

# 援助が繋ぐコモンウェルス

佐野 康子

## はじめに

コモンウェルスの歴史は古いが、その実態は捉え難い。ウエストミンスター憲章が締結された1931年には英国を含む僅か7つのメンバーによって構成されていたコモンウェルスであるが、その後メンバーは増え続け、第2次世界大戦後の脱植民地化の動きを受けて拡大し、現在では54カ国をメンバーとする、世界人口の30%を結びつける組織へと成長した。しかし、メンバーの増加は、コモンウェルスから次第に英国らしさが失われることを意味した。

コモンウェルスは、そもそも英帝国の延長上に創設された組織であり、全てのメンバーは英国王を組織の首長また象徴として認めている。コモンウェルス事務局が1963年に設立されてから現在に至るまで、同組織への最大の拠出を行っているのも英国である。

現在の英国にとってコモンウェルスはどのような位置付けにあるのだろうか。また、全世界に広がるコモンウェルスのメンバーを互いに結び付けるものは何であるのか。本稿では、援助をキーワードに考察を試みる。

## 1. コモンウェルスの歴史的な展開

コモンウェルスとは、正式名称を「コモンウェルス・オブ・ネーションズ (Commonwealth of Nations)」という。もともとは、「ブリティッシュ・コモンウェルス・オブ・ネーションズ (British Commonwealth of Nations)」と呼ばれていた。当初は、英国の自治領 (ドミニオン) のみによって構成されており、各国は英国王を共通の元首として、国王に対する共通の忠誠心で結ばれていた。

この正式名称の名付け親となったと言われるのがロード・ロールズベリーであり、1884年にオーストラリアの地位に関連して大英帝国を「コモンウェル

ス・オブ・ネーションズ」<sup>1)</sup>と述べたことに由来する。その後、20世紀中旬の1947年にインドが共和国として独立を達成したことを機に、1949年のロンドン宣言では、正式名称から「ブリティッシュ」が外され、現在の「コモンウェルス・オブ・ネーションズ（以下、コモンウェルス）」へと改称された。日本語では英連邦と称することが多いが、一般的な「連邦」が意味する「複数の国が単一の主権の下に統合して形成する国家」とは、中身が大きく異なるため、本稿では敢えて「コモンウェルス」との略称を用いることとする。

コモンウェルスは、世界の54カ国から構成される国家の集まりである。メンバー数が54カ国というのは、世界最大の地域機構であるアフリカ連合(AU)<sup>2)</sup>と等しく、国連に次ぐメンバーの多さであり、国連加盟国の37%を占める。加盟国の地域的な分布は、英国を除くと、北米地域1カ国、アジア地域8カ国、中南米・カリブ海地域11カ国、アフリカ地域19カ国、地中海地域2カ国、大洋州地域12カ国となっており、先進国よりも開発途上国また小国(small states)<sup>3)</sup>の占める割合が圧倒的に多いこと(表1参照)、また加盟国の地域的な分布が全世界に広がっていることも地域機構や準地域機構とは異なる特徴として挙げられる。

コモンウェルスはあくまで主権国家の連合体であり、国連やその他の国際機構とは全く異なる。コモンウェルスには、そもそもメンバーの加盟や脱退を規定する憲章や規令がなく、長年にわたる慣習法、ならびに過去の手続きなどを基に活動が行われ、投票制度もない。

コモンウェルスの首長(Head)は英国王のエリザベス2世であり、現在では同組織の自由な連合の象徴となっている。しかし、コモンウェルスは階層的(ヒエラキカル)な組織ではなく、そのため、英国が同組織をまとめ、率いていると考えるのは誤りである。つまり、全てのメンバーは互いに「対等な関係」に

- 
- 1) 池田文雄『英連邦と国際問題』, 教育社, 1978年, 23頁。
  - 2) 南スーダン共和国は2011年7月に北部のスーダン共和国から独立を達成し、同年9月にAUに加盟したことで加盟国数は計54カ国となった。
  - 3) 小国の定義はさまざまであるが、人口による分類が一般的である。人口が100－150万人の国を小国、10万人－100万人の国をミニ国家、10万人以下の国をミクロ国家とする解釈もある。Sutton, Paul. "The Concept of Small States in the International Political Economy." *The Round Table*, Vol.100 No.413, 2001, pp.141-153. 本稿では、人口が150万人以下の国家を小国とする。

よって有機的に結びついていることになる。

コモンウェルスの設立の発端となったのは、当時のバルフォア英外相の指導下に作成された報告書であった。英帝国会議<sup>4)</sup>は、帝国と自治領の相互関係を調査するための小委員会を組織し、同氏の指揮の下で報告書が作成された。同報告書は、コモンウェルスを「英帝国内の自治的な共同体であり、その地位は平等であり、対内外事項において相互に従属関係におかれることはない。英国王に対する共通の忠誠心によって結ばれ、ブリティッシュ・コモンウェルスの一員として自由に結合するもの」<sup>5)</sup>と定義した。この報告書によるコモンウェルスの定義が、1926年の英帝国会議にて正式に採択され、各自治領議会は、バルフォア宣言を批准する手続きを行った<sup>6)</sup>のである。

バルフォア宣言は、英国と自治領の関係を対等に位置づけるものであった。また、同宣言は第1次世界大戦後の自治領の独立に向けての方向性を明らかにし、従来の英帝国の構造でもあった英本国と自治領との関係を瓦解させ、相互平等を原則とする新しいコモンウェルスの関係を提示したものとして重要な意味をもつ<sup>7)</sup>。その後、このバルフォア宣言に法的効力を与えるウエストミンスター憲章 (Statue of Westminster) が1931年に制定される。

このように、ウエストミンスター憲章は英国と自治領とを対等に位置づけるものであったが、それはあくまで法的な平等に限られたことであった<sup>8)</sup>。同憲章は自治領の独立を掲げながらも、第二次世界大戦においてはコモンウェルスのメンバーが英国のために参戦せざるを得ない状況をもたらし<sup>9)</sup>。しかし、その一方で、英国と自治領とを対等に位置づけるコモンウェルスは、英国議会の自治領に対する影響力を著しく低下させることにもつながった<sup>10)</sup>。

ウエストミンスター憲章が制定された当初は、コモンウェルスのメンバーは、

---

4) 1887年に設置された植民地会議の後身のこと。

5) 前掲書、池田文雄、58頁。

6) オーストラリアは1942年まで、ニュージーランドは1947年まで批准手続きを行わなかったことが知られる。

7) 前掲書、池田文雄、58頁。

8) 同上、61頁。

9) 同上、62頁。

10) W. David McIntyre, *A Guide to the Contemporary Commonwealth*. New York; Palgrave, 2001, p.12.

カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、南アフリカ連邦、アイルランド自由国、ニュー・ファンドランドの僅か6つの自治領<sup>11)</sup>から構成されるに過ぎなかった。しかし、その後、第2次世界大戦後の脱植民地化の動きが加速するに伴い、メンバーが急増することとなる。

メンバーの共通点としては、かつて英国の植民地であったことであるが、1990年以降にカメルーン、モザンビーク、ルワンダなどの旧英植民地ではない国々が加わったことで、旧英植民地であるとの共通項は完全に失われることとなった。また、加盟国の中には、カナダ、モーリシャス、セイシェル、セント・ルシア、バヌアツ、カメルーンなどコモンウェルスに所属しながらもフランス語圏 (La Francophonie) のメンバーである国も存在する。

コモンウェルスの変遷は、国際関係の情勢の変化を受け、英国が英帝国としての力を維持できなくなり衰退していく過程の中で植民地、保護領、信託統治領が次々に独立を達成したことに大きく関係している<sup>12)</sup>。

第2次世界大戦後に初めて英国から独立を達成したのがインドであるが、そのインドが共和国として独立を果たしながらも、コモンウェルスに残留したことがコモンウェルスの拡大に大きな意味をもたらした。当初、インドは、独立に際して英国とは関係を絶つものと思われていた。しかし、インドとパキスタンとの対立が表面化する中で、英国はパキスタンが仮にコモンウェルスへの加盟を望んだ場合を想定し、英国にとってはパキスタンが加盟するよりも、インド脱退に伴う損失の方が大きいと考え、英国はインドに対しコモンウェルスに留まるよう働きかけた。これに当時のネルー首相が応じた<sup>13)</sup>ことで、インドは1947年に共和国として独立を果たしながらも、コモンウェルスのメンバーであり続けることとなった。

インドの独立から2年後に採択されたロンドン憲章は、コモンウェルスの象徴として英国王を承認するメンバーは、共和制を導入する国ではあっても、コ

11) ニュー・ファンドランドは、1949年にカナダ領となる。アイルランド自由国は、1937年に共和国としての独立を認められるが、1949年にコモンウェルスから脱退する。

12) Lyon, Peter. "The Commonwealth in the 1970s." *The World Today*, April 1971, p.175.

13) Srinivasan, Krishnan. *The Rise, Decline and Future of the British Commonwealth*. New York: Palgrave, 2005, pp.9-13. 結局パキスタンは、インドと同時期に加盟を求めたが、1972年に一時脱退し、1989年に再加盟する。

# 援助が繋ぐコモンウェルス

モンウェルスに留まることを認めるという内容であった。また、独立を果たしながらもコモンウェルスに留任したインドの例は、他の植民地の独立に際するモデル・ケースとなり、アジア・アフリカ諸国の独立とそれら国々のコモンウェルスへの加盟を大きく左右し、自治領のみをメンバーとし、白人クラブと揶揄された第1次コモンウェルスは、多民族、多様性を特徴とする第2次コモンウェルスへと大きく変貌を遂げることとなった。

表1 コモンウェルス・メンバーの加盟状況（加盟年順）

	加盟国	加盟年	地域	2008年 国土(km <sup>2</sup> )	2010年 人口 (1,000人)	2010年 1人当りGNI (米ドル)	2008年 援助依存率 (GNI比)	2010年 COMSEC 分担率
1	英国		ヨーロッパ	243,305	62,247	36,343	—	30.88
2	ニュージーランド	1931	太平洋	270,500	4,371	28,050	—	2.36
3	カナダ	1931	北米	9,976,000	34,174	46,212	—	19.67
4	オーストラリア	1931	太平洋	7,682,395	22,327	50,748	—	10.62
5	インド	1947	アジア	3,287,263	1,170,938	1,410	0.1	3.61
6	スリランカ	1948	アジア	65,610	20,452	2,375	1.9	0.9
7	ガーナ	1957	アフリカ	238,537	24,333	1,325	8.4	0.9
8	マレーシア	1957	アジア	329,758	27,914	8,373	0.1	1.45
9	キプロス	1961	地中海	9,251	880	28,779	—	1.09
10	ナイジェリア	1960 <sup>1)</sup>	アフリカ	923,768	158,259	1,278	1.4	1.37
11	シエラ・レオネ	1961	アフリカ	71,740	5,836	325	34.8	0.45
12	タンザニア	1961	アフリカ	945,090	45,040	524	17.6	0.9
13	サモア	1960	太平洋	2,831	179	3,117	7.4	0.28
14	ジャマイカ	1962	カリブ海	10,991	2,712	5,275	0.2	0.9
15	トリニダッド・トバゴ	1962	カリブ海	5,128	1,344	15,365	0.1	1.01
16	ウガンダ	1962	アフリカ	236,000	33,796	509	15.2	0.9
17	ケニア	1963	アフリカ	582,646	40,863	795	5.1	0.9
18	マラウイ	1964	アフリカ	118,484	14,901	339	20.7	0.45
19	マルタ	1964	地中海	316	418	19,845	—	0.61
20	ザンビア	1964	アフリカ	752,614	12,926	1,253	11.5	0.74
21	ガンビア	1965	アフリカ	11,295	1,751	466	13.4	0.28
22	シンガポール	1965	アジア	699	5,140	41,120	—	1.82
23	ガイアナ	1966	南米	214,970	761	2,948	13.9	0.45
24	ボツワナ	1966	アフリカ	582,000	1,978	7,403	0.9	0.9
25	レソト	1966	アフリカ	30,355	2,084	1,004	6.2	0.45

