

# 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(3)

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「法経  
論叢」第15巻第1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(以  
上「法経論叢」第15巻第2号掲載)

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  
(以上本号掲載)

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

(\*前号掲載分「目次」に誤りがありました。「はじめに」および「第  
1章」が「第14巻第2号掲載」とあるのは誤りで、正しくは「第15巻  
第1号掲載」でした。お詫びとともに訂正させていただきます。)

### 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

#### 1

1949年3月にはいり、ERP受け入れのための「引き継ぎ機関」のありかたを議論する CEEC のセッションは目前に迫り（3月15日パリで開会されることになっていた）、イギリス政府はまず3月4日のEPC、続いて3月8日の閣議と二度にわたり議論をおこない、その意思統一をはかった。ここにおいて前章でふれたように外務省と大蔵省の間には、当面の「妥協的」合意と表現しうるようなものが成立したのだが、それは、「引き継ぎ機関」参加によりイギリスが果たすべき長期的かつ一般的目標としては、ほぼ外務省の“Western Union”構想に沿ったものが承認される一方で、「引き継ぎ機関」の短期的かつ具体的目標とその機能・形式に関しては、大蔵省の現実的な経済的利害を強く考慮した主張を採用し、関税同盟構想のような長期的かつ具体的な目標については意思決定を避けるというかたちでなされた。結果として閣議が承認した内容は、以下に見てゆくように、二つの省庁の持つ長期/短期および一般/具体というそれぞれ次元の異なる関心が、あたかも木に竹を接いだような形で結び付けられたものであった。この段階で外務省が意図していたのは、経済官庁と長期にわたっての具体的な細部についての合意を得ることは先送りにして、まずは一般的レベルでの“Western Union”構想推進のための経済的な枠組みの確立を急ぐということであり、それゆえに、このような不細工な「妥協」が48年3月の時点では成立し得たのである（もちろん“Western Union”の枠組み構築は非経済的な方面においても追求されたのであり、軍事・安全保障面ではこの時期ブラッセル条約のための交渉がおこなわれており、3月末には北大西洋条約にむけての交渉も始まるが、この軍事的側面での“Western Union”追求が、

外務省にとってはあくまでも経済的側面からのそれを支えるための従属的手段であったことは前章ですでに触れた)。しかしそれが結局は木に竹を接いだ物であった以上は、その後の順調な生育は望むべくもなく、一般的な枠組みを充実させるために外務省が意図していた長期的な具体的政策、すなわち西ヨーロッパ関税同盟構想に関する政府内での意思統一が迫られてゆく中で継ぎ目はほころびをあらわにし、48年末までに外務省の側がその意図する枠組み——国家主権の一部放棄も辞さない程の大陸ヨーロッパ諸国との経済統合の強化——自体の変更を強いられてゆくのである。

とまれ、その「妥協」の内容であるが、まず3月4日、首相アトリー、モリソン (Herbert Morrison: 枢密院議長)、ベヴィン、クリップス、ウィルソンらの有力閣僚が出席したEPCにおいて、対CEEC政策を調整する、大蔵省が議長を務める官僚レヴェルの省間委員会、通称「ロンドン委員会<sup>(1)</sup>」の作成した「ヨーロッパ経済協力: 引き継ぎ機関」と題する報告書が検討された。

報告書はまず冒頭で「引き継ぎ機関の目標は広範にわたるべきであると同時に精緻に定められることが不可欠である」とし、「それは関税同盟プロジェクトのような理論的計画に拘泥してはならない」と外務省へのあからさまな警告を発した後で、CEEC諸国にとっての中心的課題は「対西半球貿易赤字」の解消であり、現状では「最も楽観的に見積もっても」、ERPの終了が予定される1952会計年度までにCEEC諸国の対ドル地域輸出は同地域からの輸入の3分の2以下にとどまるであろうとの観測を述べた。「それゆえ引き継ぎ機関の基本目的はERPの実施期間終了までに参加諸国の特別な外部からの経済支援からの自立を達成することと定義されるべきであり、ここで、5年間という短期に限定された、対ドル地域貿易赤字の解消という具体的なゴールが明確に設定されたのである。ヨーロッパ諸国間の経済協力はこの基本目的達成へと「具

体的に志向されるべき」であり、そのためには(i)「品目毎に関連産業と諸政府によって検討する」という形式で「ヨーロッパ(および植民地)の生産増大をもって西半球からの輸入を代替させる」ことおよび、(ii)「上記基本目的と一致する」形式で「例えばヨーロッパ内の貿易障壁を削減し、域内の決済取り決めに改善するためといった一般的措置をとる」こと、という二つの方法の採用が必要であるとされた。そして「引き継ぎ機関」はこの二つの方法に従った「あらゆる形式の協力を検討・育成する権限を付与されるべきである」が、その際は「まず最初に、一歩ずつ、品目毎に、最大の経済的恩恵をもたらしかつ容易に合意が獲得できる措置に集中する」ものとされており、これらの提言は明らかに包括的かつ合意形成に時間を要する形式の経済協力——その最たるものが関税同盟であろう——への人的・時間的資源の浪費を戒めるものであった。その他、「引き継ぎ機関」の機能・権限に関して特に強調されたのは、(i)希少物資の配分に関しては既存の国際機構の利用を促進すべきであり新機構の設立は望ましくない、(ii)植民地共同開発のための新機構設立は考慮してもよい、(iii)関税同盟研究部会に対しては参加各国間の相違点と合致する形式で監督をおこなう、(iv)上記基本目的およびITO・IMFと合致する範囲で域内貿易の自由化・規模拡大・域内決済の促進のための措置を考慮する権限を付与されるべきである、といったものであった。この中では(ii)のみが外務省の“Western Union”構想の直接的反映と解釈しうるが、それとても明確なコミットメントとはいえないものであり、(iii)は事実上参加諸国の意思決定の自由を全面的に肯定するものであり、CEEC 関税同盟研究部会においてイギリスが示してきたような国情の相違を理由とした留保の継続を保証するものであった。「引き継ぎ機関」の構成に関して報告書が特に強調したのは、各国政府代表による意思決定権限の保有であり、専属事務局や独立的立場にある議長の自由な行動は防止されねばならないとしていた<sup>(2)</sup>。

これは明らかに「引き継ぎ機関」が政府間機構を超えた超国家主権的機構へと成長し、イギリス政府の経済政策面での主権制限へとつながることへの危惧の念から生まれた提言であり、前章でみたように“Western Union”構想の根底にあった外務省側の主権制限も辞さないヨーロッパ経済統合へのコミットメントの要請とは明らかに矛盾するものであった。

実際にこの報告書を前にして展開されたEPCでの議論は、外務省と経済官庁の間に大きな基本的意見の相違が存在する状況でいかにして政策合意がなされるのか、という観点からみてまことに興味深いものである。議事録によればまず「閣僚達はこの報告書に含まれる諸勧告に対して全般的に合意した」のであるが、続いて「対ヨーロッパ経済協力政策の持つ政治的・経済的意味」を検討する中で一閣僚から示された見解は、もはやERP終了までにヨーロッパの経済的安定を回復するのは不可能であり、「より持続的な線に沿った解決が求められなくてはならず、それゆえ「ヨーロッパの経済協力がその目標を達成するためには、参加各国は西ヨーロッパ全体の利益のために経済的問題についての国家主権の一部を放棄する用意が必要である」というものであった。これは、報告書にもられた諸勧告に具体的に反対するものではないにせよ、それらが意図していた短期的・現実的課題処理のための実務的政府間機構としての「引き継ぎ機関」の位置付けを超えたレベルの協力の枠組みを求める意見であり、まさに2月末に外務省が閣議提出を見送った覚書(第2章7節参照)で示されていた、“Western Union”は西ヨーロッパ関税同盟による超国家主権的経済統合という形式で最も確実に実現されるという主張と同根の発想であった。この発言者は続けて、「関係諸政府は時に困惑させられ、不快感を伴う決断を迫られるであろう；より広い利益のために諸政府は自国の経済構造のラディカルな変化を意味する決定を受け入れなくてはならないであろう。この政策は諸政府に大きな負担

