

外交政策決定における立法過程の分析⁽¹⁾

—— 韓日条約の批准を中心として ——

申 熙 錫

目 次

第一章 問題の所在と視角

第二章 第50回『日韓国会』の性格と背景

第三章 衆議院

本会議：1965年10月21日—11月12日

特別委員会： 10月26日—11月 5日

第四章 参議院

本会議：1965年11月13日—12月11日

特別委員会： 11月20日—12月 4日

第五章 若干の結論（分析のまとめ）

第一章 問題の所在と視角

戦後における日本外交の対外的な基本原則は大きく二つに分けて考えられる。第一は、国連での公約を守りながら世界平和を造成し、国際関係の勢力均衡を考えつつ、国家利益を追求して行くと言う原則であり、また第二は米国との同盟関係を維持し、日本の安保体制を守って行くと言う原則であると言われて居る。⁽²⁾

前者を“国連中心主義”と名付けるとすれば、後者は“日米安保中心主義”と言えようが、これらの二つの基本原則は、韓国との国交正常化

をめぐる交渉過程においても、一種の外交目標として政策決定者の判断の根底にあったわけである。

池田内閣を継承した佐藤内閣（1964年11月9日）にとって、戦後処理懸案として二つの重要な外交問題があった。その一つは日本の国家セキュリティと防衛に直接関連のある沖縄返還交渉をめぐる日米間の意見調整の問題であり、またもう一つは、戦後断絶されていた韓国と互惠平等な国家レベルでの国交を回復し、両国関係の正常化をはかろうとした韓日会談（以下、「会談」と略する場合もある）の妥結問題であった。

前者は、サンフランシスコ平和条約の締結（1951年9月9日）以来懸案となっており、岸内閣の日米安全保障条約の調印（1960年1月）をめぐって本格化されたが、後者、つまり韓日問題は、最初の第一次会談（予備会談1951年10月20日—1952年1月まで、本会談1952年2月15日—同年4月21日まで）以来、基本条約及び諸協定の正式調印（1965年6月22日）まで、およそ14年という長い交渉過程を経てようやく妥結される様になったのである。

国交回復を前提とした韓日交渉にのぞむ両国の態度は根本的に著しく異なった。韓国側は、近代史における被支配国としての権利の回復を主張し、過去の不平等であった両国関係を清算し、お互いに独立した主権国家同士としての平等な外交関係の正常化を重要視した。従って、韓国にとっては当然ながら単なる利害関係の解決をめぐる会談の妥結よりは、平和条約、または講和条約に準ずる次元の高い条約の締結を期待したわけである。

一方、日本側は戦後処理懸案の一つとして名目上は両国間の国交回復によって従来の対立関係の解消、アジアにおける秩序の確立や世界平和達成への貢献等を目的としていたが、事実上は戦後、国の基本政策となった平和外交の一環としての大陸からの軍事的な脅威に対する緩衝地域（Buffer Area）の確保や、米国の極東安保政策における韓・日両国関係の重要性、並びに、経済優先外交の達成過程における需要市場の拡大

や低賃労働力の利用と言ったいくつかの実利追求的な計算があったことも否定出来ないと思われる。

本論文が目的とする所は、仮調印（1965年2月20日）と正式調印（1965年6月22日）によって正常化された、所謂韓日条約の衆・参両議院における、審議、批准過程を分析することにより、現代日本の政治過程における外交政策決定と立法過程との相互関係を究明すると同時に、韓日国交正常化をめぐる佐藤内閣の対韓政策決定過程におけるいくつかの特徴を描き出すことにある。第二章では、主として韓日条約の批准を目的として召集された所謂『日韓国会』に至るまでの背景と性格を明らかにし、第三章及び第四章においては衆・参両議院に分けて、それぞれの本会議と特別委員会における批准・審議過程を具体的に分析し、最後に、こう言った分析の結果からいくつかの結論をまとめて置くことにしたい。

本論文で使われた資料は、主に、外務省図書館所在の第50回国会における衆・参両議院の（本会議、及び特別委員会）議事録である。なぜならば、国会における批准過程の会議録に出されて居る審議及び討議の内容には、条約の解釈をめぐる韓日両政府間の食い違いや、会談の妥結にのぞむ政策決定者の相手国イメージや、公式的な態度、及び、仮調印と正式調印に対する各政党の基本方針等が、はっきりと表われて居るからである。

なお、本文で使用されて居る固有名詞中、同一の事件や地名に関して、韓国語と日本語はそれぞれ異なる表記法を使用することがあるが、それらの場合は、まず、韓国語の表記法で書き、日本語の表現を参考として括弧の中に入れる方法を採用した。

〈例〉 North Korea: 北韓（北朝鮮）

The Korean War : 韓国戦争（朝鮮動乱）

The Korean Peninsula: 韓半島（朝鮮半島）

第二章 第50回「日韓国会」の性格と背景

韓日両国間に正式調印された基本条約及び諸協定の批准を目的とした第50回の所謂「日韓国会」は、1965年10月5日に正式に召集された。⁽³⁾

内閣によって調印、締結された条約の効力を発生させるために、国家権力の最高機関であり、国の唯一の立法機関でもある国会の批准を必要とする旨、戦後公布された(1953年11月3日)日本国憲法にはうたわれている。⁽⁴⁾又、議院内閣責任制度を採択している現代日本の政治体制に於ける立法過程は、衆参両議院で構成される国会(議会)が、その役割を果たし、法律の制定を重要な機能として担当しているが、立法機関として政府の行う外交問題に直接参加出来る手続きが、言わば条約の批准過程である。条約の締結に必要な国会の承認については、憲法上衆議院が優越することを原則として居り、⁽⁵⁾ 第50回の「日韓国会」はその優越権を持つ衆議院から批准過程が始まった。

「日韓国会」と言われた第50回臨時国会は単に韓日条約の批准を目的としたものではなく、災害対策、補正予算、関連法案等の特別委員会の設置による⁽⁶⁾その他の議題もあったが、韓日条約審議の為、結局、これらは全て審議未了となり、国会の正常化問題まで議論されることとなった。本国会に於ては、韓日条約案件の国会通過を最優先とする自民党と、これを阻止しようと、不況対策、災害対策等、国内問題に重点を置く社会党が、開会より鋭く対立し会期も採決により70日間と決定された。この対立は韓日案件の緊迫した審議及び徹夜国会、議長発議による異例の採決等に発展し、終に衆議院の空白状態を招くに至った。

このような性格を持った第50回臨時国会に於いて設置された特別委員会と互選された委員長名は別表の通りであるが(註(6)参照)、衆参両議院の「日韓条約特別委員会」は両院共に自民党所属の議員が委員長に選ばれた。又、本国会の衆参両院の各政党及び会派の議員数は次の通りである。⁽⁷⁾

表（１）第50回国会における衆参両議院の各政党別議員分布現況

政党 及び会派	衆議院		参議院	
	召集日	閉会日	召集日	閉会日
自由民主党	282	282	138	138
日本社会党	145	143	74	74
公明党	・	・	20	20
民主社会党	23	23	7	7
日本共産党	4	4	4	4
第二院クラブ	・	・	4	4
無所属	2	2	3	2
計	456	454	250	*249
欠員	11	13		

