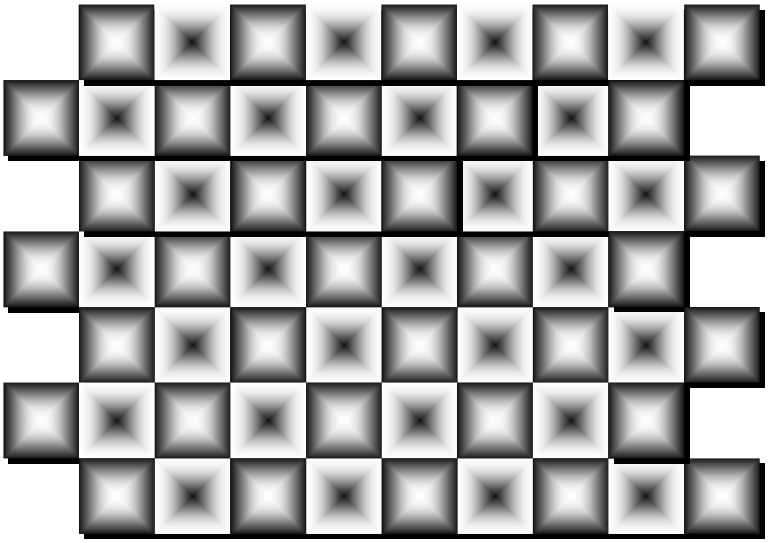
各委員会所管事項の動向

－第177回国会（常会）における課題等－



平成23年1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23年１月21日現在で、簡便に取りまとめたもので、第177回国会（常会）における提出予定法律案等の概要についても付記しております。

本書を、衆議院議員の皆様の立法活動の一助にしていただければ幸いです。

執筆は、各調査室が担当しました。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。

なお、本書に関してご意見等がございましたら調査局調査情報課（内線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

Ⅰ　所管事項の動向 …… 1

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／　税制調査会）
公務員制度改革（内閣人事局の設置等／　労働基本権問題／　退職管理の適正化と定年まで勤務できる環境の整備）
地域活性化（「都市再生」、「構造改革特区」、「地域再生」及び「中心市街地活性化」／　新成長戦略に基づく取組／　平成 22 年度補正予算（第１号）に基づく取組）
新しい公共
子ども・子育て支援
障害者施策
男女共同参画社会
ＰＦＩ制度の見直し（ＰＦＩ制度の概要／　ＰＦＩ制度の現状と見直し）
情報公開制度
マネー・ローンダリング対策
取調べの可視化の導入

Ⅱ　第１７７回国会提出予定法律案等の概要 …… 13

○総務委員会 …… 16

Ⅰ　所管事項の動向 …… 16

公務員制度及び行政管理の動向（公務員の労働基本権問題及び給与法改正の動向／　公務員の高齢期の雇用問題／　地方議会議員年金制度の見直し／　情報公開制度の見直し／　行政不服審査制度の見直し／　行政相談委員法の見直し／　独立行政法人改革／年金記録確認第三者委員会）
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の活動／　地方分権改革推進計画の決定／　地域主権戦略大綱）
地方財政の動向
地方税制改正の動向（地方消費税の現状と課題／　個人住民税に係る諸控除の見直し／住民自治の確立に向けた地方税制度改革）
情報通信（地上デジタル放送への円滑な移行／　ＮＴＴの組織再編／　電波オークション／　情報通信の不正利用の防止）
郵政事業（郵政事業の抜本的見直し／　非正規社員の正規社員化）
消防職員の団結権

Ⅱ　第１７７回国会提出予定法律案等の概要 …… 33

○法務委員会 …… 37

Ⅰ　所管事項の動向 …… 37

民事関係（夫婦別氏／　嫡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／　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／　いわゆる厚生労働省元局長無罪事件における捜査・公判活動の問題点について）
その他（新たな法曹養成制度／　日本司法支援センター／　出入国管理関係）

Ⅱ　第１７７回国会提出予定法律案等の概要 …… 50

○外務委員会 …… 52
Ⅰ　国際情勢の動向 …… 52
日米安保体制（在日米軍の再編／　普天間飛行場移設問題／　在日米軍駐留経費負担）
核軍縮・不拡散（最近の主な動き／　北朝鮮及びイランの核開発問題）
気候変動
国際経済政策（ＷＴＯ交渉／　ＥＰＡ・ＦＴＡ交渉／　ＴＰＰ協定交渉）
地域情勢（朝鮮半島／　中国／　ロシア）
Ⅱ　第１７７回国会提出予定法律案等の概要 …… 67
○財務金融委員会 …… 71
Ⅰ　所管事項の動向 …… 71
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（世界金融危機への対応／　「新成長戦略」と金融資本市場及び金融産業の活性化のためのアクションプラン／　最近の金融・資本市場における取組等と今後の課題）
Ⅱ　第１７７回国会提出予定法律案等の概要 …… 90
○文部科学委員会 …… 93
Ⅰ　所管事項の動向 …… 93
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／科学技術関係予算の状況／　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）
Ⅱ　第１７７回国会提出予定法律案の概要 …… 106
○厚生労働委員会 …… 108
Ⅰ　所管事項の動向 …… 108
社会保障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）
介護保険制度の動向
医療保険制度と高齢者医療制度改革の動向
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／　求職者支援制度／　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／　労働者の安全と健康の確保／　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
Ⅱ　第１７７回国会提出予定法律案等の概要 …… 122

○農林水産委員会 …… 125
Ⅰ　所管事項の動向 …… 125
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）
農業生産基盤の整備
生産対策の充実・強化（野菜・果樹・茶対策／　畜産・酪農経営安定対策／　鳥獣被害対策）
農山漁村の６次産業化・地産地消の推進
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／　高病原性鳥インフルエンザ／　ＢＳＥ問題）
国際貿易交渉（ＷＴＯ交渉／　ＥＰＡ・ＦＴＡ交渉）
森林・林業政策（「森林・林業再生プラン」の策定とその具体化の取組／　平成 23 年度予算概算決定・税制改正大綱）
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）
口蹄疫対策（口蹄疫の発生と防疫対応の経緯／　畜産農家等の経営再建・地域経済の復興と防疫対策の充実）
Ⅱ　第１７７回国会提出予定法律案等の概要 …… 137

○経済産業委員会 …… 138
Ⅰ　所管事項の動向 …… 138
景気動向と経済対策
新成長戦略
中小企業政策（金融対策／　中小企業の研究開発支援、海外展開支援及び人材確保支援等／　法人税軽減税率の引下げ）
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）
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／　特許制度の見直し）
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」等の推進のための競争政策の位置付け／　最近のインターネット分野における独占禁止政策の動向）
Ⅱ　第１７７回国会提出予定法律案等の概要 …… 159

○国土交通委員会 …… 161
Ⅰ　所管事項の動向 …… 161
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／　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）
運輸政策の動向（交通基本法制定の動き／　今後の空港運営の在り方／　鉄道建設・運輸施設整備支援機構の利益剰余金の取扱い／　港湾の選択と集中）
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
観光政策
建設・運輸産業の国際展開
Ⅱ　第１７７回国会提出予定法律案等の概要 …… 170

○環境委員会 …… 174
Ⅰ　所管事項の動向 …… 174
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）
循環型社会の形成（廃棄物・リサイクル対策／　今後の主な課題）
自然共生社会の形成（生物多様性の保全及び持続可能な利用／　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）
大気・水環境の保全（大気・水環境対策のこれまでの経緯／　大気汚染防止法及び水質汚濁防止法の概要／　今後の主な課題）
Ⅱ　第１７７回国会提出予定法律案等の概要 …… 185

○安全保障委員会 …… 186
Ⅰ　所管事項の動向 …… 186
平成 23 年度防衛関係費（方針／　概要）
新たな防衛計画の大綱の決定について（経緯／　22 大綱の概要／　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）
Ⅱ　第１７７回国会提出予定法律案等の概要 …… 199

○国家基本政策委員会 …… 201
Ⅰ　所管事項の動向 …… 201
「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 …… 211
Ⅰ　所管事項の動向 …… 211
段階的な経済対策の実施（「新成長戦略実現に向けた３段構えの経済対策」／　「円高・デフレ対応のための緊急総合経済対策」と平成 22 年度補正予算／　「ステップ３」の対策）
平成 23 年度予算編成（財政運営戦略の策定／　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／　事業仕分け／　「元気な日本復活特別枠」の順位付け／　民主党による予算要望及び民主党と国民新党による基本合意／　平成 23 年度予算編成の基本方針／　平成 23 年度経済見通し／　平成 23 年度予算政府案の決定）
今後の課題
Ⅱ　第１７７回国会提出予定予算の概要 …… 219

○決算行政監視委員会 …… 226
Ⅰ　所管事項の動向 …… 226
決算及び決算検査報告等（平成２１年度決算の概要／　平成２１年度決算検査報告の概要／　平成２０年度決算の概要及び審議の状況／　平成２１年度予備費使用等の概要／　平成２０年度予備費使用等、平成２０年度決算調整資金）
政策評価及び行政評価・監視（政策評価／　行政評価・監視）
Ⅱ　第１７７回国会提出予定案件等の概要 …… 231

○災害対策特別委員会 …… 233
Ⅰ　所管事項の動向 …… 233
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（水害対策／　土砂災害対策／　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
Ⅱ　第１７７回国会提出予定法律案等の概要 …… 243

○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 …… 244
Ⅰ　所管事項の動向 …… 244
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）
Ⅱ　第１７７回国会提出予定法律案等の概要 …… 253

○沖縄及び北方問題に関する特別委員会 …… 255
Ⅰ　所管事項の動向 …… 255
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（菅内閣発足後の動き／　返還交渉の経緯／　近年の動き／　北方海域における漁業／　国の支援策／　四島交流事業等）

○青少年問題に関する特別委員会 …… 267
Ⅰ　所管事項の動向 …… 267
青少年施策の推進体制（「子ども・若者育成支援推進法」の成立・施行／　子ども・若者育成支援推進本部の設置／　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 …… 279
Ⅰ　所管事項の動向 …… 279
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 …… 291
Ⅰ　所管事項の動向 …… 291
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 …… 300
Ⅰ　所管事項の動向 …… 300
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」 …… 311

内閣委員会

内閣調査室

Ⅰ　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（当時）は、「基本方針」（平成 21 年９月 16 日閣議決定）において、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、国家戦略室や行政刷新会議の設置、各府省政務三役会議[1]の開催等の措置を講じてきた。また、従来の税制調査会を廃止し、政治家から構成される税制調査会を新たに設置した。

平成 22 年２月、政府は、国家戦略室及び行政刷新会議等を法的に位置付けるため、「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」（内閣提出、第 174 回国会閣法第 13 号）を提出した。同法律案は、第 176 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

① 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。
② 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。
③ 税制調査会の設置
・内閣府に税制調査会を置くこと。
④ 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、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ついて、企画及び立案並びに総合調整を行うため、平成 21 年９月、内閣総理大臣決定により内閣官房に設置された[2]。同室は、新たな総理直属機関と位置付けられている[3]。これまでに、同室に置かれた会議等における議論を踏まえ、財政運営戦略や新成長戦略が策定された。

国家戦略室（局）の機能については、玄葉国務大臣は、平成 22 年 10 月の記者会見において、国家戦略室が重要政策の企画立案・総合調整機能に加えて、総理直属のシンクタンク機能を持つことを明言している。

1　大臣、副大臣、大臣政務官を中心として各府省に設置され、政策の立案や調整を行うもの。

2　「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）

3　「基本方針」（平成 21 年９月 16 日閣議決定）

(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、閣議決定に基づき内閣府に設置された[4]。これまでに、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いる。

(3) 税制調査会

税制調査会は、内閣総理大臣の諮問に応じ、租税に関する制度について調査審議するため、平成21年９月、閣議決定に基づき内閣府に設置された[5]。これに伴い、従来の内閣府の審議会としての税制調査会[6]は廃止された。税制調査会は、財務大臣を会長とし、関係閣僚、関係副大臣、財務及び総務大臣政務官から構成され、さらに、財政に関する専門家からなる専門家委員会が置かれている。平成22年12月には、税制調査会の答申を踏まえ、「平成23年度税制改正大綱」が閣議決定された[7]。

２　公務員制度改革

平成20年６月に施行された「国家公務員制度改革基本法」（以下「基本法」という。）では、政府が実施すべき改革事項を「基本方針」として定め、改革の目標時期については、①内閣人事局設置のために必要な法制上の措置については１年以内、②その他の法制上の措置については３年以内、③改革全体の実施については５年以内を目途に講じることとされた。これを受け、以後の内閣では、これらの諸改革事項を実施していくことが課題となっている。

(1) 内閣人事局の設置等

基本法では、幹部職員等に係る一定の事務を内閣官房で一元的に行うこととし、当該事務を行わせるため、内閣官房に内閣人事局を置くこととされた。

基本法に基づき、麻生内閣（当時）は、平成21年３月、内閣人事局の設置や幹部職員等の一元管理等を内容とする国家公務員法等の一部を改正する法律案を第171回国会に提出した。しかし、同法案は、同年７月、衆議院の解散により廃案となった。

次いで、平成21年９月に発足した鳩山内閣（当時）は、平成22年２月、内閣人事局の設置や幹部人事の一元管理等を内容とする国家公務員法等の一部を改正する案（以下「政府案」という。）を第174回国会に提出した[8]。政府案は、同年５月、民主党提案による技術的な修正を経て衆議院を通過したが、同年６月、参議院において審査未了・廃案となった。

---

[4] 「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）

[5] 「税制調査会の設置について」（平成21年９月29日閣議決定　平成22年10月５日一部改正）

[6] 内閣府本府組織令に基づき設置されていたもので、学識経験者等から構成され、内閣総理大臣の諮問に応じて租税制度に関する基本的事項の調査審議等を行っていた。

[7] 「平成23年度税制改正大綱」（平成22年12月16日閣議決定）

[8] 第174回国会では、政府案に対し、自民党及びみんなの党から対案として「国家公務員法等一部改正案」及び「幹部国家公務員法案」が共同提出され、公明党から修正案が提出されたが、いずれも衆議院において否決された。なお、自民党及びみんなの党は、第176回国会に再び両法案を提出している（衆議院で継続審査）。

このような経緯も踏まえ、菅内閣においては、内閣人事局設置に係る法制上の措置について、労働基本権などの残された他の課題と一体的に検討し、平成 23 年の通常国会に関連法案を提出することとしている。

(2) 労働基本権問題

基本法は、労働基本権について、「政府は、協約締結権を付与する職員の範囲の拡大に伴う便益及び費用を含む全体像を国民に提示し、その理解のもとに、国民に開かれた自律的労使関係制度を措置するものとする」と規定している。

これを受け、国家公務員制度改革推進本部[9]に設置された労使関係制度検討委員会[10]では、国家公務員に協約締結権を付与するに当たっての制度的検討が行われ、平成 21 年 12 月、「自律的労使関係制度の措置に向けて」（以下「委員会報告」という。）を取りまとめた。委員会報告では、協約締結権を付与した場合の制度骨格に係る論点等についての選択肢が整理され、３つのモデルケースが示された。

政府では、委員会報告等を参考として自律的労使関係制度の設計作業を進めてきた。この過程において、争議権も含めた労働基本権全般にわたる総合的検討が必要であるとし、平成 22 年 11 月より公務員制度改革担当大臣の下に「国家公務員の労働基本権（争議権）に関する懇談会」（以下「懇談会」という。）を開催した。同懇談会では、国家公務員の労働基本権、特に争議権の在り方について検討が行われ、同年 12 月、懇談会報告が取りまとめられた。当該懇談会報告では、争議権を付与すべきか否かについての判断は行っておらず、その判断に当たっての４つの留意点が示され、これらの留意点に関する論点整理等が行われている。

一方、協約締結権の付与については、国家公務員制度改革推進本部事務局において検討が進められ、同月、「自律的労使関係制度に関する改革素案」（以下「改革素案」という。）が取りまとめられた。

政府では、改革素案及び懇談会報告をパブリックコメントに付した後、争議権付与の是非等について検討を行い、平成 23 年の通常国会に自律的労使関係制度を措置するための法案を提出することとしている。

(3) 退職管理の適正化と定年まで勤務できる環境の整備

天下りに対する厳しい批判を踏まえ、退職管理の適正化を図るとともに、公務員人件費を抑制しつつ、定年まで勤務できる環境を整備することも重要な課題となっている。

鳩山内閣（当時）では、平成 21 年９月、「天下りのあっせんの根絶」を図るため、府省庁によるあっせんを禁止し、官民人材交流センターによるあっせんも、組織の改廃等により離職せざるを得ない場合を除き、一切行わないこととした。これを踏まえ、平成 22 年２月に提出された政府案には、官民人材交流センター及び再就職等監視委員会[11]を廃止し、

---

[9] 国家公務員制度改革推進本部（本部長：内閣総理大臣）は、国家公務員制度改革を総合的かつ集中的に推進するため、平成 20 年７月、基本法に基づき、内閣に設置された。

[10] 労使関係制度検討委員会（座長：今野浩一郎学習院大学経済学部教授）は、平成 20 年７月、国家公務員制度改革推進本部令に基づき、国家公務員制度改革推進本部に設置された。

[11] 再就職等監視委員会は、平成 20 年 12 月、再就職等規制違反行為の監視等を担う第三者機関として、平成 19 年改正国家公務員法に基づき設置されたが、その委員長及び委員が任命されておらず、機能していない。

再就職等規制違反行為の監視等を行う民間人材登用・再就職適正化センターを設置するための規定が盛り込まれた。しかしながら、政府案は、前述のとおり、審査未了・廃案となっている。

また、同内閣は、同年６月、「退職管理基本方針」を閣議決定した。同方針において人事交流機会の拡充等を進めるとされたことを受け、政府及び人事院では、国家公務員退職手当法施行令の一部改正（同年７月施行）により、退職出向先となる法人の範囲を拡大するとともに、人事院規則の改正（同年８月施行）により、指定職職員に係る官民人事交流の交流基準の緩和等を行った。

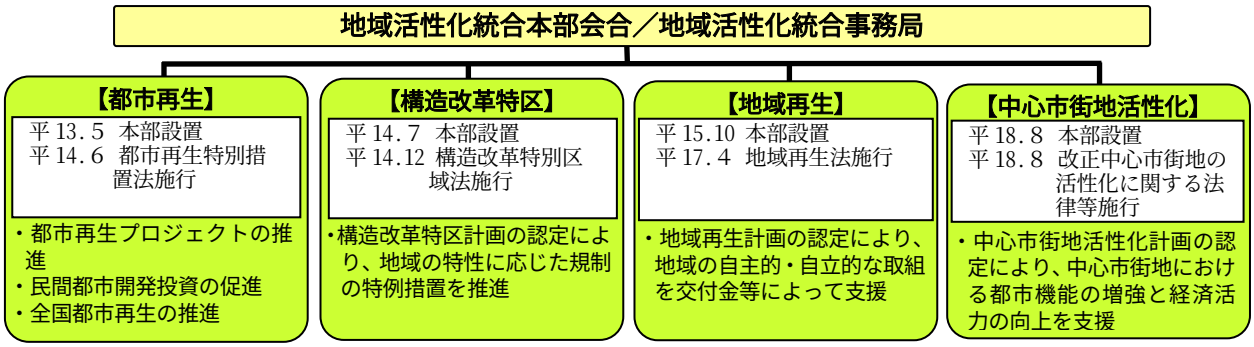
加えて、同方針では、今後の検討課題として、①定年まで勤務できる環境の整備のため、高年齢である職員の給与の抑制を可能とする制度について検討し、必要な措置を講ずるとともに、本省部長・局長クラスの専門スタッフ職を整備すること、②雇用と年金の接続の観点から、定年の段階的延長や役職定年制の導入について検討を進めることとしている。

３　地域活性化

地域活性化については、活気に満ちた地域社会をつくるため、これまで、「都市再生」、「構造改革特区」、「地域再生」及び「中心市街地活性化」の推進を中心とした地域活性化の総合的・効果的な実現に向けた取組が行われてきた。また、最近では、「新成長戦略」（平成 22 年６月 18 日閣議決定）に基づく取組や、平成 22 年度補正予算に基づく取組が行われている。

(1)　「都市再生」、「構造改革特区」、「地域再生」及び「中心市街地活性化」

平成 19 年 10 月、地域活性化関係の４本部（都市再生、構造改革特区、地域再生及び中心市街地活性化の各本部）は、地域から見て分かりやすく、より効果的な取組を実施するため、「地域活性化統合本部会合」と称して合同開催されることとなった。また、これら４本部の事務局を統合し、有機的総合的に政策を実施していくため、「地域活性化統合事務局」が設置されている。



（内閣府　地域活性化総合情報サイトを基に当室作成）

(2) 新成長戦略に基づく取組

新成長戦略では、「21の国家戦略プロジェクト」の中で、「総合特区制度」の創設等の施策が盛り込まれている。総合特区制度は、国・地域を通じた規制・制度改革を基軸として、地域活性化の取組を促進し、政策課題の解決、成長戦略の推進を図るとともに、地域主権改革の推進にも寄与することを目的とするもので、その概要は次のとおりである。

		目　　的	対象地域	取組対象	政策手段
総合特区制度	国際戦略総合特区	当該産業分野における国際競争力の強化を図るとともに、我が国の経済成長に資する分野の活性化を通じて、需要、雇用の拡大等を図る	大都市等の特定地域に厳選	我が国の経済成長のエンジンとなる産業・機能の育成に関する先駆的な取組に限定（バイオ・ライフサイエンス、国際物流、国際港湾、研究開発　等）	規制・制度改革を基軸とし、税制・財政・金融上の支援措置等を実施
	地域活性化総合特区	地域の知恵と工夫を最大限活かし、地域の自給力の向上、地域の課題解決を図る	全国展開	地域の資源や創意工夫を最大限活用した先駆的な地域活性化の取組（観光・文化、農業・六次産業、医療・介護・健康、教育・子育て　等）	

（地域活性化統合本部会合の資料等を基に当室作成）

なお、政府では、総合特区制度の創設を実現化する法案を、平成 23 年通常国会に提出すべく準備を進めている。

(3) 平成 22 年度補正予算（第１号）に基づく取組

「円高・デフレ対応のための緊急総合経済対策～新成長戦略実現に向けたステップ２～」（平成 22 年 10 月８日閣議決定）を踏まえ、平成 22 年度補正予算において、地域活性化交付金が創設されている。

		予算計上額	使　　途
地域活性化交付金	きめ細かな交付金	2,500 億円	地域の活性化ニーズに応じた事業（観光地における電線地中化　等）
	住民生活に光をそそぐ交付金	1,000 億円	これまで住民生活にとって大事な分野でありながら、光が十分に当てられてこなかった分野（①地方消費者行政、②ＤＶ対策・自殺予防等の弱者対策・自立支援、③知の地域づくり）

（地域活性化統合本部会合の資料を基に当室作成）

地域活性化の取組については、①地域活性化施策における地域主権の理念を踏まえた国の関与の在り方、②地域活性化総合特区制度が、構造改革特区制度や地域再生制度等これまでの類似の支援施策と重複する懸念、③事業内容に重複や類似性が見られる支援施策の整理・合理化や統合の必要性、などが議論されている。

４　新しい公共

「新しい公共[12]」は、鳩山内閣（当時）における政策の大きな柱の一つに位置付けられ、平成22年１月、「『新しい公共』円卓会議」（以下「円卓会議」という。）が開催された。同年６月、円卓会議は「『新しい公共』宣言」を取りまとめ、その中で認定特定非営利活動法人制度について所得税に税額控除方式を導入すること等の税制改革等、政府の講ずべき方策等を提案した。

菅内閣の下では、「新成長戦略」（平成22年６月18日閣議決定）の「21世紀の日本の復活に向けた21の国家戦略プロジェクト」の一つとして「新しい公共」が位置付けられた。また、平成23年度予算の概算要求組替え基準について、「元気な日本復活特別枠」の予算の重点配分対象施策の一つとして「『新しい公共』の推進」が位置付けられた。

---

[12] 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』と言われる人たちだけが担うのではなく、教育や子育て、街づくり、防犯や防災、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）」

さらに、平成22年10月、円卓会議の後継組織である「『新しい公共』推進会議」（以下「推進会議」という。）が開催され、今後の検討課題として考えられる事項として、「政府の対応[13]」のフォローアップ及びその結果を踏まえた提案並びに「新しい公共」と行政の関係の在り方などＮＰＯ等の活動基盤の整備が挙げられた。また、専門調査会[14]を開催し、「新しい公共」と行政の連携の在り方、行政と市民セクター等との公契約や協約の在り方等を検討することとなった。

「新しい公共」の担い手であるＮＰＯ法人等を支える環境の税制面からの支援については、平成22年１月に政府税制調査会に置かれた市民公益税制プロジェクト・チームにおいて議論が行われ、同年12月、報告書が取りまとめられた[15]。これらを踏まえ、平成23年度税制改正大綱では、次のような施策が盛り込まれている。

平成23年度税制改正大綱（平成22年12月16日閣議決定）（市民公益税制部分）

・認定ＮＰＯ法人への寄附について、所得税において新たに税額控除を導入し、所得控除との選択制とする[16]。
・後述の新認定法に基づく新たな認定制度が施行されるまでの間の対応として、事業収入の多いＮＰＯ法人でも、幅広く市民の支持を得ているのであれば認定を受けられるよう、パブリック・サポート・テスト[17]要件に一定金額以上の寄附者の絶対数で判定する方式を導入し、現行の判定方式との選択制とするなど、認定要件の見直しの一部の措置を講ずることとする。
・新たな法律又は改正特定非営利活動促進法（以下「新認定法」という。）により新たな認定制度を整備することとする。このため、内閣府は、関係省庁の協力を得て、新たな認定制度等について、地方団体と協議を行い、その協議を整えた上で、平成24年４月から開始されるよう、次期通常国会において所要の法整備が行われることを目指す。
・地域において活動するＮＰＯ法人を支援するため、控除対象寄附金の拡大を行う。（個人住民税）

「新しい公共」の担い手として期待されるＮＰＯ法人については、「政府が法人数を拡大するため、要件緩和を繰り返した結果『玉石混交』の状況になっている。『官』と並んで公共サービスを提供する『新しい公共』の担い手としてＮＰＯ法人が育っていくかどうか。税優遇をする代わりに、自ら質の向上を求めていくことも課題となる。」という指摘もある[18]。

５　子ども・子育て支援

平成 21 年の合計特殊出生率は、前年と同率の 1.37 と、低水準で推移している[19]が、その一方で、共働き世帯の増加や核家族化等により保育の需要は急速に高まっており、平成 22 年４月１日現在の全国の保育所待機児童数は２万６千人を超えている。待機児童問題が深刻な都市部[20]では、保育所の増設が進められているが、需要に対し供給が追いつかない状況が続いている。

---

13 「『新しい公共』円卓会議における提案と制度化等に向けた政府の対応」（平成 22 年６月４日第８回「新しい公共」円卓会議資料）

14 政府と市民セクター等との公契約等のあり方等に関する専門調査会

15 「市民公益税制ＰＴ　報告書」（平成 22 年 12 月　市民公益税制ＰＴ）

16 「税額控除」方式を導入することにより、小口の寄附にも減税効果が大きくなり、寄附文化が醸成され、草の根寄附が促進されることが期待されている。

17 認定ＮＰＯ法人になるための要件の一つで、経常収入金額に占める寄附金等収入等金額の割合が一定の基準以上であること。

18 日本経済新聞朝刊（平成 22 年４月９日付）

19 平成 17 年に、統計をとり始めた明治 32(1899)年以降で過去最低の合計特殊出生率である 1.26 を記録した。

20 待機児童の８割超が首都圏、近畿圏の７都府県（政令指定都市及び中核市含む。）及びその他の政令指定都市・中核市に集中している。

政府は、平成 22 年 1 月 29 日に、少子化社会対策基本法に基づく新たな少子化社会対策大綱として「子ども・子育てビジョン」を閣議決定した。同ビジョンでは、従来の「少子化対策」から「子ども・子育て支援」へと視点を移すとともに、「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」など、平成 26 年度を目途とする具体的な数値目標を示した。

少子化社会対策会議は、平成 22 年 6 月に「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」を決定した[21]。これは、幼保一体化を含む新たな次世代育成支援のため、包括的・一元的なシステム（以下「新システム」という。）の構築について検討を行うことを目的として開催された「子ども・子育て新システム検討会議」（以下「検討会議」という。）[22]での議論を踏まえたものである。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、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。この法案の提出に向け、検討会議の下に設置された作業グループ[23]や、その下のワーキングチーム[24]において議論が行われている。

また、政府は、上記の新システムについて、平成 23 年度からの前倒しの実施を検討するため、平成 22 年 10 月、官邸主導による「待機児童ゼロ特命チーム」（主査：内閣府特命担当大臣（少子化対策担当））を設置した。同年 11 月に示された「国と自治体が一体的に取り組む待機児童解消『先取り』プロジェクト」では、都市部に局地的に待機児童が集中している現状を踏まえ、認可保育所の最低基準を満たす認可外保育施設に対する公費助成や、待機児童が多い都市部の自治体への保育所整備費用等の補助率嵩上げ等を実施するとしている。

６　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）（以下「障害者権利条約」という。）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、改革の基本的な方針の案の作成及び推進並びに「障害」の表記の在り方に関する検討[25]等を行うものである。この推進本部の下で、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

---

21 「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」（平成 22 年 6 月 29 日少子化社会対策会議決定）

22 「『子ども・子育て新システム検討会議』について」（平成 22 年 1 月 29 日少子化社会対策会議決定）

23 関係府省の副大臣や政務官から構成される。

24 「基本制度ワーキングチーム」、「幼保一体化ワーキングチーム」、「こども指針（仮称）ワーキングチーム」

25 「障害」の表記については、「障害」、「障がい」、「障碍」、「チャレンジド」等の様々な見解がある。推進会議の下に「障害」の表記に関する作業チームが設置され、論点整理が行われた。同作業チームは、ヒアリング及び意見募集の結果を踏まえた総括として、「法令等における「障害」の表記については、当面、現状の「障害」を用いることとし、今後、制度改革の集中期間内を目途に一定の結論を得ることを目指すべきである。（中略）今後、更に検討を進め、意見集約を図っていく必要がある。」としている。（「「障害」の表記に関する検討結果について」平成 22 年 11 月 22 日「障害」の表記に関する作業チーム）

いう。）が開催されている[26]。

推進会議は、平成22年６月、我が国の障害者制度の諸課題について、「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）」を取りまとめた。これを踏まえ、政府は、「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。その中で、障害者制度改革の基本的考え方として、「あらゆる障害者が障害のない人と等しく自らの決定・選択に基づき、社会のあらゆる分野の活動に参加・参画し、地域において自立した生活を営む主体であることを改めて確認する。また、日常生活又は社会生活において障害者が受ける制限は、社会の在り方との関係によって生ずるものとの視点に立ち、障害者やその家族等の生活実態も踏まえ、制度の谷間なく必要な支援を提供するとともに、障害を理由とする差別のない社会づくりを目指す」ことが示された。そして、障害者基本法の改正及び当該改革の推進体制等については、①障害や差別の定義[27]及び基本的施策に関する規定の見直し・追加、②改革の集中期間（平成21年12月から当面５年間）内における改革の推進等を担う審議会組織の設置、③改革の集中期間終了後に同組織を継承し、障害者権利条約の実施状況の監視等を担ういわゆるモニタリング機関[28]の在り方等、必要な法整備の在り方を検討し、平成23年通常国会への法案提出を目指すとの方針が示された。

第一次意見の取りまとめ後も、推進会議は基本法の抜本改正に向けて議論を重ね、平成22年12月に、「障害者制度改革の推進のための第二次意見」を取りまとめた[29]。

制度改革の推進に当たっては、障害の態様によって多岐にわたる意見の反映や、関係行政機関の整合性の取れた施策の推進や連携等が課題とされている。

７　男女共同参画社会

男女共同参画社会は、「男女が、社会の対等な構成員として、自らの意思によって社会のあらゆる分野における活動に参画する機会が確保され、もって男女が均等に政治的、経済的、社会的及び文化的利益を享受することができ、かつ、共に責任を担うべき社会」[30]である。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」という目標の達成のための動きと軌を一にして進められてきている。

---

[26] 「障がい者制度改革推進会議の開催について」（平成21年12月15日障がい者制度改革推進本部長決定）

[27] 推進会議は、障害を個人に内在する属性としてとらえ、障害の軽減や除去のために医学的な働きかけ（治療、訓練）を優先する「医学モデル」から、障害者の社会参加の制限や制約の原因が障害者個人にあるのではなく、機能障害と社会的障壁との相互作用によって生じるものであるという「社会モデル」へ転換し、制度の谷間を生まないように、「障害」「障害者」の定義を見直すことを求めている。また、「合理的配慮」（相手方に均衡を失した又は過度の負担を課すものではないにもかかわらず、特定の場合において、障害のない人と等しく機会の均等を確保するための必要かつ適切な変更及び調整）を提供しないことが、障害を理由とする差別に含まれる旨を規定することを求めている。

[28] 推進会議は、現行の中央障害者施策推進協議会及び推進会議を発展的に改組し、障害当事者、学識経験者等で構成し、障害当事者が過半数を占める新たな審議会組織を内閣府におくこと、また、その審議会は、調査審議、施策の実施状況の監視及び応答義務を伴う勧告を行うことができるようにすることを求めている。

[29] 第二次意見においては、障害者基本法改正の趣旨・目的を、①個性と人格を認め合うインクルーシブ社会の構築、②障害概念を社会モデルへ転換、基本的人権を確認、③施策の実施状況を監視する機関の創設とし、総則、基本的施策、推進体制について、意見を取りまとめている。

[30] 男女共同参画社会基本法第２条

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、平成12年12月、同法に基づき「男女共同参画基本計画」（以下「基本計画」という。）が策定された。政府は、その後５年ごとに見直しを行い、平成17年12月に第２次基本計画を、平成22年12月17日に第３次基本計画を閣議決定した。

第３次基本計画は、少子・高齢化の進展と人口減少社会の到来、経済の低迷と閉塞感の高まり、及び非正規労働者の増加と貧困・格差の拡大などの社会情勢の変化に加え、基本法施行後の10年間に男女共同参画が十分に進まなかった反省[31]を踏まえて策定された。同計画では、経済社会情勢の変化等に対応して、「男性、子どもにとっての男女共同参画」や「貧困など生活上の困難に直面する男女への支援」などを重点分野として新設している。また、基本計画を実効性のあるアクション・プランとするため、できる限り具体的な数値目標やスケジュールを明確に設定した上で、その達成状況について定期的にフォローアップを行うこととしている[32]。

しかし、男女の固定的性別役割分担意識は、時代とともに変わりつつあるもののいまだ根強く残っている。さらに、男女共同参画社会の形成をめぐっては、合意形成の難しさが依然として存在している[33]。

８　ＰＦＩ制度の見直し

(1) ＰＦＩ制度の概要

ＰＦＩ（Private Finance Initiative）は、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う手法である。ＰＦＩの効果は、国民に対する安くて質の良い公共サービスの提供、公共サービスの提供における行政の関わり方の改善、民間の事業機会の創設による経済の活性化への貢献にあるとされる。英国など海外では、有料橋、鉄道、病院、学校等の公共施設の整備、再開発等で活用されている。

我が国におけるＰＦＩ制度は、平成 11 年 7 月に制定された「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」(以下「ＰＦＩ法」という。)によって導入された。ＰＦＩ法では、基本理念、基本方針等、ＰＦＩ事業の実施手続（実施方針の策定・公表、特定事業の選定、民間事業者の選定、選定事業の実施)、財政上及び金融上の支援、民間資金等活用事業推進委員会（ＰＦＩ推進委員会）[34]の設置等が規定されている。

---

[31] 内閣府「男女のライフスタイルに関する意識調査」（平成 21 年９月）によると、日本における女性の参画拡大が他国に比べて遅れている原因として、「仕事と家事・育児・介護等の両立支援制度がない、足りない」、あるいは制度があっても「活用できる雰囲気がない」といったことが挙げられている。

[32] 第２次基本計画の 42 項目の２倍近い 82 項目（延べ 109 項目）の「成果目標」（それぞれの重点分野に掲げる具体的施策を総合的に実施することによって、政府全体で達成を目指す水準）を設定した。

[33] 第３次基本計画の策定に当たり、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)）

[34] ＰＦＩ推進委員会は内閣府に設置されている。委員会は、基本方針策定に係る調査審議のほか、実施方針の策定状況、特定事業の選定状況、特定事業の客観的な評価状況などに係る調査審議等を所掌事務とする。

(2) ＰＦＩ制度の現状と見直し

ＰＦＩ事業数[35]は年々増加しており、平成 21 年度末時点での事業件数は 366 件である。このうち、事業者が決定している 337 件の事業規模は約 4.7 兆円と推計され、ＰＦＩは公共施設等に関する事業を行う場合の一手法として着実に定着してきた。また、この間生じたＶＦＭ[36]は約 6,600 億円に上り、我が国経済の基盤を支える社会資本の効率的かつ効果的な整備に大きく貢献してきた。しかし、サービス購入型[37]、ＢＴＯ型[38]が、それぞれ全体の事業数の約７割を占めている。また、事業規模でみても 100 億円以下の事業が約 8 割を占めるなど、小規模・ハコモノが主流となっており、民間の創意工夫、ノウハウを活用するというＰＦＩ法の基本理念が十分には実現されていないと言われていた。

このような認識の下、平成 22 年５月、ＰＦＩ推進委員会は、ＰＦＩ制度の諸課題及び今後の方向性について、「中間的とりまとめ」を行った。また、国土交通省成長戦略会議も、同月、インフラ整備や維持管理への民間資金・ノウハウの活用を内容とする「国土交通省成長戦略」を策定した。これらを踏まえ、「新成長戦略」（同年６月 18 日閣議決定）において、「21 の国家戦略プロジェクト」の一つとして、「公共施設の民間開放と民間資金活用事業の推進」が掲げられた。その内容は、①コンセッション方式[39]の導入等ＰＦＩ制度の拡充を 2011 年に行うこと、②ＰＦＩ事業の規模を 2020 年までの 11 年間で少なくとも約 10 兆円以上に拡大することとされている。

９　情報公開制度

情報公開制度は、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」（平成 13 年４月施行、以下「行政機関情報公開法」という。）及び「独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律」（平成 14 年 10 月施行）に基づき、行政機関の職員や独立行政法人等の役職員が組織的に用いるものとして保有している文書、図画、電子データの開示を求めることができる制度である。

鳩山内閣（当時）では、平成 22 年４月から、行政の透明性の在り方を検討し、国の情報公開制度の在り方について抜本的な見直しを図るため[40]、内閣府特命担当大臣（行政刷新）（以下「行政刷新担当大臣」という。）を座長とし、大臣政務官及び有識者等で構成された

---

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

[36] Value for Money。「支払に対して最も価値の高いサービスを供給する」という考え方。ＰＦＩ事業で行う方が従来方式で行う場合よりも高価値のサービスが提供されるとき、ＶＦＭがあると判断される。

[37] ＰＦＩ事業者のコストが公共部門から支払われるサービス購入料により全額回収される類型

[38] Build－Transfer－Operate 方式：ＰＦＩ事業者が対象施設を設計・建設し、完工直後に公共部門に施設所有権を移転後、公共部門の所有となった施設の維持管理及び運営を行う事業方式

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

[40] 行政機関情報公開法の附則に規定された同法施行４年後の見直し措置では、新たな開示の実施方法の追加や開示請求等一部の手数料の額の引下げ等の運用改善が行われた。これに対し、民主党は、平成 17 年７月に、①法目的への「国民の知る権利」の保障の観点の明示、②公務員等の氏名の開示化、③開示請求から開示決定等までの期限の短縮、④ヴォーン・インデックス及びインカメラ審理の導入等による情報公開訴訟の公正化、⑤開示請求に係る手数料の廃止、⑥法の所管の総務省から内閣府への移管、⑦国会及び裁判所の情報公開の在り方の検討等を内容とする情報公開法改正案を、国会に提出したが、衆議院解散により廃案となった。

「行政透明化検討チーム」が開催された。

同検討チームでは、第１回会合で枝野行政刷新担当大臣（当時）から示された「情報公開制度の改正の方向性について」（以下「大臣原案」という。）をたたき台として、有識者の意見や各省からのヒアリングを踏まえた論点整理が行われた。これらを踏まえ、同年８月には、蓮舫行政刷新担当大臣から「行政透明化検討チームとりまとめ」が示された。同とりまとめは、大臣原案を基本としつつ、有識者の意見を踏まえた修正を加えたものであり、その概要は次のとおりである。

行政透明化検討チームとりまとめ（概要）

第１　目的の改正 ・「国民の知る権利」の保障の観点の明示 **第２　開示・不開示の範囲等に関する改正** ・公務員等の氏名の原則開示 ・不開示の条件で法人等が任意に提供した情報を不開示とする規定の削除 ・国の安全、公共の安全等に関する情報等の不開示要件の厳格化 **第３　開示請求から実施までの手続に関する改正** ・内閣総理大臣による行政機関の長への措置要求規定の新設 ・開示決定等までの期限の短縮（30 日以内→14 日（休日を除く）以内） ・期間内に開示決定等がされないときの不開示決定みなし規定の追加 ・開示請求に係る手数料の原則廃止、開示の実施に係る手数料の引下げ **第４　審査会への諮問等に関する改正** ・不服申立てがなされてから審査会への諮問がなされるまでの期限の設定 ・当該期限を超過した場合の理由等の公表	**第５　情報公開訴訟に関する改正** ・「ヴォーン・インデックス」[41]の作成・提出を求める制度の導入 ・「インカメラ審理」[42]の導入 ・訴訟管轄の特例の拡大 **第６　情報の提供に関する改正** ・行政機関の長・独立行政法人等による情報提供制度の拡充 **第７　適用対象の範囲等に関する改正** ・国会及び裁判所における文書公開の在り方についての検討 ・「独立行政法人等」に含まれる対象法人の拡大の検討 **第８　情報公開法等の所管に関する改正** ・行政機関情報公開法等の所管を総務省から内閣府に移管 **第９　情報公開条例の扱い** ・情報公開条例に係る抗告訴訟へのヴォーン・インデックス、インカメラ審理の導入の検討

（「行政透明化検討チームとりまとめの概要」を基に当室作成）

政府は、内閣官房に情報公開法改正準備室を設置し、平成 23 年通常国会への情報公開法改正案の提出を目指して立案作業を進めている。

10　マネー・ローンダリング対策

マネー・ローンダリング（以下「マネロン」という。）は、違法な行為による収益の出所を隠すこと[43]である。犯罪収益は、犯罪組織の維持・強化等に充てられ、組織犯罪を助長している。また、犯罪組織は、その資金を基に合法的な経済活動に介入し、健全な経済活動を阻害している。このため、犯罪収益の移転を防止し、これを確実にはく奪することが犯罪対策上重要となる。また、一部の国が抜け穴とならないよう、国際社会が連携して対策を強化することが重要である。

[41] 同とりまとめでは、「ヴォーン・インデックス」について、「開示決定等に係る行政文書・法人文書の標目、その開示しない部分についてこれを特定するに足りる事項、その内容の要旨及びこれを開示しない理由その他の事項を、その裁判所の定める方式により分類又は整理して記載した書面」としている。

[42] 同とりまとめでは、「インカメラ審理」について、「裁判所が、当該行政文書・法人文書を保有する行政機関等に対し、当該行政文書・法人文書の提出を命じ、裁判所のみがこれを見分できる手続」としている。

[43] 麻薬密売人が麻薬密売代金を偽名で開設した銀行口座に隠匿したり、詐欺や横領の犯人がだまし取ったお金をいくつもの口座に転々と移動させて出所をわからなくするような行為などがその典型とされる。

マネロン対策に関する政府間会合であるＦＡＴＦ[44]は、マネロン対策及びテロ資金供与対策の国際基準として、「40 の勧告」及び「９の特別勧告」を策定している。ＦＡＴＦ加盟各国においては、これらの勧告を履行するという形で、国際的な取組が進められてきている。ＦＡＴＦの加盟国である我が国においても、基本的には国際動向に沿ってマネロン対策の強化が図られてきている。

マネロン対策のための法制度の基本的な枠組みは、①マネロンに対する刑事罰、②犯罪収益のはく奪及び③一定の範囲の事業者に対する顧客管理その他の防止措置の義務付けとなっている。そのうち、①及び②は麻薬特例法及び組織的犯罪処罰法[45]により、③は犯罪収益移転防止法[46]により措置されている。特に犯罪収益移転防止法は、特定事業者に対して、本人確認及び本人確認記録の作成・保存義務、取引記録の作成保存義務並びに疑わしい取引の届出義務を課すこと等を内容とするものである。

ＦＡＴＦが平成 20 年 10 月に公表した第３次の対日相互審査[47]の結果では、「40 の勧告」等のうち重要勧告について「不履行」の評価を受けるなど、我が国のマネロン対策の法制度に対して厳しい評価が下された。これを受け、国家公安委員会及び警察庁は、「マネー・ローンダリング対策のための事業者による顧客管理の在り方に関する懇談会」を開催した。同懇談会が平成 22 年７月に取りまとめた報告書[48]では、我が国の対策が不十分であるとの指摘を受けた事項（取引目的に関する情報や真の受益者[49]に関する情報などの各種顧客管理情報の取得の義務付け等）について、事業者に対する法令による義務付けの適否、当該義務付けの具体的内容の在り方などの観点からの検討結果が示されている。

11　取調べの可視化の導入

取調べの可視化については、最近相次いだ無罪判決（富山事件、志布志事件、足利事件等）を契機に、その導入の是非についての議論が高まっている。現在、法務省において被疑者取調べの録音・録画の在り方について検討が進められている。一方、警察においても、捜査構造全体の中での取調べの機能、取調べの高度化と可視化、捜査手法の高度化等について、幅広い観点から検討を行うことを目的として、平成 22 年２月から「捜査手法、取調べの高度化を図るための研究会」が開催されている。これまでに、同研究会では委員の発表に対する質疑・討議、再審無罪事件の当事者等からのヒアリング等が行われてきている。

---

[44] Financial Action Task Force on Money Laundering：金融活動作業部会

[45] 国際的な協力の下に規制薬物に係る不正行為を助長する行為等の防止を図るための麻薬及び向精神薬取締法等の特例等に関する法律（平成３年法律第 94 号）、組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律（平成 11 年法律第 136 号）

[46] 犯罪による収益の移転防止に関する法律（平成 19 年法律第 22 号）

[47] ＦＡＴＦ加盟各国が勧告の実施状況を評価し合うことで、勧告に適合的な制度の整備を促すもの。

[48] 「マネー・ローンダリング対策のための事業者による顧客管理の在り方に関する懇談会報告書」

[49] 法人である顧客に対し支配的持分を有し、顧客を実質的に支配しているような者

Ⅱ　第 177 回国会提出予定法律案等の概要

１　総合特別区域法案（仮称）（予算関連）

総合特別区域（仮称）の設定を通じ、産業の国際競争力の強化及び地域の活性化に関する施策の総合的かつ集中的な推進を図るため、総合特別区域基本方針（仮称）の策定、総合特別区域計画（仮称）の認定、当該認定を受けた総合特別区域計画（仮称）に基づく事業に対する特別の措置、総合特別区域推進本部（仮称）の設置等について定める。

２　行政機関の保有する情報の公開に関する法律等の一部を改正する法律案

国の行政機関及び独立行政法人等に関する情報公開制度を充実した内容のものとするため、開示情報の拡大、開示決定等の期限の短縮、内閣総理大臣による同意及び措置要求制度の導入、事後救済制度の強化等の所要の措置を講ずる。

３　国家公務員法等の一部を改正する法律案（仮称）

国家公務員制度改革基本法に基づき内閣による人事管理機能の強化等を図るため人事の一元管理等に係る所要の措置を講ずるとともに、国家公務員の退職管理の一層の適正化を図るため再就職等規制違反行為の監視機能を強化する等の措置を講じ、併せて、自律的労使関係制度の措置に伴う人事院勧告制度の廃止、人事行政の公正の確保等のための第三者機関の設置等の所要の措置を講ずる。

４　国家公務員の労働関係に関する法律案（仮称）

国家公務員制度改革基本法に基づき自律的労使関係制度を措置するため、非現業国家公務員の労働基本権を拡大することとし、団体交渉の対象事項、当事者及び手続、団体協約の効力、労働関係の調整手続等について定める。

５　公務員庁設置法案（仮称）

国家公務員制度改革基本法に基づき自律的労使関係制度を措置するため、いわゆる使用者機関として公務員庁（仮称）を設置し、その任務、所掌事務及び組織を定める。

６　国家公務員法等の一部を改正する法律等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案（仮称）

国家公務員法等の一部を改正する法律等の施行に伴い、関係法律の整備等を行う。

７　内閣府設置法の一部を改正する法律案（予算関連）

地方公共団体が、地方の実情に即して、国庫補助事業をより自由に選択できるようにすることを目的として、地方公共団体に対する複数の補助金等を内閣府に一括して計上することを可能にするため、内閣府の所掌事務に関する規定について所要の改正を行う。

８　民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律の一部を改正する法律案

民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用した公共施設等の整備等の一層の促進を図るため、公共施設等の対象の拡大、民間事業者による提案制度の創設、公共施設等運営事業権（仮称）に係る制度の創設等の所要の措置を講ずる。

９　障害者基本法の一部を改正する法律案（仮称）

障害者の権利の保護に関する国際的動向等を踏まえ、障害者の定義、障害者のための施策に関する基本的理念、障害者のための基本的施策等に関する規定を見直すほか、障害者のための施策の実施状況の監視等を担う障害者政策委員会（仮称）の設置等を定める。

10　子ども・子育て支援法案（仮称）

全ての子どもに良質な成育環境を保障し、子ども及び子育てを社会全体で支える等のため、子ども及び子育ての支援のための給付、財源等に関する包括的かつ一元的な制度を構築する。

11　こども園法案（仮称）

小学校就学前の子どもに関する教育と保育を共に提供するこども園（仮称）に関し、その目的、設置、運営その他必要な事項を定める。

12　子ども・子育て支援法及びこども園法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案（仮称）

子ども・子育て支援法（仮称）及びこども園法（仮称）の施行に伴い、関係法律の整備等を行う。

（参考）継続法律案等

○　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（内閣提出、第 174 回国会閣法第 13 号）

政府の政策決定過程における政治主導の確立のため、内閣官房に国家戦略局を、内閣府に行政刷新会議及び税制調査会をそれぞれ設置するとともに、国家戦略官等の新たな政治任用職を設ける等の措置を講ずる。

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

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

○　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）

死因究明の推進について、基本理念を定め、並びに国及び地方公共団体の責務を明らかにするとともに、死因究明の推進に関する施策の基本となる事項を定め、並びに必要な体制を整備する。

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

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

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

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

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

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

内容についての問い合わせ先
内閣調査室　平川首席調査員（内線68400）

総務委員会

総務調査室

Ⅰ　所管事項の動向

１　公務員制度及び行政管理の動向

(1) 公務員の労働基本権問題及び給与法改正の動向

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、①労使交渉の結果を最大限尊重して法律などに反映させる労使合意重視（民間）型、②労使合意を尊重するものの国会が議決する中間型、③労使合意を踏まえつつ国会の関与を優先させる国会重視型の３類型を提示していた。

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、①協約締結権及び争議権を付与する民間型、②協約締結権を付与し争議権は認めない国有林野職員型、③団結権及び団体交渉権は認めるが協約締結権及び争議権は認めない職員団体参加型、④職位、職務内容、職種等により①から③のいずれかを適用する組み合わせ型の４類型を提示したところである。

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、①国会の関与（法律・予算）と当事者能力の確保、②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、③労使交渉事項や協約締結の範囲、④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、①交渉当局の体制整備、②職員団体の代表性の確保の２点を挙げている。

一方、重要な勤務条件として、労働基本権問題とも複雑に絡み合う給与に関しては、平成 22 年８月の人事院勧告の取扱いをめぐって、労働基本権制約の代償措置であることを踏まえて勧告を尊重すべきであるという意見と、現下の財政状況等を踏まえて勧告を超えた給与削減（深掘り）を求める意見の対立が見られた。その結果、平成 22 年の給与改定においては勧告に沿った給与改定が行われたものの、法案提出の際に、①国家公務員の給与改定については、次期通常国会に自律的労使関係制度を措置するための法案を提出し、交渉を通じた給与改定の実現を図ること、②その実現までの間においても、人件費を削減するための措置について検討し、必要な法案を次期通常国会から順次提出すること、を主な内容とする閣議決定（「公務員の給与改定に関する取扱いについて」）が行われたところである。

このような中で、争議権（スト権）については、蓮舫行政刷新担当大臣の要請により国家公務員の労働基本権（争議権）に関する懇談会（座長：今野浩一郎学習院大学経済学部教授）が開催され、同懇談会は、平成 22 年 12 月に、報告を取りまとめた。しかし、同報

告は、争議権付与の是非の判断に当たっての留意点や範囲等に言及したものの、確定的な結論を示さず、「政府においては、自律的労使関係制度の全体像の一環として、争議権の付与について最終的な決断を行うに当たっては、付与自体の是非のみならず、仮に付与する場合の付与の時期や、付与するまでの間における検討の在り方等についても、併せて適切に判断ありたい。」とするにとどめた。今後、これも踏まえ、政府内で更に検討が進められることとなるが、少なくとも直近の時点における争議権の付与については政府内に慎重な意見も根強く、見送られる公算が高いとの報道も行われている。

(2) 公務員の高齢期の雇用問題

人事院は、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も報告を行っている。国家公務員制度改革基本法では、雇用と年金の接続の重要性に留意し、定年を段階的に 65 歳に引き上げることについて検討することとされているが、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こととしていたが、平成 22 年 12 月に「役職定年制」の新設や 60 歳以降の給与の「相当程度引下げ」などを柱とする「高齢者雇用問題に関する検討状況の整理」を公表し、今後各省庁との調整を進めた上で、国会と内閣に国家公務員法の改正を提案するとしている。また、「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」の俸給表についても、成案が得られれば、速やかに勧告を行うとしている。

(3) 地方議会議員年金制度の見直し

地方議会議員年金制度は、地方公務員等共済組合法に基づき、都道府県、市及び町村の各区分ごとに設立された共済会により実施されているが、市町村合併の大規模かつ急速な進展に伴う会員（地方議会議員）数の減少、年金受給者の増加、地方行政改革の一環としての議員定数・議員報酬の削減により、近年、その財政は極めて厳しい状況にある。

このため、総務省は、「地方議会議員年金制度検討会」（座長：大橋洋一学習院大学教授）を設置し、同検討会は、平成 21 年 12 月に、地方議会議員年金制度を存続する２つの案と廃止案の３案を併記した報告書を取りまとめた。

①存続Ａ案：掛金・負担金の見直し（激変緩和負担金を含めた公費負担率を５割以下にとどめる）を行った上で、給付金をおおむね 10%カットして存続

②存続Ｂ案：掛金・負担金の見直し（激変緩和負担金も含めた公費負担率は 10 年以上の期間にわたり５割を超える（57.4%）こととなる）を行った上で、給付金をおおむね５%カットして存続

③廃止案：受給資格を満たしている在職 12 年以上の者については、掛金総額の 64%の一時金を退職時に受給するか、退職後、廃止前の法律による年金を受給するか選択できる制度とし、既に受給している者は廃止前の法律により退職年金の支給を継続（廃

止する場合に必要な経費は、約 59 年間の累計で約１兆 3,377 億円と試算）

一方、民主党においては、「地方議員年金プロジェクトチーム」（座長：小川淳也衆議院議員）を設置し、検討を行い、平成 22 年 11 月に、片山総務大臣に対し、地方議会議員の年金制度の廃止に向けた提言を行った。同提言は、政府に対し速やかに地方議会議員年金制度を廃止するための法律を整備することを求めた上で、廃止に際して講じるべき措置について、①在職 12 年以上の受給資格がある現職議員は、退職年金か退職一時金給付のいずれかを選択できるようにする、②退職一時金は掛け金の総額の 80%とする、③退職年金が年額 200 万円程度を超える場合、超過分の 10%程度を引き下げる、などの考え方を表明している。

政府は、これらを踏まえるとともに、地方議員側の意見を聴取するなどして、今国会に、地方議会議員年金制度の廃止とこれに伴う経過措置等を定めた地方公務員等共済組合法の改正法案の提出を予定している。

(4) 情報公開制度の見直し

「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」（平成 13 年４月１日施行）及び「独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律」（平成 14 年 10 月１日施行）は、国民に対し政府の説明責任を全うする観点から、行政機関及び独立行政法人等（独立行政法人、特殊法人及び認可法人）が保有する文書についての開示請求権等を定めている。

政府は、行政の透明性の在り方を検討するため、行政刷新担当大臣を座長とし、政務三役等で構成する「行政透明化検討チーム」を設置し、平成 22 年４月 20 日から検討を開始した。同チームは、国の情報公開制度に関して、主として「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」及び「独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律」について抜本的見直しに向けた集中的な検討を行い、平成 22 年８月 24 日に、意見を取りまとめたところである。

今後は、これを踏まえ、改正案の検討・立案が進められ、成案を得た段階で国会に提出される見通しとなっている。

なお、蓮舫行政刷新担当大臣は、内閣府に情報公開法改正法案準備室が発足した平成 22 年 10 月８日の記者会見で、情報公開法改正に係る主要な論点として、①国民の知る権利の保障の観点の明示、②開示・不開示の範囲等の改正による開示内容の充実、③迅速かつ安価な開示手続の実現、④訴訟による事後救済の確実化（インカメラ審理の導入等）、という４つの点を指摘している。

(5) 行政不服審査制度の見直し

現行の行政不服審査法は、昭和 37 年に施行されて以来約 50 年にわたり実質的な改正が行われておらず、この間の国民生活や行政の変化は著しいものがあるとともに、行政不服審査制度は、全体としてかなり複雑であり、国民の権利救済制度としての実効性を欠く等の観点から、様々な問題点・課題が指摘されていた。また、平成 16 年には、行政事件訴訟法について、国民の権利利益のより実効的な救済手続の整備を図るための抜本的改正が行

われ、これとの整合性を図る必要も生じていた。

このため、総務省は、「行政不服審査制度研究会」及びこれに引き続く「行政不服審査制度検討会」において検討を進め、その結果が、平成19年7月、「行政不服審査制度検討会最終報告－行政不服審査法及び行政手続法改正要綱案の骨子－」として取りまとめられた。

これを踏まえ、「行政不服審査法案」「行政不服審査法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」及び「行政手続法の一部を改正する法律案」が立案され、平成20年4月、第169回国会に提出されたが、これら3法案は、いずれも、総務委員会において継続審査の扱いとされ、平成21年7月の衆議院の解散により審査未了のまま廃案となった。

第45回衆議院議員総選挙後、原口総務大臣（当時）は、平成21年12月4日の閣議後の記者会見において、行政不服審査法について、行政刷新担当大臣と共同でチームを立ち上げる意向を示した。その際、①行政不服審査会という屋上屋を架して行政組織の肥大化を招いてはならない、②公平性という美名とは裏腹に国民の側からみた救済手続の簡便性、迅速性の向上という視点、すなわち、国民の権利という視点が欠如しているのではないか、③情報公開・個人情報保護審査会の廃止は情報公開の流れに逆行するのではないか、④地方に審査会の必置義務を課することは、地域主権の流れに逆行するのではないか、という４つの点を指摘している。

その後、総務大臣と行政刷新担当大臣を共同座長とし、関係政務官や有識者で構成する行政救済制度検討チームは、平成23年3月を目途として中間的な整理を行い、23年の夏に、チームとしての取りまとめを行う予定で検討を進めている。

(6) 行政相談委員法の見直し

行政相談委員制度は、国民に身近なところでボランティアである民間有識者が苦情等を受け付ける制度として、昭和36年に発足し、昭和41年に法制化されたものである。行政相談委員は、現在、総務大臣の委嘱により、全国で約5,000人が配置され、年間10万件以上の苦情等を受け付けているが、近年、地域コミュニティーにおける人間関係の崩壊・希薄化に伴う地域社会の安全・安心に関わる問題が多発し、その役割が増大するとともに、行政に対する信頼回復のために、その機能を更に発揮することが課題となってきた。

