

《論 說》

コモンウェルス事務局の成立

一 はじめに

二 沿革

1 一九〇二年から一九四四年まで

2 一九四五年から一九六四年まで

3 まとめ

三 設置

1 一九六四年最終コミュニケ

2 一九六五年合意覚書

3 まとめ

四 任務

五 法人格・免除・特権

1 イギリスの場合

2 オーストラリアおよびカナダの場合

3 コモンウェルスの国際機構性との関連

六 おわりに

松 田 幹 夫

一 はじめに

はじめに、コモンウェルス事務局について概観しておく。

コモンウェルス、すなわち、イギリス本国およびイギリスの植民地であった主権国家をメンバーとする独特な国家結合(俗称「英連邦」)^①の事務局は、一九六五年に設置され、メンバー政府および諸国間の協議および協力を容易にするコモンウェルスの主要政府間機関である。それは、メンバー政府に対して共同責任を負う。^②

事務局は、コモンウェルス・サミット、閣僚会議などを組織する。それは、政策の展開を援助し、政策について助言し、メンバー政府間の多边的コミュニケーションを促進する。それは、また、諸国の社会的大きく経済的開發ならびにコモンウェルスの基本的政治価値のため、諸政府に技術援助を行なう。^③

事務局は、政府首長が選挙する事務局長(Secretary-General)によつて統率される。事務局長および二名の事務次長(Deputy Secretaries-General)が、事務局諸部局を指揮する。^④

事務局本部がおかれるのは、スチュアート家最後の君主アン女王によつて与えられた敷地にマールバラ初代公爵夫人セアラ・チャーチル(Sarah Churchill, first Duchess of Marlborough)が一七〇九年に建てたマールバラ・ハウスである。^⑤この宮殿は、一九五九年、エリザベス女王によつて、コモンウェルスに利用可能とされた。マールバラ・ハウスはコモンウェルス基金をも収用しており、これと近くのランカスター・ハウスが、多くの重要なコモンウェルス会議の開催場所となっている。^⑥

マッキンタイア(ニュー・ジーランド・カンタベリー大学教授)は、「一九六五年の事務局創設は、現コモン

ウェルスの展開において、もつとも重要なランドマークであった。ホワイトホール(ロンドンの官庁街——松田注)のルーティンから協議手段を分離するという半世紀の漫然たる試みののち、問題は、一九六〇年代なかばに全く突然かつ予想外に決着をつけられた」とコメントした。本稿は、マッキンタイアのコメントを踏まえて、事務局成立のプロセスをフォローし、事務局の任務を瞥見したあと、若干の法的論点を検討するであろう。グローバルでユニークな国家結合であるコモンウェルスにおける事務局の存在は、注目されてしかるべきである。

(1) 「英連邦」の名称が学問的に正確でないことについては、松田幹夫『国際法上のコモンウェルス』(平成七年)一五ページ。

現在のメンバーは、イギリスを含めて五三カ国である。共同通信社『世界年鑑二〇〇八』一〇八ページ。

(2) *The Commonwealth Yearbook* 2003 414.

(3) *Ibid.*

(4) *Ibid.*

(5) ウィンストン・チャーチル(一八七四—一九六五)は、マールバラ初代公爵ジョン・チャーチル(一六五〇—一七二二)の「直系の子孫」である。D・クリスタル編『岩波IIケンブリッジ世界人名辞典』(平成九年)五七六ページ。

(6) *The Commonwealth Yearbook* 2003 414.

ロンドンには、多数の外交使節団が常駐し、閣僚や外交官がいつでも訪問しやすい国際航空の要路であるから、コモンウェルス首都としてふさわしい。D. Ingram "The Commonwealth Secretary-General" *The Round Table* No. 307 (1988) 239.

(7) W. D. McIntyre *The Significance of the Commonwealth, 1965-90* (1991) 46.

二 沿革

事務局を設置せよとのアイデアは、イギリス植民地省 (Colonial Office) の官僚主義的ヘゲモニーに向けられたが、事実上は、二つの相互関係の願望から生じた。第一は、自治植民地すなわちドミニオンは従属関係の帝国から分離して取り扱われるべきであるという願望である。第二は、より重要であるが、植民地会議 (colonial conferences) の便宜供与はロンドン・植民地間関係の日常的詳細から断絶されるべきであるという願望である。⁽⁸⁾

1 一九〇二年から一九四四年まで

事務局を設置せよとの提案が始まったのはいつであるかという点、それは一八九七年であったとするみかたが、成立するかもしれない。これによれば、この年の植民地会議において J・チェンバレン植民地相が植民地が全権代表を派遣する帝国主要理事会 (a great council of the Empire) を創設するのは実行可能であろうということを「個人的提案 (personal suggestion)」として申し出たのが、それである。⁽⁹⁾

しかしながら、ここでは、後述のコモンウェルス事務局法案がイギリス上院で審議されたときのオグモア卿の発言に従って、一九〇二年説を採用する。オグモア卿は、「この種の主題が論議された最初は、一九〇二年植民地首相会議 (1902 meeting of Colonial Prime Ministers) においてであった」として、チェンバレン植民地相が三点の計画を示したと述べた。①帝国の連邦制 (a Federation of the Empire)、②軍事防衛機構、③互惠関税である。だ

