

## 国会の承認を要する「条約」の範囲

### — 現在の運用と国会で議論となった事例の考察 —

中内 康夫

(外交防衛委員会調査室)

1. はじめに
2. 国会承認条約と行政取極
3. 国会承認条約の判断基準
4. 諸外国の状況
5. 国会承認の要否が議論となった代表的な事例
6. おわりに

#### 1. はじめに

明治憲法は、条約の締結を天皇の大権事項とし、帝国議会は直接的にはこれに関与できなかった<sup>1</sup>。これに対し、日本国憲法は、条約の締結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」としている（第73条第3号）。これは言うまでもなく、国民主権下における「外交の民主的統制」という理念に基づくものであり<sup>2</sup>、条約が、国家間の約束として「国家の運命や時には国民の権利・義務に直接関係することを重く見て、条約の締結権は内閣に帰属させつつも、その権限の行使を国会の直接の統制下に置こうとしたもの」である<sup>3</sup>。

上記の趣旨を踏まえれば、憲法第73条第3号の「条約」とは、あらゆる国家間の文書による法的合意を意味するものではなく、それらのうち国会の承認を必要とするに足る実質

<sup>1</sup> 明治憲法は「天皇ハ戦ヲ宣シ和ヲ講シ及諸般ノ条約ヲ締結ス」（第13条）と定めていた。また、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、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った。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、討議を行うことは事実上できたとしても、権限を持ってその締結手続に関与することはできなかった。なお、天皇の諮詢に応じ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、「国際条約ノ締結」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）。

<sup>2</sup> 大石眞『統治機構の憲法構想』（法律文化社、2016（平成28）年）186頁

<sup>3</sup> 上田章・浅野一郎『憲法』（ぎょうせい、1993（平成5）年）140頁

的な内容を有するものに限られ、それ以外の国家間の文書は、同条第2号に定める内閣の一般的な外交処理権限の範囲内のものとして行政府限りで結ばれ得ると解される<sup>4</sup>。その上で、問題は、どのようなものをこの「国会の承認を要する『条約』」と位置付けるかである。

その判断の基準は、憲法に明示的に掲げられているわけではなく、法律にも何ら定めはないが、政府は、憲法の諸規定に照らして一定の基準を解釈として示し、これに従って国会の承認を求める必要があるものとならないものを区別し、必要と判断した条約を国会に提出している<sup>5</sup>。この政府の判断基準とそれに基づく条約の国会提出は、長年にわたる蓄積を経て、「憲法運用の慣行として結晶化したもの」との見方もあるが<sup>6</sup>、国会では、その間、政府の示した基準に対して様々な指摘がなされ、また、今日に至るまで、具体的な事例に即して国会承認の要否に関する政府判断の妥当性が質されてきていることも事実である。

そこで本稿では、条約の国会承認をめぐる様々な論点の中でも<sup>7</sup>、特に国会の承認を要する条約の範囲に関する問題を取り上げて論ずることとする<sup>8</sup>。具体的には、まず条約の国内手続上の区分等を確認した上で、政府が示している国会の承認を要する条約の判断基準を解説する。次に諸外国の状況を概観し、最後に、政府が国会の承認を要する条約ではないと判断したことの妥当性が国会で議論となった代表的な事例を取り上げて、その議論の特徴を考察する。なお、本稿における人物の肩書は、いずれも当時のものである。

## 2. 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) 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<sup>9</sup>。こうした広

<sup>4</sup> 上田ほか・前掲3 140頁

<sup>5</sup> 正確に言えば、国会に議案として提出されるのは条約締結の承認案件（「〇〇条約の締結について承認を求めるの件」）であり、また、条約それ自体（本文）は承認案件の付属資料として国会に提出しており、国会による議決対象（承認の対象）には含まれていないというのが政府の見解であるが（中内康夫「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—」『立法と調査』第330号（2012（平成24）年7月）9～10頁参照）、一般の書物のみならず、憲法や国際法の解説書・論文、あるいは国会における政府答弁でも、上記の点を踏まえた上で、便宜、「条約の国会への提出」、「条約の国会承認」等と記載・発言しているものが多いので、本稿でも、紙幅の関係もあって同様に記載する。

<sup>6</sup> 小松一郎『実践国際法（第2版）』（信山社、2015（平成27）年）283～284頁

<sup>7</sup> 条約の国会承認の制度・運用に関する全般的な説明と過去に国会で議論となった主な論点の紹介については、中内・前掲5 3～18頁を、また、その中でも特に条約の留保撤回の際の国会承認の要否に関する政府見解の考察については、中内康夫「社会権規約の中等・高等教育無償化条項に係る留保撤回—条約に付した留保を撤回する際の検討事項と課題—」『立法と調査』第337号（2013（平成25）年2月）44～55頁を、それぞれ参照されたい。

<sup>8</sup> この問題についての憲法学者による代表的な解説として、例えば、佐藤功『憲法（下）〔新版〕』（有斐閣、1984（昭和59）年）898～901頁が、国際法学者による代表的な解説として、例えば、山本草二『国際法（新版）』（有斐閣、1994（平成6）年）106～109頁がある。さらに、政府や国会の実務に携わる立場からこ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（昭和54）年9月）37～97頁、山本義彰「条約と国会」『立法と調査』第66号（1975（昭和50）年2月）18～24頁などがある。

<sup>9</sup> 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)）。

義の条約は、日本の実定法上の用語としては「国際約束」と称されている<sup>10</sup>。

その上で、国際約束は、日本の国内手続上は、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である「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である「行政取極」に分けられる<sup>11</sup>。ただし、これはあくまで日本の国内手続の中でなされる区別であり、国会の承認を要しない行政取極であっても、国際法上は、国会承認条約と同様に、日本と相手国との間に法的な権利義務関係を設定することに何ら変わりはない<sup>12</sup>。

なお、国際関係の緊密化・複雑化等に伴い、日本が締結する国際約束の数は、戦後 70 数年の間に大幅に増加し、1960 年代には 1 年間の締結数が 60～80 件程度だったものが<sup>13</sup>、1993 年には 828 件で年間最多となり、最近でも 300 件前後となっている<sup>14</sup>。ただし、この間、国会承認条約の締結数には大きな変化はなく、1 年間におおむね 10～30 件程度で推移している。つまり、大幅に増加したのは行政取極であり、多岐にわたる分野の取極が結ばれているが、特に経済協力案件（政府開発援助（ODA）の実施に当たり相手国と結ぶ交換公文）の増加が要因としては大きく、今日では行政取極全体の 9 割以上を占めている<sup>15</sup>。

他方、国家間の文書であっても、外交関係の処理に当然含まれる日常的・事務的文書や、首脳会談の後に発出される共同声明、共同コミュニケなどの政治文書は、国際約束（広義の条約）に該当しない。また、技術的な政策意図表明、例えば、査証免除について双方が一方的な意図表明を行う文書も、双方の「合意」ではないので、国際約束に当たらない。さらに、他国との間で締結する国際約束の中の具体的な条項や文言の解釈について了解する文書（討議の記録等）もそれ自体は国際約束には当たらない場合が多いとされる<sup>16</sup>。

以上のことを確認した上で、3. では、政府が示す国会承認条約の判断基準を具体例も示しながら見ていくこととする。

### 3. 国会承認条約の判断基準

#### （1）1974（昭和 49）年の大平外務大臣報告

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、憲法制定過程において、政府内で検討がなされ、連合軍最高司令官総司令部（GHQ）との折衝も経て、一定の整理がなされたようである<sup>17</sup>。その後、憲法施行後に政府による条約の国会提出が実際に行わ

<sup>10</sup> 「国際約束」という用語は外務省設置法第 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 項等において用いられている。

<sup>11</sup> 「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している用語である。

<sup>12</sup> 松田誠「実務としての条約締結手続」『新世代法政策学研究』vol. 10（2011（平成 23）年 2 月）304～305 頁

<sup>13</sup> 柳井・前掲 8 47 頁

<sup>14</sup> 岡野正敬「外交における条約の役割の変化」『国際法外交雑誌』119 巻 2 号（2020（令和 2）年 8 月）140 頁

<sup>15</sup> 例えば、2013（平成 25）年においては、国際約束が発効した数は 327 件であり、その内訳は国会承認条約が 11 件、行政取極が 316 件（うち経済協力関係の取極は約 300 件）となっている（外務省の衆議院予算委員会提出資料（2014（平成 26）年 2 月））。