このため、総務省は、「行政相談委員制度の在り方に関する研究会」（座長：成田頼明横浜国立大学名誉教授）を設置し、同研究会は、平成21年7月に報告書を取りまとめた。同報告書は、①各種相談機関・委員等との連携の在り方、②地方公共団体との連携協力の在り方、③行政相談委員の「通知」に対する関係行政機関の回答義務、④行政苦情救済推進会議の制度化、⑤地方公共団体の業務に関する苦情の扱い、等について、見直しの必要性とその方向性を示しており、今後、これを踏まえ、行政相談委員法の改正案が検討され、国会に提出される見通しとなっている。

なお、総務省行政評価局では、平成22年5月に行政相談委員との協働の充実及び行政相談機能向上のためのアクションプランを取りまとめており、その中においてもこのアクションプランに基づく活動の実施と並行して、行政相談委員制度に関する法制度の在り方について引き続き検討するとしている。

(7) 独立行政法人改革

独立行政法人は、各府省の行政活動から政策の実施部門のうち一定の事務・事業を分離し、これを担当する機関に独立の法人格を与えて、業務の質の向上や活性化、効率性の向上、自律的な運営、透明性の向上を図ることを目的とするものであり、平成 13 年４月に 57 法人が国の行政機関から移行したのに始まる。その後、平成 15 年 10 月に 32 法人が特殊法人等から移行し、平成 17 年末までには 113 法人が設立された。しかし、平成 18 年以降、中期目標期間終了時の検討や「独立行政法人整理合理化計画」（平成 19 年 12 月 24 日閣議決定）に基づいて、事務・事業の見直しや法人の廃止、統合、民営化等を推進することとなったため、その数は減少しており、平成 22 年４月現在 104 法人となっている。

鳩山内閣は、行政刷新会議において、全ての独立行政法人を抜本的に見直すことが決定されたことを受け、平成 21 年 12 月 25 日に「独立行政法人の抜本的な見直しについて」を閣議決定し、「独立行政法人整理合理化計画」を当面凍結し、全ての独立行政法人を抜本的に見直す際の基本的姿勢及び見直しの視点を定めたところである。

また、鳩山内閣は、平成 22 年２月、政府出資等に係る不要財産の国庫への返納手続き等を内容とする「独立行政法人通則法の一部を改正する法律案」を提出した。同法案は、自民、公明及びみんなから提出された対案（麻生内閣が提出した閣法とほぼ同じ独法の制度改正を内容とするもの）と一括して総務委員会で審査された後、同年５月参議院で可決、成立した。

(8) 年金記録確認第三者委員会

年金記録確認第三者委員会は、中央委員会（年金記録確認中央第三者委員会）と地方委員会（年金記録確認地方第三者委員会）で構成される。

中央委員会は、総務省本省（行政評価局）に置かれ、年金記録に係る苦情あっせんに関する基本方針案の策定（決定は総務大臣）及び先例となるようなあっせん案の作成を行っている。また、地方委員会は各管区行政評価局等（全国 50 か所、都道府県庁所在地等）に置かれ、苦情あっせん案の作成を行っている。

平成 21 年 12 月 24 日の年金記録確認中央第三者委員会基本部会において、原口総務大臣（当時）は、「総務省としては、仕組みを作り、国民の皆様の年金に対する安心を獲得して、消えた年金の記録を一刻も早く国家プロジェクトとして回復し、この活動に早い時期のピリオドを打つことが総務大臣としての責務である。」と、階総務大臣政務官（当時）は、「第三者委員会の業務で地方の行政評価事務所は人的、物的に多大な負担を強いられている。もちろん、年金記録問題の適正公平な解決も大事なことだが、それとともに、何とか迅速・効率的にこの問題を解決して、行政評価局の本来業務である行政相談や行政の様々な問題の改善に早く戻れればと感じている。」との発言を行っている。

なお、政府は、「消えた年金」の記録訂正の可否を判断する総務省の「年金記録確認第三者委員会」が、同省の行政評価局の業務に大きな負担となっているという意見もあり、同委員会を廃止する方向で検討に入ったとの報道もなされている 。

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の活動

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、①義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大、②国と地方の協議の場の法制化、③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[1]を提出し（参議院先議）、これらの法案は、同国会において参議院を通過したものの、衆議院では第 177 回国会召集日現在、総務委員会において継続審査となっている。

(3) 地域主権戦略大綱

第１回の地域主権戦略会議（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）」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、「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、平成 22 年夏に「地域主権戦略大綱（仮称）」を策定するものとした。

---

[1] 地域主権関連３法案とは、①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」、②「国と地方の協議の場に関する法律案」、③「地方自治法の一部を改正する法律案」の３法案である。

地域主権戦略会議は、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、内閣府に設置（議長：内閣総理大臣）することを閣議決定しており、①は、これを法定化しようとするものである。

これを受けて、政府は、平成 22 年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、当面講ず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とされ、①地域主権改革の全体像、②義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大、③基礎自治体への権限移譲、④国の出先機関の原則廃止（抜本的な改革）、⑤ひも付き補助金の一括交付金化、⑥地方税財源の充実確保、⑦直轄事業負担金の廃止、⑧地方政府基本法の制定（地方自治法の抜本見直し）、⑨自治体間連携・道州制、⑩緑の分権改革の推進の 10 章で構成されている。

このうち、②では、地方分権改革推進委員会の第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 748 条項（精査後条項数（当初は 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、③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いる。第 10 回の地域主権戦略会議（平成 22 年 12 年 27 日）において、②について 163 法律、③について 48 法律、計 191 法律（重複 20 法律（調整中）を除く。）の関係法律を一括して整備を行うこととし、今国会に所要の法案が提出される見通しとなっている。

④では、大綱中の「個々の事務・権限の取扱い[2]」に沿って、事務・権限仕分けを行い、その結果を踏まえ、個々の出先機関の事務・権限の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。平成 22 年 12 月 28 日、出先機関の事務・権限をブロック単位で移譲することを推進するための広域的実施体制の枠組み作りのため、平成 24 年の通常国会に法案を提出し、準備期間を経て平成 26 年度中に事務・権限の移譲が行われることを目指すことなどとする「アクション・プラン～出先機関の原則廃止に向けて～」が閣議決定された。

⑤では、一括交付金は、平成 23 年度から導入する[3]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、そ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その内容を決定することとしている。

---

[2] 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的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、①国民・住民のニーズや利便性、②地方の自主性・自立性の発揮、③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こととしている。

[3] 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、これにあわせて、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。

平成 22 年 12 月 24 日閣議決定された平成 23 年度予算において、「ひも付き補助金」を段階的に廃止し、地域の自由裁量を拡大する「地域自主戦略交付金（仮称）」が創設され、平成 23 年度においては、その第１段階として、都道府県分を対象に、投資補助金の一括交付金化（5,120 億円）を実施することとしている。なお、同交付金の事務を内閣府の所掌事務とする内閣府設置法の改正法案が今国会に提出される見通しとなっている。

⑧の地方自治法の見直しについては、地方行財政検討会議[4]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。総務省では、地方行財政検討会議での議論等を踏まえ、議長にも議会招集権を与えること、専決処分の対象から副知事や副市町村長の選任を除外すること、 直接請求制度について、有権者数の規模に応じた解職・解散請求に必要な署名数の緩和や署名収集期間の延長等の見直し等を内容とする、「地方自治法抜本改正についての考え方（平成 22 年）」（仮称）を 23 年１月に提出すべく取りまとめを行っており、それを受けて今国会に地方自治法の改正法案が提出される見通しとなっている。

３　地方財政の動向

平成23年度地方財政対策は、平成22年12月24日決定された。その主な内容は、次のとおりである。

① 別枠加算（12,650億円[5]）の維持や平成22年度からの繰越分（10,126億円）の活用等により、地方交付税総額（出口ベース）を4,799億円増額（総額17兆3,734億円）。

② 「財政運営戦略」（平成22年６月22日閣議決定）に定める「中期財政フレーム」の対象期間である平成23年度から25年度までの３年度間の財源不足額については、国と地方が折半して、それぞれ負担する「折半ルール」を適用することとし、平成23年度における財源不足額14兆2,452億円（平成22年度18兆2,168億円）のうち折半対象財源不足額７兆6,308億円については、地方交付税の増額による補てん（臨時財政対策加算）と臨時財政対策債の発行により、各３兆8,154億円を補てん。

また、残る折半対象外財源不足額６兆6,144億円については、次のとおり補てん。

ａ　財源対策債の発行　9,400億円

ｂ　地方交付税の増額による補てん　２兆712億円

・　一般会計における加算措置（既往法定分等）　8,062億円

・　別枠の加算（特別枠の上乗せに対応した加算及び財源不足を勘案した加算）

---

[4] 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）を設置している。

[5] 子育て現物給付（1,000億円）等の子育て施策、住民生活に光りをそそぐ事業、地球温暖化対策暫定事業（100億円）等を勘案した2,150億円（３年間同額で継続）と１兆500億円（税制抜本改革時まで継続（平成24年度以降の加算額は財源不足の状況等を踏まえ決定））の合計額。

また、平成22年度に創設された地域活性化・雇用等臨時特例費9,850億円に、上記2,150億円を上乗せした１兆2,000億円の「地域活性化・雇用等対策費（仮称）」を地方財政計画の歳出に計上（３年間継続（平成24年度及び25年度の規模は23年度を一つの基準に毎年度決定））することとし、これに伴い「地域活性化・雇用等臨時特例費」は廃止することとしている。

１兆2,650億円

c　交付税特別会計の償還先送り　7,593億円

※ 財政健全化の観点から、23年度に予定していた特別会計借入金の償還(8,593億円）のうち1,000億円を償還し、残額（7,593億円）を後年度に繰延べ

d　特別会計剰余金の活用　5,000億円

e　臨時財政対策債の発行（既往債の元利償還金分等）　２兆3,439億円

③　地方財源の確保に関しては、一般財源扱いされる臨時財政対策債を含め、一般財源総額を増額確保（59兆4,990億円（前年度比＋887億円、＋0.1%））する一方、地方債総額を縮減（５兆円3,179億円（前年度比▲4,691億円、▲8.1%））[6]。

④　社会保障関係費については、国と同様、地方も毎年度大幅な自然増となることに対応し、平成23年度は8,400億円[7]程度の地方負担（補助・単独）を増額計上し、対応財源を確保。

⑤　地方財政の健全化に向けて、一般財源総額を確保した上で、臨時財政対策債を大幅縮減（▲1.5兆円）するとともに、交付税特別会計借入金の償還方法を変更[8]。

⑥　財政力の弱い地方公共団体への配慮の観点から、臨時財政対策債について、各地方公共団体の臨時財政対策債発行可能額の算出方法を見直す[9]とともに、前年度と同割合の公的資金を確保[10]。

⑦　子ども手当の支給[11]に係る費用負担は、平成22年度と同様に、子ども手当の一部として、児童手当を支給する仕組み[12]とし、それ以外の部分は３歳未満に対する上積み部分を含め、全額国庫負担。

関係府省と地方公共団体の代表者による会議の場において、子ども手当及びそれに関連する現物サービスに係る国と地方の役割分担及び経費負担の在り方を含め、子ども・子育て新システムの検討との整合性を図りつつ、幅広く検討。

⑧　一括交付金として、「ひも付き補助金」を段階的に廃止し、地域の自由裁量を拡大するための「地域自主戦略交付金（仮称）」5,120億円を創設。

⑨　地方交付税の算定方法の簡素化・透明化の取組の一環として、交付税総額における特別交付税の割合を６%から４%に引下げ（平成23年度は５%）、普通交付税に移行さ

6　一般財源扱いされる臨時財政対策債を含めると 11 兆 4,772 億円（前年度比▲2 兆 167 億円、▲14.9%）。

7　一般行政経費補助（生活保護、医療、介護等）4,900 億円、一般行政経費単独 2,300 億円、国民健康保険・後期高齢者医療制度関係事業費等 1,200 億円の合計額。

8　平成 23 年度から 25 年度は 1,000 億円、以後 1,000 億円ずつ増額し、平成 33 年度以降は財政運営戦略に基づき、国の債務残高の縮減の取組と歩調を合わせて償還（30 年間各年度１兆円を基本）。なお、平成 23 年度から 25 年度の償還は、交付税特別会計借入金利払費の縮減により確保された財源等を活用。

9　財政力の弱い地方公共団体に配慮し、財源調整機能を強化する観点から、今後３年間で段階的に、不交付団体を含む全団体に配分する方式（各団体の人口を基礎として算出）を廃止し、平成22年度に一部導入された、不交付団体には配分しない方式（各団体の財源不足額を基礎として算出）に移行。

10　公的資金２兆4,460億円（うち、財政融資資金１兆7,860億円、地方公共団体金融機構資金6,600億円)。

11　平成23年度の支給額　　３歳未満：月額20,000円　３歳以上中学修了まで：月額13,000円支給

12　児童手当部分は、児童手当法の規定に基づき、国、地方、事業主が従来どおりのルールで費用負担。

せる[13]とともに、事業費補正を更に縮減[14]。

４　地方税制改正の動向

(1) 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換算すると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、消費税率換算で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、その役割がますます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が強い。

平成23年度税制改正大綱においては、地方消費税の在り方については、「社会保障改革に関する有識者検討会報告～安心と活力への社会保障ビジョン～」（平成22年12月10日）で指摘された考え方などを尊重しつつ、今後、社会保障制度の抜本改革の検討などと併せて、具体的内容について早急に検討を行っていくこととしている。

(2) 個人住民税に係る諸控除の見直し

平成23年度税制改正大綱は、所得税において諸控除の見直しが行われることを踏まえ、税制上の整合性の観点から、個人住民税についても同様の見直しを行うこととしている。

すなわち、給与所得控除については、所得税について、給与収入が1,500万円を超える場合には控除額に245万円の上限を設けるほか、役員給与等に係る給与所得控除の見直しが行われることとなっており、個人住民税の総所得金額等の計算は所得税の例によって行うこととされていることから、この改正内容が個人住民税にも、そのまま適用されることとなる。

また、退職所得控除については、同様に、勤続年数５年以内の法人役員等の退職所得について２分の１課税の特例を廃止することとする所得税における見直しがそのまま適用されるほか、個人住民税独自の所得割の額から税額の10%を控除する税額控除の特例を廃止することとしている。

成年扶養控除については、所得税ともども、23歳から65歳未満の成年を扶養している年収568万円を超える世帯は適用外とするものとした。ただし、障害等により就労困難な者や

---

[13] 平成 23 年度における交付税総額の１％相当額は、1,737 億円。
特別交付税については、この外、大規模災害等の発生時において、その都度特別交付税の額を決定・交付することができる特例を新設。

[14] 消防広域化事業（告示の期限（平成 24 年）後）、地下鉄事業（出資金・補助金）、防災対策事業（うち「特に推進すべき事業」）、地域活性化事業（うち「合併の円滑化」）に係る事業費補正の廃止等、更なる縮減を実施（廃止に当たっては、所要の経過措置を講ずることとされている）。

勤労学生控除の対象となる学校等（大学院を含む大学、国公立、学校法人立の一定の専修学校、各種学校等）の学生、生徒については引き続き控除の対象とすることとしている。

なお、配偶者控除は、子ども手当の財源としての廃止も検討されていたが、平成23年度税制改正における改正は見送られ、平成24年度税制改正以降の検討課題とされた。

(3) 住民自治の確立に向けた地方税制度改革

平成23年度税制改正大綱に、片山総務大臣が提案した地方税制を地域主権型に変える「住民自治の確立に向けた地方税制度改革」（地域主権改革税制）が盛り込まれた。

その基本的考え方は、税制を通じて住民自治を確立し、地域主権改革を推進するため、現行の地方税制度を「自主的な判断」と「執行の責任」を拡大する方向で抜本的に改革していくというものであり、改革に際しては、「自主的な判断」の拡大の観点に立って、地方税法等で定められている過剰な制約を取り除き、地方団体が自主的に判断し、条例で決定できるように改革を進めるとともに、「執行の責任」の拡大の観点に立って、地方自治体は課税に当たって納税者である住民と直接向き合う機会を増やすように改革を進めるものとしている。

また、改革の具体的取組としては、「自主的な判断」の拡大については、法定任意軽減措置（仮称）の創設や法定税の法定任意税化・法定外税化、制限税率の見直しについて、「執行の責任」の拡大については、法定外税の新設・変更への関与の見直し、消費税・地方消費税の賦課徴収に係る地方自治体の役割の拡大について、平成24年度税制改正からの実現を視野に、それぞれ検討を行い、成案を得たものから速やかに実現を図るものとしている。このため、総務大臣主催の研究会の設置が予定されている。

５　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の完全移行が本年７月24日に迫り、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[15]）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年５月に、①国民本位の電子行政の実現、②地域の絆の再生、③新市場の創出と国際展開の３点からなる「新たな情報通信技術戦略」を策定した。

また、総務省は、平成27（2015）年頃を目途に全ての世帯（4,900万世帯）でブロードバンドサービスの利用の実現を目標とする「光の道」構想を平成22年に公表し、その実現のため、ＮＴＴの経営形態を含めたアクセス網の整備等の政策の具体化に向けた検討を行っ

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

てきた。

一方で、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) 地上デジタル放送への円滑な移行

本年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[16]。

地上デジタル放送の世帯カバー率（ＮＨＫ、平成22年度上半期末現在）は、中継局と共聴施設を合わせて98.9%となっており、ＮＨＫは平成22年度末までに99.5%のカバー率を目指している。

一方、平成22年９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90.3%と、エコポイントの効果等により引き続き上昇したが、同時点の普及目標91.0%は下回っている。また、地方・都道府県別の普及率にはなお隔たり[17]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ほか、年収200万円未満の低所得世帯への普及が80.3%にとどまっていることを踏まえた対策[18]が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。しかし、平成22年９月末現在のデジタル化率（施設数比）は、受信障害対策共聴施設70.2%（３月末47.8%）、集合住宅共聴施設91.1%（同77.3%）と進展したが、施設数・世帯数が多い関東・東海・近畿を中心に特に重点的な対応（受信障害対策共聴施設）、未対応集合住宅の多くを占める小規模や老朽化した物件への重点的な働きかけ（集合住宅共聴施設）がなお必要であることが明らかとなっている。

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、全ての国民が、地上放送のデジタル化への対応を完了し、引き続きテレ

---

[16] 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。

[17] 普及率が最も高い県と低い県の差は狭まっているものの、最も高い信越地方の93.6%及び新潟県の95.1%に対し、沖縄県は78.9%である。

[18] ＮＨＫ受信料全額免除世帯に対する支援措置（平成21年度～）に加え、低所得世帯のデジタル化対応を促進するため、市町村民税非課税世帯（世帯全員が非課税の世帯）のうち、地上デジタル放送未対応世帯に対するチューナーの無償給付及び電話サポートの実施を決定（平成22年度補正予算において措置）。

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、①残された世帯等への最終確認活動、②1,000人規模の地デジコールセンター体制、③全国1,000か所程度の身近な臨時相談コーナーの設置、④ボランティア等による高齢者等への最終確認活動、⑤郵便事業(株)等と連携した高齢者等100万人への働きかけ、⑥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、⑦新たな難視対策等の加速、⑧公共施設のデジタル化が掲げられている。

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月から平成27年３月まで最長５年間に限定して実施されている。

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（ＩＳＤＢ－Ｔ）は、平成19年にブラジルにおいて採用されて以来、これまでに南米を中心に計11か国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おり、先頃、アフリカ南西部のアンゴラが採用の方針であることが明らかとなった。

(2) ＮＴＴの組織再編

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。

総務省では、平成21年10月、「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、議論を行った。特に、2015年頃を目途に全ての世帯でブロードバンドサービスを利用する環境を整備する「光の道」構想の実現のため、電話局と家庭間の光ファイバー回線設備部門を、ＮＴＴグループから分離するか否かが焦点であった。

同タスクフォースが平成22年11月30日に取りまとめた「『光の道』構想実現に向けて」においては、ＮＴＴの組織形態は見直さずに、ＮＴＴ東西の回線設備保有部門と他部門との間で人事・情報・会計等のファイアウォール[19]を厳格化する「機能分離」を速やかに行うことが、現時点において最も現実的かつ効果的であるとした。

これを受けて、同年12月14日に総務省が策定した「『光の道』構想に関する基本方針」において、機能分離の実施等については、具体的内容を早急に確定し、電気通信事業法等の関係法律の改正案を平成23年の通常国会に提出するとしている。

なお、同基本方針では、制度整備の３年後を目途に包括的な検証を行い、「光の道」実現

[19] 企業内のある部門と他部門との人事等の交流や情報等の共有を意図的に遮断すること。金融機関のファイアウォール規制の例としては、銀行部門で得た顧客先の情報の証券部門への提供の禁止などが挙げられる。

への進展が十分でない場合には、（ＮＴＴの構造分離・資本分離[20]も含めて）更なる措置について検討を行うとしている。

(3) 電波オークション

電波オークション(周波数オークションとも言う。)とは、無線局の免許人の選定に際して、競売を実施し、最高価格を入札した者に免許を与える制度のことである。

電波割当の他の方式には、現在我が国で行っている複数の申請者がいる場合に免許人としての優劣を比較して免許を付与する「比較審査方式」、抽選により免許を付与する「抽選方式」、先に申請を行った者に免許を付与する「先願主義」がある。

既に諸外国において導入されているオークションには、免許人の選定手続において透明性、公平性、迅速性が確保される、オークションに伴って国庫に収入が期待されるといったメリットが考えられる。一方で、入札額が高騰することにより落札企業の経営が圧迫され、サービス開始が遅れたり、撤退を余儀なくされる可能性がある等のデメリットも指摘されている。

前述の「『光の道』構想に関する基本方針」においては、ワイヤレスブロードバンド事業者による既存の周波数利用者の移行コストの負担に関し、オークションの考え方を取り入れた制度[21]を創設するため、電波法の改正案を平成23年の通常国会に提出するとしている。

また、将来導入が予定されている第４世代携帯電話などの新たな無線システムに関しては、諸外国で実施されているオークションの導入についても、早急に検討の場を設けて議論を行うこととしている。

(4) 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いるが、その反面インターネット上における違法な情報（児童ポルノ、麻薬販売等）、子ども等に有害な情報（アダルト画像、暴力的画像等）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、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」対策として、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、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、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[22]サービスの導入促進及び改善を要請し、これを受け各事業者は、平成21年１月以

---

[20] 「構造分離」とは、回線施設保有部門をＮＴＴ東西から分離して、持株会社の下に子会社として設立すること、「資本分離」とは、回線施設保有部門をＮＴＴグループから完全に独立した別会社として分離することである。

[21] 比較審査の一つの方式として、既存利用者の他の周波数帯への移行コストをどれだけ拠出できるかを審査項目の一つとする方法であり、諸外国で導入されている本格的なオークション方式ではない。

[22] 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

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」などのサイトへのアクセスを制限している[23]。

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、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[24]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、プロバイダ業者等の関連事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。

６　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[25]。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[26]。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[27]。

トに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。

[23] しかし、内閣府が平成22年４月に公表した「青少年のインターネット利用環境実態調査」では、携帯電話のフィルタリング利用率は、小学生で約６割、中学生で５割半ば、高校生で約４割にとどまっている。
<http://www8.cao.go.jp/youth/youth-harm/chousa/h21/net-jittai/pdf/kekka.pdf>

[24] 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。

[25] 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。

[26] 民営化後に提供されている新規サービス・商品として、①日本郵便の国際ロジスティクスサービス等、②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、③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、④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。

[27] 郵政民営化に伴う問題点として、①簡易郵便局の一時閉鎖の増加、②郵便外務員による配達先での貯金の預かり等の制限、③郵便局長による小包の集荷の制限、④郵便局窓口における待ち時間の増加、⑤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

(1) 郵政事業の抜本的見直し

ア　郵政改革関連法案提出の経過

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」を閣議決定した。

第173回国会において、郵政民営化について、国民生活に必要な郵政事業に係る役務が適切に提供されるよう、政府においてその見直しを検討することとしていることにかんがみ、日本郵政株式会社等の株式の処分の停止等について定めようとする「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案」が提出され、成立した（平成21年12月31日施行）。

その後、政府は、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。また、亀井郵政改革担当大臣（当時）と原口総務大臣（当時）は、同年３月24日に郵政改革に関連し、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[28]。

以上の経緯等を踏まえ、第174回国会に「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。）が提出された（平成22年４月30日）が、これらの法案は、衆議院では可決されたものの、参議院では委員会に付託されないまま廃案となった。

郵政改革関連法案は、第174回国会に提出した法案の施行期日を半年間延期する旨の変更を施した上で、第176回国会に改めて提出され（平成22年10月13日）、衆議院総務委員会において継続審査となっている。

イ　郵政改革関連法案の概要

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24年４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。

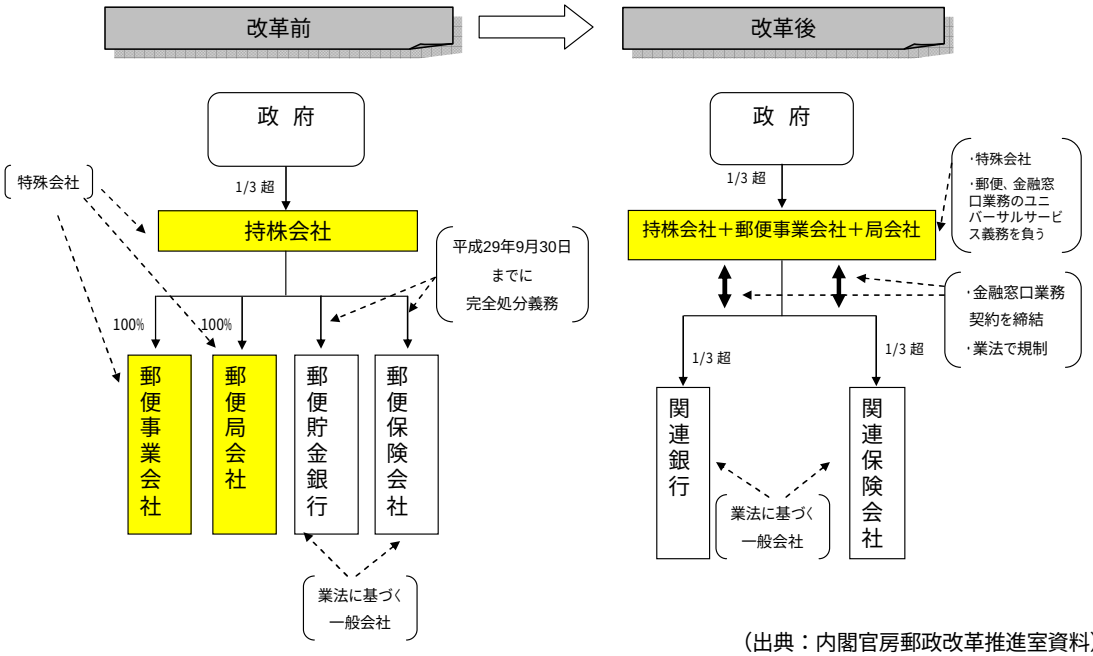
また、ゆうちょ銀行及びかんぽ生命については、「関連銀行」「関連保険会社」（以下「関連銀行等」という。）と位置付け、日本郵政が議決権の３分の１超を保有する。関連銀行等

する郵政民営化委員会の意見の報告」（平成21年３月））

[28] 具体的内容は、①郵便貯金の預入限度額を2,000万円（現在1,000万円）、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、②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、③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[29]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。

日本郵政株式会社等の再編成



（出典：内閣官房郵政改革推進室資料）

(2) 非正規社員の正規社員化

日本郵政グループ５社は、正規社員23万1,903人に対し、非正規社員及び派遣社員が21万44人であり、全社員（44万1,947人）に占める非正規職員の割合（47.2%）が他の企業に比べて高いといわれている（平成22年４月現在）。

このため、亀井郵政改革担当大臣（当時）は、平成22年２月初旬に日本郵政社長に対し、非正規社員のうち本人が希望しない場合を除き、原則として正規社員に切り替えるよう要請した。

平成22年５月、日本郵政は、非正規社員の正規社員への採用の推進について発表した。正規社員採用に応募できる者を、勤続３年以上（月給制契約社員は勤続２年以上）で、週所定労働時間が30時間以上の60歳未満の非正規社員（発表時に、応募ができる非正規社員は約65,000人であることを明らかにしている。）とし、応募者に登用選考（筆記試験、面接）をし、合格者を正規社員に採用するというものであった。

同年11月、日本郵政は、非正規社員から正規社員への登用にかかる最終合格者数を発表した。日本郵政グループ全体で応募者34,134人、最終合格者8,438人（日本郵政：20人、日本郵便：6,503人、郵便局会社：1,715人、ゆうちょ銀行：131人、かんぽ生命：69人）とい

[29] 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。

う結果であった。また、最終合格発表時に、不合格者のうち、希望者に対し、再度の登用選考に向けて研修（集合研修、通信教育講座等）を行うことのほか、月給制契約社員について、一定の要件（勤続年数、勤務成績）を満たす者を対象として、平成23年春頃に正社員登用選考を行うことを明らかにしている。

なお、日本郵政グループにおける非正規社員の正規社員化の取組に係る平成22年度の人件費の増加分は、約37億円である。

７　消防職員の団結権

現在、消防職員は、地方公務員法第52条第５項により、団結権が認められていないが、ＩＬＯ（国際労働機関）は、我が国が昭和40年にＩＬＯ87号条約を我が国が批准したことを踏まえ、昭和48年以降、日本政府に対し、消防職員に団結権が認められるよう適切な措置をとるべきであるとの指摘を続けてきた。これに対し、政府は、消防職員を、同条約上団結権を認めないことが許容されている「警察及び警察と同視すべき若干の職務」とみなすとともに、「消防団員の団結禁止については従来の経緯にも鑑み、当面現行制度による」ものとする（昭和48年９月、第３次公務員制度審議会）との見解を示してきた。その一方で、政府は、消防職員が団結権、団体交渉権及び争議権のいずれも認められていないことに配慮し、勤務条件の決定等への消防職員の参加を保障するため、平成７年に、消防職員委員会制度の創設（消防組織法第17条）を行うなど、一定の改善を図ってきた。

しかし、ＩＬＯからは、その後も、公務員制度改革と関連して、消防職員への団結権付与等について強く勧告する旨の報告が平成22年まで繰り返し行われてきたことから、総務省・消防庁は、平成22年１月22日に、総務大臣政務官（地方行政、消防担当）を座長とする「消防職員の団結権のあり方に関する検討会」を設置し、消防職員の団結権の在り方について検討を行うこととした。同検討会は、同年12月３日に、団結権を回復した場合の制度案などを示した報告書をまとめ、団結権の回復については政府が最終的に決定すべきものとし、団結権の回復を検討する際には公務員制度改革の状況を踏まえた検討を行うよう求めた。

Ⅱ　第177回国会提出予定法律案等の概要

１　地方税法等の一部を改正する法律案（予算関連）（日切れ）

現下の社会・経済情勢を踏まえ、個人住民税における扶養控除の見直し、寄附金税額控除の対象の見直し及び適用下限額の引下げ、個人住民税等の脱税犯に係る懲役刑の上限の引上げ等の罰則の見直し並びに航空機燃料譲与税の譲与割合の引上げ等を行うとともに、税負担軽減措置等の整理合理化を行うもの

２　地方交付税法等の一部を改正する法律案（予算関連）（日切れ扱い）

地方団体の必要とする行政経費の財源を適切に措置するため、地方交付税の総額について改正を行うとともに、地方交付税の算定方法の改正等を行うもの

３　公害の防止に関する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法律案（予算関連）（日切れ）

地方公共団体が行う公害防止対策事業に係る国の負担割合の引上げ等の財政上の特別措置を引き続き行うため、法律の適用期限を延長するほか、対象事業の見直しを行うもの

４　電波法の一部を改正する法律案（予算関連）

電波の有効利用を促進する観点から、電波利用料の適正性を確保するためその料額を改定するとともに、周波数の再編を迅速に行うことを可能とするため特定基地局の開設計画の認定に関する所要の措置を講ずるもの

５　電気通信事業法及び日本電信電話株式会社等に関する法律の一部を改正する法律案

電気通信事業者間の公正な競争を促進するため、第一種指定電気通信設備を設置する電気通信事業者に対する反競争的行為の防止に係る規制の実効性を確保するための措置を講ずるとともに、東日本電信電話株式会社等に対する業務規制の手続を緩和するもの

６　電気通信基盤充実臨時措置法の一部を改正する法律案

現下の経済情勢を踏まえつつ電気通信基盤の整備の促進を引き続き行っていくため、電気通信基盤充実臨時措置法の廃止期限を延長するとともに、高度通信施設整備事業を見直すほか、独立行政法人情報通信研究機構が行う利子助成業務を廃止するもの

７　地方自治法の一部を改正する法律案

地方公共団体の議会及び長による適切な権限の行使を確保するとともに、住民自治の更なる充実を図るため、議会の招集及び会期、議会と長との関係、直接請求制度等について所要の改正を行うもの

８　地方公務員等共済組合法の一部を改正する法律案

地方議会議員年金の財政状況を踏まえて当該年金制度を廃止するとともに、これに伴う経過措置として地方議会の退職議員及び現職議員に対する一定の給付措置を講ずる等の所要の改正を行うもの

９　地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案（仮称）

地域の自主性及び自立性を高めるための改革を総合的に推進するため、都道府県の権限の市町村への移譲を行うとともに、地方公共団体に対する義務付けを規定している関係法律を改正する等の所要の措置を講ずるもの

10　ＮＨＫ平成 23 年度予算（放送法第 37 条第２項の規定に基づき、承認を求めるの件）（日切れ扱い）

11　ＮＨＫ平成 21 年度決算（日本放送協会平成 21 年度財産目録、貸借対照表、損益計算書、資本等変動計算書及びキャッシュ・フロー計算書）

12　一般職の職員の給与に関する法律等の一部を改正する法律案（仮称）（検討中）
一般職給与法適用職員の人件費を削減するために必要な措置を講ずるもの

13　特別職の職員の給与に関する法律の一部を改正する法律案（仮称）（検討中）
特別職給与法適用職員の人件費を削減するために必要な措置を講ずるもの

（参考）継続法律案等

○　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（第174回国会内閣提出第56号、参議院送付）
内閣府本府に地域主権戦略会議を設置するとともに、地方公共団体に対する事務の処理又はその方法の義務付けを見直すため、関係41法律を改正する等の措置を講ずるもの

○　国と地方の協議の場に関する法律案（第174回国会内閣提出第57号、参議院送付）
地方自治に影響を及ぼす国の政策の企画及び立案並びに実施について、関係各大臣並びに地方公共団体の長及び議会議長の全国的連合組織の代表者が協議を行う国と地方の協議の場に関し、その構成及び運営、協議の対象その他所要の事項を定めるもの

○　地方自治法の一部を改正する法律案（第174回国会内閣提出第58号、参議院送付）
地方議会の議員定数設定の自由化、共同設置が可能な機関の範囲の拡大等の措置を講ずるとともに、直接請求の制度についてその適正な実施を確保するために必要な改正を行うもの

○　郵政改革法案（内閣提出、第176回国会閣法第１号）
郵政改革について、その基本的な理念及び方針並びに国等の責務を定めるとともに、郵政事業の実施主体の再編成、当該再編成後の実施主体に関して講ずる措置その他郵政改革の実施に必要な事項を定めるもの

○　日本郵政株式会社法案（内閣提出、第176回国会閣法第２号）
郵政改革を実施するため、郵便の役務、簡易な貯蓄、送金及び債権債務の決済の役務並びに簡易に利用できる生命保険の役務を利用者本位の簡便な方法により郵便局で一体的にかつあまねく全国において公平に利用できるよう、日本郵政株式会社の目的及び業務の範囲を改め、郵便局の設置について定めるもの

○　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（内閣提出、第176回国会閣法第３号）

郵政改革法及び日本郵政株式会社法の施行に伴い、郵政民営化法、郵便事業株式会社法、郵便局株式会社法等を廃止するとともに、関係法律の規定の整備を行うもの

○　ＮＨＫ平成19年度決算（日本放送協会平成19年度財産目録、貸借対照表及び損益計算書）（第171回国会提出）

○　ＮＨＫ平成20年度決算（日本放送協会平成20年度財産目録、貸借対照表、損益計算書、資本等変動計算書及びキャッシュ・フロー計算書）（第174回国会提出）

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

Ⅰ　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ず、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する動きがあったものの、いずれも、党内の調整が調わず見送られた。

他方、平成９年の第140回国会（常会）以降、民主党、公明党等が、議員提案により選択的夫婦別氏法案を繰り返し国会に提出していたが、いずれも審査未了となっている。

平成21年８月の総選挙の結果を受けて民主党が政権党となってからは、平成22年の第174回国会（常会）に選択的夫婦別氏制度の導入を柱とする民法改正案の提出が予定されていたが、法案の提出には至らなかった。

選択的夫婦別氏制度の導入をめぐっては、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。

この規定をめぐり、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、この規定が法の下の平等を定めた憲法に違反するかどうかが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、平成22年の第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、①一定の期限を設けて親権を停止する制度の導入、②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い、同部会は同年12月15日、家庭裁判所の審判で親権を最長２年間停止できる制度を新設すること等を盛り込んだ要綱案をまとめた。

同審議会は、平成23年２月を目途に答申を取りまとめることとしており、第177回国会に民法改正案の提出が予定されている。

(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12月現在で84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。また、同年10月22日には、アメリカなど11か国とＥＵ代表部の駐日大使らが柳田法務大臣（当時）を訪ね、改めて加盟を要請した。

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) 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。

(6) 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、企業再編をしやすくするなど、経営に柔軟さを与えた一方で、粉飾決算や少数株主の保護といった課題への対処が不十分という見方や、上場企業の情報開示の徹底や持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INDEX2009」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、①社外取締役の義務化と独立性の強化、②監査役の一部を従業員代表から選任、③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、④親会社の株主に子会社への代表訴訟提起権を付与、⑤上場企業の情報開示義務の強化、等である。

(7) 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、①人権侵害の定義があいまいである、②人権委員会の権限が強すぎ、相手方の権利保護が十分でないため、権限の濫用のおそれがある、③人権委員会による人権救済手続において表現の自由が侵害されるおそれがある、④人権擁護委員に国籍条項がなく外国人を選任できるのは不適当である、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、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) 原則として、裁判官の員数は３人、裁判員の員数は６人である。
(ｳ) 有罪・無罪の決定及び量刑の判断は、裁判官と裁判員の合議体の過半数であって、裁判官及び裁判員のそれぞれ１人以上が賛成する意見による。
(ｴ) 裁判員は、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。
(ｵ) 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。
(ｶ) 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）。
(ｷ) 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。
(ｸ) 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10月31日までに1,337人に判決が言い渡された。有罪（一部無罪を含む。）が1,336人、無罪が１人であり、有罪のうち無期懲役が22人、有期の実刑判決が1,088人で、残りの226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7,703人、補充裁判員は2,778人であった。

なお、平成22年11月16日に横浜地裁で初の死刑判決があり、その後、仙台地裁、宮崎地裁でも死刑判決が言い渡された。他方、同年12月10日には鹿児島地裁において、強盗殺人などの罪で死刑を求刑された事件について無罪判決が言い渡された。

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%の裁判員経験者が「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10月末の集計では、その期間が平均5.1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）、又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るべきだ」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、郵便料金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]。

---

[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、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、①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、②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、③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、議員立法で、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。

(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「2007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

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るべきことなどが分かった」としている。

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ほぼ同内容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405人で、前年に比べて19.8%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18年94人、19年107人、20年100人、21年106人、22年111人である。

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

また、平成22年７月28日の死刑執行後の記者会見において、千葉法務大臣（当時）は、今回の死刑執行に立ち会ったこと、今後の死刑の在り方について検討するために法務省内に勉強会を立ち上げること及び東京拘置所においてマスメディアの取材の機会を設けるよう指示をしたことを明らかにした。これを受けて、８月６日に死刑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、第一審の裁判における死刑に処する旨の刑の量定は、裁判官裁判、裁判員裁判ともに構成員の全員一致の意見によるものとする「重無期刑の創設及び第一審における死刑に処する裁判の評決の特例に係る刑法等の一部を改正する法律（素案）」を公表している。

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) ＰＦＩ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ＰＦＩ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[2]1,000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、ＰＦＩ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。

---

[2] 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。

(7) いわゆる厚生労働省元局長無罪事件における捜査・公判活動の問題点について

ア　事件の経緯

本事件は、厚生労働省元局長が、実体のない障害者団体「凛の会」に対する郵便料金割引制度の適用を認める虚偽の証明書の発行を指示していたとして、虚偽有印公文書作成・同行使の罪で大阪地検特捜部に逮捕・起訴されたが、平成 22 年 9 月 10 日、大阪地裁が無罪判決を言い渡したものである。

本件に関して、最高検は、捜査の過程で証拠として押収したフロッピーディスクに記録された虚偽の証明書データを改ざんし、証拠を変造したとして主任検事である大阪地検特捜部の前田恒彦検事を証拠隠滅罪の疑いで逮捕・起訴し、さらに、同検事が押収した証拠を改ざんしたことを知りながら、その事実を隠ぺいしたとして、当時の上司である大阪地検特捜部の元特捜部長と元副部長を犯人隠避罪の疑いで逮捕・起訴した。法務省は 3 人を懲戒免職処分とし、関係者の処分を行った。

イ　最高検の検証

最高検は、一連の事件を受け、本件の捜査及び公判活動等の経過・問題点等を検証するため、次長検事を座長とする検証チームを発足させた。指導及び決裁の問題点、背景事情等を可能な限り明らかにした上で、このような事態を二度と繰り返さないために必要な方策を講じることを目的として検証を行った。

最高検は、平成 22 年 12 月 24 日、検証結果報告書を公表し、無罪となった厚生労働省元局長を起訴すべきでなかったとするなど、捜査・起訴の問題点、公判遂行上の問題点及び証拠の改ざん・犯人隠避をめぐる問題点を指摘した。また、検事長による指揮及び特別捜査係検事の設置、特捜部が担当する独自捜査の身柄事件における取調べの一部録音・録画、指導及び決裁の充実強化等の再発防止策を示した。

なお、一連の事件に関連して、検事総長が辞職した。

ウ　検察の在り方検討会議

同会議は、柳田法務大臣（当時）が私的諮問機関として設置したものであり、今回の一連の事件を受け、検察の再生及び国民の信頼回復のため、幅広い観点から抜本的な検討を加え、有効な改善策について提言を行うとしている。座長には千葉元法務大臣、委員には法曹関係者、ジャーナリストら 14 人が選任された。

委員からは、具体的な検討事項として、供述調書の録取・作成の在り方や取調べの可視化など捜査の在り方、証拠の管理体制、証拠開示の在り方、決裁や事件処理の体制、検察官に対する教育や指導・監督、倫理規範の確立、検察組織の在り方などが挙げられている。

同会議は、平成 22 年度中を目途に提言を行うとしている。

３　その他

(1) 新たな法曹養成制度

ア　法曹人口の拡大

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

この閣議決定に基づき、当時年間1,000人前後であった司法試験合格者数は、年々増加が図られ、平成20年に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年は、合計で2,133人となり、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）[3]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。

イ　法曹養成制度に関する検討ワーキングチームにおける検証

平成22年７月６日、法務省及び文部科学省が設置した同ワーキング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おり、新たな法曹養成制度の問題点・論点に対応するための方策について更に具体的な検討をするため、新たな検討体制（フォーラム）を構築することが考えられるとされている。

ウ　修習資金の貸与制の暫定的停止

平成22年11月１日から、司法修習生に国が給与を支給する給費制が廃止され、修習資金を貸与する制度が導入されたが、衆議院法務委員長から提出された裁判所法改正案が同月26日に可決・成立し、平成23年10月31日までの間、暫定的に、司法修習生に修習資金を貸与する制度を停止し、司法修習生に対し給与を支給するものとされた。この法改正は、昨今の法曹志望者が置かれている厳しい経済状況に鑑み、それらの者が経済的理由から法曹になることを断念することがないよう、法曹養成制度に対する財政支援の在り方について見直しを行うことが緊要な課題となっていることが考慮されたものである。

なお、同改正案の成案・提出決定の際、衆議院法務委員会において、①平成23年10月31日までに、個々の司法修習終了者の経済的な状況等を勘案した措置の在り方について検討

---

[3] 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。

を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずること、②法曹の養成に関する制度の在り方全体について速やかに検討を加え、その結果に基づいて順次必要な措置を講ずること、を内容とする決議が行われた。

(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、①情報提供業務、②民事法律扶助業務、③犯罪被害者支援業務、④司法過疎対策業務、⑤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。

(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[4]、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[5]。

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。

---

[4] 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。

[5] （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。

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幇助するような悪質な外国人のブローカーに対処するため、偽変造文書作成の教唆・幇助等に係る退去強制事由が整備された。

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て的確に情報把握・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たし、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ず、在留カードの記載事項のほか、その在留資格に応じて所属機関や身分関係に変更があった場合には法務大臣に届け出なければならないこととなる。

Ⅱ　第177回国会提出予定法律案等の概要

１　裁判所職員定員法の一部を改正する法律案（予算関連）

判事の員数を45人増加する。

２　民法等の一部を改正する法律案

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、親権の停止制度を新設し、法人又は複数の未成年後見人の選任を認める等の改正を行うとともに、関連する規定について所要の整備を行う。

３　情報処理の高度化等に対処するための刑法等の一部を改正する法律案（仮称）

近年におけるサイバー犯罪その他の情報処理の高度化に伴う犯罪及び強制執行を妨害する犯罪の実情に鑑み、これらの犯罪に適切に対処するとともに、サイバー犯罪に関する条約を締結するため、罰則及び刑事手続に関する規定等について所要の整備を行う。

４　非訟事件手続法案（仮称）

非訟事件の手続を国民にとって利用しやすく、現代社会に適合した内容のものにするため、非訟事件について、管轄、当事者及び代理人、審理及び裁判の手続、不服申立て等の手続の基本的事項等を定める。

５　家事事件手続法案（仮称）

家事事件の手続を国民にとって利用しやすく、現代社会に適合した内容のものにするため、家事事件について、管轄、当事者及び代理人、審理及び裁判の手続、不服申立て、調停、保全処分等の手続の基本的事項等を定める。

６　非訟事件手続法及び家事事件手続法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案（仮称）

非訟事件手続法（仮称）及び家事事件手続法（仮称）の施行に伴い、家事審判法を廃止するほか、一般社団法人及び一般財団法人に関する法律、会社法、民事調停法、労働審判法その他関係法律の整備を行う。

７　刑法等の一部を改正する法律案（仮称）（検討中）

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

８　薬物使用等の罪を犯した者に対する刑の一部の執行猶予に関する法律案（仮称）（検討中）

薬物使用等の罪を犯した者について、前に禁錮以上の刑に処せられたことがあり、刑法

の規定する刑の一部の執行猶予の言渡しの要件に当たらない場合であっても、規制薬物等に対する依存を改善することが必要であると認められるときは、刑の一部の執行猶予の言渡しを可能とする規定その他所要の規定を整備する。

９　弁護士法人等に関する法律案（仮称）（検討中）

法律事務の需要の複雑多様化、専門化及び国際化により的確に対応することができるようにするため、法律事務を取り扱う法人の制度として、弁護士法人のほか、外国法事務弁護士のみが社員となり外国法に関する法律事務を行うことを目的とする法人並びに弁護士及び外国法事務弁護士が共に社員となり法律事務全般を行うことを目的とする法人の制度を整備する。

10　人権侵害救済法案（仮称）（検討中）

人権侵害により発生し、又は発生するおそれのある被害の適正かつ迅速な救済及びその実効的な予防を図るため、新たに独立の行政委員会及びこれを担い手とする人権救済制度を創設し、当該委員会の組織・権限及び救済の措置・手続その他必要な事項を定める。

11　裁判官の報酬等に関する法律の一部を改正する法律案（仮称）（検討中）

12　検察官の俸給等に関する法律の一部を改正する法律案（仮称）（検討中）

一般職の職員の給与に関する法律及び特別職の職員の給与に関する法律の改正に伴い、裁判官の報酬及び検察官の俸給について所要の改正を行う。

（参考１）継続法律案等

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

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

（参考２）衆議院を通過し参議院において継続審査となった法律案等

○　民事訴訟法及び民事保全法の一部を改正する法律案（内閣提出、第176回国会閣法第８号）（第176回国会、本院送付）

国際的な経済活動に伴う民事紛争の適正かつ迅速な解決を図るため、国際的な要素を有する財産権上の訴え及び保全命令事件に関して日本の裁判所が管轄権を有する場合等について定める。

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

Ⅰ　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	・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	・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 ・キャンプ座間へ陸上自衛隊中央即応集団司令部を設置 ・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（ＪＢＩＣ）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2011年度予算で再編経費（地元負担軽減分）として約1,498億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８月までの経緯

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・Ｖ字滑走路案）。

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り、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。

最終的に同年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同年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、米国のみの合意にとどまり、かかる状況下、鳩山総理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、2010 年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の態度も硬化した。

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」と述べている。

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いる。

2010年12月、米国の上下両院本会議は2011会計年度の国防権限法案を可決したが、この中でグアム移転関係経費は政府案から約75%が削減された。議会は削減の理由の一つとして、普天間飛行場代替施設建設計画の遅延を挙げており、いずれにしても、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

2010年11月28日、沖縄知事選挙が実施され、これまで「県外がベストだが県内もやむなし」と、辺野古移設を容認してきた仲井眞知事が、県内移設反対を訴える伊波前宜野湾市長に勝利し、再選された。

しかし、仲井眞知事も選挙戦の過程で県外移設を要求しており、さらに県議会では同年７月に、５月の日米合意を白紙撤回するよう求める意見書が採択されるなど、今や沖縄では県外移設を求める声が支配的となっている。

菅政権は、「沖縄の方々の御理解を求め、誠心誠意話し合ってまいります」（2010年10月１日　衆議院本会議）との姿勢を堅持し、負担軽減策にも取り組むとしている。しかし、同年の夏には、在沖縄米軍基地へ米軍の新型輸送機「オスプレイ」が配備されることが公になったほか、嘉手納飛行場の騒音問題が訓練移転にもかかわらず激化し、加えて米軍関係の事件・事故が後を絶たず、2009年以来の経緯と併せて沖縄県民の不満は和らいでいない。

12月に入り、菅総理と前原外務大臣が相次いで沖縄を訪問し、仲井眞知事と会見し、現地視察などを行ったが、知事からは、辺野古移設は「ベストでなくてベターだというのは勘違い。県内（移設）は全てバッドの系列にしかなっていない」、「むしろ沖縄以外の地域を探してもらった方が早いのではないか」といった発言があり、さらに「日米合意を受け入れてもらえるまでは、普天間飛行場の継続使用になる」旨の外務大臣発言が、沖縄側の反発をひき起こすなど、沖縄側の姿勢は硬化している。

2011年１月、沖縄を訪問した民主党の岡田幹事長も、「普天間基地の危険を除去するためには、残念ながら、名護市辺野古しかなかったのが現実だ。国は、沖縄との格差を埋めようと努力しているが、さらにどういったことができるか考えていきたい」と述べて2010年５月の日米合意（辺野古移転）への理解を求めるなど、政権側の働きかけが続いている。

米軍は代替施設が建設されるまで、普天間飛行場を使用し続ける意志を示しており、宜野湾市民が危険から解放される見通しは立っていない。

政府は期限を区切らずに沖縄側の理解を求める努力を続ける方針であるが、2011年前半には、菅総理の訪米と日米同盟深化に関する共同声明発表が検討されており、普天間問題のこう着が日米同盟全体へ及ぼす影響について懸念がもたれている。

なお、2011年１月、日米両政府は、沖縄の負担軽減策の一環として、嘉手納飛行場の戦闘機訓練について、在日米軍再編計画の中で既に実施されている本土の自衛隊基地への移転に加え、グアムなどへも移転させることで合意した。

(3) 在日米軍駐留経費負担

日米地位協定第 24 条では、我が国は米国に対して負担をかけることなく施設・区域を提供すると規定しており、このため我が国は国有地を提供し、公有・私有地の借料を負担している。このほか政府は、日米安保体制の円滑かつ効果的な運用を確保していくことが重要であるとの観点から、1978 年より日米地位協定の枠内において在日米軍駐留経費の一部負担を受け入れ、さらに 1987 年以降は新たに特別協定を累次締結して光熱水料等も負担している。

これらの「在日米軍駐留経費負担」（いわゆる「思いやり予算」）は、ＨＮＳ（Host Nation Support）とも呼ばれるが、大別して、①提供施設整備（ＦＩＰ）費、②駐留軍等日本人労働者の労務費、③光熱水料、④日本側要請による在日米軍の訓練移転経費に分かれる。こ

のうち、①は日米地位協定の範囲内（特別協定の枠外）、②～④は特別協定を根拠（②のうち福利費など一部は日米地位協定の範囲内）と説明されているが、2011 年度予算案では総額約 1,862 億円（ＳＡＣＯ関連経費等含まず）であり、うち特別協定分は 1,384 億円（労務費 1,130 億円その他）となる。

近年の我が国の厳しい財政事情に鑑み、経費負担に一定の合理化が図られているが、さらに 2008 年５月に発効した現行特別協定（期限３年）の締結に際し、より効率的で効果的な経費とするために、日米両政府で包括的な見直しを行うことで一致した。

その後の日米協議を経て、2010 年 12 月に日米両政府が合意した 2011 年４月以降を対象とする新特別協定では、協定の期限を５年間とした上で、日本側が負担する労務費について、上限労働者数を現行の 23,055 人からゴルフ場従業員などサービス部門を対象に 430 人削減して 22,625 人とし、光熱水料も現行の約 76％負担を 72％へ減少させることとした。このほか、嘉手納飛行場所属の戦闘機隊の訓練をグアムへ移転させる経費も新特別協定に組み込まれることとなった。

しかしその一方で、2010 年５月の「２＋２」共同声明において、在日米軍基地及びグアムで整備中の米軍基地へ、我が国の経費負担によって再生可能エネルギー技術を導入することが検討される旨合意されていたことから、このための経費がＦＩＰ費に組み込まれたため、駐留経費負担全体としては現状維持となった。この新特別協定は今次国会に提出される予定である。

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（チェコ）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４月、オバマ米大統領が提唱した核テロ対策等を協議する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、我が国を含む 47 か国、国連、国際原子力機関（ＩＡＥＡ）などが参加した。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が採択された。

５月、５年に１度開かれる核兵器不拡散条約（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、核廃絶に向けた具体的措置を含む行動計画の合意、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年の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。

９月には、ニューヨークでの第 65 回国連総会の開幕に合わせ、我が国と豪州共催の核軍縮・不拡散に関する外相会合、潘国連事務総長主催の軍縮会議ハイレベル会合が開催された。核軍縮・不拡散に関する外相会合には、我が国と豪州のほか８か国[1]の外務大臣又は代

[1] ドイツ、オランダ、ポーランド、カナダ、チリ、メキシコ、トルコ、アラブ首長国連邦

理が出席し、「核軍縮・不拡散に関する外相共同ステートメント」が全会一致で採択された。また、潘国連事務総長主催の軍縮会議（ＣＤ）ハイレベル会合では、カットオフ条約交渉開始を含め実際の作業を開始できていないＣＤに政治的な推進力を与え、その状況を前進させるための議論が行われた。

12 月、2009 年 12 月に失効した米国とロシアとの間の第一次戦略兵器削減条約（ＳＴＡＲＴＩ）の後継条約となる新核軍縮条約（新ＳＴＡＲＴ）が、米上院で承認された。2010 年４月に米露首脳間で署名されたが、米国の核抑止力の低下を懸念する共和党が承認に難色を示し、上院での承認が難航していた。12 月、米国の批准の承認を受け、ロシア下院で審議が行われたが、米上院が承認時に可決した米国のミサイル防衛（ＭＤ）計画に関する付帯決議を精査するためロシア下院は採決を 2011 年１月に先送りした。

(2) 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、ＮＰＴ締約国である北朝鮮[2]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となり、ＮＰＴ体制に対する挑戦となっている。

北朝鮮は、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月に核実験を実施した。2010年９月にウィーンで開催された第54回ＩＡＥＡ総会では、北朝鮮に対し、ＮＰＴの遵守、ＩＡＥＡ保障措置の受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。しかし、北朝鮮は、11月に米国の専門家に低濃縮ウランを製造するウラン濃縮施設を公開した。この施設は、核兵器につながる高濃縮ウランの製造も可能であることから、国際社会の懸念が高まっている。

また、イランは、ＩＡＥＡ保障措置協定に違反しウラン濃縮等を実施していることが2002年８月に発覚し、2009年９月には新たなウラン濃縮施設の存在が判明した。これに対し、2010年６月、国連安全保障理事会において、イラン核問題に関して４度目となる制裁決議が採択された[3]。さらに米国及び欧州連合（ＥＵ）は、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イランに対する追加制裁を行った。我が国は、国内への影響を考慮し、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が、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・ガス事業への我が国企業等からの新規投資禁止などの追加制裁措置を９月から実施した。これらの追加制裁に加え、10月には米国の求めに応じて、イラン・アザデガン油田の権益を持つ我が国企業が同油田の開発から撤退した。

国際社会からの制裁を受け続けたイランは、国連安保理常任理事国及びドイツの６か国とのイランの核問題をめぐる協議に応じ、2010年12月、１年２か月ぶりとなる協議をジュネーブ（スイス）で行い、引き続いて、2011年１月、イスタンブール（トルコ）で協議を

---

[2] 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）

[3] 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。

行ったが、イランのウラン濃縮活動の停止などの懸案についての意見対立は解消されなかった。

３　気候変動

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、世界第２位のＣＯ２排出国である米国が 2001 年に京都議定書から離脱したほか、議定書で排出削減義務を負うのは先進国のみとされており、世界第１位の排出国である中国や第４位のインドなど新興国には削減義務がない。そのため、削減義務を負う国の全排出量は世界全体の３割程度にとどまっている。これらの点を踏まえ、我が国は、京都議定書は主権国家に温室効果ガスの排出削減を初めて国際約束により義務付けたという点で歴史的な意義を有しているが、世界全体の温室効果ガス排出量が依然増加傾向にある中、世界の排出量の約 40%を占めている米国や中国を含む全ての国が参加する公平かつ実効的な新たな国際枠組みを構築するべきであるとの立場を取っている。

2007年12月にバリ（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）で、2013年以降の次期枠組（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。2009年12月にコペンハーゲン（デンマーク）で開催されたＣＯＰ15においては、「コペンハーゲン合意」の採択に数か国が反対したため、「同合意に留意する」と決定され、2013年以降の次期枠組みの構築については先送りされた。こうした中、2013年以降の枠組の構築に向けて2010年11月29日から12月10日までカンクン（メキシコ）でＣＯＰ16が開催された。

ＣＯＰ16において、京都議定書に代わる新たな議定書の策定等が議論された。途上国からは、2013年以降も京都議定書の単純延長を求める強い要求があったが、主要排出国の米国や中国等が参加していない京都議定書は、世界規模の温室効果ガス排出削減につながらないとの考えから、我が国はこれに反対する立場を貫いて交渉を続けた。京都議定書の単純延長への反対を明確に示した我が国に対し、当初、途上国からは批判の声も聞かれたが、会議を通じて一定の理解を得た。

このような中、議長国メキシコによって提出された合意案が、「カンクン合意」として採択された。カンクン合意は、ＣＯＰ15 の「コペンハーゲン合意」を踏まえ、途上国と先進国が自主的に提出した排出削減目標や削減計画に留意するとした。また、京都議定書延長について、批准国は引き続きどの国も削減義務のない「空白期間」が生じないよう早く結論を出すとしたが、合意の時期は明記されなかった。なお、我が国の要請により、2013 年以降の削減目標に同意しなくてよい権利のあることが脚注に書き込まれた。

この結果、2013 年以降の温室効果ガス削減の国際的な枠組み作りの結論は、2011 年末にダーバン（南アフリカ）で開かれるＣＯＰ17 に持ち越されることとなった。

