

ドミニオン使節権の展開*

松田 幹夫

- I はじめに
 - 1 問題提起
 - 2 「使節権」の意味
- II アイルランド、カナダの公使派遣以前の展開
 - 1 ロンドン駐在カナダ高等弁務官任命の背景
 - 2 ロンドン駐在カナダ高等弁務官の任命
 - 3 ロンドン駐在カナダ高等弁務官の評価
- III アイルランド、カナダの公使派遣
 - 1 アメリカ駐在カナダ公使任命の背景
 - 2 アメリカ駐在カナダ公使任命の遅延
 - 3 アメリカ駐在カナダ公使の任命
 - 4 アメリカ駐在アイルランド公使の任命
 - 5 アイルランド、カナダの公使任命の意義
- IV アイルランド、カナダの公使派遣以後の展開
 - 1 ドミニオン高等弁務官の交換
 - 2 ドミニオン高等弁務官の地位
 - 3 コモンウェルス外国家との使節交換

* 1977年に短期海外研修の機会を与えられたさい、研修先をロンドン大学コモンウェルス学研究所 (Institute of Commonwealth Studies) とすることに、そうためらいはなかった。大英博物館の近く Russell Square に面する同研究所図書室で収集した手書きの資料が、本稿執筆の土台になった。また、同研究所 Secretary の地位にあった Peter Lyon 博士 (国際関係論担当の Reader) が私をわざわざ研究室に招き、助言してくれた厚意も忘れがたい。

4 ドミニオン外務省の設置

V おわりに

I はじめに

1 問題提起

よく指摘されるように、国際法主体性をもたない植民地に過ぎなかったドミニオンの地位に新しい時期を画したのは、第1次大戦である¹⁾。すなわち、1914年8月4日、グレート・ブリテンが発した戦争宣言は、ドミニオンを第1次大戦に巻き込んだ²⁾。ところが、大戦中の「ドミニオンの著しい戦争努力³⁾」は、ドミニオンの地位を動かした。1919年、ドミニオンは、ブリティッシュ帝国代表団の枠内にせよ、講和会議に別個に代表を派遣し、講和条約に別個に署名し、国際連盟のオリジナル・メンバーとして連盟規約付属書に別個に記載された。そして、最終的には、別個のメンバーシップを取得した⁴⁾。こうして、第1次大戦後、ドミニオンは国際法主体性獲得の方向へ進んで行ったが、ドミニオンの連盟加盟は外交関係一般にまつわる地位の問題すべてを解決しなかった⁵⁾にせよ、ドミニオンの国際法主体性を論じるとき、ドミニオンの連盟加盟を無視することはできないという意味で、連盟加盟は、ドミニオンの国際法主体性を発芽させたといえるかもしれない事件である⁶⁾。

国際関係は、通例、条約締結および外交使節交換という2つの点で作用する⁷⁾。第1次大戦後のドミニオンも、国際連盟以外の場面で、この2つの点に

1) Dawson, R. M.-Ward, N., *The Government of Canada*, 1965, p. 52.

2) Kunz, J. L., *Die Staatenverbindungen*, 1929, S. 79.

3) Dawson-Ward, *op. cit.*, p. 52.

4) Oppenheim, L.-Lauterpacht, H., *International Law*, Vol. 1, 1962, p. 199.

5) Wilson, R. R., *Official Representation*, in "The International Law Standard and Commonwealth Development" ed. idem, 1966, p. 45.

6) 拙稿「第一次大戦前のドミニオン」高野雄一先生還暦記念『国際法学の再構築上』1977年・235ページ。

7) Thorson, J.T., *The British Commonwealth of Nations*, *The Canadian Bar Review*, Vol. 7, 1929, p. 104.

接触した。このうち、まず、条約締結能力に関していうと、1923年、カナダがアメリカとのあいだにオヒョウ漁業条約を締結した。この条約締結は、ラウターパットによって「里程標⁸⁾」と表現されたため、このオヒョウ漁業条約締結を中心に、その前後のドミニオンの条約締結状況を検討して、ドミニオンの国際法主体性を探る試みは、かつて、行なったことがある⁹⁾。

つぎに、ドミニオンの使節権 (right of legation) に関してよく紹介されるのは、カナダをモデルにして1922年にドミニオンとなり、翌23年、国際連盟に加盟したアイルランドの要請に基づき、ブリティッシュ帝国政府が、もっぱらワシントンでアイルランドに関する事項を処理するため、1924年、アメリカへ全権公使を派遣したということと、同種の権利を1920年に認められたカナダが、1926年、それを行使したということである¹⁰⁾。そこで、条約締結において、オヒョウ漁業条約を中心にすえたように、アイルランドおよびカナダのアメリカ駐在公使派遣を中心にすえ、その前後のドミニオンの外交使節交換状況を検討し、ドミニオンの国際法主体性に接近すること——これが、本稿の目的である。

また、国家は、国際的に交渉し、使節を交換し、意思表示をして、国際法上の権利・義務を確立させることができる。このように、国家は、一般に、国際法定立の能力または外交能力をもつという観点から能動的主体ともいわれる。これに対し、国際法上の権利・義務の帰属者という意味での主体は、受動的主体である¹¹⁾。そうとすると、ドミニオンにおける使節権の有無は、一応、ドミニオンの国際法主体性、なかんずく、能動的主体性にかかわりあいがある問題といえるであろう¹²⁾。

8) Oppenheim-Lauterpacht, op. cit., p. 200.

9) 拙稿「ドミニオンの条約締結能力」『国際法外交雑誌』76巻3号・1977年・1—31ページ。

10) Oppenheim-Lauterpacht, op. cit., p. 200.

11) 高野雄一『新版国際法概論上』1969年・57, 93, 95ページ。

12) 本文で「一応」としたのは、使節権が主権の徴証でないことがあるからである。たとえば、1871年に成立したドイツ帝国に属するバイエルンは、使節権を有した (Kenny, C., The Dominions and their Mother Country, The Cambridge Law Journal, Vol. 2, 1926, p. 298; 横田喜三郎『国際法学上巻』1955年・251—252ページ)。

2 「使節権」の意味

ところで、使節権は、はたして、権利であろうか。国際交通の必要、および、この必要に応じる常駐外交使節団の設置は、つぎのように、使節権を権利とみる説を生み出す¹³⁾。すなわち、使節権は、外交使節を派遣し、接受する国家の権利である。そのような使節を派遣する権利は、そのような使節を接受する権利が受動的使節権と名づけられるのとは対比して、能動的使節権と名づけられる。若干の学者は、外交使節を派遣し、接受する権利(right)でなく、単なる能力(competence)が、国際法によれば、存在するとして、いかなる国家も、使節を派遣または接受することを国際法によって義務づけられないと主張するが、これは、おおむね、間違っている¹⁴⁾。

しかしながら、このように、使節権を肯定する説は、少数説である。「外交関係に関するウィーン条約」案を審議した国際法委員会においてのみならず、外交関係会議においても、国家は使節権をもつとする意見が提示された。だが、現行国際法上では、このような権利がなく、外交関係設定は関係国の合意に基づくとする否定説のほうが、強かった。結局、否定説を反映して、「条約」2条は、つぎのとおり条文となった。「諸国間の外交関係の設定および常駐外交使節団の設置は、相互の同意によって行なう¹⁵⁾」。したがって、本稿で「使節権」の語を使うとしても、それは、便宜上の措置であって、使節権が厳格な意義での権利であるとする立場をとるからではない¹⁶⁾。

13) Preuss, L., Capacity for Legation and the Theoretical Basis of Diplomatic Immunities, New York University Law Quarterly Review, Vol. 10, 1932-33, p. 170.

14) Oppenheim-Lauterpacht, op. cit., p. 773.

15) 横田喜三郎『外交関係の国際法』1963年・37ページ以下。ただし、Oppenheim-Lauterpacht, op. cit., p. 773 は、「国家は、外交使節を派遣、または、常駐使節を接受することを義務づけられない」ともいっており、その限りで、ウィーン条約と対立しない。

16) 横田『外交関係の国際法』38, 45ページ。内容的に問題があるが、立作太郎『平時国際法論』1942年・190ページも同旨か。

II アイランド、カナダの公使派遣以前の展開

1 ロンドン駐在カナダ高等弁務官任命の背景

ドミニオンの人口、貿易、国民意識が成長するにつれ、その住民が、自分自身の運命について、母国の住民と同じ程度の完全な支配力を要求し、遂には、行使するのは、不可避の情勢であった。それとともに、ドミニオンの国外関係をめぐる連合王国政府および議会の支配力が終結に向かうのも、当然の成り行きであった¹⁷⁾。

ドミニオンの中でも、もっとも古く、もっとも人口の多いカナダは、他のドミニオンより早く、国外関係の問題に直面し、他のドミニオンがついてくる道筋を照らした。すなわち、1871年、カナダ首相マクドナルド (Sir John Macdonald) が、ワシントン条約 (the Treaty of Washington) 交渉のため、全権委員のひとりとして任命された。この交渉において、カナダの利益に密接に影響する事項を処理する必要があったからである。マクドナルドは、国際条約に署名する最初のカナダの政治家となった。彼は、任命を受諾するにさいし、カナダの利益に関係するいかなる取り決めも、カナダ議会によって賛同されるまで発効しないであろうということを a sine qua non とした。交渉が始まると、彼は、自分の同僚がアメリカの要求に屈して、カナダの利益を犠牲にする用意があり、彼らに対して自分の意見を放棄するように期待していると感じた。彼は、自分の政府の同僚であるタッパー (Sir Charles Tupper) に、つぎのように書いた¹⁸⁾。

あなたは、私の立場が非常に厄介なものであったと想像されるでしょう。私たちの別々の幹部会で、私の同僚たちは、譲歩するよう、絶えず、私に圧力をかけていました。事実、私には、支援者がおりませんでした。私は、耐えることを余儀なくされました。そして、私は、自分自身が彼らにとって極

17) The Cambridge History of the British Empire, Vol. 6: Canada and Newfoundland, 1930, p. 725.

