

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	条約の国内担保法の国会審議を行うことの意義と課題 －条約実施法を共通規定化した事例の検討を踏まえて－
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	480 号
刊行日	2025-12-2
頁	42-57
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20251202.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 75020) / 03-5521-7686 (直通))。

条約の国内担保法の国会審議を行うことの意義と課題

— 条約実施法を共通規定化した事例の検討を踏まえて —

中内 康夫

(外交防衛委員会調査室)

1. はじめに
2. 条約の国内担保法案の国会審議の特徴
3. 条約の国内担保法を共通規定化した主な事例とその国会審議
4. 条約の国内担保法の国会審議を行うことの意義と課題
5. おわりに

1. はじめに

本年（2025（令和7）年）の第217回国会（常会）においては、政府から、自衛隊と他の軍隊との連携強化に係る2種類の条約（円滑化協定（R A A）¹、物品役務相互提供協定（A C S A）²）の国内実施に関する法律案がそれぞれ提出され、成立したが、これら2法律案は、いずれも、条約の国内担保措置について、これまで条約の締約国ごとに個別に法律を定め、あるいは特定の法律の中に個別に規定を置いてきたのを改め、これらを統合するとともに、今後新たに締結する条約の実施をも担保する形でいわゆる「共通規定化」³を図ろうとするものであった。これら2法律案の国会審議においては、いずれも、防衛省か

¹ 円滑化協定（R A A : Reciprocal Access Agreement）とは、一方の締約国の部隊が他方の締約国の領域を訪問する際の手続の確立や法的地位の明確化を通じて、共同訓練や災害救援活動等の協力活動を円滑化する二国間条約をいう。日本は、豪州、英国及びフィリピンとの間で協定を締結している。

² 物品役務相互提供協定（A C S A : Acquisition and Cross-Servicing Agreement）とは、両締約国の部隊間での共同訓練、国連P K O、人道的な国際救援活動等のために必要な物品又は役務の相互の提供に関する基本的な条件を定める二国間条約をいう。日本は、米国、豪州、英国等の8か国との間で協定を締結している。

³ 防衛省はこれら2法律案について、いずれも条約の国内実施法を「共通規定化」するものであると説明している。他方、後述する経済連携協定（E P A）や社会保障協定の国内実施法の整備時においては、関係省庁は、締約国ごとの個別法や個別規定から同種の条約全般の国内実施を担保する法律や規定に変更することを指して、「一般法（規定）化」、「包括法化」などと呼称している。また、それらの国会審議において、議員は「一般法（化）」との用語を使用していることが多いように見受けられる。それらはほぼ同趣旨のものと思われるが、本稿では、直近の使用例である「共通規定化」との用語を基本としつつ、意味の分かり易さから、個別法から包括法への変更については、文脈に応じ、「一般法化」との用語も使用することとする。

ら、条約の国内実施法を共通規定化することによって、新たな国との条約の締結交渉を円滑に進めることに資する等の意義が述べられる一方、野党側からは、今後、新たな国と条約を締結する際、その条約締結の承認については審議が行われるもの、新規の立法措置が不要となることから、国内実施法の審議が行われなくなり、条約締結に対する国会による民主的統制の機会が減少するとの懸念が示された。そのため、2法律案の審査を行った衆議院安全保障委員会及び参議院外交防衛委員会では、2法律案の採決時に、新たな国との条約が署名された際の委員会への報告等を求める附帯決議がそれぞれ可決されている（詳しくは3.（5）及び（6）で改めて述べる）。

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、その締結に当たっては、「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⁴が提出され、審議が行われてきた。その上で、こうした条約の中でも国内実施を担保するために新規立法措置（新法の制定又は既存法の改正等）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措置を内容に含む法律案（以下、本稿では「国内担保法案」と呼ぶ。）も国会に提出され、審議が行われている。こうした国内担保法案の中には、上記の2法律案以外にも、条約の国内担保法の形式を締約国ごとの個別法・個別規定から同種の条約全般を包括する法律又は規定に変更（共通規定化）しようとするものがあつたが、それらの法律案の国会審議においても、共通規定化によって、国内担保法の国会審議が行われなくなることの影響について議論しているものが多いように見受けられる。

そこで、本稿では、まず、条約の国内担保法案の国会審議の特徴を確認した上で、条約の国内担保法を共通規定化した主な事例を取り上げ、その際の国会審議において、上記の点について、どのような議論がなされ、対応を行ってきたのかを見ていくこととする。その上で、条約締結に対する民主的統制という観点から見て、条約の承認案件とは別に、国内担保法の国会審議を行うことの意義と課題について考えてみることとしたい⁵。

2. 条約の国内担保法案の国会審議の特徴⁶

（1）条約の国内実施のための国内担保法の整備

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」と規定しており、本規定を主な根拠として、締結された条約

⁴ 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（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）9～10頁参照）。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。

⁵ 本稿で取り上げる個別の条約や法律（案）の題名は、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・国会の組織の名称は、いずれも当時のもので記載している。なお、本稿に掲載しているウェブサイトの最終アクセスは、2025（令和7）年11月14日である。

⁶ 2. で説明していることの詳細は、中内康夫「条約と国内担保法案の国会提出と審議過程」『立法と調査』第462号（2023（令和5）年12月）47～59頁を参照。

はそのまま国内法上の効力を有するとされ（一括的受容方式）⁷、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⁸。また、政府も同様の見解を示している⁹。

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を意味しない。日本の実務においては、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）を完全に整備するとの立法政策を採っており（「完全担保主義」とも呼ばれる¹⁰）、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。したがって、条約の締結に当たり、その国内担保措置を検討し、既存法（現行法）で対応できると判断した場合は新たな法的手当は必要ないが¹¹、既存法で対応できないと判断した場合には、通常、新たな法律の制定又は既存法の改正等を行うこととなる¹²。

（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規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¹³。

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（会期）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している¹⁴。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¹⁵、実際にもそうした事例は、管見の限りでは、近年は見当たらない。

（3）国内担保法案の付託委員会

条約の国内担保法案が審査のために付託される委員会は、通常の法律案と同様、衆参共に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¹⁶、法律案ごとに付託先

⁷ 小松一郎『実践国際法（第3版）』（信山社、2022（令和4）年）272頁

⁸ 岩沢雄司『国際法（第2版）』（東京大学出版会、2023（令和5）年）527～529頁

⁹ 参議院議員櫻井充君提出自衛隊員とジュネーブ条約上の捕虜との関係に関する質問に対する答弁書（内閣参考質155第2号、平14(2002).12.6）

¹⁰ 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頁

¹¹ ただし、当該既存法を改廃しないという法令維持義務は生じる。

¹² 鶴田順『国際法講義—副読本一（第4版）』（成文堂、2024（令和6）年）97～99頁。なお、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・前掲10 313～319頁を参照。

