

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	条約と国内担保法案の国会提出と審議過程
著者 / 所属	中内 康夫 / 外交防衛委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	462号
刊行日	2023-12-18
頁	47-59
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20231218.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

条約と国内担保法案の国会提出と審議過程

中内 康夫

(外交防衛委員会調査室)

1. はじめに
2. 条約の承認案件の国会提出と審議過程
3. 条約の国内担保法案の国会提出と審議過程
4. 条約と国内担保法案の国会提出数の推移と近年の傾向
5. おわりに

1. はじめに

憲法第73条第3号は、「条約を締結すること」は内閣の職務と定めつつも¹、その締結に当たっては、「事前に、時宜によっては事後に、国会の承認を経ることを必要とする」と規定しており、この規定に基づき、これまで国会には多くの条約の承認案件が提出され²、審議が行われてきた。その上で、そうした条約の中でも国内実施のために新たな法整備が必要となるものについては、条約の承認案件に加え、その条約の国内担保法案（新規の法律案又は既存の法律の改正案）も国会に提出され、審議が行われている。

この条約と国内担保法案との関係について、政府は、憲法第98条第2項に定める条約の誠実履行義務を果たす観点から、条約の国内実施に当たり、新たに国内法の整備が必要となる場合には、そうした国内担保法を適切に整備した上で条約の締結手続を行う慣行であるとし³、また、国内担保法案の準備ができていない段階で、条約だけを先に国会に提出するようなことは避けるとも説明している⁴。このように両者は、その内容面だけでなく、国会提出の時期や国会審議の過程等においても密接に関係し、通常は条約の承認と国内担保

¹ 国家の権限のある機関が条約に拘束される意思を表明する行為を行うことを「条約の締結」という（小松一郎『実践国際法（第3版）』（信山社、2022（令和4）年）294頁）。日本では条約締結権限は内閣（政府）が有しており、締結の具体的な方法としては、「批准」、「受諾」、「承認」、「加入」、「公文の交換」等がある。

² 2.（2）で述べるように、政府が国会に議案として提出するのは「条約それ自体」ではなく、条約の承認案件（「〇〇条約の締結について承認を求めるの件」）である。それを踏まえた上で、本稿では、国会に提出された条約の承認案件（「〇〇条約の締結について承認を求めるの件」）のことを指して、便宜、単に「条約」、「〇〇条約」等と記載している場合があることをお断りしておく。

³ 第162回国会参議院外交防衛委員会会議録第2号17頁（平17(2005).3.15）林景一外務省国際法局長答弁

⁴ 第120回国会衆議院外務委員会会議録第12号3頁（平3(1991).4.25）野村一成外務大臣官房審議官答弁

法案の可決・成立の双方が実現しなければ、条約の締結手続は行われぬ。

そこで本稿では、条約の承認案件と条約の国内担保法案について、それぞれの提出時期や国会における審議過程等を概観し、運用面で両者がどのように関係しているのかを確認することとしたい。また、それぞれの国会提出数の推移を調べた上で、近年の傾向とその背景についても考察することとする⁵。

2. 条約の承認案件の国会提出と審議過程

(1) 国会承認条約の判断基準⁶

国際法上、条約 (treaty) とは、その表題を「〇〇条約 (treaty)」としているものに限らず、憲章 (charter)、規約 (covenant)、条約 (convention)、協定 (agreement)、議定書 (protocol)、規程 (statute)、取極 (arrangement) などの名称を有するものを含み、広く国家間における法的な合意文書をいう⁷。こうした広義の条約は、日本の実定法上の用語としては「国際約束」と称され⁸、憲法第73条第3号により国会の承認を必要とする国際約束である「国会承認条約」と、同条第2号にいう外交関係の処理の一環として行政府限りで結び得る国際約束である「行政取極」に分けられる⁹。

国際約束を国会承認条約と行政取極に振り分ける基準は、憲法に明示的に掲げられているわけではなく、法律にも何ら定めはないが、政府は、憲法の諸規定に照らして一定の基準を解釈として示し、これに従って国会承認の要否を判断し、必要とされたもの（国会承認条約）を国会に提出している。こうした政府の判断基準を最も整理した形で説明したのは、1974（昭和49）年2月20日の衆議院外務委員会での大平正芳外務大臣の口頭報告（以下「大平報告」という。）である¹⁰。この中では、国会承認条約を3つのカテゴリーに整理して説明しており、一般に「大平三原則」と呼ばれている。

まず、第1のカテゴリーは、法律事項を含むものであり、国際約束の締結により、①新たな立法措置が必要となる場合又は②既存の法律を変更せず維持する必要がある場合である。憲法第41条が、国会を国の唯一の立法機関と定めていることを踏まえたものであり、領土又は施政権の移転のように立法権を含む国の主権全体に直接影響を及ぼすような国際約束もこのカテゴリーに入る。なお、①の場合は、国際約束（国会承認条約）の実施のために新たに国内法の整備が必要となることから、国会には、条約だけでなく、その国内担

⁵ 本稿で取り上げる個別の条約や法律（案）の名称は、紙幅の関係もあり、正式名称ではなく、政府の説明資料や国際法・国内法の解説書等で一般的に用いられている略称で記載している場合がある。また、国務大臣や政府参考人、政府委員等の肩書及び政府の組織の名称は、いずれも当時のもので記載している。なお、本稿に掲載されているウェブサイトの最終アクセスは、2023（令和5）年11月29日である。

⁶ 2.（1）で説明していることの詳細は、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』第429号（2020（令和2）年11月）17～35頁を参照されたい。

⁷ 条約法に関するウィーン条約では、『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」と規定している（第2条1（a））。

