

万国郵便連合条約と郵便条例の抵触をめぐる問題

頼原 善徳*

はじめに

大日本帝国憲法のもとで、他国との間で締結した条約の条文が既存の国内法令の条項と抵触した場合、どのように処理されるのか。本稿は、この問題に関する戦前日本における実行の事例研究である。

大日本帝国憲法は、条約締結権者が天皇であると規定していた。すなわち、大日本帝国憲法第13条は、「天皇ハ戦ヲ宣シ和ヲ講シ及諸般ノ条約ヲ締結ス」と規定している。

しかし、大日本帝国憲法の条文からは、既存の法令の条項と抵触する内容を有する条約を締結し履行する場合に、どのような措置をとることによって条約が国内において効力を発生するのか、がわからない。特に、条約の条文が法律の条項と抵触した場合、条約に対する帝国議会の承認を必要とするか否か、あるいは帝国議会の協賛による法律の改正手続を必要とするか否か、が問題となる。

伊藤博文『憲法義解』は、大日本帝国憲法第13条について次のように説明している。条約締結への帝国議会の関与を否定しているのみである。

恭て按ずるに、外国と交戦を宣告し、和戦を講盟し、及条約を締結するの事は総て至尊の大権に属し、議会の参賛を仮らず。此れ一は君主は外国に対し国家を代表する主権の統一を欲し、二は和戦及条約の事は専ら時機に応じ籌謀敏速なるを尚ぶに由るなり。諸般の条約とは和親・貿易

* 立命館大学文学部非常勤講師

及連盟の約を謂ふなり。〔中略〕本条の掲ぐる所は専ら議会の関渉に由らずして天皇其の大臣の輔翼に依り外交事務を行ふを謂ふなり¹⁾。

大日本帝国憲法においては、法律は帝国議会の協賛を必要とする（第5条、第37条）。公文式（明治19年勅令第1号）には、条約の公布式に関する規定はない。大日本帝国憲法施行以前より、政府は条約を勅令として公布していた。これは、のちに条約を条約として公布することを規定した公式令（明治40年勅令第6号）の制定までつづく。

問題は、勅令として公布される条約が既存の法律と抵触する場合である。あくまで条約を施行するのであれば、本来ならば抵触する法律の条項を変更する必要があるはずである。法律を改正する通常の手続を経ることなく条約を国内で実施できるのか否かが問題になるのである。

これまで、戦前日本における条約の実施や条約と国内法の関係については、戦前の憲法学や国際法学の学説²⁾と政府による慣行³⁾が紹介されてきた。そして、学説の紹介も政府による実行の例示も、条約に国内的効力と法律に対する優位を認める政府の慣行が確立した後におけるものであった。

本稿で明らかにしたいのは、大日本帝国憲法施行当初から上記のような措置が何の疑いもなく定着していたのか否か、である。既存の法律と抵触する条約を締結した場合の措置は、大日本帝国憲法施行後間もない時期から自明であり、当初から政府の方針は確立していたのか、を問いたいわけである。

本稿では、政府内外の見解がわかれた1891年調印の万国郵便連合条約と郵便条例の抵触問題を素材にして、具体的に検討してみたい。ちなみに、郵便史研究においては、外国郵便の歴史に関する研究成果も存在する⁴⁾が、これまで上記のような問題を考察の対象としてこなかった。

ここで、郵便条例が法律なのか否かが問題になるであろう。大日本帝国憲法発布後の政府の見解では、郵便条例は法律とみなされた。大日本帝国憲法第76条第1項「法律規則命令又ハ何等ノ名称ヲ用キタルニ拘ラス此ノ憲法

ニ矛盾セサル現行ノ法令ハ総テ遵由ノ効力ヲ有ス」を受けて、法制局では従前の法規が法律・命令のいずれに属するかを検討した。その結果、郵便条例は、法律とされた⁵⁾。そして、伊藤博文『憲法義解』の大日本帝国憲法第76条についての説明においては、「法律として遵由の力あらしむる者にして若将来に於て改正を要するときは、其の前日に勅令布達を以て公布したるに拘らず、総て皆法律を以て挙行するを要すること知るべきなり」と、法律は法律を以て改正する必要があるとの見解が示されている⁶⁾。したがって、本来ならば帝国議会の協賛を経て改正されるべき法律と条約の抵触の問題として郵便条例と万国郵便連合条約の関係を考察することができるわけである。

なお、本稿で言及する法令類や条約は、すべて『官報』ならびに『法令全書』に依った。

I. 万国郵便連合条約と国内法

1891年5月20日、ウィーンにおいて第4回万国郵便大会議が開催された。会議は、7月4日までおこなわれた。日本の全権委員は、因藤成光通信省郵務局次長と藤田四郎通信大臣秘書官であった。会議の結果、1891年7月4日、万国郵便連合条約ならびに万国郵便為替約定が調印された。日本における公布は、1892年6月23日であった（7月1日施行）。

ウィーン大会議における主な改定事項⁷⁾には、国内法に関係するものがあった。一つは、特定の法律を制定することを約した条文である。万国郵便連合条約は、各国に国内法の整備を求めたのである。いま一つは、我国の既存の法律と抵触する条文である。

前者については、我国は通常の立法手続を経て対応した。万国郵便連合条約第18条は、次のように規定している。

第十八条

締盟各国政府ハ郵便税前払ノ為メ偽造若クハ已ニ使用セシ郵便切手ノ詐欺使用ヲシヨバツスル為メ必要ノ処分法ヲ設ケ或ハ此処分法ヲ其議會ニ提出スヘキコトヲ約定シ且ツ他ノ加盟国郵政庁ノ発行スル郵便切手ト區別シ難ク模造又ハ偽造セシ郵便切手ノ詐欺製造、販売、行売及分配ヲ禁遏責罰スル為メ必要ノ処分法ヲ設ケ或ハ此処分法ヲ其議會ニ提出スヘキコトヲ約定ス

これを執行するために我国において制定されたのが郵便連合国郵便切手類保護法(明治25年法律第3号)である。全5条の簡潔な法律であり、1892年6月18日に公布され、7月1日より施行された⁸⁾。

第1条では、万国郵便連合加盟国が発行した郵便切手や葉書などを偽造・変造したり偽造・変造と知りながら使用した者には、6ヵ月以上2年以下の重禁錮に処し、3円以上30円以下の罰金を附加することが規定されている。第2条では、使用済みの郵便切手を再利用した者は、2円以上10円以下の罰金に処することが規定されている。第3条では、第1条に規定する偽造・変造の未遂の場合、未遂犯罪の例に照らして処断することが規定されている。第4条では、第1条の罪を犯し軽罪の刑に処する者には、6ヵ月以上2年以下の監視に付することが規定されている。第5条は、法律施行開始日に関する規定である。

法律案は、1892年5月6日開会の第3回帝国議会(6月14日閉会)に提出された。法案理由にあるように、我国にとって喫緊の問題ではないものの今後郵便切手の偽造変造が発生する可能性があるとともに国際上の友誼のために法律を整備するというのが法律案の目的であった⁹⁾。