が、日の目をみなかった。⁽¹⁰⁾

一九〇五年、チェンバレンの後任リトルトン植民地相は、「不完全に事実を表現する」「植民地会議」の名称は放棄され、「帝国理事会 (Imperial Council)」に変えられるべきであると、植民地総督に正式提案した。ところが、カナダ政府が、強硬に反対した。「理事会」の語は、助言的および審議的性格をもつ正式の会議体を意味するというのである。そこで、非公式的論議のための非慣例的な集会しか意味しない中立的な用語である「会議 (Conference)」が維持され、一九〇七年よりのちに、植民地会議は、「帝国会議」(Imperial Conference)と改称されることとなった。⁽¹¹⁾

一九〇七年植民地会議では、オーストラリアのデーキン首相が会議事務局創設を提案したものの、カナダおよびイギリスの反対に遭遇した。デーキンが設置を望んだ帝国事務局 (Imperial Secretariat) の目的は、会議の決議をめぐる問題に回答し、コモンウェルス諸国^(マ)にとつての関心事項を調査し、意見交換を促進することにあった。それは、諸政府によつて共同監督され、コモンウェルス政府^(マ)の要請に應じて将来の会議を準備するさい援助する義務をもつが、執行権 (executive powers) をもたない⁽¹²⁾とされた。

デーキン案に対する主たる反対は、そのような展開が新しいドミニオンの自治をそこなうかもしれないことを非常に恐れたカナダのローリエ首相から来た。イギリス植民地省も、別個の事務局に強く反対し、デーキンのイニシアティブを棚あげして、それ自身の範囲内での会議事務局設置計画を示した。⁽¹³⁾ 恐るべきデーキンのアプローチは、機構上の変更以上に受けとられた。植民地省のコントロールの外側での会議事務局というアイデアは、すべての上級公務員 (senior officials) によつても拒否された。⁽¹⁴⁾ とくに、カナダの態度は、「植民地会議」を「帝国理事会」に変更することに反対したときと通じるものがある。つまり、カナダは、「制度化」に消極的であつた。

一九二一年帝国会議では、オーストラリア首相フイッシャーおよびニュー・ジールランド首相ウオードが、より密接な結合問題にカム・バックした。論議の多くは、帝国会議諮問常任委員会 (an advisory Standing Committee) を創設せよとの後者の提案に集中したが、同委員会は、会議の管轄内にある事項で諸政府が付託することに合意する事項を扱うものとされた。このとき、おもな反対は、カナダ、南アフリカおよびイギリスからもたらされた。とりわけ、カナダ、南アフリカという二つのドミニオンにとって、そのような中央機関の創設は、それぞれの議会に対する政府の責任をそこないそうであった。提案は、一般的支持を得られず、葬られた。¹⁵⁾

第一次大戦中、帝国戦時内閣は、イギリス戦時内閣のために設置された新事務局によって便宜供与された。一九二一年帝国会議の前に、南アフリカのスマッツ將軍は、事務局を要請する提案を作成した。しかし、正式審議に至らなかった。¹⁶⁾

その後の帝国会議は、イギリスの閣僚が統率する多国籍事務局によって援助された。植民地省は、この事務局に人員を寄与したが、それを支配しなかった。この展開は、会議事務局の性格を変更したにせよ、オーストラリアおよびニュー・ジールランドが望んだ独立および継続性という結合的要素を提供しなかった。オーストラリアは、「外交政策以外の問題に関して、わが政府は、帝国のすべての自治的部分の首相に責任を負い、帝国会議を準備する……任務をもつ常設帝国事務局 (Permanent Imperial Secretariat) の設置が実効的および継続的協議という問題を解決する方向に向かう……という意見です」と述べたイギリス政府宛て書簡において、一九二四年、論争に戻った。¹⁷⁾

おそらく、当時、発生した政権交代のため、そうした提案は、イギリスでは、関心を引き起こさなかった。そして、一九三三年経済会議まで、事務局問題は、水面に浮上しなかった。一九三三年にオタワで開催されたコモン

ウェルス経済会議は、常設コモンウェルス経済事務局を創設せよとする経済協力方式委員会 (Committee on Methods of Economic Co-operation) 報告に組みこまれた勧告に相当な注意を振り向けた。だが、そのようなアイデアは、おもに、南アフリカおよびアイルランドから反対された¹⁸⁾。

次の事務局案は、第二次大戦中にあらわれた。一九四三年九月、オーストラリアのカーティン首相が常設事務局を備えた帝国理事会 (Empire Council) の創設を提案し、コモンウェルス内の政策調整改善を企図したのが、それである。オーストラリア労働党連邦会議でのスピーチで詳述されたこの提唱は、他のコモンウェルス政府の手で阻止された。提案は、独立に対する潜在的侵害とみられた。一九四四年首相会議は、同提案への関心欠如を示した。¹⁹⁾一九四四年においても、一九〇七年の場合と同様、提案に抵抗したのはカナダであり、提案は、一般的賛成を得なかった。²⁰⁾

2 一九四五年から一九六四年まで

当時、連邦 (Federation) という程度までコモンウェルスのきずなを強化しようとする非公式的な関心が、イギリス国内で高まっていた。一九四五年二月、チャタム・ハウス (「王立国際問題研究所」の別名——松田注) が主催したコモンウェルス関係会議では、その問題が、充分に論議された。カナダの高等弁務官マツシーは、同問題における連合王国の立場についてイギリス政府代表に質問する機会をもった。克蘭ボーン卿およびアトリー副首相は、その論理がなんであれ、連邦が政治的観点から全体に実現不可能であることで一致した。両名とも、現行モードのコモンウェルス協議が全く適切であると考えた。²¹⁾ここで使われた「連邦」の語が国際法主体性をメンバーから

