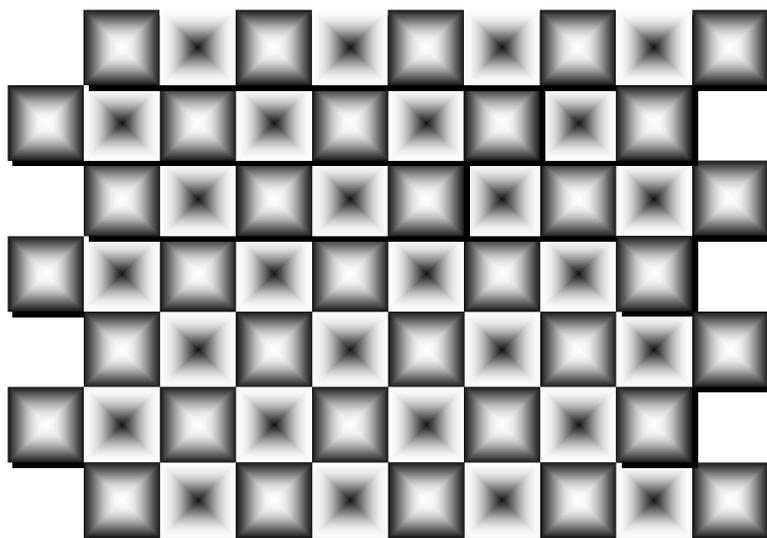


各委員会所管事項の動向

- 第176回国会(臨時会)における課題等 -

第1分冊



平成 22 年 10 月

衆議院調査局

本書は、調査局が所掌している各委員会の所管に係る事項について、最近話題となっている主な事案の現状、背景、経緯、今後の動向・課題等について、平成22年9月28日現在で、簡便に取りまとめたものです。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。

なお、第176回国会における提出予定法律案等の概要については、第2分冊として近日中に発行いたしますので、そちらも併せてご利用ください。

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

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31854）までご一報をお願いいたします。

衆議院調査局長 山本 直和

目 次

内閣委員会 1

所管事項の動向

国家戦略室、行政刷新会議等の設置等（国家戦略室 / 行政刷新会議）
新成長戦略
事業仕分け
公務員制度改革
新しい公共
共生社会政策（子ども・子育て支援 / 障害者施策 / 自殺対策）
男女共同参画社会
死因究明制度（死因究明制度の現状と課題 / 国会の動き / 警察庁の動き）

総務委員会 12

所管事項の動向

人事院勧告及び給与法改正の動向（月例給及び特別給の改定 / 高齢期の雇用問題 / 公務員の労働基本権問題 / 非常勤職員の育児休業）
地方分権改革・地域主権改革の動向（地方分権改革推進委員会での取組 / 地方分権改革推進計画の決定 / 地域主権戦略会議と原口プラン / 地域主権戦略大綱 / 地方行財政検討会議）
地方税財政の動向（財政運営戦略、概算要求組替え基準及び平成 23 年度地方交付税の概算要求 / 地方消費税の現状と課題）
情報通信（通信と放送の融合・連携に対応した法体系の見直し / 地上デジタル放送への円滑な移行 / 情報通信の不正利用の防止 / NTT の再編問題）
郵政事業（郵政事業の抜本的見直し / 宅配便事業の統合）

法務委員会 27

所管事項の動向

民事関係（夫婦別氏 / 摘出でない子の法定相続分の見直し / 児童虐待防止のための親権制度の見直し / 国際的な子の奪取の民事面に関するハーグ条約への加盟 / 重国籍 / 民法の債権関係の規定の見直し / 会社法の見直し / 新しい人権救済制度）
刑事関係（裁判員制度 / 検察審査会の起訴議決制度 / 取調べの可視化 / 児童ポルノ禁止法の改正に向けた動き / 死刑 / PFI の手法を活用した刑事施設の整備・運営 / 「刑の一部の執行猶予制度」及び「社会貢献活動を特別遵守事項とする制度」の創設）
その他（法曹人口の拡大 / 日本司法支援センター / 出入国管理関係）

外務委員会 40

国際情勢の動向

日米安保体制（在日米軍の再編 / 普天間飛行場移転問題 / 日米密約問題）
核軍縮・不拡散（最近の主な動き / 2010 年 NPT 運用検討会議の開催 / 北朝鮮及びイランの核開発問題）
環境・気候変動（気候変動問題 / 生物多様性）
国際経済政策（WTO 交渉 / EPA・FTA 交渉）
地域情勢（朝鮮半島 / 中国 / ロシア / アフガニスタン）

財務金融委員会 58

所管事項の動向

税制(税財政の現状/ 税制改革の動向及び課題)
特別会計(特別会計の現状/ 最近における剰余金及び積立金等の活用/ 特別会計の課題)
金融(世界金融危機/ 「新成長戦略」における金融戦略/ 金融・資本市場に関する最近の取組と今後の検討課題)

文部科学委員会 77

所管事項の動向

初等中等教育(学習指導要領/ 教員の資質能力の向上/ 教育費の負担軽減/ 学校施設の耐震化の推進/ 幼児教育の振興)
高等教育(高等教育改革の状況/ 国立大学/ 私立学校/ 大学医学部の入学定員増/ 法科大学院教育の質の向上のための改善/ 奨学金事業の充実/ 新卒者雇用に対する支援)
科学・技術及び学術の振興(科学・技術行政体制/ 科学技術基本法と科学技術基本計画/ 科学技術関係経費の状況/ 研究開発の現状/ 科学技術システムの改革)
文化及びスポーツの振興(文化芸術の振興及び文化財の保存・活用/ 情報化社会の進展への著作権制度の対応/ スポーツの振興)

厚生労働委員会 90

所管事項の動向

社会保障制度改革の議論の方向性
子どもを中心とした施策の動向(子ども手当の創設/ 子育て支援サービスの動向)
医療制度の動向(医療保険制度と高齢者医療制度改革の動向/ 医師不足問題等への対応)
介護保険制度の動向
年金制度の動向(年金制度と制度改革の方向性/ 年金記録問題への対応)
障害者施策の動向
雇用対策の推進(最近の雇用・失業情勢と雇用対策/ 雇用保険制度/ 労働者派遣制度/ 訓練期間中の生活保障制度/ 障害者雇用対策)
労働条件の向上・仕事と生活の調和(労働条件確保対策/ 最低賃金制度の見直し/ 仕事と家庭の両立支援/ 非正規労働者の雇用の安定と均等・均衡待遇の推進)
独立行政法人雇用・能力開発機構の廃止

農林水産委員会 104

所管事項の動向

新たな食料・農業・農村基本計画の策定
農業者戸別所得補償制度の本格実施(農業者戸別所得補償制度と米政策/ 中山間地域等直接支払制度の拡充/ 農地・水・環境保全向上対策の見直し/ 野菜・果樹・茶対策/ 畜産・酪農経営安定対策)
農業生産基盤等の整備(農業農村整備事業/ 鳥獣被害対策)
農山漁村の6次産業化
口蹄疫対策
食の安全と消費者の信頼確保(米の流通問題への対応/ 原料原産地表示/ B S E 問題)
森林・林業政策(森林・林業をめぐる情勢と基本計画/ 「森林・林業再生プラン」の策定及びその具体化の取組)
水産政策(水産業をめぐる情勢と水産基本計画/ 資源管理・漁業所得補償対策の導入)
国際貿易交渉(W T O 交渉/ E P A ・ F T A 交渉)

経済産業委員会 117

所管事項の動向

景気動向と経済対策
中小企業政策（金融対策 / 中小企業憲章の制定 / 中小企業向け共済制度の拡充）
地域経済の活性化（これまでの政府の取組 / 経済産業省における地域経済活性化に向けた取組）
成長戦略
資源・エネルギー・環境政策（最近のエネルギー情勢等 / 主なエネルギー政策）
通商貿易政策（通商政策 / 貿易政策）
知的財産政策（概略 / 知的財産ファンドの設立）
独占禁止政策（公正取引委員会の概要 / 独占禁止法の改正 / 公正取引委員会の審判制度の廃止について / 「新成長戦略」等における競争政策の位置付け）

国土交通委員会 135

所管事項の動向

河川・道路政策（「できるだけダムにたよらない治水」への政策転換 / 土砂災害等への対策 / 高速道路施策）
都市・住宅政策（大都市の国際競争力の強化 / 住まいの安心確保）
運輸政策（航空政策の動向 / 港湾の選択と集中 / タクシー事業をめぐる現状 / 国際海上コンテナの陸上輸送の安全対策）
観光立国の実現
海上保安をめぐる最近の動き

環境委員会 146

所管事項の動向

地球温暖化対策（地球温暖化防止に向けた国際的取組 / 地球温暖化対策基本法案及び対案の審議 / 今後の主な課題）
自然共生社会の形成（生物多様性の保全及び持続可能な利用 / 今後の主な課題）
循環型社会の形成（廃棄物・リサイクル対策 / 今後の主な課題）
安全で安心な生活環境の保全等（環境影響評価 / 公害健康被害者救済対策）

安全保障委員会 157

所管事項の動向

平成 23 年度防衛関係費概算要求（方針 / 概要）
防衛計画の大綱の見直し（経緯 / 新たな時代の安全保障及び防衛力に関する懇談会による報告書 / 報告書の評価）
自衛隊の国際平和協力活動の現状（国際平和協力業務 / 国際緊急援助活動）
日米安全保障体制の現状（米軍再編と在日米軍の兵力構成見直し / 在日米軍駐留に係る諸問題）
我が国近海における中国艦艇等の活動（活動の概況 / 2010 年における活動の状況 / 活動の背景等）

国家基本政策委員会 172

所管事項の動向

「党首討論」導入の経緯
仕組みと概要
合同審査会の運営
運営申合せの概要(野党党首 / 討議 / 開会日時 / 会長及び開会場所 / 配分時間 / 発言通告)
主な討議内容
諸課題(野党党首として発言できる党・会派の基準の見直し等 / 開会回数の確保 / 討議の在り方)

予算委員会 182

所管事項の動向

政権交代後の財政政策の概要(平成 22 年度予算 / 事業仕分けの実施 / 平成 21 年度補正予算の見通し / 「明日の安心と成長のための緊急経済対策」と平成 21 年度第 2 次補正予算 / 財政運営戦略)
平成 23 年度予算編成(平成 23 年度予算の概算要求組替え基準 / 平成 23 年度予算の概算要求額)
追加経済対策(最近の景気動向と追加経済対策 / 「新成長戦略実現に向けた 3 段階の経済対策」の概要)
今後の課題

決算行政監視委員会 193

所管事項の動向

決算、予備費等(平成 21 年度決算の概要 / 平成 20 年度決算の概要及び審議の状況 / 平成 20 年度決算調整資金の概要及び審議の状況 / 平成 19 年度決算に関する議決について内閣の講じた措置 / 平成 20 年度予備費使用等の概要及び審議の状況 / 平成 21 年度予備費使用等の概要)
政策評価及び行政評価・監視(政策評価 / 行政評価・監視 / 行政評価等プログラム)

災害対策特別委員会 202

所管事項の動向

我が国における自然災害の状況
平成 22 年の我が国の主な自然災害による被害状況
震災対策(東海地震対策 / 東南海・南海地震対策 / 首都直下地震対策 / 日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震対策 / 中部圏・近畿圏における地震対策 / 住宅・建築物の耐震化の促進 / 緊急地震速報 / 津波対策)
火山災害対策
風水害対策(水害・土砂災害対策 / 都市型水害対策 / 大規模水害対策 / 竜巻等突風対策)
雪害対策
激甚災害制度
被災者生活再建支援対策
災害時要援護者対策

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 …… 213

所管事項の動向

公職選挙法改正の動き(公職選挙法改正に関する検討の経緯 / インターネットによる選挙運動をめぐる議論)
一票の較差(衆議院小選挙区選出議員選挙の一票の較差 / 参議院選挙区選出議員選挙の一票の較差)
外国人地方参政権付与問題(経緯 / 法案をめぐる動向)
国会議員定数の削減(第22回参議院議員通常選挙マニフェストにおける国会議員定数削減についての各党の考え方 / 参議院議員通常選挙後の国会議員定数削減をめぐる動き)
政治資金規正法の改正(政治資金の在り方に関する議論 / 最近の政治資金規正法改正の動き)

沖縄及び北方問題に関する特別委員会 …… 222

所管事項の動向

沖縄関係(米軍基地問題 / 沖縄振興施策の概要)
北方領土関係(鳩山政権発足後の動き / 返還交渉の経緯 / 近年の動き / 北方四島安全操業 / 国の支援策 / 四島交流事業等)

青少年問題に関する特別委員会 …… 234

所管事項の動向

青少年施策の推進体制(青少年育成推進本部の設置 / 子ども・若者育成支援推進法 / 子ども・若者ビジョンの策定)
少年非行対策(少年非行の現状 / 少年非行対策 / 薬物乱用問題)
有害環境対策(インターネット上の違法・有害情報 / 有害図書等)
児童虐待防止対策(児童虐待の発生状況 / 児童虐待防止法の改正等)
若年者の雇用に向けての支援(フリーター・ニート問題の現状 / 政府の対策 / 子ども・若者育成支援推進法による取組)
子どもの安全対策
いじめ問題(いじめ問題の現状 / いじめ問題の対策)
子育て支援対策

海賊行為への対処並びに国際テロリズムの防止及び

我が国の協力支援活動等に関する特別委員会 …… 246

所管事項の動向

ソマリア沖における海賊問題(ソマリア沖における海賊問題の現状 / ソマリア沖の海賊問題への国際社会の対応 / ソマリア沖の海賊問題への我が国の対応)
最近のアフガニスタン情勢と国際テロ対応のための取組(最近のアフガニスタン情勢 / アフガニスタン等における国際社会の取組 / テロ対策特措法及び補給支援特措法に基づく我が国の活動 / アフガニスタン復興のための我が国の支援)

北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会 …… 258

所管事項の動向

問題の概要(拉致問題の経緯と現状 / 「特定失踪者」の問題 / 脱北者問題)
国会の対応(国会における審議状況 / 北朝鮮関連法の制定)
政府の取組(政府の国内における取組 / 日朝交渉の動向)
北朝鮮による最近のミサイル発射・核実験
国際社会への働きかけ

消費者問題に関する特別委員会 266

所管事項の動向

消費者政策の転換

消費者政策の主な主体（消費者庁 / 消費者委員会 / 各府省庁等 / 独立行政法人国民生活センター / 地方公共団体・消費生活センター / 事業者と事業者団体 / 消費者と消費者団体）

地方消費者行政（地方の消費生活センター等 / 地方消費者行政活性化基金）

消費者事故情報の収集と活用

食品表示の現状と課題（食品表示の一元化 / 健康食品の表示の見直し）

安心して取引できる市場環境の整備

集団的消費者被害救済制度の検討

消費者教育

個人情報保護制度

公益通報制度

【参考】衆議院調査局「問合せ窓口」 277

内閣委員会

内閣調査室

所管事項の動向

1 国家戦略室、行政刷新会議等の設置等

鳩山内閣発足時に示された「基本方針」(平成21年9月16日)では、政策の大きな柱の1つとして「本当の国民主権の実現」が掲げられた。

「本当の国民主権の実現」に当たっては、国政の運営を、官僚主導・官僚依存から政治主導・国民主導へと刷新しなければならないとし、政務三役会議によって国民の視点での政策の立案・調整を行うこと等により、政策の意思決定を内閣で行うこと、縦割り行政を壊すため、総理直属の機関として内閣官房に国家戦略室を設置すること、総理主宰の行政刷新会議によって、予算・事業の見直し、税金の無駄使いの徹底的排除を行うこと等とした。これを踏まえ、政府は、内閣総理大臣決定によって国家戦略室を、閣議決定によって行政刷新会議を設置した。

平成22年2月、政府は、国家戦略室及び行政刷新会議を法的に位置付けるため、国家戦略局、行政刷新会議の設置等を内容とする「政府の政策決定過程における政治主導の確立のための内閣法等の一部を改正する法律案」を提出した。なお、同法律案は、第174回国会及び第175回国会閉会の際、継続審査に付された。

「政府の政策決定過程における政治主導の確立のための内閣法等の一部を改正する法律案」の概要

国家戦略局の設置

- ・内閣官房に国家戦略局を置くこと。
- ・内閣官房副長官を1人増員し、国家戦略局長に充てること。

行政刷新会議の設置

- ・内閣府に行政刷新会議を置くこと。
- ・会議は、議長(総理)及び議員(官房長官、行政刷新担当大臣、関係大臣及び有識者)10人以内をもって組織すること。
- ・必要に応じ専門委員会を置き、国会議員も委員とすることができること。

税制調査会の設置

- ・内閣府に税制調査会を置くこと。

政治任用職の設置

- ・国家戦略局長の下に、国家戦略官1人を置くこと。
- ・内閣総理大臣補佐官を増員すること(5人以内 10人以内)。
- ・内閣官房に内閣政務参事、内閣政務調査官を置くことができること。
- ・各府省に政務調査官を置くことができること。
- ・大臣委員会に、委員長たる大臣を補佐する大臣政務官1人を置くことができること。

(1) 国家戦略室

国家戦略室は、平成21年9月18日、内閣総理大臣決定により、内閣官房に設置された¹。同室は、縦割り行政と呼ばれる各府省の垣根を壊し、省益や局益ではなく、国益・国民の

¹ 「国家戦略室の設置に関する規則」(平成21年9月18日 内閣総理大臣決定)

利益、更には地球規模での視点に立って国政を運営するための、新たな総理直屬機関である²。

国家戦略室の任務は、税財政の骨格、経済運営の基本方針その他内閣の重要政策に関する基本的な方針等のうち内閣総理大臣から特に命ぜられたものに関する企画及び立案並びに総合調整である。同室の人員構成は、平成 22 年 6 月 8 日現在、官僚出身のスタッフ 18 名、民間出身のスタッフ 13 名の計 31 名となっている³。これまで、同室に置かれた会議や検討会等において、財政運営戦略や新成長戦略の策定、社会保障・税に関わる番号制度や新たな年金制度に関する検討が行われてきたところである(「新成長戦略」については、「2 新成長戦略」参照)。

なお、菅内閣総理大臣は、国家戦略室を国家戦略局とすることを目指すとともに、総理に対するシンクタンク機能やアドバイス機能を強化し、従来の垣根にとらわれない自由な発想で政策を構想する組織に強化する、との方針を示している⁴。

(2) 行政刷新会議

行政刷新会議は、国民的な観点から、国の予算、制度その他国の行政全般の在り方を刷新するとともに、国、地方公共団体及び民間の役割の在り方の見直しを行うため、平成 21 年 9 月 18 日、閣議決定に基づき内閣府に設置された⁵。

同会議は、議長(内閣総理大臣)、副議長(内閣府特命担当大臣(行政刷新))、及び議員 9 名(関係閣僚 4 名、有識者 5 名)で構成されており、議長は、必要があると認めるときは、構成員を追加し、又は関係者に出席を求めることができるものとされている。同会議に置かれたワーキンググループや分科会等において、事業仕分けや規制・制度改革の検討等が行われてきたところである(「事業仕分け」については、「3 事業仕分け」参照)。

2 新成長戦略

政府は、バブル崩壊以来、経済の低迷、財政赤字の拡大、社会保障に対する信頼感の低下を主因として国民がおかれている閉塞状況を打破し、元気な日本を復活させるため、「強い経済」「強い財政」「強い社会保障」を一体的に実現していくこととしている。新成長戦略(平成 22 年 6 月 18 日閣議決定)は、「強い経済」の実現に向け、7つの戦略分野と 21 の国家戦略プロジェクトについて、それぞれ 2020 年までに達成すべき目標と施策の方向性を明確にし、これらの施策を推進していくことにより、新たな需要と雇用を創造して、2020 年度までの年平均で、名目 3%、実質 2%を上回る経済成長を目指す、2011 年度中

² イギリスのポリシー・ユニット(政策室)がモデルとされる。政策室は政府が重視する内政に関する政策の立案を担当する。ブレア首相時代には、それまで 6、7 人であったスタッフ体制を 20 人近くまで増員した。彼らは、官邸での政策会議を補佐する一方で、各省庁の会議に参加し、官邸との意見調整を担った。また、各省庁は、彼らを媒介にして、首相の意向を踏まえた政策立案・執行を行うようになった(民主党英国政権運営調査団報告(2009 年 6 月)参照)。

³ 国家戦略室ホームページ

⁴ 平成 22 年 8 月 4 日参議院予算委員会会議録、民主党代表選挙立候補政見(平成 22 年 9 月 1 日)等

⁵ 「行政刷新会議の設置について」(平成 21 年 9 月 18 日 閣議決定)

にデフレを終結させ、GDPデフレーター1%程度の適度で安定的な上昇を目指す、できるだけ早期に失業率を3%台に低下させることとしている⁶。

政府は、平成22年9月7日、同戦略の実現を推進・加速するため、新成長戦略実現会議を開催することを閣議決定した。

7つの戦略分野及び21の国家戦略プロジェクトの成果目標（概要）

戦 略 分 野 国 家 戦 略 プ ロ ジ ェ ク ト	2020年までに実現すべき成果目標
1 グリーン・イノベーションによる環境・エネルギー大国戦略 (1)「固定価格買取制度」の導入等 (2)環境未来都市 (3)森林・林業再生プラン	50兆円超の環境関連新規市場 140万人の環境分野の新規雇用等 再生可能エネルギー関連市場10兆円 世界トップクラスの環境未来都市の創設 木材自給率50%以上
2 ライフ・イノベーションによる健康大国戦略 (4)医療の実用化促進のための医療機関の選定制度等 (5)国際医療交流（外国人患者の受入れ）	新規市場約50兆円、新規雇用284万人等 革新的新薬・医療機器等の開発・実用化等 日本の高度医療および健診に対するアジアトップ水準の評価・地位の獲得
3 アジア経済戦略 (6)パッケージ型インフラ海外展開 (7)法人実効税率引下げとアジア拠点化 (8)グローバル人材の育成と高度人材の受入れ (9)知的財産・標準化戦略とクール・ジャパンの海外展開 (10)FTAAP（アジア太平洋自由貿易圏）の構築を通じた経済連携戦略	FTAAP（アジア太平洋自由貿易圏）を構築等 市場規模19.7兆円 外資系企業雇用倍増200万人等 在留高度外国人材倍増等 ・戦略分野における国際標準獲得 ・アジアにおけるコンテンツ収入1兆円 FTAAPの構築を含む経済連携の推進
4 観光立国・地域活性化戦略 (11)総合特区制度と徹底したオープン・シティ等 (12)訪日外国人3,000万人の訪日と休暇の取得分散化 (13)中古住宅・リフォーム市場の倍増等 (14)公共施設の民間開放と民間資金活用事業	訪日外国人2500万人、将来的に3000万人等 拠点形成による国際競争力等の向上 訪日外国人2500万人、経済波及効果10兆円 新規雇用56万人等 中古住宅流通・リフォーム市場倍増（20兆円） PFI事業規模倍増以上（約10兆円以上）
5 科学・技術・情報通信立国戦略 (15)「リーディング大学院」等による国際競争力強化と人材育成 (16)情報通信技術の利活用の促進 (17)研究開発投資の充実	グリーン・イノベーション等の成果創出等 特定分野で世界トップ50に入る研究・教育拠点100以上等 全ての世帯でブロードバンドサービスを利用等 官民合わせた研究開発投資GDP比4%以上
6 雇用・人材戦略 (18)幼保一体化等 (19)「キャリア段位」制度とパーソナル・サポート制度 (20)新しい公共	就業率を20～64歳80%、15歳以上57%等 待機児童の解消等 日本版NVQの創設等 「新しい公共」参加割合の拡大（約50%）
7 金融戦略 (21)総合的な取引所（証券・金融・商品）の創設を推進	官民総動員による成長マネーの供給等 アジアのメインマーケット・メインプレイヤーとしての地位の確立

（「新成長戦略」を基に当室作成）

3 事業仕分け

事業仕分けとは、公開の場において、外部の視点も入れながら、それぞれの事業ごとに要否等を議論し判定するものであり、透明性を確保しながら予算を見直すことができる有効な手法であるとされている⁸。

⁶ 現状は、2009年度の成長率（速報値）は名目-3.6%、実質-1.9%、2009年度のGDPデフレーター（速報値）は-1.7%、2009年度の完全失業率は5.2%

⁷ ジョブ・カード制度などの既存のツールを活用した『キャリア段位』の導入・普及。「NVQ」（National Vocational Qualification）は、英国で20年以上前から導入されている国民共通の職業能力評価制度。

⁸ 行政刷新会議ホームページ

行政刷新会議は、平成 22 年度予算編成における歳出の見直しのため、3つのワーキンググループを設置し、平成 21 年 11 月 11 日から計 9 日間、国の 449 事業を対象に、事業仕分け第 1 弾を行った。政府によると、この事業仕分けの評価結果⁹や横断的見直しの観点を踏まえて、平成 22 年度予算の歳出の見直し、基金等の国庫返納等を行った結果、概算要求段階から約 9,692 億円の歳出削減を実現し、約 1 兆 269 億円の歳入を確保したとされている¹⁰。

次いで、行政刷新会議は、平成 22 年 4～5 月、独立行政法人及び政府系の公益法人の事業について検証を行うため、2つのワーキンググループを設置し、事業仕分け第 2 弾を行った。このうち、独立行政法人の事業に対する事業仕分けは、47 法人の 151 事業を対象に 4 月 23 日より 4 日間行われた。また、政府系の公益法人の事業に対する事業仕分けは、70 法人の 82 事業（特別民間法人 3 法人の 5 事業を含む）を対象に 5 月 20 日より 4 日間行われた。各府省においては、これらの評価結果¹¹を踏まえ、事業仕分けの対象とならなかった事業も含めた横断的な見直しが行われ、その結果が平成 23 年度概算要求に反映された。

また、平成 22 年には、各府省に設置された予算監視・効率化チームを中心に、「行政事業レビュー」（国まるごと仕分け）が実施された¹²。行政事業レビューとは、各省版事業仕分けとも言えるもので、各府省において、自らの事業の実態を把握・点検し、その結果を事業執行や予算要求等に反映する取組である。各府省においては、5 月から 6 月にかけて、平成 21 年度に実施された事業について、外部有識者を交えた公開の場で検証する「公開プロセス」が実施されるとともに、公開プロセスの対象とならなかった事業についても点検が行われ、これらの結果が平成 23 年度概算要求に反映された。

なお、政府・民主党は、平成 22 年 10 月から事業仕分け第 3 弾を実施し、特別会計の徹底した検証を行うとともに、これまでの事業仕分けや行政事業レビューの結果の概算要求等への反映状況を検証する「再仕分け」を行うこととしている。このため、民主党の行政刷新プロジェクトチームでは、特別会計に関する 3つのワーキンググループと再仕分けに関する 6つのワーキンググループを設置し、平成 22 年 8 月から各府省に対するヒアリングを行うなど、事業仕分け第 3 弾に向けた準備が進められている。

4 公務員制度改革

近年における公務員制度改革は、能力・実績主義の徹底や再就職に関する規制をはじめとした、人事管理制度全体を変革していこうとするもので、21 世紀にふさわしい行政システムを支える公務員像の実現、いわゆる「天下り」等の批判を踏まえた改革を断行し、国民の信頼回復を目指すものである。その背景には、国家公務員が、近年の社会経済情勢の

⁹ 事業仕分けの対象となった事業・組織等に対し、「廃止」（66 件）「予算要求の見送り」（21 件）「予算要求の縮減」（126 件）「見直し」（76 件）等の結論が出された（複数の評価結果が併記されているものを含む。）

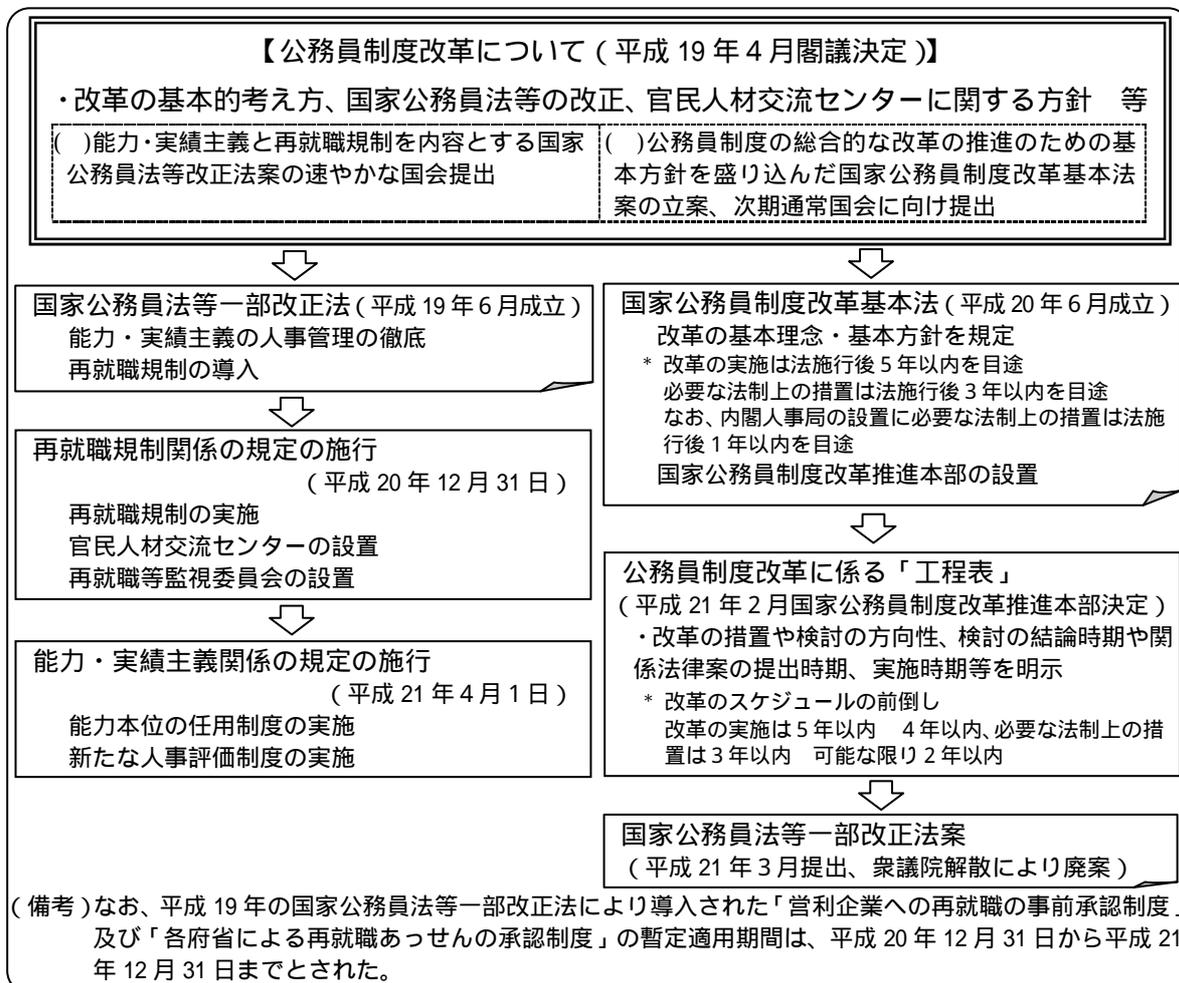
¹⁰ 「行政刷新会議の事業仕分けの評価結果の反映などによる歳出歳入の見直し」（財務省、第 5 回行政刷新会議資料）

¹¹ 評価結果については、「事業仕分け第 2 弾（前半）」の評価結果」（第 9 回行政刷新会議資料）及び「事業仕分け第 2 弾（後半）」の評価結果」（第 10 回行政刷新会議資料）参照。

¹² 行政事業レビューについては、平成 22 年は試行とし、平成 23 年から本格的な実施を目指すこととされている。（「行政事業レビューの基本的な考え方について」（第 6 回行政刷新会議資料））

大きな変化に対応して、公務の多様性・迅速性を求める国民の要請に応え難くなっていること、いわゆる「天下り」や官製談合、縦割り行政の弊害等に対する国民からの根強い批判がある。

近年の改革は、「公務員制度改革について」(平成19年4月24日閣議決定)に基づいて、以下の表のように自民・公明連立内閣の下で行われてきた。



(国家公務員制度改革推進本部事務局HP等を基に当室作成)

一方、政権交代後の鳩山内閣(当時)では、国家公務員の天下りや渡りのあっせんを全面的に禁止し、国家公務員制度の抜本的な改革を進めるとの「基本方針」を示し、「独立行政法人等の役員人事に関する当面の対応方針について」を閣議決定(平成21年9月29日)した。また、同閣議において、鳩山総理(当時)より「天下りのあっせんの根絶について」の発言があった。その後、同総理による、公務員制度改革のための法案の国会への提出に向けた発言と公務員制度改革担当大臣への指示があったことから、政府は、第174回国会において、平成22年2月、国家公務員法等の一部を改正する法律案を提出した。

本政府案に対し、衆議院において、自民党及びみんなの党の共同により対案¹³が、また公明党より政府案に対する修正案がそれぞれ提出された。同年5月、同対案及び同修正案は否決され、民主党により、施行期日を改める等の修正案が提出され、本政府案は修正議

¹³ 「国家公務員法等の一部を改正する法律案」及び「幹部国家公務員法案」

決された。なお、修正議決された政府案は、参議院において、審査未了・廃案となった。

政府案等の主な概要は以下の表のとおりである。

		政府案	対案（自民・みんな）	政府案の修正案（公明）
幹部職員	区分	一般職	特別職	-
	定義	長官、事務次官、局長、部長	長官、局長、部長（事務次官は廃止）	-
	の職制上の段階	事務次官級、局長級及び部長級の官職は、同一の職制上の段階に属するものとみなす	長官を局長と同一の職制上の段階に改める（局長級と部長級の二段階に区分）	職制上の段階のみなし規定を削除（現行通り三段階に区分）
	弾力的な人事	幹部職間の異動は転任扱い（従って、例えば、事務次官を、その意に反して、局長級又は部長級の官職に任命できる）	幹部職員を、その意に反して、課長級の官職まで特別降任できる	あらかじめ人事院の意見を聴いたうえで、内閣の承認を得て、その意に反して、直近下位の職制上の段階に属する幹部職に降任できる
再就職支援	内閣総理大臣は、組織の改廃等に伴い離職を余儀なくされることとなる職員の離職に際しての再就職支援を行う	内閣総理大臣は、職員の再就職支援を行わない	内閣総理大臣による職員の再就職支援の規定を削除	
民間人材登用・再就職適正化センター	<ul style="list-style-type: none"> ・現行の官民人材交流センターを廃止、内閣府に左記センターを設置 ・上記職員の再就職支援及び官民の人材交流支援 ・再就職等規制等の適切な運用確保のために必要と認められる措置の勧告等 ・同センター長は、内閣総理大臣が指名する国務大臣 	<ul style="list-style-type: none"> ・同左（なお、新たな給与体系の施行とともに同左記センターは廃止） ・官民の人材交流支援 	<ul style="list-style-type: none"> ・同左 ・同左 ・同左 	<ul style="list-style-type: none"> ・国家公務員倫理審査会は、再就職等規制違反行為についての調査・勧告を行う等
監視・適正化委員会	<ul style="list-style-type: none"> ・現行の再就職等監視委員会を廃止、民間人材登用・再就職適正化センターに左記委員会を設置 ・再就職等規制違反行為についての調査・勧告及び再就職等規制の例外承認等 ・委員長及び委員は、両議院の同意を得て内閣総理大臣が任命 	<ul style="list-style-type: none"> ・同左 ・同左 ・同左 	<ul style="list-style-type: none"> ・同左 	<ul style="list-style-type: none"> ・現行の官民人材交流センター及び再就職等監視委員会を廃止、民間人材登用・再就職適正化センター及び再就職等監視・適正化委員会も設置せず
再就職規制	-	再就職あつせん規制違反行為に対する刑事罰の新設	<ul style="list-style-type: none"> ・同左 ・早期退職勧奨を禁止 ・人事院による事前承認制度を復活・強化 	
内閣人事局	<ul style="list-style-type: none"> ・内閣官房に内閣人事局を設置、同局長は内閣総理大臣が内閣官房副長官又は関係副大臣等の中から指名 ・行政機関の幹部職員の任免の適切な実施の確保を図るために必要な企画及び立案並びに調整に関する事務及び国家公務員制度改革推進本部に関する事務 	<ul style="list-style-type: none"> ・同左 ・総務省の定員管理機能、人事院の級別定数管理機能、財務省の給与に関する機能など、幹部人事の一元化のために必要な機能の移管とともに、総人件費管理機能を持たせる 	-	
その他	<ul style="list-style-type: none"> ・自衛隊法の一部改正（一般職に準じた規定の整備） 	<ul style="list-style-type: none"> ・同左 ・平成22年中に給与制度の抜本的な見直しを行い、必要な法制上の措置を講ずる 	<ul style="list-style-type: none"> ・自衛隊法の一部改正を削除 ・総人件費の抑制に関する検討規定を追加 	

（「国家公務員法等の一部を改正する法律案の概要」等を基に当室作成）

今回の政府案等に対する審議を通じ明らかになった主な問題点は、以下のとおりである。

公務員制度改革を進めて行くための工程を具体的かつ明確に示す必要がある。

政府案や上記の総理の発言等によって、国民目線から厳しい批判のある天下りや裏

下りの問題を解決できるのか。

公務員の労働基本権の見直し、あるいは官邸主導による適材適所の人材登用や公務員人件費の削減などの実現との関係で、内閣人事局にどのような機能を付与すべきなのか。

情実人事が懸念される幹部職員人事の内閣一元管理に当たっては、人事の中立・公正性の確保を図るための担保措置をどのように講ずるのか。

なお、同年6月、公務員の退職に関し、職員の再就職の規制等に係る指針、定年までの勤務環境に係る指針、再任用制度に係る指針を定めた、退職管理基本方針が閣議決定された。

5 新しい公共

第173回国会における鳩山内閣総理大臣所信表明演説¹⁴に基づき、平成22年1月、「新しい公共」という考え方やその展望を市民、企業、行政などに広く浸透させるとともに、これからの日本社会の目指すべき方向性やそれを実現させる制度・政策の在り方などについて議論を行うことを目的として、「新しい公共」円卓会議¹⁵が設置された。

同年6月、同会議は、「新しい公共」宣言を取りまとめた。同宣言において、「新しい公共」とは、「支え合いと活気のある社会」を作るための当事者たちの「協働の場」であるとし、そこでは、「国民、市民団体や地域組織」、「企業」、「政府」等が、一定のルールとそれぞれの役割をもって当事者として参加し、協働するとしている。

そして、「新しい公共」を実現するには、公共への政府の関わり方、政府と国民の関係の在り方を大胆に見直すことが必要であるとし、次のような制度改革や運用方法の見直し等を求めている。

- ・ 税額控除の導入、認定NPOの「仮認定」とPST¹⁶基準の見直し、みなし寄附限度額の引上げ等を可能にする税制改革を速やかに進め、特に、円卓会議における総理からの指示（税額控除の割合、実施時期、税額控除の対象法人）を踏まえて検討を進めることを強く期待する。
- ・ 関係各省庁の壁を乗り越え、「特区」などを活用して社会イノベーションを促進し、地域コミュニティのソーシャルキャピタルを高める体制を政府一体となって整備・推進すること、及び、政府、企業、NPO等が協働で社会的活動を担う人材育成と教育の充実を進めることが重要。
- ・ 国や自治体等の業務実施にかかわる市民セクター等との関係の再編成について、依存

¹⁴ 第173回国会における鳩山内閣総理大臣所信表明演説（平成21年10月26日）（抜粋）

「私が目指したいのは、人と人が支え合い、役に立ち合う「新しい公共」の概念です。「新しい公共」とは、人を支えるという役割を、「官」と言われる人たちが担うのではなく、教育や子育て、街づくり、防災や防犯、医療や福祉などに地域でかかわっておられる方々一人ひとりにも参加していただき、それを社会全体として応援しようという新しい価値観です。（以下略）」

¹⁵ 会議は、有識者により構成し、内閣総理大臣が開催する。会議には、内閣総理大臣、副総理、内閣官房長官及び内閣府特命担当大臣（「新しい公共」担当）が出席するほか、必要に応じ、関係大臣その他関係者の出席を求めることができる。

¹⁶ 認定非営利活動法人の認定基準の一つで、経営収入金額に占める寄附金等収入金額の割合。

型の補助金や下請け型の業務委託ではなく、新しい発想による民間提案型の業務委託、市民参加型の公共事業等の仕組みを創設することが必要。

・公的年金の投資方針の開示の制度化による社会的責任投資を推進することが望まれる。

これらを踏まえ、内閣府は、平成23年度税制改正について、特定非営利活動法人に係る税制上の特例措置（寄附金の税額控除方式の導入、P S T基準等の見直し等）を要望している。また、平成23年度予算概算要求において、N P O等の新しい公共の担い手が自ら資金調達し、自立的に活動を発展させること等を側面から支援する「新しい公共支援事業」（9,875百万円）を新たに要望している。

6 共生社会政策

(1) 子ども・子育て支援

平成21年の出生数は約107万人（前年比約2万人減）、死亡数は約114万人（前年比微減）で、出生数から死亡数を引いた人口の自然増減数は、過去最大のマイナスとなった¹⁷。合計特殊出生率についても、前年と同率の1.37となるなど、依然として低い水準にとどまっている。また、平成22年4月1日現在の全国の待機児童数は約2万6千人を超え、保育需要に供給が追いつかない状況が続いている¹⁸。

鳩山内閣（当時）は、少子化社会対策基本法（平成15年法律第133号）に基づく新たな少子化社会対策大綱として「子ども・子育てビジョン」（平成22年1月29日閣議決定）を策定した。その中で、平日昼間の保育サービス（認可保育所等）の提供を現状の215万人から241万人に増加、延長等の保育サービスの提供を現状の79万人から96万人に増加等の、平成26年度までを目途とする具体的な数値目標を示した。

ビジョンの具体化に向け、関係閣僚等から構成される「子ども・子育て新システム検討会議」が開催された。同会議での議論を踏まえ、少子化社会対策会議は、「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」を決定した（平成22年6月29日）。同要綱では、政府の推進体制・財源の一元化、社会全体による費用負担、幼保一体化等を実現するための法案を平成23年通常国会に提出し、同25年度の本格施行に向け段階的に実施する方針が示された。

(2) 障害者施策

障害者施策については、これまで内閣に障害者施策推進本部が置かれていたところであるが、鳩山内閣（当時）はこれを廃止し、新たに「障がい者制度改革推進本部」（本部長：内閣総理大臣）（以下「推進本部」という。）を設置した（平成21年12月8日閣議決定）。推進本部は、障害者の権利に関する条約（仮称）の締結に必要な国内法の整備を始めとする我が国の障害者に係る制度の集中的な改革を行い、改革の推進に関する総合調整、改革

¹⁷ 厚生労働省「平成21年（2009）人口動態統計（確定数）の概況」（平成22年9月2日）による。平成17年に初めて死亡数が出生数を上回り自然減に転じた人口は、平成18年に一時的に増加したものの、その後は自然減が続いている。

¹⁸ 厚生労働省「保育所関連状況取りまとめ（平成22年4月1日）」（平成22年9月6日）

推進の基本的な方針の案の作成及び推進並びに法令等における「障害」の表記の在り方に関する検討¹⁹等を行うこととされた。

推進本部の下で、構成員 24 名のうち 14 名が障害当事者から構成される「障がい者制度改革推進会議」(以下「推進会議」という。)が開催され²⁰、「障害者制度改革の推進のための基本的な方向(第一次意見)」(平成 22 年 6 月 7 日)が取りまとめられた。第一次意見を踏まえ、推進本部は、「障害者制度改革の推進のための基本的な方向について」(平成 22 年 6 月 29 日)を閣議決定した。この中で、障害者基本法改正法案と制度改革の推進体制等に関する法案を平成 23 年通常国会に提出するとの方針が示された。

推進会議は、平成 22 年秋から年末を目途に、制度改革の重要方針に関する第二次意見をまとめる予定としている。制度改革に当たっては、障害の態様により多岐にわたる意見の反映、関係行政機関との連携等が課題となることが予想される。

(3) 自殺対策

政府においては、自殺対策基本法(平成18年法律第85号)に基づき自殺総合対策大綱を策定し、自殺対策の総合的な推進を行ってきた。しかし、平成21年の自殺者数は32,845人(前年比596人増)となり、12年連続で3万人を超える厳しい状況にある²¹。

鳩山内閣(当時)は、内閣府政務三役と内閣府本府参与からなる自殺対策緊急戦略チームにおいて「自殺対策 100 日プラン」(平成 21 年 11 月 27 日)を取りまとめ、同年末に全国ハローワークにおける心の健康相談等を実施した。更なる対策強化のため、自殺総合対策会議は、「いのちを守る自殺対策緊急プラン」を決定した(平成 22 年 2 月 5 日)。同プランに基づき、相談体制・早期対応体制の充実強化、自殺統計データの地域毎の分析・公表等が行われている。平成 22 年 9 月 7 日には、関係閣僚等で構成する自殺対策タスクフォースが発足し、平成 22 年の年間自殺者数について 13 年ぶりに 3 万人を下回ることを目指すとしている。

7 男女共同参画社会

男女共同参画社会の実現に向けた取組は、国際連合を中心とした「平等・開発・平和」という目標達成のための世界規模の動きと軌を一にして進められてきている。我が国においては、平成11年に男女共同参画社会基本法が制定され、その翌年の男女共同参画基本計画、平成17年の第2次基本計画に基づき、施策が推進されてきた。

平成22年中の第3次基本計画策定に当たり諮問を受けた男女共同参画会議は、基本的な考え方を内閣総理大臣に答申した²²。答申の中では、従来の施策が不十分であったことや、

¹⁹ 「障害」の表記については、「障がい」、「障碍」、「しょうがい」等の様々な見解がある。

²⁰ 障がい者制度改革推進会議の構成員の半数以上が障害当事者であることについて、「当事者が政府の政策立案に直接携わる画期的な試み」(平成 22 年 2 月 4 日東京新聞朝刊)との評価がある一方、発達障害の当事者や関係者が会議に参加していない点等に批判もあり、今後の課題といえよう。

²¹ 警察庁の速報値によると、平成 22 年 1 月から 8 月の自殺者は、既に 2 万人を超えている。

²² 男女共同参画会議「第3次男女共同参画基本計画策定に当たっての基本的な考え方(答申)」(平成 22 年 7 月)

実効性ある取組を推進すべきことなどが指摘された。男女共同参画社会の形成をめぐることは、合意形成の難しさも依然として存在している²³。

なお、国会議員に占める女性の割合は、衆議院においては、平成8年の小選挙区比例代表並立制の導入以降増加し²⁴、平成21年8月の第45回選挙の結果、11.3%（54名）となり初めて10%を超えた²⁵。参議院においては、平成22年7月の第22回選挙の結果、18.2%（44名）となっている。

8 死因究明制度

(1) 死因究明制度の現状と課題

我が国において、不自然な死亡を遂げた死体（以下「非自然死体」という。）が発見された場合、警察官が第一次的に取り扱い、犯罪性の有無、解剖の必要性等を判断する。平成21年に全国の警察が取り扱った非自然死体数は、16万858体に上る²⁶。

警察官は、非自然死体を発見し、又は死体がある旨の届出を受けたとき、外表からの所見等に応じ、当該死体を犯罪死体・非犯罪死体・変死体²⁷の三つに分類する。犯罪死体については、警察官は捜査を開始し、死体の検証又は実況見分を行う。警察官は、非犯罪死体については死体見分を、変死体については検視を行う。警察官が死体見分又は検視において死因の判断に迷う場合等には、刑事調査官²⁸が現場臨場する。また、警察官は、変死体の検視の場合には必ず、非犯罪死体の死体見分の場合には原則として、医師の立会いを求め、検案²⁹を通じた医学的所見を参考にする。

犯罪死体及びその疑いの強い変死体については、通常、司法警察職員の囑託を受けた鑑定人（解剖医）が解剖を行う（司法解剖）。非犯罪死体のうち死因の特定が困難なものについては、監察医制度³⁰のある地域³¹においては監察医による解剖が、その他の地域においては遺族の承諾による解剖が実施されることがある。これらは、司法解剖との対比で、行政解剖と呼ばれる。警察官は、解剖の結果や死体の状況等を総合的に勘案し、最終的に死因を判断する。

²³ 内閣府が実施した公聴会や意見募集では、「男女共同参画の視点に立った社会制度等の見直しに賛成」という意見がある一方で「働く女性が多い社会を目指すことは、日本の伝統文化、家族制度、専業主婦を否定することであり間違っている。」といった意見も寄せられた。（『第3次男女共同参画基本計画策定に向けて（中間整理）』公聴会及び意見募集の意見のまとめ」（平成22年5月27日））

²⁴ 平成8年以前は、戦後の一時期を除いて、1～2%台で推移していた。

²⁵ 平成22年9月3日現在10.9%（52名）

²⁶ 犯罪死の見逃し防止に資する死因究明制度の在り方に関する研究会「犯罪死の見逃し防止に資する死因究明制度の在り方について 中間取りまとめ」（平成22年1月）

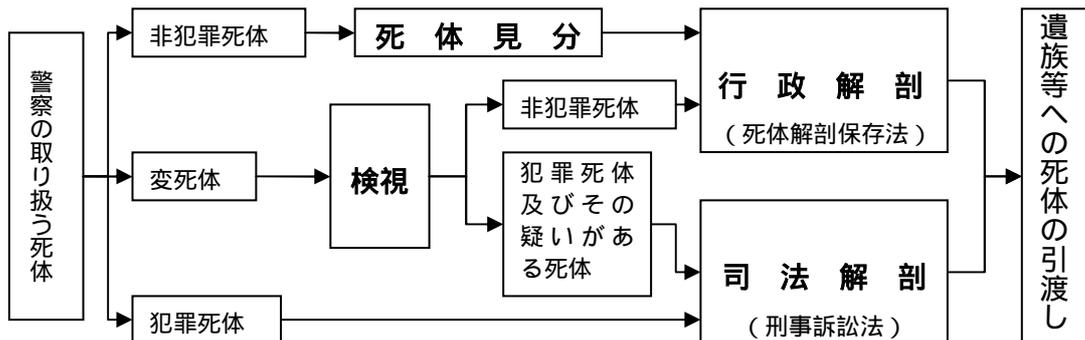
²⁷ 犯罪死体とはその死亡が犯罪によることが明らかなもの、非犯罪死体とはその死亡が犯罪によらないことが明らかなもの（災害・自殺等）、変死体とは犯罪死体か非犯罪死体か明らかでないものをいう。

²⁸ 刑事部門における10年以上の捜査経験を有し、かつ、警察大学校において法医学専門研究科の専門的教養を受けた警視又は警部の階級にたる者から任用される検視の専門家（いわゆる「検視官」）。

²⁹ 医師が、死因を判定するために死体の外表を検査すること。

³⁰ 伝染病予防等の公衆衛生を目的に、人口密集地など特定の都市・地域を指定して、死体の死因を明らかにする制度（死体解剖保存法第8条）。

³¹ 東京都の区の存する区域、大阪市、横浜市、名古屋市及び神戸市。



(種谷良二・竹中淳一「死因究明制度の現状と課題」警察学論集第 62 巻第 1 号を基に当室作成)

平成 19 年に愛知県で発生したいわゆる「時津風部屋事件」を契機に、現在の死因究明制度の問題点への関心が高まっている。具体的な問題点として、刑事調査官の現場臨場率が低率であること、司法解剖率が低率でありかつ都道府県格差が大きいこと、解剖医の絶対数が不足していること、監察医制度のある都府県とない道府県間の行政解剖件数の格差が極めて大きいことなどが指摘される³²。また、犯罪捜査のみならず、正確な死因統計の作成及び医学研究への貢献といった観点も含め、政府全体での死因究明の制度設計も求められている³³。

(2) 国会の動き

民主党は、「民主党政策集 INDEX2009」において死因究明制度改革の推進を掲げている。一方、自民党・公明党は平成 22 年 6 月、「死因究明推進法案」(下村博文君外 5 名提出、第 174 回国会衆法第 30 号)を国会に提出しており、衆議院で継続審査に付されている。

(3) 警察庁の動き

警察庁においては、平成 22 年 1 月に「犯罪死の見逃し防止に資する死因究明制度の在り方に関する研究会」が設置され、同年 7 月に「犯罪死の見逃し防止に資する死因究明制度の在り方について 中間取りまとめ」が公表された。中間取りまとめでは、犯罪死の見逃し防止のために早急に講ずべき対応策が挙げられており、その概要は次のとおりである。

項目(課題)	目標	施策
1 検視・死体見分の高度化	刑事調査官の臨場率向上等	刑事調査官の増員・任用要件の緩和等
2 検案の高度化	法医学の知見を有する医師の確保	検案医認定制度の創設等
3 解剖率の向上	解剖数の増加	解剖医の増員・解剖施設の拡充等

(「中間取りまとめ」を基に当室作成)

内容についての問い合わせ先
内閣調査室 井東首席調査員(内線68400)

³² 種谷良二・竹中淳一「死因究明制度の現状と課題」警察学論集第 62 巻第 1 号

³³ 福永龍繁「日本の死因究明制度の現状と将来展望」警察学論集第 62 巻第 1 号

総務委員会

総務調査室

所管事項の動向

1 人事院勧告及び給与法改正の動向

(1) 月例給及び特別給の改定

人事院は、全国の企業規模50人以上で、事業所規模50人以上の事業所(約1万1,100か所)を対象とする平成22年職種別民間給与実態調査(民調)を実施した。

人事院は、これを踏まえ、平成22年8月10日に給与勧告を行い、その中で給与の官民比較に基づき、公務が民間を0.19%(757円)上回っているとして、月例給については、民間との給与差が拡大している傾向にある50歳代後半層の俸給及び俸給の特別調整額(管理職手当)を1.5%減じて支給することとし、併せて俸給表の引下げ改定を行うことを勧告した。また、特別給(期末・勤勉手当)については、公務が民間を年間(平成21年8月から平成22年7月まで)で0.18月分上回っているとして、支給月数の引下げ改定を行うことを勧告した。

給与勧告は、月例給と期末・勤勉手当の引下げの実施時期については、同勧告に基づく改正後の「一般職の職員の給与に関する法律」(以下「改正給与法」という。)の公布日の属する月の翌月の初日(公布日が初日であるときは、その日)としている。したがって、給与の増額改定の場合と異なり、4月に遡及して給与の減額を行い過支給分の返還を求める措置はとられないものであるが、年間給与ベースで官民の均衡を図るためには、過支給分相当額の減額調整を行う必要があるとして、前回マイナス改定が行われた平成21年の例にならい、12月期の期末手当で4月から実施日の属する月の前月までの月例給及び6月期の特別給に係る較差相当分の額を減額調整することとしている。この減額調整は、具体的には、調整対象給与に調整率を乗じて得た額を12月期の期末手当から減額することにより行うものとされている。

なお、今回の給与勧告が12月期の期末・勤勉手当の支給率を引き下げることとしていること、及び月例給及び6月期の期末・勤勉手当に係る過支給分の減額調整を本年の12月期の期末手当で行うこととしていることを考慮すれば、給与勧告を完全実施するためには、給与関連法案は、12月期の期末・勤勉手当の基準日である本年12月1日までに施行されることが必要となるものである。

(2) 高齢期の雇用問題

人事院は、給与勧告と同時に提出された「給与等に関する報告」の中で、公務員の高齢期の雇用問題について報告を行っている。すなわち、国家公務員制度改革基本法は、雇用と年金の接続の重要性に留意し、定年を段階的に65歳に引き上げるることについて検討することとしているが、同報告は、これを踏まえ、平成25年度から、国家公務員の定年を、3年に1歳ずつ段階的に定年を引き上げながら、平成37年度に65歳まで引き上げることが適当であるとしている。

なお、人事院は、今回示した定年延長に向けた制度見直しの骨格に基づき、平成22年度中を目途に成案を得て、具体的な立法措置のための意見の申出を行うとしている他、「退職管理基本方針」(平成22年6月閣議決定)において要請されている、新たな専門スタッフ職俸給表についても、成案が得られれば、速やかに勧告を行うとしている。

(3) 公務員の労働基本権問題

公務員の労働基本権問題については、国家公務員制度改革推進本部の下に設置された労使関係制度検討委員会(座長：今野浩一郎学習院大学経済学部教授)において、国家公務員制度改革基本法に基づき、自律的労使関係制度を措置するに当たり、現在労働協約締結権が付与されていない職員にこれを付与する場合の制度の在り方について検討が行われており、同検討会は、平成21年12月15日に、「自律的労使関係制度の措置に向けて」と題する報告書を取りまとめた。同報告書は、労働協約締結権を付与する場合のモデルケースとして、労使交渉の結果を最大限尊重して法律などに反映させる労使合意重視(民間)型、労使合意を尊重するものの国会が議決する中間型、労使合意を踏まえつつ国会の関与を優先させる国会重視型の3類型を提示した。

今般、人事院は、公務員人事管理に関する報告の中で、自律的労使関係制度の在り方について、協約締結権及び争議権を付与する民間型、協約締結権を付与し争議権は認めない国有林野職員型、団結権及び団体交渉権は認めるが協約締結権及び争議権は認めない職員団体参加型、職位、職務内容、職種等によりから のいずれかを適用する組み合わせ型の4類型を提示した。

また、人事院は、公務員の労働基本権制約の見直しの基本的方向を議論する際の論点として、国会の関与(法律・予算)と当事者能力の確保、団体交渉権(協約締結権を含む)、争議権を付与する職員の範囲、労使交渉事項や協約締結の範囲、給与水準の決定原則や考慮要素の4点を挙げるとともに、準備期間を検討する際の論点として、交渉当局の体制整備、職員団体の代表性の確保の2点を挙げている。

(4) 非常勤職員の育児休業

人事院は、給与勧告と同時に、「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」を国会と内閣に対して行った。これは、民間の期間を定めて雇用される者と同様に、公務においても非常勤職員が育児休業等を行うことができるよう法改正を行うことを求めるものである。

2 地方分権改革・地域主権改革の動向

(1) 地方分権改革推進委員会での取組

平成18年12月に成立した地方分権改革推進法(平成18年法律第111号)に基づき、平成19年4月1日に、地方分権改革推進委員会が設置された。同委員会は、地方分権改革の推進に関する基本事項について調査審議し、地方分権改革推進計画の作成のための具体的な指針についての内閣総理大臣への勧告等を行うこととされ、平成19年5月30日に目指すべき

方向性、基本原則及び調査審議の方針等を示した「地方分権改革推進にあたっての基本的考え方」を取りまとめたのを皮切りとして、地方分権改革推進法の期限切れに伴い廃止される平成22年3月31日までの間に、4次にわたる勧告等を行った。

(2) 地方分権改革推進計画の決定

地方分権改革推進委員会の勧告を受け、政府は平成21年12月15日、地方分権改革推進計画を閣議決定し、義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大、国と地方の協議の場の法制化、今後の地域主権改革の推進体制について定め、同計画が定める取組のうち、法律の改正により措置すべき事項については、必要に応じて一括して所要の法律案を平成22年通常国会に提出することを基本とするものとした。また、同計画は、この計画を地域主権改革の第一弾と位置付け、今後の対応については、地域主権戦略会議を中心に、地域主権改革の推進に資する諸課題について更に検討・具現化し、改革の実現に向けた工程を明らかにした上で、スピード感をもって改革を実行に移すものとした。

政府は、これを踏まえて、第174回国会に地域主権関連3法案、すなわち、内閣府に地域主権戦略会議を設置するとともに、義務付け・枠付けの見直しに関し、法律の改正により措置すべきもののうち、新法の制定又は地方自治法その他の法律の改正により単独で措置するもの以外のものを、関係41法律の一括改正により措置しようとする「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案（内閣提出第56号）」、「国と地方の協議の場に関する法律案（内閣提出第57号）」、「地方自治法の一部を改正する法律案（内閣提出第58号）」を提出した（参議院先議）。これら3法案は、参議院を通過したが、衆議院において継続審査となった（第175回国会においても継続審査）。

(3) 地域主権戦略会議と原口プラン

政府は、平成21年11月17日、地域のことは地域に住む住民が決める「地域主権」を早期に確立する観点から、「地域主権」に資する改革に関する施策を検討し、実施するとともに、地方分権改革推進委員会の勧告を踏まえた施策を実施するため、内閣府に地域主権戦略会議（議長：内閣総理大臣）を設置することを閣議決定した¹。

第1回会議（平成21年12月14日）において、原口副議長（地域主権推進担当大臣）（当時）は、今後5年間の「地域主権戦略の工程表（案）」（原口プラン）を提示し、その中で、おおむね平成22年夏までを「地域主権戦略フェーズⅠ」、おおむね平成22年夏から25年夏までを「地域主権戦略フェーズⅡ」として取組を進めることとした。

すなわち、「フェーズⅠ」では、「推進体制の確立から『戦略大綱』の策定へ」として、地域主権戦略会議の設置（閣議決定　法制化（平成22年夏施行、3年後に見直し））、当面の課題と進め方の概定（「工程表」（案）の提示、具体化）、国と地方の協議の場の始動と法制化（平成21年11月始動　法制化）、義務付け・枠付けの見直し（地方要望分

¹ 「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」は、これを法定化しようとするものである。

を「地方分権改革推進計画」に盛り込み、法制化)を行い、これらを経て、平成22年夏に「地域主権戦略大綱」を策定するものとしている(これについては、(4)で記述のとおり、平成22年6月22日に閣議決定済)。

また、「フェーズ」では、「『戦略大綱』を通じたマニフェスト事項の実現から『地域主権推進基本法』の制定へ」として、「地域主権戦略大綱」に盛り込まれる予定の事項²を順次実現し、この間に地域主権推進一括法案(第2次)のほか、一括交付金化の関連法案を提出するものとしている。その上で、3年後の見直しとして、関連改革を総レビューした上で、平成25年夏³には「地域主権推進大綱」を策定するものとしている。

(4) 地域主権戦略大綱

政府は、6月22日に地域主権戦略大綱(以下「大綱」という。)を閣議決定した。

大綱は、地域主権改革の全体像、義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大、基礎自治体への権限移譲、国の出先機関の原則廃止(抜本的な改革)、ひも付き補助金の一括交付金化、地方税財源の充実確保、直轄事業負担金の廃止、地方政府基本法の制定(地方自治法の抜本見直し)、自治体間連携・道州制、緑の分権改革の推進の10章で構成されている。

このうち、では、大綱の位置付けに関し、大綱は、当面構すべき必要な法制上の措置その他の措置を定めるほか、今後おおむね2～3年を見据えた改革の諸課題に関する取組を明らかにするものであるとしている。では、第3次勧告で示された見直し対象のうち、計画で見直しの対象とされたもの(第1次見直し(63項目121条項))以外の検討対象370項目751条項のうち、308項目(83.2%)、528条項(70.6%)について具体的な見直し措置について結論を得たとしており、では、検討対象82項目384条項のうち、59項目(72.0%)、207条項(53.9%)について権限移譲等を行う事務について結論を得たとしており、いずれについても、法律の改正により措置すべき事項については、所要の一括法案等を平成23年の通常国会に提出することとしている。では、大綱中の「個々の事務・権限の取扱い⁴」に沿って、事務・権限仕分け⁵を行い、その結果を踏まえ、個々の出先機関の事務・権限の

² すなわち、規制関連の、a 義務付け・枠付けの見直し、b 基礎自治体への権限移譲、予算関連の、a 補助金の一括交付金化、b 地方税財源の充実確保、c 直轄事業負担金の廃止、d 緑の分権改革、法制関連の、a 「地方政府基本法」の制定、b 自治体間連携、c 出先機関改革の各事項である。

³ 第3回地域主権戦略会議(平成22年3月31日)に提出された原口プランの「地域主権戦略会議(第2回平成22年3月3日)後改訂版」で平成24年度中と修正された。

⁴ 国の出先機関の事務・権限については、国と地方の役割分担の考え方を踏まえ、「補完性の原則」に基づき、その特性や規模、行政運営の効率性・経済性等の観点から国の事務・権限とすることが適当と認められる例外的な場合を除き、地方自治体に移譲することとし、地方の発意による選択的実施や広域の実施体制の整備状況をも考慮の上、地方自治体へ移譲するものや国に残すものなどの類型に区分した整理(「事務・権限仕分け」)を行うこととし、その際、地域主権改革に資するものであるかどうかの観点から、国民・住民のニーズや利便性、地方の自主性・自立性の発揮、地方自治体による総合行政の確立を総合的に勘案するものとするとしている。

⁵ 8府省13出先機関が所管する約500事項にわたる事務・権限に係る自己仕分けの結果、「地方自治体に移譲するもの」とされているものは条件付きも含めて1割程度か?(現在、事務・権限ごとに内容を精査中)としており、各府省の自己仕分け結果の概要は次回の地域主権戦略会議に報告する予定としている(平成22年9月7日総務省政務三役会議資料)。

地方移譲等の取扱い方針及びその実現に向けた工程やスケジュール並びに組織の在り方について明らかにする「アクションプラン(仮称)」を年内目途に策定して、平成23年通常国会への法案提出も含め、可能なものから速やかに実施することを基本とするものとしている。では、一括交付金は、平成23年度から導入する⁶こととし、国と地方の役割分担や地方の事業実施体制の在り方等を踏まえ、一括交付金の制度設計について、地域主権戦略会議を中心に関係府省とともに検討し、予算編成過程を通じて一括交付金化の内容を決定することとしている。このほか、⁵の地方自治法の見直しについては、地方行財政検討会議において検討を進め、成案が得られた事項から順次国会に提出するとしている。また、⁴では、地域の自主的判断を尊重しながらいわゆる「道州制」についての検討も射程に入れていくとしている。

(5) 地方行財政検討会議

総務省は、地域主権の確立を目指した地方自治法の抜本的な見直し(地方政府基本法)の案を取りまとめるため、平成22年1月1日付の総務大臣決定により、総務省に地方行財政検討会議(議長:総務大臣)を設置することとした。

平成22年1月20日の第1回会合では、検討項目の例として、自治体の基本構造の在り方(自治体の基本構造の在り方、基礎自治体の区分の見直し等)、住民参加の在り方(議会の在り方、一般的な住民投票制度の在り方等)、財務会計制度・財政運営の見直し、自治体の自由度の拡大(規制緩和)(執行機関(行政委員会など)、議会の組織・権能等)を挙げるとともに、平成22年度中に討議、論点の取りまとめを行い、平成23年の通常国会に地方自治法改正案を提出し、平成23年以降適宜同会議を開催するとした「当面の会議の進め方(イメージ)」を示した。

平成22年6月22日、総務省は、同会議での議論等を踏まえ、現時点における基本的な考え方を「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」として取りまとめている。

平成22年7月30日、総務省は、同会議の第一分科会⁷の第4回会合に、地方自治体の基本構造の見直しに関し、純粹分離型モデル(議会と長を分離する純粹な二元代表制とするもの)、「自治体経営会議」モデル(議員その他外部人材からなる合議体を設けるもの)

多人数議会と副議決機関モデル(多人数議会又は住民総会と副議決機関が併存するもの)、特別職の兼職許容モデル(議員から副知事・副市町村長を選任するもの)、議員内閣モデル(イギリスの「公選首長と内閣制度」が参考)の5通りのモデル案を提示している。

ただし、総務省は、来年度の通常国会への提出を目指している地方自治法改正案につい

⁶ 実施手順は、(a)ひも付き補助金のうち、投資に係るものは平成23年度以降、経常に係るものは平成24年度以降段階的に実施し、これに合わせて、経常(サービス)に係る国庫負担金の取扱いについて検討する、(b)一括交付金化の対象となるものであっても、ゼロベースから真に国の政策目的の緊要性を判断し、限定的に特定補助金として許容する場合は、3～5年の期限を設定した上で、期限到来時に「廃止」又は「一括交付金化」等を判断する、こととしている。

⁷ 平成22年3月3日の同会議議長決定により、地方自治体の基本構造の在り方、住民参加の在り方、自治体の自由度の拡大(議会関係・執行機関関係)について専門的な調査検討を行う第一分科会(主査:西尾勝東京大学名誉教授)と、財務会計制度・財政運営の見直し、地方自治体の自由度の拡大(財務規定関係)について専門的な調査検討を行う第二分科会(主査:碓井光明明治大学教授)が設置されている。

ては、項目を議会の招集に係る規定の改正⁸等に絞り込み、首長と議会の関係見直しや監査制度の抜本見直し等は来年度以降に先送りする見通しとの報道がなされている。

3 地方税財政の動向

(1) 財政運営戦略、概算要求組替え基準及び平成23年度地方交付税の概算要求

政府は、6月22日に国・地方の財政再建に向けた道筋を示す財政運営戦略を閣議決定した。

同戦略の具体的な取組の中で、財政健全化目標の達成に資するため、経済・財政の見直しや展望を踏まえながら複数年度を視野に入れて毎年度の予算編成を行うための仕組みとして、平成23年度から25年度を対象とする中期財政フレームを示している。同フレームの歳出面での取組として、国においては、財政健全化目標の達成に向けて、平成23年度から25年度において、基礎的財政収支対象経費⁹について、恒久的な歳出削減を行うことにより、少なくとも前年度当初予算の同経費の規模(歳出の大枠)を実質的に上回らないこととし、できる限り抑制に努めることとしている。また、地方歳出についても、基本ルール¹⁰を踏まえ、国の歳出の取組と基調を合わせつつ、交付団体始め地方の安定的な財政運営に必要な地方の一般財源の総額については、上記期間中、平成22年度の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保することとしている。

これを踏まえ、政府は、7月27日に平成23年度予算の概算要求組替え基準を閣議決定した。

同基準において、平成23年度予算の概算要求に当たり、基礎的財政収支対象経費については、社会保障費等を除き、一割削減して要求することとしているが、地方交付税及び地方特例交付金の合計額については、中期財政フレームとの整合性に留意しつつ要求することとし、社会保障費等と同様、一割削減の対象としないこととしている。

総務省は、平成22年8月31日に平成23年度予算概算要求を行った。

同要求中地方交付税については、中期財政フレームの概算要求及び概算要求組替え基準と基調を合わせつつ、社会保障費の自然増に対応する地方財源の確保を含め、一般財源総額について、実質的に平成22年度の水準を下回らないよう確保すること、地方交付税については、本年度とほぼ同額の16.9兆円を要求し、地方の安定的な財政運営に必要な財源を適切に確保すること、地方交付税総額の予見性と地方財政の自律性を高めるため、地方交付税法第6条の3第2項の規定に基づき、交付税率の引上げによる補てんを要求するとの考え方のもと、三位一体の改革で削減された地方交付税を復元する¹¹とともに

⁸ 鹿児島県阿久根市長が議会を招集せずに専決処分を繰り返した問題を踏まえたものである。

⁹ 基礎的財政収支対象経費とは、地方交付税及び地方特例交付金を含む国の一般会計歳出のうち、国債費及び決算不足補てん繰戻しを除いた経費であり、平成22年度予算では70.9兆円となっている。

なお、従来の概算要求基準では、地方交付税及び地方特例交付金は国債費とともに一般歳出から除かれていた。

¹⁰ 財政運営戦略において、地方財政の安定的な運営に関して、「財政の健全化については、まず、国が本戦略に則り改革に取り組んでいくことはもとより、公経済を担う国及び地方公共団体が相協力しつつ行うことが必要である。地方公共団体に対し、上記の国の財政運営の基本ルールに準じつつ財政の健全な運営に努めるよう要請するとともに、国は、地方財政の自主的かつ安定的な運営に配慮し、その自律性を損ない、又は地方公共団体に負担を転嫁するような施策を行ってはならない」としている。

¹¹ 平成18年度所得税税源移譲額の交付税率相当額(平成23年度ベース)は、所得税の8%相当額である1兆725億円と試算されている。

に、地域経済を活性化し、元気な日本の復活を図る観点から、一般会計からの別枠の加算 1兆4,850億円(平成22年度予算と同額)を行うこと、平成23年度の財源不足は折半で補てんし、国負担分相当額(5兆2,347億円)について交付税率を引き上げ(交付税率47.9%(国税5税の16.5%相当))3年間固定し、地方団体の予見性を高めること、平成24年度以降の2年間の財源不足の変動は臨時財政対策債で調整し、地方財政の自律性を高めることとし、地方交付税(地方団体への交付ベース)は16兆8,605億円(平成22年度予算16兆8,935億円)としている。なお、一般財源総額見込みは59兆4,400億円程度(平成22年度は59兆4,103億円)としている。

(2) 地方消費税の現状と課題

地方消費税の税率は、消費税額の25/100とされているが、消費税の税率が4%とされていることから、これを消費税の税率に置き直せば1%相当になり、地方消費税と消費税を合わせた税率は5%相当となる(国4:地方1)。

ただし、消費税の29.5%が地方交付税の原資とされていることから、最終的には、税率換算すると2.18%相当分(消費税1%、地方交付税1.18%)が地方に配分されている(国2.82:地方2.18)。

地方消費税は、税収の偏在性が少なく、安定性に富んでいるため、地方分権の推進や少子高齢化の進展等に伴う財政需要を賄う税として、今後、その役割が益々重要なものとなっていくものと考えられており、地方団体には、将来の税制の抜本改革時にその大幅な充実強化を図ることを望む声強い。

なお、平成20年度税制改正では、地域間の税源偏在の是正のため、法人事業税の一部を、「地方法人特別税」(国税)として分離し、その収入を人口及び従業者数を基に地方に配分する「地方法人特別譲与税」として都道府県に譲与する制度が創設されているが、これは税制の抜本改革による偏在性の小さい地方税体系の構築が行われるまでの暫定的な措置として位置付けられており、地方消費税の充実と地方法人課税の在り方の見直しを含む地方税改革が近い将来に行われることを想定した措置といえる。

4 情報通信

我が国の情報通信は、技術の進歩等により、携帯電話やインターネットの普及など、近年、著しい発展を遂げている。また、平成15年12月から開始された地上デジタル放送は、平成23(2011)年7月24日の完全移行まで残すところ1年を切り、官民挙げて様々な取組を行っている。これらに代表されるように情報通信は国民生活に広く浸透し、社会・経済活動において必要不可欠な社会基盤となっている。

政府(IT戦略本部¹²)は、情報通信に関する基本戦略として、平成13年1月に「e-Japan戦略」を、平成21年7月に「i-Japan戦略2015」を策定し、さらに平成22

¹² 正式名称は「高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部」。高度情報通信ネットワーク社会の形成に関する重点計画の作成及びその実施を推進するため、平成13年1月に内閣に設置された。本部長は内閣総理大臣であり、すべての国務大臣及び数名の有識者から構成される。

年5月に、国民本位の電子行政の実現、地域の絆の再生、新市場の創出と国際展開、の3点からなる「新たな情報通信技術戦略」を策定した。

一方、平成22年4月、原口総務大臣（当時）は、「原口ビジョン」（平成21年12月）を改訂し、新たな成長戦略を盛り込んだ「原口ビジョン」を公表した。

「原口ビジョン」は、情報通信分野について、2015年頃を目途に「光の道」100%（全世帯がブロードバンドサービスを利用）、「日本×ICT」戦略¹³により、今後10年間（2011～20年）の年平均潜在成長率約2.6%、ICTパワーにより、2020年にCO₂排出量の10%（90年比）以上の削減、の3点を実現することとしている。

このような中、インターネット上における違法・有害情報の蔓延、迷惑メール等の急増等、情報通信の発展に伴う負の側面も発生しており、これらへの対応も課題となっている。

（1）通信と放送の融合・連携に対応した法体系の見直し

通信のブロードバンド化や放送のデジタル化等技術の急速な進歩は、「通信」と「放送」の区分を不明確にするとともに、（通信と放送の区分に基づき）縦割りの構成されている法体系のままでは、融合・連携した新サービスを提供しようとする事業者の自由な事業展開を阻害している等の問題を生じさせることとなった。

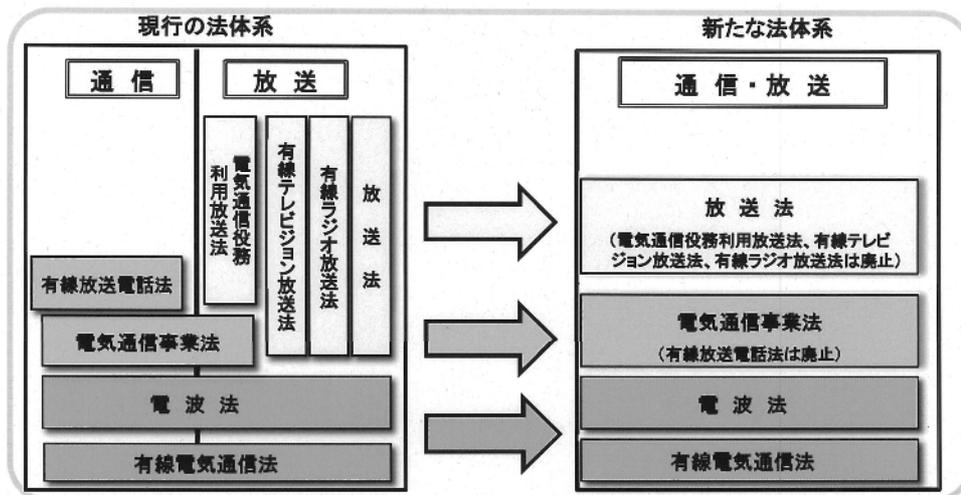
このため、融合に対応した法体系の見直しについては、平成18年以来、「通信・放送の在り方に関する懇談会」等において検討が進められ、平成21年8月26日に情報通信審議会から総務大臣に対し答申（「通信・放送の総合的な法体系の在り方」）が行われた。

同答申は、デジタル化、ブロードバンド化の達成される2010年代を展望し、通信・放送の融合・連携型の新たなサービスを可能とするため、制度の集約・大括り化（「伝送設備」、伝送設備を他人の通信の用に供する「伝送サービス」、伝送設備によって伝送される「コンテンツ」の3つの視点からの大括り化）、情報の自由な流通の促進、経営の選択肢を拡大する制度の整備、情報通信の安全性・信頼性の確保、利用者・受信者の利益の保護、といった考え方により法体系を全般的に見直すべきとした。

総務省は、この答申を踏まえて、通信・放送の総合的な法体系について法整備を進める予定であったが、原口総務大臣（当時）は、通信の秘密と放送の公正性及び公平性に関する議論が不十分である、競争促進や国民の権利の保障の視点がないなどの問題があるため、更なる検討が必要との考えを示す一方で、検討¹⁴途中であっても結論を得た部分については法制化を進めるとし、平成22年3月5日、「放送法等の一部を改正する法律案」が第174回国会に提出された（次頁図参照）。

¹³ 経済・社会のあらゆる分野におけるICTの徹底利活用の促進を意味する。

¹⁴ 「今後のICT分野における国民の権利保障等の在り方を考えるフォーラム」における検討。



本案による主な改正事項は、放送法関連では、放送の参入に係る制度の整理・統合、弾力化、マスメディア集中排除原則の基本の法定化、放送における安全・信頼性の確保、放送番組の種別の公表、有料放送における提供条件の説明等、再放送同意に係る紛争処理に関するあっせん・仲裁制度の創設及び電波監理審議会の自主的調査審議及び建議に係る規定の整備、電波法関連では、通信・放送両用無線局の制度の整備、免許不要局の拡大及び携帯電話基地局の免許の包括化、電気通信事業法関連では、紛争処理機能の拡充及び二種指定事業者に係る接続会計制度の創設であった。

本案は、衆議院総務委員会における審査の結果、電波監理審議会の自主的調査審議及び建議に係る改正規定を削除する修正が加えられた上で、参議院に送付されたが、参議院で審査未了・廃案となった。

(2) 地上デジタル放送への円滑な移行

平成23年7月24日に地上アナログ放送は終了し、デジタル放送へ完全移行する¹⁵。

地上デジタル放送の世帯カバー率(NHK、平成21年度末現在)は、中継局のみで97.5%、共聴施設を合わせて98.6%となっている。

一方、平成22年3月の総務省調査によると、対応受信機の世帯普及率(全国)は83.8%と、エコポイントの効果等により大幅に上昇し、普及目標81.6%を上回ってはいるが、地方・都道府県別の普及率にはなお隔たり¹⁶があり、地域に応じたきめ細かい周知広報活動等の展開が引き続き必要であることが明らかとなっている。

また、ビル陰に伴う受信障害対策や集合住宅で使用される共聴施設のデジタル化対応が遅れていたことを踏まえ、総務省は、平成21年12月に「共聴施設デジタル化緊急対策(第2次)」、平成22年3月に「共聴施設デジタル化加速プログラム」を策定・公表したが、平成21年度末のデジタル化率(施設数比)は、受信障害対策共聴施設47.8%、集合住宅共聴施設77.3%であり、南関東を中心に更なる対応が必要であることが明らかとなっている。

¹⁵ 珠洲中継局(石川県珠洲市)から放送されるアナログ放送波は、1年前倒しの平成22年7月24日正午をもって完全停波している。

¹⁶ 普及率が最も高い信越地方の86.7%及び富山県の88.8%に対し、沖縄県は65.9%である。

このような状況にあるが、情報通信審議会は、総務大臣に対し、これまで7次にわたり「地上デジタル放送の利活用の在り方と普及に向けて行政の果たすべき役割」についての中間答申を行っており、平成22年7月の第7次中間答申では、アナログ放送終了を迎えるための体制・取組の強化、あらゆる手法による周知徹底、デジタル未対応の高齢者・低所得者等のための取組等の課題について提言している。

また、総務省は、平成22年7月、これまでの中間答申等による取組に加え、平成23年度に地上アナログ放送終了を迎えるために必要となる最終体制について検討を行うとともに、平成22年度内に特に重点的に取り組む施策をまとめた「地デジ最終年総合対策」を策定し、平成23年7月に、すべての国民が、地上放送のデジタル化への対応を完了し、引き続きテレビを視聴することができるよう、今後とも多くの関係者と連携・協力し、全力で実施していくとしている。そこでは、残された世帯等への最終確認活動、1,000人規模の地デジコールセンター体制、全国1,000か所程度の身近な臨時相談コーナーの設置、ボランティア等による高齢者等への最終確認活動、郵便事業(株)等と連携した高齢者等100万人への働きかけ、受信障害対策共聴施設(ビル陰難視)のデジタル化対応の加速、新たな難視対策等の加速、公共施設のデジタル化が掲げられている。

なお、地上デジタル推進全国会議¹⁷は、平成21年12月、構成員である関係者が実施すべき事項とそのスケジュールを「デジタル放送推進のための行動計画(第10次)」として策定している。

一方、アナログ放送終了時点で、共聴施設等の手段を用いてもデジタル放送が受信できない世帯が生じることが明らかとなり、地上系の放送基盤による対策が実施されるまでの間の暫定的・緊急的な措置として「地デジ難視対策衛星放送」が平成22年3月から最長5年間に限定して実施されている。この地上系の放送基盤対策である地上デジタル放送に係る送信設備等の整備を引き続き促進するため、政府は、平成22年末となっている「高度テレビジョン放送施設整備促進臨時措置法」の廃止期限を平成27年3月31日まで延長する改正案を第174回国会に提出し、同案は、衆議院で可決されたが、参議院において審査未了・廃案となった。

ところで、地上デジタルテレビジョン放送の国際標準規格の一つとなっている我が国の方式(I S D B - T)は、平成19年にブラジルにおいて採用されて以来、これまでに、ペルー、アルゼンチン、チリ、ベネズエラ、エクアドル、コスタリカ、パラグアイ、フィリピン及びボリビアにおいて採用が決定されたが、我が国ICT産業の国際競争力の強化に取り組んでいる総務省は、官民連携して、普及が進んでいる南米・アジアのほか、南アフリカなどに広く働きかけを実施している。

¹⁷ デジタル放送に関わるあらゆる関係者が一体となって、国を挙げて取り組むべき課題である地上テレビ放送のデジタル化を強力に推進していくために組織された。同会議は、関係者が共通の認識を持つとともに、各主体の役割を明確にし、それぞれが計画に従って主体的に努力することを目的として、基本計画「デジタル放送推進のための行動計画」を策定している。

(3) 情報通信の不正利用の防止

情報通信は、国民生活に不可欠な社会的インフラとなってきたが、その反面インターネット上における違法な情報（児童ポルノ、麻薬販売等）、子供等にとっての有害な情報（アダルト画像、暴力的画像等）や公共の安全や秩序に対する危険を生じさせるおそれがある情報（爆発物の製造・使用、自殺等を誘発する情報等）等の流通が大きな社会問題となっている。また、インターネットを不適正に利用して他人に迷惑等を及ぼす問題も深刻化している。

受信者の同意を得ずに広告、宣伝等を目的とした電子メールを送りつける、いわゆる「迷惑メール」への対策については、平成14年に「特定電子メールの送信の適正化等に関する法律」が制定され、さらに平成20年には、迷惑メールへの対応の強化等を内容とする改正が行われた。

また、携帯電話のインターネットサイトをめぐる事件に青少年が巻き込まれることが相次いだことから、総務省は、平成19年12月及び翌20年4月、携帯電話事業者等に対し、青少年向けに携帯電話のフィルタリング¹⁸サービスの導入促進及び改善を要請した。

これを受けて事業会社では、平成21年1月以降、携帯電話の契約者又は使用者が18歳未満の場合、その親権者からフィルタリングは不要との意思表示がなされない限り、青少年にふさわしくない「アダルト」「ギャンブル」などのカテゴリのサイトへのアクセスを制限（ブラックリスト方式が標準¹⁹）することとしている²⁰。

児童ポルノについては、インターネット上に画像が一旦流通した場合、回収することは極めて困難であるため、性的虐待の現場を永久に残し、被害児童の心を傷つけ続けることとなることから、政府は、児童ポルノの排除に向けた国民運動の実施等の総合的な対策を検討・推進するため、犯罪対策閣僚会議の下に児童ポルノ排除対策ワーキングチームを設置し、対応策の検討を行い、それに基づいて、平成22年7月27日の犯罪対策閣僚会議において、政府として早急に行うべき施策を取りまとめた「児童ポルノ排除総合対策」が決定された。

同対策のうちインターネット関連については、インターネット・ホットラインセンターによる削除依頼の推進やブロッキング²¹導入に向けた諸対策の推進などによるインターネット上の児童ポルノ画像等の流通・閲覧防止対策の推進策を講じることとしている。

特にブロッキングについては、インターネット利用者の通信の秘密や表現の自由に不当な影響を及ぼさない運用に配慮しつつ、平成22年度中を目途にプロバイダ業者等の関連事

¹⁸ インターネット上のウェブサイトを一定の基準に基づきアクセスできなくする機能。安全と確認されたサイトのみアクセスが可能な「ホワイトリスト方式」と、有害と確認されたサイトへのアクセスを禁止する「ブラックリスト方式」がある。後述の「ブロッキング」と異なり、ユーザーの事前の同意が必要である。

¹⁹ 携帯電話の使用者が小学生以下の場合又は親権者の希望がある場合はホワイトリスト方式となる。

²⁰ なお、第169回国会において成立した「青少年が安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備等に関する法律」は、携帯電話事業者、インターネットプロバイダ等の関係業界に対して、携帯電話の契約者又は使用者が18歳未満の場合、インターネットの利用に当たって原則としてフィルタリングサービスの利用を条件とすること等の青少年が安全に安心して利用できる方策を義務付けている。

²¹ ユーザーが児童ポルノサイト等のあらかじめ決められた一定のサイトを閲覧しようとする場合に、ユーザーの同意を得ることなく、そのアクセスを遮断する機能。

その一方、サイトへアクセスするための通信を当事者の同意なく遮断するだけでなく、児童ポルノ以外の適法な情報も遮断する可能性があり、通信の秘密や表現の自由を侵害する可能性も指摘されている。

業者が自主的に実施することが可能となるように環境整備などを行うこととしている。

(4) NTTの再編問題

NTTは昭和60年に民営化され、平成11年には持株会社形態の分社化が行われたが、依然市場支配力が強く、有識者からはNTT組織の更なる分割などで競争促進を図るべきとの意見がある反面、NTTグループが国際競争力を発揮できるようにすべきとの意見もあった。そのため、平成18年の政府与党合意において、平成22年の時点でNTTの分割を含めた再編成の検討を行い、その後速やかに結論を得ることとされた。

原口総務大臣（当時）は、過去の規制改革論議にとらわれることなく、早急に議論を開始するとし、平成21年10月、総務省に「グローバル時代におけるICT政策に関するタスクフォース」を設置し、議論を行ってきた。特に、電話局から家庭までの光ファイバー回線設備部門のNTTグループからの分離が焦点となっている。

同タスクフォースは平成22年8月31日に取りまとめた『『光の道』戦略大綱』において、NTTの組織形態については、アクセス網の一層のオープン化などのドミナント規制²²の見直し等の検討と併せ、公正競争の確保や経営自由度の向上など、多角的な視点からの総合的な検証を行った上で、その在るべき姿を検討し、平成22年11月に出される検討結果を踏まえて関連法律の改正案の次期通常国会への提出を目指すとしている。

5 郵政事業

平成19年10月1日、日本郵政株式会社（日本郵政）及びその子会社である郵便局株式会社（郵便局会社）、郵便事業株式会社（日本郵便）、郵便貯金銀行（ゆうちょ銀行）、郵便保険会社（かんぽ生命）が、日本郵政公社の業務等を承継し、郵政民営化がスタートした。郵政民営化は、平成29年9月30日までの間（移行期間）にゆうちょ銀行とかんぽ生命の全株式を処分することにより最終的な民営化が実現されることになっていた²³。郵政事業は民営化により、経営の自由度が増すとともに、各種の規制の緩和等に伴い新たな業務が認められ、新商品・サービスの提供等により利用者の利便性が向上しつつあった²⁴。しかしながら、様々な問題も指摘されるようになってきた²⁵。

²² 市場において一定以上のシェアを有する支配的な通信業者に対し、電気通信事業法により課される規制。

²³ 現在、日本郵政、郵便貯金銀行及び郵便保険会社の株式は、「日本郵政株式会社、郵便貯金銀行及び郵便保険会社の株式の処分の停止等に関する法律」により、処分が凍結されている。

²⁴ 民営化後に提供されている新規サービス・商品として、日本郵便の国際ロジスティクスサービス等、郵便局会社の物販事業（生活サービス取次事業等）や新規金融サービス（自動車保険、変額年金保険等）等、ゆうちょ銀行のクレジットカード業務や住宅ローンの媒介等、かんぽ生命の入院特約の見直しや法人向け商品の受託販売等がある。

²⁵ 郵政民営化に伴う問題点として、簡易郵便局の一時閉鎖の増加、郵便外務員による配達先での貯金の預かり等の制限、郵便局長による小包の集荷の制限、郵便局窓口における待ち時間の増加、送金・決済サービスの手数料の引上げなどが指摘されている。（「郵政民営化の進捗状況についての総合的な見直しに関する郵政民営化委員会の意見の報告（平成21年3月）」）

(1) 郵政事業の抜本的見直し

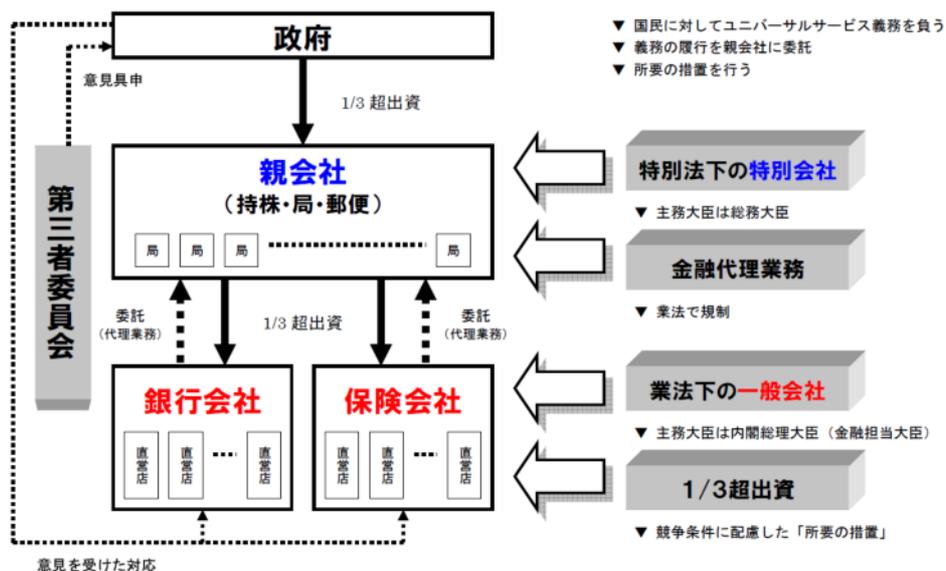
ア 見直しに向けた動き

第45回衆議院議員総選挙において、過半数の議席を獲得した民主党、社会民主党及び国民新党は、連立政権を樹立した。「連立政権樹立に当たっての政策合意」には、郵政事業の抜本的見直しに取り組み、「郵政改革基本法案」の速やかな作成・成立を図ることが盛り込まれた。

政府は、この政策合意を踏まえ、平成21年10月20日に郵政事業の抜本的見直し（郵政改革）に向け「郵政改革の基本方針」を閣議決定し、郵政改革に関する公開ヒアリング等を行うなど検討を重ね、平成22年2月8日に郵政改革の内容をまとめていくための議論のベースとなる「郵政改革素案」を公表した。その後、亀井郵政改革担当大臣（当時）と原口総務大臣（当時）が3月24日に郵政改革に関連して、郵便貯金の預入限度額、政府から親会社への出資比率等について方針を公表した²⁶。

以上の経緯等を踏まえ、「郵政改革法案」「日本郵政株式会社法案」及び「郵政改革法及び日本郵政株式会社法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」（以下「郵政改革関連法案」という。）が平成22年4月30日、第174回国会に提出された。

イ 郵政改革関連法案の概要及び審議結果



郵政改革関連法案の主な内容は、次のとおりである。

まず、日本郵政、日本郵便及び郵便局会社については、日本郵政を存続会社として平成23年10月1日に合併する。日本郵政の議決権については、政府が3分の1超を保有する。また、日本郵政は、郵便に加え貯金と保険についてもユニバーサルサービス義務を有することとしている。

また、ゆうちょ銀行及びかんぽ生命については、「関連銀行」「関連保険会社」（以下「関連銀行等」という。）と位置付け、日本郵政が議決権の3分の1超を保有する。関連銀行等

²⁶ 具体的内容は、郵便貯金の預入限度額を2,000万円(現在1,000万円)に、簡易生命保険の加入限度額を2,500万円(現在1,300万円)とする、政府から親会社、親会社から子会社への出資比率はそれぞれ3分の1超とする、限度額等以外の要検討事項については法案提出時までに検討を進める、などである。

は業法（銀行法、保険業法等）の適用を受けるほか、関連銀行等として一定の規制を受ける。すなわち業務の内容及び方法は、一定の期間、届出制とし、届出内容は同業他社との競争条件の公平性等を阻害してはならないものとする²⁷とともに、預金の預入限度額、保険の加入限度額は、政令で定める等としている。

郵政改革関連法案は、衆議院で可決されたが、参議院では、委員会に付託されないまま廃案となった。

(2) 宅配便事業の統合

ア 宅配便事業統合計画

日本郵便と日本通運株式会社（日本通運）は、両社の宅配便事業（ゆうパックとペリカン便）を統合するため、平成20年6月に準備会社として「JPエクスプレス（JP E X）」を設立した。本統合では、翌21年4月にペリカン便、同年10月にゆうパックをJP E Xが承継して完了することが予定され、それまでの間は、JP E Xがペリカン便ブランドで、日本郵便はゆうパックのままでそれぞれサービスを提供することとしていた。しかし、平成21年度の日本郵便の事業計画の認可に際し、総務大臣から宅配便事業統合計画について、JP E Xと日本郵便との間の受委託手数料の適正な設定方法、統合前の利用者利便性を総合的に確保するための措置（料金の水準維持等）等の修正条件が示された。日本郵便は、この条件を踏まえ、7月29日に事業計画の変更認可申請を行った。

その後、総務大臣は、統合時期及び要員配置、業務運行体制の再検討、統合計画の再評価などを要請した。これを受け、日本郵便は、新たな統合計画を決定し、報告した。しかし、総務大臣がその計画では認可できないことを明らかにしたことから、日本郵便は、平成21年10月1日の宅配便事業の統合を見送ることを発表した²⁸。

平成21年10月に就任した日本郵政の新社長は、年内に解決の方向性を出す旨を表明した。同年12月、日本郵便は、統合計画を抜本的に見直し、顧客へのサービスレベルの維持のために必要なJP E Xの資産等を日本郵便に承継した上で、JP E Xを解散し、清算することを発表した。併せて、統合計画の見直しを含めた平成21年度事業計画の変更認可申請を行い、認可を受けた。

日本郵便の平成21年度決算は、JP E X関連の特別損失を797億円計上し、7年ぶりの最終赤字となった。

なお、日本郵便は、平成22年8月31日にJP E Xを解散し、清算手続に移行した。

イ ゆうパック大量遅配発生

平成22年7月1日、日本郵便がJP E Xのペリカン便事業を承継し、ゆうパックとしてサービス提供を開始した。しかし、宅配便事業統合により同日以降約34万個のゆうパックの遅配が発生した。7月6日、これに関して総務省が報告徴求を発出し、7月30日、日本

²⁷ 内閣総理大臣又は総務大臣の諮問に応じ、関連銀行等への勧告の基準、関連銀行等の業務に係る政策に関する重要事項を審査する郵政改革推進委員会（第三者委員会）を設置することとしている。

²⁸ なお、平成22年5月に出された総務省の『日本郵政ガバナンス問題調査専門委員会報告書』において、宅配便事業統合計画の過程について「経営判断としての合理性を大きく逸脱している」との指摘がなされている。

郵便は報告書を提出した。総務省は8月10日、再発防止に万全を期すとともに、業務運行体制の在り方や業務運行に対する適時・適切な情報開示の在り方についても見直す必要があるとし、日本郵便に対し業務改善命令を発出した。

郵政民営化法は、日本郵便への行政処分が行われた場合、同法に基づいて設置されている郵政民営化委員会への通知を義務付けていることから、同年8月19日、郵政民営化委員会(田中直毅委員長)が約1年ぶりに開かれ、日本郵便に業務改善命令を発出した経緯について総務省から報告を受けた。田中委員長は、「今の日本郵政グループの現状は憂慮すべき問題だ」との懸念を表明し、今後も月1回程度会合を開き、検証を続ける意向を示している。

内容についての問い合わせ先 総務調査室 畠山首席調査員(内線68420)

法務委員会

法務調査室

所管事項の動向

1 民事関係

(1) 夫婦別氏

民法第750条により、夫婦は、婚姻の際に定めるところに従い、夫又は妻の氏を名乗ることとされている。このため、婚姻に際しては、夫又は妻のいずれか一方が必ず氏を改めなければならないが、現実には、夫の氏を選び、妻が氏を改める例が圧倒的多数となっている。しかし、女性の社会進出等に伴い、改氏による社会的な不便・不利益が指摘されてきたこと等を背景に、それぞれ旧氏を名乗ることを認める夫婦別氏制度の導入を求める意見がある。

平成8年の法制審議会答申において、これまでの夫婦同氏制度に加えて、夫婦が望む場合には、それぞれ旧氏を名乗ることを認める選択的夫婦別氏制度の導入が提言され、民法の改正要綱が公表された。

政府は、夫婦別氏に関する世論の動向も踏まえ、平成13年に選択的夫婦別氏法案を、翌年には、夫婦同氏制度を原則としつつ例外的に旧氏を名乗ることを容認する例外的夫婦別氏法案を、また、自民党の一部の議員は、例外的に旧氏を名乗ることを容認するには家庭裁判所の許可を要することとした家裁許可制夫婦別氏法案を、それぞれ国会に提出しようとしたが、いずれも、自民党内の調整が調わず見送られた。また、政権交代後の平成22年の第174回国会(常会)では選択的夫婦別氏制度の導入を含む民法改正案の提出が予定されていたが、提出には至らなかった。

他方、議員提案による選択的夫婦別氏法案については、平成9年の第140回国会(常会)以降、民主党、公明党等からたびたび提出されているが、いずれも審査未了となっている。

選択的夫婦別氏制度の導入をめぐることは、改氏による職業上の不利益の解消、婚姻率及び出生率の向上、一人っ子同士の婚姻による家名の存続、世論の賛成動向などを理由に賛成する意見がある一方、日本独自の家族形態の崩壊、子どもへの悪影響、家族の一体感の喪失などを理由に反対する意見があり、議論は平行線のまま推移している。

なお、平成19年1月に公表された内閣府の世論調査の結果では、旧氏を名乗ることができるよう法改正しても構わないとする容認派が36.6%、反対派が35.0%、夫婦同氏制度は維持した上で旧氏を通称として使用することは構わないとする通称使用制度化派が25.1%となっている。

(2) 嫡出でない子の法定相続分の見直し

民法第900条第4号は、嫡出でない子の相続分は、嫡出である子の相続分の2分の1としている。この規定は、法律婚の尊重と嫡出でない子の保護の調整を図ったものと解されてきたが、同じ親(被相続人)の子であるにもかかわらず、相続分に差異があるのは差別的な規定であるとして、憲法に違反するのではないかという指摘がある。

この規定をめぐる、平成7年に最高裁判所大法廷は合憲判断を示したが、15人の裁判官

のうち5人が違憲とする反対意見を述べたほか、4人が速やかな立法的解決を求めるとするなどの補足意見を付した。その後も、小法廷が5回にわたって合憲判断を示している。平成22年7月、この規定が法の下での平等を定めた憲法に違反するかどうか争われた家事審判について、第3小法廷は審理を大法廷に回付した。

