参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	国会承認条約と大平三原則 －1990 年代以降の運用状況と最近の国会論議－
著者 / 所属	中内　康夫 / 外交防衛委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	471 号
刊行日	2024-12-10
頁	111-127
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/20241210.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL　03-3581-3111（内線 75020）／ 03-5521-7686（直通））。

国会承認条約と大平三原則

― 1990年代以降の運用状況と最近の国会論議 ―

中内　康夫
（外交防衛委員会調査室）

１．はじめに
２．国会承認条約の判断基準
３．国会承認条約の件数及び内容面の分析
４．第213回国会（常会）において国会承認の要否が議論となった事例
５．おわりに

１．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[1]、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）。他方、ここでいう締結に当たって国会の承認を必要とする条約、すなわち「国会承認条約」にどのようなものが該当するのかについては、憲法では明示的に規定しておらず、その判断基準が憲法施行当時から議論となり、政府による説明が重ねられてきた。それを最も整理した形で説明したのは、1974（昭和49）年に国会で大平正芳外務大臣が政府統一見解として述べたいわゆる「大平三原則」であり、政府は現在もこの大平三原則の考え方に基づき国会承認条約を決め[2]、その承認案件を国会に提出している[3]。

本年（2024（令和６）年）は、前述の大平三原則が示されてからちょうど半世紀となるが、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、

[1] 国家の権限のある機関が条約に拘束される意思を表明する行為を行うことを「条約の締結」という（小松一郎『実践国際法（第３版）』（信山社、2022（令和４）年）294頁）。日本では条約締結権限は内閣（政府）が有しており、締結の具体的な方法としては、「批准」、「受諾」、「承認」、「加入」、「公文の交換」等がある。

[2] 第213回国会衆議院予算委員会第三分科会議録第１号34頁（令6(2024).2.27）上川陽子外務大臣答弁

[3] 政府が国会に議案として提出するのは「条約それ自体」ではなく、条約の承認案件（「○○条約の締結について承認を求めるの件」）である（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）。それを踏まえた上で本稿では、国会に提出された条約の承認案件（「○○条約の締結について承認を求めるの件」）のことを指して、便宜、単に「条約」、「○○条約」等と記載している場合があることをお断りしておく。

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、国会では、大平三原則の存在を前提としつつも、その具体的事例への当てはめの妥当性に関する議論は続いており、本年の第213回国会（常会）においても、政府が国会の承認は不要とする複数の国際的な文書が取り上げられ、大平三原則の考え方との整合性等が質されている。

そこで本稿では、改めて国会承認条約の範囲に関する政府の見解と運用を確認した上で、1990年代以降を対象として、大平三原則等の基準に照らしてどのような条約が国会に提出されているのかを調べ、その特徴について論じる。加えて、第213回国会（常会）において、国会承認条約に該当するか否かが議論となった３つの事例を取り上げ、その議論から見えてくる課題も考察する[4]。

２．国会承認条約の判断基準[5]

（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「○○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いう[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」と称されている[7]。

その上で、国際約束は、日本の国内手続では、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、国会の承認を必要とせず、行政府限りで結び得る国際約束である「行政取極」に分けて、実際の運用が行われている[8]。広義の条約（国際約束）が全て憲法第73条第３号に定める国会の承認を要する条約に当たるわけではないことについて、政府は、憲法第73条第２号に基づき「外交関係の処理の一環として一定の範囲の国際約束が行政府限りで締結し得るものであることは、当然である」としている[9]。

なお、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[10]。

---

[4] 本稿で取り上げる個別の条約や法律（案）の名称は、紙幅の関係もあり、正式名称ではなく、政府の説明資料や国際法・国内法の解説書等で一般的に用いられている略称で記載している場合がある。また、国務大臣や政府参考人、政府委員等の肩書及び政府の組織の名称は、いずれも当時のもので記載している。なお、本稿に掲載しているウェブサイトの最終アクセスは、2024（令和６）年11月26日である。

[5] ２．で説明していることの詳細は、中内康夫「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―」『立法と調査』第429号（2020（令和２）年11月）17～26頁を参照されたい。

[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] 「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。

[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している用語である。

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

[10] 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）303～304頁

以上のことを確認した上で、（２）及び（３）では、国会承認条約の判断基準として大平三原則が提示されるまでの経緯とその大平三原則等の内容を見ていくこととする。

（２）大平三原則が提示されるまでの経緯

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。これに対し日本国憲法では、前述のとおり、条約の締結に当たって国会の承認を要するとの規定が置かれた（第 73 条第３号）。これは各国で外交に対する民主的コントロールの要請が高まり、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ことを受けて、日本国憲法でも同様の規定を置いたものと考えられる[11]。

この国会承認条約の範囲については、憲法に明示的に規定されなかったが、憲法制定過程において、政府内で検討がなされており、1946（昭和 21）年３月に外務省条約局が法制局に提出した意見書では、「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、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、これは後の大平三原則の源流となる考えであるとされる[12]。

その後、1947（昭和 22）年に日本国憲法が施行されると、政府による条約の国会提出が実際に行われて運用が積み重ねられたが、その間、国会では、国会承認条約の判断基準や個別の事例における政府の国会承認の要否の判断の妥当性が様々な形で議論となった。政府の答弁は後の大平三原則とおおむね同趣旨のものであったが[13]、この時期の運用は「試行錯誤」の段階にあり、現在の視点から見れば異なる取扱いとなったであろうという意味において、「慣行に揺らぎが存在していた」との指摘もある[14]。一例として、日米地位協定（1960（昭和 35）年発効）の前身である日米行政協定（1952（昭和 27）年発効）は国会の承認を経ずに行政取極として締結されたが、上記の地位協定は国会承認条約として締結されており、このことは「実質的には慣行の変化と見ることができよう」としている[15]。

こうした中、1973（昭和48）年、衆議院外務委員会における旧日米原子力協定の改定議定書の審査時に、同協定に基づき日米間で結ばれた交換公文が国会承認の手続をとらず、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なされた。それを受け、翌1974（昭和49）年２月20日、大平正芳外務大臣は、同委員会において、政府の検討結果として、「国会承認条約

---

[11] 野中俊彦ほか『憲法Ⅱ（第５版）』（有斐閣、2012（平成 24）年）426 頁［野中俊彦］

[12] 大石眞『統治機構の憲法構想』（法律文化社、2016（平成 28）年）181～186 頁

[13] 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。ただし、大平三原則で第３カテゴリーとなる政治的に重要な国際約束に批准という要件は付加されていない。

[14] 大西進一「条約の締結と国会承認－大平三原則の実践の視点から－」『国際法研究』第 14 号（2024（令和６）年３月）78～79 頁。そのほか、国会承認条約の範囲について外務省の見解が当初から必ずしも固まっていたわけではなかったことを指摘し、国会承認条約の範囲に関する敗戦後の外務省の見解が 1974（昭和 49）年に示された大平三原則と直接結びつけられるのかを再検証したものとして頴原善徳「日本国憲法の国会承認条約の範囲をめぐる政府見解の源流に関する一考察」『立命館大学人文科学研究所紀要』第 137 号（2024（令和６）年１月）245～269 頁がある。

