

# アトリー労働党政権と西ヨーロッパの 経済協力問題, 1945 年～1949 年(1)

益 田 実

## 目 次

### はじめに

第1章 マーシャル・プラン以前のイギリス政府内の対西ヨーロッパ  
経済協力政策をめぐる議論, 1945 年春～1947 年夏(以上, 本号  
掲載)

第2章 マーシャル・プラン, 西ヨーロッパ関税同盟研究部会の形成  
と 'Western Union' 政策の公表, 1947 年夏～1948 年初め

第3章 'Western Union' 政策と西ヨーロッパ関税同盟問題, 1948 年  
初め～1948 年夏

第4章 OEEC の重視と西ヨーロッパ関税同盟構想の放棄, 対西ヨー  
ロッパ経済協力政策の根本的見直し, 1948 年夏～1949 年初め

第5章 対西ヨーロッパ経済協力から対北アメリカ経済協力への政策  
転換, 1949 年初め～1949 年秋

### むすび

## はじめに

### 1

1945 年 7 月のアトリー (Clement Attlee) 労働党政権の誕生は, その  
掲げる革新的な社会民主主義的な内政上の公約の実現への期待あるいは  
警戒の念を当然, イギリス内外の人々の間にかきたたてたのであるが, そ  
れとともに, このイギリス政治史上はじめての本格的な労働党政権が,

それまでの保守党主導のチャーチル（Winston S. Churchill）連立政権と外政のうえでどのような独自の、「革新的」な政策をうちだすのであろうかとの期待あるいは警戒の念をもまたよびおこしたであろうことは想像に難くない。しかしこの点に関しては、1951年秋に彼らが第2次チャーチル保守党内閣に政権の座を譲った時まで、その外交政策は一貫して保守党からもほぼ全面的な支持を受けた超党派的なものでありつづけ、その意味ではこの政権発足当初の期待あるいは懸念は、その是非はともかく裏切られた、というように当時も、そして今日も一般には解釈されているようである。

しかし、このような解釈については、それを1951年秋の政権交替時点での労働党内閣の外交政策の全体像と、それに引き続いた政権奪還直後の保守党政権の外交政策との比較に限定するならば、まず基本的に正しいといってよいのであるが、1945年7月の労働党政権発足時から常にそのような一貫した超党派的な外交政策が労働党政権内部で一致して志向されていたとするのには大きな問題があることが、近年のイギリス外交史研究の進展の明らかにするところである。そして本稿もまた、そのような労働党政権の外交政策が、すくなくともその政権の半ばすぎまで（1948年末から1949年秋にかけてが、後に見るように政策の大きな転換が行われた時期である）は維持していた対西ヨーロッパ・対世界戦略上の極めてユニークな、その後のイギリス外交政策の基本指針とは大いに異なる特徴がいかなるものであったのかを、表題に掲げるように、とくに対西ヨーロッパの経済外交政策という点に限定してではあるが、解き明かし、その中で特に外務、大蔵、商務の3省庁間の意見の相違をきめこまかく分析することによって、既存の研究には見られない角度からの分析を加え、より忠実な歴史像の再現を試みることを目的とするものである。

2

1950年初秋, 当時, アトリー労働党政権のもとにあったイギリス政府が, フランス政府によって提唱された, 西ヨーロッパ諸国の石炭鉄鋼産業を「超国家主権的」(supranational) 機関のもとに統合するシューマン・プラン (後のヨーロッパ石炭鉄鋼共同体: ECSC) 実現のためのフランス, 西ドイツ, イタリア, ベネルクスの6ヶ国による交渉への参加を拒否し, 後にヨーロッパ共同体(EC, 今のヨーロッパ連合: EU)へと発展していった大陸におけるヨーロッパ統合運動とは一線を画して以来, イギリスは西ヨーロッパの主要列強の中で, 最もヨーロッパの「経済統合」という理想に対して消極的な国であるという印象が(およそ20年を経てイギリスが結局その中に参加した後も, そしておそらくは現在にいたっても) 一般的には世界中で抱かれているのではないだろうか?

このような印象が一般に形成された一つの理由としては, アメリカ合衆国を盟主として仰ぎ, 大西洋两岸の西側自由主義諸国を結び付ける, 「非超国家主権的」な軍事同盟組織である北大西洋条約機構(NATO)の形成に際して, まさにイギリスこそが, そのような条約締結の必要を最初に指摘し, そのための交渉においても重要な役割を果たしたという歴史的事実の認識があることはまちがいないだろう。確かに, これら二つの事実, すなわち NATO 形成過程への積極的貢献と, ECSC 形成過程での極めて消極的な態度からは, 当時(1940年代末から1950年代なかば)のイギリスにとって, その国益上優先されるべき関係は, かつての大英帝国の遺産であるコモンウェルス間の連携と, アメリカとのいわゆる「特別な関係=the special relationship」(何がどう特別なのかは後述する)の二つであり, 大陸西ヨーロッパ諸国との「経済統合」は, イギリスの政策決定者たちの胸の内では大きな比重を占めてはいなかった, すくなくとも自国が直接参加することが望ましいと思われるほどの, 重要な issue であるとは認識されていなかったというのが, 妥当な解釈で

## 論 説

あろう。

確かに 1940 年代が終わり、1950 年代になって、本格的に上記のシューマン・プランの如き西ヨーロッパの経済統合計画が登場しはじめたころの、イギリスの高度政策決定者達が抱いていた認識としては、そのように理解することは間違いではない。ただ、そのような認識が、第 2 次大戦が終わり、新たな秩序形成のための指針がイギリス政府内部においても模索されつつあった終戦直後の時期から全く変化することなく維持されつつけてきたものであるという解釈を下すならば、それは明白な誤りである。事實は、少なくともイギリス外務省内部に限るならば、1949 年秋まで、イギリス政府は、大陸西ヨーロッパ諸国との緊密な協力関係の構築、すなわち彼らとの、超国家主権的なものも含む、何らかの形で「経済統合」を目指すことによってこそ、戦後世界の中での自らの国力、国際的影響力を最大化する形での新たな、そして望ましい秩序形成が可能であると信じ、そのための政策の立案と遂行を最も重要な外交的目標としていたのである。

筆者は既発表の拙稿の中で簡単にふれているように<sup>(1)</sup>、基本的にこの解釈を支持するものである。しかし、このような、筆者の思うところの、より正確な歴史認識はいまだ一般的なものとはなっていないようであり、近年にいたっても、通俗的あるいは教科書の解釈による、戦後西ヨーロッパ政治外交史の記述は、以下に示すような表面的なものに要約され得るようである。すなわち、ヨーロッパの統合はその始まりから、主としてフランスによって指導された運動であり、イギリスはそれに対して敵対的な姿勢をとっていた、そして 1945 年から 1951 年にかけて政権にあったアトリー労働党内閣は近隣西ヨーロッパ諸国との間に緊密な政治的、経済的関係を構築することには消極的であり、第 2 次大戦直後から、コモンウェルス内部の結束および大西洋を超えたアメリカとの同盟関係の構築に熱心であった、というような理解である。

例えば、同時期のイギリス政府の一次史料が公開された後に書かれた、最初の、そして今のところは唯一の、多角的視点にたった包括的な当時のイギリス外交政策史である、アラン・バロック (Allan Bullock) によるアトリー政権外相アーネスト・ベヴィン (Ernest Bevin) の伝記 (*Ernest Bevin, Foreign Secretary*, (Oxford, 1983)) は、ベヴィンと外務省にとっては、イギリスとアメリカによる大西洋をまたぐ協力関係の構築こそが、最初からその第一の目標であり、西ヨーロッパ諸国との協力関係の構築は二次的な目標でしかなかった、というように描いている。したがってまた、NATOの形成こそは彼らが1945年から終始追求してきた外交目標の実現であり、そうやって形成された大西洋同盟の中で、イギリスは北アメリカと西ヨーロッパという二つのことなる地域の間で、自らはコモンウェルス諸国の支持を背景にしつつ、独自の「仲介者」としての役割を果たすことによって、世界の他のいかなる国とも異なる「特別」な関係をアメリカとの間に築き、国際秩序維持の一翼を担うことを、当初からのプランとして抱いていた、とも解釈されている<sup>(2)</sup>。

より新しい、他の研究者によるイギリスとヨーロッパ統合運動の関係の歴史を描いた幾つかの著作を見ても、イギリスは、イギリス自身を除く西ヨーロッパ諸国同士の統合への動きを、ソ連に対する防壁の構築としてある程度までは奨励したようであるが、自らそのような統合運動に参加する意思は持たなかったという記述がなされている。例えば、現代イギリスにおけるイギリス=EC (EU) 関係研究の第一人者である、スティーブン・ジョージ (Stephen George) は、このような当時のイギリス政府の決断の理由として、イギリス政府は西ヨーロッパよりも、アメリカおよびコモンウェルスとの政治的、経済的、軍事的結び付きを重視していたからだとしている<sup>(3)</sup>。

しかし、すでにのべたように近年になってアトリー政権時代のイギリスの対ヨーロッパ政策、対米政策、あるいは対世界戦略全体といっても

よいであろうが、そういう政策の歴史的解釈における「修正主義」的解釈とでもいうべき研究成果が出現しつつある。これらの研究によれば、終戦直後の時期において、すくなくとも 1948 年後半までは、イギリス政府こそが、自らの国際的影響力拡大を目的として、自ら「参加」する、西ヨーロッパ統合の促進のための主導的役割を果たしたのであると主張される。そして、1949 年秋になってはじめて、国際情勢の変化にともない、イギリス政府は、経済的、政治的、軍事的な様々な理由からその政策の変更を迫られ、その後 1950 年代になり、本格的なヨーロッパ統合のための組織を構築していったフランス以下 6 ケ国とは距離を置くこととなったともされる。さらに、この解釈の中では、1948 年から 1949 年にかけてのイギリスによる NATO 形成のための努力は、イギリス政府の中にそのような形での英米間の「特別な関係」形成を狙った元々の計画があったからではなく、アメリカから安全保障上の支援を受けることにより西ヨーロッパ諸国間に政治的安定を作り出し、最大の目標である自らの主導下での西ヨーロッパ統合を促進するための道具を獲得する必要があったからなされたのであると説明される<sup>(4)</sup>。

何の予備知識もなしで接するならば、この二つの対立する解釈は、どちらも同程度に説得力を持つ議論のように聞こえるであろうし、おそらくは双方ともに幾分かの実を内包しているのではあろう。そこで結局は、疑問を持つ読者あるいは他の研究者は自ら、入手しうる限りの最善の一次史料である、当時のイギリス政府公文書を検討し、より実に近いと思われる独自の史実の解釈を描き出す必要が生じるのである。そして本稿もまたそのような必要のつたない産物である。

また本稿では目次からおおかりのように、当時のイギリス政府の対西ヨーロッパ経済外交政策の政府内部での形成プロセスの分析に大きな焦点があてられることになる。それゆえ経済史家たちが、この時期のイギリスの経済政策についてどのような分析をほどこしているか、そして

それらがどういう点で、外交政策史的視点からみて、不十分なものであるのかということも、本論に入る前にふれなくてはならないであろう。

まず、この時期のイギリス経済政策史の決定版ともいえるのが、実際に労働党政権の経済顧問として経済政策立案に関与した経験を持つ、アレック・ケアンクロス(Sir Alec Cairncross)による、*Years of Recovery, British Economic Policy 1945-51*, (London, 1985)であり、同書は未だにこれを超えるだけのものがない力作ではある。しかし、本稿の関心から見た場合の最大の難点は、基本的に同書は大蔵省を中心とした経済官庁の視点にたって経済政策の立案・遂行過程を描いており、一国の対外経済政策が当然持たざるをえないその国の基本的外交政策の変遷との関連についての分析はほとんどなされていないのである。同じ事はケアンクロスの著作にまさるともおとらない力作である、アラン・ミルワード(Alan S. Milward)の *The Reconstruction of Western Europe 1945-51*, (Routledge, 1992 ed.)についても言えることである。同書は表題の示すように、イギリス一国のみではなくアメリカをも含めた戦後西ヨーロッパの経済復興に関与した主要な諸国の政策の分析を多角的におこなった、極めて有益な著作であるが、残念ながら、その多角性のために本稿での筆者の主要な関心たるイギリス政府内部での外務省と他の経済官庁間の政策決定過程でのやりとりについては、とても十分にふれられているとはいえない。またその対象時期が事実上マーシャル・プラン以降に限定されているのも筆者としては不満の残るところである。