４　国際経済政策

(1) ＷＴＯ交渉

2001 年 11 月に始まった世界貿易機関（ＷＴＯ）の多角的貿易交渉（ドーハ・ラウンド）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９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月にパリ（フランス）で開催されたＷＴＯ非公式閣僚会合では、同交渉の年内妥結を目指し、政治主導で交渉の打開を図ることを確認したものの、同交渉の年内妥結には至らなかった。また、11 月にソウル（韓国）で開催された金融世界経済に関する首脳会合（G20）では、同交渉の妥結を目指し、あらゆる形態の保護主義的な措置に対抗するとの認識が示されたものの、先進国と新興国及び途上国との対立は依然解消されておらず、同交渉の長期化が懸念される。

(2) ＥＰＡ・ＦＴＡ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[4]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、投資や二国間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 10 月に、ペルーとのＥＰＡに関しては 11 月に交渉完了が宣言された。

そのほかにも、我が国はＧＣＣ（湾岸協力会議）[5]、豪州との間において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。

---

[4] ＪＥＴＲＯホームページ（http://www.jetro.go.jp）参照（2010 年１月１日現在）

[5] 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

(3) ＴＰＰ協定交渉

「環太平洋パートナーシップ（Trans‐Pacific Partnership：ＴＰＰ）協定」は、2006年に発効したシンガポール、ニュージーランド、チリ及びブルネイによる経済連携協定である「環太平洋戦略的経済連携協定（Trans‐Pacific Strategic Economic Partnership Agreement：通称Ｐ４）」を発展させた広域経済連携協定を目指すものであり、2010 年から、上記４か国に米国、豪州、ペルー、ベトナム及びマレーシアを加えた９か国で交渉を開始している。ＴＰＰは、物品貿易について、原則として全品目について即時又は段階的な関税の撤廃を目指すとともに、サービス貿易、政府調達、競争、知的財産及び人の移動等を含む包括的な協定である[6]。

我が国は、2010 年 11 月９日の閣議で、ＴＰＰについて情報収集を進めつつ、国内の環境整備を進めるとともに、関係国との協議を開始する旨明記した「包括的経済連携に関する基本方針」を決定した。また、同月に開催されたアジア太平洋経済協力（ＡＰＥＣ）首脳会議で、菅総理はＴＰＰ関係国との協議開始を決定した政府方針を説明し、ＴＰＰ参加への意欲を国際的に表明した。なお、ＴＰＰの参加を判断する時期については、菅総理が年頭記者会見（2011 年１月４日）で、農業改革の基本方針をまとめる同年６月を目処に判断する考えを示している。

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された。

「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、①竹島領有権問題（韓国名「独島（トクト）」）、②竹島周辺の排他的経済水域（ＥＥＺ）境界画定問題、③歴史認識問題（靖国神社参拝、歴史教科書、従軍慰安婦）、④日本海呼称問題（韓国は日本海を「東海（トンヘ）」と呼称）、⑤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、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、

[6] 『包括的経済連携に関する検討状況』（外務省ホームページ）参照

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た。11月、ＡＰＥＣ横浜会合の際に行われた日韓首脳会談の終了後、「日韓図書協定」の署名式が行われ、同協定は第176回臨時国会に提出されたが、継続審査となっている。

2011年１月、六者会合再開の兆候が見られない中で日朝対話への意欲を示した前原外相と、日朝対話の先行に憂慮する金星煥（キム・ソンファン）外交通商相との会談がソウルで行われ、両外相は、核・ミサイル・拉致問題について日米韓の緊密な連携の重要性を再確認した上で、「日朝対話の前に南北対話がなければならない」ことで一致した。

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、米国が拒否したため、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ものの、現在も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、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、11月、北朝鮮は、寧辺を訪問した米ロスアラモス国立研究所元所長のヘッカー氏に、最近完成し低濃縮ウランの製造を始めたとされるウラン濃縮施設を見学させた上、2012年の完成を目指した軽水炉の建設を認めた。北朝鮮特有の瀬戸際外交との見方が一般的であるが、ウラン濃縮施設は、能力的には高濃縮ウランの製造も可能であることから、国際社会の懸念が高まっている。また、同月下旬、北朝鮮が、韓国の大延坪島（テヨンピョンド）及びその周辺海域を砲撃するという事件が発生した。これらの軍事的挑発行為により、北朝鮮の国際的孤立がますます深まっている。

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」とした日朝平壌宣言（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い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。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。

2010年11月29日、政府は、拉致問題対策本部第４回会合を開き、2008年８月に北朝鮮が約束した「再調査」を北朝鮮に引き続き強く求めることなど、今後拉致問題の早期解決に向けて政府が取り組むべき８項目の本部長指示が発表された。（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、トロント（カナダ）で行われた胡錦濤中国国家主席との首脳会談で、「新政権としても戦略的互恵関係の内容を深めていきたい」「各種交流の強化に賛同し、特に防衛当局間の信頼関係構築を進めたい」旨述べ、日中関係強化に積極的に取り組む姿勢を見せた。しかし、９月７日、尖閣諸島・久場島領海内で違法操業していた中国漁船が海上保安庁の巡視船２隻に衝突して逃走する事件が発生、同漁船の中国人船長が公務執行妨害容疑で逮捕の上、送検されると、中国は、東シナ海ガス田共同開発に係る第２回条約締結交渉の延期や中国要人の来日中止を始め、あらゆるレベルでの日中間の交流や接触を拒否する構えを見せた。25 日、那覇地検が同船長を処分保留のまま釈放した後も、両国間で正式な首脳会談が開けないなど、中国側の態度に大きな変化は見

られなかったが、11 月 13 日、ＡＰＥＣ横浜会合の際にようやく行われた日中首脳会談を終えた菅総理は、「(冷え込んだ日中関係は、同総理が就任した本年）６月の状態に戻った」との認識を示した。しかし、菅総理自身が日中間の戦略的互恵関係の象徴と位置付ける東シナ海ガス田共同開発に係る条約締結交渉が再開される見通しが立っていないなど、両国間の政治レベルの交流や接触が正常化するには至っていない。

イ　尖閣諸島領海内で発生した中国漁船衝突事件

2010 年９月７日、尖閣諸島・久場島の領海内で、違法操業中の中国トロール漁船を哨戒中の海上保安庁巡視船「よなくに」が発見、同漁船は停船を求める「よなくに」及び「みずき」の両巡視船に故意に衝突して逃走するという事件が発生した。同漁船の船長は、翌８日未明、公務執行妨害容疑で逮捕され、９日、那覇地検石垣支部に送致された。那覇地検は、10 日間の勾留期間を延長して同船長を取り調べた後、25 日未明、同船長を処分保留のまま釈放した。

船長逮捕から釈放までの間、中国政府からは、「尖閣諸島は中国の領土であり、日本の司法手続きが行われること自体違法である。船長は無条件に釈放すべき」とする度重なる抗議があり、また、東シナ海ガス田の共同開発に関する条約交渉が中国側から延期されたり、中国要人の来日が直前にキャンセルされたり、閣僚級以上の交流が停止されたり、さらに民間レベルでも中国人の日本訪問団の来日や日中交流事業がキャンセルされたほか、最先端機器の製造に欠かせないレアアースの対日輸出が滞ったりするなど、政官財民あらゆるレベルで日中関係が停滞する事態となった。また、９月 21 日には、日本の準大手ゼネコン・フジタの社員４人が中国の軍事管理国無許可で進入して写真撮影をしていたとして、身柄を拘束されていることが判明した。日本国内では、中国の報復措置であるとの見方が強いが、中国側は、船長の逮捕との関係を否定している。

船長釈放を受けても、中国政府は、我が国に謝罪と賠償を求める外務省声明を発表するなど、直ちに態度を軟化させる姿勢を見せず、10 月末にハノイ（ベトナム）で開催された東アジア首脳会議の際には正式な日中首脳会談を拒否した（菅総理と温家宝首相は非公式に 10 分間の「懇談」を行った)。菅総理は、11 月のＡＰＥＣ横浜会合の際に日中首脳会談が実現したことで、日中関係が総理就任の６月の状態に戻ったとの認識を示したが、中国は今般の事件を受け尖閣諸島近海での漁業監視船による監視活動を強化しており、同海域の緊張は高まっている。また、釈放された船長が再度同じ海域で漁業をするとの発言が報じられていることからも、尖閣諸島領海での中国及び台湾漁船による違法操業が今後も見込まれ、それを取り締まる海上保安庁を含め、我が国政府による対応の困難さは増大している。なお、2011 年１月 21 日、那覇地検は、同船長を起訴猶予とした。

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。

同年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。

その後、９月 11 日にも、東シナ海の日本側のＥＥＺ内で海洋調査中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。また、11 月９日にも、中国の海洋調査船が鹿児島･奄美大島沖の日本のＥＥＺ内で調査活動をしているのを海上保安庁の哨戒機が確認、哨戒機から調査の中止を繰り返し呼びかけた結果、中国の海洋調査船が日本のＥＥＺから出る事案があるなど、中国による日本近海での動きは一層活発になっている。

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、６月 18 日、日本政府は、①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、②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。その後、この合意を実施するための条約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、条約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、第２回交渉は９月中旬に北京で開催する予定であったが、９月７日に尖閣諸島領海内で中国漁船衝突事件が発生、同漁船の船長が逮捕、送検されたことを受けて、中国政府は 11 日、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。

10 月 29 日の日中外相会談において、前原外務大臣は中国の楊潔篪（ヨウ・ケツチ）外交部長に対し、東シナ海ガス田開発に関する条約締結交渉の再開を求め、また、「白樺」の現状について説明を求めた。これに対し楊外交部長は、条約の交渉については「必要な環境を整えたい」と述べ、掘削については「施設の補修のため」とする従来の説明を繰り返した。11 月 14 日の日中外相会談でも、前原外務大臣は条約交渉の再開を求めたが、楊外交部長は再開には「条件や雰囲気が必要だ」と慎重な姿勢を示した。現時点において、交渉再開の見通しは立っていない。

(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 2010 年 11 月の年次教書演説で、将来の世代が健全に暮らし成功を享受できるよう、国営企業の民営化や外国資本の誘致等を通じて、経済の「近代化」を推進する姿勢を鮮明にした。ロシア政府高官は、「近代化」政策が外交政策の今後を規定する[7]旨を指摘しており、我が国としても同政策が今後の日露関係にどう作用するか注視する必要がある。また、2011 年は 12 月に下院選挙、2012 年は大統領選挙があるため、次期大統領選にメドヴェージェフ大統領とプーチン首相のどちらが出馬するかに関心が集まるが、両者とも明言を避けており、現段階で有力な情報はない。

外交では、米上院が 2010 年 12 月、ロシアとの新核軍縮条約の批准を承認したことを受け、露下院が同月審議を再開した。しかし、下院は、米上院が承認時に可決した「米国のミサイル防衛（ＭＤ）に対するロシアの一方的声明[8]は、米国に法的義務を課さない」旨を明記した付帯決議を精査する必要があるとして、採決を 2011 年１月以降に見送った。同決議は、ロシアの戦術核削減にも言及しており、今後、両国で条約の解釈や運用面で溝が生じるおそれがある。また、我が国が属するアジア太平洋地域においては、2010 年 10 月、ロシアは東アジア共同体創設について話し合う東アジア首脳会議（ＥＡＳ）への参加を認められた（実際の参加は 2011 年から）。2012 年のアジア太平洋経済協力（ＡＰＥＣ）会議をウラジオストクで開催するロシアは、メドヴェージェフ大統領が年次教書演説でアジア太平洋地域への統合に取り組むと表明しており、我が国との間でも今後どのような関係の構築を志向するのかが注目される。

イ　日露関係

(ｱ) 北方領土問題

2010 年はロシア側の北方領土領有を正当化しようとする動きが相次ぎ、11 月１日には、メドヴェージェフ大統領がソ連時代を含めた歴代指導者として初めて国後島を訪問した。我が国の報道はロシア側の狙いとして、メドヴェージェフ大統領が次期大統領選で再選するため、「強い指導者」像をアピールする必要があった等、国内世論向けとするものが多い。しかし、ロシア国内では単なる選挙対策ではなく、「クリル経済社会発展計画」（2007 年-2015 年）の履行状況の確認といった実務的性格に焦点を当てた報道がなされている。

他方、我が国政府は、今回の大統領の国後島訪問を予測しておらず、情報収集能力に関して野党やメディア等から厳しい批判にさらされた。前原外務大臣がベールィ駐日大使を呼んで抗議をし、「適切な対応」をとると伝えたものの、現実的に有効な対抗手段はなく、政府は「国後島訪問に関する事情を聞くため」（前原外務大臣）として、河野駐露大使を一時帰国させるにとどめた[9]。11 月 13 日のＡＰＥＣにおける首脳会談でも、両国は互いの原

7　『読売新聞』2010.9.24　ドボルコビッチ大統領補佐官（経済担当）へのインタビュー

8　ロシアは 2010 年４月７日に当該条約を署名した際、米国のＭＤが自国の安全保障を脅かす場合には条約から脱退する権利を有するとの声明を発表している。

9　報道では、ロシア側に不快感を示すメッセージであるとの見方（外交関係筋）を伝えている。（『朝日新聞』

則的立場を交わしたのみで何ら進展は得られなかった。

しかし、大統領の国後島訪問以降も、ロシア側は北方領土に高い関心を持ち続けている。12 月中旬にはシュワロフ第一副首相が国後島と択捉島を訪問し、当地の生活事情を視察した。また、同月下旬には、メドヴェージェフ大統領が、北方領土は全てロシア領である旨を言明し、同地域での「自由経済圏」の創設を我が国政府に提案した。さらに、2011 年１月 20 日には、ブルガコフ国防次官が現地部隊視察の名目で択捉島に入った（後、国後島も訪問の予定）。北方領土の駐留部隊はソ連崩壊に伴って大幅に縮小された経緯があり、今回の視察には軍備再強化を図る狙いがあると見られる。

(ｲ) 北方領土周辺海域における漁業問題

2010 年 12 月下旬、北方領土周辺海域を含むロシアの排他的経済水域（ＥＥＺ）内で、スケトウダラ漁を行う我が国漁業会社４社が、日露漁業交渉の枠を超えた漁獲量を黙認してもらうためとして、ロシア国境警備局係官に 2009 年までの３年間で計５億円を提供していたことが明らかになった。

漁獲枠を超えた操業は漁業法違反となるため、水産庁が漁業会社から聴取を行った結果、2011 年１月、４社は漁獲枠超過を認めたため、同庁は今後、操業停止（70 日間）の行政処分を下す予定である。また、ロシア側への資金提供は、外国公務員への賄賂を禁じた不正競争防止法違反の疑いもあるため、農林水産省は検察庁等の関係省庁に協力要請を行う意向を示している。ロシア側も国境警備局を管轄する連邦保安庁が、我が国の司法機関から公式に資料提供があれば、事実確認をする旨を明らかにしている。

(ｳ) 経済協力（資源開発等）

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 10 月には、我が国の独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構（ＪＯＧＭＥＣ）がロシアの独立系石油会社と共同で探鉱していた東シベリアの鉱区で大規模油ガス田を発見した。東シベリアで我が国の探鉱が成功した初めてのケースであり、我が国の資源調達分散化に資することが期待される。

Ⅱ　第177回国会提出予定法律案等の概要

１　法律案（１件）

在外公館の名称及び位置並びに在外公館に勤務する外務公務員の給与に関する法律の一部を改正する法律案（予算関連）

東南アジア諸国連合日本政府代表部を新設し、大使館の兼館である日本国総領事館（在ジャカルタ、在マニラ、在ポートモレスビー、在リマ、在ロンドン）を廃止すること、在外公館に勤務する外務公務員の在勤基本手当の基準額を改定すること、子女教育手当の支

2010.11.3)、(『読売新聞』2010.11.3)

給に関する制度を改正すること等について定める。

２　条約（18件）

(1) 日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第６条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定第24条についての新たな特別の措置に関する日本国とアメリカ合衆国との間の協定（仮称）

我が国が在日米軍の駐留に係る一定の経費（労務費、光熱水料等及び訓練移転費）の全部又は一部を一定期間負担すること等について定める。

(2) 原子力の平和的利用における協力のための日本国政府とヨルダン・ハシェミット王国政府との間の協定

ヨルダンとの間で、原子力の平和的利用に関する協力のための法的枠組みについて定める。

(3) 所得に対する租税に関する二重課税の回避のための日本国とスイスとの間の条約を改正する議定書

現行の日・スイス租税条約を改め、投資所得に対する源泉地国課税における限度税率を引き下げるとともに、租税に関する情報交換の枠組みを創設すること等について定める。

(4) 所得に対する租税に関する二重課税の回避及び脱税の防止のための日本国とオランダ王国との間の条約

現行の日・蘭租税条約を全面的に改め、投資所得に対する源泉地国課税における限度税率を引き下げるとともに、条約の濫用を制限する措置を導入すること等について定める。

(5) 日本国の自衛隊とオーストラリア国防軍との間における物品又は役務の相互の提供に関する日本国政府とオーストラリア政府との間の協定

オーストラリアとの間で、我が国自衛隊とオーストラリア国防軍との間で共同訓練、ＰＫＯ、人道的な国際救援活動、災害対処等のために必要な物品・役務を相互に提供するための枠組みについて定める。

(6) 原子力の平和的利用における協力のための日本国政府とロシア連邦政府との間の協定

ロシアとの間で、原子力の平和的利用に関する協力のための法的枠組みについて定める。

(7) 原子力の平和的利用における協力のための日本国政府と大韓民国政府との間の協定

韓国との間で、原子力の平和的利用に関する協力のための法的枠組みについて定める。

(8) 原子力の開発及び平和的利用における協力のための日本国政府とベトナム社会主義共和国政府との間の協定（仮称）

ベトナムとの間で、原子力の平和的利用に関する協力のための法的枠組みについて定める。

(9) 日本国とインド共和国との間の包括的経済連携協定（仮称）

インドとの間で、貿易及び投資の自由化及び円滑化、自然人の移動、知的財産の保護等の分野における経済連携を強化するための法的枠組みについて定める。

(10) 社会保障に関する日本国とブラジル連邦共和国との間の協定

ブラジルとの間で、年金制度への加入に関する法令の適用調整及び年金制度の保険期間の通算等について定める。

(11) 社会保障に関する日本国とスイス連邦との間の協定

スイスとの間で、年金制度及び医療保険制度への加入に関する法令の適用調整並びに年金制度の保険期間の通算等について定める。

(12) 所得に対する租税に関する二重課税の回避及び脱税の防止のための日本国政府と中華人民共和国香港特別行政区政府との間の協定

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

(13) 所得に対する租税に関する二重課税の回避及び脱税の防止のための日本国政府とサウジアラビア王国政府との間の条約

サウジアラビアとの間で、二重課税の回避を図るとともに、経済交流の促進のため、投資所得に対する源泉地課税を減免すること等について定める。

(14) 脱税の防止のための情報の交換及び個人の所得についての課税権の配分に関する日本国政府とケイマン諸島政府との間の協定（仮称）

ケイマン諸島との間で、租税に関する情報交換を行うための枠組み及び課税権の配分等について定める。

(15) 脱税の防止のための情報の交換及び個人の所得についての課税権の配分に関する日本国政府とバハマ国政府との間の協定（仮称）

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

(16) 東南アジアにおける友好協力条約を改正する第三議定書（仮称）

東南アジア地域における平和、友好及び協力を促進するために、東南アジアにおける友好協力条約の締結国に専ら主権国家によって構成される地域機関を加えるための改正について定める。

(17) 1994年の関税及び貿易に関する一般協定の譲許表第38表（日本国の譲許表）の修正及び訂正に関する2009年６月15日に作成された確認書（仮称）

世界貿易機関を設立するマラケシュ協定に含まれる我が国の譲許表に関し、平成14年１月１日に効力を生じた商品の名称及び分類についての統一システムに関する国際条約の改正に適合させることを目的とする修正及び訂正について定める。

(18) 理事会の改革に関する国際通貨基金協定の改正（仮称）

国際通貨基金における新興国・途上国の代表性の拡大等を目的として、理事会の改革を行うための改正について定める。

＜検討中＞９件

・　日・ＵＡＥ原子力協定（仮称）
・　日・ブラジル原子力協定（仮称）
・　日・インド原子力協定（仮称）
・　日・ペルー経済連携協定（仮称）
・　日・ガーンジー租税協定（仮称）
・　日・サウジアラビア投資協定（仮称）
・　日・クウェート投資協定（仮称）
・　障害者権利条約（仮称）
・　海上労働に関する条約（仮称）

（参考）継続条約

○　図書に関する日本国政府と大韓民国政府との間の協定（第176回国会条約第５号）

韓国との間で、日本が統治していた期間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貴重な図書を韓国政府に引き渡すことについて定める。

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

Ⅰ　所管事項の動向

１　税制

(1) 税財政の現状

ア　概要

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

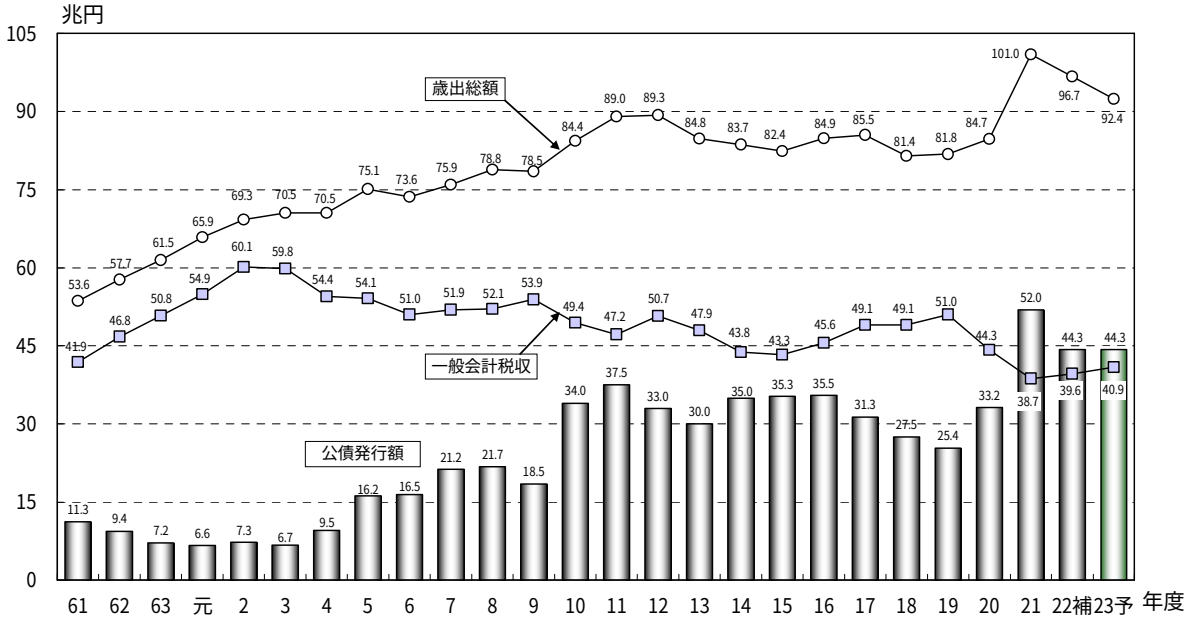
我が国の財政は平成 10 年度以降、平成 20 年度まで歳出に占める税収の割合がおおむね 50～60%台で推移しており、残りの大部分を公債金収入に頼る公債依存体質となっている。

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

平成 22 年度は、厳しい財政状況下、公債発行の抑制が図られ、補正予算では租税等の増収が見込まれるものの、歳出に占める税収の割合は 41.0%となっており、平成 21 年度と同様に税収が公債発行額を下回る見込みである。

平成 23 年度予算は公債発行額が 44.3 兆円、税収が 40.9 兆円と見込まれており、３年連続で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	61	62	63	元	2	3	4	5	6	7	8	9	10
割合	78.1	81.1	82.7	83.4	86.8	84.8	77.2	72.1	69.3	68.4	66.0	68.7	58.6

11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22（補）	23（予）
53.1	56.8	56.5	52.4	52.5	53.7	57.4	60.2	62.3	52.3	38.4	41.0	44.3

（注）平成 21 年度までは決算額、22 年度は補正（第１号）後予算額、23 年度は予算額である。

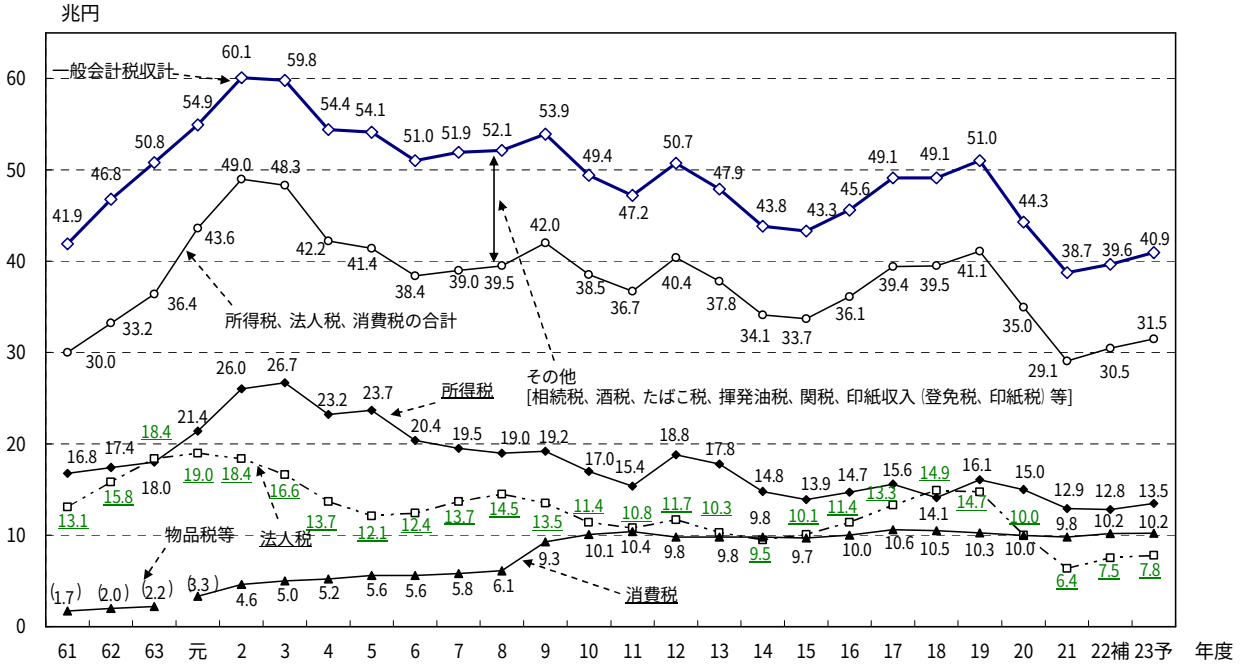
イ　税収の内訳

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 兆円台前半まで落ち込んだ。平成 16 年度以降は増加に転じ、平成 19 年度は 50 兆円を上回るまでに回復したが、平成 21 年度、平成 22 年度には 40 兆円を下回り、平成 23 年度予算では再び 40 兆円台となっている。

税目別税収をみると、所得税は、平成３年を境に減少傾向にあり、平成 16 年度から平成 20 年度までおよそ 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 年度は 12.8 兆円、平成 23 年度予算では 13.5 兆円となっている。法人税は、平成 14 年度に 9.5 兆円と消費税を下回るまでに落ち込み、それ以降は回復基調にあったが、平成 20 年度には再び消費税とほぼ同額となり、平成 21 年度は 6.4 兆円、平成 22 年度は 7.5 兆円、平成 23 年度予算では 7.8 兆円となっている。消費税は、平成元年度に制度が創設されて以降安定しており、平成９年に税率が５％に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 21 年度までは決算額、22 年度は補正（第１号）後予算額、23 年度は予算額である。

(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

安心で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「22年大綱」という。）を取りまとめ、政府は同日これを閣議決定した。「22年大綱」においては、平成22年度税制改正項目のほか、各主要課題に係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

主な改正項目の概要は、次のとおりである。

○ 年少扶養親族（～15歳）に対する扶養控除（38万円）及び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）の廃止

○ 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

○ 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、改正前の税率水準を維持
- ➢ 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

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た。

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（トリガー税率 25%→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。

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10月１日から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）

○ 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22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14号）が平成22年２月５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。

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
	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
	10月６日	・専門家委員会及び納税環境整備小委員会が「納税環境整備に関する論点整理(平成22年９月14日)」を全体会合に提出 ・税制調査会控除廃止の影響に係るＰＴが報告書を全体会合に提出
	11月９日	税制調査会専門家委員会が「国際課税に関する論点整理」を全体会合に提出
	11月25日	税制調査会納税環境整備ＰＴが報告書を全体会合に提出
	12月１日	税制調査会市民公益税制ＰＴが報告書を全体会合に提出
	12月８日	税制調査会雇用促進税制等ＰＴが最終取りまとめを全体会合に提出
	12月９日	税制調査会専門家委員会が「『税目ごとの論点の深掘り』に関する議論の中間報告（平成22年12月２日）」を全体会合に提出
	12月14日	「社会保障改革の推進について」が閣議決定され、社会保障・税に関わる番号制度について、平成23年１月を目途に基本方針を取りまとめ、同年秋以降、早期に関連法案を国会に提出できるよう取り組むとされた。
	12月16日	「平成23年度税制改正大綱」を閣議決定

ウ　平成23年度税制改正の動向

税制調査会では、「22年大綱」において示された主要課題等について検討を深めるため、市民公益税制、納税環境整備、雇用促進税制等のプロジェクトチームを設置し、集中的に検討を行った。また、学識経験者による専門家委員会や個別問題に関する小委員会も設置

し、税制抜本改革に関する議論を行った。これらの会議体の議論を集約し、平成22年12月16日、「平成23年度税制改正大綱」（以下「23年大綱」という。）が取りまとめられ、同日、閣議決定された。「23年大綱」においては、平成23年度税制改正の考え方として、現下の厳しい経済状況や雇用情勢に対応して、経済活性化や税の再分配機能の回復、地球温暖化対策などの課題に優先的に取り組むとともに、納税者・生活者の視点などに立った改革に取り組み、全体として、税制抜本改革の一環をなす、緊要性の高い改革を実施するとしている。

主な項目の概要は、次のとおりである。

(ｱ) 納税環境整備

「23年大綱」では、納税者の立場に立って納税者権利憲章[5]を策定するとともに、税務調査手続の明確化、更正の請求期間の延長、処分の理由附記の実施等の措置を講じることとし、国税通則法について昭和37年の制定以来、最大の見直しを行うとしている。なお、納税者権利憲章は、その作成を法律上義務付け、国税庁長官がこれを作成・公表するとされており、具体的には平成23年中に準備を進めた上、平成24年１月１日に公表するとしている。

(ｲ) 所得税における各種控除等の見直し

「23年大綱」では、給与所得控除について、格差是正、所得再分配機能の回復の観点から、過大となっている控除を適正化するための見直しを行うとして、給与所得控除に上限（給与収入1,500万円超は一律245万円）を設けるとともに、法人役員については、給与収入が2,000万円を超える場合には更に控除額を縮減するとしている。一方、特定支出控除[6]について、範囲の拡大等を行い、給与所得者の実額控除の機会を拡大するとしている。

成年（23～69歳）扶養控除については、成年者を担税力の面で配慮が必要な存在として一律に扶養控除の対象に位置付ける必要性は乏しいとして、被扶養者が障害者等、高齢者又は学生である場合、及び扶養者が低所得（400万円以下）である場合を除き廃止するとしている。

なお、配偶者控除については、平成24年度税制改正以降、抜本的に見直す方向で検討するとされた。

(ｳ) 相続税の課税強化と贈与税の緩和

「23年大綱」では、格差固定化の防止、相続税の再分配機能・財源調達機能の回復等の

---

5 「納税者権利憲章とは何か」という点について明確な定義はないが、ＯＥＣＤ租税委員会「納税者の権利と義務」プラクティス・ノート(2003 年)によれば、「納税者憲章」(Taxpayers' Charter)とは、「納税者の税務に関する権利・義務をわかり易い言葉で要約しかつ説明して、こうした情報を多くの納税者に周知させ理解させようとする試み」と定義されている。(「納税環境整備に関する論点整理」平成 22 年９月 14 日税制調査会専門家委員会)

6 特定支出控除は、特定支出（通勤費、転勤費、研修費等）の額が給与所得控除額を超える場合、その超える部分について、確定申告を通じて給与所得の金額の計算上控除することができる制度（昭和 62 年度改正で創設)。

観点から、相続税の基礎控除を４割引き下げるとともに、最高税率を55%（現行50%）へ引き上げるなど税率構造等の見直しを行うとしている。一方、相続税額から一定額を差し引く未成年者と障害者の税額控除については、長期間見直しがなく、物価動向や今般の相続税の基礎控除等の見直しを踏まえ、引き上げるとしている。

贈与税については、高齢者の保有資産の若年世代への早期移転を促し、消費拡大や経済活性化を図るため、暦年課税について、若年層への贈与の場合の税率構造を緩和するとともに、相続時精算課税についても、受贈者の範囲〔20歳以上である孫（現行：推定相続人のみ）〕や贈与者の年齢要件〔60歳以上（現行：65歳以上）〕の緩和を行うとしている。

(ｴ) 法人税率の引下げ

「23年大綱」では、我が国企業の国際競争力の向上や我が国の立地環境の改善等を図り、国内の投資拡大や雇用創出を促進するため、法人税率を30%から25.5%へ4.5%引き下げるとしている[7]。また、中小法人に対する軽減税率も18%から15%へ３%引き下げるとしている。

法人税率の引下げと併せ、財源確保のための課税ベースの拡大として、特別償却や準備金制度等の租税特別措置の廃止・縮減のほか、減価償却制度の見直しや大法人に係る欠損金の繰越控除の一部制限等を行うとしている。

また、雇用や投資を促進するため、雇用促進税制、環境関連投資促進税制、総合特区制度・アジア拠点化推進税制を措置するとしている。さらに、政策税制措置について109項目の見直しを行い、その結果、50項目を廃止又は縮減するとしている。

(ｵ) 温暖化対策のための税の導入

「23年大綱」では、地球温暖化の原因となる温室効果ガスの約９割を占めるエネルギー起源ＣＯ２の排出を抑制する観点から、全化石燃料を課税ベースとする現行の石油石炭税に、「地球温暖化対策のための税」を導入し、ＣＯ２排出量に応じた税率を上乗せするとしている。

(ｶ) 市民公益税制

「23年大綱」では、認定ＮＰＯ法人、公益社団法人及び学校法人等への寄附について、草の根の寄附を促進するため、所得税の税額控除を導入し、所得控除との選択制とするとしている。また、ＮＰＯ法人の認定事務の国税庁から地方団体への移管や仮認定制度の導入等を柱とする新たな認定制度の整備を目指し、新制度が適切に整備された場合には、新たな認定制度において認定を受けた法人についても、現行の認定ＮＰＯ法人と同様に、寄附金控除の対象にするなど所要の税制上の措置を講ずるとしている。

---

[7] この税率引下げにより、国税と地方税を合わせた法人実効税率は５%低下〔40.69%→35.64%〕する。

エ　今後の課題

「22年大綱」では、平成22年度税制改正は税制全般にわたる改革に取り組む第一歩とされ、「23年大綱」では、今年度の税制改正においては、全体として、税制抜本改革の一環をなす、緊要性の高い改革を実施するとの考え方が示されている。このようにいずれの税制改正も税制抜本改革の一部として位置付けられ、既に改革に着手していると理解することができるが、税制抜本改革の全体像やその工程表は示されていない。

しかしながら、政府は、平成22年12月14日に閣議決定された「社会保障改革の推進について」において「23年半ばまでに成案を得、国民的な合意を得た上でその実現を図る」[8]と税制抜本改革に関し具体的に期限を設定した。また、菅総理が平成23年の年頭所感において同様の考えを示すとともに、社会保障と税制改革を含む財源の問題について超党派の協議を開始したいとの提案をしたことで、より一般の関心や期待が高まってきていると見受けられる。検討過程においては、消費税の取扱いが大きな論点になると考えられるが、国民的議論を尽くして改革の道筋を早期に策定し、確実に実現していくことが最も重要な課題であろう。

主な項目における課題は、次のとおりである。

(ｱ) 個人所得課税

給与所得控除の縮減については、格差是正や所得再分配機能の強化の観点から以前より問題点が指摘されてきた経緯があり、見直しを評価する声がある一方で、高所得者層に負担が偏る内容となっている点については、個人消費や勤労意欲に与える影響や優秀な人材の海外流出に対する懸念などが指摘されている。また、税制の抜本改革の一環として、所得税体系の在るべき姿という見地から、各種控除や税率構造を一体として見直す必要があるとする考え方などもあり、中低所得者層への配慮は必要であるが、必要な財源を国民全体で如何に公平に負担していくべきかという視点での議論を十分に行う必要があろう。

配偶者控除については、納税者の生活の基本単位の考え方や雇用機会均等の理念、配偶者の家事労働に対する考え方等様々な観点から十分な議論が必要であることから、同控除の見直しが平成 24 年度税制改正の検討課題とされたことは理解できる。しかし、民主党の政権公約において子ども手当の財源としての配偶者控除の見直しが位置付けられていたこととの整合性等についての指摘も見られる。

(ｲ) 法人課税

法人税率の引下げに関しては、減税財源の確保が最大の焦点であったが、最終的にはネットで減税となり、平成22年６月に政府が閣議決定した財政運営戦略の減税措置には見合いの財源を確保するという「財源確保ルール」の観点からは様々な評価がある。税率引下

---

[8] 「社会保障改革の推進について」（平成 22 年 12 月 14 日閣議決定）において「社会保障の安定・強化のための具体的な制度改革案とその必要財源を明らかにするとともに、必要財源の安定的確保と財政健全化を同時に達成するための税制改革について一体的に検討を進め、その実現に向けた工程表とあわせ、平成 23 年半ばまでに成案を得、国民的な合意を得た上でその実現を図る」ことが決定され、「23 年大綱」では、税制調査会は、この決定を踏まえた政府・与党内の検討と緊密に連携しながら、早急に税制抜本改革の具体的内容について検討を行っていくとしている。

げが経済成長に与える効果については、一定の評価を示す意見はあるが、引下げが小幅であることや租税特別措置の見直し等による課税ベースの拡大は減税効果を減殺するとの指摘もある。単年度の増減収のみで税率の引下げを考えるべきではないという意見もあり、当面は税率引下げが、雇用や投資の拡大を通じた成長の促進に結び付くか否かが今後の焦点となろう[9]。また、更なる税率引下げの要望もあるが、これも今回の税率引下げの効果や税制抜本改革における法人課税の在り方が明らかになった段階での検討課題であると考えられる。

なお、会計検査院から指摘[10]された中小法人に対する軽減税率及び中小法人に適用される租税特別措置の適用範囲の見直しは、平成 24 年度税制改正の検討課題とされている。

(ｳ) 資産課税

「23 年大綱」では、格差固定化の防止や再分配機能の強化等の観点から相続税の課税強化を行う一方で、贈与税の緩和を行うことによって若年世代へ資産を移転させ、その有効活用を通じて経済活性化を図る必要があるとしている。しかし、受贈者も高齢化が進み、必ずしも若年層への移転にはならないという指摘や世代間移転された資産が消費に回されてはじめて経済活性化につながると考えられるが、そのような実態把握が困難であるなど、改正の理念とその効果について検討すべきとの指摘もある。

(ｴ) 消費税

「23 年大綱」では、消費税の在り方については、民主党「税と社会保障の抜本改革調査会中間整理」（平成 22 年 12 月 6 日）で指摘された基本的な考え方などを尊重しつつ、今後、社会保障制度の抜本改革の検討などと併せて、その具体的内容について、早急に検討を行うとしている。なお、基本的な考え方における税関連部分の概要は、次のとおりである。

- 社会保障の財源は、税制全体で「所得・消費・資産」のバランスのとれた改革を行う中で確保していく。
- 消費税を含む抜本改革に政府は一刻も早く着手すべきである。
- 社会保障の安定・強化を目的に消費税の引上げを提起する場合には、消費税を社会保障の目的税とすることを法律上も、会計上も明確にする。
- 消費税率が一定の水準に達し、税・社会保障全体の再分配を見てもなお「逆進性対策」が必要となった場合には、「複数税率」よりも、「還付制度」を優先的に検討する。

---

[9] 平成 22 年 11 月 29 日「国内投資促進円卓会議」では、日本国内投資促進プログラムを取りまとめた。その中では、産業界から、政府による「成長促進型」政策の推進を前提として、積極的な投資行動目標（民間設備投資：５年後約 84 兆円、10 年後約 104 兆円）の提示が行われている。

[10] 多額の所得があり担税力が弱い又は財務状況が脆弱とは認められない中小企業者が、軽減税率や租税特別措置の適用を受けている事態について、その特例の趣旨に照らして有効かつ公平に機能しているかの検証を踏まえ、その適用範囲について検討するなどの措置を講ずるよう意見表示を受けた。（平成 22 年 10 月 26 日財務大臣及び経済産業大臣に対する会計検査院の意見表示）

(ｵ) 地球温暖化対策のための税等

「23年大綱」では、石油石炭税に上乗せする形で地球温暖化対策のための税を段階的に導入するとしているが、制度導入の目的や国民生活及び産業活動に及ぼす影響、税収の使途、温暖化対策としての効果等については様々な意見がある。同大綱では、地球温暖化対策は、今回導入された温暖化対策のための税のみならず、国内排出量取引制度、再生可能エネルギー全量固定価格買取制度といった施策の整合性確保が不可欠とし、各施策の進捗を踏まえ、その整合性や政策効果の検証を行った上で、必要に応じ、税の名称等についても、更に検討を行うとしている。

また、平成22年度税制改正では、いわゆるガソリン税等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、改正前の税率水準を維持するとされ、税率の見直しは地球温暖化対策のための税とともに平成23年度税制改正の検討課題とされていた。「23年大綱」でも現在の税率水準を維持するとしているが、民主党の政権公約において暫定税率廃止を掲げてきたという経緯もあり、今後の取扱いが注目される。

(ｶ) 番号制度

番号制度については、「政府・与党社会保障改革検討本部」の下に設けられた「社会保障・税に関わる番号制度に関する実務検討会」の「中間整理」（平成 22 年 12 月 3 日）において、主な論点について目指すべき方向性が明らかにされた。例えば、番号の利用範囲については「幅広い行政分野」での利用を視野に入れつつ、まずは「税＋社会保障分野」から開始する方向で検討し、利用する番号については、住基ネットを活用した新たな番号を検討するなどとしている。

また、スケジュールについては、「社会保障改革の推進について」（平成 22 年 12 月 14 日閣議決定）に基づき、本年１月を目途に基本方針を取りまとめ、さらに国民的な議論を経て、今秋以降、可能な限り早期に関連法案を国会に提出できるよう取り組むこととしている。「23 年大綱」では、今後、このような方針に即し、早期の制度導入に向け、実務検討会を中心に速やかに検討を進めるとともに、税務面においても法定調書の拡充等の課題について積極的に検討を進めるとしている。

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

しかし、①固有の財源を有することによって不要不急の事業が展開されている②数が多

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

特別会計に関する法律は、各特別会計法で個々に定められていた剰余金の処理や借入金規定等の会計手続を横断的に見直し、各特別会計に共通する規定を第１章総則に定め、各特別会計別の規定を第２章各節に定める法形式を採っている。なお、平成 18 年度時点において 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採られる。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、3.1 兆円[11]の前年度剰余金等が一般会計の歳入に繰り入れられて活用されている[12]。

また、特別会計の積立金等は、保険事業等のように一会計年度内に支出することを予定せず、一般の現金と区分して保有、運用される「特別の資金」を保有することが円滑かつ効率的な財政運営に資する場合に積み立てられるものである。平成 22 年度末における特別会計の積立金等の予定額は、170.2 兆円に上るとされている[13]。

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資特別会計の積立金 7.2 兆円が、国債残高の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[14]。

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

各特別会計の積立金等の状況
（平成22年度末予定額、当初予算ベース）

（単位：億円）

特別会計	積立金等残高
地震再保険	11,933
国債整理基金	129,648
財政投融資	0
外国為替資金	205,586
エネルギー対策	1,075
労働保険	124,172
年金	1,220,411
食料安定供給	95
農業共済再保険	1,252
森林保険	156
漁船再保険及び漁業共済保険	163
貿易再保険	5,346
自動車安全	2,487
合　計	1,702,324

[11] 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。

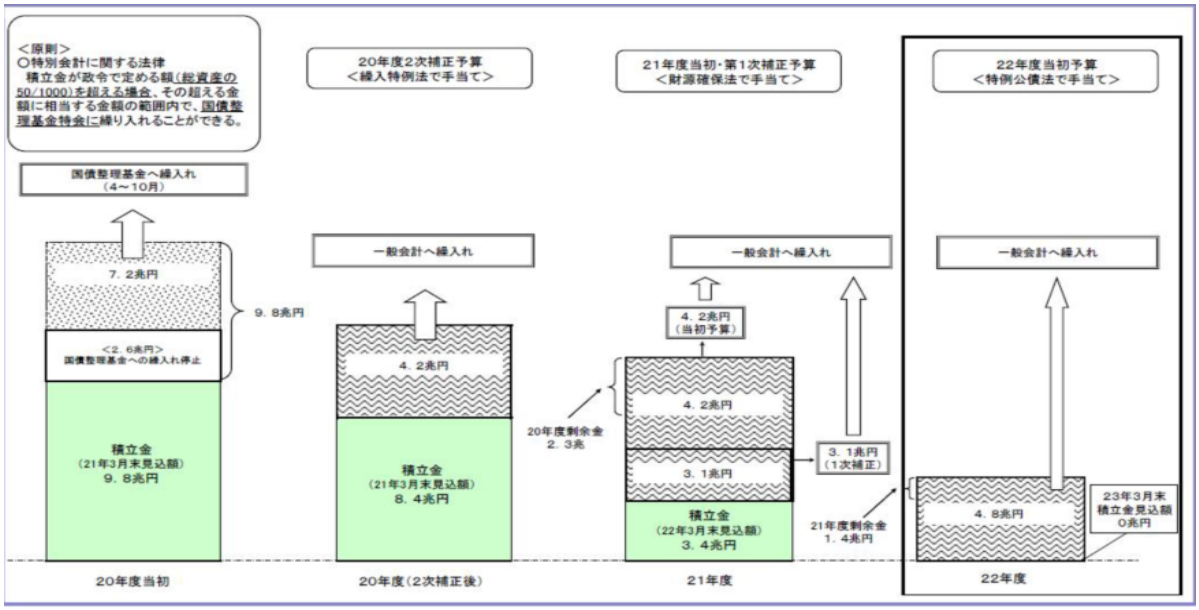
[12] 計数は予算ベース

[13] 計数は当初予算ベース

[14] 計数は予算ベース

ては、平成 20 年度第 2 次補正予算における財政投融資特別会計からの 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[15]。

財政投融資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「財政投融資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[16]、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もと、①特別会計をゼロベースで見直し、必要不可欠なもの以外は廃止②特別会計により行われてきた事務事業の聖域なき見直し等により、無駄の排除や資金等の有効活用を徹底―との基本方針が示された。

なお、行政刷新会議において、平成 22 年 10 月に特別会計を対象とした事業仕分け第 3 弾が実施された。この結果を踏まえた蓮舫行政刷新担当大臣の記者会見[17]においては、平成 24 年の常会に制度改正のための法案を提出する旨言及されている。

---

15 計数は予算ベース

16 「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

17 蓮舫内閣府特命担当大臣記者会見要旨 平成 22 年 11 月 2 日（内閣府ＨＰ）

３　金融

(1) 世界金融危機への対応

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に対処するため、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）において、国際的な対応策が協議・発表されてきている。また、主要国の中央銀行は大幅な利下げを行い（次頁（注）参照）、金融緩和策を採りながら、自国経済の建て直しを図っている。

現在、世界金融危機は最悪期を脱し、主要各国は、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・規制改革に取り組んでいる。一方、平成 22 年には、ギリシャの財政危機を契機に、欧州を中心とする市場不安が発生した。このような中、強靭で安定的な金融システム構築のために、より実効性のある金融監督・規制の在り方をめぐり、一律に強化するだけではなく、より広範かつ多角的な検討が求められる状況にある。

〔サブプライムローン問題表面化後の主な動き〕

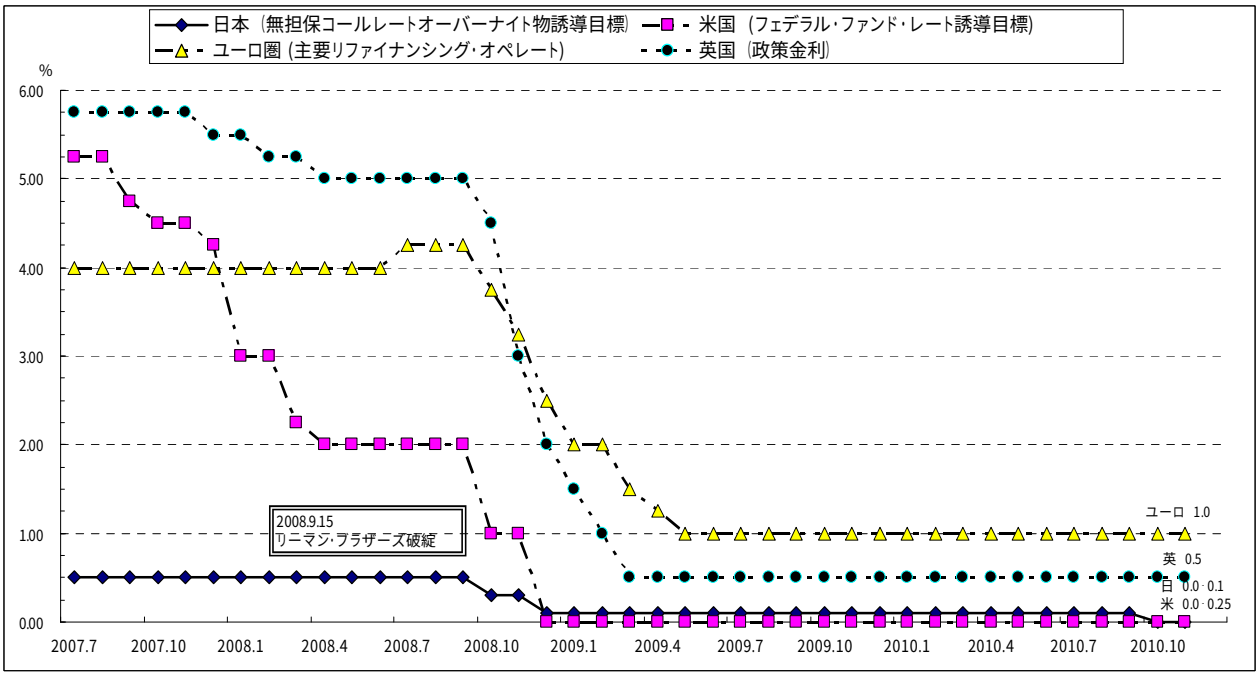
07/8/9	仏BNPパリバが傘下ファンドの償還凍結を発表
9/14	英ノーザンロック銀行で取付け騒ぎ発生
08/2/17	英政府がノーザンロック銀行を一時国有化
9/7	米財務省が住宅公社2社（ファニーメイ、フレディマック）支援策を発表
9/15	リーマン・ブラザーズの米国持株会社が倒産手続開始
9/16	ＦＲＢ（米連邦準備制度）が米ＡＩＧ保険の救済策を発表
10/3	米国で不良資産救済プログラム（総枠7,000億ドル）を含む緊急経済安定化法が成立
10/8	海外主要6中央銀行が政策金利を同時に引下げ
10/10	Ｇ7財務相・中央銀行総裁会議が行動計画を発表
10/14	米政府が金融機関への公的資金注入（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
09/2/10	米財務省が不良資産の買取りと追加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	米政府がシステミック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ミッ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
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協議案を公表
10/1/21	米オバマ大統領がボルカー・ルール[18]を含む追加金融規制案を発表
4/8	英2010年金融サービス法成立（金融機関の再建・破綻処理計画策定義務化、報酬規制創設等）

[18] 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。

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が欧州金融安定メカニズム（ユーロ加盟国への緊急融資制度）創設で合意
5/26	欧州委員会が銀行清算基金の設立を提案
6/16	英財務省がＦＳＡ解体や新金融監督機関創設を含む金融規制監督体制改革案を発表
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
7/21	米国でボルカー・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ヶ国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)の一部緩和を発表
8/10	ＦＲＢがＭＢＳ等の元本償還金を長期国債に再投資する等の金融緩和策を決定
9/12	バーゼル銀行監督委員会が具体的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
10/29	EU首脳会議で欧州版ＩＭＦ創設を含む議長総括を採択
11/3	ＦＲＢが2011年6月末までに6,000億ドルの長期国債を追加購入する等の追加金融緩和策を決定
11/12	第5回金融サミット（ソウル）、新自己資本規制等の枠組み承認
11/28	EUとＩＭＦがアイルランド支援（850億ユーロ）及び欧州版ＩＭＦの骨格について合意

(注)主要中央銀行による政策金利の引下げ状況

	日本 (日本銀行)	米国 (連邦準備制度)	ユーロ圏 (欧州中央銀行)	英国 (イングランド銀行)
直近ピーク	０．５%	５．２５%	４．２５%	５．７５%
平成22年12月現在	０～０．１%	０～０．２５%	１．０%	０．５%



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）

サブプライムローン問題の広がり[19]を受けて、平成 19 年以降、金融庁等において、①市場分析体制の充実・国際的連携強化②証券化商品の追跡可能性の確保③金融商品取引業者に対する早期警戒制度の導入一等の取組を行った。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[20]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）、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）

金融庁は、平成 21 年９月、世界金融危機の影響により特に厳しい経済状況にある中小・零細企業や、住宅ローンの借り手を支援するため、「中小企業等に対する金融円滑化のための総合的なパッケージについて」を取りまとめた。同年 11 月（第 173 回国会）には、その中心となる中小企業金融円滑化法を制定し、金融機関が、中小企業や住宅ローンの借り手の申込みに対し、できる限り貸付条件の変更等を行うよう努めること等を法律で定め[21]、同法の実効性を確保するための検査・監督上の措置等も併せて行うこととした。

なお、中小企業金融円滑化法は、平成 23 年３月 31 日に失効することとされているが、中小企業者等の業況や資金繰りが依然厳しい中、先行きの不透明感から、今後、貸付条件の変更等に対する需要が一定程度あると考えられる等として、金融庁は、平成 22 年 12 月 14 日、同法の期限を１年間延長する方針を発表した[22]。

(ｳ) 金融・資本市場に係る制度整備（鳩山～菅内閣）

金融庁は、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１月に「金融・資本市場に係る制度整備について」を取りまとめ、これに基づく内容を中心とした金融商品取引法等の改正を同年５月（第 174 回国会）に行い、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。

---

[19] 我が国の預金取扱金融機関の証券化商品等の保有額は、14 兆 3,320 億円で、評価損は 1,120 億円、実現損は２兆 6,180 億円となっている（平成 22 年６月末現在、金融庁集計）。

[20] 「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）。

[21] 金融庁の集計によると、平成 22 年９月末時点で、金融機関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 113 万 3,494 件で、このうち、審査中又は取下げの件数 10 万 9,980 件を除いた条件変更等の実行率は 97.3%（99 万 5,861 件）となっている（実行件数／申込み件数での実行率は 87.9%）。

[22] 「中小企業金融円滑化法の期限の延長等について」（平成 22 年 12 月 14 日）。これに伴い、金融庁は、同法改正案を今国会に提出する予定である。

(I) 日本銀行の金融政策

a　世界金融危機局面において講じてきた政策

主に次のような措置を講じた（一部を除き、おおむね終了）。

○政策金利（無担保コールレート（オーバーナイト物）の誘導目標）の引下げ【継続中】 ○補完当座預金制度（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を付す措置）の導入【継続中】 ○長期国債買入れの増額（年21.6兆円（月1.8兆円）ペース）　【継続中】 ○企業金融支援特別オペ（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）の導入　【平成22年3月末で終了】 ○ＣＰ買入れ（残高上限3兆円）、社債買入れ（残高上限1兆円）の実施　【平成21年12月末で終了】 ○金融機関保有株式買入れの再開（買入限度1兆円）　【平成22年4月末で終了】 ○金融機関向け劣後特約付貸付の実施（貸付限度1兆円）【平成22年3月末で終了】

b　物価安定のもとでの持続的成長へ向けた政策

(a) 新型オペ（固定金利オペ）の導入

政府は、平成21年11月の月例経済報告で、日本経済は「緩やかなデフレ状況にある」と認定した（いわゆる「デフレ宣言」）。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、中央銀行として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。さらに、米国経済の減速懸念に加え、欧州市場の信用不安等を背景に、平成22年８月以降顕著となった我が国為替相場・株価の不安定な動き[23]に対応して、新型オペに期間６か月の資金を新設し、供給額も30兆円程度に拡大した。

(b) 「包括的な金融緩和政策」の導入

日銀は、海外経済の減速や円高による企業マインド面への影響等を背景に、景気改善の動きが弱まっており、我が国経済が物価安定のもとでの持続的成長経路に復する時期が後ずれする可能性が強まっているとの情勢判断のもと、金融緩和を一段と強力に推進するため、平成22年10月、①政策金利を0～0.1%程度とし、実質ゼロ金利政策を明確化する②「中長期的な物価安定の理解」に基づき、物価の安定が展望できる情勢になったと判断するまで実質ゼロ金利政策を継続していく（時間軸の明確化）③臨時の措置として、バランスシート上に資産買入等の基金を創設し、国債、ＣＰ、社債、ＥＴＦ、Ｊ－ＲＥＩＴ等多

[23] 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。政府は、「新成長戦略実現に向けた３段構えの経済対策～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。

様な金融資産の買入れを行い、長めの市場金利の低下と各種リスク・プレミアムの縮小を促進する―という３つの措置からなる「包括的な金融緩和政策」の実施を決定した。

このうち、③の「資産買入等の基金」の規模は、買入資産５兆円程度と、上記(a)の固定金利オペ 30 兆円程度を合わせた 35 兆円程度としている。資産ごとの買入額については、買入開始１年後を目途に、長期国債及び国庫短期証券 3.5 兆円程度、ＣＰ、社債はそれぞれ 0.5 兆円程度、ＥＴＦ0.45 兆円程度、Ｊ－ＲＥＩＴ0.05 兆円程度を想定し、既に買入れを開始している。

(c) 成長基盤強化の支援

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。既に同年９月（47 金融機関等に対し 4,625 億円）と 12 月（106 金融機関等に対し 9,983 億円）に貸付けを実施している。

(2) 「新成長戦略」と金融資本市場及び金融産業の活性化のためのアクションプラン

政府の「新成長戦略～「元気な日本」復活のシナリオ」（平成 22 年６月 18 日閣議決定）では、金融戦略を７つの戦略分野の１つとして位置付けた。さらに、平成 32（2020）年までの目標として、①官民総動員による成長マネーの供給②企業のグローバルなプレゼンス向上③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、④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が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慣行の確立 ・銀行本体によるファイナンス・リースの活用の解禁 ・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・財政投融資等の活用 ・ファンドの有効活用に向けた事業環境整備 (3) 企業の戦略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動拡大 ・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 ・投資信託商品の多様化等に対応した投資信託・投資法人法制の見直し

このうち、「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」が 2010 年度に実施する事項とされたことを受けて、金融庁は、平成 22 年 12 月 24 日、「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」（以下「アクションプラン」という。）を発表した。

このアクションプランは、新成長戦略において示された、成長戦略における金融の２つの役割（①実体経済を支えること②金融自身が成長産業として経済をリードすること）を十分に発揮するための環境を整備するため、金融庁として今後取り組んでいく方策について、①企業等の規模・成長段階に応じた適切な資金供給②アジアと日本とをつなぐ金融③国民が資産を安心して有効に活用できる環境整備―の３つの柱にまとめ、その実現に向けた道筋を示すものとしている。