[15] 大西・前掲 14　78～79 頁

の判断基準」と「行政取極の国会への報告」[16]の２点について口頭報告を行った[17]（以下「大平報告」という）。このうち前者は後に「大平三原則」と呼ばれるようになった。

（３）大平三原則の内容と今日の運用

大平三原則では、国会承認条約の判断基準として３つのカテゴリーを示している。

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、①新たな立法措置が必要となる場合又は②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。なお、①の場合は、国際約束（国会承認条約）の実施のために新たに国内法の整備が必要となることから、国会には、条約だけでなく、その国内担保法案（新規の法律案又は既存の法律の改正案）も提出されることとなる[18]。

次に第２のカテゴリーは、財政事項を含むものである。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。

最後に第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。これは批准が国家の意思表示の最も重い形式とされ[19]、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て掲げられた基準である。

なお、大平報告では、行政取極に該当する国際約束も示しており、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。

政府は、現在、この大平三原則に基づき国会承認条約に該当するか否かを判断していると答弁している[20]。ただし、今日までの実際の運用においては、大平三原則のカテゴリーに当てはまらない国際約束であっても、国会の承認を求める場合があることに留意を要する。それは国会承認条約の改正（改正条約・議定書等）の場合であり、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、政府は、原則としてその承認案件を国会に提出している[21]。大平三原則に次ぐ事実上の第４のカテゴリーになっていると言えよう。ただ

---

[16] 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した。

[17] 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）

[18] 条約と国内担保法案の国会への提出時期や審議過程における関係性については、中内康夫「条約と国内担保法案の国会提出と審議過程」『立法と調査』第 462 号（2023（令和５）年 12 月）47～59 頁を参照されたい。

[19] 条約の批准書は天皇の認証を要する（憲法第７条第８号）。受諾書等にはこのような憲法上の要請はない。

[20] 前掲２　上川外務大臣答弁

[21] 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。国際約束の改正は、元の本体の国際約束とは別の国際約束であるから、それ自体で大平三原則該当性を判断すべきとの考え方も成立し得る。政府がそうした考えをとらなかったのは、条約は全体としてこれを締結することにつき国会の承認を求めており、後にその一部を変更するのであれば、それだけを切り離して考える

し、国会承認条約の改正であっても、元の条約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）があり、その規定に基づき改正を行う場合は、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発効させることができることとなっている[22]。

以上が今日の運用において国際約束を国会承認条約と行政取極に分ける基準といえるが、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しており、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の見解と運用

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	
基準等	○1974（昭和49）年２月20日の大平報告で示された基準**【大平三原則】** (1)**法律事項を含む国際約束**（国際約束の締結により、①新たな立法措置が必要となる場合又は②既存の法律を変更せず維持する必要がある場合） (2)**財政事項を含む国際約束**（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） (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 ○大平報告では言及されていないが、事実上の運用として行われているもの ・**国会承認条約の改正**（改正内容が大平三原則の基準に該当するか否かを問わない）（注）	【大平報告で示されたもの】 (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)国内法の範囲内で実施し得る国際約束 (3)国会の議決を経た予算の範囲内で実施し得る国際約束	（例） 政治的な宣言にとどまる共同声明や共同コミュニケ、技術的な政策意図を互いに表明する文書、日常的な事務文書等
国会承認の要否	必要	不要（行政府限りで行い得るもの）	

（注）国会承認条約の改正であっても、元の条約の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）があり、その規定に基づき改正を行う場合は、国会承認は不要。

（出所）筆者作成

ことはできず、改めて国会の承認が必要との考えがとられていると理解される（大西・前掲14　87頁）。

[22] 前掲21　栗山外務大臣官房審議官答弁。具体的には、①国際約束自体において専門的・技術的な内容を中心とする一部の規定（典型的には附属書に記載されているもの）について行政府限りの改正を授権するものと②国際約束においてその一部の規定の改正を国際約束上の機関（締約国会議等）の決定に委ねる方式（機関決定方式）がある（大西・前掲14　88頁）。

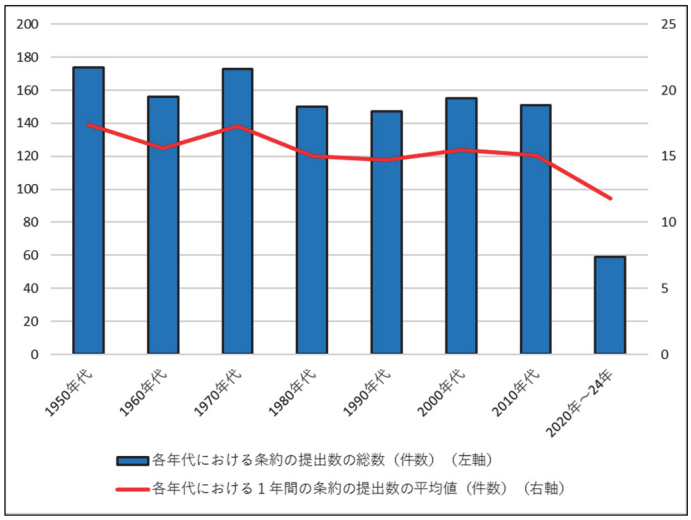
３．国会承認条約の件数及び内容面の分析

（１）国会承認条約の国会への提出数の推移

日本が締結する国際約束の数は、戦後80年近くの間に大幅に増加しており、その締結数（発効ベース）は、1955（昭和30）年は59件（国会承認条約19件、行政取極40件）であったが、1993（平成５）年には828件（国会承認条約９件、行政取極819件）で年間最多となり、最近でも300件前後（例えば、2019（令和元）年は国会承認条約14件、行政取極249件で合計263件）となっている[23]。ただし、その内訳を見ても分かるとおり、増加したのは行政取極であり[24]、国会承認条約の締結数に大きな変化はない。

そのことを条約（国会承認条約）の国会への提出数（承認案件ベース）でも確認することとし[25]、1950年以降の実績を年代別に整理すると[26]、図表２のとおりとなる。1950年代から2010年代までの各年代とも１年間の提出数の平均値は15～17件程度で[27]、約70年間にわたり大きな変化がないことが分かる[28]。2020年代に入ると、2020（令和２）年から2024（令和６）年までで合計59件となっており、１年間の提出数の平均値は約12件となるが、まだ５年間の実績なので、他の年代より少ないと確定的に評価するのは早計であり、もう少し今後の推移を見る必要があると思われる。

図表２　条約の国会への提出数の推移



（出所）筆者作成

戦後 80 年近くの間に国際約束の締結主体となり得る主権国家の数は３倍以上に増え[29]、国際関係の緊密化・複雑化も急速に進んでいる。そのようなこともあり、日本が締結する

---

[23] 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

[24] 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約９割を占めている。

[25] 本稿では、条約の国会への提出数の計算に当たり、提出された条約が衆議院解散等によって審査未了（廃案）となり、次国会以降に同じものが再提出されている場合は、それらを含めていない。国会の中の取扱いとしては別の議案ということになるが、それらを含めると、実質的に同じ条約を複数回計上することになってしまい、国会の承認を経て締結された条約の数と整合性がとれなくなるためである。なお、国会に提出された条約は、現在までのところ、審査未了となり再提出されたものはあるが、最終的には全て承認されている。

