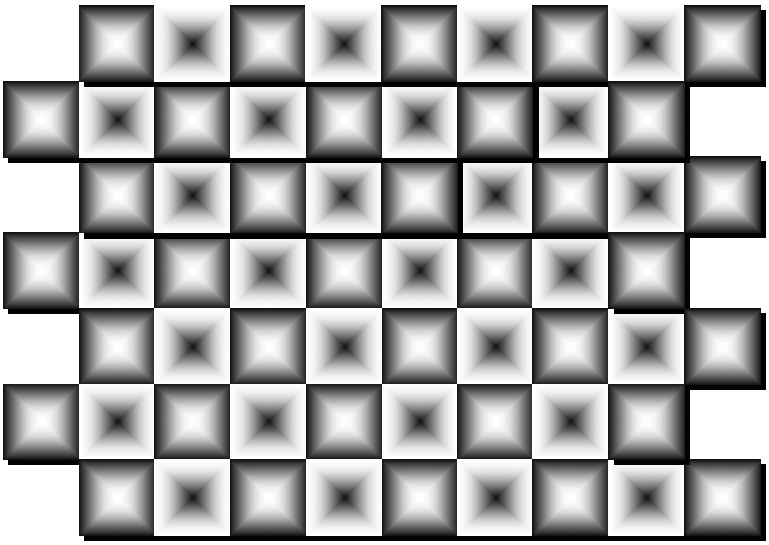
各委員会所管事項の動向

－第207回国会（臨時会）における課題等－



令和３年１２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・課題等を簡便に取りまとめたもので、第207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していただければ幸いです。

執筆は、各調査室が担当いたしました。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　宮岡　宏信

目　　次

○内閣委員会 …… 1

Ⅰ　所管事項の動向 …… 1

経済財政政策（アベノミクス / 菅内閣から岸田内閣へ / 新型コロナウイルス感染症対策 / 経済安全保障）
新型コロナウイルス感染症対策（新型インフルエンザＡ(Ｈ１Ｎ１)の発生と特措法の制定 / 新型コロナウイルスの発生と特措法の令和２年改正 / 特措法の令和３年改正 / デルタ株の広がりと感染状況 / 危機管理体制の見直し / 緊急対応策・経済対策 / 予算措置）
子ども・子育て支援（子ども・子育てに係る現状 / 保育の受け皿確保の取組 / 新たな子供政策の在り方についての検討）
マイナンバー制度（現行制度 / マイナンバー法制定及び改正の経緯 / マイナンバー法の改正に向けた動き）
国家公務員制度（給与制度関係 / 育児休業制度関係）
皇室制度（皇族 / 皇室制度に関する議論）
警察行政（自動車の自動運転の技術の実用化への対応 / サイバー犯罪対策）

○総務委員会 …… 23

Ⅰ　所管事項の動向 …… 23

地方行政（国と地方の役割分担 / マイナンバーカードの普及促進 / 地方議会 / 地方公務員制度）
地方財政（地方交付税法等改正案（補正予算関連）提出に向けた動き / 令和４年度の地方財政への対応等）
地方税（令和４年度税制改正の動向）
行政の基本的制度（行政不服審査制度）
情報通信（電気通信技術の発展 / 電気通信事業の歩み）
放送（ＮＨＫの受信設備設置届出義務化の要望と割増金制度 / ＮＨＫ受信料の引下げのための還元目的積立金 / ＮＨＫのインターネット活用業務 / 民放キー局によるインターネット同時配信 / 外資規制）
郵政事業（日本郵政及び金融２社の株式の売却 / 郵便事業の収支と労働環境の改善のためのサービス水準の見直し / デジタル社会における郵政事業）

Ⅱ　第 207 回国会提出予定法律案等の概要 …… 41

○法務委員会 …… 42

Ⅰ　所管事項の動向 …… 42

民事関係（親子法制（懲戒権及び嫡出推定制度）の見直し / 民事裁判手続等のＩＴ化 / 離婚及びこれに関連する家族法制（子の養育及び養育費の履行確保等）の見直し / 仲裁法制の見直し・担保に関する法制の見直し・戸籍における氏名の読み仮名の法制化について・公益信託法の見直し）
刑事関係（新自由刑の創設等 / 性犯罪に関する施策検討に向けた取組 / 起訴状等における被害者等の氏名の取扱いの在り方 / 再犯防止対策 / 逃亡防止に関する法整備 / 侮辱罪の法定刑）
出入国在留管理関係（出入国管理及び難民認定法と在留管理制度 / 特定技能制度 / 外国人技能実習制度 / 退去強制（収容の長期化等））
新型コロナウイルス感染症に関する主な取組（上陸拒否 / 差別・偏見への対応）

○外務委員会 …… 66

Ⅰ　所管事項の動向 …… 66

「自由で開かれたインド太平洋」実現に向けた我が国の取組
米国（バイデン政権の外交政策）
中国（日中外交、米中関係と日本）
日韓関係（旧朝鮮半島出身労働者（元「徴用工」）問題・慰安婦問題・竹島問題）
北朝鮮（核・ミサイル開発、拉致問題）
ロシア（北方領土問題と平和条約締結交渉等）

中東（駐留米軍撤退以後のアフガニスタン情勢）
核軍縮・不拡散
デジタル貿易をめぐる国際的なルールづくり
国連気候変動枠組条約第 26 回締約国会議（ＣＯＰ26）と各国の対応

○財務金融委員会 …… 79
Ⅰ　所管事項の動向 …… 79
財政（我が国の財政の現状 / 我が国の財政の課題）
税制（税収の推移 / 令和３年度税制改正 / 今後の税制改正に関する動向）
金融（日銀の金融政策 / 金融行政に関する最近の取組と課題）

○文部科学委員会 …… 96
Ⅰ　所管事項の動向 …… 96
新型コロナウイルス感染症への対応（初等中等教育段階における取組 / 高等教育段階における取組）
初等中等教育（初等中等教育の動向 / 教育の情報化の推進 / 少人数学級・少人数指導の推進 / 教員免許状、教員養成・資質向上 / 教育課題への対応）
高等教育（大学改革 / 大学入学者選抜改革 / 奨学金等の学生に対する経済的支援）
科学技術及び学術の振興（科学技術政策 / 研究開発の現状 / 科学技術の基盤的な力の強化 / 原子力損害賠償制度）
文化及びスポーツの振興（文化芸術政策 / 文化財 / 著作権 / スポーツ施策の推進）

○厚生労働委員会 …… 112
Ⅰ　所管事項の動向 …… 112
社会保障をめぐる動向（社会保障給付費等 / 今後の社会保障の動向）
医療・健康施策の動向（医療保険制度 / 医療提供体制 / 新型コロナウイルス感染症対策）
介護保険制度の動向
年金制度の動向（公的年金制度の概要 / 年金制度改革の動向 / 年金積立金の運用）
児童家庭福祉施策の動向（保育所等及び放課後児童クラブの動向 / 不妊治療への支援策の動向 / 児童虐待防止対策の動向 / 医療的ケア児に対する支援の動向）
生活保護制度・生活困窮者自立支援制度等の動向
労働政策の動向（最近の雇用情勢と雇用対策 / 男女共に仕事と育児を両立できる環境整備 / 働き方改革 / テレワークの適切な導入及び実施 / フリーランスとして安心して働ける環境整備 / 最低賃金）
Ⅱ　第 207 回国会提出予定法律案等の概要 …… 122

○農林水産委員会 …… 123
Ⅰ　所管事項の動向 …… 123
農政改革等の展開方向（農政の展開方向 / みどりの食料システム戦略）
国際貿易交渉への対応（近年発効したＥＰＡ／ＦＴＡ等 /「総合的なＴＰＰ等関連政策大綱」に基づく国内対策）
水田フル活用と経営所得安定対策等（水田フル活用の推進 / 経営所得安定対策等の着実な実施）
生産基盤の強化（畜産・酪農の生産基盤の強化 / 農業の持続性の確保に向けた生産基盤の強化）
５兆円目標の実現に向けた農林水産物・食品の輸出力強化、食品産業の強化（2030 年輸出５兆円目標の実現に向けた「農林水産物・食品の輸出力拡大実行戦略」の実施 / 知的財産の流出防止及び活用 / 新事業の創出と食品産業の競争力強化）
スマート農業、ｅＭＡＦＦ等によるデジタルトランスフォーメーション（ＤＸ）の推進（スマート農林水産業の推進 / ｅＭＡＦＦ等によるＤＸの推進）
家畜伝染病の発生予防対策等の強化と食の安全確保
農地の最大限の利用と人の確保・育成、農業農村整備（農地中間管理機構による農地集積・集約化と多様な経営体による持続的な農地利用 / 多様な人材の確保・育成 / 競争力強化・国土強靱化のための農業農村基盤整備の計画的な推進）

農山漁村の活性化（地域の雇用創出・所得向上、地方への定住促進 / 日本型直接支払の実施 / 中山間地域の活性化）
カーボンニュートラル実現に向けた森林・林業・木材産業によるグリーン成長（森林・林業・木材産業をめぐる情勢 / カーボンニュートラルの実現に資する法整備 / ウッドショックへの対応）
水産資源の適切な管理と水産業の成長産業化
新型コロナウイルス感染症に伴う影響

○経済産業委員会 …… 138

Ⅰ　所管事項の動向 …… 138

我が国経済の動向と経済産業政策等（景気動向 / 我が国の「成長戦略」/ 経済安全保障 / 最近の産業政策の動向）
中小企業政策（中小企業の動向 / 新型コロナウイルス感染症対策 / デジタル化の促進 / 事業承継の促進 / 創業・ベンチャー支援 / 下請取引の適正化）
資源・エネルギー政策（エネルギー基本計画 / クリーンエネルギー戦略 / 最近のエネルギー情勢等 / 各エネルギーの現状 / 電力システム改革等の取組 / 電力需給のひっ迫 / 燃料価格高騰問題）
経済連携協定（ＥＰＡ／ＦＴＡ）
知的財産政策（我が国の知的財産政策の概要 / 特許制度の見直し / 標準必須特許）
独占禁止政策（公正取引委員会の概要 / プラットフォーマー型ビジネスの台頭に対応したルール整備）

Ⅱ　第 207 回国会提出予定法律案等の概要 …… 150

○国土交通委員会 …… 151

Ⅰ　所管事項の動向 …… 151

社会資本整備の動向（社会資本整備重点計画及びインフラ老朽化対策 / 道路政策の動向 / 整備新幹線等の整備）
安心・安全で豊かな暮らし（地域交通の確保及び利便性向上 / バリアフリー政策の動向 / 土地政策の動向 / 都市政策の動向 / 住宅政策の動向 / 流域治水の推進 / 今後の気象業務の在り方（線状降水帯の予測精度向上への取組）/ 国土交通省における自動運転の実現及び電動車の普及に向けた取組）
航空、港湾、海事政策の動向（航空政策の動向 / 港湾、海事政策の動向 / 海上保安の動向）
観光施策の動向

○環境委員会 …… 167

Ⅰ　所管事項の動向 …… 167

脱炭素社会の構築（気候変動に関する国際的な取組 / 2050 年カーボンニュートラル実現に向けた我が国の取組 / 今後の主な課題）
循環型社会の形成（循環型社会を形成するための法体系 / 近年の資源循環に係る主な課題）
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 / 国内における個別課題への対応）
東日本大震災対応等（放射性物質汚染対処特措法の制定と政府の主な対応 / 原子力規制委員会の発足等）

○安全保障委員会 …… 178

Ⅰ　所管事項の動向 …… 178

我が国を取り巻く安全保障環境（中国、尖閣、台湾 / 米国、ＱＵＡＤ、ＡＵＫＵＳ / 北朝鮮）
イージス・アショア代替案、敵基地攻撃能力保有の検討に係る議論（イージス・アショア代替案 / 敵基地攻撃能力保有の検討に係る議論）
国家安全保障戦略、防衛計画の大綱、中期防衛力整備計画（国家安全保障戦略 / 防衛計画の大綱 / 中期防衛力整備計画 / 見直し等の動き）
防衛関係予算等（令和３年度防衛関係費補正予算案 / 令和４年度防衛関係費概算要求 / ＦＭＳ調達）
在日米軍（駐留経費負担 / 普天間飛行場移設問題 / ＰＦＯＳ等流出問題）

海外における自衛隊の主な活動（自衛隊法に基づく活動（在アフガニスタン邦人等の輸送（本年８月 23 日～31 日））／ ＰＫＯ法に基づく活動 ／ 海賊対処法に基づく活動（ソマリア沖・アデン湾）／ 防衛省設置法に基づく活動（中東地域における日本関係船舶の安全確保のための情報収集活動））

○国家基本政策委員会 …… 192

Ⅰ　所管事項の動向 …… 192

党首討論と国家基本政策委員会の関係
党首討論の導入と国家基本政策委員会設置の経緯（政府委員の廃止及び副大臣等の設置に向けた動き ／ 党首討論の導入に向けた動き ／ 国会審議活性化法の成立）
党首討論の運営申合せ（「運営申合せ」決定までの経緯 ／「運営申合せ」の概要）
直近の党首討論における主な討議内容
党首討論の課題（開会回数の確保 ／ 討議時間の拡大 ／ 質疑時間における「片道方式」の導入）

○予算委員会 …… 203

Ⅰ　所管事項の動向 …… 203

我が国の財政状況（一般会計における歳出・歳入の状況 ／ 公債残高の推移 ／ 国及び地方の長期債務残高）
財政健全化への取組（新経済・財政再生計画 ／ 新経済・財政再生計画改革工程表 2020 ／ 新型コロナウイルス感染症への対応と財政健全化への道筋 ／ 国・地方を合わせたＰＢ黒字化の見通し）
令和４年度予算編成
経済対策の策定及び補正予算の編成
今後の課題

Ⅱ　第 207 回国会提出予定予算の概要 …… 214

○決算行政監視委員会 …… 216

Ⅰ　所管事項の動向 …… 216

決算等及び予備費（令和２年度決算の概要（令和３年７月 30 日公表）／ 平成 28 年度決算及び平成 29 年度決算に関する議決 ／ 平成 30 年度決算等の概要及び審議状況 ／ 令和元年度決算等の概要及び審議状況 ／ 令和２年度予備費使用の概要及び審議状況）
会計検査院による報告（国会及び内閣に対する報告（随時報告）／ 国会からの検査要請事項に関する報告）
政策評価及び行政評価・監視（政策評価 ／ 行政評価・監視 ／ 令和３年度における行政評価等プログラム）

Ⅱ　第 207 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

最近の自然災害をめぐる状況（我が国における自然災害の状況 ／ 令和３年７月１日からの大雨）
国土強靱化の推進（強靱化法及び強靱化基本計画 ／ 防災・減災、国土強靱化のための取組）
大規模地震への対策（南海トラフ地震対策 ／ 日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震対策 ／ 首都直下地震対策）
災害に関する法制度等の動向（避難対策（災害対策基本法、避難情報に関するガイドライン）等 ／ 災害救助法による救助 ／ 被災者生活再建支援制度 ／ 激甚災害制度 ／ 災害関連義援金）

○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（令和２年大規模国勢調査の人口公表 ／ 衆議院議員選挙区画定審議会による区割案の作成）

参議院選挙制度改革（参議院改革協議会の設置 / 定数増加を受けた参議院の経費節減）
選挙における新型コロナウイルスへの対応（緊急事態宣言発出中に執行された選挙 / 対応策 / 特例郵便等投票）
公職選挙法等をめぐる最近の動き（投票率の低下 / 投票環境の向上方策 / 女性の政治参画の促進 / 被選挙権年齢の引下げ / 在外国民の国民審査権）

○沖縄及び北方問題に関する特別委員会 …… 248

Ⅰ　所管事項の動向 …… 248

沖縄関係（沖縄振興 / 米軍基地問題）
北方関係（北方領土問題と平和条約締結交渉 / 北方四島における共同経済活動に関する動き / 北方四島訪問に関する枠組み（北方四島交流等事業））

○北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会 …… 260

Ⅰ　所管事項の動向 …… 260

北朝鮮による拉致問題（北朝鮮による拉致問題とは / 北朝鮮による拉致問題の経緯と現状）
国会の対応（北朝鮮関連法の制定及び改正 / 国政調査）
政府の取組（「拉致対策本部」の設置 / 拉致問題に関する主な広報・理解促進活動）
拉致問題や朝鮮半島の非核化をめぐる動き（北朝鮮の核・ミサイル開発の経緯 / 米朝協議の動向 / 近年の日本政府の動き / 日本と北朝鮮との会談・協議等 / 六者会合）
北朝鮮に対する制裁措置
国際社会への働き掛け

○消費者問題に関する特別委員会 …… 272

Ⅰ　所管事項の動向 …… 272

令和４年度消費者庁予算概算要求等の概要（概算要求の概要 / 地方消費者行政に対する国の支援に関する概算要求の概要 / 消費者庁新未来創造戦略本部に関する概算要求の概要）
最近の消費生活相談の傾向と特徴
消費者保護に向けた法律の整備等（取引デジタルプラットフォームを利用する消費者の利益の保護に関する法律の制定 / 特定商取引法・預託法等の改正 / 消費者契約法の見直し / 消費者裁判手続特例法の見直し）
食品表示に係る動向（ゲノム編集技術応用食品に対する表示の在り方等）

○科学技術・イノベーション推進特別委員会 …… 282

Ⅰ　所管事項の動向 …… 282

科学技術イノベーションの基本的な政策（科学技術・イノベーション基本法 / 行政体制 / 科学技術・イノベーション基本計画 / 統合イノベーション戦略 / 研究力強化・若手研究者支援総合パッケージ / 科学技術関係予算）
研究開発促進のための施策（戦略的イノベーション創造プログラム（ＳＩＰ）/ 官民研究開発投資拡大プログラム（ＰＲＩＳＭ）/ ムーンショット型研究開発制度 / 10 兆円規模の大学ファンド）
宇宙開発利用政策（行政体制、基本政策及び予算 / 宇宙基本計画 / 輸送システム、人工衛星・探査機 / 米国提案による国際宇宙探査への我が国の参画）
原子力政策
知的財産政策（行政体制 / 基本政策）
ＩＴ（情報技術）政策（行政体制 / 基本政策）
新型コロナウイルス感染症への対応

○東日本大震災復興特別委員会 …… 293

Ⅰ　所管事項の動向 …… 293

東日本大震災の概要
復興の基本方針の策定及び復興庁設置法等の一部を改正する法律の成立
「『第２期復興・創生期間』以降における東日本大震災からの復興の基本方針」の策定

復旧・復興の現状～10 年間の歩み（集中復興期間～第１期復興・創生期間）～（被災者支援 / 住宅再建・復興まちづくり / 産業・生業）
福島の復興・再生（福島第一原発事故に伴う避難指示区域の状況 / 放射性物質による環境汚染への対処 / 風評被害対策 / 福島第一原発の廃炉・汚染水対策 / 福島イノベーション・コースト構想）

○原子力問題調査特別委員会 …… 305

Ⅰ　所管事項の動向 …… 305

原子力問題調査特別委員会の設置等（原子力問題調査特別委員会の設置 / 原子力規制委員会の発足）
新規制基準の概要等（原子炉等規制法に基づく規制基準等の見直し / 新規制基準施行後の適合性審査等の状況 / 運転期間延長認可制度の導入）
新たな検査制度（新たな検査制度の導入 / 核物質防護）
東京電力福島第一原子力発電所の廃炉に向けた取組（廃止措置等の実施に向けた基本方針等 / 使用済燃料プールからの燃料取り出し / 燃料デブリ取り出し / 汚染水対策）
原子力災害対策（地域防災計画・避難計画の策定 / 感染症流行下での原子力災害対策）
核燃料サイクル
高レベル放射性廃棄物の処理・処分に関する取組

Ⅱ　第 207 回国会提出予定法律案等の概要 …… 317

○地方創生に関する特別委員会 …… 318

Ⅰ　所管事項の動向 …… 318

概要（背景 / 政府の体制整備 / まち・ひと・しごと創生法 / 長期ビジョン及び総合戦略の策定 / 第２期総合戦略の改訂 / まち・ひと・しごと創生基本方針 2021 の策定 / 地方版総合戦略の策定 / デジタル田園都市国家構想）
地域再生制度
地方創生の主な施策（地方創生関係交付金 / 新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金 / 地方創生テレワーク交付金 / 地方創生応援税制（企業版ふるさと納税）/ ＵＩＪターンによる起業・就業者創出 / 関係人口の創出・拡大）
地方分権改革（概要 / 経緯 / 提案募集方式による地方分権改革）
国家戦略特区制度（背景 / 国家戦略特区制度の創設 / 地方創生と国家戦略特区制度 / 国家戦略特区の指定 / 規制改革への取組 / スーパーシティ構想）

※本書は、「Ⅰ　所管事項の動向」部分については、原則として令和３年 11 月 29 日時点、「Ⅱ　第 207 回国会提出予定法律案等の概要」部分については、令和３年 12 月３日時点の情報をもとに作成しています。

内閣委員会

内閣調査室

Ⅰ　所管事項の動向

１　経済財政政策

(1) アベノミクス

2012（平成24）年12月に発足した第二次安倍内閣は、1990年代初頭のバブル崩壊以降、日本経済が低い経済成長に甘んじてきたとの認識の下、デフレからの脱却と持続的な経済成長の実現を目指した。そのため、「大胆な金融政策」「機動的な財政政策」「民間投資を喚起する成長戦略」の「三本の矢」(いわゆるアベノミクス) を一体的に推進することとした。

第二次安倍政権は、当面の需要を喚起するとともに、持続的成長に貢献する分野に重点を置き、成長戦略へ橋渡しすること等を目的として、2019（令和元）年までに５度にわたり経済対策を策定した。

図表　第二次安倍政権の経済対策

策定年月	経済対策	財政支出（事業規模）
2013年１月	日本経済再生に向けた緊急経済対策	約10.3兆円（約20.2兆円）
2013年12月	好循環実現のための経済対策	約 5.5兆円（約18.6兆円）
2014年12月	地方への好循環拡大に向けた緊急経済対策	約 3.5兆円（約16兆円）
2016年８月	未来への投資を実現する経済対策	約13.5兆円（約28.1兆円）
2019年12月	安心と成長の未来を拓く総合経済対策	約13.2兆円（約26兆円）

（内閣府ＨＰ等を基に当室作成）

第二次安倍政権は、成長戦略の一環として、規制改革等を推進し、「世界で最もビジネスしやすい国」を目指した。その結果、我が国への対内直接投資は拡大したが、いまだに、ＯＥＣＤ加盟国の平均（対名目ＧＤＰ比）を大きく下回っている[1]。

(2) 菅内閣から岸田内閣へ

2020（令和２）年９月に発足した菅内閣は、経済再生は引き続き政権の最重要課題であるとし、アベノミクスを継承していく方針を示した[2]。加えて、菅内閣は、「2050年カーボンニュートラルに向けたグリーン成長戦略」やデジタル化の推進等により、企業のイノベーションや投資を促し、労働生産性の向上による経済成長の実現を目指した[3]。

2021（令和３）年10月に発足した岸田内閣は、デフレからの脱却を成し遂げるとしつつ、新自由主義的な政策は、富める者と富まざる者との深刻な分断を生んだとの指摘があるとの認識を示した。その上で、成長戦略と分配戦略を車の両輪として、「新しい資本主義」の実現を目指すこととした。成長戦略としては、科学技術立国の実現や地方のデジタル化、経済安全保障等に取り組むこととした。また、分配戦略としては、働く人への分配機能の

---

[1] 「対日直接投資促進戦略」（令和３年６月２日対日直接投資推進会議決定）

[2] 菅内閣総理大臣記者会見（令和２年９月16日）

[3] 「実行計画」（令和２年12月１日成長戦略会議）

強化、中間層の拡大・少子化対策、看護・介護・保育従事者の収入増等に取り組むこととした[4]。

(3) 新型コロナウイルス感染症対策

2019（令和元）年12月以降、新型コロナウイルス感染症の感染拡大により、我が国経済は大きな打撃を受けた。そこで、安倍内閣は、2020（令和２）年４月、「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」を取りまとめ、その後の追加的な対策も含めると、経済対策の事業規模は、230兆円を超えるものとなった。同年９月に発足した菅内閣においても、同年12月、「国民の命と暮らしを守る安心と希望のための総合経済対策」が閣議決定された。

令和３年10月に発足した岸田内閣においては、同年11月、新たな経済対策となる「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」及びその裏付けとなる令和３年度補正予算が閣議決定され、同補正予算について、年内の可能な限り早期の成立を図る方針が示されている[5]。

図表　新型コロナウイルス感染症対策としての経済対策

策定年月	経済対策等	財政支出（事業規模）
2020年４月	新型コロナウイルス感染症緊急経済対策～国民の命と生活を守り抜き、経済再生へ～	約48.4兆円（約117.1兆円）※1
2020年６月	令和２年度第２次補正予算※2	約72.7兆円（約117.1兆円）
2020年12月	国民の命と暮らしを守る安心と希望のための総合経済対策	約40兆円（約73.6兆円）
2021年11月	コロナ克服・新時代開拓のための経済対策	約55.7兆円（約78.9兆円）

※１　2019年の総合経済対策等の一部を含む
※２　2020年４月の経済対策を強化するための措置
（内閣府ＨＰ等を基に当室作成）

(4) 経済安全保障[6]

ア　中国の台頭

中国は、毛沢東の死後、鄧小平が提唱した社会主義市場経済体制の下で、急速な経済成長を実現し、2010年には、国内総生産（ＧＤＰ）が我が国を抜いて世界第２位となった。また、2013年に習近平国家主席が「一帯一路」構想を打ち出すなど、インフラ整備、貿易・投資の強化、金融協力等によって、世界各国への影響力を強化している。

イ　米中対立と中国包囲網

2017年１月に発足したトランプ政権は、「米国第一」の方針を掲げ、2018年以降、知的財産権の侵害を理由に、中国製品に対し多額の関税をかけた。また、2018年に成立した「国

---

[4] 第205回国会における岸田内閣総理大臣所信表明演説（令和３年10月８日）

[5] 政府与党政策懇談会（令和３年 11 月 19 日）

[6] 「米主導経済秩序に挑む中国「一帯一路」構想」みずほ総合研究所（平27.9.4）、「米中・経済安全保障の総点検」ニッセイ基礎研究所（令3.7.16）、「米中対立をどうみるべきか」ＮＨＫ解説アーカイブス（令2.9.2）等を参考に記述

防権限法2019」により、輸出管理や投資の規制を強化し、技術流出を防ぐため情報通信網から中国製品を排除する政策を実施した。

その後、新型コロナウイルス感染症に対する中国の対応、新疆ウイグル自治区や香港における人権問題などを背景に、米国の中国への態度は更に硬化している。

2021年１月に発足したバイデン政権は、同盟国との連携を深め、中国に対抗する姿勢を強めている。2021年６月、バイデン政権が取りまとめた報告書では、半導体や医薬品等の戦略物資の調達における中国依存を減らすため、日米豪印の枠組み（クアッド）を始めとする国際的な協調体制を強化する方針が示された。

ウ　我が国の対応

我が国においては、2019（令和元）年11月、外為法[7]の改正により、安全保障上重要な業種（武器、原子力、電力、通信等）に対する外国人の投資について、政府による事前審査を義務付けることとなった。また、2021（令和３）年６月、重要施設（防衛施設等）周辺や国境離島の土地取引を規制する重要土地等調査法[8]が制定されるなど、経済的な側面から、我が国に対する脅威に対処する取組が行われた。

骨太方針2021[9]においては、コロナ禍におけるサプライチェーン上の脆弱性が国民の生命や生活を脅かすリスクが明らかになる中、経済安全保障の取組を強化・推進するため、重要技術の保全・育成や基幹的な産業の強靭化を進めることが示された。

2021（令和３）年10月に発足した岸田内閣は、経済安全保障担当の内閣府特命担当大臣を設けた。また、岸田内閣総理大臣は、戦略物資の確保や技術流出の防止に向けた取組を進め、自律的な経済構造を実現することを示した。その上で、強靭なサプライチェーンを構築し、我が国の経済安全保障を推進するための法案を策定することを表明した[10]。

２　新型コロナウイルス感染症対策

(1) 新型インフルエンザＡ（Ｈ１Ｎ１）の発生と特措法[11]の制定

平成21年４月、アメリカやメキシコにおいて新型インフルエンザ患者が発生した。同年５月、日本においても最初の患者が確認された。新型インフルエンザは、平成21年から平成23年にかけて２度にわたり流行したが、その後は季節性インフルエンザとして取り扱うこととなった。

平成22年８月27日、新型インフルエンザ対策本部は、今回の新型インフルエンザ対策の経験等を踏まえ、高病原性の鳥由来新型インフルエンザが発生した場合に備え、必要に応じ法整備をすること等を確認した。これを受け、平成24年４月27日、特措法が可決・成立した。同法により、緊急事態宣言が発出された場合、都道府県知事は、外出自粛や施設の

---

[7] 外国為替及び外国貿易法（昭和24年法律第228号）

[8] 重要施設周辺及び国境離島等における土地等の利用状況の調査及び利用の規制等に関する法律（令和３年法律第84号）

[9] 「経済財政運営と改革の基本方針2021」（令和３年６月18日閣議決定）

[10] 第205回国会における岸田内閣総理大臣所信表明演説（令和３年10月８日）

[11] 新型インフルエンザ等対策特別措置法（平成24年法律第31号）

使用制限、催物の開催制限等を要請できることが規定された。

(2) 新型コロナウイルスの発生と特措法の令和２年改正

令和２年１月、日本において新型コロナウイルスの感染者が初めて確認された。政府は、当初、医療提供体制の確保や水際対策の強化等に取り組んでいたが、感染は更に拡大していった[12]。

国民の生命、健康や国民生活・国民経済に重大な影響を及ぼす感染拡大を防ぐための法制度としては特措法があったが、新型コロナウイルス感染症は特措法の対象となっていなかった。そこで、令和２年３月13日、特措法が改正[13]され、新型コロナウイルス感染症を暫定的に新型インフルエンザ等とみなすことにより、特措法の対象とすることとなった。

同年４月７日、特措法に基づき東京都など７都府県を対象に緊急事態宣言が発出され、同月16日、緊急事態宣言の対象区域は全国に拡大された。緊急事態宣言の対象区域においては外出や催物開催等の自粛要請等が行われ、人出が急減する中、新規陽性者数が減少したこと等を踏まえ、同年５月25日、緊急事態宣言は全ての都道府県において解除された。

(3) 特措法の令和３年改正

令和２年10月末以降、新規陽性者数が増加傾向となった。12月には首都圏を中心に新規陽性者や重症者の数が急増し、医療提供体制がひっ迫した。

同年10月23日、分科会[14]は、飲酒を伴う懇親会、大人数や長時間に及ぶ飲食等によって感染リスクが高まるとして、これらを回避すること等を提言した[15]。こうした状況の下、令和３年１月７日に変更された基本的対処方針においては、飲食店に対する営業時間の短縮の要請を行うことが明記された。

他方、飲食店に対する営業時間短縮等の要請によって、経営状態が悪化する飲食店も少なくなかったため、要請に応じない飲食店もあった[16]。全国知事会は、事業者への要請の実効性を担保するため、違反した場合の罰則の創設や事業者に対する協力金などの支援を求めた[17]。こうした状況の下、令和３年２月３日、特措法が改正された。

図表　特措法の主な改正内容（令和３年改正）

・まん延防止等重点措置を創設し、緊急事態に至る前から、都道府県知事による事業者への営業時間変更等の要請及び命令を可能とすること ・まん延防止等重点措置及び緊急事態措置の実施区域等において、正当な理由なく都道府県知事の要請及び命令に従わない場合には過料に処すること（緊急事態措置：30万円以下／まん延防止等重点措置：20万円以下）

[12] 「新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策」（令和２年２月13日新型コロナウイルス感染症対策本部）

[13] 新型インフルエンザ等対策特別措置法の一部を改正する法律（令和２年法律第４号）

[14] 新型コロナウイルス感染症対策分科会

[15] 「分科会から政府への提言　感染リスクが高まる「５つの場面」と「感染リスクを下げながら会食を楽しむ工夫」」（令和２年10月23日新型コロナウイルス感染症対策分科会）

[16] 『朝日新聞』（令2.12.30）

[17] 「新型コロナウイルス感染症緊急事態宣言を受けた緊急提言」（令和３年１月９日全国知事会新型コロナウイルス緊急対策本部）

・国及び地方公共団体は、事業者を支援するために財政上の措置等を講ずること

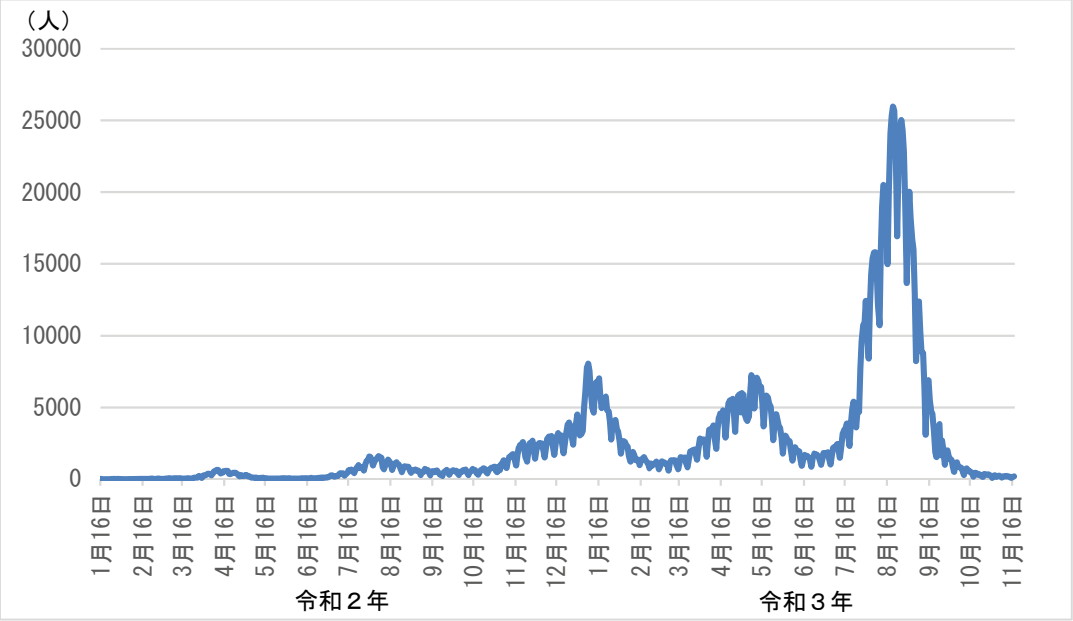
（当室作成）

なお、特措法の改正と同時に感染症法[18]の改正も行われ、新型コロナウイルス感染症を新型インフルエンザ等感染症と位置付けることにより、恒常的に特措法の対象とした[19]。

(4) デルタ株の広がりと感染状況

感染力の強いデルタ株が広がる中、令和３年夏、爆発的に感染が拡大し、重症者の病床使用率が過去最高を記録するなど、医療提供体制がひっ迫し、入院できないまま自宅で死亡する事例も見られた。同年８月下旬をピークに新規陽性者数は減少し、同年９月30日、緊急事態措置区域及び重点措置区域が全て解除された。その要因については、人々の行動変容が起きた可能性や、ワクチン接種の進展が指摘された[20]。

図表　新規陽性者数の推移



（厚生労働省オープンデータを基に当室作成）

(5) 危機管理体制の見直し

令和３年10月４日に発足した岸田内閣は、新型コロナウイルス対策として、「納得感のある説明」と「常に最悪を想定すること」を原則として対応するとした。その上で、①病床・医療提供体制の確保や自宅療養者の対策強化、②健康危機管理の抜本的強化、③国民の協力を得られるよう経済支援を行うこと等を示した[21]。

また、岸田内閣総理大臣は、第205回国会（臨時会）の所信表明演説において、司令塔機能の強化、人流抑制、医療資源の確保のための法改正、国産ワクチンや治療薬の開発など、

---

[18] 感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律（平成10年法律第114号）

[19] 新型インフルエンザ等対策特別措置法等の一部を改正する法律（令和３年法律第５号）

[20] 第52回新型コロナウイルス感染症対策アドバイザリーボード（令和３年９月16日）資料１

[21] 「基本方針」（令和３年10月４日閣議決定）

危機管理を抜本的に強化する旨述べた[22]。

他方、イギリスが罰則有りの自宅待機措置を採る[23]など、諸外国で強力なロックダウン（都市封鎖）が行われてきたが、岸田内閣総理大臣は、欧米諸国のような高額の罰金を科す厳しいロックダウンは日本になじまないとした[24]。

また、同年11月19日に変更された基本的対処方針においては、医療提供体制の強化、ワクチン接種の促進、治療薬の確保を進めることにより、重症化する患者数が抑制され、病床ひっ迫が生じにくくなるとの認識が示された。その上で、緊急事態措置区域及び重点措置区域等においても、ワクチン・検査パッケージ制度等を活用し、感染リスクを下げながら経済社会活動を継続できるようにすることとされた。

(6) 緊急対応策・経済対策

政府は、新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴い、様々な対策を講じてきた。当初は水際対策が中心であったが、その後、感染拡大防止策、医療提供体制の整備、事業者・国民に対する経済支援などが行われた。さらに、ポストコロナの時代を見据えた経済構造の転換を促進する施策も実施されている。

図表　これまでの新型コロナウイルス感染症対策

対策等	主な施策	財政支出 （事業規模）
①新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策 （令和２年２月13日）	○帰国者の受入支援 ○検査体制・医療体制の強化 ○水際対策の強化	153億円 （約2.1兆円）※1
②新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策-第２弾- （令和２年３月10日）	○感染拡大防止策と医療提供体制の整備 ○学校の臨時休業への対応 ○事業活動の縮小や雇用への対応	4,308億円 （約2.1兆円）※1
③新型コロナウイルス感染症緊急経済対策 （令和２年４月20日）	○緊急支援フェーズ ・感染拡大防止策と医療提供体制の整備及び治療薬の開発 ・雇用の維持と事業の継続 ○Ｖ字回復フェーズ ・経済活動の回復 ・強靭な経済構造の構築 ○今後への備え（新たな予備費の創設） ○新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金の創設	約48.4兆円 （約117.1兆円）※2
④令和２年度第２次補正予算 （令和２年６月12日成立）	※４月の経済対策を強化するための予算措置	約72.7兆円 （約117.1兆円）

[22] 第205回国会における岸田内閣総理大臣所信表明演説（令和３年10月８日）

[23] 『産経新聞』（令2.4.3）

[24] 第205回国会衆議院本会議 議事速報17頁（令3.10.12）岸田内閣総理大臣答弁

⑤国民の命と暮らしを守る安心と希望のための総合経済対策 （令和２年12月８日）	○新型コロナウイルス感染症の拡大防止策 ○ポストコロナに向けた経済構造の転換・好循環の実現	約40兆円 （約73.6兆円）
⑥コロナ克服・新時代開拓のための経済対策 （令和３年11月19日）	○新型コロナウイルス感染症の拡大防止 ○「ウィズコロナ」下での社会経済活動の再開と次なる危機への備え ○未来社会を切り拓く「新しい資本主義」の起動	約55.7兆円 （約78.9兆円）

※１　事業規模は①及び②の合算で約2.1兆円
※２　①、②、③のほか令和元年12月の総合経済対策の一部を含む
（各種政府資料を基に当室作成）

(7) 予算措置

政府は、当初、令和元年度予算（主に予備費）を活用して緊急対応策（①及び②）を実施したが、その後、３次にわたり令和２年度補正予算が成立した。また、令和３年度予算においても新型コロナウイルス感染症対応への予算措置が講じられた。

2021（令和３）年10月に発足した岸田内閣においては、同年11月、令和３年度補正予算が閣議決定され、地域、業種を限定しない形で事業規模に応じた給付金、子育て世帯への支援、低所得者世帯等への給付金等の予算措置を講ずることとされている。

図表　新型コロナウイルス感染症対策としての予算措置

予算	主な施策
令和元年度予算（平成31年３月27日成立）の未執行分と予備費約0.5兆円	○雇用調整助成金の特例措置の拡大【374億円】 ○資金繰り対策【782億円】
令和２年度第１次補正予算 （令和２年４月30日成立） 約27.5兆円	○持続化給付金【23,176億円】、特別定額給付金【128,803億円】、子育て世帯への臨時特別給付金【1,654億円】 ○ＧｏＴｏキャンペーン事業【16,794億円】 ○新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金【10,000億円】 ○新型コロナウイルス感染症対策予備費【15,000億円】
令和２年度第２次補正予算 （令和２年６月12日成立） 約32.9兆円	○家賃支援給付金の創設【20,242億円】 ○新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金の拡充【20,000億円】 ○新型コロナウイルス感染症対策予備費【100,000億円】
令和２年度第３次補正予算 （令和３年１月28日成立） 約20.1兆円	○新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金【13,011億円】 ○ワクチン接種体制の整備・接種の実施【5,736億円】 ○新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金【15,000億円】 ○カーボンニュートラルに向けた革新的な技術開発支援のための基金の創設【20,000億円】 ○中堅・中小企業の経営転換支援（事業再構築補助金）【11,485億円】
令和３年度予算 （令和３年３月26日成立） ５兆円	○新型コロナウイルス感染症対策予備費【50,000億円】

（各種政府資料を基に当室作成）

３　子ども・子育て支援

(1) 子ども・子育てに係る現状

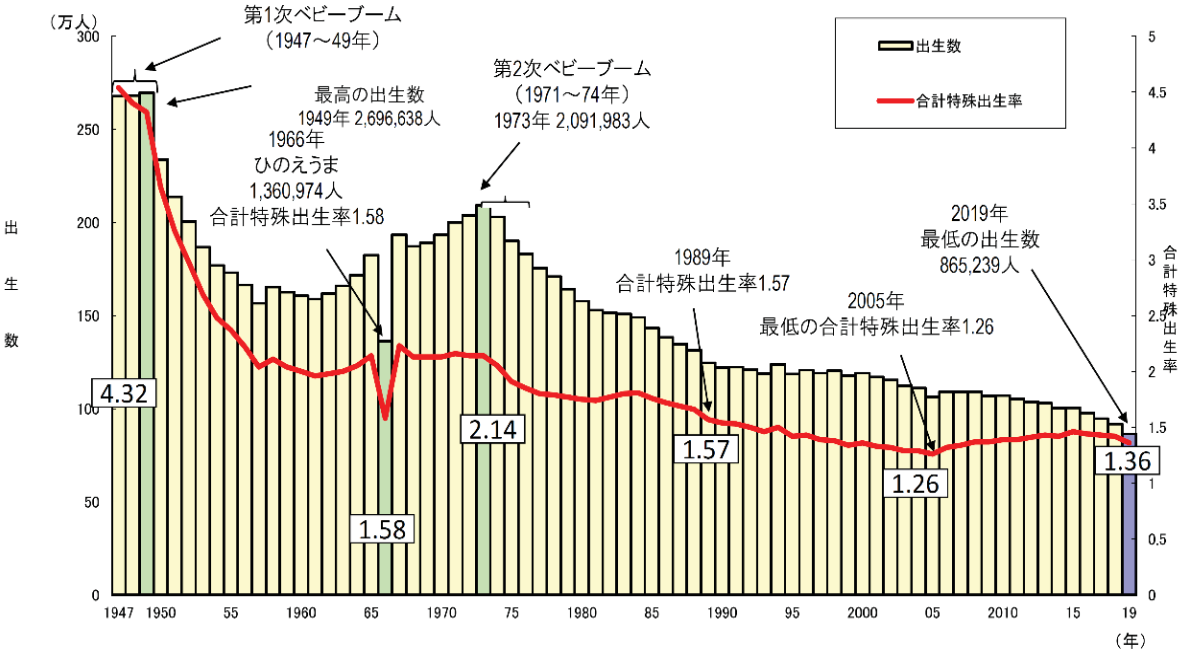
ア　出生数及び合計特殊出生率の推移

我が国の出生数は、第２次ベビーブーム期（1971～74年）には年間200万人を超えていたが、その後はおおむね減少傾向にある。

合計特殊出生率をみると、第１次ベビーブーム期(1947～49年)には4.3を超えていたが、その後急激に低下し、昭和35（1960）年頃からは、2.1前後で推移していた。昭和50（1975）年以降は、再び低下傾向となり、平成元（1989）年には「ひのえうま（丙午)」の年（昭和41（1966）年）の1.58を下回る1.57となった（1.57ショック)。

その後も合計特殊出生率の低下は続き、平成17（2005）年には過去最低の1.26まで落ち込んだ。以降は、ほぼ横ばいで推移している（図表)。

図表　出生数及び合計特殊出生率の推移



（出所）子ども・子育て会議（第56回）（令和３年１月20日）配布資料

「1.57ショック」とは[25]

合計特殊出生率については、平成に入るまでは、昭和41（1966）年の1.58が戦後最低の値であった。これは、ひのえうまの年に生まれた女性は気性が激しく、夫の命を縮めるという迷信があったため、ひのえうまの年（昭和41年）の出生率が極端に低くなったものと考えられている。

そのため、平成元年の合計特殊出生率が、昭和41年の値を下回ったことは社会に衝撃を与え、「1.57ショック」と呼ばれた。

1.57ショックを契機に、政府は、出生率の低下と子供の数の減少傾向を「少子化」問題として認識し、その対策を検討することとなった。

[25] 内閣府「平成19年版少子化社会白書」2,24頁　等

イ　幼児教育・保育施設と待機児童

(ｱ) 幼児教育・保育施設をめぐる状況

我が国においては、以前は３世代が同居する世帯も少なくなかったが、高度経済成長期を境に、就職のために地方から都市部に移住する若者が増加し、核家族化が進行した。

また、昭和の時代までは、都市部のサラリーマン家庭においては、夫が働き、妻が専業主婦となることが多かったが、平成に入ると女性の就業者数が増加し、共働き家庭が増えていった。

このような状況の下、共働き家庭を中心に、預かり時間が短く長期休みがある幼稚園ではなく保育所を利用する世帯が増え、保育所に入所できない児童が増加した（待機児童問題)。一方、一部の幼稚園では定員割れが発生している。

(ｲ) 待機児童の状況

待機児童数が上昇傾向にあったことを背景に、平成13年、小泉内閣は保育所等の受入児童数の増大を目標として掲げ[26]、その実現に向けて保育所等の整備が進められた。これにより、待機児童数は平成15年をピークに減少したが、平成20年には増加に転じた。当時、待機児童の解消が進まない理由として、保育サービスが整備されるにつれて潜在的な保育需要が顕在化したこと、リーマンショック以降、経済状況の悪化等を背景に共働き家庭が増えたこと等が指摘された[27]。

その後も、女性就業率の上昇等により、待機児童数は平成29年４月時点では26,081人となったが、保育の受け皿確保の取組が進んだことにより、待機児童数は減少に転じ、令和３年４月時点では5,634人となった[28]。

令和３年４月時点の待機児童数を年齢別にみると、低年齢児（０歳～２歳児）が全体の87.6％であり、低年齢児のいる世帯にとって厳しい状況となっている。

また、待機児童がいる市区町村は都市部に集中している。首都圏（埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県)、近畿圏（京都府、大阪府、兵庫県）の７都府県及び指定都市、中核市の待機児童数の合計は、全待機児童数の62.4％を占める。

「待機児童」とは

厚生労働省の保育所等利用待機児童数調査では、①特定の保育所等のみ希望している者、②求職活動を休止している者、③育児休業中の者、④地方公共団体が一定の施設等基準に基づき運営費支援等を行っている単独保育事業（東京都の認証保育所等）を利用している者については、「待機児童」に含めないこととされている。

したがって、認可保育所を希望したが入所できず、やむを得ず認可外保育所に入所した場合、保育所に入所できなかったため求職活動をやめた場合、育休中で保育所入所を希望したが入れなかった場合、最初から入所を諦めていた場合等は、待機児童に含まれない。このようなケースは「潜在的な待機児童」や「隠れ待機児童」などと呼ばれてお

[26] 「仕事と子育ての両立支援策の方針について」（平成13年７月６日閣議決定）

[27] 厚生労働省「平成21年度実績評価書　Ⅵ－２－３」２頁

[28] 厚生労働省「保育所等関連状況取りまとめ（令和３年４月１日)」（令和３年８月27日）

り、実際の保育需要は統計以上に多い可能性があると指摘されている[29]。
なお、令和３年４月時点の待機児童数が5,634人であるのに対し、①～④の単純合計（潜在的な待機児童数）は63,581人となっている。

ウ　学童保育と就学後の待機児童

(ｱ) 学童保育をめぐる状況

共働き家庭等の小学生に対しては、小学校の余裕教室や児童館などで、遊びや生活の場を提供する放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）が行われている。同事業は、「学童」あるいは「学童保育」とも呼ばれている。

共働き家庭の増加により、保育所を利用する子供の割合が高まるとともに、学童保育を利用する子供の割合も増加した。保育所を卒園して小学校に入学した新１年生の多くが学童保育に入所しており、学童保育は、共働き家庭等にとって不可欠な施設となっている。

平成９年の児童福祉法の改正により学童保育が法制化されたことに伴い、学童保育の量的な拡大が図られた。放課後児童クラブ（学童保育）数は平成12年には10,994か所であったが、令和２年には26,625か所へと増加している[30]。しかし、学童保育の利用者数は、学童保育数を上回るペースで増加しており、学童保育に入れない「待機児童」が発生している。

また、学童保育については、保育所等と比べて開所時間が短い施設も多いことから、小学校に入学すると子どもを預けられなくなる家庭も少なくない。

(ｲ) 待機児童の状況

学童保育の量的拡大により、待機児童数は平成19年をピークに減少したが、施設の供給を上回るペースで需要が増加し、待機児童数は平成24年に増加に転じた。さらに、平成27年には、児童福祉法の改正により、学童保育の対象児童が「おおむね10歳未満」から「小学校６年生まで」に拡大される中、待機児童数が急増した。

令和２年７月現在、学童保育の利用を希望するが利用できない児童（待機児童）の数は、15,995人となっている。都道府県別で見ると、東京都（3,262人）、埼玉県（1,665人）、千葉県（1,444人）で全体の４割弱を占めている[31]。

エ　子供をめぐるその他の状況

子供に関しては、待機児童等のほか、貧困、児童虐待など、より深刻な問題もある。

(ｱ) 子どもの貧困

平成18（2006）年、ＯＥＣＤの「対日経済審査報告書」において、日本の相対的貧困率がＯＥＣＤ諸国の中で米国に次いで第２位であると報告された。また、同報告書では、日本の子どもの貧困率が徐々に上昇しつつあり、ＯＥＣＤ諸国の平均に比べて高いことも指摘された[32]。

---

[29] 『日本経済新聞』（令3.8.28）　等

[30] 厚生労働省「令和２年（2020年）放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）の実施状況（令和２年（2020年）７月１日現在）」（令和２年12月23日）

[31] 同上

[32] 阿部彩『子どもの貧困：日本の不公平を考える』（岩波新書）岩波書店（2008）ⅱ-ⅲ頁

このような状況の中、平成21年、厚生労働大臣の指示により、厚生労働省が子どもの貧困率を初めて発表し、それ以降、子どもの貧困は重要な政策課題として捉えられるようになった。

平成30年現在、我が国の子どもの貧困率は13.5％、ひとり親家庭の貧困率は48.1％となっている[33]。

(ｲ) 児童虐待

全国の児童相談所における児童虐待相談対応件数は一貫して増加しており、令和２年度には205,029件（速報値）で過去最多となっている。この主な要因として、児童相談所と警察等との連携強化や、マスコミによる事件報道により、これまで見過ごされていた問題が顕在化しているとの見方もある[34]。

(2) 保育の受け皿確保の取組

都市部を中心に待機児童問題が深刻となったことを背景に、第二次安倍内閣以降、数次にわたり、保育の受け皿確保のための政策パッケージが取りまとめられた(図表)。現在は、令和２年12月に取りまとめられた「新子育て安心プラン」に基づく取組が進められている。

図表　第二次安倍内閣以降の保育の受け皿確保のための取組

名称及び公表時期	目標
待機児童解消加速化プラン （平成25年４月公表）	・平成25年度から平成29年度までの５年間で約40万人分の保育の受け皿を確保する。 ⇒公表後の待機児童数の増加を受け、平成27年11月の「一億総活躍社会の実現に向けて緊急に実施すべき対策」において、整備目標が約50万人分に上積みされた。
子育て安心プラン （平成29年６月公表）	・平成30年度から令和４年度までの５年間で約32万人分の保育の受け皿を新たに整備する。 ⇒平成29年12月の「新しい経済政策パッケージ」において、目標を２年前倒しして、令和２年度末までに整備することとされた。
新子育て安心プラン （令和２年12月公表）	・令和３年度から令和６年度末までの４年間で約14万人分の保育の受け皿を整備する。

（内閣府「平成29年版少子化社会対策白書」及び「令和３年版少子化社会対策白書」を基に当室作成）

(3) 新たな子供政策の在り方についての検討

子供に関する施策は、安全、安心の確保から少子化対策まで多岐にわたっており、担当する省庁も複数にまたがっている。例えば、児童虐待については、内閣府、厚生労働省、警察庁、文部科学省、法務省、総務省等、多数の省庁が関係している。このような状況に

[33] 厚生労働省「2019年国民生活基礎調査」による旧基準に基づく相対的貧困率。

[34] 厚生労働省「令和２年度児童相談所での児童虐待相談対応件数（速報値）」、内閣府「令和３年版子供・若者白書」152頁、『産経新聞』（令3.8.28）

対し、令和３年４月５日、菅内閣総理大臣（当時）は、子供たちのために何が必要であるかという視点に立って、縦割りを打破し、組織の在り方を抜本から考えていくことが必要であるとの認識を示した[35]。

６月18日に閣議決定された骨太方針2021においては、少子化の克服、子供を産み育てやすい社会の実現のための施策として、「困難を抱える子供への支援等が抜け落ちることのないような体制の構築（行政組織の創設）」が盛り込まれた。

10月４日に発足した岸田内閣においても、子供をめぐる様々な課題に適切に対応するため、子供目線に立って、縦割りを排した行政の在り方を検討することとされ、新たな子供政策の在り方について、年末までに基本方針を決定し、可能であれば来年の通常国会に法案を提出するスケジュールを念頭に、検討を進めることとされた[36]。

４　マイナンバー制度

(1) 現行制度

ア　マイナンバー制度の概要

「個人番号」（マイナンバー）は、本人を識別するための12桁の番号である。マイナンバーは日本国内に住民票を有する個人に対して付番され、「基本４情報」（氏名、住所、性別、生年月日）と関連付けて管理されている。

「社会保障・税番号制度」（マイナンバー制度）は、マイナンバー法[37]に基づき、複数の機関に存在する個人の情報が同一人の情報であることの確認を行うための基盤である。

マイナンバー制度の目的は、①公正な給付と負担の確保、②国民の利便性の向上、③行政の効率化の３つである（第１条）。

イ　マイナンバーの利用

マイナンバーは、①社会保障制度、②税制及び③災害対策の３分野において利用を促進することとし（第３条第２項）、マイナンバーを利用できる事務を限定列挙する方式（ポジティブリスト方式）が採られている。ただし、将来的には幅広い分野での利用も目指すこととされている[38]。

---

[35] 第204回国会参議院決算委員会会議録第１号11頁（令3.4.5）菅内閣総理大臣答弁

[36] 第205回国会衆議院本会議 議事速報８頁（令3.10.12）岸田内閣総理大臣答弁。なお、同様の方針が、第二次岸田内閣の「基本方針」（令和３年11月10日閣議決定）、「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」（令和３年11月19日閣議決定）においても盛り込まれた。

[37] 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（平成25年法律第27号）

[38] 政府・与党社会保障改革検討本部「社会保障・税番号大綱」（平成23年６月）６頁

図表　マイナンバーの利用範囲（主なもの）

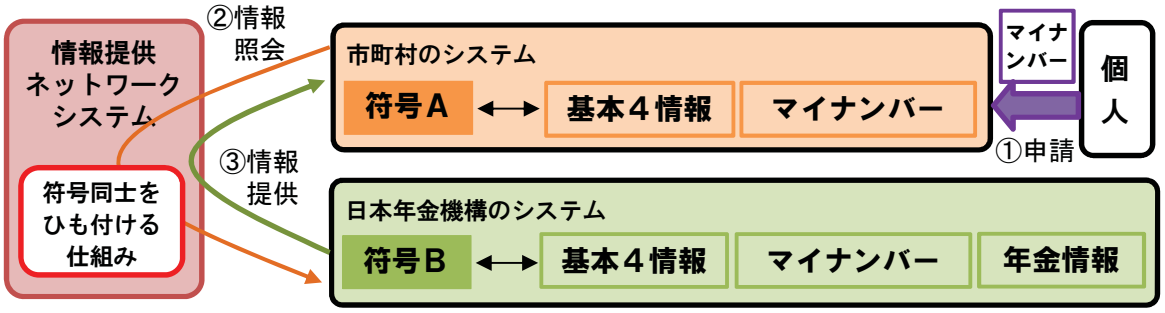
<table>
<tr><td rowspan="3">社会保障分野</td><td>年金分野</td><td>●年金の資格取得・確認・給付に利用
○国民年金・厚生年金・共済年金の支給
○確定給付企業年金・確定拠出年金の支給
○農業者年金の支給　等</td></tr>
<tr><td>労働分野</td><td>●雇用保険等の資格取得・確認・給付、ハローワーク等の事務に利用
○雇用保険の失業等給付・育児休業給付の支給
○雇用安定事業・能力開発事業の実施
○労災保険の保険給付の支給、社会復帰促進等事業の実施</td></tr>
<tr><td>医療・福祉・その他分野</td><td>●医療保険等の手続、福祉分野の給付、低所得者対策の事務に利用
○医療保険等給付、後期高齢者医療給付、医療保険料の徴収
○介護保険サービスの支給、介護保険料の徴収
○予防接種の実施、実費の徴収
○児童扶養手当の支給
○ひとり親家庭への資金貸付・自立支援給付金の支給
○障害者への自立支援給付の支給
○特別児童扶養手当・特別障害者手当等の支給
○生活保護の決定・実施
○日本学生支援機構奨学金の貸与
○公営住宅・改良住宅の管理</td></tr>
<tr><td colspan="2">税分野</td><td>●国民が税務当局に提出する確定申告書等に記載、当局の内部事務等に利用</td></tr>
<tr><td colspan="2">災害対策分野</td><td>●被災者生活再建支援金の支給事務に利用
●被災者台帳の作成に関する事務に利用</td></tr>
<tr><td colspan="3">●上記のほか、社会保障・地方税・防災に関する事務その他これらに類する事務であって地方公共団体が条例で定める事務に利用</td></tr>
</table>

（総務省『平成26年版情報通信白書』等を基に当室作成）

ウ　情報連携

情報連携とは、個人情報を分散管理する各機関が、マイナンバー等を用いて相互に個人情報を活用する仕組みである。これは、行政機関等に提出する書類（住民票、課税証明書等）を省略し、住民の利便性を図るとともに、行政を効率化すること等を目的としている。機関同士のやり取りに使われるのはマイナンバーではなく「機関別符号」であり、各機関別符号がどのマイナンバーにひも付けられているかは各機関でないと分からないため、国は各機関が保有する特定個人情報（マイナンバーを含む個人情報）を把握できない仕組みとなっている。

図表　マイナンバー制度における符号を用いた情報連携の例



（総務省資料等を基に当室作成）

エ　マイナンバーカード

「個人番号カード」（マイナンバーカード）は、本人に交付されるＩＣチップのついたプラスチック製のカードである。12桁のマイナンバーが記載されるとともに、カード所有者本人であることを証明するための電子証明書等が搭載されたＩＣチップが内蔵されている。

マイナンバーカードは、①マイナンバーを確認する際の本人確認及び②個人番号利用事務実施者等によるアクセス記録の確認のために用いられる。

なお、ＩＣチップ内の公的個人認証（電子証明書）及び空き領域については、マイナンバー自体を利用するものではないため、民間事業者も含めて様々な用途に活用することができる。

(2) マイナンバー法制定及び改正の経緯

ア　マイナンバー法の制定

我が国においては、昭和40年代以降、行政分野における電算化が進んだことを背景に、全員に行政上統一の番号を付番する「共通番号制度」の導入に向けた検討が政府において断続的に行われてきたが、プライバシー侵害等の懸念が指摘され、検討は中断していた。

他方、平成11年の改正住民基本台帳法[39]により、各市町村を結ぶ住民基本台帳ネットワーク（住基ネット）が制度化された。住基ネットでは、全ての住民に11桁の住民票コードが付番され、住民票の写しの省略や転入転出手続の簡素化などが図られた。

その後、平成23年に策定された「社会保障・税番号大綱」を基に、平成25年にマイナンバー関連４法[40]が成立し、公平な負担と給付等を行うための基盤としてマイナンバー制度が創設された。

マイナンバーの付番は平成27年10月から、マイナンバーの利用及びマイナンバーカードの交付は平成28年１月から、情報連携は平成29年11月から、それぞれ開始された。

---

[39] 平成11年法律第133号

[40] 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（平成25年法律第27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整備等に関する法律（平成25年法律第28号）、地方公共団体情報システム機構法（平成25年法律第29号）及び内閣法等の一部を改正する法律（平成25年法律第22号）

イ　マイナンバー法の改正

マイナンバー法は、これまでに３回改正され、利用範囲の拡大等が講じられてきた。

(ｱ) 平成27年改正法[41]

金融機関等に対し、預貯金者等情報をマイナンバーにより検索することができる状態で管理する義務が課された。これにより、金融機関等は預貯金者に対し、預貯金口座を新規に開設する際にはマイナンバーの告知（提出）を求めることが義務付けられた。

(ｲ) 令和元年改正法[42]

国外転出者についても､マイナンバーカードの交付を受けることができるようになった。本改正は令和６年度中に施行される予定である。

(ｳ) 令和３年改正法[43]

マイナンバーカードの機能をスマートフォンに搭載することを可能とした。また、預貯金者は、一の預貯金口座を事前にマイナンバーとひも付けて登録し、災害や感染症の発生時等に支給される公的給付の支給に同口座の情報を活用することが可能となった。本改正は令和５年度中に施行される予定である。

(3) マイナンバー法の改正に向けた動き

政府は、スマートフォンを用いて24時間365日、申請手続等の行政サービスが利用でき、一つのサービスが60秒以内に完結できるようにするとしている[44]。これらは、マイナンバーの利用範囲の拡大や、マイナンバーカードを活用した様々な機能の拡大等により実行可能となる。

これを踏まえ、令和３年６月に策定された重点計画[45]においては、社会保障・税・災害対策の３分野以外におけるマイナンバーを利用した情報連携及び行政事務全般（治安、外交等を除く。）における情報連携について検討し、国民の理解が得られたものについて、令和４年の常会にマイナンバー法の改正案を提出するとしている。

５　国家公務員制度

(1) 給与制度関係

ア　概要

国家公務員は、一般職と特別職に分けられ、一般職の国家公務員の給与については一般

---

[41] 個人情報の保護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（平成27年法律第65号）

[42] 情報通信技術の活用による行政手続等に係る関係者の利便性の向上並びに行政運営の簡素化及び効率化を図るための行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律等の一部を改正する法律（令和元年法律第16号）

[43] デジタル社会の形成を図るための関係法律の整備に関する法律（令和３年法律第37号）、公的給付の支給等の迅速かつ確実な実施のための預貯金口座の登録等に関する法律（令和３年法律第38号）及び預貯金者の意思に基づく個人番号の利用による預貯金口座の管理等に関する法律（令和３年法律第39号）

[44] 「インタビュー 平井卓也デジタル改革担当相 デジタル後進国打破する スマホ60秒で行政サービス」『週刊エコノミスト　第99巻第30号』毎日新聞出版（令3.8.17）21頁

[45] デジタル社会の実現に向けた重点計画（令和３年６月18日閣議決定）

職給与法[46]等により、特別職の国家公務員の給与については特別職給与法[47]等により定められている（給与法定主義）。

また、国家公務員については労働基本権が制約されることの代償措置として人事院勧告制度[48]が設けられている。人事院は、国家公務員の給与水準を民間企業従業員の給与水準と均衡させること（民間準拠）を基本として、毎年、国家公務員及び民間企業従業員の給与を調査・比較した上で、給与に関する勧告・報告を行っている。

これらを踏まえて、政府は、給与関係閣僚会議[49]において人事院勧告の取扱方針を協議し、その結果を閣議決定して、一般職給与法等の改正案を国会に提出している。

イ　令和３年人事院勧告

人事院は、令和３年８月10日、国会及び内閣に対し、一般職の国家公務員の給与に関する報告及び勧告を行った。

【報告及び勧告の内容】
① 特別給（ボーナス）は、民間の支給割合に見合うよう支給月数を0.15月分引き下げ、年間4.30月分とすること
② 月例給は、官民給与の較差が極めて小さいため改定を行わないこと

ウ　法律案提出に向けた動き

政府は、令和３年11月24日、給与関係閣僚会議を開催し、

① 人事院勧告どおりボーナスの支給月数を引き下げること。なお、令和３年度の引下げ相当額については、令和４年６月のボーナスから減額することで調整を行うこと
② 特別職の国家公務員の給与については、①の趣旨に沿って取り扱うこと

を決定した。

今後は、一般職給与法等の改正案及び同改正案の内容に沿った特別職給与法の改正案が閣議決定を経て国会に提出される見込み[50]である。

(2) 育児休業制度関係

ア　概要

一般職の国家公務員の育児休業については育児休業法[51]で定められている。また、育児休業に関する制度の変更に関しては、人事院が意見の申出[52]を行っている。

---

46 一般職の職員の給与に関する法律（昭和25年法律第95号）
47 特別職の職員の給与に関する法律（昭和24年法律第252号）
48 国家公務員法（昭和22年法律第120号）第28条第２項
49 平成５年９月21日閣議口頭了解
50 『日本経済新聞』（令3.11.25）等
51 国家公務員の育児休業等に関する法律（平成３年法律第109号）
52 国家公務員法第23条

イ　出産、育児等と仕事の両立支援に向けた動き

政府は、令和２年５月、「少子化社会対策大綱」[53]を閣議決定し、男性の育児休業取得や育児参画を促進するための取組を総合的に推進することとした。

また、政府は、同年７月、骨太方針2020[54]においても、配偶者の出産直後の男性の休業を促進する枠組みの検討など、男性の育児休業取得を一層強力に促進するとした。

ウ　令和３年における民間労働法制の改正

イを踏まえ、令和３年６月、民間労働者について、男性の育児休業取得促進等のため、改正育児・介護休業法[55]が成立した（公布日（同月９日）から１年６か月以内に施行）。

【改正育児・介護休業法の主な措置内容】

① 子の出生後８週間以内に４週間まで取得することができる柔軟な育児休業（出生時育児休業）を創設する。出生時育児休業は２回に分割できるものとし、申出期限について、原則として休業の２週間前までとする。

また、労使協定を締結している場合に、労働者と事業主の個別合意により、事前に調整した上で休業中に就業することを可能とする。

② １歳に満たない子についてする育児休業（出生時育児休業を除く。）について、分割して２回の育児休業申出を可能とする。

エ　人事院の意見の申出

「少子化社会対策大綱」及び改正育児・介護休業法を踏まえ、人事院は、国家公務員についても、育児休業の取得回数制限を緩和することが適当であるとして、令和３年８月10日、育児休業法の改正を求める意見の申出を行った。

【意見の申出の内容】

① 育児休業を原則２回まで（現行：原則１回まで）取得可能とすること

② ①に加えて、子の出生後８週間以内に２回まで（現行：１回まで）の育児休業を取得可能とすること

オ　法律案提出に向けた動き

政府は、育児休業法を改正する方針を固め、次期国会に法改正案を提出するとの報道[56]がなされており、今後、育児休業法の改正案が閣議決定を経て国会に提出される見込みである。

---

[53] 令和２年５月29日閣議決定

[54] 「経済財政運営と改革の基本方針2020」（令和２年７月17日閣議決定）

[55] 育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律及び雇用保険法の一部を改正する法律（令和３年法律第58号）

[56] 『読売新聞』（令 3.8.21）等

６　皇室制度

(1) 皇族

ア　皇族の意義

皇族制度は、世襲による皇位継承を確保するとともに、一定の場合、天皇の国事行為を代行するなど天皇の活動を支えるものである[57]。

イ　皇族の現状

(ｱ) 構成

現在、内廷皇族は天皇皇后両陛下、愛子内親王殿下及び上皇上皇后両陛下の５方である。また、内廷外の皇族は秋篠宮（４方）、常陸宮（２方）、三笠宮（４方）、高円宮（２方）の各宮家の12方である（令和３年10月26日現在）。

(ｲ) 皇位継承者等

現在、皇位継承資格を持つ皇族は３方である。継承順位は、１位が皇嗣である秋篠宮皇嗣殿下、２位が秋篠宮皇嗣同妃両殿下の長男の悠仁親王殿下、３位が上皇陛下の弟の常陸宮正仁親王殿下である。

なお、悠仁親王殿下（15歳）の同世代の皇族は、愛子内親王殿下（19歳）、佳子内親王殿下（26歳）の２方である。また、天皇（61歳）皇后（57歳）両陛下の同世代の皇族は、秋篠宮皇嗣（55歳）同妃（55歳）両殿下のほか、彬子女王殿下（39歳）、瑶子女王殿下（38歳）、承子女王殿下（35歳）の３方である（令和３年10月26日現在）。

(2) 皇室制度に関する議論

ア　皇室典範特例法案に対する附帯決議（平成29年）

平成29年６月、衆議院議院運営委員会において、天皇陛下の退位及び皇嗣の即位の実現等を定める皇室典範特例法案[58]に対する附帯決議が付された。その中に、「政府は、安定的な皇位継承を確保するための諸課題、女性宮家の創設等について、皇族方の御年齢からしても先延ばしすることはできない重要な課題であることに鑑み、本法施行後速やかに、皇族方の御事情等を踏まえ、全体として整合性が取れるよう検討を行い、その結果を、速やかに国会に報告すること。」との文言が盛り込まれた。政府は、同附帯決議の趣旨を尊重し、対応していくとした[59]。

なお、参議院においても、同様の附帯決議が付された。

イ　「天皇の退位等に関する皇室典範特例法案に対する附帯決議」に関する有識者会議（令和３年）

令和３年３月より附帯決議において示された課題について有識者会議[60]が開催され、同

---

[57] 「皇室典範に関する有識者会議報告書」（平成17年11月24日）

[58] 天皇の退位等に関する皇室典範特例法案（第193回国会閣法第66号）

[59] 第203回国会参議院会議録第６号（令2.11.30）菅内閣総理大臣答弁

[60] 「天皇の退位等に関する皇室典範特例法案に対する附帯決議」に関する有識者会議

年７月、「今後の整理の方向性について」が了承された。

「今後の整理の方向性について」では、皇位継承について、

○今上陛下から秋篠宮皇嗣殿下、次世代の悠仁親王殿下という皇位継承の流れをゆるがせにしてはならないこと

○悠仁親王殿下の次代以降の皇位の継承については、将来、悠仁親王殿下の御年齢や御結婚等をめぐる状況を踏まえた上で判断すべき事柄であること

が示された。

また、皇族数の確保を図ることが喫緊の課題であり、多様な世代の方が男女共に悠仁親王殿下を支えることが重要とされ、次の方策が示された。

①内親王・女王が婚姻後も皇族の身分を保持することを可能とすること
②皇族の養子縁組を可能とすることで、皇統に属する男系の男子が皇族となることを可能とすること
③皇統に属する男系の男子を法律により直接皇族とすること

そして、今後の検討は①及び②を中心とした上で、十分な皇族数が確保できない場合に③を検討する事柄と考えるべきとされた。

７　警察行政

(1) 自動車の自動運転の技術の実用化への対応

ア　自動運転の意義

自動運転は、自動車の運転の際に、認知、予測、判断及び操作を、運転者に代わり、システム（制御プログラム）が行うものである。

自動運転は、交通事故の削減、交通渋滞の緩和、環境負荷の低減、高齢者の移動支援等に資することが期待されるとともに、成長戦略の一環[61]として位置付けられている。近年、国内外の自動車メーカーやＩＴ企業等によって、技術開発や公道実証実験が行われ、自動運転の実用化に向けた取組が進められている。

イ　自動運転のレベル

運転の自動化は、運転操作へのドライバーの関与の度合いに応じて６段階に分けられている[62]。

レベル１ではハンドル（横方向）かアクセル、ブレーキ（縦方向）のいずれかの運転操作をシステムが支援し、レベル２では横方向・縦方向の両方の運転操作をシステムが支援する。これに対し、レベル３以上では運転操作の主体がシステム（自動運行装置）になる。

一般的に、自動運転はレベル３以上を指す。レベル３では、一定の条件の下であれば、システムが運転操作を行う。ただし、自動運行装置が正常に作動しないおそれがある場合には、運転者に運転操作を促す警報等が発せられ、運転者は適切に応答しなければならない。

---

[61] 未来投資戦略2018―「Society 5.0」「データ駆動型社会」への変革―（平成30年６月15日閣議決定）

[62] ＳＡＥ International（米国自動車技術会）のＪ3016（2016年９月）及びその日本語参考訳であるＪＡＳＯＴＰ18004（2018年２月）

これに対し、レベル４及びレベル５では、運転者の存在を前提とせず、全てシステムが対応する。

なお、国際道路交通の統一規則を定めるジュネーブ条約[63]では、車両には運転者がいなければならないとされている。しかし、近い将来、運転者の存在を前提としない自動運転が実現することもあり得ることから、近年、自動運転と国際条約との関係に関し、国連の国際経済社会理事会の下で議論が行われている。

ウ　レベル３に対応した道路交通法の改正（令和元年）

運転操作の主体が常に運転者である場合（レベル１及びレベル２）においては、道路交通法等の改正は必要なかった。しかし、レベル３においては、運転操作の主体が運転者からシステム（自動運行装置）になること等から、それに伴う法整備が必要となった。そこで令和元年の道路交通法の改正[64]において、自動運転レベル３に対応した自動車が、公道を走行できるようにするための規定が整備された。

すなわち、レベル３においては、自動運行装置による運転操作に係る義務の履行が可能であるが、従来と同様、運転者が義務を負う。運転操作以外に係る義務については、自動運行装置の使用中は、禁止規定の適用除外となる。例えば、運転中の携帯電話等の保持による通話は禁止されているが、自動運行装置を適切に使用する場合には、自動運行装置が運転操作を代替し、安全運転義務に反せず運転できるため、通話が可能となる。

なお、レベル３、４の段階では、自動運行装置の欠陥により人身事故が生じた場合、民事上の責任については、現行の自賠責法による運行供用者責任を適用することが妥当とされた。また、刑事上の責任については、運転者については過失運転致死傷罪の成否が、運行装置の製造に関与した者については、業務上過失致死傷罪の成否が問題となり得る[65]。

エ　レベル４への対応に向けた動き

今後のＩＴＳ（高度道路交通システム）・自動運転に関し、政府は、「官民ＩＴＳ構想・ロードマップ2021」[66]を策定した。同ロードマップにおいては、2025年を目途に高速道路での自家用車の自動運転（レベル４）、2025年以降に高速道路でのトラックの自動運転（レベル４）を目指している。

こうした中、警察庁は、レベル４の実現に向けた調査研究を行うこととし、令和３年３月に有識者による調査検討委員会報告書が取りまとめられた。同報告書は、自動運転システムを運行する事業者らに安全確保のための一定の義務を負わせること等を内容としている。今後、令和４年度までの道路交通法の改正も視野に、ルール作りを進めることとしているとの報道がある[67]。

---

[63] 道路交通に関する条約（昭和39年条約第17号）

[64] 道路交通法の一部を改正する法律（令和元年法律第20号（令和２年４月施行））

[65] 第198回国会衆議院内閣委員会議録第19号11頁（令元.5.24）政府参考人答弁

[66] 高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部・官民データ活用推進戦略会議決定（令和３年６月15日）

[67] 『日本経済新聞』（令3.4.2）

(2) サイバー犯罪対策

ア　サイバー犯罪の情勢

サイバー犯罪の検挙件数は増加傾向にあり、令和２年は9,875件と過去最多となった。

また、海外では不正プログラムによって金融機関のシステムや原子力関連施設の制御システムの機能不全を引き起こす事案が発生している。我が国でも今後重要インフラの基幹システムに対するサイバーテロが発生する可能性は否定できない。

イ　サイバー犯罪への体制

(ｱ) 警察庁の内部部局の事務分担

サイバー関連の犯罪は、警察庁の複数の内部部局で分担され、不正送金事案などは生活安全局、サイバーテロ等は警備局、サイバー事案の解析は情報通信局が担当している。しかし､外貨獲得目的でサイバー攻撃を行う事案など､複数の局に関係するものもあるため、縦割りの組織では現状にそぐわないとの指摘もある[68]。

(ｲ) 国と地方との関係

サイバー犯罪の捜査・摘発は、各都道府県警察ごとに行っている。

他方、警察庁では、サイバー犯罪条約、刑事共助条約（協定)、ＩＣＰＯ等の国際捜査共助の枠組みを活用し、国境を越えるサイバー犯罪・サイバー攻撃に対処している。こうした事案において、各都道府県警察は警察庁を介して、国際捜査共助を実施している。

海外では国の警察組織がサイバー犯罪を捜査するのが主流であり、都道府県警察が主体では、犯罪捜査を行う人員が限られ、各都道府県警察の捜査レベルに差があることなどから、国際的なサイバー攻撃に対応できないとの指摘もある[69]。

ウ　サイバー隊の設置等に向けた動き

(ｱ) 概要

国家を背景としたサイバー攻撃や悪質なマルウェアを用いた攻撃等、サイバー空間における脅威を踏まえ、令和３年６月、小此木国家公安委員会委員長（当時）は令和４年度の警察庁組織改正構想を公表した[70]。

すなわち、警察庁にサイバー局を設置するとともに、管区警察局に一定のサイバー事案について捜査を行うための組織（サイバー隊（仮称））を設置することとしている。併せて、情報通信局が所管する情報管理や通信施設の業務は長官官房に移し、技術政策を統括することが検討されている。

岸田内閣においても、同年11月18日、二之湯国家公安委員会委員長から、令和４年にサイバー局とサイバー隊を設置する旨の発言があった[71]。

なお、警察庁は、サイバー局の新設等を内容とした警察法改正案を令和４年の通常国会

---

68 『毎日新聞』（令3.6.25）

69 『毎日新聞』（令3.6.25）

70 国家公安委員会委員長記者会見要旨（令和３年６月24日）

71 『時事通信ニュース』（令 3.11.18）

に提出する方針であるとの報道がある[72]。

(ｲ) 警察庁における局の新設

各省の官房･局の設置については､国家行政組織法制定当初は法律事項とされていたが、昭和58年の国家行政組織法改正により、政令事項とされている。

しかし、警察庁は、内閣府設置法第56条に規定する「特別の機関」として位置付けられ、官房、局及び部は警察法で規定されている。従って、警察庁の局等を新設する場合には警察法の改正が必要となる。

(ｳ) 警察庁におけるサイバー隊の新設

現行の警察法では、警察職務の執行は都道府県警察が行うものとされている。

しかし、サイバー事案は県境や国境を越えた問題であり、国際捜査共助が必要であることから、国が関わらざるを得ない。また、サイバー隊は知的な作業を中核とした実践的な組織であり、従来の有形力を行使する部隊とは性質が異なるとの意見もある[73]。

こうした状況の下、国の警察組織である管区警察局にサイバー隊を設置した上で、サイバー隊が一定の事案を自ら捜査することが検討されている。

なお、サイバー隊を設置する場合、警察の権限が濫用されることのないよう国家公安委員会の機能強化などバランスの取れた制度の検討が必要となるとの意見もある[74]。

内容についての問合せ先
内閣調査室　尾本首席調査員（内線68400）

---

[72] 『朝日新聞』(令3.6.25)

[73] 国家公安委員会「定例委員会の開催状況」(令和３年６月24日)

[74] 『毎日新聞』(令3.6.25)

総務委員会

総務調査室

Ⅰ　所管事項の動向

１　地方行政

(1) 国と地方の役割分担

ア　地方分権の推進

明治期以来形成されてきた中央集権型の行政システムは、我が国の近代化や高度経済成長に寄与してきた一方で、我が国が成熟してくると、地域の自治の制約、活力の低下、多様性の喪失、東京一極集中、地域格差の拡大といった弊害も目立つようになった。こうしたことを踏まえ、平成５年６月の地方分権の推進に関する決議（衆参両院）を契機として、国と地方の関係を上下・主従の関係から対等・協力の関係に変えるとの理念の下、地方分権の取組が進められ、平成12年４月には、地方分権一括法[1]が施行された。これによって、機関委任事務制度[2]の廃止、地方に対する国の関与の見直し・権限移譲などが行われるとともに、「地方自治法」（昭和22年法律第67号）において、国と地方公共団体の役割分担の原則が明確に定められた。そこでは、国は本来果たすべき役割（外交、生活保護基準、公的年金、基幹的交通基盤整備等）を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体に委ねるとともに、地方公共団体の自主性・自立性が十分に発揮されるようにすることが基本とされた[3]。

イ　国と地方の新たな役割分担の検討

地方分権改革では、現在に至るまで、国から地方への権限移譲や国による規制の緩和（義務付け・枠付けの見直し）など、地方の自主性・自立性を高めるための取組が進められてきた。しかし、近年では、条例による地方独自の規制や地方公共団体間共通のルールの欠如が事業者の負担となっている等の指摘もある。

さらに、新型コロナウイルス感染症（以下「感染症」という。）への対応においては、①事業者に対する休業要請の対象範囲等について国と地方で調整が難航したこと、②保健所設置主体[4]が広範にわたり、国、都道府県、保健所設置市区の連携が円滑に進まなかったこと、③特別定額給付金の支給において国と地方相互のシステムが統一されておらず、迅速な支給の支障となったことなどを受け、「地方自治」「地方分権」が施策の円滑・効果的な実施の支障となっているとの指摘もなされた。

このような指摘も踏まえ、総務省は、令和３年３月から「デジタル時代の『地方自治』

---

[1] 「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（平成 11 年法律第 87 号）

[2] 知事や市町村長を国の下部機関と構成して国の事務を執行させる仕組み

[3] 地方自治法第１条の２

[4] 地域保健法（昭和22年法律第101号）第５条では、保健所は都道府県、政令市、中核市及び特別区等に設置することとされている。なお、地方分権改革の一環として、平成26年に中核市としての指定要件が人口30万人以上から20万人以上に緩和されたため、中核市は43団体（平成26年４月）から62団体（令和３年４月）に増加した。

のあり方研究会」を開催し、地方への権限移譲や地方の自主性・自立性の拡大がもたらした成果と課題を整理するとともに、緊急時における国と地方の役割分担の在り方等について検討を行っている。

また、「骨太の方針 2021[5]」では、感染症対応で直面した課題を踏まえ、国と都道府県の関係、大都市圏における都道府県と市町村との関係等について、地方制度調査会等で改善に向けた検討を進めるとともに、国と地方の新たな役割分担について、法整備を視野に入れつつ検討を進めるとしている。これを受け、早ければ、令和３年中にも、第 33 次地方制度調査会が発足すると見込まれている。

(2) マイナンバーカードの普及促進

ア　普及促進に向けた取組と交付状況

マイナンバーカードは、マイナンバー制度の導入に伴い、平成28年１月から交付が開始されたもので、マイナンバーを証明する書類や公的な身分証明書として利用できるほか、電子証明書が標準的に搭載されていることから、行政手続のオンライン申請や民間のオンライン取引等にも利用することができる。このため、政府は、マイナンバーカードをデジタル社会の基盤と位置付け、令和４年度末にはほぼ全国民にマイナンバーカードが行き渡ることを目指し、普及の加速化等の取組を推進している。具体的には、①健康保険証としての利用（令和３年10月本格運用）、②電子証明書のスマートフォンへの搭載の実現（令和４年度中）、③国外継続利用（令和６年度中）、④運転免許証との一体化（令和６年度末）、⑤在留カードとの一体化（令和７年度）等を推進するなど、マイナンバーカードの利便性向上のための取組等を進めているほか、総務省において、市町村における交付体制の充実のために必要な窓口の増設等の経費を支援している[6]。

マイナンバーカードの交付枚数は、交付開始から４年が経過した令和２年１月20日時点で1,910万枚（人口に対する交付枚数率15.0%）にとどまっていたが、同年７月からのマイナポイント事業[7]の申込開始を契機として、カードの交付枚数が急増し、令和３年11月１日時点の交付枚数は4,955万枚（同39.1%）となった。しかし、マイナポイントの対象となるマイナンバーカード申請期限が同年４月末で終了したため、同年６月をピークとして毎月の交付枚数は減少傾向にある。

イ　マイナポイント第２弾の実施

令和３年11月19日に閣議決定された「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」では、マイナンバーカードの普及を促進するとともに、消費喚起や生活の質の向上につなげるため、マイナポイント第２弾（１人当たり最大２万円相当）を実施することとされた。マイ

---

[5] 「経済財政運営と改革の基本方針 2021」（令和３年６月 18 日閣議決定）

[6] 令和３年９月のデジタル庁の設置に伴い、マイナンバーカードの利用に関する事務はデジタル庁が担うこととされ、総務省はマイナンバーカードの発行、交付及び管理に関する事務を担うこととされた。

[7] マイナポイント事業は、マイナンバーカードを取得し、一定の手続をした者がキャッシュレス決済サービスでチャージ又は買い物を行った場合、当該決済サービスで利用できる「マイナポイント」（最大２万円のチャージ等に対し5,000円相当）を国費で付与するもの。

ナポイント第２弾では、①カードの新規取得者に最大5,000円相当のポイント、②健康保険証としての利用登録を行った者に7,500円相当のポイント、③公金受取口座の登録を行った者に7,500円相当のポイントを付与することとされた。また、新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金を活用して、地方公共団体が独自にポイントを上乗せすることも認めることとされた。

これを受け、総務省は、令和３年度補正予算において、マイナポイント第２弾の実施のため１兆8,134億円を計上するとともに、マイナンバーカードの一層の普及促進として346億円を計上している。

(3) 地方議会

ア　議員のなり手不足問題

地方議会に関しては、①高知県大川村において、村議会議員選挙の立候補者が定数に達しない可能性があるとして、平成29年６月に町村総会[8]の設置の検討を開始する旨を表明したこと、②平成31年４月に実施された統一地方選挙において、道府県議会議員選挙及び町村議会議員選挙で立候補者数が過去最少を、無投票当選率が過去最高を記録したこと等を契機として、地方議会議員のなり手不足問題が注目されるようになった。そのため、その対応策について第32次地方制度調査会や総務省の研究会等で検討が行われた。

イ　なり手不足の解消に向けた検討

第32次地方制度調査会の答申（令和２年６月）では、議員のなり手不足の要因として、①議員の位置付けが不明確であること、②議員報酬が低水準であること、③議員の請負禁止の範囲が不明確[9]であること、④立候補時の休暇・休職制度が未整備であること等を指摘している。その上で、③については、禁止の対象となる請負範囲を明確化するとともに、個人の請負に関する規制（地方公共団体と取引のある個人が当該団体の議会議員になることを全面的に禁止）について、その緩和を検討する必要があると提言した。

また、総務省の「地方議会・議員のあり方に関する研究会」の報告書（令和２年９月）では、議員のなり手不足の要因として、上記の事項に加え、⑤出産・育児・介護等による議会への欠席事由が未整備であることや、⑥地方議会議員が厚生年金へ加入できないこと等を指摘している。

なお、報道によれば、自由民主党は、③の個人の請負に関する規制の緩和について、地方公共団体と取引のある個人事業主も、取引額が政令で定める額（年間300万円で検討）以下であれば地方議会議員との兼業を可能とすること等を内容とする地方自治法改正案（議員立法）の提出を目指したとされるが、与野党協議が調わず、令和３年通常国会への提出

---

[8] 町村は、条例で、議会を置かず、選挙権を有する者の総会（町村総会）を設けることができる（地方自治法第94条）。かつては、町村総会を設けていた団体があったが、現在は存在しない。

[9] 判例では、地方自治法上、議員が禁止されている地方公共団体に対する「請負」は、民法上の「請負」よりも広く解されており、経済的営利的取引関係にあること及び一定の時間的継続性・反復性を有することを要するとされている。

を断念したとされており[10]、今後の動向が注目されている。

(4) 地方公務員制度

ア　会計年度任用職員

(ｱ) 常勤職員の減少及び臨時・非常勤職員の増加

地方公共団体における財政難、集中改革プラン[11]などに伴う数次の行政改革を進めたことにより、地方公共団体の常勤職員数は大幅に減少した。一方で、教育、子育てなど増大し多様化する行政需要に対応するため、常勤職員に代わり、臨時・非常勤職員[12]は増加していった。

(ｲ) 会計年度任用職員制度の創設

臨時・非常勤職員が増加する一方、①通常の事務補助職員も「特別職」で任用している、②採用方法が不明確で一般職非常勤職員としての任用が進まない、③労働者性の高い非常勤職員に期末手当の支給ができないなどの課題が指摘されていた。

そこで、平成29年の法改正[13]により、一般職の非常勤職員である「会計年度任用職員」の制度を創設し、採用方法や任期等を明確化するとともに、期末手当の支給を可能とすることとされた（令和２年４月１日施行）。

(ｳ) 制度の施行状況及び課題

総務省の調査によれば、令和２年４月１日現在の臨時・非常勤職員数は約69.4万人であり、平成28年度調査から約5.1万人増加した。また、臨時・非常勤職員のうち、会計年度任用職員数は約62.2万人であり、平成28年の一般職非常勤職員から約45.5万人増加した。さらに、会計年度任用職員のうち、①約９割がパートタイムで任用されていること、②約８割を女性が占めていることも明らかになった[14]。

また、単に財政上の制約を理由としたフルタイムでの任用の抑制は見られないとしている。そのほか、約２割の地方公共団体は制度施行前よりも給料水準が下がった職種があるとしているが、その多くが給与決定原則を踏まえ適正化した結果としている[15]。

一方で、期末手当の支払のために給料の引下げ等を行っている地方公共団体も存在し、臨時・非常勤職員の働く環境が厳しくなっているとの報道もある[16]。

---

[10] 『日本経済新聞』（令和３年５月14日）及び『共同通信』（令和３年６月11日）

[11] 地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針（平成 17 年３月総務省事務次官通知）により策定

[12] 特別職非常勤職員、臨時的任用職員、一般職非常勤職員の３類型

[13] 「地方公務員法及び地方自治法の一部を改正する法律」（平成 29 年法律第 29 号）

[14] 総務省「地方公務員の会計年度任用職員等の臨時・非常勤職員に関する調査結果」（令和２年４月１日現在）（令和２年 12 月 21 日公表）

[15] 総務省「会計年度任用職員制度の施行状況等に関する調査結果」（令和２年４月１日現在）（令和２年 12 月 21 日公表）

[16] 『京都新聞』（令和３年８月 10 日）、『日本経済新聞』（令和３年９月 20 日）等

【平成 28 年及び令和２年の臨時・非常勤職員の人数】

	平成 28 年４月１日	令和２年４月１日	増減数
会計年度任用職員 **（平成 28 年：一般職非常勤職員）**	**16.7 万人**	**62.2 万人**	**＋45.5 万人**
臨時的任用職員	26.0 万人	6.8 万人	△19.2 万人
特別職非常勤職員	21.6 万人	0.4 万人	△21.2 万人
計	**64.3 万人**	**69.4 万人**	**＋5.1 万人**

（「地方公務員の会計年度任用職員等の臨時・非常勤職員に関する調査結果」より作成）

イ　地方公務員の育児休業制度の見直し

(ｱ) 地方公務員の育児休業制度の概要

地方公務員の育児休業制度については、「地方公務員の育児休業等に関する法律」（平成３年法律第110号。以下「地方公務員育児休業法」という。）によって規定されており、「国家公務員の育児休業等に関する法律」（平成３年法律第109号。以下「国家公務員育児休業法」という。）に準じて、育児休業のほか、育児短時間勤務、部分休業等が定められている。また、勤務時間その他の勤務条件に関しては、条例で定めることを基本としつつも[17]、「育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律」（平成３年法律第76号。以下「育児・介護休業法」という。）において、地方公務員に係る子の看護休暇等[18]が定められている。

(ｲ) 公務における育児休業制度の見直しの動向

少子高齢化の進展が続く我が国において、育児の事情を有する者も含め、誰もが性別にかかわりなく個性や能力を十分に発揮できる社会を実現することは一層重要な課題となっている。

国家公務員については、育児と仕事の両立を支援する制度の改正や周知が行われてきており、男性職員の育児休業取得率は増加してきているものの、依然として女性職員と比べ低い水準にある。

こうした中、令和３年６月、民間労働者については、男性の育児休業取得促進等のための育児・介護休業法等を改正する法律[19]が成立した。

民間における改正を踏まえ、国家公務員についても、男性職員による育児の促進や女性職員の活躍促進を更に進めるには、職員の育児と仕事の両立を支援するための休暇や休業をより柔軟に取得できるものとする必要があることから、令和３年８月、人事院は、育児休業の取得回数制限を緩和することが適当であるとして「国家公務員の育児休業等に関する法律の改正についての意見の申出」を行った。

---

[17] 地方公務員法第 24 条第５項

[18] 育児・介護休業法第 61 条において、公務員に関する特例が定められており、子の看護休暇のほか、所定労働時間の短縮措置（短時間勤務）、時間外労働（勤務）の制限、介護休業等についても定められている。

[19] 育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律及び雇用保険法の一部を改正する法律（令和３年法律第 58 号）

政府は、この申出を受け、国家公務員の育児休業を原則２回まで（現行：原則１回）取得可能とするほか、これに加え、子の出生後８週間以内の育児休業（いわゆる産後パパ育休）を２回まで（現行：１回）取得可能とする国家公務員育児休業法の改正を検討しているとの報道があり、地方公務員についても国家公務員と同様の措置が講じられるよう地方公務員育児休業法の改正案を提出する考えであるとされている[20]。

地方公務員の育児休業の取得推進について武田総務大臣（当時）は、改正育児・介護休業法が令和４年10月１日から施行されること[21]及び本年８月に人事院の意見の申出が行われたことを踏まえ、「国家公務員における検討状況を踏まえ、今後とも、制度改正を含め、しっかりと対応してまいりたい」と発言している[22]。

２　地方財政

(1) 地方交付税法等改正案（補正予算関連）提出に向けた動き

ア　補正予算における地方交付税の増加

毎年度分として交付すべき地方交付税の総額は、当該年度における国税５税（所得税、法人税、酒税、消費税及び地方法人税）の収入見込額の法定率分に前年度以前の未交付額を加算し、超過交付額を減額した額とされている（地方交付税法第６条第２項）。このため、補正予算が編成され、国税５税の予算額（収入見込額）が増額補正された場合には、当該年度の地方交付税の総額は、その法定率分だけ増加することとなる。また、前年度の国税５税決算額が補正後予算額を上回った場合にも、その上回る額の法定率分が前年度以前の未交付額として当該年度の地方交付税の総額に加算されることとなる。

補正予算によって増加した地方交付税の取扱いについては、地方交付税法上、当該年度において、普通交付税の調整額の復活[23]（調整戻し）に要する額を交付した上で、残額を特別交付税として交付することとされている（同法第６条の３第１項）。

しかし、通常は、調整戻しに要する額を除く全額を特別交付税として交付することとはせず、翌年度の地方交付税の財源として活用するため、地方交付税法の改正等によって、調整戻しに要する額を除く一部又は全部を翌年度に繰り越すことが基本となっている。

イ　令和３年度補正予算による地方交付税の増加への対応

政府は、令和３年11月26日、令和３年度補正予算（第１号）の概算について閣議決定した。今回の補正予算では、地方交付税が４兆2,761億円増額計上されており、その内訳は、

---

[20] 『時事通信社』iJAMP 記事（令和３年８月 13 日）。なお、地方公務員は、人事院による意見の申出の対象ではないが、その勤務条件は、国家公務員準拠の原則（地方公務員法第 24 条第４項）に基づき、国家公務員法制の改正内容を踏まえて対応することとなっている。

[21] 育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律及び雇用保険法の一部を改正する法律の一部の施行日を定める政令（令和３年政令第 267 号）

[22] 武田総務大臣閣議後記者会見（令和３年９月 24 日）における大臣発言

[23] 普通交付税の交付に当たっては、各地方団体に交付すべき普通交付税の合計額が普通交付税の総額（地方交付税総額の 94%）を超過する場合には、当該超過する額（調整額）を減額して各地方団体に交付される。一方で、補正予算によって地方交付税が増加する場合には、調整額分を追加交付することが可能となるため、当該年度中に調整額分が追加交付される。これを「調整額の復活」又は「調整戻し」という。

①令和２年度の国税決算に伴う地方交付税法定率分の増１兆9,972億円、②令和３年度の国税収入の増額補正に伴う地方交付税法定率分の増２兆2,789億円となっている。

政府は、補正予算によって増加した地方交付税４兆2,761億円について、次のとおり措置することとしており、これらの措置を講ずるため、今国会に「地方交付税法及び特別会計に関する法律の一部を改正する法律案（仮称）」を提出することとしている。

① 地方交付税の増額交付　１兆9,700億円

○ 普通交付税の増額交付　１兆9,418億円

（内訳）調整戻し分291億円、補正予算に伴う地方負担への対応4,127億円、令和３年度の臨時財政対策債を償還するための基金積立てに要する経費１兆5,000億円

○ 特別交付税の増額交付　282億円（補正予算に伴う地方負担への対応）

② 交付税特別会計借入金の償還　8,500億円[24]

③ 令和３年度に予定していた地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金の活用時期の見直し[25]　2,000億円

④ 令和４年度への繰越し　１兆2,561億円

なお、補正予算において地方交付税が増加するのは平成30年度第２次補正時以来３年ぶりであり、増加額は過去最高となっている。また、年度途中に普通交付税を増額する措置（調整戻し分を除く。）を講じるのは平成22年度補正予算時以来11年ぶりであり、増額する金額は平成元年度補正予算時（8,683億円）を大幅に超え、過去最高となっている。

(2) 令和４年度の地方財政への対応等

総務省は、令和３年８月31日、令和４年度地方財政収支の仮試算を公表するとともに、令和４年度地方交付税の概算要求を行った。

このうち、地方財政収支の仮試算は、概算要求時点における地方財政計画の収支見込みを示したもので、令和３年度地方財政計画と比べ、歳出は、令和３年人事院勧告が反映されたことにより給与関係経費が0.2兆円の減となっている。しかし、高齢化の進展に伴う社会保障費の増加などで一般行政経費が0.5兆円の増となっていることなどにより、全体としては0.5兆円の増となっている。

一方、歳入では、地方税等が2.5兆円の大幅な増となっており、地方交付税も国税５税の増収に伴う法定率分の増等により0.1兆円増となっている。これに伴い、財源不足を補う臨時財政対策債（赤字地方債）は、2.2兆円の大幅な減となっている。

地方一般財源総額[26]は、0.3兆円増の63.4兆円と見込まれており、水準超経費（地方交付税の不交付団体の財源超過額に相当する額）を除く交付団体ベースでは、0.1兆円増の62.1

---

[24] 令和２年度第３次補正予算及び令和３年度当初予算において交付税特別会計借入金の償還を繰り延べた額（令和２年度第３次補正予算 2,500 億円、令和３年度当初予算 6,000 億円）。

[25] 令和３年度地方財政計画の「地域デジタル社会推進費」（2,000 億円）の財源について、当初予定していた地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金を活用するのではなく、令和３年度補正予算において増加した地方交付税のうち 2,000 億円を充てることとしたものである。

[26] 地方一般財源とは、使途が特定されず、地方の自主的な判断で使用できる財源をいい、地方税、地方交付税などがある。地方六団体等は、例年、地方一般財源総額の確保・充実を強く求めている。

兆円となっている。

仮試算の結果では、地方税等や地方交付税の増により、財源不足は5.6兆円の大幅な減となり、２年ぶりに折半対象財源不足[27]が解消すると見込まれている。しかしながら、引き続き巨額の財源不足（4.5兆円）が生じることが見込まれるとして、地方交付税の概算要求において、交付税率の引上げを事項要求している。

ただし、仮試算では、地方交付税について、令和３年度補正予算による繰越分1.3兆円が反映されていないため、これを反映した場合には、地方交付税が増加するとともに、臨時財政対策債が縮小すると見込まれる。

なお、地方団体からは、令和４年度地方財政対策に向けて、感染症対策のための財源確保、臨時財政対策債の発行額（仮試算において3.3兆円）の縮小、令和３年度が期限である「公共施設等適正管理推進事業債」の延長等が要望されている[28]。

３　地方税

令和４年度税制改正の動向

ア　2050年カーボンニュートラル、脱炭素社会の実現

令和２年10月、菅内閣総理大臣（当時）は第203回国会（臨時会）の所信表明演説において、我が国の2050年カーボンニュートラル（温室効果ガスの排出量と吸収量の均衡）、脱炭素社会の実現を宣言した。その実現のため、同年12月、経済産業省等において「経済と環境の好循環」につなげるための産業政策である「2050年カーボンニュートラルに伴うグリーン成長戦略」が策定された。こうした状況を踏まえ、令和３年２月、経済産業省に研究会[29]が設置され、成長に資するカーボンプライシング（炭素税、排出量取引制度等）についての議論が行われた[30]。

イ　令和４年度税制改正要望

我が国における感染症の状況は、令和２年５月、感染者数の減少により、発出されていた緊急事態宣言は解除された。しかし、感染者数の増加傾向が強まったことにより、令和３年１月、千葉県、東京都、神奈川県等を対象に再び緊急事態宣言が発出され、その後も、対象区域の拡大や期間の延長が行われることとなった[31]。

こうした状況下、骨太の方針2021においては、感染症で顕在化した課題等を克服する経

---

[27] 財源不足については、まず、建設地方債の増発等の様々な手段により措置されるが、これによっても、なお財源不足が生じる場合は、国と地方で折半して補塡することとなっている。この「国と地方で折半して補塡する財源不足」を折半対象財源不足という。

[28] 全国知事会「令和４年度国の施策並びに予算に関する提案・要望」（令和３年６月10日）及び全国町村会「令和４年度政府予算編成及び施策に関する要望」（令和３年７月１日）等

[29] 世界全体でのカーボンニュートラル実現のための経済的手法等のあり方に関する研究会

[30] 環境省に設置されている「カーボンプライシングの活用に関する小委員会」においても、同様に議論が行われた。なお、いずれの研究会、小委員会においても令和３年８月に中間整理が取りまとめられ、引き続き検討を行うことが示された。

[31] 令和３年３月 21 日に緊急事態宣言は解除されたが、同年４月 23 日に再度、緊急事態宣言が発出され、同年９月 30 日に解除された。

済・財政一体改革の１つとして、ポストコロナに向けた経済構造の転換・好循環を実現するとともに、再分配機能の向上を図りつつ経済成長を阻害しない安定的な税収基盤を構築する観点から、税体系全般の見直しを進めることなどが明記された。

また、民需主導で早期の経済回復を図るため、雇用増や賃上げなど所得拡大を促す税制措置等により、賃上げの流れの継続に取り組むとされたほか、炭素税や排出量取引については、成長に資する制度設計の専門的・技術的な議論を進めるとされた。

感染症の収束が見通せない中、令和３年８月末までに各省庁等から令和４年度税制改正に向けた改正要望が総務省に提出された。主な改正要望としては、脱炭素社会への移行を促進する税制措置や感染症対策としての税制措置等であった。

ウ　岸田内閣の基本方針と所信表明演説等

令和３年10月４日に発足した岸田内閣は、基本方針（令和３年10月４日閣議決定）において、「『成長と分配の好循環』と、デジタル化など新型コロナによってもたらされた社会変革の芽を大きく育て、『コロナ後の新しい社会の開拓』をコンセプトとした、新しい資本主義を実現していく」とした。

同月８日、岸田内閣総理大臣は、第205回国会（臨時会）の所信表明演説において、成長戦略と分配戦略を新しい資本主義を実現するための車の両輪と位置付け、これを実現するための税制上の措置として、企業が行う未来への投資を応援する税制の実現、労働分配率向上に向けて賃上げを行う企業への税制支援の強化等を表明した。

なお、金融所得課税の見直しについては、同月11日の衆議院本会議において、成長と分配の好循環を実現するための選択肢の１つであり、賃上げに向けた税制の強化等の分配政策の優先順位が重要であるとした。

エ　コロナ克服・新時代開拓のための経済対策

令和３年11月19日、「新しい資本主義」を起動させ、「成長と分配の好循環」を実現するための、「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」が閣議決定された。

同経済対策においては、成長戦略と分配戦略の税制上の措置として、オープンイノベーション促進税制の延長、賃上げを行う企業への税制支援の抜本的強化、住宅ローン減税のあり方等について、令和４年度税制改正で検討・結論を得ることが明記された。

今後、与党の税制調査会において、具体的な税制改正事項の審議が行われ、例年に倣えば、12月初旬から中旬頃に与党の税制改正大綱が取りまとめられる。これを踏まえ、政府において、「令和４年度税制改正の大綱」が閣議決定される。

４　行政の基本的制度

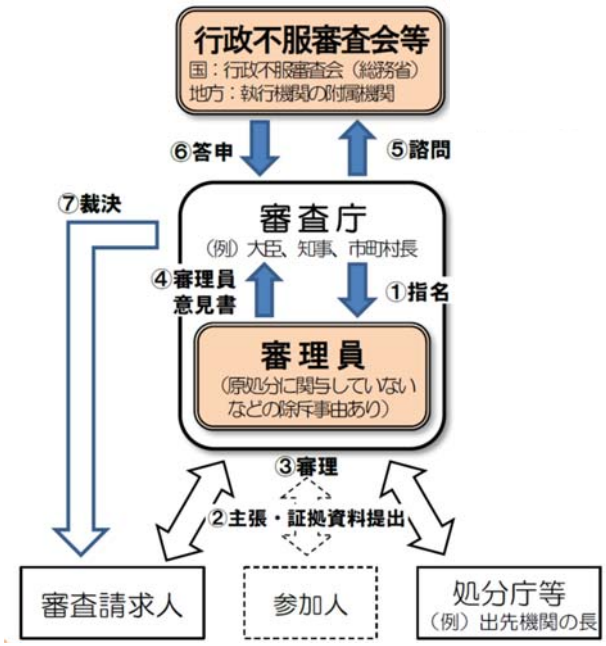
行政不服審査制度

ア　現行制度の概要

行政不服審査制度は、行政庁の違法又は不当な処分に関し、国民がその見直しを求め、行政庁に不服を申立てる制度であり、国・地方を問わず、幅広く適用されるものである。

同制度は、国民の権利利益の救済を図るとともに、行政の適正な運営を確保することを目的としており、訴訟と比べると簡易迅速な手続により行うことができ、違法性のみならず不当性についても判断を求めることができる等の特徴がある。

【制度の概要（イメージ）】



（出所）総務省ホームページ

同制度では、審査請求人が、処分を行った国や地方公共団体の機関（処分庁）の最上級行政庁[32]（審査庁）に対して審査請求を行う。

審査庁は、審査請求書の形式審査（必要な記載事項の記入等の審査）を行った後、審査対象となっている処分に関係していない職員の中から個別の審理を行う「審理員」を指名する[33]。審理員は、必要に応じて、審査請求人及び処分庁からそれぞれの主張や証拠などの提出を求めることができ、審理手続の結果を踏まえた意見を審査庁に提出する。

審査庁は、審理員の意見を踏まえ、第三者機関（国の場合は総務省に置かれた行政不服審査会、地方の場合は各地方公共団体の執行機関の附属機関）に諮問を行う。諮問を受けた第三者機関は、第三者の立場から審査庁の判断の妥当性をチェックし、その結果を審査庁に答申する。

審査庁は、その答申を踏まえて、審査請求について「却下[34]」、「棄却[35]」又は「認容[36]」の裁決を行う。

なお、行政の処分に不服がある場合に、不服申立てをするか直ちに出訴するかは国民が

---

[32] 上級行政庁がない場合には処分庁。

[33] 委員会や審議会が審査庁である場合などは、審理員が指名されない。

[34] 審査請求の要件を満たしていないなど適法でない場合

[35] 審査請求に理由がない場合（行政庁の処分に違法又は不当な点がない場合）

[36] 審査請求に理由がある場合（行政庁の処分に違法又は不当な点がある場合）

選択することができるが、不服申立てに対する裁決を経た後でなければ出訴ができない例外を定める個別法[37]がある。

イ　行政不服審査制度の沿革

(ｱ) 旧行政不服審査法（昭和37年法律第160号）の見直しの動向

旧「行政不服審査法」は、行政不服審査制度の一般的な規定を定めた法律であったが、昭和37年に施行されて以来50年以上にわたり抜本的な法改正が行われず、社会情勢の変化や人権意識の深化等を背景に、様々な問題点が指摘されてきた。特に、処分に関与した者が審理する可能性が残されている等、審理の公平性について問題があると指摘されていた。また、実際の運用状況をみると、本来目的としている「簡易迅速」な「権利利益の救済」が実現しているとはいい難い例も生じていた。

(ｲ) 総務省による見直し方針の取りまとめと法改正

総務省は、行政不服審査制度の見直しに向け検討を進め、第46回総選挙後の第２次安倍内閣において、平成25年６月21日、「行政不服審査制度の見直し方針」を取りまとめた。これに沿って、300本以上の関係法律の見直しを行った結果、不服申立制度について、①公平性の向上、②使いやすさの向上、③国民の救済手段の充実・拡大の観点から抜本的に見直す「行政不服審査法」（平成26年法律第68号）を含む関連３法律が第186回国会（常会）において成立した[38]。

これにより、審理員制度及び第三者機関への諮問制度の導入、審査請求への一元化[39]、審査請求期間の延長[40]等が行われた。

なお、「行政不服審査法案」については、衆議院総務委員会において、同法の施行後５年を経過した場合、同法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規定（附則第６条）を追加する修正が行われた。

ウ　行政不服審査法の改善に向けた動き

平成28年４月に施行された改正行政不服審査法附則第６条に基づき、同法の５年間の施行状況及びその課題・改善の方向性等について検討を行うため、令和３年５月、総務省に「行政不服審査法の改善に向けた検討会」が設置された[41]。

同検討会においては、「行政不服審査制度の見直しに向けた論点整理に関する調査研究報告書[42]」で整理された論点を踏まえて議論が行われ、同年10月、運用状況の評価やその見

---

[37] 特許法、自衛隊法、電波法、生活保護法、国家公務員法など。

[38] 行政不服審査法、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（平成26年法律第69号）及び行政手続法の一部を改正する法律（平成26年法律第70号）

[39] 処分庁に対する異議申立て制度の廃止

[40] 60日から３か月に延長

[41] 「行政不服審査法の改善に向けた検討会の開催について」（令和３年５月26日　総務省行政管理局長決定）

[42] 総務省行政管理局の委託を受けて一般財団法人行政管理研究センターが実施した調査研究の結果を令和３年３月に取りまとめたもの。

直しの方向性等について中間的な整理を行った「中間取りまとめ」が公表された[43]。

【中間取りまとめのポイント（抜粋）】

目　　的	主な運用状況と評価の方向性	見直しの方向性
迅速な救済	○手続の迅速化等の目標が十分に達成されていない。 （標準審理期間の未設定など）	責任体制の整備 標準審理期間の設定促進　等
制度の活用促進	○審査請求への一元化等の制度の目標は一定程度達成。 （制度の活用を促すため、積極的な情報提供が望ましい）	国民に対する案内所の整備 不服申立人に対するパンフレットの配布　等
公正性の向上	○審理員制度等の制度の目標は一定程度達成。 （審理員の確保等が課題）	実践的な研修の実施 審理員候補者や補助者を確保・派遣する仕組みの整備　等

検討会においては、今後、令和３年内を目途に最終報告を取りまとめることとしている。

５　情報通信

(1) 電気通信技術の発展

ア　携帯電話等の技術の発展と普及

我が国における移動通信は、昭和54年、当時の電電公社が自動車電話サービスを東京23区内で開始したことが源流である。当時の端末は大きく、人が持ち歩くことなど考えられないものであった。

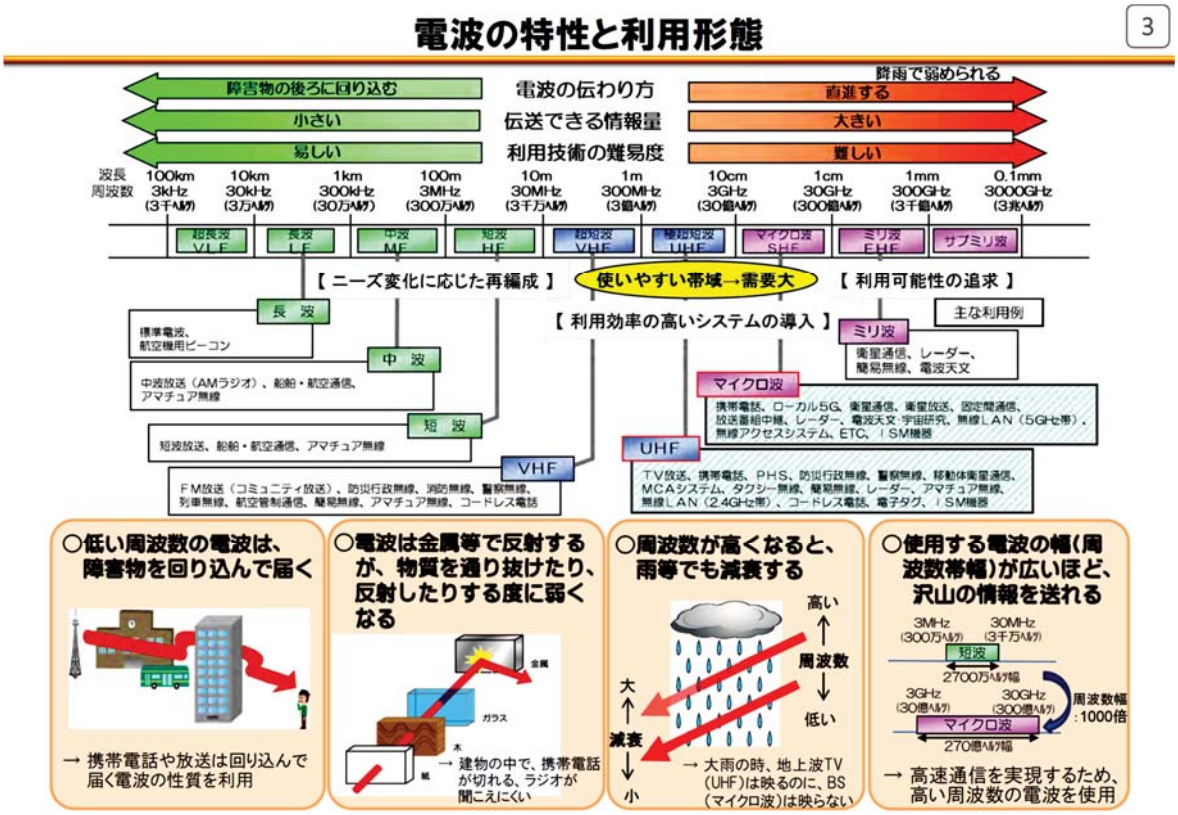
その後、端末は次第に小型化し、アナログ方式による音声通信用の携帯電話が登場した（１Ｇ）。以降、デジタル方式の導入（２Ｇ）、通信の高速化と端末の小型化（３Ｇ）を経て、現在は、大容量の高速通信により動画の視聴等も可能なスマートフォン（４Ｇ）が広く普及している。

近年では、技術の進歩により、Sub6やミリ波と呼ばれる高周波数帯を使用（５Ｇ）することが実用的になった。５Ｇは、障害物に弱いためあまり利用されていなかった高周波数帯の広い帯域を使用することで高速大容量・低遅延・多数同時接続が可能となり、自動運転、遠隔医療、工場の自動化など、様々な分野での活用が期待されている。

携帯電話大手においては、令和２年３月下旬から５Ｇ携帯電話のサービスを開始している。しかし、いまだ５Ｇ基地局は整備されているエリアが狭く、令和３年９月時点の５Ｇサービスの提供エリアは駅等、人が集まる場所を中心とした一部地域に限られている。

[43] 総務省は、この中間取りまとめについて、意見の募集を行った（パブリックコメント。令和３年10月26日～同年11月24日）。

【電波の特性と利用形態】



（出所）総務省, 情報通信経済研究会（第１回）

イ　インターネット及びブロードバンドの普及

平成５年、我が国において、インターネットの商業利用が開始された。当初は、電話線を介して行われていたため、情報量は少なく、文字や画像のやり取りが主流であった。

しかし、光ファイバーを用いた通信方式（ＦＴＴＨ）等のブロードバンド環境の整備が進んだことにより、動画等の大容量の情報をやり取りすることも可能となった。また、固定電話においても、ＦＴＴＨ等の回線を用いて提供するＩＰ電話が金属回線を用いた従来形の電話と置き換わってきている。

ウ　電波の有効利用

携帯電話、特にスマートフォンの普及により、電波の需要が急増したことを背景に、電波の有効利用の取組が行われている。

平成23年、地上波テレビ放送のデジタル方式への移行により使用周波数がコンパクト化され、空いた周波数が携帯電話会社等へ割り当てられた。

また、令和元年の電波法改正では、一定の周波数帯について、経済的価値を踏まえた周波数割当手続[44]が導入された。

[44] 基地局の開設計画に申請者が周波数の経済的価値を踏まえて申請する金額（「特定基地局開設料」）を記載して提出させ、総務大臣は、この申請金額も審査項目の一つとして開設計画を審査・認定する。

これらアナログ方式の通信のデジタル化等により、総務省が掲げた移動通信システム用周波数４ＧＨｚ幅を令和２年度に確保する目標は達成された。現在、総務省では、令和７年度末までに更に16ＧＨｚ幅を確保することを目標としている。

(2) 電気通信事業の歩み

ア　ユニバーサルサービス制度

ユニバーサルサービスは、国民生活に不可欠であるためあまねく日本全国における提供が確保されるべきサービスであり、現在、加入電話[45]、公衆電話及び緊急通報がその対象とされている。

ＮＴＴ東日本及びＮＴＴ西日本（ＮＴＴ東西）には、ユニバーサルサービスを提供する責務が課されているが、ＮＴＴ東西だけでは、ユニバーサルサービスのコストを負担することは困難である。そのため、平成14年、ＮＴＴ東西の設備を利用する他の事業者が負担金を拠出し、ＮＴＴ東西の赤字の一部を補塡する制度（ユニバーサルサービス制度）が創設された。なお、多くの事業者は負担金を利用者に転嫁している。

携帯電話及びインターネットの普及状況を踏まえ、総務省では、ユニバーサルサービスの対象に携帯電話及びブロードバンドを加えることについて検討が行われており、ブロードバンドを誰もが使えるような環境を整えるべきであるとの取りまとめがなされた。

イ　利用者保護に関する制度

携帯電話の急速な普及に伴う、利用者と電気通信事業者とのトラブルの増加を受け、利用者保護に関する制度が整備されてきた。

特に、移動通信市場は携帯電話大手３社による寡占状態となっており、毎月の通信料金が高すぎる、料金プランが分かりにくいなどの意見があった。こうした状況を受け、令和元年の電気通信事業法の改正では、通信料金と端末代金の完全分離や、利用者による契約解除を不当に妨げること等、行き過ぎた利用者の囲い込みの禁止などが定められた。

令和３年、総務省は同法施行規則について、解約時の違約金は月額料金１か月分を上限とすることや携帯電話大手から販売代理店に対して法令違反を助長するような目標設定は業務改善命令の対象とする等、消費者保護を強化する見直し案をまとめ、令和４年７月１日から施行する方針を示した。また、本見直し案の施行に先駆け、総務省は、販売代理店での不適切な行為に関する情報提供窓口を公式サイト上に設置した。

６　放送

(1) ＮＨＫの受信設備設置届出義務化の要望と割増金制度

ＮＨＫは、公平負担の観点から、受信料支払率の向上（平成27年度77.2%→令和２年度81.0%）に取り組んでいるが、受信機を設置しているかどうかが把握できないことから、営業活動に多大な費用を要している（令和２年度710億円）。また、未契約者に対する訪問

[45] 金属回線及び一部の光ＩＰ電話

活動を繰り返すことにより、クレームやトラブルが多発している。

こうした状況を踏まえ、ＮＨＫは、令和２年９月30日及び10月16日、「放送を巡る諸課題に関する検討会」の分科会において、「受信設備の設置届出義務」と「未契約者氏名の照会」のための制度改正を要望した[46]。

これに対し、武田総務大臣（当時）は、同年11月６日、「未設置者に対する届出義務というのは、これは全く話にならない問題だ」と述べた。また、民放連会長は、同月19日の定例記者会見において、視聴者に新たな義務を課すことで、テレビ離れが加速しないか強く憂慮するとして、「はっきりと反対だ」と述べた[47]。

こうした状況の下、総務省は、令和３年１月18日に公表した「公共放送と受信料制度の在り方に関するとりまとめ」において、「受信設備の設置届出義務」及び「未契約者氏名の照会」の制度化を見送るとした。一方で、総務省は、テレビを保有しているにもかかわらず受信契約締結に応じない者に対して割増金を課す制度を導入する考えを示した。

その後、同年２月26日、割増金制度の導入等が盛り込まれた放送法改正案が第204回国会（常会）に提出されたが、衆議院解散により廃案となった。

(2) ＮＨＫ受信料の引下げのための還元目的積立金

令和２年９月30日、ＮＨＫ会長は、放送を巡る諸課題に関する検討会の分科会において、受信料の新たな還元方法として、毎年度の収支差に基づく剰余金の中から、一定額を受信料値下げの原資として利用する案を示した。

これに対し、総務省は、令和３年１月18日に公表した「公共放送と受信料制度の在り方に関するとりまとめ」において、「（剰余金を）還元目的の『積立金』の勘定科目に計上し、（中略）受信料の引下げに充当することを義務付ける制度を導入すること」は適当であるとした。

その後、同年２月26日には、①ＮＨＫの決算において利益が生じたときは、財政安定のための留保分を除き「還元目的積立金」として積み立てなければならないこと、②ある中期経営計画（中計）期間に積み立てられた積立金は、原則として次期中計期間の収支予算において受信料値下げの原資としなければならないことを定めた還元目的積立金制度の導入等が盛り込まれた放送法改正案が第204回国会（常会）に提出されたが、衆議院解散により廃案となった。

(3) ＮＨＫのインターネット活用業務

ア　経緯

ＮＨＫは、平成12年、附帯業務として、インターネットによる情報提供を開始した。その後、平成19年に放送法が改正され、番組アーカイブのインターネット提供がＮＨＫの任意業務として追加されたのを受け、ＮＨＫオンデマンドによる番組の有料配信を開始した。

---

[46] 「公共放送の在り方に関する検討分科会」（令和２年９月 30 日及び 10 月 16 日）

[47] 民放連「2020. 11. 19 大久保会長会見」

インターネット同時配信については、平成26年の放送法改正によって、常時同時配信を除き、恒常的な業務として実施可能となり、災害情報等の同時配信が行われるようになった。なお、インターネット活用業務を行うに当たって、ＮＨＫは「インターネット活用業務実施基準」を定めることとされた。

さらに、令和元年５月の放送法改正では、常時同時配信についても実施可能となり、令和２年４月から、「ＮＨＫ＋（プラス）」が、インターネット上で一部ＮＨＫ地上波放送の「常時同時配信」及び放送終了後７日間の「見逃し番組配信」を実施している。

令和３年８月27日、総務省は、インターネットを通じたコンテンツ視聴が拡大する中、公共放送の果たすべき役割について議論を進めていくことが重要として、ＮＨＫに対し、インターネット配信の意義・ニーズの検証のため、テレビを保有していない者を対象とした配信について、社会実証の実施の検討を要請し、ＮＨＫも前向きに検討するとしている。

イ　インターネット活用業務と受信料

(ｱ) 現行制度

放送法第64条第１項により、ＮＨＫのテレビ放送を受信することのできる受信設備を設置した者は、ＮＨＫと受信契約を締結する義務を負うこととされている。その上で、ＮＨＫが定める放送受信規約第５条により、「放送受信契約者は、（中略）放送受信料を支払わなければならない」とされている。

したがって、現行制度においては、インターネットに接続された通信端末を所持することによって、ＮＨＫ受信料の支払義務が生じるわけではない。

また、常時同時配信サービス（ＮＨＫ＋）の視聴について、ＮＨＫは、平成29年９月、「放送を巡る諸課題に関する検討会」において、常時同時配信は放送の補完と位置付けられるため、受信契約世帯の構成員は追加負担なく利用できるようにし、受信契約が確認できない場合でも、メッセージ付き画面の視聴にとどめ、新たな負担を求めるものではないとしている。

(ｲ) 通信設備に対する受信料徴収に関する議論

令和２年９月30日、ＮＨＫ会長は、「放送を巡る諸課題に関する検討会」の分科会において、受信料制度は、「最終的にはテレビやインターネットなど、伝送路に関わらない総合受信料のような形になることが分かりやすい」とした。その上で、「総合受信料」という言葉は、「通信端末でテレビと同じように番組を視聴することをアプリの導入などで確認して契約するという、いわゆるイギリス型」を想定しているとした。[48]

なお、イギリスでは、受信料の支払対象者を、受信機を設置又は使用する者及びＢＢＣインターネットサービス（iPlayer）を利用する者としている。

(4) 民放キー局によるインターネット同時配信

日本テレビ放送網は、令和２年９月17日、特に視聴率の高い午後７時から12時ごろに放

---

[48] 「公共放送の在り方に関する検討分科会」（令和２年９月 30 日）

送するテレビ番組を動画配信サービス「TVer」で無料同時配信する実証実験を実施することを発表し、同年10月から12月にかけて、１週間当たり約30番組を同時配信した。その後、令和３年10月２日には、本格的に同時配信サービスの提供を開始した。

なお、その他の民放キー局についても、令和３年度内までのサービス開始を検討している[49]。

(5) 外資規制

ア　概要

電波の有限希少性及び放送の社会的影響力を踏まえ、放送事業者等に対し、外国人等による議決権保有の制限[50]等が設けられている。なお、放送事業者が外資規制に違反することとなった場合、総務大臣は、放送に必要な無線局の免許（自ら無線局を保有する事業者）又は放送業務の認定（自らは無線局を保有しない事業者）を取り消さなければならないこととしている（必要的免許取消し／必要的認定取消し）。

イ　外資規制違反事案と放送法の改正

令和３年３月９日までに、東北新社の外資規制違反[51]が発覚した。これを受けて総務省は、同月12日、東北新社の認定を承継した子会社[52]の衛星放送事業の認定の一部を取り消すことを決定し、同年４月末をもって当該子会社の衛星放送チャンネル「ザ・シネマ４Ｋ」の放送を停止した。

同年４月５日及び８日には、フジＨＤ[53]が外資規制違反を発表したが[54]、総務省は同社の認定を取り消さなかった。

違反が明らかになった当時、総務省が同社の認定を取り消さなかったことについて、武田総務大臣（当時）は、９日の閣議後記者会見において、「同社から総務省へ報告があった時点（注：平成26年12月）で違反状態は解消されており、昭和56年『内閣法制局見解』等により、違反の状態が取消しの時点で存在しないのであれば、放送法上、認定の取消しはできないと判断した。この考え方は今も妥当と考える」旨述べた。また、フジＨＤの事案と東北新社の事案の取扱いの違いについては、「フジＨＤは、認定時において外資規制に抵触せず、認定は適正であったのに対し、東北新社は、認定時において外資規制に抵触しており、当初の認定に重大な瑕疵（かし）があったとして、総務大臣の職権により、行政手続法に基

---

[49] テレビ東京は令和３年 12 月、テレビ朝日は令和４年１月、ＴＢＳ及びフジテレビは令和３年度内のサービス開始を検討している。（各社会見）

[50] 地上基幹放送に係る放送事業者及び認定放送持株会社は、直接又は間接による議決権保有を５分の１未満に、衛星放送を行う認定基幹放送事業者は、直接による議決権保有を５分の１未満に制限している。

[51] 平成 28 年 10 月の東北新社のＢＳ４Ｋ放送認定申請時に外資比率が 20.75%、平成 29 年９月の子会社への事業承継申請時に 22.21%となっており、20%を超過していた。

[52] 株式会社東北新社の 100%子会社である株式会社東北新社メディアサービス（衛星放送に係る認定基幹放送事業者）

[53] 株式会社フジ・メディア・ホールディングス（認定放送持株会社）

[54] 平成 24 年９月から平成 26 年３月の間、本来議決権から控除すべき株式について適切に処理されておらず、外資比率が 20%以上となっていたと発表した（令和３年４月８日記者会見）。

づき認定を取り消した」旨述べた。

一連の外資規制違反を受けて、総務省は、同年４月６日、全ての認定放送持株会社及び基幹放送事業者に対し、外資規制の遵守状況についての確認を要請した[55]。その後、同月13日には、海外の外資規制を調査するチームを設置した。さらに、放送事業者の認定に係る省令及び申請マニュアルの不備に関する指摘[56]等を受けて、同年６月14日、「情報通信分野における外資規制の在り方に関する検討会」を設置し、外資規制の実効性確保、審査体制の見直しに向けて、放送法の改正も視野に検討を進めるとしている。

７　郵政事業

(1) 日本郵政及び金融２社の株式の売却

郵政事業は制度創設以来、逓信省、郵政省、郵政事業庁及び日本郵政公社において営まれてきたが、平成19年10月に民営化され、現在は日本郵政㈱とその子会社である事業会社（日本郵便㈱、㈱ゆうちょ銀行及び㈱かんぽ生命保険）が郵政事業を継承している。

郵政民営化法では、政府は日本郵政株式の３分の１以上、日本郵政は日本郵便㈱の全株式の保有義務が課された一方、日本郵政保有の金融２社（㈱ゆうちょ銀行及び㈱かんぽ生命保険）株式は全数、政府保有の日本郵政株式は法定分を下回らない範囲で早期に減少させることと規定している。

日本郵政グループは令和３年５月、できる限り早期に金融２社株式の保有割合を50％以下にすることを発表し、かんぽ生命保険の株式の売却を行った。同年７月には、かんぽ生命保険の株式の日本郵政の保有割合は49.9％に減少した。これにより、かんぽ生命保険の新規事業は認可制から届出制となり、同社の経営の自由度が高まることとなった。