３つの柱の主な具体的政策は次のとおりであり、金融庁は、早急に法整備が可能なもの等について、今国会に関連法案を提出する予定である。

Ⅰ．企業等の規模・成長段階に応じた適切な資金供給 (1)中小企業等に対するきめ細かで円滑な資金供給 ≫地域密着型金融の促進 ≫中堅・中小企業の実態に応じた会計基準・内部統制報告制度等の見直し ≫コミットメントライン法の適用対象の拡大 ≫ファイナンス・リースの活用（銀行・保険会社等本体への解禁） ≫経営者以外の第三者による個人連帯保証等の慣行の見直し (2)新興企業等に対する適切な成長資金の供給 ≫新興市場等の信頼性回復・活性化 ≫ベンチャー企業等への劣後ローン等の供給（銀行・保険会社の投資専門子会社への解禁） ≫将来の成長可能性を重視した金融機関の取組の促進 ≫成長基盤強化を支援するための資金供給（日銀）の積極的利用の慫慂 ≫民法上の任意組合に関する金商法の適用関係の明確化 (3)機動的な資金供給等 ≫プロ向け社債発行・流通市場の整備 ≫開示制度・運用の見直し ≫取引所における業績予想開示の在り方の検討・取組の慫慂 ≫四半期報告の大幅簡素化 ≫ライツ・オファリングが円滑に行われるための開示制度等の整備 ≫社債市場の活性化 ≫保険グループ内での業務の代理・事務の代行の届出制への移行	Ⅱ．アジアと日本とをつなぐ金融 (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 ≫総合的な取引所（証券・金融・商品）創設を促す制度・施策　（注1） ≫外国企業等による英文開示の範囲拡大等の制度整備 ≫企業における会計実務充実のための会計専門家の活用等の促進　（注2） ≫株式等のブロックトレードの円滑化 ≫公募増資に関連した不公正な取引への対応 ≫クロスボーダー取引に係る税制の見直し等 ≫会計基準の国際的な収れん（コンバージェンス）への対応等 ≫国際的な金融規制改革への積極的な対応 ≫クロスボーダー取引に対する監視の強化 (2)我が国金融機関のアジア域内での活動拡大 ≫アジア諸国の金融・資本市場に関する政策協調の推進 ≫金融機関による中堅・中小企業のアジア地域等への進出支援体制の整備・強化 ≫保険会社による海外進出の障壁となる規制の見直し Ⅲ．国民が資産を安心して有効に活用できる環境整備 ≫資産流動化スキームに係る規制の弾力化 ≫投資信託・投資法人法制の課題の把握・見直しの検討 ≫プロ等に限定した投資運用業の規制緩和 ≫保険会社における資産運用比率規制の撤廃 ≫証券の軽減税率の２年延長等 ≫金融ADR（裁判外紛争解決）制度の着実な実施

（注１）総合的な取引所の創設については、平成 22 年 10 月 28 日に金融庁・農林水産省・経済産業省の副大臣及び大臣政務官で構成する「総合的な取引所検討チーム」が設置され、同年 12 月 22 日に同チームによる中間整理が公表された。この中間整理では、総合的な取引所を実現するとの共通認識の下に取組を推進するとし、平成 25 年の実現を目指して速やかに制度施策を実施するとされたが、意見が一致しなかった論点に係る具体的方針を固める時期について

は、「平成 23 年６月まで」と「平成 23 年１月中」の両案が併記された。アクションプランでは、中間整理で方向性が一致しなかった論点について、平成 23 年１月中を目途に方針を固めるよう努めるとしている。

（注２）公認会計士については、経済社会の幅広い分野における活躍が期待されているとの考え方に基づき、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にするべく平成 15 年に公認会計士法が改正され、平成 18 年より新試験制度が実施されてきた。だが現状は、合格者の経済界等への就職が進んでおらず、社会人の受験者・合格者についても十分な増加がないなど、現行制度の狙いは道半ばの状況にある。このため、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、企業財務の専門家的な新資格（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。アクションプランでは、この中間報告書を踏まえ、公認会計士試験・資格制度の見直しについて検討し、関連法案の早急な提出を図るほか必要な対応を行うとしている。

(3)　最近の金融・資本市場における取組等と今後の課題

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、保険業法が改正され、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」の制度が創設された。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、平成 17 年の改正保険業法によって存続が困難になった共済団体や、公益法人が実施する共済のうち、一定の要件を満たすものについては、保険業法の特例として、当分の間、行政庁の認可を受けて、共済事業を継続することができることとする改正法案を、平成 22 年５月、第 174 回国会に提出した。同法案は、特定保険業（共済事業）に係る制度について検討を加える時期を明確化する修正を加え、第 176 回国会において全会一致で成立した。

イ　貸金業制度と多重債務問題

平成 22 年６月 18 日、改正貸金業法が完全施行された。同法は、多重債務問題を抜本的に解決する目的で平成 18 年 12 月（第 165 回国会）に全会一致で成立し、約３年間かけて段階的に施行されてきたもので、今般の完全施行時には、貸金業者からの個人向け貸付けを原則として年収の３分の１以下に制限する総量規制や、出資法上限金利の引下げ等の内容が施行された。

金融庁は、完全施行に際し、「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の運用面での見直し策として「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や、ＮＰＯバンクに対する規制の軽減措置等を講じた。完全施行後は、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。

ウ　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。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・刑事責任の追及等も注視される。

エ　銀行の自己資本規制強化に関する国際的動向

主要国の金融監督当局で構成するバーゼル銀行監督委員会は、銀行の財務の健全性を高めて金融危機への対応力を強化するため、資本としての質が高い普通株や内部留保を「狭義の中核的自己資本」（普通株等 Tier1）ととらえ、その一定比率の保有を柱とする新たな自己資本規制を協議してきた。その結果、平成 22 年９月 12 日、国際的に活動する銀行の自己資本規制について､狭義の中核的自己資本比率基準を実質７％[24]とし､平成 25（2013）年から段階的に適用を始め、平成 31（2019）年１月から全面適用することとする新規制案を発表し、同年 11 月のＧ20 サミットで承認された。

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もと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。

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

オ　住専処理の終了に伴う最終損失問題

いわゆる住専[25]の債権回収等の業務は、平成８年に成立した住専処理法に基づき整理回収機構が行っているが、当該業務は、同法により平成 23 年末がその終了の目途とされている。住専債権に係る二次損失（回収額が買取額を下回ることにより生じる損失）の額は、平成 22 年９月末時点で１兆 2,124 億円となっており、業務終了時に最終的な損失が残ることは確実である。この最終損失の処理については、平成８年１月の閣議了解において、官民が各々２分の１ずつ負担するとの方針が示されており、新たな国庫負担を要するか否かを含め、その処理方策や財源について具体策の取りまとめが迫られている。

このような中、平成 22 年９月、会計検査院が、整理回収機構が保有している利益剰余金（約 1,837 億円）について、預金保険機構を通じて国に納付させたり、預金保険機構において今後発生し得る国庫負担に充当したりするなど、国の財政に寄与する方策を検討するよう金融庁に対し意見を表明した。

預金保険法では、平成 13 年度以降に整理回収業務[26]から生じた利益金については、整理回収機構から預金保険機構に納付することとされている。だが、当該利益剰余金は平成 11・12 年度において整理回収業務から生じた利益金であり、法律上、預金保険機構に納付を要しないことになっている。このため、金融庁は、当該会計検査院の意見を踏まえて、住専債権の回収等の業務終了時の最終損失処理に備え、所要の法整備を行う予定である[27]。

Ⅱ　第 177 回国会提出予定法律案等の概要

１　平成 23 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案（予算関連）

平成 23 年度における国の財政収支の状況にかんがみ、公債発行の特例措置を定めるほか、財政投融資特別会計からの一般会計への繰入れの特例措置及び外国為替資金特別会計からの一般会計への繰入れの特別措置並びに独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構の国庫納付金の納付の特例に関する措置を定める。

２　所得税法等の一部を改正する法律案（予算関連）

平成 23 年度税制改正に関連する、①所得税の諸控除の見直し②法人税率の引下げ、雇用及び環境関連投資を促進するための税制の創設③相続税の基礎控除及び税率構造の見直し④地球温暖化対策のための課税の特例⑤寄附税制（市民公益税制）の拡充⑥納税環境の整

---

[25] 住専（住宅金融専門会社）は、バブル期に銀行や農林系金融機関の融資を受けて不動産向け融資等に傾斜したことから、土地・住宅価格の急激な下落を受け、平成６～７年にかけて経営悪化し、社会問題となった。このため、平成８年の通常国会（第 136 回国会）において、住専処理策に係る 6,850 億円の財政支出を盛り込んだ平成８年度予算及び一連の住専関連法案が成立し、破綻した旧住専７社の債権の管理、回収・処分を行う株式会社住宅金融債権管理機構（住管機構）が、預金保険機構の全額出資により設立された。その後、平成 11 年４月に住管機構と整理回収銀行が合併して整理回収機構が設立され、引き続き、旧住専債権に係る回収等の業務を行っている。

[26] 整理回収機構が、預金保険機構からの委託を受けて同機構に代わり破綻金融機関等から資産を買い取るとともに、当該資産の管理及び処分を行う等の業務。

[27] 今国会に預金保険法改正案を提出する予定である。

備一等の改正を行う。

３　関税定率法等の一部を改正する法律案（予算関連）

最近における内外の経済情勢等に対応するため、関税率等について、①個別品目の関税率の改正②暫定税率等の適用期限の延長③貿易円滑化のための税関手続の改善④税関における水際取締りの充実・強化一等の改正を行う。

４　国際通貨基金及び国際復興開発銀行への加盟に伴う措置に関する法律等の一部を改正する法律案（予算関連）

国際通貨基金、国際復興開発銀行、国際金融公社及び国際開発協会の増資に伴い、我が国がこれらの機関に対して追加出資を行い得るよう所要の措置を講ずる。

５　株式会社国際協力銀行法案（仮称）

我が国の産業の国際競争力の維持又は向上を図るために重要な海外の案件に対する民間企業の取組をより有効に支援するため、日本政策金融公庫の部門である国際協力銀行について、その機能を強化し同公庫から独立した政策金融機関とするために所要の措置を講ずる。

６　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の一部を改正する法律案

最近の経済金融情勢にかんがみ、中小企業者の事業活動の円滑な遂行及びこれを通じた雇用の安定並びに住宅資金借入者の生活の安定を期するため、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の有効期間を１年間延長する。

７　資本市場及び金融業の基盤強化のための金融商品取引法等の一部を改正する法律案（仮称）

資本市場及び金融業の基盤強化を図るため、英文開示の対象、銀行等の業務範囲及び特定融資枠契約の借主の範囲をそれぞれ拡大するとともに、投資運用業の規制を緩和するほか、公認会計士に関する制度を見直す等の所要の改正を行う。

８　預金保険法の一部を改正する法律案

住専債権の回収等が平成 23 年 12 月を目途として完了するものとされていることを踏まえ、住専債権の回収等の業務を円滑に終了するための措置を講ずるとともに、当該業務の終了に伴い、協定銀行の機能を見直す等の所要の改正を行う。

（参考）継続法律案等

○　国等の責任ある財政運営を確保するための財政の健全化の推進に関する法律案（後藤田正純君外４名提出、第 176 回国会衆法第４号）

国及び地方公共団体の財政収支が著しく不均衡な状況にあることにかんがみ、国及び地方公共団体の責任ある財政運営を確保するため、財政の健全化に関し、国及び地方公共団体の責務、当面の目標、中期計画の策定、予算作成における遵守事項、社会保障制度等の改革及びこれに要する安定財源の確保のための税制の抜本的な改革その他の必要な事項を定める。

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

Ⅰ　所管事項の動向

１　初等中等教育

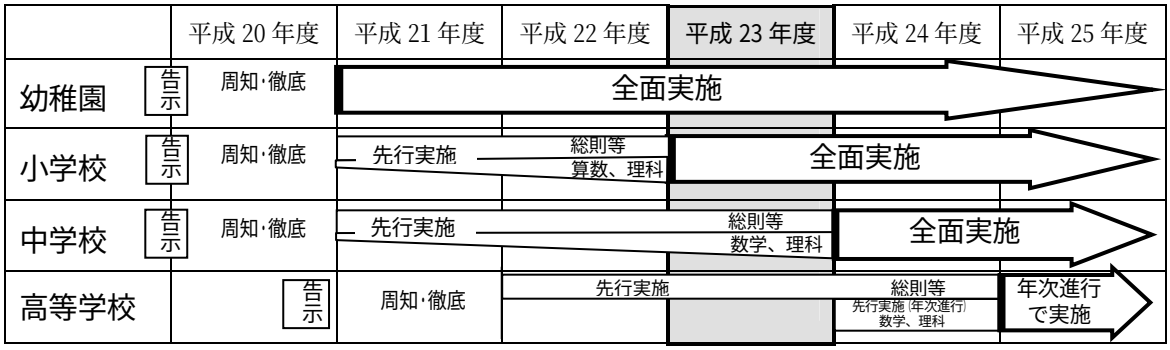
(1) 学習指導要領

学習指導要領とは、各学校において編成する教育課程の基準である。全国に一定の教育水準を確保するなどの観点から、学校教育法に基づき文部科学大臣が告示している。小・中・高等学校及び特別支援学校ごとに、各教科等の目標や内容について定めており、国公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、「生きる力」の育成を主眼としつつ、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、豊かな心や健やかな体を育成することが挙げられている。また、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、小学校は平成 23 年度から、中学校は平成 24 年度から全面実施されることとなっている（平成 21 年度から算数・数学、理科などで先行実施されている）。高等学校では、平成 25 年度から年次進行で実施されることとなっている（数学、理科は平成 24 年度から先行実施される）。

新学習指導要領　実施スケジュール（概要）



（出所）文部科学白書

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

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、その改善を図ること等を目的とし、小学校第６学年と中学校第３学年を対象として平成 19 年度から「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（抽出率約 30%）及び希望利用方式により実施された。平成 23 年度においても同様に実施される予定である。なお、文部科学省内に設けられた「全国的な学力調査の在り方等に関する専門家会議」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、①10 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、②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、現在、教員養成の在り方（教職課程の期間）や教員免許制度の見直し等についての議論が行われている。

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、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）で提示された新たな教職員定数改善計画(案)を策定した。

平成 23 年度予算案においては、小学校１年生で 35 人学級を実施するための経費が計上されており、「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律」（義務標準法）の改正案が第 177 回国会に提出される予定である。なお、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）

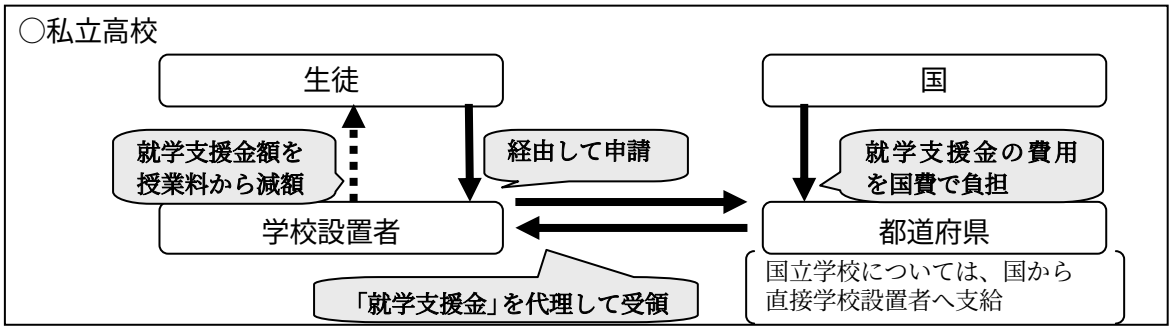
国及び地方公共団体では、各学校段階において、就学援助、授業料減免措置、奨学金事業といった教育費等の負担軽減策が実施されているが、昨今の経済情勢の急激な変化を受け、家計の教育費の負担軽減の方策について様々な議論がなされてきた。

第 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」が成立し、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】

平成 23 年度予算案においては、3,922 億円が計上されている。



（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、①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、②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。

この報告を受け、文部科学省は民主党の意見等も踏まえた検討の結果、同年 11 月、指定の基準、定期的な書類の提出並びに留意事項及びその履行の状況の確認等を定めた規程を決定した。同規程により、各学校からの申請を受け付けたが、北朝鮮による韓国砲撃（11 月 23 日）を受け、指定の手続を一旦停止している。

(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

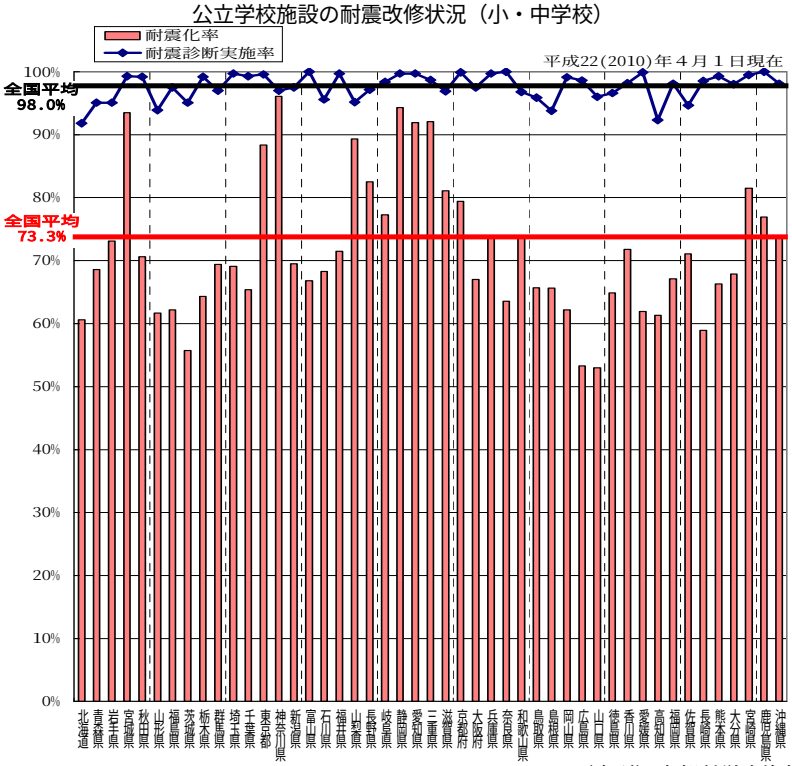
震防災対策については国の補助率をさらに引き上げる特例措置がなされている。

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。

なお、平成 23 年度予算案においては、公立学校施設の耐震化等の推進のため、912 億円（内閣府において計上の沖縄分を含む）が計上されている。

公立学校施設の耐震改修状況（小・中学校）



（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	地震特措法 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	1/2
		屋内運動場	1/3	—	2/3	1/2
		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 以上のものにあっては 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。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」（現在は平成 23 年度末まで延長）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、政府では、「明日の安心と成長のための緊急経済対策」（平成 21 年 12 月）において、幼保一体化を含めた包括的・一元的な制度の構築を進めるため、平成 23 年の常会に所要の法律案を提出することとし、平成 22 年１月には新システムを検討するための「子ども・子育て新システム検討会議」を設置した。

同検討会議においては、「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」（平成 22 年６月）が取りまとめられ（その後、少子化社会対策会議において決定）、その中で、幼稚園、保育所、認定こども園については「こども園（仮称）としての機能の一体化を推進する」とした。さらに、新システムの実施体制として「子ども家庭省（仮称）」の創設等も示した。

現在、同検討会議の下に「基本制度ワーキングチーム」、「幼保一体化ワーキングチーム」、「子ども指針（仮称）ワーキングチーム」の３つのワーキングチームが設置され、具体的な内容の検討が行われている。

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、国公私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。

(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、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、政権交代により、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0.9%減）となった。平成23年度予算案においては、1兆1,528億円（対前年度比0.5%減）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23.2%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（予算案）	11,528（58 億円減）	944（71億円増）	3,209（13 億円減）

※　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、特別教育研究経費については、平成 22 年度から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、①経常費補助を中心とする私学助成事業、②日本私立学校振興・共済事業団における貸付事業、③税制上の特例措置、④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年度予算においては、3,222億円（対前年度比0.1%増）となった。平成23年度予算案においては、3,209億円（対前年度比0.4%減）となっている。

なお、私立高等学校等経常費助成費等補助に関して、平成23年度予算案は、1,002億円（対前年度比0.3%減）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人（対前年度693人増）となった。

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、医学部入学定員について、平成22年度は360人の増員がなされ、8,846人となった。平成23年度については、77人の増員がなされ、8,923人となるものとされた。

(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389名、公立全体で15名、私立全体で447名の計851名が削減された。

また、文部科学省は、平成 22 年９月、入学試験の競争倍率が２倍未満であり、かつ、新司法試験の合格率が３年連続して全国平均の半分未満である法科大学院について、平成 24 年度から国立大学法人運営費交付金や私立大学等経常費補助金の減額を実施するとして、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。

なお、平成 23 年度からは、法科大学院を経由しない者にも法曹資格を取得する途を開くため、司法試験予備試験が実施される。

(6) 奨学金事業の充実

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

平成16年度から日本育英会の奨学金事業を引き継いだ「独立行政法人日本学生支援機構」が行っており、無利子奨学金と有利子奨学金（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23年度予算案においては、事業費総額１兆781億円（貸与人員　無利子奨学金35万8千名、有利子奨学金91万４千名、合計127万２千名）が計上されている。

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23年度予算案においては、回収強化等のために17億円が計上されている。なお、平成23年１月より、災害、傷病、その他経済的理由により奨学金の返還が困難な者に対して、一定期間、当初予定していた割賦額を減額して返還する制度が開始される。

(7) 新卒者雇用に対する支援

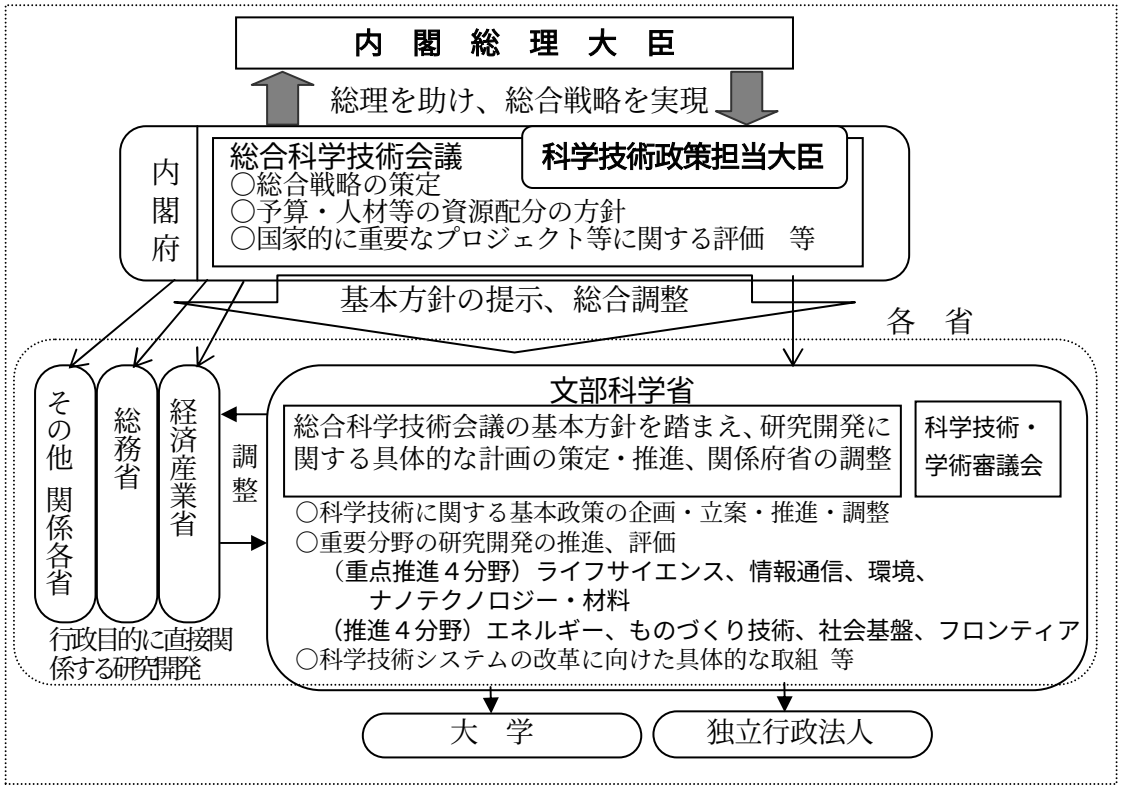
平成22年３月卒業の大卒者の就職率は91.8%で、希望しながら就職できなかった学生は約３万１千人に上った。このように就職環境が厳しいことから、政府が９月に閣議決定した「新成長戦略実現に向けた３段構えの経済対策について」等を踏まえ文部科学省においては、キャリアカウンセラーの増員等による相談支援の強化、就業力の向上させるための支援プログラムの充実を実施しているほか、関係省庁においても対策を実施している。また、平成22年10月には、採用枠の拡大や、大学卒業後３年以内の未就職者の新卒枠での応募受付の実施などについて、経済団体に対して、文部科学大臣・厚生労働大臣・経済産業大臣の連名で要望している。

なお、平成23年３月大学卒業予定者の就職内定状況調査によると、平成22年10月１日現在の就職内定率は57.6%（昨年同期比4.9ポイント減）と、昨年より厳しい状況となっている。

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）のための検討が政府において行われている。平成22年12月24日に行われた総合科学技術会議議長から内閣総理大臣への答申（第４期科学技術基本計画の原案となるもの）では、我が国の成長の柱として、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ほか、官民合わせた研究開発投資を対ＧＤＰ

比の４％以上にすることや、５年間の政府研究開発投資総額を約25兆円とする目標（同期間中に政府研究開発投資の対ＧＤＰ比率１％、ＧＤＰの名目成長率平均2.8％を前提に試算）を掲げている。

(3) 科学技術関係予算の状況

平成23年度の政府全体の科学技術関係予算案は３兆6,485億円（当初予算対前年度比2.1％増）であり、文部科学省はそのうちの67.1％に当たる２兆4,494億円（当初予算対前年度比5.4％増）を占めている。

総合科学技術会議においては、科学技術政策担当大臣及び総合科学技術会議有識者議員が平成22年７月に「平成23年度科学・技術重要施策アクション・プラン」を策定し、これにより、科学技術関連予算の編成プロセスにおいて概算要求前に総合科学技術会議が各府省に対し総合調整を行うことにより科学技術関係予算の重点化・効率化を図る取組が行われた。

平成21年６月に「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）が文部科学省に計上された。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。

これに関連し、平成22年度文部科学省予算において400億円の「最先端研究開発戦略的強化費補助金」が創設され、最先端研究開発支援プログラムに採択された研究課題の加速・強化が図られているほか、平成23年度予算案では、同補助金に175億円が計上されている。

このほか、平成23年度予算案では、研究者の自由な発想に基づく学術研究を支援する科学研究費補助金について、昭和40年の同制度創設以来最大の増額（平成22年度予算2,000億円、対前年度比約32％増）となる2,633億円が計上された。科学研究費補助金については、基金化（予算総額の約３割）による研究費の複数年度使用を実現するため、次期通常国会に（独）日本学術振興会法改正案の提出を検討している。

(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、①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）、②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、③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、④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－ⅡＢ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。

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」の表面物質の回収に成功した。平成23年度予算案においては、「はやぶさ」の後継機に係る開発経費として、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、性能試験期間中である。現在の工程では、平成23年度内の40％出力試験開始及び平成25年度の本格運転開始を目指している。

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。ＩＴＥＲは2019年の初プラズマ達成を目指してフランスで建設が進められている。

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。

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いる。23年度の文化･芸術関係の予算案は、過去最高の1,031億円となっている。

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、①国の政策としての文化芸術振興の意義、②文化芸術振興のための基本的視点、及び③文化芸術振興のための重点施策について、平成23年１月の答申を目指し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。

文化芸術の振興に関して、平成22年の第176回国会においては、国民が美術品を鑑賞する機会の拡大に資する展覧会の開催を支援するため、その主催者が展覧会のために借り受けた美術品に損害が生じた場合に、政府が当該損害を補償する制度を創設しようとする「展覧会における美術品損害の補償に関する法律案」が政府から提出され、衆議院において修正（多様な展覧会の開催への政府の配慮を求める規定の追加等）された後、参議院において継続審査となった。

(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、制度改善のための様々な課題についての検討が行われている。現在、①いわゆる「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、②ＤＶＤの再生制御を破る装置や、違法なゲームソフトの使用を可能とする機器（いわゆるマジコン）を規制するため、法改正の必要性について検討されている。

(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、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。

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。

政府において、平成 22 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、①ライフステージに応じたスポーツ機会の創造、②世界で競い合うトップアスリートの育成・強化、③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、①スポーツ振興財源の在り方の検討、②「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、③日本スポーツ振興センター（ＮＡＡＳＨ）の支援機能強化と体制整備、④スポーツ基本法の検討等を行うとしている。一方、同年６月には、自民党・公明党の共同提案により、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」が衆議院に提出されている。

なお、平成 23 年度のスポーツ関係の予算案は、過去最高の 228 億円となっている。

Ⅱ　第 177 回国会提出予定法律案の概要

１　公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律の一部を改正する法律案（予算関連）

公立の義務教育諸学校の学級規模及び教職員の配置の適正化を図るため、公立の小学校の第一学年に係る学級編制の標準を改めるとともに、市町村の設置する義務教育諸学校の学級編制に関する都道府県教育委員会の関与の見直しを行う等の所要の措置を講ずる。

２　独立行政法人日本学術振興会法の一部を改正する法律案（予算関連）

独立行政法人日本学術振興会に、学術研究の助成に関する業務等に要する費用に充てるための基金を設ける等の所要の措置を講ずる。

３　著作権法の一部を改正する法律案（仮称）（検討中）

著作物等の公正な利用を図るとともに著作権等の適切な保護に資するため、著作権等の制限に係る一般的規定の整備、著作権等を侵害する行為の防止等のための技術的保護手段に係る規定の整備等の措置を講ずる。

４　教育職員免許法等の一部を改正する法律案（仮称）（検討中）

教員の資質能力の向上を図るため、教員の養成及び免許に関する制度等について所要の改正を行う。

（参考１）継続法律案等

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

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

○　スポーツ基本法案（森喜朗君外５名提出、第 174 回国会衆法第 29 号）

スポーツに関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって国民の心身の健全な発達、明るく豊かな国民生活の形成、活力ある社会の実現及び国際社会の調和ある発展に寄与するため、スポーツに関する施策に関し、基本理念を定め、並びに国及び地方公共団体の責務等を明らかにするとともに、スポーツに関する施策の基本となる事項を定める。

○　海外の美術品等の我が国における公開の促進に関する法律案（古屋圭司君外４名提出、第 176 回国会衆法第 12 号）

海外の美術品等の我が国における公開の促進を図るため、海外の美術品等に対する強制執行等の禁止の措置を定めるとともに、国の美術館等の施設の整備及び充実等について定めることにより、国民が世界の多様な文化に接する機会の増大を図ろうとするもの。

（参考２）衆議院を通過し参議院において継続審査となった法律案等

○　展覧会における美術品損害の補償に関する法律案（内閣提出、第 176 回国会閣法第 14 号）（第 176 回国会、本院送付）

国民が美術品を鑑賞する機会の拡大に資する展覧会の開催を支援するため、その主催者が展覧会のために借り受けた美術品に損害が生じた場合に、政府が当該損害を補償する制度を創設することとするもの。

なお、衆議院において、多様な展覧会の開催への政府の配慮を求める規定の追加等の修正がなされた。

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

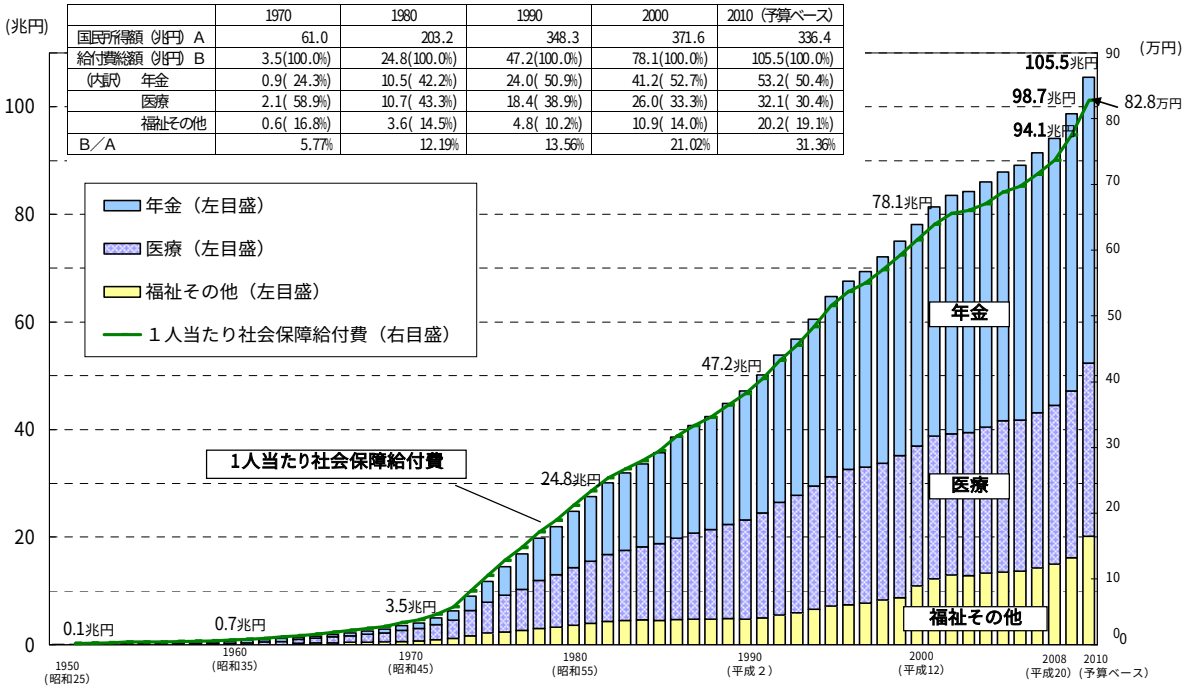
厚生労働調査室

Ⅰ　所管事項の動向

１　社会保障改革の議論の方向性

社会保障給付費の総額は 105.5 兆円（対国民所得比 31.36%：平成 22 年度、予算ベース）に上り、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



	1970	1980	1990	2000	2010（予算ベース）
国民所得額（兆円）A	61.0	203.2	348.3	371.6	336.4
給付費総額（兆円）B	3.5(100.0%)	24.8(100.0%)	47.2(100.0%)	78.1(100.0%)	105.5(100.0%)
（内訳）　年金	0.9(24.3%)	10.5(42.2%)	24.0(50.9%)	41.2(52.7%)	53.2(50.4%)
医療	2.1(58.9%)	10.7(43.3%)	18.4(38.9%)	26.0(33.3%)	32.1(30.4%)
福祉その他	0.6(16.8%)	3.6(14.5%)	4.8(10.2%)	10.9(14.0%)	20.2(19.1%)
B／A	5.77%	12.19%	13.56%	21.02%	31.36%

（資料：厚生労働省）

平成 21 年の衆議院議員総選挙によって、政権交代を果たして誕生した民主党中心の連立政権では、平成 22 年度において、子ども手当の創設、雇用保険の適用範囲の見直し、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等を行った。この結果、平成 22 年度（予算ベース）の社会保障給付費は 105.5 兆円に達し、そのうち国庫負担分も 27.8 兆円となった。国庫負担分の自然増について毎年度 2,200 億円の縮減を進めてきた自民・公明連立政権下の平成 21 年度（予算ベース）と比較すると、社会保障給付費で約 6.8 兆円、国庫負担分で約 2.3 兆円の大幅増となった。

平成 22 年６月８日に発足した菅内閣では、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で、「強い経済、強い財政、強い社会保障の実現」を目指すとの方針を示している。しかし、平成 23 年度予算の概算要求段階で、年金、医療等に係る経費は、高齢化の進展等による自然増分だけで約 1.3 兆円と見込まれ、民主党のマニフェストに沿った子ども手当の上乗せ分の取扱い、

求職者支援制度の創設等のために必要な財源の確保策が平成 23 年度の予算編成過程での大きな課題となった。また、介護保険制度の見直しや新たな高齢者医療制度の創設のための政府内での議論が進むにつれ、増え続ける介護や医療に係る保険料負担の抑制に向け、公費負担割合の引上げを求める意見が強まっていた。

このような中、平成 22 年 10 月に、菅内閣は、社会保障改革の全体像について検討する場として「政府・与党社会保障改革検討本部」を設置し、同年 12 月 14 日に「社会保障改革の推進について」を閣議決定した。そこでは、社会保障改革の基本方針として「社会保障の安定・強化のための具体的な制度改革案とその必要財源を明らかにするとともに、必要財源の安定的確保と財政健全化を同時に達成するための税制改革について一体的に検討を進め、その実現に向けた工程表とあわせ、23 年半ばまでに成案を得、国民的な合意を得た上でその実現を図る」こと、そのために超党派での協議を呼び掛けること等としている。また、菅内閣総理大臣は、年頭記者会見において、６月頃までを目途に、一つの方向性を示したい旨の発言をしている。このような状況を受け、厚生労働省は、社会保障検討本部を設置し、費用推計なども行いつつ、具体的な制度改革案を検討し、４月下旬までに取りまとめを行うこととしている。

なお、平成 23 年度の厚生労働省予算案の総額は対前年度当初予算比で 5.1%増の約 29 兆円となり、概算要求段階で検討事項となっていた子ども手当の上乗せ、求職者支援制度の創設等に要する予算が盛り込まれた。この結果、厚生労働省所管の社会保障関係費は、対前年当初予算比で 5.3%増（約 1.4 兆円の増）となった。

２　子どもを中心とした施策の動向

(1) 子ども手当の創設

以前の児童手当は、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）を支給し、国、地方公共団体の負担と事業主の拠出金を財源としていた。また、所得税、住民税において扶養控除が設けられるなど、児童を扶養する世帯について税負担が軽減されていた。

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 年の総選挙におけるマニフェストでは、「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 26,000 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 13,000 円を支給することとしていた。

政権交代後、平成 22 年度の予算編成過程において子ども手当の制度設計について検討した結果、マニフェストどおり、所得制限なしに中学校修了までの子ども一人当たり月額 13,000 円の手当を支給することとなったが、現行の児童手当に上乗せする形とし、児童手当部分については従来の地方負担、事業主拠出が残されることとなった。ただし、これは平成 22 年度の単年度に限ったものとされ、平成 23 年度以降の制度については改めて平成 23 年度予算編成過程において議論することとされた。また、手当の財源に充てるため、児童の扶養に係る一般扶養控除を所得税、住民税ともに廃止し、所得税については平成 23

年１月から、住民税については平成 24 年６月から実施されることとなった。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。

平成 23 年度以降の子ども手当に関しては、子ども１人当たり満額の 26,000 円を支給するのは財政的に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 13,000 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。

平成 23 年度予算編成過程において、平成 23 年度以降の子ども手当の設計の議論が始まると、３歳未満児に対する支給額のみ 7,000 円増額し月額 20,000 円とすることが早々に決定した。その背景には、３歳未満児について、児童手当から子ども手当になったことでの支給増額が月額 3,000 円に過ぎず、児童の扶養に係る扶養控除の廃止による増税によって、実質手取り額が減少する世帯が生じることを防ぐ必要があると言われている。

この上積み分の財源としては、成年扶養控除の縮減、高所得者に対する給与所得控除の縮小等が充てられることが決定した。また、平成 22 年度と同様に児童手当分について地方負担、事業主拠出を継続することとし、地方負担継続の見返りとして、地方自治体から要望の強かった学校給食費等の天引きを可能とする規定が設けられる予定である。今回も平成 23 年度における単年度限りの措置とされており、通常国会に「平成 23 年度における子ども手当の支給に関する法律案」が提出される予定となっている。なお、同法案が年度内に成立しない場合、児童手当法が適用されるが、児童手当と子ども手当とは支給対象等が異なることから、支給事務を担当する市町村の現場への影響が懸念される。

(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、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希望する母親が増えており、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」において検討を進めており、平成 22 年６月、「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再編し、保育と幼児教育に関する給付を幼保一体給付とすること、「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

された。

平成22年９月以降、新システムの具体化に向けた検討が進められている。幼保一体化については、現行の幼稚園・保育所を一定期間後にすべて「こども園（仮称）制度」に移行させる案から、幼稚園は存続させ保育所のみを「こども園（仮称）制度」に移行させる案まで、５つの案が提示された。政府は、通常国会に関連法案を提出し、平成25年度の施行を目指すとしているが、幼稚園・保育所双方の関係者の反対意見が根強く、意見の取りまとめは難航が予想される。

他方、政府は、待機児童解消を一刻も早く実現するため、待機児童解消を目指す新システムの前倒し実施を検討する「待機児童ゼロ特命チーム」を設置した。同チームは、平成22年11月、「国と自治体が一体的に取り組む待機児童解消「先取り」プロジェクト」を取りまとめ、これに基づく保育サービスの充実を図るため、平成23年度は計200億円程度の予算が措置された。

３　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、①65歳以上の者（第１号被保険者）、②40歳から64歳までの医療保険加入者（第２号被保険者）となっている。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、社会保障審議会介護保険部会が制度の見直しを検討し、平成22年11月、報告書を取りまとめた。この報告書においては、介護保険制度内における財政中立の原則を守ることが検討の前提となっていたため、24時間対応の定期巡回・随時対応サービスの創設など地域包括ケアを実現するためのサービスの拡充を提言する一方、ケアプラン作成への利用者負担導入や軽度の要介護者に対する給付の効率化の検討など利用者負担増も示唆するものとなっていた。

これに対し、民主党は、利用者負担増に慎重な意見を盛り込んだ提言を提出した。このため、政府は、利用者負担増は見送り、その他報告書が提言した24時間対応の定期巡回・随時対応サービスの創設、介護療養病床の廃止期限の猶予、介護福祉士等によるたんの吸引等の実施、財政安定化基金の取り崩しによる介護保険料の軽減等を内容とする介護保険

法等改正案を通常国会に提出することを予定している。

なお、利用者負担増が見送られたため、介護保険財政や財源に関わる問題は、平成 24 年度の予算編成過程で検討されることとなる。

４　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、原則 75 歳以上の者を被保険者とする「後期高齢者医療制度」と 75 歳未満について、被用者を対象とする健康保険（組合健保と協会けんぽ）、各種共済組合、地域住民等を対象とする国民健康保険（市町村と組合）とに大別される。

国民医療費の総額は平成 22 年度（賦課ベース）で約 37.5 兆円に上っている。特に高齢化の進展等に伴う後期高齢者の医療費（平成 22 年度で約 12.8 兆円、国民医療費の約 34%）の伸びが大きいことから、良質で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。

前政権下で約 10 年間にわたる議論を経て行われた平成 18 年の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に戻すことは現実的でないとして、新たな制度を創設して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 12 月 20 日に「最終とりまとめ」が公表された。そこでは、①サラリーマンである高齢者等は被用者保険に、それ以外の高齢者は市町村国保に加入する、②市町村国保について、第一段階では 75 歳以上の高齢者医療について都道府県単位の財政運営とし、第二段階で期限を定めて全国一律に全年齢での都道府県単位化を図る、③75 歳以上の医療給付費については、公費、高齢者の保険料、加入者数・総報酬に応じた現役世代からの支援金で支える、④公費の負担割合を 50%に引き上げ、また、高齢者の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等としている。他方で、後期高齢者医療制度の導入時の保険料軽減措置や 70～74 歳の患者負担の軽減措置を段階的に廃止することとしている。厚生労働省は、これを踏まえて国民健康保険法等の改正を検討しているが、高齢者の負担が増加するとして反対する意見が与党内からも出されるなど、今後の動向が注目されている。

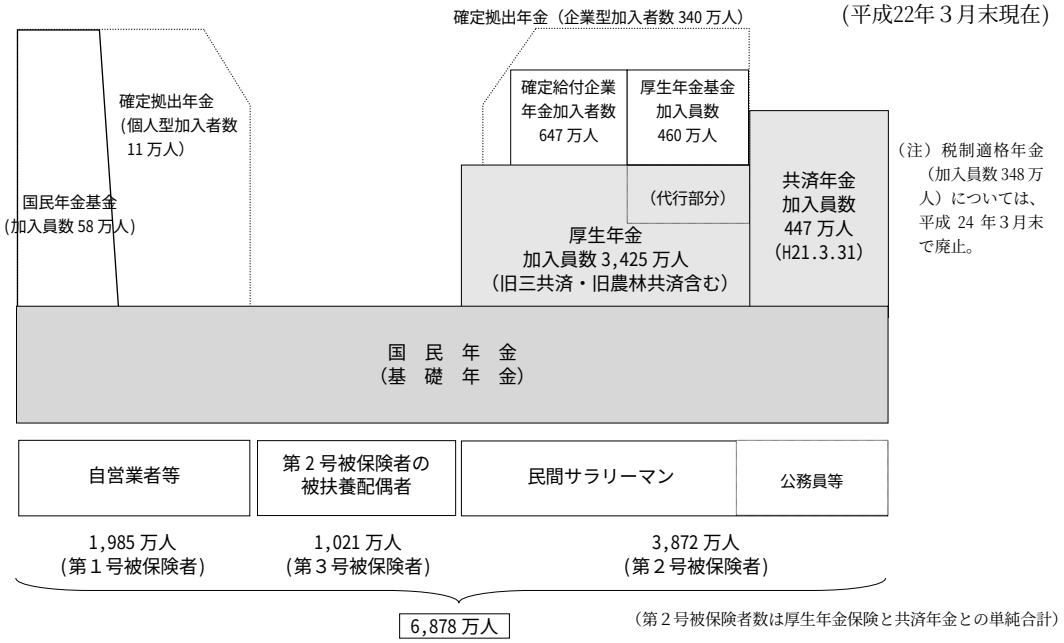
５　年金制度の動向

(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（基礎）年金をベースとして、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%（平成 21 年財政検証、基本ケース）になると推計されている。

公的年金制度の体系



（厚生労働省資料を基に作成）

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。

国庫負担は、平成 21 年度から基礎年金給付費の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 年度までの２年間は財政投融資特別会計の剰余金が充てられる。しかし、平成 23 年度以降の安定財源が確保されていないため、現政権では、平成 23 年度においても単年度限りの措置として、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構特例業務勘定の利益剰余金、財政投融資特別会計の積立金・剰余金、外国為替資金特別会計の剰余金を財源（合計 2.5 兆円）に２分の１を維持することとし、そのための法律案が通常国会に提出される予定となっている。

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、最低保障年金の導入、低年金者に対して税財源により上乗せ的な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。

現政権では、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」が、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、①年金一元化の原則、②最低保障の原則、③負担と給付の明確化の原則、④持続可能の原則等、７つの基本原則を明示した。現政権は、平成23年６月を目途に社会保障の具体的な制度改革とその財源を取りまとめるとしており、それに向けた年金制度に係る議論の動向が注目される。

(2) 年金記録問題への対応

年金記録問題については、「国家プロジェクト」として、平成 23 年度も 22 年度に引き続き、解決に向けた集中的な取組を進めるとしており、平成 23 年度の予算においても、事業仕分けにより削減されたものの 1,113 億円が計上されている（前年度 910 億円）。

具体的には、ねんきん定期便等を通じた基礎年金番号への未統合記録の解明・統合作業、再裁定処理の迅速化、年金記録確認第三者委員会に送付せずに年金事務所で記録回復をすることができる基準の設定、インターネットによる記録確認などが進められている。一方で、平成 22 年 10 月から開始された紙台帳とコンピュータ記録の突合せ作業のサンプル調査の結果では、厚生年金・船員保険記録の 8.1%が不一致となっていることも明らかになっており、年金記録問題の更なる深刻化が懸念されている。

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 18 年度から障害者自立支援法に基づいて各種サービス給付が実施されることとなった。同法は、身体、知的及び精神障害者のいわゆる三障害を対象とし、障害福祉サービスのみならず、公費負担による医療給付も含めた給付システムである。給付の財源は公費であり、国・地方の財政負担が義務化されている。一方、サービスの利用に当たっては１割負担が原則となっている。

障害者自立支援制度は、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厳しい批判にさらされた。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年間を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。

同本部の下に設置された障がい者制度改革推進会議は、平成 22 年６月に「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）」を決定し、改革の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内容の工程表を示した。12 月には「障害者制度改革の推進のための第二次意見」が取りまとめられ、障害の有無にかかわらず個性と人格を尊重する社会の実現を目指すこと、「社会モデル」の考え方を踏まえて障害の定義を見直すことなど障害者基本法改正案に盛り込むべき事項が示された。同意見に沿って障害者基本法改正案が策定され、通常国会に提出される見込みとなっている。

障害者総合福祉法の制定については、平成 22 年１月の障害者自立支援法違憲訴訟原告団・弁護団と国（厚生労働省）との基本合意において、「平成 25 年 8 月までに、障害者自立支援法を廃止し新たな総合的な福祉法制を実施する」とされている。同法の制定に向けては、障がい者制度改革推進会議の下に総合福祉部会が設置され、平成 22 年４月から検討を続けており、平成 23 年６月の意見取りまとめを目指している。

他方、第 176 回国会において、「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から提出され、成立した。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。同法の大部分は平成 24 年４月１日に施行される見込みとなっている。

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11月現在5.1%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11月現在0.57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、①雇用調整助成金の支給要件緩和、②雇用保険制度の機能強化や住宅支援などの再就職支援対策、③内定取消しに関する相談や企業指導の強化などの内定取消し対策、④雇用保険を受給していない者に対する職業訓練と生活保障のための給付制度等を内容とする緊急人材育成・就職支援基金の創設等の雇用対策が講じられた。

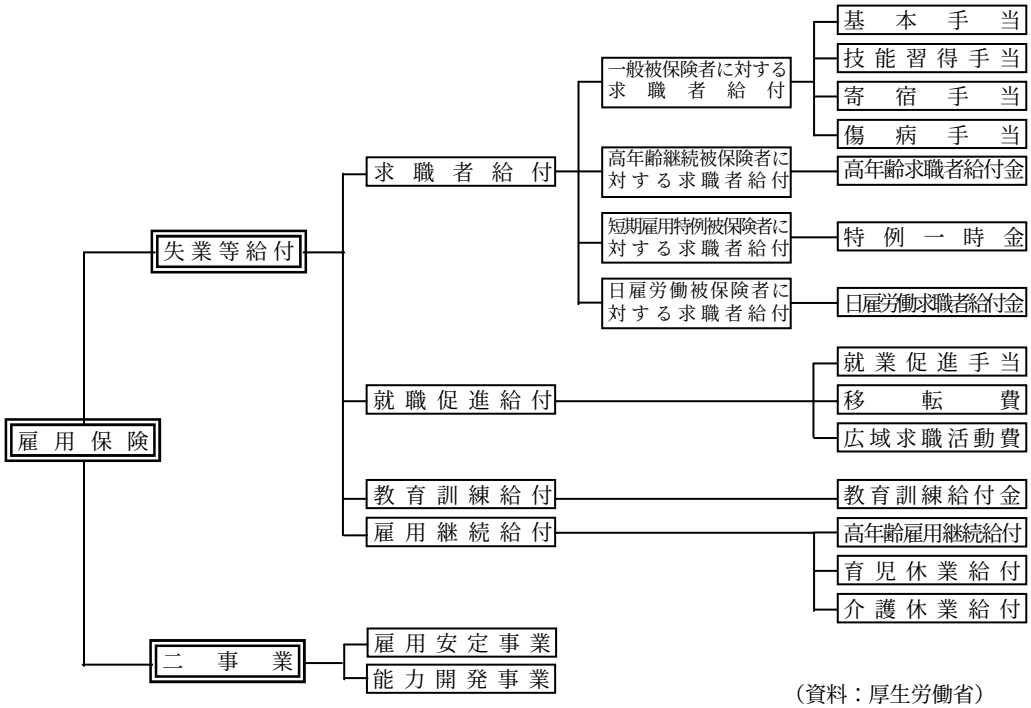
政権交代後の鳩山内閣では、「緊急雇用対策」（平成21年10月23日）により、①ワンストップ・サービスの実施などの貧困・困窮者支援、②高卒・大卒就職ジョブサポーターの配備などの新卒者支援等が実施されたほか、「明日の安心と成長のための緊急経済対策」（平成21年12月８日）には、①雇用保険を受給できない失業者について職業訓練とその期間中の生活保障を行う求職者支援制度の創設の検討、②雇用保険の適用範囲の拡大の検討等の雇用保険制度の機能強化等が盛り込まれた。その後、菅内閣の下で策定された「新成長戦略」（平成22年６月18日閣議決定）でも「第二セーフティネット」の整備（求職者支

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68.8%（平成22年12月１日現在）と、平成８年の調査開始以来最低の水準となり、高校新卒者でも70.6%（平成22年11月末現在）と、過去10年の中では低い水準となっており、厳しい就職状況が予想される。このため、「新成長戦略実現に向けた３段構えの経済対策」（平成22年９月10日閣議決定）及び「円高・デフレ対応のための緊急総合経済対策」（平成22年10月８日閣議決定）により、「３年以内既卒者（新卒扱い）採用拡大奨励金」及び「３年以内既卒者トライアル雇用奨励金」の創設・延長が実施されている。また、平成22年３月卒の未就職卒業者は75,000人に上っていることから、厚生労働省は、「青少年の雇用機会の確保等に関して事業主が適切に対処するための指針」を改正し、事業主は新規学卒者の募集に当たって学校等の卒業者が卒業後少なくとも３年間は応募できるものとすることが追加された。

(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、①労働者が失業した場合、労働者について雇用の継続が困難となる事由が生じた場合及び労働者が自ら職業に関する教育訓練を受けた場合に必要な給付を行うとともに、併せて、②失業の予防、雇用状態の是正及び雇用機会の増大（雇用安定事業）、労働者の能力の開発及び向上（能力開発事業）の二事業（雇用保険二事業）を行う雇用に関する総合的機能を有する保険制度である。



（資料：厚生労働省）

雇用保険制度については、平成19年に、①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、②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、①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、②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等の改正が行われた。

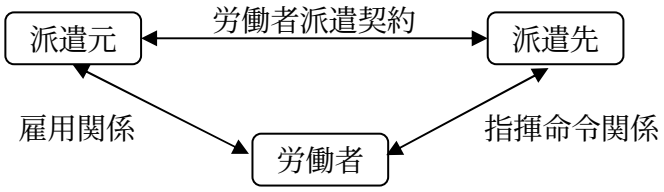
さらに、政権交代後の平成22年に、非正規労働者に対するセーフティネット機能の更なる強化、雇用調整助成金をはじめ雇用保険二事業に係る支出の増加に対応した安定的な財政運営のため、①週所定労働時間20時間以上であって31日以上雇用見込みの者について雇用保険の適用対象とすること、②平成23年度以降について、安定財源を確保した上で、国庫負担を本則（1/4）に戻す旨を法律に規定すること、③雇用保険二事業について、緊急的かつ例外的な暫定措置として失業等給付の積立金から借入れを行うことができること等の改正が行われた。

また、基本手当算定の基礎となる賃金日額には下限額が設定されており、平均給与の変動に応じて改定されることとなっている。厳しい雇用情勢を受けて、この下限額が下がり続ける一方で、最低賃金額は引き上げられたことから、下限額が最低賃金を下回ることとなった。これを是正するとともに、離職者の再就職を促進するため、そのインセンティブを更に高める必要があった。

このような状況を踏まえて、求職者支援制度の創設に伴う改正（後述(4)参照）に加え、賃金日額の引上げ、再就職手当について受給要件の緩和と給付水準の引上げ等を内容とする雇用保険法の改正案が通常国会に提出される予定となっている。なお、平成23年度予算案において、国庫負担を本則（1/4）に戻すことは行われないこととなった。

(3) 労働者派遣制度

労働者派遣とは、労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の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。



（資料：厚生労働省）

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302万人（常用換算で157万人）に達している（平成21年度確報版）。

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①日雇派遣（日々又は30日以内の有期雇用者の派遣）を原則禁止すること、②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①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）、②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、「連立政権樹立に当たっての政策合意」（平成21年９月）等を踏まえて①登録型派遣、製造業務派遣及び日雇派遣の原則禁止、②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、継続審査となっている。

(4) 求職者支援制度

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

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一定の額の生活費を給付する制度の創設が求められていた。

このような状況の中、前政権下では、平成21年度第一次補正予算により緊急人材育成支援事業として、雇用保険を受給でき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、現政権では、「連立政権樹立に当たっての政策合意」（平成21年９月）に明記された「職業訓練期間中に手当を支給する求職者支援制度を創設する」ことを目指し、労働政策審議会で求職者支援制度の在り方について審議を進めており、まとまり次第、制度創設のための法案が通常国会に提出される予定となっている。制度の内容は、現行の緊急人材育成支援事業をほぼ踏襲するものとなっている。財源については、雇用保険を受給で

きない者を対象とすることから当初からすべて一般財源で賄うべきものと考えられていたが、厳しい財政状況を背景として、同制度を雇用保険制度の附帯事業として位置付け、国1/2、労使1/4ずつ負担することで検討されている。

(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、①働き方の多様化を踏まえ、週所定労働時間20時間以上30時間未満の短時間労働者を雇用義務の対象とすること、②300人以下規模の中小企業を障害者雇用納付金制度の適用対象とし、納付金の徴収及び調整金の支給を行うこと等を内容とする障害者の雇用の促進等に関する法律の改正が行われた。

平成19年に我が国が署名した「障害者の権利に関する条約」には、あらゆる雇用形態に係る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。

最低賃金の引上げは、特に中小企業の経営や雇用に影響を及ぼすとの指摘もあることから、厚生労働省は、平成23年度に最低賃金800円の実現に向けたワン・ストップ相談窓口の設置や助成金制度の創設を行う予定である。

(3) 労働者の安全と健康の確保

我が国の労働災害の発生状況は長期的には減少してきたが、いまだ毎年 1,000 人以上が死亡し、休業４日以上の死傷者数も 10 万人を超えている。

また、労働者の健康面では、定期健康診断における有所見率が平成 21 年には 52.3%と半数を超えており、特に、脳・心臓疾患につながる血中脂質、血圧等に係る有所見率が増加傾向にあることや、仕事や職業生活に関する強い不安、悩み、ストレスを感じている労働者の割合は約６割にも達するなど、労働者の心身の健康保持は喫緊の課題となっている。

このような状況の中、労働政策審議会安全衛生分科会は、今後の職場における安全衛生対策について検討を行い、平成 22 年 12 月 22 日に厚生労働大臣に建議した。建議では、①機械譲渡時における機械の危険情報の提供の促進、②職場における自主的化学物質管理の促進、③職場における受動喫煙防止対策の抜本的強化、④職場におけるメンタルヘルス対策の推進を実施すべきと提言している。厚生労働省は、これを踏まえて労働安全衛生法の改正を検討している。

(4) 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。

(5) 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。現在、この報告書も踏まえ、労働政策審議会労働条件分科会において有期労働契約のルール作りについて議論している。

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。

現政権の下では、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回国会に提出した。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。同法案は第176回国会に衆議院を通過した後、参議院において継続審査となっている。

Ⅱ　第 177 回国会提出予定法律案等の概要

１　平成 23 年度における子ども手当の支給等に関する法律案（仮称）（予算関連）

次代の社会を担う子どもの健やかな育ちを支援するために、中学校修了前までの子どもについて、平成 23 年度分の子ども手当を支給する等の所要の措置を講ずる。

２　戦傷病者等の妻に対する特別給付金支給法の一部を改正する法律案（予算関連）

新たに戦傷病者等の妻になった者及び戦傷病者等の妻で当該戦傷病者等が平病死したものに対し、特別給付金を支給する。

３　国民年金法等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律案（予算関連）

平成 23 年度の基礎年金の国庫負担割合を２分の１とする等のための所要の規定の整備を行う。

４　職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律案（仮称）（予算関連）

雇用保険の失業等給付を受給できない求職者について早期の就職を支援するため、必要な職業能力を高めるための訓練を受講する機会を確保するとともに、一定の要件を満たす場合には訓練期間中の生活を支援するための給付を支給する等の所要の措置を講ずる。

