情である(第6表)。たとえば、1994年の自動車貿易収支は73億ドルの赤字であったが、これは1993年比で19%増、1988年以降では108%の増加となる。¹⁾トヨタのケースでみても、生産の経営業績では依然として赤字の年度の方が多く、輸入・販売業務での利益でもって何とか全体業務の収支バランスを確保していることが、訪問調査の結果明らかとなった。その他のメーカーも、実情は同じようなものであるとのことであった。

ただ、最近トヨタは、自動車の輸入関税を2000年から2004年までの間は15%に据え置くとのオーストラリア政府の発表を受けて、アルトナ工場で2000年から、新規車種の投入により高級乗用車の生産を開始し、現地生産能力の引き上げを図ると発表した。アメリカで現地生産している排気量3,000 ccの「アバロン」になる見通しで、当初は年2万台程度の生産予定で、ほぼ全量を国内販売する計画である。同時に、「カムリ」の輸出を2000年までに倍増させる計画も表明されており、輸出の動向次第では約10億ドルの投資も予定しているという。²⁾これまで低価格の輸入韓国車などが急速にシェアを伸ばしてきた自動車市場で、「高級車で地位確立のチャンスあり」との見通しに基づくトヨタの新車投入を機に、現地メーカーの巻き返しが本格化するものとみられる。

1) Department of Industry, Science and Technology, *Report on the State of the Automotive Industry 1994*, Canberra: AGPS, 1995, p. 26.

2) 『日本経済新聞』1997年8月17、18日付。

V. 保護政策転換の効果と課題

1. 高度加工製品の輸出の増大

関税引き下げを中心とする伝統的な製造業保護の削減、それによる国際競争力を持つ輸出志向型製造業への変身を目指す新産業政策は、いかなる効果を生じたであろうか。実施後10年足らずと日時の経過はそう長くはないが、企業、労使、そして国民一般にある種の痛みを伴うこの政策が、それにもかかわらず一定の支持を得ていることに証明されるように、製造業のパフォーマンスに新たな変化が早くもあらわれていることは注目に値する。

オーストラリアの輸出は過去長期間にわたって農牧畜産物が主体となり、1960年代後半以降は鉱物がこれに加わり、第1次産品がその大宗を占めてきた。¹⁾ 1980年代以降の近年においては、これら第1次産品の輸出は依然として重要であるとしても、それらは需要の弾力性の小さいことや日本経済のソフト化、サービス経済化によって、もはや過去のような大きな伸びは期待し難い見通しのなか、観光が外貨獲得の有力産業として大きく浮上してきた。²⁾ しかしながら、観光は外部要因に左右されるところが大きく、安定的輸出産業として頼み難いところのあることも否定しえない。そこへ大きな援軍として登場してきたのが、1980年代後半からの保護政策の転換と競争導入政策下に進展しつつある構造改革とその成果である競争力の向上による製造業製品輸出および技術輸出の増加である。なかんずく、高度加工製品輸出の増加がとくに目立っていることは、オーストラリアの建国以来の未曾有かつ画期的な変化として特筆しなければならない。

1991年にオーストラリア大蔵省は、「製造業製品輸出の力強い増大は、近年におけるオーストラリアの貿易実績の注目に値する特徴である。この製造業製品輸出の強さと持続性は、一時的または循環的な要因の産物ではなく、オーストラリアの貿易パタンの構造変化をあらわすものであることを示唆している³⁾」と述べている。産業委員会の報告書も、1968-69年

-
- 1) これについては筆者はこれまで多くの論文を発表してきたが、一例としてつぎをあげておく。遠山嘉博「日豪相互経済政策の展開と課題」『オーストラリア研究紀要』第6号、追手門学院大学オーストラリア研究所、1980年12月。
 - 2) 遠山嘉博「オーストラリアおよびクイーンズランドにおける日本の観光客と観光投資」『オーストラリア研究紀要』第17号、1991年12月。つぎにも再録。遠山嘉博/クレム・ティスデル編『1990年代の日豪経済関係の研究』追手門学院大学オーストラリア研究所、1992年3月。また、つぎも。Yoshihiro Tōyama, "Japanese Tourists and Tourism Investment in Australia and Queensland," *Otemon Economic Studies*, Vol. 24, December 1991.
 - 3) The Treasury, *Economic Round-Up: Winter 1991*, Canberra: AGPS, 1991, p. 21, quoted in Clem Tisdell, "Aspects of Japan-Australia Economic Relations in the 1990s: Especially Trade in Services," 遠山/ティスデル編、前掲書, p. 7.

