

# ウィットラム労働党政権と資源政策

岩 本 祐二郎

はじめに

## 〔I〕資源開発と経済ナショナルリズム

- (1) 資源開発ブームの政治的インパクト
- (2) 外資政策の変遷

## 〔II〕資源政策の決定過程

- (1) 資源政策決定者
- (2) 資源の民族主義政策

## 〔III〕政治対立の構図

- (1) 鉱山業界と鉱物エネルギー省の対立
- (2) 上院の抵抗
- (3) 州政府の抵抗

ウィットラム労働党政権と資源政策

[M] 政治過程の変動とナショナル・コンセンサスの形成

(1) 大蔵省の離反と借款問題

(2) 新外資政策

[V] 資源政策の選択

## はじめに

オーストラリアは農畜産物の生産・輸出国であると同時に鉱物・エネルギー資源の豊かな国である。その資源開発は主として多国籍企業の技術と資本によって行われ、その多くは海外に輸出されている。資源開発は、オーストラリアでは国際経済と国民経済が最も強くリンクしている産業の分野である。両経済のリンクが強まれば強まるほど、相互の経済に与えるインパクトは大きくなる。オーストラリアの国民経済自体はさほど大きくはないが、重要な鉱物・エネルギー資源の世界の生産高に占める同国のその割合は非常に大きいだけに、オーストラリアの資源政策のいかんによっては国際的に大きなインパクトを与えるであろう。他方、海外市場と外国資本に依存している資源産業は世界経済の動向や、オーストラリアと経済関係の密接な国々の国内経済の影響を受け易いであろう。<sup>(2)</sup>このように資源開発では国民経済と国際経済が分かち難く結びつき、お互に影響し合っているので、オーストラリアがいかなる資源政策を取るかは内政問題であると同時に国際問題であるといえよう。

オーストラリアで資源問題を巡って政党間の政策論争が始まったのは一九六〇年代中頃からであった。この時期のオーストラリアは一九四九年に成立した自由—地方党 (Liberal-Country Party) の保守連立政権下にあったが、

その政権基盤は徐々に弛み始めていた。他方、戦後の国際冷戦の影響を諸に受けて分裂し、長期低迷の状態に落ち入っていた労働党 (Labor Party) は一九六七年早々に党首に選ばれたウィットラム (Edward G. Whitlam) の指導の下で党組織の改革に成功し、政権獲得を睨んだ支持基盤の拡大に着手していた。この二大政党の間に労働党から分裂した民主労働党 (Democratic Labor Party) が存在し、上院でキャスティングボートを握っていた。同党は反共主義・反労働党の立場を堅持し、労働党に対抗して保守連立政権を補強する政治的機能を果してきた。

資源政策に最初に着手したのは、一九六八年一月一〇日に成立したゴートン (John G. Gorton) 保守連立政権であった。ゴートン首相はオーストラリアにおける経済ナショナリズムの火付け役となった。マクマーン (William McMahon) 保守連立政権の成立した一九七一年頃には、資源開発を規制しようとする考えはナショナル・コンセンサスとなりつつあった。この時期には米・中、米・ソの接近に象徴されるような国際政治の緊張緩和が進み、その代りにアメリカの金ドル交換停止や資源ナショナリズムに象徴されるような国際経済の緊張状況が俄に表面化するようになった。オーストラリア国内ではアメリカの冷戦政策に追従してベトナム戦争に介入してきた政府への批判や長期保守政権の下で取り残されていた都市開発・環境・教育・福祉等の問題に対する国民の批判も高まり、変革を求める国民の要求は日々強まりつつあった。このような国際・国内状況の変化のなかで労働党は社会改革の政党として国民の広い支持を得ることに成功した。一九七二年十二月二日の選挙で勝利し、二三年振りに政権に返り咲いたウィットラム労働党政権は社会改革の一つとして資源政策に本格的に取り組むことになった。ウィットラム政権は三年の短命ではあったが、この間に資源政策を巡って野党と激しい政策論争を展開した。与・野党間のこの

激しい政策論争は次第に州政府をも巻き込むようになり、連邦政治システムの動脈硬化症を引き起こすほどの政治的緊張を醸成した。このような政治過程を経て、資源政策のナショナル・コンセンサスは形成されている。本稿は資源問題を巡って生じたウィットラム労働党政権下のそのような政治過程を明らかにしたい。さらに、可能な限り、その政治過程を通してオーストラリアが選択し得る資源政策は何かについても考えてみたい。

## 〔I〕 資源開発と経済ナショナルリズム

### (1) 資源開発ブームの政治的インパクト

オーストラリアは一九六〇年代に資源開発ブームを迎えた。石炭、鉄鉱石、アルミ、ニッケル、石油、天然ガス、ウラン等の多種多様の鉱物・エネルギー資源が発見され、同国は一躍資源大国としての国際的地位を確立した。その結果、同国の経済構造、対外経済関係に著しい変化が生じた。

国内総生産(GDP)に占める鉱山部門の比率について見ると、それは一九二一年から一九六一年までの年平均では二・六パーセントであったが、一九六一年から十二年間の年平均では六・二パーセントに急上昇している。一九五〇年代には二〇パーセント以上もあった農牧畜産部門の比率は一九六〇年代には一五パーセント以下に急減しているのと対比すると、鉱山部門の比率の上昇はオーストラリアの経済構造の著しい変化を示すものである。<sup>3)</sup>この経済構造の変化は対外経済関係により一層はつきりと現われている。第一表の商品別輸出構造はこれまでオーストラリアの主要な輸出商品であった農畜産物の輸出比率と鉱物資源のそれとを比較したものである。一九五〇年代で

第一表 商品別輸出構造（年平均％）

		1950—51年 から 1954—55年 まで	1955—56年 から 1959—60年 まで	1960—61年 から 1964—65年 まで	1965—66年 から 1969—70年 まで	1970—71年 から 1974—75年 まで
農畜産部門	肉	6.2	8.2	9.2	9.5	10.3
	穀物	12.8	9.9	15.6	12.4	12.1
	羊毛	50.7	43.2	33.9	23.3	13.8
	その他農産物	12.1	13.9	13.3	11.7	11.0
鉱山部門	鉱物(a)	—	—	—	—	15.9
	石炭	0.1	0.4	1.3	3.1	5.6
	金属	5.3	7.1	7.1	9.8	10.0

(a) 鉱物の資料統計は1970—71年より始まる。

註 Richard E. Caves and Lawrence B. Krause (ed.), op. cit., p. 279 の

表より作成。

は農畜産商品が全輸出のなかで約七五パーセント以上を占めていたが、一九六〇年代に急減し始め、ウィットラム政権の頃には年平均で五〇パーセント以下となっている。それに対して鉱産部門の輸出比率は一九六〇年代より上昇し、七〇年代の前半には年平均で三〇パーセントを越えて、農畜産物のそれに接近している。第二表はオーストラリアの地域・国別の貿易構造を示している。一九六〇年代まではイギリスの植民地として発展してきたオーストラリアの歴史的現実を反映して主要な貿易相手国はイギリス、ヨーロッパ諸国であった。しかし、一九六五年を境にして日本がイギリスの地位に取って代り、七〇年代にはオーストラリアにとって最大の貿易相手国となった。また、一九七〇年代にはその他のアジア諸国やアメリカとの貿易も増加し、オーストラリアは対外経済関係でみる限りではアジア・太平洋国家に変貌した。特に日本との貿易の増大はオーストラリアの資源開発ブームと密接な関係を有している。日本は一九六〇年代には重化学工業化を達成し、六五年以降高度成長期を迎えたが、工業原料の多くをオーストラリアに依存するようになった。鉄鉱石、石炭、天然ガスなどの鉱物、

第二表 オーストラリアの地域・国別貿易 (%)

	輸 出				輸 入			
	1950—51	1960—61	1970—71	1975—76	1950—51	1960—61	1970—71	1975—76
アメリカ	15.2	7.5	11.9	10.0	8.2	19.9	25.1	20.1
カナダ	1.7	1.8	2.4	2.5	2.3	4.2	4.0	2.5
日本	6.3	16.7	27.1	33.1	2.1	6.0	13.8	19.5
ニュージーランド	2.1	6.4	5.3	4.7	0.4	1.6	2.3	3.0
大 平 洋 先 進 国	25.3	32.4	46.7	50.3	13.0	31.7	45.2	45.1
中 国	0.1	4.1	1.4	2.3	0.4	0.4	0.8	0.8
ASEAN 諸国	2.4	3.6	6.8	6.8	7.1	4.2	2.1	3.8
その他 (a)	2.1	6.0	6.1	7.2	2.2	3.2	3.6	6.4
西太平洋発展途上国	4.6	13.7	17.6	16.3	9.7	7.8	6.5	11.0
南 ア ジ ア	3.4	2.9	1.7	1.6	7.3	3.5	1.4	0.9
イギリス	37.2	23.9	11.2	4.2	48.0	31.3	21.4	13.5
その他 EEC	23.0	16.0	9.1	9.7	9.0	11.6	13.3	13.6
その他	3.2	2.6	2.4	3.0	4.6	4.8	5.6	5.6
西ヨーロッパ	58.9	42.5	22.7	16.9	61.6	47.7	40.3	32.1
そ の 他	7.8	8.5	11.3	14.9	8.4	9.3	6.6	10.9

(a) 東アジア, その他東南アジア, 太平洋諸島諸国

註 Peter Drysdale and Alan G. Rix, "Australia's Economic Relations with Asia and the Pacific", Current Affairs Bulletin, 1 April 1979 より作成。

エネルギー資源に加えて銅、ボーキサイト、亜鉛、鉛、マンガンなど日本の重工業にとって特に重要な希少資源の多くはオーストラリアからの輸入である。一九七〇年代には日本とオーストラリアは経済的相互依存の関係に入っている。

このように資源産業は一九六〇年代にオーストラリア経済で主要な地位を占めるようになったが、新たな政治問題を引き起こす原因となった。それは外資の支配に対する経済ナシヨナリズムとフェデラリズムの政治的緊張であった。

オーストラリアの産業開発はそれまで主として英米系の資本の導入によって行われてきた。オーストラリアは国内産業を保護し、雇用の安定を維持するために非常に高い関税政策を取ってきたので、外資系企業も自ら高関税の恩恵を受けようと主として製造業への投資を続けてきた。しかし、資源開発ブームは鉱山部門への投資を促進するようになり、オーストラリア国民にとって貴重な資源を外国に支配されるという危険が増大した。外資の所有と支配に関する正確な統計の入手は困難であるが、第三表はウィットラム政権の誕生頃の外資の所有と支配の状況を示している。この表から明らかなように鉱山部門の外資の比率は製造業に比較して非常に高い。このように国内の重要資源が外国資本によって支配されているような状況は第三世界におけると同じく経済ナシヨナリズムの温床となる。

しかしながら、資源を国民の手に取り戻すという考えには一般的共感を得ることができたとしても、具体的な政策レベルでのコンセンサスを確立することは至難なことである。資源開発をいかに進め、資源を国民にどのような

第三表 外国資本の所有と支配（1972—73年、％）

	所 有		支 配	
	外国資本	国内資本	外国資本	国内資本
製造業	31.2	68.8	34.3	65.7
鉱山業	49.6	50.4	57.1	42.9

註 E. A. Boehm, Twentieth Century Economic Development in Australia (Longman Cheshire, 1979), pp. 142-143, の表より作成。

還元するのか、そしてそれらの政策のなかで政府の役割をどう位置づけるのかといった問題は外資を含めた個別的な利益に重大な影響を及ぼすだけに、国内の政治論争を誘発するであろう。

さらに資源開発はオーストラリアの地域的対立を引き起こす原因となる。オーストラリアはニューサウスウェールズ、ビクトリア、南オーストラリア、タスマニア、西オーストラリア、クイーンズランドの六州と北部準州よりなる連邦国家であるが、資源の政治的立場は州によって異なる。ステブenson (Garth Stevenson) 教授はオーストラリアを中心州 (inner state) と周辺州 (outer state) の二つの地域に分けて資源の政治的立場の違いを説明している。<sup>(4)</sup>