ここで注意しなくてはならないのは、同様な欠点は上掲した「修正主義派」の外交史家たちの著作についてもいえることであり、彼らの場合、逆に外務省を中心として政治的・軍事戦略的な政策考慮の分析は周到におこなっているが、経済官庁の意思決定過程への関与の分析はほとんどなされていないに等しい。

またより具体的な点をとりあげるならば、本稿において大きな分量を

割いて語られることになる西ヨーロッパ関税同盟構想についての扱い、その政府内部での issue としての重要性の認識が、経済史家たちと外交史家たちとは顕著な差が見られる（概して後者の方がこの問題を重要視している）。こういった問題もやはり、双方が偏った史料の分析に頼っているがゆえのものであろう。そこで必要となるのが少なくとも、外務省、大蔵省、商務省、そして3省の意見のぶつかる場である内閣および各種内閣委員会の5種類のみなもとから史料を均等にくみあげて分析をすることであり、本稿ではいささかなりともその点が実現されるように努力をつくしたつもりである。

3

このように筆者がとりあげようとする時期のイギリス政府の対西ヨーロッパ経済協力政策についての分析が、当然なされてしかるべきであるようなバランスのとれた視点からなされてきてはいない、ということの原因として一つ考えられるのは、この議論が結局は後に詳しく見ていくように、当初の外務省の政策構想に対して決して順風とはいえなかった客観的経済情勢と経済官庁からの反対意見のためにほとんど現実的成果を残すことなく放棄を余儀なくされた政策案をめぐるものであった、という事実である。確かに、大半が政府内部での議論に終始し、外交史の表舞台に華々しく登場することのなかった issue に対しては誰もつい軽視しがちになるであろうことはわからないこともない。しかし、そのことと、そのような issue の、より正確な外交史を描き出す上での重要性の多寡とは本来、自動的な比例関係はないはずであると筆者は考える。たとえ「失敗した」あるいは「公式の政策にならなかった」政策案をめぐる議論であったとしても、それが、後に見てゆくように4年間もの長きにわたって常に政府の中枢部で高級官僚と主要閣僚をまきこんだ議論の材料として存在しつづけたという事実はやはりこの問題が、それ



だけの関心を集めるにただけの重要性をもっていたからであると筆者は考える。むしろ、このような未解決のまま相当の期間にわたって政権内部に存在しつづけた問題の中にこそ、その政権がおかれていた主観的・客観的双方の政策決定上の制約条件を理解する助けがあるのではないだろうか。

そして、この対西ヨーロッパ経済協力問題こそはそのような見地から見てまさに戦後イギリス外交史の重要な側面のより深い理解を可能にする問題であると筆者には思われる。それはすなわちイギリスの世界的大国としての地位の喪失という客観的現実と、政策決定者たちの主観的なレベルでのその事実の否認、その結果生じたイギリスのもつリソースとは遊離した政策構想の形成、というすくなくとも1956年のスエズ戦争までは続く戦後イギリス外交政策のもった根本的矛盾という側面である。後に見てゆくように西ヨーロッパ関税同盟の実現を強く求めた時期の外務省とそれに強く反対した大蔵・商務両省も、また西ヨーロッパ関税同盟構想放棄後の、一方では西ヨーロッパ＝OEECに足掛かりをもち他方で北米のドル地域とスターリング地域の協力関係強化に努めるという「二股政策」の採用で合意した後の外務、大蔵、商務3省も、いずれも世界的な大国意識という強力な呪縛から決して抜け出すことができなかった、そしてそれゆえに具体的政策構想の段階になって（後世からみて）客観的現実の指し示すところの最良の選択ができなかったという点では、何ら変わるところはなかったのである。

#### 4

本論に入る前にもう一度、基本的論旨を整理させていただくと、以下のようなものになる。まずごく単純化するなら、イギリス外務省の戦後世界秩序構想は当初、西ヨーロッパの自由主義諸国をイギリス（およびその帝国・コモンウェルス＝スターリング地域）の指導下に結束させる

ことによって、経済的・政治的・イデオロギイ的・軍事的に、究極的には、ソ連・東欧圏に対しても、西半球＝太平洋のアメリカの勢力圏＝ドル地域に対しても独立し、世界政治の中で、対等の発言権を持つ、一大勢力圏、“The Third Force”をつくりあげ、三者間での勢力の均衡を保つことこそ、望ましい戦後世界の在り方である、という構想として誕生した。そしてその中でも経済面での大胆な西ヨーロッパとの協力関係の確立がこの政策案の最重要な柱として考案されたのである。このような政策案が生まれた最大の理由は、外務省の人間達にとって、イギリスが米ソに伍する世界的大国の地位から転落することなどありえない、あってはならないし、その基礎のもとにたってイギリス外交は展開されなくてはならないという強い確信の存在であった。

しかし、その後4年間をへるうちに、外務省は当初構想実現のための政府内部でのコンセンサスの確立を追求したが、その努力は、外務省と同じようにイギリスの世界的大国としての地位の確保は最重要視したが、そのための手段としては、西ヨーロッパとの経済協力の過度の進展は適当でないと考えた大蔵・商務両省の強い抵抗に直面し、しだいにイギリスの持つリソースの限界という内的条件と、冷戦進展の下での西側の盟主としてのアメリカの台頭という、新たな国際秩序の形成という外的条件の命じるところにより、当初構想の大幅な変更が避けられないものとなっていった。

そしてその結果、1949年秋までには新たな、あるべき世界秩序とその中でイギリス（およびその帝国・コモンウェルス）の役割として、イギリス政府内部では、北米のドル地域（＝アメリカの直接の勢力圏）との経済協力関係を強化し、その一方で独自の地域的統合への動きを見せつつあった西ヨーロッパとの経済協力関係には一定の距離をおくべきであるというコンセンサスが得られ、これら二つの地域とイギリスが構成する「大西洋共同体」の中でも特に前者との“the special relationship”

の構築と維持をもって、イギリスは世界の秩序維持の一端をになうべきであるという、新たな基本的構想を形成するに至った。

以上の論旨は上述したいわゆる「修正主義者」たちの解釈を大筋では再確認するものであるが、政策変容過程の細部の分析、特にイギリス政府が政策変更を迫られた原因の分析において、上述のように外務省と経済官庁との間の見解の相違に注目することによってより精密な分析を試みるものである。本稿が取り扱うような、新たな秩序形成期である戦後世界に臨むにあたっての根本的外交戦略の一環としての対外経済政策の決定という問題に際しては、その決定の実行にともなう国家的レベルでの経済的コスト/ベネフィットの考慮は不可欠であり、それゆえ、経済官庁の視点も、外務省という外交政策策定の専任官庁の視点と同程度の重みをもって、分析の視野に入れられなくてはならないのである。

## 注

- (1) 益田実『第2次チャーチル政権と西ヨーロッパの統合, 1951年-1954年—チャーチル、イーデン、マクミランと「大国」イギリスの将来』(1) (三重大学社会科学会「法経論叢」第12巻第2号) および『1944～51年にかけてのイギリス, アメリカ両国の西ヨーロッパにおける戦後秩序形成への対応』(1) (同第14巻第1号) を参照せよ。
- (2) Alan Bullock, *Ernest Bevin-Foreign Secretary*, (Oxford, 1983).
- (3) Stephen George, *An Awkward Partner: Britain in the European Community*, (Oxford, 1990) および *Britain and European Integration since 1945*, (Oxford, 1991).
- (4) 特に顕著なものとして例えば, John Young and John Kent, "British Policy Overseas: The 'Third Force' and the Origins of NATO-in Search of a New Perspective", in B. Heuser and R. O'Neil (eds.), *Securing Peace in Europe*, (London, 1992), John Young, *Britain, France and the Unity of Europe*, (Leicester, 1984), (hereafter cited as Young, *Britain, France*), John Kent, *British Imperial Strategy and the Origins of the Cold War 1944-49*,

(Leicester, 1993)を見よ。

## 第1章 マーシャル・プラン以前のイギリス政府内の対西 ヨーロッパ経済協力政策をめぐる議論, 1945 年春 ～1947 年夏

### 1

すでに述べたように、イギリス外務省の対西ヨーロッパ経済協力推進という政策構想は、より大きな基本的戦後外交政策構想の（重要な）一部として誕生したものであり、まず、その大枠としての基本的外交構想の内容について、若干なりともふれておく必要があるだろう。

これは既発表の拙稿においていささか詳しくふれてあるので、詳細はそちらを参照していただくものとして、ここではその説明はほんの概観にとどめておく。イギリス外務省内部ではすでに 1944 年中に、戦後の西ヨーロッパにおける秩序形成のありかたとしては、“a Western bloc”と彼らがなづけた西ヨーロッパ自由主義諸国をイギリスのリーダーシップのもとにまとめあげて一大勢力圏を形成することが望ましいという意見が、官僚レベルでは形成されていた。ただしこの“a Western bloc”構想は、終戦前から、戦後ヨーロッパにおいて東側のソ連勢力圏は潜在的な軍事的・政治的脅威となることを予想していた一部外務官僚によって、「軍事的」色彩の強い、西ヨーロッパ諸国による地域的安全保障体制として考案された（もちろん、これには、ドイツの復興に対する安全保障の道具という意味合いもこめられていた）ものであり、本稿の主題である対西ヨーロッパ経済協力の推進という非軍事的手段によるイギリスと西ヨーロッパのブロック化という後に生まれる構想とは異なるものであった。終戦前までに、この構想は閣僚レベルでの考慮の対象になったのであるが、戦後の 4 大国首脳外交の継続 and/or 予定されていた国際

連合を通じた4大国協調を、国際秩序維持の主要な道具として期待していた当時の連立政権首脳、特にチャーチルとイーデンにより、結局その採用を拒否されることとなった（＝西ヨーロッパにおける軍事同盟的色彩の強いブロック形成はソ連を刺激するおそれがあるという懸念および、チャーチルの考えでは、そのような西ヨーロッパ軍事ブロックの形成はアメリカのヨーロッパからの撤退を促すのではないかというおそれもあったようである）<sup>(1)</sup>。

こうして一端は閣僚レベルで退けられたわけであるが、この構想は終戦直前になり、より包括的な戦後イギリスの対世界根本戦略へと発展させられ、新たに誕生した労働党政権の外相ベヴィンからの強い支持を獲得し、1945年8月半ばまでには、外務省内部でのマスター・プランとして採用されることに成功する。この新たな構想は、西ヨーロッパ諸国、中でもフランスを中心的同盟国として、軍事面も含むが、それだけでなく経済的、政治的、文化的といったあらゆる側面を包括する緊密な協力関係＝統合体をイギリスのリーダーシップの下に西ヨーロッパにつくりあげ、それら諸国のもつ海外領土の資源を利用して、この勢力圏を、ソ連型社会主義とも、アメリカ型資本主義ともちがう、ヨーロッパ独自の社会民主主義的イデオロギーに価値をおいた、第3のそして米ソと対等の世界勢力に仕立てあげるという構想であった。

このマスター・プランの中核を形成したのが、当時の外務事務次官代理、サージェント（Sir Orme Sargent）による「欧州戦勝後の総括」（“Stocktaking after VE day”）と題する覚書であり、これも、既に別稿において詳細にふれたので、ここではその中でも対西ヨーロッパ経済協力問題がどう位置付けられていたかについてのみ述べる。まずサージェントは、戦後イギリス外交の直面する3つの主要な問題の一つとして、「ソ連軍による東欧の大部分の占領とソ連政府の将来の政策一般」および「米ソ仏と合意しながらドイツを管理しその将来を決定すること」

