

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

A Study on the Origins of the Government's Opinion regarding the Scope
of the Treaty of National Diet Approval of the Japanese Constitution

顛原 善徳*

はじめに

日本国憲法第73条第3号「条約を締結すること。但し、事前に、時宜によつては事後に、国会の承認を経ることを必要とする」は、条約の締結権が内閣に属することを前提にして、事前もしくは事後に国会の承認が必要であることを規定している。条約（狭義の条約ではなく国際約束）の締結にさいして議会の関与を明定したことにおいて大日本帝国憲法第13条「天皇ハ戦ヲ宣シ和ヲ講シ及諸般ノ条約ヲ締結ス」と異なる規定である。¹⁾しかし、すべての条約の締結に国会の承認が必要であるというのならばともかく、政府かぎり締結される条約があることを前提にすれば、この規定からは国会承認条約の範囲はわからない。

日本国憲法第73条第3号にいう国会承認条約の範囲についての政府見解としてかならずといってよいほど挙げられてきたのは、いわゆる大平三原則である。もっとも整理された政府見解として言及・紹介されてきた。²⁾

大平三原則とは、1974年2月20日の第72回国会衆議院外務委員会における大平正芳外務大臣の答弁で表明されたものである。そこでは、国会承認条約に該当するものとして、「いわゆる法律事項を含む国際約束」「いわゆる

* 駒澤大学非常勤講師

財政事項を含む国際約束」「法律事項または財政事項を含まなくとも、わが国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」が挙げられた。³⁾ この大平三原則は、この時期に唐突に考え出されたものではなく、日本国憲法の下における慣行の蓄積のうえに整理して表明したものである、と評されてきた。⁴⁾

大平三原則にみられる政府見解の源流を探った研究がある。大石眞は、この大平三原則の源流を総司令部案（GHQ 草案）を土台にした憲法改正草案要綱に対する外務省のコメントである意見書に求めた。⁵⁾ 日本国憲法の土台が総司令部案にあったことから、この意見書に注目することは問題ないのかもしれない。それに対して、私は、旧稿において同様の見解は総司令部案手交の以前から外務省によって示されていたことを指摘した。⁶⁾

何かの源流を探るということは、一つの作業としてけっして無価値なことではないであろう。しかし、すでに中内康夫があきらかにしているように、日本国憲法の下において国会答弁として表明された政府見解は、かならずしも一様ではなかった。⁷⁾ したがって、敗戦後間もなくの時期における外務省の見解と大平三原則をただちに結びつけるのは早計ではないのか、という疑問を禁じえない。これは、自分自身の旧稿に対する自己批判もふくむことである。

ただし、政府関係者（外務大臣・外務官僚・内閣法制局長官など）の国会答弁に関する中内の貴重な調査結果や丹念な整理を以てしても十分にはわからないことがある。さまざまな国会答弁があったにせよ、大平三原則は単なる政府の実行の蓄積による慣行の結果なのか否か、がわからないのである。

そこで、本稿では、あらためて総司令部案の手交の前後を問わず条約の締結に関する敗戦後の言説を整理したうえで、本当に国会承認条約の範囲について外務省の見解が当初から確定していたのか、を吟味する。そのさい、外務省の見解が当時において特殊であったのか否かをあきらかにするために、

他の論者の言動も示しておきたい。そのうえで、実際に日本国憲法が発布・施行された後の見解を考察する。

以上を要するに、本稿は、国会承認条約の範囲に関する敗戦後の外務省の見解が大平三原則と本当に直接結びつけられるのか（換言すれば、条約の締結に対する国会の承認を規定した日本国憲法第73条第3号の解釈が当初から確定していたのか）を再検証し、大平三原則の源流になるものがあつたとすれば実は何だつたのか、を模索するものである。

なお、典拠として挙げた未刊行史料のなかには、すでに『日本国憲法制定資料全集』（日本立法資料全集、信山社）として翻刻されているものがある。しかし、本稿執筆までに十分に照合することができなかつたものが残ってしまった。史料集の編者諸氏の労苦に対して礼を失する結果になつたが、ご寛恕を乞う次第である。

1. 憲法典の規定の欠缺

国会承認条約の範囲についての明確な規定は、日本国憲法第73条第3号にはない。国会承認条約の範囲についての規定は、総司令部案以降、憲法改正草案要綱・憲法改正草案（いわゆる口語化草案）・帝国憲法改正案（枢密院における審議を経て第90回帝国議会で提出された原案）を経て日本国憲法にいたるまで存在しなかつた。

総司令部案手交以前の憲法問題調査委員会（いわゆる松本委員会）による大日本帝国憲法第13条改正案に議会の承認を必要とする条約の範囲について明記されていたのと対照的である。旧稿⁸⁾で示したことなので詳細は省くが、憲法問題調査委員会の小改正案である甲案では「法律ヲ以テ定ムルヲ要スル事項ニ関ル条約若ハ国庫ニ重大ナル負担ヲ生スヘキ条約ヲ締結スルニハ帝國議會ノ協賛ヲ経ルヲ要スルモノトスルコト」と記されており、⁹⁾ 大改正案の乙案では「此ノ憲法ニ於テ法律ヲ以テ定ムヘキモノトシタル事項ニ関ル条

約又ハ国ニ重大ナル義務ヲ負ハシムル条約ノ締結ハ国会ノ協賛ヲ経ルヲ要ス」と記されていた。¹⁰⁾ 顧問や委員の私案のなかにも、表現の相違こそあれ同様のものが多かった。¹¹⁾

戦前から諸外国の憲法典や憲法慣行は知られていた¹²⁾ わけであるから、天皇大権の縮減と議会の権限の拡大という意味での政治機構の民主化を指針として大日本帝国憲法第 13 条の改正を検討すれば、同じ様な規定になるのは自然なことである。ちなみに、憲法問題調査委員会には諸外国の制度が参考資料として作成され提出されていた。条約締結に関する諸外国の制度の資料もあった。¹³⁾

一方、外務省は、敗戦後に作成した文書(1945年11月)において、大日本帝国憲法第 13 条の改正に関する見解として、締結にさいして議会の関与できる条約の範囲について記している。すなわち、「(一) 立法事項ヲ定ムルモノ(臣民ノ権利義務ニ関スルモノ及法律ヲ変更スルモノヲ含ム)(二) 財政上ノ負担ヲ課スルモノ(三) 通商条約等ハ議會ノ同意ヲ必要トスル如ク改正スルコト望マシキ次第ナリ」と。¹⁴⁾

このように、外務省においては、総司令部案の手交の前から国会承認条約と政府かぎりで締結可能な条約の両方が存在するという認識がもたれていた。その点においては、行政取極の語を使用するか否かはともかくとして、¹⁵⁾ 憲法問題調査委員会の案も同様である。国会承認条約の範囲が明示されていること自体、顧問や委員の間で国会承認条約と行政府かぎりで締結される条約が存在するという認識が共有されていたことを示している。そのうえで、国会承認条約の範囲の具体的な内容も示されていた。ところが、総司令部案以降国会承認条約の範囲に関する明条は消えた。