[26] 第７回国会（常会）以降に提出された条約を対象としている。なお、1947（昭和 22）年の第１回国会（特別会）から 1949（昭和 24）年の第６回国会（臨時会）までの３年間に提出された条約は合計６件である。

[27] 年代ごとの平均値ではなく、各年で見ていくと、条約が最も多く国会に提出されたのは 1963（昭和 38）年の 30 件である。少ないときは、1950（昭和 25）年の１件のほか、７件という年が複数ある。

[28] 1950 年代と 1970 年代は 10 年間で 170 件を超す条約が提出されており、他の年代より 15～20 件程度多い。その要因として、1950 年代は、賠償等の戦後処理や国際機関への加盟等に関係する条約が多く提出されており、1970 年代は、様々な分野での国際的な協力を行うための多数国間条約が多く提出されている。

[29] 日本が国家承認している国の数とは必ずしも一致していないが、国連加盟国でいえば、1945（昭和 20）年の国連発足時は 51 か国、日本が加盟した 1956（昭和 31）年時点は 80 か国、現在は 193 か国である。

行政取極の数は1950年代から大幅に増加し、各年の変動幅も大きいのに比べ、国会承認条約の数が 70 年近く大きく変わっていないというのは興味深い点である。そうした問題意識を念頭に置きつつ、（２）以降では、どのような国際約束が国会承認条約となっているのかについて調査した結果を示していくこととする。

（２）国会承認条約の大平三原則等のカテゴリー別の分類とその推移

国会承認条約は、大平三原則等で示された基準（２.（３）参照）の中のどれに当てはまり、国会に提出されるものが多いのであろうか。また、年代によってその割合に変化はあるのだろうか。その判別・整理を厳密に行うことは困難であるが、外務省の説明書から一定の情報が得られる1990年代以降に国会に提出された条約を対象として[30]、各条約の説明書の記載に基づき分類を試みた[31]。その結果を年代別に整理したのが次頁の図表３であり、以下、これに基づき検討する。

各項目を順次見ていくと、まず、法律事項を含む国際約束（大平三原則の第１カテゴリー）のうち、その締結により新規立法措置（新たな法律の制定又は既存法の改正）が必要となるもの（法律事項①）[32]については、1990年代の37件から2000年代は51件に増加したが、2010年代は32件に減少し、2020年代（2020年～2024年）は５年間で５件に急減している。

他方、法律事項を含む国際約束のうち、その締結により既存の国内法の維持が必要となるもの（法律事項②）[33]については、1990年代の80件から2000年代は71件にやや減少したが、2010年代は104件に急増し、2020年代も５年間で47件と高い水準になっている。

---

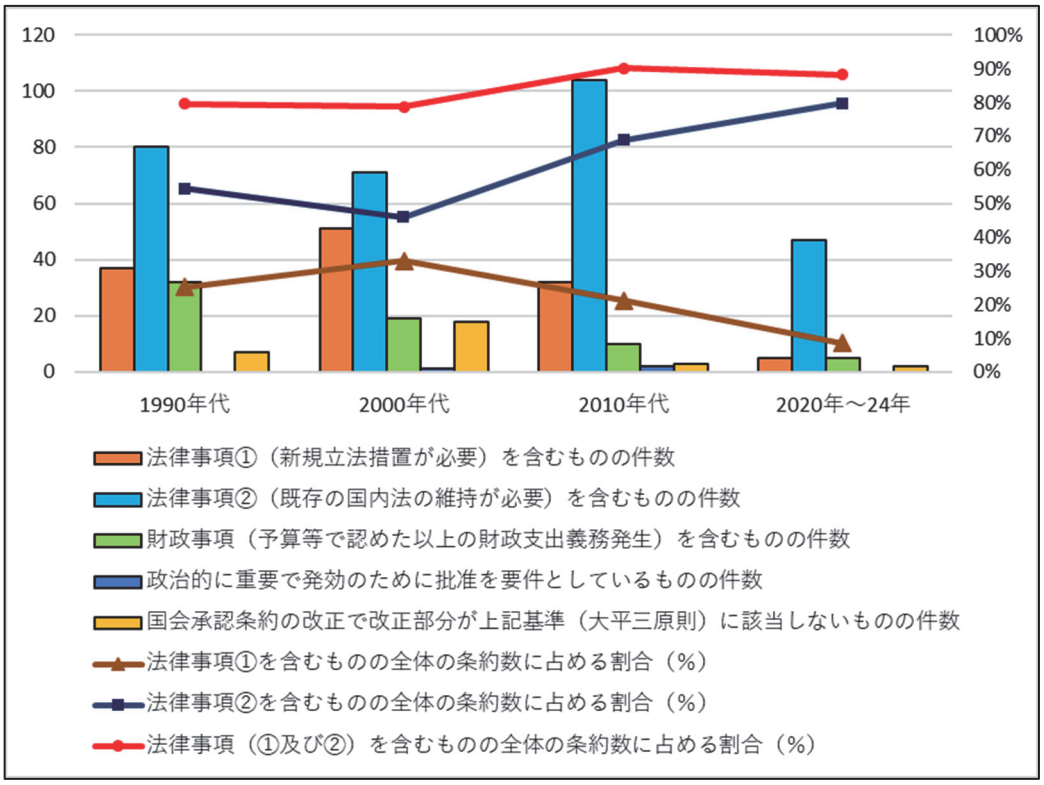
[30] 外務省は、国会に提出した各条約の説明書を作成しているが、その中には「条約の実施のための国内措置」という項目があり、新たな立法措置や予算措置が必要か否か、必要な場合はどのような措置を講じることとしているのかが記載されている。これらの記載が国会に提出された条約の説明書のほぼ全てにある1990年代以降を調査の対象とした。なお、上記の外務省の説明書は、2002（平成14）年以降の分は外務省ホームページでも確認できる〈https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/index.html〉。

[31] 本稿で示した条約の分類別の件数等は、あくまで筆者が独自に調査し、分類した結果を示したものであり、政府や国会としての公式なデータではないことをお断りしておく。一つの条約において複数の基準に当てはまる場合があり、厳密に判別・整理することは困難であるが、本稿では、基本的に外務省が作成した条約の説明書に記載されている情報に基づき、なるだけ一つの条約は一つの区分に整理することとし、以下のように分類している。説明書で新規立法措置を講じることへの言及があるものは「法律事項①（新規立法措置が必要）を含むもの」に分類し、新規の予算措置を講じることへの言及があるものは「財政事項（予算等で認めた以上の財政支出義務発生）を含むもの」に分類した。ただし、新規の立法措置、予算措置の双方を講じることへの言及があるものは両カテゴリーに分類している（そのため、条約の提出数と分類ごとの件数の合計が一致しない年代がある）。「政治的に重要で発効のために批准を要件としているもの」については、説明書の記載だけでは分からないが、その他の情報も踏まえ、本文で示した３件のみを該当するものとしている。条約の改正については、上記の区分に該当するものはそれらに分類し、それ以外のものの中でも、説明書に「この改正により新たな措置をとる義務は生じない。」と記載されているものや、説明書に明確な記載がなくても、改正内容が条約に基づき設置された機関の構成員や議決要件を変更するものなど、締約国に新たな措置をとる義務を課すものではないと思われるものを「国会承認条約の改正で改正部分が上記基準（大平三原則）に該当しないもの」に分類した。その上で、これまで述べた区分のいずれにも該当しないものを「法律事項②（既存の国内法の維持が必要）を含むもの」に分類している。

