

【論文】

# 現代コモンウェルスの可能性に関する一考察 －法的視点も含めて－

## The Commonwealth beyond Historic Bonds : legal nature, informality, and potential

飯 野 文  
IINO Aya

<目次>

1. はじめに
2. 現代コモンウェルスの現状
  - (1) 現代コモンウェルスの始動
  - (2) 価値・原則
  - (3) 加盟基準
  - (4) 機関
  - (5) 非公式性・クラブ的精神・ネットワーク性
3. 現代コモンウェルスの国際法上の地位
  - (1) 学説
  - (2) 加盟国間の特別な特徴
  - (3) 小括
4. おわりに

(要旨)

本稿は、コモンウェルス（英連邦）の現状と国際法上の地位について検討したものである。その目的は、現代における国家間連携のあり方について示唆を得ることにある。現代コモンウェルスの現状については、歴史的経緯と現在の特徴を概観した上で、制度的発展を原則・価値、加盟基準、機関の面から考察した。また、こうした公式な制度以外でコモンウェルスに指摘される非公式性・クラブ的精神・ネットワーク性についても取り上げている。その上で、コモンウェルスの国際法上の地位に関連して、既存の学説と制度的発展、コモンウェルス加盟国間の特別な特徴を検討した。

コモンウェルスの国際法上の地位については、国際組織かどうかを含め見解が分かれており、国際法人格については従前より否定的に捉えられている。本稿では、様々な制度的発展を経た現在においてもこの点は変わらず、仮にその制度的発展と活動に鑑みて国際組織であるとしても、国際法人格を有すると加盟国が位置付けるようになったとは依然として言い難いこと、これは、加盟国間の特別な特徴（高等弁務官の派遣、国際司法裁判所（ICJ）の選択条項受諾宣言時のコモンウェルス留保、コモンウェルス市民権の存在、逃亡犯罪人引渡時の協力）によっても否定されないことを提示した。加えて、近年の国際情勢にあつては、民主主義、人権の尊重、法の支配を中心とするコモンウェルスの共通の価値・原則を通じた紐帯の重要性や、共通の価値・原則を規範として国際社会に示し得るというコモンウェルスのさらなる可能性を示唆している。

## 1. はじめに

コモンウェルスは、かつては「王冠への共通の忠誠」に基づく英国と自治領の地位及び関係を指した。現在では、そうした特別な歴史的紐帯を有する国家と共に、それを必ずしも有さないものの、コモンウェルスが標榜する価値・原則への共感を示す国々の自発的な共同体（“a voluntary international association”<sup>1)</sup>）と捉えられる。

コモンウェルスは大英帝国の「残滓」などと揶揄的に表現されることもあるが（*e.g.*, Sanders, 2022, p.191）、徐々に加盟国<sup>2</sup>を増やしてきた。2022年にもフランスが宗主国で、フランス語を公用語とするトーゴとガボンが新たに加盟し<sup>3</sup>、加盟国数は56カ国となった。その規模は、国連とその専門機関に次いで大きい政府間組織の一つといわれる（Lloyd, 2017, p.284）。報道によれば、アルジェリア、イエメン、スーダン、マダガスカルも加盟申請したことがある（BBC, 2012）。また、アイルランドも、従来、将来の加盟候補として位置付けられているようである（Robinson, 2022, p.456）。こうしたコモンウェルスは、その時々重要な課題に注力してきた。俯瞰的にみると、1970年代から80年代にかけて人種差別の撤廃（南アのアパルトヘイト撤廃が1991年）、冷戦の終結を経て1990年代は、コモンウェルスの中核的な価値・原則でもある民主主義、人権の尊重、法の支配、それに加えて、2000年代以降は、気候変動、開発問題、持続可能性などに対象領域を広げている。コモンウェルスはまた、他の多くの国際組織と比べて拘束力も弱い。そしてよく、非公式性、クラブ的精神、自発性といった言葉で表現される（*e.g.*, May & Lyon, 2010, p.154; Slinn, 2009, pp.25, 27）。

加盟国の増加は、この自発的な共同体に魅力があることを示している。本稿は、法的視点も含めて多角的にその魅力にアプローチし、なぜ拘束力も弱い組織において国家が連携するのか検討する試論である。法的視点からの検討も含めるのは、それが非公式性とある意味対極にあるからである。もちろん国際的な法的場面でも、「ソフトロー」のように、「ハードロー」との対比でみると法的拘束力のない、ないしは弱いものは存在する。しかし現代の国家間関係を考えると、設立文書もない組織が長きに渡り多くの国を惹きつけているという事実には興味深いものがあり、そこに条約に基づく国家間関係とは異なる様相が観察されるのではないと思われる。コモンウェルスはしたがって法的視点からのみではとらえきれない組織ともいえ、そこに上記の多角的視点の要素が入ってくる<sup>4</sup>。その視点も多岐に渡り得るが、本稿では紙幅の制約からも、コモンウェルスの発展の歴史とコモンウェルスを形作る特徴を時に法的視点を交えて検討するにとどめている。この意味では、本稿はそもそも限界が多いものであるが、本稿が一端を成す共同研究の根底にある問題意識の1つ—現代において国家はいかなる場合に連携するのか—に接近する最初の一歩としたい。

## 2. 現代コモンウェルスの現状

### (1) 現代コモンウェルスの始動

まず現代コモンウェルスが始動するまでの歴史的経緯と現代コモンウェルスの特徴を概観する。かつて「王冠への共通の忠誠」で結ばれていたコモンウェルスは、1931年ウェストミンスター憲章により英国と自治領の関係が再構築され、英国と自治領は「地位が平等」で「王冠への共通の忠誠によって結ばれ」、「ブリティッシュ (British) ・コモンウェルスの

一員として自由に結びつく」「自発的共同体 (autonomous association)」として、英国王を国家元首として抱く国々の共同体となった。

その後、インドのように共和制をとりながらコモンウェルスとの関係性の維持を模索する国が登場し、戦後、1949年のコモンウェルス閣僚によるロンドン宣言で、英国王を「自由な共同体の象徴でありコモンウェルスの首長」(“symbol of their free association as such Head of the Commonwealth) と位置付けた。また、“British”を落として“Commonwealth”となった。ここに、今日まで続くコモンウェルスが始動し始めたのである。Fransman (2009) によれば、大英帝国が消滅し、現代のコモンウェルスがその後継として構成される「法的瞬間 (juridical moment)」は存在しないが、実務上は1949年にそれが訪れたという (Fransman, 2009, p.44)。一般的には、このように1949年以降を現代のコモンウェルスと位置付けることが多いが (e.g., Dale (1983), Fransman (2009), Steinorth (2017)), そのほかにも1949～1965年をコモンウェルスの脱植民地時代、事務局等が設置された1965年以降を現代のコモンウェルスとする見方もある (May & Lyon, 2010) <sup>5</sup>。本稿では後者に倣って、制度的発展がはじまる1960年代半ば以降を現代のコモンウェルスと捉えている<sup>6</sup>。

現在では英国王を首長とするコモンウェルス加盟国は、地域的にも文化的にも多様な国々で構成される。加盟国56カ国のうち<sup>7</sup>、女王を国家元首としている国は英国を除くと14カ国に過ぎず<sup>8</sup>、モザンビーク、ルワンダ、ガボン、トーゴの4カ国には英国と植民地時代のつながりはない。とはいえ、歴史的関係の相対的重要性はやはりいまだ高いようにみえる。英国と歴史的関係がない加盟国は長年モザンビーク、ルワンダの2カ国のみであったし、法制度についても英米法体系の国々が多い<sup>9</sup>。こうして加盟国には、「いくつかの強い家族的類似性 (some strong family resemblances)」があるとも表現される (Murphy, 2019, p.474)。2022年に加盟したトーゴとガボンの両国もコモンウェルスの既加盟国とアフリカ大陸で国境を接しており、また、「1960年代にフランスから独立し、コモンウェルスとは歴史的なつながりがある」とされる<sup>10</sup>。

コモンウェルス加盟国の共通項の1つに英語の使用がある。上述のモザンビーク、ルワンダの2カ国も、周囲を英語圏の国々に囲まれており、それが加盟に作用したとの見方がある (事務局に対するヒアリング) <sup>11</sup>。また、英語が共通語であることにより、コモンウェルスの会議では通訳は不在で、より自由な議論と効果的な意見交換が可能であるという (May & Lyon, 2010, p.154)。これらの点に鑑みても共通の言語の存在は大きいといえる。

コモンウェルスはまた、既述のとおり様々な課題に取り組んできた。コモンウェルス設立70周年事業の一環として事務局が作成したコモンウェルスの宣言集 (Commonwealth Secretariat, 2019, pp. v-viii) によれば、取り組んだトピックは、農業、アパルトヘイト、市民社会、コモンウェルスの共通価値、民主主義、経済発展、教育、環境、グローバリゼーション、健康、人権、国際協力、国際安全保障、多国間主義、核軍縮、人種の平等、法の支配、小国 (small states) <sup>12</sup>、スポーツ、技術移転、貿易、女性、青少年 (youth) と多岐に渡る。

開発問題は、常にコモンウェルスにおける関心事項であった。例えば、1971年シンガポール・コモンウェルス原則宣言 (以下、シンガポール宣言) は開発問題の重要性に言及し、1991年ハラレ・コモンウェルス宣言 (以下、ハラレ宣言) も同様である。加盟国の3/5が小国である現在のコモンウェルスにあっては、その重要性は特に増している。この点に関連し、コモンウェルスは、特に小国が声を挙げ得る貴重な場となっている (事務局に対する

ヒアリング)。実際にも、コモンウェルスは、小国がネットワークを構築すると共に、より影響力のある加盟国に関心事を提起できるようなアクセスを提供していると評される (BBC, 2012)。

以下では、コモンウェルスの制度面における発展として原則・価値、加盟基準、機関を取り上げ、次に非制度的側面としてコモンウェルスに指摘される非公式性・クラブ的精神・ネットワーク性について検討する。

