

条約の国会承認に関する制度・運用と国会における議論

— 条約締結に対する民主的統制の在り方とは —

外交防衛委員会調査室 なかうち やすお
中内 康夫

はじめに

日本国憲法は、「条約を締結すること」は内閣の職務と定めつつも、その締結に当たっては、「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」と規定している（第73条第3号）。歴史的に見ると、各国において、条約の締結権は元首や行政権の専権に属するとされた時代があり、明治憲法でも、条約の締結は天皇の大権とされ¹、帝国議会はこれに関与できなかつた²。しかし、その後、各国で外交に対する民主的コントロールの要請が高まるとともに、条約締結に対して議会が何らかの形で関与することが一般的となった。日本国憲法の規定もこうした流れに沿ったものであると言える³。

他方、近年の国際関係の多様化・緊密化等により、条約によって国際的に処理しなければならない分野はますます広がってきており、作成される条約の数も増加の一途を辿っている。そのため各国は様々な分野にわたる大量の条約を迅速に締結する必要性にも迫られている。

こうした条約締結についての「迅速さ」を求める実際的要請と「慎重さ」を求める民主的コントロールの必要性のバランスをどのように取るのかは、各国の統治機構の制度・運用上の課題となっており⁴、日本においても、条約締結に対する国会承認の在り方をめぐり、これまで様々な議論が行われてきている⁵。

以上を踏まえ、本稿では、日本における条約の国会承認に関する制度・運用について論述することとし、具体的には、国会の承認を要する条約の範囲や条約の国会での審議過程等について概説した後、条約の承認案件の取扱いについて国会で議論となった論点を紹介していくこととしたい。

¹ 明治憲法第13条は「天皇ハ戦ヲ宣シ和ヲ講シ及諸般ノ条約ヲ締結ス」と規定していた。

² 明治憲法においては、法律及び予算は帝国議会の協賛を経ることを要すると規定していたが（第37条及び第64条）、条約の締結に関しては、これに対応するような規定を置かなかつた。したがって、帝国議会としては、政府が天皇の権威の下で特定の条約を締結することについて、政治的な意見を表明したり討議を行うことは事実上できたとともに、権限を持ってその締結手続に関与することはできなかつた。なお、天皇の諮詢に応えて重要な国務を審議する役割を担っていた枢密院（元老、首相経験者等、天皇が親任する議長、副議長及び顧問官で構成）は、条約の締結について審議し、意見を天皇に上奏していた（枢密院官制第6条第6号）。

³ 野中俊彦ほか『憲法Ⅱ（第5版）』（有斐閣、2012年）426頁

⁴ こうした課題に対応するため、例えば、黙示の承認の観念を入れて一定の要件を満たせば議会の自動的承認とみなしたり（オランダ）、無討論での議会の採決を認める（フランス）など、各国では様々な工夫が行われているようである（奥脇直也ほか編『国際法キーワード[第2版]』（有斐閣、2006年）60頁[小寺彰]）。

⁵ 政府や国会の実務に携わる立場から条約の国会承認の問題を論じたものとして、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』78巻4号（1979年9月）、山本義彰「条約と国会」『立法と調査』第66号（1975年2月）などがある。

1. 国会の承認を要する条約の範囲

(1) 国会承認条約と行政取極

国際法上、条約(treaty)とは、その表題を「〇〇条約(treaty)」としているものに限らず、憲章(charter)、規約(covenant)、条約(convention)、協定(agreement)、議定書(protocol)、規程(statute)、取極(arrangement)、交換公文(exchange of notes)、宣言(declaration)、声明(statement)などの名称を有するものを含み、広く国家間における法的な合意文書を言う⁶。

こうした広義の条約は、日本の実定法上の用語としては「国際約束」と称され⁷、憲法第73条第3号により国会の承認を必要とする国際約束(「国会承認条約」)と同条第2号にいう外交関係の処理の一環として行政府限りで結び得る国際約束(「行政取極」)に分けられる⁸。広義の条約(国際約束)を国会承認を要するものと要しないものに分けることについては、「(憲法第73条第3号の規定は、)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、全ての合意文書を国会の承認を要する条約と見るべき必要はない」と説明されている⁹。

(2) 大平三原則

国際約束のうち国会承認条約となるものの基準については、国会創設当時から様々な議論が行われ、その都度、政府答弁が行われてきたが、そうした政府側の考えを最も整理した形で説明したのは、1974年2月20日の大平正芳外務大臣(肩書は当時、以下同じ。)の衆議院外務委員会での答弁(いわゆる「大平三原則」)である¹⁰。この中では、国会承認条約として3つのカテゴリーを立てている。

まず、第1のカテゴリーは、法律事項を含むものであり、国際約束の締結により、新たな立法措置が必要となる場合又は既存の法律を変更せず維持する必要がある場合である。憲法第41条が、国会を国の唯一の立法機関と定めていることを踏まえたものであり、領土又は施政権の移転のように立法権を含む国の主権全体に直接影響を及ぼすような国際約束もこのカテゴリーに入る。大平答弁では特に具体例を挙げていないが、若干の実例を挙げれば、税法上一定の措置を義務付ける各国との租税条約、刑事法規に関わりを持つ犯罪人引渡し条約、日米間で施政権の移転を定めた1972年の沖縄返還協定等が該当する¹¹。

第2のカテゴリーは、財政事項を含むものであり、国際約束の締結により、既に予算又は法律で財政措置が認められている以上に財政支出義務が発生する場合である。憲法第85条が、国費支出・国の債務負担には国会の議決を要すると定めていることを踏まえたもの

⁶ 条約法に関するウィーン条約では、「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」と規定している(第2条1(a))。

⁷ 外務省設置法第4条第4号・第5号、独立行政法人国際協力機構法第13条、銀行法第4条第3項等

⁸ 「国会承認条約」及び「行政取極」は、いずれも実定法上の用語ではなく、政府や国会において実務上の便宜のために使用する用語である。

⁹ 佐藤功『憲法(下)[新版』(有斐閣、1984年)888頁

¹⁰ 第72回国会衆議院外務委員会議録第5号2頁(昭49(1974).2.20)

¹¹ 柳井・前掲5 66頁

であり、例えば、戦後処理としての各国との賠償協定や在日米軍駐留経費負担特別協定¹²などが挙げられる。

第3の категорияは、上記の法律事項又は財政事項を含まなくても、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ているものである。批准が国家の意思表示の最も重い形式とされ、政治的に重要な条約は一般的に批准を発効要件としていることを踏まえたものであり¹³、1978年の日中平和友好条約が典型である。

上記の3つの категорияに入らない国際約束は行政取極ということになるが、この点について大平答弁では、既に国会の承認を経た条約や国内法あるいは国会の議決を経た予算の範囲内で実施し得る国際約束については、外交関係の処理の一環として行政府限りで締結し得ると説明している¹⁴（以上の大平答弁をまとめたものとして図表1参照）。

図表1 国会承認条約の範囲に関する政府見解

| 国会の承認を要する国際約束 | 国会の承認を要しない国際約束 |
|--|-----------------------------|
| ①法律事項を含む国際約束 | ①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 |
| ②財政事項を含む国際約束 | ②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 |
| ③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ているもの | ③国内法の範囲内で実施し得る国際約束 |