<sup>16</sup> 松田・前掲 12 303～304 頁

<sup>17</sup> 例えば、1946（昭和 21）年 3 月に外務省条約局が法制局に提出した憲法改正草案要綱への意見書と位置付けられる文書では、「国会ノ協賛ヲ要スル」条約として、「国民ノ権利義務ニ関係アル条約（立法事項ヲ含ム条約）」、「国家又ハ国民ニ財政上ノ負担ヲ課スル条約」及び「講和条約、領土変更条約、修好、通商航海条約等、

れるようになってからは、国際約束を国会承認条約と行政取極に振り分ける基準や個別の事例における政府の振り分けの判断の妥当性が国会審議の場で様々な形で議論となり、その都度、具体的な問題に即して政府としての見解が述べられてきた<sup>18</sup>。

こうした政府の考えを政府統一見解として最も整理した形で説明したのは、1974（昭和49）年2月20日の衆議院外務委員会での大平正芳外務大臣の口頭報告（以下「大平報告」という。）であり<sup>19</sup>、政府は、現在もこの考え方に基いて条約を国会に提出している<sup>20</sup>。

大平報告では、まず総論として、憲法第73条第3号にいう「条約」は名称のいかんを問わないが、他方、政府が締結する全ての国際約束をいうものではなく、この点については日本の憲法学説も一致しており、また、他の議会制民主主義諸国の憲法及び慣行においても一定範囲の国際約束は行政府限りで締結し得ることとされているとの見解を示している。その上で、憲法上、国会の承認が必要とされる国際約束（国会承認条約）のカテゴリーとして、①法律事項を含む国際約束、②財政事項を含む国際約束、③上記の①②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、という3種類を挙げている。これは一般に国会承認条約の判断基準についての「大平三原則」と呼ばれている。

上記の3つのカテゴリー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報告では、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<sup>21</sup>。

なお、大平報告は、国家間の法的な合意文書である国際約束の区分を説明したものであり、前述のとおり、国家間の文書の中には、そもそも国際約束に該当しないものが存在するが、それらは当然に国会による承認の対象とはされていない（以上のことを整理したも

---

国家ニ重大ナル義務ヲ課スル条約」という3種類を挙げており、これは後述する1974（昭和49）年の政府統一見解の源泉となる考え方であるとされる（大石・前掲2 181～186頁）。そのほか、憲法第73条第3号の成立に至る経緯と政府内の検討状況の詳細は、顛原善徳「日本国憲法第七十三条第三号成立前史再考」『立命館大学人文科学研究所紀要』117号（2019（平成31）年1月）219～257頁も参照されたい。

<sup>18</sup> 第46回国会衆議院外務委員会議録第11号5頁（昭39（1964）.3.18）藤崎萬里外務大臣官房審議官答弁、第67回国会参議院予算委員会会議録第7号18頁（昭46（1971）.11.9）高辻正巳内閣法制局長官答弁など

<sup>19</sup> 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）。これは前年の第71回国会（特別会）における旧日米原子力協定の改正議定書の審査時に、同協定に基づいて1972（昭和47）年に日米間で結ばれた交換公文が国会承認の手続をとらず、また、国会への報告もなかったことが問題となり、衆議院外務委員会から外務省に対して交換公文等の取扱いについて検討するよう要請があったことを受けて、次国会で外務大臣からその検討結果を報告したものである。その経緯や議論の詳細は佐藤功「国会の条約承認権と交換公文」『上智法學論集』第19巻第2・3号（1976（昭和51）年3月）135～160頁を参照されたい。

<sup>20</sup> 第198回国会参議院外交防衛委員会会議録第11号9～10頁（平31（2019）.4.25）岡野正敬外務大臣官房審議官答弁

<sup>21</sup> 大平報告では、上記の国際約束を国会承認条約と行政取極に振り分ける基準のほか、行政取極の国会報告に関する方針も示しており、行政取極であっても、国会承認条約の実施細目等に関する取極で、国会が当該条約の実施振り等を把握する上で必要と思われる重要なものは、締結後できる限り速やかに外務委員会に資料を提出すると述べている。これを受けて、その後、該当する行政取極の国会への報告が行われており、例えば、対米武器技術供与を日米相互防衛援助協定の関連規定の下で行うという基本的枠組みを定めた「対米武器技術供与に関する交換公文」（1983（昭和58）年）（5.（3）参照）が衆参の外務委員会（参議院は当時、現在は外交防衛委員会）に提出され、政府から説明が行われている。

のとして表1参照)。

以下、大平報告の中で国会承認条約の判断基準として示された「大平三原則」について、各カテゴリーの内容を確認していくこととする。

表1 国会の承認を要する条約の範囲に関する政府見解

区 分	国際約束 (広義の条約)		国際約束ではない文書
	国会承認条約	行政取極	
要件等	<p>【大平三原則】</p> <p>①法律事項を含む国際約束 ②財政事項を含む国際約束 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</p>	<p>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国内法の範囲内で実施し得る国際約束</p>	<p>(例)</p> <p>政治的な宣言にとどまる共同声明や共同コミュニケ等</p>
国会承認の要否	必要	不要 (行政府限りで行い得るもの)	

(出所) 筆者作成

## (2) 大平三原則① (法律事項を含む国際約束)

大平三原則の第1のカテゴリーは、法律事項を含む国際約束である。この説明として大平報告では、「憲法第41条は、国会は国の唯一の立法機関である旨を定めている。したがって、この憲法の規定に基づく国会の立法権にかかわるような約束を内容として含む国際約束の締結には当然国会の承認が必要である。…具体的には、当該国際約束の締結によって、新たな立法措置の必要があるか、あるいは既存の国内法の維持の必要があるという意味において、国会の承認を得ておく必要があるものを指すのであり、領土あるいは施政権の移転のごとく、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と考えられる」と述べている。

この第1のカテゴリーに該当するものは、国会に提出される条約として最も多いが、その中でも、条約の国内実施のために、新規立法措置 (新たな法律の制定又は既存の法律の改正) が必要になるものは「積極的法律事項を含む」と言われる<sup>22</sup>。例えば、多くの法律の制定・改正を要したものとして「国連海洋法条約」<sup>23</sup>が挙げられる。同条約は、海洋に関す

<sup>22</sup> 条約の国内法体系下における位置付けについて、日本は、締結に伴う手続を経れば条約はそのまま国内法の一部を形成するとの立場 (受容方式) をとっており、また、条約と法律の間に抵触関係がある場合には条約が優位するというのが通説である。ただし、実務においては、条約を国内実施するために必要となる法律 (担保法) を完全に整備する方針をとっており (完全担保主義)、担保法を整備することなく、条約を直接適用することはほとんどない。したがって、担保法が既に存在すれば特段の法的手当は必要ないが、存在しない場合には、通常、新たな法律の制定又は既存法の改正を行う必要がある (松田・前掲 12 306、309～319 頁)。

<sup>23</sup> 本稿では、紙幅の関係もあり、国際約束の名称は、基本的には正式名称ではなく、外務省の説明資料や国際

る包括的なルールを定めるものであり、1996（平成8）年の第136回国会（常会）で承認された際には<sup>24</sup>、併せて、政府から、その実施に必要な国内法整備として8件の法律案（領海法の一部改正案、排他的経済水域及び大陸棚に関する法律案等）が同国会に提出され、成立している。直近の例では、第198回国会（常会、2019（平成31）年1月28日～2019（令和元）年6月26日）で承認された6件の条約<sup>25</sup>が該当し、政府から各条約の実施に係る関連法の一部改正案が同国会に提出され、成立している。