## (2) 価値・原則

コモンウェルスは、時に共通の価値や原則を公表してきた。特にコモンウェルスが追求する共通の価値を標ぼうしたとされるのは、シンガポール宣言(1971)、ハラレ宣言(1991)、トリニダード・トバゴ・コモンウェルス価値と原則の確認(2009)(以下、コモンウェルス価値と原則の確認)、コモンウェルス憲章(2013, The Charter of the Commonwealth)(以下、憲章)である(e.g., Newson, 2011, p.1)。

シンガポール宣言は最初にコモンウェルスの価値に関して原則を打ち出したもので、次に、ハラレ宣言がコモンウェルスの中核的原則や信念に関する一般的表明を行った。これらはコモンウェルス価値と原則の確認(2009)で充実化し、2012年には、コモンウェルスの共有する価値と原則が憲章に統合された。憲章は、コモンウェルス首脳会議(Commonwealth Heads of Government Meeting: CHOGM)<sup>13</sup>の承認を経て、2013年にエリザベス女王2世に署名された。以上に基づいて、コモンウェルスの共通価値としてよく指摘されるのは、上述した開発に加え、民主主義、法の支配、人権の尊重である(e.g., Steinorth, 2017, paras.1, 19-25)。

憲章は「1949年以降に首脳によって採択されたすべての重要な文書を具体化したもの」(Robinson, 2022, p.456)で、その「最大の価値は…コモンウェルスが組織の中核的な価値と原則、加盟国の志(aspiration)を定める単一の文書を有するという事実にある」(Sanders, 2022, p.188)。そこで、下記で憲章の起草経緯と内容を概観する。

憲章は、2009年のCHOGMにおいてコモンウェルスの制度的仕組みを包括的に再検討するために設置が合意されたEPG(コモンウェルス有識者グループ)の報告書に基づく(Kirby, 2020, p.542)。EPGグループの一人で、憲章の原案を起草したKirbyによれば、当初EPGは、英国王室との関係、加盟や除名に関する手続上の問題、コモンウェルスの価値や決定と加盟国との間の相違、エンフォースメントなど微妙な問題を考慮して「構造的ないし憲法的な(structural or constituent)憲章の制定にためらい(hesitation)があった」という。加えて、コモンウェルスにおいては、「ルールや手続は厳密な描写を拒み、厳密な定義から逃れてきた」こともあった。そこで、憲章は、価値憲章(Charter of values)の形式を目指すこととなり、EPGの報告書も公表された(Kirby, 2020, pp. 542-544)。

この報告書は、画期的な内容を含んだが、それ故に加盟国からは反発も受けたという。例えば、HIV/AIDSへの効果的対応を妨げる差別的法律の撤廃を奨励する措置をとるべきと記載して、暗黙にソドミー法の廃止を求めた(当時コモンウェルス54カ国中36カ国で同性愛を犯罪とする法律を保持)ほか、事務局長とは別に、民主主義、法の支配、人権担当のコミッショナーを任命すべきという提言を含んだ。しかし、前者は依然としてコモンウェルスの課題の1つであり(事務局に対するヒアリング)、また、後者の提言も実現していない(Kirby, 2020, pp. 548-549)。加えて、当初憲章の草案にあったコモンウェルスの歴史的

経緯の部分も最終的に削除された。一方、自然環境の保護・保全については草案よりも充実した内容となった (Kirby, 2020, p. 556)。

このように憲章の策定は紆余曲折をたどったが、最終的に16項目を中核的な価値及び原則として挙げる。具体的には、民主主義、人権、国際平和と安全保障、寛容・尊重・理解、表現の自由、三権分立、法の支配、グッドガバナンス、持続可能な発展、環境保護、衛生・教育・食料・住宅へのアクセス、ジェンダー平等、コモンウェルスにおける若者の重要性、脆弱国のニーズへの認識、小国のニーズへの認識、市民社会の役割である。

一方、憲章はエンフォースメント手段に欠いており、この点は憲章の「弱み」ともいわれる (Kirby, 2020, pp.552-553)。民主主義、法の支配、人権の尊重の実現は、加盟国の国内法に依存するが、例えば、人権を侵害する政府にその是正を求めることは困難である。このため、これらの中核的価値及び原則に対する危機が生じて、いかに対応するかは課題となっている<sup>14</sup>。他方で、「強制力がないことは強みにもなり得る」(Kirby, 2020, p. 555) 面もあるという。こうした評価には、公式性と非公式性とを備えるコモンウェルスの性格がよく表れている。

### (3) 加盟基準

共通の価値・原則を特に反映しているのがコモンウェルスの加盟基準である。加盟基準は長らく“unwritten convention” (McIntyre, 2008, p.274) であったが、1991年の事務局メモランダム(「ハラレ基準 (Harare criteria)」として知られる)で基準の原型が形成された後、2007年に採択された。

ハラレ基準の概要は、コモンウェルスにおける英語の使用、自由な共同体の象徴でありコモンウェルスの首長としての英国君主の受け入れ、非公式、親密さ、コンセンサスの特徴とする運営スタイルの受容、コモンウェルス基金<sup>15</sup>への貢献であった (McIntyre, 2008, p.274)。これを発展させた2007年採択の中核的な加盟基準 (カンパラコミュニケ, para. 87) は以下の通りである。

- (a) 例外的な状況を除き、原則として既存のコモンウェルス加盟国と歴史的な構成上のつながり (an historic constitutional association) を持っていること。
- (b) 例外的な状況で、加盟申請は個別に検討されるべきこと。
- (c) 1971年のシンガポール宣言及びその後の宣言に含まれるコモンウェルスの基本的な価値、原則、優先順位を受け入れ、遵守すること。
- (d) 以下へのコミットメントを示す (demonstrate) こと：自由で公正な選挙と代表的な議会を含む民主主義と民主的プロセス、法の支配と司法の独立、熟練した公共サービスと透明な公会計を含むグッドガバナンス、人権・表現の自由及び機会の平等の保護。
- (e) コモンウェルス内の伝達手段として英語の使用など、コモンウェルスの規範と慣例を受け入れ、コモンウェルスの首長としてエリザベス二世を認めるべきこと。
- (f) 新規加盟国には、コモンウェルス基金への参加、自国内での活発な市民社会と企業組織の促進、市民社会との定期的な協議を通じた参加型民主主義の育成が奨励される。

こうして現在では、新規加盟及び再加盟のための確固とした手続 (上述した憲章の受諾を含む) が存在している。その手続は、事務局長によって行われることが定着しており、

事務局長は当該手続きを経て、各国首脳に加盟の推薦を行い、加盟はコンセンサスで承認される必要がある (Robinson, 2022, p.456)。加盟基準を見ても、英国君主を首長として受け入れることのほかに、原則として歴史的なつながり、英語の使用、共通の価値・原則が重視されていることが示される。加盟基準とその手続的發展は、コモンウェルスの組織としての發展の証左の一つであると思われる。

#### (4) 機関

コモンウェルスの制度的發展という観点から重要な機関として、CHOGM、事務局、コモンウェルス閣僚行動グループ (Commonwealth Ministerial Action Group: CMAG) が挙げられる<sup>16</sup>。CHOGMはこれまでも多くの先行研究が検討対象としているため、下記で概要を述べるにとどめ、本節では事務局とCMAGに焦点を当てる。

CHOGMは2年に一度開催されるコモンウェルス加盟国の首脳会議である。コモンウェルスでは、こうした会合の「非公式性」が重要視され、その権限、目的、手続、作業方法を確認し得る手段は存在せず、会議の「ルール」は、過去の会議から生まれた数々の文書を分析し、実践を観察することによってのみ収集可能であるという (Slinn, 2009, p.27)。これによれば、CHOGMの意思決定はコンセンサスで行われ、事務局や過去のCHOGMの指示に基づく議題が協議され、コミュニケが開催後に公表される。コミュニケには特定の宣言や声明が添付されることもある。このプロセスは柔軟かつ簡易であり、そのために後述するCMAGのような新しい機関の設置も可能であったなどと積極的に評価されている (Slinn, 2009, pp.27-28)。

##### ① 事務局

1965年にコモンウェルスは、「コモンウェルス事務局に関する合意覚書 (Agreed Memorandum on the Commonwealth Secretariat)」に基づいて事務局を設置した。事務局の創設にあたっては、例えば、事務局を通じたコミュニケーション機能の向上が期待される一方で、事務局の権限の拡大や費用の増大が懸念されるなど賛否両論がみられた (May & Lyon, 2010, p.119)。

しかし、後に見れば、1960年代のいわゆるローデシア問題や1970年代のアパルトヘイトなどの人種問題について加盟国内で内部対立が生じた際に、中立的な事務局の存在が生じた亀裂を緩和した (Srinivasan, 1998, p.624)。また、事務局は、国際的課題に取り組み、「政府間のネットワークを支える役割を果たし... (コモンウェルスが) 發展していく重要な基盤を提供した」(小川, 2012, p.203) などと肯定的に評価されている。

他方、そもそも、「コモンウェルスは緩やかな組織であるため事務局が主導権を握る余地はかなり大きい」との見方もある (Lloyd, 2007, p. 285)。その緩やかさ故か、最近では事務局の運営に混乱がみられており、2019年以降、事務局は危機的な状況に陥った (e.g., Wright, 2020; 事務局に対するヒアリング)。現事務局長の1期目 (2016~2020年) には、雇用に関する裁判<sup>17</sup>、人事に関する問題<sup>18</sup>、入札関連の問題<sup>19</sup>、モルディブ政権に対する法的助言<sup>20</sup>などの現事務局長をめぐる様々な問題が報道され、2020年には英国、オーストラリア、ニュージーランドがコモンウェルスに対する資金提供の一部を停止し (Gruenbaum, 2020, p.354)、事務局の財政難は一層深刻となった。