18) Ibid., pp. 725-726.

めて不愉快なものになることを心配しています¹⁹⁾。

いずれにせよ、マクドナルドは、カナダの利益は、ブリティッシュの全権委員によって適切に防衛されることはない、明白に信じた。しかし、ワシントンで彼が演じた役割りは、第1級の重要性をもった。なぜなら、それは、カナダの利益に影響する条約の交渉に参加するカナダの権利を承認させ、その後の交渉で無視されない先例を作ったからである²⁰⁾。

1874年、カナダの政治家ブラウン (Hon. G. Brown) は、通商・貿易・漁業に関して、アメリカと条約を交渉する2名の全権委員のひとりとして任命された。カナダは、交渉で対等の発言権をもったが、条約は成立しなかった。ブラウンの伝記によれば、この代表方式は、マクドナルドが6名の全権委員のひとりとして、カナダの権利のために、勇ましいが、不首尾な戦いを行なった1871年の交渉の不満足な結果にかんがみ、マッケンジー政権 (Mackenzie Government) により主張されたものである²¹⁾。

2 ロンドン駐在カナダ高等弁務官の任命

1879年、ロンドン駐在高等弁務官 (a High Commissioner in London) 任命の動きに関して、カナダ政府は、カナダの外国貿易が非常に多く、かつ、急速に増大したことは、外国との直接交渉の絶対的な必要性を証明すると述べた。ただし、そうした動きが、正確には、高等弁務官でなく、むしろ、外交官または準外交官 (diplomatic or quasi-diplomatic agent) のためのものであったことが、注目される²²⁾。

同年、カナダの閣僚であるマクドナルド、ティリー (Sir Leonard Tilly)、タッパーは、イングランドを訪れ、植民省 (the Colonial Office) に機密の覚

19) Ibid., p. 726.

20) Ibid., p. 726.

21) Tupper, Sir C. H., Treaty-making Powers of the Dominions, Journal of the Society of Comparative Legislation, Vol. 17, 1917, p. 7.

22) Stewart, R. B., Treaty Relations of the British Commonwealth of Nations, 1939, p. 56, n. 28.

書きを提出した。そして、ロンドンに永住するカナダ政府の準外交代表を任命することによって、一定かつ信頼できる連絡手段を備えておかなければならないと力説した。マクドナルドらは、総代理人 (Agent-General) よりも表現に富んだ肩書きを希望し、弁理公使 (Resident Minister), または、女王陛下の政府が示唆するような重要な名称を提案した。ブリティッシュ政府は、代表の任命に快く同意したが、その地位は、外国宮廷に駐在する公使のそれよりも、内地勤務の公務員のそれに類似すべきであると主張した。それゆえに、その公務員は「ドミニオン弁務官 (Dominion Commissioner)」または「カナダ弁務官 (Canadian Commissioner)」と称されるのが適当とみられた。しかしながら、カナダ枢密院は、弁務官は余り重要でない特別任務のために頻繁に使用されるから、ロンドンでの被任命者は「ロンドン駐在カナダ高等弁務官 (High Commissioner of Canada in London)」と名づけられることによって特色あるものとされるべきであると主張した²³⁾。

こうして、高等弁務官の職は、カナダ議会の法によって創設された。ゴルト (A. Galt) が、第1代高等弁務官として、1880年から83年まで勤務し、タッパーが、第2代高等弁務官として、1883年から96年まで勤務した²⁴⁾。ゴルトもタッパーも、閣僚の地位を維持しながら、高等弁務官となったが、これは、高等弁務官の地位に威厳を与えた²⁵⁾。ともかく、カナダは、ロンドンに最初の高等弁務官を任命することによって、1つの前進を成し遂げた²⁶⁾。

このように、1817年交渉における苦い経験を教訓にして、カナダは、貿易問題などをめぐる1874年交渉において、2名の全権委員のうち1名をカナダに割り当てさせたが、その後、貿易の増大は外国との直接交渉を絶対に必要とするとして、ロンドン駐在カナダ高等弁務官を派遣するに至った。

ただ、カナダが望んだ準外交的地位に対する女王陛下の政府の戸惑いの中には、そのような地位は、ブリティッシュ帝国の不可分の一部としてのカナダに

23) Ibid., p. 56, n. 28.

24) Ibid., p. 56, n. 28.

25) The Cambridge History of the British Empire, Vol. 3: The Empire-Commonwealth 1870-1919, 1959, p. 753.

26) McIntyre, W. D., Colonies into Commonwealth, 1974, p. 127.

はほとんど適切でないという反応も含まれた²⁷⁾。また、高等弁務官という名称の採用には、連合王国女王はカナダ女王に「大使」を派遣することができず、逆も同じという事情も作用した²⁸⁾。つまり、この名称は、ある国家元首から他の国家元首に派遣される「大使」という承認された意味における使節でないという事実を強調するため、本来、選ばれたわけである²⁹⁾。コモンウェルス・メンバー間で交換される外交使節は、いまなお、高等弁務官と呼ばれ、それは、通常の独立国家相互の関係と異なったコモンウェルス・メンバー間の特殊な関係の標識とされる³⁰⁾が、その起源は、この「ロンドン駐在カナダ高等弁務官」に求められる³¹⁾。

3 ロンドン駐在カナダ高等弁務官の評価

このような経過をたどって生まれたロンドン駐在カナダ高等弁務官は、どのような働きを示したであろうか。1880年、第1代高等弁務官に任命されたゴルトは、その前年、カナダのためにスペインと条約を交渉する目的で、マドリードにおもむいていた。しかし、提案された条件が適当でなく、条約は締結されなかった。1884年、第2代高等弁務官であるタッパーも、やはり、マドリードへ行ったが、条約締結に関する限り、ゴルト以上の成功を収めなかった。ところが、1871年交渉におけるマクドナルドの場合とは対照に、ブリティッシュ大使との関係はかなりあたたかく、そこで、高等弁務官は、外国の首府で条約を交渉する対等の権限を与えられたと評された³²⁾。さらに、フランスとの1893年協定は、「フランス・カナダ間協定ではなく、フランス・カナダ間の通商を規制

27) Hancock, W. K., *Survey of British Commonwealth Affairs*, Vol. 1: *Problems of Nationality 1918-1936*, 1937, p. 29.

28) Hunt, D., *On the Spot: An Ambassador Remembers*, 1975, p. 19; 波多野里望「高等弁務官」『国際法辞典』1975年・184ページ。なお、波多野教授のこの解説は、コモンウェルス諸国間の高等弁務官を含む高等弁務官一般を手ざわよく明らかにする。

29) Miller, J. D. B., *Survey of Commonwealth Affairs: Problems of Expansion and Attrition 1953-1969*, 1974, p. 389.

30) *Ibid.*, p. 389; 田畑茂二郎『国際法 I〔新版〕』1973年・512ページ。

31) Hunt, *op. cit.*, p. 19.

するフランス・グレート＝ブリテン間協定」であるにせよ、「本質的に、タッバーの作品であった」といわれるほど、タッバーは活躍した³³⁾。ロンドン駐在高等弁務官の任命後、カナダは、外交問題への侵入を始めたわけであり³⁴⁾、高等弁務官は、それなりの働きを示したといえるであろう。

カナダに続いて、1909年、オーストラリアが連合王国に高等弁務官を任命し、1911年、南アフリカも任命した³⁵⁾。従来から、植民地はイングランドに代理人(agent)を送り、そのうち、自治植民地の代理人は、総代理人として知られるようになった。そして、ドミニオンに結合された自治植民地、または、ドミニオンに引きあげられた植民地の代理人が、高等弁務官として知られるようになったわけである³⁶⁾。だが、タッバーらが通商事務だけでなく、政治的活動をも発展させることを希望した³⁷⁾にせよ、また、カナダがもともと外交官ないしは準外交官を希望したにせよ、これら高等弁務官は、主として、通商事項に関係

32) Mackenzie, N. A. M., *The Treaty Making Power in Canada*, *The American Journal of International Law*, Vol. 19, 1925, p. 491; ダンカン＝ホールも、同様にいう。すなわち、1884年、サー・チャールズ・タッバーは、高等弁務官として、「外国と通商条約を交渉する権利をカナダのために得た」(Duncan Hall, H., *The British Commonwealth of Nations: A Study of its Past and Future Development*, 1920, p. 84.)。Cf. *The Cambridge History of the British Empire*, Vol. 6: *Canada and Newfoundland*, 1930, p. 727.