５　雇用保険法及び労働保険の保険料の徴収等に関する法律の一部を改正する法律案（予算関連）

現下の厳しい雇用失業情勢の下において、失業者の就職の促進等を図るため、失業等給付の見直しを行うとともに、失業等給付に係る保険料率の引下げ等の改正を行う。

６　介護サービスの基盤強化のための介護保険法等の一部を改正する法律案（仮称）

高齢者が地域で自立した日常生活を営めるよう、定期巡回・随時対応型のサービスの創設、財政安定化基金の取崩しや介護職員等によるたんの吸引の実施の容認等の所要の措置を講ずる。

７　労働安全衛生法の一部を改正する法律案（仮称）（検討中）

労働安全衛生対策をより一層充実するため、メンタルヘルス対策の強化を図るとともに、受動喫煙による健康障害防止のために必要な措置を講ずる等、所要の改正を行う。

８　国民健康保険法等の一部を改正する法律案（仮称）（検討中）

後期高齢者医療制度を廃止し、75 歳以上の高齢者も、国民健康保険、健康保険等に加入することとすることに伴い、各医療保険制度において所要の措置を講じる。また、国民健康保険組合に対する補助の在り方について所要の措置を講ずる。

９　生活保護法の一部を改正する法律案（仮称）（検討中）

生活保護制度がより適切に運営されることとなるよう、必要な措置を講ずる。

10　厚生年金保険の保険給付及び保険料の納付の特例等に関する法律の一部を改正する法律案（仮称）（検討中）

年金記録の回復の促進に資するための所要の規定の整備を行う。

（参考１）継続法律案等

○　予防接種法及び新型インフルエンザ予防接種による健康被害の救済等に関する特別措置法の一部を改正する法律案（第 174 回国会内閣提出第 54 号、参議院送付）

今般の新型インフルエンザと同様の事態が発生した場合において予防接種の対応に万全を期するため、新たな臨時の予防接種の類型を創設する等所要の措置を講ずる。

○　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（内閣提出、第 174 回国会閣法第 60 号）

常時雇用される労働者以外の労働者派遣や製造業務への労働者派遣を原則として禁止するとともに、違法派遣の場合に派遣先が派遣労働者に労働契約の申込みをしたものとみなすことなど派遣労働者の保護及び雇用の安定のための措置を講ずる。

○　障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律案（馳浩君外４名提出、第173回国会衆法第６号）

障害者の虐待を防止するため、障害者に対する虐待の禁止、障害者虐待の防止等に関する国等の責務、障害者虐待を受けた障害者に対する保護のための措置、養護者に対する支援のための措置等を定める。

○　国等による障害者就労施設からの物品等の調達の推進等に関する法律案（田村憲久君外５名提出、第173回国会衆法第12号）

施設で就労する障害者の自立を促進するため、国及び独立行政法人等において、予算の適正な使用に留意しつつ、就労施設から物品等を調達するよう努めるものとする。

（参考２）衆議院を通過し参議院において継続審査となった法律案等

○　国民年金及び企業年金等による高齢期における所得の確保を支援するための国民年金法等の一部を改正する法律案（内閣提出、第 174 回国会閣法第 41 号）（第 176 回国会、本院送付）

高齢期における所得の一層の確保を支援するため、徴収時効の過ぎた一定期間に係る国民年金保険料の納付を可能とするとともに、企業型確定拠出年金の加入者が自ら掛金を拠出できる仕組みを導入することなど企業年金制度等の改善の措置等を講ずる。

なお、国民年金保険料の納付可能期間の延長を、施行期日から起算して３年を経過する日までの措置とする等の修正を行った。

○　独立行政法人雇用・能力開発機構法を廃止する法律案（内閣提出、第 176 回国会閣法第９号）（第 176 回国会、本院送付）

独立行政法人に係る改革を推進するため、独立行政法人雇用・能力開発機構を解散するとともに、職業能力開発業務を独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構に移管する等の措置を講ずる。

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

農林水産委員会

農林水産調査室

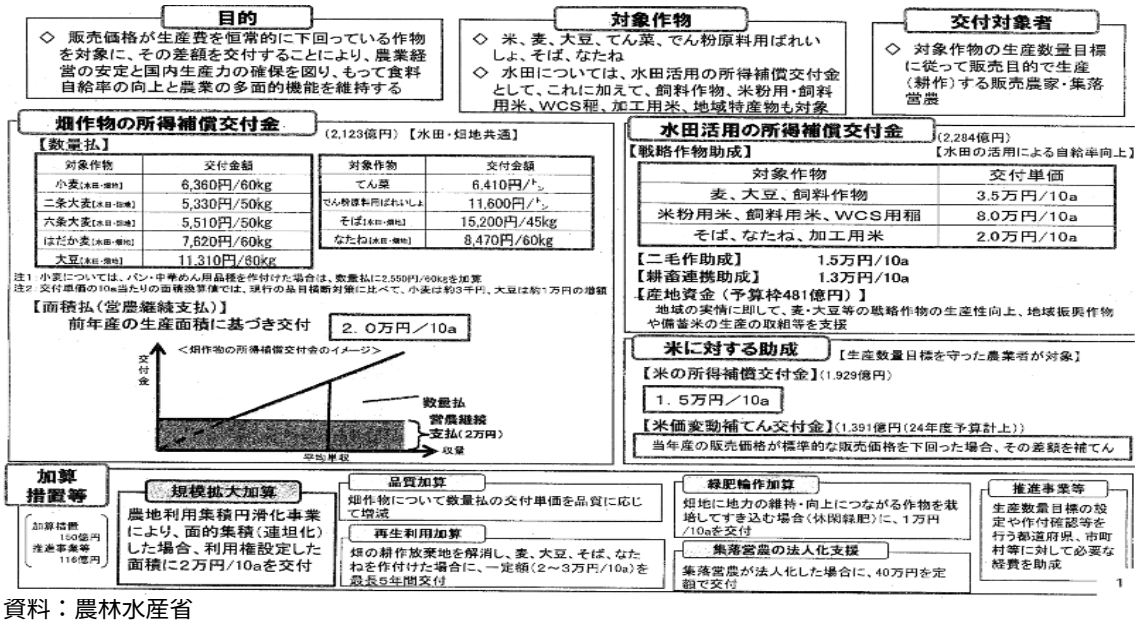
Ⅰ　所管事項の動向

１　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

政府は、平成22年度には、水田農業を対象に戸別所得補償モデル対策[1]を実施しているが、平成23年度からは、食料自給率の向上と農業の多面的機能の維持を図るため、畑作も含めた「農業者戸別所得補償制度」として本格実施することとしている[2]。農業者戸別所得補償制度の予算は8,003億円（平成24年度予算計上分を含む。）であり、制度の概要は次のとおりである。

農業者戸別所得補償制度の概要（平成23年度概算決定）



資料：農林水産省

また、平成 23 年産の米の生産数量目標については、平成 22 年産より 18 万ｔ減の 795 万ｔと決定された[3]。米の備蓄運営については、平成 23 年度より回転方式[4]から、備蓄水準 100 万ｔを基本とする棚上方式（備蓄放出を要する不足時以外は５年後に主食用以外の飼料用等として売却）に変更することとしている（所要額：510 億円）。平成 23 年度においては、生産数量目標の配分に伴う激変緩和措置として、備蓄米の優先入札枠（約６万ｔ）の設定を行うこととしている[5]。

1　戸別所得補償モデル対策は、①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）、②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）で実施され、加入申請件数は全国で約 133 万件である。

2　一方、自由民主党は、「農業等の有する多面的機能の発揮を図るための交付金の交付に関する法律案」（加藤紘一君外４名提出、第 174 回国会衆法第 35 号）を第 174 回通常国会に提出している。また、担い手総合支援新法案（仮称）を平成 23 年の通常国会に提出すると報じられている。

3　「米穀の需給及び価格の安定に関する基本指針」（平成 22 年 11 月 29 日）

4　回転方式：米を主食用として買い入れ、一定期間保管後、主食用として売却する方式

5　このほか、産地資金の増枠（51 億円、総額 481 億円）も行うこととしている。

農業者戸別所得補償制度をめぐっては、同制度と米価下落との因果関係、モデル事業の検証状況、国会答弁でも明言していた本格実施に向けた関連法案の提出を取りやめたことの妥当性等数多くの論点があり、十分な議論が求められる。

(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[6]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、集落協定又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。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：平成 22 年度～平成 26 年度の５年間）が取り組まれている。

平成 23 年度予算概算決定においては、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（離島の平地等）が傾斜地並みの支援対象となるよう見直しを行うこととし、270 億円（平成 22 年度予算：265 億円）が計上されている[7]。

(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、平成19年度より、①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、②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）を行う「農地・水・環境保全向上対策」が実施されている。

本対策では、②の営農活動支援は、①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、平成23年度予算概算決定においては、①共同活動支援に特化し、日常の管理に加え、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285億円）に見直すとともに、②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

---

[6] 「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。

[7] 共同活動は農地･水保全管理支払で行うよう努め､交付金の２分の１以上は農業者個人に支払うことを原則。なお、交付金の使途は協定参加者の合意により決定されることから、これまでと同様に地域の状況に応じた交付金の活用が可能（農業者戸別所得補償制度の骨子－平成 23 年度予算概算決定－平成 22 年 12 月農林水産省）。

策」（所要額48億円）を創設することとしている。

２　農業生産基盤の整備

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。

農業農村整備事業に関する支出は、平成９年度に予算額で約１兆 2,300 億円、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、平成 21 年度予算は 5,772 億円であった。

さらに平成 22 年度予算は、対前年度比 36.9%の 2,129 億円にまで減額された。なお、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地域整備交付金（1,500 億円）が別途創設された。

こうした中、平成23年度予算概算決定では、農業農村整備事業として2,129億円（対前年度比100%）、非公共事業の関連予算[8]を合わせて2,397億円が計上されている[9]。

国営諫早湾干拓事業は、優良農地の造成及び防災機能の強化を目的として実施された事業である[10]。同事業において設置した潮受堤防により有明海の環境悪化及び漁業被害が生じたとして沿岸４県の漁業者らが潮受堤防の撤去などを求めた訴訟の福岡高裁判決（平成22年12月６日）は、国に５年間の排水門常時開放を命ずるものであったが、上告期限の同20日までに国が上告を行わなかったことから判決が確定した。

３　生産対策の充実・強化

(1) 野菜･果樹･茶対策

野菜や果樹については、食料・農業・農村基本計画において「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。平成 23 年度予算概算決定において、①指定野菜・特定野菜[11]の生産者の経営安定、②契約取引等への支援を強化する野菜価格安定対策事業として 159 億円が、果樹及び茶の優良品目・品種への転換のための改植に伴う未収益期間に対する支援等のための果樹･茶支援対策事業として 75 億円が計上されている。

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、318 億円（一括交付金への拠出額を含め 1,408 億円）が計上されている。

10　昭和 61 年事業着手、平成 20 年３月事業完了、同年４月より干拓地での営農が開始。

11　指定野菜とは、消費量が相対的に多い野菜で、野菜生産出荷安定法に基づき、キャベツ、きゅうり等の 14 品目が政令で指定されている。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、同法に基づき、アスパラガス、いちご等 34 品目が省令で指定されている。

(2) 畜産・酪農経営安定対策

畜産・酪農の経営安定対策は、平成 22 年度に、肉用牛繁殖、肉用牛肥育及び養豚対策について、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。平成 23 年度は、酪農対策について、乳価の低いチーズ向け生乳の仕向量の増加に対応するための新たな支援策が講じられ、また、採卵養鶏対策についても、現行対策（価格差補てん事業と需給改善のための成鶏とう汰事業）をベースに充実・強化を図ることとされ、これらを含めた「畜産・酪農経営安定対策」の所要額は 1,668 億円とされている[12]。

こうした中で、「畜産・酪農所得補償制度」については、引き続き、現行の経営安定対策が果たしている機能やこれらの新たな仕組みの実施状況等を検証し、生産現場の意見を聴きつつ、その在り方や導入時期を検討するとされている。

(3) 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、年間約 200 億円で高止まりしている。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被害が発生している。

こうした中、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。平成 23 年度予算概算決定において、鳥獣被害防止総合対策交付金として 113 億円が計上され、このうち 100 億円は、戸別所得補償制度の本格実施に当たり安心して農業に取り組むことができる環境の緊急的な整備のための緊急対策枠[13]である。

４　農山漁村の６次産業化・地産地消の推進

政府により、第 174 回通常国会に「農林漁業者等による農林漁業の六次産業化の促進に関する法律案」（以下「６次産業化法案」という。）が提出された。

一方、自由民主党は、同国会に「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（山本拓君外４名提出、衆法第 21 号）」（以下「地産地消法案」という。）を提出した。

---

[12] 平成 22 年 12 月、畜産・酪農経営安定対策と併せて、（独）農畜産業振興機構の保有資金による畜産業振興事業（その他対策）についても決定された（所要額：142 億円）。なお、加工原料乳生産者補給金単価及び限度数量等の畜産物価格については、例年通り、本年２、３月に決定する予定とされている。

[13] 緊急対策枠は、概算要求の段階では国から地域協議会等へ直接交付する「鳥獣被害緊急対策事業」として要求されていたが、平成 22 年 11 月に行政刷新会議から「『自治体の判断に任せる』とした事業仕分け第１弾の評価結果に沿っていない」旨の指摘が出たことを踏まえ、鳥獣被害防止総合対策交付金に一本化されたものである。

平成 22 年 11 月 16 日、第 176 回臨時国会の衆議院農林水産委員会において、６次産業化法案に地産地消法案の内容等を盛り込み、題名を「地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出等及び地域の農林水産物の利用促進に関する法律」に修正する等の変更を行う６次産業化法案の修正案が、民主、自民、公明、社民の４党から共同提出され、同法案は修正議決すべきものと決した。同日、衆議院本会議で修正議決され、参議院での審議を経て 11 月 26 日に成立した。

地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出等及び地域の農林水産物の利用促進に関する法律（６次産業化法）の概要

１ 前文、目的（第1章）

地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出等に関する施策及び地域の農林水産物の利用の促進に関する施策を総合的に推進することにより、農林漁業等の振興等を図るとともに、食料自給率の向上等に寄与することを目的とする。

２ 地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出等（第2章）［6次産業化関係］

（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）
- ・ 農業改良資金融通法等の特例（償還期限及び据置期間の延長等）
- ・ 野菜生産出荷安定法の特例（指定野菜のリレー出荷による契約販売に対する交付金の交付）　等

（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関する計画

（支援措置）
- ・ 種苗法の特例（出願料・登録料の減免）
- ・ 農地法の特例（農地転用許可に係る手続の簡素化）　等

３ 地域の農林水産物の利用の促進（第3章）［地産地消関係］

（1）基本理念
①生産者と消費者との結びつきの強化、②地域の農林漁業及び関連事業の振興による地域の活性化、③消費者の豊かな食生活の実現、④食育との一体的な推進、⑤都市と農山漁村の共生・対流との一体的な推進、⑥食料自給率の向上への寄与、⑦環境への負荷の低減への寄与、⑧社会的気運の醸成及び地域における主体的な取組を促進すること。

（2） 国による基本方針の策定、都道府県及び市町村による地域の農林水産物の利用についての促進計画の策定

（3） 国及び地方公共団体による必要な支援の実施

４ 施行日

［第1章（目的）、第3章（地産地消関係）］ 公布の日（平成22年12月3日）
［第2章（6次産業化関係）］ 公布の日（平成22年12月3日）から6か月以内

資料：農林水産省

６次産業化に関する予算措置については、平成 23 年度予算概算決定においては、基幹対策[14]と市場拡大対策[15]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」（130 億円）が計上されている。

５　食の安全と消費者の信頼確保

(1) 米の流通問題への対応

平成 20 年９月に発生した米の流通問題[16]を踏まえ、第 171 回通常国会（平成 21 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

[14] 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の取組を支援（109 億円）。

[15] 農林漁業者が加工・販売するための市場を拡大・活性化するため、国内市場活性化、海外市場開拓の取組を支援（21 億円）。

[16] 「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。

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（以下「米トレーサビリティ法」という。）」[17]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。

なお、米トレーサビリティ法には、修正により、政府は飲食料品の取引等に係る情報の記録の作成・保存の義務付けについて検討し、必要があると認めるときは所要の措置を講ずる旨の条文が附則に追加されている。

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」[18]等が第 174 回通常国会(平成 22 年)に提出されたが、廃案となったため[19]、所要の見直しを行った上で、再度、国会提出に向け準備が進められている。

(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、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[20]。

(3) 高病原性鳥インフルエンザ

平成16年以降、国内の家きんや野鳥で高病原性鳥インフルエンザが発生しており、政府は、家きん・野鳥のモニタリング、異常家きん等の早期発見・早期通報の徹底、農場の飼養衛生管理の徹底等の対策に努めている。

平成22年11月29日に、島根県内の養鶏農場の飼養家きんで高病原性鳥インフルエンザの疑似患畜が確認され、島根県は確定診断の結果が出る前の同月30日に当該農場の飼養家き

---

[17] 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た。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。

[18] ①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、②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。

[19] 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 回通常国会（平成 22 年）に提出されたが、廃案となった。

[20] 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。現在、消費者庁において、原料原産地表示を義務付ける加工食品の対象に、「黒糖及び黒糖加工品」及び「こんぶ巻」を追加する方向で検討が進められている。なお、民主党の平成 22 年の参議院選挙マニフェストにおいて、「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。

んの殺処分を開始し、12月５日までに発生農場における防疫措置を終えた。その後、島根県は、清浄性確認検査、防鳥ネット等の緊急調査、消毒ポイントにおける車両消毒等を実施し、同月27日に移動制限措置が解除された。平成22年は国内各地で、野鳥等からも高病原性鳥インフルエンザの発生が確認されており[21]、より一層、発生予防に努める必要があろう。

(4) ＢＳＥ問題

我が国では、平成 13 年９月に初めて牛海綿状脳症（ＢＳＥ）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ＢＳＥ対策[23]が実施された。その後、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、平成 17 年 12 月、食品安全委員会によるリスク評価結果（平成 17 年 12 月８日付答申）を踏まえ、①全月齢からの特定危険部位の除去、②20 か月齢以下と証明される牛由来の牛肉であること等の条件で輸入が再開された[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]。

６　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[26]」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。

---

[21] 平成 22 年は、①10 月 14 日に北海道稚内市大沼で回収されたカモの糞便から高病原性鳥インフルエンザウイルス（Ｈ５Ｎ１亜型）が検出され、また、同年 12 月に②富山県高岡市の動物園のコブハクチョウでの発生、③鳥取県米子市で保護された傷病野鳥（コハクチョウ）での発生、④鹿児島県出水市で野生のナベヅルでの発生が確認された。

[22] 平成 21 年１月 30 日までに、36 頭のＢＳＥ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、輸入手続を再開した。

[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、カナダ産牛肉に関する日加間の技術的会合が 10 月１日、約３年ぶりに再開された。両会合では、実務者間で緊密な意見交換が行われ、今後も協議を続けることを確認した。

[26] 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、①一般品目の他に重要品目を設定すること、②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。

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[28]が提示されたものの、各国の意見の隔たりが依然大きい。

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[27]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）

最近の動きとして、2010（平成 22）年 11 月に開催されたG20 ソウル・サミット及び横浜でのアジア太平洋経済協力（ＡＰＥＣ）首脳会議では、ＷＴＯドーハ・ラウンド交渉について、2011（平成 23）年が極めて重要な「機会の窓」であり、最終合意に向け切迫感をもって交渉することが確認された。

こうした中、ＷＴＯのラミー事務局長は、2010（平成 22）年 11 月 30 日に開催された貿易交渉委員会で、各交渉グループの議長はモダリティに関する合意案の改訂テキストを 2011（平成 23）年３月末までに提示すべきとし、同年 12 月末までにラウンドを妥結させるためには、同年半ばまでにモダリティに関する合意が必要である旨述べた[29]。

(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、比較的短期間での妥結が可能であり、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を推進しており、既に11の国・地域とのＥＰＡが発効している。また、2010（平成22）年10月にはインドと、同年11月にはペルーとの交渉が完了している。

---

[27] 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。

[28] 【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]、○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

[29] ＷＴＯホームページ（貿易交渉委員会（2010（平成 22）年 11 月 30 日）におけるラミー事務局長演説）参照

菅総理は、第176回臨時国会(2010（平成22）年)の所信表明演説において、環太平洋パートナーシップ協定（ＴＰＰ）交渉等への参加を検討し、アジア太平洋自由貿易圏（ＦＴＡＡＰ）の構築を目指す旨表明し[30]、その後、政府は、同年11月には横浜でのアジア太平洋経済協力（ＡＰＥＣ）首脳会議の開催を見据えて「包括的経済連携に関する基本方針」（以下「基本方針」という。）を策定した[31]。

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
交渉完了	インド	2010年10月
	ペルー	2010年11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～

基本方針では、世界の主要貿易国との間で世界の潮流からみて遜色のない高いレベルの経済連携を進めることとし、ＦＴＡＡＰに向けた道筋の中で唯一交渉が開始されているＴＰＰについては、「情報収集を進めながら対応していく必要があり、国内の環境整備を早急に進めるとともに、関係国との協議を開始する」とされており、今後、経済連携をめぐる国民的な議論を十分に深めることが必要であろう。

しかし、高いレベルの経済連携を推進することとなれば、国内の農林水産業・農山漁村への大きな影響が予想され、食料自給率の向上[32]と関税自由化の両立など課題が多い。基本方針では、高いレベルの経済連携に必要となる競争力強化等の抜本的な国内改革を先行的に推進することとされている[33]。

政府は、高いレベルの経済連携の推進と我が国の食料自給率の向上や国内農業・農村の振興の両立について議論するため、総理を本部長とする「食と農林漁業の再生推進本部」を設置[34]し、2011（平成23年）６月を目途に基本方針を、同年10月を目途に中長期の視点を踏まえた行動計画を策定するとしており、これらの動向を注視していく必要があろう。

７　森林・林業政策

(1)　「森林・林業再生プラン」の策定とその具体化の取組

我が国の森林は、戦後造成された人工林を中心に毎年約８千万㎥ずつ蓄積が増加するなど資源として量的に充実しつつある。しかしながら、施業集約化や路網整備、機械化の立ち後れ等による林業採算性の低下等から森林所有者の林業離れが進み、資源が十分に活用

[30] ＴＰＰ（Trans-Pacific Partnership Agreement）は、2006（平成18）年に発効したＮＺ、シンガポール、ブルネイ、チリの４か国によるＥＰＡ（通称Ｐ４）を発展させたＥＰＡを目指すものであり、これら４か国に米国、豪州、ペルー、ベトナム、マレーシアを加えた９か国が現在交渉に参加している。また、ＦＴＡＡＰ（Free Trade Area of the Asia-Pacific）は、ＡＰＥＣ参加国の広域自由貿易圏構想である。

[31] 2010（平成22）年11月９日閣議決定され、ＥＰＡ交渉については、現在交渉中の豪州との妥結や韓国と交渉再開に向けた取組を加速化するとともに、アジア太平洋地域でまだ交渉入りしていない主要国・地域と二国間ＥＰＡを積極的に推進すること等が述べられている。

[32] 2010(平成22)年３月に閣議決定された「食料・農業・農村基本計画」においては、食料自給率目標を引き上げ、2020(平成32)年にカロリーベースで50%の達成を目指すとされている。

[33] 韓国では、ＥＰＡ関連農業政策として、10年間で総額約9.1兆円の対策を措置している。

[34] 2010（平成22）年11月26日設置。このほかに、総理をはじめ関係閣僚や有識者からなる「食と農林漁業の再生実現会議」及び副大臣級会合である「食と農林漁業の再生実現会議幹事会」が設置されている。

されず、また、必要な施業が行われないなどの課題を抱えている。一方、中国における木材需要の増大やロシアにおける製品輸出への転換等から、輸入材をめぐる状況は不透明感を増しており、安定的な木材供給に対する期待が高まっている。

こうした中、農林水産省は、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」[35]（以下「プラン」という。）を策定した。プランでは、今後 10 年間を目途に、路網の整備、森林施業の集約化、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。

その後、平成 22 年 11 月には、農林水産省の検討委員会により、「森林・林業の再生に向けた改革の姿」として、プランの実現に向けた具体的な方策が示された。この中で、森林計画制度の見直しが掲げられ、森林所有者等が面的なまとまりをもって集約化・路網整備等に関する計画を作成する森林経営計画制度の創設や、計画作成者を対象とする「森林管理・環境保全直接支払制度」の創設等を行うとされており、今通常国会での森林法改正案の提出が検討されている[36]。

(2) 平成 23 年度予算概算決定・税制改正大綱

平成 23 年度予算概算決定において、搬出間伐等の森林施業とこれと一体となった森林作業道の開設等を支援する「森林管理・環境保全直接支払制度」[37]として 324 億円が計上されているが、搬出間伐が民有林で間伐の３割程度とされる中、伐り捨て間伐の取扱いを含め地域の実態を考慮して要件設定をすべきとの指摘がある[38]。

このほか、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：85 億円）や、日本型フォレスター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」（５億円）等を措置することとしている。

また、平成 23 年度税制改正要望において、農林水産省は、森林吸収源対策を「地球温暖化対策のための税」の使途に位置付けるよう要望してきたが、税制改正大綱においては、「国全体として財源確保を引き続き検討」するとされた。

以上を踏まえ、木材自給率 50%以上の達成に向けた施策の在り方について議論が求められる。

---

[35] プランは、「新成長戦略～『元気な日本』復活のシナリオ～」（平成 22 年６月 18 日閣議決定）において 21 の国家戦略プロジェクトの一つに位置付けられている。

[36] なお、第 176 回臨時国会に、自由民主党から、森林所有者等の届出制度の創設等を内容とする「森林法の一部を改正する法律案」（高市早苗君外 16 名提出、第 176 回国会衆法第 16 号）が提出され、現在、継続審査となっている。

[37] 平成 22 年度補正予算では、「集約化森林整備等緊急対策」として 170 億円が措置され、直接支払制度を先行実施することとされた。

[38] 衆議院農林水産委員会（平成 22 年 10 月 26 日、同年 12 月８日）

8　水産政策

(1) 水産業をめぐる情勢と水産基本計画

我が国の水産業は、周辺水域における資源水準の低迷、藻場・干潟の減少や赤潮・磯焼け等による漁場環境の悪化、漁業者の減少・高齢化等による漁業生産構造のぜい弱化、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、近年では、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。

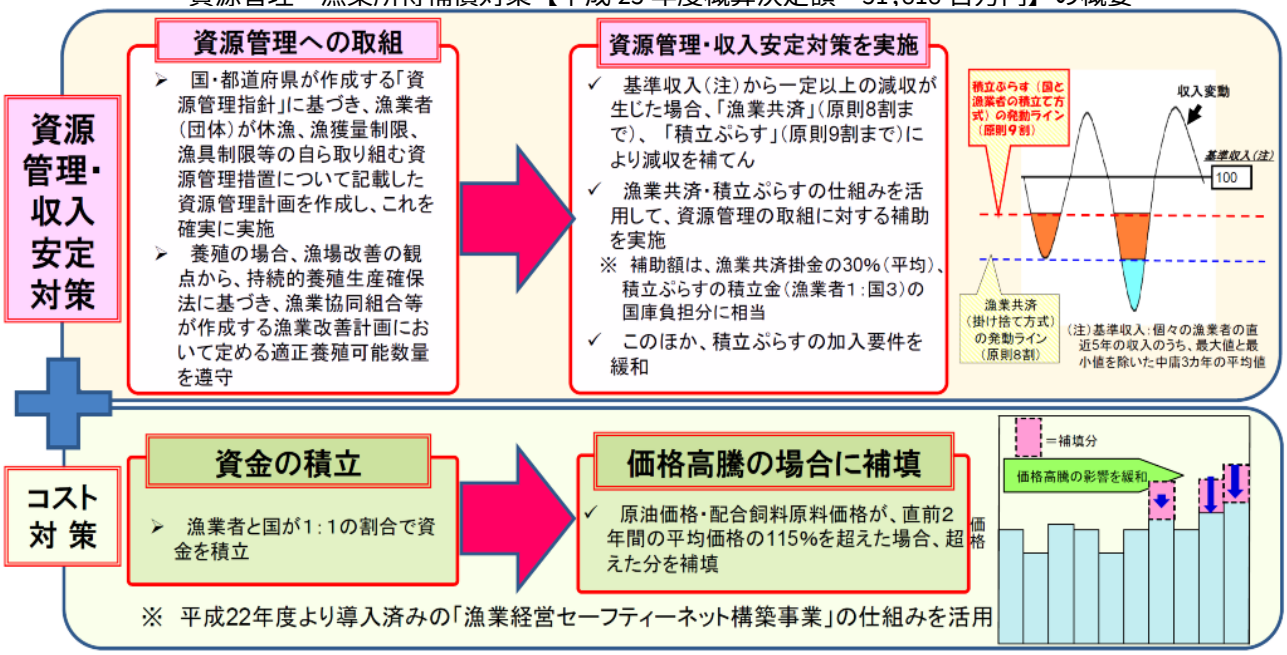
こうした中、政府は、「水産基本計画」（平成 19 年３月閣議決定）に基づき、水産資源の回復・管理の推進、担い手の育成・確保等による漁業経営体質の強化など、持続可能な力強い水産業の確立に向けて施策を展開している。

(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。

平成 23 年度予算概算決定において、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・積立ぷらすの仕組みを活用した資源管理・収入安定対策を構築し、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を実現する「資源管理・漁業所得補償対策」に 518 億円が計上されている（下図を参照）。

資源管理・漁業所得補償対策【平成 23 年度概算決定額　51,818 百万円】の概要



資料：農林水産省

９　口蹄疫対策

(1) 口蹄疫の発生と防疫対応の経緯

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、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[39]及び搬出制限区域[40]の設定、消毒の徹底等が実施されたが、同県川南町を中心とする地域において、爆発的に感染が拡大し、殺処分と移動制限などの措置のみでは、まん延防止を図ることが困難となった。

このため、５月 19 日には、政府の口蹄疫対策本部において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、「口蹄疫対策特別措置法[41]」（以下「特措法」という。）が議員立法で成立し、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。

(2) 畜産農家等の経営再建・地域経済の復興と防疫対策の充実

今回の口蹄疫の発生により、約29万頭の家畜が殺処分[42]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、畜産農家等の経営・生活の再建や地域経済の復興が喫緊の課題[43]となっている。

一方、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た。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（平成 22 年 11 月 24 日に報告書[44]を公表）を踏まえ、今通常国会に家畜伝染病予防法の改正案[45]を提出することとしている。

---

[39] 移動制限区域：発生農場を中心とした半径 10 ㎞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。

[40] 搬出制限区域：発生農場を中心とした半径 10～20㎞ 以内の区域で、生きた偶蹄類の家畜の搬出制限区域以外への移動の禁止、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。

[41] ①一般車両等の消毒義務、②患畜等の死体の埋却等の支援、③患畜・疑似患畜以外の家畜の予防的殺処分、④口蹄疫に対処するために要する費用の国による負担、⑤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。

[42] 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。

[43] 特措法第 23 条に基づく地域再生のための基金の設置については、平成 22 年 10 月８日、政府の口蹄疫対策本部において、①畜産の再生等に緊急を要する補助事業を、取崩し型基金の設置（(独)農畜産業振興機構に基金を設置。事業規模約 50 億円）等により、90 億円規模で実施すること、②１千億円規模の運用益活用型基金を宮崎県が設置し、観光振興、商工業者への支援などを実施すること等の復興対策に係る対応方針が示された。また、特措法第 27 条の規定を踏まえた発生農家への手当金等に係る税制上の特例措置については、第 176 回臨時国会において、関連法案が与野党共同の委員長提案により提出され、成立した。

[44] 口蹄疫対策検証委員会報告書においては、国と都道府県・市町村などとの役割分担・連携の在り方、患畜の早期の発見・通報の在り方、早期の殺処分・埋却などの在り方、防疫の観点からの畜産の在り方等について今後の改善方向等が示されている。

[45] 特措法は、附則で、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。

Ⅱ　第 177 回国会提出予定法律案等の概要

１　農林水産省設置法の一部を改正する法律案（予算関連）

農業経営の安定や食品安全に関する業務等を国が的確に実施する体制を整備するため、地方農政事務所等を廃止し、地域センターを設置する等の措置を講ずる。

・地方自治法第 156 条第４項の規定に基づき、地域センターの設置に関し承認を求めるの件（仮称）

上記改正案による「地域センター」の設置（名称、位置及び管轄区域）について、国会の承認を求める。

２　家畜伝染病予防法の一部を改正する法律案

家畜の伝染性疾病に対する防疫対応の強化を図るため、患畜等以外の家畜の予防的殺処分に関する規定の創設、家畜伝染病の発生を早期に発見するための届出制度の創設、海外からの入国者の携帯品に対する消毒等の措置を講ずる。

３　森林法の一部を改正する法律案

森林の有する公益的機能を十全に発揮させるため、森林所有者等が作成する計画について認定要件を追加するとともに、森林施業に必要な路網を設置する際の他人の土地への使用権の設定手続について土地の所有者が不明の場合にも対応できるようにする等の措置を講ずる。

（参考）継続法律案等

○　農業等の有する多面的機能の発揮を図るための交付金の交付に関する法律案（加藤紘一君外４名提出、第174回国会衆法第35号）

農業、森林並びに水産業及び漁村の有する多面的機能を維持し、及び増進していくためには農林水産業に対する国等の支援が不可欠であることにかんがみ、農林水産業者等に対して交付金を交付し、もって、これらの多面的機能の適切かつ十分な発揮を図ることを目的とする。

○　森林法の一部を改正する法律案（高市早苗君外16名提出、第176回国会衆法第16号）

森林の有する公益的機能を維持するため、森林所有者等の届出の制度並びに伐採及び伐採後の造林の届出をせずに伐採を行った者に対する伐採の中止及び造林の命令に係る制度を創設する等の措置を講ずる。

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）

経済産業委員会

経済産業調査室

Ⅰ　所管事項の動向

１　景気動向と経済対策

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、外需と経済対策の効果に牽引されて持ち直してきた。平成 22 年に入ると、夏には猛暑効果も加わり上期は景気拡大が見られた一方で、輸出の減速や急激な円高の進行により先行きの不透明感が強まり、さらに９月のエコカー補助金終了の影響等により、秋以降の景気は足踏み状態となった。

このような状況の中、政府は、「新成長戦略実現に向けた３段構えの経済対策」を平成 22 年９月 10 日に閣議決定し、時間軸を考慮した「３段構え」の政策展開を行い、デフレ脱却と、景気の自律的回復に向けた道筋を確かなものとしていくとした。

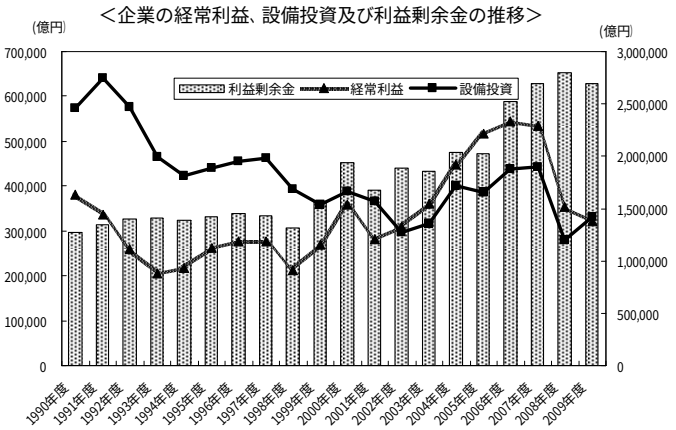
ステップ１の平成 22 年度「経済危機対応・地域活性化予備費」を活用した緊急的な対応では、総額 9,179 億円のうち経済産業省関係（他省庁計上分を含む）として 3,956 億円が計上された。平成 22 年 12 月末に期限を迎える家電エコポイントについては、対象製品を絞り込み、期間を３か月に限って（本年３月末まで）延長することとされた。このほか、低炭素型雇用創出産業の国内立地を促進するための支援措置 1,100 億円等が盛り込まれた。

ステップ２の平成 22 年度補正予算による「円高・デフレ対応のための緊急総合経済対策」（平成 22 年 10 月８日閣議決定）では、総額４兆 8,513 億円のうち経済産業省関係（他省庁計上分を含む）として 8,558 億円が計上され、家電エコポイントについては所要の制度見直しを行うこととされた。制度終了後の反動減を最小化してソフトランディングを図るための調整措置として、平成22年12月以降はエコポイント付与が半減されることとなり、駆け込み需要に拍車がかかった。本年は、１月からの対象製品絞込みと３月末の制度終了に加えて、地デジ完全移行前の駆け込み需要の発生が予想され、その後の反動減の拡大が危惧される。このほか、中小企業資金繰り支援策として借換保証の拡充・促進等の措置 5,653 億円が盛り込まれたが、期限延長の声も強かった現在実施中の「景気対応緊急保証」等の臨時措置は、本年３月末に期限切れを迎えることが決定した。

ステップ３では、平成 23 年度予算において、需要・雇用創出効果の高い施策への重点配分を行い、新成長戦略を本格実施するとしている（「２　新成長戦略」参照）。

昨年７-９月期までの企業収益及び設備投資には改善の動きが見られたが、企業の業況に対する慎重な判断から、設備投資は長期的にはいまだ低い水準にある。景気の先行きについて、「月例

＜企業の経常利益、設備投資及び利益剰余金の推移＞



資料出所：財務省「法人企業統計」
（注）金融・保険業を除く全産業、全規模。設備投資はソフトウェアを除く。
経常利益及び設備投資は左目盛り、利益剰余金は右目盛り。

経済報告」（平成 22 年 12 月）では、当面は弱めの動きがみられるものの、海外経済の改善や各種の政策効果などを背景に持ち直していくことが期待されるとしているが、主要国の景気対策に伴う「カネ余り」などにより、食料や資源価格の上昇が見られ始め、今後企業収益への影響も心配される状況下で、景気が再び持ち直し、さらに自律的回復へと結び付けていけるかが今後の課題となる。

２　新成長戦略

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つながったとし、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、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、②ライフ・イノベーションによる健康大国戦略、③アジア経済戦略、④観光立国・地域活性化戦略、⑤科学・技術立国戦略、⑥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）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、①産業構造の転換、②企業のビジネスモデルの転換、③「グローバル化」と「国内雇用」の関係に関する発想の転換、④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、①インフラ関連／システム輸出、②環境・エネルギー課題解決産業、③文化産業立国、④医療・介護・健康・子育てサービ

ス、⑤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。この中で、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た。

経済産業省は、８月 30 日、「新成長戦略」と「産業構造ビジョン 2010」に掲げた施策を実現するため、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などを盛り込んだ 100 の具体的な行動・政策をまとめた「新成長戦略実現アクション 100」を公表し、23 年度の重点施策に位置付けた。

政府は、「新成長戦略」を官民一体で推進する体制を整えるため、９月に経済産業大臣を座長とする「新成長戦略実現会議」を設置し、７つの戦略分野についてそれぞれ具体的な成果目標を提示すべく検討を進めており、平成 23 年１月中には「新成長戦略実現 2011」を策定することとしている。

なお、平成 22 年 12 月 16 日に閣議決定された平成 23 年度税制改正大綱では、新成長戦略に従い、法人実効税率が現在の約 40%から、約５%引き下げられることとなった。

＜21 の国家戦略プロジェクト＞

(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 ・ 「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
(2) ライフ・イノベーションによる健康大国戦略 ・ 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）
(3) アジア経済戦略 ・ 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
(4) 観光立国・地域活性化戦略 ・ 「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
(5) 科学・技術・情報通信立国戦略 ・ 「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
(6) 雇用・人材戦略 ・ 幼保一体化 ・ 「キャリア段位制度」とパーソナル・サポート制度の導入 ・ 新しい公共
(7) 金融戦略 ・ 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

３　中小企業政策

(1) 金融対策

我が国経済がこのところ足踏み状態にあるなか、中小企業では昨年夏以降の急激な円高や海外経済の下振れ懸念等を背景として、一段と厳しい経営環境が続いている。このため、これまで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いる。

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]が実施されているが、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。

また、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。

さらに平成22年10月に閣議決定された経済対策では、借換保証や、セーフティネット保証（特に業況の厳しい中小企業向けの100%保証）、小口零細保証（小規模企業で残高が1,250万円以下の事業者向けの100%保証）などの資金繰り支援策を講じることとされ、平成22年度補正予算では5,653億円の予算が措置された。

条件変更についても一層推進していくこととされており、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いるが、同法は平成23年３月末までの時限立法とされているところ、更に１年間の延長が予定されている。

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」

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ついては融資枠21兆円の計57兆円が確保されている。これまでの制度の利用実績は以下の通りであるが、景気対応緊急保証等の特例措置の適用期限は平成23年３月末までとなっている。なお、景気対応緊急保証に係る代位弁済額は、平成22年10月現在、250億9,800万円である。従前の水準に比較すると、特段増加したとは言えないが、徐々に増えていることや特例制度終了後に予想される倒産増加に伴って、代位弁済額も大きく増加することが懸念されるところである。

＜中小企業の資金繰り対策の実施状況＞

	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	1,367,229 件	570,442 件	60,957 件
金額	245,712 億円	97,551 億円	36,609 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 23 年 1 月 13 日の実績（速報値）
※セーフティネット貸付は平成 20 年 10 月 1 日～平成 23 年 1 月 12 日の実績（速報値）
※危機対応業務は平成 21 年 1 月 30 日～平成 23 年 1 月 12 日の実績（速報値）

(2) 中小企業の研究開発支援、海外展開支援及び人材確保支援等

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、平成22年９月の経済対策においては、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が図られるとともに、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が実施されている。

また、中小企業が優秀な若手人材を確保できるよう、就職未内定者などを対象に中小企業での職場実習（インターンシップ）を提供することにより、新規人材と採用意欲のある中小企業とのマッチングも行われている。なお、平成23年度税制改正大綱では、中小企業等が従業員を10%以上かつ２人以上増加させた場合には、増加した従業員１人当たり20万円の税額控除ができる雇用促進税制[5]を創設することとされている。

なお、衆議院経済産業委員会では、平成 22 年 12 月、「中小企業対策の抜本的強化に関する件」について決議を行い、中小企業の資金繰り支援、公正な市場環境整備、人材の確保・育成、海外展開支援、農商工連携・地域資源活用、商店街活性化等に関する強力な措置を政府に求めたところである。

(3) 法人税軽減税率の引下げ

平成 23 年度の税制改正大綱では、法人税率を現行の 30%から 25.5%[6]に引き下げること

[5] 平成 26 年 3 月 31 日までの時限措置。
[6] 法人実効税率は約 40%から約 35%に引き下げることとしている。

とされているが、これとともに中小企業に対する軽減税率（年 800 万円以下の所得に対する税率）についても現行の 18%[7]（本則では 22%）から 15%（本則では 19%）に引き下げることとされている。（15%の軽減税率については平成 26 年３月まで３年間の時限措置）[8]

また、欠損金については、現行制度では欠損事業年度の翌事業年度以降７年間、繰越しにより所得金額から控除することができるが、税制改正大綱では繰越期間を９年間に延長することとされている[9]。なお、大企業の場合は、繰越限度額が当該事業年度の所得金額の 100 分の 80 相当額に縮減されるが、中小企業については適用されず、現行の控除限度額（100%）が維持される予定である。

４　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 年に地域再生本部を設置し、平成 17 年には地域再生法を制定した。また、平成 19 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[10]」及び「企業立地促進法[11]」の制定、平成 20 年に「農商工連携促進法[12]」及び平成 21 年に「地域商店街活性化法[13]」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。

また、産業の国際競争力強化及び地域活性化にかかる施策を集中的に推進するため「総合特別区域」を設定する法案の提出が検討されており、これまでの各種施策との整合性が論議されることとなる。

(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

7　平成 23 年３月 31 日までの時限措置。

8　民主党はマニフェストにおいて軽減税率を 11%まで引き下げることとしている。

9　平成 20 年４月１日以降に終了した事業年度において生じた欠損金額について適用予定。

10　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」

11　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」

12　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」

13　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」

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 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）を講じるものである。法施行後の現在までの農商工等連携事業計画の認定件数は 396 件にのぼっており、各地で取組が広がっている[14]。

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」の増加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 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、個性を活かしてハードのみならずソフト事業も含めた「商店街活性化事業[15]」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。

なお、最近は商店街の衰退により、買物に困る高齢者等も増加しており、買物弱者への機能の提供事業（商店のなくなった周辺集落で行うミニスーパー事業等）に対する支援等も重視されるようになっている。

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も様々な対策が講じられ、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。しかしながら、周辺環境の変化の下で、多くの商店街が衰退の危機に直面しており、対策をめぐる論議は続いている。

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

---

[14] 平成 22 年 12 月 31 日現在。このほか農商工等連携支援事業計画が７件認定されている。

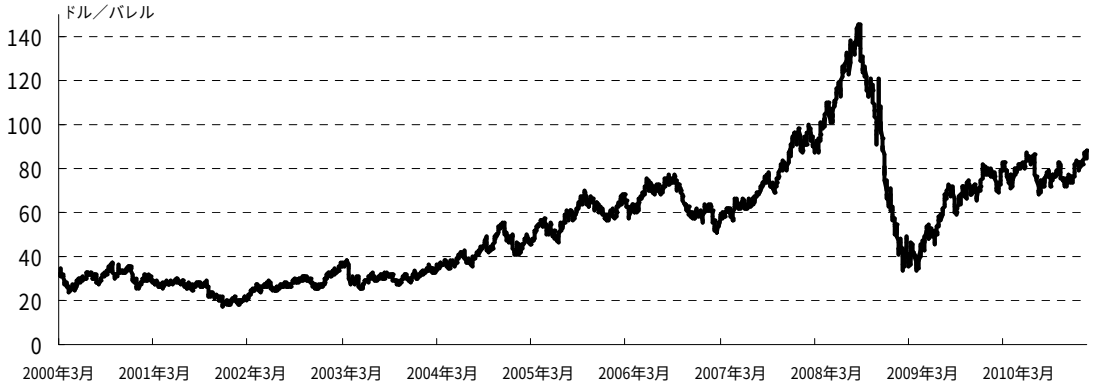
[15] 商店街への来訪者を増加させ中小小売業者または中小サービス業者の顧客増加や事業拡大を図るために、商店街振興組合等が地域住民のために行う地域イベント等の事業活動

が従前にも増して重要な課題となってきている。

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 ドルという低水準で推移し、2000 年以降、アジアを中心とした世界各国のエネルギー需要の増大による需給逼迫リスクの高まりや資源ナショナリズムの台頭、地政学リスクの増大に加えて、石油の国際商品化が進んだことを背景に上昇傾向に転じた。国際的な原油価格の指標であるＷＴＩ先物価格[16]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、2008 年９月に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、米国をはじめとする金融緩和の影響を受けて再び価格が上昇傾向に転じ、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はあるものの、引き続き 80 ドル台から 90 ドル台にかけての高い水準で推移している。

WTI原油先物価格の推移



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。2010 年 11 月 29 日から 12 月 10 日までメキシコのカンクンにおいて開催された、気候変動枠組条約第 16 回締約国会議（ＣＯＰ16）、京都議定書第６回締約国会合（ＣＭＰ６）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の議論がなされ、以下のような決定が採択されている。

① 気候変動枠組条約締約国会議（ＣＯＰ）では、2013 年以降の国際的な法的枠組みの基礎になり得る包括的な決定が採択され、その一部として、同合意の下に先進国及び途上国が提出した排出削減目標等を国連の文書としてまとめた上で、これらの目標等をＣＯＰとして留意することとされた。なお、これにより、我が国が目指す、すべての主要排出国が参加する公平かつ実効的な国際枠組みの構築に向けて交渉を前進させることとなった。

② 京都議定書締約国会合（ＣＭＰ）では、京都議定書第二約束期間に対する各国の立場を害しない旨脚注で明記しつつ、ＣＯＰと同様に先進国の排出削減目標をまとめた文書に留意することとされた。また、議定書作業部会（ＡＷＧ－ＫＰ）の作業の成果を踏ま

[16] 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。

え、今後の交渉の土台となる文書が作成された。

③　条約作業部会（ＡＷＧ－ＬＣＡ）では、さらに一年間作業を継続することが決定され、議定書作業部会（ＡＷＧ－ＫＰ）での作業も引き続き継続されることとされた。今後は、2011 年末に南アフリカにて開催されるＣＯＰ17・ＣＭＰ７に向け、これら作業部会においてＣＯＰ16・ＣＭＰ６での合意内容を基礎とした交渉が続けられることとなる。

我が国は、2010 年１月 26 日にコペンハーゲン合意[17]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。この間、世界第２位の排出国である米国において、この対策への消極姿勢に転ずることになったため、我が国をはじめ少なからぬ影響を被るおそれがある。

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、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[18]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。

なお、我が国の温室効果ガス削減目標や基本原則等を定めた「地球温暖化対策基本法案」は、先の第 176 回国会に衆議院（環境委員会付託）で継続審査扱いとなっているが、同法案に盛り込まれている「地球温暖化対策税」、「排出量取引」、「再生可能エネルギーの全量買取」（後述）のいわゆる３点セットに関しては、施策実現に向けた独自の動きが見られる。「地球温暖化対策税」については、現行の石油石炭税にＣＯ２排出量に応じた税率を、平成 23 年 10 月から平成 27 年４月までの５年間に渡り３段階で上乗せ（最終税率は、原油・石油製品：760 円／kℓ、ガス状炭化水素：780 円／ｔ、石炭：670 円／ｔで、税収規模は現行約 4,800 億円から約 2,400 億円増加の見込み）することとされており、「再生可能エネルギーの全量買取」も関連法案の準備が進められている（後述）。一方、国内排出量取引制度については、産業に与える影響等を見極め慎重に検討を行うこととされている。

(2) 主なエネルギー政策

ア　基本法と基本計画

我が国のエネルギー政策は、エネルギー政策基本法(平成 14（2002）年成立、議員立法)

---

[17] 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）等の一連の気候変動会での合意。世界全体の気温上昇を２度以内にとどま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。

[18] 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。

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。

① エネルギー自給率[19]及び化石燃料の自主開発比率[20]を倍増、自主エネルギー比率[21]を現状の 38%から 70%程度まで向上
② ゼロ・エミッション電源比率を現状の 34%から約 70%に引上げ
③ 「暮らし」（家庭部門）のＣＯ２を半減
④ 産業部門での世界最高のエネルギー利用効率の維持・強化
⑤ 我が国企業群のエネルギー製品等が国際市場でトップシェア獲得

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[22]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[23]」と国が直轄事業として実施している「国家備蓄[24]」の２本立てで行われている。これまでに国家備蓄が放出された例はないが、民間備蓄は 1991 年[25]と 2005 年[26]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

[19] 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。
[20] 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。
[21] 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）。
[22] 正式名称は、「石油の備蓄の確保等に関する法律」
[23] 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。
[24] 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。
[25] 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。
[26] 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。

(ｲ) 石油開発等

我が国が原油を安定的に供給確保するためには、供給源の多角化に加えて、自らが探鉱等を行う権利を有する自主開発原油を確保することが重要であるとされているが、石油開発事業は、極めてリスクが高く、探鉱開発を継続的に行うには、石油開発の主体に十分な資金力、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[27]（ＪＯＧＭＥＣ）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。加えて、産油国等に対する権益確保のための外交努力がこれまで以上に求められることになる。

なお、最近、米国等において新たなエネルギー源であるシェールガスが注目されており、今後の世界的なエネルギー需要にも大きな影響を及ぼす可能性があると見られている。

ウ　非化石エネルギーの導入促進策

(ｱ) エネルギー供給構造高度化法の成立と石油代替政策の見直し

エネルギー消費の８割以上を化石燃料に依存する我が国において、エネルギーの安定的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[28]（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[29]の導入等を促進させるため、一定規模以上の事業者に対し、非化石エネルギー源の利用や化石エネルギー原料の有効な利用を義務付ける等の措置が講じられることとなった。

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[30]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再生可能エネルギーの固定価格買取制度[31]を構築するため、経済産業省において制度の詳細設計についての検討が進められてきており、2011 年の通常国会に関連法案の提出が予定されている。

また、石油業界においては、同法に基づいて経済産業大臣が定めた「原油等の有効な利用に関する石油精製業者の判断基準」により、石油精製設備の重質油分解装置の装備率向上が義務付けられたことから、これに対応するための設備の再配置等が進められており、該当地域の経済・雇用に及ぼす影響が懸念されている。

---

[27] 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

[28] 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」

[29] 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。

[30] 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／kW h）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。

[31] 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一方でエネルギー価格の上昇。

(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[32]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はＲＰＳ法の義務量の達成に利用できなくなっていたが[33]、来年度以降、再生可能エネルギーの固定価格買取制度の実施によってＲＰＳ法は廃止される見込みである。

エ　省エネルギー対策等

我が国は、石油危機以降、30%を超えるエネルギー消費効率の改善を実現し、世界最高水準のエネルギー消費効率を達成したが、国民のライフスタイルの変化や原子力発電所の長期停止の問題等もあり、京都議定書の温室効果ガス排出削減目標（2008 年度から 2012 年度までの平均で 1990 年比６％減）を達成するためには、更なる対策が不可欠となっていた。特に、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）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[34]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[35]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

---

[32] 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。

[33] 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。

[34] 正式名称は、「エネルギーの使用の合理化に関する法律」

[35] 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ＪＩＳに基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。

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、平成22(2010)年11月末時点で約2,945万件の申請があった。家電エコポイント発行の対象期間は、当初、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、平成23（2011）年３月31日まで延長されている。このエコポイント制度の期限延長に伴い、制度の見直しが実施され、2010年12月１日以降の購入分から、家電エコポイント数（点）が変更されるとともに、2011年１月以降の購入分より、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、家電エコポイント数（点）のリサイクル分の加算が廃止された。

なお、家電エコポイントの登録申請期限は2011年５月31日（当日消印有効）とされているが、家電エコポイント発行原資が不足する可能性が生じた場合には、申請順による処理がなされることになる。

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。

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増設を行うとともに、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増設を行い、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。これまで、中国、韓国、ロシア等との競争のもとでベトナムと基本合意に至った他、トルコとも交渉を進めているところである。

一方、原子力発電所から出る使用済燃料を再処理し、未使用のウランや新たに生まれたプルトニウム等の有用資源を回収して再び燃料として利用する核燃料サイクルは、供給安定性等に優れているという原子力発電の特性を一層改善するものであることから、我が国としては核燃料サイクル政策を推進することを国の基本的考え方としている。我が国では、当面、核燃料サイクル政策の一環として、ＩＡＥＡとの緊密な連携のもとで、エネルギー資源の有効活用やプルトニウムの確実な利用という観点から、プルサーマルを着実に推進することとしている。我が国では沖縄電力を除く電力９社と日本原子力発電(株)、電源開発(株)の 11 社が 2015 年度までに、全国の 16～18 基の原子炉でプルサーマルの導入を目指すことが発表されている。こうした中で、2009 年 12 月 2 日には、九州電力(株)玄海原子力発電所３号機において我が国で最初となるプルサーマルの営業運転が開始され、これに続き、2010 年３月 30 日に四国電力伊方発電所３号機で、2010 年 10 月 26 日に東京電力福島第一原子力発電所３号機で営業運転が開始されたほか、関西電力高浜発電所３号機でも 2011 年初頭の営業運転開始が予定されている。

また、青森県六ヶ所村の日本原燃株式会社の核燃料サイクル施設には、現在、ウラン濃縮工場、再処理工場、高レベル放射性廃棄物貯蔵管理センター、低レベル放射性廃棄物埋設センターの４施設が存在し、新たにＭＯＸ燃料工場の建設が開始されている（2010 年 10 月 28 日着工、2016 年３月竣工予定）。ウラン濃縮工場及び低レベル放射性廃棄物埋設センターについては 1992 年、高レベル放射性廃棄物貯蔵管理センターについては 1995 年に操業を開始している。再処理工場については、2010 年 10 月の竣工を目指して使用済燃料を実際に用いたアクティブ試験が実施されてきたが、高レベル廃液ガラス固化施設で発生したトラブルへの対応の必要性から、竣工予定時期が 2012 年 10 月に延期されている。

さらに、使用済燃料の再処理に伴って発生する高レベル放射性廃棄物は、ガラス固化体として、2010 年９月末現在で、国内で処理されたもの、海外から返還されたものを合わせて 1,702 本が国内（青森県六ヶ所村、茨城県東海村）で貯蔵されている。高レベル放射性廃棄物の発生量見込みは、2009 年 12 月末までの原子力発電の運転により生じた使用済燃料から換算した高レベル放射性廃棄物の量にして約２万 3,100 本相当が発生している。これらの最終処分については、平成 40 年代後半を目途に処分を開始することとされており（特定放射性廃棄物の最終処分に関する計画（平成 20 年３月 14 日閣議決定））、処分事業の実施主体である原子力発電環境整備機構（ＮＵＭＯ）が、全国の市町村を対象に「高レベル放射性廃棄物の最終処分施設の設置可能性を調査する地域」を公募している。国としても、ＮＵＭＯや電気事業者等と連携しながら、国民との相互理解形成に向けた取組を強

化することとしている。

(ｲ) 原子力の安全確保体制

我が国の原子力施設の安全規制は、原子炉等規制法[36]等の法令に基づき実施されている。経済産業省[37]、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[38]及び原子力安全委員会[39]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。

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、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[40]の４つを柱とした安定供給確保のための施策が行われていたが、より一層の総合的、戦略的な対応が必要なことから、平成 21 年７月に経済産業省において政策の指針となる「レアメタル確保戦略」[41]が定められている。

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[42]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

---

36 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」

37 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。

38 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

39 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

40 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、パナジウムの国家備蓄と民間備蓄

41 レアメタル確保戦略の目標は、政策、産業、研究等の産学官連携の強化を図り我が国関係者の総力を結集し、中長期にわたり確実なレアメタルの安定供給確保に取り組むこと。

42 独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構法の一部を改正する法律（平成 22 年法律第 39 号）平成 22 年６月２日成立、７月１日施行。

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[43]が講じられるとともに、同機構の資源獲得に資する交渉力を一層強化するため、本部機能を従来の神奈川県から、より利便性の高い東京都に移転した。

さらに、2010年９月７日に尖閣諸島周辺で発生した中国漁船と我が国の海上保安庁の巡視船との衝突事件に端を発した中国によるレアアースの対日輸出停止問題によって、我が国のみならず、全世界のレアアース資源に対する注目が集まることとなった。現在、レアアース原料鉱石の産出の95%以上を中国が占めている。中国政府は、自国内資源と環境保護を名目に1997年から発給を開始した輸出許可証の発給枠を年々減らしてきている。また、2005年から輸出に対する増価値税還付制度の廃止（17%から０へ）、2006年から段階的に輸出税（15～20%）の適用を拡大してきている。このため、我が国としては、中国以外での資源確保や国内でのリサイクルの拡大、さらにはレアアース代替素材の開発が急務となっている。

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ＧＡＴＴ[44]、ＷＴＯ[45]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いる。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の締結にかじを切り、積極的にＦＴＡ／ＥＰＡ交渉を進めている。

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を補完するものとしてＥＰＡを推進する政策をとっている。

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、ＥＵ、日中韓ＦＴＡ、東アジア包括的経済連携（ＡＳＥＡＮ 10か国に日、中、韓、印、豪、ＮＺを加えた計16か国の経済連携協定：ＣＥＰＥＡ）等のＥＰＡの構築が課題として挙げられるが、我が国は農産品の自由化、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、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、同年11月９日、「包括的経済連携に関する基本方針」を閣議決定した。また、日本が議長国を務めた昨年のＡＰＥＣ（横浜）では、2020年を目標にアジア太平洋自由貿易圏（ＦＴＡＡＰ）を構築するためのロードマップを示し、ＡＰＥＣとして初となる成長戦略を策定した。