獨協大学英語研究

	加盟国	加盟年	地域	2008年 国土(km <sup>2</sup> )	2010年 人口 (1,000人)	2010年 1人当りGNI (米ドル)	2008年 援助依存率 (GNI比)	2010年 COMSEC 分担率
26	バルバドス	1966	カリブ海	431	257	14,998	—	0.61
27	ナウル	1968	太平洋	21	10	—	—	—
28	モーリシャス	1968	アフリカ	2,040	1,282	7,591	1.1	0.9
29	スワジランド	1968	アフリカ	17,364	1,202	3,052	2.1	0.45
30	トンガ	1970	太平洋	748	104	3,349	12	0.28
31	フィジー	1970 <sup>2)</sup>	太平洋	18,333	854	3,708	1.9	—
32	バングラディッシュ	1972	アジア	143,998	164,425	675	2	0.9
33	バハマ	1973	太平洋	13,939	346	22,454	—	0.61
34	グレナダ	1974	カリブ海	345	104	7,435	4	0.28
35	パプア・ニューギニア	1975	太平洋	462,840	6,888	1,382	5.9	0.74
36	セイシェル	1976	アフリカ	455	89	10,766	0.3	0.28
37	ソロモン諸島	1978	太平洋	28,370	536	1,261	47.9	0.28
38	ツヴァル	1978	太平洋	26	10	3,190	—	0.28
39	ドミニカ	1978	カリブ海	750	65	6,859	5.9	0.28
40	セント・ルシア	1979	カリブ海	616	174	6,884	2.6	0.28
41	キリバティ	1979	太平洋	811	100	1,512	15.8	0.28
42	セントヴァインセント・グレナディーン	1979	カリブ海	389	109	6,466	12.3	0.28
43	バヌアツ	1979	太平洋	12,190	240	2,911	12.7	0.28
44	ベリーズ	1981	中米	22,965	345	4,061	2	0.28
45	アンティグア・バーブューダ	1981	カリブ海	443	89	13,765	0.4	0.26
46	モルディブ	1982	インド洋	298	314	6,039	3.8	0.28
47	セント・キッツ・ネビス	1983	カリブ海	262	50	12,533	0.6	0.28
48	ブルネイ	1984	アジア	5,765	407	—	—	1.01
49	パキスタン	1989 <sup>3)</sup>	アジア	796,095	173,383	1,019	1.6	1.37
50	ナミビア	1990	アフリカ	824,269	2,212	5,331	2.4	0.61
51	南アフリカ	1994 <sup>4)</sup>	アフリカ	1,221,038	49,962	7,280	0.3	3.55
52	カメルーン	1995	アフリカ	475,442	19,958	1,147	9.9	0.9
53	モザンビーク	1995	アフリカ	799,380	23,406	410	24.5	0.45
54	ルワンダ	2009	アフリカ	26,338	10,277	530	22.7	0.1
合 計				31,228,970	2,152,822	(平均)8,753	—	100

\*1 1960年に独立し、1995-99年まで資格停止 \*2 1997年に再加盟するものの、2009年より資格停止中 \*3 1989年に再加盟 \*4 1961年に脱退、1994年に再加盟

出典：山口博一「英連邦概説」『アジア経済』第23巻 第7号、6－9頁。The Commonwealth Secretariat. *The Commonwealth Yearbook 2010*, pp.642-669. World Bank. World Development Indicators Database, 1 July 2011.に基づき作成。

現在のコモンウェルスを形作るものとして重要なのが1971年に採択されたシンガポール宣言(Singapore Declaration of Commonwealth Principles)である。この宣言に基づくコモンウェルスは、「独立した主権国家の自発的な連合であり、各国は政策立案に対し責任を有し、共通の利益、国際理解の促進、世界平和のために協議・協力する」<sup>14)</sup>と述べられている。これに加え6つの方針が宣言に盛り込まれ、全てのメンバーは平和、自由、国際協力の実現に向けて協力し合うこと、また人種差別、植民地支配、富の不均衡に立ち向うことが確認された。その後、1991年にはハラレ宣言(Harare Declaration)が採択され、同宣言をコモンウェルスにおいて強化し、実現させるものとして1995年には「ミルブルック行動計画(Millbrook Commonwealth Action Programme on the Harare Declaration)」が採択され、また閣僚で構成されるコモンウェルス・アクション・グループ(Commonwealth Ministerial Action Group on the Harare Declaration: CMAG)が設置された。

ハラレ宣言は、コモンウェルスへの加盟の条件として、1.英植民地との歴史的な繋がりを有すること、2.シンガポール宣言に定める民主主義、人権擁護、多民族主義ならびに民族平等を求めるものであった<sup>15)</sup>。これを受け、1991年以降は、コモンウェルス・メンバーの12カ国で一党制ならびに独裁制から多党制への移行が確認された<sup>16)</sup>。また、1995年のミルブルック行動計画は、コモンウェルスが民主主義の普及に取り組むことを求め、ただ単に宣言を採択する組織と化していたコモンウェルスを行動の伴う組織へと前進させた点で評価できる。

コモンウェルスの事務局本部がロンドンに設立されたのは1965年のことである。エリザベス女王からスチュアート家最後の君主アン女王によって与えられた敷地に、マールバラ初代公爵夫人アセラ・チャーチルが1709年に建てたのが

---

14) Heads of the Government Meeting in Singapore on 22 January 1971, *Singapore Declaration of Commonwealth Principles*, Article 1. 旦祐介「二十世紀後半のコモンウェルス—新しい統合の展望—」, 木畑洋一編『現代世界とイギリス帝国』ミネルヴァ書房, 2007年, 145頁。

15) Bayne, Nicholas, "Globalization and the Commonwealth: International economic relations in the Post-Cold War World." *The Round Table*, Vol. 86, Issue 344, 1997, p.473.

16) Banerji, Amitav. "The Commonwealth of Nations: A Force for Democracy in the 21st Century." *The Round Table*, Vol.97 No.399, 2008, p.815.