また、令和３年10月、政府は保有する日本郵政株式の売却（第３次売却）を決定しており、保有割合は法定分程度まで減少すると見込まれている。

(2) 郵便事業の収支と労働環境の改善のためのサービス水準の見直し

日本郵政及び日本郵便は、全国においても郵便を公平に利用できるようにすること、郵便局を全市町村に１箇所以上設置すること、銀行窓口業務及び保険窓口業務を郵便局で提供する責務（ユニバーサルサービス）を負っている。

しかしながら、日本郵便の郵便事業は情報通信技術の発達を主因とする郵便物の劇的な減少で収支が悪化している。また、人手不足により労働環境が悪化している。

そこで、土曜日配達の休止や送達日数要件の緩和（３日以内→４日以内）等を内容とする郵便法の改正が令和２年に行われ、令和３年10月から郵便のサービス水準の見直しが実施された。

---

[55] 総務省は、令和３年６月４日には認定放送持株会社 10 社及び在京キー局５社についてフジＨＤの事案以外に外資規制事案は確認されなかったことを、10 月１日には他の全基幹放送事業者のうち３社で外資規制違反が確認されたことを公表している。

[56] 第 204 回国会衆議院総務委員会議録第 18 号（令和３年５月 27 日）

(3) デジタル社会における郵政事業

ア　楽天グループとの資本提携

遅れている郵政事業のデジタル化（ＤＸ、デジタルトランスフォーメーション）の推進と郵便局の有効活用を図りたい日本郵政及び日本郵便と、早期に配送網の確立と郵便局という販路を開拓したい楽天の思惑が一致し、令和２年12月に物流分野で提携することを発表した。また、この提携は楽天グループのノウハウを活用し、日本郵政グループ全体のデジタル化を促進するものでもある。

令和３年３月、日本郵政は楽天に1,499億円を出資した。同年７月、日本郵便は楽天の物流事業を分離して設立された「ＪＰ楽天ロジスティックス」に出資するとともに、同年８月、日本郵政は楽天出身の役員を代表取締役に据えた「ＪＰデジタル」を設立した。

イ　総務省での議論

総務省は、中長期的なユニバーサルサービスの維持を図りつつ、新たな時代に対応した日本郵政グループに対する提言と必要な環境整備について検討を行うため、「デジタル時代における郵政事業の在り方に関する懇談会」を立ち上げ、懇談会は令和３年７月に最終報告書を公表した。

最終報告書では、日本郵政グループのＤＸと保有するデーターの利活用、デジタル格差解消や自治体業務の受託拡大等による地方創生・地域活性化への貢献、かんぽ生命保険の不適正募集で明らかになった法令遵守と企業統治の課題、持続可能な開発目標等（ＳＤＧｓ）への対応について、日本郵政グループと総務省に期待される取組が提言されている。

Ⅱ　第207回国会提出予定法律案等の概要

１　地方交付税法及び特別会計に関する法律の一部を改正する法律案（補正予算関連）

地方財政の状況等に鑑み、令和３年度に限り臨時経済対策費及び臨時財政対策債償還基金費を設けるとともに、交付税及び譲与税配付金特別会計の借入金を減額する等の措置を講ずるもの

２　ＮＨＫ令和２年度決算（日本放送協会令和２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）

（参考）継続議案

○　ＮＨＫ平成30年度決算（日本放送協会平成30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200回国会提出）

○　ＮＨＫ令和元年度決算（日本放送協会令和元年度財産目録、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203回国会提出）

内容についての問合せ先
総務調査室　相原次席調査員（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) 親子法制（懲戒権及び嫡出推定制度）の見直し

民法第822条の親権者の懲戒権に関する規定については、児童虐待を正当化する口実に利用されているとの指摘があったことを踏まえ、平成23年の「民法等の一部を改正する法律」（平成23年法律第61号。平成23年民法改正法）により、懲戒権は子の利益のために行使されるべきものであり、子の監護及び教育に必要な範囲を超える行為は懲戒権の行使に当たらないことを明確にする改正が行われた。

しかし、その後も、同規定自体が児童虐待を正当化する口実に利用されているとの指摘がされ、令和元年６月に成立した「児童虐待防止対策の強化を図るための児童福祉法等の一部を改正する法律」（令和元年法律第46号。令和２年４月１日施行（一部規定を除く。））において、懲戒に関して、児童虐待防止法を改正し、親権者による体罰の禁止規定[1]を創設することとしているほか、同改正法附則に、民法上の懲戒権の在り方について、同法施行後２年を目途に検討を加え、必要な措置を講ずるものとする旨の検討条項が設けられた。

また、民法第772条以下に定められている嫡出推定制度とは、法律上の父子関係を早期に安定させるための制度であり、夫婦の間に生まれた子は、血縁上も夫の子であることが通常であるという経験則を背景として、民法は、①妻が婚姻中に懐胎した子は夫の子と推定し、②婚姻成立の日から200日を経過した後又は離婚後300日以内[2]に出生した子については、婚姻中に懐胎したものと推定すると定めている（同法第772条）。そして、同制度において、このような推定が及んでいる子は、実際の血縁関係の有無にかかわらず、法律上も母の夫（夫婦が離婚した場合には、元夫）の子として扱い、（元）夫の子であることを否定するためには、裁判手続（嫡出否認の訴え）によらなければならないとされ、この訴えを提起することができるのは、（元）夫のみで、その出訴期間は、（元）夫が子の出生を知った時から１年以内に限定されている（同法第774条～第778条）。

しかし、民法第772条が適用される結果、血縁関係がない者の間に法律上の父子関係が成立する場合があり、これを否認するためには嫡出否認の訴えによらなければならないが、その提訴権者や出訴期間が厳格に制限されていることなどから、無戸籍者の問題を始めとした様々な問題が生じている。

無戸籍者問題は、国民でありながら、その存在が戸籍に記載されておらず、社会生活上の不利益を受ける者が存在するという重大な問題であり、この無戸籍者問題が生じる主な原因として、（元）夫以外の者との間の子を出産した女性が、嫡出推定制度により、その子

---

[1] なお、学校教育法（昭和 22 年法律第 26 号）には、以下のとおり同様の体罰禁止規定が設けられている。
第 11 条　校長及び教員は、教育上必要があると認めるときは、文部科学大臣の定めるところにより、児童、生徒及び学生に懲戒を加えることができる。ただし、体罰を加えることはできない。

[2] なお、この期間は、標準的な懐胎期間等を考慮したものであるとされている。

が（元）夫の子と扱われることを避けるために出生届をしないことであるとされている[3]。

法務省では、この問題の解消のために、無戸籍者に関する情報の収集[4]や手続案内等の取組を行ってきているが、この問題を将来にわたって解消していくためには、民法の嫡出推定制度に関する規定の見直しが必要である[5]と指摘されている。

このような状況の下、令和元年６月20日、山下法務大臣（当時）は、法制審議会に対し、児童虐待防止のための懲戒権に関する規定の見直し及びいわゆる無戸籍者の問題を解消するための民法の嫡出推定制度に関する規定等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（親子法制）部会」を設置した。同部会では、令和３年２月９日に中間試案が取りまとめられ、同月25日から４月26日まで実施されたパブリックコメントの結果を踏まえ、引き続き調査審議が行われている。中間試案の主な内容は、以下のとおりである。

「民法（親子法制）等の改正に関する中間試案」の主な項目

１　懲戒権の見直し

○　懲戒権に関する民法第822条を見直す。

○　親権者の一般的な権利義務を定めた民法第820条の規律に加え、「親権を行う者は、監護及び教育に際して、子の人格を尊重しなければならない」との規律を設けることとする。

２　嫡出推定制度の見直し

(1) 嫡出推定の期間の見直し

○　婚姻成立後に出生した子は、婚姻成立の日から200日以内に生まれた子であっても、夫の子と推定する。

○　子の出生時に母が元夫以外の男性と再婚していたときは、再婚後の夫の子と推定するとの例外を設ける。

(2) 嫡出否認手続の見直し

○　嫡出否認の訴えの提訴権者（否認権者）を未成年の子に拡大する。

○　嫡出否認の訴えの提訴期間を伸長する。

３　嫡出推定制度の見直しに伴う検討事項

---

[3] 子を出産した女性がこのような場合に子の出生を届け出るのを避ける理由については、実際は元夫の子ではないことから、元夫の戸籍に子が記載されるのがいやだという気持ちの問題であるケースもあるが、そのような子が生まれたことについて、元夫の戸籍に記載されて、元夫に知られてしまうのを避けたいというケースが多いとされており、特に、元夫からＤＶを受けていたような場合にはこのような傾向が見られるとされている。

そのほか、親の貧困などの事情により、出産しても出生届を出すことまで意識が至らないケースやそういう場合に意図的に登録を避けるケース等もあるとされている。

[4] 法務省は、平成 26 年７月 31 日、無戸籍の方に関する情報の把握及び支援（情報集約）を行うよう法務局及び地方法務局に対し、「無戸籍者に関する情報の把握及び支援について」（法務省民事局長通達）を発出した。これを受け、これまで、全国の法務局等から法務省に連絡のあった無戸籍者の数は、累計 3,480 名（平成 26 年９月 10 日から令和３年３月 10 日までの間）であり、このうち 2,609 名は、親子関係不存在確認の裁判等を経ることによって戸籍に記載され、令和３年３月 10 日現在の無戸籍者の数は 871 名であるとされている。（法務省照会回答による。）

[5] 実際、無戸籍者の母等が出生届を提出しない理由についての調査結果によれば、上記注４の無戸籍者数 871 名のうち 633 名（約 73%）が「（元）夫の嫡出推定を避けるため」と回答しているとされている。（法務省照会回答による。）

(1) **女性の再婚禁止期間の見直し**
⇒　再婚禁止期間を撤廃する方向で検討。
(2) **成年等に達した子の否認権**
(3) **認知制度の見直し**

(2) 民事裁判手続等のＩＴ化

政府は、「日本再興戦略－JAPAN is BACK－」（平成25年６月14日閣議決定）以降、国際的な立地環境・事業環境の目標水準を示すため、成長戦略のＫＰＩ（評価指標）として、「2020年までに、世界銀行のビジネス環境ランキングにおいて、日本が先進国３位に入る」ことを目標としてきた。その後、令和２年４月20日には、「事業環境改善に向けた取組について（改訂2020）」（事業環境改善のための関係府省庁連絡会議決定）において、同ランキングで「2030年にＧ20で１位を目指す」ことを新たなＫＰＩとしている。

しかしながら、同ランキング（Doing Business）の2020年版[6]において、日本は、先進国ＯＥＣＤ36か国中18位と低迷している。また、裁判手続が関係する「契約執行」分野も24位と低迷しており、その要因として、「裁判手続の質の指標」において「事件管理」と「裁判の自動化」の評価が低いことが挙げられている[7]。

他方、欧米を中心に裁判手続のＩＴ化が既に進められており、「裁判手続等ＩＴ化検討会」（後記(1)）の調査において、アメリカ、シンガポール、韓国等では、ＩＴ化した裁判手続等の運用が広く普及・定着しているほか、ドイツ等でも、近年、ＩＴ化の本格的取組が着実に進展しているとされている。

このような状況の下、日本経済再生本部に設置された「裁判手続等のＩＴ化検討会」（座長：山本和彦一橋大学大学院法学研究科教授）は、平成30年３月30日、「裁判手続等のＩＴ化に向けた取りまとめ－『３つのｅ』の実現に向けて－」を取りまとめた。その主な内容は以下のとおりである。

ア　裁判手続等のＩＴ化の基本的方向性

利用者目線に立った上で、訴訟記録の全面的な電子化を前提とする「裁判手続等の全面ＩＴ化」を目指すべきである。そのためには、民事裁判の基本原理を実質的観点から再検証しつつ、ＩＴ化によってもたらされる利便性を最大限に引き出し、また、裁判所を始めとする関係者の業務効率の向上、民事訴訟のプラクティス全体の在り方を見据え

---

[6] 2019（令和元）年10月公表。その後、2018年と2020年のデータの取扱いをめぐる問題が内部で報告された世界銀行は、ビジネスレポートの廃止に関する声明（令和３年９月16日）を公表している（世界銀行ウェブサイト：https://www.worldbank.org/ja/news/statement/2021/09/16/world-bank-group-to-discontinue-doing-business-report#）。

[7] 我が国の民事裁判手続におけるＩＴ化の現状について、争点整理手続において電話会議システムが、証人尋問及び鑑定人質問においてテレビ会議システムがそれぞれ利用可能であるほか、平成18年からはオンラインによる支払督促手続が可能となっている。
なお、平成16年に民事訴訟法第132条の10が新設され、オンラインによる申立て等が可能とされている。最高裁判所においては、最高裁判所規則等を制定し、同条の施行前から一部の手続についてオンラインによる申立て等の試行を実施したものの、利用実績が乏しいことなどから、その試行は終了した。現行の最高裁判所規則等の下では、同条によるオンラインでの申立て等をすることはできない。

た検討を行っていく必要がある。

イ　「３つのｅ」の実現

裁判手続等の全面ＩＴ化を目指すに当たっては、民事訴訟手続における①ｅ提出（e-Filing)、②ｅ法廷（e-Court)、③ｅ事件管理（e-Case Management）の実現（「３つのｅ」）を目指すという観点から、検討を進め、実現を図っていくのが相当である。

ウ　実現に向けた今後のプロセス

利用者の立場からは、裁判手続等の全面ＩＴ化に向けたプロセスとして、今後、「３つのｅ」のいずれについても、必要な検討･準備を同時並行で、かつ迅速に進めることが望まれる。その上で、その成果の実現は、克服すべき課題や環境整備等に即し、全面ＩＴ化を実現段階に応じて３つのフェーズに分け、順次、新たな運用を開始していくアプローチが相当と考えられる。

- **フェーズ１**　立法を必要とせず、運用によって可能な対応であり、争点整理におけるウェブ会議やテレビ会議の活用など
- **フェーズ２**　立法を要するものの環境整備（予算措置）を要しない対応であり、口頭弁論その他におけるウェブ会議の活用など
- **フェーズ３**　立法を必要とし、かつ、環境整備（予算措置）をも必要とする対応であり、上記イの「３つのｅ」のうち、①ｅ提出（㋐主張・証拠をオンライン提出に一本化、㋑手数料の電子納付・電子決済、㋒訴訟記録を電子記録に一本化）と③ｅ事件管理（㋐主張・証拠への随時オンラインアクセス、㋑裁判期日をオンラインで調整、㋒本人・代理人が期日の進捗・進行計画を確認）

上記ウのフェーズ１について、最高裁判所は、ウェブ会議等のＩＴツールを活用した民事訴訟手続における争点整理の運用を令和２年２月３日から、知的財産高等裁判所、地方裁判所８庁（東京、大阪、名古屋、広島、福岡、仙台、札幌、高松。ただし、東京、大阪については、一部の部で運用を開始)、同年５月11日から、地方裁判所５庁（横浜、さいたま、千葉、京都、神戸）において開始し、同年12月14日からは全国の地方裁判所本庁（全50庁）において運用されている。また、同年６月８日からは、上記フェーズ１運用開始庁において、ウェブ会議を用いることができる手続に労働審判手続を加えた運用もされている。さらに、地方裁判所支部の一部においても、令和３年度中に上記フェーズ１の運用を開始するとしている。

また、最高裁判所は、現在ファクシミリによって提出可能な準備書面等を電子ファイルによって提出することを可能とする民事裁判書類電子提出システム（通称「ｍｉｎｔｓ（ミンツ)」）を開発し、令和３年度中に一部の地方裁判所本庁で運用を開始するとしている[8]。

さらに、裁判所では、令和３年 12 月８日以降、東京、大阪、名古屋及び福岡の各家庭裁判所において、調停委員会において相当と判断した家事調停手続でウェブ会議の試行を順

[8] 甲府地方裁判所本庁及び大津地方裁判所本庁において令和４年２月頃に試行運用を開始し、同年５月頃に本格運用を開始するとしている。また、知的財産高等裁判所並びに東京地方裁判所（知的財産権専門部及び商事部）及び大阪地方裁判所（知的財産権専門部）において同年４月頃に試行運用を開始し、同年夏又は秋頃に本格運用を開始するとしている。

次開始するとしている。

上記ウのフェーズ２及びフェーズ３の法改正について、令和２年２月21日、森法務大臣（当時）は、法制審議会に対し、近年における情報通信技術の進展等の社会経済情勢の変化への対応を図るとともに、時代に即して、民事訴訟制度をより一層、適正かつ迅速なものとし、国民に利用しやすくするという観点から、訴状等のオンライン提出、訴訟記録の電子化、情報通信技術を活用した口頭弁論期日の実現など民事訴訟制度の見直しについて諮問した。これを受けて同審議会は、「民事訴訟法（ＩＴ化関係）部会」を設置した。同部会では、令和３年２月19日に中間試案が取りまとめられ、同月26日から５月７日までパブリックコメントが実施された。また、同部会は、同年７月30日、訴訟記録中の犯罪や被害者の情報が記載された部分について相手方に秘匿することができる制度について追加試案を取りまとめ、同年８月10日から10月４日までパブリックコメントが実施されている。令和４年中の民事訴訟法改正を視野に、これらのパブリックコメントの結果を踏まえ、引き続き調査審議が行われている。中間試案及び追加試案の主な内容は、以下のとおりである。

「民事訴訟法（ＩＴ化関係等）の改正に関する中間試案」の主な項目

１　訴状等のオンライン提出（ｅ提出）

(1) 訴えの提起、準備書面の提出

○　訴状等のデータをインターネットでサーバに記録

(2) 送達

○　データがサーバに記録されたことをメールで相手方に通知

⇒　裁判所のサーバにアクセスして閲覧・ダウンロードすることにより送達

(3) 手数料等の電子納付

２　ＩＴを活用した口頭弁論期日（ｅ法廷）

(1) 口頭弁論、争点整理手続

○　口頭弁論・弁論準備手続のいずれも、当事者の双方ともウェブ参加可

(2) 証人尋問等

○　年齢・心身の状態等から出頭困難な場合や、裁判所が相当と認め、当事者に異議がない場合にも、ウェブを利用した証人尋問可

(3) 新たな訴訟手続

３　記録の電子化（ｅ事件管理）

(1) 記録の電子化

(2) 判決

○　判決データに改変を防ぐ措置を施すなどして記録化

(3) 訴訟記録の閲覧等

○　当事者・利害関係人は、インターネットで裁判所のサーバにアクセスして閲覧・ダウンロード可

「民事訴訟法（ＩＴ化関係）等の改正に関する追加試案」の主な項目

１　訴状における秘匿措置

２　送達場所等の届出における秘匿措置
３　調査嘱託における秘匿措置
４　証人尋問の申出における秘匿措置
５　不服申立て
６　判決書における秘匿措置
７　その他
民事訴訟と同様に、民事訴訟手続以外の手続についても、必要に応じ、規律を設ける。

(3) 離婚及びこれに関連する家族法制（子の養育及び養育費の履行確保等）の見直し

平成 23 年民法改正法[9]では、面会交流や養育費の取決めを促進することを目的として、民法第 766 条第１項に面会交流（「父又は母と子との面会及びその他の交流」）や養育費（「子の監護に要する費用」）の分担が、父母が協議上の離婚をする際に定める「子の監護について必要な事項」の例示として明記された。しかし、厚生労働省「平成 28 年度全国ひとり親世帯等調査」の調査結果によれば、養育費や面会交流の取決め率は低調な水準であり[10]、平成 23 年民法改正法の目的が十分に達成されているとは言えないとの指摘がある。

また、協議離婚時に養育費や面会交流について取決めがされた場合であっても、その後、養育費が不払いとなることもあり、その際の取立ても困難であるとの指摘や、面会交流の安全・安心な実施が困難な場合があるとの指摘がある[11]。

厚生労働省の調査では、我が国におけるひとり親世帯の貧困率は 48.2%となっており[12]、母子世帯において養育費の取決めをしているのは 42.9%、離婚した父親から現在も養育費を受けている割合は 24.3%にとどまっている（次の表等参照）。そのため、父母の離婚後、別居している親から養育費の支払を十分に受けていないことが、ひとり親世帯の貧困の要因の一つとなっていると指摘されている[13･14]。

---

[9] 同法案に対する衆議院法務委員会附帯決議においては、「離婚後の面会交流及び養育費の支払い等について、児童の権利利益を擁護する観点から、……面会交流の円滑な実現及び継続的な養育費支払い等の履行を確保するための制度の検討（略）等、必要な措置を講ずること。」や、「今日の家族を取り巻く状況、本法施行後の状況等を踏まえ、協議離婚制度の在り方、（略）離婚後の共同親権・共同監護の可能性を含め、その在り方全般について検討すること。」（参議院法務委員会も同旨）が盛り込まれている。

[10] 厚生労働省「平成 28 年度全国ひとり親世帯等調査」によると、養育費の取決め率は、母子世帯で 42.9%、父子世帯で 20.8%である。また、面会交流の取決め率は、母子世帯で 24.1%、父子世帯で 27.3%である。もっとも、同調査は、平成 23 年民法改正法よりも前に離婚をしたことで「ひとり親家庭」になった世帯を含むものである。法務省では、離婚届用紙に設けられた面会交流及び養育費の取決め状況に関するチェック欄の集計を行っているが、その結果によれば、「取決めをしている」者の割合は、面会交流及び養育費のいずれについても近年、60%台中盤を推移している。

[11] 厚生労働省「平成 28 年度全国ひとり親世帯等調査」によると、面会交流について、現在も履行されている割合は、母子世帯で 29.8%、父子世帯で 45.5%である。また、離婚によってひとり親世帯になり、面会交流の取決めをしている世帯のうち、母子世帯の母の 53.9%、父子世帯の父の 59.5%が、面会交流を「現在も行っている」と回答し、母子世帯の母の 23.0%、父子世帯の父の 23.8%が、「行ったことがない」と回答している。

[12] 厚生労働省「令和元年国民生活基礎調査」。ＯＥＣＤの所得定義の新基準（可処分所得の算出に用いる拠出金の中に、新たに自動車税等及び企業年金・個人年金等を追加）に基づき算出した数値である。

[13] 「法務大臣養育費勉強会取りまとめ～我が国の子どもたちの未来のために～」（令和２年５月 29 日法務大臣の私的勉強会「養育費勉強会」）１頁参照

[14] 養育費の金額について、支払者が夫で、子ども１人の場合は４万円以下が約 51%、４万１円以上６万円以下が約 26%となっているものの、子ども２人の場合は６万円以下が約 63%、３人の場合は８万円以下が約 65%

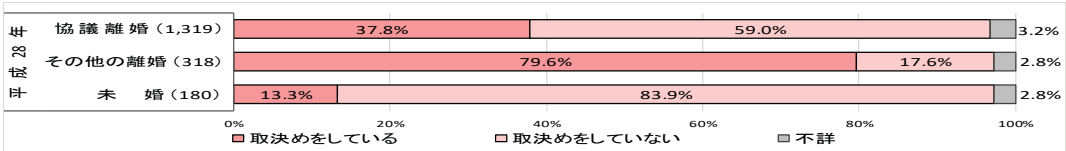
養育費の現状【平成 28 年度調査】

①養育費の取決め及び受給の状況

総数		養育費の取決めをしている	割合	現在も養育費を受給している	割合
母子世帯	1817	780	42. 9%	442	24. 3%
父子世帯	308	64	20. 8%	10	3. 2%

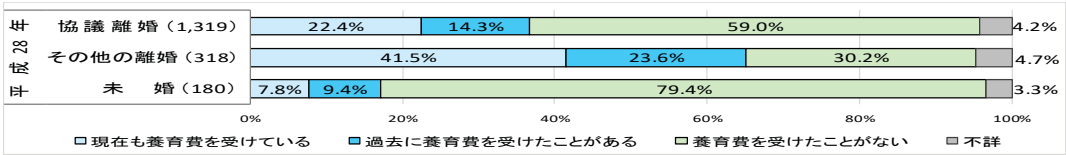
②養育費の取決めの有無（離婚（離婚の方法）、未婚別）

母子世帯



③養育費の受給状況（離婚（離婚の方法）、未婚別）

母子世帯



（注）　「その他の離婚」とは、調停離婚、審判離婚及び裁判離婚のことである。

（出所）厚生労働省「平成 28 年度全国ひとり親世帯等調査結果報告」

養育費の履行の確保に向けては、法務省の有識者会議である「養育費不払い解消に向けた検討会議」において、養育費の不払い解消に向けた幅広い課題について議論がされ、令和２年９月に運用上の対応を中心に中間取りまとめが行われ、同年 12 月には制度上の課題を中心に最終取りまとめが行われた。法務省と厚生労働省の担当審議官等をメンバーとする「不払い養育費の確保のための支援に関するタスクフォース」では、養育費確保のための公的支援に関する課題について実務的検討が行われ、令和３年２月５日付けで、戸籍担当部署とひとり親支援担当部署の更なる連携強化の推進を求める事務連絡を両省から発出している。

「女性活躍・男女共同参画の重点方針 2021」（令和３年６月 16 日すべての女性が輝く社会づくり本部・男女共同参画推進本部）においても、養育費の不払解消のため、「養育費等の制度を見直す法改正に向け、実効性の高い法的支援・解決の在り方等の分析のため、地方公共団体と連携して、利用者目線のモデル事業の実施を始めとする実証的調査研究を進める。」としている。

離婚に伴う子の養育をめぐっては、親権の在り方、未成年養子制度、財産分与制度などについても課題が指摘されている。

となっている（最高裁判所事務総局『令和２年司法統計年報３家事編』を基に算定）。

家庭裁判所における養育費等の算定方法等については、平成 15 年に東京・大阪養育費等研究会（研究員は、東京、大阪の高裁・地裁・家裁の裁判官）が提案・公表した「簡易迅速な養育費等の算定を目指して－養育費・婚姻費用の算定方式と算定表の提案－」（以下「標準算定方式・算定表」という。）が実務において定着しているところ、令和元年 12 月 23 日、最高裁は、平成 30 年度司法研究「養育費、婚姻費用の算定に関する実証的研究」の報告を公表した。同報告では、標準算定方式・算定表の基本的な枠組みを維持しつつ、前提とされている制度・統計等を最新のものに更新し、算定方法の詳細の一部を改良した改定標準算定方式・算定表（令和元年版）が提案・公表されている。（最高裁判所ホームページ、村松多香子「平成 30 年度司法研究『養育費，婚姻費用の算定に関する実証的研究』の概要」『家庭の法と裁判 No. 24』（2020. 2）１頁）

以上のような指摘などを踏まえ、令和３年２月 10 日、上川法務大臣（当時）は、法制審議会に対し、父母の離婚に伴う子の養育への深刻な影響や子の養育の在り方の多様化等の社会情勢に鑑み、子の利益の確保等の観点から、離婚及びこれに関連する制度に関する規定等の見直しについて諮問した。これを受けて同審議会は、「家族法制部会」を設置し、同部会において調査審議を行っている。

(4)　上記(1)から(3)までのほか、法制審議会に諮問されているもの及び同審議会から答申されたもの

ア　仲裁法制の見直し

令和２年９月 17 日、上川法務大臣（当時）は、法制審議会に対し、経済取引の国際化の進展等の仲裁をめぐる諸情勢に鑑み、仲裁手続における暫定措置又は保全措置に基づく強制執行のための規律を整備するなど、仲裁法等の見直しを図るため、仲裁法制の見直しについて諮問した。これを受けて同審議会は、「仲裁法制部会」を設置し、令和３年 10 月８日、要綱案を取りまとめた。これを受けて、同月 21 日に法制審議会は、「仲裁法の改正に関する要綱」を決定し、古川法務大臣に答申した。この答申を踏まえ、法務省において、仲裁法の改正案の立案作業が進められている。

要綱の主な内容は、暫定保全措置に関する規律について、我が国の仲裁法が準拠するＵＮＣＩＴＲＡＬ（国連国際商取引法委員会）国際商事仲裁モデル法が改正されたことを踏まえ、暫定保全措置の定義（類型）、発令要件、暫定保全措置命令の執行等について、改正モデル法（2006 年改正後のＵＮＣＩＴＲＡＬ国際商事仲裁モデル法）に準拠した規律を整備することなどである。

イ　担保に関する法制の見直し

令和３年２月 10 日、上川法務大臣（当時）は、法制審議会に対し、動産や債権等を担保の目的として行う資金調達の利用の拡大など、不動産以外の財産を担保の目的とする取引の実情等に鑑み、その法律関係の明確化や安定性の確保等の観点から、担保に関する法制の見直しについて諮問した。これを受けて同審議会は、「担保法制部会」を設置し、同部会において調査審議を行っている。

ウ　戸籍における氏名の読み仮名の法制化について

令和３年９月16日、上川法務大臣（当時）は、法制審議会に対し、個人の氏名を平仮名又は片仮名で表記したものを戸籍の記載事項とする規定を整備するなど、戸籍法令の見直しについて諮問した。これを受けて同審議会は、「戸籍法部会」を設置し、同部会において調査審議を行っている。

エ　公益信託法の見直し

平成28年６月、法制審議会信託法部会は、「信託法」（平成18年法律第108号）制定の際、先行していた公益法人制度改革を踏まえた上で検討を行うとして実質的な改正が行われて

いなかった公益信託に関する制度の部分についての調査審議を再開し、平成30年12月18日、要綱案を取りまとめた。これを受けて、平成31年２月14日に法制審議会は、「公益信託法の見直しに関する要綱」を決定し、山下法務大臣（当時）に答申した。

２　刑事関係

(1) 新自由刑の創設等

法務省は、少年法等の規定について検討した上で必要な法制上の措置を講ずるものとした「公職選挙法等の一部を改正する法律」（平成27年法律第43号）附則第11条の趣旨及び民法の成年年齢[15]についての検討状況を踏まえ、少年法の適用対象年齢を含む若年者に対する刑事法制の在り方全般について検討を行うため、「若年者に対する刑事法制の在り方に関する勉強会」を設けた。同勉強会は、平成28年12月20日に「『若年者に対する刑事法制の在り方に関する勉強会』取りまとめ報告書」を公表した。

同報告書は、少年法の適用対象年齢の在り方について記載した上で、若年者に対する刑事政策的措置について、少年法適用対象年齢が18歳未満に引き下げられた場合において、これに伴う刑事政策的懸念に対応し、かつ、18歳、19歳の者を含む若年者に対する処分・処遇やアセスメント[16]をより充実したものとする措置として考えられるものを掲げた。

同勉強会の成果をも踏まえ、平成29年２月、金田法務大臣（当時）は、法制審議会に対して、少年法における「少年」の上限年齢の引下げ及び非行少年を含む犯罪者処遇を充実させるための刑事法の整備について諮問した。この諮問を受け、同審議会に設置された「少年法・刑事法（少年年齢・犯罪者処遇関係）部会」において審議が行われ、令和２年10月29日、法制審議会は上川法務大臣（当時）に答申した。

答申は、第１「議論の経過」、第２「結論」、第３「附帯事項」及び第４「今後の課題」からなる本文と、別添１から３までの要綱（骨子）からなる。「別添１」の要綱（骨子）は、罪を犯した 18 歳及び 19 歳の者に対する処分及び刑事事件の特例等の法整備に関するもの、「別添２」の要綱（骨子）は、自由刑の単一化等の法整備その他の措置に関するもの、「別添３」の要綱（骨子）は、若年受刑者を対象とする処遇内容の充実等の施策に関するものである。

この答申では、犯罪者処遇を充実させるための刑事法の整備について、①「別添２」の要綱（骨子）において、懲役と禁錮を単一化して新たな自由刑を創設すること、刑の全部の執行を猶予されて保護観察に付せられた者が猶予期間内に更に罪を犯した場合に、再度の刑の全部の執行を猶予することができるものとすることなどの法整備その他の措置を講ずるべきとされ、②「別添３」の要綱（骨子）において、少年院における矯正教育の手法等を活用する等若年受刑者を対象とする処遇内容の充実などの施策が講じられることを期待するとされた。加えて、再犯を含む犯罪防止の観点から実施が望まれる事項のほか、今

---

[15] 民法の成年年齢の 20 歳から 18 歳への引下げについては、平成 30 年６月に「民法の一部を改正する法律」（平成 30 年法律第 59 号）が成立している（令和４年４月１日から施行）。

[16] アセスメントとは、対象者の行状、生育歴、資質、環境等について、医学、心理学、社会学等の専門的知識・技術に基づいて調査・評価し、処遇指針を示すことである。

後の課題が示された。

答申を受け、法務省において、法律案の立案作業が進められている[17]。

(2) 性犯罪に関する施策検討に向けた取組

ア　平成29年刑法改正

性犯罪の罰則の改正を目的とした「刑法の一部を改正する法律案」が第193回国会に提出され、平成29年６月に成立した（同年７月施行）。

同法の主な内容は、①強姦の罪等の法定刑の下限の引上げ、②強姦の罪の主体・客体の拡大及び性交類似行為（肛門性交・口腔性交）に関する構成要件の新設[18]、③監護者であることによる影響力があることに乗じたわいせつな行為又は性交等に係る罪の新設、④強姦の罪等の非親告罪化、⑤いわゆる強姦強盗を強盗強姦罪と同様に処罰する規定の整備であった。被害者団体等から強く要望されていた強姦罪における暴行・脅迫要件の見直し等が見送られたが、引き続き強く改正が要望されていたことから、衆議院において法律案の修正により附則に検討条項が加えられ、「政府において、この法律の施行後三年を目途として、性犯罪における被害の実情、この法律による改正後の規定の施行の状況等を勘案し、性犯罪に係る事案の実態に即した対処を行うための施策の在り方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」こととされている。

イ　性犯罪に対処するための法整備

性犯罪の実態に関する各種調査・研究を着実に実施することを目的として法務省が設置した「性犯罪に関する施策検討に向けた実態調査ワーキンググループ」は、令和２年３月31日、「性犯罪に関する施策検討に向けた実態調査ワーキンググループ取りまとめ報告書」を取りまとめた。

平成29年刑法改正時の検討条項及びこの報告書を踏まえ、法務省は、性犯罪に係る事案の実態に即した対処を行うための刑事法に関する施策の在り方について検討を行うことを目的として、「性犯罪に関する刑事法検討会」を設置し、令和２年６月から議論を開始した。

また、同月に「性犯罪・性暴力対策強化のための関係府省会議」が取りまとめた「性犯罪・性暴力対策の強化の方針」では、刑事法に関する検討とその結果を踏まえた適切な対処として、「性犯罪に関する刑事法検討会」において、幅広く意見を聴きながら、性犯罪に厳正かつ適切に対処できるよう、速やかに、かつ丁寧に、検討を進め、検討結果に基づい

---

[17] 少年法の適用対象年齢については、第 204 回国会において、令和３年５月 21 日、「少年法の一部を改正する法律」（令和３年法律第 47 号）が成立した（令和４年４月１日から施行）。

同改正法の施行後は、18 歳及び 19 歳の者について、少年法上の「少年」として家庭裁判所に全件送致する現行の規定が適用される一方、「特定少年」として原則検察官に送致しなければならない事件の対象範囲が拡大され、検察官送致決定後は少年法が定める刑事事件の特例が原則適用されず、公判請求された場合には推知報道の禁止が解除されることとなる。

また、検察審査員及び裁判員の選任年齢については、同改正法の施行により、現行の「20 歳以上」から「18 歳以上」となる。

[18] これにより、強姦罪及び準強姦罪から、強制性交等罪及び準強制性交等罪に罪名が改められた。

て所要の措置を講じること、犯罪者に対する再犯防止施策の更なる充実として、仮釈放中の性犯罪者等へのＧＰＳ機器の装着等について、諸外国の法制度等を把握した上で検討を行うことなどが盛り込まれた。また、同年７月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2020」においても、「性犯罪・性暴力対策の強化の方針」に基づき、今後３年間を「集中強化期間」として、被害者支援の充実、加害者対策、教育・啓発等を強化することなどが盛り込まれた[19]。

「性犯罪に関する刑事法検討会」では、令和３年５月まで16回にわたって、「暴行・脅迫や心神喪失・抗拒不能の要件の在り方」、「いわゆる性交同意年齢の在り方」及び「公訴時効の在り方」など刑事の実体法・手続法に関する各論点についての議論が行われ、同年５月21日、法務省は、「『性犯罪に関する刑事法検討会』取りまとめ報告書」を公表した。同報告書は、委員の見解の相違を含めて議論の結果が取りまとめられている。一部の論点について、今後の検討に際しての視点や留意点が小括として示されたほか、「性犯罪に対してより適切に対処するための刑事法の改正に向けた取組を迅速に進めること」が求められている。

同報告書を踏まえ、同年９月16日、上川法務大臣（当時）は、性犯罪に対処するための法整備について、法制審議会に諮問した。同審議会は、この諮問を受けて、同日に開催された総会において、「刑事法（性犯罪関係）部会」（新設）に付託して審議することとした。

(3) 起訴状等における被害者等の氏名の取扱いの在り方

起訴状等における被害者等の氏名については、刑事訴訟法等の一部を改正する法律（平成28年法律第54号）附則第９条第３項において、必要に応じ、速やかに「起訴状等における被害者等の氏名の秘匿に係る措置」について検討を行うものとされた。この検討に資するため、平成29年３月から、最高裁判所、日本弁護士連合会、警察庁及び法務省・検察庁の担当者を構成員とする「刑事手続に関する協議会」が開催され、協議・意見交換が行われてきた[20]。

また、「性犯罪に関する刑事法検討会」においても論点に取り上げられた。令和２年８月27日に開催された同検討会（第５回）で今後検討すべき論点が確定したことを踏まえ、森法務大臣（当時）は、同年９月４日の閣議後の記者会見で、「起訴状等における被害者等の氏名の取扱いの在り方」については、他の論点についての検討を待たずに、別途法改

---

[19] 令和２年 12 月 15 日に閣議決定された「第５次男女共同参画基本計画」では、女性に対するあらゆる暴力の根絶に関し、性犯罪・性暴力への対策の推進について、「性犯罪に関する刑事法検討会」において検討すべき論点とされた事項につき、被害の実態等に関する各調査研究の結果や専門的知見のほか、被害当事者等のヒアリングで出された意見等を踏まえて令和２年度を目途に検討を行い、令和３年度以降にその結果に基づいて所要の措置を講ずるなどとしている。

[20] なお、平成 29 年の刑法の一部を改正する法律案の審査の際、衆議院法務委員会において付された附帯決議では、「起訴状等における被害者の氏名の秘匿に係る措置についての検討を行うに際しては、性犯罪に係る刑事事件の捜査及び公判の実情や、被害者の再被害のおそれに配慮すべきであるとの指摘をも踏まえて検討を行う」こととされた。

正に向けた具体的な検討を加速するよう事務方に指示したことを明らかにした。

令和３年５月20日、上川法務大臣（当時）は、刑事手続において犯罪被害者の氏名等の情報を保護するための刑事法の整備について、起訴状における個人特定事項の秘匿措置などを内容とする要綱（骨子）を法制審議会に諮問した。同審議会は、この諮問を受けて、同日に開催された総会において、「刑事法（犯罪被害者氏名等の情報保護関係）部会」（新設）に付託して審議することとした。その後、同部会は、同年８月24日に開催された第４回会議において、諮問された要綱（骨子）を一部修正した案を同部会の意見として法制審議会（総会）に報告することを決定した。

同年９月16日、法制審議会は、総会において、同部会の意見を法務大臣に対する答申として採択し、上川法務大臣（当時）に答申した。

答申では、①起訴状及び訴訟に関する書類等、②逮捕状及び勾留状、③証拠書類及び証拠物、④裁判書等について、性犯罪や児童ポルノ事件などの一定の場合に、被害者等の個人特定事項を被告人（被疑者）等に秘匿することを可能とする要綱（骨子）が示された。

法務省は、この答申を踏まえ、法改正に向けた検討を進めていくこととなる。

(4) 再犯防止対策

今日の我が国においては、再犯防止が、犯罪を減らし、国民が安全で安心して暮らせる社会を構築する上での大きな課題となっている[21]。

この課題については、政府において、平成 24 年７月に策定された「再犯防止に向けた総合対策」（以下「総合対策」という。）、平成 26 年 12 月に策定された「宣言：犯罪に戻らない・戻さない　～立ち直りをみんなで支える明るい社会へ～」（以下「宣言」という。）等に基づき、再犯防止対策が推進されてきたが、再犯防止に関する基本的な法律を制定することの必要性が強く認識されるようになったことから、第 192 回国会において、平成 28 年 12 月に、衆議院法務委員会提出の「再犯の防止等の推進に関する法律」（平成 28 年法律第 104 号）が成立し、同月 14 日に施行された。

同法は、再犯の防止等に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、政府に再犯防止推進計画（以下「推進計画」という。）の策定を義務付けるなど、再犯の防止等に関する施策に関し、基本理念を定め、国及び地方公共団体の責務を明らかにするとともに、再犯の防止等に関する施策の基本となる事項を定めること等を内容としている。

平成 29 年 12 月 15 日、政府は、推進計画を閣議決定した。

推進計画では、再犯防止施策の実施者の目指すべき方向・視点である基本方針として、①「誰一人取り残さない」社会の実現に向け、国・地方公共団体・民間の緊密な連携協力

[21] 近年の我が国の犯罪情勢を見ると、刑法犯の認知件数は平成 14 年をピークに減少傾向にある。平成 28 年には戦後初めて 100 万件を下回り、令和２年は 61 万 4,231 件で戦後最少を更新した。他方で、刑法犯により検挙された再犯者については、漸減傾向にあるものの、検挙人員に占める比率は、平成９年以降一貫して上昇し続け、平成 30 年には現在の統計を取り始めた昭和 47 年以降最も高くなったが、令和元年はわずかに低下して 48.8％であった。

また、法務省が行った戦後約 60 年間にわたる犯歴記録の分析結果では、全犯罪者の約３割に当たる再犯者によって約６割の犯罪が行われていることが示されている。

を確保して再犯防止施策を総合的に推進、②刑事司法手続のあらゆる段階で切れ目のない指導及び支援を実施、③犯罪被害者等の存在を十分に認識し、犯罪をした者等に犯罪の責任や犯罪被害者の心情等を理解させ、社会復帰のために自ら努力させることの重要性を踏まえて実施、④犯罪等の実態、効果検証・調査研究の成果等を踏まえ、社会情勢等に応じた効果的な施策を実施、⑤再犯防止の取組を広報するなどにより、広く国民の関心と理解を醸成の５項目を掲げている。

その上で、再犯防止施策の重点課題について、①就労・住居の確保、②保健医療・福祉サービスの利用の促進、③学校等と連携した修学支援、④特性に応じた効果的な指導、⑤民間協力者の活動促進、広報・啓発活動の推進、⑥地方公共団体との連携強化、⑦関係機関の人的・物的体制の整備の７項目に整理し、これらの重点課題ごとに具体的施策を盛り込んでいる。

そして、計画期間を平成30年度から令和４年度末までの５年間として、推進計画に盛り込まれた個々の施策のうち、実施可能なものについては速やかに実施することとするとともに、実施のために検討を要するものについては、単独の省庁で行うものは原則１年以内に、複数省庁にまたがるものや大きな制度改正を必要とするものは原則２年以内に結論を出し、その結論に基づき施策を実施することとしている。また、総合対策及び宣言において設定された各数値目標（総合対策【刑務所出所者等の２年以内再入率を令和３年までに20%以上減少させる】、宣言【刑務所出所者等を実際に雇用する協力雇用主の数を約500社から３倍の約1,500社にする、帰るべき場所がないまま刑務所を出所する者の数を約6,400人から３割以上減少させる】）については、推進計画に盛り込まれた施策の速やかな実施により、その確実な達成を図るとしている[22]。

また、令和元年12月23日、犯罪対策閣僚会議は、「再犯防止推進計画加速化プラン」を決定した。同プランは、推進計画に基づき政府一体となって実施している再犯防止施策に関して、より重点的に取り組むべき３つの課題、すなわち、①満期釈放者対策の充実強化、②地方公共団体との連携強化の推進、③民間協力者の活動の促進について、それぞれ対応する各種取組を加速化させるものである。そして、成果目標として新たに、①令和４年までに、満期釈放者の２年以内再入者数を２割以上減少させる（2,000人以下とする）、②令和３年度末までに、100 以上の地方公共団体で地方再犯防止推進計画が策定されるよう支援することを定め、国、地方公共団体及び民間協力者が一体となった再犯防止の取組がより一層進むよう、同プランに盛り込まれた取組を着実に推進していくこととしている。

[22] 刑務所出所者の２年以内再入率（数値目標は令和３年までに16%以下）については、近年着実に低下しており、最新の数値（平成30年出所者の２年以内再入率）は16.1%と、調査の開始（昭和34年）以降、過去最低であった。また、帰るべき場所がないまま刑務所を出所する者の数については、住居の確保等の施策等により、平成29年には当該目標（令和２年までに4,450人以下に減少させる）を達成し、令和元年は3,380人まで減少した。さらに、刑務所出所者等を実際に雇用する協力雇用主の数についても令和元年10月１日現在で1,556社まで増加し、当該目標（令和２年までに約1,500社にまで増加させる）を達成した（令和２年10月１日現在で、1,391社）。

(5) 逃亡防止に関する法整備

令和元年６月以降、保釈中の被告人や刑が確定した者などが逃亡する事案が相次いで発生し、同年 12 月には、外国人の被告人が保釈中に国外へ逃亡する事案も発生した。このような逃亡を防止し、公判期日への出頭や刑の執行を確保することは、安全・安心な社会を実現する上で重要と考えられたことから、令和２年２月 21 日、森法務大臣（当時）は、保釈中の被告人や刑が確定した者の逃亡を防止し、公判期日への出頭や刑の執行を確保するための刑事法の整備について、法制審議会に諮問した。

同審議会は、この諮問を受けて、同日に開催された総会において、「刑事法（逃亡防止関係）部会」（新設）に付託して審議することとした。

その後、同部会は、令和３年 10 月８日に開催された第 14 回会議において、要綱（骨子）案を同部会の意見として法制審議会（総会）に報告することを決定した。

同月 21 日、法制審議会は、総会において、同部会の意見を法務大臣に対する答申として採択し、古川法務大臣に答申した。

答申では、①保釈中又は勾留執行停止中の被告人の監督者制度の創設、②ＧＰＳ端末により保釈中の被告人の位置情報を取得･把握する制度の創設などを内容とする要綱（骨子）が示された。

法務省は、この答申を踏まえ、法改正に向けた検討を進めていくこととなる。

(6) 侮辱罪の法定刑

近時、インターネット上において、誹謗中傷を内容とする書き込みを行う事案が少なからず見受けられる。インターネット上の誹謗中傷は、容易に拡散する一方で、完全に削除することが極めて困難である。また、匿名性の高い環境で誹謗中傷が行われる上、タイムライン式のＳＮＳでは、先行する書き込みを受けて次々と書き込みがなされることから、過激な内容を書き込むことへの心理的抑制力が低下し、その内容が非常に先鋭化すると言われている。このような特徴を有するインターネット上の誹謗中傷は、他人の名誉を侵害する程度が大きいなどとして、重大な社会問題となっている。

インターネット上を含む他人に対する誹謗中傷は、名誉毀損罪（刑法第230条）又は侮辱罪（同法第231条）に該当し得る。現行法上、名誉毀損罪の法定刑[23]は、懲役・禁錮と罰金が選択刑として設けられ、懲役・禁錮の長期と罰金の多額も相応に重いものである一方、侮辱罪の法定刑[24]は、刑法の罪の中で最も軽い「拘留[25]又は科料[26]」とされており、名誉毀損罪と侮辱罪とでは法定刑に大きな差が設けられている[27]。

---

[23] 刑法第 230 条第１項　公然と事実を摘示し、人の名誉を毀（き）損した者は、その事実の有無にかかわらず、３年以下の懲役若しくは禁錮又は 50 万円以下の罰金に処する。

[24] 刑法第 231 条　事実を摘示しなくても、公然と人を侮辱した者は、拘留又は科料に処する。

[25] 刑法第 16 条　拘留は、１日以上 30 日未満とし、刑事施設に拘置する。

[26] 刑法第 17 条　科料は、1,000 円以上１万円未満とする。

[27] 両罪は「事実の摘示」の有無により区別され、「事実の摘示」があるものは名誉毀損罪に該当し、事実の摘示がないものは侮辱罪に該当する。判例・通説の立場からは、侮辱罪の法定刑が軽い理由は、具体的な事実摘示がなく、名誉に対する危険の程度が低いことに求められている。

このような中、令和２年には、テレビのリアリティ番組の出演者がＳＮＳ上で多数の誹謗中傷を受けた後に、自ら命を絶つ事件が起きた。この事件では、悪質な投稿を行った２人が、侮辱罪により、いずれも科料9,000円の略式命令を受けている。

このような状況の中、誹謗中傷を抑止すべきとの国民意識の高まりも受け、公然と人を侮辱する侮辱罪について、厳正に対処すべき犯罪であるという法的評価を示し、その威嚇力によって抑止することが必要であると考えられたことから、令和３年９月16日、上川法務大臣（当時）は、侮辱罪の法定刑について、「１年以下の懲役若しくは禁錮若しくは30万円以下の罰金又は拘留若しくは科料」に引き上げる内容の要綱（骨子）を法制審議会に諮問した。

同審議会は、この諮問を受けて、同日開催された総会において、「刑事法（侮辱罪の法定刑関係）部会」（新設）に付託して審議することとした。

その後、同部会は、同年10月６日に開催された第２回会議において、諮問を受けた要綱（骨子）のとおり法整備をするのが相当である旨法制審議会（総会）に報告することを決定した。

同月21日、法制審議会は、総会において、同部会の意見を法務大臣に対する答申として採択し、古川法務大臣に答申した。

法務省は、この答申を踏まえ、法改正に向けた検討を進めていくこととなる。

３　出入国在留管理関係

(1) 出入国管理及び難民認定法と在留管理制度

出入国管理及び難民認定法（入管法）は、「本邦に入国し、又は本邦から出国する全ての人の出入国及び本邦に在留する全ての外国人の在留の公正な管理を図るとともに、難民の認定手続を整備すること」を目的とし、出入国の管理、我が国に在留する外国人の在留の管理、難民認定の手続等を内容としている。

我が国に入国・在留する外国人は、原則として、入管法に定める在留資格のいずれかを有する必要がある[28]。この在留資格は、多岐にわたる外国人の活動等をあらかじめ類型化し、どのような活動等であれば入国･在留が可能であるかを明らかにしているものである。

[28] 戦前より我が国に在住していた台湾・朝鮮半島出身者及びその子孫は、「日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法」（入管特例法）に基づき、「特別永住者」としての地位が与えられている。

【在留資格一覧】

就労が認められる在留資格（活動制限あり）	
在留資格	該当例
外交	外国政府の大使、公使等及びその家族
公用	外国政府等の公務に従事する者及びその家族
教授	大学教授等
芸術	作曲家、画家、作家等
宗教	外国の宗教団体から派遣される宣教師等
報道	外国の報道機関の記者、カメラマン等
高度専門職	ポイント制による高度人材
経営・管理	企業等の経営者、管理者等
法律・会計業務	弁護士、公認会計士等
医療	医師、歯科医師、看護師等
研究	政府関係機関や企業等の研究者等
教育	高等学校、中学校等の語学教師等
技術・人文知識・国際業務	機械工学等の技術者等、通訳、デザイナー、語学講師等
企業内転勤	外国の事務所からの転勤者
介護	介護福祉士
興行	俳優、歌手、プロスポーツ選手等
技能	外国料理の調理師、スポーツ指導者等
特定技能※1	特定産業分野※2の各業務従事者
技能実習	技能実習生

身分・地位に基づく在留資格（活動制限なし）	
在留資格	該当例
永住者	永住許可を受けた者
日本人の配偶者等	日本人の配偶者・実子・特別養子
永住者の配偶者等	永住者・特別永住者の配偶者、我が国で出生し引き続き在留している実子
定住者	日系３世、外国人配偶者の連れ子等

就労の可否は指定される活動によるもの	
在留資格	該当例
特定活動	外交官等の家事使用人、ワーキングホリデー等

就労が認められない在留資格※3	
在留資格	該当例
文化活動	日本文化の研究者等
短期滞在	観光客、会議参加者等
留学	大学、専門学校、日本語学校等の学生
研修	研修生
家族滞在	就労資格等で在留する外国人の配偶者、子

※１　平成31年４月１日から。
※２　令和３年10月末現在、介護、ビルクリーニング、素形材産業、産業機械製造業、電気・電子情報関係産業、建設、造船・舶用工業、自動車整備、航空、宿泊、農業、漁業、飲食料品製造業、外食業。
※３　資格外活動許可を受けた場合は、一定の範囲内で就労が認められる。

（出所）出入国在留管理庁「新たな外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組」を基に作成

外国人の在留管理については、入管法上の在留資格をもって我が国に中長期間在留する外国人（以下「中長期在留者」という。）を対象として、出入国在留管理庁長官が在留管理に必要な情報を継続的に把握する在留管理制度が設けられている。同制度においては、上陸許可、在留期間の更新許可、在留資格の変更許可等に伴い、在留カードが交付される。在留カードには、氏名、生年月日、性別、国籍・地域、住居地、在留資格、在留期間、就労の可否等、出入国在留管理庁長官が把握する情報の重要部分が記載される。在留カードの交付を受けた外国人は、記載事項に変更が生じた場合には変更の届出が義務付けられているため、在留カードには常に最新の情報が反映される。

また、留学生を受け入れる教育機関などの中長期在留者の所属機関等に変更が生じた場合、中長期在留者による届出が義務付けられているだけではなく、当該所属機関からも届出がなされる。外国人、所属機関双方からの情報を突合・分析することにより、情報の正確性の確保を図る仕組みを設けている。所属機関が外国人を雇用する事業主である場合には、「労働施策の総合的な推進並びに労働者の雇用の安定及び職業生活の充実等に関する法律」（昭和41年法律第132号）により、外国人労働者の雇入れ・離職時に厚生労働大臣への届出が義務付けられている。厚生労働大臣は、法務大臣又は出入国在留管理庁長官から求めがあったときは、当該届出に係る情報を提供する。

(2) 特定技能制度

特定技能制度は、中小・小規模事業者をはじめとした深刻化する人手不足に対応するた

め、生産性向上や国内人材の確保のための取組を行ってもなお人材を確保することが困難な状況にある産業上の分野（以下「特定産業分野」という。）において、一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人を受け入れる制度である。本制度は、平成30年12月の「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律」（平成30年法律第102号）の成立を経て、平成31年４月１日に開始された[29]。

特定技能の在留資格には、「特定技能１号」と「特定技能２号」の２種類がある。「特定技能１号」は、特定産業分野に属する相当程度の知識又は経験を必要とする技能を要する業務に従事する外国人向けの在留資格である。技能水準及び日本語能力水準は試験等で確認されるが、技能実習２号を修了した外国人については、これらの試験等が免除される。在留期間は１年、６か月又は４か月ごとの更新で、通算で５年が上限である。家族の帯同は、基本的に認められていない。

「特定技能２号」は、特定産業分野に属する熟練した技能を要する業務に従事する外国人向けの在留資格である。技能水準は試験等で確認されるが、日本語能力水準については試験等での確認は不要である。在留期間は３年、１年又は６か月ごとの更新で、更新には上限がない。家族（配偶者及び子）の帯同も、要件を満たせば可能である。

受入れの対象である特定産業分野は、介護、ビルクリーニング、素形材産業、産業機械製造業、電気・電子情報関連産業、建設、造船・舶用工業、自動車整備、航空、宿泊、農業、漁業、飲食料品製造業、外食業の14分野であり、この14分野の受入れ見込数（５年間の最大値）の合計は34万5,150人である。この14分野のうち、「特定技能２号」でも受入れを行うとしているのは、建設、造船・舶用工業の２分野のみである（令和３年10月末現在）。

本制度において、受入れ機関が外国人を受け入れるためには、報酬額が日本人と同等以上であるなど外国人と結ぶ雇用契約が適切であること、５年以内に出入国・労働関係法令違反がないなど受入れ機関自体が適切であること、外国人が理解できる言語で支援できるなど外国人を支援する体制があること、生活オリエンテーション等を含むなど外国人への支援計画が適切であることなど、一定の基準を満たす必要がある。受入れ機関には、外国人と結んだ雇用契約を確実に履行し、外国人への支援を適切に実施し[30]、出入国在留管理庁への各種届出を行うなどの義務があり、これらを怠ると、外国人の受入れができなくなるほか、出入国在留管理庁から指導、改善命令等を受けることがある。

本制度の運用状況については、特定技能１号在留外国人数が35,031人、在留資格認定証明書交付件数が12,957件、在留資格変更許可件数が32,824件（いずれも令和３年８月末現在）となっている。特定技能外国人は、受入れ見込数には遠いものの、新型コロナウイルス感染症の感染が拡大する中で急増してきている。その背景には、コロナ禍で実習を修了しても帰国できない外国人技能実習生が特定技能に移行したことがあるとされている[31]。

---

[29] 本制度の開始に先駆けて、平成30年12月25日、特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する基本方針及び分野別運用方針がそれぞれ閣議決定された。

[30] 受入れ機関は、外国人への支援について、出入国在留管理庁長官の登録を受けた登録支援機関に委託することも可能であり、全部委託をした場合には、外国人を支援する体制があるとみなされる。

[31] 令和３年５月８日付け日経新聞、同月26日付け朝日新聞など

なお、本制度の在り方については、平成30年改正法の附則において、同法施行後２年を経過後に検討を加え、必要があれば検討結果に基づき所要の措置を講ずる旨の検討条項が設けられている。

(3) 外国人技能実習制度

外国人技能実習制度は、国際貢献のため、開発途上国等の外国人を我が国で最長５年間受け入れ、ＯＪＴを通じて技能を移転する制度であり、平成５年に創設された。外国人技能実習生は、入国直後の講習期間以外は、雇用関係の下、労働関係法令等が適用される。令和３年６月末現在、全国に約35万4,100人の外国人技能実習生が在留しており、受入人数の多い国は、ベトナム、中国、インドネシア、フィリピンの順となっている。

外国人技能実習には、我が国の企業等が海外の現地法人、合弁企業や取引先企業の職員を受け入れて技能実習を実施する企業単独型と、非営利の監理団体（事業協同組合、商工会等）が外国人技能実習生を受け入れ、傘下の企業等で技能実習を実施する団体監理型があり、団体監理型による受入れが98.5%を占めている（令和３年６月末現在）。

技能実習の対象技能等は、実習生の本国において修得することが困難であり、帰国後修得した技能等を活かすことが予定されているものであって、かつ、同一の作業の反復のみによって修得できるものでないものとされている。さらに、２年目以降の技能実習である技能実習２号（２、３年目）及び技能実習３号（４、５年目）の移行対象職種は、当該職種に係る技能検定等が整備されていることが必要となっている。技能実習２号移行対象職種として、85種156作業（令和３年３月現在）が定められている。

外国人技能実習制度は、実質的には低賃金労働者の確保に利用され、人権侵害行為が発生しているとの問題点が指摘されていた。そこで、平成28年11月、第192回国会において、外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護を図るため、技能実習計画の認定及び監理団体の許可の制度を設け、これらに関する事務を行う外国人技能実習機構を設けるとともに、優良な実習実施者及び監理団体に限定して２年間の実習期間延長を可能とすることなどを内容とする「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」（平成28年法律第89号）が成立し、平成29年11月１日から施行された。同法の附則には、施行後５年を目途として、同法の施行状況を勘案し、必要があれば同法の規定について検討を加え、検討結果に基づいて所要の措置を講ずる旨の検討条項が設けられている。

(4) 退去強制（収容の長期化等）

ア　退去強制手続

国際慣習法上、国家は外国人を受け入れる義務を負うものではなく、特別の条約がない限り、外国人を受け入れるかどうか、受け入れる場合にはいかなる条件を付すかを自由に決定することができるとされている。また、在留中の外国人についても、国家にとって好ましくない事由があれば、その在留を否定し、場合によっては強制力を用いて国外に退去させること（退去強制）もできるとされている。しかしながら、退去強制が、何らの基準・規定もなく国家の恣意によって行われることは相当ではない。そこで、入管法は、出入国

の公正な管理を図るため、我が国の社会にとって強制的にも退去させるべき者をその事由別に列挙するとともに、退去強制手続について詳細な規定を置いている。

退去強制手続においては、①入国審査官による審査、②（入国審査官の認定に異議がある場合）特別審理官による口頭審理、③（特別審理官の判定に異議がある場合）法務大臣の裁決という３段階の手続が設けられており、この手続を経て退去強制事由に該当するとされた外国人に対して、主任審査官が退去強制令書を発付する。

発付された退去強制令書の執行は、入国警備官が行う。入国警備官は、退去強制令書を執行するときは、退去強制を受ける者（被退去強制者）に退去強制令書又はその写しを示して、速やかに所定の送還先に送還しなければならない。ただし、被退去強制者を直ちに本邦外に送還することができないときは、その者を入管収容施設に収容することができる。退去強制令書による収容は、送還可能のときまでとされており、期間の期限はない。

イ　送還忌避者の増加と収容・送還に関する専門部会における検討

上述のとおり、入管法上、被退去強制者については速やかな送還が求められているが、退去強制令書の発付を受けたにもかかわらず、様々な事情を主張し、自らの意思に基づき、法律上又は事実上の作為・不作為により本邦からの退去を拒んでいる者が存在している。入管実務上、これらの者は「送還忌避者」と呼ばれている。

近時、退去強制令書による収容期間が長期化している被収容者の比率が増加している。収容の長期化の主要な要因は、送還忌避者の増加にあるとされている。収容の長期化は、被収容者のストレスの高まり等を通じて、被収容者の処遇の困難化にも影響している。入管収容施設では、一部の処遇困難な被収容者による集団での官給食の摂食拒否（拒食）、集団での帰室拒否、施設の汚損・破壊等の行為が発生しており、令和元年６月には、拒食中の被収容者が死亡する事案も発生した。

送還忌避者の増加や収容の長期化を防止するための方策を検討するため、同年10月、法務大臣の私的懇談会である第７次出入国管理政策懇談会の下に「収容・送還に関する専門部会」が設置された。

令和２年６月、同専門部会は「送還忌避・長期収容問題の解決に向けた提言」と題する報告書を取りまとめ、政策懇談会に報告した。その後、同報告書は同年７月に森法務大臣（当時）に提出された。同報告書においては、送還を促進するための措置の在り方に関し、①本人の事情を適切に把握するための措置等、②自発的な出国を促すための措置、③本邦から退去しない行為に対する罰則の創設、④送還の回避を目的とする難民認定申請に対処するための措置等について提言が行われるとともに、収容の在り方に関し、①収容期間の上限、収容についての司法による審査、②被収容者の処遇、③仮放免その他収容の長期化を防止するための措置（逃亡等の行為に対する罰則等）について提言が行われている。

ウ　入管法等改正案

同報告書を踏まえ、収容に代わる監理措置の創設、難民認定手続中の送還停止に関する規定の見直し、本邦からの退去を命ずる命令制度の創設などを内容とする「出入国管理及

び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する法律案」の立案作業が進められ、令和３年２月19日、国会に提出された[32]。提出後は、衆議院において本会議における趣旨説明及び質疑、法務委員会における審査、与野党間での修正協議が行われたものの、同法律案は採決には至らず、継続審査に付され、10月14日の衆議院解散に伴い審査未了となった。

エ　名古屋出入国在留管理局における被収容者死亡事案

令和３年３月６日、名古屋出入国在留管理局の収容施設に収容されていたスリランカ人女性の死亡事案が発生した。本件死亡事案の発生を受け、上川法務大臣（当時）は、女性が死亡に至った経緯や名古屋出入国在留管理局の対応状況等の事実関係について速やかに調査するよう指示した。これを受け、出入国在留管理庁は、本庁職員による調査チームを発足させて調査を開始し、４月９日には中間報告「令和３年３月６日の名古屋出入国在留管理局被収容者死亡事案に関する調査状況」を、８月10日には最終報告書「令和３年３月６日の名古屋出入国在留管理局被収容者死亡事案に関する調査報告書」を公表した。最終報告書では、女性の死因について、病死であるが、複数の要因が影響した可能性があり、各要因が死亡に及ぼした影響の有無・程度や死亡に至った具体的な経過を特定することは困難であると結論付けられた。また、名古屋出入国在留管理局の一連の対応の当否についての検討結果とその検討結果を踏まえた改善策が取りまとめられた。

最終報告書を受けて、上川法務大臣（当時）は、当時の名古屋出入国在留管理局幹部に対する人事上の処分等を行うとともに、出入国在留管理庁長官に対し、最終報告書で指摘された改善策を具体化し、組織の改革を着実に進めるために庁内に担当チームを立ち上げるよう指示した。これを受けて、出入国在留管理庁に、出入国管理部長を長とする総勢約20名で構成される「出入国在留管理庁改革推進プロジェクトチーム」が発足した。

本件死亡事案をめぐっては、更なる真相解明のため、死亡した女性の収容中の様子を撮影したビデオ映像を開示すべきではないかとの主張がなされてきた。当該ビデオ映像の開示について、出入国在留管理庁は、保安上の問題や死亡した女性の名誉・尊厳の問題があることから困難であるとしている。出入国在留管理庁は、８月12日、異国の地で家族を亡くした遺族に対する人道上の配慮として、約２週間分が保存されている当該ビデオ映像を約２時間に編集したものを遺族に開示したものの、当該ビデオ映像を全て開示することや、代理人を含めて遺族以外の者に開示することについては否定的な見解を示している。

[32] なお、野党（立憲民主党、国民民主党、日本共産党、沖縄の風、れいわ新選組、社会民主党）は、政府案への対案という位置付けで「難民等の保護に関する法律案」及び「出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する法律案」を参議院に提出した。

４　新型コロナウイルス感染症に関する主な取組

(1) 上陸拒否

ア　上陸拒否の対象とする国・地域の拡大（令和２年１月～）

新型コロナウイルス感染症の中国での感染拡大を受け、令和２年１月31日、政府は「中華人民共和国で感染が拡大している新型コロナウイルス感染症に関する政府の取組について」を閣議了解し、２月１日から当分の間、我が国への上陸の申請日前14日以内に中国湖北省での滞在歴がある外国人及び湖北省で発行された中国旅券を所持する外国人について、特段の事情がない限り、入管法第５条第１項第14号に該当する外国人[33・34]と解し、我が国への上陸を拒否することとした。以降、政府は、新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴い、上陸拒否の対象とする国・地域を累次にわたり拡大してきた[35・36]。また、令和２年４月３日以降は、上陸拒否の対象地域となった後に当該地域に再入国許可をもって出国した外国人についても、原則として、上陸を拒否することとした[37]。

イ　上陸拒否の緩和（令和２年６月～）

(ｱ) 新規入国の許可

令和２年６月18日、政府は、「国際的な人の往来再開に向けた段階的措置」を決定し、一般の国際的な往来とは別に、追加的な防疫措置[38]を条件として、「ビジネストラック」（主に短期出張者用）及び「レジデンストラック」（主に長期滞在者の派遣・交代用）という、ビジネス上必要な人材等の出入国を可能とする例外的な枠を設置することとした。政府は、感染状況が落ち着いている国・地域との間で往来再開に向けた協議・調整を行い、合意に至った国・地域[39]との間で順次往来を再開した。

10月１日からは、「レジデンストラック」について、ビジネス上必要な人材等に加え、順次、留学や家族滞在等のその他の在留資格も対象[40]とされた。また、原則として全ての国・

---

[33] 法務大臣において日本国の利益又は公安を害する行為を行うおそれがあると認めるに足りる相当の理由がある者

[34] なお、令和２年12月２日、第203回国会において、立憲民主党・社民・無所属、日本共産党及び国民民主党・無所属クラブから、本邦への上陸により特定感染症の病原体が国内に侵入するおそれがあると認められる外国人を上陸拒否の対象とすることを内容とする「出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律案」が提出され、衆議院で継続審査に付されていたが、令和３年10月14日の衆議院解散に伴い審査未了となった。

[35] 当初、上陸拒否の対象となっていた中国湖北省又は浙江省において発行された中国旅券を所持する外国人及び香港発船舶ウエステルダム号に乗船していた外国人については、令和２年11月１日に対象から除外された。

[36] 令和３年８月26日以降は、これまでで最大となる160か国・地域を上陸拒否の対象としている。

[37] 「永住者」「日本人の配偶者等」「永住者の配偶者等」「定住者」の４カテゴリーの在留資格保持者等については、上陸拒否の対象地域となる前日までに当該地域に再入国許可をもって出国した場合には再入国が認められてきた。なお、特別永住者は当該措置の対象外である。

[38] ＰＣＲ検査、公共交通機関不使用、14日間の自宅等待機といった水際措置に加え、入国前のＰＣＲ検査証明や入国後14日間の位置情報の保存等が条件とされた。また、日本人を含む「ビジネストラック」での入国者が14日間の自宅等待機期間中のビジネス活動を望む場合には、滞在場所、移動先、接触予定者等を記載した「本邦活動計画書」の提出等の更なる条件の下で行動制限を緩和することとした。

[39] 「ビジネストラック」については、シンガポール、韓国、ベトナム及び中国（香港及びマカオを除く。）の４か国、「レジデンストラック」については、前記４か国にタイ、マレーシア、カンボジア、ラオス、ミャンマー、台湾及びブルネイを加えた 11 か国・地域。

[40] 短期滞在以外の全ての在留資格又は短期商用査証により本邦に入国する者が対象

地域の「レジデンストラック」と同様の対象者についても、防疫措置を確約できる受入企業・団体がいることを条件として、入国者数を限定的な範囲に留めつつ、順次、新規入国を許可することとした。

さらに、11月１日からは、日本在住の日本人及び在留資格保持者を対象に、全ての国・地域への短期出張（滞在期間７日以内）からの帰国・再入国時に、防疫措置を確約できる受入企業・団体がいることを条件として、「ビジネストラック」と同様の14日間の自宅等待機の緩和を認めることとした。

(ｲ) 再入国規制の緩和

前述のとおり、令和２年４月３日以降、上陸拒否の対象地域となった後に当該地域に再入国許可をもって出国した外国人は、原則として、上陸を拒否されていたが、９月１日から、出国日にかかわらず再入国が認められることとなった[41]。

ウ　新型コロナウイルスの変異株の感染拡大等を受けた水際対策強化（令和２年12月～）

英国等における変異株の感染拡大を受け、令和２年12月23日以降、政府は、水際対策強化に係る新たな複数の措置を決定した。これらにより、英国については12月24日から当分の間、南アフリカについては同月26日から当分の間、その他の国・地域については同月28日から当分の間、防疫措置を確約できる受入企業・団体がいることを条件とした全ての国・地域からの新規入国の許可や、全ての国・地域への短期出張からの帰国・再入国時における14日間待機緩和は一時停止されることとなった[42]。

また、政府は、ビジネストラック及びレジデンストラックの停止に関する措置を決定し、令和３年１月14日から当分の間、全ての対象国・地域との両トラックの運用を停止し、両トラックによる外国人の新規入国、ビジネストラックによる日本人及び在留資格保持者の帰国・再入国時における14日間待機の緩和措置を認めないこととした。

さらに、インド等における変異株の感染拡大を受け、令和３年５月12日、政府は、新たな水際措置を決定し、同月14日から当分の間、我が国への上陸の申請日前14日以内にインド、パキスタン及びネパールの３か国に滞在歴のある在留資格保持者について、再入国許可をもって出国した場合であっても、特段の事情がない限り、再入国を拒否することとした。以降、政府は、各国・地域における変異株の流行状況や日本への流入状況などのリスク評価に基づき体系的に整理し直した上で水際対策強化措置を講じ、その中で再入国を拒否する国を数回にわたって拡大してきたが、９月20日にこれらの再入国拒否の措置は解除された。

---

[41] 令和２年11月１日より、再入国許可をもって出国した外国人が入国拒否対象地域から再入国する際には、出国日にかかわらず、従来求められてきた「再入国関連書類提出確認書」又は「受理書」の提出が不要となった（入国前の検査証明の提出は、引き続き必要）。

[42] なお、令和３年１月13日には検疫強化措置も決定され、全ての入国者に対し、当分の間、各種の防疫措置について誓約を求めることとされた。誓約に違反した場合には、氏名等の情報が公表され得るとともに、在留資格保持者については、入管法の規定に基づく在留資格取消手続及び退去強制手続等の対象となり得るものとされている。

エ　外国人の新規入国制限の見直し（令和３年11月～）

令和３年11月５日、政府は、外国人の新規入国制限の見直し等[43]を内容とする新たな水際対策措置を決定し、商用・就労目的の短期間（３月以下）の滞在者及び全ての長期間の滞在者について、日本国内の受入責任者（入国者を雇用する又は入国者を事業・興行のために招へいする企業・団体等）が業所管省庁（原則として受入責任者の業を所管する省庁）に誓約書及び活動計画書を含む申請書式を提出して事前審査を受けることを条件に、原則として新規入国を認めることとした（同月８日より申請受付開始）。

(2) 差別・偏見への対応

ア　新型コロナウイルス感染症に関連した差別等の事例及び法務省等の取組

新型コロナウイルス感染症の感染拡大を受けて、感染者、医療従事者及びそれらの家族らに対する不当な差別、偏見、いじめ等の事例が相次ぐなど、社会問題となっている。

このような問題について、「新型コロナウイルス感染症対策の基本的対処方針」（令和２年３月28日新型コロナウイルス感染症対策本部決定（令和３年９月28日変更））には、後述の「偏見・差別とプライバシーに関するワーキンググループ」が行った議論の取りまとめや、新型インフルエンザ等対策特別措置法の改正を踏まえ、感染者等に対する偏見・差別等の防止等に向けた教育・啓発、偏見・差別等の実態把握、偏見・差別等への相談体制の強化等に取り組むことや、医療従事者が偏見・差別等による風評被害を受けないよう国民への普及啓発等必要な取組を実施する旨が盛り込まれている。

基本的対処方針を踏まえ、法務省は、感染者や濃厚接触者、医療従事者等に対する誤解や偏見に基づく差別を行うことはあってはならず、また、不当な差別や偏見をあおるような行為も許されないとして、法務大臣の緊急ビデオメッセージの配信や、ホームページ・ＳＮＳ等を活用した啓発活動を行うとともに、人権擁護機関においてインターネットや電話等による人権相談を受け付ける等の取組を行ってきている。

イ　偏見・差別とプライバシーに関するワーキンググループにおける議論の取りまとめ

新型インフルエンザ等対策有識者会議新型コロナウイルス感染症対策分科会の下に「偏見・差別とプライバシーに関するワーキンググループ」が設置され、令和２年９月から、新型コロナウイルスに感染した者やその濃厚接触者、医療従事者等に対する偏見・差別等の実態把握や相談窓口・啓発の在り方等の検討が行われた。

11月12日、同ワーキンググループは、ヒアリングや調査等により把握した偏見・差別等に関する実態及びその考察を踏まえ、国や地方公共団体、関係団体・ＮＰＯ・報道関係者

---

[43] 外国人の新規入国制限のほか、ワクチン接種証明書保持者に対する入国後の行動制限についても見直しが行われた。既に令和３年10月以降、検疫所が確保する宿泊施設での６日間又は10日間の待機対象となっている指定国・地域以外の国・地域からの入・帰国者で、有効なワクチン接種証明書を保持するものについては、入国後14日間とされている待機期間を最短で10日間に短縮する待機緩和措置がとられてきたが、今回の見直しにより、日本国内の受入責任者が業所管省庁に誓約書及び活動計画書を含む申請書式を提出して事前審査を受けることを条件に、最短で入国後４日目以降の行動制限の緩和も認められることとなった。なお、留学生及び技能実習生については、この入国後４日目以降の行動制限の緩和の対象外とされている。

等が今後更に取組を進めるに当たり踏まえるべきポイントと提言を取りまとめ、同分科会に報告した。政府は、この取りまとめを踏まえ、①新型コロナウイルス感染症に関する正しい知識の普及、偏見・差別等の防止等に向けた啓発・教育の強化、②偏見・差別等への相談体制の強化、ＳＮＳ等による誹謗中傷等への対応、③悪質な行為には法的責任が伴うことの市民への周知、④新型コロナウイルス感染症の特性を踏まえた情報公表に関する統一的な考え方の整理、⑤新型コロナウイルス感染症対策に関する偏見・差別等の防止のための施策の法的位置付けの検討等、⑥各地方公共団体の取組の支援等に取り組むこととしている。なお、同ワーキンググループは今後も適宜開催され、引き続き、関係省や地方公共団体等の施策について助言・支援を行うこととされている。

ウ　法整備の状況

新型コロナウイルス感染症に関連する偏見や差別を防止するための法整備については、令和２年秋の臨時会において超党派による議員立法提出に向けた動きがあったものの、提出には至らなかった[44]。

その後、偏見や差別の防止に係る規定は、令和３年２月に成立した閣法である「新型インフルエンザ等対策特別措置法等の一部を改正する法律」（令和３年法律第５号）に盛り込まれた。同法では、新型コロナウイルス感染症の感染者、医療従事者やそれらの家族らの人権が尊重され、差別的な取扱いを受けることのないようにするため、新型コロナウイルス感染症に関する差別的取扱い等の実態把握や啓発活動を行うこととされた[45・46]。

エ　新型コロナワクチンの接種に関連した不当な差別

新型コロナワクチンの接種は強制ではなく努力義務[47]にとどまるにもかかわらず、職場などで接種を強制したり、未接種を理由として解雇、退職勧奨、いじめなどの差別的取扱いをしたりする事例があるとされている。政府は、基本的対処方針において、ワクチンを接種していない者及び接種できない者が不当な偏見・差別等を受けないよう、国民への普及啓発等必要な取組を実施するとしている。また、今後、社会経済活動の正常化に向けた取組として接種証明を積極的に活用することが考えられることから、政府は令和３年９月に「新型コロナワクチンの接種証明の利用に関する基本的考え方について」を公表し、接種証明の活用についての留意点等を示している。

内容についての問合せ先

法務調査室　白川首席調査員（内線68440）

---

[44] 第204回国会衆議院内閣委員会議録第２号（令3.2.1）

[45] 改正後の特措法第13条参照。なお、条文上は「新型インフルエンザ等に起因する差別的取扱い等」とされているが、「新型インフルエンザ等」には新型コロナウイルス感染症が含まれる。

[46] 令和３年６月９日、立憲民主党から新型コロナウイルス感染症に関連する差別の禁止や国の責務を明らかにすることなどを内容とする「新型コロナウイルス感染症に関連する差別の解消の推進に関する法律案」が提出され、衆議院で継続審査に付されていたが、10月14日の衆議院解散に伴い審査未了となった。

[47] 予防接種法（昭和23年法律第68号）第９条

外務委員会

外務調査室

Ⅰ　所管事項の動向

１　「自由で開かれたインド太平洋」実現に向けた我が国の取組

アジア太平洋からインド洋を経て中東・アフリカに至るインド太平洋は、世界人口の半数を擁する地域であり、世界の平和と繁栄の鍵を握る安全保障・経済の要衝である。同時に、各国の「力」と「力」が複雑にせめぎ合う地域でもあり、海賊、テロ、大量破壊兵器の拡散、自然災害、違法操業といった様々な脅威にも直面している。「自由で開かれたインド太平洋（ＦＯＩＰ：Free and Open Indo-Pacific)」とは、この地域において、法の支配に基づく自由で開かれた秩序を実現することにより、地域全体、ひいては世界の平和と繁栄を確保していくとの考え方に根差したビジョンである。ＦＯＩＰは、我が国がかねてから重要性を強調してきたインド洋と太平洋を総体として捉える考え方を基に、2016 年８月のアフリカ開発会議（ＴＩＣＡＤ Ⅵ）の場で、安倍総理が提唱したものである。

我が国政府はＦＯＩＰに関して、いかなる国も排除せず、新たな機構の創設や既存機関との競合を意図しないと説明し、その実現のための３本柱として、①法の支配、航行の自由、自由貿易等の普及・定着、②経済的繁栄の追求、③平和と安定の確保を掲げている。これまでの取組として、政府開発援助を活用したこの地域へのインフラ整備支援や海上法執行機関の能力強化、経済連携協定の締結等を通じた自由で公正な経済圏を広げるためのルール作り等を実施してきた。さらに、各国の要人に対しＦＯＩＰ推進の重要性を訴え、米国、豪州、インドを始め、多くの国から支持を得てきた。

米国との間では、2017 年 11 月のトランプ大統領と安倍総理による首脳会談において、ＦＯＩＰを日米で共に推進していくことで一致し、同月、トランプ大統領はアジア太平洋経済協力（ＡＰＥＣ）首脳会議での演説において「自由で開かれたインド太平洋地域を目指す」と述べ、ＦＯＩＰを米国のインド太平洋地域への関与の姿勢として表明した。さらに、2021 年４月のバイデン大統領と菅総理による首脳会談において、ＦＯＩＰの実現に向けて、日米両国が豪州やインド、東南アジア諸国連合（ＡＳＥＡＮ）等と連携しつつ、協力を強化していくことが確認され、発出された日米首脳共同声明では、日米同盟について「自由で開かれたインド太平洋を形作る日米同盟」と明記された。なお、同年３月、米国の呼びかけにより開催された日米豪印４か国（いわゆる「クアッド」）の初の首脳会談（テレビ会議）において、クアッドがＦＯＩＰのための共通のビジョンの下で結束していることが確認され、同年９月には、２回目の首脳会談が対面で開催された。

ＦＯＩＰはインド太平洋地域と地理的に隔たりのある欧州においても浸透し始めており、2021 年５月の日ＥＵ定期首脳協議の共同声明では、日ＥＵ間の文書として初めて「自由で開かれたインド太平洋に向けた協力を強化する」との文言が盛り込まれた。

一方、ＦＯＩＰは当初から、中国の巨大経済圏構想「一帯一路」を意識し、対抗姿勢を示したものではないかと指摘されてきた。そのため、ＦＯＩＰの実現に向けた各国間の連携が進む中、中国の王毅外交部長は、2020 年 10 月の東南アジア歴訪の際、ＦＯＩＰは「過

去の冷戦思考にとらわれ、米国の覇権主義を守るものだ」と批判している。中国から巨額のインフラ投資を受けるＡＳＥＡＮは、2019 年６月、ＡＳＥＡＮ独自のインド太平洋構想である「インド太平洋に関するＡＳＥＡＮアウトルック（ＡＯＩＰ）」を発表した。開放性や透明性のある地域づくりをうたうＡＯＩＰの基本的な理念はＦＯＩＰに近いものの、中国への刺激を避けるため、中国との協力にも力点を置く内容になっていると指摘されている。インド洋と太平洋の交わりにあるＡＳＥＡＮをＦＯＩＰ実現の要と位置付ける我が国政府は、ＡＯＩＰへの全面的な支持を表明している。

2021 年 10 月４日に就任した岸田総理は、同月８日の第 205 回国会（臨時会）の所信表明演説において「自由で開かれたインド太平洋を力強く推進」すると述べた。今後岸田内閣がＦＯＩＰというビジョンを国際社会においてどう広げ、実現を図るのか注目される。

２　米国（バイデン政権の外交政策）

2021 年１月 20 日、第 46 代米国大統領にジョー・バイデン元副大統領が就任した。バイデン大統領は、就任演説で「同盟関係を再構築し、再び世界に関与していく」という基本姿勢を表明した。さらに、就任初日にパリ協定への復帰や世界保健機関（WHO）からの脱退撤回を決めた。このように、バイデン政権は、「米国第一主義」を掲げ単独主義の色彩が強かったトランプ前政権の外交方針を転換し、国際協調路線への回帰を印象づけた。

他方、バイデン政権は、対中政策についてはトランプ前政権の強硬路線を維持している。2021 年３月の国家安全保障戦略暫定指針では、中国を「安定し開かれた国際システムに対して持続的に挑戦する能力を秘めた唯一の競争相手」とみなし、長期的に対抗していく考えを示した。さらに、バイデン大統領は同月開かれた記者会見で、米中対立を「民主主義と専制主義の闘い」と位置付け、同盟国・友好国と連携して中国に対峙する方針を示した。同年４月、バイデン大統領は就任後初となる対面での首脳会談を菅総理との間で行い、会談後の共同声明には「台湾海峡の平和と安定の重要性を強調する」、「香港及び新疆ウイグル自治区における人権状況への深刻な懸念を共有する」と明記された。また、同年６月にバイデン大統領が出席したＧ７サミット（英国）の成果文書である首脳コミュニケに、「台湾海峡の平和と安定の重要性」や中国の人権問題が盛り込まれた。同年９月には、米英豪がインド太平洋地域での新たな安全保障協力の枠組みとして「ＡＵＫＵＳ（オーカス）」を発足させたほか、日米豪印４か国（クアッド）が初めて対面による首脳会議を行った。これら２つの枠組みは、直接名指ししてはいないものの中国に対抗するものであると言われている。オーカスについては、参加国の拡大に向けて米国家安全保障会議（ＮＳＣ）インド太平洋調整官や英国軍国防参謀長（制服組トップ）から前向きな発言も聞かれる。

このように中国に対する圧力を強める一方で、バイデン大統領は、2021 年９月の国連総会一般討論演説では、「新冷戦」は望まないと明言し、世界の大国は競争が衝突に発展しないよう、他国との関係を慎重に管理する責任があると主張している。米中両国の間では対話の動きもあり、同年 10 月には貿易協議が再開されたほか、同年 11 月にはオンライン形式による首脳会談が行われた。首脳会談では、米中間で偶発的な軍事衝突など不測の事態が起きないよう対話を継続していくことで一致したが、台湾や人権、通商問題をめぐって

は応酬となり、立場の違いが目立つ結果になった。気候変動問題については、同月、米中両国は首脳会談に先立ち、メタンの排出量削減や森林保護などに関する協力策が盛り込まれた共同宣言を発表したものの、宣言は具体性に乏しく、政治的なメッセージとしての意味合いが強いと見られている。

バイデン大統領は、2021 年８月にアフガニスタン駐留米軍の撤退完了を宣言し、同年９月の国連総会一般討論演説で今後の外交・安全保障政策に関して「最も重要なインド太平洋といった優先事項に焦点を移す」と表明した。同演説では、バイデン政権が同盟関係の再構築を最優先課題に掲げてきたことも強調されたが、アフガニスタン駐留米軍の撤退をめぐっては大きな混乱を招き国内外から批判を受けたほか、オーカス発足に際し豪州が潜水艦の配備に向けた協力国をフランスから米英に突然切り替えたことにフランスが猛反発するなど、米国と同盟国・友好国の信頼関係に水を差す場面も見られた。

バイデン政権の外交政策は、「中間層のための外交」と言われ、国内における経済政策との連携が強い点に特徴があると指摘される。バイデン政権は、「中国を含めて同じルールで経済活動をすることが、結果として米国の中間層の利益になる」との考え方の下、中国の不公正な貿易慣行には立ち向かう方針を示している。また、環太平洋パートナーシップ（ＴＰＰ）協定への復帰に消極的な姿勢を示しているほか、政府調達において米国製品を優先する「バイ・アメリカン」政策を強化するなど、通商政策に関しては、トランプ政権と同様に保護主義的な要素も見られる。

2021 年 10 月、岸田総理とバイデン大統領との間で電話会談が行われ、両首脳は日米同盟を一層強化し、「自由で開かれたインド太平洋」の実現を通じて、地域及び国際社会の平和と安定に取り組んでいくことで一致した。バイデン政権は、台湾への挑発を続ける中国や新型ミサイルの発射を繰り返す北朝鮮への対処に向けて、岸田政権の関与を期待していると見られている。日米首脳は、同年 11 月にも短時間の懇談を行い、早期に再会して正式な会談を行うことで一致した。岸田総理としては年内も含めて早期の訪米を目指している。

2021 年内の合意が目指されている、2022 年度以降の在日米軍駐留経費負担をめぐる交渉では、日本に負担の増額を求める米国に対し、当初日本は慎重な姿勢を示していたが、中国の軍事力強化など厳しさを増す安全保障環境を踏まえた対策として増額に踏み切る方針であるとの報道もある。

３　中国（日中外交、米中関係と日本）

翌 2022 年９月、我が国と中国は、1972 年９月に日中共同声明を発出し国交が正常化してから 50 周年を迎える。2020 年の日中間の貿易総額は約 3,048 億ドルであり、我が国にとって中国は最大の貿易相手国である（中国にとって我が国は米国に次いで２番目の貿易相手国）。我が国政府は日中関係を「最も重要な２国間関係の１つ」としている。他方、中国による東シナ海・南シナ海における一方的な現状変更の試みは、我が国を含む地域と国際社会の安全保障上の強い懸念となっている。

近年の日中関係は、2012 年９月に我が国政府が尖閣諸島を国有化したこと、2013 年 12 月に安倍総理が靖国神社を参拝したことなどを契機に、首脳間の相互訪問が途絶えるなど

一時冷え込んでいた。その後、日中関係は徐々に改善に向かい、2018 年 10 月に安倍総理の中国公式訪問が実現し、2020 年に習近平国家主席の国賓としての訪日が予定されるまでになったが、新型コロナウイルス感染症の感染拡大により訪日は延期となっている。現時点で、習主席訪日の見通しは立っていないが、円満な訪日を実現するためには、尖閣諸島周辺海域における中国公船の領海侵入や香港民主派への弾圧、新疆ウイグル自治区での人権問題などについて、中国の強硬な姿勢が改められる必要があると指摘されている。

日中の懸案事項のうち尖閣諸島をめぐる問題は、中国公船による尖閣諸島周辺海域における領海侵入が常態化し、事態は深刻化している。中国は、独自の見解に基づき尖閣諸島の領有権を主張しているのに対し、我が国政府は、歴史的にも国際法上も日本の固有の領土であり、「尖閣諸島をめぐり解決すべき領有権の問題はそもそも存在しない」との立場を明らかにしている。中国公船による尖閣諸島周辺海域における領海侵入は 2008 年から突如始まり、2012 年９月に我が国が尖閣諸島を国有化して以降、接続水域への入域がほぼ毎日のように繰り返されるようになった。中国が自国公船を長期間にわたって同海域に派遣する狙いは自国が主張する領有権の既成事実化を図ることにあると見られている。さらに 2021 年２月には、中国は中国海警局の海上権益擁護法執行の任務などを規定する「中国海警法」を施行した。この法律は、曖昧な適用海域や武器使用権限等、国際法との整合性の観点から問題のある規定を含んでいるため、偶発的な衝突の発生が懸念されている。そのような中、同年 10 月８日に開催された岸田総理と習主席との電話会談では、岸田総理から、両国間の様々な懸案を率直に提起するとともに、2022 年の日中国交正常化 50 周年を見据えて、「建設的かつ安定的な関係を共に構築」していくことを提起し、習主席から賛意が示された。しかし、その２週間後、中国はロシアとともに、合同パトロールとして両国海軍艦艇 10 隻により日本列島ほぼ一周を航行（10 月 17 日～23 日）した。同年 11 月 19 日には、両国の爆撃機計４機が日本海と東シナ海、太平洋を合同で飛行し、我が国の防空識別圏に入ったため、航空自衛隊の戦闘機が緊急発進して対応した。

2017 年に発足したトランプ米政権と中国との間では、2018 年７月から関税引き上げ合戦が始まり、その後、中国による知的財産権の侵害や中国に進出した米企業に対する技術移転の強制をめぐる問題へ争点は拡大し、「米中新冷戦」と呼ばれるほど対立は深刻化した。こうした対立の構図は、2021 年１月に発足したバイデン政権にも引き継がれた。他方、バイデン政権の外交の進め方は、トランプ前政権が米国第一主義を掲げ単独主義的な外交を進めたのに対し、同盟国やパートナー国との連携を重視する点で違いがある。

米中両国は、衝突は望まず対話を継続すべきとしながらも、米国は、①台湾を含む地域での独断的な行動、②香港民主派への弾圧、新疆ウイグル自治区での人権侵害、③中国の不公正な経済慣行を問題視している。これに対し中国は、①及び②については、「台湾、香港、新疆ウイグル自治区などに関わる問題は、中国の内政問題で、主権と領土に関わる。米国は中国の核心的利益を尊重すべき」との立場を表明している。特に台湾については、平和的統一が望ましいとしつつも、「『台湾独立』勢力が越えてはならない一線を突破すれば、我々は断固とした措置を取らざるを得ない」と強調している。③については「安全保障の概念を乱用し中国企業を圧迫するのをやめるべき」と主張している。

このように米中が対立を深めている中、我が国は、台湾をはじめとする地域の問題については、同盟国である米国や日米豪印４か国（クアッド）のメンバーとも協力しながら抑止力を高めるとともに、地域の安定のため外交を進めていくことが求められている。香港や新疆ウイグル自治区での人権問題については、普遍的な価値を共有する国々と歩調を合わせ、主張を続けていく必要がある。他方、中国の不公正な経済慣行をめぐる問題は、日本企業のビジネス活動にも影響する問題であることから、中国との経済関係を踏まえつつ、安全保障と経済とのバランスを取りながら政策を進めていくことが求められている。

なお、中国は、2021 年 11 月に中央委員会第６回全体会議（６中全会）を開催し、党創建 100 年の歴史と成果を総括する「歴史決議」を採択した。これにより、習主席は毛沢東、鄧小平と並ぶ権威を確立し、2022 年秋の党大会で異例の３期目の総書記就任を固めたと報じられている。

４　日韓関係（旧朝鮮半島出身労働者（元「徴用工」）問題・慰安婦問題・竹島問題）

日韓両国は、1965 年 12 月 18 日、日韓基本条約を締結し、国交を正常化させた。同時に、日本から韓国に対して無償３億米ドル、有償２億米ドルの経済協力を約束すること、日韓両国及び両国国民の財産・請求権の問題は「完全かつ最終的に解決」されており、いかなる主張もすることはできないこと等を内容とする日韓請求権協定を締結した。

しかし、今日、この日韓請求権協定に反する動きを韓国側が見せており、日韓関係は戦後最悪と言われる状況にある。

2018 年、元「徴用工」らが日本企業に損害賠償を求めた訴訟で、韓国大法院（最高裁に相当）が日本企業に損害賠償の支払を命じる判決を言い渡した。我が国政府は、同判決が日韓請求権協定に反するとして、韓国政府に対して、直ちに国際法違反の状態を是正することを含め適切な措置を講ずることを強く求めた。しかし、韓国政府は、「司法判断を尊重しなければならない」「日本は判決に不満を示せるが、韓国政府が司法判断を尊重すべきなのはやむを得ないとの認識を持つべきだ」（2019 年１月 10 日文在寅（ムン・ジェイン）大統領記者会見）として、具体的な措置を取らず、我が国が求めた日韓請求権協定上の紛争解決手続（仲裁）にも応じなかった。原告側の求めによる、賠償を命じられた日本企業２社の資産を売却し賠償に充てる現金化に向けた強制執行手続は、韓国国内で着々と進行している。このうち１社の資産については、2021 年９月に韓国の地裁が売却命令を決定した。現金化までは数か月から１年程度かかると見られるとの報道がある。

慰安婦問題についても、我が国は、日韓請求権協定により解決済みであるとの立場である。その上で、日韓両国は 2015 年、岸田外相と尹炳世（ユン・ビョンセ）外交部長官との外相会談において、韓国政府が設立する財団に日本政府が資金を拠出することなどを合意し、慰安婦問題の「最終的かつ不可逆的な解決」を確認した。同合意に基づき我が国政府は 10 億円を拠出し、韓国政府が設立した「和解・癒やし財団」を通じて元慰安婦及び遺族に資金が支給された。しかし、2017 年に発足した文政権は 2018 年１月、同合意について、①被害者の意思をしっかりと反映しなかった同合意では真の問題解決とならない、②同合意は公式のものであり、日本政府に再交渉は求めないが、日本が自発的に元慰安婦の名誉

と尊厳の回復に向けた努力を続けることを期待する、③日本が拠出した 10 億円については、韓国政府予算を充当し、今後の扱いについては日本と協議する等の方針を示した。2019 年７月、「和解・癒やし財団」は解散登記を終えた。我が国政府は、拠出した 10 億円の返還は求めない考えであるが、10 億円のうち約半分は既に元慰安婦等に支給されており、残りの約５億円の使途については宙に浮いた状態である。2021 年１月には、韓国の元慰安婦らが日本政府に損害賠償を求めた訴訟で、ソウル中央地裁が、「主権免除」の原則（国家は外国の裁判権から免除されるという国際法上の原則）の適用を否定し、日韓請求権協定及び 2015 年の日韓合意に原告の請求権が含まれていると見るのは難しいとして、原告への賠償の支払を日本政府に命じる判決を言い渡した。こうした事態に対し、茂木外相は「国際法上も２国間関係上も到底考えられない異常な事態が発生し、極めて遺憾に捉えている」「国際法違反という状況を起こしているのは韓国であり、韓国の側で適切な措置を早急に講じることが重要だ」と述べた。また、我が国は、国と国との約束である日韓合意はたとえ政権が変わったとしても責任を持って実施されなければならず、日韓合意の着実な実施は国際社会に対する責務でもあること、文大統領を始め韓国政府もこの合意が両国政府の公式合意と認めており、国際社会が韓国側による合意の実施を注視していることなどを指摘し、引き続き韓国側に日韓合意の着実な実施を強く求めていく方針である。

岸田総理は 2021 年 10 月、就任後初めて文大統領と首脳電話会談を行った。岸田総理は、元「徴用工」や慰安婦の問題等により日韓関係は引き続き厳しい状況にあるとし、韓国側に適切な対応を強く求めた。これに対し文大統領は、元「徴用工」問題については日韓請求権協定の適用範囲の法的解釈に差がある、慰安婦問題については被害者の納得が重要である、と主張したとされる。

これらの問題に加え、日韓間には、歴史的事実に照らしても、かつ国際法上も明らかに日本の領土である竹島をめぐる問題もある。この問題は、1952 年に李承晩（イ・スンマン）大統領が朝鮮半島の公海上にいわゆる「李承晩ライン」を一方的に設定し、その中に竹島を取り込んだことに端を発する。韓国は竹島への灯台やヘリポート等の設置、警備隊員の常駐など、不法占拠を続けている。また、我が国からの繰り返しの抗議にもかかわらず、2021 年も韓国の国会議員等による竹島上陸が相次ぎ、11 月には、我が国が中止を要請する中、韓国の警察庁長が竹島に上陸した。我が国は韓国に抗議した上で、上陸翌日に米国で開催された日米韓３か国外務次官級協議の後に予定されていた共同記者会見について「韓国側に強く抗議をしている中での実施は不適当」と訴え、会見は米国が単独で行った。

米国は、国際社会の脅威に対処するため、同盟国との関係強化に加え、同盟国間の関係強化にも取り組んでおり、また、日米韓３か国間の協力強化がインド太平洋地域及び世界の自由や民主主義等を守る上で不可欠であると表明している。米国が対中国、対北朝鮮政策を進める上でも、日韓関係の改善の兆しが見えない現状は障害になりかねないことから、今後、日韓関係改善に向けた圧力を強める可能性も指摘されている。韓国では 2022 年３月に大統領選が行われる。大統領の再選は認められておらず、同年５月の文大統領の任期終了が迫る中、文政権による日韓関係改善に向けた早期の具体的な対応が望まれる。

５　北朝鮮（核・ミサイル開発、拉致問題）

北朝鮮は、これまでに６回の核実験と、100 発を超える弾道ミサイル発射を行っている。このうち、４回の核実験と 90 発以上の弾道ミサイル発射が、金正日氏の死後、金正恩氏中心の体制となった 2012 年以降に行われたものである。令和３年版防衛白書は、北朝鮮による核開発の背景として、北朝鮮が米国及び韓国に対する通常戦力における劣勢を覆すことは少なくとも短期的には極めて厳しい状況にあることなどを挙げ、体制を維持する上で不可欠な抑止力として核開発を推進していると分析している。また、北朝鮮による核開発は、運搬手段たる弾道ミサイルの長射程化等の能力増強と併せて考えると、我が国に対する重大かつ差し迫った脅威であり、地域及び国際社会の平和と安全を損なうとしている。

国内が深刻な食糧不足に陥る中、金正恩国務委員長は、2021 年１月の朝鮮労働党第８回大会で、核・ミサイル開発等の軍備増強を進めていくことを表明したと報じられた。実際に、国際原子力機関（ＩＡＥＡ）は同年８月、北朝鮮が同年７月ごろから寧辺（ヨンビョン）の核関連施設を再稼働させた兆候を指摘した。また、北朝鮮は、同年９月及び 10 月だけで３回の弾道ミサイル発射を行っている。米国防省の情報機関である国防情報局は同年 10 月、北朝鮮が更なる核実験を行う可能性や、2022 年にかけて米国本土に到達能力のある長距離弾道ミサイルの発射を再開する可能性を指摘した。

2021 年９月及び 10 月の北朝鮮による弾道ミサイル発射を受け、国連安全保障理事会は、欧米諸国の要請により３回の緊急会合を開催した。英国などが声明の発出を求めたものの、中国とロシアの反対により、安保理として一致した対応を示すことは出来なかった。米国は、北朝鮮に対し、前提条件なしでの対話を提案している。しかし、これに対し金正恩国務委員長は、「国際社会を欺き、敵対的行為を隠すための方便に過ぎない」と不信感をあらわにしており、米朝対話再開の見通しは立っていない。

北朝鮮に関し、我が国は、2002 年９月の日朝平壌宣言に基づき、拉致、核、ミサイルといった諸懸案を包括的に解決し、不幸な過去を清算して、日朝国交正常化を図ることを基本方針としている。岸田総理は、2021 年 10 月の所信表明演説でこの方針に言及しつつ、特に、北朝鮮による核・ミサイル開発は断じて容認できないことや、拉致被害者の早期帰国実現に向け全力で取り組むこと等を表明した。

拉致問題に関しては、2002 年９月の第１回日朝首脳会談において、金正日国防委員長が日本人の拉致を初めて認め、翌月に５人の拉致被害者が帰国して以降、拉致被害者の帰国は実現していない。日朝両政府間での度重なる協議の結果、2014 年に、北朝鮮は拉致被害者を含む全ての日本人に関する包括的かつ全面的な調査の実施を約束した（ストックホルム合意）。しかし、2016 年の北朝鮮による核実験及び「人工衛星」と称する弾道ミサイル発射等に対し、我が国が独自の北朝鮮制裁実施を発表したことを受け、北朝鮮は調査の全面的中止を一方的に宣言した。以降、拉致問題に大きな動きはない。2021 年 10 月、北朝鮮外務省は、同省ホームページに、岸田総理がバイデン米大統領らとの電話首脳会談で拉致問題を取り上げたことに言及し、「拉致問題は既に全て解決され、完全に終わった問題だ」とする同省日本研究員の署名記事を掲載した。拉致被害者の帰国が実現しない中、拉致被害者の親世代の高齢化も進んでおり、一日も早い解決が求められている。

６　ロシア（北方領土問題と平和条約締結交渉等）

第二次世界大戦末期の1945年８月９日、ソ連は日ソ中立条約を一方的に破棄して対日参戦した。ソ連軍は、我が国のポツダム宣言受諾（同年８月14日）後も攻撃を続け、北方四島（択捉島、国後島、色丹島及び歯舞群島）を占領した。その後、ソ連は四島を一方的に自国領に編入し、居住していた全ての日本人を強制退去させた。現在は、約１万8,000人のロシア人が居住し、ロシア政府によるインフラ整備が進められている。

ロシア政府は、四島のロシア帰属は第二次世界大戦の結果によるものと主張しているのに対し、我が国政府は、我が国固有の領土である北方領土に対するロシアによる不法占拠が続いており、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基本方針の下、ロシアとの交渉に粘り強く取り組んでいくとしている。

1956年に締結された日ソ共同宣言では、外交関係を回復すること及び両国は平和条約締結交渉を継続し、平和条約が締結された後にソ連は歯舞群島及び色丹島を我が国に引き渡すことが定められている。しかし、1960年の日米安全保障条約の締結に反発したソ連は態度を硬化させ、その後は「領土問題は存在しない」との主張を繰り返した。東西冷戦終結後の1991年、ゴルバチョフ大統領は北方四島の名を挙げて領土画定の問題が存在することを初めて文書で認めた。同年末にソ連は崩壊し、1993年の東京宣言で我が国とロシアは、北方四島の帰属に関する問題を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することを確認した。これ以降、同宣言を基礎に交渉が続けられたが、北方四島の歴史や主権をめぐる両国の認識の隔たりは容易には埋まらず、交渉は足踏み状態となった。

安倍総理とプーチン大統領は、2013年４月、戦後67年を経て日露間で平和条約が存在しないことは異常であるとの認識を共有し、2016年５月には、これまでの交渉の停滞を打破し、突破口を開くため、双方に受入れ可能な解決策の作成に向け、今までの発想にとらわれない「新しいアプローチ」で交渉を精力的に進めていくとの認識を共有した。2016年末、両首脳は、平和条約締結に向けた重要な一歩となり得るとして、北方四島において特別な制度の下で共同経済活動を行うための協議の開始に合意し、さらに2018年11月、両首脳は、2016年12月の首脳会談以降、新しいアプローチの下での協力の積み重ねにより培われた信頼の上に「1956年宣言を基礎として平和条約交渉を加速させる」ことで合意した。安倍総理とプーチン大統領との首脳会談は2020年の安倍総理退任までに通算27回行われたものの、結局、交渉の進展には至らなかった。

その後、2020年９月、菅総理とプーチン大統領は電話会談において、2018年11月の合意を改めて確認したが、新型コロナウイルス感染症の感染拡大の影響もあり対面の首脳会談は実現しなかった。2021年10月に行われた岸田総理とプーチン大統領による電話会談では、日ソ共同宣言を基礎に平和条約交渉を加速させるとした2018年の合意を含め、これまでの両国間の諸合意を踏まえて交渉に取り組むことを確認し、対面での会談の早期実現への期待も示された。現在、共同経済活動に関して観光とゴミ処理の２分野で協議が進められているものの、両国の法的立場を害さない形で実現するのは容易ではなく、実質的進展が見られず停滞感が増しているとの指摘もある。

ロシアでは、プーチン大統領がたびたび平和条約締結に向けて積極的とも聞こえる発言

をする一方で、ロシアの安全保障上、日米同盟の存在は懸念材料であり、平和条約締結の障害になっている旨の主張も繰り返している。2020年の憲法改正では「領土の割譲禁止」を明記し、国後島と択捉島にミサイルを配備し、北方四島周辺での軍事演習が頻繁に行われている。また、北方四島に経済特区を創設して国内外の企業を誘致する構想が発表され、ミシュスチン首相や副首相が相次いで現地を視察するなど、北方四島の実効支配を強める姿勢を見せている。我が国との共同経済活動に係る協議の停滞に対する苛立ちや領土問題で我が国をけん制する思惑があるとの見方もあるが、ロシアによる経済特区構想について茂木外相は、北方四島に関する我が国の立場や日露間で議論してきた共同経済活動の趣旨とは相容れず、遺憾であるとしている。

2021年10月中旬、ロシアと中国の海軍艦艇10隻が合同パトロールとして津軽海峡や大隅海峡を通過するなど我が国周辺を共同で航行した。同年11月19日には、両国の空軍爆撃機計４機が日本海から東シナ海、太平洋にかけて共同で飛行し、我が国の防空識別圏に入ったため航空自衛隊の戦闘機が緊急発進する事態となった。林外相は、ロシアのラヴロフ外相との電話会談で近年のロシア軍による我が国周辺での活動について重大な懸念を伝えた。中露両国は2012年から合同軍事演習を行っており、軍事的連携を国際的にアピールし、対立する米国とその同盟国である我が国をけん制する狙いがあるとの見方もある。2021年11月23日の中露国防相会談では両国軍による軍事演習と合同パトロールを強化することで一致しており、アジア太平洋地域における共同軍事活動の更なる活発化が予想されている。

７　中東（駐留米軍撤退以後のアフガニスタン情勢）

アフガニスタンでは、2021 年８月にイスラム主義勢力タリバーンが 20 年ぶりに復権した。2001 年の米同時多発テロ発生後、米国や英国などは、テロの首謀者とされるウサマ・ビンラディンを支援するタリバーンに対する武力攻撃を開始し、同年 12 月にタリバーン政権を崩壊させた。その後、アフガニスタンでは、米国等の支援により民主化が進められ、新たな政権も樹立されたが、タリバーンは隣国パキスタンの部族地域に活動拠点を移し、タリバーンと駐留米軍等との戦闘は続いた。2020 年２月には米国とタリバーンとの間で和平合意が成立し、2021 年４月、バイデン米大統領は、その合意に基づき同年９月 11 日（のちに８月末）までに駐留米軍を完全撤退させると表明した。米軍の撤退作業が本格化するのに合わせてタリバーンは攻勢を強め、同年８月中旬に首都カブールを米国等の予想を上回るスピードで陥落させた。

こうした中、現地の治安状況は急速に悪化し、各国は自国民や現地協力者とその家族をアフガニスタンから退避させる作戦を急ぎ進めた。米国は 2021 年８月中旬から同月末の撤退完了までに約 12 万 3,000 人を、英国は同月 28 日までに１万 5,000 人以上を退避させた。また、韓国は、同月 27 日までに 391 人を退避させた。我が国は、在アフガニスタン日本大使館を一時閉館し、同月 17 日に館員 12 人をアラブ首長国連邦のドバイに退避させた一方、現地に自衛隊機を派遣し大使館や国際協力機構（ＪＩＣＡ）で働いていた現地職員と家族ら約 500 人の退避希望者の輸送を試みたものの、同月 26 日、カブール空港付近での大規模爆発により対象者を乗せたバスが空港にたどり着くことができず、最終的に自衛

隊機による輸送は邦人１人及びアフガニスタン人 14 人にとどまった。その後、我が国は、各国の協力を得て民間機での退避支援を実施し、現在（2021 年 11 月 12 日時点）までに、389 人のアフガニスタン人が我が国に到着している。今後は、かつて我が国の大学で学んだ元留学生を含む残された者の早期退避とともに、我が国に到着した者の第三国への移動や難民申請を含めた支援の在り方を検討する必要がある。

タリバーンは、旧政権時代に民主主義の否定や女性教育の禁止など過激なイスラム政策を採用したことから、今後深刻な人権侵害、また難民の増加や地域が再びテロの温床となる危険など、様々な懸念が広がっている。タリバーンは、国際社会に対し、人道支援と政府の承認を求めているが、政府承認については、タリバーンによるテロ支援や女性の人権侵害の実態を見極めるべきだとして、国際社会は慎重な姿勢を取り続けている。人道支援については、様々な国際会議で話し合われており、2021 年 10 月のアフガニスタンに関するＧ20 首脳テレビ会議では、ＥＵは、アフガニスタンと近隣諸国への 10 億ユーロの人道支援計画を表明した。米国は、6,400 万ドルの支援増額に言及した。支援の方法については、米欧諸国は、タリバーンを経由しない考えである。我が国は、国際機関を通じ、6,500 万ドル規模の新規支援を含め、2021 年中に総額２億ドルの支援を実施する考えを述べた。我が国は、2001 年のタリバーン政権崩壊後、国際社会と連携する形でアフガニスタンの復興や民主的な国づくりを支援し、2001 年以降の累計支援実績は約 69 億ドルに達する。我が国には、米国はもとより欧州、中露など各国の政策を見極めつつ、今後も中東地域の平和と安定の実現・維持に寄与することが求められる。

８　核軍縮・不拡散

我が国は、核兵器不拡散条約（ＮＰＴ）体制を国際的な核軍縮・不拡散体制の礎石であるとして、その維持・強化を重視している。ＮＰＴは、①核軍縮、②核不拡散及び③原子力の平和的利用を条約の３本柱と位置付けている。現在191の締約国（地域を含む。）を擁する核軍縮・不拡散体制の根幹を成す条約である。

ＮＰＴでは、1967年１月１日以前に核兵器その他の核爆発装置を製造しかつ爆発させた国である米国、ロシア、英国、フランス及び中国の５か国を「核兵器国」とし、これらの国以外の「非核兵器国」への核兵器の拡散の防止を図っている。しかし、３本柱の１つである核兵器国による核軍縮の取組は停滞している状況にある。2015年に開催された前回のＮＰＴ運用検討会議（注：同会議については後述）では、2010年運用検討会議で合意した行動計画の実施状況がレビューされ、非核兵器国の中からは、核軍縮分野のアクションの遅滞が見られると核兵器国による核軍縮の取組に批判が表明された。一方で、近年、オーストリア、スイス、メキシコを中心とする「人道グループ」や市民社会を中心として、核兵器の非人道的影響に焦点を当てる議論が、国際的な核軍縮の文脈で活発化してきた。

このような中、核兵器の非人道性を前面に押し出して核廃絶を目指すアプローチが模索された結果、2017年３月から核兵器禁止条約作成のための国連交渉会議が開始された。我が国政府は最初の交渉会議の初日のみ出席して、その後の交渉には欠席した。我が国のほか、核兵器国や米国の「核の傘」の下にある国々が交渉に参加しない中、同年７月、核兵

器禁止条約は賛成多数で採択され、2020年10月、締約国が発効に必要な50か国に達し、2021年１月に発効した。しかし、ＮＰＴの全ての核兵器国（米露英仏中）や我が国を含む米国の「核の傘」の下にある国（日本、ＮＡＴＯ加盟国等）は同条約に署名していない。

核兵器禁止条約は、「核兵器のない世界」を目指し、核兵器の使用や開発、実験、生産、製造、保有などを禁止しており、核抑止力の根幹とされる「使用するとの威嚇」についても禁止している。また、同条約は、非締約国及び関連機関等はオブザーバーとして締約国会議に出席するよう招請されること等を規定している。ＮＡＴＯ加盟主要国のドイツでは、2021年秋の連邦議会選挙後に連立合意した新政権が、オブザーバー参加の意向を表明した。同様に米国の「核の傘」に依存する他の国々の判断に影響を与える可能性がある。

岸田総理は、2021年10月の所信表明演説で、核軍縮について、「被爆地広島出身の総理大臣として、私が目指すのは、『核兵器のない世界』です。私が立ち上げた賢人会議も活用し、核兵器国と非核兵器国の橋渡しに努め、唯一の戦争被爆国としての責務を果たします。これまで世界の偉大なリーダーたちが幾度となく挑戦してきた核廃絶という名の松明を、私も、この手にしっかりと引き継ぎ、『核兵器のない世界』に向け、全力を尽くします。」と力を込めていた。しかし、代表質問において核兵器禁止条約への署名、批准及び締約国会議へのオブザーバー参加について尋ねられたのに対して、「核兵器禁止条約は、核兵器のない世界への出口とも言える重要な条約です。しかし、現実を変えるためには核兵器国の協力が必要ですが、同条約には核兵器国は一か国も参加をしておりません。・・・むしろ、我が国は、唯一の戦争被爆国として、核兵器国を関与させるよう努力していかなければなりません。唯一の同盟国である米国の信頼を得た上で、核兵器のない世界の実現に向けて、共に前進をしていきたいと考えております。」と答弁した。核軍縮をライフワークとする岸田総理が具体的にどのように取り組んでいくのか注目される。

ＮＰＴには、条約前文の目的の実現及び条約の規定遵守を確保するため、５年ごとに条約の運用を検討するための会議（ＮＰＴ運用検討会議）を開催することが規定されている。新型コロナウイルス感染症の感染拡大の影響で延期されていた第 10 回ＮＰＴ運用検討会議は 2022 年１月に開催される予定である。2015 年に開催された前回のＮＰＴ運用検討会議では加盟国間の対立により合意文書が採択されず、また、前回の会議以降、米露間の中距離核戦力（ＩＮＦ）全廃条約が 2019 年２月に失効し、非核兵器国による新たなアプローチとして核兵器禁止条約が締結されるなど、ＮＰＴを基軸とした世界の核秩序が揺らぎつつある。このような中、同会議がＮＰＴの役割を問い直す機会となるとの指摘もあり、意義ある成果が得られるか注目される。

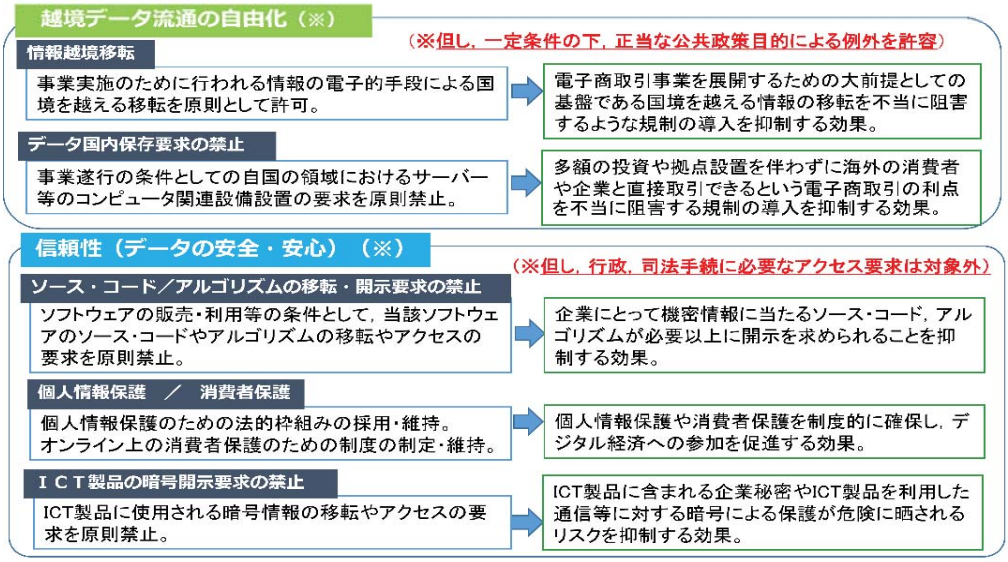
９　デジタル貿易をめぐる国際的なルールづくり

インターネットの発展に伴い、オンラインショッピングや音楽配信サービスなど電子的な手段を活用した国境を越えた取引（デジタル貿易）が世界的に増加している。新たな取引形態であるデジタル貿易については、それに対応した国際的なルールが存在せず、世界貿易機関（ＷＴＯ）やG20など様々な国際的枠組みで議論が行われている。

国際的なルール形成の議論は多岐に渡っているが、特に重要なものとしてデータ流通に

関する議論がある。デジタル貿易はデータの越境移転を伴うことが特徴であり、その発展にはデータの自由な越境移転の確保が重要となる。一方、個人情報や企業秘密の漏えい等サイバーセキュリティに関する懸念から規制を導入する動きもあるが、過度な規制はデジタル貿易の発展を阻害しかねない。データ流通に対する各国の考え方は異なっている。米国は商業的利益を重視し、データの越境移転規制の禁止を志向する一方、ＥＵは個人情報保護を基本的権利とみなし、データの越境移転の前提として個人情報の保護を重視している。これに対し、中国は国家安全保障を理由としてデータの越境移転規制を正当化する。こうした中、我が国は、「信頼性のある自由なデータ流通（ＤＦＦＴ：Data Free Flow with Trust)」のコンセプトを提唱している。ＤＦＦＴは、データを特定の国が独占するのではなく、プライバシーやセキュリティ、知的財産などの安全を確保した上で、原則として国内外において自由に流通させることを目指す考え方で、2019年１月のダボス会議において安倍総理が提唱し、同年６月のＧ20大阪サミットの首脳宣言に盛り込まれた。我が国は、日米デジタル貿易協定、日英包括的経済連携協定、ＴＰＰ11協定等の二国間・複数国間の

（図表１）デジタル貿易協定（電子商取引章）に含まれる主なＤＦＦＴ関連規律



（出所）外務省ウェブサイト

貿易協定にＤＦＦＴに関連する規律を盛り込み、その具体化を進めてきた。（図表１）

ＷＴＯでは、現在86か国（米国、ＥＵ、中国を含む。）が参加する電子商取引交渉が活発化している。我が国は豪州及びシンガポールとともに交渉の立ち上げを主導し、共同議長を務めている。同交渉では、第12回ＷＴＯ閣僚会議（ＭＣ12）までに実質的な進捗を達成することが目指され、2020年12月には各国の提案をまとめた「統合交渉テキスト」が作成された。これに合わせて公表された共同議長声明では、「データ流通を可能とし、促進する規定は、高い水準かつ商業的に意義のある成果のための鍵である」とされている。我が国は、ＭＣ12に向けて、「より多くの国と高い水準で商業的に意義のある成果を目指して、交渉を加速していく」としており、ＭＣ12において、どのような成果が得られるのか注目される。（ＭＣ12は2021年11月末に開催予定であったが、新型コロナウイルスの新たな変異株の検出を受け延期となった。）

10　国連気候変動枠組条約第 26 回締約国会議（ＣＯＰ26）と各国の対応

1992 年、大気中の温室効果ガスの濃度の安定化を究極的な目的とする国連気候変動枠組条約が採択された。1997 年に開催された同条約第３回締約国会議（ＣＯＰ３）で採択された京都議定書は、先進国にのみ温室効果ガスの排出削減義務を課すものであったが、2015 年のＣＯＰ21 で採択されたパリ協定は、先進国・途上国の区別なく、温室効果ガス削減に向けて自国の決定する目標を提出し、目標達成に向けた取組を実施すること等を規定した公平かつ実効的な枠組みとなった。

パリ協定は、世界共通の長期目標として「世界の平均気温上昇を産業革命以前に比べて２度より低く保ち、1.5度に抑える努力を追求すること」等を掲げている。しかし、国連環境計画（ＵＮＥＰ）は、2021年10月の報告書において、各国が温室効果ガス削減目標を達成しても、今世紀末には産業革命前から気温が2.7度上がるとの見通しを発表し、各国に対策の強化を求めた。

2021 年 10 月 31 日から 11 月 13 日までグラスゴー（英国）で開催されたＣＯＰ26 では、パリ協定の目標実現のための取組として欧米諸国や我が国が 2050 年として掲げているカーボンニュートラル（温室効果ガス排出が実質ゼロ）の達成時期につき、先進国と新興国のスタンスの違いが浮き彫りになった。世界１位と４位の温室効果ガス排出国である中国とロシアは 2060 年、３位のインドは 2070 年を目標としている。また、多くの途上国から、2009 年のＣＯＰ15 で合意された、先進国による、2020 年までに年間 1,000 億ドルを途上国に支援するとの目標が未達成であることへの批判がなされた。さらに、議長が提示した成果文書の草案では石炭火力発電の段階的な「廃止」を掲げていたが、石炭火力に依存する中国やインドなどが抵抗するなど協議は難航した。

最終的には、世界の平均気温上昇を 1.5 度に抑える努力の追求を決意することや、排出削減対策が講じられていない石炭火力発電の段階的「削減」に向けた努力を加速させることに加え、先進国に対し、2025 年までに途上国の適応支援のための資金を 2019 年比で最低２倍にするよう求めること等が成果文書に盛り込まれた。また、パリ協定の基本ルールのうち唯一合意できていなかった、温室効果ガス排出削減量の国際取引を認める「市場メカニズム」の実施指針につき合意に至った。

ＣＯＰ26 の首脳級会合に出席した岸田総理は、我が国の取組として、2030 年度に温室効果ガスを 2013 年度比で 46%削減することや、2021 年６月に表明した５年間で官民合わせて 600 億ドルの支援に加え、新たに今後５年間で最大 100 億ドルの追加支援の用意があること等を表明した。今後は、我が国を含む各国による、排出削減目標の実現に向けた取組の具体化が課題となる。さらに、先進国から途上国への資金・技術支援についても、官民連携の上、具体策の検討が急務との指摘もある。

内容についての問合せ先
外務調査室　小池首席調査員（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　財政

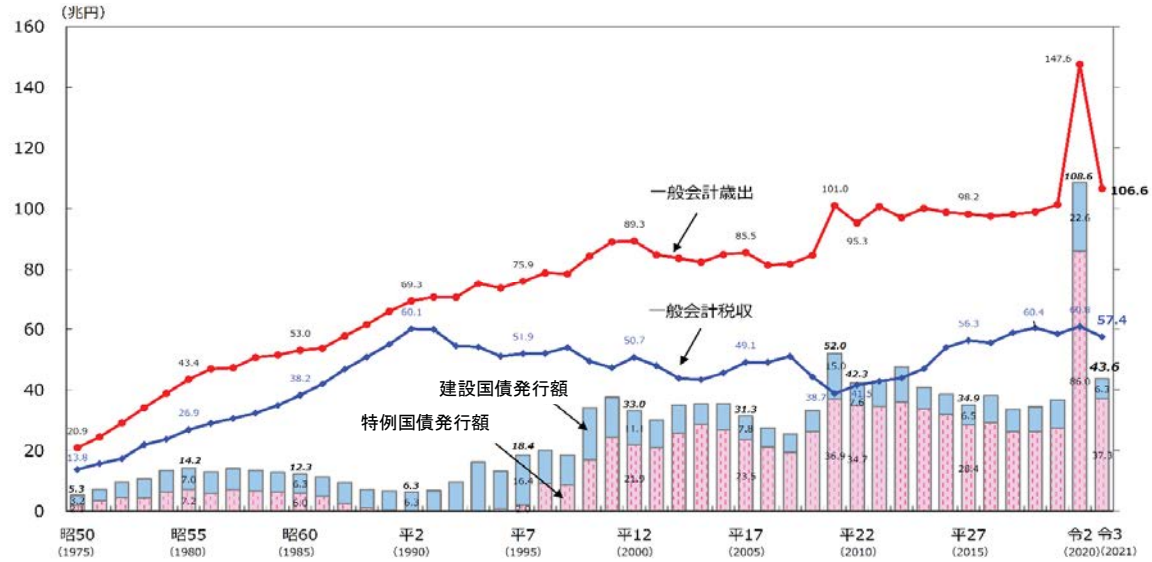
(1) 我が国の財政の現状

ア　概要

我が国の財政は、歳出が租税等収入を上回る状況が続いており、歳入不足分の相当額を公債金収入に頼る公債[1]依存体質となっている。

平成 21 年度においては、急速な景気悪化に伴う税収減や経済対策の実施経費の追加などにより、昭和 21 年度以来 63 年ぶりに国債発行額が税収を上回ったが、その後は、景気回復基調とともに税収も増加傾向にあった。しかし、令和２年度の当初予算成立後、新型コロナウイルス感染症の感染拡大により内外経済へ甚大な影響がもたらされたことを受けた補正予算が編成され、令和２年４月に第１次、同年６月に第２次、令和３年１月に第３次補正予算が成立した。その結果、令和２年度決算において、一般会計歳出額は 147.6 兆円（当初予算額は 102.7 兆円）となり、その主要財源である国債発行額は、108.6 兆円（当初予算額は 32.6 兆円）まで増加して、国債発行額が税収を上回った。なお、令和３年度当初予算では、一般会計歳出額は 106.6 兆円、国債発行額は 43.6 兆円とされており、国債発行額が 57.4 兆円と見込まれる税収を再び下回る見込みとなっている。

一般会計税収、歳出総額及び公債発行額の推移



（年度）

（注１）令和２年度までは決算額、令和３年度は当初予算額による。

（注２）令和元年度及び令和２年度の計数は、臨時・特別の措置に係る計数を含んだもの。

（注３）国債発行額は、平成２年度は湾岸地域における平和回復活動を支援する財源を調達するための臨時特別公債、平成６～８年度は消費税率３％から５％への引上げに先行して行った減税による租税収入の減少を補うための減税特例公債、平成 23 年度は東日本大震災からの復興のために実施する施策の財源を調達するための復興債、平成 24 年度及び平成 25 年度は基礎年金国庫負担２分の１を実現する財源を調達するための年金特例公債を除いている。

（出所）財務省資料を基に作成

[1] 国又は地方公共団体が歳出の財源を得るため、また一時的な資金不足を補うために、国民などから借り入れる金銭の債務。また、その債券。債務者が国の場合を国債、地方公共団体の場合を地方債という。

イ　国債依存の現状

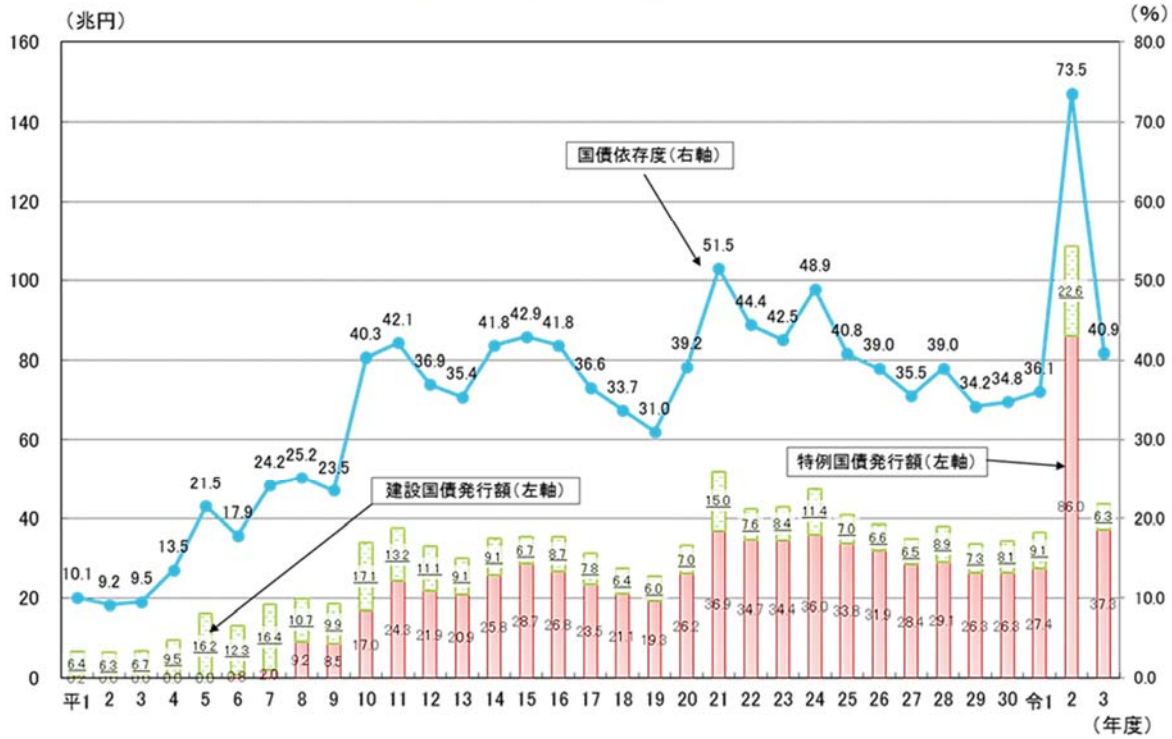
我が国財政は、上記のように税収で賄えない歳出の相当部分を国債に依存している。

我が国では、昭和 40 年当時、不況による税収不足を補うための特例国債が、戦後初めて発行された。その後しばらくは特例国債の発行が行われなかったが、景気悪化にともなう税収の伸び悩みにより、昭和 50 年度に再び特例国債を発行することとなった。