⁸ 外務省設置法第4条第4号・第5号、独立行政法人国際協力機構法第13条、銀行法第4条第3項等

⁹ 「国会承認条約」及び「行政取極」は、いずれも実定法上の用語ではなく、政府や国会において実務上の便宜のために使用している用語である。

¹⁰ 第72回国会衆議院外務委員会議録第5号2頁（昭49(1974).2.20)

保法案も提出されることとなる（3.（1）も参照）。

次に第2の категорияは、財政事項を含むものである。憲法第85条が国費支出・国の債務負担には国会の議決を要すると定めていることを踏まえたものであり、国際約束の締結により、既に予算又は法律で財政措置が認められている以上に財政支出義務が発生する場合である。

最後に第3の категорияは、上記の法律事項又は財政事項を含まなくても、日本と相手国との間、あるいは国家間一般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、それゆえに発効のために批准が要件とされているものである。これは批准が国家の意思表示の最も重い形式とされ、政治的に重要な条約は一般的に批准を発効要件としていることを踏まえて掲げられた基準である。

上記の3つの categoria に入らない国際約束は行政取極ということになるが、この点について前述の大平報告では、既に国会の承認を経た条約や国内法あるい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、外交関係の処理の一環として行政府限りで締結し得ると説明している。なお、大平報告は、国家間の法的な合意文書である国際約束の中での区分を説明したものであり、国家間の文書の中には、政治的な宣言等にとどまり、そもそも国際約束に該当しないものが存在するが、それらは当然に国会による承認の対象とはされていない（以上のことを整理したものととして図表1参照）。

図表1 国会の承認が求められる「条約」の範囲

区 分	国際約束（広義の条約）		国際約束ではない文書
	国会承認条約	行政取極	
基 準 等	<p>【大平三原則】</p> <p>(1) <u>法律事項を含む国際約束</u>（国際約束の締結により、①<u>新たな立法措置が必要となる場合</u>又は②既存の法律を変更せず維持する必要がある場合）</p> <p>(2) <u>財政事項を含む国際約束</u>（国際約束の締結により、既に予算又は法律で財政措置が認められている以上に財政支出義務が発生する場合）</p> <p>(3) 日本と相手国との間、あるいは国家間一般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、それゆえに発効のために批准が要件とされているもの</p>	<p>(1) 既に国会の承認を経た条約の範囲内で実施し得る国際約束</p> <p>(2) 国内法の範囲内で実施し得る国際約束</p> <p>(3) 国会の議決を経た予算の範囲内で実施し得る国際約束</p>	<p>(例)</p> <p>政治的な宣言にとどまる共同声明や共同コミュニケ等</p>
国会承認の要否	必要	不要（行政府限りで行い得るもの）	

(注) 下線に該当する場合（大平三原則(1)①）は、国際約束（国会承認条約）の実施のために新たに国内法の整備が必要となることから、国会には、条約だけでなく、その国内担保法案（新規の法律案又は既存の法律の改正案）も提出されることとなる。

（出所）筆者作成

(2) 国会に提出される議案の形式¹¹

(1) で述べたとおり、政府が対外的に結ぶ様々な文書の中でも、国会の承認を要すると判断されたものが国会承認条約として国会に提出されることとなる¹²。その上で、政府は、条約について、国会による議決の対象は、法律案の場合に法律案それ自体が議決の対象であるのと異なり、「条約それ自体」ではなく「条約の締結の承認」であるとし¹³、以下の内容を記載した議案（条約の承認案件）を国会に提出している。

〇〇条約の締結について承認を求めるの件
〇〇条約の締結について、日本国憲法第七十三条第三号ただし書の規定に基づき、国会の承認を求める。
理 由
政府は、…〇〇条約に署名した。よって、この条約を締結することといたしたい。これが、この案件を提出する理由である。

上記の承認案件と共に条約の本文も国会に提出されているが、政府は、条約それ自体（本文）は議案そのものではなく、承認案件の附属資料として国会に提出しているものであって、国会による議決（承認の有無）の対象には含まれていないとの見解を示している¹⁴。

また、承認案件は1条約につき1件の議案として国会に提出するのが通常であるが、複数の条約をまとめて1件の承認案件として提出する場合がある¹⁵。この点について政府は、1条約は1件の承認案件として提出することを原則としているが、相手国が同一であるとか、同一時期に作成されたというときに、内容的に非常に密接な関係にある複数の条約については、便宜、1件の承認案件としてまとめて提出する場合もあると説明している¹⁶。

なお、外務省設置法は外務省の所掌事務の一つとして「条約その他の国際約束の締結に関すること」（第4条第4号）を規定しており、政府が国会に提出する条約の承認案件の所管官庁については、その条約の内容等に関係なく全て外務省である。

¹¹ 2. (2) 及び 2. (3) で説明していることの詳細は、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』第330号（2012（平成24）年7月）8～13頁を参照されたい。

¹² なお、憲法は、条約の締結について「事前に、時宜によっては事後に、国会の承認を経ることを必要とする」と規定しており（第73条第3号ただし書）、政府は、先に条約の締結手続を行い、条約を確定的に成立させた後で国会の承認を求めること（事後承認）も可能である。しかし、事後承認の事例はこれまでに11件で、1961（昭和36）年を最後に行われていない。そのため、今日では事前承認が通例となっており、政府は、条約を締結する場合には、事前に承認案件を国会に提出し、その承認を得た後で締結手続を行っている。

¹³ 第16回国会衆議院外務委員会議録第22号17頁（昭28(1953).7.29）下田武三外務省条約局長答弁

¹⁴ 第61回国会衆議院外務委員会議録第18号6～7頁（昭44(1969).5.9）高島益郎外務省条約局外務参事官答弁。なお、このような政府の立場を批判する見解もある。例えば、「条約締結に対する国会の民主的統制の趣旨にかんがみるならば、条約本文が審議の対象ではないとすることは著しく非常識であり、外交事務の処理を依然として『議会の統制の及ばない行政府の専権事項』ととらえる発想に出たものと言わざるを得ない」といった指摘もなされている（上田章・浅野一郎『憲法』（ぎょうせい、1993（平成5）年）145頁）。

