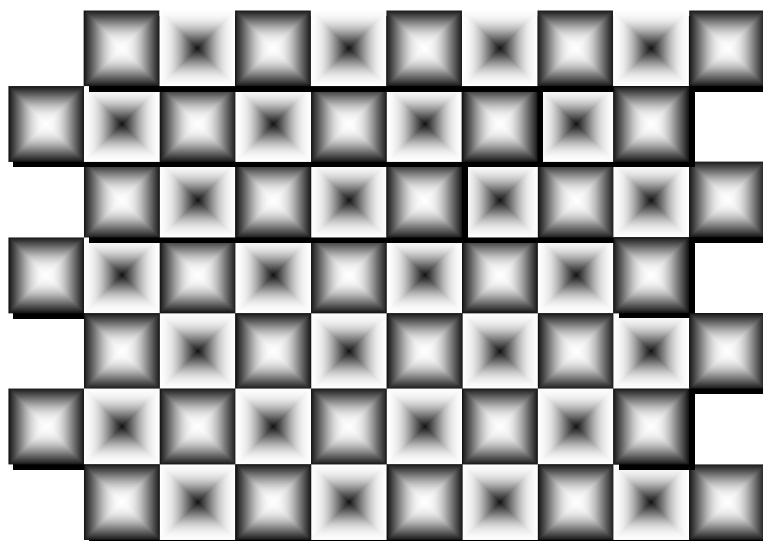


各委員会所管事項の動向

— 第181回国会（臨時会）における課題等 —



平成 24 年 11 月

衆議院調査局

本書は、調査局が所掌している各委員会の所管に係る事項について、最近話題となっている主な事案の現状、背景、経緯、今後の動向・課題等について、平成24年10月26日現在で、簡便に取りまとめたもので、第181回国会（臨時会）における提出予定法律案等の概要についても付記しております。

本書を、衆議院議員の皆様の立法活動の一助にいただければ幸いです。

執筆は、各調査室が担当しました。掲載内容についてのお問合せは、それぞれ記載の担当までお願いいたします。

なお、本書に関してご意見等がございましたら調査局調査情報課（内線31853）までご一報をお願いいたします。

衆議院調査局長 山本 直和

目 次

○内閣委員会	1
Ⅰ 所管事項の動向	1
国家公務員制度改革	
経済及び財政の取組	
社会保障・税に関わる番号制度	
P F I 制度の見直し	
独立行政法人改革	
情報公開制度改革	
子ども・子育て支援	
障害者政策	
警察行政（サイバー犯罪への対応／ 自転車安全）	
Ⅱ 第 181 回国会提出予定法律案等の概要	11
○総務委員会	15
Ⅰ 所管事項の動向	15
公務員制度及び行政管理の動向（公務員の労働基本権問題等／ 平成 24 年人事院勧告とその取扱い／ 公務員の高齢期の雇用問題／ 退職手当の支給水準引下げ／ 行政不服審査制度の見直し）	
地方行政の動向（義務付け・枠付けの見直し／ 大都市制度の見直し）	
地方財政の動向（平成 25 年度地方交付税の概算要求／ 特例公債法案の成立の遅れと地方財政への影響）	
地方税制の動向（社会保障・税一体改革による消費税制の見直しと地方への配分／ 地方法人課税の見直し／ 住民自治の確立に向けた地方税制度改革／ 東日本大震災からの復興支援税制）	
情報通信（周波数オークション／ N H K の受信料の値下げと経営委員会委員長の交代／ 地上デジタルテレビ放送完全移行後の課題／ 情報通信の不正利用の防止）	
郵政事業（郵政民営化の見直し／ 新体制における日本郵政／ 今後の課題）	
Ⅱ 第 181 回国会提出予定法律案等の概要	32
○法務委員会	34
Ⅰ 所管事項の動向	34
民事関係（国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約への加盟／ 会社法制の見直し／ 民法の債権関係の規定の見直し／ 罹災都市借地借家臨時処理法及び被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法の見直し）	
刑事関係（裁判員制度／ 検察をめぐる諸問題／ 取調べの可視化／ 児童ポルノ禁止法の改正に向けた動き／ 悪質な自動車運転による死傷事犯の罰則強化の検討／ 少年法の改正の検討／ 死刑）	
その他（法曹人口・法曹養成／ 新しい人権救済制度／ 出入国管理関係）	
Ⅱ 第 181 回国会提出予定法律案等の概要	47

○外務委員会	49
Ⅰ 国際情勢の動向	49
日米安保体制（在日米軍再編と普天間移設問題／ 日米地位協定の運用改善／ 在日米軍駐留経費負担）	
「国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約」（ハーグ条約）	
包括的経済連携政策（EPA・FTA交渉／ TPP協定交渉）	
地域情勢（朝鮮半島／ 中国／ ロシア）	
Ⅱ 第181回国会提出予定法律案等の概要	64
○財務金融委員会	66
Ⅰ 所管事項の動向	66
税制（税財政の現状／ 税制改革の動向及び課題）	
特別会計（特別会計の現状／ 特別会計の剰余金及び積立金等の一般会計における活用／ 特別会計の課題）	
金融（現下の金融情勢への対応／ 東日本大震災に対する金融面の措置／ 金融・資本市場における今後の課題等）	
Ⅱ 第181回国会提出予定法律案等の概要	83
○文部科学委員会	84
Ⅰ 所管事項の動向	84
初等中等教育（学習指導要領／ 全国学力・学習状況調査／ 教員の資質能力の向上／ 学級編制及び教職員定数の改善／ 学校施設の整備／ 幼保一体化の動向／ 高校無償化／ 学校におけるいじめ問題への対応）	
高等教育（高等教育改革の状況／ 国立大学／ 私立学校の経営／ 大学医学部の入学定員増／ 法科大学院教育の質の向上のための改善策／ 奨学金事業の充実／ 新卒者雇用に対する支援）	
科学技術及び学術の振興（科学技術行政体制及び予算／ 研究開発の現状／ 科学技術システムの改革／ 原子力損害賠償制度）	
文化及びスポーツの振興（文化芸術の振興及び文化財の保存・活用／ 情報化社会の進展への著作権制度の対応／ スポーツの振興）	
Ⅱ 第181回国会提出予定法律案等の概要	98
○厚生労働委員会	99
Ⅰ 所管事項の動向	99
社会保障改革の動向	
年金制度の動向（年金制度改革の議論の動向／ 第3号被保険者の不整合記録問題等への対応／ 厚生年金基金制度の見直し）	
医療制度の動向（医療保険制度と高齢者医療制度改革の動向／ 医師不足問題等への対応）	
介護保険制度の動向	
子どもを中心とした施策の動向（子どものための現金給付制度／ 子育て支援サービスの動向）	
生活保護制度の動向	
障害者施策の動向	
雇用対策の推進（最近の雇用・失業情勢と雇用対策／ 雇用保険制度／ 労働者派遣制度／ 求職者支援制度／ 高年齢者雇用対策／ 障害者雇用対策）	
労働条件の向上（労働条件確保対策／ 有期労働契約法制／ 最低賃金制度の見直し／ 労働者の安全と健康の確保／ パートタイム労働対策）	
Ⅱ 第181回国会提出予定法律案等の概要	113

○農林水産委員会	115
Ⅰ 所管事項の動向	115
東日本大震災からの復旧・復興 農産物貿易交渉等（WTO交渉／ E P A ・ F T A 交渉／ 環太平洋パートナーシップ協 定交渉／ 穀物等の国際価格の動向） 戸別所得補償制度と人・農地対策（戸別所得補償制度の実施と米政策／ 人材確保と農地 集積） 6 次産業化の展開 地域資源を活用した再生可能エネルギーの取組 生産振興対策（野菜・果樹・甘味資源作物対策／ 畜産・酪農／ 鳥獣被害対策） 食の安全と消費者の信頼確保（B S E 対策の見直し／ 原料原産地表示等） 森林・林業政策（森林・林業再生に向けた取組／ 森林吸収源対策に向けた取組／ 平成 25 年度予算概算要求、税制改正要望） 水産政策（水産業をめぐる情勢／ 新たな「水産基本計画」の策定／ 平成 25 年度予算 概算要求）	
Ⅱ 第 181 回国会提出予定法律案等の概要	125
○経済産業委員会	126
Ⅰ 所管事項の動向	126
景気動向と円高対策、産業空洞化対策 「新成長戦略」から「日本再生戦略」へ 中小企業政策（東日本大震災からの復旧・復興対策／ 平成 24 年度予算／ 海外需要の 取り込み） 資源・エネルギー・環境政策（最近のエネルギー情勢等／ 主なエネルギー政策） 通商貿易政策（通商政策／ 貿易政策） 知的財産政策（知的財産基本法及び知的財産推進計画／ 最近の知的財産政策をめぐる動 向） 独占禁止政策（公正取引委員会の概要／ 公正取引委員会の審判制度の廃止について／ 消費税率の引上げによる価格転嫁対策／ 企業結合規制の見直し／ 最近の独占禁止法 等の処理状況）	
Ⅱ 第 181 回国会提出予定法律案等の概要	150
○国土交通委員会	152
Ⅰ 所管事項の動向	152
国土・社会資本の将来ビジョンと地域の自立・活性化（国土形成計画の推進／ 今後の社 会資本の整備／ 高速道路施策／ 整備新幹線等の整備／ 交通基本法案の動き） 国際競争力の強化（航空政策の動向／ 港湾政策の動き） 安全・安心で豊かな暮らし（災害に強いまちづくり／ 住生活基本計画の推進／ 建設産 業の改革／ 治水政策の動向／ バス及びタクシー事業をめぐる現状） 観光立国の推進 海上警察権の強化	
Ⅱ 第 181 回国会提出予定法律案等の概要	164

○環境委員会	167
Ⅰ 所管事項の動向	167
東日本大震災対応（災害廃棄物処理対策／ 放射性物質による一般環境汚染への対処／ 被災ペット対策／ 三陸地域の自然公園等を活用した復興）	
低炭素社会の形成（地球温暖化防止に向けた国際的取組／ 温室効果ガス削減に向けた国内対策等の状況／ 今後の主な課題）	
循環型社会の形成（廃棄物・リサイクル対策／ 今後の主な課題）	
自然共生社会の形成（生物多様性の保全及び持続可能な利用／ 動物の愛護及び管理）	
新たな原子力規制組織の創設（原子力規制委員会設置法の制定／ 原子力規制委員会の設置等）	
Ⅱ 第 181 回国会提出予定法律案等の概要	179
○安全保障委員会	180
Ⅰ 所管事項の動向	180
平成 25 年度防衛関係費概算要求（概要／ 方針）	
防衛計画の大綱（我が国の安全保障における基本理念／ 我が国を取り巻く安全保障環境／ 我が国の安全保障の基本方針／ 防衛力の在り方／ 防衛力の能力発揮のための基盤）	
防衛力の実効性向上のための構造改革について	
次期戦闘機（F-35A）について	
日米安全保障体制の現状（在日米軍再編協議と普天間飛行場移設問題／ 在日米軍駐留に係る諸問題）	
自衛隊の国際平和協力活動の現状（国際平和協力業務／ 武器使用基準の緩和に関する動き／ 国際緊急援助活動）	
Ⅱ 第 181 回国会提出予定法律案等の概要	192
○国家基本政策委員会	193
Ⅰ 所管事項の動向	193
「党首討論」導入の経緯	
仕組みと概要	
合同審査会の運営	
運営申合せの概要（野党党首／ 討議／ 開会日時／ 会長及び開会場所／ 時間配分／ 発言通告）	
主な討議内容	
諸課題（運営申合せの見直し／ 開会回数の確保）	
○予算委員会	204
Ⅰ 所管事項の動向	204
平成 24 年度予算（平成 24 年度予算の概要／ 東日本大震災関係経費／ 「日本再生重点化措置」による予算配分／ 基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 の確保／ 平成 24 年度暫定予算／ 平成 24 年度予算の執行の抑制／ 経済対策の策定）	
平成 25 年度予算編成（日本再生戦略と予算編成／ 概算要求組替え基準／ 概算要求の結果／ 中期財政フレームの改訂）	
今後の課題	

○決算行政監視委員会	214
Ⅰ 所管事項の動向	214
決算、予備費等（平成 23 年度決算の概要／ 平成 21 年度決算の概要及び審議の状況／ 平成 22 年度決算の概要及び審議の状況／ 平成 20 年度決算に関する議決について内閣 の講じた措置／ 平成 23 年度予備費使用等の概要） 政策評価及び行政評価・監視（政策評価／ 行政評価・監視／ 平成 24 年度における行 政評価等プログラム）	
Ⅱ 第 181 回国会提出予定案件等の概要	224
○災害対策特別委員会	225
Ⅰ 所管事項の動向	225
我が国における自然災害の状況（災害を受けやすい国土／ 東日本大震災以降の主な自然 災害による被害状況） 災害対策（地震及び津波対策／ 風水害対策／ 火山災害対策及び雪害対策／ 災害時に おける避難の在り方） 主な被災者支援制度 災害対策法制の見直し（概論／ 災害対策基本法の改正）	
○政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会	238
Ⅰ 所管事項の動向	238
衆議院の一票の較差是正及び定数削減（衆議院小選挙区選出議員選挙の一票の較差／ 衆 議院議員の定数削減／ 関連法案の審議経過／ 最近の動き） 参議院選挙区選出議員選挙の一票の較差（第 22 回参議院議員通常選挙に係る定数訴訟の 最高裁判決／ 第 21 回参議院議員通常選挙に係る定数訴訟の最高裁判決及びその後の 動向／ 第 180 回国会における参議院定数は正法案の審査） その他の公職選挙法改正の動き（都道府県議会議員の選挙区に関する改正の動き／ 選挙 運動に関する改正の動き） 政治資金規正法の改正（政治資金の在り方に関する議論／ 最近の政治資金規正法等の改 正の動き）	
Ⅱ 第 181 回国会提出予定法律案等の概要	250
○沖縄及び北方問題に関する特別委員会	252
Ⅰ 所管事項の動向	252
沖縄関係（沖縄振興施策の概要／ 米軍基地問題） 北方問題の現状と課題（野田内閣発足後の動き／ 返還交渉の経緯／ 近年の動き／ 北 方海域における漁業／ 国の支援策／ 四島交流事業等）	

○青少年問題に関する特別委員会	264
Ⅰ 所管事項の動向	264
青少年施策の総合的な推進	
若年者雇用問題（若者雇用を取り巻く現状／フリーター数・ニート数の現状／政府の対策）	
児童虐待問題（児童虐待の発生状況／児童虐待防止法の改正等）	
少年非行問題（少年非行の現状／少年非行対策／薬物乱用問題）	
青少年を取り巻く有害環境の問題（出会い系サイトへの対応／コミュニティサイトへの対応／インターネット環境の整備の推進／スマートフォンへの対応）	
いじめ問題	
○海賊行為への対処並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会	274
Ⅰ 所管事項の動向	274
ソマリア沖における海賊問題（ソマリア沖における海賊問題の現状／ソマリア沖の海賊問題への国際社会の対応／ソマリア沖の海賊問題への我が国の対応／海賊の日本移送）	
最近のアフガニスタン情勢と国際テロ対応のための取組（最近のアフガニスタン情勢（関連するパキスタン情勢を含む）／アフガニスタン等における国際社会の取組／テロ対策特措法及び補給支援特措法に基づく我が国の活動／アフガニスタン復興のための我が国の支援）	
○北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会	285
Ⅰ 所管事項の動向	285
北朝鮮による日本人拉致問題の経緯と現状（拉致問題の経緯と現状／「特定失踪者」の問題）	
国会の対応（国会における審議状況／北朝鮮関連法の制定）	
政府の取組（政府の国内における取組／北朝鮮との外交交渉）	
北朝鮮によるミサイル発射・核実験と対応措置	
国際社会への働き掛け	
○消費者問題に関する特別委員会	295
Ⅰ 所管事項の動向	295
消費者政策の転換（消費者庁／消費者委員会／独立行政法人国民生活センター）	
地方消費者行政（消費生活センター等の状況／地方への財政的支援）	
集団的消費者被害救済制度の検討（新たな訴訟制度の導入／新たな行政措置の導入）	
食品表示の一元化等	
安心して取引できる市場環境の整備	
消費者教育	
個人情報保護制度	
公共料金問題	

○科学技術・イノベーション推進特別委員会	305
Ⅰ 所管事項の動向	305
科学技術・イノベーション推進特別委員会の概要 所管各分野における現状と課題（科学技術政策／ 原子力政策／ 宇宙開発利用政策／ IT政策／ 知的財産政策）	
○東日本大震災復興特別委員会	316
Ⅰ 所管事項の動向	316
復興の概観（復興の進捗／ 被災自治体支援の仕組み／ 福島復興／ 復興予算） 被災者の生活再建支援（避難の状況／ 災害弔慰金、被災者生活再建支援金及び義援金／ 二重債務問題への対応） 被災者の住宅問題及びインフラ復旧（被災地域における住宅再建及び高台移転に向けた取 組／ インフラ復旧） 福島第一原子力発電所事故（原発事故の収束／ 被災者の避難支援等／ 原子力損害賠 償） 農林水産関係 医療・福祉、食品安全、雇用対策及び原発事故対策（医療・福祉／ 食品安全／ 雇用対 策及び原発事故対策） 学校・教育（復興に向けた取組／ 原子力発電所事故への対応） 災害廃棄物処理及び放射性物質による環境汚染への対処（災害廃棄物処理対策／ 放射性 物質による一般環境汚染への対処）	
【参考】衆議院調査局「問合せ窓口」	334

内閣委員会

内閣調査室

Ⅰ 所管事項の動向

1 国家公務員制度改革

国家公務員制度に関しては、従来から、労働基本権の在り方の検討、縦割り行政の弊害是正、各府省横断的な人材の育成・活用、官民の人材交流の促進、能力・実績主義に基づく人事管理の徹底、いわゆるキャリア・システムの見直し、「天下り」問題への対応など、様々な改革の必要性が指摘されてきた。このような指摘を背景として、国家公務員制度改革の取組が進められ、平成 19 年には、能力・実績主義の徹底や再就職規制の導入を内容とする「国家公務員法等の一部を改正する法律¹」が成立し、翌 20 年には、国家公務員制度改革を総合的に推進するため、「国家公務員制度改革基本法」（以下「基本法」という。）が成立した。

基本法は、国家公務員制度改革の基本理念や基本方針等を定めたもので、政府に対し、当該基本方針に基づく改革の実施を求めている。

国家公務員制度改革の基本方針（基本法）の概要

- ・ 国家戦略スタッフ（総理大臣を補佐）及び政務スタッフ（大臣を補佐）の設置
 - ・ 幹部職員の任用について、官房長官が適格性を審査し、候補者名簿を作成
→ 各大臣が総理及び官房長官と協議し、任免
 - ・ 幹部職員及び管理職員について、それぞれの範囲内での任用、給与等の弾力化
 - ・ 現行採用試験の種類・内容の抜本的な見直し
 - ・ 幹部候補育成課程の整備
 - ・ 官民人材交流の推進（透明性確保、手続簡素化、対象拡大）
 - ・ 定年まで勤務できる環境の整備（高齢職員の給与抑制を可能とする制度等の検討）
 - ・ 定年の 65 歳への段階的引上げの検討
 - ・ 内閣官房に内閣人事局を設置（幹部職員等の一元管理に関する事務を所掌）
→ 総務省、人事院等の機能を必要な範囲で移管
 - ・ 国民に開かれた自律的労使関係制度の措置（協約締結権を付与する職員の範囲の拡大）
- （注）幹部職員とは、事務次官、局長、部長その他の幹部職員で、地方支分部局の職員を除いたもの
管理職員とは、課長、室長、企画官その他の管理職員で、地方支分部局の職員を除いたもの

また、基本法は、施行（平成 20 年 6 月）後の改革の目標時期について、①内閣人事局設置のために必要な法制上の措置は 1 年（平成 21 年 6 月）以内、②その他の法制上の措置は 3 年（平成 23 年 6 月）以内、③改革全体の実施は 5 年（平成 25 年 6 月）以内を目途に講ずるものとしている。

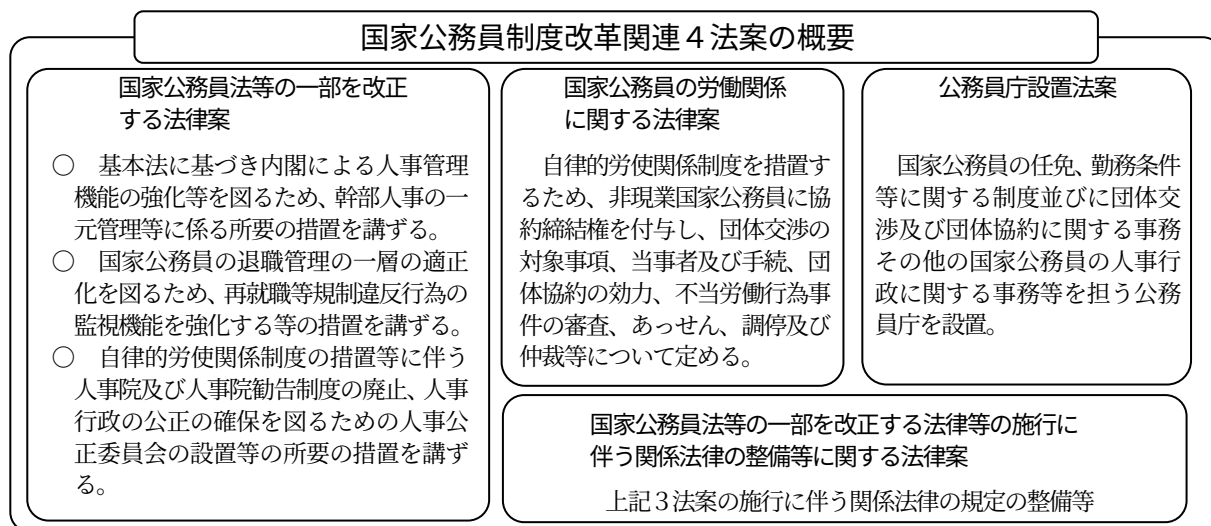
これを踏まえ、平成 21 年（第 171 回国会）及び平成 22 年（第 174 回国会）に、それぞれ内閣人事局の設置等を内容とする国家公務員法等の一部を改正する法律案が提出されたが、いずれも廃案となっている。

菅内閣（当時）は、平成 23 年 6 月、内閣人事局の設置や自律的労使関係制度の措置など、基本法に基づく法制上の措置を講ずるため、第 177 回国会に「国家公務員法等の一部を改正する法律案」、「国家公務員の労働関係に関する法律案」、「公務員庁設置法案」及び「国

¹ 本法に基づく再就職等監視委員会は、平成 24 年 3 月、委員の国会同意、任命を踏まえ、活動を開始した。

国家公務員法等の一部を改正する法律等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」の4法案（以下「国家公務員制度改革関連4法案」という。）を提出した。

国家公務員制度改革関連4法案は、(i)幹部人事の一元管理その他の人事制度改革、(ii)退職管理の一層の適正化、(iii)自律的労使関係制度の措置を主な内容とするものである。このうち、(iii)自律的労使関係制度の措置では、非現業国家公務員に協約締結権を付与し、労使が自律的に勤務条件を決定し得る仕組みに改めるとともに、使用者機関として内閣府に公務員庁を設置し、人事院及び人事院勧告制度を廃止することとされている。なお、国家公務員制度改革関連4法案は、第177回国会以降継続審査に付されている。



(国家公務員制度改革推進本部事務局資料を基に当室作成)

国家公務員制度改革関連4法案については、人事院から、協約締結権付与に関する論点として労使交渉による給与決定に市場の抑制力が働かないことなど、人事行政の公正の確保に関する論点として採用試験及び研修の公正な実施の確保、幹部職員人事の公正確保などが挙げられている²。一方、公務公共サービス労働組合協議会は、本来在るべき自律的労使関係を実現すべく関連法案の成立に向け全力を挙げる旨声明を発した。

2 経済及び財政の取組

我が国経済は、平成23年に発生した東日本大震災、同年夏以降の急激な円高の進行、欧州政府債務危機の顕在化による世界経済の減速等を背景として、平成23年度のGDP成長率は、名目対前年度比△2.0%、実質同△0.0%、GDPデフレーターは△1.9%、完全失業率は4.5%³であった。政府の平成24年度のGDP見通しでは、名目対前年度比2.0%、実質同2.2%の成長⁴が見込まれている。平成24年10月の月例経済報告によれば、先行きについては、当面は弱めの動きが続くと見込まれ、その後は、復興需要が引き続き発現する中で、海外経済の状況が改善するにつれ、再び景気回復へ向かうことが期待されるが、欧州や中国等、対外経済環境をめぐる不確実性は高いとしている。こうした中で、世界景気

² 平成24年人事院勧告時の「国家公務員制度改革等に関する報告」

³ 岩手県、宮城県及び福島県を除く。

⁴ 「平成24年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」（平成24年1月24日閣議決定）

の更なる下振れや金融資本市場の変動等が我が国の景気を下押しするリスクとなっており、また、企業収益や個人消費の動向、デフレの影響等にも注意が必要であるとしている。

野田内閣では、東日本大震災と東京電力福島第一原子力発電所事故を超克して、新しい日本社会を作り、誰もが「夢と誇りを持てる国」を実現することを目指し、「日本再生戦略」（平成 24 年 7 月 31 日閣議決定）を策定した。その基本方針として、①被災地の復興及び、福島の再生、②グリーン（エネルギー・環境）、ライフ（健康）、農林漁業（6 次産業化）など新たな成長を目指す重点分野について、中小企業の活力を最大限活用しつつ、規制の見直し及び政策財源の優先的な配分、③名目成長率 3 % 程度、実質成長率 2 % 程度の成長の実現及びデフレの克服、④施策中心、横割りの予算編成、⑤「日本再生戦略」の具体的成果を出すためのボトルネックの解消、を柱としている。

財政については、「財政運営戦略」（平成 22 年 6 月 22 日閣議決定）において、国・地方の基礎的財政収支の対 GDP 比を遅くとも平成 27 年度までに平成 22 年度の水準から半減させ⁵、遅くとも平成 32 年度までに黒字化すること等が目標とされている。

平成 24 年度における新規国債発行額（44 兆 2,440 億円）は、同年度の税収（42 兆 3,460 億円）を上回り、財政状況は深刻で、平成 24 年度末の公債残高は約 709 兆円（対 GDP 比 148%）と見込まれている⁶。野田内閣では、こうした状況を放置することは財政危機を招き、結果として社会保障の機能も維持できなくなるとして、社会保障・税一体改革を推し進め、第 180 回国会においては社会保障・税一体改革の関連法案⁷を成立させた。それにより、消費税率が平成 26 年 4 月 1 日から 6.3%に（地方消費税と合わせて 8%）、平成 27 年 10 月 1 日から 7.8%（地方消費税と合わせて 10%）に引き上げること等が予定されている。

なお、平成 24 年 10 月に開催された国際通貨金融委員会⁸（IMFC）では、日本について、平成 24 年度における予算の財源の確保及び中期的な財政健全化の更なる進展の必要性が指摘された⁹。

3 社会保障・税に関わる番号制度

社会保障・税に関わる番号制度¹⁰（以下「番号制度」という。）は、社会保障制度や税制を一体的に捉え、社会保障給付の効率性・透明性・公平性を高めるため、複数の機関に存在する個人（又は法人）の情報を同一人（又は法人）の情報であるということの確認を行うためのものである。

このような制度の導入により、①よりきめ細やかな社会保障給付、②所得把握の精度の向上等、③災害時における活用、④自己の情報入手や必要なお知らせ等の情報提供、⑤事

⁵ 達成すべき水準については、財政運営戦略決定時点の当初試算の数値である△3.2%で固定されている。

⁶ 財政関係基礎データ（平成 24 年 4 月財務省HP）

⁷ 社会保障制度改革推進法、社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律等

⁸ 国際通貨及び金融システムに関する問題についてIMF総務会に勧告する役割を強化することを目的として設立された。

⁹ 財務省HP

¹⁰ 番号制度で使用する「番号」は、「マイナンバー」という名称が付けられている。

務・手続の簡素化、負担軽減等、の実現が可能になるとされている。番号制度の具体的な仕組みとしては、①付番¹¹、②情報連携¹²、③本人確認¹³などが挙げられている。

このような利便性の向上等が実現可能とされる一方、番号制度に対し、①国家による個人情報一元管理、②名寄せ・突合により集積・集約された個人情報の漏えい等の危険性、③不正利用等による財産その他の被害の発生等の指摘もある。

本制度では、このような指摘に対して安心できる番号制度を構築するため、番号制度に係る制度上の保護措置としては、①目的外利用や提供の制限、②第三者機関による監視・監督、③罰則の強化、④自己情報へのアクセス記録の確認、⑤情報保護評価の実施など、また、システム上の安全措置としては、①個人情報の分散管理、②「番号」でなく符号を用いた情報連携、③アクセス制御、④個人情報・通信の暗号化、⑤公的個人認証の活用等、を講ずることとされている。

これらを法案化したマイナンバー法案¹⁴及び関連法案¹⁵については、政府により平成 24 年（第 180 回国会）に提出され、継続審査に付されている。なお、政府における法案成立後の具体的なスケジュールとしては、法案成立後、平成 25 年以降に個人番号情報保護委員会¹⁶を設置し、平成 26 年には、個人に「番号」、法人等に「法人番号」を通知し、平成 27 年以降、社会保障・税分野及び防災分野のうち、可能な範囲から「番号」の利用を開始すること等とされている。

4 P F I 制度の見直し

P F I（Private Finance Initiative）とは、公共施設等の建設、維持管理、運営等に民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用する手法で、低コストかつ質の高い公共サービスの提供、公共サービスの提供における行政の関わり方の改善、民間の事業機会の創出による経済の活性化への貢献等の効果を期待するものである。

我が国では、平成 11 年の「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」（以下「P F I 法」という。）の制定を契機に、その枠組みが制度化された。

P F I 事業数¹⁷は平成11年の導入以降、年々増加¹⁸しているが、事業規模100億円以下の

¹¹ (7)国民一人ひとりに、(イ)唯一無二の、(ウ)民一民一官で利用可能な、(エ)見える、(オ)最新の基本4情報（氏名、住所、性別、生年月日）と関連付けられている、新たな「番号」を付番する仕組み

¹² 新たに交付される「番号」と、複数の機関がそれ以外の番号を付して管理している同一人の情報との関連付けを行った上で、これを利用して相互に情報を活用する仕組み

¹³ 個人が「番号」を利用する際、その利用者が「番号」の持ち主であることを証明するための本人確認（公的個人認証サービス等）の仕組み

¹⁴ 「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律案」（第 180 回国会提出、閣法第 32 号）

¹⁵ 「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」（第 180 回国会提出、閣法第 33 号）、「地方公共団体情報システム機構法案」（第 180 回国会提出、閣法第 35 号）

¹⁶ 番号制度における個人情報の保護等を目的として、内閣総理大臣の下に設置される委員会

¹⁷ 公共施設等の管理者等が特定事業の選定及び民間事業者の選定を行うに際して、基本方針にのっとり定める実施方針を公表している P F I 事業数を指す。

¹⁸ 平成 24 年 1 月末累積事業数 395 事業数

事業が全体の約8割を占めるなど小規模・ハコモノが主流となっており、民間の創意工夫、ノウハウを十分に活用し、国民に対する低廉かつ良好なサービスの提供というPFI法の基本理念が十分には実現されているとは言えない旨指摘されていた¹⁹。

このため、菅内閣（当時）は、「新成長戦略」（平成22年6月18日閣議決定）に、PFI事業の規模を拡大することを明記²⁰した。平成23年4月（第177回国会）、対象施設の拡大、民間事業者による提案制度の導入、コンセッション方式²¹の導入などを柱とするPFI法改正案が提出され、同年5月に成立し、同改正法は11月に施行された。

また、野田内閣は、「日本再生の基本戦略」（平成23年12月24日閣議決定）において、「新たな資金循環による金融資本市場の活性化」のため、官民連携による成長マネーの供給拡大政策の一つとして、PFI事業推進の官民連携インフラファンド（仮称）の創設を進めることとした。これを踏まえ、平成24年2月（第180回国会）、「株式会社民間資金等活用事業推進機構」の設立等を内容とするPFI法改正案が提出された。なお、同改正案は継続審査に付されている。

5 独立行政法人改革

民主党政権においては、独立行政法人について、全法人の全事務・事業について見直しを行い、その結果を踏まえて廃止・民営化・移管等の必要な措置を講ずること、また、独立行政法人制度を根本的に見直すことを含めて、制度の在り方を刷新することとする基本方針²²の下、見直しが進められてきた。

事業仕分け第2弾（前半）等を経て、平成22年12月7日に「独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針」が閣議決定された。ここでは、独立行政法人の抜本改革の第1段階として、全独立行政法人の全事務・事業について講ずべき措置が取りまとめられ、今後、改革の第2段階として独立行政法人の制度・組織の見直しの検討を進めることとされた。

その後、独立行政法人の制度・組織の見直しに係る検討を行うため、平成23年9月、行政刷新会議に「独立行政法人改革に関する分科会」（以下「分科会」という。）が設置され、全法人一律の現行制度と全法人の組織の在り方を、抜本的かつ一体的に見直す方向で検討が進められた。そして、翌24年1月19日、分科会において報告書²³が取りまとめられ、翌20日、同報告書を受けて、「独立行政法人の制度及び組織の見直しの基本方針」（以下「24年基本方針」という。）が閣議決定された²⁴。

¹⁹ 内閣府民間資金等活用事業推進委員会「中間的とりまとめ」（平成22年5月25日）

²⁰ 「2020年までの11年間で、少なくとも約10兆円以上の拡大を目指す。」

²¹ コンセッション方式とは、公共施設の所有権を民間に移転しないまま、民間事業者に対して、インフラ等の事業運営・開発に関する権利（事業権）を長期間にわたって付与する経営方式である。

²² 「独立行政法人の抜本的な見直しについて」（平成21年12月25日 閣議決定）

²³ 「独立行政法人の制度・組織の見直しについて～我が国の成長に資する政策実施機能の強化に向けて～」

²⁴ 24年基本方針では、制度の見直しとして、(1)法人の事務・事業の特性に着目した類型化及びガバナンスの構築（①成果目標達成法人及び②行政執行法人に分類すること等）、(2)新たな法人制度に共通するルールの整備（①法人の内外から業務運営を適正化する仕組みの導入、②財政規律の抜本的な強化、③一貫性・実効性のある目標・評価の仕組みの構築、④国民目線での第三者チェックと情報公開の推進）を措置することとされた。また、各独立行政法人の組織の見直しの結果、現行の102法人を65法人に縮減するとの方針が示さ

以上のような経緯を踏まえ、平成24年5月11日（第180回国会）「独立行政法人通則法の一部を改正する法律案」及び「独立行政法人通則法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案」²⁵が閣議決定され、同日、国会に提出された。なお、両法律案は継続審査に付されている。

◎「独立行政法人通則法の一部を改正する法律案」の概要

- 「独立行政法人」制度を廃止し、「行政法人」制度を創設
- 「行政法人」を、法人の事務・事業の特性、国の関与の在り方等に着目し、「中期目標行政法人」と「行政執行法人」に分類
- 1 組織規律（主務大臣に法人の違法行為の是正命令権を付与、監事・会計監査人の調査権限を付与、適正な業務運営に係る役員の義務と責任を明記、役員任命に当たり原則として公募を実施、役職員の再就職規制を導入）
- 2 財政規律（運営費交付金の適切な使用に係る責務を明記）
- 3 一貫性・実効性のある目標・評価の仕組み（政策責任者たる主務大臣が、法人の目標設定から評価まで一貫して実施、中期目標期間終了時に法人の存廃を含め業務・組織を全般的に見直し）
- 4 国民目線での第三者機関のチェック（総務省に行政法人評価制度委員会を設置（委員は内閣総理大臣任命）。委員会は、中期目標・評価、中期目標期間終了時の見直し内容等を点検（主務大臣への勧告、内閣総理大臣への意見具申）

※ 一部の規定を除き、公布の日から起算して2年を超えない範囲内において政令で定める日から施行

6 情報公開制度改革

情報公開制度は、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」及び「独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律」に基づき、行政機関の職員や独立行政法人等の役職員が組織的に用いるものとして当該機関が保有している文書、図画、電子データの開示を求めることができる制度である。

政府では、平成22年4月から、国の情報公開制度の在り方について抜本的な見直しを図るため²⁶、内閣府特命担当大臣（行政刷新）（以下「行政刷新担当大臣」という。）を座長とし、大臣政務官及び有識者等で構成された「行政透明化検討チーム」が開催された。同検討チームでは、枝野行政刷新担当大臣（当時）から示された原案をたたき台として論点整理が行われ、同年8月には、蓮舫行政刷新担当大臣（当時）から「行政透明化検討チームとりまとめ」が示された。

同とりまとめを踏まえて政府において検討が進められた結果、平成23年4月（第177回国会）、不開示情報規定の厳格化、情報提供制度の充実等を内容とする「行政機関の保有する情報の公開に関する法律等の一部を改正する法律案」が国会に提出された。

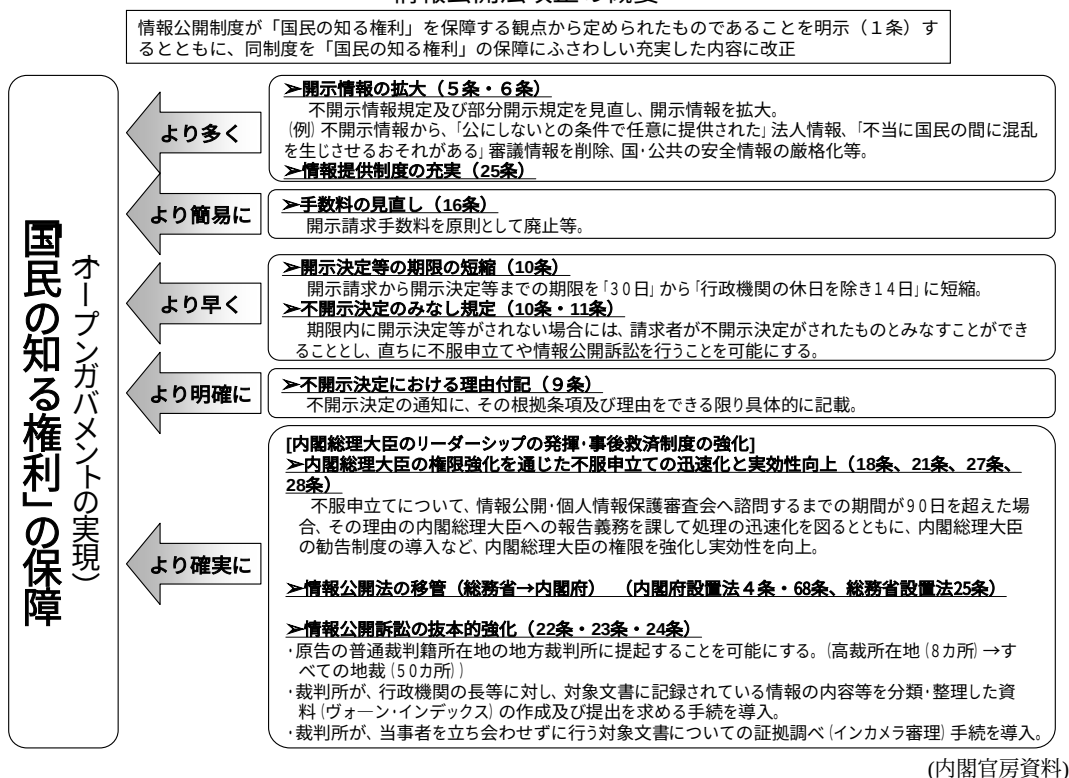
なお、同法律案は、第177回国会以降継続審査に付されている。

れた。

²⁵ 独立行政法人通則法の一部を改正する法律案の施行に伴う関係法律（約350法律）の規定を整備するもの

²⁶ 「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」の附則に規定された同法施行4年後の見直し措置では、新たな開示の実施方法の追加や開示請求手数料の額の引下げ等の運用改善が行われた。これに対し民主党は、法改正が必要との立場から、平成17年7月に「行政機関の保有する情報の公開に関する法律等の一部を改正する法律案」を国会に提出した（衆議院解散により廃案）。今般の情報公開制度の見直しの内容は、同法案と共通する点が多い。

情報公開法改正の概要



7 子ども・子育て支援

平成22年1月、政府は、少子化社会対策基本法に基づく新たな少子化社会対策大綱として、「子ども・子育てビジョン」を閣議決定し、これまでの「少子化対策」から「子ども・子育て支援」へと視点を移し、社会全体で子育てを支えるとともに、「生活と仕事と子育ての調和」を目指すこととされた。これを踏まえ、少子化社会対策会議や関係閣僚等から構成される「子ども・子育て新システム検討会議」等でその方策を検討し、政府は、平成24年3月30日（第180回国会）に、「子ども・子育て支援法案」、「総合こども園法案」及び「子ども・子育て支援法及び総合こども園法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」（以下「整備法案」という。）の子ども・子育て支援関連3法案を国会に提出した。

同3法案は、全ての子どもの良質な成育環境を保障し、子ども及び子育て家庭を社会全体で支援することを目的として、子ども・子育て支援関連の制度、財源を一元化して新しい仕組みを構築し、質の高い学校教育・保育の一体的な提供、保育の量的拡充、家庭における養育支援の充実を図るための所要の措置を講ずるものである。

同3法案については、社会保障と税の一体改革に関する特別委員会での審査中、民主党、自由民主党及び公明党の3党間において修正協議が行われ、和田隆志君外5名提出の「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律案」（以下「認定こども園法改正案」という。）が衆議院に提出された。それとともに、「子ども・子育て支援法案」及び「整備法案」について、「教育・保育施設」を認定こども園、幼稚園、保育所とし、市町村は、小学校就学前子どもが、市町村長が確認する教育・保育施設から教育・保育を受けたときは、当該子どもの保護者に対し、施設型給付費を支給すること等を内容とする修正が行われた。これにより、修正後の「子ども・子育て支援

法案」及び「整備法案」並びに「認定こども園法改正案」は、8月10日に成立し、8月22日に公布された²⁷。なお、「総合こども園法案」は衆議院において審査未了となった。

成立した3法に基づき、今後、内閣府に設置される子ども・子育て会議等の意見を聴取しながら、子ども・子育て支援施策の具体的な基準が定められることとなる。また、子ども・子育て支援法においては、政府に対し、①幼稚園教諭、保育士等の処遇の改善に資するための施策の在り方及び子ども・子育て支援に係る人材確保のための方策、②公布後2年を目途とする総合的な子ども・子育て支援を実施するための行政組織の在り方、についての検討、措置が規定されている。なお、②については、内閣官房において、「総合的な子ども・子育て支援のための組織の在り方検討会議」を開催し、検討が進められている。

8 障害者政策

障害者の権利に関する条約（仮称）の締結に必要な国内法の整備を始めとする我が国の障害者に係る制度の集中的な改革を行い、関係行政機関相互間の緊密な連携を確保しつつ、障害者施策の総合的かつ効果的な推進を図るため、平成21年12月に内閣に「障がい者制度改革推進本部」が設置された。同本部の下、平成22年1月から障害当事者を中心とする「障がい者制度改革推進会議」が開催され、同年6月、「障害者制度改革の推進のための基本的な方向（第一次意見）」が取りまとめられた。

平成22年6月、「障害者制度改革の推進のための基本的な方向について」が閣議決定され、横断的課題における改革の基本的方向と進め方として、障害者基本法の改正と制度改革の推進体制等に関する法案を平成23年の常会に、障害を理由とする差別の禁止に関する法案²⁸を平成25年の常会に提出することを目指す方針が示された。また、「障害者総合福祉法案²⁹（仮称）」の平成24年常会への法案提出、25年8月までの施行を目指す方針が示された。

平成23年4月（第177回国会）、「障害者基本法の一部を改正する法律案³⁰」が提出され、衆議院で修正³¹後成立し、同年8月に公布・施行（一部を除く）された。

また、「障害者総合福祉法案（仮称）」は、平成24年3月（第180回国会）、「地域社会における共生の実現に向けて新たな障害保健福祉施策を講ずるための関係法律の整備に関する法律案」として国会に提出され、厚生労働委員会での審査の後、同年6月に成立・公布

²⁷ 整備法は、題名修正により「子ども・子育て支援法及び就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」で公布

²⁸ 障害者に対する差別を禁止し、被害を受けた場合の救済等を目的とした制度の構築を図るもの

²⁹ 応益負担を原則とする現行の障害者自立支援法（平成17年法第123号）を廃止し、制度の谷間のない支援の提供、個々のニーズに基づいた地域生活支援体系の整備等を内容とする制度の構築を図るもの

³⁰ 同法案は、障害者の権利の保護に関する国際的動向等を踏まえ、目的として、全ての国民が障害の有無によって分け隔てられることなく相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会を実現することを掲げるとともに、障害者に対する差別の禁止の観点から社会的障壁の除去についての配慮がされるべきこと、その他の当該社会を実現するための基本原則を定めるほか、障害者の定義、障害者の自立及び社会参加の支援等のための基本的施策等に関する規定の見直し、中央障害者施策推進協議会の障害者政策委員会への改組等を行うものである。

³¹ 主な修正内容は、精神障害に発達障害が含まれる旨の明記、障害者である児童及び生徒並びにその保護者に対する十分な情報提供とその意向の尊重等である。

された³²。

さらに、平成 25 年常会に提出を目指すとしてされた障害を理由とする差別の禁止に関する法案については、内閣府に設置された障害者政策委員会の差別禁止部会において検討が行われ、平成 24 年 9 月に「障害を理由とする差別の禁止に関する法制」についての意見が取りまとめられた。その内容は、何が差別に当たるのか「物差し」を明らかにし社会のルールとして共有するという差別禁止法の必要性、及び法制化の理念・目的、差別の内容、紛争解決の道筋等の基本的な考え方についてまとめたものである。

9 警察行政

(1) サイバー犯罪への対応

我が国では、近年、サイバー犯罪³³がその深刻さを増している状況にあり³⁴、サイバー空間に氾濫する違法情報・有害情報の件数やサイバー空間で発生した名誉毀損、誹謗中傷に関する相談件数³⁵等も高い水準で推移している。

これまで警察では、「サイバー空間の脅威に対する総合対策推進要綱³⁶」の策定、サイバー犯罪に係る体制の整備、国際的なサイバー犯罪捜査協力の推進、広報啓発活動、インターネット・ホットラインセンター³⁷の運用、全国協働捜査方式³⁸の導入、不正アクセス禁止法違反の取締り強化等のサイバー犯罪対策に取り組んできた。

また、不正アクセス行為に係る識別符号の入手方法については、フィッシング³⁹により他人の識別符号（ID・パスワード等）を大量に入手するものが大多数（平成 21 年は約 8 割、22 年は約 9 割）を占めていたが、フィッシング行為そのものを処罰する法律がなかった。このため、平成 24 年 2 月 21 日（第 180 回国会）にフィッシング行為の処罰等を内容とする不正アクセス禁止法の改正案が提出され、3 月 30 日成立した。

³² 施行日は、平成 25 年 4 月 1 日（一部は、平成 26 年 4 月 1 日）

³³ サイバー犯罪とは、高度情報通信ネットワークを利用した犯罪やコンピュータ又は電磁的記録を対象とした犯罪等の情報技術を利用した犯罪（平成 24 年警察白書）をいう。

³⁴ サイバー犯罪の検挙件数は、平成 13 年が 1,339 件であったが、平成 23 年には 5,741 件となっている。

³⁵ 都道府県警察におけるサイバー犯罪等に関する相談件数の受理件数は、平成 18 年が 6 万 1,467 件であったが、平成 23 年は 8 万 273 件となっている。

³⁶ 平成 23 年 10 月、警察庁は、サイバー空間の脅威に対する社会全体の対処能力の強化を促進するため、社会全体でサイバー空間の脅威に立ち向かう機運の醸成、警察における捜査体制強化・捜査環境整備、外国捜査機関等との連携強化を基本方針とした同要綱を策定し、警察組織の総合力を発揮した効果的な対策を推進している。

³⁷ 警察では、一般のインターネット利用者からの違法情報・有害情報に関する通報を受理し、違法情報への警察への通報や国内のウェブサーバに蔵置された違法情報・有害情報に係るサイト管理者等への削除依頼を行うインターネット・ホットラインセンターの運用を平成 18 年 6 月から開始している。

³⁸ 全国協働捜査方式は、インターネット・ホットラインセンターから警察庁に対して通報される違法情報について効率的な捜査を進めるため、違法情報・有害情報の発信元を割り出すための初期捜査を警視庁が一元的に行い、捜査すべき都道府県警察を警察庁が調整する捜査方式であり、違法情報については平成 23 年 7 月から、有害情報については 24 年 4 月から本格実施されている。

³⁹ アクセス管理者になりすまし、その他アクセス管理者であると誤認させて、アクセス管理者が利用権者に対し識別符号を特定電子計算機に入力することを求める旨の情報を、インターネット等を利用して公衆が閲覧することができる状態に置く行為又はアクセス管理者が利用権者に対し識別符号を特定電子計算機に入力することを求める旨の情報を、電子メールにより利用権者に送信する行為（平成 24 年警察白書）

また、警察庁の総合セキュリティ対策会議⁴⁰は、平成 23 年度において「サイバー犯罪捜査における事後追跡可能性の確保について」をテーマに、データ通信カード・無線 LAN、インターネットカフェ及びインターネット上の高度匿名化技術について検討を行い、24 年 3 月に報告書を取りまとめた。同報告書を受け、事業者等との連携の上、サイバー犯罪捜査における事後追跡可能性の確保を図っていくこととしている。

(2) 自転車安全

平成 22 年における自転車が当事者となった交通事故件数（自転車関連事故）は 15 万 1,626 件で、交通事故全体の約 2 割を占めている⁴¹。これまで警察庁は各種の対策を推進してきたが、いまだ交通ルール遵守の意識は十分に浸透せず、自転車利用者のルール・マナー違反に対する国民の批判は後を絶たないほか、自転車の通行環境の整備も進んでいない状況にある。

こうした状況を踏まえ、平成 23 年 10 月、警察庁は、自転車交通の総合対策をまとめ、全国の警察本部長等に通達した⁴²。同通達により推進する主な対策は、①通行環境の確立⁴³、②ルール周知と安全教育の推進、③指導取締りの強化、④基盤整備⁴⁴である。

また、平成 23 年 11 月、自転車の通行環境に関して、警察庁と国土交通省は連携し、共同で、有識者からなる「安全で快適な自転車利用環境の創出に向けた検討委員会⁴⁵」を開催した。平成 24 年 4 月、同検討委員会は「みんなにやさしい自転車環境―安全で快適な自転車利用環境の創出に向けた提言―」を取りまとめた。同提言では、自転車通行空間の計画、自転車通行空間の設計、利用ルールの徹底、自転車利用の総合的な取組について提言されている。

また、交通ルールの周知と安全教育の推進に関して、平成 24 年 10 月、警察庁は利用者に応じた交通ルールの周知徹底方策等を検討するため、有識者からなる「自転車の交通ルールと徹底方策に関する懇談会」を設置した。同懇談会は年内にも提言をまとめる方針であり、警察庁は会議の動向を踏まえ、道路交通法改正も視野に準備を進めると報道されている⁴⁶。

⁴⁰ 情報通信ネットワークの安全性・信頼性を確保することを目的に、情報セキュリティに関する産業界等と政府機関との連携の在り方、特に警察との連携の在り方について有識者等による検討を行うため、平成 13 年度に設置された生活安全局長主催の私的懇談会

⁴¹ 平成 23 年における自転車関連交通事故件数は 14 万 4,018 件で、交通事故全体の約 2 割を占めている。

⁴² 「良好な自転車交通秩序の実現のための総合対策の推進について」（警察庁交通局長）

⁴³ 規制標識「自転車一方通行」や「普通自転車専用通行帯」を活用した走行空間の整備、普通自転車歩道通行可の交通規制の実施場所の見直し、普通自転車歩道通行可の交通規制のある歩道をつなぐ自転車横断帯の撤去等

⁴⁴ 都道府県警察における総合的計画の策定及び体制整備、部内教養の徹底、関係部門との連携、地方公共団体による自転車の交通ルール遵守等のための取組の支援等

⁴⁵ 自転車の通行環境に関して、警察庁と国土交通省は連携し、安全で快適な自転車走行空間の整備を積極的に推進するため、平成 19 年度に全国 98 のモデル地区を指定し、自転車走行空間整備の課題の把握や対応案の検討を行ってきた。さらに、モデル地区の取組評価・検証に関する事項や安全で快適な自転車利用環境を創出するためのガイドラインの提案に関する事項等について専門的見地から審議を進めるため、共同で、有識者からなる「安全で快適な自転車利用環境の創出に向けた検討委員会」を開催した。

⁴⁶ 『日本経済新聞』（平成 24 年 10 月 4 日夕刊）

II 第 181 回国会提出予定法律案等の概要

1 国家公務員法及び自衛隊法の一部を改正する法律案（仮称）（付託委員会未定）

平成 25 年度より、年金支給開始年齢が段階的に引き上げられることから、これに伴う無収入期間が生ずることのないよう、「国家公務員の雇用と年金の接続に関する基本方針」（平成 24 年 3 月 23 日国家公務員制度改革推進本部決定・行政改革実行本部決定）に基づき、再任用制度により雇用と年金の接続を図るための法制上の措置を講じる。

2 国の特定地方行政機関の事務等の移譲に関する法律案（付託委員会未定）

国の特定地方行政機関の事務及び事業の特定広域連合等への移譲についての基本理念、事務等移譲基本方針の策定、事務等移譲計画の作成及びその内閣総理大臣による認定、当該認定が行われた場合における事務等の移譲、事務等移譲推進本部の設置等について定めることにより、国の特定地方行政機関の事務及び事業の地方公共団体への移譲を推進する。

3 内閣府設置法の一部を改正する法律案（付託委員会未定）

科学技術・イノベーション政策の推進体制の強化を図ることを目的とし、総合科学技術会議の機能及び組織の強化を行うため、内閣府設置法の一部改正を行う。

（参考）継続法律案等

○ 行政機関の保有する情報の公開に関する法律等の一部を改正する法律案（内閣提出、第 177 回国会閣法第 60 号）

国の行政機関及び独立行政法人等に関する情報公開制度を充実した内容のものとするため、開示情報の拡大、開示決定等の期限の短縮、内閣総理大臣の勧告制度の導入、事後救済制度の強化等を行う。

○ 国家公務員法等の一部を改正する法律案（内閣提出、第 177 回国会閣法第 74 号）

国家公務員制度改革基本法に基づき内閣による人事管理機能の強化等を図るため幹部人事の一元管理等に係る所要の措置を講ずるとともに、国家公務員の退職管理の一層の適正化を図るため再就職等規制違反行為の監視機能を強化する等の措置を講じ、併せて、自律的労使関係制度の措置に伴う人事院勧告制度の廃止、人事行政の公正の確保を図るための人事公正委員会の設置等の措置を講ずる。

○ 国家公務員の労働関係に関する法律案（内閣提出、第 177 回国会閣法第 75 号）

国家公務員制度改革基本法第 12 条に基づき自律的労使関係制度を措置するため、非現業国家公務員に協約締結権を付与するとともに、団体交渉の対象事項、当事者及び手続、団体協約の効力、不当労働行為事件の審査、あっせん、調停及び仲裁等について定める。

○ 公務員庁設置法案（内閣提出、第 177 回国会閣法第 76 号）

国家公務員制度改革基本法に基づき自律的労使関係制度を措置するため、国家公務員の

任免、勤務条件等に関する制度並びに団体交渉及び団体協約に関する事務その他の国家公務員の人事行政に関する事務等を担う公務員庁を設置する。

○ 国家公務員法等の一部を改正する法律等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案（内閣提出、第 177 回国会閣法第 77 号）

国家公務員法等の一部を改正する法律、国家公務員の労働関係に関する法律及び公務員庁設置法の施行に伴い、人事官弾劾の訴追に関する法律を廃止するとともに、関係法律の規定の整備を行う。

○ 民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律の一部を改正する法律案（内閣提出、第 180 回国会閣法第 30 号）

利用料金を自らの収入として収受する公共施設等の整備等に関する事業を実施する民間事業者に対する金融機関が行う金融及び民間の投資を補完するための資金の供給その他の支援を行うことにより、我が国において特定事業を推進することを目的とする株式会社民間資金等活用事業推進機構に関し、その設立、業務の範囲、財政上の措置等を定める。

○ 行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律案（内閣提出、第 180 回国会閣法第 32 号）

行政機関、地方公共団体その他の行政事務を処理する者が、個人番号及び法人番号の有する特定の個人及び法人その他の団体を識別する機能を活用して、効率的な情報の管理及び利用並びに他の行政事務を処理する者との間における迅速な情報の授受を行うことができるようにするとともに、これらの者に対し申請、届出その他の手続を行う国民が、手続の簡素化による負担の軽減及び本人確認の簡易な手段を得られるようにするために必要な事項を定める等とする。

○ 行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案（内閣提出、第 180 回国会閣法第 33 号）

行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律の施行に伴う関係法律の規定の整備等を行う。

○ 地方公共団体情報システム機構法案（内閣提出、第 180 回国会閣法第 35 号）

地方公共団体が共同して運営する組織として、住民基本台帳法、電子署名に係る地方公共団体の認証業務に関する法律及び行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律の規定による事務等を地方公共団体に代わって行うこと等を目的とする地方公共団体情報システム機構を設立することとし、その組織、業務の範囲等に関する事項を定める。

○ 独立行政法人通則法の一部を改正する法律案（内閣提出、第 180 回国会閣法第 79 号）

独立行政法人について、公共上の見地から確実に実施されることが必要な事務及び事業であって国が自ら主体として行う必要のないものが、その特性に応じた国の適切な関与の下に国以外の法人によつて的確に行われることとなるよう、国の関与の在り方を見直し、中期目標行政法人及び行政執行法人に区分するとともに、その名称を行政法人とする等の所要の措置を講ずる。

○ 独立行政法人通則法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案（内閣提出、第 180 回国会閣法第 80 号）

独立行政法人通則法の一部を改正する法律の施行に伴い、各府省に置かれる独立行政法人評価委員会に関する規定を削除する等、関係法律の規定の整備を行う。

○ 地域住民等による安全で安心して暮らせるまちづくりの推進に関する法律案（井上信治君外 3 名提出、第 173 回国会衆法第 11 号）

地域住民等による安全で安心して暮らせるまちづくりの推進に関し、基本理念を定め、並びに国及び地方公共団体の責務並びに地域住民等の役割を明らかにするとともに、地域住民等による安全で安心して暮らせるまちづくりの推進に関する施策の基本となる事項を定める。

○ 国家公務員法の一部を改正する法律案（井上信治君外 6 名提出、第 174 回国会衆法第 32 号）

職員団体の業務の実態にかんがみ、公務に対する国民の信頼の確保を図るため、職員団体と当局との交渉の内容を公表するとともに、勤務時間中に職員団体の業務に短期間従事することができる制度を廃止する。

○ 国家公務員法等の一部を改正する法律案（河野太郎君外 6 名提出、第 176 回国会衆法第 5 号）

国家公務員制度改革基本法に基づき内閣による人事管理機能の強化等を図るため、人事の一元的管理に関する規定を創設し、内閣官房の所掌事務及び内閣人事局の設置に関する規定の整備等を行うとともに、国家公務員の退職管理の一層の適正化を図るため、官民人材交流センター及び再就職等監視委員会の廃止、再就職等規制違反行為の監視等を行う民間人材登用・再就職適正化センターの設置に関する規定の整備、他の役職員についての依頼等の規制違反に対する罰則の創設等を行う。

○ 幹部国家公務員法案（河野太郎君外 6 名提出、第 176 回国会衆法第 6 号）

国家公務員制度改革基本法を踏まえ、行政の運営を担う国家公務員のうち幹部職員について適用すべき任用、分限等の各般の基準を定める。

- 国民の祝日に関する法律の一部を改正する法律案（野田毅君外 2 名提出、第 177 回国会衆法第 31 号）

国民の祝日として、主権回復記念日を加え、同記念日を 4 月 28 日とする。

- 行政改革の総合的かつ集中的な実行に関する法律案（長妻昭君外 15 名提出、第 180 回国会衆法第 7 号）

集中改革期間における行政改革について、集中改革期間以後においても行政構造が社会経済情勢の変化等に対応して自律的かつ持続的に改善され又は刷新されていく体制を構築することを目指して、総合的かつ集中的に実行するため、その基本理念、国及び地方公共団体の責務、基本方針、工程表その他の重要事項を定めるとともに、行政改革実行本部及び行政構造改革会議を設置する。

- 地方自治法第 156 条第 4 項の規定に基づき、管区国家公務員局及び沖縄国家公務員事務所の設置に関し承認を求めるの件（内閣提出、第 177 回国会承認第 6 号）

国家公務員の任免、勤務条件等に関する制度並びに団体交渉及び団体協約に関する事務その他の国家公務員の人事行政に関する事務等を行うため、管区国家公務員局及び沖縄国家公務員事務所を設置することについて、国会の承認を求める。

内容についての問合せ先 内閣調査室 井東首席調査員（内線68400）

総務委員会

総務調査室

Ⅰ 所管事項の動向

1 公務員制度及び行政管理の動向

(1) 公務員の労働基本権問題等

平成20年に制定された国家公務員制度改革基本法第12条が「政府は、協約締結権を付与する職員の範囲の拡大に伴う便益及び費用を含む全体像を国民に提示し、その理解のもとに、国民に開かれた自律的労使関係制度を措置するものとする。」としたことを踏まえ同法に基づく国家公務員制度改革推進本部に設置された労使関係制度検討委員会（座長：今野浩一郎学習院大学経済学部教授）は、その報告書（平成21年12月15日）において、労働協約締結権を付与する場合のモデルケースとして、①労使交渉の結果を最大限尊重して法律などに反映させる労使合意重視（民間）型、②労使合意を尊重するものの国会が議決する中間型、③労使合意を踏まえつつ国会の関与を優先させる国会重視型の3類型を提示した。

一方、人事院は、平成22年8月の給与勧告に際して行われた「公務員人事管理に関する報告」の中で、自律的労使関係制度の在り方について、①協約締結権及び争議権を付与する民間型、②協約締結権を付与し争議権は認めない国有林野職員型、③団結権及び団体交渉権は認めるが協約締結権及び争議権は認めない職員団体参加型、④職位、職務内容、職種等により①から③のいずれかを適用する組合せ型の4類型を提示した。

さらに、労働基本権のうち争議権（スト権）の取扱いについては、平成22年12月の「国家公務員の労働基本権（争議権）に関する懇談会」（座長：今野浩一郎学習院大学経済学部教授）が、その報告において、争議権付与の是非の判断に当たっての留意点や範囲等についての考え方を示したものの、確定的な結論を示さず、「政府においては、自律的労使関係制度の全体像の一環として、争議権の付与について最終的な決断を行うに当たっては、付与自体の是非のみならず、仮に付与する場合の付与の時期や、付与するまでの間における検討の在り方等についても、併せて適切に判断ありたい。」とするにとどめた。

このような経緯を経て、政府は、平成23年6月3日、第177回通常国会に、①幹部人事の一元管理その他の人事制度の改革、②退職管理の一層の適正化、③自律的労使関係制度の措置を盛り込んだ、「国家公務員法等の一部を改正する法律案」、「国家公務員の労働関係に関する法律案」、「公務員庁設置法案」及び「国家公務員法等の一部を改正する法律等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」（以下「国家公務員制度改革関連4法案」という。）を国家公務員給与の特例的減額を行う「国家公務員の給与の臨時特例に関する法律案」（第177回国会、内閣提出第78号）¹と同時に提出した。

これら国家公務員制度改革関連4法案は、審議に入ることなく、衆議院内閣委員会において継続審査とされ、第180回通常国会の平成24年6月1日の本会議で趣旨説明質疑が行わ

¹ この法案は、民自公三党の合意に基づく三党共同提出により「国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律」が第180回国会において成立したことに伴い、同国会において、審議未了、廃案となった。

れた後、参議院において、同年8月29日に野田内閣総理大臣に対する問責決議案が可決されるという状況の下で、内閣委員会において、全野党（自民、生活、公明、共産、みんな）欠席のまま、同月31日に提案理由説明を政府から聴取し、9月5日に質疑を行ったものの、再び継続審査となった。

なお、地方公務員の自律的労使関係制度については、国家公務員に続き、第180回国会において関係法案を提出することが検討され、平成24年5月に総務省から自律的労使関係制度の措置等を盛り込んだ「地方公務員制度改革について（素案）」が示されたものの、地方側から強い反対意見が示されたこともあり、法案提出には至らなかった。

(2) 平成24年人事院勧告とその取扱い

平成24年の給与に関する人事院勧告は、平成24年8月8日に行われた。人事院は、同勧告の実施に当たり、本年2月に成立した国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律²（以下「給与臨特法」という。）に基づき、給与減額措置が実施されているという異例の状況の下で、給与法（一般職の職員の給与に関する法律）に定められた給与月額（給与臨特法による減額前の給与月額）を基礎とした較差を算出（民間を0.07%上回る）し、併せて職員が実際に受ける給与月額（給与臨特法による減額後の給与月額）を基礎とした較差も算出（民間を7.67%下回る）した上で、給与臨特法による減額支給措置が東日本大震災という未曾有の国難に対処するためのものであり、2年間の臨時特例であることを踏まえ、減額により職員の給与が民間給与水準を下回っていることを認識しつつ、平成24年の勧告の前提となる官民較差については、給与法に定められた給与月額を基礎として行うことが適当である、との考え方を示した。人事院は、この考え方に基づき、月例給については、公務が民間を僅かに上回っているものの、その較差は極めて小さく、また、実際の支給額では民間を相当程度下回っていることから改定を行わないものとするともに、特別給については、民間と均衡していることから改定を行わないこととする、として給与改定の勧告は行わないこととし、50歳台後半層の給与水準の抑制のための昇給・昇格制度の見直し³のみを勧告することとした。

この勧告については、政府は、その取扱いを検討中である。

(3) 公務員の高齢期の雇用問題

人事院は、平成22年の給与勧告と同時に行った「職員の給与等に関する報告」の中で、平成20年の国家公務員制度改革基本法が、公務員の高齢期の雇用問題について、雇用と年

² 同法は、民自公三党の合意に基づく三党共同提出の法案として第180回国会に提出され、成立したものであり、平成23年の人事院勧告に基づく給与改定を実施した上で、我が国の厳しい財政状況及び東日本大震災に対処する必要性に鑑み、一層の歳出の削減が必要であることから、国家公務員の人件費を削減するため、国家公務員に対する給与の支給に当たって、平成26年3月31日までの間減額して支給する等の措置を定めるものである（平成23年人事院勧告に基づく給与の減額改定分を含めた平均支給率は△7.8%。なお、平成23年人事院勧告に基づく給与の改定率は△0.23%）。

³ 昇給については、55歳を超える職員は標準の成績での昇給はなしとし、優秀者も昇給を抑制する（法律改正）というものであり、昇格については50歳台後半層を中心に昇格時の俸給月額の増加額を縮減する（人事院規則改正）というものであり、いずれも平成25年1月1日から実施するものとされている。

金の接続の重要性に留意し、定年を段階的に65歳に引き上げることを検討するとしていること、民間企業に関して、高齢者等の雇用の安定等に関する法律により、65歳までの雇用確保措置が義務付けられていること等を踏まえ、国家公務員の定年を、平成25年度から、3年に1歳ずつ段階的に引き上げながら、平成37年度に65歳まで引き上げることが適当であるとして、「定年延長に向けた制度見直しの骨格」を示すとともに、これに基づき、平成22年度中を目途に成案を得て、具体的な立法措置のための意見の申出を行うこととした。その後、人事院は、平成22年12月に「高齢期雇用問題に関する検討状況の整理」と題する経過報告を行った後、平成23年9月に「定年を段階的に65歳に引き上げるための国家公務員法等の改正についての意見の申出」を行った。

しかし、政府は、平成24年3月、国家公務員制度改革推進本部及び行政改革実行本部の合同会議において決定された「国家公務員の雇用と年金の接続に関する基本方針」（以下「基本方針」という。）において、民間企業における65歳までの雇用確保措置について再雇用等の継続雇用制度によって対応している企業が82.6%と多数となっていること及び「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律の一部を改正する法律案」（第180回国会、内閣提出第65号。平成24年8月29日可決・成立）において継続雇用制度の対象者を限定できる仕組みを廃止することとしたことを踏まえ、定年退職する職員がフルタイムで再任用（常時勤務を要する官職への採用）を希望する場合、当該職員の任命権者は、定年退職日の翌日、常時勤務を要する官職に当該職員を採用するものとする方針を定めた。

（4）退職手当の支給水準引下げ

人事院は、総務省と財務省の依頼に基づき民間の企業年金及び退職金の調査結果並びに見解を平成24年3月に公表した。同調査の結果によれば、公務2950.3万円（うち共済年金職域部分現価額243.3万円、退職手当2707.1万円）に対して民間2547.7万円（うち企業年金現価額1506.3万円、退職一時金1041.5万円）となり、公務の退職給付総額が民間を402.6万円（13.65%）上回っていることを踏まえ、①官民均衡の観点から、民間との較差を埋める措置が必要、②退職給付の見直しに当たり、国家公務員の退職給付が終身年金の共済年金職域部分と退職手当から構成され、服務規律の維持等の面から重要な意義を果たしてきた経緯や、民間では企業年金を有する企業が過半を占めていることを考慮した対応が必要であるが、過去に退職手当の引下げが行われた際には経過措置が講じられており、今回も所要の経過措置を講じることが適切と思料、③国家公務員については再就職あっせんが禁止され、今後在職期間の長期化が一層進展しており、組織活力を維持する観点から、大企業を中心に早期退職優遇制度がある程度普及していることも勘案しつつ、退職手当制度において早期退職に対するインセンティブを付与する措置を講じることが必要、との意見を表明した。

これを受けて政府は、岡田副総理の下に「共済年金職域部分と退職給付に関する有識者会議」を設置し、同会議は、平成24年5月に中間的な議論の整理を示した後、同年7月5日に報告書を取りまとめた。

同報告書は、①人事院調査結果に基づき、当面の官民較差（402.6万円）を全額退職手当

の引下げで調整する、②官民較差調整後は、退職給付全体として官民均衡水準であれば最終的な税負担が変わらず、退職給付総額を退職手当と年金でどのように配分するかの問題である、③民間の実態を考慮した退職給付制度とする、④公務員制度の一環として、より良い公務サービスを提供するための仕組みとする、⑤年金を導入する場合、現行の職域部分とは全く異なるものであることを明確にする、という観点から議論を進めた結果、「年金払い退職給付」を導入するのが適当であるとの取りまとめを行うに至ったとした上で、今後、政府において、制度設計を行い、具体案を国民に示す際にも、こうした考え方について丁寧に説明されることを強く期待する、としている。

以上のような経過を経て、政府は、「国家公務員の退職手当の支給水準引下げ等について」（平成24年8月7日閣議決定）において、国家公務員の退職手当については、人事院から示された退職給付に係る官民比較調査の結果及び見解並びに「共済年金職域部分と退職給付に関する有識者会議」の報告を踏まえ、国家公務員退職手当法上設けられている「調整率」の段階的引下げと、早期退職募集制度の導入・現行の定年前早期退職特例措置の内容の拡充により、退職給付における官民較差の全額を解消することとし、これらの措置を講ずるための国家公務員退職手当法の改正案を国会に提出するとの方針を定めた⁴。

(5) 行政不服審査制度の見直し

現行の行政不服審査法は、昭和37年に施行されて以来約50年間実質的な改正が行われておらず、この間の国民生活や行政の変化や各方面からの意見、平成16年に抜本改正が行われた行政事件訴訟法との整合性確保の必要性等を踏まえた見直しが求められている。

このため、総務省は、「行政不服審査制度研究会」及びこれに引き続く「行政不服審査制度検討会」における検討結果を踏まえ、平成20年4月、第169回国会に、「行政不服審査法案」、「行政不服審査法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」及び「行政手続法の一部を改正する法律案」を提出したが、これら3法律案は、平成21年7月の衆議院の解散により審査未了のまま廃案となった。

第45回衆議院議員総選挙後、原口総務大臣（当時）は、平成21年12月4日の閣議後の記者会見において、行政不服審査法について、行政刷新担当大臣と共同でチームを立ち上げ、改めて検討を行う意向を示した。これを受け、総務大臣と行政刷新担当大臣を共同座長とし、関係政務官や有識者で構成する行政救済制度検討チームが設置され、同チームは、共同座長より連名で示された「行政不服申立制度の改革方針」及び「行政不服審査法の改正の方向性」について検討を行い、平成23年12月13日に取りまとめを行った。

今後は、「行政不服申立制度の改革方針」を修正、再掲示し、できる限り早期に、法制化作業を進め国会に提出することを目指すこととされている。

⁴ この閣議決定においては、非公務員型独立行政法人、特殊法人等の役職員及び地方公務員についても、国家公務員の退職手当制度の改正に準じて必要な措置がとられるよう要請等を行うこととされている。

2 地方行政の動向

(1) 義務付け・枠付けの見直し

地方公共団体に対する義務付け・枠付けの見直しについては、これまで地方分権改革推進委員会⁵第2次勧告（平成20年12月8日）で示された4,076条項について、次のとおり、見直しが行われているところである。

まず、「地方分権改革推進計画」（平成21年12月15日閣議決定）及び「地域主権戦略大綱」（平成22年6月22日閣議決定）等において、「施設・公物設置管理の基準」、「協議、同意、許可・認可・承認」及び「計画等の策定及びその手続」の3分野等に係る1,216条項のうち、地方分権改革推進委員会第3次勧告において許容類型に該当せず見直すべきとされた889条項のうち636条項を見直し、他の条項を含めて666条項の見直しを行った。これらの見直しについては、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（平成23年法律第37号。第1次整備法）、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（平成23年法律第105号。第2次整備法）等により所要の法令の整備が行われた。

次いで、「義務付け・枠付けの更なる見直しについて」（平成23年11月29日閣議決定）において、更なる見直し（第3次見直し）を行うとして、「地方からの提言等に係る事項」、「通知・届出・報告、公示・公告等」及び「職員等の資格・定数等」の3分野に係る1,212条項を対象に許容類型を設定し、それに該当しない事項(363条項)について検討した結果、291条項について見直しを実施（併せて、これまでの見直しと重複する条項の見直し等の26条項の見直しも実施）することとした。この見直しについては、平成24年3月9日、第180回国会に「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」（内閣提出第59号。第3次整備法案）が提出されたが、同法案は、委員会における審査に入ることなく、継続審査となった。

なお、第3次整備法案以後の取組については、前記「義務付け・枠付けの更なる見直しについて」において、第1次から第3次までの見直し後に残された1,648条項の義務付け・枠付けについては、これまでのように重点分野を定めて見直しを行う方式ではなく、地方からの地域の実情に即した具体的な提案を受けて、個別の義務付け・枠付けの見直しを検討することにより進めることとし、その際、これまで検討したものの見直しに至らなかった事項や、更には4,076条項以外の義務付け・枠付けについても検討の対象とし、見直しを進めることとしており、これを受け、全国知事会、全国市長会、全国町村会及び全国町村議会議長会は、平成24年7月24日に、それぞれ義務付け・枠付けの見直しと権限移譲に関する提案を内閣府に提出している。

⁵ 地方分権改革推進委員会（委員長：丹羽宇一郎伊藤忠商事株式会社取締役会長（当時））は、地方分権改革推進法（平成18年法律第111号）に基づき、平成19年4月に内閣府に設置され、平成19年5月30日に目指すべき方向性、基本原則及び調査審議の方針等を示した「地方分権改革推進にあたっての基本的考え方」を取りまとめたのを皮切りに、平成22年3月31日に、地方分権改革推進法の期限切れに伴い廃止されるまでの間に、4次にわたる勧告等を行った。

(2) 大都市制度の見直し

平成23年11月27日に行われた大阪府知事選挙と大阪市長選挙において、「大阪都」構想の実現を掲げる地域政党「大阪維新の会」の候補者がそれぞれ当選したことなどを契機として、各会派において大都市制度の見直しに係る議論が活発となり、各会派における検討⁶や各会派間の協議を経て、平成24年7月30日、第180回国会に7会派⁷共同の議員提出法案として、道府県の区域内において特別区を設置するための手続規定などを定めた「大都市地域における特別区の設置に関する法律案」が提出され、8月29日に成立した（9月5日公布（平成24年法律第80号））。同法の施行期日は、公布の日から6月以内の政令で定める日とされているが、平成24年9月21日には、政令に基づき、特別区設置協議会の設置に関する規定などの一部の規定が他の規定に先行して施行された。

また、第180回国会には、平成24年8月29日に、3会派⁸共同により、指定都市又は特別区及びこれを包括する都道府県による大都市制度に関する提案に係る手続について定める「大都市制度に関する提案に係る手続に関する法律案」（逢坂誠二君外4名提出、衆法第36号）が提出されたが、同法案は、委員会における審査に入ることなく、継続審査となった。

大都市制度の在り方については、政府においても、平成24年1月以降、内閣総理大臣の諮問機関である第30次地方制度調査会の専門小委員会において調査審議が進められており、同小委員会は、6月27日に、大都市圏、地方の拠点都市及び大都市制度がそれぞれ抱える課題を示すとともに、大都市制度の見直しの方向性や大都市制度の検討に当たり留意すべき点を整理した「大都市制度の見直しに係る今後検討すべき論点について」を取りまとめた。次いで、同小委員会は、10月15日に、①指定都市について、制度を「二重行政」解消の観点から見直すことや、「二重行政」の解消を図るための見直し、住民自治を強化するための見直しの方向性を提起するとともに、②区域内の全ての都道府県、市町村の事務を処理する特別市（仮称）を設けるならば、区域内において「二重行政」が完全に解消されるという意義を有するが様々な課題もあり、そのような課題を踏まえ、当面、特別市（仮称）という新たな大都市のカテゴリーを創設するのではなく、まず、都道府県から指定都市への事務と税財源の移譲を可能な限り進め、実質的に特別市（仮称）に近づけることを目指してはどうかとし、③現行の中核市・特例市については、人口20万以上であれば保健所を設置することにより中核市となるという形で両制度を統合することを検討してはどうか、などとする「とりまとめに向けた考え方について（その1）」を取りまとめた。

⁶ 各会派における検討の結果、第180回国会には、東京都以外の道府県に特別区を設置するための手続規定などを定めた法案として、みんなの党及び新党改革から「地方自治法の一部を改正する法律案」（柴田巧君外1名提出、参法第4号）、自由民主党・無所属の会及び公明党から「地方自治法の一部を改正する法律案」（菅義偉君外4名提出、衆法第9号）、民主党・無所属クラブ及び国民新党・無所属会から「大都市地域における地方公共団体の設置等に関する特例法案」（逢坂誠二君外4名提出、衆法第18号）がそれぞれ提出された（いずれも平成24年7月30日に撤回）。

⁷ 民主党・無所属クラブ、自由民主党・無所属の会、国民の生活が第一・きづな、公明党、みんなの党、国民新党・無所属会及び改革無所属の会の7会派

⁸ 民主党・無所属クラブ、みんなの党及び国民新党・無所属会の3会派

3 地方財政の動向

(1) 平成25年度地方交付税の概算要求

政府は、平成24年8月17日、平成25年度予算の概算要求に当たっての基本的考え方等を明らかにした「平成25年度予算の概算要求組替え基準について」を閣議決定し、この中で、地方交付税及び地方特例交付金の合計額については、「中期財政フレーム⁹」との整合性に留意しつつ、要求するものとされ、東日本大震災からの復興対策に係る経費については、復興特別会計において、被災地の復旧・復興の状況等を踏まえ、「東日本大震災からの復興の基本方針」（平成23年7月29日東日本大震災復興対策本部決定）に沿って、所要の額を要求するものとされた。

これを受け、総務省は、平成25年度予算の概算要求において、地方交付税については、

- ① 中期財政フレーム（平成25年度～27年度）及び概算要求組替え基準と基調を合わせつつ、社会保障費の自然増に対応する地方財源の確保を含め、一般財源総額について、実質的に平成24年度の水準を下回らないよう確保する、
- ② 地方交付税については、17.2兆円を要求し、地方の安定的な財政運営に必要な財源を適切に確保する、
- ③ 東日本大震災の復旧・復興事業及び東日本大震災の教訓を踏まえ全国的に緊急に実施する防災・減災事業について、通常収支とはそれぞれ別枠で整理し、地方の所要の事業費及び財源を確実に確保する、

の3点を要求の考え方として掲げた。

この方針に基づき行われた要求内容は、次のようなものであった。

- ① 税制抜本改革時まで継続することとされている地方の財源不足の状況等を踏まえた一般会計からの別枠の加算（1.1兆円）を行う。併せて、三位一体の改革で削減された地方交付税の復元のため所得税に係る交付税率の引上げ（現行32%→40%）¹⁰を事項要求とする。
- ② 平成23年度から25年度における財源不足を折半で補填するルールに基づき、臨時財政対策特例加算（3.9兆円）を平成24年度同様に行う。
- ③ 東日本大震災に係る地方の復旧・復興事業等に係る財源の確保については、事項要求とする。

この結果、具体的な地方交付税（地方団体への交付ベース）の概算要求額は、17兆1,970億円＋事項要求（前記③の東日本大震災関連事項要求）（前年度17兆886億円＋東日本大震

⁹ 中期財政フレームとは、財政運営戦略（平成22年6月22日閣議決定）において、経済・財政の見通しや展望を踏まえながら複数年度を視野に入れて毎年度の予算編成を行うための仕組みとして導入されたもので、財政運営戦略では、平成23年度から25年度を対象とする最初の中期財政フレームを定めるとともに、「毎年半ば頃、中期財政フレームの改定を行い、翌年度以降3年間の新たな中期財政フレームを定める」とこととされている。

平成24年8月31日、政府は、「中期財政フレーム（平成25年度～平成27年度）」を閣議決定し、地方交付税等についても、地方行財政に係る制度改正等を踏まえた地方財政対策等を経て決定するとし、交付団体始め地方の安定的な財政運営に必要な地方の一般財源の総額については、平成25年度～27年度までの間、平成24年度地方財政計画の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保するとした。

¹⁰ 平成18年度所得税税源移譲額の交付税率相当額（平成25年度ベース）は、所得税の8%相当額である1.1兆円と試算されている。

災関連事項要求）となっている（ただし、総務省は、これは仮置きの数値であるとしている。）。

なお、本要求に地方税収等を加えた平成25年度の一般財源総額は60兆円程度（平成24年度59兆6,241億円）と見込まれている。

（2）特例公債法案の成立の遅れと地方財政への影響

政府は、平成24年9月7日、平成24年度における特例公債の発行等について定める「財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行の特例に関する法律案」（以下「特例公債法案」という。）が第180回国会において成立の見込みが立たない状況にあることを踏まえ、「9月以降の一般会計予算の執行について」を閣議決定し、特例公債法案の成立の見込みが立つまでの間の一般会計予算の執行について、具体的な予算執行抑制方針等を明らかにした。この中で、地方公共団体向け支出に関しては、

- ① 地方交付税のうち道府県分の普通交付税については、当面、9月交付分¹¹について、9月から11月について月割りの交付とする、
- ② 裁量的補助金¹²については、原則として新たな交付決定は行わないものとし、交付決定が済んでいるものであっても、その補助事業の内容を改めて精査し、可能な限り執行を留保するよう努めるものとする、

とした。

このうち、道府県の普通交付税¹³については、総務省は、この閣議決定を受けて、地方交付税法第16条第2項の規定¹⁴に基づき、平成24年度分の地方交付税の交付時期及び交付額の特例に関する省令を制定し、9月交付分について、9月、10月にそれぞれその3分の1（各7,184億円）を交付することとし、9月分は9月10日に、10月分は10月3日に交付した¹⁵。

なお、政府は、普通交付税の月割交付に伴う道府県の資金繰りへの配慮として、道府県が資金繰りのために行う一時借入れに係る追加的な金利負担については、国において、所要の財政措置を講じる考え方を示している。

¹¹ 普通交付税の交付時期は、4月、6月、9月及び11月とされている（地方交付税法第16条第1項）。

¹² 裁量的補助金とは、補助金等のうち、義務的経費（人件費、補充費途その他支出が法定されている経費等）に該当しないものをいう。

¹³ 市町村の普通交付税については執行抑制は行われず、9月10日に9月交付分の全額が交付された。

¹⁴ 地方交付税法第16条第2項は、「当該年度の国の予算の成立しないこと、国の予算の追加又は修正により交付税の総額に変更があつたこと、大規模な災害があつたこと等の事由により、前項の規定により難い場合における交付税の交付時期及び交付時期ごとに交付すべき額については、国の暫定予算の額及びその成立の状況、交付税の総額の変更の程度、前年度の交付税の額、大規模な災害による特別の財政需要の額等を参しやくして、総務省令で定めるところにより、特例を設けることができる」と規定している。

¹⁵ この省令には、残り3分の1の交付時期は定められていないが、地方交付税法第16条第1項は、11月交付分の額を「当該年度において交付すべき当該地方団体に対する普通交付税の額から既に交付した普通交付税の額を控除した額」と定めているので、残り3分の1の額は11月交付分として交付されることとなる。ただし、11月交付分の交付時期において特例公債法案が未成立の場合には、11月交付分について、市町村の普通交付税を含め、その交付に要する資金が確保できないこととなると考えられる。

4 地方税制の動向

(1) 社会保障・税一体改革による消費税制の見直しと地方への配分

地方分権の推進や少子高齢化の進展等に伴い、地方公共団体の役割が増大する中で、地方行政を安定的に運営するため、税源の偏在性が少なく、税収が安定的な地方税体系の構築が求められており、地方団体の間では、その条件にかなう地方消費税を地方税の基幹税目として大幅に充実強化することを望む声が強かった。

このような中で、平成 21 年度税制改正に係る「所得税法等の一部を改正する法律」附則第 104 条第 1 項においては、国・地方の社会保障経費の増大を背景として、国・地方を通じた税制の抜本改革に関し、「政府は、基礎年金の国庫負担割合の 2 分の 1 への引上げのための財源措置並びに年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する費用の見通しを踏まえつつ、平成 20 年度を含む 3 年以内の景気回復に向けた集中的な取組により経済状況を好転させることを前提として、遅滞なく、かつ、段階的に消費税を含む税制の抜本的な改革を行うため、平成 23 年度までに必要な法制上の措置を講ずるものとする」と規定され、また、地方税制に関しては、同条第 3 項第 7 号において、「地方分権の推進及び国と地方を通じた社会保障制度の安定財源の確保の観点から、地方消費税の充実を検討するとともに、地方法人課税の在り方を見直すことにより、税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系の構築を進める」との基本的方向性が明記された。

これについては、菅内閣及び野田内閣の下においては、「社会保障・税一体改革」として検討が進められ、政府・与党社会保障改革検討本部が平成 23 年 6 月 30 日に決定（同年 7 月 1 日閣議報告）した「社会保障・税一体改革成案」は、地方消費税を含む消費税及び税制の抜本改革について、

- ① 2010 年代半ばまでに段階的に消費税率（国・地方）を 10% まで引き上げ、当面の社会保障改革にかかる安定財源を確保する。
- ② 経済状況を好転させることを条件として遅滞なく消費税を含む税制抜本改革を実施するため、平成 21 年度税制改正法附則第 104 条に示された道筋に従って平成 23 年度中に必要な法制上の措置を講じる。
- ③ 現行分の消費税収（国・地方）については、これまでの経緯を踏まえ国・地方の配分（地方分については現行分の地方消費税及び消費税の現行の交付税法定率分）と地方分の基本的枠組みを変更しないことを前提として、引上げ分の消費税収（国・地方）については社会保障給付における国と地方の役割分担に応じた配分を実現する。地方単独事業に関して、必要な安定財源が確保できるよう、④に掲げる地方税制の改革などを行う。
- ④ 地域主権改革の推進及び国と地方を通じた社会保障制度の安定財源の確保の観点から、地方消費税を充実するとともに、地方法人課税の在り方を見直すことなどにより、税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系を構築する。また、税制を通じて住民自治を確立するため、現行の地方税制度を「自主的な判断」と「執行の責任」を拡大する方向で改革する。

とした。

その後、地方六団体から強く要請された「国と地方の協議の場」の分科会（社会保障・税一体改革分科会）における議論を含めた政府・与党内での検討を経て、「社会保障・税一体改革素案」が、平成24年1月6日、政府・与党社会保障改革本部で決定の上、閣議報告された。

同素案においては、「消費税率（国・地方）は、『社会保障の安定財源確保と財政健全化の同時達成』への第一歩として、2014年4月1日より8%へ、2015年10月1日より10%へ段階的に引上げを行う」とした上で、「地方単独事業を含めた社会保障給付の全体像の総合的な整理を踏まえ、引上げ分の消費税率（国・地方）については、『制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する費用』（「社会保障四経費」、平成21年度税制改正法附則第104条）に則った範囲の社会保障給付における国と地方の役割分担に応じた配分を実現する。引上げ分の消費税率の地方分は、消費税率換算で、平成26（2014）年4月1日から0.92%分、平成27（2015）年10月1日から1.54%分とし¹⁶、地方消費税の充実を基本とするが、財政力の弱い地方団体における必要な社会保障財源の確保の観点から、併せて消費税の交付税法定率分の充実¹⁷を図る。」とされた。

平成24年3月30日、同素案に沿って立案された「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための地方税法及び地方交付税法の一部を改正する法律案」等が国会に提出され、同法案は、衆議院における一部修正を経て、8月10日の参議院本会議において可決・成立し、8月22日に公布された（平成24年法律第69号）。

(2) 地方法人課税の見直し

社会保障・税一体改革関連法の成立などを受け、税源偏在を是正する地方法人課税の見直しとともに、平成20年度税制改正により偏在是正の暫定措置として講じられた地方法人特別税制度（法人事業税の一部を国税化（地方法人特別税）した上で、その税率を地方法人特別譲与税として都道府県間で再配分する制度）の廃止を含めた見直しを行うため、平成24年9月20日、総務省地方財政審議会に「地方法人課税のあり方等に関する検討会」（主宰：神野直彦地方財政審議会会長）が設置された。

川端総務大臣（当時）は、初会合において、消費税率（国・地方）が8%に引き上げられる平成26年4月までに見直し案を明らかにする必要性を示し、これを受け、神野会長は、同時点から見直しが実施できるよう、1年以内を目途に取りまとめを行う考えを示した。

(3) 住民自治の確立に向けた地方税制度改革

近年、地方の自立性、自主性を高める観点から、地方公共団体に対する義務付け、枠付けの見直しが大きな課題となっており、地方税の分野においても、課税自主権の強化のための取組等が進められてきた。

¹⁶ 引上げ後の地方消費税率は、平成26年4月1日からは消費税率8%のうち1.7%、27年10月1日からは同10%のうち2.2%とすることとされている。

¹⁷ 現行29.5%（消費税率換算1.18%）を、消費税率の引上げと相まった結果として、平成26年度から22.3%（同1.40%）、27年度から20.8%（同1.47%）、28年度から19.5%（同1.52%）とすることとしている。

このような中で、平成23年度税制改正大綱は、「住民自治の確立に向けた地方税制度改革」として、基本的な考え方を示すとともに、法制化が必要なものについては平成24年度税制改正からの実現を視野に検討を行い、成案を得たものから速やかに実施することとし、これを踏まえて設置された、総務大臣主催の「地域の自主性・自立性を高める地方税制度研究会」は、①標準税負担軽減措置制度（法定任意軽減措置制度）（仮称）、②法定外税の新設・変更への関与の見直し、③消費税・地方消費税の賦課徴収に係る地方団体の役割の拡大、を平成24年度税制改正に向けた当面の重点検討項目¹⁸として検討を行った。その結果、まず、平成24年度税制改正大綱において、次のような対応を図ることとされた。

- ① 地域決定型地方税制特例措置（通称：わがまち特例）を導入することとし、平成24年度税制改正において、固定資産税の課税標準の特例措置2件について、地方自治体が課税標準の軽減の程度を条例で決定できるようにする。
- ② 消費税・地方消費税の賦課徴収に係る地方自治体の役割の拡大を進めることが必要であり、当面、現行制度の下でも可能な「納税相談を伴う収受」等の取組を進める。
- ③ 平成22年度税制改正大綱に掲げた「地方税における税負担軽減措置等の見直しに関する基本方針」に沿い、さらには地域主権改革の視点を踏まえ、国が地方の税収を一方的に減収せしめる税負担軽減措置等は、可能な限り行わないような方向で引き続き見直しを行っていく。

(4) 東日本大震災からの復興支援税制

平成23年3月11日に発生した東日本大震災に対応して復旧・復興支援策を講じるため、平成23年度中に、3次にわたる地方税法の改正が行われた。

次いで、平成24年度税制改正においては、福島復興再生特別措置法が制定されることを踏まえ、原発事故災害に関し避難等の指示が解除されていない区域内の土地・家屋に係る固定資産税等の課税免除措置を平成25年度以降も継続するとともに、課税免除区域から除外された区域に対する固定資産税等の減額措置を原則3年度分までの措置とすることとされたほか、福島県内の地方公共団体が、認定復興推進計画に記載された復興産業集積区域内において指定を受けた法人等に対して、地方税法第6条の規定に基づき、当該計画に記載された産業集積の形成等に資する事業に係る事業税、不動産取得税又は固定資産税の課税免除又は不均一課税を行った場合の当該地方公共団体の減収について特例的に地方交付税により補填する措置が講じられた。

5 情報通信

近年、携帯電話やインターネットの分野は、通信、コンピュータに係る技術の進歩等により、著しい発展を遂げている。また、放送分野においては、本年3月をもって全国で地

¹⁸ 同研究会は、このほか、法定税の法定任意税化・法定外税化の検討、制限税率の見直し、地方団体の税率等の選択の自由拡大のための環境整備、税務執行面における地方団体の責任及び自主的な取組を意欲的に進めるために必要な環境整備について、平成25年度以降の税制改正に活かすための検討を進め、最終の報告書の取りまとめを行っているところである（平成24年10月22日現在）。

上デジタル放送への移行が完了した。これらに代表される情報通信は、国民生活に広く深く浸透し、社会・経済活動に必要不可欠な社会基盤となっているといえる。

このことを踏まえ、政府（ＩＴ戦略本部¹⁹）は、情報通信に関する基本戦略として、平成22年5月に、①国民本位の電子行政の実現、②地域の絆の再生、③新市場の創出と国際展開の3点からなる「新たな情報通信技術戦略」を策定した。

また、総務省は、全世帯でブロードバンドサービスの利用の実現を目標とする「光の道」構想（平成22年3月公表）に続き、ＩＣＴによって個人・社会がActiveに活性化され、何層倍もの力を発揮する日本を実現し、日本を元気にする戦略である「Active Japan^{ICT}戦略」（アクティブ・ジャパン戦略）を平成24年7月に公表した。

その一方で、インターネット上における違法・有害情報の横行、官公庁等へのサイバー攻撃、なりすまし等、情報通信の発展に伴う問題も多発する傾向にあり、これらへの対応が重要な課題となっている。

（1）周波数オークション

現在、我が国では、電気通信業務用の無線基地局等について、複数の免許申請者がいる場合には、一定の基準を設けて免許人としての優劣を比較する「比較審査方式」によって免許を付与する者を選定している。

これに対し、周波数オークションとは、特定の電波の周波数に係る免許人の選定に関し、国が一定の参加資格要件を示して入札又は競りを実施し、最高価格を提示した者を有資格者とする制度のことである。

制度のメリットとしては、免許人の選定手続において透明性、公平性、迅速性が確保されること、また、オークションの副次的効果として国庫収入が期待されるといったメリットが考えられる。一方で、入札額が高騰することによりサービス開始が遅れたり、落札企業が撤退する可能性があるとのデメリットも指摘されている。

この制度については、総務省が平成22年12月14日に取りまとめた「『光の道』構想に関する基本方針」において、「第4世代移動通信システム²⁰など新たな無線システムに関しては、諸外国で実施されているオークションの導入についても、早急に検討の場を設けて議論を進める」こととされ、これを踏まえ、総務省は、平成23年2月、オークションに関する現状分析、導入に際しての課題及び具体的方策等について検討を行う「周波数オークションに関する懇談会」を設置した。

同年12月20日に公表された同懇談会の報告書は、制度設計・運用を含めた我が国における周波数オークション制度の在り方についての考え方を示すとともに、制度導入に向けた今後の進め方については、2015年に実用化が想定される第4世代携帯電話に用いる周波数の免許人選定において周波数オークションを実施することを念頭に、速やかに必要な法律

¹⁹ 正式名称は「高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部」。高度情報通信ネットワーク社会の形成に関する重点計画の作成及びその実施を推進するため、平成13年1月に内閣に設置された。本部長は内閣総理大臣であり、全ての国務大臣及び数名の有識者から構成される。

²⁰ 現在主流の第3世代携帯電話と別の周波数を使用し、光ファイバー並みの超高速大容量通信の実現を目指した携帯電話

案を国会に提出するとともに、オークション実施のための体制整備等を図っていくべきであるとしている。

これを受けて、総務省は、携帯電話基地局について、総務大臣が定める入札開設指針に適合する入札開設計画を申請した者の中から、入札等により、最も入札等価額の高い者の入札開設計画を認定する制度を創設する電波法改正案を第180回国会に提出したが、同改正案は継続審査となっている。

(2) NHKの受信料の値下げと経営委員会委員長の交代

ア 受信料の値下げ

平成21～23年度のNHK経営計画（平成20年10月14日発表）において、平成24年度から受信料収入の10%を還元することが明記され、これをいかなる形で実施するかが注目されていた。

平成23年10月25日、NHKは平成24～26年度の経営計画を発表し、焦点となっていた受信料収入の「10%還元」については、その後の経済状況の悪化や東日本大震災による全額免除の増加等により受信料収入が大幅に減少していることを踏まえ、平成21～23年度の経営計画で見込んでいた還元のための財源（10%）から大震災に伴う減収分（2.4%相当）と緊急の設備投資充当分（0.6%相当）を除いた残り7%の財源を用いて受信料の値下げを実施するとした²¹。

この経営計画を基にした受信料の値下げを盛り込んだ平成24年度NHK予算が、平成24年2月14日、第180回国会に提出され、3月30日に承認された。これにより、NHKは、所要の手続を経て、本年10月1日から受信料の値下げを実施している。これは、ラジオの受信料を廃止しテレビ受信機だけを対象にした受信料体系に移行した昭和43年以降では初めての値下げである。

NHKは、平成24～26年度の収支計画において、この受信料の値下げにより、平成24年度、25年度の事業収入は値下げ前の昨年度（平成23年度）の規模を下回ると見込んでいるが、今後、受信料の公平負担に向けた取組を強化し、支払率及び収納率の向上に努めて増収を図り、また、経営改革により効率的な業務運営を一層推進することにより、平成26年度には事業収支を黒字にするとしている。

イ 経営委員会委員長の交代

数土文夫前NHK経営委員会委員長は、東京電力株式会社の社外取締役役に就任するため、平成24年5月末に経営委員会委員を辞任した。その後、浜田健一郎委員が委員長職務代行を務めていたが、新たな委員は任命されず、9月11日の経営委員会において、委員1名欠員のまま浜田氏が経営委員会委員長に選出された。

浜田新委員長は、就任の記者会見において「民間企業は、品質をあげてコストを下げるという、相反する追求をするが、NHKもある意味では一緒だと思う。」との発言²²をして

²¹ 口座・クレジット支払の場合、月額△120円（年間△1,440円）地上契約受信料月額1,345円の8.9%

²² 平成24年9月11日 NHK経営委員会委員長記者会見要旨より

おり、今後、NHKが経営計画の達成に向けてどのような取組をしていくのかが注目される。

(3) 地上デジタルテレビ放送完全移行後の課題

政府は、地上アナログ放送から地上デジタル放送への完全移行を国の政策として進めるため、平成13年に電波法の改正等を行って以来、受信環境の整備を推進してきた。その結果、平成23年7月24日（平成23年3月11日に発生した東日本大震災により、甚大な被害を受け、地上デジタル放送の受信に必要な設備を整備することが困難となった岩手県、宮城県及び福島県については、平成24年3月31日）に地上アナログ放送は終了し、デジタル放送への移行が完了した。

しかし、地上デジタル放送への完全移行後も、難視対策を要する世帯が平成24年3月末現在で約16.1万世帯（内訳：デジタル化困難共聴施設²³ 約0.7万世帯、新たな難視等²⁴ 約14.3万世帯、デジタル混信²⁵ 約1.1万世帯）ある等、多くの課題が残されている。これら地上アナログ放送終了後に取り組むべき課題については、平成24年7月25日に、情報通信審議会から総務省に対し答申が行われている（「地上デジタル放送の利活用の在り方と普及に向けて行政の果たすべき役割（情報通信審議会平成16年諮問第8号）答申」）。その主な内容は、①新たな難視やデジタル混信対策の実施、②デジタル放送用周波数の再編（リパック）について視聴者への丁寧な周知、相談対応等の対策の実施、③デジアナ変換サービス²⁶の利用状況調査結果を踏まえたサービス終了時期等の周知広報、④その他（地上デジタル放送への移行により生じる空き周波数の有効利用の推進、テレビの不法投棄対策について関係省庁と連携して対応）、である。

このうち、難視対策を要する世帯に対しては、現在、「暫定的な衛星利用による難視聴対策」（衛星セーフティネット）²⁷等による緊急避難的な措置が実施されているが、これは平成27年3月末で終了し、それまでに中継局、共聴施設等の整備などの恒久対策が実施される予定となっている。

また、地上デジタル化によって空いた周波数帯域（地上アナログ放送跡地）の活用については、携帯端末向けマルチメディア放送サービス（V-Highマルチメディア放送²⁸は

²³ 辺地共聴施設のうちアナログ放送終了前にデジタル化対応ができなかったもの

²⁴ 「新たな難視」とは、使用する電波の特性の違い等により、アナログ放送は受信可能であるがデジタル放送が良好に受信できないもの。さらに、新たな難視等の世帯数には他にアナログ放送の区域外波視聴の場合でその区域外波のデジタル放送を良好に受信できないもの、ビル等に放送電波が遮られること等によりデジタル放送を良好に受信できないもの、難視原因が特定できていないものを含む。

²⁵ 他の電波からの混信を受けるため、デジタル放送を良好に受信できないもの。恒久対策として、チャンネル周波数の変更（再編）がある。

²⁶ CATV事業者が地上デジタル放送をアナログ放送に変換して再送信するサービス。総務省からの要請により、CATV事業者が行っているものであり、実施期間は最長で平成27年3月末までとされている。

²⁷ アナログ放送終了時点で、共聴施設等の手段を用いてもデジタル放送が受信できない世帯を対象に、地上系の放送基盤による対策が実施されるまでの間の暫定的・緊急避難的な措置として、関東広域圏で放送する地上デジタル放送を、衛星放送を通じ同時再送信する「地デジ難視対策衛星放送」が、平成22年3月から平成27年3月まで最長5年間に限定して実施されている。平成24年3月末時点の利用世帯数は113,842世帯である。

²⁸ 207.5MHz～222MHzを使用する放送。日本初のスマートフォン向け放送局「NOTTV」が平成24年4月か

平成24年4月サービス開始、V-Lowマルチメディア放送²⁹については現在検討中)、自営通信等が予定されている。このほか、ホワイトスペース³⁰の有効活用により、観光や防災情報など、地域における情報提供サービスを一層充実することが期待されている。

なお、地上デジタル放送の完全移行により、放送と通信の本格的な融合時代を見据えて、放送とウェブを連携させる新しいサービスとしてのスマートテレビを推進させるため、平成24年6月、総務省は「スマートテレビの推進に向けた基本戦略」を策定し、国際標準化に向けた取組を開始しており、今後国際展開に向けた官民連携の動向が注目される。

(4) 情報通信の不正利用の防止（違法・有害情報、サイバー攻撃について）

情報通信は、国民生活に必要な社会基盤となっているが、その反面インターネット上における違法な情報（児童ポルノ、麻薬販売等）、子ども等に有害な情報（アダルト画像、暴力的画像等）、公共の安全や秩序に対する危険を生じさせるおそれがある情報（爆発物の製造、自殺等を誘発する情報等）等の流通が大きな社会問題となっている。また、コンピュータ・システムに侵入し、データを破壊、改ざんするなどの手段により、国家又は社会の重要な基盤を機能不全に陥れるサイバー攻撃も深刻化している。

携帯電話のインターネットサイトをめぐる事件に青少年が巻き込まれることが相次いだことから、総務省は、携帯電話事業者等に対し、青少年向けに携帯電話のフィルタリング³¹サービスの導入促進及び改善を要請し、これを受け各事業者は、平成21年1月以降、携帯電話の契約者等が18歳未満の場合、原則として青少年にふさわしくない「アダルト」「ギャンプル」などのサイトへのアクセスを制限している。

児童ポルノについては、平成22年7月、犯罪対策閣僚会議において決定された児童ポルノ画像等の流通・閲覧防止対策の推進策を講じることとした「児童ポルノ排除総合対策」を受け、インターネットコンテンツセーフティ協会³²に参加する事業者は、平成23年4月21日よりブロッキング³³等の児童ポルノ流通防止の取組を開始した。

平成23年、政府機関や防衛産業を中心とした民間企業に対して、電子メール等を介して対象とするコンピュータをウィルスに感染させることにより、コンピュータ内部の情報が外部に流出するサイバー攻撃が行われたことが明らかになっている。

ら放送を開始。特徴としては①携帯端末での受信が中心、②全国一律の放送波、③有料エンターテインメント分野の番組が中心

²⁹ 90MHz～108MHzを使用する放送。特徴としては、①車載ナビやタブレット端末での受信が中心、②基本的に都道府県単位の放送波（東名阪はブロック単位）、③災害情報や交通情報などを詳細に提供

³⁰ 放送用などある目的のために割り当てられているが、地理的条件や技術的条件によって他の目的にも利用可能な周波数

³¹ インターネット上のサイトを一定の基準に基づきアクセスできなくする機能。安全と確認されたサイトのみアクセスが可能な「ホワイトリスト方式」と、有害と確認されたサイトへのアクセスを禁止する「ブラックリスト方式」がある。後述の「ブロッキング」と異なり、ユーザーの事前の同意が必要である。

³² インターネットプロバイダー、電気通信事業者等からなる、安全なインターネット環境の実現に寄与することを目的として平成23年3月に設立された一般社団法人

³³ あるサイトを閲覧しようとする場合に、ユーザーの同意を得ることなく、そのアクセスを遮断する機能。適法な情報も遮断する可能性があり、通信の秘密や表現の自由を侵害する可能性も指摘されている。

平成23年10月7日、政府は情報セキュリティ政策会議³⁴を開き、政府と民間企業が連携してサイバー攻撃の対応策を検討することとした。また、翌24年6月29日、政府機関等へのサイバー攻撃に対し、被害拡大防止、復旧、再発防止のための技術的な支援及び助言を行うための「情報セキュリティ緊急支援チーム（CYMAT）」が内閣官房に設置された。

平成24年7月12日、総務省と経済産業省は(独)情報通信研究機構等4団体とともに「サイバー攻撃解析協議会」を発足させ、サイバー攻撃からの防御に必要な高度解析を実施することとしている。

また、警察庁と各管区警察局に所属する技術系職員の中から高度な技術を有する者を選抜の上、機動的技術部隊としてサイバーフォースを創設して24時間体制でサイバーテロの予兆の把握、事案の早期認知に努めているほか、警察庁にサイバーテロ対策推進室を、全国の都道府県警察にサイバーテロ対策プロジェクトを設置している。

6 郵政事業

(1) 郵政民営化の見直し

平成19年10月に完全施行された郵政民営化関連法により、それまでの各種規制の廃止又は緩和による経営の自由度の拡大及びそれに伴う利用者の利便性向上が期待された。

しかし、郵政民営化直後から、①簡易郵便局の一時閉鎖が増加した、②郵便配達中の郵便外務員による郵便貯金の払い戻し等が行えなくなった、③郵便局長による小包の集荷が行えなくなった、④郵便局に郵便物の送達等を問い合わせても要領を得ない、⑤送金・決済サービスの手数料が大幅に引き上げられた等の問題が指摘されるようになった。また、メルパルク、かんぽの宿等の施設の譲渡・廃止問題や日本通運(株)の宅配便事業との統合問題をめぐり、経緯が不透明である等の議論が国会において行われるに至った。

このような問題に対処するため、鳩山内閣は、第173回国会において、郵政株式処分凍結法を成立させ、完全民営化に向けた手を停止させた上で、当時の5社体制を3社体制に再編しようとする郵政改革関連法案を第174回国会に提出したが、これらの法案は、継続審査の扱いとなり、第180回国会に至った。

この間、平成23年12月に成立した東日本大震災復興財源確保法の附則において、政府が保有する日本郵政株式会社の株式の売却益を復興財源に充てることが明記されたこともあり、民主党、自民党、公明党の3党による郵政改革関連法案の修正協議が行われ、郵政民営化の見直しについては、現行の郵政民営化法の改正によって行うことが合意され、3党所属議員の共同により郵政民営化法等の一部を改正する法律案が第180回国会に提出された。同法律案は、平成24年4月12日に衆議院で可決された後、同月27日に参議院で可決・成立し、同年10月1日に施行された³⁵。

³⁴ IT戦略本部の下に内閣官房長官を議長として、平成17年5月に設置された。科学技術政策担当大臣（議長代理）、国家公安委員長、総務大臣、外務大臣、経済産業大臣、防衛大臣、民間の有識者が構成員となっている。情報セキュリティ基本戦略等、情報セキュリティの根幹となる事項を決定することを目的としている。

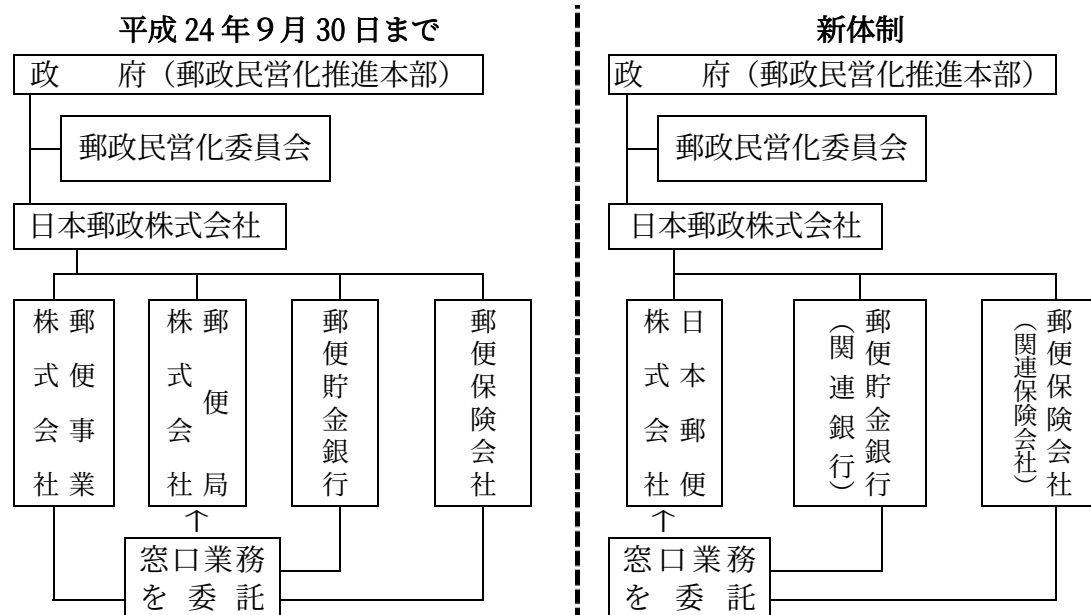
³⁵ これに伴い、政府提出法律案は、審議未了、廃案となった。

(2) 新体制における日本郵政

郵政民営化法等の改正の主な内容は以下の通りである。

- ①政府は日本郵政(株)の1/3超に当たる株式を保有する(残余の株式は、できる限り早期に処分し、その売却益は東日本大震災の復興財源に充てる)、②郵便局(株)を日本郵便(株)に改め、郵便事業(株)を同社に吸収合併させる、③日本郵政(株)は日本郵便(株)の全株式を保有する、④日本郵政(株)及び日本郵便(株)は、郵便に加え、貯金及び保険の窓口業務についてもユニバーサルサービスの責務を負う、⑤金融2社の株式は、全株式の処分を目指し、両社の経営状況等を勘案しつつ、できる限り早期に、処分する(全株式を処分する方針は変わらないが、改正前は処分の期限を平成29年9月30日までとしていた)、⑥金融2社の新規業務への参入については、両社の株式の1/2以上を処分するまでは、郵政民営化委員会の意見を聴取した上で、内閣総理大臣(金融庁長官)及び総務大臣の認可を要する(1/2以上の処分後は届出制へ移行)

【改正前後の郵政民営化法等に基づく体制の比較】



(3) 今後の課題

ア 郵便事業

郵便事業(株)と郵便局(株)の合併により、共通部門の重複解消による経営の効率化³⁶や、郵便外務員による郵便貯金の払い戻し等のサービスの再開などのサービスの改善が期待される。

しかし、平成13年度には約263億通あった郵便物数が、平成23年度には191億通にまで減少するなど、郵便事業は厳しい状況に置かれている。そのため、郵便事業のユニバーサルサービスを維持するためにも、一層の経営の効率化や利用者ニーズに応えた新規業務の開発等によって経営の改善を図っていくことが重要となっている。

³⁶ 平成24年4月26日の参議院総務委員会で、当時の川端総務大臣は「年度ベースで約520億円程度の統合効果がある」と答弁している。

イ 金融２社の新規業務の認可申請

金融２社についても、平成１１年には２６２兆円あった貯金残高が平成２３年には１７６兆円となり、かんぽ生命保険の総資産も平成１３年度には１２７兆円であったが、平成２３年度には９４兆円になるなど事業規模の縮小が続いており、経営環境は厳しいものとなっている。

このような状況を踏まえ、平成２４年９月３日に、ゆうちょ銀行及びかんぽ生命保険は、総理大臣（金融庁長官）及び総務大臣に対し、新規業務³⁷の認可申請を行った。

これについて、郵政民営化委員会の西室委員長は、５月１０日の就任時の記者会見において、「（新規事業の）要請があれば審査しなければいけない立場だ」と述べているが、金融業界などは、日本郵政（株）が保有する金融２社の全株式の売却による完全民営化の具体的な時期が明確にならない間の新規業務開始は民業圧迫につながるとして反発している³⁸。

このため、西室委員長は、認可の時期については「できるだけ早く結論を出したいが、いつまでとは言えない」³⁹と明言を避け、中塚金融担当相は１０月１日の記者会見で、新規業務の認可申請について「一定の時間をかけてしっかり審査し、認可するか否かを判断する」と述べている。

Ⅱ 第１８１回国会提出予定法律案等の概要

１ 国家公務員の退職給付の給付水準の見直し等のための国家公務員退職手当法等の一部を改正する法律案（仮称）

民間における退職給付の支給の実情に鑑み、国家公務員の退職手当の支給水準を引き下げるとともに、被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律（平成２４年法律第６３号）附則第２条の規定等を踏まえ、国家公務員の共済年金の職域部分の廃止に伴い退職等年金給付を設けるなど、所要の措置を講ずるもの

２ 地方公務員等共済組合法及び被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律の一部を改正する法律案（仮称）

被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律（平成２４年法律第６３号）附則第２条の規定等を踏まえ、地方公務員の共済年金の職域部分の廃止に伴い退職等年金給付を設けるなど、所要の措置を講ずるもの

３ 地方公務員法等の一部を改正する法律案（仮称）

地方公務員に係る制度の改革を進めるため、地方公務員の新たな労使関係制度の措置に伴う所要の措置を講ずるとともに、能力及び実績に基づく人事管理の徹底並びに退職管理の適正の確保のための措置を講ずるもの

³⁷ 申請された新規業務の内容は、ゆうちょ銀行は①個人向け貸付け業務（住宅ローン等）②損害保険募集業務③法人等向け貸付け業務であり、かんぽ生命保険は学資保険の商品内容の改定である。

³⁸ 全国銀行協会は「「郵政民営化委員会の調査審議に関する所見（案）」に対する意見」において、「日本郵政がゆうちょ銀行を完全民営化する具体的な計画を公表するまでの間は、従前以上に民間金融機関との公正な競争条件の確保のための事前検証・評価を徹底する等、慎重な検討が必要である。」としている。

³⁹ 『毎日新聞』（２０１２．９．２１）

4 地方公務員の労働関係に関する法律案（仮称）

地方公務員の新たな労使関係制度を措置するため、地方公務員の労働基本権を拡大することとし、団体交渉の対象事項、当事者及び手続、団体協約の効力、労働関係の調整手続等について定めるもの

5 地方公務員法の一部を改正する法律案（仮称）

地方公務員の雇用と年金の接続を図るため、定年退職者が再任用を希望する場合に任命権者に当該定年退職者の採用を義務付ける等の措置を講ずるもの

（参考）継続法律案等

- 地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案（内閣提出、第180回国会閣法第59号）

地方公共団体に対する義務付けを規定している関係法律を改正する等の所要の措置を講ずるもの

- 電波法の一部を改正する法律案（内閣提出、第180回国会閣法第61号）

電波の公平かつ能率的な利用の促進を図るため、一定の要件を満たす電気通信業務用基地局について、その免許の申請を行うことができる者を入札又は競りにより決定する制度を創設しようとするもの

- 地方公務員の政治的中立性の確保のための地方公務員法等の一部を改正する法律案（平井たくや君外4名提出、第180回国会衆法第32号）

地方公務員の政治的中立性を確保するため、地方公務員についても、国家公務員と同様にその政治的行為を制限する措置を講ずるもの

- 大都市制度に関する提案に係る手続に関する法律案（逢坂誠二君外4名提出、第180回国会衆法第36号）

指定都市又は特別区及びこれを包括する都道府県による大都市制度に関する提案に係る手続について定めるもの

- N H K平成21年度決算（日本放送協会平成21年度財産目録、貸借対照表、損益計算書、資本等変動計算書及びキャッシュ・フロー計算書）（第177回国会提出）

- N H K平成22年度決算（日本放送協会平成22年度財産目録、貸借対照表、損益計算書、資本等変動計算書及びキャッシュ・フロー計算書）（第180回国会提出）

内容についての問合せ先 総務調査室 細谷首席調査員（内線68420）

法務委員会

法務調査室

I 所管事項の動向

1 民事関係

(1) 国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約（ハーグ条約）への加盟

近年、国際結婚の増加に伴い、国際結婚が破綻した夫婦間で、一方の親が子を母国に連れ帰るトラブルが増えており、問題の背景として、国際離婚などに伴う子の連れ去り事案の解決手続を定めた「国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約」（ハーグ条約）に日本が加盟していないことが指摘されている。

同条約は、1980年にハーグ国際私法会議で採択されたもので、国際結婚した夫婦が離婚して一方の親が子を勝手に国外に連れ出した場合に残された親は政府を通じて相手国に子の返還や面会を請求できることなどを定めている。1983年に発効し、2012年9月現在で88か国が加盟しているが、G8では日本だけが未加盟である。日本では子の返還等についての法整備がなされていないため、日本と条約加盟国との間では、

- ・日本に連れ出された子を相手方が連れ戻そうとして逮捕される
- ・日本に子を連れ帰った親が相手国において不法な連れ去りとして誘拐罪に問われる
- ・日本から子を連れ出された場合に、相手国の裁判所に返還を求める必要があるなど過度な負担を強いられる

といった問題が生じており、欧米各国は日本に同条約への早期加盟を求めている。

このような中、政府は、平成23年1月から関係府省庁の副大臣会議を開催し、問題点の整理や、仮に我が国がハーグ条約を締結するとした場合の措置等について検討を重ね、同年5月20日、我が国として同条約を締結するとの方針のほか、子の返還命令に関する裁判手続を新設することや、国内外の窓口となって子の返還手続を進める「中央当局」を外務省に設置すること等を閣議了解した。

これを受けて、江田法務大臣（当時）は同年6月6日、子の返還手続等の整備について法制審議会に諮問した。同審議会は、「ハーグ条約（子の返還手続関係）部会」を設置して審議を行い、平成24年2月7日に要綱を答申した。また、外務省は平成23年7月27日、「ハーグ条約の中央当局の在り方に関する懇談会」を設置して、中央当局の任務、権限等について議論を行い、平成24年1月19日に論点まとめを公表した。

法務省及び外務省は、これらを踏まえて同条約の国内実施法案を取りまとめ、本年の第180回国会に同条約と国内実施法案を提出したが、いずれも衆議院において継続審査となっている。

(2) 会社法制の見直し

平成18年に施行された現行の会社法は、企業再編をしやすくするなど、経営に柔軟さを与えた一方で、粉飾決算や少数株主の保護といった課題への対処が不十分という見方や、上場企業の情報開示の徹底や持株会社化の時代に対応した企業統治（コーポレートガバナ

ンス)の強化などを求める提言や指摘がある。

こうしたことを踏まえて、平成22年2月24日、千葉法務大臣(当時)は、会社を取り巻く幅広い利害関係者からの信頼を確保する観点から、企業統治の在り方や親子会社に関する規律等を見直す必要があるとして、法制審議会に対し、会社法制の見直しについて諮問した。同審議会は、「会社法制部会」を設置して審議を行い、本年9月7日に「会社法制の見直しに関する要綱」を答申した。要綱の主な内容は、

- ①「監査役会設置会社」及び「委員会設置会社」とは異なる新たな類型の機関設計として、3人以上の取締役(過半数は社外取締役)が経営者の選定・解職等に関与する「監査・監督委員会設置会社制度」(仮称)の創設
- ②社外取締役及び社外監査役の要件の厳格化(親会社関係者、取締役等の近親者でないことを要件に追加)
- ③大企業が社外取締役を置かない場合には、社外取締役を置くことが相当でない理由を開示
(注) 附帯決議で、金融商品取引所の規則において、上場会社は取締役である独立役員を1人以上確保する努力義務を規定することを要望
- ④監査役、監査役会に、会計監査人の選解任等に関する議案の内容の決定権を付与
- ⑤大規模な第三者割当増資で10%以上の株主が反対を表明した場合には、株主総会を開催
- ⑥親会社の株主が完全子会社の役員の責任を追及する訴えを提起することができる「多重代表訴訟制度」の創設
- ⑦組織再編等の差止請求制度の拡充
- ⑧公開買付規制に違反した株主による議決権行使の差止請求制度の創設

等である。

法務省は、答申を踏まえて会社法改正案を取りまとめ、できるだけ早期に国会に提出したいとしている。

(3) 民法の債権関係の規定(債権法)の見直し

民法のうち債権関係の規定(債権法)については、明治29年の同法制定以来、全般的な見直しが行われることのないまま現在に至っている。しかし、我が国の社会・経済情勢は、通信手段や輸送手段の高度な発達、市場のグローバル化の進展等に伴い、同法の制定当時と比較して著しく変化しており、債権法について今日の社会・経済情勢に適合した内容に改める必要があると指摘されるようになった。

また、裁判実務において民法の解釈・運用を通じて形成されてきた判例法理の中には、条文からは必ずしも容易に読み取ることのできないものも少なくないため、現在の規定では必ずしも明確でないところを明確化するなど、国民一般に分かりやすい内容に改める必要があるとの指摘もある。

そこで、平成21年10月、千葉法務大臣(当時)は、法制審議会に対し「民法のうち債権関係の規定について、同法制定以来の社会・経済の変化への対応を図り、国民一般に分か

りやすいものとする等の観点から、国民の日常生活や経済活動に関わりの深い契約に関する規定を中心に見直しを行う必要がある」として、債権法の見直しについて諮問した。これを受けて、同審議会は、「民法（債権関係）部会」を設置して審議を行っており、同部会は、平成23年4月に「民法（債権関係）の改正に関する中間的な論点整理」を決定し、同年6月1日から8月1日までパブリックコメントが実施された。今後は、パブリックコメントの結果等を踏まえて審議を進め、平成25年2月を目途に中間試案を取りまとめることとしている。

(4) 罹災都市借地借家臨時処理法及び被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法の見直し

巨大地震等の大規模災害が発生すると、多数の建物が損壊等の被害を受けるが、被害を受ける建物の中には、高層建物、集合住宅、借地上の建物、借家など、複雑な権利・義務関係を有しているものもある。

借地・借家や区分所有建物についての権利・義務関係は、個々の契約のほか、民法や借地借家法、建物の区分所有等に関する法律（建物区分所有法）によって定まることになっているが、こうした複雑な権利・義務関係を有する建物が滅失した場合には、借地人、借家人等の権利の保全・確保や、被災地の復旧・復興に向けた権利・義務関係の早期の確定などが必要になってくる。このため、大規模災害により建物が滅失した場合に備えて、罹災都市借地借家臨時処理法（罹災都市法）と被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法（被災マンション法）が制定されている。

罹災都市法は、戦災で建物が滅失した場合を対象とし、昭和21年に制定され、その後大規模災害にも適用されるようになったもので、政令で定める災害により建物が滅失した場合に借家人が優先的に土地を借りられる「優先借地権」や、地主・家主が建物を再建した場合に借家人が建物を優先的に借りられる「優先借家権」などを定めている。最近では、平成7年の阪神・淡路大震災と平成16年の新潟県中越地震について適用されたが、同法については、借家人の保護が手厚い反面、同じ被災者である地主らの負担が大きいことや、計画的な都市整備の障害になり得ることなどが指摘されている。

また、被災マンション法は、阪神・淡路大震災を受けて平成7年に制定されたもので、政令で定める災害により区分所有建物の全部が滅失した場合には共有者の議決権の5分の4以上の賛成があれば再建できることなどを定めている。しかし、同法には解体についての規定がなく、解体には民法の規定により共有者全員の同意が必要となることから、倒壊の危険がある分譲マンションを解体する際の手続に時間がかかることなどが指摘されている。

政府は、東日本大震災についても両法の適用を検討していたが、関係市町村等の意向を確認したところ、適用を求める具体的なニーズがなかったことから、平成23年9月30日、両法を適用しないことを決定するとともに、平岡法務大臣（当時）が罹災都市法の改正に向けた検討を行うよう事務当局に指示していた。

こうしたことを踏まえ、本年9月7日、滝法務大臣（当時）は、両法の見直しについて

法制審議会に諮問した。同審議会は、「被災関連借地借家・建物区分所有法制部会」を設置して審議を行っており、法務省は、今後想定される大規模災害に備え、できるだけ早期に答申を得て、関連法案を国会に提出したいとしている。