* 岡村文四郎は自由民主党に入党した（1965. 11. 2）。

衆参両院での韓日条約の本格的な審議過程を論ずる前に、まず「日韓国会」の開会に於ける政府と、各政党の批准に対する態度や政策を簡単にみることにしよう。

両議院本会議に於いて、佐藤首相の所信表明演説、椎名外相の外交演説、及び藤山経済企画庁長官の経済演説が行われた（1965年10月13日）。これに先立って、佐藤首相は第49回国会本会議に於ける所信表明演説を通じ、政府並びに自民党の政策が国民大多数の深い理解と根強い支持を得ることが出来たのは、平和に徹し、自由を守り、人間尊重を政策の基本とする政治が、国民全般の共鳴と信頼を勝ち得たものであるとし、「良き伝統の上に創造を、正しい秩序の上に進歩を」と、その所信を表明した。⁽⁸⁾

第50回国会に於ける所信表明演説で、佐藤首相は戦後20年間の不自然な韓日関係はそのまま放置すべきではなく、最も近い隣国の韓国とさえも平和を達成出来ない様では、世界の平和を語る資格も無いと主張した。さらに、韓日条約は過去の韓日関係を清算し両国民が互恵平等の精神に基づいて、恒久的な善隣友好関係を樹立し相提携して繁栄する新時代を築く為のものであると述べた。⁽⁹⁾

所信表明演説等の三つの演説に対する質疑は10月15日、16日及び18日の3日間、衆参両院の各本会議で行なわれ、衆議院では、自民党の赤城宗徳議員、社会党の山本議員他2人、民社党の今澄勇議員、共産党の川上貫一議員が、又、参議院では、自民党の杉原荒太議員、社会党の小西井義及び光村甚助両議員、公明党の二宮文蔵議員、民社党の曾祢益議員、共産党の野坂参三議員らが、夫々代表質問を行なった。⁹⁰

各政党の方針は、まず、自民党は、韓日条約の調印は佐藤内閣の成果として、国内世論が支持して居るばかりでなく、世界の自由諸国も高く評価しているとし、すみやかに批准を完了すべきであるとした。

社会党は、政府は本国会を「日韓国会」と一人ぎめしているが、それよりも更に重大で緊急な国民生活に関する懸案の処理こそ政府と国会が、全力をあげて取り組むべきであると主張した。韓日条約に関しては、管轄権の範囲、竹島の帰属、李ライン問題等に於て両国間に解釈上の食い違いがあり、かかる条約にあらざる条約を国会に上程すること自体強く反対するという態度をとった。

公明党は、韓日条約の成立過程その内容両国民の根強く反対した。更には、アジア諸国ひいては世界平和に及ぼす影響を考えると、多大の不安を感じざるを得ず、条約批准は時期尚早としてその延期を主張した。

民社党は、韓日国交正常化には、基本的に賛成であるとの態度を明らかにし、条約の慎重審議を主張した。その反面、共産党は、韓日条約こそ、アメリカのアジア政策のために韓国と日本との反共軍事同盟の道を切り開く条約であると断定し、条約の批准否決を要求した。⁹¹第50回国会の始まりにおけるこの様な各政党の韓日条約に関する異なった方針は「日韓国会」の性格そのものを端的に表わしたものとも言える。

第三章 衆議院 (本会議：10月21日～11月12日、特別委員会：10月26日～11月5日)

まず、衆議院に於ける批准過程について論じることとする。

政府は、国会の召集日に、韓日間の「基本条約」「漁業協定（＝交換公文を含む）」「請求権及び経済協力協定」「在日韓国人の法的地位及び待遇協定」「文化財及び文化協力協定」「紛争解決に関する交換公文」を一件とし、漁業、請求権、法的地位関係の法律案⁴³と共に衆議院に提出した（1965年10月5日）。次いで、政府演説、代表質問の日程、韓日条約案件の特別委員会付託方法、更には条約協定の一括承認方式の是非等をめぐって与野党の話し合いが続き、かなり長引く結果となり10月19日に至った。ようやく「日本国と韓大民国との間の条約及び協定等に関する特別委員会」の設置が決定され、本会議における前記諸条約、諸協定及び三法律案の趣旨説明が行われた（10月21日）。

一方、特別委員会での提案理由説明は、12月25日になってようやく行なわれ⁴⁴、国会召集以後、特別委員会の実質審議に入るまでは、20日間の日数を要した。10月21日午後2時からの衆議院本会議に於ける趣旨説明と質疑には佐藤首相をはじめ、石井法務、椎名外務、福田大蔵、中村文部、鈴木厚生、坂田農林、三木通産大臣等の国務大臣が出席し、また関係実務者としての政府委員には、高辻内閣法制局長官と、八木法務省入国管理局長が参席した。⁴⁵

質疑は社会党の井手以誠議員の領土管轄権と国連憲章の関係、北朝鮮との関係、請求権及び経済協力の問題、漁業協定問題、竹島の帰属問題及び法的地位の問題についての質疑を含めて、韓国問題（朝鮮問題）に関する社会党の立場を明らかにすることから始まった。⁴⁶ 衆議院に於ける本会議は10月21日から11月12日まで続けられたが、その期間中、特別委員会は、10月26日から11月5日まで本格的な審議が行なわれたわけである。

特別委員会に於いては、まず一括承認方式に強く反対する社会党から、分割採決の確約を求めたが、話し合いがつかず、10月26日、逆に「原則的に連日審議を行なう」という自民党議員の動議が可決され紛糾する場面もあったが、10月27日から審議は一応軌道に乗った。⁴⁷ 審議内容に於

いては条約そのものも、性格及び両政府の条約に関する解釈上の食い違いをはじめ、協定の内容をめぐって激論が展開された。特に条約内容に於ける論争中、韓日条約に対する反対論は、韓日国交正常化そのものに原則的には賛成であるが、締結された条約の具体的内容に異議を申し立てるものであった。両国間の国交回復後10年が経過しようとする最近に於いても、韓日両政府間に互いに一致した合意がなされていないので、韓日条約を論ずる場合、解釈の食い違いをめぐる両国間の判断の相違は今後も重要な問題として残るであろう。

これに対して、野党各派は条文の解釈に食い違いのあるような条約は、真の合意ではないから批准出来ないと主張した¹⁷⁾。解釈に食い違いがあるとされた主要な点は次の通りである。¹⁸⁾

表（2） 韓日条約に対する両国間の食い違い

内容	国	韓 国	日 本
領土管轄権 問 題		韓国の領土管轄権は韓半島(朝鮮半島)全域に及ぶことを日本が認め、日本が北韓(北朝鮮)と外交関係を持つ道は封鎖された。	韓国の管轄権は休戦ライン以南に限定されて居り、北韓との関係は白紙である。
竹島 問題		独島(竹島の韓国名)は韓国領土であり、今後紛争処理の対象にならない。	竹島は日本領土であり、その領有問題は「紛争解決に関する交換公文」に従って処理される
李 ラ イ ン 問 題		平和線(李ライン)に関する国内法は当然なことであり、李ラインは有効である。	大韓民国が成立した1948年8月15日から無効になった。
無償三億弗 の性格問題		戦後賠償である。	経済協力である。