日本国憲法の条約に関する規定には、日本側(法制局や外務省)の意向が反映されたものがある。たとえば、日本国憲法の条文でいうと、第 7 条(天皇の国事行為)・第 61 条(条約の国会承認のさいの両院協議会と参議院に対する衆議院の優越)・第 98 条第 2 項(条約と確立された国際法規の遵守)である。そして、

国際約束を表現する語を「条約」に字句を統一するという修正についても、日本側の主張が通った。¹⁶⁾問題は、国会承認条約の範囲である。

外務省は、国会承認条約の範囲について確定したい意向であった。それを示すのが総司令部案を土台にして作成された憲法改正草案要綱（1946年3月6日発表）に対する外務省の意見書（1946年3月）である。¹⁷⁾そこには、国会承認条約を三種類の条約に限定するべきである旨記されている。

日本側が国会承認条約の範囲を憲法典に明定せず慣行と解釈で確定していくことを確定したのは、1946年4月である。口語化草案として知られる憲法改正草案の発表（4月17日）よりも前のことである。総司令部の意向を確認するために重ねられた会談を経て、国会承認条約の範囲を明定しないことが確定した。

4月8日、萩原徹条約局長は、入江俊郎法制局長官と会談した。そのさい、国会承認条約の範囲について議論があった。入江の言によると、法制局としては国会承認条約の範囲は慣行にゆだねる方針であった。翌9日午前中に萩原徹・白洲次郎終戦連絡中央事務局次長は、ホイットニー准将・ケーディス大佐と会談した。同日午後、入江と佐藤達夫法制局次長は、ケーディス大佐・ハッシー中佐と会談した。そのさい、政府かぎりで締結される行政取極の語が使用されていた。¹⁸⁾

法制局ならびに総司令部との折衝を経て、国会承認条約の範囲について外務省も最終的には憲法典に明定しないことを受け入れた。この時点で、憲法典に国会承認条約の範囲に関する明条を憲法典に入れないことが確定した。

原案起草者たちが国会承認条約の範囲を憲法典に明記しない方針をとることに決めたとしても、第90回帝国議会に提出された帝国憲法改正案ができるまでに修正の機会があったとすれば、枢密院における審議である。しかし、枢密院審議の会議録をみるかぎりでは、条約締結権の所在と国会による事後承認の問題についての質疑応答はなされたものの（5月10日の第6回枢密院審査委員会）、国会承認条約の範囲について議論はなされなかった。¹⁹⁾

同様に、第90回帝国議会における審議では、貴衆両院ともに国会承認条約の範囲について質疑応答はなかった。かつて憲法問題調査委員会の委員であり国会承認条約の範囲に関する規定をふくむ私案を提出した宮沢俊義ですら貴族院における審議のさいにこの問題について質問しなかった。²⁰⁾

貴衆両院議員がすべての条約の締結について国会の承認を必要とすると考えていたか否かは不明である。²¹⁾ 諸外国の憲法典や憲法慣行を知っている議員もいたであろうから、何らかの質問が出されても不自然ではない。しかし、現実には質疑応答はなされなかった。

日本国憲法第73条第3号の国会承認条約の範囲に関する沈黙は、日本国憲法発布後に刊行された憲法解説書や逐条解説書にもみられた。たとえば、美濃部達吉の逐条解説書では、条約締結のさいの国会による承認のことは記されていても、国会承認条約の範囲については何も説明されていない。総司令部案手交以前には議会在承認する条約の範囲について明定する案を示していた美濃部達吉ですら、日本国憲法が成立するとこの問題に関する自己の見解を示さず沈黙したのである。²²⁾ 当時(1950年前後)においてもっとも詳しい逐条解説書であった法学協会『註解日本国憲法』の説明においても、国会承認条約の範囲に言及し、「国会の承認を要する条約の範囲はかなり広く、広義の実質的意味の条約のうち、内容の比較的重要なものは、概して国会の承認を要するものと解すべきであろう」と記してはいるものの、具体的な範囲については明記していない。^{23) 24)}

Ⅱ. 憲法附属法の欠缺

日本国憲法第73条第3号の条文からは国会承認条約の範囲はわからないが、憲法典の条文で明定されていない事項を憲法附属法で補完し具体化させることはありえた。たとえば、第90回帝国議会の審議においては、天皇の国事行為に関する第7条をめぐる憲法附属法への言及があった。公式令に

代わる公式法への言及である。条約をめぐる問題に限定していうと、第7条第8号に規定されている条約の批准書の形式である。第90回帝国議会における審議では、この問題についての答弁のなかで金森徳次郎国務大臣と萩原徹外務省条約局長（政府委員）は公式法に言及している。²⁵⁾

法制局が作成した答弁資料（想定問答）には、第7条第1号の条約の公布について公式法への言及がある。すなわち、「公布する条約と然らざる条約の区別は、公式法といつた法律で明定されよう」と。²⁶⁾ 同様の記述は、外務省が作成した答弁資料（擬問擬答）にもあった。第7条第8号の「その他の外交文書」の意味について、「領事委任状、名誉領事委任状、外国領事認可状がある。之等は公式令に代る法律に於て之を定むることとしたい」と記している。²⁷⁾

条約について憲法典の条文では不明な事項を補完するために憲法附属法が想定されていたわけである。ただし、公式令に代わる公式法は、最終的には総司令部の反対により実現しなかった。²⁸⁾

国会承認条約の範囲については質疑がなかったのであるから、第90回帝国議会においてこの問題に関する政府見解は明確には表明されなかった。したがって、日本国憲法第73条第3号（帝国憲法改正案第69条第3号）を補完する憲法附属法の制定を法制局や外務省が想定していたか否かを議事録から直接知ることはできない。

しかし、国会承認条約の範囲については、答弁案が用意されていた。外務省にゆだねるつもりであったのか否かは定かではないが、法制局の答弁資料（逐条説明にも想定問答にも）には記されていない。外務省の答弁資料である擬問擬答には、国会承認条約の範囲に関する憲法附属法について明記されていた。国会承認条約の範囲については、

- (一) 重要な政治条約（講和条約、同盟条約、領土変更条約等）
- (二) 立法事項を包含する条約及

(三) 財政上の負担を伴ふ条約

とあるように、従前の見解と同様である。そのうえで、外国の制度を参酌しつつ慣行の蓄積と憲法附属法の制定を期待する旨が記されている。すなわち、「国会に附議さる条約の範囲を如何に定むるかは今後の問題に属し、前述の外国の例をも参酌し、時宜に応じ適当な憲法上の慣習又は附属立法が漸次樹立、制定されて行くことを期待する次第である」と。²⁹⁾

また、前節で触れた憲法改正草案要綱発表後に作成された外務省の文書には、「改正憲法ノ下ニ於テハ本件範囲ノ問題ニ付疑義発生ノ余地ナキ様明確ナル立法手段ヲ講ズルヲ可トスベシ」と記されていた。³⁰⁾ この「立法手段」が憲法典の条文における国会承認条約の範囲の明記なのか何らかの憲法附属法の制定なのかただちにはわかりにくい。しかし、その後の経緯や答弁資料（擬問擬答）に記されている「附属立法」の語から、少なくとも1946年4月の総司令部との折衝後は後者の考え方をとるようになったことがわかる。