33) Keith, A. B., *The Sovereignty of the British Dominions*, 1929, p. 285; 拙稿「ドミニオンの条約締結能力」『国際法外交雑誌』76巻3号・1977年・16—17ページ。

34) McIntyre, *op. cit.*, p. 127.

35) Gordon Walker, P., *The Commonwealth*, 1962, p. 240; Knaplund, P., *Britain, Commonwealth and Empire 1901-1955*, 1956, pp. 151-152; 拙稿・前掲・21ページ・注46では、Wilson, R. R., *Official Representation*, in “*The International Law Standard and Commonwealth Development*” ed. *idem*, 1966, p. 55を引用して、「一九一二年まで、カナダのあとに続き、ロンドンに高等弁務官を派遣するドミニオンは、なかった」と書いたが、本文のように訂正する。ウィルソンと同じデューク大学系の学者とみられるボールすら、ゴードン＝ウォーカーに依拠している(Ball, M. M., *The “Open” Commonwealth*, 1971, p. 36, n. 8)。ただし、オーストラリアより早く、1905年にニュー・ジーランドがその総代理人に高等弁務官の称号を与えたとする記述(Keith, A. B., *Responsible Government in the Dominions*, Vol. 1, 1928, p. 282; *The Cambridge History of the British Empire*, Vol. 3, p. 760.)もある。

36) Lucas, Sir Charles P., *The British Empire: Six Lectures*, 1915, p. 180.

37) Keith, A. B., *The Dominions as Sovereign States*, 1938, p. 281.

する古い植民地の代理人の継承者以上のもではなく、彼らが外交代表の機能を帯び始めるのは、ようやく、第1次大戦後のことであったと把握するのが、正確であろう³⁸⁾。

なお、「高等弁務官」がブリティッシュ帝国に関係するが、ドミニオンに関係しない場面においても出現することに気をつけなければならない。たとえば、その領地内にもなければ、いかなる文明国の管轄権内にもない太平洋諸島のブリティッシュ臣民に管轄権を行使し、かつ、高等弁務官の官職および司法裁判所を創設する権限を女王陛下に与える第2太平洋島民保護法 (the second Pacific Islanders Protection Act) により、1875年、ゴードン (Sir Arthur Gordon) が、フィジーの第1代都督 (Governor) 兼西太平洋高等弁務官として着任した³⁹⁾。1893年の枢密院令により、同高等弁務官の権限は、トンガ、サモアなどに拡大された⁴⁰⁾。つまり、植民地 (colony) の都督は、隣接する保護領 (protectorate) の高等弁務官でもあったわけであり、これは、海峡植民地都督がマラヤ諸州およびブルネイの高等弁務官でもあったのと類似するケースである⁴¹⁾。ロンドン駐在カナダ高等弁務官の任命以前から、この種の「高等弁務官」は存在していたのであって、これは、ドミニオンの高等弁務官と混同されてはならない。もともと、「高等弁務官」の語は、他の国または地域への任務を帯びるが、通常的外交官のカテゴリーに適合しない高級公務員を記述するために、伝統的に、ブリティッシュの慣行で使用されてきた⁴²⁾。

38) Gordon Walker, op. cit., p. 240.

39) The Cambridge History of the British Empire, Vol. 7: Australia, 1933, p. 353.

40) Graham, G. S., A Concise History of the British Empire, 1970, p. 147.

41) Lucas, Sir Charles P., British Colonial Administration and its Agencies, 1914, p. 35.

42) Miller, J. D. B., The Commonwealth in the World, 1965, p. 71; カナダに自治を与えるべきであると主張した1839年のダラム報告で有名なダラムがカナダへ行ったときの資格も、高等弁務官であった (Reid, S. J., Life and Letters of the First Earl of Durham 1792-1840, Vol. 2, 1906, p. 314.)。

Ⅲ アイルランド、カナダの公使派遣

1 アメリカ駐在カナダ公使任命の背景

それにしても、カナダ政府は、ブリティッシュ外務省を通じて、ワシントンと交渉をもつという外交方式に長らく不満を抱いていた。カナダは、それ自身の特殊の利益を發展させており、これらの利益は、カナダの外交官によってもっともよく代表されると考えられた。たびたび、カナダ人は、ワシントンにおける自分たちの利益が、ブリティッシュ大使の無知または無関心およびイギリス政府の微音的な支持によって犠牲にされたと感じさせられた。カナダの問題でアメリカ政府と交渉を行なうブリティッシュ大使に助力するため、ときどき、特別の使節団が、オタワからワシントンに派遣された。ワシントンに常駐大使館を設置せよとの提案が、カナダ下院に提出されたが、これらの提案は、すべて、否決された。しかし、数人のアメリカの國務長官は、2 国間に直接的な関係を設定することは得策であると示唆した⁴³⁾。

ブリティッシュ政府とアメリカとのあいだの外交上の難問の多くは、カナダの問題をめぐって生じたので、カナダ代表にそのような問題の交渉および解決をゆだねることに、明らかに、利点があった。ところが、ブリティッシュ外務省およびワシントン駐在大使は、外交関係のなんらかの区分に賛成でなく、オタワの保守党 (the Conservative party) 政府の指導者も、帝国の分割またはアメリカとの余りにも親密な関係の開拓に反対した⁴⁴⁾。

ただし、1903年、アラスカ境界委員会議長 (the Chairman of the Alaska Boundary Commission) オールバスタン (Lord Alverstone) が、境界線についてのアメリカの主張の多くを支持するため、3名のアメリカ人の同僚に同調し、2名のカナダ人委員に反対して投票したとき、全国的に憤りが爆発した。オールバスタンの擁護者は、委員会に提出された証拠に基づく彼の投票は必ず

43) Allin, C. D., Recent Developments in the Constitutional and International Status of the British Dominions, Minnesota Law Review, Vol. 10, 1926, p. 110.

44) Ibid., pp. 110-111.

しも政治的考慮によって左右されなかったと主張した。だが、疑いもなく、オールバスタンの行動は、カナダの民族精神を刺激し、多くのカナダ人の心に、カナダはできる限り早くその外交関係処理を引き受けるべきであるという確信を植えつけた⁴⁵⁾。

問題は、第1次大戦中、前面に押し出された。カナダとアメリカとの政治および通商関係が非常に親密になったので、カナダ政府は、戦争遂行に直接関係のある種々の省の長と交渉をもつには、ワシントンに常駐通商使節団を維持することが必要であるとみた⁴⁶⁾。第1次大戦の後半、外交機関 (a diplomatic agency) として役立つようになるカナダの使節団が、ワシントンに設置されたが、それは、両国間の協力を促進し、ブリティッシュ大使によってなされる仕事を補うものであった⁴⁷⁾。

しかし、この方式での事務処理が大変わずらわしいため、カナダ首相ボーデン (Sir Robert Borden) は、「ワシントンにおけるカナダの直接外交代表の重要性および望ましき」を、1918年および19年、ロンドンおよびパリでの会議のあいだ、ブリティッシュ政府に主張する機会をもった⁴⁸⁾。第1次大戦後の他の展開にならって、別個の外交代表権の問題が浮上し、パリ平和会議および国際連盟のメンバーシップにおけるドミニオンの別個の参加を確保したボーデンは、カナダのために外交代表権を取得する方向に自分の注意を向けたわけである⁴⁹⁾。初め、ブリティッシュ当局、特に、外務省は、この要請に応じることに相当な難色を示した。なぜなら、それは、カナダをグレート・ブリテンおよびその姉妹国と結びつけるきずなを弱くすることを意味すると考えられたからである。また、官職の性質および機能、または、提案された植民地の公使のブリティッ

45) Stevenson, J. A., *Canada, Free and Dependent, Foreign Affairs*, Vol. 29, 1951, p. 457; 国境紛争そのものについては、広部和也「アラスカ国境事件」波多野里望・筒井若水編『国際判例研究領土・国境紛争』1979年・3-20ページ。

46) Allin, *op. cit.*, p. 111.

47) Keith, A. B., *The Sovereignty of the British Dominions*, 1929, p. 436.

48) Allin, *op. cit.*, p. 111.

49) Kidwai, M. H. M., *International Personality and the British Dominions: Evolution and Accomplishment*, *The University of Queensland Law Journal*, Vol. 9, 1975, p. 108.

