

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau National Diet Library

論題 Title	日米英における条約の国内実施—議会の役割と国内法秩序の在り方—
他言語論題 Title in other language	National Implementation of Treaties in Japan, the U.S. and the U.K.: The Role of Parliament and Treaties in the National Legal Order
著者 / 所属 Author(s)	上原 有紀子 (UEHARA Yukiko) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 外交防衛課
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	840
刊行日 Issue Date	2021-1-20
ページ Pages	78-94
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	日米英における条約の国内実施について、条約の締結及び国内法制の整備を通じて条約を受容する段階に焦点を当て、各国の議会の役割及び国内法秩序における条約の位置づけに着目して概説する。

* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

日米英における条約の国内実施 —議会の役割と国内法秩序の在り方—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
外交防衛課 上原 有紀子

目 次

はじめに

- I 条約の国内実施とは
 - 1 条約の国内実施
 - 2 国内法における条約
 - 3 国際関係における条約と国内法
- II 日本における条約の国内実施
 - 1 基本的な枠組み
 - 2 国際約束の締結と実施措置
 - 3 国内法秩序における国際約束
- III 米国における条約の国内実施
 - 1 基本的な枠組み
 - 2 国際約束の締結と実施措置
 - 3 国内法秩序における国際約束
- IV 英国における条約の国内実施
 - 1 基本的な枠組み
 - 2 国際約束の締結と実施措置

おわりに

キーワード：国際法と国内法、条約、国際約束、国内実施、担保法

要 旨

- ① 条約に定める内容を実現するためには、各国における適切な国内実施が求められる。その際、国内法の制定等を担う議会の役割は小さくない。本稿では、日米英における条約の国内実施について、特に条約の締結及び国内法制の整備を通じて条約を国内に取り込む段階（国内受容）に焦点を当て、各国の議会の役割及び国内法秩序における条約の位置づけに着目して概説する。
- ② 日本及び米国では、締結された条約は国内法としての効力を有するが、実施法も必要とされる場合が多い。英国では、基本的に、締結された条約の実施法が成立して初めて、その法令が英国法の一部を構成し、国内法上の効力が認められる。
- ③ 議会の主たる役割が、条約締結手続への一定の関与及び国内実施法の制定という点は、日米英とも共通している。他方、その具体的態様及び国内法秩序における条約の位置づけは、歴史に根差した憲法又は確立された慣行等、各国の基本原則に応じて様々である。
- ④ 憲法第98条第2項において国際約束（条約）の遵守義務を定める日本の基本原則、そしてこの基本原則の解釈等に基づき、国際約束の法律に対する優位を通説とする日本の姿勢は、米国、英国にはないものである。米英両国においては、議会が条約上の義務に抵触するような立法をなし得るが、条約の義務に反するような立法行為が望ましいとされているわけではない。
- ⑤ 日本が引き続き、国際協調の精神に基づき、国際約束を誠実に遵守していくためには、国際約束を締結するとともに、国内実施の面においても丁寧な実行を積み重ねていく必要がある。このことは、国際約束の規範性を維持することでもあり、国際法秩序の安定性を高めることにつながると考えられる。

はじめに

全ての国は、条約を締結する国際法上の能力を有する⁽¹⁾。様々な分野において、複数の条約が網の目のように存在する今日、条約は国際関係を構築するために不可欠のツールの1つとすることができる⁽²⁾。

他方、条約に定める内容を実現するためには、各国における適切な国内実施が求められる⁽³⁾。適切な国内実施のためには、国内法の制定等⁽⁴⁾を担う議会の役割も小さくない。特に、条約が締約国に求める措置の内容に、既存の国内法と相容れない部分がある場合には、条約の規律内容を国内法秩序といかに調和的な形で実現するかが課題となり得る⁽⁵⁾。

本稿では、条約の国内実施に関連する事項を整理した後、日本、米国及び英国における条約の国内実施について、議会の役割と国内法秩序における条約の位置づけに着目して概説する。

I 条約の国内実施とは

1 条約の国内実施

条約とは、国際法秩序の下、国家間⁽⁶⁾における権利義務関係を、文書の形式で設定したものである（条約法条約第2条第1項(a)）。また、このような文書であれば、条約、協定、約定、憲章、規約、規程、議定書などの名称⁽⁷⁾にかかわらず、国際法上の条約に該当する。

条約の国内実施とは、文脈に応じて様々に説明され得る。例えば環境分野では、条約の国内実施を「環境条約を自国内で作動させるために、締約国が立法その他の措置を講ずること」と

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2020年12月3日である。

(1) 条約法条約（「条約法に関するウィーン条約」（昭和56年条約第16号））第6条

(2) Jill Barrett and Robert Beckman, *Handbook on Good Treaty Practice*, Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2020, p.4.

(3) 森肇志・東京大学大学院法学政治学研究科教授は、今日の国際法においては、従来は国内管轄事項とされていた人権、経済、環境、刑事等の分野を対象とする国際法規範が増加していると指摘した上で、定立された国際法規範（条約）の実現手法を国際・国内の二側面に分けて整理し、国内における代表的な実現手法としては、①国内措置の義務付け（国内法令の制定）、②個人レベルでの規範の内面化、③国内裁判による適用を挙げている。森肇志「国際法における法の実現手法」長谷部恭男ほか編『岩波講座 現代法の動態—Dynamics of Contemporary Law— 2（法の実現手法）』岩波書店、2014、pp.267-296を参照。なお、2020年現在、国際司法裁判所裁判官を務める岩沢雄司・東京大学名誉教授は、「国際法の国内法における実施及び適用は、国際法の実現のために最も基本的かつ重要な方法である」と述べている。岩沢雄司『国際法』東京大学出版会、2020、p.512を参照。

(4) 条約上義務付けられた場合の国内法令の制定（森 同上、pp.282-284）のほか、各国の定める手続又は慣行に従った国内法令の整備、批准を要する条約の承認手続への関与等がある（日米英について、本文で後述する。）。

(5) 竹内真理「国際条約の国内実施—国内諸機関の権限行使の観点から—」『法学教室』444号、2017.9、p.126。

(6) 条約法条約はその適用対象を「国の間の条約」に限定しているが（第1条）、国と国際機関との間及び国際機関相互の間で締結される条約については、別の条約がある（「国と国際機関との間又は国際機関相互の間の条約」についての法に関するウィーン条約）。1986年3月21日採択、未発効（日本は、1987年4月24日に署名）。当該条約における条約の定義は、その締結主体を国に加え国際機関とするほか、条約法条約の規定と同様である。

(7) 外務省国際法局長等を務めた小松一郎によれば、これらの名称には、次のような一定の慣行上の使い分けが存在する。条約（*treaty*, *convention* etc.）は、技術的な内容にとどまらず、政治的にも重要なもの、協定・約定（*agreement*）は、技術的な問題を扱うもの及び本体の条約の実施細目のような技術的事項を扱うもの、憲章（*charter*）・規約（*covenant*）・規程（*statute*）は、国際機関や国際裁判所の設立等に係るもの、議定書（*protocol*）は、種々の目的のために本体の条約に関連した別条約を作成する場合に使用されることが多い。小松一郎『実践国際法 第2版』信山社、2015、pp.269-270を参照。

定義する例⁽⁸⁾がある。また、一般に条約の国内実施とは、「国際平面で採択・確定された条約を、①条約の締結及び国内法制の整備を通じて国内へ取り込み（国内受容）、②さらに国内法制の運用により国内平面で条約の規律内容を実現するという一連のプロセス」と捉えることができるという指摘⁽⁹⁾もある。あるいは、「国内立法者（議会や行政府）がその内容を更に詳細に定める法律や命令を制定する」ことを国際法の国内実施と説明する例⁽¹⁰⁾もある。

本稿における条約の国内実施とは、議会の役割に着目する点で最後の説明例にも重なるが、上述した「一連のプロセス」と捉え、①の国内受容の段階に焦点を当てて述べることとする。

2 国内法における条約

(1) 条約の国内法への編入

条約が各国において国内法としての効力を持ち適用されるためには、各国の憲法の規定又は憲法的慣行の定める手続を経て処理される必要がある。この処理の仕方を2つに大別すると、変型方式（英国、英連邦諸国等）及び受容方式（日本、米国等）がある⁽¹¹⁾。