昭和 60 年代のいわゆるバブル経済による税収の伸びに恵まれ、平成２年度には特例国債を発行することなく予算を編成するに至ったが、その後の景気低迷への対応や、高齢化の進展による社会保障給付額の増加により、平成６年度以降は再び特例国債の発行を余儀なくされている。

近年も特例国債への依存が続いていたが、雇用・所得環境の改善が続き内需を中心とした景気回復が見込まれたことを受け、国債依存度（一般会計歳入に占める国債発行額の割合）は 30%台での推移となっていた。

国債発行額、国債依存度の推移



（注１）令和２年度までは決算額、令和３年度は当初予算額による。

（注２）令和元年度及び令和２年度の計数は、臨時・特別の措置に係る計数を含んだもの。

（注３）国債発行額は、平成２年度は湾岸地域における平和回復活動を支援する財源を調達するための臨時特別公債、平成６～８年度は消費税率３％から５％への引上げに先行して行った減税による租税収入の減少を補うための減税特例公債、平成 23 年度は東日本大震災からの復興のために実施する施策の財源を調達するための復興債、平成 24 年度及び平成 25 年度は基礎年金国庫負担２分の１を実現する財源を調達するための年金特例公債を除いている。

（注４）国債依存度は国債発行額を一般会計歳出総額で除して算出。

（出所）財務省資料を基に作成

しかし、令和２年度は新型コロナウイルス感染症流行による景気悪化への対応のために編成された補正予算で多額の追加歳出が計上され、その歳入を主に公債金としたことから、

国債依存度は73.5％となった。また、令和３年度（当初予算）の国債依存度は40.9％、同年度末の普通国債残高は約990兆円と見込まれている。

ウ　令和２年度決算剰余金

令和３年７月 30 日、財務省は、令和２年度の一般会計決算概要において、歳入から歳出を差し引いた剰余金が過去最大の４兆 5,363 億円となったことを公表した。これは、税収が想定より上振れした一方で、歳出予算の経費の金額のうち、予算上の見積りや想定が実情と合わなかったことや、予算の効率的な執行や経費の節減等により、結果として、支出した額が減少し不用額が生じたことなどによるものである。

各会計年度の決算上の剰余金は、財政法（昭和 22 年法律第 34 号）第６条第１項において、その２分の１以上の金額を翌翌年度までに公債又は借入金の償還財源に充てなければならないこととされている。ただし、特別の立法措置により、剰余金の２分の１を超える金額が、公債償還財源ではなく使途が特定されない一般財源に充てられた事例がある。

財政法第６条の剰余金の２分の１超が一般財源に充当された直近の事例

単位：億円

発生	6 条 剰余金額	充当先	一般財源 充当額	理由	立法措置
平成 22 年度 決算	14,651	23 年度 2 次補正予算	14,533	平成 23 年度補正予算（第 2 号）において新たな国債発行に依存しない	平成 22 年度歳入歳出の決算上の剰余金の処理の特例に関する法律（平 23 法 88）
		23 年度 3 次補正予算	119		
平成 30 年度 決算	13,283	R 元年度 補正予算	8,016	令和元年度の補正予算等において国債の追加発行を抑制	平成 30 年度歳入歳出の決算上の剰余金の処理の特例に関する法律（令 2 法 3）
		2 年度 予算	5,268		
令和元 年度決算	6,852	R2 年度 3 次補正予算	6,852	令和 2 年度補正予算（第 3 号）において国債の発行を抑制	令和元年度歳入歳出の決算上の剰余金の処理の特例に関する法律（令 3 法 4）

※ 単位未満について、予算は四捨五入、剰余金は切り捨て。

（出所）当室作成

(2) 我が国の財政の課題

ア　普通国債残高の累増

我が国の普通国債残高は世界的に見ても高い水準まで累増しているが、家計が保有している潤沢な金融資産の存在など国内の良好な資金環境を背景に、これまで金融機関をはじめとした国内投資家によって多額の国債が安定的に消化されてきた。しかし、急速な少子高齢化の進展など我が国の経済社会構造が大きく変化しており、また新型コロナウイルス感染症流行による景気の落ち込み等への財政上の対応に伴う国債の大量増発の影響を踏まえ、現在の財政構造について、以下のような課題が指摘されている。

(ｱ) 社会保障と財政

我が国の社会保障制度は、受益と負担の対応関係が本来明確な社会保険方式を基本としながら、公費負担（税財源で賄われる負担）に相当程度依存し、その公費の財源の一部について、特例国債を通じて将来世代へ負担の先送りを続けてきた。

今後、高齢化の更なる進展に伴い、社会保障給付の増加が引き続き見込まれる中で、社会保障給付の増大を放置すれば、財政状況は更に悪化する可能性が高い。また、財政赤字は、将来世代への負担の先送りであり、世代間に著しい不公平感を生みかねず、社会保障制度などの持続可能性への懸念を高め、消費の抑制など経済にも悪影響を与える可能性もある。社会保障制度における給付と負担のアンバランスは、少子高齢化に直面する我が国にとって先送りすることのできない構造的課題とされている。

(ｲ) 国債金利と利払費

我が国の令和３年度の国債発行予定額（当初）は、新規発行分と借換分を合わせると230兆円の規模となっている。現状では、普通国債残高の累増にもかかわらず、長期間にわたる金融緩和を背景とした低金利により、国債の利払費はその残高に比して低く抑えられている。しかし、毎年度膨大な国債発行を続けている中で、我が国財政に対する信認が失われるなどして金利が急上昇することになれば、利払費の大幅な増加が見込まれる。特に、新型コロナウイルス感染症への対応では、短期国債の大幅な発行増で手当てしており、短期国債の増加は金利変動に対する脆弱性をもたらすことになる。

また、国債金利の上昇は、企業や地方自治体の調達金利の増加につながるおそれがあり、経済や自治体財政にも悪影響を及ぼしかねない。

(ｳ) 家計の金融資産の変化

日本銀行の統計によれば、家計の金融資産の残高は足元（令和３年６月末）で約1,990兆円となっているが、今後、高齢化の進展により、家計の貯蓄率が低下し、家計の金融資産残高が伸び悩むことになれば、国内の国債消化能力が低下し、今まで国債の安定的な国内消化を支えてきた構造がいずれ変化する可能性も考えられる。さらに、海外投資家の保有割合が高まれば、財政リスクに敏感な海外投資家の投資動向が、金利などに大きな影響を及ぼすことになりかねない。

政府は、これらの課題を踏まえ、国民の将来不安を軽減して消費拡大を通じた経済成長を促すとともに、金利上昇を抑制し民間投資の活発化を通じた持続的な経済成長の基盤を構築するために、財政健全化に向けた歳出改革等の取組を行ってきている。

イ　財政健全化に向けた取組

政府は、平成30年６月の「経済財政運営と改革の基本方針2018」において、「新経済・財政再生計画」を策定し、新たな財政健全化目標として、2025年度の国・地方を合わせたプライマリーバランス黒字化を目指すと同時に、債務残高対ＧＤＰ比の安定的な引下げを目指すこととした。

令和３年６月の「経済財政運営と改革の基本方針2021」では、上記の目標を堅持するとしつつも、新型コロナウイルス感染症でいまだ不安定な経済財政状況を踏まえ、令和３年度内に感染症の経済財政への影響の検証を行い、目標年度を再確認するとした。

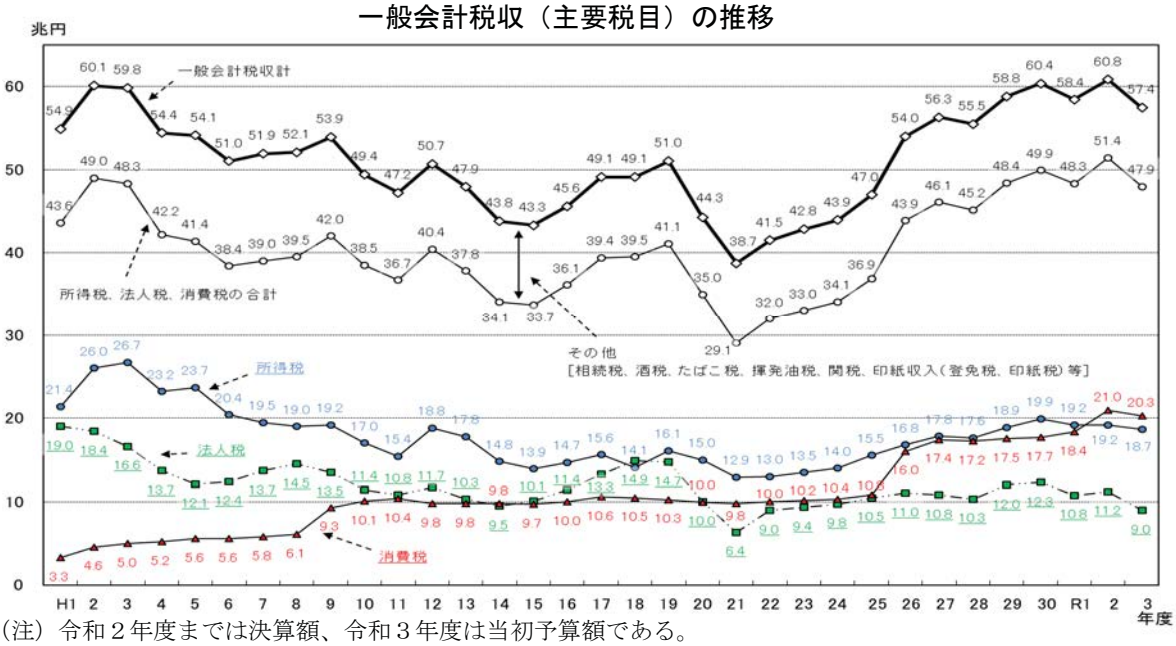
２　税制

(1) 税収の推移

一般会計税収の合計は平成２年度に60.1兆円に達し、その後は40兆円台から50兆円台で推移していた。平成21年度は、経済情勢の悪化により30兆円台まで低下したが、その後は回復傾向を示し、平成30年度には60兆円を超え、令和元年度には微減したものの、令和２年度には過去最高となる60.8兆円に達した[2]。令和３年度の当初予算においては、57.4兆円の税収が見込まれている。

税目別税収をみると、所得税は、平成３年度をピークに減少傾向で推移し、平成21年度には12兆円台まで低下していたが、近年はおおむね増加傾向を見せている。法人税は、かつては所得税に次ぐ税収規模であったが、平成21年度に消費税を大きく下回り、それ以降は消費税を下回る水準が続いている。消費税は、平成元年に制度が創設されて以降安定しており、平成26年の税率引上げ以降は所得税に迫る税収規模となり、令和元年の消費税率引上げを経て、令和２年度には所得税を上回り、過去最高となる21兆円に達した。連年、所得税、法人税及び消費税で税収全体の70％以上を占めており、近年では80％を超えている。

一般会計税収（主要税目）の推移



（注）令和２年度までは決算額、令和３年度は当初予算額である。
（出所）財務省資料等を基に作成

(2) 令和３年度税制改正

令和３年度税制改正では、ポストコロナに向けた経済構造の転換及び好循環の実現、家計の暮らしと民需の下支え等の観点から、デジタルトランスフォーメーション及びカーボンニュートラルに向けた投資を促進する措置の創設、住宅ローン控除制度の特例の延長等

[2] 報道によると、税収が過去最高となった要因には、①携帯電話やゲーム、自動車、食品などの産業が好調で、法人税収が見込みより増えたこと、②飲食や宿泊など一部の業種では業績の落込みが続いているが、中小の事業者はもともと赤字で法人税を納めていない企業もあり、税収が減る要因になりにくかったこと、③令和元年 10 月の消費税率引上げの効果が通年で表れ消費税収が過去最高となったこと、が挙げられている（『日本経済新聞電子版』2021.7.1）。

が行われた。

(3) 今後の税制改正に関する動向

ア　与党の令和３年度税制改正大綱における見直し項目等

「令和３年度税制改正大綱」（自由民主党・公明党）（令和２年12月10日）では、住宅ローン控除について、会計検査院の指摘を踏まえ、控除額や控除率の在り方を令和４年度税制改正において見直すこととされているほか、ＩＲに関する税制について、非居住者のカジノ所得について非課税とするなどの検討の方向性が示され、令和４年度以降の税制改正で具体化することとされている。その他、私的年金等に関する公平な税制の在り方や、金融所得に対する課税の在り方、資産移転の時期の選択に中立的な相続税・贈与税に向けた検討などの項目が、今後の検討課題として挙げられている。

イ　岸田内閣の発足と基本方針

令和３年10月４日、菅内閣は総辞職し、同日、国会において内閣総理大臣の指名が行われ、岸田内閣が発足した。同月８日の衆議院本会議における岸田内閣総理大臣の所信表明演説においては、新しい資本主義の実現と、その実現に向けた車の両輪となる成長戦略と分配戦略についての基本的方針が表明された。成長戦略では、科学技術立国の実現のため、民間企業が行う未来への投資を応援する税制の実現などが示され、また、分配戦略では、働く人への分配機能の強化のため、労働分配率向上に向けて賃上げを行う企業への税制支援の抜本強化が示された。これらの税制上の措置については、同年11月19日に閣議決定された「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」において、令和４年度税制改正で検討し、結論を得ることとされた。

ウ　新たな国際課税の枠組みへの対応

近年、経済のグローバル化、デジタル化に伴い、巨大ＩＴ企業を始めとする多国籍企業が、その市場となる国・地域に工場や支店等の物理的拠点を設けずに事業を行ったり、その収益源たるデータなどの無形資産を法人税の低税率国に置き、収益を当該低税率国に移して計上することで税負担の大幅な軽減を図ったりするなどの行動が国際的な問題となっていた。こうした状況に対し、従来の国際課税ルール[3]では対応できず、適正な課税が実現されていないとして、2012年（平成24年）６月、経済協力開発機構（ＯＥＣＤ）は「ＢＥＰＳ[4]プロジェクト」を立ち上げ、G20と共同してＢＥＰＳへの対応について議論を始めた。2015年（平成27年）10月に最終報告書が公表され、翌2016年（平成28年）６月にはＢＥＰＳ合意事項を実施に移すための「ＢＥＰＳ包摂的枠組み」が立ち上げられ、協議が行われてきた。

---

[3] 国際的に合意された課税権配分に係るルールとして、「ＰＥ無ければ課税無し」（恒久的施設（Permanent Establishment）を国内に有していない外国法人の事業所得には課税されないという原則）等がある。

[4] 租税負担の回避行動やそれに起因する問題は「税源浸食と利益移転（Base Erosion and Profit Shifting：ＢＥＰＳ）」と呼ばれる。

2021年（令和３年）10月８日、「ＢＥＰＳ包摂的枠組み」会合において、①いわゆるデジタル課税と②最低法人税率の導入という２本の柱からなる国際課税の新たなルールについて最終合意が行われた。①デジタル課税は、多国籍企業に対する課税権の一部を、その企業が本拠地を置いている国から、物理的拠点の有無にかかわらず多国籍企業が事業活動を行い利益を得ている市場国へ再配分するものである。②最低法人税率は、15%の世界的な最低法人税率を導入し、企業が低税率国で税負担を軽減したとしても、その企業の本国が最低法人税率との差分を追加的に課税できることとするものである。

本合意は、10月13日のＧ20財務大臣・中央銀行総裁会議、同月末のＧ20首脳会議においても支持され、今後は、2023年（令和５年）の実施に向けた多国間条約の策定・批准や国内法の改正が見込まれている。

（参考）近年の税制改正に関する主な動き

平成31年（令和元年）	２月　５日	「所得税法等の一部を改正する法律案」（令和元年度税制改正法案）国会提出 （主な内容） ・住宅ローン減税制度の拡充 ・車体課税の見直し ・研究開発税制の見直し ・個人事業者の事業承継税制の創設
	３月 27 日	「令和元年度税制改正法案」成立
	10 月　１日	消費税率引上げ（８％ ⇒ 10%）、消費税の軽減税率（８％）制度の実施
令和２年	１月 31 日	「所得税法等の一部を改正する法律案」（令和２年度税制改正法案）国会提出 （主な内容） ・オープンイノベーションの促進に係る税制の創設 ・連結納税制度の見直し ・未婚のひとり親に対する税制上の措置及び寡婦控除の見直し
	３月 27 日	「令和２年度税制改正法案」成立
	４月 27 日	「新型コロナウイルス感染症等の影響に対応するための国税関係法律の臨時特例に関する法律案」（新型コロナ対応国税関係臨時特例法案）国会提出（納税の猶予制度の特例等）
	４月 30 日	「新型コロナ対応国税関係臨時特例法案」成立
	（９月 16 日内閣総辞職、同日内閣総理大臣指名、菅内閣発足）	
令和３年	１月 26 日	「所得税法等の一部を改正する法律案」（令和３年度税制改正法案）国会提出 （主な内容） ・デジタルトランスフォーメーション及びカーボンニュートラルに向けた投資を促進する措置の創設 ・中小企業の経営資源の集約化に資する税制の創設 ・住宅ローン控除制度の特例の延長
	３月 26 日	「令和３年度税制改正法案」成立
	（10 月４日内閣総辞職、同日内閣総理大臣指名、岸田内閣発足）	
	（10 月 14 日解散、10 月 31 日総選挙、第２次岸田内閣発足）	

（出所）当室作成

３　金融

(1) 日銀の金融政策

第２次安倍政権発足直後の平成 25 年１月、政府・日銀は、「デフレ脱却と持続的な経済成長の実現のための政府・日本銀行の政策連携について（共同声明）」を公表し、以来、政策運営における政府・日銀の緊密な連携が継続されている。

ア　「物価安定の目標」、「量的・質的金融緩和」及び「長短金利操作」などの導入

共同声明と同時に日銀は、２％の「物価安定の目標」を導入し、黒田総裁就任後の平成 25 年４月に金融市場調節の操作目標を従来の「金利」からマネタリーベース「量」に変更し、「量的・質的金融緩和」を導入した。また、平成 28 年１月には、物価安定の目標を早期に実現するために、それまでの「量」・「質」に「金利」の概念を加えた「マイナス金利付き量的・質的金融緩和」を導入した。

さらに日銀は平成 28 年９月、それまでの金融政策の枠組みを強化する形で「長短金利操作付き量的・質的金融緩和」を導入することを決定し、再び主な政策ターゲットを「量」から「金利」とした。その後は、平成 30 年７月や令和３年３月に、ゼロ％程度とされる長期金利水準の変動幅について拡大を許容[5]するといった金融政策の機動性・持続性を強化する方向での政策が導入されている。

金融緩和策の概要

<table>
<tr><td colspan="3">金融緩和策</td><td>「量的・質的金融緩和」
（拡大）
【補完措置】</td><td>「マイナス金利付き量的・質的金融緩和」
【追加緩和】</td><td>「長短金利操作付き量的・質的金融緩和」
【枠組強化】
※新型コロナ対応
〈点検結果への対応〉</td></tr>
<tr><td colspan="3">導入時期</td><td>平成 25 年４月
（平成 26 年 10 月）
【平成 27 年 12 月】</td><td>平成 28 年１月
【平成 28 年７月】</td><td>平成 28 年９月
【平成 30 年７月】
※令和２年３月以降
〈令和３年３月〉</td></tr>
<tr><td rowspan="3">金融市場調節方針</td><td rowspan="2">マネタリーベース・コントロール</td><td>マネタリーベースの年間増加額</td><td>約 60～70 兆円
（約 80 兆円）</td><td>同左（約 80 兆円）</td><td>10 年物国債金利が０％程度で推移するように国債の買入れ量を調整</td></tr>
<tr><td rowspan="2">長短金利操作</td><td>長期金利</td><td colspan="2">―</td><td>10 年物国債金利が０％（±0.1%）程度
【±0.2%の変動を許容】
〈±0.25%程度〉</td></tr>
<tr><td>短期金利</td><td>―</td><td>マイナス金利（金融機関が保有する日銀当座預金の「一部」に▲0.1%の金利を適用）</td><td>同左（▲0.1%のマイナス金利）</td></tr>
</table>

[5] 平成 30 年７月には、従来のおおむね±0.1%の幅から上下にその倍程度（＝±0.2%程度）へ、令和３年３月には、±0.25%程度へと拡大。

		その他	―		指値オペ（日銀指定利回りによる国債買入れ）〈連続指値オペ〉
資産買入れ方針	長期国債買入れ量と年限	保有残高の年間増加ペース	約 50 兆円（約 80 兆円）	同左（約 80 兆円）	約 80 兆円をめど ※めど撤廃（上限なし）
		買入れの平均残存期間	７年程度（７～10 年程度）【７～12 年程度】	同左（７～12 年程度）	期間の定めを廃止
	ETF、J-REITの買入れ	ＥＴＦ保有残高の年間増加ペース	約１兆円（約３兆円）【＋別枠 3,000 億円】	約 3.3 兆円【約６兆円】	同左（約６兆円）【買入額の変動を許容】※原則約６兆円、上限約 12 兆円〈原則（下限）を撤廃。コロナ収束後も上限継続〉
		Ｊ-ＲＥＩＴ保有残高の年間増加ペース	約 300 億円（約 900 億円）	同左（約 900 億円）	同左（約 900 億円）【同上】※原則約 900 億円、上限約 1,800 億円〈同上〉
フォワードガイダンス		量（マネタリーベース）	―		オーバーシュート型コミットメント（物価上昇の実績値が、安定的に２％を超えるまで金融緩和を続ける）
		政策金利			【政策金利のフォワードガイダンス（極めて低い長短金利の水準を維持）】

（注１）表中の色付きの欄は、金融市場調節において優先される項目。「長短金利操作付き量的・質的金融緩和」の導入により、それまでの「量」であるマネタリーベースを最優先とする政策から、中長期を含めた「金利」を最優先とし「量」は「金利」の状況により変動する政策に転換された。
（注２）令和元年12月には、ＥＴＦ市場の流動性向上を図る観点からＥＴＦの貸付制度が導入されている。
（出所）当室作成

イ　貸出促進付利制度の創設

令和２年に入ってからの新型コロナウイルス感染症拡大への対応については、（A）企業等の資金繰り支援（新型コロナ対応資金繰り支援特別プログラム）、（B）金融市場安定のための資金供給、（C）リスクプレミアム縮小のための資産買入れ――の追加緩和策が導入されている。（A）は金融支援特別オペを利用した金融機関に対し利用残高相当額に一定の付利、（B）は長期国債買入額のめど（上限）の撤廃、（C）はＥＴＦ及びＪ-ＲＥＩＴ買入額の上限を倍増――する等の内容となっている。これらの追加緩和策は、危機時対応として導入されたもので、状況に応じて日銀がオペレーションを実施する性質のものである[6]。

しかしながら、コロナウイルス感染症拡大の影響による物価の下押し圧力が長期間継続

[6] 図表「金融緩和策の概要」のとおり、ＥＴＦ及びＪ-ＲＥＩＴの買入上限については、コロナ収束後の金融危機への対応のため、維持されることになっている。

することが予想されることから、令和３年３月、日銀は平成 28 年９月の「『量的・質的金融緩和』導入以降の経済・物価動向と政策効果についての総括的な検証」によって導入された「長短金利操作付き量的・質的金融緩和」の点検を行っている。

そこでは、これまでの政策は新型コロナウイルス感染症の影響への対応を含め効果を発揮しており、「物価安定の目標」の実現には同じ枠組みの継続が適当と結論付けている。その一方で、金融機関の収益悪化に伴う金融仲介機能への影響を長短金利操作付き量的・質的金融緩和の枠組みの中で緩和するために、下表のような貸出促進付利制度の創設が決定された。これにより、金融仲介機能への影響に配慮しつつ、より機動的な長短金利の引き下げを行うことが可能となっている。

貸出促進付利制度の概要

	付利金利（インセンティブ）	対象となる資金供給
カテゴリーⅠ	現行 0.2% ［Ｘより高い］	コロナオペ（プロパー分※） ※信用保証協会保証を活用しない融資
カテゴリーⅡ	現行 0.1% ［短期政策金利の絶対値＝Ｘ］	コロナオペ（プロパー分以外）
カテゴリーⅢ	現行ゼロ% ［Ｘより低い］	貸出支援基金・被災地オペ 気候変動対応オペ

（注１）全カテゴリーについて、残高増加額の２倍の金額をマクロ加算残高（付利金利ゼロ%）に加算。
（注２）対象資金供給及び付利金利水準は、状況に応じて金融政策決定会合で変更。
（出所）日銀資料を基に作成

ウ　「物価安定の目標」達成状況及び今後の物価見通し

平成 25 年１月の２%の「物価安定の目標」導入以降、消費者物価指数の上昇率及び日銀による同目標達成時期の見通しは、以下のグラフのように推移している。

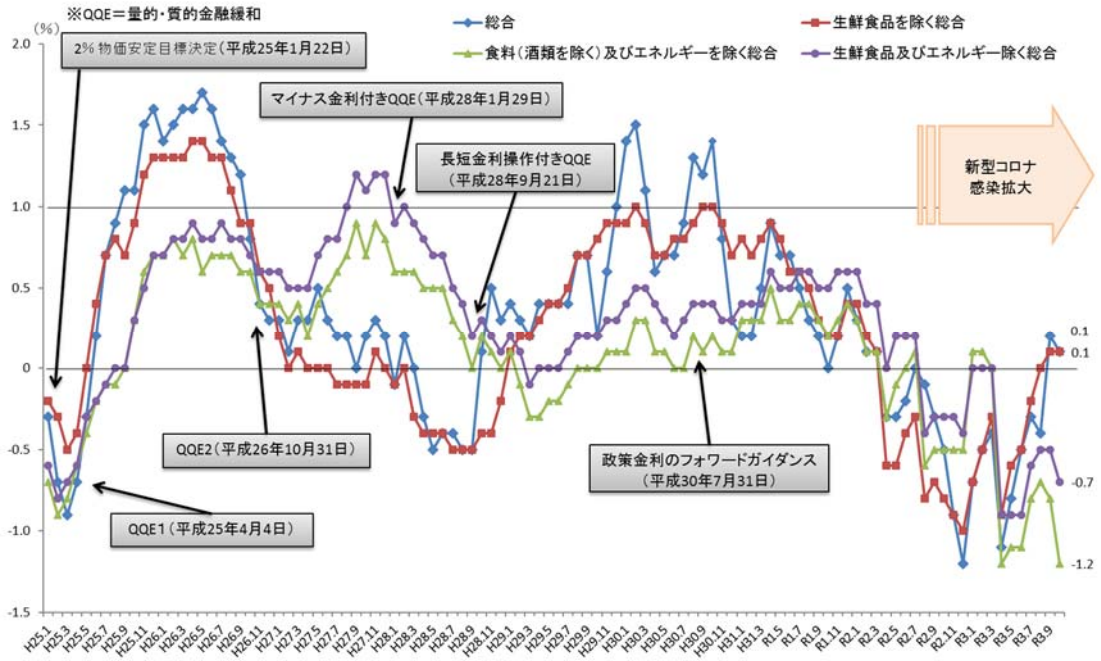
日銀は、平成 25 年４月の「量的・質的金融緩和」導入当初は、２%の物価安定目標の達成時期について、2015 年度（平成 27 年度）を中心とする期間との見方を維持してきた。しかし、下図表のとおり、平成 27 年４月以降、立て続けに見通しを後退させ、平成 30 年４月には、計数のみに過度な注目が集まることは適当ではないとして達成時期の文言は削除され、現在も目標達成には至っていない。

２%の「物価安定の目標」が達成できていない理由について、日銀はたびたび整理を行っている[7]が、令和３年３月に公表した「より効果的で持続的な金融緩和を実施していくための点検」においては、①予想物価上昇率に関する複雑で粘着的な適合的期待形成のメカニズム、②弾力的な労働供給による賃金上昇の抑制、③企業の労働生産性向上によるコスト上昇圧力の吸収等――と整理している。②及び③については、短期的な物価の下押し要

[7] 平成 28 年９月の「『量的・質的金融緩和』導入以降の経済・物価動向と政策効果についての総括的な検証」においては、海外からの外的要因及び足下の物価上昇率が将来の物価上昇期待に強く影響する等と整理。平成 30 年７月には、①企業側の中長期的な成長期待が高まらない中での正規雇用者に対する慎重な賃金設定スタンス、②家計の値上げに対する許容度の低さ、③企業の慎重な価格設定スタンス――等と再度整理した。

因であって、中・長期的には物価にプラスの影響を与えることが考えられる。他方、①については、長期デフレにより定着した人々の考え方や慣行の転換に時間を要するとしている。加えて、新型コロナウイルス感染症の影響による下押し圧力もあると説明している。

各種消費者物価指数上昇率及び目標達成時期の見通しの推移



見通し公表時点		「物価安定の目標」の達成時期の見通し	見通し公表時点		「物価安定の目標」の達成時期の見通し
平成 25（2013）年	4 月	「2015 年度に」、「2015 年度を中心とする期間」[8]	平成 28（2016）年	4 月	「2017 年度中」
平成 27（2015）年	4 月	「2016 年度前半頃」		11 月	「2018 年度頃」
	10 月	「2016 年度後半頃」	平成 29（2017）年	7 月	「2019 年度頃」
平成 28（2016）年	1 月	「2017 年度前半頃」	平成 30（2018）年	4 月	達成時期の見通しについての記述を削除

（注）月次データ（前年同月比）。令和３年以降のみ 2020 年基準、それ以前は旧基準計数。
（出所）総務省統計局「消費者物価指数（ＣＰＩ）」、「消費税調整済指数（参考値）」、日銀「経済・物価情勢の展望」を基に作成

物価上昇の見通しについては、令和２年に入り、新型コロナウイルス感染症拡大の影響を受け物価上昇の見通しは厳しいものとなり、当面マイナスで推移するとの見通しが続いていた。直近の令和３年 10 月時点では、当面、エネルギー価格の上昇を反映してプラス幅を緩やかに拡大していくと予想されるとしている。その後は、エネルギー価格・宿泊料・携帯電話通信料といった一時的な要因による振れを伴いつつも、基調としては、マクロ的な需給ギャップの改善や中長期的な予想物価上昇率の高まりなどを背景に、徐々に上昇率を高めていくと考えられるとしている。ただし、リスク要因を加味すると上振れよりも下振れリスクの方が大きいとしている。

[8] 日銀は、「2015 年度に」と「2015 年度を中心とする期間」は同様であるとの認識。

消費者物価指数（除く生鮮食品）の政策委員の大勢見通し[9]

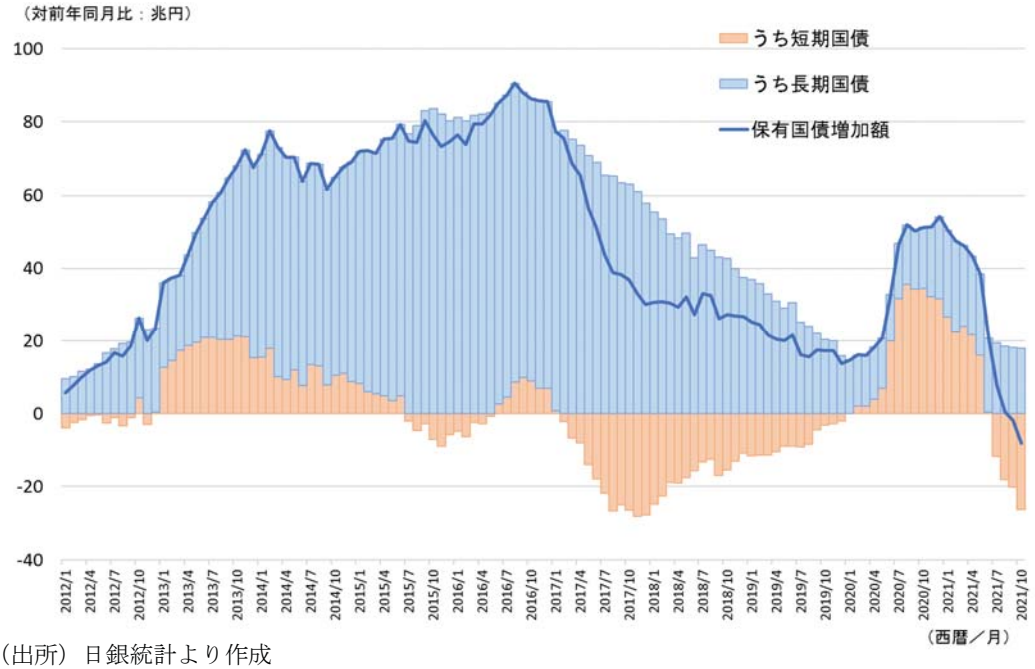
（単位：%）	2021 年度	2022 年度	2023 年度
2021 年 10 月時点	0.0	＋0.9	＋1.0
同年７月時点	＋0.6	＋0.9	＋1.0
2020 年 10 月時点	＋0.4	＋0.7	―

（注）今回、2021 年度の物価見通しが 0.6%ポイント低下したのは、消費者物価指数の 2020 年基準への切替えに伴う技術的なもの。当該基準年の切替えにより、携帯電話通信料の下押し寄与が拡大したことが主要因。
（出所）日銀「経済・物価情勢の展望」より作成

新型コロナウイルス感染症拡大による需要の大幅な減少で、日米欧ともに一旦は、物価上昇がマイナス水準となったものの、ワクチン接種率の向上や米欧の財政・金融出動による需要の急回復により、米欧では２％を大きく上回る物価の上昇が観察されている。この物価上昇が需要の急回復による一時的なものなのか、それとも基調的なものなのかの判断が今後の金融政策の動向に影響を及ぼすことになる。

他方で日本においては、先述のとおり、現時点で米欧と比較すると物価の大幅な上昇は観察されていないが、下図のように日銀の保有長期国債の増加ペースは、長短金利操作付き量的・質的金融緩和政策の導入以降で低下傾向が続いている。先述したように現在の金融政策は、より機動性・持続性を重視したものに変容している。それ自体は、日本銀行法の精神から当然に否定されるものではないが、①金融政策が非常に複雑化している点、②金融政策が財政の見通しに影響を与える点――を考慮すると、同じく日銀法に定められる国会（国民）への丁寧な説明が求められる。

日銀の保有国債増加額の推移



（出所）日銀統計より作成

[9] 消費者物価指数（除く生鮮食品）の対前年度比（%）の政策委員見通しの中央値。なお、2021 年春に実施された大手キャリアによる携帯電話通信料の引下げが 2021 年度の消費者物価指数に与える直接的な影響は、▲1.1%ポイント程度。

(2) 金融行政に関する最近の取組と課題

金融庁は、令和３年８月 31 日、「2021 事務年度金融行政方針～コロナを乗り越え、活力ある経済社会を実現する金融システムの構築へ～」（以下「金融行政方針」という。）を公表した。そこでは、ア「コロナを乗り越え、力強い経済回復を後押しする」、イ「活力ある経済社会を実現する金融システムを構築する」――等の重点課題が示されている[10]。

これらの重点課題への取組により、金融庁は、①金融システムの安定/金融仲介機能の発揮、②利用者保護/利用者利便、③市場の公正性・透明性/市場の活力――のそれぞれを両立させることを通じ、企業・経済の持続的成長と安定的な資産形成等による国民の厚生の増大を目指すこととしている。ここでは、金融行政方針に掲げられた重点課題のうち、主なものについて概説する。

ア 「コロナを乗り越え、力強い経済回復を後押しする」

新型コロナウイルス感染症による深刻な影響を受けた経済社会を、金融機関が引き続き金融仲介機能を発揮して力強く支えぬくことができるよう万全を期すとともに、ポストコロナの活力ある経済の実現を目指して、金融機関等による事業者の経営改善・事業再生・事業転換支援等を促す。

当該重点課題は、（ア）地域経済再生のための取組、（イ）モニタリング方針、（ウ）金融機関による資金繰り支援――の３つの柱で構成されている。

(ｱ) 地域経済再生のための取組

金融庁の企業アンケートの結果（複数回答）によると、経営者保証の提供に伴う影響としては、①前向きな投資や事業展開の抑制（51％）、②早期の事業再生への着手の遅れ（45％）――を挙げる中小企業が多い。

そこで金融庁は、ポストコロナのビジネスモデルの再構築等に取り組むことができるよう、中小企業の実態を踏まえた事業再生のための私的整理等のガイドラインの策定及び「経営者保証に関するガイドライン」の見直しについて検討することとしている。また、将来性のあるベンチャー企業・再生局面にある企業において、不動産担保や経営者保証に依存しない資金調達が可能となるよう、事業全体を対象とする新たな担保制度としての事業成長担保権（仮称）について検討することとしている[11]。

(ｲ) モニタリング方針

金融庁は、現状では自己資本比率規制を十分上回る自己資本比率を維持していること、信用コスト率の水準も抑制されているとした上で、コロナによる経済・市場動向の不確実性が継続する中で、金融機関の健全性について、フォワードルッキングな観点から確認し

---

[10] このほか、データ分析の高度化・モニタリング能力の向上、専門人材の育成等を内容とする「金融行政をさらに進化させる」がある。

[11] 当該検討においては、①海外の制度・実務等を参考にする、②利便性確保の方法や他の債権者の保護等に留意する――こととされている。また、2021 年４月より、法制審議会担保法制部会において、事業成長担保権（仮称）を含めた担保法制に関する議論が開始されており、金融庁はこれに並行して、法制度の具体的な在り方、金融機関や監督当局における実務上の取扱いの検討を進めることとしている。

ていくとしている。これには、①足下の信用コスト率の上昇、②海外向け与信残高の増――があることが背景にある[12]。加えて、コロナ対応のための政府・日銀による政策の下支えが、足下の信用コストを抑制している側面もあることから、よりフォワードルッキングな視点が重要となってくるものと考えられる。

イ　「活力ある経済社会を実現する金融システムを構築する」

国内外の経済社会・産業をめぐる変化を成長の好機と捉え、国内外の資金の好循環を実現するとともに、金融サービスの活発な創出を可能とする金融システムを構築することにより、活力ある経済・社会構造への転換を促す。

当該重点課題は、（ア）デジタル・イノベーションの推進、（イ）サステナブルファイナンスの推進、（ウ）資本市場の活性化と成長資金の円滑な供給、（エ）様々なリスクへの備え、（オ）国際金融センターの実現、（カ）利用者目線に立った金融サービスの普及――の６つの柱から構成される。

㈠ デジタル・イノベーションの推進

金融庁は、送金手段や証券商品のデジタル化に対応した金融制度を検討するとされている。近年、分散型金融（ＤｅＦｉ）[13]による金融サービスとして、支払/決済、証券のトークン化、貿易金融、レンディングが登場している[14]。また、デジタルコンテンツ・著作物として非代替性トークン（ＮＦＴ）[15]が登場しているほか、グローバル・ステーブルコイン[16]による送金（デジタルマネー）が計画されている。これらの民間イノベーションによる金融サービスは、企業や一般利用者の利便性を向上させることから促進する必要がある一方、利用者保護上の問題を有するとともに、取引量が拡大すると金融システムの安定性を脅かす懸念も生じる。骨太の方針（経済財政運営と改革の基本方針 2021）・成長戦略実行計画では、ブロックチェーン等の新しいデジタル技術の活用が示されており、金融庁に設置された研究会では、これらの金融のデジタル化への対応の在り方等の議論が開始されている。

㈡ サステナブルファイナンスの推進

グリーンボンドやソーシャルボンドのＥＳＧ関連債[17]に関しては、発行額が増加傾向に

---

[12] そのほか、大手行によるＣＬＯ（ローン担保証券）などの海外クレジット市場投資の拡大後の高水準での推移もある。

[13] 分散型台帳技術（ＤＬＴ）やオンラインＰ２Ｐ（サーバを介さずに端末同士で直接データのやり取りを行うネットワークモデル）プラットフォーム等の分散型金融技術による、特定の管理者がいない（又はいないと称する）デジタル・アセット取引等のプラットフォームのこと。

[14] 具体的には、利用者を直接マッチングした外国為替取引による支払/決済、分散型台帳技術による①証券のトークン化及び②情報の共有を利用した貿易取引業務の効率化、Ｐ２Ｐで行う暗号資産等の貸借取引が挙げられる。

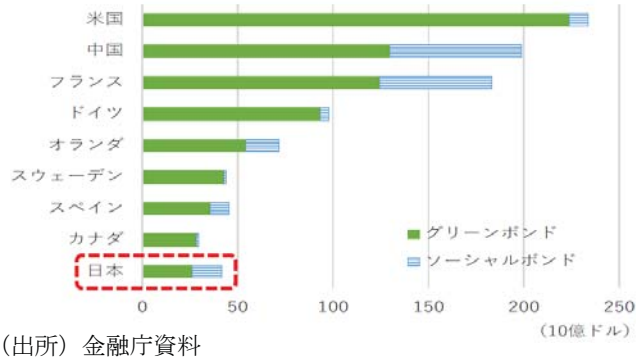
[15] デジタルデータであっても偽造が不可能で所有証明書付きのもの。

[16] ステーブルコインとは、特定の資産等に対して安定した価値の維持を目指す暗号資産で、価格安定メカニズムを有し、複数の機能が組み合わさっている点が特徴。グローバル・ステーブルコインは、複数の法域で取引されるステーブルコインのことで、フェイスブックによるディエム（旧リブラ）構想が代表的。リブラ構想の発表とともに中銀デジタル通貨（ＣＢＤＣ）発行の検討が、各国で活発化している。

[17] ＥＳＧ関連債はグリーンボンドやソーシャルボンドといった環境、社会、ガバナンスに関する投資等に資金の使途を限定した債券をいう。グリーンボンドは、企業や地方自治体等が、国内外の地球温暖化対策等、環境分野への取組に特化したグリーンプロジェクトに要する資金を調達するため、また、ソーシャルボンドは、社

ある。また、我が国においても、下図のとおり欧米諸国等と比較すると市場規模は小さいが、足下では発行額の拡大が続いている。

国別のＥＳＧ関連債累計発行額（～2020 年）



（出所）金融庁資料

このような状況の中、政府は「成長戦略実行計画」にグリーンボンド等が活発に取引される「グリーン国際金融センターの実現」などからなるグリーン分野の成長を掲げている。これを受け、金融行政方針のサステナブルファイナンスの推進では、同センターの実現に向けた環境整備を行うとしている[18]。取組内容としては、以下のような、①企業情報開示の質と量の向上、②市場機能の発揮のための環境整備――のほか、金融機関の投融資先支援・気候変動リスク管理や国際的な議論への貢献が挙げられている。

①企業情報開示	・東証プライム上場企業に気候関連財務情報開示タスクフォース（ＴＣＦＤ）又はそれと同等の国際的枠組みに基づく開示の質と量の充実を促す。 ・以下の取組の適切な開示の在り方を検討[19] サステナビリティに関する開示：気候変動対応、人的資本への投資　等 ガバナンスに関する開示：取締役会等の活動状況　等
②市場機能の発揮	【プラットフォーム・認証】 ・資金使途等の基準の策定を進め、グリーンボンド等の適格性を客観的に認証する枠組みの構築を目指す。 ・認証の取得状況を含むグリーンボンド等の情報、ＥＳＧ投資関連情報を広く集約するプラットフォームの整備。 【ＥＳＧ評価機関】 ・評価手法の透明性や比較可能性、評価の独立性・客観性に係るガバナンスの確保など、ＥＳＧ評価機関・データ提供機関に期待される行動規範等の策定。 【ソーシャルボンド】 ・新ガイドラインを踏まえ、ソーシャルプロジェクトの社会的な効果に係る指標を具体的に例示する文書の策定を検討。

会的課題の解決に貢献するソーシャルプロジェクトに要する資金を調達するためにそれぞれ発行される。2020 年には、新型コロナウイルス感染症対策支援を目的とするいわゆるコロナ債が、ソーシャルボンドの一つとして発行が急増している。

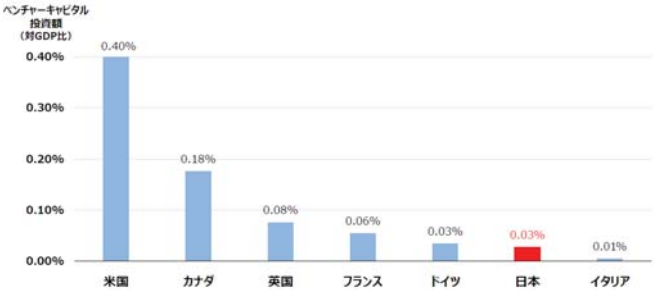
[18] グリーン国際金融センターは、「（オ）国際金融センターの実現」の関連事項にも位置付けられている。

[19] 「（ウ）資本市場の活性化と成長資金の円滑な供給」のコーポレートガバナンス改革の推進の一部として示されている。

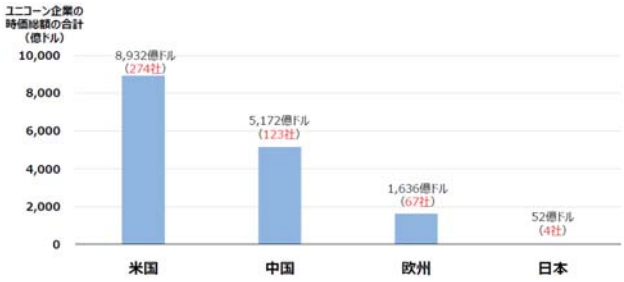
(ｳ) 資本市場の活性化と成長資金の円滑な供給

スタートアップ等によるイノベーションは、経済成長に欠かせない源泉となる。しかしながら下図のとおり、我が国のベンチャーキャピタル投資の規模やユニコーン企業（企業評価額が 10 億ドル超で非上場のスタートアップ企業）の規模・数は他国に大きく後れをとっている状況となっている。

ベンチャーキャピタル投資の国際比較



ユニコーン企業数の国際比較



（左図注）日本は 2016 年、他の国は 2017 年の数値。
（右図注）2021 年３月１日現在のユニコーン企業（時価総額 10 億ドル超の未公開企業）数の国別内訳。時価総額は、CB Insights の推計値。
（出所）内閣官房成長戦略会議資料

また、ベンチャーキャピタル投資を日米で比較すると、米国は投資額・件数ともに大きいことに加え、コロナ禍の 2020 年においても米国は前年比で投資額を増加させている。加えて米国では、非上場企業が創業直後に上場できるＳＰＡＣ（特別買収目的会社）の上場件数、調達額が近年増加しており、イノベーティブな起業家が早期に資金調達を実施することが可能となっている。

このような状況の中、金融庁は、市場機能の向上のための制度・市場慣行の点検・見直しとして、「成長戦略実行計画」の記載も踏まえ、新規株式上場（ＩＰＯ）時の公開価格設定プロセス、ＳＰＡＣ（特別買収目的会社）、私募取引の活性化に向けた環境整備も含めた、スタートアップエコシステムに資する資金供給の在り方について検討を行うとしている[20]。

(ｴ) 様々なリスクへの備え（マネロン対策、経済安全保障）

マネーローンダリング（資金洗浄）対策について、ＦＡＴＦ（金融活動作業部会）第４次対日相互審査の結果では、口座開設後の継続的な顧客管理や取引のモニタリングに課題があることが指摘された。また、「イ(ｱ)　デジタル・イノベーションの推進」に関連する、デジタルマネー、暗号資産、デジタルコンテンツ・著作物は、マネロンに利用される懸念が指摘されている。そこで政府は、不正送金の監視を複数の金融機関で共同化するシステムの実用化を令和６年春までに目指すとし[21]、金融庁は、顧客や送金に関わる情報管理等で必要な法制度の検討を始めている。

そのほか経済安全保障に関しては、金融業が①我が国経済活動の基幹的なインフラ産業

---

[20] そのほかに、銀証ファイアーウォール規制の見直しの検討の継続が示されている。また、欧米に比べ取引量の少ない私設取引システム（ＰＴＳ）に関しては、①ＰＴＳから金融商品取引所への移行基準の見直し、②証券会社が投資家の立場を最優先する方法を示す「最良執行方針」に価格を最重視する記載を盛り込むよう求める――といった、東証に取引が集中する市場構造の見直しなどが示されている。

[21] 日本は「重点フォローアップ国（毎年、法令等整備状況について改善状況を示す）」とされたことを受け、政府は今後３年間の行動計画を策定。

であること、②個人・企業の情報を保有する産業であること――を理由に、金融業の保有する情報の適切な管理を含め、機器・システム利用や業務提携・委託等について、経済安全保障の議論を踏まえた対応を行うとしている。

内容についての問合せ先
財務金融調査室　相川首席調査員（内線 68480）

文部科学委員会

文部科学調査室

Ⅰ　所管事項の動向

１　新型コロナウイルス感染症への対応

(1) 初等中等教育段階における取組

ア　学校における学びの保障

文部科学省は、令和３年１月より、学校における新型コロナウイルス感染症への対応に関し、子供の健やかな学びや心身への影響の観点から地域一斉の学校の臨時休業は避けることが適切であるとの方針を示している[1]。

この方針の下、学校における感染症対策の徹底、やむを得ず登校できない場合におけるＩＣＴ活用による学習指導等の様々な要請を都道府県教育委員会等に対し行っている。例えば、８月には、多くの都道府県が緊急事態宣言等の対象に指定[2]された状況下で秋の新学期を迎えることに備え、特に緊急事態宣言等の対象地域において学校で児童生徒等の感染が確認された場合に、地域の感染状況や保健所の業務の状況等を踏まえ迅速に対応するため、学校における濃厚接触者の特定や臨時休業の判断に係るガイドラインを策定した[3]。また、９月には、全ての緊急事態宣言等の措置が同月 30 日をもって終了した後も、感染拡大への警戒を緩めることなく、引き続き、感染状況に応じて感染リスクの高い学校教育活動等を一時的に制限する等の感染症対策の徹底をするよう、都道府県教育委員会等に要請した[4]。

イ　高等学校入学者選抜等

令和４年度以降の高等学校入学者選抜等については、新型コロナウイルス感染症の影響等を踏まえ、昨年度と同様の配慮（調査書の出席日数等の記載内容への配慮等）や、入学者選抜実施要項の公表後は受検生に不利益を与えるおそれのある変更を行わないこと等を都道府県教育委員会等に要請した[5]。

---

[1] ただし、令和２年においては、文部科学省は、２月 28 日、都道府県教育委員会等に対して春季休業前までの一斉の臨時休業の実施を要請し、全国的な学校の臨時休業が実施された。その後、４月７日に緊急事態宣言が７都府県に発出され、同月 16 日には全都道府県が宣言の対象地域となったことにより、各地方公共団体の判断により再び全国的な学校の臨時休業が実施された。

[2] 対象地域が一番多かった時期で、緊急事態宣言の対象地域は 21 都道府県、まん延防止等重点措置の対象地域は 12 県であった。（８月 27 日～９月 13 日）

[3] 「学校で児童生徒等や教職員の新型コロナウイルス感染症の感染が確認された場合の対応ガイドラインの送付について」（８月 27 日）

[4] 「新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づく緊急事態宣言等の終了を踏まえた小学校、中学校及び高等学校等における新型コロナウイルス感染症への対応に関する留意事項について」（９月 28 日）

[5] 「現下の新型コロナウイルス感染症の影響等を踏まえた令和４年度以降の高等学校入学者選抜等における配慮等について（通知）」（９月 10 日）、「現下の新型コロナウイルス感染症の影響を踏まえた令和４年度の高等学校入学者選抜等における調査書の取扱いについて（通知）」（10 月１日）

(2) 高等教育段階における取組

文部科学省は大学等に対し、新型コロナウイルス感染症の感染拡大について、感染対策を徹底するとともに、対面授業と遠隔授業を適切に組み合わせ[6]、学生等の学修機会の確保に努めるよう要請している。また、令和４年度大学入学者選抜について、新型コロナウイルス感染症対策に伴う試験実施上の配慮を求めている。具体的には、各大学が行う個別学力検査について追試験や別日程への受験の振替を行うこととする[7]とともに、特に総合型選抜及び学校推薦型選抜においてＩＣＴを活用しオンラインで試験等を行う等の工夫を求めている。

文部科学省は、新型コロナワクチン接種の地域の負担を軽減するとともに、接種の加速化を図るため、大学等における学生・教職員等を対象とするワクチン接種（大学拠点接種）を進めている。大学拠点接種においては、大学等の学生・教職員等へのワクチン接種が進み、一刻も早く安心して大学等へ通えることが重要であるとして、自大学の学生・教職員へのワクチン接種だけでなく、大学が地域における教育関係者等へのワクチン接種の拠点となることも目指された。令和３年９月現在、760校の大学等で約104万人の学生等及び約11万人の教職員に対して接種が行われている（拠点大学と連携することでワクチン接種を実施した大学を含む。）。

新型コロナウイルス感染症により経済的な影響を受けている学生等への対応については、現行の貸与型奨学金や令和２年度から開始された高等教育の修学支援新制度の運用の柔軟化、家計急変により授業料等の支払いが困難となった学生等に対する授業料等減免等の支援が行われている。また、「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」（令和３年11月19日 閣議決定）において、「新型コロナウイルス感染症の影響により厳しい状況にある学生等の学びを継続するための緊急給付金を支給する」とされている。

２　初等中等教育

(1) 初等中等教育の動向

近年、Society5.0時代の到来を見据え、社会の在り方そのものが劇的に変わってきている。さらに、新型コロナウイルス感染症の感染拡大による学校の臨時休業により、子供たちが学校に通えない事態も生じた。

このような状況の中、中央教育審議会[8]（以下「中教審」という。）は、平成31年４月の文部科学大臣からの新しい時代の初等中等教育の在り方についての諮問に対し、令和３年１

---

[6] 対面授業と遠隔授業の併用状況については、令和３年度後期の授業の半分以上を対面授業とする予定とした大学等（全国の国公私立大学、短期大学及び高等専門学校）は、1158 校中 1130 校（97.6%）であった（令和３年 10 月現在）。

[7] 文部科学省の調査によれば、1,056 校の大学及び短期大学のうち 97.5%に当たる 1,030 校において、追試または追加の受験料を徴収せずに別日程への受験の振替を実施することとしている（令和３年 10 月現在）。

[8] 文部科学大臣の諮問に応じて教育の振興及び生涯学習の推進を中核とした豊かな人間性を備えた創造的な人材の育成に関する重要事項を調査審議し、文部科学大臣に意見を述べる諮問機関。国家行政組織法第８条の規定に基づき、法律又は政令に定めるところにより設置することができるものとされる合議制の機関であり、文部科学省組織令第 75 条により文部科学省に置くものとされている。

月に答申[9]（以下「令和３年１月答申」という。）を取りまとめた。令和３年１月答申では、従来の「日本型学校教育[10]」を更に発展させ、ＩＣＴ環境の活用や少人数によるきめ細かな指導体制の整備による「個別最適な学び」と探究的な学習や体験活動等を通じて他者と協働しながら必要な資質・能力を育成する「協働的な学び」を一体的に充実させることが重要であり、2020年代を通じて実現すべき学校教育を「令和の日本型学校教育」とした上で、その実現のための具体的方策等を示した。

令和３年１月答申で示された具体的方策の主な内容

- ◆　幼児教育施設と小学校の教職員が連携を図るとともに、小学校ではスタートカリキュラムも活用しながら幼児教育と小学校との接続の一層の強化を図ること
- ◆　小学校高学年からの教科担任制を（令和４年度を目途に）本格的に導入するとともに、小学校と中学校の両方の免許状を取得しやすい環境を整備すること
- ◆　高等学校について、普通科に加えて、例えば、「学際的な学びに重点的に取り組む学科」や「地域社会に関する学びに重点的に取り組む学科」等を設置できるようにすること
- ◆　特別支援学校に備えるべき施設等を定めた設置基準を策定し、在籍者の増加に伴う教室不足の解消に向けて、集中的な施設整備を推進すること
- ◆　外国人児童生徒等に対する日本語指導の体制の構築を図るとともに、外国人の子供の就学状況を把握し、就学を促進すること
- ◆　ＩＣＴの活用や、対面指導と遠隔・オンライン教育とのハイブリッド化により指導の充実を図ること（学習履歴（スタディログ）など教育データの活用、全国的な学力調査のＣＢＴ化の検討、高等学校における遠隔授業の活用、デジタル教科書・教材の普及促進等）
- ◆　教員免許更新制や研修をめぐる制度に関する包括的検証を進めることにより、必要な教員数の確保とその資質能力の確保が両立できるような在り方を総合的に検討すること

また、令和３年１月答申において、「令和の日本型学校教育」を実現するための教員の養成・採用・研修等の在り方については引き続き検討が必要な事項として整理された。このため、同年３月、文部科学大臣は中教審に対し、「『令和の日本型学校教育』を担う教師の養成・採用・研修等の在り方について」を諮問した。

諮問事項は、①教師に求められる資質能力の再定義、②多様な専門性を有する質の高い教職員集団の在り方、③教員免許の在り方・教員免許更新制の抜本的な見直し、④教員養成大学・学部、教職大学院の機能強化・高度化、⑤教師を支える環境整備の５つである。

このうち、③の教員免許更新制については、抜本的な見直しの方向性について先行して結論を出すよう求めている（教員免許状、教員養成・資質向上については、(4)参照）。

(2) 教育の情報化の推進

近年の急速な技術革新やＩＣＴを活用した教育の必要性等を踏まえ、文部科学省は、ＩＣＴ環境の整備や教科指導におけるＩＣＴの活用等を通じて教育の情報化を推進している。

---

[9] 「『令和の日本型学校教育』の構築を目指して　～全ての子供たちの可能性を引き出す、個別最適な学びと、協働的な学びの実現～（答申）」

[10] 学校が学習指導のみならず生徒指導の面でも主要な役割を担い、児童生徒の状況を総合的に把握して教師が指導を行うことで、子供たちの知・徳・体を一体で育む形で進められてきた我が国でこれまで行われてきた教育のこと。

ＩＣＴ環境の整備[11]については、「教育のＩＣＴ化に向けた環境整備５か年計画（平成30～令和４年度）」に基づき、児童生徒３人に１人分程度の端末等を整備するための地方財政措置が講じられていたが、これに加え、国が主導してＩＣＴ環境の整備を早急に進めるため、令和元年度補正予算と令和２年度第１次補正予算において「ＧＩＧＡスクール構想」の実現等のための経費が措置された。

ＧＩＧＡスクール構想は、義務教育段階の１人１台端末と高速大容量の通信ネットワークを一体的に整備し、子供たち一人一人に個別最適な学びの実現を目指すもので、当初は令和５年度までの整備を目指していた。しかし、新型コロナウイルス感染症の感染拡大を受け、当初の計画を前倒しし、令和２年度中に完了するよう予算措置（令和２年度第１次補正予算）された。その結果、令和３年７月末時点で96.2%の地方公共団体において学校での１人１台端末が整備され、令和３年５月末時点における６月末の見込みとして98.0%の学校において校内ネットワークが整備された。

文部科学省は、ＩＣＴ環境についておおむね整備のめどが立ったことにより、その利活用に関して、①教育データの効果的な利活用を促進するために必要な方策（教育データの標準化[12]、学習履歴の利活用等）、②全国学力・学習状況調査をオンラインで実施する場合に必要な準備や整理すべき課題、③デジタル教科書・教材の活用促進について、有識者会議等において検討を進めている。①については、教育データ標準を順次公表・改訂していくとされ[13]、②については、令和６年度から順次ＣＢＴ[14]を導入するとされた[15]。また、③については、令和３年３月、各教科等の授業時数の２分の１に満たないこととされている使用基準を撤廃する告示が公布され（令和３年４月施行）、令和６年度の本格導入を見据えて議論が続けられている[16]。

(3) 少人数学級・少人数指導の推進

これまでも、少人数学級・少人数指導の体制整備の推進を求める声がある中で、ＧＩＧＡスクール構想の下での一人一人に応じた個別最適な学びの実現や、さらには、新型コロナウイルス感染症の感染拡大の影響での子供たちの学びを保障するために、少人数学級・

---

[11] 教育のＩＣＴ環境の整備については、新しい資本主義実現会議が令和３年 11 月に取りまとめた「緊急提言～未来を切り拓く『新しい資本主義』とその起動に向けて～」や、「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」（令和３年 11 月 19 日 閣議決定）においても言及されている。

[12] 教育データに関して現時点では先進地方公共団体・学校等が調査研究を行っている段階であり、収集方法、活用方法に様々なバラエティがあり、全国の学校における教育データの収集・利活用にコンセンサスがある状況にはない。一方で、ＧＩＧＡスクール構想により小・中学校等の１人１台端末導入が加速し、データの収集・活用に関して一定のルールが必要な状況となっていることから、教育データの標準化を進めることとしている。

[13] 令和２年 10 月、教育データの枠組みの提示と学習分野の共通事項である学習指導要領コードの「第１版」が公表された。

[14] Computer Based Testing（コンピュータ使用型調査）の略称。

[15] 令和３年度全国学力・学習状況調査の児童生徒質問紙調査において、国立大学附属学校の一部（約 100 校、児童生徒数は約１万人）で端末を利用したオンラインによる回答方式が試行的に実施された。

[16] 文部科学省においては、１人１台端末の環境等が整っている小・中学校等にデジタル教科書を提供する実証事業を実施しており、令和３年度は全国約４割の小・中学校等で実施された。

少人数指導の体制整備の推進を求める声が更に高まった。

このような状況を踏まえ、政府において検討[17]が行われた結果、令和３年３月、公立小学校の学級編制の標準を令和３年度から令和７年度までの５年をかけて小学校第２学年から第６学年まで35人に計画的に引き下げるための「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」（義務標準法）の改正が行われた（令和３年４月１日施行）。

学級編制の標準の計画的な引下げ

年度	令和３	令和４	令和５	令和６	令和７
小学校（40人（注）⇒35人）	小２	小３	小４	小５	小６

（注）小学校第１学年の学級編制の標準は、平成23年の義務標準法改正により35人に引き下げられている。
（出所）文部科学省資料

令和４年度予算概算要求では、第３学年の学級編制の標準を35人に引き下げるための教職員定数の改善（3,290人）が要求されているほか、この改正法の附則において、公立の義務教育諸学校における学級編制の標準の引下げが教育活動に与える影響に関して実証的な研究等を行い、その結果に基づいて必要な措置を講ずる旨の検討規定が定められたことから、35人学級の効果検証に必要な実証研究の経費も要求されている。

また、少人数学級の計画的な整備に向け、教職員定数の適正な管理や質の高い教員の確保のための取組等について、国と地方が連携し定期的に検証・改善を図るため、令和３年５月、「今後の教職員定数の在り方等に関する国と地方の協議の場」が設けられた。

なお、「経済財政運営と改革の基本方針2021」（令和３年６月閣議決定）（いわゆる「骨太方針」）では、「小学校における35人学級等の教育効果を実証的に分析・検証する等の取組を行った上で、中学校を含め、学校の望ましい教育環境や指導体制の在り方を検討する」とされた。

(4) 教員免許状、教員養成・資質向上

中教審は、令和３年３月の文部科学大臣からの諮問を受け、「『令和の日本型学校教育』を担う教師の在り方特別部会」を設置し、検討を行っている。特に、教員免許更新制については、先行して結論を出すよう求められたことから、同特別部会に教員免許更新制小委員会を設置し、集中的に審議を行い、令和３年 11 月に「審議まとめ[18]」を公表した。

「審議まとめ」の主な内容

◆ **「新たな教師の学びの姿」の実現に向けて早急に講ずべき方策**
・公立学校教師に対する学びの契機と機会の確実な提供（履歴の記録管理、受講奨励）
・現職研修のさらなる充実に向けた国による指針の改正

◆ **準備が整い次第講ずべき事項と具体的方向性**
・研修履歴を管理する仕組みの高度化（研修受講履歴管理システムの導入）
・新しい姿の高度化を支える３つの仕組み（学習コンテンツの質保証、ワンストップ的に情報

[17] 例えば、教育再生実行会議初等中等教育ワーキング・グループの第１回会合（令和２年９月８日）において、少人数による指導体制の計画的な整備等を進める方向で議論すること等を内容とする成果文書が取りまとめられた。

[18] 「『令和の日本型学校教育』を担う新たな教師の学びの姿の実現に向けて　審議まとめ」

を集約し適切に整理・提供するプラットフォーム、学びの成果を可視化するための証明の仕組み）
・教職員支援機構の果たすべき役割（研修受講履歴管理システムと上記３つの仕組みを一体的に構築・運用）

◆ **「新たな教師の学びの姿」と教員免許更新制**
上記「新たな教師の学びの姿」を実現するための方策を講ずることで、教員免許更新制が制度的に担保したものは総じて代替できることなどから、教員免許更新制を発展的に解消し、「新たな教師の学びの姿」を実現し、教師の専門職性の高度化を進めていく。

なお、「審議まとめ」において教員免許更新制の発展的解消が示されたことを踏まえ、文部科学省は令和４年の通常国会に教育職員免許法改正案を提出する予定である[19]。また、関連する制度改正が行われるまでに期限が到来する教員免許状については更新手続が必要となることから、文部科学省は、新制度の施行までの間に免許状更新講習を受講する教員の負担感を軽減するため、免許状更新講習の必修・選択必修・選択という領域を来年度から撤廃し、それぞれの教員のニーズに合った受講を可能とする省令改正を行うとしている[20]。

(5) 教育課題への対応

学校における児童生徒の多様化や教員の長時間勤務、情報化の加速度的な進展等を背景として、今日の学校教育は様々な課題に直面している。

その一つに、障害により特別な支援を必要とする児童生徒への対応がある。特別支援学校や小・中学校の特別支援学級に在籍している児童生徒は増加し続けており、これまで、特別支援教育に係る環境整備、教員の質の向上、通級による指導の充実等の取組が行われている。また、令和３年１月答申[21]では、特別支援学校における教育環境の更なる改善のため、特別支援学校が備えるべき施設等を定めた設置基準を策定することとされた。これを受け、文部科学省は、同年９月、「特別支援学校設置基準」（令和３年文部科学省令第 45 号）を制定した（総則、学科に係る規定は令和４年４月１日から、編制、施設・設備に係る規定は令和５年４月１日から施行）。

また、外国人児童生徒等の日本語指導を必要とする児童生徒への対応がある。我が国に在住する外国人の増加等に伴い日本語指導を必要とする児童生徒は増加しており、これまで、日本語指導・支援体制の充実、就学機会の確保、就学継続支援等の取組が行われている。また、令和３年１月答申では、日本語指導の体制の充実の一環として、高等学校における外国人生徒への指導の充実のための方策に関して検討することとされた[22]。これを受け、文部科学省が設置した有識者会議において検討が行われた結果、有識者会議は、同年

---

[19] 末松文部科学大臣記者会見（令和３年 11 月 16 日）

[20] 萩生田文部科学大臣（当時）記者会見（令和３年９月 28 日）

[21] 前掲脚注９参照

[22] 令和３年１月答申では、日本語指導の専門性向上の観点から、「日本語教師」の活用についても検討することを求めており、その際には日本語教師の資格の在り方に関する検討の状況を踏まえることとされている。この日本語教師の資格の在り方に関する検討は、文化庁「日本語教師の資格に関する調査研究協力者会議」において行われ、同年８月 20 日に「日本語教育の推進のための仕組みについて（報告）」が取りまとめられた。この報告では、日本語教師の資格の目的や取得要件等についてまとめられているものの、学校における日本語教師の活用については言及されていない。

10 月、高等学校においても「特別の教育課程[23]」を編成・実施する制度を導入すること等を内容とする報告[24]を取りまとめた。

このほか、不登校児童生徒や義務教育の学齢経過者への対応、いじめの重大事態・虐待事案等の多くの課題に対応するため、文部科学省を始めとした関係省庁、教育委員会、学校等においてそれぞれ取組が行われている。

３　高等教育

(1) 大学改革

第４次産業革命、Society5.0と言われる産業構造、社会構造が大きく変化する時代にあっても社会に柔軟に適応できる高度な人材を育成する教育機関として大学への期待が高まっている。加えて、18歳人口の大幅な減少により定員割れ・赤字に陥る大学等も少なくないという観点からも社会や時代のニーズに合った教育機関への変革が求められている。

このような要請を受けて中教審において議論が行われ、平成30年11月に「2040年に向けた高等教育のグランドデザイン（答申）」（以下「グランドデザイン答申」という。）が取りまとめられた。現在、グランドデザイン答申や骨太方針等に基づいた大学改革が進められている。

ア　国立大学改革

国立大学については、それぞれの特色や長所を活かした機能強化に向けた取組が進められてきている。第３期中期目標期間（平成28～令和３年度）においては、自己改革に積極的に取り組む大学を後押しするため、各国立大学が選択した３つの枠組み[25]等に応じた「機能強化の方向性に応じた重点支援」や、成果に基づく客観的・共通指標による評価等によって、国立大学法人運営費交付金の一部を再配分する仕組みが導入された。第４期中期目標期間（令和４～８年度）においても、国立大学の経営改革を促すため、客観的・共通指標による成果に基づく配分の見直しを更に進めながら、新たな配分ルールを令和３年度内に策定することとしている。なお、令和４年度予算概算要求では国立大学法人運営費交付金に１兆1,167億円（対前年度比377億円増）が要求されている。

また、国立大学法人については、国による管理の仕組みやそれに起因する法人の経営裁量の制限により、法人化当初に描いていた競争的環境の中で活力に富み個性豊かな魅力ある国立大学の姿が実現しているとは言い難い状況にあると指摘されている。こうした背景を踏まえ、国立大学法人の個性的かつ戦略的大学経営を可能とする改革が進められており、

---

[23] 文部科学大臣が学校又は地域の実態に照らしてより効果的な教育を実施するため、学習指導要領等によらない教育課程の編成を特別に認めるもの。日本語の習得に困難のある児童生徒に対する特別の指導に関しては、現在は小・中学校等でのみ導入が可能となっている（学校教育法施行規則第 56 条の２、第 79 条、第 108 条第１項及び第 132 条の３関係）。

[24] 高等学校における日本語指導の在り方に関する検討会議「高等学校等における日本語指導の制度化及び充実方策について（報告）」（令和３年 10 月 15 日）

[25] 「地域のニーズに応える人材育成・研究を推進」、「分野毎の優れた教育研究拠点やネットワークの形成を推進」、「世界トップ大学と伍して卓越した教育研究を推進」の３つの枠組み。

令和３年５月には、年度計画・年度評価の廃止や監事の体制の強化、国立大学法人に認められる出資対象事業の拡大等を内容とする国立大学法人法の改正が行われた。

さらに、骨太方針2021において、真に独立した、個性的、戦略的自律経営を行う、世界に伍する国立大学を実現するため、国と国立大学との新たな自律的契約関係の法的枠組みについて、ガバナンスの抜本改革等と合わせ、法制化を行うこととされた。現在、「世界と伍する研究大学の実現に向けた制度改正等のための検討会議」[26]において、議論が進められている。

イ　私立大学改革

18歳人口が減少する中、私立大学等は定員の充足が困難になる[27]など、経営環境が一層厳しさを増している。このような中、政府及び中教審では、私立大学等の経営力や教育研究機能の強化に向けた取組が行われている。例えば、グランドデザイン答申等を踏まえ、令和元年５月に、学校法人の役員の職務及び責任に関する規定の整備等を行う私立学校法の改正や大学間の連携・統合を進めるための私立大学の学部等単位での事業譲渡の円滑化を可能とする私立学校法施行規則の改正が行われた。また、グランドデザイン答申において、経営改善に向けた指導の強化や経営困難な場合に撤退を含む早期の適切な経営判断を促す指導を実施するとされたことを踏まえ、令和元年度より、文部科学省が経営困難に陥った学校法人に対して従前から実施してきた経営指導の内容に学校法人の解散が含められた。

さらに、骨太方針2021において、手厚い税制優遇を受ける学校法人制度について、ガバナンスの抜本改革の法制化を行うこととされた[28]。なお、法制化に当たっては、骨太方針2019に基づき内閣府において行われている公益社団・財団法人のガバナンス改革の動向も踏まえて行うこととされた[29]。現在、「学校法人ガバナンス改革会議」[30]において、令和４年の通常国会への私立学校法改正案の提出に向けた議論が進められている。

(2) 大学入学者選抜改革

高大接続改革は、大学入学者選抜の改善を始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、高等学校教育・大学教育・大学入学者選抜を一体的に改革する

---

[26] 令和３年８月に文部科学省に設置。

[27] 日本私立学校振興・共済事業団「令和３年度　私立大学・短期大学等入学志願動向」によると、令和３年度の入学定員充足率が 100%未満の学校数は、597 校のうち 277 校（46.4%）である。

[28] 骨太方針 2021（抄）

手厚い税制優遇を受ける公益法人としての学校法人に相応しいガバナンスの抜本改革（注）につき、年内に結論を得、法制化を行う。

（注）経済財政運営と改革の基本方針 2019（令和元年６月 21 日閣議決定）等を踏まえた社会福祉法人や公益法人と同等のガバナンス機能を発揮するためのガバナンス改革。

[29] 骨太方針2019（抄）

新公益法人制度の発足から10年が経過したことから、公益法人の活動の状況等を踏まえ、公益法人のガバナンスの更なる強化等について必要な検討を行う。公益法人としての学校法人制度についても、社会福祉法人制度改革や公益社団・財団法人制度の改革を十分踏まえ、同等のガバナンス機能が発揮できる制度改正のため、速やかに検討を行う。

[30] 令和３年７月に文部科学省に設置。

ものである。このうち、大学入学者選抜改革については、「学力の３要素」[31]を多面的・総合的に評価するため、大学入試センター試験に代わる「大学入学共通テスト」の導入[32]や各大学における入学者選抜改革が進められている。

文部科学省は、大学入学共通テストにおいて英語民間試験の活用及び記述式問題の導入を目指したが、様々な課題が指摘[33]されたことを受け、令和元年11月に英語民間試験の活用、同年12月に記述式問題の導入の延期を表明した。同省は、同月、「大学入試のあり方に関する検討会議」を設置し、大学入試における英語４技能（聞く、話す、読む、書く）の評価や記述式問題の出題を含めた大学入試の在り方について改めて検討を開始した。

検討会議は、令和３年７月、提言を取りまとめ公表した。英語民間試験の活用及び記述式問題の導入については、これまで指摘された課題の克服は容易ではなく、実現は困難であり、各大学の一般選抜における個別試験や総合型・学校推薦型選抜において推進していくべきであるとした。提言を受け、文部科学省は、大学入学共通テストにおける英語民間試験の活用及び記述式問題の導入を取りやめることとした。

また、提言では、留学生などの多様な背景を持つ学生の受入れや入学時期・修学年限の多様化への対応等を進める大学を積極的に評価しインセンティブを付与するなどの大学入学者選抜の改善に係る施策が示された。文部科学省は、今後、関係機関等と連携しつつ、大学入学者選抜の改善を推進するとしている。

(3) 奨学金等の学生に対する経済的支援

ア　修学支援新制度

平成29年12月に閣議決定された「新しい経済政策パッケージ」では、真に支援が必要な子供たちに限って高等教育の無償化を実現するとされ、令和元年５月に「大学等における修学の支援に関する法律」が成立した。その主な内容は、住民税非課税世帯及びそれに準ずる世帯の学生等に対し、大学等の修学に係る経済的負担を軽減するため、授業料等減免制度の法制化及び給付型奨学金制度の拡充に係る所要の措置を講ずるものであり、同法に基づく高等教育の修学支援新制度は、令和２年４月から実施されている。

修学支援新制度に要する費用のうち、国負担分は少子化に対処するための施策として、令和元年10月に税率が引き上げられた消費税の増収分を活用しており、社会保障関係費として内閣府に予算計上され、文部科学省において執行されている。令和３年度予算においては、修学支援新制度に係る費用として4,804億円（対前年度比78億円増）が計上された。令和４年度予算概算要求では、金額を明示しない「事項要求」とされている。

---

[31] 「知識・技能」「思考力・判断力・表現力」「主体性を持って多様な人々と協働して学ぶ態度」の３つをいう。

[32] 令和３年１月に第１回目の「大学入学共通テスト」が実施された。

[33] 英語民間試験の活用では、受験生の家庭の経済的・地理的状況により格差が生ずることを懸念する声などが上がり、記述式問題の導入では、採点ミスを完全になくすことや自己採点と実際の採点結果を一致させることが困難であることなどが指摘された。

高等教育の修学支援新制度の概要

○　授業料等減免

・　授業料等減免の額は、その対象となる学生等の在学する学校の種類、設置者等の別に応じた一定額（住民税非課税世帯については、下表の額）を上限として、当該学生等に係る授業料及び入学金の額とする。

・　非課税世帯に準ずる世帯の学生等に対しては、非課税世帯の学生等に対する減免額の３分の２又は３分の１を減免

	国公立		私立	
	入学金	授業料	入学金	授業料
大学	282,000 円	535,800 円	260,000 円	700,000 円
短期大学	169,200 円	390,000 円	250,000 円	620,000 円
高等専門学校	84,600 円	234,600 円	130,000 円	700,000 円
専門学校	70,000 円	166,800 円	160,000 円	590,000 円

○　給付型奨学金

・　非課税世帯の学生等に対しては下表の額を、非課税世帯に準ずる世帯の学生等に対してはその額の３分の２又は３分の１を支給

	国公立		私立	
（月額）	自宅	自宅外	自宅	自宅外
大学・短期大学・専門学校	29,200 円	66,700 円	38,300 円	75,800 円
高等専門学校	17,500 円	34,200 円	26,700 円	43,300 円

（出所）文部科学省資料をもとに調査室作成

イ　奨学金事業

高等教育機関で学ぶ学生を対象とする国の奨学金事業は、独立行政法人日本学生支援機構（ＪＡＳＳＯ）が実施しており、貸与型及び修学支援新制度の一部である給付型奨学金の２種類がある。

貸与型奨学金は、第一種奨学金（無利子）と第二種奨学金（有利子）がある。令和３年度予算においては、第一種に係る事業費として3,099億円（対前年度15億円減）が、第二種では6,832億円（同495億円減）が計上された。令和４年度予算概算要求では、第一種は金額を明示しない「事項要求」とされており、第二種は6,205億円が要求されている。

貸与された奨学金については、返還が困難になった場合の減額返還制度や返還期限猶予制度に加え、平成29年度の新規採用者から年収に応じて返還額が変化する所得連動返還方式の選択が可能となっている[34]。

４　科学技術及び学術の振興

(1) 科学技術政策

文部科学省が所管する主な科学技術政策には、①科学技術・学術に関する基本的政策、②科学技術関係人材の育成・確保、③分野別の研究開発、④研究費、研究開発評価、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科学技術・学術

[34] 新しい資本主義実現会議が令和３年 11 月に取りまとめた「緊急提言～未来を切り拓く『新しい資本主義』とその起動に向けて～」においては、「大学卒業後の所得に応じて『出世払い』を行う仕組みに向けて、奨学金の所得連動返還方式の見直しを検討する」とされている。

の国際活動、⑧生命倫理・安全等、⑨先端技術の発信・ショーケース化等がある。

令和３年度の科学技術関係予算の全府省総額は約４兆1,414億円（当初予算額）で、そのうち文部科学省の科学技術関係予算は約49.7％に当たる約２兆595億円である。

（我が国の科学技術政策全般については「科学技術・イノベーション推進特別委員会」の項を参照）

(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、環境エネルギー、ナノテクノロジー・物質・材料、量子科学技術、核融合エネルギー、地震・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

令和３年度予算における宇宙関係予算の全府省総額は3,414億円（当初予算対前年度比13.6％増）であり、そのうち文部科学省の予算額は1,544億円である。

国立研究開発法人宇宙航空研究開発機構（ＪＡＸＡ）が研究開発を実施するとともに、米国、欧州、カナダ、ロシアと共同の国際協力プロジェクト「国際宇宙ステーション計画」（ＩＳＳ）における我が国初の有人実験施設である「きぼう」のほか、陸域観測や温室効果ガス観測、気候変動観測等を目的とする各種人工衛星や惑星探査機を運用している。

我が国は、ＩＳＳに、日本実験棟「きぼう」及びＩＳＳへの物資補給を担う宇宙ステーション補給機「こうのとり」の運用[35]等を通して参加している。日米両国政府は、同プロジェクトの参加期限を令和６（2024）年まで延長するに際し、ＩＳＳに係る新たな日米協力の枠組みに合意している。

（宇宙基本計画、輸送システム、人工衛星・探査機については「科学技術・イノベーション推進特別委員会」の項を参照）

イ　原子力

原子力行政の所管は、複数の府省庁に分かれている。原子力の研究、開発及び利用に関する政策等は内閣府に置かれた原子力委員会、エネルギーに関する原子力政策等は経済産業省資源エネルギー庁、研究開発、人材育成及び原子力損害賠償等は文部科学省、原子炉等の安全規制は原子力規制委員会（平成24年９月に環境省の外局として設置）が、それぞれ所管している。

文部科学省所管の国立研究開発法人日本原子力研究開発機構（ＪＡＥＡ）においては、原子力基本法に基づき、原子力の安全性向上研究や核燃料サイクルの研究開発、原子力研究の人材育成等を実施している。

高速増殖原型炉「もんじゅ」は、平成28年12月に廃止措置への移行が決定され、平成29年６月にＪＡＥＡが策定した「『もんじゅ』の廃止措置に関する基本的な計画」に基づき、

---

[35] 「こうのとり」は、令和２年８月に打ち上げられた９号機を最終号機として運用を終了した。現在、ＪＡＸＡにおいては、同機の後継機として、輸送能力や運用性を向上させた新型宇宙ステーション補給機「ＨＴＶ－Ｘ」の開発が進められている。

おおむね今後30年での廃止が予定されている。

ウ　海洋

文部科学省は、海洋分野における研究開発を海洋立国日本の重要な使命と位置付け、「第３期海洋基本計画」（平成30年閣議決定）[36]等を踏まえた海洋科学技術分野の研究開発を総合的に推進している。また、国立研究開発法人海洋研究開発機構は地球深部探査船「ちきゅう」や有人潜水調査船「しんかい6500」等を用いて、海底資源、地球環境変動、深海生物の研究や地球内部構造解明研究などを推進している。

エ　地震・防災

文部科学省は、自然災害による被害の軽減を目指した研究開発に取り組んでいる。地震研究については、地震調査研究推進本部（本部長：文部科学大臣）の方針に基づき、地震の発生とそれに伴う津波の予測に関する調査研究を行っている。また、国立研究開発法人防災科学技術研究所は、陸海統合地震津波火山観測網（ＭＯＷＬＡＳ）等を活用した防災研究開発を推進している。また、文部科学省は、令和２年12月に閣議決定された「防災・減災、国土強靱化のための５か年加速化対策」を踏まえ、学校施設等の老朽化対策など、23の対策について財政支援などの必要な施策に取り組んでいる。

(3) 科学技術の基盤的な力の強化

文部科学省は、科学技術の基盤的な力として、①人材力、②イノベーションの源泉となる知の基盤、③研究資金のそれぞれの強化に取り組んでいる。人材力の強化では、若手研究者が安定かつ自立した研究環境で自主的・自立的な研究に専念できるよう、研究者及び研究機関に対して支援を行う「卓越研究員事業」を実施するなど、若手研究者の総合的な支援を行っている。知の基盤の強化では、科学研究費助成事業（以下「科研費」という。）等の既存事業の見直しや新規事業の創設を通じて、独創的で質の高い多様な学術研究と政策的な戦略に基づく基礎研究の推進や研究環境の整備等に取り組んでいる。研究資金の強化では、国立大学法人運営費交付金や私立大学等経常費補助金などの基盤的経費の確保とともに、科研費をはじめとした競争的研究費の拡充など、多様な研究資金の確保・拡充に努めている。

科研費は、人文・社会科学から自然科学までの全ての分野にわたり、基礎から応用まであらゆる「学術研究」（研究者の自由な発想に基づく研究）を対象とする研究助成制度であり、独立行政法人日本学術振興会が大部分の業務を担っている。令和４年度の概算要求は2,510億円で、挑戦的な研究及び若手研究者への重点支援等により、「研究力向上加速プラン」等に基づく科研費改革の取組が推進されている。

近年、我が国の研究力は、科学技術活動を国際比較する際の代表的な指標である論文数

[36] 海洋基本法に基づき、海洋に関する施策についての基本的な方針、海洋に関して政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策等が規定されている。おおむね５年ごとに見直しが行われる。

が伸び悩むなど、諸外国と比較して相対的に低下していることが課題となっている。文部科学省では、令和２年１月に政府が策定した「研究力強化・若手研究者支援総合パッケージ」を踏まえた「創発的研究支援事業」[37]や「科学技術イノベーション創出に向けた大学フェローシップ創設事業」[38]などによる博士課程学生への支援の拡充など、我が国の研究力向上に向けた取組を推進している。

また、政府は、大学において世界レベルの研究基盤を構築するため、政府出資や財政投融資を元本として10兆円規模の大学ファンド[39]を創設し、その運用益を活用することにより、世界に比肩するレベルの研究開発を行う大学の共用施設やデータ連携基盤の整備、博士課程学生などの若手人材育成等を推進することとしている。今後、令和３年度中のファンドの運用開始[40]を目指すとともに、令和６年度からの支援開始に向けて必要な大学制度の改革に取り組むこととしている[41]。

（研究力強化・若手研究者支援総合パッケージについては「科学技術・イノベーション推進特別委員会」の項を参照）

(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、原子力損害の賠償に関する法律（以下「原賠法」という。）には原子力事業者の無過失・無限責任、事前の損害賠償措置と一定の場合の政府の援助などが定められている。また、我が国は、原子力損害賠償に係る国際的枠組みの一つである「原子力損害の補完的な補償に関する条約」を締結している（平成27年４月発効）。

東電福島原発事故を受け、文部科学省は、原賠法に基づき原子力損害賠償紛争審査会を設置した。審査会は、原子力損害の範囲や損害賠償額の算定に係る指針を順次策定し公表している。

また、東電福島原発事故の経験等を踏まえ、原子力事故が発生した場合における原子力損害の被害者の保護に万全を期するためには、被害者が適切に賠償を受けられるための制度設計が必要であるとされ、原子力委員会の原子力損害賠償制度専門部会において、原子力損害賠償制度の見直しが検討された。これを受け、平成30年12月、同原発事故における対応のうち、仮払資金の貸付制度の創設や和解仲介手続の利用に係る時効中断の特例など、一般的に実施することが妥当なもの等について所要の措置を講じる原賠法の改正が行われた（一部の規定を除き、令和２年１月施行）。

---

[37] 研究者の裁量を最大限確保した挑戦的・融合的な研究を大学等の研究環境の整備と一体的に支援するための事業。特定の課題や短期目標を設定せず、既存の枠組みにとらわれない自由で挑戦的・融合的な多様な研究を、研究者が研究に専念できる環境を確保しつつ原則７年間（最大 10 年間）にわたり長期的に支援する。

[38] 博士後期課程学生の処遇向上（生活費相当額の支援を含むフェローシップ）と博士課程修了後のキャリアパスの確保を一体として実施する大学を支援するための事業。ボトムアップ型（大学が提案する分野等が対象）及び分野指定型（政府が戦略を策定する重要分野を中心に指定）の２タイプで実施されている。

[39] これまで、令和２年度第３次補正予算で 5,000 億円、令和３年度財政投融資で４兆円が措置され、令和４年度予算概算要求で 10 億円、令和４年度財政融資資金で 4.9 兆円が要求されている。

[40] ファンドの運用は、国立研究開発法人科学技術振興機構（ＪＳＴ）が担うこととしている。

[41] 「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」（令和３年 11 月 19 日 閣議決定）において、「世界最高水準の研究大学を形成するため、10 兆円規模の大学ファンドを本年度内に実現する」、「世界と伍する研究大学に求められる、ガバナンス改革など大学改革の実現に向けて、新たな大学制度を構築するための関連法案の次期通常国会への提出を目指す」とされている。

５　文化及びスポーツの振興

(1) 文化芸術政策

ア　文化芸術の振興

文化芸術に関する施策は、「文化芸術基本法」に基づき策定される「文化芸術推進基本計画」により、総合的かつ計画的な推進が図られている。

文化芸術基本法は、平成29年、「文化芸術振興基本法」の改正により題名が改められたもので、この改正によって文化芸術そのものの振興にとどまらず、観光やまちづくり等の分野における文化芸術に関連する施策も同法の対象範囲とされた。現行の文化芸術推進基本計画は、文化芸術基本法への改正後初めての基本計画（第１期）として平成30年３月に閣議決定されたもので、平成30年度から令和４年度の５年間の文化芸術政策の基本的な方向性や、他省庁の施策も含めた具体策を網羅的に示している。

新型コロナウイルス感染症の影響により、文化芸術関係団体は活動自粛を余儀なくされ大きな打撃を受けている。文化庁は、これまでこのような文化芸術関係団体に対する様々な支援事業を行ってきており、令和４年度予算概算要求においても、文化芸術活動等の継続・発展等支援に係る予算を要求している。

なお、文化庁は、地方創生や文化財の活用などの観点から京都へ移転することとされている。京都への本格的な移転の時期については、遅くとも令和３年度中を目指すとされていたが（「新・文化庁の組織体制の整備と本格移転に向けて」（平成29年７月　文化庁移転協議会決定））、移転先の庁舎の工期が延伸したことから令和３年度中の移転は見送られた。

イ　文化観光の推進

令和２年４月、「文化観光拠点施設を中核とした地域における文化観光の推進に関する法律」が成立し、文化財などの文化資源を観光の振興に活用するため、主務大臣（文部科学大臣・国土交通大臣）による文化観光拠点施設[42]としての機能強化に関する計画（拠点計画）や地域計画の認定、これらの計画に基づく事業に対する国の援助等が定められた。これを受け、文化庁は、令和３年11月現在、25拠点計画・16地域計画を認定し、計画に基づく事業に対する支援を行っている。

ウ　博物館

博物館は、資料収集・保存、調査研究、展示、教育普及といった活動を一体的に行う施設であり、実物資料を通じて人々の学習活動を支援する施設として重要な役割を果たしている。博物館がこのような公共的活動を担うことから、博物館の設置及び運営に関して必要な事項を定めた博物館法[43]（昭和26年制定）は、登録制度等による審査を通じ、博物館の基本的・公共的な機能を確保してきた。

---

[42] 地域における文化観光の推進の拠点となる博物館、美術館、社寺、城郭等の施設のこと。

[43] 博物館法では、①登録博物館（同法の定義で定めた事業を行う機関（第２条））及び②博物館相当施設（博物館の事業に類する事業を行う施設（第 29 条））が規定されている。このほか、同法の適用は受けないものの、博物館と同種の事業を行う施設である③博物館類似施設も存在する。

しかし、博物館法の制定から約70年が経過し、①設置者が国、独立行政法人、大学、株式会社等の場合は登録の対象とならず、設置主体の多様化に対応できていない、②審査が外形的な基準（学芸員の有無、年間の開館日数、施設の面積等）によって行われており博物館の質の向上に資するものになっていない等の課題が指摘されている[44]。

このような状況を踏まえ、文化庁は、令和元年11月、文化審議会に博物館部会を設置し、博物館の登録制度の要件や審査基準の見直し等を検討している。

(2) 文化財

ア　文化財の保存・活用

国は、文化財保護法に基づき、文化財のうち重要なものについて指定等を行い、現状変更等に一定の制限を課す一方、保存修理等に対し補助を行うことにより、文化財の保存を図っている。また、文化財の公開施設の整備に対する補助や展覧会などによる文化財の鑑賞機会の拡大を図ることなどにより、文化財の活用のための措置も講じている。

令和３年４月、社会の変化に対応した文化財保護の制度の整備を図るため、①無形文化財及び無形の民俗文化財の登録制度の新設、②地方公共団体による文化財登録制度の新設等を内容とする文化財保護法の改正が行われ、令和３年10月現在、「書道」等２件の無形文化財及び「讃岐の醤油醸造技術」等２件の無形民俗文化財が登録されている。

イ　世界遺産

世界遺産条約は、文化的価値のある資産と自然的価値のある資産を等しく人類全体のための遺産として登録し保護する枠組みで、昭和47（1972）年にユネスコ（国際連合教育科学文化機関）総会で採択された。ユネスコの世界遺産委員会は、締約国からの推薦などに基づいて審議を行い、登録基準を満たしていると認められる資産を世界遺産として登録している。

我が国からは、令和３（2021）年７月に、「奄美大島、徳之島、沖縄島北部及び西表島」（自然遺産）、「北海道・北東北の縄文遺跡群」（文化遺産）の登録が決定し、我が国の世界遺産は25件（文化遺産20件、自然遺産５件）となった。

令和２年11月、文部科学大臣は文化審議会に対し、世界文化遺産の持続可能な保存・活用の在り方や、今後日本が推薦する候補の考え方等に関して、「我が国の世界文化遺産の今後の在り方について」を諮問した。現在、文化審議会世界文化遺産部会において、暫定一覧表[45]の見直しを含めた世界文化遺産の推薦の在り方等について検討が行われている。

---

[44] 例えば、「『博物館登録制度の在り方に関する調査研究』報告書」（平成 29 年３月　公益財団法人日本博物館協会）では、平成 27 年 10 月時点で、登録博物館及び博物館相当施設が全体の２割強に過ぎず、大多数が法の対象外の博物館類似施設であるという現状が登録制度の形骸化を示すものであること等が指摘されている。

[45] 各締約国は、世界遺産登録への推薦候補を記載した暫定一覧表記載物件のうち、世界遺産登録の準備が整ったものを世界遺産委員会へ推薦する。

(3) 著作権

著作権については、近年のデジタル化・ネットワーク化に対応するため、図書館関係の権利制限規定の見直し、放送番組のインターネット同時配信等に係る権利処理の円滑化など累次の法改正が行われている。

令和３年７月、文部科学大臣は文化審議会に対し、「デジタルトランスフォーメーション（ＤＸ）時代に対応した著作権制度・政策の在り方について」を諮問した。現在、文化審議会著作権分科会において、①研究目的に係る権利制限規定の創設、②独占的ライセンシーに対する差止請求権の付与、③ＤＸ時代に対応した著作物の権利保護・利用円滑化・適切な対価還元に係る法制度[46]等について検討が行われている。

（知的財産分野全般については「科学技術・イノベーション推進特別委員会」の項を参照）

(4) スポーツ施策の推進

スポーツに関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、平成23年８月に施行されたスポーツ基本法においては、文部科学大臣はスポーツの推進に関する基本的な計画（スポーツ基本計画）を策定することとされている。

現行の第２期スポーツ基本計画（平成29～令和３年度）は、「する」「みる」「ささえる」といった様々な形で積極的にスポーツに参画する人口を拡大し、活力ある社会と絆（きずな）の強い世界を創るという「一億総スポーツ社会」の実現に取り組むこととしている。次期の第３期スポーツ基本計画（令和４～８年度）については、スポーツ庁のスポーツ審議会において、現在検討が行われている[47]。

内容についての問合せ先
文部科学調査室　原首席調査員（内線 68500）

[46] 「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」（令和３年 11 月 19 日 閣議決定）において、「デジタル時代に対応した簡素で一元的な権利処理が可能となるような著作権制度を実現する」とされている。

[47] 審議会においては、①未来社会における生涯を通じた豊かな Sport in Life ビジョン等も含め、2030 年以降を見据えたスポーツ政策の在り方、②①の 2030 年以降を見据えたスポーツ政策の在り方を踏まえた、今後５年間のスポーツ政策の目指すべき方向性及び主な施策の内容を中心に検討が行われている。

厚生労働委員会

厚生労働調査室

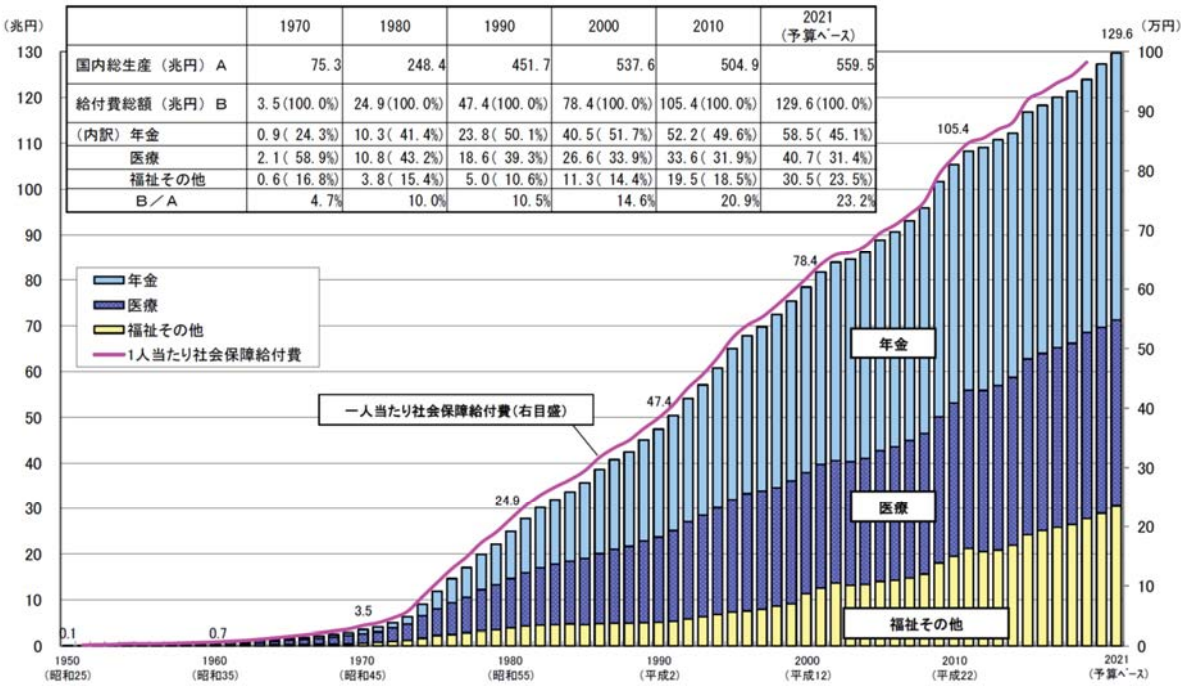
Ⅰ　所管事項の動向

１　社会保障をめぐる動向

(1) 社会保障給付費等

令和３年度の社会保障給付費は約129.6兆円（対ＧＤＰ比23.2％：予算ベース）となっている。今後、高齢化の進展等に伴って社会保障給付費は更に増加すると見込まれている。

社会保障給付費の推移



	1970	1980	1990	2000	2010	2021（予算ベース）
国内総生産（兆円）Ａ	75.3	248.4	451.7	537.6	504.9	559.5
給付費総額（兆円）Ｂ	3.5(100.0%)	24.9(100.0%)	47.4(100.0%)	78.4(100.0%)	105.4(100.0%)	129.6(100.0%)
（内訳）年金	0.9(24.3%)	10.3(41.4%)	23.8(50.1%)	40.5(51.7%)	52.2(49.6%)	58.5(45.1%)
医療	2.1(58.9%)	10.8(43.2%)	18.6(39.3%)	26.6(33.9%)	33.6(31.9%)	40.7(31.4%)
福祉その他	0.6(16.8%)	3.8(15.4%)	5.0(10.6%)	11.3(14.4%)	19.5(18.5%)	30.5(23.5%)
Ｂ／Ａ	4.7%	10.0%	10.5%	14.6%	20.9%	23.2%

資料：国立社会保障・人口問題研究所「令和元年度社会保障費用統計」、2020～2021年度（予算ベース）は厚生労働省推計、
2021年度の国内総生産は「令和3年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度（令和3年1月18日閣議決定）」
（注）図中の数値は、1950,1960,1970,1980,1990,2000及び2010並びに2021年度（予算ベース）の社会保障給付費（兆円）である。

（出所）厚生労働省資料

社会保障給付費の財源の構成については、保険料（被保険者拠出及び事業主拠出）が72.4兆円、公費（国及び地方）が51.3兆円となっている（令和３年度予算ベース。このほかの財源として積立金の運用収入等がある。）。

国の令和３年度予算における社会保障関係費は35兆8,421億円となっている。令和４年度予算の概算要求における社会保障関係費の自然増[1]は6,600億円と見込まれているが、「経済財政運営と改革の基本方針2021」（令和３年６月18日閣議決定）では、「新経済・財政再生計画[2]」の方針を継続し、2022年度から2024年度までの３年間、社会保障関係費の実質的な伸びを高齢化による増加分に収める旨が示されており、予算編成に向けた動きが注目される。

---

[1] 社会保障関係費の自然増には、「高齢化による増加分」と「その他要因による増加分（医療の高度化による増加分や物価変動分等）」がある。

[2] 「経済財政運営と改革の基本方針2018」（平成30年６月15日閣議決定）第３章

(2) 今後の社会保障の動向

「成長と分配の好循環」を掲げる岸田内閣は、「人生100年時代の不安解消」を成長戦略の柱の一つとし、「勤労者皆保険の実現に向けて取り組む」、「人生100年時代を見据えて、子どもから子育て世代、お年寄りまで、全ての方が安心できる、全世代型社会保障の構築を進める」などの方針を示している。また、「働く人への分配機能の強化」、「中間層の拡大」等とともに、「公的価格の在り方の抜本的見直し」を分配戦略の柱とし、看護、介護、保育などの現場で働いている方々の収入を増やしていくとの方針を示している。

これを受け、令和３年11月９日、政府は、有識者からなる「全世代型社会保障構築会議」及び「公的価格評価検討委員会」を開催し、社会保障全般の総合的検討、公的価格の在り方の検討をそれぞれ開始しており、今後の議論の行方が注目される。

なお、「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」（令和３年11月19日閣議決定）では、「公的部門における分配機能の強化等」として、賃上げ効果が継続される取組を行うことを前提に、看護、介護、保育、幼児教育など現場で働く方の収入を引き上げるための措置を、令和４年２月から前倒しで実施[3]するほか、児童を養育している者の年収が960万円以上[4]の世帯を除き、０歳から高校３年生までの子供たちに１人当たり10万円相当の給付を行うことなどが示されている。

２　医療・健康施策の動向

(1) 医療保険制度

我が国の医療保険制度は、原則として全ての国民が何らかの制度に加入する「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（健保組合と協会けんぽ）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[5]と組合）がある。加入者は、保険料を納付し、医療機関の窓口で保険証を提示すること等により、一定割合の自己負担で医療を受けることができる。自己負担部分以外の費用については、保険者から支払われる。

国民医療費は令和元年度で約44.4兆円、後期高齢者医療費は約17.1兆円（国民医療費の約38.4%）となっている。

医療保険制度に関しては、令和３年の第204回国会（常会）において、①一定所得以上の後期高齢者の窓口負担割合の２割への引上げ[6]、②傷病手当金の支給期間の通算化、③育児

---

[3] 保育士等・幼稚園教諭、介護・障害福祉職員を対象に、収入を３％程度（月額9,000円）引き上げるための措置を、令和４年２月から前倒しで実施。看護については、地域でコロナ医療など一定の役割を担う医療機関に勤務する看護職員を対象に、段階的に収入を３％程度引き上げていくこととし、収入を１％程度（月額4,000円）引き上げるための措置を、同年２月から前倒しで実施した上で、同年10月以降の更なる対応については令和４年度予算編成過程において検討。

[4] 扶養親族等が児童２人と年収103万円以下の配偶者の場合の目安

[5] 市町村が行う国民健康保険については、平成30年度から、都道府県が財政運営の責任主体となっており、安定的な財政運営や効率的な事業の確保等に中心的な役割を担っている。

[6] 現行、１割（現役並み所得者は３割）となっている窓口負担割合について、課税所得が28万円以上かつ年収が200万円以上（単身世帯の場合。複数世帯の場合は後期高齢者の年収合計が320万円以上）の者に限って、窓口負担割合を２割とする（令和４年10月１日から令和５年３月１日までの間において政令で定める日施行）。

休業中の保険料の免除要件の見直し、④子どもに係る国民健康保険料等の均等割額の減額措置の導入等を内容とする法律改正が行われた。

(2) 医療提供体制

高齢化の進展等により、医療・介護サービスの需要の増大・多様化が見込まれている中で、患者それぞれの状態にふさわしい良質かつ適切な医療をより効果的・効率的に提供していくことが求められている。また、住み慣れた地域の中での医療と介護サービスの一体的な提供の確保や、地域間・診療科間での医師等の偏在の解消、病院勤務医の厳しい勤務環境の改善等も課題となっている。

質の高い医療を効果的・効率的に提供する体制を構築するため、病床の機能ごとの将来の必要量等、地域の医療提供体制の将来のあるべき姿を定める地域医療構想が全都道府県で策定され、病床機能の分化・連携に向けた取組が進められてきた。しかし、新型コロナウイルス感染症の感染拡大により、局所的な病床・人材不足の発生など地域医療をめぐる様々な課題が浮き彫りとなった。こうした状況を受け、厚生労働省は、新興感染症等の感染拡大時の短期的な医療需要には、後述の法律改正後の医療計画に基づき機動的に対応することとし、地域医療構想については、その基本的な枠組みを維持しつつ、引き続き、着実に取組を進めていく必要があるとしている。

医師の偏在に関しては、都道府県が策定した医師確保計画を通じた対策等が進められている。また、医師の働き方改革に関しては、令和３年の第204回国会（常会）において、令和６年４月からの医師に対する時間外労働の上限規制の適用開始に向け、①勤務する医師が長時間労働となる医療機関における医師労働時間短縮計画の作成、②地域医療の確保や集中的な研修実施の観点から、やむを得ず高い上限時間を適用する医療機関を都道府県知事が指定する制度の創設、③当該医療機関における健康確保措置の実施等の措置を講ずることを内容とする法律改正が行われた。

なお、同改正では、④医療関係職種の業務範囲の見直し、⑤地域医療構想の実現に向けた医療機関の再編支援、⑥新興感染症等の感染拡大時における医療提供体制の確保に関する事項の医療計画への位置付け、⑦外来機能報告制度の創設等の措置も講じられている。

新型コロナウイルス感染症の感染拡大を踏まえた時限的・特例的な取扱いとして認められている初診を含むオンライン診療については、厚生労働省の検討会において恒久化に向け指針[7]改定の検討が進められている。

(3) 新型コロナウイルス感染症対策

新型コロナウイルス感染症については、令和２年２月に感染症法[8]上の指定感染症とされ、感染者の入院措置等が講じられてきた。令和３年の第204回国会（常会）において、①新型インフルエンザ等感染症への感染症法上の位置付けの変更、②国・地方自治体間の情報連

---

[7] 「オンライン診療の適切な実施に関する指針」（平成30年３月 厚生労働省）（令和元年７月一部改訂）

[8] 感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律

携、③宿泊療養・自宅療養の協力要請規定の整備、④入院勧告・措置の見直しと罰則整備等を内容とする法律改正が行われた（同年２月13日施行）。

感染者数については、令和３年に入っても増減を繰り返し、令和３年７月～９月頃のいわゆる「第５波」では、感染力が増大したとされる変異株（デルタ株）の影響もあって１日の感染者数が２万５千人を超える状況となったが、９月以降急速に減少し、11月上旬には令和２年６月以来の１日の感染者数が２桁となる水準まで減少した。

他方、感染者の急増時には、病床のひっ迫により入院できずに自宅で療養する者が増加し、自宅療養中に容態が急変して亡くなる患者も発生した。こうした状況を受けて、政府は、病床の確保、臨時の医療施設・入院待機施設の整備等の取組を実施してきた。さらに、「次の感染拡大に向けた安心確保のための取組の全体像」（令和３年11月12日新型コロナウイルス感染症対策本部決定）においても、①医療提供体制の強化、②ワクチン接種の促進、③治療薬の確保、④国民の仕事や生活の安定・安心を支える日常生活の回復に取り組むこととしている。

新型コロナウイルス感染症のワクチン接種については、令和３年２月から医療従事者等への先行・優先接種が開始され、その後順次、高齢者、基礎疾患を有する者等、その他の住民へと接種が行われた（12歳以上が対象）。ワクチンは２回の接種が必要とされており、２回のワクチンを接種した者の割合は全体で75％を、高齢者で90％を超えている（11月29日公表時点）。また、２回目の接種から原則８か月以上経過した人を対象に追加接種（３回目接種）が12月より開始されることとなっている（対象者は18歳以上）。

３　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（一定以上の所得を有する第１号被保険者は２割又は３割負担）を除いて、公費50％と保険料50％で賄われている。

政府は、「介護離職ゼロ」の実現に向けて、介護の受け皿整備、介護人材確保対策等の総合的な対策に取り組んでいる。令和元年10月からは、介護人材確保のための取組をより一層進めるため、柔軟な運用を認めることを前提に、リーダー級の介護職員を対象に月額最大８万円相当の処遇改善が実施されている。

介護保険制度に関しては、令和２年の第201回国会（常会）において、①地域の特性に応じた認知症施策や介護サービス提供体制の整備等の推進、②医療・介護のデータ基盤の整備の推進、③介護人材確保及び業務効率化の取組の強化等を内容とする法律改正が行われた。

また、令和３年度の介護報酬改定については、介護職員の人材確保・処遇改善にも配慮しつつ、物価動向による物件費への影響など介護事業者の経営をめぐる状況等を踏まえ、全体で＋0.70％の改定率となった。

4　年金制度の動向

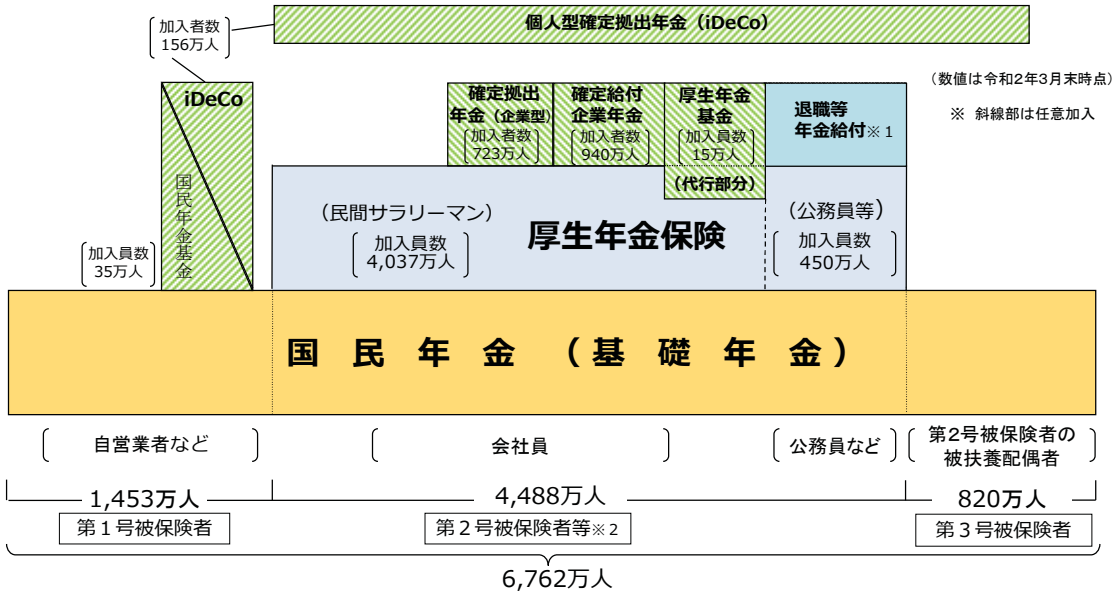
(1) 公的年金制度の概要

我が国の公的年金は、「国民皆年金」という特徴を持っており、国内に居住する20歳から60歳までの全ての人が加入する国民年金（基礎年金）と、会社員や公務員等が加入する厚生年金による、いわゆる２階建ての構造となっている。

国民年金は全ての人に共通の基礎年金（月額65,075円（老齢）：40年保険料納付 令和３年度）を支給し、厚生年金は、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。厚生年金では加入者の給与に対し定率の保険料を加入者と事業主とが折半で負担し、国民年金では定額の保険料を加入者が負担する。また、基礎年金給付費の２分の１の国庫負担等が行われている。

年 金 制 度 の 体 系



※１　被用者年金制度の一元化に伴い、共済年金の職域加算部分は廃止され、新たに退職等年金給付が創設。ただし、平成27年9月30日までの共済年金に加入していた期間分については、平成27年10月以後においても、加入期間に応じた職域加算部分を支給。

※２　第２号被保険者等とは、厚生年金被保険者のことをいう（第２号被保険者のほか、65歳以上で老齢、または、退職を支給事由とする年金給付の受給権を有する者を含む）。

（出所）厚生労働省資料を基に作成

(2) 年金制度改革の動向

年金制度については、令和２年の第201回国会（常会）において、①被用者保険の適用拡大、②在職中の年金受給の在り方の見直し、③受給開始時期の選択肢の拡大、④確定拠出年金の加入可能要件の見直し等を内容とする法律改正が行われたところであるが、マクロ経済スライド（財源の範囲内で給付水準を自動調整する仕組み）の調整期間が厚生年金と比べて長期化する基礎年金については、将来の給付水準の低下が大きくなると見込まれている。基礎年金は所得の多寡にかかわらず一定の年金額を保障する所得再分配機能を有する給付であり、その機能を維持する方策は今後の大きな課題となっている。令和２年12月には、マクロ経済スライドの調整期間を基礎年金と厚生年金とで一致させた場合、厚生年

金の受給者も含め将来の年金の給付水準の低下が抑制されるとの試算も示されており、基礎年金の給付水準の低下抑制策等に係る今後の議論の行方が注目される。

(3) 年金積立金の運用

年金積立金を運用する年金積立金管理運用独立行政法人（ＧＰＩＦ）における令和３年度第２四半期の収益額は１兆8,763億円で、同期末現在の資産額は194兆1,197億円となった（市場運用を開始した平成13年度以降の累積収益額は102.2兆円）。

５　児童家庭福祉施策の動向

(1) 保育所等及び放課後児童クラブの動向

令和３年４月１日時点における保育所等の利用定員は約302万人（前年比５万人増）、利用児童数は約274万人（前年比５千人増）となり、それぞれ増加した。また、待機児童数は5,634人（前年比6,805人減）となり、調査開始以来最少となったものの、女性就業率が年々上昇していることに伴い、保育の利用申込者数も増加していることから、引き続き待機児童の解消は喫緊の課題となっている。政府は、できるだけ早く待機児童の解消を目指すとともに、女性の就業率の上昇に対応するため、令和２年12月21日、「新子育て安心プラン」を策定し、令和６年度末までの４年間で約14万人分の保育の受け皿を整備することとしている。

共働き家庭などの小学生に対しては、放課後に適切な遊びや生活の場を提供する放課後児童クラブ（学童保育）が実施されている。令和２年７月１日時点では、放課後児童クラブ数は２万6,625か所（前年比744か所増）、登録児童数は131万1,008人（前年比11,701人増）となっている一方で、待機児童数は１万5,995人（前年比2,266人減）となっている。平成30年９月14日には、文部科学省及び厚生労働省が「新・放課後子ども総合プラン」を策定し、令和５年度までの５年間で約30万人分の受け皿を整備することを目標として掲げている。

(2) 不妊治療への支援策の動向

結婚年齢や妊娠・出産年齢が上昇する中、医療技術の進歩に伴い、不妊治療を受ける者は年々増加している。不妊治療については、他の疾病と同様、治療と疾病の関係が明らかで、治療の有効性、安全性が確立されているものは医療保険の対象となっているものの、体外受精や顕微授精は保険適用外とされ、当事者にとって経済的な負担が重くなっている。このため、平成16年度から、体外受精等の治療に要した費用に対する助成制度が設けられ、その助成対象範囲については数度にわたり見直しが行われてきた。

令和２年12月15日に閣議決定された「全世代型社会保障改革の方針」では、少子化対策の観点から、不妊治療の経済的負担の軽減を図るため、不妊治療への保険適用について、令和３年度中に詳細を決定し、令和４年度当初から実施する方針が示された。現在、関係審議会等において保険適用に向けた検討が進められている。なお、保険適用までの間においては、現行の不妊治療の助成制度について、令和３年１月から所得制限の撤廃や助成額

の増額等の大幅な拡充が行われている。

(3) 児童虐待防止対策の動向

児童虐待防止対策については、累次の法改正等を経て制度的な充実が図られてきたが、全国の児童相談所における児童虐待に関する相談対応件数は一貫して増加しており、重大な児童虐待事件も後を絶たない。

こうした状況を受け、政府は、「児童虐待防止対策の抜本的強化について」（平成31年３月19日児童虐待防止対策に関する関係閣僚会議決定）等に基づき、児童虐待防止対策の総合的・抜本的な強化策を実施している。

令和元年の第198回国会（常会）においては、親権者による「しつけ」を名目とした体罰を禁止するとともに、一時保護等の介入的対応を行う職員と保護者支援を行う職員を分けるなど児童相談所の体制強化を図ること等を内容とする法律改正が行われ、一部の規定を除いて令和２年４月１日から施行されている。

(4) 医療的ケア児に対する支援の動向

医療技術の進歩に伴い医療的ケア児[9]が増加するとともに、その実態が多様化している。このため、医療的ケア児及びその家族が個々の状況等に応じた適切な支援を受けられるようにすることが重要な課題となっている。

このような状況を受け、令和３年の第204回国会（常会）では、医療的ケア児の健やかな成長を図るとともに、その家族の離職の防止に資し、もって安心して子どもを生み、育てることができる社会の実現に寄与することを目的として、医療的ケア児及びその家族に対する支援に関する基本理念を定め、国、地方公共団体等の責務を明らかにするほか、保育及び教育の拡充に係る施策等について定める法律が議員立法で成立した。

６　生活保護制度・生活困窮者自立支援制度等の動向

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。令和３年度の保護費は、約3.8兆円（全額公費（国3/4、地方1/4））が見込まれている。

生活保護受給者数は、平成７年度を底に増加に転じ、平成26年度まで増加を続けたが、最近は減少傾向にあり、令和３年８月には約204万人となっている。世帯類型別の生活保護受給世帯数の動向を見ると、高齢者世帯は社会全体の高齢化の進展と単身高齢世帯の増加を背景に増加傾向にある。高齢者世帯を除く世帯については、近年では減少傾向にあったものの、新型コロナウイルス感染症の感染拡大の影響もあり、今後の動向に注目する必要がある。

---

[9] 日常生活及び社会生活を営むために恒常的に医療的ケア（人工呼吸器による呼吸管理、喀痰吸引その他の医療行為）を受けることが不可欠である児童（18 歳以上の高校生等を含む。）

生活保護に至る前の段階にある生活困窮者に対しては、自立相談支援事業の実施、住居確保給付金の支給その他の支援を行う生活困窮者自立支援制度が実施されている。また、当面の生活費が必要な低所得者等に対しては、緊急小口資金、総合支援資金などの貸付け等を行う生活福祉資金貸付制度が実施されている。

新型コロナウイルス感染症の感染拡大を踏まえ、住居確保給付金の支給対象の拡大とともに、緊急小口資金及び総合支援資金の貸付けの特例措置が講じられている。さらに、当該両資金の貸付上限に達するなどして特例貸付を受けられない者に対し、政府は、令和３年７月以降、月額で最大10万円を３か月支給する新型コロナウイルス感染症生活困窮者自立支援金を創設した。

なお、「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」（令和３年 11 月 19 日閣議決定）では、速やかな生活・暮らしの支援が重要であるとして、総合支援資金（再貸付）に代えて、総合支援資金（初回）を借り終えた一定の困窮世帯にも新型コロナウイルス感染症生活困窮者自立支援金を支給するほか[10]、住民税非課税世帯に対して１世帯当たり 10 万円の現金を給付することなどが示されている。

７　労働政策の動向

(1) 最近の雇用情勢と雇用対策

新型コロナウイルス感染症の感染拡大の影響等により、令和２年９月に1.04倍まで低下した有効求人倍率及び同年10月に3.1％まで上昇した完全失業率は、その後悪化に歯止めがかかり、令和３年９月はそれぞれ1.16倍、2.8％となっているが、雇用情勢には依然として厳しさがみられる。厚生労働省の集計によると、令和３年３月に卒業した学生生徒のうち内定取消しとなった者の数は同年８月末時点で136人、新型コロナウイルス感染症に起因する解雇や雇止めの累積値（見込みを含む）は同年11月19日時点で120,970人に上る。

厚生労働省は、令和２年から本年にかけて、コロナ禍における雇用維持に向けた各種の支援策を講じてきた。具体的には、事業主が労働者に支払った休業手当の一部を助成する雇用調整助成金について、助成額の日額上限や助成率の引上げ等の特例措置を講じた。また、休業手当の支払いを受けられなかった労働者に対しては、当該労働者の申請により直接支給する新型コロナウイルス感染症対応休業支援金・給付金を創設した。さらに、小学校休業等対応助成金・支援金など、子どもの世話で仕事を休まざるを得ない者等を念頭に置いた支援策を講じたほか、労働者が出向元との雇用関係を維持したまま出向する在籍型出向の場合に出向元と出向先の双方の事業主に対する助成を行う産業雇用安定助成金を創設した。

雇用調整助成金の特例措置については、完全失業率を抑制する効果があったとされているが、雇用調整助成金を含む雇用保険二事業の積立金である雇用安定資金の残高や、同助成金の財源として同資金に貸し出している失業等給付に係る積立金の残高は著しく減少し、

[10] このほか、令和３年 11 月末までとされていた緊急小口資金及び総合支援資金（初回）の特例貸付並びに新型コロナウイルス感染症生活困窮者自立支援金の申請期限を令和４年３月末まで延長することなどが示されている。

雇用保険財政はひっ迫しつつある。このため、「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」（令和３年11月19日閣議決定）では、一般会計から労働保険特別会計雇用勘定に繰入れを行うこととされ、令和３年度補正予算案に所要の経費が盛り込まれた。さらに、同経済対策では、令和４年度以降の雇用保険制度の安定的な財政運営の在り方を検討し、次期通常国会に法案を提出するとの方針が示されている。なお、雇用調整助成金の特例措置は、日額上限を段階的に見直しつつ令和４年３月まで延長することとされている。

(2) 男女共に仕事と育児を両立できる環境整備

希望する全ての労働者が育児や介護を行いながら安心して働くことができるよう、育児休業制度等が設けられている。

女性の育児休業取得率は８割台で推移する一方、令和元年度の男性の育児休業取得率は7.48％となり、上昇傾向ではあるものの目標値（2020年に13％）には届かず低水準となっていた。「少子化社会対策大綱」（令和２年５月29日閣議決定）では、育児休業や短時間勤務等の両立支援制度の定着促進・充実等を行うほか、男性の家事・育児参画の促進に取り組むこととされた。また、「経済財政運営と改革の基本方針2020」（令和２年７月17日閣議決定）及び「全世代型社会保障改革の方針」においても、配偶者の出産直後の男性の休業を促進する枠組みの検討など、男性の育児休業取得を強力に促進することとされた。

こうした状況を踏まえ、令和３年の第204回国会（常会）において、①男性の育児休業取得促進のための子の出生直後の時期における柔軟な育児休業の枠組み（通称：産後パパ育休）の創設、②育児休業を取得しやすい雇用環境整備及び妊娠・出産の申出をした労働者に対する個別の周知・意向確認の措置の義務付け、③育児休業の分割取得、④育児休業の取得の状況の公表の義務付け、⑤有期雇用労働者の育児・介護休業取得要件の緩和等を内容とする法律改正が行われ、令和４年４月１日から段階的に施行されることとなっている。

なお、令和２年度の男性の育児休業取得率は12.65％である（目標値：2025年に30％）。

(3) 働き方改革

政府は、平成29年３月28日に「働き方改革実行計画」を決定し、「罰則付き時間外労働の上限規制の導入など長時間労働の是正」「同一労働同一賃金など非正規雇用の処遇改善」「柔軟な働き方がしやすい環境整備」等の９つの検討テーマについて、対応策とともに実現に向けたロードマップを示した。

平成30年の第196回国会（常会）においては、①時間外労働の上限規制、②正規雇用労働者と非正規雇用労働者の間の不合理な待遇差の禁止（同一労働同一賃金）等を内容とする法律改正が行われ、順次施行された。

なお、労使であらかじめ定めた時間働いたものとみなし賃金が支払われる裁量労働制について、一部に制度が適正に運営されていないケース、労働者の裁量が確保されていないケースがあり、制度の見直しに向けた検討が行われている。厚生労働省は、業務の対象範囲の見直しなどを含め検討することとしており、今後の動きが注目されている。

(4) テレワークの適切な導入及び実施

令和２年４月以降、新型コロナウイルス感染症の感染拡大防止策の一つとして多くの企業においてテレワークが実施され、働き方改革が進んだ等の効果や時間を有効に利用できる等のメリットが挙げられた。同時に、労働時間管理の在り方等の検討課題も挙げられた。

「経済財政運営と改革の基本方針2020」では、テレワークの定着・加速を図るため、専門家による無料相談対応や全国的な導入支援体制の構築など各種支援策を推進するとともに、事業場外みなし労働時間制度の適用要件に関する通知内容の明確化や関係ガイドラインの見直し等、実態を踏まえた就業ルールの整備に取り組むとされた。

こうした中、厚生労働省は、労働者が安心して働くことのできる形で良質なテレワークを進めていくことができるよう、適切な労務管理等の必要な環境整備に向け、令和２年８月から「これからのテレワークでの働き方に関する検討会」において検討を行い、同年12月に報告書を取りまとめた。

厚生労働省は、これを踏まえて令和３年３月にガイドラインを改定し、「テレワークの適切な導入及び実施の推進のためのガイドライン」と改称して、①テレワークの導入、②労務管理、③労働時間管理の工夫、④安全衛生の確保、⑤労働災害の補償等について労使双方にとって留意すべき点、望ましい取組等を明らかにした。

なお、「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」では、ポストコロナの「新しい日常」に対応した働き方として、時間や場所を有効に活用できる良質なテレワークの定着を促進する企業支援を行うことが示されている。

(5) フリーランスとして安心して働ける環境整備

近年、個人の働き方が多様化し、柔軟な働き方が拡大していく中で、フリーランスを含む多様な働き方を選択できる環境を整備することが求められている。厚生労働省は、平成30年10月、「雇用類似の働き方に係る論点整理等に関する検討会」を設置し、雇用類似の働き方に係る論点整理等や保護等の在り方について検討を開始し、令和元年６月に中間整理を公表し、引き続き検討を行っていた。

他方、当該中間整理以降、全世代型社会保障検討会議や未来投資会議等において、フリーランスなど雇用によらない働き方の保護の在り方に関する議論が活発になされ、「成長戦略実行計画」（令和２年７月17日閣議決定）において、フリーランスとして安心して働ける環境を整備するため、政府として一体的に、①実効性のあるガイドラインの策定、②労災保険の更なる活用を図るための特別加入制度の対象拡大等の検討等の保護ルールの整備を行うこととされた。

こうした状況を踏まえ、令和３年３月、内閣官房、公正取引委員会、中小企業庁及び厚生労働省は、事業者とフリーランスとの取引について、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律、下請代金支払遅延等防止法、労働関係法令の適用関係を明らかにするとともに、これらの法令に基づく問題行為を明確化するため、連名で「フリーランスとして安心して働ける環境を整備するためのガイドライン」を策定した。

また、「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」では、事業者がフリーランスと取引

する際の契約の明確化などを検討し、新たなフリーランス保護法制を含む所要の措置を講じることが示されている。

なお、ＩＴフリーランス（「情報処理に係る作業」を行う労働者以外の者）については、令和３年９月１日以降、労災保険の特別加入制度の対象となった。

(6) 最低賃金

最低賃金法は、最低賃金額以上の賃金を労働者に支払うことを使用者に義務付けている。

都道府県ごとに定められる地域別最低賃金は、毎年、中央最低賃金審議会から示される改定額の目安を参考にしながら、地域の実情も踏まえ、地方最低賃金審議会の審議・答申を経て決定される。

平成28年の「経済財政運営と改革の基本方針2016」等の閣議決定においては、年率３％程度を目途に最低賃金を引き上げ、全国加重平均1,000円を目指すとされ、平成28年度から４年連続で３％以上の引上げが実現されてきたが、令和２年度は、新型コロナウイルスの影響等を踏まえ、中央最低賃金審議会では引上げ額の目安を示さず、改定後の全国加重平均額は前年度から１円増の902円（引上げ率は0.1％）となった。

令和３年度は、中央最低賃金審議会の答申において、目安制度が始まって以降で最高額となる28円の引上げが目安として示された。その後、各地方の最低賃金審議会における審議・答申を経て決定された改定額は、40都道府県で目安と同じ28円の引上げ、７県で目安を１～４円上回る29～32円の引上げとなった。改定後の全国加重平均額は、昨年度より28円高い930円（引上げ率は3.1％）となり、最高額（東京都：1,041円）と最低額（高知県、沖縄県：820円）の差は、昨年度と同じ221円となった。

なお、「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」では、最低賃金引上げへの対応を支援するため、労働者の処遇改善等を行う事業者への助成の拡充等を行うことが示されている。

Ⅱ　第207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（12月３日現在）。

（参考）継続法律案等

○　新型コロナウイルス感染症等の影響に対応するための低所得者等に対する特別給付金の支給に関する法律案（長妻昭君外12名提出、第206回国会衆法第１号）

新型コロナウイルス感染症等の影響により、社会経済情勢が著しく変化し、とりわけ、低所得者等が生活を維持することが困難となっている現状に鑑み、低所得者等に対する特別給付金の支給に関し必要な事項を定める。

内容についての問合せ先
厚生労働調査室　若本首席調査員（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　農政改革等の展開方向

(1) 農政の展開方向

平成 25（2013）年 12 月、農林水産業・地域の活力創造に向けた政策改革のグランドデザインとして「農林水産業・地域の活力創造プラン」（以下「活力創造プラン」という。）が策定された[1]。活力創造プランは策定以来、累次の改訂が行われている。

また、「食料・農業・農村基本法」（平成 11 年法律第 106 号）に基づき、新たな「食料・農業・農村基本計画」（以下「基本計画」という。）が令和２（2020）年３月 31 日に閣議決定された。基本計画では、農業の成長産業化を進める「産業政策」と農業・農村の有する多面的機能の維持・発揮を進める「地域政策」を引き続き車の両輪として推進し、将来にわたって国民生活に不可欠な食料を安定的に供給し、食料自給率の向上と食料安全保障の確立を図ることとされている。