とならんで「ヨーロッパ全体の経済的破綻を防ぐための経済復興」を挙げ、米ソに対してイギリスを同等の大国と認めさせるためには、イギリスは「みずからその味方となる勢力を組織するなんらかの手段を講じなければ」ならず、そのためには「我が国の勢力を外交の分野においてのみならず経済および軍事的分野においても強化することが肝要である」と指摘している。そしてそのイギリスの仲間としては、「フランスおよび他の中小西ヨーロッパ諸国、そしてもちろん自治領諸国」を選ぶのであるが、当面の経済危機につけこんだ西ヨーロッパでのソ連の政治的影響力増大防止のためには、とりあえず「アメリカからの全面的協力 (co-operation) を得ることが極めて重要である。というのも、アメリカだけが欧州の経済的危機に対処しうる物質的力を保有しているからである」と(あくまでも)「一時的」なアメリカの支援の必要を指摘している。そして結論として、「我々はヨーロッパの経済的危機に対処するための、あらゆる努力をしなくてはならない。それは単にそうすることが我が国自身にとって有益——繁栄するヨーロッパはイギリスにとって最良の輸出市場となる——だからだけではなく、そうすることによって、我が国とアメリカが利用可能な物質的資源を、ソ連政府が常に自国のために用いるであろう共産主義のプロパガンダに対抗する、ヨーロッパ全般にわたっての重石とするためにも必要なのである」と結んでいる<sup>(2)</sup>。

アトリー労働党政権の新外相、アーネスト・ベヴィンがその職についたとき、彼が直面していた状況が決して容易なものではない、というよりむしろはなはだ困難のものであったことはいうをまたない。本稿との関連で重要な当時のイギリスの置かれていた経済・財政状況だけに限ってみても、イギリスは第2次大戦を通じて、10億ポンドもの海外資産を換金費消し、45年末までにはポンド・ドル合わせての対外債務は35億ポンドに達し、合計で47億ポンドもの資産の流出があったと推定されている。国際収支の赤字は戦争を通じて全体で100億ポンドにも膨れあがり、

1944年の経常収支の赤字は25億ポンドであった。これは単なる国富の減少というだけにはとどまらず、イギリス経済の脆弱性からくるポンドへの国際通貨としての信頼性を大きく損なうという悪影響をも、戦後長期にわたりもたらすことにもなった。戦争経済遂行のため輸出は戦前のレベルから30%も減り、乏しい外貨収入のため輸入は1938年の60%にまで抑制されざるをえず、政府内部では戦前のレベルを超えた貿易の回復には3年から5年がかかると見積もられていた。1946年のみでも国際収支の赤字は75億ポンド(当時の全純金およびドル備蓄の半分)に達するとみつもられ、さらにその後3～5年間にかけての、50億ポンドの赤字増大がみこまれ、全体として125億ポンドの国際収支赤字という数字が予想されていたが、この巨大な予想ですら1946年末までに輸出は戦前レベルに回復し、雇用と生産性の増大はあっても輸入は戦前水準にとどまるという、きわめて楽観的な基礎のもとにたてられたものであった(この種の統計については資料によって数字のばらつきがあることは避けたいことであり、本文中の数字も、絶対確実なものではない。参考までに別の数字を注釈の中に掲げておいた)<sup>(3)</sup>。

しかしこのような状況の中でも、ベヴィンと外務官僚たちには、すでにみたサージェントの覚書が示すように、米ソとならぶ‘The Big Three’としてのイギリスの国際的地位を放棄し、ただの二級の債務国に成り下がるつもりなどさらさらなかったのである。彼らとしても当時のイギリスの持つ経済的リソースが、彼らがイギリスにとってふさわしいと考えた地位に見合うものであるとはとても言えないことは理解していた。しかし、彼らにとってイギリスのこの経済的窮状はあくまでも一時的なものであると理解されており、それゆえ現状を是認するのではなく旧状を回復するための外交的努力がなされなくてはならないのであった。

もちろん、ベヴィンや外務官僚たちも、イギリスがまったくの独力でそのような努力をなしえないことまでは理解しており、このような状況

下ではイギリスはその「一時的」な困難から完全に脱出するまでは外部からの何らかの支援が必要であるとは考えていた。そのための、主要なパートナーとして彼らがまず白羽の矢をたてたのがフランスを中心とする大陸西ヨーロッパの近隣諸国であり、すでにみたようにこの構想は当初、“a Western bloc”の形成という軍事的意味合いの強いものから始まりながら、1945年夏までには経済的・政治的協力をメインにした新たな構想として新外相ベヴィンによる採用を待つばかりの状態になっていたのである。主要な西ヨーロッパ諸国をイギリスのリーダーシップの下にまとめあげ植民地帝国の未開発資源を含む参加諸国のリソースをフルに活用することによって、イギリスは究極的には政治的にも、経済的にも、軍事的にも米ソと対等のヨーロッパに基礎を置く大国となりうるというのが、外務省とベヴィンの発想だったのである<sup>(4)</sup>。

具体的なステップとして構想されたのは、第一にフランスとの軍事的・経済的・政治的・文化的協力関係の強化、両国の海外植民地、特にアフリカの資源の共同開発であった。そしてこの関係の完成後、この包括的同盟は他の中小ヨーロッパ諸国にも拡大され、将来的には関税同盟＝共同市場の形成にまで発展してゆくべきものとされていた。1945年7月中旬の時点で外務省が考えていたのは、まず英仏2国間同盟条約を基礎として、そこに北西ヨーロッパの中小諸国を、包括的な多国間条約ないしは英仏と個別に各国が条約を締結するという、どちらかのかたちで結び付けることにより、国連憲章第8章の枠組内での「西ヨーロッパの地域的共同体」、すなわち“a Western Group”の形成をはかるという構想であり<sup>(5)</sup>、そのような西ヨーロッパの地域的システムの形成が持つであろう政治的、経済的利益は数多くあると指摘されていた。中でも経済的利益とされるものに限ってみても、そのようなシステムの形成は、(i)終戦およびそれにとまなう武器貸与法の停止以降も、イギリスがその大国としてのコミットメントを維持するためには、その限られた人的資



源に大きな負担がかかるが、その供給源となる、(ii)軍事的安全保障と政治的目的のための協力関係強化は、より幅広い規模での経済的協力(＝すなわちブレトン・ウッズ体制)に対して敵対的なものとならないような形で考案された経済的協力関係の強化によって補強されうる、(iii)船舶や熟練労働力といった経済的資源の共同管理・保護は参加諸国に経済的利益をもたらす、といったメリットがあると指摘されていた<sup>(6)</sup>。そして、この基本構想は上記のように第2次大戦終結の直前、1945年8月中旬に外務省内部において、新外相ベヴィンの賛同を得て今後のイギリス外交のマスター・プランとして承認されたのである<sup>(7)</sup>。

## 2

こうして、外務省の戦後外交の基本構想は新政権発足後早々に、省内での合意形成をみたのであるが、いざそれを実行に移すというのは容易なことではなかった。まず第一に外務省の構想の要となる対仏政治・経済・軍事協力関係の強化という政策は、フランス側の当時採用していた外交路線と、イギリスのそれとのずれから3つの問題に直面し、順調には進展させられなかった。結果的に問題の解決が困難であった度合の大ききの順番でいうと、(i)ドイツの戦後処理、特に賠償の取り立て、ザール地方の帰属問題、ルール地域のドイツ産業の復興が許される程度をめぐる対立(＝イギリスは占領負担の軽減、経済不安を背景とした共産党勢力の増大の回避、そして西ヨーロッパ経済全体の復興に不可欠なものとしてドイツの西側占領地域の早期のかつ高度の産業復興を求めていたが、フランスはドイツ軍国主義復活への不安から強硬な賠償取立と産業水準を低く維持すること、ザール、ルールといった基幹の産業地域の自国または国際管理を要求していた)、(ii)これはドイツ問題についてのフランスの態度との関連からも生じた問題であるが、当時のフランスのソ連寄りで反英米的な姿勢の存在(＝つまりドイツ問題での自らの要求実現

のためにはソ連の支持を必要とするため、ソ連を刺激するようなイギリスとの同盟には消極的にならざるをえない)、(iii)レヴァント地方のフランスの権益の維持の是非をめぐる対立の3つであり、(iii)は比較的容易にかつ早期に解決できたが、(i)および(ii)が一応の解決をみるまでにははその後2年以上を要したのである(1947年春のモスクワ4ヶ国外相理事会でのソ連のフランスへの協力拒否がドイツ問題についてフランスを英米との協調路線にむかわせる転換点になる)<sup>(8)</sup>。

結局、これらの問題のため、外務省構想の最初の2年弱の期間での目にみえる具体的成果としては、1946年秋の両国間の貿易問題を議論するための英仏経済協力委員会の形成と1947年初めの、当時のフランス社会党政権による申し出を受けてのダンケルク条約(対独相互防衛条約)の調印の2つにとどまるのみであり、後者も、ドイツの将来の問題についてはとりあえず棚上げにしておくという条件の下での合意であり、実効性の少ない、「成果」とよぶのもあまりふさわしくない内容であった。そしてこの期間にあらためて浮上した障害ないし問題としては(i)すでに述べたようなドイツ戦後処理をめぐるフランスとの意見の不一致、(ii)イギリス自身の財政的危機の進展、さらに地中海・近東のイギリス影響力圏(いわゆる“the Northern Tier”=イラン、トルコ、ギリシャ)でのソ連の軍事的・政治的脅威の増大とおもわれる現象の発生(=これらはいずれもアメリカからの援助(45年末の対英ドル借款による直接的財政援助および47年春のトルーマン・ドクトリンによる上記地域での軍事的コミットメントのアメリカによる限定的肩代わり)によって当座の解決をみるが、その過程で、外務省のマスター・プランの内包する対米独立志向と根本的に相容れない対米依存度の増大を招くという矛盾が生まれることになる)<sup>(9)</sup>、(iii)そして、本稿の関係から最も重要な問題点であるが、対仏経済協力関係強化と、それに引き続くステップとして、外務省がベネルクス諸国との同盟条約とならんで提案した他の西ヨーロッパ諸国も

含めた関税同盟形成構想へのイギリス政府内部(経済官庁)からの異論, すなわち後で詳しくみるような, イギリス以上の外貨不足に悩む西ヨーロッパ市場との貿易拡大は国際収支の改善というイギリスの対外経済政策上の最重要課題にとってはむしろマイナスの効果しかもたず, スターリング地域内部の貿易か, ドル地域との貿易の拡大の方がイギリスの国際収支にとってははるかに有益である, という経済官庁(および植民省, コモンウェルス関係省)の意見の噴出であった<sup>(10)</sup>。

以下, 1945年以來のそのような外務省による対西ヨーロッパ経済協力関係強化・西ヨーロッパ関税同盟形成の提案と大蔵・商務の2省を中心とする他省庁からの, それへの反対意見の応酬の過程を, 詳細に述べることにする。

### 3

上述のように本稿においては, 外務省が実現をもくろんでいた, より大きな戦後イギリス外交の基本政策の枠組みの中での, 戦後のイギリス政府内部での対西ヨーロッパ経済協力問題の議論がいかなるものであったかを詳述することを目的にしている。しかし, この「対西ヨーロッパ経済協力」という構想のめばえとそれをめぐる初期議論について, 筆者が史料を渉猟した限りでは(もちろん, イギリス国立公文書館収蔵の当時の公文書類は膨大な量にのぼるものであり, かつ経済官庁の文書類については, 外務省文書と比較して, 極めて未整理な状態であり, 本稿での筆者の記述を覆す文書が今後みつからないとはとても言いきれはしないのだが), 経済官庁の側, 特に大蔵省については, 議論のそもそもの始まりは, 必ずしも外務省からのイニシアチブを受けてのものではなかったようであり, 例えば, 1945年3月中旬という早い段階でベルギー政府からなされた戦後の西ヨーロッパ諸国間の関税同盟形成の提案に対しての省内の見解を示す覚書がのこされている。この時の大蔵省の意見は,

ベルギー政府の提案は「極めて興味深い」ものであり「西ヨーロッパによる経済ブロック形成がいかに魅力的なものであるか」を詳述しているので、「我々としてはこの提案を注意深く検討する必要があるだけではなく、同時に、なぜ我々はこの提案を全く非現実的なものであると考えるかという理由を……人々に周知させる必要があると考える」(下線は筆者による)という、強い皮肉をこめた冷笑的姿勢であった。彼らにしてみれば、ベルギー提案により「1200万人規模の市場」(この提案ではフランスは含まれていない)への「自由な参入権」を獲得しても、その引き換えに、イギリスが自らの有する「4000万人規模の市場への自由な参入」を中小大陸西ヨーロッパ諸国に許すのであれば、イギリスにとってこの提案はほとんど経済的メリットはないと考えられたのであり、このような提案を「その最終的結果がもたらすであろう事態について強い確信が得られることのないうちに奨励する」ようなことは、「極めて危険なこと」であると思われたのである。上記のように、外務省もこの時点ではまだ、西ヨーロッパをイギリスのリーダーシップの下にブロック化するという構想は抱いてはいたが、それはあくまでも軍事的同盟関係形成によってなされるべきものであると考えていたのであり、大蔵省の覚書によれば、このベルギー提案への外務省の反応も、大蔵省と「同様に慎重」なものであった<sup>(11)</sup>。