コモンウェルス自身に移転させるという意味で使われたとしたならば、たしかに、「実現不可能」であった。

そのあと、カナダおよびイギリスは、コモンウェルス協力のための中央マシーナリー設置に抵抗した。イギリス政府は、こういった性質の提案を真剣にとりあげず、反対し続けた。必要でないだけでなく、現行制度下で行なわれる非常に貴重な人的接触にマシーナリーがインパクトを及ぼしそうであるというのが、その理由であった。⁽²²⁾

一九四八年には、ヨーロッパ復興計画に関係するコモンウェルス諸国間の情報交換のため、コモンウェルス連絡委員会 (Commonwealth Liaison Committee) が、設置されていた。また、一九五八年には、貿易および経済問題論議のためのフォーラムとして、コモンウェルス経済協議理事会 (Commonwealth Economic Consultative Council) が、設置された。しかるに、これらは、不十分かつ不満足な存在に過ぎなかった。⁽²³⁾

ところで、オーストラリアは、以前にとりあげたプロジェクトに対する関心を失なっていなかった。一九五七年首相会議において、メンジース首相は、カーティン元首相の提案と密接に関係した新プランを提出した。この提案の受け入れは、クールにとどまったものの、明白に、前の場合のようにフリーズさせられるほどではなかった。それは、コモンウェルスの新メンバーに受け入れられるよう、努力して修正されたからである。⁽²⁴⁾

経済事務局というアイデアは、一九五八年経済会議のあと、再び、論議された。しかし、これに対する熱意が余りにも軽微で、生み出されるには至らなかった。一九六四年二月、イギリス下院において、コモンウェルス経済協議理事会について発言したさい、ヒューム首相は、「……事務局をもつ経済発展理事会というアイデアは、他のコモンウェルス諸国からそれに対する一層の熱意が生まれるまで、現実には、形をとることができません……」と述べた。提案がイギリス政府から発したことを指摘したのち、同首相は、同政府が他の政府も受け入れることができるよう前進する用意があるといった。⁽²⁵⁾

3 まとめ

一九〇二年以降の動向をフォローした結果、事務局案が種々の形で提起されたという事実が、判明した。ドミニオンの中でおおむね積極的なのは、デイーキン、カーティン、メンジース三首相の提案で目立つオーストラリアであった。これに対し、カナダが、消極的であった。ドミニオンのフロントランナーであるカナダのリラクタンスこそ、オーストラリアの熱意が報いらなかった一因である。

いずれにせよ、全体としてのコモンウェルスに貢献する常設機構というアイディアは、新しくない。これらのアイディアが浮上するたびに沈没したのは、そのような常設機構が個別的メンバーが享有する主権を減少または侵食するであろうという厳しい疑惑が存在したからである。⁽²⁶⁾

- (8) W. D. McIntyre *The Significance of the Commonwealth, 1965-90* (1991) 46.
- (9) H. J. Harvey *Consultation and Co-operation in the Commonwealth* (1952) 86.
- (10) *Parliamentary Debates (Lords)* 5th Series 272 (以下、PD (L) と略す) col 24; リーチも「ある種の中央機関創設というアイディアは、一九〇二年以来……水面にあらわれていた」と述べ、R. H. Leach “The Secretariat” *International Journal* 26 (1971) 374.
- (11) N. Mansergh *The Commonwealth Experience 1* (1982) 162; 現実に帝国会議と改称されたのは、一九一一年である。松田幹夫『国際法上のコモンウェルス』(平成七年)七一ページ。
- (12) M. M. Ball *The “Open” Commonwealth* (1971) (以下、Ball と略す) 82.
- (13) Ball 82.

- (14) J. A. Cross *Whitehall and the Commonwealth* (1967) 14-15.
- (15) Ball 83.
- (16) Ball 83.
- (17) Ball 83-84.
- (18) Ball 84.
- (19) Ball 85.
- (20) J. Garner *The Commonwealth Office 1925-68* (1978) 351 n.
- (21) Ball 85.
- (22) Ball 86; 「一九四六年においてすら、首相たちは、中央集権的マシーナリーの設置を審議し、拒否した。」 Leach *op cit* 374.
- (23) Leach *op cit* 375.
- (24) Ball 86.
- (25) Ball 86-87.
- (26) *PD (L)* col 11.