なお、令和４年度予算概算要求（以下「Ｒ４概算要求」という。）では、活力創造プラン等に基づく改革を着実に実施するための予算が計上されている。

以上を踏まえ、生産基盤の強化や経営所得安定対策の着実な実施をはじめとした今後の施策の在り方について議論を深めていくことが求められよう。

(2) みどりの食料システム戦略

我が国の食料・農林水産業は、大規模な自然災害や地球温暖化等の厳しい課題に直面している。また、今後、ＳＤＧｓ（持続可能な開発目標）[2]や環境を重視する国内外の動きが加速していくと見込まれる中、我が国の食料・農林水産業においてもこれらに的確に対応し、持続可能な食料システムを構築することが急務の課題となっている。こうした認識の下、令和３（2021）年５月 12 日、農林水産省は、「みどりの食料システム戦略～食料・農林水産業の生産力向上と持続性の両立をイノベーションで実現～」（以下「みどり戦略」という。）を策定した。

みどり戦略では、令和 32（2050）年までに目指す姿として、①農林水産業のＣＯ２ゼロエミッション化の実現、②化学農薬の使用量をリスク換算で 50％低減、③化学肥料の使用量を 30％低減、④耕地面積に占める有機農業の取組面積を 25％、100 万 ha に拡大、⑤令和 12（2030）年までに持続可能性に配慮した輸入原材料調達の実現、⑥エリートツリー[3]等を林業用苗木の９割以上に拡大、⑦ニホンウナギ、クロマグロ等の養殖において人工種苗

---

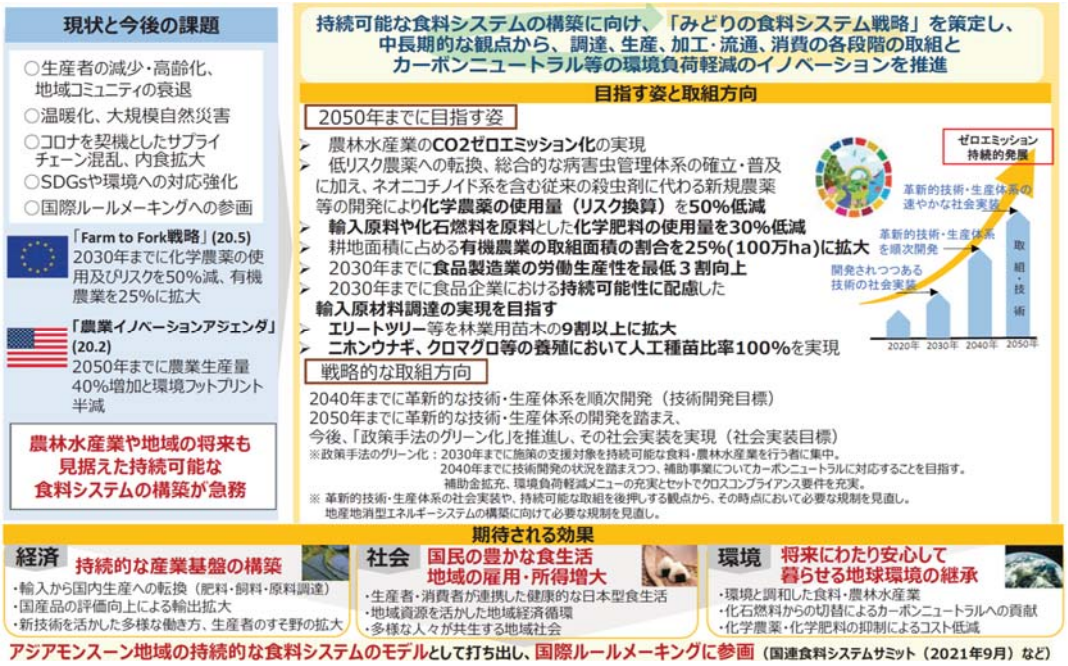
[1] 内閣総理大臣を本部長、内閣官房長官、農林水産大臣を副本部長とし、関係閣僚が参加する農林水産業・地域の活力創造本部において決定された。

[2] ＳＤＧｓ（持続可能な開発目標）：Sustainable Development Goals の略で、平成 27（2015）年９月の国連サミットにおいて全会一致で採択された、令和 12（2030）年を期限とする国際社会全体の開発目標のこと。

[3] 国立研究開発法人森林研究・整備機構により、成長や材質等の形質が良い「精英樹」同士の人工交配等から得られた個体の中から選抜された、成長等がより優れた樹木のこと。

比率 100%を実現等の目標が掲げられている。これらの目標の実現に向けて、調達から生産、加工・流通、消費における関係者の意欲的な取組を引き出すとともに、革新的な技術・生産体系の開発と社会実装に取り組んでいくこととされている。

みどりの食料システム戦略（概要）



資料：農林水産省

なお、野上農林水産大臣（当時）は、令和３年９月７日の記者会見で、みどり戦略の実現に向けて法制化も含め検討を加速化させていくと発言しており、今後の動向を注視していくことが求められよう。

２　国際貿易交渉への対応

(1) 近年発効したＥＰＡ／ＦＴＡ等

我が国は、戦略的にＥＰＡ／ＦＴＡ等に取り組んでおり、近年ではＴＰＰ11 協定[4]、日ＥＵ・ＥＰＡ、ＴＰＰを離脱した米国との間の日米貿易協定、ＥＵを離脱した英国との間の日英ＥＰＡが発効した。

政府は、ＴＰＰ11 協定、日ＥＵ・ＥＰＡについて、我が国の農林水産業の再生産が引き続き可能となる国境措置

近年締結したＥＰＡ／ＦＴＡ等

日豪ＥＰＡ	2015（平成 27）年１月発効
日・モンゴルＥＰＡ	2016（平成 28）年６月発効
ＴＰＰ11 協定	2018（平成 30）年 12 月発効
日ＥＵ・ＥＰＡ	2019（平成 31）年２月発効
日米貿易協定	2020（令和２）年１月発効
日英ＥＰＡ	2021（令和３）年１月発効
地域的な包括的経済連携（ＲＣＥＰ）協定	2020（令和２）年 11 月署名 2021（令和３）年４月国会承認

資料：政府資料を基に当室作成

[4] 正式名称は「環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定」（英語表記は「Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership」）である。

が確保されたとしており、また、日米貿易協定はＴＰＰの範囲内、日英ＥＰＡは日ＥＵ・ＥＰＡの範囲内としている。農林水産省の試算では、ＴＰＰ11 協定、日ＥＵ・ＥＰＡ、日米貿易協定の関税削減等の影響で価格低下により生産額が減少する[5]ものの、国内対策により国内生産量は維持されると見込まれている。

また、2020（令和２）年 11 月に署名が行われた地域的な包括的経済連携（ＲＣＥＰ）協定における日本側の関税について、政府は、重要５品目（米、麦、牛肉・豚肉、乳製品、甘味資源作物）を関税削減・撤廃から除外し、農林水産品の関税撤廃率は、ＴＰＰ11 協定、日ＥＵ・ＥＰＡよりも低い水準に抑制したとしている[6]。

(2) 「総合的なＴＰＰ等関連政策大綱」に基づく国内対策

政府は、「総合的なＴＰＰ等関連政策大綱」において、体質強化対策と重要５品目関連の経営安定対策を示している。同大綱は、各協定の発効後の動向や署名を踏まえ、2020（令和２）年 12 月に改訂された。農林水産分野については、生産基盤の強化、輸出拡大、デジタル化の推進等の施策を促進するとされている。同大綱に基づく施策の実施のために、平成 27（2015）年度以降令和２（2020）年度まで、毎年度 3,000 億円以上の補正予算が措置されている。

３　水田フル活用と経営所得安定対策等

(1) 水田フル活用の推進

主食用米については、平成 30（2018）年産から行政による生産数量目標の配分が廃止され、産地・生産者が中心となって需要に応じた生産・販売を行う政策へ見直しが行われた。政府は、需給[7]についてのきめ細かな情報提供、農業再生協議会[8]への必要な支援等とともに、水田フル活用による食料自給率の向上等を図るため、水田における麦、大豆、飼料用米等の作付けに対する支援を実施している。

Ｒ４概算要求では、需要に応じた生産を総合的に推進するため、「水田活用の直接支払交付金」等に必要な予算が計上されている。また、産地が必要と判断した場合に自主的に行う米の長期計画的な安定販売や、需要拡大等の取組を支援する「米穀周年供給・需要拡大支援事業」に必要な予算も計上されている。

また、岸田内閣総理大臣は、令和３（2021）年 10 月 11 日の衆議院本会議において、当面の需給安定に向け、新型コロナウイルス感染症による需要減に対応する 15 万ｔの特別

---

[5] 農林水産物の生産減少額は、ＴＰＰ11協定で約900～1,500億円（ＴＰＰ協定の場合、約1,300～2,100億円）、日ＥＵ・ＥＰＡで約600～1,100億円、日米貿易協定で約600～1,100億円と試算されている。また、日米貿易協定とＴＰＰ11協定を合わせた生産減少額は、約1,200～2,000億円と試算されている。

[6] 我が国の農林水産品の関税撤廃率について、ＴＰＰ11 協定及び日ＥＵ・ＥＰＡは 82％で、一方、ＲＣＥＰ協定においては、対ＡＳＥＡＮ・豪州・ＮＺで 61％、対中国で 56％、対韓国で 49％である。

[7] 令和３（2021）年産の主食用米の作付面積は全国で 130.3 万 ha（対前年比 6.3 万 ha 減少）、作況指数は 101、予想収穫量は 700.7 万ｔ（対前年比 21.9 万ｔ減少）と見込まれている（農林水産省「令和３年産水稲の作付面積及び予想収穫量（10 月 25 日現在）」）。

[8] 都道府県農業再生協議会と地域農業再生協議会があり、それぞれ都道府県の区域、市町村の区域を基本に設置され、行政、農業団体、担い手農業者組織等が構成員となり地域の水田での作付方針の作成等を担うもの。

枠を新たに設け、飲食店や子ども食堂などへの販売・提供を支援する方針を明らかにした[9]。

人口減少等による傾向的な米の国内需要減少も続く中、令和３年産米の作柄、需給、価格等の動向とともに、水田フル活用の進捗状況について注視していく必要があろう。

(2) 経営所得安定対策等の着実な実施

米穀、麦、大豆等の重要な農産物を生産する農業の担い手（認定農業者、集落営農、認定新規就農者）に対する経営所得安定対策として、「農業の担い手に対する経営安定のための交付金の交付に関する法律」（平成 18 年法律第 88 号）に基づき、「畑作物の直接支払交付金[10]」（ゲタ対策）及び「米・畑作物の収入減少影響緩和交付金[11]」（ナラシ対策）が交付されており、Ｒ４概算要求においても所要額[12]が計上されている。

他方、平成 31（2019）年１月から新たに導入された収入保険[13]と見直し後の農業共済[14]が実施されており、Ｒ４概算要求では、これらの農業保険の実施と積極的な加入促進のための予算[15]が計上されている。

なお、収入保険の加入数は、令和３（2021）年７月末時点で約 5.8 万経営体と農業所得者の青色申告者数（令和２（2020）年：約 35.3 万経営体）の 16.5%にとどまっている。また、基本計画では、収入減少を補塡する関連施策全体の検証を行い、農業者のニーズ等を踏まえ、総合的かつ効果的なセーフティネット対策の在り方について検討し、令和４（2022）年を目途に必要な措置を講ずることとされている。

以上を踏まえ、今後進められる関連施策全体の検証と総合的・効果的な対策の在り方の検討の状況を注視していくことが求められよう。

---

[9] これを受け、農林水産省では、当面の対応として、「米穀周年供給・需要拡大支援事業」に基づき長期計画的な販売に取り組んでいる令和２（2020）年産米 37 万ｔのうち、新型コロナウイルス感染症の影響による需要減に相当する 15 万ｔについて「新たな特別枠」を設け、子ども食堂等の生活弱者への提供や中食・外食事業者等への販売促進の取組を支援する等の対策を講じるとされている。

[10] 諸外国との生産条件の格差による不利がある麦、大豆、てんさい、でん粉原料用ばれいしょ、そば、なたねを生産する農業者に対して、標準的な生産費と標準的な販売価格の差額分に相当する交付金を直接交付するもの。

[11] 農業収入の減少が経営に及ぼす影響を緩和するため、米、麦、大豆、てんさい、でん粉原料用ばれいしょの当年産収入額の合計が過去の平均収入である標準的収入額（最近５年のうち、最高・最低を除く３年の平均）を下回った場合に、その差額の９割を対策加入者と国が１対３の割合で拠出した積立金から補塡するもの。

[12] ゲタ対策に 1,938 億円、ナラシ対策に 618 億円がそれぞれ所要額として計上されている。

[13] 平成 30（2018）年４月に改正された「農業保険法」（昭和 22 年法律第 185 号）の下、農業経営全体を対象とした新たなセーフティネットとして、青色申告を行っている農業者を対象に導入され、平成 31（2019）年１月から運用開始されている。保険料の掛金率が１％程度で、基準収入の８割以上の収入が補償され、米、畑作物、野菜、果樹、花、たばこ等、原則として全ての農産物を対象に、自然災害だけでなく、価格低下など農業経営上のリスクを幅広く補償するもの。

[14] 農業保険法に基づき、自然災害等による被害の程度を外見で確認できる品目を対象として、収量減少等を補償するもの。農業者の負担軽減の観点から、共済掛金率を危険段階別に設定する方式の義務化、米、麦を対象とした農作物共済の当然加入制の廃止などの見直しが行われた。

[15] 「収入保険制度の実施」に 206 億円、「農業共済関係事業」に 828 億円がそれぞれ計上されている。

４　生産基盤の強化

(1) 畜産・酪農の生産基盤の強化

畜産は我が国農業の基幹部門の一つであり、令和元(2019)年では、農業総産出額の約36%を占めている。令和３（2021）年における総飼養戸数は全ての畜種で減少している一方、１戸当たりの飼養頭羽数は全ての畜種において増加し、大規模化が進展している。特に、肉用牛及び酪農については、基本計画や「酪農及び肉用牛生産の近代化を図るための基本方針」等において増頭・増産を推進することとされており、同年の飼養頭数は肉用牛で前年比約1.9%増の約260万頭、乳用牛で前年比約0.3%増の約136万頭となっている。

畜産・酪農の生産基盤の強化の取組については、肉用牛では、繁殖雌牛の増頭に資するＣＢＳ[16]やＣＳ[17]の活用、ＩＣＴ[18]等の新技術を活用した発情発見装置や分べん監視装置等の機械装置の導入、コントラクター等の外部支援組織の機能強化等が推進されている。

酪農では、雌牛生産用の性判別精液の活用等による乳用後継牛の確保や預託等を通じた雌子牛の着実な育成、生乳生産量が減少している都府県での増頭に向けた奨励金の交付、中小・家族経営の環境整備等を推進するため搾乳ロボット導入支援やＴＭＲセンター[19]等の外部支援組織の強化が推進されている。

Ｒ４概算要求でも、畜産・酪農の生産基盤の強化を掲げ、家畜の増頭を支える改良・増殖等を支援する「畜産生産体制の強化」、農家の労働負担の軽減・省力化に資する「ＩＣＴを活用した畜産経営体の生産性向上」、高品質堆肥の生産・広域流通の促進等を支援する「畜産・酪農における環境負荷軽減の取組の推進」、肉用牛肥育経営安定交付金（牛マルキン）や加工原料乳生産者補給金等の「畜産・酪農経営安定対策」等に必要な予算が計上されている。

酪農に関しては、新型コロナウイルス感染症の影響により、外食等の業務用需要等が減少したことを踏まえ、生乳が保存の利く乳製品向けに仕向けられた。これにより、脱脂粉乳等の乳製品の在庫量が高水準で推移しており、生産者や乳業等関係者が一体となった消費拡大及び需要確保の取組が行われている。

(2) 農業の持続性の確保に向けた生産基盤の強化

園芸作物（野菜・果樹・花き）等については、「農業生産基盤強化プログラム」や「総合的なＴＰＰ等関連政策大綱」において、加工食品や外食・中食向け原料の国産への切替え及び輸出や加工・業務用等の増加する需要に対応するため、生産体制を一層強化することが必要とされている。また、中長期的な目標として、みどり戦略において、化学農薬・化学肥料の

---

[16] キャトルブリーディングステーションの略で、繁殖経営で多くの時間を費やす繁殖雌牛の分べん・種付けや子牛の哺育を集約的に行う組織。

[17] キャトルステーションの略で、繁殖経営で生産された子牛の哺育・育成を集約的に行う組織であり、繁殖雌牛の預託を行う場合がある。

[18] ＩＣＴ：Information and Communications Technologyの略で情報通信技術のこと。コンピュータやデータ通信に関する技術をまとめた呼び方。

[19] ＴＭＲ：Total Mixed Rationの略で、粗飼料、濃厚飼料、添加物等をバランス良く混合した牛の飼料のこと。ＴＭＲセンターは、ＴＭＲを製造し、畜産農家に供給する組織。

低減や有機農業の取組面積の拡大に取り組むこととされた[20]。

これらを踏まえ、Ｒ４概算要求では、野菜、果樹、花き、茶・薬用作物等の品目ごとの持続的な生産基盤の強化を総合的に支援する「持続的生産強化対策事業」、農畜産物の生産・供給の基幹となる施設やみどり戦略に掲げる取組の推進に必要な施設の整備等を支援する「強い農業づくり総合支援交付金」、化学肥料・化学農薬を原則５割以上低減する取組等を支援する「環境保全型農業直接支払交付金」等に必要な予算が計上されている。

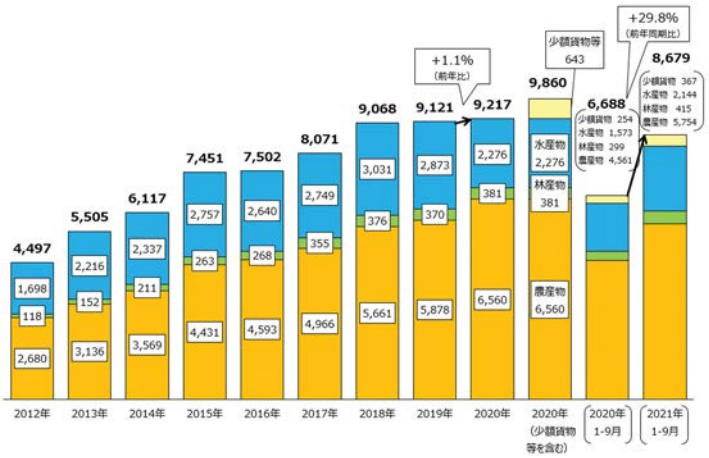
また、農林水産省は、令和４（2022）年度組織・定員要求において、有機農業等について高い生産性と両立する持続的生産体系への転換を推進するため、持続・有機農業推進室（仮称）を設置することとしている。

５　５兆円目標の実現に向けた農林水産物・食品の輸出力強化、食品産業の強化

(1) 2030 年輸出５兆円目標の実現に向けた「農林水産物・食品の輸出力拡大実行戦略」の実施

農林水産物・食品の輸出額については、令和２（2020）年 12 月に改訂された活力創造プランにおいて、基本計画等における輸出額目標の設定を踏まえ、令和７（2025）年に２兆円、令和 12（2030）年に５兆円とする目標が掲げられており、令和２年に 9,217 億円[21]となり、８年連続で過去最高額を更新した。また、令和３（2021）年１－９月の輸出額は、前年同期比で 29.2％増の 8,313 億円[22]と大きく伸びている。

農林水産物・食品　輸出額の推移



注１：財務省「貿易統計」を基に農林水産省作成
注２：2020 年 1-9 月及び 2021 年 1-9 月の輸出額にある「少額貨物」は、各年 1-6 月累計の少額貨物輸出額
資料：農林水産省「農林水産物・食品の輸出額」（令和３年９月）

[20] 124 頁「みどりの食料システム戦略（概要）」参照。

[21] 令和２（2020）年の少額貨物（輸出入申告の際、１品目 20 万円以下の貨物に関しては「貿易統計」に計上されておらず、別途調査を実施している）等を含む数値は 9,860 億円。

[22] 令和３(2021)年１－９月の少額貨物を含む数値は 8,679 億円（少額貨物輸出額については、１－６月の累計額)。

令和元(2019)年11月に制定された「農林水産物及び食品の輸出の促進に関する法律[23]」（令和元年法律第57号。以下「輸出促進法」という。）に基づき設置された農林水産物・食品輸出本部[24]は、令和２年４月に基本方針・実行計画[25]を策定した。

また、令和２年11月、輸出拡大実現のため、速やかに実行する施策と令和３年夏までに検討を行う事項をまとめた「農林水産物・食品の輸出拡大実行戦略[26]」が、「農林水産物・食品の輸出拡大のための輸入国規制への対応等に関する関係閣僚会議」で取りまとめられた。その後、関係者等との意見交換、実行戦略の課題整理等を経て、令和３年５月、同会議において「農林水産物・食品の輸出拡大実行戦略フォローアップ」が取りまとめられ、品目団体[27]の組織化等を支援する輸出促進法の改正等、必要な支援の検討方向が示された。

Ｒ４概算要求においては、品目団体の輸出力強化、戦略的サプライチェーンの構築、輸出向けのＨＡＣＣＰ[28]等に対応した施設改修の支援等に必要な予算が計上されている。

(2) 知的財産の流出防止及び活用

農林水産物・食品の信頼性や価値の維持・向上を図り、国際市場における競争力を強化するために、品種登録制度[29]や地理的表示（ＧＩ[30]）保護制度等の知的財産制度を適切に活用することが必要とされている。

Ｒ４概算要求では、海外における品種登録や東アジア地域における共通の出願審査システムの導入等を支援する「植物品種等海外流出防止総合対策・推進事業」、海外における知的財産の侵害状況の一元的な監視・把握や農業に係る特許・商標の取得等を支援する「農業知的財産保護・活用支援事業」、ＧＩの登録申請から登録後のフォローアップまでの一貫したサポート体制の構築等を支援する「地理的表示保護・活用総合推進事業」等に必要な予算が計上されている。

---

[23] 令和元（2019）年11月に成立し、令和２（2020）年４月１日に施行された。輸出先国による食品安全規制等に対応するため、輸出先国との協議等について、政府一体となって取り組むための体制整備等を内容とする。

[24] 農林水産大臣を本部長とし、総務大臣、外務大臣、財務大臣、厚生労働大臣、経済産業大臣、国土交通大臣及び復興大臣を本部員とする。

[25] 「農林水産物及び食品の輸出の促進に関する基本方針」は、農林水産物及び食品の輸出を促進するための施策に関する基本的な方向等を、実行計画は、輸出促進措置を重点的に講ずべき輸出先国並びに農林水産物及び食品等を定める。

[26] 同年12月に活力創造プランが改訂され、同戦略は活力創造プランの構成文書の一つに位置付けられた。

[27] 生産から販売に至る関係事業者を構成員とし、主要な輸出品目ごとに設立される団体。

[28] ＨＡＣＣＰ：Hazard Analysis and Critical Control Point（危害要因分析・重要管理点）の略で、食品の衛生管理の手法のこと。特に食肉、水産食品を輸出する施設の認定についてＨＡＣＣＰを要件とする輸出相手国がある。

[29] 我が国では、植物新品種について、「種苗法」（平成10年法律第83号）に基づき品種登録を行うことで知的財産（育成者権）として保護している。同法は令和２（2020）年に改正され、一部の規定（出願時における輸出先国及び国内の栽培地域の指定、登録品種の表示義務化に関する規定など）が令和３（2021）年４月１日に施行された。

[30] ＧＩ：Geographical Indicationの略で、地理的表示（地域ならではの特徴的な産品の名称）のこと。我が国では、地理的表示について「特定農林水産物等の名称の保護に関する法律」（平成26年法律第84号）に基づき、知的財産として保護している。

(3) 新事業の創出と食品産業の競争力強化

世界的に食に求める消費者の価値観が変化していること等を背景に、生産から流通・加工、外食、消費等へとつながる食分野の新しい技術及びその技術を活用したビジネスモデルである「フードテック[31]」への関心が高まっている。Ｒ４概算要求では、フードテック等の新技術の活用による新事業の創出や食品産業の共通課題の解決に向け、知見の共有や調査等の取組支援のために必要な予算が計上されている。

また、農林水産物・食品等の流通の合理化・高度化を図ることが必要とされており、卸売市場における品質・衛生管理の強化、省力化を図るための施設整備や、共同配送・モーダルシフト[32]のためのストックポイント等の共同物流拠点施設整備等を支援するために、Ｒ４概算要求に必要な予算が計上されている。

６　スマート農業、ｅＭＡＦＦ等によるデジタルトランスフォーメーション（ＤＸ）の推進

(1) スマート農林水産業の推進

我が国の農林漁業者が減少する中、新型コロナウイルス感染症に伴う急激な人手不足や新たな国際環境に対応し、農林水産業の生産を維持・発展させていくためには、ＩＣＴ等の先端技術を活用し農林水産業の競争力の強化を図る「スマート農林水産業」を推進することが必要となっている。

このような中、令和元（2019）年度からロボット、ＡＩ[33]、ＩｏＴ[34]、ドローン等の先端技術と我が国で培われてきた農業技術を組み合わせた新たな農業である「スマート農業」を生産現場に導入・実証する取組である「スマート農業実証プロジェクト」が実施され、同プロジェクトを通じて明らかになった課題を踏まえ、令和２（2020）年 10 月に今後５年間に展開する施策の方向性を示す「スマート農業推進総合パッケージ」が策定された（令和３（2021）年２月改訂）。

---

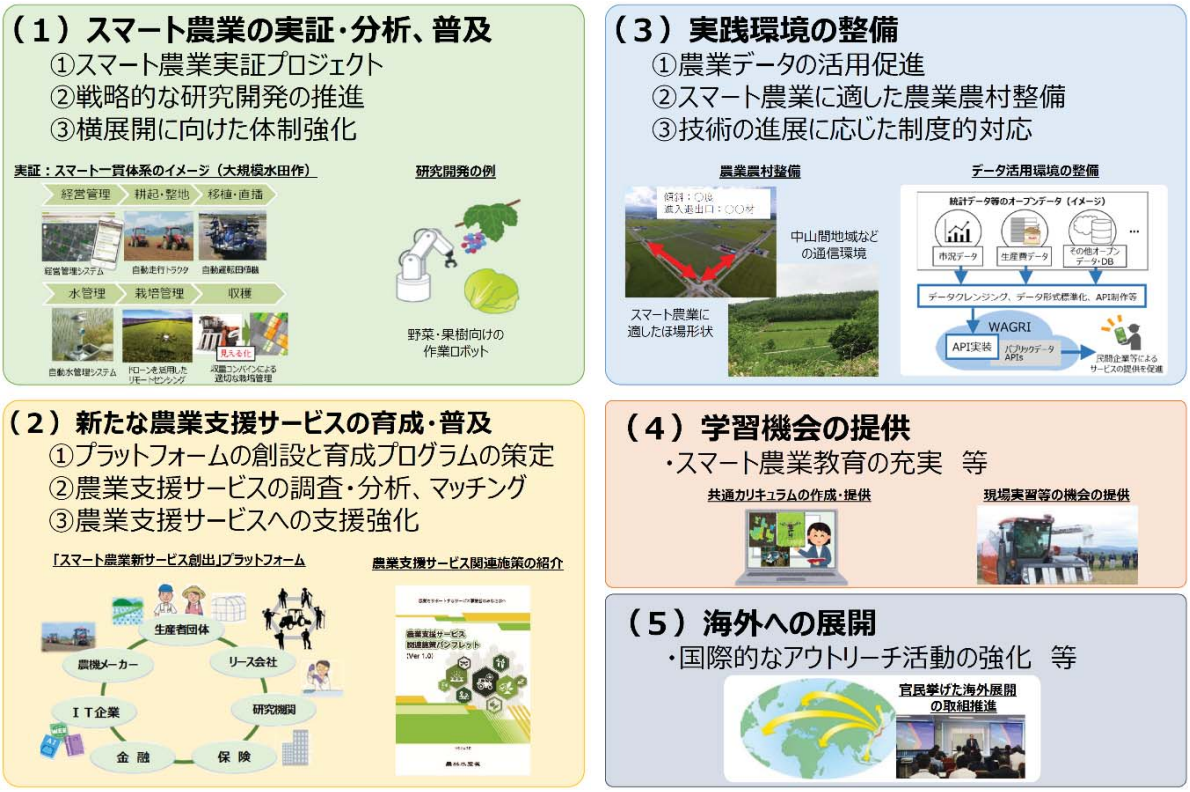
[31] フードテック：食に関する最先端技術。植物由来の代替肉、培養肉、昆虫飼料、植物工場・陸上養殖等に関する技術が挙げられる。

[32] モーダルシフト：トラック等の自動車で行われている貨物輸送を環境負荷の小さい鉄道や船舶の利用に転換することをいう。

[33] ＡＩ：Artificial Intelligence の略で人工知能のこと。学習・推論・判断といった人間の知能の持つ機能を備えたコンピュータシステム。

[34] ＩｏＴ：Internet of Things の略でモノのインターネットのこと。世の中に存在する様々なモノがインターネットに接続され、相互に情報をやり取りして、自動認識や自動制御、遠隔操作などを行うこと。

スマート農業推進総合パッケージの概要



資料：農林水産省

また、ＩＣＴ等を活用し、林業における生産・物流管理の効率化・省力化等を図る「スマート林業」、漁業活動や漁場環境の各種データを活用した適切な資源評価・管理の促進や漁労作業等の自動化・省力化等を図る「スマート水産業」への取組支援も行われている。

Ｒ４概算要求では、スマート農業の産地モデル実証、ＩＣＴ等による林業・水産業の資源管理等の推進などに必要な予算が計上されている。

(2) ｅＭＡＦＦ等によるＤＸの推進

農林漁業者の高齢化や労働力不足等の課題がある中で、担い手が経営に集中できる環境を整備するため、行政手続などの事務に関してもＤＸを推進することが重要とされている。このため、農林水産省では、所管する全ての行政手続業務の抜本的な見直しを進めながら、「農林水産省共通申請サービス（ｅＭＡＦＦ）[35]」による行政手続のオンライン化を更に推進していくこととしている。また、ｅＭＡＦＦとデジタル地図を活用して、農地台帳、水田台帳等の現場の農地情報を統合し、現場確認等の抜本的な効率化・省力化などを図るための「農林水産省地理情報共通管理システム（ｅＭＡＦＦ地図）[36]」の開発を加速化していくこととしている。

Ｒ４概算要求では、これらの取組を推進するため、必要な予算が計上されている。

---

[35] 認定農業者制度や経営所得安定対策等の一部の手続については、令和２（2020）年度からオンライン申請の受付が開始された。

[36] 令和４（2022）年度から運用を開始することとされている。

７　家畜伝染病の発生予防対策等の強化と食の安全確保

将来にわたり安全な食料の安定供給を確保していくために、国民の健康の保護を最優先としつつ、農場から食卓までの食料供給の各段階において、科学的知見に基づく適切なリスク管理の取組や、家畜の伝染性疾病及び植物の病害虫の発生予防・まん延防止による食料の安定供給体制の整備を実施していく必要がある。

家畜の伝染性疾病については、近年、国内では豚熱[37]や高病原性鳥インフルエンザ[38]が発生し、また、アジア諸国ではアフリカ豚熱[39]や口蹄疫[40]が頻繁に発生している。

豚熱については、平成 30（2018）年９月から令和３（2021）年 11 月 26 日までに 15 県 74 事例[41]の発生が確認されている。発生農場においては殺処分等の防疫措置が実施されているほか、発生予防のために 36 都府県においてワクチン接種が行われている。

令和２（2020）年に、豚熱の国内発生やアフリカ豚熱のアジア諸国での発生の状況を踏まえ、家畜防疫を的確に実施するために「家畜伝染病予防法」（昭和 26 年法律第 166 号）が改正された[42]。同改正により新設された、家畜所有者に対する飼養衛生管理に係る指導を計画的に行う制度は、令和３年４月から施行されたが、豚熱がワクチン接種農場において発生した事例が相次いだことや高病原性鳥インフルエンザが令和２年度のシーズンにおいて大規模農場で連続して発生するなど過去最大の規模で発生[43]したことを受け、農林水産省は、令和３年 10 月に「家畜伝染病予防法施行規則」（昭和 26 年農林省令第 35 号）（飼養衛生管理基準を含む。）等を見直し、大規模農場においては畜舎ごとに担当の飼養衛生管理者を選任することを義務化し、また、家畜所有者による埋却地の確保が困難な場合の代替措置を都道府県が家畜所有者と共同で対応することとし、対策を更に強化した。

Ｒ４概算要求では、家畜の伝染性疾病の発生予防・まん延防止や産業動物獣医師の育成・確保等のための「家畜衛生等総合対策」や、家畜の伝染性疾病や農作物の安定生産に影響

---

[37] 豚熱：豚熱ウイルスの感染による豚やイノシシの伝染病。致死性や伝播性が高い。ウイルスは唾液、鼻水、糞尿、血液、筋肉、内臓等に含まれるため、感染豚や汚染物品等との接触のほか、感染豚等由来の精肉や加工品を介して感染が拡大する。

[38] 高病原性鳥インフルエンザ：鳥インフルエンザのうち病原性が高いもの。元気消失や浮腫等の症状があるが、臨床症状を示さずに突然死亡することもある。我が国では平成 16（2004）年以降断続的に発生している。

[39] アフリカ豚熱：アフリカ豚熱ウイルスの感染による豚やイノシシの伝染病。致死性や伝播性が高い。発熱や全身の出血性病変を特徴とする。感染豚等由来の精肉や加工品を介する感染のほか、感染豚等との接触による口、鼻、傷又は人の衣服や車両からの感染、ダニを介する感染など感染経路は多岐にわたる。

[40] 口蹄疫：口蹄疫ウイルスの感染による牛、豚、イノシシなどの伝染病。口腔、舌、蹄等での水泡の形成と発熱が特徴的な症状である。感染動物が死亡することはまれだが、経済動物としての価値を失う。我が国では平成 22（2010）年４月から７月にかけて発生したが、以後、清浄化し、現在に至るまで発生していない。

[41] 岐阜県、愛知県、三重県、福井県、埼玉県、長野県、山梨県、沖縄県、群馬県、山形県、和歌山県、奈良県、栃木県、神奈川県及び滋賀県の 15 県。発生農場とその関連農場を併せて１例として数えており、関連農場を含めると、大阪府の農場でも発生している。なお、野生イノシシにおいては、計 25 都府県で豚熱の陽性事例が確認されている（令和３（2021）年 11 月 10 日時点）。

[42] 令和２（2020）年の改正は、第 201 回国会において、①衆議院農林水産委員長の発議により、有効なワクチンが存在しないアフリカ豚熱を予防的殺処分の対象に追加する等の改正が、②閣法により、飼養衛生管理基準（家畜の飼養に係る衛生管理の方法に関し家畜所有者が遵守すべき基準のこと）の遵守に係る是正措置の拡充、輸出入検疫に係る家畜防疫官の権限強化等の措置を講ずる改正が行われた。

[43] 令和２（2020）年度のシーズンで 18 県 52 事例が発生し、殺処分羽数が過去最大の約 987 万羽に上った。令和３（2021）年度は 11 月に３県で４事例が発生している。

のある病害虫の発生予防・まん延防止及び国産農畜水産物の安全性の向上等に係る都道府県の取組を支援するための「消費・安全対策交付金」に必要な予算が計上されている。

８　農地の最大限の利用と人の確保・育成、農業農村整備

(1) 農地中間管理機構による農地集積・集約化と多様な経営体による持続的な農地利用

我が国では、高齢化・人口減少が本格化する中で、農業者の減少や耕作放棄地の拡大が更に加速化し、地域の農地が適切に利用されなくなることが懸念されている。

今後、農業の成長産業化や所得の増大を進めていくためには、生産基盤である農地について、健全性を図りながら、持続性をもって最大限利用されるよう、人・農地及びその関連施策を検討していくことが求められている。

このため農林水産省は、令和２（2020）年 12 月に改訂された活力創造プランに基づき、農業経営を行う人の確保と農地の適切な利用の促進、農村における所得と雇用機会の確保等を図るための施策の在り方について検討を行い、令和３（2021）年５月、「人・農地など関連施策の見直し[44]」を取りまとめた。

同見直しにおいては、人・農地プラン[45]の法定化を含めた在り方、農地中間管理機構[46]等の活動の在り方、持続的な農地利用を支える取組の推進等について、施策の方向性が示されている。

Ｒ４概算要求では、「将来の農地利用ビジョンを含む人・農地プランの策定の着実な推進」及び「持続的に農業生産を行う多様な経営体等の事業展開の促進」に必要な予算が新たに計上されるとともに、「農地中間管理機構による農地集約化[47]の加速」等に必要な予算が計上されている。

(2) 多様な人材の確保・育成

また、同見直しにおいて、人の確保・育成に係る施策の方向性について、都道府県が中心となって、市町村等と連携して、伴走機関（農業に関する団体等）のサポートの下、方針の策定等を行うこと、新規就農に対する支援の在り方等が示されている。

Ｒ４概算要求では、農業経営体が行う代替人材の雇用や産地間の調整等による労働力確保の取組を支援する「農業現場における労働力の確保」に必要な予算が新たに計上されるとともに、「新規就農者の育成・確保」、「人と農地に関するデータベースと支援体制の整備」等に必要な予算が計上されている。

---

[44] この見直し方向に基づき、具体的な内容等について検討を行い、令和３（2021）年内を目途に関連施策パッケージを取りまとめる予定とされている。

[45] 人・農地プラン：農業者が話合いに基づき地域農業における中心経営体、地域における農業の将来の在り方などを明確化し、市町村により公表するもの。

[46] 農地中間管理機構：「信頼できる農地の中間的受け皿」として、平成 26（2014）年度に全都道府県に設置された公的機関であり、リース方式を中心とする農地の集積・集約化の取組を進めている。

[47] 活力創造プランでは「2023 年度までに、担い手の農地利用が全農地の８割を占める農業構造の確立」が目標に掲げられているが、令和２（2020）年度の担い手への農地集積率は 58.0%にとどまっている。

(3) 競争力強化・国土強靱化のための農業農村基盤整備の計画的な推進

我が国の農業の競争力を強化し成長産業とするためには、農業生産基盤を整備し、国土強靱化の観点から農村の防災・減災対策を効果的に行うことが重要とされている。

Ｒ４概算要求では、農地の大区画化・汎用化、農業水利施設の適切な更新・長寿命化、防災重点農業用ため池の防災・減災対策等を推進する「農業農村整備事業」及び地方の裁量によって実施する農林水産業の基盤整備や農山漁村の防災・減災対策を支援する「農山漁村地域整備交付金」の公共事業費等に必要な予算が計上されている。

９　農山漁村の活性化

(1) 地域の雇用創出・所得向上、地方への定住促進

農山漁村においては、人口の減少・高齢化、社会インフラの老朽化等に伴い、地域コミュニティの活力が低下し地域経済が低迷する一方、都市部においては農山漁村の価値が再認識されている。こうした中で、農山漁村における就業の場の確保、所得の向上及び雇用の増大を実現し、地域活性化を図っていくことが重要とされている。そのため、Ｒ４概算要求では、農山漁村における定住や都市と農山漁村の交流を促進するとともに、関係人口[48]の創出・拡大を図る「農山漁村振興交付金」や集落排水施設や農道の再編、強靱化、高度化等の定住条件の整備を支援する「農業農村整備事業」＜公共＞が計上されている。

他方、野生鳥獣による農作物被害については、額としては減少傾向にあるものの、被害によって営農意欲の減退がもたらされ、耕作放棄や離農の要因にもなることから、数字として表れる以上に農山村に深刻な影響を及ぼしている。そのため、令和３（2021）年、第204回国会において、「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、対象鳥獣の捕獲等の強化、捕獲等をした鳥獣の適正な処理・有効利用の拡充等が措置された。これらの取組の支援等のため、Ｒ４概算要求では、「鳥獣被害防止対策とジビエ利活用の推進」に必要な予算が計上されている。

(2) 日本型直接支払の実施

農業・農村の持つ多面的機能の維持・発揮を図るため、地域の共同活動、中山間地域等における農業生産活動、自然環境の保全に資する農業生産活動を支援する日本型直接支払（多面的機能支払、中山間地域等直接支払、環境保全型農業直接支払）は、従来からの対策をベースとして平成26（2014）年度に開始され、平成27（2015）年４月からは「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律」（平成26年法律第78号）に基づいて実施されている。Ｒ４概算要求では、日本型直接支払の実施に必要な予算が計上されている。

(3) 中山間地域の活性化

中山間地域は、食料の安定供給の機能や多面的機能の発揮の観点から重要な地域である

---

[48] 長期的な定住人口でも短期的な交流人口でもない、地域や地域の人々と継続的に多様な形で関わる者の総称。

が、条件不利性や鳥獣被害の増加など厳しい状況にある。そのため、Ｒ４概算要求では、地域の特色を活かした多様な取組を後押しする「中山間地農業ルネッサンス事業」＜一部公共＞に必要な予算が計上されている。また、棚田の保全・振興に向けたモデル的な取組や、景観保全等の環境整備を支援する「棚田地域の振興[49]」に必要な予算が計上されている。

10　カーボンニュートラル実現に向けた森林・林業・木材産業によるグリーン成長

(1) 森林・林業・木材産業をめぐる情勢

我が国の国土の３分の２を占める森林は、国土保全、水源涵養、地球温暖化防止、木材の生産等の多面的機能を有している。中でも、近年、短時間強雨の発生回数や長時間降雨が増加傾向にあることから山地災害防止機能の重要性が増しており、また、ＳＤＧｓの考え方が広がり、我が国の社会経済全体の持続性を高めていくことへの関心も高まっている。

現在、我が国の森林は、戦後造成された人工林を中心に蓄積量[50]が増加してきており、多面的機能の継続的な発揮やＳＤＧｓへの関心に応えるには、この豊富な森林資源を「伐って、使って、植える」という形で循環利用することが重要になっている。特に、地球温暖化防止に関しては、政府が 2050 年カーボンニュートラルの実現を目指すことを宣言しており、間伐等の適切な森林整備による二酸化炭素吸収量の確保、木材の利用拡大や木質バイオマスエネルギーの活用を通じた二酸化炭素排出量削減等への貢献が期待されている。

このような中、令和３（2021）年６月 15 日に閣議決定された新たな森林・林業基本計画においては、森林の適正な管理と森林資源の持続的な利用を一層推進することにより、林業・木材産業が内包する持続性を高めながら成長発展させ、人々が森林の発揮する多面的機能の恩恵を享受できるようにすることを通じて、社会経済生活の向上とカーボンニュートラルに寄与する「グリーン成長」を実現していくこととされた。

このような状況を踏まえ、Ｒ４概算要求では、「森林整備事業」＜公共＞、「治山事業」＜公共＞、「森林・林業・木材産業グリーン成長総合対策」等の予算が計上されている。

(2) カーボンニュートラルの実現に資する法整備

カーボンニュートラルの実現に向け、令和３（2021）年、第 204 回国会において、森林の間伐等の実施の促進に関する計画に基づく間伐等に対する支援措置等の期限を令和 12（2030）年度まで 10 年間延長するとともに、成長に優れた苗木の植栽を行う事業に関する認定制度を創設する「森林の間伐等の実施の促進に関する特別措置法の一部を改正する法律」（令和３年法律第 15 号）が成立し、同年４月１日に施行された。

また、同国会において、建築物における木材の利用の一層の促進を図るため、木材の利用を促進する主な対象を公共建築物から建築物一般に拡大するとともに、建築用木材の適切かつ安定的な供給の確保に関する措置の拡充等を行う「公共建築物等における木材の利用の促進に関する法律の一部を改正する法律」（令和３年法律第 77 号）が成立し、同年 10

---

[49] 「農山漁村振興交付金」及び「中山間地域等直接支払交付金」の内数として計上されている。

[50] 樹木の幹の部分の容積を「材積」といい、ある森林を構成する立木の材積の合計を「蓄積」という。

月１日に施行された。

(3) ウッドショックへの対応

米国等における木材需要拡大とコンテナ不足による海上輸送運賃の値上がりなどにより、令和３（2021）年３月頃より外材価格の高騰と品不足が深刻化している。この「ウッドショック」に伴い、住宅着工の遅れや木造住宅の販売価格の上昇が見られるほか、畜舎の敷料に使うおが粉や木材チップが入手しにくい状況になるなど、影響が広がっている。

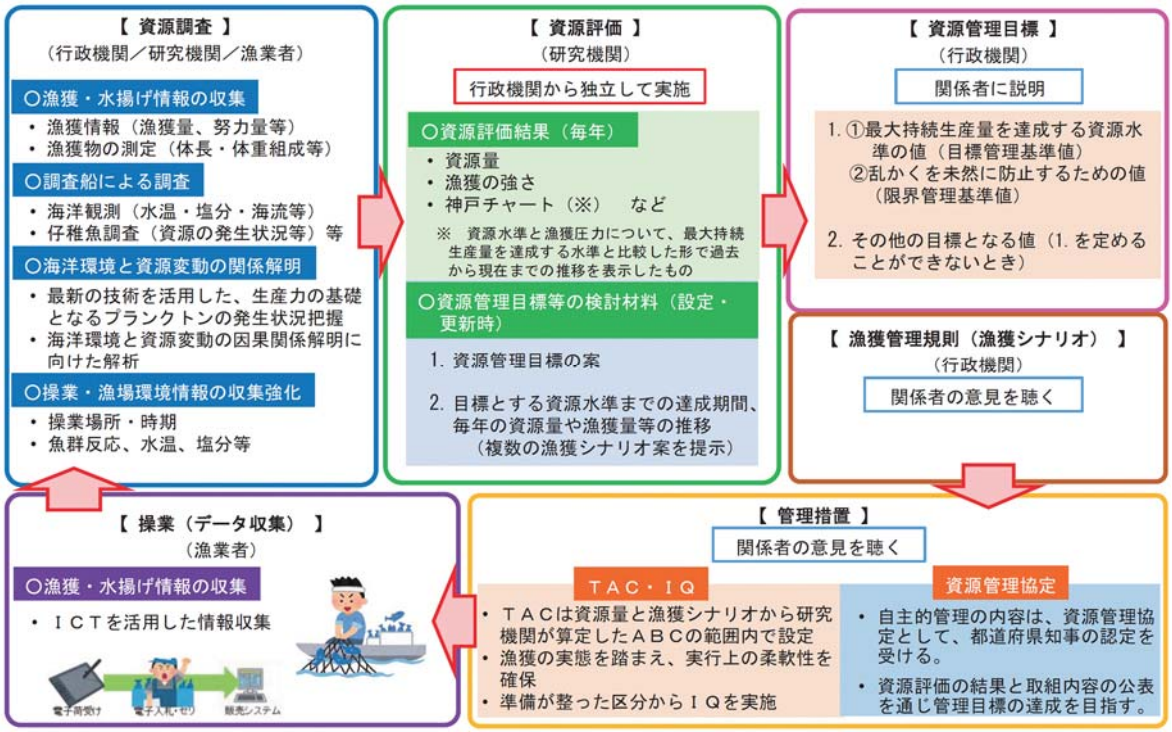
こうした中、政府は、関係者間における情報共有により需給変動に対応するため、中央、全国７地区及び都道府県において需給情報連絡協議会を順次開催している。また、中期的な対応としては、新たな森林・林業基本計画において、ＩＣＴ導入等による商物分離、サプライチェーン･マネジメントの推進等を通じて､原木の安定供給を図ることとしている。

11　水産資源の適切な管理と水産業の成長産業化

平成 30（2018）年６月改訂の活力創造プランに盛り込まれた「水産政策の改革」では、水産資源の適切な管理と水産業の成長産業化を両立させ、漁業者の所得向上と年齢バランスの取れた漁業就業構造を確立することを目指した改革を行い、必要な法整備等を速やかに行うこととされた。

この「水産政策の改革」の第１弾として、平成 30 年 12 月に改正された漁業法（以下「新漁業法」という。）に基づき、令和２（2020）年 12 月１日から、数量管理を基本とする新たな資源管理システムが導入された。

資源管理の流れ



資料：水産庁「令和２年度 水産白書」

また、新たな資源管理システムの構築に向けて、必要な取組を時系列で整理した「新たな資源管理の推進に向けたロードマップ」が令和２年９月30日に策定され、令和12(2030)年度に漁獲量を10年前（平成22（2010）年）と同程度の444万ｔまで回復させることを目標とし、令和５（2023）年度までに具体的に進めるべき取組[51]が示された。また令和２年10月には、資源管理を推進するための基本的な考え方・方向性等を示した資源管理基本方針が定められた。

Ｒ４概算要求では、新たな資源管理システムと漁業経営安定対策の着実な実施等に必要な予算が計上されている。

今後とも、新漁業法に基づいた適切な資源管理の実施、水産業の成長産業化に係る施策展開について、注視していく必要があろう。

12　新型コロナウイルス感染症に伴う影響

令和２（2020）年２月以降、新型コロナウイルス感染症の拡大に伴い、学校の休校や外出自粛、インバウンド需要の減少等により、外食事業者を始め、関連産業に大きな影響が生じている。また、市場価格や販路においても、バターや脱脂粉乳の在庫の増加、切り花の卸売価格の低下、米の中食・外食向けを中心とした販売数量の減少などが見られる。

一方、新型コロナウイルス感染症の拡大を契機に、農業・農村への関心の高まりや半農半Ｘ[52]の動きが見られ、食料自給率の向上や食料安全保障の強化への期待も高まっている。

農林水産省では、これまで国民への食料の安定供給を確保する観点から、緊急経済対策等において、各般の措置を講じてきており、今後も新型コロナウイルス感染症による影響の緩和に取り組むとともに、発生状況等を注視し必要な対応を行っていくこととしている。

内容についての問合せ先
農林水産調査室　千葉首席調査員（内線68541）

[51] 具体的に進めるべき取組として、①資源評価対象魚種を200種程度に拡大し、漁獲等情報の収集のために水揚情報を電子的に収集する体制を整備、②漁獲量ベースで８割をＴＡＣ（漁獲可能量）管理、③ＴＡＣ魚種を主な漁獲対象とする沖合漁業（大臣許可漁業）にＩＱ（漁獲割当）による管理を原則導入、④現在、漁業者が実行している自主的な資源管理（資源管理計画）については、新漁業法に基づく資源管理協定に移行等が示された。

[52] 農業を営みながら他の仕事にも携わる働き方。

経済産業委員会

経済産業調査室

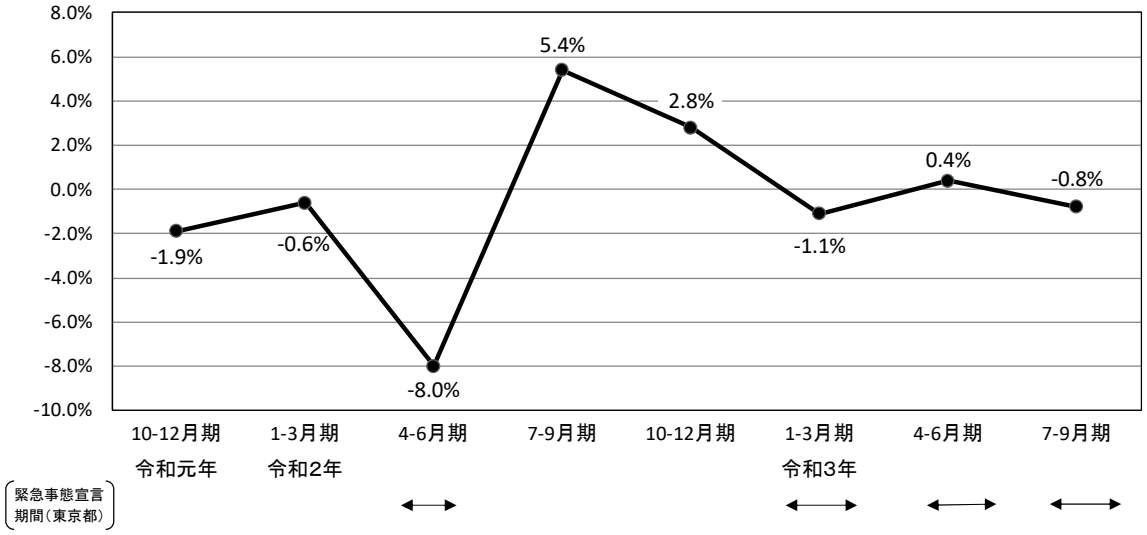
Ⅰ　所管事項の動向

１　我が国経済の動向と経済産業政策等

(1) 景気動向

我が国の実質ＧＤＰ成長率は、新型コロナウイルス感染症のため初めて緊急事態宣言の発出された令和２年４－６月期に前期比 8.0%減と大幅マイナスになった後、一旦回復しプラス成長が続いていた。しかし本年１－３月期に東京都等に再び緊急事態宣言が発出され、個人消費が落ち込んだこと等から再びマイナス成長に転じた。以降、緊急事態宣言の大幅な延長等による個人消費の低迷や半導体不足に伴う自動車減産等による輸出の低調が響き、一進一退の動きが続いている。

＜実質ＧＤＰ成長率（前期比、季節調整済み）＞



内閣府「国民経済計算（ＧＤＰ統計）」より当室作成

(2) 我が国の「成長戦略」

2015 年に採択されたパリ協定に定める目標[1]等を踏まえ、昨年 10 月 26 日に、菅義偉内閣総理大臣（当時）は、2050 年までに我が国の温室効果ガスの排出を全体としてゼロにすることを目指す「2050 年カーボンニュートラル宣言」を行った。

昨年 12 月 25 日に策定された「グリーン成長戦略[2]」は、同宣言を受け、「2050 年カーボンニュートラルへの挑戦を、産業構造や経済社会の変革を通じた、大きな成長につなげる」とし、グリーン及びデジタルを「車の両輪」として民間投資等を通じて我が国の経済成長

---

[1] 「世界全体の気温上昇を産業革命以前に比べて２℃より十分下回る」等の努力を継続

[2] 2050 年カーボンニュートラルに伴うグリーン成長戦略。産業政策の観点から議論を深めるに当たって、次期成長戦略に向けて経済産業省が取りまとめたもの。なお、本年６月 18 日に一部改定。

を促すとしている。そのため、洋上風力、太陽光、水素産業等の 14 の重点分野[3]について、数値目標[4]等を盛り込んだ「実行計画」を策定し、10 年間で２兆円の「グリーンイノベーション基金[5]」の創設、脱炭素化効果が高い製品への投資を促す税制措置等の政策を総動員するとしている。

本年６月に閣議決定された「成長戦略実行計画[6]」でも、上記「グリーン成長戦略」に加え、人への投資の強化、デジタル政策等により、労働生産性や労働分配率を向上させることで、消費の拡大を図り、「成長と分配の好循環」を実現するとしている。

このような動きの中、本年 10 月、新たに発足した岸田内閣において「新しい資本主義実現本部」が設置され、11 月８日、「新しい資本主義実現会議」において「成長と分配の好循環」と「コロナ後の新しい社会の開拓」をコンセプトとした新しい資本主義の実現に向けた「緊急提言」が取りまとめられた。

(3) 経済安全保障

昨年来の新型コロナウイルスの感染拡大の影響で、多くの企業のサプライチェーンが寸断され、様々な物資の供給途絶リスクが顕在化した。また、米トランプ政権下で顕在化した米中対立は、米国の政権交代を経ても基本的な構図に変化はなく、長期化・構造化することが避けられない状況となっている。こうした中、各国で経済安全保障上の重要技術の管理や自国への囲い込みの強化が進められており、我が国においても、半導体、電池、石油、レアアース等の重要物資・機微技術のサプライチェーン強靭化など経済安全保障の観点からの政策対応の必要性が高まっている。

10 月に発足した岸田内閣も経済安全保障を重要政策の一つとして位置付けており、11 月に開催された第１回経済安全保障推進会議[7]において、法制上の手当を講ずべき分野としてサプライチェーンの強靭化、基幹インフラの安全性・信頼性の確保、先端的な重要技術についての官民協力、特許の非公開化を挙げ、法案策定の準備を進めることとされた。また、エネルギー分野については、「第６次エネルギー基本計画[8]」において、安定的なエネルギー供給や脱炭素技術等の確保に向けた「包括的資源外交」に取り組むとしている。

---

[3] ①洋上風力・太陽光・地熱産業（次世代再生可能エネルギー）、②水素・燃料アンモニア産業、③次世代熱エネルギー産業、④原子力産業、⑤自動車・蓄電池産業、⑥半導体・情報通信産業、⑦船舶産業、⑧物流・人流・土木インフラ産業、⑨食料・農林水産業、⑩航空機産業、⑪カーボンリサイクル・マテリアル産業、⑫住宅・建築物産業・次世代電力マネジメント産業、⑬資源循環関連産業、⑭ライフスタイル関連産業

[4] 2030 年の洋上風力の導入目標 10ＧＷ、2030 年の水素のコスト目標 30 円/Nm^3、2035 年までに乗用車新車販売で電動車（電気自動車、燃料電池車、プラグインハイブリッド車、ハイブリッド車）100％実現等

[5] 政府は、グリーン成長戦略に基づき、令和２年度第３次補正予算において２兆円の基金を国立研究開発法人新エネルギー・産業技術総合開発機構（ＮＥＤＯ）に造成し、官民で共有した具体的目標に取り組む企業に対して、研究・開発・実証から社会実装までを 10 年間継続して支援することとしている。本年４月には、基金事業の対象として水素・燃料アンモニアのサプライチェーン構築、次世代船舶の開発等、18 のプロジェクトが定められた。

[6] 政府は、第２次安倍内閣発足後、デフレ脱却と経済再生を目指した経済政策を推進する中で、平成 25 年６月に成長戦略である「日本再興戦略－JAPAN is BACK－」を閣議決定し、その後毎年改訂を重ねてきた。

[7] 議長：内閣総理大臣、副議長：経済安全保障担当大臣及び内閣官房長官、構成員：内閣総理大臣が指名する国務大臣

[8] 令和３年 10 月 22 日閣議決定。後述「３(1) エネルギー基本計画」を参照。

(4) 最近の産業政策の動向

ア　半導体

半導体は、情報通信・自動車等の産業に不可欠な重要技術であり、その確保は経済安全保障にも直結することから、米国は約 5.5 兆円規模の政策を講ずることを表明しており、また中国も 10 兆円規模の支援策を行うこととするなど、各国が半導体生産基盤を囲い込む支援政策を打ち出している。我が国でも、「半導体・デジタル産業戦略」（令和３年６月策定）において、半導体工場の新設・改修を国家事業として主体的に進めることが必要とされ、「成長戦略実行計画」においても、「先端半導体の生産拠点については国際的に集中度が高いため、他国に匹敵する取組を早急に進め、先端半導体の生産拠点の日本への立地を推進することで、確実な供給体制の構築を図る」こととされた。

これに関し、11 月９日、ファウンドリ[9]の世界最大手であるＴＳＭＣ[10]（台湾積体電路製造）が、日本に新工場を建設して 2024 年末までに半導体の量産開始を目指すことを発表し、初期投資額は約 70 億ドル（約 8,000 億円）を見込んでいる。11 月 19 日に閣議決定された「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」でも、半導体の国内拠点工場の生産性向上や災害対応強化に資する設備刷新の支援等を行うこととしている。

イ　自動車

世界的な脱炭素化への移行に伴い、自動車産業についても脱炭素化が求められている。ＥＵは 2035 年以降はガソリン車（ハイブリッド車、プラグインハイブリッド車も含む）の販売を禁止する方針を打ち出しており[11]、中国は 2035 年をめどに新車販売の半数を電気自動車等とし、残り半分はハイブリッド車とする方針を示すなど[12]、各国でガソリン車規制や電気自動車優遇政策を進めている。我が国でも、「グリーン成長戦略」において、電動車[13]の普及加速を行う方針を示しており、2035 年までの乗用車新車販売での電動車 100%の実現に向けて包括的な措置を講じることとしている。具体的な支援策としては、燃費規制の活用、充電インフラの整備といった電動車・インフラの導入拡大支援、蓄電池・モータ等の電動車関連技術・サプライチェーン強化等を掲げている。

また、各国でＭａａＳ[14]や自動走行技術を活用した車の使い方の変革が進展する中、我が国でも安全運転支援機能の普及、高精度デジタル地図・狭域通信機能の社会実装、車載ネットワークシステム等の性能向上等の実現のための研究開発を進めることとしている。

---

[9] 半導体の受託生産会社

[10] Taiwan Semiconductor Manufacturing Company Limited。ロジック半導体のファウンドリ企業の中で世界シェア 52.9%を占めている（『読売新聞』（令 3.10.15））。

[11] 『日本経済新聞電子版』（令 3.10.15）

[12] 『日本経済新聞電子版』（令 2.10.27）

[13] 電気自動車、燃料電池自動車の他、プラグインハイブリッド車、ハイブリッド車を含む。

[14] Mobility as a Service。複数の公共交通やそれ以外の移動サービスを最適に組み合わせて検索・予約・決済等を一括で行うサービスのこと。観光や医療等の目的地における交通以外のサービス等との連携により、移動の利便性向上や地域の課題解決にも資する。

ウ　５Ｇ

Society5.0[15]の実現に不可欠な社会基盤となる５Ｇ[16]は、高速・大容量化、超低遅延、多数同時接続の実現が大きな特徴とされ、自動運転、遠隔医療、オフィスや工場の一体的制御等への活用が期待されることから、令和２年５月に「特定高度情報通信技術活用システムの開発供給及び導入の促進に関する法律」（令和２年法律第 37 号）が成立し、日本政策金融公庫による融資や５Ｇ投資促進税制といった支援措置を行うこととされた。

令和２年度末までに全都道府県で５Ｇサービスが開始された[17]が、現状の５Ｇは高速・大容量化のみが実現しており、ポスト５Ｇと呼ばれる超低遅延、多数同時接続の性能が加わった５Ｇの実現に向けたデジタルインフラの整備、セキュリティの担保等が課題となっており、政府はポスト５Ｇ基金[18]等を通じて支援していくとしている。

２　中小企業政策

(1) 中小企業の動向

我が国の中小企業・小規模事業者は平成 28 年６月時点で約 358 万者（企業数全体の 99.7%）であるが、中小企業を取り巻く経営環境は厳しい状況が続いており、企業数は長期にわたって減少傾向にある。令和２年は、新型コロナウイルス感染症の影響を受け、企業の休廃業・解散件数が４万 9,698 件で前年比 14.6%増加となり、平成 12 年の調査開始以降最多だった平成 30 年（４万 6,724 件）を抜き最多を記録した。一方、同年の倒産件数は、資金繰り等の各種支援策が奏功し、7,773 件（前年比 7.2%減）と２年ぶりの減少になったものの、中長期的な事業の持続可能性の改善は図られておらず、今後、倒産の増加につながりかねないとの懸念もある[19]。

中小企業の業況の動きについて、「中小企業景況調査」の業況判断ＤＩ[20]を見ると、令和２年４－６月期は新型コロナウイルス感染症拡大の影響が顕著に現れた結果、マイナス 64.1（前期差 39.7 ポイント減）と急激に悪化し、昭和 55 年の調査開始以来、過去最低となった。令和３年７－９月期も改善傾向は見られるものの、マイナス 28.4（前期差 2.6 ポイント減）と新型コロナウイルス感染症拡大前の水準に戻っていない。

この他、中小企業は、コロナ禍における事業の継続や新たな日常に対応するための事業再構築に加え、デジタル化への対応や経営者の高齢化、事業承継といった様々な課題にも直面している。

---

[15] サイバー空間（仮想空間）とフィジカル空間（現実空間）を高度に融合させたシステムにより、経済発展と社会的課題の解決を両立する、人間中心の社会のこと。

[16] 第５世代移動通信システム

[17] 総務省「令和３年版情報通信白書」

[18] 令和元年度補正予算において措置された「ポスト５Ｇ情報通信システム基盤強化研究開発事業」。令和２年度第３次補正予算において増額され、総額 2,000 億円の基金が造成されている。

[19] 東京商工リサーチ「2020 年『休廃業・解散企業』動向調査」（令和３年１月 18 日）

[20] 独立行政法人中小企業基盤整備機構が、全国の中小企業約 19,000 社を対象に四半期毎に実施している調査において、前年同期比または前期比で、「好転」と回答した企業比率から「悪化」と回答した企業比率を引いた数値を算出したもの。

(2) 新型コロナウイルス感染症対策

政府は、新型コロナウイルス感染症拡大により影響を受ける事業者に対し、様々な支援策を講じてきた。

資金繰り支援策として、セーフティネット保証及び危機関連保証に加え、新たに、政府系金融機関による特別貸付や危機対応融資、特別利子補給制度（実質無利子・無担保融資）、既往債務の条件変更・リスケジュール支援等が実施された。

事業の継続を支えるための給付金として、持続化給付金[21]及び家賃支援給付金[22]が給付された。令和３年の緊急事態宣言等に伴う飲食店の時短営業や外出自粛等の影響を緩和するため、月次支援金[23]等が給付された。

ポストコロナ・ウィズコロナ時代の経済社会の変化に対応するための補助金として、新分野展開や業態転換等の事業再構築に取り組む中小企業に対し、最大１億円を支給する事業再構築補助金が創設された。また、生産性向上に資する設備投資、販路開拓やＩＴ導入等を支援するための補助金として、生産性革命推進事業（ものづくり補助金、持続化補助金、ＩＴ導入補助金）が実施された。

また、地域経済の需要を喚起するためのＧｏＴｏキャンペーンの一環として、経済産業省では、イベントのチケット価格の２割相当額を割引する「ＧｏＴｏイベント」及び商店街イベント等の実施を支援する「ＧｏＴｏ商店街」が実施された。

本年 11 月 19 日に閣議決定された「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」では、地域や業種を問わず事業規模に応じた給付金[24]（事業復活支援金）を支給する新たな事業者支援、売上減少要件の緩和や特別枠の設定による事業再構築補助金等の拡充等が盛り込まれたほか、コロナ禍による債務過剰の問題については、事業再構築のための私的整理円滑化のための法制整備の検討等を進めるとされている。

(3) デジタル化の促進

新型コロナウイルス感染症により、中小企業においてもオンライン会議やテレワークの拡大等を通じてデジタル化が進んだが、アナログな文化・価値観の定着等の意識面の課題や、デジタル化の明確な目的・目標が定まっていないといった課題が指摘されている[25]。新しいデジタル技術を活用して戦略的に新たな付加価値を生み出していく「デジタルトラン

---

[21] 月間売上が前年同月比 50%以上減少した事業者に対し、中小法人等（資本金 10 億円未満、従業員 2,000 人以下）200 万円、個人事業者等 100 万円を上限に支給。支給件数は約 424 万件、支給総額は約 5.5 兆円。

[22] 月間売上が原則として前年同月比 50%以上減少した事業者に対し、中小法人等 600 万円、個人事業者等 300 万円を上限に支給。支給件数は約 104 万件、支給総額は約 9,000 億円。

[23] 月間売上が前年又は前々年同月比 50%以上減少した事業者に対し、中小法人等 20 万円／月、個人事業者等 10 万円／月を上限に支給。

[24] 事業収入が基準期間同月比 50%以上減少した事業者に対し、法人は事業規模に応じて 250 万円、個人事業主は 50 万円、事業収入が基準期間同月比 30%～50%売上減少した事業者に対し、法人は事業規模に応じて 150 万円、個人事業主は 30 万円を上限に支給。

[25] 中小企業庁「2021 年版 中小企業白書」

スフォーメーション（ＤＸ）[26]」を推進するため、政府では、令和元年に改正された情報処理促進法（昭和 45 年法律第 90 号）に基づき優良な取組を行う事業者を認定するＤＸ認定制度や、令和３年に改正された産業競争力強化法（平成 25 年法律第 98 号）によるＤＸ投資促進税制といった支援策が講じられている。

(4) 事業承継の促進

中小企業経営者の高齢化及び後継者不足が深刻化し、廃業の増加による雇用や技術への影響が懸念されている。事業承継を促進するため、政府では、事業承継・引継ぎ支援センターによる相談対応や事業承継計画の策定支援、事業承継・引継ぎ補助金、事業承継税制等、様々な支援策が実施されている。特に昨今は、Ｍ＆Ａによる第三者承継[27]を行う際の支援が強化され、中小Ｍ＆Ａガイドラインや中小Ｍ＆Ａ推進計画の策定、経営資源集約化税制[28]等の取組が行われている。

(5) 創業・ベンチャー支援

創業は、産業の新陳代謝を促進して日本経済を活性化するとともに、雇用を創出する観点からも重要である。我が国の開業率は、4.2％（令和元年度）[29]となっているところ、政府は米国・英国レベルの 10％台を目指すとしている[30]。新規産業の創出、ベンチャーの創業・成長促進のため、政府では、情報提供や起業家教育による創業の普及啓発、産業競争力強化法に基づく創業関連保証や産業革新投資機構（ＪＩＣ）による資金調達支援、ベンチャー企業へ投資を行った個人投資家に対して税制優遇を行うエンジェル税制等が実施されている。また、自らは特定の事業を持たずに未公開企業の買収のみを目的とする特別買収目的会社（ＳＰＡＣ）の制度整備が検討されている[31]。

(6) 下請取引の適正化

中小企業が賃上げをしやすい環境を作り、経済の好循環を実現するためには、立場の弱い下請等中小企業の取引条件の改善が重要であり、下請取引の適正化を図るため、下請代金支払遅延等防止法（昭和 31 年法律第 120 号）で親事業者の義務及び禁止行為が、下請中小企業振興法（昭和 45 年法律第 145 号）で親事業者と下請事業者の望ましい取引慣行が

---

[26] 企業がビジネス環境の激しい変化に対応し、データとデジタル技術を活用して、顧客や社会のニーズを基に、製品やサービス、ビジネスモデルを変革するとともに、業務そのものや、組織、プロセス、企業文化・風土を変革し、競争上の優位性を確立すること。

[27] 事業承継は、引き継ぐ先によって、親族内承継、従業員承継、社外の第三者への引き継ぎ（Ｍ＆Ａ）の３類型に分類される。

[28] 経営資源の集約化（Ｍ＆Ａ）によって生産性向上等を目指す、経営力向上計画の認定を受けた中小企業が、計画に基づいてＭ＆Ａを実施した場合、①設備投資減税（中小企業経営強化税制）、②雇用確保を促す税制（所得拡大促進税制）、③準備金の積立金額の損金算入の措置、が活用できる。

[29] 厚生労働省「雇用保険事業年報」のデータを基に中小企業庁が算出。

[30] 「成長戦略フォローアップ工程表」（令和３年６月閣議決定）

[31] ＳＰＡＣは新規株式公開（ＩＰＯ）より簡易な手続で上場できるため、起業家の資金調達が容易になる。「成長戦略実行計画」（令和３年６月閣議決定）では、投資家保護の観点からＳＰＡＣの制度整備を検討することとしている。

示されており、厳格な運用が行われている。また、業種の特性に応じて望ましい取引事例等を示した「下請適正取引等推進のためのガイドライン」の策定、下請かけこみ寺による専門家の無料相談、取引調査員（下請Ｇメン）による訪問調査、関係事業者団体に対する下請事業者への配慮要請等、様々な取組が実施されている。

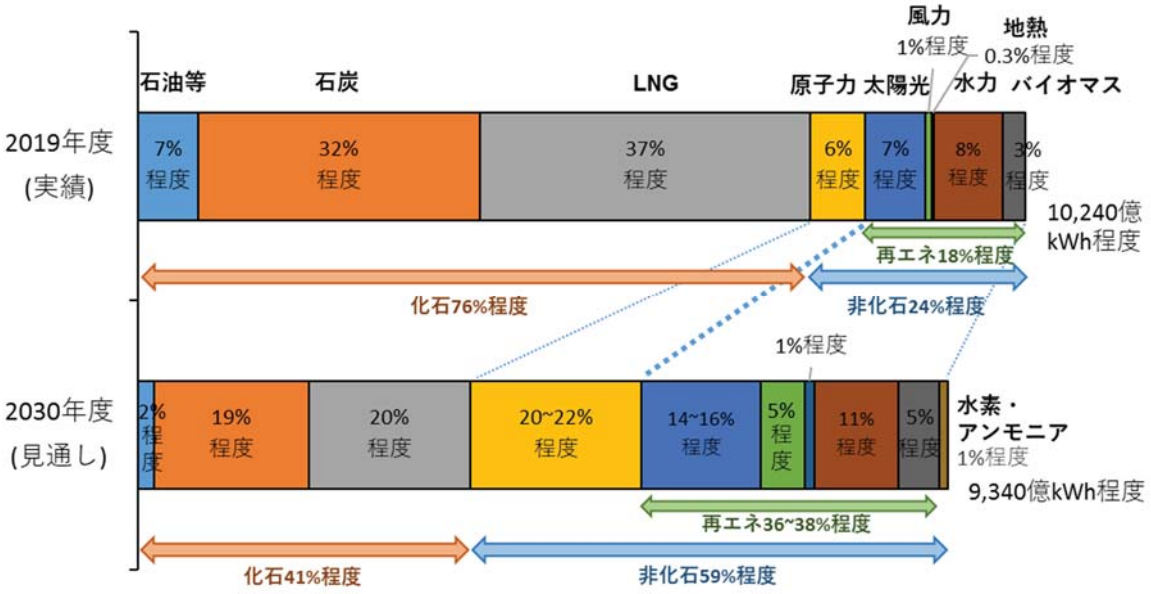
３　資源・エネルギー政策

(1) エネルギー基本計画

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 年法律第 71 号）に基づいて、エネルギーの需給に関する施策の基本となる事項を定めるため策定される「エネルギー基本計画[32]」に沿って進められている。

本年 10 月に閣議決定された「第６次エネルギー基本計画」では、「Ｓ＋３Ｅ[33]」を基本的視点とし、2050 年までのカーボンニュートラルの達成を見据え、再生可能エネルギーの主力電源化の徹底等の野心的な政策対応[34]を定めており、2030 年度の電源構成の見通し（ＬＮＧ20％程度、石炭 19％程度、石油２％程度、再生可能エネルギー36～38％程度、原子力 20～22％程度、水素・アンモニア１％程度）についても示している。

＜電源構成の実績及び第６次エネルギー基本計画で示されている見通し＞



資源エネルギー庁「2030 年度におけるエネルギー需給の見通し」等より当室作成

---

32 「エネルギー政策基本法」第 12 条。また、同法は、「少なくとも３年ごとに、エネルギー基本計画に検討を加え、必要があると認められるときには、これを変更しなければならない。」（第 12 条第５項）としている。

33 安全性（Safety）を前提とした上での安定供給（Energy Security）、経済効率性（Economic Efficiency）、環境適合（Environment）を図る大原則

34 具体的には、「再生可能エネルギー」について有望かつ多様で重要な国産エネルギー源と位置付け、国民負担の抑制と地域との共生を図りながら最大限の導入を促すとし、「原子力」について安全性の確保を大前提に、長期的なエネルギー需給構造に寄与する重要なベースロード電源と位置付け、使用済燃料対策等の様々な課題へ対応するとし、「化石エネルギー」について現時点でエネルギー供給の大宗を担う今後とも重要なエネルギー源と位置付け、脱炭素技術を確立しコスト低減を目指しながら活用していくとしている。

(2) クリーンエネルギー戦略

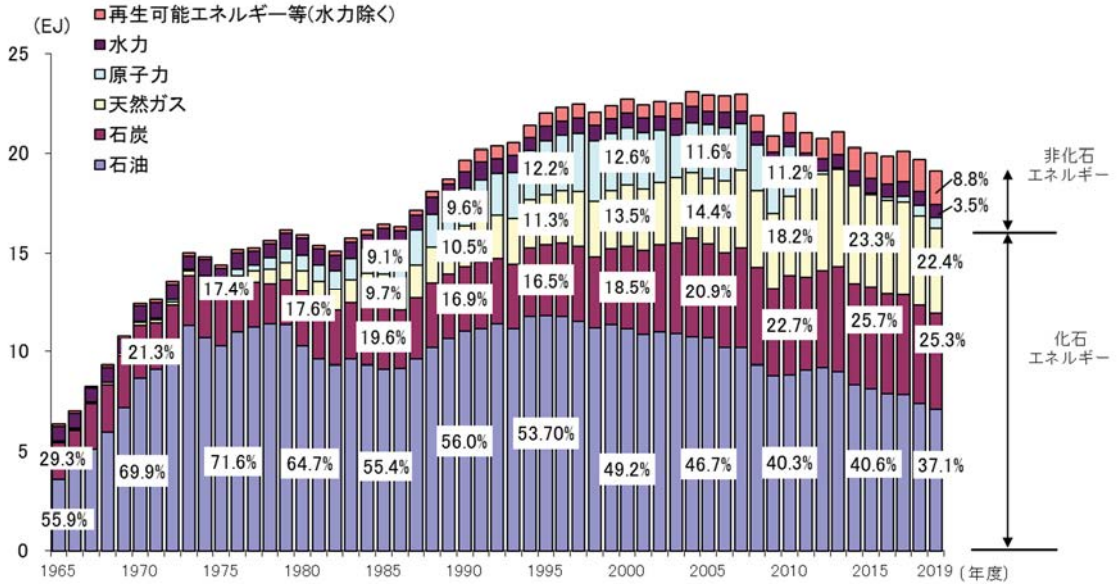
2050 年カーボンニュートラル宣言及びグリーン成長戦略[35]を踏まえ、11 月 19 日に閣議決定された「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」では、水素インフラの充実、太陽光発電の導入拡大等に向けた設備の整備等の支援とともに、更なる経済成長につなげていくために「クリーンエネルギー戦略」を策定する旨が明記された。

(3) 最近のエネルギー情勢等

我が国の「一次エネルギー供給[36]」は、従前は、石油にその割合の過半を、また特に発電用として石炭にも一定の割合を依存してきたが、1970 年代の２度のオイルショック等を経て、石油に代わり天然ガス（液化天然ガス：ＬＮＧ）や原子力の導入が進められた。しかし、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事故（以下「福島第一原発事故」という。）を受けて原発が順次稼働を停止し、その代替として化石燃料、特にＬＮＧの割合が急増した。また、再生可能エネルギーも、平成 24 年７月の固定価格買取制度（ＦＩＴ制度[37]）の開始により、シェアを伸ばしている。

なお、我が国の一次エネルギー供給におけるエネルギー自給率[38]は戦後低下を続け、原子力の発電量がゼロになった平成 26 年度に過去最低（6.4%）を記録した後、再生可能エネルギーの普及や原発の再稼働により、令和元年度は 12.1%となった。

＜一次エネルギー国内供給の推移＞



資源エネルギー庁「エネルギー白書 2021」より当室作成

[35] 前述「１(2) 我が国の「成長戦略」」を参照。

[36] 国内で供給されている国産、輸入を含めた全てのエネルギーの量。発電所における電気エネルギーへの転換や、石油精製工場におけるガソリン等の石油製品への加工等、エネルギー転換の過程を経て、消費者に届けられる。

[37] Feed In Tariff: 再生可能エネルギー電気を電力会社が一定価格で一定期間買い取ることを保証する制度

[38] 原子力発電のウラン燃料は輸入されているが、再処理することで再び燃料として利用が可能であるため、ＩＥＡ（国際エネルギー機関）は原子力を国産エネルギーとして一次エネルギー自給率に含めている。

(4) 各エネルギーの現状

ア　化石燃料（石油、ＬＮＧ、石炭）

化石燃料はＣＯ２を多く排出するエネルギー源であり、世界的な脱炭素化の動きに伴い、我が国の一次エネルギー供給に占める割合は減少傾向にあるものの、依然として85%程度を占めている。

化石燃料のうち、石油については、今なお一次エネルギー供給の最大の割合を占めており、ホルムズ海峡[39]における中東情勢の地政学的リスクや新興国での需要増大等を受けて、調達先の多角化、海外権益の確保や国家・民間での備蓄[40]等が進められている。

次に、ＬＮＧについては、中東依存度が低く地政学的リスクは低いものの、ＣＯ２排出量が少ないこともあり、その需要は世界的に拡大し、安定供給が課題となっている。

また、石炭については、ＣＯ２排出量が多く、「第６次エネルギー基本計画」においても非効率な石炭火力のフェードアウトを推進するとされている[41]。一方で、旧来の石炭火力発電よりも大幅にＣＯ２排出量削減が可能な石炭ガス化複合発電（ＩＧＣＣ）等の技術開発や、二酸化炭素回収貯留（ＣＣＳ）・有効利用（ＣＣＵ）等の商用化に向けた事業環境整備を進めるとしている。

イ　再生可能エネルギー

再生可能エネルギー（太陽光、風力、地熱、水力、バイオマス）は、平成24年７月のＦＩＴ制度の導入以降、導入量が拡大している（2019年度の電源構成に占める発電割合は約18%）ものの、ＦＩＴ制度に基づく買取費用（国民負担）が年々増大[42]しているほか、発電量が不安定である等の再生可能エネルギー由来の電力が送電を抑制される場合があるなどの問題[43]があり、主力電源化に向けての課題となっている。

これらの課題への対応策として、市場価格と連動させて賦課金による国民負担の抑制等を図るＦＩＰ制度[44]が来年４月より開始されるほか、系統の増強とともに、効率的な系統運

---

[39] 我が国が輸入する原油の89.6%、ＬＮＧの17.0%が中東地域からの輸入であり、多くが狭隘なホルムズ海峡を経由するため、地理的特性により影響を受ける地政学的リスクが高い（資源エネルギー庁「エネルギー白書2021」等）。

[40] 令和３年９月末で、国家備蓄が4,545万ｋℓ(145日分)、民間備蓄が2,773万ｋℓ(92日分）など計242日分備蓄されている（資源エネルギー庁石油精製備蓄課「石油備蓄の現況」（令和３年11月））。

[41] 本年10月31日から英国で開催された「国連気候変動枠組条約第26回締約国会議（ＣＯＰ26)」で採択された決定文書においては、全ての締約国に対して、排出削減対策が講じられていない石炭火力発電の逓減及び非効率な石炭火力燃料補助金からのフェーズ・アウトを含む努力を加速すること等が盛り込まれている。

[42] ＦＩＴ（Feed-in Tariff）制度では、再生可能エネルギー導入を促すため、再生可能エネルギー発電事業者が発電した再生可能エネルギー電気を通常の電気料金よりも高い価格で買取を行うことが電気事業者に求められている。通常の電気料金との差額は「賦課金」として電力利用者が負担することとなっており、標準家庭の月額負担額は、制度開始当初は66円であったが、令和３年度では873円となっている。また、令和３年度の買取費用の総額は3.8兆円に達する見込みである。

[43] 電力会社の既存の発電設備や送電網は、大量の再生可能エネルギー由来の電気の受入を前提として整備されていないことから、電力会社の電源構成、送電線の容量や送電線の有無等により、再生可能エネルギー発電設備が送電線に接続できない事例や、接続されても電力需給の関係で送電網への送電を抑制される（出力制御）事例が見られる。

[44] Feed In Premium: ＦＩＴ制度のように固定価格で買い取るのではなく、再生可能エネルギー発電事業者が卸市場などで売電したとき、その売電価格に対して一定のプレミアムを上乗せして交付する制度

用[45]に向けて取組を進めることとされている。

ウ　原子力

原子力発電は気候や地政学的リスク等の変動要因の少ない安定供給が可能な「ベースロード電源」として利用が進められ、2010 年度は発電量の約 25%を占めていたが、福島第一原発事故を経た 2019 年度では約６％となっている。

事故から 10 年を経過した現在も、地下水が原子炉建屋に流れ込み汚染水を発生させており、多核種除去設備（ＡＬＰＳ）等で処理[46]された上で原発敷地内で保管されてきたが、本年４月 13 日に海洋放出する方針が示された（海洋放出の開始は２年後目途）。今後、海洋放出に伴う風評被害対策等が進められることとなる。

原子力発電所の再稼働については、原子力規制委員会によりいわゆる「新規制基準」（平成 25 年７月施行）に適合すると認められた場合には再稼働させることとされており、現在 10 基の原子力発電所が再稼働している。

また、資源の乏しい我が国は、原子力発電所で生じた使用済燃料を再処理し、回収されるプルトニウム等を再度発電に利用する「核燃料サイクル」への取組を進めてきたが、最終的に発生する高レベル放射性廃棄物は地層処分するとされており、最終処分地選定手続の第一段階に当たる「文献調査」が、北海道寿都（すっつ）町及び神恵内（かもえない）村において昨年 11 月に開始された。

(5) 電力システム改革等の取組

我が国の電気事業は、10 の一般電気事業者による地域独占体制、所管大臣による認可料金制（総括原価方式）及び「垂直一貫体制」（発電・送配電から小売までの一体的運営）により推進されてきた。しかし、東日本大震災及び福島第一原発事故等によって生じた「電力危機」等を踏まえ、平成 25 年から「電力システム改革」が開始され[47]、平成 28 年４月に電力小売の全面自由化が[48]、昨年４月に電力会社の発送電分離が実施された。

電力システム改革により異業界からの新規参入等の効果が見られる中、更なる競争活性化及び電力の安定供給を図るために、昨年７月には、必要となる中期的な発電能力を入札により確保するための「容量市場[49]」が創設された。

---

[45] 系統の容量に空きがなくなったときに発電量の「出力制御」を行うことを前提に、需要や気象状況等の理由から使用されていない容量の範囲で系統接続できる「ノンファーム型接続」の拡大が進められている。

[46] 平成 25 年に稼働したＡＬＰＳでは、トリチウムを除く 62 種の核種（放射性物質）の除去が可能である。

[47] 「電力システムに関する改革方針」（平成 25 年４月２日閣議決定）を踏まえた以下の３段階による電気事業法の改正により実施。①全国規模での電力調整を担う広域的な運営推進機関の設立等を内容とする第１段階の改正（平成 25 年 11 月）、②電気事業の類型を発電事業、送配電事業及び小売事業の３つに再編すること等を内容とする第２段階の改正（平成 26 年６月）、③電力会社の法的分離方式による発送電分離等を内容とする第３段階の改正（平成 27 年６月）

[48] 電力小売を担う「新電力」の全販売量に占めるシェアは 22.2%になっている（令和３年７月時点）。

[49] 容量市場は、４年後に全国で必要な発電能力（供給力）を確保する市場。電力広域的運営推進機関の入札に対し発電事業者が応札し、４年後の実需要年度に小売電気事業者が落札価格に応じた金額（容量拠出金）を支払い、発電事業者は供給量に応じて対価（容量確保契約金）を受けるものである。

(6) 電力需給のひっ迫

昨年 12 月中旬以降、寒波による電力需要の増加とＬＮＧの在庫減少によるＬＮＧ火力発電の稼働抑制などにより、電力のスポット市場価格が高騰した。本年度冬季も電力需給のひっ迫が見込まれることから[50]、電力の安定供給確保に向けて、ＬＮＧの在庫動向のモニタリング強化や発電事業者間のＬＮＧの融通支援、電力の供給力の追加公募等の対策が進められている。

(7) 燃料価格高騰問題

コロナ禍による産業活動の停滞に伴う世界的な原油需要の減退を受けたＯＰＥＣプラス[51]での減産合意の影響や、その後の景気回復による原油需要の拡大を受けて、世界的に原油価格が高騰し、国内でもガソリン等の燃料価格が高騰している[52]。このため、政府は、11 月 19 日に閣議決定した追加経済対策に燃料の小売価格抑制の対策等を盛り込むとともに[53]、同月 24 日には米国等と協調して石油の国家備蓄の一部放出[54]を行う旨を決定した。

４　経済連携協定（ＥＰＡ／ＦＴＡ）

2000 年代後半以降、ＷＴＯ（世界貿易機関[55]）での多国間交渉が難航・長期化する中、世界の主要国は、貿易・投資の拡大のため積極的に二国間・地域間の経済連携協定（ＥＰＡ／ＦＴＡ[56]）を締結するようになっている。

我が国では、本年 11 月現在、19 の経済連携協定[57]が発効しているが、特にアジア太平洋地域における経済連携協定を推進しており、平成 28 年２月に 12 か国で署名されたＴＰＰ協定（環太平洋パートナーシップ協定[58]）及び、同協定から米国が離脱したことを受けて残りの 11 か国で平成 30 年 12 月に発効したＣＰＴＰＰ協定（環太平洋パートナーシップに

---

[50] 本年度冬季の電力需給については、最低限必要な電力予備率３％を確保できるものの、過去 10 年間で最も厳しい見通しとされている（電力・ガス需給と燃料（ＬＮＧ）調達に関する官民連絡会議（2021.10.21））。

[51] サウジアラビアやイラクなどのＯＰＥＣ（石油輸出国機構）加盟国（現在 13 カ国）及びロシアやメキシコなどの非ＯＰＥＣ加盟国（現在 10 カ国）により、2016 年、設立の合意がなされた。

[52] ガソリンの小売価格の全国平均は 2020 年５月 11 日にコロナ禍以降で最安の１リットル 124.8 円を付けたが、2021 年 11 月８日には 169.0 円まで上昇した。

[53] ガソリンの小売価格の全国平均が１リットル 170 円を超えた場合に、石油元売会社等に補助金を出し、値上げ幅を最大５円抑制する方針と報道されている（『日経新聞』（2021.11.24））。

[54] 政府は、定期的に行っている備蓄原油の入替のための民間売却を前倒しして実施することを 11 月 24 日に決定した。

[55] ＧＡＴＴ（関税及び貿易に関する一般協定）を発展的に解消させて、1995 年（平成７年）に設立された国際機関

[56] ＥＰＡ：貿易の自由化に加え、投資、人の移動、知的財産の保護や競争政策におけるルール作り、様々な分野での協力の要素等を含む、幅広い経済関係の強化を目的とする協定
ＦＴＡ：特定の国や地域の間で、物品の関税やサービス貿易の障壁等を削減・撤廃することを目的とする協定

[57] シンガポール、マレーシア、タイ、インドネシア、ブルネイ、ＡＳＥＡＮ全体、フィリピン、ベトナム、インド、モンゴル、豪州、メキシコ、チリ、ペルー、スイス、ＣＰＴＰＰ、ＥＵ、米国、英国

[58] オーストラリア、ブルネイ、カナダ、チリ、日本、マレーシア、メキシコ、ニュージーランド、ペルー、シンガポール、米国、ベトナムの 12 か国が参加していた経済連携協定で、アジア太平洋地域において、物品及びサービスの貿易並びに投資の自由化及び円滑化を進めるとともに、知的財産、電子商取引、国有企業、環境等幅広い分野で新たなルールを構築するための法的枠組みについて定めるもの。

関する包括的及び先進的な協定）の締結を進めたほか、令和２年 11 月に署名されたＲＣＥＰ（地域的な包括的経済連携）協定[59]にも参加している。このうちＣＰＴＰＰ協定については、ＥＵを離脱した英国が本年２月に加入を申請したほか、９月には中国と台湾が相次いで加入を申請する等の動きが見られる。

５　知的財産政策

(1) 我が国の知的財産政策の概要

我が国の知的財産政策は、知的財産基本法（平成 14 年法律第 122 号）に基づき平成 15 年３月に設置された知的財産戦略本部において毎年策定される「知的財産推進計画」にのっとって推進されている。

本年７月には「知的財産推進計画 2021」が策定され、「ニューノーマル（新たな日常）」に向けて加速的なデジタル化を進めなければならないとされた。その上で、今後の知的財産戦略について重点７施策[60]を定め、デジタル時代に対応した著作権制度の改革、企業の知財投資や活用を促進する仕組みの準備、戦略的に重要な分野における標準化活動の促進等を早急に実行に移していくことが国際競争に勝ち抜くために必要であるとしている。

(2) 特許制度の見直し

新型コロナウイルスの感染拡大により非接触の生活様式が浸透し、また、電子商取引拡大により模倣品が流入している状況等を踏まえ、知的財産制度を安定的に支える基盤を構築するため、デジタル化等の手続整備、権利保護の見直し等を内容とした「特許法等の一部を改正する法律」（令和３年法律第 42 号）が本年５月に成立した。

なお、11 月に開催された第１回経済安全保障推進会議において、経済安全保障を推進するための法整備の一環として、特許の非公開化の検討を進めることとしている[61]。

(3) 標準必須特許

ＩｏＴ[62]の浸透により、これまで通信業界の企業同士で行われてきた標準必須特許[63]のライセンス交渉が異業種間でも行われるようになり、従来のような手法による解決が困難になっている。このため、経済産業省は、本年７月に公表した中間整理報告書において、ライセンス紛争への対応策を検討し対外的に発信していくこと、特許補償等の負担の在り方に関し、より大きな方向性の検討や事実関係の把握に取り組むこと等を示している。

---

[59] ＡＳＥＡＮ10 か国、日本、中国、韓国、豪州、ニュージーランドの 15 か国が参加する経済連携協定で、世界のＧＤＰ、貿易総額、人口の約３割を占める広域経済圏を創設するもの。令和４年１月１日発効予定。

[60] 「競争力の源泉たる知財の投資・活用を促す資本・金融市場の機能強化」、「優位な市場拡大に向けた標準の戦略的な活用の推進」、「21 世紀の最重要知財となったデータの活用促進に向けた環境整備」、「デジタル時代に適合したコンテンツ戦略」、「スタートアップ・中小企業/農業分野の知財活用強化」、「知財活用を支える制度・運用・人材基盤の強化」、「クールジャパン戦略の再構築」

[61] 前述「１(3) 経済安全保障」を参照。

[62] Internet of Things の略で、「モノのインターネット」と呼ばれる。

[63] 標準規格で規定された機能等を実現する上で必須となる特許のこと

６　独占禁止政策

(1) 公正取引委員会の概要

我が国の独占禁止政策は、独立行政委員会である公正取引委員会において進められており、独占禁止法[64]及び下請法[65]等について、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) プラットフォーマー型ビジネスの台頭に対応したルール整備

デジタルプラットフォーム[66]は、中小企業等の出店者に市場へのアクセスの可能性を高めると共に、消費者にとっても多数の商品・サービスの選択を与える等の便益をもたらしているが、独占化・寡占化の進展により、デジタルプラットフォーム企業と出店者との取引において契約条件やルールの一方的押しつけ等の問題も生じている。このため、「特定デジタルプラットフォームの透明性及び公正性の向上に関する法律」(令和２年法律第 38 号)において、特定デジタルプラットフォーム提供者による提供条件等の開示や透明性・公正性に関する評価等の措置が講じられ、規制の対象としてアマゾンジャパン、楽天グループ、ヤフー、Apple、Google が指定された。

また、デジタル広告市場についても、寡占化による透明性・公正性に関する懸念等が生じているため、「経済財政運営と改革の基本方針 2021」（令和３年６月 18 日閣議決定）において、法規制の対象にデジタル広告市場を追加するなど、競争政策強化に関する必要な制度上の措置等を講ずるとされ、政府において法制面での検討が進められている。

Ⅱ　第 207 回国会提出予定法律案等の概要

１　特定高度情報通信技術活用システムの開発供給及び導入の促進に関する法律及び国立研究開発法人新エネルギー・産業技術総合開発機構法の一部を改正する法律案

情報通信技術の進展及び我が国を取り巻く国際経済環境の変化等に伴い、特定高度情報通信技術活用システムに不可欠な特定半導体が我が国の技術の向上により国内で安定的に生産されることが我が国における産業基盤を整備する上で重要であることに鑑み、特定半導体生産施設整備等に係る計画認定制度の創設、認定特定半導体生産施設整備等事業者に対する国立研究開発法人新エネルギー・産業技術総合開発機構による助成等の措置を講ずる。

内容についての問合せ先
経済産業調査室　勝部首席調査員（内線 68560）

---

[64] 私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（昭和 22 年法律第 54 号）

[65] 下請代金支払遅延等防止法（昭和 31 年法律第 120 号）

[66] インターネットを通じてＩＣＴやデータを活用して第三者に多種多様なサービスの「場」を提供するもの

国土交通委員会

国土交通調査室

Ⅰ　所管事項の動向

１　社会資本整備の動向

(1) 社会資本整備重点計画及びインフラ老朽化対策

ア　社会資本整備重点計画

事業の縦割りや事業費への偏重といった批判を踏まえ、平成 15 年に制定された「社会資本整備重点計画法」に基づき、道路、空港等９本の事業分野別長期計画が「社会資本整備重点計画」に一本化され、計画の内容が「事業費」から政策目標の実現によって「達成される成果」に転換された。

令和２年度末で「第４次社会資本整備重点計画」（平成 27 年９月閣議決定）の計画期間が終了したことから、令和３年５月に「第５次社会資本整備重点計画」（計画期間令和３年度～７年度）が閣議決定された。

同計画では、従前の４つの重点目標（防災・減災、インフラメンテナンス、持続可能な地域社会の形成、経済成長を支える基盤整備に関する目標）に加え、デジタル革命の加速やグリーン社会の実現に向けた動き、新型コロナウイルス感染症等の社会経済情勢の変化を先取りして対応していくため、インフラ分野のデジタル・トランスフォーメーションと脱炭素化に関する２つの重点目標が新たに追加された。そして６つの重点目標ごとに、その目標達成に向けて必要な事業横断的な 19 の政策パッケージが設定され、重点的に取り組む具体的な事業や施策が明らかにされるとともに、当該政策パッケージの全体的な進捗状況を示す代表的な指標については、ＫＰＩ（重要業績評価指数）[1]として位置付けることとされた。また、目標達成に向け、社会資本のストック効果を最大限発揮させるために、社会資本整備に「３つの総力[2]」及び「インフラ経営[3]」の視点を取り入れることとされた。さらに、加速化するインフラの老朽化に対応するため、持続可能なインフラメンテナンスに向けた施策の１つとして、「集約・再編等によるインフラストックの適正化」を位置付けることとされた。

イ　インフラ老朽化対策

高度経済成長期に集中的に整備された社会資本が今後一斉に老朽化することが懸念されており、従来の事後保全からその機能に支障が生じる前に対策を行う「予防保全」への転

---

[1] 企業目標等の実現を目的として、業務プロセス等のモニタリングに用いる指標のことで、例えば、社会資本整備重点計画においては、高規格道路（有料）の４車線化優先整備区間の事業着手率を令和７年度までに約 47%にする等のＫＰＩが設定されている。

[2] ①省庁間の縦割りを打破するとともに、地方公共団体や企業、住民とも連携し、社会資本整備に取り組むという「主体の総力」、②デジタル技術も活用しつつ、ハード施策だけでなくソフト施策など考えうるあらゆる施策を組み合わせ、施策の相乗効果を生み出すという「手段の総力」、③整備段階だけでなく、その後の維持管理・利活用段階までも視野に入れた取組を行うという「時間軸の総力」。

[3] インフラを世代を超えて共有する資産として捉え、整備・維持管理・利活用の各段階において、工夫を凝らした新たな取組を実施すること。

換によるトータルコストの縮減及びコスト平準化が不可欠となっている。このような中、政府の「インフラ長寿命化基本計画[4]」（平成 25 年 11 月）に基づいて、国土交通省は、自らが管理・所管するあらゆるインフラの維持管理・更新等を着実に推進するための中長期的な取組の方向性を明らかにする「国土交通省インフラ長寿命化計画（行動計画）」を策定し、これに記載された施設の管理者による「個別施設毎の長寿命化計画（個別施設計画）」の策定やこれに基づく取組が進められている。行動計画（平成 26 年度～32 年度）が令和２年度で終了したため、令和３年６月、第２次の行動計画（令和３年度～７年度）が策定された。新たな行動計画において、新設から撤去までの、いわゆるライフサイクルの延長のための対策という狭義の長寿命化の取組にとどまらず、更新を含め、将来にわたって必要なインフラの機能を発揮し続けるための取組を実行することにより、これまで進めてきたメンテナンスサイクルの構築と継続的な発展につなげていくこととされた。

また、国は、令和３年度から７年度までの５か年に防災・減災、国土強靱化に関して追加的に必要となる事業規模（おおむね 15 兆円程度）等を定めた「防災･減災､国土強靱化のための５か年加速化対策」（令和２年 12 月閣議決定）において、「重点的に取り組むべき対策」の１つとして「予防保全型インフラメンテナンスへの転換に向けた老朽化対策」を位置付け、国土強靱化の観点からも老朽化対策に取り組んでいる。国土交通省関連では、河川管理施設・道路・港湾・鉄道・空港等の老朽化対策、老朽化した公営住宅の建替による防災・減災対策等を行うこととされた。

(2) 道路政策の動向

老朽化が問題となっている我が国の道路施設のメンテンナンスについては、平成 25 年の道路法等改正により、橋梁、トンネル及び道路附属物等の道路施設について、５年に１回の定期点検が義務付けられており、平成 30 年度に１巡目点検が完了し、令和元年度から２巡目点検が実施されている。国土交通省は、令和３年８月に「道路メンテナンス年報」として令和２年度の調査結果等を取りまとめた。１巡目点検において修繕等の措置を講ずべき[5]とされた橋梁等について、地方公共団体の進捗が遅れていることが指摘されている。同省は、令和２年度予算において「道路メンテナンス事

1巡目点検で判定区分Ⅲ、Ⅳの橋梁の修繕等措置実施状況（令和2年度末時点）

管理者	措置が必要な施設数(A)	措置に着手済の施設数(B)	うち完了(C)	未着手施設数
国土交通省	3,411	2,845 (83%)	1,439 (42%)	566 (17%)
高速道路会社	2,537	1,669 (66%)	1,137 (45%)	868 (34%)
地方公共団体	62,836	34,419 (55%)	21,912 (35%)	28,417 (45%)
都道府県 政令市等	20,484	14,156 (69%)	8,437 (41%)	6,328 (31%)
市区町村	42,352	20,263 (48%)	13,475 (32%)	22,089 (52%)
合計	68,784	38,933(57%)	24,488(36%)	29,851(43%)

出典:国土交通省資料

[4] 国民生活やあらゆる社会経済活動を支える各種施設をインフラとして幅広く対象とし、戦略的な維持管理・更新等の方向性を示す基本的計画であり、インフラを管理・所管する各省庁や地方公共団体は、本基本計画に基づき「インフラ長寿命化計画（行動計画）」を策定し、「個別施設毎の長寿命化計画（個別施設計画）」を令和２年度までに策定することとされていた。策定率は行動計画が約 97%（令和２年４月時点）、個別施設計画（国土交通省所管）が約 99%（令和３年３月末時点）。

[5] 判定区分は４段階。修繕等の措置を講ずべきとしているのは、判定区分Ⅲ及びⅣ。（判定区分Ⅲ（早期措置段階）は、構造物の機能に支障が生じる可能性があり、早期に措置を講ずべき状態。判定区分Ⅳ（緊急措置段階）は、構造物の機能に支障が生じている、又は生じる可能性が著しく高く、緊急に措置を講ずべき状態。）

業補助制度」を創設しており、地方公共団体による道路メンテナンス事業を計画的かつ集中的に支援するとしている。

持続可能な高速道路システムの構築に向けた制度の在り方について、令和３年８月に社会資本整備審議会道路分科会国土幹線道路部会より中間答申が公表された。中間答申では、現行の償還制度[6]について、新たに追加の必要性が明らかになった更新事業等及び高速道路のサービス水準を更に引き上げるための進化、改良事業について財源が確保されておらず、これらに必要となる財源について、財源の継続的かつ安定的な確保が可能なものとなるよう償還制度を見直すことが必要であるとしている。国土交通省では、中間答申を踏まえ、現在は最長 2065 年までとなっている償還期間の延長や料金割引の見直し等を含めた有料道路制度の具体的な見直しについて、今後検討を進めていくとしている。

通学路の交通安全対策については、平成 25 年より通学路交通安全プログラム[7]等に基づいて学校、道路管理者、警察等による定期的な合同点検等が行われてきた。令和３年６月に発生した千葉県八街市におけるトラックによる児童死傷事故を受け、政府は、同年８月に「通学路等における交通安全の確保及び飲酒運転の根絶に係る緊急対策」を決定し、通学路における合同点検の実施等をするとともに、国土交通省は、防護柵等の設置や速度抑制、通過交通の進入抑制のためのハンプ[8]や狭さくといった物理的デバイスの設置等により通学路における交通安全対策を推進するとしている[9]。

(3) 整備新幹線等の整備

整備新幹線とは、「全国新幹線鉄道整備法」に基づき、昭和 48 年に整備計画が定められた右表の５路線を指し、現在、表のとおりの３区間で整備が進められている。建設費用はＪＲが毎年支払う新幹線貸付料[10]がまず充当され、残額を国及び地方がそれぞれ２：１の割合で負担している。北陸新

整備新幹線の一覧

路線名	整備計画区間	開業（ゴッシク体は建設中）
北海道新幹線	新青森～札　幌	新　青　森～新函館北斗…2016 年３月　開業 **新函館北斗～札　　幌…2030 年度末予定**
東北新幹線※	盛　岡～新青森	盛　　岡～八　　戸…2002 年 12 月開業 八　　戸～新　青　森…2010 年 12 月開業
北陸新幹線	東　京～大　阪	高　　崎～長　　野…1997 年 10 月開業 長　　野～金　　沢…2015 年３月　開業 **金　　沢～敦　　賀…2023 年度末予定** （敦賀～大阪間は未着工）
九州新幹線 (鹿児島ルート)	博　多～鹿児島中央	新　八　代～鹿児島中央…2004 年３月　開業 博　　多～新　八　代…2011 年３月　開業
九州新幹線 (西九州ルート)	博　多～長　崎	**武 雄 温 泉～長　　崎…2022 年度秋頃** （新鳥栖～武雄温泉間は在来線を走行）

※東北新幹線の東京～盛岡間は整備新幹線ではない。

---

6 高速道路を借入金により建設した場合、建設費用、維持管理費用、利息等を一定期間の料金収入により賄う制度。債務の償還後、無料公開される。

7 文部科学省、国土交通省、警察庁が取りまとめた「通学路の交通安全の確保に向けた着実かつ効果的な取組の推進（平成 25 年 12 月）」において、市町村が地域ごとに通学路の交通安全の確保に向けた取組の基本的方針（通学路交通安全プログラム）を策定することとされた。

8 自動車の走行速度を低減するために、道路上に設けられた凸型の構造物。

9 国土交通省と警察庁は、新たな連携施策として「ゾーン 30 プラス」を実施。物理的デバイスと最高速度 30km/h の区域規制との適切な組合せにより交通安全の向上を図ろうとする区域をゾーン 30 プラスとして設定。

10 整備新幹線は、トンネルや橋梁などの施設を鉄道建設・運輸施設整備支援機構（鉄道・運輸機構）が建設・保有し、ＪＲ各社は、それらを借りて車両を運行させている。新幹線貸付料とは、ＪＲ各社が同機構に毎年支払う新幹線施設の使用料であり、その額は受益を限度とするとされている。具体的には、新幹線を整備した場合としない場合の 30 年間の収益の差額を 30 で除し、毎年の使用料が算定される。

幹線の敦賀までの開業については、想定していた工期短縮が図れず[11]、開業が約１年遅れ令和５年度末となる見込みである。北陸新幹線の敦賀～大阪間については、現在建設中の３区間のめどがついてからの本格着工となるため、開業は令和 28 年（2046 年）頃となる見通しである。

九州新幹線西九州ルートは、在来線の特急を博多から運行し、武雄温泉駅で新幹線と乗り換える「リレー方式」での暫定開業を令和４年秋頃に予定している。同方式の恒久化の懸念に対し、与党の整備新幹線検討委員会は整備方針の再検討を行い、令和元年８月、全線に新幹線軌道を新設するフル規格で整備する方針を示したが、沿線自治体の佐賀県が、財政負担の重さや移動時間の短縮効果が薄いことからフル規格での整備に反対しており、現在、同県と国土交通省の間で、同県内の整備方針をめぐり協議が行われている。

他方、中央新幹線は、ＪＲ東海が、超電導リニア方式による令和９年（2027 年）の品川駅～名古屋駅間の営業運転開始を目標に、平成 26 年 12 月から工事に着手している。一方、工事に伴う建設残土やその運搬に伴う自然環境や生活環境への影響、また水環境や生態系への影響が懸念されており、国土交通大臣も平成 26 年 10 月の工事実施計画の認可に当たり、①地元住民等への丁寧な説明を通じた地域の理解と協力を得ること、②国土交通大臣意見を踏まえた環境の保全、③南アルプストンネル等における安全かつ確実な施工の３点の確実な実施を同社に求めている。なお、全線の建設費（約 10.5 兆円[12]）は全額ＪＲ東海が自己負担するが、平成 28 年 11 月に改正された「独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構法」に基づき、政府がＪＲ東海に対し、財投資金を活用した総額３兆円の低利融資を実施しており、大阪までの延伸時期（令和 27 年（2045 年）予定）の最大８年間前倒しを図っている。

現在、難工事とされる品川駅、名古屋駅、南アルプストンネル等の工事を先行的に実施しているが、南アルプストンネル区間中、静岡県内の区間については、大井川の減水対策等をめぐりＪＲと県との主張が対立しており、未着工となっている。現在、国土交通省に設置された有識者会議でこの問題に対する検証が行われているが、早期解決の見通しは立っておらず、ＪＲ東海も、令和９年の開業が困難であるとの見通しを表明している。

２　安心・安全で豊かな暮らし

(1) 地域交通の確保及び利便性向上

近年、人口減少の本格化やそれを一因とした運転者不足が深刻化し、特に地方部における公共交通ネットワークの縮小やサービス水準の一層の低下が懸念されている中で、高齢

---

[11] 建設を行っている鉄道・運輸機構は、用地取得の遅れと工事入札の不調・不落等が重なり工事が集中し、人員・資機材が不足したうえ、さらに敦賀駅工事で人員・作業スペースの不足による工事の遅れ、また石川・福井県境のトンネルの地盤膨張の対処のための追加工事が必要となったこと等を原因として、当初１年半程度の開業の遅れと 2,880 億円の事業費の増加を見通していた。これに対し、国土交通省は有識者からなる委員会の検討を経て、遅れを１年程度に圧縮し、事業費の増加も 2,658 億円に抑制する案を示し、同案が与党の整備新幹線建設推進ＰＴでも了承されている。

[12] 品川駅～名古屋駅間の工事費が従来計画より約 1.5 兆円増え、大阪までの総事業費は約 10.5 兆円に上る見通しになっている。増加分の内訳は、難工事対応で約 0.5 兆円、地震対策で約 0.6 兆円、工事で発生する残土の処分で約 0.3 兆円。

者の運転免許の返納が年々増加する等地域の暮らしと産業を支える移動手段を確保することがますます重要になっている。

このような状況を踏まえ、令和２年の第201回国会では、①地域公共交通に関するマスタープランとして定めていた「地域公共交通網形成計画」について、自家用有償旅客運送[13]等の公共交通機関以外の輸送機関も含め、地域の持続可能な旅客運送サービスの提供を確保することを目的とする「地域公共交通計画」に改め、計画作成を地方公共団体の努力義務化すること、②利用者目線による乗合バスの路線、ダイヤの改善や運賃の設定等[14]を促進するための地域公共交通利便増進事業の創設、③ＭａａＳ[15]の普及に向けた手続のワンストップ化等の特例措置の創設等を内容とする改正地域公共交通活性化再生法等が成立し、同年11月に施行された。

また、令和３年５月、交通政策基本法に基づき、令和３年度から令和７年度までの交通政策の基本的な方向性を示す新たな交通政策基本計画（第２次）が閣議決定された。同計画においては、改正地域公共交通活性化再生法等に基づく施策の推進のほか、道路運送法の例外的な運用として、地域の実情に応じた自家用有償旅客運送制度の導入を進めたように、運送サービスの更なる充実に向けた制度拡充について検討[16]することが定められた。

さらに、今般、新型コロナウイルス感染症拡大の影響を受けて公共交通の利用者が大幅に減少している状況を踏まえ、特に地域公共交通については令和２年度第２次補正予算において、駅・車両等の衛生対策や車内密度を上げないよう配慮した実証運行等への補助の他、同第３次補正予算において、事業者が行う感染症対策のための新技術の活用や、観光事業者との連携などを通じた収支の改善等を図る取組に対して支援が行われた。また、国土交通省は令和４年度予算概算要求において新型コロナウイルス感染症の影響等により危機に瀕する地域の公共交通事業者に対する持続可能な運行の確保等に向けた支援について事項要求を行っており、その具体的内容については、今後の感染状況及び経済情勢や輸送需要等を踏まえつつ、予算編成過程で検討することとしている。

(2) バリアフリー政策の動向

東京オリンピック・パラリンピック競技大会（東京大会）を契機とした共生社会の実現

---

[13] バス・タクシー事業が成り立たない場合であって、地域における輸送手段の確保が必要な場合に、必要な安全上の措置をとった上で、市町村やＮＰＯ法人等が、自家用車を用いて提供する運送サービス。

[14] 複数事業者間のダイヤ、運賃調整は独占禁止法の規制（カルテル）に抵触するおそれがあるが、同国会で成立した「地域における一般乗合旅客自動車運送事業及び銀行業に係る基盤的なサービスの提供の維持を図るための私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の特例に関する法律」により、等間隔運行や定額制乗り放題運賃といった取組を内容とする共同経営の協定について、国土交通大臣の認可を受けた場合、当該協定に基づき行う複数の乗合バス事業者等による共同経営が独占禁止法の適用除外とされた。

[15] Mobility as a Service の略。出発地から目的地までの移動に係る検索・予約・決済などをオンライン上で一括して提供するサービス。さらに、小売、観光、病院等の移動以外のサービスとの連携による移動の高付加価値化も含む。

[16] 例えば、地方部における旅客運送サービスと物流サービスの双方を維持する観点からも、バス・タクシー・鉄道等の事業者やモードを横断した定額制など多様なサービス提供を促進するための制度、バス等の交通事業者が、経営効率化に資するダウンサイジングやデマンド化等を柔軟に実施できる制度や、多様な交通モードにおける貨客混載の適切な展開等について検討を行うとしている。

を目指す観点から、政府は、平成29年２月、「ユニバーサルデザイン2020行動計画」を決定し、障害の有無、年齢、性別、人種等にかかわらず多様な人々が利用しやすいようあらかじめ都市や生活環境をデザインする考え方であるユニバーサルデザイン（ＵＤ）のまちづくりを実現するとともに、様々な心身の特性や考え方を持つ全ての人々が、相互に理解を深めようと対話し、支え合う「心のバリアフリー」の取組を展開することとしている。

国土交通分野においては、平成18年制定の「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律」（バリアフリー法）に基づき、公共交通機関の旅客施設及び車両等や建築物等を新設する等の際の移動等円滑化基準（ハード基準[17]）への適合義務、既存の施設等に対する同基準への適合努力義務等が定められるとともに、同法に基づく「移動等円滑化の促進に関する基本方針」（基本方針）においてバリアフリー整備目標が定められ、支援措置[18]等により取組が促進されてきた。また、平成30年には、公共交通事業者等によるハード及びソフト対策の一体的な取組を推進するための計画制度の創設や、市町村がバリアフリー方針のマスタープランを定めるといったバリアフリーのまちづくりに向けた取組強化等を内容として同法が改正された（翌31年全面施行）。

また、ＵＤタクシーにおける乗車拒否等ソフト面での課題が指摘されている状況を踏まえ、「心のバリアフリー」の観点からソフト対策を強化するため、令和２年の第201回国会においてバリアフリー法が改正された（本年４月全面施行）。その内容は、バリアフリー化された旅客施設等を使用した役務の提供方法に関するソフト基準の公共交通事業者等に対する遵守義務付け[19]、市町村等による教育啓発活動の実施に関する事業の創設等となっている。さらに、基本方針における令和３年度から７年度までの新たなバリアフリー整備目標が設定され、公共交通の旅客施設、車両、道路、建築物に係る目標が更新されたほか、心のバリアフリーの認知度について目標等が新設され、達成のための取組が進められている。

加えて、令和３年５月に閣議決定された「第２次交通政策基本計画」においても、バリアフリーをより一層身近なものにすることを目標の一つとして掲げている。このようなバリアフリーをめぐる情勢の変化を踏まえ、令和３年９月に有識者会議「公共交通機関のバリアフリー基準等に関する検討会」が開催され、①視覚障害者等に対する適切な誘導案内方法等、②特急車両におけるバリアフリー対策、③視覚障害者のエスカレーター利用のための誘導案内方法等の３点を早急に取り組むべき検討課題として、年度内に検討結果を取りまとめ、基準、ガイドラインの見直しに繋げていくことで、バリアフリー水準の向上を

---

[17] 鉄道駅の改札口は原則として一つ以上は幅80cm以上としなければならないこと、旅客船ターミナルにおいて視覚障害者が水面に転落するおそれのある場所には、視覚障害者の水面への転落を防止するための設備を設けなければならないこと、新幹線鉄道において座席定員に応じた車椅子用スペースを設置しなければならないこと等が定められている。

[18] 旅客船、鉄道駅等旅客ターミナルのバリアフリー化やノンステップバス、リフト付きバス、福祉タクシーの導入等に対し支援措置が講じられている。

[19] 令和３年１月移動等円滑化基準が改正され、ソフト基準として、①職員等がバリアフリー設備を用いて、役務の提供を行うこと（例：乗降用のスロープ板等）、②バリアフリー設備それ自体を用いて、運行情報の提供や照度の確保などの役務の提供を行うこと（例：運行情報提供設備、照明設備等）、③バリアフリー設備を用いた役務の提供が行われるよう、体制を確保することが定められた。

図ることとしている。

(3) 土地政策の動向

所有者不明土地の存在が公共事業の実施等の場面において支障を来す事例が生じるなど所有者不明土地問題への対応が喫緊の課題となっていたことから、平成30年６月、所有者不明土地の公共的目的での円滑な利用を実現するための「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」（以下「所有者不明土地法」という。）が制定された。また、残された課題である所有者不明土地の解消・発生抑制については、平成30年１月、「所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議」が設置され、同会議が決定する「所有者不明土地等対策の推進に関する基本方針」（以下「基本方針」という。）[20]等の下、政府一体となった取組が進められている。

現在、国土交通省では、令和３年６月に新たに決定された「基本方針」及び工程表に基づき、所有者不明土地法の施行後３年経過（令和３年11月）の見直しに向け[21]、国土審議会において、所有者不明土地の円滑な利活用・管理を図る仕組みの拡充（地域福利増進事業[22]の拡充、同事業における使用権の上限期間（10 年）の延長等）や、所有者不明土地の発生予防等の観点から重要となる管理不全土地や低未利用地の利活用・管理を図る仕組み（管理不全土地について代執行等の行政的措置を可能とする仕組みや民法改正により創設された管理不全土地管理命令制度[23]の地方公共団体等による活用を可能とする特例の創設、低未利用土地の円滑な利活用を図るためのランドバンク制度の創設等）について検討しており、令和３年12月に同審議会において取りまとめを行い、次期通常国会（令和４年）に所有者不明土地法改正案の提出を予定している。

(4) 都市政策の動向

ア　都市機能の集約・再編等によるコンパクトシティの推進等

都市構造のコンパクト化を誘導するため、平成26年の「都市再生特別措置法」改正により、市町村が立地適正化計画に居住誘導区域や都市機能誘導区域を定め、区域外の開発行為等を抑制する一方、居住や医療、福祉、商業等の都市機能の区域内への立地を金融・税制支援等により促進する制度が創設され、同計画の作成等[24]が進められている。

さらに、都市の防災機能を高めるため、令和２年の「都市再生特別措置法」等改正により、立地適正化計画の記載事項への防災指針の追加、災害危険区域等における開発許可の

---

[20] 平成30年６月に最初の「基本方針」が決定され、その後も、令和元年６月、令和２年７月、令和３年６月に新たな「基本方針」が決定されている。

[21] 所有者不明土地法は、平成30年11月15日及び令和元年６月１日の２段階で施行されている。また、同法において、「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必要な措置を講ずる」こととされている。

[22] 知事の裁定による使用権の設定により所有者不明土地を公共的な事業のために活用可能とする制度。

[23] 管理不全土地について一定の要件の下で、利害関係人の請求により裁判所による管理人の選任を可能とする制度。

[24] 398都市が令和３年７月31日までに計画を作成・公表している。

基準の厳格化等が行われた。また、同改正では、都市の魅力を高めるため、「居心地が良く歩きたくなる」まちなかを創出するための都市公園法等の関係法律の特例の創設等が措置された。この改正法は、令和２年９月に一部を除き施行されており、残余の開発許可基準の厳格化等の規制的措置に係る規定は令和４年４月に施行される。

このほか、新型コロナ危機を契機とし、デジタル化の進展も相まって、都市に対するニーズが変化・多様化しており、ニーズに応えていくため官民の既存ストックを最大限に利活用する重要性が指摘されていることから[25]、身近なエリアの価値向上に資する低未利用地や空き家の利活用等に対する支援措置が令和４年度予算概算要求に盛り込まれている。

イ　景観・歴史的建造物等の観光資源の活用、民間活力を活かした都市と緑・農の共生

「景観法」に基づく景観計画の策定[26]による景観形成の推進や歴史的建造物等の保全等を通じて、景観・歴史的建造物等を観光資源として活用するまちづくりが進められている。

また、民間活力を活かした都市と緑・農が共生するまちづくりを推進するため、平成29年の「都市緑地法」改正により市民緑地認定制度[27]が、「都市公園法」改正により公募設置管理制度（Ｐａｒｋ－ＰＦＩ）[28]がそれぞれ創設されるとともに、「生産緑地法」改正により条例による生産緑地地区の面積要件緩和措置及び特定生産緑地制度[29]が創設された。

このほか、神奈川県横浜市における2027年国際園芸博覧会の開催に向けた準備が進められている。

(5) 住宅政策の動向

住生活の安定の確保と向上の促進に関する計画である「住生活基本計画（全国計画）」が見直され、令和３年３月に閣議決定された。同計画は我が国の住宅政策の指針となるものであり、新たな計画は令和３年度から令和12年度までを計画期間としている。

ア　住宅・建築物におけるカーボンニュートラルの実現と耐震性の向上

令和２年10月の菅内閣総理大臣（当時）による2050年カーボンニュートラル宣言等を受け、脱炭素社会に向けた住宅・建築物における取組を具体化するための検討が進められ

---

[25] 国土交通省により設置された「デジタル化の急速な進展やニューノーマルに対応した都市政策のあり方検討会」の中間とりまとめ報告書（令和３年４月）において示された。

[26] 景観計画区域、行為の制限（形態・色彩等や高さ等建築物の建築等）、方針等を定めた計画で630の景観行政団体（都道府県、政令指定都市、中核市又は都道府県知事とあらかじめ協議した上で、景観行政事務を処理する市町村）で策定されている（令和３年３月31日時点）。

[27] 市町村の認定を受け、ＮＰＯ法人等の民間主体が空き地等を活用して市民緑地を整備・公開する制度。固定資産税等の軽減や植栽、ベンチ等の施設整備に対する補助の支援が受けられる。

[28] 都市公園内のカフェ等収益施設の設置・管理と周辺広場等の整備を一体的に行う民間事業者の公募選定制度。

[29] 生産緑地は、都市計画決定から30年が経過する日から市町村に買取り申出が可能となる。同日以後においても、その保全を確実に行うことが、良好な都市環境の形成を図る上で特に有効であると認められる生産緑地について、市町村が、特定生産緑地として指定することができる制度。指定により、買取り申出が可能となる期日が10年後に延期される。平成30年税制改正により、特定生産緑地についても生産緑地と同様の税負担の軽減（相続税の納税猶予等）が措置された。

ている。具体的には、省エネ基準への適合義務の対象範囲の拡大（住宅及び小規模建築物の適合義務化）、太陽光発電等の再生可能エネルギーの利用促進、吸収源対策としての木材利用拡大に向けた木造建築物等に関する建築基準の合理化等について議論が進められており[30]、政府は、早ければ次期通常国会（令和４年）に関連法案を提出するとしている。

住宅・建築物の耐震性の向上については、平成 25 年の「建築物の耐震改修の促進に関する法律」改正により、病院、旅館等の不特定多数の者が利用する建築物等について、耐震改修等が緊急的かつ重点的に実施されている。

イ　少子高齢化・人口減少に対応した住まい・まちづくり

子育て世帯への施策として、既存の公的賃貸住宅団地の建替え等を契機に子育て支援施設の整備を推進するとともに、三世代同居など複数世帯の同居に対応したリフォームに対して支援を行うなど子育てしやすい環境の整備が推進されている。

また、高齢者への施策として、「高齢者の居住の安定確保に関する法律」に基づくサービス付き高齢者向け住宅の整備が補助等により促進されている[31]ほか、独立行政法人都市再生機構において、賃貸住宅団地の建替え等に併せた医療施設及び介護サービス施設の誘致等による医療福祉拠点の形成を推進している[32]。

このほか、高齢者、低額所得者、子育て世帯等の住宅確保要配慮者のための住宅セーフティネット機能の強化のため、平成 29 年の「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」改正により、空き家等を活用した住宅確保要配慮者の入居を拒まない賃貸住宅の登録制度が創設され[33]、登録住宅につき、改修費用の補助、家賃及び家賃債務保証料の低廉化に係る費用の補助が行われている。

ウ　良質な住宅ストックと流通市場の形成

長期間使用できる優良な住宅を認定する長期優良住宅制度や、インスペクション（建物現況調査等）により基礎的な品質が確認された等の既存住宅に標章を付与してその流通を促す安心Ｒ住宅制度などにより、良質な住宅ストックと流通市場を形成するための取組が推進されている。令和３年には「長期優良住宅の普及の促進に関する法律」が改正され、分譲マンション等の認定手続の見直し[34]、既存住宅を対象とした認定制度の創設等が措置された。

マンションの老朽化等に対応するため、令和２年に「マンションの管理の適正化の推進

---

[30] 国土交通省、経済産業省及び環境省により設置された検討会「脱炭素社会に向けた住宅・建築物の省エネ対策等のあり方検討会」の取りまとめが令和３年８月に公表されており、同取りまとめも踏まえ、10月からは社会資本整備審議会建築分科会・建築環境部会・建築基準制度部会において審議が行われている。

[31] 令和３年10月末時点で、7,979棟、271,302戸が登録されている。

[32] 住生活基本計画において、令和12年度（2030年度）までに250団地程度を医療福祉拠点化することとされている。

[33] 平成29年10月に施行され、令和３年11月22日現在約65万戸が登録されている。なお、政府は令和２年度末に17.5万戸の登録を目標としていたが、同年度の実績は約39万戸で目標は達成された。

[34] 区分所有者がそれぞれ認定を受ける仕組みから管理組合が一括して認定を受ける仕組みに変更された。

に関する法律」及び「マンションの建替え等の円滑化に関する法律」が改正され、地方公共団体によるマンション管理適正化の取組が法的に位置付けられたほか、マンション敷地売却事業[35]の対象への一定の老朽化マンションの追加、団地型マンションの敷地分割事業の創設等が行われた。一部は既に施行されており、令和４年４月に全面施行される。

平成 26 年制定の「空家等対策の推進に関する特別措置法」に基づき市町村による空家等対策計画の策定[36]、特定空家等[37]に対する勧告、命令、代執行等が行われており、併せて予算や税制措置[38]による空き家[39]の活用・除却が進められている。

(6) 流域治水の推進

近年、我が国においては、「平成 30 年７月豪雨」をはじめ、「令和元年東日本台風」、「令和２年７月豪雨」等深刻な被害を及ぼす水災害が毎年のように発生している。また、21 世紀末には、気候変動の影響により、平均気温の上昇をとする２℃[40]に抑えられた場合でも、降雨量が全国平均で 1.1 倍、洪水発生頻度は２倍になることが試算されている[41]。これを受け、あらゆる関係者が協働して集水域と河川区域のみならず氾濫域も含めた流域全体で行う「流域治水」への転換が図られるとともに、治水計画を気候変動の影響を踏まえたものにするため、河川整備基本方針の見直しが進められている。

令和２年 12 月には、令和３年度を開始年度とする「防災・減災、国土強靱化のための５か年加速化対策」が閣議決定され、一級河川における戦後最大洪水等に対応した河川整備の前倒し等の流域治水対策を実施することとされた。

また、令和３年３月、全国 109 の一級水系において、河川整備、雨水貯留浸透施設[42]、土地利用規制等、あらゆる関係者の協働による治水対策の全体像を示す「流域治水プロジェクト」が策定・公表された[43]。

さらに、流域治水の実効性を高めるための立法措置である「特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律」（いわゆる流域治水関連法）が、令和３年４月に成立し、令和

---

[35] 区分所有者全員の同意によらず多数決によってマンションの建物と敷地を一括して売却する事業で、改正以前には耐震性不足のマンションのみが対象とされていた。

[36] 1,332市区町村（76.5%）で既に策定済み（令和３年３月31日現在）。

[37] そのまま放置すれば著しく保安上危険又は衛生上有害となるおそれのある状態、著しく景観を損なっている状態、その他周辺の生活環境の保全を図るために放置することが不適切な状態にあると認められる空家等。

[38] 勧告をした特定空家等に係る敷地について固定資産税等の住宅用地特例の対象から除外する等。

[39] 最新の平成30年住宅・土地統計調査によると、空き家の総数は849万戸、空き家率は13.6%に上る。このうち、賃貸用又は売却用等を除いた、特に管理不全になりやすいとされる「その他の空き家」は349万戸である。

[40] パリ協定（2020 年以降の気候変動問題に関する国際的な枠組み。2015 年にパリで開かれた、温室効果ガス削減に関する国際的取決めを話し合う「国連気候変動枠組条約締約国会議（通称ＣＯＰ）」で合意された。）では、世界の平均気温上昇を産業革命以前に比べて２℃より十分低く保ち、1.5℃に抑える努力をすること等が長期目標とされた。

[41] 国土交通省により設置された「気候変動を踏まえた治水計画に係る技術検討会」が、「気候変動を踏まえた治水計画のあり方」提言改訂版（令和３年４月）において、試算。

[42] 浸水被害の防止を目的として、雨水を一時的に貯留し、又は地下に浸透させる機能を有する施設。

[43] 「令和４年度水管理・国土保全局関係予算概算要求概要（令和３年８月）」によれば、環境保全・創出のための目標設定やグリーンインフラの取組を反映するため、109 水系全ての流域治水プロジェクトを改定することとされている。

３年 11 月に完全施行された。同法の主な内容は、①特定都市河川の指定対象の拡大、②貯留機能保全区域[44]、浸水被害防止区域[45]の創設、③洪水浸水想定区域の指定対象の拡大等である。

①について、現在、特定都市河川は、８水系 64 河川で指定がなされているが、同法によって、市街化の進展により河川整備で被害防止が困難な河川に加え、自然的条件により被害防止が困難な河川の指定が可能になる等、指定対象が拡大された。流域治水の取組を強力に推進するため、特定都市河川の指定に向け検討が進められている。

