



|              |   |
|--------------|---|
| Title        | 「貿易転換問題」と1957年のイギリス、カナダ間のFTA案の形成  |
| Author(s)    | 小川, 浩之  |
| Citation     | アジア太平洋論叢. 2003, 13, p. 161-179  |
| Version Type | VoR   |
| URL          | <a href="https://hdl.handle.net/11094/99993">https://hdl.handle.net/11094/99993</a> |
| rights       |   |
| Note         |   |

*The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA*

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

The University of Osaka

# 「貿易転換問題」と1957年のイギリス、カナダ間の F T A案の形成

小 川 浩 之\*

## 序論

今日、世界貿易機関(W T O)を通した多角的・無差別的な貿易自由化と並び、自由貿易地域(F T A)、関税同盟、共同市場などを通して限定された数の国家間で貿易自由化を進めることが世界的趨勢となっている。日本政府は、1955年9月10日に関税と貿易に関する一般協定(G A T T)に正式加入して以来、G A T T/W T Oを通した多角的貿易自由化に重点を置きつつ、近年はアジア太平洋経済協力会議(A P E C)を通した柔軟かつ漸進的な貿易自由化・円滑化を推進する政策を取ってきたが、2002年1月13日にシンガポールとの新時代経済連携協定に調印し、初のF T A設立に踏み切った。日本政府はさらに、韓国、メキシコ、タイ、フィリピン、マレーシアとの二国間F T A、東南アジア諸国連合(A S E A N)諸国との多国間F T Aの設立に向けた検討・準備作業または本交渉にも着手しており、従来の通商政策を大きく転換させる構えを見せている。

一方、イギリスは、1932年の輸入関税法とオタワ協定で従来の自由貿易政策を転換して帝国・コモンウェルス特惠制度を敷き、第二次世界大戦後は(コモンウェルス特惠制度は現状維持または縮小するという条件で)G A T Tに参加したが、それと並行して、1961年8月10日の欧州経済共同体(E E C)への第一回加盟申請を経て、1973年1月1日以降は欧州共同体(E C)／欧州連合(E U)の加盟国となっている。イギリス政府は、過去70年余りの間、帝国・旧帝国地域との特惠関係、欧州統合、世界規模の多角的レジームという三つの選択肢の間で、最適のバランスを探り、

---

\* 京都大学(大学院法学研究科研究助手)

試行錯誤を重ねてきたといえる。そして、そうした試行錯誤が特に顕著に現れたのは、1955年6月3日の欧州石炭鉄鋼共同体(E C S C) 6カ国(フランス、西ドイツ、イタリア、オランダ、ベルギー、ルクセンブルク)による Messina 決議、1958年1月1日の(同じ6カ国による) E E C 設立から、イギリスの第一回 E E C 加盟申請に至る時期であった。

1957年10月2日、イギリスのマクミラン(Harold Macmillan)保守党政権は、カナダ政府に二国間 F T A の結成を正式に提案した。この英加 F T A 案は、イギリス政府が(E E C 6カ国を一つの単位として含む)西ヨーロッパ17カ国間の工業製品の多国間 F T A (G 計画)の実現を目指していた時期に、イギリス政府内で考案され、カナダ側に提案され、二国間で協議された。この二つの F T A 案は、ともにイギリス政府により提案され、一定の移行期間を経て域内の関税と輸入数量制限の撤廃を目指すものだったが<sup>1</sup>が、結局は失敗に終わるなど多くの共通点を持っている。しかし、ヨーロッパ F T A 案と比べて、英加 F T A 案は、これまで研究者から限られた関心しか払われてこなかった<sup>2</sup>。多くの先行研究では、英加 F T A 案はヨーロッパ F T A 交渉の合間の小さなエピソードとして扱われ、その評価も、イギリス政府の欧州統合への不十分な関与を印象付け、同政府のヨーロッパ F T A 設立に向けた努力を阻害したという否定的なものが目立つ<sup>3</sup>。

しかし、英加 F T A 案は、以下の理由から詳細な検討を行うに値すると考えられる。第一に、1950年代後半～60年代初頭にイギリスの外交・通商政策は相対的なコモンウェルス離れと漸進的な欧州統合への接近を経験したが、これまで研究者の関心はヨーロッパに向きがちで、二つの局面の間で研究蓄積に大きな格差が生じている。しかし、この時期のイギリス外交・通商政策の変化をより総合的に理解するためには、相互に密接に関連していたコモンウェルスとヨーロッパという二つの局面についてバランスの取れた考察をする必要がある。英加 F T A 案は、イギリスとオーストラリア、ニュージーランドとの二つのオタワ協定再交渉<sup>4</sup>と並び、この時期のイギリス政府のコモンウェルス政策と第一回 E E C 加盟申請の背景となった中期的変化<sup>5</sup>の双方を理解するための重要な事例となる。第二に、英加 F T A 案は、イギリス政府の貿易自由化に向けた努力とコモンウェルスとの関係を重視する姿勢を示していたことに加えて、それが成功することなく失敗に終わったことによりイ

ギリス外交・通商政策の変化に影響を残した点でも注目に値する。同案は、国内製造業への打撃を懸念するカナダ政府の消極的姿勢により失敗に終わるが、当時イギリスを除くコモンウェルス諸国で最も工業化が進んでいたカナダでさえ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ことは、イギリス側から見れば、コモンウェルスとの通商関係強化の展望を損ない、結果的に欧州統合への接近以外の選択肢を狭めるものだった。

本稿は、こうした関心の下、未公開のイギリス政府文書やカナダ、アメリカの公開一次資料を用いて、英加F T A案の形成過程について、これまでで最も詳細な考察を行うとともに、1950年代後半～60年代初頭のイギリス外交・通商政策の変化に関する理解の幅を広げることを試みる。