法律案は、まず貴族院へ提出された(5月7日)。若干の字句の修正¹⁰⁾のち、衆議院へ回付された。衆議院ではさしたる討論もなく貴族院の修正案を可決した¹¹⁾。

ウィーン大会議で調印された万国郵便連合条約にふくまれる国内法に関

係するもう一つの条文は、我国の既存の法律と抵触する条文である。万国郵便連合条約第5条第5項は、郵便条例第209条と抵触する内容であった。

郵便条例（明治15年太政官布告第59号）第209条は、商品見本について、次のように規定している。この条文は、郵便条例の改正のさいに変更されていない。条文中の「第五項郵便物」とは、商品見本のことである¹²⁾。

第二百九条 第五項郵便物ノ大サハ長二十「センチメートル」^{凡曲尺六寸幅}
十「センチメートル」^{凡三寸}厚五「センチメートル」^{凡一寸六}又其重量ハ
二百五十「グラム」^{凡六十六分五厘}ニ超過スヘカラス

一方、万国郵便連合条約第5条第5項では、商品見本の制限について次のように規定している。

五 商品見本ノ包束物ハ市価ヲ有スル物品ヲ封入スルヲ得ス其重量ハ
二百五十「グラム」且ツ其尺度ハ長サ三十「センチメートル」幅
二十「センチメートル」厚サ十「センチメートル」若シ巻物体ノモノ
ナルトキハ長サ三十「センチメートル」中径十五「センチメー
トル」ヲ超過スルヲ得ス但シ関係国郵政庁ハ協議ノ上其相互ノ交換ニ
於テ前記ノ制限ヲ超過シタル重量尺度ヲ採用スルヲ得

ウィーン大会議において調印された万国郵便連合条約によって、郵便条例よりも商品見本の大きさの制限が緩和されたのである。郵便条例では、長さ20センチ、幅10センチ、厚さ5センチと規定されているのに対し、万国郵便連合条約においては、長さ30センチ、幅20センチ、厚さ10センチと規定された。

6月23日に万国郵便連合条約ならびに万国郵便為替約定が公布されたのち、新聞紙上には対照的な論説が掲載された。いずれも、万国郵便連合条約

第5条第5項と郵便条例第209条の抵触に関するものであり、万国郵便連合条約を国内に施行するためには立法措置を必要とするか否かを問題とするものであった。一つは、万国郵便連合条約の公布によってこれと抵触する郵便条例の条項は自然消滅し帝国議会の協賛を求める立法手続は必要ないという見解である。いま一つは、郵便条例と抵触する万国郵便連合条約を国内に施行するためには立法手続による郵便条例の改正が必要であるという主張である。

前者の見解を示したものに、『東京日日新聞』に掲載された擎天架海生「改正万国郵便条約に於ける国法問題」がある¹³⁾。この論説によると、万国郵便連合条約と郵便条例は、「其由て来たる所を異にし各特立独行するもの」である。外国郵便に関して規定した郵便条例第14章は、外国に対して発送する郵便物について規定しているだけであり、外国から送達してくる郵便物については何の規定もしていない。今回の条約によって規定した以上は、条約公布によって郵便条例第209条は自然消滅するというのである。

問題は、郵便条例が法律であるか勅令であるかである。郵便条例が法律であるならば、勅令を以て法律を変更することになり、憲法の原則に反することになる。この論説によれば、郵便条例には大日本帝国憲法施行以後法律として有効な部分もあれば、命令として有効な部分もあるというのである。問題となる郵便条例第209条違反に対する制裁は第217条¹⁴⁾に規定されているが、違反の郵便物を差出人に還付するのみであるゆえ、勅令を以て変更することには問題がないというのが結論である。

この『東京日日新聞』の論説は、後述する枢密院の見解をより詳細に展開した内容であった¹⁵⁾。命令は法律を変更できないという立憲制度の原則をまもりつつ、大日本帝国憲法施行前に制定された法規を法律の性質を有する条項と命令の性質を有する条項に区別して、勅令として公布する条約との矛盾を解消する解釈を示そうとしたものである。ただし、勅令が法律を変更できないという立場に立っている以上、明らかに法律と抵触する条約について

は、条約優位説をとっているとはいいがたい。

これに対して、新聞『日本』には、万国郵便連合条約を国内において施行するさい何ら立法措置をとらないことに疑義を呈する太田芳造「改正万国郵便連合条約に就て、疑議」が掲載された¹⁶⁾。この論説は、問題を「(第一) 条約の国内に対する効力如何。(第二) 現行郵便条例は法律なるや勅令なるや。(第三) 郵便条例にして法律たれば、該条約が国内に向て効力を有するには更らに立法の手續を要せざるや否や。」の三つにわけて論を展開している。

太田は、条約が立法事項を包含する場合は、条約が国内において効力を有するためには帝国議会の協賛を必要とすると論じた。そして、郵便条例は法律であると断じた。その根拠として、郵便条例には郵便犯罪人を処罰する条項が存在すること、1889年と1890年の郵便条例の改正が法律の形式を以てなされたことを挙げている。以上から、郵便条例の改正には立法手続が必要であり、郵便条例と抵触する万国郵便連合条約の施行のためには立法手続による郵便条例の改正が必要であると主張した。

この論説は、「聞く所に依れば当局者は該条約を以て直に現行条例を変更するの効力あるものと思意すと、果して信か」と述べている。しかし、万国郵便連合条約第5条第5項と郵便条例第209条の抵触の処理について、当局の間ではかならずしも自明のことではなかった。

Ⅱ. 万国郵便連合条約と郵便条例の抵触をめぐる法制局と外相の見解

万国郵便連合条約の批准には、時日を要した。1892年2月15日、榎本武揚外相は、松方正義首相に万国郵便連合条約の批准を上奏するよう依頼した。法制局による審査を経て批准奏請の閣議決定がなされたのは、4月12日である¹⁷⁾。しかし、実際に上奏がなされたのは、5月18日になってからである。

5月30日、枢密院は、万国郵便連合条約と万国郵便為替約定の批准の件を

可決し、上奏した。同日、枢密院は、枢密院事務規程第13条により万国郵便連合条約ならびに万国郵便為替約定批准の件を上奏し、東久世通禧枢密院副議長より松方首相へ通報した。翌日、枢密院から枢密院決議上奏の通報を受けた松方首相は、批准の件につき裁可を仰いだ。

6月1日、天皇は、条約を批准した¹⁸⁾。同日、後藤象二郎通相と榎本外相は、松方首相に対して万国郵便連合条約ならびに万国郵便為替約定の批准がすみしただちに公布する件について、公布の勅令案を添えて閣議開催の要請をした¹⁹⁾。条約を7月1日より実施することになっているのでそれ以前に公布し全国へ周知する必要があるという趣旨である。6月2日には、榎本外相より天野瑚次郎駐澳臨時代理公使に宛てて、批准書発送通知が発送されている²⁰⁾。6月6日、外相・通相が請議した万国郵便連合条約ならびに郵便為替約定公布の件が閣議決定された²¹⁾。同日、榎本外相は、天野駐澳臨時代理公使へ批准書と委任状を発送している²²⁾。