中心州はニューサウスウェールズ、ビクトリア、南オーストラリアの東南部三州よりなり、資源の利用で密接に結合している。例えば、南オーストラリアはニューサウスウェールズの製鉄工場に鉄鉱石を供給し、その見返りにニューサウスウェールズは南オーストラリアに石炭を供給している。また、ビクトリアはバス海峡の大部分の石油をニューサウスウェールズで精製し、その残余を自州と南オーストラリアで精製する。これらの三州は人口の集中した工業地域であるので、資源は主として国内消費費用で、三州の市場統合に貢献している。周辺州は西オーストラリア、クイーンズランド、



タスマニアの三州と北部準州からなる。これらの州の資源の利用は中心州とは異なる。西オーストラリアの鉄鉱石、ニッケル、ボーキサイト、ミネラル・サンドや天然ガス、クイーンズランドの石炭、ボーキサイト、銅やウラン、タスマニアの銅や鉄鉱石、そして北部準州のウランはほとんど海外市場向けに生産され、特に日本向けに船積みされている。周辺州は外国市場と結合し、中心州の工業とは結合していない。中心州と周辺州の間のこの対象性に加えて資源の開発方式にも両者の間には著しい相違が存在する。周辺州は主として外国資本に、中心州は主として国内資本に依存する資源開発が国内の市場統合を一層困難にしている。

このようにオーストラリアは資源の開発と利用では二つの異質な経済地域から成っている。この異質性はフェデラリズムの政治的緊張を惹起する。周辺州は州の経済開発と雇用の促進のために外国資本の自由化と海外市場の拡大のために自由貿易を要求するのに対して、中心州は国内資本による開発と国内市場の保護の必要から外資規制と保護貿易を主張するであろう。対外経済政策でこのように異なる地域を画一的な政策の下に統合しようとするれば、州間の政治的対立は避けられないであろう。

資源開発がオーストラリアのフェデラリズムに政治的緊張を齎らすもう一つの原因は州と連邦の政府間の政治的分権である。オーストラリア連邦憲法は連邦政府の権限を規定し、残余の権限を州政府に委ねる政治的分権の政治制度を採用している。連邦政府は通貨発行、郵便業務、州際貿易などの国民統合に係わる権限とか、為替管理、輸出入管理などの対外経済や国防、安全保障などの対外関係に係わる権限を行使する。州政府は経済開発、住民の雇用・教育・福祉問題、運輸・道路・灌漑等のインフラストラクチャーの整備などを含む幅広い政治的権限を有して

いる。このような権限分割にもかかわらず、資源開発に関してはその国際的性格から連邦と州の政府の権限が相互にぶつかりあい、競合することは避けられない。そのような場合には州政府は州住民の利益となるように資源開発を行うとするのに対して、連邦政府は直接に開発に係わりのない他の州に住む人々の利益を反映させるように資源開発を規制しようとする<sup>(5)</sup>。その結果、連邦政府と州政府の間で管轄権争いが起り、オーストラリアのフェデラリズムを緊張させることになる。

## (2) 外資政策の変遷

オーストラリアの連邦制度ではすでに述べたように、州政府が資源開発に関する直接の許認可権を持ち、連邦政府は、資源開発が外資導入によって行われるとかその資源が輸出される場合に権限を行使することができた。しかし、連邦政府はこれまで外国資本には門戸解放 (open door) 政策を取り、鉄鉱石の輸出以外では輸出管理権を行使することはなかった。資源開発は専ら州政府の管轄事項であった。一九六〇年代の中頃から外資による資源の支配に対する国民の憤懣が高まり始め、外資を規制すべきであるという要求が革新勢力だけでなく保守勢力の間にも現われ始めた。当時地方党の党首で副首相であったマキュアン (John McEwen) は「毎年少しずつ遺産を売って生活することはこの国にとって良いことではない。我々はオーストラリアの企業、特にこの国の天然資源が不当に外国の手に入ることを欲しない」と述べて、外資の支配に懸念を表明していた。

保守層のこのような懸念を外資政策に反映させようとしたのはゴートン政府であった。同政権は一九六九年頃か

ら特定の企業の乗っ取りを阻止する行動を取り始めた。<sup>(7)</sup>また、同政府は海洋・海床法 (the Seas and Submerged Land Bill) を制定して、石油や天然ガスの埋蔵が確認されている領海、大陸だなへの連邦政府の管轄権を確立しようとした。同法は外資による資源開発の規制を狙っていたが、管轄権を主張する州政府の抵抗を受けて成立しなかった。一九七〇年には外資による資源の探査・開発に批判が集中するようになると、ゴートン政権はオーストラリア産業公社 (the Australian Industry Development Cooperation: AIDC) を設立し、国内資本による資源開発の奨励策を講じた。AIDCは製造業や鉱山開発プロジェクトのオーストラリア所有と支配を高めるために政府融資を行う公営企業である。<sup>(8)</sup>ゴートン首相はこのように資源開発に対する連邦管轄権を強化し、外国投資を規制し、国内資本の投資を促進する経済ナショナルリズムの政策に初めて着手した政治家であった。

マクマーン政権が成立した頃には、保守連合の政治家の間にも何らかの外資規制は必要であるという共通の認識があった。当時の動向について次のような報告が行われていた。

民間資本流入の増大は……すべての政党の政治家達を心配させている。流入の数値を挙げて彼らは、オーストラリア資産が外国資本によって益々支配されようとしていることをかなり明確に指摘している。益々外国資本に奉仕するという重荷が……また政府の経済顧問達を苦しめている。……最初ゴートン氏によって、そして今日上院によって呼び起こされた経済ナショナルリズムのために大蔵大臣スネデン氏は不本意ながら外国投資に対するオーストラリアの門戸開放政策の経済的インパクトについて特別研究をするよう彼の省に命ぜざるを得なかった。多数の自由党議員はその研究には賛成であり、外国投資が重要な選挙の争点となると思われるので、現在の政策

について入手できる事実資料が多ければ多いほど、その批判に答える政府の立場は良くなると信じている。<sup>(9)</sup>

保守政治家のこのような認識に加えて、一九七二年頃にはオーストラリア・ドルの切り上げを予想した大量の海外資金が流入し、海外資本の必要性はそれほど意識されなくなっていた。マクマーン政権は一九七二年九月に資本流入を抑制する処置を発表し、一月には外資乗っ取り法 (Foreign Takeover Act) を制定した。同法の制定によってオーストラリアは外資に対する門戸開放政策からスクリーン (審査) 政策にはっきりと転換した。審査は国家利益に反するかどうかを基準に行われ、その審査に基づいて大蔵大臣が特定の企業の乗っ取りを禁止する命令を発することができた。審査ではオーストラリアに純経済的利益を与えるかどうか、また国防目的や環境保護基準に反することはないかなど、かなり幅広い判断基準が採用された。<sup>(10)</sup> 一九七二年の外資乗っ取り法は門戸開放政策からスクリーン政策への外資政策の転換を印す歴史的な里程碑であったといえよう。

他方、野党の労働党は一貫して外資による資源開発に反対していた。一九六六年当時に労働党の副党首であったウィットラムはオーストラリアの資源開発を次に批判していた。

政府は外国企業に我々の最も豊かな鉱物資源の販売を許し、促進している。我々の歴史上最も驚くべき鉱物資源の発見のあるものは今や外国の手中にある。外国人は我々自身の富を掘らせ、海外に輸出するためにオーストラリア人を雇用することでオーストラリア人を礼遇する。……アルミ生産のほとんどは海外企業に支配されている。我々の石油や天然ガスの四分の三以上は海外により支配されている。新しく発見された豊かな鉄鉱石のほとんどは特に西オーストラリアにおいて我々の手から奪われてしまっている。クイーンズランドの新しい石炭鉱床

は海外企業に支配されている。銅の採掘と処理の四分の三は海外企業に支配されている。鉛鉱山のほとんど七〇パーセントと亜鉛鉱山の六〇パーセントは我々の支配の届かない所にある。

このように批判して、彼は労働党の資源政策について次のように述べた。

外国所有の流れに対抗するには政府の計画と同時に政府の参加が必要とされる。そのような状況では連邦と州の共同企業を通してか或いは民間企業との共同で鉱物を発見・加工する責任は政府にかかっている。民間企業との共同はしばしばノウ・ハウや供給と販路へのアクセスを確保する最善かつ唯一の方法である。<sup>(11)</sup>

このようにウィットラムは資源開発への政府の参加を通して外資の支配に対抗しようとの考えを持っていた。国有化のような社会主義的な開発方式までは採用する考えはなかったが、民間企業よりも公営企業を主体とする資源開発の方式が重視されていた。政府参加の開発方式は一九七一年の労働党大会で党の政策として受け入れられた。<sup>(12)</sup> 党大会は政府の管理の下にオーストラリア鉱物資源の包括的な開発を推進すると決議した。政府の管理方式として石油・鉱物探査への連邦・州政府の参加方式が強調され、資源開発では少なくとも過半数によるオーストラリア支配の確保が明記された。

以上のようにこの時期に政府と労働党の間には外資政策、資源開発方式でかなりの政策的相違が生じていた。保守連合政府は国家利益を判断の基準にして外資をケース・バイ・ケースで審査しようとしたのに対して、労働党は、資源の探査・開発に政府が直接参加することによって外資に対抗しようとした。両党のこの政策的相違が資源開発問題を一九七二年選挙の重要な争点にさせた原因であった。<sup>(13)</sup>

労働党は一九七二年選挙を「過去と未来の間の選択」を決する選挙であると宣言した。過去とは過去二三年間の保守連立政権の政策であり、未来とは労働党の掲げる新しい政策であった。ウィットラム党首は政策声明のなかで資源政策に関する基本哲学を次のように表現していた。

我々は、政治への参加・協力者として、国家財産や国民の資源の所有・管理者として、またこの国がすべての国民に十分に提供すべきである富と機会の公平かつ平等な受益者としてオーストラリア国民が自国内で正当な地位に復帰できるようにする決意である。我々、オーストラリア人はオーストラリアを管理・所有する業務を取り返すであろう。我々はこの国に国民協力と国民的自尊心、そして政府と国民の間の相互尊敬の精神を復活させるであらう。<sup>(14)</sup>

やや抽象的表現ではあるが、労働党がオーストラリア社会の構成原理ともなっている平等主義 (egalitarianism) を自国資源の所有と支配、及びその公平な分配に適用しようとする意図をこの表現から読み取ることができる。

続くテレビ向け政策声明で労働党はオーストラリア資源を「オーストラリアに買い戻す」 (buying Australia back) 政策を党の優先政策の一つとすることを明らかにした。<sup>(15)</sup> 労働党はこの選挙の勝利によって国民の厳粛な信託が得られたとして、資源を「オーストラリアに買い戻す」ための党の政策、即ち資源の民族主義政策に着手した。

## 〔Ⅱ〕 資源政策の決定過程

### (1) 資源政策決定者

一九七二年一月二日、二三年振りに政権に帰り咲いた労働党はオーストラリアの政治上に前例のないウィットラム首相とバーナード (Lance H. Barnard) 副首相の二人から成る内閣を発足させた。このような変則的な二人内閣で発出したのは政権移譲に伴う政治的空白を避けるためであった。オーストラリアは優先順位付連記投票制という複雑な選挙制度を採用しているため、各党の最終の得票数と議席数が確定する日は一月一五日頃と予想されていた。また、労働党は党則により閣僚候補をコーカス (caucus) と呼ばれた労働党議員総会で選出することになっているので、その総会は一二月一八日まで開かれなかった。<sup>(16)</sup> ウィットラム首相はこの政治的空白期間を無駄にしないために二人内閣を結成し、重要な政策決定を電撃的に行った。<sup>(17)</sup> そしてコーカスは予定通りに開かれ、閣僚候補を選出し、一月一九日、労働党内閣が発足した。

労働党内閣は保守連立内閣とは異ってコーカスの影響を受け易く、政策決定に際してリーダーシップを発揮し難い。特に、閣僚といえどもコーカスの多数意見に従わねばならないというコーカス主権の鉄則は内閣の政策立案能力を非常に制約している。それゆえ、ウィットラム内閣とコーカスの関係は資源政策の政策決定過程を理解するための一つの重要な鍵である。