を強いるものであり、信念と決意なくしては成功しないであろう。イギリスのリーダーシップの性質に依存する部分が大であろう」と述べている<sup>(3)</sup>。EPC 議事録は発言者の名前を明示しておらず、この発言が誰によってなされたものかは不明である。しかし、これまでの経緯、そして以下に見る閣議での発言からいってもこれがベヴィン以外の閣僚によるものであったと考えるのは困難であろう。いずれにせよ、この発言が「引き継ぎ機関」のありかたについて報告書勧告の全面的承認という方向でまとまっていた会議の流れにさおさすものであったことは間違いなかったが、この発言に対してこの場で直接の反論は提示されなかった。ロンドン委員会報告書が関税同盟を含む超国家主権の経済統合への反対を基本姿勢として作成されたのは明らかであったが、それが「引き継ぎ機関の基本目的はERPの実施期間終了までに参加諸国の特別な外部からの経済支援からの自立を達成すること」と自ら定義し、そのための提言に限定されたものであったがために、報告書に賛成しながら同時に報告書が言及することを拒んだ長期的・一般的な対ヨーロッパ経済協力のありかたについて報告書の「精神」と対立する主張をするという行為も可能となってしまったのである。

結局、他の閣僚達は政府として超国家主権的経済統合も辞さない全面的対ヨーロッパ経済協力政策に公式にコミットするには閣議におけるさらなる検討が必要であること、またこれが自治領諸国との既存の経済的關係に修正を迫る可能性があることを指摘するにとどまり、結論としては(i)報告書勧告は承認する、(ii)ベヴィンとクリップス両名によるそれら勧告の政治的・経済的影響についての覚書を添付して報告書を閣議に提出する、(iii)自治領諸国にも連絡をおこなう、という3点が合意された<sup>(4)</sup>。

この決定をうけ、3月6日付でベヴィン、クリップス連名の「ヨーロッパ経済協力」と題する閣議覚書が作成されロンドン委員会報告書とともに8日の閣議に提出された。この覚書の直接の勧告は「報告書諸勧告の

閣議による承認, 「引き継ぎ機関」設立にあたり「外相が CEEC で強いリーダーシップを発揮することの許可」, 「コモンウェルスへの連絡と支持の要請」の3点であり, 「引き継ぎ機関」の機能・権限・構成についてもロンドン委員会報告書に何の修正意見も加えるものではなかったが, イギリスが主導権をとる大陸ヨーロッパ諸国との経済統合の長期的・一般的観点からの必要性は, 閣議覚書としてはこれまでになく明確に指摘されていた。特に強調されていたのは(i)イギリスが「引き継ぎ機関」の中で強いリーダーシップを発揮することの必要性, またそうすることがヨーロッパ諸国およびアメリカからも期待されていること, (ii) ERP の円滑な遂行のみではヨーロッパの経済安定化は困難であり, 「我々は合衆国に依存する恒久的年金生活者となるか政治的・社会的崩壊をとまらぬ継続的な経済的不安定と貧困の中で生き残るしかない」こと, (iii) コモンウェルスと帝国にのみ依存し, ヨーロッパに背を向けても問題は解決されないこと, (iv) それゆえ「我々には何のオプションもな」く, 「我々は自身を西ヨーロッパとより緊密に結び付けなくてはならない」が, 同時にコモンウェルスとの結び付きを弱めてもならないこと, (v) 「他の西ヨーロッパ諸国とともに経済的機関に参加し, その中で主導的役割を果たすという決断は深甚な影響をもたらす一歩であり, それは「現時点では即座の劇的な新たな経済システムへの変化を意味しないが, ほとんど確実に漸進的に現在の我が国の経済システムの重大な変化へと至るであろう」こと, (vi) その結果コモンウェルスに支持され「西ヨーロッパ諸国とその海外領土からなる潜在的に強力な経済的存在」が生まれるであろうこと, (vii) この過程は漸進的ではあるが, 一端始まってしまえば累進的に後退は困難になってゆくこと, (viii) 「経済的に我が国は他国と共同で計画をたてねばなら」ず, 「自らの利益に照らしてしたいと望むことを常におこなえなくな」り, 「西ヨーロッパ全体の経済的自立を確保するために我が国の産業・農業構造にラジカルな性質の変化が必要となるかもしれない

い」であろうこと、(ix)「これらのより緊密な経済的結び付きは他の参加諸国とのより緊密な政治的・社会的結び付きを含む」が、これは「その政治情勢が不安定でその行動が我が国を困惑させかねないような西ヨーロッパのパートナーと結び付きをもつ」ことや「これまでになくフランス、低地諸国、イタリアで起こる出来事によって直接の影響を受ける」といった「他のリスクもともなうものである」こと、(x)この種の経済統合実現の過程で合衆国との間に摩擦が発生しうること、といったものであった<sup>(5)</sup>。

この覚書の中には「西ヨーロッパ関税同盟構想」という具体的プランへの言及は皆無であり「主権の一部放棄云々」という表現もみられないが、これは外相・蔵相連名の覚書である以上、外務省としてもそこまでは踏み込めず妥協したがゆえの結果であろう。しかし長期的にはイギリスの経済システムへの「重大な変化」をもたらす「深甚な影響をもたらす一歩」であり、「他の参加諸国とのより緊密な政治的・社会的結び付きを含む」ような「より緊密な経済的結び付き」が、ロンドン委員会報告書が提言していたような短期的・具体的目標を設定した政府間機構である「引き継ぎ機関」のみからはもたらされるはずはなく、大蔵省との妥協のために徹底的に具体的政策についての表現を避けながらも、長期的には経済統合を核とした“Western Union”構想推進の枠組みとして「引き継ぎ機関」を発展させてゆくことの承認をここで外務省が求めているのは明らかであった。

閣議においてまず発言したのはベヴィンであり、その内容は上記した(i)~(x)のうち特に、(i)、(ii)、(iv)、(v)、(vi)、(vii)の点を強調するものであった。この発言をうけて閣議ではまず「より緊密な西ヨーロッパにおける経済協力に対する全面的な支持という政策にかわる選択肢はなく、この政策は連合王国の経済構造の相当程度の変化および我が国が現在他のヨーロッパ諸国に対して有する優位のある程度の喪失というコストを支

払ってさえも維持されるという前提の下に採用されるべきであるという全体的な合意が見られた。さらに、覚書に示された政策は「政府が連合王国について採用した計画経済という原則を西ヨーロッパに延長することを意味するものであり、そのみが連合王国および他の参加諸国が経済的にソ連および合衆国のどちらにも依存しない地位を確立しうる唯一の手段であり、「それゆえ英国政府はこれを積極的かつ楽観的な方向で採用し、他の参加諸国を強力に先導すべきである」との見解も議事録に残され、覚書の3つの勧告はすべて承認されたのである<sup>(6)</sup>。

一見するとこの決定は外務省の年来の主張の全面的勝利に見えるかもしれない。しかし、冷静に覚書の内容をみるならば、そこには一般的かつ長期的な、限りなく統合に近い経済協力推進の提言はあっても、何の具体的な西ヨーロッパ経済統合のための政策案も示されておらず、閣議側の対応も当然のことながらベヴィンの主張を一般的原則レベルでの「政策」として承認したのみであり、具体的経済統合政策案の採用では決してなかったのである。ここで唯一具体的な政策案として承認されたのは、覚書とともに提出されたロンドン委員会報告書の「引き継ぎ機関」のありかたについての諸勧告のみであり、結局この閣議決定が意味したのは、本章冒頭で述べたように、長期/短期および一般/具体というそれぞれ次元の異なる関心の下に提言されたがゆえに、本来なら相容れないはずなのに当面は同居可能になってしまった二つの異質な主張を、木に竹を接ぐような形で結び付けるということだったのである。

外務省にしてみれば短期的には「引き継ぎ機関」がERP遂行に限った実務的で限定的な政府間協力機構にとどまるとしても、長期的な超国家主権的経済統合組織への発展がこの閣議決定で保証されたものとして満足できたのであろう。そしておそらくは48年春のERPのアメリカ議会通過(経済協法力がトルーマンの署名により正式に成立するのは48年4月3日)までは、大蔵省や商務省にも、それがERPの無事成立に役立ち、

