



Title	イギリス、カナダ間の1957年のFTA協議とその挫折 : 地域化への対応と限界
Author(s)	小川, 浩之
Citation	アジア太平洋論叢. 2004, 14, p. 79-99
Version Type	VoR
URL	<a href="https://hdl.handle.net/11094/100002">https://hdl.handle.net/11094/100002</a>
rights	
Note	

*The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA*

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

# イギリス、カナダ間の 1957 年の FTA 協議とその挫折 —地域化への対応と限界—

小 川 浩 之\*

## 序論

1957年、イギリス政府はカナダとの二国間自由貿易地域 (FTA) の形成を提案し、カナダ政府と協議を行った。この FTA 案とそれに基づく二国間協議の始点となったのは、同年 7 月 6 日、カナダ首相ディーフェンベーカー (John G. Diefenbaker) が、オタワでの記者会見で、カナダのアメリカからの輸入の 15% をイギリスからの輸入に転換することが彼の政府の「計画された目標」であると述べたことであった。この発言の背景には、カナダ首相のアメリカへの経済的依存に対する反発と帝国・コモンウェルスへの愛着があったと考えられるが、短期間で 15% もの転換を実現する見通しがあったわけではなく、発言自体は問題が多いものだった。しかし、この発言は、「母国」であるイギリスとの関係を再強化して「拮抗勢力」(counterweight) として用いることで、アメリカとの緊密ではあるが非対称的な相互依存関係に伴う不利益を緩和し、カナダの独立性とアイデンティティの維持を図ろうとする性質を帯びたものであり<sup>1</sup>、それゆえに、カナダ、イギリス両国で大きな反響と期待を呼んだ。

そうした結果、イギリスのマクミラン (Harold Macmillan) 保守党政権は、イギリス、コモンウェルス寄りの立場を取るカナダ首相のイニシアチブを挫くことを避けるとともに、自国内の帝国・コモンウェルス支持派からの無策との非難を回避するために、この発言に積極的に対応する必要に迫られた。そのうえ、カナダ首相の発言は、それが部分的にでも実現されるならば、イギリスの輸出 (特に輸出によるドル

---

\* 京都大学大学院 法学研究科助手 (国際政治学)  
大阪外国語大学 非常勤講師 (総合演習 (平和論) I・II 担当)

獲得)の拡大につながるものであり、また、カナダとの関係を「拮抗勢力」に持つことで、同年10月から始まる西欧17カ国間の工業製品のFTA(以下、ヨーロッパFTA)設立に向けた多国間交渉での自国の立場を強化できることも期待された。そして、イギリス政府内でカナダ首相発言への対案が検討され、その過程で、アメリカでのコモンウェルス特惠制度の不評や関税と貿易に関する一般協定(GATT)との整合性も考慮に入れられた結果、GATT第24条で積極的に認められており、アメリカ政府・議会も反対しにくいと考えられたFTA案が浮上した。最終的に、顕著な貿易転換を実現し得る唯一の現実的方法であり、また、仮にカナダ側に拒否されたとしてもカナダ首相の発言への積極的な対応を示したことにはなるとして、イギリス政府は二国間FTAを提案することを決定した<sup>2</sup>。

本稿では、こうした経緯を踏まえた上で、イギリスの公文書館パブリック・レコード・オフィス(Public Record Office, Kew: PRO)所蔵の未公開のイギリス政府文書、カナダ、アメリカの公開一次資料(インターネットで公開されている資料を含む)を用いて、イギリス、カナダ間のFTA案をめぐる協議とその挫折について、これまでで最も詳細な検討を行う。また、外務省外交史料館所蔵の未公開の日本政府文書、イギリス、カナダの議会議事録、当時のイギリスの新聞などを用いて、同案に対する第三国の反応とイギリス、カナダ両国内における反響についても考察する。

## 第1章 非公式協議と情報の漏洩

イギリス政府内で英加FTA案が採用された後の9月9日～10日、エイモリー(Derek Heathcoat-Amory)農漁業食糧相とリー(Sir Frank Lee)商務事務次官がオタワを訪問し、カナダ側に二国間FTAを提案する意向を非公式に伝えた。しかし、イギリス側でもある程度は予想していたものの、カナダ側の反応は極めて消極的なものだった。確かに、カナダ側でも、ディーフェンベーカー発言がイギリス国内、特に保守党内部(その支持者を含む)で大きな反響を呼んだことから、マクミラン政権は積極的な対応を迫られ、何らかの大胆な提案を行うのではないかと予測はあった<sup>3</sup>。しかし、FTA案は、二国間で実質的に全ての貿易障壁を撤廃することを内容としており、カナダ側(具体的には、依然として発展途上にあり、関税による保護を必要としていた同国の製造業)にとって最も厳しい提案であった。9日の協議の際、ディー

フェンベーカーは、15%転換発言は「非常に一般的な目標」を想定したものだったと弁明し、英加FTAによりカナダ産業が甚大な損害を被るとともに、アメリカや他のコモンウェルス諸国から反発を招くことは受け入れ難いと主張した。同日、カナダ閣僚・官僚との会合も開かれたが、カナダ側は、対米関係悪化への懸念から、イギリスからの輸入に与える特惠マージン(1932年のオタワ協定で定められたもので、この場合、カナダ政府がGATTの下で最恵国待遇を保証した国々アメリカも含む一からの輸入に課す関税率とイギリスからの輸入に課す特惠関税率の差を意味する)を再拡大するという考えにも消極的な立場を示した。カナダ蔵相フレミング(Donald M. Fleming)は、15%転換発言を「幾分当惑させられるもの」とみなしており、彼の周囲にそれを実現可能と考える者はいないように思われた。エイモリーは、マクミランへの書簡で、英加FTA案について、「この提案を行ったことで問題が生じたとは思わないし、注意深く扱えば良い結果につながることもあり得るだろう。しかし、現在の状況でそれを売り込むことに完全に失敗したことは申し訳なく思う」と記した<sup>4</sup>。カナダ側は、イギリス政府が、ケベック州モン・トランブランで開かれる予定だったコモンウェルス蔵相会議(9月28日～10月1日)の前に非公式に意向を伝えてくれたことには謝意を示したが、ディーフェンベーカーが貿易使節団をイギリスに派遣するという考えに言及した以外には、何ら具体的なコミットメントを見せなかった<sup>5</sup>。