シユ大使に対する関係がなんであるかを前もって決定することは、容易でなかった。しかしながら、1920年5月、つぎの趣旨の取り決めが、合意された⁵⁰⁾。

最近の論議の結果、ワシントンにおけるカナダの利益をこれまでに存在したよりも完全に代表することを定める取り決めが、ブリティッシュ政府とカナダ政府とのあいだで締結された。したがって、カナダの問題を担当し、純粋にカナダに関係する事項について、常時、アメリカ政府との連絡の通常のチャンネルとなり、カナダ政府からの訓令に基づいて行動し、同政府に直接報告する全権公使を、カナダの大臣の助言に基づき、国王陛下が任命するであろうことが、合意された。大使不在の場合、カナダ公使は、大使館全体、および、カナダの利益同様、帝国の利益の代表をも担当するであろう。彼は、その目的に必要な権限を与えられて、国王陛下により大統領に派遣されるであろう。この新しい取り決めは、ブリティッシュ政府またはカナダ政府どちらかの側におけるブリティッシュ帝国の外交の一体性の原則からの背反を意味しないであろう⁵¹⁾。

ブリティッシュ政府は、カナダ政府の希望を満たそうとしたが、二重代表の実行について、非常に懐疑的であった。他方、カナダは、ブリティッシュ大使館での従属的立場を受け入れなかったし、カナダ公使がブリティッシュ大使のそれに似た帝国に対する責任を引き受けることも望まなかった。そこで、妥協案が工夫され、カナダの問題における行動の完全な自由をカナダ代表に保証し、同時に、ブリティッシュ大使と密接な協力を維持するものとされた⁵²⁾。

2 アメリカ駐在カナダ公使任命の遅延

ところが、在アメリカ・カナダ大使館に9万ドルを割り当てよという動議が、^(ママ)ラウアル議員 (Hon. N. W. Rowell) によって提出され、それがカナダ下院で討議されている1920年6月、予期しない反対が生じた。たとえば、進歩党

50) Allin, op. cit., p. 111.

51) Ibid., pp. 111-112.

52) Ibid., p. 112.

(the Progressive party) のマクマースタ (McMaster) は、別個のカナダ大使館を設置する原則をあたたく支持したが、ブリティッシュ大使不在の場合、カナダ公使が大使館全体の問題を担当するとの提案には、もっとも強く反対した。カナダ代表は、同時に、自分自身の政府とブリティッシュ政府とに責任を負うことができないから、この提案は混乱して分割された責任を引き起こすと、彼は主張した。これに対し、ボーデンは、ブリティッシュ大使館の事務の3分の2ないし4分の3は、カナダに関係し、これら利益はカナダ代表によってもっともよく助長されると応じた⁵³⁾。

憲法上の責任問題が関する限り、ブリティッシュ大使の代理として行動するカナダ公使は、「ブリティッシュ大使が過去において占めていたのと同じ地位を正確に占めるであろう。純粹に帝国に関係ある事項について、彼は、帝国政府の指令のもとで行動するであろう。純粹にカナダに関係ある事項について、彼は、本政府と協議し、本政府に従って行動するであろう」。しかし、この説明は、自由党党首 (the Liberal leader) キング (W. L. Mackenzie King) を満足させなかった。彼は、カナダ代表が帝国の利益を担当するという規定は、カナダ・グレート・ブリテン間においてのみならず、カナダ・アメリカ間においても、難点になると述べた⁵⁴⁾。

討議は、つぎの会期に持ち越され、自由党および保守党の若干の強硬なブリティッシュ膨脹論者は、ワシントン駐在カナダ代表の任命は、ドミニオンの法的能力を越える主権的権限を引き受ける試みであり、ブリティッシュとの関係維持と両立しないという根拠で、反対した。しかし、ボーデンは、カナダ代表の早期任命の必要性を強調して、またもや、リードを奪った。彼は、この改革は、国内立法の分野ですでに実施されている植民地自治の原則の拡張に過ぎないと主張した⁵⁵⁾。

提案された公使の任命は、カナダにある彼のカナダの政府の助言に基づいて、国王によってなされるであろう。同一の国王が、グレート・ブリテンに

53) Ibid., pp. 112, 113.

54) Ibid., p. 113.

55) Ibid., pp. 113-114.

ある彼の議会の助言、カナダにある彼の議会の助言、および、カナダの各州にある彼の立法府の助言によって行動すること、すなわち、国内関係に関する限り、主権が可分的であることは、繰り返し指摘された。私は、外交関係に関する主権は、やや同じ意味で、やはり、可分的であるとする憲法学者の意見の中に格好の根拠があるといいたい。なぜなら、アメリカとの関係で、ことにカナダの責任を負う公使は、カナダのために、全帝国の国王陛下、それゆえ、国王の枢密院の指名および勸告に基づいて、カナダ国王によって任命されるであろうからである⁵⁶⁾。

この見解は、前記ラウアルによって活発に支持された。ブリティッシュ政府および議会の主権は、いまや、本質的に、法的フィクションであると、ボーデンは申し立てた。すべての実際的目的からすれば、帝国の数カ国は、国際連盟におけるそれらの地位によってはつきりと証明されるように、今日、国内問題同様、外交問題に関しても、母国と平等な足場の上に立つ。ワシントンにおいてブリティッシュ、カナダ両使節のあいだで争いの起こる危険性はないと、彼は論じた⁵⁷⁾。

カナダ代表は、ブリティッシュ大使と論争を始める権限をもたないであろうし、私は、逆もまた真であると考えている。もしなんらかの問題または難点が生じるならば、それは、当然、カナダ政府およびグレート・ブリテン政府に引き戻され、すべての問題が会議および交渉によってときどき解決されると全く同じように、両政府間で解決されるであろう。カナダ公使の機能は、他の外国外交官のそれと同じであろう⁵⁸⁾。

その後、保守党政府内部で首相はボーデンからミーアン(Arthur Meighen)に交代し⁵⁹⁾、カナダ下院での反対論は弱まる。進歩党党首クリアラー(T. A. Crerar)は、任命遅延で政府を批判する傾向を示した。前記キングも、反対を改め、任命をすすめた⁶⁰⁾。こうして、カナダ議会は任命に賛成し、予算支出を

56) Ibid., p. 114.

57) Ibid., p. 114.

58) Ibid., p. 114.

59) Stevenson, op. cit., p. 458.

60) Allin, op. cit., p. 115.

可決するに至った。ブリティッシュ政府も、賛意を表した⁶¹⁾。まもなく、保守党政府は総選挙で敗れ、ワシントンでのポストを埋めないまま総辞職した。代わって、自由党政府が出現し、早期の任命が期待された⁶²⁾。

しかるに、キング首相は、ワシントン駐在カナダ公使の任命をためらっていると伝えられた。彼の政権は不安定であり、彼は、ブリティッシュ大使館スタッフの正規のメンバーであるカナダ弁務官 (a Canadian commissioner) だけを派遣すると決定しそうであった。これは、別個の外交代表権に反対するカナダ人を懐柔するかもしれないが、自由党および保守党の指導層は、公使任命に強く賛成した⁶³⁾。任命の遅延は、ブリティッシュ外務省がいまなお任命に反対しているのではないかという疑いを、カナダ民族派のあいだで起こしたが、キングは、近い将来、任命を告知できそうであると述べた⁶⁴⁾。

3 アメリカ駐在カナダ公使の任命

大きな富と実務経験とをもつマッシー (V. Massey) をみつけたのは、カナダ政府にとって幸運であった。彼は、ワシントンでカナダを代表する意思があれば、その官職を維持する費用を支弁する能力もあった⁶⁵⁾。

ただし、任命は、1926年の帝国会議まで延期された。同会議は、防衛の分野におけると同じく、外交の分野において、責任の主要部分がブリティッシュ政府に依拠し、また、しばらく、依拠し続けなければならないことを率直に承認した。それにもかかわらず、すべてのドミニオンは、ある程度まで、また、相当程度まで、外交関係処理、特に、隣接する外国とのそれに従事していた。カナダ・アメリカ関係における事務量の増加は、ワシントンでカナダ政府を代表する全権公使の必要性を生み出した。この問題のすべての論議の下に横たわる

61) The Round Table, Vol. 12, 1921-22, p. 171.

62) Allin, op. cit., p. 116.

63) Dennis, A.L.P., British Foreign Policy and the Dominions, The American Political Science Review, Vol. 16, 1922, p. 598, n. 13.

64) Allin, op. cit., p. 116.

65) Keith, op. cit., p. 442.