---

43 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。

44 「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。

45 「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。

＜我が国のＥＰＡ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)、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)
交渉完了 (未発効)	インド(2007 年1月～)【2010 年 10 月 25 日、交渉完了】 ペルー (2009 年5月～)【2010 年 11 月 14 日、交渉完了】
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～) オーストラリア(2007 年4月～)【2011 年早期に次回交渉会合を開催予定】 モンゴル (官民合同研究中)【2011 年度早期の交渉開始目標で首脳間合意】 日中韓 (産官学共同研究中) EU (共同検討作業中)【2011 年6月、交渉開始目標で首脳間合意】

イ　ＷＴＯ

ＷＴＯは、ＧＡＴＴウルグアイラウンドにおける合意に基づき、ＧＡＴＴ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、知的所有権、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、ＷＴＯではドーハラウンド（2001 年 11 月～）の交渉中であり、農業、ＮＡＭＡ（鉱工業品分野）、サービス、アンチダンピング[46]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、合意に至る道筋が描けていない。我が国のＷＴＯ交渉に当たっての懸案事項の１つは農産品の関税引下げである。

ＷＴＯ加盟国及び地域は、2011 年１月 10 日、ＷＴＯ本部でドーハ・ラウンドに関する集中討議を開始し、2011 年中のドーハ・ラウンド交渉妥結に向け、従来の農業と鉱業を先行させる方式を改め、米国が提案していたサービスや貿易ルールを含めた全分野の交渉をほぼ同時に進めることで一致した。討議の結果は同年１月 29 日にスイスのダボスで開かれるＷＴＯ非公式閣僚会合で報告される予定となっている。また、各交渉分野における合意のたたき台となる議長案を 2011 年３月末までにまとめる予定で調整を進めている。

ウ　環太平洋パートナーシップ（ＴＰＰ）

環太平洋パートナーシップ（ＴＰＰ）は、2006 年にシンガポール、ニュージーランド、チリ及びブルネイの４か国間で発効した包括的な経済連携協定である。この協定は、交渉に参加しているすべての国の合意を得ることを条件に、新たに交渉参加することを認めている。現在、協定発効時の４か国に加えて米国、豪州、ペルー、マレーシア及びベトナムが交渉に参加している。既に交渉参加国間においては、協定内容に関する会合を４度開催

[46] 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。

しており、2010 年 12 月６日～10 日、ニュージーランドで開催された第４回交渉会合では、通関手続の簡素化に向けた交渉等が行われ、関税に関しては 2011 年１月中に事前に自国提案を提示した上で、同年２月にチリで開催される第５回交渉会合で議論されることで合意した。

我が国においては、第 176 回臨時国会における菅直人内閣総理大臣の所信表明演説で我が国経済の成長を担保する上で「平成の開国」が不可欠とし、「環太平洋パートナーシップ協定交渉等への参加を検討」すると発言したことから国民的関心事項となった。平成 22 年 11 月９日、政府は「包括的経済連携に関する基本方針」を閣議決定し、今後の対応方針として、ＴＰＰに関する情報収集をしながら交渉参加国との協議を開始することとした。現在、交渉参加国のうち豪州、ニュージーランド、シンガポール、米国、チリ、ペルーの６か国とはＴＰＰに関する協議を実施しており、残る３か国についても近日中に協議を実施できるよう調整している。菅直人内閣総理大臣は、農業を中心とする国内対策の取りまとめをにらみつつ、ＴＰＰ交渉に参加するか否かの最終判断について、平成 23 年１月４日の年頭会見で同年６月頃が一つの目途である認識を示した。本協定は、原則として関税撤廃品目に例外を認めない内容等であることから主に農林水産業界から強い反発があるが、対象分野としては、金融、人の移動、資格制度等多岐にわたっており、引き続き多面的な論議が展開されよう。

(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が移りつつある。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[47]に基づき厳格な管理を行っている。これらの安全保障に関連する技術の対外取引規制の見直し・強化を図るため、平成 21 年第 171 回通常国会で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原産地又は船積地域とする全ての貨物についての輸入禁止、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[48]に基づき、国会の事後承認を必要と

[47] 正式名称は、「外国為替及び外国貿易法」
[48] 正式名称は、「特定船舶の入港の禁止に関する特別措置法」

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、これら外為法に基づく制裁措置について承認するか否かを審議することとしている（北朝鮮籍船舶の入港禁止に係る承認案件は、国土交通委員会で審議している）。

また、平成 21 年５月 25 日に北朝鮮が核実験を再度強行したことに対し、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。176 回臨時国会において再度国会に提出され、参議院先議となり参議院で承認されたのち、衆議院でも承認された。（これらの制裁措置を、経済産業委員会ではこれまで７回承認しており、当初、措置は半年間のものであったが、平成 22 年から輸出入双方の禁止にかかるものについても、１年間の措置に延長されている。）

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、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。主な内容は、①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、②コンテンツ強化を核とした成長戦略の推進、③知的財産の産業横断的な強化策の推進等である。

(2) 知的財産ファンドの設立

平成 22 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（ＩＰＳＮ）とともに「知的財産ファンド」を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[49]」を平成 22 年９月に設立した。残りの分野についても順次フ

[49] バイオマーカー、ＥＳ／幹細胞、がん、アルツハイマーの４分野を対象とする、ライフサイエンス系の知的

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。

(3) 特許制度の見直し

近年、技術の高度化・複雑化や経済のグローバル化の深化を背景として、社外技術を活用し研究開発・製品化を行うオープン・イノベーションが進展している。知的財産を取り巻く国内外の環境は大きく変化しており、これに対応した知的財産制度の見直しが必要となっていた。このような現状を踏まえ、第 177 回国会に特許法等の一部を改正する法律案を提出する予定である。

見直しの主な内容は、①企業が社外の技術を活用するに当たって重要性が増しているライセンス契約の保護の強化（当然対抗制度[50]の導入）、②知的財産制度のユーザーの利便性向上[51]、③共同研究・共同開発の成果の適切な保護[52]、④紛争の迅速・効率的な解決のための審判制度の見直しを図る等である。経済のグローバル化が進展する中で、我が国企業の知的財産を保護し、新興国との激しい競争にも勝ち抜いていく基盤を整備するために研究開発やイノベーションを後押ししたい考えである。

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[53]及び下請法[54]について、違反行為の調査及び排除措置等を行うほか、各種ガイドラインの策定等による関係業界の指導、相談等を実施している。

(2) 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、

① 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[55]）

② 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）

財産に投資を行うファンド。

[50] 特許庁への当事者間の契約の登録なしに第三者からの差止め請求等に対抗できる制度。

[51] 主な措置は、特許料金の中小企業に対する減免制度の適用期間の延長及び学会等において発明者等により発明が公表された場合における特許等として登録が認められる例外の範囲の拡充等。

[52] 主な措置は、共同発明者の一部による特許取得の場合における、発明者等への特許権等の返還請求制度の導入。

[53] 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」

[54] 正式名称は、「下請代金支払遅延等防止法」

[55] 本改正を受けて、優越的地位の濫用に係る法運用の透明性、事業者の予見可能性を向上させる観点から、平成 22 年 11 月、公正取引委員会はガイドライン（「優越的地位の濫用に関する独占禁止法上の考え方」）を公表した。

③　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・客観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、①公正取引委員会が行う審判制度の廃止、②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、③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」等の推進のための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[56]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」（平成 22 年６月）及び経済産業省の「産業構造ビジョン 2010」（平成 22 年６月）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の見直し等が盛り込まれた。このため、今後、「工程表」に沿って検討が進められる見込みである。

(5) 最近のインターネット分野における独占禁止政策の動向

ア　インターネット検索における動向（ヤフー・グーグル提携問題）

平成 22 年７月、インターネット検索で国内最大手のヤフーから、世界最大手の米国グーグルとの検索技術等における提携について公表された。同提携が実現すると国内のインターネット検索のシェアが約９割に達することもあり、多方面から様々な意見が寄せられた。このため、公正取引委員会において調査されることとなった。

12 月２日、同委員会は、両者の提携は独占禁止法上問題となるものではないとこれを容

[56] 本統合計画自体は、欧州とアジアの監督当局が両社の統合により競争が阻害されることへの懸念を表明したため、2010 年 10 月 18 日に撤回された。

認する判断を示すとともに、両社の提携に関する情報を専門に受け付けるメールアドレスを開設し、引き続き動向を注視するとした。[57]

イ　ソーシャルゲーム等新規ビジネスモデルに係る動向

平成22年12月、携帯電話ゲーム供給会社に対しライバル業者へゲーム提供をしないよう圧力をかけた疑いで、携帯電話の会員制ゲームサイト「モバゲー」の運営会社「ディー・エヌ・エー（ＤｅＮＡ）」に対し、公正取引委員会が立入り調査を行った。

携帯電話向けゲーム市場は大手２社を中心に近年急成長を遂げている一方で、ゲームソフトは低コストで他のサイトに転用できることから、運営会社間で供給会社の争奪戦が熾烈になっている。このため、今後、こうした新規ビジネスモデルにおける取引の公平性等の確保の在り方が注視される。[58]

Ⅱ　第177回国会提出予定法律案等の概要

１　産業活力の再生及び産業活動の革新に関する特別措置法の一部を改正する法律案（予算関連）

我が国産業活動を最近における内外の経済構造の変化に対応したものとするため、資金調達に対する支援の拡充等による産業再編の促進及び事業者の新商品の生産の支援、認定支援機関による中小企業の事業承継の仲介を通じた生産の効率化の支援等の措置を講じるもの。

２　特定外国法人による研究開発事業等の促進に関する特別措置法案（仮称）

我が国を取り巻く国際経済環境の変化等に伴い、我が国がアジア地域における国際的な経済活動の拠点となることが重要となっていることに鑑み、特定外国法人が出資する会社の研究開発事業及びその子法人を統括する事業の促進を図るため、資金調達に対する支援、特許料の減免等の措置を講じるもの。

３　電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法案（仮称）

エネルギーの安定供給の確保及びエネルギー供給に係る環境負荷の低減に資する再生可能エネルギーの利用を促進するため、電気事業者に対し、国が定める一定の期間・価格により再生可能エネルギー電気を調達する義務を課する等の措置を講じるもの。

４　電気事業法及びガス事業法の一部を改正する法律案

電気事業及びガス事業を取り巻く社会経済情勢の変化に的確に対応する規制の合理化等を図るため、供給約款の変更を円滑に行えるようにするとともに、一般電気事業者による接続供給の利用対象として特定電気事業者を追加する等の措置を講じるもの。

---

[57] 公正取引委員会ホームページ＜http://www.jftc.go.jp/pressrelease/10.december/10120202.pdf＞

[58] 『日経ＭＪ』（2010.12.10）

５　鉱業法の一部を改正する等の法律案

鉱物資源の安定的な供給確保を図るため、国内での資源開発がより適切に行われるように、鉱業権の設定時における許可基準等の追加、国民経済上特に重要な鉱物に係る鉱業権の最適な開発者への付与、鉱物資源の探査活動に係る許可の創設等の措置を講じるもの。

６　特許法等の一部を改正する法律案

知的財産の適切な保護及び活用によりイノベーションを促進するため、通常実施権の登録対抗制度の見直し、中小企業に係る特許料金の減免制度の拡充、冒認出願等に関する救済措置の整備、無効審判等の紛争処理制度の見直し等の措置を講じるもの。

７　不正競争防止法の一部を改正する法律案

営業秘密の適切な保護を図るため、刑事訴訟手続において営業秘密の内容を保護するための措置を講じるとともに、技術的制限手段の効果を妨げる装置による被害を防止するため、当該装置の提供行為に対して刑事罰を導入する等の措置を講じるもの。

８　外国為替及び外国貿易法第十条第二項の規定に基づき、北朝鮮を仕向地とする貨物の輸出及び北朝鮮を原産地又は船積地域とする貨物の輸入につき承認義務を課する等の措置を講じたことについて承認を求めるの件（仮称）

外国為替及び外国貿易法に基づいて平成18年10月14日から実施されている北朝鮮からの輸入を全面禁止するなどの措置及び平成21年６月18日から実施されている北朝鮮を仕向地とする貨物を全面輸出禁止するなどの措置について、延長期間を１年間として、平成23年４月14日以降も当該措置を講じたことについて、国会の承認を求めるもの。

（参考）継続法律案等

○　私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の一部を改正する法律案（内閣提出、第174回国会閣法第49号）

公正取引委員会が行う審判制度を廃止するとともに、排除措置命令等の行政処分を行おうとする際の意見聴取のための手続を整備する等の措置を講じるもの。

内容についての問い合わせ先
経済産業調査室　乾（いぬい）首席調査員（内線68560）

国土交通委員会

国土交通調査室

Ⅰ　所管事項の動向

１　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

平成 21 年９月に就任した前原国土交通大臣（当時）は、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、税金の使途を変えるため、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、「できるだけダムにたよらない治水」への政策転換を図ることとし、同年 12 月、国土交通省に「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について検討が行われ、平成 22 年９月 27 日に「今後の治水対策のあり方について　中間とりまとめ」（以下「中間とりまとめ」という。）が公表された。

中間とりまとめでは、今後の治水対策の方向性等を示すとともに、平成 22 年度に事業が行われる 136 のダム事業のうち、①既に、ダムに頼らない治水対策の検討が進んでいるもの、②既存施設の機能増強を目的としたもの、③ダム本体工事の契約を行っているもののいずれかに該当するものを除く 83 のダム事業を検証対象とし、これら個別ダムの検証に当たっては、事業の実施主体である各地方整備局等、（独）水資源機構、都道府県が検討主体となり、必要に応じ対象とな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」を最も重視するとしており、「コスト」の評価に当たっては、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含めて検討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、概算要求等の時期までに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。

現在、この中間とりまとめに基づき、各地方整備局等で個別ダムの検証が行われている

---

[1]　補助ダムにおいては「対応方針」を決定する。

[2]　補助ダムにおいては、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。

ところであり、有識者会議は、これらを踏まえて、今後の治水理念を検討した上で、平成23年夏頃に提言取りまとめを行うこととしている。

なお、群馬県の八ッ場ダムについては、全国の直轄・水資源機構ダムのトップを切って検証が開始された。馬淵国土交通大臣（当時）は、平成22年11月6日に八ッ場ダムに赴き、「八ッ場ダムの中止の方向性については一切言及せず、今後、一切の予断を持たずに再検証を行い、23年の秋までに結論を得る」と明言した。

また、熊本県の川辺川ダムについては、同年7月「五木村の今後の生活再建を協議する場」が設けられ、この場を通じて意見聴取、現地調査が行われており、国と県が協力して生活再建対策の検討が進められているところである。国土交通省は、ダム工事が中止された場合の生活再建対策について川辺川ダムでの取組を一つのモデルとして考え、法案化を含めた検討を進めているところである。

(2) 高速道路施策

ア　高速道路無料化社会実験

平成22年6月28日から23年3月末日までの期間で、平成22年度高速道路無料化社会実験が実施されている。この社会実験は、物流コスト・物価を引き下げ、地域経済を活性化するための高速道路原則無料化の前段階として、地域への経済効果、渋滞や環境への影響などを把握することを目的としている。無料化の対象車両は現金利用者を含む全車種で、その対象区間は全国の高速道路の約2割の区間（1,652㎞）となっている。

国土交通省が公表した実験開始から3か月間の状況によると、①交通量に関しては、実験区間では実験前より約2倍に交通量が増加し、並行する一般道の交通量は約2割減少した、②渋滞の発生については、実験区間50区間のうち、平日は約1割、休日は約2割の区間で発生し、主要な並行一般道路では、混雑時間が約6割減少し、大幅に速度が向上した、③物流に関しては、重要港湾・拠点港湾の最寄りＩＣの大型車交通量が約2.3倍に増加し、実験区間を利用する大型車の利用頻度は約1.6倍、利用距離は約1.3倍に増加した、④観光の面では、無料化区間ＩＣ周辺や、地域の取組を行っている施設では、入り込み客数が増加した、と検証している。

平成23年度においても無料化社会実験を継続することとしており、その実施に当たっては、現在の実験区間の効果を検証し、地方の意見なども踏まえ、適宜区間を見直すとともに、物流効率化のため、夜間の大型車を対象とした長距離の無料化実験など、車種や時間帯等の工夫の検討を行うとしている。なお、平成22年12月24日に閣議決定された平成23年度予算政府案において、この社会実験を実施するための経費として1,200億円（平成22年度は1,000億円）が計上された。

イ　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）による平成22年度末までの措置として、普通車等の地方部休日上限1,000円等が実施されている。

平成22年４月９日に国土交通省は、「持続可能ではない」、「割引内容が複雑」、「特定日、時間の交通集中による渋滞」、「特定の車種に限定」といった現在の料金割引の課題を解消するために、普通車の上限料金を2,000円とすること等を盛り込んだ「高速道路の再検証結果と新たな料金割引」を公表した。しかし、高速道路利便増進事業の規定を見直す「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等の一部を改正する法律案」が第176回国会において廃案となったことを受けて、馬淵国土交通大臣（当時）は、12 月３日の記者会見において、「３月に料金の利便増進の期限が切れてしまうということに対して、いち早く料金案というものを示す」旨を表明した。

その後、同月24日に「高速道路の料金割引に関する基本方針」が、国土交通省・民主党打ち合わせの場で了承された。

高速道路の料金割引に関する基本方針

当面の新たな料金割引については、国民の負担を総じて増やさないことを原則として、既存の財源を活用し、以下の基本方針の下に取り組む。	
１．NEXCO[4]について	（１）普通車については、激変緩和の観点も踏まえ、土日祝日1,000円を継続する。また、環境への配慮や休暇の分散化のため、平日にも上限制を拡大し、終日2,000円とする。
	（２）貨物車については、上限制は導入せず、現在の割引（大口多頻度、通勤・深夜など）を継続する。
２．本四について	本四道路については、これまでの建設の経緯を踏まえ、地方の出資をお願いしつつ、地方の求める高速道路料金全国一律制度を視野に入れ、社会資本（本四架橋）の有効活用と地域活性化の観点から一定の配慮が必要である。 このため、民主党の提案を踏まえ、今後、地方と調整する。
３．首都高・阪高、アクアラインについて	（１）首都・阪神については、料金圏のない対距離制（500～900円）の導入を前提とするが、その際、NEXCO との乗継割引など、地方の意見を踏まえた対応を行う。
	（２）アクアラインについては、地方の負担をお願いしつつ、利用促進に向けた料金の導入を図る。
なお、原則無料化の方針の下、その財源の確保も含め、高速道路の有効活用、渋滞の緩和、交通需要の調整、地域振興などの観点から、地方の意見も踏まえた利用しやすい料金制度について、引き続き検討する。	

出典：国土交通省資料

２　都市・住宅政策

(1) 大都市の国際競争力の強化

我が国の大都市は、世界の中で、また近年のアジア諸国の経済的発展の下、アジアの中においても、その競争力が相対的に低下してきている。

[4] 東日本高速道路株式会社、中日本高速道路株式会社、西日本高速道路株式会社の３社

このような中、平成 20 年７月に閣議決定された国土形成計画（全国計画）には、「既に人口と産業の集積があるブロックの中枢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。

平成 22 年５月に国土交通省成長戦略会議から国土交通大臣に報告された「国土交通省成長戦略」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・アイディ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、国が特定都市再生緊急整備地域（仮称）を指定し、当該地域において官民連携による都市拠点インフラの整備（例えば、国際空港へのアクセス改善等）を推進するための制度を創設すること等を内容とする都市再生特別措置法の改正案が、今通常国会に提出される予定である。

一方、大都市圏関係の法制度[5]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おり、現在に至るまで、抜本的な見直しが行われてこなかった。これら大都市圏関係の法体系を見直し、我が国の成長の牽引役としての大都市の役割にフォーカスを当てた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、①現在及び将来における国民の住生活の基盤となる良質な住宅の供給等、②良好な居住環境の形成、③居住のために住宅を購入する者等の利益の擁護及び増進、④居住の安定の確保の４つを基本理念として、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。

国はこれらの基本理念にのっとり、平成 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

---

[5] 首都圏整備法（昭 31）、近畿圏整備法（昭 38）、中部圏開発整備法（昭 41）等

に関する法律」（住宅セーフティネット法）が平成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。

また、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、平成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おり、今通常国会に「高齢者の居住の安定確保に関する法律」の改正案が提出される予定である。

民間賃貸住宅をめぐっては、家賃債務保証業務等に関連して、滞納・明渡し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に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」が平成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　運輸政策の動向

(1) 交通基本法制定の動き

民主党マニフェスト2010において、「人々の社会参加の機会確保、環境にやさしい交通体系の実現をめざして、「交通基本法[6]」（仮称）を制定し、公共交通を含む総合的な交通体系を構築します」とされ、また、平成21年11月、国土交通省に交通基本法検討会が設置された。同検討会では、人口減少・少子高齢化の進展、地球温暖化対策等の諸課題に対応するため、交通政策全般に関わる課題、交通体系の在るべき姿、交通に関する基本的な法制度や支援制度の在り方などについての検討が行われ、平成22年6月、「交通基本法の制定と関連施策の充実に向けた基本的な考え方（案）」（以下「基本的な考え方」という。）が取りまとめられた。基本的な考え方の中では、交通基本法について、移動に関するニーズを受け止めるとともに、交通部門の地球温暖化対策に関して進むべき方向についての指針を明確にするものでなければならないとし、交通基本法の根幹に据えるべきは「移動権」

[6] 交通基本法については、平成14年の第154回国会と平成18年の第165回国会に民主党と社民党が共同で衆議院に法案を提出しており、前者は国土交通委員会で若干の質疑を行った後に、審査未了で廃案となり、後者は審査に入ることなく、平成21年の第171回通常国会で衆議院が解散となったため廃案となった経緯がある。

であり、すべての人が健康で文化的な最低限度の生活を営むために必要な移動権を保障されるようにしていくことが、交通基本法の原点であるべきだとした。

国土交通省は、今通常国会への交通基本法案の提出を前提に検討を進めており、同年10月、国土交通大臣から交通政策審議会及び社会資本整備審議会に対して交通基本法案の立案における論点についての諮問がなされた。これを受け、両審議会に交通基本法案検討小委員会（以下「検討小委員会」という。）が設置され、11月から４回にわたって、交通基本法案の立案における主要な論点である移動権のほか、まちづくり等との関係、利用者、運輸事業者、国、地方公共団体等関係者の責務等について合同で審議が行われた。12月24日の第４回検討小委員会では、「交通基本法案の立案における基本的な論点について（案）」が示され、その中で移動権について、「交通基本法案に文字どおり『移動権』若しくは『移動権の保障』と規定することは、現時点では、時期尚早であると考えられる」とされている。

また、同日閣議決定された平成23年度予算政府案においては、交通基本法関連施策の充実として約305億円が確保され、これまで広域幹線等に限定されがちで事後的な補助が中心であった地域公共交通に関する国の支援制度を抜本的に見直し、「地域公共交通確保維持事業」「地域公共交通バリア解消促進等事業」「地域公共交通調査事業」の３事業を展開して、地域公共交通の確保、維持、改善を支援することとしている。

(2) 今後の空港運営の在り方

我が国の空港運営については、土地や滑走路等を保有し管理する国と空港ターミナルビルや駐車場等を運営する者が別組織であることから、非航空系の収益を原資として着陸料等の低廉化を図る等、諸外国の空港において一般的となっているビジネスモデルが確立されていない。また、国の社会資本整備事業特別会計空港整備勘定（旧空港整備特別会計）は全国の空港全体をプール制という形で区分して経理が行われてきたことから、経営感覚が損なわれていないか、あるいは空港の中で効率的に収益を上げようとするインセンティブが働いていないのではないかということが再三指摘されている。

このようなことから、国土交通省成長戦略会議は、平成22年５月に策定した「国土交通省成長戦略」において、空港経営の効率的なガバナンスの強化を図る観点から、「空港関連企業と空港との経営の一体化及び民間への経営委託（コンセッション）ないし民営化については、平成22年度から有識者による検討会を立ち上げ、（中略）おおむね１年程度を目処に結論を得る」とし、併せて、空港経営状況の透明化や地代の適正化への取組についても要請している。これを踏まえ、国土交通省は、12月に「空港経営のあり方に関する検討会」を立ち上げ、国管理空港など27空港（自衛隊等との共用空港を含み、大阪国際空港（伊丹空港）を除く。）を対象として、「民間の知恵と資金」を活用した空港経営の抜本的効率化に向けた具体的な方策について議論し、平成23年夏頃までに、取りまとめを行うことにしている。

一方、伊丹空港については、前述の成長戦略において、当面は関西国際空港（以下「関空」という。）の補完的空港と位置付け、将来的には廃港・一元化を検討すると明記され、

関空を首都圏と並ぶ国際拠点空港として再生するため、関西国際空港株式会社（以下「関空会社」という。）と経営統合するという案が提示された。関空会社は、約 1.3 兆円[7]の負債を抱えており、毎年度 200 億円以上の利払いが発生し、会社経営上の大きな負担となっている。関空について、バランスシートを抜本的に改善し、事業運営の徹底的な効率化を実現することで、貨物ハブ化、ＬＣＣの拠点化に向けた前向きな投資の実行、競争力・収益力の強化を可能ならしめ、首都圏空港と並ぶ国際拠点空港として再生することとされており、これを受けて、国土交通省は、平成 22 年 11 月 22 日、地元自治体や経済団体に対し、関空会社から建物の資産、一部の債務を分離して、伊丹空港の資産と一体化し、国が全額出資して新たに設立する企業が運営する「関西国際空港・大阪国際空港の経営統合案」を示した。続いて、12 月 21 日には、平成 23 年の通常国会に提出を予定している法案の考え方について説明したところである。法案骨子によると、関空を国際拠点空港として再生・強化することを明記し、新たに関空及び伊丹空港の一体的な事業運営を行う統合事業運営会社[8]を設立する。現関空会社の債務については、新設する統合事業運営会社との連帯債務とし、関西国際空港株式会社法は廃止する。現在の関空会社は土地保有会社となり、統合事業運営会社に空港用地を貸し付け、賃料を徴収する。また、関空及び伊丹空港の事業運営について地元自治体等関係者と必要な協議を行うための協議会の設置や、関空の土地の賃料について国土交通大臣の認可制として持続的な支払いに国が関与するなど、土地保有会社の株主になる地元自治体や経済界などに配慮する内容となっている。

なお、地元では、伊丹空港と統合して関空の利便性が向上すれば関西経済の活性化につながると期待する一方で、統合事業運営会社と土地保有会社の収支試算や将来想定される両空港の事業権売却に向けた経営シミュレーション（借金返済の具体的な道すじ）が示されていないことや、関空に出資した民間企業が統合事業運営会社に全く参画できない仕組みなどに対して不満の声も出ている。また、伊丹空港の存廃をめぐっては、従前より地元自治体で意見が食い違っており、今後、国は、関西全体の空港戦略について全体像を示す必要がある。

(3) 鉄道建設・運輸施設整備支援機構の利益剰余金の取扱い

（独）鉄道建設・運輸施設整備支援機構の特例業務勘定は、旧国鉄清算事業団の地位を継承したものであり、旧国鉄時代から継承した土地やＪＲ株式の売却、旧国鉄職員に対する年金、業務災害補償の支払い等を主な業務としている。これらの業務を実施する過程で、平成 21 年度末までに１兆 4,534 億円の利益剰余金が計上されている。

平成 22 年４月 27 日、行政刷新会議事業仕分けワーキンググループは、同機構の特例業務に係る利益剰余金については、国庫返納すべきである旨の評価を行った。

また、同年９月 24 日、従来からこの問題について指摘を行っていた会計検査院は、同機構の利益剰余金について、「21 年度末の剰余金の額のうち、当面の資金繰りなどのために

---

7 平成 22 年度中間決算において、1,296,673 百万円となっている。（平成 22 年 11 月 10 日関空会社発表）

8 設立に当たっては、国の所有する関空会社株式及び伊丹の資産を現物出資し、政府が、常時、発行株式の総数を保有する。設立時期は、平成 24 年度のなるべく早い時期とし、引き続き検討するとしている。

必要となる可能性がある2,500億円程度を留保し、残りの約1兆2,000億円に相当する資産は国庫に納付することとしても、年金の給付に要する費用等の支払いに必要な資金が不足することはなく、将来の特例業務の確実かつ円滑な実施に支障を生ずることはないと認められる」旨の報告[9]を行った。

これらの指摘を踏まえて、政府における検討の結果、特例業務勘定の利益剰余金のうち、1兆2,000億円を平成23年度内に国庫納付することとなったほか、ＪＲ三島貨物会社への支援措置等を実施することとなった[10]。

なお、これらの措置を実施するため、今通常国会に関係法律の改正案が提出される予定である。

(4) 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とされていることから、更なる「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国際コンテナ戦略港湾検討委員会による評価、検討を経た後、平成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、平成22年12月までに２回のプレゼンテーションが行われた。

さらに、103 港の重要港湾についても国際競争力の強化の早期実現を図るため、直轄港湾整備事業の選択と集中が行われ、43港の重点港湾に絞り込まれた（平成22年８月に公表）。これにより、新規の港湾整備事業の着手対象は原則重点港湾に限られることとなった。

なお、我が国港湾の国際競争力の強化等を図るため、「選択と集中」の観点から、国際コンテナ戦略港湾等を港湾法上の港格に位置付け、直轄港湾整備事業の国費負担率の引上げ、対象施設の拡充等を行うための港湾法等の改正案が、今通常国会に提出される予定である。

４　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

9　「会計検査院法第30条の２の規定に基づく報告書」（平成22年９月）

10　「独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構の特例業務勘定における利益剰余金等の取扱いについて」（平成22年12月21日）

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。

これまで、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、平成 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。）であるが、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[11]。

このような状況に対し、平成 22 年 12 月 14 日には、海上保安庁に「海上警察権のあり方に関する有識者会議」が設置され、そこでの有識者の意見等を踏まえ、馬淵国土交通大臣（当時）は、平成 23 年１月７日、「海上警察権のあり方に関する検討の国土交通大臣基本方針」を取りまとめた。同基本方針では、我が国の領海警備等をめぐる近年の情勢の変化を踏まえ、海上警察権の実施を担う海上保安庁が適切に法執行を行うことができるよう、海上保安庁の執行権限等を見直すとし、具体的には、事案発生前の段階から警告を発し、退去を促す措置、事案発生時に海上保安官が強制的に行政調査できる権限の付与、違法行為の結果として船舶等を退去させる場合に制裁金を付与する措置等の必要性が示されている。これを受け、海上保安庁では、「海上警察権に関する制度改正等検討会議」を設け、海上警察権限充実のための具体的内容、装備・要員の充実等について検討を進めている。

５　観光政策

観光による国内外の交流人口の拡大は、少子高齢化時代における地域活性化や雇用機会の増大の切り札である。平成 22 年６月に閣議決定された「新成長戦略」においても、観光は成長分野の一つとして位置付けられ、21 の国家戦略プロジェクトとして「訪日外国人 3,000 万人プログラム」と「休暇取得の分散化」への取組が政府を挙げて進められている。

観光庁では、訪日外国人旅行者数を「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（訪日外国人 3,000 万人プログラム）、東アジアの最重点４市場（中国、韓国、台湾、香港）への海外プロモーションの強化や受入環境整備等を進めているが、平成 22 年１月～11 月の訪日外客数は 796 万人と過去最高を記録したものの年間 1,000 万人には届かない見通しで、目標達成には依然厳しい状況となっている[12]。

また、財政出動を伴わない成長戦略の取組である休暇取得の分散化については、平成 21 年 12 月に国土交通省の観光立国推進本部･休暇分散化ワーキングチームが、春と秋の２回、全国５つの地域ごとに大型連休を分散化する案を提示し、祝日法の改正も視野に具体化に向けた検討が進められている。しかしながら、平成 22 年 12 月に公表された内閣府の「休暇取得の分散化に関する特別世論調査」では、休暇取得の分散化に 56.1%が反対と回答し、

[11] 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。

[12] 目標達成には、特に、経済成長の著しい中国からの訪日旅行者数の大幅拡大が重要となる。訪日中国人数は、訪日観光査証取得容易化等により平成 22 年９月まで毎月、前年同月比で大幅増が続いていたが、尖閣諸島沖の中国漁船衝突事件の影響を受けて 10 月に減少に転じ（1.8%減）、11 月に減少幅が拡大（15.9%減）した。但し、平成 22 年１月～11 月の累計では 135 万人と過去最高（前年同期比 43.4%増）を維持している。

反対の理由として「家族や知人と休みが合わなくなる」「全国一斉でないとかえって休みにくい」等が挙げられるなど、国民の十分な理解が得られているとは言い難い状況となっている。このような現状と経済界、労働界、教育界など幅広い主体から意見を聞くため国土交通省に設置された「休暇改革国民会議」における議論を踏まえ、観光庁は、秋の連休分散化に絞って先行して導入する修正案を平成 23 年３月までに作成する方針を示している。

６　建設・運輸産業の国際展開

日本経済が低迷する中、中国・インドをはじめとするアジア諸国は急速な成長を遂げており、この成長を日本の成長に結実させ、新たな需要と雇用の創造を目指す必要があることから、平成 22 年６月 18 日に閣議決定された「新成長戦略」では、「強い経済」の実現に向けた戦略分野の一つとして「アジア経済戦略」を位置付け、環境やインフラ分野等で日本固有の強みを集結し、総合的かつ戦略的にアジア地域でビジネスを展開する必要があるとしている。

国土交通省においても、「国土交通省成長戦略」及び「国土交通省政策集 2010」において、「国際展開」を国土交通省の成長分野の一つとして位置付けている。「国土交通省成長戦略」では、我が国の優れた建設・運輸産業が活躍の場を拡げ、建設から管理運営までパッケージでの事業展開を行う等、世界市場で大きなプレゼンスを発揮している姿を目指すこととしているが、現状の課題として、個別分野ごとにその特性に合わせた戦略が必要であること、また、日本企業は一般的には個別の技術・システムは優れているものの、パッケージ化する力が弱いこと等に留意し、特に、①強いリーダーシップの下、組織・体制の強化、②スタンダードの整備、③金融メカニズムの整備に取り組むことが必要であるとしている。具体的には、米国やベトナムの高速鉄道やベトナムの高速道路等の受注獲得に向けた、政治のリーダーシップによる官民一体となったトップセールスの展開の充実・強化、海外水インフラＰＰＰ（パブリック・プライベート・パートナーシップ）協議会[13]等の実施による省庁横断での海外展開推進体制の整備、国内外の規制、税制等のイコールフッティング化、自動車（電気自動車等）、船舶、鉄道、ＩＴＳ[14]、下水道、港湾等の日本の技術や規格を国際統一規格とするための取組や、投資対象国におけるスタンダード獲得のための取組の推進、日本企業の国際展開を資金面で補完するため、官民連携の大規模インフラファンドの組成による投資支援などを実施していくこととしている。

Ⅱ　第 177 回国会提出予定法律案等の概要

１　踏切道改良促進法の一部を改正する法律案（予算関連）

交通事故の防止や交通の円滑化を図るため、踏切道の改良を促進するための措置を平成 23 年度以降においても引き続き講ずることとするとともに、地域の実情に応じた踏切道の

---

[13] 上下水道など海外の水インフラプロジェクトに関して、官民による情報の共有・交換を行うための場。民間企業、国土交通省、厚生労働省、経済産業省、環境省、外務省、総務省、関係機関、自治体より構成

[14] Intelligent Transport Systems:最先端の情報通信技術を用いて人と道路と車両とを情報でネットワークすることにより、交通事故、渋滞などといった道路交通問題の解決を目的に構築する新しい交通システム

改良の実施を促進する観点から、改良することが必要なものとして国土交通大臣が指定した踏切道の改良に関する手続を見直す等所要の改正を行う。

２　港湾法及び特定外貿埠頭の管理運営に関する法律の一部を改正する法律案（予算関連）

我が国の港湾の国際競争力の強化等を図るため、港湾の種類について、国際基幹港湾（仮称）及び国際拠点港湾（仮称）を追加する等の見直しを行い、これらの港湾において国土交通大臣が行う港湾工事の範囲及びその費用に係る国の負担割合を定めるとともに、これらの港湾におけるコンテナ埠頭等を一体的に運営する株式会社の指定及び当該埠頭等を構成する行政財産の貸付けに係る制度を創設する等の所要の措置を講ずる。

３　都市再生特別措置法の一部を改正する法律案（予算関連）

官民の連携を通じて、都市の国際競争力及び魅力を高め、都市の再生を図るため、特定都市再生緊急整備地域（仮称）制度の創設、都市開発事業の一層の促進を図るための新たな金融支援制度の創設、都市の再生に貢献する工作物に係る道路占用許可基準の特例制度の創設等の所要の措置を講ずる。

４　高齢者の居住の安定確保に関する法律等の一部を改正する法律案（予算関連）

高齢者の居住の安定を確保するため、加齢に伴う高齢者の身体機能の低下の状況に対応した構造等を有し、心身の状況の確認、生活相談等のサービスが提供される「サービス付き高齢者向け住宅（仮称）」の登録制度の創設等を行う。

５　日本国有鉄道清算事業団の債務等の処理に関する法律等の一部を改正する法律案

旅客鉄道株式会社及び日本貨物鉄道株式会社の経営基盤の強化、我が国の鉄道事業の活性化等の必要性並びに独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構の業務の実施状況に鑑み、同機構による旅客鉄道株式会社及び日本貨物鉄道株式会社に対する支援措置に関する規定を整備するとともに、同機構の建設勘定において経理を行う業務の一部に要する費用に充てるため同機構の特例業務勘定から建設勘定に繰入れを行うことができることとする等の所要の措置を講ずる。

６　関西国際空港及び大阪国際空港の一体的かつ効率的な設置及び管理に関する法律案（仮称）

関西国際空港の我が国の国際拠点空港としての機能の再生及び強化並びに関西における航空輸送需要の拡大を図るため、関西国際空港及び大阪国際空港の設置及び管理を一体的に行う新関西国際空港株式会社（仮称）の事業の適正な運営を確保するために必要な措置、両空港の事業運営を行う権利の設定等に関する事項等を定める。

７　航空法の一部を改正する法律案

航空運送事業に従事する操縦者の安定的な確保、航空の安全性の向上等を図るため、航空従事者技能証明の資格として准定期運送用操縦士の資格を創設するとともに、操縦者に対する特定操縦技能の審査制度の創設及び航空身体検査証明の有効期間の適正化等の所要の措置を講ずる。

８　交通基本法案（仮称）

交通に関する施策を総合的かつ計画的に推進するため、交通に関する施策について、基本理念を定め、及び国、地方公共団体、事業者等の責務を明らかにするとともに、交通に関する施策の基本となる事項等について定める。

なお、検討中のものとして、国際海陸一貫運送コンテナの自動車運送の安全確保に関する法律案（仮称）、船員法の一部を改正する法律案（仮称）がある。

また、特定船舶の入港の禁止に関する特別措置法に基づく入港禁止措置が本年４月13日に終了するが、入港禁止期間が閣議決定に基づき延長された場合には、入港禁止の実施について国会の承認を求める特定船舶の入港の禁止に関する特別措置法第５条第１項の規定に基づき、特定船舶の入港禁止の実施につき承認を求めるの件が提出される予定である。

（参考）継続法律案等

○　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（第 174 回国会内閣提出第 36 号、参議院送付）

賃貸住宅の家賃等に係る債権の取立てに関する不当な行為の発生等の家賃の支払に関連する賃借人の居住をめぐる状況に鑑み、賃借人の居住の安定の確保を図るため、家賃債務保証業の登録制度の創設、家賃に係る債務の弁済に関する情報の収集及び提供の事業を行う者の登録制度の創設、家賃等に係る債権の取立てに関する不当な行為の禁止等の措置を講ずる。

○　北海道観光振興特別措置法案（佐田玄一郎君外４名提出、第 174 回国会衆法第 11 号）

北海道知事による観光振興計画の作成及びこれに基づく観光の振興を図るための特別の措置等北海道における観光の振興に関し必要な事項を定める。

○　離島の振興に関する施策の拡充のための離島振興法等の一部を改正する法律案（武部勤君外４名提出、第 174 回国会衆法第 33 号）

奄美群島、小笠原諸島及び沖縄の離島を含む離島について、その自立的発展を促進し、島民の生活の安定及び福祉の向上を図るため、その振興のための施策を拡充する。

○　離島航路航空路整備法案（武部勤君外４名提出、第 174 回国会衆法第 34 号）

離島航路航空路の整備を促進するため、離島航路航空路の整備について、基本理念を定め、国、関係地方公共団体及び離島航路航空路事業者の責務を明らかにするとともに、基本方針の策定、整備計画の作成、離島航路航空路事業者への補助等について定める。

○　地下水の利用の規制に関する緊急措置法案（高市早苗君外13名提出、第176回国会衆法第17号）

地下水が、国民共通の貴重な財産であり、公共の利益に最大限に沿うように利用されるべき資源であるとの観点から、地下水の利用に対する規制が総合的に講ぜられるまでの間の緊急的な措置として特定の地域内における地下水の利用について必要な規制を行う。

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）

環境委員会

環境調査室

Ⅰ　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 年から 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（ＣＭＰ３）において、ＣＯＰ15 までに採択することが合意されていた。しかし、2009 年 12 月の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、2010 年１月末、「すべての主要国による公平かつ実効性のある国際枠組みの構築及び意欲的な目標の合意」を前提に、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た。

イ　気候変動枠組条約第 16 回締約国会議（ＣＯＰ16）及び京都議定書第６回締約国会合（ＣＭＰ６）における我が国のスタンス及び会議の結果

2010 年 11 月から 12 月にかけてメキシコ・カンクンで開催されたＣＯＰ16 において、我が国は、ＣＯＰ15 でのコペンハーゲン合意を踏まえ、米国・中国を含む全ての主要排出国が参加する公平かつ実効的な国際枠組みを構築する新しい一つの包括的な法的文書の早急な採択を目標として交渉を行った。途上国等からは、京都議定書を延長し第２約束期間を設定すべしとの強い要求もあったが、我が国は、先進国のみに削減義務を課し、かつ、米国の参加も見込めない現在、世界全体のＣＯ２排出量の約 27%しかカバーできていない状況下での同議定書の延長は、世界規模の温室効果ガス排出の実質的な削減にはつながらないとして、これに反対する立場を貫いた。

ＣＯＰ16 における議論の結果、コペンハーゲン合意を踏まえた「カンクン合意」が採択され、コペンハーゲン合意の下に各国が提出した温室効果ガス削減目標等を国連の文書としてまとめた上で、これらの削減目標等をＣＯＰとして留意することとなった。

また、ＣＭＰ６では、ＣＯＰと同様、京都議定書の第２約束期間に対する各国の立場を害しない旨を脚注で明記した先進国の排出削減目標をまとめた文書に留意することとなった。

最終的に、ＣＯＰ16／ＣＭＰ６では、我が国が懸念していた京都議定書の延長は決定されず、コペンハーゲン合意を気候変動枠組条約の下に正式に位置付ける等、次回への足が

かりができたが、新たな合意形成に向けた課題も残されており、今後も厳しい国際交渉が予想される。

今後は、2011 年末に南アフリカ・ダーバンにおいて開催されるＣＯＰ17／ＣＭＰ７に向け、条約作業部会（ＡＷＧ－ＬＣＡ）及び議定書作業部会（ＡＷＧ－ＫＰ）の両作業部会において、引き続きＣＯＰ16／ＣＭＰ６での合意内容を基礎とした交渉が続けられることとなる。

カンクン合意の主な内容

・産業革命以降の気温上昇を２℃未満に抑える
・京都議定書の第１約束期間（2008～2012）と 2013 年以降の第２約束期間に空白期間を作らないよう、できるだけ早く結論を出す
・先進国は温室効果ガス排出量を 2020 年までに 1990 年比 25～40%削減しなければならないと認識する
・先進国は削減目標を掲げ、排出量を毎年報告し、国際的な検証を受ける
・途上国も 2020 年の見込み排出量からの削減量を目標に掲げ、達成状況を２年に１度報告し、国際的な検証を受ける
・途上国の排出削減を支援するグリーン気候基金や、温暖化による被害対策の枠組みを新たに設立する
・2050 年までの世界全体の削減目標をＣＯＰ17 で検討する

〔出所：毎日新聞（平成 22 年 12 月 12 日付）〕

(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条約事務局に対して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、「低炭素社会づくり推進基本法案（野田毅君外４名提出、衆法第７号）（以下「自民党案」という。）」及び「気候変動対策推進基本法案（江田康幸君提出、衆法第 15 号）（以下「公明党案」という。）」の２本の衆法が対案として提出され、衆議院環境委員会においてはこれら３案が一括して審査された。政府案は衆議院を通過した後、参議院において審査未了（廃案）となった（自民党案及び公明党案は、いずれも衆議院において継続審査とされた。）。

第 176 回国会において、政府案が衆議院に再提出されたが、これら３案の審査は行われず、いずれも衆議院において継続審査とされている。

(3) 今後の主な課題

政府案には、①国内排出量取引制度、②地球温暖化対策税及び③再生可能エネルギーの全量固定価格買取制度が温室効果ガス排出削減のための３本柱として位置付けられており、これらは自民党案及び公明党案においても規定されている。これら３つの施策については、次のような課題が指摘されている。

なお、政府は、平成 22 年 12 月 28 日の「地球温暖化問題に関する閣僚委員会」において、「地球温暖化対策の主要３施策について」という基本方針を決定している[1]。

[1] 日本経済新聞（平成 22 年 12 月 29 日付）

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による規制（原単位方式）については、産業界等が賛意を示しているが、この方式では１単位当たりの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てしまう場合があるとして、環境ＮＧＯ等からは反対の声が上がっている。

こうした中、環境省及び経済産業省の審議会において国内排出量取引制度の在り方等について検討が行われてきたが、産業界等からは総量規制方式による生産活動の抑制や国際競争力の低下等に対する強い懸念が示されており、原単位方式の在り方、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等の制度設計について慎重に検討し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）

平成 23 年度税制改正大綱（平成 22 年 12 月 16 日閣議決定）において、エネルギー起源ＣＯ２の排出抑制のための諸施策を実施していく観点から、平成 23 年度に「地球温暖化対策のための税」を導入することとされた。具体的な手法としては、広範な分野にわたりエネルギー起源ＣＯ２の排出抑制を図るため、全化石燃料を課税ベースとする現行の石油石炭税にＣＯ２排出量に応じた税率を上乗せする「地球温暖化対策のための課税の特例」を設けることとし、急激な課税負担増とならないための税率の段階的引上げや、過疎地・寒冷地に配慮した支援策等についても実施するとされている。

地球温暖化対策については、地球温暖化対策のための税だけでなく、他の施策との整合性を図ることが不可欠であることから、国内排出量取引制度等の施策の進捗を踏まえ、その整合性や政策効果を検証し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エネルギーとされる風力、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ること等により新たな雇用を創出することができる等、環境と経済成長との両立につながる重要政策として位置付けられている。政府は、今国会に、再生可能エネルギーの固定価格買取制度の構築のための法案を提出することを予定している。

２　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、「循環型社会形成推進基本法（平成 12 年法律第 110 号）」の下に、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律（廃棄物処理法）」及

び容器包装や家電等に係る各種リサイクル法で構成されている。

同基本法では、天然資源の消費が抑制され、環境への負荷の少ない循環型社会の実現のために、廃棄物等の処理について、①リデュース（Reduce）〔発生抑制〕、②リユース（Reuse）〔再使用〕、③リサイクル（Recycle）〔再生利用（マテリアルリサイクル）・熱回収（サーマルリサイクル）〕という３Ｒを行い、④やむを得ず循環利用が行われないもののみを適正処分する、との優先順位を踏まえて、循環型社会の形成に向けた取組を行うものとされている。

イ　廃棄物・リサイクル対策の現況

(ｱ) ３Ｒの取組

リデュースについては、レジ袋の有料化やマイバッグ利用運動の拡大等の活動が展開され、また、リユースについては、製品価格に預り金を上乗せして販売し、容器の返却時に払い戻すデポジット制度の構築等に係る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が作られるほか、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、資源の安定的確保及び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、この問題に対処するため、３Ｒを推進するとともに、廃棄物処理法の累次にわたる改正により、排出事業者責任の強化、不法投棄罪の厳罰化等を図ってきた。こうしたこともあり、近年では、新たに発覚した産業廃棄物の不法投棄の件数及び投棄量はピーク時に比べて減少傾向にある。しかし、いまだに多くの不法投棄廃棄物が各地に残存しており、深刻な状況は解決されていない。

ウ　廃棄物処理法の改正

昨年の第174回国会において、廃棄物処理法が改正された。その主な改正内容は、排出事業者による適正処理対策の強化、廃棄物処理施設の維持管理対策の強化、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 の市区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 20 年４月現在で 3.6 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、今後も３Ｒの推進が必要不可欠となっている。

また、昨年の尖閣諸島をめぐる問題が生じたのと同時期より、我が国のレアアース輸入量の９割以上を占める中国からの輸入が一時停止してしまう事態が生じたことから、使用済み電子機器等の回収システムを活用した、レアアースを含むレアメタルのリサイクル体制を確立し、その安定供給の確保を図っていく必要がある。

イ　廃棄物の不法投棄等に係る未然防止及び支障除去等

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や、本年７月のアナログ放送終了に伴って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なっている。なお、平成 21 年度の廃家電４品目（エアコン、テレビ、電気冷蔵庫・冷凍庫、電気洗濯機・衣類乾燥機）の不法投棄台数は６年ぶりに増加に転じ、そのうち、ブラウン管式テレビの不法投棄台数は全体の 65%を占めた。

また、平成 21 年度末時点で、約 1,730 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もある。

ウ　石綿（アスベスト）廃棄物の適正処理等

高度経済成長期に建設された多くの建築物が更新時期を迎えており、今後、毎年 100 万ｔ以上の石綿を含む建設廃棄物が排出され、平成 32 年頃にその排出ピークを迎えると予測されている。そこで、石綿廃棄物に起因する健康被害の発生防止のためにも、建築物の解体作業から最終処分に至るまでの適正処理をいかに確保していくかが重要な課題となっている。

３　自然共生社会の形成

(1) 生物多様性の保全及び持続可能な利用

人類は長年にわたり、生物多様性[2]を保全しつつ、食料、水、木材、防災、遺伝資源等の様々な恩恵（生態系サービス）を受けてきたが、生物多様性は近年、地球規模で危機に瀕している。そのため、生物多様性の保全及び持続可能な利用の在り方が国内外で議論されている。

[2] 端的には、「地球上に棲む 3,000 万種ともいわれる多様な個性を持つ生物が、例えば、食物連鎖などにより互いにつながり合い、支え合って生きている」という意味である。

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。さらに、同 22（2010）年５月に生物多様性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）」においても、生物多様性の損失は地球規模で拡大傾向にあり、生物多様性の状況が悪化していることが示されている。

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

我が国では、①開発等による種の減少、②里地里山等の荒廃、③外来種等による生態系のかく乱、④地球温暖化という生物多様性に対する４つの危機に対処するための取組が行われている。

平成７年に初めての生物多様性国家戦略が策定（同 14 年と 19 年に改定）され、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。平成 22 年３月、同法に基づく初めての国家戦略となる「生物多様性国家戦略 2010」が閣議決定された。

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）が愛知県名古屋市において開催され、179 の締約国、関連国際機関、ＮＧＯ等、約１万 3,000 人以上が参加した。我が国は議長国として参加国の合意形成に貢献し、次に掲げる決定が採択された。

(ｱ) ポスト 2010 年目標（愛知目標）

平成 22 年は、国連の定めた「国際生物多様性年」であり、「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」の達成年でもあった。しかし、ＧＢＯ３において同目標は「達成されなかった」と結論付けられていたことから、ＣＯＰ10 では 2010 年以降の新たな目標（ポスト 2010 年目標）の策定が主要議題の一つに掲げられていた。

ポスト 2010 年目標の交渉においては、意欲的な目標を掲げるＥＵ等の先進国と実現可能性を重んじるブラジル・中国・アフリカ諸国等の途上国との間で意見の対立が続いたが、ＣＯＰ10 最終日に「愛知目標」として採択された。

この「愛知目標」には、2050 年までの中長期目標（生態系サービスを維持し、健全な地球を維持し全ての人に利益を提供しつつ、生物多様性が評価され、保全され、回復され、賢明に利用される。）と、2020 年までの短期目標（生態系が強靭で基礎的なサービスを提供できるよう、生物多様性の損失を止めるために、実効的かつ緊急の行動を起こす。）、さらには 2020 年までに保護地域を陸域 17％、海域 10％とする等の 20 の個別目標が明記され

た。

(ｲ) 遺伝資源へのアクセスと利益配分（ＡＢＳ）に関する名古屋議定書

生物多様性条約の第３の目的には「遺伝資源の利用から生じる利益の公正かつ衡平な配分」が掲げられているが、これは利用国（主に先進国）が遺伝資源を用いて医薬品や食品等を開発した場合にその利益の一部を原産国（主に途上国）にも公平に配分するという「ＡＢＳ[3]」に関するものであり、その配分の在り方は同条約の制定以来の懸案事項であった。

ＡＢＳに関する主な論点としては、①議定書発効前への遡及適用の有無、②利用状況の監視の在り方、③派生物（生物の成分を化学合成で改良した加工品等）の取扱い、④病原体の取扱い等であった。しかし、利用国側と原産国側との意見対立が容易に解消できず、ＣＯＰ10 最終日に我が国が議長案を提示して各国の合意をようやく取り付け、「名古屋議定書」として採択された。

この「名古屋議定書」では、①遡及適用は認めない、②利用国側に監視機関を設ける、③派生物は契約時に個別判断する、④病原体は含まれるが迅速な利用に配慮する等が明記された。今後、各国では同議定書の締結に向けた手続や必要な国内法の整備が行われることとなる。

(2) 今後の主な課題

ア　生物多様性の損失抑制策

ＣＯＰ10 で発表された「生態系と生物多様性の経済学（ＴＥＥＢ[4]）」最終報告書によると、何も対策をしなかった場合の生態系破壊による経済的損失は最大で年 4.5 兆ドルであるが、生態系の保全に年 450 億ドルを投じれば年５兆ドル相当の利益が得られると試算されている。このような生物多様性の損失を抑えるための資金の在り方についてはＣＯＰ10 で議論されたが、先進国と途上国との間で意見が対立し、結論は２年後のＣＯＰ11 に持ち越された。

我が国は、生物多様性の保全に関する途上国支援として、「いのちの共生イニシアティブ（20 億ドル）」や「生物多様性日本基金（10 億円）」等の支援策をＣＯＰ10 で表明し、途上国を中心とする締約国から高い評価を得た。今後は、世界規模でのこのような資金の調達や活用法が重要な課題となる。

イ　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、持続可能な農林水産業等の長い年月にわたる人間の営みを通じて形成・維持されてきた、我が国の里地里山に代表される二次的自然が果たす役割も重要とされる。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、世界各地においてもその維持及び次世代への継承等が困難となっており、危機に瀕している。

---

3 「Access and Benefit-Sharing」の略称。

4 「The Economics of Ecosystems and Biodiversity」の略称。

そのため、ＣＯＰ10 においては、我が国が主体となって、各地域における持続可能な生物資源の利用・管理の方法等について世界と共有しつつ、多様な主体の連携の下で二次的自然の維持等に取り組む「ＳＡＴＯＹＡＭＡイニシアティブ国際パートナーシップ」が創設された。

我が国でも、平成 22 年の第 176 回国会において、「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律」（生物多様性保全活動促進法）が成立した。今後は、里地里山等の二次的自然を持続可能な形で利活用していくため、国等はもと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を充実させる必要性も指摘されている[5]。

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

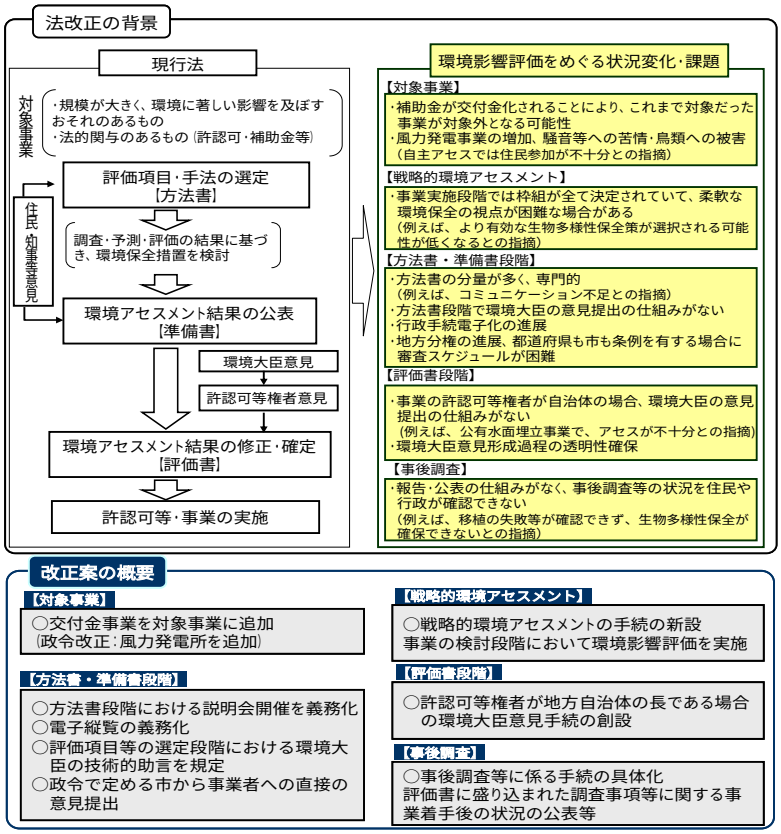
環境影響評価法は、環境に大きな影響を及ぼすおそれのある道路、ダム、空港、発電所等 13 種類の事業について、環境影響評価の手続を定めるとともに、その結果を公表して事業内容に関する決定に反映させ、事業が環境保全に配慮して実施されるようにするためのもので、平成９年に制定され、平成 11 年に完全施行された。

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

政府は、法の完全施行から 10 年を迎え、法の施行を通じて浮かび上がった課題や、生物多様性の保全、地球温暖化対策の推進、地方分権の推進、行政手続のオンライン化等の社会情勢の変化に対応するため、法の対象事業の範囲拡大、事業の計画の立案段階における環境保全のために配慮すべき事項についての検討、環境保全のための措置等の実施の状況に係る報告等の手続の新設等を内容とする改正案（次図参照）を、平成 22 年３月

環境影響評価法の一部を改正する法律案の概要



（環境省資料を基に当室作成）

[5] 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。

19 日に国会（参議院）に提出した。

(ｲ) 改正案の審議経過

同改正案は、第 174 回国会において、参議院先議で審議され、平成 22 年４月 21 日、衆議院に送付された。衆議院においては、本会議で趣旨説明・質疑が行われた後、環境委員会において審査が開始されたが、同年６月 16 日、衆議院で継続審査となった。その後、第 176 回国会において、同改正案は同年 11 月 25 日に衆議院を通過したが、参議院で継続審査とされている。

ウ　今後の主な課題

第 176 回国会の衆議院環境委員会における審査では、「改正法の実施例を検証した上で、環境基本法の見直しも含め、より上位の施策の策定又は変更の立案の段階における戦略的環境影響評価[6]の制度化に向けた検討を行うこと」など９項目にわたる附帯決議が付された。これら附帯決議事項を含めた様々な課題が指摘される中で、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、平成 16 年 10 月、平成７年の政治解決案[7]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、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[8]。

平成 22 年５月、同法に基づく救済申請の受付が開始され、同年 11 月末時点において約３万 7,000 人（累計）がその申請を行っている[9]。また、原因企業のチッソ株式会社から申請がなされていた事業再編（分社化）計画について、12 月 15 日、環境大臣が認可した。これを受け、平成 23 年１月 12 日、同社は、事業を引き継ぐ事業会社を設立し、裁判所に事業譲渡等の許可を申請できることとなっている。

6　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。

7　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た。

8　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（いわゆるチッソの分社化）に係る措置等を定めるものである。

9　熊本日日新聞（平成 22 年 12 月 10 日付）

(ｲ) 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[10]。

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 年法律第４号）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 年の同法改正で医療費等の支給対象期間の拡大等も図られた。

また、平成 22 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」を追加するための政令改正が行われ、同年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、それまでの「中皮腫」、「気管支又は肺の悪性新生物」（肺がん）と合わせ、計４疾病とされた。

