

明治憲法下の外交大権における条約締結権限

— コールグローヴ博士の考察 —

松澤幸太郎

はじめに

第二次世界大戦の終戦後 GHQ 憲法問題担当顧問の職にあったコールグローヴ (Dr. Kenneth W. Colegrove) 博士は、*American Journal of International Law* に、明治憲法下における条約締結権限に関する、“The Treaty-Making Power in Japan” と題する論文¹を発表している。筆者は、これまでノースウェスタン大学を往訪した際に同大学関係者から提供された同博士の論文を紹介してきた²。本稿では、上記の論文の概要を記し、当時の米国の大学教授の日本に関する理解の一例を看取したい^{3, 4}。

1. 冒頭

機能的観点からするならば、州際間において何らかの合意に関する交渉を行い、それを批准し、またそれを実施し、さらにそれを見

直すための憲法上のプロセスより国際的な統治関係が、困難な問題を生じさせるわけではない。国際的な協力のための組織が存在しないことは、統合された形で各州の意思を表明する国内的な組織が不完全であることと同様である。もっとも、外交政策に対する憲法上の統制の発展は、近年国際連盟や国際労働機関 (International Labor Organization: ILO) に見られるような国際的な政治組織の発展ほど発展しているわけではない。世界大戦は特にドイツとオーストリアにおいて、外交事項に関する、より進歩的な統制をもたらした。しかし、多くの国において、外交政策に対する憲法上の統制制度の発展は、他の公法分野におけるそれと比較して、緩慢にしか進められていない。そして、国際関係を統御する方法に関する改善の試みに対しては、ほとんどの国において、保守的な感情、もしくは敵対的な考えに基づく、強い反対が示されている。

このような憲法上の手続にかかわる保守主

1 Kenneth Colegrove, “The Treaty-Making Power in Japan”, *The American Journal of International Law*, Vol. 25, No. 2, pp270-297 (Apr. 1931).

2 拙稿「明治憲法の制定過程と天皇制」筑波法政第57号 (2014) : 「大日本帝国憲法下での枢密院と内閣」筑波法政第59号 (2014) : 「明治憲法下における帝国議会の発展」筑波法政第60号 (2014)。コールグローヴ博士の略歴については、筑波法政57号及び59号の拙稿を参照ありたい。

3 論文概要の紹介においては、文章の理解しやすさの観点から、「コールグローヴ博士は次のように述べた」等の文言をほとんど付していないが、特段断らない限り、すべて博士が論文中で述べたことを要約したものである。

また本稿の記述は、コールグローヴ博士の論文の認識・記述を基にするものとし、記述の内容については可能な限り博士の記述に従って翻訳し、日本語訳の選択に当たっては、同博士の使用した用語をもとに選択する。この結果として一般の歴史学説と異なったり、現在一般に使われている歴史学上の用語と若干のずれが生じる場合があることは読者にご理解いただきたい。

4 本稿は個人的見解に基づくもので、所属組織の見解を示すものではない。

義的傾向は、日本も例外ではない。その後姿を消したビスマルク時代のドイツ憲法を範型とした、1889年制定の日本の帝国憲法において条約締結権限は、ドイツの皇帝の例よりも、さらに民主的統制から遠いところにおかれている。この憲法は改正されたことがない。とはいえ、公式の憲法改正はなされていないが、外交関係に関する具体的な手続は変遷してきているというのが、日本の憲法の状況である。なお、時に保守派は国際的協調に反対する傾向を示したが、条約締結権限の行使が国家間の礼譲に係る場合、保守派は顕著な反対に直面した。また同時に日本においては、慣例上、国家に対する高い忠誠心と、条約上の義務に対する誠意のある配慮がなされている。

2. 天皇の大権

1889年の帝国憲法の下で、条約締結権は、天皇が有している。憲法の規定は簡明明快で、憲法第13条は「天皇ハ戦ヲ宣シ和ヲ講シ及諸般ノ条約ヲ締結ス」と規定している。憲法に関する限り、議会あるいはその他の政府機関の承認を得るために条約を提出する義務は、天皇に課されていない。憲法公布以前、外交に関わる行為、国内における立法及びその執行はすべて、天皇の下にあった。明治天皇により公布された憲法は、立法権、行政権、司法権を各政府機関に与えたが、外交に関する権限は天皇の大権の下においた。この点からして日本の憲法は、少なくとも形式上、伊藤博文が範として敬意を払っていたドイツの

憲法よりも、より民主的でないといえる。1850年のプロイセン憲法の下では、二つの議院の承諾が求められる条約があり⁵、またドイツ帝国の憲法の下では、帝国議会と連邦参議院のいずれもが、批准に関与することとなっていた⁶。ドイツは自らの議会よりも軍隊により多くをおっている、とビスマルクは信じていた。議会の関与に対する同様の不信感は日本の1889年の憲法にも示されている。同憲法では、条約締結と宣戦の布告が天皇の独占的権限の下におかれた。

明治憲法の公布と同年に発表された、準公的な憲法の解説書で、伊藤博文は条約締結権限に関する天皇大権に関し次のように述べている。

「外国と交戦を宣告し、和親を講盟し、条約を締結することは、すべて至尊の大権に属し、議会の参賛は要さない。これは、一つには君主は外国に対して国家を代表する主権の統一を欲し、二つには和戦及び条約は、もっぱら時機に応じて籌謀は迅速であることを尊ぶことによる。諸般の条約とは、和親、貿易、連盟の約束をいう。

附記：(前略) 近年立憲主義が漸く進歩したことにより、各国の外交の事務と責任は総理大臣の管掌に属し君主はその輔翼によりこれを行うことは、他の行政事務と同様になった。(中略) 今日国際法においては、慶弔の親書を除く外は、各国の交際及び条約のことは、全て執政大臣を経由することを列国は是認している。本条の掲げたところは、もっぱら議会の干渉によらず天皇は、

5 1850年1月31日のプロイセン憲法第48条は「国王は宣戦を布告し、平和条約を締結し、外国の政府とその他の条約をも締結する権利を有する。通商条約である場合、あるいはそれによって国に負担が課せられ又は個々の国民に義務が課される場合には、有効となるためには議会の承認が必要である。」と規定していた(高田敏・初宿正典編訳『ドイツ憲法集(第6版)』66頁(信山社2010))。

6 1871年4月16日のいわゆるビスマルク憲法第11条第3項は「外国との条約が、第4条により帝国立法の領域に属する事項に関わる場合には、その締結には連邦参議院の同意を必要とし、その発効には帝国議会の承認を必要とする。」と規定していた(高田敏・初宿正典編訳『ドイツ憲法集(第6版)』92頁(信山社2010))。

その大臣の輔翼により外交事務を行うことをいっている。」⁷

このように、憲法上天皇の条約締結権限に何の制限も課されていないことは明らかである。この他の権限について憲法は制限を課している。例えば第14条は、天皇は戒厳を宣告する旨規定しているが、戒厳の要件及び効力は法律で規定することとされている。また第5条は、天皇は帝国議会の協賛を以て立法権を行使する旨規定している。このような制限が帝国憲法第13条あるいはその他の条文で天皇の有する条約締結権限に関して課されていないのは、当該権限が絶対的なものであることを意味する。

日本の法律家は、一致して、当該権限に制限がないと解釈している。東京帝国大学法学部の著名な教授である穂積八束は、憲法第13条は天皇が条約を締結する旨の宣言をしており、これは制定に関して他の機関からの介入を認めない趣旨であって、条約締結権限は天皇の専属的かつ独自の権限である、としている。また美濃部達吉もこの点については同様で、憲法第13条が規定しているように、天皇は宣戦を布告し、講和し、条約を締結する権限を有しているとした上で、一般に王政国家において条約締結権限は主権に属し、条約の内容が国内法に抵触する、あるいは国家の財産を変更する場合には、立法機関の同意が求められるとされているところ、日本の憲法では条約締結権限に制限はかけられておらず、天皇は無制限の権限を有している、と述べている。

日本の憲法に関する研究では、1850年のプロイセン憲法第48条が商業条約と臣民に義務を課す条約については議会の上下両院の同意を要求することによりプロイセン王の条約締結権限に制限をかけていた事実、少なからぬ注意が向けられている。そしてそこにおけ

る議論では、日本の憲法の第13条にそのような制限が記載されていないということは、天皇の条約締結権限に対しては制限が存在しないことを意味する、とされている。

天皇の条約締結権限が絶対的であるということは、日本の法律家の間では一般的な、憲法第4条に基づく主権に関する理論からも説明されている。本条に関し旧派の穂積八束は、日本の皇室は日本の国家と主権の礎であって、日本国の基本的性質である国体は、天皇の地位にいる個人の意思によって定まり、これこそが国家の法的意思であって、天皇と国家は一体不可分で、天皇は単なる国家の機関ではなく、天皇こそが国家なのである、と説明している。

この理論によれば、憲法に基づいて設置された機関に明示的に授權されていないすべての主権的権限は天皇が行使する、とされる。従って、主権的権限を天皇が行使する際には、憲法上明示的に議会の協賛が必要とされると規定されていない限り、万世一系の天皇が代々行使してきたのと同様の態様で、制限のない権限を行使できることになる。またこの点に関し、東京帝国大学の法学の教授である上杉慎吉は、天皇の大権は、欧州の立憲君主が有する制限的な権限と比較されるようなものではなく、天皇は主権に固有のすべての権能を有し、天皇大権は憲法上列挙されている権能に限られるわけではなく、憲法上明示的に規定されていないすべての権能を含むものである、と説明している。

1913年の美濃部達吉と上杉慎吉の激しい議論に起因して形成してきた法学者の新派は、天皇と国家の同一性を主張する理論を否定している。美濃部達吉は「仮に主権的権利と天皇の人格が合一であるとすると、国家は天皇のためのみに存在することになり、国家の毎年の歳入と歳出は天皇個人の収入と支出とい

