

Professor Ross Garnaut's address to the 'Searching for productivity growth in Australia & Japan' public forum hosted by the Australia-Japan Research Centre and the Japan Research Institute in Tokyo.

日豪貿易関係の再構想：我々の時代に繁栄の未来を築く

ロス・ガーノー

2024年4月25日

本日、オーストラリアのアンザック・デーは、戦争の恐ろしさと、過去の戦争でオーストラリア人が払った犠牲を記念する国民の祝日です。1915年4月25日、第一次世界大戦中のオーストラリアとニュージーランド軍による初の大規模な参戦である、トルコのガリポリ上陸作戦を記念しています。私の孫たちの曾祖父にあたる、亡くなった義父は、その作戦初日の朝日が昇る中でガリポリの浜に上陸し、負傷して避難を余儀なくされました。

オーストラリア戦争記念館には、この運命的な出来事にむけてインド洋を渡るオーストラリア軍を、戦艦「伊吹」が護衛する様子を描いた絵が展示してあります。オーストラリアと日本は、アンザック・デーが創設される四半世紀前から、お互いの近代史に重要な貢献をしてきました。それは、明治維新からわずか数十年後の1890年、日本が世界の発展をリードする道を歩み始めた時のことでした。兼松房治郎がシドニーに移り住み、創成期にあって活気に満ちた関西の繊維産業と、世界の羊毛繊維の主な原料供給地を結びつけたのです。彼は、のちに日本の発展とそれに不可欠な世界の資源を結びつける役割を果たすことになる「総合商社」の先駆けとなる会社を設立しました。

続く四半世紀にかけて、オーストラリアと日本はともに、多くの偉業を成し遂げました。しかし、両国ともに、1930年代と1940年代の悲劇へとつながる過ちを犯したのもまた、事実です。総合商社のオーストラリア初の事務所が設立されてから、第一次世界大戦と第二次世界大戦を経て、1957年に新たなパートナーシップの礎を築くまでの67年間、私たちはこうした成功や失敗から多くを学びました。

我々の繁栄の源流

オーストラリアと日本は、その特別な協力関係の構築以降67年間にわたる経験により培われた知識によって、近代史において、前例のない、目覚ましい成果を挙げることができました。私たちは、近代的経済発展に不可欠な天然資源が不足している大国

でも、最高水準の経済成長を安定的に維持できることを証明しました。これは、平和で安全な通商を通じて、資源が豊富ながら内需の少ない国から、確実かつ経済的に資源を確保することで可能となりました。こうした関係により、資源輸出国と資源輸入国の双方で高い生活水準を下支えできることを証明しました。また、このようなパートナーシップが、各国において他国との貿易関係を強化し、ひいては地域や世界の発展にもつながることを示しました。私たちが育んだこの貿易と発展のモデルは、今日の国際社会が直面する大きな課題に対処するために、さらに大きな規模で必要とされています。

1957年以降、私たちは、政治・社会・経済的背景が大きく異なる二つの社会であっても、信頼関係や人的交流と相互理解、制度、そして双方の利益を損なわない政策を構築することを通じて、互いの強みを最大限に活かし、国家の経済的繁栄と安全保障を実現できることを実証してきました。また、アジア太平洋地域での長期にわたる発展を支える国際交流のあり方を共に発展させてきました。人為的な気候変動によるリスクや、政治体制間の潜在的な競争がもたらす脅威にさらされる時代において、世界の安全保障と繁栄を阻む障壁を克服するための国際協力のあり方を、共に発展させてきたのです。

新しい友好、相互理解と協力の時代は、1957年の日豪通商協定から始まりました。両国は、先の大戦の惨禍から立ち上がり、経済発展の可能性を広げる新たな貿易関係を構築しました。この協定によって、オーストラリアは戦後の日本に対する差別的措置を撤廃し、日本は最恵国待遇を享受する最初の国の一つとなりました。一方、日本は羊毛など対日重要品目の関税を引き下げました。重要なことに、両国は相互の貿易障壁を撤廃する一方で、他国に対する差別的措置は導入しませんでした。