[32] 最近の例では、2024（令和６）年の第213回国会（常会）に提出された「日独物品役務相互提供協定（ＡＣＳＡ）」、2023（令和５）年の第211回国会（常会）に提出された「日豪部隊間協力円滑化協定（ＲＡＡ）」、「日英ＲＡＡ」、「調停に関するシンガポール条約」などが該当し、いずれも各条約の提出と同じ国会に条約の国内担保法案も提出されている。

[33] 最近の例では、2024（令和６）年の第213回国会（常会）に提出された「日アンゴラ投資協定」、「日ギリシャ租税条約」、「日クロアチア航空協定」、「日オーストリア社会保障協定」などが該当する。

図表３　国会承認条約の大平三原則等のカテゴリー別の分類とその推移



（注）条約の提出数は左軸（件数）、割合は右軸（%）　　（出所）筆者作成

次に、財政事項（予算等で認めた以上の財政支出義務発生）を含む国際約束（大平三原則の第２カテゴリー）[34]については、1990年代に32件だったものが、2000年代は19件、2010年代は10件と徐々に減少してきており、2020年代も５年間で５件と低い水準のままである。

次に、上記の法律事項や財政事項を含まないが、政治的に重要な国際約束でそれゆえに発効のために批准を要件としているもの（大平三原則の第３カテゴリー）については、その数は極めて少なく、管見の限りでは、2000年代は１件[35]、2010年代は２件であり[36]、残りの年代は該当すると思われるものは見当たらない。

最後に、国会承認条約の改正（改正条約・議定書等）は原則として国会承認の対象（国会承認条約）となるが（事実上の第４のカテゴリー）、そのうち改正内容が上記の大平三原則の３基準のいずれにも該当せず、純粋に国会承認条約の改正であることをもって国会に提出されているものは[37]、1990年代の７件から2000年代は18件に急増したが、2010年代は逆に３件に急減し、2020年代も５年間で２件と低い水準のままとなっている。

---

[34] 最近の例では、2024（令和６）年の第 213 回国会（常会）に提出された戦闘機の共同開発に係る「ＧＩＧＯ設立条約」、2023（令和５）年の第 211 回国会（常会）に提出された「2022 年国際コーヒー協定」、2022（令和４）年の第 208 回国会（常会）に提出された「在日米軍駐留経費負担に係る特別協定」などが該当する。

[35] 2004（平成 16）年の第 159 回国会（常会）に提出された「東南アジア友好協力条約（ＴＡＣ）」

[36] 2011（平成 23）年の第 177 回国会（常会）に提出された「ＴＡＣ第三議定書」及び 2018（平成 30）年の第 197 回国会（臨時会）に提出された「日ＥＵ戦略的パートナーシップ協定」

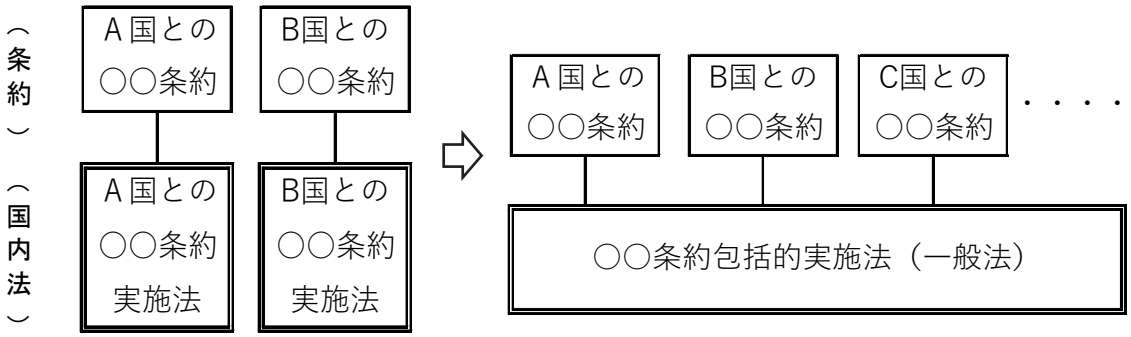
[37] 最近の例では、2024（令和６）年の第 213 回国会（常会）に提出された「国際復興開発銀行協定の改正」、「欧州復興開発銀行設立協定の改正」などが該当する。

以上から分かるように、国会に提出される条約の大半は大平三原則の第１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り、1990年代と2000年代では全体の約８割を占め、2010年代以降は、財政事項を含むものなどが更に減少したこともあり、全体の約９割が法律事項を含むものとなっている。そのため、法律事項を含む条約の内容の検討が最も重要となってくるが、その内訳を見ると、2000年代と2010年代の間で大きな変化が見られる。すなわち、2010年代以降は、法律事項①の新規立法措置を要する条約の割合は減少してきており、逆に、法律事項②の既存の国内法の維持を要する条約の割合が急増している（2000年代では、両者の割合は４：６であったが、2020年代では１：９となっている）。こうした変化はなぜ起きたのであろうか。以下、その背景を考察する。

（３）新規立法措置を必要とする条約が減少した背景

2000年代に国会に提出され、成立した条約の国内担保法案においては、各国との個別の条約ごとに担保法となる条約実施法を定める形式（個別法）から同種の条約全般を包括する条約実施法の形式（一般法）への転換を図るものが複数見られる（図表４参照）。

図表４　同種の条約の国内担保法の個別法形式から一般法形式への転換（イメージ）



（注）Ｃ国との条約の締結の際に個別法の制定を止め、包括的実施法（一般法）を制定した場合。以後は別の国と同種の条約を締結する際に新たに実施法を制定する必要は基本的にはなくなる。

（出所）筆者作成

典型例は社会保障協定[38]の国内担保法である。1998（平成10）年にドイツとの間で署名された初の社会保障協定から2006（平成18）年のカナダとの協定までの７か国との協定では、国内担保法として、各国との協定にそれぞれ対応する社会保障協定実施特例法が個別に作成され、国会には条約と実施特例法案の双方が提出されていた。その後、2007（平成19）年に署名された豪州との協定について、同年の第166回国会（常会）で承認を求める際には、豪州との協定のみならず、社会保障協定全般の包括的な担保法となる「社会保障協定の実施に伴う厚生年金保険法等の特例等に関する法律案」が提出され、成立した。その後も社会保障協定は各国との間で署名され、2008（平成20）年以降、国会には17件の協定（改正議定書含む）が承認を求めて提出されているが、2007（平成19）年の特例法でそれら協定

[38] 社会保障協定は、年金等の社会保障制度に係る保険料の二重負担の回避等を目的とするものである。

の国内実施も担保できることから、新たに担保法案は提出されなかった。つまり、社会保障協定について、国内担保法案も併せて提出されていた2007（平成19）年までの８件は、法律事項①の新規立法措置を要する条約であったが、それ以降に国会に提出された17件は、法律事項②の既存の国内法の維持を要する条約に該当することとなる。