から 1992-93 年の 25 年間に、製造業の貿易志向性 (trade orientation of manufacturing) の高まりという重要な変化があったとし、生産に占める輸出の割合は 9% から 20% に倍増し、一方、国内市場における輸入のシェアは約 17% から 30% 超に高まった¹⁾としている。これは 1980 年代後期からの製造業保護の大幅な削減の結果であり、製造業がますます競争に直面することとなったためであるが、半面、輸出援助、輸出奨励計画によるものであるとも指摘²⁾している。

以上の製造業製品輸出の量的増大もさることながら、さらに注目すべきは質的变化であり、製造業製品輸出の構成に重要な変化が生じていることである。すなわち、オーストラリアの近年の製造業製品輸出の増加は、単純加工製品 (simply transformed manufactures — STMs) でも高度加工製品 (elaborately transformed manufactures — ETMs) でもみられるが、輸出の伸び率は STMs よりも ETMs の方が大きく、そのなかでも政策高度加工製品 (policy ETMs) の伸びがとくに大きいということである。³⁾これは、従来の脆弱なオーストラリア製造業の体質からはとても想起しえない事実であり、特別に注目すべき新たな変化といわなければならない。

1) Industry Commission, *Australian Manufacturing Industry and International Trade Data 1968-69 to 1992-93*, Canberra: AGPS, 1995, p. 1.

2) *Ibid.*, p. 5.

3) 統計上の分類では、以下のようになっている。

製造業製品 (Manufactures)

化学製品および同関連品 (SITC 5)

素材として分類される製造業製品 (SITC 6)

機械および輸送設備 (SITC 7)

雑多な製造業製品 (SITC 8)

単純加工製品 (STMs)

非金属鉱物製品 (SITC 66)

非鉄金属 (SITC 68)

高度加工製品 (ETMs)

医薬品、精油および化粧品 (SITC 54, 55)

素材形態および非素材形態のプラスチック (SITC 57, 58)

素材に分類される製造業製品 (SITC 6)

機械および輸送設備 (SITC 7)

雑多な製造業製品 (SITC 8)

政策高度加工製品 (Policy ETMs)

医薬品 (SITC 54)

コンピューター設備 (SITC 75)

通信設備 (SITC 76)

自動車 (SITC 78)

その他の輸送用機器 (SITC 79)

衣服 (SITC 84)

第7表 オーストラリアの商品貿易額 (1979～93年) (1989～90年価格)

	1979	1985	1993	年平均増加率	
				1979～85	1985～93
	(100万ドル)	(100万ドル)	(100万ドル)	(%)	(%)
輸 出					
ETMs	3,919	4,350	12,835	1.8	14.5
その他の製造業製品	2,458	3,606	6,781	6.6	8.2
非製造業製品	25,472	31,251	44,916	3.5	4.6
合 計	31,850	39,208	64,532	3.5	6.4
輸 入					
ETMs	19,652	28,484	42,604	6.4	5.2
その他の製造業製品	2,431	3,121	5,107	4.3	6.3
非製造業製品	5,194	6,311	8,834	3.3	4.3
合 計	27,277	37,916	56,544	5.6	5.1

(出所) P. J. Sheehan *et al.*, *The Rebirth of Australian Industry*, Melbourne: Victoria University, 1994, p. 6.第8表 オーストラリアの輸出増加の内訳 (1979～93年)
(1989～90年価格)

	年平均増加率	
	1979～85年	1985～93年
政策 ETMs	1.6	21.7
その他の ETMs	1.8	11.6
その他の製造業製品	6.6	8.2
非製造業製品	3.5	4.6

(出所) *Ibid.*, p. 10.