この新たな関係の要諦は、貿易や投資に関わるオーストラリア人と日本人の間での知識と信頼の醸成にありました。日豪経済協力委員会は1964年に最初の会合を開催し、以来、貿易・投資関係者が相互に信頼関係を築く上で重要な役割を果たしてきました。そして両国の政治家や識者も参加し、議論を交わす場となり、昨年開催された同委員会の第60回年次総会は過去最大の規模となりました。

緊密な政府間関係が安定した対外開放政策を支え、貿易拡大をもたらしました。日本はオーストラリアにとって最大の輸出相手国となり、オーストラリアは日本の鉱物資源の主要供給国となりました。これにより、1960年代の10年で国民総生産を2倍に引き上げるという経済企画庁の「所得倍増計画」を上回る成果を挙げ、その後も、

1980年代後半まで他の先進国を大きく上回る高成長を維持する上で重要な役割を果たしました。

こうした新しい国際経済協力のアプローチにより、日本の乏しい資源賦存状況と、オーストラリアの小規模で孤立した立場といった構造的弱点を克服することができました。

この新しいアプローチが最初に具体化されたのが、鉄鉱石貿易でした。オーストラリアは戦前の緊張関係に起因する日本への鉄鉱石輸出の禁止措置を撤廃しました。両国企業は、国際貿易に依存する大規模プロジェクトの新しい資金調達手法である「長期売買契約に裏付けられたプロジェクトファイナンス」を確立しました。こうした新しい枠組みを構築する上で日本の総合商社が主導的役割を果たし、両国経済の新たな成長の地平を切り拓きました。

1970年代の石油危機によってエネルギー貿易のコストと安全保障への不安が高まる中で、二国間関係は新たな段階に発展しました。両国間の確かな信頼関係があったからこそ、日本経済のエネルギー集約度の低減が可能となりました。かつて世界の市場経済圏で最大規模であったエネルギー多消費のアルミニウム産業が海外に移転し、その代わりにニューサウスウェールズ州、ビクトリア州、クイーンズランド州に低コストの石炭火力発電を活用した新たな製錬所が建設されました。両国による安全性リスクに関する長期間の検討を経て、新たなウラン貿易も生まれました。技術的に複雑な新しいLNG貿易は、長期契約と三菱商事、三井物産による少数出資、日本政府の融資、さらに西オーストラリア州政府が国際水準を大きく上回る価格で国内需要を満たす一定量を買収することで実現しました。1983年にはこれらのテイク・オア・ペイ契約が西オーストラリア州政府の財政を直撃する事態となりましたが、連邦政府が債務不履行を避けるため財政支援に入りました。

クイーンズランド州の新炭鉱開発と関連するアルミニウム製錬所建設には、日本の商社の取り組みを支えるため、同州政府が鉄道、港湾、発電インフラに多額の投資を行いました。

こうしたエネルギー貿易の発展により、日本は中東からの石油輸入への過度の依存から脱却し、オーストラリアが最大の役割を担う多様なエネルギー供給へと移行しました。現在、日本のエネルギー輸入依存度は約90%に上りますが、石炭(一般炭と原料

炭)の約3分の2、天然ガスの40%、ウランの3分の1をオーストラリアから輸入しています。

所得倍増計画の立案者である大来佐武郎は、資源確保とオーストラリアとの確かな関係を日本の発展の礎と位置付けていました。彼は、長年にわたり、1957年日豪通商協定の主要担当官であったジョン・クロフォード通商産業長官と、親密で生産的な関係を築きました。1960年代半ばまでには、ともに民間へと活動の場を移し、大来は日本経済研究センター理事長、クロフォードはオーストラリア国立大学経済学教授、のちに同大学副学長、学長に就任し、日豪関係を一層強化しました。大来率いる日本経済研究センターは、一橋大学の小島清教授らと連携し、将来の二国間、地域、世界の経済協力に関する日豪研究の日本側の拠点となりました。一方クロフォードのオーストラリア側の拠点となったのが、ピーター・ドライスデール教授らを中心とする豪日研究センターでした。両者は太平洋地域の貿易・開発に関する会議体を立ち上げ、現在も地域経済関係の理念を発展・共有する重要な場となっています。東南アジアからはハディ・ソサストロ博士をはじめとするジャカルタのCSISの有識者、米国からはイェール大学の教授を経てコロンビア大学の教授となったヒュー・パトリック氏ら国際経済協力に関する専門家を迎えました。また天然資源に乏しいながらも、補完的な経済圏との堅牢な統合により見事な経済発展を果たした日本に倣いたい韓国からも有識者を招きました。さらに1970年代後半の改革・開放政策以降は、香港や台湾からの完全な参加を可能にする形で、中国の参加も実現しました。