こうしたカナダ側の反応を受けて、イギリス政府は早々と方針の修正を余儀なくされた。9月12日のイギリス官僚の会合では、英加FTA案は脇に追いやられ、より控え目な方法に取って代わられた。大蔵省のA・W・フランス(A.W. France)は、10月上旬にオタワで行われる予定のカナダとの公式閣僚協議の場でFTA案を再び持ち出しても成果は期待できないと指摘した。同じ理由から、イギリス政府の第一の予備案となっていたパッケージ・ディール(カナダ側が特惠マージンの再拡大または再固定とポンド強化への貢献を行い、イギリス側が輸入数量制限を緩和するというもの)もまた積極的に提示すべきでないとされた<sup>6</sup>。関係省庁の事務次官級が集まった会合では、10月上旬の公式閣僚協議を、両国間の貿易を拡大するための「継続的で長期に渡る努力の第一段階」に位置付けるべきとされたものの、英加FTA案とパッケージ・ディール案がカナダ側に受け入れられる可能性が低いという点では、

同様の指摘がなされた<sup>7</sup>。この時期、イギリスのジョーンズ (Aubrey Jones) 供給相がオタワを訪問したが、その際には、カナダ政府が、軍事関連の政府調達先を部分的にイギリスに転換するという考えについても積極的な行動を取る用意がないことが判明した<sup>8</sup>。

こうした状況で、エクルス (Sir David Eccles) 商務相は、依然として大胆な提案を行うことに熱心で、FTA 案が無理であればパッケージ・ディール案を持ち出すべきと考えていた<sup>9</sup>が、イギリス官僚の関心は、カナダ首相の発言に対するイギリス側の対応をいかに「公表」するかという問題に移った。大蔵省のトレンド (Burke Trend) は、「我々はこれ以降、我々の提案が行われたという事実とそれに対するカナダの態度について公式に言及する方法に関して、カナダ側の同意を得ることに努力を集中させるのが賢明ではないか。閣僚がディーフェンベイクアのイニシアチブに建設的に対応したことを政府の支持者たちに納得させるためにも、このことは極めて重要である」と記した<sup>10</sup>。

ところが、G・チャーチル (Gordon Churchill) カナダ貿易通商相 (エイモリーらのカナダ訪問の際にはオタワを離れており協議に参加していなかった) がイギリスを訪問し、ディーフェンベイクアやフレミングと異なる立場を示したことにより、事態は再び流動化する。G・チャーチルは、9月19日にイギリスのヒューム (Lord Home) コモンウェルス関係相と会談し、英加FTA案について、実現までに長い時間を要する上に幾つか条件を付けられるべきかもしれないが、想像力に富んだものであると評価した。彼はまた、同じ日に行われたエクルスとの会談の際、FTA案は「即座に切り捨てられるべきでなかった。再びより注意深く検討するのが賢明だろう」とし、同月14日に外相に抜擢されたばかりのトロント大学前学長スミス (Sidney Smith) も同意見だろうと述べた<sup>11</sup>。

9月19日のイギリス閣議では、カナダとの公式閣僚協議に向けた方針が議論された。そこでは、ソーニークロフト (Peter Thorneycroft) 蔵相が官僚の意見を受けて大胆な提案を行うことに否定的な考えを示したが、エクルスはG・チャーチルとの会談に言及し、非公式協議で示されたカナダ側の態度は決定的なものでない可能性がある」と述べた。そうした結果、閣議では、官僚らの慎重な意見は脇に追いやられ、カナダ側と英加FTA案についてさらに協議を行うことに前向きな方針が採用され

た。そして、「我々がイギリス、カナダ間の貿易促進という継続的で長期的な努力に原則的に取り組む用意があることを示すため、この提案が十分に知れ渡るよう努めるべきである」と結論付けられた<sup>12</sup>。

英加FTA案に込められたこうしたやや戦術的な考慮は、9月25日付のマクミランの文書からも見て取ることができる。彼はそこで、カナダとの公式閣僚協議のコミュニケで英加FTA案に言及できれば、それは、「プロバガンダの観点から見て我々にとって決定的に重要である。それはビーバーブルックへの完全な回答になる」と記した<sup>13</sup>。この時期、カナダ出身で、ソールズベリ (Lord Salisbury) らと並ぶ保守党内の帝国・コモンウェルス支持派、反ヨーロッパ派の重鎮であったビーバーブルック (Lord Beaverbrook) は、マクミラン政権がヨーロッパFTA案を通して欧州統合への接近を図る際の大きな障害となっていた<sup>14</sup>。彼は、デイリー・エクスプレス、サンデー・エクスプレス、イブニング・スタンダードの三紙を所有し、それらに「比類がない程の彼の個人的創造物で、社会的ゴシップから政治的主張に至るまで彼の気まぐれを反映していた」<sup>15</sup>とも批判されたように自らの意向を強く反映させることで、イギリスの大衆ジャーナリズムに多大な影響を有しており、マクミラン政権にとって特に警戒を要する人物であった。こうして、英加FTA案は、カナダ政府との非公式協議が行われる前よりも幾分用心深く、そしてより戦術的な意図をもって、イギリス政府の方針として再び採用された。

ここで突如、英加FTA案に関する情報が新聞にリークされる状況が生じ、そのことで、同案をめぐる事態は急速に、そして、それまで十分に想定されていなかった形で展開を見せ始める。それまでは、駐英アメリカ大使館から国務省宛の電報の「イギリス政府はほとんど情報を漏らしていない」<sup>16</sup>という一節に見られたように、英加FTA案に関するイギリス政府内の議論は極秘に進められ、カナダ政府との非公式協議も当然非公開で行われていた。ところが、9月27日のフィナンシャル・タイムズ紙上で、突然、ニューヨーク特派員の情報として、イギリス、カナダ両国が、カナダ首相のイニシアチブを実現するため、二国間FTAとカナダの外貨準備の部分的なポンドへの転換を予備的に検討していると報じられたのである<sup>17</sup>。このリークは、それまで公開されていなかった情報をかなりの程度まで正確に伝えていたため、イギリス政府内では関係者による情報漏洩ではないかとの疑念が広がり、特に、コモ

ンウェルス関係省のランボールド(H.A.F. Rumbold)は、コモンウェルス蔵相会議の前にニューヨークに滞在していたエクルスの仕業でないかと推測した。イギリス政府文書を見る限り、情報を漏らした人物を確定することはできないが、いずれにせよ、このリークの結果、カナダ側は、(マスコミから質問を受けた場合)貿易転換という自らのイニシアチブを実行に移すための対案への消極的姿勢を明らかにせざるを得ないと考えられたため、イギリス政府内では大きな懸念が生じた<sup>18</sup>。