変型方式では、締結した条約が国内法上の効力を有するためには、基本的に国内法に変型することが求められる。条約が国内法に変型されるため、いったん国内法として成立すれば、国内法秩序における条約の位置づけの問題は生じない。他方、受容方式では、締結した条約はそのまま国内法としての効力を有する。受容方式においては、特に条約上の義務と国内法上の義務に齟齬がある場合に、国内法秩序における条約の位置づけが問われ得る。

(2) 国内法秩序における条約の位置

国内法秩序における条約の位置づけは、各国の憲法規定又は管轄国家機関の実行に委ねられており、多くの国では、国内の法律と同等又は法律に優位する地位を与えられている⁽¹²⁾。日本についてはⅡ 3、米国についてはⅢ 3で後述する。

3 国際関係における条約と国内法

国際関係においては、国際法が国内法に優先するという基本原則が判例を通じて確立されている⁽¹³⁾。条約法条約も、「当事国は、条約の不履行を正当化する根拠として自国の国内法を援用することができない」と規定する（第27条）⁽¹⁴⁾。締結した条約に反する国内法が自動的に無効になるわけではないが、条約上の義務を履行しない国は国家責任を問われる⁽¹⁵⁾。

(8) 北村喜宣「環境条約の国内実施—特集にあたって—」『論究ジュリスト』7号、2013.秋、p.6.

(9) 竹内 前掲注(5)、pp.126-127.

(10) 岩沢雄司「国際法の国内適用可能性」同ほか編著『国際法のダイナミズム—小寺彰先生追悼論文集—』有斐閣、2019、p.4.

(11) 受容方式は、一般的受容方式、一括的受容方式等とも言われる。衆議院憲法調査会事務局『「憲法と国際法（特に、人権の国際的保障）」に関する基礎的資料』（衆憲資50号）2004、pp.9-10；小松 前掲注(7)、pp.273-274等。なお、変型方式を個々の法令によって受容される「個別的受容」とし、受容方式を「自動的受容」と法律による承認を必要とする「承認法受容」に分けて説明すべきとの指摘もある。岩沢 前掲注(3)、pp.520-522を参照。

(12) 山本草二『国際法 新版』有斐閣、1994、pp.109-112；岩沢 同上、pp.532-535.

(13) 山本草二「国際法上の義務の優越—国内法の援用の禁止—アラバマ号事件—（米英仲裁裁 判決 1872年9月14日）」同ほか編『国際法判例百選』（別冊ジュリスト 156）有斐閣、2001、pp.16-17；岩沢雄司「国内法における国際法の地位とその遵守 B 国連本部協定事件（ICJ 勧告的意見 1988年4月26日）」薬師寺公夫ほか編『判例国際法 第3版』東信堂、2019、pp.26-30等。

(14) ただし、条約法条約第46条は、締結した条約に拘束されることについての同意が条約を締結する権能に関する国内法の規定に違反して表明された事実があり、その違反が明白でありかつ基本的な重要性を有する国内法の規則に係るものである場合に限り、この事実を、当該規定を無効にする根拠として援用可能であると規定する。

II 日本における条約の国内実施

1 基本的な枠組み

(1) 国際約束及び慣習国際法の遵守義務

日本国憲法第98条第2項は「日本国が締結した条約及び確立された国際法規は、これを誠実に遵守することを必要とする」と規定する。この規定は、第9条と併せて、前文で宣言した日本の対外的な基本姿勢である国際協和と平和の追求を具体的に表現したものとされる⁽¹⁵⁾。この規定には、①国際協調の精神に基づき、国際社会において名誉ある地位を占めたいという意思を、国際約束⁽¹⁷⁾及び慣習国際法の遵守の宣言を通じて明確にしたという政治的・道徳的意味、②国の機関及び国民が国際約束及び慣習国際法を誠実に遵守すべき国内法上の義務を有することを定めたという法的意味、の2つの意味があると説明されている⁽¹⁸⁾。

(2) 受容方式と国内法上の効力

日本は、憲法第98条第2項で国際約束及び慣習国際法の遵守義務を定めていることを主たる根拠に、国際約束は原則として特別の変型手続（立法措置）を要することなく、締結により国内法秩序の中に受容され、国内法上の効力が認められるとの立場（受容方式）であるとされている⁽¹⁹⁾。

受容方式に関する政府見解としては、1960年4月11日に当時の林修三内閣法制局長官が、国会承認条約について、「発効した条約を国内的に公布すれば、それによって国内法的な効力を持つ」と述べた答弁⁽²⁰⁾がある。なお、国会の承認を要することなく行政府限りで締結できる行政取極については、官報において（公布ではなく）告示される。その国内法上の効力について政府の見解が示されたことはないが、行政取極の国内法的な効力を否定すべき根拠は見当たらず、締結により国内法上の効力を有すると説明される⁽²¹⁾。

(15) この点について、国際法の国内法に対する優位は、国内法の内部で見られる憲法、法律、命令、行政処分といった法令間の優劣関係に比べると実効性が弱いことは否定できないとの指摘もある。岩沢 前掲注(3), pp.515-516.

(16) 衆議院憲法調査会事務局 前掲注(11), p.1.

(17) 日本の実定法上、条約の総称として、「国際約束」又は「条約その他の国際約束」という表現が用いられる。このことの主たる理由は、憲法第73条第3号にいう「条約」が「国会承認条約」のみを指す、いわゆる「狭義の条約」を指し示すのに対し、憲法第98条第2項にいう「条約」は、行政府限りで締結することができる「行政取極」を含んだ「広義の条約」を指し示しており、「条約」という用語は、指し示す範囲について実務上の混乱を招き得ることから、別の用語が必要とされたと説明される。小松 前掲注(7), pp.274-275. 二次的な理由としては、「条約」という名称を有しないが「広義の条約」に該当する文書が多数存在することに起因する混乱も避ける必要があると説明される（同）。松田誠「実務としての条約締結手続」『新世代法政策学研究』Vol.10, 2011.2, p.303も参照。

(18) なお、この規定は、制定経緯をGHQ（連合国軍最高司令官総司令部）から示された草案まで遡ると、合衆国憲法第6条第2項とのつながりが窺えるとも指摘されている。衆議院憲法調査会事務局 前掲注(11), pp.1-5.

(19) 小松 前掲注(7), p.273; 同上, p.10.

(20) 第34回国会衆議院日米安全保障条約等特別委員会議録第16号 昭和35年4月11日 p.12.

(21) 谷内正太郎「国際法規の国内的実施」広部和也ほか編『国際法と国内法—国際公益の展開 山本草二先生還暦記念—』勁草書房, 1991, p.113; 小松 前掲注(7), p.273.

2 国際約束の締結と実施措置

(1) 根拠規定

憲法第73条は内閣の事務として、第2号において「外交関係を処理すること」、第3号において「条約を締結すること」を挙げるとともに、「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」と規定する。これらの規定に基づき、日本における国際約束の締結は、内閣による行為の前又は後に国会の承認⁽²²⁾を経る「国会承認条約」（憲法第73条第3号を根拠とするもの）及び内閣に与えられた外交関係の処理という権限の範囲内で締結される「行政取極」（同条第2号を根拠とするもの）という形式を用いて行われている。

(2) 国際約束の諸形式

国会承認条約と行政取極の識別に関する法令上の根拠はないが、参照すべき基準としては、1974年2月20日に当時の大平正芳外務大臣が衆議院外務委員会で行った答弁⁽²³⁾がある。この答弁では、憲法第73条第3号に基づく国会承認条約の基準を3つのカテゴリーに整理して示しており、「大平三原則」とも通称される⁽²⁴⁾。

この答弁では、国会承認条約の第1のカテゴリーとして、法律事項を含む国際約束⁽²⁵⁾、第2のカテゴリーとして、財政事項を含む国際約束⁽²⁶⁾、第3のカテゴリーとして、法律事項又は財政事項を含まなくても、国家間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、発効のために批准が要件とされているものと整理されている⁽²⁷⁾。批准が要件とされる条約については、当事国が政治的重要性を有すると認めた国際約束は、特定の国際約束に拘束される旨の意思表示の形式として最も重い形式である批准を発効要件とすることが国際的な慣行とされており、批准条約は国際的に条約として典型的なものであることから、日本の憲法上も、その締結は国会の承認を経るべきものと考えられると説明されている⁽²⁸⁾。一方、既に国会の承認を経た条約、国内法又は国会の議決を経た予算の範囲内で実施し得る国際約束については、行政取極として、憲法第73条第2号にいう外交関係の処理の一