2 刑事関係

(1) 裁判員制度

「裁判員の参加する刑事裁判に関する法律」が平成 21 年 5 月 21 日から施行され、同年 8 月 3 日から裁判員裁判が各地の裁判所において実施されている。同法附則第 9 条においては、「政府は、この法律の施行後 3 年を経過した場合において、この法律の施行の状況について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて、裁判員の参加する刑事裁判の制度が我が国の司法制度の基盤としての役割を十分に果たすことができるよう、所要の措置を講ずるものとする」とされている。

ア 裁判員制度の概要

(7) 対象事件は、国民の関心の高い殺人罪、強盗致死傷罪などの一定の重大な犯罪に関する第一審（地方裁判所）の刑事訴訟事件である。

(イ) 原則として、裁判員裁判を取り扱う合議体の裁判官の員数は 3 人、裁判員の員数は 6 人である。

(ウ) 有罪・無罪の決定及び量刑の判断は、裁判官と裁判員の合議体の過半数であって、裁判官及び裁判員のそれぞれ 1 人以上が賛成する意見による。

(エ) 裁判員・補充裁判員は、衆議院議員の選挙権を有する者の中から 1 年ごとに無作為抽出して作成された裁判員候補者名簿の中から選任される。

(オ) 国会議員や自衛官等は裁判員の職務に就くことができない。

また、70 歳以上の人、地方公共団体の議会の議員、学生等は、裁判員となることについて辞退の申立てをすることができる。重い病気又は怪我、親族・同居人の介護・養育等、一定のやむを得ない理由がある人も同様である。

イ 裁判員制度をめぐる最近の主な動き

裁判員制度施行から本年 5 月末までの間に、約 2 万 9,500 人が裁判員又は補充裁判員として審理に参加した。また、この間、3,797 人に判決が言い渡され、そのうち 3,779 人が有罪判決で、18 人が無罪判決であった。有罪判決のうち、死刑が 14 人、無期懲役刑が 77 人、有期懲役刑が 3,686 人（うち 597 人が執行猶予付き）、罰金刑が 2 人となっている。

平成 23 年中に実施された裁判員裁判の裁判員・補充裁判員経験者に対するアンケート（本年 3 月最高裁公表）によると、裁判員経験者については 95.5%が、補充裁判員経験者については 94.4%が、「非常によい経験と感じた」「よい経験と感じた」と回答している。

このように、裁判への国民の意見が反映され、司法に対する国民の意識が高まっているとされる一方、同制度の問題点も指摘されている。

裁判員制度では裁判員の負担軽減のため、第 1 回公判前に争点や証拠の整理を行う「公

判前整理手続」が必ず開かれることになっているが、最高裁の本年5月末の集計では、その期間が平均 5.7 か月となっており、年々長期化している（裁判員制度開始前の平成 20 年の平均が 3.4 か月、裁判員制度開始から平成 22 年 3 月末までの平均が 4.2 月、裁判員制度開始から平成 23 年 3 月末までの平均が 5.4 か月）。そのため、被告人の勾留期間の長期化や、証人の記憶の薄れ、裁判の遅滞が問題とされている。

また、性犯罪の審理は被害者の二次被害につながることから、裁判員裁判の対象から除外すべきではないかとの主張もみられる。

さらに、裁判員・補充裁判員経験者に対するアンケート結果によれば、「審理内容が理解しやすかった」という回答が、平成 21 年は 70.9%、平成 22 年は 63.1%、平成 23 年は 59.9%と年々低下しており、当初のわかりやすい審理という理念が後退しているのではないかという懸念も示されている。

(2) 検察をめぐる諸問題

ア 大阪地検特捜部における証拠改ざん・犯人隠避

厚生労働省元局長が、実体のない障害者団体に対する郵便料金割引制度の適用を認める虚偽の証明書の発行を指示していたとして、虚偽有印公文書作成・同行使の罪で大阪地検特捜部に逮捕・起訴され無罪となった事件に関して、同事件の主任検事であった元大阪地検特捜部検事が、捜査の過程で証拠として押収したフロッピーディスクに記録された証明書データの更新日時を改ざんし証拠を変造した証拠隠滅罪で平成 23 年 4 月 12 日に懲役 1 年 6 月の実刑判決（確定）を受けた。また、同元検事が押収した証拠を改ざんしたことを知りながらその事実を隠蔽したとして、当時の上司である大阪地検特捜部の元部長と元副部長が犯人隠避罪で本年 3 月 30 日にいずれも懲役 1 年 6 月、執行猶予 3 年の判決（両名とも控訴）を受けた。

最高検は、一連の事件を受け、捜査及び公判活動等の経過・問題点等の検証を行い、平成 22 年 12 月 24 日、検証結果報告書を公表した。

また、柳田法務大臣（当時）は、平成 22 年 10 月、外部有識者からなる「検察の在り方検討会議」を設置し、平成 23 年 3 月 31 日、同会議は、「検察の再生に向けて」と題する提言を江田法務大臣（当時）に提出した。

イ 法務大臣の検事総長への指示及び法制審議会への諮問

平成 23 年 4 月 8 日、江田法務大臣（当時）は、笠間検事総長（当時）に対し、特捜部の扱う事件の全事件・全過程の可視化の試行などを含む「検察の再生に向けての取組」と題する書面を手渡し、検察の改革を行うよう検察庁法第 14 条の一般的指揮権に基づき指示した。さらに、同年 5 月 18 日には、取調べ及び供述調書に過度に依存した捜査・公判の在り方の見直しや、被疑者の取調べの可視化など新たな刑事司法制度の在り方について、法制審議会に諮問を行った。

最高検は、この指示を受け、「検察の理念」の策定、監査指導部の設置、特捜部の組織の在り方についての見直し、被疑者取調べの録音・録画の試行の拡大等の取組を行った。

ウ 東京地検特捜部における事実と異なる内容の捜査報告書作成問題

いわゆる陸山会事件における検察審査会の起訴相当議決後の取調べについて、取調べを行った東京地検特捜部所属の検察官が実際にはなかったやりとりを記載した捜査報告書を作成したなどの問題を受け、本年6月27日、最高検は、検察審査会の起訴相当議決後の被疑者等の取調べについては、①原則として録音・録画を実施する、②原則として捜査報告書を作成しない、などの再発防止策を公表した。

(3) 取調べの可視化

近年、足利事件、志布志事件などのいわゆるえん罪事件が次々と明らかになり、それらが発生する要因として、密室における取調べにおける虚偽の自白が採取されたことが指摘されている。

最近では、平成21年10月、法務省において、政務三役を中心とする勉強会及び法務副大臣を座長とするワーキンググループが設けられ、実務に即した現実的な形で取調べの可視化を実現するため、その対象とする事件や範囲等についての検討が行われ、平成23年8月8日、「被疑者取調べの録音・録画に関する法務省勉強会取りまとめ」が公表された。他方、警察庁においても、平成22年2月、中井国家公安委員会委員長（当時）が設置した私的研究会において、新たな捜査手法や取調べ技術の高度化について調査・検討が行われ、本年2月23日、「捜査手法、取調べの高度化を図るための研究会最終報告」が公表された。

また、このような動きとは別に、平成22年の大阪地検特捜部における証拠改ざん・犯人隠避事件の発生を受けて設けられた「検察の在り方検討会議」の提言を踏まえ、平成23年4月8日、江田法務大臣（当時）は、笠間検事総長（当時）に対し、特捜部の扱う事件の全事件・全過程の可視化の試行などを含む「検察の再生に向けての取組」と題する書面を手渡し、検察の改革を行うよう指示した。この指示を受け、検察において、被疑者取調べの録音・録画の試行の拡大等の取組が行われ、本年7月4日、最高検から、検察における取調べの録音・録画についての検証結果が公表された。

さらに、「検察の在り方検討会議」において、検察における取調べ及び供述調書に過度に依存した捜査・公判の在り方の抜本的な見直しが提言されたことなどから、平成23年5月18日、江田法務大臣（当時）は、被疑者の取調べ状況の可視化の導入を始めとした新たな刑事司法の構築を法制審議会に諮問した。法制審議会では、「新時代の刑事司法制度特別部会」を設置し、取調べの録音・録画の試行の状況を考慮しながら、前記の取りまとめ及び報告なども踏まえて、取調べの録音・録画制度の在り方などの検討を行っているところである。

(4) 児童ポルノ禁止法の改正に向けた動き

現行の児童買春、児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律（児童ポルノ禁止法）においては、他人の目に触れないように自宅で保管する等他人に提供する目的を伴わない児童ポルノの所持（いわゆる「単純所持」）については禁止されていない。

「単純所持」の禁止の議論は平成11年の法制定及び平成16年の法改正の際にもあったが、所有者のプライバシーへの配慮や捜査権の濫用への懸念から見送られた。

しかし、平成19年5月、G8司法・内務閣僚会議において「児童ポルノとの国際的闘いの強化に関するG8司法・内務閣僚宣言」が採択され、また、平成16年の改正の際に、いわゆる「3年後検討条項」（改正法附則第2条）が設けられていたこともあり、平成20年に入ってから改正に向けた動きが活発化した。同年6月、自民・公明両党の共同提出による改正案が提出され、続いて、平成21年3月には民主党からも改正案が提出された。

同年6月には、衆議院法務委員会において、両案の質疑及び参考人質疑が行われた後、両案提出者等による修正協議が断続的に行われたが、最終的な合意に至らず、衆議院解散により廃案となった。

その後、同年11月、第173回国会において、自民・公明両党から、「児童買春、児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律の一部を改正する法律案」（高市早苗君外3名提出、第173回国会衆法第5号）が、平成23年8月、第177回国会において、民主党から、「児童買春、児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律の一部を改正する法律案」（辻恵君外2名提出、第177回国会衆法第23号）が、それぞれ提出され、同月9日、両案の趣旨説明を聴取したが、いずれも今国会まで継続審査となっている。

これらの法案の主な内容については、自民・公明案においては、児童ポルノをみだりに所持すること等を一般的に禁止する（罰則なし）とともに、自己の性的好奇心を満たす目的での児童ポルノの所持等を処罰対象としている（1年以下の懲役又は100万円以下の罰金）。他方、民主案においては、みだりに児童ポルノを有償でかつ反復して取得すること等を処罰対象としている（1年以下の懲役又は100万円以下の罰金）。

なお、警察庁の統計によると、平成23年の児童ポルノ事件の送致件数は1,455件で、前年に比べて8.4%増、児童ポルノ事件の被害児童は638人で、前年に比べて3.9%増と、児童ポルノ禁止法の施行（平成11年11月1日）後いずれも過去最多となっている。

(5) 悪質な自動車運転による死傷事犯の罰則強化の検討

近年、無免許運転等の悪質な運転による悲惨な死傷事故が相次いで発生し、これらの事故の被害者等から、法務大臣及び国家公安委員会委員長に対して、悪質な運転の厳罰化等が要望されている。

このような要望を踏まえ、本年9月7日、滝法務大臣（当時）は、自動車運転による死傷事犯の罰則の整備について、法制審議会に諮問した。

同審議会は、「刑事法（自動車運転に係る死傷事犯関係）部会」を新たに設置し、検討を進めているところである。

なお、道路交通法の関係（無運転免許の罰則強化等）については、警察庁で検討が進められているところである。

(6) 少年法の改正の検討

少年法については、平成 20 年に被害者等の少年審判の傍聴を可能とすることなどを内容とする改正が行われたが、この改正少年法の附則では、法施行（平成 20 年 12 月 15 日）後 3 年を経過した場合において、被害者等による少年審判の傍聴に関する規定等の施行の状況について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとするとしてされた。

これを受け、法務省は、本年 3 月から 7 月にかけて、「平成 20 年改正少年法等に関する意見交換会」を開催し、被害者関係団体を含む関係者との意見交換を行った。

この意見交換会では、平成 20 年の改正少年法に関する運用上・制度上の改善点やその他の少年法に関する制度上の改善点について、①審判傍聴、②国選付添人制度、③少年刑、④被害者のための公的弁護士制度、⑤検察官関与制度の対象の拡大、⑥被害者等による少年審判における質問権及び⑦被害者等による社会記録の閲覧等の 7 つの論点について議論が行われた。法務省は、これを踏まえて、少年法改正についての考え方を取りまとめたかった。

その後、本年 9 月 7 日に、滝法務大臣（当時）は、少年法改正について、法制審議会に諮問した。

諮問では、①国選付添人制度及び検察官関与制度の対象事件の拡大、②少年刑事事件に関する処分の規定の見直しを内容とする要綱（骨子）を提示し、この要綱（骨子）についての意見を求めている。

同審議会は、「少年法部会」を新たに設置し、この諮問を審議しているところである。

(7) 死刑

我が国においては、殺人罪、強盗殺人罪等 19 種類の犯罪について、法定刑として死刑を規定しているが、死刑制度の是非については、古くから各国において激しい議論がある。

ア 一般世論

平成 21 年 12 月の「基本的法制度に関する世論調査」によると、どんな場合でも死刑は廃止すべきとする者が 5.7%、場合によっては死刑もやむを得ないとする者が 85.6%、分からない又は一概に言えないとする者が 8.6%となっている。

イ 死刑執行の現状等

死刑執行に関しては、平成元年 11 月から平成 5 年 3 月までの約 3 年 4 か月の間、執行されない状態が続き、その後は平成 22 年まで毎年執行され、平成 23 年は 19 年ぶりに執行がない年となったが、本年については 7 人の死刑執行が行われている（本年 10 月 1 日現在）。なお、年末時点の死刑確定者の収容人員は、平成 18 年 94 人、19 年 107 人、20 年 100 人、21 年 106 人、22 年 111 人、23 年 130 人と推移している。

死刑執行に関する情報公開について、法務省は平成 19 年 12 月の執行の発表に当たり、初めて執行対象者の氏名と犯罪事実、執行場所を公表した。「情報公開することで死刑制

度に対する国民の理解を得られる」との狙いから、実施の事実だけを伝えて氏名などは一切公表しない従来の方針を転換したものだといえる。

また、平成 22 年 7 月 28 日の死刑執行後の記者会見において、千葉法務大臣（当時）は、今回の死刑執行に立ち会ったこと、今後の死刑の在り方について検討するために法務省内に勉強会を立ち上げること及び東京拘置所においてマスメディアの取材の機会を設けるよう指示をしたことを明らかにした。これを受けて、8 月 6 日に「死刑の在り方についての勉強会」の初会合が開かれるとともに、同月 27 日、マスメディアに対し、東京拘置所の刑場が公開された。

本年 3 月 9 日、法務省は、この勉強会の議論の状況を取りまとめた報告書を公表した。

この報告書においては、死刑制度の廃止論及び存置論では大きく主張が異なっており、それぞれの論拠は各々の哲学や思想に根ざしたもので、どちらか一方が正しく、どちらか一方が誤っているとは言い難く、現時点で勉強会としての結論の取りまとめを行うことは相当ではないが、廃止論及び存置論のそれぞれの主張をおおむね明らかにすることができたことから、勉強会における議論の内容を現時点で取りまとめて国民に明らかにすることにより、国民の間で更に議論が深められることが望まれるとされている。

その後、4 月 9 日の法務省政務三役会議において、執行の方法について事実関係の収集・調査を進めることとされているところである。

ウ 終身刑の創設をめぐる動き

平成 20 年 5 月 15 日、刑法に終身刑を創設することなどを目指す超党派の議員連盟「量刑制度を考える超党派の会」の設立総会が開かれ、与野党 6 党の国会議員約 100 人が参加した。死刑と無期懲役の量刑に差があり過ぎるとの問題意識から、その間に仮釈放のない終身刑を創設することなどを検討し、死刑制度の存廃を議論の対象としないことを申し合わせたとされる。同月 30 日の同議連の会合においては、死刑と無期懲役の中間に終身刑を導入する刑法改正案について提出を目指すことを確認したが、提出には至っていない。このような動きの背景には、裁判員制度の実施との関連が指摘されている。死刑では重過ぎるが仮釈放のある無期懲役では軽すぎると思われる場合、終身刑という選択肢があれば裁判員も量刑の判断がしやすくなると議連では期待している。

また、平成 6 年 4 月に発足した超党派の「死刑廃止を推進する議員連盟」は、平成 20 年 4 月、終身刑に相当する重無期刑を創設した上で、第一審の裁判における死刑に処する旨の刑の量定は、裁判官裁判、裁判員裁判ともに構成員の全員一致の意見によるものとする「重無期刑の創設及び第一審における死刑に処する裁判の評決の特例に係る刑法等の一部を改正する法律（素案）」を公表した。さらに、同議員連盟は、平成 23 年 2 月、前記素案に加え、控訴審及び上告審の裁判における死刑に処する旨の刑の量定も、構成員の全員一致の意見によるものとするとともに、死刑制度の存廃その他の死刑制度に関する事項について調査を行うため、平成 27 年 3 月 31 日までの間、各議院に「死刑制度調査会」を設置し、平成 28 年 3 月 31 日までの間は、死刑の執行を停止するものとする案を公表している。

エ 主な国際的動向

平成 13 年 6 月、欧州評議会は、オブザーバー国である日米両国に対し、死刑執行の停止と死刑制度の廃止に向けた施策をとることを求め、平成 15 年 1 月 1 日までに著しい進展がない場合には、両国のオブザーバー資格の継続を問題とするとの決議を行った。平成 15 年 10 月には、日米両国に対し、改めて死刑廃止を求める決議を採択した。また、平成 19 年 12 月、国連総会は、死刑執行の停止を求める決議を賛成多数で採択した。総会決議に法的拘束力はないが、国際社会の多数意見を反映するものとして加盟国には一定の圧力となる。決議は、死刑の存続に「深刻な懸念」を表明し、加盟国に死刑廃止を視野に入れた執行の一時停止や死刑適用の段階的削減、国連事務総長への関連情報提供などを求めている。なお、平成 20 年 12 月及び平成 22 年 12 月にも、国連総会において、死刑執行停止決議が賛成多数で採択されている。

3 その他

(1) 法曹人口・法曹養成

ア 法曹人口の拡大

平成 14 年 3 月 19 日に閣議決定された「司法制度改革推進計画」では、「現在の法曹人口が、我が国社会の法的需要に十分に対応することができていない状況にあり、…法曹人口の大幅な増加が急務になっている」として、「平成 22 年ころには司法試験の合格者数を年間 3,000 人程度とすることを目指す」という目標が定められた。

この閣議決定に基づき、当時年間 1,000 人前後であった司法試験合格者数は、年々増加が図られ、平成 20 年に新司法試験と旧司法試験の合計で 2,209 人にまで増加した。その後は減少傾向にあり、平成 24 年の司法試験¹合格者数（2,102 人）は、前年の新司法試験合格者数（2,063 人）を上回ったものの、上記推進計画で目標とされた 3,000 人に及ばない状況となっている。新司法試験の合格率は、平成 23 年が 23.5%と初年（平成 18 年）の 48.3%から 5 年連続で低下していたが、平成 24 年の司法試験合格率は 25.1%と新司法試験開始以来、初めて上昇に転じた。

なお、法科大学院修了者以外も司法試験を受験できる司法試験予備試験が平成 23 年から開始され、受験者は 6,477 人であり、合格者は 116 人、合格率は 1.8%であった。平成 24 年の司法試験で予備試験合格者が初めて司法試験を受験し、受験者 85 人中、合格者は 58 人、合格率は 68.2%と同年の司法試験全体の合格率を大きく上回った。

法曹人口の拡大に関しては、司法試験の合格者の増加に伴って司法修習生考試（二回試験）²で多数の不合格者が発生していることや弁護士の就職難が生じていること等から、法曹人口の増大に伴う法曹の質の低下への懸念、法科大学院の教育の在り方、法曹に対する需要などについて、様々な議論が行われている。

¹ 平成 23 年に新旧司法試験の併行実施が終了したことに伴い、「新司法試験」は「司法試験」となった。

² 裁判所法第 67 条第 1 項に基づき行われる国家試験で、この試験の合格が司法修習を終えるための条件となっている。法曹資格を得る過程において司法試験に続く二回目の試験であることから、「二回試験」とも言われている。

イ 法曹養成制度の在り方についての検討等の状況

法科大学院を中核とする新たな法曹養成制度については、法科大学院志願者の減少等の問題が生じており、法曹の質を維持しつつ、その大幅な増加を図るという司法制度改革の理念を実現できないのではないかと懸念が示されている。

こうした状況を受けて平成 22 年 2 月に法務省及び文部科学省が設置した「法曹養成制度に関する検討ワーキングチーム」は、同年 7 月、法科大学院の入学定員の見直しや統廃合等が必要であるとする意見などを取りまとめたほか、新たな法曹養成制度の問題点・論点に対応するための方策について更に具体的な検討をするため、新たな検討体制（フォーラム）を構築すること等を内容とした検討結果を公表した。

平成 23 年 5 月 13 日、内閣官房長官、総務大臣、法務大臣、財務大臣、文部科学大臣及び経済産業大臣は、共同して「法曹の養成に関するフォーラム」を開催することを決定した。同フォーラムにおいては、司法制度改革の理念のほか、上記ワーキングチームの検討結果及び平成 22 年 11 月 24 日付け衆議院法務委員会決議³の趣旨を踏まえ、①個々の司法修習終了者の経済的な状況等を勘案した措置の在り方や、②法曹の養成に関する制度の在り方について検討を行い、平成 23 年 8 月 31 日、検討結果を「第一次取りまとめ」として公表した。同取りまとめでは、司法修習生に修習資金を貸与する貸与制を基本とした上で、個々の司法修習終了者の経済的な状況等を勘案した措置（十分な資力を有しない者に対する負担軽減措置）を講ずる必要があるとされた。なお、本年 5 月 10 日、同フォーラムは「論点整理（取りまとめ）」を公表した。

また、本年 4 月 20 日、総務省行政評価局は「法曹人口の拡大及び法曹養成制度の改革に関する政策評価書」を公表した。その中で、総務省は、司法制度改革推進計画の目標について、「3,000 人の目標は未達成であり、合格率低下傾向から見ても、近い将来の目標達成は困難と推察」と評価し、法務省及び文部科学省に対して改善措置を講じるよう勧告した。

ウ 司法修習生に修習資金を貸与する制度の開始と新たな検討機関の設置

平成 23 年 11 月 1 日、司法修習生に対し国が給与を支給する制度（給費制）に代えて、修習資金を国が無利息で貸与する制度（貸与制）に移行したが、法曹の養成に関するフォーラム「第一次取りまとめ」や司法修習生への経済的支援を求める要望を踏まえ、同月 4 日、政府は、個々の司法修習終了者の経済的な状況等を勘案した措置を講ずるため、修習資金を返還することが経済的に困難である場合にその返還の期限を猶予することができるとする「裁判所法の一部を改正する法律案」を国会に提出した。同法律案は、第 180 回国会において、政府は法曹の養成に関する制度について、学識経験を有する者等により構成される合議制の組織の意見等を踏まえつつ、この法律の施行後 1 年以内に検討を加えて一

³ 平成 22 年 11 月 24 日、衆議院法務委員会において、①平成 23 年 10 月 31 日までに、個々の司法修習終了者の経済的な状況等を勘案した措置の在り方について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずること、②法曹の養成に関する制度の在り方全体について速やかに検討を加え、その結果に基づいて順次必要な措置を講ずること、を内容とする決議が行われた。

定の結論を得た上、速やかに必要な措置を講ずる規定を追加する等の修正がなされ、本年7月27日、成立した。

それを受け、本年8月21日、政府は、法曹の養成に関する制度の在り方について検討を行うため、内閣に「法曹養成制度関係閣僚会議」を設置することを閣議決定した。また、学識経験を有する者等の意見を求めるため、閣僚会議の下に、「法曹養成制度検討会議」が置かれ、法曹の養成に関する制度の在り方について検討が進められている。

(2) 新しい人権救済制度

人権侵害による被害者の実効的救済を図ること等を目的とする人権擁護法案は、人権擁護施策推進法により設置された人権擁護推進審議会が平成13年に取りまとめた答申に基づくもので、平成14年の第154回国会に提出されたが、翌15年の衆議院の解散により廃案となった。

同法案は、現在、法務省が行っている人権救済活動が、任意の調査に基づく、あっせん・指導を中心とする簡易な救済であることから、現行の人権擁護制度を改め、人権救済及び人権啓発等をつかさどる人権委員会を法務省の外局（独立行政委員会）として設置し、差別や虐待など、裁判所等に自ら救済を求めることが困難な特定の人権侵害について、より実効性のある救済手続を定めることを主な内容とするものであった。

同法案に対しては、①人権侵害の定義が曖昧である、②人権委員会の権限が強すぎ、相手方の権利保護が十分でないため、権限の濫用のおそれがある、③人権委員会による人権救済手続において表現の自由が侵害されるおそれがある、④人権擁護委員に国籍条項がなく外国人を選任できるのは不適當である、等の批判があり、再度の国会提出には至っていない⁴。

政権交代後の平成22年6月、法務省政務三役は、これらの法案を踏まえ、「新たな人権救済機関の設置について（中間報告）」を、平成23年8月2日に、「新たな人権救済機関の設置について（基本方針）」を取りまとめた。この基本方針においては、「人権委員会は、法務省に設置するものとし、その組織・救済措置における権限の在り方等は、更に検討するものとする」、「報道機関等による人権侵害については、報道機関等による自主的取組に期待し、特段の規定を設けないこととする」、「人権擁護委員の候補者の資格に関する規定及び人権擁護委員の給与に関する規定は、現行のまま、新制度に移行する」などとされた。

その後も法務省では、新たな人権救済機関の設置について引き続き検討が行われ、同年12月15日、法務省政務三役は検討結果を取りまとめ、「人権委員会の設置等に関する検討中の法案の概要」を公表し、本年9月19日、政府は、第181回国会に提出することを前提として、「人権委員会設置法案」及び「人権擁護委員法の一部を改正する法律案」の内容を確認する閣議決定を行った。

⁴ 新たな人権救済機関の設置に関しては、平成17年8月、民主党から「人権侵害による被害の救済及び予防等に関する法律案」が第162回国会に提出されている。同法案では、中央人権委員会を内閣府の外局とし、地方人権委員会を設けることが主な内容とされていたが、衆議院解散により廃案となった。

(3) 出入国管理関係

ア 外国人労働者の受入れ問題

我が国では、外国人労働者について、専門的・技術的分野では積極的に受け入れる方針を採っている一方で、単純労働などに従事することを目的として我が国に入国し在留しようとする外国人については、単に雇用面のみならず我が国の経済や社会に大きな影響を及ぼすとして、その受入れを認めていない。

しかし、我が国では、急速に少子化が進行したことから、人口の大幅な減少が予測されており、各方面から、専門的・技術的分野以外の分野においても、将来の労働力不足を補うために必要な人材を積極的に受け入れる必要性が指摘されている。

平成22年3月に法務大臣が策定した「第4次出入国管理基本計画」（今後5年程度の期間を想定した出入国管理行政上の取組の基本方針）では、アジア諸国を始めとする諸外国の高度人材（特に高度の知識・技術を有する人材）、留学生、観光客等、我が国に活力をもたらす外国人を強く惹きつけるための施策がうたわれる一方で、人口減少に対処するための外国人の受入れについては、我が国の産業、治安、労働市場への影響等国民生活全体に関する問題として、国民的コンセンサスを踏まえつつ、我が国のあるべき将来像と併せ、幅広く検討・議論していく必要があるとされている。

平成23年12月28日、法務省は、優れた技術を持つ外国人の日本での就労を促すため、在留資格の認定に当たり、学歴や職歴、年収などを点数化し、高得点者を優遇する「高度人材に対するポイント制による出入国管理上の優遇制度」を導入することを公表した。同優遇措置に関する申請の受付は、本年5月7日から開始された。

イ 新たな在留管理制度の導入

外国人の在留管理は、出入国管理及び難民認定法（入管法）に基づく入国・在留関係の許可手続と外国人登録法に基づく外国人登録により行われており、法務大臣（入国管理官署）と市区町村とで二元的に外国人の在留情報が把握・管理されていた。このため、法務大臣が在留資格に応じた的確な情報把握・在留管理を十分に行うことができず、在留外国人に対する行政サービスの提供や義務の履行の確保にも困難が生じていた。

こうした問題に対応するため、平成21年7月に入管法が改正され、法務大臣（入国管理官署）が在留管理に必要な情報を一元的かつ継続的に把握する制度が構築されることとなった。これに伴い、外国人登録制度が廃止される一方、住民基本台帳法が改正され、外国人住民が住民基本台帳制度の対象とされることとなった。

入管法に基づく新たな在留管理制度は、本年7月9日に施行された。これにより、法務大臣は、我が国に中長期間にわたり適法に在留する外国人に対し、基本的身分事項、在留資格・在留期間等を記載した在留カードを交付することとなった。また、在留カードの交付を受けた外国人は、上陸後に定めた住居地を一定期間内に市区町村の長を経由して法務大臣に届け出なければならず、在留カードの記載事項のほか、その在留資格に応じて所属機関や身分関係に変更があった場合には法務大臣に届け出なければならないこととなった。

Ⅱ 第181回国会提出予定法律案等の概要

提出予定法律案等は未定（10月26日現在）

（参考）継続法律案等

○ 刑法等の一部を改正する法律案（第179回国会内閣提出第13号、参議院送付）

刑の執行猶予制度に、前に禁錮以上の刑に処せられたことがない者等に対する刑の一部の執行猶予制度を創設するとともに、保護観察の特別遵守事項の類型に社会貢献活動を加える等所要の改正を行う。

○ 薬物使用等の罪を犯した者に対する刑の一部の執行猶予に関する法律案（第179回国会内閣提出第14号、参議院送付）

薬物使用等の罪を犯した者について、前に禁錮以上の刑に処せられたことがあり、刑法の規定する刑の一部の執行猶予の言渡しの要件に当たらない場合であっても、規制薬物等に対する依存を改善することが必要であると認められるときは、刑の一部の執行猶予の言渡しを可能とする規定その他所要の規定を整備する。

○ 外国弁護士による法律事務の取扱いに関する特別措置法の一部を改正する法律案（内閣提出、第180回国会閣法第52号）

法律事務の需要の複雑多様化、専門化及び国際化によりの確に対応することができるようにするため、外国法事務弁護士が社員となり外国法に関する法律事務を行うことを目的とする法人の制度を整備する。

○ 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案（内閣提出、第180回国会閣法第62号）

国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約の締結に伴い、中央当局及びその権限等を定めるとともに、子を他の締約国に返還するために必要な裁判手続について定める。

○ 児童買春、児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律の一部を改正する法律案（高市早苗君外3名提出、第173回国会衆法第5号）

児童ポルノをみだりに所持すること等を一般的に禁止するとともに、自己の性的好奇心を満たす目的での児童ポルノの所持等を処罰する罰則を設け、あわせてインターネット事業者について児童ポルノの所持、提供等の行為の防止措置に関する規定の新設等を行う。

○ 児童買春、児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律の一部を改正する法律案（辻恵君外2名提出、第177回国会衆法第23号）

みだりに児童ポルノを有償でかつ反復して取得すること等を処罰する罰則を設けるとともに、児童ポルノの定義を明確化し、あわせて心身に有害な影響を受けた児童の保護等に

関する施策を推進するための規定の新設等を行う。

○ 刑法の一部を改正する法律案（高市早苗君外３名提出、第 180 回国会衆法第 14 号）

日本国に対して侮辱を加える目的で、国旗を損壊し、除去し、又は汚損する行為についての処罰規定を整備する。

内容についての問合せ先

法務調査室 鈴木首席調査員（内線68440）

外務委員会

外務調査室

I 国際情勢の動向

1 日米安保体制

(1) 在日米軍再編と普天間移設問題

ア 自公政権下における在日米軍再編の動向

ブッシュ（子）政権は、2001年の『4年ごとの国防見直し』（QDR）において、テロや大量破壊兵器拡散に対する懸念の高まりを受け、米軍の即応能力・兵力投射能力向上を目的とする前方展開態勢の見直しに着手すると宣言した。この一環として、在日米軍の再編に関する日米交渉も2003年頃に開始された。交渉において米国が目指したのは、在日米軍の能力向上や日米間の防衛協力態勢の強化であった。一方、日本側は、基地返還や部隊削減による基地周辺の自治体や住民の負担軽減を重視する姿勢を示した。

このような認識の相違が原因で交渉は難航したが、2005年10月の日米安全保障協議委員会（2＋2）において、日米双方の要求を両立させる形で「沖縄を含む地元の負担を軽減しつつ抑止力を維持する」との再編の基本方針が確認され、2006年5月の2＋2でほぼ最終的な再編計画となる「再編実施のための日米のロードマップ」が公表された。

「再編実施のための日米のロードマップ」の主な内容

- ・ キャンプ・シュワブ沿岸部にV字型滑走路を有する普天間代替施設を設置（2014年まで）
- ・ 在沖海兵隊約8,000人とその家族約9,000人のグアム移転（2014年まで）
- ・ グアム移転費総額102.7億ドルの日米分担（日本分担分は60.9億ドル、うち融資等を除く直接的財政支出は28.0億ドル）
- ・ 沖縄県南部の米軍基地（キャンプ桑江、普天間基地、牧港補給地区、那覇港湾施設等）の返還（在沖海兵隊のグアム移転後）
- ・ 厚木基地に配備されている空母艦載機の岩国基地への移転（2014年まで）
- ・ 米第1軍団前方司令部のキャンプ座間移転（2008年9月まで）と、陸上自衛隊中央即応集団司令部のキャンプ座間移転（2012年度まで）
- ・ 在日米空軍司令部のある横田基地への航空自衛隊航空総隊司令部の移転（2010年度）と、ミサイル防衛等に関する日米の行動を調整する共同統合運用調整所の設置
- ・ 嘉手納・三沢・岩国で行われている米軍機による訓練の自衛隊基地への一部分散移転と、米軍機と自衛隊機による共同訓練の拡大（2006年度から）

この計画を推進するため、再編関連自治体への「再編交付金」の交付等を可能にする米軍再編特別措置法が2007年5月に制定された。2009年1月に発足したオバマ政権も前政権下での日米合意を支持する方針を示し、同年2月には、日本によるグアム移転経費の分担を法的に規定するグアム移転協定が日米間で締結された。

普天間基地の移設問題は1990年代からの懸案事項であったが、日本政府は「ロードマップ」合意の前後（2006年4～5月）に、日米の「政府案を基本」として代替施設をキャン

プ・シュワブ沿岸部に建設するとの合意文書を沖縄県、名護市、宜野座村と取り交わした。しかし、その後の政府と地元自治体の協議では、自治体側が騒音や安全性に対する懸念からV字型滑走路の沖合移動を求めたのに対し、政府は計画の修正に難色を示したため、移設事業の進展は大幅に遅延した。

イ 鳩山政権による普天間移設計画見直し

民主党は2005年及び2008年の「民主党・沖縄ビジョン」の中で普天間基地の県外・国外移設を訴えており、2009年7月に訪沖した同党の鳩山由紀夫代表（当時）も、普天間基地を「最低でも県外」に移設したいと発言していた。このため、同年8月の衆院選の結果を受けて翌9月に発足した鳩山政権（民主党、社民党、国民新党による連立政権）は、普天間移設計画の見直しに向け米国との交渉を開始した。

しかし、鳩山政権は、国内的にも対外的にも大きな困難に直面した。普天間の移設候補先と報道された自治体は反対を表明する一方で、米国は、政権交代に伴い過去の政策を検証することには理解を示しつつも、「ロードマップ」合意こそが最善の計画であるとの姿勢は変えなかった。結局、日米両国は2010年5月の2＋2共同発表において、普天間代替施設を「キャンプ・シュワブ辺野古崎地区及びこれに隣接する水域に設置」することを決定した。この決定に対する不満から社民党は連立政権を離脱し、鳩山総理（当時）は合意から5日後に辞任を表明した。

2006年の合意案への事実上の回帰に対する沖縄の反発は激しく、仲井眞弘多沖縄県知事は2010年6月の県議会で、日米合意が「県民に大きな失望と怒りを与えたことはまことに遺憾」であり、もはや「県内移設は事実上不可能に近い」と発言した。

ウ 普天間移設と在沖海兵隊グアム移転の「パッケージ」の切り離し

鳩山政権の後を継いだ菅政権及び野田政権も、2010年の日米合意に基づき普天間移設を推進するとの方針を採用した。しかし、普天間問題に対する沖縄の姿勢に変化は見られず、政府と地元自治体間の協議は平行線をたどった。

このため2011年6月の2＋2では、2014年とされていた普天間移設と在沖海兵隊グアム移転の完了期限の先送りが決定された。ゲーツ国防長官（当時）は2＋2後の記者会見で、普天間問題は「次の1年の間に具体的な進展を遂げることが重要」と述べ、日本政府に沖縄との調整を急ぐよう促した。この発言の背景には、米連邦議会からの圧力が存在した。国防問題に大きな影響力を持つレビン上院議員らは、普天間移設と在沖海兵隊グアム移転に関する現在の計画は政治的にも財政的にも「非現実的」であり、日米合意で両者が「パッケージ」とされている以上、前者が進展しない限り後者への予算拠出は認められないと主張していた。事実、議会は、2011年12月末に成立した2012会計年度国防予算からグアム移転関連予算を全額削除した。

このような国内からの圧力を受けたオバマ政権は、普天間移設とグアム移転の「パッケージ」を解き、グアムにおける戦力強化を優先することを決断した。この措置は、中国の軍事的台頭も踏まえたアジア太平洋戦力再編の一環でもあった。また、日本にとっても、

沖縄本島南部米軍基地の早期返還に資するグアム移転の促進は望ましいことであった。こうした背景から日米両国政府は、2012 年 2 月の共同報道発表において、「パッケージ」切り離しと「ロードマップ」合意の「調整」を行うと表明した。これを受け同年 4 月の 2＋2 共同発表では、在沖海兵隊約 9,000 人の国外移転、海兵隊のハワイ、グアム、オーストラリア等への分散配置（グアム移転規模は約 5,000 人に縮小）、本島南部の米軍基地返還の一部前倒し（ただし、大半の返還は普天間移設・海兵隊移転の後に実施）等が合意された。しかし、普天間基地についてはキャンプ・シュワブ沿岸部への移設計画が維持されているため、沖縄の不満は解消されておらず、沖縄基地問題の行方は依然として不透明なままである。

エ 普天間基地への MV-22 オスプレイ配備問題

海兵隊の新型輸送機 MV-22 オスプレイは、主翼の両端にある双発の回転翼の角度を変えることで、ヘリのように垂直離発着を行ったり（垂直離着陸モード）、固定翼機のように高速飛行したり（固定翼モード）することが可能なティルトローター機である。航続距離、飛行速度、貨物搭載量の点でオスプレイは通常のヘリを大きく上回る能力を有しており、2000 年代後半からはイラク等での実戦配備も行われている。

オスプレイの沖縄配備の可能性は、1990 年代から指摘されていた。しかし、オスプレイは開発段階から多くの事故を起こしていたため、沖縄では配備反対の声が強かった。2012 年にもモロッコ（4 月）とフロリダ（6 月）でオスプレイの墜落事故が相次いだ。同年 6 月に米国は、普天間にオスプレイを配備するとの「接受国通報」を日本に行った。これに沖縄は強く反発し、9 月にはオスプレイ配備に反対する大規模な県民大会が開催された。このような状況下で日米両国政府は、オスプレイの安全性に対する理解を得るため、上記の墜落事故 2 件について調査報告書をそれぞれ公表し、事故は人為的ミスが原因で機体設計に問題はないと説明した。また、同年 9 月の日米合同委員会では、日本国内におけるオスプレイの運用に関して、事故の再発防止策や安全確保措置（事故の教訓を踏まえた訓練の実施、人口密集地域上空の飛行の可能な限りの回避等）が合意された。その後、オスプレイは 10 月初頭に普天間基地に配備され、訓練も開始された。

しかし、沖縄県知事や宜野湾市長は、オスプレイの危険性に対する懸念は払拭されていないとして、配備撤回や県外への分散配置を求めている。また、知事らは、沖縄で運用を開始したオスプレイが上記の日米合意に反する飛行を行っている」と指摘し、日米合意の徹底的な順守も要求した。さらに 10 月 16 日には、沖縄県で米海軍兵士 2 名が集団女性暴行致傷容疑で逮捕される事件が発生し、沖縄側の反発は一層強まった。県知事は日本政府に対して「正気の沙汰ではない」と強く抗議し、厳しい対応を求めた。その後、訪米した知事は、米 국무省・国防総省に対して、普天間基地の県外移設、オスプレイの配備見直し、地位協定の抜本的見直し等を要請するとともに、米軍人等に対する一層の綱紀粛正と実効性ある事件再発防止策の実施を強く求めた。

(2) 日米地位協定の運用改善

日米地位協定とは在日米軍の法的地位等を定めた二国間協定で、具体的には、米軍への施設・区域の提供手続や、在日米軍・米軍人・軍属等に関する課税、刑事裁判、民事請求の手続等が規定されている。地位協定に関しては様々な論点があるが、例えば、米兵や軍属に対する刑事裁判権については、公務執行中の米軍人等による犯罪を日本が裁くことができない（公務中か否かは主に米軍が判断）、日本が第一次裁判権を有する場合でも、被疑者が米国の管理下にある時は起訴まで米国が被疑者の身柄を拘束できる（日本側による取調べが困難）といった問題点が指摘されている。

こうした問題に対処する上で、日米両国政府は、協定改定ではなく運用改善が現実的の方針をとっている。例えば、1995年に日米は、「殺人または婦女暴行という凶悪な犯罪」について米国人被疑者の起訴前身柄引渡を日本が要請した場合、米国は「好意的な考慮を払う」ことに合意した。さらに2004年には、米国人被疑者の取調べに米側の捜査官が同席することを認める一方で、全ての犯罪について日本側が起訴前身柄引渡を要求できるようにすることが合意された。

2011年には、沖縄市で交通死亡事故を起こした米軍属が公務中であったことを理由に不起訴となり、改めて地位協定の問題点に関心が集まった。このため、日米両国政府は同年11月に、米国が公務中に重大な罪（死亡事故等）を犯した軍属を刑事訴追しない場合であって、日本が自国による裁判権行使を要請する場合には、米国は要請に「好意的考慮を払う」（重大でない罪についても一定の考慮をする）との運用改善に合意した。この合意は、上記交通事故を起こした米軍属に直ちに適用された。また、同年12月には、1956年の合意では公務とされていた、公の催事での飲酒後の自動車運転による通勤を今後は公務として扱わないことも合意された。

前述した2012年10月の米兵2名による集団女性暴行致傷事件の際には、沖縄県警が米兵の身柄を拘束したため、被疑者の身柄引渡等に関する地位協定の規定が問題となることはなかった。しかし、沖縄県は、米兵による犯罪が頻発する一因は地位協定によって日本の司法権が制約されていることにありと指摘し、地位協定の抜本的見直しを求めている。

(3) 在日米軍駐留経費負担

日米地位協定の第24条は、在日米軍の維持に伴う費用は米国が、米軍への施設・区域の提供に伴う費用は日本が負担すると規定している。この規定に基づき、日本は、国有地の提供や私有地の借料負担等を行っている。また、1978年以降は、進行する円高・ドル安等を背景に、基地従業員の福利費や施設整備費（老朽施設の改修費等）も日本が負担するようになった。

さらに1987年には、地位協定第24条の範囲外の日本側負担を可能とするための特別協定が締結された。この協定の期限は5年間とされていたが、その後もほぼ同様の協定が逐次締結され現在に至っている。1987年協定では基地従業員の8手当（調整手当等）が日本側負担とされ、1991年協定では在日米軍の光熱水料の一部や基地従業員の基本給が、1995年協定では在日米軍の訓練移転費が日本側負担に追加された。

2010 年 12 月に日米両国政府は、駐留経費分担の見直し結果を公表し、特別協定に基づく日本側負担を軽減する一方で、減額分を新たな米軍施設の整備（エネルギー効率の高い環境に配慮した施設の整備）に充当することを決定した。これに基づき、現行の特別協定（対象期間：2011～2015 年度）が 2011 年 3 月に国会の承認を得て発効した。日米分担の基本的な構造は変わっていないが、日本側が労務費を負担する基地従業員の人数の上限を 430 人削減することや、光熱水料の日本側負担割合を段階的に低減すること等が盛り込まれている。なお、2012 年度予算における在日米軍の駐留経費負担は、3,689 億円（防衛省所管）となっている。

2 「国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約」（ハーグ条約）

本条約は、国境を越えて行われる子の不法な連れ去り等によって生ずる有害な影響から子を保護するため、不法に連れ去られた子を原則として元の居住国に迅速に返還すること等を目的とし、そのための国家間の協力について定めたものである。本条約は、1980 年にハーグ国際私法会議において採択され、1983 年に発効している。2012 年 9 月現在の締約国は 88 か国であるが、我が国は、G 8 諸国の中で唯一の未締約国である。

近年、国際結婚の破綻の増加に伴い、日本人が、諸外国から自らの子を（元）配偶者に無断で日本へ連れ帰る事例が増加していると指摘されている。このため、ハーグ条約の締約国である欧米諸国から我が国に対して、本条約の早期締結を求める要請が寄せられている。例えば、2011 年 2 月には、米国、英国、フランス、カナダ、イタリア、スペイン、ハンガリー、欧州連合（EU）、ニュージーランドの駐日大使等が外務省を訪れ、我が国の早期締結への期待を表明し、2010 年 9 月に米国下院が、2011 年 1 月にはフランス上院が、我が国に対し本条約の早期締結を求める旨の決議を採択している。

そうした中、我が国政府は 2011 年 5 月 20 日、国際結婚の破綻等により影響を受けている子の利益を保護する必要があるとの認識の下、本条約の締結に向けた準備を進めるとともに、本条約を実施するために必要となる法律案を作成する等の閣議了解を行った。

法律案の作成に関しては、本条約の実施に当たり中心的な役割を担う中央当局の任務等に関する部分は外務省において、子の返還手続等を定める部分については法務省においてそれぞれ立案作業が進められ、最終的に、法務省において全体の取りまとめが行われた。

なお、条約及び法律案は、2012 年 1 月に召集された第 180 回国会に提出された。その後、本条約は、同年 8 月 29 日衆議院外務委員会に付託され、同月 31 日に提案理由の説明が行われた後、継続審査となっている。また、法律案は同年 9 月 6 日に衆議院法務委員会に付託され、条約同様に継続審査となっている。

国境を越えて行われる子の連れ去り問題を解決するためには、国際的なルール及び国家間の協力が必要であり、我が国がハーグ条約を締結した場合、我が国から他の締約国に子を連れ去られた親が子の返還手続を進めることが可能となる等のメリットがある一方、家庭内暴力から逃れて我が国へ子を連れて戻った場合にも子の返還が命じられる可能性があるとの懸念も指摘されている。

3 包括的経済連携政策

(1) E P A ・ F T A 交渉

2001 年 11 月に立ち上げられた世界貿易機関（W T O）のドーハ・ラウンド交渉の先行きが不透明な中、各国は特定の国や地域との間で、物品の関税やサービス貿易の障壁等を撤廃・削減することを目的とする自由貿易協定（F T A）等の地域貿易協定を締結することにより、二国間あるいは地域における貿易自由化を推進する動きを活発化させている。

我が国政府も W T O という多国間枠組みの強化と、それを補完するための二国間・地域間連携の活用という重層的なアプローチの推進を対外経済政策の基本方針として掲げている。具体的には、物品貿易の自由化に加え、投資、人の移動、知的財産の保護等を含む幅広い経済関係の強化を目的とした経済連携協定（E P A）の締結を進めており、2012 年 10 月現在、我が国は 13 の国・地域との間で E P A を締結している。

【我が国の E P A 締結状況等】

締結済	シンガポール、メキシコ、マレーシア、チリ、タイ、インドネシア、ブルネイ、東南アジア諸国連合（A S E A N）、フィリピン、スイス、ベトナム、インド、ペルー
交渉中	韓国（2004 年 11 月以降中断）、湾岸協力理事会（G C C ¹ ）、豪州、モンゴル
交渉開始前の段階（共同研究中など）	欧州連合（E U）、日中韓、東アジア地域包括的経済連携（R C E P「アールセップ」） ² 、カナダ、コロンビア、環太平洋パートナーシップ（T P P）協定

今後、我が国が取り組むべき課題としては、まず韓国、G C C、豪州及びモンゴルとの間で行っている E P A 締結交渉の早期妥結が挙げられる。特に、韓国との間では、2004 年 11 月以降、8 年間にわたり交渉が中断している。韓国側は、対日貿易における構造的な赤字が E P A 締結により更に増大することに懸念を示しており、我が国としては今後も実務協議等による意見交換を重ねていき交渉再開に向けた環境醸成に努める方針である。

また、交渉開始前の段階にある案件のうち、日中韓 F T A については、2012 年 8 月以降、竹島及び尖閣諸島をめぐる問題で中韓両国との外交関係が極めて悪化したため、交渉開始に向けた協議への影響が懸念されたが、9 月には実務協議が予定どおり実施された。しかし、今後の政治状況に影響を受ける可能性も指摘されており³、同年 5 月の日中韓首脳会議で合意された「年内の交渉開始」を実現できるか否かは依然として不透明である。E U に関しては、欧州委員会が加盟各国に対日交渉開始の承認を求めており、早ければ 2012 年 11 月末に予定される貿易相理事会で交渉開始の判断がなされる見込みである⁴。R C E P に関しても、2012 年 8 月の A S E A N + F T A パートナー経済大臣会合で、同年 11 月下旬の東アジア首脳会議における交渉立上げを目指すことで合意しており、T P P に参加していない中国、韓国、インド等を含む大規模な経済統合に向けた足掛かりとなるか否か注

¹ バーレーン、クウェート、オマーン、カタール、サウジアラビア及びアラブ首長国連邦で構成

² 東アジア自由貿易圏構想（E A F T A「イーフトア」）及び東アジア包括的経済連携構想（C E P E A「セピア」）の検討を踏まえ、2011 年 11 月の東アジア首脳会議において、A S E A N 側から示された広域経済連携構想。現在、A S E A N 10 か国及び F T A パートナー国（日本、中国、韓国、豪州、ニュージーランド（以下「NZ」という。）、インドの 6 か国）が構想に参加している。

³ 韓国外交通商省の崔京林 F T A 交渉代表の発言（『東京新聞』2012.9.29）

⁴ E U 議長国貿易担当相の発言（『日本経済新聞』2012.9.21）

目される。その他、カナダとはE P A締結に向けた共同研究が行われており、コロンビアとは2012年7月に共同研究が完了し、同年9月の国連総会の際に行われた首脳会談でE P A締結交渉の開始で両首脳が一致した。

(2) T P P 協定交渉

環太平洋パートナーシップ（T P P）協定は、アジア太平洋地域における物品貿易、サービス貿易、政府調達、競争、知的財産、人の移動等といった様々な分野で高い自由化を目指す枠組みであり、シンガポール、NZ、チリ、ブルネイ、米国、豪州、ペルー、ベトナム及びマレーシアの9か国が交渉に参加している（2012年9月の第14回交渉会合時点）。

我が国政府は、2010年10月に菅総理（当時）が所信表明演説において、T P P協定交渉への参加を検討し、アジア太平洋自由貿易圏⁵（F T A A P）の構築を目指すことを表明して以降、交渉参加に向けた国内の環境整備に取り組んできた。同年11月には、高いレベルの経済連携に必要な競争力強化等の抜本的な国内改革を推進することを盛り込んだ「包括的経済連携に関する基本方針」を閣議決定し、同方針に基づき、同年12月から2011年3月にかけて、上記の交渉参加9か国と情報収集のための事務レベル協議を個別に行った。その後、政府は2011年3月11日に発生した東日本大震災の復旧・復興に全力を挙げるため、「（同年）6月」という当初想定していた交渉参加の判断時期を先送りしたが、9月に就任した野田総理は、国内で交渉参加に対する数多くの懸念が指摘される中、11月にホノルル（米国）で開かれたアジア太平洋経済協力（A P E C）首脳会議において、交渉参加に向けて関係国との協議に入ることを表明した。

しかし、その後の交渉参加に向けた協議は難航している。協定交渉への参加を希望する国は、まず当該国の交渉参加につき既に交渉に参加している全ての国から個別協議で支持を取り付け、さらに交渉参加国が個別に定めている国内手続で承認を得る必要があるが、政府は2012年10月現在で、米国、豪州及びNZの3か国からいまだに支持を取り付けられていない。特に、米国は、我が国における自動車、保険、牛肉の3分野に係る規制緩和等に高い関心を示しており、このうち自動車に関しては、日本市場への参入に係る認証基準の緩和等を強く要求している。このような協議状況から、仮に全ての交渉参加国から近いうちに支持を取り付けられても、米国の国内手続を経るには少なくとも90日を要する⁶ことから、我が国が2012年内に正式な交渉参加国となる可能性はなくなった。交渉に参加する時期が遅れた場合、協定のルールづくりに我が国の主張を反映させる余地がなくなるおそれがあるため、政府は米豪NZからの支持の取付けと国内における意見集約という難しい対応を迫られている。

なお、協定交渉に関しては、2012年9月にウラジオストク（ロシア）で行われたA P E C首脳会議の際、交渉参加9か国の首脳が集い、交渉の進捗状況に関する首脳声明等が発

⁵ アジア太平洋地域において、関税や貿易制限的な措置を取り除くことにより、モノやサービスの自由な貿易や、幅広い分野での経済上の連携の強化を目指すものであり、2006年のA P E C首脳会議（ベトナム・ハノイ）において今後の研究課題として提示された。その後、2010年のA P E C首脳会議（横浜）においては、E A F T A、C E P E A及びT P P協定が、F T A A Pの実現に向けた道筋を成すものとして確認された。

⁶ 米国においては、T P P協定交渉に新規参加国が加わる場合、交渉開始の少なくとも90日前までに議会への事前通知を行うことになっている。

出され、交渉を可能な限り早く成功裏に妥結することが確認された。しかし、解決すべき多くの問題が残されていることも同時に確認されており、参加各国が目標としていた2012年内の妥結は事実上不可能と見られている。また、我が国と同じ2011年のA P E C首脳会議で交渉参加方針を表明したメキシコ、カナダの各政府は、2012年10月、自国が交渉参加9か国から交渉参加国として正式に認められた旨を発表した。両国の参加により、協定交渉は同年12月の第15回交渉会合（N Z）から11か国で行われる見通しである。

4 地域情勢

(1) 朝鮮半島

ア 北朝鮮情勢

2011年12月19日、北朝鮮メディアは同月17日に金正日総書記が死亡した旨を伝えた。その後、金総書記の三男である金正恩氏が、朝鮮人民軍最高司令官、朝鮮労働党第一書記及び国防委員会第一委員長に就任し、現在、金正恩国防委員会第一委員長を中心とした後継体制の確立が進められている。北朝鮮の政策基調を国内外に表明する2012年元日の労働新聞等の新年共同社説は、「金正恩同志は金正日同志だ」とし、後継者の正恩氏への忠誠を求め、金総書記が推進した軍事優先の「先軍政治」と核・ミサイル開発を継承する方針を強調した。また、金正恩国防委員会第一委員長自身も、2012年4月の金日成主席生誕100年を祝した軍事パレードの際の演説で、金総書記の「遺訓」の貫徹と軍事優先の「先軍」路線を継承することを明らかにした。

金正恩体制に関しては、権力継承期間が短かったため、準備不足であることは否定できない。しかし、新体制の誕生を、北朝鮮を包む閉塞感を打破し得る機会と捉える向きもあり、国際社会の評価は一様ではない。

そうした中、2012年2月には、北朝鮮がウラン濃縮活動や核実験、長距離弾道ミサイルの発射の停止などを約束する見返りに、米国が栄養補助食品等24万tの食糧支援を行うことで合意した。この米朝合意は、対米関係改善に動き出したものであり、6か国協議再開に向けたステップと見る向きもあった。

しかし、同年4月13日、北朝鮮は国際社会の制止要請を無視し、「人工衛星」打ち上げと称する長距離弾道ミサイル発射を強行した。結果は失敗に終わったが、北朝鮮によるミサイル発射は東アジアの安全と平和を揺るがすものであり、深刻な脅威をもたらした。このミサイル発射により、米朝協議で供与が約束された米国からの食糧支援は停止され、合意は、事実上破綻状態になった。また、発射失敗により、国防委員会第一委員長に就任した金正恩氏の面目は失墜することになった。その挽回を狙って2006年、2009年に次ぐ3回目の核実験を実施する可能性が指摘されたものの、今日まで北朝鮮による3回目の核実験は行われていない。

北朝鮮の核開発をめぐるのは、2008年12月以降、6か国協議の再開の見通しが立っていない。その一方で、2012年7月には、北朝鮮が同国の核放棄を定めた2005年9月の6か国協議共同声明の破棄を検討していることを米国に非公式ながらも伝達していたとの報道があり、8月には、米国の科学国際安全保障研究所が、北朝鮮が寧辺に建設中の実験用

軽水炉を上空からとらえた衛星写真を公表し、「2013 年後半に完成する可能性」を指摘している。また、9 月には、北朝鮮外務省報道官が、核の軍事転用の可能性を示唆するなど、6 か国協議の停滞により、北朝鮮の核開発を阻止できず、深刻さを増している現状を危惧する声もある。

今後、金正恩体制を安定的に維持していくためには、権力継承の正当性を強調する「遺訓政治」は必要不可欠であるものの、経済の立て直しなどにも早急に取り組まなければならない。金正恩体制が、こうした「遺訓政治」と「政策の変化」とのバランスをとりつつ、国家運営のかじ取りができるか、この点が新体制の行方を占う重要な鍵となる。

イ 日朝協議

2012 年 8 月 9、10 日の両日にわたり、北京において日朝赤十字会談が開催された。日朝赤十字会談は、2002 年 8 月の日本人拉致問題をめぐる会談以来 10 年ぶりのものである。会談では、日本人拉致問題は取り上げられなかったが、第二次世界大戦末期や終戦後、現在の北朝鮮で死亡した日本人の遺骨返還や墓参の実現について話し合いが行われ、今後、これらの早期実現に向け両国政府の当局者を交え交渉を継続していくことで合意した。

その後、8 月 29 日から 31 日にかけて日朝間の政府間協議（予備協議）が北京において開催された。日朝政府間協議は、2008 年 8 月、中国・瀋陽における公式実務者協議が最後であり、当時、死亡したとされる拉致被害者の再調査で合意したものの、その直後に北朝鮮が調査委員会の設置を一方的に見送り協議が中断したことから、4 年ぶりの再開であった。今回の予備協議では、我が国政府は、遺骨返還問題に加え、拉致問題を主要議題とする方針で協議に臨んでおり、金正恩体制の出方を探る意味合いが大きいものであった。予備協議では、日朝両政府が日本人拉致問題について本格協議入りする方向で調整することが合意された。今後は、局長級による本協議の早期開催の実現が当面の課題である。

北朝鮮が日本人の拉致を認めた 2002 年の小泉元総理の訪朝から 2012 年 9 月 17 日で 10 年を迎えた。この間、拉致被害者 5 名とその家族の帰国が実現するなど前進は見られた。しかし、全容解明には程遠い状況にあり、帰国を果たせていない被害者の家族は、拉致被害者 5 名の帰国から丸 10 年である今年を解決に向けた「勝負の年」と位置付け、「拉致問題は解決済み」との主張を崩さない北朝鮮を動かすための、政府の取組や戦略を強く求めている。

ウ 日韓関係

2008 年 2 月の李明博政権の発足以来、日韓両国は、首脳間のシャトル外交を通じ、両国関係を一層成熟したパートナーシップ関係に拡大し、「日韓新時代」を切り拓いて行くとの共通の理解の下、未来志向的な関係構築に努めてきた。日韓間では、しばしば、いわゆる従軍慰安婦問題等、歴史認識をめぐる見解の相違から問題が生じるが、対北朝鮮問題等では、2012 年 4 月のミサイル発射の際にも連携して対応するなど緊密な協力関係にある。

また、日韓間における経済関係も深まっており、韓国知識経済省の統計によると日本から韓国への投資は、2007 年の 9 億 9 千万ドル（約 780 億円）から 2011 年には 22 億 8 千万

ドル（約 1790 億ドル）へと急増し、韓国への日本企業の工場進出が続いている。さらに、第三国における資源開発やインフラ整備等の分野での日韓企業による連携も活発化している。

こうした中、2012 年 8 月 10 日、李大統領が竹島への上陸を強行した。李大統領は、竹島訪問の動機について、「日本がその気になれば（慰安婦問題は）解決するのに、内政のために消極的なので、行動で見せる必要性を感じた」と述べ、竹島訪問を決断した背景に慰安婦問題があったことを明らかにしている。

また、竹島上陸の 4 日後の 8 月 14 日には李大統領が、天皇陛下の韓国訪問をめぐり「訪韓したいならば独立運動をして亡くなられた方々のもとを訪ねて謝罪すればいい」と発言した旨、大統領府が発表した。この発言に関して李大統領は、後日、日韓関係の専門家との会合において「発言の真意が捻じ曲げられて伝わって残念だ」と述べ、発言の本意は「歴史問題については首相が何度お詫びするより、日本で最も尊敬されている天皇陛下が訪韓してお言葉を述べれば容易に解決されるという意味だった」と説明したと報じられている。

現在、我が国と韓国との間では、北朝鮮の核開発や中国の海洋進出への連携した対応や経済連携協定の締結など重要課題を抱えており、竹島問題等により生じた日韓間における軋みが今後の日韓関係に与える影響や両国国民感情の悪化が懸念される。

そうした中、9 月 27 日（米国東部時間）には、李大統領の竹島上陸後初めての日韓外相会談が、国連総会出席のためニューヨークを訪問していた両国外相間で開かれた。会談では、竹島問題、慰安婦問題、李大統領の天皇陛下に関する発言等が取り上げられ、双方が主張すべきは主張しつつも、経済・人的交流・文化交流・安全保障など様々な分野での協力や未来志向の関係構築では認識の一致を見た。

今回の日韓外相会談が実現したことで、日韓間の対話の道が開かれ、関係建て直しに向け動き始めたと見ることもできるが、韓国では 2012 年 12 月に大統領選挙を控えており、日韓関係の本格的な建て直しは、2013 年 2 月の新大統領就任後になると見られている。

エ 竹島問題

今日、日韓両国間には、我が国固有の領土である竹島の領有権をめぐる問題が横たわっている。我が国政府は、竹島は歴史的事実に照らしても国際法上も明らかに日本固有の領土であるとの立場で一貫しており、竹島への韓国閣僚や国会議員の訪問や韓国による竹島及びその周辺での建造物の設置等については、韓国政府に対して累次に渡り抗議を行っている。しかし、韓国は、我が国の主張に同意せず、国際法上何ら根拠がないまま不法占拠を続けている。

そうした中、2012 年 8 月 10 日の李明博大統領が竹島に上陸した。この事態を受け、我が国政府は嚴重抗議を行うとともに、駐韓大使の一時帰国や 8 月下旬に予定されていた日韓財務相会議の延期等を決定した。同月 17 日には、「竹島を巡る領土問題について、我が国の主権に関わる重大な問題と認識しており、毅然とした対応措置をとる」との方針を発表し、同日、野田総理から李明博大統領宛に竹島上陸や日韓関係に関する種々の発言に対する遺憾の意や竹島問題の国際司法裁判所（I C J）への共同提訴の提案等を内容とする

親書が発出された。しかし、この親書は本国に送られず、同月 23 日に日本側に郵送にて返送された。

また、我が国政府は、8 月 21 日、韓国政府に対し、竹島問題について、国際法にのっとり、冷静、公正かつ平和的に紛争を解決することを目指して、I C J への共同付託と日韓紛争解決交換公文に基づく調整を提案した。この提案に対し韓国政府は、同月 30 日、口上書により、応じない旨回答している。我が国政府は、1954 年及び 1962 年、I C J への提訴を韓国に提案しているが、いずれも、韓国側に拒否された段階で提訴を断念した。しかし、今回は、I C J への我が国単独による提訴も辞さない考えであり、現在、韓国の動向を注視しつつ、単独提訴に向けた準備を進めている。なお、これまで民主党政権下では、竹島の状態について韓国への配慮から「法的根拠のない形での支配」という表現を使用してきたが、8 月 22 日の参議院決算委員会において外相及び防衛相が「不法占拠」と初めて答弁した。

さらに、野田総理は、9 月 26 日（米国東部時間）の国連総会一般討論演説において、領土・領海をめぐる紛争の解決手段としての I C J 活用等と呼びかけた。一方、金星煥韓国外交通商相は一般討論演説において、「いかなる国も領土侵害を目的に国際法の手続や『法の支配』の概念を乱用してはならない」、あるいは武力紛争時の性暴力について「犠牲者への賠償と補償の提供」を求め、名指しは避けつつも間接的に竹島問題及び慰安婦問題での我が国政府の対応を批判した。

日本や韓国との同盟関係を「アジアの平和と繁栄の礎石」とする米国は、日韓両国に対し対話を通じた解決を求めており、9 月 28 日のニューヨークでの日米韓外相会談の開催など米国の仲介による関係修復を模索する動きが見られる。

(2) 中国

ア 中国政治・経済

中国共産党は 2012 年 9 月 28 日、第 18 回共産党全国代表大会を 11 月 8 日に開催すると発表した。この大会で共産党の新体制が発足するが、この新体制を基に来年春の全国人民代表大会（全人代、国会に相当）において中国政府の新指導部も本格的に発足する。

習近平国家副主席は、党大会で胡錦濤国家主席（総書記）に代わって新総書記に選出され、来年春の全人代で国家主席に選出されることが確実視されているが、共産党の事実上の最高意思決定機関である政治局常務委員会（現在は 9 名で構成）の人事をめぐるっては、胡錦濤国家主席や

新たな常務委員の候補者			
候補者名・現職（年齢）		派閥	見通し
常務委員会入りが確実とされる候補			
習近平国家副主席	(59)	太	新総書記？ 新国家主席？
李克強副首相	(57)	団	新首相？
王岐山副首相	(64)	太	
李源潮党中央組織部長	(61)	団	
常務委員会入りの可能性があると思われる候補			
張徳江副首相兼重慶市党委書記	(65)	江	
俞正声上海市党委書記	(67)	太江	
汪洋広東省党委書記	(57)	団	
張高麗天津市党委書記	(65)	江	
劉延東國務委員	(66)	団江太	
劉雲山党中央宣伝部長	(65)	団江	

太：太子党 団：共青团派 江：江沢民派
（出典）2012 年 8 月 31 日付日本経済新聞・他に基づき作成

李克強副首相（政治局常務委員）の支持母体である共青团（共産主義青年団）派と、習近平国家副主席（政治局常務委員）らが属する太子党（有力幹部の子弟グループ）及び江沢民派（上海閥）の2大勢力が激しい主導権争いを繰り広げてきたとされる。2012年4月、それまで常務委員会入りが有力視されていた薄熙来元重慶市党委書記（太子党）が失脚して以降は胡錦濤国家主席を中心とする共青团派が有利と見られていたが、8月に開かれた北戴河会議⁷では太子党及び江沢民派が猛烈な巻き返しを図ったとの見方も伝えられている。11月の党大会で明らかになる新人事では、政治局常務委員会の顔ぶれ、構成人数⁸、また、胡錦濤国家主席が江沢民前国家主席と同様、総書記の地位を退いた後も引き続き、党中央軍事委員会主席の地位を占めるのかどうかなどが注目される。

他方、経済面では、2011年以降、経済成長の緩やかな減速傾向が続いている。2011年のGDP成長率は9.2%と、リーマンショック後の2009年以来の一桁成長にとどまったほか、2012年第一四半期のGDP成長率は8.1%、第二四半期は7.8%となった。

イ 日中関係・尖閣諸島問題

2010年9月に発生した中国漁船衝突事件を契機として日中関係は一時悪化したが、その後、日中両国政府は関係改善を模索し、領土をめぐる問題についてもこれが二国間関係全体に波及しないよう極力抑制的な対応に努めていた。2011年12月には野田総理訪中が実現し、日中金融協力や日中高級事務レベル海洋協議の立ち上げなどに合意したほか、本年は1972年の日中国交正常化から40周年に当たる年であるため、日中間では政治レベル、民間レベル双方において様々な記念事業が予定されていた。

しかし、2012年4月、石原東京都知事がワシントンで行った講演の中で、東京都が尖閣諸島を購入する方針を表明したことを契機として、7月、政府が尖閣諸島の平穏かつ安定的な管理のため、国として尖閣諸島を購入する方針を表明することとなった。8月にはこれに反発した香港の活動家7人による尖閣諸島不法上陸や、丹羽駐中国大使が乗った公用車が北京で中国人に襲われ、公用車に掲げられていた日本国旗が奪われる事件が発生した。かかる状況下、アジア太平洋経済協力（APEC）ウラジオストク会議開催中の9月9日には、胡錦濤国家主席から野田総理に直接、尖閣諸島の国有化に断固反対する考えが伝えられたが、その直後の9月11日に、日本政府が尖閣諸島を構成する5つの島のうち、魚釣島、南小島、北小島の3島を地権者から購入する契約を交わしたことを発表すると、中国側はこれに激しく反発し、温家宝中国首相が「半歩たりとも断じて譲らない」と発言するとともに、対抗措置と

尖閣諸島の概要		
名称	面積 (km ²)	所有形態
魚釣島	3.82	民有地→国有地
久場島	0.91	民有地（国が賃借）
北小島	0.31	民有地→国有地
南小島	0.40	民有地→国有地
大正島	0.06	国有地
沖の北岩	0.03	国有地
沖の南岩	0.01	国有地
飛瀬	0.002	国有地
		合計 5.56 km ²

⁷ 中国共産党の幹部や長老が河北省の避暑地・北戴河に集まり次期指導部の人事や重要議案について話し合う非公式の会議

⁸ 共青团派は、9人体制から7人体制への縮小を主張

して尖閣諸島周辺海域への海洋監視船の派遣、尖閣諸島領海を中国の領海とする海図の国連への提出、日本製品不買運動の容認、野中広務元官房長官ら超党派国会議員による訪中国の受入れ中止、その他政府、自治体、民間レベルで予定されていた様々な交流事業やイベントの中止及び延期、さらには9月27日に予定していた日中国交正常化40周年の公式記念式典を延期する措置を講じた⁹。

また、中国各地では大規模な反日デモが発生した。特に9月15日以降は、参加者の一部が暴徒化し、日系企業の工場や店舗、日本車等を襲撃するなど多大な被害をもたらす事態に発展した。さらに、1931年の満州事変の契機となった柳条湖事件が起きた日で、中国では「国辱の日」として広く認識されている9月18日には、少なくとも125の都市で反日デモが展開された。加えて経済面においても、日本製品不買運動の広がりや日本への観光旅行のキャンセルのほか、日本からの輸入製品に対する税関検査の強化、日系企業による受注の取消し、日本企業との取引停止等による影響が広がっている。

これらの問題に関して、政府レベルでは、9月25日に日中外務次官級協議（北京）が行われ、国連総会（ニューヨーク）に出席していた日中両国外相の間でも会談（現地時間25日）の機会がもたれた。両会談における協議は双方が従来の主張を述べ合うなど平行線に終わったが、今後に対話を継続することでは一致した。

また、9月26日、野田総理は、国連総会における一般演説の中で、領土・領海問題について国際法に基づく平和的な解決を訴えるとともに、その後の記者会見において「（尖閣諸島は）歴史上も国際法上も我が国固有の領土で、領有権の問題は存在しないというのが基本だ。そこから後退する妥協はありえない」、「日中関係に影響を及ぼさないよう、理性的な、冷静な対応を堅持し、様々なレベル、チャンネルを通じて対話を図りたい」との見解を明らかにした。これに対し、楊潔篪中国外相は、同一般演説で、尖閣諸島は1895年の日清戦争末期に「日本が盗んだ」ものであり、第二次世界大戦後、連合国による「カイロ宣言」、「ポツダム宣言」に基づいて中国側に返還されたものであるとする独自の主張を行った。

中国はさらに、10月に東京で開催された国際通貨基金（IMF）・世界銀行総裁会議にも、中国代表として出席するはずだった謝旭人財務相と周小川中国人民銀行総裁の参加を見送った。

中国側は、尖閣諸島に関する中国側の主張に対する国際社会の支持を得るため、国際会議や政府要人間の二国間会談での支持の訴えや、外国有力紙への意見広告掲載など、積極的な広報活動を行っている。日本政府は「尖閣諸島をめぐる解決しなければならない領有権の問題はそもそも存在しない」との立場から、これまで同諸島領有の正当性をアピールするための広報活動にはあまり積極的ではなかったが、今後は、ハイレベル会談において我が国の立場を積極的に説明したり、我が国の立場を説明した冊子を作成するなど、広報活動に積極的に取り組む方針とされる。

⁹ ただし中国側は、米倉経団連会長や、河野前衆議院議長ら日中友好7団体のトップを北京に招待し、共産党序列第4位の賈慶林・全国政治協商会議主席が訪中国との会見に応じることで対話の糸口はかろうじて維持した。

(3) ロシア

ア 内政と外交

内政における最近の主要な出来事は 2012 年 3 月の大統領選であり、プーチン首相(当時)が他の 4 候補を抑えて当選し、同年 5 月、4 年ぶりで大統領職に復帰した。プーチン大統領は首相職にメドヴェージェフ前大統領を指名し、前政権で行われたたすきがけ人事を踏襲し双頭体制を維持したものの、極東地域の開発を担う「極東開発省」を新設するなど、独自の手腕を発揮し始めている。

しかし、プーチン大統領による政権の長期支配に抗議するため、2011 年 12 月の下院選挙後に発生した「反プーチン」デモは、規模こそ縮小したものの依然としてモスクワ等の都市部で行われている。これに対して下院で過半数を握る政権側は、2012 年 6 月に無許可集会等への罰則を大幅に強化する法案を成立させたほか、7 月には外国から資金援助を受けている非政府組織（NGO）を「外国の代理人」と位置付け、その活動を事実上監視する法案を成立させた。これらの動きは、反政府的な活動を抑え込むものと一部の国民やメディアからは見られており、前回の大統領在職時（2000 年～2008 年）にも批判のあったプーチン大統領の強権的な統治手法の復活に対する懸念の声が多くも出始めている。また、プーチン大統領は 2012 年 9 月、予算案の内容をめぐってメドヴェージェフ内閣のうち 3 名の閣僚を戒告処分としたことなどから、大統領と首相との不協和音が報じられるまでに至っており、双頭体制の今後の行方にも注目が集まっている。

外交における最近の主要な出来事は、ロシアが初の議長国となった 2012 年 9 月のウラジオストクにおけるアジア太平洋経済協力（APEC）首脳会議の開催であり、極東地域の開発という国内事情と併せて、今後ロシアがアジア太平洋地域における「エコノミー¹⁰」の一員として、貿易・投資の自由化や経済統合に関与していく姿勢を示した。これに先立つ 8 月には、ロシアは 20 年近い交渉を経て世界貿易機関（WTO）への正式加盟を果たしており、WTO における発言力を高めることで自国の利益に基づく経済外交を推し進めていくものと見られる。

このほか、プーチン大統領は、首相時代の 2011 年 10 月、旧ソ連地域において「ユーラシア同盟」という独立国家共同体（CIS）とは異なる新たな地域統合の枠組みを創設する考えを表明しており、実現の可能性は未知数であるものの、当該地域に対する今後の外交政策の動向にも内外から高い関心が示されている。

イ 日露関係

(7) 北方領土問題

我が国固有の領土である北方領土は、戦後 60 余年の間、ソ連及びその後継国家であるロシアによる不法占拠が続いている。日ソ両国間では、1956 年、平和条約締結後に我が国への歯舞群島及び色丹島の引渡しを規定した日ソ共同宣言が締結されたが、我が国政府は領土問題を北方四島の帰属に関する問題であると確認した 1993 年の東京宣言を二国間の重

¹⁰ APEC には、多種多様な国と地域が参加しているため、APEC メンバーの国・地域を指す場合には「エコノミー」という用語が用いられる。

要な国際約束と位置付け、四島の帰属の問題を解決して平和条約を締結するという 2001 年 3 月のイルクーツク声明に記された合意事項を我が国の原則的立場として堅持している。

しかし、近年、日露間において領土返還交渉は進展しておらず、逆にロシアによる北方領土の実効支配は、2010 年 11 月のメドヴェージェフ大統領（当時）による国後島訪問や、2011 年 5 月のイワノフ副首相らによる択捉島及び国後島訪問などを通じて強化される傾向にある。具体的には、ロシア側は、2006 年 8 月に閣議承認された「2007 年から 2015 年までのクリル諸島社会経済発展連邦特別プログラム」に基づき、①運輸・通信インフラの整備、②水産部門の発展、③燃料エネルギー・コンプレクスの発展、④社会インフラの整備を目指す方針を掲げている。このため、我が国政府は、イルクーツク声明に署名するなど領土問題への取組に意欲的だった¹¹プーチン大統領との間で、「（領土問題に関する）議論を本格化させていきたい¹²」考えであり、2012 年 6 月の G20 ロスカボス・サミットの際に行われた野田総理とプーチン大統領の初の首脳会談では、静かな環境下で領土問題に関する実質的な議論を進めていくことで合意した。しかし、プーチン大統領も、前回の大統領在職時から、日ソ共同宣言を両国により批准された唯一の法的文書であると最重要視しており、歯舞群島及び色丹島の二島引渡しで問題解決としたい旨表明している¹³。また、7 月には、「静かな環境下で議論を進める」旨の首脳会談時の合意に反して、メドヴェージェフ首相が 2 回目の国後島訪問を行い、同島がロシア領であることを強調するなど、日露間の信頼関係の構築に水を指すような言動がなされた。

このように、我が国にとっては、交渉相手がプーチン政権でも返還交渉を進めることが難しい状況であることに変わりはないが、2012 年 9 月の A P E C の際に行われた首脳会談では、野田総理が 12 月に訪露すること、また、訪露に向けて外務次官級協議を開催することで両首脳が一致するなど、領土問題の議論に係る新たな展開が見られた。これを受けて 10 月 19 日に開催された外務次官級協議では、領土問題について、我が国が四島返還を主張したのに対し、ロシア側は最大でも歯舞群島及び色丹島の二島返還を主張するなど議論は平行線をたどったが¹⁴、互いに受け入れ可能な解決策を探るため今後も実質的な協議を継続することについては日露双方が一致した。領土問題を含む日露関係全般の協議を目的とした公式訪問が実現すれば、2003 年 1 月の小泉総理（当時）以来およそ 10 年ぶりとなる。小泉総理が訪露した際には、北方領土問題に言及した成果文書として日露行動計画が署名されていることから、野田総理の訪露により、今後の返還交渉の進展につながる成果文書が発出されるか否かが注目される。

【北方領土問題に関する日露政府間の主要な条約・取極め】

主要条約・取極め	内 容
日ソ共同宣言 1956 年 10 月署名	鳩山（一郎）総理らとブルガーニン連邦大臣会議議長らの間で、（1）平和条約の締結交渉を継続することに同意、（2）ソ連は歯舞群島及び色丹島の日本への引渡しに同意するが、現実の引渡しは日ソ間の平和条約締結後に行われることに同意

¹¹ 『東京新聞』（2012.3.6）

¹² 2012 年 4 月の日露外相会談における玄葉外務大臣の発言

¹³ 2004 年 11 月の閣議における発言（『日本経済新聞』2004.11.16）及び 2012 年 3 月に行われた我が国新聞社との会見における発言（『朝日新聞』2012.3.3）等

¹⁴ 『毎日新聞』（2012.10.20）

東京宣言 1993 年 10 月署名	細川総理とエリツィン大統領の間で、北方四島の帰属に関する問題を、（１）歴史的・法的事実に基づき、（２）両国の間で合意の上作成された諸文書及び（３）法と正義の原則を基礎として解決することにより、平和条約を早期に締結するよう交渉を継続し、日露関係を完全に正常化することに同意
イルクーツク声明 2001 年 3 月署名	森総理とプーチン大統領の間で、（１）日ソ共同宣言が、平和条約締結交渉の出発点を設定した基本的な法的文書であると確認、その上で、（２）東京宣言に基づき、四島の帰属の問題を解決することにより、平和条約を締結することを確認
日露行動計画 2003 年 1 月署名	小泉総理とプーチン大統領の間で、日ソ共同宣言、東京宣言、イルクーツク声明及びその他の諸合意が、四島の帰属の問題を解決することにより平和条約を締結し、もって両国関係を完全に正常化することを目的とした交渉の基礎であるとの認識に立脚し、引き続き残る諸問題の早期解決のために交渉を加速することで合意

(イ) 経済協力（極東・シベリア地域の資源開発等）

我が国は、政治、経済、文化等、あらゆる分野における協力関係の構築を北方領土問題の解決に結び付けるとの対露外交の基本方針に基づき、極東・シベリア地域における資源開発等の経済協力を推し進めている。2012 年 9 月の A P E C においても、両国はウラジオストクにおける天然ガス（L N G）プロジェクトに関する覚書に署名しており、今後、ロシアからの L N G の供給量増加につながることが期待される。

他方、2011 年 2 月の日露外相会談で前原外務大臣（当時）から提起した北方領土における共同経済活動については、北方領土に対する互いの法的立場を害しないという前提条件があるため交渉は難航している。一部報道¹⁵では、2012 年 1 月の日露外相会談で、ロシア側から漁業や水産加工等といった想定される協力分野の提示がなされた模様であるが、その後交渉が進展した様子は見られない。加えて、ロシア側は 2012 年 5 月、択捉島の港湾工事に韓国企業が参加していることを明らかにした。外国企業が北方領土の開発事業に従事していることが確認されたのは今回が初めてであるため、今後日露間で共同経済活動に係る交渉が進展せず、我が国以外の企業が北方四島に進出し続けた場合、四島に対するロシアの管轄権が広く国際的に認知されてしまうおそれもある。このため、我が国としては早期に解決策を見出し返還交渉の進展に必要な両国間の信頼関係の構築につなげていく必要がある。

Ⅱ 第181回国会提出予定法律案等の概要

提出予定法律案等はない（10 月 26 日現在）。

（参考）継続条約

- 投資の促進及び保護に関する日本国政府とパプアニューギニア独立国政府との間の協定（第 180 回国会条約第 1 号）

パプアニューギニアとの間で、投資の拡大により経済関係を一層強化するため、投資の促進及び保護に関する法的枠組みについて定める。

- 投資の自由化、促進及び保護に関する日本国とコロンビア共和国との間の協定（第 180 回国会条約第 2 号）

¹⁵ 『朝日新聞』（2012.1.29）

コロンビアとの間で、投資の拡大により経済関係を一層強化するため、投資の自由化、促進及び保護に関する法的枠組みについて定める。

- 脱税の防止のための情報の交換及び個人の所得に対する租税に関する二重課税の回避のための日本国政府とジャージー政府との間の協定（第 180 回国会条約第 3 号）

ジャージーとの間で、租税に関する情報交換を行うための枠組み及び課税権の配分等について定める。

- 租税に関する情報の交換及び個人の所得に対する租税に関する二重課税の回避のための日本国政府とガーンジー政府との間の協定（第 180 回国会条約第 4 号）

ガーンジーとの間で、租税に関する情報交換を行うための枠組み及び課税権の配分等について定める。

- 所得に対する租税に関する二重課税の回避及び脱税の防止のための日本国とポルトガル共和国との間の条約（第 180 回国会条約第 5 号）

ポルトガルとの間で、二重課税の回避を図るとともに、経済交流の促進のため、投資所得に対する源泉地国課税を減免すること等について定める。

- 租税に関する相互行政支援に関する条約及び租税に関する相互行政支援に関する条約を改正する議定書（第 180 回国会条約第 6 号）

締約国の税務当局間における租税に関する情報交換、外国租税債権の徴収共助及び送達共助の枠組み等について定める。

- 国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約（第 180 回国会条約第 7 号）

監護の権利の侵害を伴う国境を越えた子の連れ去り等が生じた場合に原則として常居所を有していた国に子を迅速に返還するための国際協力の仕組み、国境を越えた親子の接触の実現のための協力等について定める。

内容についての問合せ先

外務調査室 大野首席調査員（内線68460）

財務金融委員会

財務金融調査室

Ⅰ 所管事項の動向

1 税制

(1) 税財政の現状

ア 概要

歳入には大別して①租税等収入②公債金③その他収入があり、近年、これらの割合は大きく変化している。

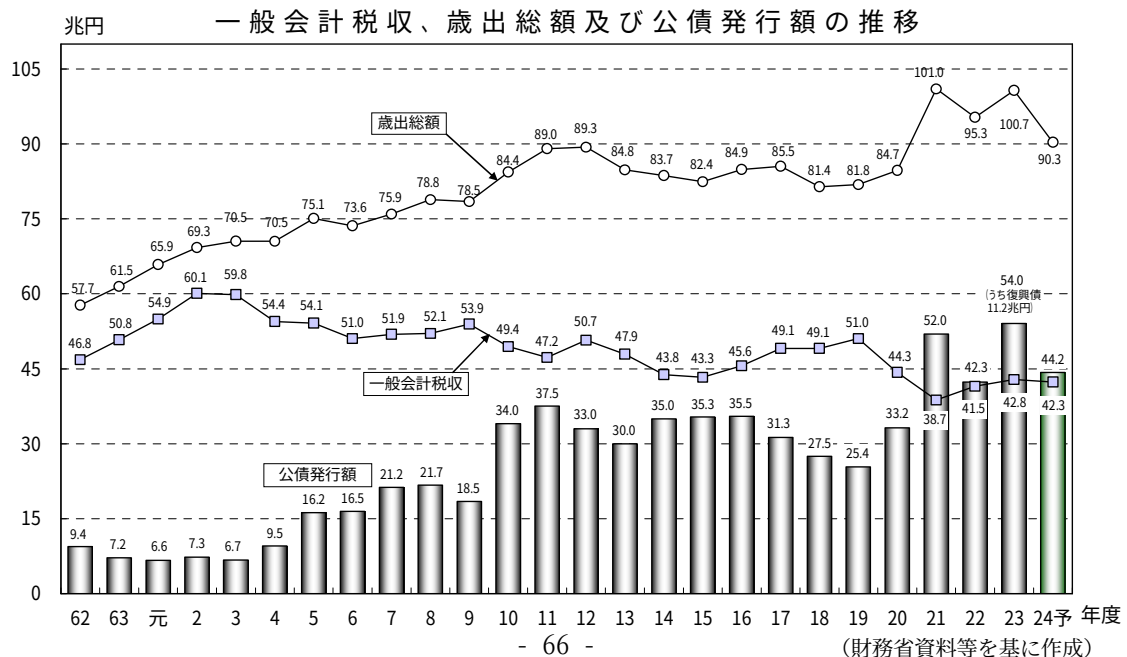
我が国の財政は平成 10 年度以降、平成 20 年度まで一般会計の歳出に占める税収の割合がおおむね 50～60%台で推移しており、残りの大部分を公債金収入に頼る公債依存体質となっている。

平成 21 年度においては、経済対策の実施経費の追加などにより歳出が増加するとともに、景気悪化に伴う税収の減少により、公債が追加発行されることとなった。その結果、昭和 21 年度以来 63 年ぶりに税収が公債発行額を下回ることとなった。

この状況は、公債発行の抑制が図られた平成 22 年度以降も継続している。特に平成 23 年度においては、東日本大震災からの復旧・復興等のため、数次の補正予算が編成され、復興債の発行等が行われたことなどから、歳出に占める税収の割合は 39.1%まで低下すると見込まれていたが、決算額では、税収が補正後予算額を 0.8 兆円上回ったこと等から、同割合は 42.5%となっている。

平成 24 年度一般会計予算においては、平成 23 年度当初予算の水準を上回らないものとする基本方針の下、44 兆円程度の公債発行額（復興債を除く。）となっているが、税収が公債発行額を下回る状況は解消されず、歳出に占める税収の割合は 50%に満たない状況（46.9%）となっている。

なお、復興債や復興特別税等の復興財源については、別途、特別会計に計上されている（復興債：約 2.7 兆円、復興特別税：約 0.5 兆円、一般会計からの繰入れ等：約 0.6 兆円）。



歳出に占める税収の割合 (%)

年度	62	63	元	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
割合	81.1	82.7	83.4	86.8	84.8	77.2	72.1	69.3	68.4	66.0	68.7	58.6	53.1

	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24(予)
	56.8	56.5	52.4	52.5	53.7	57.4	60.2	62.3	52.3	38.4	43.5	42.5	46.9

(注1) 平成23年度までは決算額、24年度は予算額(当初)である。

(注2) 平成23年度は、東日本大震災からの復興のために平成23年度～平成27年度まで実施する施策に必要な財源について、復興特別税の収入等を活用して確保することとし、これらの財源が入るまでの間のつなぎとして復興債を発行(平成23年度:11.2兆円)

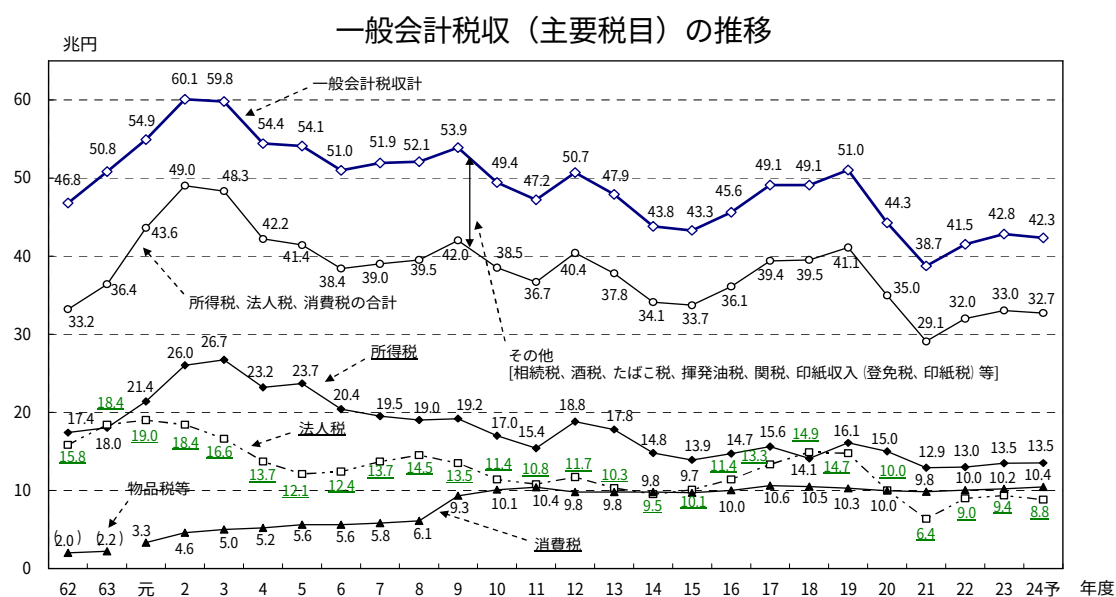
(注3) 上記復興債については、平成23年度は一般会計、平成24年度は特別会計に計上。なお、平成23年度の復興債を除く公債発行額は、一般会計税収を若干下回る。

イ 税収の内訳

一般会計税収の合計は平成2年度の60.1兆円をピークに平成15年まで減少傾向にあり、40兆円台前半まで落ち込んだ。平成16年度以降は増加に転じ、平成19年度は50兆円を上回るまでに回復したが、平成20年度以降、40兆円前後となっている。

税目別税収をみると、所得税は、平成3年を境に減少傾向であったが、平成22年度以降は13兆円台で推移している。法人税は、平成14年度に9.5兆円と消費税を下回るまでに落ち込み、それ以降は回復基調にあったが、平成20年度には再び消費税とほぼ同額となり、平成21年度以降、消費税を下回る水準となっている。消費税は、平成元年度に制度が創設されて以降安定しており、平成9年に税率が引き上げられてからは10兆円前後で推移している。連年、所得税、法人税及び消費税で税収全体の70%以上を占めている。

なお、平成24年度予算における復興特別税については、復興特別法人税が4,810億円、復興特別所得税が495億円計上されている¹。



(注) 平成23年度までは決算額、24年度は予算額(当初)である。

(財務省資料等を基に作成)

¹ 平成24年度から3年間は法人税額の10%の復興特別法人税が課され、平成25年から25年間は所得税額の2.1%の復興特別所得税が課される。

(2) 税制改革の動向及び課題

ア 税制改革の動向

(ア) 平成 24 年度税制改正

平成 24 年度の税制改正においては、平成 22 年度・平成 23 年度税制改正から税制抜本改革へと通じる、税制全体及び各税目についての基本的な考え方に立脚しつつ、特に喫緊の対応を要する「新成長戦略実現に向けた税制措置」「税制の公平性確保と課税の適正化に向けた取組み」等を中心に改正が行われた。具体的には個人所得課税における給与所得控除の上限設定（給与収入 1,500 万円超は一律 245 万円）、法人課税における研究開発税制の適用期限の延長や環境関連投資促進税制の拡充、地球温暖化対策のための税の導入（石油石炭税にCO₂排出量に応じた税率を上乗せ）等の措置が講じられた。

(イ) 税制抜本改革

社会保障給付費用等の見通しを踏まえ、持続可能な財政構造を確立するための税制抜本改革については、平成 21 年度税制改正法²の附則第 104 条において、その道筋及び基本的方向性が規定されており、その実施時期などをめぐる議論が行われてきた。

平成 22 年 12 月 14 日には、社会保障改革の推進についての基本方針が閣議決定された。この中では、税制改革について一体的に検討を進め、平成 23 年半ばまでに成案を得、国民的な合意を得た上でその実現を図るなどとされた。

これを受け、平成 23 年 6 月 30 日、政府・与党社会保障改革検討本部において「社会保障・税一体改革成案」が決定された³。同成案では、社会保障給付費用は消費税率を主要な財源として確保するとし、まずは、2010 年代半ばまでに段階的に消費税率（国・地方）を 10%まで引き上げるとされた。また、税制抜本改革については、平成 23 年度中に必要な法制上の措置を講ずるとされた。

平成 23 年 9 月に発足した野田内閣は、同成案の具体化に向けた議論を行い、平成 24 年 1 月 6 日、政府・与党社会保障改革本部において、「社会保障・税一体改革素案」を決定した⁴。同素案は、2 月 17 日、「社会保障・税一体改革大綱」として閣議決定された。同大綱では、消費税率（国・地方）について 2014（平成 26）年 4 月に 8%、2015（平成 27）年 10 月に 10%へと、段階的に引き上げるとされたほか、個人所得課税における最高税率の引上げ等各分野の基本的な方向性が示された。

これを受け、本年 3 月 30 日、「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法等の一部を改正する等の法律案」が閣議決定され、同日、国会に提出された。同法律案は、衆議院において 5 月 11 日に審議入りし、社会保障と税の一体改革に関する特別委員会では審査が行われた。6 月 22 日には、民主、自民及び公明の 3 党の税関係協議結果（以下「3 党協議結果」という。）を踏まえ、所得税法及び相続税法等の一部改正規定の削除や低所得者対策としての給付付き税額控除等及び複数税率の導入を検討する

² 「所得税法等の一部を改正する法律」（平成 21 年法律第 13 号）

³ 平成 23 年 7 月 1 日閣議報告

⁴ 同日閣議報告

旨の規定を追加するなどの修正案が提出され、同月 26 日、修正議決⁵され、8 月 10 日、参議院において可決、成立した（以下「消費税法改正法⁶」という。）。

（参考）税制改正に関連する主な動き（平成24年）

1 月 6 日	政府・与党社会保障改革本部が「社会保障・税一体改革素案」を決定、閣議報告
1 月 27 日	「租税特別措置法等の一部を改正する法律案」（24 年度改正法案）国会提出
2 月 17 日	「社会保障・税一体改革大綱」閣議決定
3 月 30 日	・「24 年度改正法案」成立 ・「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法等の一部を改正する等の法律案」（消費税法等改正法案）国会提出
6 月 15 日	民主、自民及び公明の 3 党税制関係協議の合意
6 月 22 日	3 党税関係協議の合意に基づき「消費税法等改正法案」に対する修正案を提出
6 月 26 日	衆議院において「消費税法等改正法案」修正議決
8 月 10 日	修正後の「消費税法等改正法案」成立

イ 今後の課題

今後は、「消費税法改正法」に規定されている「税制に関する抜本的な改革及び関連する諸施策に関する措置」の具体化に向けた検討や「消費税率引上げに当たっての措置」（いわゆる景気弾力条項⁷）の取扱い等が課題となると考えられる。これらのうち主な課題は次のとおりである。

（ア）消費税率引上げに伴う低所得者対策

消費税率引上げに伴う低所得者対策として、給付付き税額控除等及び複数税率の導入について様々な角度から総合的に検討するとされている。

給付付き税額控除⁸については、低所得者をターゲットとして効率的に消費税の逆進性対策を講ずることが可能であるとされる反面、所得や資産の把握や執行面での対応の可能性等が検討事項として挙げられている。

複数税率については、消費の都度軽減が実感できて分かりやすい反面、財源の問題、対象範囲の限定、中小事業者の事務負担等が検討事項として挙げられている。

いずれの措置をいつからどのような内容で実施するのが議論となろう。

⁵ 修正により、題名は「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律」となった。

⁶ 「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律」（平成 24 年法律第 68 号）

⁷ 同法律附則第 18 条を指す。

⁸ 法律上は給付と税額控除を適切に組み合わせて行う仕組みその他これに準ずるものとされている。税制調査会専門家委員会資料（平成 24 年 5 月 28 日）によれば、諸外国の仕組みは①基本的には税額控除（控除しきれない額は給付）であり、控除額が所得の増加に伴って逦増し、一定の上限に達した後、逦減する仕組み、②基本的には全額給付であり、所得が一定額を超えると給付額が逦減する仕組みに分類できるとしている。また、導入目的は、子育て支援、就労促進、付加価値税の負担軽減が挙げられている。

また、平成 26 年 4 月の 8 %への消費税率引上げ時から、これらの施策の実現までの間の暫定的・臨時的措置として、「簡素な給付措置」を実施するとされている。その対象範囲、基準となる所得の考え方、財源の問題、執行面での対応の可能性等が検討事項として挙げられている。「3 党協議結果」によれば、「簡素な給付措置」の内容については、真に配慮が必要な低所得者を対象にしっかりとした措置が行われるよう、今後、予算編成過程において、立法措置を含めた具体化を検討するとされている。

(イ) 消費税の円滑かつ適正な転嫁対策

小規模事業者ほど交渉力が弱く取引相手側の優越的地位の濫用等により消費税相当分の価格転嫁が困難であるとの懸念がある。これを踏まえ、政府は、事業者等における転嫁対策等に関する意見等の把握や課題の整理等を行い、消費税の円滑かつ適正な転嫁等に資する総合的な対策の策定に向けた検討を行うため、内閣に消費税の円滑かつ適正な転嫁等のための検討本部を設置した（平成 24 年 4 月 24 日閣議決定）。同本部は平成 24 年 5 月 31 日に中間整理⁹を公表した。この中には、政府共通の相談窓口の設置、独占禁止法等の特例に係る法的措置の検討、転嫁状況に係る調査・監視、財政上・税制上その他の支援措置の検討等平成 9 年の消費税率引上げ時には行っていない対応策の検討も盛り込まれている。

「消費税法改正法」にも同様の対策を講ずる旨が規定されているが、実効性のある対応策の策定が課題となろう。

(ウ) 住宅の取得に係る消費税

住宅の取得については、取引価額が高額であること等から、消費税率の引上げの前後における駆け込み需要及びその反動等による影響が大きいことを踏まえ、一時の税負担を平準化・緩和する観点から、住宅の取得に係る必要な措置について財源も含め総合的に検討するとされている。また、「3 党協議結果」では、平成 25 年度以降の税制改正及び予算編成の過程で総合的に検討を行い、消費税率の段階的引上げ時にそれぞれ十分な対策を実施するとされている。政府は、いわゆる住宅ローン減税や予算上の支援措置、登録免許税や印紙税等の取引課税について具体策を検討する方針である¹⁰。

(エ) 自動車関係諸税

自動車取得税及び自動車重量税については、安定財源を確保した上で、簡素化、負担の軽減及びグリーン化の観点から見直しを行うこととし、「3 党協議結果」では、平成 26 年 4 月の消費税率引上げ時まで結論を得るとされている。

政府は、自動車ユーザーの負担を軽減する方向で検討する意向を示している¹¹。

⁹ 正式名称は「転嫁対策・価格表示に関する対応の方向性についての検討状況（中間整理）」

¹⁰ 第 180 回国会参議院社会保障と税の一体改革特別委員会議録第 6 号 7 頁（平成 24 年 7 月 23 日）安住財務大臣答弁

¹¹ 前掲脚注 10 に同じ。

(オ) 個人所得課税の取扱い

今後、消費税率の引上げにより、税制全体としての累進性が更に低下することも踏まえれば、所得税については、高い所得階層に負担を求めるなど所得再分配機能の回復を図る改革を進める必要があるとの考え方¹²を受け、政府提出の当初の法律案では、所得税の最高税率について課税所得 5,000 万円超の部分 40% から 45% に引き上げるとされていた。また、扶養控除や配偶者控除についても検討課題とされていた。

「消費税法改正法」では、所得税の最高税率の引上げ等による累進性の強化に係る具体的な措置については、平成 24 年度中に必要な法制上の措置を講ずるとされている。また、扶養控除、成年扶養控除（23 歳以上 70 歳未満の扶養親族を対象とする控除）及び配偶者控除に係る項目は削除されており、「3 党協議結果」では、これらの在り方について各党で検討を進めるとされている。

(カ) 資産課税の取扱い

政府提出の当初の法律案では、相続税の最高税率を 50% から 55% に引き上げるとともに、基礎控除を 4 割縮減し、定額控除を 5,000 万円から 3,000 万円に、法定相続人 1 人当たりの控除を 1,000 万円から 600 万円に引き下げる等とされていた。また、贈与税の税率構造の見直し等も盛り込まれていた。

「消費税法改正法」では、格差固定化の防止、老後扶養の社会化の進展への対処等の観点からの相続税の課税ベース、税率構造等の見直し及び高齢者から若年世代への生前贈与促進による消費拡大を通じた経済活性化を図る観点からの贈与税の見直しについては、平成 24 年度中に必要な法制上の措置を講ずるとされている。この他、事業承継税制については、相続税の見直しの結果に基づく措置に併せて見直しを行うとされている。

なお、相続税の課税方式の在り方も検討項目に挙げられている。

(キ) 景気弾力条項

いわゆる景気弾力条項では、消費税率の引上げ前に、経済状況の好転について、名目及び実質の経済成長率、物価動向等、種々の経済指標を確認し、経済状況等を総合的に勘案した上で、その施行の停止を含め所要の措置を講ずるとされている。

政府は消費税率の引上げの判断はそのときの政権が判断することである¹³としており、具体的手順や内容等の詳細については、必ずしも明確にされていないことから、納税者等の予見可能性を踏まえれば、より具体的な説明が求められよう。

法律案の修正により加えられた「税制の抜本的な改革の実施等により、財政による機動的対応が可能となる中で、我が国経済の需要と供給の状況、消費税率の引上げによる経済への影響等を踏まえ、成長戦略並びに事前防災及び減災等に資する分野に資金を重点的に配分することなど、我が国経済の成長等に向けた施策を検討する」との規定に関しては、

¹² 「社会保障と税の一体改革大綱」（平成 24 年 2 月 17 日閣議決定）35 頁

¹³ 第 180 回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第 5 号 40 頁（平成 24 年 5 月 22 日）安住財務大臣答弁、同会議録 47 頁岡田国務大臣答弁 等

消費税増税後の予算の在り方や事前防災及び減災等の財源確保策などが焦点となっていたことから、今後の議論を注視する必要がある。

また、「3党協議結果」では、消費税率の引上げに当たっては、社会保障と税の一体改革を行うため、国民会議の議を経た社会保障制度改革を総合的かつ集中的に推進することが確認されており、社会保障制度改革の進捗状況が消費税率引上げの実施に影響を与える可能性があると考えられる。

2 特別会計

(1) 特別会計の現状

特別会計は、国が特定の事業を行う場合や特定の資金を運用する場合等に設けられている。平成24年度特別会計予算（当初）の歳出総額は394.1兆円であり、会計間相互の重複計上額を控除した純計額は190.5兆円となっている。

特別会計の設置には①受益と負担の関係や事業ごとの収支を明確化②適正な受益者負担、事業収入の確保や歳出削減努力を促進③弾力的・効率的な運営が可能一等のメリットがある。

しかし、①固有の財源を有することによって不要不急の事業が展開されている②数が多数に上り国民による監視が不十分となって無駄な支出が行われやすい③多額の剰余金等が存在し財政資金の効率的な活用が図られていない④一般会計からの繰入れ等により受益・負担関係が不明確となっている⑤特別会計が各省庁の既得権益の温床となっており予算執行の実態も分かりにくい一等、予算執行の非効率性や会計処理の複雑性に係る問題点が指摘されてきたことから、財政制度等審議会等において特別会計見直しの検討が行われ、いわゆる行政改革推進法（平成18年5月成立）及び同法を踏まえた特別会計に関する法律（平成19年3月成立）の成立に至った。

特別会計に関する法律は、各特別会計法で個々に定められていた剰余金の処理や借入金規定等の会計手続を横断的に見直し、各特別会計に共通する規定を第1章総則に定め、各特別会計別の規定を第2章各節に定める法形式を採っている。なお、平成18年度に31あった特別会計は、同法により統廃合され、平成23年度末時点で17特別会計となっていた。現在は、第180回国会において特別会計法が改正され、平成24年度から新たに東日本大震災復興特別会計が設けられたことから18特別会計が設置されている。

(2) 特別会計の剰余金及び積立金等の一般会計における活用

特別会計の剰余金は、各特別会計における毎会計年度の歳入歳出の決算上生じ、積立金等への積立て、当該特別会計の翌年度歳入への繰入れ、一般会計の歳入への繰入れ等の措置が採られる。平成22年度の特別会計の剰余金は41.9兆円とされており、うち1.9兆円が積立金等として積み立てられ、37.3兆円が翌年度の歳入へ繰り入れられたほか、2.7兆円が一般会計の歳入に繰り入れられて活用されている。

また、特別会計の積立金等は、保険事業等のように一会計年度内に支出することを予定せず、一般の現金と区分して保有、運用される「特別の資金」を保有することが円滑かつ

効率的な財政運営に資する場合に積み立てられるものである。平成22年度決算処理後における特別会計の積立金等の額は、174.2兆円に上る。

これまでも特別会計の積立金等は、一般会計に繰り入れられて活用されてきたが、直近の例としては、平成23年度第1次補正予算において財政投融资特別会計から1.1兆円が一般会計に繰り入れられ、東日本大震災に対処するために必要な財源とされた。

(3) 特別会計の課題（特別会計改革の動向）

今後の特別会計改革の方向性については、平成22年5月18日の行政刷新会議に提示された枝野幸男行政刷新担当大臣（当時）の「特別会計改革について(案)」において、財政を透明でわかりやすいものとするとともに、無駄遣いを根絶し、国民の信頼を得るためには、各特別会計の制度の見直しまで踏み込んだ抜本的な改革が不可欠であるとの認識の下、①特別会計をゼロベースで見直し、必要不可欠なもの以外は廃止②特別会計により行われてきた事務事業の聖域なき見直し等により、無駄の排除や資金等の有効活用を徹底一との基本方針が示された。

その後、平成22年10月の行政刷新会議による事業仕分け第3弾において、特別会計を対象とした検討が行われ、また平成23年11月の提言型政策仕分けにおいても、エネルギー関係予算全体の在り方について、抜本的な見直しを行うべき旨の提言がなされた。これらを受け、平成24年1月24日、「特別会計改革の基本方針」が閣議決定され、3月9日には、全ての特別会計を対象として一般会計と区分して経理する必要性並びに事務及び事業の在り方について抜本的に見直し、特別会計及びその勘定について、廃止・統合等の措置を講ずることを内容とする「特別会計に関する法律の一部を改正する法律案（内閣提出第63号）」が衆議院に提出されたが、審議に入ることなく継続審査となっている。

3 金融

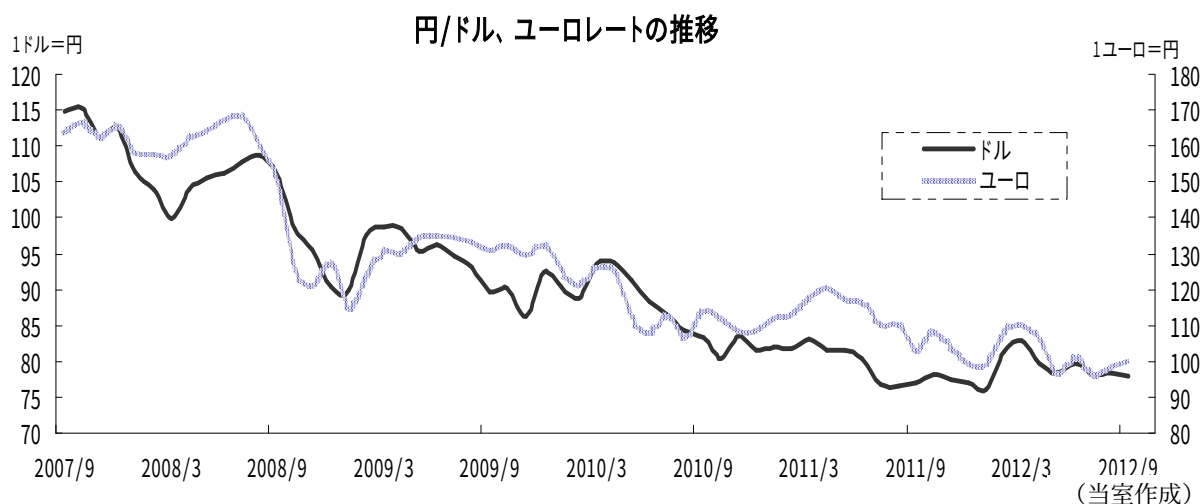
(1) 現下の金融情勢（欧州債務危機とデフレ・円高）への対応

ア 政府の対応

欧米では、世界金融危機の後遺症ともいえるべき不安定な経済情勢が続いている。特にギリシャの財政危機に端を発する欧州債務危機問題が、ユーロ圏のみならず世界経済全体の大きな不安材料となっている。

我が国では、世界金融危機の後、物価下落と景気低迷が続き、政府は、平成21年11月の月例経済報告で、日本経済は「緩やかなデフレ状況にある」と認定した（いわゆる「デフレ宣言」）。他方、平成22年夏頃からは、欧米の不安定な経済情勢を背景に、相対的な安全資産として円が選好され、いわば「消去法的」な円高傾向が続いている。平成23年3月の東日本大震災発生後の17日には一時1ドル＝76円25銭と、それまでの戦後最高値（79円75銭）を更新し、翌18日のG7財務大臣・中央銀行総裁会議による声明及びG7各国による協調介入により、急激な変動は一旦沈静化した。同年10月には再び1ドル＝75円32銭と、更に戦後最高値を更新した。また、ユーロ安も定着しつつあり、平成24年1月には1ユーロ＝97円04銭となった。第2次ギリシャ支援や、欧州における金融支援の

枠組みの拡大について一定の合意がみられた3月前後は改善がみられたが、その後のギリシャの国内情勢やスペインの金融不安の緊迫等を背景に、5月以降は再びユーロ安が進み、7月下旬や8月上旬には1ユーロ＝94円台まで下落することもあった（下記グラフ参照）。



政府は、平成 23 年 10 月 21 日に「円高への総合的対応策～リスクに強靱な経済の構築を目指して～」を閣議決定し、これに基づく「景気対応検討チーム」により、対応策の個々の施策の進捗管理等を行っている。また、平成 24 年 4 月 13 日より、デフレ脱却と経済活性化に向け、政府として、効果的かつ体系的に経済政策を構築するとともに、物価等経済状況の点検を行うため、内閣官房長官及び経済財政政策担当大臣兼国家戦略担当大臣を議長とする「デフレ脱却等経済状況検討会議」を開催している。

イ 日本銀行の金融政策

日銀は、世界金融危機局面において講じた政策金利（無担保コールレート（オーバーナイト物）の誘導目標）の引下げ¹⁴や、年 21.6 兆円（月 1.8 兆円）ペースでの長期国債の買入れを継続するとともに、日本経済がデフレから脱却し、物価安定の下での持続的成長へ向けた政策運営として、主に次のような措置を講じている。

(7) 「中長期的な物価安定の目途」の導入

政府のデフレ宣言を受け、日銀は、平成 21 年 12 月、日銀が中長期的にみて物価が安定していると理解する物価上昇率である「中長期的な物価安定の理解」を、「消費者物価指数の前年比で 2 %以下のプラスの領域にあり、委員の大勢は 1 %程度を中心と考えている」と変更し、日銀としてゼロ%以下のマイナスの値は許容していないこと、及び、政策委員の大勢は 1 %程度を中心と考えていることを、より明確に表現することとした。

¹⁴ 平成 20 年 10 月にそれまでの 0.5%から 0.3%へ引き下げ、同 12 月に、更に 0.1%へ引き下げた（平成 22 年 10 月からは、0～0.1%。（イ）a 参照）。

さらに、平成 24 年 2 月には、我が国経済のデフレ脱却と物価安定の下での持続的な成長の実現に向けた日銀の姿勢を更に明確化する取組の一環として、中長期的に持続可能な物価の安定と整合的と判断する物価上昇率を示す「中長期的な物価安定の目途」を新たに導入し、「消費者物価の前年比上昇率で 2 %以下のプラスの領域にあると判断しており、当面は 1 %を目途」とすることとした。

(イ)「包括的な金融緩和政策」の導入

平成 22 年 10 月、海外経済の減速や円高による企業マインド面への影響等を背景に、景気改善の動きが弱まっており、我が国経済が物価安定の下での持続的成長経路に復する時期が後ずれする可能性が強まっているとの情勢判断の下、金融緩和を一段と強力に推進するため、次の 3 つの措置からなる「包括的な金融緩和政策」を導入した。

a 実質的なゼロ金利政策の実施

無担保コールレート（オーバーナイト物）の誘導目標水準を「0～0.1%程度」とし、実質的なゼロ金利政策を採用した。

b 「資産買入等の基金」を通じた金融資産の買入れ等

国債、C P、社債、E T F、J－R E I T等多様な金融資産の買入れ等を通じて、長めの市場金利の低下と各種リスク・プレミアムの縮小を促進し、金融緩和を一段と強力に推進するため、臨時の措置として、バランスシート上に「資産買入等の基金」を創設した。

資産買入等の基金は、資産の買入れのほか、平成 21 年 12 月に導入された新型オペ（固定金利方式・共通担保資金供給オペレーション）によるものであり、その規模は、導入当初は総額 35 兆円程度であったが、累次にわたって増額され、現在は 80 兆円程度にまで拡大されている。

(表) 「資産買入等の基金」の規模の推移（※下線は増額又は減額した項目）

	2010/10 (導入時)	2011/ 3	2011/ 8	2011/10	2012/ 2	2012/ 4	2012/ 7	2012/ 9	直近残高 (2012/ 9)
総額	35 兆円 程度	40 兆円 程度	50 兆円 程度	55 兆円 程度	65 兆円 程度	70 兆円 程度	70 兆円 程度	80 兆円 程度	61.79 兆円
長期国債	1.5	<u>2.0</u>	<u>4.0</u>	<u>9.0</u>	<u>19.0</u>	<u>29.0</u>	29.0	<u>34.0</u>	18.09
国庫短期 証券	2.0	<u>3.0</u>	<u>4.5</u>	4.5	4.5	4.5	<u>9.5</u>	<u>14.5</u>	7.41
C P等	0.5	<u>2.0</u>	<u>2.1</u>	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1	1.38
社債等	0.5	<u>2.0</u>	<u>2.9</u>	2.9	2.9	2.9	2.9	2.9	2.68
E T F	0.45	<u>0.9</u>	<u>1.4</u>	1.4	1.4	<u>1.6</u>	1.6	1.6	1.39
J-REIT	0.05	<u>0.1</u>	<u>0.11</u>	0.11	0.11	<u>0.12</u>	0.12	0.12	0.09
固定金利 オペ	30.0	30.0	<u>35.0</u>	35.0	35.0	<u>30.0</u>	<u>25.0</u>	25.0	30.73

(注 1) 2012 年末時点において予定する資産買入等の基金の規模は 65 兆円程度（80 兆円程度への増額は 2013 年 12 月末を目途に完了）

(注 2) 年間 21.6 兆円の長期国債の買入れは、資産買入等の基金とは別に実施

c 時間軸の明確化

当面、消費者物価の前年比上昇率1%を目指して、それが見通せるようになるまで、実質的なゼロ金利政策と金融資産の買入れ等の措置により、強力な金融緩和を推進していくこととした。

(ウ) 成長基盤強化を支援するための資金供給

平成22年6月、成長基盤強化に向けた民間金融機関の自主的な取組を金融面から支援するため、政策金利を貸付金利とし、貸付期間原則1年（最長4年）、基本貸付枠3兆円の新たな資金供給の枠組みを時限措置として導入した。さらに、基本貸付枠とは別に、出資や動産・債権担保融資（いわゆる「ABL」）などを対象とした貸付枠（5,000億円。平成23年6月～）、100万円以上1,000万円未満の小口投融資を対象とした貸付枠（5,000億円。平成24年3月～）、日銀が保有する米ドル資金を用いた貸付枠（120億米ドル（約1兆円）。平成24年4月～）をそれぞれ設けたほか、平成24年3月に基本貸付枠を3兆5,000億円に増額した。これらを合計すると、現在の総貸付枠は5兆5,000億円である。

以上のような日銀の取組に対し、円高の克服及びデフレからの脱却のために更なる強力な金融緩和を求める意見がみられる¹⁵。更なる金融緩和の具体的な手段としては、日銀の購入資産の多様化（日銀による外債購入を含む）、「中長期的な物価安定の目途」の引上げ（現在1%→2～3%へ）、政府と日銀との政策協定の締結等が主に議論に上っている。

(2) 東日本大震災に対する金融面の措置

ア 金融機能強化法の改正

金融庁は、東日本大震災という未曾有の災害が、被災地における金融機能に様々な影響を及ぼすことを踏まえ、金融機関が、被災地における金融仲介機能を十分に発揮し、復旧・復興のための資金需要に十分に応える必要があるとの観点から、金融機関に対する公的資本増強制度を定める「金融機能の強化のための特別措置に関する法律」（平成16年法律第128号）について、震災特例を設けるなど必要な見直しを行うこととし、平成23年5月（第177回国会）に「東日本大震災に対処して金融機関等の経営基盤の充実を図るための金融機能の強化のための特別措置に関する法律及び金融機関等の組織再編成の促進に関する特別措置法の一部を改正する法律案」（内閣提出第73号）を提出した。

同改正案では、国の資本参加の申請期限を、平成29年3月31日まで5年間延長するとともに、震災の影響を受けた金融機関が国の資本参加を申請する際に、経営責任を求めないとする等の特例を設けることとした。また、特に信用金庫、信用組合等の協同組織金融

¹⁵ 政府は、「日本再生戦略」（平成24年7月31日閣議決定）において、「日本銀行は、当面、消費者物価上昇率1%を目指して、強力に金融緩和を推進することとしている。政府は、日本銀行に対して、デフレ脱却が確実となるまで強力な金融緩和を継続するよう期待する。」としている。また、10月5日には前原経済財政政策担当大臣が閣僚としては9年半ぶりに日銀政策委員会・金融政策決定会合に出席した。他方、同年9月に就任した自民党の安倍新総裁は、「日銀法改正も視野に入れるべきだとの議論もある」等と述べている（『日本経済新聞』（平成24年10月16日）等）。

機関については、今後の財務状況が必ずしも見通し難い面があるものについても、国とその中央金融機関（信金中央金庫、全国信用協同組合連合会等）が共同して資本参加を行えることとする等、更にその特性に応じた特例を設けることとした。

同改正案は6月22日に成立し、7月27日に施行された。改正による震災特例に基づき、国の資本参加が決定した金融機関はこれまで12金融機関（5銀行、4信用金庫、3信用組合）、資本参加の総額は2,110億円となっている。

イ 二重ローン問題

東日本大震災においては、いわゆる「二重ローン」（災害で住宅や事業所等を失った被災者が、返済中の既存債務に加えて、生活や事業の再建のために新たな借金を抱えること）の問題について、金融機関が既存債務の免除に応じやすい仕組みの整備や、被災事業者の既存債務の買取り等を行う公的機関の設立の必要性等が指摘された。

このうち、被災事業者の既存債務への対応として、政府・民主党は、平成23年6月17日に政府が取りまとめた「二重債務問題への対応方針」に基づき、①相談窓口として、各都道府県に設置されている中小企業再生支援協議会の機能を拡充した「産業復興相談センター」を設立すること、②被災事業者の既存債務の買取機構として、独立行政法人中小企業基盤整備機構等が出資する中小企業再生ファンドを衣替えした「産業復興機構」を被災各県に設立し、過剰債務を抱えているが事業再生の可能性のある中小企業の再生支援を実施すること一を決定した。

これに対し、政府・民主党のスキームでは、小規模事業者や農林水産業者等の事業再生に十分に対応できないとの問題意識から、自民党、公明党及びたちあがれ日本・新党改革の3党派共同提案により提出された「株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法案」（片山さつき君外6名提出、第177回国会参法第12号）が、民主党、自民党及び公明党の3党による修正協議を経て、同年11月21日、第179回国会において成立した。

これにより、東日本大震災により被災した事業者の既存債務の買取りは、政府・民主党の方針により被災各県に設置する「産業復興機構」¹⁶と、新法に基づき新設される「東日本大震災事業者再生支援機構」¹⁷の2つの機構が、相互に補完・連携して行うこととなったが、それぞれの機構による買取り（支援）の決定までに至った件数は伸び悩んでいる¹⁸。

一方、震災の被害により既存の住宅ローン等の返済が困難になった個人への対応としては、自己破産等の法的倒産手続による不利益を回避して債務整理ができるよう、「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」が策定され¹⁹、平成23年8月22日から申請の受

¹⁶ 現在までに、岩手、宮城、福島、茨城、千葉の5県に設立（産業復興相談センターは青森県にも設置）

¹⁷ 東日本大震災事業者再生支援機構は平成24年2月22日に設立され、3月5日より業務開始。同機構の資金調達（借入れ又は社債）に係る債務については、5,000億円の政府保証枠が措置されている。

¹⁸ 各県HPによる発表では、これまでに各産業復興機構が債権買取りを決定した案件は、岩手30、宮城18、福島3、茨城1、千葉1。東日本大震災事業者再生支援機構の支援決定件数は41件（平成24年10月17日現在）

¹⁹ 金融機関団体の関係者や学識経験者等による「個人債務者の私的整理に関するガイドライン研究会」（事務局：全国銀行協会）が策定

付が開始されているが、その利用は低調である²⁰。政府は、同ガイドラインの利用促進のため、地方公共団体、社会福祉協議会、弁護士会等の関係団体等と連携した取組や防災集団移転促進事業に関する被災者向け説明会を活用した取組等を実施して一層の周知を図ることとしている。また、平成 24 年 7 月 24 日には、金融機関に対しても、債務者の状況を一層きめ細かく把握し、当該債務者に対してガイドライン利用のメリットや効果等を丁寧に説明し、当該債務者の状況に応じて、ガイドラインの利用を積極的に勧めるよう要請している。

(3) 金融・資本市場における今後の課題等

ア 成長ファイナンス

政府は、我が国経済に活力を取り戻すため、資金が必要な主体に十分に行き届いていない現状を改善し、成長マネーの供給拡大を図ることが必要であるとの問題意識の下、成長マネーがより円滑に供給されるための政府の取組について検討する場として、平成 24 年 2 月 15 日に「成長ファイナンス推進会議」を設置し、「資金供給源の拡大」、「仲介・支援機能の強化」、「海外市場との関係強化」を当面の検討課題と位置付けて検討を進め、7 月 9 日に、各施策の具体的な検討、実施内容とそのスケジュールについて、取りまとめを行った。

この取りまとめの中では、「国民金融資産の形成支援を通じた成長マネーの供給拡大」のための方策として、「休眠預金を成長マネーの供給源として有効活用するための仕組みを構築する。さらに、Jリートを含む不動産投資市場の活性化により、資産デフレからの脱却を図る」こととされている。

休眠預金（長期にわたって入出金等の異動がない預金）の活用については、具体的な仕組み・制度案の検討を平成 24 年度中に完了し、早期の休眠預金活用開始に向け、平成 25 年度中にその活用策の検討を含む必要な制度整備を終え、平成 26 年度中に休眠預金の管理・活用に向けた体制を構築することとしている。

J-REIT の資金調達手段の多様化等については、平成 25 年通常国会に関連法改正案を提出することとしているほか、国民が資産を安心して有効活用できる環境整備の一環として投資信託・投資法人法制全般の見直しも行うこととしている。これについては、平成 24 年 1 月 27 日、自見金融担当大臣（当時）が金融審議会に諮問しており、金融庁では、当該諮問を受けて、3 月 7 日、金融審議会に「投資信託・投資法人法制の見直しに関するワーキング・グループ」を設置して検討を行っている²¹。

²⁰ 平成 24 年 10 月 19 日までの相談件数は 3,052 件、債務整理成立に向けた準備件数は 835 件（申出件数 376 件、申出準備中件数 459 件）、債務整理の成立に至った件数は 100 件

²¹ 諮問事項では、検討の観点として、①投資信託については、国際的な規制の動向や経済社会情勢の変化に応じた規制の柔軟化や一般投資家を念頭に置いた適切な商品供給の確保等、②投資法人については、資金調達手段の多様化を含めた財務基盤の安定性の向上や投資家からより信頼されるための運営や取引の透明性の確保等を挙げている。ワーキング・グループでは、平成 24 年 7 月 3 日に中間論点整理を取りまとめている。

イ 中小企業金融円滑化法の最終延長と出口戦略

平成 21 年 11 月（第 173 回国会）、世界金融危機の影響により特に厳しい経済状況にある中小・零細企業や、住宅ローンの借り手を支援するため、金融機関が、これら借り手の申込みに対し、できる限り貸付条件の変更等を行うよう努めること等を法律で定める「中小企業者等に対する金融の円滑化を図るための臨時措置に関する法律」（平成 21 年法律第 96 号。以下「中小企業金融円滑化法」という。）が制定された。当初、同法は平成 23 年 3 月 31 日で失効することとされていたが、中小企業者等の業況や資金繰りが依然厳しい中、先行きの不透明感から、今後も貸付条件の変更等に対する需要が一定程度あると考えられる等として、第 177 回国会において、法律の期限を 1 年延長し、平成 24 年 3 月 31 日とする改正が行われた。