実際、カナダ側にとって、こうした事態は、英加 FTA 案とそれに対するカナダ側の消極的な反応を公表することにより、「イギリスは、カナダを犠牲にする形で、厄介な国内状況を切り抜けようとする」のではないかという疑念<sup>19</sup>を裏付けるものとなった。フレミングは、後に回顧録で、イギリス側が、「初期の段階では最も厳格な秘密事項として扱われるべきであったもの」を意図的にリークしたと非難している<sup>20</sup>。そのうえ、イギリス、カナダ間で二国間協定が検討されているという情報の漏洩が、9月28日から開かれるコモンウェルス蔵相会議での多国間協議に影響を及ぼすことも懸念された。特に、カナダ側は、同会議で、ディーフェンベーカーが提案したコモンウェルス貿易経済会議(CTEC)開催への支持の取り付けを目指していたため、そうした影響を回避する必要があった。実際、コモンウェルス蔵相会議で、イギリス、カナダ両国代表は、他の諸国からの質問を受けた結果、不本意なものに終わっていた非公式協議の内容について説明せざるをえない状況に追いこまれた。そこでは、ソーニークロフトが、イギリス側が二国間貿易を増加させる一つの案として FTA を持ち掛けたと説明したのに対し、フレミングは、同案はカナダ政府に非常に深刻な困難を突きつけるという消極的な考えを示した<sup>21</sup>。

フィナンシャル・タイムズ紙上のリークは、イギリスと非コモンウェルス諸国の関係にも影響を及ぼした。まず、リークの当日に(国連総会に出席したニューヨークから)イギリス訪問(9月27日～10月1日)のためロンドンに到着した日本の藤山愛一郎外相の反応が見られた。藤山は、9月30日午前にロンドンで行われたボーン・モーガン(John Vaughan-Morgan)商務担当国務相との会談で、「若し新聞に伝えられるところが事実なりとせば日本の対カナダ輸出は右により阻害される惧れあり、かつ日本の対加入超は著しいものがあつたところ、最近漸く日本の対加輸出が伸び始めている際だけに憂慮に堪えぬ旨」を伝え、「いずれにせよ英国カナダ両国交

渉の過程において種々率直な見解を述べる機会を得たい」とした<sup>22</sup>。藤山はまた、同日午後のロイド (Selwyn Lloyd) 外相との会談でも、英加 FTA 案について、日本は「その発展に深い関心を持つ」とし、カナダのアメリカからの輸入の削減分を日英両国に振り分けるのが望ましいとも述べた<sup>23</sup>。

藤山のこれらの発言の背景には、以下の二つの要因があったと考えられる。第一に、彼は、日本航空会長、経済同友会代表幹事、日本商工会議所会頭などを経て、岸信介首相の熱心な要請により、第二次岸内閣に民間から入閣しており<sup>24</sup>、就任時の会見でも「経済外交については経済問題の知識も経験も相当あると思っているから、これまでの考えを実行に移すつもりだ」<sup>25</sup>と抱負を語ったように、経済問題に熱心な外相であった。第二に、当時、多くの先進国を含む GATT 締約国（日本を除く全締約国 33 カ国中 14 カ国）が GATT 第 35 条を援用して日本への最恵国待遇の供与を拒んでいたが、カナダは、日加通商協定の締結（1954 年 3 月 31 日）に加えて、日本の GATT 正式加入（1955 年 9 月 10 日）当初から日本と GATT 関係に入った締約国（19 カ国）の一つであり、日本の輸出産業が平等な基盤で参入できる貴重な海外市場となっていた<sup>26</sup>。それゆえに、カナダ市場におけるイギリスの立場（既にオタワ協定により特惠待遇を享受していた）をさらに有利なものにすることになる英加 FTA 案は、日本側にとって簡単には受け入れ難い内容を含んでいたといえる。

西欧諸国の間でも、西ドイツ、オランダ両国政府から、英加 FTA 案の意図と内容について、イギリス政府に質問が行われた<sup>27</sup>。なかでも、最も強い反発を見せたのは、フランス政府であった。駐英フランス大使館のボーリュ (Leroy Beaulieu) は、A・W・フランスとの会談で、英加 FTA 案はイギリスがヨーロッパの一部となることを未だに躊躇していることを示しており、ヨーロッパに悪い印象を与えていると述べた<sup>28</sup>。そして、1958 年 6 月 1 日にフランス首相に復歸することになるドゴール (Charles de Gaulle) も、イギリス政府がコモンウェルスとの関係を維持したままでも欧州統合への接近を試みることに批判的な立場を取っていたことから<sup>29</sup>、こうした事態は、コモンウェルスとヨーロッパの間でバランスを取りつつ、欧州統合への漸進的な接近を進めるというマクミラン政権の方針が多くの困難に直面することになることを示唆するものでもあった。

以上ように、英加 FTA 案は、カナダ政府との非公式協議、G・チャーチルの訪英



を経て、イギリス閣議(9月19日)で、カナダ側との公式閣僚協議に向けた第一の提案として了承された。ところが、その後、同案をめぐる情報の突然のリークにより、イギリス政府は、カナダ、そして他の諸国との関係において、様々な困難を突きつけられることになる。しかし、エクルスの個人的判断に基づくと思われる情報漏洩により、イギリス政府は、(同政府文書からは、実際に情報を漏らした者の意図を特定することはできないが)結果的に、カナダ首相発言への積極的な対応を公表するという、英加 FTA 案の二次的ではあるがより現実的な目的を果たす形にはなったのである。

## 第2章 公式閣僚協議と FTA 案の挫折

コモンウェルス蔵相会議の終了後、10月2日～4日に、イギリス、カナダ間の公式閣僚協議がオタワで開かれた。まず、2日午前の会合で、ソーニークロフトは、顕著な貿易転換を実現し得る唯一ではないが最善の方法として英加 FTA 案を提示し、カナダ政府に真剣な検討を求めた。しかし、ディーフェンベーカーは、同案は貿易自由化の負担を一方的にカナダ側に負わせるもので、彼の立場を非常に困難なものにするとして反論した。彼はまた、議会で過半数を確保するために早期の解散・総選挙を考えていたが、その際に英加 FTA 案が国内製造業の反発を呼ぶことへの懸念を示した。フレミングは、彼らの立場が非公式協議の時から変わっておらず、FTA 案は全く受け入れ難いという考えを強調した。G・チャーチルも、FTA 案を長期的目標として受け入れることはできるのではないかとしつつも、「現時点ではあまり突っ込んだ議論をしない方が賢明だろう」と述べるにとどまった。最後に、ディーフェンベーカーが、イギリスとカナダの間で二国間の FTA を進めると他のコモンウェルス諸国の反発を招きかねないため、カナダ側としては、同案に関する決定を(彼が非常に重視しており、直前のコモンウェルス蔵相会議で翌年にカナダで開かれることが決まった)CTEC の後まで延期したいと述べ、当面は即座に実施できるより限定的な方法に力を注ぐ方がよいという考えを示した<sup>30</sup>。同日午後にも、両国の閣僚・官僚の会合が行われた。そこでは、カナダの政府調達先の変更、イギリスからの輸入に与える特惠マージンの再拡大・再固定といった両国間の貿易を拡大するための様々な方法が議論されたが、具体的な合意が得られたのは、カナダ貿易