特別委員会で上記の諸問題点に関し、激論が戦わされ、その間、自民党が野党側の公聴会開催要求を蹴って参考人五人（自民三、社会一、民社

一を推薦)の意見聴取を決定したこと(11月1日)、要求資料の取り扱いをめぐって与野党が対立したことなどにより審議の中断という事態が度々見られた。自民党推薦の3人の参考人から意見を聴取した(11月4日)2日後、委員会開会と同時に自民党の藤枝泉介議員から質疑打ち切りの動議が提出され(11月6日)、特別委員会に回附された韓日条約及び関連三法律案は混乱と怒号の内に承認、可決されたのである。⁹⁹

しかし、この採決を無効とする野党側は、質疑打ち切り以前の状態に戻すことを強く要求し、議長斡旋による三党幹事長・書記長会談も決裂し11月9日には、所謂議長職権によって本会議が開会されるに至った。かくして、椎名外相、坂田農相、福田蔵相及び三木通産相の各大臣に対する不信任決議案が次々と提出されたが、与党側の多数の力によって全て否決された。次いで、石井法相の不信任決議案が上程されていたが、延会明けとなった11月12日の午前零時過ぎ開会と同時に異例の船田議長の発議で法務大臣の不信任決議案の議題を後回しにした。そして議長は韓日案件を直ちに採決に付しこれを承認することに賛成者の起立を求めて、承認可決して参議院に送付する手続きを完了したのである。¹⁰⁰

衆議院で、韓日条約が通過した11月12日には政府側からは国務大臣石井法相だけしか出席しなかった。同日の議事日程第11号によると、日程第一として法相の不信任決議案があったにも拘らず、日程第一はあと廻しにし賛成者の起立を求め、委員長の報告と質疑、討論の通告も省略し、韓日条約案件を採決に付し通過させたのは、事前に充分な政治的考慮がなされた経果と思われる。同日の開会から散会まではわずか一分(午前零時18分~同19分)という電撃的な採決であった。従って、このような抜き打ち的な採決は野党の態度を極端に硬化させ、参議院に於ける審議にも大きく波及することになった。

次に、衆議院に於ける韓日条約案件の具体的な審議は主に「日韓特別委員会」(正式の名は「日本国と大韓民国との間の条約及び協定等に関する特別委員会」)で論議されたので、その期間中(1965年10月26日から

同11月5日まで)の討議内容を議事録を中心として分析することにしよう。分析の対象は紙面の制限上韓日諸条約の中で最も基礎的な基本条約の部分に焦点をしばって、議事録に現われた各政党の代表質問と政府側の答弁内容を中心としたい。

特別委員会の期間中、基本条約問題に関する各政党の代表質問者は次の通りである。²⁰⁾

表(3) 基本条約に関する各党の代表質問者(衆・特)

会議録番号	月日(1965年)	質問者氏名	所属政党	備考
第3号	10月26日(火)	小坂善太郎	自民	
第4号	10月27日(水)	小坂善太郎 松本七郎 横山利秋	自民 社会 社会	
第5号	10月28日(木)	横路節雄 石橋政嗣 横山利秋 石野久男	社会 社会 社会 社会	
第6号	10月29日(金)	戸叶里子 穂積七郎 小林進 岡田春夫 春田幸一	社会 社会 社会 社会 民社	
第7号	10月30日(土)	鯨岡兵輔	自民	
第8号	11月1日(日)	石橋政嗣 岡田春夫	社会 社会	
第9号	11月5日(金)			条約1号 の討論
第10号	11月5日(金)	石橋政嗣	社会	

各党からの同一人物が質問を反復した場合もあるが、上記の質問者に対する各政党別比率は社会党76%、自民党17%、及び民社党7%の順番であった。

衆議院特別委員会に於ける基本条約に関しての共産党や無所属からの

質問者はいなかったが、上記の表(3)を見ると特別委の質問者は殆んどが社会党議員であることが分かる。これは院内における議席分布の順番によるものであるが、基本関係条約に対する社会党の関心度の高さを物語っていると言えよう。

次に基本関係条約は、戦後に於ける韓日関係の根本的なあり方を規定するもので、両国間の一般的な問題ばかりでなく、政治的、軍事的な範囲まで関連して居るので、韓国政府と条約の適用範囲の問題を含め、幅広く議論された、この様な審議内容の諸項目に対する各政党別発言者の中心問題の発言頻度数は表(4)の通りである。表(4)を見ると、各政党は与野党を問わず、項目③⑤④に対して三党共に深い関心を表明しているが、それは当然ながら韓日国交正常化をめぐる基本関係の解決においては、これらの問題がもっとも重要性を持っていたことを示すと言えよう。

つまり、韓国政府と条約の適用範囲を決定する問題は国連決議第195(Ⅲ)号をめぐって、²²⁾ 韓日両政府が、条文解釈上の食い違いを持つ問題でもある(表2参照)。「韓半島(朝鮮半島)に於いては韓国政府が唯一の合法政府であること」を規定している統治管轄権の問題は両国間の基本関係に一番重要な問題であって、日本と北韓(北朝鮮)との関係を含め今後の韓日関係のあり方にも影響を及ぼすものである。更に韓日国交回復以後の日本政府の北韓(朝鮮)に対する態度の問題に関しても、国交正常化以後現在に至るまでの日本政府の北韓に対する漸進的な接近の動向を観察すると、この問題が暫定的に表面化するものとも言えなくもない。²³⁾

表(4) 基本条約関係に関する各政党別発言頻度(衆・特)

	審議項目	政 党 別	自民党	社会党	民社党	計
a	韓国政府と条約の適用範囲 (国連決議第195III)		1	4	3	8
b	北朝鮮への態度		2	10	2	14
c	韓半島(朝鮮半島)における統一 問題		1	10		11
d	条約に対する基本的な態度		4	15	4	23
e	駐韓国連軍の問題		2	4		6
f	吉田, アテソン交換公文		1			1
g	日・中問題			5	2	7
h	韓半島(朝鮮半島)の分断理由及 び国連との関係			9		9
i	韓日両政府の条文解釈の相違点			8		8
j	ベトナム戦争と韓日関係			4		4
k	朴政権の性格評価			3		3
l	自衛隊の治安出動問題			5		5
m	韓日条約の軍事的性格			6	2	8
n	韓国独立の承認問題			7		7
o	韓日合併条約の有効性問題			2		2
p	対共産圏外交のあり方				1	1
	合 計		11	92	14	117

(単位は発言回数)

この様な問題点(㉑、㉒)は両国の条約に対する基本的な態度と解釈の問題(㉓)に関連のあるもので、特別委員会が開かれる前、本会議における各党の代表質問にも現われている。例えば、衆議院本会議での代表質問演説で(10月15日)、自民党の赤城宗徳政務調査会長は韓日条約の世界平和達成への貢献の根拠、条約の解釈に関する両国間の問題、韓国政府の領土管轄権の問題、李ライン存廃の問題及び条約そのものに対する佐藤内閣の基本的な態度に関して質疑を行なったのである。²⁰

また項目㉔に関しては自民党だけが、また項目㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛は社会党だけが、更に項目㉜に関しては民社党だけが質問を行っていたことは各政党が政策の方針や焦点としてそれぞれの審議項目に関心を集中して

いたものと見ることが出来る。以下この点を各政党別にみることにしよう。

自民党の場合、党内の派閥構造による具体的な方針の相違はあろうが、佐藤内閣の対韓政策決定への責任追求と韓日案件に対する細かい議論はあまり行われていない。それよりは基本条約ばかりでなく韓日諸条約及び協定について論点となっている項目（①～⑥参照）について一般国民を納得させ、自民党政権に対する大衆世論を好意的な側面に向かわせようとする努力が伺われる。