他方、法律事項を含む国際約束の中には、その実施のために新規立法措置は必要ないとしても、既存の関連法令を維持する義務を有しているものがあり、それらは「消極的法律事項を含む」又は「法令維持義務がある」と言われている<sup>26</sup>。例えば、直近の通常国会である第201回国会（2020（令和2）年1月20日～6月17日）には、各国との租税条約、投資協定、社会保障協定等の16件の条約<sup>27</sup>が提出されたが、いずれも国内実施のために新規立法措置は不要である一方、既存の関連法令を維持する義務があり、消極的法律事項を含む国際約束に該当するものであった<sup>28</sup>。

こうした積極的法律事項も消極的法律事項もない国際約束、例えば、締約国が「関連の国内法令の範囲内において」行為を行うことを約束している場合は、法律が変更されてもその範囲内で義務を履行すればよく、国会の立法権を拘束することにはならないので、第1カテゴリーには該当しないこととなる（「対米武器技術供与に関する交換公文」の例について5.（3）参照）。

---

法の解説書等で一般的に用いられている略称で記載する。

<sup>24</sup> 同条約の第11部の実施に関する協定と併せて1件の承認案件として国会に提出され、承認されている。

<sup>25</sup> 物品役務相互提供協定（ACSA）2件（日・加、日・仏）、租税条約2件（日・スペイン、日・コロンビア）、燃料油汚染損害の民事責任条約、難破物除去ナイロビ条約

<sup>26</sup> 政府において国際約束の実施のために法令維持義務があるか否かを検討する際は、各省庁の所管事項等を決める設置法レベルでの検討ではなく、関係の行政機関が存在することを当然の前提とした上で、当該行政機関として一定の積極的行為を行う権限の根拠となる法律（通常、「作用法」と呼ばれる法律）のレベルにおいて、維持すべき法令の有無を検討することが一般的であるとされる（松田・前掲12 306～309頁）。

<sup>27</sup> 租税条約6件（日・アルゼンチン、日・ウルグアイ、日・ペルー、日・ジャマイカ、日・ウズベキスタン、日・モロッコ）、社会保障協定2件（日・スウェーデン、日・フィンランド）、投資協定4件（日・アラブ首長国連邦、日・ヨルダン、日・モロッコ、日・コートジボワール）、日・ASEAN包括的経済連携協定第一改正議定書、受刑者移送条約1件（日・ベトナム）、特権・免除協定2件（世界観光機関、国際獣疫事務局）

<sup>28</sup> 一例として租税条約と国内法との関係について言えば、1954（昭和29）年に署名された初の本格的な租税条約である旧日米租税条約を含め、当初は、二国間の租税条約を国会で承認して締結するに当たっては、その都度、当該条約の実施特例法を個別に制定していた。つまり、各条約は積極的法律事項を含むものであった。しかし、1969（昭和44）年に租税条約全般の実施特例法となる「租税条約等の実施に伴う所得税法、法人税法及び地方税法の特例等に関する法律」（昭和44年法律第46号）が制定されたため、その後は、二国間租税条約の締結に当たり、通常、新規立法措置は不要となった。ただし、1969（昭和44）年の実施特例法等の関連規定を維持する義務が生じるため、消極的法律事項を含むものとして国会の承認は引き続き必要であり、第201回国会提出の6件の租税条約も同様の位置付けのものである。なお、条約の内容によっては、今日でも新規立法措置が必要となる（積極的法律事項を含む）場合があり、前掲25のとおり、第198回国会で承認された租税条約2件（日・スペイン、日・コロンビア）は、相手国の税制との関係で現行法で対応できない内容が含まれていたため、政府から両条約実施のための措置を含む所得税法等改正案が同国会に提出され、成立している。また、日本が主にタックスヘイブンの国や地域と結んでいる「租税情報交換協定」の中には、一般の二国間租税条約と異なり、課税権の配分等に関する規定がなく、積極的法律事項も消極的法律事項も含まないものがあり、それらは国会の承認が不要な行政取極として締結されている。なお、租税条約締結に対する国会関与の在り方の変化については、増井良啓「租税条約の締結に対する国会の関与」『フィナンシャル・レビュー』通巻第129号（2017（平成29）年3月）44～65頁も参照されたい。

なお、法律事項を含むものとして最後に述べられている「領土あるいは施政権の移転のごとく、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」の例としては、日本と連合国との間の講和条約で領土・施政権の変更等を含む内容を定めた1952(昭和27)年の「サンフランシスコ平和条約」、日米間で施政権の移転を定めた1972(昭和47)年の「沖縄返還協定」等がある<sup>29</sup>。

### (3) 大平三原則②(財政事項を含む国際約束)

大平三原則の第2のカテゴリーは、財政事項を含む国際約束である。この説明として大平報告では、「憲法第85条は、国費を支出し、又は国が債務を負担するには国会の議決に基づくことを必要とする旨定めている。したがって、この憲法の規定に基づき、既に予算又は法律で認められている以上に財政支出義務を負う国際約束の締結には国会の承認が得られなくてはならない」と述べている。

財政事項を含む国際約束の例としては、戦後処理としての各国との賠償協定や1965(昭和40)年の「日韓請求権・経済協力協定」<sup>30</sup>などがあり、最近では、日米間で数年ごとに締結している「在日米軍駐留経費負担特別協定」<sup>31</sup>などが該当する。国際機関設立条約に関しては、少し複雑で、当該国際機関に加盟することにより、年次分担金の拠出義務が生じ、加えて3年間とか5年間といった一定期間内は脱退を禁止するとの規定を置くものなどが国会承認条約となっている<sup>32</sup>。

他方、大平報告でも述べているとおり、既に国会の議決を受けた予算の範囲内における支出を行うことを内容とする国際約束については、その財政的負担について既に国会の承認を得ているので、その締結について国会の承認を求める必要はないこととなる。そのため、前述のとおり、ODA事業の実施に係る相手国との交換公文等は、ほぼ全てが国会の承認を要しない行政取極として締結されている(5.(5)で詳述)。

### (4) 大平三原則③(政治的に重要な国際約束で発効に批准が要件とされているもの)

大平三原則の第3のカテゴリーは、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。この説明として大平報告では、「特定の国際約束に拘束される旨の国家の意思表示の形式としては、批准、受諾、承認、署名等があるが、これらのうち批准は最も重い形式とされており、一般に、締約国相互間あるいは国家間一般の基本的な関係を法的に規定

<sup>29</sup> これらの条約は、1974(昭和49)年に大平三原則が示される前に国会に提出されたものではあるが、国際法の解説書・論文に典型例として挙げられている(山本(草)・前掲8 107頁、柳井・前掲8 66頁等)。以下、同様に大平三原則が示される前の条約であっても、各カテゴリーの典型と言えるものは例示する。

<sup>30</sup> 韓国との国交正常化に際して無償3億ドル・有償2億ドルの経済協力の10年間にわたる供与を約束した。

<sup>31</sup> 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。

<sup>32</sup> 他方、国際機関設立条約のうち、①分担金拠出に関する規定がなく、新たな財政負担が生じないものや、②分担金拠出に関する予算が国会で認められなかった場合等に、いつでも当該国際機関から脱退し得るものについては、行政取極として締結されている(第55回国会参議院外務委員会会議録第10号1~2頁(昭42(1967).6.13)高島益郎外務省条約局参事官答弁)。

するという意味において、当事国により政治的重要性を有すると認められた国際約束は、批准を発効要件とすることが国際的な慣行となっている。このように批准条約は、国際的に条約として典型的なものであるので、我が国の憲法上も、かかる国際約束の締結については国会の承認を経るべきものと考える」と述べている。

過去の国会の議論では、政治的に重要な文書が外国との間で結ばれた場合などに、それを国会承認条約として扱うべきとの指摘がなされたことが幾度となくあったが、ここで政府が示した「政治的に重要」とは「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」ことを意味し、日本の国内政治上重要なもの、あるいは与野党の対決をもたらすようなものということを必ずしも意味していないことに留意を要する。また、「法的に規定する」ものとしていることから、法的効力を有しない「共同声明」等の政治文書は、仮に政治的に重要なものであっても除外される<sup>33</sup>（「日中共同声明」の例について5.（2）参照）。