（出所）1974年2月20日の衆議院外務委員会における大平外務大臣の答弁を基に筆者作成

なお、条約の一部を改正することを目的とする条約（改正条約・議定書等）については、元の条約本体が国会承認条約であった場合には、改正部分が大平三原則の categoria に該当するものでなくても、国会承認条約として扱う例となっている¹⁵。

¹² 複数年にわたる在日米軍従業員の労務費、米軍施設の光熱水料等の日本政府による負担を規定している。

¹³ 大平三原則は、学説においてもおおむね支持されているようであるが、第3の categoria で「発効のために批准が要件とされている」との事務上の要件を付加していることについては、批准を発効要件とするか否かは関係国の意思により左右されるので基準として適切ではないとの批判がある（小寺彰ほか編『講義 国際法（第2版）』（有斐閣、2010年）78頁[山本良]）。また、国会における議論の中でも、政治的に重要な国際約束にもかかわらず、国会承認を避けるための「逃げ道」として発効要件の定め方が利用されるおそれがあるとして、「発効のために批准が要件とされている」との基準を削除すべきとの指摘がなされたこともある（第141回国会衆議院本会議録第16号6～7頁（平9（1997）.12.2）前原誠司議員）。

¹⁴ この点について、「条約の範囲内」というのは、更に明確に①条約の明示的な委任（授權）に基づく場合、②条約の規定の実施（実施細目）に関する事項を定める場合（明示的に委任していないとしてもその条約の実施細目を定めることが当然に予定されている場合）、③純然たる行政事項に関する場合（純然たる行政事項として外交諸機関が当然に行い得ることが国際法・国際慣行上認められる事項に関する場合）に限定すべきであるとの指摘がある（佐藤・前掲9 900～901頁）。

¹⁵ 最近の事例として、例えば、第180回国会（2012年1月24日～）に提出された欧州復興開発銀行設立協定の改正条約（閣条8号）が挙げられる。条約本体（設立協定）は、1990年3月、第120回国会において承認されている。改正条約は、欧州復興開発銀行の業務の地理的範囲を地中海の南部及び東部に拡大するものであるが、改正部分は、法律事項や財政事項といった大平三原則の categoria に該当するものではない。

政府は、現在もこの大平三原則に基づいて条約を国会に提出してきており¹⁶、近年、1年間に結ばれる国際約束の数はおおむね 300 件程度とされるが¹⁷、そのうち国会承認条約は、おおむね 20～30 件程度である¹⁸。

(3) 国会承認条約であるかどうか議論となった事例

国会承認条約であるかどうか大きく問題となった事例としては、旧日米安保条約第3条に基づく行政協定(1952年4月発効)がある。本協定は、米国による施設・区域の使用、在日米軍の特権・免除等を定めたものであるが、国会の承認を経ることなく、行政取極として結ばれたことから、その合憲性が司法の場で争われることとなった。その結果、1959年の砂川事件最高裁判決¹⁹では、本協定は既に国会の承認を経た日米安保条約第3条の委任の範囲内のものであり、国会承認を経なかったからといって、違憲無効とは言えないとの判断を下している。なお、新日米安保条約の下では、上記の行政協定に代わって同条約第6条に基づく日米地位協定(1960年6月発効)が国会承認条約として締結された。

その後も政府間で政治的に重要な合意文書が結ばれた場合等において、国会承認を求めべきとの議論がなされたことがある²⁰。例えば、1997年に改定された「日米防衛協力のための指針」(新ガイドライン)については、日米安保条約を実質的に改定するものとして、国会承認を求めべきとの指摘が国会の場で繰り返された。これに対し政府は「政治的に重要な文書ではあるが、日米両国に対して法的な義務を負わせるものではなく、そもそも国際約束ではない」として、国会承認を要する性格の文書ではないと説明した²¹。

また、開発途上国への円借款供与等の経済協力関係の交換公文は、行政取極として扱われているが、金額の大きいものがあり、その用途を国会としてチェックする必要があるとして、国会承認を求めべきとの議論も行われた²²。これに対し政府は、国会の議決を経た予算の範囲内、また法律の範囲内で実施し得るものであり、改めて国会の承認を求めることは不要であるとしている²³。

(4) 日本では国会承認条約、相手国では行政取極として締結された事例

今日の民主主義国家においては、国際約束(広義の条約)を締結する権限は政府に属す

¹⁶ 第177回国会衆議院外務委員会議録第12号13頁(平23(2011).5.20)伴野豊外務副大臣

¹⁷ 奥脇・前掲4 60頁

¹⁸ なお、実務処理の実態として、当該国際約束が国会承認条約となるのか行政取極となるのかについては、外務省の政策的考慮が大きく影響するとの指摘がある。外務省国際法局長を務めた小松一郎氏によれば、例えば、交渉中の国際約束の内容が比較的技術的であり、かつ、迅速に締結することに特に重要性があると判断される場合には、既存の法律や予算が行政府に付与している権限の範囲内でできることに内容を絞るように案文交渉の過程で工夫することは可能であり、そのようなことが外務省の締結担当者の「腕の見せどころ」になる面もあるとのことである(小松一郎『実践国際法』(信山社、2011年)278頁)。

¹⁹ 最大判昭和34.12.16刑集13巻13号3225頁

²⁰ 1970年代前半において国会承認条約か否かが議論となった事例(日米繊維協定、日中共同声明等)については、山本・前掲5 18～24頁を参照。

²¹ 第140回国会衆議院外務委員会議録第19号17～18頁(平9(1997).6.11)池田行彦外務大臣、第142回国会参議院予算委員会会議録第10号13頁(平10(1998).3.25)大森政輔内閣法制局長官

²² 賠償協定や経済協力の取極と国会承認との関係を論じたものとして、山本義彰「経済協力の取決めと国会」『立法と調査』第108号(1982年2月)17～24頁がある。

²³ 第55回国会衆議院予算委員会議録第17号7頁(昭42(1967).7.13)高辻正己内閣法制局長官、第58回国会衆議院決算委員会議録第10号5～6頁(昭43(1968).4.22)三木武夫外務大臣

るとした上で、憲法上又は慣行上議会が何らかの形で条約の締結に関与する制度を採用していることが多い。ただし、条約の締結に対する議会の関与の程度と方法は、各国の歴史、政治的風土、基本的対外政策等を強く反映するので、その具体的態様は国によって相当に異なっている²⁴。そのため、日本では国会承認条約として締結された国際約束が、他の締約国では、議会が関与せず、行政取極として締結されたといった事例やその反対の事例が生じることとなる。

例えば、2009年に発効した在沖縄海兵隊のグアム移転に係る協定は、日本では国会承認条約として扱われたが、他方、米国では議会の承認（上院の助言と同意）を必要としない「条約（treaty）以外の国際約束」として締結されることとなったため（図表2参照）、日米で資金拠出等に係る法的拘束力に差が生じるのではないかとの懸念が示された。この点について、政府は、在日米軍駐留経費負担特別協定や日米物品役務相互提供協定等、同様の事例は過去にもあったが、日米間の運用に支障は生じていないとし²⁵、本協定も、議会承認の有無に係わらず、国家間の約束として日米両国は共に協定上の義務を履行することに変わりはないと説明した²⁶。