ETM 貿易の改善は1985年以降、とくに1988年以降明白となった。第7表にみられるように、1985年から93年の間の実質 ETM 輸出額は年率14.5%で伸びており、ETMsの輸出/輸入比は、1985年の15%から1993年には30%へと2倍の水準に高まった。世界貿易の加速度的発達にもかかわらず、オーストラリアの ETM 輸出は1985年以来、世界市場でのシェアを高めてきている。実質のタームでみた場合、1980年を100とすると、86年には95であったが、93年には136と大幅に伸びている。とくに政策 ETMsの伸びは大きく、第8表にみられるように、1985年から93年の間に、年率21.7%の増加を示している。オーストラリアの ETM 輸出の増大にはアジア諸国による輸入の増加が重要であるけれども、ヨーロッパや北アメリカなどの先進国もまた同様に重要である。市場浸透の最大の伸びはヨーロッパおよびアメリカ向けの政策 ETM 輸出であり、そこでのオーストラリアの市場シェア

1) Sheehan *et al.*, *op. cit.*, pp. viii and 9.2) この点に着目した政府報告書として、つぎがある。これは『ガーノウ報告』の分析を継承したもので、同報告書が発表された1989年以降の北東アジア地域の内外での発展と新しい傾向が、オーストラリアの北東アジアとの関係に対して持つ意味合いについて検討している。Department of Foreign Affairs and Trade, *Australia and North-East Asia in the 1990s: Accelerating Change*, Canberra: AGPS, 1992, especially Chap. 3 and Annex, Statistical Data Relating Chap. 3.

は、1986年から92年の間に180%も増大した。¹⁾

オーストラリアのETM貿易の改善、すなわちETM輸出の急速な増大の理由として、つぎを指摘しうる。²⁾

- (1) 1980年代半のETM輸出の離陸を促進したのは、オーストラリアのコストと価格の競争力の上昇である。
- (2) さまざまな部門の輸出志向性の向上を図ろうとする特別の産業政策の多くが、ETM貿易パフォーマンスの改善に重要な役割を果たしてきている。
- (3) 国際競争力へ、輸出へ、最善の営業効率へ、そして世界市場とくにアジアとリンクした経済的将来へ向けてのオーストラリアの企業文化や企業姿勢の変化。
- (4) 国際的には、1985年以降世界のETM輸入の増大があり、とくにアジアにおいて加速化していることもまた重要な要因である。

以上は、新産業政策に基づく製造業のコスト削減と構造改革、企業の国際化努力とアジア重視の姿勢の高まりを的確にとらえているといえよう。今後はこれらの政策努力のさらなる継続とともに、アジアや世界での日本製品との競争への対応、さらには巨大な日本市場への進出が重要になると思われる。

2. 今後の課題

オーストラリアの労働党は1975年の『ジャクソン報告』の発表以来、市場志向の分野別調整にかかわってきた。³⁾ 1983年成立のホーク労働党政権は、1989年の『ガーノウ報告』に基づいてミクロ経済改革とマクロ経済調整を行ってきたが、1991年の『競争的オーストラリアの構築』なる産業教書で産業保護のいっそうの削減、国内構造改革の継続、そして国際的に最善とされるビジネス慣行の採用促進を強調し、実施してきた。

建国以来オーストラリア経済の脆弱部門とされてきた製造業は、保護から競争へのこの思い切った政策転換によって次第に国際競争力をつけてきていることは明らかであり、それは工業製品輸出の増加、とくに高度加工製品輸出の大幅な伸長となってあらわれてきている。最後に、オーストラリアの製造業が近年の輸出の量的拡大と質的高度化をさらに持続させ、それを単に一時的幸運の産物としてではなく、その体質そのものの転換、強化の成果として定着させるための課題を考察して結びとしよう。これは、IIの1で指摘したオーストラリア製造業の抱える構造的諸問題への対応策でもある。

第1に、製造業のうち大量生産型のものについては、規模の利益を得るに十分な生産量を

1) Sheehan *et al.*, *op. cit.*, pp. vii-ix.

2) *Ibid.*, p. ix.

3) Capling *et al.*, *op. cit.*, p. 179.

あげるには、国内市場の狭隘性からみて、輸出に活路を見いだすよりほかない。そのためには、新技術の積極的導入によって技術の陳腐化を克服すること、経営者の訓練強化を通しての技能の向上によって遅れた経営技術の改善を図ること、労働組合組織の職能別から企業別への移行や労働者の意識改革によって不安定な労使関係を改善し、生産性の向上を図ることなどが不可欠である。

一例としてオーストラリア・トヨタは、国内に分散していた諸工場設備をアルトナ（メルボルン市）へ移設して集中生産体制を整えるとともに、トヨタ本社との戦略協定により、従来日本から輸出していたアラブ諸国向け自動車をオーストラリアからの輸出に切り替えることにした。