⁽²²⁾ 政府見解によれば、承認の対象は、「条約それ自体」ではなく、「条約の締結」である。このような考え方の下、国会に提出される条約の承認案件において、条約の本文は附属資料として添付されるが、議決の対象とはされていない。中内康夫「条約の国会承認に関する制度・運用と国会における議論—条約締結に対する民主的統制の在り方とは—」『立法と調査』330号、2012.7、pp.9-10。

⁽²³⁾ 第72回国会衆議院外務委員会議録第5号 昭和49年2月20日 p.2。

⁽²⁴⁾ この通称が使われた近年の例として、平成31年4月25日の参議院外交防衛委員会で岡野正敬・外務大臣官房審議官（当時）は、「いかなる国際約束の締結につき国会承認を要するかについては、いわゆる大平三原則で明らかにしている」と答弁した。第198回国会参議院外交防衛委員会会議録第11号 平成31年4月25日 pp.9-10。

⁽²⁵⁾ 当該国際約束の締結により、新たな立法措置が必要又は既存の国内法の維持が必要とされるもの。憲法第41条は、国会が国の唯一の立法機関である旨を定めており、国会の立法権にかかわるような約束を内容として含む国際約束の締結には当然国会の承認が必要とされる。第72回国会衆議院外務委員会議録 前掲注⁽²³⁾を参照。

⁽²⁶⁾ 憲法第85条は、国費の支出又は国の債務負担は国会の議決に基づく必要がある旨、定める。予算又は既存の法律で認められている以上の財政支出義務を負う国際約束の締結には、国会の承認が必要とされる。同上

⁽²⁷⁾ なお、ある国際約束の一部を改正することを目的とする国際約束については、元の国際約束が国会承認条約であった場合には、改正部分が「大平三原則」の3つのカテゴリーのいずれかに該当しなくても、原則として国会の承認が必要とされる。また、ある国会承認条約に附属すると規定される文書（附属書等）については、国会承認条約の一部を成すと位置づけられるため、附属書等のみを改正する場合であっても、原則として国会の承認を要するとされる。ただし、元の国会承認条約中に改正手続に関する授權規定がある場合には、改正についての国会の承認は不要とされる。中内康夫「国会の承認を要する「条約」の範囲—現在の運用と国会で議論となった事例の考察—」『立法と調査』429号、2020.11、pp.25-26を参照。

⁽²⁸⁾ 第72回国会衆議院外務委員会議録 前掲注⁽²³⁾ なお、批准そのものは条約締結権限を有する行政府（内閣）の行為であるが、条約の批准書については、憲法第7条第8号において天皇の認証を要するものとされている。小松 前掲注⁽⁷⁾、pp.295-296も参照。

環として行政府限りで締結し得るとされている⁽²⁹⁾。

なお、近年の実務において、日本が締結する国際約束の大多数は行政取極である⁽³⁰⁾。

(3) 「担保法」の整備

受容方式を採用している日本では、締結された国際約束は国内法上の効力を持つに至るが、このことは、締結された全ての国際約束が何らの立法措置なく国内的に実施されるということではない。日本では、国会承認条約を締結する場合には、当該条約上の義務の履行のために必要とされる法律（実務上、「(国内)担保法」と言われる。）を条約締結時までには整備することを原則とする立法政策が採用されている⁽³¹⁾。具体的には、新規立法が行われる場合もあれば、既存の法律の改正等で対応される場合もある。

担保法が必要となる理由については、①締結した国際約束の国内実施として、国内である行為を行う国際法上の義務を負うこととなり、国内の関係行政機関が当該行為を行う権限を行使するための根拠法が存在しない場合には授權法を整備する必要がある、②締結した国際約束で使用されている用語を日本の国内法において使用される言葉に翻訳したり、まとめて規定されている事柄を日本の国内法体系に適合するように再構築したりすることにより、国際法上の権利義務関係を日本の国内法の中で受け止められるようにする、と説明される⁽³²⁾。

例外は、立法措置を待たずに国内で直接適用され得る⁽³³⁾「自動執行的な (self-executing)」⁽³⁴⁾条約であるが、日本の実務においては、まず担保法を漏れなく整備することとされ、例外は極めて限定的であると説明されている⁽³⁵⁾。

なお、担保法の整備が十分になされているかどうかについて、議論がある例もある。「国際刑事裁判所に関するローマ規程」(平成19年条約第6号。「ICC規程」)の定める重大犯罪に関する部分については、実質的には既存の国内法で処罰可能とされ、新規立法は見送られたが、理論上は一部について処罰できない可能性がある等の指摘もある⁽³⁶⁾。また、整備された担保

²⁹⁾ 第72回国会衆議院外務委員会議録第5号 同上

³⁰⁾ 1年間に締結される行政取極の数は300本程度、国会承認条約の数は10～20本程度との指摘がある。岡野正敬「外交における条約の役割の変化」『国際法外交雑誌』119巻2号、2020.8、p.140を参照。なお、国立印刷局編『法令全書』の各年の総目録によれば、2010年以降の各年に公布された国会承認条約の数は、14(2010)、20(2011)、9(2012)、17(2013)、19(2014)、8(2015)、17(2016)、31(2017)、17(2018)、13(2019)である。

³¹⁾ 岡野 同上、p.136; 小松 前掲注(7)、pp.273-274.

³²⁾ 松田 前掲注(17)、pp.313-317. 最近の担保法として、2020年以降の温室効果ガス排出削減等のための新たな国際枠組みとして採択された「パリ協定」(平成28年条約第16号)を踏まえ、「建築物のエネルギー消費性能の向上に関する法律」(平成27年法律第53号)が2019年に改正された例がある(令和元年法律第4号)。「建築物省エネ法のページ」最終更新2020.12.1. 国土交通省ウェブサイト <https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/jutakukentiku_house_tk4_000103.html>

³³⁾ 岩沢 前掲注(3)、pp.522-524.

³⁴⁾ 2013年5月16日の衆議院憲法審査会で橋幸信・衆議院法制局法制企画調整部長(当時)は、「その条約の内容が、我が国の法律と同様に個人の権利義務を規律するのに十分に具体的な内容のものであるかどうか、かつ、そのような直接適用可能性について条約当事国において否定されていないといった、客観、主観、両要素をクリアしたような特殊な条約」を「いわゆるセルフエクスキューティングな条約とか自動執行的な条約という」と説明した。第183回国会衆議院憲法審査会議録第9号 平成25年5月16日 p.9. なお、self-executingについては「自己執行的な」(岩沢 同上、p.523)、「自動執行力のある」(小松 前掲注(7)、pp.287-288)等とも訳される。

³⁵⁾ 松田 前掲注(17)、pp.317-319.

³⁶⁾ 「理論上では、一部の対象犯罪の未遂行為などにつきましては日本で処罰できない可能性があり得ると存じます。ただし、(中略)そうした可能性は実際には想定できないものと存じます。」と述べた麻生太郎外務大臣(当時)の答弁がある。第166回国会衆議院会議録第15号 平成19年3月20日 p.8. また、ICCの管轄犯罪の大部分が日本の刑法犯として実質的に処罰可能であるとしても不都合が生じる場合もあり得ることから、ICC規程はICC管轄犯罪の国内法化を義務付けてはいないものの、将来的には日本でも国内法化をすることが望まれると

法の規定が条約の内容を確実に実現するのに十分であるかが問われた例として、「国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約」（平成 26 年条約第 2 号。以下「ハーグ子奪取条約」）の締結に先立ち施行された「国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約の実施に関する法律」（平成 25 年法律第 48 号。以下「ハーグ条約実施法」）が挙げられる⁽³⁷⁾。米 국무省は、ハーグ子奪取条約に関する 2018 年の年次報告において、日本を同条約の「不履行国」とした上で、裁判所が子の返還を命じても効果的に執行されていない状況やハーグ条約実施法上の問題点等を指摘した⁽³⁸⁾。なお、米 국무省の最新の年次報告（2020 年版）では、日本のハーグ条約実施法が 2019 年に改正され、2020 年 4 月 1 日から施行された点を重要な進展とし、「不履行国」から除外している⁽³⁹⁾。