現事務局長をめぐる混乱の背景には、英国ジョンソン政権 (当時) と現事務局長の対立

と、現事務局長の再選阻止の試みがあったとの見方もあるが、いずれにせよ事務局長は疑惑を否定し、2022年には再選を果たした (Gruenbaum, 2020, p.354)。しかし、加盟国の拠出金の停止に表れるように事務局への不信や批判は高まり、Murphy (2019) のように事務局は不要とする主張すら存在した (Murphy, 2019, pp.473-474)。

そこで、まず、2018年に事務局のガバナンス体制の見直しのためにコモンウェルスの元外相を中心とするハイレベルグループが設置された。当該グループの報告書は非公開であるが (Gruenbaum, 2019, pp. 348-349; CHOGM2018 Communique, para.44), ガバナンス体制の見直しが緊急の必要性であるとの結論に至ったといわれる (Banerji, 2019, pp.17-18)。本報告書に基づいて、2019年外相会合 (9月26日開催) がガバナンス体制について勧告を行い、2022年のCHOGMでは、当該勧告とそれに沿った2005年改訂事務局合意覚書 (the 2005 Revised Agreed Memorandum) が支持された。両方とも既に発効している (CHOGM 2022 Communique, para.108)。

改訂された事務局合意覚書には、事務局のガバナンスの取り決め (Commonwealth Secretariat Governance Arrangements) と題された附属書B (Annex B) が付されている。1965年合意覚書と比較すると、主として、現代化 (heをhe/sheに変えてジェンダー配慮を示すなど)、行政上の取り決め (Administrative Arrangements) に係る一部変更 (事務局長及びスタッフの役割、任期、任命方法など) が行われている。

ところで、事務局の能力に関連して、「事務局は、国連におけるオブザーバーの地位、技術支援のためのコモンウェルス基金に関する事務局と加盟国政府との間の二国間MOU、協力促進のためのMOUを締結した政府間組織の会議への参加などに見られるように、相当程度の国際的能力を獲得してきた」と指摘される (Slinn, 2009, p.28)。特に近年、事務局は、国際機関との連携を深めている。例えば、2022年2月7日にWHOと公衆衛生分野における協力強化のためのMOU (Memorandum of Understanding)<sup>21</sup>、2月8日にITC (国際貿易センター) と民間部門開発等の分野の協力強化のためのMOU<sup>22</sup>、6月11日にWTOと貿易分野における協力強化のためのMOU<sup>23</sup>、9月29日にはIMOと海洋関連分野での同様のMOU、に署名している。また、2017年に署名したUNCTADとのMOU<sup>24</sup>を拡大するMOUを新たに2022年8月31日に署名し<sup>25</sup>、これに先立つ2019年には国連との協力強化のMOUに署名している<sup>26</sup>。もともと、事務局は、国際組織や地域組織と緊密な関係があり、多くの多国間組織においてもオブザーバー資格を有していたが (Steinorth, 2017, para.14)、近年、協力強化の取り組みが加速していることは、事務局の組織としての活動と能力の獲得という点からは注目すべきと思われる<sup>27</sup>。

## ② CMAG

CMAGは、ハラレ宣言 (1991年) の実施支援措置として合意されたミルブリック行動計画で設置されたものである。ハラレ宣言は、全13項目で構成され、その項目10は「...コモンウェルスの協力に焦点を当て、それを改善する...これには、民主主義、説明責任のある行政、および法の支配の実践を定着させるための支援を求める加盟国の要請に応えるためのコモンウェルスの能力強化が含まれる」と謳った。これを制度化かつ具体化したのが「ハラレ宣言に関するミルブリック・コモンウェルス行動計画」(1995年)であった。

同行動計画は、1. コモンウェルスの根本的な政治的価値の推進、2. 持続可能な開発の促進、3. コンセンサス形成の促進、という3つで構成されるが、このうち1. の中で「ハ

ラレ原則違反に対する措置」と「措置実施のためのメカニズム」が合意された。前者では、加盟国がハラレ宣言に明らかに違反していると思われる場合、特に民主的に選出された政府の違法な転覆の場合にコモンウェルス加盟国と事務局長がとる措置として、ハラレ宣言の侵害に対する不承認の表明、民主主義の早期回復促進のための調停と支援、民主主義が回復するまでコモンウェルスの閣僚レベルの会議からの排除、回復までの2年間の猶予期間中に適切な進展がない場合のコモンウェルスの全会議への参加と技術支援の停止、「例外的な場合 (in exceptional cases)」の加盟資格の停止、などが例示された。

さらに後者の「措置実施のためのメカニズム」として、ハラレ原則の重大または持続的な違反に対処するため、CMAGが設置された。CMAGは、事務局長が招集し、コモンウェルス加盟国から選ばれた8カ国の外相で構成され、必要に応じて関係地域の閣僚の代表が1～2人追加される（2002年以降は9カ国の外相で構成）。その任務は、侵害の性質を評価し、コモンウェルスの集団的行動のための措置を勧告することとされた。

こうしたCMAGの権限は「21世紀におけるコモンウェルスに関するクーラム宣言」（2002年）で拡大された。加盟国政府の違法な転覆にとどまらないハラレ原則の重大または持続的な違反にCMAGが対処するための条件が明確化され、また事務局長の調停の役割の強化も合意された。2009年には、CMAGがハラレ原則の右の違反のすべてに対処できるよう、CMAGの役割の強化が検討されることとなった。CMAGは自らのマンデートと作業を見直した後、2011年のCHOGMで「コモンウェルス閣僚行動グループの役割の強化」と題する報告書<sup>28</sup>の形で提言し、首脳はその提言に全面的に同意した。これによりCMAGはコモンウェルスの政治的な価値の「管理者 (a custodian)」として、これに違反する加盟国を検討し、評価することが求められるようになった。これまでCMAGの検討対象となった国には、ガンビア、ナイジェリア、シエラレオネ、パキスタン、ソロモン諸島、ジンバブエ、モルディブ、フィジー諸島がある。

CMAGが上述の期待に十分に答えているかについては批判も多い。そもそもコモンウェルスには加盟国間の二国間問題には立ち入らないとする慣行がある（事務局に対するヒアリング; Slinn, 2009, p.30）。1990年代後半、CMAGの権限は、ナイジェリア、シエラレオネ等に発動されたが、「加盟国の政治体制をめぐる問題に大きく踏み込んだことにより...制裁対象国との間で激しい摩擦にも直面するようになった」（小川, 2012, pp.233-234）。2000～2008年の間は、イラク侵攻、及び2003年ジンバブエ脱退を契機として、CMAGはほとんど機能していなかったとの指摘すらある（May & Lyon, 2010, p.155）。そして、CMAGは「現在に至るまでその任務を狭く解釈し続けている」とも批判される（Commonwealth Human Right Initiative, 2022）。CMAGの設置とその役割の拡大は制度的発展として注目されるが、その機能の十分な活用には改善の余地があるといえよう。

##### (5) 非公式性・クラブ的精神・ネットワーク性

コモンウェルスが条約により設立されていないことは前述した。この点について、過去に事務局長を務めたBourneはこの非条約型という性格故に、コモンウェルスでは一連の進化的な調整が可能となっていると述べる（May & Lyon, 2010, p.154）。また、コモンウェルスは、非公式性や“family”との表現で説明されることも多い。これらのある種「非公式」ともいべき性質により柔軟性を持ち、その時々重要な課題に対応してきたのである。最近の顕著な例は、コモンウェルスの首長であったエリザベス女王の後継問題である。

Kirby (2020) によると、2018年4月、女王がCHOGMにおいて、チャールズ皇太子（当時）をコモンウェルスにおける後継者とする「願い」を表明し、CHOGMはそれに沿った決定を下した。しかも本件については、英国元首が常にそれを引き継ぐのかなどの問題は未解決のままに、手続的な取り決めや公文書なども伴わずに承認が行われたのである（Kirby, 2020, p.547）。

そして、「自発性」に由来する「クラブ的な精神」もコモンウェルスの資産として指摘される（May & Lyon, 2010, p.154）。確かに、加盟国はコモンウェルスに加盟する義務はない。上述したように、むしろ加盟国は、ミルブリック行動計画以降、コモンウェルスの原則に対する重大または継続的な違反がある場合、究極的には加盟資格を停止される危険性すらある。それでもなお、加盟国は自発的に共同体に参加しているのである。

また、加盟国政府だけでなく、様々な分野における多くのNGOや市民社会団体で構成されるネットワークにより、コモンウェルスは「ネットワークのファミリー」（May & Lyon, 2010, p.153）とも称される。例えば、1990年代前後から、教育分野では、コモンウェルス・オブ・ラーニング、遠隔教育サービス、小国のヴァーチャル大学の取り組みがあり、ほかの分野でも、非政府のコモンウェルス人権イニシアチブ、民間セクターのコモンウェルスビジネス評議会といった取り組みがある（May & Lyon, 2010, p.156）。“People's Commonwealth”とも称されるNGOsのネットワークは、1965年に設立されたコモンウェルス基金の支援を受けている（Steinorth, 2017, para.3）。これらは、「世界最高のソフトパワーネットワーク」で「21世紀の理想的なグローバル・プラットフォーム」と評される（Howell, 2011, p.252）。Lloyd (2007) は、コモンウェルス基金によって運営・支援される多様な分野のNGOの活動により、コモンウェルスの支持者と理解者が増加することを指摘している（Lloyd, 2008, pp.284-285）。このように、コモンウェルスは広大なネットワークを有しており、そのネットワークを通じて支持者と理解者がさらに増加するという効果的な機構も有しているといえる。

### 3. 現代コモンウェルスの国際法上の地位

#### (1) 学説

コモンウェルスは、公式にはどのような位置づけにあると捉えられるだろうか。また、ルールや原則でどの程度規律され得るだろうか。この点を考察するためコモンウェルスの国際法上の地位について検討する。当該地位との関係では、コモンウェルスの国際法主体性、ないしはコモンウェルスが国際法人格を有するかどうかとも議論されてきた。国際法の主体は、国際法人格といわれることもあり、国際法上の権利義務が帰属し、権利に基づき請求を行い、義務違反につき責任を負う能力を有するものをさす（岩沢, 2020, p.25）。