図表2 米国における国際約束（広義の条約）の分類

| |
|--|
| <p>1. 条約（treaty）</p> <p>米国憲法上、上院の助言と同意（上院の出席議員の3分の2）を得て締結されるもの</p> <p>2. 条約（treaty）以外の国際約束</p> <p>上院の助言と同意以外の米国憲法上の根拠に基づいて締結されるもの（以下の3種類）</p> <p>(1)「条約」に基づくもの：上記1の上院の助言と同意を得て締結された「条約（treaty）」の権限に基づいて締結されるもの</p> <p>(2)「立法」に基づくもの：既存の法律に基づいて締結されるもの、今後議会で採択される法律に従って締結されるもの、又は、一定期間内に議会在不賛成の決議を採択しない場合に締結されるもの</p> <p>(3)「大統領の憲法上の権限」に基づくもの：米国憲法上の大統領の権限（行政府の長、大使等の接受・外国政府の承認、軍の最高司令官、法律の誠実な実施等）に基づいて締結されるもの</p> <p>(注)当該国際約束を、上記のうちいかなる種類のものとして取り扱うかを決定する際には、①国家全体に影響を与えるコミットメント又はリスクをどの程度含んでいるか、②州法に影響を与えるものであるか否か、③議会による追加的な立法の成立なくして効力を発生するか否か、④同種の国際約束に関する過去の米国の慣行、⑤特定の種類の国際約束に関する議会の選好、⑥国際約束に望まれる形式の程度、⑦当該国際約束の有効期間、速やかな締結の必要性、定期的な又は短期間の国際約束として締結することの望ましさ、⑧同種の国際約束に関する一般的な国際慣行、といった要素が考慮される。</p> |
|--|

(出所) 2009年5月に外務省が米国政府に照会した結果として国会に提出した資料を基に筆者作成

²⁴ 柳井・前掲5 70頁

²⁵ 第171回国会参議院外交防衛委員会会議録第11号31頁（平21(2009).5.12）鶴岡公二外務省国際法局長

²⁶ 第171回国会衆議院安全保障委員会会議録第4号26頁（平21(2009).4.9）梅本和義外務省北米局長

2. 条約の国会提出の方法及び国会での審議過程等

(1) 条約の国会への提出時期

憲法は、条約の締結について、「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」と規定している（第73条第3号）。この事前、事後の区別は、条約を確定的に成立させる時期の前後と解するとしており、批准を要する条約にあつては、署名後批准の前後が、また署名後公文の交換その他の一定の手続によって効力を発生する条約にあつては、署名後公文の交換その他の手続の前後が、また署名のみによって効力を発生する条約（署名後、一定期間の経過により、又は一定の期日に効力を発生する条約を含む）にあつては、署名の前後が、また条約に加入し又はこれを受諾若しくは承認する場合には、その通告の前後がこれに当たる²⁷。

事後承認を求める場合について、政府は、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られるとし、極力、締結手続を行う前に国会の承認を得るように努めるとしている²⁸。また、国会においても、事前承認を原則とすることを政府に対して要望する委員会の決議が行われたことがある²⁹。

国会が事後承認を行ったことは、これまでに承認案件として11件あるが（図表3参照）、大多数は1950年代半ばまでの事例であり、第39回国会を最後に事後承認は行われていない。そのため今日においては、事前承認が通例であり、政府は、締結手続を行う前に条約を国会に提出している（事前承認の場合の条約の締結手続については図表4参照）。

図表3 条約が事後承認された事例

| 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 |

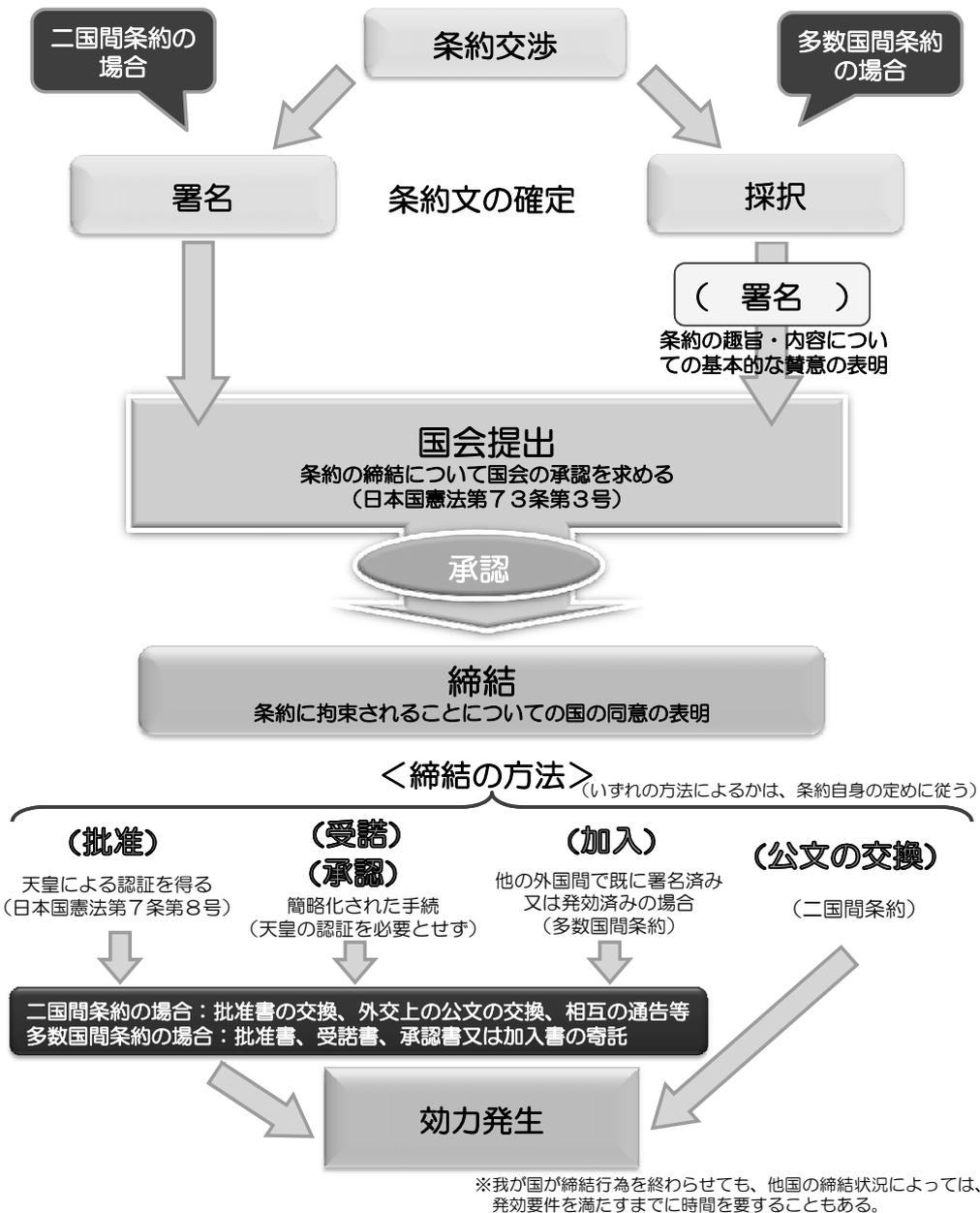
(※) 第16回国会閣条2号は、4本の条約を1件の承認案件として提出したもの。

²⁷ 衆議院事務局『平成15年版衆議院先例集』336号

²⁸ 第129回国会衆議院予算委員会議録第9号7～8頁(平6(1994).5.25)大出峻郎内閣法制局長官

²⁹ 第16回国会の参議院外務委員会では、事後承認となった原産地虚偽表示防止協定の採決後、「条約が対外的に確定的効力を発生したる後に至って国会の承認を求めるがごときは、憲法に鑑み、避くべきであり、且つ国民外交の趣旨にも反する」として、本協定の事例は、一般的条約の場合の先例としないことを政府に要望するとの附帯決議が行われた(第16回国会参議院外務委員会会議録第11号1～2頁(昭28(1953).7.14))。

