

調査・分析レポート

日本における国際文書の国内実施
—核不拡散等の文書を例に見て—

国際安全保障研究家 福井 康人

1. はじめに

日本における核不拡散等を中心とする国際法等の国内適用の方法は、様々な国際的事例から見れば一般的には良好である。他方、他の国ではそうでない事例もあり、どのように国内適用すれば良いかを日本を例として解説し、各国における核不拡散等に関する国際法のさらに適切な国内適用のために参考になることを目的として比較事例として書き記したものである。国際法レベルの文書の国内実施については、その国の憲法手続に依存するところがあり、国家元首が勅令に署名すると議会承認等民主的統制を経ずに即座に国内実施になる国もあれば、日本のように議会の承認及び公布を経て国内実施に至る国など、世界中の実施例を見れば多種多様である。日本はこのようななかでも好事例に属する方であると思われるのでこの機会に紹介したい。

一般論として、国際法と国内法との二元論を前提にすると、「国際法はその内容を実現することを国に義務付けるが、実現の方法は特定しないのが普通である。国は国際法を国内でどのように実現するかに

ついて裁量を持つ。」¹とされる。条約等の国際文書は国家間の関係を規律することが基本であるものの、各国国内ではその国家間を規律する規則がそれぞれの国内では国内法に編入される必要がある。更に、国際法の国際文書を見ても、その種類も典型的な条約に見られるように法的拘束力を有する文書から、「紳士協定」的な非拘束的な国際文書もある。

このため、実際に各国に適用される国際文書及びその国内実施を見た上で整理・検討する必要があり、かかる問題意識から国際文書の日本における国内実施について纏めてみるものである。その一部の例である法的拘束力のない基準について、2024年アジア国際法学会日本協会研究大会で報告を行ったが²、今回は更に法的拘束力のある国際文書を含めて国際文書の国内実施の全体像を把握しようとするものである。

具体的事例を挙げると、軍縮条約でもあり不拡散条約でもある包括的核実験禁止条約(CTBT)³の事例が代表的で判り易い。同条約には国内実施規定があり、その規定に従って日本も国会の承認を得て批准し、既にこの条約を締結済みである。その国内実施には、政府の対応のみでは困難なため、当時の「核

¹ 岩沢雄二『国際法』東京大学出版会(2020年)494頁。

² 福井康人「3-2 アジア国際法学会日本協会研究大会での報告」『ISCN ニュースレター』(2024年)332号、42頁-45頁。URL: <https://www.jaea.go.jp/04/isn/nnp_news/attached/0332.pdf#page=42> accessed 27 September 2024.

³ Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty (adopted as UNGA Res 50/245 (17 September 1996) UN Doc A/RES/50/245) 35 ILM 1439 (CTBT).

原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」(以下「炉規法という」)が改正済みである。しかしながら、この同条約が未発効であるため同改正も国会で可決され公布されているものの、未施行のまま今日に至っている(このため以下「未施行炉規法」という。)⁴。

この事例が典型的な条約の国内実施の場合であるが、行政府の裁量の余地も一定程度残されているものの、日本では法令に基づいて、国内実施が行われており、本稿では、先ず、法的拘束力のある文書と法的拘束力のない文書に分けて、前者を更に、(1)国会承認条約及び大平三原則、(2)通信及び郵政分野の例外、(3)法的拘束力のある安保理決議の国内実施、(4)法的拘束力の有無に解釈が分かれる文書の事例に4分して考察する。

更に、法的拘束力のない文書の国内適用についても、先ず非拘束的な国際合意の事例については多岐に渡るため、先ず(1)協定又は取決めの違いから非拘束的文書の具体例を示す。また、昨年国際法委員会でも議題として取り上げられている(2)非拘束的な国際合意について取り上げた上で、まとめとして筆者なりの考えを示して、今後の課題として提示したいと考えている。もっとも、条約の承認の全体像を示すために、核不拡散等関連分野以外のものも多少取り上げているものの、これは国内法への編入が必ず法律に基づいていることを示すためであり、多少の逸脱をご容赦願いたい。

この文書の参考文献としては、主要な国際法の教科書にもその国内実施については言及されているので厳密な議論に興味がある方には参照願いたい、特に参考になるものとしては、国会事務局関係者が執筆した中内康夫著の「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—」及び「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—」が挙げられる⁵。また、逆に行政関係者の執筆した深堀亮著の「国際社会における非拘束的文書の役割—実務における国際約束と非拘束的文書の区別・使い分け—」⁶も主要な参考文献としてあげられるが、本件は国際法の基礎問題であるので学術的参考文献は多岐に渡るのが実情である。

因みに、最近北朝鮮のウラン濃縮施設が報道機関に公開されるなど核兵器開発疑惑が顕著になっていることもあり⁷、筆者は必ずしも専門家ではないが、過去の経験もあり比較的馴染みのあるCTBT及び北朝鮮の核実験に関連する関連安保理制裁決議を含めた国際文書を中心に取り上げ、日本における国際文書の国内実施の全体像を明らかにすることを試みる。もっとも、筆者は法令解釈等を有権的に行う立場にはないものの、政策調査の一環として国際法に関連する研究として個人的な見解を取り纏めたものであり、筆者の所属する団体等の見解を代表するものではないことを念のため申し添える。

⁴ 核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律の一部を改正する法律(平成9年法律第80号)。なお、平成9年6月13日法律第80号附則第1条は「この法律は、包括的核実験禁止条約が日本国について効力を生ずる日から施行する。」と規定しており、現時点で未施行である(当該附則をクリックすると未施行炉規法の溶け込み版が表示される)。

URL: < https://laws.e-gov.go.jp/law/332AC0000000166/21171231_409AC0000000080 > accessed 18 September 2024.