三 設置

1 一九六四年最終コミュニケ

第二次大戦後は、一九四七年にインドおよびパキスタン、四八年にセイロン（現スリランカ）が独立して、コモ
ンウェルス・メンバーとなった。こうして、多人種コモンウェルス展開のための土台が、築かれた。⁽²⁷⁾

一九五七年には、マラヤ連邦(六五年のシンガポール分離後はマレーシア)およびガーナが、独立した。ガーナは、コモンウェルス初のアフリカ・メンバーである。六〇年代なかばまでに、メンバーの変化が、起こった。南アフリカが六一年に脱退したものの、カリブのジャマイカおよびトリニダード・トバゴ、地中海のキプロスおよびマルタ、ならびに、ナイジェリア、シエラ・レオネ、タンザニア、ウガンダ、ケニヤ、マラウイ、ザンビアおよびガンビアといったアフリカ八カ国が独立して、コモンウェルス・メンバーとなった。第三世界からのメンバーが多数派となるとともに、新しいニーズがあらわれるであろうということが、明らかになってきた。⁽²⁸⁾

ヒューム首相が議長を勤めた一九六四年七月のコモンウェルス首相会議において、ピアソン・カナダ首相の顧問として出席し、その後、初代コモンウェルス事務局長に選定されるカナダの外交官アーノルド・スミスがコモンウェルス事務局というアイデアは(自国を含む)数カ国を驚きをもつてとらえたことと記録する事態が、ついに、訪れた。⁽²⁹⁾ スミスは、自国が以前そのような提案に反対していたから、時代が変わったことを痛感せざるを得なかった。⁽³⁰⁾

エンクルマ・ガーナ大統領が、ロンドンにおけるある種の「中央情報センター(central clearing house)」を提案した最初のリーダーであった。他のリーダーもこのアイデアをとりあげ、とくに、トリニダード・トバゴ首相ウィリアムズは、会議を実効的に準備し、背景説明書類を提供する点だけでなく、協議および技術援助を促進する点でも、事務局の有用な役割りを認めた。パキスタン大統領アユブ・カーンがこうした志向に反応し、スミスによれば、「新興諸国リーダーからの事務局への動きは余りにも強くて、どの代表団も、無視できなかった⁽³¹⁾」。首相たちは、一九六四年七月一日、最終コミュニケ(Final Communique)の中で、事務局なるアイデアを承認した。⁽³²⁾ エンクルマが事務局設置を提案したのは、ローデシア問題を解決するイギリスの意欲に疑問を抱いたからである。

最終コミュニケは、「とりわけ、共通関心事項について、すべてのメンバー諸国に事実に基づく情報を広めるた

め利用可能であろうコモンウェルス事務局設置に関し最善の根拠を審議すること」としたあと、「メンバー諸国から募集され、それらの分担金によって運営される本事務局は、すべてのコモンウェルス政府にゆだねられており、コモンウェルスを活動させる協力精神の目にみえる象徴であろう」と述べた。⁽³³⁾

コミュニケの意義は、圧倒的であった。そこで、コモンウェルス史上、初めて、ザ・コモンウェルスが永続的存在であり、マシーナリーが一層実効的に継続することを可能にするようにという提案に基づく事務局が設置されるむねメンジースが述べたと伝えられた。⁽³⁴⁾ 一九五七年に新プランを提出したメンジースでさえ、このコミュニケには納得したようである。

ザ・コモンウェルス内のアイデアの展開および姿勢の変化がコミュニケに反映されたと主張したのは、コモンウェルス関係・植民地担当政務次官ベスウィック卿である。彼によれば、一九四七年、コモンウェルス・メンバーは六カ国に過ぎなかった。当時は、非公式的およびアド・ホックに情報およびアイデアを交換・保存することが、可能であった。一九六〇年までに、コモンウェルス諸国は、一一カ国となった。五年後、その数は、倍増した。本国が新マシーナリーの提案でイニシアティブをとるとき、若いメンバーが古い形式の代わりに新しい形式の権威を確立しようとする問題でないかどうか熟考することは、不可避であった。だが、疑惑の時代は、過ぎ去った。各メンバーがそれ自身の政策を自由かつ主権的にコントロールしているとする概念を疑問に思うものは、いない。協力マシーナリーのどの部分も、そういった概念を妨害すべきではなく、また、妨害できない。⁽³⁵⁾

2 一九六五年合意覚書

コモンウェルス事務局設置に貢献したのは、当然のことながら、有名政治家だけではない。一九六五年一月、ロンドンで開催された上級公務員(senior officials)の会議において、イギリス・チームの第一の目標は、可能な限り実効的にその職務を果たす団体を設立することであった。決定的問題は、遂行することを要求されるのは、どんな種類の職務であるかということであった。イギリスは、慎重で実的な線をとって、次のように主張した。事務局の第一の課題は、運営装置としてそれ自身の機構を設立することであり、事務局自身が堅実に設置されるまで、少なくとも、なんらか広範な責任を引き受けるべきではない。⁽³⁶⁾

このような慎重な態度は、事務局によって影響されそうなイギリスの政府部局、とくに、外務省、財務省などにより強く支持された。会議では、事務局の活動を限界づけようとするものと積極的役割りを演じることに賛成するものが、明確に区別された。アフリカ諸国は、概して、第二のコースに賛成した。しかし、思いがけなく、もっとも強い声明が、カナダから発せられた。イギリスおよびオーストラリアは、これに賛同した。結果は、イギリス的適合性という伝統の中の妥協であった。⁽³⁷⁾

合意覚書(Agreed Memorandum)の二つの項目をみると、対立する観点をみごとに結びつけている。それは、次のようである。

事務局は、執行機能を主張しない。同時に、それは、他のコモンウェルス内団体と関係をもち、発展させる

(六項)。

事務局は、演じるべき建設的役割をもつ。同時に、それは、主として、穏健な立場で行動する。そのスタッフおよび任務は、常に諸政府の承認のもと、経験に照らして実際に拡充することをゆだねられる(七項)。

