

第三十四回国会 衆議院 日米安全保障条約等特別委員會議録 第三号

昭和三十五年二月二十三日(火曜日)

午前十時三十分開議

出席委員

委員長 小澤重喜君

理事 井出 太郎君 理事 岩本 信行君

理事 櫻内 義雄君 理事 椎橋 三郎君

理事 西村 力弥君 理事 松本 七郎君

理事 竹谷源太郎君

安竹晋太郎君

秋田 大助君

池田正之輔君

鍛冶 良作君

小西 寅次郎君

田中 重夫君

渡海元三郎君

野田 武夫君

福家 俊一君

保科善四郎君

八木 一郎君

飛島 一雄君

岡田 春夫君

田中 稔男君

中井徳次郎君

穂積 七郎君

横路 節雄君

堤 ツルヨ君

出席政府委員

法制局次長 高辻 正巳君

外務政務次官 小林 綱治君

委員外の出席者

参考人 (一)橋大学教授 田上 穰治君

参考人 (二)橋大学教授 中村 哲君

参考人 (三)橋大学教授 中村 哲君

参考人 (四)前衆議院議員 磯山 政道君

参考人 (五)前衆議院議員 磯山 政道君

参考人 (六)前衆議院議員 磯山 政道君

二月二十三日

委員受田新吉君辭任につき、その補欠として中村時雄君が議長の指名で委員に選任された。

本日の會議に付した案件

日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約の締結について承認を求めるの件(条約第一号)

日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第六條に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定の締結について承認を求めるの件(条約第二号)

○小澤委員長

これより會議を開きます。

日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約の締結について承認を求めるの件、及び、日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第六條に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定の締結について承認を求めるの件、右兩件を一括議題といたします。

本日、まず右兩件の審査に關連いたしました、内閣の条約締結権及び国会の条約審査権等の問題につきまして、ここに参考人として御出席を願ひました一橋大学教授田上穰治君、法政大学教授中村哲君、及び、前衆議院議員磯山政道君、民主社会主義研究會議議長磯山政道君から意見を承ることにいたします。

道君から意見を承ることにいたします。

この際、参考人各位に一言ごあいさつを申し上げます。皆様にはいろいろ御繁忙のところ、お練り合わせ御出席を願ひまして、まことに感謝にたえません。条約に關しましては、學界方面において種々御議論があるようでございますが、先ほど申し上げましたような問題点につきましては、何とぞ率直なる御意見を述べ願ひたいと思つております。

なお、議事の順序といたしましては、田上参考人、中村参考人、磯山参考人の順序で、それぞれ約三十分程度の範圍で御意見の開陳を願ひ、次に参考人に対する質疑を行なうことにいたします。

それでは、まず最初に、一橋大学教授田上穰治君にお願ひをいたします。

○田上参考人 条約の修正につきましては、国会が國權の最高機關であるといふことから、自由に修正ができる、できるだけ国会の審議権を広く認めなければならぬという御意見を、私も新聞を通して伺つておりますし、また、この点は私も全く賛成でございます。国会は最高機關であるから、その審議を十分に認め、ことに政府を監督する、コントロールすることが十分でなければならぬ。民主政治は成り立たない、この点は私も何ら疑義を感ぜざるべき点でございます。

またもう一つの、初めに申し上げますことは、修正するということとは、原案の内容を変更して可決することであり、可決ではなくて可決である。否決でもない、可決でもない、中間の結論というものは、修正でございます。予算につきましても、修正するということは、修正して両院の意見が一致いたしますならば、結論は可決であります。この意味で条約の問題を考へますと、承認の一つの形として、修正して承認するということがあるのではないかと、一応これを問題にするわけでございますが、要するに、これは承認ではない、そして承認でもないといふことになる、何のこともわからなくなるのであります。だから、原案をそのまま承認するのではないが、しかし、修正した上でこれについて承認をする、こういうことができるかどうか、この問題につきましてお答えを申し上げます。

私の結論は、大体御承知かと思ひますが、もし国会の方で修正承認というふうな議決をなさいますならば、それは法理論としては、一応承認を否決した、つまり不承認の意味であつて、ただ、これに加えて、將來に於いては、希望を政府に申し述べ、その意味で、希望意見の一種の附帯決議があるものと考へるのであります。この点は、しかし、非常に御議論があるところであり、理由を簡単に申し上げます。

第一に、政府が、国会のそのようなる一種の修正と申しますか、その結論に拘束されて、將來再び相手國と外交的な交渉をし、そして国会の御希望に沿うような新しい条約を調印するようになつて、努力することになると思ひますが、しかし、その場合に、修正されたその内容に多少とも違反する、違つたような内容の条約を調印することとは、はや許されません。修正が法律的に拘束力を持つといふと、原則として、ほとんど修正の内容に従つて新しい条約を調印しなければならぬ。また、そういう場合に、將來より、見送りにして、それにまた、相手國も非常にむづかしいことを言ふから、今回の条約は一応承認だ、新しいものを作れないといふことが、実はできないのである。法的拘束力があるといふと、あくまでも、何年かかつても、国会の修正の御希望に沿うようになつて、外務省は一本で交渉していかねばならぬといふことになります。これは国会が積極的に、將來、内閣の持つ条約締結権の機能を代行することになるのではないかと、言いかえすると、憲法七十三條で、内閣が条約を締結する、国会は承認権を持つ、この承認権の限界を越えるものと思ひます。言いかえすると、修正でなく、單純な承認の場合には、具體的な調印の結果について批准がなければ、現実に批准ができなくなるだけであつて、自後の新たな外交交渉は拘束されないものであります。もし修正して承認ということが可能でありますならば、それはかつて單純な承認

認よりも一そう政府を将来において拘束することになる、これは権衡を失するのではないか、このように考えるのであります。

それならば、どういふふうに私が結論を出すかと申しますと、むしろ、政府は、そういう場合に、国会の修正があるといひましたも、それにかかわらず、自己の責任において再び新たな内容の条約を調印することができると、一事不再議の適用がありませんから、従つて、かつて一たんある修正をつけたといひましたも、それにこだわらないで、むしろ、それとは独立な立場で、また新たに、その第二の調印された結果に対して承認、不承認をきめる、こゝういふ、つまり新たな条約調印の内容につきまして審議の自由を持ち、承認、不承認は、初めの、あるいは今回の条約に対する態度とは一応別個に、自由な立場で結論を出すことができる。これが一事不再議の適用がないといふことから見まして、また、そゝういふ場合に、新たな国会といふのは、今度の国会の会期中であるかどうか、むしろ、別の会期の場合もあるでありましようから、会期不継続といふよりな点から考へましても、将来の会期における国会の審議に百パーセントの自由を認めることから見まして、そゝういふ解釈が私は必要だと思ふのであります。

これが第一の理由でございまして、要約いたしますと、修正——厳密な意味の修正といふことになりまして、これは政府の、憲法七十三条第三号によりまする条約締結権を拘束すること

になつて、承認権の限界を越えるといふこととでございまして。

それから第二の理由は、逆でございまして、もしこのような修正の承認ができることとしますと、これはかえつて国会の審議権をも拘束することになるのではないかと、むしろ私は、この点を特に心配するものであります。と申しますことは、かりに政府が、国会で修正された場合に、そのいひは国会の指示に従つて相手国とあらためて交渉し、その同意を得て新しい形の条約を再び調印したといひます。その場合は、いわば停止条件の成就により、それは、修正といふのが一つの承認でございまして、条件付の承認でございまして、条件が成就されれば、当然承認の効果が生じて、政府は新たに調印された内容について、再び国会の承認を求めなくては必要がないと思ふのであります。憲法では、同じ条約につきまして、二度国会の承認を求めよと書いてない。だから、条件付の承認と申しますか、そゝういふ形であれば、もはや自動的にその批准ができるのであります。再び国会の承認あるいは国会が審査をする機会がなくなる。少なくとも、憲法七十三条第三号による審査の機会が失われることを私はおそれるのであります。もしそゝうでなくて、そゝういふ場合には、一応国会としては修正と申しますか、理想的な条約の内容を政府に指示し、決議によつて政府を拘束し、それに従つて外交交渉を行なわせる、こゝういひます。しかし、その場合に、なおその趣旨に従つて政府が調印いたしました新

しい内容が、はたして最初の国会の趣旨になつておるかどうか、この点を審査する必要がある。今日の政府を私どういふ言ひわけではありませんが、必ずしもその通り国会の決議に従つたかどうかかわからない。表面は従つたといつても、実際には、必ずしもその趣旨をくんでないかもしれない。だから、やはり慎重を期するには、確定した新しい調印の内容につきまして、もう一度国会としては憲法上審査権を行使し、承認するかどうかをきめる必要があるのではないかと。私は、国会を重んずる、国会の審議権を尊重いたしますから、条件付の承認といふのは、はなはだその意味においてあぶない。むしろ、政府に、白紙委任とは申しませんけれども、まだ不確定で、これから先方の出方によつて、必ずどうなるかといふことがちよつと言えないような状態では、条件付の承認を与えることにならざるを得ない。憲法では、同じ条約につきまして、二度国会の承認を求めよと書いてない。だから、条件付の承認と申しますか、そゝういふ形であれば、もはや自動的にその批准ができるのであります。再び国会の承認あるいは国会が審査をする機会がなくなる。少なくとも、憲法七十三条第三号による審査の機会が失われることを私はおそれるのであります。もしそゝうでなくて、そゝういふ場合には、一応国会としては修正と申しますか、理想的な条約の内容を政府に指示し、決議によつて政府を拘束し、それに従つて外交交渉を行なわせる、こゝういひます。しかし、その場合に、なおその趣旨に従つて政府が調印いたしました新

いのだ、新しい内容で再び調印された場合には、そのときに初めて審査をし、そしてこれを承認するかどうかをきめる、こゝういふ態度に出ることが、国会の権能を確保するゆゑんではないかと思ふのであります。要するに、一般に、調印に先だつて、条約の内容が不確定な段階、それから相手国がどう出るかわからないといふ段階において、条件付で承認を与えるといふことは、政府に対する国会の承認権を半ば放棄する結果となるのではないかと。いふうにおそれるのであります。また、議院の意思、衆議院なり参議院の意思は、御承知のように、必ずしも後の会期に継続しないのであります。調印前における、あるいは現在修正しなければ承認できないといふふうな、調印以前における議院の意思が、将来本格的に新しい理想の内容のものが調印されたときに、そのときの議院の意思とはたして同一であるかといふと、先ほどから申しますように、常に変わらなかつたとは断定できない。でありますから、かりに今回、この会期においてある種の修正をつけたといひましたも、その修正の内容といふか、国会の意思が、その次の会期まで変わらなかつたかどうか、この点、その修正の内容にもよりましようが、一般論としては、必ずしもそゝういふことは言えないのであります。現在、はつきりと理想案とお考えになるものを政府が調印したときに、初めてそれを認めるならば承認といふことがあり得るのであつて、これから交渉して、そして一定の条件を満たすならば、すでに今日あらかじめ承認を与えておくといふ意味の

議決は、私は国会の権能を重んずるゆゑんではないと思ふのであります。要するに、結論をもう一度申し上げますと、国会による修正が、その後の条約締結手続において政府の裁量権を認めない、初めから答えは一つ、結論は一つであつて、それはただ先方にのんでもらうばかりではないといふふうな、そゝういふ、きつめて修正内容がきびしいもので、幅の狭いものであるといひます。すると、最初申し上げた、内閣が憲法第七十三条で保有する条約締結権を国会が代行することになると思ひます。し、また反対に、修正がかなり幅の広いもので、政府にある程度の、かりに裁量の余地を残すような形といたしますと、これは逆に国会の承認権が半ばその実効性を失ふことになりまして、いづれも憲法の解釈としては正しくないと思ふのであります。従つて、いわゆる修正の議決は、最初申し上げましたように、承認の否決といふことと、それにあわせて希望意見の附帯決議を政府に出すものであり、これは法律的には政府を拘束しない、政治的には、もちろん十分に政府は尊重すべきでありますけれども、拘束しない。このことが、政府にとって有利であるのみならず、国会の将来における審議権を確保する意味においても、私は必要であらうと思ひます。

なお、以上が要点でございまして、が、関連いたしまして問題になりました点をちよつとつけ加えますと、先例によりますと、調印前に国会の承認を求めたことがあるといふこととでございまして。私の今申しましたのは、内容が不確定な条約案と申しますか、そゝういふ、将来の条約締結にあつて、事前

に承認を与えることが国会の有効適切な監督とはならない、政府をコントロールする道ではないと思ふのであります。調印前に承認を求めるといふことは、原則として憲法の精神ではないと思ふのであります。しかしながら、御承知のように、この調印書の交換によつて直ちに効力を生ずる条約、つまり批准を要しない、これを条約と申しますか、あるいはこれを条約として、協定のよきな他の名称によるかはしばらくおきまして、われわれは、批准を留保しない条約といふものがあると思ふのであります。その場合には、調印後にもなおむろに国会に出して承認を求めるといふのは、常識的に申しまして手おくれになる。だから、もし、そういう批准を留保しない条約につきまして国会の立場を尊重するならば、政府として、調印の直前に、しかし、すでに内容は確定しておる、そういう状態において出すことが許されなければならぬと思ふのであります。が、批准を留保する条約の場合には、先例を詳しく存じませんけれども、私の解釈では、これは調印後であつて、内容が確定したときに初めてそれを国会がお認めになるかどうか、確定案についての承認、不承認といふことがありまして、もしこれが修正承認といふことになる、実は一応現在調印された内容を御破算にして、そして新しいものを予想し、新しい内容のものができるならば、それに対して承認するといふ形になりますから、私は賛成でないであります。

な、国会法の八十五条が問題になつておりますが、八十五条に条約案の回付といふことがあるために、これがしばしば修正権を認める根拠になつておるようであります。実を申しますと、私は、以上申し上げましたような意味で、憲法上修正はできない、修正して可決と申しますか、承認するときは、政府の権能を拘束するだけである、国会の審議権に對しては非常な制約となると思ふのであります。から、その意味で、一般には認められないと思ふのであります。しいて申しますと、もうすでに御議論になつておりますように、条約につき回付案があることを認め、予想しておる。これは、あるいは複数の条約を一括して提出した場合の問題のような、あるいはして申しますと、一般条約において、あらかじめわが政府に特定事項について留保をつける裁量を認められておる、つまり当事国の間で一応了解がある、そういうふうな場合、つまり、きわめて例外的な場合には回付案が可能であると思ふのであります。が、おそらく私は、こういう場合はほとんどないと思ふのであります。原則として、憲法上条約の承認に關して議院が修正を加へることはできないものと考えております。

簡単にござりますが、以上、私の概略意見を申し上げさせていただきます。(拍手)
○小澤委員長 次に、法政大学教授中村哲君にお願いいたします。

○中村哲君 私は社会党推薦の参考人といふことになつておりますが、経過はさうでありまして、けれども、主張の内容が、現在社会党の、国会において発言しておることと同じであるかどうか、これはまた別問題でありまして、私は、今、田上教授が言われまし

た論点よりも少し広い見地から、議會政治はいかにあるべきかといふことを含めて申し上げたいと思ふのであります。

もともと条約の締結権といふものは、十八世紀の末までは、各国において君主の特権であつたわけですね。これが近代國家においては、議會の権限に移行していくという傾向を示しているわけですね。今日、日本の憲法で、条約の批准に際して議會が承認を与えるという制度は、そのような民主政治、あるいは議會政治の発達の経過を示しているものであります。かつて君主が、國民の意思と無關係に条約を締結した時代によつて、國民を代表する議會の意思によつて条約が結ばれるといふのは、民主政治にかなつたことである、現在の憲法の趣旨とするところでありまして、しかし、今日各國の憲法が、そういう國民の意思を代表する議會そのものに条約の締結権を認めていないといふことは、これは條約の締結に際して、國民を代表する議會の意思を尊重する必要があるといふ意味からではななくて、議會は議決機關でありまして、執行機關ではない。外國との條約の締結に際して、交渉を行なうといふようなことが技術上不可能なためでありまして、このために、民主的な國家であつても、條約の締結を行なうのは憲法上國家の元首であるか、あるいは日本のように、元首ではないけれども、國家を代表する執行機關としての内閣であります。英國においてはさういふ元首としての君主でありますし、アメリカ、フランス、ドイツ、西独であります。が、これらは大統領が條約の締結権を持つてゐるわけですね。しかも、こ

れらの國にあつては、事實上議會の意思を尊重する傾向を示しているといふことには変わりはないのであります。英國においては、君主が、憲法上形式的には條約の締結権を持つてゐますけれども、實際には、議會は政府に對する信任、不信任の決議によつて政治的にコントロールするといふことが行なわれて、條約の締結に際して議會の意思を政治的に尊重するといふだけでなく、法的にも、たとえば法律に抵触したり、財政的資源を必要とする條約に對しては、國會は承認を必要とする慣行ができてゐるわけですね。ことに、一九二四年、労働黨政府は、條約を議院に提出する義務のあることを聲明し、秘密條約には調印しないという聲明をしてゐるくらいであります。これに對してフランスでは、大統領の條約締結権について、わが國のように承認といふ形式をとるか、あるいは、大統領に條約に先立ちまして、その大統領に條約を締結することを授權する法律を制定する形式をとる、そのことによつて條約の締結を議會の意思にからしめてゐるわけですね。この場合、日本憲法のよりに承認といふ形をとらないで、法律の形式をとつてゐるのは、これは條約締結権が行政権の作用であつて、行政権の作用といふものは、法律に基づいて行なわれなければならないという、憲法の近代國家における一般原則に従つたものだと解釈されてゐるわけですね。また、西独においても、フランスと同じように、大統領の権限によつて條約は締結されるわけですね。けれども、しかし、立法事項に關係する條約、これは法律の形式をもつて立法機關の同意、または関与を必要とするといつており