マールバラ・ハウスであり、現在の事務局本部<sup>17)</sup>が置かれている。この事務局の設立を受け、これまで英植民地省が一手に行っていたコモンウェルスに関する全ての業務はコモンウェルス事務局へと移行された。

事務局は、隔年にコモンウェルス・サミット (CHOGM)<sup>18)</sup>、また年に一度、閣僚会議を開催し、コモンウェルスとしての政策を助言・支援し、メンバー政府間の意思疎通を促している。また、メンバーの社会・経済開発ならびにコモンウェルスの価値を普及するための助言を行い、必要に応じて技術支援を提供する。

コモンウェルスは、独自の軍隊を保有しておらず、軍事的な同盟とみなすことはできない。また、EU (欧州連合)、NAFTA (北大西洋自由貿易地域)、APEC (アジア太平洋経済協力閣僚会議) のような経済的な結びつきでもない。よって、1つの組織集団 (パワー・ブロック) として、国連や他の国際会議の場において、統一した見解を述べることもない<sup>19)</sup>。そのため、軍事や政治などの交渉の場においては、大きな発言力を持ち得ないことから、コモンウェルスは単に「おしゃべりの場 (talking shop)」と化している<sup>20)</sup>と揶揄されることもある。しかし、その一方で、世界の54ヵ国を結びつける組織であることは紛れも無い事実であり、目立たないながらも、コモンウェルスで話し合われることには意味があるとする見解<sup>21)</sup>もある。

コモンウェルスのメンバーは増え続け、地域的にも制度的にも異なる国々を有機的に結び付ける組織へと進化してきた。これまで、メンバーによる自発的な脱退がないのは、コモンウェルス・メンバー同士を結び付け、益する何かがあることによると思われる。

17) コモンウェルス事務局の設立については、松田幹夫「コモンウェルス事務局の成立」『獨協法学』第77号、2008年12月、1-27頁。

18) ヴィクトリア女王のゴールデン・ジュビリー (50周年記念祭) のために開催された1887年の植民地会議に始まり、1911-1937年には帝国会議として開催され、1944-1967年には首相会議となり、現在では国家元首会議 (Commonwealth Heads of Government Meeting: CHOGM) として開催される。

19) Martin, Laurence, and John Garnett. *British Foreign Policy: Challenges and Choices for the Twenty-First Century*. London: The Chatham House, 1997, p.56.

20) Ibid., p.58.

21) Ibid., p.56



## 2. 英国とコモンウェルス

第1次コモンウェルスとは、コモンウェルスが6つの自治領によって構成されていた際の呼称であり、第二次世界大戦後にアジア、アフリカ、アジア太平洋、カリブ海などの旧英領植民地が相次ぎ独立を達成し、白人の自治領から構成されていた第1次コモンウェルスは、多民族の主権国家の集まりを成す第2次コモンウェルスへと変質を遂げた。

コモンウェルスの歴史は、大英帝国時代にあり、英国の植民地政策には2つの側面があったといわれる。第1に、白人自治植民地が成熟し、自立化への道を歩むのを防ぎ、本国につなぎ止めるための政策であり、第2に、自治領以外の海外領土を直轄植民地として再編成し、英国の直接支配を強化することであった<sup>22)</sup>。つまり、植民地における民族主義を原動力とする第二次世界大戦後のアジア・アフリカ諸国の独立を英国につなぎ止める手段としてコモンウェルスを利用しよう<sup>23)</sup>としたのである。

第1次コモンウェルスを成す自治領の国防ならびに安全保障は全て英国の軍事力に依拠し、自治領の通商貿易さえも英国の制海権を後ろ盾に行われていた。また、ウエストミンスター憲章の採択の翌年に開かれた帝国経済会議の開催以降、コモンウェルスが排他的な経済ブロックとして機能していたことも見逃してはならない<sup>24)</sup>。その翌年に開催されたオタワ会議にて英国は、特惠政策を通じて自治領と英国を結ぶ新しい「通商紐帯」を樹立させ、これにより、英国は外国商品に対して高率の関税を課す排他的な経済ブロックを結成し、廃れつつある自国のパワーを温存するための装置としてコモンウェルスを利用しよう<sup>25)</sup>と試みた。

第二次世界大戦後の英国は、特に経済的に甚大な被害を受け、国際社会においては大国としてのプレゼンスを低下させつつあった。アメリカとロシアの両国が急速に勢力を拡大しつつある中で、英国は大国としての地位を保持するためにコモンウェルスを利用しようとし、外交政策、また経済的な利益を追求す

---

22) 前掲書、池田文雄、62頁。

23) White, Nicholas J. *Decolonization: The British Experience Since 1945*. Essex: Longman, 1999, p.34.

24) 前掲書、池田文雄、62頁。

25) 同上、63頁。

るための手段としてコモンウェルスを利用しようと画策した<sup>26)</sup>のである。

戦後、カナダ、ニュージーランド、オーストラリア、南アフリカの4つの自治領からの後ろ盾を得た英国は、自国が依然として大国の地位にあるとの錯覚を抱いた。しかし、各自治領は英国の政策に同調していたのではなく、英国に軍事的、経済的、外交的に依存することによって自国の利益を追求しようとし、英国の政策を積極的に支持する姿勢を見せたに過ぎないと指摘される<sup>27)</sup>。いずれにせよ、第2次世界大戦後の英国は、既に大国としての地位を失っていたのである。

コモンウェルスの拡大は、旧英植民地の独立の歴史でもある。インドは先述の通り、第二次世界大戦後の1947年に独立を達成したが、英国にとっては、巨大な軍事的価値を有するインドの独立は、インド軍の喪失を意味し、冷戦の激化を前に英国はその代替物を求めることを余儀なくされた。その中で生まれたのがブラック・アフリカを基盤とするアフリカ軍の育成であったが、結局この計画は失敗<sup>28)</sup>する。

英国は、世界の大国であり続けようとし、その構想の中でコモンウェルスは常に重要な存在であり続けた。特に第二次世界大戦後にアジア・アフリカ諸国が独立を達成する過程では、様々な議論が行われた。英国と自治領は第二次世界大戦を共に戦い、乗り越えた親密な関係にあった。そのため、「白人クラブ」と化していたコモンウェルスを解体し、メンバーを増やすことには消極的な意見が多かった<sup>29)</sup>。そこでコモンウェルスを二層構造 (two tier) とする案 (コモンウェルスの原加盟国である自治領のみを正式なメンバーとし、それ以外のアジア・アフリカの新興独立国は準メンバーとしての加盟を認めるという案)<sup>30)</sup>が持ち上がったのである。

26) White, op. cit., p.18.

27) McKenzie, op. cit., pp. 556-558.

28) 山口博一「英連邦概説」『アジア経済』第23巻第7号, 1982年, 18頁。

29) White, op. cit., p.19.