こうして、公務員によって作成された合意覚書は、同じ一九六五年、ロンドンで開催されたコモンウェルス首相合意覚書は、冒頭で、「一九六四年七月のコモンウェルス首相会議終結後に発表されたその決定に従い、コモンウェルス首相は、コモンウェルス事務局を直ちに設置することを決定した」(一項)と明記する。また、合意覚書が、末尾近くで、「イギリス政府は、連合王国法のもとで、法人格 (legal personality) を事務局に与え、付属書 A (Annex A) に述べられる免除および特権を事務局およびそのスタッフに認めるために法律を提案する」(三九項)と規定したのを受けて、イギリスは、一九六六年コモンウェルス事務局法 (Commonwealth Secretariat Act 1966 (1966 c 10)) を制定した。³⁸⁾

コモンウェルス事務局法は、事務局が正式に誕生した一九六五年七月一日をもって効力発生していたとみなされた(二条(2)項)。遡及効を認めた目的は、事務局の名ですで行なわれたいかなる行為にも法的効力を確証するためであり、事務局およびその職員にすでに認められた関税義務のような問題からの免除に法的カバーを与えるためである。⁴⁰⁾

3 まとめ

最終コミュニケと合意覚書の関係について、ベスウィック卿は、後者は前者に付属すると説明した。⁽⁴⁾

最初に紹介したように、マッキンタイアは、事務局設置に関し、「一九六〇年代なかばに全く突然かつ予想外に決着をつけられた」とコメントした。それは、すでにフォローした一九〇二年以来の紆余曲折にくらべると、結末がかなりスピーディかつ劇的に感じられたからであろう。

- (27) *The Commonwealth Yearbook* 2003 22
- (28) M. P. Doxey *The Commonwealth Secretariat and the Contemporary Commonwealth* (1989) 14.
- (29) *Ibid.*
- (30) W. D. McIntyre *The Significance of the Commonwealth, 1965-90* (1991) 50.
- (31) Doxey *op cit* 14-15.
- (32) S. Chan "The Commonwealth as an International Organization" *The Round Table* No.312 (1989) 397.; 且祐介「二〇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』(平成一九年)一三九—一四〇ページ。
- (33) *PD (L)* col 12.; *Commonwealth Secretariat The Commonwealth at the Summit* (1987) 90.
- (34) *Ball* 88.
- (35) *PD (L)* cols 11,12.
- (36) Garner *op cit* 351-352.
- (37) *Ibid* 352.

- (38) *Ibid.* ; Ball 248.
- (39) Ball 89, 247, 255.
- (40) *Halsbury's Statutes of England and Wales* 4th edn 7 19; *PD (L)* col 19; *Parliamentary Debates (Commons)* 5th Series 725 (以下「PD(C)と略す」) col 273.
- (41) *PD (L)* col 13.

四 任務

ここで、コモンウェルス事務局の任務を瞥見しておく。紆余曲折の末に設置された事務局の機能を多かれ少なかれ認識するためには、それは、必要な作業である。合意覚書には「事務局の任務」という項目があるものの、必ずしも整然と条文化されているわけではない。したがって、適宜、再構成するほかないが、合意覚書自身、任務を以下のように三つに分けている(八項⁽⁴²⁾)ので、それに見習うのが、順当である。問題の性質上、事務局そのものの任務のみならず、事務局長の任務にも言及するであろう。

いずれにせよ、事務局の役割りは、多様な人種から成り、多様な利害を代表する世界の種々の地域の諸国が個々のメンバーの主権を侵食せず、友好的・非公式的・親密な雰囲気の中で意見交換できる結合というコモンウェルスの基本的概念内で、考察されなければならない⁽⁴³⁾。

(1) 国際問題

協議は、コモンウェルスを結合する活力源である。一九六四年七月の会議において、コモンウェルス首相は、重大な国際事項についての見解交換が事務局を通じてますます多面的となる土台の上で促進されとの見解を表明し

た(九項)。

事務局長は、そうすることが有益であると考える場合、国際的な共通関心問題についての書類をすべてのコモンウェルス政府のために準備し配布するよう調整する(一〇項)。ただし、これらの書類は、なんらか特定の分派的または党派的観点を宣伝せず、事務局による政策判断または勧告を含まず、メンバー国の国内問題または複数のメンバー諸国間の紛争に接触しない(一二項⁽⁴⁴⁾)。

(2) 経済問題

事務局長は、経済問題のみならず、社会および文化問題にも関係する資料をメンバー政府に対して提出・調査・配布する(一六項)。種々のコモンウェルス経済団体の会議とは別に、事務局は、専門機関の活動と密接に接触し続けるため、専門機関の会議に代表を送ることができる。また、事務局は、種々の国連機関とも接触し続ける(一七項⁽⁴⁵⁾)。

一応、「経済」を前面に出しながら、「社会」「文化」問題と連結させたのは、「経済的、社会的、文化的……性質を有する国際問題を解決すること」をうたった国連憲章一条三号を意識したのであろう。

(3) 一般的任務

事務局長およびそのスタッフは、集団的に、コモンウェルス諸国の奉仕者(servants)であるときみなされる。彼らは、コモンウェルス政府首長(Heads of Government)の権威から、その任務を引き出す。責任を果たすに当たり、事務局長は、適切な通信チャネルを指示する政府首長にアクセスする(五項⁽⁴⁶⁾)。

(42) Ball 247, 248.