法務省は、平成8年の法制審議会答申を踏まえ、第174回国会(常会)に嫡出でない子の相続分を嫡出である子と同等にすること等を盛り込んだ民法改正案を提出する準備を進めていたが、提出には至らなかった。

(3) 児童虐待防止のための親権制度の見直し

平成19年に成立した「児童虐待の防止等に関する法律及び児童福祉法の一部を改正する法律」(平成20年4月1日施行)の附則において、同法施行後3年以内に、児童虐待の防止等を図り、児童の権利利益を擁護する観点から親権制度の見直しについて検討を行い、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとされた。この附則の趣旨を踏まえた検討の一環として、法務省の研究委託による「児童虐待防止のための親権制度研究会」が開催され、検討が進められた。

平成22年1月22日に取りまとめられた同研究会の報告書においては、一定の期限を設けて親権を停止する制度の導入、子の監督・保護や教育に関する「身上監護権」など親権の一部に限り停止する制度の検討等を求めている。

同年2月5日、法務大臣は、法制審議会に対し、民法の親権に関する規定の見直しについて諮問した。同審議会は、児童虐待防止関連親権制度部会を設置して審議を行っており、同年8月に中間試案を公表してパブリック・コメントを実施した。同審議会は、平成23年2月を目途に民法改正の要綱を取りまとめることとしている。

(4) 国際的な子の奪取の民事面に関するハーグ条約への加盟

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

同条約は、1980年にハーグ国際私法会議で採択されたもので、国際結婚した夫婦が離婚して一方の親が子を勝手に国外に連れ出した場合、残された親は政府を通じて相手国に子の返還や面会を請求できることなどを定めている。1983年に発効し、2010年4月現在で82か国が加盟しているが、G8では日本とロシアだけが未加盟である。日本では子の返還等についての法整備がなされていないため、日本と条約加盟国との間では、

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

といった問題が生じている。

欧米各国は日本に同条約への早期加盟を求めており、平成21年10月16日にはアメリカなど8か国の駐日大使らが千葉法務大臣(当時)を、平成22年1月30日には岡田外務大臣(当時)を訪ね、それぞれ加盟を要請した。

政府においては、外務省が、同条約への加入の適否などを検討する「子の親権問題担当室」を設置し、フランス、アメリカとの間で、子の親権問題に関する実務者レベルの協議を開始しているほか、同省のホームページにおいてアンケートを実施している。また、平成22年2月25日には、鳩山総理大臣(当時)が岡田外務大臣と千葉法務大臣に対し、同条約への早期加入に向けて検討するよう指示した。

(5) 重国籍

我が国は、原則として重国籍を認めていない。国籍唯一の原則を採用し、国籍法に重国籍の防止又は解消の規定を置いている。昭和59年の国籍法改正により国籍選択制度(同法第14条)が新設されたが、同改正後に出生により重国籍となった者が平成19年には国籍選択の対象年齢である22歳に達しており、国籍を選択しなければならないこととなる対象者は今後も増える見込みである。

諸外国においては、イギリス、フランス、カナダ等、重国籍を容認する法制度を採っている国も相当数存在している。近年の人権意識の高まりの中で、個人の側から国籍を見るという視点を重視し、兵役や参政権についての問題等公益的観点から生じるとされる不都合は国家間協定や国内法整備によって解決することが可能であり、重国籍者の存在を単に否定するだけでなく、これらの人々の法的地位をどうするか、国籍法の見直しを検討する時期に来ているとの意見もある。

(6) 民法の債権関係の規定(債権法)の見直し

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

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

そこで、平成21年10月、法務大臣は、法制審議会に対し「民法のうち債権関係の規定について、同法制定以来の社会・経済の変化への対応を図り、国民一般に分かりやすいものとする等の観点から、国民の日常生活や経済活動にかかわりの深い契約に関する規定を中心に見直しを行う必要がある」として、債権法の見直しについて諮問を行った。これを受けて、同審議会は、民法(債権関係)部会を設置し、同部会において審議を行っており、同部会は、1年半程度の調査審議を経て中間的な論点整理を行い、平成23年4月を目途と

してパブリック・コメントを実施することとしている。

(7) 会社法の見直し（公開会社法）

平成18年に施行された現行の会社法は、企業再編をしやすいするなど、経営に柔軟さを与えた一方で、粉飾決算や少数株主の保護といった課題への対処が不十分という見方や、上場企業の情報開示の徹底や持ち株会社化の時代に対応した企業統治（ガバナンス）の強化などを求める提言や指摘がある。

こうしたことを踏まえて、平成22年2月24日、法務大臣は、会社を取り巻く幅広い利害関係者からの信頼を確保する観点から、企業統治の在り方や親子会社に関する規律等を見直す必要があるとして、法制審議会に対し、会社法制の見直しについて諮問した。同審議会においては、会社法制部会を設置して審議を行っている。

なお、民主党は「政策集INDEX 2009」において、公開会社法の制定を検討するとしており、平成21年7月には同党の公開会社法プロジェクトチームが同法の素案をまとめている。その主な内容は、社外取締役の義務化と独立性の強化、監査役の一部を従業員代表から選任、子会社の重要な意思決定には親会社の株主総会の承認が必要、親会社の株主に子会社への代表訴訟提起権を付与、上場企業の情報開示義務の強化、等である。

(8) 新しい人権救済制度（人権擁護法案）

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

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

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

新たな人権救済機関の設置に関しては、同法案のほかに、平成17年8月、民主党から「人権侵害による被害の救済及び予防等に関する法律案」が第162回国会に提出されている。平成22年6月、法務省政務三役は、これらの法案を踏まえ、「新たな人権救済機関の設置について（中間報告）」を取りまとめた。この中間報告においては、「人権委員会は、内閣府に設置することを念頭に置き、その組織・救済措置における権限の在り方等は、なお検討する」などとされている。

2 刑事関係

(1) 裁判員制度

平成16年5月21日、第159回国会において「裁判員の参加する刑事裁判に関する法律」(裁判員法)が成立し、平成21年5月21日から施行された。裁判員裁判は、同年8月3日、東京地裁において“第一号”の裁判が開始されたのを皮切りに、各地の裁判所において実施されている。

ア 裁判員制度の概要

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

(イ) 裁判員裁判は、全国50か所の地裁本庁と10支部の計60か所の裁判所で行われる。

(ウ) 原則として、裁判官の員数は3人、裁判員の員数は6人とし、一定の要件を満たせば、例外として、裁判官1人、裁判員4人から成る小型合議体での審判も可能とする。

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

(オ) 裁判員は、衆議院議員の選挙権を有する者の中から1年毎に無作為抽出して作成された裁判員候補者名簿の中から選任される。平成23年の裁判員候補者は全国で31万5,940人(平成22年の34万4,900人と比べて8.4%減)とされており、有権者330人に1人(平成22年は302人に1人)が選ばれる計算になる。

(カ) 裁判員に対する請託・威迫行為、裁判員の秘密漏えい行為等について、懲役刑等の刑事罰が設けられている。

(キ) 同一被告人に対する複数の事件が係属した場合に、裁判員の負担を軽減するため、特に必要があると認められるときは、一部の事件を区分し、区分した事件ごとに審理を担当する裁判員を選任して審理し、有罪・無罪を判断する部分判決をした上、これを踏まえて、最後の事件を担当する裁判員の加わった合議体が全体の事件について、終局の判決を言い渡す(部分判決制度)。

(ク) 裁判員に支払われる日当は上限で1万円である。選任手続で裁判所に出頭したものの裁判員に選ばれなかった候補者にも、8,000円を上限に日当が支払われる。

(ケ) 70歳以上の人、地方公共団体の議会の議員、学生等は、裁判員の辞退を申し立てることができる。また、重い病気又は怪我、親族・同居人等の介護・養育等、一定のやむを得ない理由がある人も同様である。

イ 裁判員制度をめぐる最近の主な動き

平成21年8月の裁判開始以来、平成22年5月31日までに582人に判決が言い渡された。いずれも有罪判決であり、無期懲役が8人、有期の実刑判決が464人で、残りの110人が執行猶予判決となっている。また、この間に、選任された裁判員は3,369人、補充裁判員は1,298人であった。

制度開始から1年経過した後の6月22日には、千葉地裁において初の全面無罪判決が言

い渡されている。

平成22年3月に最高裁が公表した平成21年末までに行われた裁判員等経験者に対するアンケートによると、96.7%が「非常によい経験と感じた」「よい経験と感じた」と回答している。

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

裁判員制度では裁判員の負担軽減のため、第1回公判前に争点や証拠の整理を行う「公判前整理手続」が必ず開かれることになっているが、最高裁の平成22年3月末の集計では、その期間が平均4.2か月となり、裁判員制度開始前の平均3.4か月（平成20年）と比べて長期化しており、被告人の勾留期間の長期化や、証人の記憶の薄れ、裁判の遅滞が問題とされている。

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

(2) 検察審査会の起訴議決制度

我が国では、公訴権は、原則として、検察官にのみ付与されており、起訴するか否かについては、検察官の判断によることとされている。

検察審査会は、公訴権に関し民意を反映させてその適正を図るため、地方裁判所とその主な支部に設置されている機関であり、裁判員と同様に選挙権を有する国民の中からくじで選ばれた11人の検察審査員で構成される。

検察官の不起訴処分に不服のある場合、犯罪被害者や告訴・告発した者は検察審査会にその当否の審査の申立てをすることができる。従前は、検察審査会で、更に詳しく捜査すべきである（不起訴不当）、または起訴をすべきである（起訴相当）という議決があった場合でも、その議決には法的拘束力がなかったため、必ずしも検察審査会の議決が反映されることとはならなかった。

司法制度改革の一環として、裁判員制度の導入の検討と同時に、検察審査会の一定の議決に法的拘束力を付与する制度の導入が検討され、その結果、平成16年の検察審査会法の改正により、起訴議決制度が創設され、平成21年5月21日から実施された。

この起訴議決制度により、検察審査会が行った起訴相当の議決に対し、検察官が改めて不起訴処分をした場合又は法定の期間内に処分を行わなかった場合、検察審査会は再度審査を行うこととなる。

その結果、11人の検察審査員のうち8人以上が「検察官が不起訴にしたのは正しくなく、起訴して裁判にかけろべきだ」という判断をしたときは、起訴すべき旨の議決（起訴議決）を行い、起訴議決の議決書の謄本の送付を受けた地方裁判所が、検察官の職務を行う弁護士を指定し、この指定弁護士が、検察官に代わって公訴を提起することとなる。

(3) 取調べの可視化

いわゆる冤罪事件が、後を絶たず発生している。平成12年以降に全国レベルで報道され

たものに限っても、宇和島事件、志布志事件、富山事件（氷見事件）、足利事件と明らかになった。また、最近では、郵便割引制度の悪用に係る偽の証明書発行事件のうち厚生労働省の村木元局長に対し無罪判決が言い渡され、確定した。これらの事件が発生する要因は様々であるが、中でも、密室における取調べにおいて虚偽の自白等が採取されたことが指摘されており、取調べの可視化を求める声が一段と大きくなっている。

検察庁及び警察庁においては、裁判員裁判における自白の任意性の効率的な立証方策を検討するため、被疑者が自白している事件について、その取調べの一部における録音・録画の試行を実施し、その検証結果を、検察庁は平成21年2月に、警察庁は同年3月にそれぞれ公表している¹。

また、この取調べの一部における録音・録画の試行が行われる一方で、平成21年9月の政権交代以降には、政府では、取調べの可視化実現に向けて、議論・検討が進められるようになった。

法務省においては、平成21年10月に、政務三役を中心とする勉強会及び法務副大臣を座長とするワーキンググループが設けられ、具体的な調査・検討が行われている。また、警察庁においても、平成22年2月、中井国家公安委員会委員長（当時）が設置した私的研究会及び警察庁の刑事局長及び関係課長等で構成される研究会が設けられ、調査・検討が行われている。

平成22年6月、法務省における勉強会は、中間取りまとめを公表し、実務に即した現実的な形で取調べの可視化を実現するため、その対象とする事件や範囲について検討を行う、録音・録画が捜査・公判の機能や被害者を始めとする事件関係者に与える影響及び録音・録画の有用性についても調査・検討の上、その具体的な在り方についての検討を進める、平成23年6月以降のできる限り早い時期に、省内勉強会としての検討の成果について取りまとめを行う、との方針のもと、更に調査・検討を進めるとしている。

なお、可視化に関する法案は、過去、衆議院で3回、参議院で2回提出されているが、いずれも廃案となっている（第171回国会には、参議院において、当時の野党2会派²共同提出による、被疑者の供述及び取調べの状況の全面的な録音・録画を義務付ける刑事訴訟法改正案が可決されたが、衆議院の解散により廃案となった。また衆議院においても民主党によって、取調べの可視化に関する刑事訴訟法改正案が提出されていたが、同様に廃案となった。）。

¹ 最高検察庁による検証結果では「DVDは、自白の任意性等に関する審理の迅速化に資すると考えられる上、立証上の有用性を認めた裁判例が蓄積されていることなどから、自白の任意性等を刑事裁判になじみの薄い裁判員にも分かりやすく、かつ効果的・効率的に立証するために有用である。他方、録音・録画を拒否した被疑者や録音・録画時に供述内容を後退させ、又は否認に転じるなどさせた被疑者も相当程度存在したことなどから、録音・録画が取調べの真相解明機能に影響を及ぼす場合があることが明確となり、録音・録画の実施方法については、真相解明の観点から十分な慎重さを要するものであることを再認識した」としている。また、警察庁による検証結果においては「DVDについては、自白の任意性の効果的・効率的な立証方策となり得ると考えられる一方、取調べの真相解明機能に影響を及ぼす場合があることが明らかとなったため、実施に当たり、録音・録画の方法について十分に配慮すべきことなどが分かった」としている。

² 民主党・新緑風会・国民新・日本、社会民主党・護憲連合。

(4) 児童ポルノ禁止法の改正に向けた動き

現行の児童ポルノ禁止法においては、他人の目に触れないように自宅で保管する等他人に提供する目的を伴わない児童ポルノの所持（いわゆる「単純所持」）については禁止されていない。「単純所持」の禁止の議論は平成11年の法制定及び平成16年の法改正の際にもあったが、所有者のプライバシーへの配慮や捜査権の濫用への懸念から見送られた。

しかし、平成19年に入り、5月にはG8司法内務閣僚会合において「児童ポルノとの国際的闘いの強化に関するG8司法・内務閣僚宣言」が採択され、6月には米国国務省が¹⁷2007年人身売買報告書」を公表し、児童ポルノへのアクセス、購入及び所持を刑事罰の対象とすることを求める等、国際的な動きが起こった。また、平成16年の改正の際に、いわゆる「3年後検討条項」（改正法附則第2条）が設けられていたこともあり、平成20年に入ってから改正に向けた動きが活発化した。同年6月、自民・公明両党の共同提出による改正案が提出され、続いて、平成21年3月には民主党も改正案を提出した。

「単純所持」の禁止について、自民・公明両党の案においては、みだりに所持等することを一般的に禁止する（罰則なし）とともに、特に自己の性的好奇心を満たす目的での所持等を禁止している（1年以下の懲役又は100万円以下の罰金）。一方、民主党の案においては、みだりに有償で又は反復して取得することを禁止している（3年以下の懲役又は300万円以下の罰金）。

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

その後、平成21年11月、自民・公明両党は、前回廃案になったものと同様の法案を提出したが、継続審査となっている。

なお、警察庁の統計によると、平成21年の児童ポルノ事件の送致件数は935件で、前年に比べて38.3%増、児童ポルノ事件の被害児童は411人で、前年に比べて21.6%増と、いずれも統計を取り始めた平成12年以降で最多となっている。

(5) 死刑

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

ア 一般世論

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

イ 死刑執行の現状等

死刑執行に関しては、平成元年11月から平成5年3月までの約3年4か月の間、執行されない状態が続いたが、その後は毎年死刑が執行されている。平成22年は、7月28日に2

人の執行がなされた。なお、年末時点の死刑確定者の収容人員は、平成17年77人、18年94人、19年107人、20年100人、21年106人であり、現在収容中の死刑確定者は107人である（平成22年8月末現在）。

死刑執行に関する情報公開について、法務省は平成19年12月の執行の発表に当たり、初めて執行対象者の氏名と犯罪事実、執行場所を公表した。「情報公開することで死刑制度に対する国民の理解を得られる」との狙いから、実施の事実だけを伝えて氏名などは一切公表しない従来の方針を転換したものと見える。

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

ウ 終身刑の創設をめぐる動き

平成20年5月15日、刑法に終身刑を創設することなどを目指す超党派の議員連盟「量刑制度を考える超党派の会」の設立総会が開かれ、与野党6党の国会議員約100人が参加した。死刑と無期懲役の量刑に差があり過ぎるとの問題意識から、その間に仮釈放のない終身刑を創設することなどを検討し、死刑制度の存廃を議論の対象としないことを申し合わせたとされる。

同月30日の同議連の会合においては、死刑と無期懲役の中間に終身刑を導入する刑法改正案について提出を目指すことを確認したが、提出には至っていない。

このような動きの背景には、裁判員制度の実施との関連が指摘されている。死刑では重過ぎるが仮釈放のある無期懲役では軽すぎると思われる場合、終身刑という選択肢があれば裁判員も量刑の判断がしやすくなると議連では期待している。

なお、平成6年4月に発足した超党派の「死刑廃止を推進する議員連盟」は、平成20年4月、終身刑に相当する重無期刑を創設した上で、裁判員制度の下での死刑判決の場合には裁判官と裁判員の全員一致によるものとする「重無期刑の創設及び第一審における死刑に処する裁判の評決の特例に係る刑法等の一部を改正する法律(素案)」を公表している。

エ 主な国際的動向

平成13年6月、欧州評議会は、オブザーバー国である日米両国に対し、死刑執行の停止と死刑制度の廃止に向けた施策をとることを求め、平成15年1月1日までに著しい進展がない場合には、両国のオブザーバー資格の継続を問題とするとの決議を行った。平成15年10月には、日米両国に対し、改めて死刑廃止を求める決議を採択した。また、平成19年12月、国連総会は、死刑執行の停止を求める決議を賛成多数で採択した。総会決議に法的拘束力はないが、国際社会の多数意見を反映するものとして加盟国には一定の圧力となる。決議は、死刑の存続に「深刻な懸念」を表明し、加盟国に死刑廃止を視野に入れた執行の

一時停止や死刑適用の段階的削減、国連事務総長への関連情報提供などを求めている。なお、平成20年11月にも、国連総会第3委員会において、死刑執行停止決議が採択されている。

(6) P F Iの手法を活用した刑事施設の整備・運営

過剰収容を緩和し、新しい刑事施設の運営の在り方を模索するなどの観点から建設された我が国初の、官民協働のP F I方式による刑事施設「美祢社会復帰促進センター」（山口県美祢市）は、犯罪傾向の進んでいない受刑者³1,000人（男子、女子各500人）を収容する施設として、平成19年4月に運営を開始した。同センターでは、受刑者の生活にかかわる、給食・洗濯・理美容・日用品の給貸与一切を民間事業者が行い、業務遂行に当たっては、地域との共生（地産地消）の観点から、食材の調達及び雇用面など、地元への経済効果を考慮している。

そのほかに、P F I方式による刑事施設としては、同年10月に「播磨社会復帰促進センター」（兵庫県加古川市）と「喜連川社会復帰促進センター」（栃木県さくら市）が、平成20年10月に「島根あさひ社会復帰促進センター」（島根県浜田市）がそれぞれ運営を開始している。

(7) 「刑の一部の執行猶予制度」及び「社会貢献活動を特別遵守事項とする制度」の創設

平成21年12月、法制審議会の被収容人員適正化方策に関する部会は、刑の一部の執行を猶予する制度及び保護観察対象者の特別遵守事項として社会貢献活動を加える制度をそれぞれ創設する要綱を取りまとめ、平成22年2月に法務大臣に答申した。

「刑の一部の執行猶予制度」は、初めて刑事施設に入る者や薬物使用者を対象として、一定期間刑事施設で服役させた上で、残りの期間の執行を猶予する制度で、実刑と執行猶予刑との中間に位置付けられる。

一方「社会貢献活動を特別遵守事項とする制度」は、仮釈放された者や保護観察付き執行猶予判決を受けた者などの保護観察対象者に、特別遵守事項の一つとして公共の場所の清掃や福祉施設での介護補助などを行わせ、更生への意欲を高めることを目的としている。

法務省では、この答申を受けて、刑の執行猶予制度に、前に禁錮以上の刑に処せられたことがない者等に対する刑の一部の執行猶予制度を導入するとともに、保護観察の特別遵守事項の類型に社会貢献活動を加える「刑法等の一部を改正する法律案（仮称）」、薬物等の使用又は単純所持の罪を犯した者について、前に禁錮以上の刑に処せられたことがあり、刑法の規定する刑の一部の執行猶予の言渡しの要件に当たらない場合であっても、これらの罪に係る犯罪傾向を改善することが必要であると認められるときは、刑の一部の執行猶予の言渡しを可能とする「薬物使用等の罪を犯した者に対する刑の一部の執行猶予の言渡しに関する法律案（仮称）」の2法律案の国会提出が検討されているところである。

³ 初めて自由刑の執行を受ける（初犯）者のうち、心身等に著しい障害がなく、集団生活に順応できると思われる者をいう。さらに男子受刑者については、社会において安定した就労状況が維持されていたこと、帰住環境が良好であることなどの、条件を満たした受刑者を収容するよう限定している。

3 その他

(1) 法曹人口の拡大

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

この閣議決定に基づき、当時年間1,000人前後であった司法試験合格者数は、年々増加が図られ、平成20年には、新司法試験と旧司法試験の合計で2,209人まで増加したが、平成21年は新司法試験が2,043人(事前公表の概数:2,500~2,900人程度)、旧司法試験が92人(同:100人程度)、合計で2,135人と、新司法試験が実施されてから、初めて合格者数が減少し、平成22年の新司法試験については、2,074人(旧司法試験は実施中)となり、上記推進計画で目標とされた3,000人に及ばない状況となっている。同年の新司法試験の合格率は前年の27.6%から25.4%と低下し、初年(平成18年)の48.3%から4年連続で低下している。

法曹人口の拡大に関しては、司法試験の合格者の増加に伴って司法修習生考試(二回試験)⁴で多数の不合格者が発生していることや弁護士の就職難が生じていること等から、法曹人口の増大に伴う質の低下への懸念、法科大学院の教育の在り方などについて、様々な議論が行われている。

また、平成22年2月5日、法務省及び文部科学省は、新たな法曹養成制度の問題点・論点を検証し、これに対する改善方策の選択肢を整理するため、「法曹養成制度に関する検討ワーキングチーム」を設置し、同年7月6日に、同チームの検討結果が公表された。

同検討結果では、法科大学院の入学定員の見直しや統廃合等を必要とする意見、新司法試験の方式や内容に関する意見、新司法修習に関する意見などが取りまとめられている。

(2) 日本司法支援センター(法テラス)

平成18年4月10日、「総合法律支援法」に基づき、「日本司法支援センター」(愛称「法テラス」)が、「全国どこでも法的トラブルを解決するための情報やサービスを受けられる社会の実現」という理念の下に設立され、同年10月2日に業務を開始した。

同センターの主な業務内容は、情報提供業務、民事法律扶助業務、犯罪被害者支援業務、司法過疎対策業務、国選弁護関連業務である。同センターの事務所は、本部が東京都に置かれるとともに、全国に地方事務所50か所、支部11か所、出張所6か所、地域事務所31か所を展開している(平成22年9月1日現在)。

同センターが平成22年2月に実施した法テラス認知度調査では、調査対象者の62.7%が法テラスを全く知らないと回答しており、今後いかにして、潜在的ニーズを掘り起こし、より多くの国民に良質なサービスを提供していくかが、課題となっている。

⁴ 裁判所法第67条第1項に基づき行われる国家試験で、この試験の合格が司法修習を終えるための条件となっている。法曹資格を得る過程において司法試験に続く二回目の試験であることから、「二回試験」とも言われている。

(3) 出入国管理関係

ア 外国人労働者の受入れ問題

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

しかし、急速な少子化の進行による人口の大幅な減少が予測されていることから⁵、専門的・技術的分野以外の分野においても、将来の労働力不足を補うために必要な人材を我が国に積極的に受け入れる必要性が各方面から指摘されている⁶。

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

イ 外国人研修・技能実習制度の見直し

外国人研修・技能実習制度は、諸外国の青壮年労働者等を日本に受け入れて、日本の産業・職業上の知識、技術、技能を修得させ、それぞれの国の産業発展に寄与する人材を育成することを目的とする制度である。外国人研修生・技能実習生は、農業、漁業、建設、食品製造、繊維・衣服、機械・金属等の産業の生産現場等で最長3年間、研修・技能実習をして技能等を修得する。

この制度については、研修生の実質的な低賃金労働者としての取扱い、技能実習期間における最低賃金以下の賃金設定・賃金の不払や社会保険の未加入、パスポートや預金通帳の強制的な取上げ等の違法・不正な行為が数多く発生していることから、平成21年7月に出入国管理及び難民認定法（入管法）が改正され、外国人研修生・技能実習生の保護の強化が図られた（平成22年7月から実施）。

これにより、新たに在留資格「技能実習」が新設され、技能等の修得を目的とした外国人は、我が国に入国した1年目から、労働基準法、最低賃金法等の労働関係法令上の保護を受けられるようになった。また、事実と異なる在職証明書等の作成に関与して外国人研修生が入国することを幫助するような悪質な外国人のプロローカーに対処するため、偽変造文書作成の教唆・幫助等に係る退去強制事由が整備された。

⁵ 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成18年12月推計）」の中位推計では、15～64歳人口は、平成42年には約6,740万人、平成67年には約4,595万人にまで減少すると予測されている。また、総人口は、平成42年には約1億1,522万人、平成67年には約8,993万人にまで減少すると予測されている。なお、人口動態統計（厚生労働省）によれば、平成21年現在の総人口は、約1億2,582万人、15～64歳人口は、約8,007万人である。

⁶ （社）日本経済団体連合会「人口減少に対応した経済社会のあり方」（平成20年10月14日）、日本商工会議所「外国人労働者の受け入れのあり方に関する要望」（平成20年6月19日）等。

ウ 新たな在留管理制度の導入

我が国に入国、在留する外国人の数は年々増加する傾向であり、その目的も、観光のほか、就労、留学、研修、永住など多様化していることから、各種行政の実施のためには、外国人の出入国及び在留の状況を正確に把握する必要がある。

しかし、外国人の在留管理は、入管法に基づく入国・在留関係の許可手続と外国人登録法に基づく外国人登録により行われており、それぞれの実施主体である法務大臣（入国管理官署）と市町村とで二元的に外国人の在留情報が把握・管理されている。そのため、法務大臣が在留資格に応じた確に情報把握・在留管理を行うことが必ずしも十分ではないのみならず、実態が把握できないため、国民健康保険、児童手当等の事務に支障を来し、在留外国人に対する行政サービスの提供や義務の履行の確保に困難を生じさせている等の問題が生じている。

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

新たな在留管理制度は、平成 24 年 7 月までに実施される予定であるが、これにより、法務大臣は、我が国に中長期間にわたり適法に在留する外国人に対し、基本的身分事項、在留資格・在留期間等を記載した在留カードを交付することとなる。また、在留カードの交付を受けた外国人は、上陸後に定めた住居地を一定期間内に市町村の長を経由して法務大臣に届け出なければならないが、在留カードの記載事項のほか、その在留資格に応じて所属機関や身分関係に変更があった場合には法務大臣に届け出なければならないこととなる。

内容についての問い合わせ先

法務調査室 石川首席調査員（内線68440）

外務委員会

外務調査室

国際情勢の動向

1 日米安保体制

(1) 在日米軍の再編

テロや大量破壊兵器の拡散など「新たな脅威」への対処を目的として、ブッシュ前政権が着手した米軍再編は、日米協議の結果、在日米軍については抑止力を維持しつつ沖縄県などの負担軽減を念頭において調整が行われることとされた。最終的に2006年5月の日米安全保障協議委員会（2+2会合）において、「再編実施のための日米ロードマップ」（最終報告）が公表された。その概要は下表のとおりである。

在日米軍再編の主な内容

沖縄県	<ul style="list-style-type: none">・ 普天間飛行場代替施設として名護市辺野古崎にV字型に滑走路2本を設置・ 第3海兵機動展開部隊要員約8,000名とその家族約9,000名をグアムへ移転・ グアム移転のための施設及びインフラの整備費算定額102.7億ドルのうち、日本は60.9億ドル（財政支出28億ドル）を負担・ 普天間飛行場、キャンプ桑江、牧港補給地区など土地の返還・ 普天間飛行場所属の空中給油機KC130は、岩国飛行場に移転
沖縄県以外	<ul style="list-style-type: none">・ 横田飛行場へ日米共同統合運用調整所を設置、空自航空総隊司令部を移転・ 横田空域の一部の管制業務を返還・ キャンプ座間の在日米陸軍司令部を改編 (2007年12月、米陸軍第1軍団前方司令部を設置)・ キャンプ座間へ陸上自衛隊中央即応集団司令部を設置（2012年度までに）・ 岩国飛行場へ厚木飛行場の空母艦載機を移転

これを推進するため、2007年に在日米軍再編関連自治体への「再編交付金」制度の新設や国際協力銀行（JIBC）が在沖縄米海兵隊のグアム移転に係るインフラ整備事業等への出資・融資を行うための特例などを規定する「駐留軍等の再編の円滑な実施に関する特別措置法（米軍再編特別措置法）」が制定された。また、2009年には、28億ドルを上限とするグアム移転経費の日本による財政支出やその用途について定めた日米間の「グアム移転協定」が日米間で締結され、さらに2010年度予算で再編経費（地元負担軽減分）として約909億円が計上されるなど各般の施策が実施されている。

(2) 普天間飛行場移設問題

ア 2009年までの経緯

沖縄県宜野湾市の中心に位置する在沖海兵隊の普天間飛行場は、騒音問題のほか2004年にはヘリコプター墜落事故も発生しており、その移設は喫緊の課題とされている。従

来この問題は、1996年の沖縄に関する特別行動委員会（SACO）合意に基づいて、沖縄県名護市沖に海上施設を建設して基地機能を移転させることが合意されていた。しかし地元の反対等で計画が遅延し、2004年の墜落事故もあって、2005～06年に決定された米軍再編計画の中で新たに名護市のキャンプ・シュワブ沿岸部を埋め立てて飛行場を建設する計画へ変更された（現行計画）。

その後、国と地元との間で建設計画に関する話し合いがもたれたが、地元は騒音軽減等の観点からV字滑走路の沖合い移転を要求し、協議は難航した。

建設工事の前提として事前に環境影響評価（アセスメント）を実施する必要がある、実際の埋め立て工事には知事から免許を受けなければならない。2008年3月、国はアセスメントに着手し、2009年4月に環境影響評価準備書を県に提出した。その後、県が準備書に対する意見書を作成している段階で、8月に総選挙が行われた。

イ 連立政権の発足

2009年8月の総選挙の結果、9月に民主党・社民党・国民新党の三党連立政権が発足した。三党の政権公約を踏まえた「三党連立政権合意書」には、「緊密で対等な日米同盟関係をつくる。（略）沖縄県民の負担軽減の観点から、日米地位協定の改定を提起し、米軍再編や在日米軍基地の在り方についても見直しの方向で臨む」と明記された。

以後、鳩山政権において普天間飛行場移設について代替施設の国外・県外移設や訓練移転などを通じて沖縄の負担軽減を図る方向で検討が行われた。その後、10月20日にゲーツ米国防長官、11月13日にはオバマ米大統領が訪日し、それぞれ現行計画を実施するように日本側へ求めた。

最終的に12月15日、政府は普天間飛行場問題の関係閣僚に福島消費者大臣（社民党党首）（当時）と亀井金融大臣（国民新党代表）（当時）を加えた基本政策閣僚委員会において、辺野古移設を決定した2006年の日米合意を見直し、移設先を改めて選定することを正式に決定した。なお、新候補地決定の時期については、その後2010年5月と定められ、現行計画も選択肢の一つとして残された。

ウ 名護市長選挙から鳩山総理辞任まで

2010年1月24日、名護市長選挙が実施され、滑走路の沖合い移動など条件付で現行計画を容認していた島袋市長が、移設反対派の稲嶺進前名護市教育長に敗れ、地元の受入合意が撤回されることとなった。

さらに、政権内で県外移設先候補とされた鹿児島県徳之島では反対運動が起き、米国政府は抑止力維持や地元の理解という観点から現行計画が最善という立場をあくまで堅持し、さらに連立与党内部でも様々な意見が交錯し、2010年前半の検討作業は難航した。

また、現行計画を容認してきた仲井眞知事も、名護市長の交代や県外移設への期待が高まった県民世論を受け、現行計画を含む県内移設を困難とするようになった。

最終的に2010年5月28日、日米安全保障協議委員会において、代替施設をキャンプ・シュワブ辺野古崎地区及びこれに隣接する水域に設置することが確認され、併せて徳之

島やグアムなどへの訓練移転の検討や訓練区域の一部返還などでも合意した。代替施設の工法や位置などは、専門家による検討作業を2010年8月末までに完了させ、建設予定が著しい遅延を起こさないようにすることも確認された。

これに対して仲井眞知事は「実行は極めて困難」と表明し、社民党も閣議決定を拒んで連立を離脱した。5月の日米合意は、政権が5月末までに合意を得るとしてきた米国・連立与党・地元三者のうち、米国のみとの合意にとどまり、かかる状況下、鳩山総理（当時）が辞任するに至った。

エ 菅政権の発足以降の状況

鳩山政権を継いだ菅総理は、6月の日米首脳会談において、「日米合意を踏まえ真剣に取り組んでいきたい、同時に沖縄の負担軽減のため引き続き努力していく」と発言し、その後、地元と話し合っていく姿勢を強調したが、8月11日に沖縄を訪問した福山官房副長官に対し、仲井眞知事は一連の経緯や政府からの説明について不満を表明し、「このままでは受け入れがたいという印象を強く持っている」と言明するなど、名護市のみならず沖縄県も態度を硬化させた。

地元の合意を重視する日米政府は、8月31日に公表された専門家検討作業の結果について、一案による地元頭越しの決定を避け、従来からの「V字案」（滑走路2本）と環境に配慮した「I字案」（同1本）を列挙するかたちをとったが、仲井眞知事は「当事者である地元の了解なく進めていっても意味がない」と発言した。

さらに、9月12日の名護市議会選挙（定数27人）の結果、稲嶺市長を支持する議員が16人に達し、稲嶺市長は「名護市民の意向がはっきりと示された」と述べた。

9月23日、ニューヨークで日米首脳会談が行われ、菅総理は、「5月の日米合意に基づいて前に進めていきたい、他方、沖縄との関係など難しい課題もあり、沖縄の負担軽減に向け努力していきたい」旨述べ、これに対してオバマ米大統領からは「難しい問題があることは理解している」旨の発言があり、引き続き両国で緊密に協力していくことで合意した。

オ 米国の状況等

米側は普天間飛行場移設（代替施設建設）が、2006年に合意済みの海兵隊のグアム移転や嘉手納以南の土地返還の前提になると主張しており、普天間問題の停滞は在日米軍再編そのものへ大きな影響を与えることになる。また、米国政府自身もグアムにおけるインフラ整備の遅れから海兵隊の2014年移転完了を困難視しており、在日米軍再編計画の先行きははなはだ不透明となった。

カ 今後の展望

8月時点で米国側は、11月13～14日のAPEC首脳会議（横浜）を利用した日米首脳会談を念頭に置き、代替施設案を最終決定するための日米安全保障協議委員会（2+2）を「数ヶ月以内」に開催したいとの考えを示していたが、9月28日、来日中のグレグソ

国防次官補が「2011年の早い時期」に開会して決着させたいと発言しており、米側も最終決着の越年を視野にいれたと受け止められている。

しかし、11月28日には沖縄知事選挙が予定され、県内移設反対を訴える伊波宜野湾市長がすでに出馬を表明し、さらに9月28日、仲井眞知事も県議会において県外移設を求める考えを明らかにするなど、沖縄では県外移設を求める声が主流となっている。

なお、日米両政府は、2010年が1960年の安保条約改定から50周年に当たることから、日米同盟を21世紀にふさわしい形で一層深化させることでも一致し、2010年1月、同盟深化のための日米協議に着手した。しかし、かかる普天間情勢にかんがみ、協議の成果を発表する日米共同声明等について見通しは立っていない。

(3) 日米密約問題

かねてより日米間にはいくつかの「密約」が結ばれているとの指摘がなされ、これを認める外務省関係者等の回顧録が出版され、米国で公開された公文書もこれを裏付けているが、従来、政府は一貫して密約の存在を否定してきた。

2009年9月に発足した三党連立政権は密約問題の真相究明に取り組むこととし、9月16日、岡田外務大臣（当時）は、藪中外務事務次官（当時）に対し、「国民の理解と信頼に基づく外交を実現する」ため、以下の4密約に関する調査を命ずる大臣命令を発出した。これを受けて、同月25日、藪中次官（当時）の下に調査チームが設置され、作業が開始された。

日米安保条約改定時（1960年）の密約

核持込み密約（核搭載艦船の寄港等）（1960.1）

日米安保条約上、日本国内への核兵器の持込みについては事前協議が必要とされているが、核兵器を搭載した米国の艦艇・航空機による日本国内の港・基地への立寄りや領海内通過については事前協議が必要でないとする密約。

朝鮮半島有事に関する密約（1960.1）

日米安保条約第6条の実施に関する交換公文上、米軍部隊が日本国内に存在する基地から他国に向けて出撃する場合には日米の事前協議が必要とされているが、朝鮮半島有事に即応するための日本からの出撃については、事前協議を必要としないこととする密約。

沖縄返還時（1972年）の密約

返還後の沖縄における核兵器貯蔵・通過に関する密約（1969.11）

沖縄からの核兵器撤去と本土と同様の日米地位協定の適用（いわゆる「核抜き本土並み」）の条件で沖縄返還が実現した後も、米国が緊急時の核兵器貯蔵・通過権を保持することを日本政府が認めるとの密約。

返還用地原状復旧費用の肩代わりに関する密約（1971.6）

沖縄返還協定第4条3項において米国側が地権者に支払うことと定めら

れた返還用地の原状復旧費用 400 万ドル（当時約 12 億円）を、日本側が肩代わりするとの密約。

11月24日には、調査チームが作成した調査報告書の内容を検証するため、岡田外務大臣（当時）は有識者による第三者委員会(座長・北岡伸一東大教授)を設置し、有識者委員会は文書等の調査や関係者への聴取に着手した。

2010年3月9日、外務省・有識者委員会の調査結果が公表された。このうち、有識者委員会報告書では、上記 について「広義の密約」又は「狭義の密約」、 は「必ずしも密約とはいえない」との結論を下した上で、外務省の文書保存には不自然な欠落があると指摘し、外交文書の管理・公開の在り方についても提言を行なった。さらに衆議院外務委員会の参考人質疑において、参考人から「外務省内で意図的な文書廃棄が行われたと聞いた」などの証言もなされた。

かかる状況を受けた岡田外務大臣（当時）は、文書公開について30年原則公開の徹底や公開の是非に政治判断を加えることなどを骨子とする文書公開規則を定めた。

また、文書の欠落問題について、外務省は調査委員会を組織して関係者への聴き取り調査を行った。しかし、関係者の記憶のあいまいさなどが障害となり、「組織的かつ意図的に重要文書を廃棄したとの事実は確認されなかった」、「杜撰な管理体制や外交文書の重要性に対する認識の低さが原因であったのではないか」といった内容の報告書が6月に公表された。その後、質問主意書に対する答弁で、「現時点においては、本件に関してこれ以上の調査を行う予定はない」旨回答した。

2 核軍縮・不拡散

(1) 最近の主な動き

2009年4月、オバマ米大統領は、プラハにおいて、「核兵器のない世界」に向けた現実的かつ具体的な方途を追求する演説を行い、これを契機として国際社会での核軍縮・不拡散の機運はこれまでになく高まった。

2010年5月の核兵器不拡散条約（NPT）運用検討会議の開催を前に、オバマ政権は、核軍縮・不拡散を主導する姿勢を示すため4月8日、プラハにおいて、ロシアとの間で1994年12月に発効した戦略核弾頭数等を定めた第1次戦略兵器削減条約（START）の後継条約に署名した。この条約の締結には、両国とも議会の承認を得る必要がある。同条約は、米国では、9月16日、上院外交委員会で承認されたが、本会議で難航が予想されており、ロシア議会は、米国の議会承認が確実化するのを見極めつつ、同条約を承認すると見られている。

4月12、13日には、核テロ対策等を話し合う米国主催の核セキュリティ・サミットがワシントンで開催され、47か国、国連、IAEA（国際原子力機関）などが参加した。参加国等は、核テロ対策を強化するために具体的な措置をとる必要性について一致し、今後の取り組むべき措置等についての政治声明及び作業計画を採択した。なお、このサミットにおいて鳩山総理（当時）は、核セキュリティ強化のためのアジア総合支援センターの設

立、核物質の測定、検知及び核鑑識に係る研究開発の実施、 I A E A 核セキュリティ事業に対する一層の財政的・人的貢献、世界核セキュリティ協会 (W I N S) 会合の我が国での開催、の4つの協力措置を表明した。

9月には、第65回国連総会の開催に合わせて、ニューヨークにおいて、22日に10か国の外務大臣又は代理が出席し、我が国と豪州が共催する核軍縮・不拡散に関する外相会合が行われた。また、24日には、潘国連事務総長主催の軍縮会議ハイレベル会合が行われた。

(2) 2010年NPT運用検討会議の開催

2010年5月3日から28日まで、5年に1度開かれるNPT運用検討会議が、ニューヨークの国連本部で開催された。この会議では、核兵器国の核軍縮措置の前進、イランや北朝鮮といった地域の核問題、中東の非核化問題、 I A E A による核関連施設の抜き打ち査察を認める追加議定書の未締約国の締結義務化等が争点となり、核兵器国と非核兵器国、先進国と途上国などの間で見解の大きな相違があった。しかし、最終日には、核廃絶に向けた具体的措置を含む行動計画の合意、核兵器国による核軍縮措置の進捗状況の2014年NPT運用検討会議準備委員会での報告、中東の非核化に関する国際会議の2012年の開催等を盛り込んだ最終文書が採択された。2005年NPT運用検討会議では最終文書に合意できなかったため、2000年以来10年ぶりの最終文書の採択となった。他方、不十分な点としては、最終文書にイランの核問題に関する言及が無いこと、 I A E A による核関連施設への抜き打ち査察を認める追加議定書について締結の奨励にとどまったことなどが指摘されている。

(3) 北朝鮮及びイランの核開発問題

NPT体制の下、国際社会の多くの国々が核軍縮・核不拡散を目指しているが、一方で、北朝鮮とイランによる核開発問題は世界の平和と安定に対する重大な脅威であり、NPT体制に対する挑戦となっている。

NPT締約国である北朝鮮¹は、2002年10月にウラン濃縮計画を認め、2005年2月に核保有を宣言し、2006年10月と2009年5月に核実験を2度実施した。2010年9月にウィーンで開催された第54回 I A E A 総会では、北朝鮮に対し、NPTの遵守、 I A E A 保障措置の受け入れや六者会合への復帰を求めることなどを内容とする決議案が採択された。

また、同じく締約国であるイランは、 I A E A 保障措置協定に違反しウラン濃縮等を行っていることが2002年8月に発覚し、2009年9月には新たなウラン濃縮施設が存在が判明した。イランは、国際社会のウラン濃縮活動の停止の要請を無視し、ウランの濃縮活動を続けている。これに対し、2010年6月9日、国連安全保障理事会において、これまでに4度目となるイラン核問題に関する制裁決議が採択された²。さらに米国及び欧州連合(E U)

¹ 北朝鮮は、2003年1月にNPTからの脱退表明を行っているが、我が国政府は、北朝鮮の脱退は有効ではないとの立場である。(2006年10月18日衆議院外務委員会)

² 国連加盟国に対し、戦車などの大型兵器の対イラン輸出禁止、イランを出入りする船舶の貨物検査等の要請を行うもの。

は、イランに対し、イランの核活動等に関わる団体・個人の資産凍結、イランにおける石油・ガス事業への新規投資禁止などの追加制裁を行った。我が国は、国内の影響を考慮し、イランからの原油の輸入は追加制裁の対象から除外したものの、米欧と同じくイランの核活動等に関わる団体・個人の資産凍結、イランの石油・ガス事業への企業等からの新規投資禁止などの追加制裁措置を9月3日に閣議決定し実施した。しかし、米国政府は、我が国に対し、これらの追加制裁措置に加え、我が国が権益を持つイラン・アザデガン油田の開発からの完全撤退も求めている。

3 環境・気候変動

(1) 気候変動問題

気候変動問題に対処するための国際的な法的枠組みには、各国の基本的な取組を規定した「気候変動に関する国際連合枠組条約（気候変動枠組条約）」と、同条約を受けて先進国に対する2008年から2012年までの温室効果ガスの排出削減目標などを定めた「京都議定書」がある。

京都議定書については、世界全体の温室効果ガスの約2割を占める米国が自国経済への悪影響を懸念して離脱し、また、途上国には削減目標が課されておらず、同じく約2割を占める中国や、1割弱を占めるインドが温室効果ガスの排出削減義務を負っていないなど、不十分な点がある。これらの点を踏まえ、我が国は、地球温暖化対策の実効性を確保するため、米国や中国、インドなど温室効果ガスの主要排出国が責任ある形で参加する枠組みの構築を主張している。

2007年12月、パリ（インドネシア）で開催された気候変動枠組条約第13回締約国会議（COP13）において、京都議定書の温室効果ガスの削減対象期間後、すなわち2013年以降の次期枠組み（いわゆる「ポスト京都議定書」）を議論する新たな検討の場が立ち上げられ、2009年までに作業を終えることが合意された。これを受け、2008年12月ポズナン（ポーランド）で開催されたCOP14で、ポスト京都議定書の構築に向けての交渉が行われ、翌2009年12月、COP15がコペンハーゲン（デンマーク）で開催された。

COP15において、先進国、中国、インド、島嶼諸国やアフリカ諸国グループといった途上地域代表など26か国・機関の首脳レベルで議論が行われ、「コペンハーゲン合意³」が合意された。しかし、同合意をCOP全体会合にかけたところ、数か国が合意の作成過程が不透明であったことを理由に採択に反対したため、同合意の採択は見送られ、条約締約国会議として「同合意に留意する」と決定された。同合意は、長期目標として地球の気温上昇を2度以内に抑えることや途上国に対する支援については盛り込まれたが、2013年以降の次期枠組みの構築については先送りされた。

³ コペンハーゲン合意に基づいてすべての締約国は、2020年までの温暖化ガスの削減目標を2010年1月末までに記載事項を国連気候変動枠組条約事務局に提出することとなっており、我が国は1月26日付で1990年比25%の排出削減目標を提出した。なお、米国は2005年比で17%の削減目標を提出し、中国は2020年のGDP当たり2005年比40～45%の削減目標をそれぞれ提出した。各国の排出削減を国際的に監視する仕組みの導入に反対している中国は、提出した数値目標はあくまで「自発的な行動」のものであることを書面にて強調しており、義務的な排出削減には応じない姿勢を鮮明にしている。

C O P 16 は、2010 年 11 月から 12 月にかけてカンクン（メキシコ）にて開催されるが、次期枠組みの合意には悲観的な見方がされている。また、フィゲレス国連気候変動枠組条約事務局長は、米国や中国など温室効果ガス排出量の主要国が削減義務を負っていないために我が国が単純延長に反対の立場を示している「京都議定書」の 2013 年以降の延長を議題とする可能性を示すなど、交渉は難航が予想される。

(2) 生物多様性

「生物の多様性に関する条約（生物多様性条約）」は、生物多様性を保全し、生物資源を持続可能な方法で利用し、遺伝資源の利用とそれにより生ずる利益の公正かつ公平な配分を目的とした条約である。1992 年、ナイロビ（ケニア）において採択され、1993 年に発効した。2010 年 9 月現在、我が国を含む 192 か国及び欧州連合（E U）が締結しているが、米国は未だ締結していない⁴。

これまでに、9 回に及ぶ締約国会議が開催されており、2002 年 4 月にハーグ（オランダ）で開催された生物多様性条約第 6 回締約国会議（C O P 6）では 2010 年までに生物多様性の損失速度を顕著に減少させることを目標とした「2010 年目標」や、「遺伝資源へのアクセスと利益配分（A B S）」⁵ に関して規定するボン・ガイドライン⁶が採択された。同時に開催された閣僚級会合でも「生物多様性が急速に失われている傾向を 2010 年までに止めるための措置を強化する」ことが決まった。ただし、2010 年目標は、達成目標や、達成度をどう測るかなどは、加盟国に任されており、法的拘束力もないものであった。

2010 年 10 月 18 日から 29 日にかけて名古屋市にて開催される C O P 10 に先立ち、9 月にジュネーブ（スイス）で同条約議長国閣僚級会合が行われ、生息地の保全、絶滅危惧種の状況改善といった 21 の行動目標の現状分析を踏まえ、「2010 年目標」は達成されず失敗に終わったこと、その上で、「ポスト 2010 年目標」策定の重要性が確認された。

C O P 10 では、主に、生物多様性に関する 2050 年までの究極目標と 2020 年までの世界目標を盛り込んだ「ポスト 2010 年目標戦略計画」と「遺伝資源へのアクセスと利益配分の国際的枠組み策定」の採択を目指しているが、理念を重んじる先進国とその実現のために資金支援を求める途上国の主張が激しく対立しており交渉は難航が予想されている。

「ポスト 2010 年目標」が合意に到らなかった場合には 2010 年以降に空白期間が生じることなどから、合意形成に向け、我が国は議長国としての手腕を問われることになる。

4 国際経済政策

(1) W T O 交渉

2001 年 11 月に始まった世界貿易機関（W T O）の多角的貿易交渉（ドーハ・ラウンド）

⁴ 生物多様性条約ホームページ（<http://www.cbd.int/convention>）参照（2010 年 9 月現在）

⁵ 「遺伝資源」と呼ばれる微生物や動植物から開発された食品や医薬品の利益を、資源の原産国である途上国にも配分するためのルール。

⁶ 事前同意等の実施のために締約国がとるべき措置、利用者と契約者が契約締結すべき事項等に関する任意のガイドライン。法的強制力はない。

では、農業分野の市場アクセスや非農産品の市場アクセス（NAMA）、サービスの自由化方法、途上国への配慮や知的財産権の保護などについて、包括的に合意することが目標とされている。我が国は貿易拡大を通じた世界経済の成長が必要との立場からドーハ・ラウンド交渉の早期妥結を推進している。しかし、同交渉開始から8年以上が経過したが、交渉は中断と再開を繰り返している。

2010年5月に開催されたWTO非公式閣僚会合（パリ）では、同交渉の年内妥結を目指して、政治主導で交渉の打開を図ることを確認した。しかしながら、先進国と新興国及び途上国との対立は依然解消されず、同年6月にカナダで開催された金融世界経済に関する首脳会合（G20）では、2009年のラクイラ・サミット（イタリア）の拡大会合で確認された「ドーハ・ラウンドの2010年中の妥結」との決着期限は、「可能な限り早期に決着」との表現に後退しており、同交渉の長期化が懸念される。

(2) E P A ・ F T A 交渉

1990年代に入ってWTOの新ラウンド交渉が進展しないこともあり、各国の対外経済政策の軸足は、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自由貿易協定（FTA）へとシフトしてきており、現在、FTAをはじめとする地域貿易協定の件数は180件⁷となっている。なお、我が国は、関税の削減・撤廃を主な目的とするFTAの内容に加え、投資や協力などを含む幅広い経済関係強化を目指す経済連携協定（EPA）の交渉を推進してきた。

現在、我が国がEPAを締結している国と地域は、シンガポール（2002年11月発効）、メキシコ（2005年4月発効）、マレーシア（2006年7月発効）、チリ（2007年9月発効）、タイ（2007年11月発効）、インドネシア（2008年7月発効）、ブルネイ（2008年7月発効）、フィリピン（2008年12月発効）、スイス（2009年9月発効）、ベトナム（2009年10月発効）の10か国と、東南アジア諸国連合（ASEAN）（2010年7月1日現在、我が国とシンガポール、ラオス、ベトナム、ミャンマー、ブルネイ、マレーシア、タイ、カンボジア及びフィリピンとの間で発効）1地域となっている。また、インドとのEPAに関しては、2010年9月に両国政府が交渉の大筋合意を確認しており、同年10月に予定されているシン首相訪日の際に正式に合意する見通しである。

そのほかにも、我が国はGCC（湾岸協力会議）⁸、豪州、ペルーとの間においてEPA・FTA締結に向けた交渉を行っている。また、韓国とは2003年12月よりEPA締結のための交渉が開始されたが、2004年11月の第6回交渉以降、中断している。両国政府は、2008年4月の日韓首脳会談において、交渉再開に向けた実務者協議の開催で合意し、同年6月及び12月に課長級、2009年7月及び12月には審議官級の実務者協議が開催された。2010年5月の日韓首脳会談において、両国首脳は交渉再開に向けたハイレベル事前協議の開催で合意し、同年9月、初の局長級事前協議が開催された。

⁷ JETROホームページ（<http://www.jetro.go.jp>）参照（2010年1月1日現在）

⁸ アラブ首長国連邦、バーレーン、クウェート、オマーン、カタール及びサウジアラビアの6か国

5 地域情勢

(1) 朝鮮半島

ア 日韓関係

日本と韓国は、1965年の国交正常化以来、経済や民間分野のつながりは非常に深まったものの、政治面でのつながりは、歴史認識問題が障害となり、強固な連携を築くまでには至っていない。反日色の強かった盧武鉉（ノ・ムヒョン）政権に代わり2008年2月に誕生した李明博（イ・ミョンバク）政権は、経済政策・外交政策ともに「実利主義」を掲げ、日韓関係については、「未来志向」を掲げ、「日韓新時代」の構築に努力することを明言した。この方針は福田総理（当時）との間で合意され、その後の歴代総理との間でも確認され、菅総理との間でも2010年6月、カナダで行われたG8サミット時の日韓首脳会談で確認した。

「新時代」を構築する過程で、日韓両国が解決又は対処すべき重要課題としては、竹島領有権問題（韓国名「独島（トクト）」）、竹島周辺の排他的経済水域（EEZ）境界画定問題、歴史認識問題（靖国神社参拝、歴史教科書、従軍慰安婦）、日本海呼称問題（韓国は日本海を「東海（トンヘ）」と呼称）、日韓経済連携協定（EPA）締結問題がある。

日韓関係の強化に資するために2008年2月の首脳会談で合意された日韓間の「シャトル首脳外交」は、同年4月の李大統領の訪日を皮切りに、2009年1月の麻生総理（当時）の訪韓、6月の李大統領の訪日、そして10月の鳩山総理（当時）の訪韓と、順調に回を重ね、様々な分野における日韓協力について話し合われている。しかし、上記の重要課題については、著しい進展は見られていない。特に、竹島領有権問題への韓国世論の反発は強く、議題提起さえ難しい。韓国が最近、同島の不法占拠を強化する複数の措置をとっているものの、我が国政府としてそれらの中止を求める努力が表面化していない。また、2009年6月の日韓首脳会談で、2004年11月に中断した日韓EPA締結交渉の再開に向けた実務協議の開催が合意され、2009年7月以降、実務協議が4回開かれ、2010年9月16日からは局長級に格上げして同協議が継続しているが、敏感な分野として製造業を抱える韓国側は「恩恵よりも被害の方が大きい」として、我が国とのEPAの締結に慎重な態度を崩していないため、「格上げ」が締結交渉の早期再開へ結びつく保証はない。

2010年8月29日に日韓併合条約発効100年を迎えるに先駆け、菅総理は同月10日、「（日韓併合条約による）植民地支配がもたらした多大の損害と苦痛に対し、改めて痛切な反省と心からのお詫びの気持ちを表明」した、いわゆる菅談話を発表した。談話には、植民地統治時代に朝鮮総督府を経由してもたらされ、日本政府が保管している朝鮮王朝儀軌等の朝鮮半島由来の図書を引き渡す約束も含まれている。菅談話について、韓国政府は、「一歩前進」として一定の評価を下している。ただし、日韓基本条約により決着したとされる個人補償について「前向き」とも受け取られる仙谷官房長官発言と併せて、韓国の国内世論が元従軍慰安婦等の個人補償を求めて再燃すると懸念する向きもある。

2010年11月には、韓国でG20サミットが開催され、日本でアジア太平洋経済協力（APEC）首脳会議が開催される。その準備過程において、日韓両国が緊密に協力することにより、両国政府の政治面での関係強化が期待される。

イ 北朝鮮の核開発問題

1993年に発生した北朝鮮による核兵器開発疑惑問題は、1994年10月の米朝枠組み合意により、一旦は沈静化した（第一次核危機）が、2002年10月、北朝鮮のウラン濃縮計画が発覚したことにより、第二次核危機が発生した。

核兵器不拡散条約（NPT）からの脱退及び国際原子力機関（IAEA）保障措置協定の拘束からの離脱を表明した北朝鮮は、米国との二国間交渉により、この問題の解決を求めたが、米国がこれに応じなかったため、最終的に中国の仲介による多国間交渉を受け入れ、2003年8月以降は、韓国・ロシア・日本も加えた六者会合が、この問題を解決するための枠組みとして開催され、「危機」と呼ばれる事態は収束したが、現在もその解決には至っていない。

六者会合における交渉は開始当初から難航を極めたが、2005年9月に、「北朝鮮は、すべての核兵器及び既存の核計画を放棄するとともに、NPT及びIAEA保障措置に早期に復帰することを約束する」などとした初めての「共同声明」を採択した。その後、2007年2月には、「北朝鮮は60日以内に寧辺（ニョンビョン）の核施設の活動停止及び封印を行う」などとした「共同声明の実施のための初期段階の措置」が採択され、同年10月には、「寧辺の核施設の無能力化」と「核計画の完全かつ正確な申告」を年内に行うとの北朝鮮の約束を含む「第二段階の措置」が採択された。

これらの合意に従って、北朝鮮は、重油支援を受けつつ、「初期段階の措置」を完了、「第二段階の措置」のうちの「申告」を不完全ながら実施、「無能力化」作業に着手した。しかし、その間も、北朝鮮は、北朝鮮による資金洗浄疑惑に対する米国の金融制裁措置や米国による対北朝鮮テロ支援国家指定解除の遅れ等に反発し、弾道ミサイルを日本海に連射したり（2006年7月）、地下核実験を強行したり（同年10月）、また、合意の履行を遅延させるなど、非協力的な行為を繰り返した。

北朝鮮との直接対話への意欲を示したオバマ政権が2009年1月に誕生するや、北朝鮮は、米朝直接交渉を有利に進めるための瀬戸際外交の一環からか、4月に「人工衛星の打上げ」と称して、テポドン2号改良型と見られる弾道ミサイルを発射し、5月25日には2度目の核実験を実施した。このような行為を非難した国連安保理議長声明（4月14日）や対北朝鮮制裁国連安保理決議（6月12日）が採択されるや、これらに反発した北朝鮮は、「六者会合からの離脱」を表明するとともに、核施設の「活動停止及び封印」を解除し、使用済み核燃料棒の再処理を再開、プルトニウム全量の兵器化、ウラン濃縮作業への着手までも表明した。さらに北朝鮮は、9月3日、国連安保理議長に書簡を送り、「使用済み核燃料棒の再処理が最終段階で完了しつつあり、抽出されたプルトニウムが兵器化されつつある。ウランの濃縮実験が成功裏に行われ、完了段階に入った」と表明した。このような北朝鮮の言動により、六者会合という多国間枠組みは、目下存続の危機に陥っている。

六者会合再開の兆しが一向に見られない中、2010年3月26日、韓国海軍の哨戒艦が黄海で沈没するという事件が発生した。韓国軍と民間専門家による合同調査団は5月20日、沈没原因を北朝鮮による魚雷攻撃と断定する調査結果を発表した。北朝鮮は、同事件を韓国のねつ造と反論したが、韓国は、開城（ケソン）工業団地を除く南北交易・交流の中断な

ど独自制裁を発動した上で、国連安保理事会に同問題の協議を要請した。

米国は北朝鮮の軍事攻撃を南北停戦協定に違反した戦争行為と認識し、直ちに韓国支持を表明し、また、我が国も韓国を支持し、送金報告義務額の引下げなど対北朝鮮独自制裁を強化した。しかし、安保理では、北朝鮮を名指しする強い非難決議を求める日米韓に対し、中国が慎重姿勢を示した結果、7月9日、安保理は、北朝鮮への名指し非難を避けた上で、「合同調査団の結論を考慮し、重大な憂慮を表明、沈没を招いた攻撃を非難する」旨の曖昧模糊とした議長声明を採択した。

この事件により、南北朝鮮間の対立が一段と高まり、六者会合再開への道筋が一向に見えない中で、訪中した金正日国防委員長は、8月27日に胡錦涛国家主席と会談した際、「六者会合の早期再開を推進したい」旨の発言を行ったと新華社通信が伝えた。しかし、北朝鮮は、米朝会談を六者会合再開の前提とする考え方を崩していない。一方で、米国は米朝協議は六者会合の枠内で行われるべきと主張しており、また、哨戒艦沈没事件を受けた対北朝鮮追加金融制裁を同月30日に発動したため、六者会合の枠の内外を問わず、米朝会談が行われる環境は全く整っていない。そのため、金国防委員長発言を額面どおり受け取る向きは少ないと言える。

ウ 北朝鮮による日本人拉致問題

我が国は、「日朝間の不幸な過去を清算し、懸案事項を解決し、実りある政治、経済、文化的関係を樹立する」とした日朝平壤宣言（2002年9月の小泉総理（当時）の第一次訪朝時に金正日国防委員長との間で署名）にのっとり、核開発を含む安全保障上の問題と北朝鮮による日本人拉致問題を包括的に解決すべく、六者会合に臨んでいる。しかし、拉致問題の解決のための日朝間交渉は、5人の拉致被害者とその家族の帰国（来日）が2002年10月から2004年7月にかけて実現した後は、目に見える進展が得られない状況が続いている。

2008年6月中旬及び8月中旬に北京で行われた日朝実務者協議で、北朝鮮が調査委員会を設置して早期に再調査を開始し、可能な限り同年秋には結果を出すことを約束したが、福田総理（当時）が同年9月1日に総理を辞任する意思を発表するや、北朝鮮は日本の新政権による対北朝鮮政策を見極める必要があるとして、再調査に関わる行動を留保した。9月下旬に福田内閣を引き継いだ麻生内閣は、10月10日、北朝鮮が寧辺の核施設の無能力化の作業を中断し、原状復旧を開始したことや、拉致問題についての再調査にまだ着手していないことなどを勘案して、対北朝鮮制裁措置の延長を閣議決定した。これに対し、北朝鮮は反発し、日本は合意に背信で応えたとして、再調査に着手する意思を否定したとも伝えられた。

我が国が拉致問題解決の一つの大きなテコと考えてきた米国の対北朝鮮テロ支援国家指定は、2008年10月11日に解除され、また「再調査」の約束が事実上反故とされたため、目下拉致問題を進展させるための糸口さえ見出せていない。

2010年7月下旬、菅内閣は、韓国に亡命した金賢姫（キム・ヒョンヒ）元北朝鮮工作員を日本へ政府招待し聞き取り調査を行ったが、拉致問題の解決につながる新たな証言等が得られたのか否か明らかにされていない。同年9月17日、中井拉致問題担当大臣は、内閣改

造により離任する直前の記者会見で、「幾人かの方々のほぼ間違いのない生存状況も確認されつつある」と述べたが、その具体的な内容には言及しておらず、この発言が今後の進展を示唆するものか否かも分からない状態が続いている。（詳細は、「北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会」の『所管事項の動向』を参照）。

(2) 中国（日中関係）

ア 日中関係全般

菅総理は、就任直後の2010年6月27日、カナダのトロントで開催されたG20サミットに出席した際、胡錦濤国家主席と会談した。会談の中で、両首脳は「戦略的互惠関係」を引き続き強化する方針を確認するとともに、東シナ海のガス田開発交渉については、「戦略的互惠関係」の象徴的な案件として、早期に締結交渉入りする方針を確認した。また、胡主席が菅総理に対し、政府、政党、議会、防衛当局間での対話・交流を強化することを提案したのに対し、菅総理は各種交流の強化に賛同した上で、特に防衛当局間の交流を強め、信頼関係を深めたい旨述べた。

しかし、9月7日、尖閣諸島周辺領海内で中国漁船が海上保安庁の巡視船に衝突する事件が発生したことを契機として、日中関係は悪化しており、関係改善が課題となっている。

イ 尖閣諸島の領有権問題

沖縄県石垣市に属する尖閣諸島は、無人島であるとの確認のみならず、清国の支配が及んでいる痕跡のないことを確認した上で、1895年1月に正式に我が国が領土に編入した。現在は無人島となっているが、かつては、鰹節工場が存在するなど日本人が住んでいたことがある。尖閣諸島については中国と台湾が領有権を主張しているが、日本政府は、両者の主張について国際法上の根拠を否定するとともに、両者とも、尖閣諸島周辺の海底がエネルギー資源の宝庫である可能性を指摘する国連の調査結果が出た1969年の後の71年に領有権を主張し始めたことから、資源確保を目的とする主張と見ている。なお、日本政府は、尖閣諸島をめぐり、解決すべき領有権の問題は存在しないとの立場を取っている。

尖閣諸島周辺海域では中国人や台湾人の領海侵犯事件が繰り返されてきたため、海上保安庁は巡視船を常時配備し、厳格な監視態勢を敷いている。そうした中、2010年9月7日、同諸島周辺領海内で中国漁船が海上保安庁の巡視船に衝突する事件が発生、海上保安庁は翌8日漁船の船長を公務執行妨害容疑で逮捕した。中国政府は、戴秉国（タイ・ヘイコク）國務委員らが再三にわたって丹羽駐中国日本大使を呼んで船長の逮捕に抗議するとともに即時無条件釈放を求めたが、日本政府は船長の処分について国内法に基づき粛々と進める方針を崩さなかった。これに対し中国政府は、東シナ海ガス田開発に関する国際約束の締結交渉の延期や李建国全国人民代表大会常務委員会副委員長の訪日延期、閣僚級以上の交流停止などの措置を取った。このほか、20日には、中国国内で邦人4人が拘束される事件が起きた。21日には国家首脳である温家宝首相が船長の無条件即時釈放を求めた。加えて、23日には我が国へのレアアースの輸出停止と見られる動きも判明した。那覇地検は25日、船長の行為には計画性が認められないとした上で、今後の日中関係を考慮するとこれ以上

船長の身柄の拘束を継続して捜査を続けることは適当でないとして、船長を処分保留のまま釈放した。中国政府は謝罪や賠償を要求したが、日本政府は根拠がないとしてこれを拒否するとともに、27日には、海上保安庁巡視船の原状回復にかかる費用を中国側に対して請求する考えを示した。これに対して、中国政府は28日、日本は中国漁船に損害を与えたことに相応の責任を負うべきだと反論した。

ウ 中国の日本近海での動き

最近、日本近海において我が国と中国の間で摩擦が生じている。2010年4月には、東シナ海において中国海軍のヘリコプターが海上自衛隊の護衛艦に近接飛行する事案が2度発生した。5月には、東シナ海上の日本側の排他的経済水域（EEZ）内で海洋調査をしていた海上保安庁の測量船に対して中国の海洋調査船が接近、追跡を行った。

5月31日の日中首脳会談において、鳩山総理（当時）はこれらの行動に対して懸念を表明して再発防止を求めたが、温家宝首相から直接的な言及はなかった。

また、9月11日にも、東シナ海の日本側のEEZ内で海洋調査をしていた海上保安庁の測量船に対して中国の海洋調査船が接近、調査中止を要求する事案が発生、日本政府は外交ルートを通じて中国政府に抗議した。

エ 東シナ海資源開発問題

中国は東シナ海の日中中間線付近でガス田開発を進め、いくつかのガス田ではガス層が中間線を越えて日本側に達していたため、我が国は中国に対し、開発の中止を申し入れるとともに、両国による共同開発を提案しており、2004年10月以降、東シナ海に関する日中協議が事務レベルで行われてきたが、2008年5月、福田総理（当時）は日中首脳会談後の記者会見で東シナ海の問題は「解決の目処」が立ったと述べた。その後、同年6月18日、日本政府は、北部海域（「翌檜」ガス田の南側）の日中中間線をまたぐ海域における共同開発、中国側の「白樺」ガス田の開発に対する日本企業の出資などについて中国側と合意したと発表した。この合意を実施するための国際約束の締結交渉は行われてこなかったが、2010年5月31日、鳩山総理（当時）及び温家宝首相との日中首脳会談の中で、国際約束の締結交渉を開始することで合意した。6月27日の菅総理及び胡錦濤主席との首脳会談でも早期に交渉入りする方針が確認され、最初の締結交渉が7月27日に行われた。両国は交渉の早期妥結を目指すことで一致したが、北部海域の共同開発をめぐる権益比率や「白樺」の出資比率など難題は山積しており、最終決着の見通しは立っていない。なお、次回交渉は9月中旬に北京で開催する予定であったが、尖閣諸島領海内で中国漁船が海上保安庁の巡視船に衝突、船長が逮捕された事件を受けて、9月11日、中国政府は交渉の延期を発表した。16日には、中国側が「白樺」に掘削用の新たな機材を洋上施設に搬入していた事実が判明、24日には、中国側が単独掘削を開始した可能性が高いとの認識を資源エネルギー庁が明らかにした。

オ 「食の安全」に関する問題

2008年1月に我が国で発生した中国製冷凍ギョーザによる中毒事件など、「食の安全」に関する問題が明らかとなった。中国製冷凍ギョーザによる中毒事件に関して、日中の警察当局が協力して捜査に当たってきたところ、2010年3月26日、中国の警察当局が容疑者を拘束したと発表した。その後、4月に中国の捜査当局が来日、7月には警察庁幹部らが訪中するなどして中国側と情報交換や協議を重ね、8月10日、中国の検察当局は容疑者を危険物質投入罪で起訴するに至った。

なお、この問題に関連し、2009年10月10日の首脳会談で、両国間の「食の安全」問題を閣僚レベルで定期的に協議する「日中食品安全推進イニシアチブ」の設置が合意され、2010年5月31日、両国の担当閣僚が食の安全に関わる主な懸念事項を解決するための「行動計画」を決定するとともに、イニシアチブに関する覚書に署名した。

カ その他

上記のほか、日中間には遺棄化学兵器処理問題、歴史認識問題などの懸案事項が存在している。

(3) ロシア

ア 内政と外交

内政では、メドヴェージェフ大統領が就任してから2年余りが経ち、プーチン首相との「双頭体制」の行方にいまだ関心が集まるが、両者の間に目立った確執はなく、2012年の大統領選まで現体制が続くと見られる。メドヴェージェフ大統領は、2010年2月に汚職や不祥事問題を抱える内務省の改革に着手したほか、従来の資源依存型経済を否定し、ITや省エネ分野等での技術革新を促すロシア版シリコンバレーの建設に乗り出すなど、旧態依然とした政治、経済構造からの脱却を図る「国家の近代化」を押し進めている。また、今夏は記録的な猛暑により、西部で大規模な森林火災や干ばつが発生した。火災は8月下旬には終息に向かったことから非常事態宣言は解除されたが、政権への影響を最小化するためにも今後は迅速な復興支援が急務となっている。

外交では、米国との間で2010年4月に第一次戦略兵器削減条約(S T A R T)の後継となる新核軍縮条約に署名したほか、グルジア紛争のために米国が凍結していた原子力協定に係る発効手続の解除、また、世界貿易機関(W T O)への加盟についても米国から支持を取り付けるなど二国間関係の強化が進んでいる。6月には欧州連合(E U)との間で、経済構造の転換や司法制度の確立等といったロシアの「近代化」支援で合意するなど、欧米諸国とは協調関係を重視する動きが見られる。

イ 日露関係

我が国固有の領土である北方領土は、戦後60余年の間、ロシアによる不法占拠が続いている。両国間では、1956年、平和条約締結後に我が国への歯舞群島及び色丹島の引き渡しを明記した日ソ共同宣言が締結されたが、政府は、領土問題を北方四島の帰属に関する問

題であると確認した 1993 年の東京宣言を二国間の重要な国際約束と位置付け、四島の帰属の問題を解決して平和条約を締結するという基本の方針を堅持している。

2009 年 9 月の政権交代以降、我が国は問題解決に強い意欲を示す鳩山総理（当時）の下でその方途を模索してきた。しかし、ロシア側は国境未画定の状況が両国関係の更なる発展を妨げているとの認識を示す一方、第二次大戦の結果を見直すことには極めて消極的であり、菅総理が初めて臨んだ 2010 年 6 月の首脳会談でも、両首脳の間で目立った発言は交わされなかった。2010 年は戦後 65 年の節目の年であり、7 月にはロシア軍が択捉島で軍事演習を実施したほか、「9 月 2 日」を事実上の「対日戦勝記念日」（正式呼称は「第二次世界大戦終了の日」とする法改正案が成立した。さらに、9 月にはメドヴェージェフ大統領が北方領土への訪問を計画していることが明らかになった。実現すればソ連時代を通じて初めての大統領訪問である。

このように北方領土の領有を正当化しようとするロシア側の動きはビザなし交流でも見られ、2010 年 3 月にはロシア側が我が国の船に対して「入港税」の支払いを要求した。実際、我が国から交流事業の経費を受け取っている国後島の交流団体の所長が入港税を支払ったことを認めたが、我が国の要請を受けて「立て替えた」との報道⁹も一部にあることから、事実関係の精査に加えて、北方領土への主権保持を既成事実化する動きには、我が国が引き続き強く抗議していく必要がある。

翻って、我が国においても、2010 年 8 月、旅行業者主催のツアーで、日本人 9 名がロシアビザを取得した上で国後島へ渡航した事実が判明した。過去にもビジネス関係者の渡航が判明していることから、政府は 9 月初旬の閣議で、ロシア（当時ソ連）ビザでの渡航が同国の実効支配容認につながるとして自粛を要請した 1989 年の閣議了解を国民に改めて周知することを決めた。

他方、経済協力に関しては、政治と経済の諸問題を「車の両輪」のように進める重要性について両国が認識を共有していることから、引き続き我が国は極東・東シベリア地域の資源開発等に協力していく方針である。2010 年 7 月には、ロシアが経済近代化の柱の一つとしている省エネ分野での官民協力促進に向けて「共同行動計画」の署名がなされた。このほか、原子力の分野では、2009 年 5 月、平和的利用を前提とした日露間における核物質、原子力関連資機材・技術の移転に関する法的枠組みを確立する原子力協定が署名されている。

(4) アフガニスタン

ア アフガニスタン情勢

混迷を極めるアフガニスタン情勢は、近年タリバーンなどの武装勢力が巻きかえしを図って支配地域を拡大し、テロ攻撃などで治安情勢は悪化の一途をたどっている。

かかる情勢下、アフガニスタンを重視するオバマ政権は 2009 年 12 月 1 日に「新戦略」を発表し、米軍を 3 万人増派するとした。この結果、在アフガニスタン米軍は 2010 年夏に

⁹ 『北海道新聞』2010 年 5 月 14 日 同記事の中で、外務省幹部は、立て替えは「あり得ない」としつつも、「（我が国が支給した交流事業）経費をロシア側がどう振り分けているかは分からない」と述べている。

は10万人近くに達した。また、オバマ米大統領は、NATOなど国際社会へさらなる協力を求め、「新戦略」の下、2011年7月から段階的な米軍撤退を開始し、2014年までに治安権限をアフガニスタンへ移譲することを目指す「出口戦略」も示した。

現在アフガニスタンで治安維持に当たるのは、NATO指揮下の国際治安支援部隊（ISAF）であり、2010年8月現在、オバマ政権の増派要請もあってNATO加盟国を中心に47か国、約12万人（2010年8月現在、米軍約8万人含む）の兵力で治安維持・武装勢力掃討・アフガニスタン政府軍の養成に努めている。

しかし、治安情勢は好転の気配を見せておらず、仕掛け爆弾による被害を中心にISAFの犠牲者は増加の一途をたどっている。2010年9月時点ですでに500人が死亡しており（うち6割が米兵）、過去最悪だった2009年一年間で521人死亡の記録を上回る状況にある。

加えて、6月には米軍とISAFの司令官を兼ねるマクリスタル大將がオバマ政権を批判して解任され、8月にはオランダ軍2,000人がオランダ世論の圧力で撤退するなど、アフガニスタン安定化への道筋は不透明感を増している。

このほか、2010年4月には日本人フリージャーナリストが武装勢力に拘束され、9月に無事解放されたものの、実行犯はタリバーンを装った軍閥だったと証言しており、カルザイ政権に帰順した軍閥による犯罪が治安悪化の一因となっている状況も指摘されている。

9月1日、オバマ米大統領はイラクにおける戦闘終結を宣言するとともに、国際テロ組織から米軍を守るためのアフガニスタンにおける戦闘の重要性を強調し、今後はイラクを顧慮することなくアフガニスタンへ全力を傾注することを表明した。

なお、カルザイ政権については、汚職の蔓延や非効率等への批判のほか、治安作戦で多数のアフガニスタン民間人が犠牲になっている現状が国民の政権批判を引き起こしており、カルザイ大統領の政権基盤が確立する見通しも立っていない。

イ 我が国のアフガニスタン支援

我が国は、2002年1月にアフガニスタン復興支援国際会議（東京会議）を開催し、和平プロセス支援（統治機構整備）治安の改善、復興支援を3本柱とした「平和の定着」構想を実現すべくアフガニスタンにおける国づくりを支援している。

2009年11月10日、鳩山内閣は「アフガニスタン・パキスタン支援策に関する閣僚委員会」を開催し、今後5年間でアフガニスタン向けとして旧タリバーン兵士の給与付の職業訓練、各種インフラ整備、農業技術支援などのほか、アフガニスタン警察官約8万人の給与支援（総額の半分程度を負担）・装備支給など総額50億ドルを、アフガニスタン安定のために重要な隣国パキスタンへ今後2年間で10億ドル規模の支援を実施することとした。なお、2010年夏の時点でアフガニスタンでは9.1億ドル、パキスタンでは4.74億ドルがすでに執行されている。

2010年11月13日に初来日したオバマ米大統領との日米首脳会談において、鳩山総理（当時）は以上の支援策を表明した。これに対してオバマ米大統領は、これまで我が国が行った支援及び今回我が国が決定した支援は大変大きな貢献であるとして高い評価を表明し、アフガニスタンにおいては軍事支援のみならず民生支援も極めて重要である旨述べた。

2010年6月にはカルザイ大統領が訪日し、菅総理と会見した際、日本の支援はアフガニスタンの開発及び安定のために最も良い形で使われることを保証する旨述べ、国際社会からのカルザイ政権への厳しい評価に配慮を見せた。その後、7月には70か国・機関が参加したアフガニスタン支援国会議が初めてカブールで開催され、アフガニスタン政府のリーダーシップやオーナーシップの重要性が強調されたほか、2014年末までに治安維持権限の移譲を終えることなどについても参加国の支持が集まった。

9月、菅総理はカルザイ大統領と電話会談し、日本人ジャーナリスト解放について、アフガニスタン政府の努力に謝意を表するとともに、治安改善へ向けた追加協力として、警察官訓練への支援を検討すること、再統合基金へ5,000万米ドルを拠出すること、内閣官房にアフガニスタン支援室を設置することを伝達した。これに対してカルザイ大統領から感謝の言葉があった。

内容についての問い合わせ先
外務調査室 大野首席調査員（内線68460）

財務金融委員会

財務金融調査室

所管事項の動向

1 税制

(1) 税財政の現状

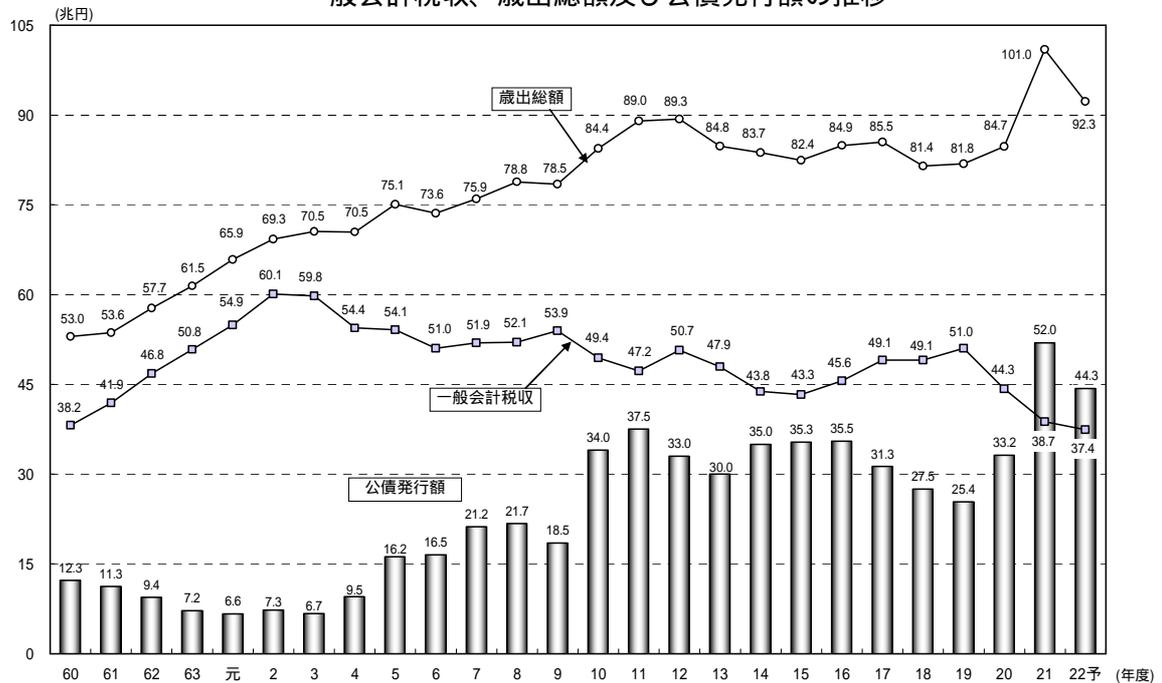
ア 概要

歳入には大別して 租税 公債金 その他収入がある。この3つをどのように組み合わせるかについては、租税が主に用いられ、補助的に公債そのほかの方法が併用されるのが一般的である。

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

平成 20 年度、21 年度においては、経済対策の実施経費の追加などにより歳出が増加するとともに、景気悪化に伴う税収の減少により、公債が追加発行されることとなった。その結果、平成 21 年度の公債発行額は 50 兆円を超え、歳出に占める税収の割合は 38.4%に低下し、昭和 21 年度以来 63 年ぶりに税収が公債発行額を下回ることとなった。平成 22 年度予算における公債発行額は 44.3 兆円であり、歳出に占める税収の割合は 40.5%となり、前年度と同様に税収が公債発行額を下回る状況となっている。

一般会計税収、歳出総額及び公債発行額の推移



歳出に占める税収の割合 (%)

年度	60	61	62	63	元	2	3	4	5	6	7	8	9
割合	72.1	78.1	81.1	82.7	83.4	86.8	84.8	77.2	72.1	69.3	68.4	66.0	68.7

年度	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22(予)
割合	58.6	53.1	56.8	56.5	52.4	52.5	53.7	57.4	60.2	62.3	52.3	38.4	40.5

(注) 平成 20 年度までは決算額、21 年度は平成 21 年度決算概要 (剰余金) (平成 22 年 7 月 30 日) の額、22 年度は当初予算額である。

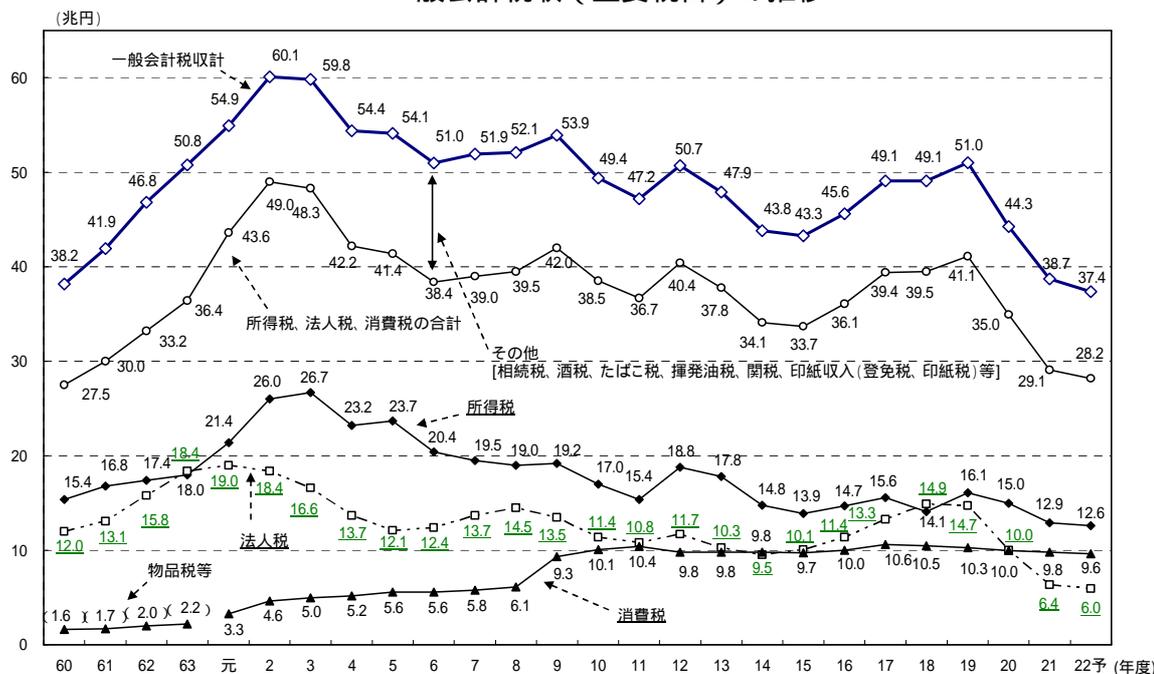
イ 税収の内訳

一般会計税収の合計は平成2年度の60.1兆円をピークに平成15年まで減少傾向にあり、40兆円前半まで落ち込んだ。平成16年度以降は増加に転じ、平成19年度は50兆円を上回るまでに回復したが、平成20年度は再び40兆円台となり、平成21年度及び平成22年度では30兆円台まで減少している。

税目別税収をみると、所得税は、平成3年を境に減少傾向にあり、平成16年度以降はおよそ15兆円前後で推移していたが、平成21年度は12.9兆円、平成22年度予算では12.6兆円に減少している。法人税は、平成14年度に9.5兆円と消費税を下回るまでに落ち込み、それ以降は回復基調にあったが、平成20年度には再び消費税と同水準となり、平成21年度は6.4兆円、平成22年度予算では6兆円に減少している。消費税は、平成元年度に制度が創設されて以降安定しており、平成9年に税率が引き上げられてからは10兆円前後で推移している。

なお、連年、所得税、法人税及び消費税で税収全体の70%以上を占めている。

一般会計税収（主要税目）の推移



(注)平成20年度までは決算額、21年度は平成21年度決算概要(剰余金)(平成22年7月30日)の額、22年度は当初予算額である。

(2) 税制改革の動向及び課題

ア 近年の動き

平成20年に入り、原油・原材料価格の高騰や米国のサブプライム住宅ローン問題の深刻化、さらには世界の金融資本市場の危機を契機とした世界的な景気後退を受けて、政府は累次の経済対策¹を取りまとめた。平成21年度税制改正では、経済・財政状況等を踏まえ、

¹ 「安心実現のための緊急総合対策」(平成20年8月29日「安心実現のための緊急総合対策」に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議決定)、「生活対策」(平成20年10月30日新たな経済対策に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議決定)及び「生活防衛のための緊急対策」(平成20年12月19

安心して活力ある経済社会の実現に資する観点から、経済対策に係る税制上の措置を含め、減税中心の税制改正が行われた。また、平成 21 年度税制改正に係る「所得税法等の一部を改正する法律」(平成 21 年法律第 13 号。以下「平成 21 年度税制改正法」という。)の附則において、消費税を含む税制抜本改革の道筋及び基本的方向性が規定された。

その後も我が国経済が急速に悪化したことから、政府は「経済危機対策」²を策定した。この中で税制については、需要不足に対処する観点から、住宅取得に係る贈与税及び交際費課税の軽減、研究開発税制の拡充を行うこととされ、租税特別措置法の改正を行った(平成 21 年法律第 61 号)。

平成 21 年 9 月に発足した鳩山内閣では、与党の税制調査会と政府の税制調査会の機能を一元化し、政府の責任の下で税制改正の議論を行うため、政治家から構成される「税制調査会」を政府に新たに設置した。

新税制調査会は、同年 10 月 8 日、鳩山総理から諮問を受けて検討を開始し、同年 12 月 22 日に「平成 22 年度税制改正大綱」(以下「大綱」という。)を取りまとめ、政府は同日これを閣議決定した。「大綱」においては、平成 22 年度税制改正項目のほか、各主要課題における今後の改革の方向性や新しい税制改正の仕組みとして、租税特別措置の抜本的な見直しや、いわゆる「租特透明化法」の制定を目指すことなどが明示されていた。

イ 平成22年度税制改正

「大綱」を受けて法案化された所得税法等の一部を改正する法律案(閣法第 14 号)及びいわゆる租特透明化法案(租税特別措置の適用状況の透明化等に関する法律案(閣法第 15 号))は、平成 22 年 3 月 24 日に可決、成立(同年法律第 6 号及び第 8 号)した。

主な改正項目の概要は、次のとおりである。

扶養控除等の見直し

- 年少扶養親族(～15歳)に対する扶養控除(38万円)を廃止
- 16～18歳までの特定扶養親族に対する扶養控除の上乗せ部分(25万円)を廃止

特殊支配同族会社の役員給与の損金不算入制度(いわゆる「一人オーナー会社課税制度」)³の廃止

外国子会社合算税制⁴を見直し、一定の資産性所得を新たに合算課税の対象としつつ、いわゆる「トリガー税率」を「20%以下」に引下げ

住宅取得等資金の贈与に係る贈与税の非課税措置を拡充し、所得制限(2,000万円)を付した上で、非課税限度額(改正前500万円)を、平成22年は1,500万円、平成23年は1,000万円に引上げ

日経済対策閣僚会議決定)をいう。

² 平成 21 年 4 月 10 日「経済危機対策」に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議決定

³ 実質的な一人会社(オーナー及びその同族関係者が株式の 90%以上を保有し、常務に従事する役員の過半数を占めている同族会社)の業務を主宰する役員の給与(オーナー給与)のうち、給与所得控除に相当する部分の金額は会社の経費として認めず、法人所得の計算上、損金不算入とされている。

⁴ 内国法人等が、税負担の著しく低い外国子会社等を通じて国際取引を行うことによって、直接国際取引した場合より税負担を不当に軽減・回避する行為に対処するため、一定の税負担の水準(20%)以下の外国子会社等の所得に相当する金額について、内国法人等の所得とみなし、それを合算して課税する制度。

ガソリン税等の暫定税率の廃止等

- 従前の10年間の暫定税率は廃止した上で、当分の間、現在の税率水準を維持
- 指標となるガソリン価格の平均が、連続3か月にわたり、160円/ℓを超えることとなった場合には、本則税率を上回る部分の課税を停止する等の措置を実施
- 自動車重量税には、車体の環境負荷に応じた複数税率を設定し、税負担を軽減

たばこ税について、国民の健康の観点を明確にし、平成22年度において1本当たり3.5円（国・地方それぞれ1.75円）の税率引上げ（価格上昇は5円程度。平成22年10月1日から適用）

所得税の寄附金控除の適用下限額を2千円（改正前5千円）に引下げ

脱税犯に係る懲役刑の上限を10年（改正前5年）に引き上げる等の租税に関する罰則（国税関係）の見直し

租税特別措置に関し、適用の状況の透明化を図るとともに、適宜、適切な見直しを推進するため、適用の実態を把握するための調査及びその結果の国会への報告等の措置を定める租特透明化法の制定

（参考）税制改正に関連する主な動き

平成21年度税制改正に係る所得税法等の一部を改正する法律案（内閣提出第6号）が平成21年1月23日に国会へ提出されて以後の税制に関連する主な動きとしては、次のものが挙げられる。

平成 21 年	1月23日	「平成21年度税制改正の要綱」の閣議決定及び「所得税法等の一部を改正する法律案」（平成21年度税制改正法）を国会に提出。
	2月27日	「平成21年度税制改正法」を衆議院で可決。
	3月27日	「平成21年度税制改正法」を参議院で否決、衆議院で再可決、成立。
	4月10日	「経済危機対策」が決定され、住宅取得等のための時限的な贈与税の軽減、中小企業の交際費課税の軽減及び研究開発税制を拡充する措置を講ずるとされた。
	4月24日	いわゆる租特透明化法案 ⁵ （参法）参議院可決（衆議院審査未了）。
	4月27日	「経済危機対策」に対応した「租税特別措置法の一部を改正する法律案」（閣法 以下「租特法案」という。）を国会に提出。
	5月13日	租特法案を衆議院で可決。
	6月19日	租特法案を参議院で否決、衆議院で再可決、成立。
	6月23日	「基本方針2009」が閣議決定され、「中期プログラム」と「平成21年度税制改正法」附則の税制の抜本改革の規定にのっとり、社会保障の機能強化と安定財源確保を着実に具体化するとする方針が示された。
	10月8日	新税制調査会の第1回会合が開催され、鳩山総理から諮問がなされた。
	12月11日	自由民主党が「平成22年度税制改正に関する基本的考え方」を公表。
	12月16日	民主党が政府に対し「平成22年度予算重要要点」を提出し、現行のガソリン等の暫定税率の水準維持などを要望。
	12月22日	税制調査会が「平成22年度税制改正大綱」を決定し、鳩山総理に答申。同日の臨時閣議で同大綱を決定。
	12月23日	自由民主党税制調査会長が「政府税制改正大綱決定にあたって」と題する見解を発表。
22 年	2月5日	「所得税法等の一部を改正する法律案」（平成22年度税制改正法）及び「租税特別措置の適用状況の透明化等に関する法律案」（租特透明化法）を国会に提出。
	2月24日	税制調査会 専門家委員会 第1回会合開催
	3月2日	「平成22年度税制改正法」及び「租特透明化法」を衆議院で可決。

⁵ 正式名称は「租税特別措置の整理及び合理化を推進するための適用実態調査及び正当性の検証等に関する法律案（参法第2号）」。

3月8日	税制調査会 基礎問題検討小委員会 第1回会合開催。
3月12日	税制調査会 納税環境整備小委員会 第1回会合開催。
3月24日	「平成22年度税制改正法」及び「租特透明化法」を参議院で可決、成立。
4月8日	・税制調査会市民公益税制PTが中間報告書を公表。 ・税制調査会 国際課税小委員会 設置
6月22日	税制調査会専門家委員会が「議論の中間的整理」を委員長名で公表。

ウ 今後の課題

「大綱」においては、各主要課題の中期的な改革の方向性についても記述され、今後の進め方として、税制調査会の下に専門家委員会を立ち上げ、税制全般にわたり詳細な検討を進めるとしている。その後、専門家委員会は、平成22年6月、税制抜本改革を進める上での課題と考え方を「議論の中間的整理」（以下「中間整理」という。）として公表した。その中では、税収力の回復と社会保障の安定財源確保、税の再分配機能の回復及び地域主権の確立のための税制の構築を図り、セーフティネットの確立、経済活性化、財政健全化の好循環を促すために、全体として整合性のある税制の抜本的な改革が必要であるとされている。そのためには、税制全般を見直す必要があり、特に、財源確保と再分配等の観点から、税体系上、消費税及び所得税を車の両輪と位置付けている。

「大綱」や「中間整理」等における方向性等は次のとおりである。

(ア) 納税環境整備

「大綱」では、納税者権利憲章（仮称）の制定、国税不服審判所の改革、社会保障・税共通の番号制度導入⁶、歳入庁の設置等について、税制調査会に設置するPT等において検討を行うとしている。これらについては税制調査会の納税環境整備小委員会において検討がなされている。また、歳入庁設置以外の項目については1年以内を目途に結論を取りまとめるとしている。

なお、番号制度については、国家戦略室の「社会保障・税に関わる番号制度に関する検討会」でも検討が進められ、同検討会は、平成22年6月29日に中間取りまとめを公表し、番号制度の利用範囲、制度設計、プライバシー保護についての選択肢を提示している。

(イ) 個人所得課税

「大綱」では、所得再分配機能を回復し、所得税の正常化に向け、税率構造の改革、所得控除から税額控除・給付付き税額控除⁷・手当への転換等の改革を推進するとしている。

「中間整理」でも所得課税の改革による税制の再分配機能の回復の必要性を指摘している。具体的には、23歳から69歳までの成年扶養控除や配偶者控除、給与所得控除、税率構造の見直しを中心となると思われる。なお、給付付き税額控除の導入は、番号制度等を前提

⁶ 番号制度の導入に当たっては、使用する番号をどうするか 番号を使用する取引等の範囲をどうするか 番号制度を利用する行政事務の範囲をどうするか プライバシー保護に関する懸念にどう答えるか などが主な論点と言われている。

⁷ 給付付き税額控除とは、一般的には、所得が低く納付税額からの税額控除不足が生ずる場合に、その不足額に相当する額を給付するものであり、給付と税額控除を組み合わせると所得再分配を図る仕組みである。

に、関連する社会保障制度の見直しと併せて検討するとしている。

扶養控除、配偶者控除の廃止は、納税者の家族構成や就労の有無等による課税上の公平性の問題、子育て支援という政策目的や効果について十分な理解を求める必要があるとの指摘がある。また、給付付き税額控除の導入に当たっては、その目的（子育て支援、就労促進等）の明確化、社会保障制度との競合関係の整理、給付漏れや不正受給防止のための番号制度の導入などの大きな課題にも対応する必要がある。

(ウ) 法人課税

我が国の法人実効税率（40.69%）は諸外国に比べ高いとの批判を受けており、基本税率（30%）水準の引下げ圧力が高まっている。

「大綱」では、租税特別措置の抜本的な見直し等により課税ベースが拡大した際には、成長戦略との整合性や企業の国際的な競争力の維持・向上、国際的な協調などを勘案しつつ、法人税率を見直していくとしている。また、中小企業の法人税の軽減税率引下げの早急な実施についても言及しているが、中小企業の7割弱が欠損法人であることからその効果は限定的であるとする意見もある。「中間整理」でも、法人税率の引下げは、課税ベースの拡大と併せて実施すべきとしている。

政府は「新成長戦略（平成22年6月18日閣議決定）」及び「新成長戦略実現に向けた3段階構えの経済対策（平成22年9月10日閣議決定）」において、法人実効税率の主要国並みへの段階的な引下げについて財源確保と併せ、平成23年度予算編成・税制改正の中で検討して結論を得るとしている。

しかしながら、法人税率を5%引き下げると、1兆円以上の減収が見込まれるため、財源確保が大きな課題となる。なお、平成22年度税制改正では、租税特別措置見直しによる減税額削減規模は、国税分約1千億円にとどまっている。また、税率引下げの効果が、雇用や対内直接投資の拡大などにつながるように留意すべきという意見もある。

さらに「大綱」では、「一人オーナー会社課税制度」の廃止に伴い、いわゆるオーナー給与に係る課税の在り方について、個人事業主との課税の不均衡を是正し、「二重控除」の問題を解消するための抜本的措置を平成23年度税制改正で講ずるとしている。

(I) 国際課税

「大綱」では、国際課税をめぐる状況等を勘案しつつ、適切な課税・徴収を確保するとともに、企業活動活性化のために税務執行に係るルールを明確化・適正化すべく、必要な方策を検討するとしている。また、租税条約について、ネットワークの迅速な拡充に努めるとしており、「新成長戦略」でも、同様の方針が示されている。

(オ) 資産課税

「大綱」では、格差是正の観点から、相続税の課税ベース、税率構造の見直しについて平成23年度改正を目指すとしている。見直しに当たっては、中堅資産家層の育成や事業の円滑な承継等に配慮しつつ、格差固定化や課税の公平性に配慮するとしている。

「中間整理」では、資産課税も所得課税と同様に、再分配機能の回復のための改革対象とされている。

(カ) 消費税

「大綱」では、今後、社会保障制度の抜本改革の検討などと併せて、使途の明確化、逆進性対策、課税の一層の適正化も含め、検討するとしている。

「中間整理」では、高齢者の急増、勤労世代の減少という将来の見通しを踏まえると、勤労世代に偏って負担を求めるのは困難であり、社会で広く分かち合う消費税は重要な税目であるとの考えに立ち、高齢化が進み人口構造が変わる中で消費税を重視する方向で国民により幅広く負担を求める必要があるとしている。

菅総理は、平成 22 年 7 月の参議院選挙前は、消費税を含む税制の抜本改革案を 22 年度内にまとめる意向を表明し、併せて改革案について超党派で協議することを提案した。また、当面の税率については、自由民主党が提案している 10%を参考にするとしていた。その後、参議院選挙の結果等を受け、抜本改革案について期限を切ることは改めるとしたが、消費税も含む税制全体で一体的議論をすることの必要性については、引き続き表明している。

これらの経緯を踏まえると、「大綱」や「中間整理」に言及されている消費税を含む税制抜本改革の内容や工程表がいつ、どのように示されるかは未定である。しかし、平成 21 年度税制改正法附則第 104 条では「消費税を含む税制の抜本改革を行うため、平成 23 年度までに必要な法制上の措置を講ずる」とされており、こうした規定との整合性には留意する必要がある。