ただし、外務省が国会承認条約の範囲を明定する憲法附属法の制定にどこまで積極的であったかはあやしい。部内で意見の相違があったか否かについて知ることはできないけれども、答弁資料の完成稿において国会承認条約の範囲について憲法附属法の制定を期待する旨を記しつつも、憲法附属法をはじめとする法律で明定することに慎重であった痕跡を確認することができる。

法制局に提出された外務省の擬問擬答の完成稿からはわからないが、草稿をみると国会承認条約の範囲を憲法附属法などで明定することに批判的な書込がある。これが一部局や一個人の見解にすぎなかったのか、外務省全体的見解になったのか、はては日本国憲法の憲法附属法起草にさいして影響を及ぼしたのか否かは不明である。

それでも、憲法典に明定されていない事項そして憲法典の明条で保障された国会の権限について憲法附属法をはじめとする法律によって性急に確定

しにくい領域が存在したことを示唆している。また、もし答弁資料草稿への書込が何らかの意図をもった為にする議論でないとするれば、特定の条文の運用の円滑さのための憲法附属法の制定よりも憲法典の他の条文を毀損する可能性を防ぐことが優先される見解が外務省のなかに存在していたことを示している。

1946年6月20日付の「条約の国会附議」の手書きの草稿では、帝国憲法改正案第69条第3号（日本国憲法第73条第3号に該当する）について、諸外国の制度を簡潔に紹介したあと、

大多数の国では、政治条約（政治条約については仏、白の如く「国の利益及び安全の許す限り直ちに議会に通告することを要する」としてゐる国がある。）、立法条約、財政上の負担を伴ふ条約に限つて議会の協賛を必要としてゐる。我国に於ても右に倣つて、安全保障条約、講和条約、領土変更条約の如き国家の運命に重大なる影響を及ぼす政治条約は必ず国会にかけねばならないし、又法律で規定すべき事項（即ち国民の権利義務に関するもの）又は既に法律で規定されてゐることを変更する条約並びに国民又は国庫に負担を課する条約はその性質上国会に附議すべきである。これに反し、純行政事項を定めるものについては、米国その他の国に於ても行政部限りで締結されてゐるのであつて、我国でも内閣限りで締結し国会には議されない。

と記している。他方で、行間と欄外に「憲法草案には附議すべき条約の種類を限定してゐないから形式的には一切の条約について承諾を必要とするものと解される。外国の憲法には必ずその範囲を明定してゐる。条約締結法を設けてその中で条約の種類を限定しやうとするのは憲法にある国会の権限を制限するものであるから憲法違反である。草案中に明瞭に規定すべきであつた」との書込がなされている。³¹⁾

同様のことは、翌日付のタイプ打ちされた「憲法草案擬問擬答（条約の国会附議）」にも記されている。すなわち、「要するに国会に附議さる条約の範囲を如何に定むるかは今後の問題に属し、前述の外国の例をも参酌し、事宜〔ママ〕に応し適当な憲法上の慣習又は附属立法か漸次樹立、制定されて行くことを期待する次第である」とあるが、「附属立法」の箇所の欄外に「之ハ憲法違反デアル何レノ国デモ憲法以外ノ法律デ議會附議ノ範囲ヲ定メタモノハナイ」との書込がある。³²⁾

結局、日本国憲法の憲法附属法においても一般の法律においても、第73条第3号を具体化し補完するために国会承認条約の範囲が明定されることはなかった。憲法附属法として制定された内閣法（昭和22年1月16日法律第5号）や国会法（昭和22年4月30日法律第79号）には、条約に関する規定はある。しかし、それらは国会承認条約の範囲について規定したものではない。内閣法第12条第3項は、「法制局は、内閣提出の法律案及び政令案の審議立案並びに条約案の審議その他法制一般に関することを掌る」とあるように、法制局の職掌に関する規定である。国会法第85条は、予算ならびに条約について衆参両院の議決が異なった場合の両院協議会について規定しているだけである。

すでに赤坂幸一があきらかにしているように、憲法附属法の起草と審議にあたった内閣の臨時法制調査会（のちに衆議院の法規調査委員会に引き継がれる）が設立される前に事務レベルでの打ち合わせがくり返された。宮内乾法制局第二部長・西沢哲四郎衆議院書記官・近藤英明近藤英明貴族院書記官の三名が法制局で議院法改正について検討した。³³⁾

1946年6月10日の打ち合わせでは、「五七 条約法トモ云フヘキモノヲツクル意見アリ」³⁴⁾とあるように、かろうじて条約に関する憲法附属法の必要についての意見が出されたことだけを確認することができる。しかし、これは、直接的にはすでに枢密院の審議を経た帝国憲法改正案第57条「条約の締結に必要な国会の承認については、前条第二項〔予算について、参議院で

衆議院と異なつた議決をした場合に、法律の定めるところにより、両議院の協議会を開いても意見が一致しないとき、又は参議院が、衆議院の可決した予算を受け取つた後、国会休会中の期間を除いて四十日以内に、議決しないときは、衆議院の議決を国会の議決とする」の規定を準用する」についてのものであった。

いうところの「条約法トモ云フヘキモノ」がいかなる内容のものとして想定されていたか（国会承認条約の範囲の規定もふくむものであったのか否か）は不明であるが、「条約法トモ云フヘキモノヲツクル」ことは実現しなかった。国会承認条約の範囲について憲法附属法をはじめとする法律において明定する意向は、この時期にはなかったのである。

Ⅲ. 日本国憲法施行後の外務省の見解の諸相

第Ⅰ節末尾で記したように、日本国憲法の発布・施行後間もなくの時期に刊行された憲法解説書や逐条解説書の多くは、第73条第3号の国会承認条約の範囲について明確な説明をしなかった。かつて憲法問題調査委員会において議会の承認が必要な条約の種類を明記する私案を提出した美濃部達吉ですら、日本国憲法第73条第3号の国会承認条約の範囲については解釈を示さなかった。憲法典に明条がなくなると沈黙したわけである。諸外国の制度に依拠して解釈を示すことにすら慎重であった。

この点において、外務省も同様であった。憲法典にも憲法附属法にも明定されずいまだ慣行が蓄積されていないなかで、外務省は国会承認条約の範囲に関する解釈を疑義なく確定していたわけではなかった。大平三原則は、日本国憲法起草過程をふくめて最初から確固たるものとして用意されていた外務省の見解の直接の延長であったわけではない。

日本国憲法施行後はじめて我国が締結（加入）した条約は、万国郵便条約（昭和23年7月1日条約第1号）である。この条約は、国会に附議された（第2回国会）。外務省は、加入のさいの国内手続について次のような解釈を示している。

本件万国郵便条約の如き条約は、郵便に関する唯一の世界的規模の大条約であり、条約の性質からいへば全く業務上のものであつても、この条約へ加入することは国際行政機構の一員となるといふ意味で国家として重要な意義をもつものであり、且又条約加入によつて分担金の支払等の国家に負担を課し、料金等国民の負担に関連する事項を含んでゐる点からみて、国会の承認を経るを要すべき条約に属するものと考へられる。³⁵⁾