第2に、ETMの輸出伸長にみられるように、オーストラリアは特定分野で高い技術力を誇っており、この分野の競争力の強化とそれへのいっそうの特化は、将来戦略としてきわめて重要であると思われる。ETMは世界的に需要の伸びが大きく、これへの特化とその競争力の強化は、オーストラリア製造業の生産と輸出の規模拡大、オーストラリア経済の構造改革と国際的地位の回復への大きなステップとなることは疑いない。

一例としてNECオーストラリアは、いわゆる白物家電は東南アジアとは競争になりえないことを悟ってこれを放棄し、通信事業に特化する道を選んだという。オーストラリアの教育レベルは高いから、優秀なエンジニアの採用に困難はなく、経営努力を重ね、7年前のリセッションも人員削減（事前通知や解雇の正当性に訴えたうえでの）でもって乗り切り、現在では利益を生む体質を確立しえたという。

第3に、上記の大規模生産や高度技術産業とは対照的な方向であるが、すき間産業（niche industry）の開拓を進めるべきである。造船後発国であるオーストラリアは、鉱物資源と電力に恵まれていることを生かして、アルミ製高速フェリーの輸出を伸ばすことに成功した。レジャーボート用エンジンの生産も進められている。新技術開発産業、頭脳開発産業などに期待しうるところは大きいであろう。これによって、ラッキー・カンントリーからクレーバー・カンントリーへの変身を実質的に成就すべきであると考える。

第4に、オーストラリアの輸出市場として、とくに製造業製品の輸出、なにかんづくETM輸出にとって、アジアの重要性は多言を要すまい。ETM輸出に限っても、この10年間もそうであったが、将来的にもきわめて重要である。アジアの人口規模と経済発展段階からみた経済成長の潜在力と将来性はきわめて大きく、輸出市場としてこの地域を確保、維持し続けるためには、アジアの文化、価値観、国民性、労働慣行などへの理解をさらに深め、部分的にはオーストラリア自身が積極的に同化を図ることも必要であろう。オーストラリアの経済的将来は、アジア近隣諸国との密接なパートナーシップに依存していることを再認識しておくことは重要である。1996年9月の国会でのボーリー・ハンソン下院議員の発言に触発されて一部に台頭してきているアジア移民閉め出し政策などは、失業や製造業への外国資本

の進出や多文化主義などへの批判に名を借りた時代錯誤のナショナリズムに他ならないことを、オーストラリア政府もオーストラリア人自身も冷静に再確認する必要がある。

第5に、製造業の国際競争力強化の環境整備として、マイクロ経済改革の遅れを克服しなければならない。とくに、自然独占と競争不可性を理由に、公益事業全般の改革、規制緩和、民営化が遅れていることは、製造業のコスト削減のうえでも問題である。広大なオーストラリアに散在する製造業にとって、陸運、海運、空運の効率化によるコストと運賃の引き下げは、きわめて重要な合理化要因である。電気やガスのエネルギーコストの引き下げも重要である。遅れているマイクロ経済改革の進展は、製造業の国際競争力強化を支援する重要な武器となることは間違いない。

以上の課題への果敢な挑戦と努力の傾注によってオーストラリア製造業の効率改善が進めば、従来の農牧畜産品、ついで鉱物、さらにはエネルギー資源、そして近年は観光と教育を代表とするサービスの対日輸出戦線に製造業製品が加わることも夢ではなくなるであろう。その時、日豪間に工業製品の水平貿易の新時代が訪れることになり、日豪経済関係は全く新たな発展段階を迎えることになる¹⁾。

[付 記]

- (1) 今回のメルボルン大学経済・商業学部との共同研究および現地調査に関しては、同大学 Stephen Nicholas 教授ほかメンバーの方々の大変なお世話になった。また、オーストラリア・トヨタの清水順三社長およびエグゼクティブ・コーディネーターの前田彰一氏、NEC オーストラリアの岡本 功社長およびエグゼクティブ・コーディネーターの高橋英信氏には、ご多忙中にもかかわらず、企業訪問で大変ご厄介になった。ここに記して深甚なる謝意を表する次第である。
- (2) 本研究は、平成8年度文部省科学研究費補助金に負うものである。

1) 筆者はこれについて希望的観測に基づいた予想（日豪経済関係発展の第6段階）を述べている。つぎを参照のこと。遠山嘉博「日豪経済関係発展の諸段階」『創立三十周年記念論集 経済学部篇』追手門学院大学、平成9年3月、23ページ。