②について、貯留機能保全区域及び浸水被害防止区域の指定は、土地利用に対して一定の制限を課すこととなるため、円滑な指定に向けて、対象区域の土地所有者等への十分な説明及び地方公共団体への支援が必要であり、区域指定に係る支援策が検討されている。

③について、洪水浸水想定区域の指定対象が、中小河川まで拡大することとなり、約 15,000 河川が新たに追加されることとなったが、地方公共団体の負担軽減のため、防災・安全交付金による財政支援の強化が令和４年度予算概算要求に盛り込まれている。

(7) 今後の気象業務の在り方（線状降水帯の予測精度向上への取組）

近年、雨の降り方は激甚化しつつあり、このような自然環境等の変化、また、今後の先端技術の展望を踏まえ、平成 30 年８月、国土交通省交通政策審議会気象分科会は、「2030 年の科学技術を見据えた気象業務のあり方」を取りまとめた。

こうした中、令和２年７月豪雨において、線状降水帯[46]の予測に関する課題が浮き彫りとなったことから、気象庁は線状降水帯の予測精度向上[47]を最優先課題と位置付け、海上及び陸上の水蒸気量を正確に把握するための観測強化等の取組を加速させるとともに、線状降水帯による集中豪雨に対する情報を段階的に提供することとし、令和３年６月から、線状降水帯が発生していることを検知した際には「顕著な大雨に関する情報」を発表し、大雨による災害発生の危険度が急激に高まっていることを伝えている。今後は、次期気象衛星への最新技術の導入やスーパーコンピュータの高性能化等を通じて、半日前からの線状降水帯に伴う集中豪雨を高い確率で予測し、これに伴う災害発生の危険度分布を提供する予定としている。

一方、気象庁等が設置した「洪水及び土砂災害の予報のあり方に関する検討会」の報告書（令和３年 10 月）においては、洪水及び土砂災害に関する予報の予測精度向上のため、線状降水帯等の降水予測の高度化を進めていくとともに、民間気象事業者等と連携し、新

---

[44] 河川の氾濫水や雨水を一時的に貯留する機能を有する土地の区域で、都道府県知事等が指定する。指定を受けると、雨水等を一時的に貯留する機能を阻害する盛土等の行為は事前に都道府県知事等に届け出なければならなくなる。

[45] 洪水等発生時に建築物への浸水等により住民の生命等に著しい危害が生ずるおそれがある土地の区域で、都道府県知事が指定する。指定を受けると、住宅、要配慮者利用施設等に係る一定の開発行為等が許可制になる。

[46] 次々と発生した積乱雲により、線状の降水域が数時間にわたってほぼ同じ場所に停滞することで、大雨をもたらすもの。

[47] 線状降水帯の予測精度向上の取組は、「防災・減災、国土強靱化のための５か年加速化対策」においても掲げられている。

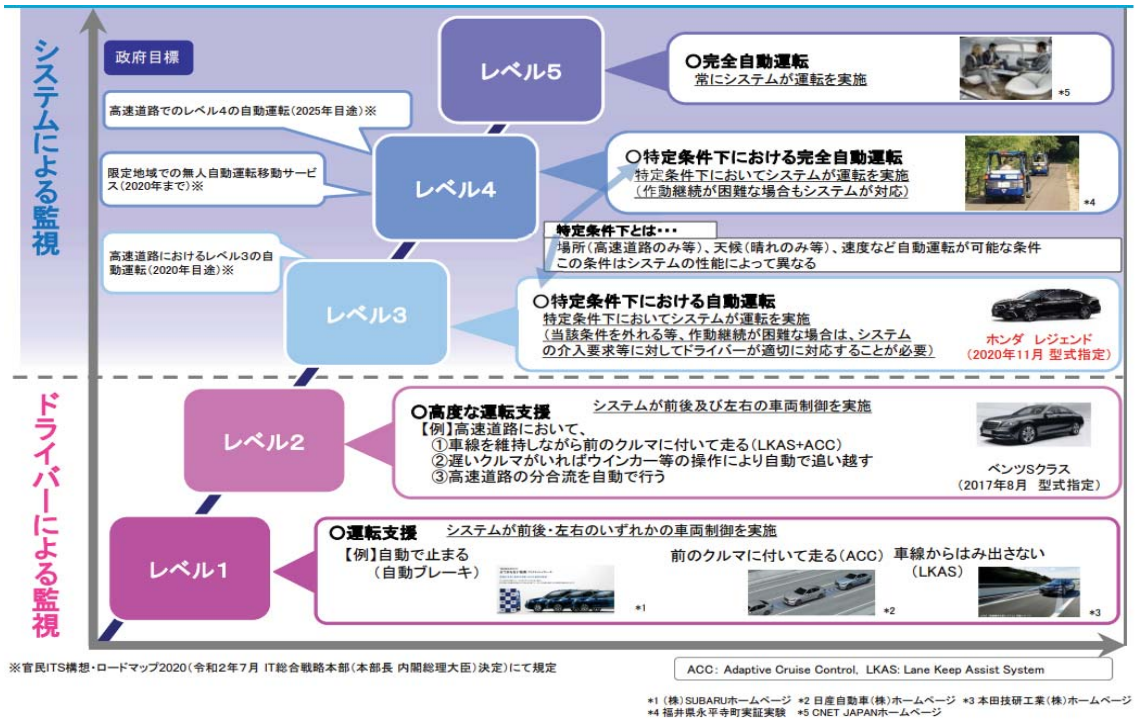
たな技術を活用することとされた。

(8) 国土交通省における自動運転の実現及び電動車の普及に向けた取組

自動車の自動運転については、早期実現に向け官民が一体となって戦略を実行することを目的に、官民ＩＴＳ[48]構想・ロードマップが平成 26 年に策定されて以降、毎年改定が行われてきた。これにより、技術開発（車載センサー技術の開発等）、制度整備（自動運転車両の安全基準の策定等）、インフラ整備（自動運転車の運行を補助する磁気マーカー等の設置）等を推進した結果、令和２年度までに、世界初の自動運転レベル３の型式指定及び市場化、無人自動運転移動サービスの実現等が達成されている。

国土交通省では、経済産業省と連携し、最寄駅等と目的地を結ぶ「ラストマイル自動運転」について、車両技術の検証やビジネスモデルの検討のための実証実験を全国で実施するとともに、トラックドライバー不足解消に資する「トラックの隊列走行」について、技術開発や公道実証を実施している[49]。また、高齢化が進行する中山間地域における生活の足の確保等のため、道の駅等を拠点とした自動運転サービスの社会実装の実現等に向け取り組んでいる。

自動運転車の定義及び政府目標



出典:国土交通省資料

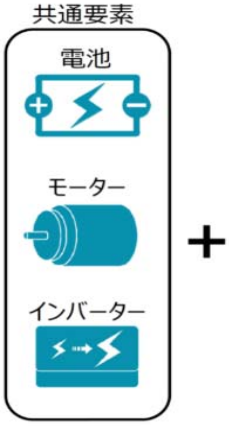
---

[48] Intelligent Transport Systems（高度道路交通システム）。道路交通の安全性、輸送効率、快適性の向上等を目的に、最先端の情報通信技術等を用いて、人、道路、車両を一体のシステムとして構築する新しい道路交通システムの総称。

[49] ラストマイル自動運転は、令和３年３月、福井県永平寺町において、全国で初めてレベル３としてサービスを開始。トラックの隊列走行は、令和３年２月、新東名高速道路において、後続車無人隊列走行技術を実現。

また、欧州や中国は、電気自動車等の普及を進めている一方、日本では、普及が遅れており[50]、政府は、「2050 年カーボンニュートラルに伴うグリーン成長戦略（令和３年６月 18 日策定）」において、2035 年までに、乗用車新車販売で電動車[51]100％を実現できるよう、包括的な措置を講じることとしている。国土交通省においては、事業用（バス、タクシー、トラック等）として使用する次世代自動車及び充電設備の導入支援等を実施している。充電設備については、新たな現地実証実験として、横浜市において令和３年６月より全国で初めて公道上[52]にＥＶ充電器を設置する実証実験が行われている。

電動車の種類



＋

	日本語	英語	略称
	電動車	**Electrified Vehicle**	**xEV**（エックスイーブイ）
＋ 充電	電気自動車	Battery Electric Vehicle	BEV
エンジン ＋ 充電	プラグイン・ハイブリッド自動車	Plug in Hybrid Electric Vehicle	PHEV
エンジン	ハイブリッド自動車	Hybrid Electric Vehicle	HEV
燃料電池 ＋ 水素タンク	燃料電池自動車	Fuel Cell Electric Vehicle	FCEV

出典：資源エネルギー庁ＨＰ

３　航空、港湾、海事政策の動向

(1) 航空政策の動向

新型コロナウイルス感染症の影響により厳しい経営状況にある航空会社を支援するため、国管理空港における国内線に係る着陸料、停留料、航行援助施設利用料の令和３年度分について、大幅な減額（約９割）が行われている。航空機燃料税についても、令和３年度のみの時限措置として、現在適用されている軽減措置（26,000 円/kℓ→18,000 円/kℓ）から税率を更に１/２軽減（18,000 円/kℓ→9,000 円/kℓ）となっている。また、同様に厳しい経営環境にあるコンセッション空港等へも、空港整備勘定から空港施設の整備に対する無利子貸付が行われている。

無人航空機（ドローン）の安全対策については、令和４年度中の有人地帯における補助者なしでの目視外飛行（レベル４）実現のため、段階的に航空法が改正された。まずは、令和２年の第 201 回国会において、無人航空機の所有者等の情報を把握するための登録制度の創設等が行われ、令和３年 12 月から登録申請の受付が開始され、令和４年６月には登

[50] 2021 年第１四半期の電気自動車、プラグインハイブリッド自動車の販売台数は、ＥＵ全体：約 35 万台（2020 年同期比で 1.5 倍以上）、日本：約 1.1 万台（2020 年同期比で約２割増）出典：2050 年カーボンニュートラルに伴うグリーン成長戦略（令和３年６月 18 日策定）。

[51] 電気自動車（ＢＥＶ）、プラグインハイブリッド自動車（ＰＨＥＶ）、ハイブリッド自動車（ＨＥＶ）、燃料電池自動車（ＦＣＥＶ）の総称。「電動車の種類」の図中のインバーターとは、電池から出力される直流電力をモーターが駆動する交流電力に変換する部品。

[52] 公道扱いである駐車帯（道の駅、サービスエリア、パーキングエリア）は除く。

録が義務化される。次に、令和３年の第 204 回国会において、無人航空機の機体認証及び操縦ライセンス制度の創設並びに運航管理のルールが整備され、令和４年 12 月からのレベル４実現を目指し、関係省令等の検討がなされている。

(2) 港湾、海事政策の動向

地球温暖化防止に向け、世界的な脱炭素化の流れが加速する中、我が国も 2050 年のカーボンニュートラルの実現を目標としている。港湾は、二酸化炭素の排出源が多く立地しその削減効果も大きいことから、国土交通省は、カーボンニュートラルポートの形成を推進しており、水素・燃料アンモニア等の次世代エネルギーの受入環境の整備や、脱炭素化に配慮した港湾機能の高度化等への取組を推進しているほか、洋上風力発電の導入促進に向け、洋上風力発電の基地となる港湾の整備を促進している。

国際基幹航路の寄港維持拡大に向けた「国際コンテナ戦略港湾」政策では、国際戦略港湾[53]における大型船の入港に対応したコンテナターミナルの整備、国内及び東南アジア等からの航路網の充実、国際戦略港湾での積み替え機能強化等、利便性・荷役の生産性の向上に向けた各種政策を推進している。また、ターミナルの機能強化に向け、世界最高水準の生産性と良好な労働環境の確保に向けた「ＡＩターミナル」の実現に向けた政策を実施している。

このほか、穀物、鉄鉱石、石炭等のばら積み貨物（バルク貨物）の安価な輸入の実現のための「国際バルク戦略港湾」政策や、新型コロナウイルス感染症の拡大に伴い厳しい状況となっている、クルーズ船の受入再開に向けた環境整備等にも取り組んでいる。

海事分野では、造船業においては中国・韓国造船業等の台頭による競争の激化、国際海運業においては構造的な船腹過剰と厳しい国際競争等を背景に、いずれも国際競争力の強化が必要な状況である。また、内航海運業においては、若手船員の確保に向けた船員の働き方改革の推進、荷主等との取引環境の改善、中小事業者が大部分の内航海運業の生産性の向上等の課題がある。

このような背景から、本年５月、第 204 回国会において、海上運送法等６本の法律を同時に改正する法案が成立し、我が国の海運業の競争力強化だけでなく、造船業への需要喚起にもつながる燃費性能に優れる等の高品質な船舶の導入についての支援制度を創設する等、造船、海運及び船員の基盤強化に向けた一体的な措置が行われている。

海事分野のカーボンニュートラルについては、令和 10 年（2028 年）に温室効果ガスを排出しない「ゼロエミッション船」の実船投入開始を目指しており[54]、本年 10 月には、国土交通省が 2050 年までに国際海運のカーボンニュートラルを目指す方針を表明している。また業界団体である日本船主協会も同様の目標を掲げており、政府と産業界がともにカー

[53] 政令により京浜港（東京港、横浜港、川崎港）及び阪神港（大阪港、神戸港）が指定されている。

[54] 本年 10 月に改訂された、政府の（第６次）エネルギー基本計画においては、目標の 2028 年より前倒しで実現することを目指す、とされている。

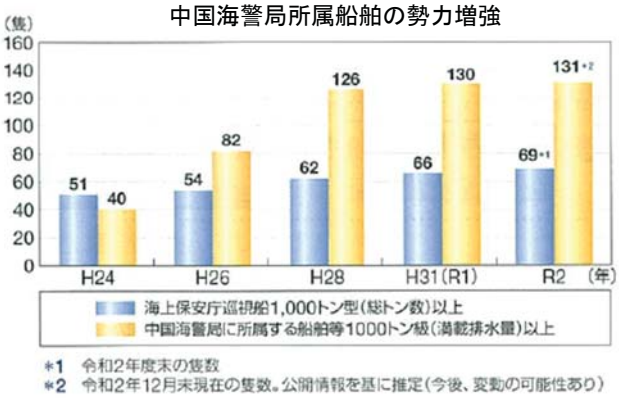
ボンニュートラルの方針を表明している[55]。一方、内航海運では、実現可能な技術を順次導入し、段階的にカーボンニュートラルを目指すとする内容の中間報告書が「内航カーボンニュートラル推進に向けた検討会」によって本年８月に取りまとめられている。

また、海上ブロードバンド通信の進展や、ＩｏＴ技術を活用した運航支援技術の高度化を背景に、自動運航船の実用化に向けた動きが世界的に活発化している。国土交通省においても、当面の目標として令和７年（2025 年）までにフェーズⅡ自動運転（最終的な意思決定は船員で行うが、様々な「行動提案」や「情報提示」を行うことができる船舶）の実用化を目指し、自動運航船の実証実験を継続して進めており、令和２年 12 月には自動運航船の設計指針が策定されている。

(3) 海上保安の動向

尖閣諸島周辺の海域においては、平成 24 年の尖閣諸島の国有化以来、中国船舶の活動[56]が活発化し常態化している。特に平成 25 年の中国海警局の発足後は、同局船舶の隻数の増加とともに、船舶の大型化・武装化が進んでいる。

中国海警局所属船舶の勢力増強



（出典：「海上保安レポート 2021」）

また、本年２月に施行された海警法[57]を根拠に、中国は尖閣海域を含む同国周辺海域における管轄権の主張や領海侵犯等の圧力を強めている。

一方、日本海では中央部の「大和堆」周辺の我が国の排他的経済水域で中国籍の漁船が違法操業を行っており[58]、同海域における我が国漁船の漁労を脅かす状況となっている[59]。さらに、最近日本海沿岸には、北朝鮮からの物と思料される木造船等の漂流・漂着が相次いでいる。

我が国周辺を取り巻くこれらの状況に対し、海上保安庁では平成 28 年の海上保安強化に関する関係閣僚会議の決定等に基いて体制の強化を進めており、令和４年度予算概算要

---

[55] これに必要なアンモニア燃料船の開発や、舶用水素エンジンの開発が、ＮＥＤＯ（国立研究開発法人 新エネルギー・産業技術総合開発機構）のグリーンイノベーション基金事業の対象とされており、４つのプロジェクトに対し期間６～10 年、320 億円の支援が予定されている。

[56] 荒天の日等を除き、ほぼ毎日、我が国の接続水域（領海の外側の 24 海里（約 44km）までの海域）に数隻の中国海警局船舶が入域し、それらの船舶が、月平均４回程度、我が国の領海へ侵入している。

[57] 中国海警局の権限と役割を定めた法律で、「管轄海域」（具体的な範囲は示されていない）における、「武器の使用を含む一切の必要な措置」を認める内容となっている。このような規定について、我が国は、適用範囲や武器使用権限が曖昧であり、国際法に反するものであると主張している。

[58] 令和元年当時、大和堆での違法操業の中心であった北朝鮮籍船は、新型コロナウイルス感染症の流行後、北朝鮮が国境閉鎖していることからその数を激減させ、それに代わり中国籍船の違法操業が増加している。水産庁の統計によれば、令和元年に退去警告を受けた漁船は北朝鮮籍が 4,007 隻、中国籍が 1,115 隻であるが、令和２年は北朝鮮籍は１隻、中国籍は約 4.1 倍の 4,393 隻である（本年は、９月 30 日までに 582 隻の中国漁船が退去警告を受けている）。

[59] 大和堆周辺の日本の一部海域では、違法操業の中国漁船が多いため、水産庁が安全確保を理由に断続的に漁業者に対し操業自粛を求めている状況である。また、本年６月、大和堆周辺海域において、北朝鮮籍と思われる武器を携行する国籍不明の船舶が海上保安庁によって確認されている。

求においては、４隻の大型巡視船の新規整備や、広域の監視体制を強化するための無人航空機の導入に必要な予算の要求を行っている。

なお、尖閣海域での実情を踏まえ、海上保安庁の武器使用の要件を緩和する新たな法律の制定が必要であるとの指摘もある。

４　観光施策の動向

政府は、国を挙げて、観光を我が国の基幹産業へと成長させるため、訪日外国人旅行者数 2030 年 6,000 万人等を目標とする「明日の日本を支える観光ビジョン」を、平成 28 年３月に策定し、これらの目標達成のため、多言語対応といった受入環境整備等を行ってきた。その結果、平成 30 年には初めて訪日外国人旅行者数が 3,000 万人を突破した。

しかし、令和２年２月からの新型コロナウイルスの感染拡大による水際対策の強化等の措置により、同年４月以降、訪日外国人旅行者数は、大幅な減少が続いている。

このような訪日外国人旅行者の激減、日本国内における移動や外出の自粛要請等により、観光産業は深刻な影響を受けていることから、政府は、令和２年度第１次補正予算において「Ｇｏ　Ｔｏ　トラベル」事業[60]に約 1.3 兆円を計上[61]し、支援を行うこととした。同事業は、令和２年７月から開始されたが、新型コロナウイルスの感染拡大を受け、同年 12 月 28 日から全国一斉に事業の一時停止がなされた。令和３年 11 月、観光庁は、年末年始の感染状況等を踏まえ、全国規模での同事業再開を念頭に準備を進めるとした[62]。

また、ＩＲ（統合型リゾート）については、2020 年代後半の事業開始を目標に、令和２年 12 月、特定複合観光施設区域整備法に基づく基本方針が決定され、令和３年 10 月１日から都道府県又は政令市とＩＲ事業者が共同で作成する「区域整備計画」の国土交通大臣に対する認定申請の受付が開始された。

内容についての問合せ先

国土交通調査室　鈴木首席調査員（内線 68581）

---

[60] 国内旅行を対象に、宿泊・日帰り旅行代金の１/２相当額を支援。支援額のうち、７割は旅行代金の割引、３割は旅行先で使える地域共通クーポンとして付与。１人１泊当たり２万円（日帰りは１万円）が上限。

[61] その後、令和２年度予備費で 3,119 億円、令和２年度第３次補正で 9,374 億円が追加された。

[62] 観光庁は、令和３年 11 月 19 日、「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」が閣議決定されたこと等を受け、同日に隣県まで対象が拡大された「県民割」（都道府県が独自に行う旅行割引の割引支援）の支援対象を年明け以降、近隣圏域（地域ブロック）へ拡大し、その後、年末年始の感染状況等を踏まえ、全国規模での事業再開を念頭に準備を進めるとし、５月の大型連休前までは国、その後は都道府県による事業とするとした。また、事業再開に当たっては、補助上限を１万 3,000 円（割引率 30%（割引上限額 10,000 円）＋クーポン 3,000 円（平日）1,000 円（休日））に引き下げ、ワクチンの接種証明又は陰性証明を利用条件とするとした。

環境委員会

環境調査室

Ⅰ　所管事項の動向

１　脱炭素社会の構築

(1) 気候変動に関する国際的な取組

ア　パリ協定

2015 年 12 月、フランス・パリで開催された国連気候変動枠組条約第 21 回締約国会議（ＣＯＰ21）において、2020 年以降の新たな国際枠組みである「パリ協定」が採択された。パリ協定では、世界共通の長期目標として２℃目標が設定されるとともに、1.5℃に抑える努力を追求することが盛り込まれた。また、パリ協定に参加する全ての国に 2020 年以降の削減目標（国が決定する貢献（Nationally Determined Contribution)。以下「ＮＤＣ」という。）の提出・更新が義務付けられている[1]。パリ協定は 2016 年 11 月４日に発効し、2020 年１月１日から取組が開始されている。

パリ協定の主な内容

・世界共通の長期目標として２℃目標の設定。1.5℃に抑える努力を追求することに言及。
・主要排出国を含む全ての参加国が削減目標を５年ごとに提出・更新。
・全ての参加国が共通かつ柔軟な方法で実施状況を報告し、レビューを受けること。
・全ての参加国が長期的な温室効果ガスの低排出型の発展のための戦略（長期低排出発展戦略）を作成、提出。
・適応の長期目標の設定、各国の適応計画プロセスや行動の実施、適応報告書の提出と定期的更新。
・イノベーションの重要性の位置付け。
・５年ごとに世界全体の実施状況を確認する仕組み（グローバル・ストックテイク）。
・先進国が資金の提供を継続するだけでなく、途上国も自主的に資金を提供。
・我が国提案の二国間クレジット制度（ＪＣＭ）も含めた市場メカニズムの活用を位置付け。

（環境省資料を基に当室作成）

イ　世界の脱炭素化に向けた動き

パリ協定の長期目標を受けてＩＰＣＣ（国連気候変動に関する政府間パネル）は、1.5℃と２℃との影響の違いについての知見を 2018 年に「1.5℃特別報告書」としてまとめ、将来の平均気温上昇が 1.5℃を大きく超えないようにするためには、2050 年前後には世界のＣＯ２排出量が正味ゼロ（カーボンニュートラル）となっていることが必要であることなどが示された。

こうした科学的知見に加え、近年頻発する気象災害などを受けて、多くの国々が気温上昇を 1.5℃に抑えることを目指し、そのための対策として 2050 年排出ゼロを目標とするようになり、2019 年９月の国連気候行動サミットを契機としてその動きが強まった。既に、140 近くの国・地域[2]が 2050 年までのカーボンニュートラルにコミットしている。

パリ協定を離脱していた米国は、バイデン大統領就任後にパリ協定へ復帰し[3]、気候変動対策に積極的な姿勢を示すとともに、本年４月 22～23 日には米国主催の下で「気候サミット」を開催した。同サミットは各国に対し、更なる気候変動対策を求め、国際社会の機運

---

[1] 気候変動に関する国際連合枠組条約京都議定書（1997 年採択）は、先進国に温室効果ガス排出削減を義務付けていたが、パリ協定では、各国の削減目標の達成自体は義務付けられていない。

[2] 気候変動対策推進のための有識者会議報告書（令和３年 10 月 26 日）参考資料

[3] バイデン大統領は、2021 年１月 20 日の就任当日にパリ協定復帰の署名を行い、米国は２月 19 日に正式に復帰した。

を高めることを目的とし、約 40 の国・地域の首脳級等が招待され、複数の首脳は 2030 年を目標年とするＮＤＣの更なる引き上げ、2050 年カーボンニュートラル等について言及した。

また、本年８月にＩＰＣＣは、第６次評価報告書（ＡＲ６）第１作業部会報告書[4]を公表した。今回初めて、人間の影響が大気、海洋及び陸域を温暖化させたことには疑う余地がないと断定するとともに、人為起源の気候変動は、世界中で熱波、大雨、干ばつといった極端現象の頻度や強度に影響を及ぼしているが、気温上昇を 1.5℃に抑えた場合にはこうした変化が相当程度抑制できることも示された。

本年 10 月 31 日から 11 月 13 日まで、イギリス・グラスゴーでＣＯＰ26[5]が開催された。首脳級会合「世界リーダーズ・サミット」には、岸田内閣総理大臣をはじめとする 130 か国以上の首脳が出席し、今後の世界的な気候変動対策の推進に向けた各国の取組が表明された。会議では、最新の科学的知見に依拠しつつ、今世紀半ばでの温室効果ガス実質排出ゼロ及びその経過点である 2030 年に向けての野心的な緩和策及び適応策を締約国に求めることが合意されるとともに、ＣＯＰ25 で合意に至らなかった市場メカニズムの実施指針等が合意され、パリ協定に基づく実施指針が完成した。

(2) 2050 年カーボンニュートラル実現に向けた我が国の取組

2020 年 10 月、菅前内閣総理大臣は所信表明演説において、2050 年までに温室効果ガスの排出を全体としてゼロにする、2050 年カーボンニュートラル宣言を行った。また、本年４月 22 日、2050 年カーボンニュートラルに整合的で野心的な目標として、2030 年度の温室効果ガス排出量を 2013 年度比で 46%削減することを目指し、さらに 50%の高みに向け挑戦を続けることを地球温暖化対策推進本部において決定し、同日の気候サミットにおいてこの目標を表明した。

こうした動きを受け、2050 年カーボンニュートラル実現に向け、関係する計画等の見直しが行われた。「地球温暖化対策計画」は、我が国唯一の地球温暖化に関する総合計画であるが、2050 年カーボンニュートラルと 2030 年度の温室効果ガス削減目標に整合する形で見直され、本年 10 月 22 日に閣議決定された。そして、同計画の見直しを踏まえ、同日、2030 年度の温室効果ガス削減目標である「日本のＮＤＣ（国が決定する貢献）」[6]を地球温暖化対策推進本部で決定するとともに、2050 年カーボンニュートラルを示す「パリ協定に基づく長期戦略」[7]についても、閣議決定した。

---

[4] 今回の報告書は前回のＡＲ５以来８年ぶりとなる。第１作業部会は自然科学的根拠を取り扱うもので、これに続き、今後、影響、適応及び脆弱性（第２作業部会）、気候変動の緩和（第３作業部会）が順次公表されるとともに、ＡＲ６統合報告書が 2022 年９月には公表される予定である。

[5] 2020 年に予定されていたが、新型コロナウイルス感染症拡大の影響により１年延期された。

[6] 我が国は 2030 年度に 2013 年度比 26%減とする温室効果ガス削減目標を、2020 年３月 30 日に国連気候変動枠組条約（ＵＮＦＣＣＣ）事務局に提出しＮＤＣとして登録されているが、本年４月の政府決定を受けて削減目標を 46%に引き上げた。

[7] パリ協定において温室効果ガス低排出型発展戦略を提出することが各国に招請されており、我が国は 2019 年６月に、今世紀後半のできるだけ早期に脱炭素社会を目指すとするビジョンを提出した。

また、地域における脱炭素社会を推進するため、2020 年 12 月より開催された「国・地方脱炭素実現会議」では、本年６月９日に「地域脱炭素ロードマップ」が策定され、今後５年間の集中期間に政策を総動員し、2030 年までに少なくとも 100 か所の脱炭素先行地域を創出する目標等を掲げ、新たな地域の創造や国民のライフスタイルの転換を図ることとしている。

さらに、炭素税や排出量取引など、炭素に対し価格を付けて排出者の行動を変容させる政策手法である「カーボンプライシング」については、菅前総理の指示により環境省及び経済産業省[8]において議論が進められ、今夏、それぞれが中間整理を取りまとめている。

本年の第 204 回国会では、「地球温暖化対策の推進に関する法律」（平成 10 年法律第 117 号。以下「地球温暖化対策推進法」という。）が改正され、基本理念として 2050 年カーボンニュートラルの実現を法律に明記すること、地域の脱炭素化に貢献する事業を推進するための計画・認定制度の創設、脱炭素経営の促進に向けた企業の温室効果ガス排出量情報のデジタル化・オープン化等の措置が講じられた。

なお、気候変動への適応[9]については、「気候変動適応法」（平成 30 年法律第 50 号）に基づく「気候変動適応計画」が改定され、本年 10 月 22 日に閣議決定されている[10]。

(3) 今後の主な課題

ＣＯＰ26 における全体決定では、2022 年末までに 2030 年のＮＤＣの再検討及び強化を要請することが盛り込まれた。1.5℃目標に向け、2030 年までは重要な 10 年であり、締約国には更なる削減目標の引上げと早急な対策強化が必要であるとされる[11]。

また、同決定では、石炭火力発電について、全ての国に対して、排出削減対策が講じられていない石炭火力発電の逓減及び非効率な化石燃料補助金からのフェーズ・アウトを含む努力を加速することが示された。政府は、石炭火力の段階的な削減は国内政策と整合的であり、着実に脱炭素を進めていくとしているが[12]、政府が推進する水素・アンモニア混焼は火力発電の延命策であり技術的な実現性が乏しいとの指摘[13]もある。欧州を中心に 2030 年までの廃止を宣言する国が相次ぐ中、石炭火力発電に依存し続ける我が国に対する国際

---

[8] 環境省では中央環境審議会地球環境部会の下に設置されている「カーボンプライシングの活用に関する小委員会」において、経済産業省では「世界全体でのカーボンニュートラル実現のための経済的手法等のあり方に関する研究会」において検討されている。

[9] 気候変動適応とは、気候変動影響に対応して、これによる被害の防止又は軽減その他生活の安定、社会若しくは経済の健全な発展又は自然環境の保全を図ることを指す。

[10] 気候変動適応計画は、気候変動適応法に基づき、気候変動適応に関する施策の基本的方向性・分野別施策・基盤的施策について記載したものであり、平成 30 年 11 月に閣議決定された。
今回の改定では、令和２年 12 月に公表された「気候変動影響評価報告書」で示された最新の科学的知見を踏まえ、「重大性」「緊急性」「確信度」に応じた「適応策の基本的考え方」を追加するとともに、ＰＤＣＡサイクルの下で、分野別施策及び基盤的施策に関するＫＰＩ（施策達成度合いの定量的指標）の設定、国・地方自治体・国民の各レベルで気候変動適応を定着・浸透させる観点からの指標の設定等による進捗管理等の実施について盛り込まれた。

[11] 特定非営利活動法人気候ネットワークプレスリリース（令和３年 11 月 13 日）

[12] 松野官房長官記者会見（令和３年 11 月 15 日）

[13] 前掲注 11

社会の理解が得られるのかとの指摘[14]もなされている。

また、新たに我が国が設定した目標である 2050 年カーボンニュートラル、2030 年度の温室効果ガス 46%削減、さらに 50%の高みに向け挑戦を続けることは、意欲的な目標であり、これまでの延長線上の取組では、その実現は容易ではないとされる。政府は、徹底した省エネ、再生可能エネルギーの主力電源化への取組を最大限進めること等を示しているが、中でも再生可能エネルギーの導入を促進し、地域の脱炭素化を進めていくことは重要な取組の一つとなる。このため、改正された地球温暖化対策推進法や地域脱炭素ロードマップに基づき、環境保全等に配慮した促進区域の設定による再生可能エネルギー設備導入の新たな適地の確保、地域における合意形成や意欲的に脱炭素の取組を行う地方公共団体等に対する支援などの取組が実効ある形で行われることが期待される。

加えて、欧州では国境炭素税の導入が検討されているが、我が国においても環境と経済の好循環という観点から、成長に資するカーボンプライシングの検討に、経済産業省と環境省は連携して取り組んでいる。我が国の削減目標の達成と経済成長を両立させながら、企業にいち早く脱炭素化に向けた事業変革とイノベーションを促すインセンティブとなるような仕掛けを早期に具体化すべきとの指摘[15]もある中、今後の議論の行方が注視される。

２　循環型社会の形成

(1) 循環型社会を形成するための法体系

我が国の循環型社会を形成するための法体系は、この分野の基本法である「循環型社会形成推進基本法」（平成 12 年法律第 110 号）、同法の下に位置付けられ一般的な仕組みが定められている「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（昭和 45 年法律第 137 号）及び「資源の有効な利用の促進に関する法律」（平成３年法律第 48 号）、特定の素材に着目した包括的な法制度としての「プラスチックに係る資源循環の促進等に関する法律」（令和３年法律第 60 号。以下「プラスチック資源循環促進法」という。）、個別物品の特性に応じた規制法としての容器包装や家電等に係る個別リサイクル法、その他「国等による環境物品等の調達の推進等に関する法律」（平成 12 年法律第 100 号）等で構成されている。

なお、廃棄物処理の優先順位は、①リデュース（発生抑制）、②リユース（再使用）、③リサイクル（再生利用）、④熱回収、⑤適正処分という順位で、循環型社会形成推進基本法に規定されている。

(2) 近年の資源循環に係る主な課題

ア　プラスチックごみ問題への対応

(ｱ) 国際的な動向

我が国を始め、先進国で発生したプラスチック廃棄物の多くの量が、中国や東南アジア諸国等に資源という形で輸出されてきた。しかし、輸出されたプラスチック廃棄物の中にリサイクルに適さない汚れたプラスチックが混入していた事案や不適正な処理により一般

---

[14] 『毎日新聞』（令 3.11.16）

[15] 気候変動対策推進のための有識者会議報告書（令和３年 10 月 26 日）

環境に流出するような事案が多発していた。

2017（平成 29）年末、我が国最大のプラスチック廃棄物の輸出相手国だった中国は、環境汚染に対する国内の批判の高まりを受けてプラスチック廃棄物の禁輸措置をとった。また、東南アジア諸国でもプラスチック廃棄物の輸入に制限をかける国が出てきた。

こうした状況の中、2021（令和３）年１月からプラスチック廃棄物がバーゼル条約[16]の対象となり、リサイクルに適さないプラスチック廃棄物を輸出する際には、事前に輸入国の同意が必要となった。

他方で、規制以外の国際的な取組として、2019（令和元）年６月に長野県で開催されたＧ20 エネルギー・環境関係閣僚会合では、新興国や途上国も含めた各国が自主的な対策を実施し、その取組を継続的に報告・共有する新たな枠組みとして「Ｇ20 海洋プラスチックごみ対策実施枠組」が合意された。さらに、同月に大阪府で開催されたＧ20 大阪サミット首脳宣言において、2050 年までに海洋プラスチックごみによる追加的な汚染をゼロにまで削減することを目指す「大阪ブルー・オーシャン・ビジョン」を共有し、Ｇ20 以外の国際社会にも共有を呼びかけることが盛り込まれた。

(ｲ) 国内における取組

国内では、国内外からのプラスチック等の漂着物について対策が行われるとともに、プラスチックをめぐる国外の動向等を含む様々な課題を受けて、主に以下の対策が講じられている。

・海岸漂着物処理推進法の改正

海岸漂着物については、「美しく豊かな自然を保護するための海岸における良好な景観及び環境の保全に係る海岸漂着物等の処理等の推進に関する法律」（平成 21 年法律第 82 号）に基づき対策が進められている。平成 30 年の第 196 回国会の改正では、海洋環境に深刻な影響を及ぼし、船舶の航行や漁場環境の支障となっている漂流ごみ等の法の対象への追加やマイクロプラスチック[17]対策に係る規定の新設等が行われた。

・プラスチック資源循環戦略の策定

平成 30 年６月に閣議決定された「第四次循環型社会形成推進基本計画」では、「プラスチックの資源循環を総合的に推進するための戦略」を策定し、これに基づく施策を進めていくこととされ、令和元年５月に３Ｒ＋Renewable（再生可能資源への代替）を基本原則とする「プラスチック資源循環戦略」が策定された。

同戦略では、リデュース等の徹底、効果的・効率的で持続可能なリサイクル、再生材・バイオプラスチックの利用促進等を重点戦略としている。また、今後の野心的なマイルストーンを掲げており、速やかに具体的な施策を進めていくとしている。

・レジ袋有料化義務化の実施

令和２年７月、プラスチック資源循環戦略における重点戦略の一つに位置付けられているリデュース等の徹底の一環としてレジ袋有料化義務化が開始された。

---

[16] 正式名称「有害廃棄物の国境を越える移動及びその処分の規制に関するバーゼル条約」。一定の有害廃棄物の国境を越える移動等の規制についての国際的な枠組み及び手続等を規定している。

[17] 環境中に流出したプラスチックごみが波や紫外線の影響等で直径５ミリメートル以下となったもの。有害化学物質を吸着して食物連鎖に取り込まれ、海洋生態系に影響を及ぼす等の懸念が国内外で高まっている。

レジ袋有料化義務化に当たっては、小売業に属する事業者が商品の販売に当たり、プラスチック製の買物袋を有償で提供すること等が定められている。ただし、①繰り返し使用可能な 50 マイクロメートル以上の厚さのもの、②海洋生分解性プラスチックの割合が100%であるもの、③バイオマス素材の割合が 25%以上のものについては有料化義務化の対象外とされている。

・プラスチック資源循環促進法の制定

従来の個別物品の特性に応じた規制を目的とした各種リサイクル法と異なり、第 204 回国会において新たに制定されたプラスチック資源循環促進法は、プラスチックという素材に着目し、①設計・製造、②販売・提供、③排出・回収・リサイクルという各段階において必要な措置を規定している。

同法の施行日は令和４年４月１日を予定しており、現在、①基本方針、②プラスチック使用製品設計指針、③特定プラスチック使用製品（ストロー・スプーン等）の使用合理化[18]、④市区町村によるプラスチック製容器包装とそれ以外のプラスチック製品の一括回収の促進等の具体化に向け、経済産業省及び環境省の合同会議で議論が行われている。

イ　災害廃棄物処理に関する取組

近年、台風や地震などの自然災害が頻発し、令和元年房総半島台風・東日本台風では、約154万トン、令和２年７月豪雨では、約54万トンといった多量の災害廃棄物が発生している。災害廃棄物処理の遅滞は被災地の復興の妨げとなるため、あらかじめ災害廃棄物処理計画を策定すること等、平時の備えを行うとともに、発災時には、迅速かつ適切な初動対応、国による被災地支援体制の構築などが重要となる。

環境省は、自治体等における災害廃棄物対策の支援充実のため、災害廃棄物に関する有識者、技術者、業界団体等で構成される「災害廃棄物処理支援ネットワーク(D.Waste-Net)」を構築し、災害の種類・規模等に応じて災害廃棄物の処理が適正かつ円滑・迅速に行われるよう、災害廃棄物処理計画の策定等に対する技術支援、発災時の初動対応、復旧・復興対応支援等を行っている。

また、地方環境事務所が中心となって、自治体や事業者等の参画により、地域ブロック協議会が全国８か所に設置され、地域ブロック別の災害廃棄物対策行動計画等の作成、自治体の災害廃棄物処理計画の策定支援、地域ブロックにおける共同訓練の取組が実施されている。

他方、過去の発災時に、自治体による災害廃棄物処理計画の未策定により災害廃棄物への対応が遅れた事例が生じており、計画策定率の低さが問題となっていた。こうしたことから、第四次循環型社会形成推進基本計画では令和７年度末に都道府県で100%、市区町村で60%とする目標が掲げられ、環境省は自治体の処理計画策定の支援を進めている。令和２年度末で同計画を策定した自治体は、都道府県では100%、市区町村では64%となっており、上記目標は達成されたが、以前より市区町村では専門知識を持つ職員や予算の確保が

[18] 使用の合理化の方法としては、①消費者への意思確認、② 有償提供・ ポイント還元、③薄肉化・軽量化されたものの使用、④代替素材を使ったものの使用が想定されている。

困難であることが指摘されており、引き続き国による支援が求められている。

３　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

生物の多様性を包括的に保全するとともに、生物資源を持続可能な形で利用していくための国際的な枠組みとして、1992（平成４）年に、「生物の多様性に関する条約」（生物多様性条約）が採択された。その後、2010（平成 22）年 10 月に愛知県名古屋市において、同条約の第 10 回となる締約国会議（ＣＯＰ10）が開催され、生物多様性に関する世界目標として、2050 年までに「自然と共生する世界」を実現することを目指し、2020 年までに生物多様性の損失を止めるための効果的かつ緊急の行動を実施するという 20 の個別目標から成る愛知目標が採択された。

また、我が国の生物多様性の保全と持続可能な利用についての基本原則は、「生物多様性基本法」（平成 20 年法律第 58 号）において定められている。同法では、政府に生物多様性国家戦略の策定を義務付けており、これを受け、愛知目標の達成及び自然共生社会の実現に向けた国家戦略として、平成 24 年９月に「生物多様性国家戦略 2012-2020」が閣議決定されている。

愛知目標は 2020 年を達成年としていたが、昨年９月に発表された国連の生物多様性条約事務局の報告書「地球規模生物多様性概況第５版（ＧＢＯ５）」は、ほとんどの愛知目標についてかなりの進捗が見られたものの、20 の個別目標のいずれも完全に達成されたものはなかったと結論付け、森林減少や種の絶滅といった生物多様性の損失に歯止めがかかっていないと指摘している。

なお、「ポスト 2020 生物多様性枠組」の採択及び関連する実施手段の検討のため、昨年に中国で開催される予定であった第 15 回締約国会議（ＣＯＰ15）は、新型コロナウイルス感染症の影響による延期を経て、本年 10 月にオンライン形式の第一部、来年４～５月に対面形式の第二部の二部構成で開催することになった。第一部では、多くの国・地域の首脳や閣僚から生物多様性に関するコミットメントや取組が表明されるとともに、10 月 13 日の閣僚級会合では、第二部における「ポスト 2020 生物多様性枠組」の採択に向けた決意等が盛り込まれた「昆明宣言」が採択された。

(2) 国内における個別課題への対応

ア　自然公園法の改正

我が国を代表する優れた自然の風景地である国立公園等は、これまで観光地などとして、地域社会にとって重要な資源となっている。一方で、少子高齢化・人口減少社会や旅行ニーズの変化等の中で、自然環境を保護しつつ、地域資源としての価値の活用・向上を図るという好循環を生み出す政策に転換していくことの重要性が高まっている。

こうした状況を踏まえ、令和３年の第 204 回国会において、国立公園等を保護しつつ、地域の主体的な取組による利用の増進を図るため、旅館街等の利用拠点の質の向上又は質の高い自然体験活動の促進のための協議会の設置及び計画の認定に係る制度の創設、クマ

などの野生動物の餌付け規制及び違反行為に係る罰則の引上げ等の措置を内容とする「自然公園法」（昭和 32 年法律第 161 号）の改正法が成立した。

イ　外来生物対策の見直しに向けた動き

「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」（平成 16 年法律第 78 号。以下「外来生物法」という。）は、平成 25 年に改正されて翌 26 年から改正法が施行されている。特定外来生物[19]については、法施行を通じて様々な主体による防除が活発化するなど、一定の効果はみられるものの、近年、生態系等への影響が懸念されながらも特定外来生物への指定が困難な侵略的外来種の存在、ヒアリなどの非意図的に侵入する侵略的外来種への対応など課題が顕在化している状況にある。

こうした中、令和２年度から令和３年度にかけて外来生物対策の今後のあり方について検討を行ってきた環境省の「外来生物対策のあり方検討会」が令和３年８月にまとめた「外来生物対策の今後のあり方に関する提言」では、外来生物法の平成 25 年改正以降の外来種対策をめぐる近年の動向等を踏まえ、今後講ずべき必要な措置が示された。具体的には、アカミミガメやアメリカザリガニのような大量遺棄等の弊害が想定される侵略的外来種を規制する仕組みの構築、ヒアリなどの特定外来生物が付着する等のおそれのある段階を含めた拡散防止措置や防除の協力要請等の法的枠組みの構築などが盛り込まれている。

ウ　奄美・沖縄の世界自然遺産登録

国連教育科学文化機関（ユネスコ）の第 44 回世界遺産委員会は、本年７月、「奄美大島、徳之島、沖縄島北部及び西表島（奄美・沖縄）」を世界自然遺産に登録することを決定した。奄美・沖縄は、世界自然遺産としては平成 23（2011）年に登録された小笠原諸島以来で、10 年ぶり５件目の登録となった。

奄美・沖縄の登録区域は、鹿児島県の奄美大島と徳之島、沖縄県の沖縄本島と西表島の４島にまたがる面積合計 42,698ha の地域で、その面積が我が国全体の国土面積の 0.5%に満たないにも関わらず、日本の動植物種数に対して極めて多くの割合を占める種が生息・生育している。特に、アマミノクロウサギ、ヤンバルクイナ、イリオモテヤマネコをはじめ、域内に生息する国際的絶滅危惧種 95 種のうち、75 種が固有種であるなど世界的にも独特で重要な生息・生育地で、生物多様性の生息域内保全において類を見ない地域であることが評価された。

４　東日本大震災対応等

(1) 放射性物質汚染対処特措法の制定と政府の主な対応

東京電力福島第一原子力発電所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等に及ぼす影響を速やかに低減させるため、平成 23 年８月に「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

[19] 外来生物法の政令に基づき指定された侵略的外来種（外来種（ある地域に本来分布する生物ではないが、人間の活動によって持ち込まれて当該地域に生育・生息する生物）の中で、地域の自然環境に大きな影響を与え、生物多様性を脅かすおそれのあるもの）を指す。

物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法」（平成 23 年法律第 110 号。以下「放射性物質汚染対処特措法」という。）が制定され、平成 24 年１月より全面施行されている。

ア　除染

東京電力福島第一原子力発電所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については、放射性物質汚染対処特措法に基づき、旧警戒区域・旧計画的避難指示区域の対象であった地域等（除染特別地域）では国が実施し、その他の地域（汚染状況重点調査地域）では市町村が除染実施計画を策定し除染を実施してきたが、平成 30 年３月に帰還困難区域を除き全ての面的除染が完了した。

一方、帰還困難区域については、平成 28 年８月に政府方針[20]が定められ、５年を目途に避難指示を解除し居住可能とすることを目指す「復興拠点」を設定し整備することとされ、翌 29 年には、この整備に係る除染や廃棄物処理の費用を国が負担すること等を定める「福島復興再生特別措置法」（平成 24 年法律第 25 号）の改正が行われた。これらを受け、帰還困難区域のある７市町村のうち南相馬市を除いた６町村（双葉町、大熊町、浪江町、富岡町、飯舘村及び葛尾村）では、同法に基づき、特定復興再生拠点区域（以下「拠点区域」という。）の設定と同区域の環境整備に関する計画が認定され、現在、家屋等の解体撤去や除染、インフラの整備などが進められている。拠点区域における避難指示解除は令和４年春から翌５年春にかけて予定されており、それまでに除染を終了させることが必要である。

拠点区域外の帰還困難区域については、令和３年８月に政府方針[21]が定められ、2020 年代をかけて、帰還意向のある住民が帰還できるよう、拠点区域外の住民の意向を把握した上で帰還に必要な箇所を除染し、避難指示解除の取組を進めることとされた。

イ　中間貯蔵施設の整備

環境省は平成 23 年 10 月、放射性物質に汚染された福島県内の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について、供用開始の目標（平成 27 年１月）などを示したロードマップ[22]を発表した。

その後、政府と地元自治体との協議が進められた結果、平成 26 年９月、福島県は大熊町及び双葉町の２町への施設の建設受入れを容認する旨政府に伝達した。これを受け、特殊会社の中間貯蔵・環境安全事業株式会社（ＪＥＳＣＯ）[23]の中間貯蔵事業への活用と、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ために必要な措置を講ずることを主な内容とする「日本環境安全事業株式会社法の一部を改正する法律」（平成 26 年法律第 120 号）が同年 11 月に成立し、翌 12 月に施行された。

中間貯蔵施設の施設整備については、令和２年３月には中間貯蔵施設における除去土壌

---

[20] 「帰還困難区域の取扱いに関する考え方」（平成 28 年８月 31 日）

[21] 「特定復興再生拠点区域外への帰還・居住に向けた避難指示解除に関する考え方」（令和３年８月 31 日）

[22] 「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」（平成 23 年 10 月 29 日）

[23] 法案提出当時の会社名は、「日本環境安全事業株式会社」。

と廃棄物の処理・貯蔵の全工程で運転が開始されている。

政府は、令和３年度末までに、福島県内に仮置きされている除去土壌等（帰還困難区域を除く。）のおおむね搬入完了を目指す[24]とともに、拠点区域において発生した除去土壌等の搬入を進めることとしている。また、福島県内で発生した除去土壌等の県外最終処分の実現に向けては、その最終処分量を低減することが重要であるため、除去土壌等の減容・再生利用を進めることとしている[25]。

中間貯蔵事業が実施されている中で、用地の確保[26]を始め、施設の供用や除去土壌等の輸送時における安全確保・環境保全、法定化されている福島県外での最終処分の方針の実現に向けた取組が、地元自治体や住民、更には広く国民の理解を得つつ、確実、適正に行われていくのかが引き続き注目される[27]。

ウ　福島県の対策地域における災害廃棄物処理対策

福島県内の汚染廃棄物対策地域における災害廃棄物等は、国が対策地域内廃棄物処理計画に基づき処理を進めている。平成 27 年度までに、帰還困難区域を除き、津波がれきの仮置場への搬入、特に緊急性の高い被災家屋等の解体・仮置場への搬入、帰還の準備に伴って生じる家の片付けごみの一通りの回収が完了した。その他の被災家屋等の解体及び継続的に排出される片付けごみの回収については、処理を継続している[28]。

エ　指定廃棄物の処理

東京電力福島第一原子力発電所事故により発生した指定廃棄物[29]のうち、福島県内のもの及び汚染廃棄物対策地域内の災害廃棄物等について、１kg当たり 10 万ベクレル以下のもの[30]は、福島県富岡町の民間管理型最終処分場「フクシマエコテッククリーンセンター」を国有化して処理する計画が平成 27 年 12 月、福島県及び富岡町・楢葉町に容認され、翌 28 年４月に同センターは国有化された。その後、平成 29 年 11 月には施設への廃棄物の搬入が開始された。

一方、福島県以外で指定廃棄物の発生量が多く保管がひっ迫している５県[31]では、国がこ

---

[24] 令和３年 11 月 11 日現在で輸送対象物量約 1,400 万㎥のうち累積搬出済量は約 1,213.2 万㎥（約 86.7%）。

[25] 除去土壌等の減容・再生利用については、その中長期的方針として平成 28 年４月に策定し、平成 31 年３月に見直しを行った「中間貯蔵除去土壌等の減容・再生利用技術開発戦略」及び「工程表」に基づき具体的取組が進められている。

[26] 施設用地の全体面積約 1,600ha のうち、地権者と契約済みの面積は令和３年 10 月末現在で約 1,254ha（約 78.4%）となっている。なお、契約済みの面積には、公有地約 79ha が含まれている。

[27] 環境省は令和３年度から、福島県内除去土壌等の県外最終処分の実現に向けた全国での理解醸成活動を抜本的に強化することとし、その一環として除去土壌等の減容・再生利用の必要性・安全性等に関する「対話フォーラム」を開催している。本年は、５月に東京、９月に大阪でオンラインにて開催された。

[28] 仮置場への搬入は令和３年９月末現在で、約 316 万トンが完了。

[29] 放射性セシウム濃度が１kg 当たり 8,000 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。令和３年９月末現在で全国 10 都県に約 37.9 万トンある。

[30] １kg当たり 10 万ベクレルを超えるものは中間貯蔵施設に搬入されている。

[31] 宮城県、群馬県、栃木県、茨城県及び千葉県。

れを各県で集約して管理するため、長期管理施設の建設候補地の選定作業を進めている。

環境省は現在、５県のうち宮城県、栃木県及び千葉県に対して詳細調査候補地[32]を提示している。茨城県においては平成 28 年２月に、群馬県においては同年 12 月に、「現地保管継続・段階的処理」の方針を決定した。この方針を踏まえ、必要に応じた保管場所の補修や強化等を実施しつつ、１kg当たり 8,000 ベクレル以下となったものについては、段階的に既存の処分場等で処理することを目指している。

(2) 原子力規制委員会の発足等

東京電力福島第一原子力発電所事故により失墜した原子力安全規制行政に対する信頼回復とその機能向上を図るため、政府は、「原子力安全規制に関する組織等の改革の基本方針[33]」を平成 23 年８月に閣議決定した。

その後、翌 24 年の第 180 回国会において、原子力安全規制改革関連の政府案[34]及び自民・公明案[35]がそれぞれ提出され、与野党協議の結果、いわゆる「３条委員会[36]」の「原子力規制委員会」を環境省の外局として設置し、その事務局として「原子力規制庁」を設けることで合意し、同年６月に政府案及び対案を撤回の上、「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。

同法の成立に伴い、同年９月に、原子力の推進と規制を分離するため、環境省の外局として原子力規制委員会（以下「規制委員会」という。）が発足し、規制委員会の事務局として原子力規制庁が設置された。

規制委員会は、専門的知見に基づき中立公正な立場で独立して職権を行使する３条委員会として位置付けられ、委員長及び４名の委員で構成されている[37]（規制委員会の主な取組等については「原子力問題調査特別委員会」の頁を参照。）。

内容についての問合せ先
環境調査室　鈴木首席調査員（内線68600）

---

[32] 宮城県：栗原市、加美町及び大和町、栃木県：塩谷町、千葉県：千葉市。なお、これらの市町は候補地の返上や詳細調査の受入拒否を表明している。

[33] 同方針では、「『規制と利用の分離』の観点から、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、内閣府に設置されている原子力安全委員会の機能をも統合して、環境省の外局とする」などとしていた。

[34] 「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」（内閣提出、第 180 回国会閣法第 11 号）、「原子力安全調査委員会設置法案」（内閣提出、第 180 回国会閣法第 12 号）及び「地方自治法第 156 条第４項の規定に基づき、産業保安監督部及び那覇産業保安監督事務所並びに産業保安監督部の支部並びに産業保安監督署の設置に関し承認を求めるの件」（内閣提出、第 180 回国会承認第１号）。

[35] 「原子力規制委員会設置法案」（塩崎恭久君外３名提出、第 180 回国会衆法第 10 号）。

[36] 国家行政組織法第３条第２項に基づく委員会をいう。

[37] 現在の委員長は更田豊志氏、委員は、田中知委員、石渡明委員、伴信彦委員、山中伸介委員の４名となっている。

安全保障委員会

安全保障調査室

Ⅰ　所管事項の動向

１　我が国を取り巻く安全保障環境

(1) 中国、尖閣、台湾

中国は、我が国周辺の海空域において、力を背景とした一方的な現状変更や既成事実化を推し進めている。尖閣諸島周辺海域では、中国海警船がほぼ毎日接続水域で確認されているほか、領海侵入も頻繁に繰り返しており、日本漁船に接近し追尾する事案も発生している[1]。さらに、2021（令和３）年２月には「中華人民共和国海警法」（海警法）が施行された。海警法は、海警が中央軍事委員会の命令に基づき防衛作戦等の任務を遂行する旨を規定しているが、曖昧な適用海域や武器使用権限等、国際法との整合性の観点から問題がある規定を含んでいる。

このような中国の動きに対し、我が国としては、各国との安全保障対話の際に、海警法に関する深刻な懸念を表明するなどしている[2]。また、2021（令和３）年 10 月に行われた岸田総理とバイデン米大統領の間の日米首脳電話会談において、尖閣諸島が対日防衛義務を定めた日米安全保障条約第５条の適用対象になることを改めて確認している。加えて、岸田総理は自民党総裁選の中でも、海上保安庁法や自衛隊法について「必要であるならば法改正を含めて検討する」旨言及している[3]。

また、台湾をめぐっても軍事的緊張が高まっている[4]。中国は、台湾を中国の一部とし、台湾統一を「歴史的任務[5]」として、平和的統一を呼びかける一方、軍事行動も辞さない姿勢を示している。中国は台湾周辺での軍事活動を活発化させており、2020（令和２）年９月以降、中国軍機による台湾海峡「中間線」の台湾側への進入や台湾南西空域への進入が増加している。2021（同３）年 10 月には、４日間で中国軍機 149 機が台湾の防空識別圏（ＡＤＩＺ）に進入する事案も発生している。

このような中国による台湾への軍事的圧力の背景には、米台接近の動きがあると見られている。米国は、トランプ前政権以降、米中対立を背景に台湾へ接近する姿勢を強めており、政府高官が訪台するなど台湾との間で人的交流を積極化させているほか、台湾関係法に基づく台湾への武器売却も進めている。また、2021（令和３）年 10 月、それまで公然の

---

[1] 2020（令和２）年には中国海警船が接続水域に１年間で過去最多となる 333 日入域したほか、2021（同３）年２月から７月にかけて過去最長となる 157 日連続で入域する事案が発生した。また、2020（同２）年 10 月には 57 時間超と尖閣国有化以降最長時間にわたり領海へ侵入する事案も発生している。

[2] 2021（令和３）年３月に行われた日米安全保障協議委員会（日米「２＋２」）においても、東シナ海及び南シナ海を含め、現状変更を試みるいかなる一方的な行動にも反対するとともに、中国による海警法に関する深刻な懸念を表明している。

[3] 『産経新聞』（2021. 9. 9）

[4] 中国による台湾侵攻について、2021（令和３）年３月、米議会公聴会でデービッドソン・インド太平洋軍司令官（当時）が今後６年以内にそのおそれがある旨証言しており、同年 10 月には、台湾立法院（国会）の審議で邱国正・国防部長（国防相）が、中国は 2025（同７）年には全面的な台湾侵攻能力を備えるようになる旨答弁している。

[5] 2021（令和３）年７月１日の中国共産党 100 周年祝賀式典における習近平総書記の演説による。

秘密とされてきた米軍の派遣による台湾軍の訓練について、蔡英文総統が台湾総統として初めて認めている[6]。

台湾は我が国の南西諸島と近く、台湾有事が発生した場合、我が国への武力攻撃などに発展する危険性が指摘されている[7]。我が国としては、台湾問題が両岸の当事者間の直接の話し合いを通じて平和的に解決されることを希望しており、「台湾海峡の平和と安定の重要性」について、日米や主要国間の首脳会談等の場で確認している[8]。また、岸田総理は、両岸関係の平和的解決の努力を求めつつも、台湾有事に対応できる態勢・法整備について言及している[9]。

(2) 米国、ＱＵＡＤ、ＡＵＫＵＳ

米国は、2021（令和３）年１月に誕生したバイデン政権が同年３月に公表した国家安全保障戦略暫定指針で、中国について、国際システムに対抗し得る「唯一の競争相手」と位置付け、長期的に対抗していく考えを示している。さらに、バイデン政権は、対中国を念頭に「民主主義 対 専制主義」の対立軸を打ち出し、国際協調主義の下で価値観を同じくする同盟国やパートナーとの連携を重視する姿勢を示している[10]。

米国は、2021（令和３）年８月末に、タリバンの復権を許し現地が混乱する中、駐留米軍の撤収を完了し、約 20 年に及ぶアフガニスタン戦争を終結させた。今後は、中国の脅威に対抗するため、インド太平洋地域へ軍事態勢を転換していくものと見られている。加えて、米国は同盟国やパートナーとの間で、インド太平洋地域における協力枠組みを強化・創設する動きも見せている。

日米豪印４か国の枠組みであるＱＵＡＤ（クアッド）は、同年９月に初の対面での首脳会合を開き、共同声明において、「自由で開かれたインド太平洋」の実現に向けた取組や、経済安全保障の面では、半導体の供給網の強化などの重要技術分野での協力等を確認している。さらに、軍事面においても、同年８月から 10 月にかけて、上記４か国による共同訓練「マラバール 2021」を実施するなど連携を強化している。また、米国は、英豪との間で新たな安全保障の協力枠組みであるＡＵＫＵＳ（オーカス）を創設し、対中抑止力強化の一環として、英国とともに豪州に原子力潜水艦の技術支援を行うこととしている。

(3) 北朝鮮

2021（令和３）年１月に開かれた第８回朝鮮労働党大会で、金正恩氏は、核の小型・軽量化、戦術兵器化の推進や、極超音速滑空飛行弾頭、固体燃料の大陸間弾道ミサイル（Ｉ

---

[6] 2021（令和３）年 10 月 27 日放送の米ＣＮＮのインタビューによる。(『朝日新聞』(2021. 10. 29))

[7] ①我が国への直接の武力攻撃が発生する「武力攻撃事態」だけでなく、②我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、我が国の存立が脅かされる明白な危険がある「存立危機事態」や、③放置すれば我が国の平和と安全に重要な影響を与える「重要影響事態」に発展する危険性が指摘されている。(『日本経済新聞』(2021. 4. 20))

[8] 具体的には、2021（令和３）年３月の日米「２＋２」の共同発表、４月の日米首脳会談の共同声明や６月のＧ７サミットの首脳宣言において、「台湾海峡の平和と安定の重要性」が明記されている。

[9] 2021（令和３）年 10 月 11 日のテレビ番組における発言（『産経新聞』(2021. 10. 12)）

[10] 『朝日新聞』(2021. 4. 26)

ＣＢＭ)、潜水艦発射型の核兵器などの開発について言及している[11]。その後、北朝鮮はミサイル発射実験を相次いで実施し、特に、同年９月以降には、多様な新型ミサイルの発射を繰り返している。発射されたミサイルには、低高度を変則軌道で飛翔したものや、潜水艦や線路上の列車から発射されたもの、さらに、音速の５倍以上の速度で飛翔するとされる極超音速ミサイルが含まれる。これらの特徴から、北朝鮮は、発射の兆候把握を困難にするための秘匿性を高め、奇襲的な攻撃能力を向上することや、ミサイル防衛網を突破することを企図していると見られている。

また、核開発についても、2018（平成 30）年 12 月から停止していた寧辺の原子炉を 2021（令和３）年７月から再稼働させ、核兵器の原料となるプルトニウムの抽出を再開したと見られている[12]。

2021（令和３）年の北朝鮮によるミサイル発射の動き

月日	ミサイルの種類	主な特徴
3.21	短距離巡航ミサイル２発	・黄海に向けて発射
25	弾道ミサイル２発	・約 450 km飛翔し、我が国の排他的経済水域（ＥＥＺ）外に落下 ・北朝鮮は変則的な軌道を持つ「新型戦術誘導弾」の試験発射に成功したと主張
9.11 12	新型長距離巡航ミサイル	・北朝鮮は、ミサイルが北朝鮮領空を楕円及び８の字形の軌道で、約２時間、1,500 km飛行し、標的に命中したと主張
15	短距離弾道ミサイル２発	・低高度を変則軌道で約 750 km飛翔し、我が国のＥＥＺ内に落下 ・線路上の列車から発射するなど奇襲能力の向上を誇示
28	新型極超音速ミサイル「火星８」１発	・初の極超音速ミサイルの発射とされ、北朝鮮は極超音速滑空飛行弾頭の誘導性などの指標を満たしたと主張
30	新型対空ミサイル	・北朝鮮は、対空ミサイルの総合的な戦闘性能や発射台などの運用実用性の実証が目的と主張
10.19	新型潜水艦発射弾道ミサイル１発	・コレ級潜水艦から発射され、最高高度約 50 km程度を、一旦下降してから再度機動して上昇する変則軌道で約 600 km程度飛翔し、我が国のＥＥＺ外に落下

（出所）防衛省資料及び報道等を基に作成

２　イージス・アショア代替案、敵基地攻撃能力保有の検討に係る議論

(1) イージス・アショア代替案

2020（令和２）年６月 15 日の河野防衛大臣（当時）によるイージス・アショア[13]の配備計画停止の発表を受け、同年 12 月 18 日、国家安全保障会議及び閣議において、「新たなミ

[11] 『読売新聞』夕刊（2021.1.9）

[12] 2021（令和３）年８月にまとめられた国際原子力機関（ＩＡＥＡ）の報告書による。

[13] 2017（平成 29）年 12 月に、弾道ミサイルの脅威から我が国全域を 24 時間 365 日、防護し得る装備品として、国家安全保障会議及び閣議において導入を決定したもので、ミッドコース段階にある短・中距離弾道ミサイルを地上から迎撃するシステムである。

サイル防衛システムの整備等及びスタンド・オフ防衛能力の強化について」を決定した[14]。

この閣議決定により、イージス・アショアの代替として、「イージス・システム搭載艦」を２隻整備し、海上自衛隊が保持することとした。イージス・アショアでの使用を想定していたレーダー（ＳＰＹ－７）等の構成品を転用する一方[15]、弾道ミサイル防衛以外の対艦・対潜水艦等の機能の有無を含めた詳細については、引き続き検討を行うこととしている。

防衛省は、イージス・システム搭載艦導入に向けて、令和３年度予算に 17 億円の調査費を計上し、同艦の船型について、複数の船体で上部構造を支える「多胴船型[16]」にすることも視野に入れた設計等に関する調査を進めていたが、同鑑の運用や設計方針が定まっていないとして、令和４年度概算要求への建造費の計上を見送った。

同艦の船型に加え、弾道ミサイル防衛以外の対艦・対潜水艦等の機能を持たせるか否か、また、この機能を持たせる場合の費用や導入後の維持整備費等も明らかとなっていないが、一部報道によると、同艦の総費用は少なくとも 9,000 億円近くになると試算されている[17]。

同艦の配備時期については、イージス・アショアが目標としていた 2023（令和５）年度より 10 年近く遅れる可能性があり、安全保障環境の変化に対応できないおそれも指摘されている[18]。

(2) 敵基地攻撃能力保有の検討に係る議論

政府は従来から、敵基地攻撃能力については、「攻撃を防ぐのに万やむを得ない必要最小限度の措置をとること、たとえば誘導弾等による攻撃を防御するのに、他に手段がないと認められる限り、誘導弾等の基地をたたくことは、法理的には自衛の範囲に含まれ、可能である[19]」として、憲法解釈上は自衛のための保有は認められるとしつつ、保有しない政策判断をしてきた[20]。

政府は、イージス・アショアの配備計画停止の発表を受け、敵基地攻撃能力の保有に関して検討を行い、2020（令和２）年９月 11 日には、安倍総理（当時）が、ミサイル阻止に関する安全保障政策の新たな方針を検討し、同年末までにあるべき方策を示す旨の談話を

---

[14] イージス・アショア配備に言及している「平成 31 年度以降に係る防衛計画の大綱」（30 大綱）及び「中期防衛力整備計画（平成 31 年度～平成 35 年度）」（01 中期防）は、この閣議決定をもって修正したと位置付けるとの報道がなされている。（『産経新聞』（2020.12.19））
スタンド・オフ防衛能力の強化については、後述の「(2) 敵基地攻撃能力保有の検討に係る議論」を参照

[15] 2021（令和３）年６月 22 日の岸防衛大臣記者会見では、洋上のイージス・システム搭載艦であっても、ＳＰＹ－７を含むイージス・アショアの構成品の利活用が適切であることが確認されたとしている。令和４年度概算要求では、同レーダーの洋上仕様変更費用として 58 億円が計上されている。

[16] 多胴船は高波での影響を受けにくく、洋上での揺れに強い「耐洋性」を備える一方、構造が通常の艦艇より複雑なため、建造コストが膨らみかねないとの指摘がなされている。なお、防衛省における多胴船の建造・運用実績は３隻の音響測定艦のみとなっている。（『時事通信』（2021.5.2））

[17] 『朝日新聞』（2021.5.21）

[18] 『朝日新聞』（2021.9.3）

[19] 1956（昭和 31）年２月 29 日　衆・内閣委、鳩山一郎内閣総理大臣答弁船田中防衛庁長官代読

[20] 日米安全保障体制において、「日本は『盾』、米国は『矛』」の役割を果たしており、敵基地攻撃能力は、「矛」の役割を担う米国に依存しているとされている。（例えば、2017（平成 29）年 11 月 22 日　参・本会議、安倍晋三内閣総理大臣答弁）

発表した。

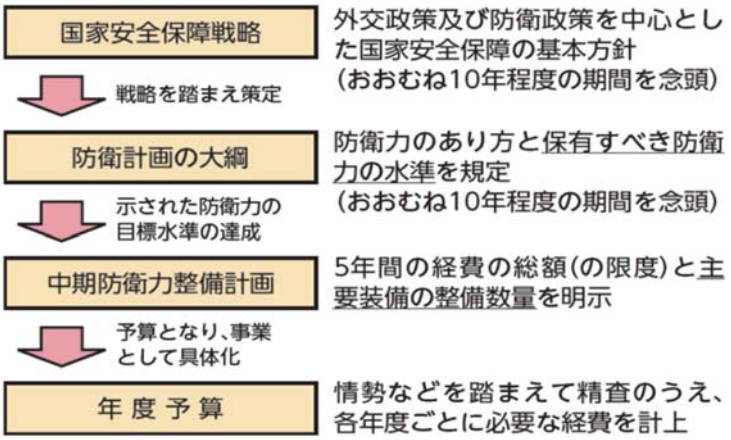
その後、同年 12 月 18 日の閣議決定において、敵基地攻撃能力の保有については明記せず、「抑止力の強化について、引き続き政府において検討を行う」とし、また、スタンド・オフ防衛能力の強化として、「中期防において進めるとされているスタンド・オフ・ミサイルの整備[21]及び開発研究[22]に加え、多様なプラットフォームからの運用を前提とした１２式地対艦誘導弾能力向上型の開発を行う」とした。

これを踏まえ、１２式地対艦誘導弾能力向上型については、既に開発中だった１２式地対艦誘導弾（改）（地上発射型）の長射程化（射程約 900km[23]）に令和３年度から着手し、令和４年度概算要求では、同誘導弾を艦艇や戦闘機にも搭載できるようにするための開発に着手するとして 379 億円を計上している。

１２式地対艦誘導弾を始めとするスタンド・オフ・ミサイルは、北朝鮮や中国沿岸部に到達する射程を有することから、敵基地攻撃への転用も可能であり、専守防衛を逸脱するおそれがあるとの指摘もある[24]。

岸田総理は、2021（令和３）年９月に行われた自民党総裁選に際し、敵基地攻撃能力の保有に関し「抑止力として用意しておくことは考えられる」と発言したほか[25]、同年 10 月 12 日の参議院本会議において、迎撃能力を向上させるだけで本当に国民の命と平和な暮らしを守り抜くことができるのかといった問題意識を持っているとした上で、ミサイル防衛能力について様々な観点から検討していく旨述べている。

３　国家安全保障戦略、防衛計画の大綱、中期防衛力整備計画



（出所）「令和３年版　防衛白書」169頁

---

[21] 2017（平成 29）年 12 月に、島嶼防衛を目的としてＪＳＭ（射程約 500km）、ＪＡＳＳＭ及びＬＲＡＳＭ（射程約 900km）の導入を決めていたが、ＬＲＡＳＭについては、同ミサイル搭載に伴うＦ－１５の改修費が高騰したため、その導入を見送る方針を固めた。（『読売新聞』（2021.8.4）、『産経新聞』（2021.8.6）等）

[22] １２式地対艦誘導弾にはない変則軌道や高速飛行等の高い能力を持ち、数百 km 程度飛翔する国産ミサイルの開発を進めており、そのうち島嶼防衛用高速滑空弾については、2026（令和８）年度の導入を目指しているとされる。

[23] 最終的に射程を 1,500km に延伸する案が浮上しているとの報道もある。（『産経新聞』（2020.12.29））

[24] 『毎日新聞』（2020.12.10）、『朝日新聞』（2020.12.19）等

[25] 『産経新聞』（2021.9.20）、『東京新聞』（2021.9.25）等

(1) 国家安全保障戦略

我が国の国家安全保障戦略は、外交政策及び防衛政策を中心とした国家安全保障の基本方針を定めたものであり、1957（昭和 32）年５月に国防会議及び閣議で決定された「国防の基本方針」に代わるものとして、2013（平成 25）年 12 月 17 日に国家安全保障会議及び閣議で決定された。

同戦略では、基本理念として、「国際協調主義に基づく積極的平和主義の立場から、我が国の安全及びアジア太平洋地域の平和と安定を実現しつつ、国際社会の平和と安定及び繁栄の確保にこれまで以上に積極的に寄与していく」ことを掲げている。

なお、防衛計画の大綱（後述(2)）とともにおおむね 10 年程度の期間を念頭に置いている。

(2) 防衛計画の大綱

防衛計画の大綱（防衛大綱）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り、国家安全保障会議及び閣議で決定される。これまでに６回策定されており、直近は 2018（平成 30）年 12 月 18 日に決定された「平成 31 年度以降に係る防衛計画の大綱」（30 大綱[26]）である。

30 大綱では、我が国自身の防衛体制の強化のため、前大綱に基づく統合機動防衛力[27]の方向性を深化させつつ、宇宙・サイバー・電磁波を含む全ての領域における能力を有機的に融合し[28]、平時から有事までのあらゆる段階における柔軟かつ戦略的な活動の常時継続的な実施を可能とする、真に実効的な防衛力として、「多次元統合防衛力」を構築していくことを掲げている。

(3) 中期防衛力整備計画

中期防衛力整備計画（中期防）は、防衛大綱で定める新たな防衛力を実現するため、５年間の防衛力整備の方針や主要事業などを定めた計画であり、国家安全保障会議及び閣議で決定される。直近は 2018（平成 30）年 12 月 18 日に決定された「中期防衛力整備計画（平成 31 年度～平成 35 年度）」（01 中期防）である。

01 中期防では、30 大綱の方針の下、宇宙・サイバー・電磁波など新たな領域における能力の獲得・強化のほか、「いずも」型護衛艦[29]の改修、イージス・システムやスタンド・オフ・ミサイルの整備[30]などを主要事業として掲げている。

---

[26] 累次の防衛大綱の略称として用いられる「30 大綱」の数字は、大綱が閣議決定された年を示す。各大綱の実際の適用は翌年度からとなる。

[27] 「統合機動防衛力」とは、厳しさを増す安全保障環境に即応し、海上優勢・航空優勢の確保など事態にシームレスかつ状況に臨機に対応して機動的に行い得るよう、統合運用の考え方をより徹底した防衛力の考え方をいう。

[28] 30 大綱では、個別の領域における能力の質及び量を強化しつつ、全ての領域における能力を有機的に融合し、その相乗効果により全体としての能力を増幅させる「領域横断作戦」を掲げる。

[29] 海上自衛隊の多機能のヘリコプター搭載護衛艦

[30] 30 大綱及び 01 中期防における陸上配備型イージス・システム（イージス・アショア）にかかる関連部分に

(4) 見直し等の動き

2021（令和３）年 10 月８日、岸田総理は所信表明演説において、我が国を取り巻く安全保障環境が一層厳しさを増しているとの認識を示し、国家安全保障戦略、防衛大綱、中期防衛力整備計画の改定に取り組む意向を表明した。その上で、海上保安能力や更なる効果的措置を含むミサイル防衛能力など防衛力の強化、経済安全保障[31]など新しい時代の課題に果敢に取り組んでいく考えを示した。また、11 月 10 日、第２次岸田内閣は、初閣議において決定した「基本方針」の中で、同戦略等の改定を明記した。同月 12 日、防衛省は、同戦略等の改定といった政府の取組を見据え、「防衛力強化加速会議[32]」を立ち上げ、第１回の会議を開催した。岸防衛大臣は、会議に先立つ記者会見において、いわゆる敵基地攻撃能力の保有を含め、あらゆる選択肢について議論していくと述べた。

４　防衛関係予算等

(1) 令和３年度防衛関係費補正予算案

ア　概要

2021（令和３）年 11 月 26 日に閣議決定された 2021（令和３）年度補正予算案における防衛関係費は約 7,738 億円である。

イ　内容

本補正予算案における主な事業は、以下のとおりである。

自衛隊の変化する国際情勢への即応的な対応

○　総合ミサイル防空能力の強化
- 能力向上型迎撃ミサイル（ＰＡＣ－３ＭＳＥ）の取得等（441億円）
- 地対空誘導弾ペトリオット・システム関連部品の取得（403億円）

○　海空領域における能力の強化
- 固定翼哨戒機（Ｐ－１）の取得（３機：658億円）及びエンジンの取得（２台：19億円）

○　持続性・強靭性の強化
- 12式魚雷、18式長魚雷、15式機雷及び07垂直発射型ＡＳＲＯＣ※の取得（217億円）※Anti－Submarine ROCket：対潜水艦用ロケット

ペトリオット・システム

固定翼哨戒機（Ｐ－１）

自衛隊の安定的な運用態勢等の確保

○　防衛装備品の安定的な納入のための経費
- 防衛装備品の製造等について前金払いの実施、金利の負担軽減（4,287億円）

自衛隊の災害への対処能力やインフラ基盤の強化

○　災害対処能力の強化
- トラック等の取得（72億円）

注：防衛省資料を基に作成

ついては、「新たなミサイル防衛システムの整備等及びスタンド・オフ防衛能力の強化について」（2020（令和２）年 12 月 18 日国家安全保障会議決定及び閣議決定）により見直された。詳しくは、「２　イージス・アショア代替案、敵基地攻撃能力保有の検討に係る議論」参照

[31] 経済安全保障について現時点で政府において定まった定義はないが、2021（令和３）年 10 月８日、岸田総理は所信表明演説において、成長戦略の第三の柱として経済安全保障を挙げ、その中で、「新たに設けた担当大臣の下、戦略物資の確保や技術流出の防止に向けた取組を進め、自律的な経済構造を実現します。強靭なサプライチェーンを構築し、我が国の経済安全保障を推進するための法案を策定します。」と述べている。

[32] 「防衛力強化加速会議」は防衛大臣（議長）、防衛副大臣（議長代理）、防衛大臣政務官（副議長）、防衛事務次官以下局長級幹部や各自衛隊の幕僚長ら（委員）で構成

(2) 令和４年度防衛関係費概算要求

ア　概要

防衛関係費は、2013（平成 25）年度以降は増加傾向となっている。2022（令和４）年度防衛関係費[33]の概算要求では、宇宙・サイバー・電磁波領域や海空領域における能力、総合ミサイル防空能力、スタンド・オフ防衛能力等の大幅な強化により多次元統合防衛力を構築するとともに、ゲーム・チェンジャーとなり得る技術等の研究開発の強化や人的基盤の強化等を図るなどとして、ＳＡＣＯ（沖縄に関する特別行動委員会）関係経費等を除き５兆 4,797 億円（前年度当初予算比 3,562 億円（7.0%）増）が計上されている。このうち、隊員の給与や食事のための人件・糧食費は２兆 1,881 億円（同 37 億円（0.2%）減）、装備品の調達・修理・整備、油の購入、隊員の教育訓練などのための物件費（歳出化経費及び一般物件費）は３兆 2,915 億円（同 3,599 億円（12.3%）増）となっている[34]。

※１　ＳＡＣＯ関係経費、米軍再編関係経費のうち地元負担軽減分に係る経費等を除く。

※２　令和３年度までは当初予算額、令和４年度は概算要求額

（出所）防衛省資料を基に作成

このほか、ＳＡＣＯ関係経費、米軍再編関係経費のうち地元負担軽減分、Ｆ－１５能力向上関係経費等については、金額が定まっていない事項要求となっている。

イ　内容

本概算要求における主な事業は、以下のとおりである。

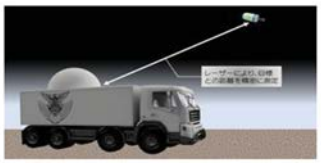
領域横断作戦に必要な能力の強化における優先事項

- ○ 宇宙・サイバー・電磁波等の領域における能力の獲得・強化
  - ・ＳＳＡ（宇宙状況監視）レーザー測距装置の取得（189億円）
  - ・高出力マイクロ波（ＨＰＭ）の照射技術の実証（86億円）
  - ・宇宙作戦群（仮称）の改編（－）
- ○ 従来の領域における能力の強化
  - ・戦闘機（Ｆ－３５Ａ）の取得（８機：779億円）
  - ・戦闘機（Ｆ－３５Ｂ）の取得（４機：521億円）
  - ・12式地対艦誘導弾能力向上型（地発型・艦発型・空発型）の開発（379億円）
  - ・艦対空ミサイル（ＳＭ－６）の取得（207億円）
  - ・イージス・システム搭載艦に搭載するレーダー（ＳＰＹ－７）の洋上仕様変更（58億円）
  - ・石垣島における部隊配置（－）
- ○ 持続性・強靭性の強化
  - ・継続的な運用に必要な各種弾薬（2,537億円）

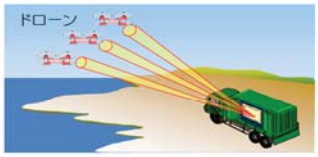
防衛力の中心的な構成要素の強化における優先事項

- ○ 防衛技術・産業基盤の強化
  - ・ゲーム・チェンジャーの早期実用化に資する取組（93億円）
  - ・戦闘支援無人機コンセプトの検討（98億円）

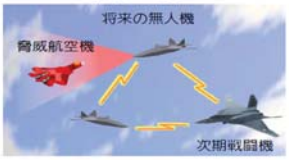
注：赤字は新規事業であり、金額は契約ベース。防衛省資料を基に作成



ＳＳＡレーザー測距装置（イメージ）



高出力マイクロ波照射技術の実証（イメージ）



戦闘支援無人機コンセプトの検討（イメージ）

---

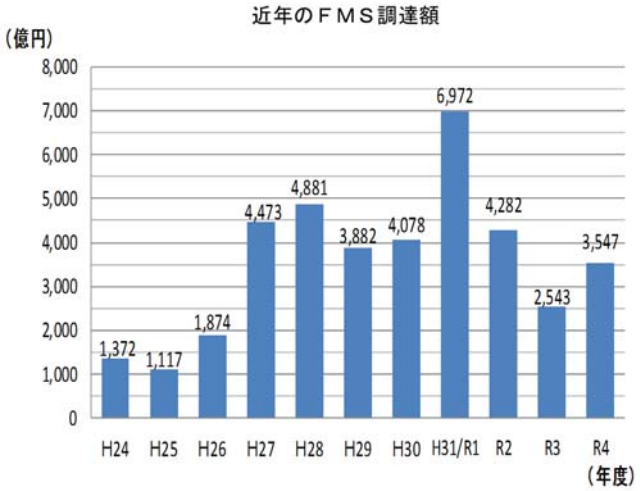
[33] 2022（令和４）年度防衛関係費は、現行の中期防（期間：H.31 年度～R.５年度）における４年度目の予算

[34] 物件費の中には、デジタル庁・各府省共同プロジェクト型システムに係る経費として、223 億円（前年度当初予算 187 億円）のデジタル庁計上分が含まれている。

(3) ＦＭＳ調達

ア　概要

ＦＭＳ（Foreign Military Sales）は米国の安全保障戦略の一環として、米国の武器輸出管理法（Arms Export Control Act）に基づいて、同盟諸国や友好諸国、国際機関など米国政府が認める武器輸出適格国のみに対し、防衛装備品や役務の提供を有償で行うものである。



※　令和２年度までは調達実績額、令和３年度は予算額、令和４年度は概算要求額
（出所）防衛省資料を基に作成

我が国においては 1954（昭和 29）年の「日本国とアメリカ合衆国との間の相互防衛援助協定」に基づいて、1956（昭和 31）年以降、ＦＭＳによる調達が行われてきた。

ＦＭＳはその実施の条件を米国側が定め、購入国はその条件を受諾することが必要となる。提示される条件として、①価格は米国の見積り、②納期は出荷予定時期であり目標、③支払いは前払いが原則であり、納入や給付の終了後に米側が精算し過不足を調整することが主として挙げられる。このため、最新鋭の装備を調達しやすい半面、価格設定が米政府主導になること、納入時期の遅れが生じること、前払いで払い過ぎた費用がなかなか精算されないことなどの問題や、国内防衛産業への影響も指摘されている。

これらを踏まえ、2022（令和４）年度防衛関係費概算要求においては、ＦＭＳ調達の合理化に向けた取組として、適切な履行管理を行うための輸送管理体制の強化を新規事業として掲げている。

2022（令和４）年度防衛関係費概算要求におけるＦＭＳ概算要求額は 3,547 億円で、前年度当初予算に比べ約 1,004 億円増加している。

イ　内容

本概算要求における主な事業は、以下のとおりである。

・戦闘機（Ｆ－３５Ａ）［779億円］
・戦闘機（Ｆ－３５Ｂ）［521億円］
・艦対空ミサイル（ＳＭ－６）［207億円］
・空対空ミサイル（ＡＩＭ－１２０）［200億円］

戦闘機(F－35A)

戦闘機(F－35B)

空対空ミサイル（ＡＩＭ－１２０）

注：金額は契約ベース、防衛省資料を基に作成

５　在日米軍

(1) 駐留経費負担

我が国は在日米軍の安定的な駐留を実現するため、駐留経費の一部を日米地位協定及び特別協定に基づき負担している。特別協定では基地従業員の基本給等の労務費や光熱水料等の負担について定めている。

前回の特別協定は2020（令和２）年度末に期限を迎える予定であったが、米大統領選や新型コロナウイルスの感染拡大の影響で、2021（令和３）年度以降の特別協定の交渉入りが遅れ、2020（令和２）年11月３日の米大統領選後にトランプ前政権との間で正式交渉が開始された。しかし、合意には至らず[35]、バイデン政権発足後、日米両政府間の交渉が再開された。

2021（令和３）年２月17日、日米両政府は前回の特別協定を改正し、その有効期間を１年間延長することで合意し、同月24日に改正議定書に署名した。2021（令和３）年度予算には前年度と同水準の2,017億円が計上されている。現在、2022（令和４）年度以降の新たな複数年の特別協定の合意に向けて、日米両政府での交渉が行われているが、報道によれば、共同訓練のための費用などを積み増して、総額で数百億円規模の増額とすることで調整しているとされる[36]。

(2) 普天間飛行場移設問題

辺野古移設をめぐる沖縄県と国の訴訟はこれまでに９件提起され、最高裁で県の敗訴が続いている。現在は、県の埋立承認撤回を取り消した国土交通大臣の裁決の取消しを求めた抗告訴訟が係争中である。

区　分	代執行訴訟	抗告訴訟①	係争委への不服訴訟①	違法確認訴訟	工事差止訴訟	係争委への不服訴訟②	関与取消訴訟①	抗告訴訟②	関与取消訴訟②
原告→被告	国→県	県→国	県→国	国→県	県→国	県→国	県→国	県→国	県→国
提訴日	2015.11.17	2015.11.25	2016.2.1	2016.7.22	2017.7.24	2019.3.22	2019.7.17	2019.8.7	2020.7.22
裁判所	福岡高裁那覇支部	那覇地裁	福岡高裁那覇支部	福岡高裁那覇支部	那覇地裁	福岡高裁那覇支部	福岡高裁那覇支部	那覇地裁	福岡高裁那覇支部
請求内容	国による埋立承認取消処分の取消しを求める	埋立承認取消処分に対しする国土交通大臣の執行停止決定の取消しを求める	埋立承認取消処分に対しする国土交通大臣の執行停止決定の取消しを求める	埋立承認取消処分に対する国土交通大臣の是正指示に県が従わないことの違法確認を求める	県の岩礁破砕許可を得ずに工事を進めるのは違法で、工事差止めを求める	埋立承認撤回処分に対する国土交通大臣の執行停止決定の取消しを求める	埋立承認撤回処分に対する国土交通大臣の取消裁決（国の関与）の取消しを求める	埋立承認撤回処分に対する国土交通大臣の取消裁決の取消しを求める	サンゴ特別採捕許可申請についての農林水産大臣の是正指示（国の関与）の取消しを求める
現状	国と県の和解の成立（2016.3.4）を受けて、国と県がそれぞれの訴えを取下げ			2016.12.20 最高裁で県敗訴	2019,3,29 県が最高裁への上告を取下げ、県敗訴確定	2019.4.22 県が訴えを取下げ	2020.3.26 最高裁で県敗訴	2020.11.27 那覇地裁で県敗訴 2020.12.11 県が控訴	2021.7.6 最高裁で県敗訴

（出所）沖縄県ホームページ及び報道等を基に作成

[35] 合意に至らなかった理由は、米側からの日本側負担の大幅な増額要求があったためと見られている。(『日本経済新聞』(2021.6.5))　実際に、トランプ前米大統領が、日本を含む同盟国の負担の増額に繰り返し言及していることも度々報じられていたほか、当時の大統領補佐官（国家安全保障問題担当）であったボルトン氏は、回顧録において、「トランプ氏が日本側負担を現行の４倍以上に当たる年間 80 億ドル（約 8,500 億円）へ増額することを求めている」と、2019（平成 31）年に来日した際に日本側に伝えたと証言している。

[36] 『毎日新聞』『朝日新聞』(2021.11.24)、『読売新聞』(2021.11.25) 等

移設工事の進捗としては、本年４月、キャンプ・シュワブ南側約 39ha の陸地化が完了した。また、小型サンゴ類の一部の移植作業[37]が８月 11 日までに完了したことから、同月 27 日、防衛省は大浦湾側の埋立予定海域で、Ｎ２と呼ばれる新たな護岸の工事を開始した。

他方、同海域では、軟弱地盤が見つかっており、地盤改良を行う必要があることから、2020（令和２）年４月に防衛省は地盤改良工事の追加等に伴う埋立変更承認申請書を沖縄県に提出した[38]。

県は、同省が同変更申請の承認処分前に軟弱地盤ではないＮ２護岸地点の工事を先に開始したことや、Ｎ２護岸周辺に生息する大型サンゴ等を移植しないまま工事を進めたこと[39]など、同省の一連の行動に反発を強めた。

11 月 25 日、玉城沖縄県知事は、防衛省による埋立変更承認申請について、地盤の安定性等に係る設計に関して最も重要な地点において必要な調査が実施されていないなどとして、不承認とする処分を行った。同省は県の不承認を無効化する対抗措置を取ると見られ、今後、新たな法廷闘争に発展する可能性がある。

(3) ＰＦＯＳ等流出問題

本年８月、在沖米海兵隊が、普天間飛行場内で保管しているＰＦＯＳ[40]などを含む汚染水約６万 4,000ℓを公共下水道に放出した。従来、在沖米海兵隊は、訓練により生じたＰＦＯＳ等含有汚染水を焼却処分していたが、財政負担が大きいことなどから、国内の河川等の暫定目標値（ＰＦＯＳとそれに似た構造のＰＦＯＡの合計値で 50ng/ℓ 以下に低減した上で公共下水道に放出することを日本側に提案し、日米間で協議を行っている最中であった。

米軍は放出した汚染水について、独自の処理システムによりＰＦＯＳ等の含有量は 2.7ng/ℓ以下となったとして安全性を主張したが、宜野湾市が放水直後に普天間飛行場付近で行った下水の調査では、ＰＦＯＳ及びＰＦＯＡの合計値が暫定目標値の約 13 倍に当たる 670ng/ℓに上っていた。

こうした中、９月 17 日、防衛省、外務省及び環境省は、普天間飛行場に残っているＰＦＯＳ等含有汚染水を防衛省が引き取り、処分することを公表した。汚染水の量は約 36 万ℓで、処分費用は約 9,200 万円が見込まれている。防衛省は、本格的な台風シーズンを控え、汚染水が地下貯水槽から溢れることを防ぐための、「普天間飛行場における緊急的な暫定

---

[37] ７月 28 日に沖縄県の特別採捕許可を得た沖縄防衛局は、翌 29 日移植作業を開始したが、沖縄県は 30 日、高水温や台風の季節を避けるとの条件が守られていないとして許可を撤回した。防衛省は県の対応を不服として、８月２日、農林水産大臣に対し、行政不服審査法に基づき審査請求を提出し、野上農林水産大臣（当時）が８月５日付で撤回の効力を執行停止したため、翌６日、沖縄防衛局がサンゴの移植作業を再開した。

[38] 防衛省は、地盤改良工事の追加に伴い、変更後の計画に基づく工事の着手から完了までの期間が９年３か月に、埋立工事に要する費用が約 7,200 億円に変更となる（事業総経費の見積りは、2019（令和元）年 12 月に公表した約 9,300 億円から変更なし）としている。

[39] 沖縄防衛局が設置した「普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境監視等委員会」（第 33 回、2021（令和３）年８月 10 日実施）では、水の濁りシミュレーションの結果、汚濁防止枠を設置することにより、移植対象のサンゴ類の移植をせずにＮ２護岸工事に着手しても、その生息環境は維持されるとしている。

[40] 有機フッ素化合物の一種で、水と油をなじませる性質を持っており、過去には、泡消火薬剤などに広く使用されていた。しかし、分解されにくく、人体や環境に蓄積して悪影響を及ぼすおそれがあることから、2009（平成 21）年に残留性有機汚染物質に関するストックホルム条約、2010（平成 22）年に化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律において、制限の対象物質として指定された。

措置」であるとして、他の米軍施設・区域において同様の対応をとる可能性については否定している。

沖縄県では、2016（平成 28）年以降、嘉手納基地周辺の河川等で高濃度のＰＦＯＳが検出されたが、その原因特定のための基地内への立入りを米軍が受け入れず、日米地位協定の環境補足協定上、米軍に環境事故時の調査の受入れ義務がないこと等が問題視されている。

６　海外における自衛隊の主な活動

海外における自衛隊の活動は、国際平和協力法（ＰＫＯ法）、国際緊急援助隊法、海賊対処法などに基づき行われてきたが、2015（平成 27）年の平和安全法制の整備により、国際平和支援法による活動が追加された。

2021（令和３）年 11 月 29 日現在、海外における主な自衛隊の活動としては、国連南スーダン共和国ミッション（ＵＮＭＩＳＳ）への司令部要員の派遣、シナイ半島の多国籍部隊・監視団（ＭＦＯ）への司令部要員の派遣、ソマリア沖・アデン湾における海賊対処活動及び中東地域における日本関係船舶の安全確保のための情報収集活動が行われている。

(1) 自衛隊法に基づく活動（在アフガニスタン邦人等の輸送（本年８月 23 日～31 日））

2021（令和３）年８月末に予定されていた駐留米軍の撤退期限を前に、アフガニスタン情勢が悪化したことを受け、同月 23 日、国家安全保障会議における議論と外務大臣臨時代理（加藤内閣官房長官（当時））からの依頼を経て、在アフガニスタン邦人等の退避のため、岸防衛大臣が自衛隊法第 84 条の４（在外邦人等の輸送）に基づく命令を発出した[41]。

自衛隊からはＣ－１３０輸送機２機、Ｃ－２輸送機１機、Ｂ－７７７特別輸送機（政府専用機）１機、人員約 260 名が現地に派遣され、８月 25 日から 27 日にかけて首都カブールと周辺国拠点との間で輸送を実施した。この間、退避を希望する邦人１名と、米国の要請を受けて、出国を希望するアフガニスタン人 14 名の輸送が行われ、同月 31 日に終結が命じられた。

この結果をめぐっては、日本大使館の現地スタッフなど約 500 人の国外退避を行えなかった[42]ことに関し、与野党から派遣決定の遅さを指摘する声が上がったほか[43]、岸防衛大臣も、「（自衛隊の）持てる力を 100％発揮して、任務遂行に努めていただいた」と評価しつつも、結果として退去が実現できなかったことについて、しっかり検証していく必要がある旨の見解を示した[44]。また、岸田総理は、就任前の同年９月に、自衛隊の派遣要件を緩和

---

[41] 同規定に基づく輸送として、在イラク邦人等の輸送（2004（平成 16）年４月）、在アルジェリア邦人等の輸送（2013（平成 25）年１月）、在バングラデシュ邦人等の輸送（2016（平成 28）年７月）、在南スーダン邦人等の輸送（2016（平成 28）年７月）に続く、５例目となった。

[42] ただし、自衛隊派遣終了後、カタールの協力を得るなどして、大使館現地スタッフ及びその家族、ＪＩＣＡプログラムによる留学生等の日本への退避が続けられており、11 月 11 日までに 395 人となったと報じられている。（『産経新聞』（2021.11.18））

[43] 『朝日新聞』（2021.9.3）

[44] 防衛省ホームページ「防衛大臣記者会見」（令和３年９月３日（金）11:15～11:39）〈https://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2021/0903a.html〉

する自衛隊法改正を検討する考えを述べている[45]。

(2) ＰＫＯ法に基づく活動

ア　ＵＮＭＩＳＳへの司令部要員の派遣（南スーダン国際平和協力業務）

我が国は南スーダンに展開する国連ＰＫＯであるＵＮＭＩＳＳに対し、2011（平成23）年11月以降、13次にわたり司令部要員を派遣するとともに、2012（平成24）年１月以降は、11次にわたり陸上自衛隊施設部隊などを派遣してきた。2017（平成29）年３月に施設部隊の活動の終了が決定され、同年５月末までに撤収したが、司令部要員の派遣は継続しており、現在も４名の自衛官が活動を実施している。

イ　ＭＦＯへの司令部要員の派遣（シナイ半島国際平和協力業務）

エジプト東部のシナイ半島でエジプト・イスラエル間の停戦監視等を行う国際機関であるＭＦＯに対して、2019（平成31）年４月以降、ＰＫＯ法に基づき陸上自衛官２名が派遣されている（現在は第３次司令部要員）。両名は、司令部要員として、エジプト及びイスラエルの政府等とＭＦＯとの間の連絡調整などの業務に当たっている。ＭＦＯへの自衛官の派遣は、平和安全法制の施行により可能となった、国連が統括しない国際連携平和安全活動への初めての参加である。

(3) 海賊対処法に基づく活動（ソマリア沖・アデン湾）

ソマリア沖・アデン湾周辺海域における海賊事案に対処するため、我が国は、2009（平成21）年７月24日以降、海賊対処法に基づき[46]、海上自衛隊の派遣海賊対処行動水上部隊（護衛艦１隻[47]、海上保安官８名同乗）及び航空隊（固定翼哨戒機Ｐ－３Ｃ２機）を同海域に派遣している。航空隊の拠点はジブチに置かれ、派遣海賊対処行動支援隊が警備や維持管理等を行っている。

さらに、海賊対処を行う各国部隊との連携強化及び自衛隊の海賊対処行動の実効性向上を図るため、2014（平成26）年８月以降、第151連合任務部隊（ＣＴＦ１５１）司令部に司令部要員を派遣するとともに、ＣＴＦ１５１司令官として海上自衛官（海将補）を過去４回にわたり派遣している。

(4) 防衛省設置法に基づく活動（中東地域における日本関係船舶の安全確保のための情報収集活動）

中東地域における緊張が高まる中、2019（令和元）年６月に日本関係船舶に対する攻撃事案が生起したことなどを受け、同年12月、政府は自衛隊による情報収集活動の実施を含む「中東地域における日本関係船舶の安全確保に関する政府の取組について」を国家安全

---

[45] 2021（令和３）年９月５日のテレビ番組における発言（『読売新聞』(2021.9.6)）

[46] 2009（平成21）年３月13日から同年７月24日の海賊対処法施行までの間は、海上警備行動により派遣していた。

[47] 活動の開始当初、海賊対処行動に従事する護衛艦は２隻であったが、ソマリア沖・アデン湾における海賊事案発生件数が減少していることなどから、2016（平成28）年12月14日以降、１隻態勢に縮小されている。

保障会議及び閣議において決定した。次いで、2020（令和２）年１月に河野防衛大臣（当時）により中東地域における日本関係船舶の安全確保に必要な情報収集活動の実施について命令が発せられ、同月中に固定翼哨戒機Ｐ－３Ｃ２機（海賊対処も兼務）が、２月には護衛艦１隻が情報収集活動を開始した。

自衛隊による情報収集活動は、政府の航行安全対策の一環として日本関係船舶の安全確保に必要な情報を収集するものであり、これは不測の事態の発生など状況が変化する場合への対応としての自衛隊法第 82 条に規定する海上警備行動に関し、その要否に係る判断や発令時の円滑な実施に必要であることから、防衛省設置法第４条第１項第 18 号の規定（所掌事務の遂行に必要な調査及び研究）に基づき実施することとされた。

活動期間は、当初閣議決定の日から１年間（2020（令和２）年 12 月 26 日まで）とされていたが、中東地域において高い緊張状態が継続しているとして、2020（令和２）12 月 11 日に１年間の延長が閣議決定され、現在は 2021（令和３）年 12 月 26 日までとなっている。

内容についての問合せ先
安全保障調査室　風間首席調査員（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　党首討論と国家基本政策委員会の関係

衆参の国家基本政策委員会は、両者による合同審査会において内閣総理大臣と野党党首が討議する、いわゆる「党首討論」を行うことを目的として平成 12 年に設置された。

国家基本政策委員会合同審査会（以下「党首討論」という。）の開会日時については、衆参の国家基本政策委員会の両院合同幹事会において、「（国会の）会期中、週１回 45 分間、水曜日午後３時から開会する」との申合せがなされている。また、総理と討議を行うのは、「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の党首」とされている。

２　党首討論の導入と国家基本政策委員会設置の経緯

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副大臣等の設置の３点を主要な内容としている（資料１参照）。

以下、党首討論が導入されるまでの経緯について概括する。

(1) 政府委員の廃止及び副大臣等の設置に向けた動き

国会改革に関する議論は、当初、政府委員の廃止及び副大臣等の設置を軸に進められていた。政府委員については、国会法で、国務大臣を補佐する者として議院への出席や発言が認められていたものの、特に委員会審査の実態においては、官僚である政府委員に対する質疑が中心となりがちで、議員同士の政策論争の場であるべき国会審議が形骸化しているとの批判があった。そのため、平成２年には、各党から衆議院議会制度協議会に提出された国会改革に関する諸提案において、政府委員の答弁を極力少なくし、議員同士の討論を中心にしていこうとの方向性が示されていた[1]。

こうした中、平成５年 10 月、当時の与党であった新生党[2]の小沢一郎代表幹事が政府委員制度廃止の基本構想を発表し、平成９年、新進党[3]（野党）において、具体的な立案作業

---

[1] 自民党「政治改革推進重点項目・国会改革案」（平成２年６月６日）、社会党「国会改革についての提案」（平成２年６月 28 日）、共産党「国会改革についての主なテーマ」（平成２年６月 28 日）、民社党「国会改革に関する提言」（平成２年６月 28 日）、公明党「国会改革に関する提言」（平成２年７月 29 日）。

[2] 新生党は、平成５年８月に成立した細川連立内閣（非自民政権）では与党だったが、平成６年６月に村山内閣（自さ社政権）が成立し、下野した。

[3] 平成６年 12 月、新生党、日本新党、公明党、民社党の野党各党が結集し、新進党が結成された。

が進められた。他方、民主党[4]（野党）においても、同様に政府委員制度を廃止し、総理大臣や国務大臣の補佐体制の充実を図る内容の立案作業が行われており、両案を調整した「国会における審議の活性化を図るための国会法及び国家行政組織法等の一部を改正する法律案」が、同年 11 月 20 日に新進、民主、太陽の野党３党より共同で提出された。しかし、同案は付託されないまま、審査未了・廃案となった[5]。

その後、平成 10 年に、自民党（与党）と自由党[6]（野党）が連立に向けた協議に入り、同年 11 月 19 日、小渕恵三総理（自民党総裁）（当時）と小沢一郎自由党党首（当時）との間で、連立の前提条件の一つとして、政府委員制度の廃止及び副大臣等の設置の合意がなされた。

これを受けて、連立与党となった自民党と自由党のプロジェクトチームによる協議が平成 11 年１月８日から始まり、同年３月 24 日に「政府委員制度の廃止及びこれに伴う措置並びに副大臣の設置等に関する合意」がまとめられた。同合意は、翌日の国会対策委員長会談で報告され、これ以降は、衆参の与野党の国会対策委員長の下、自民、自由の与党２党と、民主、明改[7]、共産、社民の野党４党による実務者協議（衆参両院の議員が参加）の場で、議論が行われることとなった。

(2) 党首討論の導入に向けた動き

平成 11 年３月 31 日から始められた実務者協議の中で、メンバーから、議会制民主主義の原点である英国議会の視察が提案された。そこで、同年５月の連休に、英国の副大臣制度及び議会制度の実情調査のため議員団が派遣され[8]、政治家同士の議論が活発に行われている実情に刺激を受け、英国議会の「プライム・ミニスターズ・クエスチョンズ」（以下「首相のクエスチョンタイム」という。）（資料２参照）に倣った党首討論の設置構想が浮上した。

これを受けて、同年６月 14 日には、従来からの合意事項である「政府委員の廃止及び副大臣等の設置」という項目に、党首討論の場を設けるため「国家基本政策委員会の設置」を追加した「国家基本政策委員会の設置、政府委員制度の廃止及び副大臣等の設置並びにこれらに伴う関連事項の整理等に関する合意」（以下「四党合意」いう。）が自民、自由、民主、明改の４党でまとめられ（共産は反対、社民は保留）、同月 16 日、衆議院議院運営委員長に法案起草に向けた申入れが行われた。

---

[4] 平成８年９月、新党さきがけ、社会民主党、新進党の離党者などで結成された政党。平成 10 年４月には、民政党、新党友愛、民主改革連合が合流した。

[5] 平成９年 11 月 20 日に提出された３党案とほぼ同じ内容の法案が、平成 10 年 12 月８日に民主党から単独で提出されたが、第 144 回国会では閉会中審査となり、第 145 回国会で成立した議院運営委員長提出法案が提出された際に、撤回された。

[6] 平成９年 12 月に新進党が解党し、元新進党の小沢一郎党首を中心に、平成 10 年１月に自由党が結成された。

[7] 明改は「公明党・改革クラブ」の略称。第 148 回国会（平成 12 年７月４日召集）以降は「公明党」。

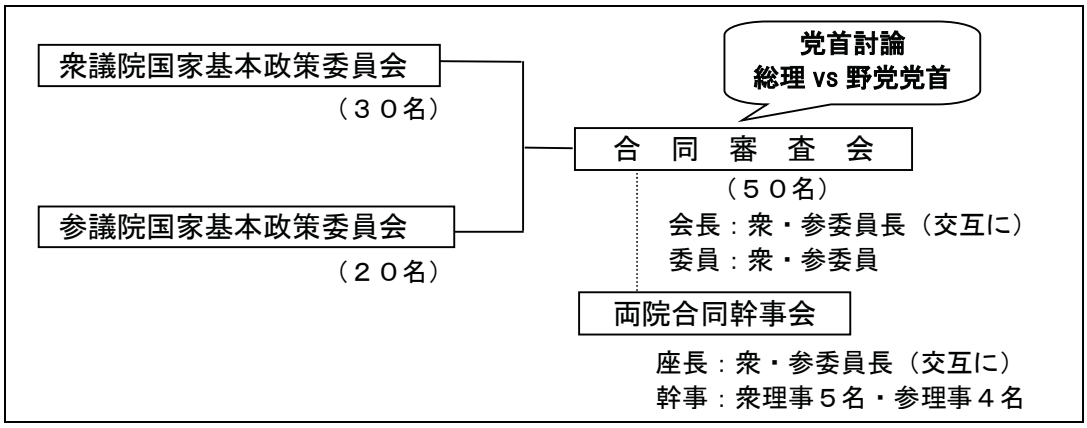
[8] 派遣されたメンバーは、大島理森君（団長、自民）、伊藤忠治君（副団長、民主）、熊代昭彦君（自民）、島聡君（民主）、東順治君（明改）、井上喜一君（自由）、東中光雄君（共産）、深田肇君（社民）。いずれも実務者協議を進めてきた衆議院議員である。

(3) 国会審議活性化法の成立

平成 11 年６月 24 日、法案起草の申入れを受けた衆議院議院運営委員会では、国会法改正等小委員会に場を移して立案作業が始められた。共産、社民は反対姿勢であったが、自民、自由、民主、明改の賛成により、起草案は議院運営委員長提出とすることとなり、同年７月 13 日、議院運営委員会で採決、本会議に緊急上程され、可決、参議院に送付された。国会審議活性化法は同月 26 日、参議院本会議で可決、成立し、同月 30 日に公布された。

この国会審議活性化法により改正された国会法に基づき、施行日の第 147 回国会召集日（平成 12 年１月 20 日）に、衆参両院に国家基本政策委員会が設置された（資料１参照）。国家基本政策委員会は常任委員会として、衆議院 30 名、参議院 20 名で構成されており、平成 11 年６月の「四党合意」において、衆参両委員会の合同審査会という形で党首討論を行うことが確認されている。

（図表１）国家基本政策委員会と合同審査会の関係



３　党首討論の運営申合せ

(1) 「運営申合せ」決定までの経緯

国会審議活性化法が公布された後も、引き続き国会対策委員長の下に設置された実務者協議で、党首討論の運営に関する協議が続けられた。また、平成 11 年９月 10 日には、与野党の国会対策委員会幹部、予算委員会及び議院運営委員会理事による会談において、自民、自由、民主、明改の４党が、第 146 回国会における党首討論の試行を提案した。なお、同月 14 日から 18 日にわたり、英国の「首相の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のため、衆参両院合同による英国議会制度等実情調査議員団が派遣された[9]。

平成 11 年 10 月 29 日に召集された第 146 回国会では、同年 11 月 10 日及び 17 日の２回にわたり、衆参予算委員会の合同審査会の形で党首討論が試行された。その後、議院運営委員会理事を中心とする衆参両院の議員 19 人から構成される「新制度に関する両院合同協議会」が設置され、党首討論の運営について、試行を踏まえた協議が進められた。その結

[9] 衆議院からは、羽田孜君（総団長、衆議院団長、民主）、中山正暉君（副団長、自民）、逢沢一郎君（自民）、島聡君（民主）、井上義久君（明改）、小沢一郎君（自由）、西田猛君（自由）、穀田恵二君（共産）、森喜朗君（自民）、冬柴鐵三君（明改）、参議院からは、岡野裕君（副団長、参議院団長、自民）、上野公成君（自民）、今泉昭君（民主）、山下栄一君（公明）、吉川春子君（共産）、三重野栄子君（社民）、戸田邦司君（自由）、奥村展三君（参議院の会）が参加。

果、平成12年1月18日に「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」が衆参の各党代表者で合意され、翌日の国会対策委員長会談において確認された。同申合せに基づき、党首討論の運営に関する協議機関として「両院合同幹事会」が設置され、同年2月16日に「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（資料3参照）。

なお、この運営申合せについては、その見直し条項に基づき、平成15年2月7日の両院合同幹事会で、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、平成21年6月11日の両院合同幹事会において、党首討論の傍聴についての申合せが合意された（資料4参照）。

(2) 「運営申合せ」の概要

ア　総理と討議を行う野党党首の条件

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。

（図表２）会派別所属議員数（令和３年11月10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
自由民主党	262	自由民主党・国民の声	111
立憲民主党・無所属	**97**	**立憲民主・社民**	**45**
日本維新の会	**41**	公明党	28
公明党	32	**国民民主党・新緑風会**	**16**
国民民主党・無所属クラブ	**11**	**日本維新の会**	**15**
日本共産党	**10**	**日本共産党**	**13**
有志の会	5	沖縄の風	2
れいわ新選組	3	れいわ新選組	2
		碧水会	2
		みんなの党	2
無所属	4	各派に属しない議員	7
欠員	0	欠員	2
計	465	計	245

※　総理と討議を行う条件を満たす野党会派は太字で表示

イ　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。

ウ　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。

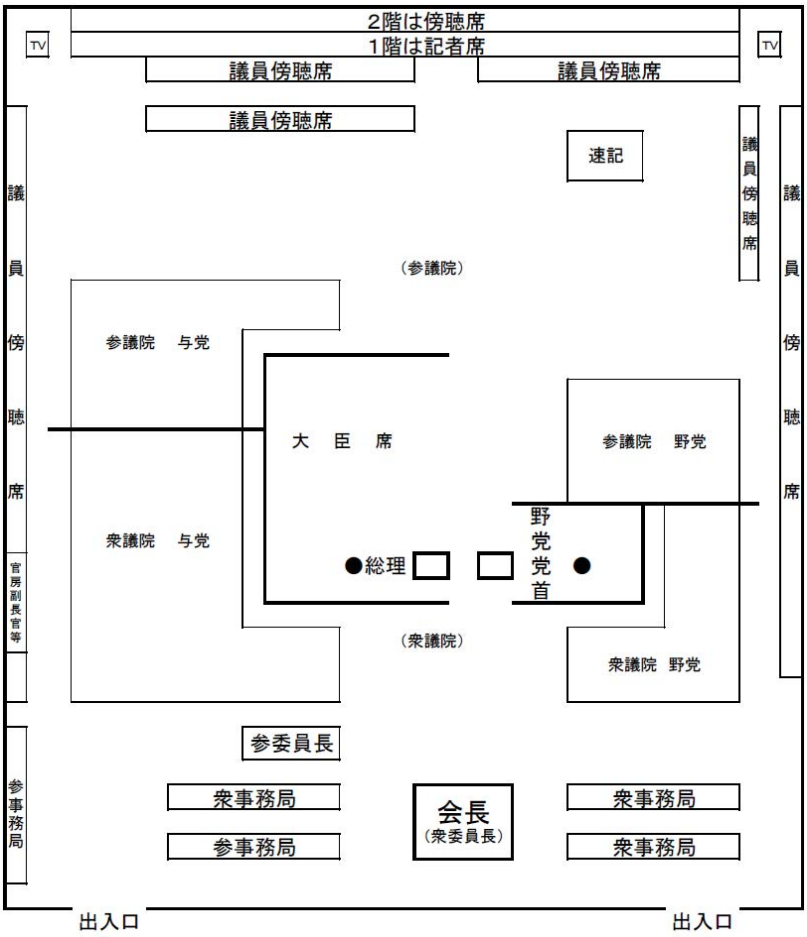
エ　会長及び開会場所

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する。

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。

また、委員席の配置は、与党と野党の対面方式とする。

（図表３）合同審査会配置図（衆議院第１委員室の場合）



オ　時間配分

45 分間の各党時間配分は、野党間で調整する。

カ　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。

４　直近の党首討論における主な討議内容

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、党首討論で討議されるテーマは、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。

直近の党首討論は、第 204 回国会（令和３年１月 18 日～６月 16 日）において６月９日に開かれており、総理と野党党首の主な討議内容は、以下の表のとおりである。

なお、当時は、新型コロナウイルス感染症禍における開催であったため、６月４日の両院合同幹事会において、「国家基本政策委員会合同審査会における新型コロナウイルス感染症対応について」（資料５参照）が合意され、これに基づき討議が行われた。

（図表４）第 204 国会に行われた党首討論の概要

国会回次	日　付	会　長	場　所	討　議　者
２０４回 （常会）	令和３年 ６月９日	参議院委員長 大塚　耕平君	参議院 第１委員会室	菅義偉内閣総理大臣 枝野　幸男君（立民） 片山虎之助君（維新） 玉木雄一郎君（国民） 志位　和夫君（共産）

日 付	討　議　内　容	発　言　者
6月9日	**１　緊急事態宣言の解除基準**	
	令和３年３月に行った緊急事態宣言の解除が早過ぎたことを反省し、第５波を防ぐためにも現在発令している宣言の厳格な解除基準を設ける必要性	枝野　幸男君 （立民）
	２　東京オリンピック・パラリンピック競技大会関係	
	(1)　６月７日の参議院決算委員会で、菅総理が東京オリンピック・パラリンピック競技大会について「国民の命と健康を守るのが開催の前提だ」と発言したことの意味	枝野　幸男君 （立民）
	(2)　東京オリンピック・パラリンピック競技大会の開催都市である東京都と政府の連携状況	片山虎之助君 （維新）
	(3)　新型コロナウイルス感染拡大防止の水際対策	
	①　「ワクチンパスポート」又は「デジタル証明書」を東京オリンピック・パラリンピック競技大会で先行導入する必要性	玉木雄一郎君 （国民）
	②　ＧＰＳの位置情報を活用しない訪日外国人向けスマートフォンアプリの有効性	
	(4)　専門家から感染拡大リスクが指摘される中、国民の命を危険にさらしてまで、東京オリンピック・パラリンピック競技大会を開催する理由	志位　和夫君 （共産）
	(5)　東京オリンピック・パラリンピック競技大会を中止して、あらゆる力を新型コロナ対策に集中させる必要性	

日 付	討　議　内　容	発　言　者
	３　新型コロナウイルス感染症対策のための補正予算関係	
	(1)　30 兆円規模の補正予算を速やかに編成する必要性	枝野　幸男君 （立民）
	(2)　財政民主主義の観点から、予備費ではなく、補正予算を編成する必要性	片山虎之助君 （維新）
	(3)　ワクチン接種と同時に大規模補正予算を編成する必要性	玉木雄一郎君 （国民）
	４　国会関係	
	(1)　第 204 回国会の会期を大幅に延長した上で、国会を挙げて新型コロナウイルス感染症に立ち向かう必要性	枝野　幸男君 （立民）
	(2)　衆議院を解散せずに、任期満了による総選挙を行う可能性	片山虎之助君 （維新）

５　党首討論の課題

近年、形骸化が指摘されている党首討論を活性化させるためには、以下のような点が課題となる。

(1) 開会回数の確保

党首討論は、導入当初の平成 12 年に８回開かれたが、その後、減少傾向にあり、平成 29 年と令和２年は１回も開かれなかった。

開会回数については、平成 26 年５月 27 日に、衆議院の与野党７党（自民、民主、維新、公明、みんな、結い、改革）の国会対策委員長が「国会審議の充実に関する申し合わせ」で、党首討論を毎月１回実施することで合意した。しかし、党首討論の運営について協議する「両院合同幹事会」には諮られておらず、正式なルールとはなっていない。

また、平成 30 年７月 20 日には、超党派の議員による「『平成のうちに』衆議院改革実現会議」が、テーマを決めて２週間に１回開催することや、夜間開催を提言したが、その後、議論は進んでいない。

(2) 討議時間の拡大

党首討論の開会回数が減っている背景には、全体の討議時間が 45 分と短いため、野党の多党化で１党当たりの時間が確保できず、議論が深まらないという事情もある。直近の令和３年６月９日の党首討論では、立憲民主党に 30 分、日本維新の会、国民民主党、日本共産党に５分ずつ配分された。

与党は、野党が求める討議時間の拡大に対し、総理にとっては負担増となることから難色を示しているとされ、また野党も、審議時間が長い予算委員会を重視し、党首討論の開催を積極的に求めない傾向にあると報じられている。

また、制度のモデルとなった英国は二大政党制であることから、現在の運営方法は、野党の多党化が進んだ日本の現状に適していないとの指摘もある。

(3) 質疑時間における「片道方式」の導入

「運営申合せ」には「野党党首及び総理は、配分時間を厳守し、相互の発言時間を考慮しつつ、簡潔に発言を行うものとする」とあり、党首討論の冒頭にも、合同審査会の会長が「発言は簡潔にするように」と注意喚起している。

しかし、実際には、相手の質問に正面から答えなかったり、持論を長々と展開したりと、議論がかみ合っていないと指摘されることも多く、平成30年には、立憲民主党の枝野幸男代表（当時）と安倍晋三総理（当時）の双方から「党首討論は歴史的使命を終えた」との発言があった。

立憲民主党は同年7月17日、国会改革の一環として、党首討論についても、討議時間の拡大や、野党の配分時間に総理の発言時間を含めない「片道方式」の導入等を提言した。また、同月24日には、同提言を各会派に説明した上で、改革議論を始めるよう呼び掛けたが、各党からの回答はなく、その後、議論は進んでいない。

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章関係）

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

英国議会のクエスチョンタイム

英国議会には、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。

英国のクエスチョンタイムは、1961年に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。その中でも、「首相のクエスチョンタイム」は水曜日の正午から30分間行われるもので、その時々の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討論が展開されている。

（図表５）党首討論（日本）と首相のクエスチョンタイム（英国）との主な相違点

	党首討論（日本）	首相のクエスチョンタイム（英国）
導入時期	2000 年２月	1961 年７月
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（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）党首	首相※と ・野党第１党党首 ・野党第２党党首 ・抽選で選ばれた 10 名程度の下院議員 ・議長指名による６名程度の下院議員

※　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。

なお、英国の首相のクエスチョンタイムは、一問一答方式でテンポがよく、我が国の党首討論より討議時間が短いにもかかわらず、多くの質疑応答が行われている。

（図表６）実際の討議時間、討議者数の比較

	党首討論（日本）	首相のクエスチョンタイム（英国）
実　施　日	2021 年６月９日	2021 年７月 14 日
討 議 時 間	53 分	38 分
討 議 者 数	４名	18 名　※１
質疑の往復回数	13 回	24 回　※２

※１　野党第１党党首（６問）、野党第２党党首（２問）、下院議員 16 名（各１問）の計 18 名。
※２　冒頭に儀礼的に行われる、首相の当日の予定に関する質疑応答は除く。

資料３

（H12.2.16 両院合同幹事会）
（H15.2. 7 見直し反映）

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

１．合同審査会の開会（総理と野党党首との討議）

衆議院及び参議院の国家基本政策委員会は合同審査会を開き、内閣総理大臣（以下、総理という。）と野党（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）党首との直接対面方式での討議を行う。

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。

２．開会日時

合同審査会は、会期中、週１回 ~~40 分間~~ 45 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、開会しない。また、閉会中には開会しない。

３．会長

合同審査会の会長は、衆議院の国家基本政策委員長と参議院の国家基本政策委員長が交互に務めるものとする。~~毎会期、初回の会長は、衆議院の委員長とする。~~

会長に事故があるときは、会長の属する議院の理事が、会長の職務を行う。

４．開会場所

衆議院第１委員室と参議院第１委員会室を交互に使用し、会長の属する議院において合同審査会を開会することを原則とする。ただし、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することができるものとする。

委員席の配置は、与党と野党の対面方式とする。

５．両院合同幹事会の設置

合同審査会の運営について協議するため、両院合同幹事会を設置する。両院合同幹事会は、両院の委員長のほか、両院併せて 11 名の幹事（自民４、民主２、明改２、自由１、共産１、社民１）により構成する。理事の割当てのない会派については、オブザーバー幹事とする。

６．配分時間

~~40 分間~~45 分間の各党時間配分については、野党間で調整する。

当該配分時間は、総理の発言時間を含むものとする。

７．野党党首の発言等

野党党首は、委員として発言する。

野党党首が出席できない場合の対応については、野党間で調整し、両院合同幹事会において協議する。

８．総理の欠席

総理が、合同審査会に出席できない場合の対応については、両院合同幹事会において協議する。

９．総理以外の国務大臣の陪席

総理以外の国務大臣は、原則として合同審査会に陪席する。

なお、内閣法制局長官は、陪席する。

10．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。

11．パネル等の使用

パネル等の資料を使用する必要がある場合には、予め両院合同幹事会に提示し、会長の許可を得なければならない。

12．会議における発言（会長の議事整理）

会議における発言は、会長の議事整理に従う。

野党党首及び総理は、配分時間を厳守し、相互の発言時間を考慮しつつ、簡潔に発言を行うものとする。

13．開会通知

合同審査会開会の通知は、衆議院公報及び参議院公報をもって行う。

14．傍聴及び録音、撮影の許可

合同審査会における傍聴及び録音・撮影は会長が許可する。

15．見直し

本申合せについては、第 147 回国会における合同審査会の運営の状況を踏まえ、国会審議の活性化を図る観点から必要がある場合には、所要の見直しを行うものとする。

資料４

国家基本政策委員会合同審査会の傍聴について

平成 21 年６月 11 日
（両院合同幹事会合意）

議員は、国家基本政策委員会合同審査会において、総理と野党党首が静謐な環境のもと討議を行えるよう、不規則発言等、議事の妨げとなるような言動は、厳に慎まなければならない。

以上、申し合わせる。

資料５

国家基本政策委員会合同審査会における新型コロナウイルス感染症対応について

Ｒ３．６．４

１．委員席の間隔の確保
　密集を避けるため、別紙のとおり委員席の間隔を確保する。

２．総理以外の国務大臣の陪席の制限
　密集を避けるため、副総理及び内閣官房長官のみ陪席することとし、閣僚席を縮小する。なお、内閣法制局長官は陪席しない。

３．アクリル板の設置
　総理席と野党党首席の間にアクリル板を設置する。

４．議員傍聴の制限
　議員傍聴は遠慮願うこととする。

５．一般傍聴の制限
　一般傍聴は遠慮願うこととする。

６．速記者の不出場
　速記者は不出場とし、速記者席を撤去する。

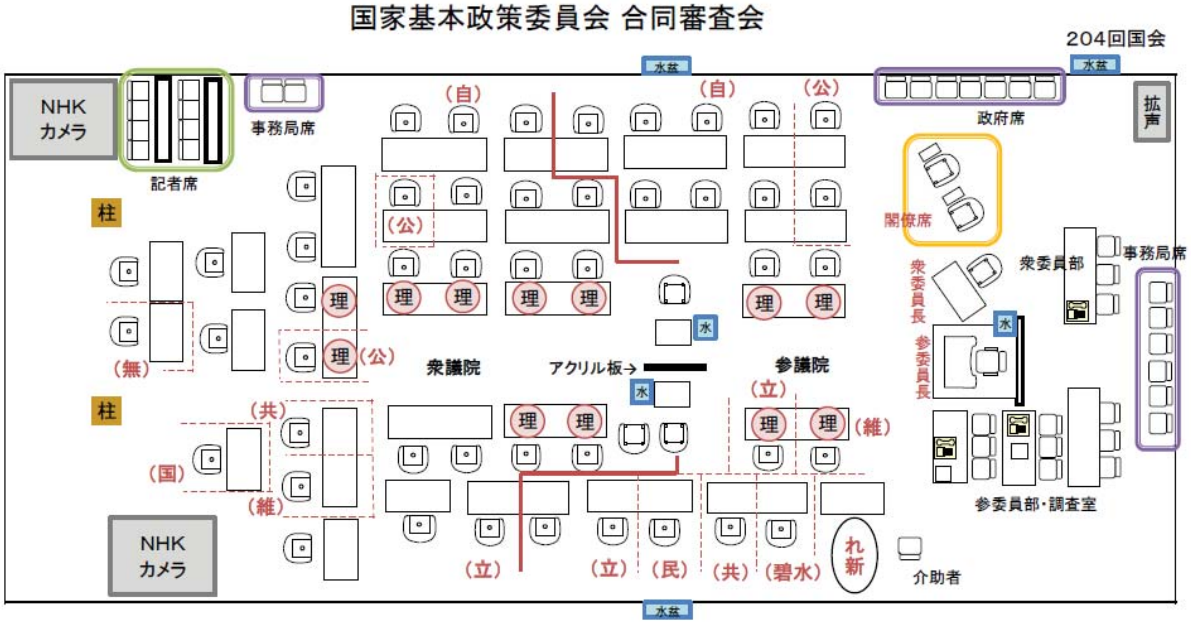
７．水の提供
　水の提供はペットボトルにより行うこととし、討議者席及び会長席はグラスを備え付ける。

８．マスクの着用
　委員会室においてはマスクを着用する。なお、マスクにはフェイスシールド及びマウスシールドを含まない。

（別紙）

参議院第一委員会室

国家基本政策委員会 合同審査会



内容についての問合せ先
国家基本政策調査室　宮田首席調査員（内線 68640）

予算委員会

予算調査室

Ⅰ　所管事項の動向

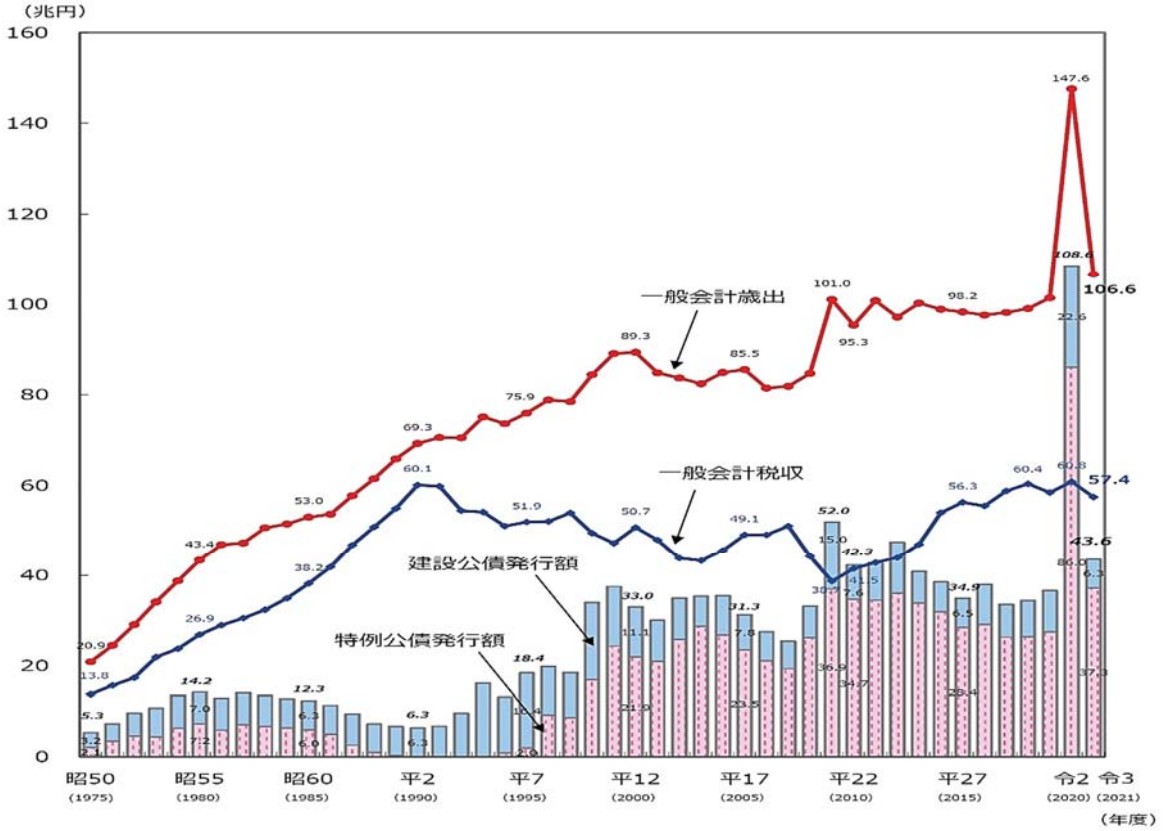
１　我が国の財政状況

(1) 一般会計における歳出・歳入の状況

近年の一般会計歳出では、国債の元利払いに充てられる費用（国債費）と社会保障関係費と地方交付税交付金等で歳出全体の約７割を占めている。令和３年度一般会計歳出（当初）は、過去最大の 106.6 兆円を計上しており、歳入では 57.4 兆円（歳入全体の 53.9%）の租税及び印紙収入が見込まれている一方、公債金は 43.6 兆円、公債依存度は 40.9%となり、依然として厳しい状況が続いている。