7 伊藤博文『憲法議解』第13条解説部分。

うことになる。このような理解は、憲法に反し、我が国の政体の性格と異なる。憲法は、明確に、国家財政と皇室の経費を分けて規定しており、また国家にかかわる事項と皇室にかかわる事項を分け、さらに関与する役人も分離している。これは国家と天皇の分離を示している。主権は天皇にのみ属するものではない。」と述べている。これは、換言すれば、憲法第4条が統治権は天皇に属すると規定しているにもかかわらず、新派は国家の法人格を認め、天皇を国家の機関と解し、天皇の名の下に行使されるが主権は国家に存すると解している、ということになる。

これら新旧の法学派間の主権の在り方に関する理論の対立は、条約締結あるいはその他の事項に拘わる天皇大権を制限する動きがあることを示しているわけではない。しかしこの論争の重要性は、新派が天皇について、年長の政治家、軍隊の長、あるいは官僚ではなく、衆議院にその成立の根拠を有する内閣の補助に基づいて行使される広範に及ぶ大権を保持する、国家の機関と解していることである。

新派に属する法学の教授は日本の大学に多数おり、その結果として、法学を学ぶ若い学生は、20年前に授業を受けていた学生とは異なる、政府に関する理論を学んでいる。しかし旧派の学説を学んだ者は、枢密院、軍事参議院、貴族院だけでなく、衆議院の少なからぬ議員にもいるなど、高位の政府機関に多数いる。このことから他の16カ国と共に日本が署名したケロッグ平和条約（訳注：不戦条約）に「各国の人民の名において（“in the names of their respective people”）」という文言が含まれていることが明らかになった際、こ

のような者たちから田中義一内閣に対する激しい非難が向けられた。当該条約の交渉過程において外務省が看過していたこの文言の使用は、天皇に対して無礼である、というのがその主張であった⁸。1年以上に及ぶこの議論は、報道、議会、枢密院、さらにこの文言にかかわる公の演説等を通じて行われた。本多熊太郎という著名な大使は、当該文言は天皇大権を侵害するもので、憲法に反し、日本の国家の基本構造に反するものである、と主張した⁹。また衆議院で憲法上の前例に詳しいベテランの論者である尾崎行雄は、憲法の下で条約は天皇の名においてのみ締結することが出来、日本に関しては、問題のある文言の効果を無効とする留保を付すことなしには、ケロッグ条約を批准することはできない、と主張した。報道においては、学識のある法律家の一団が、当該文言は憲法の文言と精神の下にあるとして当該文言を支持した。議論において当時野党の民政党は、政友会内閣の不忠誠に関する非難決議を提起することや、弾劾決議の提起を検討した。最終的に民政党は、これらは些細な事項であるとして、このような対応を放棄した。しかしながら枢密院は、頑強な反対を数か月にわたって維持し、それによって内閣は倒閣の危機にさらされた。

本件に関し内閣が最終的に枢密院に打ち勝ったのは、天皇大権に対する、日本で根付きつつある、また公式の改正手続を経ない憲法の発展の一部を構成する、議会制の在り方を示すものとして引用され得ると思われる。

3. 条約の締結と批准

条約締結の手續に関し日本の法律家は、外

8 不戦条約の「各国の人民の名において」に係る議論の経緯に関し、例えば大畑篤四郎「不戦条約中「人民ノ名ニ於テ」の問題」早稲田法学44巻1・2号1頁（1969）；川上寿代「不戦条約批准問題と枢密院」日本歴史565号（1995）。

9 ここで博士は、本多熊太郎「不戦条約「問題の文句」研究」外交時報582号51頁（1929）を引用している。

交上の慣例に基づく、外務省により使われる次の4つの方法を紹介している¹⁰。

- (1) もっとも正式な方法は、全権委員が後に批准書の交換が行われることを留保して、調印する方法である。全権使節の署名の効果として、条約は条件付きで合意されたものと解され、批准書の交換により最終的に条約は発効することとされる。日本の重要な二国間若しくは複数国間条約では、この方式がとられている。
- (2) 他方で天皇が条約締結権限を独占していることから、全権委員による署名のみを以て条約を実際に発効させることもできる。換言すると全権委員は、天皇の条約締結に係る全権に基づいて、署名によって条約を発効させるすべての権能を与えられることが出来るということである。通常の場合、この方式によるのは、政治的な重要性のない慣例的な条約の場合である。しかしながら例外がある。1910年の韓国併合の条約は、重大な関心の対象であったにもかかわらず、批准を条件とする一般的な前例に従わず、締結された。この例の場合、緊急性が優先した。当該条約の署名前に、当該条約案に対する国家元首からの裁可があらかじめ取得されていた。このことから、当該条約には「本条約ハ日本国皇帝陛下及韓国皇帝陛下ノ裁可ヲ経タルモノニシテ公布ノ日ヨリ之ヲ施行ス。」の文言が含まれることとされた。

- (3) 簡略な方法としては、覚書を外務大臣と各国の代表間で交換するという方式がある。
- (4) 最後に国際労働機関において交渉された条約の批准については、後述のとおり、特別の方式が認められている。

日本の天皇の、条約締結・批准に係る制限のない権限は、近代憲法の中では、ほぼ唯一の例である。米国においては、大統領によって交渉されたすべての条約の締結に関しては、連邦議会上院の助言と承認が求められる。英国において条約締結権限は王の大権の下にあるが、庶民院に責任を負う内閣の助言に基づいてのみ当該条約締結権限は行使される。また、批准に関し議院に条約を諮るという前例には例外もあるものの、審議を求められた場合に下院の評決に当該条約をかけることを英国の内閣が拒否していた時代は過去のものとなっている。フランスでは、1875年7月16日の憲法第8条により、大統領が条約について交渉・批准することとされているが、すべての友好及び通商に関する条約と、財政、在外におけるフランス国民の地位とその資産に関する条約は、代議院と上院の採択の後のみ確定されることが出来、また法律によってのみ領土の併合を行うことが出来る、とされている¹¹。ドイツのヴァイマル憲法第45条において大統領は、ライヒ議会に大きく依存する内閣の助言の下で条約締結権限を行使することとされ、また同盟及び条約は、ライヒの管轄権の下にある事項にかかわる場合、ライヒ議会の同意が必要とされ、さらに、宣戦布告あるいは講和は国法によって行われ

10 ここで博士は、美濃部達吉『憲法精義』268頁以下（有斐閣1928）等を引用している。

11 中村義孝『フランス憲法集成』169頁（法律文化社2003）によれば、「公権力の関係に関する1875年7月16日の憲法法律（Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 sur les rapports des Pouvoirs publics）」第8条は「共和国大統領は、条約を交渉し批准する。国家の利益と安全（l'intérêt et la sûreté de l'Etat）がそれを許すときは直ちに、条約の交渉と批准を両院に報告する。平和条約、通商条約、国家財政を拘束する条約、個人の身分および外国人に対するフランス人の所有権に関する条約は、両院で採択された後でなければ確定されない。領土のいかなる割譲、交換、付加も法律によらなければ行うことはできない。」と規定していた。本文の訳語は博士の用語法に従った。

る、とされている¹²。

日本の憲法は条約の批准に関し何も規定していないが、勅令により、条約は天皇の裁可の前に枢密院に提出されることとされている。明治憲法第56条は「枢密顧問ハ枢密院官制ノ定ムル所ニ依リ天皇ノ諮詢ニ応ヘ重要ノ國務ヲ審議ス」と規定する。この条文の規定自体からは、天皇が条約案を枢密院の審議に付すべきとは必ずしも解されず、ましてや条約が枢密院で審議された場合に、枢密院の見解に従うことが求められることを意味するものでもない。枢密院は、1888年4月28日の勅令により設置され、当該勅令では、確かに枢密院は、法令及び条約に関し諮詢を受けた際には、天皇に意見を奉答しなければならない、と定めている。しかし天皇は、枢密院に諮詢することを求められておらず、又諮詢した際にも枢密院の見解に従うべきこととはされていない。さらに、枢密院は勅令により存在していることから、枢密院を廃止することはできないとしても、枢密院の権限は勅令により縮減することも可能である。

1888年以降、実務上、ほぼすべての条約は枢密院における審議に提出され、法案及び命令案の場合と同様、枢密院の意見は常に遵守されてきた。このように憲法上の前例は、日本の議院内閣制を尊重する方向で生成してきた。他方でこれは、26名のベテランの、天皇により任命され、議会に対して責任を負わない政治家からなる枢密院が、天皇に内閣と異

なる意見を奉答した場合に天皇が内閣の意見ではなく枢密院の意見を採納すれば、内閣の政策に反駁できることを意味する。もっとも、1927年に枢密院は外交関係に関する勅令の承認を拒否することを通じて内閣を辞任に追い込んだが¹³、その後、内閣が承認を求めた条約の批准を拒否した例はない。

4. 枢密院における手続

枢密院は、天皇が諮詢した後にのみ、条約の批准に関し審議する機会を得る。枢密院への諮詢は、条約案と付属文書の写しと共に、天皇からの文書により枢密院に対して行われ、枢密院に対し、当該条約案に関して審議し、天皇に対し批准についての意見を述べることを求める形で行われる。通常の場合、すぐに総理大臣と外務大臣が枢密院議長を往訪し、内閣の立場を説明し、迅速な審議を求める。これを受け枢密院議長、副議長、書記官長は、枢密院での審議手続について協議する。重要な条約の場合、特別委員会が枢密院議長等により指名され、当該委員会で条約が審議され枢密院の全体会議に報告がなされる。1922年のワシントン条約や1930年のロンドン海軍軍縮協定は、9人から構成される委員会に付託された。前例によれば、条約について審議する際特別委員会には、高位の外交官職に就いた経験のある顧問官を含めなければならないとされるが、先のロンドン海軍軍