## 第1章 輸入転換発言とイギリスの対応

カナダでは、1957年6月10日の総選挙(総議席数265)で、それまで22年間政権を維持してきた自由党が議席を前回総選挙(1953年)の171から105に減らしたのに対して、進歩保守党は51から112に増やした。その結果、僅差で第一党となった進歩保守党党首のディーフェンベーカー(John G. Diefenbaker)率いる少数与党政権が成立した。カナダの政権交代はイギリスでも大きな反響を呼んだが、特に、それまでの歴代自由党政権は、カナダを経済面でしばしば「ほとんどアメリカの一部のように扱う」<sup>6</sup>とサンローラン(Louis St. Laurent)自由党政権の貿易通商相ハウ(C.D. Howe)自身が表現したようなアメリカの経済的浸透への警戒が不十分で、政治・外交面でもイギリス寄りの立場を取ることが少ないと認識されていたため、この政権交代を歓迎する向きが広く見られた。

カナダでも、対米貿易依存の大きさ(1957年にはカナダの輸出の約60%、輸入の約73%を対米貿易が占めた)、対米貿易赤字の増加、アメリカからの投資への依存の大きさなどを懸念する声が高まっていた。公法480号の下で、アメリカの余剰農産物(特に小麦)が、日本、インド、ブラジルなどに、一定量の通常貿易の消化を条件として、代金の大部分を「見返資金」として購入国への長期・低利の融資に充てることを前提に、国際価格より安価かつ現地通貨による支払で輸出されたこともカナダで不満を生んでいた<sup>7</sup>。また、1956年のスエズ危機の際、サンローラン政権、特に外相ビ

アソン(Lester B. Pearson)は、アメリカのダレス(John Foster Dulles)国務長官と異なりイギリスを公然と非難することは避けたが、イギリス、フランス、イスラエルによる武力行使に批判的な立場を取り、国連中心の調停外交に力を注いだ。英仏の拒否権行使で国連安全保障理事会が麻痺したことを受けて、「平和のための結集」決議(国連総会決議377(V))に基づく緊急特別総会が開かれ、史上初の国連平和維持軍である国連緊急部隊(UNEF)が英仏軍に代わりスエズ運河地帯で停戦監視・掃海作業を行ったが、その際に国連事務総長ハマーショルド(Dag Hammarskjöld)と並びイニシアチブを発揮したのがピアソンであり、UNEFの司令官はカナダ人が務めた<sup>8</sup>。

一方、ディーフェンベーカーは、スエズ危機の際にイギリス政府を(その武力行使も含めて)強く支持し、自由党政権を公然と批判するなど、親英的立場で知られた<sup>9</sup>。彼はまた、1957年の選挙運動中、対米依存の強まりに対する自由党政権の無策を非難し、コモンウェルス諸国との関係強化を訴えていた。彼は、政権発足直後の6月26日～7月5日にロンドンで行われたコモンウェルス首相会議に出席したが、その際に行われたマクミランとの首脳会談では、「アメリカがカナダをメキシコかブラジルのように扱う傾向」への反発を露わにし<sup>10</sup>、他の首脳に対して経済関係強化について話し合うコモンウェルス貿易経済会議(CTEC)の開催を提案した。この提案は、彼の独断で突然行われ、周到な準備を欠いていたため、帝国・コモンウェルス重視する立場で知られるメンジーズ(Robert G. Menzies)オーストラリア首相からもその実効性に疑問を呈され<sup>11</sup>、ディーフェンベーカー自身が、「マクミラン首相が私を支持してくれなかったならば、その会議が開催されていたかどうか疑わしい」<sup>12</sup>と回顧したように、最初から多くの困難に直面した。しかし、その内容とタイミングはさておき、同提案は、イギリス、コモンウェルスとの関係を重視するカナダ新首相の姿勢を強く印象付けた。

そして、ディーフェンベーカーのもう一つのイニシアチブが、英加FTA案の始点となった。7月6日、彼は、ロンドンから帰国した後の記者会見で、イギリスにより多くのドルを提供して同国のカナダからの輸入を増加させるために、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新政権の「計画された目標」であると述べた<sup>13</sup>。この発言は、ディーフェンベーカーが事前に誰とも相

談せず行ったものだったため、イギリス側だけでなく、カナダの閣僚や官僚からも驚きをもって受け止められた<sup>14</sup>。また、この発言の実現可能性も疑わしいものだった。1956年には、アメリカのカナダへの輸出の15%は約6億2,500万ドルに相当したが、イギリスのカナダへの輸出は約4億8,500万ドルであり、15%転換を実現するためには、イギリスの輸出を2倍以上に伸ばす必要があった(ただし、それが達成できれば、イギリス側にとって、総輸出額が約6%、そしてより重要なことに、輸出によるドル獲得が30%以上も増加するため、潜在的利益は大きかった)<sup>15</sup>。このほぼ実現不可能な「目標」は、カナダ新首相のアメリカへの強い反発とコモンウェルスとの関係強化という選挙公約に大きく由来していたと考えられる。それゆえに、この発言について、彼の感情的な性格と経験不足が背景にあり、アメリカの支配からの脱却を目指す悲痛な叫びと帝国・コモンウェルスへの時代遅れの愛着が結び付いたものとして否定的な評価を下すことは困難ではない<sup>16</sup>。しかし、この様々な問題を孕んだ発言は大西洋両岸で大きな反響を呼び、イギリス政府もそれへの対応を迫られることになる。

イギリスでは、同年1月、スエズ危機が大きな原因となりイーデン (Sir Anthony Eden) が首相を辞任し、マクミランが新首相に就任していた<sup>17</sup>。その後、1963年まで続くマクミラン政権の下で、イギリス外交・通商政策は、様々な試行錯誤を経つつ、帝国・コモンウェルスから徐々に距離を置き、欧州統合に接近する動きを見せていく。しかし、1957年の冬から春にかけて、国内では造船業を中心にストライキが広がり、英領キプロスではテロを伴う民族主義運動が強まるなど、マクミラン政権は当初から多くの困難に直面した。特に、3月29日、枢密院議長ソールズベリ (Lord Salisbury) が、政府がキプロスのギリシア系民族主義運動の中心的人物だったマカリオス大司教 (Archbishop Makarios) の釈放を決めたことに反発して辞任したことは大きな衝撃となった<sup>18</sup>。保守党内の帝国・コモンウェルス支持派の重鎮で、「最も手に負えない反欧州派」<sup>19</sup>であったソールズベリの辞任は、長い目で見ればマクミラン政権が欧州統合への接近を図る際の障害を取り除いたと評価することもできるが、短期的には、発足直後の政権の将来に大きな不安を投げかけるものだった。マクミラン政権は、そうした状況でカナダ首相の発言に直面したこともあり、それに積極的に対応する必要に強く迫られた。