(キ) 個別間接税

「大綱」では「グッド減税・バッド課税」の考え方に立ち、健康に配慮した税制や地球規模の課題に対応した税制の検討を進めるとしている。

a 酒税・たばこ税

酒税は、基本的にアルコール度数に着目した税制とすることを検討するとしている。

たばこ税は、国民の健康の観点から、消費を抑制するため、将来に向かって、税率を引き上げるとしており、その判断に当たっては、たばこの消費や税収、葉たばこ農家等に及ぼす影響等の見極めを行うとしている。また、現行のたばこ事業法を改廃し、新たな枠組みの構築を目指すとしている。

b ガソリン税等の暫定税率の取扱い

平成 22 年度改正では、改正前の 10 年間の暫定税率は廃止する一方で、財政事情等を理由として当分の間、現在の税率水準を維持するとされた。この改正の内容は一般的には簡明性に欠けることや、それまで民主党が暫定税率廃止の財源は歳出の無駄排除で確保できると主張していたことと相容れず、国民に対する十分な説明をして理解を求めることが必

要となろう。

(ク) 地球温暖化対策税

「大綱」では、地球温暖化対策のための税については、今回、当分の間として措置される税率の見直しも含め、平成23年度実施に向けた成案を得るべく、更に検討を進めるとしている。

平成22年度税制改正の議論の過程で環境省が提示した地球温暖化対策税の骨子を前提にすれば、課税対象はガソリンへの上乗せ課税に加え、全化石燃料とされており、自動車ユーザーを対象とした現行の揮発油税等よりも課税の影響を受ける者が拡大する。したがって、制度導入の目的や企業及び家計に及ぼす影響、税収の用途等について慎重な議論を行い明確な説明によって国民の理解を得る必要があると思われる。

(ケ) 市民公益税制（寄附税制など）

「大綱」では、「新しい公共」の役割が重要性を増していることにかんがみ、市民公益税制に係るPTを設置し、改革に向けた検討を進めるとしている。これを踏まえ、税制調査会の市民公益税制PTが中間報告書（平成22年4月8日）を取りまとめ、「新しい公共」円卓会議に提出した。同会議では、同年6月4日に「『新しい公共』宣言」を取りまとめた。この中には「税額控除の導入、認定NPOの『仮認定』とPST⁸基準の見直し、みなし寄附限度額の引上げ等を可能にする税制改革を速やかに進めることを期待する。特に、円卓会議における総理からの指示（税額控除の割合、実施時期、税額控除の対象法人）を踏まえて検討を進めることを強く期待する」との記述が盛り込まれている。「新成長戦略」においては、円卓会議の提案を踏まえ、23年度税制改正で実現すべき事項としている。

2 特別会計

(1) 特別会計の現状

特別会計は、国が特定の事業を行う場合や特定の資金を運用する場合等に設けられており、平成22年度においては18特別会計が設置されている。平成22年度特別会計予算の歳出総額は367.1兆円であり、会計間相互の重複計上額を控除した純計額は176.4兆円となっている。

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

しかし、 固有の財源を有することによって不要不急の事業が展開されている 数が多数に上り国民による監視が不十分となって無駄な支出が行われやすい 多額の剰余金等が存在し財政資金の効率的な活用が図られていない 一般会計からの繰入れ等により受益・負担関係が不明確となっている 特別会計が各省庁の既得権益の温床となっており予算執

⁸ PSTとは、パブリックサポートテストの略称である。いわゆるNPO法人が国税庁長官の認定を受ける際の認定要件の一つとされており、広く一般から一定以上の寄附金等を受け入れているか否かを判定するための基準である。

行の実態も分かりにくい等、予算執行の非効率性や会計処理の複雑性に係る問題点が指摘されてきたことから、財政制度等審議会等において特別会計見直しの検討が行われ、いわゆる行政改革推進法(平成18年5月成立)及び同法を踏まえた特別会計に関する法律(平成19年3月成立)の成立に至った。

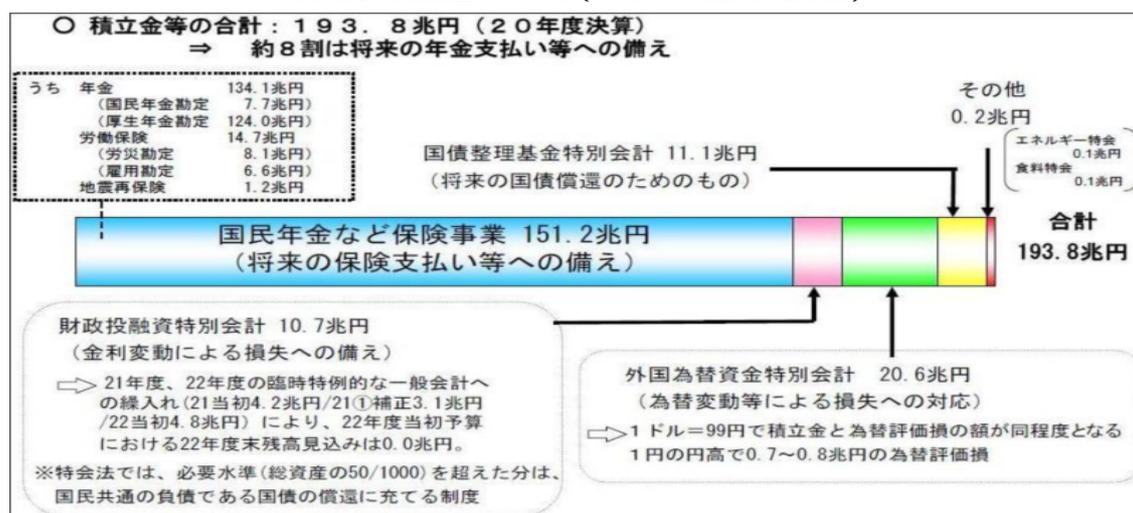
特別会計に関する法律は、各特別会計法で個々に定められていた剰余金の処理や借入金規定等の会計手続を横断的に見直し、各特別会計に共通する規定を第1章総則に定め、各特別会計別の規定を第2章各節に定める法形式をとっている。なお、平成18年度時点において31あった特別会計は、同法に従い、その統廃合によって平成23年度までに17となることが予定されている。

(2) 最近における剰余金及び積立金等の活用

特別会計の剰余金は、各特別会計における毎会計年度の歳入歳出の決算上生じ、積立金への積立て、当該特別会計の翌年度歳入への繰入れ、一般会計の歳入への繰入れ等の措置がとられる。平成21年度の特別会計の剰余金は29.8兆円とされている。最近においては、平成18年度から平成22年度にかけて、それぞれ1.8兆円、1.8兆円、1.9兆円、2.5兆円、3.0兆円⁹の前年度剰余金が一般会計の歳入に繰り入れられて活用されている¹⁰。

また、特別会計の積立金等は、保険事業等のように一会計年度内に支出することを予定せず、一般の現金と区分して保有、運用される「特別の資金」を保有することが円滑かつ効率的な財政運営に資する場合に積み立てられるものである。平成20年度決算処理後の特別会計の積立金等は、193.8兆円に上るとされているが、その内訳は、年金など保険事業の積立金が151.2兆円、財政投融资特別会計の積立金が10.7兆円、外国為替資金特別会計の積立金が20.6兆円、国債整理基金特別会計の資金が11.1兆円等となっている。

特別会計の積立金について(平成20年度決算処理後)



(出典：財務省「特別会計のはなし」)

最近における積立金等の活用としては、平成18年度において財政融資資金特別会計の積立金12兆円、平成20年度において財政投融资特別会計の積立金7.2兆円が、国債残高の

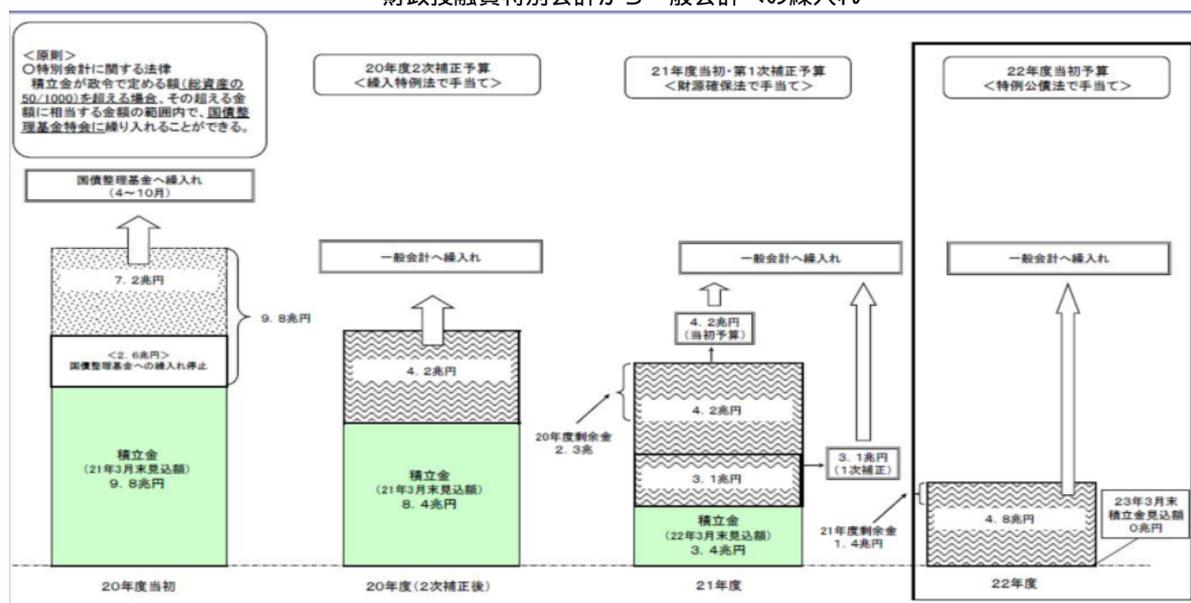
⁹ 平成22年度における財政運営のための公債の発行の特例等に関する法律に基づく外国為替資金特別会計の進行年度分(平成22年度分)0.35兆円を含んでいる。

¹⁰ 計数は予算ベース

圧縮のため国債整理基金特別会計へ繰り入れられている¹¹。

また、特別会計の積立金等を一般会計に繰り入れて活用した最近の主な例としては、平成20年度第2次補正予算における財政投融资特別会計からの4.2兆円、平成21年度当初予算における同特別会計からの4.2兆円、平成21年度予算第1次補正予算における同特別会計からの3.1兆円、平成22年度予算における同特別会計からの4.8兆円等がある。この結果、同特別会計の積立金は平成22年度末には0.0兆円となると見込まれている¹²。

財政投融资特別会計から一般会計への繰入れ



(出典：財務省「特別会計のはなし」)

(3) 特別会計の課題

特別会計の積立金等について、財政制度等審議会は「財政投融资特別会計の金利変動準備金のようなストックを取り崩す場合は、「ストックはストックへ」の方針の下、債務残高の縮減に充てることが原則である。」と指摘しており¹³、その活用の在り方については議論がある。

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

なお、行政刷新会議は、同年10月25日から特別会計を対象にした事業仕分け第3弾を実施することとしている。

¹¹ 計数は予算ベース

¹² 同上

¹³ 「平成21年度予算の編成等に関する建議」平成20年11月26日、財政制度等審議会

3 金融

(1) 世界金融危機

ア 国際的取組

平成 19 年夏に表面化した米国におけるサブプライムローン問題及び平成 20 年 9 月の米国証券大手リーマン・ブラザーズの経営破綻（いわゆるリーマン・ショック）による世界的規模の金融危機¹⁴に対処するため、主要国の中央銀行は大幅な利下げを行った（注 1）。また、日米欧に新興国を加えた 20 か国・地域（G20）による金融・世界経済に関する首脳会合（金融サミット）が数次にわたり開催され、国際的な対応策を協議・発表してきた（注 2～注 5）。

世界金融危機が最悪期を脱し、主要各国が、経済政策を平時に戻す「出口戦略」を模索しつつ抜本的な金融監督・規制改革に取り組む中、今度は欧州において、ギリシャの財政危機を契機に市場不安が発生した。このような背景から、現在、国際的に金融監督・規制を強化しようという動きが強まっている。

〔サブプライムローン問題表面化後の主な動き〕

H19/8/9	仏BNPパリバの傘下ファンドの償還懸念を発表
9/14	英ノーザンロック銀行で取り付け騒ぎ発生
H20/2/17	英政府がノーザンロック銀行を一時国有化
9/7	米財務省が住宅公社2社（ファニーメイ、フレディマック）支援策を発表
9/15	リーマン・ブラザーズの米国持株会社が倒産手続開始
9/16	FRB（米連邦準備制度）が米AIG保険の救済策を発表
10/3	米国で不良資産救済プログラム（総額7,000億ドル）を含む緊急経済安定化法が成立
10/8	海外主要6中央銀行が政策金利を同時に引下げ
10/10	G7財務相・中央銀行総裁会議が行動計画を発表
10/14	米政府が金融機関への公的資金注入（最大3,500億ドル）を含む金融危機対策を発表
11/15	第1回金融サミット（ワシントン）、金融安定化に必要なあらゆる措置をとると発表
12/16	FRBが政策金利を0～0.25%に設定し、事実上のゼロ金利政策を導入
H21/2/10	米財務省が不良資産の買取りと助成的公的資金注入を含む第2次金融安定化策を発表
3/18	英FSA（金融サービス機構）が規制上の対応を示した「ターナー・レビュー」を公表
4/2	第2回金融サミット（ロンドン）、金融監督及び規制の強化策を発表
5/7	米財務省、FRBが大手金融機関に対するストレステストの結果を発表
6/17	米政府がシステムリスクへの対応を含む包括的金融規制改革案を発表
9/5	G20財務相・中央銀行総裁会議が金融機関の自己資本強化、報酬規制等の必要性指摘
9/23	欧州委員会が欧州システムリスク理事会と欧州金融監督システムを柱とする金融監督体制改革法案を公表
9/25	第3回金融サミット（ピッツバーグ）、経済政策の相互評価、金融規制の強化策等発表
11/25	ドバイ首長国が政府系企業の債務返済猶予要請を発表
12/17	バーゼル銀行監督委員会が銀行の自己資本規制強化に関する市中諮議案を公表
H22/1/21	米オバマ大統領がボルカー・ルール ¹⁵ を含む金融危機対策を発表
5/2	EUとIMFが財政危機に陥っているギリシャに対する支援策（1,100億ユーロ）で合意
5/10	EUがユーロ導入国の財政危機に対応する緊急融資制度（最大7,500億ユーロ）創設で合意

¹⁴ サブプライムローン問題による世界の金融機関の損失について、国際通貨基金（IMF）は、2.3兆ドルと推計している（平成 22 年 4 月、国際金融安定性報告書）。

¹⁵ ボルカー元FRB議長の構想に基づく、金融機関の自己勘定投資規制、ヘッジファンド投資規制、大手金融機関の負債シェア制限等の規制。

6/27	第4回金融サミット(トロント)、成長のための枠組み、金融セクター改革方針等発表
7/15	米国でボラカー・ルールを含む包括的な金融監督・規制改革法(金融安定回復法)が成立
7/23	欧州銀行監督委員会がEU域内20か国91行に対するストレステストの結果を発表
7/26	バーゼル銀行監督委員会が銀行の自己資本規制強化案について当初案(昨年12月)の一部新案を発表
9/12	バーゼル銀行監督委員会が具体的な数値基準を含む銀行の新自己資本規制案を発表
9/22	EU議会で金融監督体制改革法案が可決

(注1) 主要中央銀行による政策金利の引下げ状況

	日本銀行	米国連邦準備制度	欧州中央銀行	イングランド銀行
直近ピーク	0.50%	5.25%	4.25%	5.75%
平成22年9月現在	0.10%	0~0.25%	1.00%	0.50%

(注2) 第1回金融サミット首脳宣言(平成20年11月15日)の概要

- ・市場の透明性と金融機関の説明責任の強化(情報開示の強化、過度のリスクテイキングの回避)
- ・健全な規制の向上(規制監督対象の見直し、格付会社に対する強力な監督)
- ・金融市場における公正の促進(投資家保護の強化、利益相反の回避、金融システムの濫用防止)
- ・国際連携の強化、国際金融機関(IMF、世界銀行)の改革

(注3) 第2回金融サミット首脳声明(平成21年4月2日)の概要

- ・金融安定化フォーラム(FSF)を引き継ぐ金融安定理事会を設立
- ・規制監督をシステム上重要なすべての金融機関・商品・市場に拡大
- ・資金と報酬に関するFSFの厳格な新原則を支持・実施
- ・銀行資本の質・量・国際的整合性を改善(過度のレバレッジ防止、資本バッファ積み増し)
- ・タックス・ヘイブンを含む非協力的な国・地域に対する措置を実施
- ・評価・引当基準の改善及び単一の質の高いグローバルな会計基準の実現
- ・規制監督及び登録を格付会社に拡大

(注4) 第3回金融サミット首脳声明(平成21年9月25日)の概要

- ・景気回復が確実になるまでの経済刺激策の継続と協力的で調和した「出口戦略」の作成
- ・世界経済の不均衡を是正するため、各国の経済政策を相互監視する枠組みを創設
- ・店頭デリバティブ、証券化市場、格付会社、ヘッジファンドに対する規制強化
- ・銀行資本の質と量を改善し、過度なレバレッジを抑制するルールを策定
- ・金融機関の報酬執行の改革(複数年に渡るボーナスの回避、変換報酬に対する業績連動等)
- ・IMFに対する新興国・途上国の出資比率を少なくとも5%引上げ
- ・世界銀行における途上国等の投票権を少なくとも3%引上げ

(注5) 第4回金融サミット首脳宣言(平成22年6月27日)の概要

- ・先進国は2013年までに少なくとも財政赤字を半減させ、2016年までに政府債務のGDP比を安定化又は低下
- ・日本の状況を認め、日本政府の成長戦略と財政健全化計画を歓迎
- ・新興国は金融市場の発展や為替レートの柔軟性向上等を実施
- ・経常黒字国は外需依存を低下させ、より内需に焦点を当てる必要
- ・バーゼル銀行監督委員会が検討している新しい自己資本規制を2010年11月のソウル・サミットで合意
- ・ヘッジファンド、信用格付会社及び店頭デリバティブの透明性及び規制監督を改善する措置の実施を加速化
- ・単一の質の高い国際的な会計基準の実現及び健全な報酬のためのFSB(金融安定理事会)基準の実施
- ・金融システム上重要な金融機関の破綻処理に関する政策提言の策定をFSBに要請

イ 我が国の取組

(ア) 経済対策に基づく市場安定化・金融円滑化対策（麻生内閣）

我が国においては、平成 19 年以降、サブプライムローン問題の広がり¹⁶を受け、金融庁等において、市場分析体制の充実・国際的連携強化 証券化商品の追跡可能性の確保 金融商品取引業者に対する早期警戒制度の導入 等の取組を行ってきた。更にその後、リーマン・ショック以降の世界金融危機に対処するため、政府・与党において策定された一連の経済対策¹⁷に基づき、国の資本参加による金融機関の資本基盤の強化（金融機能強化法の改正）、生命保険会社が破綻した場合のセーフティネットにおける政府補助の延長（保険業法の改正）、格付会社に対する規制の整備（金融商品取引法の改正）、銀行等保有株式取得機構の活用・強化（銀行株式保有制限法の改正）等、市場安定化・金融円滑化のための措置を講じた。

(イ) 中小企業金融等に対する金融円滑化対策（鳩山内閣）

世界金融危機の混乱により、厳しい経済金融情勢及び雇用環境にある中で、中小企業や家計の資金繰りを支えるため、平成 21 年 11 月（第 173 回国会）、中小企業金融円滑化法を制定し、中小企業者及び住宅資金借入者から申込みがあった場合には、金融機関はできる限り貸付条件の変更等の措置をとるよう努めることとする等、中小企業者及び住宅資金借入者に対する金融の円滑化を図るために必要な臨時的措置（平成 23 年 3 月末まで）を講じた。

金融庁の集計によると、平成 22 年 6 月末時点で、銀行が中小企業者から中小企業金融円滑化法に基づく貸付条件の変更等の申込みを受けた件数は 47 万 4,815 件で、このうち、審査中又は取下げの件数 7 万 2,247 件を除いた条件変更等の実行率は 97.1%（39 万 738 件）となっている¹⁸。

(ウ) 金融・資本市場に係る制度整備（鳩山内閣）

世界金融危機を受けた国際的な議論や我が国の実情を踏まえつつ、金融システムの強化及び投資家等の保護を図るため、平成 22 年 5 月（第 174 回国会）、金融商品取引法等を改正し、店頭デリバティブ取引等に関する清算機関の利用の義務付け、金融商品取引業者のグループ規制の強化等の措置を講じた。

¹⁶ 我が国の預金取扱金融機関の証券化商品等の保有額は、15 兆 5,590 億円で、評価損は 1,520 億円、実現損は 2 兆 5,970 億円となっている（平成 22 年 3 月末現在、金融庁集計）。

¹⁷ 「生活対策」（平成 20 年 10 月 30 日、新たな経済対策に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議）、「生活防衛のための緊急対策」（平成 20 年 12 月 19 日、経済対策閣僚会議）及び「経済危機対策」（平成 21 年 4 月 10 日、「経済危機対策」に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議）。

¹⁸ 実行件数 / 申込み件数での実行率は 82.3%となる。

(I) 日本銀行の金融政策

a 世界金融危機局面において日本銀行が講じてきた政策

日銀は、世界金融危機に対処するため、金融政策面や金融システム面において、次のような措置を講じた。

(a) 政策金利の引下げ

平成 20 年 10 月、政策金利である無担保コールレート（オーバーナイト物）の誘導目標を 0.5%前後から 0.3%前後に引き下げ、同年 12 月には、更に 0.1%前後まで引き下げた。

(b) 金融市場の安定確保のための措置

積極的な資金供給の下では、政策金利が誘導目標から大きく下方に乖離する可能性があることにかんがみ、政策金利を目標水準に適切に誘導しつつ、年末・年度末に向け、積極的な資金供給を一層円滑に行うため、平成 20 年 11 月、日銀当座預金のうち所要準備額を超える金額について利息（0.1%）を付す措置（補完当座預金制度）を導入した。また、短期の資金供給オペレーションの負担を軽減するため、平成 20 年 12 月、長期国債の買入れを、年 16.8 兆円（月 1.4 兆円）ペースに増額し、さらに、平成 21 年 3 月には、年 21.6 兆円（月 1.8 兆円）ペースに増額した。両措置はいずれも継続中である。

(c) 企業金融円滑化の支援のための措置

企業の資金調達環境が全般的に悪化している情勢を踏まえ、年末・年度末に向けた企業金融の円滑化に資する観点から、平成 20 年 12 月、民間企業債務の担保価額の範囲内で、金額に制限を設けずに、政策金利と同水準の金利で資金を供給するオペレーション（企業金融支援特別オペ）を導入し、平成 22 年 3 月末まで実施した。

さらに、企業金融が一段と厳しさを増すおそれがあることを踏まえ、個別企業の信用リスクを中央銀行が負担する異例の措置として、時限的に、CP の買入れ（残高上限 3 兆円）及び社債の買入れ（残高上限 1 兆円）を実施した（いずれも平成 21 年 12 月末で終了）。

(d) 金融システム安定のための措置

金融機関による株式保有リスク削減努力を支援するため、平成 21 年 2 月、金融機関保有株式の買入れ（買入限度 1 兆円）を再開した（平成 22 年 4 月末で終了）。

平成 21 年 4 月には、金融機関が十分な自己資本基盤を維持し得るよう、金融機関に対し劣後特約付貸付（貸付限度 1 兆円）を実施した（平成 22 年 3 月末で終了）。

b デフレ脱却のための金融緩和の強化等

政府は、平成 21 年 11 月の月例経済報告で、日本経済は「緩やかなデフレ状況にある」と認定した。このような中で、翌 12 月、日銀は、日本経済がデフレから脱却し、物価安定の下での持続的成長経路に復帰するため、最大限の貢献を続けていくとの方針を表明した上で、やや長めの金利の更なる低下を促すため、年 0.1%の固定金利で期間 3 か月の資金

(当初 10 兆円程度。3 月には 20 兆円程度に拡大)を供給する新しい資金供給手段(オペ)を導入した。また、日銀が中長期的にみて物価が安定していると理解する水準を示す「物価安定の理解」について、従来の「消費者物価指数の前年比が 0 ~ 2 %程度」から「2 %以下のプラスの領域」に変更し、日銀として、ゼロ%以下のマイナスの値を許容していないことを明確にした。

このほか、成長基盤強化に向けた民間金融機関の自主的な取組を金融面から支援するため、平成 22 年 6 月、新たな資金供給(政策金利で期間は原則 1 年)の枠組みを時限措置として導入した。

さらに、同年 8 月以降の、我が国為替相場・株価の不安定な動き¹⁹に対応して、8 月 30 日に臨時の政策委員会・金融政策決定会合を開催し、昨年 12 月に導入した新型オペに、期間 6 か月の資金を新設し、供給額も 30 兆円程度に拡大することとした。

ウ 今後の課題

(ア) 自己資本規制の強化

主要国の金融監督当局で構成するバーゼル銀行監督委員会は、銀行の財務の健全性を高めて金融危機への対応力を強化するため、資本としての質が高い普通株や内部留保を「狭義の中核的自己資本」(コア Tier 1)と定義し、その一定比率の保有を柱とする新たな自己資本規制を協議してきた。そして、平成 22 年 9 月 12 日、国際的に活動する銀行の自己資本規制について、狭義の中核的自己資本比率基準を実質 7 %とし、平成 25 (2013) 年から段階的に適用を始め、平成 31 (2019) 年 1 月から全面適用することとする新規案を発表した。

6 年間という移行期間が設けられることから、普通株比率が低い大手邦銀(メガバンク)も十分基準を達成できるのではないかとの見方が強いが、現下のデフレ経済の下では収益拡大は難しいとして、楽観はできないとの見方もある。

(イ) グローバルな会計基準の実現

国際的にグローバルな会計基準の実現が課題となっている中、我が国の会計基準は、国際会計基準(IFRS)との収れん(コンバージェンス)を進めた結果、欧州委員会(EC)により国際会計基準との同等性が認められた。一方で、国際会計基準の適用(アドプション)に向けた動きが米国をはじめEU以外の諸国においても広がっており、金融庁の企業会計審議会は、平成 21 年 6 月、中間報告を取りまとめ、我が国における国際会計基準の適用について、平成 24 年を目途に判断する方針を示した²⁰。

¹⁹ 特に為替市場において、約 15 年ぶりの円高水準(1 ドル = 84 ~ 83 円台)が続き、9 月 15 日には、野田財務大臣が、6 年半ぶりに為替介入を実施したことを発表した(単独介入とみられる)。政府は、「新成長戦略実現に向けた 3 段階の経済対策 ~ 円高、デフレへの緊急対応 ~」(平成 22 年 9 月 10 日閣議決定)におけるステップ 1 (円高、デフレ状況に対する緊急的な対応)において、日銀に対し、「デフレ脱却が政府と日本銀行の政策課題であるとの認識を共有し、引き続き、政府と緊密な情報交換・連携を保ちつつ、適切かつ機動的な金融政策の運営によって経済を下支えするよう期待する」としている。

²⁰ 適用開始には少なくとも 3 年の準備期間が必要としている。なお、金融庁は、平成 22 年 3 月期から国際会

(2) 「新成長戦略」における金融戦略

「新成長戦略」（平成 22 年 6 月 18 日閣議決定）は、同戦略における金融戦略の 2020 年までの目標として、官民総動員による成長マネーの供給、企業のグローバルなプレゼンス向上、アジアのメインマーケット・メインプレーヤーとしての地位の確立、国民が豊かさを享受できるような国民金融資産の運用拡大を掲げ、次のような具体的施策を実施するとした。

1. 我が国企業・産業の成長を支える金融等

(1) 成長企業等への多様な資金調達可能な金融市場の実現

- ・プロ向け社債発行・流通市場の整備
- ・外国企業等による英文開示の範囲拡大
- ・四半期報告の大幅簡素化
- ・中堅・中小企業に係る会計基準・内部統制報告制度等の見直し

(2) 地域・成長企業等に対する円滑な資金供給の実現

- ・個人連帯保証に依存しない融資実行の確立
- ・銀行本体によるファイナンス・リースの活用解禁
- ・コミットメントライン契約の適用対象の拡大
- ・政府系金融機関・財政出動資金等の活用
- ・ファンドの有効活用に向けた事業環境整備

(3) 企業の単独的な事業再編の促進

- ・グローバル市場にも配慮した企業結合規制等の検証と必要に応じた見直し
- ・M&A等の組織再編手続の簡素化・多様化のための措置の在り方の検討

2. 成長を支えつつ、自らも成長する金融

(1) アジアの主たる市場（メイン・マーケット）たる日本市場の実現

- ・金融資本市場及び金融産業の活性化等のためのアクションプランの策定
- ・総合的な取引所（証券・金融・商品）創設の推進

(2) 我が国金融機関のアジア域内での活況拡大

- ・保険会社が海外不動産投資や外国保険会社の買収等を行う場合に障壁となる規制の見直し

3. 国民の資産を有効に活用できる資産運用へ

- ・保険会社における資産運用比率規制の撤廃
- ・プロ投資家を顧客とする投資運用業の規制緩和
- ・投資商品多様化等に対応した投資信託・投資法人規制の見直し

(3) 金融・資本市場に関する最近の取組と今後の検討課題

ア 保険契約者保護と共済事業に対する規制の在り方

平成 17 年 5 月（第 162 回国会）、いわゆる根拠法のない共済（無認可共済）への対応として、保険業法を改正し、特定の者を相手として保険の引受けを行う事業についても原則として保険業法を適用するとともに、少額・短期の引受けのみを行う者について「少額短期保険業者」の制度を創設した。

しかし、改正前から共済事業を行ってきた団体の中には、改正後の保険業法の規制に直ちに適合することが容易でないものも存在している。また、公益法人については、公益法

計基準の任意適用を認めている（平成 21 年 12 月に関係内閣府令を公布）

人制度改革により、平成 25 年 11 月までに、新法人（一般社団/財団法人等）に移行することとなり、新法人移行後は、そのままの形態では、共済事業を行うことができない状況にある。

そこで、金融庁は、改正前から共済事業を行ってきた団体のうち、一定の要件に該当するものについて、保険業法の規制の特例を設け、当分の間、その実態に則した監督を行うこととし、平成 22 年 5 月（第 174 回国会）、改正法案を国会に提出した（継続審査）。

イ 日本振興銀行の経営破綻

中小・零細企業向け融資に特化した銀行として平成 16 年 4 月に営業を開始した日本振興銀行（東京都千代田区）は、平成 22 年 9 月期に大幅な債務超過に陥る見通しとなり、平成 22 年 9 月 10 日、金融庁に対し、預金保険法第 74 条第 5 項に基づき「その財産をもって債務を完済することができない」旨の申出を行った。金融庁は、この申出及び同行の財務状況を踏まえ、同行について金融整理管財人による業務及び財産の管理を命ずる処分を行い、預金保険機構を同行の金融整理管財人として選任した。また、同行は、同日、東京地裁に民事再生手続開始の申立てを行った。

銀行の経営破綻は、平成 15 年 11 月の足利銀行以来であるが、足利銀行は預金保険法第 102 条に基づく金融危機対応措置として一時国有化され、預金は全額保護された。それ以前は、政府による預金全額保護の特例措置が長くとられていたこともあり、銀行が経営破綻しても、預金は全額保護されてきた。だが、今回の日本振興銀行については、金融システムの安定性に影響を与えることはないとして、昭和 46 年の預金保険法制定以来初のペイオフ（破綻時に一定額まで預金を払戻す制度）による破綻処理が行われることになった。このため、同行の預金者の預金は、原則として預金者 1 人当たり元本 1,000 万円とその利息までが保護され、それを超える部分及びその利息は、同行の財産の状況に応じ、弁済されることになっている（預金保険制度の概算払いによる払戻しを受けることも可能）。今後は民事再生手続が進められる中、預金保険機構による旧経営陣の民事・刑事責任の追及等が注視される。

ウ 貸金業制度と多重債務問題

平成 18 年 12 月（第 165 回国会）、多重債務問題を抜本的に解決するため、改正貸金業法が全会一致で成立した。その内容は、貸金業の適正化（資産要件や行為規制の強化等）、過剰貸付の抑制（総量規制の導入等）、金利体系の適正化（出資法上限金利の引下げ等）等で、おおむね 3 年間かけて段階的に施行することとされ、平成 22 年 6 月 18 日には、その最終施行分である総量規制や出資法上限金利の引下げ等が施行された。金融庁は、最終施行に際し、「貸金業制度に関するプロジェクトチーム」における検討を経て、改正貸金業法を円滑に実施するために講ずべき施策として「借り手の目線に立った 10 の方策」を取りまとめ、借入残高を段階的に減らしていくための借換えの推進や個人事業者が提出する事業計画等の記載事項の簡素化等の措置のほか、NPOバンクが行う生活困窮者向けの貸付けについて総量規制の適用除外等の措置を講ずることとした。最終施行後は、新たに「改

正貸金業法フォローアップチーム」を設置し、改正貸金業法の円滑な施行に努めるとともに、必要に応じ速やかに対応を検討していくこととしている。

エ 公認会計士制度の見直し

公認会計士については、監査業界のみならず経済社会の幅広い分野で活躍することが期待されているとの考え方にに基づき、社会人を含めた多様な人材にとっても受験しやすい試験制度となるよう、平成 15 年の公認会計士法改正により、平成 18 年より新しい試験制度の下で公認会計士試験が実施されてきたが、現状においては、合格者の経済界等への就職は進んでおらず、社会人の受験者・合格者についても十分増加していないなど、現行制度の狙いは道半ばの状況にある。

そこで、金融庁は、平成 21 年 12 月に「公認会計士制度に関する懇談会」を設置し、試験制度や資格取得要件の在り方について検討を行い、平成 22 年 8 月 4 日に、現行の公認会計士の前段階に、企業財務の専門的な新資格（財務会計士（仮称））を設ける等とする中間報告書を取りまとめ、同年 9 月 2 日までパブリックコメントに付した。今後、これらの内容を踏まえて、具体的な法整備に向けた更なる検討が行われる見通しである。

オ 不招請勧誘規制の強化

金融商品・サービスをめぐる消費者被害の発生等を踏まえ、平成 16 年 12 月（第 161 回国会）、金融先物取引法（現在、金融商品取引法に統合）を改正し、不招請勧誘（金融商品取引契約の締結の勧誘の要請をしていない顧客に対し、訪問し又は電話をかけて、金融商品取引契約の締結の勧誘をする行為）を禁止する規制が導入された。

現在は、同法の委任を受けた政令において、店頭金融先物取引（店頭 F X 取引等）のみが禁止対象となっているが、規制の在り方に関する検討の結果、金融庁は、個人顧客を相手とする店頭デリバティブ取引（証券 C F D 取引等の有価証券店頭デリバティブ取引等）全般について不招請勧誘を禁止することとした²¹。

カ その他（民主党政案集 I N D E X 2009 で提示された課題）

(ア) 包括的な金融サービス・市場法の検討

平成 18 年 6 月（第 164 回国会）、金融商品取引法を制定（証券取引法を改組）し、投資家保護のための横断的法制を整備したが、金融商品全般を対象とする、より包括的な「金融サービス・市場法」の制定が課題となっている。「民主党政案集 I N D E X 2009」も、銀行・証券・保険・商品（現物・先物）会社等によって販売されるすべての金融商品に対する包括的・横断的な投資家保護法制の整備を図るとしている。

²¹ 平成 22 年 9 月 13 日に「デリバティブ取引に対する不招請勧誘規制等のあり方について」を公表。今後、関係政令の改正を行う予定。

(イ) 市場監視部門の体制強化

市場監視部門の体制強化について、「民主党政策集 I N D E X 2009」は、証券取引等監視委員会を改編し、独立性が高く、強力な権限を有し、幅広い金融商品取引を監視する「金融商品取引監視委員会」（日本版 F S A）を創設するとしている。

(ウ) コーポレート・ガバナンスの強化

コーポレート・ガバナンスの強化について、「民主党政策集 I N D E X 2009」は、公開会社に適用される特別法として、情報開示や会計監査などを強化し、健全なガバナンス（企業統治）を担保する「公開会社法」の制定を検討するとしている。

(I) 中小企業金融の円滑化と地域の活性化

中小企業金融の円滑化と地域の活性化について、「民主党政策集 I N D E X 2009」では、金融機関の地域への貢献度や中小企業に対する融資条件などの情報公開を通じて、金融機関同士の健全な競争と経営を促すために、「地域金融円滑化法」を制定するとしている。

内容についての問い合わせ先

財務金融調査室 齋藤首席調査員（内線 68480）

文部科学委員会

文部科学調査室

所管事項の動向

1 初等中等教育

(1) 学習指導要領

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

学習指導要領は、時代や社会の変化に対応し、おおむね10年に一度改訂されており、平成20年3月に小・中学校の新しい学習指導要領（及び幼稚園教育要領）が、平成21年3月に高等学校・特別支援学校の新しい学習指導要領等が告示された。改訂の基本的な考え方は、小・中・高等学校を通じて、教育基本法改正等で明確になった教育の理念を踏まえ、「生きる力」を育成すること、知識・技能の習得と思考力・判断力・表現力等の育成のバランスを重視すること、道徳教育や体育などの充実により、豊かな心や健やかな体を育成することであり、言語活動や理数教育等の充実とともに授業時数の増加が図られている。

新しい学習指導要領は、下図のようなスケジュールで実施することとされ、現在、その全面実施に向けて、小学校での外国語活動の導入に向けての教材の配布や、中学校での武道必修化に不可欠な武道場の整備に対する補助等教育環境の整備が進められている。

新学習指導要領 実施スケジュール（概要）

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

（出所）平成21年度文部科学白書

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

また、文部科学省では、全国的な義務教育の機会均等とその水準の維持向上の観点から、各地域における児童生徒の学力・学習状況を把握・分析することにより、教育及び教育施策の成果と課題を検証し、その改善を図るとともに、各教育委員会、学校等が全国的な状況との関係において自らの教育及び教育施策の成果と課題を把握し、その改善を図ること等を目的として、平成19年度から21年度にかけて、小学校第6学年と中学校第3学年対

象の悉皆調査により、「全国学力・学習状況調査」を毎年4月に実施している。平成22年度調査では、過去3年間の悉皆調査の成果を踏まえ、引き続き全国及び都道府県別の状況・課題を把握するため、抽出調査及び希望利用方式により実施された。なお、文部科学省内に設けられた有識者会議において、対象科目の追加や実施頻度等の同調査の在り方について検討が行われている。

(2) 教員の資質能力の向上

学校教育の成否は、教員の資質、能力に負うところが大きく、その向上を図ることは極めて重要なことであり、また、教員の質と数の充実はいつの時代も最も重要な課題の一つとされている。

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

平成21年10月、文部科学省は教員免許更新制度について、抜本的な見直しに着手すること、また、法律改正が行われるまでの間は現行制度が有効である等を公表・周知した。

平成22年6月、川端文部科学大臣(当時)は中央教育審議会(以下「中教審」という。)に「教職生活の全体を通じた教員の資質能力の総合的な向上方策について」を諮問し、平成22年中を目途に一定の方向性を得たいとしている。

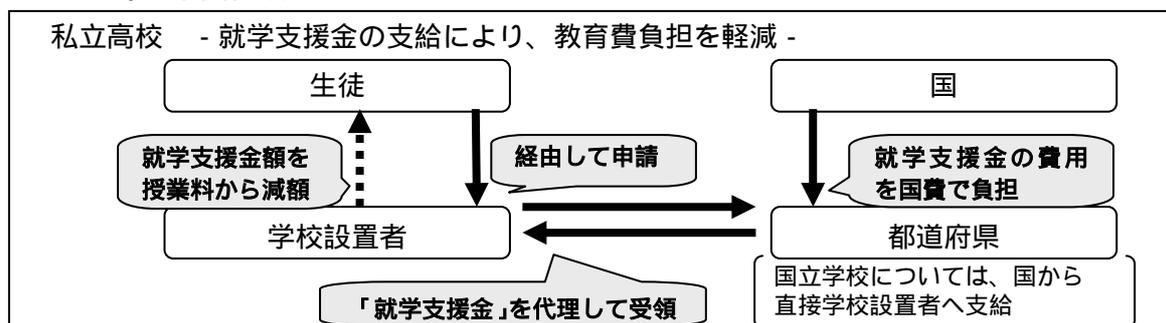
公立義務教育諸学校の教職員定数等の改善については、文部科学省は中教審初等中等教育分科会の「今後の学級編制及び教職員定数の改善について(提言)」を踏まえ、新学習指導要領の円滑な実施、教員が子どもと向き合う時間の確保等の観点から、同年8月、新たな教職員定数改善計画(案)を策定した。平成23年度から30年度までの少人数学級(35・30人学級)の推進が8か年計画(改善増51,800人)で提示され、平成23年度概算要求では小学校1・2年生で35人学級を実現するための経費が計上されている。公立高等学校等の教職員定数等の改善については、習熟度別少人数指導やキャリア教育の充実などが5か年計画(平成23年度から27年度、改善増2,600人)で提示されている。

(3) 教育費の負担軽減(高校無償化を中心に)

国及び地方公共団体では、各学校段階において、就学援助、授業料減免措置、奨学金事業といった教育費等の負担軽減策が実施されているが、昨今の経済情勢の急激な変化を受け、家計の教育費の負担軽減の方策について様々な議論がなされてきた。第171回国会(平成21年)においては、高等学校授業料無償化法案が議員立法(民主党提出)により提出・審議されたほか、同年7月には、幼児教育の無償化や奨学金制度の拡充等の内容を盛り込んだ報告が文部科学省の「教育安心社会の実現に関する懇談会」から提言された。

その後、同年9月に発足した鳩山内閣においては、第45回衆議院議員総選挙時の「民主党政権公約 Manifesto (マニフェスト)」(高校の実質無償化)をもとに検討が行われ、第174回国会(平成22年)には「公立高等学校に係る授業料の不徴収及び高等学校等就学支援金の支給に関する法律案」を国会に提出した。同法律案は同年3月に一部修正(3年後の見直し規定の追加)の上成立し、4月1日から施行された。

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



(文部科学省資料をもとに調査室作成)

なお、同法律の対象となる学校種は、国公私立の高等学校、中等教育学校(後期課程)、特別支援学校(高等部)、高等専門学校(1~3年生)、専修学校・各種学校等(高等学校に類する課程として文部科学省令で定めるもの)としている。

各種学校については、外国人学校であって文部科学省令で定める要件を満たすものとして文部科学大臣が指定するものとしており、高等学校に対応する外国の学校の課程と同等の課程を有するものとして当該外国の学校教育制度において位置付けられたもの、その教育活動等について、文部科学大臣が指定する団体の認定を受けたものを指定している。

それ以外の学校(朝鮮学校)については、文部科学省内に設けられた有識者会議において認定基準等の検討が行われ、平成22年8月にその認定基準等を提示した「高等学校の課程に類する課程を置く外国人学校の指定に関する基準等について(報告)」が公表されたところである。

(4) 学校施設の耐震化の推進

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

しかし、平成22年4月現在の文部科学省調査によると、公立小学校・中学校において耐震性が確保されている建物は全国平均で73.3%となっているが、その進捗状況については依然として地域差が大きい。

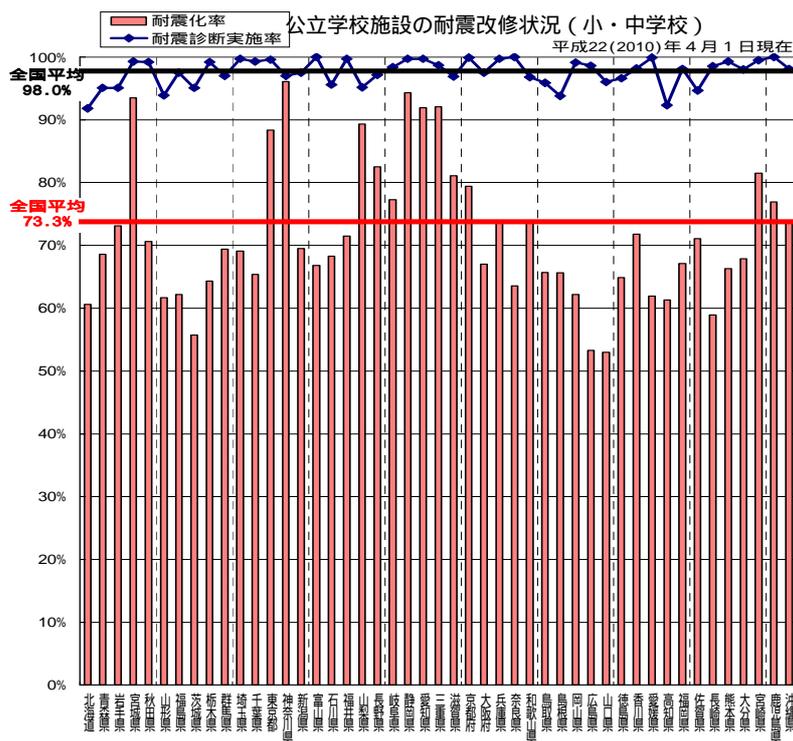
公立学校施設の整備に係る費用については、その一部を国が補助・負担しているが、地

震防災対策については国の補助率をさらに引き上げる特例措置がなされている。

また、平成 22 年度予算においても、学校耐震化等の推進のため、1,151 億円（内閣府において計上の沖縄分を含む）が計上されており、平成 23 年度概算要求でも 2,336 億円（同）を要求している。

さらに、平成 22 年 4 月には、文部科学委員会において、平成 22 年度予算に計上された予備費を学校施設の耐震化等の対策に積極的に活用すること等を盛り込んだ委員会決議が行われ、818 億円が措置された。

このような学校耐震化推進の動きがあるものの、地方公共団体の財政的な要因や耐震化への認識の差等により、耐震化への取組が遅れているところもみられる。しかし、児童生徒の安全性の確保は喫緊の課題であり、早急な耐震化の実施が求められている。



（出所）文部科学省資料

耐震補強工事に対する国庫補助額の概要

区分		原則	算定割合の特例		
			地震財特法	地震特措法	
				Is 値 0.3 未満	Is 値 0.3 以上
小学校、中学校、中等教育学校の前期課程	改築	校舎	1/3	1/2	1/2
		屋内運動場、寄宿舎	1/3		1/2
	補強	校舎	1/3	2/3(注)	2/3
		屋内運動場、寄宿舎	1/3		2/3
特別支援学校(幼・小・中)、幼稚園	改築	校舎、屋内運動場、寄宿舎	1/3		1/2
	補強	校舎、屋内運動場、寄宿舎	1/3		2/3
特別支援学校(高)	改築		1/3		
	補強		1/3		
		浄水型水泳プール	1/3		1/2

(注)非木造、Is 値 0.3 未満のものに限る。また、Is 値 0.3 以上のものにあつては 1/2。

Is 値...建物の耐震性能をあらわす指標。Is 値 0.3 未満のものは震度 6 強以上の地震で倒壊又は崩壊の危険性が高いとされている。

（出所）文部科学省資料をもとに調査室作成

(5) 幼児教育の振興（幼保一体化）

平成 18 年 10 月、「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律」の施行により、就学前の子どもに教育・保育を総合的に提供する施設として「認定こども園」が制度化された。政府は、教育振興基本計画等においてできる限り早期に認定件数が 2,000 件以上になることを目指すと明記しているが、平成 22 年 4 月現在、認定こども園の認定件数は 532 件となっている。

平成 20 年度補正予算では、平成 22 年度までを期限とする「安心こども基金」が創設され、従来は財政支援のなかった幼稚園型の保育所機能部分、保育所型の幼稚園機能部分及び地方裁量型に対し、新たな国の財政支援や地方財政措置が講じられることとなった。

また、平成 22 年 6 月に閣議決定された「新成長戦略」の工程表において、幼保一体化の推進として幼稚園教育要領と保育所保育指針を統合した「こども指針（仮称）」の策定や、その指針に基づき、幼稚園・保育所の垣根を取り払った「こども園（仮称）」への一体化を行うとしている。さらに、同年 9 月に閣議決定された「新成長戦略実現に向けた 3 段構えの経済対策」では、幼保一体化を含む法案を平成 23 年常会に提出するための準備を進めるとともに、「安心こども基金」の補助要件の緩和を行うとしている。

2 高等教育

(1) 高等教育改革の状況

近年、大学等への進学率の上昇とそれに伴う社会や学生からのニーズの多様化、社会経済のグローバル化の急速な進展、大学間の国境を越えた協働と競争の活発化等を背景として、大学の質を保証した上での多様な教育の在り方が課題となってきた。

平成 17 年 1 月、中教審は「我が国の高等教育の将来像（答申）」を取りまとめ、国の役割が「計画策定と各種規制」から「将来像の提示と政策誘導」へと変化している旨の提言を行った。以後、これを受け、大学に関する規制緩和が進められてきた。しかし、市場化の改革のみでは教育の質の向上を図ることは十分ではなく、大学の質保証システムの構築と量的規模の在り方が課題となってきた。

平成 20 年 9 月、「中長期的な大学教育の在り方について」の諮問がなされたことを受け、中教審の大学分科会においては、大学の質保証システムの在り方等の様々な事項に関し、総合的な審議を行っている。また、平成 20 年 12 月には、中教審はいわゆる「大学全入時代」の到来等にかんがみ、「学士課程教育の構築に向けて（答申）」を取りまとめ、学部学生である「学士」水準の維持向上策等についての提言を行った。

また、現在、国公立大学を通じた大学教育改革への取組が行われており、中教審においても、大学の自主的な経営改善の取組への支援や、財務・経営に関する情報公開の在り方などが検討されている。このうち、教育情報の公表の促進については、平成 22 年 6 月の学校教育法施行規則等の改正により、平成 23 年度から実施される。

さらに、学生の資質能力に対する社会からの要請や、学生の多様化に伴う卒業後の職業生活等への移行支援の必要性等から、大学が教育課程の内外を通じて「社会的・職業的自立に向けた指導等（キャリアガイダンス）」に取り組む体制整備が、大学設置基準等に位置付けられ、平成 23 年度から実施されることとなった。

(2) 国立大学

ア 法人化

平成 16 年 4 月、大学改革の一環として、それまでは国の一機関であった国立大学が法人化され、学長の強力なリーダーシップの下での組織運営が可能となるなど、その自主性・

自律性が飛躍的に高まった。国立大学法人においては、その基本的理念や長期的な目標の実現のため、文部科学大臣が国立大学評価委員会等の意見を聴いた上で、6年間の中期目標を定めるとともに、各法人が目標実現のための中期計画を策定することとされている。平成22年度からは、新たに第2期の中期目標・中期計画が開始されたところであるが、一方で、第1期中期目標期間を終えた国立大学法人の分析が行われている。

イ 財務状況

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

国立大学法人への運営費交付金の交付額は「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」により、その予算額を対前年度比1%減とする方針が示されたこともあり、毎年減少してきた。平成22年度予算については、同方針は撤回の上、検討が行われたが、結果的に1兆1,585億円（対前年度比0.94%減）となった。平成23年度概算要求額は、1兆1,909億円となっている。

一方、運営費交付金のうち、各大学法人の要求に基づき、各大学の個性に応じた意欲的な取組を支援する特別教育研究経費の予算額は増加傾向にある。

なお、国立大学法人等の平成21事業年度決算等については、国立大学法人全体の経常収益総額は2兆6,342億円（対前年度比1.9%増）、経常費用総額は2兆6,005億円（対前年度比3.3%増）であり、当期総利益（平年度ベース）は581億円（対前年度比176億円減）となっている。

平成20年度以降の運営費交付金予算額の推移

（単位：億円）

	国立大学法人運営費 交付金予算額	うち 特別教育研究経費	（参考） 私立大学等経常費補助金予算額
20年度	11,813(230億円減)	790(9億円増)	3,249(32億円減)
21年度	11,695(118億円減)	980(190億円増)	3,218(31億円減)
22年度	11,585(110億円減)	873(107億円減)	3,222(4億円増)
23年度(概算要求)	11,909(324億円増)	1,296(423億円増)	3,329(108億円増)

国立大学法人運営費交付金については、大学共同利用機関法人を含む。なお、平成22年度から特別教育研究経費については、特別運営費交付金と名称変更された。

（文部科学省資料をもとに調査室作成）

(3) 私立学校

ア 振興策

私立学校は、独自の建学の精神を掲げ、特色ある教育研究活動を展開している。我が国では、大学・短大に通う学生の約8割、専修学校・各種学校に通う学生の9割以上が私立学校に在籍しており、学校教育の発展に大きく貢献している。文部科学省では、私立学校の振興を重要な政策課題と位置付けており、経常費補助を中心とする私学助成事業、日本私立学校振興・共済事業団における貸付事業、税制上の特例措置、学校法人の経営改善支援などが実施されている。

私立大学等経常費補助は、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」により、平成19年度以降5年間、その予算額を対前年度比1%減とする基本方針が示されていたが、平成22年度予算案においては、3,222億円（対前年度4億円増）となった。平成23年度概算

要求額は、3,329億円となっている。

なお、私立高等学校等経常費助成費等補助は、平成22年度予算において、999億円（対前年40億円減）であるが、平成23年度概算要求額は、1,011億円となっている。

イ 経営状況

近年における少子化などの影響もあり、学校法人をめぐる経営環境は全体として大変厳しい状況にあり、平成22年度において4年制私立大学で定員割れの大学が38.1%に達している。文部科学省は平成17年5月に経営困難校に対する指導・助言や学生の転学支援などを内容とする「経営困難な学校法人への対応方針について」を取りまとめており、これを受け、日本私立学校振興・共済事業団は、平成19年8月に私立学校の経営革新方策と経営困難・破綻状態に陥った場合の具体的対策についての検討結果を公表している。

(4) 大学医学部の入学定員増

最近における医師不足による地方医療の深刻な状況に緊急に対応するため、「経済財政改革の基本方針2008」（平成20年6月閣議決定）において、医師の増員が提言されたことを受け、平成21年度医学部入学定員については、8,486名（対前年度693名増）となり、過去最大時を206名上回った。その後、「経済財政改革の基本方針2009」（平成21年6月閣議決定）においても、「地域間、診療科間、病院・診療所間の医師の偏在を是正するための効果的な方策及び医師等人材確保対策を講ずる」こととされ、平成22年度医学部入学定員について、360名の増員がなされ、8,846名となった。

(5) 法科大学院教育の質の向上のための改善

専門職大学院の一つとして、平成16年度から創設された法科大学院は、法学教育、司法試験、司法修習を有機的に連携させた「プロセス」としての新たな法曹養成制度の中核的機関として、平成22年4月1日現在、全国で74校（国立23校、公立2校、私立49校、総定員4,909名）が開校している。

法科大学院においては、修了者に対し、5年以内に3回までの新司法試験受験資格が付与されるが、法曹として備えるべき資質と能力を育成するため、修了要件として、他の専門職大学院より長い「3年以上の在学」及び「93単位以上の修得」を標準としている。同大学院が法学の基礎的な学識を有すると認める者（法学既修者）については、標準修業年限を2年にするとともに必要修得単位数を軽減することが可能となっている。

同大学院については、新司法試験の合格率が年々低下する（平成22年度：25.4%）とともに、各大学院間で合格率に大きな差が生じるなど一部の修了者の質が十分でないとの指摘があり、教育の質の向上のための速やかな改善が必要とされている。

平成21年4月には、中教審の大学分科会法科大学院特別委員会において、入学定員の見直しや教育課程の共同実施・統合を促進すること等の取りまとめがなされた（「法科大学院教育の質の向上のための改善方策について（報告）」）。このような状況下、平成22年度、多くの大学院で募集人員の削減が行われ、国立全体で399名、公立全体で15名、私立全体で447

名の計861名が削減された。

また、文部科学省は、平成22年9月16日、新司法試験の合格率が低迷している法科大学院について平成24年度から補助金の減額を実施するとして、減額対象となる具体的な基準を各法科大学院に通知した。

(6) 奨学金事業の充実

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

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

本事業は貸与人員を拡大するなど年々充実が図られ、平成22年度予算においては、事業費総額1兆55億円（貸与人員 無利子奨学金34万9千名、有利子奨学金83万4千名、合計118万名）が計上された。平成23年度概算要求額は、事業費総額1兆1,003億円となっている。

奨学金返還状況については、平成21年度に返還がなされるべき額の3,983億円に対して、797億円が未返還（延滞人数約34万名）となっており、返還金の回収が課題となっている。平成22年度予算においては、回収強化等のために13億円が計上され、平成23年度概算要求においても、19億円が要求されている。

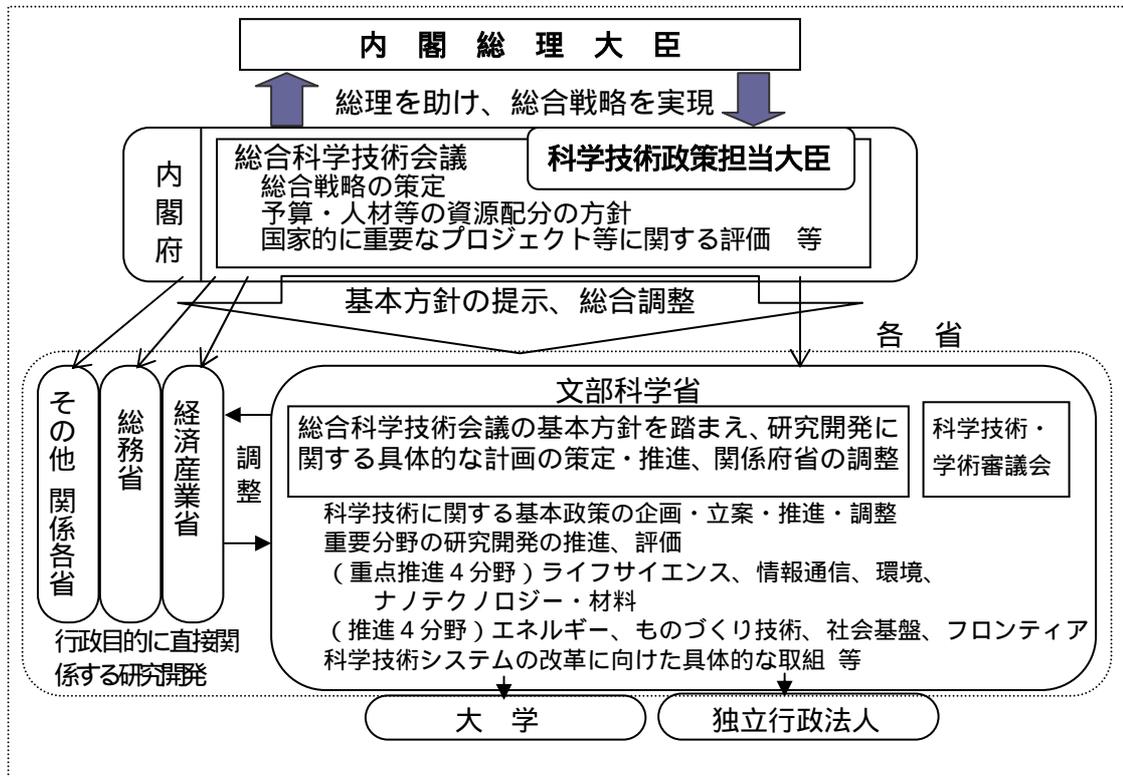
(7) 新卒者雇用に対する支援

今春卒業の大卒者の就職率は91.8%で、希望しながら就職できなかった学生は約3万1千人に上った。このように厳しい就職環境や、更に悪化する可能性のある来春の状況を踏まえ、平成22年8月、政府の「新卒者雇用・特命チーム」において、同月、キャリアカウンセラーの増員等による相談支援の強化、就業力の向上させるための支援プログラムの充実や、既卒者（卒業後3年以内の者）の採用企業への奨励金創設等を内容とする「新卒者雇用に関する緊急対策」が決定され、9月に閣議決定された「新成長戦略実現に向けた3段階構えの経済対策について」に反映され、今後実施されることとなった。

3 科学・技術及び学術の振興

(1) 科学・技術行政体制

我が国の科学・技術行政は、内閣総理大臣を議長とする総合科学技術会議（内閣府）の総合調整の下、文部科学省をはじめとする関係各省の連携協力により進められている。



(出所) 文部科学省資料

(2) 科学技術基本法と科学技術基本計画

我が国の科学技術振興の理念と方針は、平成7年に議員立法により成立した「科学技術基本法」に定められ、同法に基づき、政府は、施策の総合的かつ計画的な推進を図るため「科学技術基本計画」を策定している。

平成18年3月に策定された第3期科学技術基本計画(平成18年度から平成22年度)では、5年間の政府研究開発投資総額を約25兆円とする目標が掲げられ、成果の社会・国民への還元及び人材育成と競争的環境を重視する方針が示された。

現在、第4期科学技術基本計画(平成23年度から平成27年度)の策定(平成23年3月閣議決定予定)のための検討が総合科学技術会議において行われている。平成22年6月に示された策定の基本方針では、国家戦略の柱として、グリーン・イノベーション及びライフ・イノベーションを強力に推進すること等の方針を掲げている。

なお、文部科学省においては、科学技術・学術審議会において第4期科学技術基本計画に向けた検討を行い、平成21年12月に中間報告として今後のあるべき方向性を提示した。

(3) 科学技術関係経費の状況

平成22年度の政府科学技術関係経費は3兆5,690億円(当初予算対前年度比0.7%増)で

あり、文部科学省の科学技術関係経費はそのうちの65%に当たる2兆3,236億円(当初予算対前年度比0.8%減)である。また、平成23年度概算要求額は、3兆6,360億円で、うち文部科学省分は2兆3,763億円である。

なお、平成22年6月に閣議決定された「新成長戦略」では、2020年度までに官民合わせた研究開発投資をGDP比4%以上にすることを目標としている。

第171回国会(平成21年)で「独立行政法人日本学術振興会法」が改正され、平成26年3月31日までの間に限り、独立行政法人日本学術振興会に先端研究助成基金及び研究者海外派遣基金を設けることとされた。このため平成21年度第1次補正予算に1,576億円(補正予算見直しにより当初措置額3,000億円から減額)が計上された。このうち最先端研究開発支援プログラム(先端研究助成基金)については、30研究課題に1,000億円を、若手・女性研究者等支援に500億円を充て、研究者海外派遣基金には76億円を充てることとされた。

(4) 研究開発の現状

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

特にライフサイエンス分野では、再生医療等への応用が期待されているiPS細胞(人工多能性幹細胞)研究について重点的な支援が行われている。

ア 宇宙開発利用分野

宇宙に関する研究開発は、宇宙の起源、地球の諸現象等についての普遍的な知識・知見を増大させるとともに、その成果は安全保障、国民生活の向上、産業の振興等に貢献するものである。

第169回国会(平成20年)で議員立法により「宇宙基本法」が成立し、内閣総理大臣を本部長とする宇宙開発戦略本部が設置された。本法に基づき、政府は、民間における宇宙開発利用推進のための法整備(宇宙活動法)、宇宙開発戦略本部に関する事務処理を内閣府に行わせるための法整備、独立行政法人宇宙航空研究開発機構等の在り方等についての検討・見直し、行政組織の在り方等についての検討を行うこととされている。

本法に基づき平成21年6月に策定された「宇宙基本計画」においては、これまで研究開発に力点が置かれていた宇宙開発利用を、今後は、宇宙の利用を重視する政策に転換することを目指している。平成22年5月に宇宙開発戦略本部は、「宇宙分野における重点施策について」を決定し、これを踏まえて「宇宙基本計画」の見直しに係る検討を進めるとしている。

現在、軌道上には、温室効果ガス観測、超高速通信、太陽観測等を目的とする人工衛星や、国際宇宙ステーション(ISS)計画の日本初の有人実験施設である「きぼう」が運用中である。我が国最大のH-Bロケットにより毎年打ち上げられる予定の宇宙ステーション補給機(HTV)は、平成23年初頭に予定されている米国のスペースシャトルの退役後、ISSに大型機材を運ぶことのできる補給機として期待されている。平成22年5月には、H-Aロケットにより金星探査機及び小型副衛星5機の打ち上げが行われた。

また、M-Vロケットにより平成15年5月に打ち上げられた小惑星探査機「はやぶさ」は、多くの困難を乗り越え平成22年6月に地球に帰還し、小惑星「イトカワ」の表面物質のサンプルが入っていると期待されるカプセルの回収に成功した。平成23年度概算要求においては、「はやぶさ」の後継機に係る経費として、約30億円が計上されている。

イ 原子力分野

原子力分野の研究開発は、「原子力基本法」に基づき平和利用目的に限り行われている。

平成17年10月には内閣府に設置されている原子力委員会において「原子力政策大綱」が決定され、核燃料サイクルの開発利用を進める方針を再確認し、高速増殖原型炉「もんじゅ」による研究開発を推進すること等が定められた。14年余り停止していた「もんじゅ」は、平成22年5月に試運転を再開した。

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

世界最高クラスの大強度陽子ビームを生成する加速器と、その大強度陽子ビームを利用する実験施設である大強度陽子加速器施設（J-PARC）の運用が平成20年12月から開始されている。研究者等による施設の共用を促進するため、第171回国会（平成21年）で「特定先端大型研究施設の共用の促進に関する法律」が改正され、本施設の一部が本法律の適用を受ける施設に追加された。

原子力損害発生時の被害者救済などを行うため、原子力事業者には、「原子力損害の賠償に関する法律」などにより損害賠償措置を講じる義務がある。賠償措置額の国際動向等を踏まえ、第171回国会（平成21年）で本法律の改正が行われ、あらかじめ措置すべき賠償措置額が現行の600億円から1,200億円に引き上げられた。

放射性同位元素や放射線発生装置は、研究、医療、産業の現場において幅広く用いられている。第174回国会（平成22年）で「放射性同位元素等による放射線障害の防止に関する法律」の改正が行われ、これらの施設から発生する放射性廃棄物のうち放射能濃度の十分低いものを、一般の産業廃棄物として扱うことができるようにする制度の導入等が行われることとなった。

(5) 科学技術システムの改革

文部科学省では、科学研究費補助金など競争的資金の拡充による競争的な研究環境の醸成や、厳正な研究開発評価の実施などを通じ、予算や人材などの資源を有効に活用する取組が進められている。また、大学と産業界の仲介役となる技術移転機関（TLO）の設置など産学連携の一層の強化により、大学などの研究成果を社会に還元するとともに、地域の活性化を積極的に推進している。

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

第169回国会（平成20年）では、イノベーションを創出し、研究開発力を強化して、国際競争力を強化するため、いわゆる「研究開発力強化法」が議員立法により成立した。

民主党マニフェスト（平成21年8月）において「公的研究開発法人制度の改善」が公約されたこと等を踏まえ、国を代表して国家的に重要な課題等に取り組む研究開発等の特性を踏まえた「国立研究開発機関」（仮称）制度の創設を目指した検討が政府により行われている。

また、科学研究費補助金について、基金化など「研究費の複数年度執行」を可能にする仕組みの導入が、文部科学省において検討されている。

4 文化及びスポーツの振興

(1) 文化芸術の振興及び文化財の保存・活用

我が国の文化芸術の振興は、平成13年11月に議員立法により成立した「文化芸術振興基本法」、平成19年2月閣議決定の「第2次文化芸術の振興に関する基本的な方針」等に沿って行われており、文化庁においては、最高水準の舞台芸術公演・伝統芸能等への重点支援、日本映画・映像の振興、新進芸術家等の人材養成、コンテンツの保護と発信の推進、日本文化の発信、国際芸術交流の支援等が行われている。

平成22年2月、文部科学大臣は、第3次の基本方針の策定に向けて、文化審議会に対し「文化芸術の振興のための基本的施策の在り方について」を諮問した。同審議会では、国の政策としての文化芸術振興の意義、文化芸術振興のための基本的視点、及び文化芸術振興のための重点施策について、検討を行っている。

文化財の保護については、貴重な国民的財産である文化財を保存し、活用するため、有形文化財、無形文化財、民俗文化財、記念物、文化的景観、伝統的建造物群の6分野に文化財を分類し、それぞれの性質に応じた施策が行われている。国においては、文化財のうち重要なものを指定・選定・登録し、現状変更、修理等に制限を課す一方、保存、修理、防災、伝承者養成等に対して助成を行っている。

文化庁の平成22年度予算額は1,020億円であったが、平成23年度概算要求額は1,052億円となっている。

(2) 情報化社会の進展への著作権制度の対応

著作権制度は、著作者等の権利の保護を図ることで文化の発展に寄与することを目的とするもので、知的創作活動にインセンティブを与えている。近年の急速な情報技術の進展に対応するため、逐次法改正等が行われてきている。文化審議会等においては、情報化社会の進展を踏まえ、日本版フェアユース規定（権利者の利益を不当に害しない公正な利用であれば許諾なしに著作物を利用し得る権利制限の一般規定）の導入や著作物の保護期間延長などについての検討が行われている。

(3) スポーツの振興

我が国のスポーツ振興の基本的な方針は、スポーツに関する現状を踏まえ、スポーツ振

興法に基づき平成 12 年 9 月に策定された「スポーツ振興基本計画」によって掲げられ、生涯スポーツ社会の実現、国際競技力の向上、学校体育の充実などが示されている。

また、平成 18 年 9 月には、今後 5 年間の計画全体の見直しが行われ、総合型地域スポーツクラブの全国展開の計画的な推進、世界で活躍できるトップレベルの競技者の組織的・計画的な育成、家庭・学校・地域が連携して積極的に外遊びやスポーツに親しむ習慣や意欲を培うことなどが示されている。

一方、このようなスポーツの振興の施策が実施されている中、急激な高齢化の進展や社会構造の変化によって多様化するスポーツのニーズへの対応、生活が便利になることなどによる体を動かす場面の減少、トップレベルの競技者の所属する団体や引退後の生活などの支援などの新たな課題も浮上してきた。

このため、平成 22 年 6 月には、スポーツ立国の実現を目指し、国家戦略として、スポーツに関する施策を総合的かつ計画的に推進するため、「スポーツ基本法案」が議員立法で提出され、継続審議となっているほか、政府においては、同年 8 月に「スポーツ立国戦略」が策定された。同戦略では、5 つの重点戦略として、ライフステージに応じたスポーツ機会の創造、世界で競い合うトップアスリートの育成・強化、スポーツ界の連携・協働による「好循環」の創出等が示されている。また、スポーツ立国戦略実現のための国の体制整備への取組として、スポーツ振興財源の在り方の検討、「スポーツ庁」等の在り方など、総合的なスポーツ行政体制の検討、日本スポーツ振興センター（N A A S H）の支援機能強化と体制整備、スポーツ基本法の検討等を行うとしている。

内容についての問い合わせ先

文部科学調査室 古田首席調査員（内線 68500）

厚生労働委員会

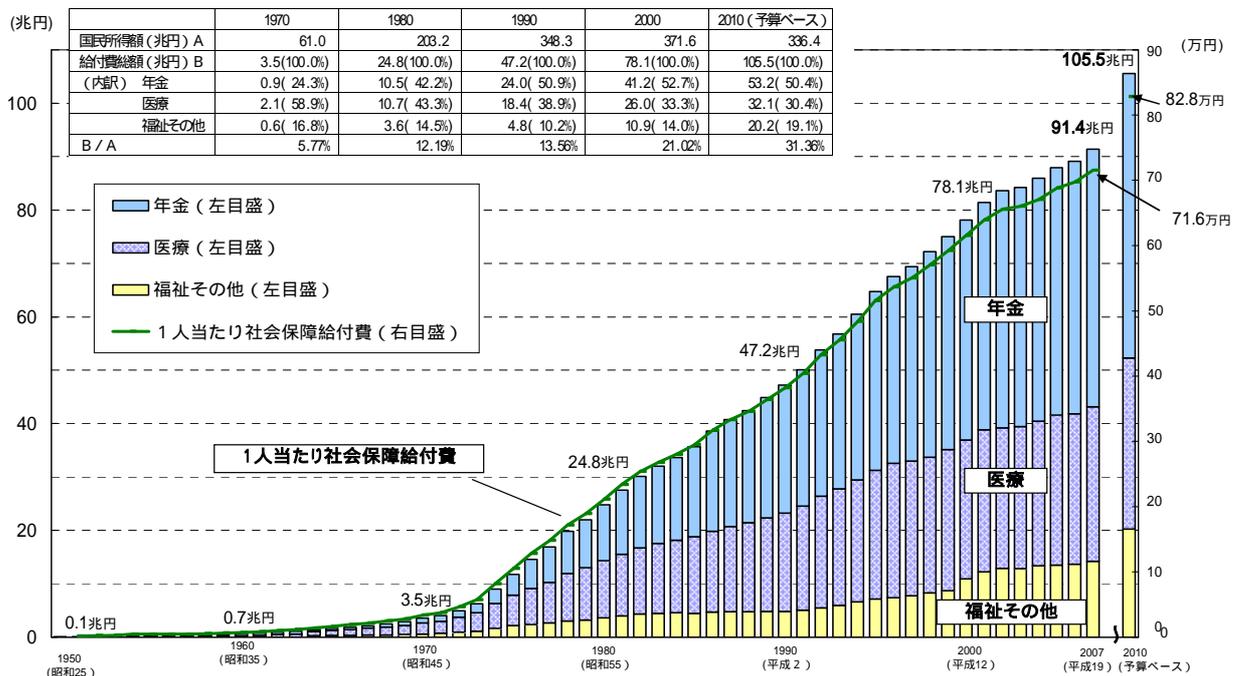
厚生労働調査室

所管事項の動向

1 社会保障制度改革の議論の方向性

社会保障給付費の総額は約 105.5 兆円（対国民所得比 31.36%：平成 22 年度、予算ベース）に上っており、今後の少子・高齢化の進展に伴って給付費は更に急増することが見込まれ、税・保険料の負担も一層重くなることは避けられないものとなっている。

社会保障給付費の推移



(資料：厚生労働省)

平成 21 年の衆議院議員総選挙によって、自民・公明連立政権から政権交代を果たして誕生した鳩山内閣は、9月の三党（民主・社民・国民）による「連立政権樹立に当たっての政策合意」（以下「政策合意」という。）の実現に向けて平成 22 年度予算（総額 92 兆円規模）を編成した。厚生労働省関係の予算総額は対前年度の当初予算比で 9.5% 増の約 27.6 兆円となり、社会保障の国の負担分である社会保障費の自然増分約 1 兆円を確保するとともに、政策合意に関連する事項として、子ども手当の創設、雇用保険の適用範囲の見直しのほか、生活保護の母子加算の復活・児童扶養手当の父子家庭への支給拡大、診療報酬の引上げ等に要する予算を計上した。

他方で、社会保障給付費の大宗を占める年金制度及び高齢者医療制度それぞれの制度全般にわたる見直しについては、4 年後の実現を目指して検討を行うこととし、当分の間、現行制度は維持されることとなった。また、この 4 年間、消費税率の引上げ等は行わないことを明言し、特別会計を含めた国の総予算の全面的な組替え等により必要な財源を確保

することとしていた。

その後、社民党の連立政権からの離脱、鳩山内閣の総辞職を経て、6月8日に菅内閣が発足した。菅内閣では、政権交代後の改革を続行しつつ、医療・介護分野における雇用創出や財政健全化に取り組み、社会保障の安定的な提供の確保と持続的な成長を導くことにより、「強い経済、強い財政、強い社会保障の実現」を目指すとし、少子高齢社会を克服する社会保障制度の日本モデルを提示するとの方針を示している。このような方針に対して、国民の関心事項である社会保障制度の機能強化につながると期待する意見も多いが、一方で「強い社会保障」の内容が分かりにくい、具体性に欠けるとの意見が出されている。

なお、厚生労働省が8月末に取りまとめた平成23年度予算概算要求は、「少子高齢化社会を克服する日本モデル」の構築に向けた第一歩と位置付けられており、一般会計の要求総額は約28兆8,000億円、平成22年度当初予算との比較で約1兆2,400億円増となっているが、この増加分は医療、年金等に係る必要経費の自然増分とほぼ同じである。また、「元気な日本復活特別枠」に係る施策は、15事項1,287億円となっており、子ども手当の上積み分や、雇用保険の国庫負担割合を本則に戻すための経費、求職者支援制度に要する経費はマニフェスト施策財源見合検討事項として、年末までの予算編成過程で検討することとなっている。

2 子どもを中心とした施策の動向

(1) 子ども手当の創設

これまでの児童手当は、一定所得以下の世帯に属する小学校修了前までの児童1人当たり月額5,000円（第3子以降は1万円、3歳未満は一律1万円）を支給するものである。児童手当の財源は、国、地方公共団体の負担と事業主の拠出によるものであるが、他方、所得税、住民税においては、扶養控除が設けられており、児童を扶養する世帯について税負担の軽減措置がとられていた。

民主党は、かねてから「控除から手当へ」という方針を掲げていたが、平成21年の総選挙に向けたマニフェストでは、「次代の社会を担う子ども1人ひとりの育ちを社会全体で応援する」ものとして、中学校卒業までの子ども1人当たり月額2万6,000円の「子ども手当」を創設することを明記し、平成22年度においてはその半額である1万3,000円を支給することとしていた。

政権交代後の三党による「政策合意」においても「子ども手当の創設」は明記され、平成22年度予算概算要求においても、全額国費による所得制限なしの子ども手当分の予算を要求したが、巨額の財源を必要とすることから、予算編成過程では所得制限の必要性や財源構成の在り方、扶養控除の存廃などについて議論が紛糾した。最終的に平成22年度においては現行の児童手当に上乘せする形で子ども手当を支給することとし、児童手当部分については現行の地方負担、事業主拠出を残すこととした。また、子ども手当の受給に係る所得制限については設けないこととした一方で、児童の扶養に係る一般扶養控除については、所得税、住民税ともに廃止することとした。これを受け、第174回国会で「平成22年度における子ども手当の支給に関する法律」が成立し、平成22年6月から子ども手当の

支給が開始された。

しかし、平成 23 年度以降の子ども手当に関し、子ども 1 人当たり満額の 2 万 6,000 円を支給することについては、財政的な制約から困難であるとの見方が強まってきたことに加え、現金支給ではなく保育サービス等の現物支給の拡充を求める意見も高まった。このような状況から、参議院議員通常選挙に向けた民主党マニフェスト 2010 においては、「『子ども手当』を 1 万 3000 円から上積み」することとした一方で、「上積み分については、地域の実情に応じて、現物サービスにも代えられるように」することとした。また、前述の子ども手当に関する法案審議の際、国外にいる在留外国人の子どもに対する子ども手当の支給が問題視されたこと等を踏まえ、同マニフェストにおいては、平成 23 年度からの子ども手当に国内居住要件を課すことが盛り込まれ、政府も同様の方針を示している。

平成 23 年度予算概算要求では、平成 22 年度の子ども手当のルールを当てはめて子ども 1 人当たり月額 1 万 3,000 円の支給に要する国庫負担 1 兆 7,375 億円のみが計上され、上積み分や財源構成等については年末までの予算編成過程で検討することとなっている。

(2) 子育て支援サービスの動向

少子化問題が顕在化して以来、政府は様々な子育て支援策を拡充してきたが、一昨年来の経済状況の悪化に伴い、働きに出るために子どもを預けたいとの希望が増えており、保育所に入りたくても入れない「待機児童」の増加が顕著になってきている。このため、政府は、子育て支援サービスの緊急整備に向けて創設された「安心こども基金」についても積み増しを行ってきており、保育サービスの拡充を通じて、待機児童の解消に努めている。

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

同ビジョン決定と同時に政府は、新たな次世代育成支援のための包括的・一元的なシステムの構築について、「子ども・子育て新システム検討会議」を設置し、検討を進めてきた。6 月には「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」を決定した。同要綱においては、子育て支援関連の給付を 2 階建てにすること、「子ども・子育て勘定（仮称）」を創設し財源を一元化すること、現物給付・現金給付について地域の実情に応じて地域の裁量で配分できる仕組みとすることなどが示されている。今後、更なる検討を加え、平成 23 年の通常国会に関連法案を提出し、25 年度の施行を目指すとしており、その動向が注目される。

3 医療制度の動向

(1) 医療保険制度と高齢者医療制度改革の動向

我が国の医療保険制度は、すべての国民が何らかの制度によってカバーされる「国民皆保険」体制になっている。また、被用者を対象とする健康保険（大企業の従業員等を加入者とする組合健保とその他の者を加入者とする協会けんぽがある。）及び各種共済組合と地域住民等を対象とする国民健康保険（市町村と組合）に大別されるが、平成 20 年 4 月か

らは 75 歳以上の者を被保険者とする「後期高齢者医療制度」が実施されるとともに、65～74 歳の前期高齢者の給付費用については各制度間で財政調整が行われることとなった。

国民医療費の総額は平成 20 年度で約 35 兆円（当初予算ベース）に上っている。特に高齢化の進展等に伴う後期高齢者の医療費（平成 20 年度で約 12 兆円、国民医療費の約 33%）の伸びが大きいことから、適切かつ効率的な医療提供体制の構築とともに高齢者の医療費の負担の公平化を図ることが重要な課題となっていた。

このため、前政権下で 10 年以上の議論を重ねて成立した医療制度改革により、平成 20 年 4 月から後期高齢者医療制度がスタートしたが、その趣旨や仕組み等について高齢者に対する事前の周知が不十分であったこと等により、制度発足時において大きな混乱が生じ、医療費抑制のための高齢者切捨ての制度ではないかとの批判が高まった。

政権交代前の民主党は、後期高齢者医療制度を廃止するとしていたが、その後、長妻厚生労働大臣（当時）は、従前の旧老人保健制度の復活は現実的でないとして、新たな制度を創設した上で直接移行させる方針を示した。これを受け、厚生労働省は、平成 21 年 11 月に「高齢者医療制度改革会議」を設置し、平成 23 年の法案提出、平成 25 年度からの新たな制度の実施を目指し、検討を開始した。その後、平成 22 年 8 月 20 日には「中間とりまとめ」が公表された。そこでは、サラリーマンである高齢者等は被用者保険に、それ以外の地域で生活している高齢者は市町村国保に加入する、高齢者の保険料は給付費の 1 割相当にとどめ、また、保険料の伸びが現役世代の伸びを上回らない仕組みを設ける、

市町村国保において、少なくとも 75 歳以上の高齢者医療については都道府県単位の財政運営とする等の枠組みの一部が示された。他方で、都道府県単位の運営主体、市町村国保と被用者保険の財政調整の方法、公費負担の投入の在り方等については、年末までに結論を得ることとしており、今後の議論の行方が注目されている。

(2) 医師不足問題等への対応

地方の病院や産科・小児科などの診療科における病院勤務医を中心とした深刻な医師不足問題は依然として解消されず、地域医療の危機的状況が続いている。新政権では、OECD 諸国の平均値と比べて低い医師数（対人口比）及び医療費（対 GDP 比）を引き上げる方針を示すとともに、医師不足問題の解消に向けて病院勤務医の処遇改善策等に重点をおいた診療報酬の見直し等を進めることとした。これを受け、平成 22 年度予算で診療報酬を 0.19%（本体部分 1.55%の引上げ（特に急性期入院医療におおむね 4,000 億円を配分）と薬価等 1.36%の引下げ）引き上げ、病院勤務医の処遇改善策として、医師の事務作業を補佐する体制に対する評価を引き上げる等の取組が行われたが、他方で医師不足問題を解消するには不十分であるとの意見がある。なお、厚生労働省では、地域における医師不足の実情を調査し、公表するとしており、今後の動向が注目されている。

4 介護保険制度の動向

介護保険制度は、高齢者が介護を必要とする状態になった場合に、必要な介護サービスが利用者の意向を尊重して提供される仕組みを社会全体で支えるため、平成 12 年 4 月に創

設された。被保険者は、65歳以上の者（第1号被保険者）、40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。なお、介護サービスの受給要件について、40歳から64歳までの者は、初老期認知症、脳血管障害等の老化に伴う病気又は末期ガン等の特定疾病によって介護が必要となった場合に限定されている。

介護保険事業者に支払われる介護報酬は、国がサービスの種類ごとに定める公定価格となっており、3年ごとに改定されている。過去2回の改定はそれぞれ報酬の引下げが行われ、このことが介護従事者の低賃金化を招き、人材が集まらない大きな要因とされた。このため、介護事業者等から報酬の引上げ要請が強かったことから、平成21年度の改定では、介護報酬の3%引上げ等により介護従事者の処遇改善を図る一方で、これに伴う介護保険料の急激な上昇を抑制するため、全額国費による財源が手当てされた。また、介護職員の処遇改善に取り組む事業者に助成を行う「介護職員処遇改善交付金」が創設され、平成23年度までの間、実施されることとなっている。同交付金も全額国費による措置である。

介護保険制度については、平成24年の介護報酬改定を前に、制度の見直しが社会保障審議会介護保険部会で始まっているが、介護職員処遇改善交付金等を国費で措置したため、その部分の負担の在り方を含め、財源問題が大きな課題となる。また、平成24年は医療保険の診療報酬改定との同時改定に当たるため、地域包括ケアの実現を目指して、介護と医療の関係整理や連携についても重要なテーマとなっている。同部会は11月を目途に意見を取りまとめることとなっており、厚生労働省は、これを受けて、平成23年の通常国会への介護保険法改正案の提出を目指すとしている。

5 年金制度の動向

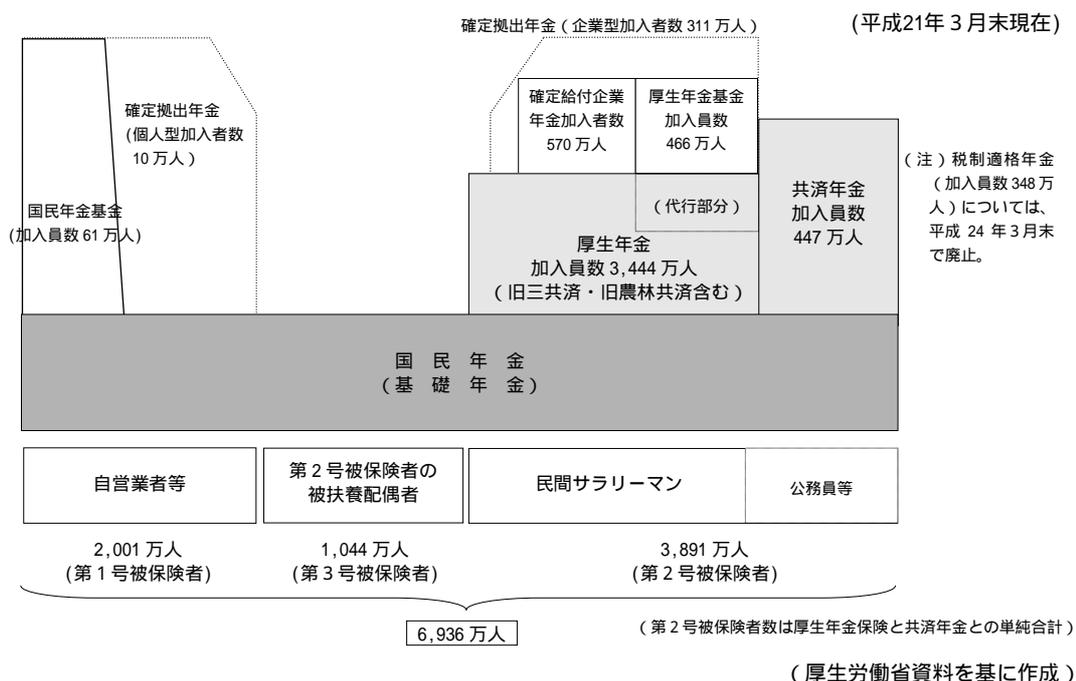
(1) 年金制度と制度改革の方向性

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

国民年金は全国民に共通の基礎年金（老齢基礎年金の年金月額66,008円：40年加入 平成22年度）を支給し、厚生年金、共済年金は、基礎年金に上乗せして在職中の報酬に比例した年金額を支給する。現行制度の下での給付水準（妻が専業主婦の夫婦世帯）は、現在の所得代替率62.3%が平成50年度には50.1%（基本ケース）になると推計されている。（平成21年財政検証ベース）

給付に要する費用について、厚生年金、共済組合では、加入者本人の給与に対する一定の保険料率に応じた保険料を事業主と折半で負担し、国民年金では加入者が定額の保険料を負担（厚生年金、共済組合の加入者は各制度を通じて保険料を拠出）している。なお、国庫負担は、平成21年度から基礎年金給付費の3分の1から2分の1に引き上げられたが、当該引上げ分に要する財源について、平成22年度末までの2年間は財政投融资特別会計の剰余金を充てることとされたものの、平成23年度以降の安定財源は確保されておらず、概算要求においても年末までの予算編成過程で検討することとなっている。

公的年金制度の体系



年金制度について、少子・高齢化等に伴う国民の負担増が避けられない中、将来の財政不安等を解消する方策として、経済界、労働界、マスコミ等から、基礎年金の給付費を全額税財源で賄う「税方式化案」のほか、低年金者に対して税財源により上乘せの年金給付を行う案などの様々な年金制度改革案が提案されてきた。

新政権では、全国民共通の所得比例年金と消費税を財源とした最低保障年金とを組み合わせせた年金制度の実現に向けて、平成25年までに新たな年金制度創設のための法案を成立させるべく、内閣総理大臣及び関係閣僚が参加する「新年金制度に関する検討会」において検討を進めており、平成22年6月29日に「新たな年金制度の基本的な考え方について(中間まとめ)」を公表し、現行制度を存続することは困難との認識の下、年金一元化の原則、最低保障の原則、負担と給付の明確化の原則、持続可能の原則等、7つの基本原則を明示した。なお、新政権は、新たな年金制度の具体的な制度設計については、与野党間で協議したいとの方針を示しており、今後の動向が注目されている。

(2) 年金記録問題への対応

年金記録については、平成9年に導入された基礎年金番号に未統合の厚生年金・国民年金の記録が約5,000万件存在することや、社会保険庁(当時)に記録がなく被保険者が保有する資料に基づいて年金額を訂正した事例があること、厚生年金の標準報酬月額が過去に遡って引き下げられていたといったいわゆる厚生年金記録の改ざん問題等が次々と明らかになった。このため、年金記録問題は大きな社会問題となり、問題の徹底的かつ迅速な解決が求められた。

前政権下においては、「5,000万件」の年金記録の統合、ねんきん特別便、ねんき

ん定期便による記録確認、標準報酬等の遡及訂正事案への対応、年金記録の訂正に関して国民の立場に立って公正な判断を示す場として総務省に設けられた年金記録確認第三者委員会での審議などに取り組んできたが、問題の全面解決には至らなかった。

新政権においては、年金記録問題への対応を「国家プロジェクト」と位置付け、平成22年度、23年度の2年間に集中的に取り組むとしており、年金事務所段階での記録回復基準の緩和などを行った。平成23年度予算概算要求では、年金記録問題への取組として1,344億円が計上されているが、記録問題の全面解決の見通しは立っていない。

6 障害者施策の動向

障害者に対する福祉サービスについては、平成15年から支援費制度が導入されていたが、財源措置が不十分であったこと、精神障害者を対象外としていたことから、制度の見直しが検討され、平成17年、身体、知的及び精神障害者を対象とし、公費負担による医療給付も含めた障害者自立支援法が制定された。これによって、国・地方の財政負担を義務化するとともに、サービス利用者については低所得者に配慮しつつ1割負担とする原則が導入された。

障害者自立支援制度は平成18年から段階的に施行されたが、施行直後から利用者負担の重さ、事業者の経営の不安定化などが指摘された。これを受けて、平成19年、20年と連続して利用者負担の軽減策などの特別措置、緊急措置が実施された。

障害者自立支援法には施行後3年の見直し規定があり、前政権下の社会保障審議会障害者部会において平成20年4月から見直しの検討が進められ、関係者からの批判の強い1割負担（応益負担）を見直す等の方向が示されたことを受けて「障害者自立支援法等の一部を改正する法律案」が第171回国会に提出されたが、衆議院解散により廃案となった。

政権交代後の平成22年度予算においては、市町村民税非課税世帯における障害福祉サービス等の利用者負担が無料化された。ただし、公費負担医療は対象外となっている。

平成21年12月には、内閣総理大臣を本部長とする「障がい者制度改革推進本部」が設置され、「当面5年間で障害者の制度に係る改革の集中期間と位置付け、改革の推進に関する総合調整、改革推進の基本的な方針の案の作成及び推進並びに法令等における「障害」の表記の在り方に関する検討等を行う」こととなった。

同本部は、平成22年6月29日に、「障害者制度改革の推進のための基本的な方向について」を決定した。改革の方向性としては、障害者が自ら選択する地域への移行支援や移行後の生活支援の充実、平等な社会参加・参画を柱に据えた施策の展開、障害の定義の見直し、合理的配慮が提供されない場合を含む障害を理由とする差別の明確化等が示され、今後の進め方として、平成23年に障害者基本法の改正案、平成24年に「障害者総合福祉法案」（仮称）、平成25年に障害者差別禁止法案を提出することを目指す等とする工程表が示された。

他方、第174回国会においては、「障がい者制度改革推進本部等における検討を踏まえて障害保健福祉施策を見直すまでの間において障害者等の地域生活を支援するための関係法律の整備に関する法律案」が衆議院厚生労働委員長により提出され、参議院に送付され

たが、参議院において審議未了、廃案となった。その内容は、平成21年に廃案となった内閣提出法律案をベースにしたもので、障害福祉サービス等の利用者負担について、定率負担を原則として利用者の所得に応じた負担（応能負担）とすることなどであった。

7 雇用対策の推進

(1) 最近の雇用・失業情勢と雇用対策

我が国の雇用失業情勢は、平成14年初めからの景気回復に伴い、全般的には改善傾向で推移してきた。しかし、世界的な金融危機の影響等により、我が国の経済は100年に1度と言われる危機に直面し、雇用失業情勢も悪化している（完全失業率は、平成22年7月現在5.2%である。有効求人倍率は、平成19年11月より1倍を下回っており、平成22年7月現在0.53倍）。

このような中で、平成20年秋以降、派遣労働者や有期契約労働者の雇止めなど非正規労働者を中心とした大量離職、正社員の削減、新規学卒者の相次ぐ採用内定取消しなどが大きな社会的問題となった。自民・公明の前政権下における累次の経済対策において、雇用調整助成金の支給要件緩和、雇用保険制度の機能強化や住宅支援などの再就職支援対策、内定取消しに関する相談や企業指導の強化などの内定取消し対策、雇用保険を受給していない者に対する職業訓練と生活保障のための給付制度等を内容とする緊急人材育成・就職支援基金の創設等の雇用対策が講じられた。

政権交代後の鳩山内閣では、平成21年10月23日、緊急雇用対策本部が「緊急雇用対策」を取りまとめた。その主な内容は、ワンストップ・サービスの実施などの貧困・困窮者支援、高卒・大卒就職ジョブサポーターの配備などの新卒者支援、雇用調整助成金の支給要件緩和などの雇用維持支援、介護、グリーン（農林、環境・エネルギー、観光）、地域社会の3つの重点分野における雇用創造である。

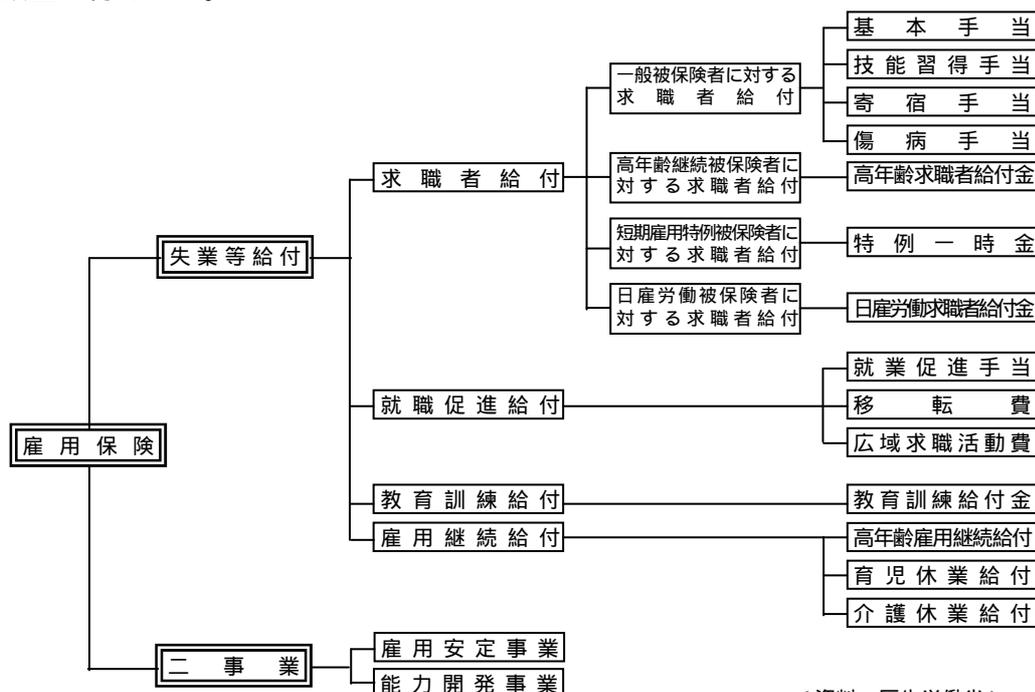
さらに、「明日の安心と成長のための緊急経済対策」（平成21年12月8日）では、雇用対策として「緊急雇用対策」の内容を踏襲しつつ、雇用保険を受給できない失業者について職業訓練とその期間中の生活保障を行う求職者支援制度の創設の検討、雇用保険の適用範囲の拡大の検討等の雇用保険制度の機能強化等が盛り込まれた。その後、菅内閣の下で策定された「新成長戦略」（平成22年6月18日閣議決定）でも「第二セーフティネット」の整備（求職者支援制度の創設等）や雇用保険制度の機能強化に取り組むことが盛り込まれた。

我が国の景気は、円高の進行、海外経済の減速等により下振れリスクが高まっている。特に今春の新規学卒者の就職内定率は、大学新卒者で91.8%（平成22年4月1日現在）、高校新卒者で93.9%（平成22年3月31日現在）と、過去10年の中では低い水準となっており、来春の新規学卒者の就職状況も厳しくなると予想されている。このため、「新成長戦略実現に向けた3段階の経済対策」（平成22年9月10日閣議決定）では、大卒・高卒就職ジョブサポーターの増員、卒業後3年以内の既卒者を新卒枠で正規雇用する事業主に対する奨励金の創設等が盛り込まれた。

(2) 雇用保険制度

雇用に関わるセーフティネットの中核として雇用保険制度が設けられている。雇用保険は政府が管掌し、労働者が失業した場合、労働者について雇用の継続が困難となる事由が生じた場合及び労働者が自ら職業に関する教育訓練を受けた場合に必要な給付を行うとともに、併せて、失業の予防、雇用状態の是正及び雇用機会の増大（雇用安定事業）、労働者の能力の開発及び向上（能力開発事業）の二事業（雇用保険二事業）を行う雇用に関する総合的機能を有する保険制度である。

雇用保険制度については、平成19年に、失業等給付費の国庫負担を当分の間、本来の55%に引き下げること、雇用保険三事業のうちの雇用福祉事業を廃止し二事業とすること、短時間労働被保険者及び一般被保険者の被保険者資格及び受給資格要件の一本化を行うこと等の改正が行われ、また、平成21年に、非正規労働者や再就職が困難な失業者などにも対応し得る雇用のセーフティネット機能の強化のため、労働契約が更新されなかった有期契約労働者の受給資格要件の緩和、特に再就職が困難な場合の給付日数の延長、再就職手当について暫定的な受給要件の緩和と給付水準の引上げ、雇用保険料率の引下げ等の改正が行われた。



（資料：厚生労働省）

平成21年の総選挙に向けたマニフェストにおいて、民主党は、すべての労働者を雇用保険の被保険者とすること及び雇用保険における国庫負担を法律の本則である1/4に戻すことを掲げ、社会民主党は、非正規労働者について雇用保険の適用拡大を掲げた。そして、三党による「政策合意」には、雇用保険のすべての労働者への適用を進めることが盛り込まれた。

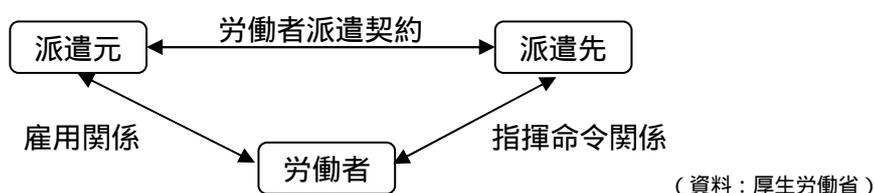
前政権下で行われた平成21年の雇用保険法改正において、短時間労働者の適用範囲が拡大されたが、非正規労働者に対するセーフティネット機能の更なる強化が求められていた。また、支給要件の緩和により申請が急増している雇用調整助成金をはじめ雇用保険二事業

に係る支出が増加し、その安定的な財政運営が必要となっていた。

こうした問題を受け、鳩山内閣では、第174回国会において、雇用保険法等の改正を行った。その主な内容は、週所定労働時間20時間以上であって31日以上雇用見込みの者を雇用保険の適用対象とすること、雇用保険二事業について、失業等給付の積立金から借入れを行うことができる暫定措置を講ずること等である。

(3) 労働者派遣制度

労働者派遣とは、労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律（以下「労働者派遣法」という。）に基づき、派遣元が自己の雇用する労働者を他社（派遣先）に派遣し、そこで指揮命令を受けて労働に従事させることである。