なお、令和２年度は、新型コロナウイルス感染症の感染拡大に対応するため３次にわたる補正予算が編成された結果、令和２年度決算では、過去最高の 147.6 兆円となった。また、公債の新規発行額は 108.6 兆円、公債依存度は 73.5%となっている。

一般会計における歳入・歳出の状況



（注１）令和２年度までは決算、令和３年度は当初予算による。

（注２）特例公債発行額は、平成２年度は湾岸地域における平和回復活動を支援する財源を調達するための臨時特別公債、平成６～８年度は消費税率３%から５%への引上げに先行して行った減税による租税収入の減少を補うための減税特例公債、平成 23 年度は東日本大震災からの復興のために実施する施策の財源を調達するための復興債、平成 24 年度及び 25 年度は基礎年金国庫負担２分の１を実現する財源を調達するための年金特例公債を除いている。

（出所：財務省資料）

(2) 公債残高の推移

公債（国債）残高は、累増の一途をたどっており、令和３年度末の普通国債[1]残高は 990 兆円に上ると見込まれている。

普通国債残高累増の要因について見ると、歳出面では、高齢化の進行等に伴う社会保障関係費の増加や地方交付税交付金等の増加が主要因となっている。また、歳入面では、過去の景気の悪化や減税による税収の落ち込みが主要因となっている。

長期にわたり赤字が継続している我が国の財政は、現状のままでは立ち行かなくなるおそれがある。人口減少・高齢化等が 2020 年代半ば頃から一層進展することが見込まれる中で、こうした状況を脱却し、社会保障制度を持続可能なものとし、財政を健全化することが求められている。

(3) 国及び地方の長期債務残高

普通国債残高以外にも借入金や地方債務残高などの長期債務が存在している。これらを国・地方の双方について集計した国及び地方の長期債務残高は、令和３年度末に 1,212 兆円（対ＧＤＰ比 219%）に達すると見込まれている（令和３年度当初予算）。

国及び地方の長期債務残高

（単位：兆円）

		平成2年度末 (1990 年度末) ＜ 実 績 ＞	平成10年度末 (1998 年度末) ＜ 実 績 ＞	平成15年度末 (2003 年度末) ＜ 実 績 ＞	平成22年度末 (2010 年度末) ＜ 実 績 ＞	平成23年度末 (2011 年度末) ＜ 実 績 ＞	平成24年度末 (2012 年度末) ＜ 実 績 ＞	平成25年度末 (2013 年度末) ＜ 実 績 ＞	平成26年度末 (2014 年度末) ＜ 実 績 ＞	平成27年度末 (2015 年度末) ＜ 実 績 ＞	平成28年度末 (2016 年度末) ＜ 実 績 ＞	平成29年度末 (2017 年度末) ＜ 実 績 ＞	平成30年度末 (2018 年度末) ＜ 実 績 ＞	令和元年度末 (2019 年度末) ＜ 実 績 ＞	令和2年度末 (2020 年度末) ＜国：実績、 地方：見込み＞	令和3年度末 (2021 年度末) ＜ 予 算 ＞
国		199 （197）	390 （387）	493 （484）	662 （645）	694 （685）	731 （720）	770 （747）	800 （772）	834 （792）	859 （815）	881 （832）	901 （850）	914 （870）	973 （964）	1,019 （999）
	普通国債残高	166 （165）	295 （293）	457 （448）	636 （619）	670 （660）	705 （694）	744 （721）	774 （746）	805 （764）	831 （786）	853 （805）	874 （823）	887 （843）	947 （937）	990 （970）
	対GDP比	37% （37%）	55% （55%）	87% （85%）	126% （123%）	134% （132%）	141% （139%）	145% （141%）	148% （142%）	149% （141%）	152% （144%）	154% （145%）	157% （148%）	158% （151%）	177% （175%）	179% （175%）
地 方		67	163	198	200	200	201	201	201	199	197	196	194	192	193	193
	対GDP比	15%	30%	38%	40%	40%	40%	39%	38%	37%	36%	35%	35%	34%	36%	35%
国・地方合計		266 （264）	553 （550）	692 （683）	862 （845）	895 （885）	932 （921）	972 （949）	1,001 （972）	1,033 （991）	1,056 （1,012）	1,077 （1,028）	1,095 （1,044）	1,106 （1,062）	1,166 （1,157）	1,212 （1,192）
	対GDP比	59% （59%）	103% （103%）	131% （130%）	171% （167%）	179% （177%）	187% （184%）	190% （185%）	191% （186%）	191% （183%）	194% （186%）	194% （185%）	197% （187%）	198% （190%）	217% （216%）	219% （216%）

（注1）GDPは、令和元年度までは実績値、令和2年度及び令和3年度は「中長期の経済財政に関する試算」（令和3年7月21日）による。
（注2）債務残高は、令和元年度までは実績値。国は、令和2年度については実績、令和3年度については予算、地方は、令和2年度・令和3年度共に地方債計画等に基づく見込み。
（注3）東日本大震災からの復興のために実施する施策に必要な財源として発行される復興債及び、基礎年金国庫負担2分の1を実現する財源を調達するための年金特例公債を普通国債残高に含めている。
（注4）令和2年度末までの（ ）内の値は翌年度借換のための前倒債発行額を除いた計数。令和3年度末の（ ）内の値は、翌年度借換のための前倒債限度額を除いた計数。
（注5）交付税及び譲与税配付金特別会計の借入金については、その償還の負担分に応じて、国と地方に分割して計上している。なお、平成19年度初をもってそれまでの国負担分借入金残高の全額を一般会計に承継したため、平成19年度末以降の同特会の借入金残高は全額地方負担分（令和3年度末で31兆円）である。
（注6）このほか、令和3年度末の財政投融資特別会計国債残高は140兆円。
（出所：財務省資料）

[1] 償還や利払いが主に税財源によって賄われている国債。

２　財政健全化への取組

(1) 新経済・財政再生計画

平成 30 年６月 15 日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2018」（以下「骨太の方針 2018」という。）は、その第３章において「『経済・財政一体改革』の推進―『新経済・財政再生計画の策定』」（以下「新経済・財政再生計画」という。）を定めている。同計画では、「経済再生なくして財政健全化なし」との基本方針を堅持し、引き続き、「デフレ脱却・経済再生」、「歳出改革」、「歳入改革」の３本柱の改革を加速・拡大することとしている。また、財政健全化目標については、2025 年度の基礎的財政収支[2]（プライマリーバランス（以下「ＰＢ」という。））の黒字化を目指すこととした。その概要は以下のとおりである。

【財政健全化目標】

〇団塊世代が 75 歳に入り始めるまでに、社会保障制度の基盤強化を進め、全ての団塊世代が 75 歳以上になるまでに財政健全化の道筋を確かなものとする必要がある。

〇経済再生と財政健全化に着実に取り組み、2025 年度の国・地方を合わせたＰＢ黒字化を目指す。

〇同時に債務残高対ＧＤＰ比の安定的な引下げを目指すことを堅持する。

【社会保障改革を軸とする「基盤強化期間」の設定（2019～2021 年度）】

〇2019 年度～2021 年度を「基盤強化期間」と位置付け、経済成長と財政を持続可能にするための基盤固めを行う。

〇社会保障制度の持続可能性確保が景気を下支えし、持続的な経済成長の実現を後押しする点にも留意する。

【財政健全化目標と毎年度の予算編成を結びつけるための仕組み】

①社会保障関係費

〇経済・財政再生計画（骨太 2015）において、2020 年度に向けその実質的な増加を高齢化による増加分に相当する伸びにおさめることを目指す方針とされていること、経済・物価動向等を踏まえ、2019 年度以降、その方針を 2021 年度まで継続する。

〇消費税率引上げとあわせ行う増（これまで定められていた社会保障の充実、「新しい経済政策パッケージ」で示された「教育負担の軽減・子育て層支援・介護人材の確保」及び社会保障４経費に係る公経済負担）については、別途考慮する。

〇2022 年度以降については、団塊世代が 75 歳に入り始め、社会保障関係費が急増することを踏まえ、こうした高齢化要因を反映するとともに、人口減少要因、経済・物価動向、社会保障を取り巻く状況等を総合的に勘案して検討する。

②一般歳出のうち非社会保障関係費

〇経済・物価動向等を踏まえつつ、安倍内閣のこれまでの歳出改革の取組を継続する。

③地方の歳出水準

〇国の一般歳出の取組と基調を合わせつつ、交付団体をはじめ地方の安定的な財政運営に必

[2] 基礎的財政収支（プライマリー・バランス）とは、「借入を除く税収等の歳入」から「過去の借入に対する元利払いを除いた歳出」を差し引いた財政収支のことを表し、その時点で必要とされる政策的経費を、その時点の税収等でどれだけ賄えているかを示す指標。

要となる一般財源の総額について、2018 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。

【中間指標の設定】

〇2017 年度実績を起点とし、2025 年度のＰＢ黒字化目標年度までの中間年である 2021 年度に中間指標を設定し、進捗を管理するためのメルクマールとする。

・ＰＢ赤字対ＧＤＰ比：2017 年度からの実質的半減値（1.5%程度）

・債務残高対ＧＤＰ比：180%台前半

・財政収支赤字対ＧＤＰ比：３%以下

【計画実現に向けた今後の取組】

〇経済・財政一体改革の進捗については、新計画の中間時点（2021 年度）において評価を行い、2025 年度ＰＢ黒字化実現に向け、その後の歳出・歳入改革の取組に反映する。

（出所：経済財政諮問会議資料より作成）

(2) 新経済・財政再生計画改革工程表 2020

令和２年 12 月 18 日、経済財政諮問会議は、令和２年７月 17 日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2020」（以下「骨太の方針 2020」という。）を踏まえ、改革工程表を改定した。

改革工程表は、「新経済・財政再生計画」に掲げられた主要分野ごとの重要課題への対応とＫＰＩ[3]、それぞれの政策目標とのつながりを明示することにより、目指す成果への道筋を示すものである。

本改定では、改革工程表 2019 に盛り込まれた各施策の進捗状況を点検・評価するとともに、骨太の方針 2020 を踏まえ、各施策の改革工程表を具体化するものとなっている。

(3) 新型コロナウイルス感染症への対応と財政健全化への道筋

新型コロナウイルス感染症拡大への対応のため、財源として多額の公債発行を行ったことで、財政状況は悪化している。このような状況に対して、菅内閣総理大臣（当時）は、「経済あっての財政」との考え方に基づき、まずは新型コロナを収束させ成長志向の政策を進めて経済再生に取り組むとともに、財政健全化の旗は降ろすことなく、これまでの歳出歳入の改革努力を続けていく旨述べ、財政健全化目標を堅持することを表明している[4]。

また、令和３年６月 18 日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2021」（以下「骨太の方針 2021」という。）では、①「経済あっての財政」の考え方の下、デフレ脱却・経済再生に取り組み、実質２％、名目３％程度を上回る成長、600 兆円経済の早期実現を目指す、②骨太方針 2018 の財政健全化目標を堅持、③感染症でいまだ不安定な経済財政状況を踏まえ、本年度内に、感染症の経済財政への影響の検証を行い、その検証結果を

[3] Key Performance Indicator：成果指標、重要業績指標

[4] 令和３年６月 17 日、菅内閣総理大臣記者会見

踏まえ、目標年度を再確認、④歳出の目安については、2022 年度から 2024 年度までの３年間、これまでと同様の歳出改革努力を継続、⑤将来のあるべき経済社会に向けた構造改革・対外経済関係の基本的考え方を、専門調査会を設置し、取りまとめるとの考え方が示された。

令和３年 10 月に就任した岸田内閣総理大臣は、同年 10 月８日に行われた所信表明演説において、「経済あっての財政」とした上で、さらに、経済をしっかりと立て直し、財政健全化に向けて取り組む旨述べている。

(4) 国・地方を合わせたＰＢ黒字化の見通し

内閣府の「中長期の経済財政に関する試算」(令和３年７月 21 日経済財政諮問会議提出)によれば、中長期的に名目３％程度、実質２％程度を上回る経済成長を実現するとの成長シナリオに基づいた「成長実現ケース」では、2025 年度のＰＢ赤字は対ＧＤＰ比▲0.5%となり、ＰＢ黒字化の時期は、2027 年度になると見込まれている。

なお、この試算は、今後の歳出改革は織り込まれていないものであり、政府としては、これまで同様の歳出改革を続けることにより、ＰＢ黒字化の２年程度の前倒しが視野に入るとしている。

一方、中長期的に名目１％台前半程度、実質１％程度の経済成長率を見込む「ベースラインケース」では、2025 年度のＰＢ赤字は対ＧＤＰ比▲1.3%となり、試算期間内のＰＢ改善は緩やかなものにとどまる。

国・地方のＰＢ（対ＧＤＰ比）

（出所：経済財政諮問会議資料より作成）

３　令和４年度予算編成

「骨太の方針 2021」では、令和４年度予算編成に向け、①経済の下支え・回復に最優先で取り組むとともに、生産性向上と賃金所得の拡大を通じた経済の好循環の実現を図る、②全世代型社会保障改革を進めるとともに、経済・財政一体改革を着実に推進し、社会保障関係費、一般歳出のうち非社会保障関係費、地方の歳出水準について、骨太の方針 2021 で定める目安（下記『「骨太の方針 2021」で定める歳出の目安』参照。）に沿った予算編成を行う、③グリーン、デジタル、地方活性化、子供・子育てへの重点的な資源配分（メリハリ付け）を行う、④歳出全般について、徹底したワイズスペンディングを実行するとともに、歳入面での応能負担を強化するなど、歳出・歳入両面の改革を着実に実行していく、との考え方が示された。

（「骨太の方針 2021」で定める歳出の目安）

機動的なマクロ経済運営を行いつつ成長力強化に取り組む中で、2022 年度から 2024 年度までの３年間について、2019 年度から 2021 年度までの３年間の基盤強化期間と同様の歳出改革努力を継続することとし、以下の目安に沿った予算編成を行う。

① 社会保障関係費については、基盤強化期間においてその実質的な増加を高齢化による増加分に相当する伸びにおさめることを目指す方針とされていること、経済・物価動向等を踏まえ、その方針を継続する。

② 一般歳出のうち非社会保障関係費については、経済・物価動向等を踏まえつつ、これまでの歳出改革の取組を継続する。

③ 地方の歳出水準については、国の一般歳出の取組と基調を合わせつつ、交付団体を始め地方の安定的な財政運営に必要となる一般財源の総額について、2021 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。

（出所：「骨太の方針 2021」より作成）

その後、令和３年７月６日の経済財政諮問会議における「令和４年度予算の全体像」の取りまとめ等を経て、翌７日、「令和４年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について」（以下「令和４年度概算要求基準」という。）が閣議了解された。その概要は以下のとおりである。

令和４年度予算は、「骨太の方針 2021」及び「骨太の方針 2018」で示された「新経済・財政再生計画」の枠組みの下、手を緩めることなく本格的な歳出改革に取り組む。

１．要求・要望

〇年金・医療等については、前年度当初予算額に高齢化等に伴ういわゆる自然増（6,600 億円）を加算した範囲内で要求。ただし、増加額について、「新経済・財政再生計画 改革工程表」に沿って着実に改革を実行していくことを含め、合理化・効率化に最大限取り組み、高齢化による増加分に相当する伸びにおさめることを目指すこととし、その結果を令和４年度予算に反映させる。

〇地方交付税交付金等については、「新経済・財政再生計画」との整合性に留意しつつ要求。

〇義務的経費については、前年度当初予算の額の範囲内で要求。義務的経費を削減した場合には同額を裁量的経費で要求可。参議院議員通常選挙に必要な経費等の増減については加

減算。

○その他の経費については、前年度当初予算額の 100 分の 90（「要望基礎額」）の範囲内で要求。

○グリーン、デジタル、地方活性化、子供・子育てへの予算の重点化を進めるため、「骨太の方針 2021」及び「成長戦略実行計画・成長戦略フォローアップ」（令和３年６月 18 日閣議決定）等を踏まえた諸課題について、「新たな成長推進枠」を設ける。各省大臣は、前年度当初予算におけるその他の経費に相当する額と要望基礎額の差額に 100 分の 300 を乗じた額及び義務的経費が前年度当初予算の額を下回る場合にあっては、当該差額に 100 分の 300 を乗じた額の合計額の範囲内で要望。

２．予算編成過程における検討事項

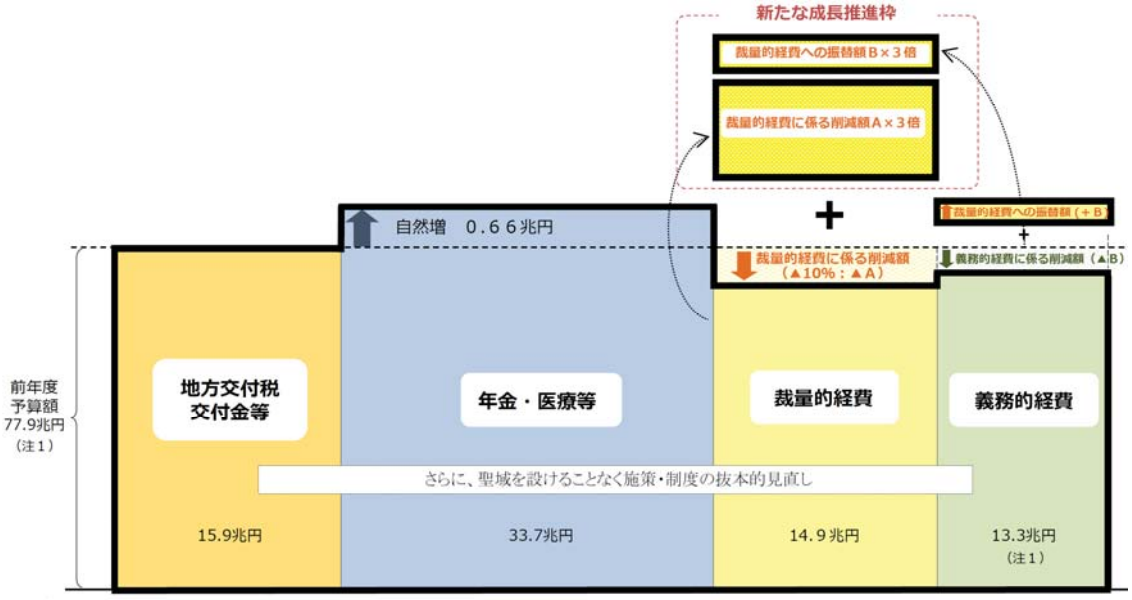
○要求・要望について、これまでの歳出改革の取組を基調とした効率化を行う。その上で、「新たな成長推進枠」において要望された経費については、「新経済・財政再生計画」における歳出改革努力を継続するとの方針を踏まえ措置する。

○消費税率引上げとあわせ行う増（これまで定められていた社会保障の充実及び「新しい経済政策パッケージ」で示された「教育負担の軽減・子育て層支援・介護人材の確保」）については、前年度当初予算の例に基づき所要の額を要求するものとし、その対前年度からの増加の取扱いについては、予算編成過程において検討する。

○子供・子育てについては、「子供に関する様々な課題に総合的に対応するため、…こうした機能を有する行政組織を創設するため、早急に検討に着手する」及び「十分に安定的な財源を確保しつつ、有効性や優先順位を踏まえ、速やかに必要な支援策を講じていく」との方針を踏まえ、予算編成過程において検討する。

（出所：財務省資料より作成）

令和４年度概算要求基準（イメージ）



※　地方交付税交付金等については「新経済・財政再生計画」との整合性に留意しつつ要求。義務的経費については、参議院議員通常選挙に必要な経費等の増減について加減算。
※　消費税率引上げとあわせ行う増（社会保障の充実等）については、消費税収、地方消費税収並びに重点化及び効率化の動向を踏まえ、予算編成過程において検討。
※　子供・子育てについては、「子供に関する様々な課題に総合的に対応するため、…こうした機能を有する行政組織を創設するため、早急に検討に着手する」及び「十分に安定的な財源を確保しつつ、有効性や優先順位を踏まえ、速やかに必要な支援策を講じていく」との方針を踏まえ、予算編成過程において検討。

（注１）上記前年度予算額は、コロナ予備費を除いたもの。コロナ予備費を含めると、前年度予算額の総額は82.9兆円、義務的経費は18.3兆円。
（注２）コロナ対策については、今後の感染状況により、必要に応じて、事項のみの要求も含め、適切に要求する。

（出所：財務省資料）

各府省からの概算要求・要望額は、令和３年９月７日に財務省が公表した資料によれば、一般会計概算要求額の総額が 107 兆 2,873 億円、要望額の総額が４兆 3,686 億円で、合計 111 兆 6,559 億円となっている。これは、令和３年度予算の要求総額 105 兆 4,071 億円を約６兆２千億円上回り、４年連続で過去最大となった。要求総額の 100 兆円超えは８年連続である[5]。

省庁別で最も要求額が大きかったのは厚生労働省であり、高齢化に伴う社会保障費の伸びを背景に、前年度予算額と比べて約 8,070 億円多い 33 兆 9,450 億円と過去最大の額となった。同様に過去最大となった防衛省の要求額は、５兆 4,463 億円となり、次期戦闘機の開発等を計上した。この他、公共事業等を担う国土交通省は７兆 1,249 億円、総務省は地方交付税交付金等を含め 16 兆 4,837 億円を要求した。なお、国債費が 30 兆 2,362 億円となり、概算要求時における過去最大を記録している。

４　経済対策の策定及び補正予算の編成

岸田内閣総理大臣は、令和３年 10 月８日の閣議において、新たな経済対策の策定と今年度の補正予算の編成を指示した。この経済対策は、新型コロナウイルス感染症対応に万全を期すとともに、成長と分配の好循環による「新しい資本主義」を起動させるため策定するとしている。

これを受けて政府は、新しい資本主義実現会議により取りまとめられた「緊急提言」（11 月８日）等を踏まえて、11 月 19 日に「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策[6]」を閣議決定した。本経済対策の基本的考え方は、以下のとおりである。

○　我が国経済は、新型コロナウイルス感染症の影響を受け、依然として厳しい状況。他方、新型コロナウイルス感染症については、新規感染者数は足元で減少しており、行動制限も段階的に緩和。

○　この機を捉え、本経済対策を契機として、ウィズコロナの下で、一日も早く通常に近い社会経済活動の再開を図る。「新しい資本主義」を起動し、成長と分配の好循環を実現して、経済を自律的な成長軌道に乗せる。

○　こうした成長に向けた機運を途切れさせないためにも、感染拡大の可能性に備えて、危機管理に万全を期すとともに、感染の再拡大や供給制約などによる景気下振れリスクに十分に注意し経済の底割れを防ぐ。

これらの認識の下、経済対策は、Ⅰ．新型コロナウイルス感染症の拡大防止、Ⅱ．「ウィズコロナ」下での社会経済活動の再開と次なる危機への備え、Ⅲ．未来社会を切り拓く「新しい資本主義」の起動（成長戦略及び分配戦略）、Ⅳ．防災・減災、国土強靱化の推進など安全安心の確保を柱としている。また、これら４つの柱に基づく本経済対策の裏付けとな

---

[5] 令和３、４年度の概算要求・要望には金額を明示しない事項のみの要望（いわゆる「事項要求」、例えば令和４年度要求における「新型コロナウイルス感染症対策予備費」は概算要求基準に基づき事項要求となっている。）が多数存在することから、概算要求額と要望額との合計と前年度予算額を単純に比較することには留意を要する。

[6] https://www5.cao.go.jp/keizai1/keizaitaisaku/2021/20211119_taisaku.pdf（参照 2021.11.29）

る令和３年度補正予算については、いわゆる「16か月予算」の考え方により、令和４年度当初予算と一体的に編成することとした。本経済対策の規模は、財政支出55.7兆円、事業規模78.9兆円とされており、これにより直接的に実質ＧＤＰを5.6%程度下支え・押上げする効果があると試算している。

●「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」において取り組む施策＜４つの柱＞

<table>
<tr><td colspan="2">Ⅰ．　新型コロナウイルス感染症の拡大防止</td></tr>
<tr><td colspan="2">１．医療提供体制の確保等
・医療提供体制の強化
・ワクチン接種の促進、検査の環境整備、治療薬の確保
・感染防止策の徹底
２．感染症の影響により厳しい状況にある方々の事業や生活・暮らしの支援
・事業者への支援
・生活・暮らしへの支援
・エネルギー価格高騰対策</td></tr>
<tr><td colspan="2">Ⅱ．「ウィズコロナ」下での社会経済活動の再開と次なる危機への備え</td></tr>
<tr><td colspan="2">１．安全・安心を確保した社会経済活動の再開
・ワクチン・検査パッケージの活用
・社会経済活動の再開
２．感染症有事対応の抜本的強化
・ワクチン・治療薬等の国内開発
・感染症の収束に向けた国際協力等
・新型コロナウイルス感染症対策予備費の適時適切な執行</td></tr>
<tr><td colspan="2">Ⅲ．　未来を切り拓く「新しい資本主義」の起動</td></tr>
<tr><td>成長戦略</td><td>分配戦略　～安心と成長を呼ぶ「人」への投資の強化～</td></tr>
<tr><td>１．科学技術立国の実現
・科学技術
・クリーンエネルギー
・スタートアップ支援
２．地方を活性化し、世界とつながる「デジタル田園都市国家構想」
・デジタル実装
・ＤＸの推進
・農業・観光・文化
・中小企業
３．経済安全保障</td><td>１．民間部門における分配強化に向けた強力な支援
・賃上げの推進
・労働移動の円滑化・人材育成の強力な推進
・働き方改革等による多様な働き方の推進、多様な人材の活躍などの支援
２．公的部門における分配機能の強化等
・看護、介護、保育、幼児教育など現場で働く方々の収入の引上げ等
・「こども・子育て支援」の推進</td></tr>
<tr><td colspan="2">Ⅳ．防災・減災、国土強靭化の推進など安全・安心の確保</td></tr>
<tr><td colspan="2">１．防災・減災、国土強靭化の推進
２．自然災害からの復旧・復興の加速
３．国家の安全保障の確保を含む国民の安全・安心</td></tr>
</table>

（出所：内閣府資料より作成）

●「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」の規模

	（財政支出）	（事業規模）
Ⅰ．新型コロナウイルス感染症の拡大防止	22.1 兆円程度	35.1 兆円程度
Ⅱ．「ウィズコロナ」下での社会経済活動の再開と次なる危機への備え（注）	9.2 兆円程度	10.7 兆円程度
Ⅲ．未来社会を切り拓く「新しい資本主義」の起動	19.8 兆円程度	28.2 兆円程度
Ⅳ．防災・減災、国土強靱化の推進など安全・安心の確保	4.6 兆円程度	5.0 兆円程度
合　　計	55.7 兆円程度	78.9 兆円程度

（注）「Ⅱ．「ウィズコロナ」下での社会経済活動の再開と次なる危機への備え」の「国費」及び「事業規模」には、新型コロナウイルス感染症対策予備費の適時適切な執行（令和３年度：1.8 兆円程度、令和４年度：5.0 兆円）を含む。

（出所：内閣府資料より作成）

●財政支出の内訳

	（財政支出）	うち 国・地方の歳出	うち 財政投融資
Ⅰ．新型コロナウイルス感染症の拡大防止	22.1 兆円程度	22.1 兆円程度	—
Ⅱ．「ウィズコロナ」下での社会経済活動の再開と次なる危機への備え（注１）	9.2 兆円程度	9.2 兆円程度	—
Ⅲ．未来社会を切り拓く「新しい資本主義」の起動	19.8 兆円程度	14.6 兆円程度	5.2 兆円程度
Ⅳ．防災・減災、国土強靱化の推進など安全・安心の確保	4.6 兆円程度	3.8 兆円程度	0.8 兆円程度
合　　計	55.7 兆円程度	49.7 兆円程度 （注２）	6.0 兆円程度 （注３）

（注１）「Ⅱ．「ウィズコロナ」下での社会経済活動の再開と次なる危機への備え」の「財政支出」及び「うち国・地方の歳出」には、新型コロナウイルス感染症対策予備費の適時適切な執行（令和３年度：1.8 兆円程度、令和４年度：5.0 兆円）を含む。

（注２）国費は 43.7 兆円であり、うち令和３年度補正予算は 31.9 兆円（一般会計 31.6 兆円、特別会計 0.4 兆円）である。

（注３）令和３年度補正予算における追加額は 0.9 兆円である。

（出所：内閣府資料より作成）

令和３年 11 月 26 日、政府は、経済対策の財政的裏付けとなる令和３年度補正予算の概算を閣議決定した(令和３年度補正予算の概要は「Ⅱ　第 207 回国会提出予定予算の概要」を参照)。

５　今後の課題

新型コロナウイルス感染症の国内の感染者数は減少しているが、海外における感染再拡大の動向等もあり、予断を許さない状況にある。これに対して岸田内閣総理大臣は、必要

な財政出動は躊躇なく行う旨表明するとともに、新型コロナウイルス感染症対策を含めた４つの柱からなる経済対策とこれを裏付ける令和３年度補正予算を閣議決定している。長引くコロナ禍の中、どのような具体的施策でウィズコロナの下での社会経済活動を再開しつつ、成長と配分の好循環を実現し、経済の自立的な成長を成し遂げようとしているのか、政府の説明が求められよう。

一方、我が国の財政状況は、歳出面では社会保障関係費の増加等もあり、公債残高が累増の一途をたどっている。これに対して政府は、財政健全化に関連して、「令和４年度予算編成の基本方針」で「手を緩めることなく本格的な歳出改革に取り組む」と示したが、この歳出改革の取組次第では、2027 年度とされたＰＢ黒字化時期の前倒しの行方にも影響を与えることから、政府の今後の歳出改革の取組がどのように行われていくのか、注視していく必要がある。

なお、令和３年度予算では、「新型コロナウイルス感染症対策予備費」が５兆円計上されている。予備費は国会の事前承認を受けずに、政府が使途を決められることから、その使用については、国会においてより丁寧な説明・報告が求められることになろう。

令和３年度一般会計新型コロナウイルス感染症対策予備費使用実績
（令和３年 11 月 26 日現在）

（単位：億円）

閣議決定日	事項	金額
令和３年度予算額		50,000
4月30日（金）	新型コロナウイルス対応地方創生臨時交付金	5,000
5月14日（金）	ワクチンの確保	5,120
8月27日（金）	ワクチン接種の促進	8,415
	適切な患者療養の確保（治療薬の確保等）	2,373
	検疫体制の確保	241
	緊急雇用安定助成金等	841
	緊急小口資金等の特例貸付	1,549
	コロナ禍で公演を延期した音楽・演劇等に関する開催支援	627
	コロナ禍を乗り越えるための文化芸術活動の充実支援事業	180
11月26日（金）	子育て世帯に対する給付（仮称）	7,311
予備費残額		18,343

（出所：財務省資料より作成）

Ⅱ　第 207 回国会提出予定予算の概要

１　令和３年度一般会計補正予算（第１号）、令和３年度特別会計補正予算（特第１号）

●令和３年度一般会計補正予算（第１号）フレーム　（単位：億円）

歳出		歳入	
1. 新型コロナウイルス感染症の拡大防止	186,059	1. 税収	64,320
2.「ウィズコロナ」下での社会経済活動の再開と次なる危機への備え	17,687		
3. 未来社会を切り拓く「新しい資本主義」の起動	82,532		
4. 防災・減災、国土強靱化の推進など安全・安心の確保	29,349	2. 税外収入	13,516
小　計（経済対策関係経費）	315,627		
5. その他の経費	2,135		
		3. 前年度剰余金受入	61,479
6. 国債整理基金特別会計へ繰入	22,682		
7. 地方交付税交付金	35,117	4. 公債金	220,580
		(1) 建設公債	28,270
8. 既定経費の減額	▲ 15,665	(2) 特例公債	192,310
合　　計	359,895	合　　計	359,895

（注）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。
（出所：財務省）

●令和３年度一般会計補正予算（第１号）の概要

Ⅰ．新型コロナウイルス感染症の拡大防止	186,059 億円
１．医療提供体制の確保等	44,783 億円
２．感染症の影響により厳しい状況にある方々の事業や生活・暮らしの支援	141,276 億円
Ⅱ．「ウィズコロナ」下での社会経済活動の再開と次なる危機への備え	17,687 億円
１．安全・安心を確保した社会経済活動の再開	8,336 億円
２．感染症有事対応の抜本的強化	9,351 億円
Ⅲ．未来社会を切り拓く「新しい資本主義」の起動	82,532 億円
１．成長戦略	62,579 億円
２．分配戦略 ～安心と成長を呼ぶ「人」への投資の強化～	19,952 億円
Ⅳ．防災・減災、国土強靱化の推進など安全・安心の確保	29,349 億円

（財務省資料より作成）

補正予算の主な事業としては、病床の確保等のための「新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金」（２兆 314 億円）、新型コロナウイルスワクチンの接種体制の整備・接種の実施（１兆 2,954 億円）、ワクチン・治療薬の研究開発・生産体制の整備（7,355 億円）、事業復活支援金（２兆 8,032 億円）、時短要請等に応じた飲食店等への協力金等（地方創生

臨時交付金）（６兆 4,769 億円）、マイナポイント付与事業（１兆 8,134 億円）、住民税非課税世帯に対する給付金（１兆 4,323 億円）、子育て世帯に対する給付（１兆 2,162 億円、令和３年 11 月 26 日閣議決定の新型コロナウイルス感染症対策予備費の使用分を含めると１兆 9,473 億円）などがある。

補正予算の財源としては、税収増（６兆 4,320 億円）、税外収入（１兆 3,516 億円）、前年度剰余金受入（６兆 1,479 億円）、公債金（22 兆 580 億円）を計上している。なお、補正後の公債依存度は 46.0％（当初予算 40.9％）となっている。

この補正により、令和３年度一般会計歳入歳出予算総額は、それぞれ 142 兆 5,992 億円となる（令和３年度一般会計当初予算総額：106 兆 6,097 億円）。また、特別会計においては、労働保険特別会計、エネルギー対策特別会計など 10 特別会計について、所要の補正を行うこととしている。

内容についての問合せ先
予算調査室　白藤首席調査員（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　決算等及び予備費

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、全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条第１項）。決算の提出時期については、法律上、翌年度開会の常会において国会に提出するのを常例とする、とされている（財政法第40条第１項）。この点に関し、決算の早期審査の観点から、決算の提出を早めることを内容とする要請が参議院より内閣に対して行われたことを背景として、平成15年度決算からは、翌年度11月後半に国会が開会している場合には、11月20日前後に国会に提出されている。

なお、11月後半に国会が開会しておらず、その時期に決算が国会に提出されなかった例としては、平成16年度決算及び平成26年度決算がある。

令和２年度決算については、令和３年７月30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、同院が作成する検査報告とともに、内閣から国会に提出されることとなる。また、平成30年度決算及び令和元年度決算については、それぞれ国会に提出後、継続案件[1]となっている。

以下では、まず、(1)第207回国会（臨時会）に提出が見込まれる令和２年度決算の概要について説明した後、(2)第204回国会（常会）における平成28年度決算及び平成29年度決算に関する議決について、また、(3)継続案件である平成30年度決算等の概要について、(4)継続案件である令和元年度決算等の概要について、さらに、(5)第207回国会（臨時会）に提出が見込まれる令和２年度予備費使用等の概要について順次説明することとする。

(1) 令和２年度決算の概要（令和３年７月 30 日公表）

一般会計決算は、収納済歳入額184兆5,788億円、支出済歳出額147兆5,973億円であり、４兆5,363億円の純剰余金[2]が発生した。これは、歳出において、国債の支払利息が予算計上額よりも少なかったことなどにより３兆8,880億円が不用となったことのほか、歳入において、税収が見込みを５兆6,966億円上回り、日本銀行納付金等の税外収入が見込みを6,164億円上回った一方で、公債金を４兆円減額したことにより補正後予算額を２兆3,130

---

[1] 決算は、先例上、一度提出されたときは、その会期において審議が終了しない場合においても、後の会期において審議されるものであり、次の国会に再び提出されず、これは、衆議院が解散された場合も同様である。

[2] 財政法第６条にいう剰余金のこと。これは、歳入歳出の差額（36 兆 9,814 億円）から翌年度への繰越財源（30 兆 7,804 億円）を控除し（剰余金（６兆 2,010 億円））、この額から地方交付税交付金等財源（１兆 6,646 億円）を控除したもの。

億円上回ったことなどによるものである。

特別会計決算（13特別会計の単純合計）は、収納済歳入合計額417兆5,611億円、支出済歳出合計額404兆5,188億円であって、計13兆423億円の決算上の剰余が発生し、そのうち、３兆2,930億円を積立金に積み立てるなどし、１兆9,233億円を一般会計へ繰り入れ、７兆8,258億円を各特別会計の令和３年度歳入に繰り入れることとした[3]。

令和２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］			
				合　計 (a+b)	62,010 (A)
税収	56,966	不用	38,880	地方交付税交付金等財源増	16,646 (B)
（主な内訳）					
所得税	6,937	国債費	6,990	**財政法第6条の純剰余金**	**45,363 (A-B)**
法人税	31,936	新型コロナウイルス感染症対策予備費	5,079		
消費税	16,983				
税外収入	6,164	その他	26,810		
（主な内訳）					
日本銀行納付金	5,146				
公債金	▲ 40,000				
計	23,130 (a)	計	38,880 (b)		

（注1）財政法第6条の純剰余金について、その2分の1を下らない金額は、公債又は借入金の償還財源に充てなければならないとされている。

（注2）計数は、それぞれ切り捨てによっているので、合計とは合致しないものがある。

(2) 平成 28 年度決算及び平成 29 年度決算に関する議決

本委員会においては、令和３年の第204回国会（常会）において、平成28年度及び平成29年度決算に関する審査を終了したところである。両年度決算に関する「議決案」については、令和３年４月12日の委員会での議決（賛成多数）を経て、同月13日に本会議で議決（賛成多数）され、内閣に送付された。その内容は次のとおりである。なお、本議決の指摘事項に対して内閣が講じた措置は次の常会において報告されることとなる。

平成 28 年度及び平成 29 年度の一般会計歳入歳出決算、特別会計歳入歳出決算、国税収納金整理資金受払計算書及び政府関係機関決算書に関する議決

本院は、両年度決算について、予算執行の実績とその効果、会計検査院の検査報告などに重点を置いて審議を行ってきたが、さらに改善を要するものが認められるのは遺憾である。

一　予算の執行状況などからみて、所期の目的が十分達成されるよう、なお一層の努力を要する事項などが見受けられる。

[3] このうち、国債整理基金特別会計の決算上の剰余金は３兆 521 億円であり、これは基金残高（将来の国債償還のために積み立てられているもの）等である。これについては、同特会の令和３年度歳入に繰り入れることとした。

次の事項がその主なものであるが、政府は、これらについて特に留意して適切な措置を執り、その結果を次の常会に本院に報告すべきである。

1　官民ファンドについては、株式会社農林漁業成長産業化支援機構では出資等の実績がないまま解散したサブファンドが見受けられた。ガバナンスの強化及び情報公開を行うとともに合理化を検討すべきである。また、国からの役職員の出向の在り方について疑念が抱かれないよう見直しを検討すべきである。

2　新型コロナウイルス感染症対策については、今後も引き続き、治療薬やワクチンの早期承認に努めるとともに、感染症対策の現場を含めた医療・介護等に対する支援、様々な職種の特性や給与体系に対応した形での雇用に対する支援、観光需要の創出や消費の活性化等を含めた事業継続に対する支援等を、地域格差と地方公共団体の自由度にも配慮しつつ、迅速かつ十分に講じるべきである。一方で、支援事業の事務を民間に委託する場合には、公正さが疑われないよう徹底すべきである。

また、国民が我が国の感染状況を的確に理解し得るよう、正確な情報を多様な媒体を通じて発信すべきである。

3　高校生等奨学給付金については、除籍処分など高校生に学業上の不利益が発生していたことに鑑み、政府は都道府県を通じ学校に対し制度の周知徹底を図るべきである。また、代理受領制度に代わる制度改善を検討すべきである。

教育設備については、公立工業高等学校の測量設備等の老朽化の実態把握を行うとともに、近年の技術革新に合わせた設備の更新が可能となるよう新たな補助制度の創設を検討すべきである。

東京オリンピック・パラリンピック競技大会については、政府は関連性が疑われる予算の防止に努め、情報公開を徹底するとともに、開催に向けて、アスリートに配慮し、必要な支援策を講じるべきである。

4　社会保障制度改革については、高齢化や働き方の変容による社会構造・価値観の変化を見据え、年金、医療、介護の各分野において、ＩＣＴの導入を支援するとともに、制度の重点化・効率化を図るべきである。

5　核燃料サイクルについては、もんじゅ廃炉を含め政府・民間合わせて約十一兆円が投じられたにもかかわらず、その具体的な見通しが明らかでない。今後、再処理施設の在り方やプルトニウムの利用見通しを含め、国民的議論を喚起して検討を進めるべきである。

6　河川管理については、ごく短い堤防の未整備区間が長期間進捗しないといったことのないよう、未整備区間を早期に完成させるべきである。また、一級河川については、中抜け区間も含め、国による一体管理に向けた検討を進めるべきである。

地域公共交通確保維持事業については、地域実態を踏まえた運用に必ずしもなっていない点を改め、補助要件の緩和を検討すべきである。

新たな住宅セーフティネット制度については、制度の活用が低調であることを踏まえ、自治体等から聞き取りを行い、至急改善策を講ずるべきである。

7　在日米軍関係経費の負担については、新たな特別協定に係る米国との交渉に当たっては、大幅な増額や新規経費が含まれぬよう厳格に対応すべきである。

8　規制改革に当たって、政府は形式主義的な制度・慣行を率先して見直し、テレワークなどを含めたデジタル化を積極的に推進し、我が国を災害や非常事態に強いイノベーティブな社会構造としていく方策を早急に採るべきである。

9　学校法人森友学園に対する国有地の売却等については、決裁文書の改ざんなどが明らかになり、国民の信頼を著しく失わせたことは極めて遺憾である。このような事案の再発を防止するため、政府は国有財産の管理に当たり、法令に基づく手続、公文書の管理、情報公開を徹底すべきである。

10　「桜を見る会」については、招待者の選定基準や選定プロセスが曖昧であったこと、その結果、招待者数が増加し開催経費が予算額を大きく上回ったことは遺憾である。政府の公式行事を行う場合には、国民の疑念が生じないよう、招待者の選定基準を明らかにするなど運営方法を見直すべきである。

11　予備費については、憲法に定められた財政民主主義の観点から懸念が生じることのないよう努めるべきである。

二　会計検査院が検査報告で指摘した不当事項については、本院もこれを不当と認める。

政府は、これらの指摘事項について、それぞれ是正の措置を講じるとともに、綱紀を粛正して、今後再びこのような不当事項が発生することのないよう万全を期すべきである。

三　決算のうち、前記以外の事項については不法又は不当な収入支出は認められないため異議がない。

政府は、今後予算の作成及び執行に当たっては、本院の決算審議の経過と結果を十分考慮して、行財政改革を強力に推進し、財政運営の健全化、行政の活性化・効率化を図るとともに、政策評価等の実施を通じた効果的かつ効率的な行政を推進し、もって国民の信託にこたえるべきである。

(3) 平成30年度決算等の概要及び審議状況

一般会計決算は、収納済歳入額105兆6,974億円、支出済歳出額98兆9,746億円であり、1兆3,283億円の純剰余金[4]が発生した。これは、歳出において、予備費の使用決定額や国債の支払利息が予算計上額よりも少なかったことなどにより1兆6,037億円が不用となった

[4] 財政法第6条にいう剰余金のこと。

ことのほか、歳入において、所得税、法人税等の税収が見込みを上回ったことなどの一方で、公債金を１兆円減額したことにより補正後予算額を1,761億円下回ったことなどによるものである。

特別会計決算（13特別会計の単純合計）は、収納済歳入合計額381兆1,771億円、支出済歳出合計額368兆9,360億円であって、計12兆2,411億円の決算上の剰余が発生し、そのうち、３兆2,614億円を積立金に積み立てるなどし、１兆7,916億円を一般会計へ繰り入れ、７兆1,880億円を各特別会計の令和元年度歳入に繰り入れることとした[5]。

国税収納金整理資金は、収納済額78兆2,204億円、歳入組入額61兆4,461億円である。

政府関係機関決算（４機関の単純合計）は、収入決算総額１兆2,307億円、支出決算総額１兆635億円である。

平成30年度中の国有財産の総増加額は５兆3,179億円、総減少額は３兆5,482億円であり、年度末における国有財産の現在額は108兆5,939億円である。

平成30年度末における国から地方公共団体等に無償で貸し付けている国有財産の現在額は１兆1,473億円である。

平成30年度決算等は、令和元年９月３日の閣議決定を経て、会計検査院に送付された。会計検査院は、決算等を検査し、検査報告を作成の上、同年11月８日に内閣へ回付した。その後決算等は、検査報告とともに同月19日の閣議決定を経て、同日第200回国会（臨時会）へ提出され、第204回国会（常会）において概要説明を聴取し、第207回国会（臨時会）に継続されている[6]。

(4) 令和元年度決算等の概要及び審議状況

一般会計決算は、収納済歳入額109兆1,623億円、支出済歳出額101兆3,664億円であり、6,852億円の純剰余金[7]が発生した。これは、歳出において、国債の支払利息が予算計上額よりも少なかったことなどにより１兆7,838億円が不用となったことのほか、歳入において、日本銀行納付金等の税外収入が見込みを１兆1,450億円上回った一方で、税収が見込みを１兆7,384億円下回ったことや公債金を5,000億円減額したことにより補正後予算額を１兆934億円下回ったことなどによるものである。

特別会計決算（13特別会計の単純合計）は、収納済歳入合計額386兆5,519億円、支出済歳出合計額374兆1,696億円であって、計12兆3,823億円の決算上の剰余が発生し、そのうち、２兆9,790億円を積立金に積み立てるなどし、２兆5,927億円を一般会計へ繰り入れ、６兆8,105億円を各特別会計の令和２年度歳入に繰り入れることとした[8]。

---

[5] このうち、国債整理基金特別会計の決算上の剰余金は３兆764億円であり、これは基金残高（将来の国債償還のために積み立てられているもの）等である。これについては、同特会の令和元年度歳入に繰り入れることとした。

[6] 脚注１参照。

[7] 財政法第６条にいう剰余金のこと。

[8] このうち、国債整理基金特別会計の決算上の剰余金は３兆918億円であり、これは基金残高（将来の国債償還のために積み立てられているもの）等である。これについては、同特会の令和２年度歳入に繰り入れることとした。

国税収納金整理資金は、収納済額77兆4,666億円、歳入組入額59兆4,841億円である。

政府関係機関決算（４機関の単純合計）は、収入決算総額１兆 2,645 億円、支出決算総額１兆 644 億円である。

令和元年度中の国有財産の総増加額は５兆5,046億円、総減少額は４兆2,273億円であり、年度末における国有財産の現在額は109兆8,712億円である。

令和元年度末における国から地方公共団体等に無償で貸し付けている国有財産の現在額は１兆1,937億円である。

令和元年度決算等は、令和２年９月４日の閣議決定を経て、会計検査院に送付された。会計検査院は、決算等を検査し、検査報告を作成の上、同年11月10日に内閣へ回付した。その後決算等は、検査報告とともに同月20日の閣議決定を経て、同日第203回国会（臨時会）へ提出され、第204回国会（常会）において概要説明を聴取し、第207回国会（臨時会）に継続されている[9]。

(5) 令和２年度予備費使用の概要及び審議状況

一般会計予備費の予算額は、5,000 億円であって、その使用総額は 2,838 億円であり、差引使用残額は 2,161 億円である。

また、令和２年度においては、一般会計補正予算（第１号）予算総則補正により使用範囲が規定された「新型コロナウイルス感染症対策予備費」が設けられ、当該予備費の予算額は９兆 6,500 億円であって、その使用総額は９兆 1,420 億円であり、差引使用残額は 5,079 億円である。

特別会計予備費の予算総額は、7,944 億円であって、その使用総額は 550 億円であり、差引使用残の総額は 7,394 億円である。

特別会計予算総則第19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、1,000億円である。

これらの予備費使用等について、「令和２年度一般会計新型コロナウイルス感染症対策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）」等[10]が第207回国会（臨時会）に提出される見込みである。

なお、第204回国会（常会）の令和３年３月16日に「令和２年度一般会計新型コロナウイルス感染症対策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）」等[11]が、同年５月18日に「令和２年度一般会計新型コロナウイルス感染症対策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）」及び「令和２年度

---

[9] 脚注１参照。

[10] その他、「令和２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（承諾を求めるの件）」、「令和２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「令和２年度特別会計予算総則第 19 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（承諾を求めるの件）」。

[11] その他、「令和２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）」、「令和２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（その１）（承諾を求めるの件）」及び「令和２年度特別会計予算総則第 19 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）」。

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）」がそれぞれ提出され[12]、同年６月16日の本委員会への付託後、第205回国会（臨時会）に継続されていた。しかし、これらの予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書等は、第205回国会（臨時会）で衆議院が解散されて審査未了となったため、「その１」、「その２」をまとめて、第207回国会（臨時会）に改めて提出されることが見込まれるものである。

２　会計検査院による報告

会計検査院は、令和３年次[13]の会計検査の基本方針において、「国会からの検査要請に係る事項の検査に当たっては、国会における審査又は調査に資するものとなるように、要請の趣旨を十分踏まえて必要な調査内容を盛り込むなど的確な検査に努める。また、国会における決算審査の充実に資するために、引き続き国会及び内閣に対する随時の報告を積極的に行うように努める。」としており、毎年度の検査報告のほか、以下の報告を行っている。

(1) 国会及び内閣に対する報告（随時報告）

会計検査院は、会計検査院法第30条の２の規定により、意見を表示し又は処置を要求した事項その他特に必要と認める事項について、毎年度の検査報告の作成を待たず、随時、その検査の結果を国会及び内閣に報告できることとなっている。

第204回国会の開会以降に会計検査院が行った報告は次のとおりである（令和３年11月29日現在）。

報　告　件　名	報告年月日
国が実施するＰＦＩ事業について	Ｒ 3. 5.14

（会計検査院資料を基に作成）

(2) 国会からの検査要請事項に関する報告

国会は、国会法第105条の規定により、会計検査院に対し、特定の事項について検査を行い、その結果を報告するよう求めることができる。会計検査院は、会計検査院法第30条の３の規定により、国会から検査要請があった事項について、検査の結果がまとまり次第、国会に報告している。

第204回国会の開会以降に会計検査院が行った報告は次のとおりである（令和３年11月29日現在）。

[12] 予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書等については、早期の審議機会の確保の観点から、予備費の使用決定に係る閣議決定日等を基準として、毎年４月から翌年１月までの分を記載した「その１」と２月及び３月の分を記載した「その２」との二つに区分されて国会に提出されている。

[13] 会計検査院によると、令和３年次は、令和２年10月から令和３年９月までとされている。

報　告　件　名	要請年月日　要請元	報告年月日
高速道路に係る料金、債務の返済等の状況に関する会計検査の結果について	R元. 6.10　参議院（決算委員会）	R 3. 4. 9
福島第一原子力発電所事故に伴い放射性物質に汚染された廃棄物及び除去土壌等の処理状況等に関する会計検査の結果について	R元. 6.10　参議院（決算委員会）	R 3. 5.26
政府情報システムに関する会計検査の結果について	R元. 6.10　参議院（決算委員会）	R 3. 5.26
外国人材の受入れに係る施策に関する会計検査の結果について	R元. 6.10　参議院（決算委員会）	R 3. 7.16
公的統計の整備に関する会計検査の結果について	R元. 6.10　参議院（決算委員会）	R 3. 9. 1

（会計検査院資料を基に作成）

３　政策評価及び行政評価・監視

国会の行政監視機能を充実・強化するため、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・監視がある。

(1) 政策評価

政策評価は、各行政機関が、政策を企画立案し遂行する立場から、その所掌する政策について、必要性、効率性、有効性等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、評価専担組織としての総務省は、政策を所掌する各行政機関とは異なる立場から、各行政機関が担うことができない、又は各行政機関による政策評価だけでは十分に達成することができない評価を行うため、次のような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）及び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。

ア　統一性・総合性確保評価

第204回国会の開会以降に総務省が行った統一性・総合性確保評価に基づく勧告等の状況は次のとおりである（令和３年11月29日現在）。

名　　称	勧告等年月日	勧告等の相手先府省
死因究明等の推進に関する政策評価＜評価結果に基づく意見の通知＞	R 3. 3.12	国家公安委員会・警察庁、法務省、文部科学省、厚生労働省、国土交通省
「外来種対策の推進に関する政策評価」の結果（調査結果の中間報告）	R 3. 6.30	環境省

（総務省資料を基に作成）

イ　客観性担保評価

令和２年度における取組結果として、「租税特別措置等に係る政策評価の点検結果」が令和２年11月13日に、「公共事業に係る政策評価の点検結果」が令和３年３月10日に、それぞれ公表されている。

(2) 行政評価・監視

行政評価・監視は、総務省が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。

第204回国会の開会以降に総務省が行った行政評価・監視に基づく勧告等の状況は次のとおりである（令和３年11月29日現在）。

名　　称	勧告等年月日	勧告等の相手先府省
「更生保護ボランティア」に関する実態調査－保護司を中心として－＜結果に基づく勧告＞	R 3. 1.29	法務省
漁業・漁村地域の活性化に関する行政評価・監視－浜の活力再生プランを中心として－＜結果に基づく勧告＞	R 3. 2. 2	農林水産省（水産庁）
都道府県指定文化財（美術工芸品）の保護・承継に関する行政評価・監視＜結果に基づく勧告＞	R 3. 3.16	文部科学省（文化庁）
木質バイオマス発電をめぐる木材の需給状況に関する実態調査＜結果に基づく通知＞	R 3. 7.30	農林水産省、経済産業省

（総務省資料を基に作成）

(3) 令和３年度における行政評価等プログラム

総務省は、令和３年度の行政評価局調査テーマ及び行政評価局業務の運営方針として「令和３年度行政評価等プログラム」を決定した（令和３年３月30日公表）。

本プログラムにおける行政評価局調査テーマの概要は、次のとおりである。

早期に着手するもの	左記以外のもの
○自衛隊の災害派遣 ○農業分野における災害復旧の迅速化 ○生活困窮者の自立支援対策 ◎不登校・ひきこもりの子供支援	○災害時の道路啓開 ○陸閘（りっこう）の管理 ○一人暮らしの高齢者に対する見守り活動 ○指定管理者制度 ○墓地行政 ○社会情勢の変化への補助金等における対応 ○政府職員に対する情報セキュリティ教育 ○スマート農業 ○外国人の日本語教育
（参考）令和４年度以降に実施を検討している調査テーマ ○ため池の安全対策等 ○家畜伝染病対策 ○防災気象情報 ○災害時における有害化学物質の流出拡散防止対策 ○成年後見制度の利用促進（成年後見制度利用促進事業） ○ヤングケアラー ○遺留金 ○夜間中学の外国人教育 ○マンション管理 ○高齢者居住安定 ◎生活エリアにおける交通安全対策 ○フードバンク活動 ○美容医療広告の規制対策（ウェブ広告） ○都市農地の保全・活用 ○森林経営管理 ○海洋汚染対策	

（注）１　上記表中「◎」は「総務省が行う政策評価」を、「○」は「行政評価・監視」を示す。
２　上記表中に掲げたテーマは、調査の企画・検討の過程で明らかになったニーズや緊急のニーズを踏まえ、必要に応じて、年度途中においても、適時、見直すこととする。

（出典：総務省資料）

Ⅱ　第207回国会提出予定案件等の概要

１　令和２年度一般会計歳入歳出決算、令和２年度特別会計歳入歳出決算、令和２年度国税収納金整理資金受払計算書、令和２年度政府関係機関決算書

２　令和２年度国有財産増減及び現在額総計算書

３　令和２年度国有財産無償貸付状況総計算書

４　令和２年度一般会計新型コロナウイルス感染症対策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）

５　令和２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（承諾を求めるの件）

６　令和２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）

７　令和２年度特別会計予算総則第19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（承諾を求めるの件）

これらについては、第207回国会に提出されることが見込まれる。

なお、令和２年度決算の概要についてはⅠ１(1)を、令和２年度予備費使用等の概要についてはⅠ１(5)を参照されたい。

（参考）継続案件

○　平成30年度一般会計歳入歳出決算、平成30年度特別会計歳入歳出決算、平成30年度国税収納金整理資金受払計算書、平成30年度政府関係機関決算書
○　平成30年度国有財産増減及び現在額総計算書
○　平成30年度国有財産無償貸付状況総計算書
○　令和元年度一般会計歳入歳出決算、令和元年度特別会計歳入歳出決算、令和元年度国税収納金整理資金受払計算書、令和元年度政府関係機関決算書
○　令和元年度国有財産増減及び現在額総計算書
○　令和元年度国有財産無償貸付状況総計算書

なお、平成30年度決算等の概要についてはⅠ１(3)を、令和元年度決算等の概要についてはⅠ１(4)を参照されたい。

内容についての問合せ先
決算行政監視調査室　小島首席調査員（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　最近の自然災害をめぐる状況

(1) 我が国における自然災害の状況

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、崖崩れ、土石流、高潮、地震、津波、噴火、地滑り等による災害が発生しやすい環境にある。

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)
R元年 6月18日	山形県沖を震源とする地震（M6.7）	山形県、新潟県	0
6月28日～ 7月 5日	６月下旬からの大雨	鹿児島県	2
7月17日～22日	梅雨前線に伴う大雨及び令和元年台風第５号	西日本、東日本	1
8月12日～16日	令和元年台風第10号	西日本を中心とする全国	2
8月26日～29日	令和元年８月の前線に伴う大雨	九州北部地方（特に佐賀）	4
9月 7日～ 9日	令和元年房総半島台風	関東地方（特に千葉）、伊豆諸島	9
10月10日～13日	令和元年東日本台風	東北地方、関東甲信地方	１０８
2年 7月 3日～31日	令和２年７月豪雨	九州地方を中心とする全国（特に熊本）	８８
9月 4日～ 7日	令和２年台風第10号	九州地方	6
11月～ 3年 4月	令和２年11月からの大雪等	北海道、東北及び北陸地方等	１１０
3年 2月13日	福島県沖を震源とする地震（M7.3）	福島県、宮城県	2
7月 1日～14日	７月１日からの大雨（熱海市土石流災害等）	全国（特に静岡）	２８
8月11日～23日	８月の大雨	九州地方を中心とする全国（特に佐賀、福岡）	１３

※死者数については、災害関連死を含む。

＜令和３年版防災白書、内閣府資料、消防庁資料より作成＞

(2) 令和３年７月１日からの大雨

令和３年６月末から７月上旬にかけて、梅雨前線が西日本から東日本に停滞し、梅雨前線に向かって暖かく湿った空気が次々と流れ込んで大気の状態が不安定となったため、西日本から東北地方の広い範囲で大雨となった。

７月１日には伊豆諸島で線状降水帯が発生して、日降水量が300㎜を超える大雨となり、同月２日から３日にかけては東海地方から関東地方を中心に断続的に雨が降り、静岡県の複数の地点で72時間降水量の観測史上１位の値を更新するなど記録的な大雨となった。その後も同月７日から同月12日にかけて、全国各地で大雨となった。

この大雨の影響により、静岡県熱海市で盛土が崩落して土石流が発生するなど[1]、各地で河川の氾濫、浸水害、土砂災害等が発生し、死者・行方不明者28名、住家被害3,278棟（令和３年10月４日付消防庁資料）の被害となった。

[1] 熱海市における土石流被害を受け、政府は、盛土の総点検と災害防止のための対応方策に関して、関係行政機関相互の緊密な連携と協力の下で推進するため、同年８月から「盛土による災害防止のための関係府省連絡会議」を開催している。また、内閣府は、これと並行して、関係府省における盛土の総点検等を踏まえた対応方策等について、有識者による専門的な調査審議を行うため、同年９月、「盛土による災害の防止に関する検討会」を設置した。同検討会は、本年 12 月頃に取りまとめを行う予定である。

政府は、同月３日、特定災害対策本部を設置し、同月５日には非常災害対策本部に切り替えて対応に当たった[2]。また、この大雨による災害を「激甚災害」[3]に指定するとともに、「令和３年７月１日からの大雨に係る支援策とりまとめ」を決定した。

２　国土強靱化の推進

(1) 強靱化法及び強靱化基本計画

東日本大震災後、大規模自然災害等への備えについて、最悪の事態を念頭に置き、従来の狭い意味での「防災」の範囲を超えて、国土政策・産業政策も含めた総合的な対応を行い、強靱な国づくりを進めていく必要性が認識された。

平成25年12月（第185回国会）に、「強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法」（平成25年法律第95号。以下「強靱化法」という。）が成立した。強靱化法は、国土強靱化の推進に関し、基本理念を定め、国等の責務を明らかにし、国土強靱化に係る国の他の計画の指針となる「国土強靱化基本計画」（以下「強靱化基本計画」という。）の策定など国土強靱化に関する施策の基本となる事項を定めるとともに、内閣に国土強靱化推進本部を設置することを定めている。

強靱化法に基づき、国土強靱化推進本部は、45の「起きてはならない最悪の事態」を想定した上で、施策分野（個別施策分野と横断的分野）ごとに、国土の健康診断に当たる「脆弱性評価」を行い、その結果を受けて政府は、強靱化基本計画を閣議決定している[4]。なお、強靱化基本計画においては、毎年度の国土強靱化に係る施策の進捗を評価し、これを踏まえて取り組むべき方針を取りまとめた計画を年次ごとに策定することとされており、令和３年６月、国土強靱化推進本部において「国土強靱化年次計画2021」が決定された。

(2) 防災・減災、国土強靱化のための取組

ア　防災・減災、国土強靱化のための３か年緊急対策

強靱化法等に基づく取組は着実に推進されてきているが、近年の自然災害の頻発化・激甚化等を受け、自然災害に事前から備え、国民の生命・財産を守る防災・減災、国土強靱化は、一層重要性が増しており、喫緊の課題となっている。また、最近では、自然災害により、国民の生活・経済に欠かせない重要なインフラがその機能を喪失し、国民の生活や経済活動に大きな影響を及ぼす事態が発生している。これらを教訓とし、自然災害時における重要インフラ等の機能維持のための対策を実施することが急務であるとして、平成30年12月、政府は、「防災・減災、国土強靱化のための３か年緊急対策」[5]を定め、特に緊急に

---

[2] 令和３年５月 20 日に施行された「災害対策基本法等の一部を改正する法律」（令和３年法律第 30 号）により、特定災害対策本部の設置が可能となり、非常災害対策本部の本部長が内閣総理大臣に改められてから、ともに初めての事例となった。４(1)避難対策（災害対策基本法、避難情報に関するガイドライン）等 参照。

[3] ４(4)激甚災害制度 参照

[4] 強靱化基本計画はおおむね５年ごとに見直しを行うものとされている。平成 26 年６月に閣議決定された強靱化基本計画は、平成 30 年に実施された脆弱性評価の結果を踏まえ、同年 12 月に全部を変更することが閣議決定された。

[5] 重要インフラの緊急点検を実施した結果等を踏まえ、特に緊急に実施すべきハード・ソフト対策について、３年間で集中的に実施することとして取りまとめられたものであり、民間事業者等による事業も含め、おお

実施すべき施策について３年間（平成30年度～令和２年度）で集中的に実施することとした。３か年緊急対策の完了を踏まえた成果については、「国土強靱化年次計画2021」において、全体としては目標はおおむね達成した[6]と評価できるとされている。

イ　防災・減災、国土強靱化のための５か年加速化対策

政府は、国民の生命・財産を守り、社会の重要な機能を維持するため、防災・減災、国土強靱化の取組の加速化・深化を図る必要があり、また、国土強靱化の施策を効率的に進めるためにはデジタル技術の活用等が不可欠であるとして、令和２年12月、「防災・減災、国土強靱化のための５か年加速化対策」を閣議決定した。同対策は、「激甚化する風水害や切迫する大規模地震等への対策」、「予防保全型インフラメンテナンスへの転換に向けた老朽化対策の加速」、「国土強靱化に関する施策を効率的に進めるためのデジタル化等の推進」の各分野について取組の更なる加速化・深化を図ることとし、令和３年度から７年度までの５か年に追加的に必要となる事業規模（おおむね15兆円程度）等を定め、重点的かつ集中的に対策を講ずることとしている。

３　大規模地震への対策

我が国において、近い将来の発生の切迫性が指摘されている南海トラフ地震、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震、首都直下地震については、各関係法令に基づき、対策を講ずべき地域の指定、行政機関や民間事業者等による防災対策の推進に係る計画の策定等が行われている。

(1) 南海トラフ地震対策

ア　南海トラフ法に基づく地震対策

駿河湾から四国沖を経て日向灘に至る南海トラフ沿いで発生する大規模な地震[7]については、以前はその地震発生の切迫性等の違いから東海地震と東南海・南海地震のそれぞれについて、個別に対策が進められていた。しかし、過去の同地域における地震の発生状況、最新の科学的な知見等も踏まえて、南海トラフ沿いで東海、東南海、南海地震が同時に発生することを想定した地震対策を進める必要性が高まった。

平成26年３月には、中央防災会議において、「南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」[8]（平成14年法律第92号）に基づき、国の南海トラフ地震の地震防災対策の推進に関する基本的方針及び基本的な施策に関する事項等を定める「南海トラフ地

むね７兆円程度を目途とする事業規模をもって目標の達成を図ることとされた。

[6] 全 160 項目の緊急対策のうち、所定の目標を達成したものは 141 項目、新型コロナウイルス感染症拡大の影響や現場条件等による計画・工程の変更等により、一部に遅れがあるものの目標達成の目途がついているものが 12 項目で、残り７項目の緊急対策については、関係省庁において目標の達成に向けて対応を検討し、早期に結論を得た上で、速やかに実施するとしている。

[7] 政府の地震調査研究推進本部地震調査委員会の評価では、今後 30 年以内にＭ８～９クラスの地震が発生する確率は 70～80％とされている。

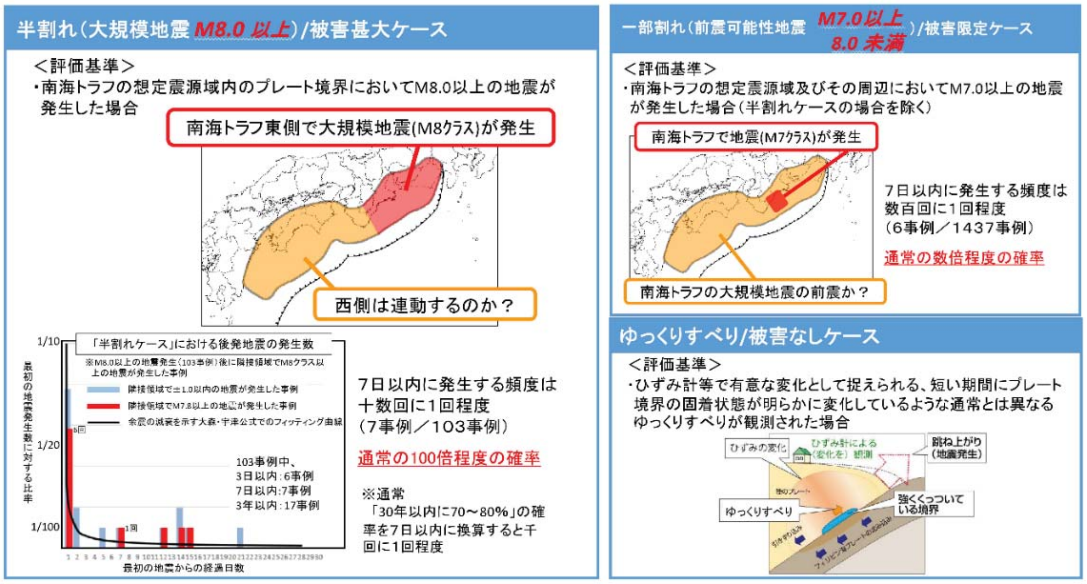
[8] 平成 25 年 11 月（第 185 回国会）、「東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」が改正され、題名も本文のとおりに改められた。

震防災対策推進基本計画」（以下「南海トラフ基本計画」という。）が策定されるとともに、「南海トラフ地震防災対策推進地域」（29都府県707市町村）及び「南海トラフ地震津波避難対策特別強化地域」（14都県139市町村）が指定された。

イ　南海トラフ沿いの地震観測・評価に基づく防災対応の検討

平成30年３月に、「南海トラフ沿いの異常な現象への防災対応検討ワーキンググループ」[9]が設置され、南海トラフ沿いで異常な現象が観測された場合の防災対応の在り方や、防災対応を実行するに当たっての社会的な仕組み等について検討が進められた。同年12月に取りまとめられた報告では、南海トラフ沿いで異常な現象が観測され大規模地震発生の可能性が平常時と比べて高まっていると評価される３つのケースを整理した上で、各ケースにおける住民や企業等の防災対応の方向性、防災対応実施のための仕組みや配慮事項等を示している。

防災対応をとるべき３つのケースと各ケースの防災対応の考え方



	半割れケース	一部割れケース	ゆっくりすべりケース
特性	○南海トラフ沿いにおける「半割れケース」を含む大規模地震の発生頻度は100～150年程度に１度 ○南海トラフ沿いの大規模地震のうち直近２事例は、それぞれ約２年、約32時間の時間差をもって連続してＭ８以上の地震が発生 ○世界の事例では、M8.0以上の地震発生後１週間以内にＭ８クラス以上の地震が発生する頻度は十数回に１回程度	○南海トラフ沿いにおける発生頻度は15年程度に１度 ○南海トラフ沿いにおける「一部割れケース」に相当する地震の直近７事例では、その後大規模地震が発生した事例はない ○世界の事例では、M7.0以上の地震発生後１週間以内にＭ８クラスの地震が発生する頻度は数百回に１回程度	○南海トラフでは前例のない事例 ○現時点において大規模地震の発生の可能性の程度を定量的に評価する手法や基準はない
社会の状況	○被災地域では、応急対策活動を実施 ○被災地域以外では、大きな被害は発生しないものの、沿岸地域では大津波警報・津波警報が発表され、住民は避難	○震源付近の地域では大きな揺れを感じるとともに、一部の沿岸地域では避難 ○「半割れケース」と比較して、大きな被害は発生しない	○南海トラフでは前例のない事例として学術的に注目され、社会的にも関心を集めている
住民の対応	沿岸域等の避難を前提とした防災対応を実施 ○地震発生後の避難で明らかに避難が完了できない地域の住民は避難 ○地震発生後の避難では間に合わない可能性がある地域の要配慮者は避難し、それ以外の者は、避難の準備を整え、個々の状況等に応じて自主的に避難 ○それ以外の地域の住民は、日頃からの地震への備えを再確認する等	地震への備えの再確認等を中心とした防災対応を実施 ○日頃からの地震への備えを再確認する等（必要に応じて避難を自主的に実施）	地震への備えの再確認等を中心とした防災対応を実施 ○日頃からの地震への備えを再確認する等
企業の対応	○不特定多数の者が利用する施設や、危険物取扱施設等については、出火防止措置等の施設点検を確実に実施 ○大規模地震発生時に明らかに従業員等の生命に危険が及ぶ場合には、それを回避する措置を実施 ○それ以外の企業についても、日頃からの地震への備えを再確認する等 ※トータルとして被害軽減・早期復旧できる措置を可能な限り推奨	○日頃からの地震への備えを再確認する等 ※トータルとして被害軽減・早期復旧できる措置を可能な限り推奨	○日頃からの地震への備えを再確認する等 ※トータルとして被害軽減・早期復旧できる措置を可能な限り推奨

[9] 中央防災会議「防災対策実行会議」の下に設置された。

最も警戒する期間	○１週間を基本 ○その後、「一部割れケース」の防災対応を１週間取ることを基本	○１週間を基本	○すべりの変化が収まってから、変化していた期間と概ね同程度の期間が経過するまで

＜内閣府資料＞

令和元年５月31日には、中央防災会議が、同報告等を踏まえた南海トラフ基本計画の変更を決定した[10]。変更された南海トラフ基本計画では、国及び地方公共団体等がとるべき防災対応として、気象庁により「南海トラフ地震臨時情報（巨大地震警戒）」が発表された場合は、後発地震に対して１週間警戒する措置をとることや、防災対応を実行するに当たっての仕組みとして、緊急災害対策本部長（内閣総理大臣）は、地方公共団体の長に対して、後発地震に備えて１週間警戒する措置をとるべき旨を指示すること等が示されている。

なお、令和元年６月、内閣府から、最新のデータに基づく被害想定の再計算の結果が公表された。新たな被害想定では、死者最大23万１千人、全壊・焼失棟数最大209万４千棟、経済的被害最大213.7兆円とされている。

(2) 日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震対策

日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震は、房総半島の東方沖から三陸海岸の東方沖を経て択捉島の東方沖までの日本海溝及び千島海溝並びにその周辺の地域における地殻の境界又はその内部を震源とする大規模な地震である。

これらの地域における地震については、「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」（平成16年法律第27号）に基づき、国の地震防災対策の推進に関する基本的方針等を定める「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進基本計画」が策定されるとともに、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進地域（１道４県117市町村）が指定されている。

一方、東日本大震災の教訓等を踏まえて地震防災対策の見直しが進められる中で、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震についても、「日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震モデル検討会」[11]において、科学的知見に基づき考えられ得る最大クラスの地震・津波断層モデルの設定や、想定される震度の分布、沿岸での津波の高さの推計等の検討が進められ、令和２年４月に概要報告が公表された。

これらの検討結果を踏まえ、被害想定及び被害を軽減するための防災対策等の検討を行うため、「日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震対策検討ワーキンググループ」[12]が設置された。同ワーキンググループでは、まず、この巨大地震で想定される津波や揺れによって生じる被害の様相等を検討し、それを踏まえて、巨大地震が生じた際の課題等を整理し、特に冬季には積雪寒冷地特有の被害が想定されることも考慮に入れて、巨大地震対策の基本的な考え方を検討することとしている。また、日本海溝では、平成23年の東北地方太平洋沖地震において、本震の２日前にM7.3の前震が発生した事例（一部割れケース）があるこ

[10] 南海トラフ基本計画は、その後、令和３年５月に施行された災害対策基本法等の改正等を踏まえ、同年５月にも変更されている。

[11] 平成 27 年２月、内閣府に設置された。

[12] 令和２年４月、中央防災会議「防災対策実行会議」の下に設置された。

とから、南海トラフ地震と同様、観測データ等による巨大地震への注意等の防災対応[13]が可能かどうか、「日本海溝・千島海溝沿いにおける異常な現象の評価基準検討委員会」[14]において検討が進められている。同検討委員会は、令和３年内に報告書を取りまとめることとしており、同ワーキンググループは同検討委員会の報告書も踏まえて対策を取りまとめることとしている。

(3) 首都直下地震対策

首都圏において、大規模な首都直下地震[15]が発生し、政治、行政及び経済の中枢機能に障害が生じた場合、我が国全体にわたって国民生活及び経済活動に支障が生じるとともに、その影響が海外に波及することが懸念される。また、首都圏に集中している膨大な人的・物的資源への被害も懸念されるところである。

平成25年12月に「首都直下地震対策検討ワーキンググループ」[16]が示した被害想定では、死者は最大約２万３千人、全壊・倒壊家屋は最大約61万棟、経済的被害は最大約95兆円とされている。

平成26年３月には、「首都直下地震対策特別措置法」（平成25年法律第88号）[17]に基づき、首都中枢機能の維持をはじめとする首都直下地震に関する施策の基本的な事項を定める「首都直下地震緊急対策推進基本計画」[18]及び首都直下地震発災時に政府が業務を円滑に継続するための対応方針や執行体制を定める「政府業務継続計画（首都直下地震対策）」が策定されるとともに、「首都直下地震緊急対策区域」（10都県の309市区町村）及び「首都中枢機能維持基盤整備等地区」（東京都の千代田区、中央区、港区及び新宿区）が指定された。

また、他の地域での大規模地震と比して特に問題となる帰宅困難者等対策[19]について、内閣府と東京都が、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、同協議会は、平成24年９月、一斉帰宅の抑制、一時滞在施設の確保及び駅周辺等における混乱防止などを内容とする最終報告を取りまとめた。内閣府は、平成27年３月、最終報告を基に、その後の検討も踏まえ、特に重要と考えられる事項を取りまとめ、官民が連携して帰宅困難者対策の検討を行う際の参考となるよう、「大規模地震の発生に伴う帰宅困難者対策のガイドライン」を策定した。

帰宅困難者対策については、近年の鉄道など公共交通機関の耐震対策の進展や、スマー

---

[13] ３(1)イ 南海トラフ沿いの地震観測・評価に基づく防災対応の検討 参照

[14] 令和３年８月、「日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震対策検討ワーキンググループ」の下に設置された。

[15] 政府の地震調査研究推進本部地震調査委員会の評価では、今後 30 年以内に南関東でＭ７クラスの地震が起きる確率は 70%程度とされている。

[16] 平成 24 年３月、中央防災会議「防災対策推進検討会議」の下に設置された。

[17] 平成 25 年 11 月（第 185 回国会）、首都直下地震が発生した場合において首都中枢機能の維持を図るとともに、首都直下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ことを目的として成立した。

[18] 平成 27 年３月 31 日、「首都直下地震緊急対策推進基本計画」の変更が閣議決定され、今後 10 年間で達成すべき減災目標等が設定された。

[19] 東日本大震災では、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、首都直下地震発生時に備え、帰宅困難者等対策を一層強化する必要性が顕在化した。なお、「首都直下地震対策検討ワーキンググループ」の最終報告では、平日の 12 時に都心南部直下の地震が発生した場合、東京都市圏で約 1,700 万人の帰宅困難者が発生すると想定されている。

トホンの普及などデジタル化の進展により個人への情報提供方法が多様化したことなどの社会状況の変化、令和３年10月の千葉県北西部を震源とする地震において、鉄道の一時運行停止により多くの人が深夜遅くまで駅周辺に滞留する事態となったこと等を踏まえ、内閣府は、同年11月、被災状況や公共交通機関の運行状況等に応じた帰宅方法等を検討するため、「首都直下地震帰宅困難者等対策検討委員会」を設置した。内閣府は、同委員会において来年夏頃をめどに対応方針を取りまとめ、その後、「大規模地震の発生に伴う帰宅困難者対策のガイドライン」の改定などを進めることとしている。

４　災害に関する法制度等の動向

(1) 避難対策（災害対策基本法、避難情報に関するガイドライン）等

市町村長には、「災害対策基本法」（昭和36年法律第223号）により、災害が発生するおそれがある場合等において必要と認める地域の必要と認める居住者等に対し、避難指示等を発令する権限が付与されており、多くの市町村は、内閣府の策定した「避難情報に関するガイドライン」[20]を参考にして避難指示等の発令基準を定めている。

同ガイドラインは、災害の教訓等を踏まえて度々改定されており、平成31年３月には、「平成30年７月豪雨による水害・土砂災害からの避難に関するワーキンググループ」[21]が平成30年12月に取りまとめた報告[22]を踏まえ、水害・土砂災害等からの住民の主体的な避難行動を支援するため、防災情報からとるべき行動を直感的に理解できるものとするよう、避難のタイミングについて「警戒レベル」を５段階に整理し、各段階ごとに住民がとるべき行動を明確化する等の改定が行われた。同ガイドラインの改定等を踏まえ、気象庁等は、令和元年５月29日から、相当する警戒レベルを記載した土砂災害警戒情報や指定河川洪水予報の発表を開始した[23]。

しかしながら、令和元年東日本台風（台風第 19 号）等で、行政による避難情報や避難の呼びかけが分かりにくいとの課題や、タイミングや避難場所等広域避難の困難さが顕在化したことを受け、「令和元年台風第 19 号等による災害からの避難に関するワーキンググループ」[24]が設置された。同ワーキンググループは、令和２年３月、令和２年出水期までに避難行動を促す普及啓発活動として「避難の理解力向上キャンペーン」を全国で展開すること等の対応策を示すとともに、避難勧告・避難指示（緊急）について地方公共団体の意見を踏まえた制度上の整理、災害発生前に大規模広域避難を円滑に行うための仕組みの制度化、高齢者等の避難の実効性確保に向けた更なる促進方策については引き続き議論・検討

---

[20] 平成 29 年１月の改定により、「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」から「避難勧告等に関するガイドライン」に名称が変更され、令和３年５月の改定により、現在の名称に変更された。

[21] 平成30年10月、中央防災会議「防災対策実行会議」の下に設置された。

[22] 同報告においては、今後の対策として、「自らの命は自らが守る」意識の徹底や地域の災害リスクと住民のとるべき避難行動を周知するための防災教育・避難訓練等の実施の必要性が提起されるとともに、住民に避難を促すための切迫感を持った伝え方を含めた「避難勧告等に関するガイドライン」の改定の方向性が示された。

[23] 警戒レベルを付した防災情報は、令和元年６月７日の前線による大雨において、広島県、山口県及び愛媛県の一部市町村で初めて出され、その後の大雨や台風による災害においても出されている。

[24] 令和元年 12 月、中央防災会議「防災対策実行会議」の下に設置された。

を行うこととする旨の報告を公表した。

同報告を受け、引き続き議論する場として、同ワーキンググループの下に、「令和元年台風第 19 号等を踏まえた避難情報及び広域避難等に関するサブワーキンググループ」及び「令和元年台風第 19 号等を踏まえた高齢者等の避難に関するサブワーキンググループ」が設置され、両サブワーキンググループは、令和２年 12 月、各々の最終とりまとめを公表した。

避難情報及び広域避難等に関するサブワーキンググループの最終とりまとめは、避難のタイミングを明確にするため警戒レベル４の避難勧告と避難指示（緊急）を「避難指示」に一本化すること、避難場所等への避難が安全にできない場合に自宅や近隣の建物で緊急的に安全確保するよう促す情報を警戒レベル５「緊急安全確保」として位置付けること、早期の避難を促すターゲットを明確にするため警戒レベル３の名称を「高齢者等避難」に見直すこと、広域避難を円滑に行うために「災害が発生するおそれ」の段階での国の災害対策本部設置を制度化すること等を内容としている。また、高齢者等の避難に関するサブワーキンググループの最終とりまとめは、災害時の避難支援等について避難行動要支援者ごとに定める個別計画の策定を更に促進するため、制度的な位置付けを明確化すること、福祉避難所[25]について事前に受入れ者の調整を行い直接の避難を促進するとともに、受入対象者を特定する公示制度を創設すること等を内容としている。

これらを踏まえて、令和３年３月、第 204 回国会に「災害対策基本法等の一部を改正する法律案」が提出され、同年４月に成立した（同年５月 20 日施行）。改正の主な内容は、以下のとおりである。

① 災害時における円滑かつ迅速な避難の確保
- 避難勧告・避難指示の避難指示への一本化及び緊急安全確保の指示の創設
- 市町村による避難行動要支援者に係る個別避難計画の作成の努力義務化
- 災害が発生するおそれの段階での国の災害対策本部の設置、その場合における災害救助法の適用（後段については災害救助法の改正）
- 広域避難に係る居住者の受入れ等に関する規定の整備

② 災害対策の実施体制の強化
- 中央防災会議の委員に内閣危機管理監を追加
- 非常災害対策本部の本部長を防災担当大臣から内閣総理大臣に変更
- 非常災害に至らない災害における特定災害対策本部（本部長：防災担当大臣その他の国務大臣）の設置
- 内閣府における防災担当大臣の必置化（内閣府設置法の改正）

また、内閣府は同年５月、両サブワーキンググループの最終とりまとめ及び改正法を踏まえて、「避難勧告等に関するガイドライン」を改定し、題名も「避難情報に関するガイドライン」に改めるとともに、「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」を改定

[25] 高齢者、障害者、乳幼児等の要配慮者が円滑に利用することができ、相談・助言その他の支援を受けることができる体制が整備されるなど、一定の基準に適合する避難所をいう。

したほか、災害対策基本法施行規則を改正し、福祉避難所の公示制度を創設した。

５段階の警戒レベル

避難情報等（警戒レベル）				河川水位や雨の情報（警戒レベル相当情報）		
警戒レベル	状況	住民がとるべき行動	避難情報等		防災気象情報（警戒レベル相当情報）浸水の情報（河川）	防災気象情報（警戒レベル相当情報）土砂災害の情報（雨）
5	災害発生又は切迫	命の危険 直ちに安全確保！	緊急安全確保	5相当	氾濫発生情報	大雨特別警報（土砂災害）
＜警戒レベル４までに必ず避難！＞						
4	災害のおそれ高い	危険な場所から全員避難	避難指示	4相当	氾濫危険情報	土砂災害警戒情報
3	災害のおそれあり	危険な場所から高齢者等は避難	高齢者等避難	3相当	氾濫警戒情報 洪水警報	大雨警報
2	気象状況悪化	自らの避難行動を確認	大雨・洪水注意報	2相当	氾濫注意情報	――
1	今後気象状況悪化のおそれ	災害への心構えを高める	早期注意情報	1相当	――	――

市区町村長は、河川や雨の情報（警戒レベル相当情報）のほか、地域の土地利用や災害実績なども踏まえ総合的に避難情報等（警戒レベル）の発令判断をすることから、警戒レベルと警戒レベル相当情報が出るタイミングや対象地域は必ずしも一致しません。

＜内閣府資料＞

(2) 災害救助法による救助

「災害救助法」（昭和 22 年法律第 118 号）は、一定規模以上の災害が発生した場合等[26]に適用され、現に救助を必要とする者に対し、避難所の設置や応急仮設住宅の供与、食品の給与や飲料水の供給、住宅の応急修理などの救助が、原則として現物により行われる。

同法に基づく救助は、都道府県知事等[27]が行い、市町村長がこれを補助して実施することとされており[28]、救助の程度、方法及び期間は、「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準」（内閣府告示）に従って都道府県知事等が定めることになっている。令和元年房総半島台風（台風第 15 号）等により、多くの家屋に被害が生じ、被災者の日常生活に著しい支障が生じたことから、内閣府は、令和元年 10 月、同基準を改正し、住宅の応急修理については、これまでの内容[29]に加え、準半壊[30]の場合も 30 万円以内で同法による救助が認められた（令和元年８月 28 日から適用）。

また、住宅の応急修理については、工事業者の不足等により修理期間が長期化し、その

---

[26] 令和３年の第 204 回国会で成立した「災害対策基本法等の一部を改正する法律」（令和３年法律第 30 号）により、災害が発生するおそれがある場合で、国の災害対策本部（特定・非常・緊急）が設置されたときにも適用することが可能になった（令和３年５月 20 日施行）。

[27] 平成 30 年の第 196 回国会で成立した「災害救助法の一部を改正する法律」（平成 30 年法律第 52 号）により、内閣総理大臣が指定する救助実施市については、救助実施市の長が実施することとされた（平成 31 年４月１日施行）。令和２年４月１日現在で、12 市が救助実施市に指定されている。

[28] 救助に関する事務の市町村長への委任は可能

[29] ①住家が半壊（焼）し、自らの資力では応急修理ができない者、②大規模な補修を行わなければ居住することが困難な程度に住家が半壊（焼）した者（いわゆる大規模半壊）、が対象で、費用は１世帯当たり 595,000 円以内

[30] 損害割合が 10%以上 20%未満。なお、各区分の損害割合は、全壊が 50%以上、大規模半壊が 40%以上 50%未満、中規模半壊が 30%以上 40%未満、半壊が 20%以上 30%未満、準半壊に至らない（一部損壊）が 10%未満となっている。

間、被災者が避難所生活等を継続せざるを得ない事例が多数存在することが課題となっていた。これまでは、応急修理と応急仮設住宅への入居との併給は認められていなかった[31]が、令和２年７月豪雨の被災地方公共団体から、応急修理期間中の被災者の住まいの確保を求める声があったこともあり、令和２年７月、内閣府は、応急修理の期間が１月を超えると見込まれる者であって、自宅が半壊以上の被害を受け、他の住まいの確保が困難な者を対象に、災害の発生の日から原則６月まで応急仮設住宅への入居を可能とする事務連絡を発出した。さらに、修理期間についても、災害の発生の日から１月以内とされている完了期限を延長する取扱いが行われてきた[31]ことを踏まえ、同年６月、内閣府は、救助の実施基準を改正し、救助期間を３月以内（国の災害対策本部が設置された場合には６月以内）に改めた。

他方、令和２年８月、内閣府は、近年、頻発化・激甚化する災害への対応に必要不可欠なボランティアの調整等を後押しすることで、公助による救助の円滑化・効率化を図るため、災害ボランティアセンターで行う救助とボランティア活動の調整事務に係る人員を確保するための経費について、同法の国庫負担の対象とすることを決定した（令和２年７月豪雨以降の災害に適用）。

(3) 被災者生活再建支援制度

災害時の具体的な被災者支援策については、市町村と連携しつつ、都道府県が重要な役割を担い、国がそれを支援する仕組みとなっている。

住宅被害を受けた被災者には、

①一定規模以上の自然災害により、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は、「被災者生活再建支援法」（平成10年法律第66号）に基づき、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用して、被災地方公共団体が一定の支援金を支給し[32]、それに対して国が一定の補助を行う[33]

②同法の適用に至らない被害であった地域については、必要に応じて被災地方公共団体が支援金等による被災者支援などの措置を講じる[34]

という枠組みにより支援が行われてきている。

同法に基づき、住宅の被害程度に応じて支給される基礎支援金として、全壊等の世帯には 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、住宅の再建方法に応じて支給される加算支援金として、居住する住宅を建設・購入する世帯には 200 万円、補修する世帯には 100 万円、民間住宅を賃借する世帯には 50 万円が支給され、基礎支援金と

---

[31] これらの点について、令和２年３月 31 日、総務省行政評価局は、「災害時の「住まい確保」等に関する行政評価・監視－被災者の生活再建支援の視点から－結果報告書」に基づき、併給を可能とすべきこと、救助期間を見直すことを内閣府に勧告していた。

[32] 支援金の支給に関する事務は、（公財）都道府県センターに委託されている。

[33] このほか、地方公共団体が独自に支援を行っている場合もある。

[34] 同法適用災害と同一災害で、同法の適用要件が満たされなかった市町村の被災者に対し、都道府県が同法と同等の範囲内で独自の支援を行った場合には、都道府県による支援金支給額の 1/2 が特別交付税により措置される。

加算支援金を合わせて、最高で 300 万円が支給される。

平成 30 年 11 月、全国知事会は、支援金の支給対象を半壊世帯まで拡大すること等を内容とする「被災者生活再建支援制度の充実と安定を図るための提言」を山本防災担当大臣（当時）に提出した。これを受けて、内閣府と全国知事会において意見交換が重ねられ、令和元年６月 25 日から、実務者で構成される「被災者生活再建支援制度の在り方に関する実務者会議」において、今後の同制度の在り方について検討が進められた。

さらに、令和２年７月豪雨の発生を受け、全国知事会から政府に対して緊急要望が行われたことを踏まえ、内閣府と全国知事会は、同実務者会議の検討結果報告を取りまとめ、公表した。

このような経緯を踏まえ、令和２年 11 月（第 203 回国会）、被災者生活再建支援金の支給対象となる被災世帯の範囲を、半壊[35]世帯のうち大規模半壊世帯には至らないが相当規模の補修を要する世帯（中規模半壊世帯）まで拡大し、加算支援金として、建設・購入する世帯には 100 万円、補修する世帯には 50 万円、民間住宅を賃借する世帯には 25 万円を支給すること、令和２年７月豪雨にも改正内容を遡及適用させること等を内容とする、被災者生活再建支援法の改正が行われた（令和２年 12 月４日施行）。

(4) 激甚災害制度

激甚災害制度は、「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」（昭和 37 年法律第 150 号）に基づき、国民経済に著しい影響を及ぼし、かつ、地方財政の負担の緩和又は被災者に対する特別の助成を行うことが特に必要と認められる災害が発生した場合に、政令により当該災害を激甚災害として指定し、併せて適用すべき措置も指定するものである。激甚災害に指定されると、公共土木施設等や農地等の災害復旧事業への国庫補助のかさ上げ、「中小企業信用保険法」（昭和 25 年法律第 264 号）による災害関係保証の特例等、特別の財政援助又は助成措置が講じられる。

激甚災害には、①全国規模で指定基準を上回る規模となった災害について指定される激甚災害（いわゆる「本激」）と、②市町村単位で指定基準を上回る規模となった災害について指定される局地激甚災害（いわゆる「局激」）がある。

①の本激は、その災害による被害に係る査定見込額等が所定の基準を超えた場合、地域を指定することなく、その災害自体を激甚災害に指定する。

他方、②の局激は、被害の規模が全国的に見ればそれほどではなくても、ある特定地域に激甚な被害を及ぼすような場合に対応する制度で、市町村における被害の額が所定の基準を超えた場合、その災害と適用の対象となる地域の両方を指定する。局激の指定は、被災規模と被災地方公共団体の標準税収入等を勘案する必要があるため、年度末に一括して指定されることが通例であるが、災害発生時点で局激の要件を満たすことが明らかな場合[36]は、年度末を待たずに速やかに指定される（早期局激指定）。

---

[35] 損害割合が 20%以上 50%未満。大規模半壊及び中規模半壊については脚注 30 参照。

[36] 査定見込額等が局地激甚災害指定基準の２倍超

本激及び早期局激の指定は、被害に係る査定見込額等が一定の基準を上回る場合に行われるものであり、関係施設の被害状況を的確に把握し、基準に照らして判断するため、一定の期間[37]を要するが、政府は、被災地方公共団体が財政面に不安を感じることなく迅速に災害復旧に取り組めるように早期に激甚災害指定を行うため、激甚災害の指定に関する政令の閣議決定を待たずに中央防災会議の答申[38]を受けた段階での指定見込みの公表等、運用の改善に取り組んできた。

平成 29 年 12 月には、中央防災会議幹事会は、激甚災害指定の更なる早期化に向け、被害が甚大になる蓋然性が高いと判断される災害について、

・内閣総理大臣又は防災担当大臣から関係省庁[39]へ、被災地方公共団体が行う激甚災害指定に必要な調査に対し、国が積極的に支援するように指示
・関係省庁は、被災地方公共団体の要望に応じて、被災状況調査の支援を行うとともに、調査結果を取りまとめて、おおむね１週間ごとに内閣府へ報告
・内閣府は、指定基準に達したものから順次、激甚災害の指定見込みを公表

などの一連の取組を行うこととした。

これにより、災害の終息後、最速で１週間程度経った時点から指定見込みを公表することができるようになった[40]。

(5) 災害関連義援金

災害に係る義援金は、寄附者が被災者を支援するために拠出したものであり、生活を再建するための資金として被災者自らが使用することが期待される。それにもかかわらず、被災者に対する債権の強制的な取立てとして差押え等の対象とすることは、寄附者が義援金を拠出した趣旨に反することとなるため、大規模災害が発生した際には、義援金に係る拠出の趣旨に鑑み、被災者等が自ら義援金を使用することができるよう、当該大規模災害に係る義援金のみを対象として差押えを禁止する等の措置を講じることを内容とする法律が、議員立法により制定されてきた[41]。

しかしながら、大規模災害が発生するたびに個別に立法措置を行うことについては、特に国会の閉会中に迅速な対応が困難であること、対象となる災害の範囲が限定的となることなどの懸念も各方面より示されていた。

このような経緯等[42]を踏まえ、令和３年６月、第204回国会において、これまで個別に制

---

[37] おおむね１～1.5 か月

[38] 激甚災害の指定に関する政令は、中央防災会議の諮問・答申を経て閣議決定される。

[39] 国土交通省、農林水産省、経済産業省、文部科学省、厚生労働省等

[40] 同決定に基づく運用の改善は、平成 30 年梅雨前線豪雨等（平成 30 年７月豪雨を含む。）による災害に初めて適用され、その後の大規模災害においても同様の措置が取られている。

[41] これまでに５回、①東日本大震災関連義援金、②平成 28 年熊本地震災害関連義援金、③平成 30 年特定災害関連義援金（平成 30 年６月 18 日に発生した大阪府北部を震源とする地震とその余震及び平成 30 年７月豪雨）、④令和元年特定災害関連義援金（令和元年８月 26 日から同月 29 日までの間の豪雨による災害、令和元年台風第 15 号、令和元年台風第 19 号及び令和元年 10 月 24 日から同月 26 日までの間の豪雨による災害）、⑤令和２年７月豪雨災害関連義援金、について制定されてきた。

[42] 令和元年東日本台風（台風第 19 号）等を契機として制定された「令和元年特定災害関連義援金に係る差押

定されてきた義援金差押禁止法の内容を一般法化し、地方公共団体を通じて被災者に交付される全ての自然災害に係る義援金について差押え等を禁止する内容の「自然災害義援金に係る差押禁止等に関する法律」（令和３年法律第64号）が議員立法により制定され（同月11日施行）、同年１月１日以降に発生した自然災害に係る義援金から適用されている。

内容についての問合せ先
第三特別調査室　南首席調査員（内線68740）

禁止等に関する法律」（令和元年法律第 74 号）の附則においては、「差押えの禁止等の対象となる義援金の範囲その他の義援金の差押えの禁止等の在り方については、速やかに検討が加えられ、その結果に基づいて必要な措置が講ぜられるものとする。」とされていた。

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

(1) 令和２年大規模国勢調査の人口公表

令和２年 10 月１日現在で実施された大規模国勢調査による人口の確定値は、新型コロナウイルス感染症の影響で、当初の予定より２か月遅れの令和３年 11 月 30 日に公表された。

平成 28 年成立のいわゆる衆議院選挙制度改革関連法[1]により、この国勢調査に基づく区割り改定から、都道府県への定数配分にアダムズ方式[2]が完全に採用され、人口に比例した再配分が行われ、各都道府県の定数はその人口規模に応じて増員・減員されることとなる。確定値に基づく試算結果によると、衆議院小選挙区の定数配分は 15 都県で 10 増 10 減となる。

【衆議院小選挙区における都道府県別定数の異動】

定数増		定数減			
埼玉県	15→16（＋１）	宮城県	６→５（－１）	岡山県	５→４（－１）
千葉県	13→14（＋１）	福島県	５→４（－１）	広島県	７→６（－１）
東京都	25→30（＋５）	新潟県	６→５（－１）	山口県	４→３（－１）
神奈川県	18→20（＋２）	滋賀県	４→３（－１）	愛媛県	４→３（－１）
愛知県	15→16（＋１）	和歌山県	３→２（－１）	長崎県	４→３（－１）

また、現行の衆議院小選挙区の一票の較差については、議員一人当たり人口が最大の東京 22 区と最小の鳥取２区で 2.096 倍の較差があり、６都府県の計 23 小選挙区で較差が２倍以上となっている。これらの小選挙区についても区割りが改定されることとなる。

【衆議院小選挙区における人口最少選挙区との較差が２倍以上となる選挙区】

選挙区	令和2年日本国民の人口(確定値)	較差	選挙区	令和2年日本国民の人口(確定値)	較差
東　京22区	574,264	2.096	神奈川13区	553,310	2.020
東　京９区	567,470	2.071	神奈川15区	553,226	2.019
東　京８区	563,675	2.057	東　京24区	552,321	2.016
東　京10区	563,184	2.056	愛　知７区	551,236	2.012
東　京３区	562,799	2.054	神奈川５区	550,875	2.011
東　京13区	561,048	2.048	埼　玉１区	550,679	2.010
福　岡１区	558,032	2.037	東　京５区	550,558	2.010
東　京２区	557,625	2.035	東　京７区	550,066	2.008
東　京４区	557,531	2.035	大　阪９区	549,290	2.005
東　京６区	557,062	2.033	東　京11区	548,147	2.001
東　京16区	557,051	2.033	神奈川14区	548,033	2.000
神奈川10区	554,702	2.025			

（参考）人口最少選挙区　鳥取２区　273,973 ×２＝ 547,946 人

[1] 「衆議院議員選挙区画定審議会設置法及び公職選挙法の一部を改正する法律」（平成 28 年法律第 49 号）

[2] 各都道府県の人口を一定の数値で除し、それぞれの商の整数に小数点以下を切り上げて得られた数の合計数が小選挙区選挙の定数と一致する方式。衆議院議員選挙区画定審議会設置法第３条第２項参照

なお、比例代表選挙の選挙区への定数配分にもアダムズ方式が導入され、定数の増員・減員がされることとなる。

【衆議院比例代表選挙における選挙区別定数の異動】

定数増		定数減	
南関東	22→23（＋１）	東北	13→12（－１）
東京都	17→19（＋２）	北陸信越	11→10（－１）
		中国	11→10（－１）

(2) 衆議院議員選挙区画定審議会による区割案の作成

衆議院議員選挙区画定審議会（以下「区画審」という。）は、速報値の公表から１年以内に衆議院小選挙区の区割りの改定作業を行い、区割り改定案を勧告しなければならない。政府は同勧告を踏まえ、新たな区割り改定案を国会に提出することとなる。

令和２年大規模国勢調査に基づく区割り改定（見込まれる動き）	
令和２年 10 月	大規模国勢調査実施
令和３年６月	速報値公表（日本国民の人口公表） ［同年 11 月　確定値公表（定数の増減対象の確定）］ 区画審が区割り改定作業を開始 ＜区画審の流れ＞ ・各選挙区のレビュー ・都道府県知事への意見照会 ・区割り改定案の作成方針の審議・決定 ・決定した区割りに基づく、具体的な区割りの審議
令和４年６月まで 速報値の公表から１年以内 （区画審設置法４条１項）	区画審が内閣総理大臣へ区割り改定案を勧告 10 増 10 減の対象となる都県の区域内の選挙区及びそれ以外の府県の較差２倍以上の選挙区の区割りの見直し 各選挙区の最大較差は２倍未満
区割り改定案勧告後	政府が新たな「区割り改定法案」を国会に提出、成立、公布
公布から１か月後 （前例による）	新たな区割り改定法施行 以後に公示される衆議院議員総選挙において、新たな都道府県への定数配分に基づく初めての区割りが適用

２　参議院選挙制度改革

(1) 参議院改革協議会の設置

平成 30 年改正公職選挙法（定数６増、特定枠制度導入）が適用された第 25 回参議院議員通常選挙（令和元年７月 21 日執行）の選挙区選挙における議員定数配分規定の合憲性に係る訴訟について、令和２年 11 月 18 日、最高裁大法廷は合憲とした一方で、平成 30 年改正は立法府における取組が大きな進展を見せているとはいえないと判示した。

この判決を受けて、第 204 回国会（常会）の令和３年５月 14 日、参議院の組織及び運営に関する諸問題を調査検討するため、山東参議院議長の下に「参議院改革協議会」が設置された。そして、６月 11 日の協議会において、参議院の一票の較差是正に向けた選挙制度

改革を協議テーマとすることに決定した[3]。

同協議会は、５月 26 日の初会合以降 12 月３日までに５回開催され、有識者からの意見聴取、質疑及び協議が行われている[4]。

(2) 定数増加を受けた参議院の経費節減

平成 30 年改正法による参議院議員定数の増加に伴い、経費削減の必要性を踏まえ、令和元年６月 18 日（第 198 回国会（常会））、「国会議員の歳費、旅費及び手当等に関する法律の一部を改正する法律」（令和元年法律第 43 号）が成立した。同法は、参議院議員が、令和元年８月から同４年７月までの間において、支給を受けた歳費の一部に相当する額を国庫に返納する場合には、公職選挙法第 199 条の２の規定（公職の候補者等の寄附の禁止）は適用せず、その額は月額７万 7,000 円[5]を目安とするものである。なお、令和元年８月から同３年５月までの１年 10 か月間で計２億 7,220 万円が返納されたとの報道がある[6]。

３　選挙における新型コロナウイルスへの対応

(1) 緊急事態宣言発出中に執行された選挙

令和２年４月、国内における新型コロナウイルス感染症の感染拡大防止のため、緊急事態宣言が発令されたが、政府は、選挙については、住民の代表を決める民主主義の根幹を成すものであり、任期が来た場合は決められたルールの下で次の代表を選ぶのが民主主義の大原則であるため、不要不急の外出には該当しないとした[7]。そのため、緊急事態宣言下であっても、感染拡大防止策を講じながら選挙は法律に基づき執行されている。

(2) 対応策

ア　総務省及び各選挙管理委員会の対応

選挙の管理執行における新型コロナウイルス感染症への対応について、総務省から各都道府県選挙管理委員会に宛てて累次にわたり通知[8]が発出され、各選挙管理委員会で様々な対応が行われた。令和２年９月 29 日、総務省はその調査結果を公表した[9]。

---

[3] 『読売新聞』（令 3.6.12）

[4] 参議院ＨＰ「参議院改革協議会」ＨＰ

[5] 改選定数の３増に伴う経費の増加分が３年間で約６億 7,700 万円の見込みであることから、その増加分を削減できる額（第 198 回国会参議院議院運営委員会会議録第 23 号６頁（令元.6.3）発議者堀井巌参議院議員答弁）

[6] 共同通信政治選挙専門サイト『ｅ－ＷＩＳＥ』（2021.6.8）

[7] 第 201 回国会参議院議院運営委員会会議録第 12 号５頁（令 2.4.7）安倍内閣総理大臣答弁、総務省ＨＰ「高市総務大臣閣議後記者会見の概要」（令和２年４月 10 日）

[8] 令和２年２月 26 日、３月４日、３月６日、３月 13 日、３月 19 日、４月８日の計６回

[9] 総務省は、令和２年４月１日から７月 12 日までに執行された 134 件の選挙を対象に調査を実施し、「選挙に係る新型コロナウイルス感染症対策の調査結果について」（令和２年９月 29 日）を公表

＜各選挙管理委員会の取組事例＞

①感染防止対策

・マスク着用、咳エチケットの徹底等の呼びかけ
・飛沫防止のためのビニールシート等の設置
・筆記具持参の呼びかけ、使い捨て鉛筆の提供
・投開票所内の定期的な換気
・投票所への消毒用アルコールの設置
・投票記載台の増設、間隔確保
・投票記載台や筆記具の定期的な消毒
・選挙公報等による感染症対策の情報提供

②投開票所の混雑回避対策

・期日前投票の積極的な利用の呼びかけ
・移動式期日前投票所の導入
・入場者の一定数内への制限
・開票所の拡張、開披台の増設
・期日前投票所の増設、開設時間の延長
・名簿対照窓口や投票記載台の増設
・動線の変更（入口と出口を分ける等）
・開票事務従事者の削減、間隔確保

③投票所の混雑状況の情報提供（ホームページやＳＮＳ、防災行政無線等を活用）

イ　各候補者等の対応

候補者等の選挙運動については、選挙運動を含む政治活動の自由は最大限尊重するべきものと考えられ、それぞれの候補者等において判断されるべきものであることから、特別な制限はされなかったものの、「３密」（密閉、密集、密接）を避けるなど、各候補者等による取組が見られた。

＜各候補者等の取組事例＞

・フェイスシールドや手袋の着用
・集会や街頭演説の自粛
・街頭演説の場所の事前告知の中止
・ホームページやＳＮＳでの動画配信
・電話による投票依頼の活用
・握手やハイタッチの自粛（グータッチや肘タッチ）
・集会等での周囲との距離確保の呼びかけ
・街頭演説のインターネット中継
・オンラインによる有権者や支援者との意見交換
・選挙事務所への名簿備付け、出入確認

(3) 特例郵便等投票

令和３年６月 15 日「特定患者等の郵便等を用いて行う投票方法の特例に関する法律」（令和３年法律第 82 号）が成立した（令和３年６月 18 日公布、同月 23 日施行）。

同法は、新型コロナウイルス感染症及びそのまん延防止措置の影響により、感染者等の投票が困難になっている現状に鑑み、当分の間の措置として、新型コロナウイルス感染症で宿泊施設や自宅で療養している者等のうち一定の要件を満たしている者について、施行日（令和３年６月 23 日）以降に公示又は告示される選挙において郵便等による投票を認めるものである。

ア　特例郵便等投票の対象

特定患者等※に該当する選挙人のうち、投票用紙等の請求時において、外出自粛要請又は隔離・停留の措置に係る期間が投票をしようとする選挙の期日の公示又は告示の日の翌日から当該選挙の当日までの期間にかかると見込まれる者を対象とする。

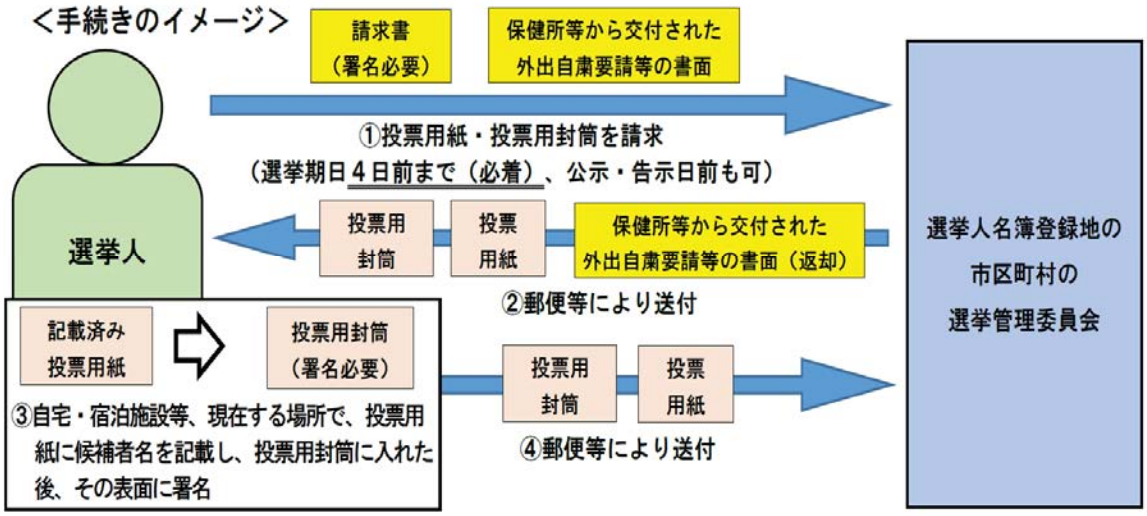
※ 特定患者等
新型コロナウイルス感染症の患者又は入国後の待機者で、次のいずれかに該当する者 ・感染症法又は検疫法の規定により、宿泊施設又は自宅等からの外出自粛要請を受けた者 ・検疫法の規定により隔離・停留の措置を受けて宿泊施設内に収容されている者

新型コロナウイルス感染症の患者であっても、指定病院における入院患者については、不在者投票が可能なことから、対象となっていない。また、濃厚接触者については、投票は不要不急の外出に当たらず、投票所等での投票が可能であることから、対象となっていない。

イ　手続

特例郵便等投票をしようとする特定患者等は、当該選挙期日の４日前までに、選挙人名簿又は在外選挙人名簿の属する市町村の選挙管理委員会に対して、外出自粛要請に係る書面を提示して、投票用紙等を請求する。

なお､外出自粛要請に係る書面が交付されていないなど提示できない特別の事情があり、かつ理由を付してその旨を申し出た場合には、当該市町村の選挙管理委員会が保健所等から情報提供を受け、当該選挙人が特定患者等である旨及び請求時に外出自粛要請等の期間が選挙期間にかかると見込まれる旨を確認することができるときは、当該確認をもって書面の提示に代えることができる。



（総務省ＨＰ「特例郵便等投票について」）

ウ　罰則

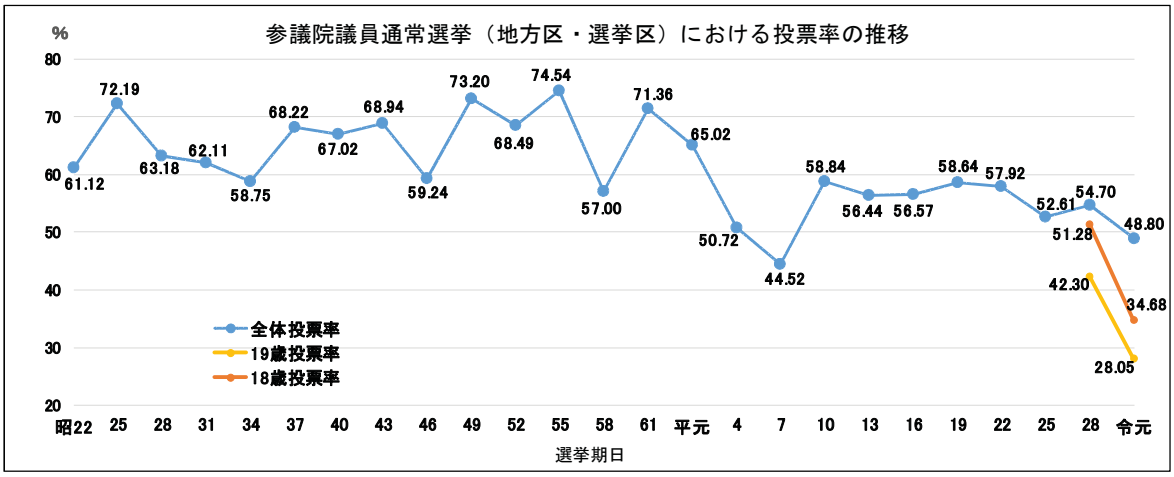
特例郵便等投票に関し､正当な理由なく選挙人の投票に干渉した場合や､氏名を詐称し、その他詐偽の方法をもって投票した場合には、それぞれ、公職選挙法上の投票干渉罪や詐偽投票罪が適用される。

4　公職選挙法等をめぐる最近の動き

(1) 投票率の低下

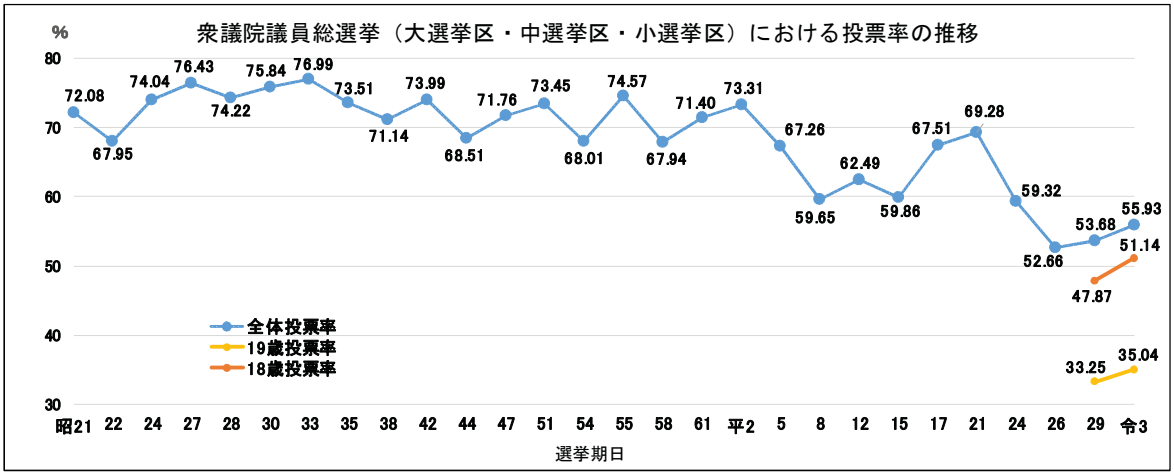
国政選挙・地方選挙を通じて投票率は低下傾向にある。

第 25 回参議院議員通常選挙(令和元年 7 月 21 日執行)の投票率(選挙区選挙)は 48.80%で、平成 7 年の第 17 回参議院議員通常選挙（44.52%）に次いで過去２番目に低かった。特に、18 歳・19 歳の投票率は、18 歳は 34.68%、19 歳は 28.05%となり、初めて 18 歳選挙権が適用された前回の参議院議員通常選挙と比べて、18 歳は 16.60 ポイント減少、19 歳は 14.25 ポイント減少した。



※令和元年通常選挙の 18 歳及び 19 歳投票率は、抽出調査による数値である。
（総務省資料をもとに作成）

直近の国政選挙である第 49 回衆議院議員総選挙（令和３年 10 月 31 日執行）における投票率（小選挙区選挙）は、55.93%で、前回から 2.25 ポイント増加したものの、戦後３番目に低い投票率であった。18 歳・19 歳の投票率は、18 歳は 51.14%、19 歳は 35.04%となり、前回の衆議院議員総選挙と比べて、18 歳は 3.27 ポイント増加、19 歳は 1.79 ポイント増加したものの、全体の投票率と比較して依然低水準にある。



※令和３年総選挙の結果は、速報値である。また、18 歳及び 19 歳投票率は、抽出調査による数値である。
（総務省資料をもとに作成）

国会においては、18 歳・19 歳の投票率の低下を十分に分析し、今後の主権者教育の在り方を検討すべきとの指摘がなされている[10]。

地方選挙では、平成 31 年統一地方選挙（前半：平成 31 年４月７日執行、後半：同月 21 日執行）における投票率[11]は、知事選挙を除き、統一地方選挙が始まった昭和 22 年以降で最も低い投票率となった。

(2) 投票環境の向上方策

総務省では、平成 26 年５月から「投票環境の向上方策等に関する研究会」を開催し、投票率の向上を図るため、有権者が投票しやすい環境の整備等について検討が行われた。同研究会の報告（平成 27 年３月の中間報告、平成 28 年９月の報告）を踏まえて、平成 28 年には、共通投票所制度の創設等について公職選挙法等の改正が行われた[12]。

また、投票環境に関する課題として、郵便等投票の対象者の拡大及び在外投票の利便性向上（インターネット投票）が検討されており、現状は下記のとおりである。

ア　郵便等投票の対象者の拡大

平成 28 年 12 月、同研究会は、更なる投票環境の向上に向けて、在宅介護を受ける選挙人の投票機会の確保等について新たに検討を開始し、平成 29 年６月に報告（高齢者の投票環境の向上について）を公表した[13]。同報告において、郵便等による不在者投票（郵便等投票）の対象者のうち要介護者については、要介護５の者から要介護３及び要介護４の者まで対象を拡大することが提言された[14]。

第 196 回国会（常会）の平成 30 年５月 18 日、自民党は、憲法改正推進本部と選挙制度調査会の合同会議において、郵便等投票の対象者を要介護３及び要介護４の者まで拡大する公職選挙法改正案を了承し、同日、公明党も憲法調査会などの合同会議において同改正案を了承した。自公両党は、同改正案について野党に賛同を呼びかけ、共同で国会に提出することを目指すとした[15]が、第 206 回国会（特別会）までの提出には至っていない。

---

[10] 第 201 回国会衆議院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議録第３号３頁（令 2.6.1）

[11] 平成 31 年統一地方選挙の投票率は、都道府県知事選挙で 47.72%、都道府県議会議員選挙で 44.02%、指定都市市長選挙で 50.86%、指定都市議会議員選挙で 43.28%、市区長選挙で 46.23%、市区議会議員選挙で 45.06%、町村長選挙で 65.23%、町村議会議員選挙で 59.70%であった。

[12] 改正項目は、①選挙人名簿の登録制度の見直し、②共通投票所制度の創設、③期日前投票の投票時間の弾力化、④投票所に入ることができる子供の範囲の拡大、⑤都道府県選挙の選挙権に係る同一都道府県内移転時の取扱いの改善、⑥在外選挙人名簿の登録制度の見直し、⑦最高裁判所裁判官国民審査の期日前投票期間の見直し

[13] 総務省ＨＰ「投票環境の向上方策等に関する研究会　報告（高齢者の投票環境の向上について）」（平成 29 年６月 13 日）

[14] 対象が拡大すれば、郵便等投票の対象者は約 178 万人（要介護３の者：約 91 万人、要介護４の者：約 86 万人）増えることが想定される（厚生労働省ＨＰ「介護保険事業状況報告（暫定）」（令和３年７月分））。

[15] 『読売新聞』『毎日新聞』等（平 30.5.19）、第 203 回国会衆議院憲法審査会議録第４号４頁（令 2.12.3）北側一雄議員答弁

イ　在外投票の利便性向上（インターネット投票）

平成 29 年 12 月から、同研究会は、投票しにくい状況にある選挙人の投票環境向上や選挙における選挙人等の負担軽減、管理執行の合理化に関し、ＩＣＴの利活用などによりいかなる取組ができるかを検討し、平成 30 年８月に報告を公表した[16]。検討項目の一つである「在外投票の利便性向上（インターネット投票）」については、一定の対応方策を講じることにより、実現に向けた技術面・運用面の大きな課題は解決できること等が示された。

これを受け、総務省は、令和２年１月末から２月上旬に全国計５市区町[17]で在外選挙のインターネット投票の実証実験を行った。実証実験では、職員がパソコンとスマートフォン上で専用システムを使って投票した後、開票作業の流れを確認し、不正防止策の有効性など導入に向けた課題の洗い出しを行った[18]。高市総務大臣（当時）は同年２月の記者会見で、在外選挙インターネット投票の導入に向けては各党各会派の議論を踏まえる必要がある旨を述べた[19]。

第 49 回衆議院議員総選挙後の同３年 11 月、金子総務大臣は記者会見で、在外選挙インターネット投票の導入に向けては、マイナンバーカードの海外利用を前提にした本人確認や二重投票の防止などの論点について確実な対応を行うことが必要だとし、各党各会派における議論を踏まえる必要があるが、引き続き検討を進めたい旨を述べた[20]。

ウ　インターネット投票の導入の推進に関する法律案の提出

第 204 回国会（常会）の令和３年６月 11 日に、立民及び国民の２会派共同で、インターネット投票の導入について、その目標時期並びに基本方針及びインターネット投票が満たすべき条件を定めるとともに、インターネット投票導入推進会議を設置することにより、これを推進することを目的とする「インターネット投票の導入の推進に関する法律案（中谷一馬君外 12 名提出、第 204 回国会衆法第 41 号）」が衆議院に提出され、本委員会において継続審査となっていたが、同年 10 月 14 日（第 205 回国会（臨時会））の衆議院解散により審査未了となった。

(3) 女性の政治参画の促進

第 196 回国会（常会）に「政治分野における男女共同参画の推進に関する法律」（平成 30 年法律第 28 号）[21]が成立した。

---

[16] 総務省ＨＰ「投票環境の向上方策等に関する研究会　報告」（平成 30 年８月 10 日）

[17] 岩手県盛岡市、千葉県千葉市、東京都世田谷区、和歌山県有田川町、福岡県小郡市

[18] 『読売新聞』（令 2.2.6）、『朝日新聞』（令 2.2.15）

[19] 総務省ＨＰ「高市総務大臣閣議後記者会見の概要」（令和２年２月７日）

[20] 総務省ＨＰ「金子総務大臣閣議後記者会見の概要」（令和３年 11 月５日）

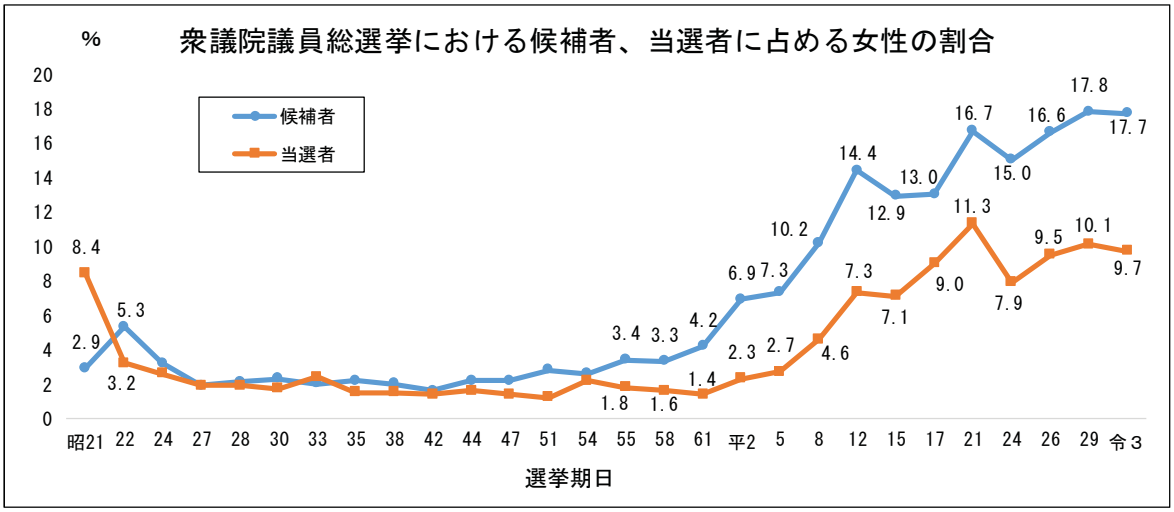
[21] 同法は、政治分野における男女共同参画の推進について、衆議院、参議院及び地方議会の選挙において、政党等の政治活動の自由を確保しつつ男女の候補者の数ができる限り均等となることを目指す等、その基本原則を定め、国及び地方公共団体の責務等を明らかにするとともに、政党その他の政治団体が、所属する男女のそれぞれの公職の候補者の数について目標を定める等、自主的に取り組むよう努めることとしている。

同法の施行後初めての国政選挙であった第 25 回参議院議員通常選挙（令和元年７月 21 日執行）では、女性の立候補者は 104 人（全立候補者に占める女性の割合：28.1%）と前回の参院選と比べ８人増加した。また、女性の当選者は 28 人（全当選者に占める女性の割合：22.6%）で前回の参院選と同数となり、これまでの参院選において最多であった。

また、政府において、令和２年 12 月 25 日、第５次男女共同参画基本計画が閣議決定された。本基本計画においては、これまでに引き続き、政治分野においても女性の割合が 30%程度となることを目指し、衆議院議員の候補者、参議院議員の候補者、統一地方選挙の候補者に占める女性の割合を 2025 年までに 35%とする目標を設定し、そのための具体策として、政党による自主的な取組のほか、議員活動と家庭生活を両立させる支援の充実、候補者や政治家に対するハラスメント防止の取組などが掲げられた[22]。

第 204 回国会（常会）では「政治分野における男女共同参画の推進に関する法律の一部を改正する法律案」（参法第 34 号）が提出され、同年６月に成立（令和３年法律第 67 号）した[23]。

法改正後初めての国政選挙であった第 49 回衆議院議員総選挙（令和３年 10 月 31 日執行）では、女性の立候補者は 186 人（全立候補者に占める女性の割合：17.7%）と前回の衆院選と比べ 24 人減少したが、割合は横ばい（前回 17.8%）であった。また、女性の当選者は 45 人（全当選者に占める女性の割合 9.7%）で前回の衆院選と比べ２人減少し、割合も 0.4 ポイント減少（前回 10.1%）した。



（総務省資料をもとに作成）

(4) 被選挙権年齢の引下げ

選挙権年齢の 18 歳以上への引下げを踏まえ、被選挙権年齢の引下げについても各党で議論が始められた。第 197 回国会（臨時会）の平成 30 年 11 月 22 日に、立憲、国民、無会

---

[22] 内閣府男女共同参画局ＨＰ「第５次男女共同参画基本計画」（令和２年 12 月 25 日閣議決定）、『朝日新聞』『読売新聞』（令 2.12.26）等

[23] 同法は、政治分野における男女共同参画をより一層推進するため、政党その他の政治団体の取組項目の例示として、男女の候補者数の目標設定のほか、候補者の選定方法の改善、セクハラ・マタハラ等への対策の実施を明記するとともに、国及び地方公共団体の施策の強化等を行うこととしている。

及び社民の４会派共同で、被選挙権年齢を一律５歳引き下げることを内容とする「公職選挙法及び地方自治法の一部を改正する法律案（森山浩行君外９名提出、第197回国会衆法第３号）」が提出され、本委員会において継続審査となっていたが、令和３年 10 月 14 日（第205回国会（臨時会））の衆議院解散により審査未了となった。

また、平成30年11月28日、超党派の若手議員による「若者政策推進議員連盟」（会長：牧原秀樹衆議院議員）が、各党の政策責任者に、若者の政治参加促進のための提言を申し入れ、その中に「各級選挙の被選挙権年齢の一律18歳への引下げ」が盛り込まれている[24]。

第49回衆議院議員総選挙（令和３年10月31日執行）においても、各党が、被選挙権年齢の引下げを公約に掲げた[25]。

(5) 在外国民の国民審査権

日本国外に居住する日本国民の選挙権行使の機会を保障するため、平成 10 年に在外選挙制度が創設され、在外国民は、平成12年から衆議院比例代表選挙及び参議院比例代表選挙について、平成19年からは衆議院小選挙区選挙及び参議院選挙区選挙についても、海外から投票ができるようになった。しかし、衆議院議員総選挙の期日に合わせて行われる最高裁判所裁判官の国民審査については、在外国民の投票が認められていない。

これが、公務員の選定・罷免権を定める憲法第15条や最高裁判所裁判官の国民審査について定める憲法第79条等に違反するとして提訴され、令和元年５月28日の東京地裁判決、令和２年６月 25 日の東京高裁判決とも、自書式投票を採用するなどの方法により在外審査を実施することは可能であったとして、違憲であるとした。国は本判決を不服として最高裁に上告し、また原告側も賠償請求を認めなかった本判決を不服として上告している[26]。

内容についての問合せ先
第二特別調査室　花房首席調査員（内線68720）

---

[24] 「若者政策推進議員連盟」提言（平成30年11月28日）、『朝日新聞』等（平30.11.29）

[25] 自民党は「被選挙権年齢も引下げの方向で検討します」（総合政策集2021 Ｊ－ファイル）、立憲民主党は「各種選挙の被選挙権年齢を５歳引き下げる」（立憲民主党政策集2021）、公明党は「被選挙権年齢の引き下げをめざします」（2021衆院選政策集）、日本維新の会は「衆参両院の被選挙権年齢を18歳に引下げる」（維新八策2021）、国民民主党は「各級選挙の被選挙権年齢を引き下げ、衆議院議員18歳、参議院議員25歳とします」（国民民主党重点政策）、ＮＨＫ党は「被選挙権の引き下げについても国会で積極的に提案していく」（衆議院選挙 公約）とする旨をそれぞれ掲げた。