12 高田敏・初宿正典編訳『ドイツ憲法集（第6版）』123頁（信山社2010）によれば、ヴァイマル憲法第45条はライヒ大統領の外交権限について、以下の通り規定していた。

①ライヒ大統領は、国際法上ライヒを代表する。ライヒ大統領はライヒの名において諸外国と同盟及びその他の条約を締結する。ライヒ大統領は、使節を信任し、及び接受する。

②宣戦及び講和は、ライヒ法律によってこれを行う。

③諸外国との同盟及び条約でライヒ立法事項に関わるものについては、ライヒ議会の同意を必要とする。

なおヴァイマル憲法第56条は「ライヒ首相は、政治の基本方針を定め、これについてライヒ議会に対して責任を負う。」としている。

13 ここで博士は、枢密院が内閣を辞任に追い込んだ具体的な事例について説明していないが、若槻内閣時代の台湾銀行の支援に関する事例のことと思われる。この点に関し、拙稿「明治憲法下における帝國議会の発展－コルグロヴ博士の考察－」筑波法政60号48頁（2014）参照。

縮協定に関する委員会については、濱口内閣と対立する伊東巳代治が委員長に就任し、枢密顧問官の中でただ一人高位の外交官職に就いた経験のある石井菊次郎子爵が特別委員会から外され、このことに対して強い批判があった。

ほとんどの場合枢密院では、特別委員会が設けられる。特別委員会が設けられるか否かにかかわらず、特別委員会あるいは枢密院は総理大臣、外務大臣並びに審議の対象の条約に関係する大臣を招請し、証言を求める。大臣は、その役職に基づいて、枢密院の顧問官となり、特別委員会では必ずしもそうではないが、枢密院の全体会議では投票権を有している。通常の場合大臣は、自らの発言の補助のために次官を同行させる。しかしながら、1930年のロンドン海軍軍縮協定に関する審議の際枢密院は、議論は率直かつ機密のものでなければならないということを理由に、次官の同行を禁じ、主要な大臣のみと対話することを主張した。特別委員会の報告は枢密院の全体会議で議論され、天皇に対する奉答文も、全体会議の多数決で決定された。なおこのような会議は、重要な条約の場合、天皇臨席の下皇居で行われる。

5. 内閣と枢密院

条約に関して枢密院が天皇に対する奉答のためにとる手続は、法令に関する審議のために枢密院がとる手続と近似している。法令と条約の両方に関する審議において枢密院は、少なからぬ反対意見を出すようになってきた。枢密院の廃止に関する論議を紹介することは本稿の範囲を超えるが、条約制定に関するそれについては言及しておく。天皇制の下での枢密院の存在意義について、日本の法律家の二つの学派は異なる見解を有している。穂積八束を中心とする保守派は、枢密院を憲法上必要不可欠の機関と考え、内閣は天皇に

のみ責任を負い、いかなる意味でも議会に対して責任を負うべき存在ではない、と考えている。このような体制において枢密院は、議会の傲慢さを抑制し、国务大臣等の専制を統御するものとされている。枢密院は、政党から超然とし、また他の政府機関から独立した立場から憲法を擁護し、また、立法機関による介入からの自由を行政機関に与え、さらに大臣の責任を追求するもの、とされている。

このような保守派の考えに対し自由主義者の法律家たちは、枢密院を時代遅れと考えている。これらの者たちの見解によれば、1888年枢密院は、伊藤博文による憲法草案に関し審議するために設置された。というのも、憲法会議を招集するのは、欽定憲法の建前に反するからである。しかしながら、その後枢密院が存続するのは、必ずしも正当化できるものではない。国家の政策を策定し、それゆえに責任を負わなければならない大臣は、敵対的な枢密院に対峙する際に、克服しがたい困難に立ち向かうことになる。衆議院が政治的重要性のかなめとなりつつあり、また日本が英国式の議院内閣制の体制をとりつつあるときに枢密院は、政府の円滑な運営の障害となっている。年長の政治家あるいは過去の武人であり、80歳を超える者もいる26名からなる枢密院は、強く保守的な傾向性があり、より自由主義的な民政党よりも政友会を好むというという意味で、政党に対する極端な偏見がある。

憲法理論上、完全には、内閣が議会に対して責任を負っていないという事実は、そうであれば有さぬ力を枢密院に与え、無能で強欲な政治家に対抗する公益の擁護者の地位を占めることを可能にする。また政府に対する枢密院の批判は、比較的広く公表されている。枢密院の審議は秘密である。20年前はこの秘密性は厳格に守られていた。しかしその後、実質的にすべての枢密院の会議は、報道に公表されている。枢密院議長は累次枢密顧問

問官と大臣に審議の機密を保持するように求める。しかしながら、内部関係者によって詳細な議論の内容が自由に新聞記者に公開されている¹⁴。

保守反動の枢密院の構成員からの反対が想定される条約に関しては、枢密院における審議のための条約の提出がよく遅れる。天皇は、内閣が提出を決めたのちに枢密院に対して条約を諮詢する。天皇の諮詢に関する下問と付属する文書は、外務省が準備する。時に内閣は、より十分に準備ができるまで、あるいはより望ましい政治的機会が到来するまで、枢密院への条約の提出を遅らせることがある。たとえば、濱口内閣は1930年のロンドン海軍軍縮協定について、英国と米国の批准後すぐに批准することを望んでいたが、陸軍及び海軍の批評に対する対応がなされるまで、枢密院への当該条約の提出を待つことが望ましいと考え、このための忍耐強い対応のために数か月を費やした。

近時の政府と枢密院の間の議論において一般的に枢密院は、内閣の外交政策を支持している。しかしそれは、枢密顧問官のうちの保守反動の者たちが、強く政府の政策を批判し、そのことが広く報道され、政府がひどく困難な状況におかれた後に、である。また問題が憲法解釈にかかわる場合、憲法制定に関して一定の役割を果たし、そのことから憲法解釈に関する特別な権威を標榜する伊東巳代治伯爵と金子堅太郎子爵がいることにより、特に自由主義的な政府は、困難な状況におかれることになる。枢密顧問官に対し一般的に大臣は、適切な防戦をすることに成功している。とはいえ自由に思うところを述べると大

臣は、すぐに後悔することになる。1929年外務省参与官が、ケロッグ平和協定に対する枢密院の反対は、政府に対する政治的戦略によるものであると述べた際に、枢密顧問官の厳しい反対を受け、辞任させられた例がある¹⁵。民政党、政友会に拘わらず政府は、枢密院を時代遅れの組織と考え、世論が改革あるいは廃止を求めていることから、今後活発に活動しないであろうとして、若干軽んじるような対応をとっている。このことから政府は、過度の優位を枢密院に対して求めようとしている。これは例えば、濱口首相が、政府はその立場にないとして、ロンドン海軍軍縮協定に関する軍事参議院の天皇に対する報告書を枢密院に提出することを拒んだというものである。政府が当該報告書の提出を拒んだ実際の理由は、当該文書が敵対的な枢密顧問官たちによって大臣を批判することに使われることを恐れたからである。

結果として、内閣と枢密院の間における協力関係の欠如は、いずれかが完全に引き下がるのでなければ、おそらく調整不可能と思われる。この点で日本は、枢密院が過去の権威の残影に過ぎない英国に見受けられるような議院内閣制の有する利点を享受できず、米国において上院と大統領の間で生じている関係に見られるような不都合に悩まされているといえる。

6. 枢密院における手続を経ない協定の締結

すべての条約・協定が、批准にあたり天皇から枢密院に諮詢されるわけではない。慣習

14 博士はここで、枢密院における審議内容が公表されている事例として、東京朝日新聞（1930年9月4日付）、東京時事新報（1930年9月4日付）、Japan Weekly Chronicle（1930年9月11日付）に掲載された、ロンドン海軍軍縮協定に関する、枢密院の第6回特別委員会における濱口首相に対する喚問の内容を紹介している。

15 ここで博士は、1929年4月18、19、20日付朝日新聞等を引用しているが、辞任させられた外務参与官の名前を記載していない。当該新聞記事を確認すると、植原外務参与官が依願免官となった記事が掲載されていた。

的な郵便関係の協約や、各種の行政協定は、通常枢密院には諮詢されない。また、政治的に重要ないくつかの条約も枢密院の同意なしに、批准されている。たとえば1902年の日英同盟もその例である。桂内閣が行った交渉の各段階は明治天皇に報告され、その裁可を得ており、最終的に枢密院に当該条約が提出された際には、次の天皇の勅語が付された¹⁶。「朕は國務大臣等にこの条約を締結することを命じた。」

このことから枢密院は天皇の意思に従うしかなかった¹⁷。

大隈内閣が秘密裏に1915年ロンドン条約（宣言）を締結し、また、寺内内閣が第一次世界大戦後に休戦条約を、枢密院に諮ることなく、署名したことは知られている¹⁸。この両方の機会において枢密顧問官は、この手続

を批判した。4年後加藤友三郎内閣は、1922年12月8日に日支郵便約定（Sino-Japanese Postal Agreement）¹⁹について、枢密院に諮詢することなく、天皇の裁可を得て発効させた。当該約定は、中華民国にある外国の郵便局を廃止するという、第一次大戦後ワシントン会議における合意に基づいて交渉されたものであった。通常の場合、郵便関係の合意は、重要な政治問題を生じさせることはない。しかし、関東州と南満州鉄道附属地帯にあった郵便局を廃止することは、内閣の中国政策において重要な意味を持っていた。それゆえ枢密院は、天皇に対して内閣が手続違背をした旨上奏した。その後の枢密院と内閣の間の難局は、より調和のとれた関係と手続規則の順守を、枢密院と内閣に求める天皇の御沙汰により解決された^{20, 21}。一連の紛争の際、貴族院