- (43) "Current Legal Developments" *International and Comparative Law Quarterly* 15 (1966) 578.
- (44) Ball 90-91, 248, 249; Sir William Dale *The Modern Commonwealth* (1983) (以下「Dale」と略す) 68.
- (45) Ball 91, 250, 251; Dale 68.
- (46) Ball 248.

五 法人格・免除・特権

1 イギリスの場合

すでにみたように、合意覚書によって、イギリス政府は、連合王国法のもとで法人格を事務局に与え、付属書Aに述べられる免除および特権を事務局およびそのスタッフに認める法律を提案することを約束し(三九項)、実行した。

付属書Aのもとで、事務局は、法人格をもつ。ならびに、(a)明示的放棄、(b)自動車事故および自動車交通違反、(c)書面契約に関してとられる仲裁手続の場合を除いて、訴訟および法的手続からの免除をもつ。事務局は、公館、公文書および通信の不可侵、直接税からの免除、若干の間接税および地方税に関する軽減、ならびに、公的目的のために輸入される商品に関する関税からの免除をもつ。⁽⁴⁷⁾

高級職員(High Officers)、すなわち、事務局長、事務次長および他の上級スタッフ(senior staff)は、比較できるランクの外交官に特有の特権および免除をもつ。他の事務局スタッフは、最初の到着時に関税特権、ならびに、(自動車事故または自動車交通違反を含まない)公的行為に関する訴訟および法的手続からの免除、ならびに、公

的書類の不可侵を受ける権利を有する。連合王国政府は、スタッフの給与および報酬に課せられる所得税の額と同等の額を事務局に払い戻す。⁽⁴⁸⁾

コモンウェルス事務局法一条(1)項は、事務局は「法人という法的資格 (legal capacity of a body corporate)」をもつと規定する。⁽⁴⁹⁾それは、事務局が法的義務を引き受け合意を締結することができるとともに、もし不運にも必要であることが証明されるならば、法人の名において訴え、および、訴えられることを意味する。⁽⁵⁰⁾一条(2)項によれば、同法の別表 (Schedule) は、第一部で事務局、第二部で職員、使用人および彼らの家族構成員の特権および免除を規定しており、その多くは、外交関係ウイーン条約および同条約に効力を与える一九六四年外交特権法によって、外交使節団および外交官に与えられる特権および免除に言及される。⁽⁵¹⁾

コモンウェルス事務局法案がイギリス下院に提出されたとき、この問題の特殊性について、ヒューズ・コモンウェルス関係担当閣外相は、次のように説明した。

事務局設置の議論の中で、もつとも念入りで長い審議は、事務局およびそのスタッフが免除および特権に関してコモンウェルス高等弁務官事務所 (High Commission) およびそのスタッフと比較できる待遇を認められるかどうかの問題に与えられました。そのような待遇は、権利として評価されませんでした。なぜなら、事務局は主権独立国家の代表ではないからです。しかし、ザ・コモンウェルスは、ユニークな機構です。コモンウェルスのリーダーたちは、その機構内のユニークな団体として事務局をみました。……それは、一つではなく、二二(当時のコモンウェルス・メンバー数——松田注)の主権独立国家の奉仕者として、直接、それら諸国に責任を負います。この団体が特別な方法で取り扱われるべきであることは、最重要であると考えられました。⁽⁵²⁾

このように、「コモンウェルス高等弁務官事務所およびそのスタッフ」との比較に言及したヒューズは、なおも続ける。

したがって、事務局上級職員の地位がコモンウェルス高等弁務官事務所の外交スタッフのそれと同等とされるのが正しいであろうと考えられました。他のコモンウェルス政府は、……高等弁務官事務所の外交スタッフに与えられるそれと比較できる待遇を上級職員に与える用意があると語りました……。イギリス政府は、これが正しいコースであると、ずっと考えました。……(事務局は)独立でなければならず、このため、上級職員は、訴訟および法的手続からの免除を与えられ、他の職員は、公的行為に関して免除を与えられました。⁵⁾

ヒューズが引用した高等弁務官とはなんであるかという点、ここでは、コモンウェルス・メンバー相互間で交換される外交使節を指す。たとえば、イギリス・カナダ間で交換される外交使節は、「大使」と呼ばれず、「高等弁務官」と呼ばれる。それはイギリス帝国時代の名残りを示す名称であるが、イギリスの一九五二年外交免除(コモンウェルス諸国およびアイルランド共和国)法は、コモンウェルス諸国およびアイルランドの高等弁務官および他の代表ならびにその職員らを外交使節が享有するのと同じ立場においた。一例をあげると、同法は、高等弁務官らは、女王陛下に派遣された外国の使節に与えられるのと同様な訴訟および法的手続からの免除、ならびに、住居、公館および公文書の不可侵を受ける権利を有すると規定した(一条(1)項(a)⁶⁾)。

ところで、一九六一年の外交関係ウィーン条約には、「高等弁務官」の語が、みえない。たとえば、外交使節団

の長の階級を規定する一四条1項(a)は、「国の元首に対して派遣された大使又はローマ法王の大使及びこれと同等の地位を有する他の使節団の長」となっていて、「高等弁務官」をあげていない。しかしながら、この規定の中の「同等の地位を有する他の使節団の長」という文言に高等弁務官が含まれることは、ウィーン外交関係会議の審議経過に照らして、明らかにされた。⁽⁸⁸⁾