かつ何の具体的な長期的経済統合プランへのコミットメントをも意味しない限りは「引き継ぎ機関」の長期的役割に、強度の経済統合へとつながる“Western Union”構想が反映されることも許容できたのであろう。しかし結局のところ、経済官庁にとって「引き継ぎ機関」はあくまでも第一義的には、のどから手がでるほど欲しいアメリカからの経済援助を獲得するための「手段」であり（イギリスの場合47年から48年にかけて経常収支は2千6百万ポンドの黒字へと4億ポンド改善しドル赤字も50%削減されたが、これは結果的に48/49会計年度分としてERPにより得られた12億9千3百万ドルなしでは不可能な数字であった）、その中で、ERPが終了する52年以降も長期にわたりイギリスの経済政策立案の自由を拘束する具体的コミットメントがなされることは決してあってはならないことであった。そのためERP法案および「引き継ぎ機関」=OEECの成立後（OEECは4月中旬に憲章草案が合意されロンドン委員会報告書にそった政府間機構として実質的に成立し、大蔵省内ではこれによりアメリカからの経済統合への圧力が緩和するのではないかと期待も持たれた<sup>(7)</sup>）には特に大蔵省から、ヨーロッパ関税同盟に対する強い批判が再開され、“Western Union”実現のための長期的手段としての関税同盟という外務省の構想は窮地に立たされることになったのである。

2

3月下旬、CEEC関税同盟研究部会は第3回会合を開き、先に設置した経済委員会による関税同盟の各産業分野に対する影響についての検討作業を開始させたが、ここでもイギリス代表は同部会の作業はあくまで「研究」であり、そこへの参加がコミットメントを意味しないことをあらためて繰り返した<sup>(8)</sup>。

このころ外務省では、関税同盟構想はいまだ「生きている」が、同時

に「脇に置かれている」とも認識しており、閣議レヴェルでの意思決定を求める必要はないと考えていたが<sup>(9)</sup>、商務省においては3月中旬から下旬にかけて政府内関税同盟研究部会のコモンウェルス・植民地関税同盟についての報告およびCEEC関税同盟研究部会での今後の対応が検討されていた。

まず前者についてであるが、これは最終的に「研究部会による検討は全会一致でコモンウェルス全体の関税同盟も植民地との関税同盟もどちらも現状では非現実的であるとの結論に到達した」のであり、この報告はウィルソンの覚書を添付して4月23付でEPCに提出された。コモンウェルス関税同盟は長期的にはイギリスやスターリング地域の自治領諸国に経済的利益をもたらすかもしれないが、それ以外のコモンウェルス諸国からの政治的反発が大きな障害となるであろうので、現時点では追求不要であり、植民地関税同盟は実現不可能でないにしても貿易・開発の両面からほとんどメリットがなく、両者とも、ヨーロッパにおける経済情勢の変動が再考を強いることのない限りは、さらなる検討は不要であるというのが、ウィルソンのEPCへの勧告であった<sup>(10)</sup>。

一方、CEEC関税同盟研究部会(OEEC発足後は国際関税同盟研究会となる)について商務省内では、(a)他の部会参加諸国、(b)大蔵省、(c)アメリカの3者の態度それぞれを考慮して今後の対応のありかたを検討していた。まず(a)であるが、商務省によれば、重要な参加諸国が関税同盟はヨーロッパの繁栄を自動的に約束すると信じてしまっている中で、イギリスが、本当に関税同盟は繁栄をもたらすのか、もたらすとしてどれだけのコストをとまなうのかという点の慎重な検討を求めてきたことにより、イギリスの態度の真剣さに対する疑惑の念がこれら他の参加諸国の間には存在しており、現時点でヨーロッパ関税同盟について否定的立場を明確にすることは、政治的に大きなダメージをもたらすおそれがあると認識されていた。同時により深く研究に関与することはそれ自体

## 論 説

コミットメントとみなされかねず、最終的な参加拒否を困難にするというジレンマも認識されていた。(b)についてはヨーロッパにおける経済協力的手段として関税同盟は非効率的で不測の事態を招くおそれがあるものとの「まことに適切な」認識が大蔵省には存在しており、特に蔵相クリップス個人が「関税同盟問題についてより現実的なアプローチを求めている」ことも認識されていた。(c)については、関税同盟は現実的な経済問題の解決策であると同時にヨーロッパ側の誠意の証しでもあるとの認識がアメリカ側にはあるとみられており、ERP 法案が一年毎にアメリカ議会での表決を必要とするという点からも、最終的にイギリスが関税同盟不参加を決めるならば、アメリカに対して「実際に問題を徹底的に研究し尽くした」という事実を提示でき、「国際的な研究にもとづいて我々の決定を説明できる」ことが望ましいとみなされていた<sup>(11)</sup>。

5月に入り、国際関税同盟研究部会はこれまでの作業の進行状況について最初の報告を作成し（一般には公開されず参加各国政府にのみ配布された）、これをうけて商務省は5月3日付でウィルソンによる覚書をEPCに提出して対応策を提言した。この中でまずウィルソンは、報告が、関税同盟は長期的には参加諸国の産業の相互補完と規模の拡大に伴う生産効率の向上により同盟全体を経済的繁栄と安定に導くであろうが、同時に短期的には各国で非常に複雑な調整の問題が生じ、ヨーロッパが現在直面している直接のかつ最重要な問題（すなわちドル不足）の解決は期待できないと予測していることを指摘した。そして関税同盟の長期的メリットにしても、共通関税の採用・域内貿易障壁の撤廃・生産調整といった政策の採用にとどまる「ゆるやかな関税同盟」では実現されがたいが、さりとて「完全な経済連合」を意味する「堅固な関税同盟」への参加はイギリスに過大な負担を強いるであろうと述べた。ついで彼は現在のところベネルクス、フランス、イタリアという主要参加国はイギリスの早期の態度決定を要求していないが、48年末から49年初頭にかけ

てイギリスはより確固たる態度の表明を求められるかもしれないと予測し、研究に参加し続けることでイギリス参加への大陸諸国・アメリカ側の期待がたかまり、最終的に不参加を決意した際の外交的ダメージが大きくなる危険がある一方で、研究が完了していない現時点で、説得力のある理由なしで研究部会から脱退することは大陸諸国・アメリカとの関係を悪化させ、ERP 遂行上、より大きな問題を引き起こおそれがあるという上記したジレンマの存在を指摘した。その上で彼が勧告したのは、政府内関税同盟研究部会は意思決定の根拠となるデータを得るための検討を続け、特に参加諸国が財政その他の分野でどれだけの共同行動を要求されるのかという点に注意して、関税同盟がイギリスに与える影響についてのより全般的な報告を作成すべきであるというものであった<sup>(12)</sup>。

この後者のウィルソン覚書に対しての大蔵省の反応は官僚レヴェルと蔵相クリップス個人の間で若干異なるものであった。官僚側はウィルソンの指摘するジレンマに同意したが、関税同盟参加の是非を決定する際に重要なのは、関税同盟が参加国のドル不足をどれだけ改善するのか、またどの程度経済政策立案の自由が失われるのかの二点であり、理論的研究でこの二点について確実な予測を得るのは時間がかかるので、早期に、不確実な予測にもとづき明確な決断をおこなうのは回避すべきであると考えた<sup>(13)</sup>。

これに対してクリップスは5月12日ウィルソンに直接書簡をおくり、「(関税同盟に対して)暗黙のうちにコミットしてしまうことなく、長期間検討しつづけることはできない」のであり、7月半ばまでに閣議レヴェルで「本当に我々が参加するヨーロッパ関税同盟形成を試みるかどうかという決断に到達するために十分な基本資料を用意すべきである」と最終的な政府内関税同盟研究部会からの報告書の早期提出を求めたが<sup>(14)</sup>、これはもちろん不参加という結論を早期に確定したいがゆえの要

求であった<sup>(15)</sup>。

これに対するウィルソンからの返信は、クリップスのいわんとするところも理解できるが、「現時点では我々自身に対してさえヨーロッパ関税同盟への参加は何の経済的利益もないと断言するには時期尚早であり」、閣僚達が関税同盟問題について「暫定的な見解を形成するための限定的で一般的な性質の報告書」ならば用意可能かもしれないというものであった。「我々は合衆国当局ないしはその一部が関税同盟構想を非常に重視しており、おそらくはヨーロッパ復興の手段としてそれを全く過大評価しているであろうという認識からこの構想に冷水を浴びせかけないようにせざるをえなく」、「国際的な検討を関税同盟への熱狂的な支持から遠ざけるための戦略は細心の注意をもって選択されなければならない。……もし我々が遠からずヨーロッパ関税同盟不参加の決定をするとしても、現状では国際的な検討をできるだけ長くコミットメントなしで長引かせるという私の主張する戦略が最良の物であろう」と彼には思われたのである。またウィルソンは「外務省が現在（関税同盟問題の）政治的側面について以前とは相当に異なった見解をとる用意があるか」、クリップス自身がベヴィンに確認してみることを提言しており、ここにはクリップスとベヴィンという有力閣僚の狭間におかれた若手閣僚ウィルソンの、あるいは大蔵省と外務省という有力省庁にはさまれた商務省の、苦しい立場がうかがわれる<sup>(16)</sup>。