労働者派遣制度は、当初、適用対象業務を限定するポジティブリスト方式で施行されたが、産業構造や労働者の意識の変化、規制緩和の流れの中で、平成11年の法改正により、適用対象業務を原則自由化し、例外的に適用除外業務を限定するネガティブリスト方式に変更された。労働者派遣には、派遣労働を希望する労働者が派遣元に登録しておき、労働者派遣の都度、派遣元と派遣労働者との間で有期雇用契約を締結して、派遣労働者を派遣先に派遣する「登録型派遣」と、派遣元に常時雇用されている派遣労働者を派遣先に派遣する「常用型派遣」の2形態がある。また、適用対象業務は、労働者派遣期間に制限がない専門的業務(26業務)等と最長3年の期間制限がある臨時的・一時的業務に分けられる。

労働者派遣法が施行されて20年以上経過し、労働者派遣制度は着実に発展し、労働力需給調整システムとして定着してきた。特に、平成11年の法改正による適用対象業務の原則自由化（ネガティブリスト化）、平成15年の法改正による物の製造業務への派遣解禁により、派遣労働者数は230万人（常用換算で110万人）に達している（平成21年度速報版）。

労働者派遣制度をめぐっては、更なる規制緩和を主張する意見がある一方で、これまでの規制緩和が非正規雇用の拡大等をもたらしていること、登録型派遣は雇用の安定、能力開発等の面で問題が生じていること、特に日雇派遣は雇用が不安定で労働条件も劣悪であること、製造業等において偽装請負が発生していること等の問題点が指摘されている。

こうした中、前政権下で、政府は平成20年の第170回国会に日雇派遣（日々又は30日以内の有期雇用者の派遣）を原則禁止すること、登録型派遣労働者の常用化の努力義務を派遣元に課すこと等を主な内容とする改正法案を提出した。これに対して、民主・社民・国民の三党は、平成21年の第171回国会に日雇派遣を禁止すること（2か月以内の有期雇用契約の禁止）、専門業務を除き製造業務派遣を禁止し、登録型派遣を専門業務に限定すること等を主な内容とする改正法案を提出した。両法案は、衆議院解散により廃案となった。

鳩山内閣では、「政策合意」等を踏まえて 登録型派遣、製造業務派遣及び日雇派遣の原則禁止、 違法派遣の場合に派遣先の派遣労働者に対する労働契約申込みみなし規定の創設等を内容とする「労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律等の一部を改正する法律案」を第174回国会に提出したが、継続審査となった。

(4) 訓練期間中の生活保障制度

労働者が失業した場合には、雇用保険制度による求職者給付を受給することができる。しかし、求職者給付の受給が終了しても再就職することができない者、雇用保険が適用されない者、雇用保険が適用されていても受給資格要件を満たさない者等は、他に収入を確保する手段がなければ最終的に生活保護制度に頼らざるを得なくなる。

生活保護は、就労可能年齢であっても受給することができるが、真に生活に困窮した状態でないと事実上給付が認められない。このため、雇用保険と生活保護との間の第2のセーフティネットとして、失業者が職業訓練を受けている間に生活費を給付する制度の創設が求められていた。

このような状況の中、民主・社民・国民の三党は、平成21年の雇用保険法改正案の対案として、雇用保険の求職者給付が終わった者等が能力開発訓練を受けている間に能力開発手当を支給することを主な内容とする「求職者等に対する能力開発の支援及び解雇等による離職者の医療保険に係る経済的負担の軽減のための緊急措置に関する法律案」を提出した（衆議院解散により廃案）。この法案の趣旨などを踏まえて、前政権下では、平成21年度第一次補正予算により緊急人材育成支援事業として、雇用保険を受給していない者を対象に訓練期間中の生活保障のための「訓練・生活支援給付金」（月額12万円、単身者は月額10万円）が創設された。

その後、新政権では、「政策合意」に明記された「職業訓練期間中に手当を支給する求職者支援制度を創設する」ことを目指し、労働政策審議会で求職者支援制度の在り方について審議を進めている。

(5) 障害者雇用対策

障害者の雇用の促進等に関する法律に基づき、国、地方公共団体、民間企業等は、法定雇用率に相当する数の身体障害者又は知的障害者の雇用を義務付けられており、法定雇用率未達成企業からの納付金の徴収、達成企業に対する調整金、報奨金の支給が行われている。また、公共職業安定所、地域障害者職業センター等において、職業指導、職業訓練、職業紹介等による職業リハビリテーションが行われている。

近年、就労を希望する障害者が増加し、障害者雇用に積極的に取り組む企業が増加している。その一方で、大企業に比べて中小企業における障害者雇用が進んでいないことなどから、平成20年に、働き方の多様化を踏まえ、週所定労働時間20時間以上30時間未満の短時間労働者を雇用義務の対象とすること、300人以下規模の中小企業を障害者雇用納付金制度の適用対象とし、納付金の徴収及び調整金の支給を行うこと等を内容とする障害者

の雇用の促進等に関する法律の改正が行われた。

平成19年に我が国が署名した「障害者の権利に関する条約」には、あらゆる雇用形態に係るすべての事項に関する差別の禁止、職場における合理的配慮の提供等が規定されている。現在、同条約の批准に向け、雇用分野における国内法制の整備等を図るため、労働政策審議会障害者雇用分科会において検討が進められている。

8 労働条件の向上・仕事と生活の調和

(1) 労働条件確保対策

労働条件の確保・改善及び労働者の安全・健康の確保のため、労働基準法等の関係法令が定められているが、これらの法令に基づいて、労働基準監督官は、事業場に対し臨検監督を行い、賃金、労働時間、安全衛生などについて定めた関係法令に違反する事実が認められた場合には、事業主に対し、その是正を求めるなど法定労働条件の履行確保を図っている。近年では、サービス残業、長時間労働など事業主が労働時間を適切に管理していないことに起因した法令違反が多いことから、これら問題の解消に向けた重点的な監督指導を実施している。また、経済情勢の悪化の影響により、解雇や雇止め、労働条件の切下げ等を行う動きが強まっており、これら労働条件問題への適切な対応が求められている。

なお、関係法令違反の事案について、重大・悪質と認められるような場合には、労働基準監督官は刑事訴訟法に定める特別司法警察職員としての権限を行使し、書類送検を行うなど司法処分に付している。

(2) 最低賃金制度の見直し

最低賃金制度は、国が法的強制力をもって賃金の最低限を規制し、使用者はその金額以上の賃金を労働者に支払わなければならないとする制度である。現在、最低賃金として、各都道府県内のすべての労働者及び使用者に適用される「地域別最低賃金」（47件）及び地域別最低賃金より高い最低賃金として、特定の産業の労働者及び使用者に適用される「特定（産業別）最低賃金」（250件）が設けられている。

地域別最低賃金の水準については、平成19年の最低賃金法の改正により生活保護との整合性にも配慮するよう決定基準が明確化されるとともに、平成20年6月には、政労使からなる「成長力底上げ戦略推進円卓会議」が、生活保護基準との整合性、小規模事業所の高卒初任給の最も低位の水準との均衡を勘案して、当面5年間程度で引き上げることを目指し、政労使が一体となって取り組むことで合意した。

また、菅内閣の下で策定された「新成長戦略」では、2020年までに実現すべき目標として、できる限り早期に全国最低800円を確保し、景気状況に配慮しつつ、全国平均1,000円を目指すことを掲げている。この目標設定後初となる平成22年度の地域別最低賃金は全国加重平均で730円となり、引上げ額は10円から30円で、すべての都道府県において二桁の引上げになるとともに、現在の仕組みとなった平成14年度以降最大の全国加重平均17円の引上げとなった。

なお、厚生労働省は、中小企業庁と連携しつつ、最低賃金引上げの影響、最低賃金引上

げに当たっての中小企業支援策の在り方等の検討を行い、最低賃金の更なる引上げに取り組むこととしている。

(3) 仕事と家庭の両立支援

育児を担う労働者が働き続けやすい環境を整備するため、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（以下「育児・介護休業法」という。）において、育児休業制度を中心とした仕事と育児の両立を可能とする環境の整備が行われている。また、育児休業の取得を促進するため、平成19年の雇用保険法の改正により、育児休業給付の給付率が暫定的に40%から50%に引き上げられた。この暫定措置は、平成22年3月末までとされていたが、平成21年の雇用保険法の改正により、当分の間、延長することとされた。

しかし、出産を機に7割の女性労働者が退職するなど、配偶者のいる女性の労働力率は依然として低い状態が続いている。このため、育児休業を取得しやすい環境整備に加え、休業から復帰後の子育て期に柔軟な働き方を選べるよう制度を見直すことが必要となっている。また、男性の育児休業取得率は1.72%（平成21年度）に過ぎず、男性の家事・子育てへの関与の低さが、出産・育児を行う女性の継続就業を更に困難にしていると指摘されている。

そこで、平成21年に、育児・介護休業法の改正が行われた。その主な内容は、3歳未満の子を養育する労働者に対して短時間勤務制度及び所定外労働免除制度を設けることを事業主に義務付けるとともに、父母がともに育児休業を取得する場合の休業可能期間を延長するほか、紛争解決の援助の仕組み等を創設する等であり、平成22年6月30日から本格施行された。

(4) 非正規労働者の雇用の安定と均等・均衡待遇の推進

パートタイム労働者、アルバイト、派遣労働者、契約社員などの非正規労働者は、長期的に増加しており、平成21年には1,721万人に達し、雇用者の3人に1人が非正規労働者となっている。

非正規労働者の増加の背景としては、経済のグローバル化の進展等による企業間競争が激化する中で、雇用の調整弁や人件費の削減のために非正規労働者が活用されるようになったことや、労働者側の働き方に関する価値観の多様化などが指摘されている。

非正規労働者については、雇用が不安定であるほか、賃金水準が低く、職業能力の蓄積がなされないことから勤続に伴う賃金上昇も小さいなど正規労働者との処遇に格差が生じている。また、前述したように、世界的な金融危機の影響等により、平成20年秋以降、多くの非正規労働者が解雇や雇止めなどで失業したことから、非正規労働者の雇用と生活の安定が大きな課題となっている。

非正規労働者のうち、パートタイム労働者については、平成19年に、短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律の改正が行われ、事業主は、パートタイム労働者について通常の労働者との均衡のとれた待遇の確保に努めるとともに、通常の労働者と同視すべきパ

ートタイム労働者については、差別的取扱いを禁止することとされた。

また、非正規労働者の多くが有期労働契約であること等を踏まえ、厚生労働省は、学識経験者による有期労働契約研究会を設置し、有期労働契約に係る今後の施策の方向性等について検討を行い、平成22年9月10日、報告書を取りまとめたところである。今後、その成果も踏まえ、必要となる施策を検討することとしている。

9 独立行政法人雇用・能力開発機構の廃止

独立行政法人雇用・能力開発機構は、離職者、在職者及び学卒者に対する公共職業訓練の実施、事業主等の行う職業訓練の援助等の業務を実施しているが、労働保険特別会計の財源を使用した「私のしごと館」など非効率な施設の設置、運営等の問題が指摘され、前政権下の平成20年12月24日に同機構の廃止方針が閣議決定された。

新政権の下では、この閣議決定のほか、平成21年11月の行政刷新会議による事業仕分け及び平成22年4月の厚生労働省省内事業仕分けを踏まえて、「独立行政法人雇用・能力開発機構法を廃止する法律案」を第176回国会に提出する準備を進めている。その主な内容は、同機構を平成22年度末に廃止し、職業能力開発業務については、独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構（現在の独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構を改組する。）に移管すること、職業訓練施設についてその機能を維持することができる場合は、都道府県に譲渡できること等である。

内容についての問い合わせ先 厚生労働調査室 高山首席調査員(内線 68520)

農林水産委員会

農林水産調査室

所管事項の動向

1 新たな食料・農業・農村基本計画の策定

1999(平成11)年に制定された食料・農業・農村基本法に基づき、2000(平成12)年3月及び2005(平成17)年3月に「食料・農業・農村基本計画」(以下「基本計画」という。)が策定され、各分野で様々な改革努力がなされてきた。

しかしながら、我が国の農業・農村は、食料自給率の低迷、消費者の食に対する信頼の低下、農業生産や農業所得の減少、農業者の減少・高齢化、農地面積の減少、農村の活力低下等、依然として厳しい状況におかれている。

本年3月には、こうした状況や政権交代等を踏まえ、新たな基本計画が閣議決定された。

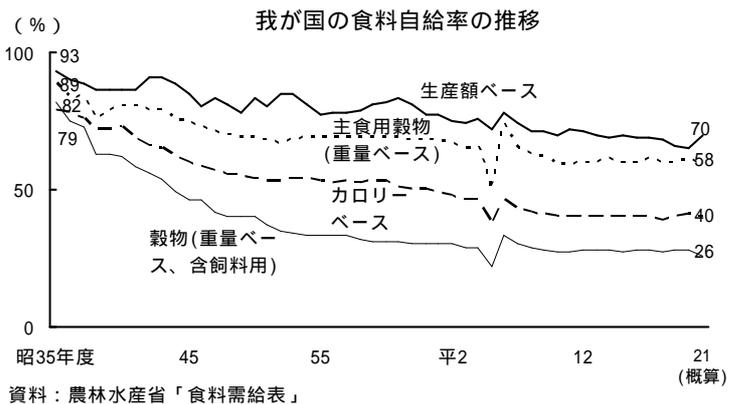
新たな基本計画では、基本的な視点として次の事項を掲げている。

- ・ 国家の最も基本的な責務として食料の安定供給を確保
- ・ 食料・農業・農村政策を日本の国家戦略として位置付け
- ・ 「国民全体で農業・農村を支える社会の創造」を明記

政府は、このような視点に立って、意欲ある者の創意工夫を引き出し、農業・農村の秘める力が最大限に発揮され、国民が将来に向けて明るい展望を描くことができるよう、戸別所得補償制度の導入、「品質」、「安全・安心」といった消費者ニーズに適った生産体制への転換、6次産業化による活力ある農山漁村の再生という新たな理念に基づく施策を基本に、各般の施策を一体的に推進する政策体系を構築し、これを着実に実施することにより、2020(平成32)年度までに供給熱量ベースでの総合食料自給率50%¹の達成を目指すとしている。また、新たな政策の対応方向として、以下の6点を掲げている。

- ・ 再生産可能な経営を確保する政策への転換
- ・ 多様な用途・需要に対応して生産拡大と付加価値を高める取組を後押しする政策への転換
- ・ 意欲ある多様な農業者を育成・確保する政策への転換
- ・ 優良農地の確保と有効利用を実現し得る政策の確立
- ・ 活力ある農山漁村の再生に向けた施策の総合化
- ・ 安心を実感できる食生活の実現に向けた政策の確立

¹ 野菜・果実や畜産物等の生産活動をより適切に反映する生産額ベースの総合食料自給率目標(2020(平成32)年度)は、2008(平成20)年度の65%を70%まで引き上げることとしている。



2 農業者戸別所得補償制度の本格実施

(1) 農業者戸別所得補償制度と米政策

土地利用型農業に係る経営安定対策について、民主党は、自公政権が導入した「品目横断的経営安定対策（水田・畑作経営所得安定対策²）」を小規模農家切捨て政策であると批判し、原則としてすべての販売農家を対象とした「戸別所得補償制度」の創設を主張、2009（平成21）年に発足した民主党中心の政権は、戸別所得補償制度について、2010（平成22）年度にモデル対策を実施し、2011（平成23）年度から本格実施することとした。

今年度実施中の戸別所得補償モデル対策は、自給率向上のための戦略作物等への直接助成（水田利活用自給力向上事業：2,167億円）自給率向上の環境整備を図るための水田農業経営への助成（米戸別所得補償モデル事業：3,371億円）を内容とするもので、7月末現在の加入申請件数は全国で約132万件である。

農業者戸別所得補償制度の本格実施については、2011（平成23）年度予算の概算要求に、米及び畑作物の所得補償交付金：4,209億円、水田活用の所得補償交付金：2,233億円を計上、米価変動補てん交付金：1,391億円を、2012（平成24）年度予算計上分として掲げている。

米及び畑作物の所得補償交付金は、米、麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょ、そば、なたねを生産数量目標に従って生産する農業者に対し、生産に要する費用と販売価格の差額を直接交付するものである。また、品質加算を導入するとともに、不作付地等に麦、大豆、そば、なたねを作付けた場合、集落営農を法人化した場合、輪作の間に緑肥を導入した場合に、加算金を直接交付することとしている。

水田活用の所得補償交付金は、水田で、麦、大豆、米粉用米、飼料用米等の戦略作物を生産する農業者に対して、主食用米並みの所得を確保し得る水準の交付金を面積払で直接交付するものである。また、地域特産物の振興、戦略作物の生産性向上に向けた取組などを支援する「産地資金」（430億円）の創設を行うこととしている。

米価変動補てん交付金は、米の所得補償交付金を補完するものとして、米の生産数量目標に従って生産する農業者に対し、当年産の販売価格が標準的な販売価格を下回った場合に、その差額を直接交付するものである。

なお、政府は、農業者戸別所得補償制度の本格実施に関する法律案を来年の通常国会に提出する予定であるとしている。

一方、自由民主党は、農業、森林、水産業・漁村の有する多面的機能を維持及び増進するために農林水産業者等に対して交付金を交付する制度を創設する「農業等の有する多面的機能の発揮を図るための交付金の交付に関する法律案」を第174回通常国会に提出した。

両法案について、政策目的と政策手段の関係の在り方（所得補償のための交付金と多面的機能維持のための交付金の相克ないし整合性の確保の可能性）、担い手育成・農業構造改革に向けた施策の在り方等幅広い観点から真摯な議論が望まれる。

² 従来全農家を対象に品目別に講じられてきた経営安定対策を見直し、一定の経営規模以上の認定農業者や集落営農組織といった担い手に対象を限定した上で、必要な交付金を交付する施策に転換しようとするもので、2007（平成19）年産から導入された。

米の備蓄制度は、現行では米を主食用として買い入れ、保管後、主食用として売却する回転備蓄方式（100万t）となっているが、現政権は、2011（平成23）年度から備蓄方式を回転方式から棚上方式に変更することとし、2011（平成23）年度予算概算要求において所要額523億円を計上している。新制度では、国内産米100万tの備蓄水準を維持したまま、毎年20万tの米を買い入れ、不作等により備蓄米を放出する機会がない場合は5年後に主食用以外の飼料用等として売却するものである。

(2) 中山間地域等直接支払制度の拡充

平地に比べ農業生産条件が不利である中山間地域等では、農業生産の維持を図りつつ多面的機能を確保する観点から2000（平成12）年度より「中山間地域等直接支払制度」が導入されている。この制度は、地域振興立法等の指定地域³の急傾斜地や小区画・不整形といった条件不利な農地において、集落協定または個別協定に基づき5年以上継続して行われる農業生産活動に対して直接支払を行うものである。2010（平成22）年度からは、高齢化の進行にも配慮したより取り組みやすい制度に見直した第3期対策（実施期間：2010（平成22）年度～2014（平成26）年度の5年間）が取り組まれている。

2011（平成23）年度予算概算要求においては、戸別所得補償制度の本格実施に当たり、条件不利地域における適切な補完となるよう、地域振興立法地域内の傾斜地以外の条件不利地が傾斜地並の支援対象となるよう見直しを行うこととし、270億円（今年度予算：265億円）が計上されており、5億円強の増額要求となっている。

(3) 農地・水・環境保全向上対策の見直し

農村地域では、過疎化、高齢化等が進み、農家主体の農地・農業用水等の資源の保全管理が困難となってきている。また、環境問題への関心が高まる中で、農業生産活動について環境保全を重視したものへと転換していくことが求められている。このため、2007（平成19）年度より、農地・農業用水等の資源や環境の保全と質的向上のための効果の高い共同活動への支援（共同活動支援）を基本として、農業が本来有する自然循環機能の維持・増進による地域環境保全に向けた先進的な営農への支援（営農活動支援）で構成される「農地・水・環境保全向上対策」が実施されている。

本対策では、の営農活動支援は、の共同活動支援が行われている地域でなければ支給対象にならない仕組みとなっているが、2011（平成23）年度予算概算要求においては、

共同活動支援に特化し、集落の手による農地周りの水路・農道等の長寿命化メニュー（補修・更新）を拡充し、対策に取り組む集落を追加的に支援する「農地・水保全管理支払交付金」（所要額286億円）に見直すとともに、集落共同で農地・農業用水等の保全管理を実施しているかどうかにかかわらず、地球温暖化防止や生物多様性保全に効果の高い営農活動に取り組む農業者等に対して直接支援する「環境保全型農業直接支援対策」（所要額48億円）を創設することとしている。

³ 「特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律」、「山村振興法」、「過疎地域自立促進特別措置法」、「半島振興法」、「離島振興法」、「沖縄振興特別措置法」、「奄美群島振興開発特別措置法」、「小笠原諸島振興開発特別措置法」の指定地域及び都道府県知事が指定する地域。

(4) 野菜・果樹・茶対策

野菜や果樹については、基本計画において「恒常的に販売価格が生産費を下回っている状況にはないと考えられるため、戸別所得補償制度の仕組みがそのまま適用されることにはならないが、消費者ニーズに即した商品の安定的な供給や経営安定の確保等を図る観点から、新たな支援策を検討する」とされている。農林水産省は、2011（平成23）年度予算概算要求において、野菜について、指定野菜・特定野菜⁴の生産者の経営安定や契約取引等への支援を強化するために、159億円を計上しており、また、果樹・茶については、優良品目・品種への転換のための改植に伴う未収益期間に対する支援を行い、産地の競争力を強化するとしており、78億円を計上している。

(5) 畜産・酪農経営安定対策

民主党は、マニフェスト2009等において、「畜産・酪農所得補償制度」を導入することとしている。基本計画等においては、現在講じられている畜種ごとの経営安定対策⁵の実施状況等を踏まえ、制度の在り方や導入時期を検討するとされている。

こうした中、2011（平成23）年度予算概算要求においては、現行対策の継続を基本に、畜産・酪農経営安定対策として、所要額1,669億円を計上している⁶。その中で、需要の増加が見込まれるものの、乳価が低いチーズ向けの生乳を対象に助成金を交付する「チーズ向け生乳供給安定対策事業」（88億円）を新たに講ずることとしている。

このようなことを踏まえ、現行対策の効果の検証を含め、畜産・酪農所得補償制度の導入に向けた検討プロセスを明らかにしていく必要がある。

3 農業生産基盤等の整備

(1) 農業農村整備事業

農業農村整備事業は、農業の生産基盤と農村の生活環境の一体的な整備、及び農地や施設等の保全管理を行う公共事業である。これまで、時代のニーズに対応した事業を実施するとともに、効率的かつ効果的に事業を実施するため、費用対効果分析手法の改善など事業評価の充実、調査・計画段階から維持管理に至る総合的なコスト縮減対策、地方の自主性や裁量が発揮できるような仕組みの充実等を推進している。

農業農村整備事業に関する支出は、1997（平成9）年度に予算額で約1兆2,300億円、

⁴ 野菜生産出荷安定法で、指定野菜及び特定野菜について定められており、指定野菜とは、消費量が相対的に多い野菜で、キャベツ、きゅうり等の14品目が定められている。また、特定野菜とは、地域農業振興上の重要性等から指定野菜に準ずる野菜であり、アスパラガス、いちご等34品目が定められている。

⁵ 肉用牛繁殖・肥育及び養豚の経営安定対策については、2010（平成22）年度に、所得補償制度の導入を見据えて、従来の複雑な仕組みを全国一律のシンプルな仕組みに統合する等の見直しが行われた。

⁶ 酪農に対する加工原料乳生産者補給金制度（220億円）肉用牛繁殖に対する肉用子牛生産者補給金制度（230億円）及び肉用牛繁殖経営支援事業（142億円）肉用牛肥育に対する肉用牛肥育経営安定特別対策事業（773億円）養豚に対する養豚経営安定対策事業（100億円）採卵養鶏に対する鶏卵生産者経営安定対策事業（52億円）等を講ずることとしている。なお、所要額1,669億円のうち、1,025億円を一般予算で措置し、残り644億円は（独）農畜産業振興機構の財源を充てることとされている。

事業費で約 2 兆 800 億円とピークを迎えたが、その後は財政構造改革や公共事業の見直しの流れの中で年々予算が削減され、2009（平成 21）年度予算は 5,772 億円であった。さらに 2010（平成 22）年度予算は、「平成 22 年度国家予算与党三党重点要望⁷」を受けて対前年度比 36.9%の 2,129 億円にまで減額された。別途、自治体が農山漁村地域のニーズにあった計画を自ら策定し、農業農村、森林、水産各分野における公共事業を自由に選択し、総合的、一体的な整備を支援する農山漁村整備地域整備交付金（1,500 億円）が創設されたが、農業農村整備対策に使用できる財源は大幅に縮小され、地方からは老朽化した施設の修繕にも影響が出ている等の声も聞かれている。

こうした中、2011（平成 23）年度予算概算要求では、農業農村整備事業として 2,241 億円（対前年比 102.9%）、非公共事業の関連予算⁸を合わせて 2,508 億円を計上している⁹。

(2) 鳥獣被害対策

野生鳥獣の生息域の拡大に伴い、近年、野生鳥獣による農作物被害額は、年間 200 億円程度で推移している。野生鳥獣による農作物への被害は、農業者の営農意欲の低下等を通じ耕作放棄地の増加をもたらし、これが更なる鳥獣被害を招くという悪循環を生じさせ、被害額として数字に現れた以上の影響を地域に及ぼすことが指摘されている。また、林業や水産業においても野生鳥獣による食害が発生している。

こうした中、2007（平成 19）年 12 月に、鳥獣による農林水産業被害の防止のための施策を総合的かつ効果的に推進するために、「鳥獣による農林水産業等に係る被害の防止のための特別措置に関する法律」が議員立法で制定され、翌年 2 月に施行された。政府はこれまで、同法に基づいて市町村が策定した被害防止計画の実施に必要な予算措置等の支援策を講じてきた。農林水産省は、2011（平成 23）年度予算概算要求において、鳥獣被害防止総合対策交付金として 13 億円を計上するほか、中山間地域等での戦略作物の生産拡大を図るとともに、畜産地域において野生鳥獣と家畜のすみ分けを進めるため、地域の被害防止活動や侵入防止柵の整備等に対し、鳥獣被害緊急対策事業として 100 億円を計上している。

4 農山漁村の 6 次産業化

民主党は、6 次産業化ビジョン等において、戸別所得補償制度の導入、食の安全・安心の確保とともに、農山漁村の 6 次産業化を実現、の 3 つの基本方向を示してきた。政権交代後、2010（平成 22）年 3 月 30 日に閣議決定された新たな食料・農業・農村基本計画においても、「所得補償制度の導入」、「『品質』、『安全・安心』といった消費者ニーズに適った生産体制への転換」、「6 次産業化による活力ある農山漁村の再生」を基本に、各般の施策を一体的に推進する新たな政策体系を構築することが明記された。

基本計画の閣議決定に先立ち、3 月 12 日には、「農林漁業者等による農林漁業の六次産

⁷ 2009（平成 21）年 12 月、当時連立与党だった民主党、国民新党、社会民主党が連名で提出。この中で、「土地改良事業費を半減し、農業予算の大転換を求める。」としている。

⁸ 農地・水保全管理支払交付金のうち長寿命化対策分 47 億円、戦略作物生産拡大関連基盤緊急整備事業 220 億円

⁹ 農山漁村地域整備交付金については、前年度同額の 1,500 億円を要求している。

業化の促進に関する法律案」(以下「6次産業化法案」という。)が第174回通常国会に提出された。6次産業化法案は、農林漁業者等による農林漁業の6次産業化の促進による農林漁業の持続的な発展及び農山漁村の活性化を図ろうとするものであり、「六次産業化」は、「農林水産物等及び農山漁村に存在する土地、水その他の資源を有効に活用して、一次産業としての農林漁業と、二次産業としての製造業、三次産業としての小売業等の事業との融合を図る取組であって、農山漁村の活性化に寄与するもの」と定義されている。

6次産業化法案による支援措置

(1) 総合化事業計画(農林水産大臣が認定)

農林漁業者等が、農林水産物及び副産物(バイオマス等)の生産及びその加工又は販売を一体的に行う事業活動に関する計画

農林漁業者等の取組に協力する民間事業者(促進事業者)も支援対象

支援措置(各種法律の特例)

農林漁業者向けの無利子融資資金の貸付対象者を拡大(促進事業者)

償還期間・据置期間の延長(償還期間:10年 12年、据置期間:3年 5年)(農業改良金融通法等)

産地リレーによる野菜の契約取引の交付金対象産地を拡大(野菜生産出荷安定法)

直売施設等を建設する際の農地転用等の手続きを簡素化(農地法、酪肉振興法、都市計画法)

食品の加工・販売に関する資金を債務保証の対象に追加(食品流通構造改善促進法)

(2) 研究開発・成果利用事業計画(農林水産大臣及び事業所管大臣が認定)

民間事業者等が、上記の事業活動に資する研究開発及びその成果の利用を行う事業活動に資する計画

支援措置(各種法律の特例)

新品種の品種登録に要する出願料等を1/4に減免(種苗法)

食品の加工・販売に関する研究開発・成果利用に必要な資金を債務保証の対象に追加(食品流通構造改善促進法)

研究開発・成果利用に必要な施設を建築する際の農地転用の手続きを簡素化(農地法)

資料:農林水産省資料により当室作成

一方、自由民主党は、第174回通常国会に、地産地消等の促進に関する施策を総合的に推進して国産の農林水産物の消費を拡大し、もって消費者の利益の増進、農林水産業等の振興及び地域の活性化並びに食料自給率の向上を図るとともに、環境への負荷の少ない社会の構築に寄与することを目的とした「国産農林水産物の消費を拡大する地産地消等の促進に関する法律案」を提出した。

両案は、衆議院農林水産委員会において、提案理由説明を聴取し、継続審査となった。

なお、2011(平成23)年度予算概算要求においては、農林漁業者の6次産業化に向けた取組や地域資源を活用した新産業の創出を支援する対策(基幹対策)を、農林漁業者が加工・販売するための市場を拡大・活性化させる対策(市場拡大対策)を併せて実施する「未来を切り拓く6次産業創出総合対策」として、144億円が計上されている。

5 口蹄疫対策

2010(平成22)年4月20日、宮崎県で10年ぶりに口蹄疫の発生が確認され、同日、農林水産大臣を本部長とする口蹄疫防疫対策本部が農林水産省に設置された。まん延防止対策として、発生農場の家畜の殺処分、移動制限区域¹⁰及び搬出制限区域¹¹の設定、消毒の徹

¹⁰ 移動制限区域:発生農場を中心とした半径10km以内の区域で、生きた偶蹄類の家畜やその死体等の移動の禁止、と畜場及び家畜市場の閉鎖等の措置を実施。

¹¹ 搬出制限区域:発生農場を中心とした半径10~20km以内の区域で、生きた偶蹄類の家畜の搬出制限区域以

底等が実施されたが、今回のウイルスは 10 年前の事例に比べ伝播力が強く、川南町を中心とした多発地帯については埋却地の確保が遅れたこともあり、急速に感染が拡大し、殺処分と移動制限による方法のみでは、まん延防止が困難な状態となった。

5 月 17 日には、内閣総理大臣を本部長とする政府口蹄疫対策本部及び農林水産副大臣を本部長とする現地対策本部が設置され、5 月 19 日には、移動制限区域内のすべての牛・豚等を対象とする殺処分を前提としたワクチン接種の実施等の新たな防疫対策が決定された。

さらに、5 月 28 日、第 174 回通常国会において、一般車両等の消毒義務、患畜・疑似患畜以外の家畜の予防的殺処分、死体の埋却等の支援、口蹄疫に対処するために要する費用の国による負担、家畜の生産者等の経営及び生活の再建等のための措置等について規定する「口蹄疫対策特別措置法」が成立し¹²、6 月 4 日に施行された。

こうした防疫措置の強化により、口蹄疫の発生は減少し、7 月 4 日以来発生は確認されず、7 月 27 日には、すべての移動制限・搬出制限が解除された。その後、汚染されたおそれのある家畜排せつ物等の処理の終了を受け、8 月 27 日、宮崎県から終息宣言が出された。

今回の口蹄疫の発生により、約 29 万頭の家畜が殺処分¹³され、発生農場等に加え周辺の畜産農家や関連事業者の経営、観光産業や流通業界等地域経済にも大きな影響が出ており、口蹄疫対策特別措置法に基づき、畜産農家や関連事業者等の経営・生活の再建や地域経済の復興に取り組んでいくことが喫緊の課題¹⁴となっている。

また、今回の防疫対応をめぐっては、国・県の事前の侵入防止策の不徹底、初動対応の遅れ、連携不足等の問題や患畜等の所有者に焼埋却を義務付けている家畜伝染病予防法と大規模化している畜産経営の実態との乖離等が指摘されており、さらに、今回の口蹄疫の侵入経路もいまだ解明には至っていない。これらの課題について検証や究明を行い¹⁵、今後の家畜防疫の在り方を示し、口蹄疫防疫対策¹⁶を充実させていくことが求められている。

6 食の安全と消費者の信頼確保

(1) 米の流通問題への対応

2008（平成 20）年 9 月に発生した米の流通問題¹⁷を踏まえ、第 171 回国会（2009 年）において、米穀等に関し、食品としての安全性の確保、表示の適正化及び適切かつ円滑な流

外への移動の禁止、と畜用以外の家畜を入場させる家畜市場の開催中止等の措置を実施。

¹² 自民党から衆議院に「口蹄疫対策緊急措置法案」が、公明党から参議院に「口蹄疫対策特別措置法案」がそれぞれ提出され、民主党、自民党、公明党間で協議が行われた結果、衆議院農林水産委員会において「口蹄疫対策特別措置法案」が起草され、委員会提出の法律案とすることが決定された。

¹³ 292 例（計 211,608 頭：うち牛 37,454 頭、豚 174,132 頭、山羊 14 頭、羊 8 頭）の発生を確認。これに、ワクチン接種後の処分対象家畜 76,756 頭を加えると、殺処分された家畜の合計は 288,364 頭となる。

¹⁴ 口蹄疫対策特別措置法第 23 条に基づく地域再生のための基金の設置、同法第 27 条に基づく発生農家への手当金等に係る非課税措置の早期実施等が課題となっている（農林水産委員会等における議論）。

¹⁵ 口蹄疫対策特別措置法は、附則で、2012（平成 24）年 3 月 31 日までの間に検討を行い、家畜伝染病予防法の抜本的な見直しを含め、所要の措置を講ずることを求めている。農林水産省は、第三者による口蹄疫対策検証委員会での検証結果を踏まえ、来年の通常国会で家畜伝染病予防法の改正を行う意向を表明している。

¹⁶ 農林水産省は、2011（平成 23）年度予算概算要求で、口蹄疫総合対策（水際対策の強化、簡易診断キットの開発、迅速な支援体制の強化、疑似患畜等の新たな処分方法の確立等）として、14 億円を要求している。

¹⁷ 「三笠フーズ」を始めとする一部の米加工販売業者が、残留基準値を超えるメタミドホスやアフラトキシンが検出された中国産米等の事故米穀を食用として不正に転売していた事実が明らかとなった。

通確保等に資するため、米穀等を取り扱う事業者に、米穀等の取引等に係る情報の記録・保存及び産地情報の伝達を義務付ける「米穀等の取引等に係る情報の記録及び産地情報の伝達に関する法律¹⁸（以下「米トレーサビリティ法」という。）」及び米穀の適正な流通を確保するために事業者が遵守すべき事項やこれに違反した場合の罰則等を規定する「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律の一部を改正する法律」が成立した。

また、米の流通問題を契機として、農林水産省の所掌事務をより適正かつ効果的に遂行し得る体制を整備するため、組織の見直しを図る「農林水産省設置法の一部を改正する法律案」¹⁹等が第 174 回国会に提出されたが、廃案となった²⁰。

(2) 原料原産地表示

近年、食品表示偽装事件が相次いで発生しており、食品表示制度の信頼性確保や原料原産地表示の充実が求められている。

「農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律」において、偽装表示に対し、指示・命令に従わない場合にのみ罰則が適用されていたが、第 171 回国会で同法が改正され、原産地（原材料の原産地を含む）の偽装表示については直罰規定が新設された。

また、農林水産省と厚生労働省の共同会議である「食品の表示に関する共同会議」は、2009（平成 21）年 8 月、国内で製造される加工食品の原料原産地表示を義務付ける品目を拡大する際、国名の表示が困難な場合は「国産」「外国産」と表示する「大括り表示」の導入が適当とする旨の報告書を取りまとめた。現在、本報告書を基に、食品表示の企画立案を所管する消費者庁において、原料原産地表示を義務付ける対象や表示の在り方等について検討が行われている²¹。

なお、民主党の 2010（平成 22）年の参議院選挙マニフェストにおいて、「食の安全」確保の観点から、「食品の原料原産地などの表示及びトレーサビリティ（取引履歴の明確化）の義務付け対象の拡大」を図ることとされている。

(3) B S E 問題

我が国では、2001（平成 13）年 9 月に初めて牛海綿状脳症（B S E）が確認され²²、と畜場における全頭検査及び特定危険部位の除去体制の確立等の B S E 対策²³が実施された。

¹⁸ 2010（平成 22）年 10 月より、米穀等を取り扱う事業者に対して、米・米加工品の取引等に際し、記録の作成・保存が義務付けられ、2011（平成 23）年 7 月より、米・米加工品の取引に際し、原料に用いている米穀等の産地の相手への伝達が義務付けられる。

¹⁹ 現行の地方農政事務所等を廃止し、「農政・統計」と「消費・安全」を推進する「地域センター」等に再編すること、農林水産行政監察・評価本部を設置すること等を内容とする。

²⁰ 併せて、「地方自治法第 156 条第 4 項の規定に基づき、地方農政局及び北海道農政事務所の地域センターの設置に関し承認を求めるの件」（内閣提出、承認第 2 号）が第 174 回国会に提出されたが、廃案となった。

²¹ 2009（平成 21）年 9 月に消費者庁が発足したため、食品の品質表示基準の策定等の権限は消費者庁に移行した。なお、第 171 回国会に成立した米トレーサビリティ法には、修正により、政府は加工食品の主要な原材料の原産地表示の義務付けを検討し、必要な措置を講ずること等を内容とする条文が追加された。

²² 2009（平成 21）年 1 月 30 日までに、36 頭の B S E 感染牛が確認されている（と畜検査で 22 頭、死亡牛検査で 14 頭）。

²³ と畜場における全頭検査及び特定危険部位の除去体制の確立のほか、肉骨粉等の給与規制等による感染経路

その後、2005（平成17）年にBSE検査対象月齢を21か月齢以上に変更する等の国内BSE対策が見直された際、経過措置として、自主的に全頭検査を行う地方自治体に対して、国庫補助を継続することとされた。国庫補助は2008（平成20）年7月末で終了したが、ほとんどの地方自治体がその後も各々の予算で全頭検査を継続している。また、米国産牛肉については、2003（平成15）年12月に米国でBSEが発生したため、一時、輸入が停止されていたが、2005（平成17）年12月、食品安全委員会によるリスク評価結果（2005（平成17）年12月8日付答申）を踏まえ、全月齢からの特定危険部位の除去、20か月齢以下と証明される牛由来の牛肉であること等の条件で輸入が再開された²⁴。これに対し、米国側は、月齢制限の緩和を強く求めている²⁵。

7 森林・林業政策

(1) 森林・林業をめぐる情勢と基本計画

我が国の国土の3分の2を占める森林は、国土の保全、水源のかん養、地球温暖化の防止等の多面的機能を有しており、このうち、戦後に造林した人工林は伐採適齢期を迎え資源として利用可能な時期を迎えつつある。しかしながら、我が国の林業は、低調な国産材の利用や木材価格の下落等による採算性の悪化、森林所有者の施業意欲の低下、林業就業者の減少・高齢化等の影響により、長期的に停滞している。

木材の需給状況については、中国などにおける木材需要の高まりやロシア政府による北洋材丸太の段階的な輸出関税引上げ等により外材供給量が減少する一方、国産材（用材）の供給量が増加傾向で推移していることから、木材自給率は、近年、上昇傾向にある（2000（平成12）年：18.2% 2009（平成21）年：27.8%）。

こうした中、政府は、「森林・林業基本計画」（2006（平成18）年9月閣議決定。以下「基本計画」という。）に基づき、森林の整備・保全、林業経営の確立、国産材の供給・利用等の施策を展開している。

(2) 「森林・林業再生プラン」の策定及びその具体化の取組

農林水産省は、2009（平成21）年12月、我が国の森林・林業を再生していく指針となる「森林・林業再生プラン」（以下「プラン」という。）を策定した。プランにおいては、今後、10年間を目途に、林道や作業道等の路網の整備、小規模所有者の森林を取りまとめる森林施業の集約化、日本型フォレスター²⁶などの必要な人材育成を軸として、効率的かつ安定的な林業経営の基盤づくりを進めるとともに、木材の安定供給と利用に必要な体制

の遮断、24か月齢以上の死亡牛検査体制の確立、牛トレーサビリティ制度の整備等を実施している。

²⁴ 輸入再開直後の2006（平成18）年1月20日、輸入された米国産牛肉に特定危険部位（せき柱）の混入が確認されたため、米国産牛肉の輸入手続が停止された。我が国政府は、米国側に対し原因究明と再発防止策を求めるとともに、消費者等との意見交換会や対日輸出認定施設の現地調査等の実施を経て、同年7月27日、輸入手続が再開された。

²⁵ 米国産牛肉に関する日米間の技術的会合が、2010（平成22）年9月14、15日に米国サンフランシスコで、約3年ぶりに再開された。

²⁶ ドイツ等においては、現場作業や地域の森林管理の知識・技術について体系的な教育を受けた人材が、フォレスター（森林官）等として地域に置かれ、地域の森林の管理・経営を支えている事例が見られる。

を構築することにより、木材自給率 50%以上を目指すとされている。また、制度面の検討については、基本計画の見直し（2010（平成 22）年度末を目途）に反映させるとともに、必要な法制度の見直しを検討するとされている。

その後、農林水産省においてプランの具体的な検討が行われ、2010（平成 22）年 6 月、「森林・林業の再生に向けた改革の姿（中間とりまとめ）」が公表された。

また、「新成長戦略～『元気な日本』復活のシナリオ～」（2010（平成 22）年 6 月 18 日閣議決定）においては、プランが国家戦略プロジェクトの 1 つに位置付けられるとともに、林野関係予算を「選択と集中」の観点から抜本的に見直し、新たに「森林管理・環境保全直接支払制度（仮称）」を導入する等とされている²⁷。このように、景気低迷等を受け雇用創出が課題とされる中、森林・林業分野は将来の成長産業として期待が寄せられている。

こうした経緯を踏まえ、2011（平成 23）年度予算概算要求においては、これまでの個々の間伐実施に対し網羅的に支援する制度を抜本的に見直し、集約化して計画的な森林整備を行う者を対象に、抛出間伐等の森林施業と森林作業道の開設を支援すること等を内容とする「森林管理・環境保全直接支払制度（仮称）」に約 570 億円を計上している。また、簡易で丈夫な道に予算を重点化することで路網整備の加速化を図る「林業専用道整備対策」（予算額：106 億円）や、日本型フォレスタの育成や活動等を支援する「森林づくり主導人材育成対策」（予算額：8 億円）等を措置することとしている。

今後は、10 年後の木材自給率目標 50%の達成に向け、実効性のある施策の具体化が求められるとともに、基本計画の見直しや法改正の動向を注視していく必要がある。

8 水産政策

(1) 水産産業をめぐる情勢と水産基本計画

我が国の水産産業は、資源水準の低迷、漁業者の減少・高齢化等による漁業生産構造のせい弱体化、燃油価格や資材価格の変動などによる影響といった課題を抱えている。

現在、我が国の水産物供給については、その約 4 割を海外に依存しているが、昨今の世界的な水産物需要の拡大を受け、マダラや大西洋サケ等の価格が高騰し我が国の食用魚介類の輸入量が減少するいわゆる「買い負け」が生じている。また、マグロ類をはじめとする海洋生物資源の保存管理措置の強化などの国際的な動きもみられる。

こうした中、政府は、「水産基本計画」（2007（平成 19）年 3 月閣議決定）に基づき、水産資源の回復・管理の推進、担い手の育成・確保等による漁業経営体質の強化など、持続可能な力強い水産産業の確立に向けて施策を展開している。

(2) 資源管理・漁業所得補償対策の導入

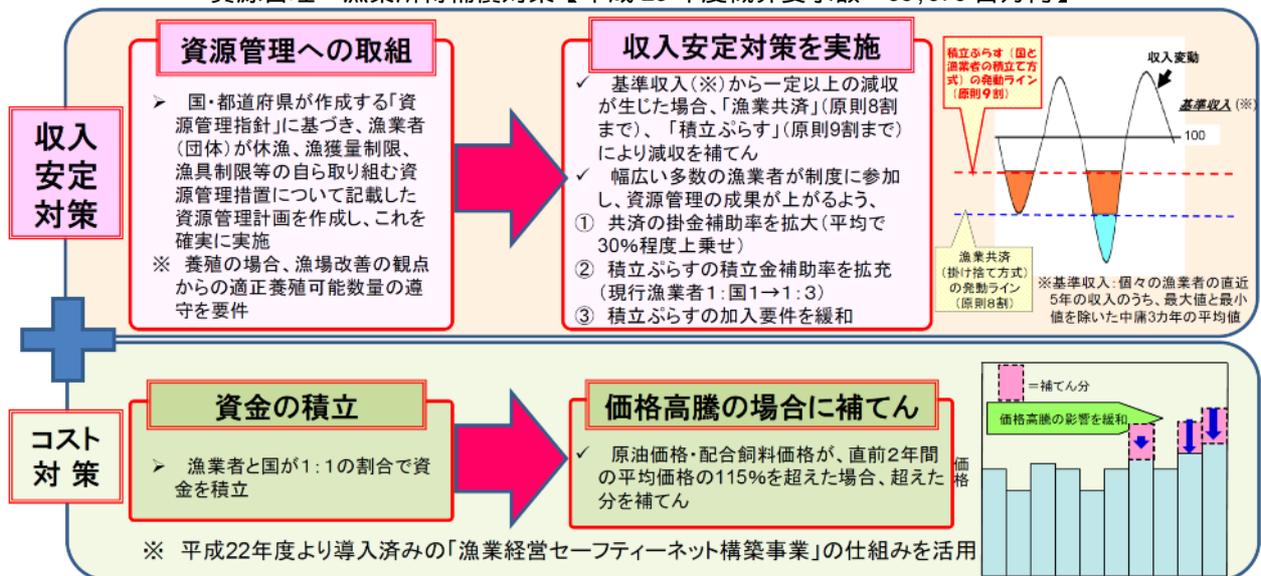
我が国の漁業生産量は減少傾向にあるとともに、周辺水域の水産資源は依然として低位水準にあり、持続的な漁業生産のため、適切な資源管理を推進することが重要な課題とな

²⁷ 民主党は、マニフェスト 2009 等において、森林所有者に対し、森林整備の費用相当額を交付する「森林管理・環境保全直接支払制度（仮称）」を導入することとしている。

っている。また、漁業者が将来にわたって持続的に漁業経営を維持していくためには、適切な資源管理とともに、漁業経営の安定を実現していくことが必要不可欠である。

農林水産省は、2011（平成23）年度予算概算要求において、国民への水産物の安定供給を図るため、計画的に資源管理に取り組む漁業者を対象に、漁業共済・積立ぶらすの仕組みを活用した収入安定制度を構築し、コスト対策であるセーフティーネット事業と組み合わせ、総合的な漁業所得補償²⁸を実現するとして、557億円を計上している。

資源管理・漁業所得補償対策【平成23年度概算要求額 55,676百万円】



資料：農林水産省

9 国際貿易交渉

(1) WTO交渉

2001（平成13）年11月のドーハ閣僚会議でWTO新ラウンド交渉（ドーハ開発アジェンダ）が立ち上げられて以来、農業や非農産品分野を中心に交渉は難航し長期化している。

2004（平成16）年7月に交渉の大筋の考え方となる「枠組み合意²⁹」が決定され、現在は、関税削減等の具体的な方式や数字を決めるモダリティ合意に向けた交渉が行われている。

2008（平成20）年7月の閣僚会合では、輸入農産物の急増時に発動できる途上国向け特別セーフガード（緊急輸入制限措置）の発動条件をめぐる米国とインド・中国の対立が原因となり、交渉は決裂した。その後、同年12月に農業交渉議長からモダリティに関する第4次改訂テキスト³⁰が提示されたものの、各国の意見の隔たりが依然大きい。

²⁸ 民主党は、「個別漁業者ごとの漁獲可能量の割当（個別TAC）」や「資源管理計画」の制度を導入し、こうした資源管理に取り組む漁業者に対し、生産に要する費用と漁業収入との差額を基本とする交付金を交付する「漁業所得補償制度」を導入する考えを示してきた。なお、同制度の具体的な在り方については、財源論に加え、漁業実態の観点から、「収入保険制度」との比較検討を行う必要があるとされている（「民主党農林水産政策大綱農水漁村6次産業化ビジョン」（2008.12.24））。

²⁹ 各交渉分野について基本的な方向性を合意。農業分野については、一般品目の他に重要品目を設定すること、重要品目は一般品目より低い関税削減と関税割当の拡大の組合せで市場アクセスの改善を図ること等が合意内容となっている。

³⁰ 【第4次改訂テキスト概要】 重要品目の数：全品目の4%＋条件代償付きで2%追加[日本は8%主張]、

金融危機に伴う世界的な経済情勢の悪化を打開するものとして、ドーハ・ラウンドの早期妥結への期待が高まり、2010(平成22)年までのラウンド妥結を目指してきたが³²、交渉の鍵を握る米国が同年11月に中間選挙を控えていることから、ドーハ・ラウンド交渉は現在、膠着状態に陥っている。11月に開催予定のG20サミット(ソウル)では交渉状況と今後の進め方について議論することとしており、今後の動向が注目される。

WTO交渉の経過等

2001年11月	閣僚会議(ドーハ)：新ラウンド立上げ
2003年9月	閣僚会議(カンクン)：合意ならず
2004年7月	枠組み合意成立
2005年12月	閣僚会議(香港)：閣僚宣言 ³¹ 採択
2006年7月	交渉中断(包括的譲許表案提出ならず)
2007年1月～	交渉の本格的再開
2007年7月	農業・NAMA交渉議長テキスト発出
2008年2月	改訂議長テキスト発出
2008年5月	第2次改訂議長テキスト発出
2008年7月	第3次改訂議長テキスト発出
	閣僚会合(ジュネーブ)：交渉決裂(モダリティ合意ならず)
2008年12月	第4次改訂議長テキスト発出
2009年11-12月	閣僚会議(ジュネーブ)

なお、今後の交渉の土台となる第4次改訂テキストは、重要品目の数や農作物関税の大幅引下げなど我が国にとって厳しい内容となっており、我が国にとっては、極めて難しい交渉となるものと予想される。

(2) EPA・FTA交渉

多国間によるWTO交渉が停滞し長期化する中、特定の国・地域の間で関税撤廃等を行う自由貿易協定(FTA)、投資や人の移動も含む経済連携協定(EPA)の締結の動きが世界各地で加速化している。EPA・FTAには、比較的短期間で妥結が可能であり、経済活動の活性化に資するという利点がある一方、域外外国が不利な条件を強いられ、貿易のゆがみが生じるなどの問題点もある。

我が国は、多角的貿易体制(WTO)を補完するものとして、EPA・FTAを推進している³³。

2010(平成22)年9月にインドとのEPA交渉を大筋で合意し³⁴、本年10月に予定されているシン首相の訪日時の締結に向けて確定作業が進んでいる。

我が国のEPA・FTA交渉の進展状況

協定発効	シンガポール	2002年11月
	メキシコ	2005年4月
	マレーシア	2006年7月
	チリ	2007年9月
	タイ	2007年11月
	インドネシア	2008年7月
	ブルネイ	2008年7月
	ASEAN	2008年12月
	フィリピン	2008年12月
	スイス	2009年9月
	ベトナム	2009年10月
大筋合意	インド	2010年9月
交渉中	韓国	2003年12月～(04年11月中断)
	GCC諸国	2006年9月～
	豪州	2007年4月～
	ペルー	2009年5月～

関税割当新設：可能、不可能を両論併記(既存の関税割当対象タリフライン以外も全タリフライン1%以下まで重要品目指定可を別紙作業文書で提示)[日本は新設を主張]、上限関税：記載なし(重要品目、一般品目に100%超品目が残る場合の代償措置あり)[日本は上限関税導入阻止を主張]等

³¹ 具体的な数字を伴うモダリティ確立はならず、各国の意見の収れんを整理した内容となったが、後発開発途上国(LDC)向けの市場アクセスの無税無枠措置が盛り込まれる等「開発ラウンド」を意識した内容となった。

³² 2009(平成21)年7月のG8ラクイラ・サミットや同年11月のAPEC首脳会議等で、ドーハ・ラウンド交渉の2010年までの妥結を追求する旨が確認された。

³³ EPA工程表(経済財政改革の基本方針2008(平成20年6月27日閣議決定))に従って交渉を推進している。

³⁴ 2010(平成22)年9月9日付けで岡田外務大臣から談話が発出。

また、豪州とのEPAについては、米、小麦、牛肉、乳製品、砂糖等の重要品目を中心に国内農業に重大な影響を及ぼすことが懸念されており、今後とも交渉の動向が注目される³⁵。

なお、現政権は2010（平成22）年8月に実施された第22回参議院選挙の民主党マニフェストで「アジアをはじめ各国とのEPA・FTAの交渉を進める」方針を示しているほか、11月に開催されるAPEC首脳会合までにEPAの基本方針を決めることとしている³⁶。

内容についての問い合わせ先 農林水産調査室 奥井首席調査員（内線68540）

³⁵ 衆・参農林水産委員会において、重要品目が関税削減の原則から除外又は再協議の対象となるよう政府一体となって全力を挙げて交渉すること等を求める決議（2006（平成18）年12月）がなされている。

³⁶ 「新成長戦略」（2010（平成22）年6月18日閣議決定）において、「アジア諸国を含めた主要国・地域との経済連携の進め方などの検討を行い、2010年秋までに『包括的経済連携に関する基本方針』を策定する」こととされ、2010（平成22）年9月9日に開催した新成長戦略実現会議において議長の菅総理が指示した。

経済産業委員会

経済産業調査室

所管事項の動向

1 景気動向と経済対策

我が国の景気は、平成 20 年 9 月のリーマンショック以降急速に悪化したが、平成 21 年の春頃からは、海外景気の改善による輸出の増加や、エコカー減税・補助、エコポイント等の経済対策に支えられた個人消費の伸びに牽引されて、持ち直しの局面にある。

しかし、今年の 4 - 6 月期の国内総生産（GDP）では成長ペースが鈍化しており、足元は、エコカー補助が 9 月 7 日に終了したことによる反動減で個人消費の落ち込みが予想されるとともに、欧米の景気低迷や中国経済の減速などの影響で輸出の伸び率が鈍化する傾向にあるなど、景気が下押しされるリスクが強まっている。

加えて、今年の夏頃から急速な円高が進行し、企業の想定レートを上回る水準の円高が続いており、経済産業省が実施した「円高の影響に関する緊急ヒアリング」(調査期間：8 月 11 日～24 日)によると、最近の対ドルの円高で製造企業の約 6 割強が既に「減益」と回答し、1 ドル 85 円程度の水準が継続した場合は、製造企業のうち約 4 割が「生産工場や開発拠点を海外に移転」と回答するなど、輸出企業の収益悪化や、企業の国外流出による産業空洞化、輸入品と競合する国内製品へのデフレ作用も危惧されている。

このような状況の中、政府は、「経済対策の基本方針」を 8 月 30 日に発表し、この基本方針に基づき、「新成長戦略実現に向けた 3 段構えの経済対策」を 9 月 10 日に閣議決定した。経済産業省関連の施策のうち、12 月末に期限を迎える家電エコポイントについては、措置終了時の反動減の影響を最小化するため、対象製品を絞り込み、期間を 3 か月に限って延長することとされた。また、8 月 28 日に総理大臣が取りまとめを指示していた「日本国内投資促進プログラム」については、各産業界及び労働界の参加を得た「国内投資促進円卓会議（仮称）」を設け、10 月から 11 月を目途に策定・推進することとされた。

「新成長戦略実現に向けた 3 段構えの経済対策」の概要（経済産業省関連の施策）

- | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>低炭素型雇用創出産業立地支援の推進【投資基盤づくり】</u> 2. <u>中小企業等の高付加価値化、販路開拓等の緊急支援【投資基盤づくり】</u> <ol style="list-style-type: none"> (1) 戦略的基盤技術高度化支援事業の拡充 (2) 中小企業の海外販路開拓支援の拡充 3. <u>新卒者対策の抜本的強化【雇用基盤づくり】</u> 4. <u>家電エコポイント制度の延長【消費基盤づくり】</u> <ol style="list-style-type: none"> (1) エコポイント制度の延長 (2) より省エネ性能の高い家電を対象を限定。対象家電を統一省エネラベル 4 以上から、省エネ性能が更に高い 5 の製品に限定する。 5. <u>住宅エコポイント制度の延長【消費基盤づくり】</u> 6. <u>中小企業金融支援等【雇用基盤づくり】</u> <ol style="list-style-type: none"> (1) 中小企業に対する金融支援 (2) 特別相談窓口の設置と資金繰りの支援 (3) 中小企業支援施策の「ワンストップ・サービス・デイ」の開催 7. <u>その他の関係施策</u> <ol style="list-style-type: none"> (1) 法人実効税率の引下げ (2) 「新成長戦略実現会議」の設置 (3) 「日本国内投資促進プログラム」の取りまとめ (4) 規制・制度改革の前倒し |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

2 中小企業政策

(1) 金融対策 ～景気対応緊急保証制度及びセーフティネット貸付～

我が国経済が引き続き持ち直しの局面にあるとされるなか、中小企業は景気回復の実感を伴わないまま厳しい経営環境が続き、最近では急激な円高や海外経済の下振れ懸念等もあいまって、改めて景気の先行き不透明感が強まっている。この間金融危機以降においては、中小企業の資金繰り対策が重要な課題となっており、これまでも累次の経済対策により、中小企業の金融支援策が講じられてきた。

平成20年10月からは、景況の悪化している中小企業を対象とする景気対応緊急保証制度¹が実施されており、中小企業者が民間金融機関から融資を受ける際には信用保証協会により、無担保の場合は一般保証8,000万円に加えて別枠で8,000万円、更に担保がある場合は一般保証2億円に加えて別枠で2億円まで、100%保証を付すことが可能とされている²。制度発足当初は業種指定が行われていたが、現在は一部例外業種を除き原則として全業種が適用対象とされている。

一方、融資についても、社会的な経済状況の変化により売上げや収益が減少している中小企業等に対し、業種を問わず³、政府系金融機関によりセーフティネット貸付が行われている。中小企業については7億2,000万円、小規模企業については4,800万円の範囲内で融資が可能とされ、返済期間の延長、貸付要件の一部緩和等の措置も講じられている。

また、平成22年9月に閣議決定された経済対策では、円高等の厳しい経済環境にかんがみ、更なる金融支援策として、信用保証協会の保証付き貸付について、中小企業の当面の返済負担軽減に対応できるよう、条件変更の実績を勘案し、信用保証制度を支える日本政策金融公庫の財政基盤を強化するとともに、円高・デフレ下で、長期の設備投資等を行う企業に対して実施している金利引下げ措置を今年度下半期においても実施することとされている。さらに、日本政策金融公庫、商工組合中央金庫、信用保証協会等では、円高の影響を受ける中小企業等向けの特別相談窓口を設置するとともに、関係機関の協力の下、利用者が一つの窓口で必要な各種支援サービスの利用ができるよう、「ワンストップ・サービス・デイ」を開催することとしている。

なお、平成21年12月に制定された中小企業金融円滑化法⁴では、金融機関は、中小企業者等から申込みがあった場合には、できる限り貸付条件の変更等の適切な措置をとるよう努力義務が課されており、こうした条件変更を円滑化するため同年12月より条件変更対応保証制度が創設され、借入額の4割まで信用保証協会の保証が付すことが可能とされている⁵。

なお、現在、景気対応緊急保証制度については保証枠36兆円、セーフティネット貸付に

¹ 制度創設当初は「原材料価格高騰対応等緊急保証制度」として発足したが、逐次制度の拡充等が行われ、平成22年2月より「景気対応緊急保証制度」となった。

² 信用保証制度では、原則として20%の責任を金融機関が負担し、信用保証協会は80%の保証を行うこととする責任共有制度が導入されている。しかし、景気対応緊急保証制度については、信用保証協会が原則100%保証を行うことにより、金融機関による融資の円滑化が図られている。

³ 但し、政令で規制されている業種、農林水産業等は除く。

⁴ 正式名称は「中小企業者等に対する金融の円滑化を図るための臨時措置に関する法律」

⁵ 平成23年3月までの時限措置。

については融資枠21兆円の計57兆円が確保されており、平成22年度末まで利用可能となっている。これまでの制度の利用実績は以下の通りである。

	景気対応緊急保証 (保証協会)	セーフティネット貸付 (日本公庫)	危機対応業務 (商工中金)
件数	1,228,184 件	484,951 件	48,837 件
金額	222,291 億円	83,901 億円	29,645 億円

資料出所：中小企業庁

景気対応緊急保証は平成 20 年 10 月 31 日～平成 22 年 9 月 22 日の実績（速報値）

セーフティネット貸付は平成 20 年 10 月 21 日～平成 22 年 9 月 21 日の実績（速報値）

危機対応業務は平成 21 年 1 月 30 日～平成 22 年 9 月 21 日の実績（速報値）

他方、中小企業の経営改善のためには、資金繰り対策に加えて、新事業の創出、販路開拓も喫緊の課題となっている。このため、政府の経済対策においては、今後、円高等の影響を受ける「ものづくり中小企業」が行う基盤技術の研究開発や、その成果を活用した展示品製作、販路開拓といった取組を支援し、商品の高付加価値化や新規事業への展開を後押しする戦略的基盤技術高度化支援事業の拡充を図るとともに、中小企業の海外販路開拓を支援するため、海外バイヤーの招へいや、海外展示会への出展支援の拡充等を実施することとしている。

(2) 中小企業憲章の制定

平成 22 年 6 月、中小企業政策の基本的考え方と方針を明らかにした「中小企業憲章」が閣議決定された。同憲章では、「中小企業は経済を牽引する力であり、社会の主役である」としてその経済的・社会的役割等についての考え方が基本理念に示されるとともに、政府が中小企業政策に取り組むに当たっての基本原則として、経済活力の源泉である中小企業がその力を思う存分に発揮できるよう支援する、起業を増やす、創意工夫で新しい市場を切り拓く中小企業の挑戦を促す、公正な市場環境を整える、セーフティネットを整備し、中小企業の安心を確保すること、とされている。また、そのための政府の具体的な取組として、中小企業の立場からの経営支援の充実・徹底、人材の育成・確保支援、起業・新事業展開のしやすい環境の整備、海外展開支援、公正な市場環境の整備、中小企業向け金融の円滑化、地域・社会に貢献できる体制の整備、中小企業政策の総合的推進及び中小企業の声の政策評価への反映を推進することとされている。

(3) 中小企業向け共済制度の拡充

ア 中小企業倒産防止共済制度の改正

中小企業倒産防止共済制度は、取引先企業の倒産に伴う中小企業の連鎖倒産等の防止を目的とし、中小企業者の取引先が倒産して売掛金債権等が回収困難となった場合に、積み立てた掛金の額に応じて、無利子・無担保・無保証で迅速に共済金の貸付けを受けること

ができる制度⁶であり、掛金は全額損金算入が認められている。近年、倒産件数及び負債総額の増加を背景に売掛金債権が高額化していること等から、平成 22 年の通常国会において制度の見直しが行われ、共済金の貸付けを行う事由としてこれまでの法的整理等に加え、私的整理の一部が追加されるとともに、共済金の貸付限度額の改正を迅速に行うため、貸付限度額を法定事項から政令事項に改める等の改正が行われた。貸付事由の拡大に関する規定等は平成 22 年 7 月から施行されており、貸付限度額については今後、政令により 3,200 万円から 8,000 万円に引き上げられる予定である。

イ 小規模企業共済制度の改正

小規模企業共済制度は、小規模企業者⁷が掛金を積み立てて廃業や退職に備える制度であり、小規模企業者のためのいわば「退職金制度」としてセーフティネット的な役割を担っている。掛金は全額所得控除扱いとされ、共済金が一括支給された場合には退職所得扱いとなる。しかしこれまで個人事業の場合、事業主のみが加入対象とされ、その配偶者や後継者は、事業主と一体となって事業を行っている場合であっても加入対象とされていなかった。このため、平成 22 年の通常国会において制度の見直しが行われ、配偶者や後継者を始めとする「共同経営者」についても制度に加入できるよう、加入対象者の範囲の拡大を図る法改正が行われた。平成 23 年 1 月から施行される予定である。

3 地域経済の活性化

(1) これまでの政府の取組

1990 年代の景気低迷から 2000 年に入り景気が回復基調となるにつれ、大都市圏と地方との間で経済回復の足取りに明らかな差がみられるようになり、一部の地域では順調に景気回復を遂げる一方で、景気回復が進まない地域との間の格差が拡大していた。この地域間格差は、地域産業の停滞や雇用機会の減少、少子高齢化の進展等を背景に進行したものとみられ、政策課題として地域経済の活性化が指摘されるようになった。

こうした状況を受け、内閣は、平成 15(2003)年に地域再生本部を設置し、平成 17(2005)年、地域再生法を制定した。また、平成 19(2007)年には、地域活性化統合本部会合の開催、地域再生戦略の実施など、地域経済活性化に向けた各種の取組をスタートさせた。そのうち経済産業省では、平成 19 年に「中小企業地域資源活用促進法⁸」及び「企業立地促進法⁹」の制定、平成 20(2008)年に「農商工連携促進法¹⁰」及び平成 21(2009)年に「地域商店街活性化法¹¹」の制定を行ったほか、地域経済の核とも言うべき中小企業への支援

⁶ 貸付額は「回収困難となった売掛金債権の額」又は「掛金総額の10倍相当額」のいずれか少ない額（上限：現行3,200万円）とされ、貸付額の10分の1が積立掛金から「保険料」として控除される。

⁷ 常時使用する従業員の数が20人以下（商業、サービス業は5人以下）の個人事業主又は会社の役員等

⁸ 正式名称は、「中小企業による地域産業資源を活用した事業活動の促進に関する法律」

⁹ 正式名称は、「企業立地の促進等による地域における産業集積の形成及び活性化に関する法律」

¹⁰ 正式名称は、「中小企業者と農林漁業者の連携による事業活動の促進に関する法律」

¹¹ 正式名称は、「商店街の活性化のための地域住民の需要に応じた事業活動の促進に関する法律」

や、商店街の活性化支援等、地域活性化に向けた各種施策を実施している。

(2) 経済産業省における地域経済活性化に向けた取組

ア 農商工連携促進法

本法は、中小企業者と農林漁業者とが、連携して行う新商品・新サービスの開発・販売等を支援するものであり、それまで農林漁業者は農林水産省が、中小企業者については経済産業省が、それぞれ講じていた支援策を、両省の連携によって支援の相互乗り入れを可能としたところに特色がある（平成 20（2008）年成立。同年 7 月施行）。

本法の支援制度は、中小企業者及び農林漁業者が共同で作成した「農商工等連携事業計画」を主務大臣が認定し、認定を受けた者に対して、各種の支援措置（信用保険法の特例、小規模企業者等設備導入資金助成法の特例、設備投資促進減税等）を講じるものであり、これまでに 373 件が認定されている¹²。

イ 地域商店街活性化法

商店街が地域住民の生活に大きな役割を果たしている一方で、商店街の事業者数及び年間販売額は 10 年間で約 4 分の 1 が減少しており、いわゆる「シャッター通り」の拡大など商店街では空き店舗が増加する厳しい状況が続いている。本法（平成 21（2009）年成立。同年 8 月施行）は、このような厳しい状況を踏まえ、商店街の活性化を図るため、商店街への来訪者の増加を通じた中小小売商業者又は中小サービス業者の事業機会の増大を目指して商店街振興組合等が行う地域住民の需要に応じた事業活動を促進する措置を講ずるものである。

本法による支援制度は、商店街振興組合等が、「商店街活性化事業¹³」に係る計画を作成し、都道府県及び市町村の意見聴取を経た上で国の認定を受けることにより、各種の支援を受けることができることとするものである。具体的な支援策としては、中小企業信用保険法の特例、小規模企業者等設備導入資金助成法の特例などが講じられている。

商店街対策は、これまでも中小小売業の振興や中心市街地の活性化などの視点からさまざまな対策が講じられ、これまで「中小小売業振興法」（昭和 48 年法律第 101 号）、「中心市街地の活性化に関する法律」（平成 10 年法律第 92 号）及び「商店街振興組合法」（昭和 37 年法律第 141 号）などが制定されているが、本法はこれを更に一歩進めて特定の個別事業まで措置の対象とされることとなった。

4 成長戦略

政府は、平成 21（2009）年 12 月 30 日、「新成長戦略（基本方針）」（以下、「基本方針」という。）を閣議決定した。ここでは、1960 年代に始まった公共事業・財政頼みの「第一の道」が、時代の変化によって経済成長ではなく巨額の財政赤字を積み上げることに繋がった

¹² 平成 22 年 9 月 28 日現在。

¹³ 商店街への来訪者を増加させ中小小売業者または中小サービス業者の顧客増加や事業拡大を図るために、商店街振興組合等が地域住民のために行う地域イベント等の事業活動

とし、一方で2000年代以降の行き過ぎた市場原理主義の「第二の道」では「構造改革」を行って供給サイドの生産性向上による成長（第二の道）を目指したが、一部の企業に富が集中し、格差が拡大、国全体の成長力を低下させたとした。そしてこれからは、公共事業・財政頼みの「第一の道」でも、行き過ぎた市場原理主義の「第二の道」でもなく、経済社会が抱える課題の解決を新たな需要や雇用創出のきっかけとし、それを成長につなげようとする「第三の道」を進むとした。

具体的には、2020年までに環境、健康、観光の三分野で100兆円超の「新たな需要の創造」により雇用を生み、国民生活を向上させることに主眼を置く。また、2020年度までのGDP成長率の平均で名目3%、実質2%以上、2020年度の経済規模（名目GDP）650兆円程度をマクロ経済運営の目標とした。

そして、強みを活かす成長分野として、グリーン・イノベーションによる環境・エネルギー大国戦略、ライフ・イノベーションによる健康大国戦略、アジア経済戦略、観光立国・地域活性化戦略、科学・技術立国戦略、雇用・人材戦略の6分野を掲げた。加えて、この「基本方針」に「肉付け」を行い、2010年6月を目途に「新成長戦略」を取りまとめる方針が示された。

同日、経済産業省は、「基本方針」を早期に実行するための経済産業省の取組として、「早期実行プロジェクト25」を取りまとめ、2010年度までに着手すべき施策について明らかにした。ここには、第174通常国会で成立した「エネルギー環境適合製品事業促進法」に関連した、エネルギー環境適合製品の開発・製造を行う事業者に対する低利・長期の資金供給や、中小企業がエネルギー環境適合製品をリースによって導入することを促進しようとする新たな保険制度の創設なども盛り込まれている。

経済産業省では、直嶋経済産業大臣（当時）からの指示に基づき、「今後、日本は何で稼ぎ、雇用していくのか」についての具体的な施策を「新成長戦略」に反映すべく、産業構造審議会に産業競争力部会を新たに設置し、2010年6月3日に「産業構造ビジョン2010」を公表した。ここでは、今後の方向性として、産業構造の転換、企業のビジネスモデルの転換、「グローバル化」と「国内雇用」の関係に関する発想の転換、政府の役割の転換、の4つの転換が必要であるとし、戦略分野としては、インフラ関連/システム輸出、環境・エネルギー課題解決産業、文化産業立国、医療・介護・健康・子育てサービス、先端分野、の5つを掲げた。

政府は、6月18日、「新成長戦略～『元気な日本』復活のシナリオ～」を閣議決定し、併せて「成長戦略実行計画（工程表）」を公表した。これは、経済社会が抱える課題の解決を新たな需要や雇用創出のきっかけとし、それを成長につなげようとする政策であり、「強い経済」「強い財政」「強い社会保障」の実現を目指すものである。

この「新成長戦略～『元気な日本』復活のシナリオ～」では、平成21年末に策定された上記「基本方針」に掲げられた6つの分野に金融戦略を加えた7分野を戦略分野とし、これらに関する施策のうち、特に経済成長に貢献の大きいと考えられる21の施策を国家戦略プロジェクトとした。この中には、日本に立地する企業の競争力強化及び外資系企業の立地促進のための法人実効税率の引下げが盛り込まれている。

政府はまた、「新成長戦略」を官民一体で推進する体制を整えるため、9月9日に「新成長戦略実現会議」の初会合を開催し、法人課税の実効税率引下げ、企業のインフラ輸出支援策、EPAの基本方針決定等について、検討を進めていくとした。

「新成長戦略実現会議」の設置を受け、経済産業省は、新成長戦略の実施をにらんだ行動計画「新成長戦略実現アクション 100」を策定し、法人課税の軽減や研究機関での人材育成、子育てサービスの拡充等、個別の政策を列挙し公表している。

< 21 の国家戦略プロジェクト >

<p>(1) グリーン・イノベーションによる環境・エネルギー大国戦略</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 「固定価格買取制度」の導入 ・ 「環境未来都市」構想 ・ 森林・林業再生プラン
<p>(2) ライフ・イノベーションによる健康大国戦略</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 医療の実用化促進のための医療機関の選定制度 ・ 国際医療交流（外国人患者の受入れ）
<p>(3) アジア経済戦略</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ パッケージ型インフラ海外展開 ・ 法人実効税率引下げとアジア拠点化の推進 ・ グローバル人材の育成と高度人材等の受入れ拡大 ・ 知的財産・標準化戦略とクール・ジャパンの海外展開 ・ アジア太平洋自由貿易圏（FTAAP）の構築を通じた経済連携戦略
<p>(4) 観光立国・地域活性化戦略</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 「総合特区制度」の創設と徹底したオープンスカイの推進 ・ 「訪日外国人3,000万人プログラム」と「休暇取得の分散化」 ・ 中古住宅・リフォーム市場の倍増 ・ 公共施設の民間開放と民間資金活用事業の推進
<p>(5) 科学・技術・情報通信立国戦略</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 「リーディング大学院」構想等による国際競争力強化と人材育成 ・ 情報通信技術の利活用の促進 ・ 研究開発投資の充実
<p>(6) 雇用・人材戦略</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 幼保一体化 ・ 「キャリア段階制度」とパーソナル・サポート制度の導入 ・ 新しい公共
<p>(7) 金融戦略</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 総合的な取引所（証券・金融・商品）の創設を推進

（資料）「新成長戦略～『元気な日本』復活のシナリオ～」（2010年6月18日閣議決定）より作成

5 資源・エネルギー・環境政策

(1) 最近のエネルギー情勢等

近年、アジア諸国を中心に高い経済成長を背景としたエネルギー需要の急増が見られ、今後も世界のエネルギー需要の増加傾向は続くものと予想されている。他方、資源産出国の「資源ナショナリズム」の動きのほか、中国等の新興エネルギー消費国が積極的な資源獲得活動を展開しており、資源小国の我が国としては、資源エネルギーの安定供給の確保

が従前にも増して重要な課題となってきた。

原油価格は、1980年代後半から1990年代にかけて1バレル10～20ドルという低価格の時代が続いたが、2000年代以降、アジアを中心とした世界各国のエネルギー需要の増大や資源ナショナリズムの台頭、地政学リスクの増大等を背景に金融商品取引の対象にもなり上昇傾向に転じた。国際的な原油価格の指標であるWTI先物価格¹⁴は、2008年7月11日の立会取引開始前の電子取引で147.27ドルという史上最高値(終値では7月3日の145.29ドルが最高値)を記録した。

その後、国際的な金融危機が表面化すると、原油価格は一気に下落傾向に転じ、同年12月19日には33.87ドル(終値)となり、半年ほどの間に最高時の4分の1以下の水準まで下落した。2009年に入って再び価格の上昇傾向に転じたものの、世界的な景気見通しの不透明さ等を背景とした石油需要の減退懸念等もあり、おおむね70ドル台を中心とした水準で推移している。



一方、近年、世界的に地球温暖化防止に向けた取組への関心が一層高まっている。2009年12月7日から19日までデンマークのコペンハーゲンで開催された気候変動枠組条約第15回締約国会議(COP15)、京都議定書第5回締約国会合(CMP5)等の一連の気候変動会合では、京都議定書の第一約束期間に続く2013年以降の国際的枠組みについて集中的に議論がなされ、先進国と途上国の意見対立等により交渉は難航したが、同12月19日に条約締約国会議として、「コペンハーゲン合意¹⁵に留意する」ことが決定されている。我が国は、2010年1月26日にコペンハーゲン合意に同意する意思を書面で国連気候変動枠組条約事務局に通報するとともに、コペンハーゲン合意に従って、「25%削減、ただし、すべての主要国による公平かつ実効性のある国際枠組みの構築及び意欲的な目標の合意を前提とする(基準年1990年)」という排出削減目標を提出している。

我が国の2020年までに温室効果ガスを1990年比で25%削減するという中期目標は、

¹⁴ WTIはウエスト・テキサス・インターミディエート(West Texas Intermediate)の略。テキサス州で産出される高品質な原油で、その先物がニューヨーク・マーカンタイル取引所で取引され、世界的な原油価格の指標となっている。

¹⁵ 世界全体の気温上昇を2度以内にとどめるべきとの科学的見解を認識した長期の協力的行動の強化、先進国の2020年の削減目標と途上国の削減行動の2010年1月31日までの事務局への提出、先進国が途上国に資金供与を共同で行うための「コペンハーゲン緑の気候基金」の設立、2015年までに合意実施に関する評価の完了等が主な合意の内容。

2005年比では30%減に相当し、その削減に要する費用(限界削減費用)が諸外国の削減費用を大きく上回ることになるものと試算¹⁶されている。我が国の温室効果ガスの約9割はエネルギー起源のCO₂が占めていることから、こうした野心的な温室効果ガス削減目標の設定に対しては、産業界を中心に国内の産業活動等の制約要因となるといった懸念が存在するが、その一方で、低炭素社会実現に向けて新たな環境適合型製品等の開発・投資が促進されること等を通じ、新たな経済成長の牽引役が生まれることも期待されている。

(2) 主なエネルギー政策

ア 基本法と基本計画

我が国のエネルギー政策は、エネルギー政策基本法(平成14(2002)年成立、議員立法)において、「安定供給の確保」、「環境への適合」及び「市場原理の活用」の3つの基本的な方針が定められている。同法に基づき、エネルギーの需給に関する施策の長期的、総合的かつ計画的な推進を図るため、「エネルギー基本計画」(平成15年10月策定、平成19年3月第1次改定)が策定されており、平成22年6月18日には、最近の資源・エネルギーを取り巻く環境の変化を踏まえた第2次改定が行われている。

エネルギー基本計画の第2次改定においては、エネルギー政策の3つの基本方針に加え、「エネルギーを基軸とした経済成長の実現」と、「エネルギー産業構造改革」という新たな視点が追加されている。また、2030年に向けて以下の目標が掲げられた。

エネルギー自給率¹⁷及び化石燃料の自主開発比率¹⁸を倍増、自主エネルギー比率¹⁹を現状の38%から70%程度まで向上

ゼロ・エミッション電源比率を現状の34%から約70%に引上げ

「暮らし」(家庭部門)のCO₂を半減

産業部門での世界最高のエネルギー利用効率の維持・強化

我が国企業群のエネルギー製品等が国際市場でトップシェア獲得

イ 石油政策

(ア) 石油備蓄法

我が国における石油備蓄は、石油備蓄法²⁰に基づく義務付けにより民間石油会社等が実施している「民間備蓄²¹」と国が直轄事業として実施している「国家備蓄²²」の2本立てで

¹⁶ 地球環境産業技術研究機構(RITE)によるモデル分析(2009年3月)によれば、我が国の目標を達成するために必要な限界削減費用は、476ドルで他の先進国(米国60ドル、EU48~135ドル)と比べても突出した水準となる。

¹⁷ 一次エネルギー国内供給のうち、国産エネルギー(再生可能エネルギー等)及び準国産エネルギー(原子力)の供給の占める割合。

¹⁸ 我が国に供給される化石燃料(輸入量及び国内生産量)のうち、我が国企業が参画する国内外の権益(自主開発権益)からの引取量の占める割合のことをいう。

¹⁹ エネルギー自給率の分子に自主開発権益からの化石燃料の引取量を加算したもの(分母は一次エネルギー国内供給)。

²⁰ 正式名称は、「石油の備蓄の確保等に関する法律」

²¹ 全国10か所の国家石油備蓄基地と民間から借り上げたタンクに原油を貯蔵されている。

行われている。これまでに国家備蓄が放出された例はないが、民間備蓄は1991年²³と2005年²⁴に国際エネルギー機関の下での国際協調行動として放出がされたことがある。

石油備蓄量・日数（2010年2月末現在）

区分	備蓄量	日数	備蓄場所
国家備蓄	4,808万kl（原油）	114日分	国家石油備蓄基地及び民間タンク（借上げ）
民間備蓄	3,594万kl（製品換算）	86日分	製油所等の民間タンク

(1) 石油開発等

我が国が原油を安定的に供給確保するためには、供給源の多角化に加えて、自らが探鉱等を行う権利を有する自主開発原油を確保することが重要であるとされているが、石油開発事業は、極めてリスクが高く、探鉱開発を継続的に行うには、石油開発会社に十分な資金力、技術力、探鉱開発の知見が必要である。このため、独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構²⁵では、石油・天然ガスや金属鉱物資源開発のための資金供給等の業務を行うほか、国家備蓄石油施設の管理業務等を行っている。

このような中、平成22（2010）年の通常国会で、「独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構法の一部を改正する法律」が成立し、我が国企業による資源確保への支援を強化するため、レアメタル等の金属鉱物の採掘権等の買収に係る出資業務の追加及び政府保証付き長期借入金等の対象の拡充等の措置が講じられるとともに、同機構の資源獲得に資する交渉力を強化するため、本部機能を従来の神奈川県から、より利便性の高い東京都に移転することとされた。

ウ 非化石エネルギーの導入促進策

(ア) エネルギー供給構造高度化法の成立と石油代替政策の見直し

エネルギー消費の8割以上を化石燃料に依存する我が国において、エネルギーの安定的かつ適切な供給の確保とともに、化石燃料の利用に伴って発生する温室効果ガスの削減が重要な課題となっている。そのため、エネルギー供給構造高度化法²⁶（平成21（2009）年成立）により、資源の枯渇のおそれや環境への負荷が小さい非化石エネルギー源²⁷の導入

²² 民間備蓄は、備蓄義務のある民間石油会社等により、原油及び石油製品が備蓄されている。

²³ 湾岸危機時に、IEA（国際エネルギー機関）における緊急時協調対応の一環として、1991年1月17日から3月末まで、当時の民間備蓄義務日数が82日から78日に引き下げられた。

²⁴ ハリケーン・カトリーナにより、米国メキシコ湾岸の石油施設が甚大な被害を受け、米国内で石油製品の不足が発生した。このため、IEAにおける協調的備蓄放出の一環として、2005年9月7日から2006年1月4日まで、民間備蓄義務日数が70日から67日へ引き下げられた。

²⁵ 旧石油公団及び旧金属鉱業事業団が廃止・改組されて2004年2月に発足した組織

²⁶ 正式名称は、「エネルギー供給事業者による非化石エネルギー源の利用及び化石エネルギー原料の有効な利用の促進に関する法律」

²⁷ 非化石エネルギー源とは、原油、石油ガス、可燃性天然ガス、石炭及びこれらから製造される燃料（ガソリン、軽油、灯油、LPガス、都市ガス等）以外のエネルギー源であり、風力、水力、太陽光、地熱、バイオマス等の再生可能エネルギーと原子力がこれに該当する。

等を促進させるため、一定規模以上の事業者に対し、非化石エネルギー源の利用や化石エネルギー原料の有効な利用を義務付ける等の措置が講じられることとなった。

同法を根拠法として、電気事業者による家庭用太陽光発電等からの電力の新たな買取制度²⁸が2009年11月より開始されている。さらに、これらの実績を踏まえ、我が国の実情に即した固定価格買取制度²⁹を構築するため、経済産業省に「再生可能エネルギーの全量買取に関するプロジェクトチーム」が設置され、制度の詳細設計についての検討が進められている。

(イ) 新エネルギーの導入促進策

我が国の一次エネルギー国内供給に占める新エネルギー³⁰の割合は年々増加しているものの、2008年度の実績でも2.8%に過ぎない。このため、新エネルギー導入促進策の1つとして、「電気事業者による新エネルギー等の利用に関する特別措置法」(通称RPS法、平成14(2002)年成立)において、国が4年ごとに8年間の「利用目標量」を定め、各電気事業者の電気供給量に応じ、義務量を割り当てることとしている(現在の義務対象事業者は36社)。RPSとは、「Renewables Portfolio Standard」の略で、新エネルギー間の競争を促しつつ、電気事業者に新エネルギー等を電源とする電気の一定割合以上の利用を義務付けるものである。

なお、2009年11月より、エネルギー供給構造高度化法に基づく新たな太陽光発電の買取制度が開始されたことに伴い、買取対象となる電力をRPS法の義務量の達成に利用できなくなる³¹とともに、利用目標量を見直すための省令改正が行われた。

エ 省エネルギー対策等

我が国は、石油危機以降、30%を超えるエネルギー消費効率の改善を実現し、世界最高水準のエネルギー消費効率を達成したが、国民のライフスタイルの変化や原子力発電所の長期停止の問題等もあり、京都議定書の温室効果ガス排出削減目標(2008年度から2012年度までの平均で1990年比6%減)を達成するためには、更なる対策が不可欠となっていた。特に、産業部門のエネルギー消費がほぼ横ばいで推移する一方、民生(業務・家庭)

²⁸ 太陽光発電の新たな買取制度では、電気事業者が10年程度にわたり、当初は従来の2倍程度の額(48円/kwh)を基本とした価格で家庭用等の太陽光発電からの余剰電力を買い取る仕組みとされており、国民の全員参加型の制度として、その買取りに係る費用は、「太陽光サーチャージ」としてすべての電力需要者に転嫁される。

²⁹ 再生可能エネルギーの固定価格買取制度は、再生可能エネルギーによる電気を電気事業者が一定の価格で買い取ることを定める制度で、諸外国で導入が進められており、再生可能エネルギーの導入拡大に寄与しているとされる。

³⁰ 我が国において、新エネルギーとは、「石油代替エネルギーのうち、その普及のために支援を必要とするもの」と整理されている。再生可能エネルギーについては、国際的に統一された定義はないが、国際エネルギー機関(IEA)では、「絶えず補充される自然プロセス由来」のエネルギーとして定義しており、具体的には、太陽光、風力、バイオマス、地熱、水力、海洋資源から生成されるエネルギー、再生可能資源起源の水素が含まれている。

³¹ 買取制度の対象となる太陽光の導入量は、国が定める買取価格に大きく左右されることとなり、電気事業者の企業努力でコントロール出来なくなること等の理由によるものである。

部門はエネルギー消費の増加が顕著であり、対策の必要性が指摘されていた。

このため、平成 20（2008）年の省エネ法³²の改正により、従来、工場・事業場単位で行われていたエネルギー管理が事業者（企業）単位に改められ、1店当たりの規模が小さいコンビニやファストフード店であっても、フランチャイズチェーン全体で1企業とみなされるようになることから、一定規模（年間原油換算 1,500 kℓのエネルギー使用）以上のフランチャイズチェーンについては、エネルギー使用量の定期報告、省エネ計画の策定等が義務付けられることになった。

一方、地球温暖化対策の推進、経済活性化及び地上デジタル放送対応テレビの普及拡大を目的として、省エネラベリング制度³³で定められた省エネ統一ラベルの4つ（星印）相当以上のエアコン、冷蔵庫及び地上デジタル放送対応テレビの購入に対し、多様な商品と交換ができるエコポイントを発行する家電エコポイント事業が実施されている。平成 21（2009）年 7 月 1 日より申請受付が開始され、平成 22（2010）年 8 月 31 日時点で約 2,063 万件の申請があった。

なお、家電エコポイント発行の対象期間は 2009 年 5 月 15 日から 2010 年 12 月 31 日購入分までとされていたが、9 月 10 日に閣議決定された経済対策において、対象製品の購入期限が平成 23（2011）年 3 月 31 日まで延長されるとされた。このエコポイント制度の期限延長に伴い、対象家電が省エネ統一ラベルの4つ以上から更に省エネ性能の高い5つに限定される。

オ 低炭素型製品への投資等の拡大策

平成 22（2010）年の通常国会で「エネルギー環境適合製品の開発及び製造を行う事業の促進に関する法律」が成立し、太陽光発電設備のように非化石エネルギー源を利用する製品や電気自動車のように環境負荷の低い製品等を「エネルギー環境適合製品」と位置付け、これらの開発・製造を行う事業者に対し、株式会社日本政策金融公庫から民間金融機関を通じて低利・長期の資金を供給する制度が創設されるとともに、中小企業を含む多くの企業において高効率ボイラーなどの「エネルギー環境適合製品」の導入が促進されるよう、これらの製品をリースにより調達する際の信用力を補完するためのリース保険制度が創設されている。（平成 22 年 9 月施行）

カ 原子力政策

(ア) 原子力推進策等

我が国は、米国、フランスに次ぐ世界第 3 位の原子力発電国で、54 基、4,884.7 万 kW の商業用原子力発電所が存在し（2010 年 3 月末時点）、総発電電力量の 29.2%を原子力が占めている。

³² 正式名称は、「エネルギーの使用の合理化に関する法律」

³³ 省エネルギー基準を達成している機器であることを消費者に分かりやすく表示するための J I S に基づくラベリング制度で、2010 年 3 月現在、特定機器 23 機器のうちテレビジョン受像機、エアコンディショナー等の 16 機器が対象となっている。

原子力は、供給安定性と経済性に優れ、エネルギー安全保障の確立と地球温暖化問題を一体的に解決する準国産エネルギーであることから、我が国において原子力発電は基幹電源として推進することとされており、原子力政策大綱（平成 17（2005）年 10 月閣議決定）では、「2030 年以後も総発電電力量の 30～40%程度以上の供給割合を原子力発電が担う」との方針が掲げられている。

また、平成 22（2010）年 6 月 18 日に閣議決定されたエネルギー基本計画（第二次改定）においては、2020 年までに、9 基の原子力発電所の新增設を行うとともに、設備利用率約 85%を目指す（設備利用率：2008 年度 約 60%、1998 年度 約 84%）こととされた。さらに、2030 年までに、少なくとも 14 基以上の原子力発電所の新增設を行い、設備利用率約 90%を目指し、これらの実現により、水力等に加え、原子力を含むゼロ・エミッション電源比率を、2020 年までに 50%以上、2030 年までに約 70%とすることを目指すこととされている。

加えて、世界各国が原子力発電の拡大を図る中、我が国が原子力産業の国際展開を進めていくことは、我が国の経済成長のみならず、世界のエネルギー安定供給や地球温暖化問題、更には原子力の平和利用の健全な発展にも貢献することから、ウラン燃料の安定供給を確保するとともに、核不拡散、原子力安全、核セキュリティを確保しつつ、我が国の原子力産業の国際展開を積極的に進めることとされた。

(1) 原子力の安全確保体制

我が国の原子力施設の安全規制は、原子炉等規制法³⁴等の法令に基づき実施されている。経済産業省³⁵、文部科学省等の規制行政庁は、事業の許可や原子炉設置の許可に当たり、原子力施設の構造等が核燃料物質、原子炉等による災害の防止上支障のないものであること等についての審査を行うとともに、その後の建設及び運転の段階においても、各種の認可、検査等の規制を行っている。経済産業省が所管する実用発電用原子炉については、設置（変更）許可、保安規定の認可等について、原子炉等規制法により、工事計画の認可、使用前検査、定期検査等については電気事業法により規制を行っている。

さらに、事業許可や設置（変更）許可に際しては、所管の行政庁は、内閣府に設置されている原子力委員会³⁶及び原子力安全委員会³⁷に諮問し、その諮問を受けた原子力委員会及び原子力安全委員会は、行政庁の行った審査内容を審議（いわゆるダブルチェック）している。

³⁴ 正式名称は、「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」

³⁵ 2001 年 1 月の省庁再編に伴い、旧科学技術庁が実施していた原子力安全行政の一部と旧通商産業省が実施していた原子力安全行政が一元化されたほか、経済産業省に原子力安全・保安院が設置され、エネルギー利用に係る原子力の安全規制行政と産業保安行政が一元的に実施されている。

³⁶ 原子力政策大綱の策定を始め、原子力の研究、開発及び利用に関する政策などを企画、審議及び決定する機関

³⁷ 安全審査に用いられる指針類の策定等、原子力研究開発利用に関する政策の安全確保のための規制に関する政策を企画、審議、決定する機関

キ レアメタル、レアアースの安定供給の確保

レアメタル等は、自動車、電子機器等の製造に不可欠な素材であり、その安定供給確保は我が国製造業等の維持・強化の観点から極めて重要なものである一方、供給国の偏在などレアメタルを取り巻く環境には不安定な要素も多く、将来的な需給の逼迫や供給障害等が発生する懸念もある。

我が国では、これまでもレアメタルについての海外資源確保、リサイクル、代替材料開発、備蓄³⁸の4つの施策を柱として安定供給確保に取り組んできているところ、今後、より一層の総合的、戦略的な対応が必要なことから、平成21年7月に経済産業省において政策の指針となる「レアメタル確保戦略」が定められた。その目標は、政策、産業、研究等の産学官連携の強化を図り我が国関係者の総力を結集し、中長期にわたり確実なレアメタルの安定供給確保に取り組むことである。

なお、この「レアメタル確保戦略」の中で、海外資源の確保策に関しては、独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構等の機能を積極的に活用し、資金需要に応じた規模のリスクマネーを安定的に供給する必要がある等の方針が示されている。これを受けて平成22(2010)年に、独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構法の一部改正³⁹がなされ、我が国企業による資源確保の支援を強化するため、レアメタル等の金属鉱物の採掘権等の買収に係る出資業務の追加及び政府保証付き長期借入金等の対象の拡充等の措置⁴⁰が講じられるとともに、同機構の資源獲得に資する交渉力を一層強化するため、本部機能を従来の神奈川県から、より利便性の高い東京都に移転することとされている。

6 通商貿易政策

(1) 通商政策

ア EPA戦略

我が国は、戦後からこれまでGATT⁴¹、WTO⁴²体制における多国間交渉を基調とした通商政策をとってきた。しかし、WTO加盟国の増大や、途上国と先進国との意見対立、中国、インド、ブラジルなど新興国の発言力が高まっていることなどが要因となり、多国間交渉は難航するとともに長期化の傾向にあり、各国は二国間や地域間のFTA/EPAの締結に舵を切り、積極的にFTA/EPA交渉を進めてきている。

我が国もこうした状況下で、WTO体制における通商交渉を基調としながらも、WTO

³⁸ ニッケル、クロム、タングステン、コバルト、モリブデン、マンガン、バナジウムの国家備蓄及び民間備蓄

³⁹ 独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構法の一部を改正する法律(平成22年法律第39号)本年6月2日成立、7月1日施行。

⁴⁰ 我が国企業が金属鉱物や石油・天然ガスの権益の資産買収を行うための出資業務及び保証業務も対象業務となる。

⁴¹ 「関税及び貿易に関する一般協定」(General Agreement on Tariffs and Trade): 保護主義が第二次世界大戦の一因となった反省を踏まえ、無差別原則に基づく自由な通商を実現することを目的として1947年に誕生した条約。我が国は1955年に正式加入。

⁴² 「世界貿易機関」(World Trade Organization): GATTを発展的に解消させて、1995年に設立された国際機関。

を補完するものとしてE P Aを推進する政策をとってきている。

今後は市場が大きく、また、産業界にとって締結のメリットが大きいとされる米国、E U、日中韓F T A、東アジア包括的経済連携(A S E A N 10 か国に日、中、韓、印、豪、N Zを加えた計16か国の経済連携協定：C E P E A)等のE P Aの構築が課題として挙げられるが、我が国は農産物の自由化、外国人労働者の受入れなどの課題がある。

政府が平成22年6月18日に閣議決定した「新成長戦略」では、アジア諸国を含めた主要国・地域との経済連携の進め方などの検討を行い、2010年秋頃までに「包括的経済連携に関する基本方針」を策定することとしている。また、日本がホスト国を務める本年のA P E C(於 横浜)の場を活用し、2020年を目標にアジア太平洋自由貿易圏(F T A A P)を構築するための日本のロードマップを策定する予定である。

我が国のE P Aの交渉状況

発効済み	シンガポール(2002年11月)、メキシコ(2005年4月)、マレーシア(2006年7月)、チリ(2007年9月)、タイ(2007年11月)、インドネシア(2008年7月)、ブルネイ(2008年7月)、A S E A N(2008年12月)、フィリピン(2008年12月)、スイス(2009年9月)、ベトナム(2009年10月)
交渉再開へ向けて協議中	韓国(2010年9月:交渉再開に向けて局長級の事前協議開催)
交渉開始	GCC(湾岸諸国)2006年9月～)、インド(2007年1月～)[2010年9月大筋合意、10月調印予定]、オーストラリア(2007年4月～)、ペルー(2009年5月～)、モンゴル(交渉開始前、現在共同研究中)[2011年交渉開始予定]、中国(交渉開始前、日中韓で共同研究中)

イ WTO

W T Oは、G A T Tウルグアイラウンドにおける合意に基づき、G A T Tの後継として1995年に設立された機関である。物品の貿易に係る関税及び非関税障壁削減のための通商ルールに加え、農業、サービス貿易、知的財産権、投資に係るルール等を管理するほか、国際貿易に関する紛争処理機関としての役割を有し、世界的な貿易における統一的ルールを実行できる唯一の機関である。

現在、W T Oではドーハララウンド(2001年11月～)の交渉中であり、農業、N A M A(鉱工業品分野)、サービス、アンチダンピング⁴³等のルール、開発(途上国の利益への考慮)、知的財産権などを主要な交渉分野としている。これらの多くの分野において、先進国と途上国間の対立、分野によっては先進国間でも対立があり、合意に至っていない。我が国のW T O交渉に当たっての懸案事項の1つは農産物の関税引下げである。

2009年7月にイタリアで開催されたG 8サミットでの中国やインドを加えた共同宣言には、2010年中に妥結に向けて取り組むこととの文章が盛り込まれるとともに、2010年6月にカナダで開催されたG 20サミットにおける共同宣言においては、できるだけ早期にバランスのとれた野心的な妥結に導くことについての支持を改めて表明するとしており、ドーハララウンド交渉の早期妥結に向け加盟国間での調整を進めている。また、2010年7月に

⁴³ ある産品が輸出国の正常な国内販売価格より低い価格で輸出され、その結果、輸入国の国内産業に実質的損害が発生している際に、これを相殺又は防止するために輸入国が課すことのできる関税措置。

開催されたWTOの一般理事会において、ドーハ・ラウンドの進捗状況を点検する会合を10月中旬に開催する方針を示した。

(2) 貿易政策

ア 貿易管理

戦後、我が国では、国内産業を保護するため、国の主導で輸出入制限措置をとっていた。しかし、WTO体制の下、経済のグローバル化や自由貿易の進展が進んだ近年において、貿易管理施策は、必要最小限の管理・調整を行い、安全保障上の貿易管理に力点を置いている。具体的には、テロリストやテロ懸念国等に安全保障上、機微な貨物や技術が渡らないよう、それらの迂回輸出を防止するため、国連安保理決議や条約等で規制されている事項について、外為法⁴⁴に基づき厳格な管理を行っている。最近では、国際的な人的交流の拡大及び情報技術の高度化の進展等に伴い、安全保障に関連する貨物又は技術の海外への流出懸念が増大していることから、平成21年171回通常国会において、安全保障上機微と認められる特定技術の対外取引をすべて経済産業大臣の許可の対象とする等、我が国の安全保障貿易管理を強化する改正外為法が成立した。

イ 北朝鮮に対する経済制裁

平成18(2006)年10月9日に北朝鮮が核実験を強行したことに対し、政府は北朝鮮に対する制裁措置を閣議決定し、我が国独自の制裁として北朝鮮を仕向地とするすべての貨物について輸出禁止、北朝鮮を原産地又は船積地域とするすべての貨物について輸入禁止、北朝鮮から第三国へ輸出する貨物の仲介貿易取引の禁止、北朝鮮籍船舶の入港禁止等を行っている。(人道目的等に該当するものは措置の例外)これらの制裁措置は、外為法や特定船舶入港禁止法⁴⁵に基づき、国会の事後承認を必要とすることから、貿易管理を所管事項に含む経済産業委員会では、外為法に基づく制裁措置について承認するか否かを審査することとしている(経済産業委員会では、これまで6回承認している。また、北朝鮮籍船舶の入港禁止に係る承認案件は、国土交通委員会で審査している。)

平成21年5月25日に北朝鮮が核実験を再度強行したことに対し、政府は、追加の制裁措置を閣議決定し、これまで国連安保理決議(1718号)に基づく奢侈品に限定されていた北朝鮮への輸出禁止を拡大し、全面的に輸出を禁止し、第三国から北朝鮮へ輸出する貨物の仲介貿易取引も禁止した。

上記の継続措置である平成22年4月9日に閣議決定された「外国為替及び外国貿易法に基づく北朝鮮に係る対応措置について」については、平成22年通常国会に提出され、衆議院では承認されたが、参議院では会期内で審議することができず、審査未了となった。