このカテゴリーに該当する国際約束の例としては、旧ソ連との国交回復の際に締結された「日ソ共同宣言」（1956（昭和31）年）、韓国との国交正常化の際に締結された「日韓基本関係条約」（1965（昭和40）年）、日本と中華人民共和国との間の基本的関係を定めた1978（昭和53）年の「日中平和友好条約」などがある<sup>34</sup>。ただし、近年では、国会に提出される条約のほとんどは法律事項又は財政事項を含むものであり、それらに該当せず、この第3のカテゴリーにのみ該当するとされた条約の数は非常に少ない。具体的には、2004（平成16）年の第159回国会（常会）で承認された「東南アジア友好協力条約」、2018（平成30）年の第197回国会（臨時会）で承認された「日・EU戦略的パートナーシップ協定」等の幾つかの事例を数えるのみとなっている。

大平三原則の考え方は、憲法や国際法の研究者の間でもおおむね支持されているようであるが、この第3のカテゴリーで「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<sup>35</sup>、条約の民主的統制の観点から批判もある<sup>36</sup>。すなわち、批准を発効要件とするか否かは、特に二国間条約などでは条約締結交渉の中で政府の判断によって左右される余地があるため、たとえ重要な国際約束であっても、批准を不要とすることによって国会の承認を回避できる可能性があるなどと指摘されている。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<sup>37</sup>。

<sup>33</sup> 佐藤・前掲8 899～900頁

<sup>34</sup> 山本（草）・前掲8 108頁、柳井・前掲8 66頁、松田・前掲12 306頁

<sup>35</sup> 大平三原則が示される10年前の1964（昭和39）年にも、外務省は国会承認条約の基準について3つのカテゴリーを示して国会で説明しており、最初の2つは大平三原則と同じであるが（「法律事項を含む条約」と「予算又は法律で認められている以上に財政負担をもたらすような条項を含む条約」）、第3のカテゴリーは単に「政治的な重要性が認められるもの」とだけ述べて、各国との友好条約や文化協定を例示しており、「発効のために批准が要件とされている」との基準は明確には示していなかった（前掲18 藤崎答弁）。

<sup>36</sup> 例えば、佐藤・前掲8 900頁、小寺彰ほか編『講義国際法〔第2版〕』（有斐閣、2010（平成22）年）78頁〔山本良〕、杉原高嶺ほか『現代国際法講義〔第5版〕』（有斐閣、2012（平成24）年）290頁〔加藤信行〕

<sup>37</sup> 第141回国会衆議院本会議録第16号6～7頁（平9（1997）.12.2）前原誠司議員質疑

## （５）改正条約及び附属書等の扱い

大平三原則で具体的に示されているわけではないが、実際の運用において留意を要するのが、改正条約や条約の附属書等の扱いである。

国会承認条約の改正については、改正部分が大平三原則のカテゴリーに該当するか否かは関係なく、原則として国会の承認を要するとされている<sup>38</sup>。例えば、2012（平成 24）年の第 180 回国会（常会）で承認された「欧州復興開発銀行設立協定の改正」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り、改正内容は法律事項や財政事項といった大平三原則のカテゴリーに該当するものではないが、条約本体（設立協定）が国会承認条約であったため<sup>39</sup>、本改正条約も国会の承認を要した。

ただし、国会承認条約の改正であっても、条約中に改正を行政府や条約によって設置される機関に委任する規定（授権規定）がある場合は、当該改正については、既に国会の承認を経た条約の範囲内で実施し得るものとして、例外的に国会の承認を経ることなく行政府限りの手続により発効させることができる<sup>40</sup>。例えば、「国際連合教育科学文化機関（UNESCO）憲章」<sup>41</sup>は、新たな義務を各国に課さない改正については総会の 3 分の 2 の賛成を得れば効力を生ずると定めており（第 13 条 1）、この規定に基づき改正が行われる場合には、日本国内で国会承認の手続はとられない。

次に、条約に附属すると規定される文書（附属書等）の取扱いについて述べると、条約の不可分の一部を成すものとして条約本文と共に国会に提出された附属書等は、国会承認条約の一部と位置付けられる<sup>42</sup>。そのため、国会承認条約について、条約本文を改正せず、附属書等のみを改正する場合であっても、原則として国会の承認が必要である<sup>43</sup>。最近の例では、「世界貿易機関（WTO）協定」<sup>44</sup>の附属書に含まれる日本の譲許表の修正文書が幾度か国会に提出され、承認されている<sup>45</sup>。

ただし、附属書等の改正手続について条約中に特別の授権規定が置かれている場合は<sup>46</sup>、通常の条約改正の場合と同様、当該附属書等の改正に国会の承認は不要である。最近の事

<sup>38</sup> 内閣法制局『憲法関係答弁例集（５）』（信山社、2018（平成 30）年）292 頁

<sup>39</sup> 1991（平成 3）年 3 月 26 日に第 120 回国会（常会）で承認されている。

<sup>40</sup> 内閣法制局・前掲 38 292 頁、第 94 回国会衆議院外務委員会議録第 11 号 23 頁（昭 56（1981）.4.22）栗山尚一外務大臣官房審議官答弁）

<sup>41</sup> 1951（昭和 26）年 5 月 21 日に第 10 回国会（常会）で承認されている。

<sup>42</sup> 政府は、条約に附属すると規定される文書を国会に提出する条約文に含めるか否かについては、その文書が附属書であるか、その他の名称であるかにかかわらず、条約の不可分の一部であるか否か、条約の認証謄本に含まれるか否か等を個別に検討した上で判断するとしている（第 189 回国会参議院外交防衛委員会議録第 22 号 10 頁（平 27（2015）.6.16）齋木尚子外務省経済局長答弁）。なお、世界貿易機関（WTO）協定や各国との経済連携協定の国会審議に当たっては、他国の譲許表は省略し、日本を拘束することとなる条約本文と日本の譲許表等のみが国会に提出されている（参議院事務局『平成 25 年版参議院先例録』197～198 頁、衆議院事務局『平成 29 年版衆議院先例集』464～466 頁）。

<sup>43</sup> 条約の附属書の改正と国会承認との関係についての詳細は、山本義彰「条約の附属書の修正と国会」『立法と調査』第 95 号（1979（昭和 54）年 12 月）16～23 頁を参照されたい。

<sup>44</sup> 1994（平成 6）年 12 月 8 日に第 131 回国会（臨時会）で承認されている。

<sup>45</sup> 直近例では、2017（平成 29）年の第 193 回国会（常会）に WTO 協定の「日本国の譲許表」の修正・訂正に関する確認書（情報技術製品の関税撤廃）が提出され、承認されている。

<sup>46</sup> 附属書等の中には、その内容上、条約本文に比して頻繁に改正を要すると予見されるものがあり、そのようなものについては、条約本文の改正手続とは別に、より簡易な改正手続が規定されていることも少なくない。

例を挙げると、2016（平成28）年の第190回国会（常会）で承認された2件の航空協定（日・カンボジア、日・ラオス）は、いずれも締約国の指定航空企業が運営することのできる路線を付表に掲げ、その付表の改正は、外交上の公文の交換のみで発効すると規定している。そのため、条約本文の改正には国会の承認を経る必要があるが、付表の改正には、国会承認手続は不要であり、締約国の政府間の手続のみで発効できる。

## 4. 諸外国の状況

### （1）概観

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るとした上で、憲法上又は慣行上、一定の範囲の国際約束の締結については、議会が何らかの形で関与する制度を採用していることが多い。日本では、国会承認の対象となる国際約束（国会承認条約）の範囲について、憲法上は明記されておらず、政府の解釈に基づき運用されているが、フランス、ドイツ、イタリア、韓国等、議会の承認を要する条約の範囲を憲法で明記している国は少なくないとされる<sup>47</sup>（次頁の表2参照）。

米国では、憲法上、「条約（treaty）」と位置付けられるものは、上院の助言と同意（上院の出席議員の3分の2の賛成）を得て締結されることとなっているが、それとは別に大統領が、憲法や議会によって与えられた権限に基づいて「行政協定（executive agreement）」を締結できるという慣行が成立している（次頁の表3参照）。今日では、米国の外交実務で主たる役割を果たしている国際約束の形式は行政協定であり、中でも、政治的に重要な合意は、「立法に基づく行政協定（congressional-executive agreement）」として、締結に当たり議会の承認（上下両院の過半数の要件による議決）を要することも多いとされる<sup>48</sup>。一例として、貿易協定について述べれば、米国憲法は通商と関税についての権限を議会に与えているが、議会は、必要に応じて、法律に基づき大統領に対して通商・関税等に関する交渉権限を付与している<sup>49</sup>。大統領は授権された交渉権限に基づいて他国と貿易協定を結び、議会は協定案に対して承認又は不承認の議決を行う<sup>50</sup>。