3 国内法秩序における国際約束

日本の国内法秩序の中に受容された国際約束は、法律との関係では、憲法第 98 条第 2 項の解釈等に基づき国際約束が優位すると捉えるのが通説とされている⁽⁴⁰⁾。国際約束の国内実施に係る政府の見解としては、1946 年 9 月 26 日に当時の金森徳次郎国务大臣が貴族院帝国憲法改正案特別委員会において条約の国内的な位置づけを問われ、「此の憲法は、条約の方が法律よりも上に在ると解釈して居ります。」⁽⁴¹⁾と答弁したほか、近年では、2016 年 11 月 15 日付けで内閣が決定した答弁書⁽⁴²⁾において「一般に、条約と法律との関係については、条約が法律に優位すると解される。」とされた例がある。

ただし、近年の学説では、憲法第 98 条第 2 項に規定された国際約束の誠実遵守義務を、国際約束と法律の関係においてどちらが優位するかという序列の観点ではなく、行政、立法、司法の各国家機関が関わる動的なプロセスという観点から捉えるべきとの指摘も見受けられる⁽⁴³⁾。

の指摘もなされている。多谷千香子「国際犯罪（ICC 管轄犯罪）と日本の刑事司法—手続面に絞った国内法整備にとどめて ICC に加入した意義—」『ジュリスト』1343 号、2007.10.15、pp.69-70。

⁽³⁷⁾ 日本では、ハーグ条約実施法がハーグ子奪取条約の担保法として施行されており、子の不法な連れ去り等に関する争いが友好的に解決されない場合には裁判に進み、裁判所は原則として子の常居所地国への返還を命じることになっている。ところが、この命令に反して子の返還が実現されないケースがある。小池未来「子奪取条約関連の最高裁判決と子の返還の執行について」『国際法学会エキスパート・コメント』No.2019-3、2018.12.31。<<https://jsil.jp/archives/expert/2019-3>> を参照。なお、裁判所が命じる子の返還が実現されない点に関するハーグ条約実施法上の問題点として、①債務者（子を連れ去り、又は留置している親）の自発性を尊重するために間接強制の方法が優先されていること、②子の債務者の監護からの解放は、子が債務者とともにいる場合に限り行えること等が指摘されていたが（同）、①②の点は、令和 2 年 4 月 1 日付けで施行された同法の一部改正（令和元年法律第 2 号）により、改められている。現行のハーグ条約実施法については、次を参照。「ハーグ条約と国内実施法の概要」2020.11.17。外務省ウェブサイト <https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/hr_ha/page22_000843.html>

⁽³⁸⁾ “Annual Report on International Child Abduction 2018,” April 2018, pp.21-22. U.S. Department of State Website <<https://travel.state.gov/content/dam/NEWIPCAAssets/pdfs/AnnualReports/2018%20Annual%20Report%20on%20International%20Child%20Abduction%20FINAL1.pdf>> 本件を報じる記事の一例として次を参照。「子ども連れ去り巡るハーグ条約 米 국무省 日本を「不履行国」認定」『日本経済新聞』2018.5.18。

⁽³⁹⁾ “Annual Report on International Child Abduction 2020,” April 2020. U.S. Department of State Website <<https://travel.state.gov/content/dam/NEWIPCAAssets/2020%20Annual%20Report%20and%20Appendices%20MAY2020.pdf>>（日本については、「1 件以上の連れ去り事案がある国」として記載され、同条約の不履行国として 2018 年及び 2016 年の年次報告に記載されたとの言及がある。なお、ハーグ条約実施法の改正については、前掲注⁽³⁷⁾も参照。）

⁽⁴⁰⁾ 岩沢 前掲注(3)、p.541。ただし、条約優位説の根拠は一樣ではなく、憲法第 98 条第 2 項を根拠としない説もある。衆議院憲法調査会事務局 前掲注(1)、p.12 を参照。

⁽⁴¹⁾ 第 90 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 22 号 昭和 21 年 9 月 26 日 p.19。

⁽⁴²⁾ 「衆議院議員福島伸亨君提出 TPP を含む多国間条約における条約の直接適用可能性（裁判規範性）についての政府の認識及び見解に関する質問に対する答弁書」（平成 28 年 11 月 15 日内閣衆質 192 第 120 号）

⁽⁴³⁾ 竹内 前掲注(5)、p.127; 中川丈久「総括コメント—行政法からみた自由権規約の国内実施—」『国際人権』23 号、

次に、憲法との関係について、学説では、1950年代以降においては憲法優位説が通説とされている⁽⁴⁴⁾。ただし、1980年以降、日本が締結した人権条約が裁判所で援用される頻度が増える中、最高裁判所は、人権条約に反するという理由に基づく上告を「単なる法令違反」として退けることが多いとされ、これを受けて、通説が見直される動きがあるとの指摘もなされている⁽⁴⁵⁾。政府の見解としては、1959年11月17日に当時の林修三内閣法制局長官が参議院予算委員会において、二国間の政治的、経済的な条約に対しては憲法が優先するが、降伏文書や平和条約といった一国の安危にかかわるような条約は憲法に優先すると述べた答弁がある⁽⁴⁶⁾。

なお、行政取極の国内法秩序における位置づけについて、政府として明確に述べたものは見当たらない。学説では、国会承認条約の授権に基づいて締結される行政取極は法律に優先し、現行の法令又は予算の範囲内で締結される行政取極は、政府が発する命令と同位とみなされるべきとの説明がある⁽⁴⁷⁾。

Ⅲ 米国における条約の国内実施

1 基本的な枠組み

(1) 各州の法に対する国の最高法規の優位

合衆国憲法⁽⁴⁸⁾第6条第2項は、「この憲法、この憲法に準拠して制定される合衆国の法律、および合衆国の権限に基づいてすでに締結され、または将来締結されるすべての条約 (all Treaties) は、国の最高法規 (the supreme Law of the Land) である。各州の裁判官は、州の憲法または法律の中にこれと矛盾する規定のある場合といえども、これに拘束される。」⁽⁴⁹⁾と規定する。この規定は、締結された条約が、合衆国の憲法及び法律と同様に合衆国の最高法規であることを宣言し、各州の憲法及び法律よりも優位することを定めている。この規定は、米国憲法起草者により確立された、旧宗主国の英国とは「異なる原則」であるとも説明される⁽⁵⁰⁾。

本規定を主たる根拠に、米国は、国際約束は締結により国内法秩序の中に受容され、国内法上の効力を認められるとの立場 (受容方式) であるとされている⁽⁵¹⁾。

2012, pp.69-71; 松田浩道『国際法と憲法秩序—国際規範の実施権限—』東京大学出版会, 2020, pp.163-168等を参照。

(44) 岩沢 前掲注(3), pp.541-542.

(45) 同上, p.542.

(46) 第33回国会参議院予算委員会会議録第4号 昭和34年11月17日 p.16.

(47) 岩沢 前掲注(3), p.543.

(48) 1787年9月17日署名、1788年6月22日に9番目のニューハンプシャー邦 (state) の承認 (ratification) を得て効力発生 (第7条において、9邦の承認を得て発効することとされた。)."Our Government, The Constitution." White House Website <<https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/the-constitution/>>; 高井裕之「1 アメリカ合衆国」畑博行・小森田秋夫編『世界の憲法集 第5版』有信堂高文社, 2018, p.2.