労働党はウィットラム内閣の発足と同時に一から一〇の番号を付したコーカス委員会を設立した。鉱物・エネルギー

ギー問題は第二コーカス委員会の担当となった。内閣は政策立案にあたって次のような手続を経てコーカス委員会とコーカスの承認を求める。内閣は検討中の政策法案をコーカス委員会に付託し、その勧告を求める。コーカス委員会の勧告を得て、内閣は検討中の政策法案をコーカスに提案する。コーカスは法案を支持するか、それを拒否するか、再検討するためにコーカス委員会に再付託するか、或いは内閣に差し戻すかの決定を行う。<sup>(19)</sup>この手続過程ではコーカスが最終的な政策決定機関となっているが、コーカス委員会の支持を得ることが特に重要であった。コーカス委員会の支持を得た法案はコーカスの承認を得られ易く、各閣僚は委員会との緊密な関係を維持することに努めた。しかし、閣僚のなかには強烈な個性を持ち、政策立案能力に長けた政治家も存在し、そのような閣僚は逆にコーカス委員会を支配し、政策決定で指導的な役割を果すことができた。

労働党は保守連合とは異ってすべての閣僚をコーカスの選挙によって選出し、首相は選出された閣僚候補をどの省に割当てて裁量権しか持っていない。また、首相は労働党の伝統である平等主義の制約から閣僚の間に地位の差をつける閣内内閣(inner cabinet)方式を採用することができない。<sup>(20)</sup>したがって、労働党内閣の首相は閣僚をコントロールする有力な政治資源を欠き、閣内での指導を充分に發揮することができない。ウィットラム首相は内閣のこのような弱点を補うためにカナダ方式の閣僚委員会制度を導入した。それは経済、福祉、外交・防衛、都市・地域開発の四つの政策委員会と立法委員会からなっていた。ウィットラムはこのうち経済、外交・防衛、都市・地域開発の三つの委員会の議長職に就いた。<sup>(21)</sup>この閣僚委員会制度は内閣の政策効率を高めるために導入されたのであるが、結果的には政策決定過程に幾かの弊害を生んだ。ウィットラム首相は各委員会の中心に座り、情報の流



れを自己に集中することによって権力を強化することができたのに対して、二七名からなる内閣の権力は各委員会に分割されてしまった。政策単位のこのような細分化は政策への全閣僚の関与を不可能にし、政策決定を小グループに委ねる結果となった。<sup>(22)</sup>さらに、ウィットラムは彼の思想と一致する閣僚を重視したので、首相との個人的関係が政策決定に大きな影響力を及ぼした。

以上の分析からウィットラム内閣の政策決定過程では、①コーカス委員会とコーカスの支持を得るかまたは逆に両者を支配できる政治力を有するかどうか、②首相の思想と一致し、彼の個人的好意を得ているかどうかの要件が極めて重要である。オーストラリアの資源政策のイニシアチブを取ったコナー (Reginald F. X. Connor) 鉱物・エネルギー大臣は以上の要件を完全に備えていた。

ウィットラムは選挙公約の政策プライオリティを実行するために幾つかの行政機構の編成替に着手し、資源政策の実施機構として鉱物・エネルギー省 (Department of Minerals and Energy) を設立した。同省は以前の国家開発省 (Department of National Development) の一部を継承し、編成されたのであるが、ウィットラム内閣の資源・エネルギー政策を推進する重要な行政機構として注目された。同省の閣僚に任命されたコナーはニューサウスウェールズ州の石炭・鉄鉱地域を選挙区とする下院議員で、元来、鉱物・エネルギー問題には強い関心を持っていた。一九六六年選挙以降、彼は労働党の陰の内閣で鉱物・エネルギー問題の党のスポークスマンとして活躍していた。彼は当初、ウィットラム党首には批判的であったが、間もなく党の有能な指導者であるとして彼を強力に支持するようになった。ウィットラムはコナーを労働党議員の誰よりも内外の鉱物・エネルギー問題を熟知して

いる人物として高く評価していた。<sup>(24)</sup> コナーは強い民族主義者で、特に外国資本には敵意を懐いていた。他方、彼は資源開発を行う国内の民族資本に対しても「ごろつき、田舎者」と罵るなど冷淡な態度を取った。<sup>(25)</sup> 彼は鉱物・エネルギー開発を政府のイニシアチブで行う考えを持っており、その点でウィットラムの思想と全く一致していた。それゆえ、ウィットラムは閣僚のなかでも特にコナーを寵用し、彼に内閣の資源政策を一任した。

コナー大臣を補佐し、鉱物・エネルギー省の業務を切り回した人物は事務次官のヒューイット (Sir Lenox Hewitt) であった。ヒューイットはかつてゴートン政権の総理府事務次官として民族主義政策を推進した人物であって、鉱物・エネルギー政策ではコナーとは共通の考えを持っていた。また、彼はコナーと同じくオースドックスな政策決定手続を好まず、秘密裏に権威主義的専断を下す性向を持っていたので、<sup>(26)</sup> 省内の政策決定を支配した。ウィットラムはヒューイットとは三〇年来の親しい関係にあり、彼の事務次官就任を要請した経緯から見て、<sup>(27)</sup> 彼は絶大な信頼を置いていたと思われる。

コナーはコーカスとの関係でも優位に立つことができた。先に述べたように資源問題の専門家であったので、彼はコーカス委員会を完全に支配していた。<sup>(28)</sup> また、コーカスも彼の専門知識には対抗できず、黙認以外には為すすべもなかったと言われている。<sup>(29)</sup> しかしながら、彼は労働党の資源政策から逸脱することはなく、党員の資源に対して懐く観念を忠実に政策に反映させようとした。それゆえ、彼はコーカスからの絶大な支持を得たのである。彼は大臣就任の当時、コーカスでの閣僚選出では二〇位であったが、一九七四年選挙の後に行われたコーカスの選挙では党首、副党首を除いて第一位であった。そして、一九七五年初めの労働党大会では彼は党内で最も人気のある大臣

として賞賛されていた。<sup>(30)</sup>これは、コナーの政策が労働党員の共感を得ていたことを示していた。

鉱物・エネルギー省以外に外資の許認可権を持つ大蔵省 (Department of the Treasury) と対外問題に関する権限を持つ外務省 (Department of Foreign Affairs) も資源政策の決定に重要な影響を与える。大蔵省に関しては後の章で考察する。外務大臣は一九七三年一月までウィットラム首相によって兼務され、それ以降ウイルシー (Donald R. Willesee) に引き継がれた。<sup>(31)</sup>しかし、ウイルシーは後に述べる海外借款問題の重要決定について知らされていなかったことなどから判断して、資源政策の決定には影響力を持っていなかったと思われる。ただし、<sup>(32)</sup>外務省は、コナーの民族主義政策が与える対外的影響に不安を感じ、政府の節度ある態度を要求していたことなどから見て、資源政策では穏健的立場を取っていたと考えられる。

## (2) 資源の民族主義政策

ウィットラム内閣はオーストラリアの資源をオーストラリア人による所有と支配に帰せしめる政策、即ち資源の民族主義政策を追求した。この政策は労働党の党是である産業・生産・分配・交換の民主的社会化 (democratic socialization) の政策から派生していた。労働党はこの民主的社会的な実現するためにこれまで国家権力による社会生活への介入を正当化してきたように、資源の民族主義政策を推進するために資源開発への国家権力による介入を行った。

ウィットラム内閣は二人内閣の時にすでに英国系企業による企業乗っ取り申請を凍結するなど外資に敵しい態度

を示し、新内閣の発足と同時に統合的な資源政策に着手した。コナー鉱物・エネルギー大臣は一九七三年四月二二日、下院議会で示した資源政策の基本的指針のなかで、一九七二年の選挙公約であるオーストラリア国民による資源の所有と支配を実現すること、そのために一九七一年の党決議に従って政府管理によるオーストラリア資源の包括的開発を推進することを明らかにした。<sup>(33)</sup> ウィットラム内閣はその基本的指針に従って資源開発への連邦政府による介入を強化して行った。

一九七三年五月一〇日、海洋・海床法案の議会提出は資源開発への連邦管轄権の強化を狙ったウィットラム内閣の最初の試みであった。すでに指摘したようにこの法案は、ゴートン政権の時には議会に提出されたが、州政府の抵抗を受けて成立しなかった。連邦政府が、石油や天然ガスの埋蔵している大陸だなの管轄権を確立しなければ、鉱物・エネルギーの包括的な開発計画を推進することは困難であったので、コナーはその法案を再び提出した。同法案は上院の反対に直面したが、一部修正のうえ、一九七三年二月四日に成立した。しかし、同法の執行は州政府の抵抗によって阻止された。

次にコナーは、政府が資源開発に直接参入できるようにするために、パイプライン公社 (the Pipeline Authority: PA) と石油鉱物公社 (the Petroleum and Minerals Authority: PMA) の二つの公営企業を設立し、さらにすでに活動していた AIDC の機能を拡充しようとした。

PA の目的はエネルギー危機に備えるために燃料エネルギーの輸送・販売を国家の管理下に置くことであった。

その主たる機能は①石油・天然ガス油田から消費地・輸送基地までの輸送パイプラインを建設・維持・運営を行い、

そして最終的には全国的なパイプライン網を確立すること、②天然ガス料金の全国的な統一化を推進することであった。<sup>(34)</sup> 民族主義者であるコナーはこの全国的パイプライン網の確立を国家統一のシンボルにしようとして夢見ていた。<sup>(35)</sup> 彼は、とりわけ西オーストラリアの北西大陸だなどで発見された天然ガスを東部沿岸の消費地まで輸送するための大陸横断のパイプライン敷設に強い関心を持っていた。PAは一九七三年六月、上院の抵抗を受けずに設立されたが、<sup>(36)</sup> コナーの夢はその後、実現されることはなかった。

PM Aの設立はPAの設立よりも資源開発の国家管理を強化する恐れがあったので、国内論争を引き起した。コナーは一九七三年一月四日に行われたPM A法の趣旨説明のなかで、PM Aの機能は資源及び資源産業のオーストラリア所有と支配を増進する政府の政策の実施を助勢することであると述べた。<sup>(37)</sup> PM Aに与えられた機能とは、石油・鉱物資源の探査・開発・精製・販売・輸送の幅広い分野であった。<sup>(38)</sup> もしこの法案が成立すれば、民間鉱山会社はPM Aと競争することとなって、非常に不利な立場に立つと予想された。さらに、PM Aが、将来民間企業に取って代るほどの事業を拡大するようになれば、自由主義経済システムを脅かす恐れがあった。それゆえ、PM A法案は上院で激しい反対に会ったばかりでなく州政府からの強い抵抗を受けた。

AIDCもすでに述べたように資源産業のオーストラリア化を進めるためにゴートン政権によって設立されたのであるが、当時ではその資金量や活動面で制限されていた。労働党は一九七三年党綱領のなかで資源産業のオーストラリア化を進める手段としてAIDCを高く評価していたので、<sup>(39)</sup> 政府もその拡充・強化に着手した。しかし、AIDCもPM Aと同様に民間企業の経済活動の自由を脅かす恐れがあったので、上院の抵抗を受けて政府の期待し

第四表 外国資本流入（100万オーストラリア・ドル）

	1970—71	1971—72	1972—73	1973—74	1974—75
イギリス	550	419	106	117	103
アメリカ カナダ	525	598	96	197	366
その他	487	465	254	158	376
合計	1562	1482	457	472	846

註 G. D. McColl, op. cit., pp. 86-87 の表より作成。

た通りにはその拡充・強化は行われなかった。

以上の手段を行使して資源開発への介入を強化しながら、政府は外国資本による資源開発に対しては厳しい規制措置を講じた。ウィットラム首相は一九七三年一月七日、議会で明らかにした政府の外資政策のなかで、資源のオーストラリア所有を可能な限り高い水準に持って行きたい希望を表明した。特に、ウラン開発では一〇〇パーセントのオーストラリア所有でなければならぬこと、石油、天然ガス、黒炭の開発では一〇〇パーセントのオーストラリア所有を望ましい目標であると述べて、首相はエネルギー資源には厳しい外資規制を行うことを明らかにした。政府のこの厳しい外資規制のために外資によって進められていた幾つかの資源開発プロジェクトは中止された。<sup>(41)</sup> 外資に対する政府のこのような態度はオーストラリアへの投資意欲を削ぐ結果となり、資本流入の急激な減少を招いた。第四表に示すように、労働党政権の下では資本流入が急減している。