このようにして、高等弁務官と外交使節のあいだに発生していた同化現象が、コモンウェルス事務局に拡大されてきた。コモンウェルス事務局法案附表の「コモンウェルス事務局は……同様の不可侵権をもつ」(二条)に関して、「それは、正確です。ちょうど大使館が公館不可侵権をもつように、この事務局も、もつべきです」という発言がイギリス下院で一議員から出たのも、同化現象拡大を物語っている。同じくイギリス下院で別の議員が発した次のような意見も、同化現象拡大とともにコモンウェルス事務局に対する下院の理解の一端を示している。

(コモンウェルス事務局法案は)、コモンウェルス史上、新しくイクサイティングな発展をあらわします。それは、すでにザ・コモンウェルスの職員となっていた人々に外交官の地位を与えようとしております。これらの規定は、第一に、コモンウェルスで勤務する人々の地位を高めるため、第二に、彼らに課した義務を遂行しうとする場合、彼らが保持しなければならぬであろう権限を彼らに与えるため、必要です。⁽⁸⁹⁾

2 オーストラリアおよびカナダの場合

合意覚書によれば、イギリス以外のコモンウェルス政府は、それらの領域を訪問するときの事務局スタッフに免

除および特権を認める措置をとることを約束した(四〇項)。合意覚書がこれら政府に課した義務は、これらすべてではなく、若干において、種々の方法で、立法により実施された。国際機構に関する一般的立法で問題を処理したのが、オーストラリアおよびカナダである。⁽⁵⁸⁾

オーストラリアは、一九六三年国際機構(特権および免除)法(International Organisations (Privileges and Immunities) Act 1963)のもとでの規則(regulation)によつて、「ザ・コモンウェルス・オブ・ネイションズ」を同法が適用される国際機構であると宣言した(規則五)。また、コモンウェルス事務局を継続的に存続する法人であると宣言したが、それは、契約を締結する能力をもち、その法人の名において、不動産および動産を取得・所有・処分し、法的手続を開始することができるものとされた(規則六)。⁽⁵⁹⁾

カナダは、一九六四―六五年特権および免除(国際機構)法(Privileges and Immunities (International Organisation) Act 1964-65)を適用した。同法のもとで、「機構」は、「カナダをメンバーとし、国際平和の維持または国際社会の経済的もしくは社会的福祉を主たる目的とするいずれかの国際機構」(三条(1)項)を包含すると表現される。同法は、疑いなく、本来、国連およびその専門機関に関係した。そして、同法のもとで認められる特権および免除は、同法の別表とされる国連特権免除条約二条ないし六条に規定されるそれである。同法のもとでの命令によつて、コモンウェルス事務局は、「法人という法的資格」を与えられる。同事務局およびその職員は、同条約の適切な条文に規定される特権および免除を認められる。国家および政府の代表、機構のメンバー、ならびに、そのための任務を遂行する専門家も、適切な特権および免除をもつ。⁽⁶⁰⁾

3 コモンウェルスの国際機構性との関連

オーストラリアも、カナダも、国内法によつて、コモンウェルスを国際機構とみなし、その事務局に法人格を与えた。ただし、コモンウェルスが国際機構であるか否かについて、学説は、一致していない。

たとえば、デール(前コモンウェルス省法律顧問)は、国際機構を「合意された目的およびこれらを実行する一またはそれ以上の機関をもつ国家またはその政府の結合」と定義して、「われわれは、ザ・コモンウェルスという結合は国際機構の間でその地位を占める権利を有するとの結論に導かれる」と、いささかまわりくどく、コモンウェルスの国際機構性を肯定する。ボール(デューク大学教授)も、デール同様、「それは、国際機構と考えられる権利を有する」と述べる。⁽⁶²⁾

しかしながら、「複数の国家によつて、共通の目的達成のために、国家間の条約に基づいて直接設立された、独自の主体性を有する、常設的な団体」⁽⁶³⁾とされる横田教授の国際機構の定義に照らすと、コモンウェルスは、国際機構ではない。なによりも、キーワードである「国家間の条約」を、コモンウェルスは、もっていない。グリーン(アルバータ大学教授)も、「事務局の存在にもかかわらず、それは、国際機構の特徴のどれをも欠く」⁽⁶⁴⁾と断定する。

また、スリニバザン(元インド外相)がコモンウェルス事務局次長在任中に、「……ザ・コモンウェルスは、同じ理想をもち、同じ言語で機能する世界諸国最大のグループ・ピングである。それは、第二次大戦を生き抜いた唯一の政府間グループである。……それは、憲法、憲章、手続規則……をもたない」⁽⁶⁵⁾と述べた見解が、注目される。スリ

ニバザンは、「グループピング」および「グループ」の語を使っても、「国際機構」の語を使っておらず、「憲法」も「憲章」もたないとして、コモンウェルス設立条約の欠如を証明した。

このように、コモンウェルスの国際機構性には、学説上、疑問が、提起される。だが、コモンウェルスを国際機構とみなし、事務局に法人格を与える実定法が成立したならば、もちろん、そのような実定法は、尊重されるべきである。