(49) 高井 同上, p.11; "Constitution of the United States." Constitution Annotated Website <<https://constitution.congress.gov/constitution/>>

(50) 英国から独立した直後の米国では、条約は議会制定法に変型されるまで国内法としての効力を有しないとする英国流の原則に従い、各州は条約規定に抵触する州法の廃止に消極的であり、当該の州法を適用し続けていた。その結果、米国の条約違反という事態が生じることを苦慮した米国憲法起草者が立案したと説明されている。西平等「条約の自動執行性」『国際法判例百選 第2版』(別冊ジュリスト 204) 有斐閣, 2011, p.21を参照。

(51) 岩沢 前掲注(3), p.520は、「自動的受容」とする。山本 前掲注(12), pp.102-103は、「一般的受容方式」とする。

(2) 連邦制の下での条約締結権

合衆国憲法は、大統領に対し、上院による助言及び同意を得て条約 (treaties) を締結する権限を付与する (第2条第2節第2項)。また、上院議員は、各州から平等に2名ずつ選出される (第1条第3節第1項)。これらの枠組みは、国家の統一が最も要求される、外国との関係を結ぶ権限 (条約締結権) を連邦政府に専属させるとともに⁽⁵²⁾、条約の締結に各州の代表を参画させる方法が採られたものである⁽⁵³⁾等と説明される⁽⁵⁴⁾。

2 国際約束の締結と実施措置

(1) 根拠規定等

合衆国憲法は、第2条第2節第2項で、「大統領は、上院の助言と同意によって条約を締結する権限を有する。ただし、この場合には、上院の出席議員の三分の二の賛成を要する。」⁽⁵⁵⁾と規定する。米国における国際約束の締結は、この規定で明文化された条約⁽⁵⁶⁾ (treaties) のほか、大統領の権限⁽⁵⁷⁾に基づく行政協定⁽⁵⁸⁾ (executive agreements) の形式を用いて行われている⁽⁵⁹⁾。

(2) 国際約束の諸形式

米国法の下での条約は、執行府の担当者により、交渉の後、署名され、上院の出席議員の三分の二以上の多数により承認され、続いて大統領により批准されることによって効力を発生する⁽⁶⁰⁾。かつて、合衆国憲法第2条第2節第2項における上院の「助言」とは、条約交渉中における大統領との協議と解されてきた。現代の条約作成過程においては、一般に執行府が条約交渉のための責任を負うとされ、連邦最高裁判所は、条約交渉を実施する大統領の権限は排他的なものであるとの見解を示している⁽⁶¹⁾。

⁽⁵²⁾ 各州は、条約 (Treaty)、同盟又は連合を締結することを禁止され (合衆国憲法第1条第10節第1項)、連邦議会の同意なしに他州又は外国と協約あるいは協定 (Agreement or Compact) を締結することを禁止されている (同節第3項)。

⁽⁵³⁾ 畝村繁『英米における国際法と国内法の関係』法律文化社、1969、pp.243-244。

⁽⁵⁴⁾ 米国上院によれば、合衆国憲法第2条第2節第2項の条約締結権は、「憲法上の枠組みは、大統領に上院の助言という便益を与え、大統領権限に歯止めをかけ、条約締結プロセスにおいて各州に平等な投票権を与えることにより各州の主権を守るために、条約締結権の一部を上院に与えている」と説明される。“Treaties: A Historical overview.” U.S. Senate Website <<https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Treaties.htm>>

⁽⁵⁵⁾ 高井 前掲注(48)、p.10。

⁽⁵⁶⁾ 本項の条約の説明は、主として、次による。Stephen P. Mulligan, “International Law and Agreements: Their Effect upon U.S. Law,” *CRS Report*, RL32528, Updated September 19, 2018, pp.3-4. <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL32528>>

⁽⁵⁷⁾ 連邦最高裁判所は、国際関係の分野では、立法府による授権がある場合のみならず、連邦法の授権なしに (とはいえ他の政府機関と同様に憲法の規定の下で) 大統領が行使できる、繊細で全体的かつ排他的な権限 (the very delicate, plenary and exclusive power) を認めている。United States v. Curtiss-Wright Export Corp., 299 U.S. 304, 320 (1936); 松井茂記『アメリカ憲法入門 第8版』有斐閣、2018、p.164。

⁽⁵⁸⁾ 本項の行政協定の説明は、主として、次による。Mulligan, *op.cit.*(56), pp.6-8。

⁽⁵⁹⁾ なお、国際約束の形式を検討する際に国務省が考慮する事項は、①国全体に影響を与える責任 (commitments) 及びリスクを含む程度、②州法に影響を与えるものであるか否か、③連邦議会による追加的な立法の成立なくして効力を発生し得るか否か、④同種の国際約束に関する過去の米国の実行、⑤特定の種類の国際約束に関する連邦議会の選好、⑥国際約束に求められる形式の程度、⑦当該国際約束の有効期間、速やかな締結の必要性、定期的な又は短期間の国際約束として締結する必要性、⑧同種の国際約束に関する一般的な国際慣行である。これは「回覧文書第175号の手順 (Circular 175 procedure)」と通称される、国際約束の調整及び承認のための手続の一部であり、国務省『外交マニュアル』 (Foreign Affairs Manual (F.A.M.)) に定めがある (11 F.A.M. § 723.3)。 *ibid.*, p.12。

⁽⁶⁰⁾ *ibid.*, p.3。

⁽⁶¹⁾ *ibid.*, p.4。なお、上院は、その「同意」において、条約の適用に関する留保等の条件を付すことができることから、条件付き「同意」の権限を通じ、「助言」機能の側面を維持しているとも説明される。確立された米国の慣行の下では、大統領は、上院の条件を受け入れない限り、条約を批准することはできない。上院は、条約の条文

行政協定は、合衆国憲法に明記されていないが、連邦最高裁判例の下、また歴史的な実行を通じ、有効な国際的合意であるとされてきた⁽⁶²⁾。標準的な行政協定は、締結する大統領の権限の源泉に基づき、①議会関与型行政協定、②条約授權型行政協定（ある条約に従い作成された行政協定）、③単独型行政協定に大別できる⁽⁶³⁾。①の場合、締結に法的根拠を与える源泉は、事前又は事後に成立する法律又は両院合同決議である⁽⁶⁴⁾。条約とは異なり、上下両院が同等に関与すると説明される⁽⁶⁵⁾。②の場合、締結に法的根拠を与える源泉は、以前に上院で承認され、批准された条約において創設された大統領の権限である⁽⁶⁶⁾。③の場合、合衆国憲法が大統領に対し、外交問題を処理する権限⁽⁶⁷⁾に基づき、当該協定を公布する限定的な権限を与え得るとされる⁽⁶⁸⁾。

なお、近年の実務において、米国が締結する国際約束⁽⁶⁹⁾の大多数は、行政協定である⁽⁷⁰⁾。

(3) 連邦議会の役割

上述したとおり、米国における条約の締結には上院が関与する。また、近年締結された行政協定においては、上下両院が同等に関与する議会関与型行政協定が8割以上を占めると見られている⁽⁷¹⁾。さらに、条約及び行政協定の多くは、国際的な義務の履行確保等の観点から⁽⁷²⁾又は歳出権限の授權⁽⁷³⁾若しくは刑罰規定の制定のために⁽⁷⁴⁾、実施法の整備を必要とする。この場合、連邦議会の承認が必須である⁽⁷⁵⁾。

以上のことから、合衆国憲法は国際約束の締結のための第一義的な責任を執行府に割り当て

自体の修正を提案することもでき、当該条約の効力発生のために他の条約締約国がその修正に同意した例もある。

⁽⁶²⁾ *ibid.*, p.6.

⁽⁶³⁾ 3つのうち、議会関与型行政協定を事前授權型（*ex ante*）と事後承認型（*ex post*）に区別する例もある。Curtis A. Bradley and Jack L. Goldsmith, “Presidential Control over International Law,” *Harvard Law Review*, vol.131, 2018, p.1207 を参照。なお、近年の行政協定には、オバマ政権期に締結されたパリ協定等、大統領権限の源泉が標準的な3つのいずれであるかを明確にされずに締結された例があるとの議論もある。Mulligan, *ibid.*, pp.8-9 を参照。

⁽⁶⁴⁾ いずれの場合でも、上下両院の単純過半数で成立する。畝村 前掲注53, p.253. Louis Henkin, *Foreign Affairs and the United States Constitution*, second ed., Oxford, United Kingdom: Clarendon Press, 1996, p.215 を参照。

⁽⁶⁵⁾ Henkin, *ibid.*, p.217.

⁽⁶⁶⁾ Mulligan, *op.cit.*(56), pp.6-7. なお、②は、当該行政協定により、以前に締結された条約の実施が補完される場合など、当該行政協定が以前の条約の実施とみなし得る場合に締結されるとも説明されている。Restatement (Third) of Foreign Relations Law, § 303(3) cmt. f (1986).