その他、ウィットラム内閣は連邦政府の権限である輸出管理権を通して資源開発の政府管理を強化した。前保守連立政権は国防上の理由から鉄鉱石の輸出管理を行ってきたが、一九六〇年以降ウラン輸出を除いて輸出管理を緩和していた。コナー鉱物・エネルギー大臣は、オーストラリアの資源が正当な価格で輸出されていない

との不満を持っていたので、就任早々に内閣に関税法の改正を具申し、原料であれ、加工品であれ、すべての鉱物資源の輸出管理を行うことができるようにした。<sup>(42)</sup> 資源を輸出する業者は鉱物・エネルギー省に外国のバイヤーとの契約書を提出し、輸出承認を得なければならなくなった。政府はこの輸出管理権を資源政策を遂行する手段に利用した。コナーはこれを利用して外国のバイヤーとの資源輸出価格の交渉に介入した。国内生産者が輸出市場を巡ってお互に競争し、バイヤーとの取引で不利となっていると考え、彼は国内生産者を団結させ、協同させることによつてバイヤーとの交渉に当らせようとした。例えば、コナーは日本との石炭・鉄鉱石の長期契約交渉にかなり強圧的に介入し、価格修正に成功した。<sup>(43)</sup> また、輸出管理権は連邦政府の政策指針を民間企業や州政府に従わせる手段として利用された。例えば、連邦政府は輸出に依存する企業の外資比率をある水準に制限するためとか、企業に環境保護基準を遵守させるために輸出管理権を行使した。その他、政府はこの時期に資源の国際カルテルに積極的に参加したが、<sup>(44)</sup> その国際的義務からも輸出価格に厳しい監視を行った。

ウィットラム内閣が推進しようとした資源政策は以上のようなものであった。それはオーストラリア資源のオーストラリア人による所有と支配を増進しようとする資源の民族主義化政策であった。政府は一方では公営企業を通して民間企業と競争しながら資源の政府管理を強め、他方では対外経済権を行使して資源開発の国内資本比率の引上げと資源の輸出価格の極大化を図る政策を追求した。この資源の民族主義政策が社会主義的政策であったかどうかについては異論を差しさむ余地はあろう。それは資源産業の国有化を究極的目標とするものではなく、民間企業と競争・共存を図りながら資源のオーストラリア所有と支配を高めようとしていた。しかしながら、この政策は

資源の政府管理を益々強化するものであるだけに自由主義者の反発を招く結果となった。

### 〔Ⅲ〕 政治対立の構図

#### (1) 鉱山業界と鉱物・エネルギー省の対立

ウィットラム内閣は二人内閣の成立期に早くも保守陣営の疑惑を招くような行動を取った。<sup>(45)</sup> ウィットラムは短期間に中国の承認、ベトナムからの軍隊の撤退、徴兵制の廃止、外資規制などの急進的な内外政策を決定、実行した。余りにも多くの改革を余りにも早く実行しようとしたことが、保守陣営の不安を呼び起こしたように思われる。そして、その後の資源政策が政府に対する保守陣営の敵意を招き、政治対立の構図が形成された。コナーの鉱物・エネルギー省と鉱山業界の対立がその一つであった。

鉱山業界は一九六七年に業界の利益を調整し、政治に対する協調体制を確立する必要からオーストラリア鉱山産業協議会 (the Australian Mining Industry Council: AMIC) を設立した。AMICは鉱山業界の利益を代表し、政府の政策に影響力を及ぼすための圧力団体であった。鉱山業界の五七パーセントほどは外資系企業の支配下にあったので、AMICは外資の利益をも代表していた。AMICの理事長はオーストラリアの鉱山開発問題を協議するためにアメリカ鉱山評議会 (the American Mining Congress) のメンバーやロンドンのシテイの人々としばしば会っていた。<sup>(46)</sup> 外国企業はゴートン政府の頃より外資規制の動きに不安を懐き始めていたので、AMICは外資の功用を国民に説得するための世論対策を講ずるなど、外資系企業の利益のために行動してきた。<sup>(47)</sup>



しかし、創設されてまだ日が浅かったA M I Cは政府との関係を制度化していなかった。特に、コナーが鉱山会社との接触を嫌ったために、政府と鉱山業界との間にはコミュニケーション・ギャップが生じていた。そのうえ、コナーはA M I Cと協議することなく資源の民族主義政策を推進したので、鉱山業界と政府の関係は非常に悪化した。A M I Cは政府の資源政策のなかでもP M Aの設立を国民に「国家社会主義」を強制するものであると見做し、その政策を他の分野にも拡大させないためにもP M Aの設立を阻止しようとした。<sup>(48)</sup> A M I Cは、また資源の輸出管理に対しても、契約の自由の原則を論拠にして反対した。コナーがA M I Cの反対を無視して日本との鉄鉱石輸出契約の再交渉を行うとした時、日本の製鉄業界の代表は日豪経済協力委員会 (the Australian-Japan Business Cooperation Committee) の席上、「日豪経済関係に不必要な混乱と無秩序を齎す」と述べ、<sup>(49)</sup> オーストラリア政府の介入に反対した。A M I Cも日本側の見解を支持し、日本側と連帯して政府の再交渉要求を拒否した。さらに、A M I Cは外資規制にも激しく抵抗した。外資の利益を代表していたA M I Cはオーストラリアの経済団体のなかでも最も自由主義経済を信奉し、資本の自由化に熱心であった。<sup>(50)</sup>

しかしながら、圧力団体としてのA M I Cの政治的資源はそれほど恵まれてはいなかった。A M I Cは製造業界や農業団体のように連邦政府の特定の省との間に顧客関係 (client relationship) を確立していなかったし、鉱山業界の利益を表明してくれる大物の政治家とのパイプを持っていなかった。製造業界の声を代表する強力な圧力団体として「全国製造企業協会連合」 (the Confederation of National Manufacturing Industry Associations: CONMIA) があつたが、A M I Cはこれには参加していなかった。CONMIAは保護貿易主義で結集した圧力

団体であり、AMICの自由主義とは利害を共有していなかった。AMICは、このように連邦政府に対する政治的影響力を行使する政治的資源を十分に備えていなかったが、鉱山開発に依存するクイーブランドや西オーストラリアの州政府とは政治的同盟関係を築くことに成功していた。<sup>(51)</sup>

## (2) 上院の抵抗

上院がウィットラム内閣の資源政策を阻止しようとする保守陣営の牙城となった。上院は元来、下院の審議を見直す院として、そしてまた各州の利益を代表する院として機能することを憲法起草者たちによって期待されていた。<sup>(52)</sup> 現実にはこの期待に反して政党の規律が両院の議事運営を支配し、上院は見直しの院、或いは各州の院としての機能を果していなかった。政権政党は、上院の多数を制すれば、議会運営を思い通りに支配できるが、それに失敗すれば、上院は政府に対する抵抗の院に変ずる。ウィットラム内閣はその上院を制することに失敗した。労働党政権発足時の上院は一九六七年と一九七〇年に行われた選挙（いずれも上院の半数改選）によって選出された議員によって構成され、一九七二年選挙の洗礼を受けてはいなかった。この上院では労働党と自由地方党の保守連合のいずれも多数派を構成することができず、民主労働党がキャスティングボートを握っていた。

野党となった自由党は新党首の下で党内の刷新を図りつつあった。前首相のマクマーン党首は選挙の敗北の責任を取って辞任し、一九七二年一月二〇日、自由党議員は党首と副党首にスネデン (Billy M. Snedden) とリンチ (Philip R. Lynch) をそれぞれ選出した。両者とも僅差で選出され、当初より党内での彼らの指導力に疑い

を持たれていた。特に、スネデン党首は強烈な個性を持った、想像力豊かな指導者ではなかった<sup>53</sup>ので、その後の議会でのウィットラム首相との論戦や党内指導でその弱点を曝け出した。保守連合のもう一方の地方党は一九七二年選挙で解散前の議席数を維持することに成功していたので、アンソニー (John D. Anthony) 党首とシンクレア (Ian M. Sinclair) 副党首の再選を決定した。選挙後、自由党とは疎遠になっていた地方党は民主労働党との統合を模索していた。このように保守連合の足並は揃わず、自由党党首の指導力も固まっていなかったため、ウィットラム内閣は政権獲得直後、議事運営をリードすることができた。しかし、ウィットラム内閣が矢継ぎ早に打ち出してくる急進的な政策に対する保守陣営の危機感が上院の保守連合を結束させることとなった。

野党は政府の資源関連法案を上院で審議を延期するか、拒否する戦術を取った。下院で承認された海洋・海床法案は上院で審議延期となり、不成立となった。再び下院に提出され、承認された同法案は、政府が野党の一部修正要求を受け入れることによって漸く上院を通過した。AIDCの拡充法案も同様に上院で審議延期、そして拒否に逢着し、政府が結局大幅な修正を受け入れることによって成立した。上院の最も強い抵抗を受け、与・野党間の対決の原因となったのはPMAの設立法案であった。同法案は下院では二度通過したが、上院では審議延期、棚上げによる激しい野党の抵抗を受けた。

自由党は、政府の資源政策が労働党の「社会主義綱領」の実施であると主張した。政府が石油、鉱物資源の探査・開発・輸送・販売・使用を規制したり、公社が石油の探査・産出・輸送・精製を行うことは「民間企業を国营企業に取り替えること」を意味するから社会主義政策であると見做された。自由党は、労働党が「国营企業を信頼す

る」政党であるのに対して「民間企業を信頼する」政党であるとのイメージを鮮明にさせることによって、社会主義に不信感を抱く国民の支持を動員しようとした。<sup>(54)</sup> 地方党も、政府の政策が「オーストラリアの石油・ガス産業の国有化の青写真」であると主張し、「労働党の社会主義的本能」の表れであると非難した。<sup>(55)</sup>

ウィットラム内閣は上院の執拗な法案阻止に苛立を覚えるとともに上院を制する必要性を痛感した。そのことがゲア問題を引き起こした政治的背景であった。<sup>(56)</sup> ゲア問題とは、ウィットラム首相が民主労働党の上院議員であるゲア(Vincent C. Gair)をアイルランド大使に任命したことを巡って生じた政局の緊張であった。ゲアは、かつて民主労働党の党首として宿敵の労働党と長い間対決してきた経歴の持主であった。彼は一九七四年初め頃、民主労働党の同僚から見捨てられ、失意のうちに過<sup>(57)</sup>ごしていた時、労働党のある上院議員にアイルランド大使になりたい希望を仄めかした。ウィットラム首相は彼の希望を伝えられた時、上院を制する機会<sup>(58)</sup>の到来であると即座に応じた。彼の決断は一九七四年五月一八日に行われる予定であった上院選挙(過半数改選)での労働党の議席獲得予想と深く係っていた。労働党は三〇改選議席のうち一六議席を獲得できるとの予想を立てており、もしこの議席を獲得できれば、非改選の一四労働党議員に一名の無所属議員を加えることによって六〇上院議席の過半数を確保できると計算していた。<sup>(58)</sup> この過半数にまだ改選期を迎えていないゲア上院議員の後任の議席を獲得できれば、労働党が上院を支配することができると、ウィットラムは予測し、ゲアの希望に応じたのである。しかし、ゲアは大使の地位を得た後も上院議員を辞任しなかったために、ウィットラムの政治的思惑は完全に外れた。ウィットラムは驚き、怒り心頭に発したが、老獪な政治家ゲアの策略に嵌まったといえるかも知れない。<sup>(59)</sup>

ゲア問題はその後の政局に重大な影響を及ぼした。かつての労働党の宿敵をアイルランド大使の名譽職に任命してまでも上院を支配しようとした首相の行為は、政治道德の墮落であるとして野党からの激しい非難を浴びた。そして、ゲア問題を境にして与党と野党の間の政治的信頼関係は完全に崩れ、保守陣営は労働党内閣の倒閣に向けて政治行動を起こすこととなった。

一九七四年四月二日、ゲアのアイルランド大使任命が公表されると、スネデン党首は「これはオーストラリア史上いかなる政府によってもかつて犯されたことのない最も露骨、不面目かつ無法な行為である」と政府を非難した。民主労働党は前党首のゲアを党より追放した。政局が急激に緊迫の度を増す状況の下で、上院の野党連合は政府提出の重要法案を否決するとともに予算案の議決を延期する行動に出たので、ウィットラム首相は四月一〇日、上院と下院の同時解散を宣言した。<sup>(61)</sup>