16 ここで博士は、外交時報第32巻2号415頁（1923年1月15日）を引用している。本文は博士の英文の記述を訳したものである。

なお「JACAR（アジア歴史資料センター）Ref.A06050085500、枢密院文書・議事・明治二十一年～昭和四十五年（国立公文書館）」で確認したところによれば、枢密院の審議に付された際の勅語の写しは概要以下の通り。

「朕東洋の平和を維持し、国運隆昌を期するは、清韓両国をして克く其の領土を保全し、其の民人を靖せしむるに在るを思ひ、曩に内閣に命じて英國政府に協商をせしむる所ありしに、英國政府亦恰も其の見を齊しく今回相互の間に於て締約正に成れり。その詳細に至りては総理大臣及外務大臣をして之を説明せしむ。」（原文片仮名書きを平仮名書きにし、適宜句読点を附した。）

17 この点に関し、千葉功『旧外交の形成－日本外交1900-1919』16頁（勁草書房2008）。

18 この点について、三谷太郎「大正期の枢密院」38頁以下（『枢密院会議議事録』（国立公文書館所蔵、大正編全27巻、東京大学出版会、1985-88）別冊（1990年3月））。

19 ここで博士は、約定の具体名を提示していないが、日支郵便約定とは、日本帝国及支那共和国間郵便物交換に関する約定、日本帝国及支那共和国間価格表記書状及箱物交換に関する約定、日本帝国及支那共和国間小包郵便物交換に関する約定、日本帝国及支那共和国間郵便為替交換に関する約定を指していると思われる（なお博士の記述では、南満州鉄道附属地帯に於ける郵便業務連絡に関する協定についても、これらと共に言及されているが、枢密院における審議では、別に扱われている。）。

20 ここで博士は、1923年1月24日付東京朝日新聞2頁の記事等を引用している。当該東京朝日新聞の記事の該当部分は以下の通りである。

「枢密院は、帝国の外交に関し、非常に考慮しているようである。外交は世界平和のよって行わなければならないが、また併せて帝国の権利を擁護せねばならぬと宜ひ、「将来先帝の偉業を失墜することがあってはならぬ」の旨をお話になり、尚枢密院に対し日支郵便約定御諮詢奏請の手続に関しては官制の規定を遵守し、斯くて大政輔弼の機関たる國務大臣と至高詢謀の府との間に擠隘讒誣を避け以て聖慮を安んぜよ」

なお枢密院に対しては、上記の勅語の趣旨を首相に伝えた旨を伝えたのではないかと当該記事はしている。

この点に関し『枢密院会議議事録 29』349頁以下（東京大学出版会1990）によれば、この御沙汰は以下のとおりである。

「今内外多事の時に当たって、深く世界の大大勢と東西両洋の事情とに注意し先帝の開き給いたる国運を益々盛ならしむることに努めねばならぬことは云うまでも無いことで枢密院の心配するのも其の点

予算委員会において政府は、郵便関係の条約に関する通常の日本の前例を説明した。外務省条約局長の山川端夫は質問に対し、次の通り回答している²²。

「ある種の国際的な郵便にかかわる条約は批准を要します。しかし、行政機関の間の合意のようなもので、省の権限内で行われるものについては、全権委任状の発出や厳格な訓令等に依ることなく締結されます。このようなものについては、批准を要しません。」

1910年の日清郵便約定は天皇の裁可なしに発効した。1922年12月8日当該約定に関する天皇の裁可が求められたが、それは、万国郵便条約上認められる一定の権益を日本が放棄することになるためであった。

対立的な枢密院に対抗するために、ときに内閣は、政府間の外交公文の交換による行政取極を行うという方法で、既成事実化する方法を使う。1929年田中内閣は、枢密院が山東省に関する同内閣の政策に反対することを恐れ、済南から日本軍を撤退させるのに当たり、中国国民政府との間で行政取極を行った。当該行政取極の発表の後、枢密院から強い批判があり田中総理大臣は厳しく攻撃され、報道によれば、田中総理大臣は天皇に対

して陳謝し、枢密院に対して、将来このようなことをしない旨約束した。もっとも政府は、天皇に陳謝はしておらず、また仮にそうしたとしても枢密院にその旨を伝えることはない、と公式には発表した。

7. 条約の国内的効力

日本の法律家はすべて、天皇の条約交渉・条約締結の大権は、至高かつ独占的であり、その他の政府機関の関与を要しないことに合意している。しかし条約の効果、すなわち条約は自動執行的であるのか否か、については、法律家の間で合意があるわけではない。

この点については、二つの有力な見解が示されている。一つの見解は、一般国際法に基づくもので、条約は国家を拘束するものであり、その国民を拘束するものではないので、仮に条約が国民の権利・義務にかかわる事項に関する規定を含んでいる際には、締約国はその国内法により、当該条約を自国領域内で有効とする立法を行わなければならない、というものである²³。

この説によると、条約の公布は、国民がそれに従う義務を有する、法律あるいは命令と

であろうと思う。勿論閣臣に於いても日夜憂慮し努力して居ることは能く承知して居るが、尚此の上とも一層注意を望む次第である。又枢密院は、大政の諮詢の府である故に、其の議に附する手続等に付いても齟齬せぬ様にして、円満に國務を行って行くことに努べきは申すまでも無いことであろう。以上のことは枢密院議長にも申し置く故に卿に於いても善く話し合うが宜しかろう。右様申し置いた故に卿に於いても右の趣を含み総理大臣と話し合つて円満に取り計らう様に望む」

21 この件に関する一連の経緯について以下参照。加藤聖文「枢密院と外交」(由井正臣編『枢密院の研究』(吉川弘文館 2003)；荒船俊太郎「撰政輔導問題と元老西園寺公望－日支郵便約定処理問題における「聖断の」の実施過程を中心に－」史観158号18頁 (2008)。

22 ここで博士の原文は次の通り記述している。“Certain international postal conventions require ratification. But agreements that are administrative in character and which fall within the jurisdiction of the Department of Communications are concluded by delegates without full powers and bound by strict instructions. . . . These agreements do not require subsequent ratification”.

博士の引用から推察すると該当する議論は、大正12年2月3日の第46回帝国議会衆議院予算委員会第一分科(外務省、司法省及び文部省所管)会議録(速記)第一回5頁に収録されている山川政府委員(外務省条約局長)の発言と思われる。この発言は概要以下の通り。「郵便に関するものも、批准を要する形に出しております条約、例えば、万国連合郵便条約、そういうものにつきましては、皆全権委任状を出しております。通信省でやります郵政上の約束、そういうものについては、全権委任状は出ておりません。」

23 ここで博士は、この考え方を支持する学説として、穂積八束と上杉慎吉の学説を引用している。

しての効果を発生させるものではない、ということになる。条約の内容が効果を生じるためには、立法若しくは勅令の発出が必要となる。たとえば1896年に制定された民法第2条は、日本に居住する外国人の権利に関し、条約に従う旨規定しているが、条約の内容を国内法に取り入れる規定の例といえる²⁴。

他方の学派は、周知の学説に従って、大半の条約は自動執行的であるとしている。当該学説は、天皇の条約締結に係る大権に制限がないことを踏まえ、論理的に天皇は条約を執行する無制限の権限を有することになる、とする。国家に対してのみ義務を課し、国民の権利・義務に影響を及ぼさない条約や、多くの国において議会の同意を必要としない条約については、特に争いはない。しかし国民の権利・利益にかかわる条約であっても、天皇による批准は、国家が国民の権利・利益に関し、一定の意思を示したことになると解される。換言すれば、批准という行為によって条約が法令体系の一部になることが定められる、ということである。この場合、批准は二つの意思を示すことになる。すなわち第一に、他国と条約を締結する意思、第二に、国民に一定の規律を及ぼす、というものである。この二つの意思は、二つの場面で示される。すなわち第一に批准書の交換による相手方締約国に対する意思の表示であり、もう一つは公布による国民に対する意思の表示である。このうちの公布により、ドイツにおける条約法と同様、新しい法が既存の法体系に加えられることになる。このことから日本の法令の法源には、議会による立法と天皇による勅令のみならず、条約法があることになる。国民の権利・義務に影響する条約は、国内法

上の効果を与えられるために公布されなければならない一方で、この条約に関する法は、立法に関し議会の協賛を得なければならないとする憲法の規定の例外となる²⁵。

条約法に関する政府解釈は、記録上次のように示されている。原内閣の時代、1920年に江木貴族院議員の質問に対し、横田千之助内閣法制局長官は次の答弁をしている。

政府委員（横田千之助君）

「江木君の御質問の趣意の憲法第二章に規定してある所の立法事項、此立法事項を条約に依って定めたる時に、之を更に法律の形式に依って議会の協賛を経ると云うことに政府は解釈して居らぬ、条約に於て法律を作るべきことを約束した場合、此場合に於ては政府は此条約に基いて法律案を提出いたしますが、条約それ自身に於て権利義務を定めた場合に於ては、政府はそれを以て一種の条約法規と看做します。新に其内容を法律案として議会の協賛を請うと云う解釈を致して居らぬ、此儀を御答致します。」²⁶

また横田委員は、他の質問に対する回答として次の通り述べている。

「条約に於て法律事項の内容を定めましたときは、其条約は公式令に依て公布されると同時に、法律の効力を有するものと政府は解釈して居ります。是は日本憲法の特徴であります。日本憲法では宣戦講和、あらゆる条約は至尊の大権に属して居る（中略）。此点は日本憲法の特徴として、政府は長く此解釈を維持して居るのであります。（中略）今日の大勢に於て天皇の大権に基いて国際条約を結ぶ、是は国家意思の外国に対する発現であります。此外国に対する国家意思の発現は、直ちに内に向つては国民に向つての国家意思の発現であり