¹⁵ 例えば、1965（昭和40）年の第50回国会（臨時会）には、「日本国と大韓民国との間の基本関係に関する条約等の締結について承認を求めるの件」（閣条第1号）が提出されたが、これは日韓国交正常化に際しての日韓諸条約6件（基本関係、漁業、請求権・経済協力、文化財・文化、在日韓国人の法的地位、紛争解決（交換公文））を一括して1件の承認案件としたものであった。なお、こうした提出の仕方には批判もあった。

¹⁶ 第80回国会衆議院予算委員会議録第7号28頁（昭52(1977).2.15）鳩山威一郎外務大臣答弁

（３）国会における審議

条約の承認案件は、両院送付関係にあるが、予算と異なり¹⁷、衆議院又は参議院のいずれに提出することも可能である。過去には常会に提出される十数件から二十数件程度の承認案件のうち数件程度が参議院に提出されていた時期もあったが、最近ではほぼ全ての案件が衆議院に提出され、先に審議が行われている。

条約の承認案件も議案の一類型であることから、基本的には法律案の審議と手続は変わらない。委員会に付託され、委員会では政府から趣旨説明を聴取し、質疑及び討論の後、採決が行われる¹⁸。付託委員会は、通常、「外務省の所管に属する事項」を所管している委員会（衆議院では外務委員会、参議院では外交防衛委員会）であるが¹⁹、特別委員会を設けてそこに付託し、審査を行ったこともある（**3.（3）**も参照）。本会議では、委員長が委員会審査の経過・結果等を報告した後、討論・採決が行われる。

なお、憲法上、条約締結の国会承認には、予算と同様の衆議院の優越規定が置かれている（第61条、第60条第2項）。参議院で衆議院と異なった議決をした場合には、両院協議会を開催することとなるが、同協議会において両院の意見が一致しないときは、衆議院の議決が国会の議決となる（2件の過去例あり²⁰）。また、参議院が、衆議院の承認した条約を受領した後、国会休会中の期間を除いて30日以内に議決するに至らないときは、衆議院の議決が国会の議決となる（一般に「条約の自然承認」と呼ばれ、25件の過去例あり²¹）。

3. 条約の国内担保法案の国会提出と審議過程

（１）条約の国内担保法を整備する意義

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」と規定している。本規定を主な根拠として、締結された条約はそのまま国内法上の効力を有するとされ（受容方式）²²、国内法秩序における優劣関係では、条約は憲法には劣後するが法律には優位するとの考え方が通説であるとされている²³。

ただし、このことは締結された全ての条約が何らの立法措置なしに国内的に実施されているということの意味しない。日本の実務（政府の対応）においては、条約上の義務の履行のために必要とされる法律（国内担保法²⁴）を完全に整備するとの立法政策をとっており（「完全担保主義」とも呼ばれる。）、国内担保法を整備することなく、条約を直接適用することはほとんどない²⁵。したがって、条約の締結に当たり、国内担保法が既に存在すれば新

¹⁷ 憲法第60条第1項は「予算は、さきに衆議院に提出しなければならない。」と規定している。

¹⁸ 参議院事務局『令和5年版参議院委員会先例録』82号

¹⁹ 衆議院規則第92条第4号、参議院規則第74条第4号。なお、参議院においては、委員会再編により条約審査を担当する委員会は変遷してきており、過去には外務委員会、外交・防衛委員会で審査が行われた。

²⁰ 参議院事務局『令和5年版参議院先例諸表』926～937頁

²¹ 同上 877～881頁

²² 小松・前掲1 272頁

²³ 岩沢雄司『国際法』（東京大学出版会、2020（令和2）年）541～543頁

²⁴ 「国内担保法（案）」は実定法上の用語ではなく、政府や国会において実務上の便宜のために使用している用語である。

²⁵ 例外は、立法措置を待たずに国内で直接適用され得る「自動執行的な（self-executing）条約」であるが、そうした条約は極めて限定的であるとされる。

たな法的手当は必要ないが(ただし、担保法を改廃しないという法令維持義務は生じる。)、存在しない場合には、通常、新たな法律の制定又は既存法の改正を行うこととなる²⁶。

日本の実務において、法律に優位するとされる条約の直接適用をなるべく避け、国内担保法を整備する方針がとられている理由については、条約と法律が抵触している状態が生じることを避け、国民にとって解りやすい国内法秩序を維持する観点からのものであるとの説明がある²⁷。また、①条約の国内実施に当たり行政機関が権限を行使するための根拠法(授權法)を整備する必要があることや、②条約で使用されている用語を日本の国内法で使用される言葉に「翻訳」したり、条約においてまとめて規定されている事柄を国内法体系の構造に当てはめ、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必要もあることも理由として説明されている²⁸。

なお、条約上の義務を履行するために国内担保法が必要となるのは国会承認条約に限られる(2.(1)参照)。行政取極については、そもそも既存の法律及び予算により行政府に認められた権限の範囲内で締結できる内容のものであることから、このような立法上の手当を必要としない²⁹。

(2) 国内担保法案の提出者と提出時期

(1)で述べたとおり、政府は、条約の締結に当たり、その国内実施に必要な法律が存在するか否かを検討し、存在しない場合には新たな立法措置の準備を行うこととなる。そのため、通常、条約の国内担保法案は国会に政府案(閣法)として提出される。ただし、条約の承認案件が必ず政府から提出されるのに対して、国内担保法案は議員立法として提出することも可能であり、数は非常に少ないがそうした例もある。