⁴⁴ 正式名称は、「外国為替及び外国貿易法」

⁴⁵ 正式名称は、「特定船舶の入港の禁止に関する特別措置法」

7 知的財産政策

(1) 概略

グローバル化の進展や国際競争が激化する中で、我が国が有する優れた科学技術やコンテンツなどの知的財産を最大限に活用することが、海外市場での競争に勝ち抜くためには不可欠である。そのためには、イノベーションの推進、国際標準の獲得、人材の育成などを総合的に戦略的に推進していく必要がある。

「知的財産戦略本部」(本部長：内閣総理大臣)は、平成22年5月、「知的財産推進計画2010」を策定した。今回の知的財産推進計画は、過去の計画の延長上にあるのではなく、今後の我が国産業の国際競争力強化の中枢に位置付けられ、新成長戦略と連動し、科学技術政策、情報通信技術政策と一体化してスピード感を持って推進するとしている。その主な内容は、国際標準化特定戦略分野における国際標準の獲得を通じた競争力強化、コンテンツ強化を核とした成長戦略の推進、知的財産の産業横断的な強化策の3つを中心に戦略を推進していくこと等である。

(2) 知的財産ファンドの設立

2010年8月、官民が出資している産業革新機構は、大学などの知的財産の有効活用を支援する知的財産戦略ネットワーク(I P S N)とともに「知的財産ファンド」を年内に設立することを正式発表した。民間企業と連携し、大学や研究機関が持つ未利用特許を買い取り、ベンチャー企業などに技術を移転する事を目的としている。

次世代リチウムイオン電池、燃料電池、太陽光発電、光スイッチ、ナノテクノロジー、ライフサイエンス関連の4分野を含めた9分野が対象となっており、そのうち「ライフサイエンス知的財産ファンド⁴⁶」を9月に設立した。残りの分野についても順次ファンドを立ち上げ、日本が強みを持つ先端技術の実用化を促し、国際競争力を高めていく方針である。

8 独占禁止政策

(1) 公正取引委員会の概要

公正取引委員会は、内閣府の外局として設置された独立の行政委員会であり、公正かつ自由な競争を促進し、経済の効率的運営を確保するため、独占禁止法⁴⁷及び下請法⁴⁸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。

⁴⁶ ライフサイエンス系の知的財産に投資を行うファンド。バイオマーカー、ES/幹細胞、がん、アルツハイマーの4分野を対象に、大学、公的研究機関等の垣根を超えて知的財産を集約し、価値を高めたうえでライセンスし、革新的な技術の実用化やベンチャーの創出を通じたライフサイエンス産業の発展につなげる。運営には、大手製薬企業の知財戦略の第一線で活躍してきた専門家を中心メンバーとする「知的財産戦略ネットワーク株式会社(I P S N)」が当たる。

⁴⁷ 正式名称は、「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」

⁴⁸ 正式名称は、「下請代金支払遅延等防止法」

(2) 独占禁止法の改正（平成 21 年改正）

平成 21 年第 171 回通常国会において成立した改正独占禁止法の概要は、

談合やカルテルに限られていた課徴金の適用対象の拡大（課徴金対象に新規参入排除行為、不当廉売や優越的地位の濫用等一定の不公正な取引方法を追加）

課徴金額の加減算要素を見直し（カルテル・談合で主導的役割を果たした事業者に対する課徴金の加算、調査に協力した事業者に対する課徴金減免制度の拡充）

企業結合規制の見直し（株式取得の事前届出制の導入、届出基準の総資産から売上高への変更）等

である。改正独占禁止法は平成 22 年 1 月に施行された。

(3) 公正取引委員会の審判制度の廃止について（平成 22 年改正案）

公正取引委員会は、独立行政委員会として準司法制度的機能を有し、その行った行政処分（課徴金納付命令、排除措置命令等）に対して不服審査する審判制度を有している。しかし、同制度では、行政処分の担当者、審判の担当者とも公正取引委員会に所属することから、その判断の公平性に疑問を呈する見解が根強くあった。

そのため、上記改正独占禁止法の附則には、公正取引委員会の審判制度を全面的に見直すことが規定され、衆・参両議院の経済産業委員会附帯決議においても「抜本的な制度変更」を行うことが求められた。

これらを踏まえ、平成 22 年第 171 回通常国会に提出された独占禁止法改正案は、公正取引委員会が行う審判制度の廃止、公正取引委員会が排除措置命令等の行政処分を行おうとする際の意見聴取のための手続の整備、審判制度の廃止に伴い、排除措置命令等の行政処分に対する不服審査について、第一審を東京地方裁判所の専属管轄とすること等を主な内容としている。

なお、同法案は、衆議院経済産業委員会において継続審査となっている。

(4) 「新成長戦略」等における競争政策の位置付け

近年、豪英系資源大手 BHP ビリトンと英豪系リオ・ティントによる鉄鉱石事業の統合計画をはじめ、大規模グローバル企業の企業結合が進展するなど、世界的規模での業界再編の動きが見られる。こうした動きに対応し、政府の「新成長戦略」及び経済産業省の「産業構造ビジョン 2010」においては、競争政策について、グローバル市場に対応して、国際競争力を維持するため環境を整備する観点から企業結合審査手続きの見直し等が盛り込まれており、今後、「工程表」に沿って検討が進められる見込みである。

内容についての問い合わせ先 経済産業調査室 <small>いぬい</small> 乾 首席調査員（内線 68560）

国土交通委員会

国土交通調査室

所管事項の動向

1 河川・道路政策

(1) 「できるだけダムにたよらない治水」への政策転換

人口減少、少子高齢化、莫大な財政赤字に直面する我が国の状況を踏まえ、税金の用途を変えるため、従来の公共事業依存型の産業構造を転換する必要があるとして、治水事業については、平成 21 年 9 月の前原国土交通大臣（当時）就任以降、「できるだけダムにたよらない治水」への政策転換を図っている。そのため、国土交通省は、同年 12 月に「今後の治水対策のあり方に関する有識者会議」（以下「有識者会議」という。）を設置した。有識者会議では、今後の治水対策について検討を行う際に必要となる、幅広い治水対策案の立案手法、新たな評価軸及び総合的な評価の考え方等を検討するとともに、さらにこれらを踏まえて今後の治水理念を構築し、提言することとしている。

また、全国の事業実施中のダム事業を「検証の対象とするもの」と「事業を継続して進めるもの」とに区分した上で、前者については、有識者会議が作成する中間とりまとめで示す新たな基準に沿って、個別ダムの検証を行うこととしている。21 年 12 月、国土交通省は「新たな基準に沿った検証の対象とするダム事業を選定する考え方について」を発表し、22 年度に行われる 136 のダム事業のうち、既に、ダムに頼らない治水対策の検討が進んでいるもの（川辺川ダムのみ）、既存施設の機能増強を目的としたもの（9 事業）、

21 年 11 月までにダム本体工事の契約を行っているもの（37 事業）のいずれかの項目に該当する 47 事業については事業を継続して進めることとし、残りの 89 事業についてはすべて検証の対象とすることとした。ただし、89 事業のうち、道府県が事業主体となる 58 の補助ダムについては、国が検証を強制する権限がないことから、12 月以降に本体工事の契約を行った、又は予定している 5 ダムについては各県の最終判断を踏まえ、改めて判断することとされた。これら 5 ダムについては、その後、検証を要請する対象から除外することとされ、また、国直轄の奥間ダム（沖縄県）が事業再評価により中止となったため、最終的に検証の対象となるダム事業は 83 となっている。

22 年 9 月に有識者会議が示した「今後の治水対策のあり方について 中間とりまとめ」では、個別ダムの検証に当たっては、各地方整備局等、（独）水資源機構、都道府県が検討主体となり、必要に応じ対象とするダム事業の点検を行い、これを踏まえて、ダム案とダム以外の複数の治水対策案の立案を行い、立案した治水対策案を環境への影響などの評価軸ごとに評価し、総合的な評価を行い、最適な案を選定することとしている。総合的な評価を行うに当たっては、一定の「安全度」（河川整備計画の目標と同程度）を確保することを前提として「コスト」を最も重視することとしている。なお、「コスト」は完成までに要する費用のみでなく維持管理に要する費用等も評価することとしている。検討主体は、この総合的な評価を行った後、検証の対象となるダム事業について、事業の継続か、中止かの

対応方針の原案¹を作成し、事業評価監視委員会の意見を聴き、対応方針案を決定し、国土交通大臣に速やかに検討結果を報告する。国土交通大臣はこの報告を受けて、有識者会議の意見を聴いた上で、当該ダムについての対応方針を決定し²、その結果に応じ、法令に基づき手続を進め³、又は進めるよう指示（補助ダムの場合は要請）することとなる。

今後は、同中間とりまとめに沿って各地方整備局等が個別ダムの検証を検討し、これらを踏まえて有識者会議において今後の治水理念を検討した上で、23年夏頃に提言とりまとめを行うこととしている。また、国土交通省においては、個別ダムの検証と併せて、公共工事を中止した場合の生活再建の法案について検討しているところである。

(2) 土砂災害等への対策

平成22年6月中旬からの梅雨前線に伴う豪雨により全国で539件の土砂災害が発生し、死者9名、行方不明者1名⁴という悲惨な結果をもたらした。「平成21年7月中国・九州北部豪雨」では、山口県や島根県を中心に435件の土砂災害が発生し、山口県防府市の特別養護老人ホームを襲った土石流では7名の死者が出るなど22名の尊い命が失われた。このように我が国では、集中豪雨や地震等に伴う土石流、地すべり、がけ崩れ等の土砂災害が多く、過去10年（12～21年）の年平均で約1,000件以上発生している。

このような土砂災害から人命や財産を守るためには、土砂災害防止工事等のハード対策と併せて、「土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律」（土砂災害防止法）に基づき、土砂災害が発生するおそれのある「土砂災害警戒区域」を明らかにし、当該区域における土砂災害ハザードマップ等による危険の周知、警戒避難体制の整備を図るとともに、著しい土砂災害が発生するおそれのある「土砂災害特別警戒区域」において新規住宅等の立地抑制等の対策を講じるなど、ソフト対策の推進が急務となる。しかし、土砂災害警戒区域がある789市町村のうち、同区域についてハザードマップを公表している市町村は約26%しかない。また、山口県防府市の特別養護老人ホームの所在地区に対して結果的に避難勧告が発令されなかった例に見られるように、必ずしも専門知識を持っているとはいえない市町村長が避難勧告等の発令を適切に判断することは難しい。そのため、市町村におけるハザードマップの整備、避難勧告等に係る具体的な発令の判断基準の策定等を促進していくことが重要となる。さらに、20年の岩手・宮城内陸地震等で発生した河道閉塞（天然ダム）等特殊な土砂災害に対しても、緊急的な警戒避難など危機管理を的確に行うことが必要であることから、22年の第174回国会において土砂災害防止法改正案が提出され、同年4月14日、参議院において全会一致で可決、現在、衆議院において継続審査となっている。

¹ 補助ダムにおいては「対応方針」を決定する。

² 補助ダムについては、対応方針及びその決定理由を踏まえ、当該ダムの補助金交付等に係る対応方針を決定する。

³ 例えば、検証対象ダムを中止する場合であれば、河川法第16条の2で規定する河川整備計画の変更、特定多目的ダム法第4条で規定する基本計画の廃止、独立行政法人水資源機構法第13条で規定する事業実施計画の廃止があげられる。

⁴ この豪雨全体では、死者16名、行方不明者5名となっている。

(3) 高速道路施策

ア 料金施策

高速道路の料金施策については、「道路整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律」に基づき、利用者の負担の軽減を図るための料金引下げ等を内容とする高速道路利便増進事業が実施されており、現在、「生活対策」(平成20年10月30日 新たな経済対策に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議)による地方部の休日上限1,000円(22年度まで)等の措置が実施されている。

前原国土交通大臣(当時)は、21年9月の大臣就任直後の記者会見において、首都高速、阪神高速を除き高速道路の原則無料化を段階的に実施することを表明し、22年度予算において、無料化に関する社会実験経費として1,000億円が計上された。

その後、22年6月15日、地域経済への効果、渋滞や環境への影響を把握するため、首都高速、阪神高速を除く高速道路の約2割の区間である1,652kmを23年3月末日まで無料化実験の対象とする「平成22年度高速道路無料化社会実験」が発表され、同月28日午前0時より全車種(現金利用者を含む。)を対象に開始された。なお、国土交通省は、23年度予算概算要求において、無料化の社会実験経費として、1,500億円を要求している。

また、高速道路の新たな料金割引については、普通車の上限料金2,000円等を盛り込んだ「高速道路の再検証結果と新たな料金割引」が4月9日に公表されたが、前原大臣(当時)は5月18日の記者会見において、開始時期については国会における関連法案(後述の「高速自動車国道法及び道路整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律の一部を改正する等の法律案」)の審議状況を踏まえて決める考えを示した。

イ 高速道路の整備手続の見直し(国土開発幹線自動車道建設会議の廃止)

高速道路(高速自動車国道)の整備手続については、現在、国土開発幹線自動車道建設法及び高速自動車国道法により、基本計画や整備計画などの各段階において、国土開発幹線自動車道建設会議(以下「国幹会議」という。)の議を経ることとされている⁵。

国幹会議の在り方について、前原大臣(当時)は、21年9月29日の記者会見の中で、「急に招集させられて説明を受けて議論は数分という、まさに正当性を与えるための機関ではない」と述べ、22年の第174回国会において、国幹会議を廃止し、高速自動車国道の整備計画の策定等に当たっては、社会資本整備審議会の議を経なければならないこと等を内容とする「高速自動車国道法及び道路整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律の一部を改正する等の法律案」が提出された。また、本法案においては、高速道路ストックを有効活用し、通行者等の利便増進を図るため、高速道路利便増進事業のメニューに既存の高速道路間を連絡する高速道路の新設・改築等を追加することも盛り込まれている。この法改正を前提に「高速道路の再検証結果と新たな料金割引」において、21年4月の第4回国幹会議の議決を経て整備計画が策定された区間のうち、高速道路利便増進事業を活用

⁵ 現在、基本計画については、10,623km、整備計画については9,428kmが決定されている。

した会社施行方式の新規整備区間として、東京外環（関越～東名）等2区間を、4車線化区間として上信越道（信濃町～上越JCT）等4区間を整備することが示されている。なお、本法案は、第174回国会以降継続審査となっている。

2 都市・住宅政策

(1) 大都市の国際競争力の強化

近年のアジア諸国の経済的発展の下、東京を含む日本の大都市は、アジアの中での競争力が相対的に低下してきている。

大都市圏関係の法制度⁶は、法制定時の社会的要請を受け、大都市圏の過密防止、人口及び産業の地方分散、周辺地域の無秩序な市街化の防止などの対策を中心としたものとなっている。平成17年の国土総合開発法の改正において、地方開発に関する法律⁷については、廃止等の整理を行ったものの、大都市圏関係の法制度の抜本的な見直しは行われなかった。

このような中、20年7月に閣議決定された国土形成計画（全国計画）では、「既に人口と産業の集積があるブロックの中核拠点となる都市圏において、これらの集積を生かした都市機能充実と創造的人材の集積等の好循環を生み出していく」こととされている。

22年5月国土交通大臣に報告された「国土交通省成長戦略」（国土交通省成長戦略会議）において「世界都市東京をはじめとする大都市について、国の主導により、大都市に関する戦略を明確にし、（略）規制緩和や金融措置などを講じることにより、民間の資金・活力・アイデアを最大限に引き出して国際競争力を強化する」こととされている。また6月に閣議決定された「新成長戦略」において、大都市の再生として「国としての国際的、広域的視点を踏まえた都市戦略がなければ、（略）国の成長の足を引っ張ることになりかねない」、「魅力向上のための拠点整備を戦略的に進め、世界、アジアのヒト・モノの交流の拠点を目指す必要がある」とされた。

これらの位置付けを踏まえ、22年度中に、都市再生特別措置法の前倒し延長・拡充、大都市圏戦略基本法（仮称）の制定（首都圏整備法等の抜本改正）が検討されている。

(2) 住まいの安心確保

住生活基本法は、八次まで策定された住宅建設五箇年計画の根拠法である住宅建設計画法の後を受けて、新たな住宅政策に関する基本法制として制定され、平成18年6月に施行された。同法は、住宅が量的に確保される一方で、住宅や居住環境の「質」の面がいまだ十分とは言い難い状況の中で、我が国の住宅政策の重点を「量」の確保から「質」の向上へと転換させるものである。同法においては、現在及び将来における国民の住生活の基盤となる良質な住宅の供給等、良好な居住環境の形成、居住のために住宅を購入する者等の利益の擁護及び増進、居住の安定の確保の4つを基本理念として、住生活の安定の確保及び向上の促進に関する施策を推進することとしている。

⁶ 首都圏整備法（S31）、近畿圏整備法（S38）、中部圏開発整備法（S41）等

⁷ 東北開発促進法（S32）、九州地方開発促進法（S34）、四国地方開発促進法（S35）、北陸地方開発促進法（S35）、中国地方開発促進法（S35）

国はこれらの基本理念にのっとり、18年9月に住生活基本計画（全国計画）を閣議決定した。各都道府県は全国計画に即して、住生活基本計画（都道府県計画）を定めている。

住宅政策の基本理念の一つである居住の安定の確保を図るため、低額所得者、高齢者、障害者、子育て世帯等住宅の確保に特に配慮を要する者が、賃貸住宅に円滑に入居できるよう必要な措置を講ずることを定める「住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律」（住宅セーフティネット法）が19年6月29日に成立し、同年7月6日から施行されている。

まず、高齢者に関して、団塊の世代の高齢期への到達を背景に、我が国においては諸外国に例を見ない高齢社会を迎え、特にひとり暮らしの高齢者や介護を必要とする高齢者が急速に増加することが見込まれており、住生活基本計画（全国計画）においては、高齢者の居住の安定が確保されるよう、住宅セーフティネットの機能向上を図ることとされている。このため、民間事業者等による医療・介護等のサービス付き高齢者賃貸住宅の法律上の位置付けの明確化、登録制度の導入、事業者に対するファイナンスの確保、持家からの住替え支援などが、22年5月の「国土交通省成長戦略」において位置付けられている。

次に、民間賃貸住宅をめぐるトラブルが増加しており、社会問題化している。具体的には、賃借人が家賃を滞納した場合に、家賃債務保証会社や住宅の管理会社・賃貸人が、執拗な督促、物件への立入り、鍵の交換、動産の搬出・処分といった違法又は不適切な行為を行う事例が発生している。その背景としては、家賃債務保証業や賃貸住宅管理業を規制する法律等がなく参入が自由となっていることや、滞納が発生した場合に賃貸人が法的手続に従い建物の明渡しを求めるとは相当の期間と費用を要すること等があると指摘されている。このため、家賃債務保証業の登録制度、弁済履歴情報の適正な取扱い、行き過ぎた督促行為に対する規制等を内容とする「賃借人の居住の安定を確保するための家賃債務保証業の業務の適正化及び家賃等の取立て行為の規制等に関する法律案」が22年の第174回国会に提出され、同年4月21日、参議院において全会一致で可決、現在、衆議院において継続審査となっている。

3 運輸政策

(1) 航空政策の動向

ア 首都圏空港の拡充・強化

羽田空港では、平成22年10月21日の4本目の滑走路（D滑走路）の供用開始に伴い、昼間時間帯（06:00-23:00）は、羽田のアクセス利便性を生かしてアジア近距離ビジネス路線が就航し、深夜早朝時間帯（23:00-06:00）においては欧米を含む世界の主要都市に新たな路線が就航する予定⁸となっている。首都圏をめぐる航空政策については、従来、羽田が国内線、成田が国際線との役割分担の下で進められてきたが、両空港の発着容量不足が原因で、国際線では航空自由化（オープンスカイ）が進まず、外国からの乗り入れ・増便要望に十分応えられない状況が続き、国内線でも、小型・多頻度化や新規事業者の事業拡大

⁸ 国際定期便の就航は10月31日からで、6万回（昼間3万回＋深夜早朝3万回）が計画されている。

が進まず、航空会社の経営効率化の妨げとなってきた。さらに、この間、欧米やアジア諸国は互いに航空自由化を進め、アジアの主要空港はハブ空港を目指してしのぎを削っており、日本の空港は大きく水をあけられている。

このため、政府は、羽田空港については、D滑走路の整備による容量拡大とともに、24時間国際拠点空港化を進めることとし、今後、発着容量の44.7万回が達成される時点で、更に3万回の発着枠を国際線に配分し、羽田の国際線を合計9万回（昼間時間帯6万回＋深夜早朝時間帯3万回）とする計画である⁹。

一方、成田空港については、地元合意を得つつ、容量拡大に取り組んでおり、22年3月には従来の20万回から22万回に発着枠が拡大され、これにより、ドーハ、ドバイ、アブダビ等との間に新規路線が開設されたほか、国内線についても、1.5倍の規模に増強されたところである。加えて、アジア有数のハブ空港としての地位を確立するため、現在、30万回化に向けた地元協議が進められている。

首都圏空港が我が国の成長の牽引車としての役割を今後とも十分に発揮していくには、首都圏空港全体についてこれまで以上に踏み込んだ容量拡大への努力を行うとともに、国際線・国内線双方のネットワークの更なる強化や際・内乗り継ぎ機能の改善、格安航空会社(LCC)やビジネスジェット等これまで十分に対応できていないニーズへの対応など、国際競争力強化のための環境を作り出すことが強く求められている。

イ 日本航空経営再建問題

平成22年1月19日、株式会社日本航空、株式会社日本航空インターナショナル及び株式会社ジャルキャピタル（以下、更生3社を含む）JALグループを総称して「日航」という。）は、株式会社企業再生支援機構（以下「機構」という。）に対して主要取引金融機関¹⁰と連名で再生支援の申込みを行うとともに、東京地方裁判所（以下「東京地裁」という。）に会社更生法の更生手続開始の申立てを行い、同日、機構による支援決定及び東京地裁から更生手続開始決定を受けた。また、同日付で機構が法人管財人に選任され、機構の全面的な支援の下で日航の更生手続が進められることとなった。

更生手続開始申立てに当たっては、機構と関係機関との事前調整により、商取引債務等の支払い継続や機構と株式会社日本政策投資銀行による総額6千億円の融資枠設定による十分な資金の確保、政府による支援声明などの措置が講じられたことにより、更生手続開始申立て後も運航に特段の混乱は生じることはなく、日航は事業を継続している。

また、2月1日には、会長に社外から稲盛和夫氏（京セラ(株)名誉会長）を迎え、これまでの経営体制を一新し、日航は、管財人である機構と新執行部体制の下で、更生計画案が策定されるまでの間も、経営改革のための20のプロジェクト分科会の立ち上げや同じ航空連合に所属するアメリカン航空との提携強化、特別早期退職の実施、企業年金制度の改革、グループ会社再編に向けた子会社の売却等、再建に向けて構造改革を進めている。

⁹ 国際線の実際の増便は、羽田新国際線旅客ターミナルの拡充後となる。

¹⁰ 主要取引金融機関は、(株)日本政策投資銀行、(株)日本政策金融公庫、国際協力銀行、(株)みずほコーポレート銀行、(株)三菱東京UFJ銀行及び(株)三井住友銀行の6行

多額の公的資金による支援を受ける日航の再建については、競合する全日本空輸（株）が公的資金の使途等について欧州連合と同等の考え方に基づくガイドラインの制定を求めると、公正公平な競争環境の維持の確保について懸念が示されている。こうした懸念に対し、国土交通省は2月5日、公的資金を投入して行われる日航の再生に向けての取組が航空会社間の公正な競争環境や日航の構造的な改革を阻害するものとならないよう指導監督を行っていく旨の文書を日航に発出した。

当初1月19日の更生手続開始決定では更生計画案の提出期限は6月30日とされていたが、利害関係人と調整を図り、より深掘りした確実な更生計画案を策定するため、更生3社の申立てにより、5月25日東京地裁の許可を得、更生計画案の裁判所への提出期限が8月31日に延長された。このような経緯を経て、8月31日、更生3社は東京地裁に更生計画案を提出した。今後、11月30日には更生計画認可決定を得たいとしている。

日航は、安全運航の確保を大前提に、更生計画を確実に実施することにより早期再生を目指すとしており、初年度から営業黒字化の達成、債務超過（22年3月末時点で9,592億円）を脱却し、25年3月末時点で1,800億円超の純資産を確保することを計画している。

また、政府は、更生計画案提出の当日に「日本航空の更生計画案提出に際しての国土交通大臣コメント」

を公表し、日航の更生計画案の内容を評価するとともに、計画の着実な実行が重要であるとし、政府として引き続き必要な支援を行っていくこと、国土交通省としてもしっかりと指導・監督を行っていく旨を明らかにしている。

なお、日航再建には多額の公的資金が投入され、3年後機構による支援が終了する際に、機構が出資した3,500億円を回収できなければ、それは国民負担となる。日航においては、今後、民間金融機関のリファイナンスによる更生債権等の早期の一括弁済やイベントリスク¹¹に対応できる体制の整備等の課題の解決と、経営破たんの要因と指摘される親方日の丸といった組織体質の改善や社員の意識改革を断行し、更生計画を着実に実行して一日も早く確実に再建を果たすことが強く求められている。

（2）港湾の選択と集中

近隣アジア主要港の躍進によって相対的な地位が低下している我が国港湾の現状を踏まえ、基幹航路である欧米航路の寄港頻度を維持し、我が国産業の国際競争力を維持・強化する施策として、アジア主要港を凌ぐコスト・サービスを実現することを目指し、平成16

更生計画案の主な内容

- ・ 機構が3,500億円出資
- ・ イベントリスク発生時には機構が追加の財政支援を実施
- ・ 一般更生債権を87.5%カット(債権放棄総額は5,215億円)
- ・ 更生3社等を合併し、既存株主の全株式は100%減資、H23.4.1に「日本航空(株)」に社名を変更
- ・ H25年3月期の連結営業損益を1,175億円に
- ・ 非効率な大型機等103機を全て退役
- ・ H21年末の国際75、国内148路線から24年末には国際65、国内109路線に削減
- ・ グループ人員をH21年度末48,714人から22年度末約32,600人に削減
- ・ 格安航空会社の設立を検討 等

資料：H22.8.31 日本航空管財人広報メモ等より作成

¹¹ イベントリスクとは、テロやSARS、新型インフルエンザ、リーマンショックのような世界的な金融危機など、突発的な外的要因により生じるリスクをいう。

年から「スーパー中枢港湾政策」が実施されてきた。

しかしながら、アジア主要港との国際競争が激化する一方、従来の横並び的な我が国港湾の整備が諸外国に比べ「周回遅れ」の現況を生み出したことから、さらなる「選択」と「集中」を行うことで国際競争力強化を図る必要性が高まっていた。

このような背景から、国土交通省は、国土交通省成長戦略会議のもとに検討委員会を設置し、国際コンテナ戦略港湾及び国際バルク戦略港湾の選定を行うこととした。

国際コンテナ戦略港湾については、京浜港、伊勢湾、阪神港、北部九州港湾から応募があり、応募者による2回のプレゼンテーションとこれに対する検討委員会による評価、検討を経た後、22年8月に京浜港及び阪神港が選定された。

また、穀物（とうもろこし、大豆）、鉄鉱石、石炭のバルク貨物を扱う国際バルク戦略港湾については、11港湾管理者13港湾から応募があり、22年8月に1回目のプレゼンテーションが行われるなど、現在、選定作業が行われているところである。今後は、コンテナ戦略港湾と同様、再度のプレゼンテーションの実施と検討委員会での評価、検討を経て22年末頃を目途に選定を行うとされている。

さらに、現在103港ある重要港湾についても国際競争力の強化の早期実現を図るため、直轄港湾整備事業の選択と集中が行われ、43港の重点港湾に絞り込まれた（22年8月公表）。これにより、新規の港湾整備事業の着手対象は原則これらの重点港湾に限られることとなった。

新規の直轄港湾整備事業の着手対象とする港湾として選定された43港

地 方	新規の直轄港湾整備事業の着手対象とする港湾	地 方	新規の直轄港湾整備事業の着手対象とする港湾
北海道	石狩湾新港（北海道）、函館港（北海道）、釧路港（北海道）	近 畿	舞鶴港（京都府）、東播磨港（兵庫県）
東 北	八戸港（青森県）、青森港（青森県）、大船渡港（岩手県）、秋田港（秋田県）、酒田港（山形県）、小名浜港（福島県）	中 国	境港（鳥取県）、浜田港（島根県）、宇野港（岡山県）、福山港（広島県）、呉港（広島県）、岩国港（山口県）、宇部港（山口県）
関 東	茨城港（茨城県）、鹿島港（茨城県）、木更津港（千葉県）、横須賀港（神奈川県）	四 国	徳島小松島港（徳島県）、坂出港（香川県）、高松港（香川県）、松山港（愛媛県）、東予港（愛媛県）、高知港（高知県）
北 陸	金沢港（石川県）、敦賀港（福井県）	九 州 沖 縄	苅田港（福岡県）、伊万里港（佐賀県）、長崎港（長崎県）、八代港（熊本県）、大分港（大分県）、中津港（大分県）、細島港（宮崎県）、鹿児島港（鹿児島県）、那覇港（沖縄県）、中城湾港（沖縄県）
中 部	御前崎港（静岡県）、衣浦港（愛知県）、三河港（愛知県）		

出典：国土交通省資料

(3) タクシー事業をめぐる現状

タクシーは、鉄道、バス等とともに我が国の地域公共交通を形成し、高齢化社会の進展等の地域社会の変化に対応する役割や、各地区の観光交流を支える基盤としての役割なども期待されている公共交通機関である。しかしながら、タクシー事業をめぐることは、長期的に需要が減少傾向にある中、タクシー車両の増加や過度な運賃競争が発生していることなどにより、地域によっては、収益基盤の悪化や運転者の労働条件の悪化等の問題が生じており、タクシーが地域公共交通としての機能を十分に発揮することが困難な状況にある。

このような状況を踏まえ、平成 20 年 12 月、交通政策審議会より「タクシー事業を巡る諸問題への対策について」と題する答申が取りまとめられた。これを受け、21 年の第 171 回国会において「特定地域における一般乗用旅客自動車運送事業の適正化及び活性化に関する特別措置法」が成立し、タクシー車両の供給過剰の進行、タクシー車両 1 台当たりの収入の悪化、法令違反等の不適正な運営及び事故発生の増加が発生している地域（国土交通大臣が指定する特定地域）においては、当該地域の多様な関係者の自主的な取組を中心としてタクシー事業の適正化・活性化を推進する枠組みが導入された。22 年 9 月現在、153 の地域が特定地域として指定されており、各地域での取組が進められている。

また、運賃制度については、21 年 4 月、国土交通省に「タクシー運賃制度研究会」が設置され、過度な運賃競争への対策の検討が行われ、同年 8 月、「タクシー運賃の今後の審査のあり方について」が取りまとめられた。同報告書や衆参両院における附帯決議を受け、新たに読み替えられた道路運送法の運賃料金の認可基準の運用として、同年 10 月からは、これまで全国一律 10%とされてきた自動認可運賃の幅を地域の実情に即した幅とすること、下限割れ運賃の申請について、運転者の労働条件の確保、輸送の安全性の確保の観点から個別の費用項目ごとに慎重に審査し、適正な原価に適正な利潤を加えたものとなっている申請運賃を認可することなどが行われている。

(4) 国際海上コンテナの陸上輸送の安全対策

コンテナを輸送するトレーラーが走行中に横転し、付近を走行する車が巻き込まれるなどのトレーラーに係る事故が多発している。その要因の一つとして、貨物の不適切な積載が挙げられているが、貨物の積み付け状況や総重量、危険物の有無や種類等についての正確な情報がドライバーにまで十分に伝達されていないという問題点も指摘されている。

国土交通省は、平成16年6月、関係団体に対し、「国際海上コンテナの安全輸送に関する要請について」を発出したが、問題改善のためには、このような抽象的な要請ではなく、各関係者の具体的な取組を示す指針等の発出が望まれ、17年12月、荷主、トラック事業者等がコンテナの安全輸送のために取り組むべき事項を定めた「国際海上コンテナの陸上における安全輸送ガイドライン」が作成された。しかし、ガイドライン発出後もトレーラーの横転事故が発生しているため、更に輸送の安全を確保する観点から、21年の第171回国会において議員立法による法律案提出が検討されたが、衆議院解散によって提出には至らなかった。同年12月には、国土交通省に、トラック事業者などの民間事業者団体と国土交通省、警察庁、経済産業省の関係省庁が参加する「国際海上コンテナの安全輸送における安全対策検討会議」が設置され、安全対策に関する意見発表、意見交換が行われた。同会議での検討内容等を踏まえて、22年の第174回国会において、国際海陸一貫運送コンテナの自動車運送の安全を確保するため、受荷主等、本邦発荷主、運送取次事業者、運送事業者等に対しコンテナ情報の伝達を義務付けるとともに、貨物自動車運送事業者等及び運転者が当該運送に関し遵守すべき事項を定めること等を内容とする「国際海陸一貫輸送コンテナの自動車運送の安全確保に関する法律案」が提出され、現在継続審査となっている。

4 観光立国の実現

観光立国の実現は、地域経済の活性化や雇用機会の増大等による国民経済の発展への寄与、国際的な相互理解の増進に資するなど、我が国の21世紀の国づくりの柱となる最重要課題であり、今後ますます取組を強化することが求められている。

平成22年6月に閣議決定した政府の「新成長戦略～「元気な日本」復活のシナリオ～」や、同年5月に国土交通省成長戦略会議が公表した「国土交通省成長戦略」においても、観光立国の推進は成長戦略分野の一つとして位置付けられ、訪日外国人3,000万人プログラムの展開、休暇取得分散化の促進等が提言されている。

こうした動きを踏まえ、観光庁では、訪日外国人旅行者について、「将来的に3,000万人、その第1期として2013年までに1,500万人」とする誘致目標達成を目指し、成長の著しい中国をはじめとする東アジア諸国を最重点市場として、大規模かつ効果的な海外プロモーションを展開するとともに、中国人訪日観光査証の取得容易化¹²や受入環境の改善等を進めている。

また、財政出動に頼らない成長戦略の実現に向けた取組の一つである休暇取得の分散化の促進については、国民のコンセンサス形成を図りつつ、休暇取得・分散化促進実証事業の実施や、春や秋の大型連休の地域別設定など休暇取得の分散化の定着のための仕組みづくりに向けた取組(祝日法の改正等)等を検討、実施することとしている。しかしながら、観光庁が、6月22日から7月12日までの間で休暇取得の分散化に関する意見を募集した結果、「効果がない」64%、「メリットは特にない」68%と否定的な意見が半数を大きく上回っている。観光庁は、休暇分散化の構想について、自治体を始め、経済界や教育界などから幅広く意見を聞く「国民会議」を、近く発足させることとしている。

¹² 平成21年7月から一定の条件を満たす中国人個人観光客に対して査証の発給が開始されたが、さらに22年7月からは、「一定の条件」を「十分な経済力を有する者」から「一定の職業上の地位及び経済力を有する者」に緩和する等の措置がとられている。平成22年1月～8月の訪日外国人旅行者数は588万人(前年同期比33.5%増)と前年を大きく上回っている。特に、中国からの訪日外国人旅行者数は104万人(前年同期比58.9%増)と過去最高を記録した。

海上保安をめぐる最近の動き

海上保安庁の業務は、最近では、平成 20 年に、外国船舶の船長等に対し領海等における停泊や、はいかい等を伴う一定の航行を禁止する「領海等における外国船舶の航行に関する法律」、21 年に、海賊行為への対処は第一義的に海上保安庁が実施することとする「海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律」、22 年に、北朝鮮特定貨物の検査等の措置を定める「国際連合安全保障理事会決議第 1874 号等を踏まえ我が国が実施する貨物検査等に関する特別措置法」が制定されており、その重要性が一層高まっている。一方で、巡視船艇や航空機は老朽・旧式化したものも多いため、同庁の装備や体制の充実が課題となっている。

尖閣諸島周辺の我が国領海内における中国漁船衝突事案

平成 22 年 9 月 7 日、我が国固有の領土である尖閣諸島の周辺の我が国領海内で、違法操業中の中国トロール漁船が我が国巡視船の停船命令に従わず、巡視船 2 隻に衝突しながら逃走するという事案が発生し、翌 8 日未明に当該漁船の船長が公務執行妨害の容疑で逮捕された。同月 19 日には勾留期限が 10 日延長されたが、同月 24 日に那覇地方検察庁は処分保留のまま船長を釈放すると発表し、翌日船長は釈放された。

海上保安庁が尖閣諸島周辺の我が国領海内で発見し、立入検査した外国漁船は、20 年に 2 件、21 年に 6 件、22 年は 21 件（いずれも緊急避難的に入域したものを除く。）があるが、外国漁船を同領海内で検挙したのは、今回の事案が初めてである¹³。海上保安庁では、同周辺海域に常時巡視船を配備し、航空機による哨戒も定期的に行っているが、今後も違法操業の発見を含む領海警備に万全を期す必要がある。

内容についての問い合わせ先

国土交通調査室 宮部首席調査員（内線68580）

¹³ 第 175 回国会衆議院国土交通委員会（平 22.9.10）における鈴木海上保安庁長官の答弁による。

環境委員会

環境調査室

所管事項の動向

1 地球温暖化対策

(1) 地球温暖化防止に向けた国際的取組

ア 気候変動枠組条約と京都議定書をめぐる近年の動き

地球温暖化問題に対処するため、1992年に気候変動枠組条約が、また同条約を具体化し、各先進国の温室効果ガス排出量について法的拘束力のある数値目標を設定した京都議定書が1997年に採択された。同議定書は2008年～2012年までの第1約束期間において、先進国全体で、基準年(原則1990年)比で少なくとも5%の温室効果ガス排出削減を求め、我が国の削減目標は6%とされている。

2013年以降の次期国際枠組みについては、2007年12月の気候変動枠組条約第13回締約国会議(COP13)及び京都議定書第3回締約国会合(COP/MOP3)において、2009年のCOP15までに採択することが合意されていた。しかし、2009年12月に開催されたCOP15では、先進国側と途上国側の主張の相違等により最終合意に至らず、法的拘束力のない政治合意であるコペンハーゲン合意にとどまった。我が国は同合意に基づき、本年1月末、「すべての主要国による公平かつ実効性のある国際枠組みの構築及び意欲的な目標の合意」を前提に、温室効果ガスの排出量を2020年までに1990年比で25%削減するという目標を、同条約事務局に提出している。これまでに、米国、中国を含む計75か国が温室効果ガスの削減目標等を提出しており、これらの国で世界全体の排出量の8割以上を占めている¹。

イ 気候変動枠組条約第16回締約国会議(COP16)に向けて

本年11月から12月にメキシコで開催予定のCOP16での最終合意採択に向け、国連の特別作業部会で交渉が行われているが、COP15と同様、途上国と先進国の意見の隔たりが埋まらない状況が続いている。最終合意が来年以降にずれこむ場合、京都議定書の第1約束期間終了後、新たな枠組みの発効まで空白期間が生じる可能性が増大する。そのため、我が国やEUなど先進国のみが削減義務を負う一方、米国や中国が削減義務を負わない京都議定書の暫定延長論が加速する可能性がある。

(2) 地球温暖化対策基本法案及び対案の審議

平成22年の第174回国会においては、我が国がコペンハーゲン合意に基づき提出した温室効果ガスの排出削減に関する中長期目標の達成に向け、地球温暖化対策に関し基本となる事項を定めるための法制化の動きがあった。

内閣提出の地球温暖化対策基本法案(以下「政府案」という。)のほか、低炭素社会づく

¹ 気候変動枠組条約事務局ホームページ(3月31日報道発表)

り推進基本法案（野田毅君外 4 名提出、衆法第 7 号）及び気候変動対策推進基本法案（江田康幸君提出、衆法第 15 号）の 2 本の衆法が対案として提出され、衆議院においては、これら 3 案が一括して審査された。政府案は参議院において審査未了により廃案に、衆法 2 本は衆議院において継続審査となっている。

(3) 今後の主な課題

政府案では、国内排出量取引制度、地球温暖化対策税及び再生可能エネルギーの全量固定価格買取制度が温室効果ガス排出削減のための 3 本柱として位置付けられており、対案である衆法 2 本においても触れられている。これら 3 つの施策は、地球温暖化対策を進めていく上で重要であり、以下のような点が課題として指摘されている。

ア 国内排出量取引制度

温室効果ガスの排出枠を事業者に割り当て、過不足分を売買できるキャップ・アンド・トレード方式（総量規制方式）の国内排出量取引制度は、排出量の総量管理を担保できる点で温室効果ガスの削減に効果的であるとされる。他方、モノやサービスを 1 単位生産する際の排出量（排出原単位）による規制については、総量規制による生産の抑制や国際競争力の悪化等を懸念する産業界等がこの方式に賛意を示しているが、これでは排出量の限度を守っても生産量が増えれば全体の排出量が増える場合があるとして、環境 NGO 等からは反対の声も上がっている。

これらを踏まえ、原単位方式の在り方の検討、規制対象（事業者単位か事業所単位か等）、排出枠の公平な設定方法など、国内排出量取引制度の制度設計については、慎重に検討を行っていくことが求められている。

イ 地球温暖化対策税（環境税）

温室効果ガスの排出量削減を図る経済的手法として、原油、石炭等、化石燃料を対象とした地球温暖化対策税の導入について議論が行われている。政府の税制調査会の平成 22 年度税制改正大綱においては、「地球温暖化対策のための税について、今回、当分の間として措置される税率（ガソリン税等の暫定税率）の見直しを含め、平成 23 年度実施に向けて成案を得るべく更に検討を進め」ることとされた。

上記を踏まえ、地球温暖化対策税の制度設計、国内排出量取引制度とのポリシーミックスの在り方について検討を行っていくことが求められている。

ウ 再生可能エネルギーの固定価格買取制度

環境への負荷が少ないクリーンなエネルギーであるとされる風力、太陽光等の再生可能エネルギーの導入拡大は、地球温暖化対策の重要な施策の一つである。これは、我が国のエネルギー安全保障の観点のみならず、スマートグリッドの研究開発等の技術革新を図りつつ、新たな雇用の創出を図れる等、環境と経済成長との両立に繋がることから重要な政策として位置付けられている。3 案ではそれぞれ 2020 年までの再生可能エネルギー導入

量に関する中期目標を定めており、その達成のため再生可能エネルギーの（全量）固定価格買取制度の創設・拡充が規定されている。国民各層、電力会社等の負担が公平となるような制度の構築に向け、今後、買取対象とする再生可能エネルギーの種類や全量買取りとするか否か等について、検討を深めていくことが求められている。

2 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

「生物多様性」とは、端的に言えば、「地球上に棲む 3,000 万種ともいわれる多様な個性を持つ生物が、例えば、食物連鎖などにより互いにつながり合い、支え合って生きている」という意味である。人類は、生物多様性を保全しつつ、「生態系サービス」と呼ばれる様々な恩恵（食料、水、木材、防災、遺伝資源等）を受けてきたが、これらは近年地球規模で危機に瀕している。そのため、平成 4（1992）年に採択された「生物の多様性に関する条約（生物多様性条約）」の下で、生物多様性の保全及び持続可能な利用の在り方等が国内外で議論されている。

ア 生物多様性の状況

平成 17（2005）年に国連が取りまとめた「ミレニアム生態系評価」によると、生物種が絶滅する速度は自然の状態の約 1,000 倍に加速していると推定されており、また、同 21（2009）年に国際自然保護連合（IUCN）が公表したレッドリストによると、評価を行った野生生物のうち約 36%が絶滅のおそれのある種に選定されているなど、生物多様性の状況は悪化している。

そのため、平成 14（2002）年の生物多様性条約第 6 回締約国会議（COP6）で採択された「締約国は現在の生物多様性の損失速度を 2010 年までに顕著に減少させる」という「2010 年目標」については、本年 5 月に条約事務局が公表した「地球規模生物多様性概況第 3 版（GBO3）」において、「達成されなかった」と結論付けられている。

イ 生物多様性基本法の制定及び生物多様性国家戦略の改定

生物多様性の危機について、我が国では、開発等による種の減少、里地里山の荒廃、外来種等による生態系のかく乱という 3 つの危機に地球温暖化を加え「3 + 1 の危機」ととらえ、これに対処するための取組が行われている。

平成 20 年 5 月には、生物多様性を確保するための施策を包括的に推進し、生物多様性への影響を回避又は最小としつつ、その恵沢を将来にわたり享受できる持続可能な社会の実現を目指す「生物多様性基本法」が制定された。同法に基づき、本年 3 月には「生物多様性国家戦略 2010」が新たに策定され（生物多様性国家戦略はこれ以前に閣議決定等により 3 回策定されてきた。）同戦略では 4 つの基本戦略、35 の数値目標及び約 720 の具体的施策が定められている。

ウ 生物多様性条約第 10 回締約国会議（COP10）の開催

平成 22 年 10 月 18 日から 29 日まで、生物多様性条約第 10 回締約国会議（COP10、別名「国連地球生きもの会議」）が愛知県名古屋市において開催される。この COP10 における主要な議題は次の 2 点とされている。

(ア) ポスト 2010 年目標の策定

本年は、国連の定めた「国際生物多様性年」であり、また、前述の「2010 年目標」の達成年でもある。しかし、同目標は「達成されなかった」と結論付けられたことから、COP10 では 2010 年以降の新たな目標となる「ポスト 2010 年目標」の策定が議題に掲げられる。

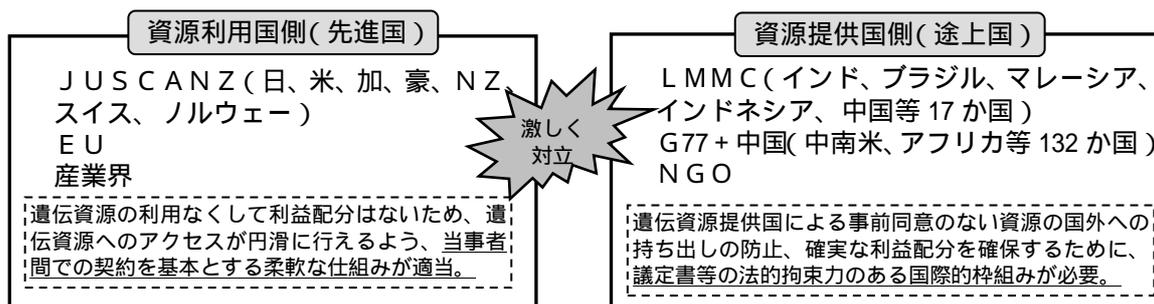
しかし、本年 5 月に開催された COP10 の準備会合では、2050 年までの中長期目標についてはおおむね合意が得られたものの、2020 年までの短期目標については野心的な目標を掲げる先進国と現実的な目標を掲げる途上国との間で意見の対立があり、多くの項目が両論併記とされた。

(イ) 遺伝資源へのアクセスと利益配分（ABS）問題

先進国は、主に途上国の熱帯雨林等で発見された遺伝資源をバイオテクノロジー等に利用して利益を得ているが、途上国側は、これらの利益は遺伝資源を有する途上国に帰属すべきと主張している。

COP10 では、遺伝資源へのアクセス（利用）を認める対価として、その利益の一部を原産国（主に途上国）に配分するという「ABS²」に関する国際的枠組みについての議論を終結することとされている。しかし、その内容については当事者間での契約が基本と考える先進国側と新たな議定書の策定による法規制を求める途上国側との間で意見の対立状況が続いている。

ABS 問題における各国の立場



(経済産業省資料を基に当室作成)

(2) 今後の主な課題

ア 我が国のリーダーシップの発揮と生物多様性への国民等の理解促進策

COP10 の開催国となる我が国（議長は環境大臣）は、ポスト 2010 年目標や ABS の国際的枠組みの在り方等の重要議題を抱えるこの会議において、国際的なリーダーシップを発揮し、先進国・途上国のみならず生物多様性条約の未締約国である米国も含む全参加

² 「Access and Benefit-Sharing」の略称。

国の合意形成を図っていく必要がある。

また、「生物多様性」という言葉等についての国民の認知度が低い状況³の下で、COP10の成功に向け、生物多様性の重要性やその価値に対する国民の理解を一層増進させていくことが求められている。

イ 生物多様性の損失抑制策

平成20(2008)年のCOP9で発表された「生態系と生物多様性の経済学(TEEB⁴)」中間報告によると、何も対策を行わなかった場合、2000年から2050年までの間に陸上における生物多様性の11%が失われ、経済的損失は世界のGDPの6%に達する可能性がある⁵と試算されている。このため、生物多様性の損失を抑えるための投資の促進に寄与する資金メカニズム(先進国が資金を拠出して主に途上国における生物多様性の保全事業を行う等)が必要であるとの指摘があり、COP10の議題の1つに掲げられている。

ウ 生物多様性の持続可能な利用

生物多様性の保全には、原生的な自然のみならず、長い年月にわたる持続可能な農林水産業等の人間の営みを通じて形成・維持されてきた、我が国の里地里山等に代表される二次的な自然が果たす役割も重要である⁵。しかし、これら二次的自然は、都市化の進展、住民の高齢化等によって、世界各地でその維持と次世代への継承が困難となり危機に瀕している状況にある。

そのため、我が国は、各地域における持続可能な生物資源の利用・管理の方法等、世界と共有しつつ、多様な主体の連携の下で里山等の二次的自然の維持に取り組むための「SATOYAMAイニシアティブ」をCOP10において世界に向けて提案していくとされている。

また、平成22年6月に政府は、「地域における多様な主体の連携による生物の多様性の保全のための活動の促進等に関する法制度」の閣議了解を行った。今後は、国等よりもより民間による保全活動が円滑かつ持続的に進められるよう、財政的措置等を含む支援制度の充実の必要性も指摘されている⁶。

3 循環型社会の形成

(1) 廃棄物・リサイクル対策

ア 廃棄物・リサイクル制度

我が国の廃棄物・リサイクル対策に係る法体系は、廃棄物・リサイクルに焦点を絞った基本法である循環型社会形成推進基本法(平成12年制定)の下に、廃棄物処理法及び容器

³ 平成21年6月に実施された内閣府の世論調査によると、「生物多様性」の言葉の認知度では「言葉の意味を知っている」(12.8%)、「聞いたことがある」(23.6%)という結果であった。

⁴ 「The Economics of Ecosystems and Biodiversity」の略称。

⁵ 環境省が作成したレッドリストの掲載種のうち、約半数が里地里山に分布していると試算されている。

⁶ 環境省「民間団体等による自然環境保全活動の促進に関する研究会報告書」(平成21年9月)参照。

包装や家電等に係る各種リサイクル法で構成されている。

廃棄物・リサイクル対策は、天然資源の消費が抑制され、環境への負荷を低減するために、廃棄物について、リデュース(Reduce)[発生抑制]、リユース(Reuse)[再使用]、リサイクル(Recycle)[再生利用(マテリアルリサイクル)・熱回収(サーマルリサイクル)]という3Rを行い、やむを得ず循環利用が行われないもののみを適正処分する、との優先順位を踏まえて、循環型社会の実現に向けた取組を行うものとされている。

イ 廃棄物・リサイクル対策の状況

(ア) 3Rの取組

リデュース・リユースについては、レジ袋の有料化やマイバッグ利用運動の拡大、また、デポジット制度等についての検討やリターナブル容器の普及のための取組が行われている。リサイクルについては、一般廃棄物、産業廃棄物ともにリサイクル率は上昇傾向にあり、回収された廃棄物は原料等に加工されて再商品化製品となるほか、熱回収にも利用されている。

また、近年は、携帯電話をはじめとする小型家電等のリサイクルの取組も進められている。携帯電話等は、金、銀等の貴金属及びレアメタルを多く含有しているため「都市鉱山」とも呼ばれており、資源の有効活用等の観点から、循環的利用が求められている。そのため、使用済みの携帯電話や小型家電の回収モデル事業が行われる等、レアメタルリサイクルの取組が現在進められている。

(イ) 不法投棄対策

廃棄物の不法投棄事案は、住民等の生活環境保全上の安全・安心を脅かすほか、原状回復に多くの費用や時間を要する等、大きな社会問題となっている。

国は、3Rを推進するとともに、排出事業者責任の強化、不法投棄罪の厳罰化等を図ることにより、この問題に対処してきており、近年では、新たに発覚した産業廃棄物の不法投棄の件数及び投棄量はピーク時に比べ減少している。しかし、いまだ多くの不法投棄物が残存しており、深刻な状況に変わりはない。

ウ 廃棄物処理法の改正

本年の第174回国会において、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律の一部を改正する法律(廃棄物処理法の改正法)」が成立した。

その主な改正内容は、世界規模での3Rの推進及び廃棄物の適正処理に我が国が貢献するための国外廃棄物の我が国への輸入要件の緩和、地球温暖化対策としての廃棄物焼却時の熱利用促進制度の創設、不法投棄等に対する罰則の一層の強化(最高1億円 同3億円)等である。

(2) 今後の主な課題

ア 3Rの推進

リサイクルの推進等により、一般廃棄物及び産業廃棄物の最終処分量はともに減少してきている。しかし、平成20年度において352の市町村が公共の一般廃棄物最終処分場を確保できておらず、また首都圏の産業廃棄物最終処分場の残余年数は平成18年度現在で4.4年分であるなど、最終処分場の確保は依然として困難な現状にあり、今後とも3Rの推進が必要不可欠な状況にある。

また、廃棄物に起因するCO₂排出量は、平成20年度で全体の約2%であるが、京都議定書における基準年（原則1990年）から14.3%増加しているため、循環型社会と低炭素社会の形成に向けた取組とを連携させて進めていくことが求められている。

イ 不法投棄等に係る未然防止と支障除去等

不法投棄量が多い建設系産業廃棄物の不法投棄等の未然防止対策の適正な実施や、平成23年7月のアナログ放送終了に伴い、今後大量の排出が予測されるアナログテレビの不法投棄等防止対策が喫緊の課題とされている。

一方、平成20年度末時点で約1,726万tの不法投棄等産業廃棄物が残存していることから、その支障除去等の一層の推進のため、国による地方公共団体への支援の在り方等を検討していく必要がある。

ウ 石綿（アスベスト）廃棄物の適正処理等

高度成長期に建設された建物の更新時期を迎え、今後毎年100万t以上の石綿を含む廃棄物が排出され、平成32年に排出のピークを迎えると予測されている石綿廃棄物について、石綿による健康被害発生の防止のためにも、建築物の解体から最終処分に至るまでの適正処理をいかに確保するかが重要な課題となっている。

4 安全で安心な生活環境の保全等

(1) 環境影響評価（環境アセスメント）

ア 環境影響評価法の概要

環境はいったん破壊されると回復が困難であることから、環境の悪化を招くおそれのある開発事業の実施や計画・政策の策定段階で、事前に環境への影響を調査、予測、評価し、その結果に基づいて環境の保全に適正に配慮しようとする制度が環境影響評価制度である。この制度は、昭和44（1969）年、世界で初めて米国において法制化され、その後、世界で制度化が進められている。

我が国では、昭和47年に「各種公共事業に係る環境保全対策について」が閣議了解され、公共工事について環境影響評価が開始された。その後、港湾法等の個別法や地方公共団体の条例等に基づき環境影響評価が進められるようになると、統一的な制度の確立が求められるようになり、昭和59年、「環境影響評価の実施について」が閣議決定され、政府とし

ての統一的なルールに基づく環境影響評価が実施されることとなった。その後、環境基本法及び同法に基づく環境基本計画において、環境影響評価の推進が位置付けられたこと等を踏まえて制度の見直しが行われ、平成9年に環境影響評価法（平成9年法律第81号）が制定され、平成11年から完全施行となった。

環境影響評価法は、環境に大きな影響を及ぼすおそれのある道路、ダム、空港、発電所等13種類の事業について、環境影響評価の手続を定めるとともに、その結果を公表して事業内容に関する決定に反映させ、事業が環境保全に配慮して実施されるようにすることを目的としている。

同法に基づく環境影響評価は、事業実施段階で行われるもので、その手続は、次の5つの段階に分かれる。

環境影響評価の対象事業を決定する。（規模が大きく環境に大きな影響を及ぼすおそれがある第1種事業については、必ず環境アセスメントを行い、第1種事業に準ずる規模の第2種事業については、スクリーニング⁷を行う。）

環境影響評価方法の決定（スコーピング⁸）を行う。

確定した方法書に沿い、調査・予測・評価を行うとともに、環境保全のための対策を検討し、対策がとられた場合の環境影響を総合的に評価する。

事業者は、評価結果等を取りまとめた準備書を作成し、地方公共団体等からの意見を聴取する。さらに、これらの意見を踏まえた評価書を作成し、国から意見を聴取する。

最終的な評価書の確定後、事業を実施する。環境影響評価法では、環境保全に適正な配慮がなされていない場合、許認可や補助金の交付をしないようにすることができる。

また、欧州各国等においては、戦略的環境アセスメント（以下「SEA⁹」という。）の推進が図られており、我が国でも、地方公共団体において取組が進められてきた。このような動きを踏まえ、平成18年4月に閣議決定された第三次環境基本計画においては、我が国の実態に即したSEAに関する共通的なガイドラインを作成し、SEAの制度化に向けた取組を進めることとされた。これを受け、平成18年より、環境省の戦略的環境アセスメント総合研究会において検討が行われ、平成19年3月に「戦略的環境アセスメント導入ガイドライン」が取りまとめられている。

イ 環境影響評価法改正に向けた動き

(ア) 環境影響評価法改正の背景と改正案の概要

環境影響評価法は、附則第7条において、法の施行後10年を経過した場合における検討を規定していることから、環境省は平成20年6月に「環境影響評価制度総合研究会」を設置し検討を行い、平成21年7月、制度の施行状況やそこから浮かび上がる課題について分

⁷ 地域環境特性や事業計画の内容等を踏まえて、発生する環境影響の予見を行い、環境影響評価の実施が必要な事業か否かの判断を行うこと。

⁸ 環境影響評価において、手法、方法等、評価の枠組みを決める方法書を確定させるための手続。環境影響評価の方法を公開し、その手法の公正さを確保することを目的としている。

⁹ Strategic Environmental Assessment

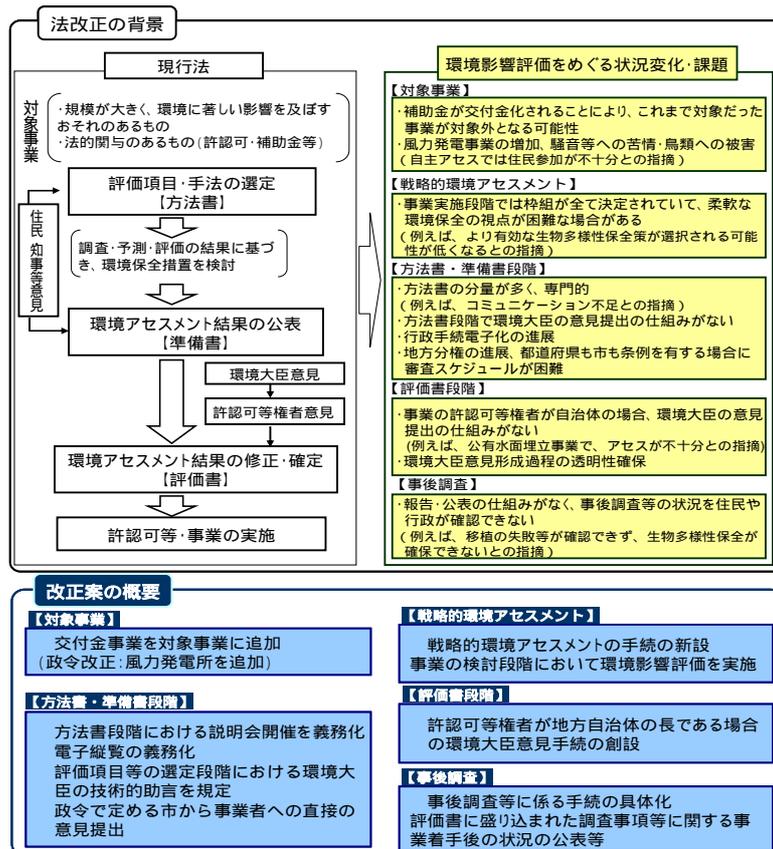
個別の事業の計画、実施に枠組みを与えることとなる計画や政策の決定における環境配慮のための仕組み。

析整理を行った「環境影響評価制度総合研究会報告書」を取りまとめた。

その後、中央環境審議会において、同法の課題等の整理・検討及び適切な見直しに関する調査が行われ、平成 22 年 2 月「今後の環境影響評価制度の在り方について(答申)」が取りまとめられた。

政府は、この答申を踏まえ、法の対象事業の範囲の拡大、事業の計画の立案段階における環境の保全のために配慮すべき事項についての検討、環境の保全のための措置等の実施の状況に係る報告その他の手続の新設等を内容とする改正案(図参照)を、本年 3 月 19 日に閣議決定の上、同日国会に提出した。

環境影響評価法の一部を改正する法律案の概要



(1) 改正案の審議経過

改正案は、第 174 回国会において、参議院先議で審議され、本年 4 月 21 日、衆議院に送付された。衆議院においては、本会議趣旨説明質疑の後、環境委員会において審査が開始されたが、6 月 16 日、衆議院において継続審査されることとなった。

ウ 今後の主な課題

第 174 回国会における改正案に対する審議では、対象事業や規模要件の今後の在り方、簡易アセスメント導入の適否、環境大臣の意見に係る国レベルの常設の第三者機関設置の必要性、改正法の見直し時期の前倒しの必要性、SEA を事業の計画立案段階以前の構想段階から実施する必要性等、様々な課題が論議された。これらの課題についての今後の国会審議の動向が注目される。

(2) 公害健康被害者救済対策

ア 水俣病被害

(ア) 水俣病被害者の救済対策

戦後日本の公害の原点ともいわれる水俣病は、「公害健康被害の補償等に関する法律」に

より水俣病と認定された者に、原因企業の負担で補償（一時金や医療費等の支給）が行われてきた。しかし、昭和52年に水俣病の認定基準が見直されると、認定申請棄却数が増加し、原因企業・国・県を被告とした訴訟が多数提起される事態となった。

これらの訴訟の長期化、患者の高齢化等を背景として、平成7年、当時の与党3党（自民、社会、さきがけ）から、一時金、医療費及び療養手当の給付等を内容とする政治解決案が出され、大部分の原告らはこれを受諾した。しかし、同政治解決を受け入れなかった未認定患者らが提起した水俣病関西訴訟で、平成16年10月、最高裁判所は、水俣病の被害拡大に対する国及び熊本県の責任を認める等の判決を下した。

同判決を契機に、沈静化しかけていた水俣病問題は再び社会問題となり、平成21年の第171回国会において、「水俣病被害者の救済及び水俣病問題の解決に関する特別措置法」が成立した¹⁰。

その後、訴訟を提起していた一部の患者団体との和解協議が行われ、平成22年3月に熊本地方裁判所からの和解勧告を原告及び被告の双方が受け入れ、和解の基本的合意が成立した。同年4月には、同法の定める「救済措置の方針」が閣議決定され、5月1日の水俣病犠牲者慰霊式に鳩山前内閣総理大臣が歴代総理大臣として初めて出席し、祈りの言葉を述べた。また、同日、救済措置の方針に基づく支給¹¹申請の受付が開始され、8月末時点で累計で約3万4千人がその申請を行っている¹²。

(1) 今後の主な課題

同法に基づく救済措置が実施されることにより、水俣病被害者の早期救済の実現が期待されるものの、「漏れなき救済」の実現に向けた国等の的確な対応が求められている。また、汚染地域全体の健康被害調査はこれまで行われたことがないため、水俣病被害の実態解明の必要性が指摘されている¹³。

イ 石綿健康被害

(ア) 石綿健康被害者の救済対策

石綿（アスベスト）による健康被害については、その迅速な救済を図るため「石綿による健康被害の救済に関する法律」（平成18年制定）に基づき、石綿健康被害者及びその遺族に対し救済給付が行われており、平成20年の改正では、医療費等の支給対象期間の拡大等も図られた。

また、本年5月には、同法により救済給付の対象となる「指定疾病」に、「著しい呼吸機能障害を伴う石綿肺」及び「著しい呼吸機能障害を伴うびまん性胸膜肥厚」を追加するた

¹⁰ 同法は、水俣病被害者を救済し、及び水俣病問題の最終解決をすることとし、救済措置の方針及び水俣病問題の解決に向けて行うべき取組を明らかにするとともに、これらに必要な補償の確保等のための事業者の経営形態の見直し（いわゆるチツソの分社化）に係る措置等を定めるものである。

¹¹ 一時金（1人当たり210万円）、療養費（医療費の自己負担分等）及び療養手当（12,900～17,700円/月）とされている。

¹² 熊本日日新聞（平成22年9月7日付）

¹³ 西日本新聞社説「水俣病 救済策で終わりではない」（平成22年4月30日付）

めの政令改正が行われ、7月1日から施行された。これにより、同法に基づく救済給付の対象となる「指定疾病」は、「中皮腫」、「気管支又は肺の悪性新生物」(肺がん)と合わせ、4疾病となった。

(1) 今後の主な課題

同法の指定疾病の対象範囲は拡大されたものの、「労災と比べると認定基準が厳しく、救済に向けた壁となっている」との指摘¹⁴や、「国は石綿による健康被害を職業病ではなく『公害』としてとらえ、幅広く、手厚い救済を実現すべき」との指摘¹⁵もなされている。

内容についての問い合わせ先 環境調査室 花房首席調査員（内線68600）

¹⁴ 「救済を申請した肺がん患者1,249人のうち、実際に認定されたのは544人(約43%)にとどまっているのが実情」日本経済新聞(平成22年5月20日付)

¹⁵ 脚注14に同じ。

安全保障委員会

安全保障調査室

所管事項の動向

1 平成 23 年度防衛関係費概算要求

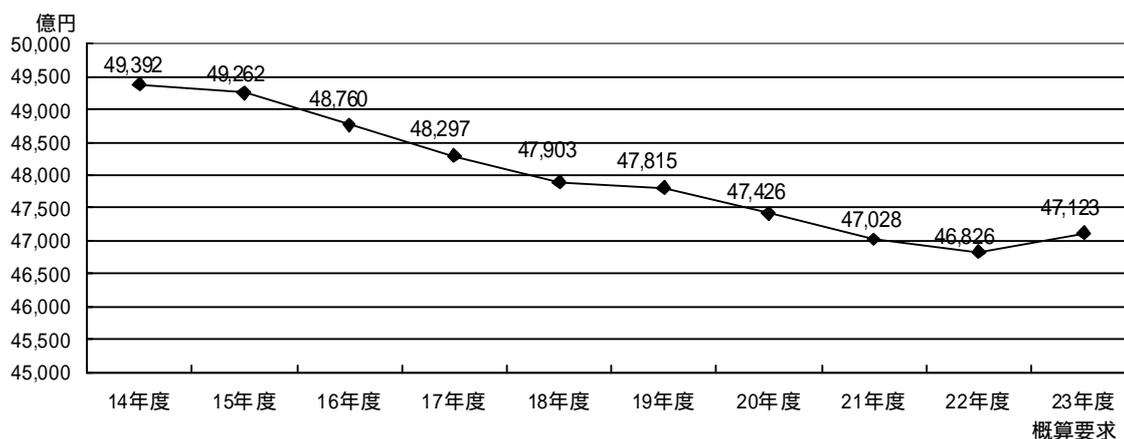
(1) 方針

防衛省は、本年末に予定される防衛計画の大綱の見直しや、平成 23 年度以降の中期的な防衛力整備計画策定に向けた「新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会」の議論等を踏まえ、平成 23 年度概算要求を行っている。その際、「平成 22 年度の防衛予算の編成の準拠となる方針」(2009(平成 21)年 12 月 17 日閣議決定)に示された重視項目や、これまで検討してきた防衛力の新たな役割を踏まえ、「実効的な抑止及び対処」、「地域の安全保障環境の一層の安定化」及び「グローバルな安全保障環境の改善」を重視事項としている。また、実効性のある防衛力を効果的に整備するため、機能の非代替性、機能の相乗効果、機能の費用対効果に着目し、優先的に整備すべき機能・能力を重点化するとしている。

(2) 概要

2011(平成 23)年度防衛関係費概算要求額は、4 兆 7,123 億円(特別枠 4,755 億円を含む。)であり、前年度当初比 0.6%増となっている。また、これらのほかに S A C O 関係経費が 169 億円(前年度同額で仮置き)、米軍再編関係経費のうちの地元負担軽減分が 909 億円(前年度同額で仮置き)となっている。(これらを含めると総額 4 兆 8,201 億円(前年度当初比 0.6%増)となる。)

防衛関係費の推移



S A C O 関係経費及び米軍再編関係経費(地元負担軽減分)を除く。

(出所) 防衛省資料より作成

ア 「実効的な抑止及び対処」に係る主要装備品等(装備品の金額は契約ベース)

(ア) 平素からの情報収集・警戒監視活動

潜水艦「あさしお」の代替として新たな潜水艦 1 隻の建造(557 億円)、固定翼哨戒機 P

- 3 Cの代替として、飛行性能・哨戒能力の向上したP - 1の取得（3機、551億円）等が計上されている。

(イ) 弾道ミサイル攻撃等への対応

弾道ミサイル防衛（BMD）用能力向上型迎撃ミサイル（SM - 3 Block A）の日米共同開発、迎撃システムであるPAC - 3の追加整備、PAC - 3ミサイルの取得等のBMD関連経費（1,166億円）が計上されている。

(参考) 弾道ミサイル防衛（BMD）の現状

弾道ミサイル防衛（Ballistic Missile Defense。以下「BMD」という。）とは、他国から飛来する弾道ミサイルを高性能レーダーで探知・追尾し、迎撃ミサイルで撃ち落とす防衛システムである。2003年12月の閣議決定に基づき、我が国が進めるBMDシステムは、飛来する弾道ミサイルを、イージス艦装備の迎撃ミサイルSM - 3によってミッドコース（大気圏外飛行）段階において迎撃する、ペトリオット・システムPAC - 3によってターミナル（大気圏再突入から着弾まで）段階において迎撃するという多層的なウェポンシステムを採用している。

当面の具体的な整備計画としては、2011年度をもってBMD機能を付加したイージス艦を4隻、PAC - 3を16個FU、センサーについては現有の地上配備型レーダーFPS - 3の能力向上型を7基、新たに整備を開始したFPS - 5を4基それぞれ整備し、これらを指揮・通信システムで接続したシステムを構築することを目標としている。

(ロ) 島嶼部における各種事態への対応

南西地域への対処として、先島諸島における防衛上の空白を埋めるとともに、事態生起時の対応に万全を期すよう、同地域への部隊配備に係る調査費（3,000万円）が計上されている。また、島嶼部における各種事態への対応等を図るため、次期輸送機（C - 2、仮称）の取得（2機、384億円）、次期救難ヘリコプター（UH - X）の取得（3機、169億円）等が計上されている。

(イ) 航空優勢の確保

現有戦闘機の能力向上改修に係る経費（287億円）、次期戦闘機（FX）について米、英等共同開発中のF - 35 JSF関連の調査費（7億8,000万円）などが計上されている。

(参考) 次期主力戦闘機（FX）について

1 機種選定の経緯

政府は、中期防（平成17年度～21年度）において、老朽化する戦闘機F - 4EJ改の後継機として新戦闘機（FX）を7機整備することとしていたが、その機種選定が難航し、これを先送りすることとした。防衛省は、高いステルス性や超音速巡航能力を備えた現在実用化されている唯一の第5世代戦闘機のF - 22Aを最有力候補に導入を考

ていたが、米下院でのF - 22Aの輸出禁止条項（オベイ条項 109）付加によって、現在まで機種選定に必要なF - 22Aの情報を米国より得られていない。また、米国は2011年末でF - 22Aの生産（調達数量 187機）を終了するとしており、同機の導入は困難な状況である。

他のFXの候補として、F - 15FX（米）、F/A - 18E/F（米）、F - 35JSF（米英等）、ユーロファイター・タイフーン（英独伊西）及びラファール（仏）の5機種がある。

2 今後の動向

米国防省は、我が国政府に対しF - 22Aと同じく第5世代戦闘機に分類される米英等が共同開発中のF - 35JSFの導入を推奨しているが、我が国は共同開発に参加していないため詳細な情報が得られていない。また、米空軍への配備開始が予定より2年遅れの2015年となる見通しで、輸出仕様機の細かい性能や配備時期、価格なども不透明な点が多いことなどから、政府は選定作業を継続中である。

政府は、年末に改定する防衛力整備の基本方針「防衛計画の大綱」と、来年度から5年間の「中期防衛力整備計画」の検討過程において、F - 35JSFを軸に機種選定作業を進め、F - 35JSFの技術情報が開示されれば、ステルス性や装備などを精査し、導入の是非を最終判断する見込みである。

(オ) 特殊部隊攻撃等への対処

戦闘ヘリコプター（AH - 64D）の取得（1機、54億円）、10式戦車の取得（16両、161億円）等が計上されている。

イ 地域の安全保障の一層の安定化

各国との防衛協力・交流の促進として、日韓、日露、日中捜索・救難共同訓練、日米豪、日米印共同訓練等の事業が計上されている。

ウ グローバルな安全保障環境の改善

自衛隊による国際活動関連装備の整備や教育訓練、ソマリア沖・アデン湾の海賊対処等に係る経費などが計上されている。

エ 米軍再編事業への対応（金額：歳出ベース）

米軍普天間飛行場移設問題で日米協議が継続している中、地元の負担軽減に資する措置について可能な限り早期に事業を実施することが重要であることから、予算編成過程における地元や米軍等との調整結果を予算に反映させるよう今後の予算編成過程で検討し、必要な措置を講ずることとした。このため、米軍再編関係経費（地元負担軽減分）の要求額は前年度と同額の909億円（仮置き）で計上されている。

(参考) 平成 22 年度予算における主な事業

在沖米海兵隊のグアム移転 472 億円、普天間飛行場の移設 53 億円、岩国飛行場への空母艦載機の移駐 270 億円、再編交付金 92 億円等。

オ 特別枠(元氣な日本復活特別枠)

「平成 23 年度予算の概算要求組換え基準について」(平成 22 年 7 月 27 日閣議決定)において設定された基準に基づき、防衛省は、4,755 億円を要望額として計上している。

主な事業として、在日米軍駐留経費 1,859 億円、弾道ミサイル防衛関連経費 1,166 億円、燃料購入費 989 億円等が特別枠の中で計上されている。

2 防衛計画の大綱の見直し

(1) 経緯

現防衛計画の大綱「平成 17 年度以降に係る防衛計画の大綱について」(2004(平成 16)年 12 月 10 日閣議決定)は、おおむね 10 年後までを念頭に策定されたものであるが、「5 年後又は情勢に重要な変化が生じた場合には、その時点における安全保障環境、技術水準の動向等を勘案し検討を行い、必要な修正を行う」とされている。麻生内閣は、当時の国際情勢等を踏まえ、現防衛計画の大綱を 2009(平成 21)年末に見直すこととし、有識者懇談会を設置するなど検討を進めた。一方、同年 8 月の総選挙を経て発足した鳩山内閣は、防衛計画の大綱の策定期間について、「国家の安全保障にかかわる重要課題であり、政権交代という歴史的転換を経て、新しい政府として十分な検討を行う必要があることから、平成 22 年中に結論を得ることとする」とし、1 年先送りとした。

(2) 新たな時代の安全保障及び防衛力に関する懇談会による報告書

ア 概要

上記の経緯を経て、2010(平成 22)年 2 月、鳩山総理大臣(当時)は、有識者による「新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会」を設置した。同懇談会は、新しい「防衛計画の大綱」のたたき台となる報告書(『新たな時代における日本の安全保障と防衛力の将来構想 - 「平和創造国家」を目指して - 』)を、同年 8 月 27 日に取りまとめ、菅直人総理大臣に提出した。

政府は、報告書を踏まえ、安全保障会議での検討を経て、年末に新たな「防衛計画の大綱」を閣議決定する予定であるが、報告書の内容がどう反映されるかが今後の焦点となる。

イ 報告書のポイント

(ア) 基盤的防衛力構想の見直しと今後の防衛力整備の在り方

報告書の大きな特徴は、日本が受動的な平和国家から能動的な「平和創造国家」へと成長するために、冷戦期に提唱され、継続されてきた「基盤的防衛力構想」の考え方を見直し、多様な事態が複合的に生起する「複合事態」への対応を念頭においた防衛力整備を提唱したことである。我が国が平和創造国家を目指す上では、平和活動や災害対応など外交

的・民生的役割に防衛力を更に積極的に活用することが不可欠であるため、我が国に対する限定的な侵略を拒否する役割に特化した「基盤的防衛力構想」は、既に有効でないと結論づけている。

上記の前提に立って、防衛力整備に当たっては、基盤的防衛力構想の名の下に、現在の安全保障環境の変化の趨勢からみて重要度の低い部隊、装備が温存されることがあってはならず、多様な事態が同時に又は継続的に生起する複合事態となる可能性を考慮し、そのような複合事態にまで対応し得る能力を目途とすべきと提言している。

(イ) 非核三原則

非核三原則に関して、当面、日本の安全のためにこれを改めなければならないという情勢にはないとしつつ、(非核三原則のうち「持ち込ませず」に関連し、)一方的に米国の手を縛ることだけを事前に原則として決めておくことは、必ずしも賢明ではないとしている。

(ロ) 日米同盟における役割分担の考え方

日米同盟における両国の役割分担については、自衛隊は米国との相互補完性の強化を目指すべきことを提案している。具体的には、米軍の空母部隊が日本防衛のために展開する場合、自衛隊の対潜水艦戦の機能や米国が不足している機雷掃海の機能を提供することを挙げている。また、これまで日本が自らの負担を避けてきた危険地帯からの非戦闘員の退避活動や、弾道ミサイル警戒中の僚艦への護衛などについては、これまでの「一方的補完」関係を改め、日本側として任務を担うべき分野がないか、我が国自身が検討するとともに、日米間の協議の場で議論していくべきとしている。

(ハ) 離島・島嶼部への自衛隊部隊の配備の必要性

離島・島嶼の安全確保は我が国固有の領土及び主権的権利の保全という主権問題であり、こうした地域への武力攻撃を未然に防止するためには、平素からコストをかけて動的抑止力を機能させることが重要としている。そのためには、自衛隊による平素からの周辺海・空域における警戒監視等の強化に加え、離島地域に自衛隊の新たな配置を図る必要があると指摘している。

(ニ) 武器輸出三原則等の見直しの必要性

日本の防衛生産・技術基盤をめぐる行き詰まりを打破するため、従来の発想を捨て、国内で維持すべき生産・技術分野について官民が共通の認識を持った上で、歩調を合わせて重点投資を行う、「選択と集中」が必要となるとしている。そして、その「選択と集中」に当たっては、従来の方式である「国産」、「輸入」に、「国際共同開発・共同生産」という「第三の道」も選択に加える必要があるとし、武器輸出三原則等の見直しを提言している。

(ホ) 集団的自衛権の憲法解釈変更の検討の必要性

現状及び近い将来において、日米安全保障体制をより一層円滑に機能させていくために

は、自衛権行使に関する従来の政府の憲法解釈について改善すべき点があると指摘している。報告書では、日米共同オペレーションに従事する米艦にゲリラ的攻撃が仕掛けられた場合、弾道ミサイル防衛について、日本のイージス艦がハワイ等米国領土に向かう弾道ミサイルを打ち落とす場合、従来の憲法解釈では認められていないことを例示し、これらについて、政府が責任を持って正面から問題に取り組み、事前に結論を出し、平素から準備できる状態にするよう促している。

(†) 国際平和協力実施の枠組みの見直し

現在の我が国の国際平和協力は、PKO参加五原則に基づいて行われているが、脆弱国家や破綻国家における紛争の場合、参加する必要性が認められ、能力的に参加が可能でも、形式的に基準（五原則の停戦合意の存在等）に合致しないために参加が許されないケースが出てくる可能性があり、平和創造国家として日本が応分の貢献を行う上で障害となると指摘している。また、多機能型PKOに参加する場合、文民や民生活動に従事する軍人も多数参加することから、文民等の護衛やPKOに参加している他国の活動に対する後方支援も自衛隊の任務として当然認めるべきだとしている。こうした点は、国際的な常識や基準に照らし合わせて、必要であれば従来の憲法解釈の変更も必要と提言している。

さらに、国際平和協力活動に関する基本的な性格を持つ、包括的かつ恒久的な法律を持つことが極めて重要であると指摘している。

(3) 報告書の評価

本件報告書に対する政府等のコメントは公式には公表されていないが、主たる論点について新聞論調を取りまとめると以下のとおり。

ア 全般的評価

「新しい安全保障と防衛力に関する懇談会」が提出した報告書の内容は、昨年、自民党政権下の有識者懇談会が取りまとめた報告書と似通った内容にとどまり、継続性が重視された形となっていると指摘がある。また、民主党内では、離島への自衛隊配備などには前向きな意見がある一方、集団的自衛権の解釈見直しなどには否定的な声が強いため、報告書の内容が、年内に策定される「防衛計画の大綱」にどの程度反映されるかについても焦点としている。

イ 「基盤的防衛力構想」の脱却について

「基盤的防衛力構想」の脱却について、冷戦終結を経た現在、本格的な武力侵攻は当面想定されなくなったため、「独立国としての必要最小限の基盤的防衛力」を保有するとの名目で「重要度が低い部隊、装備が温存されてはならない」との報告書の指摘を妥当とする意見がある。

一方、脅威には軍事力で対抗するという「力の理論」が、報告書のあちこちに顔をのぞかせている点に危惧を表明する意見もある。具体的には、相手の脅威に応じた防衛力整備

は、軍備競争や摩擦の拡大につながるとの観点から、政府が年末に作成する「防衛計画の大綱」の作成に当たっては慎重な検討を求めるものである。

ウ P K O参加五原則の見直しについて

P K O参加五原則の見直しについては、報告書が示すとおり、日本が自国の平和のみならず、世界平和に積極的に貢献すべきであることは論をまたないが、報告書が提言するP K O参加五原則の見直しやP K Oに参加する他国要員の警護や他国部隊の後方支援もできるよう憲法解釈を見直す必要については、憲法の根幹であり、慎重を期すべきであるとの意見がある。

エ 武器輸出三原則等の見直し

武器輸出三原則等の見直しについて、日本の防衛産業は部品・技術のやり取りを伴う外国企業との共同開発・生産に加われず、日本の装備品の価格は割高になっているため、防衛の技術力向上のためにも禁輸の一部緩和は妥当とする意見がある一方、防衛産業の育成と引き換えに「平和国家の基本理念」の柱とされてきた三原則を放棄することについて、慎重な意見もある。

3 自衛隊の国際平和協力活動の現状

(1) 国際平和協力業務

国際平和協力業務とは、1992年に制定された「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」(国際平和協法力)に基づき、海外で行われる業務のことをいう。

国際平和協法力に基づき国が実施する国際平和協力業務は、国連平和維持活動(P K O)、人道的な国際救援活動及び国際的な選挙監視活動を対象とする。現在自衛隊が活動中のものは、の国連平和維持活動に対する協力で、(ア)ゴラン高原の国連兵力引き離し監視隊(U N D O F)への輸送部隊と司令部要員の派遣(1996年2月～)、(イ)国連ネパール政治ミッション(U N M I N)への軍事監視要員の派遣(2007年3月～)、(ウ)国連スーダンミッション(U N M I S)への司令部要員の派遣(2008年10月～)、(エ)国連ハイチ安定化ミッション(M I N U S T A H)への施設部隊と司令部要員の派遣(2010年2月～、瓦礫の除去、整地、道路補修等に従事)並びに(オ)国連東ティモール統合ミッション(U N M I T)への軍事連絡要員の派遣(2010年9月～)の5件である。

一方、2010年1月より国連から要請のあった国連スーダンミッション(U N M I S)の輸送支援としてのヘリ部隊派遣については、同年7月、政府は輸送ヘリの現地輸送や現地での運用に伴う問題等から部隊の派遣を断念した。

なお、2010年4月10日から17日までの間、アフリカP K Oセンターの能力強化に取り組むため、アフリカ紛争解決平和維持訓練カイロ地域センター(C C C P A)に自衛官が講師として派遣された。

(2) 国際緊急援助活動

国際緊急援助活動とは、「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」に基づき、海外の地域、特に開発途上地域における大規模災害の発生に際し、被災国政府等の要請に応じて、救助活動や医療活動等を実施するものをいう。

最近では、2010年1月にハイチ共和国で発生した地震に際し、約100名の自衛隊医療援助隊等が派遣された。また、同年7月下旬からのパキスタン・イスラム共和国における大規模な洪水被害に関し、約200名の国際緊急航空援助隊が派遣され、ヘリコプター6機による被災地での人員・物資の輸送活動等を続けている。

4 日米安全保障体制の現状

(1) 米軍再編と在日米軍の兵力構成見直し

ア 在日米軍再編協議と普天間飛行場移設問題

(ア) 再編実施のための日米のロードマップ

2006年4月、在日米軍再編問題の最大の課題ともいえる普天間飛行場の移設問題について、政府（小泉内閣）と受入先の名護市等との間で、「普天間飛行場代替施設の建設に係る基本合意書」等が締結された。これらを受けて、同年5月1日に「2+2（日米の外相・防衛相）」会合が開催され、日米両政府は、在日米軍の再編について最終合意に達し、その内容と実施日程を定めた「再編実施のための日米のロードマップ」（以下「ロードマップ」という。）を発表した。このロードマップでは在日米軍再編に要する費用総額は明示されなかったが、在沖縄海兵隊のグアム移転に要する費用について、施設及びインフラの整備費算定額102.7億ドルのうち60.9億ドル（このうち直接的財政支出は28.0億ドル）を日本側が分担するとして同年4月の日米防衛相会談の合意が確認された（この合意についての日米協定¹の承認案件が、2009年の第171回国会に提出されたが、同年5月、参議院において否決されたため、衆議院議決の優先原則によって、承認された。）。

ロードマップの主な内容は、次のとおりである。

	項目	内容	日程
沖縄	普天間飛行場代替施設	名護市辺野古崎に代替施設を建設。2本のV字型滑走路を設置	2014年までに完成
	普天間飛行場所 属KC-130空中給油機	司令部や整備施設を岩国飛行場に 移転、ローテーションで鹿屋基地等に展開	
	在沖縄海兵隊	約8,000名の第3海兵機動展開部隊要員とその家族約9,000名のグアムへの移転	2014年までに移転
	土地の返還	普天間飛行場、那覇港湾施設、キャンプ桑江、キャンプ瑞慶覧等の返還を検討	2007年3月までに計画作成、嘉手納以南の返還は、海兵隊のグアム移転完了後

¹ 「第三海兵機動展開部隊の要員及びその家族の沖縄からグアムへの移転の実施に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定」

沖縄以外	キャンプ座間	在日米陸軍司令部の改編	2008 米会計年度までに実施（実施済）
		陸上自衛隊中央即応集団司令部の移転	2012 年度までに移転
		相模総合補給廠の一部返還	
	横田飛行場及び空域	共同統合運用調整所の設置	
		航空自衛隊航空総隊司令部（府中市）及び関連部隊の移転	2010 年度に移転
		米軍が管制する横田空域の一部返還	2006 年 10 月までに返還される空域を特定。2008 年 9 月までに返還実施（実施済）
	岩国飛行場	厚木飛行場の空母艦載機を移駐	2014 年までに完了
		恒常的な空母艦載機離発着訓練施設の選定	2009 年 7 月又はその後の出来るだけ早い時期
	米軍嘉手納、三沢、岩国各飛行場の訓練	航空自衛隊千歳、三沢、百里、小松、築城、新田原各基地の移転訓練に参加	2007 年度からの共同訓練に関する年間計画を作成。必要に応じ 2006 年度の補足的計画が作成され得る（実施済）
	ミサイル防衛	弾道ミサイル防衛用移動式レーダー（Xバンドレーダー）を航空自衛隊車力分屯基地に配備	2006 年夏までに必要な措置や米側負担による施設改修を実施（実施済）

(イ) ロードマップ後の動き

次いで、政府（小泉内閣）は 2006 年 5 月に、「在日米軍の兵力構成見直し等に関する政府の取組について」を閣議決定して、在日米軍再編に関する措置を政府としての確かつ迅速に実施していくこと等を明らかにした。同年 8 月には、同閣議決定に基づき、普天間飛行場代替施設の具体的な建設計画、安全・環境対策及び地域振興について、政府、沖縄県及び関係地方公共団体の間で協議を行うため、「普天間飛行場の移設に係る措置に関する協議会」が設置された。同協議会の場等において、地元側は、日米が合意した代替施設建設予定地を沖合に移動する修正を求めた。

(ウ) 鳩山内閣発足後の動き

2009 年 8 月 30 日総選挙の民主党マニフェスト²及び 9 月 9 日の民主党、社会民主党及び国民新党の連立協議の合意³は、「米軍再編や在日米軍基地のあり方についても見直しの方向で臨む」とした。一方、鳩山内閣発足後、来日したゲーツ米国防長官他米側要人は日本側に対して、普天間飛行場代替施設を含む日米合意（ロードマップ）の実施を求めた。

日米間では、普天間飛行場の代替施設についての検証作業に関する日米の閣僚級のワーキング・グループが設置され、日本側岡田外務大臣、北澤防衛大臣ほか、米側ルース駐日

² 「日米地位協定の改定を提起し、米軍再編や在日米軍基地のあり方についても見直しの方向で臨む」（民主党マニフェスト 7-51）

³ 「…沖縄県民の負担軽減の観点から、日米地位協定の改定を提起し、米軍再編や在日米軍基地のあり方についても見直しの方向で臨む」（「連立政権樹立に当たっての政策合意」9 .）

米国大使他が出席し、2009年11月17日に第1回会合を、12月4日に第2回会合を開催した。

また、鳩山内閣は、普天間飛行場移設問題について、県外・国外を含め具体的な移設先を検討するための与党実務者による協議機関「沖縄基地問題検討委員会」(委員長：平野官房長官)を、12月28日に設置した。同委員会は、8回開催され、ロードマップで示された代替施設案が決定された経緯に関する検証などを行うとともに、いわゆる「ゼロベース」で幅広い検討を行った。

このように、日米間や政府・連立与党内で様々な検討を行った結果、2010年5月23日、鳩山総理大臣は、仲井眞沖縄県知事に対し、代替施設の場所を辺野古周辺と表明した。

(I) 「2 + 2」の「共同発表」とその後の動き

地元理解は得られていない状況であったが、日米関係においては、同年5月28日に「2 + 2」の「共同発表」が公表され、普天間飛行場代替施設をキャンプ・シュワブ辺野古崎地区及びこれに隣接する水域に設置する意図を確認するとともに、様々な沖縄の負担軽減策について、具体的な措置をとっていくことで米国と合意し、普天間飛行場の代替の施設の位置、配置、工法などの詳細については、同年8月末までの日米両政府の専門家による検討を経て、次回の「2 + 2」までに検証・確認を完了させることとされた(同日、上記共同発表によって補完されたロードマップの具体的な措置を実施していくとの政府方針を確認する閣議決定が行われた。)

専門家会合では、ロードマップで合意されていたV字案に加え、滑走路を1本とする「I字案」が検討され、8月31日、「普天間飛行場の代替の施設に係る二国間専門家検討会合の報告」が公表された。同報告は、1案に絞り込むことはせず、安全性、運用、騒音と地元への影響、環境、工期及び経費の観点から両案を比較するにとどめた。

(参考) V字案とI字案の比較(要点のみ)

安全性：両案とも安全性の水準を満たす。計器飛行の飛行経路は、V字案では海上を通る一方、I字案では北東からの進入経路は地上を通る。

運用：運用上の処理能力等は両案とも所要を満たす。

騒音：I字案では、北東からの計器飛行での進入路が、地上を通る。

環境：I字案はV字案より海面埋立面積が約40ha、埋立土量が約210万 m^3 少ない。

工期：V字案の完成予定次期はI字案より約4ヶ月早い(I字案は新規設計及び環境評価の修正を要するため)。

経費：I字案は埋立土量が少ないため、V字案より約3%低減。

沖縄県では、9月12日、名護市議会選挙の投開票が行われ、移設反対を掲げる稲嶺名護市長の支持派が過半数を占めた。11月28日には、沖縄県知事選挙が予定されている。

(オ) グアム移転問題

ロードマップで合意された在沖縄海兵隊のグアム移転は、普天間飛行場移設と密接に関連しているが、普天間飛行場移設に関し日本政府が地元沖縄との問題を抱えている一方で、米国政府は海兵隊のグアム移転に関し、新たな問題を抱えている。

2010年7月27日、米国防総省は、沖縄駐留海兵隊のグアム移転に関する環境評価書の最終版を公表したが、グアムの上下水道等のインフラ整備が、基地建設や海兵隊移転の速度に追いつかない等の問題点を指摘し、日米政府が合意した2014年の移転完了期限に間に合わない可能性を示唆している。これら状況も受けて、米議会は上院・下院とも、2011会計年度のグアム移転関連予算案の大幅な削減を関係委員会で可決している（今後上下両院案の調整後決定）。

イ 駐留軍等の再編の円滑な実施に関する特別措置法

抑止力を維持しつつ地元の負担を軽減するとの方針の下、在日米軍の再編を促進するための法整備として、10年間の時限立法「駐留軍等の再編の円滑な実施に関する特別措置法」が2007年5月に成立した。

その骨子は、再編関連特定周辺市町村に係る措置（再編により地元住民の負担が増加する再編関連特定防衛施設の周辺市町村に対する新たな交付金の交付）再編関連振興特別地域に係る措置（当該地域の振興を図るため再編関連振興特別地域整備計画に基づく事業に要する経費に係る国の負担・補助割合の特例等）在沖縄米海兵隊のグアム移転を促進するため必要となる国際協力銀行の業務の特例、及び駐留軍等労働者に係る措置、となっている。

再編関連特定防衛施設及び再編関連特定周辺市町村は、2007年10月から防衛大臣により順次指定され、2008年10月28日、予定されていた39市町村すべての指定を終え、交付金の交付等が順次行われている。

(2) 在日米軍駐留に係る諸問題

ア 日米地位協定とその見直し問題

日米地位協定は、日米安全保障条約第6条に基づき、我が国に駐留する米軍による我が国における施設・区域の使用と我が国における米軍の地位について規定したものであるが、1960年に安保条約とともに発効して以来、改定は行われていない。

同協定は、米軍人の刑事裁判手続等について定めているが、特に1995年の在沖米海兵隊員等による少女暴行事件以降、見直し（改正）を求める声が強くなった。このような状況に対し、政府（村山内閣）は、日米地位協定そのものの見直しではなく、その運用改善について、米側と協議し、殺人又は強姦の凶悪犯罪では日本が被疑者の起訴前の引渡しを求めれば、米側は拘禁の移転について好意的な考慮を払うことなどを内容とする「刑事裁判手続に係る日米合同委員会合意」を取り決めた。これ以降、従来の政府は、協定そのものの見直しではなく、その時々の問題について運用の改善により機敏に対応していくことが合理的であるとの認識から、逐次米側と協議し、運用の改善を行ってきた。

しかしながら、刑事裁判手続についての運用改善が依然不十分であるとして、日米地位協定そのものの見直しを求める声が強い。また、米軍施設・区域をめぐる環境問題について、環境保全条項の新設や環境問題に関連する条項の見直しを求める声も寄せられている。

前述((1)ア(ウ)の民主党マニフェスト及び連立協議の合意においては、日米地位協定改定の提起が盛り込まれている。

イ 在日米軍駐留経費負担問題と特別協定

我が国は、日米地位協定第 24 条により、駐留米軍に対して負担をかけることなく、施設・区域を提供する義務を負っている。このため、国有地の提供を行い、公有・私有地の借料等を負担してきた。また、同協定の範囲内であるとして、1978 年度から、駐留軍労働者の労務費の一部(福利費等)の負担を開始し、翌 1979 年度以降、在日米軍の施設・区域内に隊舎や家族住宅の建設を行っている。さらに、1987 年度からは、特別協定を締結して、駐留軍労働者の基本給等や訓練移転費、光熱水料等の負担を行っている(1978 年度以降のこれら経費負担に対して、「思いやり予算」という呼称が用いられることがある。) 在日米軍駐留経費負担に係る 2010 年度予算 1,881 億円、2011 年度予算概算要求額は 1,859 億円(両者とも歳出ベース)。上記経費負担に加え、政府は、在日米軍施設・区域の周辺地域における生活環境などの整備のための措置や駐留軍労働者の離職者対策等も行っている。また、米軍施設・区域が所在する市町村に対して、固定資産税の代替である基地交付金などを交付している。

2007 年 12 月、政府(福田内閣)は、2008 年度から 2010 年度までを対象とする新たな特別協定をほぼ現状維持で米側と基本合意した。同協定は、福利厚生施設に勤務する労働者の給与まで労務費の負担に含まれることなどについて、野党の理解が得られず、参議院で不承認となったが、衆議院議決の優先原則によって、2008 年 4 月、国会承認された。

鳩山政権となって 2009 年 11 月に行われた事業仕分けにおいて、駐留軍等労働者の給与水準(労務費)について、今後の見直しを求められた。また、2010 年 5 月 28 日に公表された「2 + 2」の「共同発表」(上記((1)ア(I))において、「日本国内及びグアムにおいて整備中の米国の基地に再生可能エネルギーの技術を導入する方法を、在日米軍駐留経費負担(HNS)の一構成要素とすることを含め、検討する」ことが合意された。また、今後の政府の課題として 2010 年度末で失効する現行の特別協定に代わる次期特別協定についての対米交渉が挙げられる。

5 我が国近海における中国艦艇等の活動

(1) 活動の概況

近年、中国は海洋における活動を活発化させており、我が国近海においても、2004 年 11 月に、中国海軍の原子力潜水艦が国際法違反となる我が国領海内での潜没航行を行ったほか(我が国は自衛隊法に基づく「海上警備行動」を発令)、何らかの訓練や情報収集活動を行っていると考えられる海軍艦艇や、我が国排他的経済水域(EEZ)での海洋調査とみられる活動を行う海軍艦艇や政府船舶が確認されている。

2005年9月には、東シナ海の檜(天外天)ガス田付近を、ソブレメンヌイ級駆逐艦1隻を含む計5隻の艦艇群が航行し、その一部が同ガス田の採掘施設を周回したことが確認されている。

2008年10月には、中国のソブレメンヌイ級駆逐艦など計4隻の海軍艦艇群が津軽海峡を通過して太平洋に進出し(中国海軍の戦闘艦艇による津軽海峡通過が確認されたのは初)その後太平洋を南下した後、沖縄本島と宮古島の間を通過して、我が国を周回する航行を行った。また、同年11月には、最新鋭のルージュウ級駆逐艦など計4隻の海軍艦艇群が沖縄本島と宮古島の間を通過して太平洋に進出する航行を行った。さらに、同年12月には、中国の国家海洋局の海洋調査船2隻が尖閣諸島付近の我が国領海における徘徊・漂泊といった国際法上認められない航行を行う事案が発生している。

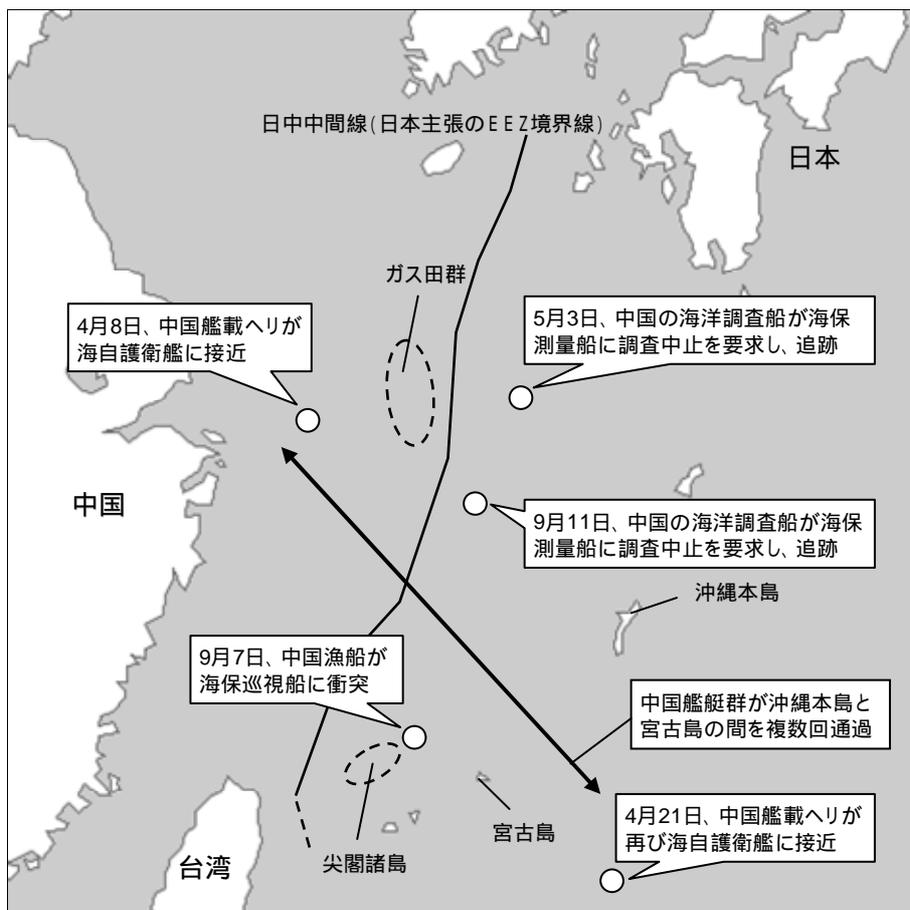
また、米国に対しても、2006年10月に、沖縄近海と伝えられる国際水域において、中国のソン級潜水艦が米空母キティホークの近傍に浮上する事案が発生している。