24 当時の民法第2条は、外国人は法令又は条約に禁止ある場合を除くほか、私権を享有する、と規定していた。

25 ここで博士は、この考え方を支持する学説として、美濃部達吉と清水澄の学説を引用している。

26 博士は Dai Nippon Teikoku Gikai-shi, or Parliamentary Record of the Imperial Japanese Diet, Vol. XI (Feb. 12, 1920), p1493. を引用している。本稿では、第42回貴族院議事速記録第11号大正9年2月12日（木曜日）分252頁を参照した。

ます。国家意思は統一されなければならぬ、外に向っては国家意思として有効に発現し、内に向っては有効に働かんとしたならば、国家の意思は分裂致すものであって、国家の人格統一を欠くことになるのであります。」²⁷

上記の論理については、条約法、さらには法令体系にかかわる大きな問題がある。すなわちこの論理を認めるとすると、条約によって議会の立法あるいは天皇の勅令が改正又は廃止できることになってしまう、ということである。この点に関し美濃部教授は、この結論を受け入れている。同教授は次の通り説いている²⁸。「議会の立法あるいは天皇の勅令は、条約により修正され得る。これらの法が条約により修正されるということは、法は同様の法によってのみ修正されるという一般原則の例外である。この考え方は、議会の権限に対する侵害とも考えられうる。しかし、憲法第13条は、「諸般の条約」という文言を特段の制限なく使用しており、これは、国内法と抵触する条約も含め、どのような性質の国際合意も天皇大権の下で締結できるということの意味する。」他方で美濃部教授は、「条約は外国との約束であり、一国によって廃止できるものではない」ことから、後法である議会の立法あるいは天皇の勅令によって廃止することはできない、としている。

このように美濃部教授の理論は、条約法に、日本法令の体系上、上位の位置づけを認めるものである。米国においては、憲法第6章により、条約と連邦議会の立法は同位の、国の最高法規と解されており、裁判所は、ある連邦法に反する条約について、当該連邦法

が当該条約よりも後に制定された場合には、当該連邦法を支持し、逆に、ある条約に反する連邦法について、当該条約が当該連邦法よりも後に制定された場合には、当該条約を支持することとされている。換言すると、連邦法は、それ以前に締結された条約を無効にすることが出来、また条約は、連邦法に優位することが出来る。米国の憲法理論においては、条約と連邦法を全く同位の国内法規とするのに対し、美濃部教授の理論は、国内法に条約に劣後する効力を認める。憲法自体について美濃部教授は、条約による修正を認めない。また、条約による皇室典範あるいは皇室令の改正も認めない。これらの法は皇室の自律性にかかわり、憲法上明文の規定により政府の権限の範囲外とされている。

条約法に関しこのような考え方をしているのは美濃部教授のみではない。清水澄博士も次の通り述べている。「立法事項にかかわる内容を含む条約は、法として締結・批准・公布され、法としての効力を有することになり、当該条約と抵触する法律および命令を修正する。他方で、通常の法は、条約の定める法を変更することはできない。というのは、そうすることは他国と締結された条約を侵害することになるからである。」同様の見解が織田萬教授やその他の法律家²⁹からも示されている。もっとも、日本の法律家の大半は、この見解とは異なる見解をとっている。

上記の見解と逆に、穂積教授は次のように述べている³⁰。

「法律と条約の間には軽重の差はない。実際のところ、その実は軽重の比較すべき意義はない。当

27 博士は、Dai Nippon Teikoku Gikai-shi, or Parliamentary Record of the Imperial Japanese Diet, Vol. XI (Feb. 17, 1920), p1777-1779. を引用している。本稿では、第42回衆議院議事速記録第14号大正9年2月17日(火曜日)分(官報号外大正9年2月18日)249頁を参照した。

28 ここで博士は、美濃部達吉『憲法精義』278頁(有斐閣1927)に基づいて説明している。

29 ここで博士は、木村元雄「国際条約論」国家学会雑誌第103号以下(1895)を引用している。

30 ここで博士は、穂積八東「条約法理問答」法学協会雑誌第23巻10号1353頁(1905)を引用している。他所と同様、ここでの表現は、博士の英文の記述による。

然、他方の締約国に対しては、条約は国内立法に優位するが、臣民に対しては、国内立法が条約に優位する。国家間の関係は条約により規律されるが、臣民は国内法により規律される。従って、法理としても政策としても、これらの優劣関係を認めない。」

同様に市村光恵も、法律に対する条約の優位性を認めていない。他方で上杉愼吉は、米国の例に倣って、条約を国内法規の一部とする憲法の改正を行うことを提案している。

8. 議会の関与

憲法の文言からすると、条約制定過程に関する議会の関与の在り方は不明瞭である。憲法第13条は天皇の大権に何の制約も課していないが、憲法は議会が立法権を有することを明文で規定している。この点に関係する規定として、第5条、第8条、第9条、第13条、第37条、第62条、第63条、第64条、第65条がある³¹。

立法に関しては議会の同意が必要、とする一般原則に関し憲法が、各種の例外を定めていることは明らかである。命令制定権限もその一つである。しかしながらいわゆる立法事項にかかわる条約法に関する例外を、憲法はどこにも明記していない。もしこのような条約法が立法権限に関する一般原則の例外を構成するならば、それは適用においてである。

この点に関し、予想どおり衆議院は、立法事項に関係する性質を有する条約法の制定に関与することを主張し忘れはしなかった。古くは1893年から1894年にかけて、治外法権を

認める条約の改正過程への関与を衆議院が求めた事例がある。また1889年報道機関は、外務省と英国の間における外交交渉において、日本側が領事裁判の完全な廃止を求めたのに対し、「混合裁判所」を受け入れることで決着したことを報じた。このことから外務大臣であった大隈重信が爆弾を持った過激派に襲撃されるという事件が生じるなど世論の反発が勃興し、これによって黒田内閣が退陣した。この後1893年には、衆議院が天皇に対して「国権・国利を侵害する不平等条約」の改正を上奏したことに続いて³²、再度交渉が開始された。政府にとってこれらの出来事は、外国の治外法権に係る交渉をすることに關しては、単に外国の列強国と対峙するのみならず、高揚した世論に支持される議会にも対峙しなければならないことを示していた³³。これに続いて議会在解散され、英国との交渉は継続された。この交渉の結果が1894年7月16日の英国との改正通商航海条約であり、そこにおいて英国政府は、1899年以降の日本国内における英国臣民に対する領事裁判権を放棄し、また日本の関税自主権を認めた。なお当該条約に関する交渉が終わる前に、新たに選挙された衆議院議員は、条約改正手続に関与するために、積極的に努力した。

1894年6月1日、代言人（弁護士）で東京帝国大学の著名な法学教授であった鳩山和夫は、以下の決議を提案した。

「条約の締結は、天皇の大権に属すと雖もこれが為め新に法律の制定を要し又は法律に変更を生ずべき事項及び租税の賦課に変更を生ずべき事項は帝国憲法第5条、第37条、第62条及び第63条によって当然帝国議会の協賛を

31 この論文で博士は、これらの条文の英訳を書き下している。

32 ここで博士は、Dai Nippon Teikoku Gikai-shi, or Parliamentary Records of the Imperial Japanese Diet, Vol. II (Feb. 15, 1893) p904. を引用している。本稿では、工藤武重著『帝国議会史第1篇初期－第12議会』251頁（有斐閣1906）を参照した。

33 この点に関し、小宮一夫『条約改正と国内政治』（吉川弘文館2001）；五百旗頭薫「開国と不平等条約改正 - 日本による国際標準への適応過程」（川島真・服部龍二編『東アジア国際政治史』（名古屋大学出版会2007））。

経べきものとす。ここにこれを決議す。」³⁴

本決議はほぼ全会一致で可決された。翌日衆議院は解散された。そして、次の衆議院の会議があるまでに、日英間の条約により、英国臣民の領事裁判に係る特権は完全に廃止された。

これは、枢密院と政府によって行使される条約締結権の独占に対する議会の唯一の公式の攻撃である。日本の法律家の大半が立法事項にかかわる条約については、立法機関の同意が求められると主張している事実を踏まえると、市村光恵が指摘しているように、日本の実務は法律家の論理にそうものとはなっていない。というのも、日本においては、その内容にかかわらず条約は、議会の同意を求めることなく、行政目的の観点では、公布と共に有効になり、法としての効力を発するからである。これまで議会は、条約が公布されると法としての効力を有するとする前例を政府が形成し、議会を無視していることに対し積極的に反対していない。

9. 条約の公布

条約を国内法と認めるのが政府の実行であるが、条約が法として国民に対して有効となるためには、公布、が必要となる。この点に関し1907年の公式令は次のように定めている。

第8条 国際条約を発表するときは、上諭を附して之を公布す。

前項の上諭には、枢密顧問の諮詢を経たる旨を記載し、親署の後、御璽を銜し、内閣総理大臣年月日を記入し、主任の國務大臣と俱に之に副署す。

公式令が出される以前の条約には、特に番号が付されず、官報の勅令の項目の部分に掲載され公布されていた。1907年2月1日以降、官報に条約の項目が設けられ、毎年条約は、法律や命令と同様、連番を附されて公表されるようになった。

公布のための上諭には一般に、二つの形式がある³⁵。締約国間の批准書の交換の後に効力を発する条約は次の形式で天皇の名の下に公布される。

「朕枢密顧問の諮詢を経て何年何月何日何地に於て某々国全権委員の調印したる何条約を批准し茲に之を公布せしむ」

批准は親署と外務大臣の副署により効力を発する。上諭には、総理大臣と外務大臣の副署を要する。

全権委員の署名によって締結され、直接効力を発生する条約には、次の上諭が付される。

「朕枢密顧問の諮詢を経たる何条約を裁可し茲に之を公布せしむ」

この天皇の裁可は、すでに決定されている国家の意思を天皇により公表する形式を与えるものと考えられている。この場合の国家の意思は、天皇より与えられた権限の下で条約に署名した全権委員によって、先に表明されたものとされる。