一方、社会党は、第一野党として当然のことながら、その役割を果し、審議案件の殆んど全ての項目に対して積極的な議論を展開し、北韓（北朝鮮）の存在問題から韓日条約の軍事的性格に至るまで広範囲な質疑を行ない韓日条約の国会批准を阻止しようとした。民社党は特別委の審議に春日委員長一人だけしか出席していないが、基本条約の重要な項目には社会党と共に積極的な議論の姿勢を見せている。特に韓日条約締結に伴う自民党政権の対共産圏外交政策の根本的転換を民社党固有の立場から示唆しているのが特徴である。

これらの各党の審議に対する態度は発言の頻度数にも出ている（表4参照）。例えば、自民党は与党として院内では絶対多数の議席を確保しているにも拘らず（表1参照）、発言頻度は全体の10%にも達していないことは、上記の自民党の態度を充分証明するものであろう。

なお、特別委に於ける基本条約関係に関する発言の月日別頻度は表(5)の通りであるが、これによると10月28日、29日両日間に活発な論議が展開され、最高の頻度数が現われていることが分かる。このときは、佐藤首相が横路議員(社)の質問に対し、「北朝鮮と交渉しない」と答弁したり（28日）、また椎名外相が戸叶議員(社)の質疑に対して「韓国の管轄権範囲は休戦ライン以南」であり「国連決議が変われば条文を修正補足する」と答弁したりした時である。²⁹

表(5) 基本条約関係に関する月日別発言頻度(衆・特)

月 日 別 審議項目		10 月					11 月		計
		26	27	28	29	30	1	5	
a	韓国政府と条約の適用 範囲(国連決議第195III)	1		1	6				8
b	北朝鮮への態度	2		8	3		1		14
c	韓半島(朝鮮半島)にお ける統一問題	1		4	4		1	1	11
d	条約に於ける基本的な 態度		6	9	5	1	2		23
e	駐韓国連軍の問題		2	2				2	6
f	吉田・アチソン交換交 文		1						1
g	日・中問題			3	4				7
h	韓半島(朝鮮半島)の分 断理由及び国連との関 係			9					9
i	韓日両政府の条文解釈 の相違点			2	2		4		8
j	ベトナム戦争と韓日関 係			2	2				4
k	朴政権の性格評価				3				3
l	自衛隊の治安出動問題			5					5
m	韓日条約の軍事的性格			1	6			1	8
n	韓国独立の承認問題				2		5		7
o	韓日合併条約の有効性 問題							2	2
p	対共産圏外交のあり方				1				1
合 計		4	9	46	38	1	13	6	117

第四章 参議院 (本会議：11月13日～12月11日, 特別委員会：11月20日～12月4日)

次に、参議院に於ける審議過程を見ることにしよう。参議院に於ては、社会党が条約承認案件及び国連法律案の各委員会への分割討論を主張した反面、自民党は特別委員会への一括付託を主張した為、与野党の間には、これをめぐって激しい対立があった。

その上、衆議院に於ける前記の事態は参議院にも波及したので各派間

の話し合いは殆んどつかず、そのまま自民党と民社党のみが出席した中で本会議が開かれた（11月13日）。衆議院送付にかかる条約承認案件及び関連三法案審査のために「日韓条約特別委員会」の設置が議決された。これは社会党を加え各党の代表を網羅した40人の委員から構成された。²⁸

11月19日の本会議では、衆議院の議題でもあった石井法相の不信任案が提出されたが、表決結果は賛成19票、反対119票で否決された⁷⁹⁾。続いて、椎名外相と石井法相の趣旨説明が行なわれ、これに対し各党の代表質疑が続けられ⁸⁰⁾、参議院に於ける重要な審議は殆んどこの日に行なわれた。

翌20日、委員の指名及び案件の特別委員会への付託を見て最初の委員会が開かれ、委員長及び理事を互選の結果、委員長には、寺尾豊議員、理事には大谷藤之助議員他8人が選任された⁸⁹。その後、参議院日韓条約特別委員会は12月4日まで10回にわたり開かれた。この10回にわたる審議期間中、各政党質問者の発言時間は合計59時間に達した。⁹⁰これは第40回国会（1961年12月～1962年5月）の当時、沖縄論議に関する参議院外務委員会での合計時間の3分の1にすぎないが、⁹¹その発言時間の長さによって当該問題の重要性を測ることは出来ない。又、本会議に参加した質疑者（関連質疑を含む）は自民党2名、社会党11名、公明党3名、民社党及び共産党が各1名で、合わせて18名であったが、特別委員会に於ける質疑の内容を表（6）の様に要約することが出来る。⁹²

表（６）参議院特別委員会に於ける質疑応答の内容

結論的質疑	各論的質疑
1) 佐藤首相の政治的姿勢	1) 基本条約関係
2) 韓日条約の性格と政府の対アジア外交政策	2) 漁業問題(李ライン問題を含む)
3) 韓日両政府間の条文解釈の食い違い	3) 請求権及び経済協力関係
4) 承認を求めるべき条約の範囲及び提出要求の資料に関する政府の国会軽視の態度	4) 在日韓国人の法的地位及び待遇関係
	5) 文化財及び文化協力協定
	6) 竹島問題

かくして、参議院特別委員会の審議は植木光教議員の提出した質疑を打ち切り、直ちに討論採決を行なうことの動議が可決、次いで、条約案件を承認可決すべきものと決定することにより終結した（12月4日）⁸⁸。

野党各派は「特別委員会における質疑打ち切り採択が聴取不能の内に強行されたのにもかかわらず、議長に報告書を提出する手続きを終えた」ことに対し、その無効を主張して激しく抗議し、委員会の再開を主張した。これに対して自民党側は、あくまで採択の有効を主張して譲らず、野党側と話し合いがつかない為、衆議院と同様に所謂議長職権によって本会議が開会されるに至った（12月8日）⁸⁹。社会党は、寺尾特別委員会委員長の問責決議案を始め、重宗議長及び河野副議長の不信任決議案を提出したが、いずれも否決された。⁸⁹

上記の問責、及び不信任決議案投票の結果を見ると、寺尾委員長より重宗議長に責任追求の焦点が絞られたことが分かる。特に重宗議長の不信任決議案については参議院全議員の55%を与党自民党が占有しているにも拘らず（表1参照）65%を越える議員が賛成したということは、自民党内部に於てはかなりの議員がこれに同調したことが確実である。この投票における議員数は与野党の比率は必ずしも参議院議員数のそれと同比率ではない。だが、自民党内部の派閥構造が投票過程にもあらわれ、党内のある特定の派閥ないしは一部の議員が特別委員会に於て、韓日条約案件の強行可決を認め議長職権で開会し、同案件の上程を可決した重宗議長の一連の行為に強く反発したものであることが分かる。

衆議院では、政府側関係閣僚に対する不信任決議案はあったが、特別委員長と議長に対するものは無かった。しかし、衆参両院の批准過程に於ては、戦後の日本の国会が多くそうであった様に、多数与党という勢力分布の現実から、特に韓日条約案件の票決過程に於ては、深夜の野党不在の採決であったことは、両院共に共通である。