図表4 国会承認条約の締結手続（事前承認の場合）



(出所) 外務省ホームページ (http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/tpp/pdfs/tpp03_03.pdf)

(2) 議決の対象

条約について、国会による議決の対象は、法律案の場合に法律案それ自体が議決の対象であるのと異なり、「条約それ自体」ではなく「条約の締結の承認」であるというのが従来からの政府の見解である³⁰。このような考え方下、政府は、条約の承認案件として以下の内容を記載した議案を国会に提出している。

³⁰ 第16回国会衆議院外務委員会議録第22号17頁(昭28(1953).7.29)下田武三外務省条約局長。この考え方は基本的に現在も維持されており、同趣旨の答弁が繰り返されている(例えば、第126回国会衆議院外務委員会議録第11号6頁(平5(1993).5.20)野田哲也内閣法制局第三部長)。

〇〇条約の締結について承認を求めるの件
〇〇条約の締結について、日本国憲法第七十三条第三号ただし書の規定に基づき、国会の承認を求める。
理 由
政府は、…〇〇条約に署名した。よって、この条約を締結することといたしたい。これが、この案件を提出する理由である。

この「〇〇条約の締結について、日本国憲法第七十三条第三号ただし書の規定に基づき、国会の承認を求める。」というのが議決対象部分であり、併せて条約の本文も国会に提出されているが、条約の本文は付属資料であり、国会による議決対象とはなっていないというのが政府の立場である³¹。他方、議決対象は何かという点について国会としての統一的な見解が明確に示されているとは言い難いが³²、実際の運用としては、衆参共に上記の承認案件を議題として審議を行い、条約の締結を承認するか否かについての議決を行っている。この議決対象は何かという問題は、後述する国会における条約修正の可否の議論などに影響を与えることとなる。

なお、政府が国会に提出する条約の承認案件の中には、複数の条約をまとめて一件の承認案件とするものがある³³。この点について政府は、一条約は一件の承認案件として提出するのが原則であるが、相手国が同一であるとか、同一時期に作成されたというときに、内容的に非常に密接な関係にある複数の条約については、便宜、一件の承認案件としてまとめて提出する場合もあると説明している³⁴。

(3) 衆議院先議と参議院先議

条約の承認案件は、両院送付関係にあるが、衆議院又は参議院のいずれに先に提出され、審議されること（先議）も可能である。1955年までは国会に提出された条約は全て衆議院先議であったが、1956年以降は、参議院先議の条約も見られるようになった³⁵。近年の通常国会では、10数件から20数件程度の条約が国会に提出されているが、そのうち数件程度は参議院先議になるケースが多い。

条約に限らず、政府提出の議案の一部を参議院先議とするのは、会期末に参議院で議案が輻輳しないよう国会審議の効率化を図るためであり、実質的には、国会における与野党間の協議で参議院先議の議案は決められることが多いとされる。

³¹ 第61回国会衆議院外務委員会議録第18号6～7頁（昭44(1969).5.9）高島益郎外務省条約局外務参事官。なお、このような政府の見解を批判する学説もある。例えば、「条約締結に対する国会の民主的統制の趣旨にかんがみるならば、条約本文が審議の対象ではないとすることは著しく非常識であり、外交事務の処理を依然として『議会の統制の及ばない行政府の専権事項』ととらえる発想に出たものと言わざるを得ない」といった指摘もなされている（上田章・浅野一郎『憲法』（ぎょうせい、1993年）145頁）。

³² 条約本文も当然に議決対象と捉えているのが国会側の立場であるとする研究もある（国会法規研究会「国会に関する法規・第2章 国会の活動27」『時の法令』1593号（1999年5月15日）70頁）。

³³ 例えば、第50回国会（1965年10月5日～12月13日）には、「日本国と大韓民国との間の基本関係に関する条約等の締結について承認を求めるの件」（閣条1号）が提出されたが、これは日韓国交正常化に際しての6本の日韓諸条約（基本関係、漁業、請求権・経済協力、文化財・文化、在日韓国人の法的地位、紛争解決（交換公文）を一括して一件の承認案件としたものであった。

³⁴ 第80回国会衆議院予算委員会議録第7号28頁（昭52(1977).2.15）鳩山威一郎外務大臣

³⁵ 1956年11月12日、第25回国会（臨時会）に国際小麦協定が参議院先議で提出されたのが初例である。

なお、条約の国会承認の議決には、(5)以降で示すとおり、憲法上、予算と同様の衆議院の優越が認められている。条約を先に参議院で審議し不承認と議決した場合、当該条約は衆議院に送付されずにそのまま廃案となってしまう、衆議院優越の規定が適用できない³⁶。そのため、憲法の趣旨を踏まえれば、賛否が大きく分かれる可能性のある条約は衆議院先議とすることが望ましいと言われており、実際にも、そうした運用がおおむね行われていると考えられる。

(4) 委員会における審査

条約の審査は、通常、衆議院では外務委員会、参議院では外交防衛委員会において行われるが³⁷、日米安保条約、国連海洋法条約等の重要案件について特別委員会を設けて審査が行われたこともある。なお、委員会審査を省略して本会議で議決したことがある³⁸。

条約も議案の一類型であり、基本的には法律案の審査手続と変わることはなく、委員会に付託後、政府から趣旨説明を聴取し、質疑及び討論の後、採決が行われる³⁹。

なお、委員会において、条約に関連した決議を行うことがある。過去には、条約の承認案件に附帯決議⁴⁰や政府に対する要望決議を付したことがあるが⁴¹、条約の場合には、その内容は政府の外交交渉の結果確定するものであり、条文の解釈等について附帯決議の形で委員会が意思表示するのは適切ではなく、また、要望決議という形をとっても、直接、条約に関して決議が行われると、関係国から条約に対して条件を付したように解されるおそれがあるとされる⁴²。そうした点も踏まえ、最近では、条約の審査とは切り離して、委員会の所管事項の調査案件に関して行う単独決議の形式で、条約実施に当たっての政府への要望等を表明するという方法が採られている⁴³（なお、単独決議の事例は参議院に多い⁴⁴）。