しかし、これも上述のように、この外務省の姿勢は1945年夏までには、経済的協力関係の強化による西ヨーロッパ諸国のブロック化に重きをおいたものとなってゆくのであり、この点で、はじめて明白に外務省と経済官庁側との間に意見の不一致が存在することが明らかになったのは、6月半ばに当時の駐フランス大使、ダフ＝クーパー (Alfred Duff Cooper) が本省宛に送った一通の長文書簡によって、具体的にフランスを中心とする西ヨーロッパ諸国との経済的連帯の強化を求める提案をおこない、7月以降、この書簡についての対応をめぐって外務・大蔵・商務3

省間での意見交換が開始されたときであった。以下、その3省の意見を個別に見てゆくのだが、その前に、まずそもそものひきがねとなったダフ＝クーパー書簡の内容を、要点だけでもかいつまんで紹介する必要があるであろう。

彼はまず、フランスは政治的、経済的に「破滅的」な情勢、すなわち、ソ連および将来復興するであろうドイツの両者からの脅威がたかまる一方で、アメリカが戦後、大陸情勢への関心を失い、イギリスまでもがそれに倣うという事態が生じることを予測し、その可能性を強く恐れており、そのような状態の回避のために、イギリスによる西ヨーロッパ諸国のなんらかのかたちでの組織化を望んでいると指摘する。彼によれば、フランス側はそのような西ヨーロッパ諸国の組織化はイギリスの主導的メンバーとしての参加なしでは効果をもたないと理解しており、それはより幅広い条約（つまり国連憲章）の枠組みの中での地域的取極めにより実現されうると考え、その一つの可能な形態として「関税同盟」に言及するものが多いとされる。さらに彼は、西ヨーロッパ諸国は、それぞれ単独では、将来、ソ連と通商上の問題で対等に取り引きすることは困難であり、そのためにも関税同盟形成は有効であるというのが、フランス側の見解であると分析する。そしてその証拠として彼は、複数のフランス政府高官、閣僚から、そのような、フランス側からみれば、「ヨーロッパ連邦」の第一歩となり、フランスの再生に不可欠な幅広い経済的基盤を提供するであろうと思われる関税同盟プロジェクトへのイギリスの態度はいかなるものであろうか、との質問が寄せられてきている旨を報告している。さらに、ベルギー、オランダにも同様の主張をするものがあり、ここに、イギリスをリーダーとした経済的、政治的そして可能ならば軍事的にも、「特別な」関係を西ヨーロッパ諸国との間に築く可能性があるのではないかと彼は主張している。「ヨーロッパ諸国によるシステムの指導者として、代弁者として、そしてそれに生命力を与えるものとし

て」イギリスは有益な役割を果たせるのであり、そのような西ヨーロッパの集団化はソ連によって疑惑の念をもってみられる可能性はあるが、まさにソ連・東欧ブロックへの対応で優位にたつために必要なのではないか、そして、西ヨーロッパ諸国は不可避免的に団結のための努力を迫られているのであり、そこにイギリスが参加しなければ、かえってイギリスにとって不利益をもたらすような形で組織化がなされる危険があるのではないか、というのが彼の書簡のポイントであった。この点を基礎として全般的戦後外交政策は立案されるべきであり、それはつまり、強いフランスを再生することをイギリス政府の政策として採用するの否か、という選択であり、より具体的には、通商上の便宜をはかることにより、フランス産業の再生を助けることがイギリスには可能であると彼は述べている。それゆえ、いまや英仏2国間貿易という狭い分野および、より幅広い文脈の中でのフランスとの通商政策についての協議を開始すべき時期にきているのではないか、との提案とともに、彼の書簡は結ばれている<sup>(12)</sup>。

この書簡で示された見解について、外務省本省側も、相当程度の説得力を感じたのであろう、同書簡は7月にはいり、本省によって、まず商務省、ついで大蔵省へと回覧され、その際、外務省では、添付の本省作成の書簡により、外務省としては、西ヨーロッパにかかわるイギリスの経済・財政政策がいかなるものであるべきかについての商務省・大蔵省の計画、構想についてより明確な情報を得ることを望んでいること、ダフ＝クーパーの書簡はこの問題についての対応を考える必要を生じせしめるものであること、したがって、7月中旬までには3省間で、特に以下の4点、すなわち、(a)フランス側に対して、長期的な通商政策について何か発言できることがあるか否か、あるとすればどういう内容か、(b)イギリスが西ヨーロッパ関税同盟に参加しうる可能性はどの程度あるのか、この点について予備的な検討が開始されるべきであるか否か、(c)対

フランス貿易改善のためのさらなる短期的措置をとる余地があるか否か、(d)ベルギー、オランダについての上記と同様の考慮、について話し合うための官僚レベルの省間会議を外務省でひらくことを希望していることを提案した<sup>(13)</sup>。

この書簡について会議開催前に大蔵省がとりあえず付したコメントは、通関・関税業務のシステムの違いにともなう現実的困難さにより、フランス等との関税同盟への参加は不可能であろうし、「国家主権」という原則的問題も同様に解決困難であろう、さらにはラテン諸国とイギリスの風俗・習慣の違いも関税同盟の機能を阻害するであろう、という極めて否定的な内容であり、そこにははやくも外務省の熱意への冷めた見方がうかがわれ、今後の議論での合意達成が容易なものではなさそうであることを十分に予想させるものであった<sup>(14)</sup>。

提案された3省間会議は、7月下旬になりようやく開催され、最初に議長役の外務省側によって以下のような説明がおこなわれた。

外務省によればまず、この会議の目的は、6月12日のダフ＝クーパー書簡における、イギリスの対フランス経済関係のありかたにかかわる政策は「イギリスの外交政策全体の成功のためには西ヨーロッパ地域との強力な経済的結び付きが最重用であり、フランスこそがこの地域で鍵となる存在である、という見解にもとづいて策定されるべきである」、という主張について議論するためのものであるとされた。さらに外務省は緊密な英仏関係を基礎とした“a Western bloc”の形成を求める提案は数ヶ月以上にわたり考慮されてきているが、進展はほとんどみられていないこと、1944年11月に首相チャーチルにこの提案がなされたとき、彼は西ヨーロッパの連合国側諸国の「救いようのない弱体ぶり」を考えるとそのようなブロック形成はイギリスとして実行不可能な防衛上のコミットメントに至るのではないかと、さらにそのために必要な大陸諸国並みの規模の常備陸軍はイギリス世論に受け入れられないのではないかと

## 論 説

安の念をもらし、むしろイギリスの政策は、大ブリテン島そのものの防衛を維持し、空海軍力に依存するべきであるとのべたこと、そして最近ふたびチャーチルはこの提案に対してそのようなブロックがイギリスに課す重荷への不満を述べたことを紹介した。そしてそのような閣僚レベルでの否定的見解のために、戦時中幾度もなされたフランス、ベルギー、オランダといった国からの関係強化のアプローチは謝絶されなくてはならなかったという事実も披瀝された。

ついで外務省は彼らから見てのフランスとの同盟関係に基礎をおく“a Western bloc”形成のもつ利点として、西ヨーロッパ諸国が再び1ヶ国ずつ攻略されてゆくことを防止するであろうこと、彼らがソ連陣営に走ることを予防するであろうこと、イギリス自身の防衛に「深み」を与えること、参謀本部も同様の見解を持っていることなどを指摘し、当時までに外務省が考えていた軍事的関係を重視した西ヨーロッパブロック化構想を改めて繰り返した。

これに対してまず大蔵省からその見解が示された。まず彼らは「一般論として」西ヨーロッパ諸国との緊密な協力関係はイギリスにとって明らかに経済的利益を持つと大蔵省はみなしていること、ドイツおよびその他のヨーロッパの深刻な経済的危機状態を考えるなら、西ヨーロッパの経済的安定の回復は緊急の課題であること、ヨーロッパ市場はイギリス経済にとっても重用であること等を述べ、ダフ＝クーパー提案への一定の理解を示した。しかし、彼らは同時に西ヨーロッパとの政治的・経済的協力関係の発展の際に守られなくてはならない彼らの考える3つの条件、すなわち、そのような計画は国連憲章の枠内に収まらなくてはならないこと、いかなる計画であれパートナーとなる諸国の持つ、政治的・財政的脆弱性をイギリスに肩代わりさせるものであってはならないこと、政治的にも経済的にもそのような協力関係は、合衆国との経済的協力を追求する政策に相反するようなかたちをとってはならないことを付



け加えることを忘れなかった。そのような協力関係が実際にイギリスに利益をもたらす可能性が全くないとは、大蔵省としても考えてはいないが、まずはイギリスの国際経済政策はアメリカの主導する開放的多国間貿易体制の構築を目指すべきであり、そのようなアプローチの失敗が明白になれば、その時にはヨーロッパ諸国との協力優先もいたしかたなかろうというのが彼らの考えであり、ここに事実上、大蔵省は外務省の見解への当面の拒否を明らかにしたといえるだろう。さらにより具体的な外務省への反論として、フランスに限れば、長期的な通商政策よりも当面の物資供給不足問題の解決が優先されるべきであり、さらにはフランスの通貨政策といった具体的問題が、いずれにせよ協力を困難にするであらうとも指摘された。

ついで意見を披露したのは商務省であり、彼らはまず西ヨーロッパ諸国との貿易関係には大いに改善の余地はあるが、いずれにせよ西ヨーロッパ全体あるいは英仏2国間の関税同盟といった構想は最初に実現すべき政策課題としてはあまりに野心的に過ぎるものであり、それに先立つものとしての強力な政治的結び付きが必要であり、たとえそのような結び付きがあったところで、イギリス政府のコミットしている完全雇用政策のもとでは、関税同盟参加諸国間での完全に自由な労働力移動を認めるのは困難であると述べた。また関税同盟にともなう関税レベルの共通化は高度に産業化した宗主国と発展度の低い植民地との間では困難であり、コモンウェルス内の白人自治領は経済的損失を被り、彼らの合衆国重視への政策転換をも引き起こしかねないという危険もあると商務省は考えていた。もちろん彼らもヨーロッパ諸国との関係強化は必要であるとは考えていたが、1942年2月に締結されていた英米間相互援助協定の第7条が要求する戦後の開放的多国的貿易体制構築への努力義務と無関係には対西ヨーロッパ経済関係を議論はできないという大蔵省と共通の理由にもとづいて商務省も否定的態度を示したのである。さらに

は大蔵省が対米協調がうまくいかなければその時はヨーロッパとの協力もありうると述べたのに対し、商務省は同様の事態にはイギリスは帝国特惠制度を再活用すればよいと述べ、大蔵省よりも一段とヨーロッパ市場を軽視する姿勢ものぞかせていた。いずれにせよ商務省としては外務省の主張するような「政治的」理由によって彼らの考える「経済的」方針の実行が「手かせ足かせ」されることは望まないと、大蔵省に比べてより明確な否定的反応をこの会合の場で明示したのである。

これらのあからさまな否定的反応に対して外務省はその立場を弁護するためか、ダフ＝クーパーの提言と外務省本省の主張との間に若干の距離を置こうと試みる。そして外務省が“a Western bloc”の形成を望むのはイギリスと西ヨーロッパにおけるその同盟国が英米ソの“the Big Three”の中にあってより大きな発言力を得るためであるが、しかし、これまでのところ実際にイギリス側から西ヨーロッパ諸国側には何もアプローチはおこなっていないこと、そして外務省はこれまで関税同盟のごとき「挑発的」なものが必要であると思ったことはないこと、彼らが求めてきたのは国連憲章の範囲内において許される地域的集団の形成であり、そのような集団が実際に形成されるまでの間、経済的方面において西ヨーロッパ諸国に対して出来る限りのことをすべきであると考えているだけであるに過ぎないこと等がこの場で説明された。彼らにいわせればイギリスとして（米ソとは異なる）独自の政策を有しているかのようには他国より理解されることが、（その大国としての威信を維持する上で）「心理的」にも重要なのであって、とりあえずフランスに対してイギリス独自にできるだけ支持を約束することは可能なのではないかと外務省は商務・大蔵両省にもちかけた。