⁽⁶⁷⁾ 外交問題を処理する大統領権限に関する合衆国憲法上の根拠としては、大統領の一般的な執行権（第2条第1節）、陸海軍の最高司令官としての権限（第2条第2節第1項）、条約締結権（第2条第2節第2項）、大使その他の外交使節の接受（第2条第3節）及び法律が誠実に執行されるように配慮する義務（第2条第3節）が挙げられている。Congressional Research Service (CRS), “Treaties and Other International Agreements: the Role of the United States Senate, A Study Prepared for the Senate Comm. on Foreign Relations,” S. Prt. 106-71, 2001, p.5. United States govinfo Website <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/CPRT-106SPRT66922/pdf/CPRT-106SPRT66922.pdf>>

⁽⁶⁸⁾ Mulligan, *op.cit.*(56), p.7.

⁽⁶⁹⁾ 米国法の文脈上、“treaty”は議会上院の助言と同意を得た狭義の条約を指しており、条約の総称には“international agreement(s)”が用いられると説明されている。*ibid.*, pp.2-3 を参照。

⁽⁷⁰⁾ 国際法に関する大統領権限の拡大傾向を批判的に検証した2018年の論文は、行政協定がより頻繁に用いられるようになったのは、第二次世界大戦期以来であり、1939年以降の約80年間に締結された国際約束のうち約94%が行政協定であると推定している。Bradley and Goldsmith, *op.cit.*(63), pp.1209-1213 を参照。

⁽⁷¹⁾ *ibid.*, p.1213.

⁽⁷²⁾ Mulligan, *op.cit.*(56), p.1; CRS, *op.cit.*(67), pp.4, 240-241; Henkin, *op.cit.*(64), pp.215-217.

⁽⁷³⁾ 一例として、国連憲章の実施法の1945年国連参加法（United Nations Participation Act of 1945）第8条（22 U.S.C. § 287e）は、国連分担金のための毎年の歳出権限を国務省に授權している。なお、毎年の授權に際し公聴会が開催され、議会は米国の国連への参加について執行府に質問する機会がある。CRS, *op.cit.*(67), p.240 を参照。

⁽⁷⁴⁾ *ibid.*, p.4; Henkin, *op.cit.*(64), p.203.

⁽⁷⁵⁾ Henkin, *ibid.*, p.204; Mulligan, *op.cit.*(56), p.17.

ているものの、連邦議会もまた欠かせない役割を担うと説明される⁽⁷⁶⁾。ただし、これについて、1939年以降に締結された議会関与型行政協定の多くでは、連邦議会から大統領に対し、協定締結のための権限を事前に付与しているとして⁽⁷⁷⁾、行政協定締結への議会の関与の意義を疑問視する指摘もある⁽⁷⁸⁾。事前授権される議会関与型行政協定の場合、事後承認される議会関与型行政協定及び条約の場合とは対照的に、議会から大統領に対し、大統領の広範な裁量において、協定の交渉、締結及び批准を行う権限を与えるとされる⁽⁷⁹⁾。さらに、事前授権された議会関与型行政協定のほとんどは、授権の内容が曖昧であり、かつ、協定締結の何年も前に授権されているとも指摘されている⁽⁸⁰⁾。

3 国内法秩序における国際約束

米国の国内法秩序の中に受容された国際約束の位置づけは、様々な要因によって決まる⁽⁸¹⁾。

条約又は行政協定（又はその規定）が、州法、連邦法又は合衆国憲法のいずれかと抵触する場合⁽⁸²⁾、批准された「自動執行的な（self-executing）」⁽⁸³⁾条約は、連邦法と同等の米国法であり、州法に優位するが合衆国憲法より劣位におかれる。「自動執行的な」行政協定の場合、州法には優位することが多いが、単独型行政協定は、連邦法より劣位におかれる場合がある（議会関与型行政協定又は条約授権型行政協定は連邦法と同等である。）⁽⁸⁴⁾。なお、全ての行政協定は、合衆国憲法より劣位におかれる。

批准された条約又はある行政協定が連邦法と同等の場合、「後法優先（“last-in-time”）」の原則が働くため、より最近の連邦法が、以前に作成された内容的に一致しない国際約束に優先され得る。ただし、米国では、制定法は国際約束に抵触しないように解釈しなければならないとする原則も、判例を通じて維持されてきている⁽⁸⁵⁾。

他方、「自動執行的ではない（non-self-executing）」⁽⁸⁶⁾国際約束については、一般に、実施法が制定されるまでは、既存の州法又は連邦法の効力が継続すると解されている⁽⁸⁷⁾。

⁽⁷⁶⁾ Mulligan, *ibid.*, p.1.

⁽⁷⁷⁾ 1939年以降に締結された行政協定のうち、およそ80～85%が事前に授権された議会関与型行政協定と見られている。Bradley and Goldsmith, *op.cit.*(63), pp.1212-1213.

⁽⁷⁸⁾ Oona A. Hathaway, “Presidential Power over International Law: Restoring the Balance,” *Yale Law Journal*, vol.119 issue 2, 2009, pp.155-167.

⁽⁷⁹⁾ Bradley and Goldsmith, *op.cit.*(63), p.1213.

⁽⁸⁰⁾ *ibid.*, p.1213; 山田哲史『グローバル化と憲法—超国家的法秩序との緊張と調整—』弘文堂, 2017, pp.108-109.

⁽⁸¹⁾ Mulligan, *op.cit.*(56), Summary.

⁽⁸²⁾ 本項の説明は、主として、*ibid.*, pp.20-21による。

⁽⁸³⁾ 米国が締結した国際約束（又はその規定）のうち、後続する連邦議会の行為を要することなく国内法としての効力（force of domestic law）を有するもの等と説明される。*ibid.*, p.15を参照。

⁽⁸⁴⁾ *ibid.*, p.20. 関係判例を概説するものとして、畝村 前掲注53, pp.361-372を参照。

⁽⁸⁵⁾ 杉原高嶺『国際法学講義 第2版』有斐閣, 2013, p.119. 後法である国内法を条約に適合するよう解釈することが求められた判例については、岩沢 前掲注13も参照。裁判所は一般的に、条約上の国際的な義務と国内法を調和させるように努めるとも説明されている。CRS, *op.cit.*(67), p.4.

⁽⁸⁶⁾ 連邦最高裁判所は、ある規定の条文が米国の裁判所で直接的に適用可能ではない意図を表明しているとき又はある条約の規定を自動執行的ではないと解釈するとの条件を付して上院が承認した場合、当該規定は自動執行的ではないとみなしてきている。下級裁判所は、財政支出を要求する、刑事責任を創設する又は歳入を高めるような条約の規定は、連邦議会の専権事項を扱うことから、自動執行的ではないものと判断されねばならないと結論づけている。Mulligan, *op.cit.*(56), pp.15-16を参照。

⁽⁸⁷⁾ 自動執行的ではない国際約束の場合、学説及び判例の多数は、国内法的効力（domestic legal effect）を有するのは国際約束ではなく実施法であるとする。なお、合衆国憲法の最高法規条項に基づき、実施法が成立すれば、自動執行的ではない条約自体も米国法になるとの認識が、少なくとも連邦控訴裁判所の1つで2009年に示されている。*ibid.*, pp.16, 21 (note 160).