ますので、これまた、フランス憲法と同様であります。そこで、今こゝで日本憲法の解釈に關連して問題となるアメリカ憲法の場合を考えなければならぬわけですね。アメリカでは、憲法によつて、大統領は、上院の助言と同意によつて條約を締結するといつております。これが、わが國の憲法七十三條の規定に當たるわけですね。わが國の憲法では、御承知のように、七十三條の三號によつて、内閣が「條約を締結すること。但し、事前に、時宜によつては事後に、國會の承認を経ることを必要とする。」といふふうにいふてゐるわけですね。このわが國の承認といふ言葉、これは英文ではアプルーバルといふ言葉を使つておられます。アメリカの場合には、先ほどの助言と同意と言ひましたのはアドバースとコンセンストといふ言葉を使つておるわけですね。実は日本憲法の作られるときに、マッカーサー草案と称せられるものが、最初は、このアメリカ憲法と同様で、コンセンストといふ言葉を使つておりました。これを訳すのに、これは閣議配付案として伝えられてゐるものであります。が、協賛といふ言葉を使つてゐる。協賛といふ言葉は、旧憲法において、法律を議決する場合の言葉であります。いずれにしても、このマッカーサー草案で最初にコンセンストといふ言葉を使つたところ、このコンセンストといふ言葉に當たるものが、日本憲法の承認、英文でいうアプルーバルに當たるわけですね。このコンセンストとか、アプルーバルとかいふ言葉そのものについて、解釈の相違があるとは私は考えません。それらはいずれも、厳密に言えば、賛成するか反対

るといふのであれば、国会が唯一の立法機関であるということも矛盾してゐると思ふ。この条約の内容といふものは、最高裁の規則や、また条例などとは違ひ、あらゆる範圍にわたる、しかも國民の生活、いわゆる法規といふことに關係し、また國家に關係することを規定する、こういう問題を国会が可能な限り自主的に審議して行くといふのは、當然であると思ふのである。

また、承認という概念そのものであるが、承認という概念は、同時に不承認を予想するわけである。承認するといふことは、承認しないといふ場合があるからこそ、承認といふことをいつておるわけである。ところが、部分的に承認するといふ意味の修正は、全面的に承認しないといふこととから比べれば、そこに出されておる条約に對しては、一部あるいは大部分肯定することであり、これは、そこで国会の審議にかけられておるその趣旨を生かすことになると思ふのである。従つて、全面的な不承認といふことを可能とするならば、なぜ部分的な承認がいけないのか。全面的な承認といふ概念の方が、部分的な承認といふことよりも、もっと極端な場合であります。そういう意味から、私は、そこに提出された条約文を、一部を削減して一部を承認するといふ、そういう部分的承認、言いかえますと、削減承認といふか、あるいはマイナス承認といふか、こういう場合は、これは當然認められていいことだと思ふ。ただ、条約といふものの性質上、一部分を訂正するといつても、それは全体の体系の中で書

かれておるものであるから、相手方と交渉する必要はあります。これは交渉すればいいのです。交渉するのはいくらだから国会は黙つておれといふのでは、国会の審議権を侵すことだと思ふ。

このマイナス修正の場合は問題はありませんが、もう一つ問題となるのは、修正によつてある新しい条項を加へる場合であります。これが實際には法理論として問題になると思ふ。よく修正といわれておる言葉の中に、

どういふ意味の修正があるか。部分的修正を修正といふならば、これは問題ありませんが、新しい条項を加へるという場合の修正、これは確かに問題になることを私は認めます。それは一つには、新しい条項を加へるという場合には、この部分について、内閣の持つておる条約締結権と、ある場合に矛盾する部分について、議院の方があるわけである。そのことが、条約の締結権といふ概念と矛盾しないかどうかといふことである。しかしこのこと、私は大局から見て、國民の意思を反映して、そこに国会が積極的な修正意見を出してくるということが事実あるならば、これを取り入れるということが、まさに憲法のいう民主主義の要求であると思ふ。従つて、そういうことを、狭い見地から、内閣の条約締結権のうちに含まれておる発案権に抵触するといふことだけで問題にすることは、私は、議會政治のあり方として末梢的であると思ふ。

それからもう一つは、条約の内容が、すでに調印の後ある程度きまつておる。そこへ持つてきて、審議の途中

で新しい条項を加へるということになれば、これは全く新しい異質のものをそこに加へることになる。いわば條約の交渉から、調印から、そして今や國會の審議にかけられた、そういう過程を経て、いわばマラソンの場合には、到達点のまん中くらいに來てゐるのに、そこへ選手がいきなり横から入つてきたといふのと同じような意味で、増補されようとする部分といふのと、それから本来の條約文とは、質が違ふ、こういうことの不自然な感じ、これは否定できないと思ふ。しかしこの点も、そういう不自然さを解決するために、その増補されようとする部分については、それをそのまま内閣はうのみにして、それを批准してしまふといふのではなくて、なおもう一度、これはマラソンと違ひ、まして、戻つて外國と交渉して、そしてその増補されようとする部分について、同じ質のものとして、全体として條約の内容を國民の意思に沿つたものにするといふ余地があるのでありますから、形式的に、横合ひから審議の途中で新しい条項が加わつて、異質的なものがそこに加わつたといつて済ます必要はないと思ふ。また、アメリカの場合でも、各國の例でも、そういう積極的な修正条項、プラス修正ともいふべきものが出てくれば、それを理由にして相手方とちゃんと交渉するわけなんです。相手方と交渉しないのだとか、相手方と交渉するのは面子が立たないとか、あるいはアメリカ側とそういうことをするのは今さら大へんだとか、そういういふ考慮をするのではありません、そういう問題が現に國會において出てきたならば、これはそれを國民

の意思として、逆に國際的に日本の主体性を持つて発言して、そしてほんとうに國民の意思に合致したように條約を作るべきであると思ふのです。この点について、もし現在いわれております議論の中に、そういう修正条項といふものは、附帯決議としてすればいいのだ、こういう議論もあるようであります。これも私は一応もつともだと思ふ。ただ附帯決議の場合には、法的拘束力を直接には持たない。そういう意味において、附帯決議として認めることによつて、國民の意思を反映した條約の修正をしようといふ場合に、それが政府にちゃんと反映しない、そして條約文が、ほんとうに國民の希望するようにならないうといふようなことになるとすれば、そういう理由をもつて、逆に私は附帯決議という方法でやることにしては、反對するわけである。しかし、附帯決議という形でやつても、政府はそれに對して十分尊重する、そういう慣習を今後確立する——憲法問題は、單なる條文の問題ではありません。つまり、國會を背景として、慣習をそこに確立しなければならぬ。そういう場合に、附帯決議があればそれを十分尊重する、こういう氣持を國會全体が持ち、あるいは内閣がそれだけの態度を示すならば、私はこれは改善の方法としていいと思ふ。

〔発言する者多し〕

○小澤委員長 御静肅に願ひます。
○中村参事 憲法の解釈といふものは、單なる法律の解釈だけではありません。憲法は、普通の民法や商法と違ひ、國家の問題を取り扱い、また政治の問題と接觸します。そして

憲法といふものは、實際の條文だけでなく、どういふふうな慣習を作ることによつて國民の生活が幸福になるかといふことで、たとえばイギリスの憲法のごときは、條文はなくてもそういう慣習を確立して行くわけである。そういう慣習を確立していくといふことが、ちやんと行なわれるならば、こまかな法律論はいいといつてもいいわけである。

大体これで終わりますけれども、次に、この七十三條の三號にいう事前あるいは事後という概念であります。この点については、現在政府の取り扱ひも、また各黨の取り扱ひも、そうではないかと思ひますが、批准を境として事前事後をきめてゐるように思ひます。批准といふよりは、もう少し正確に言ひますと、批准書の交換による條約締結の効果が現実に生じたとき、これを境にして事前と事後をきめてゐるようであります。しかし、これは憲法の條文の文字づからだけか、これは七十三條の三號は、内閣が條約を締結することと書きまして、そのあとに就いてすぐ、事前あるいは事後といつてゐるのでありますから、これは締結を基準としてゐるのには見えます。しかし、私の個人の考えでありますけれども、むしろこの事前事後といふのは、普通世間で考へるのには、調印を基準として考へた方がいいのではないかと意見を持つております。それはなぜかと申しますと、事前事後といふのが、條約といふものに関して事前事後といふことを言つてゐるのである、條約の締結に關して事前事後と言つてゐるのではないかと私は考へます。條約に關しての事前事後といふと、條約文

の内容が確定するというのは、実際のところ調印であります。このことは、国民のだれも感じていることだと思ふ。そうすると、その事前というものは、条約が条約として一応内容が確定する、その調印のときを境として見るべきだと思ふ。そこで私は、事前あるいは事後という場合には、調印前においてもできればやるべきである。現に安保条約も、条文内容のごときは、政府の意見では、調印するまではわからないというけれども、あれだけ新聞に、ほとんど現在の条文と同じものが発表されていた。そうだとすれば、そのときになせ国会の審議を尽くさなかつたか。もしそのときに尽くしていたならば、そこで修正するといつても、修正したらば、外国とも交渉済みであるから、またそこで交渉することが大へんであるというようなことは、起こらない。ですから調印前に、そういう大本、基本について、国会の承認を求むべきであつたと私は思ふ。そして事後という場合は、調印後のことと考えていいのではないかと思ふ。現在第三のケースとしまして……

〔発言する者多し〕

○小澤委員長 静粛に願います。

○中村参考人 批准の後においても事後承認ということがあり得るよう考へて、政府はその点非常に混乱した取り扱いをしています。つまり、調印前と、調印後批准があるまでと、批准のあとと、この三つのケースを実際に行なつていて、しかも事前事後と言つてゐる。非常に混乱している。私は、批准後の承認ということば、意味をなさないと思ふ。なぜかといふと、憲

法の九十八条は、別に、締結された条約は誠実に順守しなければならないというのをいっている。ところが、締結されてしまつたあとで承認を受ける場合に、その九十八条の条文と抵触しないかどうか。九十八条は、締結されてしまふばそれは従うべきであるのだというのをいっているのです。そうすると、一体、国会の審議権とどういうふうな矛盾するか。従つて私は、どうしても国会の自由な審議権というのを確保する意味においても、また国民の要望でもあると思ひますが、調印前にやるか、調印後批准までにやるかという、二つの方法があるというふうな考へます。

それからもう一つ、国会法の八十五条の件であります。これも立法者の趣旨は、まさに部分的修正を認めたものであります。そう以外には考えられない。フランスの憲法は、先ほど申しましたように、国会の法律によつて、大統領に条約締結の授權をするわけですが、この場合、その法律の審議に際しては修正は認めないという、そういう議院規則を設けております。これは積極的に、フランスの議院規則においては、修正を認めないということが明示されている。しかるに、日本の憲法を実現する、憲法に伴う基本法であるような国会法においては、その憲法の趣旨を受けて、修正を積極的に認める条文を八十五条へ入れてゐる。こういう条文がありながら、修正はできないのだというところは、私は大きな間違いであると思ひます。

以上、私の大体の趣旨は申し述べました。(拍手)

○小澤委員長 次に、前お茶の水女子大学学長、民主社会主義研究会議長、堀山政道君にお願いをいたします。

○堀山参考人 参考人として意見を求められております問題は、条約の締結権と条約の審議権、つまり、内閣と国会との権限に関する問題でございます。この問題につきましては、新憲法が制定せられました過程におきましても、今日のような事態を十分に予想した論議は見当たらないのであります。また学者の意見も、そのテキストブックなどが書かれたのは大体数年前でありまして、私の想像ではございしますが、おそらく今日の日本の憲法学者のいずれも、今日のような事態を予想してその論議を進めてゐると思へる。新憲法が施行せられました以来の先例と申しまして、その重要性におきまして、今日の当議會在當面せられておりますような問題を処理するに足る重要性を持つてゐる先例はないと思ひます。従ひまして、国会といたしましては、十分にこの重大な問題について審議せられまして、統一ある見解に到達せられんことは、私も憲法の問題を重要視する国民の一員として、深く希望するところでございます。そういう趣旨から、私の意見も多少なりとも参考にしていただきたいと思います。あります。前二人の参考人の意見と重複する点もあるかと思ひますが、一応応用して参りました意見でありますので、その点御了承願ひたいと思ひてあります。

伝統的な、わが国に使われた文字でありますけれども、これをわかりやすくいえば、条約を作ることであり、英語ではトリティー・メイキングである。これはトリティー・フォーメーションという言葉が、広く世界的に用いられておりますが、これに該当するものと私は考へております。ところで、その締結の権限は、行政権の主体である内閣の一つの義務とされてゐるのであります。そこから内閣の条約締結権という概念が生まれたのであらうと思ひますけれども、しかし、締結といふことが、条約を作る、つまり、効力のある条約が作られるという全過程を意味するものであるとするならば、いわゆる七十三条のただし書きの趣旨は、非常に重要であらうと思ひます。すなわち、国会の審議権という問題が、そこに必要欠くべからざる要件としてあるわけでありまして、

一体、条約の締結の全過程を考へてみますと、これは多くの学者が世界的に共通の意見であらうと思ひますが、国際法学者を含めまして、二つの段階があるものであります。第一の段階は、いわゆるネゴシエーションとシグナチュアを含めた、いわゆる交渉から調印までの段階を、第一段階とすべきであると思ひます。それから調印から批准に至るまでの段階が第二の段階であります。この二つの段階をもつて、条約の締結といふことは終了するのであります。そこで学者によりましては、第一の段階は行政権の事務であるけれども、第二の段階は国会の任務である、こう截然と区別しておる議論もありません。有名な米国の憲法学者エドワード・コールウィンの本の中にも、そ

ういふ説が紹介されております。しかし、これは少し極端でありまして、二つの国家機関が、全く一つ一つの段階を受け持つといふことは考えられないのであります。要するに、この二つの段階をもつて終了するところの条約の締結については、行政権も立法権も、また行政機関も立法機関も、協力してその問題の解決に当たるべきであるという趣旨でなければならぬと思ひます。その意味におきまして、その第二の段階に主たる任務を持ち、権限を発揮すべき国会の権限といふものはどういふものだらうか、いわゆる国会の承認権、承認のための審議権といふものは、何であるかといふことを考へなければならぬと思ひます。

この点について、私は、国会の議案に対する権限といふのは、御承知のように四つあると思ふ。一つは法律案、第二は予算案、第三は条約案、さらに第四は一般の決議案であります。この四つの議案に対する国会の権限の基本的な権限は、少しも異ならないと思ふ。法律案と条約案との違いを強調されておるのでありますが、それは私は後段に述べます。しかし、それは特別の事情があるだけのことであつて、議会の権能といたしましては、この議案に対して議会の権能に差別はないと私は考へておるのであります。その理由を少し考へてみますと、なぜ条約案について国会の権能を認めたら、承認という文字ではありますけれども、新憲法がこれを認めた理由を少し考へてみますと、私は、大きく分けて二つあると思ふ。一つは、やはり新憲法がその前文に申しておりますように、主権の所在する国民というものを非常に重

要視いたしまして、その代表者であるところの国会の地位を非常に高めておる。これが四十一一条に表われて、いわゆる国権の最高機関となつておる規定であると思ひます。特にその前文におきまして、政府の行爲によつて、いわゆる戦争のような惨禍を再び繰り返さないやうにと、こゝういふやうなことが前文にうたはれておることを考えますと、ここに行政権というもののだけで条約の締結がなされる、たゞいそこに承認といふことがあるにしても、もつぱら行政権の立場で条約の締結を考へるということについては、いささか、私は、この前文の趣旨をよくわきまえないからいがあるやうに思ひるのであります。

いま一つの理由は、もつと国会にとつては身近な問題、すなわち、立法権の行使に關係するのであります。申し上げるまでもなく、また、皆さんが、これからたくさん關係法律——この条約の承認に伴ひまして、あるいは発効に伴ひましていろいろの立法をこれからなさなければなりません。その立法の根拠をどこに求めるかという問題が起つてくると思ひます。それは母法であるところの安保条約とその行政協定の二つから発生するのであります。それが各般の、各種の国民生活にわたる、国民の權利義務及びその行爲を拘束することになる法律の制定にあたりまして、何を根拠として審議されるかといふことになりまして、どうして、それが憲法の命ずるところに従ひましてその権限を行使する場合、この条約が憲法違反でないか、あるいは既存の法律とどのような關係に立つのかといふやうな、種々なる点