⁵ 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年11月)、17頁-35頁。同「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—」『前掲書』330号(2012年7月)3頁-18頁。

⁶ 深堀亮「国際社会における非拘束的文書の役割—実務における国際約束と非拘束的文書の区別・使い分け—」『国際法外交雑誌』(2019年)118巻3号、386頁-404頁。

⁷ Olli Heinonen et al., “First Look at North Korea’s Uranium Enrichment Capabilities”, 38 *North: Informed analysis of events in and around North Korea*, 13 September 2024. URL:< [First Look at North Korea’s Uranium Enrichment Capabilities - 38 North: Informed Analysis of North Korea](#) > accessed 18 September 2024.

2. 法的拘束力のある文書

(1) 国会承認条約と大平三原則

これはいわゆる条約等の文書であり⁸、CTBT 第3条に「国内の実施措置」が規定され⁹、日本の場合は国会が承認して（憲法第61条）、内閣が条約を締結する（憲法第73条第3項）。実際の事務は行政府の中で分掌されており、主に外務省設置法第4条第4項の規定により外務省が担うが¹⁰、例外も存在し、後記2.（2）に後述する。また、関連する国内担保法は関係する主務官庁が担当して法案提出を行うものの、CTBT の場合には締結当時は科技庁が担当し、その後の省庁再編により文部科学省に移行し、現時点での法令上の主務官庁は同法が未施行であるため若干複雑である。しかしながら、法令検索システムで未施行炉規法の溶け込み版表示を見ると、例えば包括的核実験禁止条約機関の指定する者等の立入検査等を規定する同法第68条の2第1項には原子力規制委員会及び外務省が指定する職員が立合う旨規定されており、これらの組織が法律施行後は主務官庁となるものと思われる¹¹。

その具体的内容については、条約第1条の基本的義務、即ち、「核兵器の実験的爆発又は他の核爆発を実施せず並びに自国の管轄又は管理の下にあるいかなる場所においても核兵器の爆発を禁止し防止することを約束する。」こと及び同条第2項の「更に、核兵器の実験的爆発又はいかなる核爆発の実現

させ、奨励し又はいかなる様態によるかを問わずこれに参加することを差し控えることを約束する。」ことを締約国に求めている。

これを受けて、国内法レベルでは、核実験の禁止が刑罰により担保されている。具体的には未施行炉規法第76条の2第1項は「核爆発を生じさせた者は、七年以下の拘禁刑に処する。」と規定しており、これは例えば、殺人罪・傷害罪で「人」と自然人を想定した表現であるが、同法では法人をも想定した「者」と明確に使い分けてあるのは、条約の規定が両罰規定になっていることを踏まえたものである。また、同法同条第2項の未遂罪の規定も核実験を実施する試みを防止するため、かかる規定が置かれているものと推察される。また、日本人が核実験を国外で行った場合は国外犯として処罰する必要があるため、未施行炉規法第80条の4は刑法第3条を引用している他、秘密の保持義務についても未施行炉規法第78条第31号も同様に国外犯として規定している。

特に行政府の対応で可能でないとして立法措置に付されているのが、上述の未施行炉規法第76条の2第1項の規定である。これは条約第4条第34項に全ての締約国が現地査察を要請する権利を規定しており¹²、同条D節に、更には議定書第2部に詳細が規定されていることを踏まえ、国内法上の担保の根拠を示したものである。これはCTBTを日本が締結し、将来日本に対して効力を発した後は、日本のいかなる場所においても執行理事会が条約に定める所定

⁸ 条約法に関するウィーン条約第2条第1項(a)は、「条約」とは、国の間において文書の形式により締結され、国際法によって規律される国際的な合意（単一の文書によるものであるか関連する二以上の文書によるものであるかを問わず、また、名称のいかんを問わない。）をいう。」としており、具体的には、条約（Treaty）、憲章（charter）、規約（covenant）、条約（convention）、協定（agreement）、議定書（protocol）、規程（statute）、取極（arrangement）、交換公文（exchange of notes）等が該当する。

⁹ 条約第4条1項は、「1. 締約国は、自国の憲法上の手続に従いこの条約に基づく自国の義務を履行するために必要な措置をとる。締約国は、特に、次のことのために必要な措置をとる。

(a) 自国の領域内のいかなる場所又は国際法によって認められる自国の管轄の下にあるその他のいかなる場所においても、自然人及び法人がこの条約によって締約国に対して禁止されている活動を行うことを禁止すること。

(b) 自然人及び法人が自国の管理の下にあるいかなる場所においても (a) の活動を行うことを禁止すること。

(c) 自国の国籍を有する自然人がいかなる場所においても (a) の活動を行うことを国際法に従って禁止すること。」と規定している。

¹⁰ 外務省設置法第4条第4項は「条約その他の国際約束の締結に関すること」と規定している。

¹¹ 未施行炉規法第62条の2第1項は、「包括的核実験禁止条約機関の指定する者は、原子力規制委員会の指定する当該職員及び外務大臣の指定する当該職員の立会いの下に、条約で定める範囲内において、包括的核実験禁止条約機関が指定する区域内の土地又は工作物に立ち入り、土地、工作物その他必要な物件を撮影し、放射能水準を測定し、地震を観測し、土地の状況を調査し、又は試験のため必要な最小限度の量に限り、必要な試料の取去（土地の掘削を伴う場合を含む。）をすることができる。」と規定している。

¹² 条約第4条第34項は、「締約国は、この条及び議定書第2部の規定に基づき、いかなる締約国の領域内若しくはいかなる締約国の管轄若しくは管理の下にあるその他の場所についても又はいずれの国の管轄若しくは管理の下にもない場所について現地査察を要請する権利を有する。」と規定している。