英国では、憲法習律上、議会は条約締結に公式の権限を有していなかったが、実際の運用として、歳入に影響を与える条約や国内法制の変更を要する条約は、従来から、議会の同意を得つつ締結手続が進められている。また、「2010年憲法改革及び統治法」が制定されたことにより、批准を要する条約については批准の21日前に議会に提出するという慣行（ポンソンビー・ルール）が成文化されるとともに、下院が条約批准案に反対する旨の議決を行った場合には、これに反して政府が条約を批准することはできなくなった<sup>51</sup>。

<sup>47</sup> 岩沢雄司『国際法』（東京大学出版会、2020（令和2）年）93頁

<sup>48</sup> 松田浩道『国際法と憲法秩序』（東京大学出版会、2020（令和2）年）53～56頁。なお、同書では“congressional-executive agreement”は「議会承認による行政協定」と訳している。

<sup>49</sup> 1974年通商法により定められた「ファスト・トラック」（fast track）が有名であり、2002年貿易促進権限法からは「貿易促進権限」と呼ばれている。現在は2015年貿易促進権限法のものが有効となっており、協定の承認手続は実施法案の上下両院による可決（修正は不可）の形式をとる。

<sup>50</sup> 梅川健「トランプ政権にみる大統領の通商権限」日本国際問題研究所『令和元年度外務省外交・安全保障調査研究事業 トランプ政権の対外政策と日米関係』（2020（令和2）年3月）80～81頁

<sup>51</sup> 三野功晴「イギリスの2010年憲法改革及び統治法（2）—条約の批准—」『外国の立法』第252号（2012（平

表2 憲法において議会の承認（同意）を要する条約を明記している例

フランス共和国憲法	ドイツ連邦共和国基本法	イタリア共和国憲法	大韓民国憲法
<p>【第53条第1項】 平和条約、通商条約、国際組織に関する条約又は協定、国の財産を拘束する条約又は協定、法律の性格を持つ規定を改正する条約又は協定、人の身分に関する条約又は協定、領土の割譲、交換又は併合を内容とする条約又は協定は、法律によるのでなければ批准され、又は承認されることはない。</p>	<p>【第59条第2項】 連邦の政治的関係を規律し、又は連邦の立法事項に関する条約は、連邦法律の形式で、それぞれ連邦立法について権限を有する機関の同意又は協力を必要とする。行政協定については、連邦行政に関する規定を準用する。</p>	<p>【第80条】 両議院は、法律により、政治的性質を有する国際条約、仲裁若しくは司法的解決を定める国際条約又は領土の変更を伴う国際条約又は財政上の負担若しくは法律の改正を伴う国際条約の批准を承認する。</p>	<p>【第60条第1項】 国会は、相互援助若しくは安全保障に関する条約、重要な国際組織に関する条約、友好通商航海条約、主権の制約に関する条約、講和条約、国家若しくは国民に重大な財政的負担を負わせる条約又は立法事項に関する条約の締結及び批准に対する同意権を有する。</p>

(出所) 畑博行・小森田秋夫編『世界の憲法集〔第5版〕』（有信堂高文社、2018（平成30）年）に基づき筆者作成

表3 米国における国際約束（広義の条約）の分類

<p>1. 条約 (treaty) 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. 行政協定 (executive agreement) (※条約 (treaty) 以外の国際約束) 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」に基づく行政協定：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」に基づく行政協定：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、一定期間内に議会が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」に基づく行政協定：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) 外務省の参議院外交防衛委員会提出資料（2009（平成21）年5月）等を参考に筆者作成

諸外国の状況について、概して言えば、上記以外の国も含め、どの国でも行政的・技術的・執行的な国際約束は議会の承認なしに締結することが認められていると言える。ただし、その範囲は国際法によって決まっているわけではないので、具体的な定めは国によって相当異なっており、同じ国際約束でも、ある国では議会の承認が必要だが、他の国では議会の承認が不要ということがあり得る<sup>52</sup>。

## (2) 日本と相手国で国会（議会）承認の要否が異なる事例

前述のとおり、国際約束の締結に対する議会の関与の程度と方法は、国によって相当に異なっているため、日本が締結した国際約束においても、日本と相手国で国会（議会）承認の要否が異なる事例は数多く存在する。

日本では国会の承認を要したが、相手国では議会の承認を経ることなく締結された国際約束の事例としては、最近では、2019（令和元）年の第200回国会（臨時会）で承認された「日米貿易協定」及び「日米デジタル貿易協定」がある<sup>53</sup>。また、2018（平成30）年の第196回国会（常会）で承認された「環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定」（いわゆる「TPP11協定」）については、2020（令和2）年9月現在の締約国7か国のうち、日本のほか、メキシコ及びベトナムでは議会による承認を経て協定が締結されたが、オーストラリア、ニュージーランド、カナダ及びシンガポールでは協定の締結それ自体に対しては議会による承認手続は行われなかったとされる<sup>54</sup>。

逆に、相手国では議会の承認を要したが、日本では国会の承認を経ずに結ばれた国際約束も存在する。そのことが国会で大きな議論になったものを挙げれば、古い事例ではあるが、旧日米原子力協定に基づく「濃縮ウラン供給枠拡大に関する交換公文」（1972（昭和47）年）があり<sup>55</sup>、前述の1974（昭和49）年の大平報告が行われる契機となった<sup>56</sup>。

なお、国会では、日本と相手国での国会（議会）承認の要否の違いが、当該国際約束の実施に影響を与えるのではないかとの議論も行われている。例えば、2009（平成21）年の第171回国会（常会）で承認された「在沖縄海兵隊のグアム移転に係る協定」の審議においては、米国では同協定の締結に議会承認は不要だが、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質疑が行われた。これに対して、政府は、「在日米軍駐留

<sup>52</sup> 岩沢・前掲47 93頁

<sup>53</sup> 前述のとおり、米国では通常、貿易協定の締結には議会の承認を要するが、トランプ政権は、2015年貿易促進権限法の中の一定の範囲の関税引下げは大統領権限で実施できるとの規定等を活用し、時間を要する議会承認を避けるという異例の措置をとった（菅原淳一「日米貿易交渉は第2段階へ」『みずほインサイト』（2019（令和元）.9.30）4頁）。

<sup>54</sup> ただし、各国とも議会が協定の実施法案を可決、成立させるなどの国内措置を行った上で締結している。

<sup>55</sup> 1968（昭和43）年に締結された旧日米原子力協定では、米国の日本に対する濃縮ウランの供給枠を161トンとし、さらにこの枠は「両当事国政府の間でそれぞれの法律上及び憲法上の手続に従って合意される量」まで拡大できることになっていた。この規定に基づいて日米両国政府は1972（昭和47）年2月、供給枠を335トンに拡大する交換公文を取り交わした（同年4月発効）。米側は、同国の原子力法が濃縮ウランの供給枠を拡大する場合には上下両院の合同委員会の承認を得なければならない旨を定めていることを受けて、発効に先立ってそのような手続をとった。一方、日本側は、当該交換公文の締結は、そこに定められた量までの買い付けを約束するものではなく、新たな義務を何ら生じさせるものではないとの判断から、国会の承認を経ることなくこれを締結した（山本（義）・前掲8 21～22頁、佐藤・前掲19 141～145頁）。

<sup>56</sup> 前掲19参照

経費負担特別協定」や「日米物品役務相互提供協定（ACSA）」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、本協定も、議会承認の有無にかかわらず、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ている<sup>57</sup>。

## 5. 国会承認の要否が議論となった代表的な事例

これまで国会では、政府が国会の承認を経ずに結んだ国際約束やその他の文書について、主に野党側から、その政治的重要性などを理由として国会承認条約として取り扱うべきとの主張がなされ、政府・与党との間で国会承認の要否が議論となった事例が数多く存在する<sup>58</sup>。ここでは、その中でも国会での議論が注目を集めた代表的な事例を幾つか取り上げ、その議論のポイントを確認する。