に考慮を払ふなければならぬと思ひるのであります。そういう点から考えますと、どうして、ここに單に条約の締結に關して承認を求むるの件という形式の意味するところはいふやうあると思ひますけれども、それだけで足りないことはあたりまえなのであります。やはり国会は独自の権能を発揮いたしまして、独自の立場から、あらゆる方法を用いてこの議案に対処しなければならぬと思ひます。すなわち、そこには、言ひまでもなく、全面的に賛成する、全面的に承認する、あるいは全面的に反対するといふ、きわめて明白な立場があります。しかし、その中間におきまして、あるいは部分的に修正するといふ、修正権といふ問題もあり得ると思ひます。また、修正ではないが、留保をする、アメンションではないが、リザーベーションをする。これはアメリカ議會の用語であります。これもまた、わが國においてもあり得ることであり、また先例もあることと思ひます。そこで、この四つの方法のいずれを用いるかは、これは議會自身の判断すべき問題であり、また、憲法として國會に与えた権能は、このいずれを用いても差しつかえないといふことではないかと思ひます。

そこで、問題になります点は、一、修正をすることが法律案のやうな場合とは違ふのだ、条約の場合においては修正することは不可能である、でないのだ、こゝういふことが論議されたやうであります。政府の見解もややそれに近いやうに私は新聞で拝見し、會議録で拝見いたしました。その理由を少し考へてみますと、ここに一つ

大きな問題があるやうに思ひのであります。つまり、調印という段階におきましてこの条約の審議は一つの展開を見ます。それは、すなわち相手方、相手國の意思が加つたといふことであります。従つて、その相手國の意思の加つた条約案なるものに對して單純な修正を加へられないやうないか、すなわち、普通の法律案の場合における修正といふのは、直ちに効果が發生する、しかし、条約の場合であると、相手方の同意がなければできないことであるから、それは普通の意味における、法律案の意味における修正とは言ひがたい、だから認めないのだ、こゝういふロジックのやうであります。こゝに少しく飛躍があると思ひますが、行政権の立場から、おそらく當然なことですけれども、私の考えでは、國會の立場がどう考へるかにあるのであつて、行政権の立場ではありません。問題は、つまり、相手方の同意を必要とするがゆゑに、どうも修正は困る、すなわち、相手方の同意を待つて初めて効果を發生するやうなものは、通常いふところの修正ではないのだ、こゝういふ議論は、何のためであるかが私には理解できない。理解し得る点は、行政権が便宜的に考へておるといふしかならないと思ひます。技術的に困難のあることはわかりません。場合によつては、政治的困難を生ずるかも知れない。だが、國會としては、別の根拠から、どうしてこれを修正しなければならぬやういふことを考へなければならぬやういふ、あるいは留保をつけなければならぬやういふことの方がより重大だと思ひます。そして、その見解を、國會は國會の意思として行政府に通ず

る場合、行政府にとつては、それは事實上否決と同じやうになると、こゝ考へても、それは行政権の見解にすぎないと思ひます。その点が、どうも便法論と行政権の立場との、あるいは行政権だけの見解とが混同されておるやうに見えますので、この点、私も十分まだ研究した見解ではございませんけれども、若干その点について、こゝういふ行政権的な立場から、法律案と違ふのだといふ意見については、納得し得ないのであります。

そこで、私は、問題としてよく議論されて、——これは米國の議會で議論されておる点であります。修正と留保との違ひの問題、なぜそんな二つの結果において同じやうな、こゝに行政権の立場からいふと同じ結果になるやうなことにどうして違ひが生ずるのか、また、こゝういふ區別をして使ふのかといふ点が非常に微妙だと思ひます。それは私は、やはり國會の立場から出てくる見解だと思ひます。すなわち、修正といふことになりましたれば、條約そのものが變更されるのでありますから、新たな提案となります。行政府にとりましては、それをもつて新しい交渉を再開しなければならぬのであります。ところが、留保といふことになりましたと、それは政府だけを拘束、行政府だけを拘束するものであつて、相手方を拘束するものではありません。そういう違ひがあるので、場合によつては修正といふ、場合によつては留保といふことになるのではないかと、こゝ考へておられます。現に非常におもしろい例は、例のベルサイユ條約における米國議會の問題であります。最初に外交委員長のロジジ氏がたくさんの修正案

を出しました。しかし、これはやがて反対を受けましてその修正をだんだん改めまして、最後は、いわゆるフォーティ・ポイントといふ、ウィルソンと同じやうな工合のフォーティ・ポイントに留保事項をつけた。そして、それが最後に國會の上院を通過したのであります。ただし、米國は非常に少數の二の多數を必要とします。三分の二に達しませんでした。條約案の否決といふことにはならなかつたのであります。しかし、有効としての承認もなされたわけでもありませんで、大統領にそれは突つ返された。こゝういふ大きな修正、いわゆる留保事項がついておりました。特に連盟規約第十條のやうな、例の出兵の問題であります。こゝういふ重要な事項に對して、國會の承認を必要とする、こゝういふ大きな留保事項がついておりました。これは、こゝういふ連盟の機構は非常に弱体化するといふおそれがあるので、こゝういふ大統領としては承認できない、こゝういふわけで、これは廢案になつた。アメリカが結局國際連盟にも入らず、すなわち、ベルサイユ條約を否認したといふことになる経緯の問題であります。

そこで、修正といふことと留保といふことの間に、政治的に見ますと非常に微妙な問題があつて、いわば、強い留保ですと修正と同じやうな結果になるのであります。しかし、考え方としては、あくまで修正は條約そのものに關する新提案である、留保は、たゞ行政府を拘束するだけだ、こゝういふ違ひがあるといふことは非常に興味のある点ではないかと思ひます。いずれにいたしましても、私は、國會とい

は、國會といふ

しましては、この条約の承認にあたりましては、その権限として、あらゆる権限が一般議案に対する権限と同じくあるのだ。ただ、そこに法律案と違ふ点、純然たる国内法と違ふ一点を考慮しなければならぬ。それは決して議会の権能を制限するものではないのです。議會のみならず、それについて自粛しなければならぬ問題にすぎないと私は考えております。

たとえば、批准ということであります。批准をするかしないか、つまり、承認をしなければ批准をしないことになるのでありますから、批准をするかしないかは承認をするかしないかと同じことだと思ふのです。そういふ、いわゆるこの国会などが承認と憲法上は言つておられますけれども、批准国会だといわれておるのはその意味だと思ふ。いわゆる憲法にいうところの批准といふのは、大へん古めかしい言葉で、昔の元首が儀礼的に行なつたのを批准といふのであつて、事実上は、国会の承認をもつて批准になると見て差しつかえないくらい重要な内容を承認が持つておると思ふ。そうした場合において、批准といふことは一体国会としてどう考えるかといふと、つまり、批准がなされない場合におきまして、国会としては、それに対して何ら左右されると申しませんが、影響される点は、法律的にも道徳的にもないと思ひます。なぜないか、なぜ道徳的にもないかという問題は非常に微妙だと思ひます。やはり古典的な慣習だと思ひますが、いわゆる全権団といふものが、出ておる。つまり、昔の元首の全権を帯びて外国に使用して調印署名してきた、そういうことに非常な重

要性を行政府の立場から考えるわけですが、しかし、国会としては、その条約案の内容が確定したかどうかといふことについては大きな違いがあり、相手方の意思が加わつておるといふことについても大きな変化がありますけれども、それを承認するかいなかといふことについては、全権団が何をしてくるが、それは何ら拘束されないと思ひます。ここに大きな問題があります。

で、国際法学者でも有名なリッアイ教授は、ラティフィケーションといふことは、それは決して、法律的にも道徳的にも、全権団が署名調印したからといって何も拘束されるものではない、ただし、批准が行なわれなくなつたといふことは、国際的に大きな問題が起るのだから、軽々しくやつては困る、そういう問題だといふことを、このリッアイ教授の国際法はスタンダード・ワークの一つとしており、われわれはそれを金科玉条として見ておる本であります。そういうことを書いてあるわけでありまして、そういうふうなわけで、今、国会がその権能のいかなるものを行使するかといふことは、十分判断していただかなければなりませんけれども、その審議権に制限があるとは、私は考えていない。条約案であるがゆえに制限があるとは考えていないのであります。その審議権を行使することについては、慎重な考慮を払ふなければならぬと思ひますけれども、ここに何らの制限がない。これこそ、新憲法が国会に期待しておる点であり、国会に対して付与した権限の解釈であると私は考えておるのであります。

以上、簡単でありますが一応これで終わります。

○小澤委員長 これにて参考人の御意見の開陳は終了いたしました。

○小澤委員長 これより参考人各位に對し質疑を行ないます。質疑の通告があります。これを順次許します。鍛冶良作君。

○鍛冶委員 まず、私は、田上教授に承りたいと思ひます。よくわからなかつたからかもしれませんが、もう一応確かめておきたいことは、修正承認といふことは、法律的に不承認である、単に国会で希望を述べる、附帯決議ともそれと異なるように聞こえたのですが、そういう意味でございませうか。

○田上参考人 先ほど、そういうふうにして申し上げましたその通りでございまして、附帯決議と私は申しましたけれども、国会が意見を政府に対して表明することは、もちろん最高機関でありまして、これを修正といふふうに受け取ること、かえつて国会の審議権を將來において拘束することになる、そういう解釈におきまして、これは修正といふべきではない、さういふ申し上げたわけでありませう。

○鍛冶委員 そうしますと、附帯決議でありますから、いやくも国会の決議であります以上は、これを尊重すべきことは当然でありまして、法律上、これに拘束を受けるというのではないものと解釈いたしますが、その点はいかがですか。

○田上参考人 その通りに存じております。政治的に政府を拘束する、しか

し、この政治的な拘束といふことはきつめて重大なことでありまして、その意味で、最高機関としての御意見を政府が守らないと政治的な責任を追及される、こういうふうにご考えております。

○鍛冶委員 政治的な責任はありましようが、それを無視して批准いたしましたとしても違法といふことにはなりませんか。

○田上参考人 それは、憲法上の承認がなくて批准するわけでございますから、憲法違反でございませう。ただし、憲法の字句としては、事後の承認といふあいまいな、幾分不明確な表現でございませうから、解釈上、なお、もう一度批准後にさらに承認を求めるといふ理由もあるかと思ひますが、これは私の解釈では、きつめて例外の場合でありまして、ただいまの御質問に對しましては、まず九分九厘まで憲法違反と考へております。

○鍛冶委員 ちよつとふに落ちませんが、政治上の責任があることは先ほど確かめた通りであります。しかし、法律上の拘束はない、こういうのですから、あとで政治上の責任として追及せられることはありましよう。しかし、その条約は法律に違反してやつたことにはならぬと思ひますが、これはどうですか。

○田上参考人 ただいまの御質問、はなはだ不用意に伺ひまして失礼申し上げますが、今は修正でなくて、私の解釈では、これは附帯決議と考へるのでございませうが、それならば、それに違反した場合には、もちろん法律上には何ら違法でないでございませうけれども、しかし、今の御質問は、ただ

不承認、不承認であつて附帯決議がついていふにふりには私は考へておりますので、まだ承認を得ていないから批准はできない、こういう意味でお答え申し上げたのでございまして、もしそうでなくて、どういふ御質問になりますか、ただその附帯決議に違反するといふことだけであれば、何ら違法でも違憲でもない。しかし、前提が不承認であつて、附帯決議といふふうにご考へますと、要するに承認がないでございませうから、批准は憲法上不可能である、こういうことを申し上げたわけでございます。

○鍛冶委員 そこをはつきり言つたつもりですが、普通の場合は、修正をすれば、それは不承認であると思ひなればならぬ。ただし、附帯決議を付して認めるといふことは、承認に附帯決議をつけたものだ、こゝろ見るつもりだから、法律上における拘束はないんでしよ、こゝろ聞いた。法律上の拘束がないならば、政治上の責任は残るかもしれないが、違法といふわけにはいきませう。私は、当然のことと思ひますが、だめを押したわけですか。

○田上参考人 はなはだ御質問を不用意に伺ひまして申しわけございませうが、今の最後のお言葉でございませうと、もちろんこれは含意でございまして、憲法違反はもちろん、違法といふ問題も起きないと思ひます。

○鍛冶委員 そうしますと、当然のことと思ひますが、今よく言われております条約に対する修正権があるかないかという問題ですけれども、結局は、修正権といふものはないといふ御結論だろと思ひますが、いかがですか。

○田上参考人 修正権はないという考
えでございます。

○鑑治委員 一応田上さんには、これ
で終わります。

次いで中村先生にお伺いしたいので
すが、先生は、おっしゃるうちに、だ
んだん変わってききましたので、はつき
りしないから、最初の方から承つてお
きたいと思ひます。十八世紀までは条
約の締結権は皇帝にあった、しかる
に、その後だんだん変わつてきて、現
在は締結権は議院に移行して、こ
ういふお話でありました。移行とい
う意味ですが、だんだん議院を尊重して
おるといふ意味ならば私は聞こえます
が、移行しておるといふことになる
と、これは議院にのみあつて、ほか
ないといふことに聞こえるのですが、
この点はどういふお考えでござい
ますか。

○中村参考人 近代国家の歴史を見て
おきますと、近代の初期には、君主で
ある元首が条約の締結権を専断的に
持つていたわけですから、君主
の特権とさえも考えられていたわけ
です。それが、そういう条約の締結とい
うような大きな問題は、国会の意思を
尊重してやるべきであるといふこと
で、方向としては、そういう条約の締
結といふようなことをするときに、国
会の意思に従つてやるという方向に進
んできているといふことを申しわけ
です。それならば、なぜ国会自身が締
結権を持たないのかといへば、これは
国会が締結権を持つていけないのでは
なくて、本来は国民を代表する国会
こそが締結権を持つていいわけではな
い、ただ国家の組織上の問題として
決議機関で、執行機関でありません
のだから、そこで外国と交渉するとい
うようなときには、国会にかつて政
府がやるのはおかしいわけですね。そ
で、政府だけがやるのではなく、たと
えばアメリカの場合にも、上院の事実上
の代表者、あるいは外務委員会の事実
上の有力な議員が条約の調印に立ち会
うといふように、事実上、議会の意思
が尊重される方向に進んで、こ
ういふことを申しわけです。

○鑑治委員 尊重されるというならば
わかりました。私は移行すると言わ
れるから、もう国会へみな移つたとい
う意味であらう。そこでどの程度に移
行しておるかといふことは、私は、そ
の国の現在の憲法によつてきまつてお
るものと思ひますが、この点は間違
いございませぬでしょうか。

○中村参考人 もちろん、憲法の条文
の変化を見ましても、そういうふう
になつていくわけですね。それと同時
に、憲法といふものは生きてきた法
でありまして、その憲法の条文を
生きた法として、いかに憲政と
いふものが、憲法をめぐり実際の政治
の慣行、慣習であります。そういう
ものが、ただ条文だけに即して現在各
国が行なつていくだけなく、条文の形
式的な言葉にも拘束されないで、事
實上議院政治が民主政治を実現するた
めに、アメリカの場合も、本来の同意
あるいはアドバイスという言葉にもか
かわらず、実際には修正を認めるとい
う形で、これが憲法上の原則として、
しかも、最高裁がこれを正式に採用す
る法的な解釈として進んでいるとい
うことを申しわけです。

○鑑治委員 それはアメリカの憲法を
おっしゃつておるのであります。ア
メリカの憲法には、日本の憲法とは違
いまして、大統領は上院の助言と承認
によつて条約を締結する、こうなつて
おります。その条文に基づいて今おつ
しやつたようなことになるのでありま
しょうが、日本では、憲法第七十三
条の第三号の規定によつて、いわゆる
あなたのおっしゃつた立法府が条約の成
立に関与する、この規定によつてきめ
られておるものと思ひますが、この
規定以外に、何か特別の解釈がござ
いませうか。

○中村参考人 憲法の条文は非常に簡
潔な短いものであります。そこで、憲
法の条文と一緒に、制定の経過から申
しましても、事実上の実質的意味の憲
法と申して學者の通説になつておりま
す。ただ日本国憲法といふ法典だけで
なく、国会法であるとか、皇室典範で
あるとか、そういう基本法を含めまし
て実質的意味の憲法といふふうに解
釈しております。これは明治憲法解釈
以来一貫して行つておるわけですが、
そういう場合に、国会法を含めて、実
質的な基本法はどうかといふふうな
方針で、きめてあるかといふことで、
国会法の趣旨といふものも同時に考
えなければならぬわけですね。しか
し、その国会法も、それは形式的に
は法律でありまして、その法律が憲
法の趣旨に違反してゐる場合、明白
に憲法の条文に違反してゐる場合に
は、実質的に憲法を形成してゐる
と見られるような基本法であつても
ない、これは違憲の問題が生じ
て無効になる場合もあり得ます。し
かし、これは最高裁の言ひぐさでは
ありませんが、一見明白に違憲であ
る場合でありまして、国会法の八十五
条が条約の修正を認めてゐるという
ことが明

瞭に憲法に違反し、最高裁がそれを違
憲だとして判断するほどであります
ならばともかくも、そうでない限り、
こつた今日国会法の基本的な条文を
含めて今日の生きた憲法を理解しな
ければならぬといふのが一つの面
です。もう一つは、この憲法の慣行を
確立するといふ意味におきまして、
今度のこつた国会の論議を通じて、
まさに慣行がどういふふうな確立
されようとしてゐるか、そのことが
生きた憲法の一つの要素であります。

○鑑治委員 そうしますと、憲法第
七十三條の第三号以外に、国会法に
これに關する規定があるから、それ
と相俟つて国会の條約に關する関
手權がきまる、こつた御議論です
ね。