[26] 『読売新聞』『朝日新聞』（令2.7.9）

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

ア　沖縄の日本復帰と特別措置法の制定・改正の経緯

沖縄は、戦後、27 年にわたり米国の施政権下にあったため、我が国の復興政策や産業政策等が適用されなかったこともあり、本土に比べ社会資本整備や産業基盤の面で大きく立ち遅れていた。このほか、広大な米軍基地の存在や基地依存型といわれる経済構造、本土との経済格差、高い失業率など多くの問題を抱えていた。このような状況の下、昭和 46（1971）年 12 月に「沖縄振興開発特別措置法」が制定され、昭和 47（1972）年５月の日本復帰後、沖縄の特殊事情[1]に鑑み、沖縄の振興開発を図る施策が推進されることとなった。

沖縄振興開発特別措置法は 10 年間の限時法であったが、２度にわたり期限が延長され、日本に復帰してから平成 13（2001）年度までの約 30 年間、同法に基づく沖縄振興開発計画（第１次～第３次計画）により様々な施策が実施された。その結果、社会資本整備の面では本土との格差が縮小するなど一定の成果が上がったものの、１人当たりの県民所得は全国平均の約７割にとどまり、失業率は全国平均を大きく上回るなど、依然として本土との経済格差が存在していた。

こうした状況の下、従来の社会資本整備に加え、沖縄の地域的特性を生かした民間主導による自立型経済の構築と沖縄の豊かな住民生活の実現に寄与することを目的とした「沖縄振興特別措置法」が 10 年間の限時法として平成 14（2002）年３月に新たに制定（平成 14 年４月１日施行）され、沖縄の特殊な諸事情に鑑み、同法に基づいて国が策定する沖縄振興計画（第４次計画）により沖縄振興策が進められることとなった。

沖縄振興特別措置法は、平成 24（2012）年３月に改正され、10 年の期限の延長が行われたほか、法の目的に沖縄の自主性の尊重が追加された。また、この改正では、沖縄振興計画の策定主体の県への変更、使途の自由度が高い一括交付金の創設など、県の主体性をより尊重する内容が盛り込まれた。県は、政府が策定した沖縄振興基本方針を踏まえ、平成 24（2012）年５月に同法に基づく沖縄振興計画（平成 24～令和３年度）（第５次）としての性格を併せ持つ「沖縄 21 世紀ビジョン基本計画」を策定し、これに基づき各種振興策を実施した。その後、同法は平成 26（2014）年３月に改正され、従来の金融特区を抜本的に見

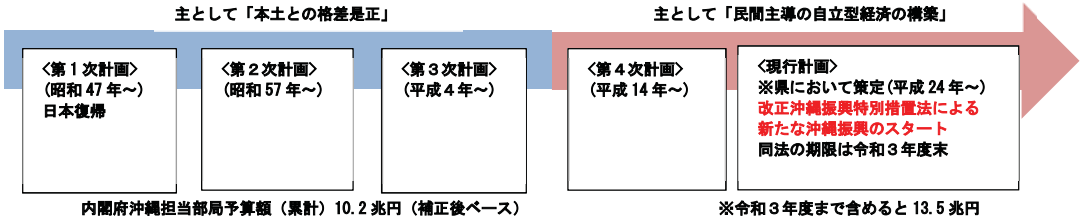
---

[1] 沖縄の特殊事情について、政府は次のように説明している。
- 歴史的事情：先の大戦により 20 万人もの人々が犠牲になったほか、戦後 27 年にわたり、米国の施政権下に置かれたことにより、インフラ整備などの面で本土と大きな格差が生じた。
- 地理的事情：本土から遠隔にあるとともに、東西 1,000km、南北 400km の広大な海域には 160 もの離島が散在しており、島しょ地域ならではの経済的不利性を抱えている。
- 社会的事情：国土面積の 0.6%の県土に在日米軍専用施設・区域の 70.3%が集中していること等により、県民生活に様々な影響が及ぼされている。

（出所：首相官邸ＨＰ「沖縄振興の必要性」（令和３年 11 月２日最終アクセス））

直した「経済金融活性化特別地区」に係る特例措置の創設、航空機燃料税の軽減措置の対象となる路線の範囲の拡大等が行われた。

（図表１）＜沖縄振興計画による振興策＞



（首相官邸ＨＰ「沖縄振興の必要性」等を基に当室作成）

イ　現行の沖縄振興特別措置法の期限切れを見据えた動き

現行の沖縄振興特別措置法が令和４年３月末に期限を迎えることを見据え、政府においては、令和３年３月、内閣府が沖縄振興計画に盛り込まれている施策・取組の成果や課題、有効性等について把握・検証等を行い、その結果を取りまとめた沖縄振興計画総点検結果「沖縄振興の現状と課題」を公表した。検証の結果、政策効果の有効性が確認できた事業の割合を「４分の３から８割弱」としたほか、沖縄県が設定した成果指標のうち「県民の満足度」については抽象的な概念であり検証が難しいなどと指摘した[2]。

一方、県では、これまでの沖縄振興策の検証等を経て、令和３年５月に、令和４年度以降の沖縄振興分野を包含する総合的な基本計画の案として「新たな振興計画（素案）」を取りまとめた。素案では、新型コロナウイルス感染症の感染拡大による影響や国連が掲げるＳＤＧｓ（持続可能な開発目標）の理念を踏まえて「安全・安心で幸福が実感できる島」の形成を基本的指針に掲げるとともに、施策展開については、「社会」「経済」「環境」の３つの枠組みを設定して統合的な取組を進めるとした。また、８項目の計画展望値（県人口、完全失業率、県内総生産、１人当たり県民所得等）を設定するとともに、施策ごとの成果指標を取りまとめた関連体系図を初めて作成することとしている。

これらを踏まえて、内閣府は令和４年度以降の沖縄振興について「新たな沖縄振興策の検討の基本方向」（以下「基本方向」という。）を取りまとめて、令和３年８月 24 日に公表した。「基本方向」では、沖縄の自立的発展と豊かな住民生活の実現には依然として様々な課題が存在していることから「今一度、法的措置を講じ振興策を推進していく必要がある」としたほか、一括交付金制度の継続を初めて打ち出した一方、県が要望した沖縄振興開発金融公庫の存続については「引き続き検討していく」として明確にしなかった[3]。また、ビール、泡盛等の酒税軽減措置については、今後、段階的に廃止すると明記した。

内閣府は、「基本方向」に沿って新たな振興策が実現できるよう、法制上及び税制・財政上の措置について鋭意検討を進めるとしており、このうち法制上の措置については、令和４年の通常国会への法案提出に向けて準備を進めるとしている。

---

[2] 河野沖縄担当大臣（当時）記者会見（令和３年３月 26 日）

[3] 沖縄振興開発金融公庫は、行政改革推進法（正式名称は「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」）において、沖縄振興基本方針に係る平成 24 年度を初年度とする 10 箇年の期間が経過した後、日本政策金融公庫に統合することとされている。

ウ　令和４年度沖縄振興予算概算要求等

沖縄振興予算については、沖縄振興計画に基づく関連事業の全体把握及び事業相互間の進度調整等を図る観点から、これらの事業に必要な経費は内閣府に一括計上され、必要に応じて事業を実施する所管府省に予算を移し替えて執行される。

令和３年８月 31 日、内閣府は、令和４年度沖縄振興予算の概算要求について、前年度当初予算比 11.7 億円減となる総額 2,998 億円とすることを公表した。沖縄振興予算の概算要求額が 3,000 億円を下回るのは平成 24 年度以来、10 年ぶりとなる[4]。

（図表２）沖縄振興予算：近年の概算要求額及び当初予算額の推移

（内閣府資料を基に当室作成）

概算要求のうち、沖縄振興一括交付金については「基本方向」において継続の方針が示されたことを踏まえ、令和３年度当初予算と同額の 981 億円を要求した。一括交付金は近年、毎年のように減額されており、平成 24 年度の制度創設以来最少の要求額となっている。他方、県を通さずに国から市町村や民間企業に直接配分される沖縄振興特定事業推進費は、令和３年度当初予算比５億円減の 80 億円を要求した。

公共事業関係費は 1,262 億円と令和３年度当初予算から 159 億円の減額となったが、自然災害に備える必要があるとして、防災・減災、国土強靭化のための５か年加速化対策に必要な経費等については事項要求を行っている[5]。

また、沖縄の実情を踏まえた支援員の配置や子どもの居場所づくりを集中的に実施する沖縄子供の貧困緊急対策事業については、「基本方向」において、沖縄の子供の相対的貧困率が全国を大きく上回る水準にある状況などの改善を引き続き重要課題と位置付けたことから、集中対策期間終了後[6]の令和４年度においても令和３年度当初予算比 26.8%（４億円）増の 19 億円が計上された。

---

[4] 安倍内閣総理大臣（当時）は、平成 25（2013）年 12 月の閣議において、沖縄への投資は未来への投資であり、沖縄振興の取組を強化するため、現行の沖縄振興計画期間（平成 24～令和３年度）においては、沖縄振興予算について、毎年 3,000 億円台を確保すると表明した。以降、令和３年度まで毎年 3,000 億円台の予算額が確保されている。なお、令和４年度沖縄振興予算の概算要求をめぐっては、県が内閣府に対して 3,600 億円規模の概算要求を行うことを要望していた。

[5] 事項要求とは、概算要求時に内容等が決定していない事項について、金額を示さずに要求し、予算編成過程において、その内容が明らかになった際に追加要求するものである。

[6] 内閣府は、平成 28 年度から令和３年度までを、同事業の集中対策期間としている。

このほか、「基本方向」において、産業の振興として、商品・サービス等の高付加価値化や新技術の活用による産業の高度化、産業人材の育成の重要性が指摘されたことを踏まえ、沖縄産業競争力強化・人材育成推進事業として、沖縄のものづくり企業が行う設備投資等を支援する沖縄域外競争力強化促進事業に10億円、沖縄型産業中核人材育成・活用事業に４億円、沖縄物流デジタル技術活用推進事業に３億円を新規で要求するとともに、カーボンニュートラルに向けた取組を支援するため、沖縄型クリーンエネルギー導入促進事業に２億円を新規で要求している。

なお、概算要求と同時に財務省に提出された令和４年度税制改正要望について、内閣府は、「基本方向」を踏まえて、各種沖縄振興税制の見直し・延長等を要望した。このうち、沖縄県産酒類に係る酒税の軽減措置については、軽減率を段階的に引き下げ、泡盛に関しては10年後に廃止、ビールについても５年後の令和８年10月のビール類税率の統一を機に廃止することを要望している。

（図表３）令和４年度沖縄振興予算概算要求の主な事項　（単位：百万円、％）

事　項	令和４年度 概算要求額	令和３年度 当初予算額	対前年度比	
			増△減額	比率
公共事業関係費等	126,159	142,016	△15,857	88.8
沖縄振興一括交付金	98,102	98,102	0	100.0
（１）沖縄振興特別推進交付金（ソフト）	50,370	50,370	0	100.0
（２）沖縄振興公共投資交付金（ハード）	47,732	47,732	0	100.0
沖縄科学技術大学院大学（ＯＩＳＴ）	22,394	19,004	3,390	117.8
沖縄健康医療拠点整備経費	16,263	9,457	6,805	172.0
北部振興事業（非公共）	4,450	3,450	1,000	129.0
沖縄離島活性化推進事業	2,480	1,480	1,000	167.6
沖縄子供の貧困緊急対策事業	1,852	1,460	392	126.8
沖縄産業競争力強化・人材育成推進事業	1,847	1,563	284	118.2
沖縄小規模離島生活基盤整備推進事業	1,069	1,069	0	100.0
沖縄・地域安全パトロール事業	730	730	0	100.0
沖縄製糖業体制強化対策事業	715	1,002	△287	71.3
駐留軍用地跡地利用推進経費	243	254	△11	95.8
沖縄型クリーンエネルギー導入促進事業	154	0	154	（皆増）
鉄軌道等導入課題詳細調査	100	100	0	100.0
沖縄振興開発金融公庫補給金	6,673	2,025	4,648	329.6
沖縄振興特定事業推進費	8,000	8,500	△500	94.1

（内閣府資料を基に当室作成）

エ　近年の主な施策

⑺ 沖縄科学技術大学院大学（ＯＩＳＴ）の整備

沖縄科学技術大学院大学（ＯＩＳＴ〔オイスト〕：Okinawa Institute of Science and Technology Graduate University）は、沖縄振興特別措置法に基づく沖縄振興策の１つとして位置付けられており、平成21（2009）年７月に制定された「沖縄科学技術大学院大学学園法」（以下「学園法」という。）に基づき、平成24（2012）年９月に開学した。

学園法では、ＯＩＳＴの設置について、国際的に卓越した科学技術に関する教育研究の推進を図り、もって沖縄の振興及び自立的発展並びに世界の科学技術の発展に寄与することを目的とすると規定されている。

学園法附則第 14 条では「国は、この法律の施行後 10 年を目途として、学園に対する国の財政支援の在り方その他この法律の施行の状況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ものとする」と規定されている。これを受けて、内閣府に設置された有識者検討会において、学園法施行（平成 23（2011）年 11 月）後 10 年を目途として、ＯＩＳＴのこれまでの取組や実績の確認・評価が行われた。あわせて沖縄の自治体や経済団体、高等教育機関等に対してヒアリングが実施され、有識者検討会は、それらの結果を踏まえて、令和３年８月 31 日に、ＯＩＳＴの今後の展開について、大学の規模及び財政支援の在り方の観点からまとめた最終報告を河野沖縄担当大臣（当時）に提出した。

最終報告では、ＯＩＳＴの研究について国際的に卓越した成果を挙げていると評価した一方、沖縄の振興及び自立的発展への貢献については「道半ば」として「沖縄が抱える課題の把握に努め、連携を深める等、一層地域に根差していくこと」を課題として指摘した。

また、世界最高水準にある大学と比較すると、現状のＯＩＳＴは規模が小さく研究分野の広がり・多様性が十分でないとし、イノベーションの芽を生み出していくために必要な研究分野間の相互刺激や融合が起こりにくいことを危惧するとして「将来に向けて規模の拡充が必要である」と提言した。このほか、ＯＩＳＴの設置目的の達成のために国の財政支援を必要とした上で、運営予算の約 95％を国の補助金が占める現状からの早期脱却が必要であるとして民間資金の獲得等による財源の多様化なども求めた[7]。

なお、令和４年度予算概算要求では、ＯＩＳＴ関連経費として 224 億円が計上されている。

(ｲ) 駐留軍用地跡地の利用の推進

県は米軍基地の整理・縮小を県政の最重要課題として位置付けており、政府も土地利用やまちづくり等の大きな制約となって県民生活に様々な影響を及ぼしているとして基地負担の軽減や返還される駐留軍用地跡地の迅速かつ効果的な利用を進めていく必要があるとしてきた。このうち駐留軍用地跡地の利用については、平成 24（2012）年に施行された「跡地利用特別措置法」[8]に基づき公有地の先行取得が進展し、計画的な跡地利用が関係市町村において着実に進められてきた。

跡地利用特別措置法は、令和４年３月 31 日限りで失効することとなっているが、「基本方向」では、引き続き、返還の時期を踏まえつつ、計画的かつ効果的な跡地利用の推進を図ることが重要であるとして、「跡地利用特別措置法を延長・拡充するとともに、特定駐留軍用地等内の土地を譲渡した場合の譲渡所得の課税の特例について必要な措置を講ずる」としている。

現在、同法に基づく各種制度を活用して跡地利用に向けた取組が進められている事例として、平成 27（2015）年に返還された西普天間住宅地区跡地がある。同跡地では、琉球大学医学部及び大学病院の移設を中心とする沖縄健康医療拠点の整備が進められており、令和４年度予算概算要求では整備経費として 163 億円が計上されている。

---

[7] なお、「基本方向」では「必要な資金の 20％程度に当たる外部資金の調達を目指すべき」としている。

[8] 正式名称は「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」

(2) 米軍基地問題

ア　在沖米軍基地の現状と政府及び県の対応

沖縄には、今なお全国の在日米軍専用施設・区域面積の70.3%が集中し（約18,500ha、県土面積の8.1%）、基地の整理・縮小及び基地負担の軽減が課題となっている。

県は、米軍基地について、県土の振興開発上の大きな制約となっているだけでなく、航空機騒音、墜落事故、米軍人による凶悪犯罪等に象徴される過重な負担を沖縄にもたらしているとして、政府に対し基地負担の軽減を求めている。最近では令和３年５月、玉城知事が、令和４年に沖縄の日本復帰50年を迎えるに当たり、当面は米軍専用施設面積を全国比で50%以下とすることを目指すよう政府に要請を行った。

他方、政府は、沖縄の基地負担軽減に向けて、平成25（2013）年４月の「沖縄における在日米軍施設・区域に関する統合計画」で合意された嘉手納飛行場以南の土地の返還等、現行の合意の実施に取り組んでいく考えを示している。

イ　普天間飛行場移設問題

(ｱ) 普天間飛行場の移設計画

米海兵隊の航空基地である普天間飛行場には、24機のオスプレイやヘリコプター部隊が配備され、岩国飛行場と並ぶ在日米海兵隊の有数の拠点となっているが、周辺には住宅や学校等が密集しているため、その危険性の除去が課題となってきた。

同飛行場は、平成７（1995）年に発生した米軍兵士による少女暴行事件を契機として沖縄県民の怒りの声が高まったことを背景に、平成８（1996）年４月の橋本総理・モンデール駐日米国大使会談で全面返還が合意され、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、５年ないし７年以内に代替施設が完成し運用可能になった後に全面返還されることが明記された。

その後、日米両政府、沖縄県、関係市町村の間で協議が進められ、移設場所については、名護市長が平成11（1999）年12月、条件付きで移設受入れを表明したこと等を受けて、同月、代替施設を辺野古沿岸域に建設する旨の政府方針が閣議決定された。また、工法等については、平成18（2006）年５月の日米安全保障協議委員会（「２＋２」）で合意された「再編実施のための日米のロードマップ」に、辺野古沿岸域を埋め立てて２本の滑走路をＶ字型に配置する案が明記された。

平成21（2009）年９月に発足した鳩山内閣の下では県外への移設が検討されたが、新たな移設先の調整は難航し、平成22（2010）年５月の「２＋２」において辺野古を移設先とすることが改めて確認された。

その後、日米両政府の間では、首脳会談や「２＋２」の場で、普天間飛行場の固定化を避けるためには辺野古への移設が唯一の解決策であるとの立場が繰り返し確認されている。

(ｲ) 代替施設建設工事をめぐる近年の状況

普天間飛行場代替施設の建設地である名護市辺野古では、平成 30（2018）年 12 月から埋立区域への土砂の投入が開始され、辺野古崎南側の埋立区域では、令和３年４月末までに海面から 3.1mの高さに達して陸地化が完了し、現在、かさ上げ工事が行われている。

他方、辺野古崎北側の大浦湾側では、海底に広がる軟弱地盤への対応が課題となっており、埋立ては依然未着手となっている。防衛省は現在、軟弱地盤に約７万 1,000 本の砂杭等を打ち込んで地盤を強化する改良工事を計画しており、令和元年 12 月には、この地盤改良工事を含む全体の工期を、県による設計変更承認から約 12 年、総工費を約 9,300 億円とする再試算の結果を公表した。この再試算に基づけば、普天間飛行場の返還が実現するのは早くとも 2030 年代以降になるとみられる。

防衛省は令和２年４月、軟弱地盤改良工事を踏まえた設計変更承認申請を県に提出し、その後、県において審査が行われていたが、玉城知事は令和３年 11 月、これを不承認とすることを発表した。国は対抗措置をとるとみられ、法廷闘争に発展する可能性も指摘されている。

(ｳ) 普天間飛行場の辺野古移設をめぐる訴訟

県は、普天間飛行場の辺野古移設に反対する翁長・玉城両知事の下、平成 27（2015）年以降、国との間で９件の訴訟を行ってきた。しかし、これまでに県が勝訴した例はない。

現在、係争中となっているのは、県が平成 30（2018）年８月に行った辺野古沖の公有水面埋立承認の撤回を、国土交通大臣が取り消した裁決の取消しを求めて、県が令和元年８月に提起した訴訟１件であり、令和３年 12 月に福岡高裁那覇支部での判決が予定されている。

（図表４）近年提起された訴訟の主な経緯

年月	経　緯
H25.12	仲井眞知事（当時）が沖縄防衛局提出の辺野古沿岸域の公有水面埋立申請を承認
H26.12	翁長氏が知事に就任
H30. 8	翁長知事（当時）が死去 県が軟弱地盤の存在等を理由に公有水面埋立承認を撤回
10	玉城氏が知事に就任 沖縄防衛局が国土交通大臣に対し行政不服審査に基づく審査を請求
H31. 4	国土交通大臣が県の承認撤回取消しを裁決
R 1 . 7	県が地方自治法に基づき国土交通大臣の裁決取消しを求める訴訟を提起 R1.10.23　福岡高裁那覇支部で県が敗訴 R2. 3.26　最高裁で県の敗訴確定
8	県が行政事件訴訟法に基づき国土交通大臣の裁決取消しを求める抗告訴訟を提起 R2.11.27　那覇地裁で県が敗訴 R3.12.15　福岡高裁那覇支部判決（予定）
R 2 . 7	県がサンゴの特別採捕許可申請をめぐる農林水産大臣の「是正の指示」取消しを求める訴訟を提起 R3. 2. 3　福岡高裁那覇支部で県が敗訴 R3. 7. 6　最高裁で県の敗訴確定

（報道を基に当室作成）

ウ　日米地位協定

日米地位協定[9]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、米軍に対する施設・区域の提供手続、米軍人・軍属[10]・家族に関する出入国や租税、刑事裁判権、民事請求権などについて幅広く規定している。

日米地位協定をめぐっては、例えば、米軍人・軍属による公務外犯罪では日本側が一次裁判権を持つが、日本側への被疑者の身柄引き渡しが起訴後とされているために警察が十

[9] 正式名称は、「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第六条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定」

[10] 合衆国の国籍を有する文民で日本国にある合衆国軍隊に雇用され、これに勤務し、又はこれに随伴するものをいう。（日米地位協定第１条（ｂ））

分に捜査できないケースがあることや、米軍基地が汚染源と見られる環境汚染が発生していても基地内への立入り調査が認められないことなど様々な問題点が指摘されている。しかし、日米地位協定は昭和35（1960）年の締結以来、一度も改正されておらず、日米両政府は運用改善や補足協定の締結により対処してきた。政府は、協定の改正ではなく運用改善等により対処してきた理由について、「日米地位協定は、同協定の合意議事録等を含んだ大きな法的枠組みであり、政府としては、事案に応じて効果的に、かつ機敏に対応できる最も適切な取組を通じ、一つ一つの具体的な問題に対応してきている」と説明している[11]。

これまでに行われた運用改善の例としては、平成7年の米軍兵士による少女暴行事件を受けて、殺人又は強姦という凶悪犯罪については起訴前の被疑者の身柄の引渡しに米国が「好意的な考慮を払う」ことを定めた日米合同委員会合意がある。また近年では、地位協定の内容を補足するものとして、平成27（2015）年に環境補足協定が、平成29（2017）年には軍属補足協定が締結された。さらに令和元年7月には、米軍の施設・区域外で発生した米軍機事故に際し日本の当局が米側の設定した制限区域内に迅速に立ち入ることができるようにするために「航空機事故ガイドライン」の改正が行われた。ただしこれらの運用改善でも、例えば、起訴前の被疑者引き渡しに応じるか否かの判断や、米軍機事故に際し日本側当局の規制線内への立入りに同意するか否かの判断が事実上米側に委ねられ、米軍を拘束するルールとなっていないことなど、依然として多くの課題が残されているのが現状である。

このような状況を踏まえ、県は、運用改善では限界があるとして地位協定の抜本的な見直しを求めている。県は平成29（2017）年9月、17年ぶりに地位協定の見直し案を取りまとめ、日米両政府に要請した。同案には、県が従来要請してきた起訴前の被疑者の身柄引き渡しや基地内への立ち入り、航空法や環境、検疫等に関する国内法の適用、緊急時以外の米軍による民間空港及び港湾の使用禁止等に加え、米軍機事故等を念頭に、米軍の施設・区域外にある米軍の財産に対し日本当局が捜索、差押え又は検証する権限を明記すること等が盛り込まれている。さらに、県は、日米地位協定を見直す必要性に対する国民の理解を広げるため、米国が他国と締結している地位協定についての調査を独自に行い、調査結果を県のホームページ上で公表しており、これまでの調査により、欧州諸国や豪州、フィリピンでは、基地受入国の国内法を米軍にも適用している点などを紹介している[12]。

---

[11] 第200回国会衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第3号10頁（令和元年11月27日）有馬外務省大臣官房参事官答弁

[12] 沖縄県による他国地位協定調査の結果は、沖縄県のウェブサイトにおいて公表されている。
https://www.pref.okinawa.jp/site/chijiko/kichitai/sofa/index.html

２　北方関係

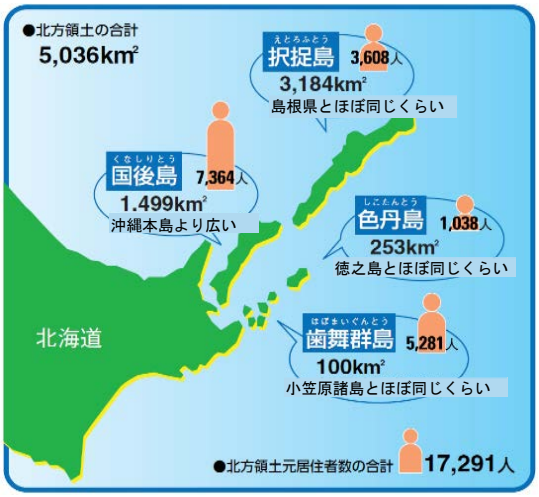
(1) 北方領土問題と平和条約締結交渉

ア　北方領土問題の発生と日本政府の基本方針

1945（昭和 20）年８月９日、ソ連は、当時まだ有効であった日ソ中立条約[13]を無視して対日参戦し、日本のポツダム宣言受諾後の同年８月 28 日から９月５日までの間に、北方四島（歯舞群島、色丹島、国後島及び択捉島）を占領した。当時、北方四島に住んでいた約 17,000 人[14]の日本人は強制退去等を余儀なくされ、以降、今日に至るまでソ連、ロシアによる法的根拠のない形での占拠が続いている[15]。

北方領土問題について、日本政府は、「領土問題を解決して平和条約を締結する」との基本方針[16]に基づいて、ロシア政府との間で平和条約締結交渉を行うとしている。

（図表５）北方領土の面積・元居住者等



（出所：独立行政法人北方領土問題対策協会資料）

イ　北方領土問題と平和条約締結交渉の歴史的経緯

北方領土問題及び平和条約締結交渉の歴史的経緯の概要は、次のとおりである。

年　月	概　要
1855 年　２月	**日魯通好条約調印（1856 年 12 月発効）** 択捉島とウルップ島の間に国境を定める。
1875 年　５月	**樺太千島交換条約署名（同年８月発効）** 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。
【第二次世界大戦開始後の動き】	
1945 年　２月	**ヤルタ協定（米英ソ三国の首脳により署名）** ソ連の対日参戦の条件の一つとして、「樺太の南部及びこれに隣接する全ての諸島がソ連に返還されること、及び千島列島がソ連に引き渡されること」が規定された[17]。
８月	**９日、ソ連が当時有効であった日ソ中立条約を無視して対日参戦** **14 日、日本、ポツダム宣言受諾（同年９月２日発効）** **28 日、ソ連が択捉島に侵攻開始（同年９月５日北方四島を占領）** **（これ以降、法的根拠なく占拠し続けている）**

[13] 同条約の有効期間は５年間（1946（昭和 21）年４月 24 日まで有効）であり、期間満了の１年前までに破棄を通告しなければ５年間自動的に延長されると規定されていた。ソ連は 1945（昭和 20）年４月に同条約を延長しない旨を通告した。

[14] 元島民等の団体である千島歯舞諸島居住者連盟（千島連盟）によれば、2021（令和３）年９月末現在の元島民数は 5,572 人、平均年齢は 86.3 歳となっている。

[15] 内閣府北方対策本部「令和３年度　北方対策　～北方領土の返還実現にむけて～」

[16] 岸田総理は、2021（令和３）年 10 月８日の第 205 回国会の所信表明演説において、「ロシアとは、領土問題の解決なくして、平和条約の締結はありません」と述べた。なお、外務省ＨＰでは「北方四島の帰属の問題を解決して、平和条約を締結する」となっている。

[17] ソ連（ロシア）は、ヤルタ協定により、北方四島のソ連への引渡しの法的確認が得られたと主張しているが、日本は、同協定は当時の連合国の首脳間で戦後の処理方針を述べたに過ぎず、領土の最終的処理に関する決定ではなく、また当事国でないことから法的にも政治的にも拘束されないとの立場である。なお、米国も 1956 年９月７日の覚書で、ヤルタ協定に関する法的効果を否定している。

1951年 9月	**サンフランシスコ平和条約署名（1952年４月発効）** 日本が千島列島[18]と北緯 50 度以南の南樺太に対する権利、権原及び請求権を放棄することが規定された。
1956年10月	**日ソ共同宣言署名（同年12月発効）** **（鳩山総理、河野農林大臣、松本衆議院議員－ブルガーニン議長、シェピーロフ外務大臣）** 両国間に正常な外交関係が回復された後、平和条約締結交渉を継続することとし、平和条約締結後に歯舞群島及び色丹島を日本に引き渡すことで合意した。
1960年 1月	**ソ連政府の対日覚書** （新日米安保条約締結を受け）日本からの外国軍隊（米軍）の撤退及び日ソ間の平和条約の調印を条件として、歯舞群島及び色丹島が引き渡されるだろうと通告した。 この対日覚書に対し、我が国は、同年２月の対ソ覚書により、国際約束である日ソ共同宣言の内容を一方的に変更することはできない旨反論した。
1991年 4月	**日ソ共同声明（海部総理－ゴルバチョフ大統領）** 北方四島が平和条約で解決されるべき領土問題の対象と初めて文書で確認した。
【ロシア連邦発足後の動き】	
1993年10月	**東京宣言（細川総理－エリツィン大統領）** 領土問題を北方四島の帰属に関する問題と位置付け、この問題を歴史的・法的事実に立脚し、両国の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として解決することにより平和条約の早期締結に向けて交渉を継続すること、また、日ソ間の全ての条約その他の国際約束が日露間で引き続き適用されることを確認した[19]。
1997年11月	**クラスノヤルスク合意（橋本総理－エリツィン大統領）** 「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」
1998年 4月	**川奈合意（橋本総理－エリツィン大統領）** 「平和条約が東京宣言第２項に基づき四島の帰属の問題を解決することを内容とし、21世紀に向けての日露の友好協力に関する原則等を盛り込むべきこと」
2001年 3月	**イルクーツク声明（森総理－プーチン大統領）** 1956 年の日ソ共同宣言が平和条約締結交渉プロセスの出発点と位置付け、その法的有効性を文書で確認した。
2003年 1月	**日露行動計画（小泉総理－プーチン大統領）** 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における基礎と認識し、交渉を加速することを確認した。
2013年 4月	**日露パートナーシップの発展に関する共同声明（安倍総理－プーチン大統領）** 戦後67年を経て日露間で平和条約が締結されていない状態は異常との認識で一致し、双方の立場の隔たりを克服して、四島の帰属に関する問題を双方に受入れ可能な形で最終的に解決することにより、平和条約を締結するとの決意を表明した。
2016年12月	**プレス向け声明（安倍総理－プーチン大統領）** 北方四島における日本とロシアによる共同経済活動に関する協議を開始することが、平和条約の締結に向けた重要な一歩になり得るとして、共同経済活動に関する交渉を進めることに合意し、平和条約問題を解決する真摯な決意を表明した。
2018年11月	**日露首脳会談（シンガポール、安倍総理－プーチン大統領）** 首脳会談終了後の記者会見で、安倍総理は「1956 年共同宣言を基礎として平和条約交渉を加速させる。本日そのことをプーチン大統領と合意した」と述べた。

（外務省資料等を基に当室作成）

[18] 日本は、同条約にいう千島列島に北方四島は含まれないとしており、米国も1956年９月７日の覚書で「択捉、国後両島は（北海道の一部たる歯舞群島及び色丹島とともに）常に固有の日本領土の一部をなしてきたものであり、かつ、正当に日本国の主権下にあるものとして認められなければならないものである」としている。しかし、ロシアは、同条約により日本は北方四島を含む千島列島を放棄したと主張している。

[19] ソ連は、1991（平成３）年12月の独立国家共同体（ＣＩＳ）創設協定署名の際、ロシア共和国、ベラルーシ共和国及びウクライナの指導者により消滅が確認されるなどしたことから、事実上解体した。なお、エリツィン大統領は、日露間で有効な国際約束に日ソ共同宣言も含まれると発言した。

ウ　最近の情勢

(ｱ) 2018（平成30）年11月の首脳会談後の状況とロシア側の動き

2018（平成30）年11月のシンガポールでの首脳会談後、日露双方は、外務大臣を責任者として平和条約に関する交渉を積み重ねた。この間、ロシア側からは「平和条約を締結するということは、第二次世界大戦の結果を認めるということだ。北方領土は第二次世界大戦の結果、ロシアの領土となった。そのことを日本が認めることが不可欠な第一歩であり、これがなければ何も議論できない」（ラヴロフ外相　2018（平成30）年12月）、「日米安全保障条約に基づき米軍が北方四島にも展開できることが（平和条約締結の）障害となっている」（プーチン大統領　2019（平成31）年３月）などの発言が相次いだ。

2019（令和元）年６月のＧ20大阪サミットの際の日露首脳会談では、平和条約締結交渉を引き続き進めていくことで一致したが、同年８月にメドヴェージェフ首相（当時）が４年ぶりに択捉島を訪問したほか、同年12月には、北方四島周辺水域で操業していた日本のタコ漁船５隻がロシアの警備当局により国後島に「連行」されるなど、北方四島や周辺水域において、ロシア側が実効支配を強める動きも見られた。また、2020（令和２）年７月、プーチン大統領の長期続投を可能とする大統領任期の変更や領土の割譲禁止[20]等が盛り込まれた改正憲法が、「国民投票」において７割を超える賛成を得るなどして発効した。

(ｲ) 菅内閣、岸田内閣発足後の状況

2020（令和２）年９月 16 日、菅内閣が発足した。同月 29 日、菅総理（当時）とプーチン大統領は、日露首脳電話会談を行い、平和条約締結交渉を含む対話の継続とともに、政治、経済、文化等幅広い分野で日露関係全体を発展させていくことで一致した。

2021（令和３）年 10 月４日に発足した岸田内閣において、西銘恒三郎衆議院議員が北方対策を担当する内閣府特命担当大臣に就任し、茂木外務大臣が再任された。同月７日、岸田総理とプーチン大統領は、日露首脳電話会談を行い、2018（平成 30）年のシンガポールでの首脳会談の合意を含め、これまでの両国間の諸合意を踏まえて平和条約交渉に取り組むことを確認した。同月 18 日、西銘大臣は、大臣就任後初めて根室市を訪れて元島民等と面会し、新型コロナウイルス感染拡大の影響で中止となっている北方四島交流等事業の再開に取り組む考えを示した。その後、衆議院議員総選挙を経て 11 月 10 日に発足した第２次岸田内閣では、西銘大臣が再任され、林芳正衆議院議員が外務大臣に就任した。

(2) 北方四島における共同経済活動に関する動き

2018（平成30）年９月の首脳会談において、北方四島における共同経済活動について、５件のプロジェクト候補[21]の実施に向けた「ロードマップ」を承認した。そして、2019（令

---

[20] 2021（令和３）年９月、プーチン大統領は、ロシア・ウラジオストクで開催された東方経済フォーラムの全体会合において、領土割譲の禁止が盛り込まれた改正憲法により、平和条約締結後に歯舞群島及び色丹島を日本に引き渡すとした 1956 年の日ソ共同宣言が無効になったのかとの問いに対して、「宣言と憲法を注意深く読んで、しかるべき結論を出す必要がある」と明確な答えを避けた。

[21] ５件のプロジェクト候補とは、2017（平成 29）年９月の首脳会談において、早期に取り組むプロジェクトの候補として合意された、①海産物の共同増養殖、②温室野菜栽培、③島の特性に応じた観光ツアーの開発、④風力発電の導入、⑤ゴミ処理のことである。

和元）年６月の首脳会談において、「ゴミ処理」及び「観光」のパイロット・プロジェクトを実施することで一致した。これを受けて、同年８月から９月にかけて日露双方のゴミ処理専門家が相互に国後島や根室市に訪問し、また、10月から11月にかけて日本人観光客による初めての観光パイロットツアーが実施され、国後島及び択捉島を訪問した。

その一方、2021（令和３）年９月、プーチン大統領は、ロシア・ウラジオストクで開催された東方経済フォーラムの全体会合において、北方四島に外資を誘致するための特別地区を設置すると発表した。北方四島の特別地区について、進出企業の固定資産税や物資の輸送に関係する税等を10年間減免すると説明し、「日本を含む隣国等の外国投資家が活用できる」と述べた。これに対し、加藤官房長官（当時）は、同月の記者会見において、ロシア側に抗議したことを明らかにした上で、「我が国の立場、首脳間の合意に基づき、日露間で協議してきた北方四島における共同経済活動の趣旨と相いれない」とし、「共同経済活動は我が国の法的立場を害することなく実施する必要がある」と述べた。

その後、2021（令和３）年10月の日露首脳電話会談において、岸田総理は、プーチン大統領に対し、北方四島における共同経済活動について、両国の法的立場を害さない形で実現を目指す日本の立場を伝えた。

(3) 北方四島訪問に関する枠組み（北方四島交流等事業）

政府は、北方四島に対するロシアの管轄権を前提にした形で我が国の国民が北方四島に入域することは、北方領土問題に関する我が国の法的立場と相いれないとして、北方領土問題の解決までの間、①北方四島交流（旅券・査証を必要としない相互訪問、いわゆる「ビザなし交流」）、②自由訪問（元島民及びその家族が旅券・査証なしで元居住地等を訪問）、③北方領土墓参（元島民及びその家族による北方四島への墓参）の枠組みに基づく訪問を除き、四島への入域を行わないよう国民に求めている。

2021（令和３）年８月、政府は、新型コロナウイルス感染症をめぐる状況を踏まえ、昨年度に続いて令和３年度北方四島交流等事業の実施を見送ることを公表した。その後、新型コロナウイルス感染症緊急事態宣言が９月末をもって解除されたことを受けて、10 月、羅臼町と別海町[22]において千島歯舞諸島居住者連盟との共催による洋上慰霊が行われ、また、納沙布岬の根室市北方領土資料館で慰霊祭が行われた。なお、昨年度は、北海道と千島歯舞諸島居住者連盟の共催で、航空機による北海道本島側からの北方領土上空慰霊が実施された。

内容についての問合せ先
第一特別調査室　周藤首席調査員（内線 68700）

[22] 羅臼町と別海町は、同じ北海道根室振興局管内の根室市、中標津町、標津町とともに１市４町で北方領土隣接地域を構成している。同地域は、かつて北方四島と一体の社会経済圏を形成して発展していた地域であり、戦後は北方領土問題が未解決であることから、地域社会として望ましい発展が阻害されるという特殊な事情の下に置かれている。また、北方四島の元島民が多く居住していることから、北方領土返還要求運動の発祥の地であると同時に、運動の拠点としても重要な地域である。

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　北朝鮮による拉致問題

(1) 北朝鮮による拉致問題とは

北朝鮮による拉致問題とは、1970～80年代にかけ多くの日本人が行方不明となり、後に警察の捜査や元北朝鮮工作員の証言から、北朝鮮により拉致されたことが判明した問題である。当初、北朝鮮側は拉致を否定し続けていたが、2002（平成14）年９月の第１回日朝首脳会談において、金正日（キム・ジョンイル）国防委員会委員長（当時）は、小泉総理（当時）に対し、日本人の拉致を認め、謝罪した。翌月に５人の拉致被害者が帰国したが、その後、一人の拉致被害者の帰国も実現していない。

北朝鮮による拉致問題は、我が国の主権及び国民の生命と安全に関わる重大な問題であり、国の責任において解決すべき喫緊の重要課題である。

岸田総理は、2021（令和３）年10月８日、第205回国会の所信表明演説で、「拉致問題は最重要課題だ。全ての拉致被害者の一日も早い帰国を実現すべく、全力で取り組む。私自身、条件を付けずに金正恩（キム・ジョンウン）委員長（以下「金委員長」という。）と直接向き合う決意だ」とし、安倍、菅政権の方針を引き継ぎ日朝首脳会談の実現を目指す旨を表明したが、北朝鮮は「拉致問題は解決済み」との姿勢をとっている。

なお、拉致被害者の帰国が実現しないまま、2020（令和２）年２月に有本恵子さんの母親の嘉代子さんが、６月には横田めぐみさんの父親の滋さんが逝去された。未帰国の認定拉致被害者の親世代で存命なのは、横田めぐみさんの母親の早紀江さんと有本恵子さんの父親の明弘さんの２名のみとなるなど、拉致被害者だけでなく拉致被害者家族の親世代の高齢化も深刻な問題となっている。

(2) 北朝鮮による拉致問題の経緯と現状

ア　経緯と現状

北朝鮮による拉致疑惑が表面化したのは、1988（昭和63）年１月に、1987（昭和62）年11月の大韓航空機爆破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「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、翌２月に日韓両国の捜査当局が、李恩恵が北朝鮮により拉致されたとする捜査資料を発表したことがきっかけである。「李恩恵」問題は、1988（昭和63）年３月に参議院予算委員会において橋本敦議員によって取り上げられ、政府は答弁の中で初めて公に北朝鮮による拉致事件の存在に言及した[1]。

拉致問題が広く知られるようになったのは、1997（平成９）年２月、新聞各紙が、1977（昭和52）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て

[1] 第112回国会　参議院予算委員会会議録第15号７頁（1988（昭和63）年３月26日）梶山国家公安委員会委員長の答弁

からである。また、1997（平成９）年１月、西村眞悟衆議院議員が提出した「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、翌月、政府は「北朝鮮に拉致された疑いのある日本人の数は、これまでに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。こうした中で、同年３月に「北朝鮮による拉致被害者家族連絡会」（家族会）が、1998（平成10）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。

拉致問題が我が国の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（平成14）年９月17日、小泉総理と金正日国防委員長との第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「日朝平壌宣言」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、初めて13名の日本人を拉致した事実を認め、謝罪した（図表１参照）。しかし、北朝鮮側が認めた拉致被害者13名のうち、生存者は５名に過ぎず、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。拉致被害者５名は同年10月に、その家族８名は2004（平成16）年５月及び７月に帰国・来日を果たした。

なお、北朝鮮側が認めた拉致事案と日本側が認めていた拉致事案には食い違いがあり、北朝鮮側は、日本側が調査依頼をしていなかった石岡亨さん、松木薫さん、曽我ひとみさんについて拉致を認めた一方、久米裕さんの入境については否定した。また、その後の調査において、北朝鮮側は、曽我ひとみさんと同時に行方不明となった母親の曽我ミヨシさんについても、入境の事実はない旨主張した。

政府は、その後の調査を踏まえ、田中実さんを2005（平成17）年４月に、松本京子さんを2006（平成18）年11月に、それぞれ拉致被害者と認定したが、北朝鮮側は、両名の入境を否定した。

現在、政府は、12件17名について北朝鮮による拉致被害者と認定（以下「認定拉致被害者」という。）している[2] [3]。

[2] 「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」（平成 14 年法律第 143 号（以下「拉致被害者支援法」という。）、2003（平成 15）年１月１日施行）第２条の規定に基づき、北朝鮮当局によって拉致された日本国民として内閣総理大臣が認定

[3] このほか、認定拉致被害者ではないものの、警察庁は、1974（昭和 49）年６月に朝鮮籍の高敬美・剛姉弟が行方不明になった事案を 2007（平成 19）年４月に北朝鮮による拉致容疑事案と判断している。

（図表１）拉致被害者支援法に基づく認定拉致被害者＊[1]一覧（12 件 17 人、■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	第１回日朝首脳会談以前に政府が認定した８件11人	久米　裕（52）	宇出津（うしつ）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	北朝鮮側が提供した遺骨はDNA鑑定の結果他人のものと判明
		田口八重子（22）	李恩恵（リ・ウネ）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 北朝鮮側は李恩恵の存在を否定
		■地村　保志（23） ■地村（濵本）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　敕晃（ただあき）（43）	辛光洙（シン・グァンス）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
	第１回日朝首脳会談後に拉致被害者だと把握された４件６人	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	北朝鮮側が提供した遺骨はDNA鑑定の結果他人のものと判明
		■曽我ひとみ（19）	母娘拉致容疑事案 （新潟県） 1978年８月		2002年10月帰国 家族は2004年７月に帰国・来日
		曽我ミヨシ（46）		入境を否定	
		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＊[2]	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＊[3]	2006年11月20日、拉致被害者と認定

＊１　拉致被害者支援法に基づき、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
＊２　田中実さんに関しては、北朝鮮側が2014年に日本側と接触した際、警察庁が「拉致の可能性が排除できない」としている在日韓国人の金田龍光さんとともに北朝鮮に入境したことを認め、日本へ帰国する意思がないと説明していたとする報道が2018年３月にあった。その後、2019年12月に、当該情報を日本政府高官が非公表と決定していたとの報道がなされた。
＊３　松本京子さんに関しては、マカオで失踪したタイ人女性とみられる女性とともに平壌郊外に居住していることを、韓国の拉致被害者でつくる「拉北者家族会」の崔成龍代表が明らかにしたことが2019年11月に報じられた。

（出所）政府拉致問題対策本部ホームページ、報道等を基に作成

イ　「特定失踪者」の問題

第１回日朝首脳会談で北朝鮮側が拉致を認めた後、認定拉致被害者以外にも、北朝鮮により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の声が高まった。

こうしたことを受け、警察庁は、「北朝鮮による拉致の可能性を排除できない事案に係る方々」を公表している。また、民間団体である「特定失踪者問題調査会」は、独自の調査に基づき北朝鮮による拉致の可能性を排除できない者を「特定失踪者」と称して公表している（図表２参照）。

（図表２）認定拉致被害者以外で北朝鮮に拉致された疑いがある者

警察庁公表「北朝鮮による拉致の可能性を排除できない事案に係る方々」			873 名
特定失踪者問題調査会の調査による特定失踪者			約 470 名
	リスト公開の特定失踪者		270 名
		拉致濃厚	77 名

（出所）警察庁ホームページ（2021 年 11 月１日現在）及び
特定失踪者問題調査会ホームページ（2021 年 11 月１日現在）等を基に当室作成

２　国会の対応

北朝鮮問題に関する調査を集中的に行うため、第159回国会の2004（平成16）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」が設置された。その後小委員会に代えて、第161回国会の同年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[4]。

(1) 北朝鮮関連法の制定及び改正

国会では、帰国者の支援や北朝鮮への制裁を実施するため、以下のような北朝鮮関連法を制定及び改正している（図表３参照）。

（図表３）主な北朝鮮関連法

① 被害者支援・人権関連法

法律名	制定・改正	起草委員会	主　な　内　容
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（拉致被害者支援法）	2002 年制　定	厚生労働	被害者及び被害者の家族の支援に関する国及び地方公共団体の責務を明らかにするとともに、帰国被害者等の自立を促進し、被害者の拉致によって失われた生活基盤の再建等に資するため、拉致被害者等給付金の支給等必要な施策を講ずるもの
	2010 年一部改正	拉致問題	「拉致被害者等給付金」の支給期間を５年から 10 年に延長
	2014 年一部改正	拉致問題	永住被害者及び永住配偶者の老後における所得を補完しその良好かつ平穏な生活の確保に資する等のため、老齢給付金の支給等の施策を講ずるもの
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（北朝鮮人権法）	2006 年制　定	拉致問題	2005 年 12 月 16 日に国連総会で採択された北朝鮮の人権状況に関する決議を踏まえ、北朝鮮当局による人権侵害問題の実態解明及びその抑止を図ることを目的とする。拉致問題の解決を国の責務として明記し、北朝鮮による人権侵害状況が改善されない場合には、経済制裁等の必要な措置を講ずるもの
	2007 年一部改正	拉致問題	政府は、その施策を行うに当たっては、拉致問題の解決等に資するものとなるよう、十分に留意するとともに、外国政府及び国際機関等に対する適切な働き掛けを行わなければならないとする条項の追加

[4] 参議院は、第 159 回国会の 2004（平成 16）年６月２日に設置

② 主な経済制裁関連法

法律名	制定・改正	審査した委員会	主　な　内　容
外国為替及び外国貿易法の一部を改正する法律	2004 年	財務金融	従来は国際的な枠組みの中でしか行えなかった経済制裁を、政府が「我が国の平和及び安全の維持のため特に必要がある」と判断したときは、閣議決定で送金の許可制や輸出入の承認制等を日本単独で行うことを可能とするもの
特定船舶の入港の禁止に関する特別措置法	2004 年	国土交通	北朝鮮船籍の入港制限を念頭に、我が国の平和及び安全の維持のため特に必要があると認めるときは、閣議決定に基づき、期間を定めて、特定の外国の国籍を有する船舶等（「特定船舶」）の日本の港への入港を禁止することができることとするもの
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	2010 年	国土交通	国連安保理決議が、大量破壊兵器関連物資等の北朝鮮への輸出及び北朝鮮からの輸入禁止措置を決定し、貨物検査の実施等を要請していることを踏まえ、我が国が特別の措置として北朝鮮特定貨物について検査等の措置を実施するもの

(2) 国政調査

拉致問題特別委員会では、(1)で述べた法律の制定及び改正とともに、国政調査として、政府に対する質疑、拉致被害者家族等の参考人からの意見聴取及び質疑、拉致現場等への委員派遣や視察、海外派遣、決議の採択等を行っている（図表４参照）。

（図表４）拉致問題特別委員会の主な活動（第205回国会まで）

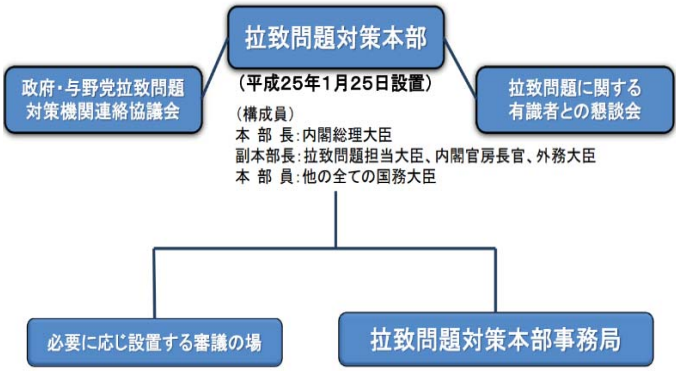
事　　項	内　　容	実　績	直近の例
参考人質疑	拉致被害者家族や有識者等からの意見聴取及び質疑	７回	2017 年 12 月 21 日（第 195 回国会閉会中） 横田早紀江さん等５名
委員派遣・視察	拉致現場の視察や拉致被害者家族への面会等	７回（うち視察６回）	2016 年９月７、８日（第 191 回国会閉会中） 宮崎県、鹿児島県［委員派遣］
海外派遣	海外における北朝鮮による拉致問題等に関する実情調査	２回	2017 年８月 27 日～９月３日（第 193 回国会閉会中） 欧州各国における北朝鮮による拉致問題等に関する実情調査のため、ベルギー他３か国を訪問
委員会決議	拉致被害者の早期帰国の実現等を求める決議を採択	３件	2013 年７月 26 日（第 183 回国会閉会中） 全ての拉致被害者の安全確保及び即時帰国のための具体的な施策の拡充を求める件

３　政府の取組

(1)　「拉致対策本部」の設置

2013（平成25）年１月、政府は、拉致問題に関する対応を協議し、同問題の解決のための戦略的取組及び総合的対策を推進するため、全ての国務大臣からなる新たな「拉致問題対策本部」を設置した（右図参照）。同対策本部は、総理大臣が本部長を、拉致問題担当大臣、内閣官房長官及び外務大臣が副本部長を務めており、各閣僚は、拉致問題の解決に向け、本部長、副本部長を中心に連携を密にし、それぞれの責任分野において全力を尽くしている。

「拉致問題対策本部」の組織体制



（出所）政府拉致問題対策本部ホームページ

(2) 拉致問題に関する主な広報・理解促進活動

拉致問題の解決をはじめとする北朝鮮当局による人権侵害問題への対処が国際社会を挙げて取り組むべき課題であることに鑑み、北朝鮮当局による人権侵害問題に関する国民の認識を深めるとともに、国際社会と連携しつつ北朝鮮当局による人権侵害問題の実態を解明し、及びその抑止を図ることを目的として、2006（平成18）年６月、「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」（平成18年法律第96号）[5]が公布・施行された。

同法に基づき政府は、小冊子やポスターの配布、拉致問題啓発映画やアニメの上映、各種研修会等への職員の派遣、中高生を対象とした作文コンクール、教員や教員を目指す大学生等を対象とした研修、北朝鮮向けラジオ放送（日本語・韓国語）、拉致問題啓発の舞台芸術公演等を行っている。特に、北朝鮮人権侵害問題啓発週間では、政府や地方自治体等が多くの会議、シンポジウム等を開催し、国内外に拉致問題等の解決を訴えている。

４　拉致問題や朝鮮半島の非核化をめぐる動き[6]

(1) 北朝鮮の核・ミサイル開発の経緯

核兵器の開発について、北朝鮮は、2006（平成18）年10月、2009（平成21）年５月、2013（平成25）年２月、2016（平成28）年１月、同年９月及び2017（平成29）年９月の６回にわたり核実験を実施している。北朝鮮は、これらの核実験により、必要なデータの収集を行うなどして核兵器計画を進展させている可能性が高いとみられている。さらに、核兵器計画の一環として、核兵器を弾道ミサイルに搭載するための小型化・弾頭化を追求しているものと考えられる。

北朝鮮による核開発問題については、2018（平成30）年６月の米朝首脳会談などにおいて、金委員長が、朝鮮半島の完全な非核化に向けた意思を表明しているが、一方的な非核化には応じない旨を繰り返し主張している。北朝鮮は朝鮮半島の完全な非核化を表明した後においても核開発を継続しているとの指摘や、北朝鮮が公表していないウラン濃縮施設が存在するとの指摘もある。

また、北朝鮮は、2019（令和元）年５月に13回、2020（令和２）年に４回、2021（令和３）年は３月に１回、９月に１回、10月にも１回短距離弾道ミサイルや潜水艦発射弾道ミサイル（ＳＬＢＭ）を発射し、弾道ミサイル能力と攻撃能力の向上を図っているとみられている[7]。これらの動きに対し、岸田総理は、敵基地攻撃能力保有の検討を進める考えを改めて示している[8]。一方、国連安保理は、北朝鮮が９月15日、28日及び10月19日に弾道ミサ

---

[5] 同法は、拉致問題等の解決に向けた国の責務のほか、拉致問題等の啓発を図る国及び地方公共団体の責務、北朝鮮人権侵害問題啓発週間（12 月 10 日～16 日）の創設及び同週間での国・地方公共団体の啓発事業の実施等を定めている。

[6] 「図表５　北朝鮮と国際社会の主な動き（2018 年～）」参照

[7] 北朝鮮は、2017（平成 29）年までにも弾道ミサイルの発射を繰り返している。

[8] 2021（令和３）年 10 月 20 日　共同通信

イルを発射した際に緊急会合を開き、欧米各国が国連安保理決議違反だとして声明の取りまとめを求めたが、中国及びロシアが反対したため、いずれも声明の発表には至らず一致した対応はとれていない[9]。

(2) 米朝協議の動向

2018（平成30）年６月にトランプ大統領（当時）と金委員長による史上初の米朝首脳会談がシンガポールで開催された後、2019（平成31）年２月にベトナムのハノイで、６月には南北軍事境界線がある板門店（パンムンジョム）と計３回の米朝首脳会談が開催された。

（出所）外務省ホームページを一部加工

１回目の会談では、共同声明で米国は北朝鮮に対し安全の保証の提供を約束すること、北朝鮮は朝鮮半島の完全な非核化に向けての取組を約束すること等が明記されたが、２回目は交渉が決裂し、３回目は両国が膠着状態にある非核化交渉の再開で合意するにとどまった。米朝交渉の実現は朝鮮半島の非核化のみならず拉致問題の解決に対する期待も大きく膨らんだものの、2019（令和元）年10月の実務者協議が物別れに終わって以降、米朝間の公式な協議は開かれていない。

2021（令和３）年１月20日、米国でジョセフ・バイデン氏が大統領に就任した。同年４月30日、バイデン政権は、対北朝鮮政策の見直し作業が完了したことを明らかにし、「朝鮮半島の完全な非核化という目標は変わらない」とした上で、「調整された現実的アプローチ」を取ると表明し、北朝鮮との対話を通じた解決を目指す方針を示した[10]。一方、同年６月17日の朝鮮労働党中央委員会総会で、金委員長は、対北朝鮮政策を見直したバイデン政権について「対話、対決ともに準備する必要がある」と発言した旨、朝鮮中央通信が報道した[11]。

(3) 近年の日本政府の動き

安倍総理（当時）は、2018（平成30）年１月の施政方針演説まで「北朝鮮に対する国際社会の圧力を梃子としつつ、北朝鮮に拉致問題の早期解決に向けた決断を迫ることが不可欠だ」として、北朝鮮に対し圧力を重視する方針を維持していた。しかし、同年、平昌（ピョンチャン）冬季オリンピック競技大会や南北首脳会談を通じて南北の融和が進展したことや、６月に初の米朝首脳会談が実現するなど対話へのムードが高まる中、安倍総理も「私自身が金委員長と向き合わなければならない」と述べるようになり、2019（令和元）年５月には「条件を付けずに金正恩朝鮮労働党委員長と会って、率直に、虚心坦懐に話し合っ

---

[9] 2021（令和３）年 10 月 21 日　ＮＨＫオンライン
[10] 2021（令和３）年５月２日　読売新聞朝刊
[11] 2021（令和３）年６月 19 日 東京新聞朝刊

てみたい」と発言した[12]。この政府の方針は、安倍政権後も菅政権、岸田政権と現在に至るまで踏襲されている。

こうした方針の影響か、2018年版の外交青書では、核・ミサイル問題について、「日本と国際社会の平和と安定に対するこれまでにない、重大かつ差し迫った脅威」と指摘し、問題解決のため、「北朝鮮に対する圧力を最大限まで高めていく」としていたが、2019年版以降の外交青書ではこれらの表現は削除されている[13]。

また、2018（平成30）年まで11年連続で欧州連合（ＥＵ）と共同提出していた国連人権理事会への北朝鮮人権状況決議案について、日本は、2019（平成31）年の国連人権理事会では共同提出を見送るだけでなく共同提案国[14]にもならず、それ以降も国連総会[15]や国連人権理事会[16]への同決議案の提出に際して、ＥＵとの共同提出を見送り共同提案国となるにとどまっている。

安倍、菅政権の方針を引き継いだ岸田総理も所信表明演説等で「私自身、条件を付けずに金委員長と直接向き合う決意だ」と述べているが、北朝鮮は「拉致問題は既に全て解決した問題」と主張しており、日朝首脳会談への道筋は見えていない。

（図表５）北朝鮮と国際社会の主な動き（2018年～）

年　月　日		事　　項
2018 年	１月１日	北朝鮮の金委員長が「新年の辞」で朝鮮半島の緊張緩和を呼び掛け
	２月９日	平昌冬季五輪開会式、日韓首脳会談（於：平昌）：安倍総理が北朝鮮の金永南（キム・ヨンナム）最高人民会議常任委員長と接触
	４月 27 日	韓国の文在寅大統領と北朝鮮の金委員長が１回目の南北首脳会談（於：板門店）
	５月 26 日	２回目の南北首脳会談（於：板門店）
	６月７日	安倍総理とトランプ大統領による日米首脳会談（於：ワシントン）
	12 日	トランプ大統領が金委員長と１回目の米朝首脳会談（於：シンガポール）
		日米首脳電話会談
	9月 18～20 日	文大統領が訪朝。18 及び 19 日に３回目の南北首脳会談（於：平壌）
2019 年	１月 28 日	安倍総理が施政方針演説で金委員長と直接向き合う意思を表明
	2月 27、28 日	２回目の米朝首脳会談（於：ハノイ）
	５月４日	北朝鮮が複数の飛翔体を発射 以降、短距離弾道ミサイルとみられる飛翔体の発射を繰り返し実施
	６日	日米首脳電話会談：安倍総理が条件を付けずに日朝首脳会談の開催を目指す方針を表明
	27 日	日米首脳会談（於：東京）
	６月 28 日	日米首脳会談（於：大阪）
	30 日	３回目の米朝首脳会談（於：板門店）
	10 月５日	米朝実務者協議（於：ストックホルム）
2020 年	３月２日	北朝鮮が短距離弾道ミサイルを発射。３月に計４回実施
	９月 16 日	菅内閣が発足。加藤勝信内閣官房長官が拉致問題担当大臣を兼務
	25 日	菅総理が事前収録のビデオ映像による国連総会の一般討論演説で、条件を付けずに日朝首脳会談の開催を目指す方針を表明

[12] 2019（令和元）年５月２日　産経新聞朝刊

[13] 菅官房長官（当時）は 2019（平成 31）年４月 23 日の記者会見で、外交青書の北朝鮮に関する記述に関し、「最近の情勢を総合的に勘案して決定している」と説明している。

[14] 決議案に関しては、文案作成を主導する提出国と、関与の度合いは低いもののその趣旨に賛同し文案修正に参加できる提案国とがある。

[15] 国連総会での直近の決議は、2020（令和２）年 12 月に採択され、2005（平成 17）年以来 16 年連続の採択となった。

[16] 国連人権理事会での直近の決議は、2021（令和３）年３月に採択され、2008（平成 20）年以来 14 年連続の採択となった。

2021 年　1 月 20 日	米国でジョセフ・バイデン氏が大統領に就任
3 月 25 日	北朝鮮が短距離弾道ミサイルを発射
4 月 16 日	菅総理がバイデン大統領と日米首脳会談（於：ワシントンＤ．Ｃ．）
6 月 11～13 日	Ｇ７サミット（於：英、コーンウォール）：各国首脳は共同声明を発出し「朝鮮半島の完全な非核化」とともに違法な大量破壊兵器と弾道ミサイルの「検証可能かつ不可逆的な廃棄」を求める方針で一致。拉致問題の即時解決も明記
9 月 15 日	北朝鮮が短距離弾道ミサイルを発射
24 日	菅総理が事前収録のビデオ映像による国連総会の一般討論演説で、日本人拉致問題の解決は「一刻の猶予もない」と発言
10 月 4 日	岸田内閣が発足。松野博一内閣官房長官が拉致問題担当大臣を兼務
5 日	岸田総理がバイデン大統領と日米首脳電話会談
7 日	北朝鮮の朝鮮中央通信が「拉致問題は全て解決した問題」と従来の立場を改めて表明する記事を掲載
8 日	岸田総理が所信表明演説で金委員長と直接向き合う意思を表明
19 日	北朝鮮が弾道ミサイルを発射

（出所）報道等を基に当室作成

(4) 日本と北朝鮮との会談・協議等

北朝鮮側との交渉において、日本側は拉致問題を取り上げてきた。主な日朝会談・協議等の機会としては、二国間交渉や六者会合が挙げられる。

2002（平成14）年９月17日、小泉総理（当時）は平壌を訪問し、金正日国防委員会委員長（当時）と第１回首脳会談を行った。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る諸問題を解決するための原則を示す「日朝平壌宣言」（図表６参照）に署名し、同宣言に基づき、同年10月に日朝国交正常化交渉が再開された。

（図表６）日朝平壌宣言の概要

- 2002 年 10 月中に日朝国交正常化交渉を再開
- 日本側は過去の植民地支配について、痛切な反省と心からのおわびの気持ちを表明
- 日本側は正常化後、無償資金協力などの経済協力を実施。1945 年８月 15 日以前に生じた財産請求権を相互に放棄
- 日本国民の生命と安全にかかわる懸案問題について、北朝鮮側は再発しないよう適切な措置をとることを確認
- 北東アジア地域の平和と安定のために、地域の信頼醸成を図るための枠組みを整備
- 核問題及びミサイル問題を含む安全保障上の諸問題に関し、関係諸国間の対話を促進
- 北朝鮮側はミサイル発射のモラトリアムを 2003 年以降も延長

（出所）外務省資料を基に当室作成

しかし、日朝国交正常化交渉は、2004（平成16）年11月の日朝実務者協議（於：平壌）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等をめぐり、いまだに北朝鮮側から納得のいく説明は得られていない。

その後、2014（平成26）年５月の日朝政府間協議（於：ストックホルム）で、北朝鮮側は、拉致被害者を含む全ての日本人に関する包括的かつ全面的な調査の実施を約束した（「ストックホルム合意」）。日本側も、北朝鮮側のこうした動きを踏まえ、北朝鮮側が調査のための特別調査委員会を立ち上げ、調査を開始する時点で、我が国独自の対北朝鮮措置の一部を解除することとした。しかし、調査開始から１年半を迎える頃、北朝鮮は、2016（平成28）年１月に核実験を行い、同年２月には弾道ミサイルを発射したため、日本政府が独自制裁措置の実施を発表したところ、同月12日、北朝鮮は特別調査委員会の調査を中

止し、同委員会の解体を表明した。これ以降、拉致問題の解決に向けた具体的な進展は見られていない（図表７参照）。

（図表７）「ストックホルム合意」

「ストックホルム合意」（2014 年５月の日朝政府間協議に基づく合意）

北朝鮮　残留日本人、いわゆる日本人配偶者、拉致被害者及び行方不明者を含む全ての日本人に関する包括的かつ全面的な調査の実施を約束

日　本　北朝鮮に科している独自制裁措置の一部解除を約束

(1) 合意後の経過

2014 年７月　北朝鮮側が日朝政府間協議で特別調査委員会の体制を説明（１日）
北朝鮮側は調査開始を発表、日本側が独自制裁の一部を解除（４日）

2016 年２月　北朝鮮の核実験（１月６日）、弾道ミサイル発射（２月７日）を受け、日本が独自制裁措置の実施を発表（10 日）
北朝鮮は特別調査委員会の調査中止、同委員会の解体を表明（12 日）
以後、日本側に「ストックホルム」合意に基づく公式な調査結果の回答がないまま、公式な協議が中断

(2) 日朝の立場

北朝鮮　「ストックホルム合意」について「既に無くなった」（宋日昊（ソン・イルホ）日朝国交正常化交渉担当大使、2017 年４月 17 日）

日　本　北朝鮮に対して「ストックホルム合意」の履行を求めつつ、一日も早く全ての拉致被害者帰国を実現すべく全力を尽くす

（出所）外務省資料等を基に当室作成

ただし、政府は、その後も北朝鮮に対して我が国の基本的な考えを伝えてきている。例えば、2018（平成30）年２月、平昌（ピョンチャン）冬季オリンピック競技大会の開会式のレセプション会場において、安倍総理から金永南（キム・ヨンナム）北朝鮮最高人民会議常任委員長（当時）に対し、拉致問題、核・ミサイル問題について、日本側の考えを伝え、特に、全ての拉致被害者の帰国を含めた拉致問題の解決を強く申し入れた[17]。

(5) 六者会合

六者会合は、北朝鮮の核問題について、その平和的解決を図るため、2002（平成14）年から2003（平成15）年の北朝鮮核危機の発生を契機に、多国間（日本、米国、韓国、中国、ロシア及び北朝鮮）で協議する場として開催されたものであり、2008（平成20）年12月までに６回行われた。同会合は、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の問題も同時に解決する包括協議の場となっていたが、非核化の検証方法などをめぐり対立が激化し、2008（平成20）年12月の第６回六者会合首席代表者会合を最後に開催されていない。

５　北朝鮮に対する制裁措置

2006（平成18）年に初めての核実験を行って以来、北朝鮮は2017（平成29）年まで繰り

[17] 政府拉致問題対策本部ホームページ

返し核実験や弾道ミサイル発射を行うなど、国際社会への挑発行為を繰り返してきた。防衛省の資料によれば、金正恩体制になった2012（平成24）年から2017（平成29）年末までの間に、北朝鮮は計４回の核実験を行い、計55発の弾道ミサイルを発射した。

これに対し国際社会は、北朝鮮に対し、国連安保理決議に基づく制裁措置を実施し、加えて我が国や米国、韓国等は、独自の制裁措置を実施することで更に圧力を強化し、北朝鮮に政策変更を促してきた（図表８参照）。

（図表８）我が国が行っている主な制裁措置

2021 年 11 月現在
下線は国連安保理決議に基づく措置

１　人・船舶・航空機の往来
（1）人的往来の規制（国連安保理決議上の特定人物の渡航禁止も担保）
北朝鮮籍者の入国の原則禁止、日本人に対する北朝鮮への渡航自粛要請、我が国国家公務員の北朝鮮渡航の原則見合せ等
（2）全ての北朝鮮籍船舶（人道目的のものを含む）、北朝鮮に寄港した全ての船舶（日本籍船舶を含む）及び国連安保理の決定等に基づき制裁措置の対象とされた船舶の入港禁止
（3）北朝鮮との間の航空チャーター便の乗入れ禁止
（4）禁制品を積載している疑いのある航空機の離着陸・上空通過の不許可

２　物資の流れ
（1）北朝鮮への全ての品目の輸出禁止
（安保理決議上の輸出禁止（武器（小型武器を含む）、奢侈品、航空燃料、新品のヘリコプター及び船舶等）、原油及び石油精製品の北朝鮮への供給規制も担保）
（2）北朝鮮からの全ての品目の輸入禁止
（安保理決議上の輸入禁止（武器、特定の天然資源（石炭、鉄、鉄鉱石、銅、ニッケル、銀、亜鉛等を含む）、海産物、繊維製品等）も担保）
（3）貨物検査法等に基づく北朝鮮関連の特定貨物の検査（安保理決議上の検査を担保）

３　資金の流れ
（1）北朝鮮の核・ミサイル計画等に関連する団体・個人の資産凍結（安保理決議に基づく措置を含む）
（2）北朝鮮との間の資金の移転の防止措置の強化
①北朝鮮の核関連計画等に貢献しうる活動に寄与する目的で行う送金、送金の受取、資本取引の禁止
②北朝鮮向けの送金の原則禁止
③北朝鮮を仕向地とする現金等の携帯輸出届出下限額:10 万円超
（3）本邦金融機関等による北朝鮮における支店開設及び北朝鮮の金融機関とのコルレス関係の確立、並びに北朝鮮金融機関の本邦における支店開設等の原則全面禁止

（出所）外務省資料を基に当室作成

６　国際社会への働き掛け

政府は、2005（平成17）年12月より人権担当大使を任命するなど、国際社会に対して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（図表９参照）。

国連では、人権理事会[18]、総会（第三委員会及び本会議）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「北朝鮮人権状況決議」が採択されている。また、安全保障理事会においては、北朝鮮の人権問題について公式会合で協議する等の取組を行っている。また、拉致被害者家族らは、国内はもとより、国際シンポジウムへの参加等を通じて国際社会に拉致問題の早期解決を訴えている。

しかし、2020（令和２）年は、新型コロナウイルスの感染拡大の影響のため、例年３月に行われる国連人権理事会による北朝鮮人権状況決議案の採択が６月に行われ、同年５月

[18] 国連人権委員会は、2006（平成 18）年３月 15 日、国連総会の決議に基づき発展解消され、人権問題に広く対応するため、同年６月に常設理事会としての人権理事会が創設された。

に米国で開催される予定だった拉致問題に関する国際シンポジウムは延期された。なお、2021（令和３）年は、国連人権理事会による同決議案の採択は予定どおり３月に行われ、６月には国連シンポジウムがオンラインで開催された。

（図表９）北朝鮮の人権問題に関する国際社会への働き掛け

１　政府の働き掛け

・2017 年５月、拉致問題を含む北朝鮮の人権状況に関する日本と欧州議会との初の政策対話（於：ベルギー・ブリュッセル）
・2019 年５月、菅官房長官兼拉致問題担当大臣が国連本部で開かれた北朝鮮による拉致問題に関するシンポジウムで講演（於：ニューヨーク）
・2021 年６月、「拉致問題に関するオンライン国連シンポジウム」を米国等と共催

２　国連の取組

・国連人権理事会における「北朝鮮人権状況決議」の採択（2008 年から 14 年連続）
直近の決議は 2021 年３月 23 日に採択（日本は 2018 年までＥＵと共同提出していたが、2019 年、2020 年及び 2021 年は米朝首脳会談の結果や拉致問題などを取り巻く諸情勢に鑑み、共同提出は見送り。2019 年は採択には賛成。2020 年及び 2021 年は、決議案の共同提案国になり、採択に賛成した。）

・「北朝鮮における人権に関する国連調査委員会（ＣＯＩ）」最終報告書（2014 年２月公表）
北朝鮮において組織的で広範かつ深刻な人権侵害が行われていること、日本人を含む外国人の拉致や強制失踪について、北朝鮮が国家政策として関与したことなどを「人道に対する罪」に当たると認定。北朝鮮、国連等に対して勧告

・国連人権理事会の「北朝鮮の人権状況を審査する作業部会」
2019 年５月、北朝鮮に対し、拉致問題の解決等を求める 262 件の勧告を盛り込んだ報告書を採択

・国連総会第三委員会（社会・人道問題）及び国連総会本会議における「北朝鮮人権状況決議」の採択（2005 年から 16 年連続）
直近の決議は 2020 年 11 月 18 日（第三委員会）、同年 12 月 16 日（本会議）に採択（日本は 2018 年までＥＵと共同提出していたが、2019 年及び 2020 年は共同提出を見送り、共同提案国として賛同するにとどまった。）

・国連安保理における北朝鮮人権問題の公式議題化（2014 年から４年連続）
直近は 2017 年 12 月に開催（2018 及び 2019 年は開催に必要な９か国以上の賛同が得られず断念）。なお、2020 年 12 月には、非公式・非公開の会合が開かれ、会議終了後、日本や米国等８か国が共同声明を発表

３　家族会・救う会などの最近の活動

・2019 年２月及び 2021 年４月、家族会・救う会が、金委員長宛てに「全拉致被害者の即時一括帰国を決断していただきたい」とのメッセージを発表
・米国政府関係者、各国国連代表部関係者らとの意見交換（2017 年、2018 年及び 2019 年にワシントンＤ．Ｃ．、ニューヨークを訪問）
・国際シンポジウム等への参加（上記１で例示した政策対話やシンポジウム等）
・2019 年５月、来日したトランプ大統領と面会
・2021 年４月、菅総理と面会し、「今後の運動方針」及び金委員長宛てメッセージを手交

（出所）報道等に基づき当室作成

内容についての問合せ先
拉致問題特別調査室　宮田首席調査員（内線 68640）

消費者問題に関する特別委員会

第一特別調査室
（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　令和４年度消費者庁予算概算要求等の概要

(1) 概算要求の概要

令和４年度予算概算要求において、消費者庁は一般会計 134.7 億円（前年度当初予算 118.7 億円）と東日本大震災復興特別会計 2.8 億円（前年度当初予算 3.0 億円）の合計 137.5 億円を要求している。昨年度の要求額（一般会計 165.6 億円、東日本大震災復興特別会計 3.0 億円の合計 168.6 億円）と比べると 18.4%減となっている。

消費者庁は、重点要求事項として、①経済社会のデジタル化に対応した政策の推進、②新しい生活様式・国民意識の変化等を踏まえた政策展開、③地域の消費生活相談体制の充実・強化、④消費者政策の推進に必要な基盤の整備を挙げている。

また、令和４年度機構定員要求として、参事官（取引デジタル化対応担当）、預託等取引対策室長、取引ＤＰＦ消費者利益保護室長の新設を、特定商取引法・預託法改正による被害・トラブル防止などのため、29 名の増員を要求している.

(2) 地方消費者行政に対する国の支援に関する概算要求の概要

消費者行政の現場は「地域」にあり、地方公共団体による消費者行政（地方消費者行政）の役割が極めて大きい。国で法律や制度を作っても、地方消費者行政が充実していなければ、消費者が安心・安全に消費生活を送ることは困難である。

地方消費者行政は、地方自治法上の自治事務と位置付けられており[1]、地方公共団体自らが予算の措置、人員の配置に努めることにより、その充実・強化を図ることが基本とされている。しかしながら、地方財政の悪化により、地方公共団体の消費者行政予算は、平成７年度の約 200 億円から平成 20 年度には約 101 億円に半減した。平成 21 年の消費者庁を設立するための法案の国会審議などにおいて、地方消費者行政の充実･強化が課題となり、政府は「地方消費者行政推進交付金」などを平成 29 年度まで累計約 540 億円計上し、地方消費者行政を支援してきた。

平成 30 年度には、国として解決すべき消費者行政の課題[2]に意欲的に取り組む地方公共団体を支援するため、「地方消費者行政強化交付金」が創設された。令和４年度予算概算要求においては、同交付金として 28.5 億円が要求されている。

また、令和４年度予算概算要求では、地域におけるモデル事業[3]の充実費用として 1.7 億

---

[1] 昭和 44 年の地方自治法の改正により「消費者の保護」が地方公共団体の事務（いわゆる「固有事務」）として規定された。その後、平成 12 年の地方自治法の改正により、現在では、地方公共団体における消費者行政に関する事務は「自治事務」として位置付けられている。

[2] 「ＳＤＧｓへの対応」として食品ロス削減の取組など、「国の制度改正等に対応した重要消費者政策」として若年者への消費者教育の推進、公益通報者保護制度の推進などが挙げられている。

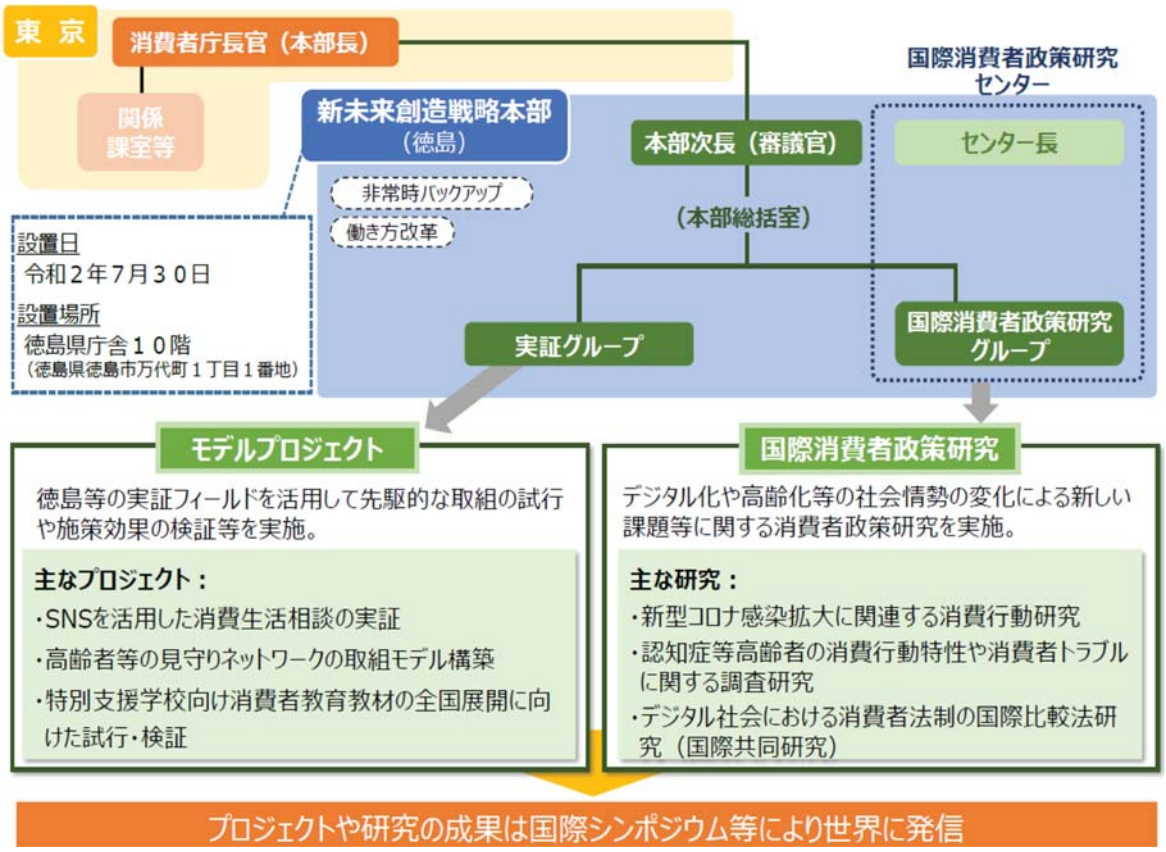
[3] 孤独・孤立化する消費者への対応事業、食品ロス・ファッションロス削減への官民連携など、地域の諸課題

円、消費生活相談員の担い手確保・研修充実・認知度向上のための費用として 1.5 億円などが要求されている。

(3) 消費者庁新未来創造戦略本部に関する概算要求の概要

消費者庁は、消費者行政の発展・創造のための新たな恒常的な拠点として、令和２年７月に「新未来創造戦略本部」を徳島県に設置した[4]。同本部は、全国展開を見据えたモデルプロジェクトの拠点、消費者政策の研究拠点及び新たな国際業務の拠点として位置付けられているほか、災害発生時のバックアップ機能を担わせるとともに、働き方改革の拠点としても位置付けられている。

＜消費者庁新未来創造戦略本部の組織と取組＞



（出所）消費者庁資料

に対して、消費者に身近な地域の関係者間で連携を図りつつ、効率的かつ効果的に事業を実施し、事例を広く共有・展開することで、地方消費者行政の更なる充実・強化を図るものとされている。

[4] 2016 年９月の「政府関係機関の地方移転にかかる今後の取組について」（まち・ひと・しごと創生本部決定）において、消費者庁等は、徳島県に「消費者行政新未来創造オフィス」を置き、実証に基づいた政策の分析・研究機能をベースとした消費者行政の発展・創造の拠点とすることとされた。また、同オフィスの取組は、恒常的な設置、規模の拡大に向けた試行としても位置付けられ、2019 年度を目途に検証・見直しを行うとされた。2019 年６月、「まち・ひと・しごと創生基本方針 2019」が閣議決定され、その中で、同オフィスの今後の在り方について「消費者行政の発展・創造のためにふさわしい機能と規模を備えた新たな恒常的拠点を 2020 年度に発足させるために必要な調整を進め、消費者行政を進化させるとともに地方創生に貢献していくことを目指す」とされた。

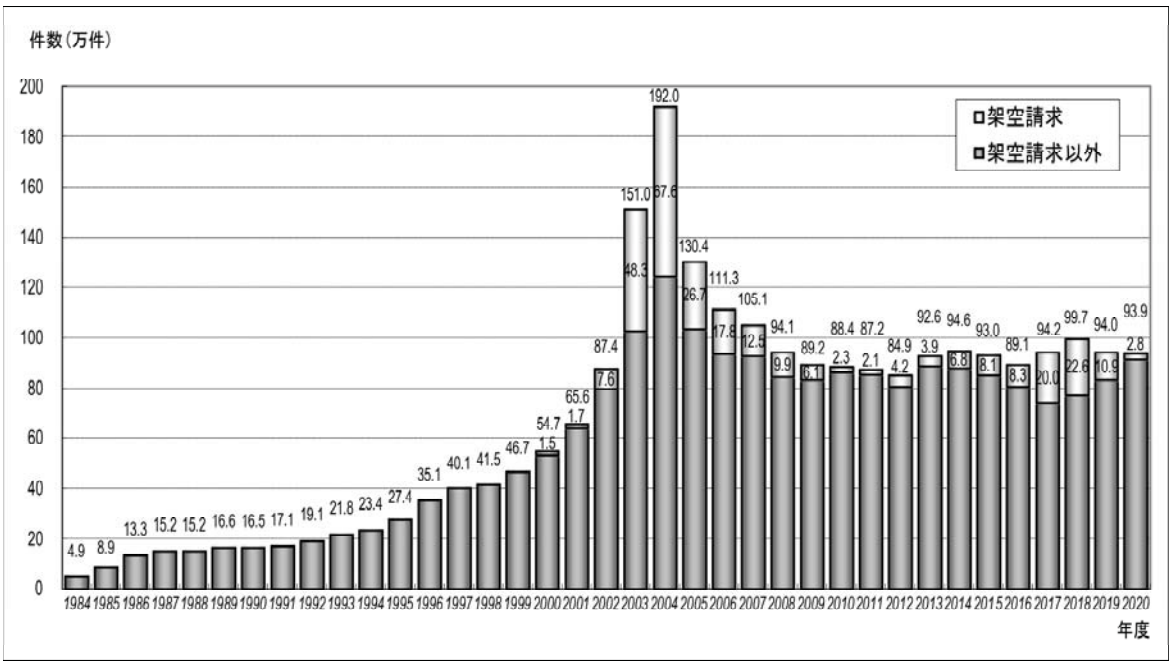
令和４年度予算概算要求においては、新未来創造戦略本部に関連して 6.4 億円（令和３年度当初予算額 4.7 億円）が要求されている。また、令和４年度機構定員要求において２名の増員を要求している。

２　最近の消費生活相談の傾向と特徴

全国の消費生活センター等に寄せられた消費生活相談件数は、2004 年度に 192 万件とピークを迎えた後、近年は 90 万件前後で高止まりしている。2020 年度の相談件数は 93.9 万件で、2019 年度とほぼ同じ件数であった。架空請求の相談は、2012 年度から 2018 年度にかけて再び増加し、2017 年度と 2018 年度は 20 万件を超えたが、2019 年度は 10.9 万件、2020 年度は 2.8 万件と大幅に減少した。また、年代別に見ると、70 歳以上の相談の割合は 22.1％と依然として全年代で最も多い一方、50 歳代以下の各年代の割合が増加している。

2020 年度は、インターネット通販で商品が届かないなどのトラブルがみられる「他の保健衛生用品」（マスク）、「他の医療機器」（体温計やパルスオキシメーター）、「紳士・婦人洋服」、定期購入などのトラブルがみられる「健康食品」や「化粧品」、火災保険で住宅修理ができると勧誘する火災保険申請サポートなどのトラブルがみられる「他の役務サービス」、水回りの修理において広告表示を大幅に上回る高額な料金を請求されたなどのトラブルがみられる「修理サービス」において、前年度に比べ相談件数の増加が目立っている。また、新型コロナウイルスの影響で、特別定額給付金などの申請、手続きなどの行政サービスに関する相談、結婚式の解約や延期による解約料などの請求に関する相談がみられる。

＜消費生活相談件数の推移＞



（出所）「消費生活年報 2021」（令和３年 10 月）国民生活センター資料

このような全国で受け付けられた消費生活相談は全国消費生活情報ネットワークシステム（ＰＩＯ－ＮＥＴ[5]）によって集約されており、その情報は法執行の端緒となったり、消費者政策の立案に活用されたりしている。安全・安心な消費生活を実現するためには、身近な相談窓口において、質の高い相談・救済を受けることができる相談体制の整備や、相談員の資質向上が求められている。

３　消費者保護に向けた法律の整備等

(1) 取引デジタルプラットフォームを利用する消費者の利益の保護に関する法律の制定

近年、デジタルプラットフォーム[6]は、消費者取引の「場」として急速にその存在感を増しており、とりわけ「新しい生活様式」の下では、国民の日常生活において不可欠な取引基盤としての地位を確立しつつある。その一方で、デジタルプラットフォームを利用した取引においては、取引に不慣れな者や悪質な事業者であっても売主として参入が容易となるといった特性も寄与し、模倣品の流通や売主の債務不履行などといった消費者トラブルが発生していた。

このような状況を踏まえ、令和３年４月に「取引デジタルプラットフォームを利用する消費者の利益の保護に関する法律」（令和３年法律第 32 号）が制定され、取引デジタルプラットフォーム提供者による消費者の利益の保護に資する自主的な取組の促進、内閣総理大臣による取引デジタルプラットフォームの利用の停止等に係る要請及び消費者による販売業者等情報の開示の請求に係る措置並びに官民協議会の設置について定められた。

なお、衆参両院の委員会審査の際に付された附帯決議においては、政府に対して、「売主が消費者（非事業者である個人）であるＣtoＣ取引[7]の「場」となるデジタルプラットフォームの提供者の役割について検討を行い、消費者の利益の保護の観点から、必要があると認めるときは、法改正を含め所要の措置を講ずること」等が求められている。

(2) 特定商取引法・預託法等の改正

「特定商取引に関する法律」（昭和 51 年法律第 57 号。以下「特定商取引法」という。）は、訪問販売や通信販売等の消費者トラブルを生じやすい取引類型を対象に、不当な勧誘行為の禁止等の行政規制や、クーリング・オフ等の民事ルールを定めるものである。また、「特定商品等の預託等取引契約に関する法律」（昭和 61 年法律第 62 号。以下「預託法」という。）は、事業者が消費者から物品・権利を預かり、事業者自ら運用する、又は第三者に貸し出す等の事業を行うなどして、配当等により消費者に利益を還元したり、契約期間の満了時に物品等を一定の価格で買い取ったりする取引（預託等取引）について、不当な行為の禁止等の行政規制や、クーリング・オフ等の民事ルールを定めるものである。

---

[5] ＰＩＯ－ＮＥＴ（パイオネット）とは、国民生活センターと全国の消費生活センター等をオンラインネットワークで結び、消費生活に関する相談情報を蓄積しているデータベースのこと。

[6] インターネット上のショッピングモールやフリマアプリ、マッチングサイトなどをいう。

[7] ＣtoＣは、Consumer to Consumer の略。フリマサービスなどにおける売主・買主双方が消費者である取引のこと。

近年、通信販売の広告において、初回に無料又は低額な金額を提示し、２回目以降に高額な金額を支払わせる、いわゆる「詐欺的な定期購入商法」や、契約を結んでいないのに商品を勝手に送り付け、それを受け取った消費者に支払い義務があると誤解をさせて代金を支払わせようとする「送り付け商法」に関する消費生活相談が増加している。

また、令和元年８月、消費者委員会は、安愚楽牧場事件やジャパンライフ事件等で問題となった悪質な販売預託商法による消費者被害の発生･拡大防止及び被害回復を図るべく、消費者担当大臣及び国家公安委員会委員長に対し、販売預託商法に係る法制度・法執行の在り方について検討を行うこと等を求める建議を行った。

このような中、消費者庁は、令和２年２月から「特定商取引法及び預託法の制度の在り方に関する検討委員会」を開催して検討を行い、同年８月に報告書を取りまとめた。同報告書では、販売を伴う預託等取引契約の原則禁止や、詐欺的な定期購入商法への対応などの具体的方策が示された。

令和３年３月、政府は、この報告書で示された具体的方策のほか、内閣府の規制改革推進会議における事業者からの要望を受けて、特定商取引法及び預託法において、事業者が契約締結時等に義務付けられている書面の交付について、書面に代えてその記載事項を電磁的方法により提供すること（以下「契約書面等の電子化」という。）を可能にすることも内容とする「消費者被害の防止及びその回復の促進を図るための特定商取引に関する法律等の一部を改正する法律案」を衆議院に提出した。同改正案は、衆議院において、契約書面等の電子化に係る改正の施行を１年延期する等の修正がなされた上で、同年６月、成立した。

(3) 消費者契約法の見直し

消費者と事業者との間の契約に関し、両者の情報の質及び量並びに交渉力の格差を背景としたトラブルの増加に鑑み、消費者による契約の取消しや契約条項の無効等について規定した「消費者契約法」（平成 12 年法律第 61 号）が平成 12 年４月に制定され、平成 13 年４月に施行された。同法は、最近では平成 28 年及び平成 30 年に改正されており、取り消し得る不当な勧誘行為や無効となる不当な契約条項の追加等が行われている。

しかし、近年、高齢化の急速な進展やオンライン取引の各年齢層への拡大、成年年齢の引下げに係る民法改正案の成立等、消費者を取り巻く社会経済情勢が大きく変化する中、消費者被害の手口も多様化・複雑化してきている。

また、平成30年改正の際に衆参両院でそれぞれ付された附帯決議においては、政府に対して、消費者の合理的な判断をすることができない事情を利用して、契約を締結させた場合における取消権（いわゆる「つけ込み型」勧誘に対する取消権）の創設や、契約の解除に伴う「平均的な損害の額」[8]の消費者の立証責任の負担軽減などについて、検討を加えて

[8] 消費者契約法第９条第１号は、契約の解除に伴う損害賠償の予定又は違約金を定める条項（いわゆる解約料条項）につき、当該消費者契約の解除に伴い当該事業者に生ずべき「平均的な損害の額」を超える部分について、無効としている。

２年以内に必要な措置を講ずること等を求めている[9]。

消費者庁は、平成31年２月から「消費者契約法改正に向けた専門技術的側面の研究会」を開催し、消費者被害実態の整理、実効性・合理性を持った法規範の在り方等について、法制的・法技術的な観点から検討を行い、令和元年９月、「つけ込み型」勧誘に関する取消権や「平均的な損害の額」の立証負担の軽減などについて、今後の検討の方向性を示す報告書を取りまとめた。

さらに、同年 12 月からは、この報告書を踏まえつつ実務的な観点からの検討を深化させるため、消費者庁は「消費者契約に関する検討会」を開催し、令和３年９月、報告書を取りまとめた。同報告書は、消費者の様々な脆弱性に対応した取消権の考え方や、解約時の違約金について事業者の説明を促進する仕組みなどの論点において、消費者契約法の考え方を更に拡充・発展させた内容となっている。井上消費者担当大臣（当時）は、報告書の取りまとめを受け、次期通常国会を見据え、速やかに法案化に向けた作業を進める旨発言している。

＜消費者契約に関する検討会報告書において示された考え方（主な項目）＞

項　目（問題の所在）	考えられる対応
○ 消費者の取消権について	
● 困惑類型の脱法防止規定 （問題の所在）事業者の一定の行為により消費者が困惑し、契約を締結した場合における取消権を定めている法第４条第３項各号は、事業者の行為態様を個別具体的かつ詳細に定めており、実質的には法第４条第３項各号と同程度の不当性を有する消費者を困惑させる行為であっても、形式的には各号の要件に該当しないため、消費者は契約を取り消すことができないという事態が生じている。	▶法第４条第３項各号のうち、不退去（第１号）、退去妨害（第２号）、契約前の義務実施（第７号）及び契約前活動の損失補償請求（第８号）と実質的に同程度の不当性を有する行為について、脱法防止規定を設ける。
● 消費者の心理状態に着目した規定 （問題の所在）事業者が、消費者の検討時間を制限して焦らせたり、広告とは異なる内容の勧誘を行って不意を突いたり、長時間の勧誘により疲弊させることなどがある。	▶事業者が、正常な商慣習に照らして不当に消費者の判断の前提となる環境に対して働きかけることにより、一般的・平均的な消費者であれば当該消費者契約を締結しないという判断をすることが妨げられることとなる状況を作出し、消費者の意思決定が歪められた場合における消費者の取消権を設ける。
● 消費者の判断力に着目した規定 （問題の所在）判断力の著しく低下した消費者が、自宅を売却して住むところを失うなど、自らの生活に著しい支障を及ぼすような内容の契約を締結してしまうという消費者被害が発生している。	▶判断力の著しく低下した消費者が、自らの生活に著しい支障を及ぼすような内容の契約を締結した場合における取消権を定める。

[9] 平成 30 年改正に至る過程において、内閣総理大臣から消費者委員会に対し、契約締結過程及び契約条項の内容に係る規律等の在り方を検討することを求める諮問がなされ、この諮問に対する答申書においても、「つけ込み型」勧誘に対する取消権等について早急に検討し明らかにすべき喫緊の課題と付言されている。

● 過量契約取消権[10]における「同種」の解釈 （問題の所在）例えば、ネックレスとブレスレットは、いずれも身を飾るための装身具であり、通常は「同種」であると判断されるものと考えられるが、基準を形式的に適用すると「同種」とは言い難いと解する余地もあり、具体的な場面における適切な運用に支障が生じ得るのではないかという懸念がある。	▶「同種」の範囲は、過度に細分化して解すべきではなく、当該消費者が置かれた状況に照らして合理的に考えたときに、別の種類のものと見ることが適当かどうかについても、社会通念に照らして判断すべきである旨を逐条解説等によって明らかにする。
○ 「平均的な損害」について	
● 「平均的な損害」の考慮要素の列挙 （問題の所在）契約の解除に伴う損害賠償又は違約金を定める法第９条第１号は、違約金条項を定めるに当たって、具体的にどのような要素を考慮すべきかについては定めていない。そのため、消費者は「平均的な損害」について、具体的にどのような事項を主張立証しなければならないのかが分からず、また、どのような要素を考慮して事業者が違約金条項を定めるべきかを判断することが困難になっていると思われる。	▶「平均的な損害」を算定する際の主要な考慮要素として、当該消費者契約における商品、権利、役務等の対価、解除の時期、当該消費者契約の性質、当該消費者契約の代替可能性、費用の回復可能性などを列挙することにより「平均的な損害」の明確化を図る。
● 解約時の説明に関する努力義務の導入 （問題の所在）違約金条項については、消費者が、違約金が発生することが契約条項に明記されていたとしても、その金額が解除に際して不当に高額なのではないかと思ってしまうこと、すなわち、違約金額が妥当なものであることについて事業者から十分な説明がないため、消費者が納得できず紛争に発展しているという側面があると考えられる。	▶事業者に違約金条項について不当でないことを説明する努力義務を課す。説明の内容については、どのような考慮要素及び算定基準に従って「平均的な損害」を算定し、違約金が当該「平均的な損害」の額を下回っていると考えたのかについて、その概要を説明する。
● 違約金条項についての在り方に関する検討 （問題の所在）「平均的な損害」の考え方については、事業者の商品・サービスのほか、業態やビジネスモデルに応じて多種多様なものが存在し、法第９条第１号に例示列挙した考慮要素以外の考慮要素が重要な役割を果たす場面や、例示列挙された考慮要素が妥当しない場面も存在すると考えられる。	▶「平均的な損害」の考え方について、違約金条項に関する消費生活相談事例や差止請求訴訟の実例も参考にし、関係する事業者、業界団体や適格消費者団体等の意見も踏まえつつ、法学、経済学等の観点から違約金条項の在り方に関する検討を行い、逐条解説等により随時示していく。
● 立証責任の負担を軽減する特則の導入 （問題の所在）「平均的な損害」の額は、その事業者に固有の事情であり、その主張立証に必要な情報は事業者に偏在している事例が多いため、消費者や適格消費者団体が「平均的な損害」の額について主張立証することが困難な状況となっている。	▶「平均的な損害」の額に関する違約金条項の効力に係る訴訟において、事業者が、その相手方が主張する「平均的な損害」の額を否認するときは、その事業者は自己の主張する「平均的な損害」の額とその算定根拠を明らかにしなければならないこととする規定、いわゆる積極否認の特則の規定を設ける[11]。

（報告書を基に当室作成）

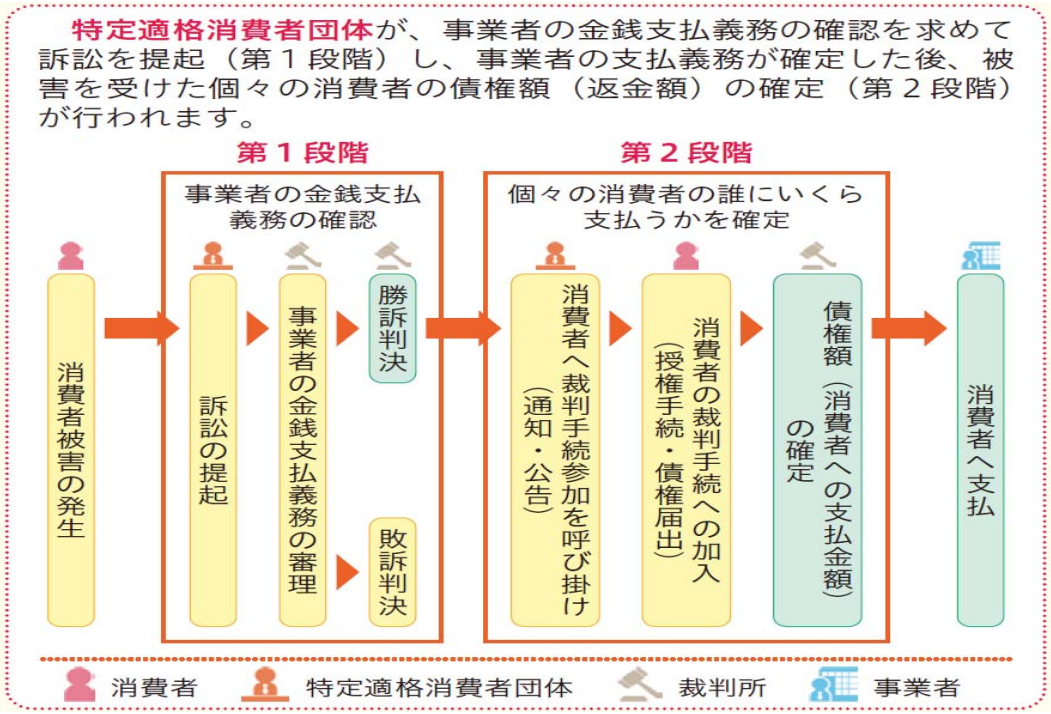
[10] 事業者が、消費者にとっての通常の分量を著しく超えることを知りながら、消費者契約の勧誘をした場合の取消権

[11] 特許法（昭和 34 年法律第 121 号）第 104 条の２の規定等を参考とするとされている。

(4) 消費者裁判手続特例法の見直し

「消費者の財産的被害の集団的な回復のための民事の裁判手続の特例に関する法律」(平成 25 年法律第 96 号。以下「消費者裁判手続特例法」という。) は、同種の被害が拡散的に多発するという消費者被害の特性に鑑み、内閣総理大臣の認定を受けた特定適格消費者団体[12]が、消費者に代わって被害の集団的な回復を求めることができる二段階型の訴訟制度を設けるものとして制定され、平成 28 年 10 月 1 日に施行された (下図参照)。

＜消費者裁判手続特例法における手続の流れ＞



(出所) 消費者庁資料

本法の附則第５条では、施行後３年を経過した場合に、施行の状況等を勘案し、法律の規定等について検討を加えることが規定されており、その後も、国会の附帯決議[13]において見直しの必要性が指摘されていた。

その後、本制度の運用が一定程度積み重ねられてきたことを踏まえ、消費者庁は、令和３年３月から「消費者裁判手続特例法等に関する検討会」を開催し、同年９月に報告書を取りまとめた。報告書においては、対象となる事案の範囲の見直しや、特定適格消費者団体の活動を支える環境整備等の内容が盛り込まれている。

伊藤消費者庁長官は、報告書の取りまとめを踏まえ、次期通常国会を見据えて法制的な検討を進める旨発言している。

---

12 「適格消費者団体」は、消費者団体の中で、不特定かつ多数の消費者の利益のために差止請求権を行使することができるとして内閣総理大臣の認定を受けたものを言い、22 団体が認定されている。「適格消費者団体」のうち、消費者の財産的被害を回復するための業務を適切に遂行できる適格性を備えているものとして、内閣総理大臣の認定を受けたものを「特定適格消費者団体」と言い、４団体が認定されている。(いずれも令和３年 11 月１日現在)

13 衆議院消費者問題に関する特別委員会における消費者契約法の一部を改正する法律案に対する附帯決議(平成 30 年５月 23 日) 等

＜消費者裁判手続特例法等に関する検討会報告書において示された考え方（主な項目）＞

項　目（問題の所在）	考えられる対応
○　被害回復裁判手続の制度的な対応	
１　対象となる事案の範囲	
● 請求・損害の範囲の見直し （問題の所在）法第３条においては、被害回復裁判の対象となる請求の範囲について、「消費者契約に関する」請求のうち、「契約上の債務の履行の請求」、「不当利得に係る請求」、「契約上の債務の不履行による損害賠償の請求」及び「不法行為に基づく損害賠償の請求（民法の規定によるものに限る。）」に係るものとされ（法第３条第１項）、対象となる損害の範囲から、いわゆる拡大損害、逸失利益、人身損害及び慰謝料が除かれている（法第３条第２項）。	▶対象となる請求の範囲に、「相当多数の消費者に同一額ないしは共通の算定基準により算定される額が認定される場合」の慰謝料を追加する。ただし、検討会では、慰謝料を対象とする場合においてもなお、過失による個人情報漏えい事案については対象外とすべきと指摘された。
● 被告の範囲の見直し （問題の所在）法第２条においては、共通義務確認訴訟の被告となり得る「事業者」は、「法人その他の社団又は財団及び事業を行う場合における個人」とされている。そのため、法人の代表者や従業員等の個人については、自らも事業を行っている場合でない限りは「被告」とはならない。	▶被告の範囲に現行では対象とされていない「不法行為に基づく損害賠償請求について被告となる事業者が故意又は重大な過失による不法行為責任を負う場合において、当該事業者と故意又は重大な過失による共同不法行為責任を負う個人」を追加する。
２　共通義務確認訴訟における和解	
（問題の所在）法第10条においては、共通義務確認訴訟における和解が認められているが、その対象は「共通義務の存否」に限定されている。現行法上和解可能な内容はいわばオールオアナッシングに近いものであり、通常の民事訴訟における和解に比して工夫の余地が限られている。	▶現行の法第 10 条を削除することで、和解内容に係る制限を無くし、様々な類型の和解を可能とするよう規定を整備する。
３　対象消費者への情報提供の在り方	
● 役割分担と費用負担の見直し （問題の所在）現行法上、特定適格消費者団体は、消費者から授権を受ける主体として通知（法第25条）等を行うこととされている。しかし、通知を受けた消費者が特定適格消費者団体の通知を必ずしも信頼しないおそれがある。現行法上、通知等に要する費用は、特定適格消費者団体が簡易確定手続に加入した消費者から支払を受けることができることとされている。しかし、消費者一人当たりが受けられる支払額が少ない場合には、消費者にとって参加リスク（費用倒れのおそれ）になり、特定適格消費者団体にとって提訴を躊躇する要因ともなっており、少額な事案になるほど救済への道が閉ざされるおそれがある。	▶特定適格消費者団体及び事業者の役割分担及び費用負担について、共通義務を負うことが確認された事業者が、法的責任を果たす観点から、対象消費者への連絡手段に関する情報を保有する場合には、事業者から個別連絡を行うようにするものとする。なお、連絡手段に関する情報を保有しない場合には、事業者が公告のための費用の一定額を負担するものとする。
４　実効性、効率性及び利便性を高める方策	
● 時効の完成猶予・更新に関する規律の在り方 （問題の所在）法第38条においては、届出債権の時効の完成猶予及び更新に関して、簡易確定手続の前提となる共通義務確認の訴えを提起した時に、裁判上の請求があったものとみなすこととされている。しかし、この規定のみでは、共通義務確認訴訟が却下判決の確定等により終了した場合等に、時効によって自ら権利行使する機会も失うおそれがある。	▶時効の完成猶予・更新に関して、共通義務確認訴訟の訴えの提起時に裁判上の請求があったとみなす現行規定（法第38条）に加え、共通義務確認訴訟の却下判決確定等で終了した時点等から６か月を経過する時点までに消費者による対象債権に係る訴えの提起があった場合に時効が完成しないものとする旨の規定を設ける。

○　特定適格消費者団体の活動を支える環境整備	
（問題の所在）消費者団体訴訟制度に関しては、制度や特定適格消費者団体についての認知度・理解度に課題があり、情報や寄附等が十分に取得できていない。また、特定適格消費者団体が自立的な取組を進める上で、財政面及び体制面に課題がある。	▶「指定法人制度」の導入を検討。同制度の導入により、公的に認証された立場から一般消費者や事業者・事業者団体に対して、消費者団体訴訟制度、（特定）適格消費者団体やその活動等について一元的な周知・広報を行うことで、効果的・効率的に寄附を集めることが可能になる。 ▶また、それを原資として、（特定）適格消費者団体を支援してその活動の活発化につなげることや、特定・適格認定を目指す団体を支援し、（特定）適格消費者団体の増加につなげることが期待される。 ▶さらに、指定法人が（特定）適格消費者団体の活動に資する情報・資料の収集、整理・提供といった役割を担うことも考えられる。 ▶指定法人において、特定適格消費者団体が行う通知・公告や対象消費者との手続に関する事務的な業務の委託を受けることで、特定適格消費者団体の事務作業の負担を軽減することが可能になる。

（報告書を基に当室作成）

４　食品表示に係る動向（ゲノム編集技術応用食品に対する表示の在り方等）

近年、遺伝情報を高い精度で改変できる「ゲノム編集技術[14]」が開発され、急速に普及している。厚生労働省は、ゲノム編集技術により得られた農産物や水産物等（以下「ゲノム編集技術応用食品」という。）の食品衛生法上の取扱いについて、ゲノム編集技術を用いてＤＮＡを切断し変異を加えている食品であっても、外来遺伝子が残存していなければ安全性審査を不要としている。

令和元年９月に厚生労働省は、ゲノム編集技術応用食品に関する事業者からの届出制度の運用を同年 10 月より開始することを公表し、それに合わせて、消費者庁もゲノム編集技術応用食品の表示ルールを公表した。表示ルールによれば、外来遺伝子が残存していないゲノム編集技術応用食品については、ゲノム編集技術によって得られた変異と従来の育種技術によって得られた変異を科学的に判別することが難しい等の理由から、表示の義務付けを見送った。

令和３年９月、ゲノム編集技術で品種改良されたＧＡＢＡ（ギャバ）を多く含むトマトの販売が始まったほか、ゲノム編集技術で開発した肉厚のマダイについて、厚生労働省に届出がなされた。

内容についての問合せ先
第一特別調査室　周藤首席調査員（内線 68700）

[14] 一般に、ＤＮＡを切断する酵素を用いて、外部からの遺伝子の挿入、既存の遺伝子の欠失、塩基配列の置換など、ゲノムの特定の部位を意図的に改変できる技術のことをいう。

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の基本的な政策

我が国の科学技術行政は、科学技術・イノベーション基本法（平成７年法律第 130 号）に基づき策定される「科学技術・イノベーション基本計画」等に沿って、総合科学技術・イノベーション会議（以下「ＣＳＴＩ[1]」という。）の下、関係府省が連携しつつ推進している。

(1) 科学技術・イノベーション基本法

科学技術・イノベーション基本法は、平成７年 11 月に「科学技術基本法」として、科学技術の振興を我が国の最重要課題の一つとして位置付け、科学技術の振興を強力に推進し、科学技術創造立国を実現するため、科学技術の振興に関する方針や科学技術基本計画の策定など我が国の科学技術政策の基本的な枠組みを定めるものとして制定された。

制定時の「科学技術基本法」は、法の対象に「人文科学のみに係る科学技術」や「イノベーションの創出」は含まれていなかったが、近年のＡＩ、ＩｏＴ[2]、生命科学などの科学技術・イノベーションの急速な進展により、人間や社会の在り方と科学技術・イノベーションとの関係が密接不可分となってきていた。

そこで令和２年６月、「人文科学のみに係る科学技術」及び「イノベーションの創出」を振興の対象に加えるとともに、科学技術・イノベーション創出の振興方針として、分野特性への配慮、あらゆる分野の知見を用いた社会課題への対応といった事項を追加する法改正[3]が行われた。この改正によって法律名も「科学技術基本法」から「科学技術・イノベーション基本法」に改められ、「科学技術基本計画」も「科学技術・イノベーション基本計画」に改められた。

(2) 行政体制

ＣＳＴＩは、「重要政策に関する会議」の一つとして内閣府に設置されている。同会議の議長である内閣総理大臣のリーダーシップの下、科学技術・イノベーション政策の推進のための司令塔として、基本的政策、必要な資源の配分方針及びイノベーション創出促進を図るための環境整備に関する重要事項等についての調査審議・意見具申を行うとともに、国家的に重要な研究開発についての評価や基本的な科学技術・イノベーション政策の企画立案及び総合調整を行っている。また、ＣＳＴＩにおいて、「科学技術・イノベーション基

---

[1] Council for Science, Technology and Innovation の略称。

[2] Internet of Things の略で、「モノのインターネット」と呼ばれる。自動車、家電、ロボット、施設などあらゆるモノがインターネットにつながり、情報のやり取りをすることで、モノのデータ化やそれに基づく自動化等が進展し、新たな付加価値を生み出す。

[3] 科学技術基本法等の一部を改正する法律（令和２年法律第 63 号）（令和３年４月施行）

本計画」の原案の作成が行われている。

関係府省は、同会議の議論を踏まえて、国立研究開発法人、大学等における研究の実施、各種の研究助成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。

内閣府は、科学技術の総合的かつ計画的な振興を図るための基本的政策、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に関する事項を所掌している。令和２年６月の法改正[4]により、令和３年４月から、内閣府の司令塔機能の強化のため、「科学技術・イノベーション推進事務局」が新設された。同事務局は、科学技術・イノベーション政策について、関連する内閣府の事務局を横断的に調整している。

(3) 科学技術・イノベーション基本計画

科学技術・イノベーション基本計画[5]（以下「基本計画」という。）は、10 年先を見通した５年間の科学技術政策を具体化するものとして、政府が策定するものである。

令和３年３月、令和３年度から令和７年度を対象期間とする「第６期基本計画」が閣議決定された。

第６期基本計画では第５期基本計画で掲げた Society5.0[6]を実現するべく、目指す社会を「持続可能性と強靭性を備え、国民の安全と安心を確保するとともに、一人ひとりが多様な幸せ（well-being）を実現できる社会」とし、「総合知による社会変革」と「知・人への投資」の好循環の方向性のもと、①持続可能で強靭な社会への変革、②価値創造の源泉となる「知」の創造、③新たな社会を支える人材の育成を重点的な項目として、それぞれに目標を立て具体的な取組を示している。

また、第６期基本計画の期間における政府の研究開発投資の総額目標を 30 兆円、官民合わせた研究開発投資の総額目標を 120 兆円とし、官民が一体となって Society5.0 の実現に向けた科学技術・イノベーション政策を推進していくとしている。

(4) 統合イノベーション戦略

統合イノベーション戦略は、世界で破壊的イノベーション[7]が進展し、ゲームの構造が一変し、過去の延長線上の政策では世界に勝てないという認識の下、我が国の強みを生かしつつ、弱みを克服して「全体最適な経済社会構造」を柔軟かつ自律的に見出す社会を創造することを目的に、従来の総合戦略を抜本的に見直し、グローバルな視座に立ち、基礎研究から社会実装まで一気通貫の戦略として平成 30 年に策定されたものである。

「統合イノベーション戦略 2021」（令和３年６月閣議決定）は、同年３月に閣議決定された第６期基本計画のもとでの年次戦略として、第６期基本計画策定後に更に国内外で大

---

[4] 前掲注３

[5] 令和２年の科学技術基本法等の一部を改正する法律により「科学技術・イノベーション基本計画」に改称され、それ以前の第１～５期の基本計画は「科学技術基本計画」として策定されていた。

[6] サイバー空間（仮想空間）とフィジカル空間（現実空間）を高度に融合させたシステムにより、経済発展と社会的課題の解決を両立する、人間中心の社会（Society）のこと。

[7] 従来製品・サービスの改良により質を高める「持続的イノベーション」に対し、従来製品・サービスの価値を破壊し、全く新しいものを生み出すこと。

きく変化した各国間の技術覇権争い及び気候変動問題への対策を踏まえ、Society5.0の実現を目指し、以下の施策を我が国が重点的に取り組むべき施策としている。

統合イノベーション戦略2021において我が国が重点的に取り組むべき施策
①国民の安全と安心を確保する持続可能で強靭な社会への変革 ②知のフロンティアを開拓し価値創造の源泉となる研究力の強化 ③一人ひとりの多様な幸せと課題への挑戦をする教育・人材教育 ④官民連携による分野別戦略の推進 ⑤資金循環の活性化 ⑥司令塔機能の強化

(5) 研究力強化・若手研究者支援総合パッケージ

近年、我が国における研究力は、科学技術活動を国際比較する際の代表的な指標である論文数が伸び悩むなど、諸外国に比べて相対的に低下している。この原因として、若手研究者の任期付きポストの割合の増加による雇用の不安定化や、博士課程修了者の就職率の低下といった、研究者の魅力の低下が指摘されている。研究力強化のためには、研究環境の抜本的強化、研究時間の確保、多様なキャリアパス、魅力ある博士課程を実現し、研究者の魅力を高めていくことが必要であることから、政府は令和２年１月、「研究力強化・若手研究者支援総合パッケージ」を策定した。同パッケージでは、若手研究者のポストの確保や表彰、挑戦的研究を最長 10 年間支援する仕組み[8]、博士後期課程学生の処遇の改善[9]、有給インターンシップ等による産業界へのキャリアパスの拡大など、大胆な目標と具体策を盛り込んでおり、これらを一体的に実施することにより、研究者にとって魅力ある研究環境を提供し、社会全体から求められる研究者等を生み出す好循環を実現していくとしている。

(6) 科学技術関係予算

科学技術関係予算とは、「科学技術振興費の他、国立大学の運営費交付金・私学助成等のうち科学技術関係、科学技術を用いた新たな事業化の取組、新技術の実社会での実証試験、既存技術の実社会での普及促進の取組等に必要な経費」とされており、政府と地方公共団体の予算の双方を含むものである。令和３年度当初予算における科学技術関係予算の総額は４兆 1,414 億円である（地方公共団体分を除く。）。

基本計画において、科学技術関係予算の拡充に向けた政府研究開発投資の目標額が掲げられているが、第２～４期では目標が達成されていなかった[10]。第５期においては、平成 30 年度予算案の編成から、ＣＳＴＩによる科学技術イノベーション事業の特定や、予算編成

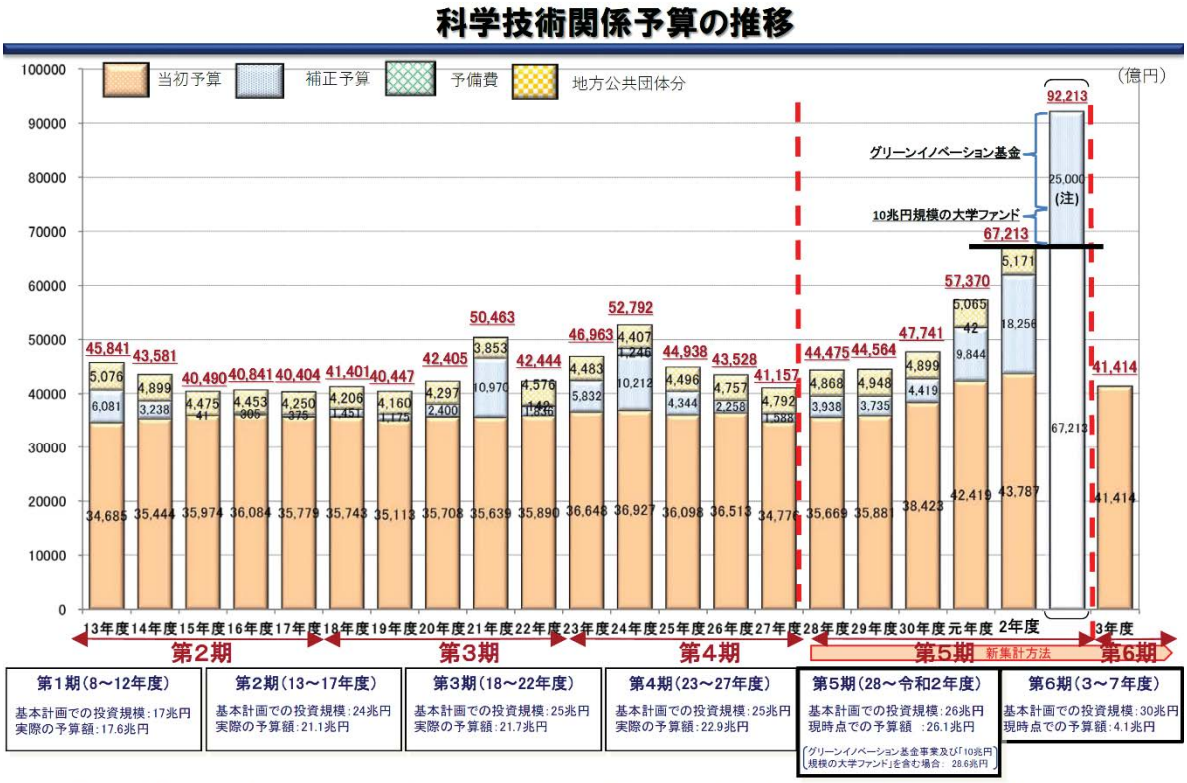
---

[8] 「創発的研究支援事業」として事業化されている（詳細は「文部科学委員会」の項を参照）。

[9] 「科学技術イノベーション創出に向けた大学フェローシップ創設事業」として事業化されている（詳細は「文部科学委員会」の項を参照）。

[10] 第２期において目標投資規模 24 兆円に対し実際の予算額は約 21.1 兆円、第３期において目標の投資規模 25 兆円に対し実際の予算額は約 21.7 兆円、第４期においては目標投資規模 25 兆円に対し実際の予算額は約 22.9 兆円であった。

過程での重点化等政府研究開発投資の拡大に取り組んだことにより、目標総額を上回る予算となった[11]。



（出所）内閣府資料

２　研究開発促進のための施策

(1) 戦略的イノベーション創造プログラム（ＳＩＰ）

ＳＩＰは、ＣＳＴＩの司令塔機能強化の一環として、平成 26 年度から実施されているプログラムであり、ＣＳＴＩが、選定した国家的に重要な課題について、府省・分野の枠を超えて自ら予算配分して、それぞれ基礎研究から出口（実用化・事業化）までを見据え、規制・制度改革を含めた取組を推進するものである。ＳＩＰの特徴は、公募により選定されたプログラムディレクター（ＰＤ）[12]が府省横断の視点から研究開発を実施することにある。

現在、ＳＩＰ第２期（平成 29 年度末～令和４年度）が開始されており、「ビッグデータ・ＡＩを活用したサイバー空間基盤技術」など 12 の課題が指定され、それぞれ研究開発計画が進められている。なお、予算は内閣府に計上され、令和３年度の当初予算は 280 億円である。

[11] 第５期において目標の投資規模 26 兆円に対し実際の予算額は 26.1 兆円であった。

[12] 担当する課題の研究開発計画等を取りまとめ、関係府省の縦割りを打破し、府省を横断する視点からプログラムを推進する。

(2) 官民研究開発投資拡大プログラム（ＰＲＩＳＭ）

ＰＲＩＳＭは、平成28年12月にＣＳＴＩ及び経済財政諮問会議が合同で取りまとめた「科学技術イノベーション官民投資拡大イニシアティブ」を踏まえ、ＣＳＴＩの司令塔機能強化の一環として、平成30年度から導入されたプログラムである。その特色は、高い民間研究開発投資誘発効果が見込まれる領域（研究開発投資ターゲット領域）をＣＳＴＩが設定し、各省庁の施策に対してＣＳＴＩが追加予算を配分することにより、各省庁主導の施策を民間投資誘発効果の高い分野へ誘導することにある。

各省庁の対象施策については、内閣府に設置される「領域統括[13]」を中心としたＳＩＰ型のマネジメント体制の下、施策について集中した権限を有するＰＤの任命等がなされることになっている。

令和３年度当初予算においては100億円が計上されており、「ＡＩ技術」、「建設・インフラ維持管理／防災・減災技術」、「バイオ技術」及び「量子技術」に配分することとしている。

(3) ムーンショット型研究開発制度

ムーンショット型研究開発制度は、令和元年度に創設された新たな制度で、内閣府が主導し、独創的かつ野心的な構想の下、関係府省が一体となって集中・重点的に研究開発を推進する仕組みである。個別の技術シーズでは解決困難な社会課題等を対象にＣＳＴＩが野心的な目標（ムーンショット目標）を設定し、関係府省は目標に即したプログラム構想の策定、プロジェクト・マネージャー（ＰＭ）[14]の公募・選定を行い、多様な技術・アプローチを競わせながら、取捨選択・再編を繰り返して、目標達成を目指すポートフォリオ管理を導入するものである。

平成 30 年度第２次補正予算においては、基金造成のための補助金として、1,000 億円（文部科学省 800 億円、経済産業省 200 億円）、令和元年度補正予算においても 150 億円（内閣府 100 億円、農林水産省 50 億円）が計上された。

令和２年１月に開催されたＣＳＴＩにおいてムーンショット目標１～６[15]が、同年７月に開催された健康・医療戦略推進本部においてムーンショット目標７[16]が決定された。また、令和３年９月に開催されたＣＳＴＩにおいて、ムーンショット目標８、９[17]が決定され

---

[13] ＰＲＩＳＭにおける役職。担当する領域における、実施方針の策定、対象施策の選定、推進費の配分、対象施策の進捗状況のフォローアップ、対象施策の連携促進等を中心となって進める。

[14] 応募に際して提案し、選定された研究開発プログラムの企画・遂行・管理等、研究開発全体のマネジメント及び各研究者が行う研究プロジェクトの公募等と採択・遂行・管理等を行う。

[15] 2050 年までに、①人が身体、脳、空間、時間の制約から解放された社会を実現、②超早期に疾患の予測・予防をすることができる社会を実現、③ＡＩとロボットの共進化により、自ら学習・行動し人と共生するロボットを実現、④地球環境再生に向けた持続可能な資源循環を実現、⑤未利用の生物機能等のフル活用により、地球規模でムリ・ムダのない持続的な食料供給産業を創出、⑥経済・産業・安全保障を飛躍的に発展させる誤り耐性型汎用量子コンピュータを実現

[16] ⑦2040 年までに、主要な疾患を予防・克服し 100 歳まで健康不安なく人生を楽しむためのサステイナブルな医療・介護システムを実現

[17] 2050 年までに、⑧激甚化しつつある台風や豪雨を制御し極端風水害の脅威から解放された安全安心な社会を実現、⑨こころの安らぎや活力を増大することで、精神的に豊かで躍動的な社会を実現

た。

(4) 10 兆円規模の大学ファンド

我が国の研究論文数や大学ランキングが、他国と比較して長く低迷している原因の一つとして、大学の財政基盤の問題が指摘されている。従来の財政基盤のみでは、世界的な研究拠点を形成するだけの資金確保は困難な状況にある。

一方、欧米のトップ大学は巨額の基金を保持し、その運営益により経営基盤の強化や優れた研究開発や人材育成を行っている。

このような状況を踏まえ、若手人材の長期かつ安定的な支援とともに、世界に比肩するレベルの研究開発を行う大学（世界と伍する研究大学）の共用施設等の整備を行うことを目的として、「10 兆円規模の大学ファンド」が創設された。

ファンドの運営に当たっては、個々の大学では難しい高度金融専門人材を確保することや資金規模のスケールメリットを活かすことなどが求められるため、科学技術の振興を目的とした我が国を代表するファンディングエージェンシーである国立研究開発法人科学技術振興機構（ＪＳＴ）が一括して担うこととされた。具体的な制度については、ＣＳＴＩの下に設置した「世界と伍する研究大学専門調査会」で検討され、令和３年７月に「世界と伍する研究大学の実現に向けた大学ファンドの資金運用の基本的な考え方[18]」と「世界と伍する研究大学の在り方について（中間とりまとめ案）[19]」が取りまとめられた。

今後は、関係省庁における検討の後、最終取りまとめが行われ、令和３年度中のファンドの運用開始及び令和６年度での支援開始を目指すこととしている[20]。

３　宇宙開発利用政策

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）により内閣に設置された宇宙開発戦略本部（本部長：内閣総理大臣）が作成し、閣議決定された「宇宙基本計画」に基づき推進されている。

(1) 行政体制、基本政策及び予算

宇宙開発戦略本部は、宇宙開発利用の推進に関する基本的な方針、宇宙開発利用に関し政府が総合的かつ計画的に実施すべき施策等を定める「宇宙基本計画」の閣議決定案の作

---

[18] 長期支出（支援のための支出）目標を３％、物価上昇率 1.38%以上（当面の年間支出上限 3,000 億円）として運用目標を 4.38%とし、目標達成のための資産構成割合を国内外の株式 65%・国内外の債券 35%と設定し、大学への支援額を運用益で賄えない場合に備え、バッファーとして当面 3,000 億円を２年分確保することとしている。

[19] 大学に求められる「ガバナンス」、「事業・財務戦略」、「教育研究システム」の在り方を明示し、既存の国立大学法人制度や公立大学・公立大学法人制度、学校法人制度の特例として、トップクラスの「世界と伍する研究大学」に特化した仕組み（特定研究大学制度（仮称））を構築するなどの制度改正が必要であるとしている。

[20] 「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」（令和３年 11 月 19 日閣議決定）において、「世界最高水準の研究大学を形成するため、10 兆円規模の大学ファンドを本年度内に実現する。」、「世界と伍する研究大学に求められる、ガバナンス改革など大学改革の実現に向けて、新たな大学制度を構築するための関連法案の次期通常国会への提出を目指す。」としている。

成等を行っている。

また、宇宙開発利用の総合的かつ計画的な推進を図るための基本的な政策に関する事項に関しては、内閣府が企画及び立案並びに総合調整に関する事務を所管することとされており、宇宙開発利用に係る政策に関する重要事項など調査審議するため「宇宙政策委員会」が内閣府に設置されている。

宇宙開発利用に係る個別の施策については、宇宙政策委員会及び内閣府に置かれた宇宙開発戦略推進事務局の総合調整の下で、関係省庁が個別事業の企画・立案を行い、国立研究開発法人宇宙航空研究開発機構（ＪＡＸＡ）等と協力して実施している。

なお、宇宙関係予算の総額は、令和３年度当初予算において 3,414 億円が計上されている。

(2) 宇宙基本計画

宇宙基本計画は、我が国の宇宙開発利用の最も基礎となる計画として位置付けられる。

令和２年６月に新たに閣議決定された「宇宙基本計画」は、安全保障における宇宙空間の重要性や経済社会の宇宙システムへの依存度の高まり、リスク[21]の深刻化、諸外国や民間の宇宙活動の活発化、宇宙活動の広がり、科学技術の急速な進化など、昨今の宇宙を巡る環境変化を踏まえ、５年ぶりに改訂されたものである。

この基本計画は、多様な国益に貢献するため、戦略的に同盟国等とも連携しつつ、宇宙活動の自立性を支える産業・科学技術基盤を強化し、宇宙利用を拡大することで、基盤強化と利用拡大の好循環を実現する、自立した宇宙利用大国を目指している。この実現に向けて、官民の連携を図りつつ、予算を含む必要な資源を十分に確保し、これを効果的かつ効率的に活用して、政府を挙げて宇宙政策を強化するものである。