かくして参議院の本会議は、12月11日午前1時19分に開議され、議案に関する趣旨説明、質疑、討論を経て、2時過ぎに韓日案件に関する委

員長報告ののち質疑に入り、質疑打切動議可決後（賛成115名、反対72名）にも賛成、反対の討論は続けられた。

ところで、公明党は韓日案件の審議が無効であるという主張を貫く見地から委員長報告の段階から院内交渉係を残して退場し、討論に加わらなかった。そうして、重宗議長が討論の通告者の発言は全部終了したと認め採決をすると述べた時点では、自民党と民社党以外の各会派は全員退場し、議場は閉鎖されたところであった。採決はまず、基本関係に関する条約等の締結について、続いて関連三法律案を一括し夫々記名投票の方式で行なわれた。その結果、前後者共に投票者全員賛成の満場一致（投票総数136票、賛成136票）によって承認可決された（12月11日午前10時14分）⁶⁸。採決当時、政府側からは佐藤総理をはじめ関係主要閣僚及び後宮外務省アジア局長を含む実務者レベルの政府委員が参席していた。⁶⁹

第五章 若干の結論（批准過程分析のまとめ）

一般に、戦後日本における対外政策は、国会議員の過半数が国益として意思表示したもろもろの目標に向かって、時の政府を中心とする複雑な意志決定のシステムを通じて決定され、主として政府、特に外務省を通じて実現されると言われて居る。⁷⁰ この様な論理から日本の外交政策決定過程における立法府の役割を論じようとする場合、対外政策の実行は勿論外務省が中心となって居る。ところで、当該政策の決定過程において、制度的に国会に与えられた条約の承認・批准過程は、立法機関として対外政策決定に参与出来る唯一の権限であるとも言える。

換言すれば、現代日本の政治体制に於いて政府が締結した対外条約を国会で承認する立法上の行為は、議会が国の外交問題に関して意思を表示できる唯一の確実な方法である。これまでこの様な立法府の法的行為を衆参両議院における韓日条約の批准過程から論じた所以はここにある。

現代日本の政策決定過程で国会が果している役割に関し、一般に否定的な見解が抱かれて居り、外交問題については、特にその傾向が強い。国会は憲法上国政の最高機関とされているが、殊に、外交関係の処理に関しては行政機関（内閣）の主管するところである。議会が政策決定に影響を及ぼすためには、第一、内閣が締結した条約に対して承認を与えること（憲法第73条）、第二、内閣に外交問題の報告を求めること（同第72条）の二つの手段しか与えられて居ない。⁹⁹ 多くの場合、上記の二つの手段中、第一の場合は、韓日条約の審議過程にもそうであった様に、第二の手段が自然的に伴うことになっている。

しかし、日本国憲法において国会の意思を表明する手段としての決議は、行政部分に対して何らの法的拘束力を持たず、単に政府の政策決定過程に関する参考資料として内閣に提出されるにすぎない。即ち、国会の決議を、政策決定者が政策決定過程や実施過程に於て、必ずしも受け入れ、これによって行動するとは言えない。従って、「国政の最高機関」である国会の憲法上の地位と事実上の地位とを比べるとかなり矛盾した要素があるとも言える。

韓日条約の批准をめぐる国会の役割を論ずることは、佐藤内閣が韓国政府と締結・調印した韓日条約の批准書を交換し、同条約の法的な効力を発生させる為に必要であった条約承認の過程を分析することである。しかし、国会の公式的な決定内容を左右するのは、窮極的には院内で多数議席を占めている与党であるが、衆参両議院の本会議及び特別委員会における審議過程や、強行採決を客観的に見ると、現代日本の議会制民主主義のあり方に関してまま言われるところの「国民不在」の批准過程であったと述べるを得ない。勿論これはある特定な政党だけに責任を転嫁するものではあるまい。これに関してもう少し論ずることにしよう。

最初、政府と自民党は、佐藤首相が沖縄訪問から戻る8月下旬に韓日条約の批准のために臨時国会を召集する段取りを組んでいた。にも拘わらず、政府が当初の国会召集の予定を10月初旬に大幅にずらしたのは、

韓国側の批准が予想以外に早く、⁴⁰⁾更に韓国内に於ける批准反対の政情が日本の批准過程に与える影響を考慮したものと思われる。この様な理由で、佐藤内閣は「日韓国会」の召集を延ばすことを決めたが、国会召集の延期理由を外面的に合理化するために、9月から行われる国際行事は絶好の口実となった。例えば、国連総会(9月17日)、日加閣僚会議(9月22日)及びIMF(国際通貨基金)総会等がそれである。

そればかりでなく、院内に於ける野党連合そのものの話合いがつかず、大きな壁に直面していたことが、自民党政権にとって韓日条約の審議に当り有利であった。民社党は、「条約・諸協定の疑問点さえ解明されれば、賛成」という立場で、共産党との共闘に反対であった。一方、公明党は原則的には賛成の上、承認延期論を唱えていた。

国会が召集された日(10月5日)、衆議院本会議で記名採決という全く異例のやり方で会期70日間を決め、これは結局国民不在の変則的国会の始まりとなった。衆議院の特別委員会及び本会議において案件を強行採決して条約を承認可決したことは、第三章で述べた通りであるが、この様な状態は1960年の「安保国会」を再び彷彿させるものであった。

政府と国会の最高責任者の間には、事前交渉が相当に行なわれたはずである。船田議長は佐藤首相に「何らかの手段を講じない限り議長としては、やりようがない」と申し入れた。これに対して首相は「よろしい、わかった。党のことは自分の代理として田中幹事長に一任する。議長は田中幹事長を呼んで十分連絡を取り、相談して最善の努力をしてほしい」と答えた。船田議長は田中幹事長と相談し韓日批准案件の強行採決の意向を固めると、田中(伊)副議長と一計を案じた。「もうこれ以上は無理で、最後の手段を取る。議事整理権を議長発議によって実行し、そして、採決を強行する」ことであった。彼等の秘密は厳重に守られたと伝えられている。⁴¹⁾

このあと衆議院の審議は約一ヶ月近く空白を続け、結局は韓日案件以後、何の進展もなく閉幕した。参議院での批准過程も第四章で述べた様

に衆議院と同様で全く野党不在の自民・民社だけの承認であった。船田衆議院議長及び重宗参議院議長の奇策に当初拍手を送った自民党も審議が殆んど行なわれないうち、議長への風当たりも強くなり、ようやく責任を取るべきだという意見も出始めた。⁴³ この点に関しては、前述した参議院に於ける不信任決議案の投票結果がこれを証明している。

これまで、所謂「日韓国会」における条約の批准過程の実態を見てきたが、日本の国会に於ける外交問題に関する論議の理解には、党規律の意味、日本的な政策決定の類型、現代日本の政治過程における立法府の位置や、役割等を考慮する必要がある。日ソ共同宣言に関する第25回臨時国会の批准もそうであったが、⁴⁴ 日ソ案件は別としても、韓日批准案件に関する上記の様な採決は1885年以後100年近く続けられている日本の議会制政治体制のあり方に若干の疑問を抱かせるものである。又、政府与党と野党間の政策形成の食い違い、硬直した姿勢、特に外交問題にイデオロギーがからみ、意見の根本的対立を見せるのは、むしろ通例とも言える。