30) McIntyre, W.D. "The Admission of Small States to the Commonwealth." *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, Vol.24 No.2, 1996, pp.244-277. 英国政府の中でも、外務局 (FO) は冷戦下にあり、米国と国連との関係を重視したことから昔ながらのコモンウェルスに固執し、対する植民地局 (CO) は、コモンウェルスの在り方を変えていく立場を主張するなど、両者には意見の相違がみられた。

クレメント・アトリー政権下では、インドの他にパキスタン、ビルマ、セイロンが独立を達成した。当時のベビン英外相は、冷戦期の英国がアメリカとソ連と対等な立場であることを望み、そのためにはコモンウェルスが可能な限り規模の大きな組織である必要がある<sup>31)</sup>と考えた。インドの独立から2年後にロンドンで開催されたコモンウェルス首相会議にて、植民地が共和国として独立を果たしたとしてもコモンウェルスのメンバーであり続けることを可能ならしめるロンドン憲章が採択された。インドがメンバーに留任したことは、その後、数多くのアジア、アフリカ諸国の独立達成後もコモンウェルスのメンバーとして留まり続けたことの初めてのケースとなった。英国の植民地政策に基づく、植民地が独立を果たしながらも、コモンウェルスのメンバーであり続けることが、結果としてコモンウェルスを拡大・強化し、また、コモンウェルスが独立した民主主義国家の集まりとして拡大することこそが世界の安定をもたらし、英国が大国としての地位を保持することに繋がると肯定的に解釈されたのである<sup>32)</sup>。

その後、ウイストン・チャーチルならびにアンソニー・イーデン政権下の1950年代には、短命ではあったが中央アフリカ連邦ならびに西インド連邦を建国し、また、スーダン、ガーナ、マラヤ連邦の独立を承認した。当時の英国労働党政権にとっては、コモンウェルスのメンバーの増加は、冷戦下にあって共産主義勢力の拡大を阻止し、また、スターリング圏を維持するための要として推進された<sup>33)</sup>のである。

チャーチル元首相は、英国がコモンウェルス、ヨーロッパ、英語圏の3つが重層的に織りなす圏の中心に位置し、それぞれを左右する立場にある<sup>34)</sup>と述べており、その当時の英国にとっては、コモンウェルスは、英政策の中でも高い優先順位にあった。しかし、英国の国力は低下し、メンバーの拡大と共に英国の関心は薄れ、次第にコモンウェルスは外務省の優先順位を下げていく<sup>35)</sup>こととなる。

ハロルド・マクミラン政権下では、アフリカの15ある植民地の内の9カ国、ま

---

31) White, op.cit., pp.19-20.

32) Ibid., pp.109-110.

33) Ibid., p.19.

34) Ibid., p.34.

たキプロスの独立を承認した。マクミランは、南アフリカ議会での「変革の風」演説に代表されるように、アフリカにおける脱植民地化の動きはもはや止められるものではなく、英領アフリカ植民地の独立を受入れることを言明し、また南アフリカ政権が実施していたアパルトヘイトを公然と批判したのである。コモンウェルスを利用することによって、英国は米国や他のヨーロッパ諸国に影響力を行使しようと試みたが上手くいかず、米ソに対抗する第三の勢力としてのコモンウェルスはもはや実現ならぬことを悟っていった<sup>36)</sup>。

南アフリカは1961年に共和国としての独立を果たすのと同時に、英連邦から脱退した<sup>37)</sup>。また、キプロスの独立に際しても、数多くの議論が持ち上がり、コモンウェルスを2層構造とする案が再び提案されたが、結局実現されることはなかった<sup>38)</sup>。その後、英国はスエズ運河からも撤退し、1967年以降はアデン湾ならびに湾岸諸国からも撤退を開始し、香港とブルネイを除く全てのアジア地域からの軍事撤退を決定した。1970年代に入ると、太平洋諸島、カリブ海諸島、南部アフリカ諸国が相次いで英国から独立を達成したが、その多くがコモンウェルスに加盟した。

アメリカと旧ソ連の勢力が拡大する中で、英国は第二次世界大戦の打撃を受け、経済的にも疲弊していた。そこで、国際的な地位に復活すべく手段としてコモンウェルスを利用しようとした。英国は、コモンウェルスにて主導的な役割を担うことを望み、その英国の外交政策を自治領であったカナダ、オーストラリア、ニュージーランドまた南アフリカの4カ国が全面的に支持することを

---

35) Martin, op. cit., p.58. 自治領省 (Dominions Office: DO) は、1947年に英連邦関連省 (Commonwealth Relations Office: CRO) へと改組され、1966年に植民地領 (Colonial Office: CO) とCROが統一され、英連邦省 (Commonwealth Office: CO) となる。その2年後、COと外務省 (Foreign Office: FO) が統合され、現在の外務英連邦省 (Foreign and Commonwealth Office: FCO) となる。

36) マクミランは、他の西欧諸国による植民地政策、拡大しつつあった非同盟諸国運動の影響、アメリカとの特別な関係の3つの要素により、英国の植民地政策を考案したとされる。Hemming, Philip E. *Harold Macmillan and Britain's World Role*. London: Macmillan, 1996, p.110.

37) 小川浩之「『新コモンウェルス』と南アフリカ共和国の脱退 (1961年)」『国際政治』第136号、2004年、79-96頁。林晃史「南アフリカ連邦の英連邦脱退」『アジア経済』第23巻7号、1982年、67-79頁。

38) McIntyre, op. cit., pp.261-270.

望んだが、結局、各自治領もまた自国の利益を追求する手段としてコモンウェルスを利用しようとしたに過ぎないとの見解もあるのは、先述の通りである<sup>39)</sup>。

第二次世界大戦後のメンバーの急増に伴い、英国らしさも次第に減少し、英国の大国としてのパワーを保持する手段としてのコモンウェルスという幻想は消え去ったのである。開発途上国また小国が大半を成すコモンウェルスに、英国がある程度の存在感を保ち、影響力を行使しつつも、英国の外交・経済政策を展開する上でコモンウェルスを利用するという方針に転換し、コモンウェルスは英国にとって援助の対象と化したのである。

冷戦後の英国は、国力の低下も伴いコモンウェルスに対して熱心さを失っていった。ジョン・メージャー元首相は、コモンウェルスを「二の次に追いやられた組織」と称した<sup>40)</sup>。これに対し、英国外交委員会は、英国にとってのコモンウェルスは、歴史的にも結びつきの強い、他に類のないユニークな組織であり、政府に対して同組織を重視すべきであり、支援を増加すべきとの見解を明らかにした<sup>41)</sup>。その後、1997年に政権の座についたトニー・ブレアは、コモンウェルスを強化し、メンバーの繁栄またメンバー間の協力に貢献することを約束した<sup>42)</sup>。しかし、前政権と同じく、コモンウェルスは「二の次に追いやられた組織」であり続けたことに変わりはなく、英国としてはコモンウェルスよりも米国、中国、ロシア、日本またインドとの関係を強化することに関心を向けたこと<sup>43)</sup>が指摘される。

---

39) McKenzie, Francine. "In the National Interest: Dominions' Support for Britain and the Commonwealth after the Second World War." *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, Vol.43 No.4, December 2006, pp.553-576.