³⁶ なお、参議院先議の条約が衆議院に送付された場合には、その後、「参議院において衆議院の回付案に同意しなかつたとき、又は衆議院において参議院の送付案を否決したときは、参議院は、両院協議会を求めなければならない」こととなっている（国会法第85条第2項）。

³⁷ 衆議院規則第92条第4号、参議院規則第74条第4号。なお、参議院においては、委員会再編により条約審査を担当する委員会は変遷してきており、過去には外務委員会、外交・防衛委員会で審査が行われた。

³⁸ 第19回国会において、1953年12月24日、政府から、奄美群島に関する日本国とアメリカ合衆国との間の協定が提出されたが、同協定は翌25日から効力を発生することから、24日の衆議院本会議において、委員会審査を省略することに決し、全会一致で当該協定を承認した。同日、参議院本会議も同様に委員会審査を省略し、全会一致で当該協定を承認した。

³⁹ 参議院事務局『平成10年版参議院委員会先例録』82号

⁴⁰ 委員会において法律案等の議案の審査を議題とする中で、当該議案を可決又は修正議決した後で附帯決議を付することがある。法律案に対する附帯決議は、当該法律に含まれる条文について審査を行った委員会として有権解釈を表明する、当該法律の施行及び運用について政府に要請又は要求を行う、といったことなどを目的として行われる（参議院総務委員会調査室編集『議会用語事典』（学陽書房、2009年）168頁）。

⁴¹ 例えば、1956年12月4日、第25回国会において、参議院外務委員会は、日ソ共同宣言ほか3件の締結について承認を与えるに際し、附帯決議を付した。また、同年3月17日、第24回国会において、衆議院外務委員会は、日・カンボジア友好条約の批准について承認を与えるに際し、政府に対する要望決議を付した。

⁴² 国会法規研究会・前掲32 72～73頁

⁴³ 同上

⁴⁴ 最近では、2007年4月26日、第166回国会の参議院外交防衛委員会において、国際刑事裁判所に関するローマ規程の審査（質疑・採決）が終了した後、外交、防衛等に関する調査を議題として、「国際刑事裁判所に関するローマ規程に関する決議」が行われている。同決議では、政府に対して、国際刑事裁判所の運営・活動に積極的に関わり、その実効性及び効率性の向上に努めることや、非締約国の加盟に向けての外交的働き掛けを行うことなどを要望している。なお、衆議院外務委員会は、同年3月28日、同規程の国内担保法案に附帯決議を付する形で、政府に対して条約実施に当たっての要望等を行っている。

(5) 条約の自然承認

参議院が、衆議院の議決した条約を受領した後、国会休会中の期間を除いて 30 日以内に議決するに至らないときは、衆議院の議決が国会の議決となる（憲法第 61 条、第 60 条第 2 項）。この規定が適用される場合を、実定法上の用語ではないが、一般に「条約の自然承認」又は「条約（締結承認）の自然成立」と呼んでいる。

条約の自然承認の事例は、これまでに 22 件あり（図表 5 参照）、日米安保条約等、当該条約について与野党が激しく対立していた場合のほか、その他の政治的理由等で国会審議が止まったことにより、参議院で議決できなかつた場合もある⁴⁵。

図表 5 条約が自然承認となった事例

| 国会 回次 | 件名 | 衆議院 の議決 | 参議院 から返付 | 国会 回次 | 件名 | 衆議院 の議決 | 参議院 から返付 |
|----------|---------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-------------------------------|-----------------|-------------|
| 30 | 日英原子力協定(関係3号) | 1958.11.1 承認 | 12.1 | 80 | 日韓大陸棚協定(関係1号) | 1977.5.10 承認 | 6.9 |
| | 日米原子力協定(関係4号) | | | 2008.5.13 承認 | 6.12 | | |
| | 日米原子力協定改正議定書(関係5号) | | | | | | |
| 34 | 日米安保条約(関係1号) | 1960.5.20 承認 | 6.19 | 169 | 日・オランダ社会保障協定(関係8号) | 2008.5.20 承認 | 6.19 |
| | 日米安保条約第六条に基づく地位協定(関係2号) | | | | 日・チェコ社会保障協定(関係9号) | | |
| 48 | 国連憲章改正(関係2号) | 1965.4.30 承認 | 5.30 | | 国際物品売買契約条約(ウィーン売買条約)(関係4号) | | |
| 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(関係5号) | 1966.4.26 承認 | 5.26 | | 全米熟帯まぐろ類委員会強化条約(関係7号) | 2008.5.22 承認 | 6.21 |
| | 71 | 国連憲章改正(関係1号) | 1973.5.10 承認 | | 6.9 | | |
| 71 | アフリカ開発基金設立協定(関係2号) | 1973.7.10 承認 | 8.9 | | 日・パキスタン租税条約(関係12号) | 2008.5.22 承認 | 6.21 |
| | 日米原子力協定改正議定書(関係12号) | | | | ASEAN貿易投資観光促進センター設立協定改正(関係5号) | | |
| 72 | 日ソ渡り鳥等保護条約(関係3号) | 1974.3.19 承認 | 4.18 | | 日・ASEAN包括的経済連携協定(関係13号) | | |
| | 日豪渡り鳥等保護条約(関係4号) | | | | | | |

(6) 条約について衆参の議決が異なった場合

条約について、参議院で衆議院と異なった議決をした場合には、法律⁴⁶の定めるところにより、両院協議会を開催することとなる。両院協議会は、衆参両院の意見が異なった場合に両院が協議して意見の一致を図るために設けられる協議機関であるが、条約に関し、同協議会において両院の意見が一致しないときは、衆議院の議決が国会の議決となる（憲法第 61 条、第 60 条第 2 項）。

この規定により、条約についての両院協議会が開催された事例は、第 169 回国会における在日米軍駐留経費負担特別協定及び第 171 回国会における在沖縄海兵隊のグアム移転に係る協定⁴⁷の 2 件のみである（図表 6 参照）。いずれも参議院での与野党逆転状況の下、衆

⁴⁵ 第 169 回国会（常会、2008 年 1 月 18 日～6 月 21 日）では、31 年ぶりとなる条約の自然承認の事例が一挙に 9 件生じたが、必ずしも条約の内容について対立していたわけではなく（衆議院では 9 件中 6 件は全会一致で承認）、与野党逆転状況にあった参議院において、防衛省をめぐる様々な事件への対応等で与野党が対立し、外交防衛委員会での条約の審査が進まなかつたことなどが背景にあったとされる（『朝日新聞』（2008. 6. 20））。6 月 11 日には、参議院で「内閣総理大臣福田康夫君問責決議案」が可決され、政府提出議案の審議は完全に止まったが、6 月 15 日の会期終了日が迫る中、9 件の条約の自然承認を確保するため、6 日間の会期延長が行われた（衆議院は与党議員の賛成で会期延長を議決したが、参議院は議決を行わず、国会法第 13 条の規定により、衆議院の議決したところにより会期延長が決定された）。

⁴⁶ 国会法第 83 条～第 98 条（第 10 章 両議院関係）

⁴⁷ 在沖縄海兵隊のグアム移転に係る協定は、参議院において、条約を受領した日から 30 日目に不承認の議決があり、同日、両院協議会が開催され、1 日で終了した。もし両院協議会が 1 日で終了しなかつたとすると、両