しかし、外国との条約に対する国会の承認は、外交問題に関して議会在場参加できる唯一の手段であるにも拘らず、特定の多数党の横暴により一方的に決議を行なうことは、現代日本の政策決定過程における議会の参加を妨げる要因であり、又議会制民主主義の発展を阻害する要素であるとも言える。

外交問題に関する与野党間の意見対立により、通常、重要な政策は議会の討論にかけられる前に、政府与党連絡会議や各省と与党の関係機関との緊密な接触を通じてその実質的な部分をあらかじめ決定することが多い。こうした政治の運営方法は、議会政治というよりはむしろ、政党政治と呼ぶ方が適切である。⁴⁵ 行政部門への権力の集中と立法部門の無力化は、議会制を採用する諸国に共通の傾向として最近現われているが、これはおそらく大統領中心制国家程ではない。この様な意味で、韓日条約に関する衆参両院のかかる批准過程は、国会を国家権力の最高

のものとみなしている現代日本憲法に警鐘をもたらし要因であるばかりでなく、戦後日本の政策決定過程に於ける国会の役割を無意味化し、形骸化するものであろう。

正式調印以後、政府が韓日国交正常化の条約協定を臨時国会の批准の承認に求めようとした時から、これに対する世論は変わってきて⁴⁹同案件の国会審議について賛成反対両派共にあくまでも、正規の審議を尽くし、合理的な多数決採決に従うべきであるという意見が支配的であった。更に両議院における批准以後、韓日条約の審議全般について、55.2%が悪印象を持ち、46.7%が国会の批准は不十分だったと答えており、また十分審議したと答えたのはわずか2.9%であった。⁴⁹これを政府与党側の責任であると速断はできない。何故ならば、社会党は当初から「絶対反対」「絶対阻止」という方針で、政府側がどう答弁しても頭から否定する極断的な態度を取り、議事が全く進まなかったのも、自民党の強行採決となったのも止むを得ないと考えられるからである。45.2%の人々がこの様な変則国会の責任は各政党全部にあると考えているのはそれを証明するものであろう。⁴⁹

外交政策決定の研究を国内政治過程論の視角から分析しようとする場合に政策決定者が立法府としての議会の意見をどの程度考慮し、又政府の決定が実行過程にどのような影響を与えたかが議論の焦点となる。

これまで論じた韓日国交正常化をめぐる日本政府の政策決定過程に於てはそれとは違って、国会の審議過程で生じた意見を政策決定者が政策に反映するよりは、むしろ内閣の政策による条約の効力発生のために与党の多数の力を利用し、可決させる形式的な立法過程の手続きにすぎなかった。

結局、国会に於ける衆参両議院の本会議と特別委員会の論議は、批准書交換（1965年12月18日）以後の政府の対韓政策に参考としてある程度寄与するところはあったが、内閣の政策決定パターンを基本的に変えるものではなかった。

日ソ平和交渉でもそうであったが⁴⁸⁾、国会を国家権力の最高機関とみなしている現代日本の議会制民主主義に於て、外交問題に関する法制上の重大な責任を持つ公的な政策決定機構が日本特有の政党政治の現実によって第二次的役割しか果たせなかったことは、外交政策決定過程における立法機能の現実に疑問を持たざるを得ないであろう。なお、韓日条約、協定に関する衆参両議院に於ける質疑、討論の内容は別表の通りである。⁴⁹⁾

最後に、本研究における議事録の分析の結果得られた韓日国交正常化をめぐる佐藤内閣の対韓政策決定過程におけるいくつかの特徴を略述し、本稿を終わりたい。⁵⁰⁾

第一に、保守合同以後表面化された与党内部における派閥政治の影響である。つまり、戦後日本の政策決定構造とも言える様に、保守党が政府の公的政策決定機構の内部に事実上入りこんでいる状態であるので、保守党内の派閥政治 (Faction Politics) が密接にからみ合い、政策決定者の価値判断にかなりの制約を与えようと言うことである。

第二に、戦後になって拡大される様になった最高政策決定者としての総理大臣の公的権限は条約の正式調印過程においては大いにその機能を発揮したが、仮調印においては外務省内の外交実務者の役割が目立っていると言うことである。

第三は、財界の影響が強かったと言える。議事録の分析だけでは十分説明が出来ない限界はあろうが、政党の指導者との個人的な人間関係のレベルで、政治資金の調達と海外市場の拡大を条件として相互協力が行われると言われている。策政が決定される場合には、与党、財界、及び官僚の主流に消極的なコンセンサスが存在して、これらの三要素はいずれも拒否権を持って居り、ある政策樹立の必要性の認識過程において、どの一要素が強い拒否の姿勢を取っても、その政策は実現までいたらない状態となっている。⁵¹⁾

第四は、国際環境の動きや外部からの第三勢力の介入の影響が強かったということである。換言すれば、アジアの勢力均衡の舞台に徐々に登

場した大陸中国の存在を認識したアメリカの外交方針からの必要性とも言えようが、米国行政府の極東政策における日本への関心と期待、及び日米安保体制を確立しようとする日本の政策決定者の実利追求的な判断が、対韓政策決定過程に微妙にからみ合ったのである。

第五に、近代史における両国関係の特殊性から生じるようになった相手国に対する潜在的な優越意識と先入観が政策決定者の対韓認識の根底に流れていたと言うことである。たとえば、第三次本会談における久保田首席代表の発言（1953年10月）や、第七次本会談の冒頭における高杉首席代表の発言（1964年1月）、及び最近国会における田中首相の発言（1974年3月）等がそれを物語っている。こう言った平等な主権国家同士としての認識もなく、さらに大衆世論においても国民感情の触和が強調されているにも拘らず、⁵² 政策決定者レベルだけで国交正常化をめぐる諸問題が処理されたことは今後における両国関係のあり方にも少なからず影響を及ぼしていると言えよう。

注

- (1) 本稿は国際基督教大学院に提出した筆者の修士論文の一部を再編成したものである。『戦後日本の外交政策決定過程における特徴に関する一考察——韓日国交正常化をめぐる政治過程を中心として』と言う題のもとに作成されたものがそれである。筆者はここで、韓日国交回復をめぐる日本の対韓政策決定を国内政治過程の観点から分析することにより、戦後日本の対外政策決定過程における特徴を描き出すことを試みたわけである。当修士論文は、ハーバード大学のBernard C. Cohen 教授の著書 *The Political Process and Foreign Policy — The Making of the Japanese Peace Settlement* の枠組みに筆者の問題意識を適用したものである。全文は序論と結論を除いて六つの章（第一：韓日会談の背景と妥結過程、第二：大衆世論の分析、第三：政府の公式見解と政策決定、第四：政党の方針と態度、第五：財界の動きと役割（影響）、第六：国会における批准過程の分析）で構成されて居る。
本稿は、上記の修士論文中、第六章だけを選び、内容を若干整理、修正したものである。
- (2) 佐藤栄作前内閣総理大臣と筆者との個人単独面談で確認（1974年1月12日、午後2時45分から同日5時45分まで、世田谷区の自宅で）。
- (3) 厳密に言えば、韓日条約の批准を目的とした第50回国会の開会前にも会談の最

終段階から批准書の交換に至るまではほとんど一年中国会は継続された。佐藤内閣の樹立以後国会の会期は次の通りである。

期 間 区分	開 会	閉 会	日数
第47回国会	1964. 11. 9	1964. 12. 18	39
第48回国会	1964. 12. 21	1965. 6. 1	162
第49回国会	1965. 7. 22	1965. 8. 11	20
第50回国会	1965. 10. 11	1965. 12. 13	63