議員立法として条約締結に向けた法律案を提出し、成立した最近の事例として、「強制労働の廃止に関する条約(第105号)の締結のための関係法律の整備に関する法律案」がある。

「強制労働の廃止に関する条約(第105号)」は国際労働機関(ILO)の基本条約で、1957(昭和32)年に採択され、1959(昭和34)年に発効していたが、日本の国内法における一部の罰則規定について、条約が禁止する強制労働に該当するおそれがあるとされていたことから、日本は未締結であった。2021(令和3)年の第204回国会(常会)において、I L

²⁶ 条約の国内実施のための法的手当に関する政府の考え方や対応の詳細については、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(平成23)年2月)313~319頁を参照。なお、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)という点で議論となっている例もある。「国際刑事裁判所(ICC)ローマ規程」及び「ハーグ条約(国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約)」に関する議論について、上原有紀子「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—」『レファレンス』第840号(2021(令和3)年1月)85~86頁を参照。また、「障害者権利条約」については、当初、政府は新たに国内法を整備することなく条約を締結する方針であったが、障害者団体等から、条約に形式的に入るのではなく、まずは障害者施策に関する国内法整備を十分に行うべきとの主張がなされたことから、障害者基本法の改正、障害者総合支援法及び障害者差別解消法の制定等を行った後に条約を締結している。これらの法律を担保法と位置付けるかどうかは見解の分かれるところであるが、特に人権・労働関係の条約では、条約の締結に当たり、どこまでの国内法整備を行うべきか、これまで国会でも多くの議論が行われてきている。

²⁷ 小松・前掲1 272頁

²⁸ 松田・前掲26 313~317頁

²⁹ 小松・前掲1 272頁

○活動推進議員連盟を中心とする与野党有志議員により、上記の条約締結のための法律案（条約との関係で問題となっていた罰則規定の刑種の変更を行うもの）が衆議院に提出され、両院の審議を経て可決・成立した。これを受け、政府は、2022（令和4）年の第208回国会（常会）に同条約を提出し、国会の承認を経て、同年7月に締結している³⁰。

上記のような例外的な事例はあるが、前述のとおり、国内担保法案は政府から提出されるのが通常であり、その提出時期について、政府は「条約の国会審議となるべく同時並行的に国内法の審議を求めるとの基本方針で臨んできて」おり、原則として条約の承認案件と同一の国会に提出する仕方が「一番妥当である」との見解を示している。その上で、双方を同一の国会に提出することが多いが、国内担保法案だけを先に国会に提出して国内法整備を済ませた後で、次回以降の国会に条約の承認案件を提出することもあると説明している³¹。他方、政府は、国内担保法案の準備ができていない段階で、条約の承認案件だけを先に国会に提出するようなことは避けると説明しており³²、実際にもそうした事例は、筆者が調べた限りにおいては、近年では見当たらない³³。

（3）国会における審議

条約の承認案件は、衆議院又は参議院のいずれに提出することも可能であるが、最近ではほぼ全てが衆議院に提出されており（2.（3）参照）、それらの国内担保法案もほぼ衆議院に提出されている。ただし、過去には条約と担保法案が共に参議院に提出された事例³⁴や、条約は衆議院、担保法案は参議院に提出された事例³⁵、逆に条約は参議院、担保法案は衆議院に提出された事例³⁶も一定数あることから、両者を必ず衆議院に提出すべきとか、同じ議院に提出すべきという明確な考え方や運用があるとは言えない³⁷。

次に、国内担保法案が付託される委員会については、当該法律案を所掌する関係省庁の事項を扱う常任委員会であり³⁸、「外務省の所管に属する事項」を所管し条約の審査を行う

³⁰ 詳しくは、塩田智明「条約の締結に伴う国内担保法の立案と条約遵守義務」『レファレンス』第864号（2022（令和4）年12月）25～30頁参照。

³¹ 第80回国会衆議院外務委員会議録第5号16頁（昭52（1977）.3.25）村田良平外務省条約局外務参事官答弁、谷内正太郎「国際法規の国内的実施」『山本草二先生還暦記念 国際法と国内法—国際公益の展開—』（勁草書房、1991（平成3）年）117頁。更に言えば、国内担保法のうちの一部を先に法案として国会に提出して成立させ、残りの法案と条約の承認案件をその後の同一国会に提出した事例もある。

³² 前掲4 野村外務大臣官房審議官答弁

³³ ただし、「国際組織犯罪防止条約」の担保法案については、条約の提出と同一国会に提出した法案が廃案となり、その後の国会において内容を一部変更した法案を出し直している（3.（4）参照）。なお、条約締結後において、関連施策をより充実させるために担保法となった法律の改正案を国会に提出している例はある。

³⁴ 条約と担保法案が共に参議院に提出された事例は、2007（平成19）年の第166回国会（常会）で2件あり、2006（平成18）年の第164回国会（常会）でも2件あるなど、一定数ある。

³⁵ 例えば、2014（平成26）年の第186回国会（常会）では、「意匠国際登録ジュネーブ改正協定」は衆議院に提出されたが、その担保法案である特許法等改正案は参議院に提出されている。

³⁶ 例えば、2004（平成16）年の第159回国会（常会）では、「日米社会保障協定」及び「日韓社会保障協定」はいずれも参議院に提出されたが、それら協定の実施法案はいずれも衆議院に提出されている。

³⁷ ただし、議決における衆議院の優越規定（憲法第59条、第61条）との関係もあり、賛否が大きく分かれる可能性のある条約や法律案については、衆議院に提出することが望ましいと一般的には考えられている。