¹³ 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、数は極めて少ないがそうした例もある。

¹⁴ 第80回国会衆議院外務委員会議録第5号16～17頁（昭52(1977).3.25）村田良平外務省条約局外務参事官答弁。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。

¹⁵ 第120回国会衆議院外務委員会議録第12号3頁（平3(1991).4.25）野村一成外務大臣官房審議官答弁

¹⁶ 衆議院規則第92条、参議院規則第74条

は異なってくる。他方、条約は「外務省の所管に属する事項」¹⁷を所管する衆議院外務委員会及び参議院外交防衛委員会に付託されることから¹⁸、条約とその国内担保法案の付託委員会は必ずしも一致しない¹⁹。なお、件数は多くないが、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、そこに条約とその国内担保法案を共に付託し、一括して審査することがある。

過去10年間（第190回国会（常会）～第219回国会（臨時会））に提出された国内担保法案20件²⁰とそれらの法律案が国内実施を担保する条約24件²¹の付託委員会を調べてみると（次頁の図表1参照）、特別委員会に付託されたのは、2016（平成28）年に国会審議が行われた環太平洋パートナーシップ（TPP）協定とTPP整備法案のみである。それ以外の国内担保法案19件に関しては、衆議院では、条約の審査を行う外務委員会に付託されたものではなく、それ以外の常任委員会に付託され、それぞれ審査が行われている。国内担保法案の付託先としては安全保障委員会付託のものが8件で突出して多くなっているが、これは1.でも述べた自衛隊と他国の軍隊との連携強化に係る2種類の条約（RAA及びACS A）の国内担保措置について、本年の第217回国会（常会）で国内担保法の共通規定化を行うまで、各国との条約の締結ごとに法整備を行っていた関係で、それらの国内担保法案の数が8件に上ったためである²²。一方、参議院では、条約の審査を行う外交防衛委員会は、「外務省の所管に属する事項」も所管しているため、衆議院では安全保障委員会に付託されたRAA及びACS Aの国内担保法案8件も付託されており、条約が付託されるだけでなく、国内担保法案の付託先としても最も多くなっている。

いずれにしても、参議院での安全保障関連の条約と国内担保法案の審査を除き、通常、条約とその国内担保法案は別々の常任委員会で審査されていることが確認できる。国内担保法案が付託される各常任委員会において、それぞれの専門性に基づき、条約の国内実施に関する審査を行っていることの重要性については4.（1）で改めて述べることとする。

¹⁷ 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事項」（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。

¹⁸ 衆議院規則第92条第4号、参議院規則第74条第4号

¹⁹ 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ること、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、典型的には個人の経済活動を制約する等の措置を探ることであり、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。そのため、条約は外務省が所掌するとしても、その国内担保法は外務省以外の省庁が所掌することが多い（松田・前掲10325～326頁）。

²⁰ 国内実施を担保する条約と同一国会に提出されたもののみを対象としている。外務省は、国会に提出した条約ごとに説明書を作成しているが、その中の「条約の実施のための国内措置」という項目では、「この条約の実施のため、○○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。」などの記載があり、これに基づき、政府提出法律案（閣法）のうち条約の国内担保法案に該当するものを調べた。なお、上記の外務省の説明書は、2002（平成14）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>）。

²¹ 過去10年間に国会に提出された条約の総数は127件である。

²² RAAの国内担保法案3件はいずれも新法である。他方、ACS Aの国内担保法案5件は、いずれも「外務省設置法等の一部を改正する法律案」という題名で提出されているが、ACS Aの国内担保措置としての自衛隊法等の規定の整備のほか、自衛官定数の変更、自衛隊の組織改編等に係る幅広い内容の法改正事項を含むものとなっている（3.（5）及び（6）参照）。

図表1 国内担保法案と法律案が担保する条約が付託された委員会（過去10年）

国会回次	国内担保法案 (条約の国内担保措置を内容に含む法律案)	付託委員会		法律案が担保する条約	付託委員会	
		衆	参		衆	参
第190回国会 (2016年常会) ～第192回国会 (同年臨時会)	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)	TPP特	TPP特	環太平洋パートナーシップ(TPP)協定	TPP特	TPP特
第193回国会 (2017年常会)	防衛省設置法等の一部を改正する法律案	安全保障	外交防衛	日・豪物品役務相互提供協定(ACSA) 日・英ACSA	外務	外交防衛
	遺伝子組換え生物等の使用等の規制による生物の多様性の確保に関する法律の一部を改正する法律案	環境	環境	名古屋・クアランプール補足議定書	外務	外交防衛
第196回国会 (2018年常会)	著作権法の一部を改正する法律案	文部科学	文教科学	視覚障害者等による著作物の利用機会促進マラケシュ条約	外務	外交防衛
	船舶の再資源化解体の適正な実施に関する法律案	国土交通	国土交通	船舶再資源化香港条約(シップ・リサイクル条約)	外務	外交防衛
	特定物質の規制等によるオゾン層の保護に関する法律の一部を改正する法律案	経済産業	経済産業	モントリオール議定書2016年改正	外務	外交防衛
	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の一部を改正する法律案(TPP整備法改正案)	内閣	内閣	環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定(CPTPP協定)	外務	外交防衛
第197回国会 (2018年臨時会)	特定農林水産物等の名称の保護に関する法律の一部を改正する法律案	農林水産	農林水産	日・EU経済連携協定(EPA)	外務	外交防衛
第198回国会 (2019年常会)	防衛省設置法等の一部を改正する法律案	安全保障	外交防衛	日・加ACSA 日・仏ACSA	外務	外交防衛
	船舶油濁損害賠償保障法の一部を改正する法律案	国土交通	国土交通	燃料油汚染損害の民事責任条約 難破物除去ナイロビ条約	外務	外交防衛
	所得税法等の一部を改正する法律案	財務金融	財政金融	日・スペイン租税条約 日・コロンビア租税条約	外務	外交防衛
第204回国会 (2021年常会)	防衛省設置法等の一部を改正する法律案	安全保障	外交防衛	日・印ACSA	外務	外交防衛
第211回国会 (2023年常会)	日本国の自衛隊とオーストラリア国防軍との間における相互のアクセス及び協力の円滑化に関する日本国とオーストラリアとの間の協定の実施に関する法律案	安全保障	外交防衛	日・豪部隊間協力円滑化協定(RAA)	外務	外交防衛
	日本国とグレートブリテン及び北アイルランド連合王国の軍隊との間における相互のアクセス及び協力の円滑化に関する日本国とグレートブリテン及び北アイルランド連合王国との間の協定の実施に関する法律案	安全保障	外交防衛	日・英RAA	外務	外交防衛
	調停による国際的な和解合意に関する国際連合条約の実施に関する法律案	法務	法務	調停に関するシンガポール条約	外務	外交防衛
第213回国会 (2024年常会)	防衛省設置法等の一部を改正する法律案	安全保障	外交防衛	日・独ACSA	外務	外交防衛
第217回国会 (2025年常会)	日本国と我が国以外の締約国の軍隊との間における相互のアクセス及び協力の円滑化に関する日本国と我が国以外の締約国との間の協定の実施に関する法律案(RAA実施法案)	安全保障	外交防衛	日・フィリピンRAA	外務	外交防衛
	防衛省設置法等の一部を改正する法律案	安全保障	外交防衛	日・伊ACSA	外務	外交防衛
	労働安全衛生法及び作業環境測定法の一部を改正する法律案	厚生労働	厚生労働	職業安全衛生条約	外務	外交防衛
	船員法等の一部を改正する法律案	国土交通	国土交通	1995年の漁船員訓練、資格証明及び当直基準条約(STCW-F条約)	外務	外交防衛