ただし、イギリス側の初期の反応は、15%輸入転換の実現可能性に懐疑的なものが大半を占めた。7月9日、オタワのイギリス高等弁務官事務所は本国に、「(貿易転換に関して)現時点で詳細な計画は全く存在しない。実際、(カナダの)官僚らは転換提案、特に15%という数字への言及に大きな不満を抱いており、それらの実現方法について明確な考えを持っていない」(括弧内は筆者の補足)と報告している<sup>20</sup>。イギリス側では、貿易転換を実現するために何らかの差別措置を導入した際にアメリカで反発が起こることも懸念された。しかし、貿易転換発言に積極的に対応すべきという意見も存在した。例えば、ガーナー(Sir Saville Garner)英駐カナダ高等弁務官は、15%転換の実現可能性は明確に否定したが、カナダ首相の発言は長い目で見てイギリスの利益につながり得るとし、また、「我々はそれに冷や水を浴びせたと言われるわけにはいかない」と述べた<sup>21</sup>。

イギリスのエクルス(Sir David Eccles)商務相は、7月15日の覚書で、もしディーフェンベーカーが「部分的な成功すら治められなければ、彼は打ちのめされるだろう。我々も、イギリス・カナダ間の貿易を増加させる最も例外的な機会を掴み損ねたと言われ、ある程度の批判を免れないだろう」と指摘した。彼は、特に、同年10月に始まるヨーロッパF T A結成に向けた多国間交渉を前に、ヨーロッパへの接近に懐疑的な国内の帝国・コモンウェルス支持勢力の不満を和らげる必要を強調した。そして、彼は、ヨーロッパF T A交渉に向けて、カナダとの関係をオルターナティブに持っていることがイギリスの交渉上の立場を強化するという考えを示し、カナダ首相の発言に積極的な対応を示すべきだと主張した<sup>22</sup>。エクルスの意見に対し、ソーニークロフト(Peter Thorneycroft)蔵相は慎重な考えを示し、当面は様子を見るべきだと主張したが、マクミランが大いに関心を示した結果、エクルスの覚書は閣議文書に採用された<sup>23</sup>。ただし、この覚書では、カナダとの貿易を増加させるための様々な方法が列挙されたが、F T Aには全く言及がなかった。

一方、官僚レベルでは、英加F T Aが早い時期から構想に上っていた。例えば、コモンウェルス関係省のリントット(H.J.B. Lintott)は、カナダ政府がアメリカへの差別を行わない限り顕著な貿易転換は起こり得ないが、そうすればアメリカから深刻な反発を招くだろうし、ましてやカナダ政府がイギリスからの輸入に与える特惠マージン(この場合、G A T Tの下で最恵国待遇を保証されたアメリカを含む国々

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)を拡大した場合はおそらくだろうとした上で、それにもかかわらず、「体裁が良く、目下流行中の「差別」の形態が一つある。つまり自由貿易地域である」と指摘した<sup>24</sup>。

7月23日、イギリス閣議は、ディーフェンベイカー発言について初めて議論し、原則的にそれを歓迎することで合意した。そこでは、カナダ側がイギリスとのF T A設立による競争激化を受け入れる見込みは高くないが、カナダではアメリカの経済的影響力への懸念が強まっており、(F T Aも一つの可能性として含む)様々な方法によりカナダとの経済関係を再強化できるのではないかという見通しが示された<sup>25</sup>。官僚レベルでは、コモンウェルス関係省がF T Aを含む大胆な提案を唱えたが、それと並び、大蔵省のリケット(Sir Denis Rickett)を委員長とする省庁間委員会では、カナダ政府の軍事関連調達のアメリカからイギリスへの部分的転換、カナダ貿易使節団の訪英などより穏当な方法も検討された<sup>26</sup>。しかし、オタワのイギリス高等弁務官事務所からは、①カナダ政府内で15%輸入転換発言は大きく勢いを失いつつある、②英加F T Aを受け入れるのはカナダ首相にとって非常に困難だろうといった否定的な報告も入ってきていた<sup>27</sup>。

## 第2章 英加F T A案の形成過程

8月初旬までに、ソーニークロフトとカナダ蔵相フレミング(Donald Fleming)が両国間の貿易問題に関して書簡を交換した結果、9月28日～10月1日にケベック州モン・トランプランで行われるコモンウェルス蔵相会議の後に、イギリス、カナダの二国間協議を行うことで合意した<sup>28</sup>。こうした動きを受けて、ロンドンではカナダ側との協議に向けた政策形成が急がれたが、他方で、オタワの高等弁務官事務所からは、カナダ閣僚・官僚との議論を経て、さらに否定的な報告が入ってきた。それらによると、カナダの閣僚・官僚は15%転換の可能性に非常に懐疑的で、フレミングに至っては、首相の発言を「最大の頭痛の種」と述べた。また、カナダのブライス(R.B. Bryce)官房長官は、ガーナーからイギリス政府内で二国間F T Aが一つの選択肢として検討されていることを伝えられた際、イギリスとのF T Aはカナダ産業に非常に深刻な困難をもたらし、アメリカの反発も招くという懸念を示した<sup>29</sup>。

イギリス官僚の議論でも、英加F T A案はいったん脇に追いやられる。8月6



日、大蔵省のA・W・フランス(A.W. France)がリケットに提出した草案では、イギリス製品購買運動、カナダ貿易使節団の訪英、カナダの政府調達先の変更、カナダの関税における譲歩とイギリスの輸入数量制限の緩和、そして二国間F T Aという貿易転換に貢献し得ると考えられた方法が列挙された<sup>30</sup>。リケットは、この草案について修正すべき点をいくつか指摘したが、その中で、上記の様々な方法を二国間F T Aが最後に来るように序列立てて並べ直すことはできないかと述べた<sup>31</sup>。