このほか、2000年代には、経済連携協定（ＥＰＡ）による特定原産地証明書の発給手続等を定める法律や相互承認協定（ＭＲＡ）[39]の国内実施法についても、各国との条約ごとに定める個別法形式から同種の条約全般を包括する一般法への転換が行われている。

このように2000年代を通じて、条約の国内担保法を個別法形式から一般法形式に転換した事例が複数あったこと、特に社会保障協定の実施特例法のように国会に法案として提出される件数の多かったものが一般法形式に変わり、新たな担保法の制定が必要でなくなったことが、2010年代以降に法律事項①の新規立法措置を要する条約の数が減少した一因であると考えられる。

ただし、これだけでは新規立法措置を要する条約が2010年代以降に大きく減少している理由を全て説明しきれない。長年にわたり条約の締結に際して国内担保法の整備を進めてきており、締結する条約も定型化の傾向があることから、全体的な趨勢として、条約の締結に際して新たな法整備を行う必要性が減じてきているという面があるのかもしれない。

（４）既存の国内法の維持を必要とする条約が増えた背景

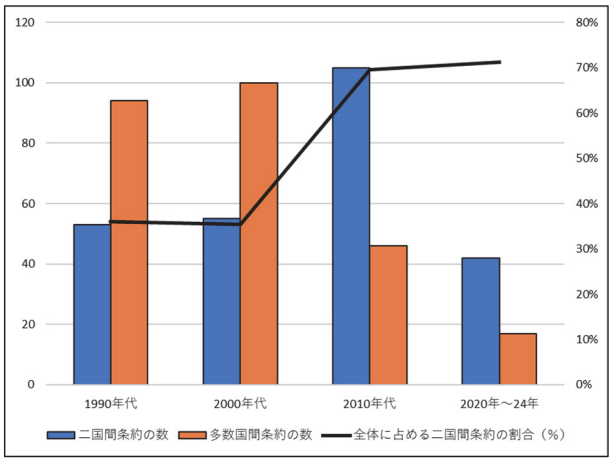
2000年代と2010年代で国会に提出される条約の中身が大きく変化したこととして、多数国間条約が急減し、逆に二国間条約が急増したことが挙げられる（次頁の図表５参照）。二国間条約と多数国間条約の各々の件数は、2000年代では55件と100件（割合はおよそ１：２）であったが、2010年代に入ると多寡が逆転し、105件と46件（割合は７：３）となっている。

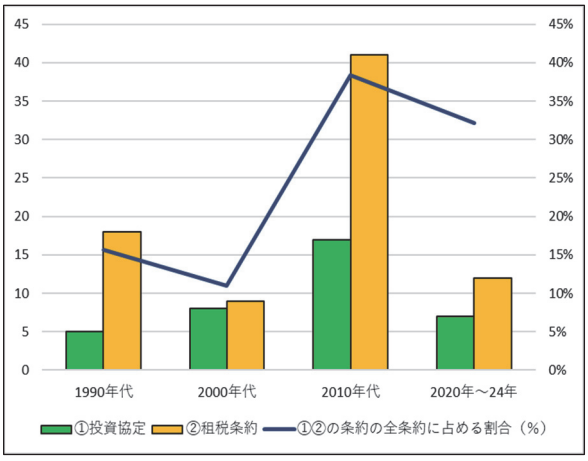
多数国間条約が急減した理由は明確には分からないが、二国間条約が大幅に増えた背景としては、2010年代以降、日本企業の海外展開支援策として、投資協定[40]、租税条約[41]及び社会保障協定が重視され、それらの締結促進が図られたことがあると考えられる[42]。社会保障協定については既に説明したので、ここでは投資協定と租税条約を取り上げる。国会に提出される条約全体に占める投資協定と租税条約の割合は、2000年代は約１割（件数は合計17件）であったが、2010年代には約４割（同58件）に急増し、2020年代でも約３割（同19件）を占めている（次頁の図表６参照）。こうした投資協定と租税条約は、通常は、締結に当たり新規立法措置や財政措置は必要ではなく[43]、大平三原則のカテゴリーでいえば、法律事項②の既存の国内法の維持を要する条約に該当するものである。

---

[39] 相互承認協定（ＭＲＡ）は、相手国向けの機器の認証を自国で実施することを可能とするものである。
[40] 投資協定は、海外において企業が円滑な海外事業ができるように投資財産の保護等を規定するものである。
[41] 租税条約は、二重課税の排除及び脱税の防止のための措置等を定めるものである。
[42] 例えば、2011（平成23）年12月に閣議決定された「日本再生の基本戦略」では、重点的に取り組む主な施策の一つとして「投資協定、租税条約、社会保障協定の重点的・積極的な推進」が掲げられている。
[43] ただし、条約の内容によっては、新規立法措置が必要となる場合があり、例えば、2019（令和元）年の第198回国会（常会）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。

図表５　二国間条約と多数国間条約の提出数の推移　図表６　投資協定と租税条約の提出数の推移





（注）図表５、図表６ともに条約の提出数は左軸（件数）、割合は右軸（%）　　（出所）筆者作成

法律事項を含む国際約束のうち、（３）で述べたように、社会保障協定等について、2000年代を通じて、その国内担保法が個別法形式から一般法形式に転換され、その後は新規立法措置が不要となったことに加え、2010年代以降、基本的に新規立法措置を要しない投資協定と租税条約の国会への提出数が大幅に増えたことも、法律事項②の既存の国内法の維持を要する条約の数が急増した一因であると考えられる。

（５）小括

条約（国会承認条約）の国会への提出数は、1950年代以降、各年代とも１年間の平均値として15～17件程度となっており、大きな変化はない。1990年代以降を対象として、大平三原則等の基準に照らしてどのような条約が国会に提出されているのかを調べると、大平三原則の第１カテゴリー（法律事項を含む国際約束）に該当するものが大半を占めていることが確認された。ただし、その内訳については、2000年代と2010年代との間で大きな変化があり、条約の締結に際して新規立法措置を要するものは減少し、既存の国内法の維持を要するものが急増している。この背景としては、2000年代を通じて、社会保障協定のように国内担保法を個別法形式から一般法形式に転換した事例が複数あったことや、2010年代以降、日本企業の海外展開支援策として、投資協定、租税条約等の締結促進が図られ、それらが国会に多数提出されたことなどが挙げられる。なお、1990年代以降の各年代を通して財政事項を含む条約の数が減り続けていることや、2010年代に入って多数国間条約の数が急減したことも注目されるが、その要因を明らかにすることはできなかった[44]。

筆者が調査した結果をおおまかに整理すると以上のようなことになるが、その上で、若

[44] 厳しい財政状況の中、国際機関への分担金・拠出金等については、2000 年代に入り、政策評価が開始されるなど、効率性や支出に見合う成果がより問われるようになってきており、外務省も「必要性を精査し、めり張りのきいた予算付けが重要」との認識を示している（第 190 回国会衆議院予算委員会議録第 11 号５頁（平 28(2016).2.10）岸田外務大臣答弁）。そうした状況下で分担金・拠出金に係る全体的な予算額に制約がかかる中、締約国になると分担金や拠出金の支出が義務付けられ、新たな財政負担が発生することとなる条約（特に多数国間条約）を締結することに政府が慎重になってきていることも考えられるが、それをデータ等で明確に裏付けることはできなかった。