(注1) 国内担保法案は、その国内実施を担保する条約と同一国会に提出されたもののみを掲げている。

(注2) 委員会名に下線を付しているのは国内担保法案と条約の双方が付託された委員会。

(注3) TPP特の正式名称は衆参共に「環太平洋パートナーシップ協定等に関する特別委員会」。衆議院では第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)において設置され、条約(TPP協定)と国内担保法案(TPP整備法案)の双方が付託された。

(注4) 第217回国会(常会)のゴシック体で記した2法律案(RAA実施法案、防衛省設置法等改正案)は、RAA及びACSAの各国内実施法について、それぞれ共通規定化を行うものであり、表に掲載した同種の条約全般の国内実施を担保するものとなる。

(出所) 筆者作成

（4）国内担保法案の成立時期と条約の締結時期との関係

条約と国内担保法案は、同一国会（会期内）に提出されたとしても、（3）で述べたとおり、付託される委員会が異なり、別々に審査されることが多いため、国会における条約の承認時期と国内担保法案の成立時期が異なってくる場合がある。

他方、最終的な条約の締結時期に関しては、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、条約を締結するまでには国内担保法の整備を終えておくことを慣行としている²³。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²⁴。その意味でも、国会における国内担保法案の審議は、「条約締結の民主的統制」という機能の一翼を担っているものである。

3. 条約の国内担保法を共通規定化した主な事例とその国会審議

（1）同種の条約の国内担保法の共通規定化

条約締結の際の国内担保法の整備の在り方に関して、過去を振り返ると、1. でも触れたように、二国間条約において、当初は各国との個別の条約を締結することに国内担保法となる条約実施法（個別法）を制定していたが、その後、同種の条約全般を包括する条約実施法（一般法）に形式を変更したという事例が一定数ある（国内担保法の個別法形式から一般法形式への変更の概念図については次頁の図表2参照）。また、特定の法律において、当初は各国との個別の条約の締結ごとに国内担保措置となる規定（個別規定）の整備を行っていたが、その後の法改正において、それらを統合し、同種の条約全般の国内担保措置となる包括的な規定に変更したという事例も幾つかある。

こうした共通規定化を行った後は、他の国と同種の条約を締結する際に、条約の締結については国会の承認が求められるものの、条約の国内実施が共通規定化した法律の範囲内で対応できるものであれば、新たな立法措置は不要となり、国内担保法案が国会に提出されることはない²⁵。

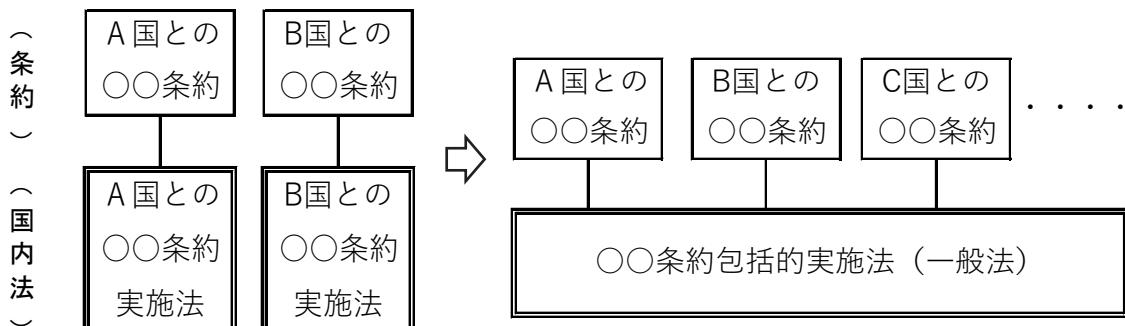
以下、条約の国内担保法の共通規定化を行った主な事例を取り上げ（次頁の図表3参照）、国会審議において政府側がその必要性をどのように説明し、他方、国内担保法案の審議が行われなくなることに対して、議員の側がどのような問題提起を行い、国会としての対応がなされたのかについて、順次、見ていくこととする。

²³ 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

²⁴ 条約は承認されたが、国内担保法案の成立が遅れ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。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、共謀罪の新設等に慎重な意見もあって成立せず、次国会で審査未了（廃案）となった。その後も2度、法律案が提出されたが、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）した上で改めて法律案が提出され、成立した。その間、条約は未締結のままであり、国内担保法案が成立した後、同年7月に政府は締結手続を行っている。

²⁵ 今後締結する条約の内容によっては、共通規定化した法律の範囲内で対応することができず、新たな立法措置が必要となることもある。例えば、（2）で述べる租税条約の実施特例法に関しては、1969（昭和44）年に一般法化しているが、その後に締結した租税条約のうちの何件かについては、相手国の税制等との関係で既存法では対応できず、別途、実施特例法の改正が必要となり、国会で法律案の審議が行われている。

図表2 条約の国内担保法の共通規定化（一般法形式への変更）（概念図）



（注）C国との条約の締結の際に個別法の制定を止め、包括的実施法（一般法）を制定した場合。以後は他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