リケットの指摘を受けてA・W・フランスが作成した第三草案(8月20日)では、イギリス・カナダ間の貿易を拡大するための様々な方法が三つのカテゴリーに分けて議論された。第一のカテゴリーには、イギリス製品購買運動、カナダの貿易使節団、カナダ政府の行政指導といった関税率の変更を伴わない方法が列挙された。第二に、カナダ政府が関税における譲歩とボンド強化への貢献(例えば外貨準備の部分的なボンドへの転換)を行い、イギリス政府がカナダに対して輸入数量制限を緩和するというパッケージ・ディールが提示された。カナダ側の関税における譲歩としては、イギリスからの輸入に与える特惠マージンを1939年以降に縮小されたものに関して(つまり、G A T Tの特惠拡大禁止ルールに抵触しない範囲内で)再拡大するか、あるいはイギリスにとって有益と考えられる品目について再固定することが考えられた(カナダは、イギリスからの輸入に与える特惠マージンを自由に設定する権利をコモンウェルス諸国では例外的に確保していた)。確かに、カナダに対する輸入数量制限の緩和は短期的にはイギリスの外貨準備を圧迫すると予想されたが、ドル圏への差別措置は遅かれ早かれ撤廃する必要があった。それゆえに、イギリスの外貨準備の強化を含む合意がなされ得るならば、このパッケージ・ディールを追求するのが望ましいとされた。さらに、同案は、カナダと他のコモンウェルス諸国の相違点を解消することから、イギリスにとっての経済的利点のみならず、コモンウェルス全体の観点からもおそらく最も望ましいとされた。第三に、英加F T Aがより控え目な選択肢として提示された。そこでは、英加F T Aは発展途上のカナダ製造業を激しい競争にさらすのでカナダ政府には受け入れ難いと考えられるが、イギリス閣僚は、それを「十分に検討に値する提案としてオタワで提示し得る」とされた。F T Aの具体的内容としては、(当時、イギリスはカナダの農産物に全く関税を課さず、数量制限もごく部分的に適用していただけだったが)カナダ政

府はイギリスが保護主義に戻る可能性を封じたいと考えるはずなので、同案には農産物を含めることが必要とされた。ただし、そうすると、①イギリス政府が農産物を除外したいと考えていたヨーロッパF T Aに農産物を含めるべきという圧力が強まりかねない、②他のコモンウェルス諸国の反発が予想されるといった問題も指摘された<sup>32</sup>。

次いで、官僚レベルでいったんマイナーな選択肢とされた英加F T Aが、イギリス政府の第一の選択肢として浮上する状況が生じる。この変化には、カナダ政府が他のコモンウェルス諸国に提出した覚書が大きな影響を与えた。この覚書はコモンウェルス蔵相会議に向けたカナダ政府の立場を示すもので、イギリスとの二国間関係に関するものではなかった。しかし、その中で、カナダ政府は、コモンウェルスとの関係を強化するという目標にもかかわらず、新たな特惠関税や(アメリカを含む)非コモンウェルス諸国との貿易への制限措置を提案する用意がないことを明らかにした<sup>33</sup>。この覚書の背景には、7月27日、28日にオタワで行われたダレスとディーフェンベーカー、フレミングらの会談があったと考えられる。会談では、カナダ側がアメリカへの強硬な姿勢を示し、(15%という数字には触れなかったものの)アメリカからイギリスへの貿易転換を進める意向を伝えたのに対し、ダレスは、それはカナダの自由だとしつつも、「決心ができれば知らせて欲しい」と述べた。当時のマーチャント(Livingston T. Merchant)米駐カナダ大使によると、「それはまるで彼らに釘を刺すようであった」。ダレスは、他方で硬軟を使い分ける姿勢も見せ、アメリカの余剰農産物処理については、早期に両国間で閣僚協議を開くことに同意した<sup>34</sup>。カナダの覚書を受けて、ロンドンでは、カナダ政府がアメリカへの差別措置を導入することは困難であり、イギリスだけがカナダから関税における譲歩を獲得できる可能性は低いという見方が強まった。ワシントンのイギリス大使館からは、イギリス政府がカナダにだけ輸入数量制限を緩和した場合、アメリカ議会の強い反発が予想されるという警告も伝えられた<sup>35</sup>。

こうした状況を受けて、イギリス官僚レベルでの方針は修正を余儀なくされ、大蔵事務次官メイキンズ(Sir Roger Makins)がまとめた閣議文書では、英加F T Aが、(カナダ側に受け入れられるかどうかという問題は残るが)顕著な貿易転換につながり得る唯一の現実的な方法として提示された<sup>36</sup>。もちろん、F T Aも第三国への

差別となる点では特惠関税などの措置と変わらない。しかし、GATT第24条では、関税同盟またはFTAにより一部の締約国の間で関税と輸入数量制限を全般的に撤廃することが積極的に認められており、(アメリカからしばしば批判されてきたコモンウェルス特惠制度と異なり)アメリカ政府や議会としてもそれらを公然と非難するのは容易でなかった。また、1957年3月25日に調印されたEEC設立条約(ローマ条約)が当面の主要目標に関税同盟の形成を掲げており、同年10月にはヨーロッパFTAの設立に向けた交渉が始まるという状況も、英加FTA案が国際的に受け入れられ得るという見方を強めたと考えられる。そうした結果、8月22日の大蔵事務次官、商務事務次官を含む官僚レベルの省庁間会合では、「FTA案は、将来の批判から我々自身を守るための戦術的動きやカナダから外貨準備の強化への支援を得るための交渉材料としてではなく、それ自体で真剣な提案として提示されるべきである」と合意された<sup>37</sup>。