### （1）日米行政協定（1952（昭和27）年）

現行憲法下において、国会承認条約として扱うべきか否かが大きな論争となった最初の事例は、「旧日米安全保障条約」<sup>59</sup>の第3条の規定に基づくものとして締結された「日米行政協定」<sup>60</sup>であろう。旧日米安全保障条約第3条は「アメリカ合衆国の軍隊の日本国内及びその附近における配備を規律する条件は、両政府間の行政協定で決定する」と定め、この規定に基づいて、1952（昭和27）年2月28日に日米間で行政協定が署名されたが、政府は、既に国会の承認を経た条約により委任された範囲内のものであるとして、同協定の締結について国会の承認を求める手続をとらなかった。こうした政府の対応について、国会では、野党側から、①「配備を規律する条件」との文言は委任内容についての明確性・個別性を欠いている、②行政協定の内容は条約により委任された事項の範囲を超えている、③国家の主権や国民の権利義務を制限する政治的にも重大な国際取極が国会の承認を経ずに締結されることは国民主権の憲法の原則に反するなどの批判がなされ、衆参両院に同協定の国会承認を求める決議案も提出されたが、いずれも本会議で与党の反対により否決された<sup>61</sup>。

最終的には、その手続の合憲性が司法の場で争われることとなり、1959（昭和34）年12月の砂川事件最高裁判決<sup>62</sup>では、「日米行政協定」は既に国会の承認を経た「旧日米安全保

---

<sup>57</sup> 第171回国会衆議院安全保障委員会議録第4号26頁（平21（2009）.4.9）梅本和義外務省北米局長答弁、同国会参議院外交防衛委員会議録第11号31頁（平21（2009）.5.12）鶴岡公二外務省国際法局長答弁

<sup>58</sup> 本稿で取り上げたもののほかにも、例えば、繊維製品の対米輸出規制について定めた「日米繊維協定」（1972（昭和47）年）、湾岸戦争の際に湾岸平和基金への資金拠出について定めた交換公文（1990（平成2）年）、秘密軍事情報の保護を定めた「日米軍事情報包括保護協定」（いわゆる「日米GSOMIA」）（2007（平成19）年）などの多くの事例が国会で議論となっている。

<sup>59</sup> 1951（昭和26）年9月8日署名、同年11月18日に第12回国会（臨時会）で承認、1952（昭和27）年4月28日発効。なお、現行の日米安全保障条約の発効に伴い、1960（昭和35）年6月23日に失効している。

<sup>60</sup> 1952（昭和27）年2月28日署名、同年4月28日発効。なお、日米地位協定の発効に伴い1960（昭和35）年6月23日に失効している。

<sup>61</sup> 第13回国会参議院本会議録第24号6～16頁（昭27（1952）.3.25）、同国会衆議院本会議録第24号1～8頁（昭27（1952）.3.26）

<sup>62</sup> 最大判昭和34（1959）.12.16刑集13巻13号3225頁

障条約」の第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。ただし、この判決に対しては、憲法学者等からの批判もあった<sup>63</sup>。こうした経緯も踏まえ、政府は、1960（昭和35）年に現行の「日米安全保障条約」<sup>64</sup>を締結する際には、上記の行政協定に代わる「日米地位協定」<sup>65</sup>を条約と共に第34回国会（常会）に提出し<sup>66</sup>、国会承認の手続を経た上で<sup>67</sup>、締結している。

## （2）日中共同声明（1972（昭和47）年）

「日中共同声明」は、1972（昭和47）年9月29日、田中角栄内閣総理大臣が訪中し、周恩来國務院総理との間で調印した日中国交正常化に関する合意文書である。その主な内容は、①日本と中華人民共和国との不正常な状態の終了、②中華人民共和国政府が中国の唯一の合法政府であることの承認、③台湾が中華人民共和国の不可分の領土であるとの中国側声明とそれに対する日本側の理解尊重、④外交関係樹立と大使交換の決定、⑤中華人民共和国政府による対日戦争賠償の請求放棄宣言などである。なお、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、1952（昭和27）年の「日華平和条約」<sup>68</sup>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発表した。これを受け、台湾の中華民国政府は直ちに日本との外交関係の断絶を通告した。

この「日中共同声明」について、政府は、政治文書であるとして、1972（昭和47）年秋の第70回国会（臨時会）に承認案件を提出しなかった。これに対して野党は、日中国交正常化には歓迎の意を示していたが、同声明は、日華平和条約の否定、戦争状態の終結、賠償請求の放棄等、日中間における「事実上の平和条約」であり、極めて政治的に重要な案件であるとして、国会承認案件とすることを政府側に要求した。しかし、田中総理は「日中共同声明は政治的には極めて重要な意味を持つものであるが、法律的合意を構成する文書ではなく、憲法にいう条約ではないので、国会の承認は求めない」と述べ、同声明は国際約束ではないため、国会承認条約に該当しないとの見解を改めて示した。その上で、「事柄の性質上、非常に重要な内容を含んでいる」ことは認め、条約審議とは別の形で国会において十分に議論してもらいたいと答弁した<sup>69</sup>。政府は、「日中共同声明」を平和条約のような国際約束としなかった理由について、国家としての中国との戦争状態の終了等に係る

<sup>63</sup> 上田ほか・前掲3 171頁

<sup>64</sup> 1960（昭和35）年1月19日署名、同年6月23日発効

<sup>65</sup> 同上

<sup>66</sup> 現行の日米安全保障条約の第6条は「日本国の安全に寄与し、並びに極東における国際の平和及び安全の維持に寄与するため、アメリカ合衆国は、その陸軍、空軍及び海軍が日本国において施設及び区域を使用することを許される。前記の施設及び区域の使用並びに日本国における合衆国軍隊の地位は、1952年2月28日に東京で署名された日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約第3条に基く行政協定（改正を含む。）に代わる別個の協定及び合意される他の取極により規律される」と定めており、旧条約の第3条のように協定の締結を両国政府に委任する規定は置かなかった。そのため、日米地位協定は国会承認条約として扱われた。

<sup>67</sup> 両件は、1960（昭和35）年5月20日に衆議院で承認されたが、参議院では送付後30日以内に議決を行わなかったため、憲法第61条の規定により、衆議院の議決が国会の議決となった（いわゆる「自然承認」）。

<sup>68</sup> 1952（昭和27）年4月28日に日本と台湾の中華民国政府との間で署名された平和条約であり（同年7月5日に第13回国会（常会）で承認、翌8月5日に効力発生）、日本と中華民国との間の戦争状態の終了を宣言した。また、同議定書により中華民国は日本に対する賠償請求権を放棄した。

<sup>69</sup> 第70回国会衆議院本会議録第3号13、18頁（昭47（1972）.10.30）

法的合意は既に「日華平和条約」で行われており、「同じ中国との間に二度平和条約を締結するということは法的に不可能」であるとした上で、日中共同声明は、日本と中国との関係において、中国を代表する政府を従来の中華民国政府から中華人民共和国政府に承認替えしたことに伴い、日中双方の政府が一方的に行い得ることを記載したものであり、日本と中国との間の法的な関係を新たに作り直したものではないと説明している<sup>70</sup>。

上記の理由から、日中共同声明は国会承認条約とはされなかったが、平和条約にも等しい重要な文書であるから国会の承認を求めるべきとの意見もあったことなどを踏まえ、衆参両院は、それぞれ第70回国会中に「日中共同声明に関する決議」を行い（いずれも全会一致で可決）、日中国交正常化を歓迎する意思を自ら表明した<sup>71</sup>。

### （3）対米武器技術供与に関する交換公文（1983（昭和58）年）

1983（昭和58）年11月8日に日米間で取り交わされた「対米武器技術供与に関する交換公文」は、武器輸出三原則等<sup>72</sup>の例外措置として実施することとなった米国への武器技術供与について、日米相互防衛援助協定の関連規定の下で行うという基本的枠組みを定めたものである。