議院で承認された条約が参議院で不承認とされたために、両院協議会が開催されたが、成案を得るに至らず、衆議院の議決（承認）が国会の議決となった。

なお、衆議院は、国会に提出された条約を不承認としたことはなく、これまでに国会の議決として条約が不承認とされた例はない。

図表 6 条約について衆参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 | 在沖縄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 |

3. 条約の国会承認に関して議論となった問題

(1) 国会の事後承認が得られなかった場合の条約の効力

国会の事前承認を求めたが承認が得られなかった場合には、その時点で当該条約は日本に対してまだ効力を発生しておらず、政府はその後の条約締結に向けての手段を中止するので、国際法上、特に問題は生じない。これに対し、政府が締結手続を行い、条約が発効した後で国会に事後承認を求めたが承認が得られなかった場合に、その条約の国際法上の効力がどうなるかについては、有効説と無効説が対立している。

有効説は、条約の効力は、署名又は批准によって確定するのであるから、条約が締結された後で国会の承認が得られなかったとしても、政府の政治的責任は別として、既に成立した条約の効力には何ら影響はないと主張する⁴⁸。他方、無効説は、条約成立に民主的コントロールを及ぼすという憲法の趣旨に立てば、事前と事後とで法的効力の有無を区別するのは適切でないとして、国際法上の効力も失われると主張する⁴⁹。

この点について、政府は、事後承認が得られなくても、既に締結された条約の効力に影響を及ぼさないが、政府としては、国会の意思を体して当該条約の改定、廃棄に努めなければならないとの見解を示している⁵⁰。

この問題は、国会創設当時から議論されてきているが、これまで国会が条約を不承認としたことはなく、また、現在では事前承認が通例となっていることから、事後承認が得られず、条約の効力が問題になるという事例は、今後も当面は発生しないものと考えられる。

(2) 条約修正の可否

国会が条約を承認するに当たり修正することができるかどうかについても解釈上争い

院協議会で協議中に30日の期間が経過した場合においては自然承認の規定が適用されるのか問題になるところであった。この問題は、従来、予算の自然成立に関して議論されていたものである。

⁴⁸ 例えば、佐藤・前掲9 892～896頁

⁴⁹ 例えば、宮澤俊義・芦部信喜補訂『全訂日本国憲法』（日本評論社、1988年）566～567頁。なお、学説上は次第に無効説が強くなってきているとの指摘がある（佐藤幸治『日本国憲法論』（成文堂、2011年）456頁）。

⁵⁰ 第72回国会衆議院外務委員会議録第8号15頁（昭49(1974).3.4）松永信雄外務省条約局長

がある。この問題は、特に1960年の新日米安保条約の国会審議に際し、政府の条約締結権と国会の条約承認権との関係について集中的な議論が行われたときに論点の一つとなり、修正権を肯定する立場の議員からは、条約で衆参の議決が異なった場合の両院協議会開催について規定する国会法第85条には、「参議院の回付案」、「衆議院の回付案」という言葉があり、これは条約が修正されることを前提としているなどの主張が行われた。これに対し政府は「条約は、憲法上その締結権が内閣にあり、国会の権限は条約締結を承認するか否かに限定されているのだから、修正することはできない。もし国会が一部修正しなければ承認できないと考えるのであれば不承認と議決するのが筋である」との見解を示した⁵¹。

学説においては、政府見解と同様、修正権否定説が通説であるとされる⁵²。ただし、修正権肯定説も存在し、①国会が条約を承認しないこともできる以上、不承認よりも拒否の程度の弱い「修正を加えた上での承認」を否定する理由はない、②憲法第61条が条約について両院協議会の制度を定めているのは、条約を一院が承認し他の院が承認しなかった場合とともに、一院が無修正で承認し他の院が修正した場合のあることを前提にしており、国会法第85条はその趣旨を受けた規定であると解される、などと主張している⁵³。

法律案や予算と異なり、条約については、国会が修正との議決を行っても直ちに条約の内容が変更される法的効果を持つものではなく、まして相手国を拘束するものでもない。一方、修正権否定説に立つ政府も、国会が決議等によって条約の修正を希望する旨の政治的な意見表明を行うことまで否定しているわけではない⁵⁴。そのため、修正権の有無の問題は、結局のところ、仮に国会が修正という意思を示した場合に、その意思に沿って政府が相手国と再交渉する法的義務が生ずるとみるか否かの問題であるとも考えられる⁵⁵。

国会におけるこれまでの取扱いとしては、条約本体を修正議決した、あるいは修正を希望する旨の決議を行ったという事例はない。

(3) 留保の取扱い

留保とは、国家が条約の目的・内容の全体には同意し、その締約国になる意思を有するものの、当該条約の特定の規定の自国への適用についてその法的効果を排除し又は変更するために、当該条約の締結等に際し、その旨の一方的宣告を行うことをいう。

留保の具体例を一つ挙げると、人種差別撤廃条約の第4条(a)及び(b)は、「人種的優越又は憎悪に基づくあらゆる思想の流布」、「人種差別の扇動」等を処罰するための立法措置を義務付けるものであるが、日本は、1995年の条約締結に際し、当該規定に対して「日本国憲法の下における集会、結社及び表現の自由その他の権利の保障と抵触しない限度において、これらの規定に基づく義務を履行する」との留保を付している⁵⁶。

⁵¹ 第34回国会衆議院日米安全保障条約特別委員会議録第2号2頁(昭35(1960).2.19)林修三内閣法制局長官

⁵² 浅野一郎ほか編著『新・国会事典[第2版]』(有斐閣、2008年)115頁

⁵³ 佐藤・前掲9 896~897頁。

⁵⁴ 第16回国会衆議院外務委員会議録第22号17頁(昭28(1953).7.29)下田武三外務省条約局長

⁵⁵ 浅野・前掲52 115頁

⁵⁶ 政府は、留保を付した理由について、当該規定が示す行為は非常に広い概念であり、その全てを刑罰法規で処罰しようとする、憲法の保障する自由・権利を不当に制約することにならないか、正当な言論活動までも萎縮させることにならないかなどについて極めて慎重に検討する必要があるためと説明している(外務省ホームページ(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jinshu/top.html>))。

この条約の留保と国会承認との関係について、政府は、条約の規定により留保が認められている場合には、当該条約が国会で承認されれば、留保を行うこと、また後日、その留保を撤回することは、いずれも外交関係の処理の一環として行政府限りで実施し得るとの立場を取っており⁵⁷、国会の承認を求めてはいない。実際に、こうした条約の規定に基づく留保が付された例は相当数ある。

他方、条約の規定に基づかず留保を行おうとする場合には、政府は、条約の承認案件を国会に提出する際に、留保の内容を示した別紙を添付しており、留保を行うことも含めて国会の承認を求めるとしている⁵⁸。日本が条約を締結する際、こうした留保を付した例としては、前述の人種差別撤廃条約のほか、国際人権A規約（社会権規約）（1979年6月批准）、児童の権利条約（1994年4月批准）などがある。