(ｲ) 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[11]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[12]もされている。

５　大気・水環境の保全

(1) 大気・水環境対策のこれまでの経緯

我が国は、昭和 30 年代半ばから昭和 40 年代半ばの高度経済成長期において、激甚な産業公害に見舞われ、特に大気汚染及び水質汚濁が大きな社会問題となった。このような状況を受けて、国民の健康保護及び生活環境の保全等を図るため、「大気汚染防止法（昭和 43 年法律第 97 号）」及び「水質汚濁防止法（昭和 45 年法律第 138 号）」が制定された。また、地方公共団体による施策の推進及び事業者による公害防止のための投資等、公害克服に向けた努力がなされてきたことにより、大気汚染及び水質汚濁の状況が改善してきた。

(2) 大気汚染防止法及び水質汚濁防止法の概要

大気汚染防止法は、固定発生源（工場や事業場）から排出又は飛散するばい煙、揮発性有機化合物、粉じん等の大気汚染物質について、物質の種類ごと、施設の種類・規模ごと

---

[10] 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）

[11] 「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）

[12] 脚注 11 に同じ。

に排出基準を定め、大気汚染物質の排出者に同基準の遵守を義務付けている。

水質汚濁防止法も同様に、工場や事業場から排出される水質汚濁物質について、物質の種類ごとに排水基準を定め、水質汚濁物質の排出者に同基準の遵守を義務付けている。

また、これらの法律は、ばい煙量又は排出水等の汚染状態の測定及び記録を事業者に義務付けるとともに、地方公共団体が事業者の排出等基準の遵守状況を調査するため、工場・事業場への立入検査をしたり、当該施設の状況等に関し報告を求めることができることとしている。

両法は、社会・経済情勢の変化等を踏まえ、累次の改正が行われてきており、直近では、平成22年の第174回国会において、ばい煙量及び排出水等の汚染状態測定結果の記録義務違反に対する罰則創設等のための大気汚染防止法及び水質汚濁防止法の一部改正が行われている[13]。

(3) 今後の主な課題

水質汚濁防止法が累次にわたり改正される中、地下水汚染対策については、平成元年改正により有害物質使用特定施設に係る汚水等を含む水の地下浸透規制や地下水質の常時監視等に関する規定が整備された。しかし、平成21年に環境省が実施した地下水汚染の実態調査によると、同改正がなされた平成元年以降においても工場・事業場が原因であると推定される有害物質による地下水汚染事例が継続的に確認されており、汚染水の地下浸透事例がいまだに見られることが明らかとなった。

また、第174回国会の参議院環境委員会における「大気汚染防止法及び水質汚濁防止法の一部を改正する法律案」の採決の際に、「事故そのものの減少を図るため、効果的な未然防止対策の在り方を検討すること」等を内容とする附帯決議が付された。

そのため、今後の地下水汚染の効果的な未然防止対策の在り方について、平成22年9月から中央環境審議会水環境部会の地下水汚染未然防止小委員会において審議が進められ、同年12月に答申案が取りまとめられた（平成23年2月頃に環境大臣に対し答申される予定とされている。）。

同答申案においては、有害物質が漏洩する原因として、①施設・設備の劣化・破損による漏洩等の施設・設備に係るもの、②不適切な作業や設備の操作による漏洩等の作業や操作に係るものが挙げられている。そして、今後の未然防止のためには、現行の水質汚濁防止法に基づく地下浸透規制に加え、①有害物質を取り扱う施設・設備や作業において漏洩を防止する、②漏洩が生じたとしても地下水汚染に至ることのないよう施設設置場所等の構造に関する措置や点検・管理に関する措置を行うことが必要であるとしており、また、同措置の対象となる施設については、実態の把握、実効性の担保のため、都道府県知事等への届出義務を課すほか、都道府県等が立入検査及び改善命令をすることができるとするとともに、改善命令に違反した場合の罰則規定を新設することが必要であるとしている。

同答申案に掲げられた措置等を導入するに当たっては、届出等の事務手続に要する事業

[13] 本改正は、近年の環境問題の多様化の中で、経験豊富な公害防止担当者の大量退職等により、事業者、地方公共団体の公害防止業務が構造的に変化する中、一部の事業者による法の排出基準の超過や測定データの改ざん等の不適正事案が発生していたことを踏まえ、地方公共団体及び事業者による公害防止対策の効果的な実施を図るため、ばい煙量等の測定結果の未記録等に対する罰則の創設、事業者の責務規定の創設等の措置を講じるものである（平成22年4月28日成立、5月10日公布）。

者負担の軽減措置の必要性等の課題も指摘されており、これらを踏まえた今後の議論の行方が注目される。

Ⅱ　第177回国会提出予定法律案等の概要

１　水質汚濁防止法の一部を改正する法律案

工場等からの有害物質の漏えい・浸透による地下水汚染の未然防止を図るため、指定施設であって有害物質を貯蔵するものに係る構造等の定期点検等の所要の措置を講ずる。

（参考１）継続法律案等

○　地球温暖化対策基本法案（内閣提出、第 176 回国会閣法第５号）

豊かな国民生活を実現しつつ温室効果ガスの排出量を削減でき、かつ、地球温暖化に適応することができる社会の構築を図るため、地球温暖化対策に関し、基本原則を定めるとともに、我が国の温室効果ガスの排出量の削減に関する中長期的な目標を設定し、国内排出量取引制度の創設について規定する等の所要の措置を講ずる。

○　低炭素社会づくり推進基本法案（野田毅君外４名提出、第 174 回国会衆法第７号）

低炭素社会づくりに関する施策を長期的、総合的かつ計画的に推進するため、低炭素社会づくりについて、基本理念を定め、並びに国、地方公共団体、事業者、独立行政法人等、国民及び民間の団体の責務を明らかにするとともに、中長期的な目標の設定、低炭素社会づくり国家戦略の策定その他の低炭素社会づくりに関する施策の基本となる事項を定める等の措置を講ずる。

○　気候変動対策推進基本法案（江田康幸君提出、第 174 回国会衆法第 15 号）

気候変動対策を推進するため、気候変動対策に関し、基本原則を定め、並びに国、地方公共団体、事業者、独立行政法人等、国民及び民間の団体の責務を明らかにするとともに、温室効果ガスの排出の量の削減に関する中長期的な目標を設定し、気候変動対策の基本となる事項を定める等の措置を講ずる。

（参考２）衆議院を通過し参議院において継続審査となった法律案等

○　環境影響評価法の一部を改正する法律案（第 174 回国会内閣提出第 55 号、参議院送付）（第 176 回国会、本院送付）

環境影響評価法施行後の状況の変化及び同法の施行を通じて明らかになった課題等に対応するため、対象事業の範囲の拡大、環境影響評価手続における情報提供手段の拡充、国の意見提出に関する手続の見直し、地方公共団体の意見提出に関する手続の見直し、環境保全措置等の報告及び公表手続の具体化、方法書以前の手続の新設等の所要の措置を講ずる。

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）

安全保障委員会

安全保障調査室

Ⅰ　所管事項の動向

１　平成 23 年度防衛関係費

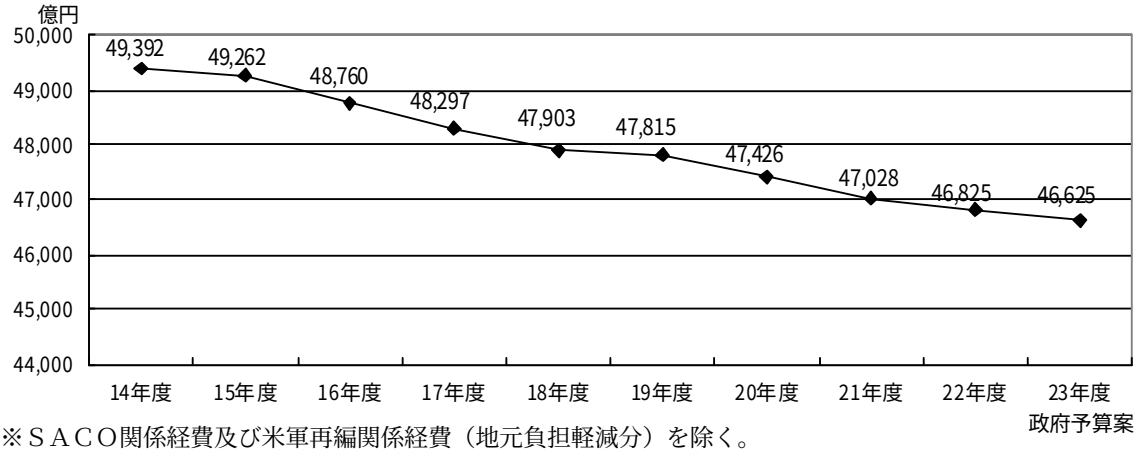
(1) 方針

「平成 23 年度以降に係る防衛計画の大綱」（2010（平成 22）年 12 月 17 日閣議決定）において、防衛力が適切に役割を果たすべき分野として明示された「実効的な抑止及び対処」、「アジア太平洋地域の安全保障環境の一層の安定化」及び「グローバルな安全保障環境の改善」を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

2010（平成 22）年 12 月 25 日に閣議決定された 2011（平成 23）年度政府予算案における防衛関係費は、４兆 6,625 億円であり、前年度当初比 0.4%減となっている。また、これらのほかにＳＡＣＯ関係経費が 101 億円、米軍再編関係経費（地元負担軽減分）が 1,027 億円となっている（これらを含めると総額４兆 7,752 億円（前年度当初比 0.3%減）となる。）。

防衛関係費の推移



※ＳＡＣＯ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) 周辺海空域の安全確保

潜水艦「あさしお」の代替として新たな潜水艦１隻の建造（546 億円)、固定翼哨戒機Ｐ－３Ｃ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、544 億円）等が計上されている。

(ｲ) 島嶼部に対する攻撃への対応

情報収集・警戒監視体制の整備等として、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、島嶼部における迅速な展開・対応能力の向上を図るため、次期輸送機（Ｃ－２、仮称）の取得（２機、374 億円）、輸送ヘリコプター（ＣＨ－４７ＪＡ）の取得（１機、60 億円）等が計上されているほか、離島侵攻対処に係る陸海空自衛隊の連携による実動訓練の実施（１億円）が計上されている。

防空能力の向上として現有戦闘機の能力向上改修に係る経費（282 億円）、次期戦闘機（Ｆ－Ｘ）について米、英等共同開発中のＦ－３５ＪＳＦ関連の調査費（７億 8,000 万円）などが計上されている。

海上交通の安全確保として掃海・輸送ヘリコプター（ＭＣＨ－１０１（掃海仕様））の取得（２機、122 億円）等が計上されているほか、潜水艦、護衛艦、固定翼哨戒機の建造・艦齢及び機齢延伸が計上されている。

(参考) 次期主力戦闘機（Ｆ－Ｘ）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（Ｆ－Ｘ）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えていたが、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（平成 23）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Ｆ－Ｘ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、2011（平成 23）年１月に次期戦闘機の機種を選定する「統合プロジェクトチーム」を新設し、同月７日に初会合を開いた。同年春には性能や費用に関する情報提示を求める提案要求書を取りまとめ、秋以降に機種を決定し、2012（平成 24）年度予算案で調達経費を計上する見込みである。

(ｳ) ゲリラや特殊部隊による攻撃への対応

戦闘ヘリコプター（ＡＨ－６４Ｄ）の取得（１機、53 億円)、10 式戦車の取得（13 両、132 億円）等が計上されている。

(ｴ) 弾道ミサイル攻撃への対応

弾道ミサイル防衛（ＢＭＤ）用能力向上型迎撃ミサイル（ＳＭ－３ＢｌｏｃｋⅡＡ）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（1,080 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（平成 15）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、①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、②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。

イ　アジア太平洋地域の安全保障環境の一層の安定化

国際的な安全保障環境の安定化に貢献するための能力構築支援室（仮称）の新設、各国との防衛協力・交流の推進事業などが計上されている。

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）

米軍再編関連措置を的確かつ迅速に実施するため、米軍再編関連経費（地元負担軽減分）1,027 億円（対前年度 12.9%増）が計上されている。主な事業として、在沖米海兵隊のグアム移転 525 億円（従前の「真水」事業 149 億円に加え、インフラ整備事業への資金拠出 370 億円を計上)、普天間飛行場の移設 16 億円、岩国飛行場への空母艦載機の移駐 280 億円、再編交付金 98 億円等がそれぞれ計上されている。なお、普天間飛行場の移設について、代替施設の形状等が決定された場合、速やかに必要な手続に入れるよう予備費及び非特定議決国庫債務負担行為の活用を視野に対応するとしている。

オ　特別枠（元気な日本復活特別枠）

「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要望した事業、在日米軍駐留経費、弾道ミサイル防衛関連経費、燃料購入費等 4,755 億円について、予算措置額は 4,569 億円とされた。

２　新たな防衛計画の大綱の決定について

2011（平成 22）年 12 月 17 日、政府は、「平成 23 年度以降に係る防衛計画の大綱について」（以下「22 大綱」という。）を閣議決定した。防衛計画の大綱の改正は、2004（平成 16）年以来６年ぶりで、また、民主党を中心とする政権に交代後では初となる。以下では、22 大綱の策定経緯及び概要を示すとともに、22 大綱に係る評価を整理する。

(1) 経緯

2004（平成 16）年 12 月 10 日に閣議決定された「平成 17 年以降に係る防衛計画の大綱について」（以下「16 大綱」という。）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」とされていた。

2008（平成 20）年９月に発足した麻生内閣は、当時の国際情勢等を踏まえて、16 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。しかし、同年８月の総選挙を経て９月に発足した鳩山内閣は、防衛計画の大綱の策定時期について、「国家の安全保障にかかる重要課題であり、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年先送りした。

鳩山内閣は、防衛計画の大綱見直しの検討に資するため、2010（平成 22）年２月に有識者等から成る「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９回にわたり会合を行い、同年８月 27 日、報告書を菅直人総理に提出した。菅内閣では、安全保障会議の場における検討等の結果、同年 12 月 17 日、22 大綱を閣議決定した。また、併せて、2011（平成 23）年度から５年間の防衛予算の大枠となる次期中期防衛力整備計画も決定した。

(2) 22 大綱の概要

ア　我が国の安全保障における基本理念

我が国の安全保障の目標として、①我が国に直接脅威が及ぶことを防止・排除し、もって我が国の平和と安全及び国民の安心・安全を確保すること、②アジア太平洋地域の安全保障環境の一層の安定化とグローバルな安全保障環境の改善により脅威発生を予防し、もって自由で開かれた国際秩序を維持強化して我が国の安全と繁栄を確保すること、③世界の平和と安定及び人間の安全保障の確保に貢献することの３つを掲げている。そして、これらの目標を達成するため、我が国自身の努力、同盟国との協力及び国際社会における多層的な安全保障協力を統合的に組み合わせることが必要としている。

さらに、専守防衛、非核三原則等の防衛の基本方針の堅持、国際平和協力活動への積極的取組、核軍縮・不拡散への取組及び米国の拡大抑止の信頼性の維持・強化を掲げている。

イ　我が国を取り巻く安全保障環境

(ｱ) グローバルな安全保障環境

グローバルな安全保障環境については、武力紛争に至らないようなグレーゾーンの紛争が増加傾向にあること、新興国の台頭と米国の相対的な影響力の変化によりグローバルなパワーバランスに変化が生じていること、国際テロ、海賊等に加え、サイバー空間をめぐる問題等がグローバルな安全保障課題となっていることを挙げている。

(ｲ) アジア太平洋地域の安全保障環境

アジア太平洋地域の安全保障環境については、北朝鮮の核・ミサイル問題等が地域の喫緊かつ重大な不安定要因となっていること、中国の軍事力近代化や透明性の不足等が地域・国際社会の懸念事項となっていること等を挙げている。

(ｳ) まとめ

以上を踏まえると、我が国の存立を脅かすような本格的な侵略事態が生起する可能性が低いものの、安全保障課題や不安定要因は、多様で複雑かつ重層化しており、我が国は、これらに起因する様々な事態に的確に対応する必要があるとしている。

ウ　我が国の安全保障の基本方針

(ｱ) 我が国自身の努力

我が国自身の努力として、平素から国として総力を挙げて取り組むとともに、各種事態の発生に際しては、事態の推移に応じてシームレスに対応することとしている。

また、国家安全保障に関し内閣の組織・機能・体制等を検証した上で、首相官邸に関係閣僚間の政策調整と内閣総理大臣への助言等を行う組織を設置する方針を明らかにしている。さらに、国際平和協力活動等に効率的に対応することや国際平和維持活動の実態を踏まえ、ＰＫＯ参加五原則等我が国の参加の在り方を検討することも挙げている。

(ｲ) 我が国の防衛力－動的防衛力

今後の我が国の防衛力については、防衛力の存在自体による抑止効果を重視した、従来の「基盤的防衛力構想」によることなく、新たな安全保障環境のすう勢下、即応性、機動性、柔軟性、持続性及び多目的性を備えた動的防衛力を構築するとしている。

(ｳ) 同盟国との協力

22 大綱は、日米同盟が、①我が国の平和と安全を確保するためには、今後とも不可欠であること、②アジア太平洋地域の諸国に大きな安心をもたらす存在となっていること、③グローバルな安全保障課題への対応等を我が国が効果的に進める上で重要であること、を指摘している。

こうした日米同盟の意義を踏まえ、共通の戦略目標や役割・任務・能力に関する戦略的な対話等に取り組むことを明示している。また、情報協力、計画検討作業等の従来の分野

における協力や拡大抑止の信頼性向上のための協議等を推進し、さらに、日米協力の充実を図るための措置を検討することとしている。

こうした取組と同時に、米軍の抑止力を維持しつつ、沖縄県を始めとする地元の負担軽減を図るため、在日米軍の兵力態勢の見直し等についての具体的措置を着実に実施し、また、接受国支援を始めとする在日米軍の駐留をより円滑・効果的にするための取組を積極的に推進することとしている。

(ｴ) 国際社会における多層的な安全保障協力

国際社会における多層的な安全保障協力については、二国間・多国間の安全保障協力を多層的に組み合わせてネットワーク化することが、日米同盟ともあいまって、アジア太平洋地域の安全保障環境の一層の安定化に効果的に取り組む上で不可欠であるとしている。

エ　防衛力の在り方

(ｱ) 防衛力の役割

今後の防衛力の在り方については、動的防衛力という考え方の下、防衛力が果たすべき役割として、実効的な抑止及び対処、アジア太平洋地域の安全保障環境の一層の安定化及びグローバルな安全保障環境の改善を挙げている。

そして、これらの役割を実効的に果たすため、自衛隊は、即応態勢、統合運用態勢及び国際平和協力活動の態勢を重視することとしている。

(ｲ) 自衛隊の体制

動的防衛力を効果的・効率的に構築する観点から、冷戦型の装備・編成を縮減するとともに、南西地域を含め、警戒監視、洋上哨戒、防空、弾道ミサイル対処等の機能を重点的に整備し、防衛態勢の充実を図ることとしている。さらに、縦割りを排除し各自衛隊に係る予算配分についても、安全保障環境の変化に応じ、総合的な見地から思い切った見直しを行うとしている。

オ　防衛力の能力発揮のための基盤

(ｱ) 人的基盤

自衛隊の人員規模及び人員構成を適切に管理し、精強性を確保することとし、幹部及び准曹の構成比率の引下げ、階級や年齢構成の在り方の見直し等人事制度改革の実施について、踏み込んだ方針を明示している。

(ｲ) 物的基盤

契約制度や調達方式の改善による装備品取得の一層の効率化、防衛生産・技術基盤の維持・育成のための中長期的な戦略の策定、国際共同開発・生産等の防衛装備品をめぐる国際的な環境変化に対する方策の検討等を明らかにしている。

カ　目標水準の達成時期及び大綱の見直しについて

22 大綱における防衛力の目標水準の達成時期については、現大綱と同様におおむね 10 年までを念頭に置くこととしている。また、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等を勘案して検討を行い、必要な見直しを行うことを明らかにしている。

(3) 評価

本大綱に対する主たる評価について、新聞論調を取りまとめると以下のとおり。

ア　南西諸島重視について

軍備増強を続け、海洋進出を強める中国を「地域・国際社会の懸念事項」と位置付け、自衛隊配備が手薄な南西諸島や島嶼部の防衛強化を打ち出していることについて、評価する意見があるが、沖縄本島を中心とした南西諸島をカバーするには、陸上自衛隊の統合運用の強化が今後の課題となるとの指摘がある。

また、今後 10～15 年にわたり防衛力を西方に重点配備した場合、中国から裏をかかれることもあることから、戦略的曖昧性を残すべきとの指摘もある。

また、これまで部隊を配置していなかった地域に自衛隊を配置するとすれば、中国が警戒感を強め、軍事力強化を促がす「安全保障のジレンマ」に陥る可能性について指摘するものもある。これに関し、中国が 22 大綱を軍事拡張の口実としないように我が国の意図を説明するなどの外交努力が必要としている。

イ　「動的防衛力」について

22 大綱は、「基盤的防衛力構想」に代え、機動力や即応性を重視する「動的防衛力」を基本方針としたが、その転換は、冷戦後のもっと早い時期に行われるべきであったとの指摘がある。一方、動的防衛力は、狭義の国土防衛にはある程度役立つだろうが、地域の安全保障の改善には、あまり大きな効果は望めないとの指摘もある。

一方、動的防衛力に伴う防衛力整備を進めるに当たり、その財源について、「防衛費を増やさずに、どうやって実施するのか」との指摘がある。もし、防衛費を増やさずに、今の体制の中でやりくりするとすれば、「結果として防衛力の質が落ちるのではないか」との懸念も示されている。

ウ　武器輸出三原則等の緩和の見送りについて

22 大綱は、防衛装備品の国際共同開発・生産への日本の参加に向けた余地は残しながらも、社民党の反対に配慮して武器輸出三原則等の緩和を明記しなかったが、これについては、「国内の防衛技術が失われず、より安く最新の装備品を調達するためにも、政府は三原則の緩和に向けた検討を急ぐ必要がある」との指摘がある。一方、時間をかけ慎重に議論すべきとの指摘もある。

エ　集団的自衛権について

有識者懇談会が策定した報告書では、集団的自衛権の行使を容認する憲法解釈の変更などを求めていたが、22 大綱では言及がないことについて、「島嶼防衛には、日米共同作戦が不可欠だが、集団的自衛権なしに実行できるのか」と指摘されている。

オ　その他

22 大綱は、首相官邸に設置する国家安全保障に関する助言組織の具体化や、紛争当時国の停戦合意などを自衛隊派遣の条件としている国連平和維持活動（ＰＫＯ）参加五原則の見直しなどを挙げており、今後、議論がどこまで進展するかも焦点となると指摘されている。

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（平成４）年に制定された「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」（国際平和協力法）に基づき、海外で行われる業務のことをいう。

国際平和協力法に基づき国が実施する国際平和協力業務は、①国連平和維持活動（ＰＫＯ）、②人道的な国際救援活動及び③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、①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（ＵＮＤＯＦ）への輸送部隊と司令部要員の派遣（1996（平成８）年２月～）、（イ）国連スーダンミッション（ＵＮＭＩＳ）への司令部要員の派遣（2008（平成 20）年 10 月～）、（ウ）国連ハイチ安定化ミッション（ＭＩＮＵＳＴＡＨ）への施設部隊と司令部要員の派遣（2010（平成 22）年２月～、瓦礫の除去、整地、道路補修等に従事）並びに（エ）国連東ティモール統合ミッション（ＵＮＭＩＴ）への軍事連絡要員の派遣（2010（平成 22）年９月～）の４件である。

なお、2007（平成 19）年３月以降実施していた国連ネパール政治ミッション（ＵＮＭＩＮ）への軍事監視要員の派遣については、同ミッション自体の撤退に伴い、2011（平成 23）年１月 15 日に終了した。

(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（平成 22）年１月にハイチ共和国で発生した地震に際し、約 100 名の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（平成 18）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た同年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（平成 19）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、衆議院議決の優越原則によって、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
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）

[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」

	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（平成 18）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的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（平成 21）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、米側ルース駐日米国大使他が出席し、2009（平成 21）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（平成 22）年

[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.）

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、2010（平成 22）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、①安全性、②運用、③騒音と地元への影響、④環境、⑤工期及び⑥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㎥少ない。

○　工期：Ｖ字案の完成予定次期はＩ字案より約４か月早い（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、沖縄県知事選挙が行われ、現職の仲井眞知事が再選された。仲井眞知事は、かつて条件付きで辺野古移設容認の考えを表明していたが、選挙期間中、県内世論の変化などを受け「県外移設」を主張した。菅総理大臣と仲井眞知事は、12 月２日及び同月 17 日に、東京及び沖縄で会談したが、総理大臣が辺野古移設を、知事が県外移設を主張し、それぞれ平行線に終わった。また、12 月２日の会談後、菅総理大臣は、記者団に、来春予定の訪米までに普天間問題を決着させるかどうかについて「広い意味で日米関係の重要な問題だが、期限を切るという形では考えていない」と述べた。

(ｵ) 日米外相会談及び日米防衛相会談

2011（平成 23）年１月６日の日米外相会談（ワシントン）において、日米安保協力については、「共通の戦略目標」（在日米軍再編協議の過程で 2005（平成 17）年２月 19 日に策定）の見直し・再確認の作業を進めていくことで一致した。普天間飛行場の移設問題については、前原大臣から、2010（平成 22）年５月の日米合意に沿って実施していくとの方針に変わりはない、今後沖縄の方々の理解を頂くよう粘り強く努力していく旨述べたとともに、沖縄の負担軽減策に向けても日米で引き続き協力することで一致した。翌週１月 13 日の日米防衛相会談（東京）では、普天間飛行場移設問題については、2010（平成 22）年５月の日米合意実施を確認し、沖縄の航空機訓練移転については、拡充した上で移転先としてグアムを追加するための作業を確認した。また、北澤防衛大臣より、ゲーツ国防長官に対し、沖縄の負担軽減などの分野での協力を要請した。

(ｶ) 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（平成 22）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（平成 26）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。こうした状況も受けて、米上下両院は 12 月 22 日の本会議で、在沖縄海兵隊のグアム移転費を政府原案の約４億 2,700 万ドル（約 355 億円）から約 75%削減し、約１億 700 万ドル（約 89 億円）とする 2011 会計年度の国防権限法案を可決した。我が国政府においては、下記イの法律に基づき、2011（平成 23）年度政府予算案に、在沖縄米海兵隊のグアム移転に係る「インフラ」整備事業への資金拠出のため初めて国際協力銀行への出資金約 370 億円を計上した。

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（平成 19）年５月に成立した。

その骨子は、①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）、②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）、③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④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（平成 19）年 10 月から防衛大臣により順次指定され、2008（平成 20）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。しかしながら、沖縄県名護市については、2010（平成 22）年１月の選挙で当選した稲嶺市長が普天間飛行場の辺野古移設に反対し、市議会も移設反対を決議していることを受け、防衛省は、2010（平成 22）年 12 月 24 日、支給が保留されていた 2009（平成 21）年度の繰り越し分と 2010（平成 22）年度分の約 16 億円を交付しない旨同市に伝達した。

(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（昭和 35）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（平成７）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（昭和 53）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（昭和 54）年度以降、在日米軍の施設・区域内に隊舎や家族住宅の建設を行っている。さらに、1987（昭和 62）年度からは、特別協定を締結して、駐留軍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（昭和 62）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（平成 22）年度予算 1,881 億円、2011（平成 23）年度政府予算案は 1,858 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等労働者の離職者対策等も行っている。また、米軍施設・区域が所在する市町村に対して、固定資産税の代替である基地交付金などを交付している。

2007（平成19）年12月、政府（福田内閣）は、2008（平成20）年度から2010（平成22）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、衆議院議決の優越原則によって、2008（平成20）年４月、国会承認された。

鳩山政権となって2009（平成21）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。

2010（平成22）年12月14日、政府は、2011（平成23）年度以降の在日米軍駐留経費日本側負担について、現在の水準（2010（平成22）年度予算額1,881億円が目安）を新たな特別協定（現在交渉中）の有効期間中である2011（平成23）年度から2015（平成27）年度の５年間維持することで米国と合意したと発表した。同合意では、①労務費は、段階的に削減、②光熱水料等は、日本側が249億円を上限に72%を負担、③提供施設整備費は、現在の水準（2010（平成22）年度予算額206億円が目安）以上とし、労務費及び光熱水料等の減額分をこの増額分に充当する等とされた。

Ⅱ　第177回国会提出予定法律案等の概要

１　防衛省設置法等の一部を改正する法律案（予算関連）

自衛官定数等の変更、防衛審議官（仮称）の新設、防衛医科大学校の看護師養成課程の新設、日本国の自衛隊とオーストラリア国防軍との間における物品又は役務の相互の提供に関する日本国政府とオーストラリア政府との間の協定等の実施に係る措置等について所要の規定の整備を行う。

２　防衛省の職員の給与等に関する法律の一部を改正する法律案（仮称）（検討中）

一般職の職員の給与改定に準じて、防衛省の職員についても所要の改正を行う。

（参考１）継続法律案等

○　国際平和協力法案（中谷元君外４名提出、第174回国会衆法第24号）

国際平和協力活動及び物資協力、これらの実施の手続その他の必要な事項を定める。

○　国際緊急援助隊の派遣に関する法律の一部を改正する法律案（中谷元君外４名提出、第174回国会衆法第25号）

国際緊急援助活動又は当該活動を行う人員若しくは当該活動に必要な物資の輸送の職務に従事する警察官、海上保安官若しくは海上保安官補又は自衛官について、自己又は自己と共に現場に所在する他の国際緊急援助活動等を行う者若しくはその職務を行うに伴い自己の管理の下に入った者の生命等の防衛のためやむを得ない場合に武器を使用することができることとする。

○　自衛隊法の一部を改正する法律案（小野寺五典君外７名提出、第174回国会衆法第31号）

外国における災害、騒乱その他の緊急事態に際して、より広範に対応できるよう、生命又は身体の保護を要する邦人について、その避難のために必要な輸送及び輸送の際の警護並びにこれらの措置を実施する際の権限について定める。

（参考２）衆議院を通過し参議院において継続審査となった法律案等

○　防衛施設周辺の生活環境の整備等に関する法律の一部を改正する法律案（内閣提出、第 174 回国会閣法第 27 号）（第 176 回国会、本院送付）

特定防衛施設周辺整備調整交付金を公共用の施設の整備のほか、住民の生活の利便性の向上等に寄与する事業を行うための費用に充てることができることとする。

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

Ⅰ　所管事項の動向

１　「党首討論」導入の経緯

第145回国会において「国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律」（以下「国会審議活性化法」という。）が成立（平成11年７月26日）し、これに基づき、第147回国会の召集日である平成12年１月20日に衆参両院に常任委員会として国家基本政策委員会がそれぞれ設置された。

国会審議活性化法は、国会改革の一環として国会審議の在り方を見直そうとするもので、①国家基本政策委員会の設置、②政府委員制度の廃止、③副大臣及び大臣政務官の設置の３点を主要な内容としていた。（資料１参照）

このうち、①の国家基本政策委員会の設置については、平成11年５月、国会審議の活性化について検討を進めていた各党の実務者協議のメンバーが、イギリス議会を視察し、クエスチョンタイム（参考）の場において政治家同士の議論が活発に行われている実情を見聞したことを契機として、我が国においても、これにならった内閣総理大臣と野党党首間の討議（いわゆる「党首討論」）を実施することとした。その討議の場として衆参両院にそれぞれ常任委員会である国家基本政策委員会を設置し、その合同審査会において「党首討論」を行うこととなった。

（参考）イギリス議会のクエスチョンタイム

イギリス議会には、議員が政策課題や時事問題について政府に対し情報の開示や説明を求める手段として、口頭質問、緊急質問及び書面質問の３種類の質問制度が設けられている。クエスチョンタイムとは、このうち、本会議の場で議員が首相及び閣僚に答弁を求める「口頭質問（口頭答弁を求める質問－Questions for oral answer)」の時間を指すものである。

イギリスのクエスチョンタイムは、1961年（昭和36年）から導入されたものであり、下院本会議場において、月曜日から木曜日までの本会議の冒頭、与野党の議員による質問に対し各省大臣が順番に日を定めて答弁に立つ形で行われている。そのクエスチョンタイムの中でも「首相に対する質問時間（Prime Minister's Question Time)」（以下「首相質問」という。）は、水曜日の正午から30分間行われるもので、その時々の政策課題について野党党首を含む与野党議員と首相との間で討論が展開されている（次の「我が国の「党首討論」とイギリス議会の「首相質問」との主な相違点」の表を参照)。

我が国の「党首討論」とイギリス議会の「首相質問」との主な相違点

	日　本（党首討論）	イギリス（首相質問）
実施形態	国家基本政策委員会合同審査会（討議）	下院本会議（口頭質問）
議事整理	会長（衆・参の国家基本政策委員長が交代で務める。）	下院議長
日　　時	週１回水曜日午後３時から 45 分間（ただし、総理が本会議又は予算委員会等に出席する週には開会しない。）	毎週水曜日正午から 30 分間（毎週必ず開会する。）
討 議 者	内閣総理大臣と野党党首	首相と ① 抽選で選ばれた 20 名の下院議員（実際に質問できるのは 10 名程度） ② 議長に指名された者 ③ 野党党首 ※首相が他の公務の日程の都合で出席できない場合は、代わりの者が答弁することもある。しかし、首相の欠席率は比較的低い。

２　仕組みと概要

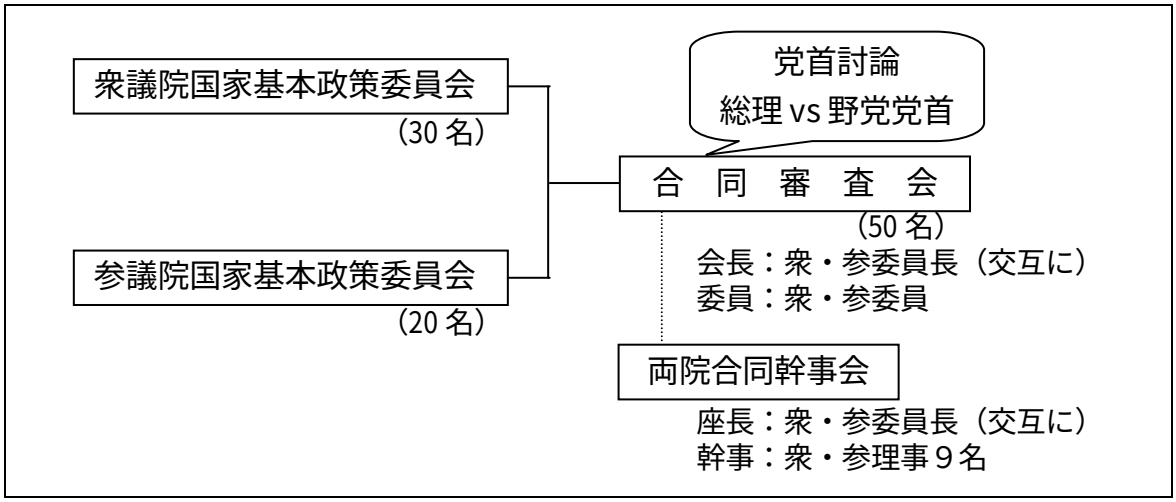
制度の導入に当たっては、まず、我が国の「党首討論」をどのような場で行うのがふさわしいのかが議論となった。

イギリス議会の「首相質問」は下院本会議で行われているが、我が国の場合、「党首討論」を行うためには、衆参の本会議で行うには議事手続上の制約があること、本会議場の形状もイギリスの下院の議場（対面ベンチシート）とは異なること、衆参合同で行う必要があること等から、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23年１月20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	307	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	2	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の重要テーマ」について「総理と野党党首が相互に議論を展開するもの」とし、「国家の基本政策を審議する委員会にふさわしい内容のもの」とするとされている。

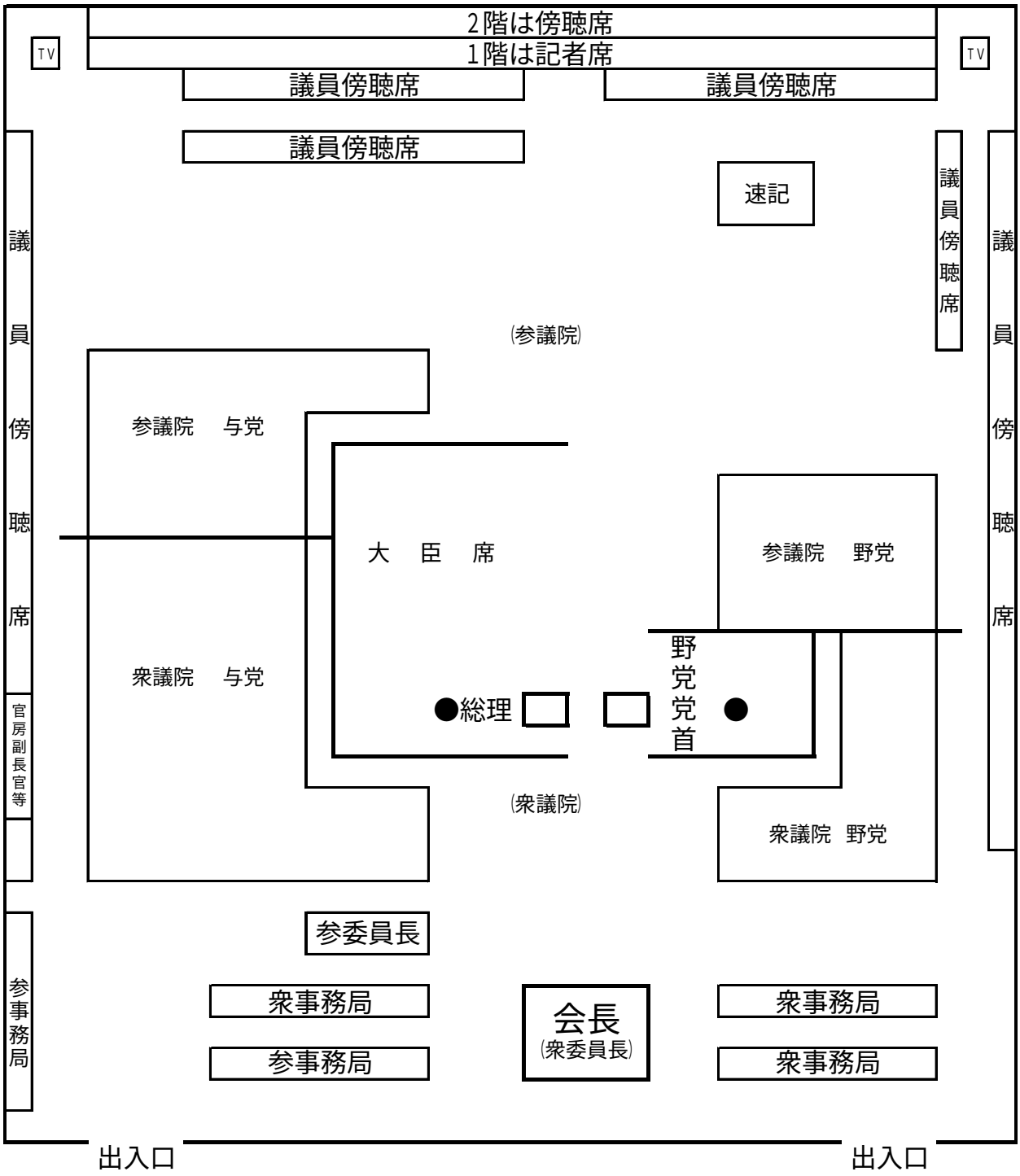
(3) 開会日時

合同審査会は、「会期中、週１回 45 分間（当初は 40 分間)、水曜日午後３時から開会する。ただし、総理が、衆議院又は参議院の本会議、予算委員会若しくは重要広範議案審査の委員会に出席する週には、開会しない。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委員室の場合）



(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	
①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）
②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）
③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	
①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）
②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）
③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	
①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）

②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	
①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）
②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）
③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）
④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）
⑤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）
⑥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）
⑦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 176 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」である。また、同申合せでは、「野党党首は、委員として発言する」とされている。以上の点について、運営申合せの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、これまで、従来の「質疑と答弁」という形から抜け切れていない等の意見が出されていた。運営申合わせにも「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 176 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		１５	1 ※	3
	１６９回（常　会）	１５６	1	
	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	
	１７６回（臨時会）	６４	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

Ⅰ　所管事項の動向

１　段階的な経済対策の実施

(1)　「新成長戦略実現に向けた３段構えの経済対策」

平成 22 年の日本経済は、平成 21 年 10－12 月期以降、実質ＧＤＰがプラス成長を続けていたものの、雇用は引き続き厳しい状況にあり、デフレも継続していた。また、円高の進行による輸出企業の収益悪化やエコカー補助金・家電エコポイント制度の期限切れなどの影響による経済の落込みが懸念されていた。

このような経済情勢に対し、政府は、昨年８月 27 日に、「経済情勢について」を発表し、経済対策を策定する方針を決めた。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段構えの経済対策」を閣議決定した。

「新成長戦略実現に向けた３段構えの経済対策」は、デフレ脱却を当面の経済財政運営の目標と位置付け、①「時間軸」を考慮した「３段構え」の対応、②「雇用」を機軸とした、経済成長の実現、③「財政」と「規制・制度改革」の両面の取組、の３つの基本的視点に立脚するものとされた。「３段構え」の対応とは、平成 23 年度までを視野に入れたステップ１から３までの段階的な経済対策の実施であり、以下のようなものである。

<u>ステップ１　円高、デフレ状況に対する緊急的な対応</u>
- ○円高等の景気下振れリスクへの対応、デフレ脱却の基盤づくりのための緊急的対応
  - ・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
  - ・「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・地域活性化予備費の活用

<u>ステップ２　今後の動向を踏まえた機動的対応</u>
- ○今後の景気・雇用動向を踏まえた機動的・弾力的な対応
  - ・必要に応じて、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・弾力的に対応する。
- ○新成長戦略の推進・加速

<u>ステップ３　平成 23 年度の対応－新成長戦略の本格実施</u>
- ○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を行い、新成長戦略を本格実施

また「新成長戦略実現に向けた３段構えの経済対策」では、「ステップ１」の「雇用」「投資」「消費」「地域の防災対策」「規制・制度改革」の５つの柱に基づく、平成 22 年度予算の経済危機対応・地域活性化予備費の執行残額（9,182 億円）を活用した緊急的な対策の内容も定めている。この予備費の具体的な使途については昨年９月 24 日に閣議決定がなされている。

(2)　「円高・デフレ対応のための緊急総合経済対策」と平成 22 年度補正予算

政府は、「ステップ１」の緊急的な対応策決定以降も、景気をめぐる環境の厳しさが増し

ており、円高の長期化や海外経済の減速による日本経済の下振れリスクが顕在化すれば、デフレ脱却や自律的回復の実現が遠のく恐れがあるとして、「ステップ２」の対策として、「円高・デフレ対応のための緊急総合経済対策」を昨年 10 月８日に閣議決定した。この対策は、①平成 22 年末から年明け以降の需要減少懸念に対する備えを行い、国民や企業のマインドに安定感をもたらす、②需要・雇用創出を着実に後押しし、新成長戦略の本格実施に当たる平成 23 年度予算の実行につなげる、③新成長戦略の施策・事業を大胆に加速する、の３つの視点に立脚するものとされた。対策の規模については、国費 5.1 兆円程度、事業費 21.1 兆円程度とされ、対策の効果については、政府は、実質ＧＤＰの押上げ効果をおおむね 0.6%程度、雇用創出・下支え効果を 45～50 万人程度としている。

平成 22 年度補正予算は、「円高・デフレ対応のための緊急総合経済対策」を実施するための財政措置であり、その財源については、国債の追加発行は行わず、平成 22 年度の税収の増加、国債費の減額、平成 21 年度決算剰余金等を活用している。補正予算の概要は以下の通りである。

平成 22 年度補正予算フレーム

（単位：億円）

歳　出		歳　入	
１．円高・デフレ対応のための緊急総合経済対策	48,513	１．税収	22,470
２．その他の経費	1,968	２．税外収入	▲183
３．国債整理基金特別会計へ繰入	8,123	３．公債金	－
４．既定経費の減額	▲14,313	４．前年度剰余金受入	22,005
		（１）財政法第６条剰余金	16,247
		（２）地方交付税交付金	5,758
合　計	44,292	合　計	44,292

（注）１．計数は、それぞれ四捨五入によっているので、端数において合計とは一致しないものがある。
２．公債金の内訳は、建設国債 12,500 億円増・赤字国債 12,500 億円減

（財務省資料より作成）

歳出のうち、「円高・デフレ対応のための緊急総合経済対策」４兆 8,513 億円の内訳は、「雇用・人材育成」3,199 億円、「新成長戦略の推進・加速」3,369 億円、「子育て、医療・介護・福祉等の強化による安心の確保」１兆 1,239 億円、「地域活性化、社会資本整備、中小企業対策等」３兆 706 億円となっている。

平成 22 年度補正予算は昨年 10 月 29 日に国会に提出され、11 月 26 日に成立している。

(3) 「ステップ３」の対策

平成 23 年度に実施する「ステップ３」の対策については、「新成長戦略」（昨年６月 18 日閣議決定）の本格実施によって、デフレの脱却と雇用を起点とした経済成長を目指すものであり、そのために、①政策コンテストを実施しつつ「元気な日本復活特別枠」の活用等により、平成 23 年度予算編成において、需要・雇用創出効果の高い施策への重点配分を行う、②雇用促進等のための企業減税を実施する、③新成長戦略にかかわる規制・制度を中心に、その改革を引き続き迅速に推進することとしている。また、法人実効税率の引下げについては、「日本に立地する企業の競争力強化と外資系企業の立地促進のため、課税ベースの拡大等による財源確保と併せ、23 年度予算編成・税制改正作業の中で検討して結論

を得る」としている。

２　平成 23 年度予算編成

(1) 財政運営戦略の策定

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、日本の財政状況は急速に悪化している。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」を昨年６月 22 日に閣議決定している。

「財政運営戦略」では、財政健全化目標について、(1)収支（フロー）目標として、国・地方の基礎的財政収支（プライマリー・バランス）に関し、①遅くとも 2015 年度までに基礎的財政収支赤字の対ＧＤＰ比を 2010 年度の水準から半減、②遅くとも 2020 年度までに基礎的財政収支の黒字化（国単独の基礎的財政収支についても①②と同様の目標）、(2)残高（ストック）目標として、2021 年度以降、国・地方の公債等残高の対ＧＤＰ比を安定的に低下させること、等が決められた。

財政運営の基本ルールでは、①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・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）、②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、③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、④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、⑤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の歳入・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。

① 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。

② 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。

③ 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、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、「強い経済」、「強い財政」、「強い社会保障」の一体的実現の観点から、需要・雇用創造が期待される分野を始めとする一体的強化のための政策パッケージ等の施策の新たな実施等に関連して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、①の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、同じく昨年６月に閣議決定した「新成長戦略」の参考として、一定の想定を置いた上で、２つの経済シナリオに基づく経済・財政の将来の動きを試算する「経済財政の中長期試算」[1]を行っており、本年１月 21 日には足元の経済財政の動向を反映した新しい試算結果を公表している。この試算結果では、経済環境について慎重な前提を置いた「慎重シナリオ」の場合、2010 年度時点で 30.9 兆円の赤字（対ＧＤＰ比▲6.5%）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 21.7 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 23.2 兆円の赤字（対ＧＤＰ比▲4.2%）となっている。「新成長戦略」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 17.1 兆円の赤字（対ＧＤＰ比▲3.2%）、2020 年度で 16.2 兆円の赤字（対ＧＤＰ比▲2.5%）となっている。

なお、昨年 12 月 24 日に決定した平成 23 年度予算の政府案によれば、平成 23 年度末の国の国債残高は 668 兆円程度、対ＧＤＰ比 138%、国・地方合計の長期債務残高は 891 兆円程度、対ＧＤＰ比 184%となる見通しである。

○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
1999	499.5	▲ 0.8	89.0	5.5	47.2	▲ 4.4	37.5	10.3	42.1	331.7	66	600.3	120
2000	504.1	0.9	89.3	0.3	50.7	7.4	33.0	▲ 12.0	36.9	367.6	73	645.9	128
2001	493.6	▲ 2.1	84.8	▲ 5.0	47.9	▲ 5.5	30.0	▲ 9.1	35.4	392.4	79	673.1	136
2002	489.9	▲ 0.8	83.7	▲ 1.3	43.8	▲ 8.6	35.0	16.6	41.8	421.1	86	698.1	142
2003	493.7	0.8	82.4	▲ 1.5	43.3	▲ 1.3	35.3	1.1	42.9	457.0	93	691.6	140
2004	498.5	1.0	84.9	3.0	45.6	5.3	35.5	0.4	41.8	499.0	100	732.6	147
2005	503.2	0.9	85.5	0.7	49.1	7.6	31.3	▲ 11.9	36.6	526.9	105	758.3	151
2006	510.9	1.5	81.4	▲ 4.8	49.1	0.0	27.5	▲ 12.1	33.7	531.7	104	761.1	149
2007	515.8	1.0	81.8	0.5	51.0	4.0	25.4	▲ 7.6	31.0	541.5	105	766.7	149
2008	492.1	▲ 4.6	84.7	3.5	44.3	▲ 13.2	33.2	30.7	39.2	545.9	110	770.4	156
2009	474.0	▲ 3.7	101.0	19.2	38.7	▲ 12.5	52.0	56.6	51.5	594.0	125	818.9	172
2010	479.2	1.1	96.7	▲ 4.2	39.6	2.3	44.3	▲ 14.7	45.8	642程度	134	868程度	181
2011	483.8	1.0	92.4	▲ 4.5	40.9	3.2	44.3	▲ 0.0	47.9	668程度	138	891程度	184

(注1)名目ＧＤＰは2009年度まで実績。2010年度及び2011年度は「平成23年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」（平成22年12月22日閣議了解）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年度は補正後予算、2011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年度は実績見込み、2011年度は当初予算ベース
（内閣府及び財務省資料より作成）

(2) 平成 23 年度予算の概算要求組替え基準

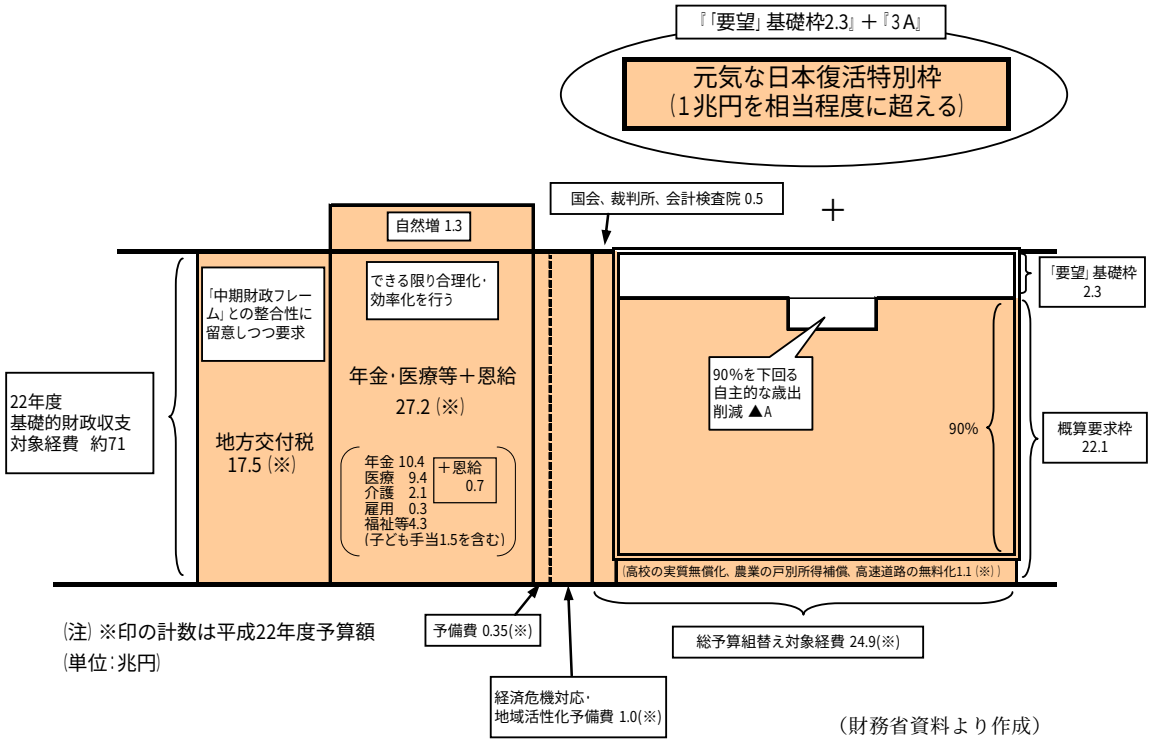
平成 23 年度予算については、「財政運営戦略」の「中期財政フレーム」において、基礎

[1] この試算は閣議決定の対象とはなっていない。

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され、昨年 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、歳出の大枠の内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。なお、「組替え基準」の概要は以下のとおりである。

○平成23年度予算の概算要求組替え基準



（財務省資料より作成）

○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、①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、②総予算組替え対象経費のうち①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。また、この10%削減分を「要望」基礎枠とし、その枠内で下記の「元気な日本復活特別枠」の「要望」を行い、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」ができるものとする。

○新成長戦略の施策、マニフェスト掲載施策、国民生活の安定・安全に資する施策、「新しい公共」の取組に資する施策への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。

○「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。

(3) 平成23年度予算の概算要求額

各府省の要求・要望は昨年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、元気な日本復活特別枠の要望額は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）

○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）

（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、金額の変動があり得る。

(4) 事業仕分け

行政刷新会議は、平成 21 年 11 月に実施した事業仕分け（第一弾）に続き、昨年４月・５月に、独立行政法人や政府系の公益法人等が行う事業を対象とした第二弾の事業仕分けを行った。同年 10 月・11 月には、第三弾の事業仕分けとして、特別会計に対する事業仕分け及びこれまでの事業仕分けの対象となった事業の再仕分けが実施された。事業仕分けの結果については「その結果を予算査定に適切に反映させるものとする。その際、担当大臣は広く国民の納得が得られるように十分な説明責任を果たしつつ、指摘された事業の見直しが確実に行われていることを担保する。また、事業仕分けの対象とならなかった事業についても、行政刷新会議で示された方向性を参考に、横断的に事業の見直しを行う」（「平成 23 年度予算編成の基本方針」平成 22 年 12 月 16 日閣議決定）とされている。また、各府省が自らの事業を見直す「国まるごと仕分け（行政事業レビュー）」も実施されており、その結果を平成 23 年度概算要求に反映させている。

(5) 「元気な日本復活特別枠」の順位付け

「元気な日本復活特別枠」については、全府省から計 189 事業の要望があった。これらの事業については、各要望に関するパブリック・コメントの募集、首相官邸に設置された「元気な日本復活特別枠に関する評価会議」における公開ヒアリング等を経て、同評価会議において評価がなされた。評価に当たっては、「事業内容」の観点（政策の目的が的確か、元気な日本復活の効果が見込まれるか、政策手法の選択と集中が適切になされるか）と、「改革の姿勢」の観点（予算配分を大胆に組み替える「特別枠」の趣旨に合致しているか、各府省が全体としての歳出削減努力をしているか）を踏まえて評価がなされ、Ａ（事業内容が積極的に評価できる）、Ｂ（事業内容は積極的に評価できるが改革の姿勢等の問題がある）、Ｃ（事業内容に一定の評価はできるが、改革の姿勢等の問題が大きい）、Ｄ（事業内容での評価が困難）の４段階の順位付けがなされた。

昨年 12 月１日の「元気な日本復活特別枠に関する評価会議」で決定した評価結果では、Ａが 41 事業、Ｂが 78 事業、Ｃが 43 事業、Ｄが 27 事業となった。この結果は予算編成に関する閣僚委員会に提出され、最終的に総理大臣によって特別枠の予算配分額が決定された。

(6) 民主党による予算要望及び民主党と国民新党による基本合意

昨年 12 月６日には、民主党政策調査会が「平成 23 年度予算に関わる民主党『提言』」を政府に対し行っている。この提言では、平成 23 年度予算の基本方針として、①デフレ脱却を含む経済成長のスタートを切る、②マニフェスト実現にむけたギリギリの努力、③引き続き、ムダづかいの根絶に邁進する、④「財政運営戦略」を堅持する、⑤改革を断行するため、メリハリの効いた予算をつくる、の５点を挙げている。また、①「特別枠」要望の取り扱い、②子ども手当、③一括交付金、④農業関係予算、⑤求職者支援制度、⑥雇用保険国庫負担の本則化、⑦待機児童解消「先取り」プロジェクトの実施、⑧基礎年金国庫負担の確保、⑨離島におけるガソリン価格の実質的な引下げ、の各主要事項の取扱いについ

ても言及している。

また、民主党と国民新党の間では、昨年 12 月 22 日に平成 23 年度予算についての基本合意が成立している。

(7) 平成 23 年度予算編成の基本方針

政府は、昨年 12 月 16 日に「平成 23 年度予算編成の基本方針」を閣議決定し、予算編成の基本理念や政策の重点分野の基本的方向性などを示している。

基本理念では、①「成長と雇用」の実現、デフレ脱却への道筋、②国民の生活を第一に、③確固たる戦略に基づく予算編成、を挙げ、これらの理念の下、「新成長戦略」を着実に推進すると同時に、「財政運営戦略」に定めた財政規律の下に、成長と雇用拡大を実現するとしている。

重点分野の基本的方向性については、①「新成長戦略実現に向けた３段構えの経済対策」のステップ３として、平成 23 年度予算における新成長戦略の本格実施を図り、「元気な日本復活特別枠」では、新成長戦略実現のために真に有効な施策について重点的な予算配分を行う、②マニフェスト主要事項に関し、(1)子ども手当については、３歳未満の子どもを対象として、月額 7,000 円を目安として上積みを行う方向で検討する、(2)農業の戸別所得補償制度については、規模を拡大させる行為に着目した加算の導入を検討し、それと併せて、他の加算措置や助成内容等について精査する、(3)「ひも付き補助金」を段階的に廃止し、一括交付金化に着手する第一段階として、投資補助金を所管する全ての府省が平成 23 年度から投資補助金の一括交付金化に取り組み「地域自主戦略交付金」(仮称)を創設する、(4)求職者支援制度の創設に向け、検討を進め、次期通常国会で法制化を目指し、雇用保険にかかる国庫負担割合を法律の本則（給付同額の４分の１）に戻すことについては、安定財源の確保との見合いで検討する、などとしている。

また、平成 23 年度の新規国債発行額については、平成 22 年度当初予算の水準（約 44 兆円）を上回らないものとするよう全力をあげるとし、基礎的財政収支対象経費については、中期財政フレームに定めるとおり、平成 22 年度当初予算の水準（約 71 兆円：歳出の大枠）を上回らないものとするとされた。

(8) 平成 23 年度経済見通し

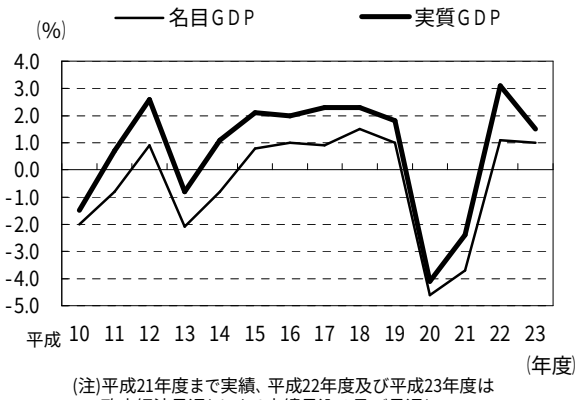
昨年 12 月 22 日に閣議了解された「平成 23 年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度～新成長戦略実現に向けたステップ３へ～」では、平成 23 年度の日本経済について、「世界経済の緩やかな回復が期待される中で、予算、税制等による新成長戦略の本格実施を通じて、雇用・所得環境の改善が民間需要に波及する動きが徐々に強まることから、景気は持ち直し、経済成長の好循環に向けた動きが進むことが見込まれる」とし、平成 23 年度の国内総生産の成長率を実質 1.5%程度、名目 1.0%程度と見込んでいる。なお、先行きのリスクとして、海外経済の下振れ懸念や為替市場の動向等を挙げている。