使節団の訪英(同年11月)だけにとどまった<sup>31</sup>。

10月3日午前の会合では、議論の焦点は翌日発表されるコミュニケの内容に移った。その後、(当初の予定にはなかったが)カナダの閣議で、英加 FTA 案への対応が再度検討された。そこでは、イギリスの提案を完全に却下するのは賢明でないとされたものの、英加 FTA 案が「深刻で複雑な問題と困難を引き起こす」ことをコミュニケに明記すべきであり、また、コミュニケで同案への言及を排除できればなお良いという意見が出されるなど、消極的な姿勢が大勢を占めた<sup>32</sup>。約4時間に及ぶカナダ閣議が終わった後、午後10時に両国間の閣僚協議が再開した。そこでは、ディーフェンベーカーが、次の総選挙に勝利すれば英加 FTA 案を考慮することも可能になるとして、後の段階で再検討する可能性を残したものの、現時点ではカナダ閣僚の多数は同案に反対していると述べた。そのうえで、彼は、最終コミュニケで英加 FTA に一切言及すべきでないという考えを示した。イギリス側もこれには強く反発し、両者の間で深夜に及ぶ激しい議論が交わされたが、最終的には、コミュニケで、イギリス政府はカナダ側に英加 FTA について意見を求めなかったと記すことで妥協がなされた。この妥協の利点は、イギリス側としては、カナダとの公式協議で英加 FTA が議題に上ったことを示すことができ、カナダ側としても、同案を受け入れたか否かというマスコミの質問に悩まされずに済むという点にあった。カナダ側への同様の配慮から、コミュニケでは、パッケージ・ディール案の一部を構成した特惠マージンの再拡大・再固定には一切言及しないことになった<sup>33</sup>。結局、最終コミュニケでは、英加 FTA 案について、「イギリス閣僚は、彼らの提案は長期的性格のものであり、12年から15年の期間を経て完全に実現されることを強調した。イギリス閣僚は、この提案が深刻で複雑な問題と困難を提起することを認識しており、提案の長期的性格を考慮に入れ、カナダ閣僚に対して彼らの考えを表明するよう求めなかった」と記された。そして、具体的な方策としては、①カナダ政府調達の見直し、②海外に渡航するカナダ国民に対する免税規定の改訂、③カナダ貿易使節団の訪英という控え目なものが列挙されるにとどまった<sup>34</sup>。

こうして、10月上旬の公式閣僚協議の結果、英加 FTA 案は、イギリス政府の正式な方針として採用されてからわずか1カ月余りで大きく勢いを失うことになった。もちろん、公式閣僚協議では、カナダ政府は同案を正式に拒否したわけではなく、次

期総選挙または CTEC の後まで考慮を延期したに過ぎなかった。また、その後も、しばらくの間、イギリス政府内では、同案について引き続き議論が行われた。しかし、カナダ側の消極的な姿勢が大きく変わることはなく、翌年 3 月 31 日の総選挙で進歩保守党が 265 議席中 208 議席を得る歴史的勝利を治めた一自由党は、わずか 49 議席にとどまった一ものの、それ以降も、英加 FTA 案が両国政府間で再び本格的に議論されることはなかった<sup>35</sup>。

こうした結末は、イギリス側にとって不本意なものであった。確かに、イギリス政府内でも英加 FTA 案だけが検討の対象となったわけではなかったし、カナダ側の反応についても常に懐疑的な見方が存在していた。しかし、イギリス政府は、カナダ首相のイニシアチブを受けて、顕著な貿易転換を実現し得る最も建設的な提案として英加 FTA 案を採用したのであり、カナダ側による実質的拒否は、エクルスのように同案に非常に熱心だった者だけでなく、その実現可能性に関してより慎重な見方をしていた閣僚・官僚にとっても不満が残るものとなった。また、10月23日にカナダ下院で、野党(自由党)議員の質問を受けたフレミングが、エイモリーが9月上旬にオタワを訪れた際、後の段階で英加 FTA を提案する可能性に「非常に軽く触れた」と述べるなど、同案をめぐる両国間の非公式協議の内容を部分的にはあったが明らかにしたことも、イギリス側を苛立たせた。この質疑に関する報告書を読んだマクミランは、「フレミングは非常に信用ならない人物に違いない」と欄外に走り書きを残している<sup>36</sup>。カナダ側の消極的姿勢が変わらないことから、12月19日のイギリス下院では、バーチ (Nigel Birch) 経済担当大蔵國務相が、「この提案は、イギリス側に関する限り依然として開かれている。カナダ政府は、この長期的提案が行われて以来、これまで、何らかの最終的な見解を形成するための時間を相対的に十分持つことができていない」と苦しい説明を強いられることにもなった<sup>37</sup>。

ディーフェンベーカーの貿易転換発言に端を発する一連の事態は、カナダ国内でも、野党に格好の批判の材料を提供した。例えば、自由党の有力議員で1963年以降は外相を務めることになるマーティン (Paul Martin, Sr.) は、政府の政策について、カナダ国民のイギリスやコモンウェルスに対する親近感を利用しておきながら、自らへの政治的リスクや一部の支持者の不利益が表面化すると尻込みしたとして痛烈に批判した。ただし、1958年1月に自由党党首に選出され、後に首相も務めるピア

ソン (Lester B. Pearson) は、政府の不手際を批判しつつも、グリーン (Howard Green) 公共事業相から英加 FTA 案を支持するの可否かと問い返されると、一転して明確な態度を示すことを避けるなど、野党側でも中途半端な対応が目立った<sup>38</sup>。

こうした結果、イギリス側にとって、カナダ首相の発言への積極的対応を示すことができた以外には、1957年11月21日～12月18日にカナダ貿易使節団が訪英したことがほぼ唯一の目に見える成果となった。フレミングが「これまでにこの国から派遣された中で最も重要な貿易使節団」<sup>39</sup>と評価した同使節団は、G・チャーチルが団長となり、カナダの連邦・州政府代表、財界・農業団体・労働組合の代表など57名で構成された。この貿易使節団は、団長自身が、カナダ議会で、「イギリスであらゆる予想を超えた成功を収めた」と自画自賛したように、イギリス各地の訪問先で大きな歓迎を受け、両国間の主に民間レベルの関係を深めることに貢献した。しかし、それは、いかに注目を集めたとしても、他のより積極的な措置と組み合わせられない以上、貿易拡大という目的には限定的な効果しか持ち得ないものだった<sup>40</sup>。