中小企業金融円滑化法は、中小企業の倒産抑止や経営改善に一定の効果を上げ、金融の円滑化に対する金融機関の取組も定着してきているとの評価がある一方、条件変更を受けた中小企業において、再変更等が増加している、条件変更を受けながら経営改善計画が策定されないところもある等の問題を指摘する声もある。このため、金融庁は、中小企業者等の事業再生等に向けた支援に軸足を移すための総合的な出口戦略を講じつつ、ソフトランディングを図る必要があるとして、平成 23 年 12 月 27 日に金融担当大臣談話（中小企業金融円滑化法の期限の最終延長等について）を発表し、同法を今回に限り平成 25 年 3 月 31 日まで再延長することとした。

これを受けて、第 180 回国会において、中小企業金融円滑化法の再改正が行われ、同法の期限は平成 25 年 3 月 31 日まで延長された。また、同法の期限延長に伴い、株式会社企業再生支援機構の支援決定期限についても平成 25 年 3 月 31 日まで延長するため、「株式会社企業再生支援機構法」（平成 21 年法律第 63 号）の改正も併せて行われた。

金融庁は、この最終延長に当たり、監督指針の改正や資本性借入金の積極的活用を促進するほか、4 月 20 日には、同法の出口戦略の一環として、企業再生支援機構・中小企業再生支援協議会・金融機関が連携して中小企業を経営支援する「中小企業金融円滑化法の最終延長を踏まえた中小企業の経営支援のための政策パッケージ」を、内閣府及び中小企業庁と連名で策定・公表した。今後は、関係省庁・関係機関と連携し、早急に政策パッケージの具体化を図り、さらに、中小企業の事業再生・業種転換等の支援の実効性を高めるための施策を引き続き検討することとしている。

ウ 証券市場の信頼確保

(ア) 増資インサイダー事案等への対応

近年、上場企業の公募増資情報を何らかの方法で入手したヘッジファンド等が、情報公表前に、当該銘柄を空売りして株価を押し下げ利益を得るといった、いわゆる「増資インサイダー」が、我が国市場の大きな問題となっている。

第 180 回国会で成立した金融商品取引法改正案では、金融商品取引業者等以外の業者や投資家が、他人（顧客等）の計算において不公正取引を行った場合についても、課徴金の対象に加えることとする改正を行った。これにより、増資インサイダー事案において、金

融庁に登録のない海外ファンド等が顧客等から預かった資金を用いて不公正取引を行い、利益を得る場合について、一定の抑止効果が期待されている。

他方、増資インサイダー事案では、大手証券会社が、企業の増資情報を公表前に漏洩したケースが相次いで発覚しており、証券会社の情報管理体制や営業姿勢の改善が急務とされているほか、現行のインサイダー取引規制を見直す必要があるのではないかとの指摘がなされている。このため、平成24年7月4日、松下金融担当大臣（当時）は、最近の公募増資に関連したインサイダー取引などを踏まえ、我が国市場の公正性・透明性に対する投資家の信頼を確保する観点から、情報伝達行為への対応、課徴金額の計算方法その他近年の違反事案の傾向や金融・企業実務の実態に鑑み必要となるインサイダー取引規制の見直しを検討するよう、金融審議会に諮問した。これを受けて、同31日、金融審議会に「インサイダー取引規制に関するワーキング・グループ」が設置され、現在、見直しに向けた検討が行われている。

また、平成23年11月に発覚したオリンパスの巨額損失隠し事件において、投資助言会社やコンサルタント会社等の外部協力者が大きな役割を果たしていたことを踏まえ、上記の金融商品取引法改正案では、このような外部協力者を課徴金の対象に追加することとした。さらに、金融庁は、最近の企業の会計不正事案において、結果として公認会計士監査が有効に機能しておらず、より実効的な監査手続を求める指摘があることを踏まえ、会計不正等に対応した監査手続等の検討を行い、公認会計士の監査規範である監査基準について所要の見直しを行うこととした。これについては、企業会計審議会監査部会において、平成24年5月30日から議論を開始しており、1年程度を目途に検討することとしている。

(イ) A I J 投資顧問による年金資産消失問題

A I J 投資顧問株式会社（以下「A I J」という。）は、主に企業年金基金を顧客とする投資運用業者（金融商品取引法登録業者）であったが、証券取引等監視委員会が平成24年1月から同社を検査したところ、その過程で、同社が顧客から運用を委託された資産の大半が毀損していることが判明した。

同委員会の検査によると、A I J は、顧客である企業年金基金から受託した資金²²について、デリバティブ取引等による運用に失敗し、平成23年3月期までに1,092億円もの損失を出していたが、顧客に対しては、その事実を隠し、虚偽の基準価額や運用利回り等を報告して、順調な運用を装っていた。また、ファンドの販売証券会社であるアイティーエム証券株式会社（以下「I T M」という。）と一体となって、虚偽の基準価額等を用いて投資一任契約²³の締結の勧誘を行っていたほか、顧客に対する虚偽の運用報告書の交付、虚偽の事業報告書の作成・当局への提出も行っていたとされる。

²² 証券取引等監視委員会の検査によると、年金基金との投資一任契約（下記脚注参照）に基づきA I J が運用していた「A I M グローバルファンド」に係る受入資金の額が1,458億円。この他に、運用せず解約資金等に充てるために集めた資金が500～600億円程度あるとみられており、A I J が年金基金から預かった資金の総額は2,000億円以上に上るとみられている。

²³ 当事者の一方が、相手方から、金融商品の価値等の分析に基づく投資判断の全部又は一部を一任されるとともに、当該投資判断に基づき当該相手方のため投資を行うのに必要な権限を委任されることを内容とする契

一方、I T Mは、A I Jから提供される基準価額等が虚偽であること、又はその可能性が高いことを認識しながら、何ら有効な検証を行うことなくA I Jのファンドを販売し、顧客に対し虚偽の基準価額の提供及びこれに基づく運用収益等の報告を行っていたとされている。

証券取引等監視委員会は、これらの検査結果を踏まえ、金融商品取引法違反（投資一任契約の締結に係る偽計）の嫌疑で、平成24年3月23日にA I J及び関係先への強制調査に入った。警視庁は、6月19日、顧客である2つの年金基金から資金70億円を騙し取ったとして、浅川A I J社長、西村I T M社長ら4名を詐欺容疑で逮捕し、うち浅川社長ら3名が詐欺と金融商品取引法違反（契約に関する偽計）の罪で東京地検特捜部により起訴された。10月5日、当該3名に対する4回目の起訴をもって捜査は終結し（立件総額約248億円）、法人としてのA I Jは不起訴とされた。

（表）A I J問題の経過（平成24年10月22日現在）

平成24年1月	○証券取引等監視委員会がA I Jの検査に着手
2月24日	○検査の過程で、顧客資産が毀損し運用状況を説明できない状況にあることが発覚 ○金融庁（関東財務局）、A I Jに業務停止命令（1か月）及び業務改善命令
3月14日	○衆議院財務金融委員会参考人質疑（証券投資顧問業協会、企業年金連合会、年金基金）
22日	○証券取引等監視委員会がA I JとI T Mの行政処分を勧告
23日	○金融庁（関東財務局）がA I Jに投資運用業の登録取消し処分及び業務改善命令、I T Mに業務停止命令（6か月）及び業務改善命令 ○証券取引等監視委員会がA I Jと関係先の強制調査を実施
27日	○衆議院財務金融委員会参考人質疑（浅川和彦・A I J社長、西村秀昭・I T M社長、石山勲・東京年金経済研究所代表、日本証券業協会、信託協会）
4月3日	○参議院財政金融委員会参考人質疑（浅川、西村、石山、年金基金）
13日	○衆議院財務金融委員会証人喚問（浅川、西村、石山）
24日	○参議院財政金融委員会証人喚問（浅川、西村）
27日	○金融庁（関東財務局）が無登録で金融商品取引業を行う者として東京年金経済研究所に警告書を発出
6月19日	○警視庁が浅川和彦・A I J社長、高橋成子・同取締役、西村秀昭・I T M社長、小菅康一・同取締役の4名を詐欺容疑で逮捕（立件額約70億円）
7月9日	○東京地検特捜部が浅川、高橋、西村の3名を詐欺と金融商品取引法違反（契約に関する偽計）の罪で起訴【1回目】 ○警視庁が浅川、高橋、西村、小菅の4名を詐欺容疑で再逮捕（立件額約30億円）
30日	○東京地検特捜部が浅川、高橋、西村の3名を詐欺と金融商品取引法違反（契約に関する偽計）の罪で追起訴【2回目】
8月10日	○金融庁がI T Mの証券業登録を取消し
30日	○警視庁が浅川、高橋、西村の3名を再逮捕（立件額約104億円）
9月19日	○東京地検特捜部が浅川、高橋、西村の3名を詐欺と金融商品取引法違反（契約に関する偽計）の罪で追起訴【3回目】
10月4日	○警視庁が浅川、高橋、西村の3名を追送検（立件額約44億円）
5日	○東京地検特捜部が浅川、高橋、西村の3名を詐欺と金融商品取引法違反（契約に関する偽計）の罪で追起訴【4回目】、捜査終結へ（立件総額約248億円） ※小菅容疑者（I T M取締役）と、法人としてのA I Jは不起訴

問題を受けて、金融庁では、投資一任業務を行う全ての金融商品取引業者に対する一斉調査を実施し、4月6日に、第1次調査の結果（速報値）を公表した。さらに、一部の投資一任業者に対して実施した第2次調査の結果等を踏まえて、9月4日に「A I J投資顧問株式会社事案を踏まえた資産運用に係る規制・監督等の見直し（案）」を公表し、意見募集を行った。

この見直し案では、同様の問題の再発防止策として、①第三者（国内信託銀行等）によるチェックが有効に機能する仕組み、②運用報告書等の記載内容の拡充等、年金基金等の顧客が問題を発見しやすくする仕組み、③投資一任業者等の不正行為に対する罰則強化、④投資運用業者等に対する規制・監督・検査の強化一に関する施策を挙げている。

金融庁は、寄せられた意見も踏まえ、10月12日に府令と監督指針の改正案を公表し、改めて意見募集に付した。このほか、上記見直し案において、法律改正を要する事項については、改正法案の国会提出を検討することとしている。

エ 国際的な金融規制強化への対応

世界金融危機後、主要国の金融監督当局で構成するバーゼル銀行監督委員会は、銀行の財務の健全性を高めて金融危機への対応力を強化するため、資本としての質が高い普通株や内部留保を「狭義の中核的自己資本」（普通株等 Tier1）と捉え、その一定比率の保有を柱とする新たな自己資本規制を協議してきた。その結果、平成22年9月12日、国際的に活動する銀行の自己資本規制について、狭義の中核的自己資本比率基準を実質7%²⁴とし、平成25（2013）年から段階的に適用を始め、平成31（2019）年1月から全面適用することとする新規制案を発表し、同年11月の主要20か国・地域首脳会議（G20サミット）で承認された。承認された内容は、バーゼル銀行監督委員会により、銀行の自己資本と流動性に係る国際的な基準の詳細を示す「バーゼルIIIテキスト」としてテキスト化され、12月16日に公表された。

これを踏まえ、金融庁では、平成24年2月7日、国際統一基準適用行を対象とする「自己資本比率規制（第1の柱）に関する告示の一部改正（案）」を公表し、意見募集を経て、3月30日に公布し、平成25年3月31日から適用することとした²⁵。

このほか、世界金融危機を踏まえた対応として、平成24年4月11日、自見金融担当大臣（当時）は、世界的な金融危機の教訓や金融監督規制をめぐる国際的潮流を踏まえ、外国銀行支店に対する規制の在り方、大口信用供与等規制の在り方その他の金融システム安定のために必要な措置について検討するよう金融審議会に諮問した。これを受けて、5月29日、金融審議会に「金融システム安定等に資する銀行規制等の在り方に関するワーキング・グループ」が設置され、外国銀行の在日支店の個人向け円預金を新たに預金保険制度の対象とする等、外国銀行の在日支店に対する規制の見直しや、銀行の大口信用供与規制の強化について、検討が行われている。

²⁴ 普通株等 Tier1 の最低基準 4.5%＋資本保全バッファ（平時より積み増しを要する部分）2.5%

²⁵ 国内基準行の取扱いは、なお検討中である。

また、平成 24 年 6 月の G20 ロスカボス・サミット首脳宣言において「我々は、いかなる銀行又はその他の金融機関も『大きすぎて潰せない』ことがないように、我々の国内の破綻処理枠組みを、F S B（注・金融安定理事会）の『実効的な破綻処理枠組みの主要な特性』と整合的なものとするとの我々のコミットメントを再確認する。この目的のため、我々はまた、全ての G－S I F I s²⁶について現在進められている再建・処理計画並びに各金融機関ごとのクロスボーダー協力取極めの策定を支持する。我々は、システム上重要な金融機関（S I F I s）に対する監督の密度と実効性を強化するとの我々のコミットメントを再確認し、F S B に対し、この分野における更なる進ちょくについて 2012 年 11 月の G20 財務大臣・中央銀行総裁会合に報告するよう求める。」との合意がなされた。

上記合意中の「実効的な破綻処理枠組みの主要な特性」とは、先般の世界金融危機を踏まえ、金融機関が万一破綻に至るような場合においても、秩序ある処理を可能とする枠組みを整備するため、F S B が平成 23 年 10 月に策定した「金融機関の実効的な破綻処理の枠組みの主要な特性」のことであるが、この中で、「主要な特性」を備えた破綻処理制度は、あらゆるシステム上重要な金融機関に対し適用されるべきとされている。

これを踏まえ、平成 24 年 8 月 28 日より、上記の「金融システム安定等に資する銀行規制等の在り方に関するワーキング・グループ」において、銀行以外のシステム上重要な金融機関（証券会社、保険会社等）についての破綻処理の枠組みの在り方（公的資金の投入の必要性を含む）等に関する検討が開始されている。

II 第 181 回国会提出予定法律案等の概要

1 財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行の特例に関する法律案（予算関連）

平成 24 年度の一般会計の歳出の財源に充てるため、公債発行の特例措置を定めるとともに、平成 24 年度及び平成 25 年度において、基礎年金の国庫負担の追加に見込まれる費用の財源を確保するための年金特例公債の発行に関する措置を定める。

（参考）継続法律案等

○ 特別会計に関する法律の一部を改正する法律案（内閣提出、第 180 回国会閣法第 63 号）

特別会計の設置、管理及び経理に関する基本理念を創設するとともに、社会資本整備事業特別会計の廃止、食料安定供給特別会計、農業共済再保険特別会計及び漁船再保険及び漁業共済保険特別会計の統合その他の特別会計の改革のための措置を講ずる。

内容についての問合せ先

財務金融調査室 矢尾板首席調査員（内線 68480）

²⁶ Global Systemically Important Financial Institutions の頭文字を取った略称。経営危機に陥った場合、グローバルな金融システムに混乱を及ぼすおそれがある巨大金融機関の呼称であり、金融危機の反省を踏まえ、あらかじめ国際業務を営む一般金融機関よりも厳しい規制を課すことで各国政府が合意している。2011（平成 23）年 11 月に F S B が公表した G－S I F I s の当初リストには 29 金融機関が挙げられ、日本の金融機関では、三菱 U F J フィナンシャルグループ、みずほフィナンシャルグループ、三井住友フィナンシャルグループが含まれた。

文部科学委員会

文部科学調査室

I 所管事項の動向

1 初等中等教育

(1) 学習指導要領

学習指導要領とは、各学校において編成する教育課程の基準である。全国に一定の教育水準を確保するなどの観点から、学校教育法に基づき文部科学大臣が告示している。小・中・高等学校及び特別支援学校ごとに、各教科等の目標や内容について定めており、国公立学校を問わずに適用される。なお、幼稚園については、学習指導要領に相当するものとして幼稚園教育要領が定められている。

学習指導要領は、時代や社会の変化に対応し、おおむね 10 年に一度改訂されている。改訂の基本的な考え方は、小・中・高等学校を通じて、①教育基本法改正等で明確になった教育の理念を踏まえ、「生きる力」を育成すること、②基礎的な知識・技能の習得と思考力・判断力・表現力等の育成のバランスを重視すること、③道德教育や体育などの充実により、豊かな心や健やかな体を育成することであり、言語活動や理数教育等の充実とともに授業時数の増加が図られている。

新しい学習指導要領は、下図のスケジュールで実施されている。中学校では、平成 24 年度から武道・ダンスが必修化され、その安全かつ円滑な実施に向けて、施設・用具の整備や指導者の養成等が図られている。

新学習指導要領 実施スケジュール（概要）

	平成 20 年度	平成 21 年度	平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度	平成 25 年度
幼稚園	告示 周知・徹底	全面実施				
小学校	告示 周知・徹底	先行実施	総則等 算数、理科	全面実施		
中学校	告示 周知・徹底	先行実施	総則等 数学、理科	全面実施		
高等学校		告示 周知・徹底	先行実施	総則等 先行実施（年次進行） 数学、理科	年次進行 で実施	

（出所）文部科学白書

（注）平成 21 年 3 月に告示された特別支援学校（幼稚部・小学部・中学部・高等部）の学習指導要領等は、上表の学校段階に準じて実施

(2) 全国学力・学習状況調査

文部科学省では、義務教育の機会均等とその水準の維持向上の観点から、児童生徒の学力・学習状況を把握・分析することにより、教育施策の成果と課題を検証し、その改善を図ること等を目的として、平成 19 年度から「全国学力・学習状況調査」を小学校第 6 学年と中学校第 3 学年を対象として国語、算数（数学）の 2 教科について、毎年 4 月に実施している。

平成 19 年度から平成 21 年度までは、悉皆調査によって実施し、平成 22 年度は、抽出調

査及び希望利用方式とされた。平成 23 年度については、3 月に発生した東日本大震災の影響等を考慮し、全国調査としての実施は見送られ、希望する教育委員会及び学校に問題冊子を配布することとされた。平成 24 年度については、抽出調査及び希望利用方式により実施され、また、従来の国語、算数（数学）に理科が加えられた。

なお、平成 25 年度については、市町村、学校等の状況を把握することが可能な「きめ細かい調査」が実施される予定であり、その準備・実施経費等が平成 24 年度予算及び平成 25 年度概算要求に盛り込まれている。

(3) 教員の資質能力の向上

教員の資質能力については、従前から養成、採用、研修の各段階を通じて向上が図られてきた。しかし、昨今の社会構造の急激な変化や学校教育の課題の複雑・多様化を背景として、教員に新たな知識、技能を身に付けさせるため、免許制度の総合的な改革に対する要請が高まったこと等を踏まえ、平成 19 年 6 月に教育職員免許法が改正された。これに伴い、平成 21 年度から 10 年ごとに大学等で 30 時間以上の免許状更新講習を受講し、免許状の有効期間を更新すること等を内容とする教員免許更新制が導入された。

平成 24 年 8 月、中央教育審議会は、「教職生活の全体を通じた教員の資質能力の総合的な向上方策について」を取りまとめ、文部科学大臣に答申した。同答申では、改革の方向性として、①教員養成を修士レベル化し、教員を高度専門職業人として明確に位置付けること、②修士レベルの「一般免許状（仮称）」、学士レベルの「基礎免許状（仮称）」、特定の分野に関し、高い専門性を身に付けたことを証明する「専門免許状（仮称）」を創設すること等を提言している。なお、教員免許更新制については、こうした教員免許制度の詳細な制度設計の際に更に検討を行うことが必要であるとされた。

(4) 学級編制及び教職員定数の改善

新学習指導要領の円滑な実施や、いじめ等の教育上の課題に適切に対応し、教員が子どもと向き合う時間の確保を図ることにより質の高い義務教育を実現するためには、教職員定数の改善等を図ることも重要であり、公立小・中学校の学級編制及び教職員定数は、これまで計画的に改善が行われてきた。

平成 23 年度当初予算においては、小学校第 1 学年の 35 人以下学級を実施するための経費が盛り込まれるとともに、第 177 回国会（常会）において関連法律（「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律」）が成立し、平成 23 年 4 月より小学校第 1 学年に係る学級編制の標準の引下げ（40 人から 35 人）が行われたが、平成 24 年度予算においては、法律改正による学級編制の標準の引下げではなく、教職員定数の加配措置により小学校第 2 学年における 35 人以下学級の推進が図られた。

なお、平成 23 年 12 月、財務・文部科学両省において、「今後の少人数学級の推進や個別の課題に対応するための教職員定数について、効果検証を行いつつ、学校教育の状況や国・地方の財政状況を勘案し、教育の質の向上につながる教職員配置の適正化を計画的に行う

ことその他の方策を引き続き検討し、その結果に基づいて必要な措置を講じる」ことが確認されている。

平成 25 年度概算要求において文部科学省は、同省に設置された有識者会議による報告「少人数学級の推進など計画的な教職員定数の改善について」を踏まえ、平成 25～29 年度の 5 年間の新たな教職員定数改善計画案を策定し、法改正によらない教職員定数の加配措置により中学校 3 年生までの 35 人以下学級の実現を目指すとともに、各都道府県の判断で実施学年等を選択することとし、その初年度分として 5,500 人の教職員定数の改善増を盛り込んでいる。

(5) 学校施設の整備

ア 学校施設の耐震化

学校施設は、児童生徒が 1 日の大半を過ごす学習・生活の場であるだけでなく、地域住民にとってのコミュニティの拠点であるとともに、地震等の非常災害時には応急避難場所として利用され、地域の防災拠点としての重要な役割を果たしている。

平成 24 年 4 月現在の文部科学省調査によると、公立小学校・中学校において耐震性が確保されている建物は全国平均で 84.8%となっている。

公立小・中学校の耐震改修状況については、地方公共団体の財政的な要因や耐震化への認識の差等により、耐震化への取組が遅れているところもみられる。しかし、児童生徒の安全性の確保は喫緊の課題であり、早急な耐震化の実施が求められている。

こうした中、平成 23 年 5 月には、「義務教育諸学校等の施設費の国庫負担等に関する法律」（義務教育諸学校施設費国庫負担法）に基づく施設整備基本方針と施設整備基本計画が改正され、平成 27 年度までの 5 年間のできるだけ早い時期に、耐震化を完了させるという目標などが盛り込まれた。さらに、学校保健安全法に基づく「学校安全の推進に関する計画」（平成 24 年 4 月）において、国は、上記基本方針を踏まえ、学校施設の耐震化及び防災機能の強化（備蓄倉庫の整備等）を支援することとされた。

また、公立学校施設の整備に係る費用については、義務教育諸学校施設費国庫負担法等によりその一部を国が補助・負担し、地震防災対策については国の補助率を更に引き上げる特例措置（平成 23 年度から平成 27 年度まで 5 年間延長）がなされている。

なお、公立学校施設の耐震化及び防災機能の強化等のため、文部科学省の平成 24 年度予算では 1,246 億円が措置されている。また、平成 25 年度概算要求では、非構造部材の耐震対策等も含めて 3,022 億円が盛り込まれており、計画どおり事業が完了した場合には、耐震化率が約 93%まで進捗すると見込まれている。

イ 東日本大震災により被害を受けた学校施設の災害復旧

平成 23 年 3 月 11 日の東北地方太平洋沖地震に起因する東日本大震災では、広範にわたり多くの学校施設で被害が発生した。政府においては、同地震による災害を激甚災害に指定し、公立学校施設等の災害復旧事業の国庫補助のかさ上げなどの措置が講じられた。平成 23 年度第 1 次補正予算においては、学校施設の復旧のため、仮設校舎や比較的軽微なも

の等、復旧費のうち早期に着手が可能な事業等に対し、2,308 億円（公立学校 962 億円、専修学校等を含む私立学校（私学事業団の融資等を含む。）1,081 億円、国立大学等 265 億円）が措置された。さらに、平成 23 年度第 3 次補正予算において、公立学校の新築復旧（移転復旧を含む。）や大規模補修等に係る経費として 476 億円が措置されたほか、平成 24 年度予算において、公立学校の移転等を伴う復旧（土地取得費を含む。）や大規模な復旧に係る経費として 151 億円が計上された。また、平成 25 年度概算要求においては、学校施設等の復旧に係る経費として、公立学校 234 億円及び私立学校 28 億円が盛り込まれている。

（6）幼保一体化の動向

平成 24 年 3 月 30 日、全ての子どもへの良質な成育環境を保障し、子どもと子育て家庭を応援する社会の実現を目指す「子ども・子育て新システム」の導入を図るため、政府より、「子ども・子育て支援法案」、「総合こども園法案」及び「子ども・子育て支援法及び総合こども園法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」の 3 法案が税制改革関連法案等とともに国会に提出された。これら 3 法案においては、①幼児期の学校教育・保育に関する財政措置を一体化した「こども園給付」を創設すること、②幼児期の学校教育・保育を一体的に提供する「総合こども園」を創設することが盛り込まれた。

しかし、衆議院の社会保障と税の一体改革に関する特別委員会における審議の中、6 月に、民主党、自民党及び公明党の 3 党により、社会保障と税の一体改革関連法案に関する修正協議が行われ、待機児童対策等について、総合こども園の創設ではなく、幼稚園と保育所の機能を併せ持つ現行の認定こども園の拡充とし、その中でも特に、幼保連携型認定こども園について、単一の施設として認可・指導監督等を一本化した上で、学校及び児童福祉施設としての法的位置付けを持たせることで合意がなされた。この合意に基づいて提出された関連法案の修正案、認定こども園法改正案等については、同月 26 日、衆議院の社会保障と税の一体改革に関する特別委員会及び本会議で可決され、その後 8 月 10 日、参議院において可決、成立した。

（7）高校無償化

平成 22 年の第 174 回国会（常会）において、「公立高等学校に係る授業料の不徴収及び高等学校等就学支援金の支給に関する法律」が成立し、同年 4 月 1 日から施行された。

これにより、①公立高等学校については、授業料を不徴収とし、地方公共団体に対して授業料収入相当額を国費により負担すること、②公立高等学校以外の私立高等学校等については、高等学校等就学支援金（以下「就学支援金」という。）として授業料について一定額（118,800 円（年額）、低所得者世帯の生徒は 1.5～2 倍に増額）を生徒に助成（実際は学校設置者が代理受領）することとされた。

同法律の対象学校種は、国公立の高等学校、中等教育学校（後期課程）、特別支援学校（高等部）、高等専門学校（1～3 年生）、専修学校・各種学校等（高等学校に類する課程として文部科学省令で定めるもの）となっている。各種学校については、我が国に居住す

る外国人を専ら対象とするもののうち文部科学省令で定める要件を満たすものとして文部科学大臣が指定するものとしており、その指定に当たり、朝鮮学校等については、文部科学省の「高等学校等就学支援金の支給に関する審査会」における審査を経ることとされている。

なお、上記の高校無償化の措置がとられ、高等教育についても、近年授業料減免や奨学金等の経済的負担軽減策が拡充されていることを踏まえ、政府は、平成24年9月11日の閣議で、中等・高等教育の無償教育の漸進的導入を定めた国際人権A規約（社会権規約）第13条2について、留保の撤回を決定した。

(8) 学校におけるいじめ問題への対応

平成23年10月に滋賀県大津市の中学2年男子生徒が自殺した問題を契機として、全国各地でいじめが背景事情として認められる自殺事案などが相次ぎ、これらの事案の中には、学校や教育委員会におけるいじめの兆候の把握や対応が不適切であったものも見られた。

文部科学省においては、平成24年7月13日、文部科学大臣談話「すべての学校・教育委員会関係者の皆様へ」を公表した。いじめはどの学校でもどの子どもにも起こりうるものであり、学校は、いじめを把握したときは速やかに市町村教育委員会に報告すること、報告を受けた市町村教育委員会は、当事者としての責任をもって、学校とともに迅速かつ適切な対応を行うことなどを求め、学校、教育委員会、国などの関係者が一丸となって取り組んでいくことを示した。

8月1日、文部科学省は、いじめに関し全国の学校や教育委員会の支援を行う組織として、同省大臣官房に「子ども安全対策支援室」を設置するとともに、各都道府県知事等に「いじめの問題に関する児童生徒の実態把握に係る緊急調査」の依頼を行った。

また9月には、「いじめ、学校安全等に関する総合的な取組方針」を策定（5日）するとともに、専門的な見地から助言を得られる体制を整備するため11名の「いじめ問題アドバイザー」を内定（28日）したことを公表した。

平成25年度概算要求においては、スクールカウンセラー等の外部人材の配置拡充をはじめ、いじめ問題の対応への支援体制の構築、未然防止、早期発見・早期対応等に総合的に取り組む事業を実施するため、73億円（前年度46億円）を盛り込んでいる。

2 高等教育

(1) 高等教育改革の状況

中教審や政府の行政刷新会議の政策提言型事業仕分け等において、少子化、大学の量的規模拡大及びグローバル化等を背景に、大学改革が大きな課題となっている。新たな社会ニーズに対応した教育研究組織の整備、グローバル人材の育成、学生の学力の担保及び大学教育の質保証などに加えて、少子化時代における安定的・継続的な大学運営に必要な基盤的経費の確保など、国公立大学を通じて検討すべき課題がある。

中教審では「我が国の高等教育の将来像」（平成17年）以降累次の答申において、「大学の機能別分化」、「学士水準の維持向上」、「教育情報の公表の促進」、「社会的・職業的自立

に向けた指導等（キャリアガイダンス）」の必要性などが指摘され、そのための大学のガバナンス強化や国内外の大学間交流の促進等が求められている。このため文部科学省は、国立大学法人運営費交付金や私立大学等経常費補助金の算定や配分基準の見直し、学校教育法施行規則や大学設置基準の改正等を行ってきている。

平成 24 年度予算においては、大学の枠を超えた連携を推進するなど、大学改革に取り組む大学に対して、重点的に支援する新たな補助金を創設している。

また、文部科学省は、本年 6 月、大学改革の方向性やスケジュール等を含めた改革の全体像である「大学改革実行プラン」を発表した。同プランは、激しく変化する社会における大学の機能の再構築と、大学の機能の再構築のための大学ガバナンスの充実・強化の 2 つの内容から成り、国は大学政策の基本指針（大学ビジョン）を平成 24 年度中に策定し、次期教育振興基本計画期間（平成 25～29 年度）を改革の実行期間とし、下表の内容の改革を行うこととしている。

「大学改革実行プラン」の概要

Ⅰ 激しく変化する社会における大学の機能の再構築	
①大学教育の質的転換と大学入試改革	②グローバル化に対応した人材育成
③地域再生の核となる大学づくり(COC (Center of Community) 構想の推進)	④研究力強化:世界的な研究成果とイノベーションの創出
Ⅱ 大学の機能の再構築のための大学ガバナンスの充実・強化	
⑤国立大学改革	⑥大学改革を促すシステム・基盤整備
⑦財政基盤の確立とメリハリある資金配分の実施 【私学助成の改善・充実～私立大学の質の促進・向上を目指して～】	⑧大学の質保証の徹底推進 【私立大学の質保証の徹底推進と確立（教学・経営の両面から）】

（文部科学省資料を基に当室作成）

7 月には、「日本再生戦略」が閣議決定され、この中で、大学ビジョンに基づく高等教育の抜本的改革の実施やグローバル人材の育成等を推進することが示され、大学の秋季入学については、2014 年度には政府として基本的な対応方針を整理することとされている。

8 月には中央教育審議会は、「新たな未来を築くための大学教育の質的転換に向けて～生涯学び続け、主体的に考える力を育成する大学へ～」（答申）において、学士課程教育の質的転換を図るため、学修時間の増加・確保や組織的・体系的な教育課程への転換の必要性を指摘し、各大学の取組を求めている。また、同月、中央教育審議会に対し、「大学入学者選抜の改善をはじめとする高等学校教育と大学教育の円滑な接続と連携の強化のための方策について」の諮問がなされた。

なお、大学院教育の改革も行われており、平成 23 年 8 月に策定された「第 2 次大学院教育振興施策要綱」（対象期間：平成 23～27 年度）に基づき、必要な予算措置等を実施しており、平成 24 年 3 月には、博士論文作成に必要な基礎的能力の包括的な審査（博士論文研究基礎力審査）を、修士論文に代えることができる大学院設置基準等の改正が行われた。

(2) 国立大学

ア 法人化

平成16年 4 月、大学改革の一環として、それまでは国の一機関であった国立大学が法人

化され、学長の強力なリーダーシップの下での組織運営が可能となるなど、その自主性・自律性が飛躍的に高まった。国立大学法人においては、その基本的理念や長期的な目標の実現のため、文部科学大臣が国立大学評価委員会等の意見を聴いた上で、6年間の中期目標を定めるとともに、各法人が目標実現のための中期計画を策定することとされている。

平成22年度から、第2期の中期目標・中期計画が開始されている。

イ 運営費交付金

国立大学は、平成14年以降、14組29大学が統合し、101大学から86大学となった。

国立大学法人への運営費交付金の交付額は下表のとおりである。

平成20年度以降の運営費交付金予算額の推移 (単位：億円)

	国立大学法人運営費交付金予算額	(参考) 私立大学等経常費補助金予算額
20年度	11,813 (△230 △1.90%)	3,249 (△32 △0.99%)
21年度	11,695 (△118 △0.99%)	3,218 (△31 △0.95%)
22年度	11,585 (△110 △0.94%)	3,222 (△4 0.12%)
23年度	11,528 (△58 △0.50%) + 補正(188億円)	3,209 (△13 △0.40%) + 補正(162億円)
24年度	11,423 (△105 △0.91%) ≪57≫	3,263 (△54 1.68%) ≪76≫
25年度	11,267 (△155 △1.35%) ≪28≫	3,345 (△82 2.51%) ≪65≫

※ () 内は対前年度額及び対前年度比 (△はマイナス) である。

※ 国立大学法人運営費交付金については、大学共同利用機関法人を含む。

※ 平成24年度及び25年度の (≪ ≫ 内) は内数として復興特別会計上分である。

※ 平成25年度は要求額

(文部科学省資料をもとに当室作成)

(3) 私立学校の経営

私立学校は、独自の建学の精神を掲げ、特色ある教育研究活動を展開している。我が国では、大学・短大に通う学生の約8割、専修学校・各種学校に通う学生の9割以上が私立学校に在籍しており、学校教育の発展に大きく貢献している。平成24年5月現在4年制私立大学は605校であるが、近年における少子化などの影響等により、平成23年度においては4年制私立大学のうち定員割れの大学が前年より6.8ポイント上昇の45.8% (調査対象:577校) 存在するなど、学校法人をめぐる経営環境は全体として大変厳しい状況にある。

私立大学等経常費補助は、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」により、平成19年度以降5年間、その予算額を対前年度比1%減とする基本方針が示されていたが、22年度予算においては、3,222億円 (対前年度比0.1%増) と増加に転じた (上表参照)。

なお、私立高等学校等経常費助成費等補助に関して、平成25年度概算要求は、1,030億円 (対前年度24億円増) となっている (復興特別会計2億円を含む)。

(4) 大学医学部の入学定員増

大学医学部 (医学科) の入学定員については、最近における医師不足による地方医療の深刻な状況に緊急に対応するため、「新医師確保総合対策」(平成18年8月)、「緊急医師確保対策」(平成19年5月)、「経済財政改革の基本方針2008、2009」や、「新成長戦略」(平成22年6月) に基づき、増員が図られてきた。平成24年度の入学定員においても、地域の医

師の確保や研究医養成等の観点から、前年度より68人の増員が認められ、入学定員数は過去最大の8,991人となっている。

現在、文部科学省の「今後の医学部入学定員の在り方等に関する検討会」において、増員スキームの効果の検証と、医師需給や偏在に影響を与える要因の分析等が行われている。

(5) 法科大学院教育の質の向上のための改善策

専門職大学院の1つとして、平成16年度から創設された法科大学院は、法学教育、司法試験、司法修習を有機的に連携させた「プロセス」としての新たな法曹養成制度の中核的機関として、平成24年度で全国で74校（国立23校、公立2校、私立49校、総定員4,484名）が開校している。なお、5校の法科大学院が募集停止を決定し、また、今年度の入学者選抜では、8割以上が定員割れとなっている。

法科大学院については、司法試験の合格率が低迷している（平成24年度：25.0%）とともに、各大学院間で合格率に大きな差が生じるなど一部の修了者の質が十分でないとの指摘があり、教育の質の向上のための速やかな改善が必要とされている。

文部科学省は、中教審の法科大学院特別委員会が取りまとめた「法科大学院教育の更なる充実に向けた改善方策について」（平成24年7月）を踏まえ「法科大学院教育改革プラン」を策定し、法科大学院教育の成果の積極的な発信、入学定員の適正化等の方策を実施することとしている。また、平成24年度より、入学試験の競争倍率が2倍未満、かつ、新司法試験の合格率が3年連続して全国平均の半分未満である法科大学院について、国立大学法人運営費交付金や私立大学等経常費補助金の減額を実施しているが、同プランを踏まえ、入学定員の充足率を指標として追加し、平成26年度予算から適用することとしている。

法曹養成制度については、官房長官を議長とする政府の「法曹養成制度関係閣僚会議」が、「法曹養成制度検討会議」を設置して、法科大学院を含む法曹養成制度全体についての検討を行い、平成25年8月2日までに一定の結論を得ることとされている。

(6) 奨学金事業の充実

国の奨学金事業は、教育の機会均等の観点から、能力があるにもかかわらず、経済的理由によって修学が困難な者に対して、奨学金を貸与することにより、学生が経済的に自立し、安心して勉学に励めるよう、実施するものである。

平成16年度から日本育英会の奨学金事業を引き継いだ独立行政法人日本学生支援機構が行っており、無利子奨学金（第一種）と有利子奨学金（第二種：在学中無利子、卒業後年利3%上限の利子）の2種類がある。

本事業は貸与人員を拡大するなど年々充実が図られ、平成24年度予算では、事業費総額は1兆1,263億円（無利子：2,767億円、有利子：8,496億円）で、133.9万人（無利子：38.3万人、有利子：95.6万人）分が措置されている。平成25年度概算要求では、希望者全員に貸与できるよう貸与人員の増員を要求するほか、今年度から導入された「所得連動返済型無利子奨学金制度」（貸与時に世帯収入が年収300万円以下の学生に対して、卒業後に一定の収入を得るまで返済期限を猶予）の適用範囲を在学生にも拡大することとしている。

奨学金返還状況については、平成23年度に返還がなされるべき額の4,738億円の18.5%に当たる約876億円が未返還（延滞人数約33万人）となっており、返還金の回収が課題となっている。平成24年度予算においては、回収強化等のために19億円が計上されている。

なお、平成23年1月より、災害、傷病、その他経済的理由により奨学金の返還が困難な者に対して、一定期間、当初予定していた割賦額を減額して返還する制度が始まっている。

(7) 新卒者雇用に対する支援

平成24年3月卒業の大卒者の就職率（就職希望者に対する就職状況）は93.6%（昨年比2.6ポイント増）で、4年ぶりに改善が見られたものの依然として厳しい状況が続いている。また、本年5月に公表された学校基本調査によると、今春の大学卒業者約56万人のうち安定的な雇用に着いていない者¹は約13万人（約23%）であることが明らかになった。

文部科学省では、主要経済団体に対し、採用枠の拡大や卒業後3年以内の新卒扱い等を、厚生労働省及び経済産業省と連携して要請をしたほか、平成24年1月から3月末まで「卒業前最後の集中支援2012」を3省の連携で実施し、約39,000人の内定獲得の支援を行った。

3 科学技術及び学術の振興

(1) 科学技術行政体制及び予算

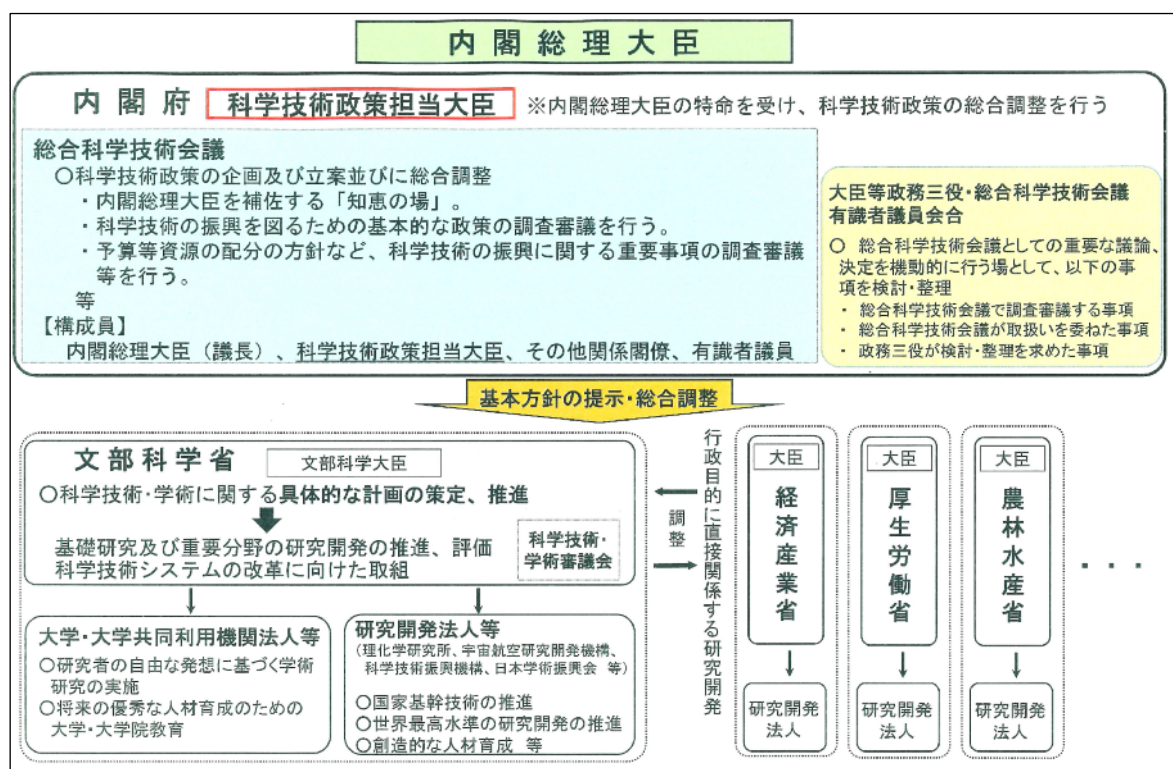
我が国の科学技術政策は、内閣府の総合科学技術会議及び文部科学省をはじめ関係府省が連携し、科学技術基本法、科学技術基本計画に基づいて推進されている。

第4期科学技術基本計画（平成23年度から5か年）では、科学技術政策の役割について、「科学技術の一層の振興を図ることはもとより、人類社会が抱える様々な課題への対応を図るためのものとして捉える。さらに、科学技術政策を国家戦略の根幹と位置付け、他の重要政策とも密接に連携しつつ、科学技術によるイノベーションの実現に向けた政策展開を目指していく。」としている。

文部科学省が所管する主な科学技術政策としては、①科学技術・学術に関する基本的政策の検討・推進（基礎科学力強化、研究開発法人の機能強化等）、②科学技術関係人材の育成・確保、③分野別（ライフサイエンス、地球環境、ナノテクノロジー、原子力、宇宙、海洋等）の研究開発の推進、④研究費制度の改善・充実、⑤研究環境・基盤整備、研究拠点形成、⑥産学官連携、地域科学技術振興、⑦研究者交流・国際共同研究プロジェクト等の国際活動の推進、⑧生命倫理等への取組等が挙げられる。

平成24年度の政府科学技術関係予算は約3兆6,695億円（当初予算対前年度比0.6%増）である。文部科学省の科学技術関係予算は、そのうちの約68%に当たる約2兆4,859億円（当初予算対前年度比1.5%増）である。平成25年度概算要求における科学技術関係予算（特別重点要求、重点要求及び復興特会含む。）の全府省総額は約4兆1,056億円であり、このうち、文部科学省の予算は約2兆6,101億円である。（出所：内閣府政策統括官（科学技術政策・イノベーション担当）資料）

¹ 「安定的な雇用に着いていない者」とは、①正規の職員等でない者、②一時的な仕事に就いた者、③進学も就職もしていない者の合計である。



(出所) 内閣府HP

(2) 研究開発の現状

文部科学省では、宇宙、原子力、ライフサイエンス、情報通信、環境、ナノテクノロジー・材料、防災、海洋など多岐にわたる分野の研究開発を推進している。

ア 宇宙・海洋分野

(宇宙基本法、宇宙基本計画、文部科学省宇宙開発委員会の廃止については科学技術・イノベーション推進特別委員会の項目を参照)

宇宙に関する具体的な研究開発活動は、文部科学省研究開発局及び独立行政法人宇宙航空研究開発機構が役割を担っている。

平成24年度宇宙関係予算（日本再生特別枠含む。復興・復旧対策経費除く。）の全府省総額は約2,969億円（当初予算対前年度比2.6%減）である。このうち、文部科学省の予算は約59%に当たる約1,739億円（当初予算対前年度比0.4%減）である。（出所：内閣官房宇宙開発戦略本部資料）平成25年度概算要求における宇宙関係予算（特別重点要求、重点要求及び復興特会含む。）の全府省総額は約3,537億円であり、このうち、文部科学省の予算は約1,885億円である。（出所：内閣官房宇宙戦略室資料）

国際宇宙ステーション（ISS）における日本初の有人実験施設である「きぼう」、準天頂衛星初号機「みちびき」などのほか、温室効果ガス観測、超高速通信、太陽観測等を目的とする人工衛星が運用中である。また、小惑星「イトカワ」の表面物質を回収し地球に帰還することに成功した小惑星探査機「はやぶさ」は、後継機の開発が平成26年度の打上げを目標に進められている。国産の主力大型ロケットであるH-IIAは、打上げ成功率が国際的水準である95%に達している（約95.2%、20機／21機、平成24年5月現在）。

宇宙開発とともにフロンティア分野とされている海洋開発については、文部科学省は海洋科学技術に関する調査研究などを所掌しており、所管の独立行政法人海洋研究開発機構は、地球環境変動研究、地球内部構造解明研究をはじめ、海溝型巨大地震発生メカニズム解明などを目指した地球深部探査船「ちきゅう」による深海掘削などを推進している。

イ 原子力分野

原子力分野の研究開発は、「原子力基本法」に基づき、平和目的に限り、また、我が国の安全保障等に資することを目的として、行うこととされている。

原子力に関する具体的な研究開発活動は、実用段階の発電用原子炉等を除き、文部科学省研究開発局及び独立行政法人日本原子力研究開発機構が役割を担っている。規制に関しては、環境省の外局として原子力規制委員会が発足したことに伴い、文部科学省から、試験研究用原子炉・核燃料物質等の使用の安全規制、環境モニタリングの司令塔機能等の所管が移管されたほか、平成 25 年 4 月には保障措置、放射線障害防止等が移管される予定である。

我が国における原子力政策は、「原子力政策大綱」（平成 17 年 10 月）に基づいて行われてきたが、政府のエネルギー・環境会議が内閣府原子力委員会に代わって今後の基本方針を決めるとされている。

高速増殖原型炉「もんじゅ」を含む高速増殖炉の研究開発の在り方については、エネルギー・環境会議等の議論も踏まえて検討される方向である。

また、核融合エネルギーの利用に必要な技術を総合的に実証する国際熱核融合実験炉（ITER）計画が国際協力により進められており、我が国では独立行政法人日本原子力研究開発機構が中心となって研究開発を実施している。

平成 24 年度原子力関係予算（特別会計含む。東京電力福島原子力発電所事故に伴う事業等に係る経費を除く。）の全府省総額は約 3,894 億円（当初予算対前年度比 10.1%減）である。このうち、文部科学省の予算は約 54%に当たる約 2,095 億円（当初予算対前年度比 14.2%減）である。（出所：原子力委員会資料）

ウ ライフサイエンス分野等

ライフサイエンス分野では、再生医療研究について重点的な支援が行われてきたところ、平成 24 年 10 月、iPS細胞研究に関して山中伸弥京都大学教授にノーベル医学生理学賞が授与されることが発表された。iPS細胞とは、ヒトの皮膚細胞等から様々な細胞に分化する能力を持つ細胞のことで、応用技術が開発できれば人工的に臓器を作製できる可能性があるなど、再生医療にとって画期的なものとして注目を浴びている。政府はiPS細胞研究の支援を強化しており、文部科学省所管の予算額は、平成 20 年度約 45 億円、平成 21 年度約 94 億円、平成 22 年度約 46 億円、平成 23 年度約 60 億円、平成 24 年度約 67 億円、平成 25 年度概算要求額約 105 億円とされている。なお、同省は山中教授の研究プロジェクトに関して平成 25 年度概算要求において約 27 億円を計上している。

国家基幹技術であるスーパーコンピュータ「京」については、我が国の科学技術及び産

業の競争力の基盤として、理化学研究所と富士通が開発し、スーパーコンピュータの性能ランキングにおいて平成23年6月と11月の2期連続で世界第一位を獲得した。平成24年6月に完成し、9月末から利用が開始された。科学技術・学術研究、産業、医学、薬学など広範な分野への利用が期待されている。

(3) 科学技術システムの改革

文部科学省では、科学研究費補助金（以下「科研費」という。）など競争的資金の拡充による競争的な研究環境の醸成や、厳正な研究開発評価の実施などを通じ、予算や人材などの資源を有効に活用する取組が進められている。また、産学連携の強化により、大学などの研究成果を社会に還元するとともに、地域の活性化を推進する取組が行われている。

将来にわたる我が国の科学技術水準の向上のため、政府は、若手研究者の支援など科学技術関係人材の育成・確保・活躍の促進を図り、また、国民の科学技術に対する理解の増進を目的とした様々な施策を講じている。

また、年度にとらわれずに研究の進展に合わせて使用できる研究費制度の実現について多くの研究者から切望されてきたため、平成23年の第177回国会（常会）において、「独立行政法人日本学術振興会法」の改正が行われ、同振興会に学術研究助成基金が創設された。これにより、科研費の一部の研究種目は、複数年度にわたる予算使用が可能になった。平成24年度の科研費は約2,566億円で、うち約1,052億円が基金として計上されている。なお、平成24年度における政府全体の競争的資金4,254億円のうち科研費は約60%を占めるものである。

(4) 原子力損害賠償制度

原子力損害発生時の被害者救済などを行うため、原子力事業者には、「原子力損害の賠償に関する法律」（以下「原賠法」という。）などにより損害賠償措置を講じる義務がある。

平成23年3月に発生した東京電力福島第一原子力発電所の事故に関し、原賠法に基づき、同年4月、文部科学省に原子力損害賠償紛争審査会が設置された。同審査会は、原子力損害の範囲の判定等に関する一般的指針の策定、原子力損害の賠償に関する紛争が生じた場合における和解の仲介を行うことを目的としている。前者の指針の策定に関して、第1次指針（4月）、第2次指針（5月）、第2次指針追補（6月）を取りまとめて8月に中間指針を定めたほか、12月に中間指針追補、平成24年3月に中間指針第2次追補を順次定めた。これらの指針によって、被災者等が受けた、避難指示等による損害、出荷停止指示等による損害、風評被害、間接被害、自主的避難等による損害等について、損害範囲の考え方等が示された。

4 文化及びスポーツの振興

(1) 文化芸術の振興及び文化財の保存・活用

ア 文化芸術振興基本法等

平成13年に議員立法により成立した「文化芸術振興基本法」は、文化芸術の振興につ

いての基本理念と方向性を示し、国及び地方公共団体の責務等を定めている。平成 23 年 2 月 8 日、同法に基づく「文化芸術の振興に関する基本的な方針（第 3 次基本方針）」が閣議決定された。その基本的視点は、①成熟社会における成長の源泉、②文化芸術振興の波及力、③社会を挙げての文化芸術振興の 3 つである。

文化庁では、第 3 次基本方針を踏まえ、文化芸術立国に向けて、各種振興施策を推進しており、平成 25 年度概算要求の文化庁予算は過去最高の 1,070 億円となっている。

第 180 回国会においては、劇場、音楽堂等の活性化を図るため、劇場、音楽堂等の関係者や国・地方公共団体の役割、基本的施策等を定める「劇場、音楽堂等の活性化に関する法律」が議員立法により成立し、6 月に公布・施行された。また、古典の日（11 月 1 日）を設けること等により、様々な場において国民が古典に親しむことを促す「古典の日に関する法律」が議員立法により成立し、9 月に公布・施行された。

イ 文化財の保護

文化財の保護について、国は、文化財のうち重要なものを指定・選定・登録するとともに、現状変更、修理、輸出などに一定の制限を課している。その一方、有形文化財の保存修理、防災、買上げ等への助成、無形文化財の伝承者養成や記録作成等への助成など、保存と活用のために必要な措置を講じている。これら保護・活用の事務の一部は、「文化財保護法」に基づき教育委員会で処理される。また、地方公共団体においても、条例を定めて文化財の保存・活用に必要な措置を講じている。

ウ 世界遺産等

「世界の文化遺産および自然遺産の保護に関する条約」に基づく世界遺産の数は、平成 24 年 7 月現在、962 件（文化遺産 745 件、自然遺産 188 件、複合遺産 29 件）である。我が国においては、平成 23 年 6 月、新たに「平泉－仏国土（浄土）を表す建築・庭園及び考古学的遺跡群－」（文化遺産）及び「小笠原諸島」（自然遺産）が登録され、16 件（文化遺産 12 件、自然遺産 4 件）となっている。現在、平成 25 年夏の登録に向け「武家の古都・鎌倉」及び「富士山」について、また、平成 26 年夏の登録に向け「富岡製糸場と絹産業遺産群」（全て文化遺産）について、それぞれユネスコに推薦を行っている（富岡については暫定で平成 25 年 2 月までに正式な推薦書を提出予定）。また、平成 24 年 5 月、政府は、文化財指定がなされていない稼働中の工場等（産業遺産）を世界遺産に推薦可能とする取扱いを閣議決定しており、今後、「九州・山口の近代化産業遺跡群」等が対象となることが想定されている。

また、「無形文化遺産の保護に関する条約」に基づく世界無形文化遺産に、平成 23 年 11 月、「壬生の花田植」（広島県）と「佐陀神能」（島根県）の 2 件が新たに登録されることとなり、国内の登録件数は 20 件となっている。さらに、平成 24 年 3 月には 25 年秋の登録に向け、「和食；日本人の伝統的な食文化」について提案を行っている。

なお、ユネスコが独自に実施する事業である世界記憶遺産事業に、平成 23 年 5 月、福岡県田川市・福岡県立大学が推薦していた「山本作兵衛（1892～1984 年）コレクション（炭

鉦記録画と記録文書)」が、我が国で初めて登録された。現在、平成 25 年 5 月の登録に向け「御堂関白記」と「慶長遣欧使節関係資料」について推薦を行っている。

(2) 情報化社会の進展への著作権制度の対応

著作権制度については、近年の急速な情報技術の進展に対応するため、逐次法改正等が行われてきている。文化審議会等においては、情報化社会の進展を踏まえ、制度改善のための様々な課題についての検討が行われている。

第 180 回国会においては、いわゆる「写り込み」等の著作物の一定の利用行為につき、著作権等の侵害にならないとする規定や、DVDなどに用いられている暗号型技術を技術的保護手段に位置付ける規定を整備する「著作権法の一部を改正する法律案」が内閣から提出された。本法律案は、衆議院において、違法に配信されているものであることを知りながら、有償の音楽・映像を私的使用目的で複製する行為（私的違法ダウンロード）について罰則を設けること等の修正がなされ、同国会で成立した。技術的保護手段の規定の整備や私的違法ダウンロードの罰則等については、10 月 1 日より施行されている。

現在、電子書籍に対応した著作権制度の在り方が関係者等において検討されており、例えば、出版者に対する著作隣接権等の付与等が取り上げられている。

(3) スポーツの振興

我が国におけるスポーツの振興については、これまで昭和 36 年に制定されたスポーツ振興法の下で行われてきたが、平成 23 年 5 月、スポーツ振興法を全部改正するスポーツ基本法案が超党派による議員立法として衆議院に提出され、同年 6 月成立し 8 月に施行された。

スポーツ基本法では、①スポーツを通じて幸福で豊かな生活を営むことは全ての人々の権利であること、②地域スポーツと競技スポーツの好循環、③国家戦略としてスポーツ施策を推進すること、④全ての世代の人々の交流の促進、⑤障害者への配慮、⑥スポーツ団体の運営の透明性の確保、⑦スポーツ紛争の迅速かつ適正な解決、⑧国際競技大会の招致又は開催の支援等について規定されているほか、附則において、スポーツ庁の設置等行政組織の在り方について検討することが規定されている。

また、平成 24 年 3 月、文部科学省は、スポーツ基本法に基づくスポーツ基本計画を策定した。同計画は、年齢や性別、障害等を問わず、広く人々が、関心、適性等に応じてスポーツに参画することができる環境を整備することを基本的な政策課題とし、平成 24 年度から 10 年間程度を見通したスポーツ推進の基本方針と今後 5 年間に総合的かつ計画的に取り組むべき施策（政策目標）を示している。基本方針として、①子どものスポーツ機会の充実、②ライフステージに応じたスポーツ活動の推進、③住民が主体的に参画する地域のスポーツ環境の整備、④国際競技力の向上、⑤国際交流・貢献の推進、⑥スポーツ界の透明性、公平・公正性の向上、⑦スポーツ界の好循環の創出、が掲げられている。

平成 24 年度のスポーツ関係予算として、メダル獲得が期待される競技への多面的な支援等を行う「ナショナル競技力向上プロジェクト」などをはじめ、過去最高の 238 億円が計上されており、平成 25 年度概算要求には 262 億円が盛り込まれている。

なお、2012年ロンドンオリンピック競技大会（7月27日～8月12日）において、日本選手団が獲得したメダル総数は、38個（金7、銀14、銅17）と史上最多であった。

また、2020年オリンピック・パラリンピック競技大会の東京開催に向けて、招致活動が行われており、平成23年12月6日及び7日、衆参両院において、東京招致に関する決議が可決された。現在、東京、イスタンブール（トルコ）、マドリード（スペイン）の3都市が国際オリンピック委員会（I O C）に大会の立候補都市として承認されており、平成25年9月7日のI O C総会で開催都市が決定される予定となっている。

Ⅱ 第181回国会提出予定法律案等の概要

提出予定法律案等は未定（10月26日現在）

（参考）継続法律案等

- 教育公務員特例法の一部を改正する法律案（下村博文君外3名提出、第174回国会衆法第4号）

公立学校の教育公務員が政治的行為の制限に違反した場合について、罰則を設ける等の措置を講ずる。

- 東日本大震災に対処するための私立の学校等の用に供される建物等の災害復旧等に関する特別の助成措置等に関する法律案（参議院提出、第177回国会参法第21号）

東日本大震災に対処するため、私立の学校等の用に供される建物等の災害復旧等に関し、私立の学校等の設置者に対する特別の助成措置、地方公共団体に対する特別の財政援助等について定める。

内容についての問合せ先

文部科学調査室 古田首席調査員（内線 68500）

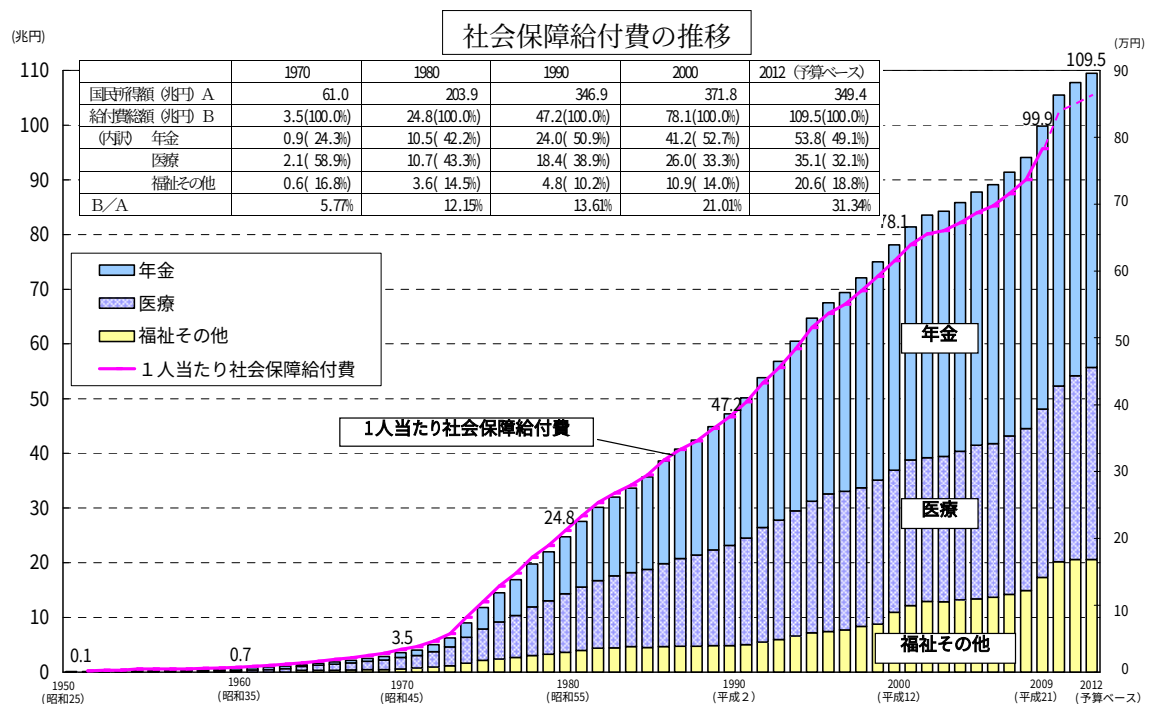
厚生労働委員会

厚生労働調査室

Ⅰ 所管事項の動向

1 社会保障改革の動向

社会保障給付費の総額は約 109.5 兆円（対国民所得比 31.34%：平成 24 年度当初予算ベース）に上っており、今後の少子・高齢化の進展に伴って給付費は更に急増することが見込まれ、税・保険料の負担も一層重くなることは避けられないものとなっている。



(資料：厚生労働省)

野田内閣は、平成24年2月17日、「社会保障・税一体改革大綱」を閣議決定した。大綱では、改革の方向性として、①未来への投資（子ども・子育て支援）の強化、②医療・介護サービス保障の強化、社会保険制度のセーフティネット機能の強化、③貧困・格差対策の強化（重層的セーフティネットの構築）、④多様な働きを支える社会保障制度（年金・医療）、⑤全員参加型社会、ディーセント・ワークの実現、⑥社会保障制度の安定財源確保を掲げ、また、消費税については、平成26年4月に8%、平成27年10月に10%へと段階的に引き上げるとともに、社会保障財源化することとしていた。

これを受け、政府は、関連する法案を第180回国会に提出し、衆議院では、新たに設置された社会保障と税の一体改革に関する特別委員会で、子ども・子育て新システムの構築、総合こども園の創設等に関連する3法案、年金制度の最低保障機能の強化及び被用者年金の一元化の2法案、消費税率引上げ等の税制改正に関連する2法案を一括して審査することとなった。子ども・子育て支援の充実方策や年金制度改革の理念については、与野党間

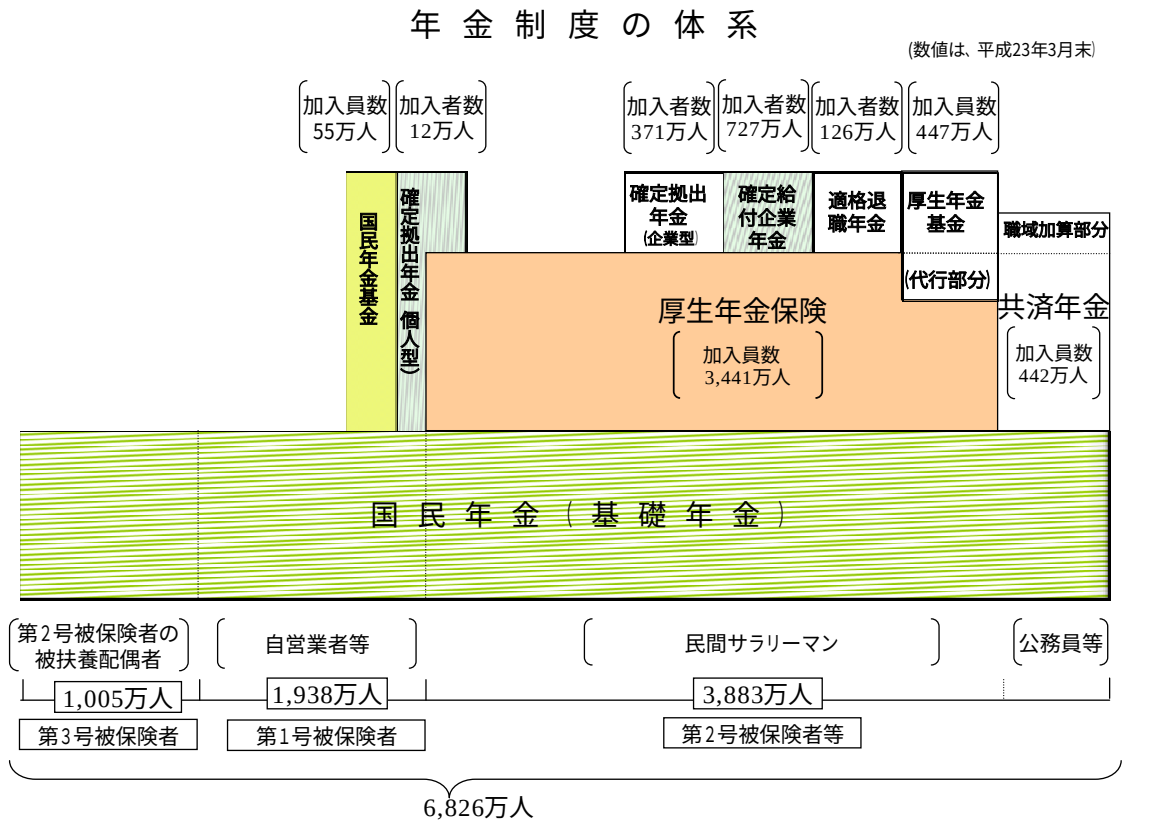
の隔たりが大きく、また、消費税率の引上げに対しては国民からの反対意見も強く、法案審査の行方が注目されていたが、民主党、自由民主党及び公明党の3党の実務者間で協議が重ねられ、平成24年6月15日に合意に達した。その合意に基づき、総合こども園法案以外の内閣提出の法律案に対する修正案のほか、今後の社会保障制度改革について、基本的な考え方を明らかにした上で、内閣に設置する「社会保障制度改革国民会議」で審議すること等の「社会保障制度改革推進法案」等が議員提出法律案として取りまとめられた。第180回国会では、これらのうち、総合こども園法案以外の6つの内閣提出法律案と2つの議員提出法律案の合計8法案が可決され、成立した。

社会保障制度改革推進法の成立により、今後の公的年金制度、医療保険制度、介護保険制度及び少子化対策の社会保障制度改革については、社会保障制度改革国民会議で審議されることとなっているが、平成24年10月26日現在、社会保障制度改革国民会議は設置されておらず、今後の動向が注目されている。

2 年金制度の動向

(1) 年金制度改革の議論の動向

我が国の公的年金は、20歳から60歳までの全国民が加入する国民年金をベース（基礎年金）として、さらに、民間サラリーマンは厚生年金に、公務員等は各共済年金に加入する「国民皆年金」の仕組みになっている。



(注) 適格退職年金については、平成24年3月末で廃止

(厚生労働省資料を基に作成)

国民年金は全国民に共通の基礎年金（老齢基礎年金の年金額 65,541 円：40 年加入 平成 24 年度）を支給し、厚生年金、共済年金は、基礎年金に上乗せして在職中の報酬に比例した年金額を支給する。

給付に要する費用は、主に保険料と国庫負担で賄われている。厚生年金、共済年金では、加入者本人の給与に対する一定の保険料率に応じた保険料を事業主と折半で負担し、国民年金では加入者が定額の保険料を負担（厚生年金、共済年金の加入者は各制度を通じて保険料を拠出）する。また、基礎年金給付費に一定割合の国庫負担等が行われている。

国庫負担の割合は、基礎年金給付費の 3 分の 1 から段階的に引き上げられ（平成 20 年度には 36.5%）、安定した財源を確保した上で 2 分の 1 とすることが決まっていたが、第 180 回国会で成立した社会保障と税の一体改革関連法により、平成 26 年度以降は消費税の増税分を財源に 2 分の 1 とすることになった。この間、平成 21 年度及び 22 年度は財政投融资特別会計の積立金を財源に、平成 23 年度は復興債を財源に国庫負担割合 2 分の 1 を実現してきた。

平成 24 年度については、「交付国債」により基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 を確保することとする法律案が第 180 回国会に提出されたが、交付国債による財源確保に対する批判は強く、社会保障と税の一体改革関連法案に係る民主党、自由民主党及び公明党の 3 党間の協議の結果、別途措置を講ずることとなった。これを受け、平成 24 年 7 月 31 日、平成 24 年度及び 25 年度の基礎年金国庫負担割合を 2 分の 1 とするための財源を年金特例公債にする等の内閣修正が行われたが、同法律案は継続審査となっている。

なお、同法律案には、平成 11 年から 13 年に物価が下落した際、当時の厳しい社会経済情勢の下での年金受給者の生活の状況等に鑑み、特例的に年金額を据え置いたため、本来の額より 2.5% 高い水準となっている現在の年金額について、年金財政の負担を軽減し、現役世代の将来の年金額の確保につなげるため、本来の水準の年金額に 3 年間かけて段階的に引き下げる内容も盛り込まれている。

また、社会保障と税の一体改革関連法においては、年金制度について、①受給資格期間の短縮、②短時間労働者に対する厚生年金等の適用拡大、③被用者年金の一元化等の措置が講じられることとなった。なお、上述の 3 党間協議の合意を受けて、低所得高齢者や障害者等へ福祉的な給付措置を講ずる法律案が第 180 回国会（平成 24 年 7 月 31 日）に提出されたが、継続審議となっている。

（2）第 3 号被保険者の不整合記録問題等への対応

年金記録問題の早期解決に向けた取組が進められる中、本来の被保険者資格は国民年金の第 1 号被保険者でありながら、年金記録上は第 3 号被保険者のままとされている者が多数に上ることが判明した。このような不整合な記録に基づく記録訂正は、年金受給者等に大きな混乱が生じる懸念があること等から、厚生労働省は、平成 23 年 1 月から、不整合記録であっても第 3 号被保険者の記録のまま取り扱う運用を行うこととし、日本年金機構に対してその取扱いを通知した（いわゆる「運用 3 号」）。

しかし、この運用 3 号の取扱いは不公平との批判が高まったことなどから、平成 23 年 3

月8日に運用3号の通知を廃止し、法律改正により、第3号被保険者不整合記録の抜本改善策を講じる方針が示された。その後、第3号被保険者に関する記録の不整合期間については、老齢基礎年金等の受給資格期間に算入することができる期間とみなすほか、不整合期間に係る保険料を過去10年間分遡って納付することを可能とする等の措置を講ずる法律案が第179回国会に提出されたが、継続審査となっている。

(3) 厚生年金基金制度の見直し

厚生年金基金制度は、企業年金の一つであり、老齢厚生年金の一部を国に代わって支給（代行給付）するとともに、企業の実情に応じて独自の上乗せ給付を行うものである。昭和41年に創設された同制度は、その後の経済成長とともに加入者を増やしてきたが、長引く不況、運用環境の悪化等を背景に、厚生年金の代行部分を持つスケールメリットの機能が低下し、多くの基金が代行部分の返上等を行った。しかし、複数の中小企業が集まって設立された総合型の基金の中には、代行部分の返上等に必要な積立金がなく、また、事業主に不足分を補う資力等もない基金もある。そのような基金は業務を続けざるを得ず、厚生年金の代行給付に必要な積立金を持たない「代行割れ基金」は全体の4割を占めている。

こうした中で、A I J投資顧問（株）が虚偽の運用報告により年金資金の大半を消失させたいわゆるA I J問題を契機に厚生年金基金をめぐる資産運用と制度運営の両面の課題が顕在化し、厚生年金基金制度そのものの在り方が議論されるようになった。厚生労働省は、厚生年金基金の代行制度について、一定の経過期間において廃止する方針で対応しているが、代行割れ部分の穴埋め策や廃止後の企業年金制度の在り方など今後の検討課題が山積している。

3 医療制度の動向

(1) 医療保険制度と高齢者医療制度改革の動向

我が国の医療保険制度は、全ての国民がいずれかの制度によってカバーされる「国民皆保険」体制になっている。具体的には、75歳以上の高齢者を対象とする「後期高齢者医療制度」、75歳未満の被用者を対象とする健康保険（大企業の従業員等を加入者とする組合健保とその他の者を加入者とする協会けんぽがある。）と各種共済組合、75歳未満の地域住民等を対象とする国民健康保険（市町村と組合）がある。

国民医療費の総額は平成22年度で約37.4兆円に上っている。特に高齢化の進展等に伴う後期高齢者の医療費（平成22年度で約12.7兆円、国民医療費の約34%）の伸びが大きく、引き続き、適切かつ効率的な医療提供体制の構築とともに高齢者の医療費の負担の公平化を図ることが重要な課題となっている。

平成20年4月から実施された後期高齢者医療制度の廃止を掲げていた民主党は、政権交代後、従前の老人保健制度の復活は現実的でないとして、新たな制度を創設した上で直接移行させる方針を示した。これを受け、厚生労働省では、平成21年11月30日に「高齢者医療制度改革会議」を設置し、議論を重ね、平成22年12月20日に最終報告として「高齢者のための新たな医療制度等について」を取りまとめた。そこでは、①サラリーマンであ

る高齢者等は被用者保険に、それ以外の高齢者は市町村国保に加入する、②市町村国保について、第一段階では75歳以上の高齢者医療について都道府県単位の財政運営とし、第二段階で期限を定めて全国一律に全年齢での都道府県単位化を図る、③75歳以上の医療給付費については、公費、高齢者の保険料、加入者数・総報酬に応じた現役世代からの支援金で支える等としていた。この取りまとめに対して、全国知事会からは安定財源が確保されていない等の反対意見が出され、調整が続けられている。

また、「社会保障・税一体改革大綱」では、高齢者医療制度の見直しを行うことを主要内容とする健康保険法等の改正案を第180回国会に提出するとしていたが、その後の民主党、自由民主党及び公明党の3党間の協議に基づく確認書（平成24年6月15日）において、「今後の公的年金制度、今後の高齢者医療制度にかかる改革については、あらかじめその内容等について三党間で合意に向けて協議する」とされ、社会保障制度改革国民会議の設置とともに、政党間協議の動向が注目されている。

(2) 医師不足問題等への対応

地方の病院や産科・小児科などの診療科における病院勤務医を中心とした深刻な医師不足問題は依然として解消されず、地域医療の危機的状況が続いている。現政権では、OECD諸国の平均値と比べて低い我が国の人口1,000人当たりの医師数及び対GDP比の医療費を引き上げる方針を示している。これを受け、平成22年度診療報酬改定において全体で0.19%（本体部分1.55%の引上げと薬価等1.36%の引下げ）の引上げが行われた。

平成24年度診療報酬改定では、全体で0.00%（本体部分1.38%の引上げと薬価等1.38%の引下げ）とされ、本体部分の引上げについては、病院勤務医の処遇改善策や医療と介護の機能分化・連携強化等に重点的に配分することとしている。

現在、政府は、「社会保障・税一体改革大綱」に関連して、地域で暮らしつつも病状に応じて必要な医療を受けられるようにするための医療法等の制度改革を検討しており、今後の動向が注目されている。

4 介護保険制度の動向

介護保険制度は、社会全体で高齢者の介護を支える仕組みとして、平成12年4月に創設された。被保険者は、①65歳以上の者（第1号被保険者）、②40歳から64歳までの医療保険加入者（第2号被保険者）となっている。介護保険給付は、要介護・要支援状態と認定された場合に行われ（第2号被保険者は加齢に伴う特定の疾病が原因の場合に限り認定）、給付に必要な費用は、1割の利用者負担を除いて、公費50%と保険料50%で賄われている。介護サービスを提供した事業者に支払われる介護報酬は、国がサービスの種類ごとに定める公定価格となっており、3年ごとに改定される。

制度創設以来、介護サービスを受ける高齢者は着実に増加しており、今後も介護ニーズの増大が見込まれる中で、サービスを支える介護職員の確保が課題となっている。このため、平成21年度の介護報酬改定では、介護職員の処遇を改善するため3%のプラス改定が行われた。また、平成21年度補正予算では、介護職員1人当たり平均月額1.5万円の賃上

げに相当する支援を行う「介護職員処遇改善交付金」が創設された。同交付金は平成 23 年度末で終了したが、平成 24 年度の介護報酬改定では、1.2%のプラス改定が行われ、同交付金相当分を介護報酬に組み入れる介護職員処遇改善加算が創設された。

介護保険制度については、第 177 回国会で、医療、介護、予防、住まい、生活支援サービスを切れ目なく提供する地域包括ケアシステムを構築するため、24 時間対応の定期巡回・随時対応型訪問介護看護等の新たなサービスを創設すること等を内容とする介護保険法の改正が行われ、平成 24 年 4 月 1 日に全面施行された。

また、「社会保障・税一体改革大綱」では、政府は、第 1 号保険料の低所得者保険料軽減強化や第 2 号保険料に係る介護納付金の負担を医療保険者の総報酬に応じた方法とすること（総報酬割の導入）等を主な内容とする介護保険法等の改正案の国会への提出を検討するとしている。第 180 回国会で成立した「社会保障制度改革推進法」では、介護保険制度改革の基本方針として、介護サービスの効率化・重点化、保険料負担の増大の抑制と必要な介護サービスの確保が示されており、今後の動向が注目されている。

5 子どもを中心とした施策の動向

(1) 子どものための現金給付制度

子どものための現金給付制度については、昭和 47 年の児童手当制度創設以来、順次拡充が行われ、平成 21 年度においては、一定所得以下の世帯に属する小学校修了前の児童 1 人当たり月額 5 千円（第 3 子以降と 3 歳未満は 1 万円）の児童手当が支給されていた。

平成 21 年 8 月の衆議院議員総選挙において、民主党は、中学校卒業までの児童 1 人当たり月額 2 万 6 千円の「子ども手当」創設（平成 22 年度は半額の月額 1 万 3 千円）をマニフェストに掲げた。そして、政権交代後、子ども手当を支給する法律が制定され、平成 22 年度に限り、中学校修了前の児童 1 人当たり月額 1 万 3 千円の子どもの手当が、所得制限なしに支給されることとなった。一方、「控除から手当へ」の考えの下、所得税及び住民税の年少扶養控除が廃止された（所得税は平成 23 年 1 月、住民税は平成 24 年 6 月から適用）。

平成 23 年度においては、マニフェストどおり月額 2 万 6 千円を支給するのは財政的に困難との見方が強まる中、政府は、3 歳未満児への手当額を月額 2 万円に引き上げる法律案を提出した。しかし、成立の見通しが立たなかったため、与党は、平成 22 年度の子どもの手当制度を平成 23 年 9 月分まで暫定的に継続する法律案を提出し、同法律案は成立した。また、平成 23 年 10 月分以降については、平成 23 年 8 月の民主党、自由民主党及び公明党の 3 党合意に基づき、児童 1 人当たり、3 歳未満児及び 3 歳以上小学校修了前の第 3 子以降の児童には月額 1 万 5 千円、3 歳以上小学校修了前の第 1 子、第 2 子及び中学生には月額 1 万円の子どもの手当を平成 23 年度末まで支給する特別措置法案が成立した。

平成 24 年度からの子どものための現金給付制度については、第 180 回国会において、所得制限額（夫婦・児童 2 人世帯の場合：960 万円）未満の者に対しては、特別措置法と同額の児童手当を支給し、所得制限額以上の者に対しては、当分の間の特例給付として、児童 1 人当たり月額 5 千円を支給すること等を内容とする児童手当法の改正が行われた。

(2) 子育て支援サービスの動向

少子化問題が顕在化して以来、政府は様々な子育て支援策を拡充してきた。しかし、依然として保育所に入りたくても入れない「待機児童」が都市部を中心に多く生じており（待機児童数は、平成 24 年 4 月 1 日現在 2 万 4,825 人）、政府は、子育て支援サービスの緊急整備に向けて創設された「安心こども基金」の積み増しを行うなど、保育サービスの拡充を通じて、待機児童の解消に努めている。

また、平成 22 年 1 月、少子化社会対策基本法に基づく大綱として「子ども・子育てビジョン」を閣議決定し、同ビジョンに掲げられた子育て支援施策の具体的内容及び数値目標に基づいて取組を推進していくこととしている。

同ビジョン決定と同時に政府は、幼保一体化（幼稚園・保育所の一体化）を含む新たな次世代育成支援のための包括的・一元的なシステムの構築について検討を行うため、「子ども・子育て新システム検討会議」を設置した。同会議の下での議論を踏まえ、平成 24 年 3 月、「子ども・子育て新システムに関する基本制度」及び基本制度に基づく「子ども・子育て新システム法案骨子」が取りまとめられた。これに基づき、政府は、幼保一体化施設である総合こども園制度の創設等を内容とする子ども・子育て関連 3 法案を第 180 回国会に提出した。

その後、民主党、自由民主党及び公明党の 3 党間の協議に基づく確認書を踏まえた修正等が行われ、平成 24 年 8 月に関連法案が成立した。その主な内容は、総合こども園制度の創設ではなく既存の認定こども園制度を改善するとともに、認定こども園、幼稚園、保育所を通じた共通の給付（施設型給付）及び小規模保育等への給付（地域型保育給付）を創設する等の措置を講ずるものであり、これにより、質の高い幼児期の学校教育・保育の総合的な提供、保育の量的拡大・確保、地域の子ども・子育て支援の充実を目指すこととしている。

6 生活保護制度の動向

生活保護制度は、資産、能力その他あらゆるものを全て活用してもなお最低限度の生活を維持できない者に対して現金（医療扶助、介護扶助は現物）を給付し、健康で文化的な最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長するものである。同制度は、昭和 25 年に現行生活保護法が制定されて以来、大きな改正はなく、ほぼ制定当初の形のまま、最後のセーフティネットとして実施されている。

被保護人員（生活保護受給者数）の動向は、経済・社会情勢によって変動する。昭和 60 年以降、減少傾向で推移し、平成 7 年に 88 万人と底を打ったが、経済状況の悪化、高齢化の進展などのため増加に転じ、平成 23 年 7 月に 205 万人と過去最高を記録し、その後も増え続け、平成 24 年 6 月には 211.5 万人となった。

被保護人員の増加に伴って保護費は増大し、平成 21 年度には総額 3 兆円を超えた。保護費は全額公費（国 3/4、地方 1/4）で賄われており、国、地方ともに厳しい財政状況の中、財政負担が問題となっている。

このような状況の中、「社会保障・税一体改革大綱」において、生活困窮者対策と生活

保護制度の見直しについて、総合的に取り組むための生活支援戦略を平成 24 年秋を目途に策定することとされた。これを受け、厚生労働省の社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会において生活支援戦略の策定に向けた検討が進められ、平成 24 年 7 月、「生活支援戦略中間まとめ」が示された。中間まとめは「生活困窮者支援体系の確立と生活保護制度の見直しに総合的に取り組み、就労可能な人が生活保護に頼る必要がないようにするとともに、生活困窮から「早期脱却」できるよう、重層的なセーフティネットを構築する」ことを改革の方向性とした。審議会はこの方向の具体化に向け更なる検討を続けている。

また、保護の基準（給付水準）については 5 年に 1 度検証することとなっており、現在、厚生労働省の審議会において検討が進められている。その結論は平成 24 年末を目途に取りまとめられる予定となっているが、同年 8 月に閣議決定された「平成 25 年度予算の概算要求組替え基準」では、「生活保護の見直しをはじめとして、最大限の効率化を図る」とされたことから、今後の議論の行方が注目される。

7 障害者施策の動向

障害者に対する福祉・医療等の各種サービスの給付については、平成 17 年に障害者自立支援法が制定され、平成 18 年から施行されている。障害者自立支援制度においては、サービス給付に係る利用者負担が原則 1 割となっていることから、施行直後から利用者負担の重さが指摘された。また、サービス給付の前提となる障害程度区分の判定の不的確さや、事業者に対する報酬の日割り化に伴う収入の不安定化など、問題点の指摘が相次いだ。

民主党は、平成 21 年 8 月の衆議院議員総選挙における「マニフェスト 2009」において、「障害者自立支援法を廃止して、障がい者福祉制度を抜本的に見直す」としていた。政権交代後の平成 21 年 12 月、内閣総理大臣を本部長とする「障がい者制度改革推進本部」を設置し、当面 5 年間で障害者の制度に係る改革の集中期間と位置付け、改革推進の基本的な方針案の作成等の検討を行い、平成 22 年 6 月、今後の工程表を取りまとめた。そこでは、平成 23 年に障害者基本法の改正、平成 24 年に障害者総合福祉法案（仮称）、平成 25 年に障害者差別禁止法案（仮称）の提出を目指すこととしていた。これを受け、平成 23 年に障害者基本法の改正を行った。

障害者福祉制度については、障がい者制度改革推進本部の下部組織として設置された総合福祉部会において検討が行われ、平成 23 年 8 月、「障害者総合福祉法の骨格に関する総合福祉部会の提言」が取りまとめられた。厚生労働省は、この提言や民主党内における議論を踏まえ、第 180 回国会に「地域社会における共生の実現に向けて新たな障害保健福祉施策を講ずるための関係法律の整備に関する法律案」を提出した。同法律案は修正の上、成立した。その主な内容は、「障害者自立支援法」の題名を「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律（障害者総合支援法）」に改めるほか、障害の定義にいわゆる難病等を加えるものである。また、障害支援区分¹の認定を含めた支給決定の在り

¹ 今回の改正により、サービス給付の前提となる「障害程度区分」の名称が「障害支援区分」に改正された。

方など、障害者自立支援法の課題として指摘されていた事項の多くが施行後3年を目途とした検討事項とされた。

8 雇用対策の推進

(1) 最近の雇用・失業情勢と雇用対策

我が国の雇用失業情勢は、平成14年初めからの景気回復に伴い、全般的には改善傾向で推移してきた。しかし、世界的な金融危機の影響等により、我が国の経済は100年に1度と言われる危機に直面し、雇用失業情勢も急速に悪化した（直近の完全失業率は平成24年8月現在4.2%、有効求人倍率は平成19年11月より1倍を下回り、平成24年8月現在0.83倍である。雇用失業情勢は、依然として厳しさが残るものの、改善の動きが見られる。）。

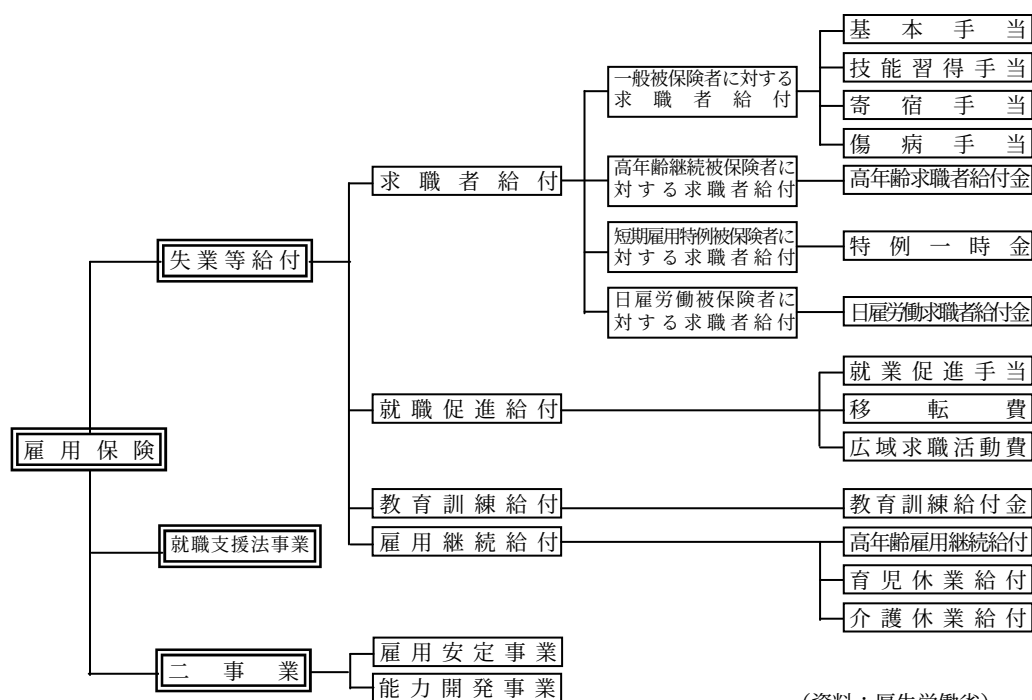
このような中で、平成20年秋以降、派遣労働者や有期契約労働者の雇止めなど非正規労働者を中心とした大量離職、正社員の削減、新規学卒者の相次ぐ採用内定取消しなどが大きな社会的問題となった。自由民主党・公明党の前政権下における累次の経済対策において、①雇用調整助成金の支給要件緩和、②雇用保険制度の機能強化や住宅支援などの再就職支援対策、③内定取消しに関する相談や企業指導の強化などの内定取消し対策、④雇用保険を受給していない者に対する職業訓練と生活保障のための給付制度等を内容とする緊急人材育成・就職支援基金の創設等の雇用対策が講じられた。

政権交代後の鳩山内閣（当時）では、「緊急雇用対策」（平成21年10月23日）により、①ワンストップ・サービスの実施などの貧困・困窮者支援、②高卒・大卒就職ジョブサポーターの配備などの新卒者支援等が実施された。菅内閣（当時）では平成23年3月の新規学卒者の厳しい就職状況が見込まれたことから、「新成長戦略実現に向けた3段階の経済対策」（平成22年9月10日閣議決定）及び「円高・デフレ対応のための緊急総合経済対策」（平成22年10月8日閣議決定）により、①「3年以内既卒者（新卒扱い）採用拡大奨励金」、「3年以内既卒者トライアル雇用奨励金」等の創設・延長（平成24年6月末（震災特例措置は平成25年3月末）までの時限措置）、②大卒・高卒就職ジョブサポーターの増員による就職促進等の支援策が講じられた。野田内閣では、欧米経済の停滞や急速な円高の進行を踏まえて、「円高への総合的対応策」（平成23年10月21日閣議決定）により、①成長が見込まれる分野の雇用創出を図る重点分野雇用創造事業の基金の増額、②雇用調整助成金の要件緩和等の措置が講じられた。なお、雇用調整助成金については、雇用失業情勢、厚生労働省版提言型政策仕分けの評価等を踏まえて、平成24年10月1日より生産量要件、支給限度日数等の見直しが行われている。

(2) 雇用保険制度

雇用に関わるセーフティネットの中核として雇用保険制度が設けられている。雇用保険は政府が管掌し、①労働者が失業した場合、労働者について雇用の継続が困難となる事由が生じた場合及び労働者が自ら職業に関する教育訓練を受けた場合に必要な給付を行うとともに、併せて、②失業の予防、雇用状態の是正及び雇用機会の増大（雇用安定事業）、労働者の能力の開発及び向上（能力開発事業）の二事業（雇用保険二事業）を行う雇用に

関する総合的機能を有する保険制度である。



雇用保険制度については、平成19年に、失業等給付費の国庫負担を当分の間、本則（1 / 4）の55%に引き下げること等の改正が行われ、また、平成21年に、非正規労働者や再就職が困難な失業者などにも対応し得る雇用のセーフティネット機能の強化のため、平成23年度末までの暫定措置として雇止めにより離職した有期契約労働者等を特定理由離職者として所定給付日数を倒産、解雇等による離職者と同様に取り扱うこと、重点的に再就職の支援が必要な離職者に対する給付日数の延長（個別延長給付）の創設等の改正が行われた。

さらに、政権交代後の平成22年に、非正規労働者に対するセーフティネット機能の更なる強化、雇用調整助成金をはじめ雇用保険二事業に係る支出の増加に対応した安定的な財政運営のため、①週所定労働時間20時間以上であって31日以上雇用見込みの者について雇用保険の適用対象とすること、②雇用保険二事業について、緊急的かつ例外的な暫定措置として失業等給付の積立金から平成22年度及び23年度に限り借入れを行うことができること等の改正が行われた。

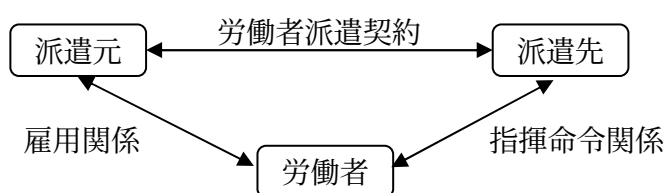
また、平成23年には、厳しい雇用失業情勢が続く中、労働者の生活の安定、再就職の促進等を図るため、①基本手当算定の基礎となる賃金日額の下限額等の引上げ、②再就職手当について受給要件の緩和と給付水準の引上げ、③失業等給付に係る法定の保険料率を16/1000から14/1000に引き下げること、④国庫負担について、引き続き検討を行い、できるだけ速やかに、安定財源を確保した上で、本則（1 / 4）に戻すことを内容とする雇用保険法及び労働保険徴収法の改正が行われた。なお、別途、求職者支援制度の創設に伴う改正（「(4)求職者支援制度」参照）も行われた。

平成24年においても、雇用失業情勢は一部に持ち直しの動きが見られるものの、依然として厳しい状況にあることや、急激な円高の進行・高止まりや海外経済を取り巻く不透明

感等が日本経済・雇用に与える影響が懸念されていることから、①平成23年度末までの暫定措置とされた特定理由離職者に係る所定給付日数の特例及び個別延長給付を2年間延長すること、②雇用保険二事業について、失業等給付の積立金から借入れを行うことができる暫定措置を2年間延長することを内容とする雇用保険法及び特別会計法の改正が行われた。

(3) 労働者派遣制度

労働者派遣とは、労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の保護等に関する法律に基づき、派遣元が自己の雇用する労働者を他社（派遣先）に派遣し、そこで指揮命令を受けて労働に従事させることである。



労働者派遣制度は、当初、適用対象業務を限定するポジティブリスト方式で施行されたが、産業構造や労働者の意識の変化、規制緩和の流れの中で、平成11年の法改正により、適用対象業務を原則自由化し、例外的に適用除外業務を限定するネガティブリスト方式に変更された。労働者派遣には、派遣労働を希望する労働者が派遣元に登録しておき、労働者派遣の都度、派遣元と派遣労働者との間で有期労働契約を締結して、派遣労働者を派遣先に派遣する「登録型派遣」と、派遣元に常時雇用されている派遣労働者を派遣先に派遣する「常用型派遣」の2形態がある。また、適用対象業務は、労働者派遣期間に制限がない専門的業務（26業務）等と最長3年の期間制限がある臨時的・一時的業務に分けられる。

労働者派遣制度をめぐっては、更なる規制緩和を主張する意見がある一方で、これまでの規制緩和が非正規雇用の拡大等をもたらしていること、登録型派遣は雇用の安定、能力開発等の面で問題が生じていること、特に日雇派遣は雇用が不安定で労働条件も劣悪であること、製造業等において偽装請負が発生していること等の問題点が指摘されていた。

こうした中、前政権下で、政府は平成20年の第170回国会に日雇派遣（日々又は30日以内の有期雇用者の派遣）を原則禁止すること等を内容とする改正法案を提出した。これに対して、民主・社民・国民の3会派は、平成21年の第171回国会に日雇派遣を禁止する（2か月以内の有期雇用契約の禁止）とともに、登録型派遣及び製造業務派遣を原則禁止すること等を内容とする改正法案を提出した。両法案は、衆議院解散により廃案となった。

政権交代後、平成22年の第174回国会に改正法案が提出され、平成24年の第180回国会において修正の上、成立した。改正法の主な内容は、①日雇派遣（日々又は30日以内の有期雇用者の派遣）を原則禁止すること、②いわゆるマージン率等の情報公開を義務化すること、③違法派遣の場合に派遣先の派遣労働者に対する労働契約申込みみなし規定を創設すること等である。なお、原案に盛り込まれていた登録型派遣及び製造業務派遣の原則禁止規定を削除すること等の修正が行われた。

(4) 求職者支援制度

労働者が失業した場合には、雇用保険制度による求職者給付を受給することができる。しかし、求職者給付の受給が終了しても再就職することができない者、雇用保険が適用されない者、雇用保険が適用されていても受給資格要件を満たさない者等は、他に収入を確保する手段がなければ最終的に生活保護制度に頼らざるを得なくなる。

生活保護は、就労可能年齢であっても受給することができるが、真に生活に困窮した状態でないと事実上給付が認められない。このため、雇用保険と生活保護との間の第2のセーフティネットとして、失業者が職業訓練を受けている間に生活費を給付する制度の創設が求められていた。

このような状況の中、前政権下では、平成21年度第1次補正予算により緊急人材育成支援事業として、雇用保険を受給していない者を対象に訓練期間中の生活保障のための「訓練・生活支援給付金」（月額12万円、単身者は月額10万円）が創設された。

その後、新政権では、「連立政権樹立に当たっての政策合意」（平成21年9月）に明記された「職業訓練期間中に手当を支給する求職者支援制度を創設する」ことを目指し、労働政策審議会で求職者支援制度の在り方について審議を進めた。平成23年の第177回国会に制度創設のための「職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律」が成立し、同年10月1日から施行された。

制度の内容は、緊急人材育成支援事業をほぼ踏襲するものとなっている（給付額は一律月額10万円）が、財源については、厳しい財政状況を背景として、同制度を雇用保険制度の附帯事業として位置付け（就職支援法事業）、国1/2、労使1/4ずつ負担することとなっている（ただし、雇用保険法附則の規定により、国の負担は、当分の間、本則（1/2）の55%となっている。）。

(5) 高年齢者雇用対策

少子高齢化が急速に進展する中、全就業者数の減少が見込まれ、特に平成24年には、団塊の世代が60歳後半に達し、職業生活から引退して非労働力化する者が増加すると見込まれている。一方、我が国の高年齢者の就業意欲は非常に高く、65歳以上まで働きたいという者が高齢者の約9割を占めている。

平成16年に、事業主に対して、平成25年度までに65歳までの段階的な雇用確保措置（①定年の引上げ、②継続雇用制度の導入、③定年の定めの廃止のいずれかの措置）を講ずることを義務付けること等を内容とする高年齢者等の雇用の安定等に関する法律（以下「高年齢者雇用安定法」という。）の改正が行われた。ただし、労使協定により継続雇用制度の対象となる高年齢者に係る基準を定め、当該基準に基づく制度を導入したときは、継続雇用制度を講じたものとみなされており、希望者全員が65歳以上まで働ける企業の割合は47.9%となっている（平成23年6月1日現在）。

他方で、厚生年金の支給開始年齢は、定額部分は平成25年度に65歳までの引上げが完了し、同年度から、報酬比例部分についても61歳に引き上げられる（平成37年度までに65歳まで段階的に引上げ）ため、雇用と年金の確実な接続が課題となっている。

このような状況を踏まえ、平成24年の第180回国会において、継続雇用制度の対象となる高年齢者に係る基準を廃止すること等を内容とする高年齢者雇用安定法の改正が行われた。

(6) 障害者雇用対策

障害者の雇用の促進等に関する法律に基づき、国、地方公共団体、民間企業等は、法定雇用率に相当する数の身体障害者又は知的障害者の雇用を義務付けられており、法定雇用率未達成企業からの納付金の徴収、達成企業に対する調整金、報奨金の支給が行われている。また、公共職業安定所、地域障害者職業センター等において、職業指導、職業訓練、職業紹介等による職業リハビリテーションが行われている。

平成20年に、①働き方の多様化を踏まえ、週所定労働時間20時間以上30時間未満の短時間労働者を雇用義務の対象とすること、②300人以下規模の中小企業を障害者雇用納付金制度の適用対象とし、納付金の徴収及び調整金の支給を行うこと等を内容とする障害者の雇用の促進等に関する法律の改正が行われた。

平成19年に我が国が署名した「障害者の権利に関する条約」には、あらゆる雇用形態に係る全ての事項に関する差別の禁止、職場における合理的配慮の提供等が規定されている。現在、同条約の批准に向け、雇用分野における国内法制の整備を図るため、労働政策審議会障害者雇用分科会において検討が進められている。

9 労働条件の向上

(1) 労働条件確保対策

労働条件の確保・改善及び労働者の安全・健康の確保のため、労働基準法等の関係法令が定められているが、これらの法令に基づいて、労働基準監督官は、事業場に対し臨検監督を行い、賃金、労働時間、安全衛生などについて定めた関係法令に違反する事実が認められた場合には、事業主に対し、その是正を求めるなど法定労働条件の履行確保を図っている。最近では、特に、長時間労働の抑制や賃金不払残業の防止のための監督指導等を重点的に実施している。また、厳しい経済情勢が続いており、解雇や雇止め、労働条件の切下げ等が行われる懸念があることから、これら労働条件問題への適切な対応が求められている。

なお、関係法令違反の事案について、重大・悪質と認められるような場合には、労働基準監督官は刑事訴訟法に定める特別司法警察職員としての権限を行使し、書類送検を行うなど司法処分に付している。

(2) 有期労働契約法制

有期契約労働者は労使の多様なニーズにより増加しているが、正社員と比べ、雇用が不安定であること、待遇等に格差があること、職業能力形成機会が不十分であること等の課題が指摘されている。

こうした課題に対処し、労働者が安心して働き続けることができる社会を実現するため、

平成24年の第180回国会において、有期労働契約が通算5年を超えて反復更新された場合、労働者の申込みにより無期労働契約に転換させる仕組みを導入すること等を内容とする労働契約法の改正が行われた。

(3) 最低賃金制度の見直し

最低賃金制度は、国が法的強制力をもって賃金の最低限を規制し、使用者はその金額以上の賃金を労働者に支払わなければならないとする制度である。現在、最低賃金として、各都道府県内の全ての労働者及び使用者に適用される「地域別最低賃金」（47件）及び地域別最低賃金より高い最低賃金として、特定の産業の労働者及び使用者に適用される「特定（産業別）最低賃金」（246件）が設けられている。

平成22年6月18日に閣議決定された「新成長戦略」では、2020年までに実現すべき目標として、できる限り早期に全国最低800円を確保し、景気状況に配慮しつつ、全国平均1,000円を目指すことを掲げている。平成24年度の地域別最低賃金は全国加重平均で749円（昨年度737円）となっている。

また、地域別最低賃金の水準については、平成19年の最低賃金法の改正により生活保護との整合性にも配慮するよう決定基準が明確化された。改正法を踏まえ、最低賃金が生活保護水準を下回る逆転現象が生じている地域において、その解消を目指しているが、平成24年度の地域別最低賃金の改定によっても、6都道府県（北海道、宮城、東京、神奈川、大阪、広島）で逆転現象が解消されておらず、その解消が課題である。

なお、厚生労働省は、平成23年度に最低賃金の引上げの影響が大きい中小企業に対する支援として、ワン・ストップ相談窓口の設置や助成金制度の創設を行った。

(4) 労働者の安全と健康の確保

我が国の労働災害による死傷者数（休業4日以上）は長期的には減少しているものの、平成23年の死傷者数は111,349人（東日本大震災を直接の原因とする死傷者（2,827人）を除いた数）と2年連続で増加している。平成24年になっても増加傾向に歯止めがかかっていない。

また、労働者の健康面では、定期健康診断における有所見率が半数を超えており、特に、脳・心臓疾患につながる血中脂質、血圧等に係る有所見率が増加傾向にあることや、仕事や職業生活に関する強い不安、悩み、ストレスを感じている労働者の割合は約6割にも達することなどから、労働者の心身の健康保持は喫緊の課題となっている。

このような状況の中、労働政策審議会安全衛生分科会は、今後の職場における安全衛生対策について検討を行い、平成22年12月22日に厚生労働大臣に建議した。政府は、この建議を踏まえ、平成23年12月2日、①メンタルヘルス対策の充実・強化、②受動喫煙防止対策の充実・強化、③型式検定及び譲渡等の制限の対象となる器具の追加を柱とした「労働安全衛生法の一部を改正する法律案」を第179回国会に提出した。同法案は、現在、衆議院において継続審査となっている。

(5) パートタイム労働対策

パートタイム労働者、アルバイト、派遣労働者、契約社員などの非正規労働者は、長期的に増加しており、平成23年には1,739万人に達している。そのうち1,385万人がパートタイム労働者であり、雇用者の4人に1人がパートタイム労働者となっている。

パートタイム労働者については、自分に都合の良い時間に働くことができるといった柔軟で多様な働き方を求める労働者のニーズに合致した面がある。一方で、正社員への就職、転職機会が減少してやむなくパートタイム労働者としての働き方を選択する面もある。加えて、パートタイム労働者の働き方に見合った処遇がなされていない場合もあり、これに対する不満が生じている。

平成19年に、短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律（以下「パートタイム労働法」という。）の改正が行われ、事業主は、パートタイム労働者について通常の労働者との均衡のとれた待遇の確保に努めるとともに、通常の労働者と同視すべきパートタイム労働者については、差別的取扱いを禁止することとされた。しかしながら、改正法施行後も、通常の労働者とパートタイム労働者の間には依然として待遇格差が存在しており、パートタイム労働者の働き及び貢献に見合った公正な待遇をより一層確保していくことが課題となっている。

厚生労働省は、改正法附則における施行から3年後の検討規定を踏まえ、今後のパートタイム労働対策に関する研究会を設置し、今後のパートタイム労働対策について検討を行い、平成23年9月15日、報告書を取りまとめた。報告書では、通常の労働者との間の待遇の異同、待遇に関する納得性の向上などについての課題が分析され、考えられる論点が整理されている。この報告書を受け、今後のパートタイム労働対策の在り方について労働政策審議会雇用均等分科会で検討を行った結果、労働政策審議会は、平成24年6月21日に厚生労働大臣に対して、有期パートタイム労働者についても、職務の内容、人材活用の仕組み等を考慮して通常の労働者との不合理な待遇の相違は認められないとすること等が適当であるとした建議を行った。この建議を踏まえ、政府は、パートタイム労働法の改正案を国会に提出することを検討している。

Ⅱ 第181回国会提出予定法律案等の概要

提出予定法律案等はない（10月26日現在）。

（参考）継続法律案等

○ 国民年金法の一部を改正する法律案（内閣提出、第179回国会閣法第15号）

第三号被保険者記録不整合問題に対処するため、国民年金の第三号被保険者に関する記録が不整合である期間について、老齢基礎年金等の受給資格期間に算入できる期間とみなすとともに、本人の希望により当該期間に係る保険料を納付することを可能とする等の所要の措置を講ずる。

○ 労働安全衛生法の一部を改正する法律案（内閣提出、第 179 回国会閣法第 16 号）

労働安全衛生対策をより一層充実するため、メンタルヘルス対策の強化を図り、電動ファン付き呼吸用保護具を譲渡等の制限及び型式検定の対象に追加するとともに、職場における受動喫煙防止のために必要な措置を講ずる等、所要の改正を行う。

○ 国民年金法等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律案（内閣提出、第 180 回国会閣法第 26 号）（内閣修正）

平成24年度及び平成25年度の基礎年金国庫負担割合を2分の1とするとともに、老齢基礎年金等の年金額の特例水準を解消する等の所要の措置を講ずる。

※ 平成24年7月31日、平成24年度及び平成25年度の「国庫負担割合約36.5%と2分の1の差額」を負担するための財源を年金特例公債にする等の内閣修正が行われている。

○ 年金生活者支援給付金の支給に関する法律案（内閣提出、第 180 回国会閣法第 83 号）

高齢者や障害者等の生活を支援するため、年金収入等が一定の基準以下の老齢基礎年金の受給者等に対し、福祉的な給付として年金生活者支援給付金を支給する。

○ アレルギー疾患対策基本法案（江田康幸君外2名提出、第 177 回国会衆法第 32 号）

アレルギー疾患対策を総合的かつ計画的に推進するため、アレルギー疾患対策に関し、基本理念を定め、国、地方公共団体等の責務を明らかにし、アレルギー疾患対策の推進に関する計画の策定について定めるとともに、アレルギー疾患対策の基本となる事項を定める。

○ 医薬品等行政評価・監視委員会設置法案（長妻昭君外2名提出、第 180 回国会衆法第 35 号）

信頼できる医薬品等行政を確立するために必要な体制を構築することにより、医薬品等の安全性の確保を図るため、厚生労働省に、医薬品等行政評価・監視委員会を設置する。

内容についての問合せ先 厚生労働調査室 田中首席調査員（内線68520）

農林水産委員会

農林水産調査室

Ⅰ 所管事項の動向

1 東日本大震災からの復旧・復興

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東北地方太平洋沖地震と津波により、東北地方の太平洋沿岸地域を中心に、農林水産業に甚大な被害が生じた¹。また、東京電力福島第一原子力発電所の事故（以下「原発事故」という。）に伴う土壌や農作物等の放射性物質による汚染の結果、原子力災害対策特別措置法に基づき、出荷制限指示や稲の作付制限指示等が行われており、営農の中断・停止、漁業の操業停止、風評被害等の影響が生じている。

「我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画」（平成 23 年 10 月食と農林漁業の再生推進本部決定）（以下「基本方針・行動計画」という。）では、「震災に強い農林水産インフラの構築」及び「原子力災害対策の取組」が戦略として位置付けられ、必要な施策を今後 5 年間で集中展開していくこととされており、農林水産省は、平成 25 年度予算概算要求において、関連予算 568 億円を計上している（東日本大震災復興特別会計）。

また、平成 24 年 4 月 1 日から、食品中の放射性物質に係る新たな基準値²が適用されているが、暫定規制値を適用する経過措置³が設けられた米と牛肉については、平成 24 年 10 月 1 日から、新基準値が適用された。

米については、平成 23 年 11 月に福島県産の一部から暫定規制値（500Bq（ベクレル）/kg）を超える放射性物質が検出されたことを踏まえ、作付制限を行うとともに、放射性物質の低減対策や収穫後の検査⁴により安全性の確保を図ることとしている。また、牛肉等の畜産物については、徹底した飼養管理と放射性物質検査により、安全性の確保を図ることとしており、新基準値を超えない畜産物が生産されるよう、飼料の暫定許容値の改訂（平成 24 年 2 月及び 3 月）が行われている。

なお、除染については、環境省を中心として関係省庁の連携の下で取組が行われており、農林水産省においては、農地・森林の効果的・効率的な除染に向けた実証等を推進し、その成果が「除染関係ガイドライン」（平成 23 年 12 月）等に反映されるとともに、「農地土壌の放射線物質除去技術（除染技術）作業の手引き」や「農地除染対策の技術書」、「森林における放射性物質の除去及び拡散抑制等に関する技術的な指針」が公表されている。

¹ 東日本大震災における農林水産関係の被害額は、平成 24 年 7 月 5 日現在で、合計 2 兆 3,841 億円（うち水産関係が 1 兆 2,637 億円、農業関係が 9,049 億円、林野関係が 2,155 億円）となっている。なお、津波被災農地については、おおむね 3 年間で復旧を目指しており、約 4 割の津波被災農地で営農再開が可能となっている。また、被災漁港については、おおむね 3 年間で生産・流通拠点の漁港施設の復旧をおおむね完了させることを目指しており、被災漁港 319 漁港のうち 108 漁港で陸揚げ岸壁の機能が回復している（一部でも水産物の陸揚げが可能となっている漁港数は 311 漁港）。（平成 24 年 9 月 14 日現在）

² 食品中の放射性物質の新基準値（一般食品 100Bq/kg）よりも厳しい自主基準を流通業界等が設ける事例が見られ、農林水産省は、平成 24 年 4 月 20 日、過剰な規制と消費段階での混乱を避けるため、国の基準に基づいて判断するよう周知する通知を食品産業事業者に発出した。

³ 新基準値への移行に際しては、市場に混乱が起きないように、暫定規制値を適用する経過措置期間が設定（米・牛肉：6 か月間、大豆：9 か月間）された。

⁴ 福島県においては、独自に県内で生産される全ての米を対象に全量全袋検査を実施している。

2 農産物貿易交渉等

(1) WTO交渉

WTO新ラウンド交渉は2001（平成13）年11月に開始され、農業交渉は関税削減等を目指す「市場アクセス」、貿易に歪曲的な影響を及ぼす施策の実質的な削減を目指す「国内支持」、輸出の競争力に歪曲的な影響を及ぼす補助金の撤廃を目指す「輸出競争」の3つの分野で行われているが、市場アクセス分野等をめぐる輸出国と輸入国、先進国と開発途上国の対立等により、交渉は停滞し長期化している。

2011（平成23）年12月に開催された第8回WTO閣僚会議の議長総括文書においては、交渉が近い将来に一括合意することは難しいと認めつつ、部分合意も含めた新たな手法により打開の道を探ることとされた。

(2) EPA・FTA交渉

WTO交渉が停滞する中、EPAやFTA締結の動きが世界各地で加速化している。我が国は、WTOを補完するものとして推進しており、これまでアジアを中心に13の国・地域とEPA・FTAを締結し、韓国、豪州⁵等と交渉中である。

また、カナダ、中韓、コロンビアと共同研究を完了し交渉開始に合意、EUとは交渉の範囲等を定める作業を実質的に終え、早期に交渉開始に正式に合意することを目指している。

我が国のEPA・FTA交渉の進展状況

協定発効	シンガポール	2002年11月（07年9月改正）
	メキシコ	2005年4月（12年4月改正）
	マレーシア	2006年7月
	チリ	2007年9月
	タイ	2007年11月
	インドネシア	2008年7月
	ブルネイ	2008年7月
	A S E A N	2008年12月
	フィリピン	2008年12月
	スイス	2009年9月
	ベトナム	2009年10月
	インド	2011年8月
	ペルー	2012年3月
交渉中	韓国	2003年12月（04年11月中断）
	G C C諸国	2006年9月～
	豪州	2007年4月～
	モンゴル	2012年6月～

(3) 環太平洋パートナーシップ（TPP）協定交渉

TPP協定交渉は、2006（平成18）年に発効したシンガポール、NZ、チリ、ブルネイのP4協定参加国及び米国、豪州、ペルー、ベトナム、マレーシアの計9か国に加え、メキシコとカナダが新たに参加することとなったEPA・FTAである。

交渉分野は物品市場アクセス（物品の関税の撤廃・削減）やサービス貿易のみならず投資、競争、知的財産、政府調達等の非関税分野や環境、労働、分野横断的事項等の新しい分野を含む21分野にわたり、物品市場アクセスでは、全ての品目を自由化交渉の対象としてテーブルにのせなければならず、どの程度の即時撤廃が必要かは現段階では不明であるが、原則10年以内の関税撤廃が必要であると見られている。

2011（平成23）年11月、野田総理はAPEC首脳会合前の記者会見において、「世界に誇る日本の医療制度、日本の伝統文化、美しい農村、そうしたものは断固として守り抜き、……関係各国との協議を開始し、各国が我が国に求めるものについて更なる情報収集

⁵ 日豪EPA交渉入りの正式決定前の平成18年12月（第165回国会）、衆参両院の農林水産委員会は、重要品目が関税削減の原則から除外又は再協議の対象となるよう政府一体となって全力を挙げて交渉すること等を求める決議を行った。

に努め、十分な国民的な議論を経た上で、あくまで国益の視点に立って、T P Pについての結論を得ていくこと」を表明し⁶、現在、T P P交渉参加に向けて関係国との協議が行われている。我が国の交渉参加に関し米国、豪州、NZ以外の6か国からは基本的な支持が得られ、米国からは自動車、保険（郵政）、牛肉の3分野への関心が示されている。

なお、野田内閣においては、国益の確保を大前提として、T P Pと日中韓F T A、東アジア経済連携協定を同時並行で推進することとしている⁷。

(4) 穀物等の国際価格の動向

穀物等の国際価格は、主要生産国における干ばつ等により2010（平成12）年7月以降再び上昇し、2006（平成18）年秋頃に比べおよそ2～3倍の水準となっている。

大豆は2011（平成23）年12月以降の南米の高温・乾燥、中国の輸入需要期待、2012（平成24）年6月以降の米国の高温乾燥の影響等から、7～8月に史上最高を更新し、9月4日に再び高値を更新した。とうもろこしも米国の高温乾燥の影響から7月に史上最高値を更新し、8月21日には再度高値を更新した。

小麦は世界の在庫水準は大きく下がってはいないものの、追従して上昇している。

なお、2012/13年度の世界の穀物の期末在庫率は、生産量が需要量を下回り、18.9%と前年度（20.8%）に比べ低下する見込みとなっている。

穀物等の国際価格（2012年10月19日現在）

	ドル/トン	対06年秋	過去最高
大豆	563.7	2.8倍	650.7 (2012.9.4)
小麦	320.6	2.3倍	470.3 (2008.2.27)
トウモロコシ	299.8	3.4倍	327.2 (2012.8.21)
米	599.0	1.9倍	1,038 (2008.5.21)

資料：農林水産省

3 戸別所得補償制度と人・農地対策

(1) 戸別所得補償制度の実施と米政策

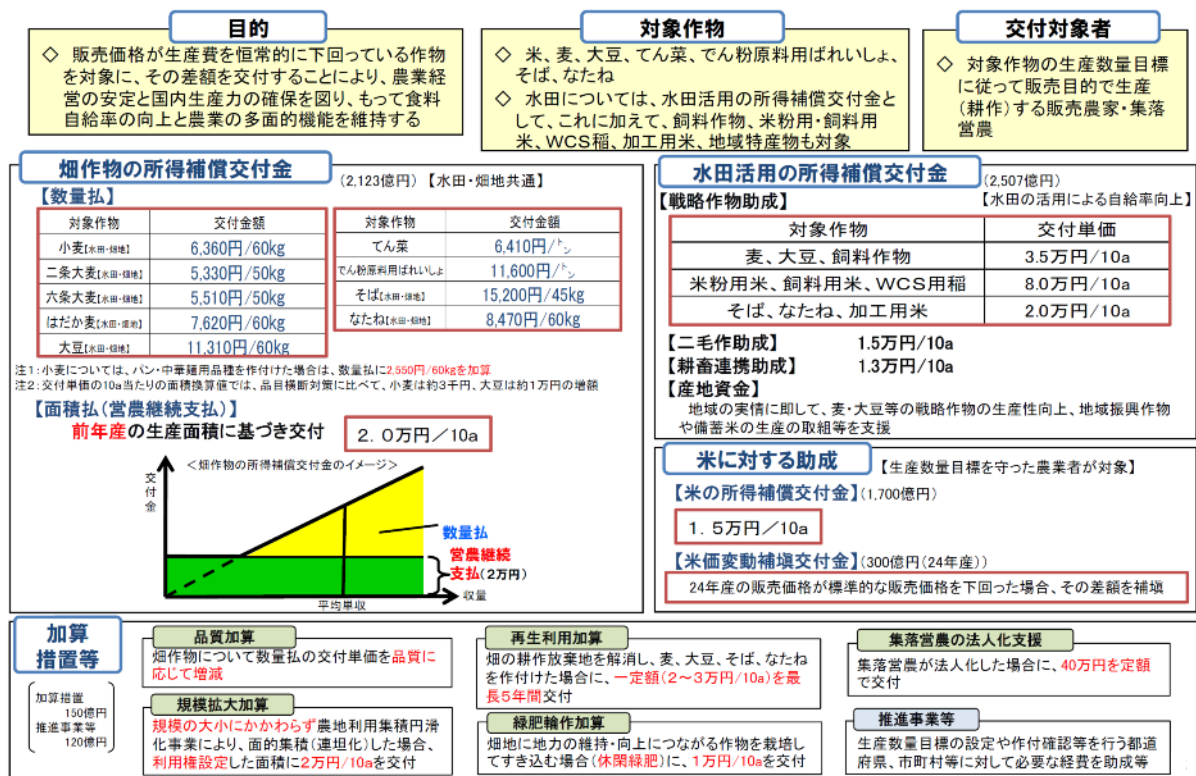
農林水産省は、平成22年度に水田農業を対象とした戸別所得補償モデル対策を、平成23年度からは畑地における畑作物を交付対象に加えた農業者戸別所得補償制度を、予算措置で実施している⁸。「平成25年度予算の概算要求組替え基準について」（平成24年8月17日閣議決定）において、「農業の戸別所得補償」については、「児童手当」「高校の実質無償化」とともに、所要の額を要求するとされ、農林水産省は、平成25年度予算概算要求において、平成24年度と同額の所要額6,901億円を計上している。

⁶ T P Pに関する政府からの情報提供及び国民的議論とも不十分であること等から、平成23年12月（第179回国会）、衆参両院の農林水産委員会は、関係国との協議により収集した情報の国会への報告、国民への情報提供、国益を損なうことが明らかになった場合には交渉参加の見送りも含め厳しい判断をもって臨むこと等を政府に求める委員会決議を行った。

⁷ 第26回J A全国大会における野田内閣総理大臣挨拶（2012.10.11）

⁸ 郡司農林水産大臣は、平成24年6月（第180回国会）、衆参両院農林水産委員会における所信的発言において、農業者戸別所得補償制度について、法制化に向けて検討を進めているところであると述べている。一方、自由民主党は、第177回国会に「農業の担い手の育成及び確保の促進に関する法律案」（宮腰光寛君外6名提出、第177回国会衆法第10号）を提出、「農業等の有する多面的機能の発揮を図るための交付金の交付に関する法律案」（加藤紘一君外4名提出、第174回国会衆法第35号）と併せて車の両輪と位置付けている。

農業者戸別所得補償制度の概要（平成25年度予算概算要求）



資料：農林水産省

平成 23 年 11 月の「米穀の需給及び価格の安定に関する基本指針」において、平成 24 年産の米の生産数量目標は前年産より 2 万 t 減の 793 万 t と設定された。

平成 24 年 9 月 15 日現在の水稻の作柄は、全般的にはおおむね天候に恵まれ生育・登熟は順調に推移していることから、全国の 10 a 当たり予想収量は 539kg（作況指数 102）、主食用作付見込面積に 10 a 当たり予想収量を乗じた主食用の予想収量は 820 万 2 千 t、過剰作付面積は前年産より 2 千 ha 多い 2 万 4 千 ha と見込まれる。

(2) 人材確保と農地集積

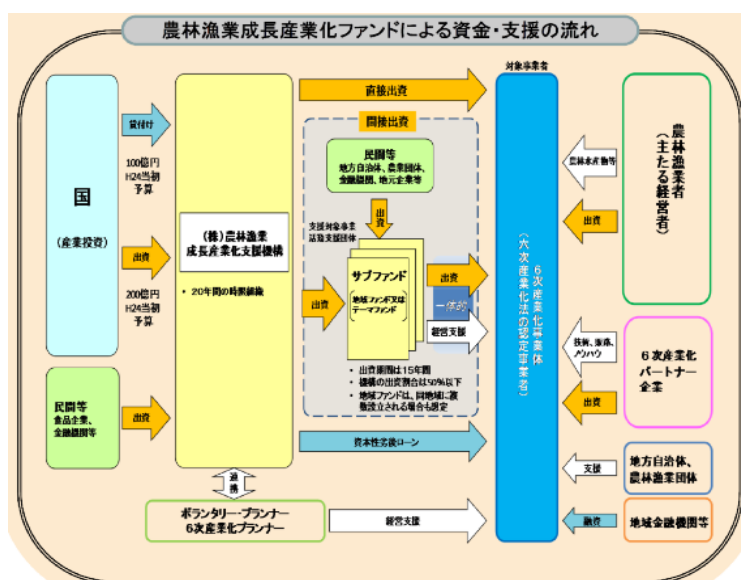
「基本方針・行動計画」では、7つの戦略の冒頭に「競争力・体質強化～持続可能な力強い農業の実現～」が掲げられ、そのための施策の方向として、「新規就農の増大」と「農地集積の推進」が示された。これを受け農林水産省がまとめた「『我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画』に関する取組方針」（平成 23 年 12 月 24 日）（以下「取組方針」という。）では、新規就農の増大については毎年 2 万人の青年就農者の定着を目指す〔現状：毎年 1 万人〕とされ、農地集積の推進については、土地利用型農業について、基本方針で示された規模（平地で 20～30ha、中山間地域で 10～20ha）の経営体が 5 年後に耕地面積の大宗（8 割程度）を占める構造を目指す〔現状：3 割〕とされた。

基本方針・行動計画に基づく具体的施策は 5 年間で集中展開することとされており、農林水産省は、平成 25 年度予算概算要求において、就農前後の青年就農者への給付金の給付等を内容とする「新規就農総合支援事業」に 349 億円（平成 24 年度予算 136 億円）、地域

の中心となる経営体の決定やその経営体への農地集積に協力する農地の所有者等に対する農地集積協力金の交付等を内容とする「戸別所得補償経営安定推進事業」に 85 億円（同 72 億円）、水田の畦畔除去等による区画拡大を含め、ほ場の大区画化・汎用化を推進する「農業体質強化基盤整備促進事業」に前年度と同額の 220 億円等を計上している⁹。

4 6次産業化の展開

「食料・農業・農村基本計画」（平成 22 年 3 月閣議決定）では、「6 次産業化による活力ある農山漁村の再生」を基本的な政策の一つとして掲げ、「農業・農村の 6 次産業化¹⁰」を推進することとしている。その具体的取組として、平成 23 年 3 月 1 日に全面施行された「六次産業化・地産地消法¹¹」に基づき、①農林漁業者による加工・販売への進出等の「6 次産業化」に関する施策、②地域の農林水産物の利用を促進する「地産地消等」に関する施策等が推進されている。



資料：農林水産省

また、「基本方針・行動計画」、「取組方針」で示された 6 次産業化推進のためのファンドの創設に関し、第 180 回国会において、農林漁業者等が行う新たな事業分野の開拓等の事業活動に対し資金供給等の支援を行う機構を設立する「株式会社農林漁業成長産業化支援機構法」が成立した¹²。

なお、農林水産省は、平成 25 年度予算概算要求において、6 次産業化・成長産業化に 500 億円（関連する公共事業を含めて 570 億円）を計上している。

5 地域資源を活用した再生可能エネルギーの取組

原発事故を契機として、再生可能エネルギーによる自立・分散型のエネルギー供給システムの実現を図ることは喫緊の課題とされる中、平成 23 年 8 月（第 177 回国会）、再生可

⁹ 農業者戸別所得補償制度の規模拡大加算については、平成 24 年度と同額の（所要額）100 億円を計上している。前項参照

¹⁰ 農業・農村の 6 次産業化とは、農業者による生産・加工・販売の一体化や、農業と第 2 次・第 3 次産業の融合等により、農山漁村に由来する農林水産物、バイオマスや農山漁村の風景、そこに住む人の経験・知恵に至るあらゆる「資源」と、食品産業、観光産業、IT 産業等の「産業」とを結び付け、地域ビジネスの展開と新たな業態の創出を促すことをいう。