支配的な考慮は、グレート・ブリテンもドミニオンも、それ自身の政府の明確な同意のある場合を除いて、能動的義務の受け入れにコミットされないというものではなければならないと、帝国会議では考えられた。条約交渉に適用される原則が、外交関係のすべての事項について指導的原則となるということが、合意された。もちろん、協力の原則および行動の統一の維持も、強調された⁶⁶⁾。帝国会議が是認したので、11月10日⁶⁷⁾の枢密院令の形をとったカナダの決定は、マッシー任命を規定し、それは、国王により、通常の方法で執行された。マッシーは、1927年2月18日、アメリカ大統領に信任状を提出した⁶⁸⁾。

アメリカ駐在カナダ公使任命が、カナダ・イギリス間で合意されたにもかかわらず、カナダ下院で反対が起こったこと、反対は、初め、カナダ公使がブリティッシュ大使館全体の問題ないしはブリティッシュ帝国全体の問題を担当することに向けられたが、のち、カナダの法的地位との関連で提起されたこと、カナダ議会が任命賛成に固まったあと、保守党から自由党へ政権が交代したこと、1926年帝国会議の動向がうかがわれたこと——これらの要因が積み重なって、アイルランドよりさきに使節権を認められていたカナダの使節派遣を、アイルランドより遅れさせたのであろう。

4 アメリカ駐在アイルランド公使の任命

アメリカ駐在カナダ公使任命の遅延を奇貨として、アイルランド自由国(the Irish Free State)は、ワシントン駐在の最初のドミニオン代表を任命する名誉をさらった。新しいアイルランド政府は、政治的および感情的両方の理由で、アメリカと直接関係を開設することを望んだ。このため、同政府は、「国王陛下によって大統領に派遣され、アイルランド自由国のみに関係するすべての事項を担当することを可能にする信任状を与えられる全権公使を接受することをアメリカ政府に要求するよう」、1920年のカナダの先例に従って、イギリス政

66) *Ibid.*, p. 442.

67) 1926年であろう。

68) Keith, *op. cit.*, p. 442.

府に要請した。アイルランドの民族主義者にとって幸運にも、友好的な労働党が、ウエストミンスターで政権の座にあり、この提案を容易に支持した⁶⁹⁾。

しかし、この提案は、直ちに、アイルランド公使の権限、ワシントン駐在ブリティッシュ大使館に対する公使の関係、および、アイルランド政府またはブリティッシュ政府に対する彼の責任など、多くの困難な問題を引き起こした。これらの問題は、イギリスの植民相およびアイルランドの外相によって非公式な方法で検討された。合意が達せられたが、それは、トマス議員 (Hon. G. H. Thomas) の言葉によれば、つぎのようである⁷⁰⁾。

アイルランド公使は、アイルランドにもっぱら影響する事項を交渉するため、アメリカ政府との連絡の公式のチャンネルとなるであろうが、条約の交渉、署名および批准に関する1923年帝国会議決議の原則が、公使が交渉するすべての問題に一般に適用されるであろう。

なんらか特定の問題がもっぱらアイルランドに関係するかどうかの疑問が、もし生じるなら、その点は、アイルランド公使とブリティッシュ大使との協議で、可能ならば、解決されるであろう。もしそのような協議で解決されないならば、それは、ブリティッシュ政府およびアイルランド政府に付託されるであろう。なんらか特定の問題がその初期の段階でアイルランドにもっぱら関係し、その後、帝国の他の部分に関係することが立証される可能性に応じるために、アイルランド公使は、大使と密接な接触を保つであろう。

アイルランド公使は、全体としての帝国に影響する事項を交渉することを企てないが、大使および彼の職員の手力は、もし希望するなら、公使の思いのままになるであろう。しかしながら、大使は、アイルランド公使によってとられる行動にいかなる方法でも責任を負わないし、後者も、いかなる方法でも、大使の管理に服さないであろう⁷¹⁾。

この合意は、1つの点、すなわち、アイルランド公使は、ブリティッシュ大使の不在中、大使の職務を引き継がないことを除いて、カナダという先例と同

69) Allin, *op. cit.*, p. 116.

70) *Ibid.*, pp. 116-117.

71) *Ibid.*, p. 117.

じ線に沿うものである。とにかく、アイルランドは、アメリカに直接かつ特別の利益を有したので、国王陛下の政府は、これらの利益はアイルランド外交官によってもっともうまく処理されると考える点で、アイルランドと一致した。アイルランド公使の機能が、アイルランド問題にもっぱら限定されるということは、明らかに、了解された。アイルランド公使は、自分自身の政府だけから訓令を受け、どんな方法でも、帝国の問題に関係しないであろうとされた⁷²⁾。

ただし、オーストラリア首相およびニュー・ジーランド首相は、このような別個の代表権という政策には強く反対した。だが、アメリカ政府から好意的回答を受けとってのち、まもなく、国王は、コーク大学 (Cork University) のスミッディ教授 (Professor J. Smiddy) をワシントン駐在第1代自由国全権公使として任命した⁷³⁾。スミッディがアメリカ大統領に信任状を提出したのは、1924年10月7日である⁷⁴⁾。

ところが、アメリカは、アイルランドの外交的前進にすぐ返礼をするということをしなかった。すなわち、アイルランドがワシントンに代表を任命したのに、アメリカは、ダブリンに外交官を派遣して、あいさつを返すということをしなかったのである。ロンドン駐在アメリカ大使は、依然、ブリティッシュ帝国に派遣された唯一のアメリカ代表であり続けた。アメリカ政府の見地からすれば、ブリティッシュ帝国は、ワシントンで分割されても、ロンドンでは1単位であった。一般的命題として、ワシントン駐在アイルランド公使を通じて、アイルランドの特定の利害関係を処理することは、便利である。しかし、ロンドン駐在アメリカ大使は、ブリティッシュ外務省を通じて、アイルランドとの交渉を続行する法的権限をもつ⁷⁵⁾。

前述したように、アイルランド公使とカナダ公使との相違点は、前者がブリティッシュ大使の職務を引き継がないことにある。もし前者がブリティッシュ大使の職務を引き継ぐものとしたならば、カナダの場合以上に、アイルランド国内において反対が高まったに違いない。なぜなら、アイルランドは、その

72) Ibid., pp. 117, 118.

73) Ibid., p. 119.

74) Keith, op. cit., p. 441.

75) Allin, op. cit., pp. 119-120.

後、第2次大戦中、他のドミニオンと異なって、中立を守っただけでなく、第2次大戦後、コモンウェルスから脱退したほど、ブリティッシュ離れの志向が著しかったからである⁷⁶⁾。カナダ公使との相違点のほかに、イギリス政府もアメリカ政府も、アイルランドの公使派遣に好意的であったこと——これが、オーストラリアおよびニュー・ジーランドの反対を押し切り、アイルランドの使節派遣をカナダのそれより先行させた動因であろう。

5 アイルランド、カナダの公使任命の意義

外交使節の派遣・接受は、国家の黙示的承認の1つの方式として指摘される⁷⁷⁾が、アイルランドおよびカナダによる公使派遣は、両ドミニオンの国際法主体性になんらかの影響を及ぼしたであろうか。これについて、1926年、ケニーは、この使節権は、たとえすべてのドミニオンに自由に容認されても、主権の徴証ではないとみた⁷⁸⁾。これに対し、1948年、コストロは、使節権は主権国家の本質的特性であり、アイルランドは、グレート・ブリテンを別にすれば、外国に外交代表を派遣する最初のコモンウェルス・メンバーとなったと回想した⁷⁹⁾。他方、アリンは、1926年、ドミニオンの国際的地位は、いくぶんか、疑わしい。ドミニオンは、植民地および国家両方の特徴の若干を有する。帝国の事項が関する限り、ドミニオンは、外部の世界との関係で、依然、植民地的属性である。しかし、同時に、ドミニオンは、国際連盟ではメンバーシップをもち、また、若干の外部の国家と特殊な外交および条約関係をもつために、制限的な国際的地位を得た。だが、これらの関係は、ドミニオン自身の特定の国内的利益に明示的に限定されることが、了解されなければならない。要するに、ドミニオンは「国家であるが、主権国家でない」と論じた⁸⁰⁾。

76) 拙稿「国家性からみたドミニオンの中立権」『独協法学』10号・1978年・76-77ページ。

77) たとえば、田畑茂二郎『国際法 I〔新版〕』1973年・219ページ。

78) Kenny, C., *The Dominions and their Mother Country*, *The Cambridge Law Journal*, Vol. 2, 1926, p. 298.

79) Costello, J. A., *Ireland in International Affairs*, *The Canadian Bar Review*, Vol. 26, 1948, p. 1205.

すでに述べたように、カナダなどがイギリスに任命した高等弁務官は、主として、通商事項に関係する古い植民地の代理人の継承者以上のものではなく、外交代表の機能を帯びなかった。したがって、これら高等弁務官の任命は、ドミニオンの国際法主体性を議論させる契機とならなかった。ところが、アイルランドおよびカナダによる公使派遣は、少なくとも、ドミニオンの国際法主体性を論議させる契機を提供しており、この点に、両ドミニオンによる公使任命の意義を認めることができるであろう。いずれにせよ、別個の外交代表権は、別個および同等の政府および議会の存在の当然の結果である⁸¹⁾。

IV アイルランド、カナダの公使派遣以後の展開

1 ドミニオン高等弁務官の交換

1926年の帝国会議の報告、すなわち、いわゆるバルフォア報告は、「グレート・ブリテンおよびドミニオンの地位」を、「それらは、王冠への共通の忠誠によって結合され、ブリティッシュ・コモンウェルス・オブ・ネーションズのメンバーとして自由に連合するが、地位において平等であり、その国内および国外問題のいかなる面においても相互に全く従属しないブリティッシュ帝国内の自治的共同体である⁸²⁾」と規定したことで注目される文書である。同報告は、「総督(Governors-General)の位置」をもとりあげ、「ドミニオン総督は、王冠の代表である」が、「グレート・ブリテンにある国王陛下の政府または同政府のいかなる部門もの代表または代理人でもない」と述べたほか、ドミニオン総督をグレート・ブリテンにある陛下の政府とドミニオンにある陛下の政府とのあいだの公式のコミュニケーション・チャネルとする慣行は、もはや、総督

80) Allin, *op. cit.*, p. 122; そのころ、ジョンストンも、「ドミニオンは、国際法上の国家である」が、「必ずしも独立国ではない」と述べた(Johnston, V. K., *Dominion Status in Interationaln Law*, *The American Journal of International Law*, Vol. 21, 1927, p. 485.