これをみるかぎり、敗戦後から第90回帝国議会に備えた答弁資料にいたるまで外務省が示していた見解に合致しているように思われる。しかし、他方では大平三原則の具体的な内容が早期から確定していたわけではないことは、次のような事例からうかがい知ることができる。1950年11月1日の第8回国会衆議院外務委員会における時宜による国会の事後承諾に関する佐々木盛雄委員の質問に対する西村熊雄外務省条約局長の答弁は、国会承認条約の範囲をかなり広く想定したものである。佐々木の質疑の趣旨は、第73条第3号但書の「事前に、時宜によつては事後に」という規定は、具体的にいかなる場合のことを意味するのか、であった。西村は、第73条第3号にいう条約とは国際条約というきわめて広い意味のものと考えているとの認識を示したうえで、内容が軽微なものまでいちいち事前の承認を必要とする制度ではどうも動けないということが考慮されて、時宜によりすなわち万やむをえない事由があるときは事後でもさしつかえない、との解釈を示した。そのさい、第73条第3号は重要なもののみ立法府の承認を要求するという条約締結に関する各国の憲法と比較して、国会の権限を大いに尊重していると考えられる、との見解を示した。³⁶⁾ いうところの軽微な国際約束を行政取極の問題として説くのではなく、事後承認の問題として説いているわけである。

国会承認条約の範囲を大平三原則よりもかなり広くとらえている答弁で

ある。敗戦後から日本国憲法制定にいたる時期まで国会承認条約を限定しようとしていた外務省の見解と対照的である。

そもそも、総司令部案の手交の前後を通じて外務省が作成した文書は、かならずしも外務省の見解が当初から確定していたことを示すものではなかった。よく読めばわかるように、敗戦後の外務省の文書に記されているのは、諸外国の制度を参酌した国会承認条約の範囲の例示にすぎない。

たとえば、総司令部案の手交以前に作成された「国際条約概説」（1945年11月）では、「諸外国ノ立法例ニ倣ヒ」としたうえで1) 法律事項をふくむ条約、2) 財政上の負担を課す条約、3) 通商条約などを議会の承認を経るべき条約としている。³⁷⁾ これは断定的に承認の範囲を記しているようにみえるが、総司令部案手交以後は、あくまで例示にとどまるようになった。

憲法改正草案要綱に対するコメントとして外務省が作成した文書（1946年3月）では、「諸国家ノ例ヲ参照シ例ヘバ」としたうえで、1) 法律事項をふくむ条約、2) 財政上の負担を課す条約、3) 国家に重大な義務を課す条約を挙げている。³⁸⁾ 外務省が総司令部との折衝のために作成した覚書では、いっさいの条約が議会の承認を必要とする制度は諸外国にないことをいうために（国会承認条約の範囲を限定することが妥当であることを主張するために）、「例ヘバ」として1) 法律事項をふくむ条約、2) 財政的負担をともなう条約、3) 重要な条約を挙げている。³⁹⁾ 第90回帝国議会に備えて作成した答弁資料（擬問擬答）にいたっては、三種類の国会承認条約を挙げるさいに「多くの国では……に付てのみ議会の承認を必要としてゐる」という書き方をしているにすぎない。そして、あくまで「外国の例をも参酌し、時宜に応じ適当な憲法上の慣習又は附属立法が漸次樹立、制定されて行くことを期待する」と記しているにすぎない。⁴⁰⁾

国会承認条約の範囲について外務省の見解が当初からかならずしも固まっていたわけではなかったことは、日本国憲法発布・施行後に外務省が作成した調書からもうかがい知ることができる。先述したように、日本国憲法

の条文には、外務省の意向が反映されたものもあった。他方で、日本国憲法が制定されても実務上の障害になりかねない疑義も残った。外務省が日本国憲法発布・施行後に作成したいくつかの調書にもみられるように、批准書の形式、条約の公布の形式、そして国会承認条約の範囲などである。⁴¹⁾

そのうちの一つに、国会承認条約の範囲について具体的に記していないものの、解釈の基準を示したものがある。日本国憲法の各条の調和を重視する見解である。

外務省が対日平和条約(サンフランシスコ講和条約)発効後の1952年8月に作成した調書「憲法上国会の承認を要する条約の範囲について」は、国会承認条約の範囲について戦前の日本の慣行や学説や諸外国の法制を紹介・整理したうえでその時点での所見を開陳したものである。⁴²⁾対日平和条約発効後の時点ですらこのような調書が作成されたこと自体、国会承認条約の範囲について外務省においてかならずしも見解が確定していなかったことを表現している。

外務省が作成したこの調書では、たとえ諸外国の事例の例示であったにしてもかつて総司令部案手交の前後を通じて示した国会承認条約の範囲について明記されていない。国会承認条約と行政取極の区別については記している。しかし、国会承認条約の範囲を具体的に示していない。日本国憲法の各条に記されている「条約」の字義について「文理解釈」をして第73条第3号にいう条約が国会承認条約のみを指すことをあきらかにしたのち、国会承認条約の範囲について「条理解釈」をするさいに日本国憲法の他の条文を重視しなければならないことを指摘しているのみである。すなわち、一方ではいかなる法律を以てしても憲法典に明定された条約締結権という内閣の権限を変更することはできないとし、他方では国会承認条約の範囲を解釈するにあたって憲法典で規定された国会の立法権や予算審議権を考慮に入れなければならないことを説いているだけである。

ただし、この調書は、国会承認条約の範囲に関する具体的な見解を記して

はないものの、諸外国の憲法典や憲法慣行に全面的に依拠するのではなく、日本国憲法という憲法典そのものに解釈と運用の根拠を求めている。すなわち、第73条第3号の国会承認条約の範囲を解釈する基準として憲法典の他の条文との調和を重視する姿勢を示しているのである。

国会承認条約の範囲を明定していない日本国憲法が発布・施行されると、外務省は従前の見解（省内の確固たる統一見解があったか否かは不明であるが）をそのまま参照基準にするのではなく、再考を余儀なくされたわけである。外部に公表される見解ではなく内部の文書⁴³⁾においてすらも、国会承認条約の範囲について明確な見解を示すことができなかったのである。

してみると、総司令部案手交の前後を通じていくつかの文書において外務省が示していた国会承認条約の範囲に関する見解は、いかに結果として内容が一致しているとはいえのちの太平三原則に直接結びつくものではなかったといえることができる。国会承認条約の範囲について憲法典に明定されず憲法附属法も制定されずいまだ慣行が形成されていない現実を前にして、かつて日本国憲法成立過程において示していた見解（いかに諸外国の制度の紹介という性質のものであったにしても）すらいったん白紙にせざるをえなかったわけである。政府の実行の蓄積による慣行の形成を待ちつつ憲法典の条文に内在する法理を見出すしかなかったのである。^{44) 45)}

おわりに

日本国憲法第73条第3号は条約の締結に対する国会の承認の必要を規定している。しかし、国会の承認が必要な条約はすべての条約なのか特定の種類の条約なのか明定されていない。国会承認条約と行政取極の区別は意識していても、国会承認条約の範囲について日本国憲法成立の前後の時期に確信をもっている者はいなかった。政府の実行の蓄積による慣行の形成にゆだねるしかない問題であると考えたのか、条理的解釈すらみられなかった。