同年 12 月には、「宇宙基本計画工程表」が改訂された。改訂された工程表においては、宇宙基本計画の着実な実行に向けて取組の一層の具体化・加速を図るとし、宇宙安全保障の確保や宇宙を推進力とする経済成長とイノベーションの実現などに取り組むとしている。

(3) 輸送システム、人工衛星・探査機

我が国の基幹ロケットについては、現在、Ｈ－ⅡＡ（43 回成功、成功率約 97.7%）及びＨ－ⅡＢ（９回成功、成功率 100%）が運用されている。また、ＪＡＸＡは、20 年間の運用を見据え、毎年６機程度を安定して打ち上げることを目指し、次期新型基幹ロケット（Ｈ３ロケット）を開発している。令和２年度に試験機１号機を打ち上げることを目標としていたが、第１エンジンの開発において課題が確認され、令和３年度の打上げとする計画に見直された。

人工衛星・探査機については、現在、太陽観測衛星「ひので」、気候変動観測衛星「しきさい」、温室効果ガス観測技術衛星２号「いぶき２号」、準天頂衛星システム「みちびき」などが運用されている。また、小惑星探査機「はやぶさ２」が平成 30 年６月に小惑星「リ

[21] スペースデブリの増加や宇宙空間の混雑化、レーザー光線を使用して衛星の機能を妨害すること等による宇宙空間の持続的かつ安定的な利用を妨げるリスク

ュウグウ」上空に到着して探査を開始し、令和元年には世界で初めて小惑星への２度のタッチダウンに成功した。令和２年 12 月、「はやぶさ２」から分離し地球に再突入したカプセルの回収に成功し、その後の分析作業により「リュウグウ」由来の試料の採取に成功したことが確認され、現在、試料の分析が行われている。なお、「はやぶさ２」は、カプセル分離後、微小小惑星「1998 KY26」を目的地とする拡張ミッションに挑戦することとなった。

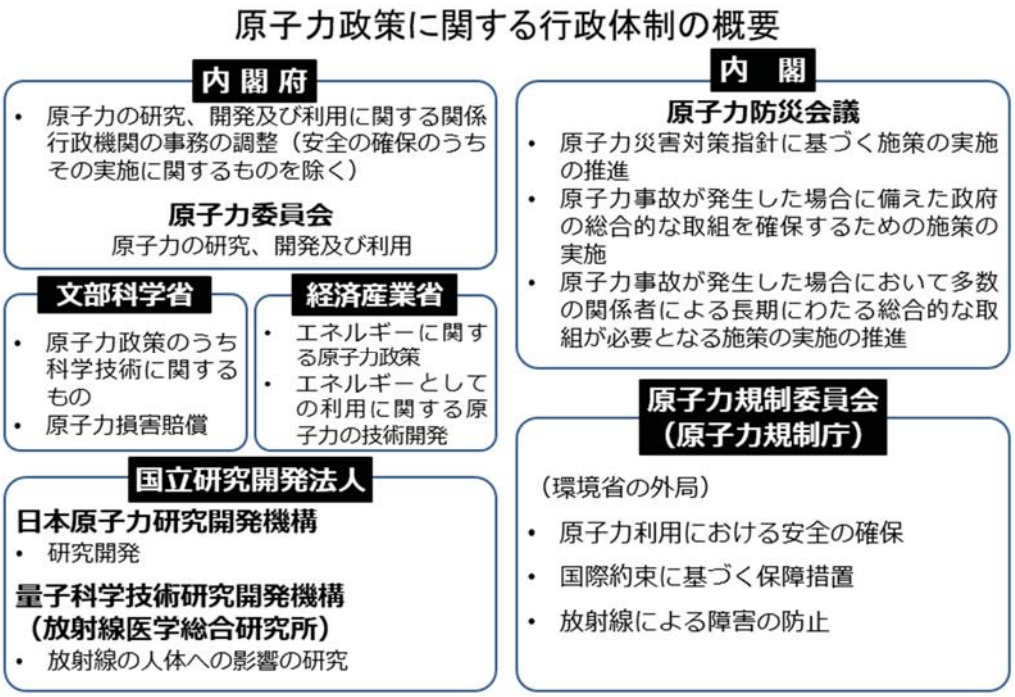
(4) 米国提案による国際宇宙探査への我が国の参画

米国は、火星探査を視野に入れつつ、月周回有人拠点（ゲートウェイ）の整備を含む月探査を国際協力のもと実施する計画を提案し、我が国は令和元年 10 月、宇宙開発戦略本部において、参画することを決定した。今後、我が国の強みを活かした分野で戦略的に参画できるよう、下表①～④を協力項目として、同計画の参画機関間で調整を進めることとしている。

ゲートウェイを含む月探査に直接貢献する協力項目
①第１段階ゲートウェイへの我が国が強みを有する技術・機器の提供 ②新型宇宙ステーション補給機（ＨＴＶ－Ｘ）、Ｈ３ロケットによるゲートウェイへの物資・燃料補給 ③着陸地点の選定等に資する月面の各種データや技術の共有 ④月面探査を支える移動手段の開発

４　原子力政策

原子力行政の所管は、複数の府省庁に分かれている。原子力の研究、開発及び利用に関する政策等は内閣府に置かれた原子力委員会、エネルギーに関する原子力政策等は経済産業省資源エネルギー庁、研究開発、人材育成及び原子力損害賠償等は文部科学省、原子炉等の安全規制は原子力規制委員会（平成 24 年９月に環境省の外局として設置）が、それぞれ所管している。



（出所）内閣府資料等をもとに当室作成

５　知的財産政策

(1) 行政体制

我が国の知的財産政策は、知的財産基本法（平成 14 年法律第 122 号）の規定により、全閣僚及び有識者で構成される知的財産戦略本部（本部長：内閣総理大臣）が、①「知的財産推進計画」の作成及びその実施の推進、②知的財産の創造、保護及び活用に関する施策で重要なものの企画に関する調査審議、その施策の実施の推進並びに総合調整を行うことにより推進されている。

(2) 基本政策

政府は、平成 25 年６月に「知的財産政策に関する基本方針」を閣議決定した。この方針において、今後 10 年で知的財産における世界最先端の国となることを目指し、①産業競争力強化のためのグローバル知財システムの構築、②中小・ベンチャー企業の知財マネジメント強化支援、③デジタル・ネットワーク社会に対応した環境整備、④コンテンツを中心としたソフトパワーの強化、の４つの柱を軸として知的財産政策を展開することとした。

知的財産戦略本部は、平成 30 年６月に、令和７～12 年頃を見据え、来るべき社会像と価値の生み出し方、それを支える知財システムについて中長期の展望及び施策の方向性を示した「知的財産戦略ビジョン」を策定した。

また、知的財産戦略本部は、毎年、知的財産推進計画を策定しており、令和３年７月に「知的財産推進計画 2021」を取りまとめた。同計画では、コロナ後のデジタル・グリーン

競争を勝ち抜く無形資産強化戦略として、今後の知財戦略として７つの重点施策[22]を掲げている。

６　ＩＴ（情報技術）政策

(1) 行政体制

我が国のＩＴ政策は、高度情報通信ネットワーク社会形成基本法（平成 12 年法律第 144 号）（ＩＴ基本法）に基づき、高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（以下「ＩＴ総合戦略本部」という。本部長：内閣総理大臣）が担っていた。しかし、令和３年９月に「デジタル社会形成基本法」（令和３年法律第 35 号）及び「デジタル庁設置法」（令和３年法律第 36 号）の施行によりＩＴ基本法は廃止され、ＩＴ総合戦略本部に代わりデジタル庁がＩＴ政策を担っている。

デジタル庁は、長及び主任の大臣を内閣総理大臣とするデジタル社会の形成に関する施策を迅速かつ重点的に推進するための内閣直属の組織であり、内閣総理大臣を助け、事務を統括するデジタル大臣を置き、デジタル社会の形成の基本方針の企画立案・総合調整を行うとともに、関係行政機関の長に勧告権を有する。また、「デジタル社会の形成に関する重点計画」（以下「重点計画」という。）や「官民データ活用推進基本計画」の作成・推進を行うとともに、施策の実施を推進し、必要な関係行政機関相互の調整を図るため、全国務大臣を議員とする「デジタル社会推進会議（議長：内閣総理大臣）」を設置することとしている。

(2) 基本政策

ＩＴ政策分野における基本政策は、これまでの「世界最先端デジタル国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」に代わり、今後はデジタル庁において作成される「重点計画」に基づき施策が行われることになる。

令和３年６月、ＩＴ総合戦略本部は、重点計画を見据えた「デジタル社会の実現に向けた重点計画」を取りまとめた。

同計画では、デジタル改革が目指す究極の姿を「デジタルを意識しないデジタル社会」としており、国・地方公共団体・民間事業者が一丸となって取り組むことが求められている。デジタル社会の形成に向けた基本的な施策として、①デジタル社会に必要な共通機能の整備・普及、②徹底したＵＩ[23]、ＵＸ[24]の改善と国民向けサービスの実現、③包括的データ戦略、④官民を挙げたデジタル人材の育成・確保、⑤新技術を活用するための調達・規制の改革、⑥アクセシビリティへの確保、⑦安全安心の確保、⑧研究開発・実証の推進を

---

[22] ①競争力の源泉たる知財の投資・活用を促す資本・金融市場の機能強化、②優位な市場拡大に向けた標準の戦略的な活用の推進、③21 世紀の最重要知財となったデータの活用促進に向けた環境整備、④デジタル時代に適合したコンテンツ戦略、⑤スタートアップ・中小企業/農業分野の知財活用強化、⑥知財活用を支える制度・運用・人材基盤の強化、⑦クールジャパン戦略の再構築

[23] User Interface：ユーザー（使用者）と製品（パソコン等）やサービスとの間でやり取りするための仕組みや環境

[24] User Experience:ユーザーが製品やサービスを使用することで得られる体験

挙げている。

デジタル庁は、重点計画の策定にあたり、当面のデジタル改革における主な項目として、①国民に対する行政サービスのデジタル化の推進、②くらしのデジタル化の促進、③産業全体のデジタル化とそれを支えるインフラ整備、④誰一人取り残さないデジタル社会の実現を盛り込むとともに、「デジタル社会の実現に向けた重点計画」のフォローアップを行いつつ、有識者の意見聴取等を行い、令和３年 12 月中下旬の閣議決定を目指すとしている。

７　新型コロナウイルス感染症への対応

新型コロナウイルス感染症の研究開発については、「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」（令和２年４月 20 日閣議決定）において、新型コロナウイルス感染症の感染拡大を根本的に解決するため、最優先の課題である有効な治療薬やワクチンの開発・普及を世界の英知を結集して一気に加速するとともに、有効性と安全性が確認された治療薬・ワクチンの早期活用を図ることとされ、令和２年度第１次補正予算において既存治療薬の治療効果及び安全性等検討、ワクチン開発の支援等として 751 億円が計上された。また、令和２年度第２次補正予算において、新型コロナウイルス感染症の治療法、ワクチン開発に対する更なる研究開発の追加等を図るために、609 億円が計上された。さらに、令和２年度第３次補正予算において、ワクチン・治療薬の開発・安全性の確保等のために 1,606 億円が、令和３年度予算において、日本医療研究開発機構（ＡＭＥＤ）における新型コロナウイルスに関する研究を含めた研究開発支援として 476 億円がそれぞれ計上されている。

また、令和２年４月、特定国立研究開発法人理化学研究所は、共用開始前であったスーパーコンピュータ「富岳[25]」を同感染症対策に貢献する研究開発のために優先的に試行的利用に供することとし、治療薬の開発やウイルスの構造の解明、飛沫感染予測のシミュレーション等に「富岳」の計算能力が活用されている。

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　原首席調査員（内線 68780）

[25] スーパーコンピュータ「京」の後継機として開発されたスーパーコンピュータ。令和２年６月、11 月及び令和３年６、11 月に、性能を評価する様々なランキングのうち、単純計算性能、アプリケーション実行性能、ＡＩ性能、ビッグデータ処理性能において世界１位を４期連続で獲得した。令和３年３月に共用を開始した。

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　東日本大震災の概要

平成23年３月11日に発生した東日本大震災[1]では、岩手県、宮城県及び福島県（以下「被災３県」という。）を中心に、東日本において広範かつ甚大な被害が発生した。さらに、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。）により、放射性物質が放出、拡散したことから、地震、津波、原発事故という未曽有の複合災害となった。

人的被害は、死者１万5,899人（直接死）、行方不明者 2,526 人[2]となっている。震災関連死の死者数[3]は3,774人となり、被災３県である岩手県が470人、宮城県が 929 人、福島県が2,319人である[4]。

平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震の警察活動と被害状況

災害種別		人的被害					建物被害									道路損壊	橋梁被害	山崖崩れ	堤防決壊	鉄軌道
		死者	行方不明	負傷者 重傷	負傷者 軽傷	負傷者 合計	全壊	半壊	流失	全焼	半焼	床上浸水	床下浸水	一部破損	非住家被害					
都道府県		人	人	人	人	人	戸	戸	戸	戸	戸	戸	戸	戸	戸	箇所	箇所	箇所	箇所	箇所
北海道		1			3	3		4				329	545	7	469					
東北	青森	3	1	26	86	112	308	701						1,006	1,402	2				
	岩手	4,675	1,111	＊		214	19,508	6,571		33			6	19,064	4,707	30	4	6		
	宮城	9,543	1,215	＊		4,145	83,005	155,130		135			7,796	224,202	26,796	390	12	51	45	26
	秋田			4	7	11								5	3	9				
	山形	2		8	21	29								21	96	21		29		
	福島	1,614	196	20	163	183	15,435	82,783		77	3	1,061	351	141,054	1,010	187	3	9		
東京		7		20	97	117	15	198		1				4,847	1,101	295	55	6		
関東	茨城	24	1	34	680	714	2,637	25,054		31		32	611	190,400	23,429	307	41			
	栃木	4		7	126	133	261	2,118						73,552	295	257		40		2
	群馬	1		14	28	42		7						17,679		36		9		
	埼玉			7	38	45	24	199		1	1		1	1,800	33	160				
	千葉	21	2	32	238	270	807	10,311		15		61	455	57,443	839	2,343		55		1
	神奈川	4		17	121	138		41						459	13	160	1	2		
	新潟				3	3								17	9					
	山梨				2	2								4						
	長野				1	1														
	静岡			1	2	3							5	13						
中部	岐阜															1				
	三重				1	1						2			9					
四国	徳島											2	9							
	高知				1	1						2	8							
合計		15,899	2,526			6,167	122,000	283,117		297		1,489	9,787	731,573	60,211	4,198	116	207	45	29

出典：警察庁資料（令和３年３月10日現在）　　※未確認情報を含む

また、津波による浸水面積は全国で561㎢とハザードマップ等の予想を大きく上回り[5]、ストック（建築物等、ライフライン施設、社会基盤施設[6]等）への直接的被害額は約16兆９千億円と試算されている[7]。

---

[1] 東北地方太平洋沖地震（震源は三陸沖、モーメントマグニチュード 9.0）による災害及びこれに伴う原子力発電所事故による災害は、平成 23 年４月１日の閣議了解により「東日本大震災」と呼称することとされた。

[2] 「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震の警察活動と被害状況」（令和３年３月10日 警察庁）

[3] 東日本大震災による負傷の悪化又は避難生活等における身体的負担による疾病により死亡し、災害弔慰金の支給等に関する法律（昭和48年法律第82号）に基づき災害が原因で死亡したものと認められたもの（実際には災害弔慰金が支給されていないものも含めるが、当該災害が原因で所在が不明なものは除く。）

[4] 復興庁「東日本大震災における震災関連死の死者数」（令和３年３月31日現在）

[5] 内閣府「平成23年版防災白書」

[6] 河川、道路、港湾、下水道、空港等

[7] 「東日本大震災における被害額の推計について」（平成23年６月24日 内閣府（防災担当））

２　復興の基本方針の策定及び復興庁設置法等の一部を改正する法律の成立

平成 23 年７月、政府は「東日本大震災からの復興の基本方針」を策定し、復興期間を 10 年間とし、復興需要が高まる当初の５年間（平成 23 年度～平成 27 年度）を「集中復興期間」と位置付け、各種施策を講じてきた。復興の司令塔として、平成 24 年２月、内閣に復興庁が設置された。平成 28 年３月には、同基本方針を見直し、「『復興・創生期間』における東日本大震災からの復興の基本方針」を閣議決定し、「復興・創生期間」と位置付けられた平成 28 年度以降の５年間（平成 28 年度～令和２年度）では、地方創生のモデルとなるような復興の実現を目指し、各事項に重点的に取り組んできた。

政府は令和３年３月末までの復興・創生期間の満了が近づく中、令和元年 12 月、「『復興・創生期間』後における東日本大震災からの復興の基本方針」（以下「令和元年基本方針」という。）を閣議決定し、復興・創生期間後の各分野における取組、復興を支える仕組み・組織・財源についての方針を示した。令和元年基本方針を踏まえ、政府は、令和２年３月に「復興庁設置法等の一部を改正する法律案」を国会に提出した。本法律案は６月５日に成立、12 日に公布された。これにより復興庁の設置期間は令和 13 年３月 31 日まで 10 年間延長されることとなった。

復興庁設置法等の一部を改正する法律（令和２年６月12日法律第46号）

背　景

地震・津波被災地域は復興の「総仕上げ」の段階、原子力災害被災地域は今後も中長期的な対応が必要。
このような状況を踏まえ、復興・創生期間後の基本方針（令和元年12月20日 閣議決定）に基づき、
復興・創生期間後（令和３年度以降）の復興を支える仕組み・組織・財源を下記の法改正で整備することが必要。

復興を支える仕組み・組織・財源

1. 復興庁設置法

- 復興庁の設置期間を10年間延長（令和13年３月31日）
- 現行の総合調整機能の維持、復興大臣の設置
- 復興局の位置等の政令への委任　等

※　岩手復興局・宮城復興局は沿岸域に移設、福島復興局は引き続き福島市に設置

2. 東日本大震災復興特別区域法

- 規制の特例、復興整備計画、金融の特例について、対象地域の重点化（復興の取組を重点的に推進する必要がある地方公共団体を政令で定める）
- 復興特区税制について、対象地域の重点化（産業集積の形成及び活性化を図ることが特に必要な市町村を政令で定める）
- 復興交付金の廃止（所要の経過措置を規定）　等

3. 福島復興再生特別措置法

- 帰還促進に加え、移住等の促進（交付金の対象に新たな住民の移住の促進や交流・関係人口の拡大に資する施策を追加）
- 営農再開の加速化（農地の利用集積や６次産業化施設の整備を促進するための特例の創設等）
- 福島イノベーション・コースト構想の推進を軸とした産業集積の促進（課税の特例を規定等）
- 風評被害への対応（課税の特例を規定等）
- 福島県が福島復興再生計画を作成し、国の認定を受ける制度の創設（現行の３計画を統合）　等

4. 復興財源確保法・特別会計法

- 復興債の発行期間の延長
- 株式売却収入の償還財源への充当期間の延長　等

※　東日本大震災復興特別会計は継続

※施行日　：　令和３年４月１日（３．及び４．の一部は、公布日施行）

出典：復興庁資料

その後、法改正を踏まえ、令和２年７月、政府は「令和３年度以降の復興の取組について」を決定し、令和３年度から７年度までの５年間を新たな復興期間として「第２期復興・創生期間」と位置付けた。事業規模については、これまでの 10 年間で 31.3 兆円程度、第２期復興・創生期間で 1.6 兆円程度が見込まれるとし、これらを合わせて平成 23 年度から令和７年度までの 15 年間で合計 32.9 兆円程度と見込まれるとした。一方、財源については、実績を踏まえると 32.9 兆円程度となり、事業規模と見合うとされた。

令和3年度以降の復興の取組について（全体像）

令和２年７月１７日
復興推進会議決定

○ 復興・創生期間後の基本方針及び復興庁設置法等の一部を改正する法律に基づき、令和３年度以降の復興期間、同期間に向けた検討課題、事業規模と財源を定める。

復興期間

令和3年度から7年度までの新たな復興期間5年間については、「第1期 復興・創生期間」の理念を継承し、その目標の実現に向け、取組を更に前に進めるため、**「第2期 復興・創生期間」**と位置付ける。

今後の取組

1. 地震・津波被災地域
（検討課題）
(1) **岩手復興局及び宮城復興局の位置**
・課題が集中する**沿岸部への移設**
(2) 復興特別区域法の対象地域の重点化
(3) 地方創生との連携強化

2. 原子力災害被災地域
（検討課題）
(1) **移住等の促進**
(2) **国際教育研究拠点**
・有識者会議最終とりまとめ(6/8)
・年内を目途に政府の成案を得る
(3) 営農再開の加速化、税制措置等

事業規模と財源

○ **事業規模**：（平成23～令和２年度）31.3兆円程度＋**（令和３～７年度）1.6兆円程度** ＝ **32.9兆円程度**
○ **財源**　：（平成23～令和２年度）32兆円程度　＋ 税収増の実績等　＝ **32.9兆円程度**

出典：復興庁資料

３　「『第２期復興・創生期間』以降における東日本大震災からの復興の基本方針」の策定

第１期復興・創生期間の満了を迎える令和３年３月、政府は令和元年基本方針の見直しを行い、「『第２期復興・創生期間』以降における東日本大震災からの復興の基本方針」（以下「新基本方針」という。）を閣議決定した。

地震・津波被災地域では、第２期復興・創生期間において、国と被災地方公共団体が協力して被災者支援を始めとする残された事業に全力を挙げて取り組むことにより、復興事業がその役割を全うすることを目指すとしている。地震・津波被災地域における新基本方針の主な改定内容は次のとおりである。

改定後の主な内容【今回の主な改定事項（下線部）を中心に記載】

地震・津波被災地域

○ 被災者支援
（心のケア、コミュニティ形成、子どもへの支援等）
被災者が直面する課題は様々であり、社会情勢も変化する中、引き続き、事業の進捗に応じた支援を継続。

○ 住まいとまちの復興

➢ 災害公営住宅の家賃低廉化・特別家賃低減事業
復興交付金廃止に伴い、別の補助事業により支援。
補助率嵩上げと特別家賃低減事業を災害公営住宅の管理開始後10年間継続。

➢ 沿岸被災地の造成宅地及び移転元地等の活用
造成宅地や移転元地等の活用について、計画から活用まで、地域の個別課題にきめ細かく対応して支援。
これにより、政府全体の施策の総合的な活用を図り、被災地方公共団体の取組を後押し。

○ 産業・生業の再生

➢ 東日本大震災事業者再生支援機構等による支援
販路開拓等の課題解決に向けたサービス提供を強化し、第1期復興・創生期間の終了までに支援決定した事業者の再生を支援。
※原子力災害による被害を受けた事業者についても支援

➢ 水産業の支援
被災地の中核産業である水産業について、漁場のがれき撤去等による水揚げ回復、水産加工業における販路回復・開拓、加工原料の転換等の取組を引き続き支援。

○ 地方創生との連携強化
人口減少等の中長期的な課題に対応するため、地方創生等の政府全体の施策の総合的な活用が重要。
復興の取組と地方創生施策の連携の充実・強化。
※避難指示解除地域の復興・再生に向けても連携

出典：復興庁資料

また、原子力災害被災地域では、福島の復興・再生には中長期的な対応が必要であり、第２期復興･創生期間以降も引き続き国が前面に立って取り組むこととし、当面 10 年間、復興のステージが進むにつれて生じる新たな課題や多様なニーズにきめ細かく対応しつつ、本格的な復興・再生に向けた取組を行うとしている。原子力災害被災地域における新基本方針の主な改定内容は次のとおりである。

改定後の主な内容 【今回の主な改定事項（下線部）を中心に記載】

原子力災害被災地域

○ 事故収束（廃炉・汚染水対策）

ALPS処理水について、先送りできない課題であり、政府として責任を持って、風評対策も含め、適切なタイミングで結論。

○ 帰還・移住等の促進、生活再建等

➢ **避難指示解除地域における移住等の促進**

帰還促進と併せ、移住・定住の促進、交流人口・関係人口の拡大等のため、交付金により地方公共団体や移住・起業する個人を支援。

➢ **避難指示解除等区域の復興に資するインフラ整備**

社会資本整備総合交付金（復興枠）による総合的・一体的な社会資本整備の支援を継続。

➢ **帰還困難区域の避難指示解除に向けた取組**

特定復興再生拠点区域について、目標期間内の避難指示解除に向け、進捗管理を行いつつ、引き続き整備。

同拠点区域外について、各地方公共団体の課題・要望等を丁寧に伺いながら方針の検討を加速化。

○ 国際教育研究拠点の整備

福島の創造的復興に不可欠な研究及び人材育成、産業競争力強化や世界にも共通する課題解決に貢献する観点から、「創造的復興の中核拠点」として新設。

復興推進会議決定に基づき推進。

○ 営農再開の加速化

福島特措法による特例措置等を活用した農地の利用集積、生産・加工等が一体となった高付加価値生産を展開する産地の創出を支援。

○ 風評払拭・リスクコミュニケーションの推進

被災地全体の農林水産や観光等における風評払拭に向け、引き続き国内外への情報発信を推進。

食品等に関する出荷規制等について、知見やデータの蓄積を踏まえ、科学的・合理的な見地から検証。

検証結果等について、分かりやすく情報発信。

※ 福島県のみならず規制の残る地域全体を対象

事業規模と財源

平成23年度から令和7年度までの15年間における復旧・復興事業の規模と財源は、32.9兆円程度。

組 織

- 復興庁の設置期間は令和13年3月31日まで延長。
- 岩手・宮城の復興局の位置を釜石市・石巻市に変更。
- 復興庁に知見活用の担当組織を設け、関係機関と知見共有。

出典：復興庁資料

なお、今回の新基本方針では、原子力災害被災地域については、復興のステージが進むにつれて生じる新たな課題や多様なニーズにきめ細かく対応する必要があることから、事業規模と財源についても必要に応じて見直しを行うことや、被災地全体の復興施策の進捗状況、原子力災害被災地域からの復興の状況を踏まえ、新基本方針自体について３年後を目途に必要な見直しを行うことにも言及している。

４　復旧・復興の現状～10年間の歩み（集中復興期間～第１期復興・創生期間）～

地震・津波被災地域では、住まいの再建やインフラ整備が進み、復興は総仕上げの段階を迎えた。また、福島における原子力災害被災地域でも、帰還困難区域を除く全ての地域で避難指示解除が行われるなど、復興・再生に向けた動きが本格的に始まっている。

その一方で、復興の進展に伴い、引き続き対応が必要となる事業や新たな課題が明らかになっており、政府は令和３年度以降も残された課題に取り組むとしている。

(1) 被災者支援

発災から 10 年という時間の経過により、被災者や被災地の置かれた状況が多様化する中、今後も引き続き、きめ細かい対応をしていく必要がある。そのため、政府は避難生活の長期化に伴う見守り、心身のケア、住宅や生活の再建に向けた相談支援、生きがいづく

りへの支援、災害公営住宅等でのコミュニティ形成など、生活再建のステージに応じた切れ目のない支援を行っている。

(2) 住宅再建・復興まちづくり

地震・津波被災地域では、令和２年 12 月に災害公営住宅や住宅用宅地の整備が完了した。

また、交通・物流網の整備も進み、復興道路・復興支援道路については、一部区間を除き、第１期復興・創生期間内におおむね開通した。鉄道についても、令和２年３月にＪＲ常磐線が全線開通したことにより、被災した鉄道は全て復旧した[8]。

一方で、土地区画整理事業により生じた空き区画や防災集団移転促進事業の移転元地等の活用に課題があり、政府は被災自治体の取組を支援している。

(3) 産業・生業

被災３県の製造品出荷額等はおおむね震災前の水準まで回復しているが、地域・業種間で回復状況に差がある。農林水産業については、津波被災農地、漁港施設等のインフラ復旧はおおむね回復する一方で、中核産業である水産加工業の売上げは回復が遅れており、政府は販路の回復、開拓、加工原料の転換等の取組を引き続き支援している。

		震災前又は最大値	現　状
被災者	避難者数	47万人 （発災当初）	4.0万人 【令和３年10月】
	応急仮設住宅の入居者数	31.6万人 【平成24年４月（最大）】	0.1万人 【令和３年９月】
インフラ・住まい	復興道路・復興支援道路 （青森、岩手、宮城、福島）	570km （計画）	541km（95%） 【令和３年７月】
	災害公営住宅 （青森、岩手、宮城、福島、茨城、千葉、新潟、長野） ※調整中及び帰還者向けを除く	29,654戸 （計画戸数）	29,654戸（100%） 【令和２年12月】
	高台移転による宅地造成 （岩手、宮城、福島）	18,226戸 （計画戸数）	18,226戸（100%） 【令和２年12月】
産業・生業	製造品出荷額等 （岩手、宮城、福島）	10兆7,637億円 【平成22年】	12兆2,487億円 【令和元年】
	営農再開可能な農地面積 （青森、岩手、宮城、福島、茨城、千葉）	19,690ha （津波被災農地面積）	18,560ha（94%） 【令和３年１月】

復興庁資料を基に当室作成

５　福島の復興・再生

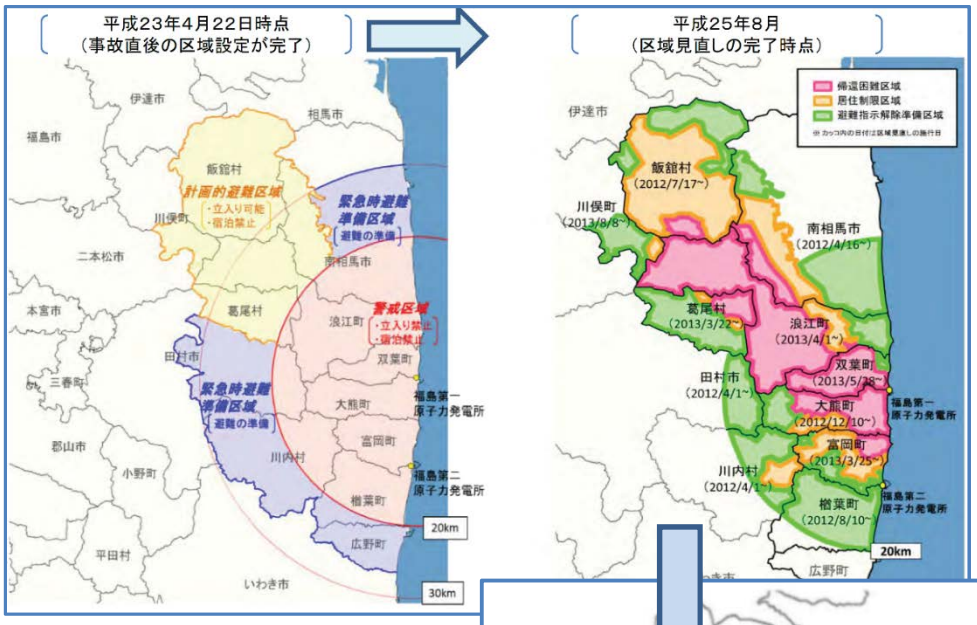
(1) 福島第一原発事故に伴う避難指示区域の状況

ア　避難指示の解除状況

福島第一原発事故を受け、設定された「警戒区域」及び「計画的避難区域」は、平成 24

[8] ＢＲＴ（Bus Rapid Transit バス高速輸送システム）による復旧を含む。

年４月以降、順次警戒区域が解除されるとともに、放射線量の水準に応じ、平成 25 年８月８日までに「帰還困難区域」、「居住制限区域」及び「避難指示解除準備区域」に再編が完了した[9]。



避難指示区域の概念図（2020年3月10日時点）

出典：復興庁資料

避難地域 12 市町村の居住状況（令和３年 10 月）

解除時期	区分	市町村	居住率
－	－	広野町	90.1%
平成 26 年	全域解除	田村市（都路地区）	85.1%
平成 27 年	全域解除	楢葉町	61.6%
平成 28 年	一部解除	葛尾村	33.1%
	全域解除	川内村	82.3%
	一部解除	南相馬市（小高区等）	57.8%
平成 29 年	全域解除	川俣町（山木屋地区）	47.9%
	一部解除	浪江町	10.6%
	一部解除	飯舘村	29.3%
	一部解除	富岡町	14.6%
平成 31 年	一部解除	大熊町	3.5%
令和２年	一部解除	双葉町	－

出典：福島県資料

[9] 避難指示区域のうち、平成 24 年３月時点での空間線量率から推定された年間積算線量が 50mSv を超える地域を「帰還困難区域」、20mSv を超えるおそれがあると確認された地域を「居住制限区域」、20mSv 以下となることが確実であると確認された地域を「避難指示解除準備区域」とした。

再編された避難指示区域では、避難指示解除が進められ、令和２年３月、全町避難が続く双葉町の避難指示解除準備区域の避難指示が解除されたことにより、帰還困難区域を除き全ての避難指示が解除された。

避難指示区域の面積及びその避難対象者数は平成 25 年８月時点で約 1,150 ㎢、約 8.1 万人であったが、令和２年３月時点で、帰還困難区域に当たる約 340 ㎢、約 2.2 万人となった。政府は、避難指示が解除された地域において、帰還した住民が安心して生活を再開できるよう、更なるインフラや生活に密着したサービスの復旧に取り組んでいる。加えて、帰還促進のみでは地域の復興・再生を実現することは困難であることから、新たな活力を呼び込むため、移住・定住促進事業にも取り組んでいる。

イ　帰還困難区域の復興・再生

(ｱ) 特定復興再生拠点区域の復興・再生

政府は、帰還困難区域については、たとえ長い年月を要するとしても、将来的に帰還困難区域の全てを避難指示解除し、復興・再生に責任を持って取り組むとの決意の下、放射線量をはじめ多くの課題があることも踏まえ、可能なところから着実かつ段階的に、政府一丸となって、帰還困難区域の一日も早い復興を目指して取り組んでいくこととしている[10]。こうした方針等を踏まえ、平成 29 年５月、「福島復興再生特別措置法」（平成 24 年法律第 25 号）を改正し、帰還困難区域内に、５年を目途に、避難指示を解除し、居住を可能とする「特定復興再生拠点区域」（以下「拠点区域」という。）を整備する制度を創設した。

本改正に基づき、帰還困難区域を有する６町村で拠点区域が設定され、令和４年春頃（双葉町、大熊町、葛尾村）、令和５年春頃（富岡町、浪江町、飯舘村）の避難指示解除に向け、インフラ復旧や除染・家屋解体等が一体的に進められている。

６町村合計の拠点区域面積は帰還困難区域の約 8.3％である。また、拠点区域の想定人口は、7,960 人を見込んでいる。

令和２年３月、ＪＲ常磐線全線開通に合わせて、帰還困難区域の拠点区域内にある、夜ノ森（富岡町）、大野（大熊町）、双葉（双葉町）の各駅周辺（居住地を除く。）の避難指示の先行解除が行われ、帰還困難区域において初めての避難指示解除が行われた。

(ｲ) 特定復興再生拠点区域外の復興・再生

一方、新基本方針では、「特定復興再生拠点区域外の帰還困難区域（以下「拠点区域外」という。）については、避難指示解除の具体的な方針を示せていない状況にあり、早急に方針を示す必要がある。個別に各地方公共団体の課題、要望等を丁寧に伺いながら、避難指示解除に向けた方針の検討を加速化させ、将来的に帰還困難区域の全てを避難指示解除し、復興・再生に責任を持って取り組む。」とされ、拠点区域外の方針が待たれていた。

令和３年８月 31 日、政府は「特定復興再生拠点区域外への帰還・居住に向けた避難指示解除に関する考え方」を決定し、拠点区域外について、2020 年代をかけて帰還意向のある住民が帰還できるよう、避難指示解除の取組を進める方針を示した。

---

[10] 「帰還困難区域の取扱いに関する考え方」（平成 28 年８月 31 日 原子力災害対策本部・復興推進会議）

（１）拠点区域外への帰還・居住に向けた避難指示解除の方針

2020年代をかけて、帰還意向のある住民が帰還できるよう、**帰還意向を個別に丁寧に把握**し、拠点区域外の**避難指示解除の取組を進める**。

【帰還意向確認】　すぐに帰還について判断できない住民にも配慮して、複数回実施。

【除染開始時期】　拠点区域の避難指示解除後、帰還意向確認等の状況を踏まえて、遅滞なく、除染を開始。

【除染範囲】　帰還する住民の生活環境の放射線量を着実に低減し、住民の安全・安心に万全を期すため、十分に地元自治体と協議・検討。

【予算・財源】　除染・解体は国の負担。復興特会及びエネルギー特会により確保。

【その他】　居住・生活に必要なインフラ整備は効率的に実施。
立入制限の緩和についても必要な対応を実施。

【残された課題】　帰還意向のない土地・家屋等の扱いについては、引き続き重要な課題。地元自治体と協議を重ねつつ、検討を進める。

（２）帰還困難区域を抱える自治体への個別支援の推進

活力ある地域社会の再生・持続を図るため、拠点区域外の避難指示解除のみならず、**避難指示解除区域**や**拠点区域**への**帰還及び移住・定住を促進**。

出典：復興庁資料

(2) 放射性物質による環境汚染への対処

ア　除染

福島第一原発事故により環境中に放出された放射性物質を取り除くために行われた除染は、帰還困難区域を除き、平成 30 年３月までに８県 100 市町村の全てで完了した。

イ　中間貯蔵施設の整備

福島県内の除染に伴い発生した放射性物質を含む大量の土壌や廃棄物等を最終処分するまでの間、安全かつ集中的に管理・保管するための中間貯蔵施設の整備が、福島第一原発を取り囲む形で大熊町と双葉町で行われている。

中間貯蔵施設の施設整備に必要な用地取得も進められており、施設用地の全体面積約 1,600ha のうち、令和３年 10 月末までに地権者と契約済みの面積は約８割となっている。

除去土壌等は、平成 27 年３月から搬入が開始され、既に会津地方等からの輸送が完了している。輸送対象物量約 1,400 万㎥（令和元年 10 月末時点。東京ドームの容積の約 11 倍）に対し、令和３年 10 月末までに約９割の除去土壌等を中間貯蔵施設に輸送した。

令和２年 12 月、環境省は令和３年度末までに福島県内に仮置きされている除去土壌等（帰還困難区域を除く。）のおおむね搬入完了を目指すとともに、拠点区域において発生した除去土壌等の搬入を進めると公表した。

中間貯蔵施設で保管された除去土壌等は、法律上[11]、中間貯蔵開始後 30 年以内（2045 年３月）に福島県外で最終処分することとされている。政府は、県外での最終処分の実現に向けて、除去土壌等の減容技術の開発と活用等により、できる限り再生利用可能な量を増やして、最終処分量を減らすための取組を進めている。

[11] 「中間貯蔵・環境安全事業株式会社法」（平成 15 年法律第 44 号）

(3) 風評被害対策

今なお、放射性物質による汚染の有無又はその状況が正しく認識されていないため、福島県のみならず被災地全体の農林水産業や観光業を中心に風評被害の影響が残っている。

政府は平成 29 年 12 月に「風評払拭・リスクコミュニケーション強化戦略」を策定し、風評払拭に向け取り組んできた。

諸外国・地域の食料品輸入規制については、撤廃や緩和が進みつつあるが、いまだに 14 か国・地域が輸入規制を実施しており、そのうち５か国・地域で、特定地域産品の一部の品目に対して、輸入停止を含む措置が継続されている（令和３年９月 22 日現在）。

引き続き、政府は一体となり、風評払拭に向け、科学的根拠に基づく正確な情報発信等に取り組むとしている。

東京電力福島第一原発事故を受けた諸外国・地域の輸入規制（現状） 2021年9月22日現在

カテゴリー	アジア大洋州	北米	中南米	欧州	中東	アフリカ	計
輸入停止を含む規制	韓国 台湾 中国 香港 マカオ						5か国・地域
	5か国・地域						
限定規制（条件付きで輸出可）(*1)	インドネシア 仏領ポリネシア			EU 英国 アイスランド スイス ノルウェー リヒテンシュタイン ロシア			9か国・地域
	2か国・地域			7か国・地域			
規制撤廃	ミャンマー(2011.6) ニュージーランド(2012.7) マレーシア(2013.3) ベトナム(2013.9) 豪州(2014.1) タイ(2015.5)(*3) インド(2016.2) ネパール(2016.8) パキスタン(2017.10) ニューカレドニア(2018.8) ブルネイ(2019.10) フィリピン(2020.1) シンガポール(2021.5)	カナダ(2011.6) 米国(2021.9)	チリ(2011.9) メキシコ(2012.1) ペルー(2012.4) コロンビア(2012.8) エクアドル(2013.4) ボリビア(2015.11) アルゼンチン(2017.12) ブラジル(2018.8)	セルビア(2011.7) ウクライナ(2017.4)	イラク(2014.1) クウェート(2016.5) イラン(2016.12) カタール(2017.4) サウジアラビア(2017.11) トルコ(2018.2) オマーン(2018.12) バーレーン(2019.3) ア首連(2020.12) レバノン(2020.12) イスラエル(2021.1)	ギニア(2012.6) モーリシャス(2016.12) コンゴ(民)(2019.6) モロッコ(2020.9) エジプト(2020.11)	41か国・地域
	13か国・地域	2か国	8か国	2か国	11か国	5か国	

14か国・地域

（＊1）輸入停止を含まないが証明書要求等の措置を講じている国・地域を「限定規制」と分類している。なお、各カテゴリーの中でも規制の内容や対象地域・品目は国・地域ごとに異なる。
（＊2）EUは、EU加盟27か国で同一の規制を課してきたため、便宜的に1地域として記載。
（＊3）タイは野生動物（イノシシ、ヤマドリ、シカ）の肉を除いて規制を撤廃。
（＊4）下線を引いている国・地域は、震災後に一定の規制緩和が実現したことのある国・地域。

（参考：各国の輸入規制の国際法上の根拠）
WTOの衛生植物検疫措置の適用に関する協定（SPS協定）上、各加盟国は、科学的な原則に基づき、人の生命又は健康等を保護するために必要な措置をとることができる。国際的な基準等に基づいて措置を取るのが原則とされているが、科学的に正当な理由がある場合等には、国際的な基準より厳しい措置を取ることも可能とされている。

出典：外務省資料

(4) 福島第一原発の廃炉・汚染水対策

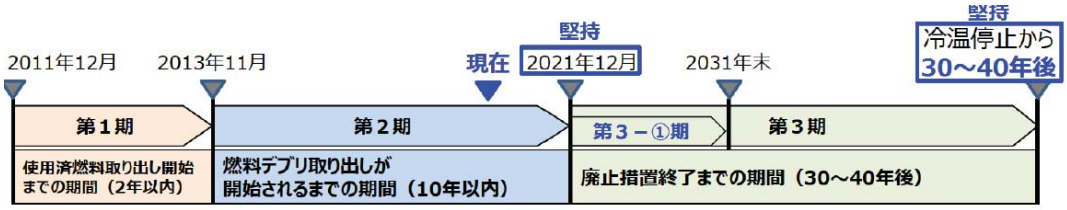
ア　福島第一原発の廃止措置等に向けた中長期ロードマップの改訂

福島第一原発は「東京電力ホールディングス（株）福島第一原子力発電所の廃止措置等に向けた中長期ロードマップ」に基づき、廃止措置等に向けた取組が進められている。令和元年 12 月の改訂[12]では、周辺地域で住民帰還と復興が徐々に進む中、「復興と廃炉の両立」を大原則として打ち出し、リスクの早期低減、安全確保を最優先に進めるとし、廃止

[12] 平成 23 年 12 月に初版が決定され、前回の改訂（平成 29 年９月）以降の廃炉・汚染水対策の進捗や原子力損害賠償・廃炉等支援機構による提案等を踏まえ、５回目の改訂となった。

措置終了までの期間「30～40 年後」は堅持するとした。燃料デブリ[13]の取り出し開始時期は、令和３年内に２号機から着手することとし[14]、使用済燃料プールからの燃料取り出しは、１号機で４～５年、２号機で１～３年後ろ倒しし、令和 13 年内までに１～６号機全てで取り出し完了を目指すこととした。汚染水対策としては、１日当たりの汚染水発生量について、令和２年内に 150 ㎥まで低減させる現行目標を堅持し、加えて、令和７年内に 100 ㎥まで低減させる新たな目標を設定した。

目標工程（マイルストーン）



主な目標工程

		現行	改訂案	
汚染水対策	汚染水発生量を１５０m³／日程度に抑制	２０２０年内	２０２０年内	
	汚染水発生量を１００m³／日以下に抑制（更なる発生量の低減）	－	２０２５年内	新設
滞留水処理	建屋内滞留水処理完了※	２０２０年内	２０２０年内(※)	
	原子炉建屋滞留水を２０２０年末の半分程度に低減	－	２０２２年度～２０２４年度	新設
燃料取り出し	１～６号機燃料取り出しの完了	－	２０３１年内	新設
	１号機大型カバーの設置完了	－	２０２３年度頃	新設
	１号機燃料取り出しの開始（安全確保・飛散防止対策のため工法変更）	２０２３年度目処	２０２７年度～２０２８年度	見直し
	２号機燃料取り出しの開始（安全確保・飛散防止対策のため工法変更）	２０２３年度目処	２０２４年度～２０２６年度	見直し
燃料デブリ取り出し	初号機の燃料デブリ取り出しの開始（2号機から着手。段階的に取り出し規模を拡大）	２０２１年内	２０２１年内	
廃棄物対策	処理・処分の方策とその安全性に関する技術的な見通し	２０２１年度頃	２０２１年度頃	
	ガレキ等の屋外一時保管解消	－	２０２８年度内	新設

※1～3号機原子炉建屋、プロセス主建屋、高温焼却建屋を除く。

出典：経済産業省資料

イ　福島第一原発のＡＬＰＳ処理水の処分方法の決定

福島第一原発で発生する汚染水は、多核種除去設備（ＡＬＰＳ）等により浄化処理を行った後、当該設備では取り除くことができないトリチウムを含んだ処理水となり、原発敷地内のタンクに貯蔵され続けている。しかし、令和４年夏以降にはタンクが満杯になる見込みであり、タンク建設に適した用地が限界を迎えつつある。

タンクに保管している水の取扱いについて、政府は有識者による会議を設置し、風評影響など社会的観点を含めた総合的な議論を６年以上積み重ね、令和３年４月 13 日、「東京電力ホールディングス株式会社福島第一原子力発電所における多核種除去設備等処理水の処分に関する基本方針」を決定した。その中でＡＬＰＳ処理水の処分方法を海洋放出とすることとし、東京電力には２年程度後を目途に福島第一原発の敷地から放出する準備を進めることを求めた。

---

[13] 福島第一原発で事故が起こった際、原子炉の内部にあった核燃料が溶け、さまざまな構造物と混じりながら、冷えて固まった物質。福島第一原発の１号機・２号機・３号機内に存在する。

[14] 令和２年 12 月、東京電力は、新型コロナウイルス感染拡大の影響により、１年程度の遅れが見込まれることを明らかにした。

今回の基本方針は、ＡＬＰＳ処理水の海洋放出による風評影響への対応についても言及し、東京電力には、風評影響を最大限抑制する対策や賠償による機動的な対応を求めた。その上で、政府は前面に立ち、一丸となって風評影響を最大限抑制する対策や産業復興等に取り組むこととしている。今後、政府は令和３年内を目途に中長期的な取組の行動計画を策定すべく、風評影響の把握やヒアリング等の実施を継続するとともに、必要な追加対策を機動的に講じていくとしている。

(5) 福島イノベーション・コースト構想

福島イノベーション・コースト構想は、原子力災害によって失われた浜通り地域等の産業・雇用を回復するため、新たな産業基盤の構築を目指し、平成 26 年に取りまとめられ、同構想に基づき、廃炉、ロボット等の拠点の整備や研究開発プロジェクトの具体化など、産業集積や人材育成等に向けた取組が行われている。

令和元年 12 月、復興庁、経済産業省、福島県の三者は、「福島イノベーション・コースト構想を基軸とした産業発展の青写真」を取りまとめ、重点分野に新たに医療関連と航空宇宙を追加し、廃炉、ロボット・ドローン、エネルギー・環境・リサイクル、農林水産の６分野を軸に産業集積を進め、令和 12 年頃までに自立的・持続的な産業発展を目指すとしている。

また、福島イノベーション・コースト構想を更に加速し、浜通り地域の復興・創生を実現していくために、魅力ある新産業の創出と様々な分野の研究者や技術者の育成の司令塔となる国際教育研究拠点の在り方について検討が進められ、令和３年 11 月 26 日、政府は「国際教育研究拠点の法人形態等について」を決定した。

国際教育研究拠点の法人形態等について（概要）

「創造的復興の中核拠点」として、国際教育研究拠点が**福島をはじめ東北の復興を実現するための夢や希望**となるとともに、**我が国の科学技術力・産業競争力の強化**に貢献し、世界に冠たるものとなるよう、政府を挙げて**長期・安定的な運営**の確保を図る。

機能

（１）研究開発機能
○ **①ロボット、②農林水産業、③エネルギー（カーボンニュートラル）、④放射線科学・創薬医療、⑤原子力災害に関するデータや知見の集積・発信**の５分野を基本として、**福島の中長期の課題であり、ひいては世界の課題の解決にも資する研究開発**を実施する。

（２）産業化機能
○ 福島第一原発の過酷環境や広大な未利用地などを活用し、併せて大胆な規制緩和も促進して、**社会実証・実装フィールドを整備し、産業化を促進**する。

（３）人材育成機能
○ **連携大学院制度**を利用した大学院生の研究指導、地元の産業界・自治体・高等専門学校等との連携による**産官学一体となった人材育成**の推進、**地元の小中高校生等に対する連続的な人材育成**等を行う。

法人形態等

○ 新法人は、以下の特徴を有することを踏まえ、 **法律に基づき設立される特別の法人**とする。
- 既存施設の取組に横串を刺す調整機能（**司令塔機能**）
- 新法人の業務運営に対する地元自治体の関与
- 国際水準の処遇・人事制度や、若者・女性など次世代の研究者が活躍できる環境
- 理事長や現場の裁量の最大限の確保や、民間の能力・資金の活用につながる柔軟な業務運営
- 規制改革推進や情報収集に関する仕組み

○ 新法人の活動が本格的に軌道に乗った時点において、**数百名規模の国内外の優秀な研究者等が新拠点における研究開発等の活動に参画**することを目指す。

○ 新拠点の立上げに当たっては、**各種実験施設や社会実証・実装フィールドを有する他の施設の例も参考に**、将来規模を拡大する必要が生じた際にも対応できる**立地を検討**する。

（参考）・関東に所在する医学系の研究所　敷地面積：約14万㎡
・東北に所在する産業系の研究所　敷地面積：約7.8万㎡

共管体制・予算措置

○ **関係大臣（文部科学大臣、厚生労働大臣、農林水産大臣、経済産業大臣、環境大臣）**が**内閣総理大臣とともに共管**。

○ 長期・安定的に運営できるよう、**復興財源等で予算を確保**するとともに、**外部資金や恒久財源による運営へ段階的・計画的に移行**。

今後の予定

○ **新法人の設立法案**について**次期通常国会への提出**を図る。令和３年度内に**基本構想**を策定。

○ **令和４年夏**を目途に策定する**研究開発基本計画**の策定作業と併せて、新拠点に整備する**施設の具体的な検討**を進め、福島県からの意見を尊重して**立地を決定**。

出典：復興庁資料

新法人は、①研究開発、②研究開発成果の産業化、③これらを担う人材の育成の各機能を有することとし、法人形態については、既存施設の取組に横串を刺す調整機能（司令塔機能）等の特徴を有することを踏まえ、法律（福島復興再生特別措置法を想定）に基づき設立される特別の法人とすることとした。

新法人の業務は、関係大臣（文部科学大臣、厚生労働大臣、農林水産大臣、経済産業大臣、環境大臣）が内閣総理大臣とともに主務大臣として共管することとし、予算については長期・安定的に運営できるよう、復興財源等で確保するとともに、外部資金や恒久財源による運営へ段階的・計画的に移行することとしている。

今後、政府は令和３年度内に新拠点に関する基本構想を策定するとともに、新法人設立のための法案について次期通常国会へ提出する予定である。令和４年夏を目途に策定する研究開発基本計画の策定作業と併せて、新拠点に整備する施設の具体的な検討を進め、福島県からの意見を尊重して立地を決定するとしている[15]。

内容についての問合せ先

東日本大震災復興特別調査室　南首席調査員（内線 68770）

[15] 「福島浜通り地域の国際教育研究拠点に関する有識者会議」（座長：坂根正弘（コマツ顧問））が令和２年６月に取りまとめた「国際教育研究拠点に関する最終とりまとめ－福島浜通り地域の復興・創生を目指して－」では、国際教育研究拠点について、令和５年春の一部開所、令和６年度の本格開所を目指すとしている。

原子力問題調査特別委員会

原子力問題調査特別調査室

Ⅰ　所管事項の動向

１　原子力問題調査特別委員会の設置等

(1) 原子力問題調査特別委員会の設置

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事故の調査のため、政府は、「東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会」を設置し、同年６月から調査を開始した。

国会においても、政府から独立した立場で調査を行う第三者機関を設置することについて与野党間で協議が行われた結果、「東京電力福島原子力発電所事故調査委員会」（国会事故調）が設置され、同年 12 月８日に調査を開始し、翌 24 年７月に７項目にわたる提言をまとめた報告書を衆参両院の議長に提出した。

同報告書は、国会に原子力問題に関する常設の委員会等を設けて規制当局の活動を監視し、定期的に当局から報告を求めるよう提言しており、当該委員会には専門家からなる諮問機関を設けるよう求めている。同提言を受けて、平成 25 年１月 28 日の衆議院本会議において、原子力に関する諸問題を調査するための「原子力問題調査特別委員会」（委員 40 名）の設置が議決された[1]。また、諮問機関の設置については、委員会設置後も引き続き与野党間で協議が続けられ、平成 29 年５月 25 日の原子力問題調査特別委員会理事会において、会員７名から成る助言機関「アドバイザリー・ボード」の設置が決定された。

(2) 原子力規制委員会の発足

東京電力福島第一原子力発電所事故の発生後、資源エネルギー庁の原子力安全・保安院と内閣府の原子力安全委員会によるダブルチェック体制の実効性や規制と推進の分離が不十分であることなど、これまでの原子力安全規制体制の問題点が指摘された。

これらの指摘を受け、いわゆる３条委員会の「原子力規制委員会」を環境省の外局として設置し、その事務局として「原子力規制庁」が平成 24 年９月に設置された[2]。

これに伴い、原子力安全・保安院及び原子力安全委員会は廃止された。また、翌 25 年４月には、原子力規制に関する業務の一元化のため、それまで文部科学省が所管していた原子力規制に関する業務が原子力規制庁に移管された。さらに、同年の第 185 回国会において、「独立行政法人原子力安全基盤機構の解散に関する法律」が成立し、翌 26 年３月に独立行政法人原子力安全基盤機構（ＪＮＥＳ）が規制委員会（原子力規制庁）に統合された。

---

[1] 参議院においても、第 184 回国会から「原子力問題特別委員会」が設けられたが、その後「東日本大震災復興特別委員会」と統合され、第 189 回国会から第 191 回国会まで「東日本大震災復興及び原子力問題特別委員会」が設置されていた。

[2] 平成 24 年の第 180 回国会において、原子力安全規制改革関連の政府案及び自民・公明案が提出されたが、与野党協議の結果、同年６月に政府案及び対案を撤回の上、「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。

２　新規制基準の概要等

(1) 原子炉等規制法に基づく規制基準等の見直し

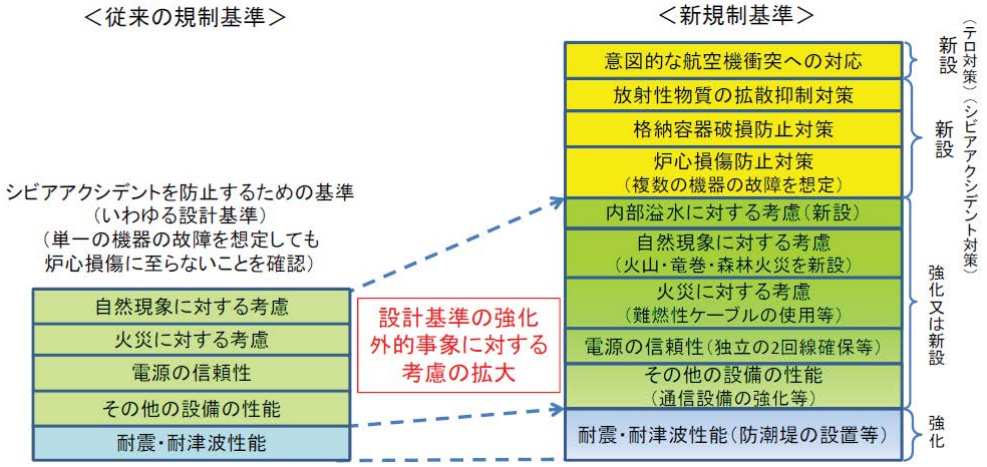
東京電力福島第一原子力発電所事故を受け、事故の教訓や最新の技術的知見、ＩＡＥＡ安全基準等の海外の動向等を踏まえた新たな規制を導入するため、「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」（昭和 32 年法律第 166 号。以下「原子炉等規制法」という。）が改正され、法の目的に、国民の健康の保護、環境の保全等が掲げられた。また、実用発電用原子炉施設（原子力発電所）については、以下の措置等が講じられた。

① 重大事故（シビアアクシデント）対策の強化
② 最新の技術的知見を取り入れ、既に許可を得た原子力施設にも新たな規制基準への適合を義務付ける制度（バックフィット制度）の導入
③ 運転期間延長認可制度の導入
④ 発電用原子炉の安全規制に関する原子炉等規制法への一元化

この法改正を受けて、平成 25 年 7 月に、実用発電用原子炉施設の新規制基準が施行された。

新規制基準では、地震・津波に対する基準を強化した上で、「深層防護[3]」の考え方の下、仮に新規制基準における想定を超える事故や自然災害が発生した場合においても、炉心損傷の防止、格納容器の破損の防止、放射性物質の拡散抑制など、影響を最小限に抑えられるようなシビアアクシデント対策を要求している。

（図表１）発電用原子炉に係る従来の規制基準と新規制基準の比較



（出所：原子力規制委員会ＨＰ）

[3] 原子力施設の安全確保に関する考え方の一つで、安全対策が多層的に構成されていることをいう。この考え方では、ある目標（「異常発生の防止」、「事故発生時の影響の最小化」など）を持ったいくつかの障壁（防護レベル）が設定され、各層ごとの対策が独立して有効に機能することが求められる。

(2) 新規制基準施行後の適合性審査等の状況

ア　実用発電用原子炉施設の適合性審査の進捗状況

平成 25 年７月の新規制基準施行を受け、各電力会社は同基準への適合性審査を相次いで申請し、原子力規制委員会において順次審査が進められている。

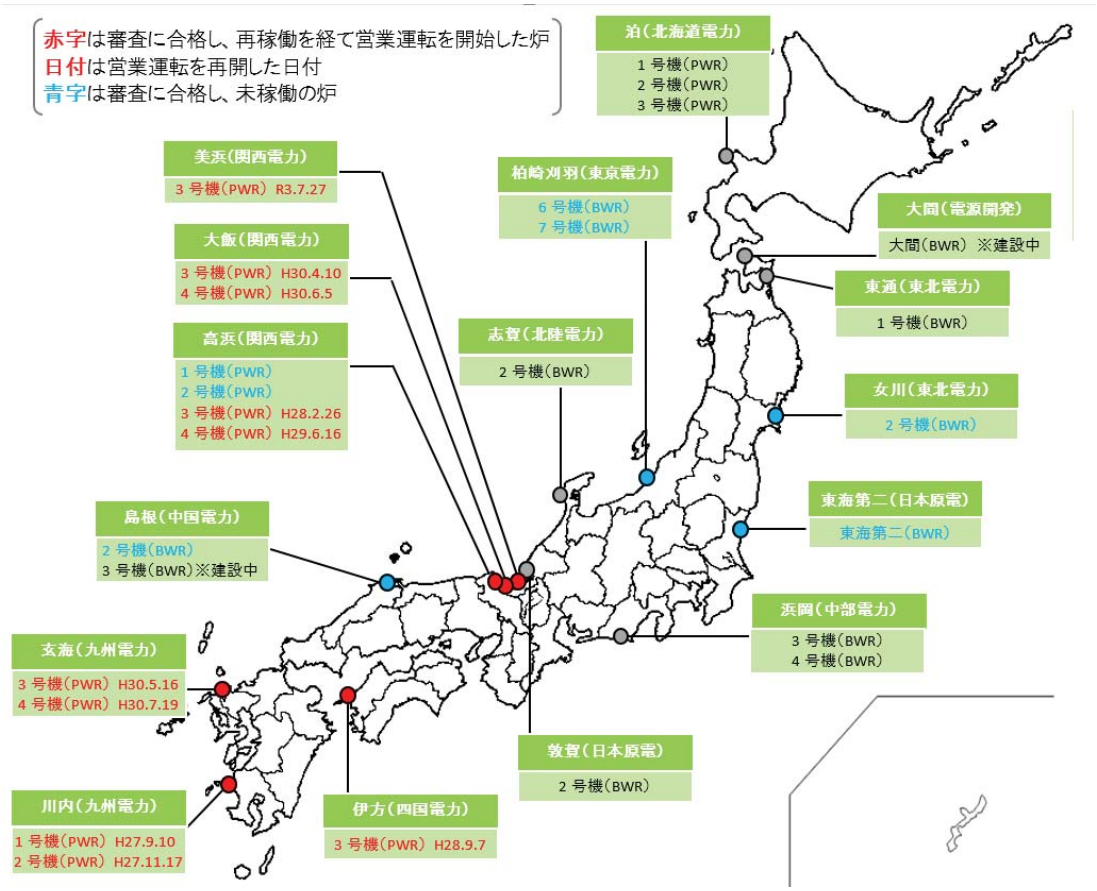
平成 26 年９月、原子力規制委員会は、九州電力川内原子力発電所１・２号機が新規制基準に適合していることを確認し、両機の設置変更を許可した。新規制基準の施行後、適合性審査による設置変更許可は同原発が初となった。その後、原子力規制委員会による審査と検査を経て、両機とも平成 27 年秋に営業運転を再開した。

これを皮切りに、同型の加圧水型軽水炉（ＰＷＲ）に対する審査が進み、関西電力高浜発電所１～４号機、四国電力伊方発電所３号機など、これまでに６発電所 12 基のＰＷＲが設置変更許可を受けている。

沸騰水型軽水炉（ＢＷＲ）としては、平成 29 年 12 月に原子炉設置変更許可がなされた東京電力柏崎刈羽原子力発電所６・７号機のほか、これまで４発電所５基のＢＷＲが設置変更許可を受けている。

なお、原発の再稼働に当たっては、立地自治体の同意[4]が実質的な条件となっている。

（図表２）実用発電用原子炉の新規制基準適合性審査状況（令和３年 10 月末現在）



（原子力規制委員会資料を基に作成）

[4] 同意は法定の要件ではないが、設備の新増設や再稼働に当たっては、原子力安全協定に基づき、原子力事業者が事前に立地自治体の同意を得ることが通例となっている。

（図表３）原子炉設置（変更）許可に至った原発の審査経過（令和３年 10 月末現在）

会社名	発電炉名	原子炉設置(変更)許可手続		工事計画認可	営業運転再開
		審査申請	審査書案 了承 / 決定		
東北電力	女川 2	2013.12.27	2019.11.27 / 2020.02.26		
日本原子力発電	東海第二	2014.05.20	2018.07.04 / 2018.09.26	2018.10.18	
東京電力	柏崎刈羽 6	2013.09.27	2017.10.04 / 2017.12.27		
	柏崎刈羽 7	2013.09.27	2017.10.04 / 2017.12.27	2020.10.14	
関西電力	美浜 3	2015.03.17	2016.08.03 / 2016.10.05	2016.10.26	2021.07.27
	高浜 1	2015.03.17	2016.02.24 / 2016.04.20	2016.06.10	
	高浜 2	2015.03.17	2016.02.24 / 2016.04.20	2016.06.10	
	高浜 3	2013.07.08	2014.12.17 / 2015.02.12	2015.08.04	2016.02.26
	高浜 4	2013.07.08	2014.12.17 / 2015.02.12	2015.10.09	2017.06.16
	大飯 3	2013.07.08	2017.02.22 / 2017.05.24	2017.08.25	2018.04.10
	大飯 4	2013.07.08	2017.02.22 / 2017.05.24	2017.08.25	2018.06.05
中国電力	島根 2	2013.12.25	2021.06.23 / 2021.09.15		
四国電力	伊方 3	2013.07.08	2015.05.20 / 2015.07.15	2016.03.23	2016.09.07
九州電力	玄海 3	2013.07.12	2016.11.09 / 2017.01.18	2017.08.25	2018.05.16
	玄海 4	2013.07.12	2016.11.09 / 2017.01.18	2017.09.14	2018.07.19
	川内 1	2013.07.08	2014.07.16 / 2014.09.10	2015.03.18	2015.09.10
	川内 2	2013.07.08	2014.07.16 / 2014.09.10	2015.05.22	2015.11.17

（一般社団法人日本原子力産業協会資料、原子力規制委員会ＨＰを基に作成）

イ　特重施設の設置

新規制基準では、意図的な航空機の衝突等のテロリズムへの対処に関する規定も新設された。

特に、テロ対策として、航空機の衝突等の際に遠隔で原子炉の冷却などを行うための「特定重大事故等対処施設」（特重施設）は、設置期限が原発本体の工事計画認可から５年以内とされているが、大規模な工事が必要なため、設置期限に間に合わないとの見通しが九州、四国、関西電力から示された。これに対して、平成 31 年４月、特重施設の期限内設置が行われない原発について、その設置者に対し、使用停止命令を行う方針が原子力規制委員会によって決定された。

ただし、同年 10 月 16 日の原子力規制委員会で、定期検査により使用を停止していることが明らかである発電用原子炉施設には、使用の停止を命ずることはしない方針が了承されている。この結果、電力各社は特重施設が期限内に完成しない発電用原子炉施設の使用を定期検査により停止しているため、原子力規制委員会による停止命令が行われたことはない。

(3) 運転期間延長認可制度の導入

新規制基準の導入とともに、平成 25 年７月に運転期間延長認可制度が施行された。

運転期間延長認可制度とは、発電用原子炉を運転することができる期間を運転開始から 40 年（いわゆる 40 年ルール）とした上で、20 年を上限として１回に限り延長することを

認める制度であり、延長しようとする期間において安全性を確保するための基準に適合することを求めている。

これまで、関西電力高浜発電所１・２号機、美浜発電所３号機及び日本原子力発電東海第二発電所の運転延長が原子力規制委員会により認可されている。これらのうち、関西電力美浜発電所３号機は、令和３年４月に福井県が再稼働に同意したことを受けて、６月 23 日に再稼働し、翌月 27 日に営業運転を再開した。

３　新たな検査制度

(1) 新たな検査制度の導入

平成 29 年の第 193 回国会において改正された原子炉等規制法により、事業者検査及び原子力規制検査等の見直しを始めとする原子力事業者等に対する検査制度の見直しに関する規定等が整備され、新たな検査制度（原子力規制検査）が令和２年４月１日に施行された。

新たな検査制度導入の背景としては、これまでの検査制度の見直しを行った結果、事業者が安全を確保するという一義的責任を負っていることが不明確などの問題点が見つかったことがある。これらの改善に向け、原子力規制委員会において検討が行われ、事業者自らに検査義務等を課すなどの原子力規制検査を行うこととなった。

これにより、原子力規制庁が、事業者に対し、自ら改善活動を積極的かつ的確に運用することを求めた上で、原子力規制検査を行うことで、事業者の弱点や懸念点等に注視して監督を行えるようになり、安全上の影響が大きい事象に至る前に改善に結びつくことが期待されている。

(2) 核物質防護

令和２年度に行われた原子力規制検査において検査対象となった実用発電用原子炉等のうち、東京電力柏崎刈羽原子力発電所では、東京電力社員が令和２年９月に他人のＩＤカードを使用して防護区域にある中央制御室まで入域した事案が判明し、原子力規制委員会は、令和３年２月８日、重要度「白」（図表４参照）と評価した。

また、令和２年３月以降、同発電所内の核物質防護設備の機能の一部が喪失したにもかかわらず、実効性のある代替措置を講じていなかったことから複数箇所において不正な侵入を検知できない可能性がある状態となっていた事案について、原子力規制委員会は、令和３年３月 16 日、重要度「赤」（図表４参照）と評価した。

原子力規制委員会は、これらの個別事案の重要度評価の結果を踏まえ、令和３年３月 23 日、同発電所の原子力規制検査に係る対応区分を「第４区分」（図表５参照）に変更した。さらに、約 2,000 人・時間を目安として追加検査を行うことを決定した。検査には１年以上かかる見通しとなっている。

加えて、翌４月 14 日には東京電力に対して対応区分が「第１区分」（図表５参照）となるまで同発電所における特定核燃料物質の移動を禁止する是正措置命令（事実上の運転禁止命令）を発出した。

一方、東京電力は令和３年９月 22 日、原子力規制委員会の求めを受け、前述のＩＤ不正使用事案と核物質防護設備機能の一部喪失事案に対する根本原因分析、改善措置活動の計画等を取りまとめ、同委員会に報告書を提出した。

また、衆議院では、令和３年３月 18 日、同発電所の核物質防護設備の機能の一部喪失事案について、経済産業委員会と原子力問題調査特別委員会による連合審査会が開かれ、議論が交わされた。

（図表４）実用発電用原子炉施設の個別事案に対する重要度の分類

重要度	安全実績指標の活動実績に応じた分類
緑 ●	機能又は性能への影響があるが限定的かつ極めて小さなものであり、事業者の改善措置活動により改善が見込める水準
白 ○	機能又は性能への影響があり、安全裕度の低下は小さいものの、規制関与の下で改善を図るべき水準
黄 ●	機能又は性能への影響があり、安全裕度の低下が大きい水準
赤 ●	機能又は性能への影響が大きい水準

（内閣府原子力委員会ＨＰを基に作成）

（図表５）実用発電用原子炉施設及び核燃料施設等の対応区分の分類

対応区分	施設の状態
第1区分	各監視領域における活動目的は満足しており、事業者の自律的な改善が見込める状態
第2区分	各監視領域における活動目的は満足しているが、事業者が行う安全活動に軽微な劣化がある状態
第3区分	各監視領域における活動目的は満足しているが、事業者が行う安全活動に中程度の劣化がある状態
第4区分	各監視領域における活動目的は満足しているが、事業者が行う安全活動に長期間にわたる又は重大な劣化がある状態
第5区分	監視領域における活動目的を満足していないため、プラントの運転が許容されない状態

（内閣府原子力委員会ＨＰを基に作成）

４　東京電力福島第一原子力発電所の廃炉に向けた取組

(1) 廃止措置等の実施に向けた基本方針等

東京電力福島第一原子力発電所は６基全てで廃炉が決定しており、「東京電力ホールディングス（株）福島第一原子力発電所の廃止措置等に向けた中長期ロードマップ」（以下「ロードマップ」という。）（令和元年 12 月改訂版）に基づき、廃炉に向けた取組が進められている。

ロードマップでは、東京電力福島第一原子力発電所の安定化に向けた取組を３期に分けて実施することとしており、平成 25 年 11 月から４号機の使用済燃料プールからの燃料取り出しが開始（平成 26 年 12 月に完了）されたことにより、現在は第２期の工程に入っている。なお、廃炉措置が終了するまでには 30～40 年かかると想定されている。

(2) 使用済燃料プールからの燃料取り出し

１号機のプールには 392 体の燃料が保管されている。燃料取り出し作業のため、放射性物質の飛散抑制を目的として設置されていた建屋カバー（平成 23 年 10 月設置）を解体し、内部のがれきを撤去した上で、燃料取り出し用カバーを建設することとされている。建屋カバーの解体工事が完了し、現在はオペレーティングフロア上のがれきの撤去作業が進められている。

２号機のプールには 615 体の燃料が保管されており、取り出しに向け、建屋南側に小規

模開口を設置しアクセスする方針である。現在は、構台設置の前段階となる地中埋設物等の撤去が進められており、今後、地盤改良を実施した後に令和４年度上期より構台設置に着手する予定となっている。

３号機のプールには566体の燃料が保管されていた。まず、大型のがれきの撤去や除染等の線量低減対策が行われた後、平成30年２月に燃料取り出し用カバー（ドーム屋根）と取り出し設備の設置が完了した。そして、平成31年４月より燃料取り出しを開始し、令和３年２月に全ての取り出しが完了した。

４号機については、水素爆発は起きたものの、事故当時定期検査中であったため、全ての燃料（1,535体）が使用済燃料プールに保管されていた。このような状況から、平成25年11月に、他の原子炉に先行して使用済燃料の取り出し作業が始められた。取り出された燃料は順次、東京電力福島第一原子力発電所敷地内にある共用プール等へ移送され、翌26年12月に全ての燃料体の移送が完了した。

(3) 燃料デブリ取り出し

１～３号機では、事故により溶融した燃料や原子炉内構造物等が冷えて固まった「燃料デブリ」が原子炉内の広範囲に存在していると推測されている。現状では、原子炉建屋内は線量が非常に高く、燃料デブリの所在や状態を直接確認できる状況にないが、燃料デブリ取り出しに向け、遠隔操作機器・装置等による内部状況調査が進められている。

平成31年２月、２号機において、燃料デブリと思われる堆積物を機器による遠隔操作で掴んで動かせることが確認された。これを踏まえ、ロードマップにおいては、最初に燃料デブリ取り出しに着手する号機を２号機とし、気中工法[5]による横からの取り出しを令和３年内に開始すること、その後、取り出し規模の更なる拡大を図っていくことが示された。しかし、新型コロナウイルスの感染拡大による準備作業への影響から、取り出しは１年程度遅延する見通しとなっている。

(4) 汚染水対策

ア　汚染水問題への対応

原子炉建屋内では、原子炉内に注水して冷却を続けることで低温の安定状態を維持しているが、この放射能に汚染された水が建屋に流入した地下水と混ざり合うことで、日々新たな汚染水が発生している。このため、平成25年９月に原子力災害対策本部が「東京電力（株）福島第一原子力発電所における汚染水問題に関する基本方針」を決定し、①汚染源を「取り除く」、②汚染源に水を「近づけない」、③汚染水を「漏らさない」という３つの基本方針に沿って対策が進められている。

ロードマップでは、汚染水の発生量を2020（令和２）年内に１日当たり150㎥程度、2025（令和７）年内に１日当たり100㎥程度に抑制することが掲げられており、令和２年は１日

[5] 格納容器を水で満たさず、一部の燃料デブリが気中に露出した状態で、燃料デブリを取り出す工法。格納容器を水で満たす冠水工法は線量の低減が期待できる一方、技術的難易度が高く、より実現性の高い気中工法での取り出しに軸足が置かれている。

当たり約140㎥の発生量となっている。

汚染源を「取り除く」対策として、原子炉建屋内に滞留している汚染水は、多核種除去設備（ＡＬＰＳ）[6]などを含む複数の浄化設備で処理されている。汚染水を浄化処理し、放射性物質の大部分を取り除いたＡＬＰＳ処理水[7]には、ＡＬＰＳ等の浄化設備で除去できず放射性物質の環境放出に関する規制基準値を超えるトリチウム[8]が含まれるため、その取扱いが課題となっている。

イ　ＡＬＰＳ処理水の取扱い

敷地内のタンクに貯蔵されているＡＬＰＳ処理水等については、令和３年11月11日現在の貯蔵量は約128.3万㎥となっている。令和２年12月に約137万㎥のタンクの設置が完了しており、令和４年夏以降には、タンクが満杯になる見通しとなっている。

ＡＬＰＳ処理水の処分方法について、政府の「多核種除去設備等処理水の取扱いに関する小委員会」における議論が３年以上かけて行われた結果、令和２年２月、「実績のある水蒸気放出及び海洋放出が現実的な選択肢である」こと等を内容とする報告書が取りまとめられた。一方、ＡＬＰＳ処理水の環境中への放出による農林水産業等への風評被害を懸念する声もあることから、報告書は政府に対し、「地元を始めとした幅広い関係者の意見を丁寧に聞きながら、処分方法だけでなく風評影響への対策を含めた方針を決定すること」を提言している。

同報告書を踏まえ、政府は地元の地方自治体や農林水産業を始めとする業界関係者等の意見の聴取を進めつつ、書面による意見募集を行い、政府内で検討を深め、令和３年４月13日に開催した「廃炉・汚染水・処理水対策関係閣僚等会議」において、風評影響を最大限抑制する対応を徹底することを前提に、処理水の処分を行うこととし、処分方法としては、国内での実績がある点やモニタリング等を確実に実施可能とされている点を評価して、２年後を目途に、ＡＬＰＳ処理水を海洋放出する基本方針を決定した。

ウ　海洋放出の具体的方法

基本方針では、海洋放出の具体的な方法として、風評影響を最大限抑制するため、トリチウムの濃度は、サブドレン等の排水濃度の運用目標（１Ｌ当たり1,500ベクレル未満）[9]と同水準まで海水で希釈することとし、海洋放出の実施に当たっては、周辺環境に与える

---

[6] 薬液による沈殿処理や吸着材による吸着など、化学的・物理的性質を利用した処理方法で、トリチウムを除く 62 種類の放射性物質を国の安全基準を満たす水準まで取り除くことができる設備。

[7] トリチウム以外の放射性物質が、環境放出の際の規制基準値を確実に下回るまで、ＡＬＰＳ等で浄化処理した水を指す。令和３年４月のＡＬＰＳ処理水の処分に関する基本方針の決定を機に風評被害防止を目的にＡＬＰＳ処理水の定義が変更された。なお、ＡＬＰＳ等で浄化処理したものの、規制基準を上回る水については「処理途上水」と呼び、これらも敷地内のタンクに貯蔵されている。

[8] 三重水素とも呼ばれるトリチウムは、水素の放射性同位体で、極めて弱いベータ線を放出する。核分裂や放射化によっても生成するが、宇宙線でも発生するため、自然界にも存在し、その多くが水の形で拡散する。また、原子炉や再処理施設の排気・排水中にも含まれている。

[9] トリチウム濃度の規制基準値は１Ｌ当たり 60,000 ベクレルであるため、海洋放出されるＡＬＰＳ処理水のトリチウム濃度は規制基準値の 40 分の１の水準となる。

影響等を確認しつつ、慎重に少量での放出から開始して客観性・透明性を最大限高めるべく放出前・放出後のモニタリングを強化・拡充することとしている。

令和３年８月25日、東京電力は、海洋放出について、港湾内の放射性物質の影響を避け、港湾外から取水した海水でＡＬＰＳ処理水を希釈し、また、放出した水が取水した海水に再循環することを抑制するため、岩盤をくり抜いた海底トンネル（約１㎞）を経由して放出する計画を公表した。

また、ＡＬＰＳ処理水を保管する137万㎥のタンクのうち、約３万㎥分を放射性物質濃度の分析用に転用し、必要な装置などを設置することとしている。

エ　風評被害対策

風評影響の最大限の抑制など基本方針に定めた事項を確実に実施していくためには、風評影響の継続的な実態把握や対策の進捗管理、必要な追加対策を機動的に実施していくことが必要であることから、廃炉・汚染水・処理水対策関係閣僚等会議の下に、「ＡＬＰＳ処理水の処分に関する基本方針の着実な実行に向けた関係閣僚等会議」（実行会議）が令和３年４月に設置された。

同実行会議に設置されたワーキンググループでは、令和３年５月から７月にかけて、漁業関係者などを含む風評影響を受ける可能性のある関係者からのヒアリングが計６回行われた。

８月24日に開催された実行会議では、海洋放出に伴う国内外における国産水産物の需要減少等の事態に機動的に対応するため、新たな緊急避難的措置として、冷凍可能な水産物の一時的買取り・保管、冷凍できない水産物の販路拡大等について基金等の仕組みを構築することなどを内容とする「ＡＬＰＳ処理水の処分に伴う当面の対策」が取りまとめられた。また、ＩＡＥＡ等「外部の目」を入れたモニタリング等により透明性を確保することで、国内外に信頼性の高い情報を発信することとしている。

５　原子力災害対策

(1) 地域防災計画・避難計画の策定

現行の原子力災害対策は、東京電力福島第一原子力発電所事故の教訓やＩＡＥＡの国際基準を踏まえて原子力規制委員会が策定した「原子力災害対策指針」に基づき、原子力災害対策重点区域等が設定され、緊急時には定められた基準にのっとって避難や屋内退避等の防護措置が実施されることとなっている。

原子力災害対策重点区域[10]に含まれる都道府県及び市町村は、政府の「防災基本計画」及び「原子力災害対策指針」に基づいて、原子力災害時の情報提供や防護措置の準備を含めた必要な対応策を地域防災計画（原子力災害対策編）に定めることとされている。

---

[10] ＩＡＥＡの国際基準を参考に、原子力施設から概ね半径５～30㎞圏内は緊急防護措置準備区域（ＵＰＺ）と呼ばれ、原子力災害時に屋内退避などの予防的な防護措置の準備を行うこととされている。また、おおむね半径５㎞圏内は予防的防護措置準備区域（ＰＡＺ）と呼ばれ、緊急時には放射性物質放出前における即時避難等の予防的防護措置の準備を行うこととされている。

また、原発が立地する13の地域ごとに内閣府が設置した「地域原子力防災協議会」及びその作業部会において、地域防災計画・避難計画の具体化・充実化の取組が行われている。同協議会において、各自治体の避難計画を含む当該地域の「緊急時対応」が取りまとめられ、原子力災害対策指針等に照らして具体的かつ合理的であることが確認された上で、全閣僚と原子力規制委員長等で構成される「原子力防災会議」に確認結果が報告され、「緊急時対応」に対する国としての了承が行われる。

これまで、「原子力防災会議」において、地域の緊急時対応の確認結果が了承されたのは、川内、伊方、高浜、泊、玄海、大飯、女川、美浜及び島根の計９地域となっている。

令和３年３月末時点で、原子力災害に係る地域防災計画については、対象となる135市町村全てで策定済みであり、避難計画については、121市町村で策定済みとなっている。

(2) 感染症流行下での原子力災害対策

新型コロナウイルスのような感染症の流行下において、原子力災害が発生した場合、住民等の被ばくによるリスクと感染症の拡大によるリスクの双方について考慮することが求められる。

内閣府は令和２年６月、「新型コロナウイルス感染拡大を踏まえた感染症の流行下での原子力災害時における防護措置の基本的な考え方について」を、同年11月には、「感染症流行下での原子力災害時の防護措置の実施ガイドライン」を示した。今後、ガイドラインに基づいて、各地域の実情に合わせた原子力災害対策について検討及び準備を進めることが求められている。

６　核燃料サイクル

我が国は、資源の有効利用、高レベル放射性廃棄物の減容化・有害度低減等の観点から、使用済燃料を再処理し、回収されるプルトニウム等を有効利用する核燃料サイクルの推進を基本的方針としている。

核燃料サイクルとは、原子力発電所から発生する使用済燃料の中からウランやプルトニウムといった燃料として再利用可能な物質を取り出し（再処理）、ウランやプルトニウムを混ぜ合わせた「ＭＯＸ燃料」と呼ばれる燃料に加工して、もう一度発電に利用することをいい、現在の原発（軽水炉）にＭＯＸ燃料を使用することを「プルサーマル」という。ＭＯＸ燃料を現在の原発で使用するサイクルを軽水炉[11]サイクル、高速炉を開発しＭＯＸ燃料を使用するサイクルを高速炉[12]サイクルという。

---

[11] 軽水（普通の水）が減速材と冷却材に兼用されており、濃縮ウランが燃料に用いられる。軽水炉は世界の原子力発電の主流となっており、蒸気を発生させる仕組みの違いによって沸騰水型炉（ＢＷＲ）と加圧水型炉（ＰＷＲ）の２種類に分けられる。

[12] 高速炉は、核分裂により発生する高速中性子による核分裂連鎖反応を用いて発電する原子炉である。従来の軽水炉とは異なり、減速材は使用せず、冷却材には中性子を減速・吸収しにくいナトリウムを使用し、原子炉で発生した熱で水を蒸気に変えタービンを回す。

高速増殖炉は、高速炉の一種で、高速中性子による核分裂反応を用いてウラン 238 からプルトニウム 239 を生産することで、発電により使用する燃料より多くの燃料を新たに生成することができるとされている。

現在、再稼働している10基の原発のうち、ＭＯＸ燃料を使用する炉（プルサーマル炉）は４基ある。

再処理が行われるまで使用済燃料を安全に管理することは核燃料サイクルの重要なプロセスとなっている。使用済燃料は、各原子力発電所の貯蔵プールなどで貯蔵・管理されているが、本年３月末で各原子力発電所には16,240トンが存在し、貯蔵容量がひっ迫している状況にあり、敷地内の乾式貯蔵施設の設置、使用済燃料プールのリラッキング[13]をはじめ、中間貯蔵施設の建設など、使用済燃料の貯蔵能力の拡大に向けた取組が実施されている。

使用済燃料の再処理、ＭＯＸ燃料の加工等は、青森県六ヶ所村にある日本原燃六ヶ所再処理施設を始めとする関連施設で行われる予定となっている。発電用原子炉以外の新規制基準に基づいて審査が行われ、六ヶ所再処理施設は令和２年７月に、ＭＯＸ燃料加工施設については、同年12月に事業の変更許可がなされた。六ヶ所再処理施設の完成予定は令和４年度上期、ＭＯＸ燃料加工施設については令和６年度上期となっている。また、六ヶ所再処理施設の事業変更許可の取得を受けて、令和２年10月、核燃料サイクル政策に関する政府と青森県との協議の場である核燃料サイクル協議会[14]が10年ぶりに開催され、核燃料サイクル政策の推進等について青森県と関係閣僚等で意見交換等が行われた。

現在は、使用済燃料の再処理施設等が未完成のため、フランスで再処理・加工されたＭＯＸ燃料を使用したプルサーマルが行われているが、今後、設備の工事計画の認可等を経て、竣工、稼働すれば、年間約800トンの使用済燃料を処理することが可能とされている。

電気事業連合会は令和２年12月、地元理解を前提に、稼働するすべての原子力発電所を対象にプルサーマルが導入できるよう検討を進めて、2030年度までに、少なくとも12基の原子力発電所でプルサーマルの実施を目指す計画を示している。

我が国における高速炉開発については、日本原子力研究開発機構の高速増殖原型炉「もんじゅ」が平成６年に初臨界に達したが、平成７年に発生したナトリウム漏えい事故等のトラブルが相次ぎ、平成28年、原子力関係閣僚会議において、もんじゅの廃止移行措置が決定し、平成30年３月に原子力規制委員会により廃止措置計画が認可された。

一方、プルトニウムは核兵器の材料となり得ることから、我が国が核燃料サイクルによりプルトニウムを取り出し、保管量を増加させることに対する国際社会の懸念がある[15]。我が国の方針としては、「我が国におけるプルトニウム利用の基本的な考え方」（平成30年７月31日　原子力委員会決定）において、「原子力基本法にのっとり、『利用目的のないプルトニウムは持たない』」という原則を堅持することとされている。

---

[13] 使用済燃料プールの大きさを変えることなく、使用済燃料の貯蔵ラックの間隔を狭めることにより貯蔵能力を増やすことを指す。

[14] 核燃料サイクル政策について、青森県と関係閣僚が意見交換を行う場で、平成９年の設置以降、過去 12 回開催され、前回は平成 22 年 11 月に開催されている。

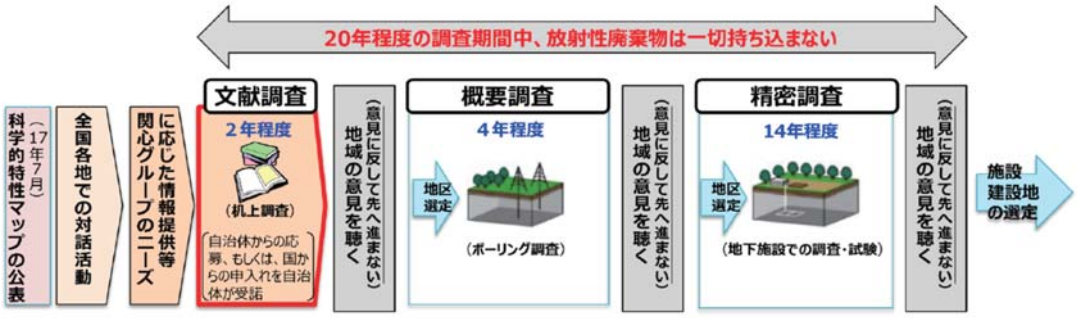
[15] 令和２年末時点での我が国におけるプルトニウム保管量は約 46.1 トンとなっている。内訳としては、国内保管分が約 8.9 トン、フランス及び英国に処理委託した使用済燃料から生じた海外保管分が約 37.2 トンとなっている。

７　高レベル放射性廃棄物の処理・処分に関する取組

高レベル放射性廃棄物の処分方法については、「特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律」（平成12年法律第117号。以下「最終処分法」という。）に基づき、地下300m以深の安定な地層中に処分すること等が定められている。また、同法に基づき、高レベル放射性廃棄物の最終処分施設建設地の選定、最終処分施設の建設と管理、最終処分、処分場の閉鎖、閉鎖後の管理等の実施主体として、原子力発電環境整備機構（ＮＵＭＯ）が平成12年10月に設立され、事業に当たっている。

同法では、処分地の選定プロセスとして、①概要調査地区の選定（文献調査）、②精密調査地区の選定（概要調査）、③最終処分施設建設地の選定（精密調査）という３段階のプロセスを経ることが定められている。

（図表６）処分地選定のプロセス



（出所：経済産業省ＨＰ）

また、同法に基づき、「特定放射性廃棄物の最終処分に関する基本方針」が策定されており、平成27年の改定においては、現世代の責任で地層処分を前提に取組を進めること、地域の地下環境等の科学的特性を国から提示すること等を通じ、国民や地域の理解と協力を得ていくことに努めること等とされた。

同方針の下、地下環境の科学的特性を提示するための要件・基準が政府において議論され、地層処分に関する地域の科学的特性を全国地図の形で示した「科学的特性マップ」が平成29年７月に公表された。同マップは、地層処分の仕組みや地質環境等についての国民的理解を深めるために、文献等により一律の基準で特性の有無を処分地の可能性として評価したものである。

処分地選定までには、処分の実施主体であるＮＵＭＯにより、様々な要素を含めて法律に基づいた段階的な調査（文献調査、概要調査、精密調査）等がなされる必要がある。そこで、科学的特性マップの公表後、最終処分事業の更なる理解の促進を図るため、ＮＵＭＯと国によって全国各地で対話活動が進められている。

地層処分の実施は、諸外国においても大きな課題となっており、処分地が決定しているのは、フィンランドとスウェーデンのみである。フィンランドは、2001年にオルキルオトを処分地に決定し、現在「オンカロ[16]」と呼ばれる処分場建設を進めており、2022年に処分

[16] フィンランド語で「洞穴、深い穴」を意味する。地底 520mまで掘った巨大なトンネルに、100 年以上かけ

を開始する予定となっている。スウェーデンでは、2009年にフォルスマルクが処分地に決定されており、2030年代初めの処分開始が計画されている。なお、フランスでは、東部のビュール地下研究所近傍を候補地として精密調査をしている段階にある。

我が国の処分地の選定に関しては、令和２年11月から北海道寿都町と神恵内村で文献調査が開始され、現在、両自治体において地質図や学術論文等の必要な文献・データの収集、情報の抽出・整理が進められている[17]。

一方で、最終処分法では、経済産業大臣は、次の段階の調査に進む場合には、都道府県知事及び市町村長の意見を聴き、それを十分に尊重しなければならない旨規定しており、その意見に反して次の調査に進むことはないとされている。

北海道は、「北海道における特定放射性廃棄物に関する条例」を平成12年に制定し、同条例において、特定放射性廃棄物の持込みは慎重に対処すべきであり、受け入れ難いことを宣言している。

Ⅱ　第207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（平成 25 年１月 24 日、議院運営委員会理事会において、法律案を付託しての審査は行わないとの申合せがなされた。）。

内容についての問合せ先

原子力問題調査特別調査室　鈴木首席調査員（内線 68790）

て、6,500 トンの放射性廃棄物を運び入れ、無害化するまでの 10 万年間保存する計画となっている。オルキルオトという長年地殻変動が起きていない地に建設されており、オルキルオト原子力発電所に隣接している。

[17] 概要調査地区の選定のため、平成 14 年より、調査受入れ自治体の公募が実施された。平成 19 年１月には高知県安芸郡東洋町が応募したが、同町での調査受入れの民意を問う町長選挙の結果、反対派が勝利し、同年４月に応募が取り下げられている。

地方創生に関する特別委員会

地方創生に関する特別調査室

Ⅰ　所管事項の動向

１　概要

(1) 背景

我が国の総人口は、平成20年をピークとして減少局面に入っており、将来推計人口（平成24年１月推計）[1]によれば、2048年に１億人を下回り、2100年には5,000万人を割り込む水準にまで減少するとされた。加えて、我が国では、地方からの人口流出と東京圏（東京都、埼玉県、千葉県及び神奈川県）への人口集中が続いており、東京圏では、平成８年以降、毎年転入超過の状態が続いている。

このような中、民間の日本創成会議・人口減少問題検討分科会（座長：増田寛也東京大学大学院客員教授（当時））は、平成26年５月に「ストップ少子化・地方元気戦略」を公表した。同戦略は、地方における人口減少の最大の要因は、若者の大都市（特に東京圏）への流出であるとし、このまま若者の流出が続けば、「若年女性（20～39歳の女性人口）」が2040年までに50％以上減少する市区町村数が896（全体の49.8％）に上り、これらの市区町村では、出生率が上昇しても人口減少が止まらず、将来的に消滅するおそれが高いとした。また、若者が合計特殊出生率の低い東京圏へ流入し続けた場合、人口減少のスピードは更に加速するとし、少子化対策の観点から東京一極集中の是正の必要性を指摘した。

この提言が地方関係者等に大きな衝撃を与えたことに加え、政府内において、第２次安倍内閣が進めてきたアベノミクスの効果が地域の隅々にまで行き渡っているとは言えず、これを全国にまで波及させる必要があるとの認識が広がったことなどを背景として、東京一極集中の是正、少子化・人口減少対策、地域経済活性化に向けた更なる取組の必要性が強く認識されるようになった。

(2) 政府の体制整備

平成26年６月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2014」では、地域の活力を維持し、東京への一極集中傾向に歯止めをかけるとともに、少子化と人口減少を克服するための司令塔となる本部を設置し、政府一体となって取り組む体制を整備するとされた。これを受け、同年９月、第２次安倍改造内閣は、地方創生を重要課題の一つと位置付け、地方創生担当大臣を新設するとともに、閣議決定により、内閣に「まち・ひと・しごと創生本部」（本部長：内閣総理大臣）を設置した。

(3) まち・ひと・しごと創生法

平成26年11月、まち・ひと・しごと創生に関する施策を総合的かつ計画的に実施することを目的として、「まち・ひと・しごと創生法」（平成26年法律第136号）が制定された。同

[1] 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成24年１月推計）」（出生中位（死亡中位）推計）

法は、まち・ひと・しごと創生の取組に関する基本的な枠組みを示した「基本法的法律」であり、まち・ひと・しごと創生の基本理念、まち・ひと・しごと創生総合戦略の作成等が定められたほか、法律上の根拠規定のなかった「まち・ひと・しごと創生本部」の設置が法定された。

なお、同法では、「まち・ひと・しごと創生」の定義が示されているが、政府は、「まち・ひと・しごと創生」と「地方創生」は同義としている[2]。

【「まち・ひと・しごと創生」の定義（概要）】

人口減少に歯止めをかけ、東京圏への人口の過度の集中を是正し、将来にわたって活力ある日本社会を維持していくため、次の事項を一体的に推進すること。

①まち：国民一人一人が夢や希望を持ち、潤いのある豊かな生活を安心して営むことができる地域社会の形成

②ひと：地域社会を担う個性豊かで多様な人材の確保

③しごと：地域における魅力ある多様な就業の機会の創出

(4) 長期ビジョン及び総合戦略の策定

政府は、まち・ひと・しごと創生法に基づき、「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン[3]」（以下「長期ビジョン」という。）及び「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（以下「総合戦略」という。）を策定して、地方創生の取組を進めている。

このうち、①長期ビジョンは、「人口の現状及び将来の見通し」を示すもので、②総合戦略は、長期ビジョンを踏まえて策定される「政府が講ずべきまち・ひと・しごと創生に関する施策を総合的かつ計画的に実施するための計画」である。

長期ビジョン及び第１期総合戦略は、平成26年12月に閣議決定され、平成27年度から令和元年度まで第１期の取組が推進された。また、令和元年12月には、第１期総合戦略の期間が令和元年度で終了することを踏まえ、長期ビジョン（令和元年改訂版）及び第２期総合戦略（計画期間：令和２年度～６年度）が閣議決定された。このうち、第２期総合戦略では、第１期総合戦略の取組の検証結果[4]を踏まえ、東京圏への転入超過は一貫して増加しており、更なる取組が必要であるとの認識を示した上で、将来にわたって「活力ある地域社会」の実現と、「東京圏への一極集中」の是正を共に目指すため、新たな４つの基本目標と２つの横断的な目標の下に地方創生に取り組むこととされた。（次ページ**「第２期『まち・ひと・しごと創生総合戦略』の概要」**参照）。

---

[2] 第187回国会衆議院地方創生に関する特別委員会（平成26年10月15日）における石破地方創生担当大臣（当時）答弁

[3] まち・ひと・しごと創生長期ビジョンの策定は、まち・ひと・しごと創生法に法定されているものではないが、同法第８条第３項において、総合戦略の案を作成するに当たっては、「人口の現状及び将来の見通し」を踏まえることとされていることから、これを明らかにするために策定されたものである。

[4] 「第１期『まち・ひと・しごと創生総合戦略』に関する検証会」は、第１期総合戦略の４つの基本目標のうち「地方への新しいひとの流れをつくる」「若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」については、「各施策の進捗の効果が現時点では十分に発現するまでに至っていない」と評価し、特に、地方創生の推進に向けて大きな課題となっている「東京一極集中の是正」については、引き続き議論が必要とした。

第２期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の概要

【地方創生の目指すべき将来】

〇将来にわたって「活力ある地域社会」の実現 ⇒①人口減少を和らげる、②地域の外から稼ぐ力を高めるとともに、地域内経済循環を実現する、③人口減少に適応した地域をつくる	**〇「東京圏への一極集中」の是正** ◆地方と東京圏との転入・転出を均衡（2024）

【新たな４つの基本目標と主な個別施策等】

政策目標	主な個別施策等
基本目標１　稼ぐ地域をつくるとともに、安心して働けるようにする	
〇地域の特性に応じた、生産性が高く、稼ぐ地域の実現	・地域企業の生産性革命の実現 ・農林水産業の成長産業化 ・地域の魅力のブランド化
〇安心して働ける環境の実現	・若者・非正規雇用対策の推進 ・女性・若者・高齢者・障害者が活躍できる社会の実現
基本目標２　地方とのつながりを築き、地方への新しいひとの流れをつくる	
〇地方への移住・定着の推進	・政府関係機関の地方移転 ・企業の地方拠点強化 ・地方大学振興、高校の機能強化
〇地方とのつながりの構築	・関係人口の創出・拡大 ・ふるさと納税（企業版ふるさと納税を含む）の健全な発展
基本目標３　結婚・出産・子育ての希望をかなえる	
〇結婚・出産・子育てしやすい環境の整備	・結婚・出産・子育ての支援 ・ワーク・ライフ・バランスの推進 ・「地域アプローチ」による少子化対策・働き方改革の推進
基本目標４　ひとが集う、安心して暮らすことができる魅力的な地域をつくる	
〇活力を生み、安心な生活を実現する環境の確保	・都市のコンパクト化 ・「小さな拠点」の形成の推進 ・連携中枢都市圏等の取組の充実 ・観光地域づくり、文化やスポーツ・健康によるまちづくり

【２つの横断的な目標と主な個別施策等】

政策目標	主な個別施策等
横断的な目標１　多様な人材の活躍を推進する	
〇多様なひとびとの活躍による地方創生の推進	・地方創生を担う多様な組織の見える化と支援 ・地方自治体への人材派遣 ・地域運営組織の取組の支援
〇誰もが活躍する地域社会の推進	・女性・高齢者等の新規就業促進 ・外国人の地域への定着促進
横断的な目標２　新しい時代の流れを力にする	
〇地域におけるSociety5.0の推進	・５Ｇ等情報通信基盤の早期整備 ・未来技術活用による地方創生 ・「スーパーシティ」構想の推進
〇地方創生ＳＤＧｓの実現などの持続可能なまちづくり	・地方創生ＳＤＧｓの普及促進 ・地方自治体によるＳＤＧｓ達成のためのモデル事例の形成

(5) 第２期総合戦略の改訂

政府は、第２期総合戦略の策定後に新型コロナウイルス感染症（以下「感染症」という。）の感染が拡大したことを踏まえ、第２期総合戦略を見直し、令和２年12月、第２期総合戦略（2020改訂版）を閣議決定した。2020改訂版では、感染症の影響を踏まえた地方創生の今後の方向性が示され、関連する施策の追加等が行われた。

具体的には、まず、感染症による変化として、感染症の拡大が我が国の地域経済に甚大な影響を与えたとする一方で、①テレワーク経験者が増加したこと、②地方移住への関心が高まったこと、③東京圏から地方へのひとの流れが見られるようになったこと[5]などの国民の意識・行動変容を挙げている。また、感染症の影響を踏まえた地方創生の今後の方向性では、感染症が拡大しない地域づくり等に取り組むことが重要とした上で、これまでの地方創生の取組を着実に行うとともに、①感染症による意識・行動変容を踏まえた、ひと・しごとの流れの創出、②各地域の特色を踏まえた自主的・主体的な取組の促進という方向性に沿って、地方創生の取組を進めていくことが重要としている。これを踏まえ、個別の施策として、地方創生テレワーク（テレワーク交付金の創設等）（３(3)参照）、魅力ある地方大学の実現（地方国立大学の特例的な定員増等）、企業版ふるさと納税（人材派遣型）（３(4)参照）、オンライン関係人口（３(6)参照）などの取組が追加された。

(6) まち・ひと・しごと創生基本方針2021の策定

政府は、平成27年度以降、毎年６月頃にまち・ひと・しごと創生基本方針を閣議決定しており、同方針で掲げられた事項が翌年度予算の概算要求や、年末の総合戦略の改訂に反映されてきた。

令和３年６月に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生基本方針2021」（以下「基本方針2021」という。）では、我が国の経済社会が目指す大きな政策の方向性を踏まえつつ、①ヒューマン（地方へのひとの流れの創出や人材支援に着目した政策）、②デジタル（地域の課題解決や魅力向上に資する地方におけるＤＸ（デジタル・トランスフォーメーション）に向けた施策）、③グリーン（地方がけん引する脱炭素社会の実現に向けた施策）の３つの視点から地方創生の取組を力強く推進するとし、それぞれの視点について、具体的な取組の方向性が示された。

【地方創生の３つの視点に基づく具体的な取組】

①ヒューマン	②デジタル	③グリーン
・地方創生テレワークの推進 ・企業の地方移転等の促進 ・地域への人材支援の充実 ・子育て世帯の移住等の更なる推進 ・関係人口の更なる創出・拡大 ・魅力ある地方大学の創出	・５Ｇなどの情報通信基盤の早期整備 ・デジタル分野の人材支援 ・データ活用基盤の整備 ・ＤＸ推進による地域課題の解決、地域の魅力向上	・グリーン分野の人材支援 ・脱炭素関連情報の共有や官民協働の取組の推進 ・地方創生ＳＤＧｓ等の推進 ・地域社会・経済を支える分野における脱炭素化の取組の推進

[5] 東京圏への転入超過数は、令和２年４月以降、前年比で大きく減少し、特に東京都では、令和２年７月から令和３年２月まで８か月連続で転出超過となるなど、ひとの流れに大きな変化が生じた。

(7) 地方版総合戦略の策定

まち・ひと・しごと創生法では、都道府県及び市区町村は、国の総合戦略を勘案して、地方版総合戦略（「都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略」及び「市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略」をいう。）を定めるよう努めなければならないとしている。同法の施行以降、ほぼ全ての地方自治体で地方版総合戦略が策定されており、令和元年12月の国の第２期総合戦略の策定を受け、９割近くの地方自治体において、第２期総合戦略を勘案した地方版総合戦略の策定等が行われた。各地方自治体では、地方版総合戦略に基づき、引き続き、地域の実情に即した具体的な取組が進められている。

こうした地方の取組に対し、政府は、各種の情報支援、人材支援、財政支援を行っているほか、地域再生制度による支援措置を講じている。

(8) デジタル田園都市国家構想

岸田内閣総理大臣は、所信表明演説（令和３年10月８日）において、「地方を活性化し、世界とつながる『デジタル田園都市国家構想』」を実現させるべく、地方からデジタルの実装を進め、新たな変革の波を起こし、地方と都市の差を縮めていくとし、そのために５Ｇや半導体、データセンターなど、デジタルインフラの整備を進めることを表明した。

令和３年11月10日に発足した第２次岸田内閣においては、「まち・ひと・しごと創生担当大臣」に代え、「デジタル田園都市国家構想担当大臣」が任命され、翌11日には、デジタル田園都市国家構想の具体化を図るとともに、デジタル実装を通じた地方活性化を推進するため、「デジタル田園都市国家構想実現会議」（以下「構想実現会議」という。）の第１回会議が開催された。

第１回構想実現会議においては、構想の実現のための具体的支援策として、デジタル庁が主導して、自治体クラウドや５Ｇ、データセンターなどのデジタル基盤の整備を進めるとしたほか、地方創生のための既存の各種交付金に加え、新しく創設するデジタル田園都市国家構想推進交付金を活用することなどが挙げられた。

これを受け、「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」（令和３年11月19日閣議決定）においては、「デジタル田園都市国家構想」の推進に向け、デジタルを活用した、意欲ある地域による自主的な取組を応援するための交付金を大規模に展開することが明記された。これを踏まえ、令和３年度補正予算において、デジタル田園都市国家構想推進交付金として200億円、地方創生拠点整備交付金として460億円が計上された。

今後、デジタル田園都市国家構想に関し、当面の具体的施策及び中長期的に取り組んでいくべき施策の全体像について、令和３年内を目途に取りまとめを行うことが予定されている[6]。

２　地域再生制度

地域再生制度は、地域再生（地域経済の活性化、地域における雇用機会の創出その他の

[6] 第１回構想実現会議（令和３年 11 月 11 日）における内閣総理大臣発言

地域の活力の再生）を推進するため、地域が行う取組を国が支援するもので、平成15年に地域再生本部決定に基づく取組としてスタートし、平成17年制定の「地域再生法」（平成17年法律第24号）によって法制化された。

地域再生法では、地方自治体が地域再生計画を作成し、内閣総理大臣がこれを認定することとされており、地方自治体は、認定地域再生計画に記載された事業の実施に当たり、同法に規定された税制・財政・金融上の各種支援措置の適用を受けることができる。

地域再生制度は、当初、構造改革特区制度とともに、地域の活性化を図るための車の両輪として位置付けられていた。しかし、第２次安倍内閣の下、地方創生が内閣の重要課題とされると、地方創生推進のための支援制度として位置付けられるようになり、数次の地域再生法の改正によって、①地方創生推進交付金、②企業版ふるさと納税、③地方拠点強化税制（本社機能の地方移転等に対する税制優遇制度）など、地方創生に係る支援措置の拡充が図られてきた。

３　地方創生の主な施策

(1) 地方創生関係交付金

ア　概要

地方創生関係交付金は、地方からの強い要望を受け、平成28年に創設されたもので、地方版総合戦略に位置付けられ、かつ、認定地域再生計画に記載された事業に対して交付される交付金である。

同交付金には、①地方創生推進交付金（ソフト事業を中心）、②地方創生整備推進交付金（道・汚水処理施設・港の整備といった特定のハード事業を対象）、③地方創生拠点整備交付金（ハード事業を対象）の３種類があり、平成28年度以降の当初予算において毎年度1,000億円が計上されている。令和３年度当初予算における地方創生関係交付金1,000億円の内訳は、①地方創生推進交付金552億円、②地方創生整備推進交付金398億円、③地方創生拠点整備交付金50億円となっている。

なお、③地方創生拠点整備交付金は、当初予算のほか、平成28年度以降の各年度の補正予算において必要額（令和３年度補正予算460億円）が計上されている。

イ　地方創生推進交付金等の特色

地方創生推進交付金及び地方創生拠点整備交付金の交付対象事業は、地方版総合戦略に位置付けられた地方創生事業全般とされているが、従来型の事業（縦割り、全国一律等）を排除するため、地方自治体の自主的・主体的で先導的な事業（自立性、官民協働、地域間連携、政策間連携の要素を有する事業）に限定されている。

また、同交付金が「バラマキ型」とならないよう、数値目標の設定等による効果検証の仕組みが設けられているほか、地方創生推進交付金及び地方創生拠点整備交付金の一部については、外部有識者による評価を経て交付決定されている。

ウ　地方創生推進交付金の運用改善

地方創生推進交付金は、予算執行率（予算現額（当初予算額＋前年度からの繰越額）に対する支出済額の割合）が必ずしも高くなかったため、地方からの要望も踏まえ、毎年度、ハード事業割合の弾力化や交付上限額の引上げ等の運用改善が行われてきた。この運用改善や対象事業の拡大等によって、予算執行率は年々増加傾向（平成28年度から令和元年度まで34.1%、46.5%、52.6%、55.6%）となっている。しかし、依然として予算現額の６割未満となっており、地方六団体は、更なる制度の拡充やより弾力的で柔軟な取扱いを求めている。

(2) 新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金

ア　地方創生臨時交付金の創設

感染拡大の防止や、地域経済・住民生活の支援のため、地方自治体が必要な事業を実施できるよう、令和２年度において、新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金（以下「地方創生臨時交付金」という。）が創設され、補正予算や予備費によって、令和２年度及び３年度の累計で8.4兆円が確保された。

同交付金には、①地方単独事業分、②国庫補助事業等の地方負担分、③事業者支援分、④協力要請推進枠等がある。このうち、①地方単独事業分は、感染症への対応として効果的な対策、③事業者支援分は、主として感染拡大の影響を受けている事業者に対する効果的な支援等であれば、いずれも原則として使途に制限がない比較的自由度の高い交付金となっている。一方、④協力要請推進枠等は、主として都道府県による時短要請に応じた飲食店に対する協力金等の財源として交付されるもので、使途が限定された交付金となっている。

さらに、令和３年度補正予算においては、地方創生臨時交付金として6.8兆円（地方単独事業分1.2兆円、国庫補助事業の地方負担分0.3兆円、検査促進枠分0.3兆円、協力要請推進枠等分5.0兆円）が計上されており、このうち今回新設される「検査促進枠」は、都道府県によるＰＣＲ検査等の無料化を支援するために交付されるものである。

イ　地方創生臨時交付金（地方単独事業分）

地方創生臨時交付金は、令和２年度の第１次から第３次までの補正予算において総額4.5兆円（地方単独事業分3.7兆円、国庫補助事業等の地方負担分0.6兆円、協力要請推進枠等0.3兆円）が計上された。このうち、地方単独事業分については、人口、事業所数、感染状況、財政力などを反映して、各地方自治体への交付限度額が決定された。令和２年度は、地方単独事業分3.7兆円のうち2.9兆円が交付決定され、①雇用維持、事業継続等（持続化給付金・家賃支援給付金等の補完的事業、独自の事業者支援・雇用維持対策等）、②感染拡大防止、医療提供体制の整備等（発熱外来の整備、ＰＣＲ検査の実施等）、③経済活動の回復等（キャッシュレス推進、行政サービスのオンライン化、オンライン教育の導入支援等）の分野で主として活用された。

令和３年度の地方単独事業分は、令和２年度からの繰越し分のみとなっていたため、全

国知事会は、令和３年10月、感染症の影響による厳しい経済情勢を踏まえ、市町村分を含め２兆円規模の増額を求める旨の提言を行った。これに対し、政府は、令和３年度補正予算において地方単独事業分を1.2兆円増額するなどとしている。

一方で、地方単独事業分については、その使い道が不適切などとの批判を受ける事例もあり、地方自治体には、効果的・効率的な実施となったか等について説明責任を果たしていくことが求められている。

ウ　地方創生臨時交付金（事業者支援分）

緊急事態宣言の発出による人流減少や経済活動への影響を踏まえ、その影響を受けている事業者に対して、都道府県や市町村が地域の実情に応じた支援を実施できるよう、事業者支援分が創設された。事業者支援分は、事業者又は都道府県等が行う感染防止強化策や見回り支援も交付の対象とされている。

令和３年度に、予備費（5,000億円）や国庫補助事業等の地方負担分からの振替（1,000億円）によって、総額6,000億円（都道府県5,000億円、市町村1,000億円）の予算が確保されており、引き続き、地域の実情に応じて、国の施策では十分にカバーできないような取組に活用されることが期待されている。

エ　地方創生臨時交付金（協力要請推進枠等）

感染拡大に対して、国の一定の関与の下に、都道府県等が営業時間短縮要請等を行い、協力金の支払い等を行う場合に交付されるもので、対象となる協力金等は、飲食店、大規模施設運営事業者、テナント事業者、映画館運営事業者等に対するものに限定されている。また、都道府県が行う酒類提供停止要請の影響を受ける酒類販売事業者に対する支援にも一定の要件の下で活用可能となっている。

協力要請推進枠等については、令和２年度に予備費等によって約3.6兆円が確保され、同年度内に約1.9兆円が交付決定された。令和３年度は、令和２年度からの繰越し分のみであったが、令和３年度補正予算において協力要請推進枠等を5.0兆円増額するとしている。

オ　会計検査院による指摘

会計検査院は、令和３年11月、令和２年度決算検査報告を内閣に送付した。決算検査報告では、特定検査対象に関する検査として、新型コロナウイルス感染症対策に関連する各種施策に係る予算の執行状況等の検査を行っている。

この中で、地方創生臨時交付金の令和２年度の執行状況について、予算総額７兆8,992億円に対し、支出済額２兆6,145億円、繰越額５兆2,640億円、不用額７億円となっており、執行率が33.1％であることなどが示された。その上で、令和３年度以降においても引き続き事業は継続しているため、多額の繰越額を計上した事業について、その原因を分析するなどして、適時適切な実施に努めるとともに、予算の執行状況等を国民に対して広く情報提供することが望まれるとした。

(3) 地方創生テレワーク交付金

感染拡大を契機としてテレワークが普及し、地方移住への関心が高まっていることを踏まえ、まち・ひと・しごと創生基本方針2020（令和２年７月閣議決定）では、リモートワークの推進等による移住等の推進が掲げられ、サテライトオフィス誘致に取り組む地域を支援することとされた。

これを受け、内閣府は、令和２年度第３次補正予算において、地方創生テレワーク交付金の創設として100億円を計上した（令和３年度当初予算への計上なし）。同交付金は、地方でのサテライトオフィスの整備やテレワークを活用した移住・滞在の取組等を支援するもので、ハード・ソフト経費を一体的に執行可能としており、補助率は、高水準タイプ（目標とする進出企業数、移住者数等について高い水準を設定するもの）で４分の３、標準タイプで２分の１となっている。

令和３年10月までに、206件91億円（うち国費55億円）の交付対象事業の決定が行われており、このうち高水準タイプ（77件39億円（うち国費29億円））については、外部有識者による審査を経て、交付対象事業が決定された。

なお、令和３年度補正予算においては、地方創生テレワーク交付金の予算計上は行われておらず、新設されるデジタル田園都市国家構想推進交付金（200億円）によって地方でのサテライトオフィスの整備等を支援することとしている。

(4) 地方創生応援税制（企業版ふるさと納税）

地方自治体が行う地方創生事業に対する法人の寄附を促すため、平成28年に地方創生応援税制（企業版ふるさと納税）が創設され、令和２年度税制改正によって制度の大幅拡充が行われた。

この制度は､内閣総理大臣の認定を受けた地方自治体の事業に法人が寄附を行った場合、寄附額の６割（令和元年度までは３割）相当額を法人住民税・法人事業税等の税額から控除するものである。これにより、従来の損金算入措置による軽減効果（約３割）と合わせて、寄附額の約９割相当額が軽減されることとなり、法人の実質負担は１割程度となる。

令和２年度の寄附実績は、制度の大幅拡充の効果もあり、件数で前年度比1.7倍の2,249件、金額で前年度比3.3倍の110.1億円と大幅な増加となっている。

また、令和２年10月には、企業版ふるさと納税の新たな類型として､「企業版ふるさと納税（人材派遣型）」が設けられた。この制度は、企業版ふるさと納税の対象事業に対し、法人が人材を派遣するとともに、その人件費も含めた経費を地方自治体に寄附した場合、その人件費相当額についても、法人の実質負担を１割程度とするものである。これにより、地方自治体は、実質的に人件費を負担することなく、専門的な知識・ノウハウを有する人材の受入れが可能となるとともに、活動に関わった企業人が継続的に関係人口としてつながっていくことも期待されている。

(5) ＵＩＪターンによる起業・就業者創出

まち・ひと・しごと創生基本方針2018（平成30年６月閣議決定）においては、東京圏へ

の一極集中の是正や地方での担い手確保の観点から、「ＵＩＪターンによる起業・就業者数について、令和元年度から６年度までに６万人創出」との目標を掲げている。政府は、この目標の実現に向けて、令和元年度から、ＵＩＪターンによる起業・就業者を創出する地方自治体の取組（起業支援事業・移住支援事業）を地方創生推進交付金（補助率２分の１）によって支援している。これにより、東京23区から地方へ移住して社会的事業を起業した者に対して、最大300万円（起業支援金最大200万円・移住支援金最大100万円）が支給されることとなる。

このうち、移住支援事業については、原則として、東京23区（在住者又は通勤者）から東京圏外へ移住し、都道府県が選定した中小企業等に就業した者等を支給対象としているが、令和３年度からは、東京23区在住・在勤者が地方に移住し、テレワークにより引き続き移住元の業務を行う場合も対象とするなどの要件緩和が行われた。

また、基本方針2021において、「地方での子育てを希望する若い世帯の移住を更に後押しする」とされたことを受け、令和４年度からは、18歳未満の子を有する世帯が移住する場合に、子育て世帯加算として一定額を移住支援金に加算する方向で検討が進められている。

なお、移住支援事業の実績については、国会答弁[7]によれば、令和３年２月までの累計（暫定値）で、341件644名とされており、令和６年度までに起業・移住者数を６万人創出という目標に比べると必ずしも多いとは言えない状況となっている。

(6) 関係人口の創出・拡大

「関係人口」とは、地域に居住してはいないが、地域と継続的かつ多様な形で関わる人々をいう。具体的には、移住でもなく観光でもなく、地域外から地域の祭りに毎年参加し、運営にも携わる人々や、副業・兼業で週末に地域の企業・ＮＰＯで働く人々などである。

従来の移住定住施策については、日本全体の人口が減少している中、地域間による人口の奪い合いになると懸念する声があるが、関係人口については、一人が複数の地域の関係人口となり得るため、このような懸念を緩和する効果を持つとの評価[8]がある。

政府は、令和２年度から、関係人口の創出・拡大のため、地域と関係人口をつなぐ中間支援組織（民間事業者等）に対し、提案型モデル事業を実施している。これに加え、第２期総合戦略（2020改訂版）では、感染拡大の影響を踏まえ、オンライン関係人口など、必ずしも現地を訪れない形での取組も含め、関係人口の創出・拡大に取り組むとしている。

４　地方分権改革

(1) 概要

地方分権については、平成５年６月の衆参両院における「地方分権の推進に関する決議」を契機として取組が推進されてきた。

その主なものとして、第一に、国と地方自治体の関係を上下・主従の関係から対等・協

---

[7] 衆議院地方創生に関する特別委員会（令和３年４月６日）における内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局次長答弁

[8] 佐々木浩総務省地域力創造審議官「関係人口への期待と取り組みの拡大に向けて」『市政』全国市長会（2019.3）等

力の関係へと転換するための改革が進められた。

第二に、国から地方、また、都道府県から市町村への権限移譲も進められた。人口規模の大きい政令指定都市や中核市には、一般の市町村よりも更に多くの権限が移譲された。

第三に、自治事務に対する国の法令による義務付け・枠付けが数多く見直され、地方自治体の裁量の幅が広がった。

第四に、小泉内閣において、三位一体の改革により、①国庫補助負担金の大幅な廃止・縮減、②これに見合う地方への税源移譲、③地方交付税の改革が行われた。

(2) 経緯

ア　第１次分権改革

「地方分権推進法」（平成７年法律第96号）に基づき設置された地方分権推進委員会の勧告を踏まえ、平成11年７月に地方分権一括法[9]が成立し、国と地方との関係を上下・主従の関係から対等・協力の関係に転換するとの理念の下、機関委任事務制度の廃止と地方自治体の事務の再構成[10]、地方自治体に対する国の関与に係る基本ルールの確立[11]、権限移譲、必置規制の見直しなどが行われた。

イ　三位一体の改革

地方分権推進委員会の最終報告書（平成13年６月）においては、同委員会が推進してきた分権改革は第１次分権改革というべきものにとどまっているとし、残された改革課題のうち、次の分権改革の焦点となるのは、地方税財政の充実確保であるとされた。

これを踏まえ、地方税中心の歳入体系の構築を目指して、平成16年度から18年度にかけて、①国庫補助負担金の大幅な廃止・縮減（約4.7兆円。うち税源移譲に結びつく改革約3.1兆円）、②これに見合う地方への税源移譲（約３兆円）、③地方交付税及び臨時財政対策債の改革（△約5.1兆円）が行われた。

いわゆる三位一体改革について、地方からは、地方分権の趣旨とは無関係に地方交付税が削減されたとして強い不満が表明された[12]。

ウ　第２次分権改革

第１次地方分権改革の課題として持ち越された地方に対する規制緩和（義務付け・枠付けの見直し）、権限移譲については、「地方分権改革推進法」（平成18年法律第111号）に基づき設置された地方分権改革推進委員会の勧告等を踏まえ、４次にわたる地方分権一括法によって実施された。

政府は、平成26年５月の第４次一括法の成立により、地方分権改革推進委員会の勧告事

---

[9] 「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（平成11年法律第87号）

[10] 地方自治体の処理する事務を自治事務と法定受託事務に再構成

[11] 関与の一般原則（法定主義等）とともに、新たな事務区分（自治事務及び法定受託事務）ごとの関与の基本類型（協議、同意、許可等）を地方自治法で設定

[12] 地方六団体「地方財政確立・分権改革推進に関する決議」（平成20年11月25日）

項については、一通り検討し、対処したこととなるとした。

なお、平成21年９月に発足した民主党政権においては、「地域主権」を政策の大きな柱の一つとして位置付け、「地域主権改革」の名のもとで、国と地方の協議の場の法定化、義務付け・枠付けの見直し、基礎自治体への権限移譲、ひも付き補助金の一括交付金化（地域自主戦略交付金）等の取組が進められた。

また、平成24年12月に発足した第２次安倍内閣においては、地域自主戦略交付金の廃止、義務付け・枠付けの見直し、国から地方への事務・権限の移譲等の取組が行われた。

エ　地方分権改革の総括と展望

地方分権改革有識者会議（平成25年４月発足）が平成26年６月に取りまとめた「個性を活かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望～」においては、第１次及び第２次分権改革を総括した上で、今後の改革の進め方として、①提案募集方式（個々の地方自治体から全国的な制度改正の提案を広く募る方式）の導入、②手挙げ方式（個々の団体の発意に応じ選択的に権限を移譲する方式）の導入、③政府の推進体制（地方の提案を恒常的に受け止め、スピード感を持って実現を図る体制）の整備、④効果的な情報発信（ＳＮＳの活用、地方の優良事例発信、全国シンポジウムの新規開催等）が必要とされた。

(3) 提案募集方式による地方分権改革

ア　提案募集方式

平成25年12月に地方分権改革有識者会議が、提案募集方式や手挙げ方式の導入を求めた「地方分権改革の総括と展望」の中間取りまとめを踏まえ、平成26年４月、地方分権改革推進本部において、従来の委員会勧告方式に替えて、「提案募集方式」を導入することが決定され、同年から、毎年１回、地方自治体等を対象として、地方分権改革に関する提案募集が実施されている。

政府は、毎年12月、地方からの提案等に関する対応方針を閣議決定しており、このうち、法制化が必要な事項については、翌年の通常国会において、地方分権一括法が制定されている。これまでに平成27年に成立した第５次一括法を始めとして、令和３年に第11次一括法が成立している。

なお、総合戦略（2020改訂版）においては、「地方分権改革の推進は、地域が自らの発想と創意工夫により課題解決を図るための基盤」であり、「地方分権改革に関する提案募集について、地方からの提案の最大限の実現を図る」とされている。

イ　令和３年の提案募集

令和３年の提案募集は、内閣府において、同年２月25日から６月８日まで、地方自治体への事務・権限の移譲及び地方に対する規制緩和に係る提案の募集が実施され、地方自治体等251団体から220件の提案がなされた（令和２年：289団体から259件）。また、今回の提案募集においては、近年、地方自治体に対する計画の策定の義務付け等の規定が増加傾向にあること等を踏まえ、重点募集テーマとして「計画策定等」が設定されており、提案件

数220件のうち、33件がこれに関する提案となっている。

これらの提案のうち、提案募集の対象外であるもの等を除く160件については内閣府において関係府省との調整が行われ、このうち、重点事項と位置付けられた57件については地方分権改革有識者会議や同有識者会議に置かれた提案募集検討専門部会においてその実現に向けた議論が重ねられている。

12月には地方からの提案等に関する政府の対応方針が閣議決定される予定であり、対応方針のうち法律の改正により措置すべき内容については、第12次一括法案として国会に提出されることとなる[13]。

５　国家戦略特区制度

(1) 背景

バブル崩壊後、我が国の経済は長期間にわたり停滞した。こうした中、我が国の経済を再び活性化するためには、非効率で硬直的な経済・社会構造を変える必要があるとの認識から、構造改革の取組が行われるようになった。

平成13年に発足した小泉内閣においては、「民間にできることはできるだけ民間に委ねる」との原則の下、民営化や規制改革などにより、民間主導の経済活性化が図られた。また、進展の遅い分野の規制改革を進めるため、平成14年12月、構造改革特区制度が導入され、地域限定の規制緩和が進められた。

(2) 国家戦略特区制度の創設

平成25年６月、第２次安倍内閣は、成長戦略を具体化する「日本再興戦略」を閣議決定し、その中に国家戦略特区の創設が盛り込まれた。国家戦略特区制度は、国が主導して、特定の地域において規制改革等の取組を行うものであり、平成25年12月、「国家戦略特別区域法」（平成25年法律第107号。以下「国家戦略特区法」という。）の成立により創設された。

なお、構造改革特区制度が、地域の発意に基づき、地域の特色を生かした規制改革を行うものであるのに対し、国家戦略特区制度は、国の主導の下、大胆な規制改革の突破口を開き、我が国の経済成長につなげようとするものである。

(3) 地方創生と国家戦略特区制度

平成26年９月、地方創生が内閣の重要課題とされると、国家戦略特区制度は地方創生の手段と位置付けられることとなった。

国家戦略特区制度は、特定の地域における規制緩和を突破口として、大胆な規制改革を実現しようとするものであるが、同時に、他の制度やインフラ整備なども組み合わせて地域経済を活性化するための手段としても活用されている。国家戦略特区における先駆的で経済効果の高い事業については、地方創生推進交付金も含めて、総合的・重点的に支援することとされている。

---

[13] 地方分権改革推進本部「地方分権改革に関する提案募集の実施方針」（平成26年４月）

(4) 国家戦略特区の指定

国家戦略特区の指定については、国際的ビジネス拠点等日本経済の再生に資するプロジェクトを選定するとの方針の下、平成26年５月の第１次指定によって６つの区域（東京圏、関西圏、沖縄県、新潟市、養父市、福岡市）が指定された。

また、平成26年12月に閣議決定された第１期総合戦略においては、志の高い、やる気のある地方自治体を地方創生特区として新たに指定することとされ、平成27年８月に第２次指定（愛知県、仙台市、仙北市）、平成28年１月に第３次指定（広島県・今治市、北九州市[14]）が行われた。

(5) 規制改革への取組

国家戦略特区制度は、大胆な規制・制度改革によって、「岩盤規制」の突破口を開き、民間の能力が十分に発揮できる、世界で一番ビジネスのしやすい環境を整備し、経済成長につなげることを目的としている。これまで、国家戦略特区法の制定及び改正により、創業人材の多様な外国人の受入れ促進、地域限定保育士の創設、テレビ電話による服薬指導の特例、スーパーシティ構想（後述）、地域限定型規制のサンドボックス制度[15]の創設等の規制改革が実現した。

(6) スーパーシティ構想

ＡＩやビッグデータを用いた技術革新が急速に進行する中、こうした技術を活用して、より豊かな暮らしを実現しようとする試みが世界各国でなされている。

我が国においても、スマートシティや近未来技術実証特区などの取組があったが、個別分野での取組、個別の最先端技術の実証などにとどまっていた。そこで政府は、自動運転、遠隔医療、キャッシュレス決済など生活全般にわたり、かつ、一時的な実証にとどまらない、いわゆるスーパーシティの実現を目指すこととなった。

令和２年６月、国家戦略特区法が改正され、スーパーシティ構想を実現するための制度整備が行われた（令和２年９月１日施行）。スーパーシティ構想においては、様々なデータを収集・整理し、提供する「データ連携基盤」の整備が想定されていることから、国会審議では、個人情報保護の重要性が指摘された。

スーパーシティの区域の指定について、令和３年４月16日までに31の地方自治体から提案があり、国家戦略特区ワーキンググループにおいて当該地方自治体に対するヒアリング等が行われている。

内容についての問合せ先

地方創生に関する特別調査室　相原次席調査員（内線68777）

[14] 福岡市・北九州市で一つの区域に指定されている。

[15] 自動車の自動運転、ドローン等の高度で革新的な近未来技術の実証に関して、監視・評価体制を設けて事後チェックを強化した上で、事前規制を最小化する特例措置を講じて、迅速・円滑に実証実験を行う仕組み。