これらの条約の国会審議等においては、政府が留保付きで条約締結の承認を求めている場合に、国会が留保なしでの条約締結を承認すると議決できるのか、また逆に、政府が留保なしで条約締結の承認を求めている場合に、国会が留保付きでの条約締結の承認を議決できるのかといった問題が議論となった。これに対し政府は、仮に国会がそうした議決を行った場合には、政府の求めた形での承認はなかったものと理解せざるを得ないとの見解を示し⁵⁹、政府の判断とは異なる形で国会が留保の取扱いを決めることを否定している。

（４）留保撤回の取扱い

過去の国会論議では、条約の規定に基づかない留保を国会の承認を経た上で行ったが、後日、政府がその留保を撤回しようとする場合に、改めて国会の承認を求める必要があるのかについても議論となった。これに対し政府は、こうした留保撤回の例はこれまでないため、現時点では明確な見解はなく、その必要性が生じたときに、憲法の趣旨も踏まえて慎重な検討を行った上で国会承認の要否を判断したいとしている⁶⁰。

留保の撤回に関して、最近注目されているのは、国際人権A規約の中等教育・高等教育の漸進的無償化条項である。日本は、1979年6月の国際人権A規約の締結に際し、幾つかの条文に留保を付しているが、そのうち第13条2(b)及び(c)の規定(中等教育・高等教育)に関しては、その適用に当たり「無償教育の漸進的導入」という部分に拘束されない旨の留保を行っている（現在、国際人権A規約の締約国は約160か国であるが、漸進的無償化条項に留保を行っているのは日本とマダガスカルのみである）。

当該留保を行った理由について、当時、政府は、「後期中等教育（高校等）及び高等教育（大学等）について、我が国では私立学校の占める割合が大きく、私学進学者との均衡等

⁵⁷ 第94回国会衆議院外務委員会議録第13号5頁（昭56(1981).5.11）栗山尚一外務大臣官房審議官

⁵⁸ 政府が国会に提出する承認案件には、「〇〇条約を、別紙の留保を付して締結することについて、日本国憲法第七十三条第三号ただし書の規定に基づき、国会の承認を求めると記載され、留保の内容を示した別紙が添付される。

⁵⁹ 第87回国会衆議院外務委員会議録第7号8頁（昭54(1979).4.26）山田中正外務省条約局外務参事官

⁶⁰ 第94回国会衆議院外務委員会議録第13号5～6頁（昭56(1981).5.11）栗山尚一外務大臣官房審議官。
なお、この政府答弁より以前には、国際人権規約に留保を付することに関連して、「留保を付して、この条約の幅を少し狭めた形で国会の御了承を頂くよう審議を求めているので、将来、それを広げる場合には、当然、国会にお諮りすることになると思う」との政府答弁もある（第87回国会衆議院外務委員会議録第4号3～4頁（昭54(1979).3.16）山田中正外務省条約局外務参事官）。

から国公立学校についても妥当な程度の負担を求めることとしている。また私立学校を含めて無償化を図ることは、私学制度の根本に係ることであり、したがって漸進的にせよ無償化の方針をとることは適当でない」と説明していた⁶¹。

しかし、民主党に政権交代後の2010年1月、鳩山由紀夫首相は、施政方針演説において、「国際人権規約における高等教育の段階的な無償化条項について、その留保撤回を具体的な目標とし、教育の格差をなくすための検討を進める」と表明し⁶²、その後、高校授業料の実質無償化、奨学金の対象の拡大や各大学の授業料減免措置などが実現した。これを受け、2012年2月には、玄葉光一郎外務大臣は、学生を経済的に支援する取組が拡大されてきたとして、「当該留保は撤回する方向で調整するよう事務方に指示を出した」と述べている⁶³。現在、外務省、文部科学省等の関係省庁間で留保撤回に向けての検討・調整が行われているが、国内手続として国会承認が必要か否かも検討事項の一つとなっている。

(5) 条約の訳語をめぐる問題

政府は、議案として条約の承認案件を国会に提出する際には、その付属資料という位置付けで条約の本文も併せて提出している。その際、多数国間条約では日本語が正文になっていないことが多いが、その場合でも、英語等の正文のほか、政府による日本語訳も国会に提出されている⁶⁴。これは、国会審議のために条約の内容を理解してもらう必要があること、条約は公布されると国内法としての効力を持つので日本文を作る必要があることなどの理由によるものとされる⁶⁵。この訳語をめぐる問題も、国会承認との関係でこれまで様々な問題が議論されてきた。

1953年10月、日本は、捕虜の待遇に関するジュネーブ条約に加入したが、その後、シベリア抑留補償請求訴訟等において、条約の日本語訳の「誤訳」が指摘され、1986年9月、政府は、捕虜に支給された俸給の取扱いなどを定めた第67条における「抑留国」との訳語を「当該国」に変更するなど複数か所の訳語の変更を行い、それを官報で告示した。こうした政府の対応について、国会では、条約の重要な訳語に誤りがあったのだから改めて国会承認を求めるべきであるとの指摘がなされた。これに対し政府は、「条約の締結は、正文が表現している条約の内容に我が国が拘束されることを約束する性格を持っている。今回の訳語の変更は、その訳文である日本語を正文に即した表現に改めるものであり、条約の正文である英語及び仏語のテキストには何ら変更はなく、条約の内容に変更をもたらすものではない」として、改めての国会承認は不要との立場を示した⁶⁶。

また、児童の権利条約（1994年4月批准）の国会審議においては、条約上の定義で「18歳未満のすべての者」を指す英文の「チャイルド (child)」の訳語を「児童」としていることについて、児童とは一般に小学生以下の者を指す言葉であり、「子ども」と訳する方が

⁶¹ 第87回国会参議院外務委員会会議録第11号19頁（昭54(1979).5.22）内藤誉三郎文部大臣

⁶² 第174回国会衆議院本会議録第4号2頁（平22(2010).1.29）、参議院本会議録第4号2頁（平22(2010).1.29）

⁶³ 第180回国会衆議院予算委員会会議録第6号15頁（平24(2012).2.9）

⁶⁴ 参議院事務局『平成10年版参議院先例録』156号

⁶⁵ 国際法事例研究会『条約法』（慶應義塾大学出版会、2001年）36頁

⁶⁶ 第107回国会衆議院予算委員会会議録第1号22頁（昭61(1986).10.3）倉成正外務大臣、第112回国会衆議院内閣委員会会議録第8号12頁（昭63(1988).4.26）味村治内閣法制局長官

適切であるとの指摘がなされ、国会での訳語の修正の可能性も議論された。これに対して政府は、過去の法律用語との整合性等の観点から「児童」と訳したと説明した上で、国会の議決の対象は条約締結を承認するか否かであり、訳語はその検討材料として提出しているもので国会が修正する性格のものではないとの見解を示し⁶⁷、政府としての訳語の変更にも応じなかった。ただし、条約締結後の対応として、「子どもも条約を理解し得るよう」という観点から、条約の広報活動に当たっては、児童ばかりではなく子どもという言葉も使用していきたい」との方針を示した⁶⁸。