○中村参考人 それだけではありませ
んが、憲法の六十一條もそうであ
りませう。さらに、他の條文もよく
参照したならば、おそらく連關の
規定があると思ひます。

○鑑治委員 しかし、それはどうあり
ませうとも、私は、先ほど山先生
のおつしやつたように、條約の締結
といふ中には段階がございませう。
予備交渉もありませう、その次は
ほんとうの交渉もある、それから調
印する、その次に、調印してから、
それは前後もありませんが、国会
の承認を得る、承認を得たら批准
をする、大きく分けてこれくらい
のものだろつと思ひます。このよう
に分けて参りますと、私は、国会
の條約に參与する權限、これは締結
にあつて承認するといふ、この大
きな權限があるのだと思ひます。
そのほかに何かありませんか。

○中村参考人 先ほど田上教授が、
修正は承認であるといふことを申
され

ましたが、これは、私は、修正は部
分的承認であるといふ……

○鑑治委員 いや、私は修正を聞いて
おるのではないのです。承認以外に
あるかといふことです。

○中村参考人 いや、わかりました。
それで承認といふ場合に、承認は承
認ではない、言葉だけから言へば、承
認しないといふことは、憲法にいう
承認でないといふのであります。憲
法上の承認といふのは、承認と承認
しない場合を同時に含むわけですね。
ただ承認といふことだけであるなら
ば、これは国会の意思を拘束してしま
うと思ひます。

○鑑治委員 私の言ひは、七十三
條の第三号に書いてある「国会の承
認を経ることを必要とする」、承認
を経なければならぬ、承認を経なかつ
たら條約の締結にならぬ、こつた大
きな權限を国会に與えておられる。
これが國會が條約の締結に關する
權利の根柢であらう、これだけであ
りませう、こつただけであります。
さういふ聞いておるのです。修正す
る、せぬはあとで聞きますから……

○中村参考人 その点はそれでいい
と思ひますが、そのことがどういふ
意味で言われているのかを、もう少し
聞かないと、そのことだけ先に聞い
ておいて、次に何を言われるかわか
りませぬから……

○鑑治委員 そこで、私の方から承
ります。承認といふことですが、な
るほど、承認には承認を與える、こ
ういふのです。承る、承る場合もこ
ういふのです。それから、意見とし
ては、国会でいろいろな意見も言わ
れませうが、これは修正すべきもの
だといふ意見もございませう。いろ
いろありま

第二類第四号 日米安全保障条約等特別委員會議録第三号 昭和三十五年二月二十三日

九

いう慣行を確立すべきではないかというのを私は申し上げておるので

○鑑治委員 ああ、そうですか。それならば、それは法律論ではなくして、あなたとしての希望ですから、学者としての御希望であるならばつしんで承っておきます。われわれがここで吟味しておるのは法律論なんですから。

○中村参考人 法律論といひまして、憲法の法律論といひますのは、これは、たとえばアメリカにおいて修正権があるかどうかというようにあることであるといふような場合でも、憲法の慣行といふものを含めて言うわけで、現に、私はこの話の初めに、英国の憲法によれば君主が専断的に条約の締結権を持つておるが、それが議會の方に事実上移行してきて、そういう憲法慣習が確立してある、そういう場合に、この憲法の慣習、コンステイテューションに対してコンベンションといわれるような憲法慣習といふものを含めて憲法学では問題にするわけで、そういう慣習、慣行こそが重要だということを申し上げたので、ただ条文のその言葉がどうかというようにただだけを申したのではありません。ことに最高裁が憲法の解釈をする場合ならば、条文の言葉だけでよろしいでしうけれども、国会は最高裁自身が言っておきま

すように、安保条約の締結——今の安保条約が違憲かどうかという判断を求められたときには、最高裁は、そういう政治的な問題は、内閣や国会が政治的に判断する自由裁量的なものであるという事を申しておるのかかわらず、国会自身が非常に狭い意味で法律

論をやるというのとはおかしいので、まさに、自由裁量的な慣行をここで確立しようとしておるわけですね。

○鑑治委員 だから、あなたが学者として、そういう慣行のあることを御希望になるのは、私はつしんで承っておきます。

○中村参考人 それが私の学説です。

○鑑治委員 本日は、われわれはそういうことでなく、現憲法を解釈していかにかやるかという事を聞いておるのですから、私は、これ以上あなたと議論することをやめます。

あとは鑑山先生にちよつと承りたいと思います。今先生のこまかく分けての御議論、われわれは大へん尊重して承りました。憲法制定の際の議論もありでできておりましたし、その後、これに関する慣習もないとおっしゃいましたが、それはどういふことをさして言われるのか。新憲法になりましたから、内閣から承認を求めて、そして国会が承認して条約を締結しておることは相当でございます。そのためには、すべて条約の締結権は内閣にある。しかし、その締結権を完成するまでは国会の承認という、国会の意思を聞いてからなくてはできない。こういうことで、締結のすべてのことは内閣にある。その間に国会の承認を得る、こういうことが慣行になつておると私は認めておるのですが、あなたは、この事実が慣行でないとおっしゃつたようですが、どうお認めになつておるか。

○鑑山参考人 私は先例という言葉を

用いたのですが、慣行と同じ意味です。いろいろの先例があるようにござい

ますが、しかし、今日のような重大な問題に対して、先例として役立

つような重要な先例がないという意味から申したのでございまして、たとえ

ば具体的に申しますと、調印もしくは調印前の交渉におきまして、国民の世

論においていろいろ疑問になつておるような問題を、政府がどの程度まで相

手方に申し伝えてあるかどうか、簡単に、形式的に申しまして、たとえば条

件をつけているのかどうか、そして、その際に事前に同意が得られてい

るものか、同意は得られなくても、このような問題については日本政府の

意思はこの辺にあるのだというように

ことが明瞭になつておるような問題があり

ましたならば、私は、行政権とい

うものがかなり中心となつて条約を締

結しても差しつかえないと思ふので

す。しかし、今日のような場合におき

ますと、まだまだいろいろな問題が疑

問になつておるときこそ、国会の承

認といふことが非常に重要になるの

です。従つて、国会がどのような、たと

えば具体的にいつて修正をするとか、

留保するといふようなことはあり得る

と思ふのです。それはつまり政府とい

たしましては、相当そういう点につい

て、相手方に向かつて明らかにしてい

るというようにすることがどうもよくわ

からない場合には、どうもそうせざるを

得ないと思ふのです。それが一つの政

府を拘束する立法権あるいは国会の権

能ではないかと思ふので、従来の先例

で、そのようにいろいろ国民の世論が

問題にしたようなことについて、外交

交渉上明らかになつていふような点があ

つたかどうか。そうでない場合にお

いて、従来の先例は先例とするに足り

ない、まだ慣行は確立していないとい

ふことが私の見解なのであります。

○鑑治委員 私は、先生の御議論は、

これは学者の御議論として尊敬いたし

ます。あなたの御意見でいいとか悪い

とかいふことをおっしゃるのは、これ

もあなたの御意見ですから、それはつ

しんで承りますが、先例がないとお

っしゃるが、先例があるじゃありません

か。今まで日本の国会ではそういう

ことできておるのが先例がございま

す。それを今日特にそういう議論が出

て、あなたは先例がないとおっしゃ

るから、その先例を何とお認めにな

るか、こゝ聞いたわけですね。

○鑑山参考人 私は、先例がないと申

したのでないで、われわれが重要

な先例として認めるものがない。そこ

に多少の判断の相違があるかもしれま

せん。

○鑑治委員 それじゃ、学者の意見と

して、(笑)重要と認めぬとおっしゃ

るなら、それはよろしうございま

す。

それから、締結権が幾ら内閣にあつ

ても、国会は国会としての自由の立場

で意見を述べ、行動するといふこと

は、これは当然のことだ、これは私も

賛成でございますが、そこで修正し

てもいいといふのは、これは先ほど中

村先生にも聞きましたが、今俗にい

われているそういうことであるから、

国会に修正権ありという御議論にお

立ちでしうか、そういうことはお考え

にならぬのですか。

○鑑山参考人 私は、修正する権限あ

り、すなわち、修正権ありと考えてお

ります。

○鑑治委員 そうすると、先ほど申し

ましたように、修正権があるとする

ば、その権利を行使すれば、直ちに権

利によつて効力が生ずるということに

なる。ところが、幾ら修正いたしまし

ても、相手のあるところでございま

すから、相手に聞いてからなくては、

今幾ら修正をされましても修正の効力

は発生いたしませんね。それでもやは

り修正権といわれまじうか。

○鑑山参考人 それこそ、締結の事務

といふものを行政権に与えている理由

だと思ふのです。つまり、議會の意思

が明確になつて、しかも、修正のよう

に、条約そのものについて新しい提案

と考へらるべきもの、つまり、条約そ

のものに全体の変更があるのですね。

そういう場合に、行政権がこれをど

う判断するかは、行政権の問題なん

です。その場合に、同じ国家の機関であ

る立法権も、全然内閣のことを考へな

いといふことは、實際上あり得ない

と思ふます。しかも、国会としては、

権能としては行政権の判断にまかせる

問題になると思ふます。それだけのこ

はできると思ふのです。

○鑑治委員 そうすると、その行政権

の判断にまかせることになるという権

能ですね。

○鑑山参考人 ちよつとも一度私の

考へ方をはつきり申しますが、この場

合御質問の、さきにもありましたよう

に、直ちに効果がないではないか、相

手国の承認を得られるかどうかから

ない。そういう効果のないものは、修

正権といふような権能を行使するに足

りないじゃないかという御意見

ですが、私は、重大な効果がある、政

府

府を拘束するということがあると思ひます。

○鐵冶委員 それは先ほど中村先生も區別して言っておりますが、政治上において政府に大きな責任が起ることというところは当然のことです。けれども、条約そのものがそれによつて変わるというところはあり得ない。これは先ほど言ったように、相手方と交渉したが、相手方がどうしても聞かなくなつたら、幾ら国会において修正されても、その修正の効力は出ません。政府を拘束したであらうが、相手国までも拘束はできないのでありますから、そういうものを憲法上における修正権と認められるかいなや、これを私は法律論として聞いておる。

○蠟山参考人 修正をしまして、その結果、行政権の判断にまかせられるわけですが、行政権が、いま一度相手国と相談することが必要であるか、あるいは不可能であるかを判断しなければなりません。その結果、これはどうして相手国の同意が得られないだろうと判断した場合に、その結果としてこれは否認と同じ結果になる、不承認と同じ結果になる。しかし、それは行政権の問題であつて、議会の権能を行使することを制限することにはならないと思ひます。

○鐵冶委員 私の言うのはその通りです。内閣を拘束するであらうでしょうが、直ちに法律上の効力は出ない。そして内閣がどうしてもそれができぬというところになれば、否認と言わざるを得ない、こういう結論になるでしょう。それを私は確かめたかったのです。

○蠟山参考人 しかし、私は最も極端な場合を申したのであります。すでに、外交交渉の際に、日本側の政府がどのようなことを言つておるか、大いに関心する。その際に、議会の一定の修正をした、それを政府が再交渉したときには、はたして、政府が判断して、これは否認と同じようになさなければいかぬと考へらるべきものかどうかについては、私は政治的問題にまかせたいと思ひます。当然、議会もその点は考へるでしょう。ですから、そのために、議会の権能がないのだ、修正権はないのだというところは、憲法上の問題になり、政治的な困難さの問題、その事情から判断してはならない、これが私の考へ方でありたい。

○鐵冶委員 その上は議論になりますから、なんでも、政府を拘束するということと、法律上の効力が現われるということとは違ふのだ。私は、その点だけは明瞭になつたからよろしうございませう。

もう一つ、續いて私は聞いてみたいと思ふ。先ほど、もし承認ということ、イエス、ノーか、それだけだということになると、国会はでくの坊じゃないか、そんなことは許されぬ、こゝろおつしやいまして、そのイエス、ノーを言うまでには、国会は審議の過程において国会の意思は十分政府に伝えておるはずなんです。さらにまた、イエス、ノー以外に、修正をすればよいというところも、これも述べられることは一つも妨げておりません。かりにその修正権がないという議論にしましても、それはもう御議論なさることは

御隨意です。そこまではとめておりません。しかるに、承認するかしないかだけならば、国会の権限を無視するものであるといわれる議論は、飛躍しておると思ふ。われわれは、最後はイエスかノーを言うのです。言うのだから、それに至るまでには、国会の意思というものは、十分審議の過程において現れておる。私は、その現われるというところは、憲法七十三條の第三号において、承認をしなければならぬという、その大きな効果をねらつておるものと考へるが、あなたの御議論からいくと、そういうものは一つも効果にならないのだ、こゝろいふように聞こえますが、これは私の意見と違ひます。

○蠟山参考人 どうも大へんむずかしい問題が入つておると思ひますが、私は、こゝろいふ憲法論が問題になるのは、大體形式的な効果を伴ふなければならぬと思ひます。今まで国会において、この条約についていろいろ議論があつたことは、私も承知しております。行政府も当然知つておると思ふ。しかし、これがたとへば承認なら承認というより形式的な効果を求める要求をしたかどうかという、してないのです。また、あるいは全権団その他、外交交渉の際に、議会の意思を體現しておるような人々を加えておるかどうか。何か形の上に見られたことがない、ただ議論は十分尽くされたとはいひたい。こゝろいふ實質的な問題と形式的な問題との區別は、法律家である鐵冶さんはよく御存じだろうと思ひます。

○鐵冶委員 だから、私は、形式的には、権利という以上は、そこに効力が発生しなければ、権利とは認められな

い。政治上の効力が出るということ、修正権があるということとは違ふでしようといふことを申し上げた。これ以上は水かけ論になりますから……。ただ、もう一つ私はあなたに聞きたいのは、あなた自身もおつしやつたが、条約を承認するというところ、予算を議決する、法律案を議決するといふことと、広い意味における議決ではない、こゝろいふが、觀念上において大へんな相違があると思われるが、解釈しておるのですが、この点はいかがです。

○蠟山参考人 觀念上の相違ということ、私は、私もはつきり了解しかねることですが、私は、むしろ、觀念上はみな同じなんです。ただし、限界、その方法等について相違があるということとを認めるのです。

○鐵冶委員 その相違は、根本的に違ふのです。われわれが法律を習ひましたとき、承認という言葉と、意思表示という言葉とは違ふ。議決をするといふことは、意思表示をして、その意思の通りの効力を発生せしむるということとです。承認といふことは、相手方にある、対象にあるものを認めるか認めぬかということとです。あなたとそんな議論をしてもしょうがないか知らぬが、ここに根本的の相違があるものであるといふことを言つて、御考慮願ひたい。この点からいひましたら、根本的に、承認といふことで、そういう法律上の効力を變更せしむる力はないものだ、承認といふものはそういうものでない、こゝろ私は断言いたしておきますが、しかし、それが間違ひだとおつしやるならば、承つておきます。

○蠟山参考人 私は、あくまで国会の権能という立場から、それらの議案の性質によつて議決権に相違はないと考えておる。予算案でも議決、承認でも議決をしなければならぬのです。つまり、国会の意思を決定する点において変わりはありません。そのことを私は言つておるのです。

○鐵冶委員 私の言つておるの、広い意味の議決ではありましようが、何ゆゑに、法律は法律案を議決すると書き、条約を承認すると書いたか、この區別は必ずなくてはなりません。これ以上あなたと議論してもしょうがないが、必ずあることを私は断言いたしておきます。いずれまた明確にいたします。きよりはこれ以上申し上げません。

○小澤委員長 穂積七郎君。

○穂積委員 お忙しいところ、三先生の御意見を開陳していただき感謝いたします。同時に、疑点を數点、特に田上先生にお尋ねしたいと思ひます。先生も時間をお急ぎのようです。他の委員からも質問の通告があるようですから、簡潔に數点にわたつてお尋ねいたしますので、結論だけ一つ御開陳をいただきますと、あらかじめお願いいたしておきます。

第一点ですが、先生も、他の二教授はもとよりですが、おつしやいましたように、現在の憲法におきますが国会は、國家最高の機關といひました。條約締結権を含むすべての統治権の行使について、政府をコントロールする権限がある。その場合に、従来の考へ方では、軍に対する指揮権であるとか、元首の特権であるとかの

ごとく、すなわち、国会の審議、決議に条件をつけるかのごとき、特権であるかのような考え方が今まであったわけでございますが、新憲法におきましては、こういう宮廷政治的な考え方というものは根本的に否定されておる。すなわち、そういう意味で解釈いたしますならば、条約の締結権というのは、これは行政執行部としての行政府が調印または批准の行為を担当しているものであつて、その意思を決定するのは、政府によつてのみ決定されるべきものだとして規定してゐるのではないかと私は解釈いたします。すなわち、条約を調印すること、条約を批准することを行政執行部は、政府にまかされておる。これが七十三条の三号だと思ひます。しかしながら、いかなる条約を結ぶべきか、結んだ条約が好ましいか好ましくないか、あるいはまた、それを批准するかしないか、それらにつきましては、政府の意思のみならず、国会も、政府のいわゆる締結権に制限されることなしに、無制限に、この意思決定には、自由なる発言権と決議をする権限が明瞭に残されてゐると私は思ふのです。その点につきましては、先生のお考えにおきましても間違ひはなからうと思ひますが、あとの御質問をいたしますために、締結権が、国会の審議の内容並びに決議の方法について制限を加えるような特権ではない、そういう意味に私どもは理解いたしておりましたが、念のために何つておきたい。