40) Williams, Paul D. "Blair's Britain and the Commonwealth." *The Round Table*, Vol.94 No.380, 2005, p.382.

41) FAC. *The Future Role of the Commonwealth: First Report*, 1995-96, London: Stationery Office.

42) Williams, op. cit., p.383. 同氏は、同政権下では、コモンウェルスは平和と安全、政治経済、グッド・ガバナンスの3つの異なる分野での英政策の遂行に貢献したと指摘する。具体的には、英が資金提供を行ったコモンウェルス警察タスクフォース (CPTF) によるシエラ・レオネ警察の訓練、ソロモン諸島 (1999年)、ザンジバル (1999年)、パプア・ニューギニア (2000年) における紛争解決イニシアチブへの関与、また9.11同時多発テロ発生後にはコモンウェルス対テロ・プロジェクトに対し、英国が180万英ポンドの資金供与を行ったなどである。

英国とコモンウェルスとの関係が顕著なのは、援助の分野である。英国は、27カ国を援助重点国に位置付けているが、その内14カ国がコモンウェルスのメンバーである<sup>44)</sup>。

コモンウェルスの活動は、異なる3つの基金によって実施されている。具体的には、コモンウェルス事務局基金 (Commonwealth Secretariat Fund: COMSEC)、技術協力基金 (Commonwealth Fund for Technical Co-operation: CFTC)、青少年プログラム基金 (Commonwealth Youth Programme Fund: CYP) である。この3つの基金の内、COMSECはメンバーからの分担金によって、CFTCならびにCYPはメンバーからの自発的拠出金によって賄われている。COMSECについては、表1に記した通り、英国が全体の30%、続いてカナダが全体の20%、オーストラリアが10%を拠出しており、この3カ国が全体の約6割を負担しており、存在感を示している。

表2 英国の国際機関への拠出額の比較 (単位: 1,000英ポンド)

	COMSEC	UN	NATO	OSCE	OECD
2006-2007	4,170	60,913	12,290	3,310	13,094
2007-2008	4,180	69,617	17,399	3,297	12,877
2008-2009	4,388	64,625	19,776	3,988	12,700
2009-2010	4,570	75,648	20,852	4,455	12,500
2010-2011	5,300	95,313	24,000	4,677	14,552
2011-2012	5,066	110,549	31,493	4,584	12,632
2012-2013*	5,300	105,500	36,000	12,900	12,900

\*2012-2013の数値については、見込み。

出典: H. M. Treasury, *Foreign and Commonwealth Office Budget 2006-2013*. に基づき作成。

英国によるコモンウェルスに対する支援は、COMSECへの支援を外務英連邦省(FCO)が供与し、CFTCならびにCYPに対する拠出を国際開発省(DFID)が行っている。表2の通り、英国が行う他の国際機関、具体的には、国連(UN)、北大西洋条約機構(NATO)、全欧安保協力機構(OSCE)、ならびに経済協力

43) Williams, op. cit., p.389.

44) DFID ホームページ <http://www.dfid.gov.uk/> (アクセス日: 2012.3.23)

開発機構（OECD）への支援と比較しても、最も額が小さいことが明らかであり、多国間援助の中では、国連またEUを重視し、依然としてコモンウェルスを軽視する傾向にあることが援助額の比較からわかる。

CFTCは、先述の通り、メンバー各国の自発的拠出金によって賄われており、毎年の予算は2,900万英ポンド程である。2009-2010年の報告書によると、供与額の大きい順では、1.英国（29%）、2.カナダ（28%）、3.オーストラリア（17%）、4.ニュージーランド（6%）、5.インド（3%）となっている。CYPもまた、CFTCと同様に、メンバーからの自発的な拠出金によって賄われており、供与額の大きい順では、1.英国（29%）、2.カナダ（27%）、3.オーストラリア（0.085%）、4.南アフリカ（0.073%）、5.インド（0.038%）となっている。また、2012-2013年には、1,000万ポンドの援助を増額することを公表している。それぞれの基金の具体的な活動またプロジェクトについては、次項で述べる。このように英国は、他のメンバー先進国の中でもコモンウェルスに対して最大の拠出を行っている。

表3 DFIDによるコモンウェルス関連組織への支援（単位：1,000英ポンド）

	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
CFTC	7,329	11,004	8,475	8,751	10,260
CYP	726	1,299	1,812	845	850
コモンウェルス・ファンデーション	273	253	260	19,235	270
コモンウェルス関連組織	1,222	1,320	1,182	1,100	1,100

出典：DFID Multilateral Expenditure 2007-2011 に基づき作成。

オーストラリアのパースで開かれた2011年のCHOGMでは、デービッド・キャメロン英首相が「コモンウェルスは希望に満ちた組織である」と述べ、また英外務大臣もコモンウェルスを「世界最良のソフトパワー・ネットワーク」であると述べ、コモンウェルスへの支援を増額する<sup>45)</sup>ことを表明しているが、実際には難しいと思われる。それは、メンバーによる人権侵害の問題があり<sup>46)</sup>、

45) Howell, Lord. "The Commonwealth: A Global Network for the 21st Century." *The Round Table*, Vol.100 No.414, 2011, p.254.

46) *The Guardian*, October 9, 2010.