³⁸ 衆議院規則第92条、参議院規則第74条。例えば、本年（2023（令和5）年）の第211回国会（常会）に提出された「調停に関するシンガポール条約」の国内担保法案（同条約実施法案）は衆参の法務委員会に付託されて審査が行われている。

衆議院外務委員会及び参議院外交防衛委員会とは異なることが多い³⁹。ただし、参議院外交防衛委員会は、「防衛省の所管に属する事項」も所管しているため、防衛省が所掌する国内担保法案の審査も行う⁴⁰。なお、議案の重要性等に鑑み、常任委員会とは別に特別委員会を設置し、そこに条約と国内担保法案等を共に付託し、一括して審査することもある⁴¹。

最後に、同一国会（会期内）での条約の承認案件と当該条約の国内担保法案の採決時期の前後関係について述べれば⁴²、衆参いずれにおいても、議案によって、条約の承認案件が先の場合もあれば、国内担保法案が先の場合もあり、通常はその点が問題になることはなく、どちらを先に行うべきという明確な考え方や運用があるとは言えない。

（４）国内担保法の整備時期と条約の締結時期との関係

国内担保法の整備時期については、前述したとおり、政府は、憲法第98条第2項に定める条約の誠実履行義務を果たす観点から、条約締結時までには整備を終えておくことを原則としている⁴³。そのため、国会が条約を承認したとしても、その国内担保法案も可決し、成立させなければ、通常、政府は条約の締結手続を行わない。

そのことを示す端的な事例であり、国内担保法が成立しなかったために条約の承認から締結までに長期の期間を要したものとして「国際組織犯罪防止条約」がある。同条約は2003（平成15）年の第156回国会（常会）に提出され、同国会で承認された。他方、その国内担保法案も同国会に提出されたが、共謀罪の新設等が議論となって成立せず、次国会で審査未了（廃案）となった。その後も2度、法案が提出されたが、いずれも廃案となった。最終的には、2017（平成29）年の第193回国会（常会）において、内容を一部変更（テロ等準備罪の新設等）した上で改めて法案が提出され、成立した。その間、条約は未締結のままであり、国内担保法が成立した後、2017（平成29）年7月に政府は締結手続を行っている。

³⁹ 外務省の所掌事務は、外交関係を処理するという対外的なものが多く、国内の特定業者等との関係で認可を与えたり、届出又は許可申請を課したりする権限はない。他方、条約の国内実施のために必要となるのは、政府機関として一定の権限を行使し、典型的には私人の経済活動を制約する等の措置を採ることであり、これらの業務は、ほとんど全て外務省以外の関係省庁の所掌に属するものである（松田・前掲26 325～326頁）。そのため、条約は外務省が所掌するとしても、その国内担保法を外務省が所掌することは非常に少ない。なお、2007（平成19）年の第166回国会（常会）には、「国際刑事裁判所（ICC）ローマ規程」と共にその国内担保法案である「ICC協力法案」が提出されたが、同法案は外務省が所掌するものであったため、衆議院では外務委員会、参議院では外交防衛委員会に付託され、条約（規程）と一括して審査が行われた。

⁴⁰ 例えば、本年（2023（令和5）年）の第211回国会（常会）に提出された「日豪部隊間協力円滑化協定（RAA）」及び「日英RAA」のそれぞれの実施法案は、いずれも衆議院では安全保障委員会で審査が行われたが、参議院では外交防衛委員会で両条約（RAA）と一括して審査が行われている。

⁴¹ 最近では、「環太平洋パートナーシップ（TPP）協定」と「TPP整備法案」の審査のため、衆議院では2016（平成28）年の第190回国会（常会）から第192回国会（臨時会）にかけて、参議院では第192回国会（臨時会）において、それぞれ「環太平洋パートナーシップ協定等に関する特別委員会」が設置されている。

⁴² 予算と予算関連法案の関係では、衆参共に予算が可決された後で予算関連法案の採決を行っている。

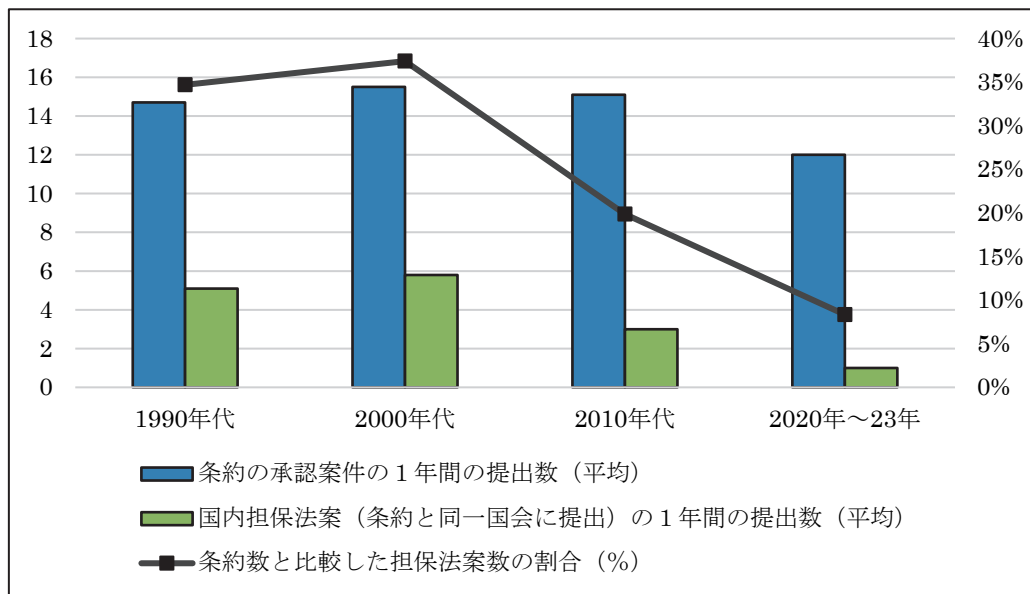
⁴³ 前掲3 林外務省国際法局長答弁。なお、国内担保法を整備することなく、条約の締結を行った稀有な例として、戦争犠牲者の保護に関する「1949年のジュネーヴ諸条約」がある。同諸条約は1950（昭和25）年に発効していたが、日本は、翌年、サンフランシスコ平和条約に署名する際に、平和条約発効後1年以内に同諸条約に加入することを宣言し、1953（昭和28）年4月に締結（加入）した。国会での承認は同年7月に第16回国会（特別会）で行われており、事後承認となっている（前掲12参照）。このような特殊な経緯のため、同諸条約の実施に必要な国内法は長く未整備のままであったが、2004（平成16）年の第159回国会（常会）で事態対処法制の一環として「国際人道法違反処罰法」等が成立したことにより、国内法が整備された。