6月23日、万国郵便連合条約ならびに万国郵便為替約定が公布された。6月25日には、万国郵便条約に関する実施細目規則（逓信省告示第148号）と万国郵便為替事務約定に関する実施細目（逓信省告示第149号）が制定された。いずれも、7月1日に施行された。

再三にわたる批准奏請の依頼にもかかわらず榎本外相の上奏依頼から実際の上奏まで時日を要したのは、選挙干渉事件を起こした第2回臨時総選挙（1892年2月15日）の後始末に忙しかったからであろうが、そのためばかりではないと私は考える。万国郵便連合条約を国内に実施するにあたって、疑義が存在していたからでもある。

法制局（尾崎三良法制局長官）は、万国郵便連合条約を施行するにあたって法律上の問題が存在していると考えた²³⁾。法制局が問題にしたのは、万国郵便連合条約と郵便条例の抵触である。法制局は、4月8日に万国郵便連合条約ならびに万国郵便為替約定の批准奏請の可否について回答をしたさい、次のように万国郵便連合条約と郵便条例の抵触について指摘した。

別紙外務大臣上奏万国郵便連合条約并万国郵便為替約定ノ件ハ同大臣上奏ノ通御批准相成可然ト信認ス

追テ本条約ノ結果トシテ郵便条例中改正スヘキ条項ハ先般上申ノ通速ニ改正ノ手續ヲ為シ本条約公布前若クハ其公布ト同時ニ発布相成方然ルヘシ²⁴⁾

一見したところ、万国郵便連合条約と郵便条例の抵触を直接指摘したわけではないように思われる。しかし、万国郵便連合条約を国内に施行するにあたって郵便条例の改正が必要であると述べているのは、万国郵便連合条約と郵便条例の間に抵触があることを前提にしているからである。「先般上申ノ通」にあたる文書は不明であるが、すでに同様の提議をしていることだけはわかる。

ここで法制局が述べている「本条約ノ結果トシテ郵便条例中改正スヘキ条項」とは、万国郵便連合条約と郵便条例を比較するに、商品見本の大きさと重量の制限に関する条項のことであるのは明らかである。

しかし、内閣は、法制局とは異なる見解を示した。第一次松方正義内閣の閣僚のなかで万国郵便連合条約を施行するために郵便条例改正の法律案を帝国議会へ提出するという立法措置は必要ないとの見解を主張したのは、榎本外相であった。

5月2日、榎本外相は、松方首相に閣議を請議した（なお、これによると、4月29日付の閣議案が存在するという）²⁵⁾。その内容は、郵便条例第209条は、万国郵便連合条約公布とともに自然に変更されるから、あらためて法律や勅令を以て改正する必要はない、というものであった。その根拠として、大日本帝国憲法における法律を以て規定されるべき事項を列挙したうえで²⁶⁾、次のように述べている。

郵便ノ制度ニ関スル諸法規ハ以上列举セル法律ヲ以テ規定スベキ事項以外ニ在ルモノナリ夫ノ郵便税ノ如キハ其性質上憲法第廿一条並ニ第六十二条第一項ニ規定セル租税ニ属スベキモノニ非ラスシテ寧ロ第六十二条第二項ニ規定セル行政上ノ手続ト見做スベキモノ、如シ依是觀之明治十五年申布告ヲ以テ發布セラレタル現行郵便条例タル全ク行政機関ニ関スル制規ニシテ性質上罰則ヲ除クノ外（同条例第十五章ノ罰則ハ別ニ法律ヲ以テ制定スルモ差支ナキモノトス）ハ法律ニ属スベキモノニ非サルヤ明カナリ而シテ条約ハ勅令ヲ以テ發布セラルベキニ因リ郵便条例中郵便条約ト抵触スルモノハ自カラ消滅セサルヲ得ス故ニ本件郵便条例第二百九条ノ改正ハ新条約ノ公布ト共ニ自然變更セラルベキニ因リ別ニ法律又ハ勅令ヲ以テ之ヲ改正スルノ必要ナキモノト認ム況ンヤ今日ノ情勢ニ於テハ帝国憲法ノ明文上必ラズ議會ノ協賛ヲ要スルモノ、外ハ何等ノ事件ヲ問ハス一切政府ノ権内ニ保有シ置クコト我政略上必需ノ方策ナルニ於テヲヤ

ここにみられるように、できるだけ帝国議會を外交に關与させないようにしようという政略上の考慮によって、帝国議會の協賛を要する立法手続は必要ではないと主張している。そして、郵便条例は一部の条項を除いて法律ではないとまで断じた。それに加えて、次のように述べている。

加之明治十一年万国郵便巴里条約第十四条ニ於テ連合邦疆内ニハ互ニ繼越遞送ノ自由ヲ保護シ之ヲ妨害スルナシノ明文アルヲ見レハ苟クモ我帝国ノ万国連合ニ加ハリ同条約ノ有効ナル間ハ該条約ノ結果トシテ国際郵便ニ関シ万国条約ニ於テ規定スル所ノモノハ仮令内国ニ於ケル法規ノ何如ニ係ハラズ外国郵便ノ繼越遞送ヲ拒絶スルコト能ハサルモノニシテ勅令ヲ以テセラルベキ同条約ノ公布ト共ニ外国郵便ハ其規定ニ依リ取扱フベキモノトス

文中に「仮令内国ニ於ケル法規ノ何如ニ係ハラス」とあるように、ここには既存の国内法令に対する条約優位の見解が示されている。郵便条例がたとえ法律であったとしても、条約優位の措置をとるべきであると主張しているわけである。さらに、榎本外相は、

現ニ明治二十一年五月十四日ヲ以公布セシタル英国トノ殊別条約ニ由リ商品見本ニ関シ現行郵便条例第二百九条ノ変更モ勅令ヲ以テ該条約ノ公布ニ因リ変更セラレタル实例アリ

と、既存の国内法令と抵触する条約をそのまま国内において施行した先例があることを述べている。

ここにいう「英国トノ殊別条約」とは、1887年10月31日に調印され1888年5月15日に公布された日英間の商品見本の重量及積度の制限に関する約定のことである²⁷⁾。この約定は、日英両国間に交換する商品見本の制限を、重量350g、長さ30cm、幅20cm、厚さ10cmと規定した。

確認しておく、商品見本の重量と大きさの制限に関する郵便条例第209条の規定は、重量250g、長さ20cm、幅10cm、厚さ5cmであった。すなわち、日英両国間の約定により、郵便条例が規定する制限を緩和したのである。1878年にパリ大会議において調印された万国郵便連合条約第5条においては、商品見本の制限は郵便条例と同じであった。これは、1885年にリスボン大会議において調印された万国郵便連合条約においても変更されていない。

ちなみに、榎本武揚は、この約定を締結したとき通信大臣であった。1887年6月1日付で榎本通相は井上馨外相に商品見本の大きさと重量の制限を拡充したいというイギリスよりの照会を受ける意向を示したとき、「右ハ同行〔イギリス郵政庁〕意見ノ制限マテ拡メ候トモ本邦ニ於テハ別ニ不都合ノ廉無之」と述べている²⁸⁾。この日英間の商品見本の制限に関する約定が勅令無