日本国憲法第73条第3号に関するいわゆる大平三原則にみられた国会承認条約の範囲についての見解の源流を日本国憲法起草過程で外務省が作成した文書で示された見解に求めて両者を直結させることには、注意が必要である。源流というのであれば、大平三原則にいたるまでの外務省の見解の一貫性を証明しなければならない。しかし、第Ⅲ節で若干の事例を挙げて示したように、慣行の形成過程において外務省の見解は、かならずしも統一したものとして固まっていなかった。内容が一致もしくは類似していたとしても、日本国憲法の起草過程と発布・施行後の外務省が示した見解を見直して再考する必要がある。

たしかに、憲法改正草案要綱に対する意見を示した外務省の文書あるいは第90回帝国議会で備えて外務省が作成した答弁資料（擬問擬答）にみられる国会承認条約の範囲は、文言の相違こそあれ大平三原則と内容の点で一致していた。その点、枢密院や第90回帝国議会における審議において国会承認条約の範囲に関する質疑がなされなかったことや日本国憲法発布・施行後に憲法学者たちが逐条解説書においてすらこの問題について自己の解釈を示さなかったことと対照的である。

しかし、日本国憲法起草過程において国会承認条約の範囲について外務省が示したのは、諸外国の制度を参照にした見解もしくは例示にすぎない。すなわち、憲法典や憲法草案の各条文から導き出された見解ではない。

国会承認条約の範囲について大平三原則に示された政府見解は、日本国憲法の条文を根拠にするものであった。「いわゆる法律事項を含む国際約束」は、国会が国の唯一の立法機関であると規定した第41条を根拠にした。「いわゆる財政事項を含む国際約束」は、国費の支出および国の債務負担には国会の議決が必要なことを議決した第85条を根拠にした。「わが国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条約であって、それゆえに、発効のために批准が要件とされているもの」は、大平答弁においては明言しなかったものの、国会

が国権の最高機関であると規定した第41条と結びつけることができよう。⁴⁶⁾

日本国憲法第73条第3号に明定されていない国会承認条約の範囲を日本国憲法において明定されている国会の権限との調和を意識して説明しているわけである。したがって、国会承認条約の範囲について諸外国の制度を参照して例示したにすぎなかった日本国憲法起草過程の外務省の文書と大平三原則ならびにその基礎となった慣行を同列に論じることはできない。

してみると、大平三原則の源流を探るのであれば、内容の一致よりも国会承認条約の範囲に関する日本国憲法の解釈と運用の姿勢である。その一例が第Ⅲ節で紹介した1952年8月に外務省が作成した調書である。この調書では、国会承認条約の範囲について明示していない。そこに記されていたのは、日本国憲法に明定されている国会の権限に対する考慮の必要である。国会承認条約の範囲について憲法典にも憲法附属法にも明定されず慣行といえるほど政府の実行の蓄積が十分でない状況のもとで検討されたのは、憲法典の他の条文との調和を重視して憲法典を解釈する姿勢だったのである。

憲法典に明定されていない事項について他の条文との調和を重視するのは、当然のここのようににみえる。しかし、当初より自明であったわけではないことは、日本国憲法起草過程において外務省がいくつかの文書で示した国会承認条約の範囲が憲法典や憲法草案の条文から導き出されたものではないことから知ることができる。加えて、日本国憲法発布・施行後間もなくの時期に出された逐条解説書において、国会承認条約の範囲についての解釈を明示しなかっただけでなく、憲法典の他の条文との調和を重視した解釈の基準すらも示さなかったことから知ることができる。

大日本帝国憲法の下においては、第13条に規定された条約締結権は天皇に専属するものとされ、当初から条約の締結に対する帝国議会の関与は否定されていた。たとえば、憲法上の法律事項をふくむ条約であっても、立法のさいの帝国議会による協賛の必要を規定した第5条や第37条などとの関係を度外視する解釈と運用がなされた。それが可能であったのは、第13条が

大権事項とみなされて帝国議会の権限に関する各条との調和ではなくそれらの各条から特立した条文と理解されていたからである。

大平三原則が日本国憲法の下における政府による実行の蓄積によって形成された慣行を表明したものであることは、周知のことである。ゆえに、本来なら締結にあたっての条約の処理のあり方や国会との質疑応答を通じて表明された見解の変遷をみなければならない。それでも、大平三原則が日本国憲法に規定された国会の権限を意識する内容であったのは、天皇大権の消滅、日本国憲法第73条第3号への国会による条約締結の承認、第41条の国会を国権の最高機関とみなす規定による必然的な帰結であったということではできる。

では、なぜ当初外務省は憲法典全体の調和という見地から国会承認条約の範囲について立論しなかったのか。また、なぜ日本国憲法成立過程において枢密院でも帝国議会でも国会承認条約の範囲について質疑すら出されなかったのか。そして、慣行が形成されるなかで、なぜ大平三原則にみられるような国会承認条約の範囲に関する政府見解が結果として敗戦後から日本国憲法起草過程にみられた外務省の見解と一致する内容になったのか。本稿で掘り下げて考察することができなかつた残された課題である。

注

- 1) 大日本帝国憲法第13条は、井上毅の草案にあった「外国条約ニ由リ国疆ヲ変更シ又ハ国ノ負担ヲ起シ及国民ノ公権ヲ制限スルニ渉ル者ハ両院ノ認可ヲ経サレハ其効ヲ有セス」(甲案第21条・乙案第24条)が採用されなかつた時点で帝国議会の関与を認めない大権事項とみなされた。そのことは、枢密院審議における「〔本草案ニ於テハ外交上ノ条約ハ専ラ君権ニ属シ毫モ議會ノ容喙ヲ許サス〕との伊藤博文枢密院議長の発言に端的に表現されている。国立公文書館所蔵『枢密院會議議事録』第一巻 明治二十一年〔上〕(東京大学出版会、1984年)206頁。加えて、枢密院審議(1888年6月22日の第一審會議第二説会)で「諸般ノ」が加えられたことによって例外なく天皇に条約締結権があることが強調される条文になった。同前、213頁。大日本帝国憲法の憲法附属法である議院法に条約の審議に関する規定がないことから、当初から帝国議会の関与を認めない方針であったことがわかる。井上毅の甲案第21条ならび