4. 条約と国内担保法案の国会提出数の推移と近年の傾向

(1) 国内担保法案の提出数の減少

1990年代以降の条約の承認案件と条約の国内担保法案の国会提出数について、筆者が調べた結果は図表2のとおりである。なお、国内担保法案の提出数は、調査方法との関係から、担保する条約と同一国会（会期）に提出されたもののみとしている⁴⁴。

図表2 条約の承認案件と国内担保法案の1年間の提出数（平均値）の推移



（注）条約及び担保法案の提出数は左軸（件数）、割合は右軸（%） （出所）筆者作成

条約の承認案件の1年間の提出数の平均値（対象年代における総数を年数で除して年平均値に換算したもの。国内担保法案の提出数も同じ。）については、1990年代から2010年代にかけての30年間はほぼ同数の15件程度で推移している。その後、2020年代（2020年～2023年の4年間）は12件に減少しているが、これは4年間の平均値なので、これをもって条約の提出数が減少傾向にあると判断するのは早計であると考えられる。

他方、国内担保法案の提出数は、1990年代及び2000年代は5～6件程度であったが、2010年代は3件、2020年代は1件となっている。条約数と比較しても、1990年代及び2000年代は条約数の35%前後の割合だったものが、2010年代は約20%、2020年代は約8%に低下している。また、図表には反映させていないが、条約の中でその国内担保法案も併せて提出

⁴⁴ 予算関連法案と異なり、政府提出法案のうちどれが条約の国内担保法案であるかを一覧で示しているような政府資料を筆者は承知していない。その上で、外務省は、国会に提出した各条約の説明資料を作成しているが、その中には「条約の実施のための国内措置」という項目があり、「この条約の実施のため、〇〇法律案が提出されている（提出される予定である）」、「この条約の実施のためには新たな立法措置は必要ない。」などと記載されている。これらの記載がほぼ全ての説明資料にある1990年代以降を対象に、条約ごとに国内担保法案が提出されているか否か、提出されている場合はどの法律案が該当するかを調べ、筆者の判断で整理した。これで調べられるのは、条約と同一国会に提出されたものに限られるが、国内担保法案は条約と同一国会に提出されることが多いことから（3.（2）参照）、全体の傾向を把握するのに役立つと考えた。なお、条約及び国内担保法案の提出数の計算に当たり、衆議院解散等によって廃案となり、次国会以降に同じものが再提出されている場合はそれらを含めていない。（上記の外務省の説明資料は、2004（平成16）年以降の分は外務省ホームページでも確認できる（<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/index.html>）。

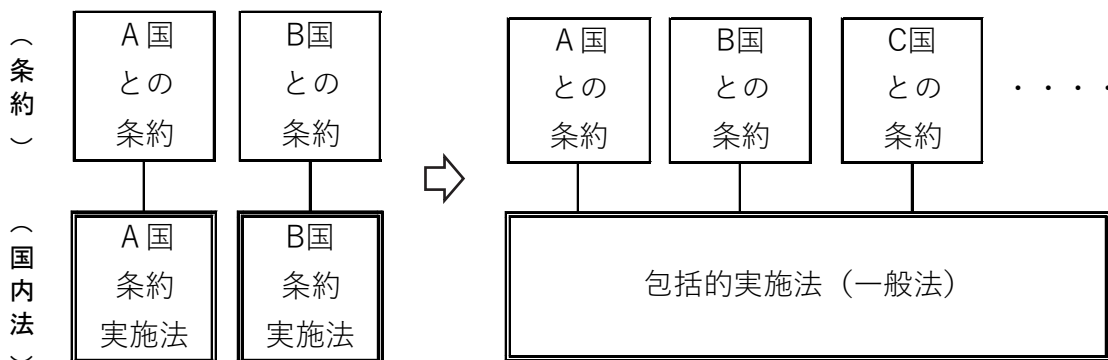
されているものの数は、1990年代が約4件(全体の約25%)、2000年代が約5件(同約33%)、2010年代が約3件(同約21%)、2020年代は1件(同約8%)となっている。

これらを踏まえれば、2010年代以降、日本が締結した条約のうち、新たに国内法整備が必要となったものの数は減少しており、国内担保法案の国会への提出数も減少傾向にあると言えるのではないだろうか。この背景については、長年にわたり、条約の締結に際して国内担保法の整備を行ってきており、締結する条約も定型化の傾向があることから、新たな法整備の必要性が徐々に減じてきていることの現れとも考えられるが、具体的に指摘できることとしては、次の(2)及び(3)で述べる事例の存在が一因であると思われる。