号として公布されたさい、郵便条例第 209 条を改正する措置はなされなかった。

Ⅲ. 内閣の反応と枢密院の見解

第一次松方内閣は、法制局の見解を採用しなかった。条約の批准（6月1日）がすんだ後の6月3日、平山成信内閣書記官長は、林董外務次官に対して榎本外相の意見のとおり閣議決定されたことを伝えている²⁹⁾。

これに対して、法制局は、再び郵便条例改正の必要を主張した。6月6日、条約公布の件に関する6月1日付の後藤通相と榎本外相による閣議請議の審査結果を報告した。そのなかで、内閣の決定に反対し、万国郵便連合条約を施行するにあたってあくまで立法措置が必要であることを訴えた。その根拠として会計法補則（明治23年法律第57号）との抵触を指摘している³⁰⁾。

按スルニ右万国郵便条約ハ之ヲ実施スルトキハ現行郵便条例ノ一部改正ニ係ル法律案ヲ提出セラレ帝国議會ノ協賛ヲ經ルヲ当然ナリト上申シタルモ閣議之ヲ要セスト決定セラレタリト雖仍審按スルニ会計法補則ニ於テハ郵便条例ノ全部ヲ法律ト定メ随テ其条例施行ニ要スル經費即チ通信事業費ヲ法律ノ結果ニ依レル歳出ト為シ既ニ二箇年以來政府之ヲ履行シ議會モ亦之ヲ認メタルモノナリ然ルニ単ニ勅令ノミヲ以テ直チニ郵便条例ノ或ル条項ヲ変更スルトキハ自今郵便条例ハ法律ニアラス随テ通信事業費ハ法律ノ結果タル歳出ノ性質ヲ失ヒ他日帝国議會ニ於テ其費用ヲ自由討議ノモノト為スモ政府ハ之ヲ非難スルコト能ハサルヘシ是レ些少ノ事ト雖將來ニ及ホスヘキ關係頗ル重大ナルヲ以テ其改正ニ係ル法律ハ立法上ノ手續ヲ經テ本勅令ト同時ニ發布セラレ可然ト認ム

会計法補則第2条は、通信事業費を法律の結果による歳出としている。

第二条 帝国議會開会前ニ發布セラレタル法令ニ基ク左ノ費用ハ法律
ノ結果ニ由ルノ歳出トス

〔中略〕

七 通信事業及航路標識費

通信事業費の場合、「帝国議會開会前ニ發布セラレタル法令」は、郵便条例であった。第一次山県有朋内閣は、第1回帝国議会の開会を前にして、明治24年度予算における会計法補則の各条項に該当する費目を確定した。そのさい、松方正義蔵相が山県有朋首相に提出した閣議請議には、通信事業費の法的根拠として郵便条例が記されている³¹⁾。

ということは、郵便条例は命令ではなく法律であるということになる。そして、それは大日本帝国憲法発布後の法制局における認識と同じであった。そうすると、条約の結果、条約に抵触する既存の法律の条項が自然に変更されるという解釈が確定しないかぎり、次のような事態が起こりえる。万国郵便連合条約に抵触する郵便条例の条項を改正する立法措置をとらなければ、この会計法補則に規定している通信事業費は法律の結果による歳出ではなくなってしまう。以上のことから、法制局の懸念は、当然のことであった。

しかし、このような法制局の再度の提議に対して、内閣は郵便条例改正の立法措置の必要はない、という結論を出した。法制局の再提議の文中に「右万国郵便条約ハ之ヲ実施スルトキハ現行郵便条例ノ一部改正ニ係ル法律案ヲ提出セラレ帝国議會ノ協賛ヲ経ルヲ当然ナリト上申シタルモ閣議之ヲ要セスト決定セラレタリ」とあるのは、6月3日に平山内閣書記官長が林外務次官に通知した閣議決定（万国郵便連合条約第5条第5項と郵便条例第209条の関係の件は、5月2日の外相意見のとおり閣議決定）のことであろう。

この法制局の審査書類には付箋が貼られており、

万国郵便条約ハ来ル七月一日ヨリ五十余ヶ国間ニ実施スヘキモノシテ既ニ御批准ノ済ミタル者ナルカ故ニ仮令条約ト法律トノ關係ハ目下枢密院へ御諮詢中ニ係リ如何ナル決議ニ出ルヤ之ヲ知ルヲ得スト雖モ元来郵便条例中条約ト牴触スルノ嫌アル条項ハ其性質ニ於テ勅令又ハ省令ヲ以テ發布セラルヘキモノニシテ其先例モ亦少ナカラス加之既ニ御批准済ノ上ハ枢密院ノ決議ニ依リ其公布ヲ左右スルヲ得サル事ト信ス故ニ本条約ハ直ニ公布セラレテ然ルヘシ

と記され、閣僚たちの花押が書かれている。内閣が法制局の意向を否定したことがわかる。文中に「仮令条約ト法律トノ關係ハ目下枢密院へ御諮詢中ニ係リ如何ナル決議ニ出ルヤ之ヲ知ルヲ得スト雖モ」とあるのは、後述する「条約ノ効果ニ関スル憲法上ノ疑義ノ件」のことを指しているのであろう。そうであるならば、この付箋は、松方首相が「条約ノ効果ニ関スル憲法上ノ疑義ノ件」を上奏した6月8日から枢密院の審査報告書が配布された6月11日前後までの間に記されたものであると考えられる。

枢密院も、郵便条例改正の法律案を帝国議会に提出する必要はないとの見解を示した。ただし、その根拠は、内閣のそれとは異なるものである。

先述のように、松方首相より上奏された万国郵便連合条約ならびに万国郵便為替約定批准の件は、枢密院に下付され審査された。5月26日配布の枢密院の審査報告案によると、枢密院の見解は、万国郵便連合条約の批准を問題ないとするとともに、国内に対しては勅令として公布してさしつかえないとするものであった。その根拠は、二つある。一つは、大日本帝国憲法が郵便事務について何も規定していないから万国郵便連合条約とその修正追加は天皇大権に属する、というものであった。いま一つは、外国郵便事務は郵便条例と無関係であるから万国郵便連合条約とその修正追加は勅令の性質を有するものである、というものであった。

大体ニ於テ之ヲ内国ニ施行セントスルニ当リ憲法法律ニ照シテ異議ナキヤヲ審査シタルニ帝国憲法ハ郵便事務ニ付キ一言セサルヲ以テ条約及其ノ修正追加ハ 陛下ノ大権ニ存スルコト日ヲ見ルヨリモ明ナリ又本邦従来郵便条例ノ存スルアリテ其ノ一部ハ法律ノ性質ヲ有スルモ万国郵便ノ事務ハ元来郵便条例ト相関係スルコトナク十二年三月及十九年二月公布相成リタル現行ノ万国郵便連合条約及其ノ修正追加ニ基クモノニシテ該条約及其ノ修正追加ハ公法上勅令ノ性質ニ属スルモノナレハ今又本年ノ修正追加ヲ外国ニ向テハ国際条約トシテ御批准相成ルト同時ニ内国ニ向テハ勅令トシテ公布執行相成ルモ異議ナキ次第ナリト信ス³²⁾