干の所見を述べる。まず、新規立法措置を要する条約が減少していることは、国会に提出される条約の国内担保法案の数が少なくなることにつながる[45]。これは条約の審査を行う衆議院外務委員会及び参議院外交防衛委員会はともかく、条約の国内実施に関わる分野を所管する他の衆参の各委員会については、国内担保法案の審査を通じて条約締結の民主的統制に関与する機会が減少しているとも評価され得る。そのため、条約審査時における連合審査の活用等[46]、関係委員会に所属する当該分野の専門的知見を有する議員が条約、とりわけその国内実施の在り方に関する議論に参加できるような取組が今後より一層重要になってくると思われる[47]。

次に、国会承認条約の件数について述べると、各年代で条約の中身はその時々のニーズに応じて変化してきているにもかかわらず、全体の件数は2010年代まで大きく変わっていない。（１）でも述べたが、条約の締結相手となり得る主権国家の数が増え、国際社会の緊密化・複雑化も急速に進み、様々な対外的な連携・協力が必要となる中で、日本が締結する国会承認条約の数が1950年代と同じままで、その需要に応えられているのであろうか。

この点については、外務省職員の論考において、外交実務の実情として、時間、労力といった行政コスト、組織内の物理的キャパシティ、国会で審議できる条約の件数の日程的制約といったことなどを背景として、「実務的には、自ずと、国会承認条約よりは行政取極、行政取極よりは非拘束的文書（筆者注：国際約束ではない文書）という形でマネージしていかざるを得ない側面があることは、紛れもない現実である」ということが述べられている[48]。また、別の職員の論考では、日本の外交実務においては法的拘束力を有しない文書が増えているとして、その理由の一つに日本が年間に締結できる条約の数に限度があることを挙げ、具体的には「経験則上年間当たりの国会承認条約の数は20数本が限度である」と述べている[49]。これらの論考を踏まえれば、対外的に様々な合意文書を取り結ぶ需要が増加する中で、国会承認条約の数が大きく変わらない背景として、少なくとも最近においては、

---

[45] 2010 年代以降、国内担保法案の国会提出数が減少していることについては、中内・前掲 18 55～59 頁参照

[46] 条約関連の連合審査としては、最近では、2019（令和元）年の第200回国会（臨時会）において、「日米貿易協定」及び「日米デジタル貿易協定」の審査の際、衆議院では外務委員会農林水産委員会経済産業委員会連合審査会が、参議院では外交防衛委員会、農林水産委員会、経済産業委員会連合審査会が開かれている。

[47] 更に言えば、条約の付託委員会について、一律に衆議院は外務委員会、参議院は外交防衛委員会とするのではなく、条約の内容が特定分野の専門的・技術的なものである場合には、その分野を所管する委員会に付託することができるような制度・運用に改めることも一案として検討してもよいのではないかと思われる。

[48] 深掘亮「国際社会における非拘束的文書の役割－実務における国際約束と非拘束的文書の区別・使い分け－」『国際法外交雑誌』118 巻３号（2019（令和元）年 11 月）93 頁～96 頁。同論考では、外交実務として、様々な制約がある中で、国会承認が必要となる条約を交渉して作ってもなかなか締結に至らないという事態は避ける必要があるとしており、また、外務省の実務当局の一般的な心理的傾向としては、「形式について選択の余地がある場合について、できれば避けたい順に並べると、国会承認条約、行政取極、非拘束的文書になる。」といったことも述べられている。

[49] 岡野・前掲 23 158～159 頁。なお、一国会で処理できる条約の件数としては、前の国会で審査未了（廃案）となり、再提出されたものも含め、第 91 回国会（常会、1979（昭和 54）年 12 月 21 日～1980（昭和 55）年５月 19 日）には 42 件の条約が提出されて全て承認されており、これが過去最多となる。ただし、近年は、議案の審査と国政調査を交互に行うことが多いなど、委員会の運営が当時と異なっている面もあり、また、参議院では、委員会再編の結果、現在の外交防衛委員会は外務省提出の条約・法案だけでなく、防衛省提出の法案の審査も行うことから、現在の国会で当時と同じ 40 件近い条約を一国会で処理するのはより困難な状況になっていると思われる。そのため、国会承認条約の数は年間 20 数本が限度という岡野氏の指摘は、現在の国会における審議の状況から考えても、おおよそ妥当な数だと思われる。

外務省が各国と取り結ぶ文書をどのような中身のものにしていくのかを交渉していく過程で、上記の制約事項等を考慮し、形式について選択の余地がある場合には、国会承認条約とすることをなるだけ避け、外務省にとって適正な数に収まるように「マネージして」いることが伺える[50]。そうしたことを勘案すると、国会承認条約と同じように重要な内容のものが、大平三原則等の基準から外れ、国際約束でない文書や行政取極として扱われている可能性も否定できないと考えられる。国会の立場からいえば、そうした国会承認条約の対象から外れた案件にも十分に注意を払い、特に重要なものは本会議や委員会で政府から報告を聴取し、質疑を行うことなどにより[51]、国会として外交に対する民主的統制の役割を十全に果たしていくよう努めるべきであろう。

４．第 213 回国会（常会）において国会承認の要否が議論となった事例

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、その内容の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多く存在する。これまでの国会論議の中で注目を集めた代表的な事例は旧稿で紹介したので[52]、ここでは本年（2024（令和６）年）の第 213 回国会（常会）で議論された３つの事例を取り上げ、その議論から見えてくる課題を考えたい。

（１）防衛装備品・技術移転協定

防衛装備品・技術移転協定は、日本から移転した防衛装備の適正な使用及び管理を相手国に国際法上の義務として課すものであり、主に目的外使用の禁止や第三国移転の制限について規定している。日本は既に十数か国との間でこの協定を締結しているが、いずれも国会の承認手続はとられていない。

第 213 回国会（常会）では、2023（令和５）年 12 月に防衛装備移転三原則及び同運用指針が改正され、本年３月には同運用指針が更に改正されたことから[53]、防衛装備移転の在り方について多くの議論が行われた。その中では、政府が、次期戦闘機の第三国への直接移転に関する「限定」の一つとして、防衛装備品・技術移転協定の締結国に移転先を限るとしていることがとり上げられ、そのような重要な限定となる同協定の締結が国会の審議を経ずに行われていることを問題視する質疑があった。これに対して政府は、「防衛装備品・

---

[50] 外務省国際法局長を務めた小松一郎氏も「例えば、交渉中の国際約束の内容が比較的に技術的であり、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できる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」と指摘している（小松・前掲１ 282 頁）。

[51] 過去にも、国際約束ではない文書とされた日米防衛協力ための指針の平成９（1997）年の改定の際に、衆参の本会議で外務大臣から報告を聴取し、質疑を行った例などがある（第 141 回国会衆議院本会議録第 16 号１～16 頁（平９（1997）.12.2）、第 141 回国会参議院本会議録第８号１～13 頁（平９（1997）.12.3））。