8月27日の閣議では、ソーニークロフトが、カナダの国際的義務を全く損なうことなく顕著な貿易転換をもたらし得る方法として英加FTAを提示した。彼はまた、FTA案は、(繰り返し懸念されたように)もしカナダ側に拒否されたとしても、イギリス政府がカナダ首相のイニシアチブに積極的に対応したことを示すことになるとして、同案の戦術的意義にも言及した。次いで、ソーニークロフトは、FTAに次ぐ第一の予備案としてカナダ政府による関税における譲歩と(可能ならば)ポンド強化への貢献とイギリス政府による輸入数量制限の緩和というパッケージ・ディール、第二の予備案として両国間の貿易を刺激するより穏当な方法を並べた。エクルスもこれを支持し、カナダ側は英加FTAが長期的には同国の製造業の利益にもなることを認識すべきだと付け加えた。結局、閣議では、英加FTAを第一の提案とする方針でカナダ政府との協議に臨むべきであると結論付けられた。さらに、FTA案をどのようにカナダ側に提示するかという問題が議論された。そこでは、同案を最初から官僚間の技術的な議論の対象にせず、まずはその広い政治的意義について両国の閣僚間で議論すべきとされたが、相手側に熟考する時間を与えるため、10月に予定されたカナダとの閣僚協議の前に知らせる必要があるとされた。そこで、マクミランが、9月上旬に北米諸国を訪問するエイモリー(Derek Heathcoat-Amory)農漁業食糧相、リー(Sir Frank Lee)商務事務次官がカナダ閣僚と事前協議を

行うという案を示し、それが承認された<sup>38</sup>。

ただし、この時点でも、英加F T A案への懐疑的な見方は残っていた。イギリス官房長官ブルック (Sir Norman Brook) は、ポンドが依然として弱含みだったことからカナダに対する輸入数量制限の緩和は時期尚早であると指摘し、ガーナーは、カナダ側にF T Aが唯一の案であるという印象を与えるべきでないと主張した<sup>39</sup>。しかし、マクミランは、インフレ抑制とポンド防衛のために政府支出の削減や公定歩合の引き上げも検討される厳しい状況で、ヨーロッパ、カナダとの二つのF T Aを経済強化のための創造的で大胆な方策として積極的に捉えており<sup>40</sup>、ガーナーの意見に対して、「我々が一つの案しか持っていないという印象を与えるべきでないと点には賛成だが、イギリス・カナダ間のF T Aという考えは非常に重要であり、我々はそれを提案することに何ら恥じることはない」とやや感情的に反論した<sup>41</sup>。そして、ガーナーも、(彼が繰り返して警告した通り)カナダ政府が拒否したとしても、英加F T A案はイギリス側の積極的な対応を印象付けることにはなるだろうし、カナダ首相の発言を実現する方法について相手側の提案を引き出すことにもなり得るとして、本国政府の決定を受け入れた<sup>42</sup>。

9月初めには、イギリス官僚により、カナダとの事前協議に向けた細部の詰めの作業が行われた。9月5日の最終文書では、まず、カナダ側がF T A案を拒否した場合の予備としてより限定的な案も排除すべきでないが、顕著な貿易転換を実現するためにはF T A案を提示することが必要だとされた。そして、協議の際に予想されるカナダ側の質問への対応も含めて、同案の詳細について主に以下の三点が示された。①カナダ産業の損害を軽減するために、F T Aの完成までに相当の移行期間を設け、また両国の特にセンシティブな産業に配慮を行うべきである。②カナダ側から尋ねられれば、英加F T Aは(センシティブな産業への例外的措置を除き)工業製品だけでなく農産物も含むと答える。③カナダ側が英加F T Aの設立よりもヨーロッパF T Aへの加入を望んだ場合、それは望ましくないという考えを示す。その際、カナダのヨーロッパF T Aへの加入は、ヨーロッパF T A交渉を複雑にするだけで貿易転換という目的にはあまり役立たず、またカナダを含むヨーロッパF T Aが(カナダ政府が望むと予想されたように)農産物をカバーすることになればイギリスとその他のコモンウェルス諸国の利益が脅かされるという理由を提示する。

英加F T AとヨーロッパF T Aの関係については、それらが別々に設立された後に両者を合併することは検討に値するとされたが、具体的な決定は見送られた<sup>43</sup>。この文書はソーニークロフト、エイモリー、エクルス、リーを含む関係閣僚・官僚の会合で承認された<sup>44</sup>。

## 結論

本稿では、イギリス、カナダ両国の政権交代から、ディーフェンベーカーの輸入転換発言、イギリス政府内での英加F T A案の形成に至る過程を検討してきた。その結果、イギリス、カナダが置かれていた状況と両国の新政権が直面した課題が次のような形で明らかになったと考えられる。

まず、ディーフェンベーカー発言の背景には、今日のいわゆるグローバリゼーション(特に、その重要な側面であるアメリカナイゼーション)に伴う繁栄と苦悩を先取りしたかのようなカナダの経験があった。一方で、カナダは、アメリカとの相互依存を重要な背景として、旧宗主国のイギリスを上回る国民所得水準を享受するようになっていた。しかし他方で、カナダは、対米依存の極端な大きさからアメリカの影響を強く受ける経済構造を持ち、また、アメリカナイゼーションの圧力を前に自らのアイデンティティの危機に直面する状況にも陥っていた。カナダ首相の発言は、そうした苦悩を強く反映しており、それゆえに、15%という数字の非現実性にもかかわらず、大きな反響を呼んだ。

一方、英加F T A案の形成過程は、マクミラン政権が、コモンウェルス、欧州統合、世界規模の多角的レジームという三つの選択肢の間でバランスを取りつつ、試行錯誤を重ねる状況を端的に示していた。そうした状況は、カナダ首相の発言に端を発する貿易転換問題を受けて、イギリス政府内で英加F T A案が形成される過程で見られた主な議論それぞれに見られた。第一に、マクミラン政権は、発足してから日が浅く、依然として政権基盤が不安定で、また、ヨーロッパF T A案により欧州統合への接近を図っていたこともあり、国内の帝国・コモンウェルス支持勢力に配慮せざるを得ない立場にあった。その結果、同政権は、カナダ首相の発言に積極的に対応したことを示す必要に迫られた。第二に、ディーフェンベーカー発言が、イギリスの輸出(特に輸出によるドル獲得)の拡大につながり得るという潜在的利益があっ