81) Amery, Rt. Hon. L. S., *The Forward View*, 1935, p. 274.

82) Dawson, R. M. (ed.), *The Development of Dominion Status 1900-1936*, 1937, p. 331.

の憲法的位置に一致しないものとみなされるであろうとして、公式のコミュニケーション・チャンネルは、将来、政府と政府とのあいだに直接つながるであろうことを明らかにした⁸³⁾。

このように、1926年帝国会議が、連合王国と他のコモンウェルス諸国とのあいだのコミュニケーション・チャンネルとしての総督の価値を切り下げたため、これまで、ドミニオンから高等弁務官を接受する一方であった連合王国⁸⁴⁾としても、ドミニオンに高等弁務官を派遣せざるを得なくなったのである⁸⁵⁾。こうして、1928年以降、連合王国は、カナダその他のドミニオンに高等弁務官を任命した。したがって、転機は1926年帝国会議のあとに訪れたわけであり⁸⁶⁾、なかんずく、オタワ駐在ブリティッシュ高等弁務官の1928年の任命は、コモンウェルスの代表権の歴史において新しい局面の始まりを記すものであった⁸⁷⁾。彼ら高等弁務官の職務は、ブリティッシュ政府の代表の性格上、総督によって以前行使された機能を遂行すること、ドミニオン政府と交渉すること、連合王国通商弁務官(Trade Commissioner)を支援すること、ドミニオン政府と交渉すること、連合王国政府の利益を守ることなどであった。要するに、彼らは、外交代表が外国で通常遂行するのと同じ任務をもった⁸⁸⁾。

また、ロンドン駐在のドミニオン代表は、彼の政府が所有する情報および見解を伝達するためだけでなく、ブリティッシュ政府が所有する情報および見解

83) Ibid., pp. 333, 334.

84) ブリテンは、オタワ駐在ブリティッシュ高等弁務官をおかなかつた。なぜなら、ブリテンは、オタワに総督をおいたからである (Underhill, F. H., *The British Commonwealth: An Experiment in Co-operation among Nations*, 1956, p. 38.)。

85) Currey, C. H., *The British Commonwealth since 1815*, Vol. 1, 1950, p. 250.

86) Gordon Walker, P., *The Commonwealth*, 1962, p. 240.

87) Wilson, W. W., *Official Representation*, in "The International Law Standard and Commonwealth Development" ed. idem, 1966, pp. 56-57.

88) A Study Group of Members of the Royal Institute of International Affairs, *The British Empire: A Report on its Structure and Problems*, 1938, p. 187; 現在、コモンウェルス諸国の首府で在勤する高等弁務官と外国大使とのあいだの主たる相違は、後者が外務省を通じてすべての業務を処理しなければならないのに、前者は他省と直接に接触する資格があるということである (Miller, J. D. B., *Survey of Commonwealth Affairs: Problems of Expansion and Attrition 1953-1969*, 1974, p. 390.)。

を伝達するためにも有用であった⁸⁹⁾。繰り返すようであるが、もともと、彼らは、主として、財政、出入国、貿易促進などにたずさわった。しかし、国際会議および国際連盟において連合王国政府と交渉するにつれ、彼らの政府を代表する準外交的機能を次第に与えられるに至った⁹⁰⁾。

その後、コモンウェルス・メンバー間で高等弁務官はどのように交換されたかということ、第2次大戦開戦時、連合王国は、ドミニオンのすべて、すなわち、カナダ、オーストラリア、ニュー・ジーランド、南アフリカ、アイルランドに高等弁務官を派遣していたものの、ドミニオンのおおのは、ロンドンにのみ高等弁務官を派遣し、必ずしも、他のドミニオンの首府に高等弁務官を派遣していなかった。たとえば、カナダは、オーストラリアにのみ高等弁務官を派遣していた。しかし、カナダは、第2次大戦中、残りのドミニオンすべてに高等弁務官を任命した。オーストラリアは、カナダにのみ高等弁務官を派遣していたが、第2次大戦中から大戦後にかけて、残りのドミニオンすべてに高等弁務官を任命した。ニュー・ジーランドは、第2次大戦中、カナダおよびオーストラリアに高等弁務官を任命した。南アフリカは、カナダにのみ高等弁務官を派遣していたが、第2次大戦中、これに続く高等弁務官を任命しなかったようである。アイルランドは、カナダにのみ高等弁務官を派遣していたが、第2次大戦中は、オーストラリアに高等弁務官を任命したにとどまる。高等弁務官のほとんど全面的な交換が行なわれるのは、インド、パキスタンなどのアジア諸国がコモンウェルス・メンバーとなってからの現象である⁹¹⁾。そして、高等弁務官のこのような交換は、過去において、おもに、ブリテンと個別的ドミニオンとのあいだで行なわれていた協議を当然のことながら、相当容易に多面的なものとした⁹²⁾。

89) Hancock, W. K., *Survey of British Commonwealth Affairs*, Vol. 1: *Problems of Nationality 1918-1936*, 1937, p. 296.

90) A Study Group of Members of the Royal Institute of International Affairs, *op. cit.*, p. 187; Dewey, A. G., *The Dominions and Diplomacy: The Canadian Contribution*, Vol. 1, 1929, p. 362.

91) Mansergh, N., *Survey of British Commonwealth Affairs: Problems of Wartime Co-operation and Post-War Change 1939-1952*, 1958, pp. 431-435; Gordon Walker, *op. cit.*, pp. 246-247.

ところで、ロンドン駐在高等弁務官としてドミニオン政府によって選任されたのは、どのような人々であったであろうか。オーストラリア政府は、連合王国政府の政策に影響を及ぼすことを狙っていたため、政治的経験の豊かな人々を連続して任命した。たとえば、1923年から1929年までオーストラリア首相であったブルース(S. M. Bruce)が、1933年から1945年までロンドン駐在高等弁務官であった。ニュー・ジーランドによって踏襲された慣行は、むしろ、これに類似しており、1936年から1951年まで高等弁務官であったジョーダン(W. J. Jordan)は、以前、労働党の国会議員であったし、彼の後継者ドイッジ(F. W. Doidge)は、任命時、外務大臣であった⁹³⁾。

南アフリカの場合、違った理由で高等弁務官を任命したといわれるが、1929年から1939年まで高等弁務官であったテ・ウォータ(C. T. te Water)は、1924年から1939年まで国会議員であり、国際連盟がムッソリーニの騒々しい脅迫の前によろめいてたときは、ジュネーブで集団安全保障のために勇気ある発言をした。彼の後継者ウォータスン(S. T. Waterson)は、政府勤務に服する前は政界にあり、1942年、スマッツ将軍の内閣で閣僚になる関係で、南アフリカに戻った⁹⁴⁾。

カナダおよびアイルランドは、公務員を任命すること、または、政治的背景のない人を任命することを好んだ。1948年のコモンウェルス首相会議が席次は任命順に従うべきであると決定するまで、カナダの高等弁務官は、先任とされた。そのカナダは、1931年から1952年まで4人のすぐれた人々をそのポストに任命したが、4人とも、政治的分野の外側におり続けた⁹⁵⁾。

2 ドミニオン高等弁務官の地位

92) Soward, F. H. (ed.), *The Changing Commonwealth: Proceedings of the Fourth Unofficial Commonwealth Relations Conference Held at Bigwin Inn, Ontario, Canada, September 8-18, 1949*, 1950, p. 163.

93) Mansergh, *op. cit.*, p. 404.

94) *Ibid.*, pp. 404-405.

95) *Ibid.*, p. 405.