¹¹ 同法の正式名称は、「地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出等及び地域の農林水産物の利用促進に関する法律」（平成 22 年法律第 67 号）である。

¹² 衆議院農林水産委員会における審査の際、政府案に対し、①機構の目的の追加、②農林漁業者の主体性の確保、③サブファンドの位置付けの明確化等のための修正が行われた（平成 24 年 8 月 29 日成立、9 月 5 日公布）。

能エネルギーの固定価格買取制度を導入するための再生可能エネルギー特別措置法¹³が成立し、平成 24 年 7 月から施行されている。

「基本方針・行動計画」では、地域主導でエネルギー生産への農山漁村の資源の活用を促進することとされ、また、「取組方針」では、再生可能エネルギー比率を今後 3 年間で 3 倍に増加できるよう、農山漁村における再生可能エネルギーの導入を促進するとされた。そのため第 180 回国会に、「農山漁村における再生可能エネルギー電気の発電の促進に関する法律案」（閣法第 36 号）が提出されたが、継続審査となっている。

農林水産省は、平成 25 年度予算概算要求において、特別重点要求「グリーン」として、「農山漁村再生可能エネルギー導入等促進対策」に 283 億円、「バイオマス産業化推進総合対策事業」に 665 億円の合わせて 948 億円を計上している。

6 生産振興対策¹⁴

(1) 野菜・果樹・甘味資源作物対策

野菜・果樹・茶対策について、農林水産省は、平成 25 年度予算概算要求において、「野菜価格安定対策事業」に 160 億円（所要額）を、果樹及び茶の優良品目・品種への転換のための改植に伴う未収益期間に対する支援等のための「果樹・茶支援対策事業」に 68 億円を計上している。また、甘味資源作物（てん菜、さとうきび）については、「甘味資源作物生産者等支援安定化対策」（72 億円）のほか、平成 23 年産さとうきびが未曾有の不作になったことを受け、「さとうきび・甘しゃ糖生産回復対策事業」に 30 億円を計上している。

(2) 畜産・酪農

畜産・酪農の経営安定対策については、平成 22 年度に、肉用牛繁殖、肉用牛肥育及び養豚対策を全国一律のシンプルな仕組みに統合する等の見直しが行われた。また、平成 23 年度には、酪農対策について、乳価の低いチーズ向け生乳の仕向量の増加に対応するための支援策が講じられ、採卵養鶏対策についても、それまでの対策（価格差補填事業と需給改善のための成鶏とう汰事業）をベースに充実・強化が行われた。これらの対策については引き続き安定的に実施することが必要とされており、農林水産省は、平成 25 年度予算概算要求において、畜産・酪農経営安定対策に 1,740 億円（所要額）を計上している。

また、農林水産省は、平成 24 年 9 月 21 日、配合飼料の主原料であるとうもろこし等の飼料穀物の価格高騰を受けて、配合飼料の価格高騰による生産者の経営に及ぼす影響を緩和するため、配合飼料価格安定制度¹⁵の異常補填の発動基準を引き下げ¹⁶、補填を増額し、

¹³ 同法の正式名称は、「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法」（平成 23 年法律第 108 号）である。

¹⁴ 米政策については、3 (1) 参照

¹⁵ 配合飼料価格の上昇が畜産経営に及ぼす影響を緩和するため、①民間（生産者と配合飼料メーカー）の積立による「通常補填」（発動基準：飼料価格が直前 1 か年の平均を上回った場合 基金残高：約 170 億円（見込み））と、②異常な価格高騰時に通常補填を補完する「異常補填」（国と配合飼料メーカーが積立）（発動基準：輸入原料価格が直前 1 か年の平均と比べ 115%を超えた場合 基金残高：約 310 億円（見込み））の二段階の仕組みにより、生産者に対して、補填を実施

¹⁶ 平成 24 年度第 3 四半期及び第 4 四半期に限り、異常補填の発動基準を 115%から 112.5%に引き下げ

通常補填基金からの補填を軽減するとともに、この措置を講じても通常補填基金の補填財源が不足する場合には、異常補填基金から通常補填基金に無利子貸付を行う配合飼料価格高騰対策を実施することを発表した¹⁷。

(3) 鳥獣被害対策

近年、野生鳥獣による農林水産業被害が深刻化しており、農作物被害額は年間約 200 億円前後で推移している。平成 24 年 3 月（第 180 回国会）に「鳥獣による農林水産業等に係る被害の防止のための特別措置に関する法律」（平成 19 年法律第 134 号）が改正され、一定の要件を満たす鳥獣被害対策実施隊員等について、銃刀法に基づく猟銃の所持許可の更新時等における技能講習の特例措置等が追加された。また、農林水産省は、平成 25 年度予算概算要求において、「鳥獣被害防止総合対策交付金」に 105 億円を計上している。

7 食の安全と消費者の信頼確保

(1) B S E 対策の見直し

我が国では、平成 13 年 9 月に初めて牛海綿状脳症（B S E）が確認され¹⁸、と畜場における全頭検査及び特定危険部位（S R M）の除去体制の確立等の B S E 対策¹⁹が実施された。また、米国産牛肉については、平成 15 年 12 月に米国で B S E が発生し、輸入が停止されていたが、平成 17 年 12 月、食品安全委員会によるリスク評価の結果を踏まえ、①全月齢からの特定危険部位の除去、②20 か月齢以下と証明される牛由来の牛肉であること等の条件で輸入が再開された。これに対し、米国側は、月齢制限の緩和を強く求めている。

こうした中、厚生労働省は、国内で B S E 対策を開始して 10 年が経過することから、B S E 対策について、最新の科学的知見に基づき評価を行うことが必要であるとして、平成 23 年 12 月 19 日、B S E 対策の再評価について食品安全委員会に諮問を行った²⁰。平成 24 年 9 月 5 日、食品安全委員会プリオン専門調査会は評価案をまとめ、1 か月間、同案についてのパブリックコメントが行われた。10 月 22 日、食品安全委員会は「30 か月齢以下の牛由来の牛肉及び牛肉臓（扁桃及び回腸遠位部以外）の摂取に由来する B S E プリオンによる人での変異型クロイツフェルト・ヤコブ病（v C J D）発症は考え難い」こと等を内容とする評価結果を決定し、厚生労働省に答申した。今後、厚生労働省は、国内対策に係

¹⁷ 平成 24 年 10～12 月期の配合飼料価格は、前期比 4,750 円程度の値上げとなる見込み（平成 24 年 9 月 21 日現在）であり、この場合、配合飼料価格安定制度により、約 5,450 円の補填金が交付される（補填総額（見込み）約 327 億円）。

¹⁸ 現在まで 36 頭の B S E 感染牛が確認されている（と畜検査で 22 頭、死亡牛検査で 14 頭）。なお、平成 21 年度以降は、B S E 感染牛は確認されていない。

¹⁹ と畜場における全頭検査及び特定危険部位の除去体制の確立のほか、肉骨粉等の給与規制等による感染経路の遮断、24 か月齢以上の死亡牛検査体制の確立、牛トレーサビリティ制度の整備等が実施されている。なお、平成 17 年に B S E 検査対象月齢を 21 か月齢以上に変更する等の国内 B S E 対策が見直された際、経過措置として、自主的に全頭検査を行う地方自治体に対して、国庫補助を継続することとされた。国庫補助は平成 20 年 7 月末で終了したが、ほとんどの地方自治体がその後も各々の予算で全頭検査を継続している。

²⁰ 野田総理は、平成 23 年 11 月の日米首脳会談において、オバマ米大統領に対し、B S E 対策全般の再評価を行うこととし、食品安全委員会への諮問の準備を開始したと伝えている。T P P 交渉参加の問題で米国から輸入牛肉の規制緩和を求められる中での B S E 対策の見直しについては、消費者や生産者などから米国の圧力に屈するものだと批判がなされている。（『毎日新聞』（2011.10.19）等）

る省令改正や輸入条件に関する相手国との協議に着手する見込みである。

BSE対策の見直しに係る食品健康影響評価の概要

- 1 国内措置
 - (1) 検査対象月齢：検査対象月齢に係る規制閾値が「20 か月齢」の場合と「30 か月齢」の場合のリスクの差は、あったとしても非常に小さく、人への健康影響は無視できる。
 - (2) SRMの範囲：頭部（扁桃を除く。）、せき髄及びせき柱について、SRMの範囲が「全月齢」の場合と「30 か月齢超」の場合のリスクの差は、あったとしても非常に小さく、人への健康影響は無視できる。
- 2 国境措置（米国、カナダ、フランス及びオランダ）
 - (1) 月齢制限：月齢制限の規制閾値が「20 か月齢」（フランス及びオランダについては「輸入禁止」）の場合と「30 か月齢」の場合のリスクの差は、あったとしても非常に小さく、人への健康影響は無視できる。
 - (2) SRMの範囲：頭部（扁桃を除く。）、せき髄及びせき柱について、SRMの範囲が「全月齢」（フランス及びオランダについては「輸入禁止」）の場合と「30 か月齢超」の場合のリスクの差は、あったとしても非常に小さく、人への健康影響は無視できる。

資料：食品安全委員会資料

注：厚生労働省は「30 か月齢から更に月齢を引き上げた場合のリスク評価」についても諮問しているが、これについては食品安全委員会で引き続き審議を進めていくこととされている。

なお、飼料規制等の国内対策の結果、国内では平成 14 年 2 月以降に生まれた牛からは BSE 感染牛が確認されていないことから、農林水産省は国際獣疫事務局（OIE）に対して、「無視できる BSE リスク」の国のステータス認定に向けた申請を平成 24 年 9 月 28 日に行った²¹。

(2) 原料原産地表示等

食品の表示は、消費者が食品の内容を正確に理解し、商品を選択する際の判断材料として不可欠であり、食品表示制度の信頼性確保や原料原産地表示の充実が求められている。

JAS 法に基づく加工食品の原料原産地表示については、食料・農業・農村基本計画及び消費者基本計画（平成 22 年 3 月閣議決定）で義務付けを着実に拡大することとされている。消費者庁の食品表示一元化検討会²²は、加工食品の原料原産地表示を議論したものの合意に至らず、平成 24 年 8 月 9 日に公表された報告書では、「食品表示の一元化の機会に検討すべき項目とは別の事項として位置付けることが適当」とされた。

また、平成 20 年 9 月に発生した事故米穀の不正規流通問題²³を踏まえ、第 171 回国会（平成 21 年）において制定された米トレーサビリティ法²⁴により、米穀等を取り扱う事業者に対し、米穀等（米や米加工品）の取引等に係る情報の記録・保存（平成 22 年 10 月から）

²¹ OIE は、加盟国の申請に応じ、当該国の BSE 対策を科学的に評価し、BSE ステータス（「無視できる BSE リスク」、「管理された BSE リスク」）を認定しており、日本は、平成 21 年 5 月に「管理された BSE リスク」の国として認定された。「無視できる BSE リスク」の国の認定要件は、①過去 11 年以内に自国内で生まれた牛で BSE の発生がないこと、②有効な飼料規制が 8 年以上実施されていること等である。

²² 消費者基本計画において、食品衛生法、JAS 法、健康増進法等の食品表示の関係法令を統一的に解釈・運用を行うとともに、現行制度の運用改善を行いつつ問題点を把握し、検討し、食品表示に関する一元的な法律について、平成 24 年度中の法案提出を目指すこととされている。これを受けて、学識経験者、消費者関連団体、事業者団体等で構成される食品表示一元化検討会が平成 23 年 9 月から開催された。

²³ 「三笠フーズ」等の一部の米加工販売業者が、残留基準値を超えるメタミドホスやアフラトキシンが検出された事故米穀を食用として不正に転売していた事実が明らかとなった。

²⁴ 同法の正式名称は、「米穀等の取引等に係る情報の記録及び産地情報の伝達に関する法律」（平成 21 年法律第 26 号）である。同法については、修正により、政府が飲食物品の取引等に係る情報の記録の作成・保存の義務付け、加工食品の原料原産地表示の義務付けについて検討を行い、必要があると認めるときは所要の措置を講ずる旨の条文が附則に追加されている。

及び指定米穀（米穀等から非食用のものを除いたもの）の産地情報の伝達（平成 23 年 7 月から）が義務付けられた。

8 森林・林業政策

(1) 森林・林業再生に向けた取組

我が国では、森林資源が量的に充実しつつある一方で、施業の集約化や路網整備・機械化の立ち後れ、木材価格の低迷等により、林業の採算性は依然として厳しい状況にある。

こうした中、我が国の森林・林業を再生していくための指針となる「森林・林業再生プラン²⁵」や今後の森林・林業に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るための「森林・林業基本計画」（平成 23 年 7 月閣議決定）に基づき、施策が展開されている。

なお、第 180 回国会において、国有林と民有林の一体的な整備及び保全を推進する仕組みの創設、国有林野事業を一般会計で実施すること等を内容とする「国有林野の有する公益的機能の維持増進を図るための国有林野の管理経営に関する法律等の一部を改正する等の法律」が成立した。

(2) 森林吸収源対策に向けた取組

平成 23 年の気候変動枠組条約第 17 回締約国会議（COP17）等において、2013 年以降の京都議定書第 2 約束期間²⁶の設定に関する合意がなされたが、我が国は、主要排出国の参加しない京都議定書第 2 約束期間に参加しないことを表明した。その一方、森林吸収量の算定方式や伐採木材製品の取扱いが国際的に合意され、我が国はそのルールに沿って、森林吸収量の算入上限値 3.5%分を最大限確保することを目指すとしている。これに伴い、「森林の間伐等の実施の促進に関する特別措置法（平成 20 年法律第 32 号）²⁷」の改正が検討されている。

(3) 平成 25 年度予算概算要求、税制改正要望

農林水産省は、平成 25 年度予算概算要求において、森林・林業の再生を図るとともに、森林吸収量の確保に向け、搬出間伐等の森林施業や森林作業道等の整備を支援する「森林管理・環境保全直接支払制度」（428 億円）、林業への就業前の青年に対する給付金の給付、森林・林業の再生に必要なフォレスターや森林施業プランナー、現場技能者を戦略的・体系的に育成を支援する「森林・林業人材育成対策」（91 億円）、市町村と民間業者とが一体となって行う公共建築物の整備を支援する「木造公共建築物整備支援」（58 億円）、地域材を活用した木造住宅の建築や木製品の購入等の際にポイントを付与し、地域の農林水産物との交換等を行う取組を支援する「地域材活用促進支援事業」（55 億円）等を計上している。

また、平成 24 年度税制改正大綱（平成 23 年 12 月閣議決定）では、「温室効果ガスの削

²⁵ 平成 21 年 12 月に農林水産省が策定。目指すべき姿として「10 年後の木材自給率 50%以上」を掲げている。

²⁶ 2013 年から 2017 年（5 年間）又は 2020 年まで（8 年間）を第 2 約束期間と設定している。

²⁷ 京都議定書第 1 約束期間（2008 年～2012 年）において、森林の間伐等の実施を促進するため、市町村が作成する特定間伐等促進計画に基づく間伐等に関する特例等の措置を講ずるもの

減に係る国際約束の達成等を図る観点から、森林吸収源対策を含めた諸政策の着実な推進に資するよう、平成 25 年以降の地球温暖化対策の国内対策の策定に向けて検討する中で、国全体としての財源確保を引き続き検討する」とされている。このため、農林水産省は、平成 25 年度税制改正要望において、「森林吸収源対策等の推進に資する税財源の確保」等を盛り込んでいる。

9 水産政策

(1) 水産業をめぐる情勢

我が国の水産業は、周辺水域における資源水準の低迷、藻場・干潟の減少や赤潮・磯焼け等による漁場環境の悪化、漁業者の減少・高齢化等による漁業生産構造のぜい弱化、漁業用燃油や資材価格の変動などによる影響といった課題を抱えている。

また、平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災の地震と津波は、太平洋沿岸をはじめとする全国の漁業地域に甚大な被害²⁸をもたらした。また、原発事故は、周辺海域における操業自粛等に加え、水産物の消費に関する国内外の消費者の不安を惹起しており、我が国の水産業に大きな影響を与えている。

東日本大震災からの水産業の復旧・復興²⁹は、被災地の地域経済の復興に資するだけでなく、国民への安定的な水産物供給を確保する上でも、極めて重要な課題となっている。

(2) 新たな「水産基本計画」の策定

こうした状況を踏まえ、平成 24 年 3 月に策定された新たな「水産基本計画」では、東日本大震災からの復興を第一の課題として掲げ、「東日本大震災からの復興の基本方針」、「水産復興マスタープラン」等で示し実施してきた水産復興の方針を改めて基本計画上に位置付けている。また、平成 23 年度から実施している「資源管理・漁業所得補償対策」を中核施策として、我が国周辺水域を中心とする水産資源のフル活用を図ることとしている。

このほか、加工・流通・消費に関し、6 次産業化の取組の加速、HACCP 等衛生管理の高度化、水産物流通ルートの多様化、魚食普及、輸出促進等を推進することとしている。

(3) 平成 25 年度予算概算要求

平成 25 年度予算概算要求において、農林水産省及び復興庁は、東日本大震災からの水産業の早期復旧・復興と東海、東南海・南海地震等に備えた漁港の防災力強化対策の推進のために、合わせて 2,136 億円を計上している（東日本大震災復興特別会計）。

また、農林水産省は、「資源管理・漁業所得補償対策」（374 億円）、新規就業者等の漁業

²⁸ 水産関係の被害額は、平成 24 年 7 月 5 日現在で 1 兆 2,637 億円（漁船 28,612 隻（1,822 億円）、漁港施設 319 漁港（8,230 億円）、養殖施設（738 億円）、養殖物（597 億円）、共同利用施設 1,725 施設（1,249 億円））となっている。また、これらの被害のほか、民間企業が所有する水産加工施設や製氷冷凍冷蔵施設等に約 1,600 億円の被害があるとされている（農林水産省による水産加工団体等からの聞き取り）。

²⁹ 水産関係では、平成 23 年度補正予算において、第 1 次補正 2,153 億円、第 2 次補正 198 億円、第 3 次補正 4,989 億円が計上され復旧・復興対策が講じられた。また、平成 24 年度予算では、東日本大震災からの本格的な復興対策の推進のため、843 億円が復興庁に計上された。

現場での長期研修等を支援する「新規漁業就業者総合支援事業」(12 億円)、産地から消費地までの水産物流通の目詰まりを解消するため、販売ニーズや産地情報等の共有化、流通各段階への個別指導等を支援する「国産水産物流通促進事業」(11 億円)、水産物の陸揚げ・加工・流通過程において輸出先国のHACCP等の基準を満たした施設の改修整備等を推進する「水産業グローバル化総合対策」(152 億円)、水産業・漁村の多面的機能の発揮のため、漁業者等が行う活動を支援する「水産多面的機能発揮対策」(30 億円)等を計上している³⁰。

Ⅱ 第 181 回国会提出予定法律案等の概要

提出予定法律案等はない(10月26日現在)。

(参考) 継続法律案等

- 農山漁村における再生可能エネルギー電気の発電の促進に関する法律案(内閣提出、第180回国会閣法第36号)

農林漁業の健全な発展と調和のとれた再生可能エネルギー電気の発電を促進することにより農山漁村の活性化を図るため、市町村の認定を受けて再生可能エネルギー発電設備の整備を行う者について、農地法等に基づく手続の簡素化等の措置を講ずる。

- 農業等の有する多面的機能の発揮を図るための交付金の交付に関する法律案(加藤紘一君外 4 名提出、第174回国会衆法第35号)

農業、森林並びに水産業及び漁村の有する多面的機能の適切かつ十分な発揮を図るため、農林水産業者等に対して交付金を交付する。

- 農業の担い手の育成及び確保の促進に関する法律案(宮腰光寛君外 6 名提出、第177回国会衆法第10号)

農業の担い手の育成及び確保に係る制度を見直すこと等を通じて施策を総合的かつ計画的に推進するため、基本理念を定め、国等の責務を明らかにするとともに、基本方針の策定その他の施策の基本となる事項を定める。

内容についての問合せ先

農林水産調査室 鎌田首席調査員(内線68540)

³⁰ 水産予算全体では、1,886 億円(復旧・復興対策分を除く。対前年度比 102.9%)を計上している。

経済産業委員会

経済産業調査室

I 所管事項の動向

1 景気動向と円高対策、産業空洞化対策

我が国経済は 2008 年秋のリーマンショック以降の低迷からようやく持ち直しつつあったが、昨年 3 月に発生した東日本大震災の影響により、再び大きな下振れに直面し、厳しい状況に陥った。被災地においては地震・津波、原発事故による甚大な直接被害が発生したのに加え、全国でも災害に伴う間接被害、風評被害、計画停電や消費の自粛ムードによる深刻な影響が発生し、多くの企業が生産活動の停止・減産や売上の低迷等に陥った。加えて、震災地でいわゆるサプライチェーン（生産網）が寸断されたため、全国のモノづくり企業で部品調達が困難となり、国内のみならず世界中の多数の工場が生産の縮小・中止を余儀なくされた。昨夏以降は生産力をおおむね回復し、景気は持ち直している¹とされた。しかし、欧州の経済危機等により安全通貨としての円が買われ、企業の想定レートを超えた円高水準の定着で、輸出産業が影響を受けたことや日本企業の進出が盛んなタイを襲った昨年 10 月の洪水被害により、タイ国内での生産にとどまらず、日本企業の部品供給網に影響が出たため生産が一時落ち込むなど、日本の製造業にとっては昨年からの初めにかけて大変厳しい状況であった。さらに、原子力に代わる石油・天然ガスの輸入増大により、多額の貿易赤字の計上が続いており、景気回復の重しとなっている。政府は、昨夏以降、円高メリット活用による海外 M&A や資源確保の促進を打ち出し、第 3 次補正予算等においては、被災地での復興対策のみならず、円高対策及び産業空洞化対策として企業立地補助やグループ補助金等の中小企業支援を行った。また、本年の通常国会では第 4 次補正予算、24 年度予算等において、幅広い裾野産業を含む自動車関連産業の活性化を図るためにエコカー補助金、エコカー減税、被災地を含めた円高、タイ洪水等による経済環境の悪化リスクに対応するための中小企業金融支援などを盛り込み、景気対策を講じている。

現在の景気動向は、中国経済等海外経済の減速で日本の輸出や生産が下押しされ、加えて好調だった内需も失速したため、このところ弱めの動きとなっている²。このような動きを受け、今年度予算の予備費を活用した緊急経済対策が政府内で検討が開始された。

2 「新成長戦略」から「日本再生戦略」へ

一昨年来、我が国は、経済の停滞や社会の閉塞状況に直面し、政府は、「新成長戦略」³による新たな成長経路の実現を目指していたが、そうした最中に東日本大震災が発生した。このため政府は、新成長戦略を拡充して東日本大震災からの復旧・復興、原発事故へ

¹ 平成 23 年 9 月 20 日 月例経済報告（内閣府）

² 平成 24 年 10 月 22 日 月例経済報告（内閣府）

³ 平成 22 年 6 月 18 日閣議決定。7つの成長戦略として、環境・エネルギー、健康、アジア、観光立国・地域活性化、科学・技術・情報通信、雇用・人材、金融の各戦略が示され、経済成長に特に貢献度が高いと考えられる 21 の施策を 21 の国家戦略プロジェクトとした。

の対応を図るとともに、経済成長と財政健全化を両立する経済運営の実現を目標として、成長戦略の実現、社会保障と税の一体改革等、経済社会の持続可能性確保を通じて将来不安を払拭して、分厚い中間層の復活を目指す「日本再生の基本戦略」を昨年 12 月に閣議決定した。

また一方で政府は、本年 5 月に新成長戦略に関するフォローアップ結果を公表した。それによると、施策が工程表どおり実施され、かつ成果・効果があったものは、全体の 1 割程度⁴にとどまっているとされた。この結果を受けて政府は、到達目標の達成に必要な強化策の追加あるいは施策の改廃を含む再設計を行うと表明した。

経済産業省は、本年 6 月、いわゆる「攻め」の経済産業政策として、価格競争から価値創造に向けた企業戦略の転換、海外成長の取り込み等のグローバル展開、新産業の創出と産業構造の転換の推進などの施策を打ち出す重要性を挙げた「経済成長ビジョン」を含む「経済社会ビジョン」を取りまとめ、また、行き詰まった経済社会構造を転換し経済社会ビジョンを実現するまでの間、いわゆる「守り」の経済産業政策として、緊急的な円高・空洞化対策、世界水準の投資、事業環境の整備なども不可欠と主張している。

このような経過等を踏まえ⁵、政府は、本年 7 月 31 日に「日本再生戦略～フロンティアを拓き、「共創の国」へ～」⁶を閣議決定した。本戦略は、東日本大震災等を経て、先の新成長戦略を再編・強化したものとされ、①被災地の復興を優先的・重点的に実行、②デフレからの早期脱却、急速な円高への対応等の経済財政運営の実行⁷、③日本再生のための成長戦略の実行、④本格的な P D C A サイクルの確立等の進捗管理の徹底、などを掲げたものとなっている。

日本再生のため成長戦略の具体策として、本戦略では、グリーン（エネルギー・環境）、ライフ（医療・介護・健康等）、農林漁業（6 次産業化）の 3 つの分野を重点分野とし、それに中小企業（地域の核となるちいさな企業）を加えた 4 つの施策を「日本再生の 4 大プロジェクト」として位置付け、これらの分野に対して、規制改革、予算、税制等の政策手段を効果的に活用し、重点的・集中的に施策を実施⁸していくこととした。

⁴ 工程表どおり実施されたが、成果・効果が確認できなかったものも含めると、全体の約 6 割となる。

⁵ その他、関係府省の検討等と合わせて、国家戦略室において、2050 年までの中長期ビジョンについてフロンティア分科会、成長マナーの供給拡大策等についてファイナンス推進会議、また、内閣府において、デフレ脱却策等についてデフレ脱却等経済状況検討会議において検討が行われてきた。

⁶ 「フロンティア」：超高齢社会、原発事故による深刻なエネルギー制約など世界に先駆けて直面している様々な困難を乗り越えることで、世界に範を示すことができること（国家戦略室資料より）

「共創の国」：社会の多様な主体が、能力や資源を最大限に発揮し、創造的結合によって新たな価値を創造していく。すべての人に「居場所」と「出番」があり、女性、若者、高齢者等、全員参加、生涯現役の社会（国家戦略室資料より）

⁷ 経済成長と財政健全化の両立を図り、社会保障・税一体改革の着実な実行、日銀の金融政策等と合わせて、平成 23 年度（2011 年度）から平成 32 年度（2020 年度）までの平均で、名目成長率 3 % 程度、実質 2 % 程度を目指す目標が掲げられている。

⁸ 具体的に、グリーンについては「革新的エネルギー・環境社会の実現プロジェクト」として、2020 年までに 50 兆円以上の需要創造と 140 万人以上の雇用創造を目指す。ライフについては「世界最高水準の医療・福祉の実現プロジェクト」として、2020 年までに 50 兆円の需要創造と 284 万人の雇用創造を目指す。農林漁業については「6 次産業化する農林漁業が支える地域活力倍増プロジェクト」として、2020 年までに 6 次産業化の市場規模 10 兆円を目指す。担い手としての中小企業については「ちいさな企業に光を当てた地域の核となる中小企業活力倍増プロジェクト」として、2020 年までに中小企業の海外売上比率 4.5%、開業率が

さらに、4大プロジェクトと合わせて、「共創の国」への具体的な取組として、環境の変化に対応した新産業・新市場の創出などの更なる成長力の強化のための取組、分厚い中間層の復活、世界における日本のプレゼンス（存在感）の強化を目指すため、11の成長戦略と38の重点施策⁹が掲げられた。

なお、本戦略の継続的な実効性の確保として、本格的なPDCAサイクルの実行が示された。各施策の効果等について、年間サイクルで成果目標の達成を軸に評価・検証を行い、それらの評価結果を踏まえ、国家戦略会議において、年次再生戦略推進に向けた基本方針を策定するとしている。

3 中小企業政策

(1) 東日本大震災からの復旧・復興対策

東日本大震災により直接・間接の被害を受けた中小企業の復旧・復興支援策として、平成23年度第1次補正予算においては、東日本大震災復興緊急保証及び東日本大震災復興特別貸付けの創設¹⁰など、中小企業等の資金繰り支援として5,100億円（事業規模：10兆円程度）が措置された。第2次補正予算では、仮設工場・仮設店舗等の整備や企業グループの施設復旧・整備事業（グループ補助金）の拡充を含め、二重ローン問題対策として540億円が措置され、第3次補正予算では、東日本大震災復興緊急保証及び東日本大震災復興特別貸付の拡充等の企業金融対策に6,199億円（事業規模11.6兆円）及び被災地等中小企業の復旧・復興支援に692億円が措置されるとともに、平成23年度一般会計東日本大震災復旧・復興予備費を用いてグループ補助金1,249億円が前倒し実施された。さらに、平成24年度予算では、震災等により影響を受ける企業の資金繰り支援として882億円（経済産業省分315億円）、被災地中小企業による復旧・復興支援等に658億円が措置された。

二重ローン問題については、「二重債務問題への対応方針」（二重債務問題に関する関係閣僚会議 平成23年6月17日）等に基づき、過剰債務を抱えるものの事業再生の可能性のある中小企業に対し債権買取り等を実施する組織として、(独)中小企業基盤整備機構や民間金融機関等が出資する「産業復興機構」が被災各県に設立されることとされ、平成23年11月に岩手県で「産業復興機構」が設立されたのに続き、茨城県、宮城県、福島県及び千葉県に機構が設立された。

他方で、野党提案・与野党協議を経て成立した「株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法案」に基づき、小規模事業者や農林水産事業者、医療福祉事業者を重点的な対象者として債権の買取り等を行う被災県横断的な「震災支援機構」が本年2月に設立された¹¹。

廃業率を上回ることなどの目標が掲げられている。

⁹ 11の成長戦略として、グリーン、ライフ、科学技術イノベーション・情報通信戦略、中小企業、農林漁業再生、金融、観光立国、アジア太平洋経済、生活・雇用、人材育成、国土・地域活力の各戦略が示されている。また、世界におけるプレゼンス強化と合わせて全体として38の重要施策を設定し、それらの取組として約450の工程が示されている。

¹⁰ 東日本大震災復興緊急保証の実績については、保証件数が87,495件、保証金額が1兆9,570億円となっており、東日本大震災復興特別貸付の実績は、融資件数が224,804件、融資金額が4兆9,184億円となっている（平成23年5月23日～平成24年10月12日）。

¹¹ 震災支援機構が、各県単位の「産業復興機構」と並存することにより、支援を受けようとする事業者の混乱

なお、「産業復興機構」における買取決定数は 53 件（岩手県 30 件、宮城県 18 件、福島県 3 件、その他 2 件）となっており、「震災支援機構」における支援決定数は 41 件（岩手県 16 件、宮城県 17 件、福島県 3 件、その他 5 件）となっており（平成 24 年 10 月 17 日現在）、まだ十分な成果が上がっているとは言えない。

(2) 平成 24 年度予算

ア 中小企業対策費

平成 24 年度予算では、中小企業対策費は総額 3,356 億円、うち経済産業省分は 2,048 億円で、前年度よりも 993 億円増加しているが、復旧・復興経費を除くと、1,060 億円であり、前年度から 5 億円の増加にとどまっている。

平成 24 年度予算では、昨年 11 月に実施された行政刷新会議による「提言型政策仕分け」における指摘等を反映する形で事業の見直しが行われた。中小企業関連予算については、新事業活動促進支援補助金、戦略的基盤技術高度化支援事業、中小商業活力向上事業及び地域商業再生事業について、政策効果及び効果測定指標が非常に曖昧である等の提言を踏まえ、成果目標・成果指標の見直しを行うとともに、国として優先すべき対象に支援を重点化するとし、対前年度比で減額された。

イ 資金繰り支援策

中小企業対策費のうち、最も予算額が大きいものは資金繰り支援策であり、平成 24 年度予算では、被災中小企業に対する資金繰り支援策 882 億円（経済産業省分 315 億円）をはじめ、270 億円が計上されている。平成 23 年度第 4 次補正予算においても、中小企業金融対策に 7,413 億円（経済産業省分 2,963 億円）が計上されている。

中小企業の資金繰り対策については、これまでも平成 20 年度と 21 年度に経済対策に基づく補正予算において、緊急保証制度やセーフティネット貸付、条件変更の推進（中小企業金融円滑化法¹²⁾）等が実施されてきた。

緊急保証制度は、景況の悪化している中小企業を対象として、中小企業者が民間金融機関から融資を受ける際に、信用保証協会からの保証を一般保証とは別枠で 100%保証を受けることを可能とするものであり¹³⁾、平成 20 年 10 月 31 日から平成 23 年 3 月 31 日まで実施された¹⁴⁾。平成 23 年 4 月以降は、当初、セーフティネット保証（5 号）制度を 48 業種を対象業種にして実施する予定であったが、東日本大震災の発生を受けて、緊急避難的に、原則全業種（82 業種）が継続されてきたところである。平成 24 年 11 月 1 日以降は、業況

が生じることが懸念されたが、「産業復興相談センター」を各県での相談の一元的な拠点として、両機構の債権買取りの基準や方針などに基づき対応する体制を整えることで対応することとされた。

¹²⁾ 正式名称は、「中小企業者等に対する金融の円滑化を図るための臨時措置に関する法律」

¹³⁾ 信用保証制度では、原則として 20%の責任を金融機関が負担し、信用保証協会は 80%の保証を行うこととする責任共有制度が導入されている。しかし、景気対応緊急保証制度については、信用保証協会が原則 100%保証を行うことにより、金融機関による融資の円滑化が図られている。

¹⁴⁾ 制度創設当初は「原材料価格高騰対応等緊急保証制度」として開始し、業種指定が行われていたが、その後、逐次制度の拡充等が行われ、平成 22 年 2 月からは「景気対応緊急保証制度」となり、原則全業種が適用対象となった。

調査の結果を受けて、業況が改善した業種については指定業種から外すこととしている¹⁵。

日本政策金融公庫によるセーフティネット貸付については、平成 20 年 10 月 1 日以降、事業規模の拡大や金利の引下げ等の措置が順次採られてきたが、金利引下げ措置（急激な経営環境変化等により一時的に業況が悪化している中小企業が対象）については、平成 22 年度末に終了する予定であった。しかし、震災による中小・小規模企業の経営環境の悪化が懸念されることから拡充措置が一部延長された（4 月 1 日から 9 月 30 日まで融資後 3 年間の基準利率からの金利引下げ。セーフティネット貸付制度自体は引き続き実施）。その後、平成 23 年度第 3 次補正予算により、円高など社会的・経済的な環境の変化により売上が減少する等、業況が悪化している中小企業を対象として、金利の引下げが 12 月 12 日から開始され、平成 24 年度においても引き続き実施されているところである。

平成 21 年 12 月 4 日に施行された中小企業金融円滑化法については、当初、平成 23 年 3 月とされていた期限が、2 度の法改正を経て、平成 25 年 3 月まで延長された。本年 3 月では、中小企業者等の事業再生等に向けた支援への移行を円滑に進めていく「ソフトランディング」を図るため、中小企業金融円滑化法は今回に限り 1 年間再延長され、平成 24 年度を同法の最終年度として、企業の事業再生や新規融資の促進等の企業に対する支援措置を講じていくこととされた。これを踏まえて、本年 4 月に策定された「中小企業金融円滑化法の最終延長を踏まえた中小企業の経営支援のための政策パッケージ」では、「金融機関によるコンサルティング機能の一層の発揮」や「企業再生支援機構及び中小企業再生支援協議会の機能及び連携の強化」等の取組を強化することとされた。

なお、中小企業金融対策については、本年 6 月に行われた府省版事業仕分けである「行政事業レビュー」において検討され、セーフティネット保証の全業種指定を早期に見直すことや低利融資制度は補完的役割にとどめるべく制度の点検を行うこと等の指摘を踏まえて、「抜本的改善」が必要との評価結果が出された。

(3) 海外需要の取り込み

我が国企業を取り巻く事業環境は、人口減少・少子高齢化の本格到来に伴う国内需要の縮小やグローバル化の進展による競争の激化といった中長期的な変化に加えて、東日本大震災の影響や歴史的な円高、電力供給不安等を背景に厳しい状況が続いている。他方、アジア等新興国では、高い経済成長に伴い、今後も市場規模が拡大することが見込まれている。このような状況の下、大企業の海外進出が加速し、従来の中小企業のビジネスモデル（大企業依存型の下請けビジネスモデル）が限界を迎えているとの指摘もある中で、近年、海外需要を取り込むために海外展開を目指す中小企業が増加傾向にある。しかしながら、中小企業の海外展開には、国内での事業とは異なる特有の課題やリスクがあること等を背景に、海外展開を行う中小企業の割合は、欧米と比較すると低い水準にとどまっている。

こうした状況を踏まえ、経済産業大臣を議長とする「中小企業海外展開支援会議」は、

¹⁵ ソフトランディング措置として、現在の基準（最近月の売上高等が前年同月比 5 % 以上減少等）に加え、一層緩和した基準（最近月の売上高等がリーマンショック前比 5 % 以上減少等）を適用することとしている。

平成 23 年 6 月に、中小企業の海外展開に向けた総合的な取組として「中小企業海外展開支援大綱」を策定した（平成 24 年 3 月改訂）。中小企業海外展開支援大綱を踏まえ、(独)日本貿易振興機構（ジェトロ）や(独)中小企業基盤整備機構等が連携して、国内外展示会への出展支援など、中小企業の海外展開支援を実施している。

また、第 180 回国会では、「中小企業の海外における商品の需要の開拓の促進等のための中小企業の新たな事業活動の促進に関する法律等の一部を改正する法律」が成立した。同法は、中小企業の経営力の強化を図るため、中小企業の支援事業を行う者を認定し、その活動を後押しするための措置を講じるほか、中小企業の海外展開を促進するため、中小企業の海外子会社の資金調達を円滑化するための措置を講じることとしている。

なお、足元の日中間の政治対立により（いわゆるチャイナリスクの顕在化）、中国の投資環境が悪化しており、中小企業にとっても他地域の転換など海外戦略の見直しが必要となる可能性がある。

4 資源・エネルギー・環境政策

(1) 最近のエネルギー情勢等

近年、新興国の高い経済成長を背景に、エネルギー需要は急激に増加しており、今後も世界のエネルギー需要の増加傾向は続くものと予想される。一方で、資源産出国の「資源ナショナリズム」の台頭、中国等の新興エネルギー消費国が積極的な資源獲得活動を展開しており、福島第 1 原発事故以降、原子力に依存し得ない状況となったことから、資源小国の我が国としては、エネルギーの安定供給の確保が従前にも増して重要な課題となってきた。

原油価格（WT I）は、リーマンショック後の各国の経済対策を背景として、2009 年後半から再び上昇し、2011 年 12 月にはイランの核開発疑惑に対する、欧米による制裁が強化されたことで、イラン産原油の供給不安が広まり、100 ドル前後まで上昇した。その後、世界経済の先行きが不透明となり価格水準は下落に転じたが、同国と対立を深めている欧米諸国との協議は大きな進展がみられず、またシリアにおける内戦が周辺国に飛び火しており、市場の不安感が増していること等が影響し、直近では 90 ドル前後の水準で推移している。

WT I 原油先物価格の推移



(出所)日経NEEDS－FinancialQUEST(日次価格、NY原油期近)より当室作成

一方、近年、世界的に地球温暖化防止に向けた取組への関心が一層高まっており、我が国は、2010年1月に、コペンハーゲン合意¹⁶に従って、「25%削減、ただし、全ての主要国による公平かつ実効性のある国際枠組みの構築及び意欲的な目標の合意を前提とする（基準年1990年）」という排出削減目標を提出した。2010年12月のCOP16（メキシコ・カンクン）では、京都議定書の延長について引き続き議論をすることを約束する一方、2013年以降の国際的な法的枠組みの基礎になり得る、「カンクン合意¹⁷」が採択された。その後、2011年12月のCOP17（南アフリカ・ダーバン）¹⁸では、2013年以降も京都議定書を延長するとともに、2020年には米国や中国を含めた全ての排出国が参加する新たな枠組みを実施すること等で合意された。しかし、我が国は京都議定書の延長については、大排出国の参加を求めないなど、将来の包括的な枠組みの構築に資さないとの理由から参加しないことを表明している。

また、政府は、原子力への依存度を低下させざるを得ない中で2012年9月に決定した「革新的エネルギー・環境戦略」において、温室効果ガスを、「2030年時点でおおむね2割削

¹⁶ 2009年12月にコペンハーゲンで開催された国連気候変動枠組条約第15回締約国会議（COP15）で決定され、世界全体の気温上昇を2℃以内にとどまらねばならないとの科学的見解を認識した長期の協力的行動の強化、先進国の2020年の削減目標と途上国の削減行動の2010年1月31日までの事務局への提出、先進国が途上国に資金供与を共同で行うための「コペンハーゲン緑の気候基金」の設立、2015年までに合意実施に関する評価の完了等が主な合意の内容である。

¹⁷ カンクン合意の主な内容としては、コペンハーゲン合意に基づいて、先進国及び途上国が提出した排出削減目標等を公式文書としてこれに留意すること、工業化以前に比べ気温上昇を2℃以内に抑えよとの観点からの大幅な削減の必要性を認識し、2050年までの世界規模の大幅排出削減及び早期のピークアウトに合意したこと等が上げられる。

¹⁸ COP17においては、全ての国による気候行動に関する法的枠組みを2015年までに策定し2020年に発効すること、京都議定書の第二約束期間が設けられること、新たに途上国向けの気候グリーンファンドを起動させること、昨年のカンクン合意実施に伴う一連の施策の承認等が成果として上げられる。

減することを目指す」とし、COP15において示した「2020年までに温室効果ガスを1990年比で25%削減する」という目標を修正することとなった。今後、年末までに、具体的な道筋を示した「地球温暖化対策の計画」を策定することとされている。

(2) 主なエネルギー政策

ア 基本法と基本計画

我が国のエネルギー政策は、エネルギー政策基本法(平成14(2002)年成立、議員立法)において、「安定供給の確保」、「環境への適合」及び「市場原理の活用」の3つの基本的な方針が定められている。同法に基づき、「エネルギー基本計画」(平成15年10月策定、平成19年3月第1次改定)が策定されており、2010年6月18日には、近年の資源・エネルギーを取り巻く環境の変化を踏まえた第2次改定¹⁹が行われている。

しかし、2011年3月11日に発生した東日本大震災及び東京電力福島第1原子力発電所の事故を受けて、政府は、国家戦略室を中心に「エネルギー・環境会議」等においてエネルギー政策の見直しを開始した。同年12月には、原子力を始めとした各電源のコスト検証の結果を示した「コスト等検証委員会報告書」を公表した上、コスト検証とこれまでの関係機関での議論等を「基本方針」として取りまとめた。この基本方針に基づき、各省に設置された委員会・審議会等において、原子力政策(核燃料サイクル、高速増殖炉等)²⁰、エネルギーミックス²¹、地球温暖化対策²²についての検討を行い、その後、2012年6月29日の第11回「エネルギー・環境会議」において、これらを統合した形で3つの選択肢²³が提案された。この3つの選択肢について、意見聴取会やパブリックコメント等による、「国民的議論」を経た上で、9月14日に「革新的エネルギー・環境戦略」を取りまとめ、その中で、①2030年代に原発ゼロを可能とするようあらゆる政策資源を投入すること、②その過程で安全と確認された原発は重要電源として活用、③核燃料サイクルは当面継続、④節電・省エネの促進、⑤電力システム改革の断行等が示された。

しかし、同戦略は「2030年代の原発稼働ゼロ」を明記しながら、核燃料サイクルや新規増設の方向性について不明確な点が多く、経済界や米国から批判が寄せられていた。その後、9月19日に、同戦略の閣議決定は見送られ、あくまでも参考文書という扱いになって

¹⁹ エネルギー基本計画の第2次改定においては、エネルギー政策の3つの基本方針に加え、「エネルギーを基軸とした経済成長の実現」と、「エネルギー産業構造改革」という新たな視点が追加され、2030年に向けて以下の目標が掲げられた。

① エネルギー自給率及び化石燃料の自主開発比率を倍増、自主エネルギー比率を現状の38%から70%程度まで向上、② ゼロ・エミッション電源比率を現状の34%から約70%に引上げ、③ 「暮らし」(家庭部門)のCO₂を半減、④ 産業部門での世界最高のエネルギー利用効率の維持・強化、⑤ 我が国企業群のエネルギー製品等が国際市場でトップシェア獲得

²⁰ 内閣府「原子力委員会」にて検討

²¹ 経済産業省「総合資源エネルギー調査会 基本問題委員会」にて検討

²² 環境省「中央環境審議会」にて検討

²³ 選択肢は、①ゼロシナリオ(2030年までのなるべく早期に原発比率をゼロにし、化石燃料の依存度を極力下げ、CO₂の排出量の削減を行う)、②15シナリオ(原発依存度を2030年に15%程度とし、化石燃料依存度の低減、CO₂削減の要請を円滑に実現)、③20～25シナリオ(原発依存度を一定程度維持し、2030年の原発比率を20～25%程度とする。化石燃料依存度の低減とCO₂排出量の削減をより経済的に進める)という3つのシナリオを提示

いる。

また、経済産業省総合資源エネルギー調査会の基本問題委員会（委員長：三村明夫新日鉄住金相談役）では、現行エネルギー基本計画をゼロベースで見直し、新たなエネルギー基本計画を策定するための議論が、2011 年 10 月から開始されている。同委員会は、エネルギー・環境会議等と連携しながら論議を進めており、2012 年 9 月に決定された「革新的エネルギー・環境戦略」を受けて、新たなエネルギー基本計画を速やかに策定することとされていたが、同戦略が多く矛盾点を含んでいるとの指摘もなされており、エネルギー基本計画策定の議論は、事実上中断している状況にある。

また、原発事故を契機として、我が国の電力供給システムについても、見直しの必要が指摘されたことを受け、経済産業大臣の諮問機関である「電力システム改革に関するタスクフォース」で検討を進め、2011 年 12 月 27 日に「論点整理」が公表された。現在、総合エネルギー調査会の「電力システム改革専門委員会（委員長：伊藤元重東京大学大学院経済学研究科教授）」に検討の場を移し、小売全面自由化²⁴や、送配電部門の広域化・中立化といった内容の具体化に向けて議論を深めており、政府は年末を目途に「電力改革システム戦略」を取りまとめることとしている。さらに、新たな電力システムの導入に不可欠な需給の管理の安定化を実現するため、蓄電池の役割が重要であることから、経済産業省では 7 月に総合的な蓄電池の開発・実用化対策を盛り込んだ「蓄電池戦略」をまとめている。

イ 石油政策

(7) 石油備蓄法

我が国における石油備蓄は、石油備蓄法²⁵に基づく義務付けにより民間石油会社等が実施している「民間備蓄²⁶」と国が直轄事業として実施している「国家備蓄²⁷」の 2 本立てで行われている。これまでに国家備蓄が放出された例はないが、民間備蓄については、国際エネルギー機関の下での国際協調行動として 1991 年²⁸と 2005 年²⁹に放出されたことがあるほか、2011 年 3 月の東日本大震災後に、東北地方及び関東圏でのガソリン・軽油等の供給確保のために放出された³⁰。また、I E A による協調行動として、6 月 27 日から 1 か月間、70 日分から 67 日分に引下げが行われた。このような中、石油をはじめとしたエネルギーの安定供給を確保するために、平成 24（2012）年の通常国会で、「災害時における石油の

²⁴ 平成 24 年 5 月 18 日に行われた第 5 回「電力システム改革専門委員会」において小売全面自由化の実施に合意

²⁵ 正式名称は、「石油の備蓄の確保等に関する法律」

²⁶ 全国 10 か所の国家石油備蓄基地と民間から借上げたタンクに原油が貯蔵されている。

²⁷ 民間備蓄は、備蓄義務のある民間石油会社等により、原油及び石油製品が備蓄されている。

²⁸ 湾岸危機時に、I E A（国際エネルギー機関）における緊急時協調対応の一環として、1991 年 1 月 17 日から 3 月末まで、当時の民間備蓄義務日数が 82 日から 78 日に引き下げられた。

²⁹ ハリケーン・カトリーナにより、米国メキシコ湾岸の石油施設が甚大な被害を受け、米国内で石油製品の不足が発生した。このため、I E A における協調的備蓄放出の一環として、2005 年 9 月 7 日から 2006 年 1 月 4 日まで、民間備蓄義務日数が 70 日から 67 日へ引き下げられた。

³⁰ 2011 年 3 月 14 日に民間備蓄義務日数が 70 日から 67 日に引き下げられ、その後 3 月 21 日から 5 月 20 日まで、67 日から 45 日に引き下げられた。

供給不足への対処等のための石油の備蓄の確保等に関する法律等の一部を改正する法律³¹⁾が成立している。

石油備蓄量・日数 (2012 年 8 月末現在)

区 分	備蓄量	日数	備蓄場所
国家備蓄	4,772 万kℓ (製品換算)	106 日分	国家石油備蓄基地及び民間タンク (借上げ)
民間備蓄	4,044 万kℓ (製品換算)	90 日分	製油所等の民間タンク

(イ) 石油開発等

我が国が原油を安定的に供給確保するためには、供給源の多角化に加えて、自らが探鉱等を行う権利を有する自主開発原油を確保することが重要であるとされているが、石油開発事業は、極めてリスクが高く、探鉱開発を継続的に行うには、石油開発会社に十分な資金力、技術力、探鉱開発の知見が必要である。このため、独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構では、石油・天然ガスや金属鉱物資源開発のための資金供給等の業務を行うほか、国家備蓄石油施設の管理業務等を行っている。このような中、我が国の資源確保の支援を強化するため、平成 22 (2010) 年の通常国会で、「独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構法の一部を改正する法律³²⁾」、平成 23 (2011) 年の通常国会で、「鉱業法の一部を改正する等の法律³³⁾」が成立している。

近年は、主として米国における非在来型天然ガス (シェールガス) 資源の開発が進んでおり、我が国では、周辺海域におけるメタンハイドレート採掘の可能性も注目されている。また、今年に入り、新潟県・佐渡島の南西沖で、国内最大級の石油と天然ガスの埋蔵の可能性が指摘され、経済産業省は来年 4 月から掘削調査を実施すると発表している。10 月には、石油資源開発株式会社が、秋田県の鮎川油ガス田において、岩盤に含まれる新型の原油「シェールオイル」の試験採取に成功するなど、後述の再生可能エネルギーの導入とあいまってエネルギー情勢は大きな変革期に入ったものといえる。

ウ 非化石エネルギーの導入促進策

(ア) エネルギー供給構造高度化法の成立と石油代替政策の見直し

エネルギー消費の 8 割以上を化石燃料に依存する我が国において、エネルギーの安定的

³¹⁾ その主な内容は、①災害時の石油・LPG ガスの供給に関する体制の構築、②製品備蓄の義務付け、③資源開発に係る支援機能の集約化・整備等の措置を講じるものとなっている。

³²⁾ その主な内容は、我が国企業による資源確保の支援を強化するため、レアメタル等の金属鉱物の採掘権等の買収に係る出資業務の追加及び政府保証付き長期借入金等の対象の拡充等である。

³³⁾ その主な内容は、国内資源を適正に維持・管理し、適切な主体による合理的な資源開発を行う制度体系を構築するため、鉱業権の出願者に対して技術的能力等の要件を導入するとともに、石油等の重要鉱物については先願主義に基づく出願手続を見直すほか、鉱物資源探査に対する許可制度を創設することである。

かつ適切な供給の確保とともに、化石燃料の利用に伴って発生する温室効果ガスの削減が重要な課題となっている。そのため、エネルギー供給構造高度化法³⁴（平成 21（2009）年成立）により、資源の枯渇のおそれや環境への負荷が小さい非化石エネルギー源³⁵の導入等を促進させるため、一定規模以上の事業者に対し、非化石エネルギー源の利用や化石エネルギー原料の有効な利用を義務付ける等の措置が講じられることとなった。

（イ）再生可能エネルギーの導入促進策

我が国の一次エネルギー国内供給に占める再生可能エネルギーの割合は年々増加しているものの、なお、5%程度（2010年度）にすぎない。そのような中、エネルギー供給構造高度化法を根拠法として、電気事業者による家庭用等の太陽光発電からの電力の新たな買取制度³⁶が平成 21（2009）年 11 月より開始された。これらの実績を踏まえ、我が国の実情に即した固定価格買取制度³⁷を構築するため、平成 23（2011）年の通常国会において、再生可能エネルギーの買取制度を導入するための「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法」及び買取制度の円滑な実施等を図るための「電気事業法及びガス事業法の一部を改正する法律」が成立している³⁸。

なお、2012 年 3 月から、経済産業省の「調達価格等算定委員会」において、買取りに係る条件（価格、期間）に関する検討が行われ、国民からの意見募集（パブリックコメント）を経て、6 月 18 日に制度が決定し、7 月 1 日から「再生可能エネルギー電気の固定価格買取制度」が開始されている³⁹。なお、2009 年 11 月から開始された住宅における太陽光発電に係る余剰電力買取制度は、当面上記と平行して実施されている。また、再生可能エネルギーの導入状況は、2012 年 9 月末段階で、178 万kWの設備が認定を受けており、今年度末までの見通し（250 万kW）の 7 割を超えている⁴⁰。他方、本制度は、導入が進むほど、消費

³⁴ 正式名称は、「エネルギー供給事業者による非化石エネルギー源の利用及び化石エネルギー原料の有効な利用の促進に関する法律」

³⁵ 非化石エネルギー源とは、原油、石油ガス、可燃性天然ガス、石炭及びこれらから製造される燃料（ガソリン、軽油、灯油、LPガス、都市ガス等）以外のエネルギー源であり、風力、水力、太陽光、地熱、バイオマス等の再生可能エネルギーと原子力がこれに該当する。

³⁶ 太陽光発電の新たな買取制度では、電気事業者が 10 年程度、当初は従来の 2 倍程度の額（48 円/kWh）を基本とした価格で家庭用等の太陽光発電からの余剰電力を買い取る仕組みで、国民の全員参加型の制度として、その買取りに係る費用は、「太陽光サーチャージ」として全ての電力需要者に転嫁される。

³⁷ 再生可能エネルギーの固定価格買取制度は、再生可能エネルギーによる電気を電気事業者が一定の価格で買い取ることを定める制度で、再生可能エネルギーの導入拡大に寄与しているとされる。

³⁸ 再生可能エネルギー特別措置法案は衆議院において修正が行われ、主な修正内容は、①生産原単位が業種平均の 8 倍を上回る電力多消費産業に対して賦課金を少なくとも 80/100 軽減する措置を認めること、②東日本大震災で著しい被害を受けた者に対する賦課金の支払を免除すること、③制度実施後 3 年間に限り調達価格を定める際に、電気を売る側の利潤に特に配慮すること、等である。なお、同法は、施行後少なくとも 3 年以内に実績を踏まえて見直すこととされている。

³⁹ 調達価格は、調達価格等算定委員会が意見書に盛り込んだ、太陽光 42 円、風力（20 kW 以上）23.1 円、同（20 kW 未満）57.75 円、地熱（1.5 万 kW 以上）27.3 円、同（1.5 万 kW 未満）42 円▽中小水力 25.2～35.7 円、バイオマス 13.65～40.95 円。調達期間は、太陽光 10 年（10 kW 未満）、20 年（10 kW 以上）、風力 20 年、地熱 15 年、水力 20 年、バイオマス 20 年となっている。

また、電気利用者に対する賦課金は、1 kWh 当たり 0.22 円で、電気料金が毎月 7,000 円程度の標準家庭の負担水準は全国平均で毎月 87 円になる。

⁴⁰ 設備の設置に時間を要する大規模な設備は今年度中に売電開始に至らないものも多く、認定設備全てが今年

者への負担の転嫁が大きくなるため、先行した独、スペインなどの状況をめぐって様々な議論が続けられている。

エ 省エネルギー対策等

我が国は、石油危機以降、30%を超えるエネルギー消費効率の改善を実現し、世界最高水準のエネルギー消費効率を達成したが、国民のライフスタイルの変化や原子力発電所の長期停止の問題等もあり、京都議定書の温室効果ガス排出削減目標（2008 年度から 2012 年度までの平均で 1990 年比 6 % 減）を達成するためには、更なる対策が不可欠となっていた。特に、民生（業務・家庭）部門はエネルギー消費の増加が顕著であり、対策の必要性が指摘されてきたため、平成 20（2008）年に「エネルギーの使用の合理化に関する法律」（省エネ法）⁴¹の改正が行われている。

また、地球温暖化対策の推進、経済活性化及び地上デジタル放送対応テレビの普及拡大を目的として、省エネラベリング制度⁴²で定められた、エアコン、冷蔵庫及び地上デジタル放送対応テレビの購入に対し、多様な商品と交換ができるエコポイントを発行する家電エコポイント事業が実施された。同事業は、平成 21（2009）年 7 月 1 日より申請受付を開始し、平成 23（2011）年 5 月 31 日をもって申請受付を終了した⁴³。なお、申請受付数は累積約 4,500 万件に上った。

さらに、電力需給のひっ迫のおそれが指摘される中、需給のピークカットを省エネ対策として評価することを主な内容とする省エネ法改正案が第 180 回国会に提出されたが、継続審議となっている。

オ 原子力政策

(7) これまでの原子力政策等

我が国は、米国、フランスに次ぐ世界第 3 位の原子力発電国で、50 基、総出力 4,614.8 万kWの商業用原子力発電所が存在する（平成 24 年 10 月時点）。平成 22 年度は、総発電電力量の約 31.4%を原子力が占めていたが、平成 23 年度は福島原発事故⁴⁴の発生に伴い原子

度の導入量にカウントできるわけではない。

⁴¹ 改正の主な内容は、従来、工場・事業場単位で行われていたエネルギー管理が事業者（企業）単位に改められ、1 店当たりの規模が小さいコンビニやファストフード店であっても、フランチャイズチェーン全体で 1 企業とみなされるようになることから、一定規模以上のフランチャイズチェーンについては、エネルギー使用量の定期報告、省エネ計画の策定等が義務付けられることになったことである。

⁴² 省エネルギー基準を達成している機器であることを消費者にわかり易く表示するための J I S に基づくラベリング制度で、2010 年 7 月現在、特定機器 23 機器のうちテレビジョン受像機、エアコンディショナー等の 18 機器が対象となっている。

⁴³ 家電エコポイント発行対象期間は、平成 21（2009）年 5 月 15 日から平成 23（2011）年 3 月 31 日購入分までで、家電エコポイントの交換期間は、平成 21（2009）年 7 月 1 日から平成 24（2012）年 3 月 31 日までである。

⁴⁴ 平成 23 年 3 月 11 日 14 時 46 分頃、東北地方三陸沖において国内観測史上最大となるマグニチュード 9.0 の巨大地震が発生した。この地震及び津波後、東京電力福島第一原子力発電所 1～4 号機では、非常用電源を含む全電源が喪失し、水素爆発が発生するなど極めて深刻な原子力事故となり、世界の原子力発電所事故の中でも最悪クラス（国際原子力事象評価尺度「I N E S」レベル 7 と暫定評価）の原子力事故となった。

平成 23 年 12 月 16 日には、福島第一原発 1～3 号機それぞれの原子炉が、継続的な冷温停止状態を達成し

力発電所の再稼働が困難となったため、総発電電力量に占める原子力の割合は約 11.9%まで下落した。従来原子力発電は、供給安定性と経済性に優れ、エネルギー安全保障の確立と地球温暖化問題を一体的に解決する準国産エネルギーであるとされ、基幹電源として推進することとされてきた。現行の原子力政策大綱（平成 17 年 10 月 14 日閣議決定）では、「2030 年以後も総発電電力量の 30～40%程度以上の供給割合を原子力発電が担う」との方針が掲げられている。なお、平成 22 年 7 月には、国内外の変化を踏まえ、原子力委員会が新大綱策定会議を設置し、原子力政策大綱の見直しに係る検討を開始していた。その後、東日本大震災を経て、その審議の在り方にも疑問が提起されたことなどから、平成 24 年 9 月 14 日にエネルギー・環境会議が策定した革新的エネルギー・環境戦略では、「原子力委員会については、原子力の平和的利用の確認などの機能に留意しつつ、その在り方に関する検討の場を設け、組織の廃止・改編も含めて抜本的に見直す」こととされた。これを受けて、平成 24 年 10 月 2 日、原子力委員会は、新大綱策定会議での審議を中止するとともに、同会議を廃止することを決定し、新たな原子力政策については、エネルギー・環境会議を中心に確立することとされた。

また、平成 22 年 6 月 18 日に閣議決定されたエネルギー基本計画（第二次改定）では、「2030 年までに、少なくとも 14 基以上の原子力発電所の新增設を行い、設備利用率約 90%」を目指し、これらの実現により、水力等の再生可能エネルギーに加え、原子力を含むゼロ・エミッション電源比率を、「2020 年までに 50%以上、2030 年までに約 70%」とすることを目指すものとされていた。加えて、世界各国が原子力発電の拡大を図る中で、我が国の原子力産業の国際展開を積極的に進める方針も示されていた。

しかし、福島原発事故を受け、政府はエネルギー基本計画を白紙から見直すこととし、平成 24 年 9 月に閣議決定した「今後のエネルギー・環境政策（平成 24 年 9 月 19 日閣議決定）」では、「今後のエネルギー・環境政策については、革新的エネルギー・環境戦略を踏まえて、関係自治体や国際社会等と責任ある議論を行い、国民の理解を得つつ、柔軟性を持って不断の検証と見直しを行いながら遂行する」こととされた。他方、エネルギー基本計画の見直しを行う資源エネルギー庁総合資源エネルギー調査会基本問題委員会は、革新的エネルギー・環境戦略について、原発ゼロなのか維持であるのか等、内容が曖昧であるとして、議論を中断している。

(イ) 原子力の安全確保体制

我が国の原子力施設の安全規制は、原子炉等規制法⁴⁵等の法令に基づき実施されている。これまで、経済産業省原子力安全・保安院及び文部科学省、内閣府原子力安全委員会等、複数の行政庁が原子力に係る規制を担ってきたが、福島原発事故後の反省から原子力の「規

たことから、野田首相は「事故そのものは収束に至ったと判断される」と事故の収束宣言を行った。

平成 23 年 5 月 20 日、東京電力は福島第一原子力発電所 1～4 号機の廃止並びに 7、8 号機の増設計画中止を決定した。一方、冷温停止状態が継続している福島第一原子力発電所 5、6 号機、福島第二原子力発電所全号機については、詳細な調査が実施できていないため冷温停止状態の維持等、必要な措置を講じていくこととし、結論を出していない。

⁴⁵ 正式名称は、「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」

制と推進」を司る部門が経済産業省内に並存することが問題視された。これを受け、原子力安全・保安院の原子力安全規制部門を経済産業省から分離し、原子力安全委員会の機能も統合し、独立性の高いいわゆる「3条委員会」として、環境省の外局に原子力規制委員会を置くこととされた。平成24年9月19日に発足した原子力規制委員会は、省庁横断的に分断されていた原子力安全規制、核不拡散のための保障措置等に関する事務を一元化して所管し、原子力災害時等の緊急事態における原子力災害対策特別措置法に基づく対応も行うこととなった。

また、当該原子力発電所の安全性については、原子力規制委員会が今年度末を目途にまとめる新たな安全基準の骨子に基づいて判断されることとなる。政府がまとめた革新的エネルギー・環境戦略では、「安全性が確認された原発は、これを重要電源として活用する」こととされている。原発の再稼働については、野田総理及び枝野経済産業大臣等をはじめとする一部閣僚から、「政府は再稼働の是非に関する判断を行わない」との発言がでていますが、一方、原子力規制委員会田中委員長は、「原子力規制委員会は原発の安全性に関しては判断を行うが、再稼働の是非について判断することはない」と発言しており、稼働をめぐる判断責任の在り方をめぐって、なお、政府部内で確定していない。

カ 東日本大震災に伴う節電対策等の実施

東日本大震災により、東京電力及び東北電力管内の電力の供給力が大幅に減少したため、緊急措置として計画停電が実施⁴⁶された。その後、国民や産業界を挙げての節電努力や被災した発電所の復旧等により、需給バランスは改善し、懸念された大規模停電は回避された。

ところが、原子力発電所や深刻な被害を被った火力発電所などの再稼働が不十分な状況は続き、電力需要のピークを迎える平成23年の夏期に向けて電力の需給バランスが再び悪化することを防止するため、政府は東北・東京電力管内を対象として、電気事業法第27条⁴⁷に基づく電力使用制限令を発動した。その対象は、東京電力及び東北電力並びにその供給区域内で供給している特定規模電気事業者と直接、需給契約を締結している大口需要家（契約電力500kW以上）で、対象者は電気事業者との契約単位（事業所単位）で判断される。制限内容は、平成22年の期間・時間帯における使用最大電力の値から15%削減した値を使用電力上限とするもので、東京電力管内が平成23年7月1日～9月22日の平日、東北電力管内が平成23年7月1日～9月9日の平日で、いずれも9時から20時の時間帯が対象とされた。（東京電力管内については、需給バランスが改善した点を踏まえ、9月9

⁴⁶ 東京電力管内では平成23年3月14日から、東北電力管内では3月16日から計画停電が実施されたが、3月28日を最後に実施されていない。

⁴⁷ 経済産業大臣は、電気の需給の調整を行わなければ電気の供給の不足が国民経済及び国民生活に悪影響を及ぼし、公共の利益を阻害するおそれがあると認められるときは、その事態を克服するため必要な限度において、政令で定めるところにより、使用電力量の限度、使用最大電力の限度、用途若しくは使用を停止すべき日時を定めて、一般電気事業者、特定電気事業者若しくは特定規模電気事業者の供給する電気の使用を制限し、又は受電電力の容量の限度を定めて、一般電気事業者、特定電気事業者若しくは特定規模電気事業者からの受電を制限することができる。なお、本条の規定による命令又は処分に違反した者は、100万円以下の罰金に処せられる（電気事業法第119条）。

日に制限令が解除された。)また、避難所や東京電力福島第一原子力発電所の周辺地域に立地する事業所等⁴⁸については適用除外とされ、社会・経済活動に与える影響を最小化するため、電力の利用実態を踏まえ、個々の業種・業態に応じた一定の緩和措置が講じられた。この結果、東京電力管内では大口向けの電力需要が対前年比 29%減、小口向けが 19%減、家庭向けが 6%減となり、全体として対前年比 18%減と目標値を達成した。その他、関西電力管内においても 10%以上を目標とする節電要請が実施された。

昨年の冬は、原子力発電所の再稼働が難しい状況が続き、各電力会社で電力供給力が低下傾向にあった。そこで、特に電源構成に占める原子力の割合が高い関西電力管内では 12 月 19 日～3 月 23 日までの平日 9 時～21 時の間、10%以上の節電協力要請を実施し、九州電力管内では 12 月 26 日～2 月 3 日までの平日 8 時～21 時の間、5%以上を目標に節電協力要請を実施した。

今夏についても、7 月に順次再稼働した関西電力大飯原発 3・4 号機を除き、原発の再稼働は行われなかったため、西日本を中心に深刻な電力需給問題が懸念され、当初関西電力で 15%以上、九州電力で 10%以上、四国電力で 7%以上、北陸・中部・中国電力で 5%以上、東日本では北海道電力で 7%以上の数値目標を設定して節電要請が実施された。関西電力大飯原発の再稼働が行われた時点で、九州電力を除く西日本各社に対する節電要請幅は順次緩和された。

さらに、今年の冬については、10 月 12 日から国家戦略室需給検証委員会で検証が始まり、10 月下旬又は 11 月初旬までに「今冬の需給対策」を決定することとしている。冬期に電力需要のピーク（今冬は 563 万 kW がピークと想定）を迎える北海道電力管内の電力需給については、現在のところ需給対策を実施した結果、最も需給バランスが厳しい平成 25 年 2 月の供給予備率 5.8%を確保できる見込みである。しかし、これは 35 万 kW 級の発電所が停止すると需給ギャップが生じる水準であり、火力発電所のトラブルが致命的な影響を及ぼす懸念も指摘されている。また、北海道の冬期は一日を通じて電力需要の高い時間が続く点が大きな特徴であり、暖房設備やロードヒーティング等、民生部門への節電要請には限界があることから、産業部門に対するしわ寄せが大きくなることが想定される。

⁴⁸ ①生命・身体の安全確保に不可欠な施設（病院、上下水道等）、②安定的な経済活動・社会生活に不可欠である一方、電力の使用形態から制限の一律適用が困難な施設（鉄道、クリーンルーム、データセンター等）、③被災地の復旧・復興に必要な不可欠な施設（被災地の自治体庁舎等）

福島原発事故後の電力使用制限令及び節電要請

平成23年度夏期

東北	東京	関西
電力使用制限令 ▲15%以上 (H23.7.1～H23.9.9)	電力使用制限令 ▲15%以上 (H23.7.1～H23.9.9)	節電要請 ▲10%以上 (H23.7.25～H23.9.22)

※北海道・北陸・中部・中国・四国・九州電力管内においては、数値目標を定めない節電要請を実施した。

平成23年度冬期

関西	九州
節電要請 ▲10%以上 (H23.12.19～H24.3.23)	節電要請 ▲5%以上 (H23.12.26～H24.2.3)

※北海道・東北・東京・北陸・中部・中国・四国電力管内においては、数値目標を定めない節電要請を実施した。

平成24年度夏期

北海道	東北	東京	北陸	中部	関西	中国	四国	九州
節電要請 ▲7% (H24.7.23～ H23.9.7)	節電要請 数値目標なし	節電要請 数値目標なし	節電要請 ▲5% (H24.7.2～ H24.7.9)	節電要請 ▲5% (H24.7.2～ H24.7.9)	節電要請 ▲15% (H24.7.2～ H24.7.9)	節電要請 ▲5% (H24.7.2～ H24.7.9)	節電要請 ▲7% (H24.7.2～ H24.7.25)	節電要請 ▲10% (H24.7.2～ H24.9.7)
変更なし			節電要請 ▲4% (H24.7.10～ H24.7.25)	節電要請 ▲4% (H24.7.10～ H24.7.25)	節電要請 ▲10% (H24.7.10～ H24.7.25)	節電要請 ▲3% (H24.7.10～ H24.7.25)	変更なし	変更なし
変更なし			節電要請 数値目標なし	節電要請 数値目標なし	節電要請 ▲5% (H24.7.26～ H24.9.7)	節電要請 数値目標なし	節電要請 ▲5% (H24.7.26～ H24.9.7)	変更なし

出所：政府資料より作成

キ 原子力損害賠償制度と原子力損害賠償機構法

我が国では、原子力事故による被害者の救済等を目的として「原子力損害の賠償に関する法律（原賠法）」に基づく原子力損害賠償制度が設けられている。同法は、①原子力事業者が無過失・無限の賠償責任を課すこと（第3条及び第4条）、②賠償責任の履行を迅速かつ確実にするため、原子力事業者に対して原子力損害賠償責任保険への加入等の損害賠償措置を講じることを義務付けること（第6条）、③賠償措置額を超える原子力損害が発生した場合に国が原子力事業者に必要な援助を行うことを可能とすることにより被害者の救済に遺漏がないよう措置すること（第16条）等を定めている。

東京電力福島第1原子力発電所事故では、大規模な原子力事故の発生により、損害賠償総額⁴⁹が賠償措置額を大きく超える事態となった。そのため、東京電力の処理の在り方、国の責任をめぐる各般の議論がなされたが、結局原賠法第16条に基づく「国の措置」を講ずるに当たり、確実な賠償実施を担保するため所要の措置を規定する「原子力損害賠償支援機構法案」が、平成23年の通常国会に提出され、8月3日に成立した。

同法は、原子力損害が発生した場合の損害賠償の支払等に対応する支援組織として「原子力損害賠償支援機構」を設立し、機構は原子力事業者からの負担金の徴収を財源とすること

⁴⁹ 賠償措置額は、原子力発電所（熱出力1万kW超）1事業所当たり1,200億円であり、地震・津波を原因とする今般の事故では政府補償契約により、措置額が支払われることとなる。

としている。原子力事業者が援助を必要とする場合には、融資や資金交付等の資金援助を行うことができることとし、更に必要がある場合には、機構は、政府が交付する国債（交付国債）を活用した特別な支援（特別資金援助）を行うことができることとしている。なお、機構は、原子力事業者が納める負担金等をもって、国債償還額に達するまでの国庫納付を行うこととしている。

平成 24 年 5 月 9 日に認定された「総合特別事業計画」では、要賠償総額を 2 兆 5,462 億 7,100 万円と見積もられ、現在（10 月 12 日時点）までに仮払補償金約 1,482 億円を含め、約 1 兆 3,004 億円の賠償支払いを実施している。なお、現在（9 月 24 日時点）までに原子力損害賠償支援機構から東京電力に対して、1 兆 3,266 億円の資金援助が実施されている（この他、東京電力の経営を確立し、賠償を確実に履行する視点から、機構より 1 兆円にのぼる株式引受が行われ、事実上国有化が実行されている）。

東京電力福島原発事故に係る損害賠償支払い実績（平成 24 年 10 月 12 日時点）

	個人	個人（自主避難等）	法人・個人事業主等
本賠償件数（累計）	約 180,000 件	約 614,000 件	約 87,000 件
本賠償金額	約 2,554 億円	約 2,618 億円	約 6,350 億円
本賠償金額（計）	約 1 兆 1,522 億円		
仮払補償金	約 1,482 億円		
支払い総額	約 1 兆 3,004 億円		

出所：東京電力 H P

ク レア金属、レアアースの安定供給の確保

レア金属等は、自動車、電子機器等の製造に不可欠な素材であり、その安定供給確保は我が国製造業等の維持・強化の観点から極めて重要なものである一方、供給国の偏在などレア金属を取り巻く環境には不安定な要素も多く、将来的な需給のひっ迫や供給障害等が発生する懸念もある。我が国では、レア金属についての海外資源確保、リサイクル、代替材料開発、備蓄⁵⁰の 4 つを柱とした安定供給確保のための施策が行われていたが、より一層の総合的、戦略的な対応が必要なことから、平成 21 年 7 月に経済産業省において政策の指針となる「レア金属確保戦略」⁵¹が策定されている。

この「レア金属確保戦略」の中で、海外資源の確保策に関しては、独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構等の機能を積極的に活用し、資金需要に応じた規模のリスクマネーを安定的に供給する必要がある等の方針が示されている。これを受けて平成 22 年に、独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構法の一部改正⁵²がなされ、我が国企業によ

⁵⁰ ニッケル、クロム、タングステン、コバルト、モリブデン、マンガン、バナジウムの国家備蓄と民間備蓄

⁵¹ レア金属確保戦略の目標は、政策、産業、研究等の産学官連携の強化を図り我が国関係者の総力を結集し、中長期にわたり確実なレア金属の安定供給確保に取り組むこと

⁵² 独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構法の一部を改正する法律（平成 22 年法律第 39 号）平成 22 年 6 月 2 日成立、7 月 1 日施行

る資源確保の支援を強化するため、レアメタル等の金属鉱物の採掘権等の買収に係る出資業務の追加及び政府保証付き長期借入金等の対象の拡充等の措置⁵³が講じられるとともに、同機構の資源獲得に資する交渉力を一層強化するため、本部機能を従来の神奈川県から、より利便性の高い東京都に移転した。

さらに、平成 22 年 9 月 7 日に尖閣諸島周辺で発生した中国漁船と我が国の海上保安庁の巡視船との衝突事件に端を発した中国によるレアアースの対日輸出停止問題によって、我が国のみならず、全世界のレアアース資源に対する注目が集まることとなった。現在、レアアース原料鉱石の産出の 95%以上を中国が占めている。中国政府は、自国内資源と環境保護を名目に平成 9 年から発給を開始した輸出許可証の発給枠を年々減らしてきている。また、平成 17 年から輸出に対する増価値税還付制度の廃止（17%から 0 へ）、平成 18 年から段階的に輸出税（15～20%）の適用を拡大、平成 23 年 5 月には中国政府が生産・輸出管理強化を表明したことを受け、品目によっては 1 か月で約 3 倍の価格に急騰する等の影響が出た。このため、我が国としては、中国の依存から脱却し、他地域における資源確保や国内でのリサイクルの拡大、さらにはレアアース代替素材の開発が急務となっている。

なお、平成 23 年 7 月に東京大学等の研究グループが、太平洋の海底に陸上の 800～1,000 倍もの埋蔵量を誇るレアアースの巨大鉱床を発見し、新たな有望資源として期待されている。

加えて、国内資源の開発としては、沖縄の伊是名海穴（いぜなかいけつ）及び伊豆・小笠原のペヨネーズ海丘にモデル鉱床を設定し、集中的なボーリング調査等を実施することが計画され、その概略資源量は 5,000 万 t と推定されている。

5 通商貿易政策

(1) 通商政策

ア E P A／F T A 戦略

我が国は、戦後からこれまで G A T T⁵⁴、W T O⁵⁵体制における多国間交渉を基調とした通商政策を採ってきている。しかし、W T O 加盟国の増大、途上国と先進国との意見対立及び中国、インドなどの新興国の発言力が高まったこと等が要因となり、多国間交渉は難航・長期化傾向にあり、現状各国は、二国間や地域間の E P A／F T A の締結に舵を切り、積極的な E P A／F T A 交渉が展開されている。

政府は、「新成長戦略」（2010 年 6 月 18 日閣議決定）において、アジア諸国を含めた主要国・地域との経済連携の進め方などの検討を行うこととされ、同年 11 月 9 日には「包括的経済連携に関する基本方針」を閣議決定した。また、2020 年を目標にアジア太平洋自由

⁵³ 我が国企業が金属鉱物や石油・天然ガスの権益の資産買収を行うための出資業務及び保証業務も対象業務となる。

⁵⁴ 「関税及び貿易に関する一般協定」（General Agreement on Tariffs and Trade）：保護主義が第二次世界大戦の一因となった反省を踏まえ、無差別原則に基づく自由な通商を実現することを目的として 1947 年に誕生した条約。我が国は 1955 年に正式加入

⁵⁵ 「世界貿易機関」（World Trade Organization）：G A T T を発展的に解消させて、1995 年に設立された国際機関

貿易圏（F T A A P）⁵⁶を構築するためのロードマップを示し、A P E Cとして初となる成長戦略を策定した。

なお、新成長戦略を再編・強化した「日本再生戦略」（2012 年 7 月 31 日閣議決定）において、中間目標（2015 年度）として我が国の E P A カバー率 30%、2020 年までの目標として E P A カバー率 80%を目指すことが掲げられている。

我が国の E P A / F T A の交渉等の状況

発効済	シンガポール(2002 年 11 月)、メキシコ(2005 年 4 月)、マレーシア(2006 年 7 月)、チリ(2007 年 9 月)、タイ(2007 年 11 月)、インドネシア(2008 年 7 月)、ブルネイ(2008 年 7 月)、A S E A N(2008 年 12 月)、フィリピン(2008 年 12 月)、スイス(2009 年 9 月)、ベトナム(2009 年 10 月)、インド (2011 年 8 月)、ペルー (2012 年 3 月)
交渉中・交渉開始合意等	韓国 (2003 年 12 月～交渉開始、2004 年 11 月～交渉中断) 豪州(2007 年 4 月～交渉中)、G C C ⁵⁷ (湾岸諸国) (2006 年 9 月～交渉中) モンゴル (2012 年 6 月～交渉中)、カナダ (2012 年 3 月～交渉開始合意) 日中韓 (2012 年 5 月～年内の交渉開始合意) コロンビア (2012 年 9 月～交渉開始合意)
研究・議論中	R C E P ⁵⁸ (政府間議論中) (2012 年末までの交渉開始を目指すことで合意) E U (2012 年 5 月 スコーピング作業 ⁵⁹ 完了～交渉開始検討中) トルコ (2012 年 7 月～共同研究開始合意)

※ F T A A P、T P P 除く

イ W T O

W T O は、G A T T ウルグアイラウンドにおける合意に基づき、G A T T の後継として 1995 年に設立された機関である。物品の貿易に係る関税及び非関税障壁削減のための通商ルール等を管理する機関である。

現在、W T O ではドーハラウンド（2001 年 11 月～）の交渉中であり、農業、N A M A（鉱工業品分野）、サービス、アンチダンピング⁶⁰等のルール、開発（途上国の利益への考慮）、知的財産権などを主要な交渉分野としているが、多くの分野で先進国と途上国間の対立等によって合意に至らず、2011 年 12 月の閣僚会議において、「ラウンドが膠着状態に陥っていることは残念。近い将来、一括妥結に至る見込みは少ない」とし、「進展が可能な分野について、交渉を進めることにコミットする」との議長総括を出した。

⁵⁶ F T A A P（アジア太平洋自由貿易圏）：2010 年 11 月の A P E C 首脳会議において、A S E A N + 3・A S E A N + 6（「R C E P」の脚注参照）、環太平洋パートナーシップ（T P P）協定といった現在進行している地域的な取組を基礎として更に発展させることにより、包括的な自由貿易協定として追求されるべきことが確認された。

⁵⁷ G C C（湾岸協力理事会）：アラブ首長国連邦、オマーン、カタール、クウェート、サウジアラビア、バーレーンの 6 か国で構成）

⁵⁸ R C E P（東アジア地域包括的経済連携）：E A F T A（A S E A N + 3）、C E P E A（A S E A N + 6）の検討を踏まえ、2011 年 11 月の東アジア首脳会議において、A S E A N 側から示された広域経済連携構想。現在、A S E A N 10 か国及び F T A パートナー国（日中韓豪 N Z 印の 6 か国）が構想に参加

⁵⁹ 交渉プロセス・範囲などを定める作業

⁶⁰ ある産品が輸出国の正常な国内販売価格より低い価格で輸出され、その結果、輸入国の国内産業に実質的損害が発生している際に、これを相殺又は防止するために輸入国が課すことのできる関税措置

本年5月の非公式閣僚会合において、通関手続簡素化など、多くの参加国が、早期の先行合意を目指すべき旨主張したが、一部の国は農業等他分野とのリンケージを主張した。後発開発途上国の加盟促進等の支援については、夏前の合意を目指し交渉を続けることで一致した。これは各国の対立が少ない分野で合意を積み重ねる狙いがある。

このように、WTOは、部分的な合意を積み上げることで成果を出すよう方針を転換したが、現状各国は、後述のTPPや二国間・多国間EPAの推進に向け舵を切っており、ドーハラウンド自体の形骸化が懸念されるところである。

一方、WTOにおける紛争解決制度として、我が国は米国及びEUとともに、本年6月、WTOに対し、中国のレアアース等に対する輸出規制⁶¹に関してパネル⁶²設置要請を行った。今後、パネルの場においてWTO協定に違反していないかを調査し、違反がある場合、来夏にも是正を求める勧告を出すこととしている。

ウ 環太平洋パートナーシップ（TPP）

環太平洋パートナーシップ（TPP）は、2006年にシンガポール、ニュージーランド、チリ及びブルネイの4か国間で発効した原則関税ゼロ等を目指す包括的な経済連携協定である。交渉は、協定発効時の4か国に加えて米国、豪州、ペルー、マレーシア及びベトナムが参加して9か国で進められたが、本年10月、新たにメキシコ及びカナダが正式なメンバーとして加わり、現在の交渉参加国は11か国となっている。交渉対象については、24作業部会が設置され、現在、各分野において既に交渉参加国間における会合を14度開催している。次回会合は、本年12月にニュージーランド（オークランド）で開催されることが予定されており、メキシコ及びカナダは次回会合から参加予定である。

2011年11月に米国ハワイで開催されたAPECでは、首脳会議において「TPPの輪郭」が発表された。野田総理は、APECにおいてTPP交渉参加に向けて関係国との協議に入ることを表明し、これに続く形でカナダ及びメキシコも交渉参加を表明した。

我が国の参加交渉に向けた関係国との協議は、本年1月から2月にかけて断続的に行われ、米国、豪州及びニュージーランドを除く6か国からは、基本的な立場として日本の交渉参加を支持する結果が得られた。

米国、豪州及びニュージーランドは、ともに我が国の交渉参加を歓迎する姿勢は示したものの、態度は保留している。豪州及びニュージーランドについては、乳製品や牛肉などの農産品の市場開放を求めているとみられている。また、米国については、自動車、牛肉、保険などの市場開放が指摘され、今後、政府間で協議を続けていくこととした。

このような中、本年9月のAPECにおいて、「年内に可能な限り多くの章をまとめる決意である」旨の閣僚報告書をまとめたが、年内にすべての交渉を妥結させることは難しい情勢となっている。また、我が国は交渉参加に向けた国内調整が進んでおらず、特に米国

⁶¹ 中国は、自国の資源維持や環境保護を目的に、レアアース、タングステン及びモリブデンの輸出数量を厳しく制限し、5～25%の輸出税を課している。

⁶² WTO紛争解決制度における小委員会

とは自動車分野の隔たり⁶³が大きいとされ、なお交渉参加に踏み出すに至っておらず、引き続き米国等との事前協議を続ける見通しである。

(2) 貿易政策

ア 貿易管理

戦後、我が国では、国内産業を保護するため、国の主導で輸出入制限措置を採っていた。しかし、WTO体制の下、経済のグローバル化や自由貿易の進展が進んだ近年においては、貿易管理施策は、必要最小限の管理・調整を行い、安全保障上の貿易管理に力点を置いており、具体的には、テロリストやテロ懸念国等に安全保障上機微な貨物や技術が渡らないよう、それらの迂回輸出を防止するため、国連安保理決議や条約等で規制されている事項について、外為法⁶⁴に基づき厳格な管理を行っている。

イ 北朝鮮に対する経済制裁

平成 18 年 10 月 9 日に北朝鮮が核実験を強行したことに對し、政府は北朝鮮に対する制裁措置を閣議決定し、我が国独自の制裁として北朝鮮を原産地又は船籍地域とする全ての貨物について輸入禁止、北朝鮮から第三国へ輸出する貨物の仲介貿易取引の禁止、北朝鮮籍船舶の入港禁止等を行っている。また、平成 21 年 5 月 25 日に北朝鮮が核実験を再度強行したことに對し、政府は、追加の制裁措置を閣議決定し、これまで国連安保理決議（1718 号）に基づく奢侈品に限定されていた北朝鮮への輸出禁止を拡大し、全面的に輸出を禁止し、第三国から北朝鮮へ輸出する貨物の仲介貿易取引も禁止した。これらの制裁措置は、外為法や特定船舶入港禁止法⁶⁵に基づき、国会の事後承認を必要とすることから、貿易管理を所管事項に含む経済産業委員会では、外為法に基づく制裁措置について承認するか否かを審議することとしている（経済産業委員会では、これまで 8 回承認している。また、北朝鮮籍船舶の入港禁止に係る承認案件は、国土交通委員会で審議している。）。

上記の継続措置である平成 24 年 4 月 3 日に閣議決定された「外国為替及び外国貿易法に基づく北朝鮮に係る対応措置について」に基づき輸出入禁止等の措置を講じたことについて国会の承認を求める件は、第 180 回国会に提出され、衆議院経済産業委員会において継続審査となっている。

ウ 武器輸出三原則

武器輸出三原則は、昭和 42（1967）年 4 月 21 日の衆議院決算委員会における佐藤栄作総理の答弁で表明され、外国為替及び外国貿易管理法（現在は外為法）及び輸出貿易管理令の運用方針として、①共産国向けの場合、②国連決議により武器等の輸出を禁止されている国向けの場合、③国際紛争の当事国又はそのおそれのある国向けの場合における武器

⁶³ 米側関心事項として、透明性、流通、技術基準、認証手続き、新／グリーン・テクノロジー及び税が挙げられている。

⁶⁴ 正式名称は、「外国為替及び外国貿易法」

⁶⁵ 正式名称は、「特定船舶の入港の禁止に関する特別措置法」

輸出を認めないこととした。さらに、昭和 51（1976）年 2 月 27 日の衆議院予算委員会における三木武夫総理の答弁では、上記以外の地域についても憲法及び外為法の精神にのっとり武器の輸出を慎むものとされ、実質的に全面輸出禁止となった。その後は、この基本理念を堅持しつつ、国際平和協力、国際緊急援助、人道支援、国際テロ・海賊問題への対処といった平和貢献・国際協力や弾道ミサイル防衛（BMD）に関する日米共同開発等の案件については、内閣官房長官談話の発出等により、武器輸出三原則等によらないこととする例外化措置を個別に講じてきた。

近年も防衛装備品や防衛産業をめぐる国際的な環境の変化に伴い武器輸出三原則についての議論が続いており、平成 23 年 12 月 27 日には、「平成 23 年度以降に係る防衛計画の大綱」（平成 22 年 12 月 17 日閣議決定）での検討を踏まえ、武器輸出三原則の緩和に関する「防衛装備品等の海外移転に関する基準」についての内閣官房長官談話が発表された。本基準においては、①平和貢献・国際協力に伴う防衛装備品等の海外への移転、②我が国の安全保障に資する防衛装備品等の国際共同開発・生産への参加（いずれの場合も原則として、目的外使用や第三国移転について我が国政府による事前同意を義務付ける）について、従来個別に行ってきた例外化措置における考え方を踏まえ、包括的に例外化措置を講じることとした。これにより、積極的な平和貢献・国際協力への取組、我が国及び国際的な安全保障の確保、我が国防衛産業の維持・高度化及びコストの削減を図っていくこととしている。本基準の発出後、平成 24 年 4 月 10 日の日英両国首相による共同声明において、両国の安全保障に資し、産業の機会を提供するため、本基準に従って実施され得る共同開発及び共同生産のための適当な防衛装備品等を特定し、少なくとも一つの計画を可能な限り早期に開始することを追求するとともに、第三国移転及び目的外使用に係る厳格な管理を確保する政府間の適当な取決めを検討することが盛り込まれた。

6 知的財産政策

(1) 知的財産基本法及び知的財産推進計画

近年、我が国産業の国際競争力の強化及び経済の持続的発展等の観点から知的財産の重要性が高まっている。

我が国の知的財産政策については、知的財産基本法（平成14年法律第122号）に基づき設置された知的財産戦略本部（本部長：内閣総理大臣）において、毎年「知的財産推進計画」が策定され、同計画にのっとり総合的に推進されてきている。

平成24年 5 月29日に策定された「知的財産推進計画2012」では、グローバル・ネットワーク時代における我が国の国際競争力を高めるため、「知財イノベーション総合戦略」と「日本を元気にするコンテンツ総合戦略」の 2 戦略を掲げている。前者は、特定 7 分野⁶⁶での国際標準化戦略を推進するとし、特に、電気自動車（EV）の急速充電器の接続部⁶⁷の国際標準化と鉄道分野での認証体制の整備等に取り組むとしている。また、後者は、映画製

⁶⁶ 先端医療、水、次世代自動車、鉄道、エネルギーマネジメント、コンテンツメディア及びロボット

⁶⁷ 実用化で先行している CHAd eMO（チャデモ）規格を海外に積極的にアピールしていくとしている。

作への支援や電子書籍の普及に向けた各種施策を進めるとしている。

(2) 最近の知的財産政策をめぐる動向

ア 特許出願動向等

我が国への特許出願件数は、毎年 40 万件を超える高水準であったが、2006 年以降、景気動向等を背景に減少傾向にあり、2011 年は約 34.3 万件（前年比 0.6%減）となった。また、我が国は、2009 年まで米国に次ぐ世界第 2 位の出願件数であったが、2011 年は、中国（約 52.6 万件）、米国（約 50.4 万件）に次いで第 3 位となっている。

国内への特許出願件数が減少傾向にある一方、日本国特許庁を受理官庁とした P C T（特許協力条約）国際出願⁶⁸件数は急増しており、2011 年は前年比 20.5%増の約 3.8 万件となった。これは市場のグローバル化に伴い、出願人が海外出願を重視していることの表れであるとされる。

イ 特許制度の国際調和の動向

企業活動のグローバルな展開を促進する上で、特許制度の国際的な調和が重要となってきた。2011 年 9 月には、米国特許法が改正され、特許制度の国際調和の障害の 1 つといわれていた米国の「先発明主義⁶⁹」は「先願主義⁷⁰」へと移行し、制度調和の機運が高まるものと見られる。

また、運用面の調和を図る上で国際的な審査協力関係の構築が重要であり、2012 年 5 月末現在、我が国は、米国、中国、韓国、欧州特許庁など 21 か国・地域と、特許審査ハイウェイ（P P H）⁷¹を本格実施若しくは試行している。これによって、日本で権利化した技術を海外へ出願した場合、その大部分について簡素な手続で早期審査を受けられるようになる。

ウ 模倣品対策

近年、経済のグローバル化に伴い、増加する模倣品の製造・流通に対して、早急な対策が求められている。2005 年の G 8 サミットにおいて我が国は、模倣品・海賊版防止に向けた国際的な法的枠組策定の必要性から、「偽造品の取引の防止に関する協定（Anti-Counterfeiting Trade Agreement：A C T A）」を提唱した。我が国においては、2012 年 8 月 31 日に国会で承認され、10 月 5 日には、閣議決定を経て受託書を寄託し、最初の締約国となった。A C T A は 6 か国が批准した日から 30 日後に発効することとなっている。

⁶⁸ P C T 国際出願とは、1 つの出願願書を条約に従って提出することにより、P C T 加盟国（2012 年 7 月現在で 146 か国）全てに同時に出願したことと同じ効果を与える出願制度

⁶⁹ 先発明主義とは、先に発明した者に特許を付与する制度

⁷⁰ 先願主義とは、先に出願した者に特許を付与する制度

⁷¹ 特許審査ハイウェイとは、第 1 庁で特許可能と判断された出願について、出願人の申請により第 2 庁において簡易な手続で早期審査が受けられるようにする仕組み

7 独占禁止政策

(1) 公正取引委員会の概要

公正取引委員会は、内閣府の外局として設置された独立した行政委員会であり、公正かつ自由な競争を促進するため、独占禁止法⁷²及び下請法⁷³について、カルテルや優越的地位の濫用等を防止するため、違反行為の調査及び排除措置等を行うほか、各種ガイドラインの策定等による関係業界の指導、相談等を実施している。

(2) 公正取引委員会の審判制度の廃止について（平成 22 年改正案）

公正取引委員会は、その行った行政処分（課徴金納付命令、排除措置命令等）に対する不服を審査する審判制度を有しているが、同制度では、行政処分の担当者、審判の担当者とも公正取引委員会に所属することから、主に経済界において公平性に疑問を呈する批判が強かった。

そのため、平成 21 年に成立した改正独占禁止法の附則には、公正取引委員会の審判制度を全面的に見直すことが規定され、また、同法に係る衆・参両議院の経済産業委員会附帯決議においても「審判制度の抜本的な制度変更を行うこと」とされた。

これらを踏まえ、平成 22 年の通常国会（第 174 回国会）に提出された独占禁止法改正案は、①審判制度等の廃止、②排除措置命令等に係る意見聴取手続等の整備、③排除措置命令等に係る訴訟手続の整備等を主な内容としている。

同法案は、衆議院経済産業委員会において継続審査となっている。

(3) 消費税率の引上げによる価格転嫁対策

消費税率の引上げに際して、下請事業者等が消費税を円滑かつ適正に価格転嫁しやすい環境を整備することが重要な課題となっている。政府においても、転嫁・表示に関する独占禁止法及び下請法の考え方（ガイドライン）の策定・周知徹底や、公正取引委員会等による相談窓口の整備、転嫁の方法の決定に係る共同行為（転嫁カルテル）を独占禁止法の適用除外とするための法的措置、公正取引委員会等の人員拡大による転嫁状況に関する監視・検査体制の強化等の検討が進められている。

(4) 企業結合規制の見直し

近年、世界的規模での競争力の確保を目指した業界再編の動きが見られる。こうした動きに対応し、政府の「新成長戦略」（平成 22 年 6 月 18 日閣議決定）に「グローバル市場にも配慮した企業結合規制（審査手続及び審査基準）等の検証と必要に応じた見直し」が盛り込まれた。このような動きに対応し、公正取引委員会は、企業結合審査の迅速性、透明性及び予見可能性の向上等を図る観点から、①事前相談制度の廃止、②届出会社とのコミュニケーションの充実、③企業結合審査結果の届出会社への通知等を内容とする審査手

⁷² 正式名称は、「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」

⁷³ 正式名称は、「下請代金支払遅延等防止法」

続⁷⁴の見直し及び①世界市場の例示の追加、②企業結合審査の対象とならない場合の明確化等を内容とする審査基準⁷⁵の見直しを行った（平成23年7月1日から施行）。

こうした企業結合の第一号として、昨年秋、新日鉄と住友金属の統合が承認された。本件は、平成23年に成立した改正産業活力再生特別措置法の手続にのっとって検討が進められたものであり、グローバル市場での競争実態が評価されたものと見られている。

(5) 最近の独占禁止法等の処理状況

平成23年度における独占禁止法違反事件の処理状況を見ると、22件（内訳：入札談合12件、価格カルテル5件、優越的地位の濫用3件、取引妨害・再販売価格拘束2件）の法的措置を行っており、課徴金額は約442億円と平成22年に次いで第2位となっている⁷⁶。また、下請法等違反事件の運用状況を見ると、平成23年度の勧告件数は18件（内訳：製造委託15件、役務委託3件）であり、平成16年4月の改正下請法施行以降最多の件数である。

Ⅱ 第181回国会提出予定法律案等の概要

提出予定法律案等はない（10月26日現在）。

（参考）継続法律案等

- 私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の一部を改正する法律案（内閣提出、第174回国会閣法第49号）

公正取引委員会が行う審判制度を廃止するとともに、排除措置命令等の行政処分を行おうとする際の意見聴取のための手続を整備する等の措置を講ずるもの。

- 経済社会課題対応事業の促進に関する法律案（内閣提出、第180回国会閣法第28号）

エネルギー利用制約、少子高齢化の進展による生産年齢人口の減少等という諸課題に対して、就業者数の増加又は維持、その他経済社会の持続的な発展のための製品や役務の開発・製造・提供を行う経済社会課題対応事業を促進するため、当該事業の実施に必要な資金の調達円滑化に関する措置並びに当該事業に係る製品及び役務の需要の開拓を図るための措置を講ずるもの。

- エネルギーの使用の合理化に関する法律の一部を改正する法律案（内閣提出、第180回国会閣法第69号）

我が国経済の発展のため、エネルギー需給の早期安定化を図る事を目的として、蓄電池やエネルギー管理システム（BEMS・HEMS）の活用等により電力需要ピーク時の系統電力の使用を低減する取組を行った場合に、これを評価できる体系にすることにより、事業者が電力需要のピーク対策に取り組みやすくすること。また、建築物や機器等のエネ

⁷⁴ 「企業結合審査の手続に関する対応方針」が策定された。

⁷⁵ 「企業結合審査に関する独占禁止法の運用指針」（いわゆる「企業結合ガイドライン」）が一部改正された。

⁷⁶ 平成17年の独占禁止法改正前の課徴金納付を命じる審決に係るものを除けば過去最高額となる。

ルギーの消費効率の向上に資する機器を新たにトップランナー制度の対象に追加し、住宅、建築物分野の省エネ対策を強化する措置を講ずるもの。

○ 脱原発基本法案（山岡賢次君外 12 名提出、第 180 回国会衆法第 39 号）

原子力発電所の事故が国民の生命及び経済社会に及ぼす被害が甚大になること等に鑑み、原子力発電を利用せずに電気を安定的に供給できる体制を遅くとも平成 32 年から平成 37 年までのできる限り早期に確立するため、国、地方公共団体及び原子力電気事業者等の責務を明記し、脱原発基本計画の策定等の措置を講ずるもの。

○ 外国為替及び外国貿易法第 10 条第 2 項の規定に基づき、北朝鮮を仕向地とする貨物の輸出及び北朝鮮を原産地又は船積地域とする貨物の輸入につき承認義務を課する等の措置を講じたことについて承認を求めるの件（内閣提出、第 180 回国会承認第 4 号）

外国為替及び外国貿易法に基づいて平成 18 年 10 月 14 日から実施されている北朝鮮からの輸入を全面禁止するなどの措置及び平成 21 年 6 月 18 日から実施されている北朝鮮を仕向地とする貨物を全面輸出禁止するなどの措置について、延長期間を 1 年間として、平成 24 年 4 月 14 日以降も当該措置を講じたことについて、国会の承認を求めるもの。

内容についての問合せ先

経済産業調査室 本多首席調査員（内線 68560）

国土交通委員会

国土交通調査室

I 所管事項の動向

1 国土・社会資本の将来ビジョンと地域の自立・活性化

(1) 国土形成計画の推進

国土づくりの基本的な方向性を示す計画として、昭和 37 年から 5 次にわたって全国総合開発計画が策定されてきたが、近年の国土政策上の様々な課題に対応するためには、従来の国主導による量的拡大を目指した開発計画から、成熟型社会に適した分権型の国土計画への転換が必要とされるようになり、平成 17 年の国土総合開発法の抜本的改正により新たに「国土形成計画法」が制定された。

同法に基づいて平成 20 年 7 月に「国土形成計画（全国計画）」の閣議決定がなされるとともに、8つの各広域ブロックにおける広域地方計画協議会（国の関係地方行政機関、関係都府県等で構成）の議を経て 21 年 8 月には各「広域地方計画」が国土交通大臣により決定されている。

また、平成 23 年の東日本大震災後には、広域的な国土政策の観点から、国土審議会に「防災国土づくり委員会」が設置されて、災害に強いしなやかな国土の形成に向けた考え方についての提言がなされ、この提言を踏まえて、各圏域において広域地方計画に位置付けられている現在の防災関連プロジェクトが今後発生し得る地震・津波災害等に対して十分な内容になっているかどうかを検証し、関連するプロジェクトの強化・見直しのための検討を行う総点検が行われている。このうち、首都圏、北陸圏、近畿圏及び四国圏の広域地方計画の点検結果については 24 年 9 月に取りまとめられ、各圏域において、圏域間の連携の強化や、情報の活用、災害時の担い手確保のための枠組みづくりなどの課題等を踏まえ、関連するプロジェクトを推進することとしている。なお、東北圏については、現行計画の検証・点検結果を踏まえ、現在、計画の変更についての検討が行われているところである。

国土形成計画において、地理的、自然的、社会的条件が不利な地域については、人口減少や高齢化の進展などを踏まえ、地域固有の資源や特性を生かした効果的な支援の必要性が指摘されている。

これらのうち離島については、昭和 28 年の「離島振興法」の制定以来、同法が 10 年ごとに延長され、各般の振興施策が行われてきたが、現行法の期限（平成 24 年度末）に向けて、24 年の第 180 回国会において、衆議院国土交通委員長により提出された「離島振興法の一部を改正する法律案」が成立し、法律の有効期限の 10 年間の延長とともに、目的規定の充実、基本理念・国の責務規定の新設、主務大臣の追加等実施体制の強化、離島活性化交付金等の交付、離島特区制度の整備など、大幅な内容の拡充が行われ、25 年 4 月から施行されることとなっている。

一方、離島振興法の対象となっていない無人の国境離島等についても、超党派の議員連盟による法案の検討などが行われ、第 180 回国会の 6 月には、自由民主党・たちあがれ日本・無所属の会から「無人国境離島の適切な管理の推進に関する法律案」が参議院に提出

されている。

(2) 今後の社会資本の整備

平成 24 年 8 月、新たな「社会資本整備重点計画」（以下「重点計画」という。）が閣議決定された。重点計画は、社会資本整備事業を重点的、効果的かつ効率的に推進するために策定するものであり、社会資本整備重点計画法（平成 15 年）に基づき、従来策定されていた 9 本の事業分野別の長期計画¹を 15 年に一本化したものである。第 3 次となる本計画は、20 年度から 24 年度までを計画期間とする第 2 次重点計画を 1 年前倒しで見直し、24 年度から 28 年度までを計画期間とするもので、「選択と集中」の基準を踏まえ、4 つの重点目標²と実施すべき事業・施策の概要を記載するとともに、重点目標の主な事項について、その達成状況を定量的に測定するための分かりやすい指標³を設定している。

国土交通省の平成 25 年度予算概算要求では、上記の重点計画、「日本再生戦略」（平成 24 年 7 月 31 日閣議決定）及び「持続可能で活力ある国土・地域づくり」（同日国土交通省発表）の推進に向け、東日本大震災からの復興、防災・減災対策等の推進、持続可能で活力ある国土・地域の形成等に重点を置き、デフレ脱却・経済活性化を図ることとしている。

我が国の公共事業関係費は、1990 年代に大幅に増加し、2000 年代に入ってからほぼ一貫して減少し、現在ではピーク時の約半分となっている（平成 24 年度公共事業関係費：4 兆 5,734 億円）一方で、我が国では、高度経済成長期に社会資本が集中的に整備されたことから、今後急速に社会資本の老朽化が進むことが想定される。国土交通省の試算によれば、社会資本の維持管理・更新に従来どおりの費用支出を継続すると仮定すると、2037 年度には維持管理・更新費が投資総額を上回ることとなり、2011 年度から 2060 年度までの 50 年間に必要な更新費（約 190 兆円）のうち、約 30 兆円の更新ができないとされており、今後は、社会資本の計画的・効果的な維持管理・更新を図っていく必要がある。

建設後50年以上経過する社会資本の割合

	平成22年度	平成32年度	平成42年度
道路橋〔約15万5千橋（橋長15m以上）〕	約8%	約26%	約53%
排水機場、水門等〔約1万施設〕	約23%	約37%	約60%
港湾岸壁〔約5千施設〕	約5%	約25%	約53%

（注）岩手県、宮城県、福島県は調査対象外

資料：国土交通省資料より作成

なお、東日本大震災を契機として、財政状況が厳しい中、防災・減災に資する社会資本の整備が喫緊の課題となっており、首都直下地震や東海・東南海・南海地震など大規模災害の発生懸念が高まっていることなどを背景として、第 180 回国会に、自由民主党・無所属の会から大規模災害の未然防止等を基本理念として国土の強靱化を総合的計画的に推進しようとする「国土強靱化基本法案」が衆議院に提出された。また、公明党から大規模自

¹ 道路、交通安全施設、空港、港湾、都市公園、下水道、治水、急傾斜地、海岸の 9 計画

² 重点目標：①大規模又は広域的な災害リスクを低減させる。②我が国産業・経済の基盤や国際競争力を強化する。③持続可能で活力ある国土・地域づくりを実現する。④社会資本の適確な維持管理・更新を行う。

³ 例えば、「主要なターミナル駅の耐震化率 現状 88%（H22 年度末）→目標 おおむね 100%（H27 年度末）」

然災害に対処するための「防災・減災体制再構築推進基本法案」が参議院に提出された。

(3) 高速道路施策

高速道路の料金施策については、物流の効率化や地域の観光振興を図るため、高速道路利便増進事業⁴による平成 25 年度までの取組として、平日昼間 3 割引や普通車以下対象の休日 5 割引等が実施されている。また、東日本大震災に対応するため、23 年 6 月に、上限料金制（休日 1,000 円）を廃止し、高速道路無料化社会実験を一時凍結する一方、現在、原発事故による避難者支援として実施している高速道路の無料措置については、当初 24 年 9 月 30 日に終了する予定であったが、東京電力（株）による原発事故避難者への賠償対応状況等を踏まえ、25 年 1 月 15 日まで継続することとしている。

今後の高速道路の整備、管理、料金、負担の在り方については、国土交通省の「高速道路のあり方検討有識者委員会」が、平成 23 年 12 月 9 日に「今後の高速道路のあり方 中間とりまとめ」をまとめた。中間とりまとめでは、大都市・ブロック中心都市におけるネットワークの緊急強化、ぜい弱な地域の耐災性を高め国土を保全するネットワーク機能の早期確保、今後の整備・管理の費用負担の方向性として公正で合理的な受益者負担の実現等が盛り込まれている。

その後、国土交通省は、中間とりまとめを踏まえ、平成 24 年 4 月に、大都市における渋滞対策として東京外かく環状道路（関越～東名）及び新名神高速道路等の整備、高速道路の開通区間における渋滞対策として関越自動車道上越線（信濃町～上越 JCT）等 6 区間の 4 車線化事業の開始を決めた。

また、東京五輪に合わせ緊急的に整備されてから、半世紀近くが経過して、老朽化が進みつつある首都高速道路について、再生の基本的な方針を検討するために「首都高速の再生に関する有識者会議」が国土交通省内に設置され、平成 24 年 9 月 19 日、国土交通大臣に提言書を提出した。提言書では、①老朽化した首都高速都心環状線は、高架橋を撤去し、地下化などを含めた再生を目指す、②首都・東京の道路ネットワーク、首都直下型地震への対応という観点から、国家プロジェクトとして再生を行う、③民間の活力を生かし、単なる高速道路の整備に終わらない、世界都市・東京を発信する、としている。

(4) 整備新幹線等の整備

整備新幹線とは、昭和 45 年に施行された「全国新幹線鉄道整備法」（全幹法）に基づき、整備計画が定められている 5 新幹線（北海道新幹線（青森市～札幌市間）、東北新幹線（盛岡市～青森市間⁵）、北陸新幹線（東京都～大阪市間⁶）、九州新幹線の鹿児島ルート（福岡市～鹿児島市間⁷）及び長崎ルート（福岡市～長崎市間））のことをいい、現在、北海道新

⁴ （独）日本高速道路保有・債務返済機構の債務の一部を政府が承継し、機構の高速道路会社に対する貸付料を減額することによって、高速道路会社による料金引下げとスマートインターチェンジの整備を図る事業

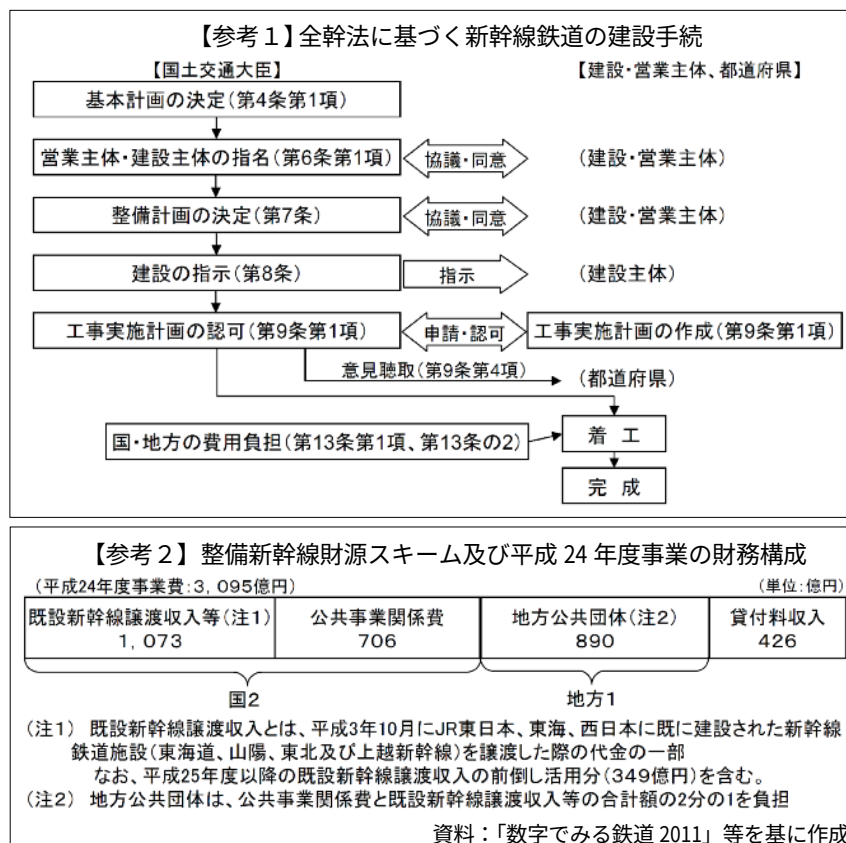
⁵ 東北新幹線は、盛岡～八戸間が平成 14 年 12 月 1 日に、八戸～新青森間が平成 22 年 12 月 4 日にそれぞれ開業したことにより、全線開業した。

⁶ 北陸新幹線は、高崎～長野間が、平成 9 年 10 月 1 日に開業した。

⁷ 九州新幹線鹿児島ルートは、新八代～鹿児島中央間が平成 16 年 3 月 13 日に、博多～新八代間が平成 23 年

幹線（新青森～新函館）、北陸新幹線（長野～金沢（白山総合車両基地））、九州新幹線（武雄温泉～諫早）の各区間で整備が進められている。また、未着工3区間⁸については、各線区の課題への対応が確認され、着工に当たっての基本的条件⁹が満たされた際は、認可・着工することとされた¹⁰。平成24年6月29日、国土交通大臣はこれら3区間について工事実施計画を認可し、9月に着工された。

他方、中央新幹線は、全幹法に基づく基本計画路線ではあるが（昭和48年に基本計画決定（東京都～大阪市間））、JR東海が、平成39年（2027年）の東京都～名古屋市間の営業運転開始を目標に、自己負担（約5.4兆円）による路線建設を前提とした取組を進めている。これに対し、国土交通大臣は、全幹法に基づき、23年5月20日に同社を営業主体及び建設主体として指名、同月26日、整備計画を決定、翌27日、同社に対し建設を指示している。現在は、工事実施計画の認可の申請に向け、環境影響評価の手段中である。



（5）交通基本法案の動き

我が国においては、現在、人口減少・少子高齢化の進展や地球温暖化の防止に関する取組の必要性の増大、経済の低迷、国際競争力の激化といった交通を取り巻く社会経済情勢が著しく変化してきており、中でも地域公共交通が衰退する中で自家用車を利用できない高齢者等の移動手段の確保が喫緊の課題となっている。このような諸課題に対応するため、交通に関する基本的な計画の根拠となる交通基本法案が第177回国会に内閣から提出された。

3月12日にそれぞれ開業したことにより、全線開業した。

⁸ 未着工3区間とは、北海道新幹線（新函館～札幌間）、北陸新幹線（金沢（白山総合車両基地）～敦賀間）、九州新幹線（諫早～長崎間）を指す。

⁹ 着工に当たっての基本的な条件とは、①安定的な財源見通しの確保、②収支採算性、③投資効果、④営業主体としてのJRの同意、⑤並行在来線の経営分離についての沿線自治体の同意を指す。

¹⁰ 「整備新幹線の取扱いについて（政府・与党確認事項）」（平成23年12月26日）

交通基本法については、民主党マニフェスト2010（平成22年）において、「人々の社会参加の機会確保、環境にやさしい交通体系の実現をめざして、『交通基本法』（仮称）を制定し、公共交通を含む総合的な交通体系を構築します」とされた。また、平成21年9月の政権交代を機に、同年11月、国土交通省に設置された交通基本法検討会での検討の結果、22年6月、国土交通省は「交通基本法の制定と関連施策の充実に向けた基本的な考え方（案）」を取りまとめ、その中で、交通基本法の根幹に据えるべきは「移動権」であり、全ての人が健康で文化的な最低限度の生活を営むために必要な移動権を保障されるようにしていくことが、交通基本法の原点であるべきだとした。しかし、交通基本法案の論点について国土交通大臣から諮問された交通政策審議会及び社会資本整備審議会が取りまとめた「交通基本法案の立案における基本的な論点について（報告書）」（平成23年2月）では、移動権について、「交通基本法案に文字どおり『移動権』若しくは『移動権の保障』と規定することは、現時点では、時期尚早であると考えられる」とされたことから、交通基本法案に、移動権の保障について規定することは見送られた。

なお、交通基本法案については、第180回国会の衆議院国土交通委員会において羽田国土交通大臣から提案理由説明を聴取し、参考人からの意見聴取及びその質疑を行ったが、継続審査となっている。

2 国際競争力の強化

(1) 航空政策の動向

人口減少、少子高齢化、ばく大な財政赤字という状況の下で、我が国が国際競争力を強化し、持続的な経済成長を図るためには、成長著しいアジア地域を中心に世界からヒト・モノ・カネを呼び込むことが重要となっている。このことは、観光立国戦略を掲げた「日本再生戦略」（平成24年7月閣議決定）においても確認された。その実現に向けて、航空分野では、首都圏空港の拡充・強化、民間の知恵と資金の活用及び行政介入の極小化を提言した「国土交通省成長戦略」（平成22年5月）を実行に移すための政策が推進されている。

ア 首都圏空港の強化

首都圏空港（羽田・成田）は、我が国の空の玄関口及びネットワークの拠点として、また、経済成長のけん引車としての役割を十分に果たすことが求められているが、障害となっていた両空港の発着容量不足の問題については、平成22年10月の羽田における第4滑走路と新国際線地区の供用開始による容量拡大及び24時間国際拠点空港化や、成田における発着枠増加についての地元合意（22万回→30万回）により、大きく改善¹¹される。

両空港の発着容量拡大の進展に合わせ、国土交通省は、更なる機能強化策として、羽田空港国際線地区の拡充、LCCやビジネスジェットの受入環境整備等を進めるとともに、

¹¹ 羽田・成田両空港の発着容量は、平成22年10月羽田再拡張前の約52万回から約75万回（うち国際線は20万回から36万回）まで増加する予定（航空管制の慣熟に合わせて段階的に増加。現在は約64万回で、平成25年3月31日以降は約68万回となる。最終目標の約75万回は最短で26年度中に実現予定）

航空交渉により、我が国を発着する総旅客数の８割以上を占める国・地域との間で、首都圏空港を含むオープンスカイに合意した。

イ 空港経営の抜本的効率化

我が国にある 98 空港のうち、羽田、新千歳など国管理空港（27 空港）では、国が滑走路等の空港基本施設（航空系事業）を管理し、民間が空港ターミナルビル等（非航空系事業）を経営するという上下分離の構造となっている。このため、非航空系事業の収益を原資として着陸料等の低廉化を図るといった世界標準の空港経営ができず、地域と向き合った自立的な空港活性化のための取組も行われていない。また、空港の整備・運営の予算は空港整備勘定により全国プール制で経理されているため、空港単位での経営効率化のインセンティブが働かない、といった課題が指摘されている。

国土交通省成長戦略会議において、この問題の解決策として、空港関連企業と空港の経営の一体化と民間への経営委託（コンセッション）の方向性が示されたことを受けて、国土交通省に設置された「空港運営のあり方に関する検討会」（座長：御立尚資ボストンコンサルティンググループ日本代表）が平成 23 年 7 月に、その具体的手法についての報告書をまとめた。

報告書では、①航空系事業と非航空系事業の経営一体化の推進、②民間の知恵と資金の導入とプロの経営者による空港経営の実現（主たる手法として「コンセッション＝運営委託」方式¹²を想定）、③運営委託の適正化や地域の取組と一体となった空港運営を実現する観点から空港運営主体の募集に先立ち意見を公募及び④プロセス推進にはこれまでの行政に無い専門知識（提案主体との交渉ノウハウ、価格・事業評価等）が必要となるため、民間のそれを活用という 4 つの基本原則を掲げ、これらの改革を進めることにより航空会社、利用者双方にとって真に魅力ある空港を実現し、空港の赤字解消等により国民負担を軽減することを目指すとしている。また、実行のプロセスとして、平成 32 年度中に全ての国管理空港を民間へ運営委託する等を基本目標とし、国が「空港経営改革の実行方針」を策定したうえで、民間投資家や地方自治体等の幅広い関係者から個別空港を対象に空港経営改革の具体的な提案を募集（マーケット・サウンディング）するなどとした。

国土交通省は、この報告書を踏まえた空港の経営改革を進めるため、平成 24 年の第 180 回国会に「民間の能力を活用した国管理空港等の運営等に関する法律案」を提出した。同法案は、継続審査となっている。

(2) 港湾政策の動き

近隣アジア主要港の躍進によって相対的な地位が低下している我が国港湾の現状を踏まえ、基幹航路である欧米航路の寄港頻度を維持し、我が国産業の国際競争力を維持・強化する施策として、アジア主要港を凌ぐコスト・サービスを実現することを目指し、平成 16 年から「スーパー中枢港湾政策」が実施されてきた。

¹² 土地等の所有権は引き続き国に残し、改正 PFI 法に基づき、航空系事業と非航空系事業を一体的に運営する権利（公共施設等運営権）を民間の空港運営主体へ付与する方式

しかし、アジア・欧米間の貿易が急拡大する中、アジア主要港における大規模投資等を背景に、アジア主要港との規模やサービスの差はスーパー中枢港湾政策開始時より拡大し、我が国への寄港環境はますます厳しくなっている。こうした中で、我が国港湾のインフラがソフト面、ハード面において近隣諸国に立ち遅れれば、様々な物資の輸出入に支障をきたし、我が国そのものの国際競争力の低下を招きかねない状況となっており、港湾のさらなる「選択」と「集中」を行うことで国際競争力強化を図る必要性が高まっていた。

このような背景から、国土交通省は、平成 21 年 12 月、国土交通省成長戦略会議のもとに検討委員会を設置し、「国際コンテナ戦略港湾」及び「国際バルク戦略港湾」の選定を行うこととした。

国際コンテナ戦略港湾については、平成 22 年 8 月に京浜港及び阪神港が選定された。これを受け、第 177 回国会において、港湾経営に、民の視点を導入し、戦略的な運営を行っていくため、港湾法が改正された。

また、穀物（とうもろこし、大豆）、鉄鉱石、石炭のバルク貨物を扱う国際バルク戦略港湾については、平成 23 年 5 月に 9 港湾管理者 10 港湾が選定された。

さらに、103 港の重要港湾についても国際競争力の強化の早期実現を図るため、直轄港湾整備事業の選択と集中が行われ、平成 22 年 8 月、43 港の重点港湾に絞り込まれた。これにより、新規の港湾整備事業の着手対象は原則これらの重点港湾に限られることとなった。

平成 23 年 11 月には、中国・韓国・ロシアなど日本海周辺の対岸諸国の経済発展を我が国の成長に取り込むための日本海側拠点港（19 港）が選定されたところである。

3 安全・安心で豊かな暮らし

(1) 災害に強いまちづくり

東日本大震災の後、その教訓を踏まえて災害に強いまちづくりを推進するための様々な制度が検討されており、平成 23 年 12 月には津波防災効果の高い安全な地域づくりを総合的に推進するための法律として「津波防災地域づくりに関する法律」が制定されるとともに、24 年の第 180 回国会の 4 月には、大規模災害時の帰宅困難者対策等を進めるための都市再生特別措置法の改正が行われている。

一方、今後の地震・津波の想定を行うに当たっては、あらゆる可能性を考慮した最大クラスの巨大な地震・津波を検討すべきとの指摘を踏まえ、平成 24 年 3 月には、内閣府に設置された「南海トラフの巨大地震モデル検討会」が震度分布・津波高の推計結果の第一次報告を取りまとめ、さらに 8 月には第二次報告として、詳細な津波高や浸水域等の推計結果が取りまとめられるとともに、中央防災会議の「南海トラフ巨大地震対策検討WG」において、建物被害・人的被害の推計結果の取りまとめも発表され、広範囲にわたって極めて甚大な被害の発生が予測されている。

また、首都直下地震についても、平成 24 年 4 月に東京都が新たな被害想定を発表し、区部の木造住宅密集地域で建物倒壊や焼失などによる大きな被害が生じることが予測されており、中央防災会議に設置されている「首都直下地震対策検討WG」においても今年の冬

ごろに被害想定の結果を取りまとめることとしている。

また、こうした推計結果を踏まえて、中央防災会議では、南海トラフ巨大地震や首都直下地震対策の特別法の制定に向けた検討の必要性も指摘されている。

このような状況の中で平成 24 年の第 180 回国会の 6 月には、南海トラフ巨大地震に係る地震防災対策の推進のため、自由民主党・無所属の会及び公明党から「南海トラフ巨大地震対策特別措置法案」が衆議院に提出され、また、首都直下地震に係る地震防災対策の推進のため、自由民主党・たちあがれ日本・無所属の会及び新党改革から「首都直下地震対策特別措置法案」が参議院に提出されている。

(2) 住生活基本計画の推進

住宅政策全般については、平成 18 年に、住宅建設計画法の後を受けて「住生活基本法」が制定され、①現在及び将来における国民の住生活の基盤となる良質な住宅の供給等、②良好な居住環境の形成、③居住のために住宅を購入する者等の利益の擁護及び増進、④居住の安定の確保の 4 つの基本理念にのっとり、同年「住生活基本計画（全国計画）」が閣議決定されている。平成 23 年には、ハード面（広さ等）に加えソフト面の充実により住生活を向上させる等の観点から計画の見直しが行われ、23 年度からの 10 年間を計画期間とする新たな住生活基本計画（全国計画）が決定されている。

住宅政策の基本理念の一つである「居住の安定の確保」については、「住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律」（住宅セーフティネット法）が平成 19 年 7 月から施行されているほか、特に高齢者については、13 年に制定された「高齢者の居住の安定確保に関する法律」が 23 年 4 月に改正され、同年 10 月からは、バリアフリー化された賃貸住宅において、安否確認・生活相談等のサービスを提供する「サービス付き高齢者向け住宅」の登録制度が施行されている。

既存住宅ストックの活用については、平成 20 年に「長期優良住宅の普及の促進に関する法律」が制定され、その普及が図られているが、一方、我が国の中古住宅流通・リフォーム市場についてはいまだ欧米諸国に比べて小さく、情報も不足していることなどから、国土交通省では、24 年 3 月に「中古住宅・リフォームトータルプラン」を取りまとめ、その市場規模の拡大や環境整備を図ることとしている。

また、地球環境問題や震災を契機としたエネルギー制約の中で、住宅分野においても低炭素社会の実現に向けた取組が一層求められていることを受けて、平成 24 年 7 月には国土交通省と経済産業省、環境省が共同で、『「低炭素社会に向けた住まいと住まい方」の推進方策について（中間とりまとめ）』を発表し、住宅・建築物のゼロ・エネルギー化に向けた工程表を明らかにしている。

なお、これまで我が国の公的賃貸住宅の供給に重要な役割を果たしてきた UR（都市再生機構）については、内閣府に置かれている「独立行政法人都市再生機構の在り方に関する調査会」において平成 24 年 8 月に報告書が取りまとめられ、賃貸住宅事業を区分して再編することなど今後の組織の在り方を含めた改革案が提言されており、今後その具体化に向けた検討が進められることとなっている。

(3) 建設産業の改革

我が国の住宅・社会資本整備を担っている建設産業については、これまで地域経済や雇用を支え、災害対応においても重要な役割を果たしてきているが、近年の建設産業を取り巻く経営環境や労働環境の厳しい状況を踏まえ、今後の建設産業の再生方策を検討するために、平成 22 年 12 月から国土交通省において建設産業戦略会議が開催されており、23 年 6 月に「建設産業の再生と発展のための方策 2011」が提言として取りまとめられている。