大来佐武郎は1979年、大平首相により、外務大臣に起用されました。これは、戦後の日本国憲法下において、国会議員外からの大臣起用が行われた唯一の例となりました。大来は就任直後、大平首相に同行しキャンベラを訪れ、マルコム・フレイザー首相と地域協力について協議しました。個人的に今日のこのように鮮明に覚えていますが、大来氏とクロフォード氏との会話で、両国がどのようにしてアジア太平洋の経済協力を拡大するための機関を設立するかについて話し合ったことを思い出します。

私は1979年のキャンベラでの太平洋地域セミナーで、クロフォード会長の次席を務める荣誉に浴しましたが、このセミナーから経済人、有識者の参加を得て太平洋経済協力会議(PECC)が設立され、これが後のアジア太平洋経済協力(APEC)の設立につながりました。

こうした日豪関係から、貿易・投資関係を深化させるには、関係者間の信頼関係が不可欠であるという認識が共有されました。敬意をもった交流と相互理解を通じて信頼

が醸成され、それにより不確実性と取引コストが低減し、貿易・投資が拡大しました。

東南アジアの参加によって、制度的統合より非公式な統合が支持され、地域統合の深化においても非差別的な枠組みが堅持されました。「開かれた地域主義」が理念となり、域外に対する差別的措置なしに地域の経済関係を緊密化し、GATT (後に世界貿易機関へと発展)に具現化された多角的体制を支持することとなりました。地域のパートナー間の経済的なつながりは、信頼と機会への理解が深まることで豊かになるのであって、第三国との貿易や投資が関税や規制で制限されているからではありません。

開かれた地域主義を進める手段として、「協調的一国主義」的自由化が実践されました。一国主義とは、障壁引き下げが主権国家により個別に決定されたことを指し、協調的とは、相手国の動向を理解しこれを共有することにより、重要な貿易相手国の自由化が地域市場をより拡大させ、ひいては自由化による自国の利益が一層高まるという確信が得られたことを意味します。

こうした協調的一国主義的自由化により、1990年代の西太平洋地域の貿易自由化が進展しましたが、1998年のアジア金融危機で一時停滞しました。一国主義的自由化を補足する形で、日本および韓国の農業を含む保護主義的な制限措置が最も厳しかった分野は、GATTの支援の下ウルグアイ・ラウンド交渉による自由化が行われました。中国のWTO加盟に際しても、交渉による自由化が重要となりました。

日本とオーストラリアの協力を通じて、中国が国際交流の主要参加国として台頭することへの支援も実現しました。経済開放の初期段階において、中国は日本や韓国以上に、発展に不可欠な資源を国際市場に過度に依存することに後ろ向きでした。中国のエネルギーと鉱物資源の賦存量は日本や韓国より豊富でしたが、国内資源のみへの依存が経済発展の機会を著しく制約することが次第に明らかになりました。

日豪の貿易関係はモデルケースとして重要でしたが、より直接的な意味でも重要な役割を果たしました。1985年11月、私が中国大使として赴任したとき、上海近郊の宝山製鉄所の開所式に列席する荣誉に浴しました。この製鉄所は最新の国際的技術とアプローチを採用した中国初の一貫製鉄所でした。私が列席できたのは、高品位の豪州鉱石を使用することが決められたからでした。同席したのは、豪州鉱石の価値を最新の高性能製鉄技術に活かすことに貢献した日本の商社の幹部でした。