10. 条約の執行のための国内立法

上述の通り、ただ一度衆議院が、立法事項にかかわる内容を含む条約の制定過程に関与することを求めたのを、政府は無視し、衆議院は不本意ながらそのような慣習に従わざるを得なかった。条約は天皇の名の下に公布され、政府の実務ではそれによって条約は、国

34 ここで博士は、Dai Nippon Teikoku Gikai-shi, or Parliamentary Records of the Imperial Japanese Diet, Vol. II, p1767-1769. を引用している。本稿では、工藤武重著『帝国議会史第1篇初期-第12議会』341頁（有斐閣1906）を参照した。

35 この上諭の例は、美濃部達吉『逐条憲法精義』280頁（有斐閣1927）による。

民と政府機関に対して拘束力を生じると考えられてきた。しかしながらこれが一定不変というわけではない。仮に公布によって条約が条約法になり法令体系の一部になったとしても、ときに当該条約の規定する義務を実施するための立法が必要になる場合がある。これは特に資金の支払いが求められる条約についてそうである。もっともこのような場合であっても、議会は本意ながら完全に従っているようである。この点に関連して憲法67条は次の通り規定している。

第67条 憲法上ノ大権ニ基ツケル既定ノ歳出及法律ノ結果ニ由リ又ハ法律上政府ノ義務ニ属スル歳出ハ政府ノ同意ナクシテ帝國議會之ヲ廢除シ又ハ削減スルコトヲ得ス

伊藤博文の『憲法義解』における本条に関する注釈は重要である。同書によれば、「憲法上の大権に基づく既定の歳出とは、第1章に掲げる天皇の大権による支出、即ち行政各部の官制、陸海軍の編成に要する費用、文武官の俸給、並びに外国との条約による費用で、憲法施行の前と施行の後とを論ぜず、予算提議の前に既に定まっている経常費額を成すものをいう。法律の結果による歳出とは、議院の費用、議員の歳費・手当、諸般の恩給、年金、法律による官制の費用及び俸給の額をいう。法律上政府の義務に属する歳出とは、国債の利子及び償還、会社営業の補助又は保証、政府の民法上の義務又は諸般の賠償の類をいう。」とされている。伊藤博文はさらに次の通り述べている。「前定の契約及び民法上又は諸般の義務は、均しく法律上必要が生じるものとする。もし議会在が予算を審議する際に、憲法上の大権に準拠する既定の額、又は法律上の結果により及び法律上の義務を履行するのに必要な歳出を廢除・削減することがあれば、これは即ち国家の成立を破壊し、憲法の原則に背くものといえる。」

これに従って、万国郵便連合の国際事務局、

国際連盟事務局、国際労働機関の日本の負担金の支払いのための予算費目等が年毎に計上されている。これらの費目については、議会の両院における議論の対象とされない。もっとも憲法上議論を禁じる規定はない。他方で、政府の同意を得て、予算計上を拒否する、あるいは減額することを認める規定はある。

補充的な立法府の行為を必要とする条約の規定に関して、実務の対応は一定でない。航空規制に関する国際的な義務を実施するための法規範の定立は省令によっている。他方で外国人の土地所有に関する法の多くは、議会の制定する法律による。なお、多くの法律あるいは命令によって定められた規律が、議会により立法された民法、民事訴訟法、刑法、刑事訴訟法、商法に取り込まれている。議会は、すでに設置後40年たっているが、条約の実施のために必要と政府から求められた法律を制定しなかった例はない。また裁判所は、条約上の義務を尊重し、締約相手国の外国人に、条約に基づいて認められる特権の享有を履行せしめなかったことはない、といえる。

11. 国際労働機関の勧告と条約案

国際労働機関（ILO）の条約案及び勧告案に係る手続には、特に着目すべきである。これは、国際的に特別な問題を供するからというだけでなく、日本政府のこの点に関する対応は、日本のみならず他国によっても関心を向けられてきたからである。ヴェルサイユ条約第405条は、労働総会が、出席代表委員の3分の2の多数の投票によって、国内立法等により実現する目的で考慮するために締盟国に勧告を送付する、あるいは、締盟国が批准するための条約案を提出する旨を規定している。また同条は、次の通り規定する。

「締盟各国は労働総会閉会后1年以内に立法其他の措置を執る為右の勧告又は条約案を其の事項につき権限ある機関の議に付すべ

きことを約す。但しやむを得ざる事情の為右期間内にその議に付すること能わざるときは、成るべく速やかに且如何なる場合に於ても労働総会閉会后18ヶ月を超えざる期間内に之をなすことを要す。」

ILOの組織法に関する解釈において日本の法律家は、本条の規定する会議と、その他の一般の国際会議の相違を指摘している。後者の一般の国際会議の場合、会議は全権委員の出席の下に行われ、全権委員はそれぞれの国の代表として会議に出席することから、当該会議において条約案が策定された場合、当該条約案は、少なくとも暫定的には、国家の意思と措定される。他方で、ILOの労働総会は、全権委員による会議とは異なるものとして開かれる。各国ごとに、政府よりの2名、使用者を代表する1名、労働者を代表する1名から構成される4名の出席者は、国家の代表者ではなく、国際機関の単なる構成員である。従って、労働総会で条約案が採択されたとしても、それは単に当該機関の決定であって、国家の意思が集約されたものとは解されない。条約案と勧告は、各国の国内における立法のための提案である。条約案は、条約の体裁をとっているが、それは通常の条約ではなく、勧告同様、審議のために議会に提出されるべきものである。

しかしながら日本政府は、「権限ある機関」の文言を枢密院と解している。当然この超保守的な組織は、ILOの条約案にも勧告にも、好意的な目を向けていない。このことにより日本の労働者代表からは、この日本政府の解釈に関し、ILOの労働総会に問題提起がなされ、また衆議院の会期毎に内閣は労働系の議員から厳しい批判を受けた。日本海員組合書記長で、1928年には労働者代表として労働総会に出席した米窪満亮は、次の通り労働総会

「(博士注：日本政府の枢密院に関する) 解釈は、不適切である。というのは、勧告あるいは条約案を「権限ある機関」の議に付す義務は、法律を制定する等の為のものであり、これはすなわち、法上、立法機関、つまりは議会によって行われるものに他ならないからである。ILOの基礎を決定した委員会の記録によれば、「権限ある機関」の文言は、もとは「立法機関」とされていた。このことは「権限ある機関」の文言は、枢密院ではなく、議会を意味することを示している。」³⁶

衆議院では、自由系及び労働系の議員が、頻繁に「権限ある機関」の文言に関する政府の解釈に反駁し、議会にかけるよう要求した。労働運動の指導者はより強硬で、特に1919年の労働時間条約(第1号)に日本が批准しなかった際等には、政府の信頼の毀損を攻撃した。これら労働運動の指導者たちの活動は、日本の労働運動を長期にわたり指導した鈴木文治の次の演説に示されている。

「労働時間条約は、1919年のワシントン労働総会で、3分の2以上の支持を受けて、採択された。日本は、9時間半の労働時間を主張し、特別な扱いを確保した。またインドは10時間とすることが認められた。インドは当該条約に批准した。しかしながら日本は当該条約を無視し、それだけでなく、1923年に工場法改正では、労働時間を原則11時間と定めた。この後の労働総会で、インドの代表団は日本が未だに当該条約を実施していないことを指摘し、このことでインドとの関係で公正な競争が生じていると主張した。インドの代表団が我が方を非難するのは当然である。日本が国際的に面目を失ったことも明らかである。1919年の労働総会において日本の代表団の構成員がすべて賛成に票を投じた事実を鑑みると、日本は当該条約を批准し、適切な立法により当該条約を実施する、道義的責任と法的義務がある。」

36 この記述に関連して、米窪満亮「国際労働会議について」外交時報第583号97頁(1929)。

労働運動の指導者の、条約を批准する道義的責任と法的義務がある、という主張は支持できない。自国の立法機関に提出した条約案や勧告に反対の立場をとったとしても、法的には、政府は正当とされるだろう。他方で、自由系の者達による、政府は条約案と勧告を立法機関の審議に付さなければならない、という主張は、確かな法的意見により支持されている。

12. 条約締結に関する議会によるガイダンス

憲法の厳密な解釈によれば、議会は条約締結に関与する権限をほとんど有さないが、それでもなお、日本において議院内閣制が発展するにつれて、衆議院は外交に対して実際上の統制を一定程度行うようになりつつある。憲法公布後の40年の歴史の中で、憲法は多くの点で変遷した。この歴史の当初、その他の強力な影響力を与える存在や機関と比較して、衆議院は内閣をほとんど統制できなかった。この影響力を行使する存在や機関には、元老、枢密院、貴族院、陸軍・海軍閣、長州・薩摩閣、それに強力な官僚組織があった。これらの者はそれぞれ内閣を形成し、又それをつぶした。また特に、陸軍大臣の地位を陸軍大将あるいは中将、海軍大臣の地位を海軍大将あるいは中将のみが就任できるとした勅令や、陸軍大臣・海軍大臣に天皇に対する上奏を認めた帷幄の上奏は、これらの大臣を内閣の方針の外におくこととし、これによって陸軍・海軍閣は多くの議院内閣制の下では認められないような活動を政府内で行った。