これに対して商務省は閣僚レベルでの通商政策についての意思決定なしでは、そして合衆国（の望む国際経済体制構築）に対するコミットメントの存在からも、イギリス独自の立場でフランスと交渉をおこなうの

は難しいとの見解が示された。

このような意見の食い違いを覆い隠そうとしてか、外務省は議論全体を要約して、より長期的な通商政策の問題についてフランスとの議論が可能になるまでは、より短期的問題について可能なことをするしかあるまいと(あたりまえといえばあたりまえのことを)述べ、3省とも西ヨーロッパ諸国によって実際に関税同盟まで形成する気はないが、多国間の通商システムの形成促進につながる手段をとることを望んでいるのは間違いないし、さらに、“the Western Powers”(この表現は解釈のしようによってはイギリスと西ヨーロッパ諸国だけでなくアメリカもふくむものと解釈されうる曖昧な表現である)の間のより緊密な協力関係が望ましいという点で3省は一致しているようであると、いささか強引に意見の一致を強調した。

その一方でしかし彼らはなお自らの本音である主張を記録にとどめようとしてか、イギリス、フランス、オランダ、ベルギーとその海外領土をあわせただけでも巨大な潜在的市場と多くの主要な一次資源の供給源を形成しうること、このような組み合わせが国連憲章と矛盾する点はないこともないこと、コモンウェルスの白人自治領のいずれかでもこれに参加するのであればさらに強力な組み合わせとなるであろうこと、アメリカ国内にはイギリスを疲弊した二流国として扱う傾向が存在すること、ソ連はもちろんイギリスを軽視していること、イギリスが巨大な植民地を保有する西側諸国の集団の明白なリーダーとなれば3大国中での発言力が重みをますこと、そのような集団形成のための明白な出発点はフランスとの緊密な協力関係であること等をあらためて繰り返した。そして彼らは、全省庁に合意された明白な基本的目標なくしては当然その実現のための行動は不可能であり、そのような基本的外交目標決定のねらいは短期的利益の確保よりもむしろ20年から25年という長期的視点にたった時になにがイギリスにとって最善の目標なのかをみつけることにある

とも主張し、商務省、大蔵省の指摘するような短期的な通商・財政的問題の存在を認める一方で、彼らの（外務省からみれば）近視眼的な見方にやんわりと釘をさすことも忘れてはいなかった。

結局この会議は最後に、商務省による、外務省の主張するような西ヨーロッパ諸国の持つ「植民地資源」は必ずしも“a Western bloc”にとって利益となるとは限らないのではないか、むしろ世界に点在する海外領土は防衛も困難であり、財産というよりも足かせになりうるのではないかと指摘する発言を記録にとどめて閉会しているが、全体を通じて明らかになったことは、西ヨーロッパ諸国との経済協力はどの程度まで、そしてどのような理由からならば、望ましいのかという点について外務省と商務・大蔵両省との間にはかなりの意見の相違が存在していたということ、だがしかしこの時点では各省ともその意見の違いをことさらに強調してことを荒立てるよりは、自らの本音を若干覆い隠しながら一方で相手の本音をさぐり、落とし所を推し量るというような出方にとどまっていたということであろう。またあえていえば外務省の主張への反対の程度で、大蔵省よりも商務省の方がより強硬であったといってもよいであろう<sup>(15)</sup>。

#### 4

こうして、外務省対大蔵・商務両省のフランスを中心とした対西ヨーロッパ経済協力問題についての議論の第1ラウンドは、三者がそれぞれの基本的立場を表明する中で、どちらかといえば、外務省が経済官庁側の反発に守勢に立たされるような形成で戦われたといってもよいであろう。しかし、このような逆境(?)にもめげることなく、8月にはいり新外相ベヴィンを迎えた外務省は、その対西ヨーロッパ政策を一丸となって追求すべく、早くも閣僚レベルでの議論による巻き返しを試みるとともに、省内での意思統一を確認する決定的な会議をひらいた。

まず8月10日にベヴィンは蔵相ドルトン (Hugh Dalton) および商務相クリップス (Sir Stafford Cripps) との会談をおこない、この場で、これまでの「“Western bloc” 構想とは必ずしも同じ条件である必要はない」が、と断った上で、「ギリシャ、イタリア、ポーランド、フランス、スカンディナヴィア諸国との緊密な関係樹立」を外務省は希望していることを伝えた。「“Western bloc” 構想とは必ずしも同じ条件である必要はない」、ということがどういう意味であるか、この場で直接その内容は明示されなかったが、この申し入れの相手が大蔵・商務の両大臣である以上、それが経済的あるいは財政的・通商的な性質の関係強化を念頭においたものであることは当然間違いないであろう。しかしこの申し入れに対するドルトン、クリップス両名の回答はこれらの国々に対する長期的政策を考える用意はいまのところない、目下の優先課題は英米間の通商関係である、という先の省間会議での官僚レベルの回答を忠実になぞるものであった<sup>(16)</sup>。

しかし、このような経済官庁側からの冷たい反応にもかかわらず、この会談の3日後、外務省内ではベヴィン以下、次官・次官代理・次官補・各局長といった外務省上層部を一同に集めた会合が開かれ、以後1948年末までの外務省の対西ヨーロッパ政策そして当然その一環としての対西ヨーロッパ経済協力問題での基本政策が外相自身の口から省内の一致してすすむべき方針として再確認されるのである。この会議でのベヴィンの発言内容については先にも述べたように、別稿において詳細に紹介してあるので、くわしくはそちらを参照していただきたいが、やはり、今後の展開を見てゆく上で読者の皆様にもその概略だけでも知っておいていただく必要があるので、以下にその要点のみ述べさせていただく。

まずベヴィンは彼の「長期的政策」は、「イギリスと、ヨーロッパの地中海および大西洋沿岸の国々との間に緊密な関係を築き上げること」であり（具体的にはギリシャ、イタリア、フランス、ベルギー、オランダ

およびスカンディナヴィア諸国)であり、「これら諸国とイギリスの間には通商および経済問題と政治的問題の双方について緊密な協力関係」(下線は筆者による)が求められるとした上で、最初のステップとしてまず「英仏関係をよりよい基盤のもとに置」くことが必要であるとする。ただしそれは「英仏同盟条約の締結とか“a Western group”の形成といった積極的手段」よりもまず、非軍事的手段によって追求されるべきであり(ソ連からの反発をできれば回避したいというのが彼の希望であった)、当面は「フランス——および、もし実現可能なら他の(ドイツによる占領から)解放された西欧諸国——との通商・経済関係の改善のために、できる限りの手段が講じられなければならない」のであった。ただし「残念ながら、今現在我が国にとってフランスおよびその他の国々に対しこの方面(＝経済的な側面)で実質的に意味のあるような程度の援助をすることは困難である」ことも彼は理解しており(これは当然3日前のドールトン、クリップスとの会談の結果から得られた印象によるものであろう)、進むべき針路は明確でありながら現実のものとするのにはなお時期を待たなくてはならないというのが、彼の結論であった<sup>(17)</sup>。

結果として外務省はこのベヴィンの方針にしたがって、翌1946年夏まで、対西ヨーロッパ経済協力推進のための大蔵・商務両省へのアプローチは事実上凍結することになるのだが、その間、経済官庁の側でも、それぞれその内部でのこの問題についての議論はほとんどみられず、めだったものとしては以下に紹介する各省それぞれ一つずつの覚書が作成されたにとどまった。

まず大蔵省であるが、こちらでは1946年1月にこれまでみてきたような省内多数派の慎重論とはことなる、むしろ外務省の考えに極めて近い積極的西ヨーロッパとの経済協力推進を求める覚書が、一官僚によって作成されているが、これは結局のところほとんど唯一の少数意見にとどまり、筆者の調べた限りにおいては以後の大蔵省の路線に影響を与える

ことはなかったようである。とはいえ、そのような異端的小数意見が存在したこともまた事実であるからには、歴史のできるだけ忠実な再構成を試みる以上、まったくそれを無視するべきでもないであろう。というわけで、まずその大蔵省覚書の内容をここに紹介させていただく。

このような覚書が作成されたきっかけは先に述べた対米借款交渉のイギリスから見てはなはだ不本意な結末にあったようである。つまり大蔵省の一部には、戦後の開放的国際経済体制構築の旗振り役をし、イギリス側にもブレトン・ウッズ体制への協力を強く求めてきたアメリカが、イギリス側から見て戦後の国際貿易の円滑な復興のためには不可欠とみられていた、イギリスおよびその支配下にあるポンド・スターリング地域へのドル供与を、約束はしたが、その際に極めて厳しい条件を付けてきたことへの感情的反発が存在し、それがアメリカ頼むにたらず、西ヨーロッパの重視こそ肝要ならんとの発想となってあらわれたというわけである。しかしこの感情的反発は一部のそして一時的なものであったようで、結局はいかに屈辱的な条件をつけられようともアメリカからの支援なしでの国際収支改善、財政再建はありえないというのが大蔵省の冷静な判断のもたらす結論にかわりはなかったようである。それはともかく、この覚書の内容であるが、外務省の発想よりもさらに過激といってもよいもので、イギリスをリーダーとした西ヨーロッパ諸国およびその海外植民地の通貨・経済ブロックの形成こそが、経済的のみならず、政治的・戦略的にもイギリスの国際的立場の強化につながるものであり、そのためには西ヨーロッパ、スカンディナヴィア諸国との個別的通貨協定の締結により、ドルに頼らない閉鎖的貿易地域を形成することが望ましいというものであった。上述の英米借款協定によるポンドの対ドル交換性回復実現(1947年中には予定されていた)のあかつきには、イギリスのドル準備の減少は容易に予想されることであり、その際にドル決済を必要としない通貨ブロックの存在はイギリスの対外貿易の復興のみならず

## 論 説

ヨーロッパ全体の経済復興にも大いに役立つであろうというわけである。ヨーロッパだけで、1億2千5百万、さらに海外植民地に1億3千万の合計2億5千万の人口がイギリス同様にドル不足に悩んでいるが、これらの国々は地理的な近接性と文化的伝統により結び付けられており、それらが一つの通貨ブロックとして結集することにより、アメリカに依存しない自足した国際市場は形成可能であり、イギリスの将来はこちらにあるというのが、この覚書の主張であり、これは結局は現在のEUが目指すところと大差のないものであり、その意味では極めて先見性にとんだ発想ではあったのであるが、いかんせん、時期が早すぎたというべきであろう。当時の西ヨーロッパにはイギリス以上に緊急に外からの経済援助を必要とする国は少なくなく、そしてそのような援助先として頼る国は、いかに厳しい条件付きであれ、アメリカ以外にないというのが実情であったことはどこよりもイギリスが一番明白に認識せざるをえない事実であった。また同時にこの発想はいささか時代錯誤的なものでもあり、それは戦後も戦前と変わることなくヨーロッパの植民地保有国が宗主国としてその海外領土の経済のありかたを意のままにできるだろう、というナイーブな思い付きに明瞭にあらわされていた。今述べたような問題点はもちろん外務省の発想にもそっくりそのままあてはまるものであり、それゆえにこそ、後にみてゆくように外務省は当初の政策構想からの転換を否応なくせまられてゆくのである<sup>(18)</sup>。

すでに見たように、外務省構想への反発度の強さでは、大蔵省よりも商務省の方がより激しいものがあり、こちらには上に見た大蔵省の事例とは異なり、外務省寄りの少数意見というものは全く存在しなかった。これは先の大蔵省覚書とほぼ同じころ商務省内部で作成された覚書をみれば明らかで、そこでは、イギリス政府として国際的経済協力体制の構築を奨励するのなら、それは西ヨーロッパよりも「より広い地域」（これが具体的にどの範囲をさすのかはこの覚書では明示されていないが、