Jennings & Watts (1992) は、国際法の主要なテキストで、「国際法の主体」の部における“International persons”の章で単体の節「コモンウェルス」をおく。こうしたテキストでコモンウェルスに係る単体の節が置かれるのは稀である。この中で、Jennings & Watts (1992) は、コモンウェルスの法的性質 (legal nature)、すなわち「コモンウェルス自体 (as a unit) が“international persons”のどのカテゴリーに位置づけられるべきか」は「回答が難しく」、コモンウェルスは「半世紀の間に発展する過程で様々な変化を遂げ」、「明らかに特異で (sui generis)、分類しがたい」と述べる（Jennings & Watts, 1992, p.265）。そして、その特徴を

提示する。すなわち、コモンウェルスは加盟国と国民を権限下におく機関 (organ) に欠けるため連邦国家 (federal state) でなく、また、加盟国を統合する条約はなく、事実上、また法律上、加盟国に対する権限 (power) を持つ機関もないため国家連合 (confederation) でもない。1965年創設の事務局は加盟国に対する法的権限のない主に調整を行う機関で、CHOGMは基本的に非公式で相談的性格 (consultative in nature) である。ただし、他方でコモンウェルス市民権 (citizenship) という法的事実と、コモンウェルスの国々が全ての点で互いを「外国」とみなしているわけではないという状況、協議と情報交換のための柔軟で定期的かつ効果的な機構 (machinery) を考慮する必要がある。その上で、コモンウェルスは「共同体 (association) を形成する厳格な法的基盤の欠如を、共通の起源、歴史、法的伝統という絆 (bonds) で補っている国家コミュニティ (community of states)」であると述べている (Jennings & Watts, 1992, pp.265-266)。

Shaw (2021) は、国際法の主体の章で“Sui Generis Territorial Entities”の一つとして“Association of States”を挙げ、その中にコモンウェルスを位置づける。コモンウェルスは、「共通の利益と歴史的な結びつきに基づいて主権国家をグループ化した緩やかな共同体 (association) として最もよく知られて」おり、「法的拘束力ある関係を構成しないが、議論の場としては有用」で「加盟国間では、大使は高等弁務官と呼ばれるなど特別な特徴がある」。「このような状況では、独立した国際的な人格を持つとは考えにくい」が、「コモンウェルスが独自の制度を発展させ、拘束力のある決定を下す能力を持つ共通の政策を確立すればするほど、国際法人格が主張され得るようになるかもしれない」と指摘する (Shaw, 2021, p. 221) <sup>29</sup>。

岩沢 (2020) は、コモンウェルスを「(「複数の国 (又は国に準ずる主体) が結びついたもの」である) 国家結合の特殊な形態」と指摘し (岩沢, 2020, p.136), 「コモンウェルスの国際法上の地位については議論がある...国際組織とみなす説もある」 (岩沢, 2020, p.469) と述べる。

ところで、国際組織については、「国際組織の国際法上の要件は一般に定められていない」が、「加盟国とは別個の国際組織自身の意思と常設的な機関 (事務局) の存在はいずれの国際組織にも共通の要素」であるという (酒井ほか, 2011, p.65) <sup>30</sup>。岩沢 (2020) は、国際組織としてみなされるために必要と考えられる要件として下記を挙げる (岩沢, 2020, p.468-470)。

- (i) 国際的合意によって作られる。通常は条約である (しかし、それに限定されない。ただし、国際決済銀行 (BIS) など諸国の部局間の合意で作られる組織は、国際組織ではない)。
- (ii) 加盟国の意思とは異なる固有の意思を持つ常設の機関を有する。総会、理事会、事務局という3つの常設機関を持つのが普通である。その点で、単なる条約と区別される。
- (iii) 国際法に基づいて設立される。非政府組織 (NGO) はいずれかの国の国内法に基づいて設立される (ため)、国際組織でない。

国際組織の国際法人格の根拠については、大きく2つの立場が存在している。第一に、国際組織の国際法人格を、設立文書に明示的又は黙示的にあらわされた国の意思に基づく

する説（意思説）で、通説とされる。第二に、国際組織の国際法人格は、設立国の主観的意思でなく、一般国際法によって客観的に与えられるとする説（客観説）である（岩沢, 2020, p.30; Crawford, 2019, pp.158-159）。客観説の立場からは、意思説は、ある国際組織に非加盟の第三国に対して、当該国際組織の国際法人格について対抗できない（第三国は当該国際組織の国際法人格を当然に承認する義務はない）という（Crawford, 2019, p.158）。そして、客観説を“better view”とするCrawford（2019）は、国際組織が国際法人格を保有するための基準（criteria）は次のように要約され得るとして3点提示する（Crawford, 2019, p.159）。

- ① 合法的な目的と機関（organs）を備えた国家の永続的な共同体（association）またはその他の組織（organization）
- ② 組織（organization）とその加盟国との間における法的権限（legal powers）及び目的の点での区別
- ③ 一国または複数の国の国内制度にとどまらず、国際的な平面で行使可能な法的権限（legal power）の存在

上記基準を最初に示したBrownlieは、組織は存在するが、上記の基準の目的と機関を欠く例として“the British Commonwealth”を挙げた（Brownlie, 2008, p.678）<sup>31</sup>。Dale（1983）は、国際組織の定義を示しつつ<sup>32</sup>、関連するICJの判例<sup>33</sup>も考慮してコモンウェルスは国際組織に該当すると結論づけた上で、①の基準は満たすが、②については基準中の区別を示せず、また③の指標足り得る条約締結がみられないとして、②、③を満たさないとする（Dale, 1983, pp.54-57）。Slinn（2009）も、伝統的見解ではコモンウェルスは全体として国際組織の地位を有するとされるが、上記3つの基準のうち2つを欠くと指摘する。すなわち、コモンウェルスは、シンガポール宣言（1971）及びその後のコモンウェルスの原則に示されるように合法的な目的を持つ国家の永続的な共同体であり、CHOGMと本部組織である事務局を有しているため①の基準を満たす一方で、その他の2つの基準はDale（1983）と同様の理由で満たさないと述べる。加えてSlinn（2009）が着目するのが、コモンウェルスの宣言において主語に「コモンウェルス」でなく、「我々（we）」という政府首脳の数形が用いられている点である。さらに、国連憲章のように、組織に法的権限やキャパシティを与える拘束力あるインストラメントも存在しないことに言及する。そして、コモンウェルス協力条約といった完全な国際法人格を有するような組織とする条約を締結する形式性をコモンウェルスの精神（ethos）全体が否定していると述べる（Slinn, 2009, pp.24-25）。そしてこれを補強すべく、シンガポール宣言がコモンウェルスを「独立した国家の自発的な共同体で、各々が自国の政策に責任を持ち、人民（people）の共通の利益のために協議し協力する」と定義した点、及び「コモンウェルス事務局に関する合意覚書（1965年）」における「コモンウェルスは正式な組織ではない。個々の加盟国の主権を侵すこともない。また、加盟国が集団的な決定を下したり、統一的な行動をとったりすることを求めるものでもない…形式的に過ぎる手続と制度を確立するとかえって不利益になり得る」との言及を挙げる。ただし、事務局の設立により、加盟国が事務局のキャパシティ、特権、免責を扱う法律を制定することとなったとし、オーストラリアが稀な例ではあるものの、国内法で「コモンウェルスは国際組織であることを宣言する」と言及した点に留意している（Slinn, 2009, pp.24-26）。

Crawford (2019) は、国際組織を扱う章で、上記の基準①に照らして、コモンウェルスは当初、組織は存在するものの目的と機関を欠く例であったが、現在は、正式な設立文書 (constitution) はないものの、「独自の法的存在 (a distinct legal entity)」であると述べる (Crawford, 2019, p.159) <sup>34</sup>。

以上のように学説は分かれているが、上述のようにJennings & Watts (1992) はいくつかの事実について考慮すべきと指摘し、またShaw (2021) ほかもコモンウェルス加盟国間の特別な特徴に言及する。そこで、次にこの点について検討する。

## (2) 加盟国間の特別な特徴

コモンウェルス内部の関係は、かつては「外国」(foreign) でなく、したがって国際関係でない、という考え方がとられていた。いわゆるinter se理論 (doctrine) - コモンウェルス構成国相互間は、国際関係でなく、国際法の適用を排除するという考え方 (山本, 1969, p.112) <sup>35</sup> - である。

Jennings and Watts (1992) によれば、加盟国間には、“inter se”の関係に基づいて、大使に代わる高等弁務官の派遣、国際司法裁判所 (ICJ) 規定の選択条項受諾時のコモンウェルス加盟国間の紛争の留保 (コモンウェルス留保)、コモンウェルス市民という「特別な法的特徴 (special legal characteristics)」がみられるが、彼らの著作時点で、既に加盟国間関係も国際関係とみなされ、特別な法的特徴も「一般的に減少しつつある」(Jennings & Watts, 1992, pp.263-265)。それでもなお、加盟国間の「特別で密接な協力関係」が存在するとして、逃亡犯罪人引渡の協力を挙げている (Jennings & Watts, 1992, p.265, ft. 17) <sup>36</sup>。Steinorth (2017) も、“inter se”の性質を反映してコモンウェルス加盟国間で特別のルールが適用される分野として、逃亡犯罪人引渡、国籍 (市民権) を挙げる (Steinorth, 2017, para.9)。以下では、これらの現状を概観する。なお、これらに加えて、一般にコモンウェルスの加盟国は他の加盟国を外国として扱わず、加盟国間の取り決めは、かつては必然的に国内問題として条約とみなされなかったことも指摘されているが (e.g., Jennings & Watts, 1992), 現在では当然に条約である。