民間人に復した大来佐武郎は、中国との長期的な関係に関する助言を行う委員会の日本側委員長に就任しました。彼が北京を訪れた際には、私が駐在するオーストラリア大使館を訪れ、様々な可能性について議論しました。

オーストラリアと日本は、浮き沈みの激しい中国の政治経済情勢の中でも、中国との人的交流を着実に維持し続けました。日本や APEC の支援を得て、オーストラリアは 2001 年の上海 APEC サミット直後の中国の WTO 加盟受け入れに多大な貢献をしました。中国は両国にとって最大の輸出市場となり、それぞれの繁栄に大きく寄与し、その結果、私たちの二国間の貿易関係もさらに強化されました。

繁栄する未来に向けて

この 67 年にわたるオーストラリアと日本の協力の歴史を長々と述べたのは、今後訪れる困難な年月においても、世界が順調に発展するための道しるべを示すためです。

私たちは 2 つの極めて重大な課題に直面しています。ひとつは、人為的な気候変動による世界の経済発展と国際政治秩序の不安定化を食い止めることです。もうひとつは、世界発展の基盤である、開かれた多国間貿易と投資を復活させることです。私たち自身の繁栄と安全保障は、国際社会がこれらの課題を乗り越えられるかどうかにかかっています。

オーストラリアと日本を含む多くの国は、気温の上昇を産業革命前に比べ 1.5 度以内に抑えることに合意しています。これを達成するには、2050 年までに世界全体でネットゼロ排出を実現する必要があります。先進国は、一部の発展途上国にはもう少し時間が必要になるとの認識を示しています。欧州の一部の国は、2045 年までにネットゼロを達成することを正式に宣言しています。オーストラリアと日本を含む多くの先進国は、2050 年のネットゼロ達成を宣言しています。当面の間、この合意が、国際公約となります。

この公約を果たすには、これから四半世紀の間に、ほとんどすべての経済活動に使われる技術、各国の経済構造、そして国際貿易における比較優位を大きく変革していかなければなりません。

パリ協定やグラスゴー協定でオーストラリア、日本、その他の国々が 1.5 度目標にコミットしたのは、1990 年代に APEC で開発された国際協定のアプローチに大きく依存しています。2009 年の国連気候変動枠組条約（UNFCCC）のコペンハーゲン会議

で、各国の排出削減目標に関する正式な交渉が失敗に終わった後、国連の主催する年次会議では、協調的一国主義的削減が運用方式となりました。それが、世界的な気候変動緩和努力における実質的な進歩の始まりでした。

化石燃料経済下で、北東アジアと欧州諸国のほとんどは、経済活動におけるエネルギー、炭素、炭化水素投入に関して強い比較劣位を抱えていました。これらの国は世界最大の石炭、石油、ガスの輸入国となりました。比較劣位が最も大きかったのは日本と韓国です。

一方、オーストラリアは豊富な石炭とガス資源を有し、国内需要が小さかったため、化石燃料分野で強い比較優位にあり、石炭と LNG を合わせて世界最大の輸出国となりました。地理的近接性と確かな二国間関係から、オーストラリアは日本への化石燃料の最大供給国となり、第 2 位のサウジアラビアの 2 倍以上の供給シェアを占めました。

一方、ゼロカーボン経済は、化石燃料経済と似ている面もあれば、異なる面もあります。

北東アジアと欧州のような人口密集地域における高度産業化経済圏は、ゼロカーボンエネルギーや他の産業インプットの生産面で、化石燃料時代と同様に強い比較劣位を抱えています。

オーストラリアは太陽光や風力発電に適した豊富な天然資源と、それを活用するための領域に恵まれています。また、その広大な領土を利用して、輸送用の CO₂ 無排出燃料や産業インプットとして利用可能なバイオマスの持続可能な生産・収穫を行うための技術も有しています。ゼロカーボン世界経済においては、他の地域に比べたオーストラリアの優位性は、化石燃料時代以上に大きくなります。

オーストラリアは、ゼロカーボン世界において、エネルギーと炭素関連産業インプットの多くを、确实、安全かつ経済的に供給できる国となり得ます。日本にとっては、これらの輸入先としての選択肢は少ないので、オーストラリアの役割は化石燃料貿易時代よりも大きくなると予想されます。