(2) 国内担保法を個別法形式から一般法形式に転換した複数の事例の存在

2000年代に国会に提出された条約の国内担保法案においては、各国との個別の条約ごとに担保法となる条約実施法を定める形式(個別法)から同種の条約全般を包括する条約実施法の形式(一般法)への転換を図ろうとするものが複数見られる(国内担保法の個別法形式から一般法形式への転換のイメージについては図表3参照)。

図表3 同種の条約の国内担保法の個別法形式から一般法形式への転換(イメージ)



(注) C国との条約の締結の際に個別法の制定を止め、包括的实施法(一般法)を制定した場合。以後は別の国と同種の条約を締結する際に新たに実施法を制定する必要は基本的にはなくなる。

(出所) 筆者作成

ここでは典型例として、社会保障協定の国内担保法を個別法から一般法に転換した経緯を確認する。社会保障協定は、社会保障制度に係る保険料の二重負担解消等を目的として日本が各国と結んでいる二国間協定である。1998(平成10)年にドイツとの間で署名した協定が初例であるが、同年の第142回国会(常会)には、同協定と共にその国内担保法案として「社会保障に関する日本国とドイツ連邦共和国との間の協定の実施に伴う厚生年金保険法等の特例等に関する法律案」が提出され、成立した。その後も2006(平成18)年に署名されたカナダとの社会保障協定までの計7か国との協定では、各国との協定にそれぞれ対応する特例法案が個別に作成され、国会には条約と特例法案の双方が提出されていた。

その後、2007(平成19)年に署名された豪州との社会保障協定について、同年の第166回国会(常会)で承認を求める際には、豪州との協定のみならず、社会保障協定全般の包括

的な担保法となる「社会保障協定の実施に伴う厚生年金保険法等の特例等に関する法律案」が提出され、成立した。当時、政府は、法律案の趣旨について、特例法の数が7本に達し、個別協定とその特例法の形式や内容は、おおむね定型化されてきたので、社会保障協定に係る法制の簡素化及びその的確かつ円滑な実施を図るため、これまでの個別法を統合するとともに、今後締結する社会保障協定の実施に備えて、必要な特例を一般的に定めることとしたと説明している⁴⁵。その後も社会保障協定は各国との間で署名され、2008（平成20）年以降、国会には16件の協定が承認を求めて提出されているが、2007（平成19）年の特例法でそれら協定の国内実施も担保できることから、新たに担保法案は提出されなかった。

こうした2000年代における国内担保法の個別法形式から一般法形式への転換事例は他にもある。2006（平成18）年の第164回国会（常会）には、「経済上の連携の強化に関する日本国とメキシコ合衆国との間の協定に基づく特定原産地証明書の発給等に関する法律の一部を改正する法律案」が提出され、成立しているが、これは経済連携協定（EPA）による特定原産地証明書の発給手続等を定める法律を個別法から一般法に転換するものである。また、2007（平成19）年の第166回国会（常会）には「特定機器に係る適合性評価の欧州共同体及びシンガポール共和国との相互承認の実施に関する法律の一部を改正する法律案」が提出され、成立しているが、これは「相互承認協定（MRA）」の国内担保法について、個別法から一般法に転換するものである。

このように2000年代を通じて、条約の国内担保法を個別法形式から一般法形式に転換した事例が複数あったこと、特に社会保障協定の実施特例法のように国会に法案として提出される件数の多かったものが一般法形式に変わり、新たな担保法の制定が必要でなくなったことが、2010年代以降に国内担保法案の提出数が減少した一因ではないかと思われる⁴⁶。

（3）条約の国内実施法がいわゆる「束ね法案」の形式で提出された事例

条約の国内実施のために多数の法律の改正が必要となる場合において、どのような形式で法律案を作成して国会に提出しているのか調べてみると、1990年代の事例と2010年代の事例では、形式が大きく異なっていることが分かる。

1994（平成6）年の第131回国会（臨時会）には、「世界貿易機関を設立するマラケシュ協定（WTO協定）」と共に同協定の国内実施法案⁴⁷が提出されたが、その形式は関税率法等改正案、著作権法等改正案等の7法律案から成るものであった。また、1996（平成8）年の第136回国会（常会）には「国連海洋法条約」と共に同条約の国内実施法案が提出され

⁴⁵ 第166回国会参議院厚生労働委員会会議録第16号1頁（平19(2007).5.8）柳澤伯夫厚生労働大臣説明

⁴⁶ 国内担保法の個別法から一般法への転換の事例は2000年代に限られるものではなく、それ以外の年代でも、同種の条約とその実施法の蓄積が一定程度でき、内容・形式が定型化してくれば行われている。現在でも多くの条約が国会に提出されている租税条約について言えば、既に1969（昭和44）年に国内担保法の形式が個別法から一般法に変更されている。本稿では、1990年代以降の国内担保法案の提出状況を調査したため、2000年代における事例の多さに注目したが、他にもそうした事例が多い年代が存在する可能性がある。

⁴⁷ 提出された法律案の中には、条約上の義務履行に必要な法的措置を行うための国内担保法案だけでなく、条約実施に伴う国内への影響を勘案して様々な対策を行うための法律案もある。これは後述の国連海洋法条約関連の8法律案でも同様であり、TPP整備法案でも一つの法律案の中に双方の内容が含まれている。ここでは厳密な意味での国内担保法案に限らず、そうしたものも含めて「国内実施法案」としている。

たが、その形式は領海法改正案、排他的経済水域及び大陸棚に関する法律案等の8法律案から成っている。これらの事例では、いずれも所管省庁ごと、あるいは内容面を踏まえた形で個別に法律案が提出されている。