### ① 高等弁務官の派遣

コモンウェルス加盟国間では、現在でも、大使に代わって高等弁務官が派遣される。ただし、その待遇は現在ではほぼ同じである。

大使と高等弁務官を比較すると、特に1950年代前半から1960年代中頃に「大使プラス (Ambassadors Plus)」と呼ばれる高等弁務官のメリットが最も顕著で、具体的には、英国の国家元首とのより親密な関係、受入国の政府首脳や閣僚・省庁へのアクセスのし易さ、受入国における非外交的な広い関係構築の可能性などがあったという (Lloyd, 2007, pp.170-186)。1970年代半ば以降、現代においては、その実質的な利点はもはや評価が難しくとも指摘される一方で、1930~40年代には高等弁務官の廃止に向けた動きがあったことに比して、21世紀に入ってからは高等弁務官という肩書に対する不満の声はほぼ聞かれなくなり、むしろこの肩書に伴い得る「共鳴と意義 (a resonance and significance)」, 「時に有利な外交行動パターンの出現促進の可能性」, コモンウェルスの「つながり (link)」の有用性が指摘されている (Lloyd, 2007, pp.276-277)。

## ② 国際司法裁判所 (ICJ) の選択条項受諾宣言とコモンウェルス留保

ICJの選択条項受諾宣言の際にコモンウェルス加盟国がコモンウェルス留保を付すことがある。すなわち、ICJ規定第36条2項に基づいて選択条項受諾宣言を行う際に、コモンウェルス加盟国間の紛争については同裁判所に付託しないとす留保である。

この留保は、1929年の英国と自治領による常設国際司法裁判所の選択条項の受諾を嚆矢として、今日まで存在している<sup>37</sup>。現在では、コモンウェルス加盟国でも、当該留保を維持する国と放棄した国とに分かれ、前者の例に英国、インド、カナダがある。またこの留保には、英国やインドが採用する包括型（コモンウェルス加盟国である、またはそうであったいかなる国の政府とのあらゆる紛争を留保）や、カナダが採用する紛争解決型（コモンウェルス加盟国であるいかなる国の政府との紛争であって、紛争当事国が合意をした、または合意すべきやり方により解決されるべきすべての紛争を留保）など複数の類型がみられる（喜多, 2014, pp.525-533）<sup>38</sup>。

コモンウェルス留保は、当初は、少なくとも英国にとっては上述のinter se理論を根拠とした<sup>39</sup>。しかし現在では、コモンウェルス留保の有効性が論点の一つとなったICJの事件において、留保を付した国の意思にその根拠を求める判示を経て<sup>40</sup>、「inter se理論の議論は、少なくとも選択条項制度に関していえば、この判決で完全に終了した」といって良く、現在でも留保が付される実質的理由は、英国にとってのアイルランドのように「コモンウェルスに名を借りつつ、特定国を対象とする」「便利な人的留保」で、当該留保は「コモンウェルス内の敵対国に対する単なる国際裁判からの逃避条項」と位置付け得るようである（喜多, 2014, pp. 548-549）<sup>41</sup>。

## ③ コモンウェルス市民権 (Commonwealth citizenship)

現行の英国法は、英国籍を持つ人、またはコモンウェルスのいずれかの国の国籍を持つ人に、さらに「コモンウェルス市民」(Commonwealth citizen) という追加的な地位を与えることを定める（1981年英国籍法第37条1項, 50条1項, 51条）。本規定は、もともとは出生地主義に則して、王冠への忠誠の範囲内で生まれた者は全て王冠への忠誠を誓い、英国臣民 (British subject) の地位を有するという考え方に基づく (Fransman, 2009, p.471)。英国臣民とは「英国の海外植民地においても、国王の保護を受け、国民として扱われる権利」であり (田中, 2018, p.38)、第二次世界大戦後まで、大英帝国/コモンウェルスにおける共通かつ実質的な国籍として、英国への入国と居住の権利を含んだ。1949年に英国臣民の地位は、英国とその植民地の市民権、他のコモンウェルス加盟国が制定する同等の市民権に代わったが、英国法においては英国臣民の地位は英国、植民地、コモンウェルスに共通する地位として維持されつつ、同年以降、「英国臣民」と「コモンウェルス市民」は同義語であることも定められた。この共通の地位は現在も継続しているが、1983年以降は「コモンウェルス市民」としてのみ知られているという (Fransman, 2009, p.471)。

このように導入された「コモンウェルス市民」については、コモンウェルスに付与する資格があるわけではなく、市民権の範囲と内容を決定する単一の条約もなく、単一のパスポートもない。その地位がコモンウェルス加盟国内で認められるのは、各国法の協調的な適用による (Fransman, 2009, p.471)。例えば英国では、1981年英国籍法 (1983年施行) 制定以降は、英国への入国、居住の権利は大幅に制限され「もはやコモンウェルス市民は『外国人』とそれほど変わらない位置づけ」(田中, 2018, p.39) である。それでもなお、コモンウェ

ルス市民にはある種の利点が存在しており、英国では、一定の投票権（居住している場合）があるほか、外国において英国大使館から領事保護を受け得る（Fransman, 2009, p.471; 田中, 2018, p.40）。このほか、学生であればコモンウェルス奨学金の有資格が認められるなど教育上の利点、コモンウェルス加盟国間で査証関連の優遇措置が受けられる場合などがある（田中, 2018, p.40）。

#### ④ 逃亡犯罪人引渡

1966年コモンウェルス法相会議は、「コモンウェルスにおける犯罪人引渡しの取り決めは、互惠主義、及び引渡条約によく見られる特徴を取り入れた実質的に統一された法に基づいて行われるべき」旨で合意し、「これらの取り決めの根底にある原則とは、コモンウェルス加盟国間の逃亡犯罪人の返還は、正式な条約でなく、共通のパターンに従った各国法によること」であると述べた。そして同会議は、コモンウェルス各加盟国における立法の基礎となり得る原則を定めた「スキーム」（ロンドンスキームと呼ばれる）を策定し、加盟各国がこのスキームを実施するよう勧告した（Jennings & Watts, 1992, p.955）。以降、このスキームは幾度かの改正を経ながら<sup>42</sup>、コモンウェルスにおける刑事分野の協力の発展に貢献している。

具体的には、ロンドンスキームの成功をみて、1986年に刑事問題の相互援助、及び有罪判決を受けた犯罪者の移送に関する協力のための2つのスキームが追加され、さらに2005年には刑事問題における非公式の協力関係を強化するコンタクトパーソンネットワークが構築された。「刑事問題における国際協力のためのコモンウェルススキーム（Commonwealth Schemes for International Cooperation in Criminal Matters）」と総称されるこれらのスキームは「コモンウェルス加盟国内の相互協力に建設的かつ実用的なアプローチを提供する、拘束力のない柔軟な取り決めを表す」ものである（Commonwealth Secretariat, 2017, p.1）。

### (3) 小括

上記の検討に鑑みると、コモンウェルスの国際法上の地位に係る学説は、コモンウェルスを国際組織と捉えずに国際法人格の有無を検討するもの、国際組織として捉えて国際法人格の有無を検討するものに大別されるが、国際法人格についてはいずれも積極的に認めていない。

では加盟国はどのように捉えているのだろうか。上述のようにSlinn (2009) はコモンウェルスの精神全体が形式性を否定すると指摘したが、一方で人種差別と人種的偏見に関するコモンウェルスのルサカ宣言（1979年）は、次のように述べる。

「コモンウェルスは、国際理解と世界平和を促進し、人種、肌の色、性、信条、政治的信条にかかわらず、すべての市民の平等な権利を達成するために献身する機関（institution）であり...」（リサイタル2）

「我々は、コモンウェルスが、自由と平等の原則に基本的かつ深く根ざした愛着を持つ国際組織として（as an international organization）、これらの原則の実現において他の組織と協力すべきであることを意図している。」（最終パラ）

ここでは、コモンウェルスは、機関として、また組織として、人種差別問題に取り組むことが表明されている。Dale (1983) も「本宣言の基本法 (constitutional) 上の重要性は、制度としての組織化されたモンウェルスに重点を置いていること、国際組織としてのコモンウェルスを認めていることにある」として注目する (Dale, 1983, p.54)。

それでもなお、コモンウェルスの原則をまとめたとされる憲章 (2013) では次の点が着目される。憲章によれば、コモンウェルスは、「善 (good) のための説得力のある力として、また協力と開発促進のための有効なネットワーク」(recital, para. 1) であり、「それぞれが自国の政策に責任を持ち、市民 (people) の共通の利益...のために協議し協力する、独立かつ平等な主権国家の自発的共同体 (association)」(recital, para. 2) である。コモンウェルスの特別の強さは「多様性と言語、文化、法の支配における共有された遺産の組み合わせ」にあり、「共有された歴史と伝統、全国家と人々の尊重、共有された価値と原則、弱者への配慮により共に結ばれている」(recital, para3)。「コモンウェルスのやり方 (Commonwealth way)」とは「協議と経験の共有を通じて、コンセンサスを求めること」(recital, para. 4) である。加えて、コモンウェルスにおける様々なネットワークによる貴重な貢献に対する言及、がなされている (recital, para. 6)。

宣言の主語は、引き続きCommonwealthでなく政府首脳の数形である“we”であり、コモンウェルスの定義も1971年シンガポール宣言の「...自発的共同体 (association)」を引き継ぐ。さらに、コモンウェルスのやり方 (Commonwealth way) や、ネットワークの強みに言及する。これらに鑑みると、コモンウェルスは、その制度的発展と活動に鑑みて仮に国際組織であるとしても、国際法人格を備えるとまで加盟国が位置付けるようになったとは依然として言い難いように思われる。加盟国間の特別な特徴をみても、協力の強化が一部で確認されるのみであり、この点は否定されないだろう。

一方で、コモンウェルスについては、既述の通り、該当するカテゴリーもその発展と共に変わってきたとの指摘もある (Jennings & Watts, 1992, p.266)。Shaw (2021) が指摘したように、今後、コモンウェルスが加盟国の意思と異なる独自の拘束力ある決定を下すような制度と共通政策を備えれば、国際法人格がより主張されやすくなる点は引き続き妥当するといえよう。