この間、5月中旬、再び国際関税同盟研究部会が会合し、ここではフランス、ペネルクス諸国から関税同盟形成に対して非常に前向きな姿勢が示されるとともに、イギリスの関税同盟参加を可能にするには、帝国特惠制度との関係等の問題を具体的にどのように調整することが必要なのかという質問がイギリスに対してなされた。しかしこの種の情報を提示することは、「我々のもつ特殊な問題すべてが、個別の取り決めによって解決可能であると（フランス、ペネルクス側から）告げられるかもし

れないので、最終的な(関税同盟)構想の拒否をより困難にするかもしれない」という危険を意味しており、コミットメントなしで研究を長引かせるために、関税同盟のもつ現実的諸問題を強調する一方で、それらの問題の解決策の検討は回避するというのが、この時期のブラッセルでのイギリスの対応であった<sup>(17)</sup>。

6月14日、クリップスはウィルソンに再び書簡を送り、イギリス政府が関税同盟拒否を決定しても直ちにプロジェクト全体に終止符が打てるわけではないが、その決定を先におこなった後で参加諸国全体を構想の拒否ないしは順延へと誘導すればよいと述べ、ベヴィンはともかく「官僚レベル」では外務省もこの見解に同意するであろうとの観測を示した。その上で彼は7月半ばの完全な報告書提出の要求を繰り返したが、これに対してウィルソンは依然として政府内での研究は完了しておらず、7月半ばに完全な報告書をだすのは難しいと回答した<sup>(18)</sup>。

後に見るようにクリップスの観測はこの時点ではまだ正鵠を得たものではなく、7月半ばに至ってようやく、かなりの抵抗の後で外務省は9月上旬に報告書を提出することに同意するのだが、それより前、6月15日のEPCにおいて先に触れたウィルソンによる二つの覚書がとりあげられ、47年11月以来、約7ヶ月ぶりに関税同盟問題について閣僚レベルでの議論がおこなわれることになった。

### 3

EPCはまずウィルソンからの口頭による上記2つの覚書についての説明で始まった。ついで彼は7ヶ月という時間の経過により合衆国およびヨーロッパでの関税同盟構想への熱狂は冷めつつあり、またイギリスが最終的にヨーロッパ関税同盟形成で利益を得るかどうかは疑問であるとし、国際関税同盟研究部会はイギリス政府の人員資源に大きな負担であり、現段階で同部会からの脱退はできなくても、研究進行の速度を低

下させる必要はあると要求した。これに対してはベヴィンもウィルソンの提案を支持することを明言し、ヨーロッパ関税同盟の短期間での形成の可能性は極めて低くなったことを認めたが、同時に彼は「OEECの活動と“Western Union”政策はより緊密な西ヨーロッパ経済の統合を可能にするであろうから、そのためにも現在おこなわれている詳細な研究は有益なものとなるであろう」と述べた。このベヴィンの発言がこれまでと比べて明らかに大幅なトーン・ダウンであることは間違いないであろう。しかし、これはヨーロッパ関税同盟構想の短期的政策目標としての位置付けの喪失を意味するものではあっても、OEECという別種のツールを通じての経済統合を核とした“Western Union”政策への外務省の関心は依然として低下しておらず、その中でいずれは関税同盟に近い統合が必要あるいは可能になるかもしれないという発想はいまだ捨てられてはいなかったようである。その証拠に以下にみるようにクリップスの求めに応えるための早期報告書提出の要請に対して外務省はかなりの抵抗を試みるのであるが、とりあえずこのEPCにおいては「国際関税同盟研究部会から脱退はしないが連合王国省庁への負担を軽減するためにその作業の進展を遅らせるべく試みること」と「政府内関税同盟研究部会はヨーロッパ関税同盟形成のイギリス産業への影響について研究を続け、ヨーロッパ関税同盟のイギリスに対する意味についてのより一般的な報告書の用意を進めること」が合意されたにとどまった<sup>(19)</sup>。

6月末になり政府内関税同盟研究部会では閣僚に提出するための報告書作成の時期およびその内容についての議論が本格化していった。まず大蔵省・商務省は共同で「関税同盟の経済的帰結」と題する覚書を作成し、その中で関税同盟形成のために必要となる産業助成金・消費税・国営貿易・数量規制・資本移動・労働力移動・金融安定化・完全雇用・社会保障その他の諸制度・諸政策の統一にともなる現実的問題を列挙し、これらの問題がうまく調整されなければ関税同盟は形成不可能である

か、仮に形成されても有害な効果しかもたらさないと主張した<sup>(20)</sup>。

部会での討論でも商務省は「歴史的経験の教えるところでは関税同盟は完全な政治的連合に至るか完全に崩壊するかのいずれかである」(当然どちらも彼らには望ましくないわけである)とのネガティブな見方を強く打ち出し、報告書提出の時期についても、より詳細な関税同盟のイギリスへの影響の分析は必要であるが、原則としてクリップスの要求に沿って7月半ばにしたいと主張した。これに対し外務省側は「外務省としてはそのような早期の報告は要求されないとの前提の下に作業を続けて」おり、「関税同盟の政治上およびその他の利点について同時に触れずに、主として連合王国の社会・経済上の諸問題に与える影響についてのみ触れる報告書は、ネガティブで悲観的なものにならざるを得ず偏向的である」と強い不快感を示した。ここで大蔵・商務側は外務省による関税同盟が「“Western Union” 政策全体との関りで持つ国際政治上の意味」についての分析を報告書に追加することを提案し妥協をはかったがこの場で合意は得られなかった<sup>(21)</sup>。

このように依然として(アメリカの物質的支援を得てであるが)イギリス主導による経済・政治・軍事的統合体、すなわち“The Third Force”を西ヨーロッパにつくりだすという“Western Union”政策への執着をみせる外務省であったが、実はこのころすでに大陸ヨーロッパ諸国、特にフランスの叫ぶ、「ヨーロッパ議会」設立から着手し「ヨーロッパ連邦」という公式の政治統合へと至る道を求める声が現れはじめており「イギリス主導」という点に関して外務省構想には外部からの揺さぶりが掛けられはじめていたのである。

この動きの直接のきっかけとなったのは48年5月に皮肉にも野党保守党党首チャーチルらのイニシアチブにより開催された有名なハーグ会議であった。本稿においては紙幅の関係上、この大陸諸国側からのヨーロッパ統合へのイニシアチブの形成過程とその発展過程について詳しく

触れることはできないが<sup>(22)</sup>、2月末の時点では外務省はすでにハーグ会議に結集することになった公式の法制度に基づく政治的統合優先論者たちの活動にたいしてその妨害をする意図はないにしても留保的態度をとるべきことを決定しており、3月22日にはベヴィンによる全在外イギリス公館あて訓令というかたちで、統一ヨーロッパを求める各種の運動に対しては「それにとまなう現実的困難を考慮すれば懐疑的にならざるを得ない」とし、予定されるハーグ会議へのイギリス政府としての参加は「問題外である」との立場を明示していた<sup>(23)</sup>。

しかし、このハーグ会議以降7月には、フランス側は積極的に「ヨーロッパ議会」設立の提案をおこない、これに対して「ヨーロッパの連合（“European Union”）という構想には反対しない」がそれには「秩序だったやり方で前進することが不可欠」で「必要な準備作業は私的な機関や私人ではなく政府によっておこなわれるべきであり」「中途半端な議員たちのあつまりが受け入れ可能な計画を用意できるわけがない」と考えるベヴィンは強く反発した<sup>(24)</sup>。結局この問題は49年1月にイギリス案とフランス＝ベルギー案の妥協として閣僚委員会と諮問議会からなる欧州審議会（The Council of Europe）を設立することで一応の合意をみるのだが<sup>(25)</sup>、ここで表面化したヨーロッパ政治統合のありかた（その望ましさおよび進めかた）をめぐるイギリスと大陸諸国の対立は最終的に49年秋に“*The Third Force*”構想の最終的放棄を外務省が決定するにあたり少なからぬ影響を与えることになるのである。