イギリス政府にとって、英加 FTA を提案することで達成しようとした目的の多くが裏目に出たことも大きな誤算となった。第一に、同案の背景には、イギリス、コモンウェルスとの関係を重視するカナダ首相のイニシアチブを挫折させるのは得策でないという考慮があったが、結局、カナダ側から見られたのは賛意や歓迎ではなく、困惑と反発であった。第二に、カナダ首相のイニシアチブへの積極的な対応を示すことで、国内の帝国・コモンウェルス支持派の非難を避けるという目的もまた、十分達成されたかどうかは疑問が残る。例えば、当時のイギリスの新聞では、10月1日のフィナンシャル・タイムズが、英加 FTA 案について、(イギリスが結節点となる形で) ヨーロッパとコモンウェルスのより緊密な経済関係の構築に貢献するのであれば価値があるだろうと論じたように、好意的な論調も見られた<sup>41</sup>。しかし、同日のイブニング・スタンダードは、カナダのノバ・スコシア州に滞在中のビーバーブルックのインタビューを、「自由貿易案は罠である」という見出しで掲載した。そこでは、英加 FTA 案について、「その提案の目的は、帝国貿易をヨーロッパ自由貿易運動の犠牲にしてはならないという我々の帝国支持派の批判を無力化することにある。いまや、イギリス政府は、カナダによる帝国自由貿易の拒否により、ヨーロッパ自由貿易に代わるものはなくなったと言うのであろう」との批判が展開

された<sup>42</sup>。

第三に、8月22日のイギリス閣僚会合で、英加 FTA 案は「その経済的利点ゆえに我々の利益となるばかりでなく、ヨーロッパ FTA に向けた交渉において我々の助けにもなる」とされた<sup>43</sup>ように、同案を通してイギリスのヨーロッパでの交渉上の立場が強化されることも期待されたが、特にフランス政府が強い反発を見せたことから、それもまた裏目に出ることになった。カナダ首相の貿易転換発言とイギリス政府の英加 FTA 提案は、ヨーロッパ諸国、特にフランス政府に対してイギリスの欧州統合への関与の不十分さを印象づけ、また、イギリスが提案するヨーロッパ FTA はより広い範囲の貿易自由化につながり、欧州経済共同体 (EEC) 6 カ国の枠組みで進められようとしていた統合を阻害しかねないという懸念を与えた。フランス情報相スーステル (Jacques Soustelle) は、1958年11月14日の記者会見でヨーロッパ FTA 案を実質的に拒否する発言をした際、同案が共通域外関税 (CET) と経済・社会分野の平準化 (harmonisation) を欠くことをその理由に挙げた。それまでに、フランス政府は、EEC 設立条約 (ローマ条約) の調印 (1957年3月25日) に至る過程で、EEC 内の競争条件を平等に近づけるために「社会的負担」の平準化を求め、最終的に、男女賃金の平等化と有給休暇の調和、時間外労働報酬の不平等により損害を被る産業部門へのセーフガード条項の制度化、輸出補助金・輸入特別税の維持などに成功していた。しかし、ヨーロッパ FTA 案は、CET を設定せずに第三国からの輸入に対する関税率の設定を各国の裁量に委ねることに加えて、経済・社会分野の平準化も伴わないものであった。それらは、イギリス政府にとってはコモンウェルス特惠制度と経済・社会政策の自律性を維持するために譲れない条件であったが、フランスの利益とは相容れないと主張されたのであった<sup>44</sup>。

以上のように、英加 FTA 案は、それ自体が早々と棚上げされた上に、マクミラン政権が同案に込めた目的と期待の多くが裏目に出たことで、狭い意味でも、広い意味でも挫折したという評価を免れ得ないものとなった。確かに、その後、カナダ貿易使節団の訪英に続き、1958年5月には、イギリスのドル輸出理事会代表团がカナダを訪問するといった動きも見られた。しかし、当時、カナダ経済はアメリカでの景気後退の影響もあって減速の度合いを強めており、カナダ政府は、国内製造業を圧迫することになるイギリス製品の輸入拡大について、それ以上の積極的措置を取

ることを躊躇した<sup>45</sup>。結局、英加 FTA 案の成果は、非常に限定的なものにとどまったと言わざるを得ないだろう。

## 結論

英加 FTA 案が早々と棚上げされた背景には、イギリス政府が、カナダにおける保護主義的な圧力の強さを認識しつつも、それを過小評価していたことがあった。当時、カナダ政府は依然として国内製造業を保護する必要に迫られており、また、同国の経済自体も景気後退の局面を迎えていた。他方、イギリス政府は、第二次世界大戦後の相対的に保護主義的な通商政策から脱却し、ヨーロッパとカナダとの二つの FTA により大幅な貿易自由化に踏み出そうとしていた。1950年代、西欧諸国間では貿易自由化の動きが進んでいたが、工業化の途上にあったコモンウェルス諸国、特にイギリスにとって重要な貿易相手であった旧自治領諸国(カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、南アフリカ連邦)では輸入代替化と保護主義の強まりが見られた(その結果、コモンウェルス諸国の製造業は徐々にイギリス製品に対する競争力を強め、従来の垂直分業的な貿易構造に修正を迫ることにもなった)<sup>46</sup>。そうした傾向を顕著に示した英加 FTA 案の挫折は、イギリス政府にコモンウェルス諸国との通商関係への懐疑的な見方を強めさせ、同政府による第一回 EEC 加盟申請(1961年8月10日)につながる相対的なコモンウェルス離れとヨーロッパへの接近を促す一つの背景にもなった。

カナダ首相の貿易転換発言とイギリス政府の英加 FTA 提案は、両国間の貿易拡大とともに、北アメリカと西ヨーロッパ双方における地域化(regionalisation)の影響の緩和を狙ったものであった。確かに、カナダ政府にイギリスとの大幅な貿易自由化を受け入れる用意がなかったのは事実だが、貿易関係を再び多角化することで「拮抗勢力」を確保し、対米依存を軽減する必要があるという考えは概ね真剣なものだった。カナダ政府はまた、欧州統合の動きが進むことに対して、それが自国の輸出産業に打撃を与えるだけでなく、カナダにとってアメリカ以外の選択肢を狭めることになるという理由からも不満を強めていた<sup>47</sup>。1957年5月の英加間の経済問題に関する協議の際、カナダ側からは、北アメリカ、ヨーロッパのいずれかで「大陸主義」(continentalism)の強まりがみられた場合、カナダは他のほとんど全ての国より

も深刻な被害を受けるという懸念が示された<sup>48</sup>。他方、イギリス側としても、カナダが自国から距離を置き、対米依存を深めていく状況は—それは多かれ少なかれイギリスの相対的衰退の産物であったのだが—やはり望ましいものではなかっただろう。また、イギリス政府は、(英加 FTA と EEC / ヨーロッパ FTA を相互に相容れないものと捉えてはいなかったが) ヨーロッパにおける地域化(特に 6 カ国による欧州統合)の進展に対して何らかの「拮抗勢力」を持つことは望ましいと考えていた<sup>49</sup>。イギリス、カナダ間には、相互の関係を再強化することにより、大西洋両岸における地域化の進行に対応するという共通の目的が存在したといえる。