万国郵便連合条約批准の可否を審査するだけではなく郵便条例との関係にも言及しているのは、郵便条例を法律とみなす場合に従来どおり条約を勅令として公布することに問題はないかを意識したことのあらわれである。

法制局が万国郵便連合条約の公布にあたって郵便条例改正という立法手続が必要であると再度の提議をしたのは、条約の批准後の6月6日である。その2日後、内閣より「条約ノ効果ニ関スル憲法上ノ疑義」が上奏され、枢密院へ下付された。内閣としては、法制局の提議をしりぞけたものの、念のためこの件について枢密院へ天皇が諮詢することを必要と考えたのであろう。松方首相の上奏文には、次のように記されている。

万国郵便連合条約今般御批准アラセラレタルニ付本年七月一日ヨリ実施セラルヘキモ同条約第五条第五項ノ規定ハ現行郵便条例第二百九条ノ規定ト抵触ス

現行郵便条例ハ通常法律ニ依ルニアラサレハ改正スル能ハサル勿論ナリト雖モ条約ノ締結ハ 天皇ノ大権ニ属スルヲ以テ条約ノ条項法律ト

抵触スルモノアルトキハ該条約ノ条項ハ自然ニ法律ヲ変更スルノ効力ヲ有スルカ故ニ郵便条例第二百九条ヲ改正スル為特ニ法律ヲ発布スルヲ要セス

右内閣決議

右ハ憲法上ノ疑義ニ属スルニ付特ニ枢密院ノ議ニ付セラレムコトヲ請フ³³⁾

この上奏文にみられる内閣決議は、郵便条例が法律であることを前提にしている。郵便条例を法律とみなすという認識は、法制局の見解と同じである。しかも、この上奏文に記された内閣決議は、郵便条例は通常帝国議会の協賛という手続を経なければ改正できないという認識を示している。この点において、先述した榎本外相の見解が全面的に内閣に容れられたわけではなかったことがわかる。

それにもかかわらず、内閣決議は、条約の条文と法律の条項が抵触した場合、前者が後者を自然に変更するという見解を示している。条約締結権が天皇大権であることを根拠とする法律に対する条約優位論である。ゆえに、条約に抵触する法律の条項を改正する立法措置を必要としないというのが内閣の結論であった。この上奏文は、条約が抵触する法律を公布によって自動的に変更できるか否か、を問うているのである。

枢密院は、条約と条例の抵触に関する諮詢に対して会議を開かなかった。6月11日配布の審査報告書³⁴⁾の表紙には、「本件ニ付テハ會議ヲ開カサルモ参考ノ為ニ之ヲ編入ス」と記されている。冒頭に「謹テ疑義ノ顛末ヲ審査スルニ其ノ由テ起ル所ハ現行郵便条例ト今般御批准相成ルヘキ万国郵便連合条約トノ関係ヲ明ニセサルニ在ルモノ、如シ」と、郵便条例と万国郵便連合条約の関係が不明ゆえに疑義が生じていると述べているが、両者は無関係であるというのがこの問題に対する枢密院の結論である。すなわち、

曩キニ万国郵便連合条約改正案御諮詢ノ際審査報告書（五月廿六日配布）ニ於テ論述シタル如ク万国郵便ノ事務ハ元來郵便条例ト相関係スルコトナク明治十二年三月及十九年二月公布セラレタル現行ノ万国郵便連合条約及其ノ修正追加ニ基クモノニシテ該条約及其ノ修正追加ハ公法上勅令ノ性質ニ属スルモノナレハ今又本年ノ修正追加ヲ外国ニ向テハ国際条約トシテ御批准相成ルト同時ニ於テ内国ニ向テハ勅令トシテ公布執行相成ルモ毫モ差支ナシトス

と、5月26日配布の「万国郵便条約並万国郵便為替約定ノ件審査報告案」の内容を要約したうえで、次のように述べている。

尚ホ詳細ニ論述セハ現行郵便条例第二百九条ハ内国ヨリ外国ニ差立ル郵便物第五項ニ限り有効ナルモノニシテ同条例第二百七条ニ依リ之ニ違背スル郵便物（即チ大サ長二十「サンチメートル」幅十「サンチメートル」厚五「サンチメートル」重量二百五十「グラム」ヲ超過スルモノ）ハ差出人ニ還付スヘキナリ蓋本条ハ内国ヨリ外国ニ差出ス郵便物ニ係ル規程ナルコトハ同条例二百三条ノ明文ニ「凡外国ニ差立ル郵便物ヲ別テ五項ト為ス」トアルニ依リ明瞭ナリ

仍テ外国ヨリ差立テ内国ニ送達スル郵便物ニ至リテハ未タ郵便条例ノ規定セサル所ニシテ一ニ明治十九年二月二日公布ノ勅令ニ依リ寸尺重量ヲ制限スヘキモノトス而シテ該勅令ハ憲法実施以後ニ於テモ其ノ全部又ハ一部ヲ法律ト看做スヘキ所以ノモノ更ニ存セス故ニ今回ノ改正連合条約ニ基キ更ニ勅令トシテ公布相成ルモ何等差支アルコトナシ之ヲ要スルニ御諮詢ノ疑義ハ条約ノ効果ニ関スル憲法上ノ疑義ニ非スシテ万国郵便事務ニ於ケル法則上ノ疑義ナリ

これは、郵便条例と万国郵便連合条約は無関係であるゆえ、万国郵便連合

条約の公布は勅令として公布し執行して問題がない、という枢密院の見解の根拠を詳細に述べた箇所である。外国郵便のうち商品見本について郵便条例が規定しているのは、国内から国外へ発送する商品見本のことのみであり、外国から国内へ送付する商品見本については郵便条例に規定がない、というのが枢密院の見解の根拠であった。

このような枢密院の見解は、一見、条約への帝国議会の関与を避けるための方便と読めなくもない。ただし、枢密院の審査報告は、条約と法律との関係については、法律に対する条約優位論を否定している。すなわち、

若夫レ条約ノ効果ニ至リテハ条約ハ

天皇ノ大権ニ属スト雖以テ法律ヲ変更スルノ効力アルコトナシ其ノ理由ノ如キハ目下ノ疑義ニ関係スル所ナキヲ以テ今敢テ之ヲ贅セス

とあるように、条約と法律の関係に関する枢密院の見解は、条約は法律を変更できないというものであった。ただし、万国郵便条約と郵便条例の関係とは無関係な問題であるということから、その理由は述べていない。

おわりに

結局、帝国議会の協賛による郵便条例の改正を経ることなく、万国郵便連合条約は施行された。日清戦後、ワシントンにおいて第5回万国郵便大会議が開催され、1897年6月15日に万国郵便連合条約ならびに万国郵便為替事務約定が調印された。この条約では、商品見本の重量の制限が250gから350gに拡大された。これにより、1887年調印の日英間の商品見本の重量及積度の制限に関する約定によって日英両国間において実施されていた重量制限を万国郵便連合加盟国全体に適用することとなった³⁵⁾。この条約を公布するさい、郵便条例との関係をめぐって問題になった形跡はない。