IV 英国における条約の国内実施

1 基本的な枠組み

(1) 議会主権の下での国王大権

英国には単一の成文憲法典は存在しないが、議会制定法 (parliamentary statutes)、判例法 (case law)、憲法習律 (constitutional conventions) 等、多様な法形式による憲法が存在する⁽⁸⁸⁾。

その憲法の基本的な特徴に議会主権 (parliamentary sovereignty) がある。英国では、17世紀の市民革命を経て成立した議会主権の下で君主制が残存し、一定の国王大権 (prerogatives of the Crown)⁽⁸⁹⁾も君主の手に残された。条約締結権は、この国王大権に含まれる⁽⁹⁰⁾。

(2) 変型方式と国内法上の効力

英国の憲法は、国際約束に対し、厳格な二元論の立場 (条約を締結しても、その効力は、そのままでは国内に及ばないとする立場) を採っている⁽⁹¹⁾。このため、英国では、締結した条約が国内で実施されるためには、非常に稀な場合⁽⁹²⁾を除き、立法府により、法令 (legislation) の形に変型され、国内法に編入される必要がある⁽⁹³⁾。

変型方式を採用する英国では、締結された条約であっても、国内法に編入されていない条約 (unincorporated treaties) の規定が持ち得る国内法上の効力は、間接的なものととどまる⁽⁹⁴⁾。

他方、締結された条約を実施する制定法が成立すると、その法令は英国法 (UK law) の一部を構成し、国内法上の効力が認められる⁽⁹⁵⁾。

⁸⁸ 加藤紘捷『概説イギリス憲法—由来・展開そしてEU法との相克— 第2版』勁草書房、2015、pp.2, 6-8, 165-183。なお、英国が1973年にEC (現在のEU) に加盟して以来、欧州共同体法 (European Communities Act 1972 c.68) により、EU法が英国の国内法の一部とされ、このEU法は英国の憲法の一種とも位置づけられてきた (同、p.169)。2020年のEU離脱協定法 (European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020 c.1) の制定を受け、EU法の英国への直接適用等は、移行期間終了まで (2020年12月31日まで) とされている。芦田淳「【イギリス】EU離脱協定法の制定—EU法適用に関する措置等—」『外国の立法』No.283-2, 2020.5, pp.16-17。<https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11488109_po_02830207.pdf?contentNo=1>

⁸⁹ 国王大権に関する概説として次を参照。河島太朗「イギリスの2010年憲法改革及び統治法(1) —公務員—」『外国の立法』No.250, 2011.12, pp.72-73。<https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3382142_po_02500004.pdf?contentNo=1>

⁹⁰ 加藤 前掲注⁸⁸, p.189。なお、英国法の文脈において、条約 (treaties) という用語は、国際法上の条約であり、国際約束 (international agreements) と同義で用いられている。本稿では、参照した文献の表記に従う。

⁹¹ 西 前掲注⁵⁰, p.21; 加藤 同上, pp.99-100; James Crawford, *Brownlie's principles of public international law*, 9th ed., Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2019, p.59。

⁹² 当該条約について、国王大権が、立法を必要とすることなく、直接的に拡張される又は管轄権を設定し得る場合とされる。Crawford, *ibid.* 関係判例等を概説するものとしては、次を参照。畝村 前掲注⁵³, pp.154-171。

⁹³ Crawford, *ibid.*, pp.59-60; 杉原 前掲注⁸⁵, pp.117-118。

⁹⁴ 間接的な国内法上の効力として、ある実施法の解釈が分かれる場合、裁判所は、議会が当該実施法の制定に際し、編入される前の条約に定めのある義務に適合するように立法を行ったと推測する例がある。Arabella Lang, "Parliament's role in ratifying treaties," *Briefing Paper*, no.5855, 17 February 2017, pp.6-7. House of Commons Library Website <<http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05855/SN05855.pdf>> なお、国内において未実施の条約 (unimplemented treaties) は、執行可能な権利を創設することはできず、個人に備わる法的権利をなく奪することもできないとされる。Crawford, *ibid.*, p.59。

⁹⁵ 英国法において、条約は基本的に自動執行的ではなく、法になるための立法府の行為を必要とする。明白な例外として、EUによって締結された条約の場合、欧州司法裁判所がこれらの条約をアキ・コミュニテール (EU法体系の総称) の一部として加盟国に対し直接的に執行可能としていることが挙げられるが、英国についてはEUからの離脱に伴いこの例外はなくなる。Crawford, *ibid.*, p.60を参照。

2 国際約束の締結と実施措置

(1) 確立された慣行

国王大権の行使は、憲法習律により大臣らの助言に従うこととされており⁽⁹⁶⁾、国王大権に含まれる条約の締結は、国王の名において、実質的には大臣が行うと言える⁽⁹⁷⁾。

英国が関与する条約締結のための実質的な責任は、外務・英連邦・開発問題担当大臣にある⁽⁹⁸⁾。外務・英連邦・開発省 (Foreign, Commonwealth and Development Office: FCDO) は、全ての条約の形式と手続の問題を所管している。FCDO の法律顧問及び条約局は、交渉中の条約の草案について、正しい国際慣行に即して確実に作成するために、意見を述べる機会がある。

(2) 議会の役割

議会は、批准を要する条約⁽⁹⁹⁾の締結に際し、2010年憲法改革及び統治法 (Constitutional Reform and Governance Act 2010 c.25) 第2章 (第21条～第25条)⁽¹⁰⁰⁾の定めに従い、国王大権の下で行われる批准手続⁽¹⁰¹⁾に関与する。同法は、条約の批准に際し議会に一定の審議期間を求めるものの、必ずしも審議又は投票を求めている⁽¹⁰²⁾。この点に関連して、英国ではEU離脱に伴い条約締結の機会が増えることもあり、近年、議会による条約審査の権限を強化する動きが見られた。2019年に上院の憲法委員会がまとめた報告書では、2010年憲法改革及び統治法に基づく議会による条約審査の現状は、条約の規定対象が従来の平和や安全保障といった国際問題から経済及び通商協定のような様々な社会政策課題に関連する内容に変化しているのに対し、「時代錯誤かつ不十分」であるとされ、議会は条約審査のための特別委員会を設置すべき等の提言がなされた⁽¹⁰³⁾。これを受け、2020年4月、上院のEU委員会の下に2010年憲法改革及

⁽⁹⁶⁾ Malcolm Jack et al., eds., *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, 25th ed., London: LexisNexis, 2019, p.5.

⁽⁹⁷⁾ Colin Turpin and Adam Tomkins, *British government and the constitution*, 7th ed., New York: Cambridge University Press, 2012, pp.488-489.

⁽⁹⁸⁾ 本項の説明は、次による。Foreign, Commonwealth and Development Office (FCDO), "Treaties and Memoranda of Understanding (MOUs): Guidance on Practice and Procedures," p.1. Gov.UK Website <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/928028/Treaties_and_MoU_Guidance_FCDO_basic_changes.odt> なお、英国では、2020年9月1日付けで、外務・英連邦省と国際開発省を統合した、外務・英連邦・開発省 (FCDO) が新設された。

⁽⁹⁹⁾ 英国が1年に締結する条約は数百に及ぶが、批准を要するものは30程度とされている。Lang, *op.cit.*(94), p.5.

⁽¹⁰⁰⁾ 条約の批准 (ratification of treaties) について定める。制定時の条文の邦訳は次を参照。三野功晴「イギリスの2010年憲法改革及び統治法 (2) 一条約の批准」『外国の立法』No.252, 2012.6, pp.173-175. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3497223_po_02520010.pdf?contentNo=1> かつての英国では、条約締結への議会の関与は法定されていなかったが、「ボンソンビー・ルール (Ponsonby Rule)」と呼ばれる憲法習律として1924年2月1日以降、①批准を要する条約については、21日以上前に政府がコマンド・ペーパー (Command Paper) の形式で議会に提出すること、②批准を要さない条約についても、重要な国際的な義務をもたらす拘束力ある全ての約束については議会に通知することが行われていた。2010年憲法改革及び統治法は、ボンソンビー・ルールの一部を成文化したものとされ、①を反映しているが、②は反映されていない。Lang, *ibid.*, pp.10, 14; Jack et al., *op.cit.*(96), p.159. 同法制定の経緯も含めて概説するものとして、三野 同, pp.169-171も参照。

⁽¹⁰¹⁾ 原則として、大臣が条約の写しを解説資料とともに議会に提出した後、最初の開会日から21日間の審議期間を経過しなければならない。その間に上下両院とも否決しない場合、当該条約の批准手続を進めることができる。上院のみが否決した場合、大臣が再度、批准を求める旨の意見表明とともに説明資料を提出すれば批准は了承される。下院が否決した場合には、批准を求める旨の意見表明、説明資料の提出と21開会日の審議期間を繰り返すことはできるが、下院に否決される限り批准手続は進められない。三野 同上, pp.171-175を参照。

⁽¹⁰²⁾ Lang, *op.cit.*(94), p.13.