[52] 中内・前掲５　29～34頁。具体的には、「日米行政協定」、「日中共同声明」、「対米武器技術供与に関する交換公文」、「日米防衛協力のための指針」、「政府開発援助（ＯＤＡ）事業の実施に係る交換公文」についての国会論議を紹介している。

[53] 詳細は、藤川隆明「防衛装備移転三原則及び運用指針の改正－次期戦闘機に係る改正までの経緯・改正内容・現行制度の概観－」『立法と調査』第 466 号（2024（令和６）年４月）57～76 頁を参照されたい。

技術移転協定により負う義務は、協定に規定されているとおり、国内法令及び予算の範囲内で実施されるものである。国内法令の中には、外国為替及び外国貿易法等が含まれていることから、国会で審議、可決された法律の中で対応するものとなる。よって、同協定の締結に当たり国会の承認を要するものではない」と答弁した[54]。

旧稿でも述べたことであるが、国会承認条約の範囲をめぐ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」ことが指摘されており[55]、本事例もまさにそれに当てはまるものと言える。政府側は、本協定は、国内法令や予算の範囲内で実施することとされており、(仮に国会の判断で法律や予算が変更されても、その範囲内で義務を履行すればよく、国会の立法権や財政統制権を拘束することにはならないため、)大平三原則の各カテゴリーに該当せず、国会承認は不要であると説明する。これに対し、国会議員の側は、本協定をどの国と締結するのかということは、実質的に、日本からの防衛装備移転が可能となる国を決めるということで重要な政策的意味を有するものであるとし、それが国会審議なしに決められることの問題性を指摘している。政府は、40年前から、防衛装備の移転に係る国際約束の締結について、本件と同様の理由で国会の承認は不要と答弁してきており[56]、その考えを直ちに変更するとは思われない。他方、国会では、米国の例に倣い[57]、防衛装備の海外への移転それ自体の決定に国会が関与する仕組みを設けるべきとの提案なども行われており[58]、本協定の取扱いも含め、防衛装備の移転に国会がどのように関わるべきか、今後も様々な観点から議論が続いていくものと思われる。

（２）与圧ローバによる月面探査の実施取決め

本年４月、文部科学省と米航空宇宙局（ＮＡＳＡ）との間で「与圧ローバによる月面探査の実施取決め」が署名された。この実施取決めは、国会承認条約である「日米宇宙協力に関する枠組協定」[59]に基づくものであり、文部科学省は2031（令和13）年を目標に月面で活動する有人の与圧ローバ[60]を開発・提供し、一方、ＮＡＳＡは日本人宇宙飛行士による２回の月面着陸機会を提供することが合意された。

第213回国会（常会）では、この実施取決めの内容を実現するには技術的な課題があり、財政面での負担も大きいとして、閣議決定や国会審議もないままに署名されたことを問題視する質疑があった。その中では、与圧ローバの開発には多年度にわたって多額の予算が必要になってくるのであるから、大平三原則の第２カテゴリー(財政事項を含む国際約束)

---

[54] 第213回国会参議院外交防衛委員会会議録第６号４～５頁（令６（2024）.3.26）上川陽子外務大臣答弁、同旨として第213回国会参議院予算委員会会議録第９号25頁（令６（2024）.3.13）岸田文雄総理大臣答弁

[55] 山本義彰「条約と国会」『立法と調査』第66号（1975（昭和50）年２月）24頁

[56] 「対米武器技術供与に関する交換公文」（1983（昭和58）年）の例については中内・前掲５　31頁参照。

[57] 米国には武器輸出に特化した武器輸出管理法があり、大統領は一定額以上の取引について、輸出許可を与える前に議会側に通知するよう義務付けられている。議会が輸出を禁じる両院合同決議を成立させると、承認は与えられない。ただし、大統領はこの決議に拒否権を行使できる（「武器輸出 国会関われない日本」『朝日新聞』（2024（令６）.5.31））。

[58] 第213回国会参議院本会議録第22号５～６頁（令６（2024）.5.29）

[59] 2023（令和５）年５月12日に第211回国会（常会）で承認されている。

[60] 宇宙飛行士が乗り込んで月などの天体表面を調査できる探査車のこと。

に該当するのではないかという点も指摘された。これに対して、政府からは、「日米宇宙協力に関する枠組協定に基づき作成される実施取決めは、国際法に基づく権利及び義務を生じさせないこととなっている。また、実施取決めに基づく活動は、利用可能な予算及び各当事国政府の予算手続に従うものとされている」との答弁があり[61]、新たな財政支出を法的に義務付けるものではなく国際約束に当たらないので、国会承認の対象となるものではないとの認識が示された。その上で、国会との関係については、「実施取決めの実施に当たって必要となる予算は、今後プロジェクトが具体化していく段階で国会において御審議いただく」との考えを示した[62]。

なお、近年の国会論議において、本件と同様、政府から国際約束に当たる文書ではないため国会の承認は不要との答弁があったものとして「日米防衛協力のための指針」（日米ガイドライン）の改定（2015（平成 27）年）がある。ただし、これは、大平三原則の第１カテゴリー（法律事項を含む国際約束）との関係が問題となったものである[63]。

これらの事例において、政府は、当該文書は、施策実施の方向性を示すだけで法的な拘束力があるものではなく、そもそも国際約束ではないので、国会の承認は不要としている。他方、質疑を行った国会議員は、当該文書の持つ実質的な意味合いも踏まえて問題提起しているように思われる。この点については、国際約束ではない文書であったとしても、「外交当局としては、非拘束文書にも何らかの拘束力があり、しかも、それを重たいものとみなしていて、よって、非拘束的文書であってもそれがあたかも国際約束に近い機能をはたしているからではないかと感じられる」、「日本は他国に比しても、非拘束的文書であったとしても、それが国家の決意やコミットメントを対外的に示すものである以上、重たいものであると捉えているのではないか」との指摘がある[64]。この指摘を踏まえれば、日米安全保障協議委員会（日米「２＋２」）で承認された日米ガイドラインは、実質的には国際約束に近い重要な位置付けの文書であるとも考えられる。また、上記の実施取決めについては、国会承認条約である「日米宇宙協力に関する枠組協定」の枠内で実施するものではあるが、同協定に月面探査についての具体的な記載はない。岸田総理が国賓待遇で米国を公式訪問している間に署名され、日米首脳共同声明でも言及されたことを考えると、この実施取決めについても対外的なコミットメントとして一定の重みのある文書であると思われる。

そうした文書が国会審議や閣議決定を経ないで相手国と合意され、実施に移されることについては、「その内容について国民によるチェックを受ける機会がないなど民主的正統性が損なわれるおそれ」があるとの指摘もなされている[65]。政府の説明どおりに国会承認条約とは位置付けられない文書であったとしても、民主的正統性が損なわれることのないように、文書の作成経緯や内容について、政府から国会への丁寧な説明が求められる。