(2) 2010年における活動の状況

2010年に入ってから、3月にルージュウ級駆逐艦など計6隻の艦艇群が沖縄本島と宮古島の間を通過して太平洋に進出し、その後南シナ海に抜ける活動を行っている。次いで4月には、キロ級潜水艦2隻、ソブレメンヌイ級駆逐艦2隻などからなる計10隻の艦艇群が沖縄本島と宮古島の間を通過して沖ノ鳥島西方の海域に進出し、訓練などの活動を行っている。その際、これらの艦艇を監視していた海上自衛隊の護衛艦に対して、中国海軍の艦載ヘリが2度近接飛行を行っている。こうした飛行は安全航行上危険であり、また、同様の行為が繰り返されたことから、政府は外交ルートを通じて中国に対し抗議を行っている。

一方、海軍艦艇以外にも、5月には、中国の海洋調査船が、奄美大島沖の我が国排他的経済水域(EEZ)内において調査中であつた海上保安庁の測量船に対して、調査の中止を要求し、追尾するという事案が発生している。9月7日には、尖閣諸島付近の我が国領海内において、違法操業を行っていた疑いのある中国の漁船が、海上保安庁の巡視船と衝突した事案が発生し、次いで11日には、沖縄本島沖の我が国排他的経済水域(EEZ)内において、調査中であつた海上保安庁の測量船が、中国の海洋調査船により調査中止要求・追尾を受けるといふ事案が再び発生している。中国漁船と海上保安庁巡視船との衝突をめぐっては、中国漁船の船長を公務執行妨害の容疑で逮捕したことに対し、中国側が東シナ海の新ガス田開発の条約交渉の延期や日中間の閣僚級以上の交流の停止を発表するなど、大きな摩擦にまで発展する事態となつた(中国漁船の船長は処分保留のまま9月25日釈放)。

我が国近海における中国艦艇等の主な活動（2010年）



(出所) 新聞報道等を基に作成

(3) 活動の背景等

こうした中国海軍艦艇の活動の目的としては、長距離航海能力や遠方海域における作戦能力の向上などが挙げられる。また、中国が海軍力を増強し、その活動範囲を拡大している背景としては、経済発展を支える資源及びその輸送ルートの確保をはじめとする海洋権益の拡大を目指すとともに、防衛圏を拡大し、台湾有事など中国周辺の安全保障政策遂行のために米国の軍事的プレゼンスを遠ざける思惑などが指摘されている。さらに、中国が頻繁に活動を行っている東シナ海には、中国や台湾が領有権を主張している尖閣諸島や、日中間で懸念となっているガス田群が存在している。

我が国周辺海域における中国の主な動き

年月	中国の主な動き
2004年11月	・中国原子力潜水艦が我が国領海内を潜没航行
2005年9月	・ソブレメンヌイ級駆逐艦等5隻が、樫ガス田付近を航行
2008年10月	・ソブレメンヌイ級駆逐艦等4隻が、津軽海峡を通過（中国海軍戦闘艦艇として初）後、我が国を周回

11月	・ルージュウ級駆逐艦等4隻が、沖縄本島と宮古島の間を抜けて太平洋に進出
12月	・中国の海洋調査船2隻が、尖閣諸島周辺の我が国領海内に進入し、漂泊・徘徊
2009年 6月	・ルージュウ級駆逐艦等5隻が、南西諸島を通過し、沖ノ鳥島の北東の海域に進出
2010年 3月	・ルージュウ級駆逐艦等6隻が、沖縄本島と宮古島の間を抜けて太平洋に進出
4月	・キロ級潜水艦、ソブレメンヌイ級駆逐艦等10隻が、沖縄本島と宮古島の間を通過して沖ノ鳥島西方の海域に進出し、訓練等を実施(その際、艦載ヘリが海自衛護衛艦に対して近接飛行)
5月	・中国の海洋調査船が、奄美大島沖の我が国排他的経済水域(EEZ)内において調査中であった海上保安庁の測量船に対し、調査中止を要求し追尾
7月	・ルージュウ級駆逐艦等2隻が、沖縄本島と宮古島の間を抜けて太平洋に進出
9月	<ul style="list-style-type: none"> ・尖閣諸島付近の我が国領海内において、違法操業を行っていた疑いのある中国の漁船が、海上保安庁の巡視船と衝突 ・中国の海洋調査船が、沖縄本島沖の我が国排他的経済水域(EEZ)内において調査中であった海上保安庁の測量船に対し、調査中止を要求し追尾

内容についての問い合わせ先
 安全保障調査室 花島首席調査員(内線 68620)

国家基本政策委員会

国家基本政策調査室

所管事項の動向

1 「党首討論」導入の経緯

第 145 回国会において「国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律」(以下「国会審議活性化法」という。)が成立(平成 11 年 7 月 26 日)し、これに基づき、第 147 回国会の召集日である平成 12 年 1 月 20 日に衆参両院に常任委員会として国家基本政策委員会がそれぞれ設置された。

国会審議活性化法は、国会改革の一環として国会審議の在り方を見直そうとするもので、国家基本政策委員会の設置、政府委員制度の廃止、副大臣及び大臣政務官の設置の 3 点を主要な内容としていた。(資料 1 参照)

このうち、の国家基本政策委員会の設置については、平成 11 年 5 月、国会審議の活性化について検討を進めていた各党の実務者協議のメンバーが、イギリス議会を視察し、クエスチョンタイム(参考)の場において政治家同士の議論が活発に行われている実情を見聞したことを契機として、我が国においても、これにならった内閣総理大臣と野党党首間の討議(いわゆる「党首討論」)を実施することとした。その討議の場として衆参両院にそれぞれ常任委員会である国家基本政策委員会を設置し、その合同審査会において「党首討論」を行うこととなった。

(参考) イギリス議会のクエスチョンタイム

イギリス議会には、議員が政策課題や時事問題について政府に対し情報の開示や説明を求める手段として、口頭質問、緊急質問及び書面質問の 3 種類の質問制度が設けられている。クエスチョンタイムとは、このうち、本会議の場で議員が首相及び閣僚に答弁を求める「口頭質問(口頭答弁を求める質問 - Questions for oral answer)」の時間を指すものである。

イギリスのクエスチョンタイムは、1961 年(昭和 36 年)から導入されたものであり、下院本会議場において、月曜日から木曜日までの本会議の冒頭、与野党の議員による質問に対し各省大臣が順番に日を定めて答弁に立つ形で行われている。そのクエスチョンタイムの中でも「首相に対する質問時間(Prime Minister's Question Time)」(以下「首相質問」という)は、水曜日の正午から 30 分間行われるもので、その時々政策課題について野党党首を含む与野党議員と首相との間で議論が展開されている(次の「我が国の「党首討論」とイギリス議会の「首相質問」との主な相違点」の表を参照)。

我が国の「党首討論」とイギリス議会の「首相質問」との主な相違点

	日 本（党首討論）	イギリス（首相質問）
実施形態	国家基本政策委員会合同審査会（討議）	下院本会議（口頭質問）
議事整理	会長（衆・参の国家基本政策委員長が交代で務める。）	下院議長
日 時	週 1 回水曜日午後 3 時から 45 分間（ただし、総理が本会議又は予算委員会等に出席する週には開会しない。）	毎週水曜日正午から 30 分間（毎週必ず開会する。）
討 議 者	内閣総理大臣と野党党首	首相と 抽選で選ばれた 20 名の下院議員（実際に質問できるのは 10 名程度） 議長に指名された者 野党党首 首相が他の公務の日程の都合で出席できない場合は、代わりの者が答弁することもある。しかし、首相の欠席率は比較的低い。

2 仕組みと概要

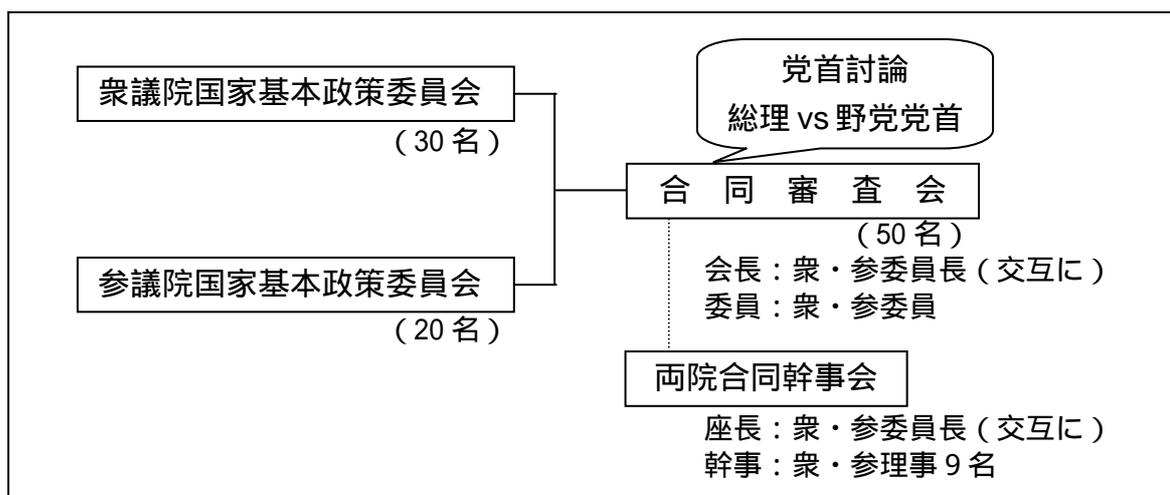
制度の導入に当たっては、まず、我が国の「党首討論」をどのような場で行うのがふさわしいのかが議論となった。

イギリス議会の「首相質問」は下院本会議で行われているが、我が国の場合、「党首討論」を行うためには、衆参の本会議で行うには議事手続上の制約があること、本会議場の形状もイギリスの下院の議場（対面ベンチシート）とは異なること、衆参合同で行う必要があること等から、これらの条件を満たすには、現行制度で規定されている衆参の常任委員会による合同審査会の形態で行うしかないということになったものである。

衆参の国家基本政策委員会は、国会法に規定された常任委員会であり、衆参の規則において「国家の基本政策に関する事項」を所管とし、委員数を衆議院 30 人、参議院 20 人とすることがそれぞれ定められている（資料 2 参照）が、「党首討論」の開催が本来の設置目的であることから、合同審査会という形態をとることが各党合意の中で確認された。

合同審査会（資料 3 参照）は、初期の国会において 10 数回程度開会されたが、衆参両院はそれぞれ独立して活動するのが原則であることから、昭和 24 年の第 6 回国会以降、「党首討論」の試行として行われた第 146 回国会予算委員会合同審査会まで開かれていなかったものである。

「党首討論」の仕組み図



3 合同審査会の運営

「党首討論」の具体的運営方法については、国会審議活性化法の制定後においても各党間で協議が続けられた。

この間、平成11年9月には、イギリス議会制度の調査のため衆参両院議員がロンドンに派遣され、クエスチョンタイムを始めとする議会制度の実情調査が行われた。また、本制度の実施に先立ち、第146回国会において、予算委員会合同審査会の場で、試行的に2回にわたって「党首討論」が行われた。

それらを踏まえ、衆参の各党代表者による「新制度に関する両院合同協議会」において協議が進められた結果、平成12年1月に「国家基本政策委員会等の運用等、国会審議のあり方に関する申合せ」が行われ、衆参・与野党国会対策委員長会談で確認された。

さらに、この政党間申合せを国会の正規の機関として確認し国家基本政策委員会のルールとする必要があったことから、合同審査会の運営についての協議機関として設置された両院合同幹事会において、平成12年2月16日、「国家基本政策委員会合同審査会の運営についての申合せ」(以下「運営申合せ」という。)が決定された。なお、「運営申合せ」については、その見直し条項に基づき、第156回国会の両院合同幹事会において、討議時間を40分から45分に拡大する、開会回数を増やすよう与野党ともに努めるなどの変更が行われた。また、第171回国会の両院合同幹事会において、合同審査会の傍聴についての申合せが合意された。

4 運営申合せの概要

(1) 野党党首

総理と討議を行う野党党首は、「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」の党首であるとされている。

会派別所属議員数（平成22年 9月28日現在）

衆議院		参議院	
会派名	所属議員数	会派名	所属議員数
民主党・無所属クラブ	306	民主党・新緑風会	106
自由民主党・無所属の会	116	自由民主党	83
公明党	21	公明党	19
日本共産党	9	みんなの党	11
社会民主党・市民連合	6	日本共産党	6
みんなの党	5	たちあがれ日本・新党改革	5
国民新党・新党日本	4	社会民主党・護憲連合	4
たちあがれ日本	3	国民新党	3
国益と国民の生活を守る会	2	各派に属しない議員	5
無所属	5		
欠員	3	欠員	0
計	480	計	242

(2) 討議

合同審査会においては、「当該内閣の基本政策と各党の基本政策及び時々的重要テーマ」について「総理と野党党首が相互に議論を展開するもの」とし、「国家の基本政策を審議する委員会にふさわしい内容のもの」とするとされている。

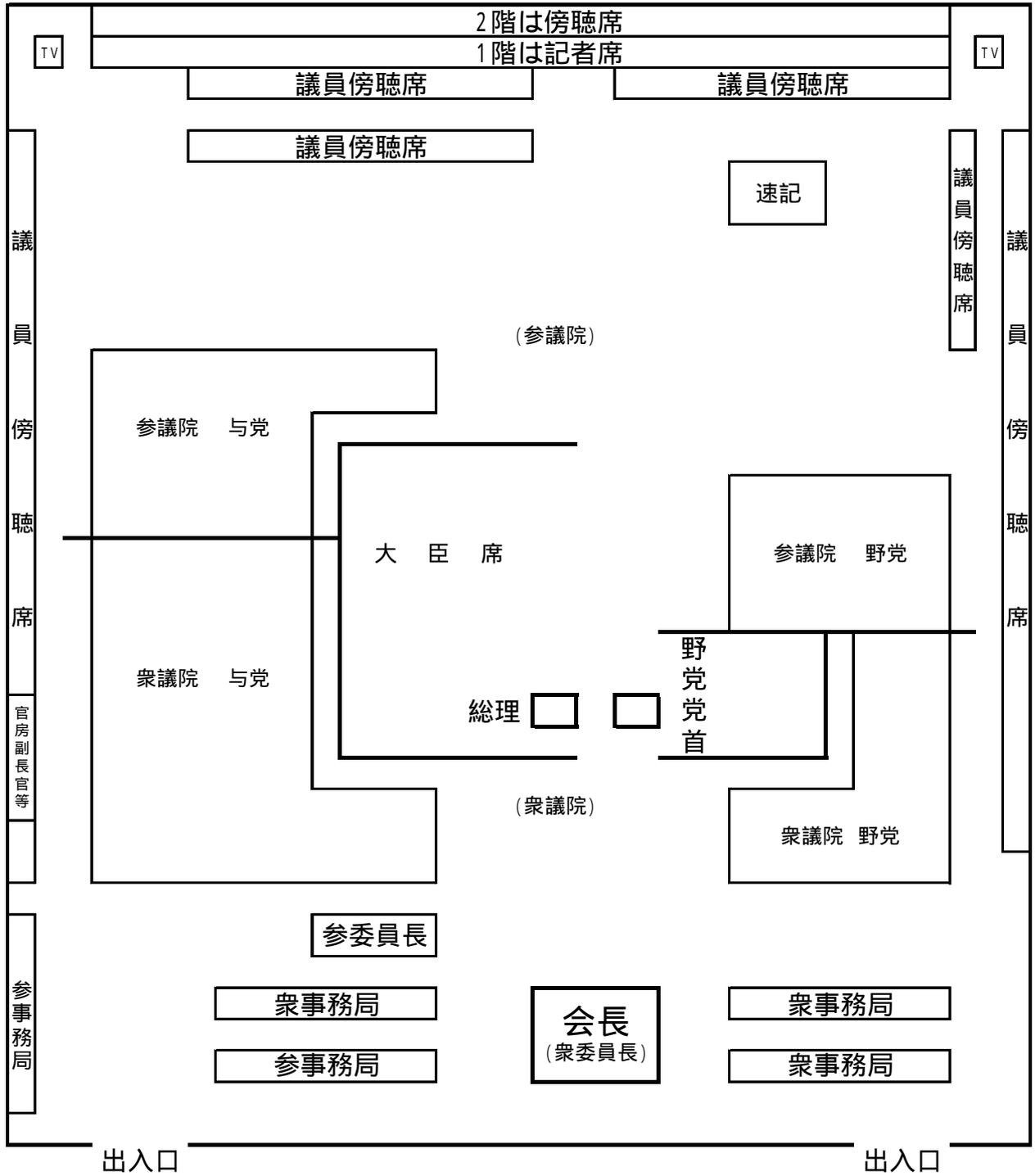
(3) 開会日時

合同審査会は、「会期中、週 1 回 45 分間（当初は 40 分間）水曜日午後 3 時から開会する。ただし、総理が、衆議院又は参議院の本会議、予算委員会若しくは重要広範議案審査の委員会に出席する週には、開会しない。また、閉会中には開会しない。」こととされている。

(4) 会長及び開会場所

合同審査会の会長は、衆参の国家基本政策委員長が交互に務めるものとし、開会場所は、衆参第 1 委員(会)室を交互に使用し、会長の属する議院において開会することを原則とする。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。また、委員席の配置は、与党と野党との対面方式とすることとされている（次頁（参考）参照）。

(参考) 党首討論配置図(衆議院第1委員室)



参議院国家基本政策委員長が会長の際は、配置が異なる。

(5) 配分時間

45 分間（当初は 40 分間）の各党時間配分については、野党間で調整することとされている。

(6) 発言通告

野党党首は、発言の項目・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こととされている。

5 主な討議内容

国家基本政策委員会の所管事項は、「国家の基本政策に関する事項」であることから、党首討論のテーマは、国の政策すべてを網羅しており、非常に広範囲にわたっている。

第 174 回国会（常会）における鳩山内閣総理大臣（当時）と野党党首の主な討議内容は、以下のとおりである。

討 議 内 容	発 言 者
1 国会関係	
(1) 政治資金規正法違反問題	
鳩山内閣総理大臣の実母からの資金提供に関し、国民の「納税がばかばかしい」との反応に対する徴税の責任者としての見解	谷垣禎一君（自民）
元秘書も含めて秘書が 3 人も逮捕された小沢民主党幹事長に対して、説明責任を果たすように言う必要性	谷垣禎一君（自民）
労働組合の違反行為が繰り返されていることから、民主党として労働組合に指示を徹底させる必要性	谷垣禎一君（自民）
(2) 政治倫理	
政治不信を払拭するために、政治家の監督責任の強化及び企業・団体献金の禁止について協議機関を設け、与野党で協議する必要性	山口那津男君（公明）
政治資金問題、郵政改革の閣内不一致、国家公安委員長の危機管理の欠如等、現内閣に関するこれらの問題について、鳩山内閣総理大臣の認識	山口那津男君（公明）
企業・団体献金の全面禁止の実現についての自民党総裁としての見解	鳩山内閣総理大臣
2 行財政改革関係	
(1) 財政運営	
徹底的に行政の無駄を省くことで財源を確保し、消費税を 4 年間は引き上げないという考えに変更のないことの確認	谷垣禎一君（自民）

無駄を省くことだけでマニフェストの目標を達成できるのかとの懸念や消費税の議論を求める声も閣内にあることから、民主党のマニフェストの基本構造に対する疑念	谷垣禎一君（自民）
(2) 郵政改革	
鳩山内閣における郵便貯金預入限度額の 2,000 万円への引上げ方針とこれまでの民主党の方針との整合性	山口那津男君（公明）
3 外交・安保関係	
普天間基地移設問題	
鳩山内閣総理大臣の移設先に関する腹案について、現行案よりはるかに優れているとの認識の有無及び 2014 年までに普天間基地の危険を軽減できる可能性	谷垣禎一君（自民）
徳之島の住民に不安を与えていることを踏まえ、徳之島が移転候補地であるか否かを明確にする必要性	谷垣禎一君（自民）
政権内の合意、地元の理解、米国の理解を得た上での 5 月末までの決着の決意の確認	谷垣禎一君（自民）
在沖縄米海兵隊が極東で果たしている役割から見て、沖縄に基地を置くことの地政学的重要性についての認識及びそれを踏まえてもなお県外移設を唱える鳩山内閣総理大臣の抑止力維持の意思の有無	谷垣禎一君（自民）
鳩山内閣総理大臣の発言が日本だけでなく米国も含めた周辺世界の情勢を混迷させていることについての認識	谷垣禎一君（自民）
この問題のために、核軍縮、核の不拡散、気候変動等の他の重要な課題の日米間の議論が進まないことについての認識	山口那津男君（公明）
本来真っ先に普天間基地の危険を除去しなければならなかったにもかかわらず、前政権のときに 13 年間も基地の移設を進められなかった理由	鳩山内閣総理大臣

なお、第 147 回国会から第 175 回国会までの開会状況は、資料 4 を参照されたい。

6 諸課題

(1) 野党党首として発言できる党・会派の基準の見直し等

運営申合せによると、野党党首として発言できる党・会派の基準は、「衆議院又は参議院において所属議員 10 名以上を有する野党会派」とされており、これを満たす野党会派は、9 月 28 日現在、自由民主党、公明党及びみんなの党である。

この点については、少数会派から、運営申合せの見直し、弾力的運用などが求められている。

(2) 開会回数の確保

運営申合せとの関係もあるが、最近は、開会回数が減ってきている。このため両院合同幹事会等においても、与野党ともに開会へ向けての努力を呼びかけるとともに、開会回数の増加の方策についての協議が行われている。

(3) 討議の在り方

前述のように、党首討論は、総理大臣と野党党首とが直接、国家の基本的な問題について丁々発止の議論を戦わせることにより、国会審議の活性化を図ることを目指して導入されたものであるが、現状は、従来の「質疑と答弁」という形から抜け切れていないとの意見が出されている。

運営申合せにも「相互に議論を展開する」こととされており、総理からも積極的な反論や逆質問を行うなどにより、他の委員会とは異なる、双方向の「討議」を期待する意見も多い。

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条関係)

この法律は、国会における審議を活性化するとともに、国の行政機関における政治主導の政策決定システムを確立するため、国家基本政策委員会の設置及び政府委員制度の廃止並びに副大臣等の設置等について定めるものとする。

第二 国家基本政策委員会の設置(第3条関係)

各議院に、常任委員会として国家基本政策委員会を設置するものとする。

第三 政府委員制度の廃止(第2条及び第4条関係)

一 国会における政府委員制度を廃止するものとする。

第五 副大臣等の設置等

一 副大臣及び副長官の設置(第8条関係)

1 内閣府及び各省に副大臣を、各大臣庁に副長官を置くものとする。

三 大臣政務官及び長官政務官の設置(第10条関係)

1 内閣府及び各省に大臣政務官を、各大臣庁に長官政務官を置くものとする。

資料2

国会法（抜粋）

第41条第2項 衆議院の常任委員会は、次のとおりとする。

13 国家基本政策委員会

第41条第3項 参議院の常任委員会は、次のとおりとする。

12 国家基本政策委員会

第44条 各議院の常任委員会は、他の議院の常任委員会と協議して合同審査会を開くことができる。

衆議院規則（抜粋）

第92条 各常任委員会の委員の員数及びその所管は、次のとおりとする。ただし、議院の議決によりその員数を増減し、又はその所管を変更することができる。

13 国家基本政策委員会 30人

1 国家の基本政策に関する事項

参議院規則（抜粋）

第74条 各常任委員会の委員の数及びその所管は、次のとおりとする。

12 国家基本政策委員会 20人

1 国家の基本政策に関する事項

資料3

常任委員会合同審査会規程（抜粋）

第1条 甲議院の常任委員会において、乙議院の常任委員会と合同審査会を開くことを決議したときは、甲議院の常任委員長は審査又は調査すべき件名及び理由を示して、乙議院の常任委員長に合同審査会を開くことを求めなければならない。

乙議院の常任委員会においてこれに同意したときは、その委員長から甲議院の常任委員長にその旨を通知する。

第3条 合同審査会は、両議院の常任委員長の協議に基づいて、両議院の常任委員又は各議院の常任委員会で選定された委員が合同してこれを開く。

前項の委員を選定する場合には、各議院の常任委員長又は理事は必ず合同審査会の委員にならなければならない。

第4条 合同審査会の会長は、各議院の常任委員長又は理事が協議してこれに当る。

第5条 合同審査会の初会の日時及び場所は、両議院の常任委員長が協議してこれを定め、その後の会議の日時及び場所は合同審査会がこれを定める。

資料4

第175回国会までの「党首討論」の開会状況一覧

年	国会回次	会期日数	開会回数	年間 開会回数
平成 12年	147回(常会)	135	6	8
	148回(特別会)	3	0	
	149回(臨時会)	13	0	
	150回(臨時会)	72	2	
13年	151回(常会)	150	5	7
	152回(臨時会)	4	0	
	153回(臨時会)	72	2	
14年	154回(常会)	192	3	5
	155回(臨時会)	57	2	
15年	156回(常会)	190	5	6
	157回(臨時会)	15	1	
	158回(特別会)	9	0	
16年	159回(常会)	150	2	5
	160回(臨時会)	8	0	
	161回(臨時会)	53	3	
17年	162回(常会)	200	3	5
	163回(特別会)	42	2	
18年	164回(常会)	150	2	4
	165回(臨時会)	85	2	
19年	166回(常会)	162	2	2
	167回(臨時会)	4	0	
	168回(臨時会)	113	0	
20年	169回(常会)	156	1	3
	170回(臨時会)	93	1	
21年	171回(常会)	198	2	2
	172回(特別会)	4	0	
	173回(臨時会)	40	0	
22年	174回(常会)	150	3	3
	175回(臨時会)	8	0	

第168回国会の会期は平成19年9月10日～平成20年1月15日。党首討論の開会日は平成20年1月9日のみ

内容についての問い合わせ先
 国家基本政策調査室 鈴木首席調査員(内線68640)

予算委員会

予算調査室

所管事項の動向

1 政権交代後の財政政策の概要

(1) 平成 22 年度予算

平成 21 年 9 月の政権交代後、鳩山内閣によって編成された平成 22 年度予算は、「いのちを守る予算」と位置付けられ、公共事業関係費を削減する一方で、子育て支援、雇用対策、医療・介護、環境・科学技術などの予算を確保するなどの「コンクリートから人へ」

政治が考え、政治が責任を持つ「政治主導の徹底」、行政刷新会議による事業仕分けの実施など「予算編成プロセスの透明化」の 3 つの変革を実行したとしている。

一般会計歳出予算総額は、過去最大の 92 兆 2,992 億円(対前年度当初予算比 4.2%増)のうち政策的経費である一般歳出は 53 兆 4,542 億円(同 3.3%増)である。一般会計歳入では、経済情勢の悪化で、租税及印紙収入が 37 兆 3,960 億円(同 18.9%減)となり、公債発行は 44 兆 3,030 億円(同 33.1%増)で、公債依存度は 48.0%となる一方、特別会計の積立金の活用などのその他収入は 10 兆 6,002 億円(同 15.8%増)となっている。歳出では、社会保障関係費(同 9.8%増)、文教及び科学振興費(同 5.2%増)、地方交付税交付金等(同 5.5%増)が増加しているのに対し、公共事業関係費(同 18.3%減)が大きく減っている。また、経済情勢の急激な変化に対応するために、経済危機対応・地域活性化予備費 1 兆円を計上するとともに、1 兆円の非特定議決国庫債務負担行為の限度額が設定されている。

平成 22 年度予算の編成過程では、税収の低迷への対応と国債発行額の抑制という観点から、衆議院選挙での民主党の公約実現のための財源確保が焦点となった経緯もあったが、子ども手当、高校の実質無償化、農業の戸別所得補償、高速道路の無料化(社会実験の実施)等の政策については実施に移された一方、揮発油税の暫定税率廃止については実質的に税率が維持されることになった。

平成 22 年度予算は、平成 22 年 1 月に国会に提出され、3 月に成立している。

(2) 事業仕分けの実施

平成 22 年度予算の編成過程では、政府に設置された行政刷新会議によって、各省から要求された事業の要否を判定する「事業仕分け」が実施された。事業仕分けは、公開の場で、外部の視点も取り入れて、対象となった事業に対し、「廃止」「予算計上見送り」「予算縮減」「事業見直し」などの判定を出すもので、その判定結果の予算への反映については、仕分けの結果は尊重されなければならないとした上で、最終的に閣僚の政治判断によるものとされた。また、事業仕分けの観点を、仕分けの対象とならなかった事業にも反映させる「横断的見直し」も行い、合わせて約 2 兆円(歳出削減額約 1 兆円、歳入確保額約 1 兆円)の財源を確保したとしている。

行政刷新会議では、平成 22 年度予算編成における事業仕分け(第 1 弾)に続き、平成

22年4月から5月にかけて、第2弾の事業仕分けを実施した。第2弾は、独立行政法人や政府系の公益法人が行う事業を対象としたもので、独立行政法人・公益法人において非効率・不要な事業が温存されていないかといった観点から事業仕分けを行い、第1弾と同様に横断的見直しも行っている。また、事業仕分けと同様に、各府省が自らの事業を点検する「行政事業レビュー」も行われている。横断的見直しを含む第2弾の事業仕分け結果及び行政事業レビューの結果は平成23年度概算要求に反映するとされている。

なお、平成22年10月には特別会計を対象とした第3弾の事業仕分けが予定されている。

(3) 平成21年度補正予算の見直し

麻生内閣が編成し、平成21年5月に成立した平成21年度第1次補正予算について、鳩山内閣は、これを見直し、無駄なものや、より有効な使い道があるものについては執行を停止して新たな政策の財源とする方針を示し（ただし、執行済みで地方自治体において地域活性化のために使われるものについては、地方への影響を考慮し、停止の対象外とした）平成21年10月16日に補正予算の見直し結果を取りまとめ、閣議決定を行った。それによると、補正予算の経済危機対策関係経費14兆6,987億円のうち、執行停止額・返還見込額は2兆9,259億円とされた。

執行停止となったものには、危機対応業務を円滑に行うための日本政策投資銀行の財務基盤強化1,237億円、最先端研究開発支援プログラム1,200億円、子育て応援特別手当1,101億円、緊急人材育成・就職支援基金3,534億円、農地集積加速化事業2,979億円、都市開発資金貸付金1,325億円、高速道路の4車線化事業2,613億円、住宅ローンの信用収縮対策等2,000億円などが挙げられる。

この執行停止額・返還見込額のうち、返納が平成22年度中になるものを除いた2兆6,969億円については、平成21年度第2次補正予算において、「明日の安心と成長のための緊急経済対策」の財源として使用された。

(4) 「明日の安心と成長のための緊急経済対策」と平成21年度第2次補正予算

日本経済は、平成20年9月のリーマンショック以降の世界的な経済情勢の悪化を受け、急速な落ち込みをみせたが、平成21年の半ば頃から持ち直しの動きがみられるようになっていた¹。しかし雇用情勢は依然として厳しい状況が続き、また平成21年11月の月例経済報告では「物価の動向を総合してみると、緩やかなデフレ状況にある」とデフレ状況であることを認定していた。このような経済情勢に対し、政府は、景気は最悪期を脱しているものの、なおも厳しい雇用情勢・大幅な供給超過にある需給ギャップ・緩やかなデフレ状況等の問題があり、経済成長の基盤は脆弱であるとして、「明日の安心と成長のための緊急経済対策」を平成21年12月8日に決定した。同対策は、現下の経済・雇用情勢への緊急対応と成長戦略への布石という2つの視点に基づき、「雇用」「環境」「景気」を柱とするほか、「生活の安心確保」や「地方支援」「『国民潜在力』の発揮」に取り組むものとなってい

¹ 平成21年6月の月例経済報告から景気判断に「持ち直し」の表現が用いられている。

る。

具体的には、雇用調整助成金の要件緩和、貧困・困窮者支援の強化、新卒者支援の強化等、家電エコポイント制度の改善、エコカー補助金の期限延長、住宅版エコポイント制度の創設等、景気対応緊急保証の創設、セーフティネット貸付等の延長・拡充、住宅税制の改正、現行高齢者医療制度の負担軽減措置、新型インフルエンザ対策の強化、地方公共団体によるきめ細かなインフラ整備等の支援等を行うとされた。対策の規模は国費で7.2兆円程度、事業費で24.4兆円程度とされている。

平成21年第2次補正予算は、「明日の安心と成長のための緊急経済対策」を実施するために必要な経費の追加等を行うとともに、経済状況の悪化による税収減への対応等を行うために編成されたもので、平成22年1月に国会に提出され、同月に成立している。

(5) 財政運営戦略

90年代以降、バブル経済崩壊後の累次の経済対策の実施、減税や景気低迷による税収の落込み、高齢化の進展等に伴う社会保障関係費の増大などにより、我が国の財政状況は急速に悪化している。平成22年度末には国・地方の長期債務残高は862兆円、対GDP比は181%に達する見通しとなっている。

財政関連指標 (単位:兆円、%)

年度	名目GDP		一般会計歳出		一般会計税収		公債発行額		公債依存度 (%)	公債残高		長期債務残高 (国+地方)	
	実数	伸び率	実数	伸び率	実数	伸び率	実数	伸び率		実数	対GDP比	実数	対GDP比
1998	503.3	2.0	84.4	7.5	49.4	8.4	34.0	84.2	40.3	295.2	58.7	552.8	109.8
1999	499.5	0.8	89.0	5.5	47.2	4.4	37.5	10.3	42.1	331.7	66.4	600.3	120.2
2000	504.1	0.9	89.3	0.3	50.7	7.4	33.0	12.0	36.9	367.6	72.9	645.9	128.1
2001	493.6	2.1	84.8	5.0	47.9	5.5	30.0	9.1	35.4	392.4	79.5	673.1	136.4
2002	489.9	0.8	83.7	1.3	43.8	8.6	35.0	16.6	41.8	421.1	86.0	698.1	142.5
2003	493.7	0.8	82.4	1.5	43.3	1.3	35.3	1.1	42.9	457.0	92.6	691.6	140.1
2004	498.5	1.0	84.9	3.0	45.6	5.3	35.5	0.4	41.8	499.0	100.1	732.6	147.0
2005	503.2	0.9	85.5	0.7	49.1	7.6	31.3	11.9	36.6	526.9	104.7	758.3	150.7
2006	510.9	1.5	81.4	4.8	49.1	0.0	27.5	12.1	33.7	531.7	104.1	761.1	149.0
2007	515.7	0.9	81.8	0.5	51.0	4.0	25.4	7.6	31.0	541.5	105.0	766.7	148.7
2008	494.2	4.2	84.7	3.5	44.3	13.2	33.2	30.7	39.2	545.9	110.5	770.4	155.9
2009	473.1	4.3	101.0	19.2	38.7	12.5	52.0	56.6	51.5	594程度	125	819程度	172
2010	475.2	0.4	92.3	8.6	37.4	3.5	44.3	14.7	48.0	637程度	134	862程度	181

(注1)名目GDPは2008年度まで実績。2009年度及び2010年度は「平成22年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」(平成21年1月22日閣議決定)による実績見込み及び見通し。

(注2)一般会計歳出、税収、公債発行額、公債依存度は2009年度まで決算、2010年度は当初予算。

(注3)公債残高、長期債務残高は年度末時点の金額。2009年度まで実績額、2010年度は当初予算ベース。

(内閣府及び財務省資料より作成)

このような財政状況に対し、政府は、財政健全化に向け、財政健全化目標や財政運営の基本的ルール等を定めた「財政運営戦略」を平成22年6月22日に閣議決定している。

「財政運営戦略」では、財政健全化目標について、(1)収支(フロー)目標として、国・地方の基礎的財政収支(プライマリー・バランス)に関し、遅くとも2015年度までに基礎的財政収支赤字の対GDP比を2010年度の水準から半減、遅くとも2020年度までに基礎的財政収支の黒字化(国単独の基礎的財政収支についても同様の目標)、(2)残高(ストック)目標として、2021年度以降、国・地方の公債等残高の対GDP比を安定的に低下させること、等が決められた。

財政運営の基本ルールでは、歳出増・歳入減を伴う新たな施策を行う場合は、原則と

して恒久的な歳出削減または恒久的な歳入確保措置によって安定的な財源を確保すること（ペイアズユーゴー原則）、国債発行額の縮減や国債依存度の引下げ、基礎的財政収支の改善など毎年度着実に財政状況の改善が図られるよう国の予算編成を行うこと、社会保障費のような構造的な増加要因である経費に対し、歳入歳出両面の改革により安定的な財源を確保すること、特別会計を含むすべての歳出分野で、無駄の排除を徹底し、思い切った予算の組替えを行うこと、地方公共団体に対し、財政運営の基本ルールに準じつつ財政の健全な運営に努めるよう要請するとともに、国は地方財政の自主的・安定的な運営に配慮し、地方財政の自律性を損なうような施策や地方公共団体に負担を転嫁するような施策を行わないこと等が定められた。

また、平成 23 年度～25 年度の各年度の予算編成の枠組みとなる「中期財政フレーム」を定め、国債発行額の抑制とそのため歳入・歳出両面での取組を盛り込んだ。具体的内容は以下のとおりである。

財政健全化目標の達成と財政健全化への積極的な姿勢を市場に示すことで市場の信頼を確保するため、平成 23 年度の新規国債発行額を平成 22 年度予算の水準（約 44 兆円）を上回らないようにし、それ以降の新規国債発行額も抑制する。

歳入面では、個人所得課税、法人課税、消費課税、資産課税等にわたる税制の抜本的改革の具体的内容を早急に決定し、財政健全化目標の達成に向けて必要な歳入を確保する。

歳出面で、平成 23～25 年度の「基礎的財政収支対象経費」（一般会計歳出から国債費・決算不足補てん繰戻しを除いたもの）の規模（「歳出の大枠」）を実質的に前年度当初予算の同経費の規模（約 71 兆円）以下に抑制し、歳出増につながる施策を新たに実施又は拡充する場合は、恒久的な歳出削減により財源を確保し「基礎的財政収支対象経費」を「歳出の大枠」の範囲内に抑制する。なお、歳出削減について過度に硬直的な対応となることがないように、税制改革等歳入面での取組と連携した対応を確保することが重要であり、経済・財政・社会保障の一体的強化策の実施等のため新たな制度改正による恒久的な歳入増が確保された場合等には、国債発行額の抑制に関する規律の範囲内で、恒久的な歳入確保の範囲内の金額を「歳出の大枠」の額に加算することができる。

内閣府では、「財政運営戦略」と、同じく 6 月に閣議決定した「新成長戦略」の参考として、「経済財政の中長期試算」²を行っている。これは、一定の想定を置いた上で、2 つの経済シナリオに基づき経済・財政の将来の動きを試算したものである。このうち経済成長率を保守的に設定した「慎重シナリオ」の場合、2010 年度時点で 30.8 兆円の赤字（対 GDP 比 6.4%）となっている国・地方合計の基礎的財政収支は、2015 年度（基礎的財政収支赤字半減の目標年次）で 21.8 兆円の赤字（対 GDP 比 4.2%）、2020 年度（基礎的財政収支黒字化の目標年次）で 21.7 兆円の赤字（対 GDP 比 3.8%）となっている。「新

² この試算は閣議決定の対象とはなっていない。

成長戦略」の目標とする経済成長率（名目3%、実質2%）を上回る成長が実現するとする「成長シナリオ」の場合では、2015年度で15.0兆円の赤字（対GDP比 2.7%）、2020年度で13.7兆円の赤字（対GDP比 2.1%）となっている。

2 平成23年度予算編成

(1) 平成23年度予算の概算要求組替え基準

平成23年度予算については、「財政運営戦略」の「中期財政フレーム」において、基礎的財政収支対象経費が平成22年度当初予算の規模（歳出の大枠：約71兆円）を実質的に上回らないこととするとされており、平成22年7月27日に閣議決定された「平成23年度予算の概算要求組替え基準について」において、歳出の大枠の中で予算を組み替えるための基準が定められた。

「平成23年度予算の概算要求組替え基準について」では、平成23年度予算を、「新成長戦略」を着実に推進し、元気な日本を復活させるための極めて重要な予算と位置付け、固定化している予算配分を、省庁を超えて大胆に組み替えることで、財政規律を維持しつつ、国民目線・国益に立脚した予算構造に改め、「新成長戦略」の目標とする経済成長や国民生活の質の向上を実現するとしている。定められた「組替え基準」の概要は以下のとおりである。

年金・医療等に係る経費については、できる限り合理化・効率化を図り、前年度予算額に高齢化等に伴う自然増（1兆2,500億円）を加算した額の範囲内で要求する。

地方交付税交付金等については、「財政運営戦略」に定める「中期財政フレーム」との整合性に留意しつつ要求する。

予備費（経済危機対応・地域活性化予備費を含む）については、前年度当初予算相当額を要求する。経済危機対応・地域活性化予備費の取扱いは今後の経済状況等を踏まえ予算編成過程で検討する。

基礎的財政収支対象経費から、年金・医療等に係る経費、地方交付税交付金等、予備費（経済危機対応・地域活性化予備費を含む）を除いたものを「総予算組替え対象経費」とし、高校の実質無償化、農業の戸別所得補償、高速道路の無料化については前年度当初予算相当額、総予算組替え対象経費のうち の経費を除いたものについては前年度当初予算相当額から10%を削減した額、の合計を概算要求枠として、その枠内で要求を行う。

デフレ脱却を含めた経済成長の実現、国民生活の安定・安全、「新しい公共」の推進など、元気な日本を復活させるための施策に予算の重点配分を行うため、1兆円を相当程度超える「元気な日本復活特別枠」を設ける。

総予算組替え対象経費の10%削減分を「要望」基礎枠とし、その枠内で「元気な日本復活特別枠」の「要望」を行う。

総予算組替え対象経費を10%以上削減する場合は、10%を上回った分の3倍の範囲内で「要望」基礎枠に加算して「要望」ができる仕組みとする。

「元気な日本復活特別枠」の配分については、外部の意見なども踏まえて政策の優先

順位付けを行う「政策コンテスト」を実施し、最終的には総理大臣の判断によって配分を行う。

国債発行額は平成 22 年度当初予算の発行額約 44 兆円を上回らないようにする。

予算編成の透明性強化の推進を着実に実行する。

(2) 平成 23 年度予算の概算要求額

各府省の要求・要望は 8 月末までに行われ、9 月 1 日にその取りまとめ結果が公表された。一般会計の概算要求額は 93 兆 8,020 億円、要望額は 2 兆 9,445 億円で要求額と要望額の合計は 96 兆 7,465 億円となった。

平成23年度一般会計概算要求額

所管	平成22年度 当初予算額	平成23年度 概算要求額	比較 増 減額
皇室費	65	64	1
国会	1,490	1,426	64
裁判所	3,232	3,226	6
会計検査院	178	175	3
内閣・内閣本府等	5,608	5,146	462
警察庁	2,705	2,338	368
総務省	185,936	184,839	1,097
(うち地方交付税交付金等)	174,777	175,497	720
法務省	6,798	6,227	571
外務省	6,572	5,841	731
財務省	12,928	11,866	1,062
文部科学省	55,926	49,720	6,206
厚生労働省	275,561	286,667	11,106
農林水産省	22,784	21,178	1,606
経済産業省	9,922	9,343	579
国土交通省	56,139	49,725	6,414
環境省	2,072	1,970	101
防衛省	47,903	43,446	4,457
経済危機対応・地域活性化予備費	10,000	10,000	-
予備費	3,500	3,500	-
小計(基礎的財政収支対象経費)	709,319	696,699	12,621
国債費	206,491	241,321	34,831
合 計	915,810	938,020	22,210
平成20年度決算不足補てん繰戻	7,182	-	7,182
総 合 計	922,992	938,020	15,028

(単位：億円)

(注1) 計数については、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合致しないものがある。

(注2) 地方交付税交付金等の概算要求額は、税収等について機械的試算を行い仮置きしたものである。

(注3) 各府省から要求・要望のあった金額をそのまま集計したものであり、精査の結果、金額の変動がありうる。

元気な日本復活特別枠「要望」

所管	要望額
内閣・内閣本府等	547
警察庁	258
総務省	399
法務省	670
外務省	646
財務省	1,394
文部科学省	8,628
厚生労働省	1,287
農林水産省	1,887
経済産業省	1,067
国土交通省	7,703
環境省	206
防衛省	4,755
合計	29,445

(単位：億円)

(財務省資料より作成)

3 追加経済対策

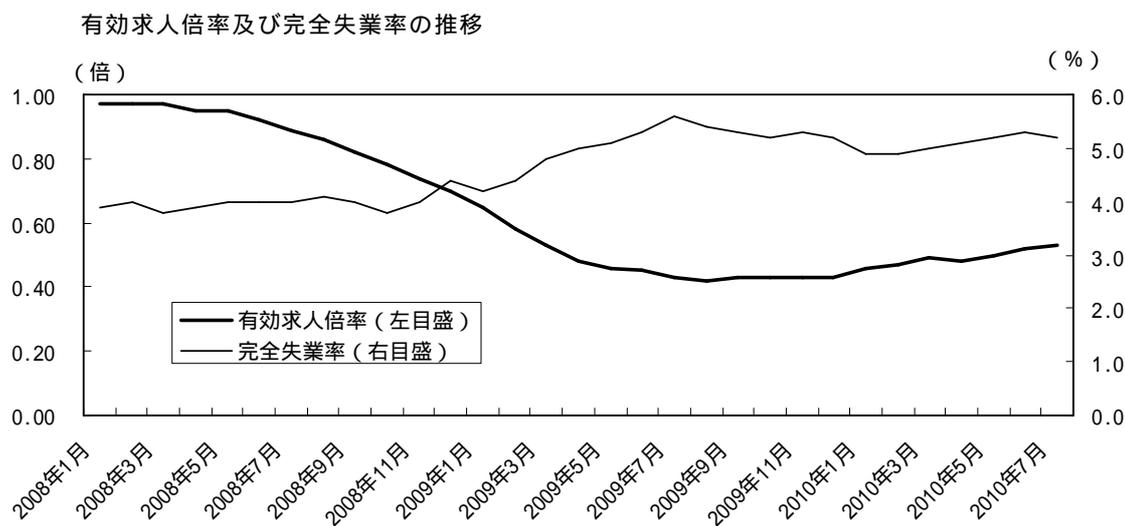
(1) 最近の景気動向と追加経済対策

平成 22 年に入ってから、月例経済報告の景気判断では「持ち直し」の表現が使われているが、雇用情勢は依然として厳しく(次頁図参照)、デフレ状況も続く中、円高が進行し(次頁図参照)、8 月には 1995 年 4 月以来約 15 年ぶりの円高水準を記録するなど、輸出を行う企業の収益悪化による景気悪化の懸念が強まりつつあった。また、エコカー補助金が 9 月³、家電エコポイント制度が 12 月に、それぞれ期限切れとなるため、期限切れ後の消

³ 実際には予算残額が少なくなったため 9 月 7 日をもって申請受付を終了した。

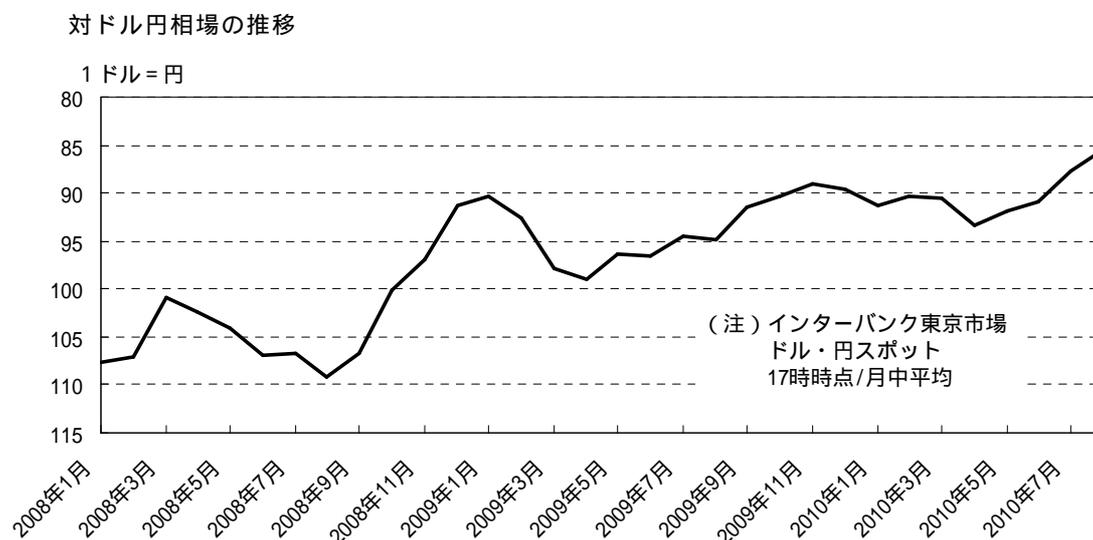
費の落込みも懸念されていた。

このような状況の下、政府は8月27日に「経済情勢について」を発表し、円高や海外経済の減速などによる「景気下振れリスク」への対応と、「新成長戦略」の前倒しによる、即効性のある、需要・雇用創出効果の高い施策を実施するための経済対策を策定することを決めた。そして8月30日の「経済対策の基本方針について」を経て、9月10日に「新成長戦略実現に向けた3段階の経済対策」を閣議決定した。



(注) 季節調整値

(厚生労働省及び総務省資料より作成)



(注) インターバンク東京市場
ドル・円スポット
17時時点/月中平均

(日銀資料より作成)

(2) 「新成長戦略実現に向けた3段階の経済対策」の概要

「新成長戦略実現に向けた3段階の経済対策」は、「デフレ脱却」を当面の経済財政運営の目標と位置付け、以下の3つ基本的視点に立脚したものとなっている。

(第1) 「時間軸」を考慮した「3段階」の対応

スピードを重視した緊急的な対応(ステップ1)に続き、今後の景気・雇用の動

向を踏まえた機動的対応（ステップ2）、平成23年度における新成長戦略の本格的実施（ステップ3）による3段階の政策展開

（第2）「雇用」を機軸とした、経済成長の実現

経済を成長させて「雇用を創る」、円高等による国内雇用の空洞化を防ぎ、「雇用を守る」、求人ニーズの高い中小企業等とのマッチングを強化し「雇用をつなぐ」

（第3）「財政」と「規制・制度改革」の両面の取組

予算や税制といった財政措置だけでなく、財源を使わない規制・制度改革との両輪による経済対策の推進

このうち、「時間軸」を考慮した「3段階」の対応については、以下のようになっている。

ステップ1：円高、デフレ状況に対する緊急的な対応

- ・円高等の景気下振れリスクへの対応と、「新成長戦略」の前倒しの2つの視点
- ・デフレ脱却の基盤づくりとして、「雇用」「投資」「消費」「地域の防災対策」「規制・制度改革」の5つの柱
- ・経済危機対応・地域活性化予備費（残額9,182億円）⁴の活用
- ・具体的項目

1. 「雇用」の基盤づくり

(1) 新卒者雇用に関する緊急対策

新たに緊急・重点的に取り組む対策

新卒者等に対する相談支援の強化

採用意欲の高い中小企業と新卒者等のマッチング促進

インターンシップ・トライアル雇用の推進

関係機関の連携による地域の実情に応じた就職支援とワン・ストップ・サービスの推進

既卒者の新卒枠での採用促進

(2) 雇用創造・人材育成の支援

パーソナル・サポート・モデル事業の実施

実践キャリア・アップ戦略（キャリア段位制度）の推進

成長分野を中心とした雇用創造・人材育成等

(3) 中小企業に対する金融支援

2. 「投資」の基盤づくり

(1) 低炭素型雇用創出産業立地支援の推進

(2) 中小企業等の高付加価値化、販路開拓等の緊急支援

(3) 新たなPPP・PFI事業の案件形成支援

3. 「消費」の基盤づくり

(1) 家電エコポイント制度の延長

⁴ 平成22年度予算の経済危機対応・地域活性化予備費1兆円のうち、公立学校の耐震化等のために818億円を既に使用している。

- (2) 住宅エコポイント制度の延長
- (3) 優良住宅取得支援制度（フラット 35 S）の大幅な金利引下げの延長

4．耐震化・ゲリラ豪雨対策等の「地域の防災対策」

- (1) 病院等の耐震化等対策
- (2) ゲリラ豪雨対策等緊急防災対策

5．日本を元気にする規制改革 100

- 都市再生、住宅投資の加速化
- 環境・エネルギー技術の投資・利用促進
- 医療・介護分野での需要・雇用創出
- 観光振興をはじめとした地域活性化
- 国を開く経済戦略
- 保育その他の分野

ステップ 2：今後の動向を踏まえた機動的対応

- ・今後の景気・雇用動向を踏まえ、必要に応じて、平成 22 年度予算で措置した国庫債務負担行為（1 兆円）の活用を含め、補正予算の編成等、機動的・弾力的に対応
- ・7つの戦略分野と 21 の国家戦略プロジェクトからなる新成長戦略を推進・加速
- ・雇用戦略対話を開催し、新成長戦略における「雇用・人材戦略」等を推進・加速
- ・「日本国内投資促進プログラム」の策定・推進
- ・「日本を元気にする規制改革 100」の迅速な実施と更なる課題への取組による規制・制度改革の加速

ステップ 3：平成 23 年度の対応 - 新成長戦略の本格実施

- ・平成 23 年度予算において、「元気な日本復活特別枠」の活用等により、需要・雇用創出効果の高い施策への重点配分
- ・雇用促進等のための企業減税
- ・新成長戦略に関わる規制・制度を中心に、その改革を引き続き迅速に推進

なお、緊急的な対応の規模は、国費 9,150 億円程度、事業費 9.8 兆円程度とされ、政府はその効果については、実質 GDP 押し上げ効果 0.3%程度、雇用創出・下支え効果 20 万人程度（うち新卒者に対する効果約 5 万人）としている。

経済危機対応・地域活性化予備費の活用については、9 月 24 日に閣議決定がなされた。その内容は以下のとおりである。

経済危機対応・地域活性化予備費の活用（平成 22 年 9 月 24 日 閣議決定）

1. 「雇用」の基盤づくり 1,765 億円

- (1) 新卒者雇用に関する緊急対策 264 億円
 - 3 年以内既卒者採用拡大奨励金 55 億円
 - 3 年以内既卒者トライアル雇用奨励金 65 億円

ジョブサポーターによるきめ細かなマッチングの強化	17 億円
多様なインターンシップ機会の提供	100 億円 等
(2)雇用創造・人材育成の支援	1,171 億円
パーソナル・サポート・モデル事業の実施	30 億円
森林・林業再生緊急対策	61 億円
「重点分野雇用創造事業」の拡充	1,000 億円
地域雇用創造ICT絆プロジェクト	60 億円 等
(3)中小企業に対する金融支援（既往貸付の返済負担の軽減）	330 億円
<u>2.「投資」の基盤づくり</u>	<u>1,211 億円</u>
(1)低炭素型雇用創出産業立地支援の推進	1,100 億円
(2)中小企業等の高付加価値化、販路開拓等の緊急支援	111 億円
戦略的基盤技術高度化支援事業の拡充	100 億円
中小企業の海外販路開拓支援の拡充	10 億円 等
<u>3.「消費」の基盤づくり</u>	<u>4,532 億円</u>
(1)家電エコポイント制度の延長	885 億円
(2)住宅エコポイント制度の延長	1,412 億円
(3)優良住宅取得支援制度（フラット35S）の大幅な金利引下げの延長	2,235 億円
<u>4.耐震化・ゲリラ豪雨対策等の「地域の防災対策」</u>	<u>1,671 億円</u>
(1)病院等の耐震化等対策	571 億円
災害拠点病院等の耐震化の促進	360 億円
学校施設の耐震化等の促進	210 億円
(2)ゲリラ豪雨対策等緊急防災対策	1,101 億円
道路、河川等の防災・震災対策	705 億円
農地の湛水被害等の防止対策	180 億円
山地災害等の防止対策	30 億円
老人関係施設の sprinkler 整備等の促進	137 億円 等
合 計	9,179 億円

ステップ2で言及されている補正予算の編成について、菅総理は、9月17日の記者会見で「どこかの段階で補正予算を編成し、提出することは検討しなければならないと思っております」(野党と)意見交換をして、そういう中で提出時期も考えていきたい」と述べ、補正予算を編成する意向を示していたが、9月27日、政府・民主党首脳会議において、菅総理から補正予算を検討する旨の指示がなされた。補正予算では、雇用・人材育成、新成長戦略の推進、子育て、医療・介護・福祉等、地域活性化、社会資本整備、中小企業対策、制度・規制改革、の5つを柱とするとされている。

4 今後の課題

依然として厳しい雇用情勢・デフレ状況からの脱却が現下の課題であり、今後は政府の施策による雇用情勢の改善・デフレ脱却の実現性が論点となろう。政府は「新成長戦略実現に向けた3段構えの経済対策」を策定し、緊急的な対応策である「ステップ1」は既に実施されている。9月27日には菅総理によって補正予算の検討が指示されたことで「ステップ2」も実施段階に入った。今後は、補正予算の内容・規模・効果・財源等が論点となると考えられる。また「ステップ2」に示されている補正予算以外の対策 新成長戦略や制度改革の推進・加速等 の具体的内容や効果も論点となろう。

平成23年度予算については、「財政運営戦略」に盛り込まれた「中期財政フレーム」の下、概算要求組替え基準が定められ、予算編成が行われている。公債発行を抑制し、財政規律を保つ一方で、無駄を削減し、特別枠への予算配分などで成長戦略を実現する方針であるが、真に経済成長につながる予算となるのか、財政健全化と経済成長の両立に向けた予算編成の在り方が注目される。

また、予算の編成過程では、特別会計を対象とした事業仕分けの第3弾が予定されており、特別会計の見直しがどこまで進むのか、それにより財源がどれだけ捻出されるのかという点も注目される。

内容についての問い合わせ先 予算調査室 本多首席調査員(内線68660)

決算行政監視委員会

決算行政監視調査室

所管事項の動向

1 決算、予備費等

決算は、国の一会計年度における予算の執行結果の実績を表示したものであり、財政国会中心主義の下、決算審査を通じて、予算に基づいて行われた財政行為についての内閣の責任を明らかにし、将来の財政計画や予算編成等に資することとなる。

この決算については、すべて毎年会計検査院がこれを検査し、内閣は、次の年度に、その検査報告とともに、これを国会に提出しなければならないと定められている（憲法第90条）。決算の提出時期は、翌年度開会の常会において国会に提出するのを常例（財政法第40条第1項）とされているが、「決算の早期審査」に資する観点から、平成15年度決算以降は、常会前にも提出されるようになった。

平成21年度決算については、平成22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、同院が作成する決算検査報告とともに、内閣から国会に提出されることになる。

(1) 平成21年度決算の概要（平成22年7月30日公表）

一般会計決算は、収納済歳入額107兆1,142億円、支出済歳出額100兆9,734億円であり、1兆6,246億円の純剰余金が発生した。これは、歳入において、補正後予算額より452億円上回り、歳出において、国債の支払利息が予定より少なかったことを含めて2兆1,552億円が不用となったことなどによるものである。

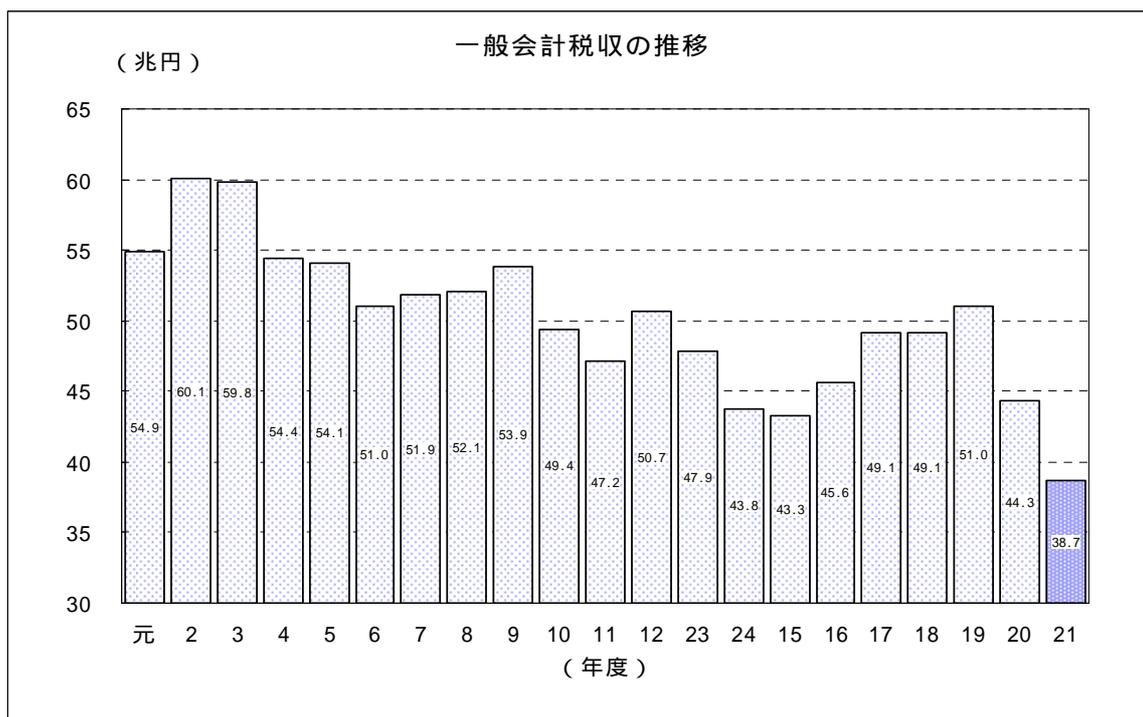
特別会計決算（20特別会計）は、収納済歳入合計額377兆8,376億円、支出済歳出合計額348兆122億円であり、計29兆8,254億円の決算上の剰余が発生し、そのうち、6,337億円を積立金に積み立てるなどし、2兆6,593億円を一般会計へ繰り入れ、26兆4,765億円を各特別会計の平成22年度歳入に繰り入れるなどの処理をした。

平成21年度一般会計決算概要（剰余金）
（補正後予算額比）

[歳 入]		[歳 出]		（単位：億円）	
税収	18,720	不用	21,552	合 計 (a+b)	22,004 (A)
〔 法人税 消費税 4,265 等 〕	11,814	〔 国債費 予備費 1,873 等 〕	8,066	地方交付税交付金特定財源増	5,757 (B)
税外収入	3,268				
〔 日本銀行納付金 3,206 等 〕				財政法第6条の純剰余金	16,246 (A-B)
公債金	15,000				
計	452 (a)	計	21,552 (b)		

(注) 純剰余金とは、財政法第6条による剰余金で、その2分の1を下らない金額は、公債又は借入金償還財源に充てなければならないものとされている。

（財務省資料を基に作成）



(財務省資料を基に作成)

(2) 平成20年度決算の概要及び審議の状況

一般会計決算は、収納済歳入額89兆2,082億円、支出済歳出額84兆6,973億円であり、収納済歳入額には歳入歳出の決算上の不足額を補てんするための決算調整資金からの組入れ額7,181億円が含まれている。決算上の不足額が生じたのは、歳出において、長期金利が想定を下回り国債の支払利息が予定より少なかったものの、歳入において、世界的な景気後退で企業業績が急激に落ち込み、法人税収が見込みより少なかったことなどによるものである。

特別会計決算(21特別会計)は、収納済歳入合計額387兆7,395億円、支出済歳出合計額359兆1,982億円であり、計28兆5,413億円の決算上の剰余が発生し、そのうち、4兆1,658億円を積立金に積み立てるなどし、2兆4,041億円を一般会計へ繰り入れ、21兆3,764億円を各特別会計の平成21年度歳入に繰り入れるなどの処理をした。

国税収納金整理資金は、収納済額56兆1,857億円、歳入組入額45兆534億円である。

政府関係機関決算(9機関)は、収入決算総額1兆8,248億円、支出決算総額1兆7,847億円である。

平成20年度決算は、第173回国会(臨時会)の平成21年11月24日に提出され、同年12月1日の当委員会への付託後、第174回国会(常会)において概要説明聴取、総括質疑、分科会による審査が行われ、第176回国会(臨時会)に継続されている。

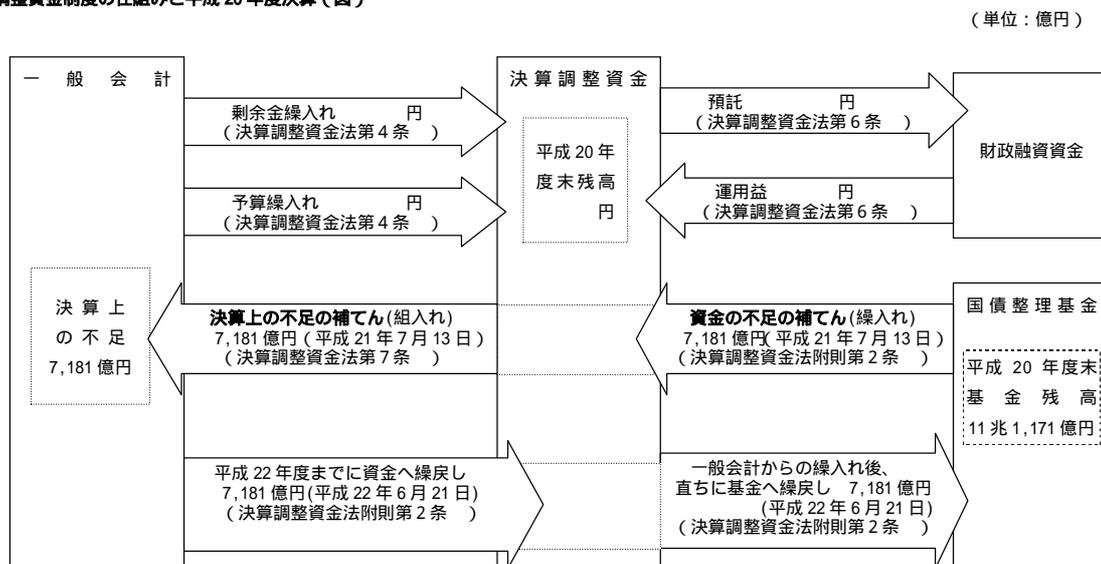
(3) 平成20年度決算調整資金の概要及び審議の状況

平成20年度の一般会計歳入決算総額(収納済歳入額)には、決算調整資金からの組入れ

額7,181億円が含まれている。これは、平成20年度における予見し難い租税収入の減少等により一般会計の歳入歳出の決算上の不足を生ずることとなったので、当該決算上不足額を補てんするため、決算調整資金から同額を一般会計の歳入に組み入れたものである。この決算上の不足額の補てんについては、決算調整資金に属する現金がなかったため、国債整理基金から同額を決算調整資金に繰り入れた後、一般会計の歳入に組み入れた。

「平成20年度決算調整資金からの歳入組入れに関する調書(承諾を求める件)」は、第173回国会(臨時会)の平成21年11月24日に提出され、第174回国会(常会)の平成22年4月6日に概要説明を聴取し、第176回国会(臨時会)に継続されている。

決算調整資金制度の仕組みと平成20年度決算(図)



(財務省資料を基に作成)

(注) 昭和56年度決算において決算調整資金が使用された後、法第4条による一般会計から決算調整資金への繰入れが行われていないため、残高はゼロとなっている。

(4) 平成19年度決算に関する議決について内閣の講じた措置

本委員会では、予算執行の実績とその効果、会計検査院の決算検査報告などに重点を置いた審査を通じて、政府に対し改善・是正を求める事項を内容とする「議決案」を議決し、委員会としての意思表示を行っている。

この「議決案」は、本会議において議決された後、衆議院議長から内閣総理大臣宛に送付され、次の常会に、内閣の講じた措置が内閣総理大臣から衆議院議長宛に報告されることになっている。

平成19年度決算に関する議決について内閣が講じた措置の概要は、次のとおりである(第171回国会平成21年6月25日本院議決、第174回国会平成22年2月9日内閣の講じた措置報告書受領)。

1. 財政健全化について

新たな分野で産業と雇用を生み出し、日本経済を自律的な回復軌道に乗せ、安定的な経済成長を実現するよう政策運営を行っている。社会保障の各分野において財源を確保しながら誰もが安

心して暮らせる社会の実現に全力を尽くす。平成22年度予算編成において、行政刷新会議において事業仕分けを実施しその評価結果等を踏まえ歳出を大胆に見直した。等

2．地方分権について

活気に満ちた地域社会をつくるための地域主権改革を最重要課題の一つとして取り組む。平成21年度補正予算(第2号)において地方公共団体によるインフラ整備等を支援する「地域活性化・きめ細かな臨時交付金」を創設した。不適正経理については地方公共団体に対して適正かつ公正な財務運営の確保等に努めるよう改めて要請した。道路整備事業については、平成22年度予算において開通時期が近いもの等に重点化し予算の縮減を図る。等

3．年金記録問題について

年金記録問題への対応を「国家プロジェクト」と位置付け、平成22・23年度の2年間に集中的に予算・人員を投入して取り組み、平成25年度までにできる限りの取組を進める。平成22年1月に設立された日本年金機構において業務改革に全力で取り組む。等

4．医療・介護・子育てについて

平成21年度補正予算(第1号)において都道府県に地域医療再生基金を設置し、地域医療の再建に向けた取組を進めている。「緊急雇用対策」を策定し介護分野の雇用創造に取り組んでいる。子ども手当の創設等に関する「子ども・子育てビジョン」を策定した。等

5．原爆症対策について

原爆症認定集団訴訟について国は控訴の取下げ等を行った。原爆症認定については、積極認定の対象疾患を追加する旨の審査方針の改定を行い、これにより認定している。今後とも精力的な審査に基づき、原爆症認定の審査・認定の迅速化に努める。認定等に係る制度の在り方について鋭意検討する。等

6．環境問題への取組について

太陽光発電の普及促進に向けて太陽光発電の新たな買取制度を開始した。テレワークの普及に向けて、情報通信システム基盤の整備、各種制度環境の整備、普及啓発活動の推進等の施策に取り組んできた。等

7．研究開発予算・宇宙開発について

宇宙開発戦略本部を中心に宇宙開発利用に関する施策を総合的かつ計画的に推進しているところであり必要な予算・人員の確保に努めている。研究開発予算の執行に当たっては、経費の効率性及び成果の活用を一層厳格に検証する。等

8．安全保障について

在日米軍施設の設置・移転等については、引き続き、地元の方々の声を十分踏まえ、米側と協議を行うとともに、地元の方々の御理解が得られるよう説明に努める。

9．消費者行政について

平成21年9月に消費者庁及び消費者委員会が設立された。消費者庁は、消費者被害に迅速・的確な対応を行うに当たり司令塔としての役割を担い、重大事故等に係る公表等の情報提供を行っている。消費者委員会は関係府省の消費者行政全般に対して監視機能を有する独立した第三者機関として設立され、活動を行っている。等

(5) 平成20年度予備費使用等の概要及び審議の状況

一般会計予備費の予算額は、2,500億円(当初予算額3,500億円)であって、その使用総額は、297億円であり、差引使用残額は2,202億円である。

特別会計予算総則第7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、427億円である。

「平成20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)」及び「平成20年度特別会計予算総則第7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)」は、第173回国会(臨時会)の平成21年11月24日に提出され、第174回国会(常会)の平成22年4月6日に概要説明を聴取し、第176回国会(臨時会)に継続されている。

(6) 平成21年度予備費使用等の概要

一般会計予備費の予算額は、2,500億円(当初予算額3,500億円)であって、その使用総額は、626億円であり、差引使用残額は1,873億円である。

特別会計予備費の予算総額は、9,924億円であって、その使用総額は、50億円であり、差引使用残額は9,873億円である。

特別会計予算総則第7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(その1、その2)は、515億円である。

「平成21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)」、「平成21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「平成21年度特別会計予算総則第7条第1項の規定による経費増額総調書及び各省各庁所管経費増額調書(その1)(承諾を求めるの件)」は、第174回国会(常会)の平成22年3月19日、また、「平成21年度特別会計予算総則第7条第1項の規定による経費増額総調書及び各省各庁所管経費増額調書(その2)(承諾を求めるの件)」は、同国会の5月18日にそれぞれ提出され、第176回国会(臨時会)に継続されている。

2 政策評価及び行政評価・監視

国会の行政監視機能を充実強化する目的をもって、本委員会は、総務省が行う評価及び監視等の結果についての調査に関する事項を所管している。総務省が行う評価及び監視には、政策の評価と各府省の業務の実施状況について行う行政評価・監視等がある。政策の評価については、各府省の枠を超えた全政府的見地からの評価活動として 統一性・総合性確保評価(各府省横断的政策の評価)及び 客観性担保評価(各府省が行った政策評価のやり方点検と内容点検)がある。

(1) 政策評価

政策評価は、各府省が自らの政策について、必要性、有効性、効率性の観点から評価を行うことが基本となっている。これに加え、総務省は、府省の枠を超えた全政府的見地から、各府省の評価のチェック(客観性担保評価) 複数府省にまたがる政策の評価(統一性・総合性確保評価)を実施している。

この目的としては、国民に対する行政の説明責任の徹底、国民本位の効率的で質の高い行政の実現、国民的視点に立った成果重視の行政への転換が挙げられる。

ア 平成21年度政策評価等の実施状況及びこれらの結果の政策への反映状況に関する報告（平成22年6月11日）

この報告は、行政機関が行う政策の評価に関する法律（以下「政策評価法」という。）第19条に基づき、毎年、国会に対して行われるものであり、各府省における平成21年度の政策評価実施件数は、2,645件（平成20年度7,088件）であった¹。

また、平成21年度における政策評価の取組状況は次のとおりである。

政策評価の機能強化の取組

平成21年11月、総務省が担う行政評価機能（政策評価、行政評価・監視）が、行政刷新会議の事業仕分けにより「抜本的な機能強化」とされたのを受け、総務省は、平成22年1月、機能強化の方向性を明らかにした「行政評価機能の抜本的強化ビジョン」を策定した。同年4月には、同ビジョンに掲げた見直しの方向性を踏まえ、政策評価に関する各省の情報公開徹底の促進、予算編成に資する政策評価の推進等を盛り込んだ「行政評価等プログラム」を策定した。

重要政策の評価

総務省では、重要政策として、特定のテーマを取り上げ評価を推進しており、関係府省が行った政策評価の結果について、政策評価・独立行政法人評価委員会の調査審議・答申を経て、総務大臣が関係大臣に課題を通知している。平成21年度においては、「地震対策のうち建築物の耐震化及び地震保険」及び「医師確保対策」の評価を推進するとともに、平成20年度に実施された「少子化社会対策関連施策」及び「若年者雇用対策」の評価について、総務省によるフォローアップを実施した。

公共事業等における休止又は中止事業数、総事業費等

平成21年度において、事業採択後、5年経過しても未着工、又は10年経過しても完了していない公共事業等の再評価が行われた結果、4省で14事業、約2,594億円（総事業費ベース）の事業が休止又は中止されている。（平成14年度の政策評価法の施行から平成21年度までの8年間で241事業、約4.1兆円（総事業費ベース）の公共事業等が休止又は中止）

各府省における新たな取組例

国土交通省は、直轄事業等の新規事業採択時評価を従来は、年度末までに公表することとしていたが、公共事業の進め方の透明性を一層向上させる観点から、国会審議に資するため、1月末までを目途に、新規事業採択時評価及び再評価を実施、公表することとした。

イ 総務省による統一性・総合性確保評価

平成21年において総務省が取りまとめた統一性・総合性確保評価の状況は次のとおりである。

¹ 前年度に比べ、実施件数が大幅に減少した主な要因は、今年度は国土交通省の再々評価（再評価実施後一定期間（5年又は10年間）が経過しているものの評価）の実施が集中した年度の翌年度であるためである。

名 称	勧告年月日	勧告先
外国人が快適に観光できる環境の整備に関する政策評価	H21.3.3	国土交通省、法務省
配偶者からの暴力の防止等に関する政策評価	H21.5.26	内閣府、総務省、法務省、文部科学省、厚生労働省、国土交通省
世界最先端の「低公害車」社会の構築に関する政策評価	H21.6.26	総務省、経済産業省、国土交通省、環境省

(総務省資料を基に作成)

ウ 各府省が実施した政策評価の点検結果（平成22年3月31日）

政策評価の点検は、評価専担組織である総務省が、各府省の実施した政策評価について、客観的かつ厳格な実施を担保するため、以下の評価活動（点検）を行い、その結果を関係府省に通知・公表するものである。

(ア) 審査活動（政策評価のやり方点検）

審査活動は、各府省が実施した政策評価（平成21年6,948件）について、評価方式・分野別に整理・分析し、共通的な課題を提起したものであり、その概要は以下のとおりである。

区分		実施府省	評価件数	主な今後の課題
一般政策	実績評価	15	268	<ul style="list-style-type: none"> できる限り数値化等により目標を特定。可能な限り検討を行ってもなお特定できないものは、総合評価や事業評価等への変更も検討 特に目標の達成度合いが低調な場合には、なぜ目標がそのような達成度合いにとどまったのかについて十分に原因を分析
	事業評価	9	510	<ul style="list-style-type: none"> どのような効果が発現したのものをもって得ようとする効果が得られたとするか、その状態を明確化 主に施策レベルの政策を対象とする実績評価に加え、必要に応じて事務事業まで掘り下げて分析を行う事業評価を積極的に活用
	総合評価	9	101	<ul style="list-style-type: none"> 得ようとする情報の内容に応じて、政策評価の設計を十分に検討 政策の見直しや改善に資する評価を行うため、政策の問題点の把握のみならず、その原因について掘り下げた分析
義務付け4分野の政策	研究開発	7	689	<ul style="list-style-type: none"> 新たな大綱の指針に沿った研究開発評価指針を策定し、評価方法の明確化等により評価を実施 研究開発施策について、研究開発評価指針に基づき積極的に評価を実施
	公共事業	6	5,182	<ul style="list-style-type: none"> 直近の人口動態等を踏まえた厳正な需要予測を実施 データや関係情報についての情報公開、情報へのアクセスの利便性を確保
	ODA	1	66	<ul style="list-style-type: none"> 事前評価における効率性の観点からの評価の充実 事前評価における成果目標の達成水準の明確化 未着手・未了案件の事後評価における評価内容の充実
	規制	11	106	<ul style="list-style-type: none"> 客観的な評価を行うためには、費用及び便益は、可能な限り金銭価値化又は定量化して示す 費用と便益の関係の分析に当たっては、可能な限り「費用便益分析」や「費用効果分析」といった定量的な手法を用いて分析

(注)表中の件数の合計は、やり方点検（審査）の対象とした件数（施策レベルの評価に含まれる事務事業単位のものについて審査を行ったもの等を含む。）であり、各府省が実施した政策評価の件数とは必ずしも一致しない。

(総務省資料を基に作成)

(イ) 認定関連活動（政策評価の内容点検）

次の表は、各府省が実施した政策評価のうち疑問の生じたものについて、評価結果の妥当性を確認するために事実関係の把握・整理の結果を取りまとめたものである。平成21年度は、8府省35件について改善の方向が指摘されている。

公共事業（18件 複数の疑問に該当する政策評価があるため、延べで26件になる）	
1.費用対効果分析マニュアルに不備等があるもの-----	2件
2.費用対効果分析の手法が確立していないもの-----	1件
3.費用対効果分析の評価手法に疑義があるもの-----	1件
4.費用対効果分析の前提となる需要予測等に疑義があるもの-----	3件
5.費用対効果分析マニュアルの適用方法に疑義があるもの-----	6件
6.費用対効果分析に際しての基準年等に疑義があるもの-----	3件
7.費用対効果分析に当たり一部費用が未計上であるもの-----	4件
8.費用対効果分析に用いられるデータ等の信頼性に疑義があるもの-----	3件
9.評価結果についての理由の説明が不十分であるもの-----	3件
一般政策（17件）	
1.目標の達成度合いが低調又は目標の達成見込みがないにもかかわらず、原因分析等を行っていないもの-----	6件
2.評価結果の判定根拠の説明が不十分であるもの-----	2件
3.あらかじめ設定した指標と異なる指標で評価しているもの-----	2件
4.指標の測定に用いるデータの加工方法に疑義があるもの-----	1件
5.政策効果を測定するために十分な指標が設定されていないもの-----	4件
6.政策効果を測定するために適切な水準の指標となっていないもの-----	1件
7.数値化等による指標の具体化が不十分であるもの-----	1件

（総務省資料を基に作成）

(2) 行政評価・監視

行政評価・監視は、政府の重要行政課題の解決促進あるいは行政改革の推進・実効確保等のために、各府省の業務の実施状況等を調査して、その結果により、各府省に対して勧告等を行い、行政運営を改善させようとするものである。

平成22年において総務省が行った行政評価・監視に基づく勧告の状況は次のとおりである。

名 称	勧告年月日	勧告先
雇用保険二事業に関する行政評価・監視結果に基づく勧告	H22.1.22	厚生労働省
社会資本の維持管理及び更新に関する行政評価・監視 - 道路橋の保全等を中心として - 結果に基づく勧告	H22.2.5	国土交通省、農林水産省
薬物の乱用防止対策に関する行政評価・監視 - 需要根絶に向けた対策を中心として - 結果に基づく勧告	H22.3.26	内閣府、国家公安委員会（警察庁）法務省、文部科学省、厚生労働省
在外公館に関する行政評価・監視結果に基づく勧告	H22.5.7	外務省
ホームページのバリアフリー化の推進に関する調査結果に基づく勧告	H22.6.29	全府省
国の行政機関の法令等遵守（会計経理の適正化等）に関する調査結果に基づく勧告	H22.7.13	全府省
食品表示に関する行政評価・監視 - 監視業務の適正化を中心として - 結果に基づく勧告	H22.9.3	消費者庁、農林水産省
貸切バスの安全確保対策に関する行政評価・監視結果に基づく勧告	H22.9.10	国土交通省

（総務省資料を基に作成）

(3) 行政評価等プログラム（平成22年4月）

総務省行政評価局では、業務を重点的かつ効率的に実施するため、平成22年度からの中期的な業務運営方針及び22年度行政評価局調査テーマを「行政評価等プログラム」として定め、行政を取り巻く情勢の変化を踏まえ、毎年度ローリング方式による見直し・改定を行っている。今回のプログラムは、行政評価機能の抜本的強化方策を具体的に盛り込んだ内容となっている。

行政評価等プログラムにおいて示された、平成22年度行政評価局業務の全体像は以下のとおりである。

行政評価局調査	<p>[調査着手済み]</p> <p>取りまとめ、勧告予定</p> <p>「バイオマス」<政策評価></p> <p>「食品表示の適正化」</p> <p>「貸切バスの安全確保」</p> <p>「在外公館」</p> <p>「製品の安全対策」</p> <p>「気象行政」</p> <p>「HPバリアフリー」</p> <p>「食品流通対策」</p>	<p>[平成22年度新規着手テーマ]</p> <p>【税金の無駄遣い排除（行政運営の効率化・適正化）】</p> <p>「職員研修施設」</p> <p>「法令等遵守（会計経理の適正化等）」</p> <p>「検査検定、資格認定等（利用者負担軽減等）」</p> <p>「社会資本の維持管理・更新」</p> <p>【国民のいのちと生活（安心と安全）】</p> <p>「児童虐待の防止等」<政策評価></p> <p>「法科大学院の教育と司法試験等との連携等による法曹の養成」<政策評価></p> <p>「公共職業安定所における職業紹介等」</p>	<p>[23、24年度実施検討テーマ]</p> <p>（毎年度、見直しを行う。）</p> <p>【税金の無駄遣い排除】</p> <p>「農地公共事業（農業水利施設）」</p> <p>「防衛省調達業務等」</p> <p>「事故米の不正転売問題等への対応」</p> <p>【国民のいのちと生活】</p> <p>「自殺対策」</p> <p>「障がい者雇用」</p> <p>「テレワークの推進」<政策評価></p> <p>上記のほか、行政評価機能強化検討会等における個別テーマの実施に関する議論の中で指摘された事項について引き続き検討</p>
	<p>常時監視</p> <p>「常時監視」事項については、情勢の変化に応じ、「機動調査」の実施、既往の行政評価局調査の「再調査」の実施を検討</p>	<p>（緊急・臨時の案件については、「機動調査」で対応）</p> <p>「年金積立金管理運用独法（GPIF）」</p> <p>（「年金積立金管理運用独立行政法人の運営の在り方に関する検討会」（厚生労働省）への対応）</p> <p>「年金業務監視」</p> <p>（「年金業務監視委員会」と連携）</p> <p>既往の行政評価局調査のフォローアップ</p>	<p>必要に応じ、「機動調査」として実施することを検討</p>
政策評価推進	<ul style="list-style-type: none"> ・政策評価に関する基本的事項の「企画立案」、「推進」 ・政策評価に関する情報公開の推進 ・成果志向の目標設定の推進 ・事前評価の拡充 ・各府省が行った評価の点検 		
行政相談	行政相談により得られる情報の調査・分析（行政苦情救済推進会議も活用）		
独法評価	<p>（政策評価・独立行政法人評価委員会による）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・中期目標期間終了時の業務の見直し（43法人） ・平成21年度の業務実績の評価（保有資産の見直し、内部統制の充実・強化を重視） 		
年金記録確認第三者委員会	<p>年金記録確認第三者委員会による申立て処理</p> <p>（厚生労働省の「年金記録回復委員会」の検討状況を踏まえつつ対応）</p>		

(注) 印を付したテーマは、平成21年度行政評価等プログラムに掲載されているもの。
また、網掛けのものは21年12月から概況調査を実施するなど着手済みのもの。

(総務省資料を基に作成)

内容についての問い合わせ先
決算行政監視調査室 原田首席調査員（内線 68680）

災害対策特別委員会

第三特別調査室

所管事項の動向

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、地震、津波、台風、豪雨、土砂災害、火山噴火等による災害が発生しやすい環境にある。

世界全体に占める日本の災害発生割合は、マグニチュード6以上の地震回数20.5%、活火山数7.0%、災害死者数0.3%、災害被害額では11.9%など、世界の0.25%の国土面積にもかかわらず、非常に高くなっている（表1参照）。

（表1）世界の災害に比較する日本の災害

	世界	日本（割合）
マグニチュード6以上の地震回数 ^{注1}	1,036	212（20.5%）
活火山数 ^{注2}	1,548	108（7.0%）
災害死者数（千人） ^{注3}	2,570	9（0.3%）
災害被害額（億ドル） ^{注4}	17,361	2,068（11.9%）

注1：2000年から2009年の合計

注2：活火山は過去およそ1万年以内に噴火した火山等

注3：1979年から2008年の合計

注4：1979年から2008年の合計

「平成22年版防災白書」より作成

我が国は海洋プレートと大陸プレートの境界に位置しているため、プレートの沈み込みにより発生するプレート境界型の巨大地震やプレート運動に起因する内陸域の地殻内地震等が発生している。また、四方を海で囲まれているため、地震による津波被害も発生しやすい。

さらに、梅雨や台風に伴う豪雨が発生しやすい気象条件にあり、地形が急峻で、河川は急勾配であることから、一度豪雨に見舞われれば、河川の流量が急激に増加する等の要因により、洪水や土石流等の土砂災害が発生しやすくなっている。

災害発生による死者・行方不明者数は、近年、国土保全事業の推進、気象観測施設等の整備、防災体制の整備等により、長期的には逡減傾向にあるものの、平成16年の新潟県中越地震、平成18年豪雪などにより、多くの人命が失われた（表2参照）。

（表2）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)
7. 1.17	阪神・淡路大震災（M7.3）	兵庫県	6,437
9. 7.10	鹿児島県出水市の土石流災害	鹿児島県出水市	21
10. 8.26 ~ 31	平成10年8月末豪雨	福島県、栃木県、茨城県	22
11. 6.23 ~ 7. 3	梅雨前線豪雨	西日本を中心とする全国	39
9.21 ~ 25	台風第18号	九州を中心とする全国	31
12. 3.31 ~ 13. 6.28	有珠山噴火	北海道	0
6.25 ~ 17. 3.31	三宅島噴火及び新島・神津島近海地震	東京都	1
10. 6	鳥取県西部地震（M7.3）	鳥取県	0
13. 3.24	芸予地震（M6.7）	広島県、愛媛県、山口県	2
15. 7.18 ~ 21	梅雨前線豪雨	九州地方	23

15. 7. 26	宮城県北部を震源とする地震 (M5.6)	宮城県	0
9. 26	平成15年十勝沖地震 (M8.0)	北海道	2
16. 9. 4 ~ 8	台風第18号	中国地方を中心とする全国	45
9. 26 ~ 30	台風第21号	西日本を中心とする全国	27
10. 18 ~ 21	台風第23号	近畿、四国地方を中心とする全国	98
10. 23	平成16年新潟県中越地震 (M6.8)	新潟県	68
12 ~ 17. 3	雪害	北海道、東北及び北陸地方等	88
17. 3. 20	福岡県西方沖を震源とする地震 (M7.0)	福岡県	1
9. 4 ~ 8	台風第14号	中国、四国、九州地方を中心とする全国	29
12 ~ 18. 3	平成18年豪雪	北陸地方を中心とする日本海側	152
18. 6. 10 ~ 7. 29	梅雨前線による豪雨	関東、中部、近畿、中国、九州地方	33
19. 3. 25	平成19年能登半島地震 (M6.9)	石川県	1
7. 16	平成19年新潟県中越沖地震 (M6.8)	新潟県	15
20. 6. 14	平成20年岩手・宮城内陸地震 (M7.2)	岩手県、宮城県	23
7. 24	岩手県沿岸北部を震源とする地震 (M6.8)	岩手県、青森県	1
21. 7. 19 ~ 26	平成21年7月中国・九州北部豪雨	中国、九州地方	35
8. 8 ~ 11	平成21年台風第9号	近畿、四国地方	27
22. 2. 28	チリ中部沿岸を震源とする地震による津波	東北、関東、東海、近畿、四国地方	0
6. 11 ~ 7. 19	平成22年梅雨前線による大雨	九州地方から東北地方	21

注1：風水害は死者・行方不明者が20人以上のもの、地震は死者又は全壊家屋50棟以上あったもの、火山噴火は死者、家屋の損壊又は住民避難のあったものを掲げた。

2：平成21年以降の死者・行方不明者数は内閣府取りまとめによる速報値

3：平成22年以降については、内閣府において、災害対策室等が設置されたものを掲げた。

4：平成21年以降に発生した災害の死者・行方不明者数については、平成22年9月9日現在「平成22年版防災白書」等より作成

2 平成22年の我が国の主な自然災害による被害状況

平成22年2月に「チリ中部沿岸を震源とする地震による津波」により、東北地方から四国地方の太平洋沿岸などで津波が観測され、宮城県、岩手県等において養殖施設等水産関係の被害が発生したほか、宮城県等において床上浸水6棟、床下浸水51棟などの被害が発生した。

6月中旬から7月中旬にかけては梅雨前線の停滞によって九州から東北地方の広い範囲で大雨となり、各地で土砂崩れや河川の増水により、死者・行方不明者21名、住家全壊42棟、住家半壊74棟等の被害が発生した。

3 震災対策

(1) 東海地震対策

東海地震は、駿河トラフ沿いで発生するマグニチュード8クラスの海溝型地震で、安政東海地震(1854年)から150年以上が経過していることから相当な地殻のゆがみが蓄積されており、いつ大地震が発生してもおかしくないと言われている。

東海地震は、唯一予知の可能性がある地震とされていることから、発生の予知を前提とした「大規模地震対策特別措置法」に基づき、1都7県160市町村(平成22年4月1日現在)が地震防災対策強化地域に指定され、内閣総理大臣から警戒宣言が発せられた場合の避難・警戒体制の構築、直前予知のための観測体制の強化等が図られている。

また、「地震防災対策強化地域における地震対策緊急整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律」に基づき、強化地域内における避難地、避難路等地震防災上緊急に整備

すべき施設等の計画的な整備が推進されている。

平成15年3月、東海地震対策専門調査会において東海地震の被害想定が公表された(表3参照)。同年5月、中央防災会議において、緊急耐震化対策等の実施、地域における災害対応力の強化等を主な内容とする「東海地震対策大綱」が決定された。これを踏まえ、同年12月には、災害発生時等に防災関係機関がとるべき行動内容を規定した「東海地震応急対策活動要領」が決定された。

さらに、平成17年3月の中央防災会議では、今後10年間で死者数、経済被害額を半減するという減災目標とそのための対策を内容とする「東海地震の地震防災戦略」が決定されるとともに(表3参照)、その策定から3年が経過したことから、平成19年度末時点における達成状況のフォローアップが実施され、平成21年4月に発表された。

なお、平成22年9月1日、東海地震と東南海・南海地震が連動して発生した「三連動地震」を初めて想定し、内閣総理大臣を始めとする全閣僚が参加して、地震災害応急対策の実施体制の確保等を図る訓練を実施した。平成15年9月に中央防災会議の専門調査会がまとめた被害想定では、三連動地震が朝5時、風速15m/秒の条件で発生した場合には全国で死者数が約2万5千人、全壊棟数が約55万棟に達するとしている。

(2) 東南海・南海地震対策

東南海・南海地震は、遠州灘西部から熊野灘及び紀伊半島の南側の海域を経て土佐湾までの地域並びにその周辺の地域におけるプレートの境界を震源とする海溝型地震である。歴史的に見て100～150年間隔でマグニチュード8程度の地震が発生しており、最近では昭和19年及び21年にそれぞれ発生していることから、今世紀前半にも発生するおそれがあると指摘されている。東南海・南海地震が発生すると、東海から九州にかけて揺れや津波により広域で甚大な被害になることが予想されている。

平成14年7月、「東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」が制定され、この法律に基づき、1都2府18県417市町村(平成22年4月1日現在)が東南海・南海地震防災対策推進地域に指定されている。

平成15年9月、東南海・南海地震等に関する専門調査会において、東南海・南海地震の被害想定が公表された(表3参照)。同年12月、中央防災会議において、津波防災体制の確立、広域防災体制の確立等を主な内容とする「東南海・南海地震対策大綱」が決定された。これを踏まえ、平成18年4月には、災害発生時に防災関係機関がとるべき行動内容を規定した「東南海・南海地震応急対策活動要領」が決定された。

さらに、平成17年3月の中央防災会議では、今後10年間で死者数、経済被害額を半減するという減災目標とそのための対策を内容とする「東南海・南海地震の地震防災戦略」が決定されるとともに(表3参照)、その策定から3年が経過したことから、平成19年度末時点における達成状況のフォローアップが実施され、平成21年4月に発表された。

(3) 首都直下地震対策

首都地域においては、相模トラフ沿いで発生する関東大震災タイプの海溝型巨大地震(マ

グニチュード8クラス)発生の可能性は100年以上先とされる一方で、首都地域直下におけるマグニチュード7クラスの地震の発生については、その切迫性が指摘されている。

首都直下地震対策専門調査会では、北米プレートとフィリピン海プレートの境界で発生する東京湾北部地震が、ある程度切迫性が高く、都心部の揺れが強いことなどから、この地震を中心に被害想定及び地震対策の検討が行われ、平成16年12月及び平成17年2月に被害想定が公表された(表3参照)。

平成17年9月、中央防災会議において、「首都中枢機能の継続性確保」及び「膨大な被害への対応」を対策の柱とする「首都直下地震対策大綱」が決定された。これを踏まえ、平成18年4月には、災害発生時に防災関係機関がとるべき行動内容を規定した「首都直下地震応急対策活動要領」とともに、今後10年間で死者数を半減、経済被害額を4割減らすという減災目標とそのための対策を内容とする「首都直下地震の地震防災戦略」が決定された(表3参照)。

また、平成20年10月、首都直下地震避難対策等専門調査会において、避難者及び帰宅困難者等に係る具体的な対応策等を取りまとめた報告が作成された。さらに、平成22年4月、内閣府は、首都直下地震の復興の際に国等が対応すべき課題について、時系列的・体系的に整理した報告書を取りまとめた。

(4) 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プレートの境界又はその内部を震源とする大規模な地震である。この地域では、明治三陸地震(1896年)、十勝沖地震(1968年)、宮城県沖地震(1978年)等、津波を伴うマグニチュード7～8クラスの海溝型地震が繰り返し発生しており、今後も同規模の地震の発生による大規模な被害が懸念されている。

平成16年3月に制定された「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」に基づき、1道4県118市町村(平成22年4月1日現在)が日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進地域に指定されている。

平成18年1月、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に関する専門調査会において被害想定が公表された(表3参照)。同年2月、中央防災会議において、津波防災対策の推進、揺れに強いまちづくりの推進等を主な内容とする「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震対策大綱」が決定された。これを踏まえ、平成19年6月には、災害発生時に防災関係機関がとるべき行動内容を規定した「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震応急対策活動要領」が決定された。

さらに、平成20年12月の中央防災会議では、今後10年間で死者数を4～5割減、経済被害額を4分の1減にするという減災目標とそのための対策を内容とする「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震の地震防災戦略」が決定されている(表3参照)。

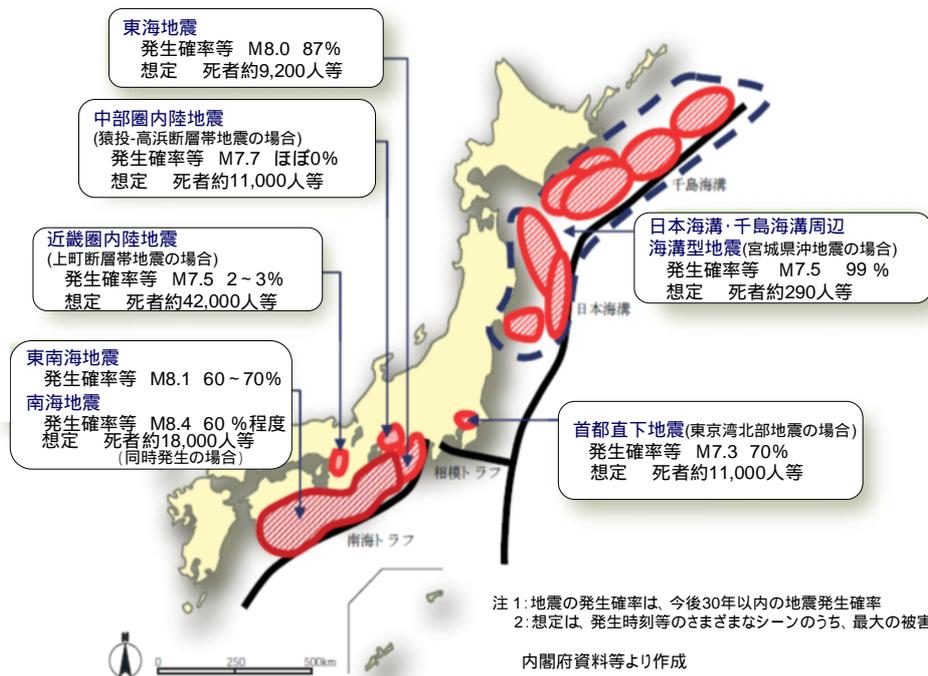
(5) 中部圏・近畿圏における地震対策

中部圏・近畿圏の内陸には多くの活断層があり、次の東南海・南海地震の発生に向けて、中

部圏及び近畿圏を含む広い範囲で地震活動が活発化する可能性が高い活動期に入ったと考えられるとの指摘もあり、大規模な地震が発生した場合、甚大かつ広範な被害が発生する可能性がある。

平成19年11月及び平成20年5月、東南海・南海地震等に関する専門調査会において、中部圏・近畿圏の内陸地震に係る被害想定が公表された(表3参照)。平成20年12月、被害想定結果を踏まえ、木造住宅密集市街地への対応、文化遺産の被害軽減、石油コンビナート地域の安全確保等の被害軽減対策を内容とする報告が取りまとめられた。平成21年4月の中央防災会議において、膨大な被害への対応、中部圏・近畿圏における特徴的な被害事象への対応等を主な内容とする「中部圏・近畿圏直下地震対策大綱」が決定された。

(図) 大規模地震の規模と発生確率



(表3) 大規模地震の被害想定及び地震防災戦略

区分	東海地震	東南海・南海地震	首都直下地震 (東京湾北部地震)	日本海溝・千島海溝 周辺海溝型地震(宮 城県沖の地震)	近畿圏内陸地 震(上町断層 帯の地震)	中部圏内陸地震 (猿投-高浜断 層帯の地震)	
被害 想定	発災時刻	5時	5時	18時	18時	5時	
	死者数	約7,900人 ~約9,200人	約12,000人 ~約18,000人	最大 約11,000人	最大 約290人	最大 約42,000人	最大 約11,000人
	全壊棟数	約23万棟 ~約26万棟	約33万棟 ~約36万棟	最大 約85万棟	約1.4万棟 ~約2.1万棟	最大 約88万棟	最大 約26万棟
	経済的被害	最大 約37兆円	約38兆円 ~約57兆円	最大 約112兆円	最大 約1.3兆円	最大 約74兆円	最大 約33兆円
地震 防災 戦略	減災目標	今後10年間で 死者数、経済被 害額を半減	今後10年間で死者 数を半減、経済被 害額を4割減	今後10年間で死者数を 4~5割減、経済被害 額を1/4減			
	死者数	約9,200人 約4,500人	約17,800人 約9,100人	約11,000人 約5,600人	約290人 約160人		
	経済的被害	約37兆円 約19兆円	約57兆円 約31兆円	約112兆円 約70兆円	約1.3兆円 約9,900億円		

注:被害想定については、死者数が最大となる発災時刻の被害想定を掲載している。ただし、経済的被害については、東海地震、東南海・南海地震は18時発生を、上町断層帯の地震、猿投-高浜断層帯の地震は12時発生を想定。
内閣府資料より作成

(6) 住宅・建築物の耐震化の促進

戦後最大の被害を出した阪神・淡路大震災では犠牲者のうち8割以上が建物倒壊による圧死・窒息死であった。さらに、建築物の倒壊は、膨大な死者を発生させるだけでなく、火災延焼や救助活動の妨げ、がれきの発生等の被害拡大を招くことが中央防災会議の一連の被害想定で判明している。こうしたことから、震災対策を推進する上で建築物の耐震性の向上が最重要課題の一つとなっている。