#### 4. おわりに

本稿でみたように、現代のコモンウェルスは制度的には徐々に発展し、活動範囲も広がっており、本稿で言及した国際組織の国際法人格の要件の充足性も以前よりは増しているようである。しかし、全て充足するにはより年月を要すると思われ、一方でそのような意思を加盟国が持つにいたるかについて筆者は現状では懐疑的である。公式的要素が強くなればなるほど「非公式性」や「クラブ的精神」から脱することになり、コモンウェルスの「最大のメリット」ともいわれる「率直で私的な交流」(Sanders, 2022, p.192) も失われ得るからである。本稿で検討したコモンウェルスの様々な強みともいべき特徴にもその影響は及び得るだろう。すなわち、緩やかな共同体である故にその時々々の様々な国際的な 이슈に取り組み得る柔軟性や、ネットワーク性、小国にとっての開発支援や技術支援の供給先として、また国際社会に対するvoiceを発信し得る場としての役割などである。

一方で、コモンウェルスには課題も指摘される。例えば、コモンウェルスの長年の観察

者の一人によれば、第一に、コモンウェルスの有効性に対する加盟国の意識の欠如と、それ故に政治力推進に要する事務局長の多大な協議の負担、第二に（柔軟に様々なイシューに取り組む反作用として（（）内筆者補足））コモンウェルスの得手・不得手分野の不明確性、第三にプロパガンダと実績との乖離、第四に成果に係る弱いパブリシティである<sup>43</sup>。また、コモンウェルスが追求する共通の価値・原則の違反に対して、コモンウェルスは加盟資格停止のほかには効果的な手段がない（Hadfield, 2015, pp.409-410）。現状ではコモンウェルスの評価は賛否両論である<sup>44</sup>。

現代のコモンウェルスは、これまで、加盟国の数と多様性を増加させつつ、普遍性のある共通の価値を提唱し、憲章などを通じてそれを確固たるものにすると共に、途上国への援助などの実際的なメリットも加味しながら、共通項を土台に協議を通じてコンセンサスを形成する長期のプロセスをたどっている。そのプロセスが一層発展するには、こうした課題や否定的評価への対応が必要だろう。加えて、喫緊の課題の一つに、エリザベス女王が果たしていた首長の役割の継承がある。コモンウェルスの発展に故エリザベス女王が果たした貢献を指摘する声は多い<sup>45</sup>。女王の後継者となった国王チャールズ3世が、女王の果たした役割と集めた尊敬をどの程度継承できるかは今後を見守る必要がある。

では、法的視点からみると、コモンウェルスは国際社会に対してどのような影響を及ぼし得るだろうか。この点で、Slinn（2009）は興味深い議論を展開している。まずHiggins（1994）による、国際法は“rules”でなく規範的システム（“a normative system”）であり、組織化された集団や構造はすべて規範的行為—各行為者や集団全体が義務であるとみなす行為で、それに違反すれば代償を伴う行為—のシステム（a system of normative conduct）を必要とする（Higgins, 1994, p.1）との言説を引用し、その上で、コモンウェルスは“rules”に基づく組織（institution）というよりもこの「規範的行為のシステム」の一例とみなし得ると提起する。そして、「現代の国際関係において用いられる法的拘束力を持たない様々なインストラメントを指す『ソフトロー』」が規範的重要性（a normative significance）を持ち得ること、こうしたソフトローは“rules”と区別可能で、規範的行動（normative behaviour）に対する広範なガイドラインたる“principles”を具現化することもあるとして、コモンウェルスの宣言、行動計画、その他の声明はこのソフトローというカテゴリーに最も当てはまるとする。さらに、これらの宣言等がコモンウェルスとその加盟国の実行（practice）に及ぼす影響を強調しつつ、CHOGMから生成されるコモンウェルスのインストラメントは、加盟国53カ国（当時）の合意を表し、伝統的な意味での法的拘束力はないものの、加盟国間関係及びより広い国際社会にとって規範的意義（normative significance）をもち得ると結論づけてよいだろうと述べる。そしてためらいがあるとしつつも、コモンウェルスの原則と実行の国際法の法源（a source of international law）としての可能性を示唆するのである（Slinn, 2009, pp.32-37）<sup>46</sup>。

確かに、2010年にSlinnが以上のような指摘をした後の2013年にそれまでのコモンウェルスの原則や宣言をとりまとめたとされる憲章が合意され、さらには2018年に海洋環境の保護に焦点を当てたBlue Charterも採択されるなど、コモンウェルスは国際的関心の高い分野を含め、原則の発展に寄与し、実行にも影響を及ぼしていることは事実だろう。つまり、コモンウェルスは国際法の形成に一定の影響を与える存在であるとみることは可能であろう。

また、コモンウェルスが国際法人格を有するとの意思を加盟国が持つようになるには懐疑的であると上述したが、英国との歴史的つながりのない加盟国の増加や、コモンウェル

スの価値と原則に反するような事態もみられる近年の国際情勢—特に人権問題で国際社会の批判を受ける中国<sup>47</sup>の台頭やロシアのウクライナ侵攻—の中で、民主主義、人権の尊重、法の支配の遵守に対する共通の意思がより鮮明かつ強固となってくれば、コモンウェルスにおいて新たな意思やShaw (2021) のいうところの制度、共通の政策が登場する余地はある。国際社会で「フレンドショア」といった基本的価値を共有する国々との関係強化が唱えられる昨今では、民主主義、人権の尊重、法の支配の遵守を基本的価値・原則とするコモンウェルスは、共通の価値・原則を通じた紐帯という点でも、それを国際社会に規範として示していくという点でもその魅力を増し得る存在であるように思われる。

本論文は令和元年度～令和3年度日本大学商学部研究費（共同研究）研究課題名「国家間連携のあり方に関する研究：連邦制を題材に」（所管：商学研究所）における研究成果の1部である。

#### 〔注〕

- 1) 外務省によると、コモンウェルスは「英国及びソロモン諸島を含む旧植民地の独立国家が構成する緩やかな国家共同体」と説明される。本稿では右に倣い“association”を「共同体」と訳出する（外務省「ソロモン諸島」平成26年11月26日 [https://www.mofa.go.jp/mofaj/a\\_o/ocn/sb/page3\\_001035.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/ocn/sb/page3_001035.html) (2023年1月10日アクセス)。
- 2) Commonwealth Member/Membership の邦訳については既存の文献で構成国、諸国、加盟国などが確認できる。本稿では、加盟国及び加盟と訳出した。
- 3) <https://thecommonwealth.org/news/gabon-and-togo-join-commonwealth> “former French colonies” (2023年1月10日アクセス)。2009年にルワンダが加盟して以来である。
- 4) 小川 (2012) はコモンウェルスについて「公式の制度面だけでは十分に捉えることができない存在である…最も特徴的な点は、そうした公式の制度の外にある、明確にルール化されていない部分にあるといえる」と述べる (小川, 2012, p.250)。
- 5) ほかにも例えば、「コモンウェルスの機能的変化を探る拠点として」ドミニオンの中立権を検討した松田 (1995) は、1971年シンガポール宣言の「独立主権国家のボランティアな連合」を「ニュー・コモンウェルス」の定義として妥当と述べている (松田, 1995, p.248)。
- 6) 小川 (2012) も、1960年代半ばからコモンウェルスの制度化が進んだことを指摘している (小川, 2012, p.197)。
- 7) その1/3弱はアフリカ系の国々である (56カ国中21カ国)。 <https://thecommonwealth.org/about/facts> (2023年1月10日アクセス)。
- 8) このうちブルネイ、エスワティニ、レソト、マレーシア、トンガの5カ国は独自の君主制をとっている (Robinson, 2022, p.455)。
- 9) 事務局に対するヒアリングによる。Lloyd (2007) も、モザンビークについてコモンウェルスの6カ国以上と国境を接し (脱退後のジンバブエも含む)、様々な影響を受けた歴史的経緯に留意している (Lloyd, 2007, p.279)。
- 10) <https://thecommonwealth.org/news/gabon-and-togo-join-commonwealth> (2023年1月10日アクセス)。

- 11) 事務局に対するヒアリングは、2019年に実施。
- 12) コモンウェルスの小国(small states)の定義は次の通りである。人口150万人以下の国／人口が多くても、同じような特徴を持つ国。例えば、ボツワナ、ジャマイカ、レソト、ナミビア、パプアニューギニアなど (<https://thecommonwealth.org/our-work/small-states> (2023年1月10日アクセス))。加盟国56カ国のうち32カ国が小国で、その内訳はCommonwealth Secretariat (2022), p.vi 参照。
- 13) コモンウェルスの首脳の会合は、1966年以來、CHOGMとして開催されている (Jennings & Watts, 1992, p.266 ft 4)。
- 14) この点で、モルディブのナシード大統領に対して人権が抑圧された際に事務局長へ送付された手紙が奏功せず、コミッショナーがいれば結果は違ったかもしれないという表明があったという (Kirby, 2020, p.555)。なお、モルディブは2016年にコモンウェルスを脱退したが、政権交代後の2020年に再加盟を果たしている。
- 15) 1966年設立、右参照 <https://commonwealthfoundation.com/the-peoples-commonwealth/> (2023年1月10日アクセス)。
- 16) Slinnは、CHOGMが“principal organ”として正しく認識されてきたと指摘する (Slinn, 2009, p.26)。小川は、1960年代半ば以降のコモンウェルスの制度化の進展の例として、事務局を挙げる (小川, 2012, p.197)。
- 17) メディアに対する情報漏洩等を理由に事務長 (head of office) を現事務局長が不当解雇したとされる問題で裁判手続に発展した (The Times (2018))。
- 18) 現事務局長により、公募や面接を経ない任命や採用規定に沿わない任命等が行われたとする問題 (Caribbean News Global (2020) “part 1”)。
- 19) 現事務局長が友人の経営する会社にコンサルタント業務を発注したという疑い (The Times (2020) / Caribbean News Global (2020) “part 2”)。
- 20) 2012年頃にモルディブ政府から現事務局長が合意内容を超越するコンサルタント料を受領したと報じられた問題 (しかも当該政府は民主的に選出された大統領を追放した政権であった) (Minivan News, 2012)。
- 21) <https://www.google.com/search?q=WHO+commonwealth&sxsrf=ALiCzsbX7kV35nRkjVIFDRlOyaZa6Xl4Zg:1672370341609&ei=pViuY6zmJNbc2roP2-u7uAM&start=10&sa=N&ved=2ahUKewjszJOBsaD8AhVWrlYBHdv1DjcQ8NMDegQIBhAW&biw=1440&bih=809&dpr=1.5> (2023年1月10日アクセス)。
- 22) <https://thecommonwealth.org/news/commonwealth-and-itc-strengthen-ties-help-countries-achieve-sustainable-inclusive-economic> (2023年1月10日アクセス)。
- 23) <https://thecommonwealth.org/news/commonwealth-secretariat-and-wto-strengthen-efforts-boost-trade-capacity> (2023年1月10日アクセス)。
- 24) <https://www.imo.org/en/MediaCentre/SecretaryGeneral/Pages/Signing-of-MOU-with-Commonwealth-Secretariat.aspx> (2023年1月10日アクセス)。
- 25) <https://unctad.org/news/unctad-and-commonwealth-secretariat-expand-development-cooperation> (2023年1月10日アクセス)。
- 26) <https://thecommonwealth.org/news/commonwealth-and-united-nations-sign-new-agreement> (2023年1月10日アクセス)。