図表3 条約の国内担保法を共通規定化した主な事例

国内担保法を共通規定化する法律が成立した国会回次	共通規定化した後の国内担保法の題名（現行法の題名）	法律が担保する条約の種類	最初の個別法・個別規定の制定から共通規定化までの期間	個別法・個別規定で対応していた締約国数	共通規定化した際の法律の形式
第61回国会（1969年常会） ※召集日は前年12月	租税条約等の実施に伴う所得税法、法人税法及び地方税法の特例等に関する法律	租税条約	15年 (1954年～1969年)	15	新法 (既存法15件のうち、14件は廃止、1件は他の条約の担保措置のみに改正)
第164回国会（2006年常会）	経済連携協定に基づく特定原産地証明書の発給等に関する法律	経済連携協定（EPA）	2年 (2004年～2006年)	1	既存法の改正
第166回国会（2007年常会）	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	社会保障協定	9年 (1998年～2007年)	7	新法 (既存法7件は廃止)
	特定機器に係る適合性評価手続の結果の外国との相互承認の実施に関する法律	相互承認協定（MRA） ※EPAに含む場合あり	6年 (2001年～2007年)	2	既存法の改正
	関税暫定措置法 (EPAによる関税割当・二国間セーフガードに係る規定の共通規定化)	経済連携協定（EPA）	5年 (2002年～2007年)	3	既存法の改正 (関税税率法等の一部を改正する法律案として国会に提出)
第192回国会（2016年臨時会）	経済連携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	経済連携協定（EPA）	2年 (2014年～2016年)	1	既存法の改正 (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として国会に提出)
第217回国会（2025年常会）	日本国と我が国以外の締約国の軍隊との間における相互のアクセス及び協力の円滑化に関する日本国と我が国以外の締約国との間の協定の実施に関する法律	円滑化協定（RAA）	2年 (2023年～2025年)	2	新法 (既存法2件は廃止)
	自衛隊法 国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律 (ACSA関連規定の共通規定化) ※米国との規定を除く	物品役務相互提供協定（ACSA）	13年 (2012年～2025年) ※米国との規定を除く	6 ※米国を除く	既存法の改正 (防衛省設置法等の一部を改正する法律案として国会に提出)

（出所）筆者作成

（2）租税条約の国内実施法の一般法化（1969（昭和44）年）

条約の国内担保法を共通規定化した主要事例のうち、最も早い時期のものであると同時に、14年間にわたり制定してきた15件の個別法を統合するという最も大掛かりな法整備（一般法化）が行われたのが租税条約²⁶の実施特例法である²⁷。

1954（昭和29）年に署名された旧日米租税条約（所得税条約）が日本にとって初の本格的な二重課税防止のための租税条約であったが、同年の第19回国会（常会）には同条約の承認案件が提出され、衆参の外務委員会²⁸の審査を経て、承認されている。また、同国会には、その国内担保法案として「日本国とアメリカ合衆国との間の二重課税の回避及び脱税の防止のための条約の実施に伴う所得税法の特例等に関する法律案」も提出され、衆参の大蔵委員会²⁹の審査を経て、成立している。その後も14年間は同様の対応が続き、1968（昭和43）年に署名されたデンマークとの租税条約までの計15か国との条約では、各国との条約にそれぞれ対応する実施特例法案が個別に作成され、国会には条約と実施特例法案の双方が提出され、それぞれ上記と同じ委員会で審査されていた。

その後、1969（昭和44）年の第61回国会（常会）には、ベルギー、英国、豪州等との間の租税条約6件が提出された（2件は承認、4件は審査未了）。あわせて、同国会には、「租税条約の実施に伴う所得税法、法人税法及び地方税法の特例等に関する法律案」³⁰が提出され、衆参の大蔵委員会での審査を経て成立したが、同法律案は、租税条約全般の包括的な担保法（一般法）となるものであった³¹。当時、大蔵省は、一般法化を行う理由について、個別の実施特例法が既に15件に達し、1963（昭和38）年に経済協力開発機構（O E C D）においてモデル租税条約の草案が採択されてからは、当該草案の内容に沿って租税条約を締結することに努めてきていることから、租税条約及び実施特例法の形式及び内容はおおむね定型化されてきているとし、このような状況に鑑み、また、税制の簡素化に資するため、既存の実施特例法を統合するとともに、今後締結する租税条約の実施に備えて、所得税法等の特例に関する所要の事項を一般的に定めることとしたと説明している³²。

本法律案の国会審議では、一般法化に明確に反対する意見は見られないが、長年にわたり行ってきた実施特例法の法案審議がなくなることから、大蔵委員会として今後の租税条約の締結にいかに関与すべきかについて複数の議員から問題提起が行われている。参議院大蔵委員会では、「今度このように特例法を一本化することによって、これからは租税条約自体は外務委員会で審議をされる、大蔵委員会にはそれに関連した特例法というものが全然出てこない、…当委員会としては、一体どの国とどのような租税条約を結んでいるのか

²⁶ 租税条約は、締約国間において、二重課税の排除及び脱税の防止のための措置等を定めるものであり、日本はこれまでに88の条約等を発効させ、それらは157か国・地域に適用されている。

²⁷ 租税条約の国内担保法整備の経緯については、増井良啓「日米租税条約と国会 1954-2004」『税大ジャーナル』第31号（2020（令和2）年7月）133～135頁も参照。

²⁸ 参議院においては、前述のとおり、現在は外交防衛委員会が条約の審査を行っている。

²⁹ 現在は衆議院では財務金融委員会、参議院では財政金融委員会が「財務省の所管に関する事項」を所管し、租税関係を含む財務省所管の法律案の審査を行っている。

³⁰ 現行法の題名は「租税条約等の実施に伴う所得税法、法人税法及び地方税法の特例等に関する法律（昭和44年法律第46号）」

³¹ 既存法（個別法）15件のうち、14件は廃止、1件は他の条約の国内担保措置のみに改正されている。

³² 第61回国会参議院大蔵委員会会議録第3号1頁（昭44(1969).3.4）沢田一精大蔵政務次官説明

…全く分からぬという状況に相なろうかと思ひます。…政府側としては、適當な機会に当委員会に租税条約の説明であるとか、あるいはその実態等についての報告、説明をしていただきたい」との質疑があり、大蔵省から「御希望に沿うようにいたしてまいりたい」との答弁がなされている³³。また、衆議院大蔵委員会でも「何らかの形でやはり大蔵委員会に関連さしたほうがいいのじゃないか」との質疑がなされ、大蔵省も「今後外務委員会に租税条約のかかります際には、何らかの機会をいただきまして、条約の内容等につきまして御説明をしていただき、また御質疑を受けるということに扱っていただければ、内容が何と申しましても租税問題でございますから、大蔵委員会で全然タッチしないというよりはそうしていただいたほうがいいのではないか」との考えを示している³⁴。