た。その際、コモンウェルス諸国で唯一ドル圏に属しており、対米依存が極端に大きかったカナダとの関係を再強化することは、イギリス経済だけでなく、コモンウェルス全体の観点からも望ましいと考えられた。輸出によるドル獲得の拡大は、イギリスがポンドの交換性を回復し、世界規模の多角的レジームへの復帰を進めるために不可欠となる金・ドル準備の強化につながるものだった。第三に、カナダとの関係をオルターナティブに持つことが、ヨーロッパF T A交渉での自国の立場を強めることも期待された。第四に、コモンウェルス特惠制度とG A T Tの整合性の問題があった。G A T Tの特惠拡大禁止ルールの改正には全締約国の承認が必要であり、その見込みはゼロに等しかった。その点では、多角的・無差別的な貿易自由化を掲げるG A T Tは、戦間期の経済ブロックを引き継ぐコモンウェルス特惠制度の拡充に大きく歯止めをかけていた。しかし、G A T Tの枠内でも、カナダ政府が、多角的関税引き下げに応じてイギリス特惠関税率を引き下げていなかった品目について、G A T T設立以前と同水準まで特惠マージンを再拡大するか、または、イギリスに有益と考えられる品目について特惠マージンを再固定することは可能だった。ところが、コモンウェルス特惠制度に対するもう一つの障害は、それが特にアメリカで評判が良くないことであった。そのため、イギリス、カナダ間の貿易を拡大するために、G A T Tの下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差別の形態が模索された。このような議論を背景に、マクミラン政権は、(15%転換の実現可能性には懐疑的で、カナダ側が大幅な貿易自由化による競争激化を受け入れる見込みも高くないと理解していたものの) 顕著な貿易転換を実現し得る唯一の現実的方法であり、仮に拒否されたとしてもイギリス側の積極的な対応を示すことにはなるとして、カナダ政府に二国間F T Aを提案することを決定したのであった。

- 1 当時、イギリスはカナダを含むコモンウェルス諸国からの輸入を原則的に無関税で行っていたが、金・ドル準備を守るために(コモンウェルス諸国で唯一スターリング圏に属していなかった)カナダを含むドル圏諸国からの輸入には厳しい数量制限を課していた。カナダは国内製造業を保護するためにイギリス製品に幅広く関税を課していたが、数量制限は課していなかった。つまり、英加F T A案の実質的内容は、イギリスがカナダに対

- して輸入数量制限を、カナダがイギリスに対して関税をそれぞれ撤廃することであった。スターリング圏諸国や欧州決済同盟(E P U)諸国が、ドル不足に対処するためにドル圏に対する差別措置を維持していたことは、田所昌幸『「アメリカ」を越えたドル—金融グローバル化と通貨外交—』中央公論新社、2001年、71-73頁。
- 2 近年、ヨーロッパ F T A 案については一次資料を用いた詳細な研究が行われている。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.213-235. ; Elizabeth J. Kane, “Tilting to Europe? : British Responses to Developments in European Integration, 1955-1958”, D. Phil. thesis, Oxford (1996). ; Catherine R. Schenk, “Decolonization and European Economic Integration : The Free Trade Area Negotiations, 1956-58”, *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, Vol.24, No.3 (1996), pp.444-463. ; Martin Schaad, “Plan G-A ‘Counterblast’? British Policy towards the Messina Countries, 1956”, *Contemporary European History*, Vol.7, Part 1 (1998), pp.39-60. ; Francesca Fauri, “Italy and the Free Trade Area Negotiations 1956-58”, *Journal of European Integration History*, Vol.4, No.2 (1998), pp.47-66. ; James Ellison, *Threatening Europe : Britain and the Creation of the European Community, 1955-1958* (Basingstoke, 2000). ; 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.111-135. ; Ted R. Bromund, “Whitehall, the National Farmers’ Union and Plan G, 1956-7”, *Contemporary British History*, Vol.15, No.2 (2001), pp.76-97. 邦語文献には、太田正登「マクミランと自由貿易地域構想—イギリス保守党政権のヨーロッパ政策(1955年—58年)—」『金城学院大学論集・社会科学編』第40号(1997年)、49-65頁。
  - 3 Miriam Camps, *Britain and the European Community 1955-63* (Princeton, 1964), pp.127-129. ; Trevor Lloyd, *Canada in World Affairs, Vol.10 : 1957-1959* (Toronto, 1968), pp.64-72. ; Wolfram Kaiser, *Using Europe, Abusing the Europeans : Britain and European Integration 1945-63* (Basingstoke, 1996), p.90. ; Kane, “Tilting to Europe?”, pp.108-109. ; N. Piers Ludlow, *Dealing with Britain : The Six and the First UK Application to the EEC* (Cambridge, 1997), p.29. ; Ellison, *op. cit.*, pp.130-132, pp.154-156, p.234.
  - 4 拙稿「オーストラリア、ニュージーランドとのオタワ協定再交渉とイギリス政府の通商政策の変化、1956年～1959年」(1)(2・完)『法学論叢』第151巻第5号(2002年)、119-141頁、第152巻第2号(2002年)、36-60頁。
  - 5 イギリスの第一回 E E C 加盟申請の背景として、同国の長期的な衰退傾向や直前に起こった短期的な出来事だけでなく、1950年代中頃～60年代初頭に生じた中期的変化に着目する必要があることは、拙稿「E E C の成立と英国政府の欧州政策の変容—1961年の加盟申請に至る大局観の転換—」(1)(2・完)『法学論叢』第145巻第2号(1999年)、49-65頁、第147巻第2号(2000年)、92-112頁。
  - 6 Statement by Mr. C. D. Howe, Minister of Trade and Commerce, to the Canadian Club of Chicago, October 15, 1956 (Extracts), in Arthur E. Blanchette, ed., *Canadian Foreign Policy 1955-1965 : Selected Speeches and Documents* (Ottawa, 1977), pp.219-224.