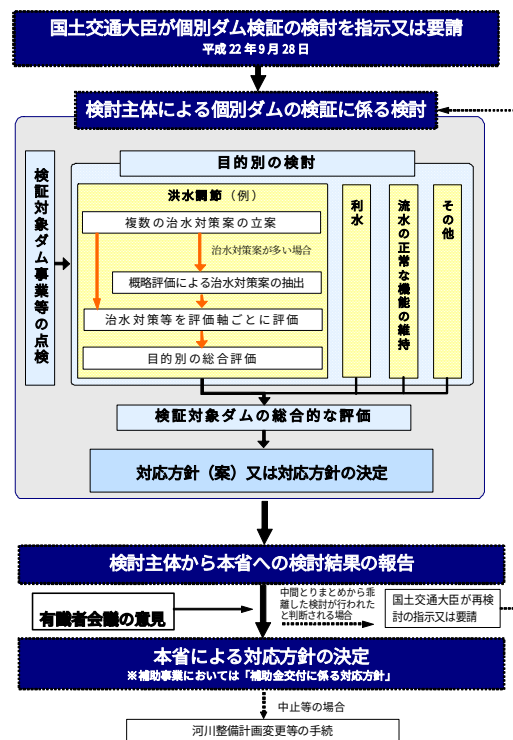
また、東日本大震災を経て建設産業の果たす重要な役割が再認識された一方、被災地における入札不調や技術者不足などの課題も指摘されていることなどを踏まえ、平成 24 年 7 月には、「建設産業の再生と発展のための方策 2012」が取りまとめられている。

これらの提言を踏まえ、国土交通省において、建設労働者の社会保険未加入問題対策推進のための協議会の開催や関連する建設業法施行規則の改正、技術者・技能労働者の確保・育成に向けた検討などが行われている。

(4) 治水政策の動向

平成 21 年 9 月の政権交代以降、治水事業については、「できるだけダムにたよらない治水」への政策転換を図っており、国土交通省に設置された「今後の治水対策のあり方に関する有識者会議」（以下「有識者会議」という。）が 22 年 9 月 27 日に公表した「今後の治水対策のあり方について 中間とりまとめ」（以下「中間とりまとめ」という。）に従って、八ッ場ダム建設事業を始めとした 83 のダム事業について検証が行われているところである。

中間とりまとめによると、検証の対象となるダムは、平成 22 年度に事業が行われる 136 のダム事業のうち、既に、ダムに頼らない治水対策の検討が進んでいるものなどを除く 83 事業である。これら個別ダムの検証は、各ダム事業の実施主体である各地方整備局等、（独）水資源機構、都道府県が検討主体となっていくとされている。なお、目的（洪水調節、新規利水、流水の正常な機能の維持等）別の総合評価を行うに当たっては、「コスト」を最も重視する（洪水調節の場合は一定の「安全度」の確保を基本とする）などとしている。検討主体から検討結果の報告を受けた国土交通大臣は、有識者会議の意見を聴いた上で、当該ダムの対応方針を決定し、その結果に応じて河川整備計画の策定・変更等の手続を



資料：「今後の治水対策のあり方について中間とりまとめ」より作成

進めることとなる。

平成 24 年 10 月 9 日現在、国土交通大臣は 39 のダム事業について対応方針を決定しており、そのうち、2 直轄事業についての中止と、中止とする対応方針が報告された 12 補助事業についての補助金交付中止を決定している。検証対象とされたハッ場ダムについては、23 年 12 月 22 日に事業継続の対応方針が決定されている。なお、ハッ場ダムの対応方針決定に先立ち、本体工事着工の 2 つの要件（利根川水系の「河川整備計画」の策定とそれに基づく基準点における「河川整備計画相当目標量」の検証及びダム中止の場合のダム建設予定地域の生活再建法案の提出）が官房長官裁定により示された。2 つの要件のうち、法案については、第 180 回国会に「ダム事業の廃止等に伴う特定地域の振興に関する特別措置法案」が提出されたが、もう一つの要件である河川整備計画はいまだ策定されておらず、ハッ場ダム本体工事の着工には至っていない。

(5) バス及びタクシー事業をめぐる現状

ア バス事業

バス事業は、一般路線バス、高速バス、貸切バスに大別され、このうち、高速バスは、基幹的な公共交通機関として地域間交流を支える存在となっている。従来から都市間バス輸送を担ってきた高速乗合バス¹³に加え、近年高速ツアーバス¹⁴が急速に輸送人員を伸ばしているが、この高速ツアーバスについては、法令遵守が十分に行われていないとの指摘がある。また貸切バスについては、平成 12 年の規制緩和以降、事業者数・車両数が増加する一方で、需要の増加は限定的であるため、日車営収¹⁵が下落し、安全性の低下や運転者の労働条件の悪化が生じているとの指摘もあり、22 年 9 月に総務省から出された「貸切バスの安全確保に関する行政評価・監視結果に基づく勧告」において、安全確保対策の徹底等が勧告されたところである。

これらを受けて、国土交通省は「バス事業のあり方検討会」を設置し、今後のバス事業の在り方について検討を行い、平成 24 年 3 月 30 日に報告書をまとめた。報告書においては、高速バス分野の対策として、高速ツアーバスと高速乗合バスの両者の特長を活かし、安全性を確保した上で新制度による高速乗合バスへの両者の一本化（「新高速乗合バス」）を図るべきである、貸切バス分野の対策として、法令遵守体制の確保と事後チェックの強化等に取り組むべきであるとしている。

このような中、同年 4 月 29 日に関越道において高速ツアーバス事故（乗客 7 名死亡、乗客 38 名重軽傷）が発生した。この事故を受けて、国土交通省は公共交通の安全対策強化等の検討を行い、6 月 11 日に①緊急重点監査、②安全確保のための基準の強化、③安全等に関する適切な情報の提供・把握、④関係者の連携・フォローアップを図ることを内容とする「今夏の多客期の安全確保のための緊急対策」を策定した。さらに、この緊急対策では

¹³ 一般乗合旅客自動車運送事業者が運行するいわゆる高速バス

¹⁴ 旅行業者が造成・販売する高速道路を経由する 2 地点間の移動を目的とする募集型企画旅行として運行される貸切バス

¹⁵ 実働 1 日 1 車あたりの営業収入

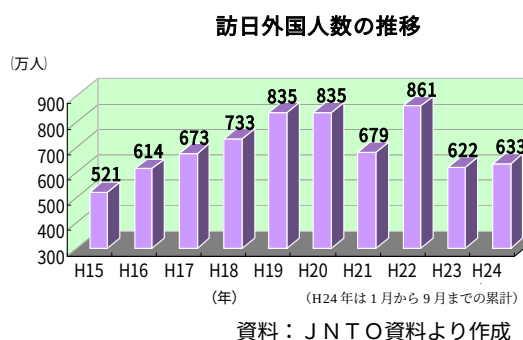
引き続き検討すべき事項として、運行管理者制度その他の安全に関する基準の強化、「新高速乗合バス」の厳格な制度設計と同制度への早期の移行促進、運賃・料金制度の在り方の検討、監査体制の強化及び処分の厳格化等を掲げており、国土交通省は、学識経験者や関係者からなる検討会において、引き続き検討すべき事項についての検討を進めている。

イ タクシー事業

タクシー事業については、長期的に需要が減少傾向にある中、タクシー車両の増加や過度な運賃競争が発生していることなどにより、地域によっては、収益基盤の悪化や運転者の労働条件の悪化等の問題が生じている。こうした状況を踏まえ、平成 21 年にいわゆる「タクシー適正化・活性化法」が制定され、同年 10 月に施行された。同法により、供給過剰の進行等によりタクシーが地域公共交通としての機能を十分に発揮できていない地域を「特定地域」として指定し、当該地域においてタクシー事業の適正化・活性化を推進する取組が行われた。24 年 9 月末で特定地域の指定期限が切れる 142 地域について、これまでの取組により日車営収が増えるなど改善傾向が見られるものの、経済状況は依然厳しいとして、141 地域が特定地域として再指定（24 年 10 月 1 日から 3 年間）された。

4 観光立国の推進

観光立国の推進は、我が国の 21 世紀における経済社会の発展に不可欠¹⁶な重要課題であり、「新成長戦略」（平成 22 年 6 月閣議決定）の戦略分野の一つに位置付けられるとともに、「日本再生戦略」（平成 24 年 7 月閣議決定）においても 11 の成長戦略の一つに掲げられた。政府は、訪日外国人 3,000 万人プログラム（訪日外国人旅行者を将来的に 3,000 万人とすることを目標として、2016 年までに 1,800 万人、2020 年までに 2,500 万人との中間的な目標の達成を目指す。）を推進するため、中国をはじめとする東アジア諸国（中国、韓国、台湾、香港）及び米国を当面の最重点市場とし、選択と集中による効果的な海外プロモーションを展開するとともに、中国人訪日観光査証の取得容易化¹⁷や公共交通機関の言語バリアフリー化など受入環境の改善等を進めている。



¹⁶ 観光庁は、平成 22 年の旅行消費額 23.8 兆円の経済効果を、生産波及効果 49.4 兆円、付加価値効果 25.2 兆円（名目 GDP の 5.2%）、雇用効果 424 万人（全就業者数の 6.6%）と推計している。

¹⁷ 中国人個人観光査証（ビザ）に関して、平成 21 年 7 月の発給開始以降、訪日中国人数は増加しており、翌 22 年には 141 万人と過去最高を記録した。これを受けて、平成 23 年 7 月に沖縄を訪問する中国人個人観光客に対する沖縄数次査証（3 年間有効、1 回の滞在期間は 90 日間）が導入され、さらに、同年 9 月には中国人個人観光査証の経済要件と滞在期間を更に緩和する措置（一定の職業上の地位は不要、15 日→30 日）が実施された。また、平成 24 年 7 月には東北 3 県（岩手県、宮城県、福島県）を訪問する中国人個人観光客に対する数次査証も導入された。

東日本大震災と原発事故では、直接の被災に加え、風評による観光の見合せ等により、観光需要が大きく落ち込んだ。特に訪日旅行（訪日外国人）は、過度な円高の影響もあって前年割れが続いたが、月を追って回復基調にあった。この間、観光庁では、国内旅行振興キャンペーンを官民合同で実施するとともに、海外へ向けて、安全・安心への信頼回復と訪日旅行の再開を働きかけるため、正確な情報発信及び訪日旅行促進へのイベントや旅行会社・メディア招請事業等を行った。

こうした中で、平成 24 年 9 月の尖閣諸島国有化を受けた反日運動により、中国からの旅行者のキャンセルが相次ぐなどの新たな課題も生じている。

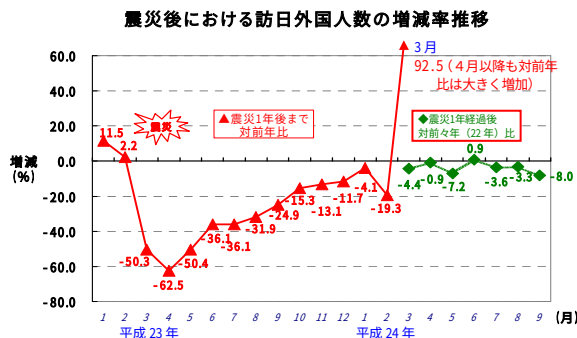
5 海上警察権の強化

平成 22 年 9 月 7 日、我が国固有の領土である尖閣諸島の周辺の我が国領海内で違法操業中の中国トロール漁船が、我が国巡視船の停船命令に従わず、巡視船 2 隻に衝突しながら逃走する事案が発生した¹⁸。

これを受け、同年 12 月、馬淵国土交通大臣（当時）は、「海上警察権のあり方に関する有識者会議」を海上保安庁内に設置した。同会議での検討の後、平成 23 年 1 月 7 日、「海上警察権のあり方に関する検討の国土交通大臣基本方針」（以下「基本方針」という。）が取りまとめられ、行政警察権限等の充実¹⁹、装備（巡視船艇・航空機等）・要員の充実、教育・訓練の充実等が、主な検討課題として指摘された。

その後、基本方針において指摘された課題について検討が行われ、同年 8 月 26 日、「海上警察権のあり方について（中間取りまとめ）」が取りまとめられた。これを踏まえ、平成 24 年の第 180 回国会において、海上保安官等が一定の遠方離島における陸上犯罪に対処することを可能とすること、不審な外国船舶について立入検査を経ずに退去命令を発出することを可能とすること等を内容とする「海上保安庁法及び領海等における外国船舶の航行等に関する法律の一部を改正する法律案」が提出され、成立した。

また、平成 24 年 8 月 15 日には、香港の活動家が尖閣諸島に上陸し、沖縄県警及び海上保安庁に逮捕される事案が発生するなど、尖閣諸島をめぐる情勢はより緊迫化しており、同庁は、那覇海上保安部を新設し、第 11 管区海上保安本部が尖閣諸島の警備に専念できる体制とする方針を示した。



¹⁸ 翌 8 日未明、当該漁船の船長が公務執行妨害容疑で逮捕され、25 日、処分保留で釈放された。

¹⁹ 基本方針では、事案発生前から事案発生後に至るまでの各段階における行政警察権限の選択肢をあらかじめ用意することで、事案に即した機動的・効果的な対応をとれるようにすること、行政警察権限等の充実に併せて、領海警備業務を海上保安庁の任務及び所掌事務として明確化すること等について検討することとされている。

さらに政府は、9月10日「尖閣諸島の取得・保有に関する関係閣僚会合²⁰」を開き、「尖閣諸島の取得・保有に関する関係閣僚申し合わせ」を行うとともに、翌11日の閣議において、尖閣諸島（魚釣島、南小島、北小島）の取得を決定した。なお、取得目的に航行安全業務の実施が含まれること、実効性ある維持・管理に必要な手段を有していること等から、尖閣諸島の取得・保有は、海上保安庁がこれを行うとされている。

II 第181回国会提出予定法律案等の概要

提出予定法律案等はない（10月26日現在）。

（参考）継続法律案等

○ 交通基本法案（内閣提出、第177回国会閣法第33号）

交通に関する施策を総合的かつ計画的に推進するため、交通に関する施策について、基本理念を定め、及び国、地方公共団体、事業者等の責務を明らかにするとともに、交通に関する施策の基本となる事項等について定める。

○ 不動産特定共同事業法の一部を改正する法律案（内閣提出、第180回国会閣法第44号）

不動産特定共同事業の活用を一層推進するため、一定の要件を満たす者が届出により特定の不動産特定共同事業を営むことを可能とするとともに、その業務の委託を受ける不動産特定共同事業者についての必要な規制等について定める。

○ 国際海陸一貫運送コンテナの自動車運送の安全確保に関する法律案（内閣提出、第180回国会閣法第53号）

国際海陸一貫運送コンテナの自動車運送の安全を確保するため、受荷主等、本邦発荷主、運送取次事業者、運送事業者等に対しコンテナ情報の伝達を義務付けるとともに、貨物自動車運送事業者等及び運転者が当該運送に関し遵守すべき事項等について定める。

○ 民間の能力を活用した国管理空港等の運営等に関する法律案（内閣提出、第180回国会閣法第54号）

民間の能力を活用した空港の運営等を推進するため、国土交通大臣がその基本方針を定めることとするとともに、国土交通大臣又は地方公共団体が管理する空港について公共施設等運営権を設定して運営等が行われる場合における関係法律の特例を設ける等の所要の措置を定める。

²⁰ この会合は、引き続き、尖閣諸島における航行安全業務を適切に実施しつつ、尖閣諸島の長期にわたる平穏かつ安定的な維持・管理を図るため、尖閣諸島の取得・保有に関してとり進めていくための方針を申し合わせるための関係閣僚による会合であり、内閣官房長官、総務副大臣（総務大臣（代理））、外務大臣、財務大臣、国土交通大臣が出席した。

○ ダム事業の廃止等に伴う特定地域の振興に関する特別措置法案（内閣提出、第 180 回国会閣法第 70 号）

ダム事業の廃止等に伴い水没しないこととなる地域等のうち、生活環境及び産業基盤の整備等が他の地域に比較して低位にあり、当該ダム事業の廃止等に伴い振興を図る必要がある地域について、国土交通大臣による特定地域振興基本方針の策定、都道府県による特定地域振興計画の作成及びこれに基づく特別の措置等について定める。

○ 北海道観光振興特別措置法案（佐田玄一郎君外 4 名提出、第 174 回国会衆法第 11 号）

北海道知事による観光振興計画の作成及びこれに基づく観光の振興を図るための特別の措置等北海道における観光の振興に関し必要な事項を定める。

○ 離島航路航空路整備法案（武部勤君外 4 名提出、第 174 回国会衆法第 34 号）

離島航路航空路の整備を促進するため、離島航路航空路の整備について、基本理念を定め、国、関係地方公共団体及び離島航路航空路事業者の責務を明らかにするとともに、基本方針の策定、整備計画の作成、離島航路航空路事業者への補助等について定める。

○ 地下水の利用の規制に関する緊急措置法案（高市早苗君外13名提出、第176回国会衆法第17号）

地下水が、国民共通の貴重な財産であり、公共の利益に最大限に沿うように利用されるべき資源であるとの観点から、地下水の利用に対する規制が総合的に講ぜられるまでの間の緊急的な措置として特定の地域内における地下水の利用について必要な規制を行う。

○ 国土強靱化基本法案（二階俊博君外10名提出、第180回国会衆法第15号）

国土の強靱化に関する施策を総合的かつ計画的に推進するため、国土の強靱化に関し、基本理念を定め、国、地方公共団体、事業者及び国民の責務を明らかにし、並びに国土の強靱化基本計画の策定その他国土の強靱化に関する施策の基本となる事項等を定めるとともに、国土強靱化戦略本部等を設置する。

○ 南海トラフ巨大地震対策特別措置法案（二階俊博君外16名提出、第180回国会衆法第26号）

南海トラフ巨大地震による災害から国民の生命、身体及び財産を保護するため、南海トラフ巨大地震緊急対策区域の指定、南海トラフ巨大地震に関する地震観測体制の整備、緊急対策推進基本計画及び緊急対策実施計画の作成、緊急対策実施計画に係る特別の措置、特定緊急対策事業推進計画の認定及び特別の措置、緊急集団移転促進事業の実施に係る特別の措置等について定める。

○ 雨水の利用の推進に関する法律案（参議院提出、第180回国会参法第29号）

近年の気候の変動等に伴い水資源の循環の適正化に取り組むことが課題となっているこ

とを踏まえ、その一環として雨水の利用が果たす役割に鑑み、雨水の利用の推進に関し、国等の責務を明らかにするとともに、基本方針等の策定その他の必要な事項を定める。

○ 特定船舶の入港の禁止に関する特別措置法第5条第1項の規定に基づき、特定船舶の入港禁止の実施につき承認を求めるの件（内閣提出、第180回国会承認第3号）

特定船舶の入港禁止措置についての平成18年7月5日の閣議決定のうち、北朝鮮船籍の全ての船舶の入港禁止の期間について、平成25年4月13日まで1年延長する変更をしたため、特定船舶入港禁止法第5条第1項の規定に基づき、入港禁止の実施について国会の承認を求める。

内容についての問合せ先

国土交通調査室 塚原首席調査員(内線68580)

環境委員会

環境調査室

Ⅰ 所管事項の動向

1 東日本大震災対応

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災は、我が国観測史上最大規模の地震とそれに伴う大津波により、東日本各地に極めて甚大な被害をもたらした。これにより、平成 7 年の阪神・淡路大震災をはるかにしのぐ膨大な量の災害廃棄物の処理、被災ペットへの対応、また壊滅的被害を受けた国立公園等の復旧等、多岐にわたる問題が生じるに至った。加えて、東日本大震災に伴い東京電力福島第一原子力発電所で放射能漏れ事故が発生し、大量の放射性物質が一般環境中に放出されたことから、放射性物質による環境汚染問題に対処し、放射性物質に汚染された土壌等の除染や廃棄物の処理等の取組が求められていた。

こうした状況を踏まえ、震災後、災害廃棄物の迅速かつ円滑な処理及び放射性物質が人の健康又は生活環境に及ぼす影響の速やかな低減のための法的措置及び財政支援措置が講じられ、これらに基づく取組が実施されてきた。以下、同震災により生じた主な環境問題への対応状況について記述する。

(1) 災害廃棄物処理対策

ア 災害廃棄物処理特措法の制定

平成 23 年 8 月、国が東日本大震災により被害を受けた市町村に代わって災害廃棄物を処理し、併せて、災害廃棄物の仮置場及び最終処分場の早急な確保のための広域的協力の要請や私有地借入れの促進等の必要な措置を講ずることを内容とする「東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法」（災害廃棄物処理特措法）（平成 23 年法律第 99 号）が制定された。

同法では、災害廃棄物処理事業に対する国による財政支援について、被災市町村の負担軽減のため、「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」（平成 23 年法律第 40 号）による災害廃棄物処理事業に係る国庫補助率のかさ上げ（東日本大震災復興特別委員会の決議により、グリーンニューディール基金を通じた支援により国の実質負担額を平均 95%に引上げ）と併せて、残りの地方負担分についても全額地方交付税措置を行い、実質的に、同事業費は全額国庫負担とすることとされた。

イ 災害廃棄物等の処理状況

東日本大震災により特に甚大な被害を受けた被災 3 県（岩手県、宮城県、福島県）の沿岸市町村においては、3 県で約 1,802 万 t の災害廃棄物、約 956 万 t の津波堆積物（ヘドロ等）、合計約 2,758 万 t の災害廃棄物等が発生した（平成 24 年 9 月 30 日現在）。

平成 24 年 9 月 30 日現在の環境省の集計によれば、損壊した家屋等の災害廃棄物全体に占める、処理・処分された災害廃棄物量の割合は、岩手県が 23.6%、宮城県が 30.4%、福島県が 17.0%となり、3 県全体で 27.4%（約 494 万 t）となっている。福島県が東京電力

福島第一原子力発電所事故（以下「福島第一原発事故」という。）の影響により処理が遅れがみられる一方で、岩手県及び宮城県においては、設置された破碎・選別施設及び仮設焼却炉が順次稼動し、焼却が本格化したことに加えて、平成 24 年 3 月には野田内閣総理大臣等が災害廃棄物処理特措法に基づき道府県等に対して災害廃棄物の広域処理の受入れについて文書で正式要請するなど、他都道府県との連携による広域処理の広がりもあって処理が進みつつある。他方、津波堆積物については、3 県全体で 9 %（約 88 万 t）の処理率となっており、その適切な再生利用等が今後の課題となっている。

環境省は平成 24 年 8 月、災害廃棄物処理特措法第 3 条に基づく基本的な方針・工程表の改定として、災害廃棄物に津波堆積物を加えた処理対象全体について、より具体的な処理の方針や内容、中間段階の目標を設定し、目標期間内での処理を確実にするため、「東日本大震災に係る災害廃棄物の処理工程表」を示した。同工程表は、平成 23 年 5 月に環境省が災害廃棄物の処理推進体制、財政措置、処理方法、スケジュール等を示した「東日本大震災に係る災害廃棄物の処理指針（マスタープラン）」等を基本として、平成 26 年 3 月末までに処理を完了するという従来の目標に加えて、仮設焼却炉設置等の処理体制の整備が十分に進捗していない福島県を除く岩手県及び宮城県の沿岸市町村を対象に中間目標を設定した（平成 24 年度末において両県沿岸市町村全体で災害廃棄物については約 59%、津波堆積物については約 42%、合計約 53%の処理を目標）。また、国は今後、同目標の達成に向けて処理の進捗状況を市町村ごとに毎月確認し、同中間目標に照らして進捗管理を行うこととしている。

（2）放射性物質による一般環境汚染への対処

ア 放射性物質汚染対処特措法の制定

福島第一原発事故により、大量の放射性物質が一般環境中に拡散し、それにより汚染された廃棄物や土壌等に起因する周辺住民の健康及び生活環境への影響が懸念される一方で、廃棄物処理法、土壌汚染対策法等において、放射性物質については法の適用対象から除外されているなど、一般環境中で放射性物質により汚染された廃棄物や土壌等を処理するための法的枠組みは存在していなかった¹。

こうした状況を踏まえ、平成 23 年 8 月、福島第一原発事故に由来する放射性物質による環境汚染が人の健康又は生活環境に及ぼす影響を速やかに低減させるため、国・地方公共団体・関係原子力事業者等が講ずべき措置等について定める「平成 23 年 3 月 11 日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法」（放射性物質汚染対処特措法）（平成 23 年法律第 110 号）が制定された。同法は、その後、基本方針や政省令の整備等を経て、平成 24 年 1 月 1 日より完全施行されている。

¹ 平成 24 年 6 月 20 日に成立した原子力規制委員会設置法で、環境基本法及び循環型社会形成推進基本法については、放射性物質による汚染もその適用対象とする改正が行われた。

イ 政府の主な対応

環境省は、福島第一原発事故により放出された放射性物質で汚染された土壌等の除染等や廃棄物の処理に係る事項について、環境回復検討会及び災害廃棄物安全評価検討会等で検討を行ってきている。

除染については、放射性物質汚染対処特措法に基づき国や市町村等が中心となって実施されている。福島第一原発に近く被ばく線量が非常に高いなどの地域については国が除染を実施し、その他の地域については、追加被ばく線量が長期的に年間1 mSv（ミリシーベルト）以下となることを目標として、市町村が中心となって除染が実施されている。国が除染を実施する「除染特別地域」は、福島県内に11市町村あり、10月19日時点で、田村市・南相馬市・川俣町・楡葉町・飯舘村・葛尾村・川内村の7つの自治体について計画が策定されており、7月末には田村市で、9月には楡葉町・川内村・飯舘村で本格除染が開始された。また、市町村が中心となって除染を実施する「汚染状況重点調査地域」として、8県104市町村が指定されており、そのうち、10月19日時点で86市町村で除染実施計画が策定されており、この計画に沿って除染が実施されている。

また、同省は、平成23年10月、これら土壌等を最終処分するまで安全かつ集中的に管理・保管するための中間貯蔵施設への搬入前の各市町村仮置場での保管期間は3年程度とした上で、中間貯蔵開始後30年以内に、福島県外で最終処分を完了することを明示した「東京電力福島第一原子力発電所事故に伴う放射性物質による環境汚染の対処において必要な中間貯蔵施設等の基本的考え方について」（ロードマップ）を発表した。平成24年8月には、中間貯蔵施設の候補地を福島県大熊町、双葉町、楡葉町の3町12箇所とする案を地元自治体に示し、協力を要請した。

福島第一原発事故により発生した指定廃棄物²の処理については、指定廃棄物が多量に発生し、保管が逼迫している宮城・群馬・栃木・茨城・千葉の5県では国が最終処分場の建設候補地を選定することとなっており、同省は同年9月、栃木県については矢板市、茨城県については高萩市の国有林野を同建設候補地として選定し、協力を要請した。

なお、福島県等における除染や汚染廃棄物処理の推進等のための拠点として、同年1月4日に「福島環境再生事務所」が開設され、4月1日からは同事務所に5つの支所³が設置されている。

(3) 被災ペット対策

今回の震災では、ペット等の動物も津波で流されたり、迷子になったりするなど大きな被害を受けた。被災ペットと同行避難した場合でも、一時避難先として提供された公営住宅等では動物の飼育が禁止されているケースも多く、ペットを受け入れている避難所においても鳴き声や臭い等による他の避難住民とのトラブルが発生するなど、被災ペットの収容施設の不足が深刻化した。また、福島第一原発の半径20km圏内（警戒区域内）に被災動

² 放射性セシウム濃度が1 kg 当たり8,000Bq（ベクレル）を超えると認められる廃棄物（焼却灰や汚泥等）で放射性物質汚染対処特措法に基づき環境大臣が指定するものをいう。

³ 県北支所（福島市）、県中・県南支所（郡山市）、浜通り北支所（南相馬市）、浜通り南支所（広野市）、会津支所（会津若松市）

物が保護されず取り残される事態が生じた。

こうした状況を受けて、環境省は、緊急災害時動物救援本部⁴及び都道府県等と連携して、被災ペットの保護・収容について動物愛護関連団体等に協力を要請するとともに、被災自治体も地元の獣医師会や動物愛護団体等と協力して、ペットフード・仮設テント・動物用ケージ等の物資の配布、ペットの保護、収容、治療、譲渡及び飼い主探索等を実施している。

なお、保護された被災ペットは、福島県が設置したシェルターや動物病院等で保護されているほか、一部は飼い主等への返還又は譲渡がなされている。

(4) 三陸地域の自然公園等を活用した復興

本年3月に中央環境審議会自然環境部会が取りまとめた「三陸地域の自然公園等を活用した復興の考え方（答申）」において、東北地方太平洋沿岸地域の東日本大震災からの復興に向けた「国立公園の創設を核としたグリーン復興－森・里・川・海が育む自然とともに歩む復興－」という基本理念が示された。

三陸地域は、傑出した景観等の自然環境に恵まれ、国内有数の水産業の拠点でもあるが、過去に幾度となく津波災害に遭ってきた。そこで、同答申は、その基本方針で、自然の恵みの活用、自然の脅威を学ぶこと及び森・里・川・海のつながりを強めることの重要性を多くの人々に体験を通して深く理解してもらうこと等が必要であるとしている。

その上で、今後の具体的取組として、①自然公園の再編成による三陸復興国立公園の創設、②里山・里海フィールドミュージアム（国立公園を核とした地域）と関連施設の整備、③地域の宝を活かした自然を深く楽しむ旅（復興エコツーリズム）の推進、④南北につながる交流を深める道（東北海岸トレイル）の設定、⑤森・里・川・海のつながりの再生、⑥持続可能な社会を担う人づくり（ESD）の推進、⑦地震・津波による自然環境への影響の把握（自然環境モニタリング）を示し、これらを「グリーン復興プロジェクト」として位置付け、被災地等の関係者と連携・協働して、国際的な情報発信も含めて推進していくとしている。

2 低炭素社会の形成

(1) 地球温暖化防止に向けた国際的取組

ア 気候変動枠組条約と京都議定書をめぐる近年の動き

地球温暖化問題に対処するため、1992年に気候変動枠組条約が、また同条約を具体化し、各先進国の温室効果ガス排出量について法的拘束力のある数値目標を設定した京都議定書が1997年に採択された。同議定書は、2008年から2012年までの第一約束期間において、先進国全体で、基準年（原則1990年）比で少なくとも5%の温室効果ガス排出削減を求め、我が国の削減目標は6%としている。

⁴ 日本動物愛護協会、日本動物福祉協会、日本愛玩動物協会及び日本獣医師会で組織されている団体であり、被災動物の救護等のための人材派遣、物資提供及び資金供与等の活動を実施している。同本部は、阪神・淡路大震災を契機に結成され、これまでに有珠山噴火災害、三宅島噴火災害及び新潟県中越地震等において支援活動を行ってきた。

2013 年以降の次期国際枠組みについては、2007 年の気候変動枠組条約第 13 回締約国会議（COP13）及び京都議定書第 3 回締約国会合（CMP 3）において、2009 年開催の COP15 までに採択することが合意されていた。しかし、COP15 では、先進国側と途上国側の主張の相違等により最終合意に至らず、法的拘束力のない政治合意であるコペンハーゲン合意にとどまった⁵。2010 年の COP16 でも、2013 年以降の法的枠組みが大きな焦点となったが、最終合意には至らず、コペンハーゲン合意を踏まえた「カンクン合意」が採択され、コペンハーゲン合意の下に各国が提出した温室効果ガス削減目標等を国連の文書としてまとめた上で、これらの削減目標等を COP として留意することとなった。

イ 気候変動枠組条約第 17 回締約国会議（COP17）及び京都議定書第 7 回締約国会合（CMP 7）における我が国のスタンス及び結果

2011 年 11 月末から 12 月初めまで、南アフリカ共和国のダーバンにおいて、COP17 及び CMP 7 等が開催された。我が国は、COP16 でのカンクン合意を踏まえ、「すべての主要排出国が参加する公平かつ実効性のある国際枠組みを構築する新しい一つの包括的な法的文書の早急な採択という最終目標に向けた道筋を今次会合で明らかにし、必要な作業に着手することで一致すること」⁶を目指して交渉を行った。

また、同交渉において我が国は、最大の焦点であった 2013 年以降の法的枠組みの在り方について、新たな作業部会の設置等を提案する一方、途上国等が強く求めていた京都議定書の第二約束期間の設定については、将来の包括的な枠組みの構築に資さないとして第二約束期間が設定されたとしても参加しないとのスタンスを貫いた。

各国間で協議が重ねられ、最終的には将来の枠組みへの道筋、京都議定書第二約束期間に向けた合意⁷、緑の気候基金及びカンクン合意の実施のための一連の決定という成果が見られた。また次の COP18 は、2012 年 11 月 26 日から 12 月 7 日までカタールのドーハで開催されることとなった。

(2) 温室効果ガス削減に向けた国内対策等の状況

コペンハーゲン合意を踏まえ、我が国では、温室効果ガスの排出削減に関する中長期目標の達成に向け、平成 22（2010）年の第 174 回国会に、地球温暖化対策に関し基本となる事項を定めるための法制化の動きがあった。

内閣から「地球温暖化対策基本法案」（以下「政府案」という。）が提出されたほか、「低炭素社会づくり推進基本法案（野田毅君外 4 名提出、衆法第 7 号）」（以下「自民党案」という。）及び「気候変動対策推進基本法案（江田康幸君提出、衆法第 15 号）」（以下「公明

⁵ 我が国は同合意に基づき、2010 年 1 月末、「すべての主要国による公平かつ実効性のある国際枠組みの構築及び意欲的な目標の合意」を前提として、温室効果ガスの排出量を 2020 年までに 1990 年比で 25%削減するという目標を気候変動枠組条約事務局に提出した。

⁶ 日本政府代表团「気候変動枠組条約第 17 回締約国会議（COP17）京都議定書第 7 回締約国会合（CMP 7）等の概要」（平成 23（2011）年 12 月 11 日）

⁷ 第二約束期間の設定について合意されたが、我が国やカナダを含め、いくつかの国は、第二約束期間に参加しないことを明らかにしている。なお、我が国は、第二約束期間には参加しないものの、引き続き京都議定書の批准国では在り続けるとしている。

党案」という。)の2本の衆法が対案として提出され、衆議院環境委員会においてこれら3案が一括して審査された。政府案は衆議院を通過した後、参議院において審査未了(廃案)となったが、第176回国会において同内容の政府案が衆議院に再提出され、自民党案及び公明党案とともに衆議院において継続審査となっている。

政府案では、①国内排出量取引制度、②地球温暖化対策税及び③再生可能エネルギーの全量固定価格買取制度が温室効果ガス排出削減のための3本柱として位置付けられており、取扱い異なるものの自民党案及び公明党案においてもこれらが規定されている。

この3本柱のうち、地球温暖化対策税に係る法律⁸及び再生可能エネルギーの固定価格買取制度に係る法律⁹は成立し、後者は平成24(2012)年7月から施行されている。また、前者についても10月から施行されており、今後、石油製品等に課される石油石炭税を段階的に引き上げることとされている。

(3) 今後の主な課題

我が国が掲げた温室効果ガスの排出削減目標は、原発の新增設や稼働率向上によるところが大きかった。しかし、東日本大震災に伴う東京電力福島第一原子力発電所の事故を契機として、原発による電力供給の見通しが不透明となったこと及び火力発電の比重の高まりによる温室効果ガス排出量の増大など、我が国の地球温暖化対策を取り巻く状況は大きく変化している。

こうした中、政府は、エネルギー・環境会議において、原発に依存しない社会の1日も早い実現を目指していくとする今後のエネルギー政策の大きな方向性を示した「革新的エネルギー・環境戦略」(平成24年9月14日 エネルギー・環境会議決定)を策定し、また、同月19日には「今後のエネルギー・環境政策について」を閣議決定した¹⁰。

政府は、「革新的エネルギー・環境戦略」の内容を踏まえ、本年末までに2013年以降の「地球温暖化対策の計画」を策定し、国民及び国際社会に対して示していくこととしているが、同戦略では2020年の温室効果ガス排出量は5～9%削減(1990年比)になるとしていることから、国際公約した中期目標(25%削減(同年比))の在り方を含め、地球温暖化対策の今後の動向が注目される。

⁸ 「租税特別措置法等の一部を改正する法律」(平成24年3月31日法律第16号)

⁹ 「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法」(平成23年8月30日法律第108号)

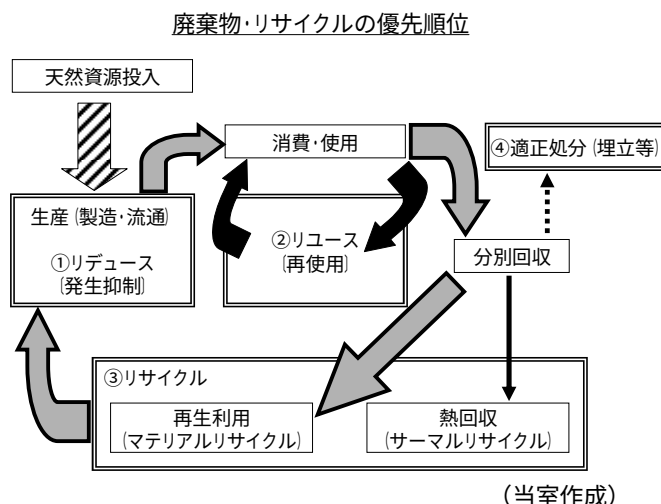
¹⁰ 閣議決定では、「今後のエネルギー・環境政策については、『革新的エネルギー・環境戦略』(平成24年9月14日 エネルギー・環境会議決定)を踏まえて、関係自治体や国際社会等と責任ある議論を行い、国民の理解を得つつ、柔軟性を持って不断の検証と見直しを行いながら遂行する。」とされた。

3 循環型社会の形成

(1) 廃棄物・リサイクル対策

ア 廃棄物・リサイクル制度

我が国の廃棄物・リサイクル対策に係る法体系は、廃棄物・リサイクルに焦点を絞った基本法である循環型社会形成推進基本法（平成 12 年法律第 110 号）の下に、廃棄物処理法及び容器包装や家電等に係る各種リサイクル法で構成されている。



廃棄物・リサイクル対策は、天然資源の消費が抑制され、環境への負荷を低減するために、廃棄物について、①リデュース（Reduce）〔発生抑制〕、②リユース（Reuse）〔再使用〕、③リサイクル（Recycle）〔再生利用（マテリアルリサイクル）・熱回収（サーマルリサイクル）〕という 3 R を行い、④やむを得ず循環利用が行われないもののみを適正処分する、との優先順位を踏まえて、循環型社会の実現に向けた取組を行うものとされている。

こうした中、使用済みのデジタルカメラやゲーム機をはじめとする小型電子機器等については、その利用されている金属等の有用なものの相当部分が回収されずに廃棄されている現状に鑑み、主要輸出国によるレアメタル等の鉱物資源の輸出制限などの事態も想定して、資源の有効活用等が求められている。この状況を踏まえ、平成 24 年 8 月、使用済小型電子機器等の再資源化の促進を図るため、主務大臣（環境大臣及び経済産業大臣）による基本方針の策定及び再資源化事業計画の認定並びに当該認定を受けた再資源化事業計画に従って行う収集、運搬及び処分の事業についての廃棄物処理業の許可等に関する特例措置を講ずることを内容とする「使用済小型電子機器等の再資源化の促進に関する法律」（平成 24 年法律第 57 号）が制定された。これにより、使用済小型電子機器等を集め、レアメタルや貴金属等の有用金属を回収する新たなリサイクル制度が創設されることとなった（未施行）。

イ 廃棄物・リサイクル対策の状況

(ア) 3 R の取組

リデュース及びリユースについては、レジ袋の有料化やマイバッグ利用運動の拡大、デポジット制度等についての検討やリターナブル容器の普及のための取組等が行われている。リサイクルについては、一般廃棄物、産業廃棄物ともにリサイクル率が上昇傾向にあり、分別回収された廃棄物は原料等に加工されて再商品化製品となるほか、熱回収にも利用されている。

(イ) 不法投棄対策

廃棄物の不法投棄事案は、住民等の生活環境保全上の安全・安心を脅かすほか、原状回復に多くの費用や時間を要する等、大きな社会問題となっている。

これに対しては、3Rを推進するとともに、排出事業者責任の強化、不法投棄罪の厳罰化等を図る国の取組もあり、近年では、新たに発覚した産業廃棄物の不法投棄の件数及び投棄量はピーク時に比べ減少している。しかし、平成22年度末時点で約1,782万tの不法投棄等産業廃棄物がいまだ残存するなど、深刻な状況に変わりはない。

不法投棄された産業廃棄物の処理に関しては、「特定産業廃棄物¹¹に起因する支障の除去等に関する特別措置法」（平成15年法律第98号）に基づき、都道府県等がやむを得ず支障除去等の行政代執行を行う場合の国の財政支援の仕組みが設けられているが、同法は10年間の時限立法であり、平成24年度末までの期限までに支障除去事業が終了できない事案や新規支援申請予定事案等もあることから、平成24年8月、特定産業廃棄物に起因する支障の除去等を引き続き計画的かつ着実に推進していくため、同法の有効期限を平成35年3月31日まで延長する等の措置を講ずることを内容とする「特定産業廃棄物に起因する支障の除去等に関する特別措置法の一部を改正する法律」（平成24年法律第58号）が第180回国会において成立し、これにより、支障除去等の一層の推進のための国による地方自治体への財政支援措置が延長されることとなった（施行済み）。

(2) 今後の主な課題

ア 3Rの推進

リサイクルの推進等により、一般廃棄物及び産業廃棄物の最終処分量はともに減少してきている。しかし、平成22年度において316の市町村が公共の一般廃棄物最終処分場を確保できておらず、また首都圏の産業廃棄物最終処分場の残余年数は平成22年4月現在で4.4年分であるなど、最終処分場の確保は依然として困難な現状にあり、今後とも3Rの推進が必要不可欠な状況である。

イ 廃棄物の不法投棄等に係る未然防止と支障除去等

産業廃棄物の不法投棄量全体の4分の3を占める建設系廃棄物の不法投棄等の未然防止対策の適正な実施や、昨年7月のアナログ放送終了に伴い、本年以降も排出が続くとも予測されているアナログテレビの不法投棄等防止対策が喫緊の課題となっている。

ウ 污水处理人口普及率の向上対策

污水处理人口普及率（総人口に対する割合でみた、下水道・農業集落排水・合併処理浄化槽等の合計普及率）は、平成23年度末で全国平均87.6%となっているが、人口規模別で見ると、100万人以上の都市部では99.4%と高いものの、5～10万人の地域では80.2%、5万人未満の地域においては73.9%と、人口の少ない地域において低い水準であり¹²、これら地域における污水处理人口普及率の向上対策が課題となっている。政府においては、

¹¹ 平成9年の改正廃棄物処理法の施行（平成10年6月17日）前に、廃棄物処理法に定める処理基準に違反して不適正に処分された産業廃棄物をいう。

¹² 農林水産省・国土交通省・環境省「平成23年度末 污水处理人口普及状況」（平成24年8月31日）
なお、同調査においては、東日本大震災の影響により調査不能な市町村があった岩手県及び福島県を調査対象外としている。

污水处理施設の一つである浄化槽を所管する環境省、下水道を所管する国土交通省及び農業集落排水施設を所管する農林水産省の3省合同により、今後の望ましい污水处理の在り方について検討をするための「今後の污水处理のあり方に関する検討会」が平成22年4月に設けられ、本年4月に、中間取りまとめが公表された。同中間取りまとめにおいては、污水处理施設未整備地域における効率的な早期整備に向けた国の支援、都道府県構想の徹底した見直しの加速等が求められている。

4 自然共生社会の形成

(1) 生物多様性の保全及び持続可能な利用

ア 生物多様性基本法の制定及び生物多様性国家戦略の改定

我が国における生物多様性¹³の状況は、①開発等による種の減少、②里地里山等の荒廃、③外来種等による生態系のかく乱、④地球温暖化という4つの危機により悪化している。これらに対処するため、平成20年に議員立法により「生物多様性基本法」が制定された。同法に基づき、平成22年3月には「生物多様性国家戦略2010」が、本年9月28日には「生物多様性国家戦略2012-2020」が、それぞれ閣議決定された¹⁴。

イ 生物多様性条約第10回締約国会議（COP10）における決定事項

平成22年10月に愛知県名古屋市において開催された生物多様性条約第10回締約国会議（COP10）は、長年の懸案となっていた以下に掲げる重要な事項が採択された。なお、COP11は、本年10月8日から19日まで、ハイデラバード（インド）で開催され、生物多様性に関する国際的な資金援助を2015年までに倍増させること等が決定された。

(7) ポスト2010年目標（愛知目標）

COP10では、2011年以降の新たな目標（ポスト2010年目標）である「愛知目標」が採択された。同目標には、2050年までの中長期目標（生物多様性が評価され、保全され、回復され、賢明に利用されること）と、2020年までの短期目標（生物多様性の損失を止めるために、実効的かつ緊急の行動を起こすこと）、さらには20の個別目標も明記された。

(1) 遺伝資源へのアクセスと利益配分（ABS）に関する名古屋議定書

COP10では、遺伝資源の利用国（主に先進国）が医薬品や食品等を開発した場合にその利益の一部を原産国（主に途上国）にも公平に配分するという「遺伝資源の利用から生じる利益の公正かつ衡平な配分（ABS¹⁵）」の在り方に関する「名古屋議定書」が採択された。我が国は平成23年5月に同議定書に署名しており、現在、締結のために必要な国内法制度の在り方について、環境省の「名古屋議定書に係る国内措置のあり方検討会」において議論が行われている。

¹³ 端的には、「地球上に棲む3,000万種ともいわれる多様な個性を持つ生物が、例えば、食物連鎖などにより互いにつながり合い、支え合って生きている」という意味である。

¹⁴ なお、同国家戦略以前にも、平成7年、14年及び19年に生物多様性国家戦略が策定されている。

¹⁵ 「Access and Benefit-Sharing」の略称

ウ 生物多様性の保全に係る法制度の見直し

(7) 種の保存法の見直し

絶滅のおそれのある野生生物の保全に関しては、平成4年制定の「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律」（種の保存法）をはじめとする様々な法制度に基づき実施されてきた。しかし、絶滅危惧種の個体数の維持や生息地の保全が不十分で、希少野生生物の違法取引も後を絶たないため、以前より同法の改正を求める意見がある。

そこで、環境省は平成23年に「我が国の絶滅のおそれのある野生生物の保全に関する点検会議」及び「希少野生生物の国内流通管理に関する点検会議」で検討を行い、本年3月に提言をまとめた。今後、種の保存法の改正も視野に入れて更なる検討が行われる予定である。

(1) 外来生物法の見直し

生物多様性の「第3の危機」である外来種等による生態系のかく乱に対処するため、平成16年制定の「特定外来生物による生態系等に係る被害の防止に関する法律」（外来生物法）により、アライグマやブラックバス等の特定外来生物の飼養・栽培・遺棄等が禁止されている。しかし、既に定着した外来種の分布の拡大を抑制するには至っていない。

そこで、COP10の「愛知目標」で侵略的外来種への対策が明記されたことも踏まえて、現在、環境省の中央環境審議会野生生物部会外来生物対策小委員会において、より効果的な外来種対策を講じるために、外来生物法の見直しに向けた検討が行われている。

(2) 動物の愛護及び管理

動物の適正な取扱いについて定める「動物の愛護及び管理に関する法律」（動物愛護管理法）は、過去2回の改正¹⁶で規制が強化されたが、その後も不適正な飼養や販売等の事例が後を絶たず、更なる改正を求める声が多く寄せられていた。

そこで、中央環境審議会動物愛護部会動物愛護管理のあり方検討小委員会において、計25回にわたる議論の末に報告書が取りまとめられた。その後は、4党（民主、自民、生活、公明）の実務者協議を経て、同法改正案が衆議院環境委員長から提出され、本年8月29日に成立した。

主な改正内容は、ペットショップやブリーダーに代表される動物取扱業者に係る規制強化¹⁷、多頭飼育の適正化、犬猫の引取り、災害対応、罰則の引上げ等多岐にわたっている（表参照）。

（表）改正動物愛護管理法の主な内容

- | |
|--|
| <p>1. 動物取扱業者の適正化</p> <p>①犬猫等販売業に係る特例の創設（犬猫等健康安全計画の策定、獣医師等との連携確保、56日齢未満の犬猫の引渡し・展示の禁止等（※脚注18参照））</p> <p>②動物取扱業者に係る規制強化（感染症の予防措置、現物確認・対面説明の義務化等）</p> <p>③第一種動物取扱業の取消事由の追加（狂犬病予防法・種の保存法違反等）</p> <p>④第二種動物取扱業の創設</p> <p>2. 多頭飼育の適正化（届出制の創設等）</p> <p>3. 犬猫の引取り（自治体が引取りを拒否できる事由の明記、返還・譲渡に関する努力義務）</p> <p>4. 災害対応（都道府県の計画への明記等）</p> <p>5. その他（目的・基本原則の改正、終生飼養・適正繁殖、動物虐待等の通報の努力義務等）</p> <p>6. 罰則（罰則の強化、虐待の具体例を明記）</p> |
|--|

（当室作成）

¹⁶ 平成11年及び平成17年。なお、昭和48年の法制定時を含め、いずれも議員立法であった。

¹⁷ 既存の動物取扱業者を「第一種動物取扱業者」として新たな義務を課す一方、飼養施設を設置して動物の譲渡等を業として行う者（動物愛護団体等）を「第二種動物取扱業者」として新たに届出の対象とした。

なお、意見の分かれた事項のうち、犬猫を親兄弟から引き離す日齢¹⁸については附則で経過措置が設けられたほか、マイクロチップ¹⁹の装着の義務化についても附則で義務化に向けた取組の推進に係る規定が設けられた。

5 新たな原子力規制組織の創設

(1) 原子力規制委員会設置法の制定

福島第一原発事故は、今なお多くの住民が避難生活を余儀なくされているなど、国民の生活に深刻な影響をもたらした。

また、事故対応に当たり、我が国の原子力行政の問題点が次々と明らかとなり、国内外の信頼は大きく損なわれることとなった。

そのため、福島第一原発事故のような事態を二度と起こさないためにも、また、損なわれた信頼を回復するためにも、原子力行政体系の再構築が喫緊の課題となった。

こうした課題に対応するため、政府は、平成 24 年 1 月 31 日に、原子力の安全の確保に関する組織及び制度を改革するための環境省設置法等の一部を改正する法律案及び原子力安全調査委員会設置法案等（以下「政府案」という。）を、一方、自民党及び公明党は、4 月 20 日に、原子力規制委員会設置法案（以下「自民・公明案」という。）を提出した。政府案及び自民・公明案は、5 月 29 日から審議が始められ、また、それと平行して、民主・自民・公明による修正協議が行われた結果、6 月 15 日、衆議院環境委員長から原子力規制委員会設置法案が提出された（なお、政府案及び自民・公明案は、いずれも撤回された。）。その後、同法案は、同月 20 日に成立、27 日に公布された（9 月 19 日施行）。同法の概要は次の通りである。

ア 原子力規制関係組織の一元化及び機能強化

- ・ 環境省の外局として、原子力規制委員会を設置（いわゆる「3 条委員会」）し、従前の原子力安全委員会及び原子力安全・保安院の事務のほか、文部科学省及び国土交通省の所掌する原子力安全規制、核不拡散のための保障措置等に関する事務を一元化する。
- ・ 原子力規制委員会に原子力規制庁と称する事務局を設置し、同庁の全職員に、原子力推進官庁との間のノーリターンルールを適用する（発足後 5 年以内の経過措置あり）。
- ・ 独立行政法人原子力安全基盤機構（JNES）を可能な限り速やかに廃止することとする。
- ・ 平時のオフサイト対策のうち関係機関の調整等を行う組織として、内閣に原子力防災会議を設置する。ただし、技術的・科学判断を要するものについては原子力規制委員会が行う。

¹⁸ 改正法の本則では生後 56 日と規定されたが、附則で施行時には同 45 日、施行から 3 年経過時には同 49 日に引き上げ、本則を適用する時期については別途法律で定めることとされている。

¹⁹ 直径約 2mm、長さ約 11mm の円筒形の電子標識器具（ISO 準拠品の場合）で、家庭動物や展示動物の個体識別に用いられる。なお、特定動物（危険な動物）への装着については、既に義務化されている。

イ 原子力安全のための規制や制度の見直し

(ア) 原子炉等規制法の改正

- ・ 重大事故（シビアアクシデント）対策を強化、最新の技術的知見を施設・運用に反映する制度（バックフィット制度）を導入、発電用原子炉の原則 40 年運転制限を導入する。

(イ) 原子力災害対策特別措置法の改正

- ・ 防災基本計画に適合して、原子力事業者、国、地方公共団体等による原子力災害対策の円滑な実施を確保するための指針を定める。
- ・ 原子力事業者の防災訓練の実施状況を確認し、必要な改善等の命令をする等の措置を図る。
- ・ 原子力災害対策本部長（内閣総理大臣）を支える副本部長に内閣官房長官、環境大臣、原子力規制委員会委員長（必要に応じて他の国務大臣等）を充て、本部員に全ての国務大臣、内閣危機管理監（必要に応じて副大臣及び大臣政務官）を充て、増員・強化を行う。
- ・ 原子力緊急事態解除宣言後も引き続き原子力災害対策本部を存置し、事後対策の推進のための本部長による各省庁・地方公共団体等への指示や、残留する放射性物質から住民の安全を確保するための市町村長による避難指示や立入制限等を行うことができることとする。
- ・ 原子力規制委員会が専ら技術的・専門的な知見に基づき原子力施設の安全の確保のために行うべき判断の内容に係る事項を、原子力災害対策本部長の指示対象から除外する。

(2) 原子力規制委員会の設置等

原子力規制委員会設置法の成立後、政府は、原子力規制委員会の委員長及び委員候補者の案の作成に着手し、平成 24 年 7 月 26 日に、田中俊一元原子力委員会委員（委員長代理）を委員長とする等の同意人事案を国会に提示した。

しかし、原子力規制委員会の委員長及び委員の同意人事は第 180 回国会で同意されるに至らず、同年 9 月 19 日、野田内閣総理大臣は、国会に提示した人事案のとおり、委員長及び委員を任命した²⁰。

そして、最初の原子力規制委員会委員長及び委員が任命されたことに伴い、同日に原子力規制委員会及びその事務局である原子力規制庁が発足した。

発足後、10 月 24 日に開催された原子力規制委員会では、原子力災害対策の実施を確保

²⁰ 原子力規制委員会設置法は、「最初の委員長及び委員の任命」として、「この法律の施行後最初に任命される委員長及び委員の任命について、国会の閉会中又は衆議院の解散のために両議院の同意を得ることができないときは、内閣総理大臣は、…委員長及び委員を任命することができる」（附則第 2 条第 5 項）としている。

ただし、原子力規制委員会の委員長及び委員の任命後最初の国会において（原子力緊急事態宣言がされている場合であって、その旨の通知が両議院になされたときにあっては、原子力緊急事態解除宣言がされた後速やかに）両議院の事後の承認を得られないときは、内閣総理大臣は、直ちにその委員長又は委員を罷免しなければならないこととしている。（附則第 2 条第 6 項、本則第 7 条第 4 項）

する原子力災害対策指針²¹の素案が示された。同指針は、10 月中に取りまとめられることとなっている。また、今後は同委員会で、世界の最新の知見等を導入した新たな原子力施設の安全基準の策定等が行われることとなっている。

Ⅱ 第181回国会提出予定法律案等の概要

提出予定法律案等はない（10 月 26 日現在）。

（参考）継続法律案等

○ 地球温暖化対策基本法案（内閣提出、第 176 回国会閣法第 5 号）

豊かな国民生活を実現しつつ温室効果ガスの排出量を削減でき、かつ、地球温暖化に適応することができる社会の構築を図るため、地球温暖化対策に関し、基本原則を定めるとともに、我が国の温室効果ガスの排出量の削減に関する中長期的な目標を設定し、国内排出量取引制度の創設について規定する等の所要の措置を講ずる。

○ 低炭素社会づくり推進基本法案（野田毅君外 4 名提出、第 174 回国会衆法第 7 号）

低炭素社会づくりに関する施策を長期的、総合的かつ計画的に推進するため、低炭素社会づくりについて、基本理念を定め、並びに国、地方公共団体、事業者、独立行政法人等、国民及び民間の団体の責務を明らかにするとともに、中長期的な目標の設定、低炭素社会づくり国家戦略の策定その他の低炭素社会づくりに関する施策の基本となる事項を定める等の措置を講ずる。

○ 気候変動対策推進基本法案（江田康幸君提出、第 174 回国会衆法第 15 号）

気候変動対策を推進するため、気候変動対策に関し、基本原則を定め、並びに国、地方公共団体、事業者、独立行政法人等、国民及び民間の団体の責務を明らかにするとともに、温室効果ガスの排出の量の削減に関する中長期的な目標を設定し、気候変動対策の基本となる事項を定める等の措置を講ずる。

内容についての問合せ先

環境調査室 関首席調査員（内線68600）

²¹ 旧原子力安全委員会が決定した原子力防災指針（「原子力施設等の防災対策について」）は、原子力施設の半径約 8～10km 以内を目安として、防災対策を重点的に充実すべき地域（E P Z）が定められている。

原子力災害対策指針の素案では、E P Z に代わるものとして、以下の区域の設定が提示された。

- ・ 範囲の目安を原子力施設から概ね半径 5 km とする予防的防護措置を準備する区域（P A Z）を設定し、同区域においては、原子力災害が発生した場合、直ちに避難等を行い、また、避難活動を妨げず、かつ迅速に実行できる安定ヨウ素剤服用の方策がとられるべきである。
- ・ 範囲の目安を原子力施設から概ね 30 km とする緊急時防護措置を準備する区域（U P Z）を設定し、同区域の範囲においては、緊急時防護措置の準備を行い、安定ヨウ素剤の早急な配布・投与が可能となる方策がとられるべきである。

また、検討事項として、プルーム（気体状あるいは粒子状の物質を含んだ空気の一団）通過時の被ばくを避けるための防護措置を実施する地域（P P A）の範囲が挙げられている。

安全保障委員会

安全保障調査室

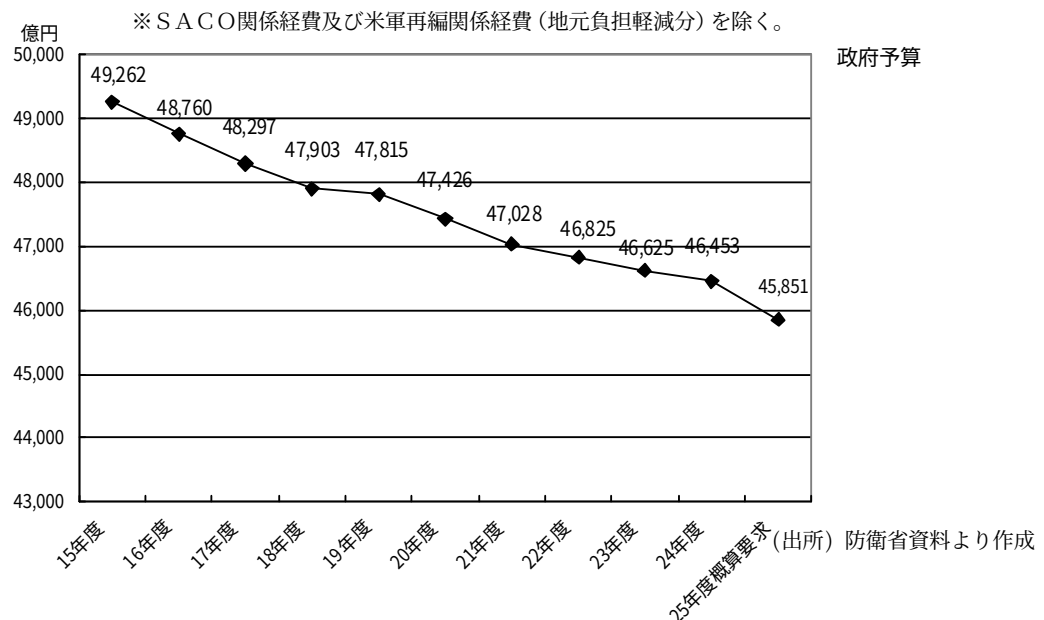
I 所管事項の動向

1 平成 25 年度防衛関係費概算要求

(1) 概要

近年の防衛関係費は厳しい財政状況の下、横ばいあるいは漸減傾向にある。2013（平成 25）年度概算要求における防衛関係費は、4 兆 5,851 億円であり、前年度予算比 1.3%減となっている。また、これらのほかに S A C O（沖縄に関する特別行動委員会）関係経費が 86 億円（前年度同額で仮置き）、米軍再編関係経費（地元負担軽減分）が 599 億円（前年度同額で仮置き）となっている。

防衛関係費の推移



(2) 方針

平成 25 年度概算要求の考え方は、次の方針に基づくものである。

- 一層厳しさを増す安全保障環境を踏まえ、「平成 23 年度以降に係る防衛計画の大綱」（2010（平成 22）年 12 月 17 日閣議決定）及び「中期防衛力整備計画（平成 23 年度～平成 27 年度）」（2010 年（平成 22）年 12 月 17 日閣議決定）に基づき、動的防衛力の構築に向けた、効果的かつ効率的な防衛力整備を着実に実施する。
- 防衛力の新たな役割である「実効的な抑止及び対処」、「アジア太平洋地域の安全保障環境の一層の安定化」及び「グローバルな安全保障環境の改善」を継続して取り組むため、各種の活動に活用し得る機能、「非対称的な対応能力を有する機能」¹及び「非代替的な機能」²を重視する。

¹ たとえば相手方の水上艦艇による行動に対し、隠密性の高い潜水艦によって行う警戒監視など、相手方の行動に対し効率的かつ効果的に優位性を保ちつつ対応し得る機能

² たとえば弾道ミサイル防衛（BMD）システムなど、その機能がなければ甚大な被害を及ぼす相手方の攻撃などに対する対応能力に全く欠けてしまうような機能

- ・ 島嶼部の防衛や周辺海空域の安全確保等に万全を期すため、警戒監視、洋上哨戒等を重点的に整備し、防衛態勢を充実させる。
- ・ 東日本大震災を踏まえ、引き続き大規模災害・特殊災害等において自衛隊が一層の能力を発揮し得るよう必要な態勢を維持・構築するとしている。

以上について、厳しさを増す財政事情の下、事業の内容を精査の上、真に必要な機能に資源を選択的に集中する。

2013（平成 25）年度概算要求において、重要な事項は次のア〜クである。

ア 実効的な抑止及び対処

平素から常時継続的に警戒監視活動等を実施し、事態の推移にシームレスに対応することが可能な防衛力を着実に整備するための経費が計上されている。

実効的な抑止及び対処に係る主要装備品等（金額：契約ベース）

分 野	主要装備品等	調達数量	金 額
周辺海空域の安全確保	護衛艦（DD）の建造	1 隻	723億円
	潜水艦（SS）の建造	1 隻	536億円
	固定翼哨戒機（P-1）の取得	2 機	445億円
	早期警戒管制機（E-767）の能力向上	-	100億円
島嶼部に対する攻撃への対応	沿岸監視部隊の配置等（与那国島）	-	62億円
	輸送ヘリコプター（CH-47JA）の取得	1 機	62億円
	水陸両用車の参考品購入	4 両	25億円
	次期戦闘機（F-35A）の取得	2 機	308億円
	掃海艦の建造	1 隻	192億円
サイバー攻撃等への対処	サイバー空間防衛隊（仮称）の新編	-	-
	ネットワーク監視態勢の強化	-	133億円
	サイバー演習環境構築技術に関する研究	-	16億円
ゲリラや特殊部隊による攻撃、大規模・特殊災害等への対応等	戦闘ヘリコプター（AH-64D）の取得	1 機	52億円
	10式戦車の取得	16両	158億円
	野外通信システムの取得	12式	806億円
	火力戦闘車の開発	-	64億円
弾道ミサイル攻撃への対応	PAC-3 ミサイルの取得	-	41億円

（注）

・ 次期戦闘機（F-35A）の取得については、国内企業参画に伴う初度費として、別途1,168億円を計上している。

・ サイバー空間防衛隊（仮称）は、防衛省・自衛隊のサイバー攻撃等対処能力を強化するために新編される。防衛省・自衛隊のネットワークの監視及び事案発生時の対処を24時間体制で実施するとともに、各自衛隊に分散しているサイバー攻撃等に関する脅威情報の収集及び調査研究を一元的に行い、その成果を省全体で共有する。

（出所）防衛省資料より作成

イ アジア太平洋地域の安全保障環境の一層の安定化

情報収集・警戒監視や訓練・演習等の適切な実施により、我が国周辺の安全保障環境の安定化を目指すほか、日米同盟を深化させつつ、二国間・多国間の防衛協力・交流や共同訓練・演習、域内協力枠組みの構築・強化、能力構築支援を推進するための経費が計上されている。

ウ グローバルな安全保障環境の改善

国際平和協力活動に積極的に取り組むほか、軍備管理・軍縮、不拡散等の分野における諸活動等に積極的に関与するとともに、国際テロ対策、海上交通の安全確保のための取組等を推進するための経費が計上されている。

エ 宇宙・情報通信関連事業

防衛分野での宇宙利用の促進及び情報通信機能強化のための各種取組を実施するための経費が計上されている。

オ 教育・研究体制の強化等

防衛研究所、防衛大学校、防衛医科大学校等の教育・研究体制を強化するための施策を実施するとともに、職務に専念できる環境を整備するための経費が計上されている。

カ 米軍再編への取組（金額：歳出ベース）

米軍再編を着実に進めていくため、米軍再編関連経費（地元負担軽減分）599 億円（前年度同額で仮置き）等が計上されている。

主な事業として、在沖米海兵隊のグアム移転（真水事業への資金拠出等）及び国内での再編関連措置（普天間飛行場の移設、嘉手納飛行場以南の土地の返還等）の経費がそれぞれ計上されている。

キ 基地対策等の推進

防衛施設と周辺地域との調和を図るため、基地周辺対策を着実に実施するとともに、在日米軍の駐留を円滑かつ効果的にするための施策を推進する経費が計上されている。

ク その他

(7) 「重点要求」への計上事業

「日本再生戦略」³を踏まえるとともに、統合運用の強化や日米同盟の深化に資するという観点も勘案しつつ、防衛省・自衛隊において重点化を要する事業について、約 218 億円が重点要求されている。

「重点要求」への計上事業（金額：契約ベース）

事業名	金額
サイバー攻撃等への対処	61億円
宇宙空間の開発・利用	13億円
国際活動の充実強化	30億円
大規模災害対処能力等の向上	44億円
医療機能の強化	25億円
地球温暖化・エネルギー対策の推進	43億円
女性の就労促進	1 億円

(出所) 防衛省資料より作成

(イ) 東日本大震災からの復旧・復興に係る経費（東日本大震災復興特別会計）

被災した自衛隊施設及び装備品等の復旧、被災地域で活動に使用した装備品等の回復の

³ 2012（平成 24）年 7 月 31 日閣議決定。震災・原発事故からの復活及びデフレ脱却と中長期的な経済財政運営に触れつつ日本再生のための具体策を取りまとめたもの

ほか、自衛隊の災害対処能力の向上に係る経費が計上されている。

2 防衛計画の大綱

防衛計画の大綱は、安全保障の基本方針、防衛力の意義や役割、これらに基づく自衛隊の具体的な体制、主要装備の整備目標の水準といった今後の防衛力の基本指針を示すものである。現在の「平成 23 年度以降に係る防衛計画の大綱」（以下「22 大綱」という。）においては、防衛力の存在自体による抑止効果を重視した、従来の「基盤的防衛力構想」によることなく、新たな安全保障環境のすう勢下、即応性、機動性、柔軟性、持続性及び多目的性を備え、軍事技術水準の動向を踏まえた高度な技術力と情報能力に支えられた「動的防衛力」を構築することを大きな特徴としている。

22 大綱の概要は次のとおりである。

(1) 我が国の安全保障における基本理念

我が国の安全保障の目標として、①我が国に直接脅威が及ぶことを防止し、脅威が及んだ場合にはこれを排除するとともに被害を最小化し、もって我が国の平和と安全及び国民の安心・安全を確保すること、②アジア太平洋地域の安全保障環境の一層の安定化とグローバルな安全保障環境の改善により脅威発生を予防し、もって自由で開かれた国際秩序を維持強化して我が国の安全と繁栄を確保すること、③世界の平和と安定及び人間の安全保障の確保に貢献することの3つを掲げている。そして、これらの目標を達成するため、我が国自身の努力、同盟国との協力及び国際社会における多層的な安全保障協力を統合的に推進することとしている。

さらに、専守防衛、文民統制、非核三原則等の我が国防衛の基本方針を引き続き堅持することとしているほか、国際平和協力活動への積極的取組、核軍縮・不拡散への取組及び米国の拡大抑止の信頼性の維持・強化を掲げている。

(2) 我が国を取り巻く安全保障環境

我が国を取り巻く安全保障環境は、新興国の台頭による米国の相対的な影響力のパワーバランスの変化、国際テロ、海賊等の他、サイバー空間をめぐる問題などグローバルな安全保障課題を抱えている。また、北朝鮮の核・ミサイル問題等や中国の軍事力近代化等が地域・国際社会の懸念事項となっている。このように、我が国の存立を脅かすような本格的な侵略事態が生起する可能性は低いものの、我が国を取り巻く安全保障課題や不安定要因は、多様で複雑かつ重層化しており、我が国は、同盟国、友好国その他の関係各国と協力して積極的に取り組むことが重要になっている。

(3) 我が国の安全保障の基本方針

ア 我が国自身の努力

我が国の安全保障の目標を達成するための根幹となるのは自らが行う努力であるとの認識に基づき、同盟国等とも連携しつつ、平素から国として総力を挙げて取り組むとともに、

各種事態の発生に際しては、事態の推移に応じてシームレスに対応することとしている。

イ 同盟国との協力

22 大綱は、日米同盟が、①我が国の平和と安全を確保するためには、今後とも不可欠であること、②アジア太平洋地域の諸国に大きな安心をもたらす存在となっていること、③グローバルな安全保障課題への対応等を我が国が効果的に進める上で重要であること、を指摘している。

こうした日米同盟の意義を踏まえ、日米同盟を新たな安全保障環境にふさわしい形で深化、発展させていくことが必要である。

また、在日米軍の兵力態勢の見直し等についての具体的措置を着実に実施するとともに、接受国支援を始めとする在日米軍の駐留をより円滑・効果的にするための取組を積極的に推進することとしている。

ウ 国際社会における多層的な安全保障協力

アジア太平洋地域において、二国間・多国間の安全保障協力を多層的に組み合わせてネットワーク化することが、この地域の安全保障環境の一層の安定化に効果的に取り組む上で不可欠であるとしている。また、グローバルな安全保障環境を改善し、我が国の安全と繁栄の確保に資するよう、国際社会の一員としての協力を推進することとしている。

(4) 防衛力の在り方

ア 防衛力の役割

動的防衛力という考え方の下、「実効的な抑止及び対処」、「アジア太平洋地域の安全保障環境の一層の安定化」及び「グローバルな安全保障環境の改善」を防衛力の役割としている。

イ 自衛隊の態勢

防衛力の役割を実効的に果たし得るよう、各種事態等への対応に必要な態勢に加え、即応態勢、統合運用態勢及び国際平和協力活動の態勢を保持する。

ウ 自衛隊の体制

防衛力の役割を実効的に果たし得る体制を効率的に保持することとする。その際、効果的・効率的な防衛力整備を行う観点から、各種の活動に活用し得る機能、非対称的な対応能力を有する機能及び非代替的な機能を優先的に整備する。具体的には、冷戦型の装備・編成を縮減し、部隊の地理的配置や各自衛隊の運用を適切に見直すとともに、南西地域を含め、警戒監視、洋上哨戒等の機能を重点的に整備し、防衛態勢の充実を図ることとしている。さらに、各自衛隊に係る予算配分についても、安全保障環境の変化に応じ、前例にとらわれず、縦割りを排除し総合的な見地から思い切った見直しを行うとしている。

(5) 防衛力の能力発揮のための基盤

防衛力の整備、維持及び運用を効率的・効果的に行うため、①人的資源の効果的な活用、②装備品等の運用基盤の充実、③装備品取得の一層の効率化、④防衛生産・技術基盤の維持・育成、⑤防衛装備品をめぐる国際的な環境変化に対する方策の検討、⑥防衛施設と周辺地域との調和を重視する。

3 防衛力の実効性向上のための構造改革について

動的防衛力の構築のためには、総合的・横断的な観点から自衛隊全体にわたる装備、人員、編成、配置等の抜本的な効率化・合理化を図り、真に必要な機能に資源を選択的に集中して、防衛力の構造的な改革を行う必要がある。このため、防衛省においては、2010（平成22）年12月27日、防衛大臣指示に基づき、小川防衛副大臣（当時）を委員長とする「防衛力の実効性向上のための構造改革推進委員会」を設置し、検討を行っている。具体的には、①統合による機能の強化・部隊等在り方の検討、②横断的な視点による資源配分の一元化・最適化の検討、③人的基盤に関する抜本的な制度改革の推進、④総合取得改革の推進、⑤衛生機能の強化、⑥サイバー攻撃対処を検討事項としている。

なお、前述の①～⑤については2011（平成23）年8月に、現状認識・課題、今後の方向性及びその実現に向けたロードマップを示した方向性を取りまとめており、今後はその方向性に従い、各課題について検討を深化させ、施策の推進を図ることとしている。さらに、2012（平成24）年5月には、サイバー攻撃への対処について総合的な施策の検討及び実施を図るため、サイバー攻撃対処委員会を設置し、サイバー攻撃対処に係る取組を強化している。

4 次期戦闘機（F-35A）について

航空自衛隊のF-4戦闘機の後継となる次期戦闘機の選定に当たっては、防衛省において、あらかじめ定められた評価基準にのっとり評価された。最終的に「性能」、「経費」、「国内企業参画」及び「後方支援」の4要素について総合的な評価を行い、2011（平成23）年12月19日、防衛省としてF-35Aを次期戦闘機に決定し、42機を取得することとなった。

同月20日には、安全保障会議が開催され、「航空自衛隊の現用戦闘機の減耗を補充し、その近代化を図るための次期戦闘機については、平成24年度以降、F-35Aを42機取得するものとする。なお、一部の完成機輸入を除き、国内企業が製造に参画することとし、また、各年度の具体的整備に際しては、その時々における経済財政事情等を勘案し、国の他の諸施策との調和を図りつつ、これを行うものとする。」と決定された。

また、同会議での決定内容は、同日の閣議において了解され、この方針の下に、2012（平成24）年度においては、F-35A4機の整備が進められることになった。2012（平成24）年6月29日には、この4機を米国政府の「有償援助（FMS: Foreign Military Sales、）⁴」により調達するための「引合受諾書（LOA: Letter of Offer and Acceptance）⁵」

⁴ 米国政府が武器輸出管理法（1976年・米国法）に基づき、武器輸出適格国（同盟諸国及び友好諸国等）に対し、装備品等を有償で提供するもの

への署名がなされた。

なお、本契約の内訳は、機体4機で計409億円（1機当たり102億円）、訓練シミュレーター2台などの関連経費約191億円で総額約600億円であった。

防衛省は平成25年度予算の概算要求として2機で308億円（1機当たり154億円、別途、国内企業参画に伴う初度費として1,168億円）を計上した。FMS契約によることから、今後の価格高騰の可能性も懸念される。

5 日米安全保障体制の現状

(1) 在日米軍再編協議と普天間飛行場移設問題

ア 再編実施のための日米のロードマップ

2006（平成18）年5月、日米両政府は、在日米軍の再編について最終合意に達し、その内容と実施日程を定めた「再編実施のための日米のロードマップ」（以下「ロードマップ」という。）を発表した。

ロードマップの主な内容は、次のとおりである。

	項 目	内 容	日 程
沖 縄	普天間飛行場代替施設	名護市辺野古崎に代替施設を建設。V字型の2本の滑走路を設置	2014（平成26）年までに完成
	普天間飛行場所属KC-130 空中給油機	司令部や整備施設を岩国飛行場に移転、ローテーションで鹿屋基地等に展開	
	在沖縄海兵隊	約8,000名の第3海兵機動展開部隊要員とその家族約9,000名のグアムへの移転	2014（平成26）年までに移転
	土地の返還	普天間飛行場、那覇港湾施設、キャンプ桑江、キャンプ瑞慶覧等の返還を検討	2007（平成19）年3月までに計画作成、嘉手納以南の返還は、海兵隊のグアム移転完了後
沖 縄 以 外	キャンプ座間	在日米陸軍司令部の改編	2008 米会計年度までに実施（2008（平成20）年9月末に実施済）
		陸上自衛隊中央即応集団司令部の移転	2012（平成24）年度までに移転
		相模総合補給廠の一部返還	
	横田飛行場及び空域	共同統合運用調整所の設置	（2011（平成23）年度末に実施済）
		航空自衛隊航空総隊司令部（府中市）及び関連部隊の移転	2010（平成22）年度に移転（2011（平成23）年度末に実施済）
		米軍が管制する横田空域の一部返還	2006（平成18）年10月までに返還される空域を特定。2008（平成20）年9月までに返還実施（2008（平成20）年9月に実施済）

⁵ 取引ごとに日米両政府の代表者（日本側では装備施設本部長等の支出負担行為担当官）が署名する文書で、これに基づき有償援助が行われる。この文書には、両政府が合意する調達品などの内容及び価格、納入予定時期といった条件が記載される。

	岩国飛行場	厚木飛行場の空母艦載機を移駐	2014（平成 26）年までに完了
		恒常的な空母艦載機離発着訓練施設の選定	2009（平成 21）年 7 月又はその後の出来るだけ早い時期
	ミサイル防衛	弾道ミサイル防衛用移動式レーダー（Xバンドレーダー）を航空自衛隊車力分屯基地に配備	2006（平成 18）年夏までに必要な措置や米側負担による施設改修を実施（2007（平成 19）年 6 月に実施済）
	米軍嘉手納、三沢、岩国各飛行場の訓練	航空自衛隊千歳、三沢、百里、小松、築城、新田原各基地の移転訓練に参加	2007（平成 19）年度からの共同訓練に関する年間計画を作成。必要に応じ 2006（平成 18）年度の補足的計画が作成され得る（2007 年 3 月以降に実施済）。

（「ロードマップ」等を基に当室作成）

イ グアム移転問題

ロードマップで確認された、在沖米海兵隊のグアム移転を確実なものとする法的枠組として、2009（平成 21）年 2 月、「在沖縄海兵隊のグアム移転に係る協定」が日米間で署名され、同年 5 月国会で承認された。同協定では、移転に伴う施設及びインフラの整備に係る経費、総額 102.7 億ドル（2008 米会計年度ドル）のうち 60.9 億ドル（このうち直接的財政支出（真水）は 28.0 億ドル）を日本側が分担することが定められた。

しかし、我が国が計上した真水事業に係る予算については、2009（平成 21）年度と 2010（平成 22）年度の計 814 億円は米側で執行が進まず、2011（平成 23）年度の 149 億円は米側に拠出されないままとなっている。また、2012 米会計年度の米国予算は、議会がグアム移転費の全額削除を決定し、成立している。こうした日米の予算措置状況や事業の進捗の遅れ等に留意した結果、2012（平成 24）年度予算における真水事業への計上額は、設計費のみの約 7 億円と大幅に減額された。

なお、2012（平成 24）年 4 月の日米安全保障協議委員会（「2＋2」）「共同発表」において、グアム移転経費は総額 86 億ドルに減額し、うち日本側の財政負担は「在沖縄海兵隊のグアム移転に係る協定」の真水分 28.0 億ドルを限度とすることが確認された。

ウ 普天間飛行場移設問題

普天間飛行場は、市街地の中心に位置し、市面積の約 24.4%を占めていることから、沖縄県の米軍関連施設の中でも、騒音による住民生活への影響や事故の危険性等の問題が深刻であり、かねてより地元住民から早期返還が要望されていた。特に 1995（平成 7）年の在沖海兵隊員らによる少女暴行事件は、基地負担に対する沖縄県民の反感を著しく強めることとなった。

1996（平成 8）年 4 月、橋本総理（当時）とモンデール駐日大使（当時）との間で代替施設の建設等を条件に普天間飛行場の全面返還が合意された。同年 12 月の S A C O 最終報告は、5～7 年の間に、十分な代替施設が完成した後、普天間飛行場を返還することとされた。また、前述のロードマップでは、代替施設の完成目標は 2014（平成 26）年までとさ

れた。

2009（平成 21）年 9 月、鳩山内閣（当時）が発足し、普天間飛行場の移設先が再検討されたが、2010（平成 22）年 5 月、日米両政府は 2 + 2「共同発表」において、従来通り、名護市辺野古崎へ移設すること確認した。2011（平成 23）年 6 月の 2 + 2「共同発表」では、滑走路の形状について、改めて V 字に決定し、完成目標は 2014（平成 26）年より後のできる限り早い時期とされた。

環境影響評価の手続については、野田内閣発足後の 2011（平成 23）年 10 月 17 日、一川防衛大臣（当時）が仲井眞沖縄県知事との会談の中で、名護市辺野古崎への移設の手続を進めるため、普天間飛行場代替施設事業に係る環境影響評価書を年内に提出する意向を伝え、同年 12 月 28 日及び翌 2012（平成 24）年 1 月 6 日に、防衛省は沖縄県に環境影響評価書を送付した。その後、同年 2 月及び 3 月に同県知事が環境影響評価書に対する意見を提出し、これを受けた評価書の補正作業を現在防衛省が行っている。

なお、2012（平成 24）年 4 月、日米両政府は 2 + 2「共同発表」において、在沖米海兵隊のグアム移転と嘉手納以南の土地の返還を普天間飛行場の移設の進展から切り離すことを確認した。これにより、嘉手納以南の土地の返還は、普天間飛行場移設の進展の有無にかかわらず返還可能な区域から段階的に実施されることとなる。また、同共同発表では、普天間代替施設について、「現行の移設案が唯一の有効な解決策」であることが再確認された。

エ MV-22 オスプレイの配備

MV-22 オスプレイ（オスプレイの海兵隊仕様機）は、回転翼機の垂直離着陸やホバリングの機能と、固定翼機の数及び航続距離を持ち合わせた航空機で、回転翼機 CH-46 と比較すると、最大速度は約 2 倍、搭載量は約 3 倍、行動半径は約 4 倍の性能を有している。

2011（平成 23）年 6 月、米国防総省は、MV-22 を 2012（平成 24）年後半に普天間飛行場に配備することを正式に発表した。開発段階から同機の事故が相次いだことから、沖縄側は安全性や騒音を問題視し、配備に反対してきた。

2012（平成 24）年 4 月には MV-22 がモロッコで、同年 6 月には CV-22 オスプレイ（オスプレイの空軍仕様機）が米国フロリダ州で、それぞれ訓練中に墜落事故を起こしたことから、日米両政府が陸揚げ、一時駐機先とした山口県及び配備先となる沖縄県は一層反発を強めた。

米側は両事故について中間報告を行うなど一定の配慮は見せたものの、沖縄配備については予定通りに進行させるものとして、6 月 29 日、日本政府に対し接受国通報を行った。その主な内容は、CH-46 を MV-22 に更新し、2012（平成 24）年 10 月初旬に 1 個飛行隊 12 機の MV-22 の完全な運用能力を得ること、2013（平成 25）年夏に残りの 1 個飛行隊の CH-46 を MV-22 とすることであった。なお、同接受国通報を受けるに当たり、7 月下旬とされる岩国飛行場への陸揚げを行っても、8 月下旬に公表が予定される両事故の調査結果が日本側に提供され、飛行運用の安全性が再確認されるまでは日本での飛行を控

えることで合意された。7月23日、地元の理解は得られないままであったが、12機のMV-22が岩国飛行場へ陸揚げされた。

その後、米国政府は、8月17日にモロッコにおける事故について、同月30日にフロリダにおける事故について、それぞれ事故調査報告書を公表した。モロッコでの事故については環境条件や副操縦士の操縦ミスなどの複合的影響が、フロリダでの事故については機長及び副操縦士の誤認識により前方の機体の気流に事故機が巻き込まれたことが原因とされた。両報告書ともに機体の機械的な不具合は事故の要因とされなかった。これを受けて、日本政府は両事故に関する分析評価チームを随時米国へ派遣し、分析評価報告書を作成、公表した。日本政府においても、両事故は人的要因によるところが大きく、機体自体に問題はないと結論付けられた。

9月19日、日米合同委員会において、日本におけるMV-22の安全な運用の確保策として、①米軍施設周辺ではできる限り人口密集地域上空の飛行を避けること、②運用上必要な場合を除き、米軍施設・区域内でのみ垂直離着陸モードでの飛行を行うこと、③低空飛行訓練を行う際は地上から500フィート（約150m）以上の高度で飛行することなどについて合意に達し、同日、日本政府は「MV-22 オスプレイの沖縄配備について」を公表した。同文書では、MV-22の沖縄配備の意義及びオスプレイの安全性について言及し、その安全性は十分に確認されたものとして、日本における飛行運用を開始させることとした。

10月1日、岩国飛行場から6機のMV-22が普天間飛行場への移駐を開始し、6日、全12機の配備が完了した。しかし、9日に行われた野田総理と仲井眞沖縄県知事との会談では、同県知事から普天間飛行場への配備撤回や日米合同委員会で合意したオスプレイ運用の安全確保策の遵守が求められるなど、沖縄県を中心に配備への反発は収まっていない。

(2) 在日米軍駐留に係る諸問題

ア 日米地位協定とその見直し問題

日米地位協定は、日米安全保障条約第6条に基づき、我が国に駐留する米軍による我が国における施設・区域の使用と我が国における米軍の地位について規定したものである。従来政府は、協定そのものの見直しではなく、その時々の問題について運用の改善により機敏に対応していくことが合理的であるとの認識から、逐次米側と協議し、運用の改善を行ってきた。

最近の動きとしては、2011（平成23）年1月に沖縄市で起きた米軍属による日本人男性の交通死亡事故において、当初、那覇地検が「公務中」を理由の1つとして軍属を不起訴処分としたことをきっかけに、地位協定の見直しを求める機運が高まった。日米間での協議の結果、同年11月23日、公務中に犯罪を犯した軍属への裁判権行使に関して、米側が刑事訴追しない場合には、日本側の裁判権行使に同意を与えるよう米側に要請できるとする新たな枠組みに合意した。また、同年12月16日の日米合同委員会では、公の催事後であっても、米軍人・軍属が在日米軍基地外で起こした飲酒事故については、全て公務として取り扱わないことで合意した。この結果、米軍人・軍属が飲酒後の通勤時に交通事故を

起こした場合については、第一次裁判権を日本が持つことになった。

イ 在日米軍駐留経費負担問題と特別協定

我が国は、日米地位協定第 24 条により、駐留米軍に対して負担をかけることなく、施設・区域を提供する義務を負っている。このため、国有地の提供を行い、公有・私有地の借料等を負担してきた。また、同協定の範囲内で、1978（昭和 53）年度から、駐留軍等労働者の労務費の一部（福利費等）の負担を開始し、翌 1979（昭和 54）年度以降、在日米軍の施設・区域内に隊舎や家族住宅の建設を行っている。さらに、1987（昭和 62）年度からは、特別協定を締結して、駐留軍等労働者の諸手当の負担を開始し、1991（平成 3）年度からは光熱水料等、1996（平成 8）年度からは訓練移転費についても日本側が負担している（1978（昭和 53）年度以降のこれら経費負担に対して、「思いやり予算」という呼称が用いられることがある。）。

在日米軍駐留経費負担に係る 2012（平成 24）年度予算は 1,867 億円、2013（平成 25）年度概算要求額は 1,880 億円（両者とも歳出ベース）であり、上記経費負担に加え、政府は、在日米軍施設・区域の周辺地域における生活環境などの整備のための措置や駐留軍等労働者の離職者対策等も行っている。また、米軍施設・区域が所在する市町村に対して、固定資産税の代替である基地交付金などを交付している。

2010（平成 22）年 12 月 14 日、政府は、2011（平成 23）年度以降の在日米軍駐留経費日本側負担について、現在の水準（2010（平成 22）年度予算額 1,881 億円が目安）を新たな特別協定の有効期間中である 2011（平成 23）年度から 2015（平成 27）年度の 5 年間維持することで米国と合意したと発表した。同合意では、①労務費は、段階的に削減、②光熱水料等は、日本側が 249 億円を上限としつつ、負担割合を 72%に段階的に削減、③提供施設整備費は、現在の水準（2010（平成 22）年度予算額 206 億円が目安）以上とし、労務費及び光熱水料等の減額分を同整備費の増額分に充当する等とされた。2011（平成 23）年 1 月 21 日、日米両国は、上記合意に係る在日米軍駐留経費負担特別協定（有効期間：2011（平成 23）年度～2015（平成 27）年度の 5 年間）に署名し、同協定は、同年 3 月 31 日、国会で承認された。

6 自衛隊の国際平和協力活動の現状

(1) 国際平和協力業務

国際平和協力業務とは 1992（平成 4）年に制定された「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）に基づき、海外で行われる業務のことをいう。①国連平和維持活動（PKO）、②人道的な国際救援活動、③国際的な選挙監視活動の 3 つ業務を柱に、国連平和維持隊（PKF）への参加に当たっての基本方針（いわゆる「PKO 参加 5 原則⁶」）に基づき行われている。

⁶ ①停戦の合意が存在している、②受入国などの同意が存在している、③中立性を保って活動する、④上記①～③の原則のいずれかが満たされなくなった場合には一時業務を中断し、さらに短期間のうちにその原則が回復しない場合には派遣を終了させる、⑤武器の使用は要員等の生命又は身体の防衛のために必要な最小限度に限る

現在自衛隊が活動中のものは、①のPKOに対する協力で、(ア)ゴラン高原の国連兵力引き離し監視隊(UNDOF)への司令部要員と輸送部隊の派遣(1996(平成8)年2月～)、(イ)国連ハイチ安定化ミッション(MINUSTAH)への司令部要員と施設部隊の派遣(2010(平成22)年2月～)、(ウ)国連南スーダン共和国ミッション(UNMISS)への司令部要員と施設部隊等の派遣(司令部要員については2011(平成23)年11月～、施設部隊等については2012(平成24)年1月～)の3件である。

なお、MINUSTAHへの派遣については、応急的な復旧活動の必要性は低下しつつあるとして、2012(平成24)年10月15日、森本防衛大臣から業務終結命令が出され、2013(平成25)年1月末までに撤収する予定となっている。

(2) 武器使用基準の緩和に関する動き

武器使用基準の緩和については、国際平和協力業務に従事する自衛官の武器使用権限の在り方との関係でこれまで問題とされてきた。

22大綱では、国際平和協力活動等に効率的に対応することや国際平和維持活動の実態を踏まえ、PKO参加5原則等我が国の参加の在り方を検討することを挙げている。

これを受けて、2010(平成22)年10月、内閣官房副長官並びに内閣府、外務省及び防衛省の各担当副大臣等で構成される「PKOの在り方に関する懇談会」(座長：東祥三内閣府副大臣(当時))が設置され、今後の我が国の国連PKO等に対する協力の在り方を検討した。2011(平成23)年7月4日、同懇談会は「中間取りまとめ」を公表し、その中で、「国際平和協力業務の実施に必要な武器使用権限の在り方」を今後検討すべき課題の一つとして挙げた。

こうした背景を踏まえ、藤村官房長官は2012(平成24)年2月29日の記者会見で、PKOへの「協力の在り方や法改正の要否」について政府内で検討を進めていることを明らかにした。また、野田総理は同年7月12日の衆議院予算委員会で、国際平和協力法改正案について、いわゆる「駆けつけ警護⁷」を可能とすることも含めて、「政府内で最終調整している」と述べたが、第180回国会への提出には至らなかった。

駆けつけ警護については、2007(平成19)年に安倍内閣(当時)が開催した「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」でも認めることを求める報告書が提出されている。

(3) 国際緊急援助活動

国際緊急援助活動とは、「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」に基づき、海外の地域、特に開発途上地域における大規模災害の発生に際し、被災国政府等の要請に応じて、救助活動や医療活動等を実施するものをいう。

最近では、①2010(平成22)年1月にハイチ共和国で発生した地震に際し、約100名の国際緊急医療援助隊の派遣、②同年7月下旬からのパキスタン・イスラム共和国における大規模な洪水被害に関し、約200名の国際緊急航空援助隊を派遣、及び③2011(平成

⁷ PKOに参加している自衛隊が、宿営地外で国際機関の職員や非政府組織(NGO)の民間人らが襲われた場合に駆けつけて警護するため必要な場合には武器を使用すること

23) 年2月にニュージーランドで発生した地震に際し、40名の国際緊急援助空輸隊を派遣するなどの活動をそれぞれ行っている。

II 第181回国会提出予定法律案等の概要

提出予定法律案等は未定（10月26日現在）

（参考）継続法律案等

○ 国際平和協力法案（中谷元君外4名提出、第174回国会衆法第24号）

国際平和協力活動及び物資協力、これらの実施の手続その他の必要な事項を定める。

○ 国際緊急援助隊の派遣に関する法律の一部を改正する法律案（中谷元君外4名提出、第174回国会衆法第25号）

国際緊急援助活動又は当該活動を行う人員若しくは当該活動に必要な物資の輸送の職務に従事する警察官、海上保安官若しくは海上保安官補又は自衛官について、自己又は自己と共に現場に所在する他の国際緊急援助活動等を行う者若しくはその職務を行うに伴い自己の管理の下に入った者の生命等の防衛のためやむを得ない場合に武器を使用することができることとする。

○ 自衛隊法の一部を改正する法律案（小野寺五典君外7名提出、第174回国会衆法第31号）

外国における災害、騒乱その他の緊急事態に際して、より広範に対応できるよう、生命又は身体の保護を要する邦人について、その避難のために必要な輸送及び輸送の際の警護並びにこれらの措置を実施する際の権限について定める。

内容についての問合せ先

安全保障調査室 花房首席調査員（内線68620）

国家基本政策委員会

国家基本政策調査室

Ⅰ 所管事項の動向

1 「党首討論」導入の経緯

第 145 回国会において「国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律」（以下「国会審議活性化法」という。）が成立（平成 11 年 7 月 26 日）し、これに基づき、第 147 回国会の召集日である平成 12 年 1 月 20 日に衆参両院に常任委員会として国家基本政策委員会がそれぞれ設置された。

国会審議活性化法は、国会改革の一環として国会審議の在り方を見直そうとするもので、①国家基本政策委員会の設置、②政府委員制度の廃止、③副大臣及び大臣政務官の設置の 3 点を主要な内容としていた（資料 1 参照）。

このうち、①の国家基本政策委員会の設置については、平成 11 年 5 月、国会審議の活性化について検討を進めていた各党の実務者協議のメンバーが、イギリス議会を視察し、クエスチョンタイム（参考）の場において政治家同士の議論が活発に行われている実情を見聞したことを契機として、我が国においても、これにならった内閣総理大臣と野党党首間の討議（いわゆる「党首討論」）を実施することとした。その討議の場として衆参両院にそれぞれ常任委員会である国家基本政策委員会を設置し、その合同審査会において「党首討論」を行うこととなった。

（参考）イギリス議会のクエスチョンタイム

イギリス議会には、議員が政策課題や時事問題について政府に対し情報の開示や説明を求める手段として、口頭質問、緊急質問及び書面質問の 3 種類の質問制度が設けられている。クエスチョンタイムとは、このうち、本会議の場で議員が首相及び閣僚に答弁を求める「口頭質問（口頭答弁を求める質問—Questions for oral answer）」の時間を指すものである。

イギリスのクエスチョンタイムは、1961 年（昭和 36 年）から導入されたものであり、下院本会議場において、月曜日から木曜日までの本会議の冒頭、与野党の議員による質問に対し各省大臣が順番に日を定めて答弁に立つ形で行われている。そのクエスチョンタイムの中でも「首相に対する質問時間（Prime Minister's Question Time）」（以下「首相質問」という。）は、水曜日の正午から 30 分間行われるもので、その時々政策課題について野党党首を含む与野党議員と首相との間で議論が展開されている（次の「我が国の「党首討論」とイギリス議会の「首相質問」との主な相違点」の表を参照）。

我が国の「党首討論」とイギリス議会の「首相質問」との主な相違点

	日 本（党首討論）	イギリス（首相質問）
実施形態	国家基本政策委員会合同審査会（討議）	下院本会議（口頭質問）
議事整理	会長（衆・参の国家基本政策委員長が交代で務める。）	下院議長
日 時	週 1 回水曜日午後 3 時から 45 分間 （ただし、総理が本会議又は予算委員会等に出席する週には開会しない。）	毎週水曜日正午から 30 分間 （毎週必ず開会する。）
討 議 者	内閣総理大臣と野党党首	首相と ① 抽選で選ばれた 20 名の下院議員 （実際に質問できるのは 10 名程度） ② 議長に指名された者 ③ 野党党首 ※首相が他の公務の日程の都合で出席できない場合は、代わりの者が答弁することもある。 しかし、首相の欠席率は比較的低い。

2 仕組みと概要

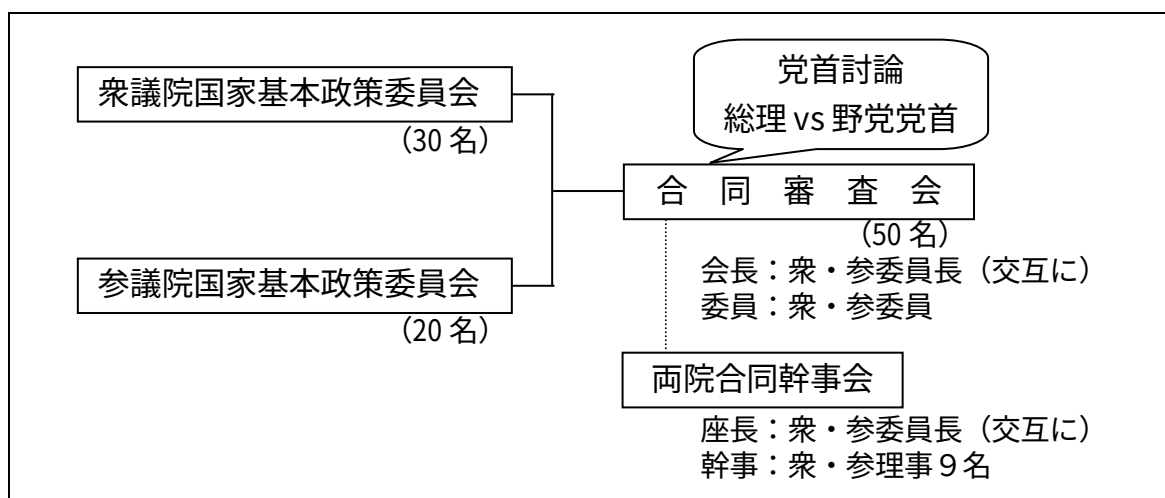
制度の導入に当たっては、まず、我が国の「党首討論」をどのような場で行うのがふさわしいのかが議論となった。

イギリス議会の「首相質問」は下院本会議で行われているが、我が国の場合、「党首討論」を行うためには、衆参の本会議で行うには議事手続上の制約があること、本会議場の形状もイギリスの下院の議場（対面ベンチシート）とは異なること、衆参合同で行う必要があることなどから、これらの条件を満たすには、現行制度で規定されている衆参の常任委員会による合同審査会の形態で行うしかないということになったものである。

衆参の国家基本政策委員会は、国会法に規定された常任委員会であり、衆参の規則において「国家の基本政策に関する事項」を所管とし、委員数を衆議院 30 人、参議院 20 人とすることがそれぞれ定められている（資料 2 参照）が、「党首討論」の開催が本来の設置目的であることから、合同審査会（資料 3 参照）という形態をとることが各党合意の中で確認された。

なお、合同審査会は、第 1 回国会（昭和 22 年）から第 6 回国会（昭和 24 年）の間に 12 回開会されたが、衆参両院はそれぞれ独立して活動するのが原則であるため、その後、第 146 回国会予算委員会合同審査会（平成 11 年 11 月）が行われるまで開かれていなかった。

「党首討論」の仕組み図



3 合同審査会の運営

「党首討論」の具体的運営方法については、国会審議活性化法の制定後においても各党間で協議が続けられた。

この間、平成 11 年 9 月には、イギリス議会制度の調査のため衆参両院議員がロンドンに派遣され、クエスチョンタイムをはじめとする議会制度の実情調査が行われた。また、本制度の実施に先立ち、同年 11 月、第 146 回国会予算委員会合同審査会で、「党首討論」が 2 回にわたって試行された。

それらを踏まえ、衆参の各党代表者による「新制度に関する両院合同協議会」において協議が進められた結果、平成 12 年 1 月に「国家基本政策委員会等の運用等、国会審議のあり方に関する申合せ」が行われ、衆参・与野党国会対策委員長会談で確認された。

さらに、この政党間申合せを国会の正規の機関として確認し国家基本政策委員会のルールとする必要があったことから、第 147 回国会で合同審査会の運営についての協議機関として設置された両院合同幹事会において、平成 12 年 2 月 16 日、「国家基本政策委員会合同審査会の運営についての申合せ」（以下「運営申合せ」という。）が決定された。なお、運営申合せについては、その見直し条項に基づき、第 156 回国会の両院合同幹事会（平成 15 年 2 月 7 日）において、開会回数を増やすよう与野党ともに努める、討議時間を 40 分から 45 分に拡大するなどの変更が行われた。また、第 171 回国会の両院合同幹事会（平成 21 年 6 月 11 日）において、合同審査会の傍聴についての申合せが合意された。

4 運営申合せの概要

(1) 野党党首

衆議院又は参議院において所属議員 10 名以上を有する野党会派の党首が、総理と討議を行うとされている。

会派別所属議員数（平成 24 年 10 月 25 日現在）

衆 議 院		参 議 院	
会 派 名	所属議員数	会 派 名	所属議員数
民主党・無所属クラブ・国民新党	248	民主党・新緑風会・国民新党	90
自由民主党・無所属の会	118	自由民主党・たちあがれ日本・無所属の会	87
国民の生活が第一・きづな	47	公明党	19
公明党	21	国民の生活が第一	12
日本共産党	9	みんなの党	11
社会民主党・市民連合	6	日本共産党	6
みんなの党	5	社会民主党・護憲連合	4
日本維新の会	5	みどりの風	4
改革無所属の会	4	新党改革	2
減税日本・平安	4	新党大地・真民主	2
新党大地・真民主	3	各派に属しない議員	5
たちあがれ日本	2		
無所属	6		
欠員	2	欠員	0
計	480	計	242

(2) 討議

合同審査会においては、当該内閣の基本政策と各党の基本政策及び時々の重要テーマについて総理と野党党首が相互に議論を展開するものとし、国家の基本政策を審議する委員会にふさわしい内容のものとするとされている。

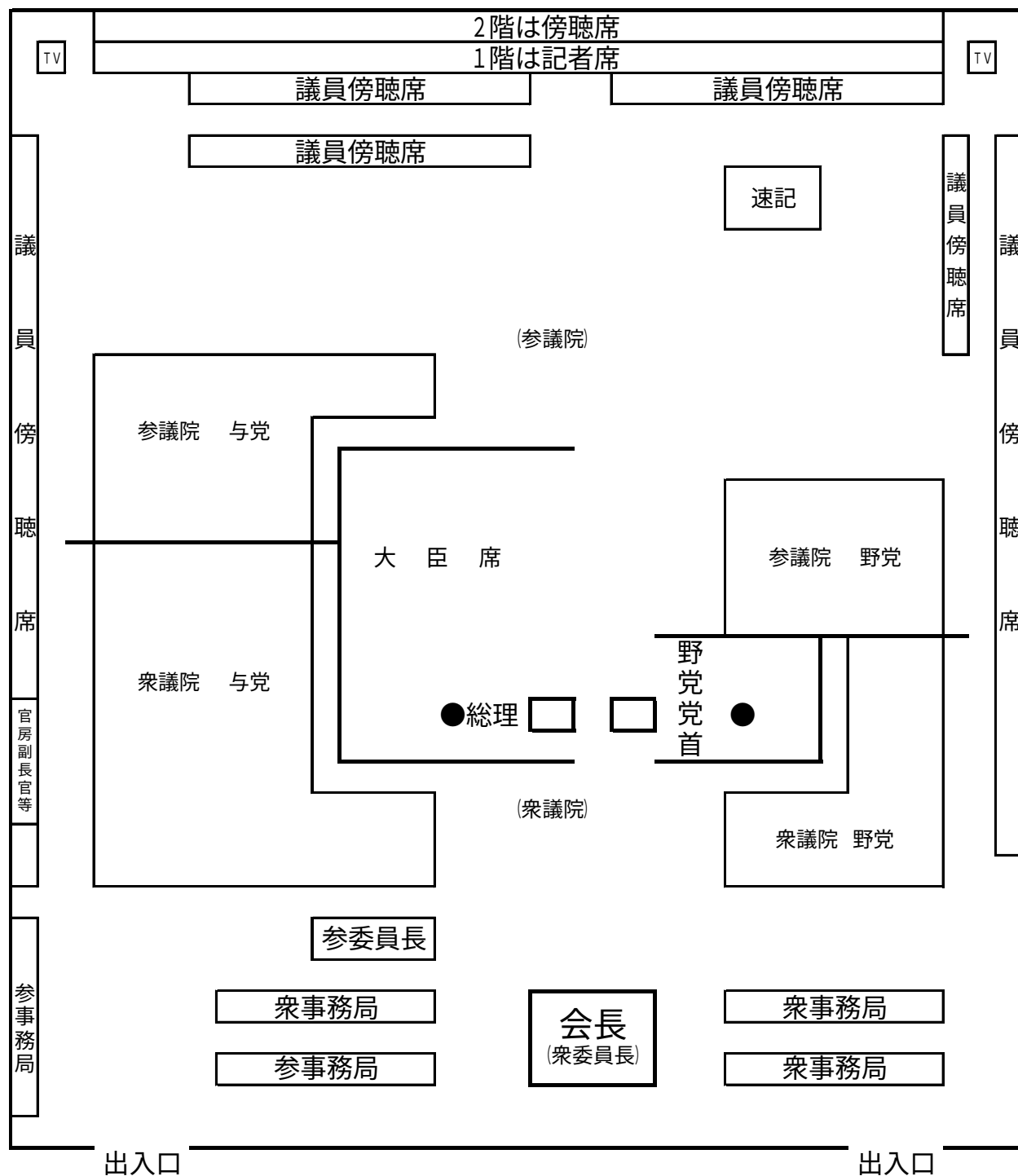
(3) 開会日時

合同審査会は、会期中、週 1 回 45 分間（当初は 40 分間）、水曜日午後 3 時から開会する。ただし、総理が、衆議院又は参議院の本会議、予算委員会若しくは重要広範議案審査の委員会に出席する週には、開会せず、また、閉会中には開会しないとされている。

(4) 会長及び開会場所

合同審査会の会長は、衆参の国家基本政策委員長が交互に務めるものとし、開会場所は、衆参第 1 委員（会）室を交互に使用し、会長の属する議院において開会することを原則とするが、委員（会）室の都合により、会長の属しない議院においても開会できるとされている。また、委員席の配置は、与党と野党の対面方式とされている（参考）。

(参考) 党首討論配置図 (衆議院第1委員室の場合)



(5) 時間配分

45 分間の各党時間配分は、野党間で調整するとされている。

(6) 発言通告

野党党首は、発言の項目及びその要旨等を示して、原則として開会日の前々日正午までに通告するとされている。

5 主な討議内容

国家基本政策委員会の所管事項は、「国家の基本政策に関する事項」であることから、党首討論のテーマは、国の政策全てを網羅しており、非常に広範囲にわたっている。

第 180 回国会（平成 24 年 1 月 24 日～同年 9 月 8 日）における野田内閣総理大臣と野党党首の主な討議内容は、以下のとおりである。

討 議 内 容	発 言 者
1 国会関係	
(1) 一票の格差の是正	
与党民主党代表として、最高裁から違憲状態であると指摘されている一票の格差の是正に取り組む決意	谷垣禎一君（自民）
(2) 議員歳費の削減	
①「国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律案」の成立（2 月 29 日）にあわせ、民主党代表として議員歳費 20%削減に取り組む必要性	山口那津男君（公明）
②民主党の議員歳費削減案についての自民党の見解	野田佳彦内閣総理大臣
(3) 政治倫理	
岐阜県下呂市長選挙（4 月 15 日）に際し、公職選挙法違反とみられる行為をした前田国土交通大臣の処遇	谷垣禎一君（自民）
2 社会保障と税の一体改革	
(1) 社会保障・税一体改革大綱（平成 24 年 2 月 17 日閣議決定）	
①新年金制度、被用者年金一元化など社会保障関係法案の提出時期及び後期高齢者医療制度廃止後の具体策	谷垣禎一君（自民）
②民主党マニフェストの最低保障年金を新年金制度に取り入れる考えの有無	谷垣禎一君（自民）
③平成 25 年に新年金法案を提出するに当たり、同大綱に基づく消費税率引上げとは別途更なる引上げ法案を提出する考えの有無	谷垣禎一君（自民）

④自民党の「わが党の政策ビジョンと平成 24 年度予算」 (平成 24 年 2 月 24 日)における「将来における償還 財源」の具体的内容	野田佳彦内閣総理大臣
⑤社会保障全体の一体的改革案になっておらず、消費税 増税だけが目的となりかねない懸念	山口那津男君(公明)
(2) 社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法等の 一部を改正する等の法律案	
①野党との協議を呼びかける前に同法案の成立に向けて 政府・与党をまとめる必要性	谷垣禎一君(自民)
②民主党から一体として国会の場での議論に向けた具体 的な提案がない理由及び党首会談ではなく国会審議を 先行させる必要性	谷垣禎一君(自民)
③同法案を第 180 回国会中に成立させる覚悟の有無	谷垣禎一君(自民)
④同法案と一体として改革するとしている最低保障年金 を含めた新年金制度及び新しい後期高齢者医療制度に ついての民主党内での議論の進捗状況	谷垣禎一君(自民)
⑤社会保障と税の一体改革に関する工程表の信用を失わ せる原因となっている民主党マニフェストを撤回する 必要性	谷垣禎一君(自民)
⑥社会保障と税の一体改革について、トップ同士で胸襟 を開いて議論するため党首会談を行う必要性	野田佳彦内閣総理大臣
⑦同法案と一体的に議論するため、新しい後期高齢者医 療制度などの社会保障改革の具体案を示す必要性	山口那津男君(公明)
⑧消費税の逆進性を克服するための具体案を示す必要性	山口那津男君(公明)
⑨社会保障を支える安定財源についての公明党の見解	野田佳彦内閣総理大臣
3 東日本大震災(平成 23 年 3 月 11 日)からの復旧・復興	
①瓦れきの広域処理に国が積極的に関与する、或いは更 に国が処理施設を造って対応する必要性	谷垣禎一君(自民)
②復旧予算の執行状況を検証し、工程表を作り直す必要 性	谷垣禎一君(自民)
4 その他	
①原油価格の上昇に伴う国民生活への影響に対して早急 に取り組む必要性	山口那津男君(公明)
②真の地域主権改革を進めるには、安定財源である消費 税を地方の財源とする必要性	渡辺喜美君(みんな)

なお、これまでの党首討論の開会状況は、資料 4 を参照されたい。

6 諸課題

(1) 運営申合せの見直し

運営申合せによると、野党党首として発言できる党・会派の基準は、「衆議院又は参議院において所属議員 10 名以上を有する野党会派」である。また、同申合せでは、「野党党首は、委員として発言する」とされている。これらの点を含め、運営申合せの見直しが求められている。

(2) 開会回数の確保

運営申合せとの関係もあるが、最近では、開会回数が減ってきている。このため両院合同幹事会などにおいても、与野党ともに開会へ向けての努力を呼びかけるとともに、開会回数の増加の方策についての協議が行われている。

資料1

国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律の概要

(要綱より抜粋)

第一 趣旨（第1条関係）

この法律は、国会における審議を活性化するとともに、国の行政機関における政治主導の政策決定システムを確立するため、国家基本政策委員会の設置及び政府委員制度の廃止並びに副大臣等の設置等について定めるものとする。

第二 国家基本政策委員会の設置（第3条関係）

各議院に、常任委員会として国家基本政策委員会を設置するものとする。

第三 政府委員制度の廃止（第2条及び第4条関係）

一 国会における政府委員制度を廃止するものとする。

第五 副大臣等の設置等

一 副大臣及び副長官の設置（第8条関係）

1 内閣府及び各省に副大臣を、各大臣庁に副長官を置くものとする。

三 大臣政務官及び長官政務官の設置（第10条関係）

1 内閣府及び各省に大臣政務官を、各大臣庁に長官政務官を置くものとする。

資料2

国会法（抜粋）

第41条第2項 衆議院の常任委員会は、次のとおりとする。

13 国家基本政策委員会

第41条第3項 参議院の常任委員会は、次のとおりとする。

12 国家基本政策委員会

第44条 各議院の常任委員会は、他の議院の常任委員会と協議して合同審査会を開くことができる。

衆議院規則（抜粋）

第92条 各常任委員会の委員の員数及びその所管は、次のとおりとする。ただし、議院の議決によりその員数を増減し、又はその所管を変更することができる。

13 国家基本政策委員会 30人

1 国家の基本政策に関する事項

参議院規則（抜粋）

第74条 各常任委員会の委員の数及びその所管は、次のとおりとする。

12 国家基本政策委員会 20人

1 国家の基本政策に関する事項

資料3

常任委員会合同審査会規程（抜粋）

第1条 甲議院の常任委員会において、乙議院の常任委員会と合同審査会を開くことを決議したときは、甲議院の常任委員長は審査又は調査すべき件名及び理由を示して、乙議院の常任委員長に合同審査会を開くことを求めなければならない。

乙議院の常任委員会においてこれに同意したときは、その委員長から甲議院の常任委員長にその旨を通知する。

第3条 合同審査会は、両議院の常任委員長の協議に基づいて、両議院の常任委員又は各議院の常任委員会で選定された委員が合同してこれを開く。

前項の委員を選定する場合には、各議院の常任委員長又は理事は必ず合同審査会の委員にならなければならない。

第4条 合同審査会の会長は、各議院の常任委員長又は理事が協議してこれに当る。

第5条 合同審査会の初会の日時及び場所は、両議院の常任委員長が協議してこれを定め、その後の会議の日時及び場所は合同審査会がこれを定める。

資料4

「党首討論」の開会状況一覧

国会回次	会期日数	開会回数	年	年間 開会回数
147回（常会）	135	6	平成 12年	8
148回（特別会）	3	0		
149回（臨時会）	13	0		
150回（臨時会）	72	2		
151回（常会）	150	5	13年	7
152回（臨時会）	4	0		
153回（臨時会）	72	2		
154回（常会）	192	3	14年	5
155回（臨時会）	57	2		
156回（常会）	190	5	15年	6
157回（臨時会）	15	1		
158回（特別会）	9	0		
159回（常会）	150	2	16年	5
160回（臨時会）	8	0		
161回（臨時会）	53	3		
162回（常会）	200	3	17年	5
163回（特別会）	42	2		
164回（常会）	150	2	18年	4
165回（臨時会）	85	2		
166回（常会）	162	2	19年	2
167回（臨時会）	4	0		
168回（臨時会）	128	1 ※		
169回（常会）	156	1	20年	3
170回（臨時会）	93	1		
171回（常会）	198	2	21年	2
172回（特別会）	4	0		
173回（臨時会）	40	0		
174回（常会）	150	3	22年	3
175回（臨時会）	8	0		
176回（臨時会）	64	0		
177回（常会）	220	3	23年	4
178回（臨時会）	18	0		
179回（臨時会）	51	1		
180回（常会）	229	2	24年	2

※ 第168回国会の会期は平成19年9月10日～平成20年1月15日。党首討論は平成20年1月9日に行われたため、20年の開会回数に含めた。

内容についての問合せ先
国家基本政策調査室 松田次席調査員（内線68640）

予算委員会

予算調査室

I 所管事項の動向

1 平成 24 年度予算

(1) 平成 24 年度予算の概要

第 180 回国会において成立した平成 24 年度予算の一般会計予算総額は、90 兆 3,339 億円（対前年度当初予算比 2.2%減）であり、歳出から国債費を除いた基礎的財政収支対象経費は 68 兆 3,897 億円（同 3.5%減）となっている。歳入面では、租税及び印紙収入が 42 兆 3,460 億円（同 3.5%増）となる一方、公債発行は 44 兆 2,440 億円（同 0.1%減）で、前年度 47.9%だった公債依存度は 49.0%となった。この結果、「中期財政フレーム」（平成 24 年度～26 年度）で定められた新規国債発行額（平成 23 年度当初予算の水準（約 44 兆円）を上回らない）及び基礎的財政収支対象経費の額（前年度当初予算の規模（歳出の大枠：68.4 兆円¹）を実質的に上回らない）は堅持されることとなった。

平成 24 年度予算の特色としては、「日本再生重点化措置」により、経済社会の再生に資する施策に予算を重点配分したこと、東日本大震災からの復旧・復興については特別会計で対応していること等が挙げられる。

○平成24年度予算フレーム

（単位：億円）

	平成23年度 予算	平成24年度 予算	23' → 24'	備 考
(歳入)				
税 収	409,270	423,460	14,190	
そ の 他 収 入	71,866	37,439	△ 34,427	○財投特会積立金（9,967億円）については、復興債償還財源として財政投融资特別会計から国債整理基金特別会計へ繰入れ
うち特例法によるもの	24,897	—	△ 24,897	
公 債 金	442,980	442,440	△ 540	
うち 4 条公債（建設公債）	60,900	59,090	△ 1,810	○公債依存度 49.0%（23年度 47.9%）
うち特例公債（赤字公債）	382,080	383,350	1,270	○中期財政フレーム「平成23年度当初予算の水準（約44兆円）を上回らないものとするよう、全力をあげる。」
計	924,116	903,339	△ 20,777	
(歳出)				
国 債 費	215,491	219,442	3,951	○中期財政フレーム「少なくとも前年度当初予算の『基礎的財政収支対象経費』の規模を実質的に上回らない」
基礎的財政収支対象経費	708,625	683,897	△ 24,728	
うち社会保障関係費	287,079	263,901	△ 23,177	
うち地方交付税交付金等	167,845	165,940	△ 1,905	○24年度の年金差額分については、税制抜本改革により確保される財源を充てて償還される交付国債により確保 (参考)地方交付税総額(特会出口ベース) 174,545億円(対23年度+812億円)
うち経済危機対応・地域活性化予備費	8,100	9,100	1,000	
うち東日本大震災復興特別会計繰入れ	—	5,507	5,507	
その他	245,601	239,448	△ 6,153	
計	924,116	903,339	△ 20,777	

（注 1）計数は、それぞれ四捨五入によっているので、端数において合計とは一致しないものがある。

（注 2）B型肝炎ウイルス感染者に対する給付金等の支給に係る歳入・歳出が上記には含まれている。

（注 3）東日本大震災からの復旧・復興対策に係る歳入・歳出については、上記とは別途、東日本大震災復興特別会計に計上している。

（注 4）交付国債により確保することとしていた年金差額分については、社会保障・税一体改革関連法案の審議期間中の 3 党合意を踏まえ、年金特例公債（つなぎ公債）により対応予定

（財務省資料より作成）

¹ 年金差額分を除いた額。差額分を含んだ歳出の大枠は 71 兆円とされた。

(2) 東日本大震災関係経費

平成 24 年度予算における東日本大震災関係経費を経理する「東日本大震災復興特別会計」の概要は以下のとおりである。

○東日本大震災復興特別会計予算フレーム

(単位：億円)

(歳入)	
復興特別税	5,305
〔うち、復興特別法人税 復興特別所得税〕	〔4,810 495〕
一般会計からの繰入	5,507
〔うち、子ども手当見直し 高速無料化見直し エネルギー対策特会株式売却収入 公務員宿舍等売却収入〕	〔4,272 1,200 20 15〕
税外収入（公共事業費負担金等）	118
復興債	26,823
計	37,754
(歳出)	
東日本大震災復興経費	32,500
〔うち、災害救助等関係経費 災害廃棄物処理事業費 公共事業等の追加 災害関連融資関係経費 地方交付税交付金 （交付税特会から地方への出口ベース：6,855億円） 東日本大震災復興交付金 原子力災害復興関係経費 全国防災対策費 その他の東日本大震災関係経費〕	〔762 3,442 5,091 1,210 5,490 2,868 4,811 4,827 3,999〕
国債整理基金特会への繰入	1,253
東日本大震災復興予備費	4,000
計	37,754

(注1) 23年度1次～3次補正:14兆円台半ば+24年度当初:3.4兆円（予備費除き）－24年度当初除染:0.5兆円
＋その他地方が実施する緊急防災・減災事業（地方単独事業を含む）:0.6兆円－平成23年度第1次～
3次補正・予備費の不用:1.1兆円程度 17兆円程度

(注2) 財政投融资特会積立金（9,967億円）については、復興債償還財源として、財政投融资特会から
国債整理基金特会に繰入れ

（財務省資料より作成）

(3) 「日本再生重点化措置」による予算配分

「日本再生重点化措置」は、歳出削減により捻出された財源を用いて、日本再生に向けてより効果の高い施策に予算を重点配分するために、平成 24 年度予算編成において実施された取組である。重点配分の対象となったのは、①新たなフロンティア及び新成長戦略（科学技術・エネルギー・海洋・宇宙等、インフラ整備を含めた成長基盤の強化）、②教育（スポーツを含む）・雇用などの人材育成、③地域活性化（新たな沖縄振興政策を含む）、④安心・安全社会の実現、の4分野で、新たなフロンティア分野である「宇宙」「海洋」関連事業等については、府省の枠組みを超えて、重複排除等の横断的検討を行った上で、重点的に事業を選定したとされる。また、成長基盤の強化のため、成長インフラ、海外展開支援関連事業を重視した。「日本再生重点化措置」は、概算要求組替え基準段階では、7,000 億円規模を想定していたが、最終的に1兆円規模まで拡大された。

(4) 基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 の確保

基礎年金の国庫負担については、税制抜本改革により安定財源を確保した上で、国庫負担割合 2 分の 1 を恒久化するとされているが、平成 24 年度については、国庫負担割合 2 分の 1 を、歳出予算（36.5%）と税制抜本改革（消費税率引上げ）により確保される財源によって償還される年金交付国債の発行（13.5%）によって確保することとされた。このうち年金交付国債の発行に関する分（約 2.6 兆円）については、歳入歳出予算に計上されていない²。これは、年金交付国債の交付時点では国債発行による収入金及びそれを財源とする支出が発生しないためである。

しかし、予算成立後、社会保障・税一体改革関連法案の審議中に成立した民主党・自民党・公明党の 3 党合意（6 月 15 日）によって、年金交付国債による基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 の確保は行わないことが決まった。これを踏まえ、年金交付国債の発行根拠等を定めていた「国民年金法等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律案」から年金交付国債関係の規定が削除されるとともに、「平成 24 年度における公債の発行の特例に関する法律案³」に、基礎年金国庫負担の財源とするための年金特例公債（つなぎ国債）の発行についての規定が追加されたが、両法案とも第 180 回国会では成立せず、前者は衆議院で継続審議、後者は衆議院を通過後、参議院で審査未了・廃案となっている。

(5) 平成 24 年度暫定予算

平成 24 年度予算は、3 月 8 日に衆議院を通過後、参議院で審議されていたが、年度内の予算成立が困難になったため、政府は平成 24 年度暫定予算を編成することとした。暫定予算の編成は、平成 10 年度以来 14 年ぶりである。

平成 24 年度暫定予算三案（一般会計・特別会計・政府関係機関）は、3 月 29 日に国会に提出され、3 月 30 日、衆議院で可決後、同日、参議院で可決され、成立した。暫定予算の期間は、4 月 1 日から 6 日までの 6 日間で、一般会計暫定予算の歳出総額は 3 兆 6,105 億円、歳入総額は 118 億円である。歳出では、人件費、事務費等の経常的経費のほか、既定施策に係る経費については、暫定予算期間中における行政運営上必要最小限の金額が計上された。新規施策に係る経費は、社会政策上等の配慮から特に措置することが適当と認められるものを除き、計上されていない。なお、歳出に対し歳入が不足しているが、不足分については必要に応じて財務省証券を発行して対応することとした。

(6) 平成 24 年度予算の執行の抑制

平成 24 年度予算は、4 月 5 日に成立したが、平成 24 年度予算の財源として特例公債を発行するための法案は、第 180 回国会では成立せず、廃案となった。このため、平成 24 年度一般会計歳入 90.3 兆円のうち、特例公債による財源 38.3 兆円が確保できない状況になっている。確保されている歳入は 52.0 兆円で、このうち、建設公債分 5.9 兆円を除いた

² 一般会計予算総則において、年金交付国債の発行及び交付により国庫が負担する額等を定めている。

³ 名称を「財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行の特例に関する法律案」に変更した。

46.1 兆円が、第 180 回国会終了時点で、公共事業等の建設公債対象経費以外の財源として確保されている金額である。

財源に関する法案が成立していない場合、その法案に基づく歳入は見込むことができないため、予算の執行は、既存の法律に基づく歳入の範囲内でしか行えない、とされており⁴、特例公債による財源が確保されていない状況が続けば、いずれ政策遂行のための財源が枯渇し、予算執行に支障が生ずることとなる。そのため、政府は、9月7日に「9月以降の一般会計予算の執行について」を閣議決定し、特例公債法案成立の見込みが立つまでの間、予算執行を抑制することで財源が枯渇する時期を遅らせる措置をとった。その概要は以下の通りである。

○予算執行抑制の概要

1 基本的な考え方

- 特例公債金が財源となる全ての経費について、予算執行の抑制を図る。
- 行政活動の維持に不可欠な経費は執行抑制の対象外とする。
- 精査の上で必要とされた、①国から国民への直接払いの経費、②安全保障・司法・治安関係の経常経費、③緊要性の高い外交活動に係る経費、④災害対策に係る経費、⑤経常的な統計調査・観測事業に係る経費、⑥法令・契約で支払時期が定められており、現時点では抑制が困難な経費（医療・介護・生活保護等の地方公共団体向け負担金を含む）については執行抑制の対象外とする。
- 特別会計については、一般会計からの繰入金を財源とする経費について、一般会計に準じた執行抑制を図ることで、繰入れの抑制を図る。
- 復興事業については、引き続き速やかに執行する。