他方、2016（平成28）年の第190回国会（常会）に「環太平洋パートナーシップ（TPP）協定」と共に提出された国内実施法案は、7つの省庁等の所管に係る多様な内容を含み、11の法律の改正を行うものであったが、「環太平洋パートナーシップ協定の締結に伴う関係法律の整備に関する法律案（TPP整備法案）」として1法律案にまとめた形式（いわゆる「束ね法案」）で提出されている（WTO協定とTPP協定における国内実施法案の提出形式の比較について図表4参照）。

図表4 WTO協定とTPP協定における国内実施法案の提出形式の比較

条約	世界貿易機関を設立するマラケシュ協定（WTO協定）【外務省】	環太平洋パートナーシップ（TPP）協定【外務省】
国内実施法案	(1) 関税定率法等の一部を改正する法律案【大蔵省】 (2) 著作権法及び万国著作権条約の実施に伴う著作権法の特例に関する法律の一部を改正する法律案【文部省】 (3) 特許法等の一部を改正する法律案【通商産業省】 (4) 主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律案【大蔵省、農林水産省】 (5) 加工原料乳生産者補給金等暫定措置法の一部を改正する法律案【農林水産省】 (6) 繭糸価格安定法及び蚕糸砂糖類価格安定事業団法の一部を改正する法律案【大蔵省、農林水産省】 (7) 農産物価格安定法の一部を改正する法律案【大蔵省、農林水産省】	(1) 環太平洋パートナーシップ協定の締結に伴う関係法律の整備に関する法律案（TPP整備法案） 【内閣官房、公正取引委員会、財務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省】 ※以下の11の法律の改正を行うもの。 ①私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律、②特許法、③商標法、④関税暫定措置法、⑤医薬品、医療機器等の品質、有効性及び安全性の確保等に関する法律、⑥畜産物の価格安定に関する法律、⑦砂糖及びでん粉の価格調整に関する法律、⑧著作権法、⑨独立行政法人農畜産業振興機構法、⑩特定農林水産物等の名称の保護に関する法律、⑪経済上の連携に関する日本国とオーストラリアとの間の協定に基づく申告原産品に係る情報の提供等に関する法律
備考	条約、7法律案共に1994（平成6）年の第131回国会（臨時会）に提出。	条約、法律案共に2016（平成28）年の第190回国会（常会）に提出。

（注）【 】内は条約・法律案の所管省庁（WTO協定の国内実施法案の所管省庁名は当時）。

（出所）筆者作成

TPP協定の場合、内閣官房にTPP政府対策本部が置かれ、同本部で国内実施法案の作成を行ったことから、多数の省庁の所管にまたがる法律改正を1法律案にまとめることができたとも考えられるが、こうしたいわゆる「束ね法案」の形式は、条約の国内実施法案に限るものではなく、特に2010年代以降の政府提出法案に見られる特徴の一つであるとされる。こうした政府が提出する法律案の形式の変化も、2010年代以降に条約の国内担保

法案の提出数がそれまでと比べて減少したことの要因であると考えられる。

なお、このいわゆる「束ね法案」は、単なる法律案の形式だけの問題ではなく、国会審議を形骸化し、国会議員の表決権を侵害するおそれがあり、国民への情報公開の観点からも問題があるといった指摘がなされ、国会でも議論となっている⁴⁸。今後も政府による法律案の作成・提出方法を注視していく必要がある。

5. おわりに

以上、条約の承認案件と条約の国内担保法案について、それぞれの提出時期や国会における審議過程等を概観し、運用面で両者がどのように関係しているのかを確認した。また、それぞれの国会提出数の推移を調べた上で、近年の傾向とその背景についても考察した。

日本では、条約の締結の際、その義務を履行するために必要な国内担保法を完全に整備するとの立法政策がとられており、国会が条約を承認するだけでなく、その国内担保法案も可決して成立させなければ、通常、政府は条約の締結手続を行わず、日本が締約国となることはない。その意味で、国会による「条約締結の民主的統制」は、実質的には、条約の承認手続だけでなく、国内担保法案の審議を通しても行われていると言える⁴⁹。

しかし、近年、国内担保法案の国会への提出数は減少しており（4.（1）参照）、このことは、条約の審査を行う衆議院外務委員会及び参議院外交防衛委員会とはともかく、条約の国内実施に関わる分野を所管する他の衆参の各委員会については、国内担保法案の審査を通じて「条約締結の民主的統制」に関与する機会が減少しているとも評価され得る。条約審査時における連合審査の活用等⁵⁰、関係委員会に所属する当該分野の専門的知見を有する議員が条約、とりわけその国内実施の在り方に関する議論に参加できるような取組が今後より一層重要になってくると思われる。

そうした中で、国内法との整合性の問題から長年にわたり未締結のままであったILO基本条約の「強制労働の廃止に関する条約（第105号）」について、議員立法により国会が主導する形で国内担保法の整備を行い、条約の締結につなげたことは（3.（2）参照）、受け身ではない形で条約締結に国会が関与できる可能性を示したものと言え、今後も同様の動きが続くのか注目される場所である。

条約の締結に対して、条約の承認手続や国内担保法の制定などを通して、国会がどのように関与し、役割を果たすことができるのか、議論を深めていく必要がある。

（なかうち やすお）

⁴⁸ 例えば、第201回国会参議院本会議録第22号4～6頁（令2(2020).6.5）吉川沙織議員質疑、菅義偉内閣官房長官答弁

⁴⁹ 森肇志ほか『分野別 国際条約ハンドブック』（有斐閣、2020（令和2）年）8頁[森肇志]

⁵⁰ 条約関連の連合審査としては、最近では、2019（令和元）年の第200回国会（臨時会）において、「日米貿易協定」及び「日米デジタル貿易協定」の審査の際、衆議院では外務委員会農林水産委員会経済産業委員会連合審査会が、参議院では外交防衛委員会、農林水産委員会、経済産業委員会連合審査会が開かれている。