(4) 日本国憲法第41条

鶴飼信成「憲法」, 岩波全書, 1970, 304頁。

小林孝輔「社会学としての憲法学」, 森北出版株式会社, 1962, 253頁。

(5) 日本国憲法第60条及び同61条。

(6) 第50回国会における特別委員会の設置及び互選された委員長氏名は、次の通りである。

区分	委 員 会	委 員 長	備 考
参議院	災害対策 石炭対策 科学技術振興対策 産業公害対策 公職選挙	大倉 精一(社) 阿部 竹松(社) 秋山 長造(社) 紅露 みつ(自) 石井 桂(自)	1965. 10. 6 設置
	日韓条約等	寺尾 豊(自)	同11. 13設置
衆議院	災害対策	榎兼 次郎(社)	同10. 11設置
	日本と韓国との間の条約及び協定	安藤 覚(自)	同10. 19設置

参議院常任委員会調査室編, 「立法と調査」等12号(1966年2月) 47~48頁。

(7) 上掲書48頁参照。

Hans H. Baerwald, "Nikkan-Kokkai: Japan-Korea Treaty Diet," *Cases in Comparative Politics of Asia* (Boston: Little, Brown and Company, 1970) P. 27参照

(8) 自由民主党政務調査会「政策月報」, 第115号(1965. 8) 4~8頁。

(9) 「政策月報」, 第117号(1965. 10), 4~8頁。

(10) 参議院常任委員会調査室編, 前掲書, 40頁。

(11) 上掲書, 40~41頁及び「朝日新聞」, 1965. 10. 5~1965. 10. 21。

「政策月報」, 第116号(1965. 9), 第117号(1965. 10)。公明新聞社「公明」, 1965年11月号。

民主社会主義研究会議「改革者」, 1965年12月号。

日本共産党中央委員会「世界政治資料」, 第225号, (1965. 10)等を参照。

(12) その他の法案は次の通りである。

「大韓民国と日本国との間の漁業に関する協定の実施に伴う同協定第一条の一の漁業に関する水域の設定に関する法律案」

「財産及び請求権に関する問題の解決並びに経済協力に関する大韓民国と日本国との協定第二条の実施に伴う大韓民国等の財産権に関する措置に関する法律案」

「日本国に居住する大韓民国国民の法的地位及び待遇に関する大韓民国の日本国との間の実施に伴う出入国管理特別法案」

(13) 鹿島平和研究所編『日本外交史』第28巻、講和後の外交Ⅰ、鹿島研究所出版会、1973、114～144頁。

(14) 国会、「日本国と大韓民国との間の条約等の締結について承認を求めることに
関する件」「第50回衆議院会議録第7号」(1965. 10. 21)、73～74頁。

(15) 上掲会議録、同頁。

(16) 鹿島平和研究所編、前掲書、144頁。

(17) 日本朝鮮研究所編、「日韓条約に関する国会議事録」、第50回国会衆議院特別
委員会議事録、1964. 38～39頁及び79～80頁。

(18) 内閣官房内閣調査室編、「日韓条約締結をめぐる内外の動向」、(1966. 7)、12～
13頁。

(19) 国会「日本国と大韓民国との間の条約及び協定等に関する特別委員会会議録」
第3号(1965. 10. 26)、第4号(1965. 10. 27)、第5号(1965. 10. 28.)、
第6号(1965. 10. 29)、第7号(1965. 10. 30)、第8号(1965. 11. 1)、
第9号(1965. 11. 5)及び第10号(1965. 11. 5)参照。

参議院常任委員会調査室編、前掲書、41頁。

(20) 国会「第50回国会衆議院会議録」第12号(1965. 11. 12)、159
～160頁。

(21) 国会「第50回国会衆議院特別委員会会議録」第3号—第10号参照。

(22) 国際連合韓委員団を設置する問題に関する国連総会(第三次総会)の決議は次
の通りである(1948年12月12日)。

「総会は韓国独立問題に関する1947年11月14日の総会決議第112号(II)を尊重し、
国際連合臨時韓国委員団(以下臨時委員団という)の報告及び総会の中間委員会の
臨時委員会との協議に関する報告を審議し、臨時委員団報告中に記述された困難
のため、1947年11月14日の決議に定められた目的が未だ完全に達成されていないと
いう事実、及び特に韓国の統一が未だ成就されていないという事実を念頭におき、

1. 臨時委員団の報告中の結論を承認し、

2. 臨時委員団が観察し、かつ協議することができたところの、かつ韓国の国民
の大多数が居住して居る韓国の部分の選挙民の自由意思の有効な表明であり、
かつ、臨時委員会により観察された選挙に基くものであること、並びにこの政

府が韓国における唯一のこの種の政府であることを宣言し、

3. 占領国に対し、その占領軍をできる限り速やかに韓国から撤退すべきことを勧告し、………」

日本国際問題研究所「南北朝鮮の国際的地位—資料編」国際問題シリーズ第39号、1964、10～12頁、及び、

(韓) 外務部外交研究院、「韓国外交의二十年」(韓国外交の二十年)、1967、294～294頁参照。

- 23) 拙稿, "A Case Study of Postwar ROK-Japan Diplomatic Relations within International Power Politics", 『新韓学報』第16号(新韓学術研究会, 1973) 参照(特に, 96～129頁)。

- 24) 自由民主党政務調査会, 前掲書, 第117号(1965. 10) 84～91頁。

- 25) 国会『第50回衆議院特別委員会会議録』第5号、及び同6号参照。

- 26) 国会『第50回参議院本会議会議録』第7号(1965年11月13日) 63～64頁。

- 27) 国会『参議院会議録』第8号(1965年11月19日) 65～66頁。

- 28) 各党の代表質疑者は次の通りである。

自民党—草葉隆円, 社会党—森元治郎, 公明党—黒柳明, 民社党—向井長年。

- 29) 国会『第50回国会参議院日韓条約特別委員会会議録』第1号(1965. 11. 20) 46頁。

- 30) 参議院常任委員会調査室, 前掲書, 41～44頁。

- 31) 渡辺昭夫, 『戦後日本の政治と外交』(福村出版社, 1970) 157頁。

- 32) 参議院常任委員会調査室, 前掲書, 42～45頁参照。

- 33) 国会『参議院日韓条約特別委員会会議録』第10号(1965. 12. 4) 1～19頁参照。

- 34) 鹿島平和研究所編, 前掲書, 145頁。

- 35) 参議院における不信任投票結果

対象者 区 分	投票総数	賛成	反対
寺尾委員長	198	83	112
重宗議長	187	116	71

国会, 『参議院会議録』第12号(1965. 12. 9) 127～129頁参照。

- 36) 国会, 『参議院会議録』第14号(1965. 12. 11) 251～253頁。

- 37) 採決当時の本会議に参席して居た国務大臣及び政府委員は次の通りである。

国務大臣: 佐藤首相, 石井法相, 椎名外相, 福田蔵相, 中村文相, 坂田農相,
中村運輸相, 村野国務大臣

政府委員: 橋本内閣官房長官, 高辻内閣法制局長官, 新谷法務省民事局長, 八木法務省入国管理局長, 後宮外務省アジア局長, 中山外務省経済局長, 藤崎外務省条約局長, 石田水産庁次長