国内担保法案の審査の機会がなくなるとしても、新たな条約の締結の動きについては、国内法を所管している委員会に報告がなされるべきであるという、本年の第217回国会（常会）で行われたのとほぼ同じ議論が既に半世紀以上前に行われていたことは注目される。

（3）社会保障協定の国内実施法の一般法化（2007（平成19）年）

筆者が調べた限りでは、1969（昭和44）年の租税条約実施特例法の制定以降、1970年代から1990年代にかけて、条約の国内担保法の共通規定化を行ったと明確に捉えられる事例を確認することはできなかった。2000年代に入ると、複数の事例を確認することができたが、その中でも、8年にわたり制定してきた7件の個別法を統合するという、一般法化に向けて大掛かりな法整備が行われたのが社会保障協定³⁵の実施特例法である。

1998（平成10）年にドイツとの間で署名された初の社会保障協定から2006（平成18）年のカナダとの協定までの7か国との協定では、国内担保法として、各国との協定にそれぞれ対応する社会保障協定実施特例法が個別に作成され、国会には条約と実施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（一般法）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、衆参の厚生労働委員会での審査を経て、成立した³⁶。

当時、厚生労働省は、一般法化を行う背景について、個別の実施特例法が既に7件に達し、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、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³⁷。また、その意義として、条約を締結するごとに国内法制を整備するというプロセスが省かれ、その分、多数の国との積極的な条約締結に向けた作業を機動的に実施できるようになり、条約締結を加速化できるとしている³⁸。

³³ 第61回国会参議院大蔵委員会会議録第6号17頁（昭44(1969).3.25）細見卓大蔵大臣官房審議官答弁

³⁴ 第61回国会衆議院大蔵委員会会議録第30号6頁（昭44(1969).5.16）吉國二郎大蔵省主税局長答弁

³⁵ 社会保障協定は、①二国間の公的年金制度等に関する適用調整、及び②年金の受給権を確立するために両国における保険期間の通算を行い、企業、個人の負担を軽減し、人的交流、経済交流を促進することを目的とするものである。日本は24か国との間で協定を締結している。

³⁶ 既存法（個別法）7件は廃止されている。

³⁷ 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

³⁸ 第166回国会参議院厚生労働委員会会議録第17号13頁（平19(2007).5.10）渡邊芳樹厚生労働省年金局長答弁

本法律案は、衆参ともに全会一致で可決されており、国会審議で反対意見はなかったが、参議院厚生労働委員会では、実施特例法の審査の機会がなくなることが議論となり、「(協定の審査を行う)外務委員会の場合は外交的な観点からのやはりチェックであろうと思うんですけども、年金制度そのものにかかわるものはやはり厚生労働委員会が一番中心であろう」として、今後も社会保障協定がどの国と結ばれ、どのような内容であったのかについて委員会に説明・報告することを求める質疑があり、厚生労働省からは「今日の御審議の結果を踏まえて適切に対応させてまいりたい」との答弁がなされている³⁹。これを受け、本法律案の採決時に全会一致で付された附帯決議においては、政府への要請事項の一つとして、「今後、新たに社会保障協定が締結され、本法に基づく特例規定が発動されることになる場合には、その協定により特例適用となる内容について、本委員会に対し、速やかに報告を行うこと」が掲げられている⁴⁰。この附帯決議に基づき、新たに社会保障協定が締結される場合には、参議院厚生労働委員会への報告が行われている⁴¹。

政府は、本年の第217回国会（常会）に提出したRAAの国内実施法を一般法化する法律案の検討に当たっては、この社会保障協定の実施特例法を先例として参考にしたとしている⁴²。また、同国会でRAA及びACSAの国内実施法案の委員会採決時にそれぞれ附帯決議を行い、新たな協定が署名された際に関係委員会に報告等を行うことを政府に求めたという点においても、参議院厚生労働委員会の附帯決議が前例となるものである。その意味で、この社会保障協定の実施特例法は、その後の条約の国内担保法の共通規定化を行う際の政府及び国会の対応の一つのモデルケースになったと言えるのではないだろうか。

（4）2000年代～2010年代におけるその他の共通規定化の事例

（3）で述べた社会保障協定の実施特例法以外にも、2000年代から2010年代にかけては、国内担保法の共通規定化の事例が幾つかあるが、その多くは、2000年代以降、日本が各国との締結を進めてきた経済連携協定（EPA）の国内実施法に関するものである。

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⁴³、これは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メキシコのみに適用する個別法から包括的な一般法に変更するものである。翌2007（平成19）年の第166回国会（常会）には、「関税率法等の一部を改正する法律案」が提出され、成立しているが、この中では関税暫定措置法が改正され、EPAの関税割当や二国間セーフガードに係る規定について、締約国ごとの個別の規定⁴⁴を統合して包括的な規定に変更している。さらに2016（平成28）年の第192回国会（臨時会）で

³⁹ 第166回国会参議院厚生労働委員会会議録第17号3～4頁（平19(2007).5.10）柳澤伯夫厚生労働大臣答弁
⁴⁰ 同上15～16頁。なお、衆議院厚生労働委員会は附帯決議を行っていない。

⁴¹ 第217回国会衆議院安全保障委員会会議録第5号21頁（令7(2025).4.4）濱本幸也外務省大臣官房審議官答弁

⁴² 第217回国会参議院外交防衛委員会会議録第7号28頁（令7(2025).4.15）栗原秀忠内閣法制局第二部長答弁

⁴³ 現行法の題名は「経済連携協定に基づく特定原産地証明書の発給等に関する法律（平成16年法律第143号）」

⁴⁴ シンガポール、メキシコ及びマレーシアについて、それぞれ個別の規定が置かれていた。

は、「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」（T P P整備法案）が成立しているが、この中では「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」が改正されており⁴⁵、これはE P Aに基づく申告原産品に係る情報の提供手続等を定める法律を豪州のみに適用する個別法から包括的な一般法に変更するものである。

このほか、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⁴⁶、これは相互承認協定（M R A）⁴⁷による特定機器に係る適合性評価の相互承認について定める法律を欧州共同体及びシンガポールのみに適用する個別法から包括的な一般法に変更するものである。