しかし、両国のイニシアチブは、当時の現実には照らし合わせると、やはりナイーブなものであり、ほとんど成果を生むことなく終わった。ディーフェンベーカー発言から英加 FTA 案の挫折に至る過程は、地域化への対応に対する強い期待・要請とともに、それを実行に移すことの限界を示すものであり、結果的に、イギリスはヨーロッパでの統合以外の選択肢を失いつつあり、カナダはアメリカとの非対称的にならざるを得ない相互依存に深く組み込まれている現実を浮き彫りにすることになった。その後、イギリスは 1973 年 1 月 1 日に欧州共同体(EC)に加盟し、カナダは 1989 年 1 月 1 日に米加自由貿易協定を発足させることになるが、特に、カナダで、進歩保守党のマルルーニー (Brian Mulroney) 政権が他ならぬアメリカとの FTA の形成を推進したことは、1957 年当時の議論を振り返ると、ある種の皮肉さを感じさせるものであった。他方、イギリスについて見ると、英加 FTA 案をめぐる事態は、同国のその後の対外政策の転換が一筋縄ではいかないことを示唆するものでもあった。まず、英加 FTA 案の形成過程は、イギリス政府がヨーロッパに接近しようとする際に国内の帝国・コモンウェルス支持派への配慮が欠かせないことを示していたが、マクミラン政権がその後も同様の配慮を強いられたことによってイギリスの第一回 EEC 加盟申請は条件付きのものとなり<sup>50</sup>、そのことが、結果的にドゴールによる拒否を許す一因にもなった。また、イギリス政府が、EEC への加盟申請に向かう前にヨーロッパとカナダとの二つの FTA の形成を追求したことは、相対的に閉鎖的で超国家主義的な欧州統合への消極性という、今日まで見られるイギリス対外政策の特質を窺わせるものでもあったのである。

## 注

- 1 「拮抗勢力」という概念は、櫻田大造『カナダ外交政策論の研究—トルドー期を中心に—』彩流社、1999年、52頁。非対称的な相互依存関係では、依存度が低い国が非協力的な政策を取ることにより一方的に自国の利益を追求し得るため、依存度が高い国は不利な立場に立たされる。Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, 3rd ed. (New York, 2001), p.9.
- 2 イギリス政府内での英加FTA案の形成過程は、拙稿「貿易転換問題」とイギリス、カナダ間の1957年のFTA案の形成」『アジア太平洋論叢』第13号(2003年)161-179頁(先行研究との関係は、162-163頁)。
- 3 National Archives of Canada, Ottawa [以下、NAC], DEA/50330-A-40, George A. Drew (Canadian High Commissioner in the UK) to Diefenbaker, telegram No.2235, 28 August 1957, in Michael D. Stevenson, ed., *Documents on Canadian External Relations, Vol.24, 1957-1958, Part I* (Ottawa, 2003) [以下、DCER, Vol.24], doc.348 ; NAC, D.M.F. Vol.131, A.F.W. Plumptre (Assistant Deputy Minister of Finance) to Donald M. Fleming (Minister of Finance), 9 September 1957, in DCER, Vol.24, doc.351.
- 4 PRO, PREM11/2533, UK High Commissioner in Canada (UKHCC) to Commonwealth Relations Office (CRO), telegram No.835, 9 September 1957 ; PRO, PREM11/2533, Heathcoat-Amory to Macmillan, 11 September 1957.
- 5 PRO, T236/4266, UKHCC to CRO, telegram No.840, 10 September 1957 ; PRO, T236/4266, UKHCC to CRO, telegram No.841, 10 September 1957.
- 6 PRO, DO35/8730, OMP(57)38, 13 September 1957.
- 7 PRO, CAB130/131, GEN610/2nd meeting, 16 September 1957 ; PRO, CAB129/89, C(57)213, 17 September 1957, annex B.
- 8 PRO, DO35/8730, UKHCC to CRO, telegram No.899, 19 September 1957.
- 9 PRO, DO35/8731, H.A.F. Rumbold (CRO) to H.J.B. Lintott (CRO), 12 September 1957 ; PRO, T236/4266, A.W. France to Sir Leslie Rowan (Treasury), 12 September 1957 ; PRO, T236/4266, A.W. France to Rowan, 13 September 1957.
- 10 PRO, PREM11/2533, Trend to Macmillan, 18 September 1957.
- 11 PRO, PREM11/2533, Record of conversation between Home and G. Churchill, 19 September 1957 ; PRO, DO35/8731, Eccles to Peter Thorneycroft (Chancellor of the Exchequer), 19 September 1957. 他方、フレミングは、9月20日の閣議でエイモリーの訪問と英加FTA提案について報告した際にも、依然として同案に消極的な姿勢を取っていた。NAC, PCO, Series A-5-a, Vol.1893, Cabinet Conclusions, 20 September 1957. カナダ閣議記録(Cabinet Conclusions)は、全て、[http://www.archives.ca/02/020150\\_e.html](http://www.archives.ca/02/020150_e.html) (2003年12月5日)から使用した。
- 12 PRO, CAB128/31, CC(57)69, 19 September 1957.
- 13 PRO, DO35/8731, Macmillan to Charles Hill (Chancellor of the Duchy of Lancaster), 25 September 1957.