その後、1900年3月13日には、郵便法が制定された（明治33年法律第54号）。この法律は、郵便条例をはじめとする郵便関係の法令を一つにまとめたものである。郵便法は、条約が国内的効力を有することを前提として、第56条において「郵便物ニ関シ条約ニ別段ノ規定アルアルモノハ各其ノ規定ニ依ル」と規定した³⁶⁾。かくして、万国郵便連合条約と郵便関係法令との整合性をめぐって問題になる余地は、なくなった。

しかし、大日本帝国憲法施行後間もない時期においては、条約の条文と既存の法律の条項とが抵触した場合の措置は、自明のことではなかった。万国郵便連合条約と郵便条例の抵触に対する関係当局の見解は、一致していなかった。条約と法律の抵触を解消するために立法措置をとる必要があるか否かをめぐって、解釈の相違がみられた。

法制局は、条約を公布して国内に施行するにあたって立法措置が必要であると主張した。これは、郵便条例が法律であることを前提にして、勅令として公布される条約が法律を変更するという問題を視した見解である。

それに対して、内閣と枢密院は、郵便条例改正という立法措置を必要ないと断じた。ただし、根拠が異なる。内閣は、郵便条例を法律とみなしたうえで、条約は法律を自動的に変更するとみなすことができると説いた。それに対して枢密院は、商品見本に関する万国郵便連合条約の規定は郵便条例とは関係がない規定ゆえに抵触が生じえないことを根拠にした。内閣と枢密院の相違は、条約が法律を変更できるか否かに関する見解の相違であった。枢密院は、条約は法律を変更できないとした。

法制局の法解釈を無視した内閣も枢密院も、帝国議会（特に衆議院）との関係という政略上の顧慮を優先させたことは、想像に難くない³⁷⁾。条約に対する帝国議会の関与を排除するために、従前における条約の公布と国内への適用の慣行を大日本帝国憲法施行後も継続することが目的であった。内閣と枢密院の間で法解釈の根拠が異なっていることにみられるように、条約と法律の関係に関する共有された確固たる解釈を演繹したわけではない。

条約と法律の関係についての解釈や理論が確立していなかっただけでなく、条約と法律の抵触を解決するための制度も存在していなかった。このような状況のもとで既存の法律と抵触する条約が締結された場合、現実の内閣が条約の円滑な施行をはかろうとすれば、法律の条項はそのままとして実質的に変更されたとみなす解釈を示すしかなかった。内閣が帝国議会の協賛を経ずに法律を自由に変更することはできなかったからである。条約と抵触する法律の条項が自動的に変更されたという解釈のもと、条約の条文を執行するしかなかったのである。

内閣が帝国議会からの外交政策の自由を確保したければ、条約締結権の所在だけではなく条約と法律との優劣関係をも制度化すればよいはずである。制度の不在は、そのようなことをあらかじめ確定できなかったことを表現している。

なぜ、外交政策の自由を確保するために条約と法律の関係を確定することができなかったのか。条約の円滑にして確実な履行を優先させることと憲法典をはじめとする国内法体系の間には、緊張関係があったからにはほかならない。国家間の合意である条約の履行を優先させることの行き着く先は、条約による国法体系の破壊の危険性であった。条約が法律を変更することを当然とする慣行の蓄積は、憲法上法律を以て定めるべきことを条約によって規定することになるからである。法制局がくりかえし疑義を呈したのは、このことを表面化させる意味をもっていた。

大日本帝国憲法は、一方では条約締結権を天皇大権として、国家諸機関による制約から自由な領域を設けた。しかし、他方では、憲法典は、外交の自由を無限に認めるものではなく、条約締結をふくめた外交政策に拘束を設けるものでもあった。前者は、国家間の条約の確実な履行を優先する考え方の反映である。しかしながら、前者の側面だけならば、ともすれば国家は国家間関係に左右され、あたかも誰の制御もきかない自動運動のごとき行動を起こしかねない。特定の誰かの恣意と私意を抑制する憲法典が天皇大権の名の

もとに外交政策の広範な自由領域を認めると、誰の意思からも遊離した結果を生じさせる可能性を有していたのである。

したがって、条約と法律の関係について、あらかじめ制度化し確定することはできなかった。外交政策の自由の限界は、情勢と慣行の蓄積のみが確定することであった。

註

- 1) 伊藤博文『憲法義解』（宮沢俊義校註、岩波文庫、1940年）40～41頁。枢密院で大日本帝国憲法草案の審議がなされたさいの伊藤博文枢密院議長の発言も、同趣旨である。『枢密院会議事録』一（東京大学出版会、1984年）206頁。
- 2) たとえば、山本草二「国際法の国内的妥当性をめぐる論理と法制度化」（『国際法外交雑誌』第94巻第4・5合併号、1997年）。小林友彦「『国際法と国内法の関係』を論じる意義——日本の学説の展開過程に照らして——」（東京大学『社会科学研究』第54巻第5号、2003年）。
- 3) たとえば、高野雄一『憲法と条約』（東京大学出版会、1960年）126～134頁。あるいは、岩沢雄司『条約の国内適用可能性——いわゆる"SELF-EXECUTING"な条約に関する一考察——』（有斐閣、1985年）27～28頁。このほか、海野福寿「明治期における条約の形式と締結手続き」（『駿台史学』第108号、1999年）があるが、条約と法律の関係について考察したものではない。
- 4) 日本の外国郵便に関する通史に、山口修『外国郵便の一世紀』（国際通信文化協会、1979年）がある。このほか、個別研究として、以下のものがある。小川常人「皇米郵便条約の締結について」（『藝林』第11巻第4号、1960年）。山口修「UPU加盟の日付について——外国郵便史の一問題——」（『日本歴史』第334号、1976年）。篠原宏『外国郵便事始め』（日本郵政出版、1982年）。藪内吉彦「日米郵便交換条約の意義について——在日外国郵便局の設置と撤退——」（藪内吉彦『日本郵便発達史』明石書店、2000年）。
- 5) 「憲法発布以前法令ヲ法律ト決定スル法制局議定書」（『樞陰文庫』B-248、マイクロフィルム版R20）。なお、法制局における検討作業については、大石眞『日本憲法史の周辺』（成文堂、1995年）128～132頁を参照。
- 6) 伊藤博文『憲法義解』（宮沢俊義校註、岩波文庫、1940年）126頁。
- 7) 逓信省編『逓信事業史』第二巻（逓信協会、1940年）399～400頁。なお、山口修『外国郵便の一世紀』（国際通信文化協会、1979年）94～95頁も参照。「万国郵便条約並万国郵便為替約定ノ件審査報告案」（1892年5月26日配布）に付されている「内閣委員陳述書」（藤田四郎逓信省参事官）にも、ウィーン条約によって増補修正された事項のいくつかが記されている。「万国郵便連合条約并万国郵便為替約定御批准ノ件」