これらの事例では、個別法・個別規定で対応していた国の数が1～3か国と少なく、早期に共通規定化を図ったものと言えるが、幾つかの法律案の国会審議では、国内担保法案の審議が行われなくなることの是非が議論となっている。2006（平成18）年の特定原産地証明書発給法改正案は衆参共に全会一致で可決されているが、衆議院経済産業委員会における質疑では「今後、一般法化をしますと、…個別の法改正は必要なくなるわけあります。…E P Aが国会において批准の手続が行われる際に、それに関連する報告をこの当委員会に行っていただきたい」との発言があり、経済産業省は「私どもは、機会あるごとに経済産業委員会に御報告をして、御意見をちょうだいし、その交渉経過等につきましても御説明をしてまいることは当然のことだと思っております」と応じている⁴⁸。また、2007（平成19）年に関税暫定措置法が改正される際には、衆議院財務金融委員会で「本法案により、E P A締結ごとの財務金融委員会での法改定の質疑が今後不必要とされます。これは国会のチェック機能を低下させることであり、反対であります」⁴⁹として法律案に反対する会派があり、参議院財政金融委員会でも同様の理由を述べて反対している。

（5）R A Aの国内実施法の共通規定化（一般法化）（2025（令和7）年）

本年の第217回国会（常会）では自衛隊と他国の軍隊との連携強化に係る2種類の条約の国内担保法の共通規定化が行われたが、そのうちの一つがR A A⁵⁰の実施法である。

日本にとっては、2022（令和4）年1月に豪州との間で署名されたR A Aが初例であり、翌2023（令和5）年1月には英国との間でもR A Aが署名された。これら2協定は、同年の第211回国会（常会）に提出され、締結が承認されている。また、同国会には、それぞれの協定の国内実施法案2件（いずれも新法）が提出され、成立した。その後、本年の第217

⁴⁵ 現行法の題名は「経済連携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（平成26年法律第112号）」

⁴⁶ 現行法の題名は「特定機器に係る適合性評価手続の結果の外国との相互承認の実施に関する法律（平成13年法律第111号）」

⁴⁷ 相互承認協定（M R A）は、相手国向けの機器の認証を自国で実施することを可能とするものである。なお、独立の条約ではなく、E P Aの中に相互承認に関する章が設けられていることもある。

⁴⁸ 第164回国会衆議院経済産業委員会議録第14号11頁（平18（2006）.4.21）二階俊博経済産業大臣答弁

⁴⁹ 第166回国会衆議院財務金融委員会議録第7号12頁（平19（2007）.3.23）

⁵⁰ 協定の内容は前掲1参照

回国会（常会）には、フィリピンとの間のR A Aが提出され、締結が承認された。あわせて、同国会には、「日本国の自衛隊と我が国以外の締約国の軍隊との間における相互のアクセス及び協力の円滑化に関する日本国と我が国以外の締約国との間の協定の実施に関する法律案」（R A A実施法案）が提出され、衆議院安全保障委員会及び参議院外交防衛委員会の審査を経て、成立したが⁵¹、同法律案は、フィリピンとの協定のみならず、R A A全般の包括的な国内担保法となるものであった⁵²。

防衛省は、この時点で国内実施法を共通規定化（一般法化）する背景について、従来の豪州、英国とのR A Aの国内実施に加え、新たに署名されたフィリピンとの協定の実施についても同様の国内担保措置となつたことから、将来締結される新たな協定についても担保措置の内容が変わることは想定されないとして、定型化したとの判断に至つたと説明している⁵³。その上で、共通規定化することの意義として、①相手国ごとに個別の法律を参照することなく、R A Aの国内実施法が規定する担保措置を総覽できるようになることや、②潜在的なR A A締約国に、条約締結に際して日本が実施する国内措置について一定の示唆を与えることとなり、今後の新たなR A A締結交渉を円滑に進めるために資するといったことを挙げている⁵⁴。

本法律案の国会審議においても、国内実施法を共通規定化することにより、今後、基本的には法律案の審議が行われなくなることについて、複数の議員から問題提起がなされている。衆議院安全保障委員会では、「円滑化協定を結ばれるたびに、実施法案の審議という形で、国会の安全保障委員会の場で、事実上、R A Aの内容、締結国がふさわしいかどうかということも含めて審議されていたわけですけれども、共通（規定）化されることによって、安全保障委員会で審議するというプロセスが一個抜けてしまう…、R A Aの締結に対する国会における民主的コントロールの機会が減少するのではないかと懸念している」⁵⁵との発言があり、また、参議院外交防衛委員会でも「新たな国との（協定）締結時に、衆議院では安全保障委員会の質疑機会が失われる…。これは一般法化するデメリットだ」⁵⁶との指摘がなされた。こうした議論を受け、衆参の委員会では法律案の採決時に附帯決議が付され、政府に対して、衆議院安全保障委員会では、今後、新たにR A Aが署名され、それが共通規定化した法律の適用対象となる場合には、「遅滞なく本委員会に報告し、意見を求める」と⁵⁷、参議院外交防衛委員会でも「遅滞なく本委員会に報告すること」⁵⁸をそ

⁵¹ R A A実施法案の内容及び国会論議の概要については、奥利匡史「深化する日本とフィリピンの安全保障協力—近年の日比安保協力の状況と部隊間協力円滑化協定・実施法案—」『立法と調査』第474号（令和7年4月）62～74頁、及び天池恭子・藤川隆明・奥利匡史・佐久間惇「石破内閣の下で進められる防衛力強化の取組—第217回国会（常会）における防衛論議の焦点—」『立法と調査』第477号（令和7年7月）87～91頁を参照。

⁵² 既存法（個別法）2件は廃止されている。

⁵³ 第217回国会衆議院安全保障委員会議録第5号8頁（令7(2025). 4. 4.）中谷元防衛大臣答弁

⁵⁴ 同上2頁 中谷元防衛大臣答弁

⁵⁵ 同上3～4頁

⁵⁶ 第217回国会参議院外交防衛委員会会議録第7号10頁（令7(2025). 4. 15）

⁵⁷ 第217回国会衆議院安全保障委員会議録第5号31頁（令7(2025). 4. 4.）。なお、決議の文言は「新たな円滑化協定が締結された際」となっているが、附帯決議の趣旨を踏まえ、政府は協定の署名時に遅滞なく委員会に報告等を行うことが確認されている（第217回国会衆議院安全保障委員会議録第11号10頁（令7(2025). 6. 12.））。