- に乙案第 24 条もふくめて詳しくは、顥原善徳「大日本帝国憲法起草過程における条約締結権」（『立命館大学人文科学研究紀要』No.105、2015 年）を参照。この旧稿における井上毅の草案の理解に問題がある可能性については、顥原善徳「憲法典の条文の欠缺とその克服としての日本国憲法第九十八条第二項」（同前、No.129、2021 年）153～154 頁註（29）で説明しておいた。
- 2) 大平三原則について言及・紹介したものは、どれも同様の説明であるし枚挙にいとまがないゆえ、列挙する必要もないであろう。さしあたって、コメンタールの樋口陽一・佐藤幸治・中村睦男・浦部法徳『憲法Ⅲ〔第 41 条～第 75 条〕』（注解法律学全集 3、青林書院、1998 年）（中村睦男執筆）246～248 頁や後掲註（7）の中内康夫の論稿のほか、実務経験者が説明した比較的詳しいものとして、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』第 78 巻第 4 号、1979 年）64～67 頁、松田誠「実務としての条約締結手続」（北海道大学『新世代法政策学研究』10、2011 年）、小松一郎『実践国際法』第 3 版（信山社、2022 年）281～282 頁のみを挙げておく。柳井 65～66 頁は、具体例を挙げて大平三原則の内容を補っている。
 - 3) 「第七十二回国会衆議院外務委員会議録」第五号（1974 年 2 月 20 日）2 頁。
 - 4) すでに松田誠が記しているように、その後もこの大平答弁が引き継がれ参照されている。ただし、非核三原則や武器輸出三原則のように三つの点がいわゆる原則として確立しているわけではない。松田誠「実務としての条約締結手続」（北海道大学『新世代法政策学研究』10、2011 年）305 頁。
 - 5) 大石眞『憲法史と憲法解釈』（信山社、2000 年）150～155 頁。初出は、「日本国憲法の誕生⑥政府統一見解の原点」（『法学教室』No.206、1997 年）。同『統治機構の憲法構想』（法律文化社、2016 年）181～186 頁。初出は、「憲法と条約締結承認問題」（京都大学『法学論叢』第 144 巻第 4・5 号、1999 年）。
 - 6) 顥原善徳「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紀要』No.117、2019 年）。
 - 7) 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——」（参議院事務局企画調整室『立法と調査』330、2012 年）。同「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——」（参議院常任委員会調査室・特別調査室『立法と調査』429、2020 年）。中内（2012）4～5 頁ならびに中内（2020）21～24 頁は、具体例を挙げて大平三原則の内容を補っている。
 - 8) 顥原善徳「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紀要』No.117、2019 年）227～233 頁。
 - 9) 芦部信喜・高橋和之・高見勝利・日比野勤編著『日本国憲法制定資料全集』（1）憲法問題調査委員会関係資料等（日本立法資料全集 71、信山社、1997 年）291～293 頁。
 - 10) 同前、295 頁。

- 11) 美濃部達吉案(同前、166頁)、宮沢俊義案(168頁)、清宮四郎案(171頁)、河村又介案(174頁)、大池眞案(182頁)、佐藤達夫案(264頁)、入江俊郎案(267頁)、松本蒸治案(276頁)。異色だったのは、「天皇ハ帝國議會ノ協賛ヲ以テ戰ヲ宣シ和ヲ講シ及諸般ノ条約ヲ締結ス」と議会の承認が必要な条約の範囲を明記しなかった小林次郎案(177頁)である。
- 12) 一例を挙げると、宮沢俊義「外交に対する民主的統制——「外交の民主化」の法律的考察——」(『外交時報』第603号、1930年1月15日)。のちに同『憲法と政治制度』(岩波書店、1968年)に収録。
- 13) 「外交大権ニ関スル立法例(憲法一三条)」(芦部信喜・高橋和之・高見勝利・日比野勤編著『日本国憲法制定資料全集』(2)憲法問題調査委員会参考資料(日本立法資料全集72、信山社、1998年)407~411頁。「外交大権ニ関スル立法例(追加)(憲法一三条)」(同前)411~418頁。
- 14) 「国際条約概説」昭和20年11月(外務省記録B.0.0.0.1-1「条約関係雑件本邦ノ部」第二巻、外務省外交史料館所蔵)。この文書においても、諸外国の制度が紹介されている。なお、この文書がなぜ戦前期外務省記録の簿冊に綴り込まれているのか謎である。表紙に「B.0.0.0.1」の書込がある。なお、この時期、外務省は条約の締結に対する議会の関与について消極的な見解を示した文書も作成していた。「憲法第十三条(外交大権)ノ改正問題ニ付テ」条約局第一課昭和20年11月10日(芦部信喜・高橋和之・高見勝利・日比野勤編著『日本国憲法制定資料全集』(1)憲法問題調査委員会関係資料等、日本立法資料全集71、信山社、1997年)253~257頁。この意見書は、憲法問題調査委員会に供された。
- 15) ちなみに、外務省が作成した「国際条約概説」には、「技術的行政的取極」の語がある。憲法改正草案要綱発表以降は、「行政取極」の語が使用されている。たとえば、後述する憲法改正草案要綱に対する外務省の意見書である「憲法改正草案下ニ於ケル条約締結制度ニ付テ——問題トナルベキ諸点ト其ノ対策——(未定稿)」条約局条約課昭和21年3月(『佐藤達夫関係文書』50「要綱後のプログラム及各省意見」、憲法R5、国立国会図書館憲政資料室所蔵)。あるいは、憲法改正草案要綱をめぐる法制局と外務省の打ち合わせの記録がふくまれている「各省打合」(『佐藤達夫関係文書』50「要綱後のプログラム及各省意見」、憲法R5、国立国会図書館憲政資料室所蔵)。
- 16) 佐藤達夫『日本国憲法成立史』第三巻(佐藤功補訂、有斐閣、1994年)137頁・291頁・318頁・319頁註(1)・321頁。同『日本国憲法成立史』第四巻(佐藤功補訂、有斐閣、1994年)780~781頁。全権委任状・信任状・批准書に関する条文の挿入は、外務省の意向によるものである。日本国憲法第61条にある衆参両院の間で決議が異なった場合に両院協議会を開き法律案ではなく予算案の場合に準じて国会としての決議をおこなうことに関しては、総司令部案ではなく日本側(法制局)が挿入したものである。日本国憲法第98条第2項の挿入の経緯と外務省の意図については、頼

- 原善徳「日本国憲法第九十八条第二項成立過程再考」(『立命館大学人文科学研究紀要』No.122、2020年)を参照。
- 17) 「憲法改正草案下ニ於ケル条約締結制度ニ付テ——問題トナルベキ諸点ト其ノ対策——(未定稿)」条約局条約課 昭和21年3月(『佐藤達夫関係文書』50「要綱後のプログラム及各省意見」、憲法R5、国立国会図書館憲政資料室所蔵)。この意見書については、すでに佐藤達夫『日本国憲法成立史』や本稿「はじめに」でも触れた大石眞の研究が紹介している。総司令部との折衝を意識してのものか否かは不明だが、1946年4月になってあらためて作成された文書においても同様のことが記されている。「憲法改正草案下ニ於ケル条約ノ締結ニ付テ」条約局条約課 昭和21年4月6日(戦後期外務省記録 A'3.0.0.2「帝国憲法改正関係一件」第三巻、リール番号 A'-0091、外務省外交史料館所蔵)。
- 18) 以上の経緯については、以下を参照。「新憲法草案ニ於ケル条約締結手続等ニ付総司令部側ト折衝ノ経緯ニ関スル件」萩原条約局長記 昭和21年4月10日(芦部信喜・高橋和之・高見勝利・日比野勤編著『日本国憲法制定資料全集』(5)日本立法資料全集75、信山社、2009年)373~375頁。「対外関係ニ関連スル憲法草案上ノ諸問題」(同前)372~373頁。「新憲法草案修正ニ関スル会談ノ件(第二次~第四次)」(同前)381~382頁。「新憲法草案ニ於ケル条約締結手続等ニ付総司令部側ト折衝ノ経緯ニ関スル件」萩原条約局長記 昭和21年4月10日(同前)373~375頁。
- 19) 芦部信喜・高橋和之・高見勝利・日比野勤編著『日本国憲法制定資料全集』(5)草案の口語体化、枢密院審査、GHQとの交渉(日本立法資料全集75、信山社、2009年)208~209頁。なお、この日の午前、かつて憲法問題調査委員会において議会在承認する条約の範囲を明記する案を提出した美濃部達吉は、顧問官として発言しているが、国会が国権の最高機関であり唯一の立法機関であるという条文(憲法改正草案第37条、日本国憲法では第41条になる)について「この規定は真実に反し、偽りを述べてゐる」「この憲法は全文を虚偽に満ちて居て、今の答〔松本丞治国務大臣の答弁〕では氷解しない」と発言している(同前、200頁)ものの、国会承認条約の範囲については発言しなかった。
- 20) 第90回帝国議会における審議では、国会承認条約の範囲について質疑応答がなくとも条約をめぐる質疑応答がなされなかったわけではなかった。たとえば、条約と憲法との関係、条約と法律との関係、批准書の認証、公布された条約の国内法上の効力、条約の締結に必要な国会の承認につき予算の規定を準用した理由、国会の承認を得られなかった場合の条約の効力などである。これらすべての議事録を列挙すると字数を消耗してしまうので、ここでは下記のを挙げておきたい。「資料二及び資料二の二中第九十回帝国議会における「帝国憲法改正案審議の際における条約に関する論議会議録抄」——主要論議項目索引——」昭和35年3月10日(『西沢哲四郎関係文書』850-1「旧憲法、新憲法及び国会法制定、改正の際における条約関係論議の会議録等