話しがいささか先走ったが、再び関税同盟問題に戻ると、48年7月以降、外務省内部で上記したような完全かつ公式の政治統合への大陸諸国側の熱狂に対して警戒感が生まれるとともに、ヨーロッパ関税同盟のような主権の委譲を含む統合組織の設立はあくまでもイギリス主導でなくてはならない“*Western Union*”構築の手段としては適さないのではないかとの意見が見られるようになってきた<sup>(26)</sup>。

このような省内の空気の変化にもかかわらず7月半ば外務省は、商務・大蔵両省に書簡を送り、OEECでのイギリス主導の経済協力の進捗状況次第では関税同盟はやはり必要となるかもしれない、早期の報告書は関税同盟のデメリットのみを強調してしまうと述べ、閣僚宛報告書提出の9月までの延期を要請した。結局いくつかの書簡のやり取りの末、この外務省の要請は受け入れられたのだが、結果として外務省の見解も盛り込んで作成された報告書は、次章で見るように外務省内での関税同盟形成による“Western Union”=“The Third Force”形成への期待の喪失を最終的に確認するものとなるのである<sup>(27)</sup>。

## 注

- (1) ロンドン委員会については、益田 実『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(2)』(「法経論叢」第15巻2号), 143頁, 注(13)参照。
- (2) CAB134/217, EPC (48) 15, 2 Mar. 1948; ‘European Economic Co-operation (London Committee): The Continuing Organization.’
- (3) CAB134/216, EPC (48) 9th mtg., 4 Mar. 1948.
- (4) *ibid.*
- (5) CAB129/25, CP (48) 75, 6 Mar. 1948. memo. by Bevin and Cripps, ‘European economic co-operation’.
- (6) CAB128/12, CM20 (48) 2, 8 Mar. 1948. ‘European Economic Co-operation’.
- (7) 大蔵省の48年初めの時点でのERP法案の米議会通過への不安とERPによる財政好転の認識についてはPlowden, *op. cit.*, p. 39. OEEC設立の経緯についてはHogan, *op. cit.*, pp. 123-127. Milward, *op. cit.*, pp. 168-179. 大蔵省のOEECについての見方はPlowden, *op. cit.*, pp. 40-41.
- (8) BT11/3600, note by BT, 8 Jan. 1949. T232/268, minute by Burnes (BT), 23 July 1948.
- (9) FO371/71766/UR641/G, minute by Makins for Sargent, 23 Mar. 1948.
- (10) BT11/3600, minute by Burnes (BT) for Wilson, 11 Mar. 1948. CAB134/217, EPC (48) 34, note by the President of BT, ‘Customs Union’, 23 Apr. 1948.

## 論 説

- (11) BT11/3600, minute by Burnes for Wilson, 11 Mar. 1948. BT11/3600, minute by Burnes for Wilson, 23 Mar. 1948. フランス, ベネルクス, スカンディナヴィア諸国の関税同盟研究部会での対応については, Milward, op. cit., pp. 250-255.
- (12) CAB134/217, EPC (48) 37, 3 May 1948, note by the President of the BT on the study of a European Customs Union.
- (13) T236/780, minute by Kahn, 12 May 1948. コーンは政府内関税同盟研究部会への大蔵省からの参加者。
- (14) BT11/3883, 12 May 1948, Cripps to Wilson.
- (15) クリップスの関税同盟構想への早期の否定的決着の要望については, 益田『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(2)』, 137-138頁も参照。
- (16) BT11/3883, minute by Holmes on the Chancellor's letter above and draft reply to the Chancellor, 19 May 1948. BT11/3883, Wilson to Cripps, 31 May 1948.
- (17) T236/780, CU (48) 43, 28 May 1948. report by the UK Delegation on the Brussels meeting of European Customs Union Study Group. (18-24, May 1948). T236/780, FO to Paris (UK Representative to OEEC), 29 May 1948. T236/780, CU (48) 44, 31 May 1948. BT11/3883, minute by Holmes (BT), 3 June 1948, comments on the recent meeting of the European Customs Union Study Group at Brussels.
- (18) BT11/3883, Cripps to Wilson, 14 June 1948. BT11/3883, Wilson to Cripps, 14 June 1948.
- (19) CAB134/216, EPC (48) 23rd mtg., 15 June 1948.
- (20) BT11/3600, CU (48) 50, 26 June 1948, 'Economic Corollaries of a Customs Union' by Fleming (BT), Burnes (BT), Kahn (T) and Radice (T).
- (21) T236/780, CU (48) 16th meeting. 30 June 1948.
- (22) この問題について邦語による最新の研究としては, 細谷雄一『「統一ヨーロッパ」をめぐる西欧諸国の協調と対立, 一九四八—一九四九年』(「法学政治学論究」第34号, 207-246頁)がすぐれており参照されたい。
- (23) FO371/73095/Z4416, memo. by Mason, 'On the proposed Hague Congress in May', 23 Feb. 1948. FO371/73095/Z4416, circular dispatch by Bevin, 22 Mar. 1948.

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(3)

- (24) FO371/73096/Z5782, Harvey (Paris) to FO, 15 July 1948. FO371/73097/Z6885, letter by Kirkpatrick, 28 Aug. 1948. FO371/73097/Z7234, minute by Kirkpatrick, 24 Aug. 1948 ; Bevin on the proposed European Assembly.
- (25) CAB129/30, CP (48) 249, 2 Nov. 1948, memo. by Bevin, 'North Atlantic Treaty and Western Union'. 細谷前掲論文, 219-235頁。Hogan, op. cit., pp. 180-183.
- (26) FO371/73060/5543, FO minute, 'Western Union', July 1948. FO371/73060/Z5801, minute by Jebb for Makins and Kirkpatrick, 2 July 1948. FO371/73060/Z5801, minute by Makins, 5 July 1948. FO371/73060/Z5801, minute by Roberts, 8 July 1948. FO371/73060/Z5801, Harvey (Paris) to Kirkpatrick, 26 July 1948.
- (27) BT11/3883, Gore-Booth (FO) to Shackle (BT), 12 July, 1948. BT11/3883, Shackle to Gore-Booth, 13 July 1948. BT11/3883, Caine (CO) to Gore Booth, 16 July 1948. BT11/3883, Gore-Booth to Shackle, 17 July 1948. T232/268, Berthoud (FO) to Rowan (T), 22 July 1948. BT11/3883, minute by Holmes, 17 July 1948. BT11/3883, Wilson to Cripps, 21 July 1948. BT11/3883, Cripps to Wilson, 5 Aug. 1948.

#### 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

##### 1

1948年9月上旬から49年1月下旬までの5ヶ月弱の期間にイギリス政府の対西ヨーロッパ経済協力のありかたをめぐる態度は、まず(1)イギリスの参加するヨーロッパ関税同盟構想の最終的放棄・OEECを通じたより多様かつルーズな協力の重視へ、ついで(2)自国の経済システムに不可逆的变化をもたらした西ヨーロッパ諸国の経済が破綻した際に共倒れになりかねないまでの対西ヨーロッパ経済協力の回避へと、二段階の変化

をみせた。この過程でようやく45年以来外務省が求めてきた大陸経済とイギリス経済の統合という要素を含む対西ヨーロッパ経済協力推進路線とそれに対して批判的・消極的であった経済官庁との間で真の政策合意が形成され、アトリー政権は西ヨーロッパ経済協力問題について完全な意思統一をみることになった(もちろん第5章でみてゆくように49年中に上記(2)の段階からさらに西ヨーロッパと距離を置く形でイギリスの対外経済政策の基本路線は展開を遂げてゆくが、その過程ではもはや外務省と経済官庁との間に有意な意見対立はみられない)。

さて上記(1)の変化であるがこれは8月中旬に外務省から提出された覚書と商務・大蔵両省により用意された覚書とを組み合わせ作成され、9月7日にクリップスの覚書を付してEPCに提出されたロンドン委員会による「ヨーロッパ関税同盟の持つ意味」と題する報告書およびそれについての議論の中でのベヴィンの発言によって確認される。