当然コモンウェルス＝スターリング地域とドル地域とを含む世界規模の地域をさすのであろう)を対象としておこなう方が、イギリスにとってはより大きな利益をもたらすのであり、西ヨーロッパ諸国との経済協力を推進するとしたら、それはそのような広域経済協力体制構築の試みが失敗し、より狭い地域対象の経済協力体制構築以外に選択肢がなくなったときにのみなされるべきであるとの主張がなされていた。この覚書で興味深いのは、商務省自身、この問題に関して「経済的議論」と「政治的議論」が対立状態にあることを認めながら、この時点では「意思決定が経済的理由よりも政治的理由にもとづいてなされることはおそらく避け難いであろう」とかなり弱気な主張をしていることである。もちろん、この時点で商務官僚たちに、最終的に彼らの主張が容れられて外務省構想の方が退けられることになることと確信はできなくて当たり前であるが、この発言は、外務省側の、関税同盟も含む西ヨーロッパの経済協力体制構築を重要な手段としたイギリスの3大国の一員としての国際的地位確保の構想にかかる熱意が反対派に敗北を予想させるほどの大きなものであったことの傍証ともいえるであろう<sup>(19)</sup>。

## 5

外務省と商務省、大蔵省の間での直接の対西ヨーロッパ経済協力問題をめぐる議論の第2ラウンドは1946年夏から秋にかけて、本格的なものとなり、特に外務省は西ヨーロッパ諸国およびイギリスによる関税同盟形成の構想に本腰を入れはじめ、秋にはそのような具体的提案を含む閣議提出用の覚書が準備されるにまで至った。

まず8月初旬には再び、外務省と商務・大蔵3省の官僚達による省間会議が開かれ、外務省は「いまだ(フランスとの)政治的同盟形成にまで時は熟していないかもしれないが、対フランス経済支援を増加するための手段があるかどうか考慮するのは望ましい」ことであり、「そのよう

な手段は政治的には明らかに望ましいものであり、「特に長期的なポンド信用供与の合意ができれば望ましい」との見解を示した。これに対する大蔵省の答えは「フランスに新たな信用供与はおこなえないであろう」というにべもないものであり、商務省は「信用供与をしようがしまいが、英仏間の国際収支に有意な違いは生じないであろう」と大蔵省の上をゆく冷淡な反応を示した。商務省はさらに英仏2国間の貿易協定によって両国間の貿易収支の不均衡を是正することも拒否し、「商品は最も安い市場においてのみ調達し、経済的に不利益な2国間協定には拘束されてはならない」というのが彼らの「確固たる政策」であるとも述べた。結局、この会議において合意されたのは、「長期的な貿易協定に関する限りは、イギリス政府の外貨保有高に損失を与えることなくしては、いかなる手段もとれないこと」および「いかなる取極めがなされるにしてもそれはITOの枠組内でなされなくてはならない」ということであり、外務省の完全な敗北であった<sup>(20)</sup>。

しかし、この手痛い敗北にかえって危機感あるいは闘志をかきたてられてのであろうか、同年9月に入り外務省は英仏2国間信用の供与やその他の貿易協定といったなまなるいものではなく、よりラディカルな関税同盟形成のための具体的な検討を政府全体の合意事項として開始することを求める内容の外務大臣名による閣議提出用の覚書を作成し、その草案をまず大蔵、商務両省に配布して、意見の聴取を開始した。

この「我が国の西方近隣諸国との緊密な経済協力の可能性についての検討を求める提案」と題された覚書草案の内容は大略、以下のようなものであった。まず、外務省はイギリスは「これまでのところ世界貿易の最大限の拡大をもたらすように考案された政策を支持してきた」こと、そして「そのような政策は、もし実現されたなら世界でも主要な貿易国であるイギリスの利益にとって最善のものである」ことを認めながら(つまり、大蔵・商務両省の見解に同意して見せながら)、「しかし」として、

「多国間貿易の拡大をめざす計画が失敗に終わる可能性は除外できず、  
「そのような事態に際しては我が国は単にコモンウェルスとだけではなく  
西ヨーロッパとも経済的結び付きを強化しなくてはならない」と主張  
する。そして「ソ連は西ヨーロッパへの政治的・経済影響力を強化する  
ことを追求するであろう」し、「そのような影響力増大は我が国が経済的  
紐帯の緊密化を含む手段によって、西ヨーロッパ諸国をよりイギリスと  
政治的に結び付ける手段を用意している時にのみ防止できる」のであり、  
「そのような西側諸国の連帯の基本的基盤はイギリスとフランスとの堅  
固な経済的結び付き」であること、フランス政府側にも「より緊密な経  
済の統合」の可能性を非公式に話し合う用意があることを紹介する。そ  
のうえでさらに外務省は「しかし」と断り、このような英仏2国間の関  
係強化のみでは「不充分」であり、「我が国は西ヨーロッパ全体との関連  
でとるべき立場を考慮しなければならない」し、「西ヨーロッパ諸国との  
我が国の通商関係を強化するのに、段階的手段を踏んでおこなってゆく  
のもまた不可能である」として、「もしも我が国が西ヨーロッパとの紐帯  
を強化するのなら、完全な関税同盟にむけての一括的手段をとる必要に  
直面する」と一気に論を進めてゆく。もちろん、外務省もそのような手  
段が「コモンウェルスとの間に大きな政治的困難を生むであろう」こと、  
またそれを成功させるには「関税同盟参加の他国との間での一定の集権  
化された産業・通商計画」が必要にもなるであろうこと、それが「経済  
的にイギリスにとって有益なものであるのかどうかも不明」であること  
は認めていた。しかし彼らは同時に、もし「経済的な不利益がもたらさ  
れるとしても、それは政治的利益と比較されなくてはならない」と述べ、  
「関係各省庁による(i)完全な関税同盟、(ii)(a)イギリスとフランス本国の  
間の(b)イギリスとフランスおよびその海外領土との間の(c)イギリスとド  
イツの西側占領地域を含む西ヨーロッパ全体との間の、何らかの経済的  
機構、の現実性と望ましさについての最大限の検討」を開始することを

要求することによってこの覚書を結んでいた<sup>(21)</sup>。

外務省から送付されたこの覚書草案に対する他省庁の反応は以下のようなものであった。まず商務省は、将来においては外務省の提案するような検討も必要となるかもしれないが、現時点ではITOの実現こそが優先順位を与えられるべきであり、その準備のために商務省の人員が大きく割かれているということを理由として、関税同盟の可能性についての検討を引き受けることをあっさりと拒絶した。彼らの主張では、ITO準備委員会の会合が開かれてはじめて、アメリカの提案する線に沿った多国間貿易回復のための計画の実現可能性がより明らかになるのであり、それよりも先にフランスおよび他の西ヨーロッパ諸国との経済協力の緊密化のための議論をしても無意味なのであった<sup>(22)</sup>。

この回答に対して外務省は直ちに反論の書簡を送り、ベヴィンは西ヨーロッパとの経済協力について非常に強い関心を抱いており、(商務省が指摘するよりも)早期にそれが現実に必要なと考えていること、それゆえ事前にこの問題について十分な検討を開始し、何らかの計画を準備しておかなければならないと見ており、早期にそのような内容の覚書を閣議に提出する決意が固いことを明確に伝えた<sup>(23)</sup>。

一方、大蔵省であるが、こちら、この時期再び、先にも述べた一官僚によって、外務省の主張を支持する西ヨーロッパ諸国との経済協力関係強化を求める覚書(外務省と全く同じ内容ではなく、関税同盟よりも2国間協定の積み重ねによる経済協力ネットワーク作りが、その具体的な提案であった)が一通作成されたが、これは前回同様あくまでも省内では唯一の少数意見にとどまり、大蔵省全体としての外務省覚書草案に対する反応はこの種の意見とは全く異なるものであった<sup>(24)</sup>。

彼らはまず、西ヨーロッパ関税同盟構想は、アメリカにも、英連邦内自治領にも、政治的には受け入れ不可能なものであり、また西ヨーロッパ諸国がイギリス商品に対する関税・輸入規制を全廃するにはイギリス

からの資金援助が不可欠であり、イギリスにはそのような援助に使う金はないのだから、全く意味をなさない構想であると断言した<sup>(25)</sup>。さらに、仮にそのような関税同盟が作られるとしたらそれは、イギリスが自らの植民地および参加の意思を持つ自治領との間に同様な組織を形成した後にはじめて可能になることであり、それ以前にできることではないこと、フランスやオランダとの間で経済協力をするとしたら各国の植民地帝国経済統合が不可欠となるであろうのに外務省はその点を考慮していないこと、少なくともアイルランド、イギリス植民地の大部分、ニュージーランドといった地域との経済統合が西ヨーロッパ諸国相手よりも優先されるべきであること、関税同盟を作るならば当然、参加諸国の通貨は交換可能なものでありかつ恒久的な安定した為替相場が必要であり、そのことは同時に金・ドル備蓄の共有化も意味することになり、単に域内共通関税を採用することにはとどまらないこと、さらに雇用政策についてもイギリスと同様のケインズ流の完全雇用政策が共通のものとして採用されなければならないこと等の外務省構想の持つ問題と困難を指摘して、仮に西ヨーロッパと経済協力を進めるのであればイギリスがドル地域からの輸入を削減できるように、そこでの工業生産の方向を形成するような取極めを結ぶことの方が重用であると指摘する意見もあった<sup>(26)</sup>。

また大蔵省を通じて外務省提案を聞かされた関税局は、もし必要なら関税同盟の検討に協力はするが、関税同盟には多大の法律上・実務上の困難が避けられないとの嫌悪感を示した<sup>(27)</sup>。

また別の大蔵官僚は、大蔵省としては西ヨーロッパの近隣諸国との緊密な経済協力は、それが北アメリカのドル地域からの輸入への依存度を減らしてくれる限りは大歓迎であるが、「完全な関税同盟というのは極めて非現実的な提案」であり、植民地や自治領はおそらく（既存の帝国特惠関税制度の保護を失い、また自らの工業の保護育成ができなくなり経

済的に不利な状況に置かれることになるであろうから）参加不可能であろうし、その枠外に置かれるアメリカは間違いなく不満であろうし、保護関税による産業育成をはかってきた関係諸国すべての国内生産が影響を被るであろうし、労働党内部の反自由貿易派を刺激して党内に亀裂を生むであろうし、現時点での緊急の検討課題とすべきではない、と論じ、関税同盟によらない西ヨーロッパとの経済協力の可能性を議論する方が賢明であるとした<sup>(28)</sup>。

このように、大蔵省も基本的に西ヨーロッパ関税同盟への反対が、その基本的見解だったのであるが、それでも彼らは商務省よりは柔軟な考えを持っていたようで、以下に見るように、関税同盟構想の検討それ自体まで、完全に拒否すべきではないとの意見もその内部に存在していた。すなわち、関税同盟構想は確かに緊急の実現可能性を持つ課題ではないし、植民地・自治領への対応が優先されるべきであるが、もしも後者が参加しないとの意向であれば、イギリスとしてはそれが自らの利益になると考えられる限りは自由に政策選択をすべきであり<sup>(29)</sup>、冷静に西ヨーロッパ関税同盟の持つ利益・不利益を比較すべきであるという主張である。すなわち、関税同盟の不利益としては、(i)植民地および自治領市場への自由なアクセスを外国に与えることはいかに友好国が相手であっても不可能である、(ii)我が国が今、輸入制限を撤廃すべきかどうかは不明である、(iii)現状では西ヨーロッパ諸国は我が国からの借款供与なしで無制限にイギリス製品を輸入するつもりもないだろうし、またそうすることは不可能であろう、(iv)関税同盟形成は歳入を大きく削減させるであろう、(v)この種の課題の検討に必要な人員はすでに目の前の緊急の課題にくぎづけとなっている、といった点があげられるが、しかし一方で、(i)現代的な生産様式の活用に必要な規模の大きさの自由市場を形成するような大きな経済単位をつくりだす、(ii)我が国のドル地域への依存度をへらしてくれる他の供給源をつくりだす、といった相当の利益をイギリスに