また、DFIDが実施した多国間援助の評価報告書によると、英国の供与する43の多国間援助機関の内、コモンウェルスは最も低く評価されており、英国の援助政策の実現には最も適さない機関の一つとして分析された<sup>47)</sup>ためである。

英国は第1次、第2次世界大戦を通し、英国としてのプレゼンスを確保するためにコモンウェルスを利用しようとした。しかし、冷戦にて、それが次第に困難であることを認識すると、自国の政策を追求する一手段としてコモンウェルスを利用しようとする。メンバーが互いに対等な関係にあるコモンウェルスは、英国にとり、援助という手段によってのみしか、指導力を発揮し得る組織でしかなかったことが指摘できる。

### 3. コモンウェルスを結び付けるもの

コモンウェルスは、主権国家の有機的な連合である。このコモンウェルスのメンバーを結びつけるものは何であるのか。コモンウェルスに占める発展途上国の割合は高く、全体の47%を占め、またメンバー54カ国の内26カ国が人口150万人以下の小国である。

南アフリカのダーバンで1999年に開催されたCHOGMは、コモンウェルスの歴史にとって象徴的なことであった。ロンドン宣言が1949年に採択されてから50周年という節目の年であったこと、また開催国である南アフリカは、長きにわたりアパルトヘイト政策を実施し、コモンウェルス内外からの批判を受け、1961年に共和国としての独立を機にコモンウェルスから脱退し、1994年に再加盟を果たしたのであった。ダーバン会議では、ファンコート宣言 (Fancourt Declaration on Globalization and People-Centered Development) が採択され、グローバリゼーションの進展は富を創り出す機会を与え、生活環境を改善する一方で、依然として世界人口の約半分が1日2ドル以下の生活を余儀なくされ、貧しい者が周辺に追いやられるという状況をつくり出していることに危機感を

---

47) DFID は、英国が供与する多国間援助が英国の開発政策にどの程度見合うものかを分析しており、43機関の内、9の機関(21%)が非常に良い、16の機関(37%)が良い、9(21%)の機関が適度に、9の機関(21%)が悪いと評価し、コモンウェルスは最も低く評価された9つの機関の内の1つである。DFID. *Multilateral Aid Review: Ensuring maximum value for money for UK aid through multilateral organization.* March 2011, p.80.



表明する内容<sup>48)</sup>であった。また、メンバーの約半数を途上国が占めるコモンウェルスは、格差を是正し、人間中心の開発を推進するために主導的な役割を担うべきとの認識を新たにするものでもあった。

コモンウェルスは、拘束力のある投票制度ではなく、合意形成（コンセンサス）を重視し、説得によって物事を進める。国連や国際会議では大国または先進国の意見が尊重され、小国はたいてい周辺に追いやられてしまうのに対し、コモンウェルスのメンバーは互いに対等な関係にあり、国の大きさや発展の度合に関係なく、小国や開発の遅れているメンバーも自由に意見を表明できる珍しい組織である。このことが、小国また途上国がコモンウェルスに惹付けられる要因の一つであるといえよう。

コモンウェルスは、リンカーン元米大統領の発言に準えて「人々のコモンウェルス（People's Commonwealth）」または「コモンウェルス・ファミリー（Commonwealth Family）」とも呼ばれる。その理由は、複数のNGO、協会、基金などとの密接な協力関係が構築されているためである。コモンウェルス関連組織（Commonwealth Organizations）は、名簿に記載されているだけでも80団体にも上り<sup>49)</sup>、中には1868年に設立されたロイヤル・コモンウェルス・ソサエティー（The Royal Commonwealth Society: ICRS）やコモンウェルス・ファンデーション（Commonwealth Foundation: CF）などの組織も含まれる<sup>50)</sup>。コモンウェルス・ファンデーションは、コモンウェルス・メンバー間の医療、教育、法律、会計等の専門分野において専門家の相互連携を緊密にする目的で設立され、年間約100万ポンドの資金で活動を行っている。

このように、コモンウェルスは、表面上はコモンウェルス事務局を中心に活動しているかに見えるが、ただ単に会議を開催し、話合いの場として機能しているのではなく、教育、美術、医療、工学、科学などの多様な分野において互いに支え合い、学び合い、人々を結び付ける重層的なネットワークを構築しているのである。

特にメンバー間の結束を保つ上で重要な役割を担っているのがコモンウェル

---

48) Anyaoku, Emeka. "The Durban Summit and Beyond: Wither the Commonwealth." *The Round Table*, Vol.353, 2000, p.22.

49) The Commonwealth Secretariat, *The Commonwealth Yearbook 2010*, pp.604-

50) *The Times*, August 6, 1985.

ス事務局である。コモンウェルス事務局は、CHOGMや閣僚会議を定期的に行い、報告書の作成、特別基金プロジェクト、コモンウェルスの立場を世界に向けて発信したりするなど幅広い分野において中心的な役割を担っている。特にハラレ宣言の採択後は、民主化、人権擁護、グッド・ガバナンスをメンバー間の共通項とすべく積極的に活動を行っている。このコモンウェルス事務局の業務を支えているのがCOMSECである。

COMSECは、先述の通り、メンバーからの分担金によって賄われる募金であり、各メンバー国の分担金の負担率は、国連の分担負担率と同様に、各国の支払い能力（各国の国民総所得ならびに人口の割合）によって決定される（表1参照）。英国、カナダ、オーストラリアの3カ国がCOMSECの資金の約6割<sup>51)</sup>を負担しているのは先述の通りである。しかし、コモンウェルス全体でも2012年の予算は46,979,486英ポンド（内訳はCOMSECが14,995,745英ポンド、CFTCが29,168,723英ポンド、CYPが2,815,018英ポンド）となっており、3つの基金を合計しても5,000万ポンド未満で、英国の国連に対する分担金の約半額に留まる（表2,3参照）。

特に深刻なのは、メンバーによる分担金の滞納である。数多くのメンバーが滞納しており、状況を打開するために1999年にはダーバン・ガイドラインが、また2003年にはアブジャ・ガイドラインが採択され、コモンウェルスから支援を受ける場合には、その年を含め5年の内の4年分の分担金を納めていることが条件として定められている。しかし、滞納するメンバーが後を絶たない現状があり、コモンウェルスによる活動に支障をきたしている。

コモンウェルス基金のなかで、メンバー間の「相互扶助」の機能を担っているのがCFTCである。そもそもCFTCはCOMSECの設立と同時に設立が検討され、COMSECの活動を補う機関として1971年に設立された。CFTCは、COMSECまたCYPよりも多くの資金を有しており、コモンウェルス・メンバーへの援助を供与する援助国（ドナー）としての役割を担っている。CFTCは、開発途上国また小国のメンバーに対し重点的に技術支援を行うための基金で、コモンウェルスの中でも援助を供与する中心的な役割を果たしている。主に民主化、コンセンサス・ビルディング（合意形成）、経済開発、持続可能な開発、

51) Commonwealth Secretariat, *Financial Statement of the Commonwealth Secretariat for the Year Ending 30 June 2010*.