報告書の中で外務省が作成した部分は、(i)関税同盟はアメリカを満足させERPのアメリカ議会による年次承認を容易にするが、それだけのために不完全な計画にコミットすることはアメリカ側当局者も決して欲してはいない、(ii)関税同盟研究部会からの脱退は「ヨーロッパ議会」という政治的統合構想に加えて経済的統合にもイギリスが反対しているという印象を形成し外交的に悪影響があるが、さりとて関税同盟参加を決定すれば国内農業・産業界に大きな衝撃を与え内政上のダメージが大きく、またスターリング地域としてイギリス経済の復興に貢献してくれているコモンウェルス諸国との関係に悪影響がある、(iii)現在イギリスおよび他のスターリング地域と西ヨーロッパの貿易拡大を阻害している主要因は関税障壁ではなく数量規制であり、関税同盟形成により西ヨーロッパ側がこれを撤廃すればイギリスもそれに応えねばならず、帝国特惠制度を揺るがし国内の戦略上重要な産業の保護が困難になるが、もし数量規制の撤廃のない関税同盟に参加しても市場の拡大につながらず無意味

である、(iv)関税同盟は参加諸国の金融・財政政策を調整する中心的機構を必要とするがこれは通貨価値の第三者による統制・外貨の割当制・ある程度の外貨共通備蓄化・補助金制度への介入等を意味し、複数の民主的政府がそれらを受け入れるとは考えにくい、(v)関税同盟は完全な政治的統合に至るか完全に失敗するかのどちらかである、と関税同盟の持つデメリットを認め、これまで経済官庁側が主張してきた批判を全面的に受け入れるものであった。その上で報告書はイギリスが関税同盟不参加の意思を公表すればアメリカ世論に悪影響を与え、仏・伊・ベネルクスを失望させ彼らをしてイギリス抜きに関税同盟形成という行動をとらしめ、イギリスに不利益をもたらす可能性もあるとして、関税同盟に代わるまたはそれを補う、有効な代替手段についての検討を完了するまでは、外部に対して公式にイギリスの立場を明らかにすべきではないとした。そして報告書は断定は避けながらも、関税同盟だけが西ヨーロッパにおける経済協力促進の手段でなく、アメリカ側の要求に応じて OEEC 諸国が作成中の共同4ヶ年計画もある程度までは関税同盟同様の各国間の調整を必要とするので、程度の差はあれ統合を推進する代替手段となりうると指摘し、イギリスの対西ヨーロッパ経済協力は OEEC の下での個別の具体的プロジェクトを通じておこなうことに一本化するべきであることを示唆した。最終的な報告書の主な勧告は「連合王国代表は(関税同盟に)コミットメントすることなくブラッセルでの研究に参加し続け、その研究がパリ(OEEC)で作成されつつあるヨーロッパ共同の計画と最大限の緊密な調整の下でなされるよう努力すべきである」というものであった。そして、その研究の成果がでた上でロンドン委員会は(a)関税同盟に参加すべきかどうか、(b)西ヨーロッパの経済協力促進のための全く別の代替案を提案すべきかどうか、(c)関税同盟の要素を持つが別種の方法をも含む協力のための計画を提案すべきかどうか、検討するものとされていた<sup>(1)</sup>。

## 論 説

この勧告は形式的には関税同盟参加の可能性を全く排除するものではなかったが、EPCでの議論に臨むにあたっての大蔵省高官によるクリップスへのブリーフからみても、大蔵省の意図が今後イギリスの対西ヨーロッパ経済協力はOEECの下での個別の具体的プロジェクトを通じておこなうことに一本化されるべきであるというものであったことは明らかである。このブリーフでは、これまで「長期的なヨーロッパの経済統合のための議論」は「関税同盟の文脈でおこなわれてきた」が、「いまやパリ(OEEC)において様々な委員会がヨーロッパにおける協力のための一連の行動を考慮するために設立されつつあり」、「こちらの方が最大の恩恵をもたらす可能性が高い分野の行動を選別し推進できるのでおそらくはより現実的である」とされ、必要の有無にかかわらず無差別にすべての産業を統合する関税同盟よりもリスクは少ないと指摘されていた<sup>(2)</sup>。

## 2

9月10日に開かれたEPCでの議論はこの大蔵省の見解を閣僚レベルで承認するものであった。ここでクリップスは、今後の西ヨーロッパ諸国間の経済協力は単なる関税同盟より幅広い文脈でOEECによる長期的協力によりなされるべきであること、西ヨーロッパ諸国および合衆国に対して「より緊密な経済的連合を求める唯一の現実的なアプローチはOEECを通じて個別のプロジェクトを発展させることであり、西ヨーロッパ関税同盟設立を試みても何も得るものはないことを強調しなくてはならない」と発言した。これに続いてベヴィンも「公式の関税同盟や西ヨーロッパ諸国の連邦といった性質のものは問題外である」と応えた。結局、EPCはロンドン委員会報告の勧告を承認し、ここに外務省と経済官庁の積年の対立は終りを告げ、今後イギリスの対西ヨーロッパ経済協力はOEECの下に一本化し個別かつ具体的に進められなくては

ならないということで閣僚達的意思是統一されたのである<sup>(3)</sup>。

こうして48年9月上旬には閣僚レベルでの政策議論の舞台からヨーロッパ関税同盟構想は姿を消し、OEECを通じたより地道な対西ヨーロッパ経済協力の重視という合意が政府内で形成されたわけであるが、このイギリスの姿勢は12月の第4回国際関税同盟研究部会会合においてイギリス代表から部分的に外部に公表された。すなわち関税同盟研究部会は共通物品リストや統一関税評価基準の作成といった「技術的な関税問題」ではOEECの作業にも貢献できるかもしれないが、「西ヨーロッパ関税同盟プロジェクトの全般的経済的研究を進めるよりは、まずOEECによる長期計画の調整作業の結果を待つべきである」という主張であり、これに対してはベルギーとアメリカの西ドイツ占領当局から関税同盟形成への原則的コミットメントを早期に確認するべきであるとの意見もだされたが、フランスを含む参加諸国の大半はイギリスの提案する慎重論を受け入れた<sup>(4)</sup>。

この後も51年2月まで国際関税同盟研究部会の活動は継続し、最終的にイギリスがヨーロッパ関税同盟不参加の意向を外部に示すべきであると決意するのは、50年10月になってのことであるが<sup>(5)</sup>、この48年12月の時点でイギリス政府はイギリスとしては「関税同盟（形成）の可能性を全く排除してはいないが、積極的に望むつもりはまったくない」という印象を対外的に与えることに成功したと自認しており、以後の対応は他の参加国も研究作業の進捗の遅さに音を立てて関税同盟への熱意を喪失してゆくことを待つだけというものとなったのである<sup>(6)</sup>。

### 3

本章冒頭で指摘した二段階の変化の后者、すなわち自国の経済システムに不可逆的变化をもたらす西ヨーロッパ経済が破綻すれば共倒れになりかねないまでの対西ヨーロッパ経済協力は回避すべきであるというイ

## 論 説

ギリス政府の決断であるが、これは49年1月末EPCにおいて閣僚レベルで合意された。この9月に合意されたばかりのOEECを通じた大陸諸国との経済協力重視という姿勢からもさらに一步後退した姿勢は、以下の二つの要因から生じたものと思われる。

まず第一の要因として考えられるのは軍事的側面でのアメリカ（およびカナダ）、イギリス、西ヨーロッパ諸国間の協力枠組みの変化、すなわち北大西洋条約調印に向けての合意の形成である。

48年3月、ベヴィンのイニシアティブで開始された西ヨーロッパと北米との軍事的安全保障条約締結のためのプロセスは、同年9月10日にはワシントンにおけるアメリカ、カナダおよびブラッセル条約参加諸国の交渉の結果、翌年4月に調印される北大西洋条約の基本枠組み合意へと至っていた。もちろんこの時点では、第2章6節で触れたように、外務省は自らをリーダーとする西ヨーロッパ諸国の連合体＝“Western Union”＝“The Third Force” 形成のために必要ではあるが、イギリス独力では満たすことのできない大陸諸国の軍事的安全保障の要求を北米からの物質的支援によって満たすために北大西洋条約を求めていたのである。すなわち、48年2月のチェコでのクーデター、同年春に始まるベルリン封鎖といった大陸ヨーロッパでのソ連側の挑発的な動きに不安を感じ、形式的には相互安全保障条約ではあっても実質を伴わないブラッセル条約に満足できず、イギリスからの具体的軍事コミットメントを求めはじめた西ヨーロッパ諸国に安心感と自信をもたらした、“The Third Force” 形成に不可欠な西ヨーロッパの経済復興への取り組みを進展させるためのツールとしての安全保障枠組である<sup>(7)</sup>。