- 7 United Nations, *Yearbook of International Trade Statistics, 1958, Vol. I* (New York, 1959), p.136.; Memorandum of a Conversation between Prime Minister Diefenbaker and the Ambassador in Canada, Prime Minister's Office, Ottawa, June 22, 1957, in John P. Glennon (editor in chief), *Foreign Relations of the United States, 1955-1957, Vol.27* [以下, *FRUS, 1955-1957, Vol.27*] (Washington, 1992), pp.894-897.; Memorandum of a Conversation, Canadian Embassy, Washington, July 24, 1957, in *ibid.*, pp.898-901.; Telegram from the Embassy in Canada to the Department of State, July 10, 1957, in John P. Glennon (editor in chief), *Foreign Relations of the United States, 1955-1957, Vol.4* (Washington, 1987), pp.252-253.; Statement by Prime Minister John G. Diefenbaker, at Dartmouth College, Hanover, New Hampshire, September 7, 1957 (Extracts), in Blanchette, ed., *op. cit.*, pp.224-227.; The Economist Intelligence Unit, *The Commonwealth and Europe* (London, 1960), pp.270-271. 日本政府は、アメリカ1957会計年度における第三次余剰農産物の受け入れは中止したが、それ以降については態度を保留しており、日米間で再び余剰農産物協定が結ばれるという懸念は残っていた。赤根谷達雄「1950年代における日本の対外経済政策の展開—日米余剰農産物協定から日豪通商協定へ—」近代日本研究会編『年報近代日本研究15—戦後日本の社会・経済政策—』山川出版社、1993年、79-86頁。
- 8 Privy Council Office, Ottawa [以下, PCO], Extract from Cabinet Conclusions, November 3, 1956, in Greg Donaghy, ed., *Documents on Canadian External Relations, Vol.22, 1956-1957, Part I* (Ottawa, 2001), pp.204-205.; PCO, 1-60-2(a), St. Laurent to Sir Anthony Eden (British Prime Minister), November 5, 1956, in *ibid.*, p.221.; Michael G. Fry, "Canada, the North Atlantic Triangle, and the United Nations", Wm. Roger Louis and Roger Owen, eds., *Suez 1956: The Crisis and its Consequences* (Oxford, 1989), pp.178-180.; 最上敏樹『国際機構論』東京大学出版会、1996年、126-127頁； 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、59-62頁； Thomas G. Weiss, David P. Forsythe, and Roger A. Coate, *The United Nations and Changing World Politics*, 3rd ed. (Boulder, Colo., 2001), pp.30-31, pp.49-51.
- 9 Questions by Mr. J.G. Diefenbaker and others, answered by the Secretary of State for External Affairs, Hon. L.B. Pearson, in the House of Commons, 28 July 1956, in Nicholas Mansergh, ed., *Documents and Speeches on Commonwealth Affairs 1952-1962* (London, 1963), pp.476-478.; Extracts from speeches of the Secretary of State for External Affairs, Hon. L.B. Pearson, in the House of Commons, 27 and 29 November 1956, in *ibid.*, pp.511-517.; J.L. Granatstein, *Canada 1957-67: The Years of Uncertainty and Innovation* (Toronto, 1986), p.43.; H. Basil Robinson, *Diefenbaker's World: A Populist in Foreign Affairs* (Toronto, 1988), p.4.
- 10 Public Record Office, Kew [以下, PRO], T236/4260, Macmillan to Lord Home (Secretary of State for Commonwealth Relations), 30 June 1957.
- 11 Harold Macmillan, *Riding the Storm 1956-1959* (London, 1971), p.377.
- 12 John G. Diefenbaker, *One Canada: Memoirs of the Right Honourable John G. Diefenbaker, Vol. 2, The Years of Achievement, 1957-1962* (Toronto, 1976), p.197.
- 13 PRO, T234/217, UK High Commissioner in Canada (UKHCC) to Commonwealth Relations



- Office (CRO), 8 July 1957.
- 14 Granatstein, *Canada*, p.44. ; Idem, *How Britain's Weakness Forced Canada into the Arms of the United States : The 1988 Joanne Goodman Lectures* (Toronto, 1989), p.57.
  - 15 Despatch from the Embassy in the United Kingdom to the Department of State, September 9, 1957, in *FRUS, 1955-1957, Vol.27*, pp.910-913.
  - 16 否定的な評価の例は、Granatstein, *Canada*, pp.43-45. ; Idem, *How Britain's Weakness*, p.57. ; Robinson, *op. cit.*, p.14.
  - 17 W. Scott Lucas, *Divided We Stand : Britain, the US and the Suez Crisis* (London, 1991), pp. 309-323. ; 佐々木雄太『イギリス帝国とスエズ戦争—植民地主義・ナショナリズム・冷戦—』名古屋大学出版会、1997年、219-229頁；君塚直隆『イギリス二大政党制への道—後継首相の決定と「長老政治家」—』有斐閣、1998年、202-205頁。
  - 18 PRO, CAB128/31, CC(57)25, 28 March 1957. ; PRO, CAB128/31, CC(57)28, 2 April 1957. ; John Darwin, *Britain and Decolonisation : The Retreat from Empire in the Post-War World* (Basingstoke, 1988), pp. 214-217. ; Alistair Horne, *Macmillan 1957-1986 : Volume II of the Official Biography* (London, 1989), pp.36-39.
  - 19 Horne, *op. cit.*, p.31.
  - 20 PRO, DO35/8730, Ottawa to the Board of Trade (BOT), 9 July 1957.
  - 21 PRO, PREM11/2133, UKHCC to CRO, telegram No.628, 12 July 1957.
  - 22 PRO, PREM11/2533, Eccles to Macmillan, 15 July 1957.
  - 23 PRO, DO35/8730, Thorneycroft to Macmillan, 16 July 1957. ; PRO, DO35/8730, C.O.I. Ramsden (Private Secretary to Prime Minister) to A.D. Neale (BOT), 16 July 1957. ; PRO, CAB129/88, C (57)164, 17 July 1957.
  - 24 PRO, T236/4264, Lintott to Sir Denis Rickett (Treasury), 12 July 1957.
  - 25 PRO, CAB128/31, CC(57)56, 23 July 1957.
  - 26 PRO, DO35/8730, Minutes of the first meeting of the Rickett Committee on 18 July 1957. ; PRO, DO35/8730, D. Caplan (BOT) to A.W. France (Treasury), 26 July 1957.
  - 27 PRO, DO35/8730, UKHCC to Arthur Shelling (CRO), 26 July 1957. ; PRO, DO35/8730, C.G. Cruickshank (UK Economic Commissioner in Canada) to S.H. Levine (BOT), 31 July 1957.
  - 28 PRO, T236/4262, S.D. Pierce (Canada House) to Thorneycroft, 15 July 1957. ; PRO, T236/4262, Thorneycroft to Fleming, 22 July 1957. ; PRO, T236/4262, Pierce to Thorneycroft, 1 August 1957.
  - 29 PRO, T236/4264, Note by Garner, 8 August 1957. ; PRO, DO35/8730, UKHCC to CRO, telegram No.714, 14 August 1957.
  - 30 PRO, T236/4264, Covering brief on trade talks (draft skeleton), by A.W. France, 6 August 1957.
  - 31 PRO, T236/4264, Rickett to A.W. France, 7 August 1957.
  - 32 PRO, DO35/8730, OMP(57)13(3rd revise), 20 August 1957.
  - 33 PRO, CAB129/88, C(57)187, 23 August 1957, annex A.
  - 34 Letter from the Secretary of State to the President, July 29, 1957, in *FRUS, 1955-1957, Vol.27*,