それでは、彼ら高等弁務官の地位について、どのような議論が出されたであろうか。早くも1920年代、カナダ首相キングおよび南アフリカ首相ヘルツォーク (J. B. M. Hertzog) は、ロンドン駐在のカナダ高等弁務官および南アフリカ高等弁務官のために、外交的地位を得たいと考えた。すなわち、1923年帝国会議で、キングは、高等弁務官の肩書きおよび特権の問題を提起し、高等弁務官が大使の肩書きおよび特権をもつことを示唆した。1926年帝国会議において、ヘルツォークは、高等弁務官のために「外交的 (diplomatic)」の形容詞を使うべきであると主張することで、キングに合流した。連合王国、オーストラリア、ニュー・ジージーランドは、そのような考えに反対した。中でも、オーストラリア首相ブルースは、2つの根拠で、キングに反対した。第1は、「外交的」および「大使」の語は、外国間の関係を記述するために伝統的に留保されるということであり、第2は、席次の問題である。大使は、当時、数が少なく、席次の上では、王室メンバーのつぎに来るほど、非常に高かった⁹⁶⁾。

ヘルツォークは、その後も、この種の主張を続けた。彼は、ロンドン駐在高等弁務官は「特別な外交的地位」をもつべきであると、1927年5月、南アフリカ議会で提案した。翌1928年11月、ロンドン駐在南アフリカ高等弁務官への電報は、同弁務官が特命全権公使 (an Envoy Extraordinary and Minister Plenipotentiary) の地位をもつべきであると、南アフリカ政府が提案していることを同弁務官に通知した。1929年2月、新しい高等弁務官が任命されるのを機会に、ヘルツォークは、前の提案を繰り返した。1930年帝国会議で、ヘルツォークが、またもや、高等弁務官の地位および席次の問題を提起したとき、なんらかの変更反対したのは、カナダの新首相ベネット (R. B. Bennett) であった。高等弁務官は外交官であり得ないというのが、彼の論拠であった。オーストラリアの新首相スカリン (J. A. Scullin) も、ベネットに同意した。そして、1948ないし49年における古いコモンウェルスから新しいコモンウェルスへの転換期まで、このような問題は、もはや、提起されなかった⁹⁷⁾。

96) Duncan Hall, H., *Commonwealth: A History of the British Commonwealth of Nations*, 1971, p. 603.

97) *Ibid.*, pp. 603, 604.

振り返ってみると、1880年、カナダが、ロンドンに高等弁務官を派遣した。20世紀初め、オーストラリアおよび南アフリカが、カナダのあとに続いた。第1次大戦後、アイルランドおよびカナダは、ワシントンに公使を送った。1926年帝国会議が総督の価値を切り下げたため、ドミニオンから高等弁務官を接受する一方であった連合王国は、ドミニオンに高等弁務官を派遣するようになった。ロンドン駐在高等弁務官に外交官としての地位を与えよという主張は、この1926年帝国会議の前から存在した。こうした主張は実を結ばなかったが、これは、ドミニオンに派遣された高等弁務官が容易に外交代表とみられたのとは対照的である。

しかし、高等弁務官という官職の重要性は、1931年、国務大臣(Secretaries of State)のすぐあとの席次を与えられることによって承認された。他方、1925年財政法(the Finance Act, 1925)は、高等弁務官、総代理人、および、その職員の所得税義務を免除したし、行政行為によって、1938年ごろ、高等弁務官は、外国の大使に与えられるのと一般に同じ租税免除を与えられた⁹⁸⁾。ただし、当時、高等弁務官は、大使なみの裁判権免除は、否定された⁹⁹⁾。

したがって、1939年ごろ、ロンドン駐在高等弁務官は、「外交的」でないにせよ、「準外交的」機関とみられており、常に、首相および外相と協議できる立場にあった。彼ら、および、その職員は、ホワイトホールの機密に例外的に接近できた。ドミニオン省(the Dominion Office)は、ドミニオンとの関係について一般的責任をもつという意味で、「準外交的」機関にとっては、外務

98) Keith, A. B., *The Dominions as Sovereign States*, 1938, pp. 281-282; 田畑茂二郎『国際法I〔新版〕』1973年・512ページ。

99) Keith, *op. cit.*, p. 282, n. 1; 現職の連合王国駐在オーストラリア高等弁務官が名誉毀損をめぐる裁判の被告となったのが、1925年の *Isaacs v. Cook* 事件である。すなわち、原告はロンドンで営業する果物仲買会社であるが、その営業方法を、前記高等弁務官が、オーストラリア首相らに報告した。その報告は偽わりと悪意に満ちており、信用を傷つけられたとして、原告は、損害賠償を請求した。被告は、オーストラリア首相に報告したことを認めたが、中傷の点については否定した。被告は、問題の報告は公的資格で首相になされた報告に含まれるとして、訴訟は成立しないと争った。結局、報告は、商業事項に関するとはいえ、国家行為として絶対に特権を与えられるという判決が、下された (*British International Law Cases*, Vol. 6, 1967, pp. 253-258.)。

省 (the Foreign Office) にたとえられた¹⁰⁰⁾。1925年にドミニオン省が設置されたこと自体、ドミニオンの地位が王冠の他の属領 (dependencies) の地位と全く区別されたことを物語る¹⁰¹⁾。いずれにせよ、「準外交的」代表権は、ドミニオンの国家性の承認を意味するであろう¹⁰²⁾。

3 コモンウェルス外国家との使節交換

アイルランドおよびカナダによって先鞭をつけられたコモンウェルス外の国家に対する使節派遣は、その後、どのような展開を示したであろうか。アイルランドは、パリ、ベルリン、バチカンに外交代表を派遣したが、1931年の取り決めによって、フランス駐在公使は、ベルギー駐在公使を兼任した。また、1935年、スペインに公使を派遣した。カナダは、1928年から1939年にかけて、パリ、東京に公使を任命し、ベルギー公使を任命したが、その後、ハーグ駐在公使にブラッセル駐在公使を兼任させ、パリ駐在兼リスボン駐在公使、ベルリン駐在兼ストックホルム駐在公使をも派遣した¹⁰³⁾。

これに対し、外国は、どのように応じたであろうか。アメリカは、1927年、オタワおよびダブリンに公使を派遣した。フランスは、1928年、オタワに公使を派遣し、日本も、1929年、これにならった¹⁰⁴⁾。フランス系カナダ人は、パリはカナダ公使館を受け入れるべきであると示唆した。この動きは、カナダがフランスと長らく通商条約を交渉し、両国間に強い利益共同体が存在したという事実によって強化された。実際、フランス駐在カナダ総弁務官は、外交官に移行するための道を開く多くの特権をフランス政府によって与えられていた。カナダ駐在フランス公使館設置を可能にする法案は、1928年3月16日、フランス議会を通過した。ほとんど同時に、日本・カナダ間で公使を交換することが決

100) Hodson, H.V., *British Foreign Policy and the Dominions*, Foreign Affairs, Vol. 17, 1939, pp. 762-763.

101) Jenks, E., *The Imperial Conference and the Constitution*, The Cambridge Law Journal, Vol. 3, 1927, p. 20.

102) Dewey, op. cit., p. 364.

103) Keith, op. cit., p. 579; Hancock, op. cit., p. 292; Underhill, op. cit., p. 70.

104) Keith, op. cit., pp. 579-580.

定されたが、カナダ通商弁務官はこれまで日本で機能を果たしてきており、日本も、若干の外交機能を非公式に行使する総領事をオタワに有していた¹⁰⁵⁾。1929年から1930年にかけて、オランダ、アメリカ、イタリアは、南アフリカに公使を派遣した。フランスおよびドイツからの公使に遅れて、1930年、ローマ法王大使 (a Papal Muncio) が、ダブリンに到着した。フランスおよびドイツは、その後、南アフリカに公使を派遣した。イタリアは、1937年、アイルランドに公使を派遣した¹⁰⁶⁾。

ドミニオンの公使は、信任状 (a letter of credence) をもって、国王により派遣された。信任状は、通例、外務大臣を通じて発せられるが、アイルランドおよび南アフリカでは、外務省によって発せられた。公使は、外国からの公使と同じ方法で、接受された。逆に、外国からの信任状は、国王に宛てられたが、国王を人格的に (personally) 代表する総督に提出された。しかし、アイルランドでは、首相が、外交官を接受した。外国の公使は、連合王国で与えられるのと同じ免除を受けた¹⁰⁷⁾。

これが、第2次大戦前のドミニオンとコモンウェルス外の国家とのあいだの外交代表交換状況である。ドミニオンのうち、使節権を行使しないオーストラリアおよびニュー・ジーランドの観点からすれば、それは、多過ぎたかもしれない。また、臆病な人々や保守的な人々にとっては、アイルランド、カナダ、南アフリカは、別個の外交という困難で危険な迷路に踏み込んで、遠くまで冒険したとみえたかもしれない。それでは、外交代表を派遣も接受もしないオーストラリアなどは、どのようにして、外国から情報をとったり、外国と交渉をしたりしたかといえば、ブリティッシュ政府がサービスを提供したのである。カナダは、代表を派遣しない外国とどのようにして事務を処理したかといえば、

105) Idem, *The Sovereignty of the British Dominions*, 1929, p. 444.

106) Idem, *The Dominions as Sovereign States*, p. 580.

107) Ibid., p. 581.

108) Hancock, op. cit., p. 293; オーストラリアの元首相ヒューズは、ワシントン駐在カナダ公使の任命をみて、そのやりかたが他のドミニオンすべてに波及すると予想しながら、ブリティッシュ帝国の利益にとってマイナスであると考えた (Hughes, W. M., *The Splendid Adventure: A Review of Empire Relations within and without the Commonwealth of Britannic Nations*, 1929, pp. 283 et seq.).