この枠組みは48年末から49年初頭という時点ではいまだ、次章において見てゆくような、イギリス（およびその帝国・コモンウェルス）がその中心に位置することによって北米と西ヨーロッパを結び付ける支点的役割を果たすことができると考えられた、3つの対等の軸からなる大

西洋共同体として位置付けられていたわけではない。それはあくまでも「北米大陸の富と生産能力を西ヨーロッパの防衛のために動員する」ことを目的としており、イギリスを筆頭とする西ヨーロッパが主であり、北米は従なのであった<sup>(8)</sup>。

しかし、この時点でアメリカからの軍事的支援を公式の集団安全保障条約という形で獲得できるとの見通しがたっていたことにより、イギリスは自国の経済システムに不可逆的変化をもたらすまでの対西ヨーロッパ経済協力を回避し、仮に西ヨーロッパ経済が破綻した場合でも「コモンウェルスおよびアメリカとの協力によりその（イギリスの）国際的地位の再建を期待できる」こととなったのである<sup>(9)</sup>。

第二の、1月末のEPC決定に、より積極的に影響した要因は経済的側面での大陸ヨーロッパ諸国の生存・復興能力への懐疑の念であり、それはイギリスを除く他のOEEC諸国のドル赤字軽減がOEECを通じたERPの遂行が円滑に進んだとしても充分にはなされ得ないのではないかとの懸念から生まれたものである。

48年春からOEEC諸国はERPの具体的分配のために48会計年度（48年7月1日開始）から52会計年度の4年間にわたる「長期的計画」と単年度計画双方の検討を開始しており、48年12月上旬までに各国の作成した「長期的計画」が出揃うこととなった<sup>(10)</sup>。

クリップスは12月7日、EPCに対してこれら各国の「長期的計画」について分析した覚書を提出し、その中でイギリス以外のOEEC諸国のERP終了時（52会計年度末）の国際収支見通しから見られるドル赤字の巨大さへの警告を発した。大陸諸国の計画は全体で戦前より20%生産を増大させるものとなっており、そのための手段として生産設備のための巨額の資本投資が計画されていた。これに対してクリップスは「これらが深刻なインフレなしで達成され得るか疑問であり、そうなれば国際収支への影響が生じるとの懸念を明らかにした。なによりも「計画の最

## 論 説

大の特徴は今のところそれがドル赤字問題に何の満足のいく回答ももたらししていない」ことなのであった。これらの「長期的計画」によれば、イギリスの場合、52年度末時点で、対北・中米国際収支は2億8千5百万ドルの赤字、対南米5百万ドルの赤字、非スターリング地域の非OECC諸国に対しては1億7千5百万ドルの赤字が予想されたが、これはスターリング地域の非OECC諸国に対する8億4千5百万ドルの黒字で埋めあわせられ、全体では3億8千万ドルの黒字が見込まれていた。これに対し、イギリス以外のOECC諸国は同時期に全体として、対北・中米10億2千5百万ドル、対南米5千万ドル、スターリング地域の非OECC諸国に対しては1億8千万ドルの国際収支赤字を予想しており、これに対しては非スターリング地域の非OECC諸国に対してわずかに9千5百万ドルの黒字が見込まれるだけであり、全体の赤字見通しは11億6千万ドルに達していた。クリップスによればこの見通しでさえ「過少評価」であり、大蔵省が可能と考えるよりも過大な非ドル地域からの輸入の増大（スターリング地域自治領から+70%、他の非OECC諸国から+150%の増大）と、「決して不可能とはいえない」が「現在のマーケティング方法に革新的な変化がない限りは、ヨーロッパ諸国からの輸出価格の相当の低落という代価を支払わない限りは達成し得ない」ドル・非ドル両地域への輸出の増大（各+200%の増大が見込まれていた）の見込みに基づくものであった。大蔵省としてはイギリス以外のOECC諸国の対ドル地域赤字の妥当な見込みとしては、それら諸国の計画に基づく数字の倍の「22億ドルが最も可能性の高い予測である」と考えており、そのうちアメリカからの融資により5億ドルが直接・間接に埋めあわせられ得るかもしれないが、それでも17億ドルの赤字が予想されるのであった。この巨額の赤字は「最終的には計画された消費と投資レベルの引き下げによってのみ埋めあわせ可能」となり、それは「生産見通しに影響し問題を悪化させるだけ」であり、イギリスを除くOECC諸国に「期

待された生活水準の低下という影響」をもたらすはずであった<sup>(11)</sup>。

このようにイギリスと大陸諸国との間で、その「長期的計画」に大きな違いが生じたのは、イギリス政府側がスターリング地域の中央銀行としての役割を果たし続けるために外貨備蓄の維持を最重視し、したがって国際収支改善・ドル赤字解消に執着し、そのための手段として設備投資による生産増大よりも、西半球からの輸入の抑制・スターリング地域や他の非ドル地域との貿易促進を重視したのに対し、他の OEEC 諸国側は（そしてアメリカ側で ERP 遂行に携わった経済協力庁（The Economic Cooperation Administration：ECA）当局者達も）資本投資増大による生産量の増大と生産性の上昇を、対ドル地域向け輸出の拡大・ドル赤字解消をもたらしヨーロッパを復興させる真の「長期的計画」として重視していたためであった<sup>(12)</sup>。イギリスにとっては、スターリング地域の中央銀行役を務め続けることは、帝国・コモンウェルスを代表する世界的大国としてのイギリスの地位を維持しつづけるようとするなら不可欠の役割であり、クリップス曰く、ドル赤字の解消によってはじめてイギリスは「アメリカの慈善にたよって生きてゆくことをやめ、そのような自由が意味する、世界における独立した地位と国民的自尊心」を回復できるのであり、この点では大蔵省も外務省に劣らず、大国としての「威信」を重視していたのである<sup>(13)</sup>。

結局、大蔵省の見方では、この「長期的計画」に従えば、イギリス以外の西ヨーロッパ諸国は飛躍的な対米輸出の増大（上記のように大蔵省は困難視していた）なしではドル赤字増大によりドル地域からの輸入の抑制を強いられ、生活水準の低下かヨーロッパ域内の経済的な「自給自足」のどちらかを選択しなくてはならないのであった。前者は福祉国家建設を約束する労働党政権のイギリスには受け入れがたい選択肢であり、後者はアメリカとの間で「着実に緊密化しつつある政治的關係」との間に「根本的な矛盾」を生じさせ<sup>(14)</sup>、同時にイギリスにとってはスター

## 論 説

リング地域との関係縮小を意味するのであり、これもまた受け入れがたいものであった。こうしてドル赤字問題をめぐり、OEECにおけるイギリスと他の参加諸国の対応策の違いは、48年末から49年初めにかけて、イギリス政府に対し西ヨーロッパ経済協力のありかたのさらなる見直しをせよと求めたのである。

### 4

49年1月25日、ベヴィンとクリップスはEPCに対し連名で「我が国の対OEEC政策とその構造についての提案」と題する覚書を提出した。覚書はまず冒頭でイギリスの対外政策の経済・政治・防衛の全側面において「戦時において我が国とコモンウェルスの安全保障には合衆国の協力が決定的である」ことを忘れてはならないとする。そのための枠組みとして北大西洋条約が構築中であり、その完成のためにはイギリスによる西ヨーロッパの加盟諸国への経済的支援が必要であるが、「提供される支援は我が国の生存のチャンスと経済的自立を危険にさらす程度のものであってはならない」。OEECにおいてもはや「当初の刺激」は失われつつあり、「統合や生産の特化等の議論は不毛であり決定的に重要な今後数年間に現実的成果に至りそうもない」。OEECとERPの崩壊を防ぐにはイギリスは新たな発想を提供し、リーダーシップを発揮しなくてはならないが、「そのような指導をおこない西ヨーロッパを自立させようとすることによって我が国を西ヨーロッパなしでは自立できない単位とする方向に導かれる危険があることを忘れてはならない」。それゆえ「我が国は西ヨーロッパ再建のために自らの生活水準の一時的低下やある程度リスクは覚悟しなくてはならないが、決して我が国の経済構造に不可逆的な危害を与えてはならないという原則」の確認が求められる。世界の秩序の再建にはイギリスおよびコモンウェルス・西ヨーロッパ・合衆国の協力がもちろん必要であるが、仮に西ヨーロッパ復興が失敗した際