○田上参考人 私の申し上げたのは、条約締結権と、それから国会の承認権というものは、これは一応やはり憲法では区別されるべきものである。しかし、国会が審議を——と申しますことは、つまり、国会が条約締結の当事者の立場にはないということだけでありまして、もちろん、だから国会は、審議をする場合に十分に意見をお述べになり、あるいはこれを無条件に承認するのではなくて、しかしまた、さればといつて、無条件に拒否するのでもなくて、その中間の考えを表明するといふこともあり得ると思ふのでございませう。ただ、繰り返して申し上げますが、その場合に、先ほどから修正と答を伺つておられますけれども、この修正といふことが、私の疑問は、やはり承認の一種であるかどうか。つまり、普通の法律案などでありまして、修正は可決でありまして、内容を変えるのではなくて、可決は可決であるけれども、否決ではない、これは明らかに可決であります。そういう意味で、条件付ではあつても、修正することによつて国会が承認してしまつたということになると、これはその後の国会の審議権をかへつて拘束するものである。私は、国会の審議というか、国会によつて政府をコントロールすることを十分に行なうなければならないと思ひますから、そういう特別な意味において、条件付の承認といふことは言いたくない。やはりそれは不承認といふふうにしておきませうと、将来の承認権が失われるおそれがある、この点を申し上げておるのでございませう。

○櫻井委員 そこで、統いてお尋ねいたしますが、今の前段のお話で、先生は、政府に条約締結権があるというのを規定していることは、国会の審議の内容並びに決議の形式に対して何らの拘束をするものではない、制限を加えるものではないといふ基本的な考えについて、私どもの考えと同様であると私は理解いたしました。そのものであるといたしますならば、第二点にお尋ねしたいのは、今日の国際法上、条約の批准の場合におきましては、無条件に承認をする場合と、全部を否認する場合、すなわち全部承認をしない場合と、それから中間に留保または制限を加える——これは一部でございませう。ともに修正の内容を持つたものだと思います。すなわち、批准の場合におきましては、中間の留保または制限、これは国際法上すべて認められておる定説であり、慣例もそういうふうになつておりますから、疑いがあるりません。そのときに、問題は、留保または一部制限の、いわゆる条約批准の場合における修正を行なうことは、政府の意思のみによつて決定されるべきものではない。政府は、もとより、一べん調印いたしましたものに対して、留保または制限をする権限はあります。それによつて批准をする場合もあります。もとより、相手の合意は当然なことではございますが、そういう権限がある。ありますけれども、それだけではない、その留保または制限をする意思は、政府の意思だけに限らずして、国会が国会の意思によつて留保または制限をすることができると。すなわち、留保または制限を国会の意思によつて政府をしてせしめることができる。国会の審議権の内容といふものは、そういうものと私は解釈いたしますが、いかがでございますか。

○田上参考人 ただいまの御質問の中、留保でございますが、多数当事国のなり、あるいは一般条約のお話でありまして、もちろん、ただいまは何も安保条約だけを考へておられるわけではございませんから、そういう意味においては考えられることではございます。ただ、今の国会の審議権という御質問の意味でございますが、審議権はもと完全に徹底的に認めなければならぬと私は思ふのでございませうけれども、しかし、この留保なり、あるいは修正と申しますか、そういう形では国会が承認の議決をされるということに疑問を持つのでありまして、承認といふことになる、その条件が成就されれば、もはや事後に承認は必要がない。つまり、同一の条約で複数の承認は必要がない。調印の段階で承認をし、さらに批准の段階で承認すると、あるいは内容が変れば、そのときにはまたそれを承認するといふふうなことには私は考へないでございませう。条件付でも承認すれば、それで一応政府にある程度の権能が与えられる。これは国会の監督権とか承認権の上で非常な制限になる、これをおそれるものでございませう。

○櫻井委員 その御所論は、先生が最初に、修正は不適当である、認められないとおっしゃつた第二の理由。先生の第一の理由は、条約の締結権に対して不当な義務を負わしめる結果になつて、それが第一点。第二点は、国会の審議権を国会のみならずこれを拘束、放棄することになるといふのが第二の理由でございませう。私が今お尋ねしたのは——第二の点については後にお尋ねいたします。私のお尋ねしているのは、第一の点について、すなわち、国会が修正または制限、留保をつける

ことは、これは政府の締結権に対して不当な義務を負わしめるものであるといふ点を私は今お尋ねしておるのであります。その点についてお答えをいただきたい。私は、もとより、政府と国会の場合におきましては、条約については締結権は政府にある、しかしながら、いかなる条約をいかなる国と締結するかといふことについては、国会は、政府に拘束されることなしに、完全なる自由を持つて無制限にこれを審議、決定することができ、そういうことなす。予算の場合においては、提出権は政府にあるけれども、国会はこれに拘束されることなしに、自由にこれをまた修正権がある。法律の場合においては、両方が提出権を持つておるけれども、これについても国会は無制限に修正権がある。審議権は無制限である。それから決議については、国会のみがこれを提出いたしました、国会のみが自由に決定する権限がある。そういうふうに見まして、今、私の問題にしておるのは、政府の締結権を国会が修正をするならば、不当にこれを義務づけるものであり、政府の締結権に対して不当な拘束を加えるものである、すなわち、審議権の乱用である、こういう点を私は問題にしてゐるのです。すなわち、その場合には、国会はすべてを承認しない場合と、無条件に全部を承認する場合と、その中間に、留保または制限の修正を加えてこれを承認するといふか、政府から見れば承認しようが、国会は議決にすぎません、そういう場合とある。その場合に、留保または制限の修正を加えたからといって、政府の条約締結権を何ら脅かすものではない。政府の締結権も自由であ

る。国会の審議権も完全なる自由を持つてゐる。そこで、それが合致した場合に於いてのみ、そして相手国の同意を条件としてのみ、条約というものは成立するのです。それが七十三条の後段の趣旨だと思ふのです。すなわち、条約締結並びに批准につきましては、調印から批准の場合におきましては、すべてこれを一括して締結ですが、締結の場合には、国会の意思と完全に一致しなければいけない。相手国の同意だけではいけません。それが条件になつておるのですから。すなわち、審議権の内容並びに決議の形式には何ら拘束されるべきものではないと私は思ふのです。それに對して、今言つたように、締結権について不当な義務を加えるものだという理由によつて、国会の審議の内容並びに決議の方法について制限を加えるといふことは、七十三

条並びに六十一條の規定から見まして、それを解釈することは、私は不当な憲法解釈ではないかと思ふのです。が、いかがでございましょうか。

○田上参事人 私は、この条約の締結は、国会と内閣との共同で締結するのではなくて、内閣が原案を作る、それに対して、それがよろしいかどうか、もちろん、これは憲法だけじゃなくて、国民全体の利益から見ても適當であるかどうかといふことを国会が審査をして結論を出すわけにございまして、その意味で、国会には、つまり内閣の方に一応確定の案が出されなければならぬ、こゝろ思ふのでございます。修正の場合に、ただいまの御質問でござい

すが、法律ならば、しばしばここで御議論になつておりますように、その修正の効果、ことに先ほど中村教授が言

われましたが、プラスの修正ではなくて、削る方の修正でございまして、うちにそれでその關係の条項なり部分が落ちてしまふ。そこに確定的に効果が生ずるのであります。が、条約の場合には、常に相手国に對して同意を取りつける義務といふか——が生ずるわけでありまして、これを裁判にたてるのは適當でございせんけれども、国会の修正の議決は、單なる形式的な判決とか、一部取り消しの判決のような性質のものでなくて、政府に義務を負わせる給付判決的なものだと思うのでございまして。そうなりますと、これは政府の条約締結権をその限度で代行する一種の代執行のような形に私はなると思ふのであります。だから、条約につきましては、その意味で締結権と承認権との區別がここにある、こゝろ思ふのでございまして。

○櫻井委員 それは私は非常に不当な解釈ではないかと、失礼ですが、思ふのです。法律であるならば、国会の議決があり、その公布行為の手續が終れば直ちに成立いたします。ただ、条約の場合、相手国の同意を必要とするといふことは、条約の本質的な性質上からくる當然の結論であつて、政府と国会の間における、すなわち政府の条約締結権と国会の審議権との關係ではございせん。すなわち、国会の審議権は、相手国の同意を条件とするといふ条約の性質に拘束されて、従つて、国会においては修正または制限はできないのだという結論は、これははなはだしく曲解であつて、国会は、外国の政府または外国の議會に對して審議をしたり発言したりするものではない、日本国政府に對してのみ発言し、審議する關係でございましてから、従つて、法律と条約との国会における取り扱いについては、政府との關係においてはこれを區別すべきものではないといわれれば解釈いたします。その点についてはこれ以上——もし違つた御意見があればなすが、前の御意見の繰り返しであるならば、これは必ずしも必要でございせんから、次の問題に移りたいと思ひます。もし前の御発言と違つた御解釈がございしましたら、あと次に一緒にお答えをいたしたいと思います。

それであつてお尋ねいたしますが、一部修正を決議したことは、これは否決だとおっしゃいますけれども、否決の場合には、条約の一部も生かすことができません。全部を殺さなければならぬ。ところが、修正議決が行なわれましては、政府は、相手国の同意を条件として、その条約の一部を生かすことができます。その場合の違ひがあるわけですね。修正もこれ否決なりと解釈いたしますならば、全部單純なる無条件否決の場合と、条件付の、制限をつけた修正の場合と、これを區別いたしませんと、すべて否決であるならば、条約全部が死ぬのです。が、修正議決の場合には、条約の一部は生かせるのです。生ずる可能性が残されておる。もとより、相手国の同意を条件といたしますけれども、その違ひはどういうふうな解釈されるか。それは非常に私は無理が出てくると思ふのです。いかがでございましょう。

○田上参事人 これはおそらくおわかりになつてゐることを申し上げるのははなはだ失礼でございしますが、私の申し上げておきますのは、不承認といふか、否決、これは確定的なものではなくて、一事不再議の原理によりまして、一たん国会が不承認、否決したために、將來はその種類の条約についてはいくらも絶対に受けつけられないのかといふと、それは思ひやうのないのでありますから、そういう意味で、何回でも不承認といふこともあり得るし、また、一たん不承認になつたものを再度提出して可決することもあり得るのでありますから、そういう意味で、国会が半分だけ承認したいといふふうなお氣持の場合に不承認で、そして完全なものを政府から持ち出してきたときには、これを全面的に承認という自由が當然残つておるわけにございまして、国会の審議権は何ら制限を受けない、こゝろ考えておられます。

○櫻井委員 先生のおっしゃること、私の主張と矛盾してゐないと思ふのです。国会の審議権の問題に就いては、私は、締結権の問題で、締結権に對する不当な義務を負わしめるものではないかと思ふのです。次にお尋ねしたいのは、国会の審議権をみずから拘束するものであるとおっしゃいました。これも私も納得できない、先生のおっしゃつた第二の点です。すなわち、確定された条文が国会に提出されて、そしてそれを審議して、その中の一部を留保または制限を加える決議をいたします。そしてこれこれの内容を持つてやれという場合には、国会の意思は、不確定なものに對して政府に白紙委任をするものではない。もうすでに確定されたる条文については、審議を尽くし、不当なものについては、制限を加えて、審議をして決議をしておりますから、その

条、第五條、第六條、これらのものはすべて不當だといふので、削除したと仮定いたします。制限をした決議を国会がしたといひます。そこで政府はあとの条文を生かす交渉をして、相手の同意が得られれば、この条約を生かすといふこともできるけれども、三條、四條、五條、六條を切られたのであれば、これはもう無意味であるといふので、国会は全部否認ではない、一部を生かすことができることは残されておるけれども、みずからの締結権の自由によつてこれを批准しないことができる。すなわち、何ら不当な義務を負わしめてはおりません。すなわち、国会の審議権も、政府の締結権も、この場合において修正議決が行なわれたといつて、おのおのその自由による不当な制限を加えるものではないと私は解釈するのであります。締結権について不当な義務を負わしめるものであるから、修正はできないといふ御議論については、われわれはいささかどうも納得がいかな

通り政府が行なうならば、もうこれ以上国会は審議する必要がない。従って、審議権の放棄ではございせん。そこで、次に起こる問題は、国会の制限修正議決が行なわれたときに、それに反する、またはそれを乗り越えた結果が、再交渉の結果、行なわれた場合には、その乗り越えた分、修正決定以外の交渉の調印については、これは再審査をするのは当然です。この条約そのものが一べん修正議決が行なわれたからといって、再審査を放棄するものではない。確定した部分だけであるならば、再審査する必要はない。修正議決のもの以外のものを交渉して締結して、調印いたしました場合には、その部分については、当然政府は国会の承認を求める義務があります。国会に審議の権利がございまして、何ら審議権を放棄するものではないと私は思います。その点についていかがでございましょうか。

○田上参考人 私は、もちろん、今の御意見は、その限度においては全く同様でございますが、先ほど申し上げましたのは、その修正なり、あるいは留保と申しますか、条件がついておる、その条件がはたして政府において守られたかどうか、その点をさらに国会は確かめる必要がある。つまり、政府の方で条件と違つた条約を調印したが、これをそのままでもって押し通すということとは、もちろん許されないことであり、まさに御意見の通りであります。政府の方で、一応修正と申しますか、あるいは条件に従つて新しい内容の条約を調印したという場合であります。私も、私は、事重大でありますから、もう一度国会において審議をし、

そうして承認、不承認を決定する必要がある、こう考えるものでございします。○穂積委員 それは私と全く同意見です。

それでは、次に条約例についてお尋ねいたします。とつさのことでございしますが、大体記憶に間違いのないと思ひます。一九五三年に、アメリカと日本との間において通商航海条約が締結され、そうして国会に承認を求められた。国会は、衆議院、参議院とも、これについて全面的な承認を与えたので、不承認の意見が社会党から述べられましたが、多数をもって国会はこれの承認を決定いたしました。ところが、その後アメリカの議会におきまして、その条約の条文中の一条項について留保条件が出て参りました。そこで、アメリカ政府から日本政府に対してそのことの通告がございました。そこで問題になつて、国会では、次の国会においてこれを再審査いたしました。アメリカ側が留保いたしましたものをもう一べん日本の国会で審査いたしました。日本側もこれを留保して承認を与える議決をしたことがございします。国会において一べん無条件で単純承認をいたしましたものを、次の国会においてもう一べん留保、修正をして議決をいたしました。これは二回間条約ですが、留保条項の修正議決をいたしました。そうして他の部分は全部生きたんです。不承認じゃございませぬ。他の条文は生きて、その中の一条項だけが留保という議決をしたわけなんです。先生の御所論によりますと、この国会の議決は不当な議決になるわけではございませぬ。これは一体どういふわけではございませぬ。

○田上参考人 実は先ほどの前の御質問に對してしましても、私の答弁が途中で切れてしまつたのでございしますが、つまり、条件が成就されたかどうかについてもう一度国会に審議を求める必要があると思ひます。その前提において、修正の承認は不承認であるといふことを実は私申し上げたわけではございします。承認をしたものをさらに承認するのじゃない。ところで、第二の御質問がたまたまその点についてございしましたが、私は、承認されて、そうして完全に一応成立した条約、つまり批准された条約について、さらにその事後に留保をつける、これは成立した条約についてのまた新しい変更でございしますから、第二の別の事案でございまして、もちろん、その限度で国会の承認を求めるべきだと思ひます。その意味で、これは当然のことである。

私の申しましたのは、最初に、国会で修正の議決をなさつて、政府がその条件に従つて一応修正をし調印をしたと称する場合に、もはや国会の承認を受ける必要がないのではないかと、最初の場合が修正承認であります。——不承認ならば、その場合にあらためてまた国会の承認を求めることになるのであります。ただ、今の第二の御質問は、そうではなくて、それにさらに留保をつけるというところでございします。これはその限度でまた新たに国会の承認を求めるのが当然だと存じております。

○穂積委員 最後に一点だけお尋ねいたしておきます。今の御所論は、事前であらうと、事後であらうと、国会の議決権は無制限である、決議の形式も無制限であることを立証するものであると私は

どうも思つておる。単純不承認、単純承認の場合以外もあり得るのだ。それは事後であらうと、事前であらうと、何ら本質的に変わるわけではございませぬ。最後に、三先生にこの際にお尋ねいたしておきたいと思ひますのは、政府が国会に条約批准についての承認を求める案件を提出したしておりますが、この手続上の問題について、これはこの前から当委員会の問題になりましたが、実は承認を求める案件は、条約本文は含んでいないのです。対象になつていないのです。これは付属文書としての提出されておる。この提出の仕方、今まで慣例として行なわれたからといって、誤りがあつたのではないかと。国会において承認を受けるべき条件のついた、批准条項のついた、承認を求めることが適当であると思つて国会に審議を求めておる条約本文は、当然議案の中に加えて出すべきものであつて、付属文書として議案の中に入れて取り扱うというのには、これは国会審議の手続上、不当な方法ではないかというふうに考えるわけですが、この点についての三先生の御所見を伺つておきたいと思ひます。内容的に不可分一体だといふのであつて、形式は、明らかに承認を求める議案は紙一枚の承認を求める件であつて、本条約文は付属文書だ、こういう説明をしておるわけなんです。これは誤りであつて、当然議案の中へ加えるべきだ。少なくとも国会の承認を必要とする条約文は、議案の中へ加えて提出すべきであるとわれわれは考えますが、いかがでございましょうかという質問です。結論だけよろしゅうございします。