五月一八日の両院選挙は一九七二年選挙の延長であった。ウィットラム首相は政策声明のなかで、一九七二年に有権者が支持した政策を忠実に実行し、未完成な計画を遣り遂げるつもりであると述べた。<sup>(62)</sup> 今回の両院選挙は労働党にとっては一九七二年選挙で洗礼を受けていない上院の選挙であると同時に一九七二年の選挙公約を再び有権者に問うための選挙であった。他方、それは野党にとっては労働党の急進的政策を阻止するための保守陣営の総力を結集した選挙であった。しかし、選挙ではゲア問題が野党側に災いして、野党の不統一が目立った。民主労働党は選挙協力で自由党との対立を深め、統合を進めようとしていた地方党とも疎隔し、野党連合のなかで孤立した。

選挙の結果は政党政治の再編成を齎した。一九五五年に労働党から分離し、政党政治に重大な影響を及ぼしてき

た民主労働党は連邦議会から完全に消滅した。しかし、議会での与党と野党の関係にはほとんど変化はなかった。労働党は下院では自由・地方党の連合に対して五議席の多数を確保し、政権を維持することには成功したが、上院では多数派となることに再び失敗した。上院では労働党と自由・地方党の保守連合がそれぞれ二九議席を獲得し、残る二議席を無所属議員が占めた。無所属の一人は自由党に近いと見られていたので、労働党政権は残る一人に依存せざるを得ず、引き続き困難な議会運営を強られることとなった。<sup>(63)</sup>

ウィットラム内閣は選挙後の新議会に懸案のAIDC拡充法案とPMA法案を提出した。AIDC拡充法案は修正のうえで上院を通過したが、PMA法案は再び拒否された。PMA法案は一九七四年八月七日、上・下両院協議会でやっと成立した。<sup>(64)</sup>しかし、同法の実施は海洋・海床法の実施と同様に州政府の抵抗によって阻止された。

### (3) 州政府の抵抗

ウィットラム内閣の資源政策は州政府の管轄権、経済開発権に抵触し、各州の抵抗を招いた。特に資源の豊かな周辺州、西オーストラリアとクイーンズランドは連邦政府に対して露骨な敵意を示した。

連邦政府と州政府は、政権政党が同じ場合でも、管轄権を巡って対立したが、異なる場合にはしばしば政治的に敵対した。とりわけ、西オーストラリアとクイーンズランドは連邦政府や人口の多い中心州に対する政治的マイノリティ意識を常日頃から持っているので、管轄権の侵害には政権政党に関係なく強い反発を示す。ウィットラム内閣は連邦制度のそのような脆弱な側面に配慮することなく資源開発の連邦管轄権を拡大しようとした。

政府の資源政策のなかでも海洋・海床法とPMA法は州政府の管轄権を著しく侵害すると見做された。海洋・海床法は低水位から外縁までの大陸だなるある鉱物資源の連邦管轄権を設定しようとしていた。植民地時代から領海三海里内の主権を行使してきた州政府は、同法の施行によって管轄権を奪われるだけでなく資源開発に依存する州の経済開発政策を連邦政府に支配されるようになると恐れた。また、PMAは鉱物資源の探査、採掘のために州所有地や私有地への立入りとそれらの占有を認められていた。その権利は、土地所有権者の同意書があれば認められ、もし同意書が得られないか、得ることが困難であれば、PMAの機能を遂行するために必要であると治安判事が認定すれば、認められた。<sup>(65)</sup>これは著しく州権や私益を侵害する恐れがあった。

州政府は両法の執行を阻止するために高等法院（連邦最高裁判所）に提訴した。PMA法に関しては高等法院は一九七五年六月二四日、法案の議事手続に瑕疵があったとの理由で同法の不成立を宣言した。<sup>(66)</sup>海洋・海床法については高等法院は同年一月一七日、支持する判決を下したが、その時にはウィットラム内閣は崩壊していた。

両法はウィットラム内閣によって遂に執行されることはなかったが、西オーストラリアの北西大陸だなる天然ガス開発と絡み、州と連邦の政治的対立の原因となった。西オーストラリア政府は大陸だなる天然ガス開発を外資系企業によって進めていたが、連邦政府は海洋・海床法の制定によって同大陸だなる管轄権を確立し、PMAによって同天然ガスの購入・販売を行う計画を立てていた。西オーストラリアのトンキン (John T. Tonkin) 労働党政府は与党の連邦政府のそのような計画を渋滞ながらも承諾したので、州議会の野党や州住民の厳しい非難を浴びた。同州の新聞は「トンキン政府は抗議もせず……連邦政府が西オーストラリアに役立つ最も重要なエネルギー資源

を勝手に利用することを認めたと非難し、「有権者に対する州政府の義務は党の絆よりも強い」と付言して、州住民の卒直な気持を代言していた。<sup>(67)</sup> 州議会の自由党員も「西オーストラリアのガスを横取りして、連邦政府はシドニーやメルボルンの利益のために西オーストラリアを搾取している」と非難し、「西オーストラリアは連邦から脱退すべきである」とまでの極論を述べた。<sup>(68)</sup> この厳しい世論の批判に対応することができなかったトンキン政府は一九七四年三月の州選挙でコート (Sir Charles W. M. Court) 自由—地方党連合に敗北した。この時以降、西オーストラリア政府はウィットラム内閣に公然と敵対するようになった。

コート政府の有力な援軍はクイーズランドのビョルケ・ピーターセン (Johannes Bjelke-Petersen) 政府であった。同政府はその他の州とは異って地方党のイニシアチブによって成立した自由党との連立であった。地方党首であるビョルケ・ピーターセン首相は強烈な個性と極端な保守的なイデオロギーの持主で、あらゆる問題でウィットラム首相とは角逐し、対立した。その一つがクイーズランドの石炭輸出を規制しようとした連邦政府との対立であった。同州の石炭は露天掘りで、生産コストは安いのに対して、ニューサウスウェールズの石炭は抗道掘りで、生産コストは高く、輸出競争力は弱い。ニューサウスウェールズの石炭産地を選挙区とするコナー鉱物・エネルギー大臣は同州の石炭企業の利益を保護するために輸出管理権を使ってクイーズランドの石炭輸出を規制しようとした。クイーズランドの新聞は連邦政府を「ニューサウスウェールズに支配された政府」であると露骨に非難し、クイーズランド政府に「北 (クイーズランド) の鉱山開発は南 (ニューサウスウェールズ) の利益に合せるために束縛されるべきでない」<sup>(69)</sup> (括弧内著者) と主張した。クイーズランドは、連邦政府がニューサウスウェールズやビク



トリアに支配されているとの不信感を持っている地域だけに、連邦政府の介入は州住民の逆鱗に触れる行為であった。また、ビョルケ・ピーターセン首相は地域住民の感情を政権維持に巧みに利用する老獪な政治家であったので、連邦政府との対立を増幅させた。

このように州と連邦の両政府間の政治的対立が増大するにつれて、行政レベルで設立されていた両政府間の調整機関はその機能を完全に停止した。両政府間の行政的対立を調整する機関として関係閣僚からなる評議会 (Councils) と評議会の議事運営を補佐する関係官僚からなる諮問委員会 (Advisory Committees) が問題毎に設立されている。<sup>(70)</sup> 鉱物・エネルギー資源関係では鉱物評議会 (Minerals Council) と鉱物評議会諮問委員会 (Advisory Committee of Minerals Council) が一九六八年に設立されていた。それらの調整機関はゴートン内閣の時に連邦政府の管轄権を巡って連邦と州の政府間対立の場となったが、ウィットラム内閣の時には機能麻痺に落ち入っていた。<sup>(71)</sup>

以上のようにウィットラム内閣の資源政策は州と連邦の政府間の対立を引き起こし、両者の信頼関係を完全に崩壊させてしまった。そして、連邦制度のこのような緊張状態に中央における労働党と保守連合の政治的対立が連動するようになって、反労働党の州政府はウィットラム内閣の倒閣を狙う保守連合に参集した。

#### [IV] 政治過程の変動とナショナル・コンセンサスの形成

##### (1) 大蔵省の離反と借款問題

ウィットラム労働党政権と資源政策

ウィットラム内閣の資源政策は、鉱山業界、野党連合、上院、反労働党の州政府の間に倒閣のための政治同盟が形成される契機となった。政治対立のこのような構図はウィットラム二人内閣の下に芽生え、一九七四年のゲア問題から明確化し、最終的には政権を巡る熾烈な政治闘争へと発展した。この権力闘争の火付け役となったのが政権内から離反した大蔵省であった。

大蔵省は官庁のなかでもエリート官僚によって構成され、政治に自立した存在であって、二三年振りに政権を取った労働党政権にとっては最も御し難い官庁であった。そのうえ、大蔵省は自由主義を信奉する保守主義者の官僚集団で、元来労働党の政策とは相容れない立場に立っていた。大蔵大臣に就任したクリーン (Frank Crean) は政治的指導力を欠き、内閣の考えを大蔵省に説得する力量を持たなかった。<sup>(72)</sup> クリーンに対するコーカスや閣内からの不満が高まり、ウィットラムは一九七四年二月一日、ケアンズ (James F. Cairns) 海外貿易大臣 (Minister for Overseas Trade) と閣僚のポジションを交替させた。経済学者として経済政策では閣内で指導的役割を果たしていたケアンズの大蔵省就任はコーカスからの強い支持を得たが、彼はクリーン以上に大蔵省との関係を悪化させてしまった。<sup>(73)</sup> 一九七四年予算編成で彼らの勧告が拒否されて以来、大蔵省の官僚は内閣に対して敵意を懐くようになり、密かに野党連合との接触を深めるようになっていた。さらに、大蔵省は野党に政府の内部情報を漏らすなど、保守陣営に加担するようになった。<sup>(74)</sup> 政府が密かに計画していた海外借款問題は、そのような保守陣営に倒閣のための恰好の物証を与えた。

ウィットラム内閣は PMA や AIDC を通して資源のオーストラリア所有と支配を達成するためにも、また石油

危機に備えてエネルギー開発を促進するためにも資金を必要としていた。一九七三年二月の石油輸出機構（OPEC）諸国の石油価格の引き上げ決定以降、先進工業国は競ってアラブ諸国のオイル・ダラーの導入を行うとしていたが、オーストラリアも資源開発のための資金としてオイル・ダラーの導入を計画していた。<sup>(75)</sup>したがって、海外借款の目的自体は正当であって、何ら問題となる余地はなかったが、借款計画の手續が秘密裏に、しかも異常な方法で行われたために、野党は政治道徳の墮落であるとして借款問題を政治スキャンダルに転化した。政府が野党の非難を受けるような借款手續を取ったのは、ウィットラム首相が特定の閣僚を中心とした政策決定を重んじたことにも因るが、野党陣営が州政府と築いた強固な政治同盟を迂回するために止むを得ない措置でもあった。

オイル・ダラーの導入計画は一九七四年一〇月頃、ウィットラム、コナー、ケアンズ、そしてマーフィ（Lionel K. Murphy）法務大臣（Attorney-General）の四閣僚とヒュイト事務次官によって密かに進められた。政府は海外借款の仲介者にロンドンを拠点に国際金融取引を行うパキスタン人のケムラニー（Tirath H. Khenlani）を選んだ。海外借款の担当官庁である大蔵省は当初、導入計画については知らされなかった。政府は、大蔵省が反労働党の州政府や自由—地方党の支配する上院と結託した敵対勢力であると見做していた。<sup>(76)</sup>借款計画がある程度に進行了した後、大蔵省は協議に加えられた。大蔵省はこれまでロンドンやニューヨーク市場で起債を行ってきた慣行を取らずに、ケムラニーのような不可解な人物を仲介者とする借款計画には執拗に反対した。<sup>(77)</sup>大蔵省の激しい抵抗に直面したウィットラムは海外借款の権限を鉱物・エネルギー省に与える決定を行った。