に、残されたコモンウェルスおよび合衆国との協力によってイギリスの世界的地位を再建するには、西ヨーロッパの崩壊に巻き込まれるほどの過度の協力は絶対に回避されねばならなかったのである<sup>(15)</sup>。

翌26日、アトリー、ベヴィン、クリップス、ドールトン、モリソンの労働党政権の“The Big Five”全員に加え、防衛、商務等の主要閣僚の列席したEPCでこの覚書は審議された。まずクリップスが口頭で趣旨を説明し、「もはや専門家による紙の上での計画の段階は過ぎ、関係諸国の政府がこれらの計画を実行しなくてはならない時点に達している」と閣僚達の決断を促した。議論においてみられたのは、具体的にどのようなリスクが生じるのか不明である、それが一部産業の大陸への移転を意味するのなら長期的には利益をもたらすかもしれないが戦略的問題も生じるかもしれない、他国も同調するのならある程度のリスクもやむを得ない、OEECと“Western Union.”の発展を阻害しないためにもある程度の大胆な行動は必要であるといった意見であった。結局、議論はアトリーによって、対西ヨーロッパ経済協力においては、他国が同調する限りは長期的利益のためにもある程度のリスクをおかす必要はあるが、同時にイギリスが自ら犠牲を払ってまで他国の経済問題を解消すべきではない、とまとめられた<sup>(16)</sup>。

こうして、45年以来、対西ヨーロッパ経済協力のありかたをめぐる主として外務省と大蔵・商務両省の間で続いていた論争は、49年初頭に当初の外務省の積極姿勢が大蔵省の消極姿勢によって後退を強いられるという形で決着をみた。この時点でベヴィン/外務省はまだ“The Third Force”=“Western Union”構想を完全に放棄してはいないが、その本来の主軸であった対西ヨーロッパ経済協力の推進に大きなブレーキをかけ根本的見直しをすることを、みずからクリップス/大蔵省とともに提言したのであり、外務省側の敗北ないし変節は明らかであった。しかし、これでアトリー政権内部の西ヨーロッパ経済協力問題を含み対外経済政

策が最終的完成をみたのではない。この後 49 年秋までの間に外務省と大蔵省は新たな基本的外交指針とそれに沿った対外経済政策の立案を進めてゆくのであり、次章でその過程に触れることとする。

注

- (1) T236/780, CU (48) 57, 4 Aug. 1948, EECC, CUWP ; 'Paper for EPC on the implications of a European Customs Union.' T236/781, CU (48) 62, 10 Aug. 1948, comments by Kahn (T) on CU (48) 57. T236/781 CU (48) 17th meeting, 11 Aug. 1948, CUWP mtg. T236/781, CU (48) 64, note by FO, 17 Aug. 1948 ; 'the implications of a Customs Union' and Addendum 2 to it, 19 Aug. 1948. T236/781, CU (48) 68 (final), 1 Sep. 1948 ; 'Implications of a European Customs Union'. CAB134/219, EPC (48) 78, 7 Sep. 1948, memo. by the Chancellor, 'European Customs Union'.
- (2) T232/268, note by R. W. B. Clarke for the Chancellor on the EPC (48) 78, 9 Sept. 1948. (クラークは、第 2 章注⑬で述べたようにロンドン委員会議長を務めていた大蔵省事務次官)。大蔵省内部でも一部には EPC 宛報告書が事前に予想しやすい関税同盟の短期的弊害を強調しがちであり、長期的な政治的・経済的利益は本来的に予想が困難であるとの意見もあったが、この見方は結局省内の意思決定には反映されなかった。T232/268, note by the Economic Section (Robert Hall) on the EPC (48) 78, 9 Sept. 1948. 大蔵省の the Economic Section は日常的政策立案機関というよりも調査研究部門としての性格が強く、その省内での相対的独立性によりこのような主流派とは異なる見解が可能であったと思われる。
- (3) CAB134/216, EPC (48) 31st mtg., 10 Sept., 1948. BT11/3600, copy of FO telegram to HM representatives throughout the world, 29 Dec. 1948, 'European Customs Union.'
- (4) *ibid.* T232/269, ER (L) (49) 260 (=CU (49) 10), 22 Sep. 1949, memo. by BT on 'UK attitude to European Customs Union and to further work of the European Study Group.' BT11/3600, note by BT, 8 Jan. 1949. OEEC における欧州域内貿易の自由化促進についてのアメリカおよびベルギーの共同歩調とそのイギリスとの意見対立については、Pierre-Henri Laurent, 'America's Ally, Britain's Opponent : Belgium and the OEEC/EPU Debates, 1947-50', *Millen-*

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(3)

*nium* : *Journal of International Studies*, vol. 16, no. 3. も参照。

- (5) Barnett, op. cit., p. 115. T232/270, ER (L) (50) 262, 20 Nov. 1950, report of the 7th meeting of CUSG Brussels.
- (6) BT11/3600, minute by Jardine, 16 Dec. 1948.
- (7) 益田『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(2)』, 133頁本文および注②に掲げる文献参照。
- (8) CAB129/30, CP (48) 249, 2 Nov. 1948, memo. by Bevin, 'North Atlantic Treaty and Western Union'. アメリカ側もちろん北大西洋条約によってヨーロッパがアメリカに依存しきった状態になりヨーロッパ側の統合・自立という本来のアメリカの目標が阻害されてはならないとみなしていた。Hogan, op. cit., p. 188, 192.
- (9) CAB134/221, EPC (49) 6, 25 Jan. 1949, memo. by Bevin and Cripps, 'Our Policy to the OEEC and Our Proposals For Its Structure.'
- (10) Hogan, op. cit., p. 161. Milward, op. cit., p. 190. Plowden, op. cit., p. 44. 単年度計画の48会計年度分については48年10月にOEECでの合意が成立していた。Hogan, op. cit., pp. 163-164.
- (11) CAB134/219, EPC (48) 110, 7 Dec. 1948, memo. by Cripps, 'The long-term programme for Europe'. イギリスはドル地域からの輸入を20%削減し, 同地域への輸出を55%増大させるという, 他のOEEC諸国よりは確かに控え目な見積もりをたてていた。大蔵省によるイギリス自身の「長期的計画」の作成過程について詳しくはPlowden, op. cit., pp. 48-51.
- (12) イギリス政府(特に大蔵省)とアメリカおよび他のOEEC諸国間のドル赤字問題についての意見の相違・対立についてはHogan, op. cit., pp. 151-152, 208-209. Barnett, op. cit., pp. 371-375. 大蔵省のドル赤字解消最優先の姿勢は, Plowden, op. cit., p. 47. 当時のイギリス政府の統計によればスターリング地域の植民地は46年から48年前半までに6億ドル/年から8億ドル/年へとドル獲得能力を増大させる一方で, ドル地域からの輸入を47年から48年前半にかけて5億ドル/年から4億7千3百万ドルに抑制することに成功しており, またイギリスの植民地からの(つまりドル支出を伴わない)輸入も1938年の全輸入の5.4%から48年前半には10.2%へと増加していた。そして大蔵省はこのスターリング地域植民地のドル赤字抑制・減少への貢献度を高く評価していた。Allister E. Hinds, "Sterling and Imperial Policy, 1945-1951", *The Journal of Imperial and*

## 論 説

*Commonwealth History*, vol. xv, no. 2, pp. 162-163.

- (13) クリップス発言の引用は Barnett, op. cit., p. 371. イギリス政府（特に大蔵省）の大国の地位へのこだわりとスターリング地域の中核としての役割の重視については Barnett, op. cit., pp. 367-371. Newton, op. cit., p. 170. さらにいえばイギリス本国は第2次大戦を通じてスターリング地域諸国および植民地に対して巨額の債務 (sterling balances; 終戦時で約36億9千400万ポンド) を発生させており、スターリング地域の中央銀行役を果たし続けていくことはこの巨額の債務が債権諸国・諸植民地によって自由にドル地域との決済に使用されること＝さらなるドル赤字の増大を防ぐためにも絶対に必要な条件であった。Hinds, "Imperial Policy and Colonial Sterling Balances 1943-56." 参照。
- (14) CAB134/219, EPC (48) 110, 7 Dec. 1948, memo. by Cripps, 'The long-term programme for Europe'.
- (15) CAB134/221, EPC (49) 6, 25 Jan. 1949, memo. by Bevin and Cripps, 'Our Policy to the OEEC and Our Proposals for Its Structure.'
- (16) CAB134/220, EPC (49) 5th mtg., 26 Jan. 1949.