建築物の大半を占める住宅の耐震化の状況については、平成15年度推計値によると、新耐震基準が施行された昭和56年以前に建てられた約1,850万戸のうち耐震性が不足すると推定されるものが全国で約1,150万戸あり、全住宅戸数(約4,700万戸)の約25%を占めていた¹。また、災害時に避難所となる学校、災害時医療の拠点となる病院、防災拠点となる公共施設等についても、耐震性に問題のある建築物が多数存在しており、更なる耐震化の促進が必要とされている。

こうしたことから、平成17年9月、中央防災会議において、建築物の耐震化を国家的な緊急課題として位置付け、「建築物の耐震化緊急対策方針」が決定され、住宅の耐震化率については今後10年間に平成15年度推計値の75%から90%まで引き上げることが目標として明記された。

同年11月には、「建築物の耐震改修の促進に関する法律」が改正され、国が基本方針を定め、地方公共団体が耐震改修促進計画を策定し、計画的に耐震改修に取り組む仕組み等が導入された。

また、地震等の災害時に応急避難場所として重要な役割を担っている学校施設の耐震化を推進するため、平成20年6月、公立小中学校等の校舎等の耐震補強及び改築に係る国庫補助率のかさ上げ等を内容とする「地震防災対策特別措置法」の改正が行われた²。東海地震に係る強化地域については、平成22年3月に、地震による倒壊の危険性が高い公立小中学校の校舎等の耐震補強に係る国庫補助率のかさ上げ等を内容とする「地震防災対策強化地域における地震対策緊急整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律」の改正が行われた。

なお、所有者等の負担を軽減し、耐震化を促進するため、耐震診断・耐震改修に係る補助・交付金制度・融資制度・税制等の支援制度が設けられている。しかし、これらの制度が十分活用されているとは言い難く、今後、所有者の意識の向上と制度の更なる普及に努める必要があるとされている。

(7) 緊急地震速報

緊急地震速報とは、地震発生後に早く到達する初期微動(P波)と遅れて到達して主要な破壊現象を引き起こす主要動(S波)の時間差を利用して、震源に近い地点でP波を検

¹ 平成20年の推計値では、昭和56年以前に建てられた約1,700万戸のうち耐震性が不足すると推定されるものは全国で約1,050万戸あり、全住宅戸数(約4,950万戸)の約21%となっている。

² 衆議院文部科学委員会の委員長提案によって第169回国会で成立、平成20年6月18日に施行されている。

知して直ちに震源や地震の規模を推定し、各地におけるS波の到達時刻や震度等の予測を行い、S波が到達する前に情報提供を行うものである。企業や住民等がこの情報を活用して、列車やエレベーターを素早く制御させて危険を回避したり、オフィス、学校、家庭等で避難行動をとったりすることができれば、被害を軽減することが可能となる。

気象庁は、平成19年10月から一般への提供を開始しているが、緊急地震速報に対する理解が進んでいないことや、震源に近い場所では速報の発表が大きな揺れの到達に間に合わないなどの限界により、十分活用されているとは言えないことから、より一層の周知・広報やシステムの改善に取り組んでいる。

(8) 津波対策

津波は、地域特性によって津波の高さや到達時間、被害の形態等が異なるため、地域防災計画等に基づき、地域の特性に応じて、海岸堤防や避難路等の施設整備等のハード対策に併せて、迅速かつ的確な津波警報等の発表、海岸堤防や津波警報を考慮した津波浸水予測図の作成、津波避難ビル等の指定、津波警報・避難指示伝達の迅速化による避難の的確な実施、津波ハザードマップの公表、住民参加型の実践的な津波避難訓練の実施等のソフト対策が講じられている。

津波ハザードマップについては、全国の653沿岸市町村のうち、平成22年3月現在、349市町村で公表されている。

なお、平成22年2月に発生したチリ中部沿岸を震源とする地震による津波への対応を通じて、ハザードマップに関する新たな課題が明らかになった。青森県太平洋沿岸・岩手県・宮城県に大津波警報（予想津波高3m）が発表されたが、避難所等への住民の避難率が低かった。これは、ハザードマップを公表しているほとんどの市町村においては、過去最大級（高さ10mなど）の津波予想地域又は市内全域に避難指示等を発令しており、この対象地域が3mの警報に対しては広がったためと考えられている。市町村が津波警報で予想される津波の高さに応じた適切な地域に避難指示等を発令できるよう2段階などの避難対象地域を示したハザードマップの作成・公表等に向けた検討を国において進める必要があるとされている。

4 火山災害対策

我が国は環太平洋火山帯の一部に位置し、多数の火山を有する火山国である。我が国のいわゆる活火山は108に上り、過去にも噴火等の活発な火山活動により、時として甚大な被害を受けてきた。

火山災害の軽減を図るためには、火山噴火予知の確立とともに、火山現象の状況を正確かつ迅速に関係行政機関及び付近住民に伝達することが重要であることから、気象庁では、大学等の関係機関と連携して地震計や地殻変動等の観測データを監視しており、平成19年12月から、全国の活火山を対象として、警戒を要する範囲に応じて噴火警報・噴火予報を発表している。このうち、噴火警報は、居住地域に重大な被害を及ぼす噴火が発生、あるいは切迫している、又は予想される場合に発表され、報道機関、都道府県、市町村等を通じて住民に伝達される。また、26火山については、噴火警報及び噴火予報において、噴

火時等にとるべき防災行動を踏まえ、火山の状況を「避難」から「平常」までのキーワードで5段階に区分した噴火警戒レベルを公表している。

さらに、より効果的な火山防災体制を構築するため、内閣府に設置された火山情報等に対応した火山防災対策検討会が、平成20年3月、気象庁の発表する火山情報の改善、観測監視・調査研究体制の充実等について記述した「噴火時等の避難に係る火山防災体制の指針」を取りまとめた。これを受けて、関係省庁では、都道府県、市町村等と協力して火山防災対策の強化を図ることとしている。

また、火山周辺住民の防災意識の高揚、地元自治体による適切な防災計画の策定等のためには、噴火した場合の被害の範囲や避難施設等を示したいわゆるハザードマップの整備の推進が求められる。平成22年3月現在、全国38火山について火山ハザードマップが作成されている。

5 風水害対策

(1) 水害・土砂災害対策

我が国においては、治水事業の推進等により、水害による浸水面積は大幅に減少している一方で、河川はん濫区域への資産の集中等により、浸水面積当たりの一般資産被害額(水害密度)は急増している。また、少子高齢化等の社会状況の変化に伴い、高齢者等災害時要援護者の被災が目立っているほか、旧来型の地域共同体の衰退等により、地域における災害時の共助体制が脆弱になってきている。

こうした状況を踏まえ、河川改修の整備等の対策と並行して、「水防法」等に基づき、住民が避難する際に役立つ洪水予報の伝達方法等を洪水ハザードマップ等により住民へ周知するなどの対策が進められており、平成22年3月末現在、1,137市町村で洪水ハザードマップが作成されている。また、洪水予報については、平成19年4月から、市町村職員や住民等がとるべき避難行動等との関連が理解しやすいよう、洪水予報の標題と水位の名称を洪水の危険に応じてレベル化するなど、分かりやすい表現に順次改善されている。

地滑り、土石流、がけ崩れといった土砂災害については、平成12年～平成21年の10年間の平均で毎年約1,000件以上発生しており、平成21年も全国で1,058件の土砂災害が発生した。「土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律」に基づき、土砂災害警戒区域において、一定の開発行為の制限、建築物の移転勧告、土砂災害に対する警戒避難措置の住民への周知・徹底等の対策が講じられている。

なお、山崩れ・がけ崩れなどの斜面崩壊のうち、表層崩壊よりも深部で発生する深層崩壊は、一度発生すると大きな被害を引き起こすことがある。近年、深層崩壊を引き起こす要因となる1日当たり400mmを超える大雨の発生回数は増加しており、深層崩壊の発生件数も1990年代の19事例から2000年代は24事例へと増加している。このため、国土交通省では、日本全国の深層崩壊の発生頻度を推定した「深層崩壊推定頻度マップ」を平成22年8月に作成し、さらに、その頻度が特に高いと推定される地域を中心に3年を目途とした溪流(小流域)レベルでの調査を実施することとしている。

(2) 都市型水害対策

都市部では、市街化により地表面がコンクリート等で覆われ、雨水の浸透機能が低下していることから、近年の集中豪雨時において、一時的な大量の降雨の発生に下水道の排水機能が追いつかず、浸水被害が頻発している。このような内水被害を防止するために、「特定都市河川浸水被害対策法」等に基づき、雨水貯留浸透施設の整備や雨水の流出の抑制のための規制等の対策が進められている。内水ハザードマップについても、その作成が進んでいない(平成21年9月末現在104市町村)ことから、都市機能が集積し浸水実績のある市町村において、特に重点的かつ早急に内水ハザードマップを作成していくこととしている。

また、局地的な集中豪雨による被害の頻発を受け、国土交通省では、被害の軽減に向けた今後の対応方策についての検討を行い、その対策に取り組んでいくこととしている。

(3) 大規模水害対策

集中豪雨の発生頻度が増加傾向にある中で、首都地域等で大河川のはん濫等が発生した場合には、甚大かつ広域的な被害が想定されるものの、大規模なはん濫に対する応急対策は不十分な状況にある。

このため、平成18年6月、中央防災会議に大規模水害対策に関する専門調査会が設置され、首都地域で甚大な被害が想定される荒川、利根川の洪水及び東京湾の高潮によるはん濫を対象として大規模水害時の被害像を想定し、被害を最小限に食い止めるための対策等を検討することとなった。平成20年3月には利根川の、同年9月には荒川の、洪水はん濫による死者数、孤立者数等に関する被害想定がそれぞれ公表されている。

平成22年4月には、適時・的確な避難の実現による被害軽減、公的機関等による応急対応力の強化と重要機能の確保等を主な対策とする報告が取りまとめられた。

(4) 竜巻等突風対策

竜巻等突風による災害は、突発的で破壊力が大きいことから、人命や住家のみならず、交通やライフライン等にも大きな被害をもたらしており、平成18年には、宮崎県延岡市、北海道佐呂間町と相次いで竜巻災害が発生した。

こうした被害を踏まえ、被害軽減方策の強化を図るため内閣府に設置された竜巻等突風対策検討会において、平成19年6月、突風災害の特徴や竜巻に遭遇した場合の個人の身の守り方及び関係省庁の今後の取組等を内容とする「竜巻等突風対策の強化に向けた検討会報告」が取りまとめられた。これを受け、気象庁は、平成20年3月から府県気象情報として、竜巻注意情報の提供を開始している。これに加え、平成22年5月からは、竜巻などの激しい突風が発生しやすい地域の詳細な分布と1時間先までの予報として「竜巻発生確度ナウキャスト」の提供が開始されている。

6 雪害対策

我が国では、日本海側を中心として毎年多量の降雪・積雪があり、雪下ろし中の転落事故や雪崩災害のほか、降積雪による都市機能の麻痺や交通障害等の雪害が毎年発生し、多

くの人的、物的被害が発生している。

このため、集落を保全対象とした雪崩対策事業、危険箇所の住民への周知徹底、警戒避難体制の強化等総合的な雪崩対策が実施されるとともに、その他国土保全事業や都市の防災対策などが総合的に実施されている。

また、降積雪が多く、産業の振興及び民生の安定向上のため総合的な対策を必要とする地域については、「豪雪地帯対策特別措置法」に基づき国土の半分を占める全域指定10道県、一部地域指定14府県、合わせて533市町村（平成22年4月1日現在）が豪雪地帯に指定されるとともに、地域の特性に応じた豪雪地帯対策基本計画が策定され、各種の雪害対策を含む豪雪地帯対策が講じられている。

7 激甚災害制度

大規模な災害が発生して国民経済に著しい影響を及ぼし、かつ、当該災害による地方財政の負担を緩和し、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場合には、「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」により、中央防災会議が定める基準に基づき、当該災害を政令で「激甚災害」に指定し、災害復旧事業に対する国庫負担率の引上げ等、特別な助成措置を講じ、地方公共団体や被災者の負担軽減を図っている。

平成22年に発生した梅雨前線による大雨による被害については、「平成22年6月11日から7月19日までの間の豪雨による災害」として激甚災害に指定され、農地等の災害復旧事業等に係る補助の特別措置等が適用されている。

8 被災者生活再建支援対策

災害により被害を受けた被災者に対しては、「災害救助法」により、避難所の設置、応急仮設住宅の提供、食品の給与等の応急救助が行われるほか、「災害弔慰金の支給等に関する法律」により、遺族に対しては災害弔慰金が、著しい障害を受けた者に対しては災害障害見舞金が支給され、負傷又は住居、家財の損害を受けた者に対しては生活再建に必要な資金の貸付けが行われている。

また、阪神・淡路大震災を契機に立法化された「被災者生活再建支援法」（以下「支援法」という。）に基づき、自然災害により居住する住宅が全壊するなど生活基盤に著しい被害を受けた世帯に対して、被災者生活再建支援金が支給されているが、平成19年11月の支援法の改正により抜本的な制度の見直しが行われた。

その主な内容は、用途を限定した上で実費額を精算支給する「実費積上げ支給方式」から用途を限定しない「定額渡しきり方式」となり、全壊世帯に100万円、大規模半壊世帯に50万円が支給されるとともに、居住する住宅を建設・購入する世帯であるときは200万円、補修する世帯であるときは100万円、民間住宅を賃借する世帯であるときは50万円が加算され、最高で300万円が支給されるものである。また、改正に当たっては、施行後4年を目途として、支援金の支給限度額、住宅の被害認定、負担の在り方等制度の見直しなどについて検討を加えることなどを内容とする附帯決議が付され、逐次検討が進められている。

なお、平成21年6月に、住宅の被害認定について、具体的な調査方法や判定方法を定めた「災害に係る住家の被害認定基準運用指針」の改定が行われた。また、平成22年9月には、甚大な住宅被害が広域的に散在している場合にも対応できるよう、制度の対象となる自然災害の適用要件を緩和する政令改正が行われた。

9 災害時要援護者対策

平成16年の梅雨前線豪雨、台風等の災害において、高齢者等の災害時要援護者の被災が多かったことから、避難勧告等の情報伝達や高齢者等の避難支援対策が重要な課題となった。このため、平成17年3月、内閣府において、避難準備情報の発令などの情報伝達体制の整備、平常時からの災害時要援護者情報の収集・共有、災害時要援護者の避難支援計画の具体化について取りまとめた「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」が策定され、平成18年3月には上記3項目に、避難所における支援、関係機関等との連携を加えた改訂が行われた。さらに、平成19年3月には、避難支援ガイドラインの手引きとなる「災害時要援護者対策の進め方について」が示され、これらを参考に各市区町村において災害時要援護者対策が進められている。また、災害時要援護者の避難支援プランについての市町村における全体計画である避難支援プラン全体計画が平成21年度までを目途に策定されるよう取組が進められている³。

なお、市町村における要援護者支援対策の現状は、個人情報保護の観点から、福祉関係部局と防災関係部局との間の情報共有が進んでいない等、取組の遅れているところも少なくない状況にあることから、平常時から福祉関係部局と防災関係部局が連絡を密にし、災害時要援護者の支援体制を早急に整備することが必要と考えられる。

内容についての問い合わせ先 第三特別調査室 林山次席調査員（内線68740）

³ 全体計画を策定済み又は策定中の市町村の割合は、平成21年11月現在で99.1%となっている。

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

所管事項の動向

1 公職選挙法改正の動き

(1) 公職選挙法改正に関する検討の経緯

民主党では、平成20年2月15日、政治改革推進本部の役員会において、公職選挙法の見直しを検討する小委員会の設置を決定し、同年9月17日、同小委員会がまとめた公職選挙法見直しの最終報告を了承した。見直し案は、戸別訪問の解禁、インターネット選挙の解禁など選挙活動の自由度を増すことを基本に、政策本位の選挙、多くの人が投票できる選挙、公正な選挙を目指すこととした。第45回総選挙後の平成21年11月9日には、新たに政治改革推進本部を設置し、戸別訪問の解禁、選挙活動へのインターネット利用など公職選挙法の改正などについて検討することとした¹。

自民党では、平成19年10月以降、選挙制度調査会において、公職選挙法全般にわたって見直しを行い、平成20年6月18日、現行の公職選挙法の問題点や見直すべき規制、今後の取組等について「公職選挙法の見直しに関する報告」を取りまとめた。同調査会は、同年11月21日、総会を開き、同報告の速やかな法案化に向けて結論を出すべき事項の中から、選挙運動用自動車の規格制限の緩和及び簡素化、選挙運動費用収支報告書の提出期限の延長及び供託金の額の引下げ等を内容とする公職選挙法改正案を提出することについて了承した。公明党との協議調整を経て、同年12月15日（第170回国会（臨時会））、自民、公明両党共同で同法改正案が衆議院に提出され、平成21年7月9日（第171回国会（常会））に衆議院で可決されたが、その後、衆議院が解散されたため審査未了となった。

(2) インターネットによる選挙運動をめぐる議論

ア インターネットによる選挙運動に対する現行法の考え方

現行の公職選挙法では、インターネットを選挙運動の手段としては使うことはできない。これは、公職選挙法上、選挙運動で頒布できる文書図画は、通常葉書及びビラ並びに政党のマニフェストに限られているためである。すなわち、法律の解釈上、インターネットのホームページや電子メールも文書図画とされ、また、不特定又は多数の人の利用を期待してホームページを開設したり、電子メールを送信することは頒布に当たるとされているため、インターネットの利用は法定外の文書図画の頒布に当たるからである。

しかし、インターネットを選挙運動へ導入することにより、候補者情報の充実、政治参加の促進、有権者と候補者の対話の実現、金のかからない選挙の実現などの効果が期待できるとして、「インターネットを選挙運動手段として使えるようにすべきではないか」という議論が活発になってきている。

¹ 日本経済新聞（平21.11.10）等

イ 選挙運動へのインターネット導入に当たっての検討状況

インターネットを選挙運動に使用できないことについては、選挙運動手段として活用しようとする立場からの議論が国会の内外でなされている。

総務省においては、平成13年10月、「IT時代の選挙運動に関する研究会」が設置され、インターネットを利用した選挙運動の可能性とその問題点等について調査検討が行われ、平成14年8月に研究会での議論を取りまとめた報告書が公表された。

同報告書では、研究会として「既存の選挙運動手段を維持しつつ、選挙の公正を確保するために、インターネットの導入に伴い発生する問題をできるだけ小さくするような措置を講じることを前提に、インターネットを選挙運動手段として追加することが適当である」との立場を示した。そして、「電子メールは、ホームページと異なり、一方的にメールが送られてきて当該通信費が課金されるといった迷惑メールの問題が発生するおそれがあること、なりすまし等の問題が発生した場合の追跡が困難であること、電子メールアドレスの購入・大量発信などにより金のかかる選挙につながりやすいこと、などの問題点が多い。従って、ホームページについてのみ選挙運動手段として是認することとし、電子メールについては引き続き現行法の規制を適用することが適当である」とした。

また、民主党及び自民党においても、平成17年頃から法改正論議が再度高まった。

民主党では、「インターネット選挙活動調査会」を設置し、平成18年5月に中間報告をまとめ、同年6月13日(第164回国会(常会))に、ホームページ及び電子メールともに選挙運動への使用を認める内容の公職選挙法改正案を衆議院に提出した(第171回国会(常会)で解散のため審査未了²)。

自民党では、選挙制度調査会の下に設置された「インターネットを使った選挙運動に関するワーキングチーム」において、ホームページ及び電子メール等インターネットを使用した選挙運動について検討が進められ、平成18年5月に最終報告(案)が出されたが、平成20年6月の選挙制度調査会においては、同最終報告(案)に基づくインターネットを使用した選挙運動解禁については結論が先送りにされた。

その後、民主党は政治改革推進本部、自民党は引き続き選挙制度調査会において、それぞれ議論が進められた。

ウ 法律案提出等の動き

与野党間では、平成22年4月23日に「インターネットを利用した選挙運動の解禁に関する各党協議会」が設置され、協議が開始された³。

また、同年4月28日(第174回国会(常会))、自民党からインターネットを利用した選挙運動を解禁する内容の公職選挙法改正案が衆議院に提出された。

その後、同年5月26日に同協議会において、同年夏の参議院議員通常選挙から、選挙期間中に政党等及び公職の候補者のウェブサイト等を利用する方法(電子メールを除く)に

² 平成10年以降4回にわたり、インターネットを選挙運動に使用できることとする内容を含む公職選挙法改正案が提出されたが、いずれも審査未了となっている。

³ 日本経済新聞(平22.4.24)等

よる選挙運動を解禁することについて合意がなされたが⁴、第 174 回国会では法律案提出までには至らなかった。

なお、自民党提出の法案は、継続審査となっている。

2 一票の較差

(1) 衆議院小選挙区選出議員選挙の一票の較差

ア 衆議院議員定数訴訟に係る最高裁判決

平成 6 年に衆議院小選挙区比例代表並立制が導入された後、衆議院議員定数訴訟に係る最高裁判決は以下の 3 例あり、いずれも合憲の判断が下された。

	裁判所の判断要旨	備考
最高裁平 11.11.10 大法廷判決 (平 8 年総選挙)	本件選挙当時、選挙区間の人口最大較差(1 対 2.309)が示す投票価値の不平等が、一般に合理性を有しない程度に達しているとはできないと認められない。	有権者数比率 1 対 2.32 (人口比率(平 7 国調) 1 対 2.309 島根 3 区対神奈川 14 区)
最高裁平 13.12.18 第三小法廷判決 (平 12 年総選挙)	上記最高裁平 11.11.10 大法廷判決と同旨 本件定数配分規定が本件選挙当時憲法に違反するに至っていたということはない。	有権者数比率 1 対 2.47 人口比率(平 7 国調) 1 対 2.309 島根 3 区対神奈川 14 区)
最高裁平 19. 6.13 大法廷判決 (平 17 年総選挙)	平成 12 年国勢調査を基にした本件区割規定の下での選挙区間の人口の最大較差は 1 対 2.064 と 1 対 2 を極めてわずかに超えるものに過ぎず、また、本件選挙当日における選挙区間の選挙人数の最大較差は 1 対 2.171 であったというのであるから、本件投票価値の不平等が、一般に合理性を有するものとは考えられない程度に達し、憲法の投票価値の平等の要求に反する程度に至っていたということもできない。 衆議院議員選挙区画定審議会設置法 3 条のいわゆる 1 人別枠方式を含む選挙区割りの基準を定める規定及び平成 14 年の公職選挙法改正により上記基準に従って改定された同法 13 条 1 項、別表第 1 の区割りを定める規定は、憲法 14 条 1 項に違反していたものということはない。	有権者数比率 1 対 2.171 徳島 1 区対東京 6 区 人口比率(平 12 国調) 1 対 2.064 高知 1 区対兵庫 6 区)

イ 平成 21 年衆議院議員総選挙に係る定数訴訟の高裁判決

平成 21 年 8 月 30 日執行の衆議院小選挙区選挙における一票の較差は、最大 2.30 倍(有権者数比率)であった。この選挙について、公職選挙法で定める衆議院議員の定数配分規定が人口分布に比例した定数配分をしておらず、憲法が規定する代表制民主制、選挙権の平等の保障に反する配分となっているから、この規定は憲法に違反し無効であるとして、選挙の無効を請求した訴訟が 8 高裁・高裁支部に提起された。これらの訴訟の判決が、同

⁴ 朝日新聞(平 22.5.27)等

年12月28日大阪高裁を皮切りに、平成22年4月27日札幌高裁まで合計9件なされた。その結果、4高裁で違憲判決、2高裁・高裁支部で違憲状態判決、2高裁で合憲判決が下された。

	判決日	裁判所	判決
1	平 21.12.28	大阪高裁	違憲
2	平 22. 1.25	広島高裁	違憲
3	平 22. 2.24	東京高裁	違憲状態
4	平 22. 3. 9	福岡高裁那覇支部	違憲状態
5	平 22. 3.11	東京高裁	合憲
6	平 22. 3.12	福岡高裁	違憲
7	平 22. 3.18	名古屋高裁	違憲
8	平 22. 4. 8	高松高裁	違憲状態
9	平 22. 4.27	札幌高裁	合憲

いずれの訴訟も上告され、同年9月8日、最高裁第二小法廷は、8高裁・高裁支部の9件の訴訟を、一括して最高裁大法廷に回付した⁵。

なお、違憲判決の主な理由として、一人別枠方式が較差の原因とされている。

ウ その他

平成22年10月に国勢調査が行われる。平成23年1～2月に、その速報集計結果による人口が公表される見込みである。衆議院議員選挙区画定審議会設置法では、衆議院議員選挙区画定審議会は、必要があると認めるときは、国勢調査の人口が公表された日から一年以内に、衆議院小選挙区選出議員の選挙区の改定案を作成して内閣総理大臣に勧告するものとしている。

(2) 参議院選挙区選出議員選挙の一票の較差

ア 第21回参議院議員通常選挙に係る定数訴訟における最高裁判決

第21回参議院議員通常選挙(平成19年7月29日執行)での選挙区間の「一票の較差」が、法の下での平等を定めた憲法に違反するとして、東京都と神奈川県の有権者が選挙無効を求めた訴訟の上告審判決で、最高裁大法廷は、平成21年9月30日、議員1人当たりの人口の最大較差1対4.86について、合憲の判断を下した。

多数意見(15名中10名)は、投票価値に著しい不平等状態が生じ、かつ、それが相当期間継続しているのに是正措置を講じないことが、国会の裁量権の限界を超えると判断される場合には違憲とする従来の枠組みを維持し、その上で、平成18年の公職選挙法改正による4増4減の定数は正以降「本件選挙までの間に本件定数配分規定を更に改正しなかったことが国会の裁量権の限界を超えたものということとはできず、本件選挙当時において、本件定数配分規定が憲法に違反するに至っていたということとはできない」とした。

しかしながら、平成18年の4増4減の結果によっても残ることとなった較差は「投票価

⁵ 朝日新聞(平22.9.9)等

値の平等という観点からは、なお大きな不平等が存する状態であり、選挙区間における選挙人の投票価値の較差の縮小を図ることが求められる状況にあるといわざるを得ない」とし、ただ、「現行の選挙制度の仕組みを維持する限り、各選挙区の定数を振り替える措置によるだけでは、最大較差の大幅な縮小を図ることは困難であり、これを行おうとすれば、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しが必要となる」と指摘し、「このような見直しを行うについては、参議院の在り方をも踏まえた高度に政治的な判断が必要であり、事柄の性質上課題も多く、その検討に相応の時間を要することは認めざるを得ないが」、「国会において、速やかに、投票価値の平等の重要性を十分に踏まえて、適切な検討が行われることが望まれる」とした。

イ 第21回参議院議員通常選挙後の参議院の動向

第21回参議院議員通常選挙後、平成19年11月30日、江田参議院議長の諮問機関として新たに参議院改革協議会（座長・平田健二民主党参院幹事長（当時））が設置され、平成20年6月9日の同協議会で、選挙区の「一票の較差」是正に向けて選挙制度の抜本改革を検討する専門委員会の設置を決定し、協議が行われてきた。

平成21年9月30日の最高裁判決を受けて、参議院改革協議会（座長・高嶋良充民主党参院幹事長（当時））は、同年11月18日、平成25年の次回参院選で選挙制度を抜本的に見直すことで合意した⁶。

平成22年5月21日、同協議会は、参議院選挙制度の抜本改革についての検討結果に関する報告書を江田参議院議長に提出した。報告書には、「平成22年の通常選挙後、専門委員会を立ち上げ、平成25年の通常選挙に向け、改正案の検討に入り、平成23年には改正案の取りまとめを行うこととしている。その後、参議院改革協議会の議を経て、平成23年中に公職選挙法改正案を提出すること」としている⁷。

また、第22回参議院議員通常選挙（平成22年7月11日執行）後の同年8月24日、西岡参議院議長は尾辻参議院副議長、鈴木議院運営委員長と会談し、一票の較差の解消に向け、新しい協議機関を同年9月に発足させることで合意し、また、西岡参議院議長は年内に改革案をまとめる考えを示した⁸。

3 外国人地方参政権付与問題

(1) 経緯

平成7年2月28日、最高裁第三小法廷は、選挙人名簿不登録処分に対する異議の申出却下決定取消請求訴訟において、永住外国人である原告の上告を棄却したが、その判決のいわゆる傍論部分で、永住外国人に法律をもって地方選挙権を付与する措置を講ずることは、憲法上禁止されているものではなく、国の立法政策の問題であるとの判断を示した。これを契機に、在日本大韓民国民団（民団）を中心に地方選挙権を求める運動が活発化した。

⁶ 毎日新聞（平21.11.19）等

⁷ 『参議院改革協議会報告書』から抜粋

⁸ 朝日新聞（平22.8.25）

しかし、在日本朝鮮人総連合会（総連）は「日本社会への同化に利用される」との理由から反対している。また、憲法が公務員を選定することは国民固有の権利であるとしていることなどから、地方選挙権の付与に反対又は慎重な意見も多い。

永住外国人地方選挙権付与法案は、これまでに民主・公明案（第143回国会（臨時会）平成10年）、共産案（第144回国会（臨時会）同年）、公明・自由案（第147回国会（常会）平成12年）、公明・保守案及び民主案（第148回国会（特別会）同年）、公明案（第159回国会（常会）平成16年）、公明案（第163回国会（特別会）平成17年）が提出されたが、いずれも審査未了に終わっている。

(2) 法案をめぐる動向

ア 政府・与党

平成20年5月（第169回国会（常会））、民主党は永住地方外国人参政権検討委員会を設置して地方選挙権付与問題の検討を行ったが、拙速な意見集約に反対する意見もあることを受け、議論は先送りされた⁹。

平成22年1月11日、政府・民主党は首脳会議を開き、永住外国人地方選挙権付与法案を政府提出法案として検討することを確認した¹⁰。その後、連立を組む国民新党が永住外国人地方参政権に反対していることなどから、同年2月26日、原口総務大臣（当時）は記者会見で同法案に関し、「連立与党内で立場が異なり、政府提案はなかなか難しい」と表明した¹¹。また、同年3月2日には、鳩山総理（当時）が、小沢幹事長（当時）と同法案の扱いを協議したことを明らかにし、「今国会に間に合うか、間に合わないか分からない。今国会になんとしても、と2人で申し上げたのではない」と、第174回国会（常会）での成立にこだわらない考えを示した¹²。

イ 他の政党

第22回参議院議員通常選挙の各党マニフェストでは、公明党が永住外国人地方参政権付与の実現を掲げた。一方で、自民党、みんなの党及びたちあがれ日本は反対の立場を示した。

4 国会議員定数の削減

(1) 第22回参議院議員通常選挙マニフェストにおける国会議員定数削減についての各党の考え方

国会議員定数削減については、第22回参議院議員通常選挙マニフェストにおいて、9政党のうち共産党、社民党及び国民新党を除く6党が議員定数の削減を掲げている。各党のマニフェストは、次の表のとおりである。

⁹ 産経新聞（平 20.8.6）

¹⁰ 読売新聞（平 22.1.12）等

¹¹ 毎日新聞（平 22.2.27）等

¹² 日本経済新聞（平 22.3.3）等

国会議員定数関係の参議院議員通常選挙マニフェスト（抜粋）

民主党	参議院の定数を40程度削減します。 衆議院は比例定数を80削減します。
自民党	衆議院・参議院の国会議員定数を3年後に722名から650名に1割削減し、6年後には、国会議員定数を500名に3割削減します。
公明党	衆議院の選挙制度については、新しい中選挙区制を導入し、定数を削減します。 参議院の選挙制度については、より民意を反映した選挙制度を導入し、定数を削減します。
共産党	国会議員の削減をやめ、定数是正を実現します 国会議員定数の削減に反対します。
社民党	比例代表中心の選挙制度への改革をめざします。比例区の定数削減には反対します。
みんなの党	衆議院議員は300人（180減）、参議院議員は100人（142減）に。 参議院には都道府県知事など地方を代表する議席枠を創設。
国民新党	記載なし（亀井静香代表は、平成22年7月30日の菅総理の定数削減発言に対して賛意を示している。また、選挙区の定数削減を優先的に考えるべきだとの見解を示している ¹³ 。）
たちあがれ日本	衆議院 定数を480議席から80議席減らして、400議席に。 「比例代表」は取りやめ、「新しい中選挙区」制度に変更。 参議院 定数を242議席から42議席減らして、200議席に。 「全国比例代表」と「地方選挙区」。
新党改革	国政が議員定数半減をまず実践することで、都道府県、自治体にも実践を促していきます。

(2) 参議院議員通常選挙後の国会議員定数削減をめぐる動き

参院選後の平成22年7月30日、菅総理は、第175回国会（臨時会）召集に当たり記者会見を行った。その中で、歳出削減の一環として「国会議員自身が身を切ることも必要だ。」と発言し、マニフェストで掲げた国会議員定数削減「衆議院の比例定数80、参議院の定数40削減」について、年内の与野党合意を目指すよう党幹部に指示したことを明らかにした¹⁴。また、同年8月1日、民主党の枝野幹事長（当時）は、「早い期間で合意形成できるなら必ずしも比例だけの削減にこだわらない。国会で各党の意見を踏まえ合意形成をはかりたい」と発言し、各党間の協議では、柔軟に対応する考えを示した¹⁵。同年9月22日、新たに就任した岡田幹事長は「どうマニフェストを実現していくか、もう少し党内での議論が必要だ」と発言し、年内の与野党合意にはこだわらないとの認識を示した¹⁶。

一方、自民党はマニフェストに「国会議員定数を3年後に1割、6年後に3割削減」を掲げている。同年9月17日、自民党は既存の党改革実行本部を改称し、国会議員定数削減や選挙制度改革を担当する党・政治制度改革実行本部とした¹⁷。また、自民党は、公明党、みんなの党と会談し衆議院の定数削減を含む選挙制度見直しに関し、幹事長間で協議する方針を決めている¹⁸。

国会議員定数削減については、公明党とたちあがれ日本は、マニフェストに議員定数削減を盛り込んでいるが、新しい中選挙区制の導入を掲げている。また、みんなの党は、定数削減には賛成しているが、比例代表だけの削減には反対している¹⁹。共産党はそもそも国会議員定数削減に反対しており、社民党は小選挙区から比例代表中心への選挙制度改革

¹³ 時事通信（平22.8.4）

¹⁴ 首相官邸「総理の演説・記者会見等」（平22.7.30）

¹⁵ 産経新聞（平22.8.2）等

¹⁶ 毎日新聞（平22.9.23）

¹⁷ 東京新聞（平22.9.18）

¹⁸ 読売新聞（平22.9.2）

¹⁹ 毎日新聞（平22.9.2）

を掲げるとともに比例代表の定数削減には反対している。

なお、参議院議員の定数削減については、参議院の選挙制度の抜本改革と定数削減に向けた協議機関の新設が合意されており、新機関で定数削減を含めて議論がなされることとなっている。

5 政治資金規正法の改正

(1) 政治資金の在り方に関する議論

ア 寄附等の制限の経緯

政治資金規正法は、昭和 23 年の制定以後数次にわたり改正され、政治資金の収支の公開と政治資金の授受の規制の強化がなされてきた。

政治資金の「入り」に関しては、昭和 50 年の法改正で、寄附の量的制限、質的制限が行われた。平成 4 年の法改正で、政治資金パーティーに対する規制が行われ、その後、平成 6 年の法改正では、会社、労働組合等の団体の政党、政治資金団体及び資金管理団体以外への寄附の禁止等が行われ、さらに、平成 11 年の法改正で、会社、労働組合等の団体の資金管理団体への寄附が禁止された。

イ 会社、労働組合等の団体からの寄附の制限強化

政治資金規正法は、会社、労働組合等の団体のする寄附について、金額の制限と寄附の相手方の制限を行っているが、その制限はこれまでに数次の改正を経ている。

昭和 50 年の法改正では、初めて寄附の制限が規定され、会社、労働組合等の団体がする寄附について、資本金、組合員数等に基づく寄附の総枠制限と同一の寄附の相手方に対する個別制限が設けられた。

平成 6 年の法改正では、政治改革の一環として、政治資金の調達を政党中心にするために、会社、労働組合等の団体は、政党、政治資金団体及び資金管理団体以外の者に対して政治活動に関する寄附をしてはならないものとされた。なお、この改正においては、資金管理団体に対してする寄附については、改正法の施行後 5 年を経過した場合において、これを禁止する措置を講ずるものとすることとされ、平成 11 年の法改正で、平成 6 年改正法にのっとり、会社、労働組合等の団体の資金管理団体に対してする寄附が禁止された。

ウ 個人献金の拡充の検討

会社、労働組合等の団体のする寄附の制限とあいまって、政治資金の調達を個人献金中心の調達に移行するため、昭和 50 年の法改正で、個人のする政党及び政治団体への寄附のうち一定の要件に該当するものについては、租税特別措置法の定めるところにより、所得控除の対象とすることとされた。また、平成 6 年の法改正で、政党及び政治資金団体に対する個人献金を促進するために税額控除制度を創設し、従来の所得控除制度との選択制とした。

さらに個人献金の普及促進を図るための方策として、税額控除の拡大やインターネットによる献金の推進などの議論がなされているところである。

エ 政治資金パーティーの規制

政治資金パーティー券の購入は対価の支払であり、政治活動に関する寄附に該当するものではないとされている。しかし、パーティーによる政治資金集めが盛んに行われ、様々な批判、意見が出されるようになり、その適正な開催を図るため、平成4年の法改正において、政治資金パーティーについては、パーティー券の購入限度額を1パーティー当たり150万円までに制限することとし、同一の者から1パーティー当たり100万円を超える対価の支払を受けた場合には支払者の氏名及び支払金額等を記載することとされた。さらに、平成6年の法改正で、公開基準について、「100万円を超えるもの」から「20万円を超えるもの」に引き下げる改正が行われた。

(2) 最近の政治資金規正法改正の動き

平成21年5月28日、民主党は、政治改革推進本部総会において、3年後の会社、労働組合等の団体のする寄附の全面禁止の方針を決定し、同年6月1日(第171回国会(常会))、「政治資金規正法等の一部を改正する法律案(岡田克也君外5名提出、衆法第34号)」を衆議院に提出した。その内容は、3年後の会社、労働組合等の団体のする政治活動に関する寄附及び政治資金パーティー券購入の全面禁止、当面の措置として、国や自治体と1件1億円以上の契約関係にある法人の政治献金・パーティー券購入の禁止、個人献金に係る税額控除の拡充、国会議員に係る政治資金の親族への引継ぎの制限等である。同改正案は、同年7月、提案理由説明を聴取し、審査に入ったが、解散のため審査未了となった。

第45回衆議院議員総選挙の各党のマニフェストにおいて、政治資金制度の在り方、会社、労働組合等の団体からの寄附の在り方、個人献金を促進するための方策等について、各党それぞれの方針や具体策が掲げられた。

総選挙のマニフェストに「秘書などの会計責任者が政治資金収支報告書に、虚偽記載などの違法行為を行えば、議員の監督責任を問い、公民権を停止させます。」と掲げていた公明党は、同年11月(第173回国会(臨時会))に政治団体の代表者の会計責任者に対する選任・監督責任を強化する「政治資金規正法及び政党助成法の一部を改正する法律案(大口善徳君提出、衆法第3号)」を衆議院に提出した。その内容は、政治資金収支報告書等に関し虚偽記載等があった場合において政治団体の代表者に対し罰則の適用がある場合を、会計責任者の選任及び監督の両方について相当の注意を怠った場合から、いずれか一方について相当の注意を怠った場合とするものである。(政治団体の代表者に罰則の適用がある場合には、選挙権及び被選挙権を失い、現職の国会議員であれば退職者となる。(裁判所は情状により公民権の停止をしない旨の宣告ができる。))同改正案は、平成22年5月(第174回国会(常会))に提案理由説明を聴取した後、継続審査となっている。

第22回参議院議員通常選挙の各党のマニフェストにおいても、政治資金の透明性の向上、会社、労働組合等の団体からの寄附の在り方、政治家の監督責任の強化、個人献金促進の方策などについて、各党それぞれの方針や具体策が掲げられた。

内容についての問い合わせ先

第二特別調査室 佐々木次席調査員(内線 68720)

沖縄及び北方問題に関する特別委員会

第一特別調査室

(沖縄及び北方問題に関する特別委員会担当)

所管事項の動向

1 沖縄関係

(1) 米軍基地問題

ア 沖縄における米軍再編と負担の軽減

(ア) 在沖米軍及び基地の現状

在沖米軍に提供されている基地(施設・区域)の面積は約233km²におよび、在日米軍専用施設の約74%(平成21年3月)を占めている。また、沖縄県の面積に占める米軍基地の割合は約10%で、他の都道府県の中で最大となる静岡県との約1.2%と比較すると、沖縄の基地負担の重さが顕著である。

米軍基地の所有形態も本土とは異なる様相を呈しており、本土では国有地が約87%を占めているのに対し、沖縄では約35%となっている。これは、在沖米軍基地の相当部分が、戦後の米軍政下において接収された民有地や公有地上に建設されたことを示している。また、一方において、地代収入は基地依存経済との批判を生む背景ともなっている。なお、県の統計では、米軍基地借地料は平成20年度約784億円、自衛隊関係を含めた基地借地料は約899億円となっている。

沖縄に駐留する米軍は、総兵力約24,600人(平成21年9月末)で、そのほとんどを海兵隊(約61%)と空軍(約27%)が占め、米軍構成員に軍属及び家族を合わせた数は約44,900人である。

このような広大・過密な米軍基地と多数の軍人軍属などの存在が、県土の振興開発上の大きな制約となり、航空機騒音、墜落事故や米軍人による凶悪犯罪などに象徴される過重な負担を沖縄にもたらしている。

(イ) 米軍普天間飛行場の返還の合意

普天間飛行場は、宜野湾市の中央部に位置し、米海兵隊第3海兵機動展開部隊のヘリコプター部隊を中心とした航空機が配備されている。同飛行場は、在沖米海兵隊の航空能力に関し、ヘリなどによる海兵隊の陸上部隊の輸送機能、空中給油機を運用する機能、緊急時に航空機を受け入れる基地機能、といった機能を果たしている¹。

一方で、普天間飛行場は、周囲に、平成16年に大型輸送ヘリが墜落した沖縄国際大学を始め多くの文教施設が所在しているほか、住宅が密集しており、宜野湾市の中心部に位置していることから地域の振興開発の著しい障害となっているだけでなく、航空機騒音の発生や航空機事故の危険性など、沖縄が抱える米軍基地問題の象徴ともいえる存在となっている。

¹ 平成22年版防衛白書248頁参照

宜野湾市内の学校

普天間飛行場は、平成7年の米海兵隊員による少女暴行事件をきっかけとした沖縄県民の怒りの声を背景に、平成8年4月の橋本総理(当時)・モンデール米大使(当時)会談において全面返還が表明され、同年12月に取りまとめられた「沖縄に関する特別行動委員会」(SACO)最終報告において、5～7年の間に、十分な代替施設が完成した後、全面返還されることで合意されたものである。



移設場所・工法等について日米両政府、沖縄県、関係市町村との間で協議が進められ、移設場所については、平成11年11月に沖縄県知事、翌月に名護市長が辺野古への受け入れを表明した。工法等については、海上ヘリポート案、軍民共用空港案、L字案等と変遷したが、平成18年5月の「再編実施のための日米のロードマップ」(以下「ロードマップ」という。)に明記された2本の滑走路をV字型に配置する埋立て案でおおむね合意した。

(ウ) 政権交代後の普天間飛行場移設に関する動き

平成21年9月16日に民主党を中心とする民主・社民・国民の三党連立政権が発足した。普天間飛行場の移設問題に関し、政権交代前には民主党代表として「国外、最低でも県外」と表明していた鳩山総理(当時)は、同年12月25日の記者会見において「(平成22年)5月までに新しい移設先というものを含めて決定をしまいたい」と述べ、移設先の再検討を進めた。

平成22年5月28日、日米安全保障協議委員会は、移設先はロードマップと同様「辺野古」とし、施設の位置・配置及び工法については、同年8月末日までに決定するとして共同発表を行った。

菅内閣発足後の8月31日、日米政府による「普天間飛行場の代替の施設に係る二国間専門家検討会合」は、「工法は埋立方式とし、滑走路はV字型案とI字型案の2案を併記し、最終決定は次回の『2プラス2』で行う」旨の報告書を発表した。

この協議の場において米国は垂直離着機MVオスプレイの配備方針を明示し、日本政府が地元で説明してきた台形の飛行経路は運用実態に合わないとした上で、飛行経路を拡大するよう主張していると報道された。従来の日本政府の説明では、米軍機の飛行経路は海上を台形に飛ぶこととなり、住宅地への騒音の影響は基本的にはないとしていた。

しかし、この報告書発表後、岡田外務大臣（当時）は、今まで日本政府が明らかにしてこなかったオスプレイの普天間飛行場代替施設への配備の可能性に初めて言及し、飛行経路の決定いかんによっては今後の環境影響評価（アセスメント）の見直しの必要性もあり得るとの認識を示した。

9月23日、ニューヨークで行われた日米首脳会談では、菅総理は、普天間飛行場の移設問題について、5月の日米共同発表を踏まえつつ、沖縄の負担軽減に努力したいと理解を求め、オバマ大統領は、難しい課題であることを理解している旨応じた。

一方、名護市では、平成22年1月に市長選挙が行われ、移設受入れ反対派の稲嶺進氏が当選し、さらに、9月12日に行われた名護市議会議員選挙においても稲嶺市長を支持する市長派が過半数を獲得したため、同市辺野古への移設は一層困難な見通しとなった。

仲井眞県知事は、当初、滑走路の沖合移動を条件にV字案を容認してきたが、鳩山内閣がまとめた日米合意について「我々と協議し、合意したものでない。誠に遺憾で、受入れは極めて厳しい」と述べ、県内移設が困難な状況に変化したことを表明した。また、専門家検討会合の報告書に対しても「今回のことによって、その認識が変わるものではない」と表明している。

普天間代替施設に関する主な経緯

平成	経緯
7年9月	・在沖米軍兵士3人による少女暴行事件発生
8年4月 12月	・橋本総理・モンデール米大使会談、普天間飛行場の全面返還を表明 ・SACO最終報告 「海上施設を沖縄本島の東海岸沖に建設」と明記
9年11月	・久間防衛庁長官が大田県知事等に「海上ヘリポート基本案」を提示
11年11月 12月	・稲嶺沖縄県知事、移設候補地を決定した旨表明 「キャンプ・シュワブ水域内名護市辺野古沿岸域」 ・岸本名護市長、受入表明
14年7月	・「普天間飛行場代替施設の基本計画」策定 軍民共用空港を埋立て工法で建設
16年8月	・沖縄県宜野湾市の大学構内に米軍ヘリ墜落
17年10月	・「2+2」共同文書において新たな案で合意 大浦湾からキャンプ・シュワブ南沿岸部の地域にL字型に建設
18年4月 5月	・名護市及び宜野座村との間で基本合意 代替施設の建設について、V字型の2本の滑走路からなる案で合意 ・日米両政府は在日米軍再編をまとめた「再編実施のための日米のロードマップ」を 発表 「普天間飛行場代替施設を、辺野古岬とこれに隣接する大浦湾と辺野古湾の水 域を結ぶ形で設置し、V字型に配置される2本の滑走路はそれぞれ1600メー トルの長さを有し、2つの100メートルのオーバーランを有する」と明記
19年8月	・環境影響評価（アセスメント）手続開始
21年9月 10月	・鳩山内閣発足 ・仲井眞知事から沖縄防衛局に環境影響評価準備書に対する意見書の提出
22年1月 5月 6月 8月	・名護市長選挙で移設受入れ反対派の稲嶺進氏が当選 ・移設先を辺野古とした日米の共同発表を発売、当面の政府の取組を閣議決定 ・社民党、政権離脱 ・菅内閣発足 ・普天間飛行場の代替の施設に関する専門家会合報告書 「工法は埋立方式とし、滑走路はV字型案、I字型案の2案を併記し、次回の

9月	「2 + 2で決定する」旨を発表 ・名護市議会議員選挙で移設受入れ反対派が過半数を獲得
----	------------------------------------------------

(I) 兵力削減と米海兵隊のグアム移転

アジア太平洋地域における米海兵隊の能力の再編に関連し、「ロードマップ」では、現在沖縄に所在する第3海兵機動展開部隊の要員はグアムに移転され、残りの在沖米海兵隊部隊は再編されることとされた。また、個別の再編案は統一的なパッケージとされ、海兵隊のグアムへの移転は、普天間飛行場代替施設の完成に向けた具体的な進展等にかかっているとされている。

ロードマップに示された沖縄における再編に関する主な内容は以下のとおりである。

代替施設 普天間飛行場 関連運	<ul style="list-style-type: none"> ・1,800m（オーバーラン含む）の滑走路2本がV字型に配置される代替施設を辺野古崎沿岸に設置 ・施設の完成目標は2014年で、工法は、原則として埋立 ・米政府は、戦闘機の運用を計画していない ・KC130飛行隊は、岩国を拠点とし、航空機の訓練及び運用は、鹿屋及びグアムでローテーション ・海兵隊CH53Dヘリは、グアムに移転
グアムへの 兵力削減と グ	<ul style="list-style-type: none"> ・約8,000人の第3海兵機動展開部隊の要員とその家族約9,000人は、2014年までにグアムに移転 ・移転対象は、キャンプコートニー、キャンプハンセン、普天間飛行場、キャンプ瑞慶覧及び牧港補給地区の部隊 ・グアムへ移転するための施設及びインフラの整備費算定額102.7億ドルのうち、日本は、28億ドルの直接的な財政支援を含め、60.9億ドルを提供
土地の返還 及び 共同 使用	<ul style="list-style-type: none"> ・キャンプ桑江、普天間飛行場、牧港補給地区、陸軍貯油施設第1桑江タンク・ファーム：全面返還 ・キャンプ瑞慶覧：部分返還及び残りの施設とインフラの可能な限りの統合 ・那覇港湾施設：全面返還（浦添に建設される新たな施設に移設） ・キャンプハンセンは、陸上自衛隊の訓練に使用 ・航空自衛隊は、米軍との共同訓練のため嘉手納飛行場を使用

グアム移転経費についてロードマップでは、総経費102.7億ドルのうち、我が国は60.9億ドル、米国は41.8億ドルをそれぞれ負担することとなっている。

しかし、グアム島のインフラは、移転事業に伴う人口増加に対応する能力を有していないことが明らかになり、日米が合意した平成26年までの移転完了には、インフラの整備を早急に進める必要が生じた。このため、仙谷官房長官は我が国の追加負担に前向きな発言をしているが、これに対しては否定的な声もある。

イ 日米地位協定をめぐる諸課題

日米地位協定は、日米安全保障条約第6条に基づき、在日米軍の日本における施設・区域の使用と法的地位を規定するものである。昭和35年の締結以来改定されず、米軍に起因する問題に関しては、日米地位協定の実施に関する協議を行う日米合同委員会により処理されている。合同委員会における合意事項には法的拘束力がなく、その運用については米軍側の裁量に任されているため、地位協定の改正の必要性が米軍基地を抱える自治体等から指摘されている。特に、平成7年の少女暴行事件を機に、地位協定の改正が強く求めら

れたが、これに対し、日米両国は運用の改善を行うこととし、殺人など凶悪犯罪について起訴前の被疑者身柄引渡し要請に対し、好意的考慮を払うことが合同委員会で合意された。

また、平成16年8月の沖縄国際大学敷地内への米軍ヘリ墜落事故、平成20年10月の名護市で起きた米軍軽飛行機墜落事故への米軍の対応から、警察権の行使をめくっても地位協定の見直しの必要性が指摘されている。

沖縄県は、地位協定に明記する事項として、施設区域の環境保全に関する日本国内法の遵守、返還区域の原状回復、区域外の米軍財産に対する日本当局の捜索・検証等の権利の行使、被疑者の速やかな起訴前の拘禁移転等を要請し、日米合同委員会への「地域特別委員会」の設置を求めている。

これまで政府は、米軍及び在日米軍施設・区域をめぐる様々な問題を解決するためには、協定の改定を排除するものではないが、改定よりも運用の改善で対処する方が合理的であるという立場を一貫してとってきた。また、岡田外務大臣（当時）は、平成22年8月の定例会見で「いま普天間移転の問題が最重要課題で議論しているときに、次々要求することが普天間移転にいい結果をもたらすとは思えない。順序立ててやっていかなければならない」と述べ、移設の目処が見つからない間は地位協定改定については、米側交渉には入れないとの考えを示した。

(2) 沖縄振興施策の概要

ア 沖縄振興特別措置法に基づく産業の振興のための特別措置

沖縄には、これまで「沖縄振興開発特別措置法」に基づく3次にわたる沖縄振興開発計画及び「沖縄振興特別措置法」に基づく沖縄振興計画により、多額の事業費が投入された。これらの計画が執行された結果、社会資本の整備を中心に一定の成果が上がっているとの評価がある一方、1人当たりの県民所得が全国平均の約7割しかなく、平成10年以降、7%から8%台で推移している失業率など、依然として本土との経済格差が存在している。

現行の沖縄振興特別措置法では、産業の振興のため、次のような地域制度を設け、租税特別措置法による課税の特例、地方税の課税免除等の措置を講じ、国及び地方公共団体は必要な資金の確保その他の援助に努めるものとしている。

観光振興地域

産業高度化地域

情報通信産業振興地域

自由貿易地域、特別自由貿易地域

情報通信産業特別地区(IT特区)

金融業務特別地区(金融特区)

平成14年制定の「沖縄振興特別措置法」は10年間の時限法であり、平成24年3月31日限りで失効する。そのため、平成22年4月、沖縄県では今後の振興の在り方について検討するための沖縄振興計画等総点検報告書を作成した。これは、2030年の在るべき沖縄の姿を描いた「沖縄21世紀ビジョン」を踏まえたものであり、6月にはこの報告書に対する意見書を作成するなど、沖縄振興計画に代わる新たな計画策定に向けた作業を行っている。

また、平成22年9月、政府は在日米軍問題や沖縄振興策について話し合う沖縄政策協議会を5年ぶりに再開し、「沖縄振興」及び「基地負担軽減」の2つの部会を新設することに決めた。

イ 平成23年度内閣府沖縄担当部局予算概算要求・要望額 (単位：百万円、%)

事 項	平成23年度 概算要求・ 要望額	前年度 予算額	対前年度比	
			増 減 額	比率
基本的政策企画立案等経費	32,222 (うち要望額 3,733)	28,634	3,588	112.5
沖縄振興開発事業費等	198,184 (うち要望額17,888)	201,160	2,976	98.5
合 計	230,405 (うち要望額21,621)	229,794	612	100.3

(内訳)

基本的政策企画立案等経費	32,222	28,634	3,588	112.5
1 沖縄振興計画推進・評価調査費	200	200	0	100.0
2 沖縄における産業・科学技術振興関係経費	16,892	9,943	6,949	169.9
3 沖縄離島活性化関係経費	67	754	687	8.8
4 普天間飛行場等駐留軍用地跡地利用推進関係経費	428	423	5	101.1
5 沖縄米軍基地所在市町村活性化特別事業費	473	121	352	389.7
6 沖縄北部活性化特別振興事業費	3,500	3,500	0	100.0
7 沖縄特別振興対策調整費等	5,000	8,000	3,000	62.5
8 そ の 他	5,662	5,692	30	99.5
沖縄振興開発事業費等	198,184	201,160	2,976	98.5
1 沖縄振興開発事業費	195,628	198,209	2,581	98.7
2 沖縄振興特別交付金	90	90	0	100.0
3 戦 後 処 理 経 費	1,054	856	198	123.2
4 沖縄体験滞在交流促進事業経費	0	54	54	皆減
5 沖縄振興開発金融公庫補給金	1,412	1,951	539	72.4

(内閣府資料を基に作成)

平成23年度概算要求のうち、主な新規事業は次のとおりである。 (単位：百万円)

事業名	事業内容	予算額
沖縄国際航空物流ハブ活用推進事業	国際航空物流ハブを活用した県産品輸出拡大等のための取組を実施する。	553
沖縄IT知の集積促進事業	沖縄を牽引する新しい産業の育成のため、IT津梁パークにおけるアジアとの人材交流研修	1,293
沖縄21世紀ビジョン推進『万国津梁』人材育成事業	10年間で200人の海外留学等を含む7,000人規模の人材育成・国際交流を推進する。	1,600 (要望額)
若年者ジョブトレーニング事業	将来の沖縄を担う若年者を中心とした雇用対策を進めるため、若年者ジョブトレーニング等を実施する。	133 (要望額)

(出所：内閣府)

以上のほか、鉄軌道関連予算については引き続き沖縄振興総合調査費に盛り込まれている。また、国際線貨物便の着陸料及び航行援助施設利用料を国内線並みの6分の1へと軽減する措置が、平成22年7月、国土交通省告示により認められた。

なお、概算要求のうち要望額については今後「政策コンテスト」を実施し、政策の優先順位をつけ、内閣総理大臣の判断により予算配分が決定されることとなる。

ウ 沖縄科学技術大学院大学

沖縄振興策の検討が進められる中で、沖縄に世界最高水準の自然科学系大学院大学を設立することにより、産官学の連携による研究開発を通じた地域活性化を目的とした「沖縄新大学院大学構想」が提唱され、「沖縄振興特別措置法」に盛り込まれた。平成17年には「独立行政法人沖縄科学技術研究基盤整備機構法」が施行され、同機構が大学院大学設置の準

備、先行研究等を行うこととされた。

平成21年3月、沖縄科学技術大学院大学の設置及び運営に関し必要な事項を定めた「沖縄科学技術大学院大学学園法案」が提出され、同法案は、修正の上、同年7月に成立した。

現在、平成24年度秋の開学に向け、学長の人選、法人の寄附行為の作成や教育課程の検討、教員の採用等が進められており、平成22年7月には沖縄科学技術大学院大学の初代学長予定者にジョナサン・ドーファン博士が決まった。また、平成23年3月に文部科学大臣への新法人の設立・大学の設置に係る認可申請が行われる予定である。

エ 新石垣空港建設及び那覇空港拡張整備への取組

(ア) 石垣空港

八重山圏域の基幹空港である石垣空港は、滑走路が1,500mと短いため、貨物のコンテナ輸送が可能な中型ジェット機の運航ができず、小型ジェット機が運航しているものの、重量制限を課されたままの運航となっている。加えて、航空機騒音に悩む地域住民を中心として新空港建設の要請もあり、八重山圏域の振興発展を図るため、中型ジェット機（B-767型機等）が就航可能な2,000mの滑走路を有する新空港を建設することとされた。

昭和57年に白保地先で事業に着手したものの、自然環境保護運動が繰り広げられた結果、最終的に平成12年4月、カラ岳陸上地区を建設位置として決定し、平成17年12月、国から飛行場設置の許可を得た。沖縄県は平成18年4月から用地交渉を開始し、平成21年11月12日までに事業用地204.1haの99.9%に当たる203.9haを取得しており、未取得地については平成22年12月までに強制収用する予定である。

新空港の設置により、八重山圏域における観光、地場産業振興など地域の活性化が期待される一方で、環境悪化につながるとの考えから建設に対し一部地権者の反対に加え、平成22年2月には、空港建設地において白保竿根田原洞穴遺跡が発見され、同遺跡の保護を行うべきとの意見もあり、平成25年3月の供用開始が危ぶまれている。

(イ) 那覇空港

那覇空港調査連絡調整会議は、平成20年1月に、現在の施設のままでは、平成22～27年度頃には夏季を中心に、増加する旅客需要に対応できないおそれがあり、県経済へ与える影響は大きいものがあると報告した。

平成20年8月、那覇空港の具体的な施設計画に関すること等を検討するため、那覇空港構想・施設計画検討協議会が発足し、平成21年3月に新滑走路を現滑走路から「1,310m」離して増設する案（滑走路長2,700m）を決定した。また、同年8月に新滑走路増設に伴う新管制塔、無線施設等の施設計画を了承し、検討作業を終了した。

平成22年5月、那覇空港滑走路増設関係者連絡調整会が設置され、同年度実施予定の環境現況調査等のスケジュールを確認した。

事業費は約1,900億円、工期は約7年とされている。

オ 泡瀬干潟の埋立事業

泡瀬干潟は、沖縄本島中部太平洋側の中城湾に面する約265haの干潟で、絶滅危惧種も

生育しており、環境省の「日本の重要湿地 500 選」に指定されている。

本事業は、中城湾港新港地区（特別自由貿易地域）の航路整備に伴う浚渫土砂を有効活用して泡瀬干潟の一部を埋め立て、国際交流リゾート、海洋性レクリエーション活動、情報・教育文化の拠点を整備することにより、沖縄本島中部圏東海岸地域の活性化を図ることを目的としていた。

平成19年12月に東門沖縄市長は、第1区域（96ha）については事業が進行しているとして埋め立てを容認したが、第2区域（91ha）については米軍保安水域と重なることや、環境への影響を懸念して事業計画の見直しを表明した。

平成20年11月に県と市に事業予算の支出差止めを求めた訴訟で那覇地裁は、現時点で経済的合理性がないとして住民の訴えを認め、県と市に今後の公金支出の差止めを命じる判決を言い渡したが、県と市は控訴した。

平成21年3月、沖縄県議会は、平成21年度一般会計当初予算案から泡瀬干潟埋立事業の関連経費約5億9,000万円を削除する修正案を賛成少数で否決した。事業費は、約489億円（国：308億円、県：181億円）が予定されていた。

平成21年9月の新政権で就任した前原国土交通大臣兼沖縄・北方担当大臣（当時）は、「第1区域は中断、第2区域は中止」を表明し、その後、「控訴審判決をみながら県や沖縄市と相談したい」と述べた。10月15日の福岡高裁那覇支部の判決は、調査費及び人件費を除く公金支出を差し止めるもので、那覇地裁判決とほぼ同様のものではあった。

同判決は、同月29日に確定したが、埋立免許変更により事業が再開できると判断した市は、平成22年7月に新たな土地利用計画を内閣府へ提出した。その後、同年8月に前原国土交通大臣兼沖縄・北方担当大臣（当時）は、同計画について経済的合理性があると判断し、沖縄市へ事業再開の方針を伝えた。

同計画ではスポーツコンベンション拠点形成による沖縄市の活性化を目指しており、市民約1,350名の雇用が創出されるとともに年間で約149億円の生産誘発と約2.1億円の市税増収を見込んでいる。

カ さとうきび農家対策

さとうきびは、沖縄県の全農家の約7割が栽培する沖縄農業の基幹的作物である。

国のさとうきび施策は、これまでの最低生産者価格制度を廃止し、平成19年産から品目別経営安定対策に移行した。経営安定対策による交付金の交付対象となるには収穫面積や経営形態等一定の要件を満たすことが必要であるが、県内のさとうきび農家は規模が零細で、当該要件を満たせない農家が多数存在したことから平成21年度までは特例措置が設けられた。しかし、特例措置の切れる平成22年度においても要件を満たせない生産者が多数存在するため、農林水産省は、小規模農家が交付金を受けるために共同実施や作業委託をしなくてはならない「基幹作業」の種類²に「防除」と「中耕培土」を追加する等の見直しを行う農林水産省告示を平成22年1月に決定し、同告示は平成22年10月から施行される

² 現行の基幹作業は、耕起・整地、株出管理、植付け、収穫のうちいずれか1作業としている。

こととなっている。

2 北方領土関係

第2次世界大戦以後、日本とロシア（旧ソ連を含む。）との間には、択捉島、国後島、色丹島及び歯舞群島のいわゆる「北方四島」の帰属をめぐる問題が存在している。

(1) 鳩山政権発足後の動き

鳩山総理（当時）は就任後、北方領土問題について、半年から1年以内で解決したいと意欲を示した。平成21年9月の首脳会談で、「我々の世代で領土問題を最終的に解決したい」と発言したが、11月及び平成22年4月の日露首脳会談では、今後の協議継続を確認するにとどまり、特に具体的な進展はなかった。

平成22年6月、鳩山総理の退陣により、菅内閣が発足した。同月のG8サミットの際、日露首脳会談を行い、領土問題について、首脳レベルで協議を重ねて前進を図っていく必要があるとの認識で一致した。菅総理は9月にロシアで開催される国際会議に合わせ予定されていた首脳会談を見送ったが、鳩山前総理が菅総理の総理特使として同会議に出席し、メドヴェージェフ大統領との会談を行った。領土問題について、両国首脳間の信頼関係を築いていく中で解決を図ることで一致した。

(2) 返還交渉の経緯

北方四島の領有に係る歴史的経緯の概要は、次のとおりである。

年月	条約等	概要
安政元年2月 明治8年5月	日魯通好条約 樺太千島交換条約	択捉島とウルップ島の間に国境を定める。 ウルップ島以北の千島列島を日本領とし、樺太をロシア領とする。
昭和20年8月 9月		ソ連が日本に軍事侵攻を開始。 ソ連による北方四島の占領が完了。（これ以降、不法占拠が今日まで続いている） ソ連が北方領土占拠を正当化した主な根拠は、第2次世界大戦中に米英ソが秘密に締結したヤルタ協定で千島列島のソ連への引渡しが約束されたこと、昭和26年のサンフランシスコ平和条約で日本が千島列島の領有権を放棄したことなどにあったと考えられている。しかし、ポツダム宣言受諾時ヤルタ秘密協定の存在を知らなかった日本が同協定に拘束されるいわれはなく、また、サンフランシスコ平和条約で日本が領有権を放棄した「千島列島」とは、明治8年の樺太千島交換条約にいう「千島列島」と同じくウルップ島以北の18の島々を指すものであり、北方四島は含まれていない。
31年10月	日ソ共同宣言	平和条約締結後、歯舞・色丹島を日本に引き渡すことがうたわれ、同時に、外交関係回復後、領土問題を含む平和条約交渉を継続する旨の合意。
平成3年4月	日ソ共同声明	歯舞、色丹、国後、択捉の島々が平和条約で解決されるべき領土問題の対象であることが初めて文書で確認された。

5年10月	東京宣言	四島の帰属問題を歴史的・法的事実に立脚し、両国間で合意の上作成された諸文書及び法と正義の原則を基礎に解決すべきであり、日ソ間に締結された国際約束が日露間に引き続き適用されるとした。
9年11月	クラスノヤルスク首脳会談	東京宣言に基づき、2000年までに平和条約を締結するよう全力を尽くすことで一致。
10年4月	川奈首脳会談	平和条約は、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で合意。
13年3月	イルクーツク声明	昭和31年の日ソ共同宣言が平和条約交渉の出発点を設定した基本的な法的文書であると確認。
15年1月	日露行動計画	四島の帰属問題を解決して可能な限り早期に平和条約を締結すること、両国間の幅広い分野で協力を促進すること等の方向性を取りまとめた。
18年8月		根室の日本漁船が、歯舞群島に属する貝殻島の海域で操業中にロシアの国境警備艇に銃撃・拿捕され、乗組員1名が死亡する事件が起きた。なお、死者が出たのは日ソ国交回復後初めてのことである。 ロシア政府は、平成18年8月、平成19年からの9年間に約179億ルーブル(約490億円)をクリル諸島への社会基盤整備、資源開発に支出する「クリル社会経済発展計画」を承認し、現在、国後、択捉では空港、港湾等の整備が進行している。

(3) 近年の動き

平成20年11月のAPEC首脳会議の際に行われた首脳会談で、メドヴェージェフ大統領は、「(北方領土)問題の解決を次世代にゆだねることは考えていない」と述べ、その上で両首脳は、首脳レベルの集中的な政治対話を行っていくことで合意した。

平成21年1月、北方四島住民に対する人道支援物資供与事業の実施の際、国後島に上陸しようとした日本側関係者にロシア側が「出入国カード」の提出を要求した。これにより、四島交流事業の実施が危ぶまれることになったが、2月の首脳会談等を経て、ビザなし交流、墓参、ロシア人患者の日本への受入れ事業等は予定どおり実施することで解決したものの、同年8月、ロシア政府は、人道支援物資の受入れを停止すると表明した。このため日本政府は平成22年度以降、人道支援物資の供与を廃止することとした。

平成21年7月の首脳会談では、前回2月の首脳会談でメドヴェージェフ大統領が指示を出した「新たな独創的で、型にはまらないアプローチ」による新たな提案がロシア側からなされることはなかった。これらの背景には、7月に可決・成立した「北方領土問題等の解決の促進のための特別措置に関する法律」(以下「北特法」という。)の一部改正において、北方領土を「我が国固有の領土」とであると明記したことに対するロシア議会等の過剰な反発があることは否定できない。

ビザなし交流について、昨年末にサハリン州政府が今後、四島を訪問する日本船に入港税を課すとの報道があったが、外務省は北方領土を「我が国固有の領土」とする立場から入港税は払っていない。また、ロシア側はビザなし交流の同行記者に、ロシアの記者証取

得を要求したが、外務省はこれに同意せず、今後の交流の円滑な実施のためとして、同行記者に動画撮影や独自取材の自粛を要請している。

平成22年7月、ロシアは日本が第2次世界大戦の降伏文書に署名した9月2日を「第2次世界大戦終結記念日」とする法案を成立させ、9月2日の当日はサハリンを始め極東各地で記念式典が行われた。これは「対日戦勝記念日」を意図するものであるとも言われ、ロシア側が北方領土の不法占拠を正当化し、日本の領土返還要求を牽制する狙いがあることは否定できない。

ロシアのビザを取得して北方領土を訪問する日本人が相次いでいる問題を受け、9月3日、政府はビザなし交流等の特別な枠組みを除き、北方領土への渡航を自粛するよう国民に周知徹底することを閣議で了承した。

(4) 北方四島安全操業

北方四島周辺海域における日本漁船の操業は、日露政府のいわゆる「北方四島周辺水域における日本漁船の操業枠組み協定」(平成10年)により魚種や漁獲量等を制限し、日本が協力金等を負担するなど一定の条件下で可能となったが、同協定は北方領土海域での日露両国の取締権には言及しておらず、領土問題が未解決であるため、日本漁船の拿捕事件等が発生している。平成22年1月には、いわゆる北方四島安全操業中の根室管内羅臼漁協の漁船2隻が、国後島沖でロシア国境警備隊に銃撃された。漁船は、操業中の漁船の越境を衛星で監視する「衛星通信漁船管理システム(VMS)」を意図的に止めた、安全操業区域外である国後島沖1.5海里での操業と判明したため、北海道は操業の監視強化など再発防止策をまとめ、道海面漁業調整規則の罰則を強化した。

枠組み協定外の通常操業は、北海道と北方領土との地理的中間線を越えない範囲で行うものとされているが、平成18年には歯舞群島の貝殻島海域でロシアの国境警備隊による銃撃・拿捕により日本漁船乗組員1名が死亡する事件が起きている。

(5) 国の支援策

昭和56年の閣議決定により、毎年2月7日(日魯通好条約調印の日)は「北方領土の日」と定められ、返還に向けた世論の啓発などを目的に各種行事が全国各地で行われている。

かつて北方領土と一体の社会経済圏を形成していた根室市を始めとする北方領土隣接地域に対する安定振興施策として、昭和58年から、北特法に基づき、知事による振興計画の策定や対象市町により実施される単独事業補助のための基金の設置などが行われてきた。同法は、平成21年7月の第171回国会において、制定以来実質的に初めての改正がなされた。交流等事業(ビザなし交流等)の定義の追加、元住民の高齢化に伴う返還運動の後継者育成支援、根室市等隣接地域の振興計画に基づく事業への特別助成の見直し等がその内容であり、平成22年4月1日から施行されている。

また、「北方地域旧漁業権者等に対する特別措置に関する法律」に基づき元島民等に対する低利融資の制度が創設されており、平成18年12月の第165回国会において、同制度を利用できる元島民の認定条件や権利継承者資格を拡大するための改正が行われ、平成20年4月

1日から施行されている。

(6) 四島交流事業等

ア 四島交流（ビザなし交流）

四島交流（ビザなし交流）は、平成3年に訪日したゴルバチョフ大統領（当時）の提案をきっかけとして、同年の日ソ外相の往復書簡により設定された、旅券・ビザを必要としない相互訪問である。現在、北方領土問題対策協会及び北方四島交流北海道推進委員会により実施されており、日本国民の対象者は、北方領土の元島民とその家族、北方領土返還要求運動関係者、報道関係者、この訪問の目的に資する活動を行う専門家、国会議員（1回の訪問につき2名まで）に限定されている。平成4年以来毎年実施され、平成21年度までに日本側計9,378名（224回）、四島側計7,010名（157回）が相互に交流を行った。

イ 自由訪問

自由訪問については、平成10年11月のモスクワ宣言において合意され、元島民並びにその配偶者及び子を対象として平成11年9月以降行われてきたが、平成20年の夏の訪問から、元島民の子の配偶者、孫及び孫の配偶者、複数の医師、看護師の同行が、可能となった。ビザなし交流との違いは、身分証明書及び挿入紙が数次使用可能であること、出入域手続箇所の複数化（四島交流では1か所）、ロシア住民が居住していない地域へも訪問できるため歯舞群島訪問の実施が可能であること等である。平成21年度までに1,832人（39回）が参加した。

ウ 墓参支援

領土問題とは別に人道上の観点から、旧島民及びその家族の墓参が昭和39年から実施されている。昭和51年にソ連が旅券の携行やビザの取得を要求したため10年間中断したが、昭和61年に従来どおりの政府発行の身分証明書による渡航方式で再開して以降は毎年実施されており、平成21年度までに3,898人が参加した。北方四島の墓地は、四島の52か所にあるが、半世紀を経て、墓標もないところも多い。

なお、四島交流事業等の使用船舶の老朽化に対処するための後継船の調達が求められ、平成17年度から2年間、北方四島交流等使用船舶基本構想に関する調査研究が行われた。その結果、民間企業が後継船を建造・運行管理し、事業の主な実施主体者である北方領土問題対策協会と長期傭船契約を結ぶ方針が平成19年12月に決定された。後継船舶の供用開始は平成24年度を目途として現在作業が進められている。

内容についての問い合わせ先
 第一特別調査室 横尾首席調査員（内線68700）

青少年問題に関する特別委員会

第一特別調査室（青少年問題に関する特別委員会担当）

所管事項の動向

1 青少年施策の推進体制

(1) 青少年育成推進本部の設置

青少年問題は、校内暴力やいじめ、不登校・ひきこもりや低年齢化・凶悪化する非行、児童虐待、児童買春・児童ポルノ犯罪、フリーターやニートの問題、インターネットをめぐる諸問題、子どもの貧困問題など、時代とともに、複雑化・多様化の様相を呈している。

これらの問題に対応する政府の施策は、家庭、学校、職場、地域等の生活領域を通じ、保健、福祉、教育、労働、非行対策等各分野にわたっており、関係する行政機関も内閣府、警察庁、総務省、法務省、文部科学省、厚生労働省、経済産業省等、多数に及んでいる。

このため、関係行政機関が、青少年施策について相互に緊密な連携の下に、総合的かつ効果的な推進を図るため、平成15年6月、内閣に内閣総理大臣を本部長として全閣僚を構成員とする青少年育成推進本部が設置され、同年12月に同本部において、政府の青少年育成施策の基本理念と施策の中長期的な方向性を示す「青少年育成施策大綱」が策定された。

大綱は5年を目途に見直すこととされていたため、平成20年12月に新しい「青少年育成施策大綱」が策定された。新大綱では、ニート・ひきこもりなど社会生活を営む上で困難を抱える青少年を支援するため、国における関係施策の総合的な推進のための体制整備等について、新たな法的措置を含め検討することなどが明記されている。

(2) 子ども・若者育成支援推進法

新大綱を受けて、教育、福祉、雇用等の各関連分野における施策の総合的推進や、ニートなど困難を抱える若者への支援を行うための地域ネットワークづくりの推進を図る「子ども・若者育成支援推進法」が、平成21年7月（第171回国会）に成立した。

同法は、政府提出法案を修正議決したもので、子ども・若者育成支援施策を総合的に推進するため、青少年育成推進本部に代わる「子ども・若者育成支援推進本部」を設置して、子ども・若者育成支援施策の推進を図るための大綱を作成するとしている。その他にも、地方公共団体における子ども・若者計画の作成等を行うほか、国民の理解の増進、社会環境の整備、子ども・若者総合相談センターとしての機能を担う体制の確保、地方公共団体及び民間の団体に対する支援等について定めており、平成22年4月から施行されている。

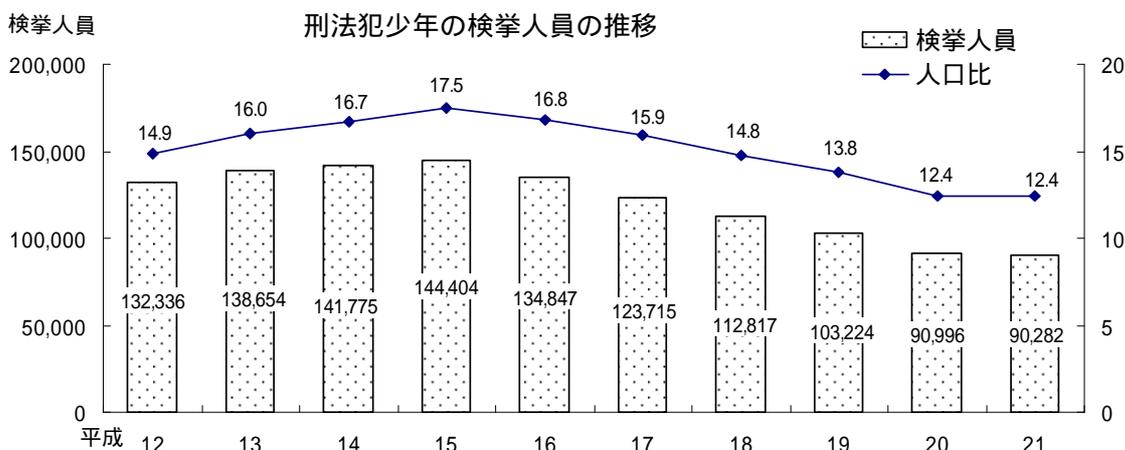
(3) 子ども・若者ビジョンの策定

これにより、大綱として「子ども・若者ビジョン」が平成22年7月に策定された。同ビジョンでは、子ども・若者を育成の「対象」ではなく、社会を構成する重要な「主体」として尊重することなどを策定の考え方としており、「すべての子ども・若者の健やかな成長を支援」、「困難を有する子ども・若者やその家族を支援」などを子ども・若者等に対する施策の基本的方向としている。

2 少年非行対策

(1) 少年非行の現状

警察庁の調査によると、平成21年の少年非行は、刑法犯少年¹の検挙人員が9万282人(前年比 0.8%)、殺人・強盗等の凶悪犯の検挙人員が949人(前年比 0.7%)で、ともに6年連続して減少した。しかし、平成21年7月に17歳の少年が18歳の同級生少年を駅ホームにおいて包丁で刺し殺害する事件や、平成22年2月に18歳の少年が交際相手の姉と友人を包丁で刺し殺害する事件が発生する等、社会を震撼させる凶悪な少年事件は後を絶たず、少年非行問題はいまだ予断を許さない情勢にある。また、近年、千葉県での実父殺人事件(平成21年1月)、島根県での実父殺人事件(平成21年7月)など、実父母が被害者となる事件が頻発している。



注：人口比とは、同年齢層（14歳から19歳まで）の少年人口千人当たりの検挙人員をいう。

【警察庁資料より作成】

(2) 少年非行対策

政府は、少年非行対策の推進について密接な連絡、情報交換、協議等を行うため、子ども・若者育成支援推進本部に少年非行対策課長会議を設置し、関係省庁が連携の上、諸般の少年非行防止施策を実施してきたが、平成19年1月の総務省の「少年の非行対策に関する政策評価」²において指摘³されているように、必ずしもその効果は発揮しきれていない。

少年の非行対策は、少年本人だけでなく、家庭に問題を抱える場合が少なくないため、親を含めての支援が重要であり、地域の実情を踏まえ、学校、少年補導センター、児童相談所、民生・児童委員など関係機関によるネットワークを活用したサポート体制をより一層充実強化していく必要がある。

¹ 刑法犯の罪を犯した14歳以上20歳未満の少年をいう。

² 平成12年を基準とし、13年から17年までの5年間の少年非行の検挙・補導人員の動向等を基に「青少年育成施策大綱」等で総合的かつ効果的に取り組むこととされている国の行政機関の少年非行対策を対象として、総体としてどの程度効果をあげているか等の総合的な観点から、全体として評価を行ったものである。

³ 「少年の非行対策に関する政策評価」では、国全体として効果を発現していると推測できないものとして、不良行為少年への対応、初発型非行の防止対策、再非行の防止対策が挙げられている。そして、その対策として、社会奉仕体験活動等に打ち込める機会の提供など少年の居場所の確保、中学、高校それぞれの段階において規範意識を身に付けさせること、地域社会における立ち直り支援を行うことなどの取組の強化を求めている。

(3) 薬物乱用問題

大麻の売買や栽培で大学生等が逮捕、起訴される事件が相次いでいる。

警察庁が取りまとめた「平成21年中の薬物・銃器情勢」によると、平成21年に覚せい剤乱用で検挙された青少年⁴は2,637人で、前年に比べ121人（4.3%）減少したが、一方で大麻取締法違反で検挙された青少年は1,791人で、前年に比べ61人（3.5%）増加した。

また、MDMA等合成麻薬事犯で検挙された青少年は57人で、前年の176人に比べて67.6%も激減したが、それでも検挙人員総数107人のうち、青少年の占める割合は53.3%となっており、大麻事犯とともに高い水準で推移している。

大麻事犯の検挙人員の特徴をみると、初犯者や少年及び20歳代の若年層が多く、平成21年においても、全大麻事犯のうち、初犯者が占める割合が84.8%、少年及び20歳代の若年層が占める割合が61.3%と高い。大麻栽培事案の検挙人員は312人（前年比17.4%増）と増加しており、その方法としては、アパートやマンションなどを利用した自己使用目的の栽培が多く見られる一方、貸しビルや貸家あるいは山中のビニールハウスや露地栽培による営利目的の大規模な組織的栽培も見受けられた。栽培に当たっては、市販の書物やインターネットを利用して栽培方法を学んでおり、種子についても、自生大麻から種子を採取したり、栽培目的を秘しての輸入やインターネットで大麻種子販売店を検索し購入するなどしていたものである。

政府は、平成20年8月、「第三次薬物乱用防止五か年戦略」を決定し、青少年による薬物乱用の根絶及び薬物乱用を拒絶する規範意識の向上を目標の一つに挙げ、青少年へ的大麻やMDMAの有害性に関する指導強化を打ち出し、大学や専門学校に対して入学時のガイダンスを活用して指導・啓発の強化を図るとともに、自宅等で大麻を栽培する違法行為を防止するため、大麻種子の不正輸入・販売者に対する取締り等を推進するとしている。

さらに、平成22年7月「薬物乱用防止戦略加速化プラン」が策定され、薬物乱用防止に資する教育・予防啓発の一層の充実・強化を図るなどとしている。

3 有害環境対策

青少年の有害環境とは、「発達途上にある青少年に悪い影響、有害な影響を与える可能性のある社会環境」で、具体的には「性的感情を著しく刺激したり、粗暴、残虐性を助長するおそれのある出版物」「享乐的な色彩の強いスナック、ディスコなどの施設」とされている⁵。また、かつての青少年育成施策大綱においては、これらに加えて、インターネット上の違法・有害情報や酒類・たばこが容易に入手できる環境を挙げている。

特に、青少年にインターネット機能付き携帯電話が急速に普及したことに伴い、多くの子どもたちは保護者の目の届かないところでインターネット上の違法・有害情報にアクセスすることが可能となっている。例えば、出会い系サイトは、法律で18歳未満の利用が禁止されているにもかかわらず、これに起因する犯罪の被害者となる青少年が後を絶たず、

⁴ ここでは30歳未満の者をいう。

⁵ 第150回国会衆議院青少年問題に関する特別委員会議録第2号（平成12年11月9日）総務庁青少年対策本部次長答弁より

深刻な状況となっている。

また、掲示板サイトや自己紹介サイト（プロフィール）など、出会い系サイト以外の参加型サイト⁶を利用した犯罪被害も数多く発生している。さらに、いわゆる「学校裏サイト⁷」やプロフィールを利用した特定個人や学校関係者の誹謗・中傷や個人情報の掲載、メールなどを利用したネットいじめなど、青少年が加害者となるケースも相次いでおり、大きな社会問題となっている。

(1) インターネット上の違法・有害情報

ア 出会い系サイトへの対応

出会い系サイトは、多種多様な人たちと出会うことができる有益なツールである一方、児童買春のみならず、殺人等の重大な犯罪に巻き込まれる危険性も持っている。このため、平成15年、出会い系サイトを利用して、児童を性交等の相手方となるように誘引する行為等を禁止するとともに、児童による同サイトの利用を防止するための措置等を講じる「インターネット異性紹介事業を利用して児童を誘引する行為の規制等に関する法律（出会い系サイト規制法）」が制定され、同年9月から施行された。

しかしながら、法制定後も、出会い系サイトに起因した児童の犯罪被害数は、毎年1,000件を超え続けていた。そのため、平成20年5月（第169回国会）出会い系サイト事業者に対し、届出制の導入や児童に係る誘引情報の削除の義務付け等の規制の強化を図るとともに、民間団体が行う児童の利用防止活動の促進やフィルタリングサービスの普及等、児童による出会い系サイトの利用の防止措置を強化する内容の改正がなされ、同年12月から施行されている。

イ インターネット環境の整備の推進

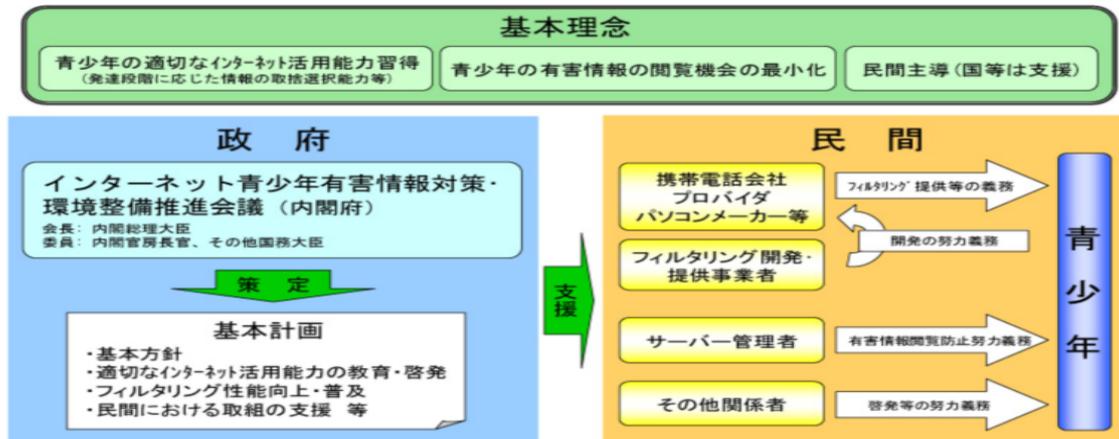
インターネット上の有害情報による青少年の被害が絶えない現状から、平成20年6月（第169回国会）表現の自由を保障しつつ、青少年がネット上の有害情報に接することを少なくするとともに、安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備を推進することを目的とした「青少年が安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備等に関する法律（青少年インターネット環境整備法）」が当委員会発議により成立し、平成21年4月から施行されている。

また、同法に基づき平成21年6月には、青少年のインターネット利用環境の整備推進に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、「青少年が安全に安心してインターネットを利用できるようにするための施策に関する基本的な計画」が策定されている。

⁶ 閲覧するだけでなく、書き込みができるサイト。例えば、「掲示板」、「ブログ」や「mixi」などのソーシャル・ネットワーキング・システム（SNS）のように書き込み機能があるサイトである。「コミュニケーション・サイト」とも呼ばれる。

⁷ 学校が設置・運営する公式サイトとは別に、学校内情報交換のために個人が非公式に設置・運営しているサイトのことをいう。

- 「青少年が安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備等に関する法律（平成20年法律第79号）」は、衆議院青少年特別委員会の委員長提案により提出され成立。
- 平成21年4月1日から施行。（施行後3年以内に見直し）



【内閣府資料】

この法律においては、インターネット上の違法・有害情報対策を民間事業者等の取組にゆだねたことから、その実効性について、注視していく必要がある。

(2) 有害図書等

出版、映画、ビデオ、ゲーム等の業界は、これまで、区分陳列や、商品に対象年齢等を表示するいわゆる「レーティング」を行うなどの自主規制を行ってきたが、性描写や暴力、残虐表現等が影響して犯罪が誘発されたとされる事件が起きるなど、有害情報が氾濫する現状を問題視する声も少なくない。

このような中、ほとんどの都道府県では、青少年保護育成条例において有害な図書・ビデオ・映画等を指定し、児童への販売等を禁止するなど、有害図書等に対する規制を行っている。しかし、警察庁の「バーチャル社会のもたらす弊害から子どもを守る研究会」が平成18年12月に取りまとめた報告書においては、インターネットを通じた販売で、このような有害図書等を児童が容易に入手できることに対する懸念を指摘している。

4 児童虐待防止対策

(1) 児童虐待の発生状況

児童虐待問題への抜本的な対応強化を図るため、平成12年5月（第147回国会）に、児童虐待の定義⁸、児童虐待の禁止、児童虐待の防止に関する国及び地方公共団体の責務等を内容とする「児童虐待の防止等に関する法律」（以下「児童虐待防止法」という。）が当委員会発議により成立し、同年11月から施行された。

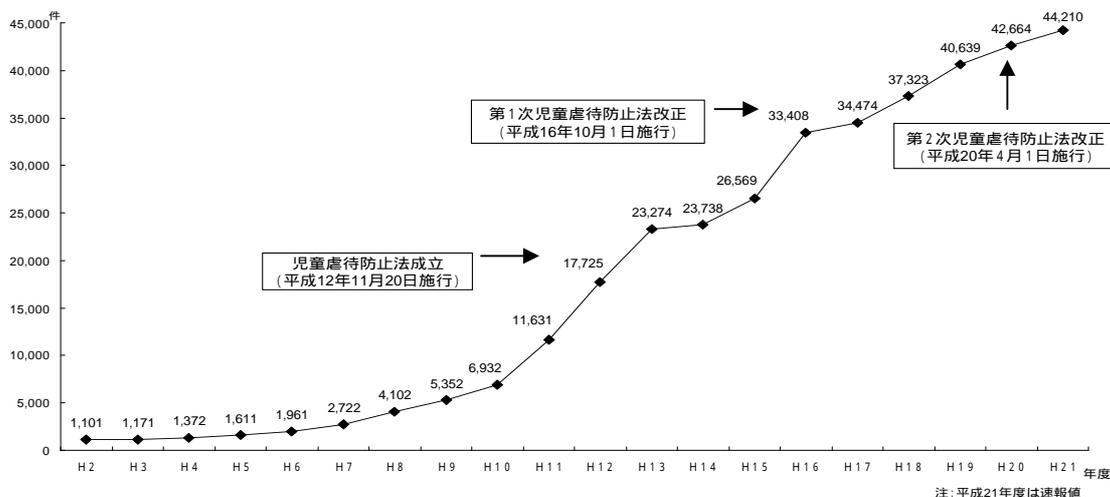
同法の制定により、児童虐待に対する国民の理解が深まったことや、その定義が法律に

⁸ 親又は親に代わる保護者により児童に対して加えられた身体的、心理的、性的虐待及びネグレクト（保護の怠慢ないし拒否）

明記されたことなどにより、児童相談所における児童虐待に関する相談対応件数は増加しており、平成21年度の速報値では44,210件と、調査を始めた平成2年度と比較すると約40倍の増加となっている。

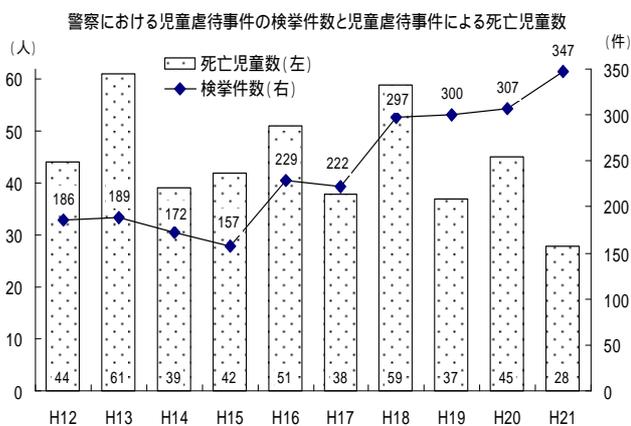
児童相談所における児童虐待相談対応件数の増加は、本問題に対する国民の理解が深まった成果とも考えられるが、その一方で、殺人罪や暴行・傷害罪等で警察に検挙される深刻な児童虐待事件は、平成21年で335件（被害児童数347人、死亡児童数28人）発生しているなど、平成12年の法制定後も児童虐待は、依然として大きな社会問題の一つとなっている。

児童相談所における児童虐待に関する相談対応件数

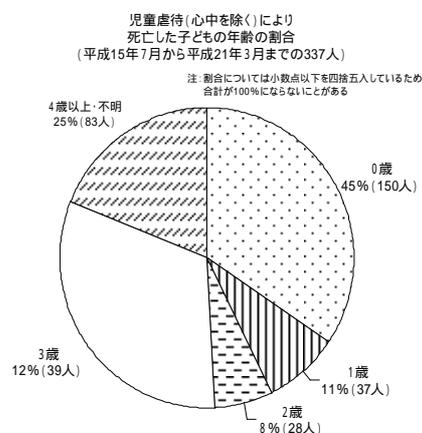


【厚生労働省資料より作成】

また、児童虐待による死亡事例の被害児童の年齢を見ると、4割以上が1歳未満児となっており、乳幼児に対する児童虐待への対応は、特に留意する必要があることが明らかにされている。



【警察庁資料より作成】



【厚生労働省資料より作成】

(2) 児童虐待防止法の改正等

児童虐待防止法は、平成16年に通告対象児童の拡大などに関する法改正が行われ、さらに、平成19年5月（第166回国会）には、児童の安全確認等のための立入調査等の強化、児童虐待を行った保護者に対する面会・通信等の制限の強化、虐待を行った保護者が指導に従わない場合の措置の明確化などに関する法改正（平成20年4月施行）が行われ、主に児童虐待の早期発見・早期対応に関する法制度が整備された。

また、児童虐待の大きな要因として指摘されている育児の孤立化防止等のため、平成22年1月に閣議決定された子ども・子育てビジョンでは、乳児家庭全戸訪問事業⁹、地域子育て支援拠点事業¹⁰等の子育て支援に関する平成26年度までの目標が掲げられている。

その一方、児童虐待を行う保護者の中には、いまだに民法上の「親権（しつけ）」¹¹を理由に児童虐待を行う保護者がいること、また、被虐待児をはじめ社会的養護¹²を必要とする児童への支援に関しては、都市部の一時保護所や児童養護施設の多くが定員超過しているなど、児童虐待防止対策は多くの課題を抱えている。

このため、前述の平成19年の児童虐待防止法改正では、その附則において同法施行後3年以内に、親権に係る制度の見直し及び児童虐待を受けた児童の社会的養護の在り方について検討を行い必要な措置を講ずるものとしている。

現在、法務省の法制審議会「児童虐待防止関連親権制度部会」及び厚生労働省の社会保障審議会児童部会「児童虐待防止のための親権の在り方に関する専門委員会」において、法改正¹³を含め、必要に応じて親権を適切に制限するための施策の在り方について検討が行われており、平成22年度末を目途に結論を得る予定となっている。

また、児童虐待を受けた児童に対する社会的養護については、平成20年12月（第170回国会）に、被虐待児をはじめとする要保護児童に対する家庭的環境における養育の充実、施設内虐待への対応強化等¹⁴を内容とする児童福祉法等の一部改正が行われ、一部の事項を除き平成21年4月から施行されている。

⁹ 市町村内における原則としてすべての乳児のいる家庭を訪問することにより、子育てに関する情報の提供、乳児及びその保護者の心身の状況及び養育環境の把握を行うほか、養育についての相談に応じ、助言その他の援助を行う事業。子ども・子育てビジョンでは平成26年度までに全市町村での実施を目指すこととしている。（平成21年7月現在で、84.1%の市町村で実施している。）

¹⁰ 子育て家庭等の育児不安に対する相談・支援や、親子が気軽に集うことのできる場を提供する事業。子ども・子育てビジョンでは平成26年度までに10,000か所整備することとしている。（平成21年7月現在で996の市町村で実施している。）

¹¹ 民法上の親権の主な内容は、身上監護権（監護教育権（第820条）、居所指定権（第821条）、懲戒権（第822条））と財産管理権（第824条）に分類される。

¹² 「社会的養護」とは、狭義には里親や施設における養護の提供を意味するが、広義には、レスパイトケア（一時休息）や一時保護、治療的デイケアや家庭支援等、地域における子どもの養育を支える体制を含めて幅広く捉えることができる。（「今後目指すべき児童の社会的養護体制に関する構想検討会中間とりまとめ」（平成19年5月）より）なお、前述の子ども・子育てビジョンにおいて、里親の拡充等、家庭的環境の下での養育推進等に関する目標が掲げられている。

¹³ 民法、児童福祉法及び児童虐待防止法の改正

¹⁴ 児童養護施設等の職員、一時保護所の職員及び里親等が施設入所児童等に行う暴行、わいせつな行為、ネグレクト及び心理的外傷を与える行為等を被措置児童等虐待と位置付け、これを発見した者に対する通告義務を課すとともに、被措置児童等虐待を受けた児童は児童相談所等に届け出ることができることとしている。

一方、その抜本的拡充に向けてのケアの質の確保するための人員配置や設備などに関する基準の引上げについては、必要な財源の確保が不可欠であるとともに、現在施設内で行われているケアの現状を詳細に調査・分析する必要がある。

このため、政府は、平成21年に社会的養護に関する実態調査を実施し、現在、調査結果の取りまとめ・分析の作業が進められている。

なお、厚生労働省と文部科学省は、平成22年1月に東京都江戸川区で、区の担当者に歯科医からの通告がありながら市町村と学校、児童相談所等の関係機関の連携が十分に行われていなかったことなどにより、小学校1年生の子どもが死亡に至ってしまった事例等に対応するため、同年3月に学校・保育所等から市町村・児童相談所への定期的な情報提供に関する通知¹⁵を3月に発出している。さらに、7月には児童相談所に通告がありながら、大阪市のワンルームマンションで母親に置き去りにされた3歳と2歳の子どもが、変死体で発見されるという痛ましい事件が発生した。本事件では、児童相談所は通告に基づく安全確認に赴いたものの、当該家庭が住民登録をしていなかったため立入調査等を実施しなかったことが問題視された。このため、厚生労働省は8月に居住者が特定できない事例への対応に関する通知¹⁶を発出している。

5 若年者の雇用に向けての支援

(1) フリーター・ニート問題の現状

米国の金融危機に端を発した景気の後退は、一時の厳しい状態から持ち直しつつあるものの、依然非正規社員の整理、新卒者の就職内定の取消など若者の雇用環境に悪影響を及ぼしている¹⁷。このため、フリーター、ニート¹⁸と呼ばれる若者の問題が、より深刻になる危険性をはらんでいる。

フリーターやニートの増加には、景気低迷期における企業の新規学卒者採用の大幅な縮小（いわゆる「就職氷河期」）や正規雇用以外の求人の増加など労働市場の問題、職業意識を育てるキャリア教育の問題、職業意識が希薄なまま就職し早期離職する青少年自身の問題等様々な要因があるといわれている。

¹⁵ 「学校及び保育所から市町村又は児童相談所への定期的な情報提供について」（平成22年3月24日雇児発0324第1号厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知）、「学校等から市町村又は児童相談所への定期的な情報提供について」（平成22年3月24日21文科初第774号文部科学省大臣政務官通知）

¹⁶ 「居住者が特定できない事案における出頭要求等について」（平成22年8月26日雇児総発0826第一号厚生労働省雇用均等児童家庭局総務課長通知）

¹⁷ 政府の調査では、平成22年4月1日現在における平成21年度の大学卒業予定者の就職内定率は91.8%で前年同期に比べて3.9%減少し、平成22年3月末現在における平成21年度高校新卒者の就職内定率は93.9%で前年同期に比べて1.7%減少したとしている

¹⁸ フリーターとは、学生でも主婦でもなく、アルバイトやパートタイムで就労し、或いは就労を希望している15～34歳の者。ニートとは、非労働力人口のうち通学や家事を行っていない15～34歳の者。

若年無業者（ニート）数の推移

(単位:万人)

	H10	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21
15～34歳	46	48	44	49	64	64	64	64	62	62	64	63
15～19歳	9	9	9	8	12	11	10	9	10	9	9	10
20～24歳	13	15	12	13	17	16	18	16	17	16	16	16
25～29歳	13	13	13	15	18	18	19	20	18	18	18	18
30～34歳	11	11	10	13	17	18	18	19	18	18	19	18

(注1) 若年無業者について、年齢を15～34歳に限定し、非労働力人口のうち、家事も通学もしていない者として集計。

(注2) それぞれの内訳については、千人単位を四捨五入しているため合計と合わない。

【総務省「労働力調査」より作成】

フリーター数の推移

(単位:万人)

	S57	S62	H4	H9	H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21
15～34歳	50	79	101	151	208	217	214	201	187	181	170	178
15～24歳	34	57	72	102	117	119	115	104	95	89	83	87
25～34歳	17	23	29	49	91	98	99	97	92	92	87	91