しかし元老はすでに一人を残すのみとなり、枢密院の権威は陰り、衆議院と比較して貴族院は内閣において代表する機会はほとんどなく、二大政党制が衆議院で形成され、近

時の16年では、衆議院の多数党の支持を得ていない内閣はわずか一つのみである。また政府は、陸軍・海軍による干渉からの自由も獲得した。何年もの間、陸軍大臣と海軍大臣の地位の保持を通じて、陸軍・海軍の高官は内閣の外交政策に強い影響力を行使してきた。1921年から1922年のワシントン会議の際にこの影響力を弱化させることが試みられ、加藤友三郎海軍大将が離任している間、原内閣総理大臣が海軍省を所管した。同様に、1930年のロンドン海軍会議の際に財部大将が一時離任した際には、濱口総理大臣が海軍省を指揮した。この両方の機会において、政府は、この対応策によって、これらの会議に関し、議会との関係でより良い立場を得ることが出来た。ただしロンドン海軍会議に関して、このような対応によって海軍との間で紛争が生じ、条約交渉が毀損することにもなりかねない状態となった³⁷。この紛争は、会議に出席していた日本代表団に対する、艦船の70%までの減少を認めるとする、いわゆるリード・松平合意を承認する訓令から生じたものであった。これらの訓令は外務省、海軍大臣の臨時代理としての総理大臣、内閣、の決裁を了した後、加藤寛治軍令部長の同意なく、ロンドンに4月1日に発電された。その翌日加藤は皇居に赴き、直接天皇に当該訓令に関して異議を上奏した。軍令部は枢密院のうちの一部から強い支持を受けていた。このことから数ヶ月の間、軍令部は枢密院における反対の投票を通じて批准をさせないことに成功しそうな形勢であった。

統帥権に係る議論において軍側は主張の根拠を憲法上の以下の条文に求めていた。

第11条 「天皇ハ陸海軍ヲ統帥ス」

第12条 「天皇ハ陸海軍ノ編制及常備兵額ヲ定ム」

軍側の主張は、政府は統帥権を干犯し、憲

37 この件に関して、坂野潤治『日本政治「失敗」の研究』第三章（講談社（学術文庫）2010）。

法に違反した、というものであった。他方で内閣は、日本の指導的立場にある法律家の支持を得た。朝日新聞の連載において東京帝国大学の美濃部教授は次のように述べた³⁸。

「陸軍・海軍の編制の決定権、すなわち国家の陸軍と海軍の強さを決定する権限は、軍令部には属さず、天皇の大権に属するものである。従ってそれについては、内閣のみが責任を持って天皇に意見を上奏することができ、統帥権の下にある軍令部長などが関与できるものではない。また陸軍・海軍の関係者が述べる意見は、単なる軍の専門家による参考案程度のものであって、内閣を拘束するものではない。また、条約の内容にかかわらず、条約締結に関わる天皇大権は、内閣の責任ある輔弼を受けて行使される。軍令部長は、専門家として、戦術や実際の軍の作戦行動に関わる条約については、議論に加わることができる。しかし、政治機関のみが条約締結に関わる完全な責任を負う。」

この見解は、佐々木惣一、吉野作造等の著名な法律家にも支持された。

最終的に枢密院がロンドン条約の締結を認めたことは、日本において、外交に関し政府を、陸軍・海軍の影響から開放する顕著な前例と解され、議会により強い責任を果たすことを求めるものと解された。この件に関する議会における濱口首相の演説は、条約締結に関する内閣の集団責任を強調している³⁹。

議会、特に衆議院は、英国、フランス、ドイツの議院内閣制のいずれにおいても欠けることのない性質である、内閣に対するより強い統制を確保してきている。議会の各開会の際、外務大臣は、内閣総理大臣、大蔵大臣と共に、衆議院において、過去一年の内閣の活

動についての報告を行う。また会期を通じて、外交関係のあらゆる段階に関して内閣に対し質問が出され、政府はそれに詳細な回答をすることが期待されている。少なからぬ機会に衆議院では、要望の示された情報の開示が公益に反するという説明で満足とはされず、また、政党は、国内問題同様、外交問題についても政府を厳しく追及する。条約の批准は議会の権限の範疇にないが、条約に関わる多くの議論がなされてきている。特に近年は、多くの多数国間条約と二国間条約に関し、貴族院でも、衆議院でも議論がなされてきている。そしてこの議論の機会に、総理大臣は日本の代表団に対する訓令の詳細な内容を開示するように求められている。さらに衆議院は、条約交渉の方向性を示そうとさえしている。1929年の会期において、反対政党による政府批判に突き動かされ、田中内閣は、済南からの迅速な撤退のために南京政府と早急に交渉することになった⁴⁰。

厳密に技術的な意味では、衆議院による統制は未だ十分にはされていない。不戦条約の交渉に関わる一切の文書の提出を政府に求めるよう、衆議院議長に対して要求する議員に対し、衆議院副議長は以下の通り述べている。

「我国に於ては条約締結が天皇の大権に属して居ります関係上、条約文を一々当議場に発表せられない慣例のようでございます。しかしながら政府は憲法第54条にもあります通り、議院に於て何人にも発言されることができるのでありますから、是等重要なる問題に付て議院と緊密の関係を保たれることは大いに望まじきことであります。しかしながら之を議長より政府に強請するという譯に

38 1930年5月2日、3日、5日付東京朝日新聞。

39 ここで博士は、昭和5年5月7日、8日、12日、14日付の国務大臣の演説に関する官報号外を引用している。

40 ここで博士は、当時民政党の党首であった濱口雄幸が、田中内閣に対する不信任決議を提案する際に、中国国民党政府との交渉で失敗したことを当該決議提案の理由の一つとしていることを指摘している。なおこの点に関し博士は、昭和4年2月10日付官報号外衆議院議事速記録第14号を引用している。

は参りませぬ。」

しかしながら、日本政治の実態を看取すると、政府はより強く衆議院の統制下におかれるようになってきているのであり、これは国内政治についてのみならず外交についても同様である。自身の中国政策に対する批判に関し、外交に関するこのような時流に気がついた田中義一元大将（首相）は、天皇の命令の下で、すべての政党の党首の参加する、臨時外交調査会（Advisory Council on Foreign Affairs）を設置しようとした⁴¹。民政党はこの計画を支持しなかった。これに関し民政党党首であった濱口雄幸は、当該委員会の設置は、政府の外交政策に関する責任を弱体化し、議会における反対政党による政府批判を妨げるものである、と主張した。

近い将来において条約制定に関する天皇大権が弱体化することはほとんどありえず、また、憲法上の制度が変更されることも、枢密院の改革あるいはその上奏権限の弱体化等を除けば、あり得ないと思われる。他方で、英国議会制度のような形で、外交政策に対する議会の統制が進むことはあり得る。この傾向は、政党政治の進展によって強化されるのみならず、条約法の制定される範囲の拡大にもよる。領土の割譲、関税、通商航海関係、航空交通、著作権及び特許、電信及び無線通信等の立法事項に関わる条約・協定等は、国内立法を通さずに、国内的効力を有するようになってきている。国際的相互関係が、累積的に条約関係が進歩することによって深化するにつれ、条約法の関係分野は拡大することになる。日本における議会制度の発達の歴史は、議会が内閣に対する統制を通じて立法過

程に対する統制を拡大することなしには、逆行することになるだろう。

13. 若干の検討

（1）国際社会と外交

本論文の冒頭で博士は、米国の各州間の関係の調整と国際間の調整の困難さを比較する、という視点を示している。19世紀から20世紀にかけては、国家間の行来が発展した一方で、第一次・第二次世界大戦を含む各種の国家間紛争が生じた。第二次世界大戦後は、国際連合をはじめとする各種の国際機関が多数発足する等、国際社会の組織化が進められた。また20世紀後半から21世紀にかけては、情報通信技術の発展等により、国境を超える関係がさらに深化し、アラブの春等の紛争の発生・拡大が生じる一方で、世界のより高度なグローバル化とそれに伴う各種の組織化が進展してきている。

このような国際関係の深化と国際社会の高度化が進んだ社会においては、国際関係と国内関係を峻別する視点を転換し、世界の一体性を踏まえた視点からの社会構造の分析と、それを踏まえた社会規範の形成を構想する必要性が生じるが、このような視点を20世紀初頭に示していたという点で、上記の視点の提示は博士の見識を示すものと考えられる。

（2）国際関係の深化・国際社会の高度化と外交

博士は、第一次世界大戦後ドイツとオーストリアにおいて外交事項に対する統制方法が進歩したとする一方で、憲法との関係で外交政策に対する統制が、当時それ以外の国にお

41 ここで言及されている臨時外交調査会は、1917年から1922年に設置された臨時外交調査委員会とは異なる、と博士は注釈で述べ、この後者の臨時外交調査委員会については、佐々木惣一「臨時外交調査委員会と憲法の一重大原則」国家学会雑誌第31巻8号（366号）1頁（1137頁）（1917）を引用している。なお1928年に設置が試みられた外交調査会に関しては、例えば1928年8月3日、4日、7日付東京朝日新聞。

いてそれほど進歩していないことを指摘し、明治憲法についてもそれは例外ではないとしつつ、明治憲法第13条等の条文解釈について検討している。

他方で博士は、憲法の条文解釈にとどまらず、当時の帝国議会の実際の動静を観察し、外交に対する民主的統制の拡大が進められていることを確認している。このような、憲法の条文解釈と実務を踏まえる、バランスのとれた博士の分析姿勢は評価に値する。

また博士は、政党政治の進歩によって外交政策に対する議会の統制が進むことのみならず、条約の対象とされる事案の範囲の拡大によっても、議会の統制が進められるべきことになる旨指摘している。この問題提起は、その後の外交に対する憲法上の統制に関する考え方の発展状況を踏まえると、依然として検討されるべき事項と考えられる。

(3) 条約の締結と承認

本論文において博士は、明治憲法下で天皇大権の一つとして構成されていた条約締結権限に関し、枢密院による統制が行われる時期を経て、内閣に対する統制を通じて徐々に議会による統制を受けるようになる過程を描いている。明治憲法下において議会は、立法に係る議会の協賛等に関する憲法上の規定に基づき、条約制定に対する関与を試みていた。本論文において博士は、憲法を改正することなくこのような変化が生じていることを、積極的に評価しているようである。