⁵⁸ 第217回国会参議院外交防衛委員会会議録第7号34頁（令7(2025). 4. 15.）。なお、衆議院安全保障委員会の決

れぞれ要請している。

なお、安全保障政策に係る重要な法律が一般法化され、国会で法律案の審議が行われなくなることは「国会の審議権、立法権を侵害する」⁵⁹、「行政府の暴走を許すことになり、憲法に違反し、立法府の自殺行為となる」⁶⁰などとして委員会で反対討論を行った上で、法律案及び附帯決議に反対した会派もあった。

(6) ACSAの国内実施に係る規定の共通規定化（2025（令和7）年）

本年の第217回国会（常会）で条約の国内担保法の共通規定化を行ったもう一つの事例がACSA⁶¹の国内実施法である。1996（平成8）年に米国との間で署名された初の協定（旧日米ACSA）から2024（令和6）年のドイツとの協定までの7か国との協定⁶²では、各国と協定を締結するごとに、自衛隊法及び国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律（国際平和協力法）を改正し、所要の規定の整備を行ってきた⁶³。

その後、本年の第217回国会（常会）には、イタリアとの間のACSAが提出され、締結が承認された。あわせて、同国会には、「防衛省設置法等の一部を改正する法律案」が提出され、衆議院安全保障委員会及び参議院外交防衛委員会の審査を経て、成立したが、この中では、自衛隊法及び国際平和協力法が改正され、日米ACSAに係る規定を除き、各締約国とのACSAに係る規定が統合され、共通規定化が行われた⁶⁴。

防衛省は、この時点で国内実施法を共通規定化する理由について、既に7か国との間でACSAを締結しているが、これまで締結されたACSAでは、適用対象となる活動の範囲、提供される物品、役務の類型が基本的に同様となっており、こうしたACSA締結の実績の積み重ねを踏まえ、ACSAに関する国内法の内容は定型化していると判断したとし、共通規定化することの意義についてはRAA実施法案と同様の説明を行った⁶⁵。なお、日米ACSAについては、米国が日米安全保障条約に基づく対日防衛義務を負っている等の理由から、適用対象となる範囲が他国のACSAとは異なるために、共通規定化の対象とはしなかったと説明している⁶⁶。

衆議院安全保障委員会及び参議院外交防衛委員会における本法律案の審査では、RAA

議と異なり、「意見を求める」との記載がないが、参議院外交防衛委員会では、今後、国内実施法の審査の機会がなくとも、条約（RAA）の審査は引き続き行われるため、その際の質疑・討論や締結承認の可否の議決を通して、委員会としての意思を示すことができる。

⁵⁹ 第217回国会衆議院安全保障委員会議録第5号30～31頁（令7（2025）. 4. 4）

⁶⁰ 第217回国会参議院外交防衛委員会会議録第7号34頁（令7（2025）. 4. 15）

⁶¹ 協定の内容は前掲2参照

⁶² 米国及び豪州との協定は、その間に旧協定から新協定に変更されている。

⁶³ 自衛隊法上のACSA関連規定は、締約国ごとに2条ずつ個別規定を置くものであった。その個別規定の内容は、米国とインド以外は同一であり、インドとの規定も、提供する物品・役務に弾薬が含まれないことを明記しているほかは、同じ内容であった。また、国際平和協力法のACSA関連規定では、物品・役務を提供できる軍隊として各締約国名がその都度追加されていた。

⁶⁴ 防衛省設置法等改正案におけるACSA関連の規定整備の内容及び国会論議の概要については、佐久間惇「第217回国会法律案等NAV1 防衛省設置法等一部改正案」『立法と調査』第474号（2025（令和7）年4月）83～84頁、及び天池ほか・前掲51 84～87頁を参照。

⁶⁵ 第217回国会衆議院安全保障委員会議録第8号13頁（令7（2025）. 4. 17）中谷元防衛大臣答弁

⁶⁶ 第217回国会衆議院安全保障委員会議録第7号12頁（令7（2025）. 4. 11）中谷元防衛大臣答弁

実施法案の審査時と同様の問題提起がなされ、新たなACSの署名時に委員会への報告等を求めるという、RAA実施法案に付したのと同様の項目を含む附帯決議がそれぞれ可決されている⁶⁷。また、同様に、委員会で反対討論を行った上で、法律案及び附帯決議に反対した会派もあった。

（7）小括

これまでの事例を総括すると、まず、条約の国内担保法を共通規定化することの意義について、政府はこれまでの説明の中で、①相手国ごとに個別の法律・規定を参照することなく、条約の国内実施措置を総覧できるため、国民にとって分かり易い法制となることや、②潜在的な条約締約国に、条約締結に際して日本が実施する国内措置について一定の示唆を与え、今後の新たな条約締結交渉を円滑に進めることに資するといったことも挙げているが、最も重要な点は、③条約を一件ずつ締結するごとに国内法制を整備するというプロセスが省かれ、その分、多数の国との積極的な条約締結に向けた作業を機動的に実施できるようになることから、条約締結を加速化できるとしていることであろう。

他方、議員（特に野党議員）の側からは、上記の意義があることには一定の理解を示しつつも、条約の国内法を所管する委員会において、国内担保法案の審査の機会が失われ、条約締結の手続に関与できなくなることへの懸念を示す発言が一定数あった。そのため、法律案審査時の質疑の中で、あるいは法律案の採決時に附帯決議を付することによって、政府に対して、新たな条約の署名や締結の際に、国内法を所管する委員会への報告等を求めるとしている事例が見られる。

特に、本年の第217回国会（常会）では、衆議院安全保障委員会及び参議院外交防衛委員会において、RAA及びACSの国内実施法案にそれぞれ附帯決議が付され、新たな協定が署名された際に、安全保障委員会は「遅滞なく本委員会に報告し、意見を求める」と、外交防衛委員会は「遅滞なく本委員会に報告すること」を政府に求めている。今後、どのような形で報告等が行われることになるのかは分からぬが⁶⁸、少なくとも、その際には政府からの十分かつ丁寧な説明が求められよう。

4. 条約の国内担保法の国会審議を行うことの意義と課題

（1）意義

2. 述べたように、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採られており、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行われていると言える⁶⁹。

⁶⁷ 第217回国会衆議院安全保障委員会議録第9号7~8頁（令7(2025).4.18）、参議院外交防衛委員会会議録第14号25頁（令7(2025).5.20）。

⁶⁸ 外務省は、条約の国内法を所管する委員会において、附帯決議に基づいて条約の締結について報告が行われている例はあるが、委員会を開いて審査している例は現段階では承知していないとしている（前掲41）。