- 27) 2022年 CHOGM は6月に開催されており、そこでの再選を目指す事務局長が活動を活発化させた可能性もある。
- 28) 報告書の原題は次の通り。*Strengthening the Role of the Commonwealth Ministerial Action Group (CMAG)*  
<https://production-new-commonwealth-files.s3.eu-west-2.amazonaws.com/migrated/news-items/documents/120131.pdf> (2023年1月10日アクセス)。
- 29) Shaw (2021) は結論として、コモンウェルスを含め、これらの団体 (association) が国際法人格を有するかどうかは、「事案の状況、特に当該団体による主張、根拠の事実、特に第三者による管理および行政の有効性の発現の程度、他の国際(法)人格の反応に照らして、慎重に検討されるべき問題」(Shaw, 2021, pp. 223-224) とも述べている。
- 30) 2011年に国連国際法委員会 (ILC) が採択した国際組織責任条文第二条 (a) は、国際組織を「国際組織とは、条約又は国際法で規律される他の文書によって設立され、独自の国際法人格を有するものをいう」と定義する。この定義については、「有用な定義だが、国際的な責任という文脈で作られており、国際法人格を前提とする」との見方がある (Crawford, 2019, p. 157)。
- 31) 興味深いことに、Brownlie は「組織」としての性質 (feature) を欠くが国際的平面で法人格を有する機関 (institution) として、締約国間の申立手続における準司法的機能を理由の一つとして、GATT の「締約国団」を挙げる。さらに、「形式的な見え方 (presentation) は、国際的な法人格に集中しすぎて、建物の賃貸などの国内法の契約を行う組織の権限 (power) や GATT のような機関が無視される可能性がある。実際には、後者の権限は、国際的な法的法人格から生じる可能性がある」と述べている (Brownlie, 2008, pp. 678-679)。
- 32) Dale (1983) が示す国際組織の定義は次の通り。“an association of states or their governments with agreed purposes, and having one or more organs for carrying these out” (Dale, 1983, p. 56) .
- 33) *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations Advisory Opinion of April 11<sup>th</sup>, 1949*, <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/4/004-19490411-ADV-01-00-EN.pdf> (2023年1月10日アクセス)。
- 34) Crawford (2019) は、Steinorth (2017) を引用しており、“a distinct legal entity”とする見方を追認したようである。
- 35) *inter se* 理論は Fawcett (1963) 第4章に詳しい。
- 36) なお、Jennings and Watts (1992) は、コモンウェルス特惠も挙げる。コモンウェルス特惠は、1970年代の英国の EEC 加盟を経て、現在では EU の途上国に対する特惠の一部となり、広くは ACP 諸国に対する特惠になっている面があるため (Murray-Evans, 2016), 本稿で扱わない。この関連で特筆すべきは、コモンウェルス加盟国間の二国間貿易の貿易コストは非加盟国との貿易に比べて低く、また、貿易と投資も非加盟国よりも加盟国間でより多く行われるという「コモンウェルス・アドバンテージ」ないし「コモンウェルス・エフェクト」の存在である (e.g., Commonwealth Secretariat, 2021, pp. 12-13; Bennett et al., 2010, p. 52)。EU を離脱した英国はアジア太平洋ないしインド

- 太平洋との連携を深めつつあり、貿易面でも CPTPP の加入審査手続中である。CPTPP 締約国 11 カ国のうち 6 カ国がコモンウェルスの加盟国であるため、CPTPP への英国の加入は、コモンウェルス加盟国間の貿易・投資の促進にも資することが期待される。
- 37) 常設国際司法裁判所における留保については、新井 (2014) 参照 (特に pp.507-510)。
  - 38) 2022 年においても英国、インド、カナダの留保内容に変化はない  
(<https://www.icj-cij.org/en/declarations> (2023 年 1 月 10 日アクセス))。
  - 39) 他方、ドミニオン諸国 (カナダ、南ア) は必ずしも当該理論に依拠しなかったことも指摘されている (喜多, 2014, p.545, 注 87)。
  - 40) Case Concerning the Aerial Incident C) F 10 August 1999 (Pakistan v. India) Jurisdiction of the Court Judgment of 21 June 2000, <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/119/119-20000621-JUD-01-00-EN.pdf> (2023 年 1 月 10 日アクセス)。本判断の para.36 について、喜多は「宣言国の自由意思が尊重されること」の指摘と述べている (喜多, 2014, p.540)。
  - 41) ただし、喜多 (2014) は、当該留保は加盟国の意思次第で、新しい特別な (sui generis) 内部関係を表現するものと理解され得る可能性を付記している。
  - 42) 1986, 1990, 2002 年の各改正。直近の改正である 2002 年には、“fugitive offender”を “person sought”に置き換えるなどの用語の修正、ジェンダー中立的な文言の採用などテキストの現代化、二重犯罪等に関する改正を採択している (Commonwealth Secretariat, 2017, p.2)。
  - 43) 第四の点に係る例として、モルディブで投獄されていた人権活動家を 2008 年に大統領として選出することにコモンウェルスの助言があったことが挙げられる (May & Lyon, 2010, p.155)。
  - 44) 例えば、Lloyd (2017) は、コモンウェルスを「よくやっており (“done well”) (Lloyd, 2017, p.277)」、また「かなり良い状態である (“in pretty good shape”) ことを示唆する」 (Lloyd, 2017, p.284) と指摘している。Sanders (2022) は、コモンウェルスに対する批判的な見方—関連性も有用性もない、過去の遺物、偽善的団体、共通の価値にコミットする一方でそれを遵守しない—を紹介している (Sanders, 2022, p.191)。
  - 45) 例えば、Lloyd (2007) は、女王による全ての高等弁務官に対する最新の注意と特別な関係の構築、及び女王への敬意を指摘し、その役割が後継者に移った場合に同じような尊敬を得るか、また、コモンウェルスに生じ得る感情面の変化など、コモンウェルスに与え得る負の影響を懸念している (Lloyd, 2007, pp.285-289)。2018 年に *The Empire's New Clothes : The Myth of the Commonwealth* を出版した Murphy (元ロンドン大学コモンウェルス研究所) は、女王の役割について、「女王は、コモンウェルスの日、クリスマスの放送、コモンウェルス事務局との関係を通じて、女王の役割を実質化した」と述べる (BBC, 2012)。また、女王は「コモンウェルスにスター性をもたらし、その関連性によって、コモンウェルスが世界的に認知され、評価されるようになった」 (Sanders, 2022, p.186)。
  - 46) 国際法の「法源」という用語は、通常は国際法の存在形式という形式的意味で用いられるが、他方で多義的であり、法を認識し確認する材料という意味、法に影響を与える要因という実質的意味で用いられることもある (岩沢, 2020, p.42)。文脈上、Slinn

(2009)は、実質的意味で用いているとみられ、本稿でもそれに沿って形式的意味に限定せずに用いている。

- 47) 国連人権高等弁務官事務所 (OHCHR) は 2022 年 9 月に中国の人権侵害に係る報告書を公表し、ウイグル人とその他のイスラム教徒に対する恣意的かつ差別的な拘束の程度は、国際犯罪、特に人道に対する犯罪を構成する可能性があると結論し、中国に対して差別的措置等の即時撤廃、調査実施、賠償の提供などを勧告している (paras.148, 151)。Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, "OHCHR Assessment of human rights concerns in the Xinjiang Uyghur Autonomous Region, People's Republic of China," 31 August 2022. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/2022-08-31/22-08-31-final-assesment.pdf> (2023 年 1 月 10 日アクセス)。