2 具体的な予算執行抑制方針

- 行政経費（庁費・旅費・諸謝金等）は、毎月、予算額を 12 で除した額の 50%以下に支払いを抑制する。
- 独立行政法人運営費交付金・国立大学法人運営費交付金等は、3 か月毎に、予算額を 4 で除した額の 50%以上の交付を留保する。
- 地方交付税のうち、道府県分の普通交付税については、9月交付分を、9月～11 月の月割り交付とする。
- 地方向け裁量的補助金については、新たな交付決定は行わない。交付決定済みでも可能な限り執行を留保する。
- 民間団体等向けの裁量的補助金については、新たな交付決定は行わない。交付決定済みでも可能な限り執行を留保する。私学助成については、交付時点において、国立大学法人運営費交付金と同様の対応とする。
- 民間団体等に対する支出で、法令において支払時期が定められていない経費については、できる限り支払いの延期を図る。
- 国会・裁判所・会計検査院所管の予算についても、上記に準じた対応を行うよう、要請する。

政府によれば、従来どおりの予算執行を続ければ、10 月末には財源がほぼ枯渇するところを、この執行抑制によって、その時期を 11 月末まで先送りすることができるとしている。

(7) 経済対策の策定

政府の月例経済報告では、景気動向について、7月では「依然として厳しい状況にある

⁴ 参議院議員林芳正君・宮沢洋一君提出「予算と法律との不一致に関する質問主意書」に対する政府答弁（平成 23 年 2 月 1 日）による。

ものの、復興需要等を背景として、緩やかに回復しつつある」としていたが、8月以降、3か月連続で景気の基調判断を下方修正し、10月では、「引き続き底堅さもみられるが、世界景気の減速等を背景として、このところ弱めの動きとなっている」とした。先行きについては、当面は弱めの動きが続き、その後は、復興需要・海外経済の改善による景気回復が期待できるとしているが、対外経済環境の不確実性が高く、世界景気の更なる下振れや金融資本市場の変動等がリスク要因として存在することを指摘している。

このような経済情勢に対し、10月17日、野田総理は、景気下押しリスクに対応し、デフレからの早期脱却と経済活性化に向けた取組みを加速していくことが喫緊の課題であるとし、経済対策を策定することを表明した。この対策は、①「日本再生戦略」の重点3分野（グリーン、ライフ、農林漁業）をはじめとする施策の前倒し、②東日本大震災からの早期の復旧・復興及び大規模災害に備えた防災・減災対策、③規制改革や民間の融資・出資の促進策など、財政措置によらない経済活性化策、を内容とするもので、11月中を目途に内容を決定し、速やかに実行に移すとしている。また、経済対策決定前においても、上記①～③に基づいて、緊要性の高い施策については10月中の予備費の使用決定を検討することにした。

予備費の使用については、10月26日、「経済危機対応・地域活性化予備費等の活用」が閣議決定された。その概要は以下のとおりである。

○経済危機対応・地域活性化予備費等の活用（平成24年10月26日閣議決定）

1. 「日本再生戦略」における重点3分野(グリーン、ライフ、農林漁業)をはじめとする施策の実現

前倒し 1,051 億円

- (1) 世界を主導するグリーン・エネルギー社会の創造 411 億円
- (2) 農林漁業の6次産業化の推進、意欲ある若者等の雇用の促進 520 億円
- (3) iPS細胞による再生医療をはじめ世界トップレベルの研究開発の推進 38 億円
- (4) その他 82 億円

2. 東日本大震災からの早期の復旧・復興及び大規模災害に備えた防災・減災対策 2,643 億円

- (1) 被災地の産業・雇用の立て直し（復興予備費） 1,203 億円
- (2) 学校の安全対策 200 億円
- (3) ゲリラ豪雨等への対応や、地域の総合的防災力向上 1,240 億円

合 計 3,694 億円（事業費7,200億円程度）

※1. 及び2. (2)、(3)は経済危機対応・地域活性化予備費を活用

○上記のほか、海上保安庁の装備等の緊急整備（170億円）及び災害復旧等事業（62億円）のため、一般予備費を使用。

○ 予備費使用とあわせて、成長分野における非正規雇用労働者をはじめとする人材へのキャリアアップを支援（既存基金の活用）（最大300億円程度）。

○一般予備費及び既存基金の活用を合わせると、総額で国費4,000億円超、事業費7,500億円超。

2 平成 25 年度予算編成

(1) 日本再生戦略と予算編成

政府は、7 月 31 日に「日本再生戦略～フロンティアを拓き、「共創の国」へ～」を閣議決定し、日本再生の道筋と重点分野等を示した。その中で、同戦略の着実な実行につなげるための予算編成の取組として、以下の①～⑥を挙げている。

- ①東日本大震災からの復興、福島再生を最重要かつ最優先課題として、引き続き全力で対応する。
- ②グリーン（エネルギー・環境）、ライフ（健康）、農林漁業（6 次産業化）などの重点分野については、日本経済を支える中小企業の活力を最大限活用しつつ、総合特区等の戦略的手段も踏まえ、府省横断的な横割り（横串）の予算配分（重点配分）を徹底する。
- ③その際、財政投融资の積極的な活用や、税制改正及び規制改革、制度金融施策等を総合的に講じることによって、重点配分の実効性を担保する。
- ④重点分野を中心に、要求段階から各府省における類似施策の重複排除、間接的關係予算の安易な計上排除を徹底する。また、一般会計だけでなく、特別会計についても、「日本再生戦略」の実行に資する予算の組替えを行う。
- ⑤省庁の枠を超えた大胆な予算の組替えに資する編成の仕組みを導入する。
- ⑥社会保障分野を含め、聖域を設けずに歳出全般を見直すこととする。その際、行政事業レビューの結果及び会計検査院の過去の指摘事項等については、来年度予算において確実に反映させる。

(2) 概算要求組替え基準

ア 基本的な考え方

「平成 25 年度予算の概算要求組替え基準について」は、8 月 17 日に閣議決定された。組替え基準では、平成 25 年度を含めた当面の財政運営の基本を、①2015 年度（平成 27 年度）の基礎的財政収支赤字対 GDP 比を 2010 年度（平成 22 年度）の水準から半減するという財政健全化目標の達成に向けて、昨年度に改訂された「中期財政フレーム（平成 24 年度～平成 26 年度）」に定められた「歳出の大枠」71 兆円を遵守する、②「日本再生戦略」を踏まえ、我が国経済の再生・成長に向けた大胆な予算の組替えにより、成長と財政健全化の両立を図る、③社会保障・税一体改革（消費税率引上げ）についての国民の理解を得るため、引き続き、行政の効率化・簡素化に徹底して取り組む、④2014 年度（平成 26 年度）からの消費税率引上げに向け、経済状況等に十分配慮する必要があることから、我が国経済の動向等を見極めた上で、機動的かつ弾力的な対応を行う、こととしている。そして、平成 25 年度予算の概算要求については、①東日本大震災からの復興対策、防災・減災対策への重点化、②グリーンを中心とする「日本再生戦略」を踏まえた予算配分の重点化、③省庁の枠を超えた大胆な予算の組替えに資する編成の仕組みの導入、を基本的な考えとしている。このうち、③については、各府省一律の削減ではなく、政策分野、施策ごとにメ

リハリのついた大胆な重点配分を可能とする仕組みを導入し、概算要求段階から予算編成過程を通じ、既存の予算全体を見直して組み替えることで財源を捻出し、重点分野へのメリハリのついた予算配分と歳出の大枠（71 兆円）の遵守の両立を図るとしている。

イ 「日本再生戦略」に関する要求（特別重点要求・重点要求）

平成 25 年度概算要求では、歳出全般にわたる改革により捻出された財源を用いて、経済の再生・成長に資する分野のより効果の高い施策に予算を配分するため、「特別重点要求」及び「重点要求」の仕組みを導入している。

特別重点要求は、「日本再生戦略」に適合する施策のうち、グリーン、ライフ、農林漁業についての要求であり、重点要求は、特別重点要求以外の「日本再生戦略」に適合する施策についての要求である。また、防衛・治安に関連する施策についても「重点要求」に準じた扱いとしている。

特別重点要求及び重点要求は、既存予算の見直し額を上回る要求ができる仕組みとなっており、その内容は以下の式による。

$$\begin{aligned} & \text{特別重点要求・重点要求可能額} = \text{グリーン分野の特別重点要求額 (A)} \times 1/4 \\ & + \text{ライフ・農林漁業分野の特別重点要求額 (B)} \times 1/2 + \text{重点要求額 (C)} \times 1/1.5 \\ & = \text{公共事業関係費・その他裁量的経費・特定財源の前年度当初予算額の 10\% 相当額} \end{aligned}$$

最大で、グリーン分野の要求は見直し額の 4 倍まで、ライフ・農林漁業分野の要求は見直し額の 2 倍まで、重点要求は見直し額の 1.5 倍まで可能となっている。

また、国家機関費等（裁量的経費）の前年度当初予算額の 3 % 相当額の 1.2 倍の範囲内で重点要求ができる。

ウ 一般要求等の基準

特別重点要求・重点要求以外の要求（一般要求）については以下のルールが定められている

- ①年金・医療等は、前年度当初予算に自然増（8,400 億円）を加算した範囲内で要求する。ただし、生活保護の見直しをはじめとして合理化・効率化に最大限取り組み、極力圧縮に努める。
- ②地方交付税交付金・地方特例交付金は、中期財政フレームとの整合性に留意しつつ要求する。
- ③人件費は、給与特例法の影響額（△0.3 兆円）を確実に反映する。
- ④東日本大震災復興特別会計への繰入れは、前年度当初予算に 0.4 兆円を加算した範囲内で要求する。
- ⑤予備費（経済危機対応・地域活性化予備費を含む）は 1 兆 2,600 億円（うち経済危機対応・地域活性化予備費は 9,100 億円）を要求し、経済危機対応・地域活性化予備費の取扱いについては予算編成過程で検討する。

⑥マニフェスト事項（児童手当、高校の実質無償化、農業の戸別所得補償）については所要の金額を要求する。高速道路無料化は計上しない。

⑦その他の経費については、各省大臣は、以下の基準で算出された額の合計額の範囲内で予算を組み替えて要求できる。

- ・義務的経費の前年度予算額
- ・エネルギー特別会計への繰入れ等の特定財源の前年度予算の 90%
- ・国家機関費等（裁量的経費）の前年度当初予算額の 97%
- ・公共事業関係費・その他裁量的経費の前年度当初予算の 90%

エ 東日本大震災からの復興対策に係る経費

東日本大震災からの復興対策に係る経費については、東日本大震災復興特別会計において、被災地の復旧・復興の状況等を踏まえ、「東日本大震災からの復興の基本方針」（平成 23 年 7 月 29 日 東日本大震災復興対策本部決定）に沿って、所要の額を要求することとされた。なお、要求にあたり、各省大臣に対しては、被災地の要望等を踏まえつつ、津波・地震被害や原子力災害からの復旧・復興に直結するものなど、真に必要な経費を要求することが求められている。

(3) 概算要求の結果

各府省の概算要求は 9 月 7 日にまでに提出され、9 月 12 日に平成 25 年度一般会計概算要求額が財務省より公表された。一般会計概算要求額の総額は、98 兆 8 億円で、そのうち特別重点要求額が 6,963 億円、重点要求額が 1 兆 3,839 億円（特別重点要求額と重点要求額の合計 2 兆 802 億円）である。なお、特別重点要求額の内訳は、グリーン 4,438 億円、ライフ 1,196 億円、農林漁業 1,330 億円となっている。

また、東日本大震災復興特別会計歳出概算要求額は 4 兆 4,794 億円（内訳は、東日本大震災関係経費 3 兆 9,451 億円、復興債費 1,343 億円、予備費 4,000 億円）となっている。

(4) 中期財政フレームの改訂

公債残高の累増など、急速に悪化する日本の財政状況に対し、政府は、財政健全化に向け、財政健全化目標や財政運営の基本的ルール等を定めた「財政運営戦略」を平成 22 年 6 月 22 日に閣議決定している。

財政運営戦略では、財政健全化目標について、(1)収支（フロー）目標として、国・地方の基礎的財政収支（プライマリー・バランス）に関し、①遅くとも 2015 年度までに基礎的財政収支赤字の対 GDP 比を 2010 年度の水準から半減、②遅くとも 2020 年度までに基礎的財政収支の黒字化（国単独の基礎的財政収支についても①②と同様の目標）、(2)残高（ストック）目標として、2021 年度以降、国・地方の公債等残高の対 GDP 比を安定的に低下させること、等と定めた。

また、複数年度を視野に入れて毎年度の予算編成を行うための枠組みとなる「中期財政フレーム」を定め、国債発行額の抑制や、翌年度以降 3 年間の基礎的財政収支対象経費（一

般会計歳出から国債費等を除いたもの）の額などを定めた。

中期財政フレームは、毎年半ば頃に改訂されることになっている。平成 24 年の改訂（8 月 31 日閣議決定）では、社会保障・税一体改革の実現と「日本再生戦略」を踏まえた重点分野への予算配分と聖域なき歳出全般の見直しによって、経済成長と財政健全化の両立を図り、市場の信認を確保しつつ日本経済の再生を図ることや、東日本大震災からの復興、福島の再生を最重要かつ最優先課題として全力で対応するため、必要な事業を着実に実施することが必要であるとしている。そして、このような考え方の下に、平成 25 年度～27 年度（2013 年度～2015 年度）を対象期間とする中期財政フレームの改訂を行った。

改訂された中期財政フレームでは、公債発行額について、平成 25 年度の新規公債発行額（年金特例公債など、別途、法律により具体的な償還財源が担保された公債を除く）について、平成 24 年度当初予算の水準（約 44 兆円）を上回らないものとするよう、全力を挙げ、それ以降の新規公債発行額についても、財政健全化目標の達成へ向けて着実に縮減させることを目指し、抑制に全力を挙げるとした。歳入面では、民主党・自民党・公明党の 3 党合意及び 3 党合意を経て成立した消費税等改正法等に基づき、税制の抜本的な改革を進めるとした。歳出面では、平成 25 年度～27 年度の「基礎的財政収支対象経費」について、前年度当初予算の規模（「歳出の大枠」）を実質的に上回らないこととし、平成 26 年度及び平成 27 年度については、社会保障・税一体改革の一環として財源が確保された上で行われる社会保障の充実等に係る経費を各年度の予算編成過程において検討し、「歳出の大枠」に加算するとした。

○平成25年度～27年度における「基礎的財政収支対象経費」

（単位：兆円）

	歳出の大枠		
	平成25年度	平成26年度	平成27年度
基礎的財政収支対象経費	71 (注1～3)	71 (注1～3)	71 (注1～3)
うち経済危機対応・地域活性化予備費（24年度0.9）	0.9	0.9	0.9

（注1）平成 25 年度以降の「歳出の大枠」は、税制抜本改革により確保される財源を活用して年金財政に繰り入れる年金差額分（基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 と 36.5%の差額）を含む。

（注2）「歳出の大枠」に加算する社会保障の充実等に係る経費の取扱いについては、以下のとおり。

①社会保障の充実の金額及び簡素な給付措置の金額については、国税の消費税率の 7.8%への引上げが平成 27 年度の途中に行われ平成 26 年度及び平成 27 年度において社会保障・税一体改革が最終的に予定する 3.8%分の税収の全額が確保されないこと、及びそれらの具体的内容及び実施時期については、今後検討が行われるとされていることから、その検討の結果等を踏まえ、各年度の予算編成過程において検討し、「歳出の大枠」に加算するものとする。

②消費税率（国・地方）引上げに伴う社会保障支出（社会保障 4 経費）の増の金額については、消費税引上げに伴う物価上昇の影響等を踏まえ、各年度の予算編成過程において検討し、「歳出の大枠」に加算するものとする。

③国・地方を通じた社会保障安定財源の確保に向けた消費税に係る地方交付税法定率分の充実については、各年度の予算編成過程において検討し、「歳出の大枠」に加算するものとする。

（注3）B型肝炎ウイルス感染者に対する給付金等の支給に係る経費のうち、税制措置等により財源が確保された金額については、財源と併せて別途管理し、「歳出の大枠」に加算するものとする。

（財務省資料より作成）

また、中期財政フレームの改訂を踏まえ、「経済財政の中長期試算」の改訂も同時に行わ

れた。この試算では、①「日本再生戦略」の施策が実施され、2011～2020 年度までの平均経済成長率が名目 3 % 程度、実質 2 % 程度となる成長戦略シナリオ、②同 2020 年度までの平均経済成長率が名目 1 % 台半ば、実質 1 % 強となる慎重シナリオ、の 2 つの経済シナリオに基づき、一定の想定を置いた上で、試算を行っている。これによれば、慎重シナリオの場合でも、2015 年度の財政健全化目標（国・地方及び国の基礎的財政収支赤字の対 GDP 比を 2010 年度の水準から半減）は達成される見通しとなっている。しかし、2020 年度の財政健全化目標（国・地方及び国の基礎的財政収支対 GDP 比の黒字化）は成長戦略シナリオであっても達成できない見通しとなっている。

3 今後の課題

政府は、平成 24 年度の特例公債法案が未成立であり、特例公債発行による財源が確保できていないことから、予算の執行を抑制している。国民生活への直接的な影響が少ない分野での執行抑制であるが、特例公債法が未成立の状態が続けば、11 月末には財源枯渇が予想され、国民生活に多大な影響を及ぼす事態が生ずるおそれがある。また、地方交付税の一部交付延期による地方財政への影響や、国債発行の遅れによる金融市場への影響も懸念されるところであり、国民生活・経済への影響を回避するための方策が求められている。

景気動向に関しては、月例経済報告の景気の基調判断が 3 か月連続で下方修正されるなど、厳しい状況にあり、政府も経済対策を策定することを表明している。今後は、経済対策の内容が焦点となってくる。対策の柱として、「日本再生戦略」関連施策の前倒しや復旧・復興対策、防災・減災対策が考えられているが、財政措置（補正予算）の有無も含め、その内容・効果についての妥当性が問われることになる。

現在、編成作業が行われている平成 25 年度予算については、東日本大震災からの復旧・復興と「日本再生戦略」の実現が大きな課題となる。これまでの復興関連予算については、その内容が疑問視されているものもあり、今後の復興予算の在り方が問われるところである。成長戦略についても、厳しい財政事情の中、既存予算の見直しを進める一方で、真に成長に結びつく施策に予算の重点配分を進めることができるのか、その予算編成の在り方が注目される。

内容についての問合せ先 予算調査室 奥井首席調査員（内線68660）
--

決算行政監視委員会

決算行政監視調査室

I 所管事項の動向

1 決算、予備費等

決算は、国の一会計年度における予算執行の実績を表示したものであり、財政国会中心主義の下、決算審査を通じて、予算に基づいて行われた財政行為についての内閣の責任を明らかにし、将来の財政計画や予算編成等に資することとなる。

この決算については、すべて毎年会計検査院がこれを検査し、内閣は、次の年度に、その検査報告とともに、これを国会に提出しなければならないと定められている（憲法第 90 条）。決算の提出時期は、翌年度開会の常会において国会に提出するのを常例（財政法第 40 条第 1 項）とされているが、「決算の早期審査」に資する観点から、平成 15 年度決算以降は、常会前にも提出されるようになった。

平成 23 年度決算については、平成 24 年 7 月 31 日に概要が公表されており、今後、会計検査院の検査を経て、同院が作成する決算検査報告とともに、内閣から国会に提出されることになる。

(1) 平成 23 年度決算の概要（平成 24 年 7 月 31 日公表）

一般会計決算は、収納済歳入額 109 兆 9,795 億円、支出済歳出額 100 兆 7,154 億円であり、1 兆 9,790 億円の純剰余金が発生した。これは、歳入において、非製造業を中心に法人税収が見込みを上回ったことなどにより、特例公債の発行を取りやめた結果、補正後予算額を 7,439 億円下回ったものの、歳出において、国債の支払利息が予定より少なかったことによる国債費の減額分、復興予算に係る事業の未執行分等を含めて 2 兆 9,512 億円が不用となったことによるものである。

特別会計決算（17 特別会計）は、各特別会計の財務省公表値を合計すると、収納済歳入合計額 409 兆円、支出済歳出合計額 376 兆円であり、計 11 兆 7,852 億円（国債整理基金特別会計¹を除く。）の決算上の剰余が発生し、そのうち、2 兆 5,172 億円を積立金に積み立てるなどし、2 兆 237 億円を一般会計へ繰り入れ、7 兆 2,432 億円を各特別会計の平成 24 年度歳入に繰り入れることとした。

¹ 国債整理基金特別会計の決算上の剰余金は、21 兆 6,746 億円であり、その内訳は、①基金残高 11 兆 9,472 億円（将来の国債償還のために制度的に積み立てられているもの）と、②前倒債発行額 9 兆 6,472 億円（翌年度の早い段階に償還を迎える国債の借換えに対応できるよう、前年度中に発行した借換債）である。

平成23年度一般会計決算概要（剰余金）
（補正後予算額比）

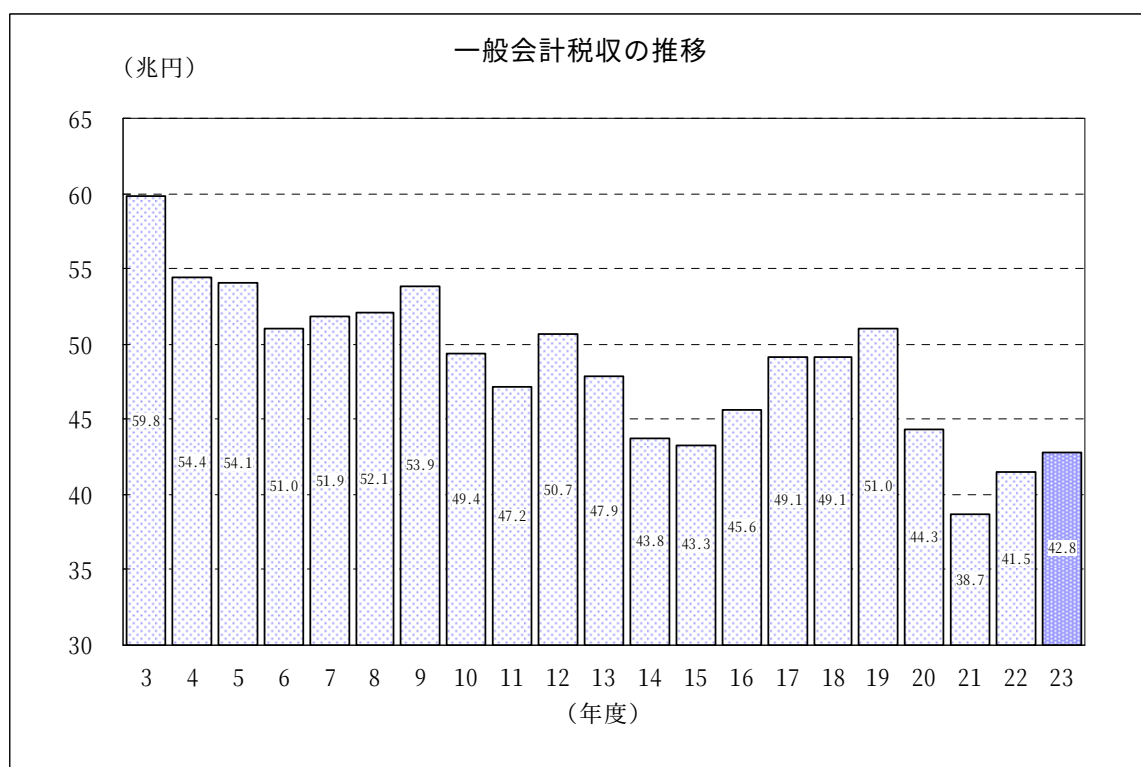
（単位：億円）

〔歳入〕		〔歳出〕			
税収	8,026	不用	29,512	合 計 (a+b)	22,072 (A)
（法人税	5,444	（国債費	6,411		
（所得税	761 等	（予備費	2,751	地方交付税交付金等財源増	2,246 (B)
税外収入	2,534	（復興分	7,912	東日本大震災復興特別会計への繰入	35 (C)
（日本銀行納付金	2,164	（補正予算（第1・2号）	復興分	復興分(補正予算(第3号)))	
（復興分	▲ 423	（補正予算（第3号）	3,143 等	復興分(補正予算(第1・2号))に係る	7,489 (D)
（復興分	▲ 107 等			剰余金	
公債金	▲ 18,000			差 引	12,301 (A-B-C-D)
（特例公債	▲ 15,000				
（復興公債	▲ 3,000 等				
計	▲ 7,439 (a)	計	29,512 (b)		

財政法第6条の純剰余金 19,790 (A-B-C)

(注1) 純剰余金とは、財政法第6条による剰余金で、その2分の1を下らない金額は、公債又は借入金償還財源に充てなければならないものとされている。
(注2) 復興分(補正予算(第1・2号))に係る剰余金(D)7,489億円は、今後平成25年度予算までに東日本大震災復興特別会計に繰り入れる予定である。

（財務省資料を基に作成）



（財務省資料を基に作成）

(2) 平成21年度決算の概要及び審議の状況

一般会計決算は、収納済歳入額107兆1,142億円、支出済歳出額100兆9,734億円であり、1兆6,246億円の純剰余金が発生した。これは、歳入において、補正後予算額より452億円上回り、歳出において、国債の支払利息が予定より少なかったことを含めて2兆1,552億円が不用となったことなどによるものである。

特別会計決算（21特別会計）は、収納済歳入合計額377兆8,931億円、支出済歳出合計額348兆600億円であり、計29兆8,330億円の決算上の剰余が発生し、そのうち、6,337億円を積立金に積み立てるなどし、2兆6,593億円を一般会計へ繰り入れ、26兆4,765億円を各特別会計の平成22年度歳入に繰り入れるなどの処理をした。

国税収納金整理資金は、収納済額50兆4,845億円、歳入組入額38兆8,227億円である。

政府関係機関決算（3機関）は、収入決算総額1兆2,771億円、支出決算総額1兆5,300億円である。

平成21年度決算は、第176回国会（臨時会）の平成22年11月19日に提出され、同年12月2日の本委員会への付託後、第179回国会（臨時会）において概要説明聴取が行われ、第181回国会（臨時会）に継続されている。

(3) 平成22年度決算の概要及び審議の状況

一般会計決算は、収納済歳入額100兆5,345億円、支出済歳出額95兆3,123億円であり、1兆4,651億円の純剰余金が発生した。これは、歳入において、補正後予算額より1,341億円下回ったものの、歳出において、国債の支払利息が予定より少なかったことを含めて2兆1,448億円が不用となったことなどによるものである。

特別会計決算（18特別会計）は、収納済歳入合計額386兆9,849億円、支出済歳出合計額345兆740億円であり、計41兆9,109億円の決算上の剰余が発生し、そのうち、1兆8,780億円を積立金に積み立てるなどし、2兆7,345億円を一般会計へ繰り入れ、37兆2,975億円を各特別会計の平成23年度歳入に繰り入れるなどの処理をした。

国税収納金整理資金は、収納済額51兆3,859億円、歳入組入額41兆5,663億円である。

政府関係機関決算（3機関）は、収入決算総額1兆2,044億円、支出決算総額1兆4,063億円である。

平成22年度決算は、第179回国会（臨時会）の平成23年11月22日に提出され、同年12月7日の本委員会への付託後、同国会において概要説明聴取が行われ、第181回国会（臨時会）に継続されている。

(4) 平成20年度決算に関する議決について内閣の講じた措置

本委員会では、予算執行の実績とその効果、会計検査院の決算検査報告などに重点を置いた審査を通じて、政府に対し改善・是正を求める事項を内容とする「議決案」を議決し、委員会としての意思表示を行っている。

この「議決案」は、本会議において議決された後、衆議院議長から内閣総理大臣宛に送付され、次の常会に、内閣の講じた措置が内閣総理大臣から衆議院議長宛に報告されることになっている。

平成20年度決算に関する議決について内閣が講じた措置の概要は、次のとおりである（第177回国会平成23年8月11日本院議決、第180回国会平成24年2月7日内閣の講じた措置報告書受領）。

1. 財政健全化について

平成24年度予算編成においては、「平成24年度予算の概算要求組替え基準」に基づき、一定の経費について要求段階で所要の削減を行うとともに、提言型政策仕分け等を通じて更なる歳出削減を実現し、こうして捻出した財源を「日本再生重点化措置」を活用して我が国経済社会の再生に真に資する施策に重点配分するなど、「中期財政フレーム」を遵守しつつ、大胆な予算の組替えを行った。

2. 景気対策、成長戦略と公共事業について

社会資本整備については、国民にとって本当に必要なものかどうかを見極め、国民の安全・安心の確保や、我が国の国際競争力強化のために真に必要な社会資本整備を戦略的かつ重点的に進めるとともに、高度経済成長期に集中投資した社会資本の老朽化に伴い、計画的かつ戦略的な維持管理等を進めることが重要であり、これらを踏まえ、「社会資本整備重点計画」の見直しを行っている。

3. 行政改革について

独立行政法人改革については、「独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針」に基づき、事務・事業の不断の見直しを進めており、今後とも、不要な事業や民間で可能な事業の廃止、高額な給与・報酬等の見直し、不要資産の国庫返納など、更なる無駄の削減の取組を進める。公益法人に対する国からの支出等については、平成22年5月に実施した事業仕分けの結果等も踏まえ、事業の効率性等の観点から横断的な見直しを行い、平成23年7月に見直しの状況を公表したところであり、今後とも不断に見直しを行う。

4. 社会保障について

年金、医療、介護等については、「社会保障・税一体改革素案」で、必要な機能強化と持続可能性の確保を図る観点から、地域包括ケアシステムの構築や、処遇の改善による医療・介護従事者の確保を含め、方向性を示し、改革に取り組んでいる。子ども・子育て支援については、総合的な対策である「子ども・子育てビジョン」に基づき、待機児童解消を図るための保育サービスの充実等に取り組んでいる。

5. 雇用対策について

雇用対策については、経済情勢の変化に的確に対応し、雇用機会の拡大を図ることは重要であり、「新成長戦略」を着実に実施している。失業に対する確かな安全網としては、雇用保険制度や平成23年10月より施行した求職者支援制度を確実に実施し、労働市場における需要と供給の円滑な橋渡しのため、成長分野やものづくり分野を中心とした職業訓練を推進している。

6. 教育について

質の高い学校教育の実現については、平成24年度予算において、東日本大震災により被災した児童生徒への対応や公立小学校2年生の35人以下学級への対応を含め、計3,800人の教職員定数改善を盛り込んでいる。高等教育の教育費負担の軽減については、授業料等減免措置等の拡大等を図り、平成24年度予算において「所得連動返済型の無利子奨学金制度」を盛り込むとともに、無利子奨学金の貸与人員の拡大等に取り組んでいる。

7. 農林漁業の持続性強化等、口蹄疫問題への対応について

地産地消、農商工連携等の推進については、6次産業化の推進のため、「六次産業化法」に基づく計画的な取組への認定や、経営・マーケティング等の知見を活用し農林漁業者にアドバイスを行う体制の整備等の支援を行っている。口蹄疫問題については、平成23年4月に改正された「家畜伝染病予防法」に基づき、「発生予防」「早期通報」「迅速な初動対応」に重点を置いて、防疫体制及び財政支援を強化するとともに、畜産農家が遵守すべき飼養衛生管理基準等を見直したところであり、引き続き、都道府県等と連携しつつ、口蹄疫の侵入防止に万全を期している。

8. ODAについて

ODAの透明性・効率性を確保するため、全てのODAプロジェクトの現状・成果等を体系的に可視化するウェブサイトの立上げや、外部の専門家の知見も取り入れるための開発協力適正会

議の設置等の措置を行っている。

9. 治安対策と警察官増員の適正配分について

警察官定員の適正な管理については、各都道府県間の治安体制の均衡と我が国全体として必要な限度の警察力の確保に努めており、今後とも警察官の増員を行う場合には、各都道府県間の各種負担の差異にも配慮して警察官定員の適正な管理に努める。

10. 東日本大震災への対応について

東日本大震災への対応については、発災以来、仮設住宅の建設や散乱がれきの撤去、電気・ガス・水道等のライフラインの復旧、防潮堤や港湾等の公共施設の応急復旧等に取り組んできた。原子力発電所事故に係る地域住民等に対する補償・救済対策については、東京電力による損害賠償が遅延することなく、迅速かつ適切に支払が進むよう、東京電力に対する原子力損害賠償支援機構を通じた支援等を行っている。

(5) 平成23年度予備費使用等の概要

一般会計予備費の予算額は、3,500億円であって、その使用総額は748億円であり、差引使用残額は2,751億円である。

また、平成23年度においては、通常の予備費のほかに、一般会計補正予算（第2号）予算総則補正により使用範囲が規定されたものとして、「東日本大震災復旧・復興予備費」が設けられ、当該予備費の予算額は5,656億円であって、その使用総額は4,909億円であり、差引使用残額は747億円である。

特別会計予備費の予算総額は、1兆484億円であって、その使用総額は16億円であり、差引使用残額は1兆468億円である。

特別会計予算総則第17条第1項（歳入歳出予算の弾力条項）の規定による経費増額総額は、4,938億円である。

「平成23年度一般会計東日本大震災復旧・復興予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書（その1）（承諾を求めるの件）」、「平成23年度一般会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書（その1）（承諾を求めるの件）」及び「平成23年度特別会計予算総則第17条第1項の規定による経費増額総調書及び各省各庁所管経費増額調書（その1）（承諾を求めるの件）」は、第180回国会（常会）の平成24年3月16日、また、「平成23年度一般会計東日本大震災復旧・復興予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書（その2）（承諾を求めるの件）」、「平成23年度一般会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書（その2）（承諾を求めるの件）」、「平成23年度特別会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書（承諾を求めるの件）」及び「平成23年度特別会計予算総則第17条第1項の規定による経費増額総調書及び各省各庁所管経費増額調書（その2）（承諾を求めるの件）」は、同国会の5月18日にそれぞれ提出され、第181回国会（臨時会）に継続されている。

2 政策評価及び行政評価・監視

国会の行政監視機能を充実強化する目的をもって、本委員会は、総務省が行う評価及び監視等の結果についての調査に関する事項を所管している。総務省が行う評価及び監視には、政策評価と各行政機関の業務の実施状況について行う行政評価・監視等がある。

(1) 政策評価

政策評価は、各行政機関が自らの政策について、必要性、有効性、効率性の観点から評価を行うことが基本となっている。これに加え、総務省は、行政機関の枠を超えた全政府的見地から、複数行政機関にまたがる政策の評価（統一性・総合性確保評価）、各行政機関の評価のチェック（客観性担保評価）を実施している。

この目的としては、国民に対する行政の説明責任の徹底、国民本位の効率的で質の高い行政の実現、国民的視点に立った成果重視の行政への転換が挙げられる。

政府は、毎年、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（以下「政策評価法」という。）第19条に基づき、政策評価等の実施状況及びこれらの結果の政策への反映状況に関する報告書を作成して国会に提出することとなっている。平成23年度の報告（平成24年6月8日）においては、各行政機関における平成23年度の政策評価実施件数は2,748件（平成22年度2,922件）であり、政策評価の取組状況は次のとおりである。

ア 目標管理型の政策評価の改善方策

目標管理型の政策評価²について、行政事業レビューと連携しつつ、メリハリのある分かりやすい政策評価を実現するため、平成24年度からの取組についての標準的な指針として、①事前分析表の導入、②評価書の標準様式の導入等を内容とする「目標管理型の政策評価の改善方策に係る取組について」を策定した（平成24年3月）。

イ 公共事業等における休止又は中止事業数、総事業費等

平成23年度において、事業採択後、5年経過しても未着工、又は10年経過しても完了していない公共事業等の再評価が行われた結果、3省で17事業、約2,746億円（総事業費ベース）の事業が休止又は中止されている（昨年度は、9事業の中止、約981億円（総事業費ベース）。平成14年度の政策評価法施行から23年度までの10年間で計267事業、約4.5兆円（総事業費ベース）の公共事業等が休止又は中止）。

ウ 各行政機関における特徴的な取組例

財務省では、東日本大震災への対応状況について、政策分野ごとに分かりやすく説明するため、平成23年3月31日までにに行った主な取組を「平成22年度政策評価書」の別紙として整理している。

² 「目標管理型の政策評価」とは、実績評価方式を用いた政策評価及びあらかじめ設定された目標の達成度合いについて評価する内容を含む、いわゆる「施策」レベルの政策の事後評価をいう。

エ 評価専担組織としての総務省における政策の評価の実施状況等

(ア) 統一性・総合性確保評価（平成23年度、24年度）

名 称	勧告年月日	勧告先
児童虐待の防止等に関する政策評価	H24. 1.20	文部科学省、厚生労働省
法曹人口の拡大及び法曹養成制度の改革に関する政策評価	H24. 4.20	法務省、文部科学省

（総務省資料を基に作成）

(イ) 政策評価の客観的かつ厳格な実施を担保するための評価活動（平成23年度）

平成 23 年度における点検活動の実施状況
【租税特別措置等に係る政策評価の点検】 ○ 各行政機関が平成24年度税制改正要望に際し行った租税特別措置等に係る政策評価を対象に、各行政機関からの補足説明をも踏まえて点検を実施。 ○ 対象とした政策評価は、12の行政機関に係る165件であり、平成23年11月8日に点検結果を税制調査会に報告するとともに、関係行政機関に通知し、公表。 ○ 点検の結果、149件の評価について課題を指摘。 ○ 今後の課題として、特に租税特別措置等の要否の判断に資する重要な情報である有効性（費用対効果）について分析・説明を充実させるとともに、点検結果において分析・説明が不十分であると指摘されたものについて、評価の修正・やり直し等を含め適切な説明を行う必要があることを提起。
【規制の事前評価の点検】 ○ 各行政機関が行った規制の事前評価を対象に、点検を実施。 ○ 対象とした政策評価は、10の行政機関に係る111件であり、随時、点検結果を関係行政機関に通知し、公表。 ○ 点検の結果、85件の評価について課題を指摘。 ○ 指摘した主な課題は、以下のとおり。 ・費用の要素について、評価書に記載されている要素の他に発生又は増減することが見込まれる評価については、その具体的な要素を可能な限り列挙し、説明する必要がある。 ・費用と便益の関係の分析について、費用及び便益を説明するにとどまり、その関係の分析の結果を示していない評価については、規制によって得られる便益が、規制がもたらす費用を正当化できるかどうかを適切に明示する必要がある。
【公共事業に係る政策評価の点検】 ○ 各行政機関が行った個々の公共事業に係る政策評価について、点検を実施。 (1) 平成22年度の政策評価の点検 ○ 対象とした政策評価は、4の行政機関に係る11事業124件であり、このうち、評価の妥当性に疑問が生じたものについて、事実関係の把握・整理を行い、平成23年8月26日に点検結果を関係行政機関に通知し、公表。 ○ 点検の結果、個別に課題を指摘した評価は52件であり、また、5事業については、事業ごとに共通する課題も指摘。 ○ 各行政機関においては、指摘を踏まえ、評価書の修正や費用対効果分析マニュアルの改定などの改善措置等が講じられることとなった。 ○ 事実関係を把握・整理した結果見いだされた一般的な課題について、以下のとおり整理。 ・費用対効果分析マニュアルについて、策定から長期にわたって改定されておらず、現行の制度に対応していないものなどがみられるので、その内容に不備がないか、必要な見直しを常に行うことが求められる。 ・費用対効果分析を行うに当たっては、計上すべき便益及び費用が全て計上されているか、計上すべきでない便益及び費用が計上されていないかについて、十分留意する必要がある。 (2) 平成23年度の政策評価の点検 ○ 対象とした政策評価は、3の行政機関に係る10事業51件であり、このうち、評価の妥当性に疑問が

生じたものについて、事実関係の把握・整理を行い、平成24年3月30日に点検結果を関係行政機関に通知し、公表。 ○ 点検の結果、個別に課題を指摘した評価は11件であり、また、4事業については、事業ごとに共通する課題も指摘。 ○ 各行政機関においては、指摘を踏まえ、評価書の修正や費用対効果分析マニュアルの改定などの改善措置等が講じられることとなった。
【平成19年度重要対象分野のフォローアップ】 政策評価・独立行政法人評価委員会では、平成19年度に政策評価の重要対象分野とされた、①少子化社会対策関連施策及び②若年者雇用対策に関し、関係行政機関が行った政策評価について、課題を取りまとめ、20年11月に総務大臣に答申を行った。これらの政策に関して平成22年度に行われた関係行政機関の政策評価等について、答申において示された課題への対応状況のフォローアップを21年度に続き実施し、23年5月30日にフォローアップ結果を関係行政機関に通知し、公表。

(出典：総務省資料)

(2) 行政評価・監視

行政評価・監視は、政府の重要行政課題の解決促進あるいは行政改革の推進・実効性確保等のために、各行政機関の業務の実施状況等を調査して、その結果により、各行政機関に対して勧告等を行い、行政運営を改善させようとするものである。

平成23、24両年度において、総務省が行った行政評価・監視に基づく勧告の状況は次のとおりである。

名 称	勧告年月日	勧告先
食品流通対策に関する行政評価・監視結果に基づく勧告－食品の流通部門の構造改善に係る事業を中心として－	H23. 7.29	農林水産省
検査検定、資格認定等に係る利用者の負担軽減に関する調査結果に基づく勧告	H23.10.14	内閣府、警察庁、金融庁、消費者庁、総務省、法務省、財務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省
公共職業安定所の職業紹介等に関する行政評価・監視－一般職業紹介業務を中心として－結果に基づく勧告	H24. 1.31	厚生労働省
社会資本の維持管理及び更新に関する行政評価・監視結果に基づく勧告	H24. 2. 3	国土交通省、厚生労働省
自殺予防対策に関する行政評価・監視結果に基づく勧告	H24. 6.22	内閣府、文部科学省、厚生労働省
国から補助・委託等を受けている公益法人に関する調査	H24. 7.31	関係府省

(総務省資料を基に作成)

(3) 平成24年度における行政評価等プログラム

総務省は、業務を重点的かつ計画的に実施するとともに、行政評価機能の抜本的強化の方策を引き続き推進するため、24年度からの行政評価局の中期的な業務運営方針として「行政評価等プログラム」（平成24年4月10日）を決定した。

業務の実施に際しては、一般の行政改革の取組を踏まえた一層の機能発揮に努めるとともに、聖域なく行政運営を見直すとしている。また、本プログラムについては、行政を取り巻く今後の情勢変化を踏まえ、毎年度ローリング方式による見直し・改定を行うこととしている。

本プログラムの概要は、以下のとおりである。

	【調査着手済み】 →順次取りまとめ、勧告	【24年度新規着手】	【25、26年度実施検討】 (毎年度見直し)	
行政評価局調査	・法曹人口の拡大及び法曹養成制度の改革 ・自殺予防対策 ・国等から補助・委託等を受けている公益法人（指定法人等） ・鳥獣被害防止対策 ・農地の保全及び有効利用 ・医薬品等の普及・安全 ・ワーク・ライフ・バランスの推進 ・高齢者の社会的孤立の防止対策等 ・外国人労働者等（技能実習制度等）	【震災対応】 ・申請手続に係る国民負担の軽減等（震災関連中心） ・震災対策（災害応急・復旧対策） 【行政の無駄、非効率の根絶】 ・申請手続に係る国民負担の軽減等（震災関連中心）（再掲） ・契約における実質的な競争性の確保（役務契約） ・科学研究費補助金の適正な使用 ・農地公共事業（農業水利施設） ・特別民間法人等に対する指導監督 ・設立に認可を要する法人調査 【国民の安全・安心】 ・震災対策（災害応急・復旧対策）（再掲） ・消費者取引<政策評価> ・医療安全対策（医療事故及び院内感染対策） ・刑務所出所者等の社会復帰支援対策	【震災対応】 ・原子力政策 【国民の安全・安心】 ・原子力政策（再掲） ・がん対策の推進 ・医師等の確保対策（看護師等を含む。） ・救急医療対策 ・高齢者、障がい者等の移動の円滑化（バリアフリー）対策<政策評価> ・特別支援教育 ・水資源の有効利用対策<政策評価> ・農畜産物のトレーサビリティ対策 【その他】 ・地方支分部局実態調査 ・白書等各種報告書類調査 ・政府開発援助（ODA）<政策評価> ・農業担い手対策（新規就農者） ・森林・林業の再生 ・廃棄物処理施設整備事業の適正化・効率化	
	常時監視	各府省の取組方針、動向等について常時監視活動を展開。必要に応じ、機動調査等の実施を検討		
	機動調査	緊急・臨時の案件（常時監視の結果等を踏まえ、必要に応じ機動的に対応）		
	地域計画調査	管区局所において、年金記録確認業務の進捗状況を踏まえつつ、地域における行政上の課題について具体的改善を図るための調査を実施		
	政策評価推進	・各府省の政策のミッションの明確化・体系化、メリハリのある分かりやすい政策評価の実現に向け、目標管理型の政策評価の改善方策の円滑な実施を推進 ・各府省が行う事前評価（公共事業、研究開発、ODA、規制、租税特別措置等）の内容の充実に向けた取組を引き続き推進 ・各府省が行った事前評価を始め予算編成に関連が深い政策評価を重点的に点検		

行政相談	・各種相談、問合せ等に迅速かつ的確に対応し、制度・運営の改善につなげる ・行政相談委員との協働の充実（行政の制度・運営の改善を求める国民の声・ニーズを積極的に把握） ・行政相談により得られる情報の調査・分析の充実（事案分析の強化、行政苦情救済推進会議の活用） ・特別行政相談所の開設等、東日本大震災の被災者に対する活動を積極的に展開
独立行政法人 評価	独法制度・組織の見直しの政府方針等を踏まえつつ、法人の適正、効果的かつ効率的な運営に資するため、政策評価・独立行政法人評価委員会の以下の活動を的確に補佐 ・中期目標期間終了時の業務の見直し（27法人（予定）） ・平成23年度の業務実績の評価（独立行政法人104法人、日本司法支援センター、日本私立学校振興・共済事業団（助成業務）、国立大学法人及び大学共同利用機関法人）
年金業務 監視委員会	・年金業務監視委員会の調査審議を踏まえ、年金記録問題に関する対応策の着実な実施や日本年金機構の業務の適正・確実な執行について監視
年金記録確認 第三者委員会	・年金記録確認第三者委員会の活動を的確に補佐し、申立て処理を促進 ・年金記録確認業務の総務省からの移管及び厚生労働省における新たな仕組みの構築について、厚生労働省等との調整を進め、早期に結論を得るよう努める

（総務省資料を基に作成）

II 第181回国会提出予定案件等の概要

- 1 平成23年度一般会計歳入歳出決算、平成23年度特別会計歳入歳出決算、平成23年度国税収納金整理資金受払計算書、平成23年度政府関係機関決算書
- 2 平成23年度国有財産増減及び現在額総計算書
- 3 平成23年度国有財産無償貸付状況総計算書

これらについては、第181回国会に提出されることが見込まれる。

(参考) 継続案件

- 平成21年度一般会計歳入歳出決算、平成21年度特別会計歳入歳出決算、平成21年度国税収納金整理資金受払計算書、平成21年度政府関係機関決算書
- 平成21年度国有財産増減及び現在額総計算書
- 平成21年度国有財産無償貸付状況総計算書
- 平成22年度一般会計歳入歳出決算、平成22年度特別会計歳入歳出決算、平成22年度国税収納金整理資金受払計算書、平成22年度政府関係機関決算書
- 平成22年度国有財産増減及び現在額総計算書
- 平成22年度国有財産無償貸付状況総計算書
- 平成23年度一般会計東日本大震災復旧・復興予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書（その1）（承諾を求めるの件）（第180回国会、内閣提出）
- 平成23年度一般会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書（その1）（承諾を求めるの件）（第180回国会、内閣提出）
- 平成23年度特別会計予算総則第17条第1項の規定による経費増額総調書及び各省各庁所管経費増額調書（その1）（承諾を求めるの件）（第180回国会、内閣提出）
- 平成23年度一般会計東日本大震災復旧・復興予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書（その2）（承諾を求めるの件）（第180回国会、内閣提出）
- 平成23年度一般会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書（その2）（承諾を求めるの件）（第180回国会、内閣提出）
- 平成23年度特別会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書（承諾を求めるの件）（第180回国会、内閣提出）
- 平成23年度特別会計予算総則第17条第1項の規定による経費増額総調書及び各省各庁所管経費増額調書（その2）（承諾を求めるの件）（第180回国会、内閣提出）

内容についての問合せ先

決算行政監視調査室 駒田首席調査員（内線 68680）

災害対策特別委員会

第三特別調査室
(災害対策特別委員会担当)

Ⅰ 所管事項の動向

1 我が国における自然災害の状況

(1) 災害を受けやすい国土

我が国は、その位置、地形、気象等の自然的条件から、暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火等による災害が発生しやすい環境にある。

我が国は海洋プレートと大陸プレートの境界に位置しているため、プレートの沈み込みにより発生するプレート境界型の巨大地震やプレート運動に起因する内陸域の地殻内地震等が発生している。また、四方を海で囲まれているため、地震による津波被害も発生しやすい。さらに、梅雨や台風に伴う豪雨が発生しやすい気象条件にあり、地形が急峻で、河川は急勾配であることから、一度豪雨に見舞われれば、河川の流量が急激に増加する等の要因により、洪水や土石流等の土砂災害が発生しやすくなっている。

(2) 東日本大震災以降の主な自然災害による被害状況

ア 平成23年台風第6号

平成23年7月に徳島県南部に上陸した台風第6号は、西日本に記録的な大雨を降らし、死者・行方不明者3名、半壊1棟等の被害が発生した。

イ 平成23年7月新潟・福島豪雨

平成23年7月28日から30日にかけて、新潟県及び福島県において「平成16年7月新潟・福島豪雨」を上回る記録的な大雨が降り、死者・行方不明者6名、全壊73棟、半壊998棟等の被害が発生した。

ウ 平成23年台風第12号及び第15号

平成23年8月下旬から9月上旬にかけて、台風第12号により、奈良県、和歌山県を中心に土砂崩れや河川の氾濫が相次ぎ、死者・行方不明者98名、全壊379棟、半壊3,159棟等の被害が発生した。また、9月中旬には台風第15号により、西日本から北日本にかけての広い範囲で暴風や記録的な大雨となり、死者・行方不明者19名、全壊33棟、半壊1,577棟等の被害が発生した。

エ 平成23年11月からの大雪

平成23年11月から平成24年3月にかけて、日本海側でたびたび大雪となり、ここ10年間では「平成18年豪雪」に次ぐ積雪となった。この大雪により、主に屋根の雪下ろし、除雪作業中の事故等で死者132名、全壊13棟、半壊8棟等の被害が発生した。

オ 平成24年5月に発生した突風等

平成24年5月6日、東海地方から東北地方にかけて大気の状態が非常に不安定となり、落雷や突風（茨城県及び栃木県においては竜巻）が起これ、倒壊家屋の下敷きや落雷により死者3名、全壊89棟、半壊197棟等の被害が発生した。

カ 平成24年7月九州北部豪雨

平成24年7月11日から14日にかけて、本州付近に停滞した梅雨前線に向かって南から湿った空気が流れ込み、西日本から東日本にかけての広い範囲で大雨となった。特に九州北部では非常に激しい雨が降り、死者・行方不明者32名、全壊363棟、半壊1,500棟等の被害が発生した（住家被害については7月中の大雨による被害の合計）。

（表1）最近の我が国の主な自然災害

年 月 日	災 害 名	主 な 被 災 地 等	死者・行方不明者数(人)
15年 7月18日～21日	梅雨前線豪雨	九州地方	23
7月26日	宮城県北部を震源とする地震（M6.4）	宮城県	0
9月26日	平成15年十勝沖地震（M8.0）	北海道	2
16年 9月 4日～8日	台風第18号	中国地方を中心とする全国	45
9月26日～30日	台風第21号	西日本を中心とする全国	27
10月18日～21日	台風第23号	近畿、四国地方を中心とする全国	98
10月23日	平成16年新潟県中越地震（M6.8）	新潟県	68
12月～ 17年3月	雪害	北海道、東北及び北陸地方等	88
17年 3月20日	福岡県西方沖を震源とする地震（M7.0）	福岡県	1
9月 4日～8日	台風第14号	中国、四国、九州地方を中心とする全国	29
12月～ 18年3月	平成18年豪雪	北陸地方を中心とする日本海側	152
18年 6月10日～7月29日	梅雨前線による豪雨	関東、中部、近畿、中国、九州地方	33
19年 3月25日	平成19年能登半島地震（M6.9）	石川県	1
7月16日	平成19年新潟県中越沖地震（M6.8）	新潟県	15
20年 6月14日	平成20年岩手・宮城内陸地震（M7.2）	東北地方（特に岩手県、宮城県）	23
7月24日	岩手県沿岸北部を震源とする地震（M6.8）	北海道、東北地方	1
21年 7月21日～26日	平成21年7月中国・九州北部豪雨	中国、九州地方（特に山口、福岡）	35
8月10日～11日	平成21年台風第9号	近畿、四国地方（特に兵庫）	27
22年 6月11日～7月19日	平成22年梅雨前線による大雨	中国、九州地方を中心とする全国	21
11月～ 23年3月	平成22年11月からの大雪	北海道、東北及び北陸地方等	128
23年 1月26日～	霧島山（新燃岳）の噴火	宮崎県、鹿児島県	0
3月11日	東日本大震災（M9.0）	東北地方を中心とする全国	(死者)15,871 (行方不明者)2,778
7月19日～24日	平成23年台風第6号	関東、東海、近畿、四国地方	3
7月28日～30日	平成23年7月新潟・福島豪雨	東北、北陸地方（特に新潟、福島）	6
8月30日～9月5日	平成23年台風第12号	関東、東海、近畿、中国、四国地方	98
9月15日～22日	平成23年台風第15号	全国	19
11月～ 24年3月	平成24年の大雪等	北海道、東北及び北陸地方等	132
24年 5月 6日	平成24年5月に発生した突風等	関東地方（特に茨城、栃木）	3
7月11日～14日	平成24年7月九州北部豪雨	九州北部	32

※平成22年以前については、風水害は死者・行方不明者が20人以上のもの、地震は死者又は全壊家屋50棟

以上あったもの、火山噴火は死者、家屋の損壊又は住民避難のあったものを掲げた。

※平成23年以降については、内閣府において、災害対策室等が設置されたものを掲げた。

※東日本大震災の死者・行方不明者数については、平成24年10月10日現在（警察庁発表）

※「平成24年版防災白書」等より作成

２ 災害対策

(1) 地震及び津波対策

ア 首都直下地震対策

【発生確率】

首都地域においては、相模トラフ沿いで発生する関東大震災タイプの海溝型巨大地震（マグニチュード８クラス）発生の可能性は100年以上先とされる一方で、首都地域直下におけるマグニチュード７クラスの地震の発生については、その切迫性が指摘されている。地震発生確率は文部科学省地震調査研究推進本部によると、30年以内の地震発生確率は70%程度とされている。

【被害想定と対策】

中央防災会議の「首都直下地震対策専門調査会」では、北米プレートとフィリピン海プレートの境界で発生する東京湾北部地震が、ある程度切迫性が高く、都心部の揺れが強いことなどから、この地震を中心に被害想定及び地震対策の検討が行われ、平成16年12月及び平成17年２月に被害想定が公表された（表２参照）。

平成17年９月、中央防災会議において、「首都中枢機能の継続性確保」及び「膨大な被害への対応」を対策の柱とする「首都直下地震対策大綱」が決定された（平成22年１月修正）。これを踏まえ、平成18年４月には、災害発生時に防災関係機関がとるべき行動内容を規定した「首都直下地震応急対策活動要領」が決定されるとともに（平成22年１月修正）、今後10年間で死者数を半減、経済被害額を４割減らすという減災目標とそのための対策を内容とする「首都直下地震の地震防災戦略」が決定された（表２参照）。

【震災以降の動き】

東日本大震災時に、首都圏において約515万人（内閣府推計）の帰宅困難者が発生し、帰宅困難者等対策を一層強化する必要性を顕在化させた。内閣府と東京都は、関係機関の協力を得て、平成23年９月に「首都直下地震帰宅困難者等対策協議会」を設置し、平成24年９月に一斉帰宅の抑制、一時滞在施設の確保、駅周辺等における混乱防止等を内容とする最終報告を取りまとめた。

平成24年３月、中央防災会議の「防災対策推進検討会議」の下に設置された「首都直下地震対策検討ワーキンググループ」では、同年７月に中間報告として政府の業務継続の在り方、膨大な数の帰宅困難者への対策等当面取り組むべき対策と今後の検討課題等が取りまとめられた。

中央防災会議の「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会」の報告書の考え方を踏まえ、相模トラフ沿いで発生する最大クラスの巨大地震による震度分布・津波高を検討するため、同年５月、内閣府に「首都直下地震モデル検討会」が設置され、年明け以降に推計が取りまとめられる予定である。今後、「首都直下地震モデル検討会」における想定地震の見直しを受けて、人的・物的被害の推計や対策の全体像として最終報告が取りまとめられることとされている。

なお、東京都は、平成24年４月、首都直下地震が起きた場合の都内の被害想定を公表した。東京湾北部地震では、建物の全壊棟数は約30万４千棟、死者は約9,700人に上ると推計

された。

イ 東海地震対策、東南海・南海地震対策及び南海トラフ巨大地震対策

(ア) 東海地震対策

【発生確率】

東海地震は、駿河トラフ沿いで発生するマグニチュード8クラスの花溝型地震で、安政東海地震(1854年)から150年以上が経過していることから相当な地殻の歪みが蓄積されており、いつ大地震が発生してもおかしくないと言われている。地震発生確率は文部科学省地震調査研究推進本部によると、30年以内の地震発生確率は88%とされている。

【被害想定と対策】

東海地震は、唯一予知の可能性がある地震とされていることから、発生の予知を前提とした「大規模地震対策特別措置法」に基づき、1都7県157市町村(平成24年4月1日現在)が地震防災対策強化地域に指定され、内閣総理大臣から警戒宣言が発せられた場合の避難・警戒体制の構築、直前予知のための観測体制の強化等が図られている。

また、「地震防災対策強化地域における地震対策緊急整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律」に基づき、強化地域内における避難地、避難路等地震防災上緊急に整備すべき施設等の計画的な整備が推進されている。

中央防災会議に設置された「東海地震対策専門調査会」において、平成15年3月に東海地震の被害想定が公表された(表2参照)。同年5月、中央防災会議において、緊急耐震化対策等の実施、地域における災害対応力の強化等を主な内容とする「東海地震対策大綱」が決定された。これを踏まえ、同年12月には、災害発生時等に防災関係機関がとるべき行動内容を規定した「東海地震応急対策活動要領」が決定された。

さらに、平成17年3月の中央防災会議では、今後10年間で死者数、経済被害額を半減するという減災目標とそのための対策を内容とする「東海地震の地震防災戦略」が決定されている(表2参照)。東海地震の地震防災戦略については、その策定から3年が経過したことから、平成19年度末時点における達成状況のフォローアップが実施され、平成21年4月に発表された。

(イ) 東南海・南海地震対策

【発生確率】

東南海・南海地震は、南海トラフ沿いの遠州灘西部から熊野灘及び紀伊半島の南側の海域を経て土佐湾までの地域並びにその周辺の地域におけるプレートの境界を震源とする海溝型地震である。歴史的に見て100~150年間隔でマグニチュード8程度の地震が発生しており、最近では昭和19年及び21年にそれぞれ発生していることから、今世紀前半にも発生するおそれがあると指摘されている。地震発生確率は文部科学省地震調査研究推進本部によると、30年以内の地震発生確率は、東南海地震は70%程度、南海地震は60%とされている。東南海・南海地震が発生すると、東海から九州にかけて揺れや津波により広域で甚大な被害になることが予想されている。

【被害想定と対策】

平成14年7月、「東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」が制定され、この法律に基づき、1都2府18県414市町村（平成24年4月1日現在）が東南海・南海地震防災対策推進地域に指定されている。

中央防災会議に設置された「東南海・南海地震等に関する専門調査会」において、平成15年4月及び9月に東南海・南海地震の被害想定が公表された（表2参照）。同年12月、中央防災会議において、津波防災体制の確立、広域防災体制の確立等を主な内容とする「東南海・南海地震対策大綱」が決定された。これを踏まえ、平成18年4月には、災害発生時に防災関係機関がとるべき行動内容を規定した「東南海・南海地震応急対策活動要領」が決定された。

さらに、平成17年3月の中央防災会議では、今後10年間で死者数、経済被害額を半減するという減災目標とそのための対策を内容とする「東南海・南海地震の地震防災戦略」が決定されている（表2参照）。東南海・南海地震の地震防災戦略については、その策定から3年が経過したことから、平成19年度末時点における達成状況のフォローアップが実施され、平成21年4月に発表された。

(ウ) 南海トラフの巨大地震対策

【発生の可能性】

駿河湾から九州にかけての太平洋沖のフィリピン海プレートと日本列島側のユーラシアプレート等の大陸側のプレートが接する境界に南海トラフは形成されている。南海トラフでは、100年～150年程度の周期でマグニチュード8クラスの海溝型地震が発生しており、東海、東南海、南海地震の三つの震源域が同時あるいは一定の時間差をもって動くことによる地震が過去生じている。近年では、安政元年（1854年）に安政東海地震と安政南海地震が、昭和19年に昭和東南海地震が、昭和21年に昭和南海地震が発生している。

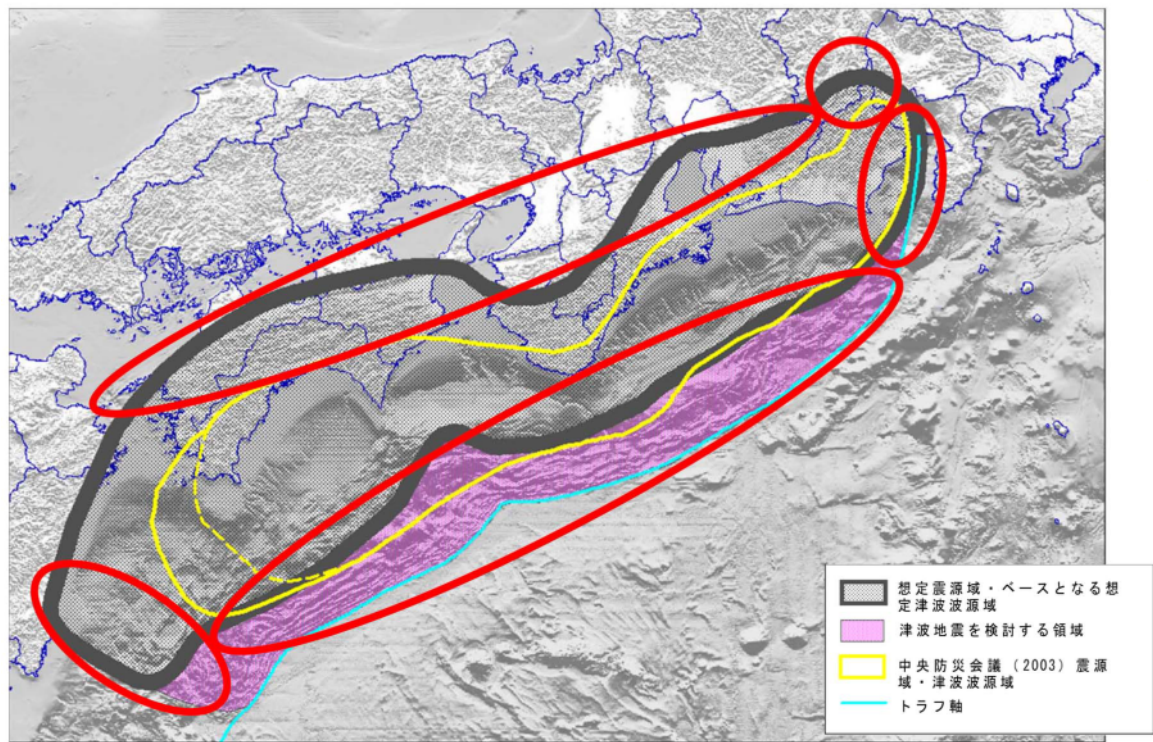
このため、東海地震については約160年間の空白があり、また、東南海・南海地震については前回地震から60年余りが経過していることから、今世紀前半にもこの地域での地震の発生が懸念されている。

【政府における検討】

中央防災会議に設置された「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会」の考え方に基づき、想定すべき最大クラスの巨大地震・津波について検討を進めていくことが必要になり、平成23年8月には、内閣府に「南海トラフの巨大地震モデル検討会」が設置された。同年12月の中間取りまとめでは、南海トラフの巨大地震の新たな震源域が設定され、その結果、中央防災会議が平成15年に公表した従前の東海・東南海・南海地震の想定震源断層域よりも大きく拡大することとなった（次頁図参照）。平成24年3月に第一次報告として50mメッシュ¹による最大クラスの震度分布・津波高の推計結果が、同年8月に第二次報告として10mメッシュによる津波高及び浸水域等の推計結果が取りまとめられた。

¹ メッシュとは、網の目状に等分した地域の名称

また、中央防災会議の「防災対策推進検討会議」の下に設置された「南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ」では、同年7月に、中間報告として津波に強い地域構造の構築、安全で確実な避難の確保等当面取り組むべき対策や今後の検討課題が、同年8月には第一次報告として建物被害、人的被害の推計結果が取りまとめられた（表2参照）。今後、秋頃に経済被害を含めた被害想定の全体像、冬頃までに対策の全体像として最終報告が取りまとめられる予定である。



（表2）大規模地震の被害想定及び地震防災戦略

区 分		首都直下地震 (東京湾北部地震)	東海地震	東南海・南海 地震	南海トラフ 巨大地震
被害 想定	発 災 時 刻	18時	5時	5時	冬・深夜
	死 者 数	最大 約11,000人	約7,900人 ～約9,200人	約12,000人 ～約18,000人	最大 約323,000人
	全 壊 棟 数	最大 約85万棟	約23万棟 ～約26万棟	約33万棟 ～約36万棟	最大 約182万棟
	経済的被害	最大 約112兆円	最大 約37兆円	約38兆円 ～約57兆円	
地震 防 災 戦 略	減 災 目 標	今後10年間で死者 数を半減、経済被 害額を4割減	今後10年間で死 者数、経済被害額 を半減	今後10年間で死 者数、経済被害額 を半減	
	死 者 数	約11,000人→ 約5,600人	約9,200人 → 約4,500人	約17,800人 → 約9,100人	
	経済的被害	約112兆円 → 約70兆円	約37兆円→ 約19兆円	約57兆円→ 約31兆円	

注：被害想定については、死者数が最大となる発災時刻の被害想定を掲載している。ただし、経済的被害については、東海地震、東南海・南海地震は18時発生を想定

※ 内閣府資料より作成

ウ 住宅・建築物の耐震化の促進

平成7年の阪神・淡路大震災では犠牲者のうち8割以上が建物倒壊による圧死・窒息死であった。さらに、建築物の倒壊は、膨大な死者を発生させるだけでなく、火災延焼や救助活動の妨げ、がれきの発生等の被害拡大を招くことが中央防災会議の一連の被害想定で判明している。こうしたことから、震災対策を推進する上で建築物の耐震性の向上が最重要課題の一つとなっている。

平成17年9月、中央防災会議において、建築物の耐震化を国家的な緊急課題として位置付け、「建築物の耐震化緊急対策方針」が決定され、住宅の耐震化率については今後10年間に平成15年度推計値の75%から90%まで引き上げることが目標として明記された。同年11月には、「建築物の耐震改修の促進に関する法律」が改正され、国が基本方針を定め、地方公共団体が耐震改修促進計画を策定し、計画的に耐震改修に取り組む仕組み等が導入された。

建築物の大半を占める住宅の耐震化の状況については、平成20年度推計値によると、総数約4,900万戸の約21%に相当する1,050万戸の耐震性が不足すると推定されている。更なる耐震化を促進するため、「新成長戦略」（平成22年6月18日閣議決定）の一つとして、2020年までに耐震性が不十分な住宅の割合を5%に下げ、安全・安心なストックの形成を図ることとしている。

また、災害時に避難所となる学校、災害時医療の拠点となる病院、防災拠点となる公共施設等についても、耐震性に問題のある建築物が多数存在しており、対策の充実が図られている。

平成22年3月に、東海地震に係る地震防災対策強化地域について、地震による倒壊の危険性が高い公立小中学校の校舎等の耐震補強に係る国庫補助率のかさ上げ等を内容とする「地震防災対策強化地域における地震対策緊急整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律」の改正が、また、平成23年3月には、全国を対象とする地震防災緊急事業に係る国の負担又は補助の特例等について、5年延長する「地震防災対策特別措置法」の改正が、それぞれ行われている。

エ 東日本大震災を踏まえた地震・津波対策

津波は、地域特性によって高さや到達時間、被害の形態等が異なるため、地域の特性に応じて、海岸堤防や避難路等の施設整備、津波浸水予測図の作成、津波避難ビル等の指定、津波観測体制の強化、津波ハザードマップの整備・周知、津波警報・避難指示の伝達の迅速化による避難の的確な実施等の対策が講じられている。

しかしながら、東北地方太平洋沖地震では、これまでの想定をはるかに超えた巨大な地震・津波により、戦後最大の人命が失われ膨大な被害をもたらし、我が国の地震・津波対策の在り方に大きな課題を残した。

このため、中央防災会議は、今般の地震・津波を調査分析し、今後の地震・津波対策の在り方を検討するため、平成23年4月、「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会」を設置し、同年9月に報告を取りまとめた。同報告では、あらゆる可能性を考慮し、最大クラスの地震・津波を想定・検討すべきであるとし、住民等の避

難を軸に、土地利用、避難施設、防災施設等の対策を組み合わせた総合的な津波対策の確立が必要であるとしている。

同報告を踏まえ、中央防災会議は同年12月に、地震・津波対策の抜本的な強化のため、津波に強いまちづくり、国民への防災知識の普及、津波警報等の伝達及び避難体制確保等を内容とする津波対策編を新設するなど防災基本計画を修正した。

また、多数の人命を奪った東日本大震災の惨禍を二度と繰り返すことがないように、対策に万全を期する必要があることから、同年6月に津波観測体制の強化や津波防災教育・訓練の実施、津波対策に必要な施設の整備等の推進を定めた「津波対策の推進に関する法律」が議員立法で、同年12月には推進計画区域における津波避難建築物の容積率規制の緩和等特例措置、津波防護施設の管理、津波災害警戒区域における警戒避難体制の整備等について定めた「津波防災地域づくりに関する法律」が政府提案で、それぞれ制定された。

(2) 風水害対策

ア 水害対策

我が国においては、治水対策の推進等により、大河川の氾濫による甚大な水害は減少している一方で、河川水位より低い地域に人口及び資産が集中していることから、ひとたび河川が氾濫すると被害は深刻となる。

こうした状況を踏まえ、河川改修等の対策と並行して、「水防法」等に基づき、住民が避難する際に役立つ洪水予報の伝達方法等を洪水ハザードマップ等により住民へ周知するなどの対策が進められており、平成24年10月17日現在、1,223市町村で洪水ハザードマップが作成されている。

都市部では、市街化により地表面がコンクリート等で覆われ、雨水の浸透機能が低下していることから、近年の集中豪雨時において、一時的な大量の降雨の発生に下水道の排水機能が追い付かず、浸水被害が頻発している。このような内水被害を防止するために、「特定都市河川浸水被害対策法」等に基づき、雨水貯留浸透施設の整備や雨水の流出の抑制のための規制等の対策が進められている。

内水による浸水被害を軽減するため、浸水情報と避難方法等に係る情報を記載した内水ハザードマップの作成が有効な方策であると考えられており、平成24年10月17日現在、170市町村で内水ハザードマップが作成されている。

イ 首都圏大規模水害対策

集中豪雨の発生頻度が増加傾向にある中で、首都圏で大河川の氾濫等が発生した場合には、甚大かつ広域的な被害が想定されるものの、大規模な氾濫に対する応急対策は不十分な状況にある。

このため、平成18年6月、中央防災会議に「大規模水害対策に関する専門調査会」が設置され、首都圏で甚大な被害が想定される荒川、利根川の洪水及び東京湾の高潮による氾濫を対象として大規模水害時の被害像を想定し、被害を最小限に食い止めるための対策等を検討することとなった。平成20年3月には、利根川の洪水氾濫による死者数(最大約6,300

人)、孤立者数(最大約110万人)等に関する被害想定が、同年9月には、荒川の洪水氾濫による死者数(最大約3,500人)、孤立者数(最大約86万人)等に関する被害想定が、平成21年1月には、荒川堤防決壊時における地下鉄等の浸水被害想定がそれぞれ公表されている。

平成22年4月には、大規模水害時の被害事象の特徴と課題、大規模水害対策の在り方、実施すべき対策等を内容とする報告書が取りまとめられた。この報告において、大綱の作成の必要性が指摘され、また、東日本大震災で発生した課題や教訓のうち、大規模水害対策として有効なものもあることから、「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会」の報告書等も参考にし、地方公共団体等関係機関の意見も踏まえ、平成24年9月、「首都圏大規模水害対策大綱」が取りまとめられた。

ウ 土砂災害対策

地滑り、土石流、がけ崩れといった土砂災害については、平成17年～平成23年の7年間の平均で1年当たり1,075件発生しており、平成23年も全国で1,422件の土砂災害が発生した。

土砂災害警戒区域においては、「土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律」に基づき、土砂災害ハザードマップ(平成24年10月17日現在、809市町村で公表)による住民への周知・徹底、一定の開発行為の制限、建築物の移転勧告等の対策が講じられている。平成22年11月、河道閉塞の湛水等大規模な土砂災害が急迫している場合、国や都道府県が緊急調査を行い、土砂災害が想定される区域や時期に関する情報を市町村に通知・一般に周知させるための措置を講ずること等を内容とする同法の改正が行われた。

エ 竜巻等突風対策

竜巻等の突風による災害は、破壊力が大きく、人命のみならず住家、交通機関等へ局地的に甚大な被害をもたらす場合もあり、こうした竜巻等突風災害への対策に取り組んでいくことが喫緊の課題となっている。

平成24年5月に茨城県つくば市等で竜巻による被害が発生したことを踏まえ、気象庁に今後の竜巻等突風予測情報の改善等に向けた検討を行うため「竜巻等突風予測情報改善検討会」が設置され、同年7月、竜巻等突風予測情報の発表・伝達の在り方、竜巻の実態把握の強化等を内容とする報告書(提言)が取りまとめられた。また、竜巻等突風対策の強化のため「竜巻等突風対策局長級会議」が設置され、同年8月、竜巻等突風に対する住民、市町村及び国の今後の取組等を内容とする報告が取りまとめられた。

(3) 火山災害対策及び雪害対策

ア 火山災害対策

我が国は環太平洋火山帯の一部に位置し、全世界の約7%にあたる110の活火山を有する火山国である。活火山の中には活発に活動を繰り返しているものも多く、時として甚大な火山災害に見舞われてきた。噴火時等には、被害が想定される地域に対して、事前の避難等を行うことが必要であり、住民等を対象とした適切な噴火警報等の提供と、迅速かつ円

滑な避難を可能とする防災体制の整備が重要となる。

気象庁では、火山防災のために監視・観測体制の充実等が必要な火山として、火山噴火予知連絡会によって選定された47火山に対して、地震計、傾斜計、空振計及びGPS観測装置等を整備し、関係機関の協力も得て、24時間体制で常時監視・観測を行い、噴火の前兆等の把握に努めている。

内閣府では、防災基本計画に基づく火山防災対策を更に推進し、大規模な噴火への対応を含めた今後の火山災害対策等の課題を明らかにすることを目的として、平成23年1月、「火山防災対策の推進に係る検討会」が設置され、避難計画の作成手順や検討すべき項目を示した手引、実際の避難につながる火山防災マップの整備推進に向けた指針骨子が作成され、平成24年3月には検討結果が取りまとめられた。

また、この検討結果を踏まえ、平成24年8月、「広域的な火山防災対策に係る検討会」が設置され、大規模火山災害時において取り組むべき課題について、具体的な対応策の検討が進められている。

イ 雪害対策

降積雪が多く、産業の振興及び民生の安定向上のため総合的な対策を必要とする地域については、「豪雪地帯対策特別措置法」に基づき全域指定10道県、一部地域指定14府県、合わせて533市町村（全国の市町村数の30.9%）（平成23年4月1日現在）が豪雪地帯に指定されており、面積は全国の約半分を占めているが、人口は総人口の15.3%と少なく、また人口の減少傾向が全国平均と比べて顕著である。また、高齢化率も全国平均と比べて高く、高齢化・過疎化が進んでいる。さらに、除雪の担い手となる建設業者数も減少しており、豪雪地帯における地域防災力の低下が課題となっている。

「平成18年豪雪」に迫る状況であった平成22年度の大雪から得られた教訓等を踏まえ、内閣府及び国土交通省では、平成23年9月に設置された「大雪に対する防災力向上方策検討会」において、豪雪地帯の雪害対策について検討し、平成24年3月、除雪作業中の安全対策の徹底、地域コミュニティの共助による雪処理等を内容とする報告書が取りまとめられた。

また、こうした豪雪地帯の現状に鑑み、平成24年3月に、豪雪地帯における除排雪の体制の整備、雪冷熱エネルギーの活用の促進、特別豪雪地帯における基幹的な市町村道の整備の特例の期限の延長等を内容とする「豪雪地帯対策特別措置法の一部を改正する法律」が成立した。

(4) 災害時における避難の在り方

近年、短時間強雨は増加傾向にあり、中小河川の外水氾濫や内水氾濫等の発生の危険性が増している。平成21年7月の中国・九州北部豪雨では、土砂災害が発生した際に福祉施設において避難が間に合わず被害が発生したり、同年8月の台風第9号では、避難場所への移動中に人的被害が発生したりするなど、避難の在り方、災害情報伝達等が課題となっている。

このため、平成22年4月、中央防災会議に「災害時の避難に関する専門調査会」が設置

され、平成24年3月には、「避難」の考え方の明確化、避難準備情報、避難勧告、避難指示の実効性の向上、適切な安全確保行動を支えるための情報提供の在り方等を内容とする報告書が取りまとめられた。同専門調査会は主に大雨時の避難を中心に検討を行ったが、報告はその他の災害を含めた避難に関する普遍的な内容を含むものである。

津波については、東日本大震災において避難に関し多くの課題が発生したことから、平成22年8月に設置が決定された「津波避難対策検討ワーキンググループ」（「津波防災に関するワーキンググループ」から名称を変更）において検討が進められ、平成24年7月、避難行動を促す情報の確実な伝達、より安全な避難場所の確保、安全に避難するための計画の策定等を内容とする報告が取りまとめられた。

3 主な被災者支援制度

【災害救助】

災害により市町村において一定数以上の住宅の滅失等がある場合、食料品その他生活必需品の欠乏、住居の喪失、傷病等に悩む被災者に対しては、「災害救助法」に基づき、避難所の設置、応急仮設住宅の供与、食品・飲料水の給与、医療、被災者の救出等の応急救助が行われている。

【災害弔慰金】

「災害弔慰金の支給等に関する法律」により、遺族に対しては災害弔慰金が、著しい障害を受けた者に対しては災害障害見舞金が支給され、負傷又は住居、家財の損害を受けた者に対しては生活再建に必要な資金の貸付けが行われている。災害弔慰金については、近年、兄弟姉妹が同居し又は同居はしていないが、生計を同じくしている場合があり、今般の東日本大震災においても、このような兄弟姉妹が死亡している事例があることから、支給対象となる遺族の範囲に、（当時）死亡者と同居し、又は生計を同じくしていた兄弟姉妹を加える同法の改正が、平成23年7月に行われた。

【被災者生活再建支援金】

「被災者生活再建支援法」に基づき、自然災害により居住する住宅が全壊するなど生活基盤に著しい被害を受けた世帯に対して、被災者生活再建支援金が支給されている。

平成19年11月の法改正により抜本的な制度の見直しが行われ、用途を限定しない定額渡し切り方式に改められた。全壊世帯に100万円（大規模半壊世帯には50万円）が支給されるとともに、さらに、居住する住宅を建設・購入する世帯であるときは200万円、補修する世帯であるときは100万円、民間住宅を賃借する世帯であるときは50万円を加えた額が支給されることとなり、最高で300万円が支給される。住家の被害認定については、「災害に係る住家の被害認定基準運用指針」が定められているが、東日本大震災では、より簡便な判定を用いることにより、支援金支給手続の迅速化のための措置が図られた。さらに、千葉県、茨城県等における地盤の液状化による住宅の被害状況を踏まえ、平成23年5月に住家の被害認定の運用が見直された。

なお、災害の応急期には、災害救助法による応急救助が、復旧期には、被災者生活再建

支援法による支援金の支給が行われているが、被災後の状況に応じた支援の全体像が分かりにくく、生活再建等の見通しが立ちにくいという意見がある。

4 災害対策法制の見直し

(1) 概論

東日本大震災の対応においては多くの問題が発生し、我が国の災害対策が想定していなかった多くの教訓・課題が残されることとなった。政府においては震災の検証を進めるとともに、災害対策基本法をはじめとする災害対策法制の在り方を含め、防災対策全般を見直す必要性が強く認識されるに至った。そのため、平成23年10月、政府は、中央防災会議に新たな専門調査会として、未曾有の甚大な被害をもたらした東日本大震災における政府の対応を検証し、東日本大震災の教訓の総括を行うとともに、首都直下地震や南海トラフ巨大地震等の大規模災害や頻発する豪雨災害に備え、防災対策の充実・強化を図ることを目的とする「防災対策推進検討会議」を設置した。その後、平成24年3月7日、「東日本大震災の教訓を活かし、ゆるぎない日本の再構築」を目指すとする中間報告が取りまとめられた。この中間報告を受けて、同年3月29日の中央防災会議で、「防災対策の充実・強化に向けた当面の取組方針」が決定された。その中で、「災害対策の法制に関わる課題のうち、大規模災害時における対応の円滑化、迅速化等、緊急性が高いものから法制化の検討を進め、関連法案の今通常国会への提出を目指す。」とされた。

(2) 災害対策基本法の改正

ア 第180回国会における改正

当面の取組方針を受け、災害対策基本法の改正についても、可能なものから順次改正を進めるとの方針の下に、同年5月18日に第一弾の改正案が提出され、6月20日に成立した。その主な内容は次のとおりである。

- ・ 地方公共団体間などの応援要求の対象を応急措置から災害応急対策へ拡大
- ・ 被災知事は総理大臣に他の知事の応援を要求（要求を待たずに対応も可能）
- ・ 被災市町村長や知事は他の市町村長や知事に被災住民の受入を協議（原則受入れ、被災市町村長に代わり知事が協議を代行することも可能）
- ・ 緊急な場合、指定行政機関の長や知事は要請・要求を待たずに物資を供給
- ・ 教訓の伝承、防災教育等による防災意識の向上
- ・ 国及び地方の防災会議及び災害対策本部の役割の見直し

減災等の理念の明確化、自然災害による国家的な緊急事態への対応の在り方、被災者支援の充実、復興の枠組みの整備、その他の法制上の課題等についても、引き続き検討され、今後の法律改正に委ねられることになる。

イ 今後の改正の方向性

今後の災害対策基本法の改正に向けては、次のような課題が議論されると思われる。

- ・「防災」から「減災」へと災害対策の考え方が移りつつあることから、減災の考え方の明確化など、災害対策の理念の明確化
- ・東日本大震災の際には災害緊急事態の布告（第105条～第109条の2）も議論されたことから、国民の権利義務に関連するものを含めた、自然災害における国家的な緊急事態への対応の在り方
- ・災害対策基本法には復興についての規定が設けられていないことから、復興の枠組みの整備
- ・現制度では、一義的には市町村が災害対策に当たるとされていることから、費用負担を含めた国の役割の在り方
- ・避難の概念の明確化や被災者支援の充実、防災意識の向上、など

なお、平成24年9月、中央防災会議は、災害対策基本法の改正、「防災対策推進検討会議」の最終報告（平成24年7月）等を踏まえた大規模広域災害への対策の強化等について、防災基本計画の一部を修正した。

内容についての問合せ先

第三特別調査室 林山首席調査員（内線68740）

政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会

第二特別調査室

Ⅰ 所管事項の動向

1 衆議院の一票の較差是正及び定数削減

(1) 衆議院小選挙区選出議員選挙の一票の較差

ア 衆議院議員選挙区画定審議会における区割りの改定

衆議院議員選挙区画定審議会設置法（以下「区画審設置法」という。）では、衆議院議員選挙区画定審議会（以下「審議会」という。）は、必要があると認めるときは、10年ごとに行われる大規模な国勢調査の人口が最初に官報で公示された日から1年以内に、衆議院小選挙区選出議員の選挙区の改定案を作成して内閣総理大臣に勧告するものとしている（第4条第1項）。また、改定案の作成の基準については、選挙区間の人口の最大較差が2倍以上とならないようにすることを基本とし、行政区画、地勢、交通等の事情を総合的に考慮して合理的に行わなければならないと規定し（第3条第1項）、改定案の作成に当たっては、各都道府県の区域内の衆議院小選挙区選出議員の選挙区の数、各都道府県にまず1を配当した上で（いわゆる一人別枠方式）、これに人口に比例して配当した数を加えた数と規定している（第3条第2項）。

平成23年2月25日に、平成22年国勢調査の結果（速報値）が公表された。それに基づく試算結果によると、衆議院小選挙区間の最大較差は2.524倍となり、較差が2倍を超える選挙区は97選挙区となった。

審議会は、平成22年国勢調査結果の公表を受けて、1年以内（平成24年2月25日まで）に選挙区の改定案を内閣総理大臣に勧告するため、改定作業に着手した。改定作業は一人別枠方式を前提としていたが、平成23年3月23日に一人別枠方式の廃止を求めた最高裁判決が出されたことから、同月28日の審議会において、当面の国会の動きを見守るため、区割り改定作業を中断することを決めた¹。

Ⅱ 平成23年3月23日の最高裁判決

第45回衆議院議員総選挙（平成21年8月30日執行）の小選挙区選挙における一票の較差（有権者数比率で最大2.304倍）について、最高裁大法廷は、平成23年3月23日、「本件選挙当時において、いわゆる区画審設置法3条2項の1人別枠方式に係る部分は、憲法の投票価値の平等の要求に反する状態に至っており、この基準に従って改定された公職選挙法13条1項、別表第1の選挙区割りも、憲法の投票価値の平等の要求に反する状態に至っていた。しかし、いずれも憲法上要求される合理的期間内における是正がされなかったとはいえないから、これらの規定が憲法14条1項等に違反するものということとはできない。」として請求を棄却した。判決は「衆議院議員選挙における投票価値の平等の要請に鑑み、事柄の性質上必要とされる是正のための合理的期間内に、できるだけ速やかに1人別枠方式を廃止し、区割規定を改正するなど、その要請にかなう立法的措置を講ずる必要が

¹ 『日本経済新聞』（平23.3.29）等

あるところである。」として、国会に対応を求めた。

ウ 衆議院選挙制度に関する各党協議会

立法的措置を講ずることを求めた最高裁判決を受け、各党はそれぞれ一票の較差是正を目的とした衆議院選挙制度改革案について議論を行ってきた。

第179回国会（臨時会）の平成23年10月に、民主党、自民党、公明党、国民新党、みんなの党、共産党、社民党、たちあがれ日本及び新党改革の与野党9党²による「衆議院選挙制度に関する各党協議会」（以下「各党協議会」という。）が設けられた。

各党協議会においては、各党から、まず、衆議院の選挙制度についての考え方が示された。民主党及び自民党は現行の選挙制度を維持したままで一票の較差是正を先行して議論する考えを示したが、他の野党は一票の較差是正と同時に、衆議院議員の定数削減や選挙制度の抜本改革をすべきであると主張した³。

各党が協議を進める中、同年11月11日、各党協議会の座長を務める樽床民主党幹事長代行（以下「樽床座長」という。）は、小選挙区の一票の較差是正を優先させる考えを示した上で、一票の較差是正だけで協議を終えるようなことをしないという提案をする旨を表明し⁴、同月15日に、区画審設置法改正案の附則に「（公選法改正までに）制度のあり方を検討し、所要の措置を講ずる」と明記し、また、委員会における採決の際に「定数削減を含めた抜本改革の検討を各党間で行う」旨の附帯決議を行うとする提案を行った。自民党はこの提案に賛同したが、抜本改革も求めるその他の政党は受入れを拒んだ⁵。

各党協議会は、一票の較差是正、定数削減及び選挙制度の抜本改革について、設置以来協議を重ねたが、第180回国会（常会）に入り、結論が得られないまま審議会の勧告期限である平成24年2月25日が迫ったため、同月22日に与野党の幹事長・書記局長会談が開かれた。しかし、与野党の間で合意は得られず、引き続き各党協議会で議論を進めていくことが確認された。

各党協議会が再開され、同年4月25日に、樽床座長から改めて「座長とりまとめ私案」が提示された⁶。その内容は、「次期衆院選に限った緊急措置」として、（1）衆議院の一票の較差是正のため、小選挙区数を「0増5減」する措置を講ずる（2）衆議院の定数を80削減する（3）比例定数の削減に伴い民意が過度に集約されることを補正するため、現在11ブロックに分かれている比例代表を全国比例に改める。あわせて比例定数の3割を連用制とする。また、「本格的な選挙制度改革」については、次々回の総選挙から実施できるよう、次期衆院選後に選挙制度の在り方について検討し1年以内に結論を得るとするもので

² 平成24年2月15日から、新党きづな及び新党大地・真民主が参加し、11党となった。

³ 『朝日新聞』（平23.10.21夕刊）等

⁴ 『毎日新聞』（平23.11.12）等

⁵ 『毎日新聞』（平23.11.16）等

⁶ 樽床座長は、これに先立ち、平成24年2月15日に開催された第12回各党協議会で「座長取りまとめ私案」を提示している。その内容は、第1に「次期総選挙に限った緊急措置」として、（1）一票の較差是正（2）定数削減（3）選挙制度一に関して列記、第2に「本格的な選挙制度改革」の方向性については1年以内に結論を得るとするものである。（民主党HP「ニュース『第12回衆院選挙制度に関する各党協議会を開催』2012年02月15日」より抜粋）

あった⁷が、自民党から違憲状態を解消するため一票の較差是正を先行させるべきであることや連用制については制度的な欠陥があるとして否定的な考え方が示されるなど、各党は異論を唱えた⁸。

その後、同年5月23日に、与野党の幹事長・書記局長会談が開催され、民主党から、前述の「座長とりまとめ私案」の説明が再度なされたが、野党は新たな案を示すように求め、協議は平行線に終わった。

同年6月14日、与野党の幹事長・書記局長会談において、民主党の輿石幹事長から、新たに「輿石私案」が提示された。同案は、次期総選挙に限った緊急措置として（１）衆院の一票の較差是正のため、小選挙区数を「０増５減」する措置を講ずる（２）衆院の比例定数を４０削減する（３）比例定数の削減に伴い民意が過度に集約されることを補正するため、現在１１ブロックに分かれている比例代表を全国比例に改め、あわせて比例定数１４０のうち３５を連用制とする一と明記し、また、本格的な選挙制度改革として、総定数４００として、次々回の総選挙から実施できるよう、次期総選挙後、第９次選挙制度審議会を設置し、選挙制度の在り方について検討を行い、１年以内に結論を得る、とするものであった⁹。

（２）衆議院議員の定数削減

衆議院議員の定数については、平成６年に現行の小選挙区比例代表並立制を導入した当初は５００人（小選挙区選出議員３００人、比例代表選出議員２００人）であった。平成１２年（第１４７回国会）の公職選挙法改正により、比例代表選出議員の定数が２０人削減され、現在の定数（４８０人）となった。

国会議員の定数削減について、各党は、国政選挙におけるマニフェスト等でその考えを示しているが、定数削減あるいは選挙制度の抜本改革を行った上での定数削減を主張する政党がある一方、定数削減に反対する政党もあり、その考えは政党により個々別々である。

平成２３年１０月に設置された各党協議会では、一票の較差是正の議論とあわせて、定数削減や選挙制度の抜本改革に関する協議も行われたが、前述のとおり結論は得られず、与野党の幹事長・書記局長会談においても合意は得られなかった。

野田内閣は、平成２４年２月１７日に、「社会保障・税一体改革大綱」を閣議決定した際に、政治改革・行政改革への取組について、「議員定数削減や公務員総人件費削減など自ら身を切る改革を実施した上で、税制抜本改革による消費税引き上げを実施すべきである」として、「衆議院議員定数を８０削減する法案等を早期に国会に提出し、成立を図る」と明記した。また、野田総理は、同年６月１１日の衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会において、「幹事長レベルで、今週中にも我が党の幹事長から新たな提案をさせていただき、それに基づいての御協議をいただいて、何とか成案を得たいというふうに思います。

（中略）基本的には、私どもがこの一体改革の採決をするという前後においてしっかりと、

⁷ 民主党ＨＰ「ニュース『衆院選挙制度に関する各党協議会第１６回会合を開催』２０１２年０４月２５日」

⁸ 『朝日新聞』（平２４．４．２６）等

⁹ 民主党ＨＰ「ニュース『衆院選挙制度改革実現に向け「輿石私案」を提示＝与野党の幹事長・書記局長会談』２０１２年０６月１４日」

政治改革の議論も大きく合意形成できる方向に進んでいることが望ましいと思いますし、そのための御提案をさせていただくことになると思います。」と発言した¹⁰。

(3) 関連法案の審議経過

第 180 回国会（常会）の平成 24 年 6 月 18 日、与野党の幹事長・書記局長会談が開かれ、各党は同月 14 日に示された「興石私案」について協議をしたが、野党の賛成は得られず、同日、民主党は単独で、「興石私案」の内容を骨格とする「公職選挙法及び衆議院議員選挙区画定審議会設置法の一部を改正する法律案（樽床伸二君外 9 名提出、衆法第 22 号）」（以下「民主案」という。）を衆議院に提出した。

一方、自民党は、同年 7 月 19 日、党・政治制度改革実行本部と選挙制度調査会の合同会議を開催し、細田本部長が取りまとめた衆議院小選挙区の一票の較差是正に向けた「0 増 5 減」法案の取扱いを執行部に一任することを決定し¹¹、同月 27 日の総務会において同案を了承し、同日、「衆議院小選挙区選出議員の選挙区間における人口較差を緊急に是正するための公職選挙法及び衆議院議員選挙区画定審議会設置法の一部を改正する法律案（細田博之君外 2 名提出、衆法第 27 号）」（以下「自民案」という。）を衆議院に提出した。

民主案は、同年 6 月 26 日に本特別委員会に付託され、8 月 22 日に提出者から提案理由の説明を聴取し、23 日から質疑に入り、27 日に採決（可決）し、翌 28 日の衆議院本会議で可決、参議院に送付された。なお、民主案の委員会における審査について与野党の協議が整わず、全日とも野党は委員会を欠席した。参議院においては、所管委員会に付託されることなく、審査未了（廃案）となった。

また、自民案は、8 月 23 日に本特別委員会に付託されたが、審査に入ることなく継続審査となった。

¹⁰ 第 180 回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第 18 号 36 頁（平 24.6.11）総理大臣答弁

¹¹ 『日本経済新聞』（平 24.7.19 夕刊）等

《民主案》

公職選挙法及び衆議院議員選挙区画定審議会設置法の一部を改正する法律案
(樽床伸二君外9名提出、衆法第22号) 要旨

本案は、一票の較差を緊急に是正するとともに、衆議院議員の定数の削減及びこれに伴い民意が過度に集約されないようにするための臨時の措置を緊急に講ずるため、公職選挙法及び衆議院議員選挙区画定審議会設置法の一部改正について定めるもので、その主な内容は次のとおりである。

第1 公職選挙法の一部改正等

1 一票の較差是正

- (1) 衆議院議員の小選挙区については、別に法律((2)の改定案を踏まえたいわゆる“区割り法”)で定めること。
- (2) 平成22年の国勢調査の結果に基づく小選挙区の改定案の作成に当たっての特例(都道府県ごとの小選挙区の数(0増5減)、改定案の作成基準(各小選挙区間の人口較差2倍未満)等)を定めること。

2 定数削減及び民意が過度に集約されないようにするための臨時措置

- (1) 衆議院議員の定数を435人(現行480人)とし、小選挙区選出議員を295人(現行300人)、比例代表選出議員を140人(現行180人)とすること。
- (2) 比例代表選挙につき、ブロック単位から全国単位とすること。
- (3) 衆議院比例代表選挙の当選人の数の決定について、次のように改めること。
 - ア 比例定数140人のうち105人については、単純ドント式により当選人の数を決定すること。
 - イ 比例定数140人のうち35人については、「連用制的」な方法により当選人の数を決定すること。
 - ウ 阻止条項(得票率1%)を設けること。

第2 衆議院議員選挙区画定審議会設置法の一部改正

各都道府県の区域内の衆議院の小選挙区の数について、いわゆる「1人別枠方式」を廃止すること。

第3 施行期日等

- 1 この法律は、公布の日から施行すること。ただし、第1(1の(2)を除く。)及び第3の2は、第1の1の(1)に規定する法律の施行の日から施行すること。
- 2 衆議院議員の選挙制度の改革については、次々回の総選挙からの実施が可能となるよう、参議院議員の選挙制度の改革の状況を踏まえつつ、衆議院議員の定数を400人とすることとして、有権者の政権の選択と民意の反映との両立を図る選挙制度の在り方について、次回の総選挙後、選挙制度審議会において1年以内に、検討を行い結論を得るものとする。

《自民案》

衆議院小選挙区選出議員の選挙区間における人口較差を緊急に是正するための
公職選挙法及び衆議院議員選挙区画定審議会設置法の一部を改正する法律案
(細田博之君外2名提出、衆法第27号)要旨

本案は、衆議院の小選挙区をめぐる現状に鑑み、平成22年の国勢調査の結果に基づく衆議院の小選挙区の改定案(以下「今次の改定案」という。)の作成に当たり、各小選挙区間における人口較差を緊急に是正するため、公職選挙法及び衆議院議員選挙区画定審議会設置法の一部改正について定めるもので、その主な内容は次のとおりである。

第1 公職選挙法の一部改正

- 1 衆議院議員の定数を475人とし、小選挙区選出議員を295人とする。
- 2 衆議院の小選挙区は、別に法律で定めること。

第2 衆議院議員選挙区画定審議会設置法の一部改正

各都道府県の区域内の衆議院の小選挙区の数について、いわゆる「一人別枠方式」を廃止すること。

第3 今次の改定案の作成基準、勧告期限等の特例

- 1 衆議院議員選挙区画定審議会(以下「審議会」という。)の行う今次の改定案の作成に当たっては、各都道府県の区域内の衆議院の小選挙区の数、附則別表で定める数とすること(0増5減)。
- 2 審議会の行う今次の改定案の作成は、次に掲げる基準によって行わなければならないものとする。
 - (1) 各小選挙区の人口は、人口の最も少ない都道府県の区域内における人口の最も少ない小選挙区の人口以上であって、かつ、当該人口の2倍未満であること。
 - (2) 小選挙区の改定案の作成は、次に掲げる小選挙区についてのみ行うこと。この場合において、当該都道府県の区域内の各小選挙区の人口の均衡を図り(アの小選挙区の改定案の作成の場合に限る。)、行政区画、地勢、交通等の事情を総合的に考慮して合理的に行うこと。
 - ア (1)の都道府県の区域内の小選挙区
 - イ 小選挙区の数が増加することとなる都道府県の区域内の小選挙区
 - ウ (1)の基準に適合しない小選挙区
 - エ ウの小選挙区を(1)の基準に適合させるために必要な範囲で行う改定に伴い改定すべきこととなる小選挙区
 - (3) 審議会の行う今次の改定案に係る勧告は、この法律の施行の日から6月以内においてできるだけ速やかに行うものとし、政府は、当該勧告に基づき、速やかに、法制上の措置を講ずるものとする。

第4 施行期日

この法律は、公布の日から施行すること。ただし、第1は、第1の2に規定する法律の施行の日から施行すること。

(4) 最近の動き

野田総理は、平成 24 年 10 月 1 日の野田第 3 次改造内閣発足に際しての記者会見において、「野田内閣の前途には、乗り越えていかなければならない政策課題が、なお山積をしています。足元では、何よりも特例公債発行法案の処理であります。（中略）また、1 票の較差是正と国会議員の定数削減を含む選挙制度改革は、早急に片づけるべき前国会からの宿題であります。」と発言した¹²。

また、同年 9 月 26 日に行われた自民党総裁選で新総裁に就任した安倍総裁は、10 月 4 日の定例記者会見において、「0 増 5 減について、まず違憲状態を解消するということは、我々立法府の責任だから、それをまずやる。その上において、抜本的な選挙制度改革のすべきだという考え方もある。選挙制度改革、あるいは定数の是正をやろうということだ。その前に、0 増 5 減、違憲状態を解消していくことについては変わりはない。」旨の発言をし¹³、一票の較差是正を先行処理する従来の考えに変わりがないことを明らかにした。

公明党の山口代表は、同月 17 日、衆議院の「1 票の較差」を是正する「0 増 5 減」法案について、「抜本的な制度改革の検討が本来求められるべきだが、制度問題で意見対立し、（民主党から）衆院解散を回避するかのような議論があり、政治判断が重視されるべきだ。」との見解を述べた¹⁴。

2 参議院選挙区選出議員選挙の一票の較差

(1) 第 22 回参議院議員通常選挙に係る定数訴訟の最高裁判決

第 22 回参議院議員通常選挙（平成 22 年 7 月 11 日執行）について、選挙区選挙における一票の較差が、有権者数比率で最大 5.00 倍ある等として、選挙の無効を請求した訴訟が各地で提起された。各地の高裁では、平成 22 年 11 月から平成 23 年 2 月にかけて合憲判決のほか、違憲状態判決や違憲判決も下され、最高裁に上告された。

平成 24 年 10 月 17 日、最高裁大法廷は、原告の選挙無効請求について、上告を棄却する判決を下した（以下「平成 24 年大法廷判決」という。）。判決の骨子は、次のとおりである。

¹² 首相官邸HP「記者会見『平成 24 年 10 月 1 日 野田内閣総理大臣記者会見』」

¹³ 自民党HP「総裁記者会見『安倍晋三総裁 定例記者会見 平成 24 年 10 月 4 日』」

¹⁴ 『毎日新聞』（平 24.10.18）

《平成 24 年 10 月 17 日最高裁大法廷判決》

判決理由骨子

平成 22 年 7 月 11 日施行の参議院議員通常選挙当時、公職選挙法 14 条、別表第 3 の参議院（選挙区選出）議員の議員定数配分規定の下における選挙区間の投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っていた。もっとも、上記選挙までの間に上記議員定数配分規定を改正しなかったことが国会の裁量権の限界を超えるものとはいえず、その規定が憲法に違反するに至っていたということとはできない。

参議院議員選挙における投票価値の平等の要請や国政の運営における参議院の役割に照らせば、より適切な民意の反映が可能となるよう、単に一部の選挙区の定数を増減するにとどまらず、都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する現行の方式をしかるべき形で改めるなど、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しを内容とする立法的措置を講じ、できるだけ速やかに違憲の問題が生ずる上記の不平等状態を解消する必要がある。

（補足意見、意見、反対意見がある。）

平成24年最高裁大法廷判決を受け、同日、平田参議院議長は「重く受け止め、選挙制度の抜本的な見直しに向けた取り組みをさらに強化したい」との談話を発表し¹⁵、また一川民主党参議院幹事長は、来夏までの抜本改革について「間に合わせることは非常に難しい」と述べるとともに¹⁶、現在衆議院において閉会中審査案件とされている公職選挙法改正案（後述(3)参照）について「できるだけ早く国会で成立するようにもっていきたい」と述べた¹⁷。

(2) 第21回参議院議員通常選挙に係る定数訴訟の最高裁判決及びその後の動向

ア 第21回参議院議員通常選挙に係る定数訴訟の最高裁判決

第21回参議院議員通常選挙（平成19年7月29日執行）の選挙区選挙における一票の較差（有権者数の最大較差が1対4.86）等について、最高裁大法廷は、平成21年9月30日、原告の請求について棄却し、合憲の判断を下した（以下「平成21年大法廷判決」という。）。

多数意見（15名中10名）は、平成18年の公職選挙法改正による4増4減の定数は正以降「本件選挙までの間に本件定数配分規定を更に改正しなかったことが国会の裁量権の限界を超えたものということとはできず、本件選挙当時において、本件定数配分規定が憲法に違反するに至っていたということとはできない」とし、しかしながら、平成18年の4増4減の結果によっても残ることとなった較差は、投票価値の平等という観点からはなお大きな不平等が存する状態であるとした上で、ただ、「現行の選挙制度の仕組みを維持する限り、各選挙区の定数を振り替える措置によるだけでは、最大較差の大幅な縮小を図ることは困難

¹⁵ 『朝日新聞』、『産経新聞』（平 24.10.18）

¹⁶ 『朝日新聞』、『読売新聞』（平 24.10.18）

¹⁷ 『毎日新聞』（平 24.10.18）

であり、これを行おうとすれば、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しが必要となる」と指摘し、「このような見直しを行うについては、参議院の在り方をも踏まえた高度に政治的な判断が必要であり、事柄の性質上課題も多く、その検討に相応の時間を要することは認めざるを得ないが」、「国会において、速やかに、投票価値の平等の重要性を十分に踏まえて、適切な検討が行われることが望まれる」としていた。

イ 平成21年大法廷判決後の参議院の動向

平成21年大法廷判決を受けて、江田参議院議長（当時）の諮問機関である参議院改革協議会は、平成21年11月18日、平成25年の参院選に向け選挙制度の抜本改革を進めることで合意した¹⁸。

第22回参議院議員通常選挙後の平成22年10月5日、西岡参議院議長（当時）と参議院各会派の代表者は、参議院の一票の較差是正を含めた「選挙制度の改革に関する検討会」（以下「検討会」という。）を設置することで一致し、平成25年の参院選からの適用に向け改革案をまとめることとなった。この後、西岡議長及び各党から選挙制度改革案が相次いで発表され、検討会において協議が行われた。

平成23年11月14日、西岡議長の死去に伴い選出された平田議長は、参議院選挙制度改革について、各党実務者による協議の場を作り、翌年の通常国会には成案を得たい旨述べた¹⁹。同年12月7日の第5回検討会において、検討会の下に実務者による「選挙制度協議会」（以下「協議会」という。）を設置することを決定した²⁰。

協議会では、検討会における協議経過及び議論された各党の選挙制度改革案等を踏まえ、平成23年12月14日の設置以降、11回にわたり、選挙制度の改革等についての協議が行われた。平成24年5月16日、協議会の座長を務める一川民主党参議院幹事長（以下「一川座長」という。）は、次の参議院議員通常選挙は来年にあり、早期に結論を出す必要があるが、制度を大幅変更しない範囲での改正を検討したいとし、一票の較差是正を先行させる考えを示した²¹。6月20日には、一川座長は、抜本改革を平成28年の参議院議員通常選挙に向けて検討する方針を公職選挙法改正案の附則に盛り込む案を示した²²。7月12日、一川座長は、協議会に、次回の参議院議員通常選挙から定数6の神奈川県と大阪府の定数を各2増、定数4の福島県と岐阜県を各2減し、次々回以降の通常選挙の抜本的見直しについて引き続き検討を行うこととする私案を提示した²³。同月30日、検討会が開催され、協議会から協議の経過及び結果について報告があり、報告について各会派から賛否が述べられ、賛成する会派において法案化に着手することとなった²⁴。

¹⁸ 『毎日新聞』（平21.11.19）

¹⁹ 『朝日新聞』（平23.11.15）

²⁰ 参議院HP「選挙制度の改革に関する検討会（平23.12.7付経過情報）」

²¹ 『朝日新聞』（平24.5.17）

²² 『日本経済新聞』（平24.6.21）

²³ 『朝日新聞』（平24.7.13）等

²⁴ 参議院HP「選挙制度の改革に関する検討会（平24.7.30付経過情報）」、『朝日新聞』、『産経新聞』（平24.7.31）等

(3) 第 180 回国会における参議院定数は正法案の審査

民主党及び自民党においては、参議院の検討会及び協議会における議論を踏まえ、一川座長私案に関して協議が行われ、それぞれの党において一川座長私案を内容とする公職選挙法改正案提出の了承がなされた²⁵。第 180 回国会（常会）の 8 月 28 日、民主党及び自民党の両党は共同して公職選挙法の一部を改正する法律案（参議院提出、参法第 36 号。以下「4 増 4 減法案」という。）を参議院に提出した。

参議院においては、9 月 5 日、4 増 4 減法案は政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会に付託され、同日、提案理由説明を聴取した後、質疑、討論及び採決が行われ、賛成多数をもって可決された。同月 7 日、参議院本会議において 4 増 4 減法案は可決され、同日、衆議院に送付された。しかし、同日は実質的な会期最終日（会期最終日の前日）であったことなどから、衆議院においては審議を行うには至らず、院議をもって政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会に閉会中審査案件として付託された。

3 その他の公職選挙法改正の動き

(1) 都道府県議会議員の選挙区に関する改正の動き

現行の公職選挙法では、都道府県議会議員の選挙区は、原則として郡市の区域によると定められている。

民主党では、平成 24 年 2 月、地方自治制度検討ワーキングチームにおいて、都道府県議会議員選挙の選挙区設定の在り方について検討が進められ、同年 3 月 28 日、総務部門会議において、同ワーキングチームの報告を受けて討議が行われた。同年 5 月 9 日、総務部門・地方自治制度検討ワーキングチーム合同会議において、都道府県議会議員の選挙区の区割り各議院が自主的に決められるよう公職選挙法を改正する検討に入り²⁶、現在も引き続き検討がなされている。

自民党では、同年 7 月 18 日、選挙制度調査会・総務部会などの合同会議において、都道府県議会議員の選挙区を条例で定めることができるようにする旨の公職選挙法の改正案がまとめられ²⁷、同年 8 月 3 日の総務会において同改正案が了承された。その後、公明党との協議を経て、同月 10 日（第 180 回国会（常会））、自民、公明両党共同による公職選挙法改正案が衆議院に提出され、現在継続審査となっている。

(2) 選挙運動に関する改正の動き

民主党では、第 45 回衆議院議員総選挙後の平成 21 年 11 月 9 日、政治改革推進本部を設置し、戸別訪問の解禁、選挙活動へのインターネット利用など公職選挙法の改正などについて検討することとした²⁸。

自民党では、衆議院解散（第 171 回国会（常会）、平成 21 年 7 月 21 日）により審査未了となった選挙運動用自動車の規格制限の緩和及び簡素化等を内容とする公職選挙法改正案

²⁵ 『毎日新聞』（平 24.7.27 夕刊）、『産経新聞』（平 24.8.28）等

²⁶ 『日本経済新聞』（平 24.5.10）等

²⁷ 『産経新聞』（平 24.7.19）

²⁸ 『日本経済新聞』（平 21.11.10）等

について、平成 23 年 8 月 12 日（第 177 回国会（常会））、改めて政調、選挙制度調査会・総務部会合同会議において協議が行われ、同年 11 月 8 日（第 179 回国会（臨時会））、同合同会議及び総務会で了承された²⁹。平成 24 年 8 月 31 日（第 180 回国会（常会））、自民党から同改正案が衆議院に提出され、現在継続審査となっている。

インターネットを利用した選挙運動の解禁については、民主党では、平成 21 年 11 月 12 日、政治改革推進本部総会で、インターネットを利用した選挙運動を解禁する公職選挙法改正案について、第 176 回国会（臨時会）での成立を目指して各党に協議を呼び掛ける方針を決めたが³⁰、法律案提出には至らなかった。自民党では、選挙制度調査会において議論が進められ、平成 22 年 4 月 28 日（第 174 回国会（常会））、インターネットを利用した選挙運動を解禁する内容の公職選挙法改正案を衆議院に提出した。与野党間では、平成 22 年 4 月 23 日に「インターネットを利用した選挙運動の解禁に関する各党協議会」が設置されて協議が開始され³¹、同年 5 月 26 日に同協議会において、同年夏の参議院議員通常選挙から、選挙期間中に政党等及び公職の候補者のウェブサイト等を利用する方法（電子メールを除く）による選挙運動を解禁することについて合意がなされたが³²、法律案提出までには至らなかった。

なお、参議院においては、平成 24 年 6 月 15 日、みんなの党からインターネットを利用した選挙運動を解禁する内容の公職選挙法改正案が提出され、現在継続審査となっている。

4 政治資金規正法の改正

(1) 政治資金の在り方に関する議論

ア 寄附等の制限の経緯

政治資金規正法は、昭和 23 年の制定以後数次にわたり改正され、政治資金の収支の公開と政治資金の授受の規制の強化がなされてきた。

政治資金の「入り」に関しては、昭和 50 年の法改正で、寄附の量的制限、質的制限が導入された。平成 4 年の法改正で、政治資金パーティーに対する規制が行われ、その後、平成 6 年の法改正では、会社、労働組合等の団体の政党、政治資金団体及び資金管理団体以外への寄附が禁止され、さらに、平成 11 年の法改正で、会社、労働組合等の団体の資金管理団体への寄附が禁止された。

イ 会社、労働組合等の団体からの寄附の制限強化

政治資金規正法は、会社、労働組合等の団体のする寄附について、金額の制限と寄附の相手方の制限を行っているが、その制限はこれまでに数次の改正を経ている。

昭和 50 年の法改正では、初めて寄附の制限が規定され、会社、労働組合等の団体がする寄附について、資本金、組合員数等に基づく寄附の総枠制限と同一の寄附の相手方に対する個別制限が設けられた。

²⁹ 『産経新聞』（平 23.11.9）

³⁰ 『朝日新聞』（平 22.11.13）等

³¹ 『日本経済新聞』（平 22.4.24）等

³² 『朝日新聞』（平 22.5.27）等

平成6年の法改正では、政治改革の一環として、政治資金の調達を政党中心にするために、会社、労働組合等の団体は、政党、政治資金団体及び資金管理団体以外の者に対して政治活動に関する寄附をしてはならないものとされた。なお、この改正においては、資金管理団体に対してする寄附については、改正法の施行後5年を経過した場合において、これを禁止する措置を講ずるものとするものとされ、平成11年の法改正で、平成6年改正法にのっとり、会社、労働組合等の団体の資金管理団体に対してする寄附が禁止された。

ウ 個人献金の拡充

会社、労働組合等の団体のする寄附の制限とあいまって、政治資金の調達を個人献金中心に移行するため、昭和50年の法改正で、個人のする政党及び政治団体への寄附のうち一定の要件に該当するものについては、租税特別措置法の定めるところにより、所得控除の対象とすることとされた。また、平成6年の法改正で、政党及び政治資金団体に対する個人献金を促進するために税額控除制度を創設し、従来の所得控除制度との選択制とした。

さらに個人献金の普及促進を図るための方策として、税額控除の拡大やインターネットによる献金の推進などの議論がなされているところである。

エ 政治資金パーティーの規制

政治資金パーティー券の購入は対価の支払であり、政治活動に関する寄附に該当するものではないとされている。しかし、パーティーによる政治資金集めが盛んに行われ、様々な批判、意見が出されるようになり、開催の適正化を図るため、平成4年の法改正において、政治資金パーティーについては、パーティー券の購入限度額を1パーティー当たり150万円までに制限することとし、同一の者から1パーティー当たり100万円を超える対価の支払を受けた場合には支払者の氏名及び支払金額等を記載することとされた。さらに、平成6年の法改正で、公開基準について、「100万円を超えるもの」から「20万円を超えるもの」に引き下げられた。

(2) 最近の政治資金規正法等の改正の動き

平成21年5月28日、民主党は、政治改革推進本部総会において、3年後の会社、労働組合等の団体のする寄附の全面禁止の方針を決定し、同年6月（第171回国会（常会））、政治資金規正法等改正案を衆議院に提出した。その内容は、①3年後の会社、労働組合等の団体のする政治活動に関する寄附及び政治資金パーティー券購入の全面禁止、②当面の措置として、国や自治体と1件1億円以上の契約関係にある法人の政治献金・パーティー券購入の禁止、③個人献金に係る税額控除の拡充、④国会議員に係る政治資金の世襲の制限等であった。同改正案は、同年7月、提案理由説明を聴取し、審査に入ったが、解散のため審査未了となった。

第45回衆議院議員総選挙の各党のマニフェストにおいて、政治資金制度の在り方、会社、労働組合等の団体からの寄附の在り方、個人献金を促進するための方策等について、各党それぞれの方針や具体策が掲げられた。

同年 11 月（第 173 回国会（臨時会））、公明党は、政治団体の代表者の会計責任者に対する選任・監督責任を強化する政治資金規正法及び政党助成法改正案を衆議院に提出した。その内容は、政治資金収支報告書等に関し虚偽記載等があった場合において政治団体の代表者に対し罰則の適用がある場合を、会計責任者の選任及び監督の両方について相当の注意を怠った場合から、いずれか一方について相当の注意を怠った場合とするものである。

（政治団体の代表者に罰則の適用がある場合には、選挙権及び被選挙権を失い、現職の国会議員であれば退職者となる。（裁判所は情状により公民権の停止をしない旨の宣告ができる。））同改正案は、平成 22 年 5 月（第 174 回国会（常会））に提案理由説明を聴取した後、同年 11 月（第 176 回国会（臨時会））に質疑を行い、継続審査となっている。

第 22 回参議院議員通常選挙の各党のマニフェストにおいても、政治資金の透明性の向上、会社、労働組合等の団体からの寄附の在り方、政治家の監督責任の強化、個人献金促進の方策などについて、各党それぞれの方針や具体策が掲げられた。

また、政党助成法に関しては、平成 22 年 6 月（第 174 回国会）、自民党及び公明党から、政党が解散等を決定した日後における寄附の制限に関する政党助成法改正案が提出され、継続審査となっている。

Ⅱ 第 181 回国会提出予定法律案等の概要

提出予定法律案等は未定（10 月 26 日現在）

（参考）継続法律案等

- 国会議員の選挙等の執行経費の基準に関する法律の一部を改正する法律案（内閣提出、第 176 回国会閣法第 4 号）

国会議員の選挙等の執行について国が負担する経費で地方公共団体に交付するものの現行の基準について、最近における公務員給与の改定、諸物価の変動及び地方公共団体における選挙執行の状況等を踏まえ、投票所経費、開票所経費等について所要の改正を行う。

- 政治資金規正法及び政党助成法の一部を改正する法律案（大口善徳君提出、第 173 回国会衆法第 3 号）

政治資金収支報告書の虚偽記載等があった場合において、政治団体の代表者が当該政治団体の会計責任者の「選任」又は「監督」のいずれか一方について相当の注意を怠ったときは、50 万円以下の罰金に処することとする。

- 政党助成法の一部を改正する法律案（林幹雄君外 4 名提出、第 174 回国会衆法第 2 号）

政党の解散時における政党交付金の返還を免れる脱法行為を防止するため、政党が解散を決定した日後は、政党交付金による支出又は支部政党交付金による支出として寄附をすることができないこととする。

- 公職選挙法の一部を改正する法律案（村田吉隆君外 4 名提出、第 174 回国会衆法第 18

号)

近時におけるインターネット等の普及に鑑み、選挙運動期間における候補者に関する情報の充実、有権者の政治への参加の促進等を図るため、インターネット等を利用する方法による選挙運動を解禁する。

- 衆議院小選挙区選出議員の選挙区間における人口較差を緊急に是正するための公職選挙法及び衆議院議員選挙区画定審議会設置法の一部を改正する法律案（細田博之君外2名提出、第180回国会衆法第27号）

一票の較差を是正するため、いわゆる「一人別枠方式」を廃止し、小選挙区の改定案作成に当たっての特例（0増5減、作成基準等）を定める。

- 公職選挙法の一部を改正する法律案（村田吉隆君外3名提出、第180回国会衆法第29号）

都道府県の議会の議員の選挙区について、郡の存在意義が大きく変質している現状等に鑑み、一定の要件の下で、市町村を単位として条例で選挙区を定めることができるようにするとともに、指定都市の区域においては、2以上の区域に分けた区域を選挙区の単位とする。

- 公職選挙法の一部を改正する法律案（村田吉隆君外2名提出、第180回国会衆法第37号）

近年における選挙の実情に鑑み、選挙運動用自動車の規格制限の簡素化等、候補者の選挙運動用ポスターの規格の統一、選挙運動費用収支報告書の提出期限の延長等及び投票をした旨を証する書面の交付の禁止等の措置を講ずる。

- 公職選挙法の一部を改正する法律案（参議院提出、第180回国会参法第36号）

参議院選挙区選出議員の選挙について、一票の較差を是正するため、各選挙区において選挙すべき議員の数を改める（4増4減）。

内容についての問合せ先

第二特別調査室 佐々木首席調査員（内線68720）

沖縄及び北方問題に関する特別委員会

第一特別調査室

(沖縄及び北方問題に関する特別委員会担当)

Ⅰ 所管事項の動向

1 沖縄関係

(1) 沖縄振興施策の概要

沖縄の振興計画は、40 年前の本土復帰以降、「沖縄振興開発特別措置法」に基づく 3 次にわたる沖縄振興開発計画及び「沖縄振興特別措置法」に基づく沖縄振興計画により、約 10 兆円に上る国の予算が投入され進められてきた。この結果、道路・港湾など社会基盤の整備や観光産業の成長において一定の成果が上がったものの、現在も 1 人当たりの県民所得は全国平均の約 7 割にとどまり、失業率も平成 10 年以降、7 %から 8 %台で推移するなど、依然として本土との経済格差が存在している。

ア 平成24年度以降の新たな沖縄振興策

平成 24 年 3 月 30 日、「沖縄振興特別措置法」（以下「沖振法」という。）が改正された。同改正により、法律期限が 10 年延長されたことに加え、沖縄振興計画の策定主体を国から県に変更するなど、県の主体性をより尊重した内容に改められたほか、財政・税制面を中心とした国の支援措置が拡充された。同年 5 月、沖振法に基づき、政府が「沖縄振興基本方針」を定めたことを受け、沖縄県は同基本方針を踏まえた「沖縄 21 世紀ビジョン基本計画（平成 24 年度～平成 33 年度沖縄振興計画）」を策定した。平成 24 年度以降の新たな沖縄振興策は、県が策定した同基本計画に基づき、「潤いと活力をもたらす沖縄らしい優しい社会の構築」と「日本と世界の架け橋となる強くしなやかな自立型経済の構築」を基軸として進められていくこととなる。

イ 沖縄振興一括交付金

沖振法により、自由度の高い沖縄振興一括交付金が創設された。平成 24 年度沖縄振興予算の総額 2,937 億円のうち、一括交付金は 1,575 億円（沖縄振興特別推進交付金 803 億円（ソフト分野）、沖縄振興公共投資交付金 771 億円（ハード分野））に上る。新制度の初年度であった本年度は、国による交付要綱の提示が遅れたことにより、自治体の事業策定や国の事業認定においても遅れが生じた。県の識名トンネル工事の補助金不正受給などが問題化する中、来年度に向け、適切な事業が着実に実施されるよう国、県及び市町村の連携が改めて求められる。

ウ 産業振興のための措置（沖縄関係税制改正）

沖振法により、新たな沖縄振興に必要な効果的な税制措置として、「国際物流拠点産業集積地域」、「産業高度化・事業革新促進地域」及び「観光地形成促進地域」が新設された。また、物流・IT・金融の経済特区については、法人税の所得控除率が従来の 35%から 40%

に引き上げられ、これまで法人税の所得控除の適用を受けるためには、特区内において事業を営むなどと規定されていた「専ら要件」が緩和された。これにより、常時使用する従業員の 20% の範囲内等で特区外に営業拠点を設置することが可能となった。観光地形成促進や産業高度化・事業革新促進に係る地域制度については、沖縄県知事が地域指定（主務大臣の同意不要）を行えることとなった。

エ 駐留軍用地跡地の利用の推進

狭小な県土の枢要部分を占有している広大な米軍施設・区域の整理・縮小は県民の長年の悲願であり、それらの返還に伴う諸問題の解決もまた県民から強く要望されてきた。これに対処するため、先述の沖振法と同様、「沖縄県における駐留軍用地の返還に伴う特別措置に関する法律」が同年 3 月 30 日に改正された。同改正により、法律の名称が「沖縄県における駐留軍用地跡地の有効かつ適切な利用の推進に関する特別措置法」に変更されたことに加え、法律期限が 10 年延長されたほか、地権者に対する給付金の支給期間が延長され、返還が合意された駐留軍用地において国が行う原状回復措置の範囲が全域に拡大されるなど、旧制度において課題となっていた事項が改善されることとなった。

オ 沖縄科学技術大学院大学

平成 14 年度からの沖縄振興策の検討が進められる中で、沖縄に世界最高水準の自然科学系大学院大学を設立することにより、日本及び世界の科学技術の発展に寄与し、沖縄の自立経済構築に貢献することを目的とした「沖縄新大学院大学構想」が提唱され、「沖縄振興特別措置法」に盛り込まれた。平成 21 年 7 月、沖縄科学技術大学院大学の設置及び運営に関し必要な事項を定めた「沖縄科学技術大学院大学学園法案」が成立し、平成 23 年 11 月、同学園の学校法人が設立された。平成 24 年 9 月、同大学院大学は開学し、5 年一貫制の博士課程に 18 か国・地域から 34 名（日本人 5 名、うち沖縄県出身者 1 名）を第 1 期生として迎えた。今後、同大学院大学を中心に地元の大学・研究機関や事業者等が連携し、沖縄の地域特性を活かした知的・産業クラスターを形成されることが期待されている。

カ 那覇空港及び新石垣空港整備への取組

那覇空港の将来の需要増加に対処するため、現在、国は沖合への滑走路増設に向け、環境影響評価及び現地調査を実施している。同評価は来年度以降にまとまる見通しで、その後、事業認可を経て着工されることとなる。平成 24 年 5 月、政府は「沖縄振興基本方針」に、国際貨物ハブ化が進む那覇空港の機能強化に向け「適切な財源の確保を前提とした第 2 滑走路の整備を図る」と明記し、国として支援する考えを示した。しかし、工期約 7 年、総工費約 1,900 億円に上る本事業の財源確保の目途はいまだ立っておらず、環境保全の問題と併せ、大きな課題となっている。

石垣空港は、滑走路が短く中型ジェット機の運航ができないこと、空港が市街地に位置するため騒音被害が発生していること等の課題があり、現在、カラ岳陸上地区において、中型ジェット機が就航可能な滑走路を有する新空港の建設が平成 25 年 3 月の開港に向け

進められている。これに対し、環境悪化を懸念する一部地権者らが空港設置許可取消を求め東京地裁に提訴したが、平成23年6月、同地裁は環境アセス違反は認められないこと等を理由に原告の訴えを棄却。これを受け、原告は東京高裁に控訴した。控訴審判決は平成24年10月26日に予定されている。