○小澤委員長 これは、ただいま穂積君の意見のうちには、今までの審議に多少違つた点もありますが、かりにそういう事態として御答弁を願ひたいと思ひます。

○磯山参考人 条約承認の提案形式は、私よく存じませんが、かりに承認を求めるの件とありまして、何を承認するかという内容を当然伴うものと思ひますから、付属文書であるとかないとかという形式は、どういふ形で明らかになつてゐるのかわかりませんが、条約あるいは関係資料の内容を吟味せずして、当然審議はできないものと思つておりますが、よくわかりませぬ。

○田上参考人 はなはだ恐縮でございしますが、ただいま穂積委員が御発言になりました中で、私の申し上げたことが、あるいは速記録で違つた形になることをちよつとおそれるのでございします。私は承認と、それから不承認、単純不承認、両方であつて、その中間のものはないというのを最初に申し上げましたが、なお念のために申し上げます。

○中村参考人 議案の提出の形式であります。現在提出されている形では、承認をするかしないかということだけを問うているような形で出ているように、これは誤解かもしれませぬが、そう受け取れます。そこでそういう誤解のないように、提出の仕方を改めたらどうか、私はそう思ひます。

○小澤委員長 竹谷源太郎君。○竹谷委員 主として田上さんに、二つばかりの点についてお尋ねをいたしたいと思ひますが、田上参考人のお述べになりました中に、調印前に国会承認

認を求めるといふことは、調印によつて直ちに効力を発生するものは別として、批准を要する条約は、調印前に承認を求め得ない、その理由は省きますが、そのように承つたのでございますが、その通りであるかどうか、ちよつとお伺ひいたします。

○田上参考人 先ほどそのように申し

上げました。私も現在もそう考えておりますが、それはいやしくも国会の承認を求めるには、確定的なもの、確定案でなければいけない。不確定な、どうなるかまだ未定のものにつきまして承認を求めることは、政府の立場としてはなほ好ましくないことであり、感心できないことであり、また国会の審議を求めるにつきまして、これは審議権を十分に行使する上において、私は賛成できないのでございます。もちろん、憲法のどこにはつきり書いてあるかとおっしゃられますと、条文の字句には現われておりませんけれども、しかし承認が、先ほど申し上げました、調印について承認する、さらに批准について承認するか、何段階にも分かれて同一の条約について承認ができるならば、それは別でございますけれども、そうでない限りは、承認は、やはり確定的な、確定した時期というか、段階において、承認、不承認を決定すべきものであると思うのでございます。

○竹谷委員 条約の成立までには、交渉あるいは仮調印、調印、批准というような順序があると思うのでございますが、不確定のものであつては、調印前に承認を求めたい、このような御意見でございますが、仮調印をして、大体原案も確定に近いものができて、

調印前に仮調印をやる、次に調印というような場合が相当多いのでございます。重要なものはそのようにしておるからでございますが、不確定であるから困るというだけの理由であるならば、仮調印を、調印前に國會の承認を求めたいかがであるか、この点お伺いいたします。

た。その意味は、憲法には違反しないが、調印後の方が、そうして批准前がよからう、このような程度の御意見であるかどうか、重ねてお伺いいたしておきます。

○田上参考人　ただいまの御意見は、私は修正に関連して思うのでございませう。無条件に承認されるのであ

○田上参考人 ただいまのような御質問でございますと、絶対にできない、もしそういうことをやれば憲法違反であるというような意味で、できないと申し上げておるのではないのでございまして、国会の審議をいただくものとしては不適当である。政治的に見て不適当だということを申し上げたのでございます。と申しますのは、一たんその点で国会が御承認になりますと、それは政府にとっては全権を与えられたことになるわけでございまして、私はその中でもうよろしいという御議論があるかと思ひますけれども、やはりできるだけ慎重に、最後まで国会の方では条約締結手続というものをよく検討する、そうして最後を見きわめた上で、はつきりと承認、不承認をきめるというふうに考えますと、時期は調印後の方が、国会の政治的なコントロールというか、承認権を有効あらしめるために、必要であらうと存じます。

○竹谷委員 そうしますと、田上さんの御意見は、妥当であるかどうかとい

れば、それは調印前であります。承認によつて批准ができる、締結ができる、こゝろいふに思ふのでございます。従つてそういうことが絶対に不可能と思いませんけれども、一応やはり国会の審議権を拘束することになつて、私は政治的に、あるいは憲法の民主政治、あるいは議院内閣制と申しますか、これは単なる政治と申しても、憲法の基本的な原則だと思ひますが、それに反する、しかし、それがそうでなくて、おそらく私、御想像を申し上げるのはあるいは失礼かも知れませんが、早い段階で国会に出せば、そうすれば、まだ内容が十分固まつていないのだから、直しやすい、従つて国会の方も修正の意見を出しやすいというふうにも、これは私も実は思うのでございますが、その方になりますと、別の議論を先ほどから申し上げておりました、つまり、修正、条件付の承認ということは、やはり国会の審議を十分行なうのには適しない、つまり、国会をできるだけ最

うだけであつて、仮調印を調印前に承認を求めることは、憲法違反ではない、ただ政治的に妥当であるかどうか、こういう問題である、こういうこととでございましょうか。実は先ほど、調印前の承認は憲法の求めているところではない、そのようにおっしゃつ

高機関としての実あらしめるためには、賛成できないということを申し上げたのでございます。

○竹谷委員 国会の意見を尊重するという意味で、国会が自由な審議をし、また修正をし得るという方が、むしろ国会は尊重されるので、国会はイエス

かノ一しか認められないというように
権能を制限されたのでは、これはか
えつて国会尊重にならないと思ひ
あります、それはそれといたしま
て、調印前に仮調印を国会の承認
を求めることが憲法違反ではないと
しますならば、むしろ国会で自由
にし、修正をさせる方がいゝのじ
やないのです。と申しますのは、
先生お急ぎになりますか、ら、
なるべく簡潔に申し上げますが、

見を國民に求める絶好のチャンスではないか。そういう意味合いにおいて、先生の御議論からすれば、批准前の国会承認において修正ができないとすれば、調印前に国会の承認を求めることによって、國民の意向が十二分に条約に盛り込まれるということになると思ひますのでありますが、それにいたしましても、調印前の承認はどうしてもいけないとお考えかどうか、承っておきたいと思ひます。

先ほど来お述べになりましたこと並びに今までの質問応答を聞いておりますと、田上さんは、批准前の国会承認にあたって、その修正は憲法上認められない、このような御意見でございませう。しこうしてなおかつ、仮調印、調印前、そのときにも修正は妥当でない、そのような時期の承認はおもしろくない、こういうことになりますと、国民外交であるべき今日の日本の外交につきまして、国民の意向が十分に条約には盛られてない、こういうことになるのです。ひろく、世論調査あるいはいろいろな国民の意見の発表によりまして、大まかな国民の意見は、政府が感知しておるところではございませう。しかしながら、やはり正式の場でそれぞれの議論をし、場合によつては採決をする。それによつて初めて、国民の代表である国会の意思がどこにあるかということがわかるのでございまして、ただそこらのうわさや意見だけでは、確定的に国民の意見はつかめません。その意味合いにおいて、大体文案ができた仮調印後、調印前、このときこそ、先生の御意見からすれば、国民の要望する、国民の意見に最も沿うような条約を締結するために、その意

○田上参考人 大体御趣旨はわかりましたし、またお気持は実は私も賛成であります。ただしかし、ちよつと技術的に見まして、――修正、つまり、現在進行中、交渉中の条約の内容、いはもうすでに調印の段階になつてゐるかもしれないが、そういうたまたまに批准しようとしてゐる条約の内容について、国民を代表して国会の方で修正を希望する、修正を要求でもよろしゅうございますが、そういうことが政府に向かつて言えないかという御質問でございます。それはもちろん私は言へると思ふのであります。私の問題に認めておりますのは、修正が、同時に承認の一種の形になるかどうか、つまり、普通の法律案その他でありますと、繰り返し返して申し上げますが、可決か否決、いずれかであります。修正はございませんが、修正は可決の一種でございます。内容を変えて可決をする。未確定な状態で、ただ一応修正してみろという政府に対する要求ではない。ところが条約の場合のお考えは、修正したらどうかということであつて、承認はまだ与えてないように私は伺いましたし、また私はそういうふうに考えるのでございます。だから、修正できるか

を政府に求める。その求めるのは、私は繰り返して申し上げますが、政治的に十分国会の意思を、政府はその場合に尊重すべきである。これは当然でございますが、法理論として、法律的には拘束されないというのを申し上げておるのでございます。しかし、法律的に拘束されないから、政府は幾らでも逃げられるかというところ、これは国民の良識なり、また国会の地位から考えまして、政府として十分に沿うべきであり、また沿わなければ政治的な責任を追及される、こう思うのであります。繰り返して申し上げますが、修正できるかどうかというよりも、むしろ承認という形の修正、あるいは法律案の修正可決のような意味における修正ができるかどうか、この御質問であります。私はできないと申し上げておるのでございまして、国民を代表して修正の意見を政府に強く申し入れることができるかということとございしましたならば、これはもちろん十分国会においておやり願いたいということであります。

○竹谷委員　仮調印あるいは調印といっていますが、仮調印は、文案は確定しているはずでございます。調印はほとんどセレモニーの場合が多い。だから確定しているものであって、私はちょっとその意見はどうかと思うのですが、この点について蟻山さんにお伺いしたいのであります。

○蠟山参考人 調印あるいは調印前というよりなことは、調印ということの法律上の効果はつきりしていいと、それが憲法上国会に許されるかどうかといったよりなことに、はつきりお答えできないのであります。私は、調印の効果というのは、国内法的には、調印前であろうと調印後であろうと、異ならないという考え方であります。ただ国際関係において、国際法上、信義の問題が発生いたしますし、また相手方の同意を必要とするという条件がそこに伴っている、それだけの相違だと思ふのであります。調印前であるとか、調印後国会の同意を求めるのに、どちらが適當であるかというよりなことは、その条約案のでき具合により、また這般の情勢によるべき問題で、そう自身根本的に調印ということとはあまり重要視していいのであります。

○竹谷委員 そうしますと、蠟山さんのおっしゃる通り、調印前も後も国内的には変わらない。しかしながら、調印後は対外的の關係がそこにできてくる。こうなりますと、対外的な關係ができてから修正あるいは留保ということ、は、なかなか折衝を要するから、行政機關としてはなかなか事めんどうだということになりますけれども、対外關係ができる調印の前、しかも仮調印がされて文案が確定したこのときに、国会において十分審議をし、自由な修正をしても、対外關係を生じないから、行

○田上参考人 先ほどからその御意見はよくわかりましたし、私もその意味で御同感なのでありますが、しかし繰り返して申し上げますように、それはただ修正せよという国会のお考えを表明されることでありまして、修正承認ではない。ところが憲法で認めておりますのは、承認するかしないかということがございますから、修正承認ということならば一応考えられるようでございますが、これは別問題です。そうではなくて、承認、不承認には触れないで、ただとにかく内容について修正せよというお考えでありますと、これは直接憲法七十三条の第三号の問題ではなくて、これに関連して、国会が最高機関として一般行政についての監督権を持っている、その立場で決議をされる、あるいは申し入れをされるということでございますから、繰り返して申し上げますが、政治的にはもちろん政府が十分尊重しなければなりません、法律的な拘束力がある決議とか、あるいは修正とは考えないのでございます。

○竹谷委員 お急ぎのようですから、別の質問に移りたいと思います。もう一点お伺いしたいのであります。が、先ほどお述べになりました中に、国会法第八十五条につきまして、両院協議会を開くというような場合は、これは複数の条約を一括して提案された場合、あるいは特定の事項について留保があらかじめ認められている場合に

られ、一院において可決されておる、
 こういふような場合ではないか、こ
 ういふ御趣旨と考えるのでありますが、
 複数の議案が一括議案として提案せら
 れるということは、すでに、複数では
 あるが、その条約二つは緊密なる関連
 性が当然あるわけです。関連のないも
 のを一議案として出す例はほとんどご
 ざいませぬ。非常に緊密な関連のある
 議案である条約が、二つ一括して出さ
 れておる。その場合に、一方の条約を
 否決し、他方を可決するということが
 可能であるならば、一つの条約につい
 ても、相互可分の場合もあるが、大体
 一体をなしておる。二つの条約が密接
 で一体をなしておると同じように、一
 つの条約においても、大部分は可決を
 する、一部分は否決をする、すなわち
 修正になるわけですが、そういうこと
 ができるようになってくるように思ひ
 うのでございますが、これはいかがで
 ございましょうか。

○田上参考人　ただいまの御指摘の通
 りでございまして、私非常に、御説明
 というか、意見を不正確に申し上げま
 したが、もちろん多数の条約を一括提
 案いたしました場合でも、その条約の
 内容が関連しておる、不可分のもの
 がありましたならば、私は、そのある一
 部の議案を承認し、他を不承認といふ
 ことは、先ほどから申し上げておりま
 すような意味で、一種の修正であり、
 できないと考えるものでございます。
 従いまして、国会法八十五条が、實際

付案というものを広く考えますと、憲法の精神に反すると実は思っておるものでございます。

○竹谷委員　そうしますと、関連のない議案、条約二つが一括して一議案となるといふようなことは、ほとんどないのであるから、こんな場合は生じてこない、こういうふうになる、こというような御意見かと承りました。総いて国会法の第八十五条でございますが、これは衆議院が可決して参議院に回して、参議院が否決をした、それに、先生の説によれば、協議会が開かれるというだけで、修正というものがあつてないから、この場合だけに限る、こういうことに第八十五条はなる、こういうふうにお考えになっておるか、どうか、その点承りたいと思います。

○田上参考人　大体そのように考えております。つまり、回付案ということには、通常の場合には予想されないように私は考えております。送付案はございますけれども、回付案が出てくるといふことは、ちょっと普通ならば考えられないように私は存じます。

○竹谷委員　そうしますと、八十五条の条約に関する両院協議会というふうなもの、ほとんど意味ないわけですね。衆議院が可決をして参議院に回した、参議院が反対をする、反対をしても、国会法の手続に従つて、衆議院の議決がそのまま通る、こういうことになるのであります。しかし八十五条の

両院協議会というものは、そういう一方が全面的に賛成、他方は全面的に反対、そこでオールとナッシングと、この二つが話し合っても話し合いができるはずがないのだから、およそ八十五条はそんなものを予期してはおきません。必ず一方は全部賛成だが、他方は一部反対、あるいはその反対の仕方であらうためにできたのであるから、八十五条は必要規定である、こうお考えになっておるかどうか。

それから憲法の第六十一条も、また六十条の予算に関する両院協議会の規定を設けておけることも、ほとんどナンセンスになっておる、このようにお考えであるかどうか、承りたい。

○田上参考人 八十五条につきまして、これはもちろん予算の規定もございませうし、また条約についても、逆の参議院先議という場合も、規定の上ではたしかあつたようでございますが、大体今の回付案のみならず、送付案につきまして否決、そして両院協議会ということも、協議会の成案というものは、普通きわめて得にくいものであると思ふのであります。

なお、憲法第六十一条につきまして、これはやはり両院協議会だけでなしに、六十一条の規定が、衆議院優越の原則を認めたということについて、きわめて重要だと思ふのです。ただ、六十条を準用いたします結果、そこに御指摘のような両院協議会の制度も当然出てくるわけでありまして、この限度では、国会法八十五条と同じ問題というか、あまり実効性が認められないというところは言えると思ひます。

○竹谷委員 もう一言田上さんにお伺いしたいのですが、修正して承認するということになる、修正の部分については、これは将来国会の議決を拘束する、従つて審議権を制限する、こういうお話がございましたが、これは私ちょっと解し兼ねるのであります。そのように修正の意見が、将来における政府の外交について国会が意思表示をなしておる、それで会期が変更されれば、一事不再議で別の意見が出し得るのだが、そういう別の意見が出し得なくなるといふことですが、一事不再議はその会期中だけですから、他の会期になれば違つた意見を前に修正意見として出したその意見と違つた意見を、次のあるいはその次の会期にきめても、一つも差しつかえないので、この点は別に国会の権能を制限することにはならないと私は考えます。それからまた、同じ議案でありまして、一會期にその議案をきめる、同じものを別の会期できめても差しつかえないのであつて、その点ちょっと理解しかねたのですが、御説明願ひます。

○田上参考人 私の申し上げましたのは、修正承認という形になりますと、そこでもうすでにその議案は国会から離れまして、政府の方に移つてしまふ。だから政府があらためて将来その修正の趣旨に従つて直したか、その点問題でございませうが、あらためて将来これを国会に提案しない限りは、国会でさらにこれを、先ほど御指摘のように修正するということもないし、また、政府が提案する義務もない。もちろん修正の趣旨に反して、もつと不手ぎわな新しい条約が調印されたような場合には出す必要はございませうけれども、そうでない限りは、提案して承認を求める必要はないと考えるのであります。この点で、この承認ということになつておきますと、将来とにかくもう一度承認を求めなければ批准はできないという点で、国会の権能が確保されると考えております。

○小澤委員長 松本七郎君。○松本(七)委員 ごく簡単に、一点だけお伺いしたいと思ひます。結局この問題は、立法府と行政府との関係、憲法でいへば、四十一条と七十三條、この関係をどう規定し、運営するかといふところにかかつておるようです。そこで非常に重要な問題でございませうので、いづれ国会独自で結論を出さなければならぬと思ひますが、それについて、三先生の非常に貴重な御意見を伺つて、私も非常に益するところがあつたのでございませう。