この交換公文は、行政取極として扱われたが、野党側は、日本の武器輸出政策を大きく転換する政治的に極めて重要な国際約束であり、国会の承認を求めるべきであったと批判した。これに対して、政府は、武器輸出三原則等の実施については、「外国為替及び外国貿易管理法」<sup>73</sup>に基づく輸出貿易管理令の運用基準を適用する形で行っており、この交換公文も、武器輸出三原則等を修正する内容の政策決定ではあるが、その実施に当たっては、法律自体は改正せず、その運用基準の見直しで対応したと説明した。その上で、同交換公文の第1項では「日本国政府は、……関係法令に従って承認をする」と規定しており、あくまで国内法の範囲内で実施し得るものであるため、大平三原則の第1のカテゴリー（法律事項を含む国際約束）には該当せず、国会承認は不要であるとの見解を示した<sup>74</sup>。

### （4）日米防衛協力のための指針（1997（平成9）年、2015（平成27）年）

「日米防衛協力のための指針」（ガイドライン）は、日米間の防衛協力に関する文書であり、両国の役割及び任務並びに協力及び調整の在り方についての一般的な大枠及び方向性を示すものである。1978（昭和53）年11月27日に策定された当初のガイドラインは、日

<sup>70</sup> 第71回国会衆議院内閣委員会議録第45号2～3頁（昭48（1973）.7.26）高島益郎外務省条約局長答弁、第84回国会衆議院内閣委員会議録第8号20頁（昭53（1978）.3.23）中江要介外務省アジア局長答弁

<sup>71</sup> 第70回国会衆議院本会議録第5号18～19頁（昭47（1972）.11.8）、同国会参議院本会議録第5号39～41頁（昭47（1972）.11.13）

<sup>72</sup> ①共産圏諸国、②国連決議により武器等の輸出が禁止されている国、③国際紛争の当事国又はそのおそれのある国に対する武器輸出を認めないとした「武器輸出三原則」（1967（昭和42）年4月）と三原則対象地域以外の地域への「武器」の輸出も慎むことなどの方針を示した「武器輸出に関する政府統一見解」（1976（昭和51）年2月）を総称して「武器輸出三原則等」と呼ぶ。なお、2014（平成26）年4月には、防衛装備の海外移転に関して、武器輸出三原則等に代わる新たな原則として「防衛装備移転三原則」が策定されている。

<sup>73</sup> 現在の名称は「外国為替及び外国貿易法」である。

<sup>74</sup> 第101回国会参議院予算委員会議録第8号24頁（昭59（1984）.3.21）小和田恒外務省条約局長答弁。なお、1974（昭和49）年の大平報告に基づき、国会への報告は行われている（前掲21参照）。

本有事への対応を中心としたものであったが、1997（平成9）年9月23日に改定されたガイドラインでは、朝鮮半島有事等を念頭に置いた周辺事態への対応等も定められた。国会では野党側から、改定されたガイドラインは、日米安全保障条約を実質的に改定する政治的に重要な文書であるとして、国会承認を求めべきとの指摘が繰り返された。これに対し政府は「ガイドライン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<sup>75</sup>。

同様の議論は、2015（平成27）年4月27日に再改定されたガイドラインに対しても行われた。同ガイドラインでは、日米同盟の抑止力・対処力を一層強化するための様々な取組が掲げられているが、野党からは、①自衛隊が米軍を世界規模で支援するという日米安全保障条約を大きく踏み越える内容が定められており、極めて重要な文書である、②ガイドラインに定められた内容を実現するために、政府は「平和安全法制」を同年中に国会に提出して成立させており、大平三原則の第1のカテゴリー（法律事項を含む国際約束）に該当するものであるなどとして、国会の承認を求めべきであったと主張した。これに対し政府は、「ガイドラインは日米防衛協力についての日米両国政府の意図を表明した文書であって、日米いずれの政府にも立法上、予算上、行政上その他の措置を義務付けるものではなく、法的権利又は義務を生じさせるものではない」との認識を示し、「そもそも国際約束と評価されていないこの文書について国会承認は必要ではない」と反論している<sup>76</sup>。

#### （5）ODA事業の実施に係る交換公文

大平三原則の第2のカテゴリーによれば、財政事項、すなわち予算又は法律で認められている以上に財政支出義務を負う国際約束の締結には国会の承認を要するものとされている。したがって、経済協力に関する二国間の国際約束もこれに該当する場合がありますが、過去に国会の承認を経て締結されたものは、そのほとんどが戦後処理に関連するものであり<sup>77</sup>、その他はほぼ全てが行政取極として締結されている<sup>78</sup>。

一般会計に計上されているODA予算<sup>79</sup>は、予算書上、主に経済協力費としてその大枠が示されているが、その中にODAの供与国や事業分野ごとの金額等は示されていない。予算が成立した後に、政府は認められた予算の範囲内でODAの供与国、事業分野、供与額

<sup>75</sup> 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）池田行彦外務大臣答弁、第142回国会参議院予算委員会議録第10号13頁（平10（1998）.3.25）大森政輔内閣法制局長官答弁

<sup>76</sup> 第190回国会参議院予算委員会議録第8号37～38頁（平28（2016）.3.3）岸田文雄外務大臣答弁

<sup>77</sup> 日本は、主に1950年代から1960年代にかけて、ビルマ連邦（現ミャンマー）等の4か国と賠償協定を締結したほか、戦後処理的な性格を持つ経済協力（準賠償）を行うために、ラオス、カンボジア等と協定を締結したが、これらは2年以上長きは20年にわたって支援を約束するものであったため、いずれも国会の承認を経て締結されている。

<sup>78</sup> 戦後処理的な意味合い（賠償、準賠償等）を含まない経済協力案件の国際約束で、国会承認条約として扱われた例外的な事例としては、例えば、1969（昭和44）年5月23日に第61回国会（常会）で承認された「ブレク・トノット川の電力開発灌漑計画の実施工事のための贈与に関するカンボジアとの協定」（国連の計画に協力する形でカンボジアに4年間にわたり約15億円の支援を約束）が挙げられる。

<sup>79</sup> 2020（令和2）年度におけるODA一般会計予算（当初予算）は5,610億円である。なお、それに財政投融資等や出資・拠出国債等の財源を加えて実施するODA事業予算（グロス、当初予算）は2兆2,700億円となっている。

などを外交交渉で決定し、個別案件ごとに相手国と国際約束（通常は「交換公文」の形式）を締結して実施に移すこととなる。ODAを含む予算が国会で議決されれば、具体的な経済協力案件の処理は憲法第73条第2号にいうところの「外交関係の処理」として政府限りの裁量と判断で行われるのである。そのため、国会として経済協力の具体的内容を十分にチェックできないとして、ODA事業の実施に当たり政府が相手国と結ぶ個別の交換公文を国会承認の対象とすべきとの要求は、国会で繰り返し主張されてきた問題である<sup>80</sup>。

1960年代後半には、主に野党側が特定の外国政権に対する援助供与の在り方を問題にして<sup>81</sup>、政府が政策判断で実施する援助を国会が監視する必要性を訴えることが多かった。そのため、ODA事業の実施に係る各国との交換公文のうち、供与金額の大きいものなどについて、国会の承認を求めるべきとの主張がなされた。これに対し政府は、各交換公文には「日本国の関連法令に従い、かつ、予算の範囲内において」行われることが明記されており、あくまで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るため、その締結に際して国会の承認を求める必要はないとの説明を繰り返した<sup>82</sup>。

また、1970年代に入ると、野党側からは、政府から対外経済協力の詳細を定めた年度計画を毎年国会に提出させ、それを国会で審議・承認すべきとの主張もなされ、第75回国会（常会）開会中の1975（昭和50）年1月には、それを実現するための議員立法<sup>83</sup>が参議院に提出された。しかし、年度計画の国会承認について、政府・与党は、外交交渉や案件処理の迅速性等に悪影響を及ぼすおそれがあるとして慎重な立場を示し、議員立法は参議院外務委員会において与党の反対により否決された<sup>84</sup>。

その後、国会では、政府の外交権の侵害に当たらないような形で、ODAの基本理念や基本施策などを盛り込んだ「ODA基本法」の制定を模索する動きもあったが、実現に至っていない。