- 14 A.J.P. Taylor, *Beaverbrook* (Harmonsworth, 1974), pp.826-827, p.835, p.847; Miriam Camps, *Britain and the European Community 1955-63* (Princeton, 1964), p.100. 保守党、労働党双方の議員にも、コモンウェルスとの関係強化を訴える声は根強かった。James F. Tierny, "Britain and the Commonwealth: Attitudes in Parliament and Press in the United Kingdom since 1951", *Political Studies*, Vol.6, No.3 (1958), pp.224-225; Elizabeth J. Kane, "Tilting to Europe?: British Responses to Developments in European Integration, 1955-1958", D. Phil thesis, Oxford, pp. 107-108.
- 15 Roy Jenkins, *Portraits and Miniatures: Selected Writings* (London, 1993), p.249. ただし、この著者は、労働党政権の蔵相やEC委員長を歴任し、イギリスを代表する親ヨーロッパ派として知られた人物であり、この批判はそれを念頭に置いて読む必要があるだろう。See also, David McKie, "Men of Feud Words", *The Guardian*, 16 November 2000.
- 16 American Embassy in the UK to Department of State, No.611, 9 September 1957, in John P. Glennon (editor in chief), *Foreign Relations of the United States, 1955-1957, Vol.27: Western Europe and Canada* (Washington, 1992), pp.910-913.
- 17 *The Financial Times*, 27 September 1957.
- 18 PRO, DO35/8731, Rumbold to Sir Gilbert Laithwaite (CRO) and C.J.M. Alport (Parliamentary Under-Secretary of State for Commonwealth Relations), 1 October 1957; PRO, DO35/5269, UKHCC to CRO, Canada fortnightly summary, Part 1, 9 October 1957.
- 19 NAC, D.M.F. Vol.131, Plumtre to Fleming, 10 September 1957, in *DCER, Vol.24*, doc.354.
- 20 Donald M. Fleming, *So Very Near: The Political Memoirs of the Honourable Donald M. Fleming, Vol.1* (Toronto, 1985), p.384.
- 21 PRO, DO35/8731, UKHCC to CRO, telegram No.952, 29 September 1957.
- 22 1957年10月2日付岸信介大臣臨時代理宛西春彦大使電信(藤山大臣と「ボ」国務大臣との会談に関する件) 外務省外交文書 A'1.5.3.7.「藤山外務大臣英国訪問関係一件(1957.9)第一巻」外務省外交史料館所蔵。藤山訪英については、藤山愛一郎『政治わが道—藤山愛一郎回顧録—』朝日新聞社、1976年、14-15頁; 斎藤和夫「足もとみられたロンドン会談」『世界週報』1957年10月19日号、21-23頁も参照。
- 23 この際、ロイドは、カナダが FTA 案を受諾するには多くの困難があろうと述べている。1957年10月2日付岸信介宛西春彦電信(マクミラン、藤山大臣会談の件) 外務省外交文書 A'1.5.3.7.「藤山外務大臣英国訪問関係一件(1957.9)第一巻」外務省外交史料館所蔵。See also, PRO, DO35/8731, Record of conversation between Lloyd and Fujiyama on September 30, 1957.
- 24 日本経済新聞社編『私の履歴書—経済人2—』日本経済新聞社、1980年、288-290頁。
- 25 藤山『政治わが道』、12頁。
- 26 "Agreement on Commerce between Canada and Japan, signed at Ottawa, March 31, 1954", 外務省外交文書 B'5.2.0.J/CA1「日本・カナダ通商協定関係一件第四巻」外務省外交史料館所蔵; 大熊忠之「戦後カナダ外交における普遍主義と対日関係—日加関係1946~68年—」『国際政治』第79号(1985年)96-97頁; 通商産業省通商産業政策史編纂委員会編『通商産業

- 政策史第6巻—第II期自立基盤確立期2—』通商産業調査会、1990年、234-246頁。
- 27 PRO, DO35/8731, Minute by A.W. France, 11 October 1957.
  - 28 PRO, DO35/8731, Note for the record by A.W. France, 9 October 1957.
  - 29 Memorandum of conversation, 2 June 1961, in Charles S. Sampson and James E. Miller, eds., *Foreign Relations of the United States, 1961-1963, Vol. 13: West Europe and Canada* (Washington, 1994), pp. 23-25; シャルル・ドゴール著、朝日新聞外報部訳『希望の回想—第一部「再生」—』朝日新聞社、1971年、256-258頁。
  - 30 PRO, DO35/8731, UK-Canada Free Trade Area, 2 October 1957. ディーフェンベーカーを党首とする進歩保守党は、総選挙（1957年6月10日）の際に国内製造業の保護を公約しており、政権獲得後も、次期総選挙に向けて製造業の支持を繋ぎ止める必要を認識していた。工業地帯を擁するオンタリオ州、ケベック州への選挙向けの配慮は、PRO, DO35/5269, UKHCC to Home, Canada fortnightly summary, Part 2, 19 June 1957. しかも、進歩保守党政権の発足後、カナダでは経済の失速と失業率の増加が見られていた。Denis Smith, *Rogue Tory: The Life and Legend of John G. Diefenbaker* (Toronto, 1995), pp.270-271.
  - 31 PRO, DO35/8730, Note of meeting between UK and Canadian Ministers and officials at the Canadian Ministry of External Affairs, 2 October 1957.
  - 32 NAC, PCO, Series A-5-a, Vol.1893, Cabinet Conclusions, 3 October 1957.
  - 33 PRO, T236/5235, Discussion between UK and Canadian Ministers, 3 October 1957; PRO, DO35/8731, UKHCC to CRO, telegram No.993, 4 October 1957; PRO, DO35/8731, UKHCC to CRO, telegram No.994, 4 October 1957; PRO, DO35/5269, UKHCC to Home, Canada fortnightly summary, Part 1, 9 October 1957.
  - 34 PRO, T236/5235, UKHCC to CRO, telegram No.995, 4 October 1957. コミュニケは以下にも収録されている。Statement issued October 4, 1957, at the conclusion of trade talks held in Ottawa by UK and Canadian cabinet ministers following the meeting of Commonwealth finance ministers, in Arthur E. Blanchette, ed., *Canadian Foreign Policy 1955-1965: Selected Speeches and Documents* (Toronto, 1977), pp.279-282.
  - 35 PRO, DO35/8732, UK/CCC(58)12, 2 June 1958; PRO, T236/5235, “UK/Canada Free Trade Area” by R.S. Symons (Treasury), 5 December 1958.
  - 36 *House of Commons Debates (Canada), Official Report* [以下、*HCD (Canada)*], Vol.101, No.8, 23 October 1957, pp.305-309, pp.311-315; PRO, PREM11/2533, J. Thomson (Acting UKHCC) to Lintott, 28 October 1957.
  - 37 *Parliamentary Debates (Hansard), House of Commons (UK), Official Report* [以下、*HCD (UK)*], Vol.580, No.33, 19 December 1957, Written Answers to Questions, col.82.
  - 38 *HCD (Canada), Vol.101, No.25*, 15 November 1957, pp.1196-1200; *HCD (Canada), Vol.101, No.57*, 7 January 1958, pp.2966-2971.
  - 39 *HCD (Canada), Vol.101, No.24*, 14 November 1957, p.1064.
  - 40 *HCD (Canada), Vol.101, No.52*, 20 December 1957, p.2647; PRO, PREM11/2533, A.D. Neale (Board of Trade) to F.A. Bishop (Principal Private Secretary to Macmillan), 22 October 1957;