(『枢密院審査報告』明治二十五年(2A-15-7-枢C2、国立公文書館所蔵)。

- 8) 我国では、このような法律の制定について、すでに1887年7月に閣議決定がなされていた。万国郵便連合総務局長よりリスボン条約第8条に郵便切手類模造売買禁止の追加条文を挿入する件につき問い合わせがあった。これに同意を評する閣議決定がなされた。万国郵便連合各国中他国発行郵便切手類ヲ模造及売買スルヲ禁止スルノ議ニ同意ヲ表ス(『公文類聚』第十一編・明治二十年・第三十二卷・運輸門二・郵便電信二、2A-11-類319、国立公文書館所蔵)。結局、この追加条文の挿入はなされなかったが、ウィーン大会議において調印された万国郵便連合条約第18条としてあらためて挿入された。
- 9) 「郵便連合万国郵便切手類保護法」(『公文類聚』第十六編 明治二十五年 卷三十五、2A-11-類621、国立公文書館所蔵)。
- 10) 「拾」を「十」へ、「弍」を「二」へ変更したほか、第5条の前に「附則」の語を設けた。『帝国議會貴族院議事速記録』4 第三回議會 明治二五年(東京大学出版会、1979年)150～151頁。
- 11) 『帝国議會衆議院議事速記録』4 第三議會 明治二五年(東京大学出版会、1979年)602頁。
- 12) 郵便条例第203条において次のように規定されている。

第二百三条 凡外国ニ差立ル郵便物別テ五項ト為ス

 - 一 書状
 - 二 郵便葉書
 - 三 書籍、各種ノ印刷物、写真、書画
 - 四 詞訟上及商用上ノ書類
 - 五 商品ノ見本

このうち、第2項は、内国及万国郵便往復葉書発行並郵便条例中改正追加(明治17年太政官布告第33号)によって、「郵便葉書」下に「及往復葉書」の5字を加えるよう改正された。
- 13) 擎天架海生「改正万国郵便条約に於ける国法問題」(『東京日日新聞』1892年7月12日)。
- 14) 郵便条例第217条は、次のとおりである。

第二百八条 第二百九条 第二百十条 第二百十三条 第二百十五条 第二百十六条ニ背戻スル郵便物ハ差出人ニ還付シ未納税又ハ不足税ハ第十七条ノ割合ニ從ヒ其額ノ二倍ヲ徴収スヘシ
- 15) この時期の伊東巳代治枢密院書記官長と『東京日日新聞』の関係を考えれば、当然のことであった。両者の関係については、佐々木隆「明治政治家の政治情報活動——明治前中期の伊東巳代治——」(『メディア史研究』第1号、1994年)を参照。
- 16) 太田芳造「改正万国郵便連合条約に就て、疑議」(『日本』1892年7月5日)。ちなみ

に、太田芳造については、原敬の日記に記述がある。

〔一八九三年三月〕十七日晴

岡山県ノ人太田芳造ナル者ハ日本新聞社ニ在リテ昨年已来度々來訪其末朝鮮行ノ志願ヲ述ヘ予ノ其資ヲ助クルコトヲ乞フ予別ニ旧縁アルニモ非サレトモ類リニ依頼シテ已マサルニ付金五十円ヲ与ヘタリ明後日出発スルト云フ

原敬文書研究会編『原敬関係文書』第五卷 書類篇二（日本放送出版協会、1986年）600頁。

- 17) 「万国郵便聯合条約万国郵便為替約定ヲ批准セラル」(『公文類聚』第十六編 明治二十五年 卷三十五、2A-11- 類 621、国立公文書館所蔵)。日付の下に「本条約ハ枢密院官制第六條四項ニ依リ同院へ諮詢ヲ要ス」との書き込みがある。
- 18) 批准の日付については、郵政省編『郵政百年史資料』第3卷 公文類聚（郵便上）（吉川弘文館、1970年）51頁を参照した。また、6月6日に榎本外相から駐日奥国公使へ発した条約書認証膳本受領通知によると、条約は6月1日に批准された。そして、6月7日にカナダ郵船を以て駐日日本公使へ送付したとのことである。1892年6月6日付（6月4日起草）駐日奥国公使宛榎本武揚外相送第15号（外務省記録2.9.6.3「万国郵便連合会議一件」第二卷、外務省外交史料館所蔵）。
- 19) 「万国郵便聯合条約及ヒ同里斯本追加書改正ノ万国郵便条約并郵便為替交換約定里斯本追加書改正ノ郵便為替事務約定ヲ批准セラル」(『公文類聚』第十六編 明治二十五年 卷三十五、2A-11- 類 621、国立公文書館所蔵)。
- 20) 1892年6月2日天野瑚次郎駐日臨時代理公使宛榎本武揚外相電送第53号（外務省記録2.9.6.3「万国郵便連合会議一件」第二卷、外務省外交史料館所蔵）。
- 21) 郵政省編『郵政百年史資料』第3卷 公文類聚（郵便上）（吉川弘文館、1970年）51～52頁。
- 22) 1892年6月6日（6月4日起草）天野瑚次郎駐日臨時代理公使宛榎本武揚外相送第74号（外務省記録2.9.6.3「万国郵便連合会議一件」第二卷、外務省外交史料館所蔵）。
- 23) 法制局は、外務省へ協議のための出頭を要請している。打ち合わせの具体的な内容は不明であるが、無条件に条約の批准奏請ができない点があると少なくとも法制局では考えていたことをうかがわせる。1892年2月22日付林董外務次官宛尾崎三良法制局長官法制局法第22号（外務省記録2.9.6.3「万国郵便連合会議一件」第二卷、外務省外交史料館所蔵）。3月2日林董外務次官宛尾崎三良法制局長官法制局法第30号（同前）。なお、伊藤隆・尾崎春盛編『尾崎三良日記』中卷（中央公論社、1991年）には、この問題に関する記述はない。
- 24) 「万国郵便連合条約万国郵便為替約定ヲ批准セラル」(『公文類聚』第十六編 明治二十五年 卷三十五、2A-11- 類 621、国立公文書館所蔵)。
- 25) 「万国郵便条約第五條第五項ト郵便条例第二百九條トノ關係解義一件」(外務省記録2.5.1.74「条約解釈雑件」外務省外交史料館所蔵)。

- 26) 榎本が挙げているのは、以下のとおりである。

第 14 条第 2 項の戒嚴の要件と効力。第 18 条の日本臣民の要件。第 19 条の文武官の資格。第 20 条の兵役の義務に関する事。第 22 条の居住移転に関する事。第 23 条の逮捕監禁審問処罰。第 25 条の住所の侵入搜索。第 26 条の信書の秘密を侵す場合。第 27 条の公益上所有権の必要処分。第 29 条の言論著作印行集会結社の自由に関する事。第 5 章に規定する司法に関する事項。第 62 条第 1 項の新たに租税の賦課と税率の変更。第 72 条の会計検査院の組織と職権。

- 27) 約定の全文は、以下のとおりである。

帝國ト大不列顛及愛蘭連合王国トノ間ニ書状郵便ヲ以テ交換スル商品見本ノ重量及積度ノ制限ニ関スル約定書

日本皇帝陛下ノ政府ト大不列顛及愛蘭連合王国皇帝陛下ノ政府ハ右兩國間ニ郵便交換ヲ便利ナラシメンコトヲ希望シ且千八百七十八年六月一日巴里府ニオイト締結シタル万国郵便連合条約第十五条ニ依リ右兩政府ニ与ヘラレタル權ヲ以テ茲ニ合議締約スルコト左ノ如シ