#### [参考文献]

- [1] 新井京 (2014) 「戦間期における強制的国際裁判制度とイギリス帝国」『帝京法学』第 29 巻, 第 1 号, pp.463-511。
- [2] 岩沢雄司 (2020) 『国際法』東京大学出版会。
- [3] 小川浩之 (2012) 『英連邦—王冠への忠誠と自由な連合』中公叢書。
- [4] 喜多康夫 (2014) 「国際司法裁判所の選択条項受諾宣言におけるコモンウェルス留保: イギリス帝国の「残滓」の存在意義」『帝京法学』第 29 巻, 第 1 号, pp.513-549。
- [5] 酒井啓亘, 寺谷広司ほか (2011) 『国際法』有斐閣。
- [6] 田中俊弘 (2018) 「コモンウェルス市民権の歴史と現在」『麗澤レビュー』第 24 巻, pp.37-42。
- [7] 松田幹夫 (1995) 『国際法上のコモンウェルスドミニオンの中立権を中心として』北樹出版。
- [8] 山本草二 (1969) 「2 Inter Se 理論: コモンウェルス関係の特殊性」英連邦研究会編『英連邦の研究』pp.112-121。
- [9] Banerji, Amitav. (2019) "CHOGM 2018: A Right Royal Affair," *The Round Table*, Vol. 108, Issue 1, pp. 9-20.
- [10] BBC News (Andrée Massiah) , "Commonwealth of Nations: 'The club of the 21st Century,'" 12 March 2012, <https://www.bbc.com/news/world-17283505> (2023 年 1 月 10 日アクセス)。
- [11] Bennett, J., Chappell, P., Reed, H. and Sriskandarajah, D. (2010) "The 'Commonwealth Effect' Revisited" , *The Round Table*, Vol. 100, No. 412, pp. 51–53.
- [12] Brownlie, Ian. (2008) *Principles of Public International Law* 7th edition, Oxford: Oxford University Press.
- [13] Carribean News Global, "Analysis of Baroness Scotland's stewardship of the Commonwealth Secretariat: Part 1 ("part 1")," June 15, 2020, <https://www.caribbeannewsglobal.com/analysis-of-baroness-scotlands-stewardship-of-the-commonwealth-secretariat-part-1/> (2023 年 1 月 10 日アクセス)。
- [14] ——— "Analysis of Baroness Scotland's stewardship of the Commonwealth Secretariat: Part 2 ("part 2")," June 15, 2020,

- <https://www.caribbeannewsglobal.com/analysis-of-baroness-scotlands-stewardship-of-the-commonwealth-secretariat-part-2> (2023年1月10日アクセス)。
- [15] Commonwealth Human Right Initiative, "Commonwealth Ministerial Action Group (CMAG)", <https://www.humanrightsinitiative.org/content/commonwealth-ministerial-action-group-cmag> (2023年1月10日アクセス)。
- [16] Commonwealth Secretariat (2017) *Commonwealth Schemens for International Cooperation in Criminal Matters*, [https://production-new-commonwealth-files.s3.eu-west-2.amazonaws.com/migrated/key\\_reform\\_pdfs/P15370\\_13\\_ROL\\_Schemes\\_Int\\_Cooperation.pdf](https://production-new-commonwealth-files.s3.eu-west-2.amazonaws.com/migrated/key_reform_pdfs/P15370_13_ROL_Schemes_Int_Cooperation.pdf)(2023年1月10日アクセス)。
- [17] — (2019) *Commonwealth Declarations*, <https://production-new-commonwealth-files.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/2022-01/London-Declaration%20.pdf?VersionId=dHJPLBExXKr2.HTm6rRivGwUwdTtRt9E> (2023年1月10日アクセス)。
- [18] — (2021) Commonwealth Secretariat (2021) *Energising Commonwealth Trade in a Digital World: Paths to Recovery Post-COVID (Commonwealth Trade Review 2021)*, <https://www.thecommonwealth-ilibrary.org/index.php/comsec/catalog/view/327/324/2924> (2023年1月10日アクセス)。
- [19] — (2022) Small States Review and Basic Statistics Volume 21 Rebuilding Small States Post-COVID-19, [https://production-new-commonwealth-files.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/2022-06/Small%20States%20Review%20and%20Basic%20Statistics\\_UPDF.pdf?VersionId=yvQHLcnb8xCJTEkTJN5IYKwK\\_mkO7O7G](https://production-new-commonwealth-files.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/2022-06/Small%20States%20Review%20and%20Basic%20Statistics_UPDF.pdf?VersionId=yvQHLcnb8xCJTEkTJN5IYKwK_mkO7O7G) (2023年1月10日アクセス)。
- [20] Crawford, James. (2019) *Brownlie's Principles of Public International Law* 9th edition, Oxford: Oxford University Press.
- [21] Dale, William. (1983) *The Modern Commonwealth*, London: Butterworth.
- [22] Documentation (1989) "Agreed memorandum on the Commonwealth secretariat," *The Round Table*, Vol. 78, Issue 312, pp. 467-472.
- [23] Fawcett, J. E. S. (1963) *The British Commonwealth in International Law*, London: Stevens & Sons.
- [24] Fransman, Laurie. (2009) "Commonwealth, subjects and Nationality rules," in *Max Planck Encyclopedias of International Law (MPEPIL)*, Oxford: Oxford University Press, pp.470-471.
- [25] Gruenbaum, Oren. (2019) "Commonwealth Update," *The Round Table*, Vol. 108, No.4, pp.345-353.
- [26] — (2020) "Commonwealth Update," *The Round Table*, Vol. 109, No.4, pp. 353-362.
- [27] Hadfield, A. (2015), "Commune Consensu: A Soft Power Comparison of the Commonwealth and the European Union," *The Round Table*, Vol.104, No.4, pp. 397-412.
- [28] Higgins, Rosalyn (1994) *Problems and Process: International Law and How We Use It*, Oxford: Oxford University Press.

- [29] Howell, Lord and of Guildford (2011) "The Commonwealth: a global network of the 21st century," *The Round Table*, Vol. 100, No.414, pp. 251–255.
- [30] Jennings, R. and A. Watts (1992) *Oppenheim's International Law* (9th ed), Oxford: Oxford University Press.
- [31] Kirby, Michael (2020) "The Charter of the Commonwealth 2011-13: origins, text and potential," *The Round Table*, Vol. 109. No.5, pp. 542-558.
- [32] Lloyd, Lorna. (2007), *Diplomacy with a Difference: The Commonwealth Office of High Commissioner, 1880-2006*, Leiden: Martinus Nijhoff.
- [33] May, A. and P. Lyon (ed.) (2010) *The Commonwealth and International Affairs: The Round Table Centennial Selection*, Taylor & Francis Group e-Library).
- [34] Minivan News (Mohamed Naahee), "Government paid Baroness Scotland £50,000 in excess of agreed consultancy fee", August 5, 2012, <https://minivannewsarchive.com/tag/baroness-scotland> (2023年1月10日アクセス)。
- [35] Murphy, Philip. (2018) *The Empire's New Clothes : The Myth of the Commonwealth*, Oxford: Oxford University Press.
- [36] ——— (2019) "The Commonwealth Without The Secretariat," *The Round Table*, Vol. 108, No.4, pp. 473-474.
- [37] Murray-Evans, Peg. (2016) "Myths of Commonwealth Betrayal : UK-Africa Trade Before and After Brexit," *The Round Table*, Vol. 105, No.5, pp. 489-498.
- [38] Newson, Nicola. (2011) "Debate on 8 September: Commonwealth Parliamentary Association and the Role of the Commonwealth," House of Lords, Library Note, 25 August 2011 LLN 2011/026, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/LLN-2011-026/LLN-2011-026.pdf> (2023年1月10日アクセス)。
- [39] Robinson, Mark. (2022) "The British Monarchy and the Modern Commonwealth," *The Round Table*, Vol. 111, No.3, pp. 455-456.
- [40] Sanders, Ronald. (2022) "The Commonwealth and the international legal order," *The Round Table*, Vol. 111, No.2, pp.184-195.
- [41] Shaw, Malcolm.N. (2021) *International Law*, 9th Edition, Cambridge: Cambridge University Press.
- [42] Slinn, Peter. (2009) "The Commonwealth and the Law," in James Mayall ed., *The Contemporary Commonwealth: An Assessment 1965-2009*, Taylor & Francis Group e-Library, pp.21-42.
- [43] Srinivasan, Krishnan. (1998) "What are commonwealth values traditional ones against aggression and authoritarianism," *International Journal*, Vol.53, No.4, pp.622-633.
- [44] ——— (2009), "Principles and practice: human rights, the Harare Declaration and the Commonwealth Ministerial Action Group (CMAG)" in James Mayall ed., *The Contemporary Commonwealth: An Assessment 1965-2009*, Taylor & Francis Group e-Library, pp.65-82.

- [45] Steinorth, Charlotte. (2017) "Commonwealth", in *Max Planck Encyclopedias of International Law* (MPEPIL), Oxford: Oxford University Press.
- [46] The Times (Jonathan Ames) "Commonwealth chief Lady Scotland 'was a prima donna' with dignitaries, " April 6, 2018,  
<https://www.thetimes.co.uk/article/commonwealth-chief-lady-scotland-was-a-prima-donna-with-dignitaries-kkmz8fhxp> (2023年1月10日アクセス)。
- [47] The Times (Oliver Wright) "Baroness Scotland's term as extended as Commonwealth chief," June 26, 2020,  
<https://www.thetimes.co.uk/article/commonwealth-backlash-halts-attempt-to-oust-baroness-scotland-ffh0gj9h6> (2023年1月10日アクセス)。
- [48] Wright, Carl. (2020) "Commonwealth crisis 2020," *The Round Table*, Vol.109, No.2, pp. 229-230.

## Abstract

This article takes up the Commonwealth as a case of the cooperation among nations and examines its current status and legal nature so as to explore its possibilities and potentials. The underlying research question behind it is to consider the nature of interstate cooperation in the modern era. As to the current status of the modern Commonwealth, its historical background and current characteristics are overviewed followed by the analysis of the institutional development in terms of principles and values, membership criteria, and organs. Apart from such formal characters, the informality, "club spirit", and networking nature of the Commonwealth were also addressed. Then, the legal nature of the Commonwealth is reviewed in light of the academic views to date, with the analysis of the Commonwealth internal relationships characterized by a special and close cooperation.

Thus, while emphasizing the institutional development and informal characteristics of the Commonwealth, this article shows the majority views that the Commonwealth does not have the international legal personality is still prevailing even after various institutional developments, given the difficulty to confirm the clear will of the members to so position themselves. This is not denied by the analysis of the special and close relationship among members. It also touches on some further potential of the Commonwealth, in the context of recent international landscape, to strengthen its ties through common values and principles such as commitment to the respect for democracy, human rights, and the rule of law, and to contribute to the international community by presenting their normative significance.