- pp.907-908. ; PRO, T236/4264, James Thomson (Office of the UKHCC) to H.A.F. Rumbold (CRO), 31 July 1957. ; PRO, DO35/8730, Cruickshank to Levine, 31 July 1957. ; Robinson, *op. cit.*, pp.15-16.
- 35 PRO, T236/4262, Minute by Sir Roger Makins (Treasury), 21 August 1957.
- 36 PRO, CAB129/88, C(57)187, 23 August 1957.
- 37 PRO, CAB130/131, GEN610/1st meeting, 22 August 1957. 英加F T A案は、「保守党の帝国主義者を懐柔するための純粋に戦術的な対応」だったというW・カイザーの指摘は、重要だが一面的である。Kaiser, *op. cit.*, p.90. M・キャンパスは、英加F T A案について、(同案が拒否されることにより)ディーフェンベーカーのイニシアチブが失敗した責任をカナダ側に負わせ、(同案が失敗することにより)コモンウェルス諸国とのF T AはヨーロッパF T Aのオルターナティブになり得ないことを印象付けるという戦術的意図を強調するが、一次資料からそれらの意図を見て取ることはできない。Camps, *op. cit.*, p.128.
- 38 PRO, CAB128/31, CC(57)62, 27 August 1957.
- 39 PRO, PREM11/2533, Brook to Macmillan, 26 August 1957. ; PRO, PREM11/2533, UKHCC to CRO, telegram No.779, 30 August 1957.
- 40 PRO, CAB129/88, C(57)194, 1 September 1957.
- 41 PRO, PREM11/2533, Macmillan to Thorneycroft, 2 September 1957.
- 42 PRO, PREM11/2533, UKHCC to CRO, telegram No.801, 4 September 1957.
- 43 PRO, PREM11/2533, OMP(57)27(3rd revise), 5 September 1957.
- 44 PRO, PREM11/2533, Thorneycroft to Macmillan, 6 September 1957.

## **The Question of “Trade Diversion” and the Formation of the Anglo-Canadian FTA plan, 1957**

OGAWA Hiroyuki

The purpose of this paper is to examine the backgrounds to and the formation of the Anglo-Canadian Free Trade Area (FTA) plan of 1957. In this attempt, particular attention is paid to the change of Governments both in Britain and Canada, the initiative of John G. Diefenbaker, the new Canadian Prime Minister, and the discussions within the British Government leading to the adoption of a bilateral FTA plan with Canada.

In July 1957, Diefenbaker announced at a press conference in Ottawa that it was his Government's "planned objective" to switch 15% of Canadian imports from the United States to the United Kingdom in order to provide the latter with more dollars to purchase more Canadian goods. This announcement was made mainly because of Diefenbaker's strong opposition towards American economic penetration and his commitments during his election campaign to increase inter-Commonwealth trade. Although it was almost impossible to bring about a switch of this magnitude in a short term because of Canada's unpreparedness to introduce drastic discrimination against American goods, Diefenbaker's initiative attracted substantial attention on both sides of the Atlantic. Indeed, the British Conservative Government under Harold Macmillan recognised the potential benefits which the initiative could bring on the one hand, and understood the necessity of taking it up mainly in order to placate its own imperialists on the other.

On the British side, several possible counter-proposals were contemplated but the idea of an Anglo-Canadian FTA was eventually adopted as the first serious option to meet the challenge of the 15% switch announcement. Indeed, an Anglo-Canadian FTA was advocated as a two-tier strategy. Firstly, it would, if accepted by the Canadians, bring about substantial trade diversion without any breach of international obligations imposed by the

GATT and the IMF. Secondly, even if the Canadians (as predicted by certain numbers of Ministers and officials) reacted unfavourably to almost overall trade liberalisation envisaged under the FTA, it would still be possible to demonstrate Britain's positive response to Diefenbaker's initiative.

The sequence of events leading to the adoption of the Anglo-Canadian FTA plan in the British Government demonstrated its balancing act of dealing with the three interlocking (and sometimes mutually-conflicting) options of its external economic policy - the Commonwealth, European Integration, and the world-wide multilateral regime. Firstly, the Macmillan Government, which was trying to tilt to European Integration by its proposal for a multilateral FTA among seventeen Western European countries, had to calm the discontent among its own imperialists by responding positively to Diefenbaker's initiative. Secondly, Diefenbaker's announcement itself provided an opportunity to expand Britain's exports to Canada (which was the only country in the Commonwealth within the dollar area) and then to increase its crucial dollar earnings. Thirdly, it was expected that an Anglo-Canadian plan would, by impressing that Britain had a Commonwealth alternative, enhance its bargaining position *vis-à-vis* other European countries in the forthcoming multilateral FTA negotiations. Fourthly, an Anglo-Canadian FTA plan emerged as Britain's first option because it was necessary to comply with the "no new preference" rule of the GATT and to avoid possible opposition from the United States against any re-strengthening of the Commonwealth preference system.