(6) 条約の廃棄・終了の国内手続

国会承認を経て発効した条約を廃棄・終了する際の国内手続について、政府は、従来より、条約に廃棄・終了規定がある場合には、その規定に基づき行政府限りで実施し得るものであるとして、国会の承認を得る必要はないとの見解を示している⁶⁹。

そのため、現行憲法下において、二国間条約の終了通告を行った初めての事例である日韓漁業協定では、1998年1月、政府は、同協定第10条2の規定に基づく終了通告を行うことを閣議決定し、その旨を記載した口上書を韓国側に送付したが⁷⁰、その際に国会承認を求めることはなかった⁷¹。

他方、条約に廃棄・終了規定がない場合の国内手続について、政府は、こうした条約を廃棄・終了させた例はこれまでないため、現時点では明確な見解はなく、その必要性が生じたときに、憲法の趣旨も踏まえて慎重な検討を行った上で国会承認の要否を判断したいとしている⁷²。

なお、日本と台湾（中華民国）との間で締結された日華平和条約（1952年8月発効）には、廃棄・終了規定はなかったが、1972年9月の日中共同声明の発出に際し、大平正芳外務大臣は、中華人民共和国との国交正常化の結果として日華平和条約は存続の意義を失い、終了したものと認められるとの政府見解を公表した。その後、国会において、日華平和条約を終了させるには国会承認が必要だったのではないかと指摘がなされたが、政府は、「日華平和条約については、政府承認の変更に伴う随伴的な効果として条約の存続意義がなくなって条約が終了したと認められるものであり、我が国が一方的に廃棄・終了の措置をとったわけではないので、国会承認の問題は起こらない」⁷³と答弁している⁷⁴。

⁶⁷ 第126回国会衆議院外務委員会議録第11号6頁（平5(1993).5.20）野田哲也内閣法制局第三部長

⁶⁸ 第129回国会参議院外務委員会議録第1号15頁（平6(1994).3.29）羽田孜外務大臣

⁶⁹ 第142回国会衆議院外務委員会議録第9号10頁（平10(1998).4.17）海老原紳外務大臣官房審議官

⁷⁰ 小淵外務大臣談話「日韓漁業協定の終了について」（1998.1.23）

⁷¹ 第142回国会衆議院外務委員会議録第9号10頁（平10(1998).4.17）海老原紳外務大臣官房審議官

⁷² 第94回国会衆議院外務委員会議録第13号5～6頁（昭56(1981).5.11）栗山尚一外務大臣官房審議官

⁷³ 第94回国会衆議院外務委員会議録第13号4頁（昭56(1981).5.11）栗山尚一外務大臣官房審議官

⁷⁴ なお、日中国交正常化交渉に関わった外務省職員の回想録には、当時、日華平和条約の取扱いについて外務省と内閣法制局との間で協議が行われたことが記述されている。それによれば、一般論として、国会で承認された条約を終了させる場合の手続について、内閣法制局は、廃棄条項のない条約の終了には国会の承認を要するとの見解を示し、他方、外務省は、当事国で合意すれば、あるいは一定の事情で当該条約の存在が意味を失ってしまった場合には国会の承認を求める必要はないとの見解を示し、意見が対立した。しかし、その後、日華平和条約の条文に沿って検討を進めた結果、日中国交正常化が達成されると、当該条約は、その役割を果たし終えたか、存在意義を失うかのいずれかであり、このこと自体は国会の承認の対象となりえないとの結論で最終的に合意したとされている（丹波實『わが外交人生』（中央公論新社、2011年）22～24頁）。

おわりに

以上、条約の国会承認に関する制度・運用について、国会で問題となった論点を中心に議論を紹介してきた。最後に、この問題に関連し、国会の立場から見て、今後の課題になると思われる点を指摘しておきたい。

まず、国会による外交の民主的コントロールという観点からは、国会承認条約だけではなく、行政取極に対しても国会としてより注意を払う必要があると思われる。現在、政府が締結する国際約束のうち、国会承認条約となるのは1割程度にすぎず、その他は行政取極として政府間の手続のみで発効している。特に、行政取極の多くは経済協力関連の交換公文であるが、2012年度における日本の政府開発援助（ODA）事業予算（グロス）は1兆7,016億円に及んでおり、個別の交換公文の締結について国会承認は不要であるとしても（1.（3）参照）、対政府質疑等を通じて、その目的や用途を明確にしていくことは、「外交政策をめぐる国会での論議によるもう一つの民主的コントロール」⁷⁵として、今後、一層重要なものになってくると思われる⁷⁶。

また、国会承認条約への国会の関わり方も従来どおりで良いのか問われている。最近の国会論議の中では、政府が交渉参加に向けて協議中の環太平洋パートナーシップ（TPP）協定のように、外交的に重要であり、かつ、国民生活の幅広い分野に様々な影響を与える可能性のある条約については、政府間の交渉により内容が確定した後で、その条約を承認するか否かの判断を行うだけでは、国民の代表から成る国会に期待される役割が十分に果たせないとして、その前の交渉段階においても、十分な情報提供を受けて、国会としての考えを交渉に当たる政府側に伝えておくような仕組みが必要であるとの趣旨の議論も行われている⁷⁷。交渉段階の情報を政府外に出すことについては、交渉相手国との関係等から課題もあるが、秘密会の活用等、国会においても様々な工夫の余地はあろう⁷⁸。

近年、グローバル化の進展等により、国家間の関係も緊密化を増し、その結果、国民生活に大きな影響を及ぼす可能性のある条約も増えてきている。そのため、条約締結に対する民主的コントロールの実効性をより高める方法について、今後、議論を深めていく必要があると思われる。

⁷⁵ 宇佐美正行「国会キーワード：国会と条約」『立法と調査』第215号（2000年1月）63頁

⁷⁶ 参議院では、毎年度、ODAに関する議員調査団を海外に派遣し、交換公文に基づき実施されている個別の経済協力案件の視察等を行っている。その調査結果は、報告書として公開されるとともに、政府開発援助等に関する特別委員会（参議院にのみ設置）で報告され、必要があれば政府に改善を求めている。こうした活動も、行政取極に対する国会のチェック機能を実質的に果たすものとして重要であると考えられる。

⁷⁷ 第179回国会参議院外交防衛委員会会議録第4号1～4頁（平23(2011).11.29）等

⁷⁸ TPPを始めとする経済連携協定の交渉に関して議会の関与を強めようとする動きは他国でも見られる。米国では、上院の国際貿易小委員長を務めるロン・ワイデン上院議員が、2012年5月、TPPなど政府が進める貿易交渉について、上下両院議員や議会スタッフに対して十分な情報提供等が行われることを求める「貿易交渉に対する議会による監督法案」を議会に提出した（『日本農業新聞』（2012.6.4））。

また、タイでは、従来、政府限りで自由貿易協定（FTA）は締結されてきたが、2007年に制定された新憲法を踏まえ、その後は、FTAの交渉手続として、①フィージビリティ・スタディの実施、②公聴会、③内閣承認、④議会承認、⑤交渉開始、⑥交渉結果の議会送付、⑦影響調査実施、⑧協定への署名、⑨閣議承認、⑩公文の交換、⑪協定発効、という極めて厳格な国内手続が取られることとなり、議会は交渉開始前から関与できる（『通商弘報』（2010.8.18））。