人権、パブリック・セクター開発、法の下での統治、人間中心の開発、ビジネス・サポートの9つの分野<sup>52)</sup>における技術支援を行っており、具体的には、専門家の派遣による専門知識・技術の提供、コモンウェルス・メンバー内の途上国の専門家を同じくメンバー内の途上国である被援助国（リシーピエント）に派遣し、技術訓練プログラムを実施するための費用を供与するなどしている。特に重点的な支援対象となっている地域は、アフリカで全体の40-45%が同地域に対するプロジェクトの実施に用いられ、また全体の60%が小国に向けられた援助となっている<sup>53)</sup>。

そして、3つ目の基金であるCYPは、1973年に設立され、特にコモンウェルスとしての共通の価値である民主主義、人権擁護、社会的正義を青少年（15-29歳）に普及すべく、またメンバーの発展に青少年に従事し、参画させることを目的にさまざまなプログラムを実施している。インド（アジア）、ザンビア（アフリカ）、ソロモン諸島（アジア太平洋）、ガイアナ（カリブ海）に地域センターを有し、CYPのプログラムを協力し合って実施している。同プログラムの政策の柱は、1. 青少年事業と持続可能な生活、2. ガバナンス、開発の分野における青少年ネットワーク、3. 青少年職業教育ならびに訓練の3つとなっている。他の青少年プログラムと大きく異なる点は、全ての政策決定過程に青少年を参画させることである。しかし、3つの基金の中では最も予算が少なく、プログラムの実施に際してはメンバーにも資金の負担を求めている。

民主主義、人権擁護またグッド・ガバナンスなどの共通の価値の実現にコモンウェルスが力を入れ始めたのは、冷戦後の1991年にハラレ宣言が採択され、ハラレ宣言の内容を行動に移すものとして1995年にミルブルック行動計画が採択されてからである。その後、2000年には国連総会で国連開発目標（MDGs）が採択され、コモンウェルスはメンバーの中でも特に後発発展途上国や小国への支援を重視する傾向を強めていった。

援助機関としてのコモンウェルスの評価は、もともと少ない資金<sup>54)</sup>を幅広い

---

52) Ibid., p.17.

53) DFID, *Multilateral Aid Review: Commonwealth Secretariat Response 2011*.

54) CFTFは、2005年に財政的危機に陥った。1991-1992年では、4,300万英ポンドの資金があったが、2005-2006年には2,400万英ポンドにまで減少した。CFTC. "CFTC in Danger says Commonwealth Secretary-General." 3 November 2005.

分野に費やしていることから、潜在的な力を十分に発揮できておらず、抜本的な改革が必要である<sup>55)</sup>と指摘される。そもそもコモンウェルスがメンバーに対して供与する援助案件は、資金的な制約から、金額としては少なく、限定的なものとならざるを得ない。しかし、従来型の援助関係であるドナーとレシピエントという、ドナーがレシピエントに対して大きな権限を有する構造とは異なり、コモンウェルスではメンバーが共通の価値の実現に向け、互いに学び、互いに助け合うためのネットワークを構築している。また、援助の中核がコモンウェルス・メンバーの途上国同士の技術支援という点でも他の援助の仕組みとは大きく異なる。そのため、「相互扶助」また南南協力の観点に立脚すると、コモンウェルスの行う援助は先駆的であり、今後更なる発展が期待できる。

#### おわりに

コモンウェルスは1947年のインドの独立に伴い、白人の集まりから多民族的な組織へと変質した。英国は、戦後も大国としてのプレゼンスを保持するためにコモンウェルスを利用しようと試みるが、戦後のアジア・アフリカ諸国の独立の波に押され、次第にコモンウェルスから英国らしさは消え去り、英国が率いる組織ではなくなっていった。多様な主権国家の有機的な集まりと化したコモンウェルスに対し、英国は最大の援助国であり続けることでコモンウェルスとの歴史的な関係を保持し、指導力を発揮しようとしている。しかし、その援助額は他の国際機関への多国間援助と比較しても小額であり、コモンウェルス重視の姿勢はみられない。

英国のリーダーシップ無きコモンウェルスを結び付けているのは、民主主義や人権擁護などの共通の価値観であり、それを実現するために援助が供与されている。開発途上国ならびに小国が大半を占める現在のコモンウェルスは、多層的な相互扶助ネットワークを構築することで、グローバル化が進展する国際社会に対応しようとしている。今後コモンウェルスが、相互扶助ネットワークとして有効に機能すれば、援助の在り方も変わっていくのかも知れない。

---

55) DFID, *Multilateral Aid Review: Ensuring maximum value for money for UK aid through multilateral organization*, March 2011, p.168.

## The Commonwealth: A Mutual Assistance Network

Yasuko Sano

The Commonwealth of Nations is an organization composed of 54 sovereign states with great diversity, connecting 30% of the world population. Its members are mostly developing countries, and nearly half of the members are small states of population less than 15 million. The First Commonwealth, consisting of 6 Dominions, was united by a common allegiance to the British Crown. The Second Commonwealth, however, was dramatically different. After the independence of India in 1947 and the following adoption of the London Declaration in 1949 which permitted the presence of Republics, the Second Commonwealth was characterized by multiracialism and multiculturalism.

During and after the Second World War, the British government desired to maintain its global status, and to form a British-centered world system by leading the Commonwealth. This became difficult to attain following the process of decolonization in Asia and Africa, which gathered pace after the Second World War. Although the current Commonwealth is no longer led by Britain, the British government still wishes to maintain its influence over the Commonwealth by providing the largest amount of assistance among the other developed member countries.

The Commonwealth is often described as the “People’s Commonwealth” or the “Commonwealth Family” for it has a wide network of societies, institutions, associations, organizations and funds that support the Commonwealth members. In 1991, the Commonwealth Heads of Government gathered in Harare, Zimbabwe, and agreed to pursue democracy, human rights and good governance as their common values and development priorities. Although

development assistance delivered by the Commonwealth organizations are limited in amount and small in size, they focus on the least and the lowest income member countries and provide assistance on demand-led basis. Mutual assistance is what unites the current Commonwealth member countries together after the decline of British leadership.