- PRO, DO35/5269, UKHCC to Home, Canada fortnightly summary, Part 2, 18 December 1957 ; NAC, PCO, Series A-5-a, Vol.1893, Cabinet Conclusions, 3 December 1957 ; Trevor Lloyd, *Canada in World Affairs, Vol.10: 1957-1959* (Toronto, 1968), pp.72-73.
- 41 *The Financial Times*, 1 October 1957. 他紙では、英加 FTA 案はカナダ製造業に困難な問題を突き付けるだろうといった否定的な論調が目立った中で、同紙は、保守系の大衆紙デイリー・メールと並び、同案に積極的な姿勢を見せていた。例えば、*The Financial Times*, 30 September 1957; *Daily Mail*, 30 September 1957.
- 42 *Evening Standard*, 1 October 1957.
- 43 PRO, CAB130/131, GEN610/1<sup>st</sup> meeting, 22 August 1957.
- 44 *L'Année politique, 1958* (Paris, 1959), p.482 ; Raymond Poidevin, “De Gaulle et l’Europe en 1958”, dans Institut Charles de Gaulle, *De Gaulle en son siècle, Tome 5 : l’Europe* (Paris, 1992), pp.84-87; Gérard Bossuat, “Le choix de la petite Europe par la France (1957-1963): Une ambition pour la France et pour l’Europe”, *Relations Internationales*, N°82 (1995), pp.214-225, p.235 ; Kane, “Tilting to Europe?”, pp.108-109 ; Maurice Vaisse, *La grandeur: Politique étrangère du général de Gaulle 1958-1969* (Paris, 1998), pp.165-169 ; Frances M.B. Lynch, “De Gaulle’s First Veto: France, the Rueff Plan and the Free Trade Area”, *Contemporary European History*, Vol.9, Part 1 (2000), pp.115-134 ; 廣田愛理「フランスのローマ条約受容—対独競争の視点から—」『歴史と経済』第177号(2002年)6-15頁。最新の研究では、スーステルの声明にもかかわらず、社会的負担の保証が得られなかったことは FTA 拒否の理由ではなく、イギリス政府が CET の平準化を拒み、かつ、「外部世界に無制限に開かれた自由市場」を目指していることが明らかになったことが決定的であったと指摘されている。廣田愛理「EEC 成立期における自由貿易圏構想へのフランスの対応」『社会経済史学』第70巻第1号(2004年刊行予定)
- 45 NAC, DTC/7-1536, Memorandum for G. Churchill by Peter Stursberg, 16 June 1958, in *DCER, Vol.24*, doc.436.
- 46 J.D.B. Miller, *Britain and the Old Dominions* (London, 1966), p.230; Alex May, *Britain and Europe since 1945* (London, 1999), pp.31-32 ; Alan S. Milward, *European Rescue of the Nation-State*, 2nd ed. (London, 2000), p.364.
- 47 The Economist Intelligence Unit, *The Commonwealth and Europe* (London, 1960), pp.279-281 ; Harold Macmillan, *Riding the Storm 1956-1959*(London,1971), pp.74-75 ; B.W.Muirhead,*The Development of Postwar Canadian Trade Policy : The Failure of the Anglo-European Option* (Montreal, 1992), ch.6 ; Alan S. Milward, *The UK and the European Community, Vol.1 : The Rise and Fall of a National Strategy, 1945-1963* (London, 2002), p.263.
- 48 Muirhead, *op. cit.*, p.174.
- 49 例えば、PRO, FO371/128349, Macmillan to Thorneycroft, 15 July 1957.
- 50 イギリスの第一回 EEC 加盟申請は、自国農業、コモンウェルス、欧州自由貿易連合(EFTA)の特別な利益に合致する満足のいく調整が可能であれば加盟するという条件付きのものだった。HCD (UK), Vol.645, No.159, 31 July 1961, col.930.

## **The Negotiations on Britain's Bilateral FTA proposal with Canada and its Failure, 1957**

Hiroyuki OGAWA\*

This paper examines the process of the negotiations between the British and Canadian Governments on Britain's Anglo-Canadian FTA proposal and its eventual failure.

In July 1957, John Diefenbaker, the Canadian Prime Minister, announced that it was his Government's "planned objective" to divert 15% of Canadian imports from the United States to Britain. On the British side, several counter-proposals were contemplated but an Anglo-Canadian FTA was eventually adopted as a two-tier strategy. First, it would, if accepted by the Canadians, bring about substantial trade diversion and the expansion of Britain's export dollar earnings without any breach of international obligations. Second, even if the Canadians (as predicted by certain numbers of British ministers and officials) reacted unfavourably, it would still be possible to demonstrate, mainly to Britain's own "imperial-minded men and women", that the British Government reacted positively to Diefenbaker's initiative.

In early September, British delegation visited Ottawa to informally inform the Canadian Government of Britain's intention to propose a bilateral FTA. Canadian reactions were, though expected to some extent, seriously cool. The Canadian side, including Diefenbaker himself, was reluctant to accept the British proposal. However, later in the month, a different attitude was adopted by Gordon Churchill, the Canadian Minister of Trade and Commerce, who claimed that the FTA proposal "ought not to have been killed

---

\* Research Associate, Kyoto University

out of hand and that it would be right to look at it again much more carefully". The British side was confused by Canada's divided position, but an Anglo-Canadian FTA was again adopted as its first proposal, though more carefully and with a more tactical purpose of placating its own imperialists.

However, Britain's efforts were disrupted by the premature leaking to the press. This leakage caused substantial frustration among the Canadians, who would, if asked, have to reveal their negative attitude towards Britain's counter-proposal. Aiiichiro Fujiyama, Japanese Foreign Minister, made some cautious noises, concerning the proposal's possible negative impacts on Japanese exports to Canada. The sudden news also affected Britain's relations with other European countries. In particular, the French seem to have been most frustrated by Britain's attempt to make a Commonwealth (*not* European) deal. However, there was at least one positive result of the leakage, i.e., the British Government could publicise its positive response to Diefenbaker's initiative.

Formal Anglo-Canadian ministerial discussions took place in early October. However, the British delegation could not change Canada's negative attitude, and it was finally agreed by both sides merely to explain in the communiqué that the British Government, in view of the long-term nature of the proposal, had not asked the Canadian Government to express their view on a FTA. The advantages of this solution were that the British side could show that they did discuss the proposal in the formal ministerial meeting and that the Canadian side did not have to stipulate whether they accepted the proposal or not. As a result, only several modest measures to boost Anglo-Canadian trade were mentioned in the communiqué.

Thereafter, the Anglo-Canadian FTA proposal significantly lost momentum and was never again seriously put on the agenda between the two Governments. Consequently, the British Government could achieve little more than its tactical objective of demonstrating that it did in fact take up Diefenbaker's initiative. Canada's reluctance towards trade liberalisation with Britain caused substantial disappointment in the British Government.

The British side noticed but still underestimated the degree of protectionism in Canada, which was not only on the way to industrialisation but also suffered from an economic slowdown in 1957-58. Both Diefenbaker's statement and Britain's FTA proposal reflected, at least in part, their desire to mitigate the impact of growing regionalisation in North America and Western Europe respectively. Thus, the failure of these efforts demonstrated that Britain was gradually losing alternatives to regional integration in Europe and Canada was increasingly enmeshed in unsymmetrical interdependence with the United States. This can be recognised as one of the backgrounds to Britain's subsequent movement towards its more or less reluctant applications, and eventual entry, to the European Community.