そこで、田上先生に一点お伺ひしておきたいと思ひますのは、先生もやはり国会の意思を尊重するといふ点にはお触れになりましたし、これを無視しようといふのではない、この点はよくわかるのです。しかし、この憲法四十一条で規定したところの、國權の最高機關として、また、唯一の立法機關としての国会の意思というものが、ただ道義的に、あるいは政治的に尊重されればそれでいいか。あるいは条約についても、締結権は行政府にあるけれども、その内容にわたつては、最高機關である国会の意思もこれに十分関与させる道を、言葉をかえて言へば、ある場合には政府を法的に拘束する道をつけないければ、私どもの考えでは、この四十一条の規定を、主権在民の現在の憲法に照らし合せて考えても、この

規定を真に尊重したことにはならないのではないかと、こゝういふ疑いが出てくるわけですね。そこで、この七十三條の締結権という規定だけでは、主権在民の憲法の基本精神に反するおそれはないだろうか。はかばかした、この条約締結について、内容にわたつて国会が意思表示をなし、それで政府を拘束することとを積極的に禁止しておる条項が、他の憲法の条項にあれば別でございませうけれども、それはおそれくないと思ひます。ただ七十三條の締結権云々の規定だけで、そこまで広い権限を政府に認める結果になるということは、憲法の基本精神に違反するおそれが生じてこないだろうか、ここが結局一番の問題点になると思ひます。そこで、この点に對する先生のお考え方を、ここで明確に伺つておきたいと思ひます。

○田上参考人 その点は、やはり私は七十三條の第三号の解釈だと思ひます。ございませうが、幾分重複いたしますけれども、条約締結権と承認権とは、同一ではないと考へております。どういふふうに表現いたしますか、イニシアチブというか、条約の内容についての新しいものをまず一応作つてみる。もちろん、国会が承認しなければ法的には効力がありせんけれども、原案を作成するといふことは政府の条約締結権に含まれておるのであつて、その場合に、これからこゝういふ案でもつて条約を締結するように、事前に内容を具体的に示しまして政府に指示すること、これは私は、条約締結権そのものを国会がかわつて行なうといふことになると思ふのでございませう。憲法四十一条は、確かに最高機關でございませうが、最高機關はやはり憲法の規定、ワ

クの中で考えられることとでございまして、七十三條でやはり承認権と条約締結権というものは全然同じではなくて、そこにイニシアチブというか、案を初めに作成するといふことは政府の責任においてなすべきことであり、それが悪ければ国会が十分にこれを批判し、これを握りつぶすといふことはおできになる。ただ、その場合に、これも重複いたしますが、どうもそれだけでは物足りない、やはり安條約なるものに、正面から反対ではないのだが部分的に変えてもらいたい、そういうことがどうして言えないかといふことだと思ひますけれども、私は、もしそれならば承認、何回でも承認といふことがあり、また、一たん承認になつたものを次の機会に承認するといふ自由はもちろんあるのでございませう。そして、もちろん、政治的には強く国会が、決議をもつて政府に迫るということはおできになる。それは憲法七十三條の承認権の行使というか、承認の一種ではないといふことを申し上げておるのであります。明文の規定がなくとも、国会が、政府の行政あるいは内閣の権能に関する事務につきまして意思表示をされる、決議をされることは、もちろん当然おできになることであつて、また、それが政治的に十分効果のあることは、私も当然だと思ひるのであります。ただ法律的に、あるいは七十三條に基づく決議とか、あるいはこの承認の一種であるとはれないといふことであります。

○松本(七)委員 ちょっとその点関連しますので、両先生の意見を簡単に伺つておきたいのですが、私どもの考

えでは、この締結権ということ、内容にわたって自由裁量と申しますか、それをもっと全面的に政府にゆだねて、それには立法府は全然関与できないというふうに解釈すべきではない。たとえ、国会がこういう内容のものであるべきだと意思表示をはっきりした場合には、それに法的な拘束力を政府に対して持たして、政府は、この国会の意を体して交渉する。交渉することが、その締結権としてゆだねられておるのであって、その内容については、政府だけにゆだねられておるのではなしに、国会独自の形式と方法をもって、意思表示をなし、これが法的拘束力を持つようにしなければ、四十一條の憲法の規定というものはほんとうに生きたくない、こういう観点を私どもは持つておるわけです。

そこで、先生のお考えはこれでよくわかりましたが、中村、蟻山両先生に、その点についてちょっとお伺いしておきたいのです。そういうふうに、今の論争は、どちらかというと国会の立場と、それから行政府の立場というものがこんがらがっておる。私どもは、国会の立場から言うならば、今私が述べましたような基本線をもっと積極的に伸ばしていくとすれば、あるいは中村先生は付加承認、それから削除承認というふうな言葉で述べられましたが、これは区別すべきものではない。むしろ国会独自の、独自の案として、かくかくしかじかの条約を締結すべきである、そういう発案もなす権利は持つておるのではないか。そこまでいかなければ、この四十一條の憲法の精神というものはほんとうに生きたくない。そういう意思決定を国会が

なした場合に、それを実現すべく、政府は極力交渉に乗り出して努力しなければならぬ義務を負わなければならぬ。しかし、政府にその意思がない場合、あるいは交渉が難航して見込みがない場合には、国会と政府というものが対立するという結果になると思えます。現実には、日本のように議院内閣制をとっている場合には、そういう場面は出てこないと思えますけれども、やはり制度上、法律的には、国会がそのような権限を持つておるということをはっきりさせなければ、私は終始一貫しないと思うのでございます。この点についての御意見を両先生からお伺いしたいと思います。

○中村参考人 憲法の七十三條は、憲法四十一條との関連において、国会が国権の最高機関であるという、その基本的な面から解釈するというのは、私も全く賛成であり、また、先ほどそれを申しあげたわけです。それから、ことにアメリカの大統領と日本の内閣総理大臣を比べた場合に、アメリカの大統領は、いわゆる大統領制といわれ、イギリス流の議院内閣制とは違っていて、国会とは別の系統で国民から選ばれているものです。ところが、日本の内閣総理大臣によって代表される内閣は、議会の信任に基づいて、議会の意思の上に存立しておるわけです。従って、こういう日本のような議院内閣制をとっている国の内閣の場合には、自分たちの意思は国会の意思であるというのではなく、逆に、内閣自身が常に国会の意思を尊重してやることがなければおかしいと思うのです。

それから先ほどの修正という場合の、削除する場合の修正と、それから増加する場合の修正というところにつきましても、先ほど理論的にはそういうことは分けられるけれども、現実の問題として、それは非常に微妙で分らないんじゃないかというふうに私は思っています。たとえば、今の安保条約の期限が十年というのを三年に短縮するというような場合、部分的な承認というか、あるいは三年というものを加えたというふうに見るか、そういう点で、実際問題としては非常に微妙だというふうに私は考えておるわけです。そういう意味で、そういうことに對する判断も国会自身で解決されるかと思えます。

そして、方向としましては、今や国会の審議権というものがどの程度のものであるかということが論議されているので、そういう場合に、国会自身が自分の審議権を狭めるように解釈される必要はない、私はこういうふうに思います。憲法の趣旨は、まさに国民を代表するのは、直接には国会です。その上に内閣が存立しているわけであり、それから、国会自身の審議権とか発言というものを、その国会の考え方というものを、条約を締結する場合に大いに反映させるといふこと、これはまさに憲法の基本構造から見ても当然だと思ふ。ただ、七十三條の言葉じりだけをとらえて解釈するのは間違つておる、私はそう思つております。

○蟻山参考人 松本委員のお尋ねは、具体的には、条件付承認または修正的承認というようにすることが、七十三條の建前から、また四十一條の建前から、できるかどうかということに帰着するのではないかと私は考えるのであります。こういう問題について、今の憲法の規定もしくは文字解釈をいたしたのでは、なかなか議論は尽きないのではありませんか、水かけ論になるおそれがあると思ひます。

ここで私が、この問題について二つの極端な場合を考えてみます。一つは、政府がまだ全然この条約について提案をしない場合に、国会が一定の案文を付した条約の提案権を持つてゐるかどうかが、こういう種類の条約を締結すべしと政府に向かつて提案することができるといふこと、そういう場合を想定いたします。私は、これに對して、できると考えるのであります。ただし、七十三條によりまして、その後政府がそれをいかに受け取るかという点は、手続的に七十三條が動いてこなければなりません。国会が、直ちにそれによつて交渉するとかどうとかということは、これはできないことは明瞭だと思ひます。かつて米國におきまして、この点が争われて、國會がみずから提案したことも何度かあります。

しかしそれは、實際上非常にめづらしい、必ずしも適當でないと思ひますが、権能としてはあり得る、そういうふうに解釈いたします。

いま一つの極端な例は、批准の場合、もういよいよ批准書を交換するといふ場合、その批准の場合に条件をつけることができるかどうか。國際法のテキストを見ますと、大がく無条件的でなければならぬといふことを、批准といふことについていわれております。一応それはいわれますが、實際の例を見ますと、批准の場合でも、条件がついておる場合もあるのです。それは

はどういう場合であるかといふと、一つは調印の際に条件をつけた場合、これはもう當然なことだと思ひます。ところが、いま一つ、条件をはつきりつけて相手方の同意を得たわけではないが、とにかく調印の際にこういう条件をつけたといふことを意思表示している、ですから相手は全然知らないことじゃない、いわゆる知つてゐることなんです。そういう場合においては、批准の際においてさえ、つまり交換せらるべき批准書の中にすでにその条件がつくといふこと、そういうことすらあり得る。最後の段階においても、条件というものが絶対的な無条件ではない。だとすれば、その中間において、今國會に承認を求められてゐるような場合に、条件をつけるというようなことが、憲法上できないといふことはあり得ない、私は思つております。(拍手)

○小澤委員長 この際申し上げます。田上参考人は、時間の都合上、この際退席をいたします。

田上参考人に申し上げます。御多忙のところ、今日は長時間にわたりまして御意見を拝聴し、まことにありがとうございます。(拍手)

○推薦委員 私は、主として蟻山先生にお尋ねしたいと思ひます。先生も、もう時間がおありにならぬそうですから、ごく簡単に申し上げます。率直にお答えを願われればけっこうであります。

新憲法になりましたから、条約の問題で承認を要求されておる問題に關連して、國會で修正権があるかどうかと

渉を断念してドロップするか。その結果、不承認ということになると思ひますけれども、そこは行政府の判断に待つべきもので、そういう判断を下して政府の行動に拘束を加えるということが、国権の最高機関である国会の立法権ではないかというのが私の考えであります。

○推選委員 最高機関たる国会の権能は、自由にして非常に広範なものであることは、私も期待しておるのであります。しかしながら、国会の権能といふことも、おのずから限界があるのではないか。現に私もが扱っております案件といふことも、必ずしも、先生のおっしゃる通りに、何事でも修正もされれば、可決も否決も何でもできるといふものではなくして、その案件により、問題によつては、われわれの修正権などは全然認められない問題がございます。たとえば、私どもの審議の対象である国民の国会に対する諸願のごときは、これを採択するかどうかは、われわれの審議の対象であります。しかし、その内容については、国民がお願いすることでありまして、修正できないのです。いかなる権限があるこの国会といふことも、出してきた諸願の内容を修正することはできない。それから決算の場合におきましても、すでに政府が支出してしまったものに、不当であるとか、承認するとかいうことはできませんが、その支出の内容については修正を加えることはできない。そういうふうにおのずから、国会といふことも何でもできるというのではなくして、案件の種類により、内容により、性質によつては制約を受けておるのです。憲法上、特に条約の締結はと

いう字句を使つてゐるのは、私は政府に締結権があるという考え方で、先生は、それは政府と国会と両方にあるというふうな受け取りの御説明のようでございますが、その点、私の意見は多少先生とは違つておりますけれども、そういう場合におけるわれわれの審議の権能は、何でもできるというのではない。いわゆる予算を修正するがごとく、われわれが決定したら即それが実現するということではないに、それに対する政府の政治上の責任は別です。しかしながら、憲法上、政府は国会に対して責任を負わなければならぬから、最高機関たる国会がそういう意思表示をしたら、それを尊重するといふことは建前でございます。そうして、その方向に動くといふことも当然でございます。しかしながら、それをしない場合でも違憲ではあります。そうして政府としては、しない場合には国会を解散することもできましようし、みづから内閣を瓦解することもできましよう。従つてわれわれが言うところの修正権とは、条約に対する修正権といふものは本質的に内容が違つておるものであつて、条件付があるいは不確定な権利であるといふので、本来持つておる修正権といふものとは別個なものだ、私はそういうことを感ずるのです。その点は、どうも先生と平行線のようにございまして遺憾でございますけれども、仕方ありません。そこで政府は修正を受けた場合をどう考えるかという先般の質問に對して、外務大臣はこう答えておるのです。修正は原案に對して承諾を与へざる行為である、従つて、承諾を与へざるものとみなすことを答えて

おる。政府の答弁ですから、どのような答弁しても国会はそれは関係ありませんけれども、一応政府としては、そういう見解をとることもまたしかるべきであらう。従つて、先ほど田上先生のお説のように、修正といふものは可決でないのだ、可決修正といふことであるならば、その通り政府が動いて、相手側も承知したら再び国会にかける必要がないという結果を生ずる、それはむしろ審議権の縮小を意味するものであつて、それよりも、この条約の審議にあつては、承諾するかしないかの二点に歸着する以外に案の扱い方法がないといふように聞こえるお話もありまして、私は、まさにその通りだと思ひ。政府の要求するところは、条約を承認するかどうかといふこと、修正するとか、しないとかといふことは、意思表示としてするならばよろしうございします。国会の意思表示は、いかなる意思表示もよろしうございします。けれども、これが決議であつたとするならば、その決議といふものは、条項そのものをどう直せといふ希望意見にすぎない。いわんや、これが附帯決議であるならば、附帯決議は決議そのものではないので、全くの希望でございします。そういうことは自由であるけれども、案そのものを直すといふ場合に、それでは先生は具体的にどういふふうに直すか。国会法の規定するところによると、修正案を審議する場合に、修正案を具して議長に申達しなければならぬ。それでは、この際、修正案を国会が作つて、そうしてそれを添えて議案としなければならぬのです。先生の先ほどの意見によると、国会自身が条約の案文作成の権利さえあると

おつしやいましたが、それには私は同感でないもので、そういう点はわざわざ憲法で明記して、行政府のやることであるとして明確に規定する点だと思ひます。それらの点をあまり拡張解釈することは、三権分立の立場からはとるべき説でないのではなからうかと、まことに粗雑な頭ですが、私はそう考へておる。そこで先生は、修正するときの具体案は一体どうしますか。

もう一つ承りたいのは、修正を可決した場合に、政府が出した原案といふものの運命は一体どうなるのでしようか。修正された案といふものと政府の原案とは全く別案のものである。この案の所在は一体どうなるのか。案が行方不明になるといふ結果になるのであつて、どうしても承認が不承認か以外、何かそこに処置をつけていかないと、この条約の審議といふものを結了することにはならないのではないかと私は思ふのです。修正した場合の修正の方法と、修正した場合の本案の運命ははたしてどうなるかという御説明をいただければ結構だと思ひます。

○鐵山参考人 どうも議員諸公に向かつて国会の権限を説くなんて釈迦に説法のきらいがあるのですが、お尋ねでございますから……

まず第一点として、国会は、何事もできることは私申し上げておりません。昔から、少しグロテスクな言い方でありましても、男を女にしたり、女を男にするとか、いかに主権国会といへどもできないといふことがいわれております。また道徳に反し、あるいは国際道徳に反するやうなことを立法することはできないと思ひます。しかし、それらの制限があるといふこと

は、何も国会が、今具体的な案件になつておりますやうな問題について、あるいは修正することもできないとか、そういうことにはならないと思ひます。私は、国会の権能といふものは、理性の許される限り、あらゆる問題について立法し得るのではないか、いかにするか、どの機会にするかは国会の判断に待つべき問題でなければ、権能としてはあり得ると考へております。従つて、今回のやうな場合に、やはり修正といふことの権能ありと私は考へております。どのように修正をいたすかは、私考へておりました。これは別の機会に申し上げることが適當かと思ひます。この席は国会に修正権ありやいなやといふことなのであつて、修正をどのような形にするかといふことは、今の国会法の手続による以外に、別に内容的にお話しをする必要はないと思つております。ただし、今、国会がかりに修正をいたした場合において、修正の内容によりけりだと思ひますけれども、政府は、従来それが調印あるいはそれ以前に、もう何回にもわたつて交渉してきた問題ですから、これは日本国民の代表者である国会の意思として、ちつともふしぎではないといふやうな問題がありましかつた場合には、おそらく再交渉の可能性ありと考へるだらうと思ひます。それから、それはもう議論し尽くした結果であつて、とうとう同意を求めるところは不可能であるといふ場合には、不承認と同じ結果をみなすだらうと思ひます。そのほか、これはいろいろの先例もあることであるが、行政の万能のように考へておる今の政府でも、これは私評になりますけれども、こう