もたらす可能性もあるのではないかと考えられたのである。したがって、これらの潜在的利益は可能性の低いものであろうが、全く否定もできないものであり、外務省の関税同盟の可能性検討という提案も、(i)植民地帝国と自治領（含むアイルランド）との関税同盟構想に優先順位を与えること、(ii)当面の他の課題の検討を妨げるような人員の提供がなされる、という2つの条件つきで、原則としては了承すべきではないかという提言が大蔵省内でなされ、後にみるように結局ほぼこの線で、外務省との妥協が成立する事になるのである<sup>(30)</sup>。

こうして、1946年9月に作成され、10月下旬にかけて商務・大蔵両省の反応が確認された外務省の西ヨーロッパ関税同盟構想の検討を求める閣議提出覚書は、結局、両経済官庁からの程度は異なるが、いずれも否定的な反応に直面し、おそらくはそのせいであろう、当初覚書提出の予定されていた10月25日の閣議においてベヴィンは口頭で、「イギリスと西ヨーロッパとの間のより緊密な経済協力の意味するところについての完全な検討を関係各省庁に指示すること」を提案したが、この提案の検討はフランスにおける総選挙終了後でよいとして、覚書の撤回を申し出、閣議によって了承された。一度、閣僚名で提出された覚書が検討されることなく自主的に撤回されるということは極めてまれなことであり、やはり外務省としても経済官庁側の否定的態度を前にして、一端は「戦術的撤退」を余儀なくされたということであろう<sup>(31)</sup>。

これが「戦術的撤退」であったと述べたのにはもちろん根拠があり、それはこの覚書撤回から3ヶ月を経ずして、年明け早々の1947年1月半ばには外務省は再び、ほぼ同様の内容で、部分的にはより関税同盟構想の検討の必要性を強調した覚書を準備し、今回は実際に閣議に提出して、本格的な閣僚レベルでの議論の舞台にこの問題をはじめてのせたという事実の存在である<sup>(32)</sup>。この新たな覚書の内容自体は、先に詳細に紹介した草案と事実上違いはないので、改めて引用や紹介はおこなわないが、

今回も閣議提出前、外務省は覚書の大蔵・商務両省に送付して、その反応を確認しているの、ここに両省の官僚レベルでのコメントを簡単に紹介したい。

まず大蔵省であるが、彼らは蔵相クリップスに対するブリーフの中で、今回の覚書と以前のものと主な違いは、ヨーロッパの東西2陣営への分裂の危険の強調、関税同盟のような徹底的な手段によらない西ヨーロッパの経済協力体制構築のほうにむしろ、アメリカからはより強い反保護主義の批判を招く危険性があるとの指摘といった点であることを指摘し、外務省の求めるような西ヨーロッパ全体を含む関税同盟構築を狙うのなら、フランス、ベルギーといった諸国も植民地のとりあつかいについての議論を提起するであろうから、植民地・自治領との事前の協議が不可欠であると進言した。さらに関税同盟実現のための行政的な実務上の問題は極めて複雑であり、大蔵省・商務省への人的負担は大であろうし、ITO 実現のために両省が努力しているときに同時にその失敗に備えての西ヨーロッパ関税同盟のための準備をおこなうことには消極的にならざるを得ないというのが、官僚側の見解であった<sup>(33)</sup>。

一方、商務省であるが、こちらも情報交換、定期的な官僚レベルの会合開催、関税・輸出入規制・投資といった政策についての公式の相互協力といった種類の「統合」は歓迎しても、関税同盟は不必要であるという見解であった<sup>(34)</sup>。

## 6

ベヴィンによる覚書を審議するための閣議は、1947年1月末に開催された。まずベヴィンは、前回撤回した覚書にふれた後、今回は公式に閣議によって、関係各省庁による「(i)イギリスとフランス本国、(ii)イギリスと植民地を含むフランス、(iii)イギリスと西ヨーロッパ全体による、関税同盟あるいは完全な関税同盟に至らない何らかの経済的機構」の持つ



意味についての総合的検討を開始する許可を得たいとの希望を説明した。彼はさらにこれらの検討をするにあたっては、「(a) ITO が西側世界のほぼ全域で機能する, (b)部分的にしか機能しない, (c)全く機能しない」の3つの可能性にわけて検討がおこなわれるべきであるとも付け加えた。彼の説明によれば、「イギリスおよびコモンウェルスと西ヨーロッパ諸国との間により緊密な協力関係を築くことは政治的には明白に利益のあることであり, そのためには通商上の利益共同体を形成するのが最善の方法である」が, 「そのような取極めが必ずしもイギリスにとって経済的に利益をもたらすとは決めてかかるわけにはいかない」, そして「経済的不利益が政治的利益と比較され」なくてはならないのであり, そのためにも予備的な検討が開始されなくてはならないのであった。

これに対してまず商務大臣サー・スタフォード・クリップスは, 「そのような政策の経済的利点は, 関税同盟のようなものにつきまとう関税の変動が我が国の通商・産業上の地位にあたえる影響の詳細な検討なしでは, 完全には評価できない」とした上で, そのような詳細な検討に必要な官僚達は現在, ITO 議論のための国際会議の準備に忙殺されており, 実効的な ITO の形成こそが, 最優先されるべき通商政策上の課題である以上, 他の政策選択肢の検討のために ITO 実現のための努力を緩和することは誤りであるとの反論を述べた。ベヴィンの提案したような具体的な政策選択肢の検討ではなく, ITO 失敗に備えた, より広範な線に沿った多様な選択肢の可能性について民間の経済学者たちに検討をゆだねるというやり方ならば, 政府としても人員を割く必要がないので, 賛成してもよいというのが彼の見解であった。そしてこの意見に対して蔵相ドールトンもただちに賛成の意を示した。このようなやや遠回しであるが, 事実上は外務省提案へのほぼ完全な反対論に直面して閣議が到達した結論は, これら両経済官庁の意見をいれた当初提案の大幅な修正案であり, まず, 内閣は「原則として, ITO の完全なまたは部分的な失敗の

際に採用されうる代替政策，すなわちいかなる形式の多国間取極めなら実現可能なのか，あるいは2国間取極めに回帰すべきなのか，ということについて何らかの予備的な検討がなされることは有益である」ことを認めた上で，そのような検討は民間の経済学者にゆだねることを決定したのである。結局，外務省が最も期待していたフランスあるいは西ヨーロッパ全体との関税同盟の可能性についての公式な検討の開始は完全に拒否されたわけではなかったが，重要な政策課題として積極的な検討の開始が許可されることもなく，周到な準備をへてようやく内閣レベルでの議論に持ち込んだ結果としては，極めて不満足な成果しか得られなかったというのが，彼らにとっての正直な感想であったであろう<sup>(35)</sup>。

外務省としては，この民間経済学者（主にケンブリッジの学者達があてられた）達による検討課題の中に，何とかして西ヨーロッパ関税同盟の可能性も含ませるべく努力をおこない，1947年8月末までに提出された最終報告書の中では，関税同盟の可能性についても言及はされたのだが，それはわずかなものであり，その結論は少なくとも短期的には関税同盟は（特にイギリスが自らそれに参加しなかった場合には）イギリスにとって経済的には不利益をもたらすであろうという否定的なものであった。ただし，この結論はITOが完全に失敗した場合を想定してのものであり，また関税同盟以外の手段によってイギリスが西ヨーロッパ諸国とイギリス経済にとって有益な特別の排他的経済的取極めを結ぶことが可能であるという前提にたつてのものであり，外務省からみてとても充分な考察の上にたつてだされたものとは承服しがたいものであった<sup>(36)</sup>。

いずれにせよ，この1月の閣議での敗北は外務省にとっては手痛いものであり，彼らはこのあと夏までの間，経済面での対西ヨーロッパ協力関係強化という政策の追求を一時的に保留状態にして，軍事面でのそれへと矛先を変えることになった。1947年春のモスクワ外相理事会でソ連

から冷たいあしらいを受けて以来、フランスは対ドイツ戦後処理問題で  
のそれまでのソ連寄りの姿勢を改め、イギリスおよびアメリカの主張へ  
の歩み寄りを見せはじめていたし、5月にはベルギーからの軍事同盟条  
約締結の申し出もあり、ベヴィンおよび外務省の内部では先にフランス  
との間で結ばれていたダンケルク条約と同じ線でのベネルクス諸国との  
軍事同盟条約締結への関心が盛り上りを見せていた。そして、5月半ば  
には参謀本部に対して外務省はそのような同盟条約の持つ軍事的メリッ  
トについて意見を聴取し、その賛意を確認するところまでいっていたの  
だが<sup>(37)</sup>、1947年6月5日のアメリカ合衆国国務長官マーシャル(George  
C. Marshall)のハーヴァード大学卒業式における演説が状況を一変させ  
ることになった。この演説とはもちろん、後にマーシャル・プランの名  
で呼ばれることになるアメリカ政府による対ヨーロッパ大規模経済援助  
計画の構想をはじめてアメリカ政府が公式に公表したものであり、この  
アメリカからの申し出の中にベヴィンと外務省は彼らが本来最重要な政  
策課題としていた、対西ヨーロッパ経済協力関係の強化実現のための大  
きな可能性を見出したのである。こうして、ベネルクス諸国との軍事同  
盟条約問題はベヴィンによって、今はその時期ではない、経済問題が最  
優先されるべきであるとの理由で急遽棚上げされ<sup>(38)</sup>、外務省はベヴィン  
以下、総力をあげてマーシャル・プランの実行過程でのイニシアチブを  
握るべく、精力的な行動に移ったのである。

7

マーシャル・プランに対してアメリカ側が込めた意図、そしてそれ  
に対してイギリス外務省がどのように反応したかについては、すでに既発  
表の別稿にてふれているので、ここでは詳しく述べることはしないが、  
ごくごくかいつまんで述べると、イギリス外務省にとってはこのアメ  
リカからの申し出は、イギリスが援助の受け手である西ヨーロッパ諸国の

代表者としてリーダーシップを発揮することによって、みずからの懷を痛めることなく（というよりも、痛めようにもそもそもイギリスの懷中にはそのような貯えはなかったのであるが）、アメリカの資金を利用して、イギリスを盟主とあおぐ西ヨーロッパ諸国の米ソに匹敵する世界勢力化を実現させてくれるのではないか、という希望を与えたのである<sup>(39)</sup>。

別稿にも述べたように、マーシャル演説後、6月中旬にロンドンでアメリカの経済問題担当国務次官クレイトン（William Clayton）と会談したベヴィンは、イギリスを他の被援助諸国とは異なる別格の、明確なヨーロッパのリーダーとして扱うことを要求し、その場でこの要求は拒否されたのだが、それ以後も、ベヴィンは精力的にパリで開催されることになったヨーロッパ経済協力委員会（CEEC）の議長役を引き受け、あくまでもイギリスはこの問題に関して事実上のヨーロッパ諸国のリーダーとして振る舞う意思があることを行動によってアピールしつづけた<sup>(40)</sup>。そして、この新たに開かれたマーシャル・プランを通じての対西ヨーロッパ経済協力関係強化の可能性という文脈の中で、先に外務省が一敗地にまみれた西ヨーロッパ関税同盟構想も、誰よりもまずマーシャル・プランそのものの唯一のスポンサーであるアメリカからの、ヨーロッパ経済復興のための極めて有力な手段としての御墨付きを得た構想として、そしてフランス、ベネルクスというプラン参加諸国の支持をも得た構想として、復活をとげることになるのである。

マーシャル演説後わずか3週間たらずで、ベヴィンはこのアメリカ側の好意的姿勢に勇気づけられて、再び（非公式にはあるが）西ヨーロッパ関税同盟形成の必要性について言及しはじめ、これは直ちに大蔵・商務両省からの、そのような構想への不快感をひきだした。特に商務省は強くベヴィンの発言に反発し、6月末には以下に紹介するような覚書を外務省に送り付けてきた。