政府は海外借款計画を遂行するには幾つかの障害を越えねばならなかった。一般的には借款には議会の承認と、

連邦首相と州首相からなる起債評議会 (the Loan Council) の承認が必要であった。しかし、上院を支配する野党のこれまでの姿勢や反労働党の州政府の敵意を考慮するならば、政府はそれらの承認を迂回する借款方法を検討しなければならなかった。マーフィ法務大臣は財政協定 (Financial Agreement) の「暫定目的」条項を利用して議会や起債評議会の承認を回避する方法を勧告した。その条項は重大な経済危機に直面している時、その危機を回避する「暫定目的」のために資金を必要とする場合には借款を行うことができると規定していた。<sup>(78)</sup> 実際、一九七四年末頃には失業率、インフレ率ともに上昇し、オーストラリアは経済危機状態に落ち入っていたので、政府はこの暫定目的条項を使って議会や起債評議会の承認を避けようとした。

一九七四年一月二四日、四〇億米ドルの海外借款を行う権限がコナーに与えられた。<sup>(79)</sup> しかし、一九七五年一月二八日にはコナーに与えられた借款権限は二〇億米ドルに減額された。大蔵省が指定されたスイスの取引銀行に借款進行状況を照会したところ、同銀行はどうなっているのか何も知らないとの返事を得た。その時、ウィットラム首相は海外にいたので、首相代行のケアンズがコナー、マーフィと会って、海外借款についての不安を表明した。一月七日、コナーに与えられた借款権限は取消されたが、帰国したウィットラムはその取消に怒り、コナーに再び二〇億米ドルに減額された借款権限を与えた。<sup>(80)</sup> その後、コナーは仲介者のケムラニーからの連絡を待ったが、借款の情報を得ることができなかった。四月二三日、リンチ自由党副党首は政府の借款計画の情報を得た。野党はケムラニーという得体の知れない金融業者を仲介者にしたこと、起債評議会を迂回する合法性の問題について政府を糾弾した。自由党党首は三月二一日、指導力の弱いスネデンから強烈な個性を秘めたフレイザー (John M. Fraser)

に変わっていた。<sup>(81)</sup> フレイザーは借款問題を政治スキャンダル化し、政府に対する攻撃を強めた。政府は五月二〇日、野党連合の攻撃を避けるためにコナーに与えられた借款権限を取消した。

借款問題に対する野党の批判はその後鎮静化するかに見えたが、ケアンズ大蔵大臣の海外借款を巡って再燃した。ケアンズは三月六日、五億米ドルの海外借款を行う権限を与えられ、翌日、メルボルンの実業家ハリス (George Harris) に資金導入のための政府代理人となることを認めた手紙を送った。大蔵省は以前と同様に信用の置けない個人的ルートを利用することの危険性を警告し、反対した。<sup>(82)</sup> しかし、ケアンズはこの警告を無視して、ニューヨークやヨーロッパの銀行の支配下でない石油産出国の投資資金を獲得しようとした。ケアンズが五月に経済協力開発機構 (OECD) の会合に出席している時、ハリス宛の彼の手紙が大蔵省の役人によってファイイル・ボックスから抜き取られ、大蔵事務次官に渡り、そして自由党に流れた。ケアンズは信用の置けない人物を代理人にしたとの自由党の批判に対して、そのような手紙の存在を否定したが、自由党に渡った手紙が公表され、政治的窮地に追い込まれた。ウィットラムはケアンズを擁護することができないと判断して、大蔵大臣の辞任を勧告した。ケアンズは辞任に抵抗したが、コーカスからの支持を得ることができず、六月六日に辞任した。後任にはヘイドン (William G. Haydon) が就任した。

ウィットラムは七月九日、海外借款に対する野党の批判に答えるために議会で借款問題のすべてを明らかにするとともに、労働党への国民の不信感を一挙に払拭しようとした。なぜならば、七月六日に行われたタスマニアでの補欠選挙で自由党への大量のスウィングが起り、労働党は長い間保持してきた議席を失っていた。この敗北は野党

には勝勢を与えたが、労働党の将来に暗い影を落していた。そのためにウィットラムは借款問題をオーストラリアの国益と関連づけることによって世論の支持を獲得し、労働党の劣勢を一挙に跳ね返そうと考えた。彼は借款の目的・手段の両方で不適、不法ではなかったと述べて、次の如く主張した。借款の目的はオーストラリア資源のオーストラリア人による所有を増進することであり、オーストラリア国民の明確な支持を得ていた。そして、借款の権限は政府の法律顧問から法的勧告を受けてコナー・鉱物・エネルギー大臣に与えられたのであって、何ら手続上の不備はなかったし、政府に何らの金銭上の損失を与えなかったと。<sup>(83)</sup>

しかし、政治的危機を打開しようとしたウィットラムの試みは徒勞に終わった。コナーがすでに起債の権限を取り消されていたにもかかわらず、その後も仲介者ケムラニーとの接触を続けていたことがメルボルン・ヘラルド(Melbourne Herald)誌面で暴露された。野党の質問に対してウィットラムは、コナーとケムラニーとの接触を示す資料は存在しないと述べたが、その後にはラルド社から両者の接触を示す証拠を受け取った。ウィットラムは一〇月一四日、コナーの責任を認めて、彼の解任を決定した。しかし、この時から政局は一挙に流動化し始めた。一〇月一五日、フレイザー自由党党首は、政府が解散、総選挙の決定を行うまでは上院の予算案の通過を拒否すると声明した。彼は海外借款に対する政府の対応を「異常な、しかも非難すべき状況」<sup>(84)</sup>であるとして彼の声明を正当化した。

連邦政府の倒閣に間接的に手を借したのが反労働党の州政府であった。ウィットラム首相は一九七五年二月、ニューサウスウェールズ選挙区のマーフィ上院議員を高等法院の判事に任命したが、保守連立政権のルーエス(Thomas

L. Lewis) 同州首相はこれまでの立憲的慣習を破って労働党員ではない「政治的中立」の人物をマーフィの後任に選出した。<sup>(85)</sup> 上院が比例代表制の選挙制度を採用した一九四八年以来、上院の欠員は同一政党から補充されるといふ長い間の慣習が続けられていた。この慣習が破られたということは、連邦政府と州政府間の信頼関係の崩壊を証明するものであった。さらに、同年六月にはクイーンズランド選出の労働党上院議員が死亡した。ビョルケ・ピーターセン同州首相は労働党の指名する人物の選出を拒否し、反ウィットラムで知られた労働党員を選出した。<sup>(86)</sup> この労働党員は直に党より除名された。二人の非労働党員の選出の結果、野党に完全に支配されることになった上院は政府予算案の通過を阻止する戦術を取った。こうして形成された野党連合、上院、州政府の政治同盟はウィットラム内閣の倒閣に向けて動き始めた。与・野党間の硬直化した対決状況の続くなかで、一月一日、カー総督によるウィットラム首相の解任、フレイザー自由党党首の暫定首相への任命という憲政史上最も論議を呼んだ政治的決定が行われた。この暫定内閣の下で二月二三日に総選挙が行われ、フレイザー自由—国民党 (地方党の改称) の保守連合が圧勝した。

## (2) 新外資政策

海外借款問題で二人の重要閣僚が辞任し、資源政策に係わる政策決定過程に重大な変動が生じた。

ケアンズの辞任とヘイドンの就任は大蔵省との関係改善に役立つと同時に経済政策の転換を齎した。ケアンズは労働党内の左派に属し、自由主義イデオロギーの牢固たる牙城を築いていた大蔵省と対立したが、ヘイドンは党内

の穩健派に属し、大蔵省との関係を旨く処理することができた。さらに、ケアンズの兼務していた副首相の地位に任命された前大蔵大臣のクリーンも、党内の穩健派を代表していた。<sup>(87)</sup>一九七四―七五年度予算編成で政府支出の削減に反対したケアンズに対して、ヘイドンとクリーンはインフレ抑制を最優先にすべきであると主張した大蔵省を支持したように、<sup>(88)</sup>両者とも大幅な公共支出には反対し、自由主義を基調とする経済政策を重視していた。一九七五年の国内経済は最早ケアンズの経済政策を許容できる状況にはなかった。労働党政権が成立して以来、インフレは警戒水準に達し、財政赤字は急増していた。<sup>(89)</sup>インフレを抑制し、財政赤字を縮少するためには予算の削減と賃金の抑制が急務となっていた。ケアンズ大蔵大臣の解任は借款問題を直接の契機として行われたとはいえず、その背景にはケアンズがインフレを抑制するために政府支出を削減し、労働者の賃金を凍結する政策を取ろうとしないことに對するウィットラムの不滿があったと言われている。<sup>(90)</sup>それゆえ、ヘイドン大蔵大臣の就任はインフレ抑制を優先する経済政策への転換を意味した。これは大蔵省の勝利であった。ヘイドン大蔵大臣の下で政府は公共支出の抑制と賃金の凍結を柱とするインフレ抑制政策に着手すると同時に外資を含めた民間資本の投資を促進する経済政策に復帰した。<sup>(91)</sup>

他方、大蔵省と對抗関係にあった鉱物・エネルギー省はコナーの辞任を待つまでもなくすでに影響力を失っていた。ウィットラムは八月一四日、鉱物・エネルギー省内で辣腕をふるってきたヒュイット事務次官をカンタス(Quantas)航空の会長に更迭した。そして、九月二日、内閣資源委員会(the Cabinet Resources Committee)が設立され、鉱物・エネルギー省から政策決定権を事実上奪った。<sup>(92)</sup>同委員会はウィットラム、クリーン、ヘイドン、



ウイルシー、コナーから成っていたが、これらの委員のなかではコナーはすでに影響を持ち得ない存在となっていた。コナーの辞任の後を受けて鉱物・エネルギー大臣に就任したライト (Kenneth S. Wriedt) 上院議員は直ちに声明を発表し、州政府や鉱山業界に対してより柔軟に対処する考えを明らかにした。<sup>(93)</sup>

斯くして、ケアンズとコナーの辞任を契機に政府の資源政策は転換された。ウィットラム首相は九月二四日、外国投資に関する新ガイドライン<sup>(94)</sup>を発表し、外資政策の修正を行った。資源政策に関する規定としては次の二点が重要である。第一は外資諮問機関の整備と審査の手續・基準に関する特別規定、第二は鉱物資源の外国投資に適用される特別規定である。

外資に関する政府の諮問機関としてこれまで「外国所有と支配に関する委員会」(the Committee on Foreign Ownership and Control) と「外資乗っ取りに関する委員会」(the Committee on Foreign Takeovers) があつたが、この両者を併合した単一の諮問委員会、「外国投資諮問委員会」(the Foreign Investment Advisory Committee) が設立された。この委員会は外資申請を審査し、大蔵大臣に勧告する責任を負った。委員会は担当官庁と連邦準備銀行の代表から構成された。

外国投資は乗っ取りと新規の二つのケースに分けて審査された。ウィットラム内閣は、新ガイドラインを発表する約一カ月前の八月二八日に乗っ取りを規制するための一九七五年外資乗っ取り法 (Foreign Takeovers Act 1975) を制定していた。同法は「国家利益」に反する場合を外資乗っ取りの規制基準にしており、マクマーン政権によって制定された一九七二年外資乗っ取り法の規制基準を継承していた。新規の外国投資については新ガイドラ

インは、「純経済的利益を含む最大限の恩恵をオーストラリア国民に与す」ことを条件に申請毎に審査すると規定している。この規定の規制基準は極めて抽象的で、外資諮問委員会の審査員に自由裁量の余地を与えている。

鉱物資源開発への外国投資については、さらに詳細な特別規定が定められた。同規定では鉱物資源の開発を促進し易いようにするために探鉱と開発の二段階に分けて外資規制が行われた。探鉱段階では、外国企業がオーストラリア企業の参加を求める義務は免除された。しかし、北部準州にある新規ウランの探鉱はオーストラリア原子エネルギー委員会 (the Australian Atomic Energy Commission) によって行われた。鉱物資源の開発段階では、新規ウランの一〇〇パーセント・オーストラリア所有の条件を除いて、外資の所有と支配は最大限五〇パーセントまでに制限された。このように二段階に分けて規定が行われた背景には、探鉱段階では投資の危険率が高く、莫大な投資資金と高度の技術が必要であるがために、国内資本だけでは資源開発を促進することは困難であるという事情があった。新ガイドラインは資源開発での外資の有用性を認める方向に変化しているのであるが、これまでウィットラム内閣がしばしば言及してきた資源開発への政府の参加との齟齬をきたすであろう。この点について新ガイドラインは、AIDCのような公共機関は外資政策での政府の目的を達成するために「最大限に」資源開発に参加する必要があると指摘しただけで、全体の文脈から見て政府参加については後退している。