- (47) Dale 71; Ball 255-256.
- (48) Dale 71; ball 256, 257.
- (49) *Halsbury's Statutes of England and Wales* 4th edn 718.
- (50) *PD (C)* col 269.
- (51) *Halsbury's Statutes of England and Wales* 4th edn 718-21; Dale 71.
- (52) *PD (C)* cols 269-270.
- (53) *PD (C)* cols 270-271.
- (54) *Halsbury's Statutes of England* 2nd edn 32-45-46; 波多野里望「高等弁務官」『国際関係法辞典』(平成七年)二三四-二三五ページ。松田幹夫「イギリス外交特権法の展開」『獨協大学法学部創設二十五周年記念論文集』(平成四年)三八九-三九〇ページ。
- (55) 横田喜三郎『外交関係の国際法』(昭和三八年)一六八-一六九ページ。松田・前掲・四〇七ページ。
- (56) *PD (L)* cols 284-285.
- (57) *PD (L)* cols 285-286.
- (58) Dale 71; Ball 255.
- (59) Dale 71.
- (60) Dale 72.

- (61) Dale 56.
- (62) Ball 33.
- (63) 横田洋三「国際機構」『国際関係法辞典第二版』(平成一七年)二五九ページ。
- (64) L. C. Green "British Commonwealth" *Encyclopedia of Public International Law* 1 (1992) 499.
- (65) K. Srinivasan "Notes and Comments: India and the Commonwealth" *Indian Journal of International Law* 39 (1999) 66.

六 おわりに

コモンウェルス事務局が設置四〇周年を迎えた二〇〇五年、マッキノン事務局長は、「私は、過去を振り返れば振り返るほど、ますます、前方をみることができると」いうチャーチルの言葉を引用して、過去を振り返る目的は、単にノスタルジアにふけることではなく、われわれを一層実効的に将来に直面させることのできる洞察力を探がし求めることにもあると述べ、四〇年の間、ザ・コモンウェルスに突きつけられた挑戦、および、それに打ち勝つためとられた行動を検討することが適切であると説いた。⁽⁶⁶⁾

そこで、マッキノンは、コモンウェルス事務局が影響力を及ぼしたエリアの第一に、コモンウェルスの政治価値を支える努力をあげ、その例証として、幼いコモンウェルス事務局がローデシア問題をめぐる試練によって洗礼を受けたと回想して、「これは、基本的政治価値として後年引用されるであろうものへのコミットメントの初期の雄弁な表現であった」と、コメントした。続いて、マッキノンは、南アフリカにおけるアパルトヘイトに対する戦いがコモンウェルス史上中心的役割りを演じ、寛容・デモクラシー・あらゆる形態の人種差別反対という原則に基づく組織としてのそのアイデンティティ形成に役立ったとみた。⁽⁶⁷⁾

すでに言及したように、ローデシア問題は、一九六四年七月、エンクルマをして事務局設置を提案せしめた誘因であった。ローデシアの一方的独立宣言は一九六五年一月に発せられたが、その気配は、前年早々、ローデシアのヨーロッパ系政治家によって醸成され、四月にイアン・スミスが首相に就任したあとは、濃厚になっていた。母国イギリスはローデシア政府は非合法的であると宣言し、国連安保理事会も、国連加盟国がこの不法な政権の承認を差し控えるよう決議した。結局、白人少数支配の一方的独立宣言は否定され、一九八〇年四月、黒人多数支配のジンバブエが、コモンウェルス内の独立共和国として誕生した⁽⁶⁸⁾。

ところが、このジンバブエも、白人農地の強制収用、野党への弾圧などで国際社会の非難を浴び、二〇〇三年一月、コモンウェルスから脱退した⁽⁶⁹⁾。コモンウェルス事務局としては、「影響力を及ぼしたエリアの第一」にあげられた「コモンウェルスの政治価値を支える努力」を実効的にするため、チャーチルの名言どおり、過去の失敗を直視し、これを将来への教訓に生かすほかない。

(66) D. McKinnon "The Commonwealth Secretariat : Looking Forward to the Next 40 Years" *The Round Table* No. 380 (2005) 293.

(67) *Ibid* 294.

(68) ローデシアからジンバブエへの移行の詳細については、松田幹夫「ローデシアの地位」深津榮一先生還暦『現代国際社会の法と政治』(昭和六〇年)一五七一―七九ページ。

(69) 『朝日新聞縮刷版』九九〇号・四五四ページ。

付記 本学が創設されたのは東京オリンピックの年・一九六四年であるが、本学部が増設されたのは、その三年後の一九六七年四月であり、本誌第一号が刊行されたのは、さらに一年八カ月後の一九六八年二月であっ

た。一九六七年に着任したオリジナル・メンバー八名中、白鳥令(政治学)、平井一雄(民法)、松嶋由紀子(民法)および松田幹夫(国際法)の四名誉教授が、健在である。そのうち、白鳥・松嶋・松田の三名が、初期の編集委員であった。本誌の日本語および英語タイトルは、編集委員が準備した複数の案を法学部会(当時、「法学部教授会」は、存在しなかった。他の学部・学科も同様)に諮り、決定された。初代法学部長・田中和夫先生(英米法)は、第一号に寄せた「創刊のことば」の中で、「大学である以上、その教員は、それぞれ専門の学問についての研究を、おろそかにすることは許されない」「学問研究とその成果発表への努力を切望してやまない」と釘を刺された。後進の学徒は、田中先生の予想を上まわる飽くなき「努力」を継続するのみである。