- (38) 衛藤藩吉「日本における対外政策決定」, 日本国際法学会編, 『国際法外交雑誌』, 第72巻6号(1974年3月), 25(623)頁。
- (39) 日本国憲法, 第72条及び第73条。
渡辺昭夫, 前掲書, 142頁。
- (40) 韓国国会における批准は1965年8月14日野党議員62名全部がボイコットした状態で与党だけの単独審議で行なわれた。
- (41) 岡本文夫, 『佐藤政権』, 白馬出版株式会社, 1972, 60~66頁。
- (42) 同上。
- (43) たとえば, 衆議院本会議における日ソ共同宣言の批准, 採決のための票決は, 賛成365人, 反対無で決議案を可決した。
Donald Hellmann, *Japanese Foreign Policy and Domestic Politics.*, University of California Press, Berkeley and Los-Angeles, 1969, pp. 146~147.
- (44) 渡辺昭夫, 前掲書, 143頁。
- (45) 韓日条約の国会批准に際し, 世論調査の結果は次の通りである。
〈質問〉日韓国交正常化の条約協定が調印され, 政府は臨時国会で批准の承認を求めると言っていますが, 貴方は批准に賛成ですか, 反対ですか。

区分	時期	1965. 7	1965. 8	1965. 9	1965. 10(特)	1965. 11
賛	成	35.9	29.5	30.3	41.2	36.5
反	対	13.3	11.4	10.8	11.8	14.7
分からない		50.9	59.4	58.9	47.0	48.9

- 総理府広報室, 『全国世論調査の現況』, 昭和40年度(1965年度版) pp. 87~288頁, また, 韓日国交回復をめぐる日本における一般大衆の態度の分析に関しては, 拙稿, 「外交政策決定過程における大衆世論の分析—韓日国交正常化を中心として—」, 東京韓国研究院, 『韓』, 第3巻第9号(1974. 9. 25), 3~40頁を参照。
- (46) 内閣官房内閣調査室編, 前掲書, pp. 162~164頁。
- (47) 上掲書, p. 165。
- (48) Donald Hellman *op. cit.*, p. 148.
- (49) 鹿島研究出版会, 前掲書, 146頁及び, 本稿の註に利用された衆・参両議事録参照。

衆参両議院に於ける韓日条約の討論内容

項 目	内 容
基本条約関係	韓日条約と韓日米三国の軍事協力，韓国政府の地位，韓国独立承認の時期，韓日合併条約が無効になった時期，韓国政府の管轄権問題
漁業協定の問題	漁業協定と李ライン，竹島周辺の専管水域設定問題，入会権の喪失，北朝鮮の接岸地域における共同規制水域，韓国への漁業協力による日本漁業に対する圧迫
経済協力及び財産請求権問題	経済協力と請求権の関係，北朝鮮と請求権，在日韓国人財産の喪失，拿捕漁船に対する国内補償，韓国の対日請求権8項目の内訳金額
在日韓国人の法的地位及び待遇の問題	外国人登録の国籍欄の記載変更，北朝鮮支持者の国籍，在日朝鮮人の教育
独島（竹島）問題	紛争解決交換公文に竹島が明記されなかった理由，竹島問題について，韓国国会における外務部長官の説明，竹島問題，解決の見通し
文化財及び文化協力の問題	文化財返還の問題 文化協力の推進問題
其 の 他	韓国政府と条約解釈上の食い違い問題，条約協定における北朝鮮との関連

(50) 拙稿，『戦後日本の外交政策決定過程における一考察』（未刊行修士論文，国際基督教大学大学院，1974），結論参照。

(51) 衛藤瀧吉，前掲論文，30（628）頁。

(52) 総理府内閣調査室編，前掲書，163～164頁。

（1974年2月作 成
同 年9月加筆訂正。）

AN ANALYSIS OF LEGISLATIVE PROCESS IN FOREIGN POLICY DECISION-MAKING

— As observed in the Ratification of Korea-Japan Treaty —

« Summary »

Shin, Hee-Suck

Following the gradual changes of international environment in East Asia, from an era of confrontation between the two major powers, the U.S. and the U.S.S.R., to a confrontation between the U.S. and the continental China, Japan has gradually been compelled to take part in world politics. With the shift of power structure of international politics, most of the nations had reluctantly begun to move beyond their traditional ideologies mainly for the pursuit of their national interests in foreign policy decision-making process.

In this trend, Japan, largely because of her rapidly-growing economy, had been able to emerge in Asian politics since 1960. Judging from the national interests in foreign policy-making toward Asia, the American policy-makers had discussed the role of Japan for the peace and security in Asia. And they perhaps discussed how Japan could create friendly relations with former's neighbours so that the U.S. could achieve her Asian policy of a gradual retreat from Asia. The accomplishment of normalization of Korea-Japan relations was one of the strategic considerations within this international relations. The longstanding diplomatic negotiations for restoring the relations, as might be expected for the common prosperity of the two countries and peace and prosperity in Asia, were finally concluded with the exchange of the instruments of ratification on December 18, 1965 (through 14 years talks since 1951).

The purpose of this paper is, firstly, to analyze the ratification process in the Fiftieth Special Diet (both of the House of Representatives and the House of Councillors) convened as so-called Nikkan Kokkai (the

Korea-Japan Treaty Diet) on October 5, 1965. According to the Constitution of Japan, it is in the Diet consisted of two chambers that all the treaties should be approved in order to become the law. However, critics of the Diet as a representative body often complain that the electoral contests are unequal because the "Establishment" — that is, the leaders of the *zaikai* (financial, commercial and industrial community), the senior civil servants (bureaucrats), and the leaders of the governmental party (Liberal Democratic Party) — has inordinate economic and social power. The main data in this study is the proceedings of Diet speeches in main session and special committee from Oct. 21 to Dec. 4. And the issue-area of analyzing the minutes is mainly focused to the problem of the treaty on basic relations.

The present study is, secondly, to scrutinize the characteristic features of the postwar Japanese foreign policy decision-making process, particularly as observed in Sato cabinet's policy-making toward Korea for the normalization, by clarifying the relationship between the foreign policy decision-making and the legislative process in contemporary political process. Regarding to the characteristics in the policy-making process, the writer presents i) the impact of faction politics in the Liberal Democratic Party, ii) the role of the chief decision-maker (prime minister) and senior/junior decision-makers (career diplomats), iii) the impact of business and political interests groups, iv) international environmental factor by the U.S. diplomatic effort and approach, and v) the role of Japanese (including decision-makers') national image toward Koreans motivated by colonial experience and national sentiments.

This paper is composed by five chapters. Beginning with the description of focus and visual angle of analysis in Chapter I, it moves to a character and background Korea-Japan Treaty Diet in the next chapter. The writer then attempts to observe the ratification process in both of House of the Representatives (October 21 — November 5) in Chap. III and the Councillors (November 13 — December 4) in Chap. IV respectively. And it concludes in Chapter V with some indications concerning the ratification process.

Finally, the writer should add that this paper is a part of his master's

thesis titled by "Characteristic Features of the Postwar Japanese Foreign Policy Decision-Making Process". The method employed in the thesis is an adaption of the works by Prof. Bernard Cohen and Prof. Donald Hellmann as the most of the studies encompass all the elements of the domestic political system which are in one way or another involved in the making of foreign policy decisions.