キ 泡瀬干潟の埋立て事業

泡瀬干潟は、沖縄本島中部太平洋側の中城湾に面する約265haの干潟で、絶滅危惧種も生息しており、環境省の「日本の重要湿地500選」に指定されている。

本事業は、中城湾港新港地区の航路整備に伴う浚渫土砂を有効活用して泡瀬干潟の一部を埋め立て、国際交流リゾート、海洋性レクリエーション活動、情報・教育文化の拠点を整備することにより、沖縄本島中部圏東海岸地域の活性化を図ることを目的に開始された。

平成21年10月、住民が県と沖縄市に事業予算の支出差止めを求めている訴訟で、福岡高裁那覇支部が公金支出差止めを命じる判決を下したことを受け、平成22年7月、沖縄市は埋立面積を当初計画の約半分に縮小し、スポーツコンベンション拠点の形成により市の活性化を目指す新たな計画を策定。同年8月に同計画の妥当性が承認され、事業が再開されることとなった。平成23年7月、県が提出していた新計画の変更申請が承認され、判決以来中断されていた工事が同年10月に再開されたため、同事業の経済的合理性や環境への影響等をめぐり、住民が県と沖縄市を相手に再び那覇地裁に提訴した。

沖縄市は、同計画により約1,350名の雇用創出、年間約149億円の生産誘発効果及び約2.1億円の市税増収を見込んでいる。

(2) 米軍基地問題

ア 沖縄における米軍再編と負担の軽減

(7) 在沖米軍及び基地の現状

在沖米軍に提供されている専用施設面積は約228km²に達し、在日米軍専用施設の約73.8%を占めている。これにより、沖縄県土に占める米軍基地面積の割合は約10.2%に達しており、他の都道府県の中で最大となる静岡県の前約1.2%と比較すると、沖縄県の基地負担の重さがいかに顕著であるかが理解できる。なお、沖縄の本土復帰からこれまでに返還された米軍専用施設面積は約18%だが、本土においては同期間に約59%が返還されている。

また、米軍基地の所有形態も本土とは異なる様相を呈しており、本土では国有地が約87.3%を占めているのに対し、沖縄では約34.6%となっている。これは、在沖米軍基地の相当部分が、戦後の米軍政下において接収された民有地や公有地上に建設されたことを示している。

沖縄に駐留する米軍人数は、約25,800人で、そのほとんどを海兵隊（約59.5%）と空軍（約26.2%）が占め、軍人と軍属及び家族を合わせた数は、約47,300人である。

このような広大・過密な米軍基地と多数の軍人軍属などの存在が、県土の振興開発上の大きな制約となり、航空機騒音、墜落事故や米軍人による凶悪犯罪などに象徴される過重な負担を沖縄にもたらしている。

(イ) 米軍普天間飛行場

普天間飛行場は、宜野湾市のほぼ中央に立地し、2,800mの滑走路を持つ米海兵隊の航空基地で、10月6日に配備を完了した12機のMV22オスプレイの他、ヘリコプターを中心に50機以上¹の航空機が配備されており、岩国飛行場と並び在日米海兵隊の拠点となっている。

同飛行場は周辺に住宅、学校等が密集し「世界で最も危険な基地」と言われており、平成15年11月に訪沖したラムズフェルド米国防長官（当時）は、上空から同飛行場を視察して「事故が起きないほうが不思議だ」と述べ、安全性に懸念を示した。翌年8月、その懸念が現実となり、海兵隊所属の大型輸送ヘリコプターが同飛行場に隣接する沖縄国際大学に墜落・炎上し、乗員3名が負傷する事故が発生した。

同飛行場が存在することによる弊害として、航空機事故、離発着及び民間地域上空での旋回訓練による騒音被害、同飛行場が市の中心部に位置し、市の面積の約25%（480ha）を占めていることによる地域開発の難しさが挙げられる。

(ウ) 米軍普天間飛行場の返還と代替施設がV字型案に至るまでの経緯

普天間飛行場は、平成7年の米軍兵士による少女暴行事件を契機とした沖縄県民の怒りの声を背景に、平成8年4月の橋本総理（当時）・モンデール米大使（当時）会談において全面返還が表明された。同年12月の「沖縄に関する特別行動委員会」（SACO）最終報告において、沖縄県内への移設を条件に同飛行場の5～7年以内の全面返還が合意された。

その後、移設場所・工法等について日米両政府、沖縄県、関係市町村との間で協議が進められ、移設場所については、平成11年11月に沖縄県知事、翌月に名護市長が辺野古への受入れを表明した。工法等については、海上ヘリポート案、軍民共用空港案、L字案等と変遷したが、平成18年5月の「再編実施のための日米のロードマップ」（以下「ロードマップ」という。）に明記された2本の滑走路をV字型に配置する埋立て案でおおむね合意した。

(エ) 政権交代後の動き

平成21年9月に民主党を中心とする民主・社民・国民の三党連立政権が発足した。普天間飛行場の移設問題に関し、政権交代前には民主党代表として「最低でも県外」と表明していた鳩山総理（当時）は、同年12月の記者会見において「（平成22年）5月までに新しい移設先というものを含めて決定をしまいたい」と述べ、移設先の再検討を進めた。しかし、その結果は、平成22年5月に開かれた「日米安全保障協議委員会」（以下「2+2」という。）において合意された、移設先をロードマップと同様「辺野古」とする「共同発表」となった。

平成22年6月、鳩山総理の退陣により発足した菅内閣もこの日米合意を堅持する方針をとった。

一方、名護市では、平成22年1月に市長選挙が行われ、移設受入れ反対派の稲嶺進氏が

¹ 「普天間飛行場の概要」宜野湾市（平成22年度版）

当選し、さらに、９月に行われた名護市議会選挙においても同市長を支持する市長派が過半数を獲得した。また、１１月に行われた県知事選挙では、辺野古への条件付移設容認から代替施設の県外への移設を求めることに姿勢を転じた仲井真知事が再選を果たした。

日米両政府は、それまでの作業の遅れを受け、平成 23 年 6 月に行われた 2 + 2 において、普天間飛行場代替施設に関し、平成 26 年としていた移設完了期限を「できる限り早い時期」に先送りすることとした。同年 9 月に発足した野田内閣も日米合意を踏まえ菅政権の政策を継承した。

防衛省は、同年 12 月、普天間飛行場代替施設に関する環境影響評価（アセスメント）の評価書を知事に提出した。この中で、代替施設にオスプレイが配備されることがアセスメント関連文書の中では初めて記載され、また、国の天然記念物で絶滅危惧種に指定されているジュゴンについては、埋め立てにより生息域が減少することはほとんどない等と記載されている。

これに対し沖縄県から平成 24 年 2 月に、飛行場建設事業部分に関する知事意見書が、翌月には、埋立事業に関する知事意見書が防衛省に提出され「評価書で示された環境保全措置等では、事業実施区域周辺域の生活環境及び自然環境の保全を図ることは不可能」等の厳しい意見が明記された。

防衛省は知事からの意見書を受け、評価書の補正に科学的・専門的観点からの助言を得るため、有識者研究会を 4 月に設置した。同研究会は、９月にこれまでの議論をまとめた中間的整理²を防衛大臣に報告し、この中で評価書について「（現地調査は）細部にわたり非常によく実施されているが、その評価については、『影響が小さい』、『影響がほとんどない』等の抽象的な表現が多く、また、その根拠が明確となっていない部分もあるなど、見直しが必要である」と厳しい指摘をしている。しかし、同研究会は、省内に設置された大臣に対する助言機関のため、自然保護団体等が求めている現地調査のやり直しには「否定的な見解³」を示している。

普天間飛行場代替施設に関する主な経過

平成		主 な 出 来 事
7 年	9 月	・ 在沖米軍兵士 3 人による少女暴行事件発生
8 年	4 月 12 月	・ 橋本総理・モンデール米大使会談、普天間飛行場の全面返還を表明 ・ S A C O 最終報告において、海上施設を沖縄本島の東海岸沖に建設と明記
11 年	11 月 12 月	・ 稲嶺知事、移設場所を辺野古沿岸域に決定した旨表明 ・ 岸本名護市長、代替施設受入れ表明
14 年	7 月	・ 「普天間飛行場代替施設の基本計画」において、埋立て工法で軍民共用空港を建設
16 年	8 月	・ 沖縄県宜野湾市の大学構内に米軍ヘリ墜落
17 年	10 月	・ 「2 + 2」共同文書は、L 字型に建設するとした新たな案で合意
18 年	4 月 5 月	・ 名護市及び宜野座村との間で V 字型の 2 本の滑走路からなる案で基本合意 ・ 「ロードマップ」において、V 字型に 2 本の滑走路を有すると明記
19 年	8 月	・ 環境影響評価（アセスメント）手続開始

² 「普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境影響評価に関する有識者研究会中間的整理 ～評価書の補正に係る基本的方針について～」

³ 『琉球新報』（2012.9.26）

21年	9月	・鳩山内閣発足
22年	1月 5月 6月 9月 11月	・名護市長選挙で移設受入れ反対派の稲嶺氏が当選 ・移設先を辺野古とした日米の共同発表、当面の政府の取組を閣議決定 ・菅内閣発足 ・名護市議会議員選挙で移設受入れ反対派が過半数を獲得 ・沖縄知事選挙で普天間飛行場の県外移設を公約した仲井眞氏が再選
23年	6月 9月 12月	・「2+2」において移設完了を「できる限り早い時期」と先送り ・野田内閣発足 ・防衛省から知事へアセスメントの評価書の提出
24年	2月 4月 6月 9月	・宜野湾市長選挙で普天間飛行場の固定化阻止、県外移設を主張した佐喜真氏が当選 ・知事が評価書に対する意見書を防衛省に提出(飛行場事業)、3月に同(埋立て事業) ・「2+2」は、在日米軍再編見直しに関する共同文書を発表 →辺野古以外の移設先に含みを残した文言を盛り込む ・防衛省内にアセスメントに関する有識者研究会を設置 ・沖縄県議選は野党・中立系が前回に続き過半数を得る ・有識者研究会が中間的整理を防衛大臣に報告
想定される 出来事		・補正した評価書の公告・縦覧 ・防衛省が知事に公有水面の埋め立ての承認を申請

(オ) 米海兵隊のグアム移転

ロードマップには、第3海兵機動展開部隊の要員約8,000人及びその家族約9,000人の沖縄からグアムへの移転が明記された。グアム移転を確実なものとし、沖縄県の負担の軽減を図るため、グアム移転協定⁴が締結され、移転総経費102.7億ドルのうち、我が国は60.9億ドル、米国は41.8億ドルをそれぞれ負担することとなった。

しかし、平成24年1月にオバマ米大統領は、新たな国防戦略を発表し、アジア太平洋地域を重視しつつ、米国の深刻な財政難により国防予算を削減しなければならないことから、同時に2つの地域での大規模な軍事行動を想定した2正面戦略を修正することとした。

これを受け4月、日米両政府は、普天間飛行場の移設と在沖海兵隊のグアム移転及び嘉手納基地以南の米軍5施設・区域の返還を切り離すことを決定し、米国は、在沖海兵隊員約9,000人をグアム、ハワイ、オーストラリア等に分散移転する方針を明らかにした。

一方、米下院は5月にオバマ政権が要求したグアム移転関連予算2,600万ドルを含めた2013会計年度(2012年10月～2013年9月)の歳出法、国防権限法案を可決した。しかし、上院は海兵隊の分散配置に伴う詳細なコスト試算の欠落を指摘し、同予算を削除して法案を可決した。その後、レビン上院軍事委員長は、予算の凍結を解除するには、詳細なスケジュールや費用の見積りを記したグアム基地整備基本計画(マスタープラン)の提出が不可欠と述べている。このため、グアム移転関連予算の調整は、11月に行われる大統領選挙と連邦議会選挙が終わるまで困難と見られている。

(カ) オスプレイ配備問題

平成23年6月、防衛省は米国が垂直離着陸輸送機MV22オスプレイを平成24年から普天間飛行場に配備することを沖縄県や関係自治体に伝えた。オスプレイは、開発段階等で

⁴ 正式名称は、「第三海兵機動展開部隊の要員及びその家族の沖縄からグアムへの移転の実施に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定」

墜落死亡事故が相次いだことに加え、平成 24 年 4 月にモロッコで 2 人が死亡し、6 月にはフロリダで 5 人が負傷する事故（空軍仕様機）が発生したことにより、知事、県議会及び県内全 41 市町村の議会は、その安全性を懸念し配備に強く反対する決議を採択している。

6 月 29 日、米国は、我が国に対し 10 月初旬から普天間飛行場においてオスプレイ 12 機の運用を開始する旨の接受国通報、7 月 23 日には岩国飛行場への陸揚げを行った。岩国飛行場への一時的配備は、沖縄県等の不安に配慮したもので、エンジン調整・試験飛行を行って安全性を確認した後、普天間飛行場へ移駐させるための措置である。

沖縄県では、9 月 9 日に宜野湾市において沖縄県議会各会派、市長会、町村会等が実行委員会となった「オスプレイ配備に反対する沖縄県民大会」が開かれ、主催者発表で約 10 万 1,000 人が参加し「これ以上の基地負担を断固として拒否する」等の決議を行った。

日米両政府は、9 月 19 日の日米合同委員会において、オスプレイの安全確保策等を合意し、日本政府は、安全宣言（「MV-22 オスプレイの沖縄配備について」）を発表した。この中で、モロッコ及びフロリダにおける墜落事故については、その原因を「人的要因によるところが大きく、機体自体に問題がない」とし、再発防止策、運用に係る安全性等が遵守され、安全に対して最大限の配慮されることを前提として「安全性は十分に確認されたものとする」と明記した。

10 月 1 日よりオスプレイの岩国飛行場から普天間飛行場への移駐が始まり、6 日に 12 機全ての配備が完了した。オスプレイの運用開始に対し、「日米合同委員会の合意で制限するとした市街地上空でのヘリモードや転換モードでの飛行も何度も確認され、合意に反する飛行が常態化している⁵」との厳しい指摘が、また、合同委員会合意に対しては、「運用上必要な場合を除きという但し書きが日米合意を骨抜きにする⁶」と懸念する指摘が挙がっている。

なお、今後、12 機のオスプレイが普天間飛行場に追加配備される予定となっている。

最近のオスプレイに関する主な動き

平成		主 な 出 来 事
23年	6 月 6 日	防衛省は普天間飛行場に来年からのオスプレイの配備を沖縄県等に伝達
	12月28日	普天間飛行場代替施設に関するアセスメントの評価書を防衛省から知事へ提出（アセスメント関連文章において初めてオスプレイが記載される）
24年	4 月 11 日	モロッコで墜落事故が発生（乗員 2 人死亡、2 人負傷）
	6 月 13 日	フロリダで墜落事故が発生（乗員 5 人負傷）
	29 日	米国からオスプレイ配備に関する接受国通報
	7 月 23 日	岩国飛行場にオスプレイ 12 機を陸揚げ
	9 月 9 日	オスプレイ配備に反対する県民大会（主催者発表 10 万 1 千人参加）
	19 日	安全宣言
	10 月 6 日	普天間飛行場へのオスプレイ 12 機の配備が完了
今後の予定		新たに 12 機を配備予定

⁵ 『琉球新報』（2012.10.16）

⁶ 『琉球新報』（2012.10.4）

イ 日米地位協定をめぐる諸課題

日米地位協定は、日米安全保障条約第6条に基づき、在日米軍の日本における施設・区域の使用と法的地位を規定するものである。地位協定の改正の必要性については米軍基地を抱える自治体等から指摘され、特に、平成7年の少女暴行事件を機に、同協定の改正が強く求められた。しかし、日米両国政府は運用の改善を行うこととし、殺人など凶悪犯罪について起訴前の被疑者身柄引渡し要請に対し、好意的考慮を払うことが合意された。

それ以降も米兵・米軍に関連した事件・事故が起きる度に地元からは、地位協定の改定を求める声があがっている。これに対し、政府は、改定を排除するものではないが、改定よりも運用の改善で対処する方が合理的であるという立場を一貫してとっている。

運用の改善については、平成23年の11月及び12月に、日米両政府において2件の合意がなされた。1件目は、米軍基地で働く軍属が公務中に重大な事件・事故を犯した場合、米側が刑事訴追をせず、日本側の裁判権行使に「好意的考慮」を払えば、日本側で訴追できるようにすること、2件目は、公式催事での飲酒も含め、軍人・軍属の飲酒後の自動車運転による通勤は、いかなる場合であっても、公務として取り扱わないことである。

この運用の改善の初適用は、平成23年1月に米軍属が基地から帰宅途中に起こした交通死亡事故に対してであった。那覇地検は当初、軍属が公務中だったとして地位協定を理由に不起訴としたが、その後、日米両政府は地位協定の運用の見直しに合意（平成23年11月）し、日本側で起訴した。なお、本年10月に軍属に対する判決が確定し、禁錮1年6月となった。

10月16日に沖縄本島中部で帰宅途中の日本人女性に性的暴行を加えたとして、沖縄県警は米海軍兵2人を集団強姦致傷容疑で緊急逮捕する事件が発生した。

オスプレイの配備とあいまって、基地負担の軽減を要求する沖縄の声は増すばかりである。

2 北方問題の現状と課題

(1) 野田内閣発足後の動き

平成23年9月、菅総理の退陣により野田内閣が発足した。野田総理とメドヴェージェフ大統領（当時）との電話会談で、領土問題について静かな環境の下で問題解決に向けて議論することで一致した。しかし、これに反するように、ロシア軍は同月、極東で大規模な軍事演習を行った。その翌日も行われた一連の軍事行動について、玄葉外務大臣は刺激的行動であるとしてラヴロフ外務大臣に自制を求めたが、その後、パトロシェフ安全保障会議書記が国後島、歯舞群島の水晶島を訪問した。

11月、ホノルルAPEC首脳会議の際の日露首脳会談において、野田総理から、両国間の領土問題を解決し平和条約を締結する必要があること、交渉は日露両国の間で達成された諸合意に基づき行う必要があることを指摘した。両首脳は、問題解決の必要性を再確認し、議論を続けていくことで一致した。

平成24年3月、プーチン首相（当時）は大統領選挙直前に外国メディアとの記者会見で「日本との領土問題を最終的に解決したいと強く願っている」と述べた。また、柔道家で

もある同首相は、日本語の「引き分け」という言葉を使い、「双方が受け入れ可能な妥協が必要」として、ロシア側の譲歩の用意があることも示唆した。平成22年にメドヴェージェフ大統領（当時）が国家元首として初めて国後島を訪問したため、それ以降、実質的に進展がなかった領土交渉であったが、同首相の発言により日本側の交渉進展への期待感が高まった。

5月、プーチン氏が4年ぶりに大統領に復帰し、新政権ではメドヴェージェフ前大統領が首相となったが、就任式前日には反プーチン集会が開かれる等、強権的な政権の長期化に不安も残る新政権発足となった。

6月、メキシコG20首脳会合の際に、野田総理とプーチン大統領による初めての日露首脳会談が行われ、両首脳は領土交渉を再活性化することで一致し、静かな環境の下で実質的な議論を進めるように、それぞれの外交当局に指示することとなった。

しかし、7月、メドヴェージェフ首相が2度目となる国後島訪問を行ったことにより、進展の兆しを見せていた領土交渉への影響が懸念された。

9月、ウラジオストクAPEC首脳会議の際の日露首脳会談において、野田総理は領土問題の解決の必要性を確認し、静かで建設的な環境の下で双方にとり受け入れ可能な解決策を見つけるべく、首脳、外相、次官級で議論を続けていくことを提案した。また同月下旬、玄葉外務大臣は、国連総会の際の日露外相会談において、12月を目途とする野田総理の訪露では、領土問題を含め、日露関係全般について協議を行うことで一致した。

(2) 返還交渉の経緯

北方四島の領有に係る歴史的経緯の概要は、次のとおりである。

年 月	条 約 等	概 要
安政元年2月 明治8年5月	日魯通好条約 樺太千島交換条約	択捉島とウルップ島の間に国境を定める。 ウルップ島以北の千島列島を日本領とし、樺太をロシア領とする。
昭和20年8月 9月		ソ連が日本に軍事侵攻を開始。 ソ連による北方四島の占領が完了。（これ以降、不法占拠が今日まで続いている）
31年10月	日ソ共同宣言	平和条約締結後、歯舞・色丹島を日本に引き渡すことがうたわれ、同時に、外交関係回復後、領土問題を含む平和条約交渉を継続する旨の合意。
平成3年4月	日ソ共同声明	歯舞、色丹、国後、択捉の島々が平和条約で解決されるべき領土問題の対象であることが初めて文書で確認された。
5年10月	東京宣言	四島の帰属問題を歴史的・法的事実に立脚し、両国間で合意の上作成された諸文書及び法と正義の原則を基礎に解決すべきであり、日ソ間に締結された国際約束が日露間に引き続き適用されるとした。
9年11月	クラスノヤルスク 首脳会談	東京宣言に基づき、2000年までに平和条約を締結するよう全力を尽くすことで一致。
15年1月	日露行動計画	四島の帰属問題を解決して可能な限り早期に平和条約を締結すること、両国間の幅広い分野で協力を促進すること等の方向性を取りまとめた。

(3) 近年の動き

平成 21 年 1 月、北方四島住民に対する人道支援物資供与事業の実施の際、国後島に上陸しようとした日本側関係者にロシア側が「出入国カード」の提出を要求した。これにより、四島交流事業の実施が危ぶまれることになったが、2 月の首脳会談等を経て、ビザなし交流、墓参、ロシア人患者の日本への受入れ事業等は予定どおり実施することで解決した。しかし、同年 8 月、ロシア政府は人道支援物資の受入れを停止すると表明した。このため日本政府は平成 22 年度以降、人道支援物資の供与を廃止した。

平成 21 年 7 月の首脳会談では、前回 2 月の首脳会談でメドヴェージェフ大統領（当時）が指示を出した「新たな独創的で、型にはまらないアプローチ」による新たな提案がロシア側からなされることはなかった。これらの背景には、7 月に可決・成立した「北方領土問題等の解決の促進のための特別措置に関する法律」（以下、「北特法」という。）の一部改正において、北方領土を「我が国固有の領土」とであると明記したことに対するロシア議会等の反発があったことは否定できない。

平成 22 年 7 月、ロシアは択捉島で大規模軍事演習を行い、また、日本が第 2 次世界大戦の降伏文書に署名した 9 月 2 日を「第 2 次世界大戦終結の日」とする法案を成立させた。そして 11 月 1 日には、我が国の再三の自粛要請にもかかわらずメドヴェージェフ大統領（当時）がロシアの国家元首として初めて国後島を訪問した。この訪問は、「クリル社会経済発展計画⁷」のインフラ整備状況の視察と称されているが、これら一連の動きは、北方領土の実効支配を誇示するかのようにより我が国には映る。

なお、ロシアのビザを取得して北方領土を訪問する日本人が相次いで発覚した問題を受け、平成 22 年 9 月 3 日、政府は、ビザなし交流等の特別な枠組みを除き、北方領土への渡航を自粛するよう国民に周知徹底することを閣議で了承した。

(4) 北方海域における漁業

北方四島周辺海域における日本漁船の操業は、日露政府のいわゆる北方四島周辺水域における日本漁船の操業枠組み協定（平成 10 年）（以下「枠組み協定」という。）により魚種や漁獲量等を制限し、日本が協力金等を負担するなど一定の条件下で可能となったが、同協定は北方領土海域での日露両国の取締権には言及しておらず、領土問題が未解決であるため、日本漁船の拿捕事件等が発生している。

平成 22 年 1 月には、いわゆる安全操業中の根室管内羅臼漁協の漁船 2 隻が、国後島沖でロシア国境警備隊に銃撃された。しかしこれは、操業中の漁船の越境を衛星で監視する「衛星通信漁船管理システム（VMS）」を漁船側が意図的に止め、安全操業区域外である国後島沖 1.5 海里での操業と判明したため、北海道は操業の監視強化など再発防止策をまとめ、

⁷ ロシア政府が平成 18 年 8 月に承認したもので、クリル諸島の社会基盤整備、資源開発のため平成 19 年からの 9 年間に約 180 億ルーブル（約 450 億円）を拠出するもの。平成 23 年 9 月 9 日付けの読売新聞では、約 96 億ルーブル（約 240 億円）、平成 24 年 9 月 25 日付けの同新聞では、約 1 億 2,600 ルーブル（約 3 億円）の追加拠出をそれぞれ決定したと報じている。

道海面漁業調整規則の罰則を強化した。

枠組み協定外の通常操業は、北海道と北方領土との地理的中間線を越えない範囲で行うものとされているが、平成 18 年には歯舞群島の貝殻島海域でロシアの国境警備隊による銃撃・拿捕により日本漁船乗組員 1 名が死亡する事件が起きている。

(5) 国の支援策

昭和 56 年の閣議決定により、毎年 2 月 7 日（日魯通好条約調印の日）は「北方領土の日」と定められ、返還に向けた世論の啓発などを目的に各種行事が全国各地で行われている。

かつて北方領土と一体の社会経済圏を形成していた根室市を始めとする北方領土隣接地域に対する安定振興施策として、昭和 58 年から、北特法に基づき、知事による振興計画の策定や対象市町により実施される単独事業補助のための基金の設置などが行われてきた。同法は、平成 21 年 7 月の第 171 回国会において、制定以来実質的に初めての改正がなされた。交流等事業（ビザなし交流等）の定義の追加、元住民の高齢化に伴う返還運動の後継者育成支援、根室市等隣接地域の振興計画に基づく事業への特別助成の見直し等がその内容であり、平成 22 年 4 月 1 日から施行されている。

また、「北方地域旧漁業権者等に対する特別措置に関する法律」に基づき元島民等に対する低利融資の制度が創設されており、平成 18 年 12 月の第 165 回国会において、同制度を利用できる元島民の認定条件や権利継承者資格を拡大するための改正が行われ、平成 20 年 4 月 1 日から施行されている。

(6) 四島交流事業等

ア 四島交流（ビザなし交流）

四島交流（ビザなし交流）は、平成 3 年に訪日したゴルバチョフ大統領（当時）の提案をきっかけとして始まった、旅券・ビザを必要としない相互訪問である。現在、北方領土問題対策協会及び北方四島交流北海道推進委員会により実施されており、日本国民の対象者は、①北方領土の元島民とその家族、②北方領土返還要求運動関係者、③報道関係者、④この訪問の目的に資する活動を行う専門家、⑤国会議員に限定されている。平成 4 年以来毎年実施され、本年度計画終了までに日本側計 10,971 名（267 回）、四島側計 7,984 名（187 回）が相互に交流を行った。

イ 自由訪問

自由訪問については、平成 10 年 11 月のモスクワ宣言において合意され、元島民並びにその配偶者及び子を対象として平成 11 年 9 月以降行われていたが、平成 20 年の夏の訪問から、元島民の子の配偶者、孫及び孫の配偶者、複数の医師、看護師の同行が可能となった。ビザなし交流との違いは、出入域手続箇所の複数化（四島交流では 1 か所）、ロシア住民が居住していない地域へも訪問できるため歯舞群島訪問の実施が可能であること等である。本年度計画終了までに 2,789 人（58 回）が参加した。

ウ 墓参支援

領土問題とは別に人道上の観点から、旧島民及びその家族の墓参が昭和 39 年から実施されている。昭和 51 年にソ連が旅券の携行やビザの取得を要求したため 10 年間中断したが、昭和 61 年に従来どおりの政府発行の身分証明書による渡航方式で再開して以降は毎年実施されており、本年度計画終了までに 4,182 人が参加した。ただし、今年度の墓参については 2 回実施のところ、7 月出発予定であった第 1 回目班の墓参がロシア側の事情により、2 度延期された後に中止となった。昭和 61 年に現行の墓参が再開して以降、天候以外の理由により中止となるのは初めてのことである。北方四島の墓地は、四島の 52 か所にあるが、墓標もないところも多い。

墓参は北海道が実施しており、近年、年 4 回行われてきた。その内、2 回分については国が渡航船舶の手配はしてきたが、その費用は他の 2 回と同様に北海道が負担してきた。平成 23 年度からは、この 2 回分を実質的に国が負担する自由訪問（墓参を含む）として実施している。

なお、四島交流事業等の使用船舶の老朽化に対処するため、民間企業が後継船を建造・運行管理し、事業の主な実施主体者である北方領土問題対策協会と長期傭船契約を結ぶ方針が平成 19 年 12 月に決定された。新しい船舶の名称は、公募により「えとぴりか⁸」(1,120t)と決定した。同船は高齢化する元島民に配慮し、エレベーターを設置する等バリアフリー化した船内となっている。平成 24 年 5 月、歯舞群島・志発島に向かう自由訪問が、えとぴりかの初出航となった。

内容についての問合せ先

第一特別調査室 竹内首席調査員（内線 68700）

⁸ 根室半島や北方四島の海域等に生息する海鳥であり、エトピリカの「ピリカ」はアイヌ語で「美しい」という意味。表記については、北方四島交流等事業の性質に鑑み、穏やかなイメージを与える平仮名表記とした。独立行政法人北方領土問題対策協会HPより

青少年問題に関する特別委員会

第一特別調査室

(青少年問題に関する特別委員会担当)

I 所管事項の動向

1 青少年施策の総合的な推進

青少年問題は、校内暴力やいじめ、不登校・ひきこもりや非行、児童虐待、児童買春・児童ポルノ犯罪、フリーターやニートの問題、インターネットをめぐる諸問題、子どもの貧困問題など、時代とともに、複雑化・多様化している。

これらの問題に対応する政府の施策は、家庭、学校、職場、地域等の生活領域を通じ、教育、福祉、保健、医療、矯正、更生保護、雇用等の幅広い分野にわたっており、また、関係する行政機関も内閣府、警察庁、総務省、法務省、文部科学省、厚生労働省、経済産業省等、多数に及んでいる。

これらに対処するため、子ども・若者育成支援施策の総合的な推進のための枠組みや、社会生活を円滑に営む上での困難を有する子ども・若者を支援するためのネットワークを整備することを内容とする「子ども・若者育成支援推進法」が平成21年7月（第171回国会）に成立し、内閣府に特別の機関として、内閣総理大臣を本部長とする「子ども・若者育成支援推進本部」が設置された。

同本部は、平成22年7月に、子ども・若者育成支援推進法に基づく大綱としての「子ども・若者ビジョン」を策定した。

同ビジョンは、「すべての子ども・若者の健やかな成長を支援する」「困難を有する子ども・若者やその家族を支援する」「子ども・若者の健やかな成長を社会全体で支えるための環境を整備する」ことを施策の基本的方向としており、5年を目途に見直しを行うこととしている。

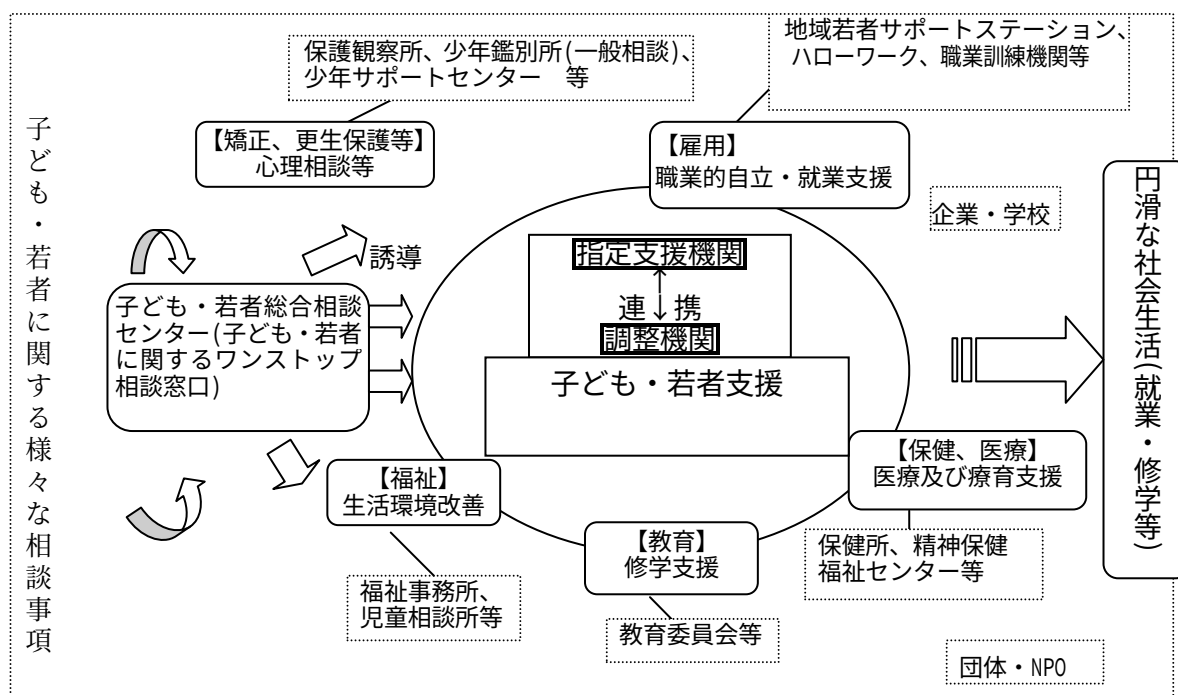
政府は、同ビジョンの実施を推進するとともに、同ビジョンに基づく施策の実施状況について点検・評価を行うため、有識者や若者からなる「子ども・若者育成支援推進点検・評価会議」を平成23年7月に設置し、部会¹を設けて審議を行い、平成24年4月に平成23年度の審議状況報告を取りまとめた。

子ども・若者育成支援推進法によるネットワークの整備では、社会生活を円滑に営む上での困難を有する子ども・若者を支援するため、教育、福祉、保健、医療、雇用等の面で、子どもや若者の育成支援を行う関係機関等により構成される子ども・若者支援地域協議会を地方公共団体は設置に努めるようにする²など、包括的、総合的な支援を実施する体制を整備することとしている。

¹ ビジョンに基づく施策の実施状況について、点検・評価を実施する「第1部会」と、ビジョンの実施の推進の観点から、ビジョンで定められた子ども・若者の意見聴取等について、その政策立案上の位置付けを明確化する「第2部会」を設けている。

² 平成24年8月1日現在、内閣府が設置を把握している地方公共団体は39団体である。

地域における子ども・若者育成支援ネットワーク（イメージ）



【内閣府資料より作成】

2 若年者雇用の問題

(1) 若者雇用を取り巻く現状

総務省の労働力調査（平成 23 年）によれば、非正規職員・従業員の割合は 15～34 歳で 32.6% となっており、3 人に 1 人は非正規雇用である。

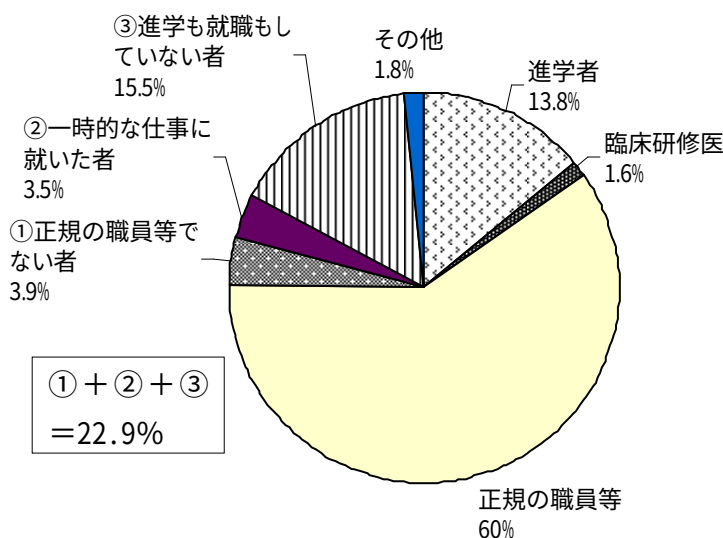
このような状況に鑑み、文部科学省は毎年行っている平成 24 年度学校基本調査で初めて調査項目に「非正規雇用」を追加して調査を行った。これによると、平成 24 年春に大学を卒業した 55 万 9,030 人のうち、正社員など雇用期間に

定めのない「正規雇用」に就いたのは 33 万 5,295 人（60%）であった一方、「正規の職員等でない者」、「一時的な仕事に就いた者」及び「進学も就職もしていない者」を合算した、不安定な雇用には就いていない者は 12 万 8,224 人（22.9%）であった。

不安定な雇用では、経済的自立やキャリアアップが難しく、結婚・出産などの生涯設計が描けないなど個人レベルでも多くの問題点があるが、社会的にも、労働力の劣化、少子化の加速、財政や社会保障制度への悪影響などがいわれている。

学生の就職活動においては、企業団体による改善の動きはあるものの、早期化・長期化

就職者の状況(大学学部計)



【文部科学省 平成 24 年度学校基本調査】

が進行し、就職の失敗を理由とする若者の自殺が増加する傾向にあるなど、若者雇用は依然として厳しい状況にある。

(2) フリーター数・ニート数³の現状

フリーター数は、平成15年の217万人をピークに5年連続で減少したが、平成21年に増加に転じ、平成23年は176万人である⁴。ニート数は、平成14年以降60万人台で推移し、平成23年は60万人である。フリーターやニートの増加には、景気低迷期における企業の新規卒者採用の大幅な縮小（いわゆる「就職氷河期」）や正規雇用以外の求人の増加など労働市場の問題、職業意識を育てるキャリア教育の問題、早期離職する青少年自身の問題等様々な要因があるといわれている。

(3) 政府の対策

政府は、平成22年6月に「新成長戦略」を閣議決定し、2020年までの目標として、20～34歳の就業率77%（2009年73.6%）や若者フリーター数124万人、地域若者サポートステーション事業によるニートの進路決定者数10万人などを掲げている。また、同年9月に閣議決定した「新成長戦略実現に向けた3段階の経済対策」や10月に閣議決定した「緊急総合経済対策」により、新卒者や既卒者に対する就職支援を集中的に実施するとした。

これを受けて厚生労働省は、全都道府県に、卒業予定者や卒業後3年以内の既卒者の就職支援を専門に行う「新卒応援ハローワーク」を設置し、高卒・大卒就職ジョブサポーターによる全国ネットワークを利用した就職支援を行うとともに、卒業後3年以内の既卒者を採用した企業への奨励金支給⁵などを行っている。

平成24年度からは、現役大学生を主な対象として、大学との連携強化による恒常的な出張相談等を行う「大学生現役就職促進プロジェクト」を開始した。

フリーター対策としては、「若者ステップアッププログラム」（全国のハローワークでの担当者制による個別支援、トライアル雇用⁶の活用、就職に結びつくスキルを身に付ける職業訓練等）による就職支援の強化等を行っている。

ニート対策としては、地域若者サポートステーションにおいて、キャリアコンサルタントによる専門的相談を行うほか、「高校中退者等アウトリーチ事業」として、学校との連携の下で高校中退者等の自宅を訪問し、地域若者サポートステーションへの誘導を行う事業等を推進している。

さらに政府は、平成24年6月に「若者雇用戦略」を決定し、機会均等・キャリア教育の充実、雇用のミスマッチ解消、キャリア・アップ支援を行い、地域キャリア教育支援協議会（仮称）の設置推進、全高校・大学・専修学校へのジョブサポーターの担当制導入など、具体的施策を示し、若年者雇用対策の強化を行うこととしている。

³ フリーターとは、学生でも主婦でもなく、アルバイトやパートタイムで就労し、あるいは就労を希望している15～34歳の者。ニートとは、非労働力人口のうち通学や家事を行っていない15～34歳の者

⁴ 東日本大震災により岩手県、宮城県及び福島県を除いて集計した数値。ニート数も同様

⁵ 奨励金は平成24年6月末までの措置だったが、被災地は特例として平成24年度末までとなっている。

⁶ 企業における3か月の試行雇用。一定の要件を満たす場合に事業主に奨励金が支給される。

3 児童虐待問題

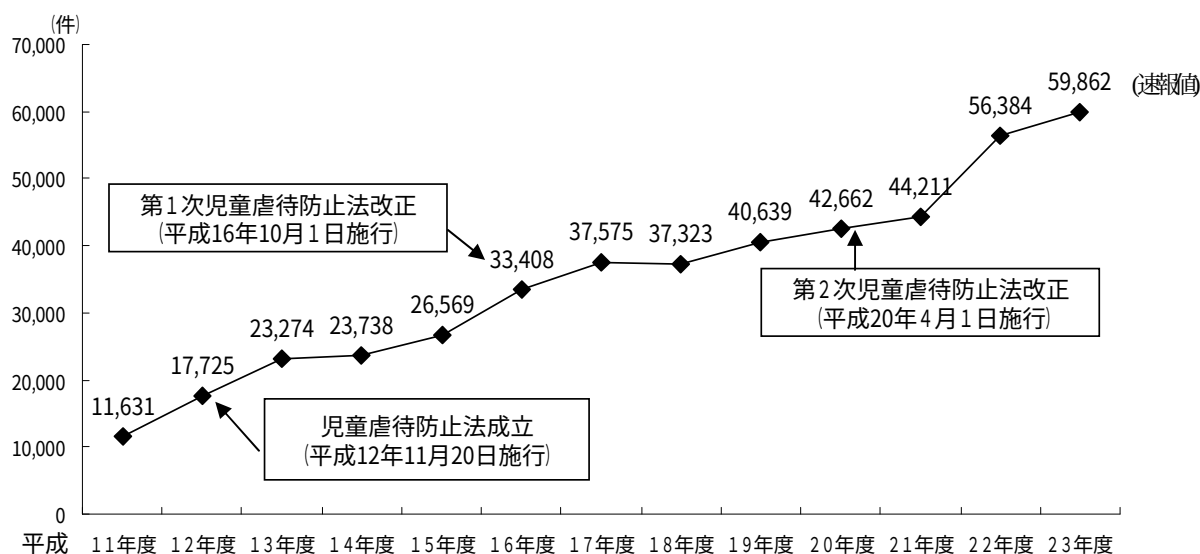
(1) 児童虐待の発生状況

児童虐待問題への抜本的な対応強化を図るため、平成12年5月（第147回国会）に、①児童虐待の定義、②児童虐待の禁止、③児童虐待の防止に関する国及び地方公共団体の責務等を内容とする「児童虐待の防止等に関する法律（児童虐待防止法）」が当委員会発議により成立し、同年11月から施行されている。

同法の制定により、児童虐待に対する国民の理解が深まったことや、その定義が法律に明記されたことなどにより、児童相談所における児童虐待に関する相談対応件数は増加しており、平成23年度では59,862件⁷（速報値）と、児童虐待防止法が施行される前年の平成11年度と比較すると5倍以上の増加となっている。

児童相談所における児童虐待相談対応件数の増加は、本問題に対する国民の理解が深まった成果とも考えられるが、その一方で、殺人罪や暴行・傷害罪等で警察に検挙される深刻な児童虐待事件は、平成23年で384件（前年比9.1%増）、同事件による被害児童数は398人（同10.6%増）、死亡児童数は39人（同18.2%増）となっているなど、平成12年の法制定後も児童虐待は、依然として大きな社会問題の一つである。

児童相談所における児童虐待に関する相談対応件数



【厚生労働省資料より作成】

(2) 児童虐待防止法の改正等

児童虐待防止法は、平成16年に通告対象児童の拡大などに関する法改正が行われ、さらに、平成19年5月（第166回国会）には、児童の安全確認等のための立入調査等の強化などに関する改正が行われ、平成20年4月から施行されるなど、主に児童虐待の早期発見・

⁷ 東日本大震災の影響により福島県を除いて集計した数値

早期対応に関する規定が整備されてきている。

児童虐待の大きな要因として指摘されている育児の孤立化防止等のため、平成22年1月に閣議決定された「子ども・子育てビジョン」では、乳児家庭全戸訪問事業、地域子育て支援拠点事業等の子育て支援に関する平成26年度までの目標が掲げられている。

その一方で、保護者の中には、いまだに民法上の「親権（しつけ）」を理由に児童虐待を行う者もいることなどから、児童虐待防止対策の強化を図るため、①2年以内の期間に限り親権を行うことができないようにする親権停止制度の創設、②親権が子どもの利益のために行使されるべきことを明確化、③懲戒に関する規定の見直し、④施設長等の権限と親権との関係の明確化等を内容とする「民法等の一部を改正する法律」が平成23年5月（第177回国会）に成立し、平成24年4月から施行されている。

また、虐待を受けた子ども（被虐待児）への支援も児童虐待防止対策の重要課題であり、平成20年12月（第170回国会）に、被虐待児をはじめとする要保護児童に対する家庭的環境における養育の充実、施設内虐待への対応強化等を内容とする児童福祉法等の一部改正が行われ、一部の事項を除き平成21年4月から施行されている。

さらに、厚生労働省は、社会的養護⁸に関する施策の充実を図るため、平成23年3月に、社会的養護を必要とする子どもたちの養育に関し、里親委託優先の原則を明示するなどの「里親委託推進ガイドライン」を策定した。

加えて同省は、児童養護施設等の社会的養護の課題に関する検討委員会及び社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会が「社会的養護の課題と将来像」を同年7月に取りまとめたことを受け、従来の施設養護から家庭的養護への転換を図るため、里親・ファミリーホームへの委託や、既存の児童養護施設等の小規模化・地域分散化を強力に推進することとしている。

4 少年非行問題

(1) 少年非行の現状

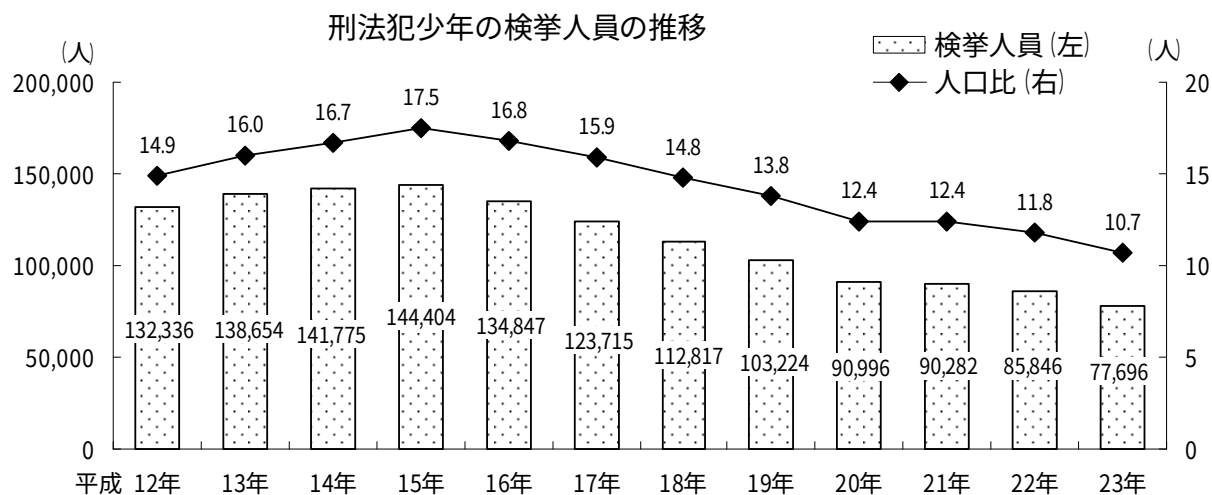
警察庁の調査によると、平成23年の少年非行は、刑法犯少年⁹の検挙人員が7万7,696人（前年比9.5%減）で8年連続して減少したが、殺人・強盗等の凶悪犯の検挙人員は785人（同0.3%増）とやや増加した。同年齢層の人口1,000人当たりの刑法犯少年の検挙人員は、成人と比較して4.9倍となっている。

少年非行問題では、早期に非行の芽を摘み、再非行を防止することが重要であるが、平成23年版犯罪白書の「少年院出院者の犯罪に関する追跡調査」（調査対象者：平成16年1月から3月の間に全国の少年院を出院した出院時18・19歳の者644人）によれば、25歳までに刑事処分を受けた者の割合は約4割となっている。初回犯行時期及びその年齢は保護観察

⁸ 保護者のない児童（18歳未満の者）や、虐待等により保護者に監護させることが適当でない児童を、公的責任で社会的に養育し、保護するとともに、養育に大きな困難を抱える家庭への支援を行うこと。代表的なものとして里親家庭等における「家庭的養護」、児童養護施設等における「施設養護」、家庭的養護と施設養護の中間的な養育環境であるファミリーホーム等がある。

⁹ 刑法の罪を犯した14歳以上20歳未満の少年をいう。

期間終了後30か月以内に約8割、20～22歳がピークとなっている。また、保護観察終了時に無職であった者は、有職であった者や学生・生徒等であった者に比べて、刑事処分に至った比率、実刑を受けた比率が高い。この調査から再非行、再犯を防ぐには、就労による生活の安定や社会による見守りが重要であると考えられる。



(注) 人口比とは、同年齢層（14歳から19歳まで）の少年人口千人当たりの検挙人員をいう。

【警察庁資料より作成】

(2) 少年非行対策

政府は、少年非行対策の推進について密接な連絡、情報交換、協議などを行うため、子ども・若者育成支援推進本部に少年非行対策課長会議を設置し、関係省庁が連携の上、少年非行対策の充実強化を図っている。

「子ども・若者ビジョン」では、「困難を有する子ども・若者やその家族を支援する」ことを施策の基本的方向の一つとしており、非行・犯罪に陥った子ども・若者を支援するため、非行防止・相談活動等の推進、薬物乱用防止、少年院・少年刑務所等における矯正教育等の充実、しよく罪指導等処遇の充実などに取り組むこととしている。

平成22年12月、警察庁は「少年に手を差し伸べる立ち直り支援活動」の通達を各都道府県警察に行った。

この通達では、問題を抱え再非行に走る可能性がある少年に対して、警察から積極的に連絡し、近況の確認を行うほか、少年の状況に応じて社会奉仕活動への参加促進や就学・就労の支援等を行う取組を推進するなどとしている。

(3) 薬物乱用問題

警察庁が取りまとめた「平成24年上半期の薬物・銃器情勢」によると、平成24年上半期に覚醒剤乱用で検挙された青少年¹⁰は1,038人（前年同期比11.6%減）で、大麻取締法違反で検挙された青少年は389人（同15.3%減）であった。大麻での検挙人員における青少年の構成比率は50.3%と半数以上を占めている。

¹⁰ 30歳未満の者

また、麻薬等に似た幻覚作用・興奮作用があるにもかかわらず薬事法で規制されない「脱法ハーブ」の乱用が若者を中心に広がっており、本年5月には大阪府で、脱法ハーブを吸引した22歳の男が自動車を暴走させ、歩行者に重傷を負わせる事件も発生している。

脱法ハーブは大麻や覚醒剤を使用するきっかけとなる「ゲートウェイドラッグ（入門薬物）」といわれることから、警察庁では厚生労働省と連携して実態を把握し、悪質な販売店の摘発を強化することを決定した。

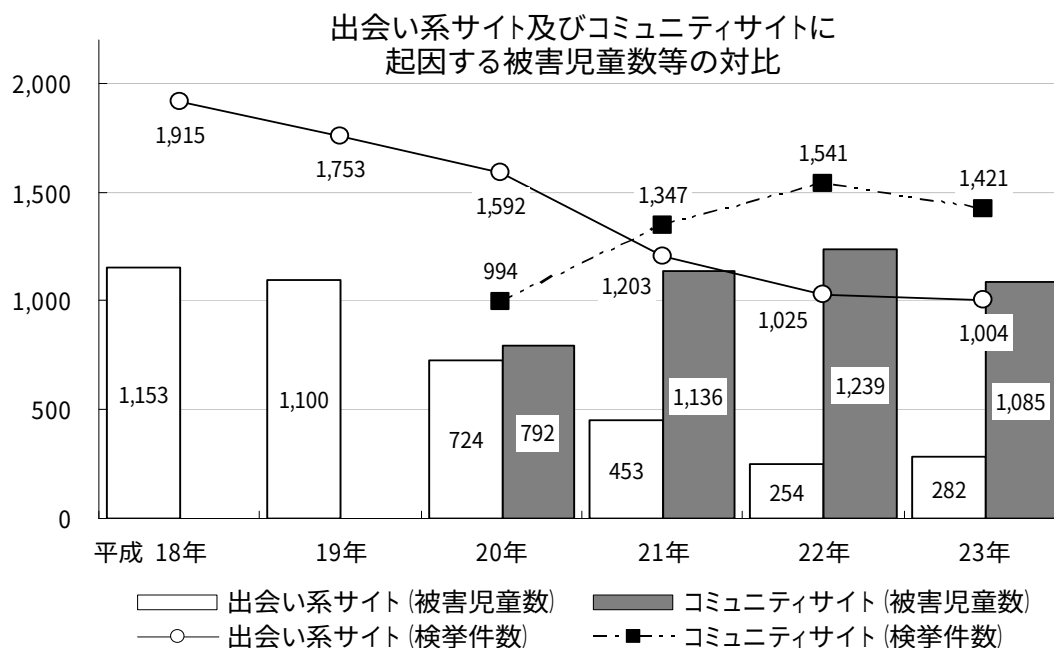
さらに平成24年8月30日、薬物乱用対策推進会議は、脱法ハーブの乱用拡大を防止するため、指定薬物への指定の迅速化、販売事業者に対する取締り、関係機関の連携、学校等における薬物乱用防止のための指導・教育の充実、地域における未然防止対策及び広報啓発を強力に推進することを決定した。

5 青少年を取り巻く有害環境の問題

(1) 出会い系サイトへの対応

出会い系サイトは、多種多様な人たちと出会うことができる有益なツールである一方、児童買春のみならず、殺人等の重大な犯罪に巻き込まれる危険性も持っている。このため、出会い系サイトを利用して、児童を性交等の相手方となるように誘引する行為等を禁止するとともに、児童による同サイトの利用を防止するための措置等を講じる「インターネット異性紹介事業を利用して児童を誘引する行為の規制等に関する法律」が平成15年6月（第156回国会）に成立し、同年9月から施行された。

しかし、その後も出会い系サイトの利用による犯罪が多発したため、平成20年5月（第169回国会）に、出会い系サイト事業者に対し、届出制の導入や児童に係る誘引情報の削除を義務付けるなどの改正がなされ、同年12月から施行された。これにより、出会い系サイトに起因した被害児童数は、大幅に減少した。



【警察庁資料より作成】

(2) コミュニティサイトへの対応

その一方、SNS¹¹やゲームサイトなど出会い系サイト以外のコミュニティサイトに起因した被害児童数は、増加傾向にあった。

このため政府は、平成23年2月に「コミュニティサイトの利用に起因する犯罪から子どもを守るための緊急対策」(犯罪から子どもを守るための対策に関する関係省庁連絡会議申合せ)を取りまとめ、①青少年インターネット環境整備法に基づくフィルタリングの普及、②民間事業者による実効性のあるゾーニング¹²の自主的導入の支援、③民間事業者による自主的なミニメール¹³内容確認の支援を推進している。

このような取組により、平成23年の被害児童数は1,085人(前年比12.4%減)となり、平成20年に統計を取り始めて以来、初めて減少した。

一方、スマートフォンが普及する中で、利用に年齢制限のない無料通話アプリ¹⁴の利用者を対象としたインターネットの掲示板が、新たな「出会い系サイト」と化し、中高生が性犯罪に巻き込まれる事案が発生しており、政府は、新たなコミュニケーションサービスへの対応を検討している。

(3) インターネット環境の整備の推進

インターネット上の有害情報による青少年の被害が絶えない現状から、平成20年6月(第169回国会)、表現の自由を保障しつつ、青少年がネット上の有害情報に接することを少なくするとともに、安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備を推進することを目的とした「青少年が安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備等に関する法律」(以下「青少年インターネット環境整備法」という。)が当委員会発議により成立し、平成21年4月から施行されている。

同法の附則に施行後3年以内の見直し規定が置かれており、これを受けて、平成23年8月に内閣府¹⁵が、同年10月には総務省¹⁶がそれぞれ提言を取りまとめた。これらの提言では、民間の自主的かつ主体的な取組を引き続き実施していくべきとしている。

同法では、インターネット上の違法・有害情報対策を民間事業者等の自主的な取組に委ねているが、スマートフォンの普及拡大など、青少年を取り巻く環境の変化は速く、同法の実効性について更に注視していく必要がある。

¹¹ ソーシャル・ネットワーキング・サービス(サイト)。人と人とのつながりを促進・サポートする、コミュニティ型の会員制のサービス、あるいはそういったサービスを提供するサイトのことである。友人・知人間のコミュニケーションを円滑にする手段や場を提供したり、趣味や嗜好、居住地域、出身校、あるいは「友人の友人」といったつながりを通じて新たな人間関係を構築する場を提供することを主な目的としている。

¹² 利用者の年齢等の属性に応じて、利用可能なサービスを区別すること。

¹³ コミュニティサイト会員間のメッセージ機能をいう。

¹⁴ このアプリを入れている同士で無料で通話やメッセージを交換できる。「ライン」(NHNジャパン)や「スカイプ」(マイクロソフト)などがある。

¹⁵ 青少年インターネット環境の整備等に関する検討会報告書「青少年が安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備に関する提言」

¹⁶ 利用者視点を踏まえたICTサービスに係る諸問題に関する研究会「青少年が安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備に関する提言～スマートフォン時代の青少年保護を目指して～」

(4) スマートフォンへの対応

スマートフォンは、従来型の携帯電話と異なり、携帯電話事業者の回線（3G回線）に加え、無線LANを使用してインターネット接続が可能となっているほか、アプリと呼ばれるソフトウェアを介して音楽・動画・ゲーム等を楽しむことができる。このような特長を持つスマートフォンは、青少年にも急速に普及しつつある。

しかし、スマートフォンで無線LANを利用する場合には、携帯電話事業者のネットワークにかけるフィルタリングでは対応できず、フィルタリングがかからないことがある等、保護者の適切な管理がなければ、子どもが犯罪被害にあう可能性がある。

このような問題の指摘に対し、民間事業者は自主的な対策を行っている。例えば、携帯電話事業者等は、無線LAN接続した場合も有効となるフィルタリングソフトや無線LAN接続を制限する機能、新たなアプリのインストールを制限する機能等を提供している。

しかし、民間事業者においては青少年有害情報の閲覧を制限するための多様な選択肢を提供しているものの、保護者には分かりにくく、十分に理解されているとは言い難い。

今後とも関係者が連携してフィルタリング機能の改善及び青少年・保護者のインターネット・リテラシー向上のための取組を行うことが求められている。

6 いじめ問題

いじめ問題については、これまでも、昭和61年2月に中学2年生の男子生徒がいじめを苦に遺書を残して自殺した事案をはじめ、痛ましい事案が発生するたび、文部科学省は学校・教育委員会等への指導・支援を行ってきた。

特に、平成17年から18年にかけて、いじめが原因と考えられる児童生徒の自殺が相次ぎ、いじめの実態を適切に把握できていない等の指摘を受けた文部科学省は、平成18年度調査からより正確な実態把握を目指すため、調査対象に国立・私立学校も加え、いじめの定義を、いじめられた子どもの立場に立って見直すとともに、いじめの件数を従来の発生件数から認知件数に改めた。

さらに、学校がいじめを認知するに当たっては、アンケート調査や個別面談の実施など児童生徒から直接状況を聞く機会を設けるよう学校や教育委員会等に通知した。

その結果、平成18年度の認知件数は12万4,898件に上り、前年度の発生件数と比較すると6倍を超える大幅増となったが、それ以降は減少傾向に転じ、平成23年度においては前年度から約7,000件減少して7万231件となり、平成18年度から見ると約5万5,000件減少した。

このような中、平成24年7月4日に新聞各紙が、平成23年10月に滋賀県大津市立の中学校に通っていた当時中学2年生の男子生徒が自殺した事案について、大津市教育委員会が記者会見で公表しなかった当該生徒に対するいじめの具体的内容¹⁷について報じ、さらに、

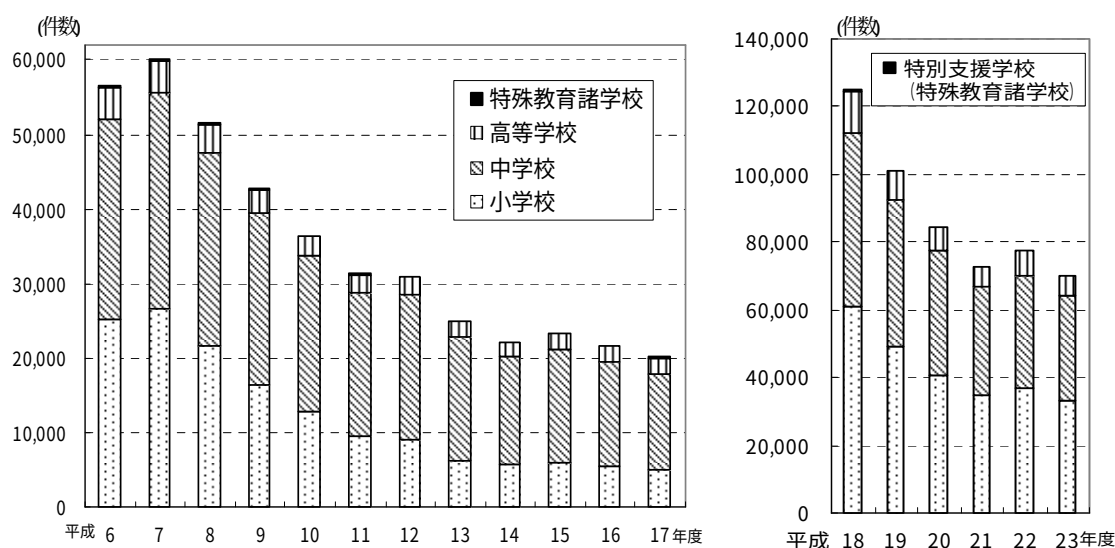
¹⁷ 本事案について大津市教育委員会は、平成23年11月の記者会見では、「平成23年9月以降、被害生徒は複数の生徒から、教室や廊下、トイレや運動場で繰り返し殴られたり、嫌がらせを受けたりした。また、持ち物を傷つけられることもあった。これらの事実は死亡事故との因果関係は明らかではないものの、文部科学省が示している『いじめ』の定義に当てはまるものと考える。」との内容を公表していたが、新聞各紙は、平成24年7月4日付け朝刊で、「学校が全校生徒に実施したアンケートに対し、15人の生徒が『自殺の練習をさせられていた。』と回答し、そのほかにも『恐喝されていた。』などの回答もあった。」と報じた。

滋賀県警察が、いじめの加害生徒の暴行容疑に対する捜査の一環として当該中学校と津市教育委員会への捜索を行ったが、その後も全国各地でいじめによる自殺等¹⁸が相次ぐなど、いじめ問題が大きな社会問題となっている。

このため、文部科学省は、7月13日に「文部科学大臣談話」を発表し、いじめの解消に向け、学校や教育委員会で抱え込まず、関係者が一丸となって取り組むよう全国に発信し、8月1日には、大臣官房長を室長として学校・教育委員会がいじめの問題が背景にある事案に迅速に効果的に対応できること等の支援をする「子ども安全対策支援室」を設置するとともに、教育委員会・学校におけるいじめ問題への取組状況と実態把握に関する緊急調査¹⁹を行うこととした。

加えて9月5日には、文部科学省としていじめ問題に向き合い、積極的に関わるとともに学校や教育委員会等を一層積極的に支援すること等を内容とする「いじめ、学校安全等に関する総合的な取組方針」を策定し、今まで以上に、いじめの未然防止、早期発見・早期対応に努めることとしている。

いじめの認知（発生）件数の推移



(注1) 平成6年度からは特殊教育諸学校、平成18年度からは国・私立学校も調査

(注2) 平成6年度及び平成18年度に調査方法等を改めている。

(注3) 平成17年度までは発生件数、平成18年度からは認知件数

【文部科学省「平成23年度 児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」より作成】

内容についての問合せ先

第一特別調査室 竹内首席調査員（内線68700）

¹⁸ 大津市の事案における学校・教育委員会の対応の問題が報道された以後の主ないじめ事案として、①平成24年7月に兵庫県赤穂市で中学生らが小学生に集団で暴行を加えている画像がインターネットに掲載された事案、同年8月に茨城県常陸太田市で中学2年生の男子生徒が自殺した事案、同年9月に兵庫県川西市で県立高校に通う高校2年生の男子生徒が自殺した事案などがある。

¹⁹ 文部科学大臣は平成24年10月1日の記者会見で、いじめ問題の緊急調査について集計中の数字であると前置きした上で、平成24年4月から9月の間におけるいじめの認知件数は約75,000件、うち児童生徒の生命又は身体の安全がおびやかされるような重大な事態に至るおそれがあると学校が考えているいじめ事案は約250件であると発言した。（文部科学省ホームページ）

海賊行為への対処並びに国際テロリズムの防止及び 我が国の協力支援活動等に関する特別委員会

海賊・テロ特別調査室

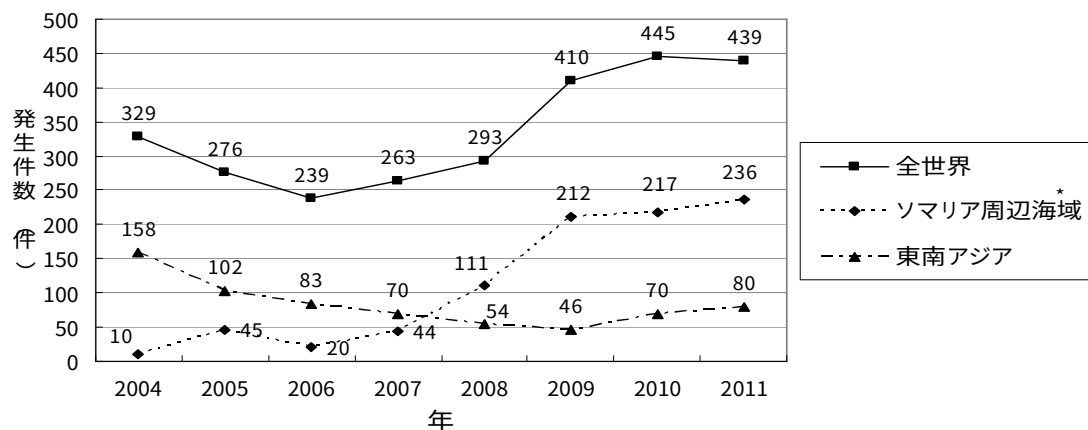
I 所管事項の動向

1 ソマリア沖における海賊問題

(1) ソマリア沖における海賊問題の現状

アフリカ大陸北東部に面しているソマリア沖周辺の海域では、2006 年以降海賊事案が増大している。国際商業会議所国際海事局（I C C－I M B）の資料によれば、ソマリア周辺海域（ソマリア沖・アデン湾・紅海）における海賊事案の発生件数は、2004 年が 10 件であったのに対し、2011 年は 236 件にも上り、これは同年の全世界の発生件数（439 件）の半数以上を占める。2012 年上半期の同海域における発生件数は、前年同期が 163 件であったのに対し、69 件と大幅に減少している。

海賊事案の発生件数の推移



*：ソマリア沖、アデン湾及び紅海の合計。

(出所) 国際商業会議所国際海事局 (ICC-IMB) 資料より作成

同海域において海賊事案が多発している原因には、貧困問題や治安機関の取締能力不足等を挙げることができ、特に、ソマリアには中央政府が存在せず、法執行・司法機関が機能していないことが大きな要因だと指摘されている。また、同海域における海賊の特徴としては、①母船の使用によって沖合にまで進出する広い活動範囲、②機関銃やロケット砲等の重火器の使用、③船舶の乗っ取り後、船会社等に対して多額の身代金を要求するケースが多いことなどがある。

最近の傾向としては、アデン湾における各国海軍等の警戒が厳しくなったことから、ソマリア東方沖やセーシェル周辺水域において海賊事案の発生件数が増加しており、2009 年以降これに加えて、アデン湾東方及びインド洋中央部・アラビア海においても海賊事案が発生しており、海賊の活動海域が拡大している。2011 年にソマリア周辺海域で発生した海賊事案のうち、アデン湾で発生したものが 37 件（2009 年 117 件）に対し、ソマリア東方

沖では160件（2009年80件）となっている。2012年上半期においては、ソマリア周辺海域同様、これらの海域においても前年同期と比べ、海賊事案発生件数は減少している。

日本関係船舶の被害については、2010年10月10日にケニア沖において貨物船「I Z U M I」（運航事業者が日之出郵船）が海賊に乗り取られる等の被害が報告されている。

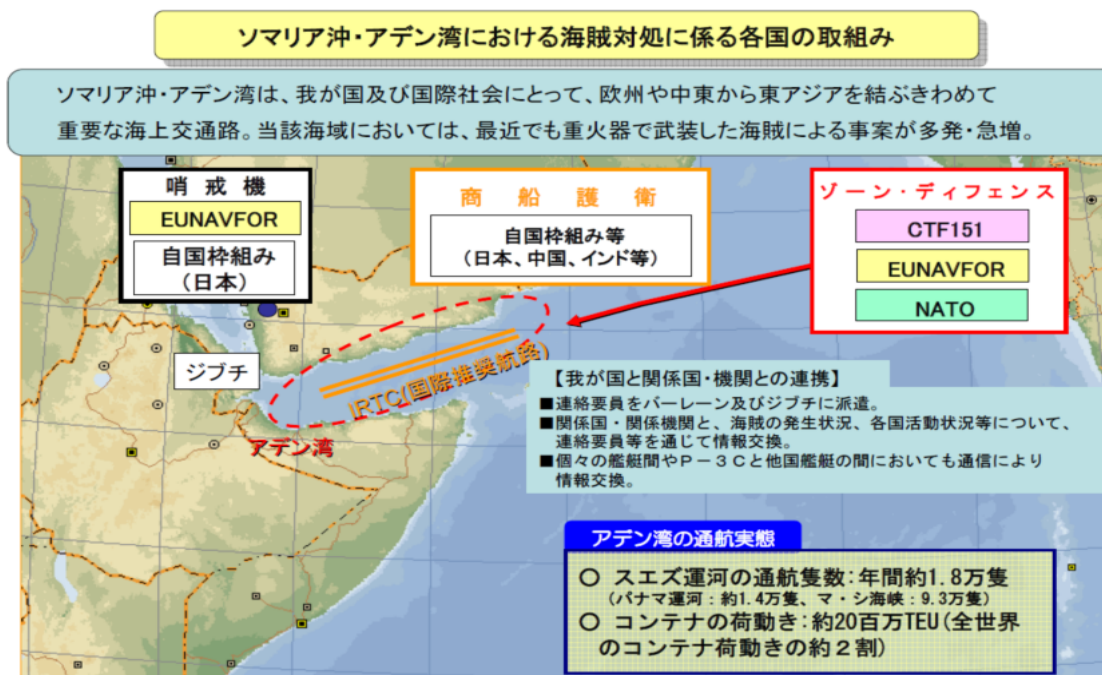
こうした海賊事案への対策として、長安国土交通副大臣は、2012年10月10日の記者会見で、日本船籍の船舶に民間武装警備員が乗船できるようにする関連法案を、次期通常国会に提出することを目指す考えを示している。

(2) ソマリア沖の海賊問題への国際社会の対応

ソマリア周辺の海域、特にアデン湾は地中海、紅海とインド洋とをつなぎ、年間約2万隻が航行する海上交通の要衝となっていることから、国際社会も本格的な海賊対策に乗り出している。

2008年には国連安全保障理事会がソマリア沖での海賊対策を行うよう加盟国に要請する一連の決議（第1816号、第1838号、第1846号、第1851号など）を採択し、ソマリア沖の海賊は「地域における国際の平和と安全に対する脅威」であるとして、公海のみならず、事前の通報を条件としてソマリアの領海及び領土でも必要な全ての手段を取ることを認めた。

国際社会は海賊対処のため、軍隊の艦船や哨戒機等を派遣し、警戒監視及び船舶護衛等を行っている。艦船による対処方法は、特定船舶の護衛（エスコート）及び特定海域の警戒監視（ゾーン・ディフェンス）に大別される。前者については、我が国をはじめ中国、ロシア、インド等が実施し、後者についてはEUNAVFOR（EU海上部隊）、NATO及び米国主導の第151合同任務部隊（CTF-151: Combined Task Force 151）が中心となって活動を行っている。



（出所）「新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会」第3回（2010年3月9日）資料

また、各国間の調整メカニズムとして、国連安保理決議第 1851 号に基づき、「ソマリア沖海賊対策コンタクト・グループ」が 2009 年 1 月に設置された。これには 2012 年 8 月現在、我が国を含む 60 か国の国連加盟国、21 の国際機関・民間団体が参加しており、①オペレーションの調整・周辺国の海上取締能力向上の支援、②法的枠組みの強化、③海運業界の意識・能力の向上及び④外交・対外情報発信の強化に関する計 4 つの作業部会が同会合の下に設けられている。これまで 8 回の会合が開催され、海賊対処の課題及び今後の方針等の具体的な議論が行われている。

その他、周辺諸国等の取締り能力の向上及びソマリア情勢の安定化に向け、2009 年 1 月、「ソマリア周辺海域海賊対策地域会合」が国際海事機関（IMO）主催の下に開催され、海賊対策に関する「行動指針」を採択し、海賊対策地域情報センターの設置等が決定された。また、2011 年 5 月の首脳会合 G8／アフリカ共同宣言においても、ソマリアを拠点とする海賊の深刻な脅威に対して引き続き懸念が表明され、断固たる対応の継続や海賊の確実な訴追及び収監のために、国際社会の一層の支援の必要性が確認されている。

我が国は、ソマリアの経済・社会開発の分野でも積極的に協力しており、2007 年以降、2012 年 9 月までに、ソマリアにおける治安改善のために 4,600 万ドル、人道状況改善や公共インフラ改修等のために 1 億 8,310 万ドルの支援を実施し、総額 2 億 2,910 万ドルを拠出している。

(3) ソマリア沖の海賊問題への我が国の対応

ア 海上警備行動による対処

ソマリア沖の海賊による被害が日本関係船舶にも及んだことから、ソマリア沖の海賊問題への対処は国会でも議論となった。2008 年 10 月 17 日のテロ・イラク特別委員会においては、政府（麻生内閣）は日本からの距離、海賊の重武装及び他国は海軍が対応していることを理由に、海上保安庁の巡視船の派遣による対応は難しいと答弁し、他方、自衛隊法第 82 条の海上警備行動の枠組みを用いて海上自衛隊を派遣することについては可能であることを示唆した。

2009 年 1 月 28 日、政府は安全保障会議を開き自衛隊派遣の方針を決定、同年 3 月 13 日、浜田防衛大臣（当時）は海上警備行動を発令した。翌 14 日、海上自衛隊呉基地から護衛艦「さみだれ」及び「さざなみ」が、自衛隊員約 400 名及び海上保安官 8 名とともにソマリア沖・アデン湾に向け出発し、同月 30 日、派遣部隊は同海域に到着し、同日より日本関係船舶の護衛を開始した。

イ 海賊対処法の成立

政府は、同対処は当面の応急措置であり、適切な海賊対策を実施するための新法を制定する必要があるとしてきた。そこで、2009 年 1 月 7 日、自民・公明両党は、ソマリア沖の海賊対策を念頭に国連海洋法条約に基づく海賊対策新法制定に向けた検討に入ることを決定し、同年 3 月 13 日に、政府は「海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律案」（海賊対処法案）を閣議決定して国会に提出した。同法案は 4 月 23 日に衆議院を通過し、

6月19日の参議院本会議で否決されたが、同日の衆議院本会議で出席議員の3分の2以上の多数で再可決され、原案のとおり成立した。その後、同法は6月24日に公布され、7月24日に施行された。

海賊対処法は、海賊行為の定義を、軍艦等を除く船舶の乗組員等が、私的目的で、公海又は我が国領海等で行う船舶強取・運航支配、船舶内の財物強取等、船舶内にある者の略取、人質強要、これらの目的での船舶侵入・損壊、他の船舶への著しい接近等及び凶器準備航行の行為としている。これら海賊行為への罪を規定（国連海洋法条約に則して、国籍を問わず海賊行為を処罰）するとともに、海上保安庁による海賊行為への対処及び特別の必要がある場合の自衛隊による海賊対処行動（合理的な限度での武器使用を含む。）を定め、内閣総理大臣による海賊対処行動の承認に際しては国会報告を行うことなどとした。

活動の根拠が自衛隊法の海上警備行動から海賊対処行動へと変更されたことにより、護衛の対象も日本関係船舶に限定されず、外国船舶も海賊行為から防護することが可能となった。また、武器使用についても、警察官職務執行法第7条の規定によるもののほか、民間船舶に接近するなどの海賊行為を行っている船舶の進行を停止するために他の手段がない場合、合理的に必要な限度において武器の使用が可能となった。

海賊対処法の施行を受け、政府は2009年7月24日、同法に基づく海賊対処行動の承認を閣議決定し、同月28日、第2次隊が活動を開始した。その後、海賊対処行動は、2010年7月16日、2011年7月8日及び2012年7月13日の閣議において、それぞれ一年間の延長を決定し、現在の海賊対処行動の期限は2013年7月23日までとなっている。その他、2010年9月、波の高いモンスーン期の終了に伴い、今後海賊活動の活発化が予想されることから、モンスーン期以外については護衛航路を東に100海里延長することを決定した。

ウ P-3Cの派遣

当初、海賊対処には護衛艦2隻のみが派遣されていたが、アデン湾内の警戒監視、情報収集活動を実施するため、P-3C固定翼哨戒機からなる航空部隊も派遣されることとなった。2009年5月15日、第1次隊に派遣命令が出され、P-3Cが2機、隊員が約150名（海上自衛隊約100名、陸上自衛隊約50名）により編成される航空部隊が派遣され、同年6月11日から任務を開始した。なお、海賊対処法の施行を受け、同活動の根拠も自衛隊法の海上警備行動から海賊対処法に変更されている。

エ 活動実績等

2009年3月の活動開始以来、水上部隊は5か月程度で交替し、現在、第13次隊として護衛艦計2隻「まきなみ」、「ゆうぎり」及び要員約400名が派遣されている。航空部隊については、2009年6月の活動開始以来4か月程度で交替し、第11次隊として海上自衛隊八戸航空基地からP-3C2機及び要員約190名（海上自衛隊約120名、陸上自衛隊約70名）が派遣されている。

水上部隊は、2009年3月30日から2012年9月30日までに395回の護衛を実施（うち

「海賊対処法」に基づき 354 回)。護衛実績は 2,831 隻（うち「海賊対処法」に基づき 2,710 隻）。海賊対処法下では、1 回当たり平均約 7.7 隻を護衛している。護衛した船舶の内訳及び P－3 C の飛行実績は以下のとおりである。

海上警備行動による護衛活動の実績（2009 年 3 月 30 日～7 月 22 日）（単位：隻）

日本 船籍	日本の事業者が運航する外国籍船	うち邦人が乗船する船舶	外国事業者が運航し邦人が乗船する外国籍船	外国事業者が運航し、日本の積荷を輸送する外国籍船で日本国民の安定的経済生活に重要な船舶	計
6	110	13	1	4	121

海賊対処行動による護衛活動の実績（2009 年 7 月 28 日～2012 年 9 月 30 日現在）

日本 船籍	日本の事業者が運航する外国籍船	その他の外国籍船	計
15	531	2,164	2,710

P－3 C による飛行実績（2009 年 6 月 11 日～2012 年 9 月 30 日現在）

飛行回数 (回)	飛行時間 (時間)	確認した商船数 (隻)	情報提供 (回)
761	約 5,900	約 59,100	約 6,900

（備考）
2009.6.11～7.23 は海上警備行動による飛行（23 回）である。

（出所）防衛省HPより作成

オ ジブチ共和国における新活動拠点

これまで自衛隊（航空部隊）は、ジブチ国際空港に隣接する米軍基地を拠点として活動してきたが、居住地区から遠いなど不都合な点があり、政府は、2010 年 8 月に単独で利用できる新たな活動拠点の整備に着手し、2011 年 6 月 1 日から同活動拠点の運用を開始した。

(4) 海賊の日本移送

国連海洋法条約では、海賊の取締りはどの国でも行えるとしているが、拘束した海賊の司法手続についての国際的なルールが未整備で、一般的には、①現場に近い沿岸国、②襲われた船の船籍国、③被害を受けた乗組員の国籍国、④海賊を拘束した国、が担うとされている。これまで、欧州連合や米国が拘束したソマリアの海賊は、ケニア政府が受け入れてきたが、2010 年、負担の重さから受入れ拒否を表明した。

2011 年 3 月 5 日、アラビア海の自衛隊の活動海域外で商船三井が運行するタンカーが海賊に襲撃され、近くの海域にいた米国及びトルコの艦船が対応し、米海軍が海賊 4 人の身柄を拘束した。タンカーはバハマ船籍、乗組員はフィリピン人 18 名など全員外国人で、燃料油をウクライナから中国へ輸送中であった。政府は、当初、第一義的には船籍を持つバハマ政府が対処するのが筋としていたが¹、関係国と調整の結果、初めて海賊の引渡しを受けることとし、海上保安庁は、同月 11 日、インド洋上で海賊 4 人の身柄を米海軍の艦船から海上自衛隊護衛艦に引き取り、逮捕した。海賊は、ジブチから海上保安庁の航空機で日本に移送され、4 月 1 日、東京地検は海賊対処法の運航支配未遂罪で起訴した。

¹ 国土交通大臣会見（2011 年 3 月 8 日）

本件は、裁判員裁判の対象であるが、海賊の身元や出生を示す書類がないこと、ソマリ語の通訳確保、場合によっては被害者であるフィリピン人船員らを日本に招致しての証人尋問等、裁判を行う上での諸問題が指摘されている。2011年11月、東京地裁は、被告のうち1人の初公判において「成人であるとの確たる証拠がない」として公訴棄却の判決を言い渡した。

2 最近のアフガニスタン情勢と国際テロ対応のための取組

(1) 最近のアフガニスタン情勢（関連するパキスタン情勢を含む）

ア 最近の政治状況

アフガニスタンにおいては、2001年のタリバーン政権崩壊以後、ボン合意による一連の復興のプロセスを経て、現在も国際社会の支援の下、復興のための取組が続けられている。

2009年8月、カルザイ大統領の5年の任期満了に伴う大統領選挙が行われたが、不正の調査と不正票の処理が行われた結果、カルザイ大統領の得票が過半数を下回ったため、上位2名での決選投票の実施が発表された。その後、次点であったアブドラ元外相が決選投票への不参加を表明したため、11月に現職のカルザイ大統領の再選が確定した。

再選を受けて、カルザイ大統領は閣僚名簿を下院に提出し、2010年1月に信任投票が行われたが、24人の閣僚候補のうち17人が不信任とされた。新たな名簿に基づく信任投票も17人中10人が再び不信任とされるなど、カルザイ大統領は就任当初から困難な政権運営を迫られることとなった。同年9月には、タリバーン政権崩壊後2度目となる下院議員選挙の投票が行われ、12月に最終結果が公表された。しかし、2011年6月にはカルザイ大統領が選挙の不正調査のために設置した最高裁特別法廷が62議員の当選取消しを決定した。この決定を無効とする選挙管理委員会は8月、この62議員のうち9議員の当選を取り消し、新たな当選者を決めた。選管の決定に反発した一部の議員が登院を拒否していたが、10月に登院を開始している。

カルザイ大統領は、タリバーンなど反政府勢力との平和的な和解を目指してきた。しかし、2011年9月、反政府勢力との和平交渉を主導する「和平高等評議会」の議長としてタリバーン側との交渉を続けてきたラバニ元大統領が、タリバーンを名乗る男に殺害されるなどのテロが相次いだ。このため、カルザイ大統領はタリバーンとの対話を打ち切っていたが、2012年に入り、タリバーンと米国が和平交渉に向けた直接協議を始めたことを受け、タリバーンとの交渉再開に向けて協議する方針を示した。しかし、その後の同年5月にも、タリバーンとのパイプ役を担っていた和平高等評議会の幹部が何者かに射殺される事件が発生し、今後の交渉への影響が懸念されている。

このような中、2011年12月には、ドイツの西部ボンでアフガニスタンの安定化策を話し合う閣僚級国際会議が約10年ぶりに開かれ、日本など85か国と15の国際機関が参加した。しかし、隣国パキスタンが国際治安支援部隊（ISAF：International Security Assistance Force）による誤爆事件²を受け会議を欠席し、紛争当事者であるタリバーンも

² 2011年11月26日、ISAFが、隣国パキスタンの部族地域にある検問所を誤爆し、同国兵士20人以上が

参加を拒否した。会議では、アフガニスタンの自立のために、少なくとも 2014 年までは国際社会が継続的に支援することが確認された。

2012 年 7 月には、東京でアフガニスタンの開発計画を議論する国際会議が開催された。パキスタンも含む 55 か国と 25 の国際機関が参加し、2012 年から 2015 年の 4 年間で、160 億ドル超の支援を実施することを明記した「東京宣言」を採択した。また、新たに相互責任に関する「東京フレームワーク」が形作られ、2 年ごとに閣僚級会合で開発の進行状況や支援が有効活用されているかを検証する仕組みが導入された。

イ 経済・社会状況

20 年以上も内戦が続いたアフガニスタンでは、社会インフラが壊滅的な打撃を受けていたが、タリバーン政権の崩壊後、国際社会の支援を通じて復興が進展し、教育や医療の面でも改善が見られている。アフガニスタンにおける元兵士の武装解除・動員解除・社会復帰（D D R）も進められ、2003 年 10 月の開始から 2005 年 7 月までに約 6 万人の武装解除に至った（社会復帰支援については 2006 年 6 月まで継続）。また、アフガニスタンには D D R の対象外とされた非合法武装集団も数多く存在し、治安回復を妨げていることから、2005 年 6 月以降、非合法武装集団の解体（D I A G）も実施されており、現在も継続している。

麻薬問題の解決も、アフガニスタンの重要な課題となっている。国連薬物犯罪事務所（U N O D C）の資料によれば、アフガニスタンにおけるアヘンの生産量は 2011 年で 5,800 t となっており、2008 年 7,700 t、2009 年の 6,900 t、2010 年 3,600 t と減少を続けていたものの再び増加し、生産量は世界全体の約 8 割を占めている。アヘン生産地の大部分はタリバーンの主要拠点である南西部が占めており、タリバーンの資金源となっているという指摘もある。

ウ 治安状況

アフガニスタンでは 2006 年以降テロ事件が多発し、全土において治安が不安定の度合いを強めている。特にパキスタンと国境を接する南部・東部での治安悪化が著しいが、従来は比較的安定していた首都カブールの周辺においても近年ではテロが続発している。

隣国パキスタンも、アフガニスタンの治安状況に大きな影響を与えている。パキスタン領内の部族地域と呼ばれる自治区は、旧タリバーン政権の母体となったパシュトゥーン人の居住地となっており、タリバーンの残党やアル・カーイダがアフガニスタンへの攻撃を行う拠点となっている。また、アル・カーイダの指導者ウサマ・ビン・ラーディンも、2011 年 5 月の米軍の作戦により死亡するまでパキスタン国内に潜伏していた。2001 年の米中樞同時多発テロ以降、パキスタンは同国南西部にあるシャムシ飛行場を米国に提供するなど、対テロ協力を行ってきた。2011 年 11 月に I S A F の誤爆により多数のパキスタン兵が死亡したことを受け、パキスタンはアフガニスタン向けの物資供給路を遮断した。これによ

り米軍は一時パキスタンからの撤退を余儀なくされていたが、米国がパキスタンに謝罪したことに伴い、2012年7月に供給路は再開されている。一方、パキスタンは2012年5月、米軍によるウサマ・ビン・ラーディン殺害作戦の際に米中央情報局（CIA）に協力した医師に対し、国家反逆罪で有罪判決を下した。米国はこれに対して医師の即時開放を要求し、パキスタンは内政干渉と反発するなど、両国の間には問題も残っている。

国連アフغانستان支援ミッション（UNAMA）の資料によれば、2011年の民間人死者数は3,021人（2010年2,790人、2009年2,412人、2008年2,118人）であり、米同時多発テロが発生して以降最悪の数字であった。各国軍隊の死者数も著しく増加している。民間団体のiCasualties.orgの統計（2012年10月現在）によれば、2011年の死者数は566人（2010年は過去最悪の711人）であった。

（2）アフغانستان等における国際社会の取組

ア 概況

現在もアフغانستان本土等において米軍を中心にアル・カーイダやタリバーン勢力の掃討作戦（OEF：Operation Enduring Freedom）が継続しており、インド洋上では米、英、独、仏等によるテロリスト及び関連物資の移動阻止のための海上阻止活動（MIO：Maritime Interdiction Operation）が行われている。

また、2001年12月に採択された国連安保理決議第1386号により設置されたISAFも、NATOの指揮の下、アフغانستان全土で治安維持におけるアフغانستان政府への支援を行っている。

さらには、治安改善と復興支援を同時に推進することによって地方における復興活動を実施していくための、「地方復興チーム（PRT：Provincial Reconstruction Team）」の派遣も行われている。PRTは米国又は他のISAF参加国の指揮の下、軍人・文民の両方から構成され、軍事部門は治安の維持に当たり、文民部門は復興プロセスの調整等を行っている。NATOの資料によれば、2012年10月8日現在、ISAFにはNATO加盟国を中心とする50か国から約104,905人が参加している。

イ 各国の派兵の動向

米国は、2008年9月に、最大5,700人の米軍をアフغانستانに増派する計画を発表して以降、累次にわたって増派の計画を発表してきた。2009年1月に就任したオバマ大統領は、対テロ政策を最重要課題の一つに位置付け、アフغانستان重視の姿勢を打ち出した。同年2月には1万7,000人の増派を、3月には、①アフغانستانの治安部隊の訓練のため4,000人を増派、②アル・カーイダ・過激派掃討への真剣な姿勢を条件にパキスタンに対して年15億ドルを5年間支援、③中国、インド、ロシア、イランなどを含めた連携の強化などを主な内容とする、アフغانستانとパキスタンに対する包括的な戦略を発表した。さらに、同年12月には、3万人を2010年前半に追加増派し、2011年7月を目途に米軍の撤収を開始するという方針を表明した。米国以外の国においても、2009年4月に開催され

たNATO首脳会議及び同年12月のNATOとISAF参加国の外相会議で、数千人規模の増派を行うことが合意されている。

以上のように、これまで軍隊の増派が繰り返されてきたアフガニスタンだが、2011年5月のウサマ・ビン・ラーディン死亡や、各国の厳しい財政状況等を受け、各国に撤兵の動きが広がりつつある。オバマ大統領は同年6月の演説で、増派によって約10万人に達したアフガニスタン駐留米軍のうち、同年末までに1万人を削減、2012年夏までに計3万3千人を撤収する方針を示し、この3万3千人の撤退は2012年9月に完了した。さらにオバマ大統領は同演説で、2014年末に戦闘部隊の撤退を完了させて、駐留米軍の任務を戦闘からアフガニスタン治安部隊の訓練などに移行していく方針を示している。

米国以外の派兵国では、2010年8月にオランダ軍が駐留期限を迎え、NATO加盟国として初めてアフガニスタンからの撤収を始めた。カナダ軍、フランス軍なども撤退を開始し、他国も時期や規模を検討している。

また、2011年7月にはISAFからアフガニスタンへの全国的な治安権限委譲が開始され、2014年末に完了することとされている。しかし、アフガニスタン国軍・警察の体制は十分整っておらず、さらに米国など国際部隊の兵士らがアフガニスタン兵や警察から射殺される事件が急増している。そのためアフガニスタン駐留米軍は2012年9月、身元調査のため、アフガニスタン警察の訓練を一時的に中断すると発表した。

2012年10月に開かれたNATOの国防相会議では、ISAFがアフガニスタンから2014年に撤退した後、2015年から新たにアフガニスタン治安部隊の支援を行う部隊を創設することで大枠合意した。この部隊は「訓練、助言、支援」に専念し、原則として戦闘には関与しないとされている。

(3) テロ対策特措法及び補給支援特措法に基づく我が国の活動

ア テロ対策特措法に基づく活動

我が国は、米同時多発テロ事件直後から、国際的な「テロとの闘い」を自ら主体的に取り組むとの考えの下、米国等の行動を支持してきた。政府（小泉内閣）は、2001年10月5日、我が国が国際的なテロリズムの防止・根絶のための国際社会の取組に積極的かつ主体的に寄与するため、諸外国の軍隊等に対する物品・役務の提供等の協力支援活動等を定める「テロ対策特措法案」を国会に提出した。同法案は、支援活動等に関して国会の事後承認制度を設けるとともに、武器弾薬の陸上輸送は行わないとの修正をした後、10月29日に成立した。同年11月2日、同法は公布と同時に施行され、我が国は、インド洋で海上阻止活動に従事する各国艦船への補給支援活動等を開始した。

テロ対策特措法は2003年11月1日をもって効力を失う限時法であったが、米同時多発テロによりもたらされている脅威の除去のための諸外国の活動が依然継続していることを踏まえ、2003年10月には2年間の、2005年10月及び2006年10月にはそれぞれ1年間の延長が行われた。本法は2007年11月1日をもって失効したが、この間米英等11か国の艦船に対する補給実績は、艦船用燃料794回（約49万kℓ、約224億円）、艦艇搭載ヘリコプター用燃料67回（約990kℓ、約5,800万円）、水128回（約6,930t、約768万円）であ

った。

イ 補給支援特措法に基づく活動

2007 年 7 月の参議院選挙の結果や内閣総理大臣の交代等を受け、同年 11 月 1 日をもって期限切れを迎える上記テロ対策特措法の延長は困難となった。政府（福田内閣）は新法により対応することとし、10 月に「補給支援特措法案」を提出、2008 年 1 月 11 日に成立した。

補給支援特措法案では、期限は 1 年（1 年以内の延長可）とされ、活動内容は自衛隊がテロ対策海上阻止活動に係る任務に従事する艦船に対して実施する給油又は給水に限ることとされた。また、実施区域も、いわゆる非戦闘地域要件を満たすインド洋及びその上空並びにインド洋沿岸国領域等（外国での活動は当該外国の同意がある場合に限る。）に限定された。同法は 2008 年 12 月に一度延長されたが、2009 年の衆議院選挙で与党となった民主党は補給支援活動について「単純延長は行わない」という方針を表明。補給支援特措法の延長は行われることなく、2010 年 1 月 15 日をもって失効した。同法による補給実績は、米英等 8 か国に対し艦船用燃料 145 回（約 27,005 kℓ、約 21 億 5,000 万円）、艦艇搭載ヘリコプター用燃料 18 回（約 210 kℓ、約 1,870 万円）、水 67 回（約 4,195 t、約 463 万円）であった。

なお、2010 年 10 月に自民党が、インド洋におけるテロ対策だけではなく、ソマリア沖・アデン湾で海賊対処を行っている各国艦船にまで対象を拡大した上で補給支援活動を再開するための法律案（「インド洋におけるテロ対策海上阻止活動及び海賊行為等対処活動に対する補給支援活動の実施に関する特別措置法案」）を第 176 回国会において参議院に提出し、継続審査となっている。

(4) アフガニスタン復興のための我が国の支援

我が国は、テロ治安対策と人道復興支援とを「車の両輪」として、インド洋における補給支援活動以外にも、アフガニスタンに対し、人道支援、民主化支援、治安状況改善、人材育成、経済基盤整備等の幅広い分野において支援を実施してきた。2002 年 1 月には、復興プロセス開始の契機となったアフガニスタン復興支援国際会議（東京会議）を主催している。

2009 年 11 月には、それまでに約束していた総額約 20 億ドル程度の支援に替え、①アフガニスタン自身の治安能力の向上のための支援、②元タリバーン等兵士の社会への再統合のための支援、③アフガニスタンの持続的・自立的発展のための支援を柱とし、今後のアフガニスタンの情勢に応じて、2009 年からおおむね 5 年間で、最大約 50 億ドル程度までの支援を行うことなどを新たに表明した。その結果、日本が表明した支援額は、累計で約 65 億ドル（米国の約 369 億ドルに次ぐ金額）となり、そのうち約 41.53 億ドル（約 4,277 億円）が実施済である（2012 年 9 月現在）。

2010 年 7 月のカブール国際会議では、岡田外務大臣（当時）が 2010 年末までに、50 億

ドル規模の支援のうち約 11 億ドルの支援を行う考えを表明した。また、同年 8 月 30 日、政府（菅内閣）は、アフガニスタン支援について、政府一体となって検討し、総合的かつ戦略的に取り組むため、関係閣僚から成る「アフガニスタン支援検討会議」（議長：内閣総理大臣）を設置した。

また、前述のように、2012 年 7 月には、アフガニスタンの中長期的な開発や議論の在り方を議論する閣僚級の東京会合を開催した。我が国は同会合において、2012 年よりおおむね 5 年間で開発分野及び治安維持能力の向上に対し、最大約 30 億ドル規模の支援を行うことを表明している。

内容についての問合せ先

海賊・テロ特別調査室 花房首席調査員（内線 68620）

北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会

北朝鮮による拉致問題等に関する特別調査室

I 所管事項の動向

1 北朝鮮による日本人拉致問題の経緯と現状

(1) 拉致問題の経緯と現状

政府は、12件17名について、北朝鮮による拉致の疑いのある事件と認定している。このうち帰国者5名を除く、12名が安否不明のままである（別表参照）。

我が国において北朝鮮による拉致疑惑が表面化したのは、1987年11月の大韓航空機事件で犯行を自供した北朝鮮工作員、金賢姫（キム・ヒョンヒ）が1988年1月に行った記者会見で日本人女性「李恩恵（リ・ウネ）から日本人化教育を受けた」と供述したことがきっかけである。この供述から、3月、参議院予算委員会において橋本敦議員（当時）が「李恩恵」問題を取り上げ、政府は初めて公に北朝鮮による拉致事件の存在に答弁の中で言及した。その後、警察当局が「李恩恵」の身元を確認したことを受けて、1991年5月に開かれた第3回日朝国交正常化交渉本会談（北京）で「李恩恵」問題を取り上げ、北朝鮮側に消息の調査を依頼した。

しかしながら、拉致問題が広く知られるようになったのは、1997年2月、新聞各紙が1977年に新潟県で失踪した少女が北朝鮮に拉致された可能性が強まったと報道したことからである。また、同月に西村眞悟衆議院議員（当時）が提出した「北朝鮮工作組織による日本人誘拐拉致に関する質問主意書（第140回国会質問第1号）」に対し、政府は、「北朝鮮に拉致された疑いのある日本人の数はこれまで6件、9人であり、また、拉致が未遂であったと思われるものは、1件、2人であると承知している」と回答した。こうして3月に『北朝鮮による拉致』被害者家族連絡会（家族会）」が結成され、1998年4月には「北朝鮮に拉致された日本人を救出するための全国協議会（救う会）」が結成された。

次いで拉致問題が対北朝鮮外交において、核・ミサイル問題と並ぶ最重要課題となったのは、2002年9月17日、小泉総理（当時。以下、略）と金正日（キム・ジョンイル）国防委員会委員長（以下「国防委員長」という。）（当時。以下、略）との第1回日朝首脳会談がきっかけである。両者が日朝国交正常化に向けた「日朝平壤宣言」に署名した同会談において、日本側が8件11名の拉致容疑について北朝鮮側にただしたところ、金正日国防委員長は、小泉総理に対し、日本人拉致の事実を認め、謝罪した。北朝鮮側が初めて拉致問題を公式に認めたものの、北朝鮮側が認めた拉致13名のうち、生存者は5名にすぎず、8名は既に死亡していると通告されたことで北朝鮮に対する国民感情は一気に悪化した。この生存拉致被害者5名は10月に、また、その家族8名は2004年5月及び7月に帰国・来日を果たしている。

北朝鮮が認めた拉致事案と、それまでに政府が認めていた事案には食い違いがあり、北朝鮮側は久米裕さん、曾我ミヨシさんの両名について入国を否定している。その後の調査を踏まえ、政府は田中実さんを2005年4月に、松本京子さんを2006年11月に、それぞれ拉

致被害者と認定し¹、現在に至っている。

また、2006年4月、拉致被害者横田めぐみさんの夫が韓国人拉致被害者金英男（キム・ヨンナム）氏であることが調査の結果、判明した。

なお、2007年4月、在日朝鮮人と結婚していた渡辺秀子さん（1973年失踪）が殺害され、朝鮮籍の2人の子供（高敬美・剛姉弟）が北朝鮮へ拉致された疑いが濃厚となった。警察は、捜査の結果、この行方不明事案を北朝鮮による拉致容疑事案と判断するに至った²。

（2）「特定失踪者」の問題

第1回日朝首脳会談で、北朝鮮が拉致の実行を認めて以来、国内では、政府認定に係る拉致被害者以外にも、北朝鮮によって拉致されたとの疑いが濃厚な失踪事案が多数存在するのではないかと声が高まり、いわゆる「特定失踪者」問題に国民の関心が集まることとなった。政府は、この特定失踪者問題の存在を認め、北朝鮮側に関連情報の提供を求めている。この問題に対する政府の取組として、2010年11月29日、第4回拉致問題対策本部会合で示された「拉致問題の解決に向けて」（拉致問題対策本部長指示）の8項目（3(1)参照）の中で、「拉致の可能性を排除できない事案に係る捜査・調査の徹底」を挙げ、引き続き捜査等を継続することとしている。

2 国会の対応

（1）国会における審議状況

北朝鮮問題に関する審議を集中的に行うために第159回国会の2004年2月13日、衆議院外務委員会に「北朝鮮による拉致及び核開発問題等に関する小委員会」が設置され、その後同小委員会に代えて、第161回国会の11月30日に、「北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会」（以下「拉致問題特別委員会」という。）が衆議院に設置された³。

拉致問題特別委員会では、これまで拉致問題の解決に向けた調査として、拉致被害者家族や関係者の参考人招致・意見聴取⁴、拉致現場の視察⁵や、決議を行っている⁶。

（2）北朝鮮関連法の制定

まず、第155回国会の2002年12月、政府が認定した拉致被害者及び被害者家族の日本への永住帰国の支援や国内における生活支援などを行う「北朝鮮当局によって拉致された被害者等の支援に関する法律」が、衆議院厚生労働委員長によって提出され、成立した。同

¹ 「北朝鮮当局によって拉致された被害者等の支援に関する法律」（2003年1月1日施行）に基づき、内閣総理大臣が北朝鮮当局によって拉致された日本人として認定。なお、田中実さん、松本京子さん以外の被害者は、2003年1月6日に拉致被害者と認定された。

² 政府は、高姉弟を朝鮮籍であるため拉致被害者とは認定していない。

³ 参議院は同年6月に北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会を設置

⁴ 最近では、飯塚繁雄拉致被害者家族会代表、増元照明拉致被害者家族会事務局長などを参考人として招致している（2012年6月1日）。

⁵ 直近では、福井県小浜市に委員会視察を行っている（2011年7月25日）。

⁶ 直近の例として、「米国の『北朝鮮に対するテロ支援国家指定解除』の動きに反対する決議」を行った（2007年12月5日）ことがある。

法は、第174回国会の2010年3月、拉致被害者等給付金の2015年までの5年間の期限延長を内容とする改正が行われた。

一方、北朝鮮に対する経済制裁法として、第159回国会の2004年2月に、我が国独自の判断で送金規制等の措置を可能とする「外国為替及び外国貿易法の一部を改正する法律」が、また、6月には、北朝鮮籍船舶の入港制限を念頭においた「特定船舶の入港の禁止に関する特別措置法」が、いずれも議員立法で成立した。

第164回国会の2006年6月、北朝鮮が人権侵害を改善しない場合、政府に経済制裁の発動を促し、北朝鮮からの「脱北者」への支援も盛り込んだ「北朝鮮人権法」が衆議院北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員長によって提出され、成立した。

さらに、第166回国会の2007年6月、六者会合（3(2)イ参照）における「初期段階の措置」を踏まえ、北朝鮮当局による人権侵害状況の改善に資するため政府が施策を行うに当たって留意すること等を盛り込んだ「北朝鮮人権法」の一部改正がなされた。

3 政府の取組

(1) 政府の国内における取組

2009年8月の第45回衆議院議員総選挙の結果を踏まえ、9月、民主党を中心とする鳩山政権（当時。以下、略）が成立した。鳩山内閣では、拉致問題担当大臣が設置された。10月13日には、従来の「拉致問題対策本部」が廃止され、新たな「拉致問題対策本部」（本部長：内閣総理大臣）の設置が閣議で決定された（10月27日初会合）。同本部は、拉致問題に関する対応を協議し、生存者の即時帰国に向けた施策、安否不明の拉致被害者に関する真相究明及び同問題への戦略的取組等総合的な対策を機動的に推進するため、内閣総理大臣、拉致問題担当大臣、内閣官房長官及び外務大臣から構成されることとされた。また、情報収集の強化を図るための予算措置がとられた。2010年4月4日から8日まで、黄長燁（ファン・ジャンヨプ）元朝鮮労働党書記（1997年韓国に亡命）を日本に招き、衆参両院の国会議員や拉致被害者家族等との面会、政府関係者等向けの講演会等を開催した。

その後、菅内閣（当時）では、7月20日から23日まで金賢姫元工作員を日本に招き、田口八重子さん、横田めぐみさんなどの拉致被害者家族との面会を実現させた。11月29日、拉致問題対策本部会合において、本部長指示として、「拉致問題の解決に向けて」が示された。

「拉致問題の解決に向けて」（平成22年11月29日、拉致問題対策本部長指示）の概要

- 1 拉致被害者家族等へのきめ細やかな対応
- 2 北朝鮮側の対応等を考慮しつつ更なる措置についての検討及び現行法制度の下での厳格な法執行の推進
- 3 平成20年8月の日朝合意の履行を含む北朝鮮側による具体的な行動への継続した強い要求
- 4 拉致被害者及び北朝鮮情勢に係る情報収集・分析・管理の強化

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">5 拉致の可能性を排除できない事案に係る捜査・調査の徹底、及び拉致実行犯に係る国際捜査を含む捜査等の継続6 拉致問題の解決に資する内外広報活動の充実7 米国、韓国を始めとする関係国等との国際的連携の強化8 その他拉致問題の解決に資するあらゆる方策の検討 |
|---|

2011年4月1日、全府省庁に対し拉致問題等に関して積極的に推進すべき取組を示した「北朝鮮当局による拉致問題等」という項目を、政府の「人権教育・啓発に関する基本計画」中に追加することが閣議決定された。その後、5月20日、第3回拉致問題関係府省連絡会議が開かれ、上記「拉致問題の解決に向けて」についての関係府省庁の取組に関するフォローアップが行われた。

野田内閣では、12月27日、第6回拉致問題対策本部会合において、体制強化を図るため、「拉致問題関係府省連絡会議」の下に、本部長指示に沿って、7つの分科会（戦略、支援、法執行、情報、認定、広報、国際連携）を設置することが決定された。

（脱北者問題への取組）

「拉致問題その他北朝鮮当局による人権侵害問題への対処に関する法律」（以下「北朝鮮人権法」という。）により、我が国では、「北朝鮮を脱出した者であって、人道的見地から保護及び支援が必要であると認められるもの」を脱北者と定義している（第6条第1項）。そして、北朝鮮人権法は、「政府は、脱北者の保護及び支援に関し、施策を講ずるように努めるものとする」としている（同条第2項）。

一般的に脱北者は、中国、タイなどのアジア各国に不法滞在し、強制送還等を恐れて潜伏している。そして、それらの国の日韓を含む在外公館や外国人学校に駆け込むか、あるいは第三国で保護されることが多い。多くの脱北者は、定着支援策が実施されている韓国に最終的に定着し、その数は2010年には2万人を超えた。

我が国との関連では、朝鮮半島出身者である夫とともに北朝鮮へ渡った日本人配偶者や元在日朝鮮人が脱北者の主たる対象に想定されていた。しかし、2007年6月の青森県深浦港に脱北者4名が漂着した事案は、そうした想定を超える日本国籍を持たない脱北者であったため、北朝鮮人権法施行後の初めての例として我が国の対応が注目された。結果的に4名の脱北者は韓国に渡ったが、こうした脱北者が日本定住を希望した場合も含め、我が国の脱北者の保護、支援に関する措置が不十分であることが浮き彫りとなった。2011年9月には、能登半島沖の日本海で脱北者9名が海上保安庁に保護された。彼らは、韓国行きを希望し、10月、韓国へ移送された。

政府は、脱北者の保護及び支援については、北朝鮮人権法の趣旨を踏まえ、脱北者が日本国籍を有する者である場合には、邦人保護の見地から当該者をしかるべく保護して、その安全を図るとともに、元在日朝鮮人等の場合には、個々の事案に係る事情を具体的に検討した上で判断するとの方針に基づき対処しているとしている。政府としてこれまでに関知している範囲では、100名を超える脱北者が我が国に入国しているとされている。

また、政府は、我が国に帰国し、又は入国した脱北者が自立した生活を送ることができ環境を早期に整えることが肝要であると考え、関係府省庁の緊密な連携の下、定着支援のための施策を円滑かつ迅速に実施しているとしている。具体的には、脱北者に対し、個別のケースに応じて、生活保護の受給等のための支援、職業相談、精神的なケアの実施、日本語教育機関の紹介等である。

(2) 北朝鮮との外交交渉

北朝鮮との外交交渉において、日本側は拉致問題を取り上げてきた。主な日朝交渉の機会としては、二国間交渉及び六者会合が挙げられる。

ア 二国間交渉

1990年の自社訪朝代表団に対する北朝鮮の国交正常化交渉開始の提案をきっかけに始まった日朝国交正常化交渉は、核をめぐる朝鮮半島的情勢変化のため、中断を余儀なくされた。2002年9月17日、小泉総理は平壤を訪問し、金正日国防委員長と首脳会談を行った。両首脳は、日朝両国が国交を回復するに当たって障害となっていた諸問題を解決するための原則を示す「日朝平壤宣言」に署名し、同宣言に基づき、10月に日朝国交正常化交渉が再開された。

しかしながら、日朝国交正常化交渉は、2004年11月の第3回日朝実務者協議で北朝鮮側から横田めぐみさんのものとして提供された遺骨の鑑定結果をめぐる、こう着状態に陥った。その後、日朝二国間協議（2005年9月）、日朝包括並行協議（2006年2月）などの交渉の機会がもたれたが、事態の進展はなかった。

その後、六者会合における合意「初期段階の措置」（2007年2月13日）を踏まえ、米朝間で北朝鮮のテロ支援国家指定解除に向けた交渉が進む状況下で、日朝実務者協議が開かれた（2008年6、8月）。この協議で、北朝鮮による拉致被害者に関する調査がやり直されることとなり、北朝鮮側からは「北朝鮮が行う調査は、拉致問題の解決に向けた具体的行動をとるため、すなわち生存者を発見し帰国させるための、拉致被害者⁷に関する全面的な調査となること」、「調査⁸は、権限が与えられた北朝鮮の調査委員会によって迅速に行われ、可能な限り（2008年）秋には終了すること」が示された。また、日本側も北朝鮮が調査を開始すると同時に、「人的往来の規制解除及び航空チャーター便の規制解除を実施する用意がある」旨を表明した。

しかし、北朝鮮は、2008年9月1日の福田総理（当時）の辞意表明後の4日、日本の新政権の日朝実務者協議の合意履行についての考えを見極めるまで、調査委員会の立ち上げを延期する旨を通告してきた。その後の歴代政権は、北朝鮮に対し、拉致被害者の再調査の早急な着手を求めてきたが、いまだ実現されていない。

2009年9月、北朝鮮の宋日昊（ソン・イルホ）日朝国交正常化交渉担当大使は民主党政

⁷ 日本政府が認定した被害者やその他に提起された行方不明者等が含まれることとされた。

⁸ 調査の進捗過程において、北朝鮮は日本側に随時、通報し協議を行うこと、日本側が関係者との面会、関係資料の共有、関係の場所への訪問などを通じて、調査の結果を直接確認できるよう協力することとされた。

権と日朝間対話の再開の用意があることを示唆し、この中で「拉致解決の基準」を整理すべきであるとの考えを示したとされる。

しかしながら、2010年に入ると、韓国海軍哨戒艦「天安」の爆発・沈没（3月）への北朝鮮製魚雷の関与、韓国・大延坪島への砲撃（11月）、ウラン濃縮施設の公開（11月）など北朝鮮による一連の問題行為によって、日朝協議が再開できる状況ではなくなった。

2011年1月、前原外務大臣（当時）が、政府間対話の再開に強い意欲を示し（4日）、さらに六者会合の開催の是非にとらわれずに、日朝間の話し合いは行われるべきであるとした（11日）。これに対し、北朝鮮は、朝鮮中央通信のウェブ上に、日朝協議再開への意欲を評価する論評を掲載した（10日）。その後の6月10日、菅総理（当時）は、第5回拉致問題対策本部会合において、北朝鮮に対しては日本人拉致被害者の再調査を行う旨の合意を更に強く北朝鮮に求める姿勢を示した。

9月1日、北朝鮮の金永南（キム・ヨンナム）最高人民会議常任委員長は、「停滞する日朝関係の改善は、新政権しだい」と述べたとされる。また、10月26日には、金桂寛（キム・ゲガン）北朝鮮第1外務次官が日朝国交正常化交渉の再開について、「双方の高位級で計画を持っているので、うまく行くだらう」と発言し、交渉再開へ強い意欲を示した。一方、10月8日、野田総理は、拉致被害者家族との面会の中で拉致問題が解決するのであればいつでも訪朝し、直接交渉に臨む意欲を示した。

2012年1月、朝鮮中央通信は、日本政府が金正日国防委員長の死去（2011年12月17日）に対し弔意を示さなかったとして、野田総理や藤村内閣官房長官を非難する論評を出した。

8月、北京において日朝赤十字会談が行われ、北朝鮮に残る日本人遺骨の返還や墓参の早期実現に向けて、両国政府担当者を交えて交渉を継続していくことで合意し、その後、日朝政府間予備協議が行われた（29日～31日）。

イ 六者会合

六者会合は、朝鮮半島の非核化を目指す中国、米国、北朝鮮、韓国、ロシア及び日本で構成される多国間協議であり、2003年8月に第1回会合が開催された。この六者会合は、単なる核問題だけではなく、拉致問題の解決を含む日朝国交正常化問題も同時解決する包括協議の場となっているが、2008年12月の会合を最後に開催されていない。この間、北朝鮮が、2回目の核実験実施（2009年5月）、韓国・大延坪島への砲撃（2010年11月）などの挑発行為を続ける中、議長国である中国をはじめとする関係国が会合再開に向けて努力を行ってきた。

一方、北朝鮮は、2011年1月1日付の3紙共同社説を通じて韓国へ対話と呼び掛け、祖国平和統一委員会も無条件対話に応じるよう呼び掛けた（1月8日）。ボズワース米国政府北朝鮮政策特別代表（当時）は、4日から韓国、中国、日本を訪問し、六者会合の再開についての意見交換を行った。この中で、韓国と日本は、北朝鮮に具体的行動を求めていくことを確認したとされる。4月、中国から、まず南北対話、次いで米朝対話、そして六者会合再開という3段階論が提案された。しかし、大延坪島砲撃などによって北朝鮮に対する国民感情が悪化している韓国は、北朝鮮に対し、「責任ある姿勢と行動」を求め、また、

日米韓としても北朝鮮に対し、非核化に向けた「具体的行動」を求めた。こうした動きの中、5月に行われた金正日国防委員長の訪中後、北朝鮮国防委員会は韓国政府を相手にしないと宣言し、南北秘密接触の内容の暴露などの強硬姿勢に転じた。

5月、米国は、国連世界食糧計画（WFP）などによる北朝鮮への食糧支援が本格化する中、米国による食糧支援の可否を調査するため、キング米国北朝鮮人権問題担当特使を北朝鮮に派遣した。6月にはEUも調査団を北朝鮮に派遣し、7月に厳格なモニタリングのもとで緊急食糧支援を行うと発表した⁹。

7月下旬には、2008年12月以来となる、六者会合首席代表による南北会談が行われ、次いで米朝高官級協議が行われた。また、8月下旬には金正日国防委員長がロシアと中国を訪問した。同国防委員長は、メドベージェフ・ロシア大統領（当時）との会談の中で、六者会合への無条件復帰と核・ミサイル実験凍結の用意があることを表明し、中国の戴秉国國務委員との会談の中でも無条件で六者会合を再開したいとの意向を示したとされる。9月下旬、六者会合首席代表らによる南北非核化協議が行われた際、韓国側はウラン濃縮の即時停止などを求めたが、北朝鮮側は拒否し、六者会合の無条件再開を主張した。

10月24日、25日、ジュネーブにおいて、ボズワース米国政府北朝鮮政策特別代表（当時）と金桂寛北朝鮮第1外務次官が会談した。この協議で、米国は、六者会合再開の条件にウラン濃縮活動の即時停止などを求めたが、北朝鮮は、電力生産のための平和的核活動との立場を変えず、即時停止を拒否しつつも、対価があれば停止も可能との考えを示した。12月15日、16日、キング米国北朝鮮人権問題担当特使と李根（リ・グン）北朝鮮外務省米州局長が北京で会談し、北朝鮮がウラン濃縮活動を中断する場合、米国は、1年間にわたり毎月2万tの「栄養食支援」を行うことで暫定合意した。

このような中で、12月17日、金正日国防委員長が死去し、29日の中央追悼大会で、金永南最高人民会議常任委員長は、金正恩（キム・ジョンウン）党中央軍事委員会副委員長による後継体制が始まったことを宣言した。

2012年2月、北朝鮮が核実験と長距離弾道ミサイル発射の凍結、寧辺のウラン濃縮活動の一時停止及びその監視のための国際原子力機関（IAEA）の要員受入れなどと引換えに米国から栄養補助食品24万tの提供を受けることなどを内容とした米朝合意（29日公表）が成立した。しかし北朝鮮が、4月13日、事実上の長距離弾道ミサイルを発射したため、米国は栄養補助食品の支援を凍結した。16日、国連安全保障理事会（以下「国連安保理」という。）はこの発射が国連安保理決議第1718号（2006年）及び第1874号（2009年）に違反するものであるとして、北朝鮮を非難する議長声明を出したのに対し、17日、北朝鮮外務省は、この声明を批判する声明を出した。この中で北朝鮮は、今後も「宇宙利用の権利を行使」¹⁰していくことを示すとともに、2月の米朝合意にも拘束されず、「必要な措置」¹¹が

⁹ なお、2011年7月、北朝鮮は水害被害に対する支援を国連などに要請し、これに対する支援国の中には米国（食糧を除く）、韓国も含まれている。

¹⁰ 「月その他の天体を含む宇宙空間の探査及び利用における国家活動を律する原則に関する条約（通称：宇宙条約）」では、全ての国の利益のために、国際法に従って、自由な宇宙探査権限を保障している。

¹¹ 核実験を意味するものとみられる（2012.4.18 産経新聞）

とれるようになったと米朝合意の破棄を宣言した。

なお、金正恩党中央軍事委員会副委員長は、2012年4月11日に党第1書記に、そして、13日には国防委員会第1委員長に就任しており、2011年末に既に就任していた軍最高司令官と合わせて、軍、党、国家の最高地位を占めるに至った。7月17日、朝鮮労働党中央委員会などは、金正恩第1書記に現存者では最高の階級である「共和国元帥」の軍事称号を授与することを決定した。このような金正恩体制への移行は、日朝国交正常化交渉にも影響を及ぼす可能性がある。

4 北朝鮮によるミサイル発射・核実験と対応措置

2006年7月5日、北朝鮮が発射した複数のミサイルが、日本海のロシア沿岸に着弾した。同日、政府は特定船舶入港禁止特別措置法に基づき、北朝鮮貨客船「万景峰92号」の6か月間の入港禁止措置を発動した。10日、安倍内閣官房長官（当時）は、衆議院拉致問題特別委員会において、この制裁の決定について、「拉致問題において誠意ある対応をとってこなかった、そのことも当然総合的に勘案」したと発言した。15日、国連安保理は北朝鮮非難決議を全会一致で採択した。

また、9月19日、政府は、国連安保理決議第1695号及び閣議了解「北朝鮮のミサイル又は大量破壊兵器計画に関連する資金の移転を防止する等の措置について」に基づき、外国為替及び外国貿易法による北朝鮮のミサイル又は大量破壊兵器計画に関連する資金の移転を防止する措置を講ずることとした。

さらに、10月9日、北朝鮮が核実験を行ったことを受け、政府は13日、北朝鮮籍船舶の日本入港禁止などを内容とする独自制裁を閣議決定し実施した。14日には北朝鮮を非難する国連安保理決議第1718号が全会一致で採択された。なお、上記の独自制裁措置について、政府は、2008年10月まで、その半年間延長を4回にわたり決定した。

2009年4月5日、再び北朝鮮は弾道ミサイルを発射¹²した。これに対し政府は10日、上記の独自制裁措置の1年間延長を決定するとともに、ミサイル発射に対し、追加制裁として、税関届け出が必要な現金持出額や外為法に基づく送金額の報告義務を厳格化することを決定した。さらに、北朝鮮は、5月25日、核実験を実施¹³した。これに対し、我が国は、同日、抗議のための内閣総理大臣声明を出した。その後、6月12日、国連安保理は、北朝鮮に出入りする船舶の貨物検査の強化等を内容とする決議第1874号を採択した。16日、我が国も新たな制裁措置¹⁴の実施を決定した。7月6日、我が国は、同国連安保理決議を受け、関係団体等に対する資産の移転等の防止措置を閣議了解した。

2010年4月9日、2006年と2009年の核実験を契機として我が国独自に実施してきた上記

¹² 衆参本会議では「北朝鮮に飛翔体発射に対して自制を求める決議」（3月31日）、「北朝鮮によるミサイル発射に抗議する決議」（衆院は4月7日、参院は8日）が行われている。

¹³ 衆参本会議では「北朝鮮核実験実施に対する抗議決議」（衆院は5月26日、参院は27日）を行っている。

¹⁴ ①北朝鮮に向けた全ての品目の輸出禁止（2010年4月13日まで）、②「対北朝鮮の貿易・金融措置に違反し刑の確定した外国人船員の上陸」及び「そのような刑の確定した在日外国人の北朝鮮を渡航先とした再入国」の原則禁止

の制裁措置を1年間延長した。5月28日には、韓国海軍哨戒艦「天安」沈没事件を受けて、追加制裁として、税関届け出が必要な現金持出額や外為法に基づく送金額の報告義務を更に厳格化した。また、同日、北朝鮮に出入りする船舶の貨物検査を可能にする「国際連合安全保障理事会決議第1874号等を踏まえ我が国が実施する貨物検査等に関する特別措置法」が成立した。

2012年4月3日、政府は、延長を繰り返してきた上記の我が国独自の制裁措置を更に1年間延長することを決定した。13日、北朝鮮は予告していた事実上の弾道ミサイルを発射¹⁵し、16日、国連安保理は、それを非難する議長声明を全会一致で採択した。5月2日には国連安保理の北朝鮮制裁委員会が、北朝鮮の核・ミサイル開発への関与が疑われる3団体を制裁対象に追加指定したことに伴い、15日、政府もこれらの団体に資産凍結等の措置を講ずることとした。

5 国際社会への働き掛け

政府は、2005年12月より人権担当大使¹⁶（2008年4月から人権人道担当大使）を任命するなど、人権保障の観点からあらゆる外交上の機会を捉えて拉致問題を提起している。最近では、2012年5月のキャンプデービッド・サミットにおいて、首脳宣言に拉致問題の文言が盛り込まれた。

国連においては、北朝鮮による日本人の拉致が、人間の尊厳、人権及び基本的自由の重大かつ明白な侵害であるとする国連人権委員会の「北朝鮮の人権状況決議」を、2003年、2004年、2005年にそれぞれ採択に導いた。

また、国連総会は、2011年までの7年連続で、本会議において、北朝鮮による「外国人拉致」などの人権侵害を非難した決議案を賛成多数で採択した。この決議は、法的拘束力はないものの、北朝鮮に国際社会の意思を明確に示したものである。

その他、2004年4月、国連人権理事会は、北朝鮮人権状況特別報告者の設置を決定した。2010年8月からはマルズキ・ダルスマン氏（インドネシア）が同報告者を務め、北朝鮮人権状況の改善に向けた活動を行っている。

2006年4月、拉致被害者家族横田早紀江さんが、米国下院の公聴会で証言するとともに、ブッシュ米国大統領（当時）と面会し、拉致問題の解決を国際世論に訴えた。

2010年7月には、欧州議会が、北朝鮮によって拉致された被害者の即時解放等を求める決議案を採択した。

また、2012年5月、拉致被害者家族増元照明さんが、欧州議会で拉致被害について証言し、EU各国に被害者救済への協力を呼び掛けた。

¹⁵ ミサイル発射前、参院本会議では、「北朝鮮による『人工衛星』の打ち上げ発表に抗議し強く自制を求める決議」（3月23日）、衆院本会議では、「北朝鮮による『人工衛星』の打ち上げ発表に抗議し発射中止を求める決議」（4月12日）が行われている。ミサイル発射後、衆院本会議では、「北朝鮮による『人工衛星』打ち上げに抗議する決議」（4月13日）、参院本会議では「北朝鮮による弾道ミサイル発射に抗議する決議」（4月16日）が行われている。

¹⁶ 人権担当大使（2005年12月～2008年4月）齊賀富美子、人権人道担当大使（2008年4月～現在）上田秀明

(別表)

政府認定に係る拉致被害者一覧 (□は帰国者)