なお、近年、参議院では、二院制の下における独自性発揮の取組の一環として、ODAをめぐる諸問題の調査に積極的に取り組んできている。その一つとして、2004（平成16）年度からは、ODAに関する議員調査団を海外に派遣し<sup>85</sup>、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現地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対応の改善を求めている<sup>86</sup>。こうした活動は、かつて野党が求めていた個

---

<sup>80</sup> 賠償協定や経済協力に関する国際約束と国会承認との関係の詳細は、山本義彰「経済協力の取決めと国会」『立法と調査』第108号（1982（昭和57）年2月）17～24頁を参照されたい。

<sup>81</sup> 特にスハルト政権下のインドネシアや朴正熙政権下の韓国に対する援助の在り方をめぐる議論が多かった。

<sup>82</sup> 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）高辻正巳内閣法制局長官答弁、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）三木武夫外務大臣答弁

<sup>83</sup> 対外経済協力計画の国会承認等に関する法律案（参第1号）

<sup>84</sup> 当該議員立法の委員会での議論の詳細は、高塚年明「国会から見た経済協力・ODA（12）—対外経済協力計画の国会承認等に関する法律案の審議経過—」『立法と調査』第291号（2009（平成21）年4月）109～128頁を参照されたい。

<sup>85</sup> 毎年度、おおむね4班の調査団が派遣されてきている。

<sup>86</sup> 本稿で述べたこと以外の内容も含め、戦後の国会におけるODA実施の民主的統制に向けた様々な取組や議論の詳細は、櫻川明巧「ODA外交の民主的コントロール—外交権と国会審議権の相克—」金沢工業大学国際学研究所編『日本外交と国際関係』（内外出版、2009（平成21）年）315～356頁を参照されたい。

別の交換公文や年度計画の国会承認とは別の形であるが、ODA事業の具体的な実施状況に対する国会によるチェック機能を高めるものとなっている。

### （６）各事例の分類と国会での議論の特徴

1974（昭和49）年の大平報告では、国会承認条約の判断基準として「大平三原則」を示すととともに、逆に同基準に該当せず、行政取極として扱われるものとして、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国内法の範囲内で実施し得る国際約束を挙げている。また、政府は、④そもそも国際約束ではない文書は当然に国会による承認の対象とはされないとしている（3.（1）参照）。ここで見てきた事例をそれらに当てはめてみれば、日米行政協定は①、日中共同声明は④、対米武器技術供与に関する交換公文は③、日米防衛協力のための指針は④、ODA事業の実施に係る交換公文は②③に該当することを理由として、国会承認条約とは位置付けられなかったこととなる。

その上で、上記以外の事例も含め、この問題に関する国会での議論の特徴として、「政府側はその取扱いをあくまで法的問題として説明するのに対し、国会側はときにその文書の持つ政治的意義を重視する観点から主張を展開する」ことが指摘されている<sup>87</sup>。条約の国会承認は、憲法第73条第3号の解釈という法的な問題であり、立法権や財政統制権という国会の権能との関係でその対象範囲が判断されるべきであることは確かだが、他方で、国会審議の場において、国会議員が外交に対する国会のコントロールをできるだけ強めたいと考え、政治的に重要な意義を有し、あるいは日本の外交政策等に大きな影響を与えらると思われる文書を国会承認条約として扱うように政府側に求めることもまた当然であると言える<sup>88</sup>。こうした国会議員の問題意識に基づき、国会での議論が積み重ねられてきたことにより、政府から大平三原則が提示され、国会承認条約の判断基準が明確になり、また、その基準の具体的事例への当てはめの考え方も明らかになってきたということの意義を忘れてはならないであろう。

## 6. おわりに

以上、憲法第73条第3号に定める「国会の承認を要する『条約』」とはどのようなものかについて、政府の示す判断基準の解説や国会承認の要否が国会で議論となった代表的な事例の紹介等を行ってきた。

現行憲法下において、政府による条約の国会提出が行われるようになってから70年余の歴史があり、また、1974（昭和49）年に政府統一見解（大平報告）が示され、その中で

<sup>87</sup> 山本（義）・前掲8 24頁。同書では1960年代後半から1970年代前半における該当事例の国会での議論について、そのような指摘を行っているが、それ以外の年代の議論も基本的には同様であると思われる。

<sup>88</sup> なお、過去の国会論議では、国会議員が「大平三原則」の第3のカテゴリーにある「政治的に重要な国際約束」という部分に言及しつつ、国会承認条約とすべきことを訴えることもあった。しかし、前述のとおり、政府見解では、第3のカテゴリーにいう「政治的に重要」とは「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」ことを意味しており、また、その後「発効のために批准が要件とされている」という手続上の要件も付加されていることから（3.（4）参照）、これまで野党側が政治的に重要であるから国会承認条約とすべきと主張してきた文書のほとんどはこのカテゴリーに当てはまらない。

国会承認条約の判断基準としての大平三原則が明らかになってからも 40 数年が経過している。この大平三原則の考え方とそれに基づく条約の国会提出は、長年の実務の積み重ねを経て、憲法運用の慣行としておおむね定着したものと考えられる。

ただし、大平三原則の第3の категория（政治的に重要な国際約束で発効のために批准が要件とされているもの）については、前述のとおり、「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研究者等からの批判がある。また、今日では、この第3の categoria にのみに該当するものとして国会に提出される条約の数は非常に少なくなっている（3.（4）参照）。そうした点を踏まえ、現在の要件のままで良いのか政府に改めて見解を質すなど、国会においても議論を行っていく必要はあろう。

また、大平三原則に示されている基準は、憲法や法律に定められているものではなく、あくまで政府の憲法解釈に基づくものであり、「このような基準に従った場合でも解釈による運用又は裁量の余地はかなり大きい」ことから、「国会に対して承認を求める必要があるか否かの判断を第一次的には内閣自身が行う場合には、日本国が締結する『国会承認条約』の範囲が慣行上狭められていく可能性は否定できない」との指摘もある<sup>89</sup>。そうした状況を生じさせないためにも、今後も、国会において、「大平三原則」に示されている基準や、その具体的事例への当てはめの妥当性に関する議論を継続的に行い、過去の政府の説明と齟齬が生じていないかなどを確認していくことは重要であろう。

なお、国際約束締結の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、あるいは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指摘されている<sup>90</sup>。また、そもそも国際約束を締結するのか、それとも政治文書にとどめるのかといった点についても、相手国との交渉の中心を担う外務省の判断が大きいことは言うまでもない<sup>91</sup>。過去の例に照らして、国会承認条約として扱われてもおかしくない案件が、行政取極や政治文書として扱われた場合には、国会においてその交渉経緯やどのような政策的考慮があったのかを外務省を中心とした政府側に質しておくことも必要であろう。

（なかうち やすお）

<sup>89</sup> 植木俊哉「日米『密約』問題をめぐる国際法規範と憲法規範」『ジュリスト』No. 1418（2011（平成23）年3月15日）66、76頁

<sup>90</sup> 小松・前掲6 284頁。同書によれば、「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、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行うことに内容を絞るよう案文交渉の過程で工夫することは可能であるし、そのようなことが締結担当者の『腕の見せどころ』になるという面もある」、「全く逆に、これとは別の国際約束について、理論的には行政取極として処理することも不可能ではないかもしれないが、その本質的内容に照らせば、民主的統制という観点から、時間がかかっても国会承認条約として処理することが筋であると政策的に判断することもある」とのことである。

<sup>91</sup> 2007（平成19）年3月の日豪首脳会談において「安全保障協力に関する日豪共同宣言」が合意・発表されたが、当初、オーストラリア側は、同国がインドネシアと締結した安全保障枠組協定に類する協定形式のものを想定していたのに対して、日本側が、正規の協定では国会の審議の対象となり、議事が難航するかもしれないと訴えたため、政治文書である共同宣言の形をとることになったとの情報がある（福嶋輝彦「日本外交における対オーストラリア関係の意味—戦後日豪関係の発展過程—」金沢工業大学国際学研究所編『日本外交と国際関係』（内外出版、2009（平成21）年）209頁）。