一般に条約とは、「国の間において文書の形式により締結され、国際法によって規律される国際的な合意（単一の文書によるものであるか関連する二以上の文書によるものであるかを問わず、また、名称のいかんを問わない。）をいう」とされ⁴²、現行憲法第73条第3

号は、条約を締結することを内閣の事務としつつ、条約に関し「事前に、時宜によっては事後に、国会の承認を経ることを必要とする。」と規定する。上述のような条約は国内法上「国際約束」とされ⁴³、実務上は、第73条3号の規定する、国会の承認を必要とする国際約束（いわゆる「国会承認条約」）と、同条第2号の規定する外交関係の処理の一環として行政府限りで締結される国際約束（いわゆる「行政取極」）に分類される。なお、このように国際約束を国会の承認が求められるものと、そうでないものに分類する点については「（憲法第73条第3号の規定が）国会の承認を要するとするのは内閣による条約の締結を国会による統制（民主的統制）の下に置こうとする趣旨であるから、内閣の敏速・能率的・機動的な外交関係処理の必要と国会の統制の必要との調整という観点から、すべての合意文書を国会の承認を要する条約とみるべき必要はない。」とされている⁴⁴。

この承認を得るべき条約の範囲に関しては、1974年2月20日に当時の大平正芳外務大臣が第22回国会の衆議院外務委員会における答弁で示したいわゆる大平三原則がある。当該原則では、国会の承認を得るべき条約として、以下があげられる。

- (i) 法律事項を含む国際約束
- (ii) 財政事項を含む国際約束
- (iii) 日本と相手国との間、あるいは国家間一般の基本的な関係を法的に規定するという意味において政治的に重要な国際約束であって、それゆえに、発効のために批准が要件とされるもの

また、逆に国会の承認を要しない国際約束として、以下があげられる。

- (i) 既に国会の承認を経た条約の範囲内で実施し得る国際約束

42 条約法に関するウィーン条約第2条1(a)。

43 外務省設置法第4条4号・5号等。

44 佐藤功『憲法（下）（新版）』888頁（有斐閣1984）。

(ii) 既に国会の議決を経た予算の範囲内で実施し得る国際約束

(iii) 国内法の範囲内で実施し得る国際約束
 条約の承認を国会に求める時期について憲法第73条第3号は「事前に、時宜によっては事後」と規定する⁴⁵。政府は事後承認に関し、緊急を要して事前に国会の承認を得る余裕がないといった合理的な理由がある場合に限り、極力事前承認とするとしている⁴⁶。また、国会において、事前承認を原則とすることを政府に対して要望した委員会決議が行われた例がある^{47, 48}。

日本国憲法が国民主権を規定する国である以上、適切な形で主権者たる国民の統制が外交政策に対しても及ぼされるべきであり、このことから国民の代表である国会の承認が憲法上求められていると考えられる⁴⁹。他方で実務上条約の対象とされる事項が拡大し、ま

た規定される内容も多種多様かつ詳細に及んできている今日において、国家間の約束すべてを国会の承認という形式による国民の統制の対象とすることは、実務上は合理的とはいえない。この点に関し、具体的に例えば、HS条約の定めるHSコードの変換に伴う、WTO関連の協定や自由貿易協定における、関税の撤廃や原産地規則に関する附属書の変更のように、条約の規定ぶりや、各条約の関係性の整理等、条約の内容の実体的事項にかかわらず、条約の法技術的事項のみに関係する変更等の場合に、国会の承認を求めることは必ずしも合理的とはいいがたく、あるいは国会の承認を求めるとしても、条約の改正規定の規定ぶりを工夫する等、より合理的な方法を探求することは検討に値する。このように、実務上の合理的必要性や外交の専門性等を勘案しつつ、条約の国会承認等を含む外交

45 条約の国会承認手続に関し以下を参照（事前承認の例）。

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/tpp/pdfs/tpp03_03.pdf

46 第129回国会衆議院予算委員会会議録第9号7頁（平成6年5月25日）大山内閣法制局長官答弁。

47 第16回国会参議院外務委員会会議録第11号1頁（昭和28年7月14日）。

48 なお条約が事前承認以外であった事例はそれぞれ以下の通り。（中内康夫（外交防衛委員会調査室）「条約の国会承認に関する制度・運用と国家における議論－条約締結に対する民主的統制の在り方とは－」立法と調査330号8頁（2012年7月）と独目の調査による）。

◆事後承認された例

国会回次	件名	締結手続等		発効	国会承認
12	国際小麦協定（閣条3号）	1951.7.23	加入書寄託	1951.7.23	1951.11.17
16	航空運送規則統一条約（閣条1号）	1953.5.20	批准書寄託	1953.8.18	1953.7.10
	戦争犠牲者の保護に関するジュネーブ諸条約（閣条2号）（※）	1953.4.21	加入通告	1953.10.21	1953.7.29
	原産地虚偽表示防止協定（閣条3号）	1953.6.8	加入書寄託	1953.7.8	1953.7.27
17	国連軍に対する刑事裁判権行使に関する議定書（閣条1号）	1953.10.26	署名	1953.10.29	1953.11.7
18	日米通商航海条約第8条2についての留保に関する交換公文（閣条1号）	1953.8.29	公文の交換	1953.10.30	1953.12.8
	我が国のガット仮加入宣言（閣条2号）	1953.10.24	署名	1953.11.23	1953.12.8
22	我が国のガット仮加入宣言延長議定書（閣条1号）	1955.2.1	署名	1955.2.1	1955.6.3
	我が国のガット加入議定書（閣条16号）	1955.6.7	署名	1955.9.10	1955.7.29
39	我が国のガット譲許表修正撤回文書（対米）（閣条1号）	1961.6.28	適用通告	1961.6.28	1961.10.31
	我が国のガット譲許表修正撤回文書（対独）（閣条2号）	1961.6.28	適用通告	1961.6.28	1961.10.31

（※）第16回国会閣条2号は、4本の条約を1件の承認案件として提出したものの。

行為に対する統制を行うことが適切であると
思われる⁵⁰。

おわりに

グローバル化の進展に伴い現代において

◆条約が自然承認になった事例

国会 回次	件名	衆議院の議決	参議院から返付
30	日米原子力協定	1958.11.1承認	12.1
	日米原子力協定		
	日米原子力協定改正議定書		
34	日米安保条約	1960.5.20承認	6.19
	日米安保条約第六条に基づく地位協定		
48	国連憲章改正	1965.4.30承認	5.30
51	関税率表における物品の分類のための品目表に関する条約及び議定書	1966.4.26承認	5.26
71	国連憲章改正	1973.5.10承認	6.9
	アフリカ開発基金設立協定		
	日米原子力協定改正議定書		
72	日ソ渡り鳥等保護条約	1974.3.19承認	4.18
	日豪渡り鳥等保護条約		
80	日韓大陸棚協定	1977.5.10承認	6.9
169	WTO 議許表修正（医薬品関税撤廃）	2008.5.13承認	6.12
	日・オランダ社会保障協定		
	日・チェコ社会保障協定		
	国際物品売買契約条約（ウィーン売買条約）		
	全米熱帯まぐろ類委員会強化条約	2008.5.20承認	6.19
	日・豪租税条約		
	日・パキスタン租税条約		
	ASEAN 貿易投資観光促進センター設立協定改正	2008.5.22承認	6.21
日・ASEAN 包括的経済連携協定			
186	意匠の国際登録に関するハーグ協定のジュネーブ改正協定	2014.4.22承認	5.22
	千九百七十九年九月二十八日に修正された千九百六十八年十月八日にロカルノで署名された意匠の国際分類を定めるロカルノ協定	2014.4.22承認	5.22
	視聴覚的実演に関する北京条約	2014.4.22承認	5.22

◆条約について衆議院・参議院の議決が異なった事例

国会 回次	件名	衆議院の 議決	参議院の 議決	両院協議会 の開催	国会として の議決
169	在日米軍駐留経費負担特別協定（閣条1号）	2008.4.3承認	4.25不承認	4.25成案を得るに 至らず	4.25承認
171	在沖繩海兵隊のグアム移転に係る協定（閣条1号）	2009.4.14承認	5.13不承認	5.13成案を得るに 至らず	5.13承認

49 なおこの点に関連して、国会の立法権（憲法第41条）と条約承認権の関係に関する論点がある。この点に関する検討は、本稿の範囲を超えることから他日を期すこととしたい。関連する文献として、芦部信喜「条約の締結と国会の承認権」(同『憲法と議会議政』所収（東京大学出版会1975）)；阪本昌成『憲法理論Ⅰ（補正第3版）』286頁（成文堂2000）。

50 この点に関し、元外務事務次官・駐米国大使で国際海洋法裁判所判事（元国際海洋法裁判所長）の外務省条約課長時代の文献として、柳井俊二「条約締結の実際的要請と民主的統制」国際法外交雑誌第78巻4号37頁（1979）。また同著者のその後の関連文献として、柳井俊二「国際法規の形成過程と国内法」（広部和也・田中忠編『国際法と国内法 - 国際公益の展開』（勁草書房1991））所収。

は、国境を越えて個人が相互にシームレスにリンクする社会が形成されつつあり、これに伴って内政との比較における国際関係の特殊性は希薄化し、また、国家関係の処理という意味での外交とは関係なく、世界中で個々人間の関係が形成・組織化されつつある。このような時代において、世界中で生成・発展し、接触・抵触して、さらには紛争に関係する多くの人々が構築する、各種の「関係」に係るルールをどのように形成し、その遵守を

確保していくのかが現代の課題であり、それに近代国家がどのようにかかわっていくかが現代外交の課題の一つであって、さらにそれに関係する具体的な問題の一つとして、条約の締結、条約の国内における承認、そして条約の効果のあり方についてどのように考えるかが、今後の検討課題の一つとなると思われる。

（元筑波大学非常勤講師）