⁶⁹ 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]

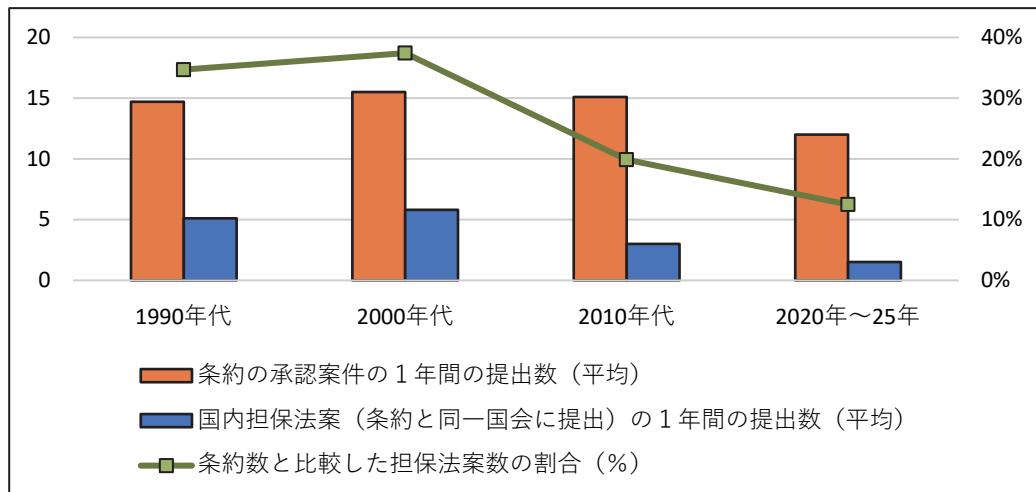
その上で、国会において、条約と国内担保法案は別々の常任委員会に付託され、審査されることが多い。条約は、衆議院外務委員会及び参議院外交防衛委員会において外交的観点を中心とした審査が行われるのに対して⁷⁰、国内担保法案が付託される各常任委員会では、それぞれの専門分野の観点から、条約の国内実施に関する審査を行っている。条約の締結に対して、両者が相まって、複合的観点から国会によるチェック機能が働いていると考えられよう。

(2) 課題

3. で見てきたように、条約の国内担保法を共通規定化することは、新たな国との条約の締結交渉を円滑に進めるに資する等の意義を有するものであるが、条約締結の民主的統制という観点からは、(1)で述べた意義を有する国内担保法案の国会審議の機会が失われることとなる。

筆者は、旧稿において、1990年代以降を対象として国会に提出された条約と国内担保法案(国内措置を担保する条約と同一国会に提出されたもの)の数を比較し、2010年代以降、国内担保法案の数が大きく減少してきていることを指摘したが⁷¹、その後の2024(令和6)年及び本年の実績を加えて確認してみても⁷²、その傾向は変わらない(図表4参照)。

図表4 条約と国内担保法案の1年間の提出数(平均値)の推移



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

2010年代に国内担保法案の数が急減した背景には、旧稿でも指摘したとおり、2000年代に社会保障協定の実施特例法を含め、条約の国内担保法を共通規定化した事例が複数あり、その後、それらの条約の締結に際して新たな法整備が不要となったことや、2010年代において、国内担保法案にいわゆる「束ね法案」が存在したことがあると思われる。しかし、2020年代に入ってからも減少傾向は続いている、その要因を上記の事例だけでは説明でき

⁷⁰ 参議院外交防衛委員会では、安全保障・防衛の観点も含まれる。

⁷¹ 中内・前掲6 55～59頁

⁷² 旧稿で用いたのと同じ手法で調査している。具体的には前掲20参照。

ない。長年にわたり、条約の締結に際して国内担保法の整備を進めてきており、締結する条約も定型化の傾向があることから、全体的な趨勢として、条約の締結に際して、新たな法整備の必要性が減じてきているという面があるのかもしれない。

その上で、本年の第217回国会（常会）において、R A A及びA C S Aの国内実施法が共通規定化されたことから、今後、国内担保法案の国会への提出数が更に減少することが予想される⁷³。こうした状況を踏まえ、条約審査時における連合審査の活用等⁷⁴、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關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⁷⁵。

5. おわりに

本稿は、本年の第217回国会（常会）において、R A A及びA C S Aの国内実施法が共通規定化されることにより、今後、これらの法律案の審議の機会が基本的には失われることに対して、条約締結に対する国会による民主的統制の機会が減少するとの指摘があり、国会の関与の在り方が議論となつたことを踏まえ、改めて条約の国内担保法の国会審議を行うことの意義と課題について考えてみたいとの思いから執筆したものである。

衆議院外務委員会及び参議院外交防衛委員会では、毎年、十数件の条約の審査を行っているが⁷⁶、その他にも、その時々の国際情勢も踏まえ、外交や安全保障に関する様々な問題が取り上げられ、幅広い議論が行われている。そのため、こうした議論の機会を十分に確保しつつ、いかに効率的かつ効果的に多数の条約の審査を行うのかについては、これまでも課題として指摘されてきている⁷⁷。こうした中で、条約の審査とは別に、条約の国内担保法案について、関係委員会でそれぞれの分野の専門的知見に基づき審査されることは、条約締結に対する国会全体としてのチェック機能を高めるものとして重要であると思われる。

しかし、4.（2）で述べたように、近年、国内担保法案の国会への提出数は大きく減少してきており、それは上記の国会の機能の低下につながることが懸念される。本稿で指摘した点も含め、条約の締結に対して、民主的統制という観点から、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と考える。

（なかうち やすお）

⁷³ 過去10年間に国会に提出された国内担保法案20件のうち、8件はR A A及びA C S Aの国内実施法であった（図表1参照）。

⁷⁴ 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。

⁷⁵ 更に言えば、条約の付託委員会について、一律に衆議院は外務委員会、参議院は外交防衛委員会とするのではなく、条約の内容が特定分野の専門的・技術的なものであり、外交的観点よりも、当該専門的・技術的観点からの審査を重視した方が良いと判断される場合には、その分野を所管する委員会に付託することができるような制度・運用に改めることも一案として検討してもよいのではないかと思われる。

⁷⁶ 条約のほか、衆議院外務委員会は外務省所管の法律案の審査も行っており、参議院外交防衛委員会は外務省に加えて防衛省が所管する法律案の審査も行っている。

⁷⁷ 第164回国会衆議院外務委員会議録第13号9～10頁（平18（2006）.5.10）等