抄」、R136、国立国会図書館憲政資料室所蔵)。

- 21) 議員の全員がすべての条約の締結について国会の承認を必要とすると考えていたわけではなかろうということは、貴族院の憲法草案研究会の見解によって知ることができる。1946年6月28日に作成された帝国憲法改正案に対する「憲法改正草案ノ問題タルベキ箇所」には、帝国憲法改正案第69条第3号を「条約締結の事務を掌理すること。但し、通商条約、国家に負担を負はしめ、又は国民各自に義務を課する条約並びに領土に変更を生ずべき条約は批准に先ち国会の承認を経ることを必要とする」と改正するべきことが記されている。同日付の憲法草案研究委員会報告ニ関スル若干ノ説明」には、「国会ノ承認ヲ受クベキ条約ヲ限定スルコトニ改メタリ」「国会ノ承認ヲ受クベキ条約ノ種類ヲ限定シタルハ我国枢密院ニ於ケル条約審議ノ慣行ガ如何ニモ煩雑ニ過ギタル実状又多数国ノ事例ヲ参酌シタルモノニシテ技術的及行政的ノ条約ハ必ズシモ国会ノ承認ヲ必要トセズト認メタル結果ナリ又政治条約ハ除外シタルハ此種条約ハ性質上政策其物ノ可否ニ関スルモノナレバ条約其物ノ詳細ナル審議ニ適セズ寧ろ内閣ノ政策問題トシテ国会ニ於テ討議スルヲ適当ナリト考ヘタルニ依ル」と記されている。『山川端夫関係文書』2「憲法問題綴込ミⅡ」、R2、国立国会図書館憲政資料室所蔵)にあるこれらの文書は、赤坂幸一が翻刻している。赤坂幸一「萍憲法研究会の憲法論議——もう一つの「憲法遺言」——」(赤坂幸一編『初期日本国憲法改正論議資料——萍憲法研究会速記録(参議院所蔵)1953-59——』柏書房、2014年)62頁・68頁。赤坂による説明は、35～36頁。
- 22) 美濃部達吉(宮沢俊義増補)『新憲法逐条解説』(日本評論新社、1956年)158～159頁。初版は1947年(未見)。条約の締結に対する承認のさいに衆参両院の議決が異なった場合の衆議院の優越を規定した第61条の解説においても、国会承認条約の範囲については説明していない。140頁。美濃部達吉『日本国憲法原論』(有斐閣、1948年)442頁(第73条第3号)・386～387頁(第61条)も同様である。宮沢俊義による補訂版(有斐閣、1952年)にも国会承認条約の範囲について具体的な記述はない。390頁(第73条第3号)・341～342頁(第61条)。
- 23) 法学協会『註解日本国憲法』下巻(有斐閣、1954年)1087頁。第61条の解説においても、国会承認条約の範囲については説明していない。935～941頁。
- 24) 例外として、「法規的及び財政的約定は国会の承認を必要と」するとの見解を示した藤田嗣雄「条約の国内法化について」(二)、『法律新報』第759号、1951年)22頁。なお、日本国憲法発布・施行後に刊行された憲法解説書や逐条解説書において国会承認条約の範囲に関する解釈がみられなかったことは、1951年3月に国立国会図書館調査立法考査局が編集・刊行した学説集からもうかがい知ることができる。同書は、条約をめぐるいくつかの憲法上の論点について政府見解(第90回帝国議会における金森徳次郎国務大臣の答弁)と憲法学者の著書・論文を引用したものである。条約の締結や国会による承認についての項目もあるが、国会承認条約の範囲についてはまった

- く触れていない。そもそも第90回帝国議会における質疑応答も憲法解説書でも触れられていないのであるから、当然である。国立国会図書館調査立法考査局『条約に関する法律上の諸問題（学説集）』（国調立資料B101、1951年3月）。
- 25) 「第九十回帝国議会貴族院帝国憲法改正案特別委員会議事速記録」第十号（1946年9月11日）11頁・13頁。
- 26) 「憲法改正草案に関する想定問答」（増補第二輯）法制局昭和21年6月（『佐藤達夫関係文書』78「『憲法改正草案に関する想定問答』増補第1-2輯、憲法R7、国立国会図書館憲政資料室所蔵）。
- 27) 「憲法草案擬問擬答（外交関係）」外務省条約局昭和21年7月（『佐藤達夫関係文書』109「憲法草案擬問擬答」、憲法R8、国立国会図書館憲政資料室所蔵）。
- 28) 佐藤達夫「公文方式法案の中絶」（国立国会図書館調査立法考査局『レファレンス』第72号）。なお、旧稿「日本国憲法第九十八条第二項成立過程再考」（『立命館大学人文科学研究所紀要』No.122、2020年）42頁註（39）には年代について誤りがある。中野目徹・熊本史雄編『近代日本公文書管理制度史料集——中央行政機関編——』（岩田書院、2009年）に収録されている「公式法（試案）」（『佐藤達夫関係文書』1400「公文方式令案」、法令一般・条約R12、国立国会図書館憲政資料室所蔵）を1946年1月6日のものとして紹介してしまった。1946年3月14日（報道は15日）幣原喜重郎内閣が憲法改正案を次の特別議会に提出することを発表したさいに新憲法の実施に関連して制定改廃を要する法令として挙げたもののなかに「（六）公式令に代るべき法律の制定」があった。また、3月12日の閣議決定でも、「d 制定又は改正を必要とする法律」の一つとして「5 法令公布の形式及び手続に関する法律」が挙げられている。佐藤達夫『日本国憲法成立史』第三卷（佐藤功補訂、有斐閣、1994年）229～231頁。これを念頭において史料に記されていた年を鵜呑みにした結果、誤りをおかした。基礎的な史料批判ができていなかったわけである。慚愧に堪えない次第である。なお、この浄書案について芦部信喜・高橋和之・高見勝利・日比野勲編著『日本国憲法制定資料全集』（11）臨時法制調査会Ⅱ（日本立法資料全集81、信山社、2019年）5～6頁（『入江俊郎関係文書』90-13、R19、国立国会図書館憲政資料室所蔵を採用している）では、史料の「昭二一、一、一一」との記述に惑わされることなく1947年のものであると正しく年代推定がなされている。
- 29) 「憲法草案擬問擬答（外交関係）」外務省条約局昭和21年7月（『佐藤達夫関係文書』109「憲法草案擬問擬答」、憲法R8、国立国会図書館憲政資料室所蔵）。
- 30) 「憲法改正草案下ニ於ケル条約締結制度ニ付テ——問題トナルベキ諸点ト其ノ対策——（未定稿）」条約局条約課昭和21年3月（『佐藤達夫関係文書』50「要綱後のプログラム及各省意見」、憲法R5、国立国会図書館憲政資料室所蔵）。「憲法改正草案下ニ於ケル条約ノ締結ニ付テ」条約局条約課昭和21年4月6日（戦後期外務省記録A'3.0.0.2「帝国憲法改正関係一件」第三卷、リール番号A'-0091、外務省外交史料館