やはり、ブリティッシュ政府のサービスに依存したのである¹⁰⁸⁾。

4 ドミニオン外務省の設置

その後、オーストラリアは、ようやく1940年、ワシントンに公使館を設置し、カナダは、1941年、ブラジル、アルゼンチン、チリに、1944年、ベルギー、メキシコ、ペルーに大使館を設置した¹⁰⁹⁾が、ドミニオンの外交活動の裏づけとして要求されるのは、ドミニオンに外務省が設置されていなければならないということである。この点でも、先頭を切ったのは、カナダである。すなわち、1909年、カナダ議会は、外務省 (the Department of External Affairs) を設置することによって、それ自身の境界を越えるカナダの活動に正式の承認を与えた。首相ローリエ (Sir Wilfrid Laurier) は、カナダ下院に法案を提出するさい、つぎのとおり述べた。「われわれは、この事項に相当な考慮を払った。われわれが達した結論は、カナダが処理しなければならない外交問題は、特別の機構 (machinery) を必要とするような興味深い要素となりつつあるということである¹¹⁰⁾」。

もっとも、カナダの外務省は、1912年、総理府 (the Office of Prime Minister) に結合されたが、南アフリカは1927年、オーストラリアは1935年、別個の外務省を設置した。1943年までに、オーストラリア外務省は、世界のすべての部分にあるオーストラリアの利益を処理する地域部局を組織するほどまでに成長し、幹部職員制度 (a staff cadet system) を開始した。同年、ニュー・ジーランドは、総理府の一部として、外務省を設置した。1945年、南アフリカも、オーストラリアに似た研修計画を開始した。1946年、カナダは、別個の大員のもとでの外務省を設置し、サン・ローラン (L. S. St. Laurent) を最初の外務大臣に任命した。こうした外務省の発展および再組織は、海外への外交代

109) Gordon Walker, *op. cit.*, pp. 246, 247. ただし, Mansergh, *op. cit.*, p. 437 とは一致しない。

110) The Cambridge History of the British Empire, Vol. 6: Canada and Newfoundland, 1930, p. 729.

111) Gordon Walker, *op. cit.*, pp. 246, 247.

表の拡大のためであった¹¹¹⁾。

ドミニオンの高等弁務官は、通例、それぞれの外務省に情報を送ったから、首相が外相を兼ねるドミニオンが、目立った。カナダでは、サン・ローランが外相に任命されるまで、首相の官職と外相のそれとは、正式に分離されていなかった。南アフリカでは、スマツ (J. C. Smuts) 首相は、前任者のヘルツォーク同様、外相を兼ねたが、1948年、マラン (D. F. Malan) が、別個の大臣に任命された。ダブリンでは、1932年から1948年までの長期間、首相デ・バレラ (E. de Valera) が、外相を兼任したが、コストロ (J. A. Costello) が政権の座につくとともに、2つの官職は、分離された¹¹²⁾。

ドミニオンにおける首相の官職と外相のそれとの結合は、特に、戦争中のコモンウェルスの内部関係の処理について、若干の意味を帯びた。その慣行には、長所もあれば、短所もあった。ロンドンからの重要情報がドミニオンの最高の政治権威に直接提出されるという点で、それは、長所であった。他方、戦争中のドミニオン首相の激務は、外務省所轄事項に没頭する十分な時間を与えず、専任の大臣の不在は、問題決定をしばしば遅れさせる結果を招いた¹¹³⁾。

V おわりに

最後に、第2次大戦後における高等弁務官をめぐる若干の動きに言及しておく。形式上、大使はある国家元首によって他の国家元首に派遣されるが、高等弁務官は、本来、ある政府によって他の領土に任命された。しかしながら、インドが共和制となった後、その高等弁務官は、大統領からの委任状 (letter of commission) を女王に提出した。類似の手続きは、別個の君主制をとるマラヤが1957年にコモンウェルス・メンバーとなったとき、採択された。以来、それは共和制となった他のメンバーによっても採択された。一般に、委任状は領事が派遣国から付与される文書であって、大使が接受国に提出する信任状とは形式的に違う。だが、インドが先鞭をつけた手続きは、高等弁務官の位置を大

112) Mansergh, *op. cit.*, p. 406.

113) *Ibid.*, p. 406.

使のそれに「同化」させようとするものであったとされる¹¹⁴⁾。

すでに触れたように、高等弁務官の地位の問題は、1923年帝国会議、1930年帝国会議などにおいて提起されたが、1948年、ロンドンで開催された首相会議においても提起された。この1948年首相会議の結果、高等弁務官のあいだの席次は、これまでとは異なり、ドミニオンの優先順でなくなるものとされた。そして、ロンドン駐在高等弁務官および外国大使は、公務をとるため、連合王国に到着した日付けに基づく共通の先任順で今後並ぶこと、および、高等弁務官は「閣下 (Excellency)」の敬称を与えられることが、指示された。こうした「同化」における最終的な措置は、連合王国においては、1952年 (コモンウェルス諸国およびアイルランド共和国) 外交免除法 (the Diplomatic Immunities (Commonwealth Countries and Republic of Ireland) Act, 1952) によって達成された。これは、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その他の代表ならびにその職員および使用人を、外交使節が国際法上享有するのと同じ位置におく。こうして、高等弁務官は、女王陛下に派遣される外国使節に与えられるのと同様な訴訟および公文書の不可侵に対して権利をもつことが、規定された¹¹⁵⁾。コモンウェルス諸国も、類似の条件で、立法を行なった¹¹⁶⁾。

この点につき、1953年、ジェニングスは、「地位および特権の変更は、機能の変更を反映するに過ぎない。なぜなら、高等弁務官の機能および責任は、ドミニオンが主権および独立を獲得するにつれ、必然的に、ますます、外交的な機能および責任に近づいたからである。高等弁務官が国際上外交的な地位および特権を享有するという結論を避けることは、いまや、明らかに、困難であ

114) Robinson, K., *The Intergovernmental Machinery of Commonwealth Consultation and Co-operation*, in "A Decade of the Commonwealth 1955-1964", ed. W. B. Hamilton et al, 1966, pp. 99-100.

115) Jennings, R. Y., *The Commonwealth and International Law*, *The British Year Book of International Law*, 1953, pp. 322-323; 田畑茂二郎『国際法 I [新版]』1973年・512-513ページ。

116) Kidwai, M. H. M., *International Personality and the British Dominions: Evolution and Accomplishment*, *The University of Queensland Law Journal*, Vol. 9, 1975, p. 112.

る¹¹⁷⁾」と説く。

つまり、ロンドン駐在高等弁務官は、第1次大戦前、外交代表の機能を帯びなかった。しかし、戦間期においては、準外交的機関とみられた。この時期、アイルランドおよびカナダが公使を派遣し、それがドミニオンの国際法主体性を刺激したこと、また、南アフリカがコモンウェルス外の国家と公使を交換したことが、無視されるべきでない。このように、使節権の点に限っても、第1次大戦後、ドミニオンは国際法主体性を獲得して行ったが、ドミニオンの国際法主体性を完成させたとみられるのが、第2次大戦である¹¹⁸⁾。すなわち、1939年9月、第2次大戦が勃発すると、オーストラリア、ニュー・ジーランドがイギリスの戦争宣言とともに戦争状態にはいったのに対し、南アフリカ、カナダは、独自の戦争宣言を發した¹¹⁹⁾。1941年12月、対日戦開始のさい、オーストラリア、ニュー・ジーランドも、独自の戦争宣言を發した¹²⁰⁾。アイルランドは、終始、中立にとどまった。和戦の決定権が主権国家の究極的権利であるなら、ここにおいて、ドミニオンは、完全な国際法主体となったと把握していいであろう¹²¹⁾。

こうしたドミニオンの成長が、高等弁務官の機能、ひいては、地位および特権を変更させ、第2次大戦後、高等弁務官を外交官に「同化」させたのであろう。さらに、あるコモンウェルス・メンバーが外国の使節に与えるのと同様な免除を他のコモンウェルス・メンバーの外交代表に与えるのは、コモンウェルス・メンバーの *inter se* な関係に国際法を完全に適用するという歩みを印すものであり¹²²⁾、そうすると、「高等弁務官」の名称は、たしかに、*inter se* 原

117) Jennings, *op. cit.*, p. 323.

118) マクスもいう。第2次大戦が「1939年以前に充分に進行中であったドミニオンのための独立国家的地位の展開を完成させたということは、正しいと思われる」(Matas, R. J., *Treaty Making in Canada, The Canadian Bar Review*, Vol. 25, 1947, p. 461.)。

119) 拙稿「ドミニオンの中立権からみたブリティッシュ・コモンウェルス」『独協法学』3号・1971年・41-54ページ。

120) 拙稿「国家性からみたドミニオンの中立権」『独協法学』10号・1978年・69-70ページ。

121) 拙稿「自治領」『国際法辞典』1975年・310ページ。

則の最後の痕跡ということになる¹²³⁾。

122) Wilson, R. R., Editorial Comment: Some Questions of Legal Relations Between Commonwealth Members, *The American Journal of International Law*, Vol. 51, 1957, p. 617.

123) Miller, J. D. B., *Survey of Commonwealth Affairs: Problems of Expansion and Attrition 1953-1969*, 1974, p. 389.