---

[61] 第 213 回国会参議院本会議録第 16 号４頁（令６（2024）.5.8）上川陽子外務大臣答弁
[62] 第 213 回国会参議院外交防衛委員会会議録第 10 号４頁（令６（2024）.4.23）本田顕子文部科学大臣政務官答弁
[63] ガイドラインの改定後、政府・与党は、その内容を実現するものとして集団的自衛権の限定行使等を可能とする「平和安全法制」を国会に提出し、成立させている。詳細は中内・前掲５　31～32 頁を参照されたい。
[64] 深掘・前掲 48　98～99 頁
[65] 酒井啓亘「日米防衛協力のための指針（日米ガイドライン）は条約ではない？」森川幸一ほか編『国際法で世界がわかるーニュースを読み解く 32 講ー』（岩波書店、2016（平成 28）年）20 頁

（３）国際保健規則（ＩＨＲ）の改正

「国際保健規則（International Health Regulations：ＩＨＲ）」は、世界保健機関（ＷＨＯ）憲章[66]の第21条の規定に基づいて採択された規則であり、人や物の国際的な移動や貿易を不必要に妨げることを避けつつ、感染症等疾病の国際的なまん延を最大限防止することを目的とする衛生上及び検疫上の要件等について定めている。

第213回国会（常会）では、ＷＨＯにおいて、新型コロナウイルス感染症への対応の教訓も踏まえてＩＨＲの改正が議論されていることがとり上げられ[67]、改正案ではＷＨＯから各国に法的拘束力を持った指示が出せるとの内容が含まれる可能性があるとして、国会承認の対象とすべきとの主張がなされた。また、財政的な対応が必要になってくる可能性があるとして、大平三原則との関係も質された。これに対し、政府からは、「ＷＨＯ憲章では、加盟国から構成される保健総会により採択された規則は全加盟国に対して効力を有するとされており、そうした手続も含め、ＷＨＯ憲章の締結については国会の承認を得ている。このため、個々の規則の採択やその改正については、逐一国会の承認を求めることとしておらず、我が国としてこれらを締結するという行為を取らずに、その拘束力を受け入れることになる」との答弁があり[68]、今回のＩＨＲの改正についても国会の承認は不要との見解が示された。その上で、国内措置が必要な場合には、「ＷＨＯ憲章の定める手続に基づき規則の採択や改正が実際に行われた場合には、効力発生までの間に、政府としてしかるべく政省令の整備等の措置を取っている。また、必要に応じて、法改正を国会にお願いする等の対応を取っている」[69]、「仮に財政的な影響が生じる場合には、予算の一部として国会において御審議をいただく」[70]との認識が示されている。

なお、近年の国会で本件と類似の論議があったものとして、「海事債権責任制限条約1996年議定書」[71]における船主責任限度額の改正（2012（平成24）年通告）が挙げられる。この改正は、議定書の第８条に定める簡易改正手続がとられ、2012（平成24）年４月に国際海事機関（ＩＭＯ）の法律委員会で改正案が採択されたことなどにより決定し、日本国内で締結行為はとられず、国会承認の対象ともならなかった。他方、この改正内容を国内で実施するため、2015（平成27）年の第189回国会（常会）には船主責任制限法改正案が提出されたことから[72]、国会では、今般の議定書の改正は大平三原則の第１カテゴリー（法律事項を含む国際約束）に該当し、国会の承認が必要ではなかったかという点が質された。これに対して、政府は「今回の改正は国会の承認を得た本議定書の第８条の規定の範囲内で行われたものであり、したがって、改めて国会にお諮りしなかった」[73]と答弁した。

---

66 日本においては、1951（昭和26）年３月30日に第10回国会（常会）で承認されている。
67 その後、本年６月１日、ＷＨＯ総会はＩＨＲの改正案をコンセンサスで採択した。９月19日に加盟国に通報があり、その12か月後の2025（令和７）年９月19日に発効することとなる。改正に対する留保・拒否の意思表明の期限は2025（令和７）年７月19日となる。
68 第213回国会衆議院予算委員会第三分科会議録第１号34～35頁（令6(2024).2.27）上川陽子外務大臣答弁
69 同上
70 第213回国会参議院財政金融委員会会議録第３号22～23頁（令６（2004）.3.12）鈴木俊一財務大臣答弁
71 日本においては、2005（平成17）年６月15日に第162回国会（常会）で承認されている。
72 衆議院では４月７日、参議院では同月24日にいずれも全会一致で可決され、成立している。
73 第189回国会参議院法務委員会会議録第９号３頁（平27（2015）.4.23）城内実外務副大臣答弁

上記の事例のように、多数国間条約の改正等について、条約の規定に基づき、条約上の機関にその決定を委ねる方式（機関決定方式）がとられる場合には、国会の承認を得た条約の範囲内で行われるものとして、国会が関与しないままに改正が発効し、日本に対しても拘束力を持つこととなる[74]。そうした改正が機関で決定された後で、その内容を国内で実施するための法律案が政府から国会に提出された場合、国会議員の立場からすれば、「我々としては、条約（の改正）についてその承認といった形で全く関与していないにもかかわらず、条約がこうなったから法律を委員会で上げてくれというのは納得がいかない」[75]との問題提起がなされるのも致し方ない面があると思われる。機関決定方式での条約の改正等を国会承認の対象とすることが難しいとしても、政府から国会への事前の情報提供の在り方も含め、運用面での改善について検討できることがあるのではないだろうか。

５．おわりに

以上、国会承認条約の範囲に関する政府の見解と運用を確認した上で、1990年代以降を対象として、大平三原則等の基準に照らしてどのような条約が国会に提出されているのかを調べ、その特徴について論じた。また、国会承認条約に該当するか否かが議論となった本年の第213回国会（常会）の事例を取り上げ、その議論から見えてくる課題も考察した。大平三原則等の現在の運用状況を踏まえ、国会の立場から見て課題になると思われる点は本文中で随時述べてきたので（３．（５）及び４．参照）、ここでは触れないこととする。

その上で、最後に、国会において国会承認条約の範囲に関する議論を継続することの重要性について述べておきたい。この点については、その判断を行うのは政府側であり、また、その基準となる大平三原則も政府から示されたものであって、国会は「受け身の立場に立たされている」との指摘がある[76]。また、「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[77]。そうした懸念に応え、また、運用上の課題等に気付くためにも、国会においては、今後も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を確認するなど、大平三原則の適切な運用が行われているかに目を光らせていくことがまずは重要であろう。

（なかうち　やすお）

---

[74] 政府側の対応としては、機関決定に委ねられる範囲を日本のみで変更することは困難であり、日本では法律で規定すべき内容が機関決定に委ねられることもあるとして、「機関決定に際して、改正内容には賛同する一方で、その採択・採用方法への不賛同故に採択をブロックしたり、我が国への適用を排除したりする対応は現実的とは言えない。国内の法政策的観点よりも環境保護、被害者保護の充実、国際協力の迅速な実施といった条約の趣旨・目的が重視されるのが通常である」とされる（大西・前掲 14　89～90 頁）。

[75] 第 189 回国会衆議院法務委員会議録第４号 11 頁（平 27（2015）. 4. 1）

[76] 山田哲史「条約締結承認手続の実態と評価、そして拡大可能性」山本達彦ほか編著『国会実務と憲法 日本政治の「岩盤」を診る』（日本評論社、2024（令和６）年）82～83 頁。山田氏は、国会承認条約への該当性判断が恣意的になされぬように、国会が監視・統制できる仕組みを考えるべきとの提案も行っている。

[77] 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 頁