(注1) 平成9年までについては、フリーターを年齢は15～34歳と限定し、現在就業している者については勤め先における呼称が「パート」又は「アルバイト」である雇用者で、男性については継続就業年数が1～5年未満の者、女性については未婚で仕事を主としている者とし、現在無業の者については家事も通学もしておらず「パート・アルバイト」の仕事を希望する者と定義し、集計している。

(注2) 平成14年以降については、フリーターを15～34歳で、男性は卒業者、女性は卒業者で未婚の者とし、雇用者のうち勤め先における呼称が「パート」又は「アルバイト」である者、完全失業者のうち探している仕事の形態が「パート・アルバイト」の者、非労働力人口のうち希望する仕事の形態が「パート・アルバイト」で、家事も通学も就職内定もしていない「その他」の者としている。

(注3) それぞれの内訳については、千人単位を四捨五入しているため合計と合わない。

【平成9年までは、厚生労働省「平成16年版 労働経済の分析」

平成14年以降については、総務省「平成21年労働力調査（詳細結果）」より作成】

(2) 政府の対策

政府は雇用情勢の更なる悪化が懸念されていることを踏まえ、平成21年10月に、非正規労働者とともに平成21年度末の高校・大学新卒者の雇用対策等の具体案を取りまとめるため、国家戦略室と厚生労働省の政務三役を中心とする「緊急雇用対策本部」を設置した。

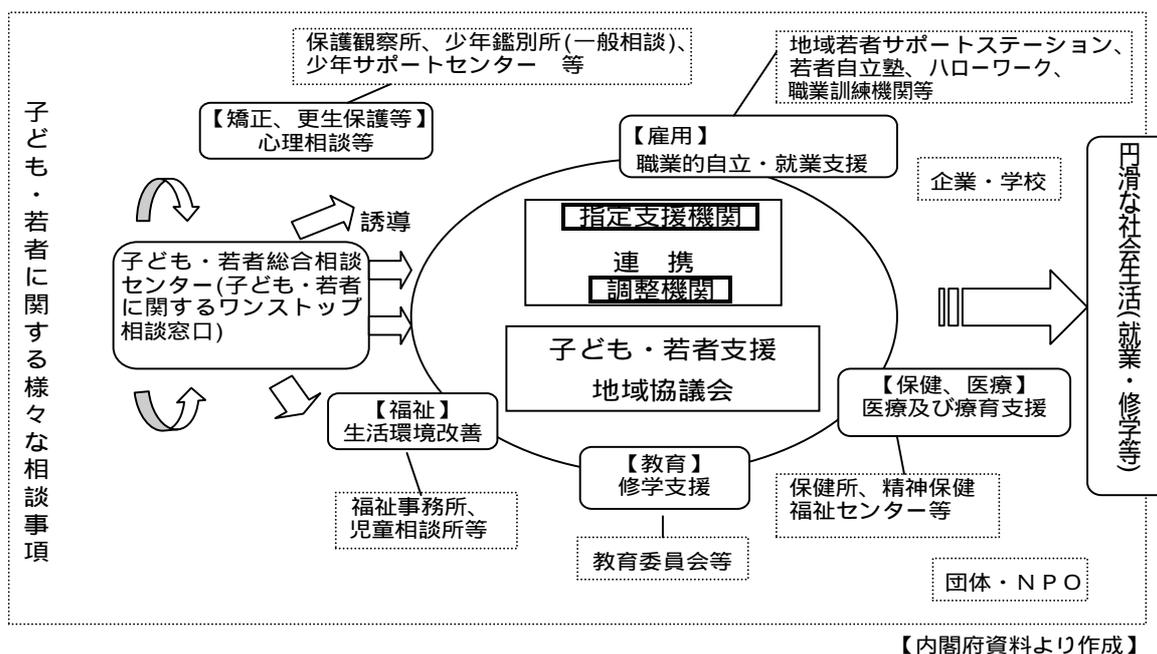
なお、同年12月には、現下の厳しい経済・雇用状況等を踏まえ、景気回復を確かなものとするためとして、「雇用」「環境」「景気」を対策の柱とする「明日の安心と成長のための緊急経済対策」が閣議決定された。同対策では、「雇用」に対する具体的な対策として、新卒者支援の強化や保育サービスの拡充等女性の就労支援などが盛り込まれている。

政府はまた、平成22年6月に「新成長戦略」を閣議決定し、2020年までの目標として、20～34歳の就業率77%（2009年73.6%）や若者フリーター数124万人、地域若者サポートステーション事業によるニートの進路決定者数10万人などを掲げている。

(3) 子ども・若者育成支援推進法による取組

第171回国会において成立した「子ども・若者育成支援推進法」では、ニートやひきこもりに限らず、社会生活を円滑に営む上での困難を有する子ども・若者を支援するため、教育、福祉、保健、医療、雇用等の子どもや若者の育成支援に関連する団体等（関係機関等）により構成される子ども・若者支援地域協議会を地方公共団体は設置するよう努めるとするなど、包括的、総合的な支援を実施する体制の整備を図っている。

地域における子ども・若者育成等ネットワーク（イメージ）



【内閣府資料より作成】

6 子どもの安全対策

近年、子どもが登下校中等に殺傷される事件が相次いでおり、国民に強い不安を与えている。

13歳未満の少年の犯罪被害の推移

(単位: 件)

	12年	13年	14年	15年	16年	17年	18年	19年	20年	21年
総数	36,181	39,934	39,118	38,387	37,054	34,459	32,957	34,458	33,328	33,480
凶悪犯	184	175	200	207	196	194	186	171	195	140
粗暴犯	1,689	2,118	1,989	2,186	2,341	2,088	1,900	1,719	1,566	1,447
暴力的性犯罪	1,790	2,137	1,960	2,236	1,796	1,484	1,114	1,012	1,036	1,014

注1 暴力的性犯罪とは、13歳未満の少年が被害者となった強姦、強制わいせつ、強盗強姦（いずれも致死又は致死傷及び未遂を含む。）及びわいせつ目的略取誘拐（未遂を含む。）をいう。

注2 平成21年の数値は暫定値

【警察庁資料より作成】

このような状況にかんがみ、政府は、平成17年12月に、全通学路の緊急安全点検や路線バスを活用した通学時の安全確保などの緊急対策6項目を含む「犯罪から子どもを守るための対策」を取りまとめた。この対策については、平成18年以降、毎年12月に「犯罪から子供を守るための対策に関する関係省庁連絡会議」において、主要な成果を取りまとめるとともに、策定後の犯罪情勢や関係機関における取組の状況等を踏まえ改定を行っている。

各地方公共団体においても、スクールバスの運行、小学校での警備員配置、子どもの位置情報確認ICタグ等の配付、保護者等への不審者情報の提供等、独自の取組を推進している。また、PTA、町内会、自治会、防犯ボランティア団体等様々な組織や団体が防犯パトロールを行う等、地域の子どもの安全確保のための活動が展開されている。

こうした取組を推進するためには、社会全体の規範意識の向上が肝要であり、その上で、例えば防犯カメラやセンサー等防犯監視システムの整備や警備員の配置等のハード面を充

実させながら、地域安全マップの作成や防犯教室の開催等による子ども自身の防犯意識を高める等のソフト面での対策を重視する必要がある。

7 いじめ問題

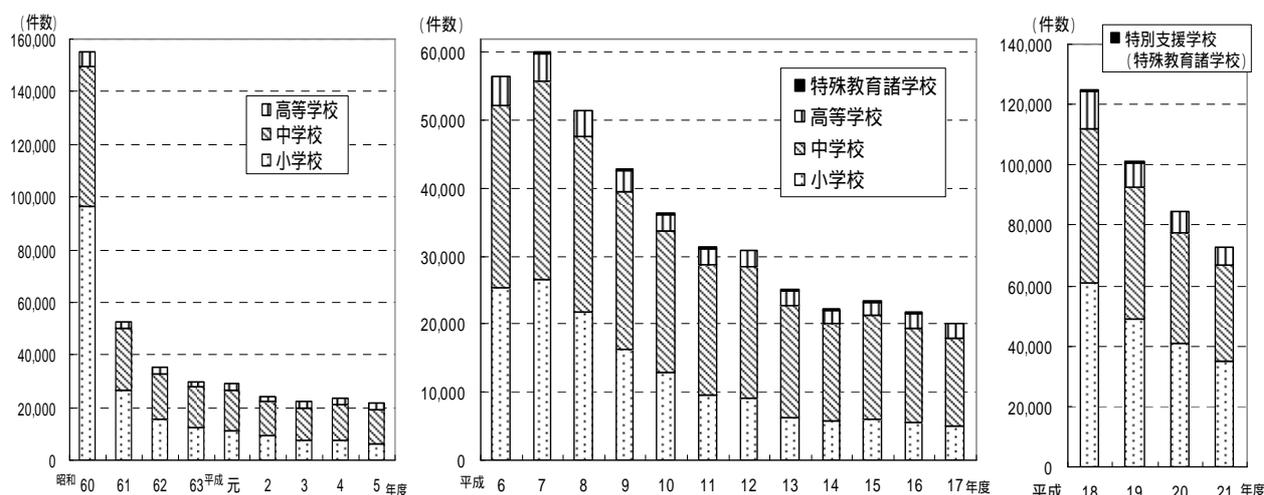
(1) いじめ問題の現状

平成17年9月に北海道滝川市の小学6年生の女子生徒が、平成18年10月に福岡県筑前町の中学2年生の男子生徒がいじめを苦しんで自殺するとともに遺書を残して自殺した。この事件をきっかけにいじめ自殺問題は新聞等で大きく報道され、学校や教育委員会の対応が厳しく非難された。その後、文部科学省に自殺予告の手紙が相次いで届くなど、全国各地でいじめ問題が深刻化した。

いじめ自殺問題に関し、実態を適切に把握できていないという指摘を受けた文部科学省は、平成18年度調査から正確な実態把握を目指し、調査対象に国立・私立学校も加え、いじめの定義を発生件数から認知件数に改めるとともに、学校がいじめを認知するに当たっては、アンケート調査や個別面談の実施など児童生徒から直接状況を聞く機会を設けることとした。

その結果、平成18年度の認知件数は12万4,898件に上り、前年度と比較すると6倍を超える大幅増となった。平成21年度においても7万2,778件で、前年度より11,870件、平成18年度から見ても約5万件減少したものの、依然として高い水準にある。また、いじめの態様のうち、パソコンや携帯電話等を使ったいじめは3,170件で、いじめの認知件数に占める割合は4.4%となっている。

いじめの認知（発生）件数の推移



(注1) 平成5年度までは公立小・中・高等学校を調査。平成6年度からは特殊教育諸学校、平成18年度からは国・私立学校も調査

(注2) 平成6年度及び平成18年度に調査方法等を改めている。

(注3) 平成17年度までは発生件数、平成18年度からは認知件数

【文部科学省「平成21年度 児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」より作成】

(2) いじめ問題の対策

文部科学省に設置された「子どもを守り育てる体制づくり有識者会議」は、平成19年2月に「いじめを早期に発見し、適切に対応できる体制づくり - ぬくもりのある学校・地域社会をめざして - 」（第一次まとめ）を発表し、教師や学校だけでなく、保護者や地域社会、マスコミなどすべての大人に協力を求めている。また、平成20年6月には、「『ネット上のいじめ』から子どもたちを守るために - 見直そう！ケータイ・ネットの利用のあり方」（第二次まとめ）を発表している。「生徒指導支援資料『いじめを理解する』（平成21年6月）

文部科学省の国立教育政策研究所生徒指導研究センターの生徒指導支援資料である「いじめを理解する」（平成21年6月）を見ると、「高頻度のいじめ被害・加害を繰り返す特定の子どものごく一部であり、被害者・加害者ともに大きく入れ替わる」、「深刻ないじめは、どの学校、どのクラス、どの子どもにも起こりうる」ことがわかる。このため、学校や家庭で子どもに接する教師や保護者が子どもの変化に気付き声を受け止めるなど、日常的な取組を地道に進めることが重要である。

8 子育て支援対策

政府は、平成16年12月に策定した「子ども・子育て応援プラン」等に基づき、従来の保育関係事業中心の目標に加え、若者の自立や働き方の見直し等も含めた幅広い分野で具体的な目標を定め、「子どもが健康に育つ社会」、「子どもを生み育てることに喜びを感じることができる社会」づくりに取り組んでいるが、同プランが平成21年度で終了した。

そのため政府は、その後継プランとして「子ども・子育てビジョン」を、平成22年1月に閣議決定した。

同ビジョンでは、家族や親が子育てを担う社会から社会全体で子育てを支えることなどをその基本的考え方としており、地域の子育て力の向上や男性の育児参加の促進など多様な分野について平成26年度までの目標値を掲げている。

内容についての問い合わせ先 第一特別調査室 横尾首席調査員（内線68700）

海賊行為への対処並びに国際テロリズムの防止及び 我が国の協力支援活動等に関する特別委員会

海賊・テロ特別調査室

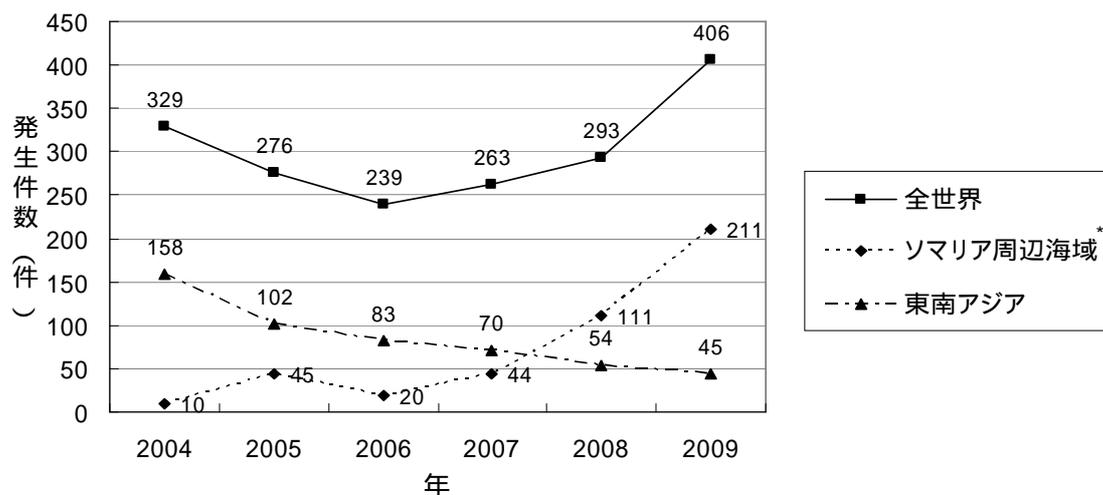
所管事項の動向

1 ソマリア沖における海賊問題

(1) ソマリア沖における海賊問題の現状

アフリカ大陸北東部に面しているソマリア沖周辺の海域では、2006年以降海賊事案が増大している。国際商業会議所国際海事局（ICC-IMB）の資料によれば、ソマリア周辺海域（ソマリア沖・アデン湾・紅海）における海賊事案の発生件数は、2004年が10件であったのに対し、2009年は211件にも上っており、これは同年の全世界の発生件数（406件）の半数以上を占める。2010年上半期の発生件数は98件となっており、前年同期の発生件数144件からすれば減少しているものの、引き続き高い水準で推移している。

海賊事案の発生件数の推移



*：ソマリア沖、アデン湾及び紅海の合計。

(出所)

国際商業会議所国際海事局（ICC-IMB）資料より作成

同海域において海賊事案が多発している原因には、貧困問題や治安機関の取締能力不足等を挙げることができ、特に、ソマリアには中央政府が存在せず、法執行・司法機関が機能していないことが大きな要因だと指摘されている。また、同海域における海賊の特徴としては、母船の使用によって沖合にまで進出する広い活動範囲、機関銃やロケット砲等の重火器の使用、船舶の乗っ取り後、船会社等に対して多額の身代金を要求するケースが多いことなどがある。

最近の傾向としては、アデン湾における各国海軍等の警戒が厳しくなったことから、ソ

マリア東方沖やセーシェル周辺水域において海賊事案の発生件数が増加しており、2010年にはこれに加えて、アデン湾東方及びインド洋中央部・アラビア海においても海賊事案が発生しており、海賊の活動海域が拡大している。2010年上半期において、ソマリア周辺海域で発生した海賊事案のうち、アデン湾で発生したものが33件(前年同期100件)に対し、ソマリア東方沖では51件(前年同期44件)となっており、アラビア海においてもソマリア沖の海賊に起因するとみられる海賊事案が2件発生している。

(2) ソマリア沖の海賊問題への国際社会の対応

ソマリア周辺の海域、特にアデン湾は地中海、紅海とインド洋とをつなぎ、年間約2万隻が航行する海上交通の要衝となっていることから、国際社会も本格的な海賊対策に乗り出している。

2008年には国連安全保障理事会がソマリア沖での海賊対策を行うよう加盟国に要請する一連の決議(第1816号、第1838号、第1846号、第1851号など)を採択し、ソマリア沖の海賊は「地域における国際の平和と安全に対する脅威」であるとして、公海のみならず、事前の通報を条件としてソマリアの領海及び領土でも必要なすべての手段を取ることを認めた。

国際社会は海賊対処のため、軍隊の艦船や哨戒機等を派遣し、警戒監視及び船舶護衛等を行っている。艦船による対処方法は、特定船舶の護衛(エスコート)及び特定海域の警戒監視(ゾーン・ディフェンス)に大別される。前者については、我が国をはじめ中国、ロシア、インド等が実施し、後者についてはEU、NATO及び米国主導の第151合同任務部隊(CTF-151: Combined Task Force 151)が中心となって活動を行っている。ただし、特定船舶の護衛のうち、国連世界食糧計画(WFP)が契約した食糧支援船の護衛については、現在、EUが責任を負っている。なお、艦船や哨戒機等を派遣する国の数は、海賊被害の拡大に伴い増加し、2010年4月現在、我が国を含む29か国に上る。

また、各国間の調整メカニズムとして、国連安保理決議第1851号に基づき、「ソマリア沖海賊対策コンタクト・グループ」が2009年1月に設置された。これには我が国を含む45か国以上が参加し、オペレーションの調整・周辺国の海上取締能力向上の支援、法的枠組みの強化、海運業界の意識・能力の向上及び外交・対外情報発信の強化に関する計4つの作業部会が設けられ、これまで6回の会合が開催され、海賊対処の課題及び今後の方針等の具体的な議論が行われている。

他方、ソマリア沖の海賊問題の発生や拡大の背景に、ソマリア及び周辺国の取締り能力の不足や、ソマリアにおける無政府状態の継続等が指摘されることから、国際社会は軍事オペレーションだけでなく、周辺諸国等の取締り能力の向上及びソマリア情勢の安定化に向けた支援等も行っている。

具体的には、2009年1月、「ソマリア周辺海域海賊対策地域会合」が国際海事機関(IMO)主催の下に開催され、周辺諸国による海賊防止のための協力や、海賊対策地域情報センターの設置等が決定された。また、ソマリア情勢の安定化に向けた支援として、2009年

4月にソマリア治安機構及びアフリカ連合（AU）の展開するソマリア・ミッション（AMISOM）を支援する国際会議が開催され、2億1,300万ドルの拠出が表明された。AMISOMについては、2009年1月に採択された国連安保理決議第1863号以降、国連PKO設立の是非に係る検討もなされている。

我が国は、ソマリアの経済・社会開発の分野でも積極的に協力しており、2007年以降、ソマリアにおける治安改善のために2,800万ドル、人道状況改善や公共インフラ改修等のために9,640万ドルの支援を実施し、総額1億2,440万ドルを拠出している（2010年9月現在）。

(3) ソマリア沖の海賊問題への我が国の対応

ア 海上警備行動による対応

ソマリア沖の海賊による被害が日本関係船舶にも及んだことから、ソマリア沖の海賊問題への対応は国会でも議論となった。2008年10月17日のテロ・イラク特別委員会においては、政府（麻生内閣）は日本からの距離、海賊の重武装及び他国は海軍が対応していることを理由に、海上保安庁の巡視船の派遣による対応は難しいと答弁し、他方、自衛隊法第82条の海上警備行動の枠組みを用いて海上自衛隊を派遣することについては可能であることを示唆した。

2009年1月28日、政府は安全保障会議を開き自衛隊派遣の方針を決定、同年3月13日、浜田防衛大臣は海上警備行動を発令した。翌14日、海上自衛隊呉基地から護衛艦「さみだれ」及び「さざなみ」が、自衛隊員約400名及び海上保安官8名とともにソマリア沖・アデン湾に向け出発し、同月30日、派遣部隊は同海域に到着し、同日より日本関係船舶等の護衛を開始した。

イ 海賊対処法の成立

以上の経過をたどり、我が国はソマリア沖海賊への対応を開始したが、自衛隊法に基づく海上警備行動では、護衛対象が日本関係船舶に限定されることや、武器使用についても限定されることなどから、政府は、同対応は当面の応急措置であり、適切な海賊対策を実施するための新法を制定する必要があるとしてきた。

2009年1月7日、自民・公明両党は、ソマリア沖の海賊対策を念頭に国連海洋法条約に基づく海賊対策新法制定に向けた検討に入ることを決定し、同年3月13日に、政府は「海賊行為の処罰及び海賊行為への対応に関する法律案」（海賊対処法案）を閣議決定して国会に提出した。同法案は4月23日に衆議院を通過し、6月19日の参議院本会議で否決されたが、同日の衆議院本会議で出席議員の3分の2以上の多数で再可決され、原案のとおり成立した。その後、同法は6月24日に公布され、7月24日に施行された。

海賊対処法は、海賊行為の定義を、軍艦等を除く船舶の乗組員等が、私的目的で、公海又は我が国領海等で行う船舶強取・運航支配、船舶内の財物強取等、船舶内にある者の略取、人質強要、これらの目的での船舶侵入・損壊、他の船舶への著しい接近等及び凶器準備航行の行為としている。これら海賊行為への罪を規定（国連海洋法条約に則して、国籍

を問わず海賊行為を処罰)するとともに、海上保安庁による海賊行為への対処及び特別の必要がある場合の自衛隊による海賊対処行動(合理的な限度での武器使用を含む。)を定め、内閣総理大臣による海賊対処行動の承認に際しては国会報告を行うことなどとした。

活動の根拠が自衛隊法の海上警備行動から海賊対処行動へと変更されたことにより、護衛の対象も日本関係船舶に限定されず、外国船舶も海賊行為から防護することが可能となった。また、武器使用についても、警察官職務執行法第7条の規定によるもののほか、民間船舶に接近するなどの海賊行為を行っている船舶の進行を停止するために他の手段がない場合、合理的に必要な限度において武器の使用が可能となった。

海賊対処法の施行を受け、政府は2009年7月24日、同法に基づく海賊対処行動の承認を閣議決定し、同月28日、第2次隊が活動を開始した。翌年の2010年7月16日、海賊対処行動を2011年7月23日まで延長することを閣議決定している。また、政府は、ソマリア周辺海域の海賊被害に歯止めがかからず活動が長期化の様相を呈していることから、自衛隊(航空部隊)の活動拠点となる我が国独自の施設を、ソマリアの隣国ジブチに建設中である。その他、波の高いモンスーン期の終了に伴い、今後海賊活動の活発化が予想されることから、水上部隊は、10月の護衛から護衛航路を東方に約200km延長し、約1,100kmの区間を護衛する方針である。また、各国やNATO、EUなどからの要請を踏まえ、海賊対策に従事する各国艦艇への洋上給油に補給艦を新たに派遣できるか検討を始めている。

ウ P-3Cの派遣

当初、海賊対処には護衛艦2隻のみが派遣されていたが、アデン湾内の警戒監視、情報収集活動を実施するため、P-3C固定翼哨戒機からなる航空部隊も派遣されることとなった。2009年5月15日、第1次隊に派遣命令が出され、P-3Cが2機、隊員が約150名(海上自衛隊約100名、陸上自衛隊約50名)により編成される航空部隊が派遣され、同年6月11日から任務を開始した。なお、海賊対処法の施行を受け、同活動の根拠も自衛隊法の海上警備行動から海賊対処法に変更されている。

エ 活動実績等

2009年3月の活動開始以来、水上部隊は5か月程度で交代し、2010年9月現在、第5次隊として海上自衛隊横須賀基地及び大湊基地から護衛艦計2隻「むらさめ」「ゆうぎり」及び要員が派遣されている。航空部隊については、2009年6月の活動開始以来4か月程度で交代し、2010年9月現在、第4次隊として海上自衛隊鹿屋航空基地からP-3Cが2機及び要員が派遣されている。

水上部隊は、2009年3月30日から2010年8月31までに169回の護衛を実施(うち「海賊対処法」に基づき128回)。護衛実績は1,191隻(うち「海賊対処法」に基づき1,070回)。海賊対処法下では、1回当たり平均約8隻を護衛している。なお、護衛した船舶の内訳及びP-3Cの飛行実績は以下の通りである。

海上警備行動による護衛活動の実績（2009年3月30日～7月22日）

（単位：隻）

日本船籍	日本の事業者が運航する外国籍船	うち邦人が乗船する船舶		外国事業者が運航し邦人が乗船する外国籍船	外国事業者が運航し、日本の積荷を輸送する外国籍船で日本国民の安定的経済生活に重要な船舶	計
6	110	13		1	4	121

海賊対処行動による護衛活動の実績（2009年7月28日～2010年8月31日現在）

（単位：隻）

日本船籍	日本の事業者が運航する外国籍船	うち邦人が乗船する船舶		その他の外国籍船	計
9	271	21		790	1,070

P - 3 Cによる飛行実績（2009年6月11日～2010年8月31日現在）

飛行回数（回）	飛行時間（時間）	確認した商船数（隻）	情報提供（回）
296	約 2,260	約 20,600	約 2,510

（備考）2009.6.11～7.23は海上警備行動による飛行（23回）

（出所）防衛省ホームページより作成

これまでのところ、派遣された自衛隊部隊が直接海賊と対峙する事態は発生していないが、護衛活動中の護衛艦が、航行中の船舶から不審な小型船に追跡されている旨の通報を受け、ヘリコプターを発進させ、サーチライト照射や大音響発生装置発進により不審船を追い払う事例や、警戒監視中のP - 3 Cが不審船を視認し、付近に所在する他国艦艇等に情報提供した事例等が発生している。

2 最近のアフガニスタン情勢と国際テロ対応のための取組

(1) 最近のアフガニスタン情勢

ア 最近の政治状況

アフガニスタンにおいては、2001年のタリバーン政権崩壊以後、ボン合意による一連の復興のプロセスを経て、現在も国際社会の支援の下、復興のための取組が続けられている。

2009年8月20日、カルザイ大統領の5年の任期満了に伴う大統領選挙が行われたが、不正の調査と不正票の処理が行われた結果、カルザイ大統領の得票が過半数を下回ったため、上位2名での決選投票の実施が発表された。その後、次点であったアブドラ元外相が決選投票への不参加を表明したため、11月2日に現職のカルザイ大統領の再選が確定した。

再選を受けて、カルザイ大統領は閣僚名簿を下院に提出し、2010年1月2日に信任投票

が行われたが、24人の閣僚候補のうち17人が不信任とされた。新たな名簿に基づく信任投票も17人中10人が再び不信任とされるなど、カルザイ大統領は就任当初から困難な政権運営を迫られることとなった（現在も7つの閣僚のポストが未承認）。また、同年9月18日にはタリバーン政権崩壊後2度目となる下院議員選挙の投票が行われ、こうした不安定な政治基盤が強化されるかどうか、その結果が注目されている。

一方、カルザイ大統領は、タリバーンなど反政府勢力との平和的な和解を目指しており、2010年6月に、和解の枠組みを話し合うための和平ジルガ（国民会議）がカブールで開催された。ジルガでは、カルザイ政権と反政府勢力の双方に和平交渉に前向きな対応をとるよう求める声明が出されたが、タリバーン側はジルガに参加しておらず、和平のための交渉の見通しは不透明なままとなっている。

2010年7月には、アフガニスタンの復興支援や安定化について話し合うため、カブール国際会議が開催され、我が国からは岡田外務大臣（当時）が出席した。同会議では、現在駐留外国軍が担っているアフガニスタン国内の治安権限を、2014年までにアフガニスタン政府に移譲することなどが承認された。

イ 経済・社会状況

20年以上も内戦が続いたアフガニスタンでは、社会インフラが壊滅的な打撃を受けていたが、タリバーン政権の崩壊後、国際社会の支援を通じて復興が進展し、教育や医療の面でも改善が見られている。「外交青書2010」によれば、2007年に16.2%の経済成長率を記録したほか、教育分野では就学人数が2001年の100万人以下から2007年には570万人に増加し、医療分野では、はしかの予防接種率が2000年の35%から2007年の70%に改善している。

アフガニスタンにおける元兵士の武装解除・動員解除・社会復帰（DDR）も進められ、2003年10月の開始から2005年7月までに約6万人の武装解除に至った（社会復帰支援については2006年6月まで継続）。また、アフガニスタンにはDDRの対象外とされた非合法武装集団も数多く存在し、治安回復を妨げていることから、2005年6月以降、非合法武装集団の解体（DIAG）も実施されており、現在も継続している。

麻薬問題の解決も、アフガニスタンの重要な課題となっている。国連薬物犯罪事務所（UNODC）の資料によれば、アフガニスタンにおけるアヘンの生産量は2009年で6,900tとなっており、2008年の7,700tから減少したものの、依然として世界全体の生産量の9割を占めている（原料となるケシの栽培面積についても、2009年は12万3,000haであり、2008年の15万7,000haから減少）。減少の要因としては、地方の統治者によるケシ栽培農家への指導や、北部及び北西部の干ばつ、食料価格の高騰が小麦を魅力ある代替作物へ変えたこと等が挙げられる。アヘン生産地の大部分はタリバーンの主要拠点である南西部が占めており、タリバーンの資金源となっているという指摘もある。

ウ 治安状況

アフガニスタンでは2006年以降テロ事件が多発し、全土において治安が不安定の度合いを強めている。特にパキスタンと国境を接する南部・東部での治安悪化が著しいが、従来は比較的安定していた首都カブールの周辺においても近年ではテロが続発している。2010年に入ってから、政府機関や商業施設を狙った同時テロ(1月)、外国人が利用するゲストハウスなどへの自爆テロを伴う襲撃(2月)、外国軍車両を狙った自動車を用いた爆弾テロ(5月)などが発生している。

国連アフガニスタン支援ミッション(UNAMA)の資料によれば、2009年の民間人死者数は2,412人(2008年の2,118人から294人増)であり、米同時多発テロが発生して以降最悪の数字となった。

また、各国軍隊の死者数も著しく増加しており、民間団体のiCasualties.orgの統計(2010年9月22日現在)によれば、2009年は過去最悪の521人(2008年の295人から226人増)であり、2010年は、さらにそれを上回るペースで死者数が増加している。

アフガニスタンにおける民間人の死者数

(単位:人)

年	民間人死者数
2006	929
2007	1,523
2008	2,118
2009	2,412

(出所)

2006年はHuman Rights Watch, "Troops in Contact," September 8, 2008,
2007~2009年はUnited Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA),
"Annual Report on Protection of Civilians in Armed Conflict, 2009," January, 2010による。

アフガニスタンにおける各国軍隊の死者数

(単位:人)

年	米国	英国	その他	計
2001	12	0	0	12
2002	49	3	17	69
2003	48	0	9	57
2004	52	1	7	60
2005	99	1	31	131
2006	98	39	54	191
2007	117	42	73	232
2008	155	51	89	295
2009	317	108	96	521
2010	354	92	84	530
計	1,301	337	460	2,098

注:2010年は、9月22日現在の数値である。

(出所)

iCasualties.org: Operation Enduring Freedom <<http://icasualties.org/oef/>>

エ パキスタン情勢

アフガニスタンの隣国パキスタン領内の部族地域と呼ばれる自治区は、英領植民地時代にアフガニスタンから併合した地域で、旧タリバーン政権の母体となったパシュトゥーン

人の居住地となっており、タリバンの残党やアル・カーイダがアフガニスタンへの攻撃を行う拠点となってきた。米務省が2010年8月に発表した2009年のテロに関する年次報告でも、パキスタンに潜伏するアル・カーイダの勢力を、依然として米本土を狙う最大の脅威であるとしている。

米同時多発テロ以降、パキスタンのムシャラフ前大統領は対米協調路線をとり、アフガニスタンとの国境地域における対テロ掃討作戦への協力を行ってきた。しかし、2007年にブット元首相の暗殺事件が発生し、2008年には、下院選挙における与党敗北の後、政権基盤を失ったムシャラフ前大統領が辞任（後任にはザルダリ氏が就任）するなど不安定な政治情勢が続いた。

治安も近年非常に悪化しており、パキスタン国内において大規模なテロが続発している。2010年に入ってから、1月にバレーボール会場で車両爆弾による自爆テロが発生し、子供を含む100名近くが死亡したほか、5月と6月には宗教施設を狙った大規模な襲撃・自爆テロが発生している。また、9月に入ってから自爆テロが続発し、多数の死者が出ている。

パキスタン政府軍も、2009年4月から、北西部における大規模な武装勢力の掃討作戦を開始し一定の成果を収めているものの、報復とみられるテロも相次いでおり、パキスタン情勢は予断を許さない状況にある。

(2) アフガニスタン等における国際社会の取組

ア 概況

現在もアフガニスタン本土等において米軍を中心にアル・カーイダやタリバーン勢力の掃討作戦（O E F : Operation Enduring Freedom）が継続しており、インド洋上では米、英、独、仏等によるテロリスト及び関連物資の移動阻止のための海上阻止活動（M I O : Maritime Interdiction Operation）が行われている。

また、2001年12月に採択された国連安保理決議第1386号により設置された「国際治安支援部隊（I S A F : International Security Assistance Force）」も、N A T Oの指揮の下、アフガニスタン全土で治安維持におけるアフガニスタン政府への支援を行っている。

さらには、治安改善と復興支援を同時に推進することによって地方における復興活動を実施していくための、「地方復興チーム（P R T : Provincial Reconstruction Team）」の派遣も行われている。P R Tは米国又は他のI S A F参加国の指揮の下、軍人・文民の両方から構成され、軍事部門は治安の維持に当たり、文民部門は復興プロセスの調整等を行っている。

N A T Oの資料によれば、2010年8月6日現在、I S A FにはN A T O加盟国を中心とする47か国から約119,819人が参加しており、P R Tはアフガニスタン各地で27チームが活動している。

イ 各国の増派等の動向

近年では、アフガニスタンにおける大幅な治安悪化を受けて、アフガニスタンへの各国軍隊の増派が焦点となっている。

米国は、2008年9月に、イラク駐留米軍の段階的削減に伴って2009年1月までに最大5,700人の米軍をアフガニスタンに増派する計画を発表して以降、累次にわたって増派の計画を発表している。2009年1月に就任したオバマ大統領は、対テロ政策を最重要課題の一つに位置付け、アフガニスタン重視の姿勢を打ち出しており、同年2月には1万7,000人の増派を、3月には、アフガニスタンの治安部隊の訓練のため4,000人を増派、アル・カーイダ・過激派掃討への真剣な姿勢を条件にパキスタンに対して年15億ドルを5年間支援、中国、インド、ロシア、イランなどを含めた連携の強化などを主な内容とする、アフガニスタンとパキスタンに対する包括的な戦略を発表した。さらに、同年12月には、3万人を2010年前半に追加増派し、2011年7月を目途に米軍の撤収を開始するという方針を表明した。駐留米軍の人数は、増派完了後約10万人に達するとみられており、2010年5月24日の米国防総省の発表では、イラク駐留米軍の数を上回る9万4,000人に達したことが明らかにされている。

こうした米国の増派の動きに呼応して、2009年4月に開催されたNATO首脳会議では、欧州諸国による米国への支持が表明されるとともに、約5,000人の増派が決定された。次いで、同年12月のNATOとISAF参加国の外相会議では、25か国から計約7,000人の増派（イタリア1,000人、ポーランド600人、英国500人、スロバキア250人、ポルトガル150人など）を行うことで合意に至った。

一方、2010年8月には、2006年から南部を中心に治安維持に当たっていたオランダ軍が駐留期限を迎え、撤収を開始した（NATO加盟国のアフガニスタン撤退は初）。このほか、米軍が撤収を開始する2011年にはカナダが、2012年にはポーランドが撤退する見通しとなっている。

(3) テロ対策特措法及び補給支援特措法に基づく我が国の活動

ア テロ対策特措法に基づく活動

我が国は、米同時多発テロ事件直後から、国際的な「テロとの闘い」を自ら主体的に取り組むとの考えの下、米国等の行動を支持してきた。政府（小泉内閣）は、我が国の断固たる決意を内外に明示する具体的かつ効果的な措置として、インド洋で海上阻止活動に従事する各国艦船への補給支援活動等を行うため、自衛隊を派遣することとし、2001年10月5日に「テロ対策特措法案」を国会に提出した。同法案は、支援活動等に関して国会の事後承認制度を設けるとともに、武器弾薬の陸上輸送は行わないとの修正をした後、同年10月29日に成立し、11月2日、公布と同時に施行された。

テロ対策特措法は2003年11月1日をもって効力を失う限時法であったが、米同時多発テロによりもたらされている脅威の除去のための諸外国の活動が依然継続していることを踏まえ、2003年10月には2年間の、2005年10月及び2006年10月にはそれぞれ1年間の延長が行われた（その後は延長に至らず、同法は2007年11月1日に失効）。

テロ対策特措法に基づき、2001年11月から同法の失効(2007年11月)までの間に海上自衛隊の部隊が行った、米英等11か国の艦船への補給支援の実績は次の表のとおりである。

テロ対策特措法に基づく補給実績(2001年11月～2007年11月)

	補給回数	補給量
艦船用燃料	794回	約49万kℓ(約224億円)
艦艇搭載ヘリコプター用燃料	67回	約990kℓ(約5,800万円)
水	128回	約6,930t(約768万円)

(出所)

防衛省資料より作成

なお、航空自衛隊の部隊による在日米軍基地間の国内輸送及び在日米軍基地とグアム方面などとの間の国外輸送も実施され、その実績は輸送回数381回、輸送重量3,395.9tであった。

イ 補給支援特措法に基づく活動

3回にわたる延長後、2007年11月1日をもって期限切れを迎えるテロ対策特措法について、政府は当初、更なる延長を行う方針であった。しかし、2007年7月の参議院選挙の結果、同法の延長に反対する野党が過半数を占めたことや、内閣総理大臣の交代等により、延長による対応が困難となったため、政府(福田内閣)は新法により対応することとし、同年10月17日、「補給支援特措法案」を第168回国会に提出した。

補給支援特措法案では、期限は1年(1年以内の延長可)とされ、活動内容は自衛隊がテロ対策海上阻止活動に係る任務に従事する艦船に対して実施する給油又は給水に限ることとされた。また、実施区域も、いわゆる非戦闘地域要件を満たすインド洋及びその上空並びにインド洋沿岸国領域等(外国での活動は当該外国の同意がある場合に限る。)に限定された。テロ対策特措法では置かれていた国会承認に係る規定については、活動内容を補給に限定し、活動範囲も法定しているという理由から、補給支援特措法案には盛り込まれなかった。

補給支援特措法案は2007年11月13日に衆議院を通過したが、参議院では2008年1月11日に否決され、同日、衆議院において再可決を行い成立した(同年1月16日に公布・施行)。これを受けて、同年2月よりインド洋における補給支援活動が再開された(2007年11月1日をもってテロ対策特措法が失効したため、補給支援特措法成立による活動再開までの間、海上自衛隊の派遣部隊はインド洋から一時撤収した)。

補給支援特措法は、2009年1月15日に期限切れを迎えることから、活動継続のため、政府(麻生内閣)は同法を1年間延長する改正案を2008年9月29日に第170回国会に提出した。同改正案は衆議院において同年10月21日に可決されたものの、参議院では12月12日に否決されたため、同日、再可決により成立した。

一方、鳩山民主党代表(当時)は、2009年の衆院選における選挙期間中からインド洋に

おける補給支援活動について「単純延長は行わない」という方針を表明し、総理就任後は、同年11月の日米首脳会談後の記者会見において、補給支援活動の継続は行わず別の支援活動のパッケージを用意する理由について、テロの根源を絶つ民生支援を中心とした支援が日本流の望ましい支援なのではないかと考えたこと、最近の補給支援活動が減ってきていることを挙げた。その後、補給支援特措法の延長は行われることなく、2010年1月15日24時をもって失効した。

補給支援特措法に基づき、2008年2月から同法の失効(2010年1月)までの間にパキスタン、フランス、ドイツ、カナダ、米国、英国、ニュージーランド及びデンマークの艦船に対して自衛隊の補給艦が行った補給支援活動の実績は、次の表のとおりである。

補給支援特措法に基づく補給実績(2008年2月～2010年1月)

	補給回数	補給量
艦船用燃料	145回	約27,005kℓ(約21億5,000万円)
艦艇搭載ヘリコプター用燃料	18回	約210kℓ(約1,870万円)
水	67回	約4,195t(約463万円)

(出所)

防衛省資料より作成

なお、自民党が、インド洋だけではなく、ソマリア沖・アデン湾で海賊対処を行っている各国艦船にまで補給の対象を拡大した上で補給支援活動を再開するための法律案を、2010年秋の国会に議員立法で提出することを検討していることが報じられている。

(4) アフガニスタン復興のための我が国の支援

我が国は、テロ治安対策と人道復興支援とを「車の両輪」として、インド洋における補給支援活動以外にも、アフガニスタンに対し、人道支援、民主化支援、治安状況改善、人材育成、経済基盤整備等の幅広い分野において支援を実施してきている。2002年1月には、復興プロセス開始の契機となったアフガニスタン復興支援国際会議(東京会議)を主催している。

2009年11月には、それまでに約束していた総額約20億ドル程度の支援に替え、アフガニスタン自身の治安能力の向上のための支援、元タリバーン等兵士の社会への再統合のための支援、アフガニスタンの持続的・自立的発展のための支援を柱とし、今後のアフガニスタンの情勢に応じて、2009年からおおむね5年間で、最大約50億ドル程度までの支援を行うことなどを新たに表明した。その結果、日本が表明した支援額は、累計で約65億ドル(米国の約369億ドルに次ぐ金額)となり、そのうち約23.5億ドル(約2,630億円)が実施済である(2010年4月現在)。

2010年7月のカブール国際会議では、岡田外務大臣(当時)が2010年末までに、50億ドル規模の支援のうち約11億ドルの支援を行う考えを表明した。また、同年8月30日、菅内閣は、アフガニスタン支援について、政府一体となって検討し、総合的かつ戦略的に取り組むため、関係閣僚から成る「アフガニスタン支援検討会議」(議長：内閣総理大臣)

を設置した。

現地における支援実施体制としては、2010年3月現在、日本大使館員約30名、国際協力機構（JICA）職員・専門家約60名を含む、約120名の日本人の文民が、アフガニスタンにおいて援助の実施に携わっている。アフガニスタン全土で活動する地方復興チーム（PRT）と連携した形でも支援を行っており、2009年5月からは外務省職員4名をアフガニスタン中西部のチャグチャランPRT（リトアニア主導）に派遣している。

内容についての問い合わせ先

海賊・テロ特別調査室 花島首席調査員（内線 68620）

北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会

北朝鮮による拉致問題等に関する特別調査室

所管事項の動向

1 問題の概要

(1) 拉致問題の経緯と現状

政府は、12件17名について、北朝鮮による拉致の疑いのある事件と認定している。このうち帰国者5名を除く、12名が安否不明のままである（別表参照）。

我が国において北朝鮮による拉致疑惑が表面化したのは、1987（昭和62）年11月の大韓航空機事件で犯行を自供した北朝鮮工作員、金賢姫（キム・ヒョンヒ）が1988（昭和63）年に行った記者会見で日本人女性「李恩恵（リ・ウネ）から日本人化教育を受けた」と供述したことがきっかけである。この供述から、同年3月、参議院予算委員会において橋本敦議員（当時）が「李恩恵」問題を取り上げ、政府は初めて公に北朝鮮による拉致事件の存在に答弁の中で言及した。その後、1991（平成3）年5月、日本警察当局が「李恩恵」の身元を確認したことを受けて、同月に開かれた日朝国交正常化のための政府間第3回本会談（北京）で「李恩恵」問題を取り上げ、北朝鮮側に消息の調査を依頼した。

しかしながら、拉致問題が広く知られるようになったのは、1997（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たことからである。また1997年2月に西村眞悟衆議院議員（当時）が提出した「北朝鮮工作組織による日本人誘拐拉致に関する質問主意書（第140回国会質問第1号）」に対し、政府は、「北朝鮮に拉致された疑いのある日本人の数はこれまで6件、9人であり、また、拉致が未遂であったと思われるものは、1件、2人であると承知している」と回答した。こうして同年3月に『北朝鮮による拉致』被害者家族連絡会（家族会）が結成され、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。

次いで拉致問題が対北朝鮮外交において、核・ミサイル問題と並ぶ最重要課題となったのは、2002（平成14）年9月17日、小泉首相（当時）と金正日（キム・ジョンイル）国防委員長との第1回日朝首脳会談がきっかけである。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質したところ、金正日国防委員長は、小泉首相に対し、日本人拉致の事実を認め、謝罪した。しかし、北朝鮮側が認めた拉致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。この生存拉致被害者5名は同年10月に、また、その家族8名は2004（平成16）年5月から7月にかけて帰国・入国を果たしている。

北朝鮮が認めた拉致事案と、それまでに政府が認めていた事案には食い違いがあり、北朝鮮側は久米裕さん、曾我ミヨシさんの両名について入国を否定している。その後の調査を踏まえ、政府は田中実さん（2005年4月）、松本京子さん（2006年11月）を拉致被害者と認定し、現在に至っている。

また、2006（平成18）年4月、拉致被害者横田めぐみさんの夫が韓国人拉致被害者金英

男（キム・ヨンナム）氏であることが調査の結果、判明した。

なお、2007（平成19）年4月、在日朝鮮人と結婚していた渡辺秀子さん（1973（昭和48）年失踪）が殺害され、朝鮮籍の2人の子供（高敬美・剛姉弟）が北朝鮮へ拉致された疑いが濃厚となった。警察は、捜査の結果、この行方不明事案を北朝鮮による拉致容疑事案と判断するに至った。

（2）「特定失踪者」の問題

第1回日朝首脳会談で、北朝鮮が拉致の実行を認めて以来、我が国国内では、政府認定に係る拉致被害者以外にも、北朝鮮によって拉致されたとの疑いが濃厚な失踪事案が多数存在するのではないかとの声が高まり、いわゆる「特定失踪者」問題に国民の関心が集まることとなった。政府は、この特定失踪者問題の存在を認め、北朝鮮側に関連情報の提供を求めている。

この点について、中井拉致問題担当大臣（当時）は、2009（平成21）年11月2日、特定失踪者家族との懇談の中で、拉致被害者の認定要件の見直しについて言及したことを明らかにしている（「国家公安委員会委員長記者会見」、2009（平成21）年11月4日）。

（3）脱北者問題

脱北者とは、我が国では「北朝鮮を脱出した者であって、人道的見地から保護及び支援が必要であると認められるもの」と定義されている（「拉致問題その他北朝鮮当局による人権侵害問題への対処に関する法律」（以下「北朝鮮人権法」という。）第6条）。従来、我が国との関連では、朝鮮半島出身者である夫とともに北朝鮮へ渡った日本人配偶者や元在日朝鮮人の脱北者がその主たる対象に想定されていた。しかし、2007（平成19）年6月の青森県深浦港に脱北者4名が漂着した事案は、そうした想定を超える日本国籍を持たない脱北者であったため、北朝鮮人権法施行後の初めての例として我が国の対応が注目された。結果的に4名の脱北者は韓国に渡ったが、こうした脱北者が日本定住を希望した場合も含め、我が国の脱北者の保護、支援に関する措置が不十分であることが浮き彫りとなった。

一般的に脱北者は、中国、タイなどのアジア各国に不法滞在し、強制送還等を恐れて潜伏している。そしてそれらの国の在外公館や外国人学校に駆け込むか、あるいは第三国で保護されることが多い。

政府は、脱北者の保護及び支援については、法の趣旨を踏まえ対応してきている。脱北者が日本国籍を有する者である場合には、邦人保護の見地から当該者をしかるべく保護して、その安全を図っている。また、元在日朝鮮人等の場合には、個々の事案に係る事情を具体的に検討した上で判断するとの方針に基づき対処している。政府としてこれまでに関知している範囲では、100名を超える脱北者が我が国に入国している（「平成21年度拉致問題の解決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政府の取組についての報告」参照）。

2 国会の対応

(1) 国会における審議状況

北朝鮮問題に関する審議を集中的に行うために第159回国会の2004（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、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¹。

拉致問題特別委員会では、元北朝鮮工作員などの関係者、拉致被害者家族の横田滋さん・早紀江さん夫妻を参考人として招致するなど、問題解決に向け調査を進めている。第161回国会の2004（平成16）年12月10日、北朝鮮の不誠実な対応を非難し、制裁措置の積極的発動の検討などを求める「北朝鮮による日本人拉致問題の解決促進に関する件」を決議した²。また、第165回国会（平成18年）中に、福井県小浜市（11月15日）、新潟県新潟市（11月22日）、第166回国会（平成19年）中には、鹿児島県日置市及び鹿児島市（3月14日）に委員会視察を行った³。

2007（平成19）年2月の六者会合で合意された「共同声明の実施のための初期段階の措置」（以下「初期段階の措置」という。）（同年2月13日）に米国が北朝鮮のテロ支援国家指定解除の作業を開始することが明記され、これに向けた米国の動きが表面化した。こうした動きに対し、第168回国会（平成19年）の12月5日、「米国の『北朝鮮に対するテロ支援国家指定解除』の動きに反対する決議」を行った⁴。

なお、2010（平成22）年3月26日、参議院北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会では、「北朝鮮による拉致被害者に対する万全の支援及び拉致問題の解決促進に関する決議」を行っている。

(2) 北朝鮮関連法の制定

まず第155回国会の2002（平成14）年12月、政府が認定した拉致被害者及び被害者家族の日本への永住帰国の支援や国内における生活支援などを行う「北朝鮮当局によって拉致された被害者等の支援に関する法律」（以下「支援法」という。）が成立した。同法は、第174回国会の2010（平成22）年3月、拉致被害者等給付金の2015年までの5年間の期限延長を内容とする改正が行われた。

一方、北朝鮮に対する経済制裁法として、第159回国会の2004（平成16）年2月に、我が国独自の判断で送金規制等の措置を可能とする「外国為替及び外国貿易法の一部を改正する法律」が、また、同年6月には北朝鮮籍船舶の入港制限を念頭においた「特定船舶の入港の禁止に関する特別措置法」がいずれも議員立法で成立した。

第164回国会の2006（平成18）年6月、北朝鮮が人権侵害を改善しない場合、政府に経済

¹ 参議院は同年6月に北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会（以下「参院拉致問題特別委員会」という）を設置。

² 参院拉致問題特別委員会も同月14日に同趣旨の決議を採択。

³ 参院拉致問題特別委員会は、新潟県（平成16年12月16、17日）、石川県及び福井県（平成18年2月22、23日）、鳥取県（平成19年2月22日）、新潟県（平成21年3月16日）へ視察を行っている。

⁴ 参院拉致問題特別委員会も同月7日に同趣旨の決議を採択。

制裁の発動を促し、北朝鮮からの「脱北者」への支援も盛り込んだ「北朝鮮人権法」が衆議院北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員長によって提出され、成立した。

さらに、第166回国会の2007（平成19）年6月、六者会合における「初期段階の措置」を踏まえ、北朝鮮当局による人権侵害状況の改善に資するため政府が施策を行うに当たって留意すること等を盛り込んだ「北朝鮮人権法」の一部改正がなされた。

3 政府の取組

(1) 政府の国内における取組

2009（平成21）年8月の第45回衆議院議員総選挙の結果を踏まえ、同年9月、民主党を中心とする鳩山政権が成立した。鳩山内閣では、拉致問題担当大臣が設置され、中井洽衆議院議員が就任した。同年10月13日には、鳩山内閣は、従来の「拉致問題対策本部」を廃止し、拉致問題に関する対応を協議し、生存者の即時帰国に向けた施策、安否不明の拉致被害者に関する真相究明及び同問題への戦略的取組等総合的な対策を機動的に推進するため、内閣総理大臣、拉致問題担当大臣、内閣官房長官及び外務大臣から構成される新たな「拉致問題対策本部」の設置を閣議で決定した（10月27日初会合）。

中井拉致問題担当大臣は、10月13日の大臣記者会見の中で、前政権における体制が「情報収集」や「北朝鮮に対する直接的な圧力の掛け方」という点で機能していなかったと認識しており、改善を図っていく旨を明らかにした。

2009年12月、「北朝鮮人権法」に基づき設けられた「北朝鮮人権侵害問題啓発週間（12月10～16日）」の催しとして、「拉致問題講演会～すべての拉致被害者の救出に向けて～」（12日）を開催した。また、2010年4月4日から8日まで、黄長燁（ファン・ジャンヨプ）元朝鮮労働党書記（1997年韓国に亡命）を日本に招き、衆参両院の国会議員や拉致被害者家族等との面会、政府関係者等向けの講演会等を開催した。

その後、2010年6月8日、鳩山内閣の総辞職を受けて成立した菅内閣では、引き続き、中井衆議院議員が拉致問題担当大臣に任命され、同月10日、菅首相が拉致被害者家族等と面会している。また、政府は、同年7月20日から23日まで金賢姫元工作員を日本に招き、田口八重子さん、横田めぐみさんなどの拉致被害者家族との面会を実現させた。

2010年9月17日、内閣改造により、柳田稔参議院議員が拉致問題担当大臣に就任した。

(2) 日朝交渉の動向

日朝間の交渉は、2004（平成16）年11月の第3回日朝実務者協議で北朝鮮側から横田めぐみさんのものとして提供された遺骨の鑑定結果をめぐって、膠着状態となった。

その後、日朝二国間協議（2005（平成17）年9月14日）、日朝包括並行協議（2006（平成18）年2月5日から8日）などの交渉の機会が持たれたが、事態の進展はなかった。

2007（平成19）年に入り、再開された第5回六者会合において、北朝鮮の核施設の無能力化とそれに対する関係国による支援の在り方を内容とする「初期段階の措置」（2007（平成19）年2月13日）が合意された。我が国はこの合意に当たり、拉致問題が進展しない限り支援に参加しないことについて各国の了解を得た。

第6回六者会合第二次会合でまとめられた「共同声明の実施のための第二段階の措置(以下「第二段階の措置」という。)(2007(平成19)年10月3日公表)においても、「平壤宣言に従って、不幸な過去を清算し懸案事項を解決することを基礎として早期に国交を正常化するため、誠実に努力する。朝鮮民主主義人民共和国と日本国は、そのために、両者間の精力的な協議を通じ、具体的な行動を実施していくことを約束した」と協議継続を確認するにとどまった。

そうした中、米朝間で北朝鮮のテロ支援国家指定解除に向けた交渉が進みつつある状況下に開かれた日朝実務者協議(2008(平成20)年6、8月)で前進が見られた。すなわち、この中で北朝鮮は権限を与えられた調査委員会が迅速に調査し、可能な限り、平成20年の秋までに調査を終了させること、調査の進捗過程において、北朝鮮は日本側に随時、通報し協議を行うこと、日本側が関係者との面会、関係資料の共有、関係の場所への訪問などを通じて、調査の結果を直接確認できるよう協力すること、日本は北朝鮮側が調査委員会を立ち上げた時点で、制裁のうち人的往来とチャーター航空便の乗り入れ禁止を解除することなどが合意された。

しかし、北朝鮮は、福田首相(当時)の辞意表明(2008(平成20)年9月1日)後の9月4日、日本の新政権の日朝実務者協議の合意履行についての考えを見極めるまで、拉致問題に関する調査委員会の立ち上げを延期する旨を通告してきた。

その後、新たに成立した麻生内閣では、北朝鮮に対し、拉致被害者の再調査の早急な着手を求めたが、反応は得られなかった。また、2008年12月、第6回六者会合首席代表者会合が開催されたが、日朝間で協議は行われなかった。その後、現在まで六者会合は開かれていない。

2009(平成21)年9月、北朝鮮の宋日昊(ソン・イルホ)日朝国交正常化交渉担当大使が新政権と日朝間対話の再開の用意があることを示唆し、この中で「拉致解決の基準」を整理すべきであるとの考えを示したとされる。また、温家宝中国首相が、金正日国防委員長との会談(2009年10月)を通じて、北朝鮮が「六者会合の再開については柔軟性を示し、多国間を通じた問題解決に意欲」を示し、米日韓との関係改善を望んでいるとの印象を持ったことを明らかにした(日中韓共同記者会見、2009年10月)。その後、訪朝したボズワース米北朝鮮政策特別代表は、北朝鮮が、日朝協議について前向きであることを明らかにした(2009年12月)。

2010年に入ってから、武大偉中国朝鮮半島事務特別代表が六者会合の再開に向け、予備会合の開催を関係国に提案したことを表明(同年3月)するなど、六者会合再開に向けた準備が進められてきた。しかし、同年4月、朝鮮半島西方の黄海における韓国海軍哨戒艦「天安」の爆発・沈没(同年3月)が国際合同調査団の調査によって、「北朝鮮製魚雷による外部水中爆発」の結果によるものと発表されると、北朝鮮は国際的に孤立することとなった。同年6月、カナダ・ムスコカ・サミットは事実上北朝鮮を非難する首脳宣言(26日)を発表し、同年7月には、哨戒艦沈没事件に対する深い懸念を示した国連安全保障理事会議長声明(9日)やASEAN地域フォーラム閣僚会合議長声明(24日)が発表された。8月、訪中した金正日国防委員長は、胡錦濤国家主席との会談で、六者会合の早期再

開を望む姿勢を示したと伝えられ、9月現在、米中日韓の間で六者会合再開に向けた協議が行われている。米日韓は、会合の再開には、朝鮮半島の非核化に向けた北朝鮮の努力とともに、哨戒艦沈没事件で悪化した南北関係の改善が必要であるとしている。

なお、9月下旬、金正日国防委員長の後継者とされていた三男ジョンウン氏の氏名が初めて公式の報道で伝えられた。27日に金正日国防委員長から朝鮮人民軍大将に任じられ、28日の朝鮮労働党代表者会と党中央委員会総会では、党中央委員会委員と党中央軍事委員会副委員長に選出され、正式に後継者として登場したとみられている。これは、北朝鮮において、金正日国防委員長を中心とした政治体制が当分の間、継続することを示すものであり、関係国にはそれを前提とした対応が求められる。

4 北朝鮮による最近のミサイル発射・核実験

2006（平成18）年7月5日、北朝鮮が発射した複数のミサイルが、日本海のロシア沿岸に着弾した。これを受けて同月15日、国連安全保障理事会は北朝鮮非難決議を全会一致で採択した。これより先の7月5日、政府は特定船舶入港禁止特別措置法に基づき、北朝鮮貨客船「万景峰92号」の6か月間の入港禁止措置を発動した。安倍内閣官房長官（当時）からは、この制裁の決定について、「拉致問題において誠意ある対応をとってこなかった、そのことも当然総合的に勘案」したと発言があった（衆議院拉致問題特別委員会、平成18年7月10日）。

また、2006（平成18）年9月19日、政府は、国際連合安全保障理事会決議第1695号及び閣議了解「北朝鮮のミサイル又は大量破壊兵器計画に関連する資金の移転を防止する等の措置について」に基づき、外国為替及び外国貿易法による北朝鮮のミサイル又は大量破壊兵器計画に関連する資金の移転を防止する措置を講ずることとした。

さらに2006（平成18）年10月9日、北朝鮮が核実験を行ったことを受け、政府は同月13日、北朝鮮籍船舶の日本入港禁止などを内容とする独自制裁を閣議決定して、実施した。同月14日には国連安全保障理事会が対北朝鮮非難決議第1718号を全会一致で採択した。2008（平成20）年10月、政府は、北朝鮮籍船舶の全面入港禁止など北朝鮮に対し日本が独自に実施している制裁措置の半年間延長を決定した（4回目）。

2009（平成21）年4月5日、再び北朝鮮は弾道ミサイルを発射⁵した。これに対し政府は同月10日、従来から実施してきた制裁措置の1年間延長を決定するとともに、ミサイル発射に対する追加制裁⁶を実施することを決定した。さらに、北朝鮮は、同年5月25日、核実験を実施⁷した。これに対し、我が国は、同日、抗議のための総理声明を出した。その後、6月12日、国連安全保障理事会は、北朝鮮に出入りする船舶の貨物検査の強化等を内容と

⁵ 衆参本会議では「北朝鮮に飛翔体発射に対して自制を求める決議」（3月31日）、「北朝鮮によるミサイル発射に抗議する決議」（衆院は4月7日、参院は8日）が行われている。

⁶ 税関届け出が必要な現金持出額を100万円超から30万円超に引き下げ、外為法に基づく送金額の報告義務を3,000万円超から1,000万円超に引き下げた。

⁷ 衆参本会議では「北朝鮮核実験実施に対する抗議決議」（衆院は5月26日、参院は27日）を行っている。

する決議第1874号を採択した。同月16日、我が国も新たな制裁措置⁸の実施を決定した。7月6日、我が国は、同国連安保理決議を受け、関係団体等に対する資産の移転等の防止措置を閣議了解した。

2010（平成22）年4月9日、平成18年と平成21年の核実験を契機として日本独自に実施してきた制裁措置を1年間延長した。同年5月28日には、韓国海軍哨戒艦「天安」沈没事件を受けて、追加制裁⁹を決定した。また、同日、北朝鮮に出入りする船舶の貨物検査を可能にする「国際連合安全保障理事会決議第1874号等を踏まえ我が国が実施する貨物検査等に関する特別措置法」が成立した。

5 国際社会への働きかけ

政府は、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。

2005（平成17）年12月には人権担当大使を任命したほか、最近では、2010（平成22）年6月のムスコカ・サミットにおいて、首脳宣言に拉致問題の文言が盛り込まれることに尽力した。

国連においては、北朝鮮による日本人の拉致が、人間の尊厳、人権及び基本的自由の重大かつ明白な侵害であるとする国連人権委員会の「北朝鮮の人権状況決議」を、2003（平成15）年、2004（平成16）年、2005（平成17）年にそれぞれ採択に導いた。

また、国連総会は、2009（平成21）年までの5年連続で、本会議において、北朝鮮による「外国人拉致」などの人権侵害を非難した決議案を賛成多数で採択した。この決議は、法的拘束力はないものの、北朝鮮に国際社会の意思を明確に示したものである。

その他、2010（平成22）年6月、国連人権理事会は、北朝鮮人権状況特別報告者にマルズキ・ダルスマン氏（インドネシア）を指名した（任期2011年6月まで）。

一方、2006（平成18）年4月、拉致被害者家族横田早紀江さんが、米国下院の公聴会で証言するとともに、ブッシュ米国大統領（当時）と面会し、拉致問題の解決を国際世論に訴えた。

2010（平成22）年7月には、欧州議会が、北朝鮮によって拉致された被害者の即時解放等を求める決議案を採択した。

⁸ 北朝鮮に向けたすべての品目の輸出禁止（平成22年4月13日まで）、「対北朝鮮の貿易・金融措置に違反し刑の確定した外国人船員の上陸」及び「そのような刑の確定した在日外国人の北朝鮮を渡航先とした再入国の原則禁止」

⁹ 税関届け出が必要な現金持出額を30万円超から10万円超に引き下げ、外為法に基づく送金額の報告義務を1,000万円超から300万円超に引き下げることを決定

(別表)

政府認定¹⁰に係る拉致被害者のうちの安否不明者一覧

年月日	事件	拉致被害者 (年齢は当時)		安否情報	
				北朝鮮の回答	政府の発表
1977年 9月19日	宇出津(うしつ)事件 (石川県)	久米 裕さん	52	入国を否定	
10月21日	女性拉致容疑事案 (鳥取県)	松本 京子さん	29	入国を否定	2006年11月20日、 拉致被害者と認定
11月15日	少女拉致容疑事案 (新潟県)	横田めぐみさん	13	1994年自殺	北朝鮮提供の遺骨は DNA鑑定の結果 別人のものと判明
1978年 6月頃	元飲食店店員拉致容疑 事案(兵庫県)	田中 実さん	28	入国を否定	2005年4月27日、 拉致被害者と認定
6月頃	李恩恵(リ・ウン) 拉致容疑 事案(不明)	田口八重子さん	22	1986年交通事故死 李恩恵の存在を否定	
8月12日	アベック拉致容疑事案 (鹿児島県)	市川 修一さん	23	1979年溺死	
		増元るみ子さん	24	1981年病死	
8月12日	母娘拉致容疑事案 (新潟県)	曾我ミヨシさん	46	入国を否定	
1980年 5月頃	欧州における日本人男性 拉致容疑事案(欧州)	石岡 亨さん	22	1988年ガス中毒死	
		松木 薫さん	26	1996年交通事故死	北朝鮮提供の遺骨は DNA鑑定の結果 別人のものと判明
6月中旬	辛光洙(シン・グァス) 事件 (宮崎県)	原 勲 <small>(ただあき)</small> さん	43	1986年病死	
1983年 7月頃	欧州における日本人女性 拉致容疑事案(欧州)	有本 恵子さん	23	1988年ガス中毒死「よど 号」犯の拉致関与否定	

首相官邸HP等より作成

内容についての問い合わせ先
拉致問題特別調査室 鈴木首席調査員(内線68640)

¹⁰ 田中実さん、松本京子さん以外の被害者は、2003年1月6日に政府による認定。なお、渡辺秀子さん(1973(昭和48)年失踪)の子供、高敬美・剛姉弟(朝鮮籍)についても警察は北朝鮮による拉致と断定している。

消費者問題に関する特別委員会

消費者問題に関する特別調査室

所管事項の動向

1 消費者政策の転換

昭和 43 年に制定された消費者保護基本法は、消費者が商品及びサービスに関し、事業者との間でトラブルに遭うケースが急増したことから、平成 16 年に消費者基本法に改正され、消費者政策の理念は「消費者保護」から「消費者の権利の尊重」と「消費者の自立支援」へと転換された。

しかしながら、近年、相次ぐ食品偽装や製品事故等が起こったことを契機に、従来の縦割り主義や産業優先主義の行政から消費者・生活者が主役となる社会を実現する国民本位の行政に転換する「消費者行政の一元化」が必要とされた。そのため、平成 21 年 9 月に、消費者庁及び消費者委員会が設置され、消費者庁が消費者行政の司令塔として、「エンジン役」としての役割を發揮し、消費者委員会が消費者庁を含めた各府省庁の消費者行政全般に対する監視機能を發揮することとなった。

平成 22 年 3 月、政府は、平成 22 年度から平成 26 年度までの 5 年間を対象とした新たな「消費者基本計画」を閣議決定し、以下のような消費者政策の基本的な枠組みと主な課題等を取りまとめた。

新たな「消費者基本計画」における消費者政策の基本的方向の概要

1. 消費者の権利の尊重と消費者の自立の支援
 - (1) 消費者の安全・安心の確保
 - (2) 消費者の自主的かつ合理的な選択の機会の確保
 - (3) 消費者に対する啓蒙活動の推進と消費生活に関する教育の充実
 - (4) 消費者の意見の消費者政策への反映と透明性の確保
 - (5) 消費者の被害等の救済と消費者の苦情処理・紛争解決の促進
2. 地方公共団体、消費者団体等との連携・協働と消費者政策の実効性の確保・向上
 - (1) 地方公共団体への支援・連携
 - (2) 消費者団体等との連携
 - (3) 事業者や事業者団体による自主的な取組の促進
 - (4) 行政組織体制の充実・強化
3. 経済社会の発展への対応
 - (1) 環境に配慮した消費行動と事業活動の推進
 - (2) 高度情報通信社会の進展への的確な対応
 - (3) 国際化の進展への対応

2 消費者政策の主な主体

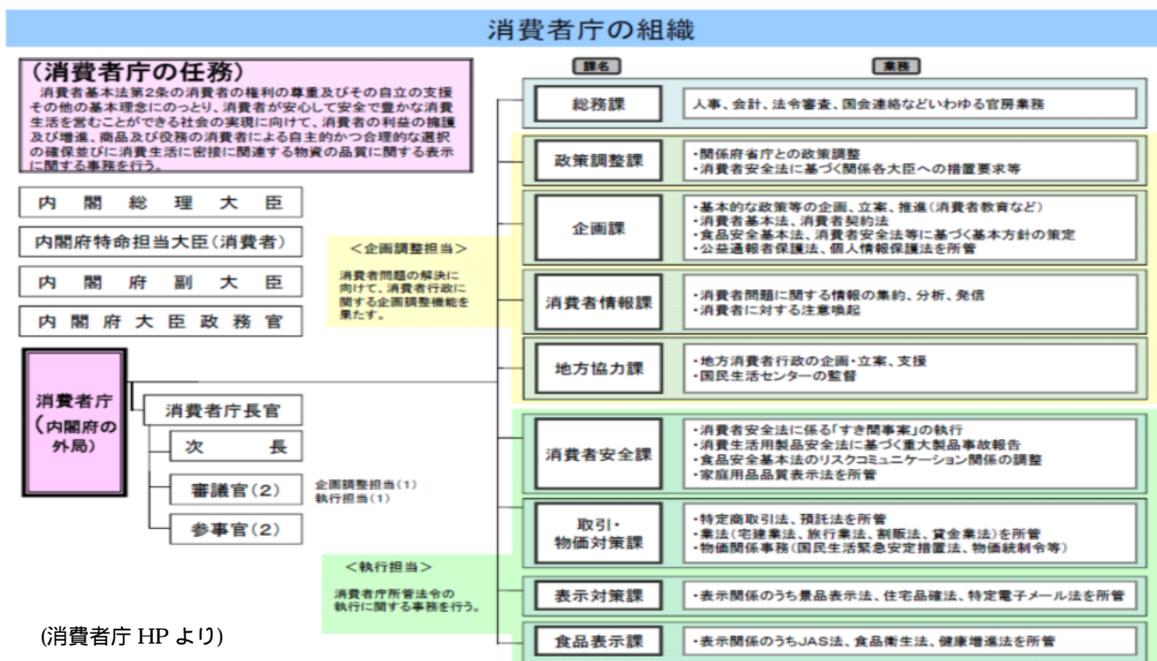
(1) 消費者庁

消費者庁は、消費者事故情報などを一元的に集約・分析し、各府省庁に措置要求や勧告

を行う「消費者行政の司令塔」として、内閣府の外局に設置された。平成 22 年度の定員は 217 名、予算は 89.5 億円である¹。所管・共管する法律は、各府省庁が所管していた表示・取引・安全に関する法律や消費者保護関連法律²である。

消費者庁は、消費者の声に耳を傾け、所掌法令の執行、事故情報の一元的集約・調査・分析・発信、各府省庁に対する措置要求や事業者への勧告・措置など消費者行政の司令塔・エンジン役としての役割を十分に果たせるよう、その体制の整備・強化が求められている。

平成 22 年 8 月には、民間から新たに消費者庁長官が任命された。翌月には消費者庁発足 1 年を迎えたが、人手不足による情報収集・分析の遅れや、他省庁との連携強化の必要性等が指摘されている。



(2) 消費者委員会

消費者委員会は、消費者庁を含めた関係府省庁の消費者行政全般に対して監視機能を有する第三者機関として、内閣府本府に設置された。委員は非常勤委員 10 人以内で構成されるが、国会での附帯決議を踏まえ、常勤的な委員が現在 4 名いる。同委員会は、消費者政策について自ら調査審議し、内閣総理大臣、関係各大臣又は消費者庁長官に建議する企画立案権限³や大臣等の諮問に応じた調査審議権限を備えている。

消費者委員会は、毎年度、消費者基本計画に盛り込まれた施策の実施状況について、検証・評価・監視を行うこと、消費者委員会の常勤化を含めた委員の在り方を検討すること、

¹ 平成 23 年度予算概算要求において、予算額 95.3 億円、81 名の定員及び 34 名の非常勤職員の増員を要求・要望している。

² 不当景品類及び不当表示防止法(景品表示法) 貸金業法など各府省庁が所管していた表示・取引・安全に関する法律に加えて、消費者基本法、消費者契約法、消費者安全法、消費者庁及び消費者委員会設置法、製造物責任法、個人情報の保護に関する法律、公益通報者保護法などである。なお、米穀等の取引等に係る情報の記録及び産地情報の伝達に関する法律が今後施行される(トレーサビリティは平 22.10.1、産地情報伝達は平 23.7.1)。

³ 平成 22 年 8 月 27 日、消費者委員会は「自動車リコール制度に関する建議」を同委員会初の建議として行うとともに、関係省庁に対して同年 12 月までに実施状況の報告を求めた。

その事務局体制⁴の充実・強化などが求められている。

(3) 各府省庁等

金融庁、公正取引委員会、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省など関係府省庁等は、その所管法律のうち、表示、取引、安全等に関して消費者庁と共管となったものがあるものの、引き続き、消費者政策の主体として政策を実施している。

各府省庁等は、相互間の情報の共有を進め、的確な役割分担や共同の取組によって業務を確実に遂行すること、消費者の立場に立った政策を遂行し得る行政組織の整備と行政運営の改善が求められている。

(4) 独立行政法人国民生活センター

独立行政法人国民生活センター（以下「国民生活センター」という。）は、国民生活の安定及び向上に寄与するため、総合的見地から国民生活に関する情報の提供及び調査・研究を行うことを目的とした特殊法人として、昭和45年10月に設立され、平成15年10月に独立行政法人となった。平成16年6月に施行された消費者基本法には消費生活に関する情報の収集・提供・苦情相談などの中核的機関としての役割が明記され、平成21年4月、重要消費者紛争について和解の仲介及び仲裁を行うことができる機能が追加された。

国民生活センターは、消費者相談の充実、商品テスト機能の強化、啓発活動の推進によって、消費者トラブルの予防、消費者被害の救済や被害の再発防止を担う中核機関としての役割が求められている。

(5) 地方公共団体・消費生活センター

地方公共団体は、国とともに、地方消費者行政の担い手として、消費生活センターを置いて、消費生活相談、消費者安全の確保に資する情報の収集・提供等を行っている。

地方公共団体は、消費生活の「現場」である地域において消費者が安心して安全で豊かな消費生活を営むことを支える行政の必要性から、消費生活相談体制の充実、法執行の強化、消費者教育・啓蒙活動の推進等消費者行政の充実強化を積極的に図ることが求められている。

(6) 事業者と事業者団体

事業者は、その供給する商品及び役務について、消費者の安全や取引の公正の確保、必要な情報提供等の責務を有する。また、事業者団体は、苦情処理体制の整備、事業活動に関する遵守基準の作成支援等に努めるものとされている（消費者基本法第5、6条）。

事業者及び事業者団体は、情報公開、双方向のコミュニケーションの機会の拡充など、消費者の信頼確保の取組や消費者の安全・安心の確保などに向けた自主的な取組が求められている。

⁴ 平成22年度予算では2億8,800万円、事務局体制は定員6名（併任・非常勤を含めた職員は24名）。平成23年度予算概算要求において、予算額4億4,600万円と事務局体制強化のための増員を要求・要望している。

(7) 消費者と消費者団体

消費者は、必要な知識の修得、情報収集等自主的かつ合理的な行動の努力義務が課されている。また、消費者団体は、情報収集・提供・意見表明、消費者啓発・教育、消費者被害の防止・救済等に努めるものとされている（消費者基本法第7、8条）。

消費者及び消費者団体は、消費生活の安定と向上を図るための自主的な活動が求められている。

3 地方消費者行政

地方においては、地方公共団体が設置する消費生活センター等を通じ、消費者への情報提供や苦情処理を実施するなどの施策を講じてきた。

平成21年度の地方公共団体の消費者行政関係予算は約107億円、消費者行政担当職員数は5,190人、消費生活相談員数は2,800人となっている。

政府は、当面3年間（平成21～23年度）の取組等を示した「地方消費者行政の充実・強化のためのプラン」を平成22年2月に策定するとともに、地方消費者行政推進本部を設置し、同プランの具体化に取り組んでいる。特に、相談体制の法制度上の位置付けの在り方及び相談員の雇用形態・勤務体系についての制度の在り方、地方消費者行政活性化基金の運用の在り方について、ワーキング・グループを設け集中的に検討している。

(1) 地方の消費生活センター等

地方公共団体は、消費生活センターや相談窓口を通じ、消費生活相談や情報収集等を行っている。消費生活センターは、従来、条例等により地方公共団体に設置されてきたが、消費者安全法により法律上の機関とされ、都道府県については必置、市町村は努力義務となった。消費者庁の調査によると、地方公共団体1,837のうち、消費生活センター又は相談窓口を設置していない地方公共団体は413であった。また、消費者行政担当職員5,190人のうち、専任職員は1,494人（29%）であった。

消費生活相談員は全国で2,800人が消費生活センター等に配置されており、その採用形態は常勤職員2.7%、非常勤職員75.7%、法人委託16.0%、個人委託5.6%であった。契約上の雇用期間については、「1年」が92.8%で、更新回数に制限がある地方公共団体の割合は18.3%であった。報酬額については大都市圏と地方圏で差があるものの、日額1万円前後であった。

相談員の処遇については、期待される専門性に見合うような地位・処遇が確保されていないとの指摘もあり、消費者行政の充実への期待が高まる中、相談員の配置基準の法制化や、相談員の処遇改善を期待する声もあるものの、定員管理上の問題や厳しい財政状況、地方公共団体が任用する他分野の非常勤職員の処遇とのバランス等が課題とされている。

(2) 地方消費者行政活性化基金

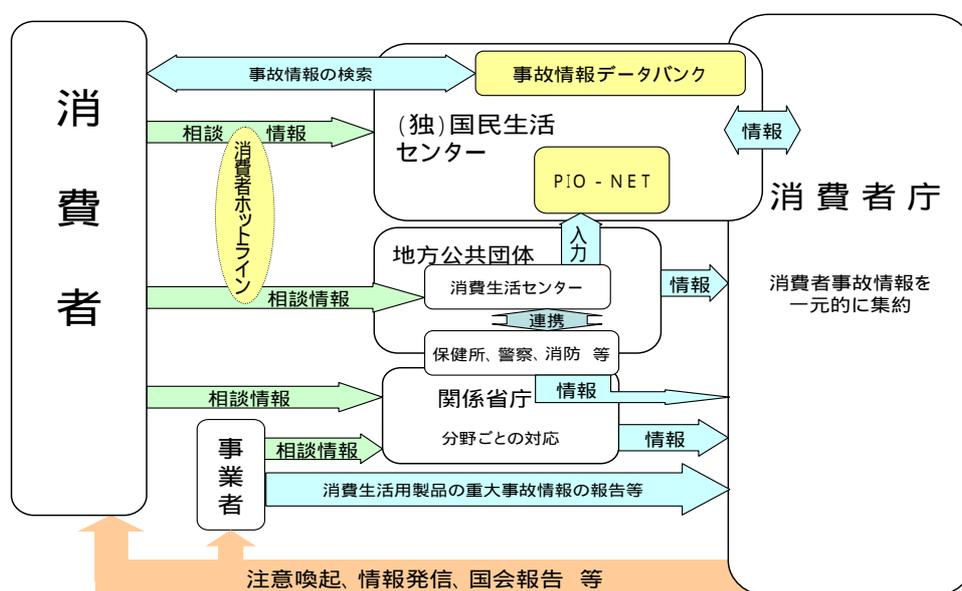
国の平成20年度及び21年度の各補正予算により消費生活センターの設置・拡充や相談

員のレベルアップ等の地方の取組を支援する等のため、47全都道府県で総額223億円の「地方消費者行政活性化基金」が造成された。基金のうち、平成21年度に取り崩された総額は約42億円で、用途の内訳は、35.7%が消費者教育・啓発、約31.2%が消費生活センター・相談窓口の設置・強化、4.6%が相談員の配置・増員となっている。

同基金については、地方消費者行政推進本部において、平成23年度末までの実施期限に関して、個別の要請がある場合の基金取崩し期限の1年延長、消費生活相談員報酬引上げに係る基金の活用等の用途拡大、いわゆる「2分の1ルール⁵」は原則維持しつつ、基金取崩し額の拡大などの見直しがなされた。

4 消費者事故情報の収集と活用

消費者庁の情報収集体制



(消費者庁資料等より当室作成)

事故情報データベース...生命・身体に係る消費生活上の事故情報を一元的に集約し提供するシステム

消費者ホットライン...全国共通の電話番号で身近な消費生活相談窓口を案内するもの

PIO-NET...国民生活センターと全国の消費生活センターをネットワークで結び、消費生活相談情報を蓄積・活用するもの

従来、我が国の消費者行政においては、BSE問題や中国製冷凍ギョウザ事件における対応などの例に見られるように、消費者事故に関する省庁間の情報の連絡・共有が不十分であり、その反省から、行政機関、地方公共団体及び国民生活センターに内閣総理大臣への消費者事故等の通知を義務付けた消費者安全法が制定された。

現在、消費者庁は、消費者安全法等に基づき、関係行政機関、地方公共団体等から消費者事故情報の一元的な収集を行うとともに、危険情報の公表の在り方等、現行制度の改善

⁵ 取崩し限度額として、都道府県の消費者行政経費と当該都道府県の管内の市町村の消費者行政経費の合計額の2分の1相当を上回らない額としている。

のための検討を行っている。

また、消費者庁は、同庁に集約された身体・生命に関わる消費者事故情報を基に、消費者安全情報総括官制度や事故情報分析タスクフォースなどを通じて関係行政機関、国民生活センターやN I T E（独立行政法人製品評価技術基盤機構）等と連携し、分析・原因究明を行っている。

なお、消費者基本計画では、消費者庁は消費者事故の独立した公正かつ網羅的な調査機関の在り方について検討するとされており、平成22年8月20日、「事故調査機関の在り方に関する検討会」が設置された。

5 食品表示の現状と課題

近年、食品事業者による原産地表示の偽装など、消費者の食品の表示に対する信頼を揺るがす事件が相次いで発生しており、食品表示制度は消費者行政の重要分野の一つである。

消費者基本計画において、食品表示の一元化や健康食品の表示に関するもののほか、加工食品の原材料の原産地表示の義務付け拡大、食品中のトランス脂肪酸等の栄養成分の表示の在り方の検討、遺伝子組換え食品の表示義務の拡大の検討等について定められている。

(1) 食品表示の一元化

食品の表示は、複数の法律で定められており、消費者・生活者にとってわかりにくいだけでなく、事業者にとっても負担となっていると考えられる。また、食品表示の一元的な法律の制定を含む食品表示制度の抜本的見直しについては、各地方議会、消費者団体、日本弁護士連合会等からも意見・要望が出されている。

< 食品の表示を定めた主な法律 >

法律名<所管省庁>	目的	表示対象	主な表示義務事項
食品衛生法 <厚生労働省及び消費者庁>	飲食に起因する衛生上の 危害発生の防止	容器包装された販売の用に供 する食品又は添加物等	名称、消費期限又は賞味期限 添加物、保存方法、アレルギー 物質を含む旨等
農林物資の規格化及び品質表 示の適正化に関する法律（J A S法） <農林水産省及び消費者庁>	消費者の適切な商品選択	一般消費者向けのすべての飲 食料品（平成20年4月1日か ら、業者間取引対象）	名称、消費期限又は賞味期限 原材料名（添加物を含む）、 保存方法、原産地等
健康増進法 <厚生労働省及び消費者庁>	国民の健康の保持・増進	販売される加工食品等で、邦 文で栄養表示する場合	栄養成分、熱量
		特別用途食品（乳児用、幼児 用、妊産婦用、病者用食品及 び特定保健用食品）	商品名、原材料名、賞味期限 保存方法、製造業者の氏名等 許可を受けた表示の内容、摂 取方法等
	健康の保持増進の効果等 についての虚偽・誇大な表 示等の禁止	食品として販売に供する物	禁止規定

表示基準等の企画立案は消費者庁が担当。執行業務は関係省庁と連携して実施。

（農林水産省資料等より当室作成）

消費者庁の設置により、食品の「表示」に関しては消費者庁が一元的に取り扱うことになった。消費者基本計画では、食品表示に関する一元的な法律の制定など法体系の在り方

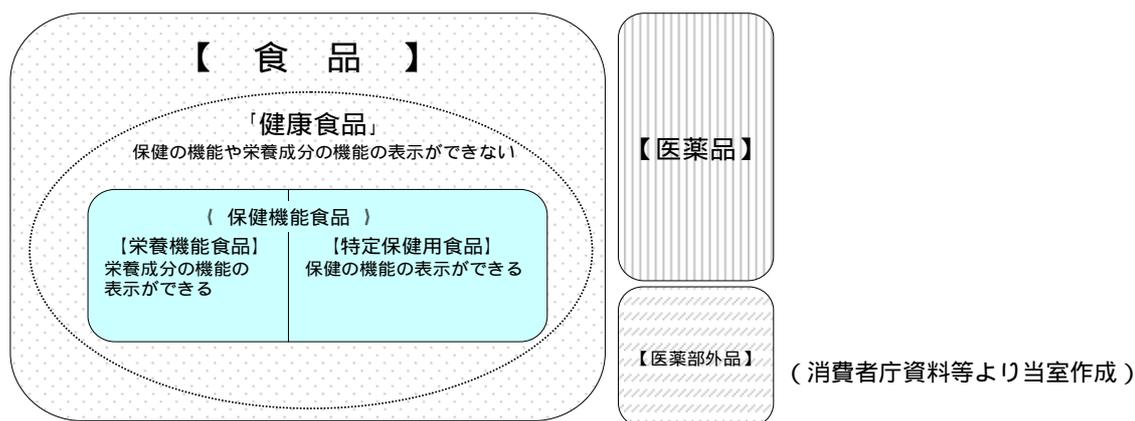
については、JAS法、食品衛生法、健康増進法等を統一的に解釈・運用するとともに、現行制度の運用改善を行いつつ検討し、平成23年度以降、検討結果を踏まえ、必要な措置を講ずるとされており、平成22年4月に消費者庁に検討チームが設置され、議論が進められている。

(2) 健康食品の表示の見直し

食品衛生法では「この法律で食品とは、すべての飲食物をいう。ただし、薬事法に規定する医薬品及び医薬部外品は、これを含まない」と定めている。また、薬事法では、医薬品とは主に日本薬局方に収められている物をいい、また、医薬部外品とは吐きけその他の不快感又は口臭若しくは体臭の防止のために使用する物であって人体に対する作用が緩和なものをいう等とされており、これらの製造には許可制がとられている。

しかし、いわゆる健康食品は、広く健康の保持増進に資する食品として販売・利用されるもの全般を指している。国の制度としては、国が定めた安全性や有効性に関する基準等を満たした保健機能食品（「特定保健用食品」及び「栄養機能食品」）制度がある。

健康食品等の区分



こうした国による健康食品の制度は平成3年以降順次整備されてきたが、平成21年のエコナ問題を発端として、特定保健用食品の許可の一時停止規定がないなど制度の欠点が指摘された。その後、同年11月に消費者庁に設置された「健康食品の表示に関する検討会」は、特定保健用食品の表示許可制度等について、平成22年7月に論点整理の取りまとめ後、翌8月消費者委員会に報告した。同報告では、消費者庁において早急に対応すべき方策として、特定保健用食品の表示許可手続の透明化を図ることや、虚偽・誇大表示や広告の具体例を含むガイドラインの作成などが提案されるとともに、更に検討が必要な制度的な課題として、表示許可の再審査手続開始や許可の一時停止の判断基準等新たな制度設計の在り方などが挙げられた。

6 安心して取引できる市場環境の整備

国民生活センターのPIO-NETに寄せられた消費生活相談の傾向を見ると、相談内容別に分類した場合、「取引」に関する相談は平成21年度において相談全体の86.2%を占めるなど高水準にある。そのため、消費者が安心して取引できる市場環境の整備は重要な

課題となっている。

消費者庁の設置に伴い、消費者に身近な「取引」に関する法律が消費者庁に移管され、その主な法律としては、「特定商取引に関する法律(特定商取引法)」「無限連鎖講の防止に関する法律」「割賦販売法」「貸金業法」等がある。これら「取引」に関する法律は、多くが金融庁、経済産業省等との共管である。

このうち、特定商取引法は、訪問販売等において、事業者の不適正な勧誘・取引を取り締まるための「行為規制」やトラブル防止・解決のための「民事ルール」(クーリング・オフ等)を定めている。いわゆる「悪質商法」対策の充実を目的として、平成20年に同法及び割賦販売法の改正が行われ、平成21年12月1日に施行された。主な改正の内容は、

訪問販売などでは原則すべての商品・サービスがクーリング・オフなどの規制対象となる、訪問販売業者に「契約しない」意思を表明した消費者への勧誘の継続、再度の来訪による勧誘を禁止、過量販売の場合、1年間契約の解除が可能、個別クレジット業者に登録制を導入、訪問販売業者が虚偽説明や過量販売をした場合、個別クレジット契約も解約し、支払った代金の返還請求が可能等となっている。

平成22年3月、近年の貴金属や未公開株の取引等を利用した多様化・高度化した手口による詐欺的商法への対策が取りまとめられ、情報集約から取締りまでを一貫的かつ迅速に行う体制の構築、関係者の連携・協力による注意喚起・普及啓発の強化、被害の抑止・回復の迅速化等に向けた制度の運用・整備の在り方の検討を行うこととされている。

また、同年8月には、近年、消費者相談において大きな割合を占めているインターネットや電子商取引に関するトラブルへの対策を検討するため、研究会が設置され、平成23年3月に検討結果を取りまとめることとしている。

7 集団的消費者被害救済制度の検討

集団的消費者被害救済制度は、集団的な消費者被害を救済する制度である。

消費者被害は、少額同種の被害が多発するという特徴を持つ。このため、紛争解決に要する費用及び労力等との関係や消費者と事業者の間における情報や能力の違いなどから、個々の消費者が自ら訴えを提起して被害回復を図ることを断念しがちである。また、特に悪質な事案では、加害者の資産の隠匿又は散逸により、被害の回復が事実上困難になることがある。このような消費者被害に対応するためには、それを実効的に回復させる制度等が必要であり、「消費者庁及び消費者委員会設置法」附則においては、同法施行後3年を目途として、同制度について検討を加え、必要な措置を講ずるものとしている。

また、消費者政策が事前規制・裁量行政から行為規制に基づいて遵守状況を監視する事後規制の行政へと転換される中、経済的誘因を踏まえない制度設計では事業者の悪質行為を抑止することはできないとされる。国際的にも、「消費者の紛争解決及び救済に関する勧告」(平成19年7月OECD理事会)において、加盟各国に対し、消費者の経済的損害についての紛争解決及び救済の仕組みを提供するよう勧告している。

このような状況を踏まえ、平成22年9月、消費者庁は集団的消費者被害救済制度研究会報告書を公表した。同報告書は、集合訴訟制度の手続モデル案を4種類提示した上で課題

と今後検討すべき論点を挙げたほか、行政による経済的不利益賦課制度及び保全制度についても同様に取りまとめている。消費者基本計画では、これらの制度について、消費者委員会の意見を聞きながら、平成23年夏を目途に制度の詳細を含めた結論を得ることとしている。

なお、現行制度としては、平成19年に導入された消費者団体訴訟制度において、内閣総理大臣により認定された適格消費者団体が事業者の不当行為（消費者契約法、景品表示法及び特定商取引法に定める事業者の不当な勧誘行為、不当な契約条項の使用、不当表示等）に対する差止請求訴訟を起こすことができることとされている。

8 消費者教育

消費者基本法は、消費者政策の理念として、消費者の権利の尊重とともに消費者が自主的かつ合理的に行動できるよう消費者の自立を支援することを掲げるとともに、消費者教育について、国及び地方公共団体は、消費者の自立を支援するため、消費生活に関する啓発活動や学校、地域等様々な場を通じて教育の充実等の施策を講じるものとされている。消費者教育の推進は、消費者被害の救済とともに消費者被害を減らすための両輪となるものである。

内閣府の調査によると、消費者教育を受けたことがある人の割合は全体で11.4%であり、年齢が上がるにつれ割合が下がる傾向にある。消費者教育が本格的に学校教育に導入された平成元年以降の年代の層でも、消費者教育を受けたと回答した者の割合は半分に満たないなど、我が国では消費者教育が十分に行われているとは言えないのが現状であり、質・量の両面での拡充が課題となっている。

消費者基本計画では、具体的施策として以下のような施策を掲げている。

・消費者教育の総合的・体系的推進

「消費者教育推進会議」の開催、消費者教育のポータルサイトの拡充、消費者教育効果の測定手法や先進的教育手法等についての検討等

・学校における消費者教育の推進・支援

新学習指導要領の内容を反映した副読本や教材などの作成、教員の指導力向上を目指したセミナーの開催等

・地域における消費者教育の推進・支援

消費者教育の多様な主体（教育関係者、消費者団体・NPO、企業・事業者団体等）の連携の場の創設等

・消費者に対する普及啓発・情報提供

各種消費者トラブルに対する啓発教材等の作成・配布等

9 個人情報保護制度

個人情報の保護に関する法律（以下「個人情報保護法」という。）は、IT社会の急速な進展に伴う個人情報の取扱いに対する不安の高まり及び国際社会の個人情報保護に対する取組を受け、個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護することを目的とし

て制定された。

個人情報保護法は、官民を通じた基本的な理念等を定める基本法に相当する部分と、個人情報取扱事業者が遵守すべき必要最小限のルール等を規定する民間部門における一般法に相当する部分により構成されている。その主要なルールは以下のとおりである。

個人情報取扱事業者は、個人情報の利用目的を特定し、その取得に際しては、利用目的を通知する等しなければならない、データベース化された個人情報(個人データ)は、その内容の正確性を確保し、適正・安全に管理しなければならない、個人データを第三者に提供しようとする際は、原則としてあらかじめ本人の同意を得なければならない、本人からの求めに応じて保有個人データの開示、訂正、利用停止等を行わなければならない。

また、個人情報保護法は、実効性担保の仕組みとして、主務大臣が監督機関として、個人情報取扱事業者に対し報告徴収・助言・勧告及び命令を行うことができるものとしている。主務大臣による命令への違反に対しては、罰則が設けられている。

個人情報保護法の施行状況について、消費者庁は、毎年度、関係省庁からの報告を取りまとめ、その概要を公表することとなっており、平成21年度における施行状況は次のとおりである。平成22年3月31日現在、個人情報の保護に関するガイドラインは、27分野につき計40本策定されている。平成21年度は個人情報保護法に基づく主務大臣による勧告を2件(金融庁)報告徴収を18件(金融庁、総務省、厚生労働省)行っている。また、平成21年度における地方公共団体及び国民生活センターに寄せられた個人情報に関する苦情相談は合計8,559件、平成21年度における事業者が公表した個人情報漏えい事案は合計490件であり、いずれも減少が続いている。

消費者基本計画では、法制度の周知徹底、苦情の円滑な処理の推進等を図るとともに、個人情報保護法については消費者委員会における法改正も視野に入れた問題点についての審議を踏まえ検討することとされている。消費者委員会は、平成21年12月、「個人情報保護専門調査会」を設置し、調査審議を行っている。

10 公益通報制度

食品の偽装表示や自動車のリコール隠しなどの企業不祥事の多くは、事業者内部の労働者等からの通報を契機として明らかにされた。これを踏まえ、公益通報者保護法は、法令違反行為を通報した労働者(公益通報者)を保護するとともに、国民の生命、身体、財産等利益の保護にかかわる法令の遵守を図ることを目的として制定され、平成18年4月1日から施行されている。

同法は、公益通報をしたことを理由とする公益通報者の解雇の無効等並びに公益通報に関し事業者及び行政機関が取るべき措置を定めている。公益通報とは、労働者が、不正の目的でなく、その労務提供先又はその役員、従業員等について、法令違反行為等の事実が生じ、又はまさに生じようとしている旨を通報することである。公益通報が保護される要件は、通報先に応じ、事業者内部・行政機関・その他事業者外部の順に要件が厳しくなっている。公益通報者は他人の正当な利益等を害さないようにする努力義務がある。また、

事業者は是正措置等について公益通報者に通知する努力義務があり、行政機関は必要な調査及び適切な措置をとる義務がある。

行政機関の内部職員からの通報・相談窓口の設置状況(平成21年度)については、府省庁及び都道府県では100%となっているものの、市区町村では43.2%にとどまっている。また、民間事業者での内部通報制度の導入状況(平成20年度)については、回答した事業者の44.3%が内部通報制度を導入している。従業員数が多い事業者ほど導入している割合は高い。

消費者基本計画では、公益通報者保護法について、説明会の実施等による法の周知・啓発を引き続き図り、事業者や行政機関における公益通報窓口の整備等を促進するとともに、消費者委員会における検討を踏まえ、同法附則第2条⁶の規定に従い、公益通報者保護の観点から、同法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じることとされている。

消費者委員会は、平成21年12月、「公益通報者保護専門調査会」を設置し、国会の附帯決議において検討すべきとされた事項を踏まえて、公益通報制度の現状・在り方・見直しの視点、公益通報者保護法の具体的課題等について調査審議を進めている。

内容についての問い合わせ先

消費者問題に関する特別調査室 林山次席調査員(内線68740)

⁶ 附則第2条は、「政府は、この法律の施行後5年を目途として、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」としている。また、本法の国会審議における附帯決議において、「通報者の範囲、通報対象事実の範囲、外部通報の要件及び外部通報先の範囲の再検討を含めて見直しを行うこと」とされている。

【参考】

衆議院調査局「問合せ窓口」

総合案内 ☎68800 ... 調査局全般・調査依頼相談

各課・室への問合せ (内線)/フロアー	所 管 事 項	
総務課(☎68800)/B2	局内外総合調整、予備的調査	
調査情報課(☎31854)/B2	立法調査情報システムの管理、刊行物の編纂、資料管理	
内閣(☎68400)/B2	【内閣委員会の所管に属する事項】皇室、栄典、国家戦略、経済財政政策、科学技術政策、宇宙開発、公務員制度改革、公文書管理、行政刷新、公益法人制度、規制改革、少子化対策、男女共同参画、共生社会政策(自殺対策等)、地域活性化、警察	
総務(☎68420)/B2	【総務委員会の所管に属する事項】公務員、人事院、恩給、行政組織、行政管理、独立行政法人(共通制度)、行政評価、地方行政、地方税財政、消防、情報通信、放送、郵政、統計	
法務(☎68440)/B2	【法務委員会の所管に属する事項】民事、刑事、人権、登記、国籍、戸籍、矯正、更生保護、検察、出入国管理、公安、裁判所の司法行政	
外務(☎68460)/B2	【外務委員会の所管に属する事項】国際情勢(地域情勢、国連、軍備管理・軍縮、安全保障政策、ODA、国際経済政策)、条約	
財務金融(☎68480)/B3	【財務金融委員会の所管に属する事項】財政、税制、関税、外国為替、国有財産、たばこ事業・塩事業、印刷事業、造幣事業、金融、証券取引	
文部科学(☎68500)/B3	【文部科学委員会の所管に属する事項】学校教育、生涯学習、文教施設、文化・芸術、スポーツ、科学技術・学術政策、研究振興、研究開発	
厚生労働(☎68520)/B3	【厚生労働委員会の所管に属する事項】年金・医療・介護保険、医政、健康、医薬・食品、福祉・援護、次世代育成、雇用均等、労働基準、職業安定、能力開発、労使関係	
農林水産(☎68540)/B3	【農林水産委員会の所管に属する事項】食料・農業・農村、森林・林業、漁業・水産業、消費・安全(食品表示・BSE・口蹄疫等)、WTO、EPA/FTA	
経済産業(☎68560)/B3	【経済産業委員会の所管に属する事項】経済・事業環境整備、地域経済、通商貿易・経済協力、技術革新・ベンチャー、基準認証・標準、製造産業、環境・リサイクル、情報、流通・商務、知的財産保護、資源・エネルギー、原子力安全・保安、中小企業、競争政策	
国土交通(☎68580)/B3	【国土交通委員会の所管に属する事項】国土計画、土地・水資源、都市計画、建築、地域整備、河川、道路、港湾、住宅、陸運、海運、航空、観光、北極圏開発、気象、海上保安、建設業	
環境(☎68600)/B3	【環境委員会の所管に属する事項】地球温暖化、循環型社会(廃棄物・リサイクル)、自然環境保護・生物多様性、公害防止(大気・水・土壌)、公害健康被害救済、公害紛争処理	
安全保障(☎68620)/B2	【安全保障委員会の所管に属する事項】我が国の防衛(防衛大綱等)、防衛省・自衛隊、有事法制	
国家基本政策(☎68640)/B2	【国家基本政策委員会の所管に属する事項】国家の基本政策、党首討論	
予算(☎68660)/B3	【予算委員会の所管に属する事項】予算(一般会計、特別会計、政府関係機関)、財政・経済政策	
決算行政監視(☎68680)/B3	【決算行政監視委員会の所管に属する事項】決算、予備費、会計検査院、政策評価、行政評価・監視、行政に関する国民からの苦情処理	
第一特別 (☎68700)/B2	沖縄北方 青少年	【沖縄及び北方問題に関する特別委員会の所管に属する事項】沖縄復興、在中米軍基地問題、北方領土問題 【青少年問題に関する特別委員会の所管に属する事項】青少年問題
第二特別 (☎68720)/B3	倫理・選挙	【政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会の所管に属する事項】公職選挙、政治資金、政党助成
第三特別 (☎68740)/B3	災害対策	【災害対策特別委員会の所管に属する事項】災害対策、(国会等移転関係)
海賊・テロ特別(☎68620)/B2		【海賊行為への対処並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援種別等に関する特別委員会の所管に属する事項】海賊行為への対処、国際テロリズムの防止
拉致問題特別(☎68640)/B2		【北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会の所管に属する事項】北朝鮮による拉致等に関する諸問題
消費者問題特別(☎68740)/B3		【消費者問題に関する特別委員会の所管に属する事項】消費者問題