⁽¹⁰³⁾ James Goddard, "Parliamentary scrutiny of treaties: Debate on committee reports," *In Focus*, 19 August 2020. House of Lords Library Website <<https://lordslibrary.parliament.uk/parliamentary-scrutiny-of-treaties-debate-on-committee-reports/>>

び統治法に基づき議会に提出される全ての条約の審査を付託された小委員会が設置された⁽¹⁰⁴⁾。

また、条約を実施するための立法は議会の役割である。英国の場合、既存の国内法で条約の実施が十分に確保される場合を除き、条約の国内的実現が議会の立法行為に左右されるおそれがあるとの指摘がある⁽¹⁰⁵⁾。一方、批准を要する条約に限っても、多くの条約は既存の国内法の軽微な修正⁽¹⁰⁶⁾のみを要するか、又はそのような修正すら不要の場合もあり、議会の役割は限定的であるとの見方も示されている⁽¹⁰⁷⁾。実施法の制定に関し、議会による十分な議論を確保するための近年の動きとしては、批准を要する条約の国内実施法案の草案について、正式な法案提出の前に立法前審査⁽¹⁰⁸⁾が行われる例がある⁽¹⁰⁹⁾。

なお、実施法に限らず、締結した条約の規定に抵触する内容の立法が行われた場合、条約の国内的実現が妨げられる可能性がある。例えば、英国政府が2020年9月9日に議会に提出した法案（UK Internal Market Bill）は、発効済みのEU離脱協定の北アイルランド議定書⁽¹¹⁰⁾等関連する国際法及び国内法とは相容れない内容を有効とするとの規定を含んでおり、下院を通過したものの、上院では当該規定を削除する修正が行われており、審議の行方が注目される⁽¹¹¹⁾。

(3) 国内実施法令の諸形式

締結された条約の規定に効力を与える法令⁽¹¹²⁾は、様々な形式をとる⁽¹¹³⁾。例えば、ある制定法に、条約文書（international instrument）の規定を当該法律の附則として添付して制定することができる⁽¹¹⁴⁾。または、制定法において、実質的に条約と同じ内容を規定するか、ある条約に効力を与えるという内容を規定することもできる。あるいは、ある制定法が対象となる条約に何らの言及もしていないとしても、当該制定法がその条約に効力を与えることを意図したということが、当該制定法以外の情報により示されていることもある⁽¹¹⁵⁾。

⁽¹⁰⁴⁾ “EU International Agreements Sub-Committee: Lords Select Committee.” UK Parliament Website <<https://committees.parliament.uk/committee/448/eu-international-agreements-subcommittee/>>

⁽¹⁰⁵⁾ 杉原 前掲注85, pp.118-119を参照。

⁽¹⁰⁶⁾ 2013年に採択された武器貿易条約（Arms Trade Treaty, 2 April 2013, 52 ILM 988）は、下位法令（secondary legislation）の修正のみで足りた例とされており（Lang, *op.cit.*(94), p.9.）、2002年輸出管理法（Export Control Act 2002 c.28）の下位法令である輸出管理令の改正（Export Control (Amendment) Order 2014）で対応された。

⁽¹⁰⁷⁾ Lang, *ibid.*, p.5.

⁽¹⁰⁸⁾ 英国の立法前審査については次を参照。小熊美幸「イギリス議会の立法前審査」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』1106号, 2020.7.16. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11512853_po_1106.pdf?contentNo=1>

⁽¹⁰⁹⁾ 一例として、2013年南極法（Antarctic Act 2013 c.15）の法案の草案が2009年に公表され、協議文書（consultation paper）及び批准前の条約の本文とともに議会に提出された。Barrett and Beckman, *op.cit.*(2), pp.240-241.

⁽¹¹⁰⁾ Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community, EU-U.K., 24 January 2020 (O.J. L29).

⁽¹¹¹⁾ 2020年12月2日の時点では、上院の委員会段階（Committee stage）において当該規定を含む部分を削除する等の修正がなされ、報告段階（Report stage）においてその他の修正がなされた後、第三読会（Third reading）を終了し、再び下院における修正法案の審議が予定されている。“Lords starts final check of UK Internal Market Bill,” 2 December 2020. UK Parliament Website <<https://www.parliament.uk/business/news/2020/october/lords-debates-internal-market-bill/>>

⁽¹¹²⁾ 単独の法律又は政令（an Act or Order-in-Council）（FCDO, *op.cit.*(98), p.6）、ある法律の一部の規定（some clauses in a wider bill）又は制定法的文書のような下位法令（secondary legislation such as a Statutory Instrument）（Lang, *op.cit.*(94), p.8）が例示される。

⁽¹¹³⁾ 本項の説明は主として次による。Crawford, *op.cit.*(91), p.60; 杉原 前掲注85, p.118.

⁽¹¹⁴⁾ 一例として、1964年外交特権法（Diplomatic Privileges Act 1964 c.81）は、附則1として、外交関係に関するウィーン条約（Vienna Convention on Diplomatic Relations, 18 April 1961, 500 UNTS 95）の第1条、第22～24条、第27～40条、第45条を列挙する形式である。

⁽¹¹⁵⁾ 一例として、1975年証拠（他の管轄区域における手続）法（Evidence (Proceedings in other Jurisdictions) Act 1975 c.34）は、民事又は商事に関する外国における証拠の収集に関するハーグ条約（Hague Convention on the Taking of

おわりに

日米英における条約の国内実施の在り方を概観すると、議会の主たる役割は、政府による条約締結手続への一定の関与及び国内実施法の制定という点では共通している。他方、その具体的態様及び国内法秩序における条約の位置づけは、歴史的背景に根差した憲法又は確立された慣行等、各国の基本原則に基づいており、様々である。そのまま単純に比較し得る事柄ではないことを踏まえつつ、比較法的な観点から若干の考察を述べることで結びとしたい。

憲法第98条第2項において国際約束の遵守義務を定める日本の基本原則、そしてこの基本原則の解釈等に基づき、国際約束の法律に対する優位を通説とする日本の姿勢は、米国、英国にはないものである。米英等の諸国においては、議会が条約上の義務に抵触するような立法を行い得ることに対し、日本の憲法第98条第2項が国際法に違反することを禁止していることは、国際的には稀有な「憲法的決定」と見るべきとの指摘もある⁽¹¹⁶⁾。とりわけ国際協調の方向性が模索される今日的観点⁽¹¹⁷⁾に照らせば、再確認されるべき1つの在り方とも考えられよう。

しかしながら、日本では、国際約束の法律に対する優位を認めつつ、完全担保主義という立法政策を講じていても、担保法の整備が十分になされているかどうか（また、担保法の規律内容が十分に実現されているかどうか）という点では、議論がある例もあることを本稿で見えてきた。一方、米英両国においては、議会が条約上の義務に抵触するような立法をなし得るとはいえ、米国では、制定法は国際約束に抵触しないように解釈するとの原則が判例法を通じて維持されていること、英国では、条約に抵触する内容を持つ法案の審議において、抵触する部分を削除する修正が上院で行われるなど、丁寧に審議がなされている例も見てきた。米英両国においても、国際約束の義務に反するような立法行為は、少なくとも望ましいとされているわけではないと言うことができる。

日本が引き続き、国際協調の精神に基づき、国際約束を誠実に遵守していくためには、個々の国際約束を締結するとともに、国内実施の面においても丁寧な実行を積み重ねていく必要がある。このことは、国際約束の規範性を維持することでもあり、国際法秩序の安定性を高めることにつながるだろう⁽¹¹⁸⁾。

(うへはら ゆきこ)

Evidence Abroad in Civil or Commercial Matters, 18 March 1970, 847 UNTS 241) への言及はないが、当該条約の実施法であると述べた判例があるとされる。Crawford, *op.cit.*(91), p.60 (note 116).

⁽¹¹⁶⁾ 松田 前掲注(43), p.167 を参照。

⁽¹¹⁷⁾ 2020年初頭の新型コロナウイルス感染症発生以降の国際秩序に関して、有識者の間では、米国がリーダーシップを発揮しておらず、各国による国際協調も進んでいないという認識が見られるとの指摘がある。青井佳恵「「ポストコロナ」時代の国際秩序と日本」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』1120号, 2020.10.29, pp.1, 10. <https://ndl.go.jp/view/download/digidepo_11561442_po_1120.pdf?contentNo=1>

⁽¹¹⁸⁾ 時代の流れとともに、外交の道具としての条約（国際約束）の位置づけ自体も変化しているとの認識の下、条約締結に関する実務上の課題として、乱立する条約の整合性を保ち、条約の規範性を維持することの重要性等も指摘されている。岡野 前掲注(30), pp.160-162.