- 所蔵)。
- 31) 「条約の国会附議」昭和21年6月20日(戦後期外務省記録 A'.3.0.0.2-2「帝国憲法改正関係一件 研究資料」第二巻、リール番号 A'-0092、外務省外交史料館所蔵)。
 - 32) 「憲法草案擬問擬答(条約の国会附議)」条約局条約課 昭和21年6月21日(同前)。
 - 33) 赤坂幸一「戦後議会制度改革の経緯」(一)(『金沢法学』第47巻第1号、2004年) 35頁。
 - 34) 「新憲法に基き議院法に規定する事項 他関係書類」議院法規調査委員会 昭和21年(『西沢哲四郎関係文書』251-4、R67、国立国会図書館憲政資料室所蔵)。
 - 35) 「パリ万国郵便条約加入に関する件」条約局条約課 昭和23年6月10日(戦後期外務省記録 B'.2.3.3.1-1「万国郵便連合関係一件 日本の加入関係(郵便条約・小包約定関係)」第一巻、外務省外交史料館所蔵)。
 - 36) 「第八回国会衆議院外務委員会議録」第七号(1950年11月1日)12頁。
 - 37) 「国際条約概説」昭和20年11月(外務省記録 B.0.0.0.1-1「条約関係雑件 本邦ノ部」第二巻、外務省外交史料館所蔵)。
 - 38) 「憲法改正草案下ニ於ケル条約締結制度ニ付テ——問題トナルベキ諸点ト其ノ対策——(未定稿)」条約局条約課 昭和21年3月(『佐藤達夫関係文書』50「要綱後のプログラム及各省意見」、憲法 R5、国立国会図書館憲政資料室所蔵)。
 - 39) 芦部信喜・高橋和之・高見勝利・日比野勤編著『日本国憲法制定資料全集』(5)草案の口語体化、枢密院審査、GHQとの交渉(日本立法資料全集75、信山社、2009年) 372~373頁。
 - 40) 「憲法草案擬問擬答(外交関係)」外務省条約局 昭和21年7月(『佐藤達夫関係文書』109「憲法草案擬問擬答」、憲法 R8、国立国会図書館憲政資料室所蔵)。
 - 41) 戦後期外務省記録 A'.3.0.0.3-4「日本国憲法関係一件 研究資料」(外務省外交史料館所蔵)には、19の調書が収録されている。後掲註(42)の調書のほかに、たとえば、「条約の公布について」条約局第四課 昭和28年7月、「外交と関係を有する日本憲法上の諸問題(未定稿)」講和資料第二十三号 条約局条約課 昭和23年7月、「憲法と条約との関係」法制局試案 昭和34年4月27日、「憲法と条約との優劣関係」第三十一回衆議院内閣委員会 昭和34年3月17日、「条約締結事務に関連する天皇の国事行為」、「条約の締結と国会の事後承認」条約局第三課 昭和27年5月21日などである。
 - 42) 「憲法上国会の承認を要する条約の範囲について」条約局第四課 昭和27年8月(戦後期外務省記録 A'.3.0.0.3-4「日本国憲法関係一件 研究資料」外務省外交史料館所蔵)。この調書は、日本国憲法起草過程における総司令部との折衝について外務省記録にもとづいて記されており、私がかつて読んだ史料の内容と一致する記述がある。また、第90回帝国議会において国会承認条約の範囲に関する質疑がなかったこと(8~9頁)、1950年11月1日の第8回国会衆議院外務委員会における西村熊雄条約の範囲の答弁(10~11頁)、当時国会承認条約の範囲に関して一部の例外(前記註(24)藤

- 田嗣雄論文)を除いて学説がほとんどないこと(36~37頁)も記している。
- 43) 「憲法上国会の承認を要する条約の範囲について」の表紙には「極秘」の印が捺され、「取扱注意」の書込がなされている。また、「序」では、「本調査に引用した資料の中には、憲法改正当時における総司令部との折衝の内容等未発表の部分もあるので、取扱については特に御留意ありたい」と大郷〔正夫〕条約局第四課長の名で記されている。
- 44) 日本国憲法という憲法典の枠内で国会承認条約の範囲を考える姿勢については、一個人の見解にすぎず大平三原則でいうところの「いわゆる法律事項を含む国際約束」に限定した叙述であるが、西沢哲四郎衆議院法制局長が1956年3月に記した見解が符合する。すなわち、「条約締結については憲法第七十三条により内閣にその権限を与えられているが、国会が国権の最高機関たる性質にかんがみ、かつ、締結さるべき条約は憲法第九十八条第二項により国内法となる部分があることを考慮して、国の立法機関たる国会の承認を要するものとしたものと解せられる。もとよりその意図は条約の締結について民主的コントロールのもとにおこうとすることにあることは論を待たない。従つて第四十一条と離れて七十三条のみをとらえて、行政権の一部をなす条約締結権に国会が関与するという意味ではないと思われる」と。「条約私見」西沢哲四郎昭和31年3月31日(『西沢哲四郎関係文書』853-10、R140、国立国会図書館憲政資料室所蔵)。
- 45) ただし、すでに柳井俊二が解説しているように、憲法典などによって一見したところ具体的な基準を定めている諸国においても、個々の条約について議会の承認が必要か否かはかならずしも常に明白ではなく、結局のところ慣行に依拠すべき余地は多い。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巻第4号、1979年)80~81頁・94頁。したがって、慣行の形成にゆだねることは、当然といえば当然のことではある。本稿で問題にしたいのは、憲法問題調査委員会(松本委員会)の大日本帝国憲法第13条改正案があったにもかかわらずいざ憲法典に国会承認条約の範囲を明定しなくなると、憲法学者もふくめて自説の開陳すらしなくなったことである。そして、帝国憲法改正案の審議質疑すら出されなかったことである。もっとも、第二次世界大戦後の諸外国の事例に関する柳井の解説にしたがえば、いかに憲法典の条文に国会承認条約もしくは行政取極の範囲について明定しようとも、解釈と運用の余地は残ったであろう。
- 46) ただし、中内康夫によると、後半部分の「発効のために批准が要件とされている」に関して、手続上の要件を付加しているものであり、民主的統制の見地から批判がなされてきた。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——」(参議院常任委員会調査室・特別調査室『立法と調査』429、2020年)24頁。