日本の化石燃料の 3 分の 1 は発電に使われ、残り 3 分の 2 が車両、建物、産業、農業で直接使用されています。全化石燃料のおよそ 15~20%は、化学品、プラスチック製

造や鉄鉱石から鉄金属を生産する際の炭素源として、非エネルギー用途で使われています。

現在、日本の電力使用量は約 955TWh です。産業と輸送の完全脱炭素化に伴う電化により、日本経済が必要とする電力は約 2.1PWh、現在の約 2.2 倍になると見込まれています。この需要をゼロカーボン電源で賄う必要があります。現状、原子力と再生可能エネルギーを合わせた発電量は約 268TWh で、将来需要の 12%程度にすぎません。残り 88%をどう賄うかが引き続きの課題です。

日本はエネルギーや鉱物資源には乏しいものの、人的資本と質の高い制度に恵まれています。これが現在の貿易パターンやオーストラリアとの関係を生み出しており、将来の貿易パターンも同様に形づくられるでしょう。比較優位の現実に目を背けることは、国内外で発展を停滞させ、気候変動対策にも支障をきたします。

日本の再生可能エネルギー資源は世界的に最も高コストな資源に分類されますが、オーストラリアのそれは最も安価な部類に入ります。IEA と IRENA によれば、日本の太陽光発電の LCOE は、オーストラリアの最大 4.5 倍の 172 米ドル/MWh にのぼります。陸上風力では、オーストラリアの最大 4 倍の 140 米ドル/MWh とされています。IEA は、日本のグリーン製鉄コストが最も高く、中国の約 2 倍、米国の 1.5 倍近くになると見えています。日本の再生可能エネルギー協会は「最良のアプローチは、オーストラリアで粗鋼を生産することだ」と述べています。

日本は陸上風力より 50~100%コストが高い洋上風力を活用せざるを得ません。IEA は日本の洋上風力コストを 200 米ドル/MWh と試算しています。原子力発電は現時点で最も安価でクリーンな電力選択肢かもしれませんが、IEA が試算した 87 米ドル/MWh は、立地条件のよいオーストラリアの再生可能エネルギーコストの数倍に上ります。ただし、原子力の利用拡大には技術的制約があり、現状のペースでは 2050 年に電力供給の 7%程度にとどまると見られています。大幅な原子力発電容量の増設は、技能労働者と設備の不足から高コスト化が避けられません。

最後に、水素を分子形態またはアンモニアなどの化合物の形で輸入しても、低コストソリューションにはなりません。IRENA は 2050 年時点でも 100~200 米ドル/MWh のコストが見込まれると分析しています。

ゼロカーボン世界と化石燃料世界の大きな違いは、ゼロカーボンエネルギーは大陸間輸送コストが石炭やガス、石油よりはるかに高くなることです。化石燃料は、採掘地から離れたオーストラリアの主要な需要地での利用と日本への輸出を比較した場合、そのコストにおける差はほとんどありませんでした。しかし、再生可能電力を海底ケーブルで、あるいは水素やアンモニアなどの担体として日本に輸送すれば、そのコストはオーストラリアにおけるコストの数倍にのぼります。日本は一部の高価な電力を家庭や事業所の照明・暖房、電気自動車用に輸入する必要がありますが、国際競争下の産業に投入するエネルギー資源は輸入しないでしょう。製造業のほとんどが再生可能エネルギーやバイオマスを投入要素として必要とする以上、日本が国際競争力を維持するには、自国で経済的に調達できない資源を体現した製品を輸入しなければなりません。オーストラリアは、鉄鉱石と再生可能水素からグリーン鉄鋼、ボーキサイトと再生可能電力からグリーンアルミニウム、シリコンと再生可能電力からグリーンポリシリコン、そして水素とバイオマスからグリーン輸送燃料と、これら全てを国内産の原料を用いて製造・生産できるため、おのずと日本にとっての供給源となるでしょう。このようなゼロカーボン製品のオーストラリアからの輸入により、自動車、機械、電子機器、鉄鋼、アルミ、シリコン金属、バイオガスやバイオ燃料を使った日本のプラスチック製品産業が、世界市場で競争力を維持できます。