資源のオーストラリア所有と支配を達成しようとした当初の政府の政策と比較されるならば、新ガイドラインの政策的後退は一層明らかとなる。すでに指摘したように、ウィットラムは一九七三年一月に資源のオーストラリア所有を可能な限り高い水準にしたいとの希望を表明し、特にエネルギー資源では一〇〇パーセントのオーストラ

リア所有を目標にしていた。さらに、これまで労働党の資源政策に底流としてあった外資に対する敵意と比較されるならば、新ガイドラインを決定した内閣の外資に対する姿勢の変化が一層浮き彫りになる。ヘイドン大蔵大臣は一九七五年一月一日、メルボルンのオーストラリア・アメリカ協会(the Australian-American Association)で外国資本を評価する演説を行った。そのなかで「……外国投資はオーストラリアの戦後開発のための主要な資金調達源であった」と指摘した上で、「この国における外国投資に批判する人々は、外国資本の流入によってオーストラリアがすばらしい経済開発速度を持続し、同時に世界で最も高い経済水準を享受することが可能となっている」という事実を直視しなければならない」と述べた。ヘイドン大蔵大臣のこの評価とコナー・鉱物・エネルギー大臣の外資観とが比較されれば、ウィットラム内閣の外資政策の著しい変化が明らかとなるであろう。

新ガイドラインの発表を境にしてウィットラム内閣は、政府参加方式の資源開発から民間企業を主体とする資源開発へと資源政策の転換を行ったといえよう。その結果、労働党と保守連合との間の政策的距離は著しく接近し、ナンヨナル・コンセンサスの形成に向けた資源政策論争が始まった。保守連合も一月一日、外国投資に関する政策声明を公表し、政権獲得後に備えた。

保守連合の政策声明は政府の新ガイドラインとはほとんど異ってはいない。保守連合も単一の諮問機関として「外資審議会」(the Foreign Investment Review Board)を設立し、それに外資乗っ取りと新規外国投資を審査する責任を委ねた。しかし、政府代表からなる「外国投資諮問委員会」とは異って外資審議会は、民間企業の経済活動を重視する保守連合の立場を反映させるために、オーストラリアの実業家を同審議会の議長に迎えている。

外資乗っ取りの審査基準は政府の新ガイドラインと同じで、新規外国投資のそれは「純経済的利益へ導くかどうか」で、やや政府の基準よりは緩くなっている。資源開発への外国資本の投資は、政府の新ガイドラインのように探鉱と開発の二段階に分けて規定されていないが、石油・天然ガス・鉱物の開発に着手する外国企業は少なくとも五〇パーセントの株式をオーストラリア投資家に提供しなければならぬ。しかし、オーストラリア側資本を得るのが困難で、しかも国家利益であると判断されたプロジェクトは、国内資本の比率が少なくとも、認められる。このように保守連合は労働党よりは資源開発への外資の参加には柔軟な姿勢を示しているようであるが、国民の根強い経済ナショナリズムを考慮に入れて、天然資源の最大限のオーストラリア所有と支配を目的として追求することも明らかにしている。政府の資源開発への参加については、A I D C は独自に産業開発を行ったり、あるプロジェクトの株式を永続的に保有するために使用されないと述べて、保守連合は、政府参加の開発方式をなお捨て難い労働党との若干の違いを示している。

以上のように資源政策では労働党と保守連合との間の相違はほとんど無くなっている。保守連合も最早以前の保守連合政府の政策に復帰することは不可能であって、労働党の目標とする資源のオーストラリア所有と支配を増進する政策を追求せざるを得なくなっている。当時の新聞は外資を巡るオーストラリアの民族主義について労働党と保守連合の見解の著しい接近を報道していた。<sup>(97)</sup>労働党の民族主義的側面と保守連合の自由主義的側面のいずれをも無視してはオーストラリアでは政権を取ることが困難になっている。両者の力の均衡点で資源政策のナショナル・コンセンサスが形成され始めたといえよう。

## 〔V〕 資源政策の選択

資源政策の政策決定過程は、オーストラリアの政党政治を説明するためにしばしば言及されてきた「先導・抵抗理論」(initiative and resistance theory)を想起させる。この理論によれば、オーストラリアでは労働党が「つねに、その急進主義的な、または民族主義的政策によって、政治のペースメーカー」となり、保守連合がそれを阻止する「抵抗の党」としての役割を果してきたと考えられている。<sup>(98)</sup>確かに、ウィットラム内閣の資源政策には労働党の急進主義的、民族主義的な政策に対する保守連合の抵抗のパターンがかなり明確に現われていることは否定できない。しかし、外資規制に先鞭をつけたのはゴートンやマクマーン保守連立政権であったこともまた事実である。その他、保守連立政権はこれまで福祉政策などのような分野にも重要な貢献をなしてきたと言われ、今日では先導・抵抗理論はオーストラリアの政治研究者の間では受け入れられなくなっている。<sup>(99)</sup>

オーストラリアの政党政治では労働党と保守連合の間の政策的相違はそれほど大きくはない。このような傾向は一九四〇年代以来、「労働党が『混合』経済の穏健な改良主義を受け入れ、自由党が高い水準の福祉支出と経済の様々な型の政府管理を受け入れる」<sup>(100)</sup>ことによって進行していた。労働党と保守連合は政権を取るためにはそれぞれの支持基盤に全面的に依存することができないとすれば、いずれの政党も「社会主義と自由主義の間の中道的妥協」<sup>(101)</sup>の政策を追求せざるを得なくなっている。ところが、ウィットラム内閣は資源政策で急進主義的、民族主義的政策を追求し、保守連合とのイデオロギー的、政策的相違を著しく顕在化させた。言わば、先の先導・抵抗の理論

によってより正確に説明できるような政治現象が生じている。

資源政策を巡って労働党と保守連合の間に政治的緊張が増大した背景には幾つかの国内、国際的要因があった。まず第一に、資源問題はオーストラリアにとって新しい政治課題であって、政策の共通の基盤が確立されていないかったことである。オーストラリアは一九六〇年代に資源開発ブームを迎え、外資規制の経験を持っていなかった。第二に、資源問題が政治化する頃には長期保守連立政権の基盤が揺らぎ始め、労働党の政権復帰が近い状況にあったことがイデオロギー的、政策的相違を促進する原因となったことである。すでに指摘したように、労働党は一九七二年選挙を「過去と未来」とを分つ歴史的機会として国民にアピールした。保守連立政権がそれまで経済成長優先の政策を追求し、都市開発・教育・人種・社会福祉などに見られた社会の歪みに有効に対処してこなかった問題に対して、労働党は厳しい批判を加えるとともに社会改革の政党というイメージを国民に印象づける戦術を取った。資源政策は労働党のそのような社会改革の一つとして位置づけられたためにより急進主義的、民族主義的とならざるを得なかった。第三に、国際的インパクトが労働党の資源政策に影響したことである。一九七〇年から七一年にかけてアラブ諸国では石油の国有化や経営参加が行われ、資源ナショナルリズムが高まりつつあった。一九七二年にはローマ・クラブの報告書「成長の限界」が発表され、そのなかで現在のような人口の爆発的増大と経済成長が続くと、有限な資源とのアンバランスが生じることを警告していた。このように資源問題が国際的イシューとなりつつあった時、第四次中東戦争が起り、中東諸国は石油生産の削減、供給削減の石油戦略を発動した。この石油危機がウィットラム内閣にエネルギー自給計画の必要性を痛感させ、エネルギー資源の国家管理を強めさせる原因とな

政党内でイデオロギー的に分極化した資源問題が政策決定過程に投入された時、ウィットラム内閣はオーストラリアの政治システムに内在する制度的抑制を過小に評価していたように思われる。制度的抑制とは上院と州政府の権限である。ウィットラム内閣は野党連合の支配する上院や幅広い政治的権限を持つ州政府に十分な配慮を払うことなく、資源の国家管理を強化しようとしたために保守陣営の強い抵抗に逢着した。その政治過程で与・野党間の政治的信頼関係は失われ、資源政策の政治的妥協は益々困難となった。結局、海外借款問題を巡る与・野党間の政治的衝突の結果、資源政策の共通の基盤が形成された。社会改革の政党として登場したウィットラム内閣も政治システムに内在する制度的抑制に阻まれて、急進主義的、民族主義的資源政策を放棄した。他方、保守連合も自由主義的な資源政策を放棄し、資源の民族主義政策の重要性をある程度に認めるようになった。結果的に見れば、労働党と保守連合の中道的妥協が成り、資源政策のナンショナル・コンセンサスは形成された。その後のフレイザー保守連立政権もその中道的妥協の資源政策を継承せざるを得なくなっている。

リンチ大蔵大臣は一九七六年四月一日、フレイザー政権の外資政策の基本原則について次のように述べた。

(政府の基本的目標は) 外人投資がオーストラリアの開発と繁栄に大いに寄与することができることに鑑み、オーストラリアに対する外人投資を奨励することであり、それと同時にかかる投資が、外国投資家とオーストラリア社会の必要と望みとの間の公平な利益分配の原則のものになされるよう取りはかることである。われわれの政策は、オーストラリア国民に対し、わが国天然資源および産業の所有と支配に対し、さらにそれにより、わが

国の経済的および社会的開発に重要な影響のある意志決定に対し、実行可能な限り完全かつ有効に参加する最大限の機会を与えるものとなるであろう。<sup>(103)</sup>

この基本原則は外資の有用性を認めつつも、資源のオーストラリア化を進めようとする点で、新ガイドライン発表後のウィットラム内閣の基本的指針とほとんど異ならない。新規の資源開発への外国資本の参加も労働党政府の場合と同じく五〇パーセント以内に制限され、ウラン開発では労働党政府の一〇〇パーセントに対して七五パーセントのオーストラリア側の株式所有が義務づけられている。<sup>(104)</sup> 資源開発への政府の参加については、フレイザー政権はPAやPMAのような公営企業による開発を拒否し、そのために中断されていた西オーストラリアの北西大陸だなの天然ガス輸出を認めるなど、<sup>(105)</sup> 労働党政府よりも資源開発の自由化を進めた。大陸だなの連邦管轄権はすでに高等法院の判決で認められていたが、フレイザー政権は州政府との対立を避けるためにその執行を延期し、州政府との協議を重ねた。その結果、一九七九年六月二九日に成立した政治的合意によって州政府が三海里内の大陸だなの管轄権を得て、連邦政府が残りの管轄権を確立した。<sup>(106)</sup> 輸出管理権については、フレイザー政権は市場の価格形成を重視する方針から労働党政権とは異って民間企業の価格交渉に介入することを控えてきた。しかし、アンソニー国家資源大臣 (Minister for National Resources) は一九七八年一〇月、日本の製鉄会社との価格交渉に介入しようとして、コナリーの時と同じように西オーストラリアやクイーンズランドの反発を受けた。<sup>(107)</sup>

このように労働党と保守連合との間には政策的相違はほとんど無くなっている。両者の政策は国家利益の立場から資源開発を規制しようとする点で共通している。ただ規制の程度、国家の介入の程度に若干の違いがあるに過ぎ



ない。労働党は公営企業をより信頼し、経済活動への介入を強めるのに対し、保守連合は民間企業をより信頼し、経済活動への直接的介入を控えようとする。今後のオーストラリアの資源政策は両政党間のこの政策的距離を振幅しながらも、中間レベルで収斂するのではなからうか。一九八三年三月に成立した現在のホーク(18)(Robert J. L. Hawke)労働党政権もフレイザー政権の資源政策を堅持している。

(1) 重要な鉱物・エネルギー資源の世界の生産高に占めるオーストラリアのその割合(一九八二年二月三日)は、ボーキサイト一六・七、石炭一九・一、鉄鉱石五・八、鉛八・一、マンガン一〇・〇、ウラン二〇・一、シロコン二九・二、亜鉛七・八(各パーセント)となっている。Department of Trade, Survey of Major Western Pacific Economics (Australian Government Publishing Service, 1984), p. 123.