日本帝國ト大不列顛及愛蘭連合王国トノ間ニ書状郵便ヲ以テ交換スル商品見本重量及積度ハ差立国ノ郵政庁ニ於テ左ノ制限ニ超過セサル限りハ該条約第五条ニ定メタル制限以外ニ増加スルヲ得

重量 三百五十「グラム」

長サ三十「センチメートル」

積度 幅 二十「センチメートル」

厚サ十「センチメートル」

此約定ハ兩國ノ郵政庁ニ於テ指定スル日ヨリ之ヲ実施スヘシ

此約定ハ兩國ノ郵政庁中一方ヨリ十二箇月前ニ通知スルコトニ依テ之ヲ廢止スルコトヲ得

此約定締結ノ全權ヲ委任セラレタル下記ノ氏名ハ之ヲ証スル為メ此約定ニ記名シ且ツ之ニ調印スルモノナリ

千八百八十七年十月三十一日倫敦府ニ於テ之ヲ二通ニ認ム

河 瀬 印

ソールズベリー 印

このなかにある「千八百七十八年六月一日巴里府ニオイト締結シタル万国郵便連合条約第十五条ニ依リ右兩政府ニ与ヘラレタル權」とは、1878年にパリ大会議において調印された万国郵便連合条約第 15 条第 2 項のことであり、次のとおりである。

又此条約ハ郵便事務ヲシテ更ニ改良セシムルノ目的ヲ以テ締盟各国ノ間ニ他ノ条約ヲ締結若クハ保続シ或ハ更ニ親密ノ連合ヲ開設若クハ保続スルノ自由ヲ束縛スルコトナシ

- 28) 1887 年 6 月 1 日付井上馨外相宛榎本武揚通相外甲第 368 号 (外務省記録 2.7.1.3-3「帝

- 国諸外国間郵便条約締結一件」日英間之部、外務省外交史料館所蔵)。
- 29) 1892年6月3日付林董外務次官宛平山成信内閣書記官長内閣送第14号(外務省記録2.5.1.74「条約解釈雑件」外務省外交史料館所蔵)。
 - 30) 「万国郵便聯合条約及ヒ同里斯本追加書改正ノ万国郵便条約并郵便為替交換約定里斯本追加書改正ノ郵便為替事務約定ヲ批准セラル」(『公文類聚』第十六編 明治二十五年卷三十五、2A-11-類 621、国立公文書館所蔵)。
 - 31) 「明治二十四年度各庁経費予算中明治二十三年法律第五十七号会計法補則ノ各条項ニ該当スヘキ費目ヲ決定ノ件」(『公文別録』大蔵省一、2A-1-別 167、国立公文書館所蔵)。なお、会計法補則の制定については、柴田紳一「帝国憲法第六七条施行法(会計法補則)制定問題」(國學院大學『国史学』第119号、1983年)を参照。
 - 32) 「万国郵便条約並万国郵便為替約定ノ件審査報告案」(『枢密院審査報告』明治二十五年、2A-15-7-枢 C2、国立公文書館所蔵)。
 - 33) 「条約ノ効果ニ関スル憲法上ノ疑義(写)」(『明治二十五年枢密院御下附案』2A-15-6-枢 A5、国立公文書館所蔵)。なお、『陸奥宗光関係文書』にも、同じ内容の文書がある。「条約ノ効果ニ関スル憲法上ノ疑義ノ件 同審査報告書」明治25年6月11日(『陸奥宗光関係文書』61-26、国立国会図書館憲政資料室所蔵)。この時期、陸奥宗光は、枢密顧問官であった(1892年3月～同年8月)。ただし、『陸奥宗光関係文書』の「条約ノ効果ニ関スル憲法上ノ疑義ノ件」は、表紙に「明治廿五年六月十一日配布」と記され、「参照(御諮詢案ニ添へ御下附)」として郵便条例第209条と万国郵便条約第5条第5項が記されている。『梧陰文庫』に収録されているものも、同様である。「条約ノ効果ニ関スル憲法上ノ疑義」(『梧陰文庫』A-318、マイクロフィルム版 R8)。ちなみに、『松方家文書』にも、万国郵便連合条約ならびに万国郵便為替約定の批准と条約の効果に関する憲法上の疑義についての文書が収録されているが、一部を除き不鮮明で判読困難である。『松方家文書』第56号24～27(『近代諸家文書集成』ゆまに書房マイクロフィルム版 R29)。
 - 34) 「条約ノ効果ニ関スル憲法上ノ疑義ノ件審査報告書」(『枢密院審査報告』明治二十五年、2A-15-7 枢 C-2、国立公文書館所蔵)。前掲『陸奥宗光関係文書』61-26には、この審査報告書も収録されているが、表紙には「本件ニ付テハ会議ヲ開カサルモ参考ノ為ニ之ヲ編入ス」という書き込みがない。内容は、同一である。『梧陰文庫』に収録されているものも、同様である。「条約ノ効果ニ関スル憲法上ノ疑義審査報告」(『梧陰文庫』A-317、マイクロフィルム版 R8)。
 - 35) 山口修『外国郵便の一世紀』(国際通信文化協会、1979年)103～104頁を参照。
 - 36) 通常、この郵便法第56条のような規定は、すでに公布によって法律となった条約を念のために指示する注意的な規定と呼ばれる。すなわち、このような条文によって条約の国内的効力や法律に対する優位を認めたわけではなく、条約が国内的効力を有していることを前提にしているのである。高野雄一『憲法と条約』(東京大学出版会、

1960年)128～129頁、161頁。岩沢雄司『条約の国内適用可能性——いわゆる "SELF-EXECUTING" な条約に関する一考察——』（有斐閣、1985年）30～31頁。

- 37) 枢密院は、万国郵便連合条約第18条にもとづく外国郵便切手類の偽造・変造を罰する法令を制定する件についてすら、法律案を帝国議会で提出中だが命令罰則の範囲内（1年以下の禁錮、200円以下の罰金）なら法律を必要としないとの見解を示していた。「万国郵便条約並万国郵便為替約定ノ件審査報告案」（『枢密院審査報告』明治二十五年、2A-15-7- 枢 C2、国立公文書館所蔵）。ここにいう命令罰則の範囲内とは、「命令ノ条項違犯ニ関スル罰則ノ件」（明治23年法律第84号）のことである。

命令ノ条項ニ違犯スル者ハ各其ノ命令ニ規定スル所ニ従ヒ二百円以内ノ罰金若ハ一年以下ノ禁錮ニ処ス

この法律の制定過程については、小嶋和司「明治二三年法律第八四号の制定をめぐって——井上毅と伊東巳代治——」（芦部信喜・清水陸編『日本国憲法の理論』佐藤功先生古稀記念、有斐閣、1986年）が詳しい。また、この法律をめぐる第8回帝国議会までの議論状況については、次の研究がある。新井勉「帝国議会と命令の罰則」（『金沢大学教養部論集』人文科学篇、第25巻第1号、1987年）。小林和幸「命令と罰則——明治二三年法律第八四号の制定と運用をめぐって——」（『青山史学』第13号、1992年）。