まず商務省はいかなる形式であれ（イギリスの参加の有無を問わず）、西ヨーロッパ関税同盟の可能性考慮の際に不可欠な点として、(i)北欧および地中海諸国の経済はおおむねイギリスのそれと相互補完的であるが、フランスおよびベネルクス諸国の経済は高度に産業化されイギリス経済とは競合的關係にあること、(ii)関税障壁を除去することは必ずしもある種の国内産業は保護しなくてはならないという参加国の意思を除去することを保障はしないこと、(iii)関税同盟には参加諸国の産業政策・課税システム・社会保障政策・価格および給与統制・産業計画と国有化の規模と方法といった政策の調整という点で多くの実行上の困難がつきまとうこと、(iv)関税同盟が意図する経済発展のための資源の効率的配分は、同時に既存の各国の工業・農業政策の再調整による多くの混乱をも意味するものであり、多くの国が完全な自由競争による社会的弊害を減らすべく計画経済的手法の導入を進めているヨーロッパの情勢とはそぐわないこと、(v)仮にこれらの困難にもかかわらず（イギリスを含まない）西ヨーロッパ関税同盟が、政治的に実現可能であるならば、それに対してイギリスも賛成すべきなのかもしれないが、その長期的なイギリスの通商関係に与える影響の吟味なしで公式の支援を与えることは極めて危険であり、時期尚早であること、(vi)もしイギリスが西ヨーロッパ関税同盟に参加する場合には直ちに、自治領との関係という重要な政治的・経済的問題が浮上し、もし自治領諸国が参加しないのであれば、彼らに対してヨーロッパ製品は非課税であるのに、自治領製品の一部は課税されることが、政治的には望ましいことであると納得させるという困難な作業が必要になり、もし自治領が参加を望むならそれは（農業製品が競合するので）アメリカからの了解を得るのが困難であろうということ、(vii)アメリカが自らの排除されるような関税同盟あるいは特惠関税システムを本当に支持してくれるのかどうか、という点を列挙した。その上で彼らは、現在進行中の ITO 交渉の枠組みの中での選択的な関税の漸進的減少

こそが最も現実的なアプローチであると主張し、各国の経済政策の調整のための場は関税同盟によらずとも、あくまでも ITO の枠内で得られる可能性のあることを指摘し、イギリスのヨーロッパ関税同盟への参加への反対の意思を再度明確にした<sup>(41)</sup>。

もちろん、この覚書がかかれた時点ではまだマーシャル・プラン実行のためのアメリカおよびヨーロッパ諸国の間のやりとりは始まったばかりであり、次章で見てゆくように、マーシャル・プランの枠内で発足するヨーロッパ関税同盟研究部会におけるイギリス政府としてとるべき立場をめぐって外務省と経済官庁の間にはなお長々と論争は続いてゆくのである。

## 注

- (1) FO371/49069/Z9595, memo. by the Reconstruction dpt., 10 July 1945, 'Anglo-French relations and a Western Group'. 日本語による引用は益田『1944～51 年にかけてのイギリス、アメリカ両国の西ヨーロッパにおける戦後秩序形成への対応』(1), 74～80 頁。
- (2) FO371/50912/U5471, memo. by Sargent, 11 July 1945. 'Stocktaking after VE day.'
- (3) Bullock, op. cit., pp. 49-50, p. 53, 121, pp. 201-201. Sir Alec Cairncross, *Years of Recovery, British Economic Policy 1945-51*, (London, 1985), pp. 6-9. 別の見積もりによると、イギリスが第 2 次大戦で被った経済的損失は次のようなものであった。輸出は 1938 年の 4 億 7 千万ポンドから 1945 年には 2 億 5 千 8 百万ポンドへと減り輸入は同期間に 8 億 5 千 8 百万ポンドから 12 億 9 千 9 百万ポンドへと増えた。対外債務は 33 億 5 千 5 百万ポンドへと 5 倍に増大し、12 億 9 千 9 百万ポンドに相当する海外資産が換金費消された。イギリス全体でその国富の約 4 分の 1 が失われたと推定されている。また金備蓄もほとんど費消された。Paul Kennedy, *The Realities Behind Diplomacy*, (1985, London), pp. 317-318. David Reynolds, *Britannia Overruled-British Policy & World Power in the 20th Century*, (1991, London), pp. 151-152.

- (4) Bullock, op. cit., pp. 111-113. FO371/44557/Z2560, Minute by Sargent, 1 Oct. 1945. FO371/50912/U5471, memo. by Sargent, 11 July 1945. この点についてのより詳しい記述は益田『1944～51年にかけてのイギリス, アメリカ両国の西ヨーロッパにおける戦後秩序形成への対応』(1), 74～90頁を参照。
- (5) FO371/49069/Z9595, memo. by FO, 12 July 1945, 'Franco-British Treaty and Policy in Western Europe'.
- (6) FO371/49069/Z9595, memo. by FO as 'Annex A' to the memo. above. (undated).
- (7) FO371/49069/Z9595, record of FO meeting, 13 Aug. 1945. FO371/45731/UE3683, FO minute by Hall Patch, 10 Aug. 1945, 'Commercial relations with European countries'; record of Bevin's meeting with the Chancellor of the Exchequer and the President of the Board of Trade. この点について詳しくは益田『1944～51年にかけてのイギリス, アメリカ両国の西ヨーロッパにおける戦後秩序形成への対応』(1), 85～87頁を参照。
- (8) この点について詳しくは益田『1944～51年にかけてのイギリス, アメリカ両国の西ヨーロッパにおける戦後秩序形成への対応』(1), 105頁を参照。
- (9) Young, *Britain, France*, p. 9, pp. 8-33, p. 45. G. Warner, 'The Labour Governments and the Unity of Western Europe, 1945-51' in Ovendale, R., (ed.), *The Foreign Policy of the Labour Governments 1945-51*, (London, 1984), p. 62. Bullock, op. cit., pp. 121-124, p. 145, 157, pp. 201-205, pp. 279-280, pp. 304-305. p. 317, pp. 357-359, p. 362, 368, pp. 370-371, p. 394, p. 445, 463, pp., 468-72. FO371/67673/Z8029, FO minute, 8 Sept. 1947. see also, John Young, *France, the Cold War and the Western Alliance, 1944-1949*, (Leicester, 1990).
- (10) FO371/45731/UE3683, FO minute by Hall Patch, 10 Aug. 1945. FO371/62398/UE416/G, CP (47) 35, memo. by Bevin 'Economic Co-operation with Western Europe'. BT11/2631 CRT3632/1945, general policy file concerning France and the UK. (45-46.), enclosing copy of FO371/Z7099/65/7, record of meeting between FO, BT, Treasury etc., 9 Aug. 1946. BT11/3357 CRT296/1947, Anglo-French economic collaboration (45-47). T236/779, OF120/5/1, 1945-47, 'proposed Formation of Western Bloc and Customs Union'; minute by Dutton (T), 19 Mar. 1945, Treasury minute, 20 July 1945, FO to Waley, 5

Sep. 1946, Helmore (BT) to Stevens (FO), 18 Sep. 1946, memo. by Ellis-Rees (T), 27 Sep. 1945, minute by Waley (T), 4 Oct. 1946, minute by Ellis-Rees, 4 Oct. 1946, Dutton to Waley, 21 Oct. 1946, Dutton to Waley, 21 Oct. 1946, Waley to Eady (T), 23 Oct. 1946. FO371/67724/Z4670, letter by Sargent, 16 May 1947.

- (11) T232/779, minute by Dutton, 19 Mar. 1945.
- (12) T232/779, FO371/Z2504/813/53, Duff Cooper (Paris) to Eden (FO), 12 June 1945.
- (13) T232/779, a covering letter of above by Hall-Patch (FO) to Liesching (BT), 4 July 1945.
- (14) T232/779, Treasury minute, 20 July 1945.
- (15) T232/779, 'Economic relations with France and Western Europe': minutes of a meeting held at FO on 25 July, 1945.
- (16) FO371/45731/UE3683, minute by Hall-Patch, 10 Aug. 1945, 'Commercial relations with European countries'; record of Bevin's meeting with the Chancellor of the Exchequer and the President of the Board of Trade. このドルトン、クリップスの発言が当時戦後のイギリスの財政危機打開のための緊急の課題とされていたアメリカとの借款協定締結の問題を念頭においてのものであったことはいうまでもない。この対米借款協定締結の問題は戦後イギリスの国際経済政策史上、極めて重要な issue であり、それ自体、綿密な分析をするに値する史実であるが、紙数の関係上、本稿では、結果として締結された協定の内容を簡単に紹介するにとどめさせていただく。交渉はイギリス側からはケインズがワシントンに派遣されて 1945 年 9 月半ばから開始され、12 月 6 日協定が締結されたが、その内容は、イギリス側の無利子での 50 億ドルプラス武器貸与法にもとづく援助の清算費用の供与の要求に対して、年利 2 パーセント、50 年払いでの 37 億 5 千万ドルの借款プラス武器貸与法援助清算のための 6 億 5 千万ドルの供与、さらに借款協定発効 1 年後からのボンドの対ドル交換性回復という（イギリス側にしてみれば）非常に厳しい条件のものであった。詳しくは Cairncross, op. cit., Chapter 5 *passim*.
- (17) FO371/49069/Z9595, record of FO meeting, 13 Aug. 1945. より詳しくは益田『1944～51 年にかけてのイギリス、アメリカ両国の西ヨーロッパにおける戦後秩序形成への対応』(1), 85～87 頁を参照。



- (18) T232/779, memo. by Ellis-Rees, 7 Jan. 1946.
- (19) BT11/2631 minute by Welch, 14 Feb. 1946.
- (20) BT11/2631 enclosing copy of FO371/Z7099/65/7. record of meeting between FO, BT, Treasury etc., 9 Aug. 1946.
- (21) T232/779, FO to Waley, 5 Sep. 1946, enclosing draft of CP (46) 386, 'Proposal for a study of the possibility of close economic co-operation with our western neighbours.'
- (22) T232/779, Helmore (BT) to Stevens (FO), 18 Sep. 1946, on CP (46) 386.
- (23) T232/779, Copy of Stevens (FO) to Helmore (BT), 30 Sep. 1946.
- (24) T232/779, memo. by Ellis-Rees for Dutton, 27 Sep. 1946 on Western Europe.
- (25) T232/779, minute by Waley for Clarke (T), 4 Oct. 1946.
- (26) T232/779, minute by Clarke, 4 Oct. 1946.
- (27) T232/779, Bridges (T) to Eady and the Chancellor, 24 Oct. 1946.
- (28) T232/779, Waley to Eady, 23 Oct. 1946.
- (29) T232/779, Dutton to Waley, 21 Oct. 1946.
- (30) *ibid.*
- (31) CAB128/6, CM91 (46) 4, 25 Oct. 1946. Commercial Policy ; economic co-operation with Western Europe.
- (32) FO371/62398/UE416/G, CP (47) 35, 28 Jan. 1947, memo. by Bevin 'Economic Co-operation with Western Europe'.
- (33) T232/779, minute by Dutton for the Chancellor, 24 Jan. 1947.
- (34) BT11/3357 January, 1947.
- (35) CAB129/16, CP (47) 35, 18 Jan. 1947. memo. by Bevin, 'Proposal for a study of the possibility of close economic co-operation with our western neighbours.' (redraft of CP (46) 386), CAB128/9, CM13 (47) 2, 28 Jan. 1947. Commercial policy ; co-operation with Western Europe.
- (36) FO371/62398/UE592/G, letter by Lintott (BT), 23 May 1947., FO371/62555/UE12502, memo. by Stevens, 22 Dec. 1947.
- (37) FO371/67724/Z4670, letter by Sargent, 16 May 1947. FO371/67724/Z5705/G, JP (47) 79 (final), 4 June 1947, report of Joint Planning Staff 'military implications of treaties with Belgium and the Netherlands', FO371/67724/Z5971/G, minute by Hogg, 17 June 1947, covering a draft C. P. Young, *Britain*,

## 論 説

*France*, p. 66. Bullock, op. cit., p. 437.

③⑧ FO371/67724/Z5971/G, minute by Dixon, 25 June 1947.

③⑨ 益田『1944～51年にかけてのイギリス，アメリカ両国の西ヨーロッパにおける戦後秩序形成への対応』(1)，102～108頁参照。

④⑩ FO371/67724/Z5971/G, minute by Dixon, 25 June 1947. FO371/62552/UE5132, minute by Dixon, 28 June 1947. FO371/67673/Z8579, minute by Hogg, record of FO meeting, 26 Sept. 1947. Young, *Britain, France*, p. 66. Bullock, op. cit., p. 437.

④⑪ FO371/62552/UE5132, minute by Dixon, 28 June 1947. FO371/62552/UE5263, minute by Hall Patch, 30 June 1947. FO371/62552/UE5263, 'Customs Union with Western Europe, note by the Board of Trade', 30 June 1947.