いう点ならば、これはおそらく異議がないだろう、それはいわゆる註釈的、解釈的留保事項です。いわゆる極東の範囲というのとは一体どこか、十年間に国際情勢というものはどういふふうに変わるのか、そういうふうな、ある一つの議会の見解を一つの留保としてやるような場合、それはある一つの条項に対する解釈なんです。インタープリテーションにすぎない。別に条項そのものに変更を加えるのじゃないのだというふうな場合ならば、あの頑強なウイルソンでさえもそれは譲歩したのです。ところが、内容的にわたるから譲歩できないというので、がんばって、ほんとうに修正されてしまつたわけなんです。ですから、そういう問題がありますので、實際修正の形、あるいは内容をどうするかなどということは、これはもう皆さんが適当にお考えになれるので、行政権の立場に同調されて、どうも、あらかじめもう制限されておるのだというふうな条項についてお考えになることは、議会の権能という問題と、国際条約とか国際関係とかいうこと、やや混同された議論ではなからうかというふうに考えておきます。

○推熊委員 ありがとうございます。後段における先生の政治論は、敬服に値するものだと思ひます。ただ、この修正権の問題で、経過のこととを学者先生方に参考までに申し上げたいのは、これで四回この論争を繰り返してありますが、一番白熱化したのは、二十八年の奄美大島の条約に関するときであつたのです。このときの外務当局の案の出し方に対する説明についても、国会と全く対立いたしましたし

た。そして、われわれは独自の見解を持つて、条約文そのものは審議の対象であると国会自身がきめて、各党とも了承してその審議に入つたのであります。しかしながら、その際もやはり修正権があるかないかというところで非常な論争になりましたので、その連記録は今も議院に残つておるのですが、結論としていたしましては、当時社会党から出ておりました議連の委員の土井直作君という方が、非常な研究で深い掘り下げ方で論争をしたのですが、結論は、これは国会法の不備だということに落ちついて、幸い運営委員会の中には国会法改正の委員会があるから、ゆつくりこの委員会でも研究して、国会法を改正しようということになつてゐるのです。その後、その国会法改正の委員会はただたび開かれましたが、この案件についての審査がまだに始まつておりません。従つて、国会としては、修正権ありやなしやの問題は長い間の懸案であつたが、結論はない問題だ。そこで私も、今日までそれでは何もわからずにやつてきたかということになります。私は、一つの見解を持つてこの条約を審議してきた。それは修正権ありとする意見もありました。そして、修正したいならば修正案を出すべきでございましょう。修正論を展開すべきでございましょう。修正権なしと信ずる人は、それは修正権がないのだと議論すべきであつて、結局は、院の多数がどちらに賛同するか、それによつて院の意思決定をすることが正しいのであつて、学者諸先生の意見を聞きましてもほとんどこれには定説というものはない。国会の事務総長の意

見におきましても、事務総長は、今日とは本質的にはある、調印後はない、こゝういふようなことを言つております。そこにも私は、法律の解釈の上からは、どうも納得しかねる点がある。今あるとおつしやいます。蠟山先生のお話を聞いても、私は直ちに同感はおぼろぬのであります。そういうふうな区々まちまちの意見が国会にあつてもしかるべきだ、当然統一される必要があれば統一されたら非常に便利ではあるが、こゝういふデリケートな問題は、あえて必ずしも努力をして無理に統一しなくても、意見は個々に持つておつて、その意見の上に立つて論議して、それが多数で決定されるならば多数決で、それは堂々と院の意思を決定したということになり得ると私は信じて、今日まで条約を審議して参つたのですが、はしなくも今回の問題が議論になりまして、諸先生の学問的な御意見を拝聴いたしまして、大へん参考になりました。ありがとうございます。ただ、今日の国会法上からは、先生のおつしやる通りに修正権ありとするのも、これを具体的に案件として提出するのは、今の国会法では不可能な状態ではなからうかと、私の解釈を持つております。実際には修正権が行なわれないので、案を処理するために、政府が要求しておる承諾するか、しないかという一点に帰着するものであると私は信じておるのであります。私のささやかなる卑見をも申し添えて、御参考にお供した次第であります。

○小澤委員長 中村時雄君。○中村時雄委員 田上先生が急用のためにお出掛けでありますし、また蠟山先生も非常にお急ぎなので、簡単に私は二点についてお尋ねをしておきたいと思ひわけでありませう。憲法の六十一條、国会法の八十五條では、この条約承認案件について両院が異なつた議決を行つたときは、まず両院協議会を開いて妥協案の成立を諮らなければならぬ、こゝういふふうになつてゐるわけですが、今までの政府やいろいろな議論の中から考へてみますと、この両院協議会では、衆議院がイエスと議決し、参議院がノーと議決した場合のみに開かれるもの、このような想定のもとにいろいろな答弁をなさつていらつしやる。もしかりにそうだとするならば、この協議会というものは、先ほど私たちの竹谷委員が申しましたように、オール・オア・ナッシングという全面的対立の中で両院協議会が開かれて、どういふことに對するところの妥協も期待ができない、そういうふうな行き方になるのじゃないか、私はこのように思ふのであります。そこでこの場合の協議会は、程度についての話し合ひの態勢のものではなくて、イエスカノーかという質についての、質的な問題について論じ合う場所になつてしまふのではないかと、このように危惧をしてゐるわけなんです。すなわち、この協議会では、妥協案を発見し得るところの規模の問題でなくして、一方が自説を全面的に変更することを期待する以外に、その妥協案というものが成り立つてこないのじゃないか、このように考へられてくるわけなんです。従つて、この協議会が、一方が全面的にその意思を変更することを期待して設けられるものかどうかというところにその問題点が集約してしまふ、こゝういふふうになつてくると思ふ

のです。そこで、その問題を考えて場合に、新憲法は、予算案と条約承認案件については六十條で衆議院の優位性を認めておるのです。衆議院において議決後、三十日間を経過したときは衆議院の議決を国会の議決と定めるという点から成り立つておる。そゝういたしますと、今言つた両院協議会というものは必要はない、実際には衆議院の議決が優先的になつてしまふ、ほつておけば、三十日において衆議院の優先権によつてそれが議決になる、こゝういふことになつてしまふ。それじゃ、なぜ、それにもかかわらずこの協議会の規定を定めておるかということが問題になつてくると私は思ふのであります。そこで、この程度の、部分的な修正が認められなければならない、このような協議会制度というものの意義はない、効果もない、こゝういふことが考へられてくる。こゝういふような無益なものを憲法に何も制定する必要はない、こゝういふ結果が出てくる。それゆゑに、私たちは、この条約の承認案件には法律案と同様に国会の修正権を持たすことができるのではないかと、また、それが私たちの当然な責任であるのではないかと、このように考へられる。また、もしも百歩譲るといたしましても、予算案と同様の修正権、あるいは組みかえ要求権を持つてゐるわけではないか、こゝういふように考へられてくるわけなんです。一つ一つお尋ねしたいのであります。大体全般的にながめて見ました場合に、その協議会から割り出してくるものの中には、そゝういふ立場から考へますと、当然竹谷委員がおつしやつたように修正権がその中から生まれてくるのではないかと、こゝう

いうことに対するお考え方を、第一点にお聞きしたいと思っております。

○中村参事 国会法の八十五条の場合には、私先ほど申しましたように、部分的修正ということ、一部を承認するが、一部を承認しない、つまり、四条は削除してほしいとか、そういうふうな問題が出た場合に、ここで両院協議会が開かれるというふうな必要が出てくると思っております。もし、今、政府が出してありますようなやり方で、全面的に承認するかしないかとして、その内容はむしろ付属文書なんだ、承認するかしないかだという出し方であると、個々の条文について、この部分は承認しないが、この部分はい、そういうふうな議論がしにくい。

そこで私は、八十五条の予想していることと、それから政府提出の、承認を求める件の提出の仕方が矛盾しているようにさえ思っているわけです。以上です。

○蠟山参事 私人、国会法の問題について詳しくその趣旨を理解しておりませんが、とにかく、両院制度を設け、同時に議院内閣制をやっている以上は、予算案のようなもの、場合によっては非常に早急を要するような条約のような場合において、両院協議の成り立たない場合を設けて、こういう衆議院優越の権能を与えたのじゃないかと思うので、その両院協議の中に修正権の可能性を暗示するような意味の修正があることが予想されているかどうかについて、私はどうもそこまで考えておりません。そうかもしれない。それからまた六十一條の問題でも、やはりそういうことを予想してやっているかどうか、国会法からそういう根本

問題を考えるというところは少々無理じゃないかと思う。問題は、国会に修正権があるというところが正しい見解であるとは考えておりますが、もしそうだとするならば、国会法を適当に改めるという方がいいのじゃないかというふうに考えております。

○中村(時)委員 それで、今、中村先生のおっしゃった提案権の問題が非常に疑義があるという問題の解明もはっきりしてきていると思っております。同時にまた、その修正権というものが国会にあるという蠟山先生のお考え方から国会法の問題に入られたわけなんです。そこで私も、当然そういうふうな方向に行かざるを得ないのではないかと考えているわけです。

もう一点は、今までのいろいろな皆様のお話を聞いておりますと、単独の条約案に対する修正権が国会にあるのかないかの問題が中心の議題になっている。幸いにいたしまして、竹谷議員から、その条約案が複数であった場合にはどうかという問題が提案されたわけなんです。そのことは、私は非常に重要な問題であろうと思っております。そこで、その点に関して一、二お聞きをしておきたいのですが、少なくとも、二つ以上の条約案がありながら、これを特に一括して承認を求めなければならぬという理由、この各条約が相互に関連しているから、すなわち、一体不可分の関係があるから、分離しがたいから、一括議案として私は承認を求め

ています。ところが、ここにまた岸法律学者の新しい学説が出てきておる。国会は独自に、一つを承認し、他の一つを否認することができると言っている。私は不可分だと思っておりますけれども、そういう不可分論も出てくるわけでありまして、そこで百歩譲りまして、その見解というものを一応認めるということになりましたならば、当然これは両方が分離して認められるわけなんです。一つの単独のものにおきまして、部分的な承認というものが当然その中から出てくるであろう、このように考えられるわけであり

ます。だから部分的承認、部分的否認も、そういう見解の中から生まれてくるんじゃないかと思っておりますが、御見解を伺いたいと思っております。

○中村参事 私は全く同感です。

○蠟山参事 私人の言うのは、個々の法案の関係を一括して出して、それが分離あるいは不可分、あるいは不可分というふうなことが、一体どれだけの意味を持っているのか、きわめて常識的に考えて、関連している法案というものは一括して出すという方がいい。しかし、一括して出したからといって、それで何か審議の権能に対して工作を加えるという考え方もいけないのじゃないかというふうに私は考えております。

○中村(時)委員 私もその通りだと思っております。そういうふうには、部分的なものに分割されるという考え方もそのものに問題があると思う。だがしかし、先ほど言いましたように、それが部分的にもでき得るのだという政府の見解というものが発表されている以上は、それを一応舞台の中心にして、それを

百歩譲って私たちが考えた場合には、今言ったように、内容的なものからくる部分的修正というものもあり得るのじゃないか。部分的修正があり得るということは、ひいては、私は、修正というものができる権利がその中から生まれてくるんじゃないかという、法的根拠に基づいた一つのあり方がその中から導き出されるのではないかと、思

う。これは非常に重要な課題として将来の問題になってきますので、なお重ねて、しつこいようですが、御見解を伺えればけっこうだと思っております。

○蠟山参事 私人は、大体結論においてはそうなんです。部分的な修正が可能であるということが、そのような形式からくるんじゃないかと、その形式にもかかわらず、国会の権能からくるという意味において、結論としてはあなたと同じ考え方なんです。

○中村(時)委員 関連でありましたから、いずれまた……

○小澤議員 大賀大八君。

○大賀委員 蠟山先生にちよつと二、三点お尋ねいたします。

特に第一は、憲法七十三條の事前、事後というものは、一体いつを基点とするかという解釈であります。この点につきましては、先ほど中村先生は、調印のときを基点とするということをおっしゃられました。私は、学者の説をいろいろ見ますと、この基点というのが、条約の効力確定のときであるというものが大体通説のようになっております。しかし、私は、これには非常な疑問を持っております。というの

は、もし条約の効力確定のそのときを基準として事前、事後ということになりますと、もし批准をして、条約が確定してしまつてから国会の承認を求め

て、国会から承認をされなかったり、不承認の場合には、その条約は国内的には効力が発生しないでしょう。しかし、国際的には、相手方に対して、これは国際法上の特別の事由がなければ、もうすでに相手国との間に効力が発生してしまつた条約をみだりに廃棄するということとはできないはずだ。そういう点から見ますと、私は、やはり中村先生のおっしゃられるように、事前、事後というこの七十三條の解釈は、調印のときを標準とする、こういう解釈が私は正しいと思っております。

○蠟山参事 私人は、それほど詳しく研究したわけではありませんが、御指示のような考え方はありません。やはり、こういう事前、事後ということ

を分けた理由は、原則として事前なんです。しかし、事後というものは、緊急やむを得ざる状況があると思つたのです。そこで事後ということが起こつたのです。つまりそれは、もし批准が行なわれて、条約としては国際的に成立しておるのです。しかし、国会の承認が得られない場合は例外としてはあり得る。そういう場合をやはり予想していいんじゃないか。しかし、そういうことは珍しい、おそらく例外的じゃないかと思つております。

○大賀委員

そういういたしますと、国会の承認を得られなかった場合に条約の効力はどうなるのですか。国際間にお

いては、一方的にそれを廃棄するといふことはできないと思つております。やはり無理がなく解釈をするのには、国会の承認を求むということが、この条約の効力条件だと私は思つております。

す。そういう意味では、調印のときが基準になるというのが正しいのではないかと思います。どうでしょう。

○蠟山参考人 私は、事後承認と同じように、おそらく、事後において承認があつた場合においては効力があるし、承認が得られなかつた場合には効力を失ふという、普通の解釈がこの場合にとられるのではないかと思います。

○大貫委員 次に、七十三条の内閣の条約締結権のことについてお尋ねいたしますが、この場合の締結というのは、外交交渉をして、政府が条約についての合意を成立せしむる、これが私は締結だと思ひますが、どうでしょう。つまり、批准というよりなもの、これは形式的要件であつて、条約の締結そのものではない、こういうふうに私は思ひますが、いかがですか。

○蠟山参考人 批准という問題は、批准書の交換というものは儀礼的ですが、けれども、この場合ですと、国会の承認ということが事実上の承認だと思ひます。批准だと思ひます。ですから、批准書の交換ということは、儀礼的なものでありますけれども、承認と批准というものが不可欠の關係に立つておると思ひます。

○大貫委員 つまり、政府の持つておるものは締結——外交交渉をして条約を成立せしむるというか、相手国と合意を成立せしむる、これが私は政府の持つておる締結権だと思ひます。それに対して国会は、自由自在に、あるいはノーと言ひ、イエスと言ひ、あるいは修正するということは、これは当然国会の権能として自由ではないかと思ひます。

ます。その点は、先ほどからおつしやられたと思ひますが、どうなんですか。そう解釈してよろしゅうございませうか。

○蠟山参考人 それはおつしやる通りであります。

○大貫委員 もう一つ。これは先ほどの田上教授の意見なんですが、歸つてしまつたので、私はこの点をお聞きしたかつたのですが、国会に修正権がないという第二の理由として、もし修正をすれば、その修正に政府が拘束をされて、かえつて国会自体の審議権が拘束されるような結果になる、こういうふうな議論をしておつたと思ひます。いわゆる停止条件付承認だ、この修正のことを規定しておつたと思ひますが、そういう規定の仕方は少し飛躍しているんじゃないか。つまり、国会で修正をした場合において、その修正された趣旨に従つて政府はさらに外交交渉を始め、かりに修正通りの相手国の同意を得られた場合においても、これはもう一度国会に承認を求めるといふ形式をとるのが私はほんとうだと思ひますが、どうですか。

○蠟山参考人 田上説に批判を加えるよりですけれども、一応の法律論としては、ああいう考え方もできると思ひますが、ああいう考え方にいたしますと、絶えず承認々々々というものを繰り返すわけですね。そういうことが實際上外交關係において正しいかどうか、国会がそれを好むか好まないかというところが大きな問題であつて、それがかえつて国会の審議権を拘束するというのは、かなり形式的な法律論かと思ひます。むしろ、そういうふうに考え

○小澤委員長 竹谷源太郎君。

○竹谷委員 昼御飯も上げないで、まことに恐縮ですが、蠟山さんに一言だけ……。

条約締結の権能は国家が当然持つておる、この権能の行使は、行政機関と立法機関と共同行為である、このような御説、私はこれは大賛成でございます。そこで、国会は、このような条約を政府は締結すべきであると、こういう発案をする、その形式は決議案ということになるかと思ひますが、これを提出することが私はできると思ひます。国会はこのような決議をなし得るかどうかが、そしてまた、政府の締結権侵害というふうな問題は私は起きないと思ひますが、この点御意見を承りたい。国会としての条約に対する権能をはつきりさせる意味でも、御意見をお伺ひしておきたいと思ひます。

○蠟山参考人 先ほど申し上げました通り、そういう発案権も国会にあると私は考へております。ただ、その場合に、行政権として内閣がどのようにそれを受け入れるかは、別個の問題であります。

○小澤委員長 以上をもちまして参考人に対する質疑は終了いたしました。参考人各位には、御多用中、長時間にわたつて御意見の開陳をいただきました。まことにありがとうございます。この際、暫時休憩いたします。(拍手) 午後二時五十四分休憩

「休憩後は会議を開くに至らなかった」