(2) オーストラリアの国民経済と国際経済の関係をめぐっては、広野良吉「オーストラリアをめぐる国際的経済環境とくたアジア・太平洋を中心として」川口浩・渡辺昭夫編『太平洋国家オーストラリア』(東京大学出版会、一九八八年)参照。

(3) 鉱山部門と農牧畜部門のGDPに占める比率をめぐっては、Richard E. Caves and Lawrence B. Krause (eds.), *The Australian Economy: A View from the North* (George Allen & Unwin, 1984), pp. 88-89.

(4) Garth Stevenson, *Mineral Resources and Australian Federalism*, Centre for Research on Federal Financial Relations (Australian National University, 1976), pp. 9-10.

(5) Peter Drysdale and Hirofumi Shibata (eds.), *Federalism and Resource Development* (George Allen & Unwin, 1985), p. 16.

(6) Harold Bell, "Australian Government Policy in Relation to Foreign Investment", *The Australian Quarterly*, March 1976, Vol. 48, No. 1, p. 46.

- (7) G. D. McColl, "Investment", in W. J. Hudson (ed.), *Australia in World Affairs 1971-75* (George Allen & Unwin, 1980), p. 73.
- (8) Henry S. Albinski, *Australian External Policy under Labor* (University of Queensland Press, 1977), p. 191.
- (9) Kosmas Tsokhas, *A Class Apart? Businessman and Australian Politics 1960-1980* (Oxford University Press, 1984), pp. 68-69.
- (10) G. D. McColl, op. cit., pp. 73-75.
- (11) Gough Whitlam, *The Whitlam Government 1972-1975* (Viking, 1985), pp. 239-240.
- (12) *Australian Labor Party, Platform, Constitution and Rules as approved by the 29th Commonwealth Conference*, Launceston 1971.
- (13) 一九七二年選挙の最も重要な争点は、失業・インフレなどの経済、医療・教育・恩給などの社会保障、それに外資の内政問題である。Australian Political Chronicle September-December 1972, *The Australian Journal of Politics and History* (AJPH), Vol. XIX, No. 1, April 1973, p. 70.
- (14) Brian McKimlay, *A Documentary History of the Australian Labor Movement 1850-1975* (Drummond, 1979), p. 243.
- (15) Graham Freudberg, *A Certain Grandeur: Gough Whitlam in Politics* (Macmillan, 1977), p. 232.
- (16) Graham Freudberg, op. cit., p. 240.
- (17) Fred Daly, *From Curtin To Hawke* (Sun Books, 1984), p. 134.
- (18) C. J. Lloyd & G. S. Reid, *Out of the Wilderness: the return of Labor* (Cassell Australia, 1974), p. 34.
- (19) *Ibid.*, p. 113.

- (20) Ibid., p. 39.
- (21) Ibid., p. 127.
- (22) James Walter, *The Leader: A Political Biography of Gough Whitlam* (University of Queensland Press, 1980), p. 52.
- (23) Ibid., p. 87.
- (24) Gough Whitlam, op. cit., p. 239.
- (25) Susan Bambrick, *Australian Minerals and Energy Policy* (Australian National University Press, 1979), p. 22.
- (26) Graham Freudberg, op. cit., p. 345.
- (27) Gough Whitlam, op. cit., p. 239.
- (28) C. T. Lloyd & G. S. Reid, op. cit., p. 116.
- (29) Paul Kelly, *The Unmaking of Gough* (Angus & Robertson Publishers, 1976), p. 157.
- (30) Gough Whitlam, op. cit., p. 254.
- (31) Alan Reid, *The Whitlam Venture* (Hill of Content, 1976), p. 7.
- (32) Henry S. Albinski, op. cit., p. 206.
- (33) Commonwealth Parliamentary Debates (CPD), House of Representatives (H of R), 12 April 1973, p. 1411.
- (34) Pipeline Authority Act 1973 (Australia ACTS of the Parliament of the Commonwealth, 1973).
- (35) Garth Stevenson, op. cit., p. 34.
- (36) P A 法案は、与・野党間の対立が表面化する前に議会に提出されたために成立したのであって、もう少し遅れて提出され、ウエットナム労働党政権と資源政策

れじられた。後述の RMA 法案と同様に上記の抵抗を受けたにもかかわらず (Paul Kelly, op. cit., p. 157.)。

- (35) CPD, H of R, 4 December 1973, p. 4244.
- (36) Petroleum and Minerals Authority Act 1973 (Australia ACTS of the Parliament of Commonwealth 1974)
- (37) Australian Labor Party, Platform, Constitution and Rules as approved by the 30th Federal Conference, Surfers Paradise 1973.
- (38) CPD, H of R, 4 December 1973, pp. 4246-4247.
- (39) 例として、レイノルズ・アルミニウム (Reynolds Aluminium) とは、西オーストラリアのマルウェスト・ボーキサイト精錬計画 (Alwest bauxite refinery project) 及び、ドゥ・ケミカル (Dow Chemical) とは、西オーストラリアのレッドクリフ石油化学計画 (Reddiffs petrochemical project) 及び、ユタ開発 (Utah Development) とは、ユタースタンドのノーウェア・ムーア計画 (the Norwich Park project) 及び、アメリカ系企業によって進められたが、連邦政府の反対で中止された (Garth Stevenson, op. cit., pp. 56-58.)。
- (40) Gough Whitlam, op. cit., p. 243.
- (41) Henry S. Albinski, op. cit., p. 201.
- (42) ウェットラム内閣の時、オーストラリアは「国際ボーキサイト協会」(the International Bauxite Association) 及び「鉄鉱石輸出国協会」(the Association of Iron Ore Exporting Countries) 及び「国際鉄協定」(The International Tin Agreement) 及び「銅輸出国政府間協議会」(the Inter-governmental Council for Copper Exporting Countries) の国際委員会に参加した (Gough Whitlam, op. cit., p. 246.)。
- (43) Graham Freudberg, op. cit., p. 248.
- (44) Kosmas Tsokhas, op. cit., p. 67.

- (47) Ibid..
- (48) Ibid., pp. 69-70.
- (49) Ibid., p. 74.
- (50) Ibid., p. 85.
- (51) Ibid., p. 86.
- (52) D・シモン著『関根政美・関根薫語』『オーストラリア政治』慶應通信、昭和六〇年、一三六頁。
- (53) Australian Political Chronicle September-December 1972, op. cit., p. 80.
- (54) CPD, H of R, 12 April 1973, pp. 1414-1416.
- (55) Ibid., p. 1422.
- (56) Fred Daly, op. cit., p. 201.
- (57) Graham Freudberg, op. cit., pp. 289-290.
- (58) Ibid., pp. 288-289.
- (59) Fred Daly, op. cit., p. 202.
- (60) Australian Political Chronicle January-April 1974, AJP, Vol. XX, No. 2, August 1974, p. 234.
- (61) オーストラリア憲法五七条は、上院が下院の可決した法案を二度否決するか、議決しない時、両院の同時解散を認めて  
いる。P M A法案などの上院による否決が今回の同時解散の事由となった。
- (62) Australian Political Chronicle May-August 1974, AJP, Vol. XX, No. 3, December 1974, p. 380.
- (63) Ibid., p. 382.
- (64) オーストラリア連邦憲法第五七条は、同時解散の事由となった法案が新議会の下院で可決され、再び上院で否決された  
ウィットラム労働党政権と資源政策

場合には、その法案は両院協議会に提出され、議決されると規定している。

- (95) Susan Bambrick, *op. cit.*, p. 172.
- (96) PMA法案は二度上院を通過せず同時解散事由となったが、この二度の内、最初の場合には法案の拒否ではなく審議延期であったと判定され、同時解散の事由にあたらなると判断された。そのため上・下両院協議会での同法の成立は無効であると判定された。
- (97) Garth Stevenson, *op. cit.*, p. 42.
- (98) *Ibid.*.
- (99) *Ibid.*, p. 51.
- (100) Kenneth Wiltshire, "Australian State Participation in Federal Decisions" in R. L. Mathews (ed.), *Federalism in Australia and The Federal Republic of Germany: A Comparative Study* (Australian National University and Centre for Research on Federal Financial Relations, 1980), p. 88.
- (1) R. N. Spann, *Government Administration in Australia* (George Allen & Unwin, 1979), p. 192.
- (2) Gough Whitlam, *op. cit.*, p. 210.
- (3) *Ibid.*, pp. 211-212.
- (4) Graham Freudberg, *op. cit.*, pp. 307-308.
- (5) Gough Whitlam, *op. cit.*, p. 252.
- (6) Graham Freudberg, *op. cit.*, p. 349.
- (7) Pall Kelly, *op. cit.*, p. 162.
- (8) Graham Freudberg, *op. cit.*, p. 350.

- (79) 最終的決定は連邦執行会議 (Federal Executive Council) で行われた。この会議は総督と國務大臣から構成され、政策の執行に権威を与える形式的な執行機関である。この会議が開かれた時、カー (Sir John Kerr) 総督はシドニーのオペラハウスにおいて会議をひいては知られずになされた。会議ではウァットラット、コナー、ブーフィ、ケアンズの四閣僚が出席し、海外供款が決定された。その決定はカー総督には後で知られた (Alan Reid, op. cit., pp. 22-23.)。
- (80) *Ibid.*, pp. 26-27.
- (81) ウァットラットは一九七四年選挙後、議会でスネデンを痛烈に攻撃するようになったが、これに対してスネデンの拙い対応が自由党内の不満を呼び、党首交替の原因となった (Fred Daly, op. cit., pp. 206-210.)。
- (82) Pall Kelly, op. cit., p. 170.
- (83) Graham Freudberg, op. cit., pp. 357-359.
- (84) Australian Political Chronicle July-December 1975, AJPH, Vol. XXII, No. 1, April 1976, pp. 75-76.
- (85) Australian Political Chronicle January-June 1975, AJPH, Vol XXI, No. 3, December 1975, p. 86.
- (86) Australian Political Chronicle July-December 1975, op. cit., p. 79.
- (87) Fred Alexander, Australia Since Federation (Nelson, 1982), p. 292.
- (88) Alan Reid, op. cit., p. 180.
- (89) インフレーションは一九七〇年までは年平均三・五パーセントであったが、七二―七三年六・〇、七三―七四年二二・九、七四―七五年一六・七 (各パーセント) と急増してらる (Fred Alexander, op. cit., p. 308.)。一九七四―七五年の財政赤字は一四九億万 (オーストラリア・ドル) で、前年度の九倍となった (Australian Political Chronicle July-December 1975, op. cit., p. 78.)。
- (90) Robert Catley and Bruce McFarlane, Australian Capitalism in Boom and Depression (APCOL, 1983) p. 146.

- (16) *Ibid.*, pp. 147-150.
- (17) Gary Smith, "Minerals and Energy" in Allan Patience and Brian Head (eds.), from Whitlam to Fraser (Oxford University Press, 1979), p. 241.
- (18) Robert Catley and Bruce McFarlane, *op. cit.*, p. 151.
- (19) 新カネヰミランの内容について Harold Bell, *op. cit.*, pp. 54-56, 参照。
- (20) *Ibid.*, p. 52.
- (21) 保守連合の政策声明について *Ibid.*, pp. 54-56, 参照。
- (22) Fred Alexander, *op. cit.*, p. 326.
- (23) D・ノンロモン著、川口浩・竹田じぎみ訳『現代オーストラリアの政治』(敬文堂、昭和五七年)のなかの川口浩教授の解説、一〇八頁。
- (24) Allan Patience and Brian Head (eds.), *op. cit.*, p. 2.
- (25) *Ibid.*.
- (26) Fred Alexander, *op. cit.*, p. ix.
- (27) Gary Smith, *op. cit.*, p. 237.
- (28) 『豪州の資源開発政策と法制』日本貿易振興会海外経済情報センター、昭和五五年一〇月、八九頁。
- (29) 同書、九二―九三頁。
- (30) Gary Smith, *op. cit.*, p. 245.
- (31) Peter Drysdale and Hirofumi Shibata (ed.), *op. cit.*, p. 100.
- (32) Gary Smith, *op. cit.*, pp. 247-248.



(108) 『オーストラリアの投資環境—海外投資環境調査団報告書』、日本在外企業協会、一九八七年五月、三一頁。