		拉致被害者 (敬称略) () の数字は当時の年齢	事 件・事 案 () 内は失踪場所	北朝鮮の回答	備 考
北朝鮮が拉致を認めた13人	日朝首脳会談時点で政府が拉致容疑濃厚とした8件11人	久米 裕 (52)	宇出津事件 (石川県) 1977年9月	入境を否定	
		横田めぐみ (13)	少女拉致容疑事案 (新潟県) 1977年11月	1986年に結婚 1987年に一児を出産 1994年病院で自殺	北朝鮮が提供した遺骨はDNA 判定の結果他人のものと判明
		田口八重子 (22)	リ・ウネ 李恩恵拉致容疑事案 (不明) 1978年6月頃	1984年原敕晃さんと 結婚 1986年交通事故死	北朝鮮側は墓地に埋葬さ れた遺骸は豪雨により流 失と説明 北朝鮮は李恩恵の存在を否定
		地村 保志 (23) 地村(濱本)富貴恵(23)	アベック拉致容疑事案 (福井県) 1978年7月		2002年10月帰国 家族は2004年5月に帰国
		蓮池 薫 (20) 蓮池(奥土)祐木子(22)	アベック拉致容疑事案 (新潟県) 1978年7月		2002年10月帰国 家族は2004年5月に帰国
		市川 修一 (23) 増元るみ子 (24)	アベック拉致容疑事案 (鹿児島県) 1978年8月	1979年に結婚 1979年市川修一さん 心臓麻痺で死亡 1981年増元るみ子さん 心臓麻痺で死亡	北朝鮮側は墓地に埋葬さ れた遺骸は豪雨により流 失と説明
		原 勲晃 (43) ただあき	シン・グァンス 辛 光 洙 事件 (宮崎県) 1980年6月中旬	1984年田口八重子さんと 結婚 1986年病死	北朝鮮側は墓地に埋葬さ れた遺骸は豪雨により流 失と説明
		有本 恵子 (23)	欧州における日本人女性 拉致容疑事案 (欧州) 1983年7月頃	1985年石岡亨さんと 結婚 1988年ガス中毒で 死亡	北朝鮮側は墓地に埋葬さ れた遺骸は豪雨により流 失と説明
		石岡 亨 (22)	欧州における日本人男性 拉致容疑事案 (欧州) 1980年5月頃	1985年有本恵子さんと 結婚 1988年ガス中毒で 死亡	北朝鮮側は墓地に埋葬さ れた遺骸は豪雨により流 失と説明
		松木 薫 (26)		1996年交通事故死	北朝鮮が提供した遺骨はDNA 判定の結果他人のものと判明
		曾我ひとみ (19) 曾我ミヨシ (46)	母娘拉致容疑事案 (新潟県) 1978年8月	入境を否定	2002年10月帰国 家族は2004年7月に帰国・来日
		田中 実 (28)	元飲食店店員拉致 容疑事案 (兵庫県) 1978年6月頃	入境を否定	2005年4月27日、拉致被害 者と認定
		松本 京子 (29)	女性拉致容疑事案 (鳥取県) 1977年10月	入境を否定	2006年11月20日、拉致被害 者と認定

(内閣官房拉致問題対策本部事務局の資料等を基に作成)

*田中実さんと松本京子さん以外は、2003年1月6日に拉致被害者と認定

内容についての問合せ先

拉致問題特別調査室 松田次席調査員 (内線68640)

消費者問題に関する特別委員会

第三特別調査室

(消費者問題に関する特別委員会担当)

Ⅰ 所管事項の動向

1 消費者政策の転換

昭和 43 年に制定された消費者保護基本法は平成 16 年に消費者基本法に改正され、消費者政策の理念は「消費者保護」から「消費者の権利の尊重」と「消費者の自立支援」へと転換された。

この理念の下、従来の縦割り・産業優先の行政から、消費者を主役とする国民本位の行政に転換し、「消費者行政の一元化」を実現するため、平成 21 年 9 月に、消費者庁及び消費者委員会が設置された。

政府は、新たな段階に入った消費者政策について、消費者基本法に基づき平成 22 年 3 月、平成 22 年度から平成 26 年度までの 5 年間を対象とした新たな「消費者基本計画」を閣議決定し、政府を挙げた消費者政策の計画的・一体的な推進に取り組むこととした。平成 24 年 7 月には、2 度目となる同計画の検証、評価及び見直しが行われ、「地方消費者行政活性化基金」終了後の地方消費者行政支援のための財源確保、国民生活センターの国への移行を踏まえた消費者行政の在り方、消費生活相談員の法的位置付け等に関して改定が行われた。

また、政府は、平成 24 年 9 月に、地方消費者行政の充実・強化を図りつつ、今日的な課題である食品と放射能に関するリスクコミュニケーションの強化及び高齢者の消費者トラブルの防止について、平成 25 年度末までに集中的に行う施策を「消費者安心アクションプラン（原案）」として取りまとめている。

(1) 消費者庁

消費者庁は、「消費者行政の司令塔」として内閣府に設置された。平成 24 年度予算は 93.4 億円¹、定員は 279 名である。所管・共管する法律は、各府省庁が所管していた表示・取引・安全に関する法律や消費者保護関連法律²である。

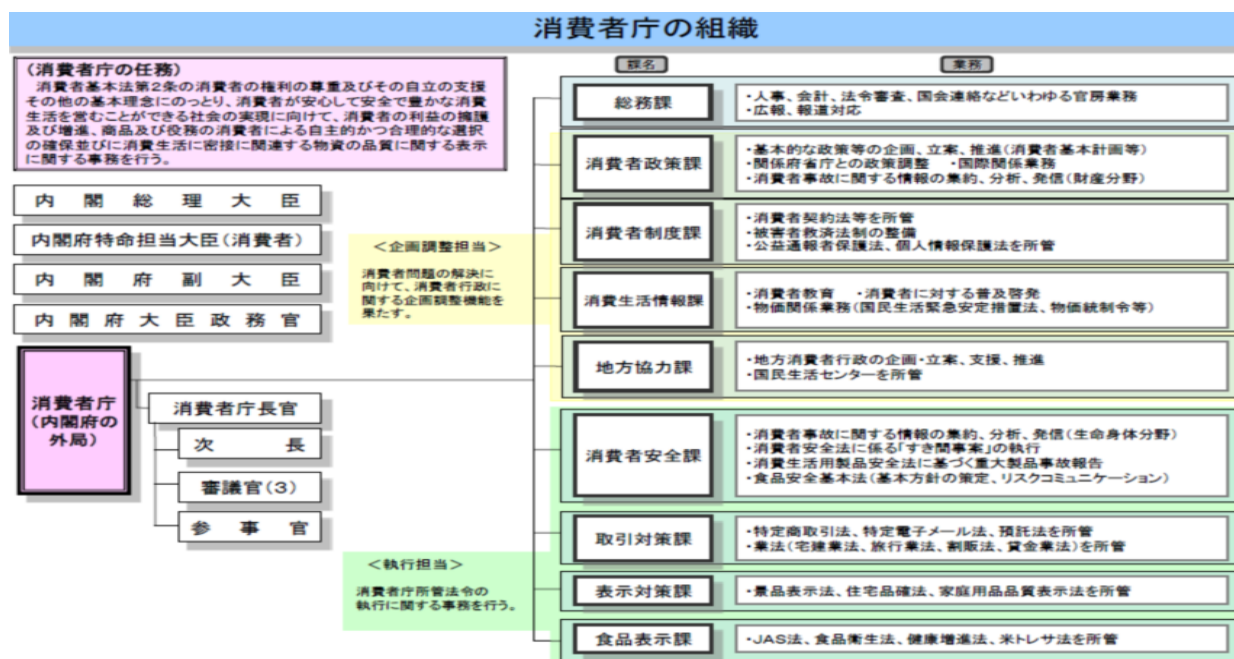
消費者庁は、所掌法令の執行、事故情報の一元的集約・分析、各府省庁に対する措置要求や事業者への勧告・措置など消費者行政の司令塔・エンジン役としての役割を十分に果たせるよう、その体制の整備・強化が求められている。

また、第 180 回国会の平成 24 年 8 月に消費者安全法の一部が改正され、同年 10 月に、専門家による独立・公正な事故調査機関として、生命・身体分野の消費者事故等について、

¹ 東日本大震災復興特別会計を含む。平成 25 年度予算概算要求では、「地方消費者行政活性化交付金」（40.6 億円）など総額 134.4 億円を計上している。

² 不当景品類及び不当表示防止法（景品表示法）、特定商取引に関する法律、消費生活用製品安全法など各省庁が所管していた表示・取引・安全に関する法律に加えて、消費者基本法、消費者契約法、消費者安全法、製造物責任法、個人情報の保護に関する法律、消費者教育の推進に関する法律などである。

幅広く事故原因の究明と再発・拡大防止のための提言を行う「消費者安全調査委員会³」が、消費者庁に設置された。



(消費者庁資料)

(2) 消費者委員会

消費者委員会は、消費者庁を含めた関係府省庁の消費者行政全般に対して監視機能を有する第三者機関として、内閣府本府に設置された。委員の任期は2年であり、委員は非常勤委員10人以内で構成されるが、国会での附帯決議を踏まえ、常勤的な委員が現在3人いる。同委員会は、消費者政策について自ら調査審議し、内閣総理大臣、関係各大臣又は消費者庁長官に建議する企画立案権限や大臣等の諮問に応じた調査審議権限を備えている。

消費者委員会は、消費者行政全般に対して監視機能を有する独立した第三者機関としての役割を十分に果たせるよう、その体制の充実・強化が求められている。

(3) 独立行政法人国民生活センター

国民生活センターは、国民生活の安定及び向上に寄与するため、総合的見地から国民生活に関する情報の提供及び調査・研究を行うことを目的とした特殊法人として昭和45年10月に設立され、平成15年10月に独立行政法人となった。平成16年6月に施行された消費者基本法には消費生活に関する情報の収集・提供・苦情相談などの中核的機関としての役割が明記された。同センターの業務は、P I O - N E T⁴を通じた情報収集、消費者等への情報提供、苦情相談支援、商品テスト等であり、平成21年4月には重要消費者紛争について和解の仲介及び仲裁を行うことができる機能⁵が追加された。

³ 同委員会は非常勤委員7人以内で構成され、委員の任期は2年である。

⁴ P I O - N E T (Practical Living Information Online Network System) とは、国民生活センターと全国の消費生活センターをネットワークで結び、消費生活に関する苦情相談等を登録しているもの。

⁵ 国民生活センターの紛争解決委員会におけるA D R (裁判外紛争解決手続) の状況は、平成21年4月から

国民生活センターの在り方については、「独立行政法人の制度及び組織の見直しの基本方針」（平成 24 年 1 月閣議決定）において、「平成 25 年度を目途に本法人の機能を国に移管する」こととされ、これを受けた内閣府の「国民生活センターの国への移行を踏まえた消費者行政の体制の在り方に関する検討会」において、平成 24 年 8 月に、国民生活センターについて独立性を法的に担保した「特別の機関」として消費者庁に移行させることとする報告書が取りまとめられている⁶。

2 地方消費者行政

地方公共団体は、消費者行政担当部局や消費生活センター等を通じ、消費生活相談、法執行、消費者安全の確保に資する情報の収集・提供、消費者教育等を行っており、消費者被害の防止等のためには、地方消費者行政の強化が不可欠である。

政府は、「地方消費者行政活性化基金」の創設等の財政的支援や、「地方消費者行政の充実・強化のためのプラン」の策定（平成 22 年 2 月）など自治体の取組を支援してきた。平成 24 年 7 月には、地方消費者行政の現状と課題を分析し、地方消費者行政の中長期的な方向性とその実現のための消費者庁の取組と自治体への提言を取りまとめた「地方消費者行政の充実・強化のための指針」を、地方消費者行政推進本部において策定している。

(1) 消費生活センター等の状況

地方公共団体は、消費生活センターや相談窓口を通じ、消費生活相談や情報収集等を行っている。消費生活センターは、従来、条例等により地方公共団体に設置されてきたが、消費者安全法により法律上の機関とされ、都道府県については必置、市町村は努力義務となった。消費者庁の調査⁷によると、9 割以上の市町村で消費生活センター等の相談窓口が設置されている。消費生活相談員は全国で 3,355 人が配置されている一方、窓口はあるが相談員未配置の市町村が 4 割近く存在する。

相談員の処遇については、期待される専門性に見合うような地位・処遇が確保されていないとの指摘もあり、消費者行政の充実への期待が高まる中、相談員の配置基準の法制化や、相談員の処遇改善を期待する声もある。こうした声を受け、消費生活相談員の資格制度の在り方等について、消費者庁の検討会において検討が行われ、平成 24 年 8 月に、新たな資格の法定化等を内容とする中間取りまとめが行われている。

また、P I O－N E T について国が費用の一部を負担することを検討すべきとの意見もある⁸。P I O－N E T については、相談情報の収集・分析・提供業務の見直し、システム刷新の基本方針について、消費者庁の検討会において検討が行われ、平成 24 年 7 月に中間

平成 24 年 6 月までの申請件数が 422 件、うち手続終了が 388 件（和解成立 227 件、和解不成立 112 件、取下等 49 件）である。

⁶ 国民生活センターの国への移行についての最終的な判断は、「独立行政法人通則法改正案」等の状況や、消費者庁における移行に関する検討状況を踏まえ、平成 25 年度政府予算案の決定までに行うこととされている。

⁷ 平成 24 年 4 月 1 日時点

⁸ 消費者委員会「地方消費者行政の活性化に向けた対応策についての建議」（平成 23 年 4 月 15 日）など

報告⁹が取りまとめられている。

(2) 地方への財政的支援

国の平成 20 年度及び 21 年度の各補正予算により、「集中育成・強化期間（平成 21～23 年度）」における消費生活センターの設置・拡充や相談員のレベルアップ等の地方の取組を支援する等のため、全都道府県で総額 223 億円の「地方消費者行政活性化基金」が造成された。基金の用途は、消費者教育・啓発、消費生活センター機能強化、相談窓口整備で約 7 割を占める。また、5 万人未満の市町村においては、消費者行政予算全体に占める基金の割合が 5 割を超えている。

同基金については、平成 22 年 7 月、地方消費者行政推進本部において、①基金取崩し期限の平成 24 年度までの延長、②消費生活相談員報酬引上げに係る基金の活用等の用途拡大、③いわゆる「2 分の 1 ルール¹⁰」は原則維持しつつ、基金取崩し額の拡大などの見直しがなされた。

また、平成 23 年に、東日本大震災により消費者行政の機能が低下した自治体に対して、同基金の活用要件を緩和し、①震災前の機能回復事業への活用、②岩手、宮城、福島、茨城の 4 県について、取崩し限度額の緩和（2 分の 1 から 3 分の 2）及び、期限の平成 25 年度までの追加延長をすることとした。さらに、平成 24 年度予算では、被災 4 県に対して同基金が増額（3.6 億円）されたほか、食の安全や地域の多様な民間団体の活動等を支援するため 5 億円が増額されている。

平成 25 年度予算概算要求では、基金終了後の地方消費者行政への支援として、「地方消費者行政活性化交付金」（40.6 億円）の創設を求めている。

3 集団的消費者被害救済制度の検討

消費者被害は少額同種の被害が多発するという特徴があり、このため、個々の被害者は、紛争解決に要する費用・労力や消費者と事業者の間の情報量等の格差などを考慮し、被害回復のために自ら訴えを提起することを断念しがちである。また、特に悪質な事案では、加害者の資産の隠匿又は散逸により、被害の回復が事実上困難になることがある。

現行の消費者被害救済に関する制度としては、消費者契約法の改正（平成 19 年 6 月 7 日施行）により導入された消費者団体訴訟制度がある。これは、内閣総理大臣により認定された適格消費者団体が事業者の不当行為（消費者契約法、景品表示法及び特定商取引法に定める事業者の不当な勧誘行為、不当な契約条項の使用、不当表示等）に対する差止請求訴訟を起こすことができる制度であり、一定の成果をあげているが、消費者の被害回復に直結した制度ではない。

「消費者庁及び消費者委員会設置法」附則においては、同法施行後 3 年を目途として、消費者被害に対応し、実効的に回復させる制度について検討を加え、必要な措置を講ずる

⁹ 相談員の入力・登録の負担軽減、費用軽減等に係る業務改善策が取りまとめられた（平成 24 年 7 月 20 日）。

¹⁰ 取崩し限度額として、都道府県の消費者行政経費と当該都道府県の管内の市町村の消費者行政経費の合計額の 2 分の 1 相当を上回らない額としている。

ものとしている。

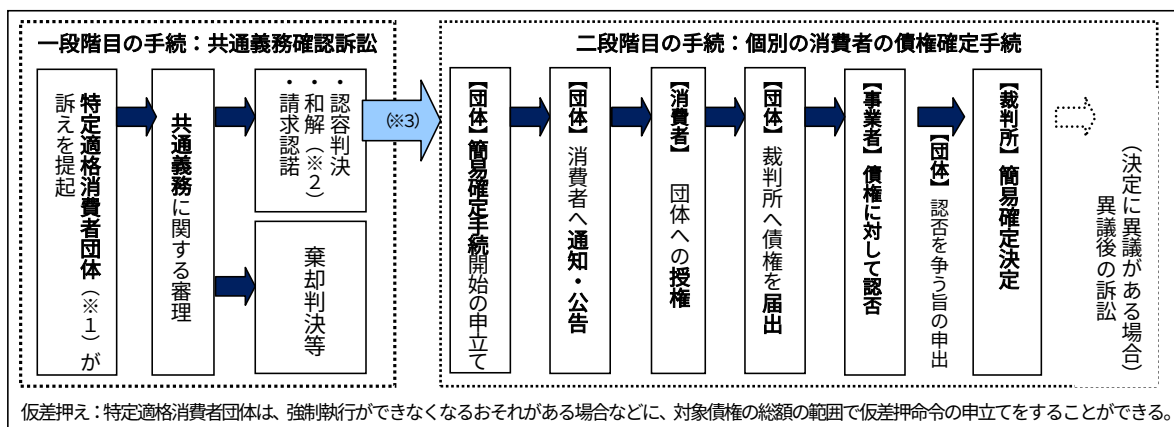
こうした状況を踏まえ、平成22年9月、消費者庁の研究会は、集合訴訟制度の手続モデル案、行政による経済的不利益賦課制度及び保全制度について報告書を取りまとめた。

(1) 新たな訴訟制度の導入

消費者庁の研究会の報告書（平成22年9月）や消費者委員会の専門調査会の報告書（平成23年8月）を踏まえ、消費者庁は、平成24年8月に、消費者に生じた被害を一括して実効的に回復するための民事裁判手続及びその手続を迫行する特定適格消費者団体の認定制度等の創設をする「集団的消費者被害回復に係る訴訟制度案」を取りまとめている（図1参照）。

消費者基本計画においては、集団的消費者被害回復に係る訴訟制度について、できる限り早期に成案を得て法案提出を目指すこととしている。

〈図1 集団的消費者被害回復に係る訴訟制度案における訴訟の手続の流れ〉



（※1）適格消費者団体（消費者契約法に基づき差止請求権を行使。現在全国10団体）のうち新たな認定要件を満たす者を内閣総理大臣が認定。

（※2）事業者共通義務があることを認める旨の訴訟上の和解であれば、二段階目の手続の開始原因となる。

（※3）一段階目の判決の効力は、原告及び被告に及ぶほか、二段階目の手続において債権を届け出た消費者にも及ぶ。

（消費者庁資料）

(2) 新たな行政措置の導入

消費者庁の検討チームは、平成23年8月、財産保全制度及び行政による経済的不利益賦課制度について検討結果を取りまとめ、悪質商法であって個別法では対応できないものに対する行政措置の導入が適当などとして、引き続き議論を深めることとした。

消費者庁では、平成23年12月、「消費者の財産被害に係る行政手法研究会」が検討結果を取りまとめ、財産分野の消費者被害の発生・拡大防止のため、消費者安全法の改正を含む措置を講ずべきとしたほか、行政による経済的不利益賦課制度及び財産の隠匿・散逸防止策について引き続き検討を行うこととした。

同研究会の取りまとめを受け、消費者の財産被害に係るすき間事案への行政措置の導入などを内容とする消費者安全法改正案が第180回国会において成立している（平成25年4月施行）。

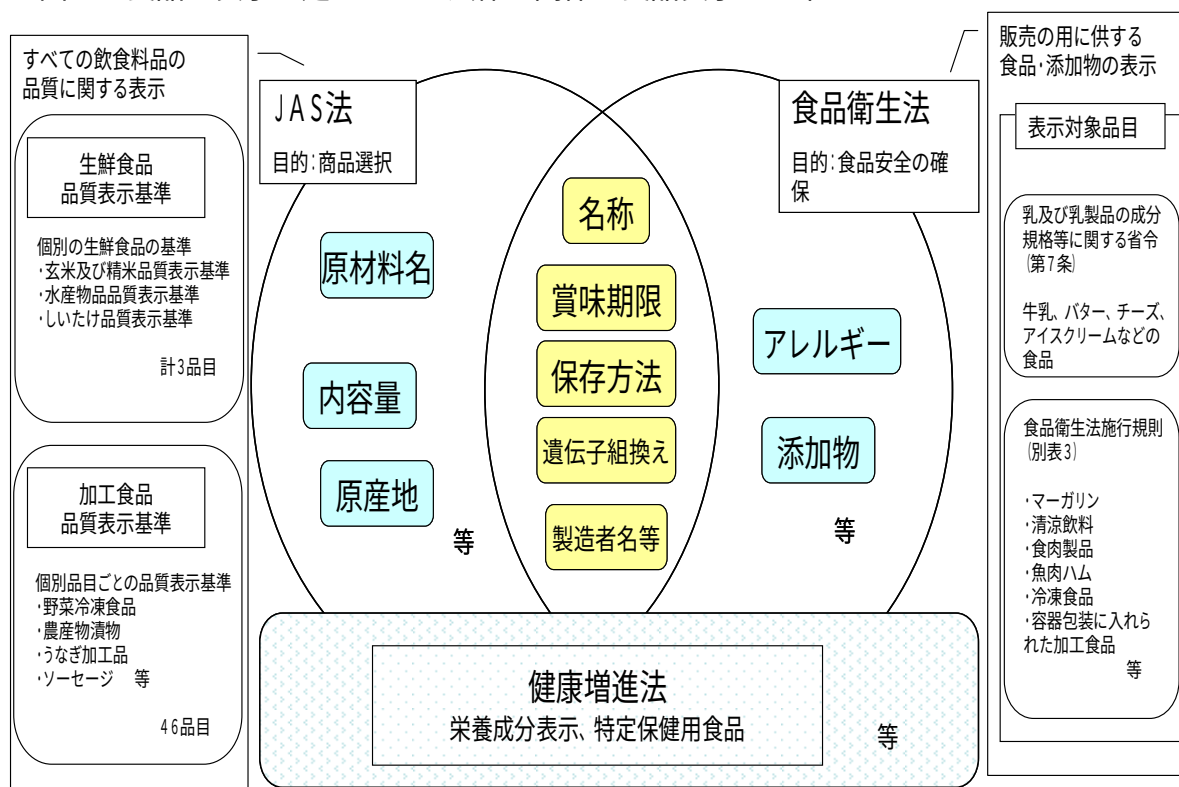
4 食品表示の一元化等

食品の表示は、J A S法、食品衛生法を始めとする複数の法律で定められており、食品表示の一元的な法律の制定を含む食品表示制度の抜本的見直しについては、地方議会、消費者団体等からも意見・要望が出されている。

消費者基本計画では、食品表示に関する一元的な法律の制定など法体系の在り方については、J A S法、食品衛生法、健康増進法等を統一的に解釈・運用するとともに、現行制度の運用改善を行いつつ検討し、平成 24 年度中の法案提出を目指すとしている。

これを受け、消費者庁は、平成 23 年 9 月から「食品表示一元化検討会」において検討を進め、平成 24 年 8 月に報告書を取りまとめた。報告書では、新たな食品表示制度導入の目的を、消費者への食品の安全確保に係る情報提供を最優先とすること、消費者の商品選択上の判断に影響を及ぼす重要情報の提供を行うこととした上で、新たな表示制度の枠組みとして、食品衛生法、J A S法及び健康増進法の表示部分の一元化と、原則として全ての容器包装された加工食品を対象とする栄養表示の義務化を求めている。他方、加工食品の原料原産地表示の拡大、外食等における食品表示の取扱い、遺伝子組換え食品の表示見直し等については、今後、別途検討を行うこととされた。

<図 2 食品の表示を定めた主な法律の関係と食品表示の基準>



（消費者庁資料より当室作成）

なお、食品表示に関しては、次のような課題がある。

- ・加工食品の原料原産地表示…加工食品の原料原産地表示はJ A S法に基づき定められて

おり¹¹、消費者基本計画や食料・農業・農村基本計画ではその義務付け品目を拡大していくこととされている。一方、消費者委員会は、平成23年8月に、原料原産地表示について、JAS法に基づく現行の仕組みの下で更なる品目拡大を図ることには限界があり、新たな法体系の下で対象品目や選定方法等を改めて設定することを期待するとし、消費者庁に検討を求めた。食品表示一元化検討会報告書では、現行の原料原産地表示制度の方針を維持しつつ、引き続き検討課題とするとしている。

- ・ 遺伝子組換え食品の表示…遺伝子組換え食品の表示については、食品衛生法及びJAS法により、8農産物とその加工食品33食品群を表示対象とし、「遺伝子組換え」又は「遺伝子組換え不分別」等の表示が義務付けられている¹²。食品表示一元化検討会では、遺伝子組換え食品について、表示方法が十分でないとの意見もあったが、食品表示の一元化の機会に検討すべき項目とは別の事項として、今後の検討課題とした。
- ・ 特定保健用食品の表示…特定保健用食品¹³とは、体調を調節する機能などに影響を与える成分を含み、健康増進法に基づき、「特別の用途」の一つである「特定の保健の用途」に適する旨の表示を許可された食品であり、その表示制度は平成3年以降順次整備されてきた。消費者委員会は、平成23年6月に特定保健用食品の表示許可に関する再審査制度の整備・更新制の導入等を内容とする報告書を取りまとめたほか、平成24年6月にも表示・広告、サプリメントの摂取目安量表示、医薬品との併用の在り方等について取りまとめている。

5 安心して取引できる市場環境の整備

国民生活センターのP I O - N E Tに寄せられた消費生活相談の傾向を見ると、相談内容別に分類した場合、「取引」に関する相談は平成23年度において相談全体の8割以上を占めるなど高水準にある。このように、消費者が安心して取引できる市場環境の整備は重要な課題である。

消費者庁の設置に伴い、消費者に身近な「取引」に関する法律が消費者庁に移管された。その主な法律としては、「特定商取引に関する法律（特定商取引法）」「無限連鎖講の防止に関する法律」「割賦販売法」「貸金業法」等がある。これら「取引」に関する法律は、多くが金融庁、経済産業省等との共管である。また、近年、以下のような消費者トラブルが増えている。

- ・ 貴金属等訪問買取り…金やプラチナ等の貴金属や和服などを訪問して買い取るもので、執拗な勧誘や強引な買取りに至る例もあり、後で返品を求めても受け付けられないなどの問題がある。特定商取引法の適用外であるなど問題解決が困難であることから、消費者庁の研究会が平成23年12月に中間取りまとめを行った。これを受け、訪問買取

¹¹ 平成24年9月現在、22食品群と4品目の加工食品についての原料原産地表示が定められている。

¹² 遺伝子組換え農産物が主な原材料（原材料の上位3位以内で、かつ、全重量の5%以上を占めるもの）でない場合、表示義務はない。また、遺伝子組換え農産物を分別して生産流通管理している場合、「遺伝子組換えでない」旨を表示できるが、とうもろこし、大豆に関しては5%以下の意図せざる混入が認められている。

¹³ 特定保健用食品には、許可を受けた表示のほか、栄養成分表示、一日当たりの摂取目安量、摂取をする上の注意事項等を表示しなければならない。

りを規制するため、第180回国会において特定商取引法が改正されている。

- ・カード現金化…商品をクレジットカードのショッピング枠で購入させた後、安く買い取るなどの手口があり、事実上の高利貸しとなっているもの。出資法違反（高金利）での逮捕例がある。
- ・外国通貨の勧誘…イラク、スーダン、アフガニスタン、コンゴ、シリア等の換金が困難と思われる国の通貨を必ず価値が上がるとして高額で買い取らせるもの。平成22年以降、通貨を変えつつ被害が続いている。高齢者等に対する劇場型勧誘が行われており、2次被害も多いとされる。
- ・医療機関債の勧誘…平成23年以降、医療機関債の不適切な発行・勧誘のトラブルが増加しているが、医療機関債は、厚生労働省による医療機関債発行等のガイドラインにおいて証拠証券とされ、有価証券には当たらず、金融商品取引法の適用外とされている。消費者委員会は、平成24年9月に、同ガイドラインに消費者保護規定を加えること等を提言している。

6 消費者教育

社会のIT化・国際化の進展等による消費者問題の多様化・複雑化、行政手法の事後チェック型への転換、消費が及ぼす環境問題の深刻化等の社会の変化の中で、消費者被害を予防し、また、消費者市民社会の構築の観点から、消費者教育・啓発の重要性が増している。

我が国では、昭和43年の消費者保護基本法の制定の前後から消費者教育の推進に関する意見・答申等が国民生活審議会（当時）等から出され、こうした動きを受けて、消費者教育の学習指導要領への反映、（財）消費者教育支援センターの設立等がなされた。消費者基本法は、第2条で消費者教育を消費者の権利と定めるとともに、第17条において、国及び地方公共団体に対し、学校、地域、家庭、職域その他様々な場を通じて消費生活に関する教育を充実する等必要な施策を講ずるものと定めており、関係機関は学校教育を中心として、消費者教育の推進に取り組んでいる。

一方、内閣府の調査によると、消費者教育を受けたことがあると回答した者の割合は全体で11.4%であり、消費者教育が学校教育に本格的に導入された年代（30歳未満の年代）においても消費者教育を受けたと回答する者は半数に満たず、それ以前の年代（30歳以上）の場合は1割にも満たない。契約・悪徳商法に関する消費者力についての年代別の調査については、学校教育に消費者教育が本格的に導入された世代とそれ以前の世代を比較してもあまり差はみられないが、後者のうち30代から50代がやや高い。一方で、環境に関する消費者力については、おおむね前者の方が高い。このように、我が国では消費者教育が十分に行われているとは言えないのが現状であり、質・量の両面での拡充が課題となっている。

消費者基本計画では、具体的施策として次のような施策を掲げている。

- ・消費者教育の体系的・総合的推進

「消費者教育推進会議¹⁴」の開催、消費者教育のポータルサイトの拡充、消費者教育に関する法制の整備や消費者教育効果の測定手法・先進的教育手法等についての検討等

- ・ **学校における消費者教育の推進・支援**

新学習指導要領の内容を反映した副読本や教材などの作成、教員の指導力向上を目指したセミナーの開催等

- ・ **地域における消費者教育の推進・支援**

消費者教育の多様な主体（教育関係者、消費者団体・NPO、企業・事業者団体等）の連携の場の創設等

- ・ **消費者に対する普及啓発・情報提供**

各種消費者トラブルに対する啓発教材等の作成・配布等

また、第 180 回国会において、消費者教育の総合的かつ一体的な推進のため、基本理念、国及び地方公共団体の責務、基本方針の策定等について定めた「消費者教育の推進に関する法律」が、議員立法により制定された。

7 個人情報保護制度

個人情報の保護に関する法律（以下「個人情報保護法」という。）は、IT 社会の急速な進展に伴う個人情報の取扱いに対する不安の高まり及び国際社会の個人情報保護に対する取組を受け、個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護することを目的として制定された。

個人情報保護法の施行状況について、消費者庁は、毎年度、関係省庁からの報告を取りまとめ、その概要を公表することとなっており、平成 23 年度における施行状況は次のとおりである。平成 24 年 3 月現在、個人情報の保護に関するガイドラインは、27 分野につき計 40 本策定されている。平成 23 年度は個人情報保護法に基づく主務大臣による報告徴収を 16 件（金融庁、総務省、経済産業省、国土交通省）、助言を 1 件（経済産業省）行っている。また、平成 23 年度における地方公共団体及び国民生活センターに寄せられた個人情報に関する苦情相談は合計 5,267 件、同年度における事業者が公表した個人情報漏えい事案は合計 420 件であり、いずれも減少傾向にある。

消費者基本計画では、法制度の周知徹底、苦情の円滑な処理の推進等を図るとともに、個人情報保護法については消費者委員会における法改正も視野に入れた問題点についての審議を踏まえ検討することとされている。消費者委員会に設置された専門調査会は、平成 23 年 7 月に、主な検討課題について報告書を取りまとめており、消費者委員会ではこれを受け、引き続き検討することとしている。

8 公共料金問題

平成 23 年 3 月の東日本大震災と原子力発電所事故が電気料金に与える影響等をめぐる議論を契機に、国民生活における公共料金の重要性が、改めて注目された。

¹⁴ 同会議は、平成 24 年 4 月に、消費者教育の体系化や学校・社会における消費者教育の方向性等について取りまとめた「消費者教育推進のための課題と方向」を公表している。

消費者委員会では、公共料金の決定過程の透明性及び消費者参画の機会を確保する観点から、関係省庁に対して、「公共料金問題についての建議」（平成 24 年 2 月）を行った。

また、消費者庁では、有識者による公共料金に関する研究会が、同年 4 月、公共料金の決定の在り方について中間取りまとめ¹⁵を行い、この中間取りまとめで示された見直しの方向の具体化等について検討を行っている。

- ・東京電力の家庭用電気料金値上げ…平成 24 年 5 月、東京電力は、経済産業大臣に対し、家庭用電気料金を平均 10.28%引き上げる等の認可申請を行った。これを受け、7 月 5 日に経済産業省は査定方針案¹⁶を取りまとめ、消費者庁¹⁷との協議が行われた。同月 20 日の「物価問題に関する関係閣僚会議」において消費者庁との合意内容が盛り込まれた査定方針案が了承され、同月 25 日、経済産業大臣は 9 月 1 日から 8.46%値上げすることを認可した。

内容についての問合せ先

第三特別調査室 林山首席調査員（内線68740）

¹⁵ 中間取りまとめでは、料金改定手続、料金の水準、消費者への情報公開等について改善すべき点を示している。消費者庁は、今後、これを踏まえ、具体的な対応策などを盛り込んだ最終取りまとめを行うこととしている。

¹⁶ 同案により値上げ幅は 9%前半になるとされた。

¹⁷ 査定方針案に対し、給与・賞与について、公的資金投入企業事例も踏まえ、少なくとも 30%程度削減すべきこと、福島原発の減価償却費等については原価に算入しないこと等の評価を行った。また、消費者庁から付議を受けた消費者委員会も意見を表明している。

科学技術・イノベーション推進特別委員会

科学技術・イノベーション推進特別調査室

I 所管事項の動向

1 科学技術・イノベーション推進特別委員会の概要

科学技術・イノベーション推進特別委員会は、平成 23 年 1 月 24 日に、科学技術・イノベーション推進の総合的な対策を樹立するため、委員 40 人よりなる委員会として新たに設置された。その所管事項は、総合科学技術会議、科学技術・イノベーション、日本学術会議、原子力委員会、原子力発電立地振興、宇宙開発、知的財産戦略、IT 政策である。

本委員会の設置の背景としては、諸外国において、科学技術政策を国家戦略の根幹に位置付け、産業、経済、外交政策等との有機的・総合的連携の下、積極的な展開を図っていること、我が国において、科学技術政策とイノベーション政策とを一体的に捉え、産業政策や経済政策、教育政策、外交政策等の重要政策と密接に連携させつつ、強力かつ戦略的に推進していく必要性が高まっていることなどが挙げられる。

そして、我が国の国際競争力が低下傾向にあること、科学技術の振興とイノベーション推進は我が国の将来にとって死活的な重要テーマであることから、国会においても同テーマの推進を図り、経済成長と雇用拡大の原動力とする活発な議論が重要であるとされた。

なお、本委員会の設置に先立ち、議院運営委員会理事会において、「「科学技術・イノベーション推進特別委員会」の設置に関する確認事項」として、以下のことが申し合わされた。

「科学技術・イノベーション推進特別委員会」の設置に関する確認事項

- ① 「科学技術・イノベーション推進特別委員会」を設置し、所管大臣を「科学技術政策担当大臣」とする。
- ② 設置目的は、「科学技術、イノベーション推進の総合的な対策を樹立するため」とし、従来、内閣委員会で行ってきた、内閣の重要政策事項のうちの「科学技術政策」の事項を特別委員会に移すこととなるが、審査は幅広い範囲になることは当然である。
- ③ 文部科学委員会の所管については、従前どおりとする。
- ④ 熟議の国会を目指すため、従来の委員会審査の慣例、政局の動きにとらわれず、アドバイザーリーボード等の設置を含め、有識者・専門家の意見を積極的に聴取できるような形態を考える。

2 所管各分野における現状と課題

(1) 科学技術政策

ア 目的、主体、予算

科学技術は、「科学」と「技術」を意味し、科学と技術を融合することでより大きな力を発揮するとの意味合いを含むものとされている¹。

科学技術政策は、科学技術基本法によると、科学技術の水準の向上によって、経済社会

¹ 平成 22 年版科学技術白書

の発展と国民の福祉の向上に寄与し、世界の科学技術の進歩と人類社会の持続的な発展に貢献することを目的とするとされている。そして、その目的を達成する方法として、科学技術の振興に関する方針を定め、科学技術の振興に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図ることと定められている。

国及び地方公共団体は、科学技術の振興に関する施策を策定し、実施する責務を有する。特に、内閣府は、科学技術の総合的かつ計画的な振興のための基本的政策、科学技術の振興に必要な資源（予算、人材等）の配分方針、その他の科学技術の振興を所掌している。また、内閣府には、総合科学技術会議が置かれ、基本的政策の調査審議・意見具申をするとともに、必要な資源の配分方針その他科学技術の振興に関する重要事項についての調査審議・意見具申を行っている。同会議の答申等を踏まえて、関係行政機関が、国立試験研究機関、独立行政法人、大学等における研究の実施、各種の研究制度による研究の推進や研究開発環境の整備等を行っている。

科学技術政策の予算は、平成 25 年度関係各省の予算概算要求において科学技術関係予算（速報値、平成 24 年 9 月現在、内閣府集計）の総額が 4 兆 1,056 億円（対前年度予算比 11.9%増）となっている。各省別の割合をみると、文部科学省 63.6%、経済産業省 16.3%、厚生労働省 4.5%、防衛省 4.3%、農林水産省 2.3%、環境省 2.2%などとなっている。

イ 現状と課題

(7) 現状

科学技術政策は、総合科学技術会議の議を経て政府が策定する科学技術基本計画（以下「基本計画」という。）に基づいて、総合的かつ計画的な推進を図ることとされている。基本計画は、10 年程度を見通した 5 年間の計画が、平成 8 年度からこれまで 4 期にわたり策定されている。

平成 23 年 8 月 19 日に閣議決定された第 4 期基本計画²では、我が国の科学技術政策は、これまで、経済や教育、防災、外交、安全保障、国際協力等の重要政策との有機的連携が希薄なまま、主として科学技術の振興政策として推進されてきた面が否めないとし、今後は課題達成のために科学技術を戦略的に活用する必要がある、科学技術政策とイノベーション政策の一体的な推進を図る「科学技術イノベーション政策」を強力に展開するとしている。また、①将来にわたる我が国の持続的な成長と社会の発展を実現するため、「震災からの復興、再生の実現」、環境・エネルギーを対象とする「グリーンイノベーションの推進」、医療・介護・健康を対象とする「ライフイノベーションの推進」や、②基礎研究及び人材育成の強化、③社会とともに創り進める政策の展開などを掲げ、5 年間の政府研究開発投資総額を約 25 兆円とする目標を掲げている。

総合科学技術会議においては、第 4 期基本計画に掲げられた重要事項の具体化や予算の重点化を図るため、産業界を含む多様な関係者の参加を得て科学技術イノベーション戦略協議会を設けるとともに、科学技術予算編成プロセスの改革を行い予算概算要求前に科学

² 第 4 期科学技術基本計画は、平成 23 年 3 月中に閣議決定される予定であったが、平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災の社会・経済への多大な影響を踏まえ、再検討が行われ、同年 8 月の閣議決定となった。

技術重要施策アクションプラン等を策定し効果的に予算編成を行うなどの新しい取組も進められている。

(1) 課題

科学技術政策を推進する行政体制の在り方に関しては、「新成長戦略」（平成 22 年 6 月 18 日閣議決定）において、政策推進体制の抜本的強化のため、総合科学技術会議を改組して「科学・技術・イノベーション戦略本部（仮称）」を創設するとの方針が掲げられ、現在政府内において検討が進められている³。

平成 24 年 5 月に国会（第 180 回国会）に提出され、現在は衆議院において閉会中審査となっている「独立行政法人通則法の一部を改正する法律案」は、研究開発型の独立行政法人も含む独立行政法人の抜本的な改革を目指したものとなっている⁴。

第 4 期科学技術基本計画においては、これまで個々の研究開発の成果が社会的な課題の達成に必ずしも結びついていなかったことや、論文被引用度の国際的な順位が先進諸国と比較して低い水準にあることなどを挙げ、科学技術システム改革⁵、基礎研究の抜本的強化、科学技術を担う人材の育成などに取り組む必要があるとしている。

科学技術政策の予算については、我が国はこれまで、基本計画において政府研究開発投資の拡充に向けた目標額を掲げ、他の政策経費に比べて大幅な増額が図られてきた。しかし、これまでの基本計画に掲げられた政府研究開発投資の目標は、第 1 期基本計画においては達成されたが、以降の計画では達成されていない⁶。第 4 期基本計画では、「このままでは将来的に我が国の科学技術の弱体化が懸念される」との認識が示されている。財政状況が一層厳しい中、科学技術政策の企画立案及び推進機能を強化し、その効率化を図りつつ、長期的な視点を持って必要な経費を確保していくことが課題となっている。

³ 第 26 回行政刷新会議（平成 24 年 3 月 9 日）において、古川国家戦略担当大臣（科学技術政策担当大臣）より、内閣府に設置された「科学技術イノベーション政策推進のための有識者研究会」の報告書（平成 23 年 12 月 19 日）を踏まえ政府内で検討中であり、現在の「総合科学技術会議」を、推進・調整事務の一元化等を目指して「総合科学技術イノベーション会議」（仮称）へ改組すること、科学技術イノベーション政策の一層の強化のため、「科学技術イノベーション戦略本部」（仮称）を閣議決定により設置することや、同本部に科学的助言を行う顧問（仮称）を置くことを考えている旨説明がされている。

⁴ 法案では、研究開発型の独立行政法人については、「国立研究開発行政法人」と位置付け、中期目標期間などで柔軟性を持たせること、目標の設定等のに当たっては各省における研究開発に関する審議会の知見を活用すること、総合科学技術会議による一定の関与がなされる仕組みを設ける等の研究開発の特性を踏まえた特別な配慮がなされている。

⁵ 産学官の総力を挙げた科学技術イノベーション推進体制や研究開発体制の構築等が挙げられている。

⁶ これまでの基本計画に掲げられた政府研究開発投資目標と実績

（基本計画）	（投資目標額）	（実績額）
第 1 期（H8-H12 年度）	17 兆円	17.6 兆円
第 2 期（H13-H17 年度）	24 兆円	21.1 兆円
第 3 期（H18-H22 年度）	25 兆円	21.7 兆円
第 4 期（H23-H27 年度）	25 兆円	

(2) 原子力政策

ア 原子力政策の見直し

(ア) 平成 24 年 8 月までの原子力政策実施体制

原子力政策は、原子力基本法（昭和30年法律第186号）によると、原子力の研究、開発及び利用によって、将来におけるエネルギー資源を確保し、学術の進歩と産業の振興とを図り、もって人類社会の福祉と国民生活の水準向上とに寄与することを目的とするとされている。同法の目的を担保するため、原子力委員会及び原子力安全委員会が内閣府に置かれ、原子力委員会は原子力の研究、開発等の推進、原子力安全委員会は原子力の安全確保のための規制について、それぞれ企画や審査等を行ってきた。文部科学省や経済産業省等の関係各府省は、両委員会の決定等を踏まえて、原子力行政を分担して実施してきた。

このうち科学技術・イノベーション推進特別委員会は、原子力委員会に関する事項を所管している。

原子力委員会は、委員長及び4名の委員の計5名で構成され、学識経験者等の中から国会の同意を得て、内閣総理大臣により任命される（任期3年）。所掌事務は、①原子力の研究、開発及び利用の基本方針、②原子力関係経費の配分計画、③原子力の研究、開発及び利用に関する関係行政機関の事務の調整等についての企画、審議、決定であり、これらを実施するため、関係行政機関の長に対する勧告権等を有している。

同委員会は、平成17年10月に、今後10年間程度で進めるべき原子力政策の基本的な考え方を示すものとして「原子力政策大綱」を決定し、「2030年以後も総発電電力量の30～40%以上の供給割合を原子力発電が担う」等の方針を示していた。

(イ) 原子力安全規制体制の見直しと原子力規制委員会の発足

平成 23 年 3 月の福島第一原発事故の発生後、原子力安全・保安院と原子力安全委員会のダブルチェック体制の実効性⁷、原子力政策を推進する経済産業省の下に原子力安全・保安院が置かれるなど原子力行政の推進と規制の区分が曖昧であること等に批判が強まった。

これを受け、政府は、原子力安全・保安院の原子力安全規制部門を経済産業省から分離して内閣府の原子力安全委員会の機能と統合し、環境省の外局として「原子力規制庁」を設置する法律案、自民党及び公明党は、より政治的独立性の高い「3条委員会」として「原子力規制委員会」を環境省に設置する対案を提出した。

その後の民主、自民、公明3党による協議の結果、「原子力規制委員会」を環境省の外局として設置し、その下に事務局として「原子力規制庁」を設け、さらに、内閣に内閣総理大臣を議長とする「原子力防災会議」を新設することで合意した。平成 24 年 6 月、「原子力規制委員会設置法案（衆議院環境委員長提出、衆法第 19 号）」が起草され、可決・成立した。

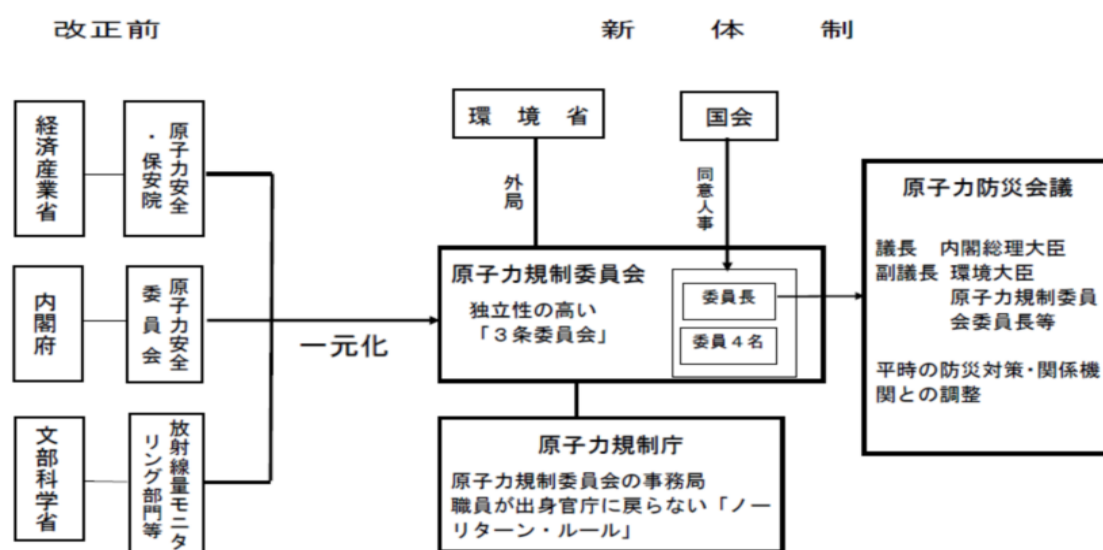
原子力規制委員会は、第 180 回国会閉会中の平成 24 年 9 月 19 日に、野田内閣総理大臣

⁷ 単に機能しなかっただけでなく、2006 年に原子力安全委員会が原子力発電所の防災指針の見直しを行おうとした際に、原子力安全・保安院が断念させる方向で働きかけた事例も明らかになった。

が田中俊一委員長及び委員4名⁸を任命して発足し、同時に事務局の原子力規制庁も発足した。これに伴い、内閣府の原子力安全委員会及び経済産業省の原子力安全・保安院は廃止された。

今後原子力規制委員会は、原子力発電所の新たな安全基準や事故が起きた場合の原子力防災指針等を作成する予定である。一方、我が国の原子力発電所は、関西電力大飯原子力発電所3、4号機⁹を除き現在操業停止中であるが、これらの発電所の再稼働の可否について、原子力規制委員会では安全性の審査のみを行う方針を示している。

原子力安全規制に関する新組織のイメージ



(出典：新聞報道等に基づき作成)

(ウ) 「革新的エネルギー・環境戦略」の決定と新原子力政策大綱の策定断念

原子力委員会は、福島第一原発事故の発生を受けて中断していた新しい原子力政策大綱の策定作業を平成23年8月に再開し¹⁰、本年夏頃を目途に取りまとめるべく同委員会に置かれた新大綱策定会議において検討を進めていた。しかし、原発推進側の人間だけを集めて事前の情報提供や協議をしていた、いわゆる「秘密会議」の開催が発覚する等、原子力委員会の公正・中立な運営に疑義が出され、議論は再び中断していた。

一方、政府は、国家戦略会議の下に「エネルギー・環境会議」を設置して、今後の我が国のエネルギー政策の在り方を議論していた。昨年秋以降関係審議会等で議論を積み重ねた上、同会議は本年6月に「エネルギー・環境に関する選択肢」を決定¹¹し、討論型世論調査等の手法を用いて国民的議論を進めた。そして、この結果等を踏まえ、同会議は本年9月に「革新的エネルギー・環境戦略」を決定した。

⁸ 中村佳代子、更田豊志、大島賢三、島崎邦彦の4氏が任命された。

⁹ 政府は、大飯原発3、4号機の再稼働を平成24年6月に決定し、7月から発送電を再開した。

¹⁰ 「新大綱策定会議の再開について」(平成23年8月30日原子力委員会)

¹¹ 同決定では、2030年時点の電源構成について、①原子力0%、再生可能エネルギー35%、②原子力15%、再生可能エネルギー30%、③原子力20～25%、再生可能エネルギー25～30%、の3つの選択肢が示された。

同戦略では、2030年代に原発稼働ゼロを可能とするよう、グリーンエネルギー革命の実現にあらゆる政策資源を投入するという目標を定め、新たな原子力政策をエネルギー・環境会議の場を中心として確立するとしている。また、原子力委員会については、「組織の廃止・改編も含めて抜本的に見直す¹²⁾」としている。

さらに政府は、今後のエネルギー・環境政策について、「革新的エネルギー・環境戦略」を踏まえて不断の検証と見直しを行いながら遂行する旨の閣議決定¹³⁾を行った。

このような原子力政策の審査体制の変更を受けて、原子力委員会は本年10月2日、新たな原子力政策大綱の策定を見合わせることを正式に決定し、同日付で新大綱策定会議を廃止した。今後、原子力委員会は、重要課題ごとに専門家の意見を聞きながら独自の提言をしていくこととしている。

なお、福島第一原発事故の原因究明等を政府から独立した立場で調査するため国会に設置された「東京電力福島原子力発電所事故調査委員会（黒川清委員長）」は、平成24年7月に、今後の原子力政策の在り方についての7つの提言を含む報告書を衆参両院議長に提出した¹⁴⁾。

イ 予算

平成24年度予算（当初）における主な原子力関連予算は、経済産業省、文部科学省及び原子力規制庁所管分の合計で4,188億円である¹⁵⁾。平成23年3月の東京電力福島第一原子力発電所事故（以下「福島第一原発事故」という。）を受けて、原発の立地対策費や研究開発費が合計3,405億円（対前年度529億円減）とされる一方、安全・事故対策費が783億円（対前年度481億円増）と増額されている。

平成24年度予算（当初）の主な省庁における原子力関連予算

（単位：億円）

所管省庁	文部科学省	経済産業省	原子力規制庁	合 計
金 額	2,359	1,388	441 (事務費等を含めて504)	4,188

（出典：財務省資料を基に作成）

(3) 宇宙開発利用政策

ア 宇宙開発利用政策の体制

我が国の宇宙開発利用政策は、宇宙基本法（平成20年法律第43号）に基づき、内閣に

¹²⁾ 10月19日に開かれた「エネルギー・環境会議」で、原子力委員会については有識者会合を設けて検討し、年末までに見直し案を取りまとめる方針を決定した。

¹³⁾ 「今後のエネルギー・環境政策について」（平成24年9月19日閣議決定）

¹⁴⁾ 報告書では、事故の根源的原因は歴代の規制当局と東電との関係について、規制する立場とされる立場が「逆転関係」となることにより原子力安全についての監視・監督機能の崩壊が起きた点にあるとし、何度も事前に対策を立てるチャンスがあったことに鑑みれば、今回の事故は「自然災害」ではなく明らかに「人災」であるとしている。

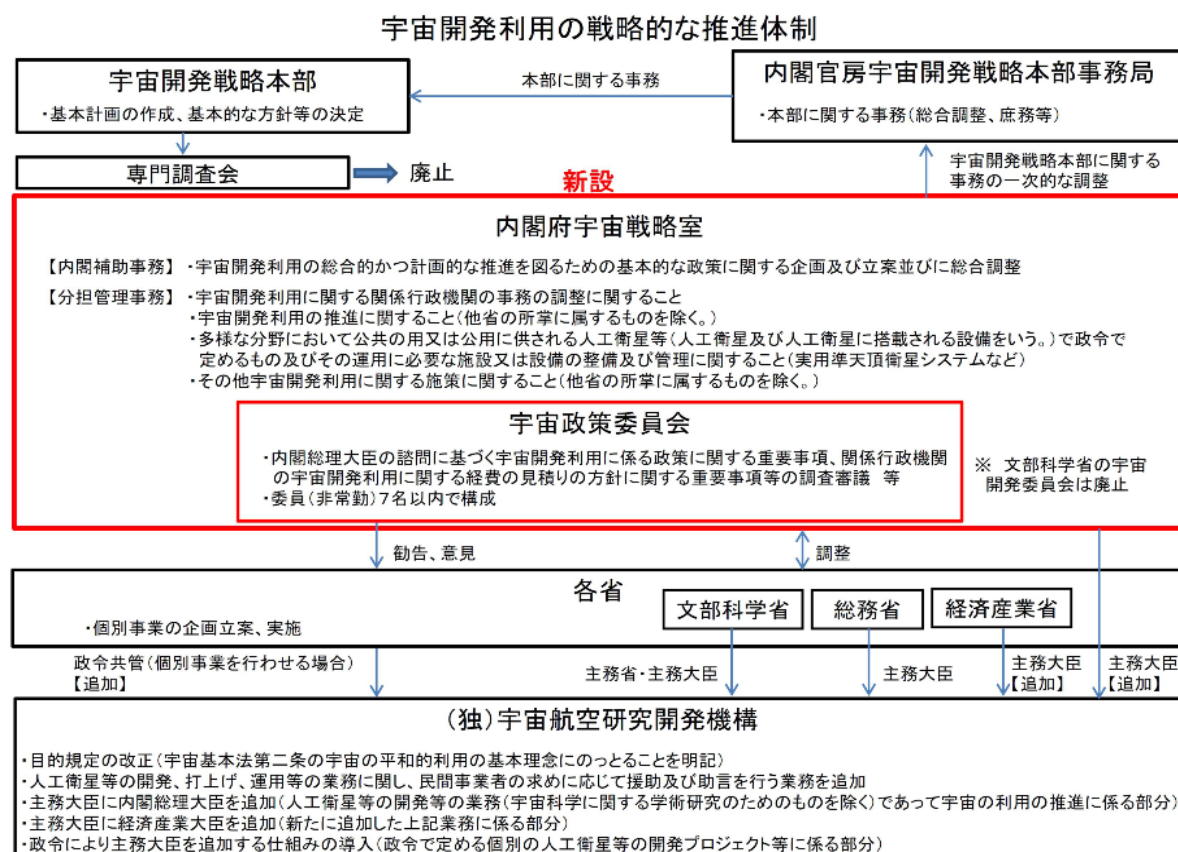
また、事故に対する首相官邸の対応について、官邸による発電所の現場への直接的な介入は、現場対応の重要な時間を無駄にするというだけでなく、指揮命令系統の混乱を拡大する結果となったと指摘している。

¹⁵⁾ このほか、内閣府（約2億円）等、関係各府省に原子力関連予算が計上されている。

宇宙開発戦略本部¹⁶が置かれ、同本部を中心として、施策の総合的かつ計画的な推進が図られてきた。宇宙基本法は、本則及び附則において今後の宇宙開発利用の体制の見直しに係る検討課題を定めており、本部の下に設置された宇宙開発戦略専門調査会等において、宇宙開発利用体制の在り方が検討されてきた¹⁷。

平成 23 年 9 月、内閣府に宇宙政策の司令塔機能等を担当する体制を構築するために必要な法案等を提出することとする「宇宙空間の開発・利用の戦略的な推進体制の構築について」が閣議決定された。その後、平成 24 年 2 月、宇宙の開発及び利用に関する施策を一体的に推進すること等を目的とする「内閣府設置法等の一部を改正する法律案」が提出され、同年 6 月 20 日に成立し、7 月に施行された。

同法により、内閣府において、宇宙開発利用に関する政策の企画及び立案並びに総合調整等を行うこととされ、また、宇宙開発利用に関する政策に関する重要事項などを調査審議するため、同年 7 月、内閣府に宇宙政策委員会（葛西敬之委員長ほか委員 6 名）が設置された¹⁸。



(宇宙政策委員会第 1 回(平成 24 年 7 月 31 日)配付資料)

¹⁶ 内閣総理大臣が本部長、内閣官房長官と宇宙開発担当大臣が副本部長を務め、他の全閣僚を本部員として構成される。

¹⁷ 「我が国の宇宙開発利用体制の在り方について(中間報告)」(宇宙開発戦略本部宇宙開発戦略専門調査会宇宙開発利用検討ワーキンググループ 平成 21 年 4 月 3 日)、「今後の宇宙政策の在り方に関する有識者会議提言書」(今後の宇宙政策の在り方に関する有識者会議 平成 22 年 4 月 20 日)

¹⁸ また同法により、独立行政法人宇宙航空研究開発機構法の目的規定が改正され、「平和の目的に限る」とされていた同機構の運営は、「宇宙基本法第二条の宇宙の平和的利用に関する基本理念にのっとり」行うこととなった。宇宙基本法の「宇宙の平和的利用」の解釈について、法案起草時の提案者からは「専守防衛の範囲内で防衛目的での宇宙開発利用は行える」と説明している(平成 20 年 5 月 9 日衆議院内閣委員会)。

イ 現状と課題

平成 25 年度の宇宙関係予算（概算要求）は、3,537 億円（一般要求 3,018 億円、特別重点要求及び重点要求 498 億円、東日本大震災復興特別会計 22 億円。対前年度当初予算比 558 億円増（18.7%増））となっている。このうち、文部科学省が 1,739 億円、内閣官房が 630 億円、防衛省が 288 億円を占めている¹⁹。

平成 21 年 6 月に宇宙基本法に基づき策定された「宇宙基本計画」では、これまで研究開発に力点が置かれていた宇宙開発利用を、今後は、宇宙の利用を重視する政策に転換することを目指すとされた。現在、平成 25 年度以降を対象とする新たな宇宙基本計画を平成 24 年度内に策定することとし、宇宙政策委員会において、宇宙開発戦略本部の検討を補完すべく、宇宙基本計画に盛り込むべき事項の調査審議が行われている。

平成 23 年 9 月 30 日、「実用準天頂衛星システム事業の推進の基本的な考え方について」が閣議決定された。この中で、「準天頂衛星システムは、産業の国際競争力強化、産業・生活・行政の高度化・効率化、アジア太平洋地域への貢献と我が国プレゼンスの向上、日米協力の強化及び災害対応能力の向上等広義の安全保障に資する」とされ、2010 年代後半を目途にまずは 4 機体制を整備し、将来的には、持続測位が可能となる 7 機体制を目指すこととされた。

(4) IT 政策

ア IT 政策の概要

近年におけるインターネットや携帯電話の普及などに見られる情報通信技術（IT）の飛躍的な発展は、社会経済構造の大幅な変革を生じさせている。我が国でも、このような変革に適確に対応し、IT の積極的な活用により、産業競争力の強化等を図ることの必要性が認識されてきた。このような状況に鑑み、IT 政策は、高度情報通信ネットワーク社会の形成に関する施策を迅速かつ重点的に推進することを目的として実施されている。

我が国の高度情報通信社会の構築に向けた施策の総合的な推進体制は、平成 6 年 8 月に、閣議決定により「高度情報通信社会推進本部」が内閣に設置されたことに始まる。

その後、平成 12 年に IT 社会の形成に向けた基本理念等を定めた「高度情報通信ネットワーク社会形成基本法（IT 基本法）」が制定され、平成 13 年 1 月には、内閣総理大臣を本部長とする「高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（IT 戦略本部）」が内閣に設置された²⁰。

イ 現状と課題

IT 戦略本部は、情報通信に関する基本戦略として、平成 13 年 1 月に「e-Japan 戦略」を策定し、その後順次戦略の見直しを行ってきた²¹。また、同本部は、これらの戦略等を具

¹⁹ 「平成 25 年度概算要求における宇宙関係予算について」（平成 24 年 9 月、内閣府宇宙戦略室資料）より

²⁰ IT 戦略本部は、内閣総理大臣のほか、全ての国務大臣及び有識者（平成 24 年 10 月現在 8 名）で構成されている。

²¹ e-Japan 戦略は、世界最先端の IT 環境の実現等に向け、必要な制度改革や施策を 5 年間で集中的に実行す

体化するものとして、重点計画を毎年度策定してきた。

政権交代後は、社会の抜本的な改革を実現し、政治主導により新たな国民主権の社会を確立するため、平成 22 年 5 月、重点を絞り込んだ「新たな情報通信技術戦略」（新 I T 戦略）が策定された。新 I T 戦略は、過去の I T 戦略の延長線上にあるのではなく、①国民本位の電子行政の実現²²、②地域の絆の再生²³、③新市場の創出と国際展開²⁴を重点戦略（3 本柱）として絞り込んだ戦略であるとされている。

さらに平成 22 年 6 月、I T 戦略本部は、新 I T 戦略の重点戦略ごとに設けられた重点施策²⁵を実現するための各府省の年度ごとの具体的取組等を明確にするため、「新たな情報通信技術戦略の工程表」を策定した。同工程表は、平成 23 年及び平成 24 年に、前年度における各府省の施策の進捗・検討状況をフォロー・評価するとともに、企画委員会のタスクフォース等²⁶の検討状況等も踏まえて改訂されている。

また、東日本大震災の経験を踏まえ、世界最高水準の I T 防災ライフラインを構築するため、平成 24 年 3 月、I T 戦略本部の下に「I T 防災ライフライン推進協議会」が設置され、同年 6 月、同協議会は「I T 防災ライフライン構築のための基本方針及びアクションプラン」を決定した。

電子行政の推進に関する取組として、I T 戦略本部は平成 24 年 7 月、公共データの活用促進に集中的に取り組むため「電子行政オープンデータ戦略」を策定した。政府自らが積極的に公共データを機械判読が可能な形式で公開する等の基本原則に基づき、今年度以降関係府省等と連携して実証事業を進めることとしている。同年 8 月には、内閣官房に政府情報化統括責任者（政府 C I O）を設置し、政府全体として電子行政の合理化・効率化等を迅速かつ協力的に推進していくことを決定した。

ウ 予算

新たな情報通信技術戦略の工程表に関する平成 24 年度（当初）予算は、約 1,256 億円であり、その分野ごとの内訳は、「国民本位の電子行政の実現」に約 138 億円、「地域の絆の再生」に約 213 億円、「新市場の創出と国際展開」に約 905 億円となっている。府省別の主な内訳は、経済産業省約 456 億円、文部科学省約 361 億円（文化庁分を含む。）、総務省約 314 億円等である。

るための国家戦略の必要性を基本理念として、超高速ネットワークインフラ整備、電子商取引の普及促進、電子政府の実現、I T の人材育成等の重点政策が掲げられた。e-Japan 戦略以降、平成 15 年 7 月に「e-Japan 戦略 II」、平成 18 年 1 月に「I T 新改革戦略」、平成 21 年 7 月に「i-Japan 戦略 2015」が策定された。

²² 政府 C I O の設置による行政刷新と連携した行政の効率化の推進、国民 I D 制度の整備、住民票等の行政サービスのワンストップ化、オープンガバメント等の確立等

²³ 国民が自らの健康・医療情報の電子的な管理・活用のための情報サービスの創出、独居高齢者の安否確認や在宅医療・介護等で必要なケア情報の提供等

²⁴ 国内外でのスマートグリッドの推進や住宅等の省エネ化等により環境負荷低減を実現する新技術の開発、オールジャパンの体制整備による国際標準の獲得・展開及び輸出・投資の促進等

²⁵ 2013 年までに国民 I D 制度の導入や国民の 50%以上がコンビニ等で証明書の入手を可能とすること、同年からの自己医療・健康情報活用サービスの提供開始等の施策が掲げられている。

²⁶ 電子行政、医療情報化やマイナンバー（社会保障・税番号制度）等

(5) 知的財産政策

ア 知的財産基本法及び知的財産推進計画

知的財産とは、発明、考案、植物の新品種、意匠、著作物その他の人間の創造的活動により生み出されるもの等²⁷であり、近年、我が国産業の国際競争力の強化及び経済の持続的発展等の観点から重要性が高まっている。

我が国の知的財産政策は、平成14年2月の小泉総理大臣（当時）の施政方針演説における「知的財産立国宣言」、同年7月の「知的財産戦略大綱」の決定等を経て、知的財産基本法（平成14年法律第122号）が制定されて本年で10年の節目を迎える。

同法成立後、我が国の知的財産政策は、平成15年3月に同法に基づき内閣に設置された知的財産戦略本部（本部長：内閣総理大臣、構成員：全閣僚及び民間有識者）が毎年策定する「知的財産推進計画」に基づいて総合的に推進されてきている²⁸。

イ 知的財産推進計画2012

平成24年5月29日に策定された「知的財産推進計画2012」では、グローバル・ネットワーク時代における我が国の国際競争力を高めるため、「知財イノベーション総合戦略」と「日本を元気にするコンテンツ総合戦略」の2戦略を掲げている。

(7) 知財イノベーション総合戦略

重点施策として、①国際標準化²⁹の推進と②企業の国際競争力強化支援を掲げている。

①については、具体的には、特定7分野³⁰での国際標準化戦略を推進するとし、特に、電気自動車（EV）の急速充電器の接続部（次頁左図参照）³¹の国際標準化と鉄道分野での認証³²体制の整備等に取り組むとしている。

また、②については、具体的には、最近増加が顕著である中韓語の特許文献³³（次頁右図参照）を、日本語で検索可能なシステムを整備し、我が国企業の知財訴訟リスクの低減

²⁷ 知的財産とは、発明、考案、植物の新品種、意匠、著作物その他の人間の創造的活動により生み出されるもの（発見又は解明がされた自然の法則又は現象であって、産業上の利用可能性があるものを含む。）、商標、商号その他事業活動に用いられる商品又は役務を表示するもの及び営業秘密その他の事業活動に有用な技術上又は営業上の情報をいう（知的財産基本法第2条第1項）。

²⁸ 内閣官房知的財産戦略推進事務局の調べによれば、「知的財産推進計画2011」に関する平成24年度予算政府案総額は、約865億円（対23年度予算総額2%増）であり（平成24年3月22日知的財産戦略本部第9回企画委員会配付資料）、同計画の工程表において2011年度中に実施することとしていた具体的取組みについての評価としては、すべての項目について達成又はおおむね達成であった（「知的財産推進計画2011の実施状況」）。

²⁹ 国際標準（Global standard）とは、製品やサービスの品質、性能、安全性、寸法、試験方法などに関する国際的な取決めのことをいう。標準には、①デジュール標準（公的標準。国際標準化機構（ISO）など国際標準化機関において明文化され公開された手続によって作成された標準。例：写真フィルム感度に関するISO100等）、②フォーラム標準（関心のある企業等が集まってフォーラムを結成して作成した標準。例：DVD）、③デファクト標準（事実上の標準。個別企業等の標準が、市場の取捨選択・淘汰によって市場で支配的となったもの。例：Windows）の3つの種類がある。

³⁰ 先端医療、水、次世代自動車、鉄道、エネルギーマネジメント、コンテンツメディア及びロボット

³¹ 実用化で先行しているCHAdEMO（チャデモ）規格を海外に積極的にアピールしていくとしている。

³² インフラ輸出に当たっては、客観的に認証された技術であることを相手国に示す必要があり、日本の技術を公的に認証できる機関を我が国主導で設立しようとしている。

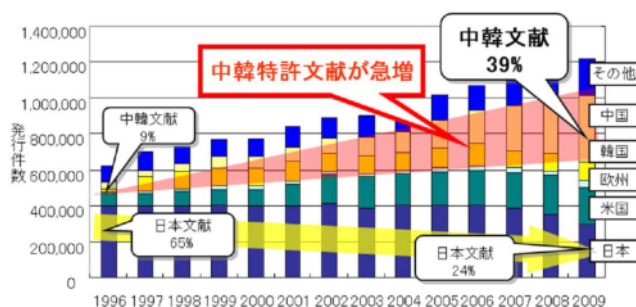
³³ 特許出願や実用新案登録出願の内容を掲載した文献。公開特許公報、特許掲載公報、実用新案掲載公報等が該当する。

につなげるとともに、外国出願費用の助成やワンストップ知財相談の全国展開を進め、中小・ベンチャー企業の海外事業展開を支援しようとするものである。

図 急速充電器の接続部



図 言語別特許文献の推移



(出典：知的財産推進計画 2012 の概要)

(イ) 日本を元気にするコンテンツ総合戦略

重点施策として、海外展開をはじめとする成功モデルの創出を掲げている。具体的には、中国やインド等アジア新興国を中心に海外展開の成功モデルを官民挙げて創出することなどを通じて、コンテンツの海外展開の促進に取り組むとしている。このほか、海外からの映画やドラマのロケ撮影隊をワンストップで支援する体制の構築やロケ撮影に必要な規制の特例措置をはじめとする特区構想の実現を通じて、インバウンド（海外からの訪問客誘致）の推進を図るとしており、2020年までに達成する目標の一つとして、年間の訪日外国人旅行者数を2011年の約620万人から、2,500万人まで増加させる目標を打ち出している。

内容についての問合せ先

科学技術・イノベーション推進特別調査室 古田首席調査員（内線68780）

東日本大震災復興特別委員会

東日本大震災復興特別調査室

I 所管事項の動向

1 復興の概観

(1) 復興の進捗

震災から1年半以上が経過し、被災地では復興に向けて懸命の努力が続けられている。復興庁が公表した「復興の現状と取組」（平成24年10月16日）では、岩手県、宮城県及び福島県の災害廃棄物の処理・処分割合は平均で25%（津波堆積物は8%）といまだ進捗していないものの、電気、ガス等の主なインフラや通信、郵便等の公共サービスの応急的な復旧状況については、家屋等流出地域・原発警戒区域等を除き、ほぼ復旧、被災農地21,480haのうち約8,190haで営農再開可能、産業については、被災地域の鉱工業指数は震災前の水準に回復、岩手県、宮城県及び福島県の鉱工業生産指数もおおむね回復の方向を示している、農業・水産業・観光業も改善が見られるとするなど、なお多くの課題が残されているものの、復興に向けて前進している様子が見て取れる。

しかしながら、震災から1年半を経過した時点で、読売新聞が岩手県、宮城県、福島県の沿岸及び福島第一原発周辺の42市町村の首長を対象に行ったアンケート¹では、復旧・復興に関して、岩手県及び宮城県では、6割が「予定通り進んでいる」としたものの、福島県では、7割が「遅れている」との認識であった。また、毎日新聞が3県の42市町村長と復興担当者を対象に行ったアンケート²では、復興に向けた最大の障害や課題として、自主財源の乏しさや将来の財源支援への不透明感など財源の問題、自治体の事務能力や人員が限界に達していること、また、復興を進めていく上での法制度の不備などを挙げ、また、福島県では、15人の首長のうち14人が、放射性物質や除染、風評被害や賠償問題など原発事故を最大の障害・課題としている。

被災地は多くの課題を抱えていることから、国の進める施策について様々な不満や要望がある。今後は、被災住民の高台への集団移転や原発事故からの長期避難者のための「仮の町」構想の具体化など、復興が一層本格化することから、これまで以上に国と被災地が一体となって復興のための施策を推進する必要がある。

(2) 被災自治体支援の仕組み

ア 復興特区制度及び復興交付金

東日本大震災復興特別区域制度では、次のような施策が進められている。

①**規制・手続等**：公営住宅の入居基準の緩和、農林水産物加工・販売施設及びバイオマス施設等の整備の開発許可特例、漁業権免許に関する特例など

¹ 『読売新聞』（平成24年9月11日）

² 『毎日新聞』（平成24年9月9日）

- ②**土地利用再編**：既存の土地利用計画の枠組みを超えて迅速な土地利用再編を行う特別措置や津波避難建物の容積率緩和など
- ③**税制**：新規立地新設企業を5年間無税にする特例措置など
- ④**金融**：復興事業実施者の資金借入れに対する利子補給
- ⑤**復興交付金**：道路整備や土地区画整理事業などの基幹事業（ハード事業）及び自由度の高い効果促進事業等（ハード・ソフト事業）

特例措置等を受けるため自治体が申請する復興推進計画は、10月12日現在、次のとおり5県で計23件が認定されている。

- ・青森県3件（産業集積関係の税制上の特例、利子補給金の支給など）
- ・岩手県3件（医療従事者の配置上の特例、産業集積関係の税制上の特例、用途規制の緩和に係る建築基準法の特例など）
- ・宮城県10件（産業集積関係の税制上の特例、工場立地法等に基づく緑地等規制の特例、農地転用許可基準の緩和に係る農地法の特例、医療機器製造販売業等の許可基準の緩和など）
- ・福島県6件（産業集積関係の税制上の特例、利子補給金の支給、応急仮設建築物の存続期間の延長に係る特例など）
- ・茨城県1件（産業集積関係の税制上の特例）

また、復興交付金の第1回から第3回の交付可能額合計は、事業費8,026億1,000万円（国費6,556億7,000万円）となっており、主な事業は次のとおりであるが、被災自治体からは、より使い勝手を良くして欲しいとの声が上がっている。

- ・防災集団移転促進事業（26市町村、約2,396億円³）
- ・災害公営住宅整備事業（48市町村、約2,013億円）
- ・水産・漁港関連施設整備事業（31市町村、約861億円）
- ・造成宅地滑動崩落対策事業（18市町村、約361億円）
- ・市街地液状化対策事業（11市、約21億円）

イ 取崩し型基金

取崩し型復興基金は、被災自治体が地域の実情に応じて、住民生活の安定やコミュニティの再生、地域経済の振興・雇用維持等のために対応できるよう、平成23年度の特別交付税で、岩手県420億円、宮城県660億円、福島県570億円など、基金を設置する9県に総額1,960億円が措置された。

各県では、中小企業や農林水産業など産業復興、融資への利子補給、各種生活支援や住宅対策に活用するとともに、市町村へも交付金として交付し、市町村でも同様の事業を進めている。被災自治体からは基金の積み増しを求める声がある。

³ 金額は事業費、他の事業も同様

(3) 福島復興

ア 福島復興再生特別措置法

平成24年3月30日に成立した福島復興再生特別措置法では、原子力発電所事故により、他の被災地とは異なる特殊な状況に置かれている福島の復興再生のため、次のような施策を進めることとしている。

- ①**避難解除等区域の復興再生のための特別措置**：公共事業や公共施設清掃を国が行うこと、課税の特例適用、公営住宅入居資格緩和など
- ②**放射線による健康不安の解消などのための措置**：健康管理調査や農林水産物放射能濃度測定の実施への国の支援、迅速な除染、放射線研究推進など
- ③**産業の復興再生のための特別措置**：通関士法、商標法及び種苗法の特例適用、地熱資源開発事業等の許認可のワンストップ処理、産業復興など
- ④**新産業創出に寄与する取組の重点的な推進**：再生可能エネルギーの利用、医薬品・医療機器の研究開発拠点整備計画による取組への国の支援など

また、同法に規定されている福島復興再生基本方針は、平成24年7月13日に閣議決定され、基本方針に則して産業復興計画、重点推進計画などが策定される。

イ 原発事故被災者支援

被災者、特に子どもや妊婦を支援するため、「東京電力原子力事故により被災した子どもをはじめとする住民等の生活を守り支えるための被災者の生活支援等に関する施策の推進に関する法律」が、議員立法により平成24年6月21日に成立した。同法では、被災者が支援対象地域での居住、他の地域への移動、移動前の地域への帰還のいずれを選択しても、次のような支援をすることなどとしている。

- ①**支援対象地域での生活を選択**：医療の確保、子どもの就学等援助、食の安全・安心の確保、放射線量低減等の地域の実施の支援、家族と離れて暮らす子どもの支援など
- ②**支援対象地域外での生活を選択**：移動の支援、住宅の確保、子どもの移動先における学習等の支援、就業の支援、家族と離れて暮らす子どもの支援など
- ③**支援対象地域外からの帰還を選択**：移動の支援、住宅の確保、就業の支援、家族と離れて暮らす子どもの支援など

今後、政府が基本方針を定め、基本方針にのっとって施策が進められることになる。

ウ 住民の帰還及び「仮の町」構想

政府の警戒区域及び避難指示区域は、現在5市町村（川内村、田村市、南相馬市、飯舘村及び楢葉町）について見直し⁴が行われ、避難していた住民の帰還も始まっている。しかしながら、除染の進捗、病院や学校などの生活インフラの問題等もあり、人口約2,800人

⁴ ①避難指示解除準備区域（年間積算線量 20mSv（ミリシーベルト）以下となることが確実であると確認された）、②居住制限区域（同 20mSv を超えるおそれがあり、引き続き避難を継続する）、③帰還困難区域（現時点で同 50mSv 超で、5年を経過しても 20mSv を下回らないおそれがある）を設定

の川内村では、週4日以上、村内で生活しているのは800人程度と見られる⁵。また、平成24年3月31日に町長が避難指示を解除した広野町でも、戸籍上1,905世帯、5,246人の町民のうち、9月20日現在居住しているのは、290世帯、493人⁶であり、住民の帰還は進んでいない。

また、放射線量が高く、帰還が見込めない地域があることや、賠償問題、除染効果や健康不安の問題から、「町としては5年間は帰町しない判断」を復興計画に盛り込む自治体（大熊町）や「（事故発生から6年間は）帰還できない宣言」を町議会で可決する自治体（富岡町）もあることから、避難の長期化への対応が必要とされる。大熊町、浪江町、双葉町及び富岡町では、別の自治体の中に「仮の町」を建設する構想を進めている。コミュニティの維持には避難している住民がまとまって居住することが望ましいが、広い用地の取得が困難であること、避難住民帰還後の跡地の問題など、検討課題は多い。平成24年9月22日には、被災した自治体や避難住民を受け入れている自治体の首長、福島県知事及び復興大臣等が出席して「長期避難者等の生活拠点の検討のための協議会」が開催された。

(4) 復興予算

東日本大震災からの復旧・復興のための予算は、5年間で少なくとも19兆円とされており、平成23年度第1次から第3次補正予算及び平成24年度予算の合計で約18兆円に達している。復興庁によれば、執行状況は平成24年6月現在、平成23年度予備費及び第1次から第3次補正予算の合計14兆9,243億円のうち、支出済額が9兆514億円、翌年度繰越額が4兆7,694億円、不用額が1兆1,034億円、執行率は60.6%となっている⁷ことから、不用額の発生や執行率の低さが問題視されている。また、会計検査院が同年10月にまとめた16府省庁921事業についての検査結果⁸では、支出率80%以上が347件（37.6%）、60%以上80%未満が85件（9.2%）、40%以上60%未満が70件（7.6%）、20%以上40%未満が82件（8.9%）、0%以上20%未満が337件（36.5%）となっており、支出率が低い事業では、計画の検討、関係自治体等との協議、復興計画との調整、住民等との合意形成等に時間を要したことなどが理由とされている。

さらに、復旧・復興に直接関係のない事業に、全国防災対策費などの復興予算が使用されている問題もある。被災地から遠い沖縄県の国道工事や岐阜県における企業の立地補助、反捕鯨団体対策、官庁や競技場の改修や補修、また、原子力関係や自衛隊の武器車両関係などに「流用」されているとの指摘があることから、野田総理大臣は、10月16日の復興推進会議で、「真に必要な事業に厳しく絞り込んでいく必要がある」との認識を示した⁹。

なお、平成25年度予算概算要求では、復興特別会計は、全国防災対策費9,412億円、復

⁵ 『福島民報』（平成24年9月30日）

⁶ 広野町HPより

⁷ 復興庁資料（平成24年6月29日）

⁸ 会計検査院法第30条の3の規定に基づく報告書「東日本大震災からの復興等に対する事業の実施状況等に関する会計検査の結果について」（平成24年10月）。なお、分析に用いた数値は、平成24年8月末時点で各府省庁が整理したもの。

⁹ 『朝日新聞』（平成24年10月16日）など

興交付金 5,827 億円、災害復旧事業 6,897 億円、復興関係公共事業 3,413 億円、除染等 6,520 億円、予備費 4,000 億円など、総額 4 兆 4,794 億円となっているが、上述のように用途が問題となったものも含まれていることから、城島財務大臣が、「25 年度の復興予算については、被災地の復旧・復興が最優先という考え方に立って、震災後現在に至るまでの諸情勢の変化も踏まえながら、緊急性や即効性の観点から真に必要な事業に厳しく絞り込んでいく必要があると考えている¹⁰」と述べるなど、政府として必要性を再検証することを示唆している。

2 被災者の生活再建支援

(1) 避難の状況

復興庁が平成24年10月10日に公表した資料によれば、10月4日現在、32万6,873人が避難生活を送っており、施設別で見ると、避難所（公民館、学校等）が186人、旅館及びホテルが0人、その他（親族、知人宅等）が1万6,302人、住宅等（公営住宅、仮設住宅、民間賃貸住宅、病院¹¹等）が31万0,385人となっている。このうち自県外に避難している人は、福島県からが5万9,031人、宮城県からが8,177人、岩手県から1,702人となっている。

震災から1年半を経た時点で岩手・宮城両県の被災者300人及び福島県の避難者200人に対して行なわれたアンケート¹²では、「暮らしていた地域に戻りたい」と答えた人が徐々に減少し、地震・津波被災者の55%が住居・生活環境等を理由に、原発事故避難者の34%が放射能の心配等を理由として、「移転したい」と答えるなど、時間の経過につれて「戻らない被災者」が増大することが懸念される。

また、震災や原発事故による被災、仮設住宅への避難や失業等による環境変化や将来の不安から、認知症やうつ病等が発症・悪化するケースや、親・子どものストレス症状の増加も見られる。特に、原発事故による母子の県外避難者については母親の7割が精神的不調や孤独を感じているとの山形大学などによる調査結果¹³もあり、被災者に対する心のケアが求められている。

(2) 災害弔慰金、被災者生活再建支援金及び義援金

災害弔慰金の支給等に関する法律により、自然災害により生計維持者が死亡した場合には500万円が、その他が死亡した場合には250万円が災害弔慰金として遺族（死亡者の配偶者、子、父母、孫、祖父母及び死亡した者の死亡当時その者と同じくしていた兄弟姉妹）に支給される。また、自然災害により住宅に重大な被害を受けた世帯については、被災者生活再建支援法により、全壊の場合には、基礎支援金（100万円）と住宅の再建方法に応じて加算支援金（最大200万円）が支給される。

東日本大震災では、1万6,000人近い犠牲者、13万戸近い建物の全壊が発生していること

¹⁰ 城島財務大臣（平成24年10月16日記者会見）

¹¹ 宮城県と福島県の住宅等には病院は含まれない。

¹² 『読売新聞』（2012年9月11日）

¹³ 『読売新聞』（2012年9月29日）

から、被災者を支援する上でこれらの制度が重要な役割を果たすこととなった。遺族に支給された災害弔慰金は、平成24年9月21日現在、1万8,701件、556億4,500万円、重大な住宅被害を受けた被災者に支給された支援金は、同年8月31日現在、18万1,677世帯、2,405億円¹⁴となっている。

なお、日本赤十字等に寄せられた義援金については、平成24年9月7日現在、募金総額3,607億円、このうち被災者へ配付された金額は、3,197億円、配付された件数は131万6,369件となっている。

(3) 二重債務問題への対応

震災発生時点で住宅や事業用のローンを抱えていた被災者は、ローンを抱えたまま住宅や事業用資産を失った上に、住宅や事業の再建のためには、新たな借入れの必要が生じるという二重債務問題に直面する。政府や関係機関は、既存の融資制度等に加え、次のような対策をとっているが、私的整理や債権買取の対象とならない被災者への対応が、引き続き課題となる。

ア 個人の住宅ローン対策等

個人の住宅ローンについては、平成23年6月17日の「二重債務問題への対応方針」において、旧債務については、①住宅金融支援機構における既存ローンの返済猶予等、②「個人向けの私的整理ガイドライン」の策定、③金利引下げ等による住宅再建を目指す被災者の負担軽減、新債務については、①住宅金融支援機構による金利引下げ・返済期間の延長、②自力での住宅再建・取得が困難な被災者への災害公営住宅の供給がそれぞれ盛り込まれた。

これを受け、全国銀行協会等が第三者機関として設立した個人版私的整理ガイドライン運営委員会は、金融機関等が住宅ローンや事業性ローン等を借り入れている個人の債務者に対して、私的整理による債務免除を行うことにより、自助努力による生活や事業の再建を支援するための指針となる「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」を取りまとめ、金融機関での申請が開始された。同運営委員会によれば¹⁵、平成23年8月22日から平成24年10月12日までの相談件数は2,965件、債務整理に向けて準備中の件数は814件、債務整理の成立件数は88件であるが、被災者への周知が進んでいないことなどから、利用が低迷しているとの指摘もある。

イ 事業再生を図る事業者のローン対策

中小企業等への対応については、①中小企業基盤整備機構や地域の民間金融機関等が出資する産業復興機構、②議員立法により成立した法律¹⁶に基づく東日本大震災事業者再生支援機構の二つの機構による債務の軽減及び事業の再生、が期待される。

¹⁴ 基礎支援金の支給額1,433億円及び加算支援金の支給額972億円を合算した額

¹⁵ 数値はいずれも一般社団法人個人版私的整理ガイドライン運営委員会公表資料（平成24年10月15日）

¹⁶ 平成23年11月21日成立「株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法案」（第177回国会参法第12号）

産業復興機構による債権の買取りについては、相談窓口となる産業復興相談センターにおいて、事業再生のための計画や買取価格のチェック、債権者間の調整・合意の後、産業復興機構に対して買取りの要請が行われることになる。対象事業者は、個人事業者や中小企業者をはじめとする幅広い事業者としている。現在、岩手県、宮城県、福島県、茨城県及び千葉県においては、産業復興機構及び産業復興相談センターが設立・開設されており、青森県においては、産業復興相談センターが開設され、岩手県、宮城県及び福島県において被災前の債務に係る債権の買取り等が行われている。

東日本大震災事業者再生支援機構も同じく、再生を図る事業者に対して金融機関等有する債権の買取り等を通じ、債務の負担を軽減しつつ、事業の再生を支援することを目的とする。具体的には、旧債務については、債権の買取り、債務の弁済猶予や一部免除、新事業の支援としては、専門家の派遣や助言、債務保証やつなぎ融資等となる。対象事業者には、小規模企業者、農林水産事業者、医療福祉事業者を含むが、大企業や第三セクターは除外され、産業復興機構との連携及びすみ分けを図ることとされている。平成24年3月5日から業務が開始され、被災事業者・金融機関からの相談を受け付けている。政府は、支援機構が支援決定に至るまでの期間を短縮するなど、取組を強化しているが、累計の支援決定件数は、支援機構が41件（相談・依頼受付件数681件）¹⁷、復興機構が53件¹⁸であり、被災事業者の二重ローンの解消を加速する必要がある。

3 被災者の住宅問題及びインフラ復旧

(1) 被災地域における住宅再建及び高台移転に向けた取組

ア 被災者の住宅問題

大震災により全壊した住家は12万9,582棟、半壊は26万5,980棟、一部破損は72万9,575棟（警察庁調べ、平成24年10月10日時点）となっている。発災以降、多数の被災者、避難者の生活の安定を図るため、応急仮設住宅5万3,169戸が完成（10月1日現在）し、11万3,956人が入居（10月1日現在）しているほか、公営住宅、（独）都市再生機構（UR）の賃貸住宅等の空き家や民間賃貸住宅の活用が図られており、全国の公営住宅等に2万9,822人が入居（10月1日現在）、民間賃貸住宅に16万2,056人が入居（10月1日現在）している。

自力で住宅の再建等を図ろうとする被災者向けに、（独）住宅金融支援機構では、当初5年間の金利を0%にするなど災害復興住宅融資の拡充を行ったほか、宅地のみに被害を受けた住宅についても、災害復興宅地融資を創設した。また、既往の貸付けについても、最大5年の返済期間延長や払込み猶予期間の延長、猶予期間中の金利引下げ、を実施している。一方、自力での住宅再建・取得が困難な被災者に対しては、恒久住宅として低廉な家賃の住宅の供給を促進するため、災害公営住宅の整備費用が復興交付金の対象とされ、今後、岩手県では災害公営住宅約5,600戸、宮城県では災害公営住宅約1万5,000戸を整

¹⁷ 株式会社東日本大震災事業者再生支援機構公表資料（平成24年10月17日）

¹⁸ 平成24年10月18日当室調べ

備することとされている。10月5日現在で、これらのうち41市町村（約8,300戸分）の事業費が復興交付金として配分され、平成25年度の完成を目指している。また、東日本大震災復興特別区域法により、①公営住宅等の整備に係る入居者資格要件の特例、②公営住宅の被災者への譲渡制限期間を耐用年限の1/4から1/6に短縮、③公営住宅の用途廃止、社会福祉法人等による使用、事業主体変更についての手続の簡素化等の特例、が措置されている。

イ 高台移転に向けた取組

住宅の高台移転などを含め策定する復興計画が多く在市町村においてまとめ、計画策定後は個別事業（防災集団移転促進事業、土地区画整理事業等）の事業計画策定、事業実施が課題となる。10月5日現在で、具体の事業着手の前提となる法定手続が済んでいるものは、防災集団移転促進事業（大臣同意）が159地区、土地区画整理事業（都市計画決定）が23地区となっている。国は、市町村において地域住民との調整が円滑に進むよう、復興交付金による支援やまちづくり専門職員の派遣等の支援を行っている。

復興交付金について、計画策定支援費の配分等を含む早期執行等の支援が行われており、平成24年3月、5月及び8月の3回にわたり、防災集団移転促進事業に係る交付金として26市町村、約2,396億円（うち24年度第3四半期までに事業着手するものは21市町村、184地区、約1万9,500戸）が配分されている。

(2) インフラ復旧

政府の東日本大震災復興対策本部（当時）は、平成23年8月26日、「東日本大震災からの復興の基本方針」（平成23年7月29日決定）に基づく復興施策の事業計画及び工程表を公表した。その後、平成23年度第3次補正予算を踏まえた事業計画等の見直しを行い、現在は、政府の復興推進会議が、平成24年5月18日に、平成24年度予算を踏まえて見直しを行った事業計画等に基づき、各種復興施策が実施されているところである。

事業計画等によれば、運輸関連のインフラの復旧状況は、空港については既に復旧し、道路については、高速道路が平成23年4月末までに東京電力福島第一原子力発電所の警戒区域を除いて応急復旧を終え、平成24年中に本復旧を完了する予定であり、国道45号の橋梁等大規模な被災箇所については、地域の復興計画を踏まえて復旧する予定である。なお、自治体管理道路については、実施可能な箇所から本復旧を順次実施することとしている。

鉄道については、震災直後、76路線が被害を受け、運休となったが、平成24年10月1日現在、68路線が運転を再開した。全線又は一部区間が不通となっている残る8路線のうち、三陸鉄道の2路線が現行ルートで復旧を図るものとしている。また、気仙沼線等沿岸部のJR東日本の6路線については、現行ルートの変更も含めたまちづくりと一体となった復旧を図るものとしている。これらのうち、気仙沼線、大船渡線、山田線の一部区間については、現行ルートを活用したBRT¹⁹による仮復旧を目指すとし、8月20日、気仙沼

¹⁹ Bus Rapid Transit の略。バスを専用レーン等で定時走行させる等、利便性の高いバス交通システム

線の柳津―気仙沼間（55.3 km）において暫定運行を開始した²⁰。

港湾については、被災直後、青森県八戸港から茨城県鹿島港に至る全ての港湾機能が停止したが、現在では全ての港湾で一部の岸壁は利用可能となっている。10月1日現在で、公共岸壁 373 バース（水深 4.5m 以深）のうち、305 バースで吃水制限等があるものの利用可能となっており、重要な港湾施設については、おおむね 2 年以内を目途に本格復旧を完了することとしている。

また、災害防止対策関連のインフラの復旧状況は、国管理区間の河川堤防については、被災した 9 水系 2,115 か所のうち 4 か所を除き本復旧を完了している。さらに、液状化対策については、平成 24 年度中の完了を予定している。今後は、市町村策定の復興計画等との整合を図りながら、津波対策等として必要な高さの堤防を逐次整備し、おおむね 5 年を目途に全箇所を完了させることを目標としている。

また、海岸堤防については、岩手、宮城、福島各県の堤防・護岸延長約 300 km のうち、約 190 km が被災し、このうち、復旧・復興に不可欠な施設が背後にある海岸（約 50 km）について応急対策を実施し、平成 23 年末までに完了した。本復旧工事については、国施行区間のうち、仙台空港や下水処理場等の復旧・復興に不可欠な施設が背後にある区間においては、おおむね平成 24 年度末を目途に完了することを目とし、残りの区間においても、おおむね 5 年での完了を目指している。また、復旧に期間を要する湾口防波堤については、計画的に復旧を進め、おおむね 5 年での完了を目指している。なお、堤防の高さについては、数十年～百数十年に一度程度の頻度で発生している津波を対象に湾ごとに設定することとしている。

下水道については、被災下水管 642 km のうち汚水を流下させるために応急対応が必要な箇所については、平成 23 年 5 月までに完了しており、早期の本復旧完了を目標としている。被災下水処理場 120 か所のうち、97 か所は平成 24 年 1 月までに通常処理まで復旧済みである。また、太平洋沿岸部にある東北 3 県の処理場のうち、津波による機械電気設備等の損壊等を受け、かつ、汚水が発生していて処理の必要がある 12 か所については応急的な処理を既に開始しており、平成 24 年度末までには、甚大な被害を受けた仙台市南蒲生浄化センターを除き、通常処理を開始することとしている。このほか、壊滅的な津波被害を受けた 2 か所については、復興計画の中で検討していくこととしており、また、福島第一原子力発電所から半径 20 km 圏内にある 9 か所のうち 3 か所については、復旧に向けた調査を実施中である。

土砂災害対策については、崩壊が発生するなど危険な状態となっている宮城、福島、茨城等各県の 41 か所（平成 23 年に着手した 18 か所及び小規模であるが地域防災上重要な 23 か所）及び重要な保全対象を有し地盤が緩んでいる 24 か所の緊急的な対策を、平成 24 年梅雨期までにおおむね完了している。また、被災地の復興に不可欠な重要交通網等に甚大な被害を及ぼすおそれが高まっている箇所について、おおむね 5 年間を目途に必要箇所（平成 24 年度は 4 か所）の対策を逐次完了させることを目標としている。

²⁰ 陸前階上―最知間（約 2.1 km）について、鉄道敷を利用した専用道を経由する。専用道区間は今後順次延長され、最終的に柳津―気仙沼間の約 6 割が専用道経由となる見込み（『交通新聞』（平成 24 年 8 月 3 日等））

地盤沈下については、湛水面積等が大きく、自然排水が困難な仙台空港周辺等について平成23年6月末に緊急排水を完了した。降雨・高潮時に浸水しやすい状態となっている仙台湾沿岸の低平地では、浸水時への対応として、排水ポンプ車を広域に配備しており、特に、水はけが悪く浸水時の影響が大きい仙台空港周辺について、県管理の河川において排水機場等の整備に着手することとしている。また、液状化に関する研究及び技術開発を推進し、成果を復興施策に順次反映することとしている。

4 福島第一原子力発電所事故

(1) 原発事故の収束

巨大津波により、東京電力福島第一原子力発電所の1号機から4号機は全電源を喪失し、その後建屋の屋根を破壊する水素爆発が発生する極めて深刻な原子力事故となった。東京電力では、原子炉冷却のための原子炉格納容器への注水や、水素爆発を防止するための窒素の充填等を実施するとともに、使用済燃料プール冷却のための注水と、循環冷却のための熱交換器の設置を実施してきた。また、放射能に汚染された大量の滞留水の封じ込めと保管タンクの設置、更にはそれら进行处理して放射性物質を除去するための処理施設の設置等の対策を実施してきている。

こうした取組により、大気中の放射線量が事故当初と比較して着実な減少傾向にあることが確認されたほか、原子炉で発生している崩壊熱の安定的な除去ができていることに加え、当初、復旧作業の障害となっていた滞留水の処理施設が稼動し、それらを増やすことなく循環注水冷却ができていること、原子炉格納容器への窒素充填によって水素爆発の回避が図られていることなどから、昨年7月19日には、「安定的な冷却」の目標（ステップ1完了）に到達した旨が政府から発表されている。

その後、循環注水冷却の安定的な継続によって、原子炉の底の部分と格納容器内の温度が100℃以下に保たれる「冷温停止状態」に達し、不測の事態が発生した場合も、敷地境界における被ばく線量が十分低い状態を維持できるようになったことが技術的に確認された（現時点における格納容器からの放射性物質の放出による敷地境界における被ばく線量は0.1mSv/年と、事故時の約1,300万分の1の水準で、目標とする1mSv/年を下回っている）ことから、昨年12月16日には、野田総理大臣によって、事故の収束（事故収束に向けた道筋のステップ2完了）が宣言されている。

なお、ステップ2完了後も冷温停止状態の維持継続のための措置が続けられることから、滞留水の処理や海洋・地下水の汚染拡大防止のための措置等は引き続き課題として残っている。

一方、4号機原子炉建屋は、水素爆発により建屋の上部が損傷した状態となっているが、政府によれば、再び東北地方太平洋沖地震と同程度の地震（震度6強）が発生しても使用済燃料プールを含め原子炉建屋の耐震性が十分であり、建屋は傾いていないことが確認されたとしている。しかし、政府及び東京電力は、こうした現状を楽観視することなく、使用済燃料プールからの一刻も早い燃料の取り出しに向けて全力で取り組むこととしている。

(2) 被災者の避難支援等

国は昨年4月22日、東京電力福島第一原子力発電所事故（以下「福島第一原発事故」という。）発生以降、原子力災害の拡大防止のため、同発電所の半径20kmの地域を警戒区域に設定し、半径20km以遠の地域であって、事故発生から1年の期間内に累積線量が20mSvに達するおそれのある地域を計画的避難区域に設定し、福島原発事故の状況が安定していないため、緊急時に屋内退避及び避難の対応が求められる可能性が否定できない地域を緊急時避難準備区域に設定した。

また、同年6月30日以降、計画的避難区域及び警戒区域の外であって、計画的避難区域ほどの地域的広がりが見られない一部の地域で、事故発生後1年間の積算線量が20mSvを超えると推定される地点を特定避難勧奨地点²¹とし、居住する住民に対して注意を喚起し、避難を支援していくこととした。原子力災害対策本部は、原子炉施設の評価及びモニタリングによって緊急時避難準備区域の安全が基本的に確保されたことから、各市町村（広野町、楢葉町、川内村、田村市、南相馬市）による復旧計画の策定や原子力安全委員会からの同意等を踏まえ、同年9月30日に同区域を一括解除し、東日本大震災復興対策本部及び関係省庁とも連携して、これら該当5市町村の復旧計画の実現、解除された区域における除染など、住民の帰還に向けて万全の対応を行うこととしている。

また、ステップ2の完了を受けて、国として設定してきた警戒区域及び避難指示区域を一体的に見直し²²、本年3月30日に、避難指示解除準備区域²³、居住制限区域²⁴、帰還困難区域²⁵を設定している。その後、川内村、田村市、南相馬市、飯舘村及び楢葉町について、その地域ごとの事情を考慮した上で、新たな区域が設定されている。

(3) 原子力損害賠償

ア 仮払法及び機構法

(7) 仮払法

原発事故が収束していない現状においては、損害賠償総額の確定は不可能であるが、被災者に対する迅速な賠償の実施が求められたことから、東京電力において、避難・屋内退避住民、出荷制限を受けた農林漁業者等、避難区域等で営業損害を被った中小企業者に対する仮払が進められてきた（平成24年10月12日現在の仮払額合計約1,482億円）。しかし、原子力事故による損害を迅速に補填するためには、国の関与が不可欠であるとして、

²¹ 6月30日及び11月25日に伊達市内で117地点（128世帯）、7月21日、8月3日及び11月25日に南相馬市内で142地点（153世帯）、8月3日に川内村内で1地点（1世帯）が設定された。

²² ステップ2の完了を受けた警戒区域及び避難指示区域の見直しに関する基本的考え方及び今後の検討課題について（平成23年12月26日 原子力災害対策本部）

²³ 年間積算線量20mSv以下となることが確実であることが確認された地域で、当面の間は、引き続き、避難指示が継続されることになるが、復旧・復興のための支援策を迅速に実施し、住民の一日でも早い帰還を目指す区域で、年間積算線量が20mSv以下であることが確実と確認された場合には、「避難指示解除準備区域」に移行することとされている。

²⁴ 現時点からの年間積算線量が20mSvを超えるおそれがあり、住民の被ばく線量を低減する観点から引き続き避難を継続することを求める地域

²⁵ 5年間を経過してもなお、年間積算線量が20mSvを下回らないおそれのある、現時点で年間積算線量が50mSv超の地域

国による仮払金の支払及び原子力被害応急対策基金を設ける地方公共団体に対する事項等を定めた仮払法案²⁶が議員立法により参議院に提出され、衆議院での修正を経て昨年7月29日に成立している。同法は、同年9月18日に関連する政省令とともに施行し、9月21日から、福島県、茨城県、栃木県及び群馬県における観光業の中小企業者が受けた風評被害を対象として、国による仮払を実施することになった。また、同年10月21日には、観光業の状況の最新データを踏まえ、仮払の算定方法の見直しが行われている。

(イ) 原子力損害賠償支援機構法

政府は昨年6月、原子力損害賠償の支払等に対応するための支援組織として原子力損害賠償支援機構（以下「機構」という。）を創設する法律案を提出し、同法律案は衆議院での修正を経て同年8月3日に成立している²⁷。同法では各原子力事業者が資金を拠出し、原子力事故を起こした原子力事業者が援助を必要とする場合には、機構による融資や資金交付等の資金援助、さらには一定の要件の下での交付国債を活用した特別資金援助を行うことができることとされており、機構は、9月12日に設立されている。

同年10月28日に機構及び東京電力から特別事業計画（緊急特別事業計画）の認定申請がなされ、11月4日に大臣認定（8,909億800万円²⁸）を受けている。これにより、機構は、東京電力による賠償支払に充てるため、「親身親切的な賠償」と「徹底的な経営合理化」を行うことを前提に、政府から交付国債の交付を受けた上で、11月15日に5,587億円の資金交付を行った。

その後、東京電力では、ステップ2の完了等を踏まえ、賠償見積額を見直した結果、特別事業計画作成時の1兆109億800万円から、1兆7,003億2,200万円に増加すると判断し、12月27日に資金援助額の変更の申請を行い、平成24年2月13日に緊急特別事業計画の変更の大臣認定を受け、3月27日に機構から東京電力に対し1,049億円の追加資金交付を行った。また、4月23日には5月末までに支払う賠償額がこれまでの資金交付額を上回ることが見込まれたため、2,186億円の追加資金交付が行われた。

さらに、機構及び東京電力は、2月13日に認定を受けた特別事業計画の変更（総合特別事業計画）の申請を4月27日に行い、5月9日に大臣認定を受け、機構から東京電力に対し、追加資金交付が順次行われている（5月22日466億円、6月29日809億円、7月26日1,071億円、8月21日1,551億円、9月24日547億円）。同時に、機構は東京電力との間で1兆円の株式引受契約を締結し、6月27日の東京電力の株主総会で承認を得ている。機構は、株式の引受けに際し、総合特別事業計画に基づく東京電力の集中的な経営改革による収益構造の改善を確実にものとする等担保するため、出資時において議決権付種類株式により総議決権の2分の1超の議決権を取得するとともに、追加的に議決権を獲得できる転換権付無議決権種類株式を引き受けることにより、事実上、国有化というべき総議決権の3分の2超の議決権を保有することになる。

²⁶ 法律の名称は「平成23年原子力事故による被害に係る緊急措置に関する法律」

²⁷ 法律の名称は「原子力損害賠償支援機構法」で、8月10日に公布・施行済み

²⁸ 要賠償額1兆109億800万円から、原子力損害の賠償に関する法律第7条第1項に規定する賠償措置額を控除した金額

なお、東京電力による原子力損害賠償（本賠償）は、10月12日現在の累計金額で、1兆1,522億円（個人 約180,000件、自主的避難等に係る損害 約614,000件、法人・個人・事業主 約87,000件）となっている。

また、原子力損害の賠償に関する法律に基づき、ADR（裁判外紛争解決手続）のための公的な組織として、文部科学省の原子力損害賠償紛争審査会のもとに原子力損害賠償紛争解決センターが設置されている。同センターは、文部科学省のほか、法務省、裁判所、日本弁護士連合会出身の専門家らにより構成され、被害者の申立てにより、弁護士の仲介委員らが原子力損害の賠償に係る紛争について和解の仲介手続を行うものである。同センターによる和解仲介手続の実施状況（平成24年10月12日現在）としては、申立件数4,198件のうち、既済件数は1,207件（うち全部和解成立722件、取下げ286件、打切り199件）で、現在進行中の件数は2,991件となっている。

5 農林水産関係

東北地方太平洋沖地震と津波により、東北地方の太平洋沿岸地域を中心に、農林水産業に甚大な被害が生じた²⁹。また、福島第一原発事故に伴う土壌や農作物等の放射性物質による汚染の結果、原子力災害対策特別措置法に基づき、出荷制限指示や稲の作付制限指示等が行われており、営農の中断・停止、漁業の操業停止、風評被害等の影響が生じている。

「我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画」（平成23年10月食と農林漁業の再生推進本部決定、以下「基本方針・行動計画」という。）では、「震災に強い農林水産インフラの構築」及び「原子力災害対策の取組」が戦略として位置付けられ、必要な施策を今後5年間で集中展開していくこととされており、農林水産省は、平成25年度予算概算要求において、関連予算568億円を計上している（東日本大震災復興特別会計）。

また、平成24年4月1日から、食品中の放射性物質に係る新たな基準値³⁰が適用されているが、暫定規制値を適用する経過措置³¹が設けられた米と牛肉については、平成24年10月1日から、新基準値が適用された。

米については、平成23年11月に福島県産の一部から暫定規制値（500 Bq（ベクレル）/kg）を超える放射性物質が検出されたことを踏まえ、作付制限を行うとともに、放射性物質の低減対策や収穫後の検査³²により安全性の確保を図ることとしている。また、牛肉等の畜産物については、徹底した飼養管理と放射性物質検査により、安全性の確保を図ることと

²⁹ 東日本大震災における農林水産関係の被害額は、平成24年7月5日現在で、合計2兆3,841億円（うち水産関係が1兆2,637億円、農業関係が9,049億円、林野関係が2,155億円）となっている。

なお、津波被災農地については、おおむね3年間での復旧を目指しており、約4割の津波被災農地で営農再開が可能となっている。また、被災漁港については、おおむね3年間で生産・流通拠点の漁港施設の復旧をおおむね完了させることを目指しており、被災漁港319漁港のうち108漁港で陸揚げ岸壁の機能が回復している（一部でも水産物の陸揚げが可能となっている漁港数は311漁港）。（平成24年9月14日現在）

³⁰ 食品中の放射性物質の新基準値（一般食品100 Bq/kg）よりも厳しい自主基準を流通業界等が設ける事例が見られ、農林水産省は、平成24年4月20日、過剰な規制と消費段階での混乱を避けるため、国の基準に基づいて判断するよう周知する通知を食品産業事業者に発出した。

³¹ 新基準値への移行に際しては、市場に混乱が起きないように、暫定規制値を適用する経過措置期間が設定（米・牛肉：6か月間、大豆：9か月間）された。

³² 福島県においては、独自に県内で生産される全ての米を対象に全量全袋検査を実施している。

しており、新基準値を超えない畜産物が生産されるよう、飼料の暫定許容値の改訂（平成 24 年 2 月及び 3 月）が行われている。

なお、除染については、環境省を中心として関係省庁の連携の下で取組が行われており、農林水産省においては、農地・森林の効果的・効率的な除染に向けた実証等を推進し、その成果が「除染関係ガイドライン」（平成 23 年 12 月）等に反映されるとともに、「農地土壌の放射線物質除去技術（除染技術）作業の手引き」や「農地除染対策の技術書」、「森林における放射性物質の除去及び拡散抑制等に関する技術的な指針」が公表されている。

6 医療・福祉、食品安全、雇用対策及び原発事故対策

(1) 医療・福祉

震災によって、多くの医療機関、介護施設、福祉施設等が被災した。平成 23 年度第 1 次補正予算、第 3 次補正予算において、被災した施設の復旧整備に対する国庫補助率の引上げ等の措置がとられ、第 4 次補正予算においても追加的支援が行われた。現在では被災した多くの病院の診療機能は回復しつつあり、介護サービスの提供を再開した施設や事業所も多いが、被災地における医療・介護関連職種の人材不足が深刻化しており、当面は医療・介護等の提供体制の整備・強化が課題となっている。

震災後、被災者について、国民健康保険、介護保険などの保険料や利用者負担の減免措置を行うため、国は保険者に特別の財政措置を講じてきたが、平成 24 年 9 月末をもって、その財政措置は終了となった³³。しかし、一部の自治体においては、独自に減免措置を継続している。

(2) 食品安全

福島第一原発事故による放射性物質の放出に伴い、食品の放射性物質汚染が問題となり、厚生労働省は、食品中の放射性物質に関する新たな基準値を定め、平成 24 年 4 月から施行した。新たな基準値は、同年 3 月まで適用されていた暫定規制値に比べ厳格化されており、たとえば、一般食品については放射性セシウム 500 Bq/kg であったものが、100 Bq/kg とされた。施行後半年を経た 9 月末時点において、基準値を超えた食品は、検査した約 11 万件のうち 1,394 件で全体の 1.2% となっている。

(3) 雇用対策及び原発事故対策

東日本大震災によって、被災 3 県（岩手県、宮城県及び福島県）では地震・津波や原発の放射能漏れにより企業活動が休廃止に追い込まれたほか、震災の直接的な被害を受けていない地域でもサプライチェーンの寸断や原発の放射性物質の放出による風評被害により生産活動が低迷するなど様々な影響を受けた。このため、被災地を中心に雇用失業情勢が悪化した。

厚生労働省は、平成 23 年度第 1 次補正予算、第 3 次補正予算や「東日本大震災に対処す

³³ 東京電力福島第一原子力発電所事故に伴う警戒区域等の被災者に対する特例措置は平成 25 年 2 月（保険料については同年 3 月）まで継続される。

るための特別の財政援助及び助成に関する法律」により、①震災により休業・離職を余儀なくされた雇用保険の基本手当受給者の給付日数について、現行の個別延長給付（60日分）に加えて、更に60日分を延長する特例措置、②被災地の事業主やこれらの事業主と一定規模以上の経済的関係を有する事業主に対する雇用調整助成金の特例措置、③被災失業者の雇用機会を創出するために、都道府県に設置されている「重点分野雇用創造事業」の基金の積増し措置等を講じた。さらに、平成23年10月1日より、雇用保険の基本手当に関し、特に被害の大きかった被災3県の沿岸地域について、前述の特例措置に加えて、更に90日分を延長する広域延長給付の対象地域に指定した（この広域延長給付措置は、平成24年9月30日に終了。）。今後、本格的な復興段階を迎えるに当たって、被災地の産業政策と連携しながら、安定した雇用の創出を図ることが求められている。

また、原発の事故対策では、緊急作業に従事した労働者の長期的な健康管理のため、事業者が緊急作業従事者を対象に被ばく線量に応じた検査等を実施（離職者等については国が実施）することとしている。その他、原発事故により放出された放射性物質に係る土壌の除染等の業務又は廃棄物収集等業務（以下「除染等業務」という。）に従事する労働者の放射線障害を防止するため、事業者が講ずべき措置を定めた「東日本大震災により生じた放射性物質により汚染された土壌等を除染するための業務等に係る電離放射線障害防止規則」（平成23年厚生労働省令第152号）が平成24年1月から施行されている。同規則は、避難区域の見直しに伴い、除染等業務以外の生活基盤の復旧などが開始・再開されることを受け、同年6月、適用範囲を拡大する改正が行われた（7月1日施行）。

7 学校・教育

東日本大震災復興基本法に基づく「東日本大震災からの復興の基本方針」（平成23年7月29日）では、教育分野における国の取組の基本的方針としては、学校等のハード面・ソフト面からの防災機能の強化、小中学生に対する通学費や学用品費等の給付などの就学援助や奨学金等の多様で手厚い就学支援、地域ネットワークづくり支援、復興を支える人材育成、文化・スポーツの振興などが示されるとともに、平成23年度には4次にわたる補正予算が措置された。

また、東日本大震災復興特別区域法により、東日本大震災復興交付金が創設され、文部科学省関係では、公立学校施設整備費国庫負担事業（公立小中学校等の新增築・統合）、学校施設環境改善事業（公立学校の耐震化等）、幼稚園等の複合化・多機能化推進事業、埋蔵文化財発掘調査事業が対象となっている。

文部科学省では、引き続き以上のような事業等を実施するとともに、次のような施策に取り組むこととしている。

(1) 復興に向けた取組

○学校からのまちづくり	・地域コミュニティの拠点である学校を核としたまちづくり ・被災地の復興課題に応じた学びを通じた地域の絆の強化 ・復旧・復興の即戦力となる専門人材の育成支援の実施
○大学や研究所等を活用した地域の再生	・被災地の大学が持つ知的資源を集約した地域復興の推進拠点の整備

	・地域医療の復興等のための「東北メディカル・メガバンク計画」の実施 ・地域の文化芸術・スポーツ活動の振興を通じた復興支援、防災教育や学校施設の耐震化と防災機能の強化などの全国的な防災対策の充実・強化
--	--

(2) 原子力発電所事故への対応

○放射線モニタリングの実施・学校における線量低減の取組	・校庭等の土壌処理（除染）の支援 ・学校給食に対する放射性物質の検査による安全・安心の確保の取組 等
○放射線や原子力への理解を深めるための取組	・学校における放射線等に関する教育の取組 ・放射線の健康影響についての住民への説明の実施 等
○福島再生・復興に向けた研究開発拠点の整備	・放射線医学・最先端診断に係る研究開発拠点の整備 ・除染や放射線に関する情報発信等の拠点整備 等
○原子力損害賠償への対応	・原子力損害賠償紛争審査会における損害の範囲の判定等の指針の策定 ・原子力損害賠償紛争解決センターにおける和解の仲介の実施

なお、東日本大震災復興特別会計分の文部科学関係の平成24年度予算・同25年度概算要求は、次のとおりである。

文部科学関係事項	平成24年度 文部科学関係予算	平成25年度概算要求 文部科学関係予算
就学支援（授業料減免等措施等）	114 億円	137 億円
幼児児童生徒の心のケアや教育支援等（緊急スクールカウンセラー等派遣事業等）	71 億円	76 億円
原発対応関係（原子力災害からの復興に向けた研究開発・人材育成の強化等）	149 億円	257 億円
復興を支える人材の育成など地域における暮らしの再生（学びを通じた被災地の地域コミュニティ再生支援事業等）	20 億円	23 億円
地震・津波等対策（日本海溝海底地震津波観測網の整備等）	241 億円	120 億円
大学・研究所等を活用した地域の再生（東北メディカル・メガバンク計画等）	204 億円	233 億円
学校施設等の復旧等（公立・私立学校等）	270 億円	391 億円
学校施設等の防災対策（公立学校、私立学校等耐震化等）	1,180 億円	3,397 億円
文部科学省関係合計（予算額は復興庁予算への一括計上分を含む。）	2,249 億円	4,635 億円

8 災害廃棄物処理及び放射性物質による環境汚染への対処

(1) 災害廃棄物処理対策

ア 災害廃棄物処理特措法の制定

平成 23 年 8 月、「東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法」（災害廃棄物処理特措法）（平成 23 年法律第 99 号）が制定された。

同法では、災害廃棄物処理事業に対する国による財政支援について、被災市町村の負担軽減のため、「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」（平成 23 年法律第 40 号）による災害廃棄物処理事業に係る国庫補助率のかさ上げ（委員会決

議により、グリーンニューディール基金を通じた支援により国の実質負担額を平均 95%に引上げ）と併せて、残りの地方負担分についても全額地方交付税措置を行い、実質的に、同事業費は全額国庫負担とすることとされた。

イ 災害廃棄物等の処理状況

東日本大震災により特に甚大な被害を受けた被災 3 県（岩手県、宮城県、福島県）の沿岸市町村においては、3 県で約 1,802 万 t の災害廃棄物、約 956 万 t の津波堆積物（ヘドロ等）、合計約 2,758 万 t の災害廃棄物等が発生した（平成 24 年 9 月 30 日現在）。

平成 24 年 9 月 30 日現在の環境省の集計によれば、損壊した家屋等の災害廃棄物全体に占める、処理・処分された災害廃棄物量の割合は、岩手県が 23.6%、宮城県が 30.4%、福島県が 17.0%となり、3 県全体で 27.4%（約 494 万 t）となっている。福島県が東京電力福島第一原子力発電所事故（以下「福島第一原発事故」という。）の影響により処理に遅れがみられる一方で、岩手県及び宮城県においては、設置された破碎・選別施設及び仮設焼却炉が順次稼動し、焼却が本格化したことに加えて、平成 24 年 3 月には野田内閣総理大臣等が災害廃棄物処理特措法に基づき道府県等に対して災害廃棄物の広域処理の受入れについて文書で正式要請するなど、他都道府県との連携による広域処理の広がりもあって処理が進みつつある。他方、津波堆積物については、3 県全体で 9%（約 88 万 t）の処理率となっており、その適切な再生利用等が今後の課題となっている。

環境省は平成 24 年 8 月、災害廃棄物処理特措法第 3 条に基づく基本的な方針・工程表の改定として、災害廃棄物に津波堆積物を加えた処理対象全体について、より具体的な処理の方針や内容、中間段階の目標を設定し、目標期間内での処理を確実にするため、「東日本大震災に係る災害廃棄物の処理工程表」を示した。

(2) 放射性物質による一般環境汚染への対処

ア 放射性物質汚染対処特措法の制定

福島第一原発事故により、大量の放射性物質が一般環境中に拡散し、それにより汚染された廃棄物や土壌等に起因する周辺住民の健康及び生活環境への影響が懸念される一方で、廃棄物処理法、土壌汚染対策法等において、放射性物質については法の適用対象から除外されているなど、一般環境中で放射性物質により汚染された廃棄物や土壌等を処理するための法的枠組みは存在していなかった³⁴。

こうした状況を踏まえ、平成 23 年 8 月、福島第一原発事故に由来する放射性物質による環境汚染が人の健康又は生活環境に及ぼす影響を速やかに低減させるため、国・地方公共団体・関係原子力事業者等が講ずべき措置等について定める「平成 23 年 3 月 11 日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法」（放射性物質汚染対処特措法）（平成 23 年法律第 110 号）が制定された。同法は、その後、基本方針や政省令の整備等を経て、平成 24 年 1

³⁴ 平成 24 年 6 月 20 日に成立した原子力規制委員会設置法で、環境基本法及び循環型社会形成推進基本法については、放射性物質による汚染もその適用対象とする改正が行われた。

月1日より完全施行されている。

イ 政府の主な対応

環境省は、福島第一原発事故により放出された放射性物質で汚染された土壌等の除染等や廃棄物の処理に係る事項について、環境回復検討会及び災害廃棄物安全評価検討会等で検討を行ってきた。

除染については、放射性物質汚染対処特措法に基づき国や市町村等が中心となって実施されている。福島第一原発に近く被ばく線量が非常に高いなどの地域については国が除染を実施し、その他の地域については、追加被ばく線量が長期的に年間1 mSv以下となることを目標として、市町村が中心となって除染が実施されている。国が除染を実施する「除染特別地域」は、福島県内に11市町村あり、10月19日時点で、田村市・南相馬市・川俣町・楡葉町・飯舘村・葛尾村・川内村の7つの自治体について計画が策定されており、7月末には田村市で、9月には楡葉町・川内村・飯舘村で本格除染が開始された。また、市町村が中心となって除染を実施する「汚染状況重点調査地域」として、8県104市町村が指定されており、そのうち、10月19日時点で86市町村で除染実施計画が策定されており、この計画に沿って除染が実施されている。

平成23年10月、環境省は、汚染土壌等を最終処分するまで安全かつ集中的に管理・保管するための中間貯蔵施設への搬入前の各市町村仮置場での保管期間は3年程度とした上で、中間貯蔵開始後30年以内に、福島県外で最終処分を完了することを明示した「東京電力福島第一原子力発電所事故に伴う放射性物質による環境汚染の対処において必要な中間貯蔵施設等の基本的考え方について」（ロードマップ）を発表した。平成24年8月には、中間貯蔵施設の候補地を福島県大熊町、双葉町、楡葉町の3町12箇所とする案を地元自治体に示し、協力を要請した。

福島第一原発事故により発生した指定廃棄物³⁵の処理については、指定廃棄物が多量に発生し、保管が逼迫している宮城・群馬・栃木・茨城・千葉の5県では国が最終処分場の建設候補地を選定することとなっており、同省は同年9月、栃木県については矢板市、茨城県については高萩市の国有林野を同建設候補地として選定し、協力を要請した。

なお、福島県等における除染や汚染廃棄物処理の推進等のための拠点として、同年1月4日に「福島環境再生事務所」が開設され、4月1日からは同事務所に5つの支所³⁶が設置されている。

内容についての問合せ先

東日本大震災復興特別調査室 林山首席調査員（内線68770）

³⁵ 放射性セシウム濃度が1 kg当たり8,000 Bqを超えると認められる廃棄物（焼却灰や汚泥等）で放射性物質汚染対処特措法に基づき環境大臣が指定するものをいう。

³⁶ 県北支所（福島市）、県中・県南支所（郡山市）、浜通り北支所（南相馬市）、浜通り南支所（広野市）、会津支所（会津若松市）

○ 総合案内 ☎68800 … 調査局全般・調査依頼相談

各課・室（内線）/フロアー		所 管 事 項
総 務 課(☎68800) / B2		局内外総合調整、予備的調査
調査情報課(☎31853) / B2		立法調査情報システムの管理、刊行物の編纂、資料管理
内 閣(☎68400) / B2		【内閣委員会の所管に属する事項】 皇室、栄典、国家戦略、経済財政政策、宇宙開発、公務員制度改革、公文書管理、行政刷新、公益法人制度、規制改革、少子化対策、男女共同参画、共生社会政策（自殺対策等）、地域活性化、警察
総 務(☎68420) / B2		【総務委員会の所管に属する事項】 公務員、人事院、恩給、行政組織、行政管理、独立行政法人（共済制度）、行政評価、地方行政、地方税財政、消防、情報通信、放送、郵政、統計
法 務(☎68440) / B2		【法務委員会の所管に属する事項】 民事、刑事、人権、登記、国籍、戸籍、矯正、更生保護、検察、出入国管理、公安、裁判所の司法行政
外 務(☎68460) / B2		【外務委員会の所管に属する事項】 国際情勢（地域情勢、国連、軍備管理・軍縮、安全保障政策、ODA、国際経済政策）、条約
財務金融(☎68480) / B3		【財務金融委員会の所管に属する事項】 財政、税制、関税、外国為替、国有財産、たばこ事業・塩事業、印刷事業、造幣事業、金融、証券取引
文部科学(☎68500) / B3		【文部科学委員会の所管に属する事項】 学校教育、生涯学習、文教施設、文化・芸術、スポーツ・科学技術・学術政策、研究振興、研究開発
厚生労働(☎68520) / B3		【厚生労働委員会の所管に属する事項】 年金・医療・介護保険、医政、健康、医薬・食品、福祉・援護、次世代育成、雇用均等、労働基準、職業安定、能力開発、労使関係
農林水産(☎68540) / B3		【農林水産委員会の所管に属する事項】 食料・農業・農村、森林・林業、漁業・水産業、消費・安全（食品表示・BSE・口蹄疫等）、WTO、EPA/FTA
経済産業(☎68560) / B3		【経済産業委員会の所管に属する事項】 経済・事業環境整備、地域経済、通商貿易・経済協力、技術革新・ベンチャー、基準認証・標準、製造産業、環境・リサイクル、情報・流通・商務、知的財産保護、資源・エネルギー、原子力安全・保安、中小企業、競争政策
国土交通(☎68580) / B3		【国土交通委員会の所管に属する事項】 国土計画、土地・水資源、都市計画、建築、地域整備、河川、道路、港湾、住宅、陸運、海運、航空、観光、北海道開発、気象、海上保安、建設産業
環 境(☎68600) / B3		【環境委員会の所管に属する事項】 地球温暖化、循環型社会（廃棄物・リサイクル）、自然環境保護・生物多様性、公害防止（大気・水・土壌）、公害健康被害救済、公害紛争処理
安全保障(☎68620) / B2		【安全保障委員会の所管に属する事項】 我が国の防衛（防衛大綱等）、防衛省・自衛隊、有事法制
国家基本政策(☎68640) / B2		【国家基本政策委員会の所管に属する事項】 国家の基本政策、党首討論
予 算(☎68660) / B3		【予算委員会の所管に属する事項】 予算（一般会計、特別会計、政府関係機関）、財政・経済政策
決算行政監視(☎68680) / B3		【決算行政監視委員会の所管に属する事項】 決算、予備費、会計検査院、政策評価、行政評価・監視、行政に関する国民からの苦情処理
第一特別 (☎68700) / B2	沖縄北方	【沖縄及び北方問題に関する特別委員会の所管に属する事項】 沖縄振興、在沖米軍基地問題、北方領土問題
	青 少 年	【青少年問題に関する特別委員会の所管に属する事項】 青少年問題
第二特別 (☎68720) / B3	倫理・選挙	【政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会の所管に属する事項】 公職選挙、政治資金、政党助成
	災害対策	【災害対策特別委員会の所管に属する事項】 災害対策
第三特別 (☎68740) / B3	消費者問題 (国会等併設)	【消費者問題に関する特別委員会の所管に属する事項】 消費者問題
海賊・テロ特 (☎68620) / B2		【海賊行為への対処並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会の所管に属する事項】 海賊行為への対処、国際テロリズムの防止
拉致問題特 (☎68640) / B2		【北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会の所管に属する事項】 北朝鮮による拉致等に関する諸問題
科学技術特 (☎68780) / B3		【科学技術・イノベーション推進特別委員会の所管に属する事項】 科学技術政策・イノベーション
震災復興特 (☎68770) / B3		【東日本大震災復興特別委員会の所管に属する事項】 東日本大震災復興の総合的対策