オーストラリアの再生可能エネルギーを体現した鉄金属を輸入することで、水素を用いた製鋼に必要とされるであろう 250~320TWh のクリーン電力需要を削減できます。これは、仮に太陽光発電の設備倍増、風力発電の 4 倍増、新規原子力増設を 10 倍単位で加速させた場合でもなお残存する「ギャップ」の 50~65%に相当します。CO₂ 排出量は 120~165 メガトン、あるいは 2021 年排出量の 11~15%を削減できる計算になります。これは 35~45GW の原子力発電所（洋上風力の 2 倍以上）の新設を回避できる量です。グリーン鋼材を世界的に競争力のある条件で輸入することにより、日本は国内消費と急成長する東南アジア市場への輸出の両方において競争力のある高級鉄鋼製品の生産者であり続けることができるでしょう。

このようなゼロカーボン経済の新しい環境下で、オーストラリアが経済的に成功を収めるには、自国に比較優位のない多くの製品を日本やその他の国からの輸入に頼らざるを得ません。

オーストラリアと日本は、過去の化石燃料経済と同様に、ゼロカーボン経済においても世界の模範となり得るでしょう。両国の貿易・投資関係に携わる人々間の敬意、知識、そして信頼は、これまで以上に重要になります。

技術、ビジネスモデル、政策におけるイノベーションが大いに必要とされます。イノベーションをタイムリーに確保し、理解が必要なすべての人々に速やかに知識を広めるため、互いに協力しなければなりません。

各国において、炭素排出の外部コストと脱炭素化イノベーションの外部便益を是正する新しい国内政策が必要となります。日豪関係の経験からの教訓は、共有目標達成の代替手段の長所について、互いの国で、また相互に議論を奨励することが重要だということです。

ネットゼロに向けたこれからの10年余は、目まぐるしい変化とストレスに満ちた移行期となるでしょう。私たちが相互に、そして国際社会に対して公約した脱炭素に向けた決意を疑う時期もあるかもしれません。そうならないよう、お互いに疑念を抱かせる理由を作らないことが重要です。

鉄鉱石、石炭、ガスの貿易と同様に、オーストラリアと日本の貿易・投資の成功は、経済的に大きく異なる国同士でも、共通の繁栄に向けて支え合えることを、隣国やその他世界に示すモデルケースとなるでしょう。

繁栄と安全保障の基盤

結びに、この67年間の教訓のひとつに改めて注目したいと思います。世界は、政治体制間の激しい対立が続く中で、経済活動の脱炭素化に取り組まなければなりません。中国が、エネルギー、輸送、産業の脱炭素化に向けた設備製造能力で世界最大の存在になったのは事実です。これは中国の製造能力と技術力を反映すると同時に、もう一方で、ゼロカーボン技術が地球温暖化とエネルギー移行期に特に価値があると早くから認識されていたことの表れでもあります。中国製の太陽光パネル、風車、電池、電気自動車などの製品が利用可能になれば、世界が気候変動の壊滅的影響を回避する可能性が高まります。

しかし、特に中国と私たちの同盟国アメリカとの間の地政学的緊張から、国際貿易への差別的措置を求める圧力が避けられないのも事実です。地政学的安全保障上の理由から、一定の国際貿易・投資制限が正当化される場合もあるかもしれません。しかし、そうした状況における主張は分析的に検証される必要があり、地政学的利益とともに、貿易・投資制限に伴うコストも考慮に入れるべきです。現在の緊張関係を口実

に、国際貿易・投資への無差別な制限が横行すれば、いずれの政治体制も私たちが直面する課題に対処できなくなるでしょう。

今日、開放的で非差別的な貿易は、日本とオーストラリアが67年前に戦時中からの貿易制限という負の遺産から脱却した時以上に、重要な意味を持っています。次なる67年に向けて、これからのアジア太平洋地域における繁栄と安全保障の基盤となる、オーストラリア人、日本人、そして隣国の人々との信頼関係の構築に、今こそ再び注力すべき時なのです。