○平成23年度政府経済見通しによる主要経済指標

		平成21年度 実績 %	平成22年度 実績見込み %程度	平成23年度 見通し %程度
実質GDP		▲ 2.4	3.1	1.5
	民間消費	0.0	1.5	0.6
	民間住宅	▲ 18.2	0.1	5.4
	民間企業設備	▲ 13.6	4.9	4.2
名目GDP		▲ 3.7	1.1	1.0
完全失業率		5.2	5.0	4.7
鉱工業生産		▲ 8.9	8.6	2.5
国内企業物価		▲ 5.2	0.3	0.4
消費者物価		▲ 1.7	▲ 0.6	0.0

(注)実質ＧＤＰ、名目ＧＤＰ、鉱工業生産は対前年度比増減率、国内企業物価、消費者物価は変化率。消費者物価指数は総合であり、平成22年度の実績見込みには高校実質無償化の影響（寄与度▲0.5%程度）が含まれる。

ＧＤＰ成長率の推移（名目及び実質）



(注)平成21年度まで実績、平成22年度及び平成23年度は政府経済見通しによる実績見込み及び見通し

（内閣府資料より作成）

(9) 平成 23 年度予算政府案の決定

予算編成に当たっては、法人税率の引下げや子ども手当の在り方などが焦点となっていたが、法人税率の引下げについては、昨年 12 月 13 日に菅総理大臣が５％の引下げを行うことを表明し、子ども手当については、12 月 20 日に関係する５大臣の間で合意が得られた。法人税率の引下げを含む平成 23 年度の税制改正については、12 月 16 日に税制改正大綱が閣議決定され、12 月 24 日に平成 23 年度予算の政府案が決定した。

３　今後の課題

平成 23 年度予算は、ステップ１・２に続くステップ３の経済対策と位置付けられており、新成長戦略を本格的に実施するための予算とされている。従来の予算を組み替え、成長戦略につながる予算編成を行うために、「元気な日本復活特別枠」を設定し、政策コンテスト等を通じて予算配分を行っているが、経済成長・デフレ脱却の観点からの実効性等が論点となろう。

また、財政事情が悪化している日本にとって、財政健全化は重要な課題となっている。このため、政府は、昨年６月に「財政運営戦略」を閣議決定した。平成 23 年度予算は、「財政運営戦略」の下で初めて編成された予算となる。財政の健全化に向けて、「財政運営戦略」の基本理念や「財政運営戦略」で定められた財政運営の基本ルール・中期財政フレームにのっとった予算となっているかも論点となろう。

Ⅱ　第 177 回国会提出予定予算の概要

１　平成 23 年度一般会計予算、平成 23 年度特別会計予算、平成 23 年度政府関係機関予算

(1) 平成 23 年度予算の概要

政府は、平成 23 年度予算を「元気な日本復活予算」と位置付け、①従来型の配分を大胆に組み替えた「メリハリ」、②事業仕分けの成果を反映した「ムダ削減」、③金の使い方を地域で決める「地域主権」、④縦割りを超えて推進する「特命チーム主導」、⑤「財政規律」

の堅持、の５点をポイントとして挙げている。

一般会計予算総額は、92 兆 4,116 億円（対前年度当初予算比 0.1%増）となった。歳出から国債費を除いた基礎的財政収支対象経費は70兆8,625億円となっている。歳入面では、租税及び印紙収入が 40 兆 9,270 億円（同 9.4%増）となる一方、公債発行は 44 兆 2,980 億円（同 0.0%減）で、公債依存度は 47.9%となった。また、その他収入は７兆 1,866 億円（同 32.2%減）である。この結果、「財政運営戦略」の「中期財政フレーム」に定める、基礎的財政収支対象経費の「歳出の大枠（約 71 兆円）」以下への抑制及び新規国債発行の約 44 兆円以下への抑制は、守られることとなった。

○平成23年度予算フレーム

（単位：億円）

	平成22年度予算	平成23年度予算	22'→ 23'	備　考
(歳入)				
税収	373,960	409,270	35,310	
そ　の　他　収　入	106,002	71,866	△ 34,136	○その他収入のうち、特例法によるものは、基礎年金国庫負担割合の引上げ分に充当
うち特例法によるもの	51,146	24,897	△ 26,249	（参考）特例法によるものは、(独)鉄運機構納付金12,000億円、財政投融資特別会計受入金(財政融資資金勘定)10,588億円、外国為替資金特別会計受入金2,309億円(平成23年度に剰余金として見込まれる分)
公　債　金	443,030	442,980	△ 50	○公債依存度　47.9%（22年度　48.0%）
うち４条公債（建設公債）	63,530	60,900	△ 2,630	○中期財政フレーム「平成22年度予算の水準（約44兆円）を上回らないものとするよう、全力をあげる」
うち特例公債（赤字公債）	379,500	382,080	2,580	
計	922,992	924,116	1,124	
(歳出)				
国　債　費	206,491	215,491	9,000	
基礎的財政収支対象経費	709,319	708,625	△ 694	○中期財政フレーム「少なくとも前年度当初予算の『基礎的財政収支対象経費』の規模を実質的に上回らない」
うち社会保障関係費	272,686	287,079	14,393	○基礎年金国庫負担割合の引上げ分(24,897億円)を含む。 ○子ども手当増額分(初年度1,887億円、公務員分197億円を除く)を含む。
うち地方交付税交付金等	174,777	167,845	△ 6,932	(参考)地方交付税総額(特会出口ベース)173,734億円(対22年度＋4,798億円)
うち経済危機対応・地域活性化予備費	10,000	8,100	△ 1,900	
その他	251,857	245,601	△ 6,255	
決算調整資金繰戻	7,182	－	△ 7,182	
計	922,992	924,116	1,124	

（注１）特例法によるものとは、「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」及び「平成23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」(仮称)に基づく収入のうち特例公債金以外の収入をいう。
（注２）計数は、それぞれ四捨五入によっているので、端数において合計とは一致しないものがある。

（財務省資料より作成）

主要経費別にみると、社会保障関係費（対前年度当初予算比 5.3%増）、その他の事項経費（同 7.2%増）の増加に対し、公共事業関係費（同 13.8%減、一括交付金化の影響を除くと同 5.1%程度の減）が大きく減っている。

○平成23年度一般会計歳出主要経費別内訳　（単位：億円）

事項	平成22年度当初	平成23年度	増減額	伸率（%）
社会保障関係費	272,686	287,079	14,393	5.3
文教及び科学振興費	55,872	55,100	△ 772	△ 1.4
(うち科学技術振興費)	(13,334)	(13,352)	(18)	(0.1)
国債費	206,491	215,491	9,000	4.4
恩給関係費	7,144	6,434	△ 710	△ 9.9
地方交付税交付金等	174,777	167,845	△ 6,932	△ 4.0
防衛関係費	47,903	47,752	△ 151	△ 0.3
公共事業関係費	57,731	49,743	△ 7,987	※ △13.8
		※一括交付金化の影響を除外すると△5.1%程度		
経済協力費	5,822	5,298	△ 524	△ 9.0
中小企業対策費	1,911	1,969	58	3.0
エネルギー対策費	8,420	8,559	139	1.7
食料安定供給関係費	11,612	11,587	△ 25	△ 0.2
その他の事項経費	51,943	55,660	3,717	7.2
(うち地域自主戦略交付金(仮称))	(　－)	(5,120)	(5,120)	(　－)
経済危機対応・地域活性化予備費	10,000	8,100	△ 1,900	△ 19.0
予備費	3,500	3,500	－	－
計	915,810	924,116	8,306	0.9
平成20年度決算不足補てん繰戻	7,182	－	△ 7,182	－
合計	922,992	924,116	1,124	0.1

（注）前年度予算額は、23年度概算額との比較対照のため、組替えをしてある。

（財務省資料より作成）

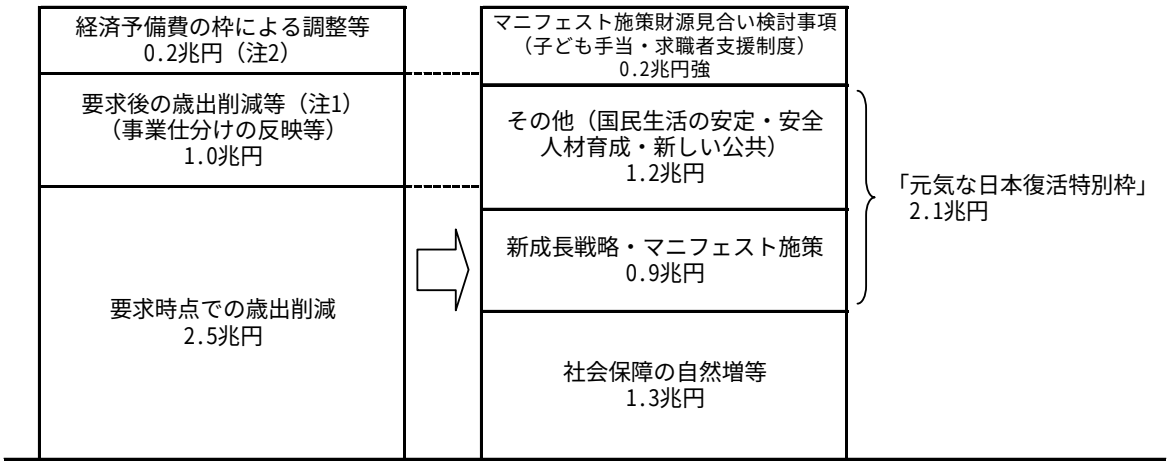
(2) 「元気な日本復活特別枠」による予算配分

平成 23 年度予算編成では、「歳出の大枠（約 71 兆円）」の下で、「元気な日本復活特別枠」を活用した予算の組替えを行い、社会保障の自然増への対応や新成長戦略の施策への重点配分を行ったとされている。

予算要求段階において 2.5 兆円の歳出を削減したほか、予算要求後に 1.0 兆円の歳出削減（事業仕分けの反映等による削減 0.3 兆円、地方交付税交付金の減額 0.7 兆円[2]）等を行い、これらを財源として、社会保障の自然増 1.3 兆円への対応や「元気な日本復活特別枠」への予算配分がなされている。昨年 7 月の「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「１兆円を相当程度超える」とされていた特別枠への予算配分は、最終的に 2.1 兆円となった。このうち、新成長戦略・マニフェスト施策関連に 0.9 兆円、国民生活の安定・安全、人材育成・新しい公共関連に 1.2 兆円が配分されている。

[2] 一般会計から交付税及び譲与税配付金特別会計への歳出（入口ベース）での減額。同特別会計から地方団体への歳出（出口ベース）では増額されている。

○平成23年度予算における予算の組替え



（注1）事業仕分けの反映等による歳出削減は0.3兆円。地方交付税交付金等は交付税特会出口ベースの交付税額総額の増額（＋0.5兆円）を確保しつつ0.7兆円の減。
（注2）税制改正（成年扶養控除、給与所得控除の見直し）による増収が平年度化するまでのつなぎとして経済予備費の枠（9600億円⇒8100億円）で調整等。

（財務省資料より作成）

また、平成 23 年度予算では、「新成長戦略実現に向けた３段構えの経済対策」の「ステップ３」として、「元気な日本復活特別枠」の活用を含めて、グリーン・イノベーション、ライフ・イノベーション、観光立国・地域活性化、アジア展開、科学・技術・情報通信、雇用・人材等の新成長戦略関連施策に配分を行っている。

(3) 平成 23 年度予算におけるマニフェスト工程表の主要事項

マニフェスト工程表の主要事項に関しては、平成 23 年度予算では以下のように予算措置がなされた。

○マニフェスト工程表の主要事項

		事業費 （対前年度）	一般会計国費 （対前年度）
子ども手当	拡充	2.9 （＋0.7）	2.2 （＋0.5）
うち、3歳未満上積み分	拡充	〔 0.2	0.2 〕
農業戸別所得補償制度	拡充	0.9 （＋0.4）	0.6
求職者支援制度	創設	0.1 （＋0.1）	0.0 （173億円）
高校の実質無償化	継続	0.4	0.4
暫定税率（税収減）	継続	0.2	0.2
高速道路の原則無料化	継続	0.1	0.1
年金記録問題	継続	0.1	0.1
合　　計		4.7 （＋1.1）	3.6 （＋0.6）

※計数については、精査の結果、異動を生じる場合がある。　（単位：兆円）

（注１）財源を確保しつつ実施。22 年度実施分の財源 3.1 兆円は事業仕分けの反映等による歳出削減等により確保。23 年度拡充分（0.6 兆円）は歳出削減（0.4 兆円）及び税制改正（0.2 兆円）により確保。
（注２）子ども手当の事業費の内訳は、事業主負担 0.2 兆円、地方負担 0.6 兆円を含む。
（注３）農業戸別所得補償制度の所要額は中山間地域等直接支払交付金等の所要額 0.1 兆円を含む。これら所要額の内訳は、食料安定供給特会など 0.3 兆円を含む。
（注４）暫定税率については、22 年度と同額を記載。
（注５）求職者支援制度の事業費（初年度 628 億円）は、労働保険特別会計 455 億円（労使折半の雇用保険料）を含む。（23 年 10 月施行の予定）
（注６）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。

（財務省資料より作成）

主要事項のうち、子ども手当については、３歳未満の子どもに対しては月額7,000円の上積みがなされ月額20,000円となった（３歳以上中学校修了までの子どもに対しては月額13,000 円）。費用負担に関しては、子ども手当の一部として、児童手当を支給する仕組みとし、児童手当分については、児童手当法に基づき、国、地方、事業主が費用を負担し、それ以外の部分については、３歳未満の子どもに対する上積み部分を含め国が負担することとなっている。

農業の戸別所得補償については、戸別所得補償制度の対象品目を米から畑作物（麦、大豆、そば、なたね等）に拡大することとしている。

創設される求職者支援制度とは、雇用保険を受給できない者（雇用保険の受給終了者など）に対し、無料の職業訓練と訓練期間中の生活支援のための給付を行う制度である。

(4) 事業仕分け結果の反映

事業仕分け第３弾の結果の反映等による歳出削減額（一般会計）は、約0.3兆円である。また、事業仕分けの結果等を踏まえた独立行政法人等からの国庫納付等による歳入確保額（一般会計）は、約1.4兆円である。

(5) 地域自主戦略交付金（仮称）の創設

政府は、「ひも付き補助金」を段階的に廃止する方針であり、地域の自由裁量を拡大するための「地域自主戦略交付金」（仮称）を創設した。平成23年度予算においては、第一段階として都道府県分を対象に投資補助金の一括交付金化を実施している。なお、沖縄県については、他の都道府県と区別し、「沖縄振興自主戦略交付金」（仮称）が創設されている。平成 23 年度の地域自主戦略交付金の予算額は 5,120 億円（うち沖縄振興自主戦略交付金321億円）である。

(6) 基礎年金国庫負担割合２分の１の維持

基礎年金の国庫負担については、税制抜本改革により安定財源を確保した上で、国庫負担割合２分の１を恒久化するとされているが、平成23年度については、当年度限りの措置として、法的措置を要する臨時財源を確保して、国庫負担割合２分の１を維持するために必要な額（2.5 兆円）に充当することとしている。臨時財源となるのは、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構（特例業務勘定）の利益剰余金（1.2兆円）、財政投融資特別会計（財政融資資金勘定）の積立金・剰余金（1.1兆円）、外国為替資金特別会計の進行年度分の剰余金（0.2兆円）である。

(7) その他の歳出

ア　社会保障関係費

社会保障関係費は、子ども手当の支給額の上積み、求職者支援制度の創設といったマニフェスト関連項目のほか、「元気な日本復活特別枠」を中心に、雇用や成長を実現し、社会保障の各分野重要課題に対応するために、ライフ・イノベーションプロジェクト、最低賃

金引上げに向けた中小企業支援、不妊治療などの施策を拡充することとしており、前年度当初予算より１兆 4,393 億円増（5.3%増）の 28 兆 7,079 億円となっている。

イ　文教及び科学振興費

文教及び科学振興費のうち、文教関係費は、小学校１年生の 35 人以下学級の実現や高校の実質無償化の継続等を行うこととしており、前年度当初予算比 790 億円減（1.9%減）の４兆 1,748 億円となっている。一方、科学技術振興費は、基礎研究の充実、グリーン・イノベーション及びライフ・イノベーション分野への重点的配分を行うこととしており、前年度当初予算比 18 億円増（0.1%増）の１兆 3,352 億円となっている。

ウ　地方交付税交付金等

地方交付税交付金は、一般会計から交付税及び譲与税配付金特別会計への歳出（入口ベース）では、対前年度比 6,977 億円減の 16 兆 3,969 億円となっているが、同特別会計における前年度繰越金等を活用し、地方団体への歳出（出口ベース）では、対前年度比 4,798 億円増の 17 兆 3,734 億円となっている。

エ　公共事業関係費

公共事業関係費は、平成 22 年度予算においても、対前年度比 18.3%減と大幅に削減されているが、平成 23 年度でも、地域自主戦略交付金（仮称）の創設もあり、対前年度比 13.8%減（7,987 億円減）の４兆 9,743 億円となった。地域自主戦略交付金創設の影響を除くと５兆 4,799 億円（対前年度比 5.1%減）である。

オ　経済危機対応・地域活性化予備費

経済情勢の急激な変化に対応するため、前年度に引き続き、経済危機対応・地域活性化予備費が計上されている。予算額は前年度より、1,900 億円減（19.0%減）の 8,100 億円である。

(8) 一般会計歳入

ア　租税及び印紙収入

平成 23 年度の租税及印紙収入は 40 兆 9,270 億円で、前年度当初予算より３兆 5,310 億円の増額となっている。主な税目別では、所得税が 13 兆 4,900 億円（前年度当初予算比 8,760 億円増）、法人税が７兆 7,920 億円（同１兆 8,390 億円増）、消費税が 10 兆 1,990 億円（同 5,610 億円増）となっている。

イ　公債金

公債金は 44 兆 2,980 億円で一般会計歳入に占める割合（公債依存度）は 47.9%、前年度当初予算より 50 億円の減額となっている。このうち建設公債は６兆 900 億円（前年度当初予算比 4.1%減）、特例公債は 38 兆 2,080 億円（同 0.7%増）である。

ウ　その他収入

その他収入は７兆 1,866 億円で、前年度当初予算より３兆 4,136 億円の減額となっている。このうち、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構からの国庫納付１兆 2,000 億円、財政投融資特別会計（財政融資資金勘定）の積立金１兆 588 億円、外国為替資金特別会計の剰余金 2,309 億円の活用については、立法措置が必要とされる。その他に、事業仕分け等を踏まえた返納等 1,989 億円、外国為替資金特別会計の剰余金２兆 7,023 億円（立法措置を必要としないもの）等を税外収入として計上している。

(9) 財政投融資計画

平成 23 年度財政投融資計画は、特別会計の事業仕分け結果及び「新成長戦略」等を踏まえ、対象事業の重点化・効率化を図りつつ、必要な資金需要に的確に対応する方針となっている。産業投資については、「新成長戦略」の牽引役としての役割が期待されていることから、長期リスクマネーの供給源として積極的に活用することとなっており、前年度より増加しているが、主として企業等金融支援関連（財政融資、政府保証）の減少により、計画規模は 14 兆 9,059 億円（前年度当初計画比 18.8%減）となっている。

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

Ⅰ　所管事項の動向

１　決算及び決算検査報告等

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９月７日の閣議を経て、会計検査院に送付された。会計検査院は、決算を検査し、決算検査報告を作成の上、11月５日に内閣に回付した。その後、決算は決算検査報告とともに、第176回国会（臨時会）の11月19日に国会に提出された。平成21年度決算は、第177回国会（常会）に継続されている。

(1) 平成 21 年度決算の概要

一般会計決算は、収納済歳入額107兆1,142億円、支出済歳出額100兆9,734億円であり、１兆6,246億円の純剰余金が発生した。これは、歳入において、補正後予算額より452億円上回り、歳出において、国債の支払利息が予定より少なかったことを含めて２兆1,552億円が不用となったことなどによるものである。

特別会計決算（21特別会計）は、収納済歳入合計額377兆8,931億円、支出済歳出合計額348兆600億円であり、計29兆8,330億円の決算上の剰余が発生し、そのうち、6,337億円を積立金に積み立てるなどし、２兆6,593億円を一般会計へ繰り入れ、26兆4,765億円を各特別会計の平成22年度歳入に繰り入れるなどの処理をした。

国税収納金整理資金は、収納済額50兆4,845億円、歳入組入額38兆8,227億円である。

政府関係機関決算（３機関）は、収入決算総額１兆2,771億円、支出決算総額１兆5,300億円である。

－最近５年間の予算・決算の推移－

（単位:億円）

	一般会計				特別会計				政府関係機関			
	歳入		歳出		歳入		歳出		収入		支出	
	予算額	決算額	予算現額	決算額	予算額	決算額	予算現額	決算額	予算額	決算額	予算現額	決算額
平成17年度	867,048	890,002	889,614	855,195	4,504,010	4,521,410	4,249,900	4,011,835	50,941	47,104	46,993	41,028
平成18年度	834,583	844,127	853,866	814,454	4,949,812	5,015,363	4,772,070	4,505,795	47,358	45,031	42,910	37,927
平成19年度	838,041	845,534	859,393	818,425	3,890,877	3,959,203	3,770,350	3,532,831	27,246	26,038	23,658	20,645
平成20年度	889,112	892,082	910,260	846,973	3,969,939	3,877,395	3,838,709	3,591,982	21,564	18,248	21,668	17,847
平成21年度	1,025,581	1,071,142	1,070,689	1,009,734	3,816,732	3,778,931	3,785,664	3,480,600	21,678	12,771	26,074	15,300

（備考）予算額（予算現額）は、補正後。決算額は、一般又は特別会計では収納済歳入額と支出済歳出額、政府関係機関では収入済額と支出済額。

（財務省資料を基に作成）

(2) 平成21年度決算検査報告の概要

平成21年度の歳入、歳出等に関し、会計検査院が、国、政府関係機関、国の出資団体等の検査対象機関について実施した検査の結果、「平成21年度決算検査報告」に掲記された事項等の総件数は986件であり、指摘金額は計約1兆7,904億8,354万円である。

－最近５年間の決算検査報告掲記事項の各事項等[1]の件数と指摘金額－

（単位:左欄・件、右欄・億円）

	平成17年度		平成18年度		平成19年度		平成20年度		平成21年度	
①不当事項	390	141.0	361	101.6	859	377.1	593	123.2	874	202.2
②意見表示・処置要求事項	14	135.9	11	93.2	53	567.1	69	2024.6	66	17654.6
③処置済事項	41	175.9	65	115.9	55	310.5	46	218.0	39	58.5
④特記事項	4	－	0	－	0	－	0	－	0	－
指摘事項(①～④の計)	449	452.9	437	310.6	967	1253.6	708	2364.5	979	17904.8
⑤国会及び内閣に対する報告(随時報告)	5		2		7		23		6	
⑥国会からの検査要請事項に関する報告	7		5		6		5		3	
⑦国会からの検査要請事項に関する検査状況					1					
⑧特定検査対象に関する検査状況	14		8		5		4		4	
合計	473	452.9	451	310.6	981	1253.6	717	2364.5	986	17904.8

（備考）　金額は「指摘金額」（租税等の徴収不足額、工事等に係る過大な支出額、補助金の過大交付額、計算書等に適切に表示されていなかった資産等の額など）。なお、重複事態があるため、事項等別の件数・金額を合算したものと、合計の欄とは一致しない年度がある。

（会計検査院資料を基に作成）

[1] 各事項等は、決算検査報告に掲記される事項等であり、「不当事項」とは検査の結果、法律、政令若しくは予算に違反し又は不当と認めたもの、「意見表示・処置要求事項」とは会計検査院法第34条又は第36条の規定により関係大臣等に対して意見を表示し又は改善の処置を要求したもの、「処置済事項」とは会計検査院が検査において指摘したところ当局において改善の処置を講じたもの、「特記事項」とは事業効果、事業運営等の見地から広く問題を提起して事態の進展を促すなどのため特に掲記を要すると認めたもの、「国会及び内閣に対する報告（随時報告）」とは会計検査院法第30条の２の規定により国会及び内閣に対して報告したもの、「国会からの検査要請事項に関する報告」とは国会法第105条の規定による会計検査の要請を受けて検査した事項について、会計検査院法第30条の３の規定により国会に報告した検査の結果、「国会からの検査要請事項に関する検査状況」とは国会法第105条の規定による会計検査の要請を受けた事項に関して、検査報告に掲記する必要があると認めた検査の状況、「特定検査対象に関する検査状況」とは会計検査院の検査業務のうち、検査報告に掲記する必要があると認めた特定の検査対象に関する検査の状況である。なお、「不当事項」から「特記事項」までは、適切とは認められない事態の記述で通常「指摘事項」と呼ばれている。

(3) 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 177 回国会（常会）に継続されている。

(4) 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177回国会（常会）に継続されている。

(5) 平成20年度予備費使用等、平成20年度決算調整資金

「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）（第173回国会、内閣提出）」、「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）（第173回国会、内閣提出）」、「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（承諾を求めるの件）（第

173回国会、内閣提出)」の各件は、第176回国会（臨時会）の平成22年11月16日に承諾を与えるものと議決されたが、参議院において継続審査となった。

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①統一性・総合性確保評価（各府省横断的政策の評価）及び②客観性担保評価（各府省が行った政策評価のやり方点検、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、複数府省にまたがる政策の評価（統一性・総合性確保評価)、各府省の評価のチェック（客観性担保評価）を実施している。

政策評価の目的は、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である。

ア　総務省による統一性・総合性確保評価

平成22年に総務省が評価結果を取りまとめた統一性･総合性確保評価はないが､行政評価等プログラム（平成22年４月）では､「児童虐待等｣､「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」について、平成22年度中に新たに評価を実施するとしており、平成21年度からの継続テーマである「バイオマスの利活用」についても引き続き評価を実施するとしている。

なお、平成21年に取りまとめた統一性・総合性確保評価は以下のものである。

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）

イ 客観性担保評価（政策評価のやり方点検、内容点検）

平成21年に各府省が実施した政策評価（合計6,948件）の点検活動を行った結果、平成22年３月、評価のやり方について共通的な課題を提起するとともに、評価に疑問のある35件（８府省）について改善の方向を指摘している。

(2) 行政評価・監視

総務省が行う行政評価・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実績の概要は次のとおりである。

名　　称	勧告の概要
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勧告、厚生労働省）	雇用保険二事業の効果的・効率的実施の推進、職業相談員の配置の見直し、厚生労働省における自己評価の適切な実施、施設等の設置の在り方の検討の推進、一般会計と特別会計の経理区分の明確化を行うこと。
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勧告、国土交通省、農林水産省）	橋梁アセットマネジメントの取組（長寿命化対策）の推進、橋梁の安全性及び信頼性の確保を行うこと。
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勧告、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）	再乱用防止対策の推進、学校における事前防止対策の推進、国及び都道府県における薬物乱用対策の推進を行うこと。
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勧告、外務省）	在外公館の設置状況及びその後の状況変化等について、見直しの計画的な推進、在外公館の業務の実施体制及び実施状況について、合理的な理由がないまま欠員が状態化している場合の速やかな定員の削減、領事業務に係る業務量に見合った合理的な職員配置の推進等を行うこと。
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勧告、全府省）	障害者基本法及び電子政府推進計画に基づき、ホームページの企画、設計、開発、制作、検証、保守及び運用までの各段階において、日本工業規格（JIS X 8341-3）の必須項目から優先的にバリアフリー化を進めるなど、ホームページのバリアフリー化にしっかり対応すること。
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勧告、全府省）	国の行政機関の法令等遵守態勢に関する勧告事項の改善の推進、国の行政機関の会計経理の適正化対策の推進を行うこと。
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勧告、消費者庁、農林水産省）	食品表示に関する監視業務の適正化、一般消費者等から提供された情報の迅速かつ適切な処理の推進、食品表示の信頼回復に向けた取組の推進、食品表示監視業務の業務量の検証及びこれに合わせた要員配置を行うこと。
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勧告、国土交通省）	貸切バス事業における安全確保対策の徹底、収受運賃の実態把握の実施及び公示運賃の検証、旅行業者への指導・監督の強化、貸切バス事業者に対する監査の効果的かつ効率的な実施を行うこと。
気象行政評価・監視結果に基づく勧告 （H22.11.26勧告、国土交通省）	降水短時間予報等の精度向上の取組の一層の推進、防災気象情報の発表の際の事前準備等の徹底、予報業務許可の審査基準の見直し、空港出張所の観測業務を委託して順次航空気象観測所への移行等を行うこと。
職員研修施設に関する調査結果に基づく勧告 （H22.12.10勧告、内閣府、国家公安委員会（警察庁）、総務省、法務省、外務省、財務省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省、防衛省）	研修施設の廃止、縮小、効率的な研修の実施の推進、運営の適正化、研修施設の運営実態の把握・分析の推進を行うこと。

（総務省資料を基に作成）

【参考】行政刷新会議による事業仕分け

内閣府の行政刷新会議において、事業の必要・不必要を判定し、歳出を削減する「事業仕分け」が行われている。これまでの実績は以下のとおりである。

・第１弾（平成21年11月）：国が行う事業（449事業）

・第２弾（平成22年４月・５月）：独立行政法人が行う事業（47法人、151事業）及び政府系の公益法人等が行う事業（70法人、82事業）

・第３弾（平成22年10月・11月）：前半（10月）は特別会計（18会計51勘定）、後半（11月）は事業仕分け第１弾、第２弾、「国丸ごと仕分け」（行政事業レビュー）における各府省による見直しが不十分と考えられる部分の再仕分け

Ⅱ　第177回国会提出予定案件等の概要

１　平成22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）

２　平成22年度一般会計経済危機対応・地域活性化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）

３　平成22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）

これらについては、第177回国会に提出されることが見込まれる。

（参考１）継続案件

○　平成20年度一般会計歳入歳出決算、平成20年度特別会計歳入歳出決算、平成20年度国税収納金整理資金受払計算書、平成20年度政府関係機関決算書

○　平成20年度国有財産増減及び現在額総計算書

○　平成20年度国有財産無償貸付状況総計算書

○　平成21年度一般会計歳入歳出決算、平成21年度特別会計歳入歳出決算、平成21年度国税収納金整理資金受払計算書、平成21年度政府関係機関決算書

○　平成21年度国有財産増減及び現在額総計算書

○　平成21年度国有財産無償貸付状況総計算書

○　平成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）（第174回国会、内閣提出）

○　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）（第174回国会、内閣提出）

○　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）（第174回国会、内閣提出）

○　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）（第174回国会、内閣提出）

（参考２）衆議院を通過し参議院において継続審査となった案件

○　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）（第173回国会、内閣提出）（第176回国会、本院送付）

○　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）（第173回国会、内閣提出）（第176回国会、本院送付）

○　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（承諾を求めるの件）（第173回国会、内閣提出）（第176回国会、本院送付）

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

Ⅰ　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。

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、長期的には逓減傾向にあるものの、地震、台風、豪雨などにより、多くの人命が失われた（表１参照）。

（表１）最近の我が国の主な自然災害

年　月　日	災　害　名	主な被災地等	死者・行方不明者数(人)
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
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。

また、平成22年10月には、鹿児島県奄美地方において大雨となり、土砂崩れや河川の増水により、死者・行方不明者３名、住家全壊10棟、住家半壊479棟等の被害が発生するとともに、道路の寸断や通信網の途絶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２参照）。同年５月、中央防災会議において、緊急耐震化対策等の実施、地域における災害対応力の強化等を主な内容とする「東海地震対策大綱」が決定された。これを踏まえ、同年12月には、災害発生時等に防災関係機関がとるべき行動内容を規定した「東海地震応急対策活動要領」が決定された。

さらに、平成17年３月の中央防災会議では、今後10年間で死者数、経済被害額を半減するという減災目標とそのための対策を内容とする「東海地震の地震防災戦略」が決定される

とともに(表２参照)、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55万棟に達するとされている。

(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２参照)。同年12月、中央防災会議において、津波防災体制の確立、広域防災体制の確立等を主な内容とする「東南海・南海地震対策大綱」が決定された。これを踏まえ、平成18年４月には、災害発生時に防災関係機関がとるべき行動内容を規定した「東南海・南海地震応急対策活動要領」が決定された。

さらに、平成17年３月の中央防災会議では、今後10年間で死者数、経済被害額を半減するという減災目標とそのための対策を内容とする「東南海・南海地震の地震防災戦略」が決定されるとともに（表２参照)、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２参照)。

平成17年９月、中央防災会議において、「首都中枢機能の継続性確保」及び「膨大な被害への対応」を対策の柱とする「首都直下地震対策大綱」が決定された。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２参照）。

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２参照)。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２参照）。

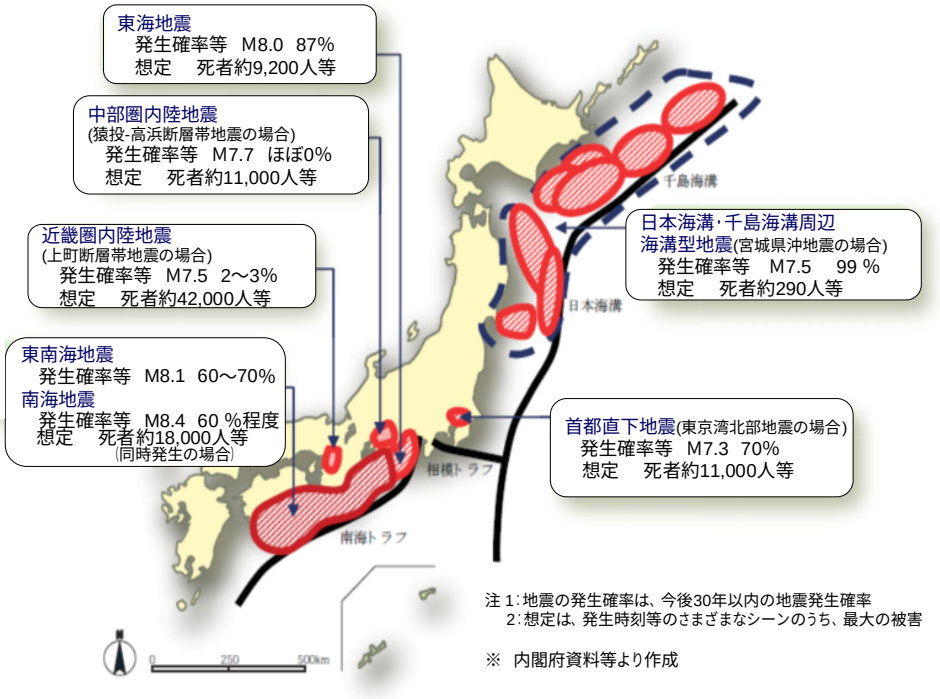
(5) 中部圏・近畿圏における地震対策

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２参照）。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２）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	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、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。

こうしたことなどから、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。

建築物の大半を占める住宅の耐震化の状況については、平成20年度推計値によると、総数約4,900万戸の約21%に相当する1,050万戸の耐震性が不足すると推定されている。更なる耐震化を促進するため、「新成長戦略（基本方針）」（平成21年12月30日閣議決定）の一つとして、2020年までに耐震性が不十分な住宅の割合を５%に下げ、安全・安心なストックの形成を図ることとしている。

また、災害時に避難所となる学校、災害時医療の拠点となる病院、防災拠点となる公共施設等についても、耐震性に問題のある建築物が多数存在しており、更なる耐震化の促進が必要とされている。

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[1]。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、震源に近いところでは情報が間に合わない場合があること、震度の予測には±１程度の誤差を伴うといった技術的限界を十分に理解する必要があることから、国民に対する一層の周知・広報や利活用の促進に取り組んでいる。

---

[1] 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。

(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か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数段階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が必要であるとされている。

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。

気象庁は、全国108の活火山の活動状況を監視しており、このうち、45火山（平成22年12月現在）については、地震計、ＧＰＳ等により、24時間の連続監視体制で監視している。

これらの結果に基づき、全国の活火山について居住地域や火口周辺に影響が及ぶような噴火の発生が予想された場合は、平成19年12月から、全国の活火山を対象に噴火警報を発表し、噴火警報を解除する場合や、火山活動の静穏な状態が続くことを知らせる場合には、噴火予報を発表している。噴火警報については、速やかに報道機関、都道府県、市町村等を通じて住民に伝達される。このうち、26火山については、噴火警報等において、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発表している。

また、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。

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。

内水による浸水被害を軽減するため、浸水情報と避難方法等に係る情報を記載した内水ハザードマップ（平成22年12月15日現在141市町村）の作成は有効な方策であると考えられていることから、国土交通省では、今後、都市機能が集積し浸水実績のある市町村等において、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。

(2) 土砂災害対策

地滑り、土石流、がけ崩れといった土砂災害については、平成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。平成22年11月、河道閉塞の湛水等大規模な土砂災害が急迫している場合、国や都道府県が緊急調査を行い、土砂災害が想定される区域や時期に関する情報を市町村に通知・一般に周知させるための措置を講ずること等を内容とする同法の改正が行われた。

また、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400㎜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年を目途とした渓流（小流域）レベルでの調査を実施することとしている。

(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といわれている。

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

竜巻等突風災害は、突発的で破壊力が大きく、平成18年9月の宮崎県延岡市で見られたように、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す。

こうした実情を踏まえ、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。また、鹿児島県奄美地方における大雨による被害については、「平成22年10月18日から同月25日までの間の豪雨による鹿児島県奄美市等の区域に係る災害」として、神奈川県足柄上郡山北町及び静岡県駿東郡小山町における大雨による被害については、「平成22年９月４日から同月９日までの間の暴風雨及び豪雨による神奈川県足柄上郡山北町及び静岡県駿東郡小山町の区域に係る災害」として、早期局地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。

なお、過疎地域等財政規模の小さい市町村を中心に、局地的な豪雨等により大きな被害を受ける事態が増えていることに対応するため、平成23年１月、公共土木施設に係る局地激甚災害の指定基準が緩和された。

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、使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」から使途を限定しない「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、①避難準備情報の発令などの情報伝達体制の整備、②平常時からの災害時要援護者情報の収集・共有、③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、④避難所における支援、⑤関係機関等の間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[2]。

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。

Ⅱ　第177回国会提出予定法律案等の概要

１　地震防災対策特別措置法の一部を改正する法律案（仮称）（議員立法）

平成７年に衆議院災害対策特別委員長提出により制定され、その後、５年後ごとに過去２回にわたって地震防災緊急事業に係る国の負担又は補助の特例等に係る規定の有効期限を５年延長しており、その期限が平成 23 年３月 31 日までとなっている。

本案は当該規定の有効期限の５年延長等の措置を行うとするものである。

（参考）継続法律案等

○　津波対策の推進に関する法律案（二階俊博君外６名提出、第 174 回国会衆法第 28 号）

津波対策を推進するに当たっての基本的認識を明らかにするとともに、津波の観測体制の強化及び調査研究の推進、津波に関する防災上必要な教育及び訓練の実施、津波対策のために必要な施設の整備その他の津波対策を推進するために必要な事項を定める。

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）

[2]　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

Ⅰ　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。

同年 11 月 12 日、民主党は政治改革推進本部総会で、インターネットを利用した選挙運動を解禁する公職選挙法改正案について、第 176 回国会（臨時会）での成立を目指して各党に協議を呼びかける方針を決めたが[5]、法律案提出には至らなかった。

なお、自民党提出の改正案は、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まではいうことができず、衆議院議員選挙区画定審議会設置法による本件区割り規定が憲法 14 条１項、15 条１項、43 条 11 項等に違反するとは認められない。	〈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)	①上記最高裁平 11.11.10 大法廷判決と同旨 ②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できない。	〈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できない。	〈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

[4] 朝日新聞（平 22.5.27）等

[5] 朝日新聞（平 22.11.13）等

イ　第45回衆議院議員総選挙に係る定数訴訟における高裁判決

第45回衆議院議員総選挙（平成21年８月30日執行）での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[6]。同年11月17日、最高裁は回付された訴訟について、原告側、被告側双方の意見を聞く弁論期日を平成23年２月23日に指定した[7]。

なお、違憲判決の理由として、一人別枠方式の合理性が問題とされている。

ウ　その他

平成22年10月に国勢調査が行われた。平成23年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）での選挙区の「一票の較差」が、法の下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

6　朝日新聞（平22.9.9）等

7　日本経済新聞（平22.11.18）等

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減の定数是正以降「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（当時）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[8]。

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（当時）に提出した。報告書では、「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。」としている[9]。

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 10 月５日、西岡参議院議長と参議院各会派の代表者は、参議院の「一票の較差」是正を含めた「選挙制度の改革に関する検討会」を設置することで一致し、平成 25 年の参院選からの適用に向け改革案をまとめることとなった[10]。

8　毎日新聞（平 21.11.19）等

9　『参議院改革協議会報告書』から抜粋

10　日本経済新聞（平 22.10.6）等

同年 12 月 22 日、西岡参議院議長は同検討会に、全国を９ブロックに分割して比例代表選挙を行い、選挙区選挙を廃止する私案を提示した[11]。

ウ　第22回参議院議員通常選挙に係る定数訴訟における高裁判決

第 22 回参議院議員通常選挙での選挙区の「一票の較差」は、最大 5.00 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参議院議員の定数配分規定は、選挙権の平等を保障する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 19 件提起された。そのうち９件の判決があり（平成 23 年１月 21 日現在）、違憲判決が１件、違憲状態判決が３件、合憲判決が５件下された。

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。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[12]。

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が[13]、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３月２日、鳩山総理（当時）が、小沢幹事長（当

[11] 毎日新聞（平 22.12.23）等
[12] 産経新聞（平 20.8.6）
[13] 朝日新聞（平 22.1.12）等

時）と同法案の扱いを協議し、第174回国会（常会）での成立にこだわらない考えを示した[14]。

同年10月６日（第176回国会（臨時会））、衆議院本会議における代表質問に対する答弁で菅総理は、永住外国人地方参政権付与について「安全保障上の問題も含め、さまざまな意見があることは承知しており、各党各会派においてしっかり議論をしていくことが必要であると考えております。」と述べ、同月22日には片山総務大臣が参議院総務委員会で、「まだまだ国民の間で共通の理解が得られていないと思います。これからよく議論を行うべきだと私は思います。」と述べた。

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。その後、公明党は平成22年11月22日、山口代表がソウルにおける李韓国大統領との会談の中で、永住外国人地方参政権付与問題に関する協議を行った[15]。自民党は同年12月15日、平成23年の運動方針の原案をまとめ、その中で永住外国人地方参政権付与への反対を掲げた[16]。

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。

○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[17]。）
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。

[14] 日本経済新聞（平 22.3.3）等

[15] 朝日新聞（平 22.11.23）

[16] 共同通信（平 22.12.15）等

[17] 時事通信（平 22.8.4）

(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[18]。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[19]。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[20]。

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[21]。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[22]。

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[23]。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。

第176回国会（臨時会）が召集され、同年10月１日、菅総理は所信表明演説において、「国会議員の定数の削減について、党内で徹底的に議論をし、年内に方針を取りまとめたいと思います。その後、与野党間で協議し、まとめていきたいと考えております。」と発言した。同年11月19日、民主党の政治改革推進本部総会において、国会議員の定数を削減すること、国会議員の経費を２割削減するまでの間、暫定的に歳費を１割削減すること等を提起し各党に協議を呼びかけていくことを内容とする「国会議員の定数削減及び歳費１割削減について（案）」が了承された[24]。

なお、参議院議員の定数削減については、参議院の「選挙制度の改革に関する検討会」において、参議院の選挙制度の見直しと併せて検討を行うこととなっている。

---

18 首相官邸「総理の演説・記者会見等」（平 22.7.30）
19 産経新聞（平 22.8.2）等
20 毎日新聞（平 22.9.23）
21 東京新聞（平 22.9.18）
22 読売新聞（平 22.9.2）
23 毎日新聞（平 22.9.2）
24 民主党ＨＰニュース　2010/11/19

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、質的制限が導入された。平成４年の法改正で、政治資金パーティーに対する規制が行われ、その後、平成６年の法改正では、会社、労働組合等の団体の政党、政治資金団体及び資金管理団体以外への寄附が禁止され、さらに、平成 11 年の法改正で、会社、労働組合等の団体の資金管理団体への寄附が禁止された。

イ　会社、労働組合等の団体からの寄附の制限強化

政治資金規正法は、会社、労働組合等の団体のする寄附について、金額の制限と寄附の相手方の制限を行っているが、その制限はこれまでに数次の改正を経ている。

昭和 50 年の法改正では、初めて寄附の制限が規定され、会社、労働組合等の団体がする寄附について、資本金、組合員数等に基づく寄附の総枠制限と同一の寄附の相手方に対する個別制限が設けられた。

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」に引き下げられた。

(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（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、①３年後の会社、労働組合等の団体のする政治活動に関する寄附及び政治資金パーティー券購入の全面禁止、②当面の措置として、国や自治体と１件１億円以上の契約関係にある法人の政治献金・パーティー券購入の禁止、③個人献金に係る税額控除の拡充、④国会議員に係る政治資金の世襲の制限等である。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、同年 11 月（第 176 回国会（臨時会））に質疑を行い、継続審査となっている。

第 22 回参議院議員通常選挙の各党のマニフェストにおいても、政治資金の透明性の向上、会社、労働組合等の団体からの寄附の在り方、政治家の監督責任の強化、個人献金促進の方策などについて、各党それぞれの方針や具体策が掲げられた。

Ⅱ　第177回国会提出予定法律案等の概要

提出予定法律案等はない（１月 21 日現在）。

（参考）継続法律案等

○　国会議員の選挙等の執行経費の基準に関する法律の一部を改正する法律案（内閣提出、

第 176 回国会閣法第４号）

国会議員の選挙等の執行について国が負担する経費で地方公共団体に交付するものの現行の基準について、最近における公務員給与の改定、諸物価の変動及び地方公共団体における選挙執行の状況等を踏まえ、投票所経費、開票所経費等について所要の改正を行う。

○　政治資金規正法及び政党助成法の一部を改正する法律案（大口善徳君提出、第 173 回国会衆法第３号）

政治資金収支報告書の虚偽記載等があった場合において、政治団体の代表者が当該政治団体の会計責任者の「選任」又は「監督」のいずれか一方について相当の注意を怠ったときは、50 万円以下の罰金に処することとする。

○　政党助成法の一部を改正する法律案（林幹雄君外４名提出、第 174 回国会衆法第２号）

政党の解散時における政党交付金の返還を免れる脱法行為を防止するため、政党が解散を決定した日後は、政党交付金による支出又は支部政党交付金による支出として寄附をすることができないこととする。

○　公職選挙法の一部を改正する法律案（村田吉隆君外４名提出、第 174 回国会衆法第 18 号）

近時におけるインターネット等の普及にかんがみ、選挙運動期間における候補者に関する情報の充実、有権者の政治への参加の促進等を図るため、インターネット等を利用する方法による選挙運動を解禁する。

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）

Ⅰ　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233㎢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、①ヘリなどによる海兵隊の陸上部隊の輸送機能、②空中給油機を運用する機能、③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、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周囲に所在しているほか、住宅が密集している。また、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

（宜野湾市教育委員会資料を加筆して作成）

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一旦は合意した。

(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てまいりたい」と述べ、移設先の再検討を進めた。しかしその結果は、平成 22 年５月 28 日に開かれた日米安全保障協議委員会（以下「２プラス２」という。）において、移設先を平成 18 年５月の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、平成 22 年８月末日までに決定するとした共同発表を行った。

そして、菅内閣発足後の８月 31 日、日米両政府による「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」において「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。この発表後の記者会見において岡田外務大臣（当時）は、今まで日本政府が明らかにしてこなかった垂直離着機ＭＶオスプレイについて、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た。また、米海兵隊は９月 29 日に発表した「2011 会計年度海兵航空計画」において、普天間飛行場へのオスプレイの配備は早ければ2012年10月から開始するとした。

しかし、日本政府は「米国国防省として正式に承認した計画ではなく、ＭＶ22（オスプレイ）の沖縄への配備については現時点で確定しているわけではないと承知している[2]」としている。

仲井眞知事は、県知事選挙前の記者会見（平成 22 年 10 月 15 日）において、配備される機種の変更があれば環境影響評価（アセスメント）の調査・評価を追加する必要があるとの考えを示した。政府は、航空機の飛行経路や機種が変更となっても県の環境影響評価条例に従い、アセスメントのやり直しの要件には該当しないとしているものの、追加調査には含みを持たせている。

日米首脳会談が 11 月 13 日に横浜で行われ、移設問題について菅総理は、同月に行われる沖縄県知事選挙後に日米合意をベースに改めて最大の努力をしたいことを表明し、これに対しオバマ大統領は、菅総理の取組・決意を評価した。また、平成 23 年１月６日に行われた前原外務大臣とクリントン国務長官との会談では、２プラス２を今春に開催し、日米の新たな共通戦略目標を策定することで合意した。しかし、次回の２プラス２において、代替施設案を最終決定することになっているが、普天間問題が先送りされる可能性があるとの報道[3]がある。

一方、移設先とされている名護市では、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。また、11 月 28 日に行われた沖縄県知事選挙は、条件付きＶ字案容認姿勢から代替施設の県外への移設を求めると姿勢を転じた仲井眞知事が再選を果たした。12 月 17 日、菅総理は、地元の理解を得るため沖縄県を訪問し仲井眞知事と会談を行い、移設先について鳩山前総理が「県外・国外移設」（代表時）と発言しながら辺野古に回帰したことについて陳謝した。また、辺野古に移設するとした日米合意はベストではないが、ベターな選択であるとして移設に理解を求めたが、仲井眞知事は県内への移設は容認できないとの考えを表明した。これら沖縄県内の情勢変化により、名護市辺野古への移設はより一層困難な見通しとなった。

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

[2] 「衆議院議員照屋寛徳君提出米軍普天間飛行場へのオスプレイ配備計画に関する質問に対する答弁書」（平成 22 年 10 月 19 日受領内閣衆質 176 第 34 号）

[3] 『毎日新聞』（2011.1.8）

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プラス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	・防衛庁長官と名護市長及び宜野座村長との間で基本合意 →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 →「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」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	・鳩山内閣発足
22年１月 ５月 ６月 ８月 ９月 11月 12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出、当面の政府の取組を閣議決定 ・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２プラス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 ・日米首脳会談 ・沖縄県知事選挙で普天間飛行場の県外移設を公約とした仲井眞弘多氏が再選 ・菅総理の沖縄訪問

(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、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。

・1,800m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年とし、工法は原則として埋立
・約8,000人の隊員とその家族約9,000人は、2014年までにグアムに移転
・グアムへ移転するための整備費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
・キャンプ桑江、普天間飛行場、牧港補給地区、陸軍貯油施設、那覇港湾施設の全面返還
・キャンプ瑞慶覧の部分返還　等

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し進めることとなっているが、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った。米国国防総省は、移転に関する環境影響評価書のなかで移転を３～６年遅らせる案を示している。また、米上下両院は昨年12月22日にグアム移転経費を盛り込んだ2011会計年度の国防権限法案を可決したが、政府案の約４億2,700万ドルを75%削減した約１億700万ドルとした。なお、予算額が確定するには、今後審議される歳出予算法案の成立が必要となる。

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。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、警察権の行使をめぐ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、昨年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、移設の目処がつかない間は地位協定改定については、米側との交渉には入れないとの考えを示した。このため地位協定改定への作業は進んでいない。

(2) 沖縄振興施策の概要

ア　平成23年度沖縄関係予算（案）

（単位：百万円、%）

事　　項	平成23年度予算（案）	前年度予算額	対前年度比	
			増△減額	比率
Ⅰ　基本的政策企画立案等経費	33,415	28,634	4,782	116.7
Ⅱ　沖縄振興開発事業費等	196,689	201,160	△4,470	97.8
合　計	230,105	229,794	311	100.1

（内訳）

Ⅰ　基本的政策企画立案等経費	33,415	28,634	4,782	116.7
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	16,704	9,943	6,761	168.0
3　沖縄離島活性化関係経費	58	754	△696	7.7
4　普天間飛行場等駐留軍用地跡地利用推進関係経費	425	423	2	100.4
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	6,500	8,000	△1,500	81.3
8　その他	5,555	5,692	△137	97.6
Ⅱ　沖縄振興開発事業費等	196,689	201,160	△4,470	97.8
1　沖縄振興開発事業費	193,529	198,209	△4,680	97.6

2 沖縄振興特別交付金	90	90	0	100.0
3 戦後処理経費	1,658	856	803	193.8
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	1,411	1,951	△540	72.3

（出所：内閣府）

平成23年度沖縄関係予算のうち、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
○外国人観光客受入強化事業	沖縄らしさを生かした国際観光地の形成を図るため、ＩＴを活用した多言語による情報案内や通訳サービス等、受入環境整備事業及び外国人観光客のニーズに応じた観光メニュー開発等の支援を実施し、外国人観光客の受入環境を整備する。	199
○文化観光戦略推進事業	文化・芸能を観光資源として活用するため、その持続的発展を担い手育成方策等も含めた調査・検討、戦略構築を行うとともに、観光資源として文化資源を活用した取組の事業化を支援する。	118
○沖縄ＩＴ知の集積促進事業	高度情報通信産業の集積拠点として必要な研修機能の強化を図るため、沖縄ＩＴ津梁パークにおいて、「アジアＩＴ研修センター」を整備する。	659
○沖縄国際航空物流ハブ活用推進事業	沖縄振興を先導する交流拠点の形成のため、国際航空物流ハブを活用した県産品輸出拡大等に向けて臨空型企業誘致セミナーの開催、海外一部都市において沖縄県産品を販売するためのアンテナショップの開設等を実施する。	494
○沖縄スマートエネルギーアイランド基盤構築事業	太陽光発電や風力発電などの導入補助を行い、電力系統への影響や安定化対策の検証を実施しつつ、電力の供給側と需要側が連携し、島嶼型スマートグリッド構築に向けた実証を行う。	1,060
○沖縄21世紀ビジョン推進『万国津梁』人材育成事業	沖縄の活力を生む国際性豊かな人材や成長分野における専門的な人材の育成を進めるため、7,000人規模の人材育成・国際交流を推進する。	1,350
○若年者ジョブトレーニング事業	若年層の高失業率の改善を図るため、職場訓練の実施や合同就職面接を開催し、若年層の早期の就職や職場定着を促進する。	133
○沖縄ライフ・イノベーション創出基盤強化事業	沖縄科学技術大学院大学を核とする健康・医療分野の知的・産業クラスター形成に向けて、動物実験設備や遺伝子組換え実験設備等の設備・機器を整備するとともに、同設備・機器を活用し、ライフ分野の研究開発機関、バイオベンチャー企業等が入居する「先端ライフサイエンスリサーチセンター（ＡＬＲＣ）（仮称）」の整備を行う。	700

（出所：内閣府）

平成22年12月に行われた元気な日本復活特別枠に関する評価会議において、「沖縄21世紀ビジョン推進『万国津梁』人材育成事業」、「沖縄科学技術大学院大学の科学技術教育研究基盤の整備」等、内閣府の沖縄関係４事業は「Ｂ：事業の『内容』は積極的に評価できるが、『改革の姿勢』等の問題がある」として判定されたが、今回の予算案では一部減額されていたものの、ほぼ概算要求時と同額の予算が計上された。

なお、沖縄振興計画の最終年度に当たる平成23年度沖縄関係予算は、10年ぶりに前年度を上回る約2,301億円が計上されることとなった。

イ　新たな沖縄振興の動き

平成22年10月、第１回沖縄政策協議会沖縄振興部会において沖縄県は、平成24年３月に期限の切れる現行の沖縄振興特別措置法に代わる新たな沖縄振興の枠組みとして、沖縄県が作成した沖縄21世紀ビジョンの実現に向けた国による支援の法制化、沖縄振興一括交付金（仮称）の創設による自由度の高い財源措置、駐留軍用地跡地利用に関する法制化及び

過重な基地負担軽減に関する抜本的な取組を国に求めた。

同年12月に開催された第２回同振興部会では、沖縄県は、今後の沖縄振興に係る制度についてより具体的に要望を申し入れた。その中で、観光振興地域等の従来の沖縄振興特別措置法等により認められていた既存制度の拡充もしくは継続、国際物流経済特区等の制度の新設等、多分野にわたる提言がなされた。同部会で国側より報告された沖縄振興審議会における今後のスケジュールでは、沖縄県の提言も踏まえつつ平成23年７月から８月を目途に専門委員会の最終報告を行うことを予定している。

なお、これまで沖縄県が要請していた沖縄振興一括交付金（仮称）は、平成23年度予算（案）において沖縄振興自主戦略交付金（仮称）とし、同交付金は、現行の沖縄振興特別措置法における補助率により措置される額を確保するとともに、沖縄振興についての国の責務を明確にするため、他の都道府県分とは区別し、内閣府沖縄関係予算として321.5億円が計上されている。

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、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。平成23年３月には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。その後、沖縄県は平成18年４月から用地交渉を開始し、平成22年12月に全ての建設用地を取得した。

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による一部元地権者等の反対に加え、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。

これを受け、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７月、新滑走路増設に係る環境影響評価方法書が沖縄県に送付され、現在、方法書に沿った現地調査が行われている。

事業費は約1,900億円、完成まで約10年を想定している。

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21年10月、住民が県と市に事業予算の支出差止めを求めた訴訟で福岡高裁那覇支部は、現時点で沖縄市の土地利用計画には経済的合理性がないとして原告の訴えを認め、県と市に調査費及び人件費を除く、本事業への公金支出差止めを命じる判決を言い渡し、同判決は、同月29日に確定した。

これを受け、埋立免許を変更することで、本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。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名の雇用の創出並びに年間約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。

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) 菅内閣発足後の動き

平成22年６月、鳩山総理の退陣により菅内閣が発足した。同月に開催されたＧ８サミットの際に行われた日露首脳会談では、両首脳は領土問題について、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。

しかし、７月以降、ロシアはこれに反するような行動を取り続けた。

７月には、択捉島で大規模軍事演習を行い、また、日本が第２次世界大戦の降伏文書に署名した９月２日を「第２次世界大戦終結の日」とする法案を成立させた。そして11月１日には、我が国の再三の自粛要請にも拘らずメドヴェージェフ大統領がロシア最高首脳として初めて国後島を訪問し、12月にはシュワロフ第一副首相が国後及び択捉島を訪問した。この大統領の訪問は、「クリル社会経済発展計画」[4]のインフラ整備状況の視察と称されているが、これら一連の動きは、北方領土の実効支配を誇示するかのように我が国には映る。

12月24日、メドヴェージェフ大統領はテレビインタビューで、「四島はすべてロシア領」と述べた上で、北方領土に日本との自由経済圏や自由貿易圏を創設する考えを示した旨、報じられた[5]。また、本年初めにはロシアの複数の閣僚が北方領土を訪問する見通しであるとの報道[6]もある。

なお、ロシアのビザを取得して北方領土を訪問する日本人が相次いで発覚した問題を受け、平成22年９月３日、政府はビザなし交流等の特別な枠組みを除き、北方領土への渡航を自粛するよう国民に周知徹底することを閣議で了承した。

平成23年度予算には、内閣府北方対策費（北方領土問題の解決の促進）として過去最高の20億7,300万円が計上され、北方領土返還に向けた国民世論啓発のための経費が大幅に増額されている。

(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

[4] ロシア政府が平成18年８月に承認したもので、クリル諸島の社会基盤整備、資源開発のため平成19年からの８年間に約179億ルーブル（約490億円）を支出するもの。

[5] 『朝日新聞』『読売新聞』『北海道新聞』（2010.12.25）

[6] 『朝日新聞』『読売新聞』『日経新聞』（2010.12.28）

		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。

(3) 近年の動き

平成 21 年１月、北方四島住民に対する人道支援物資供与事業の実施の際、国後島に上陸しようとした日本側関係者にロシア側が「出入国カード」の提出を要求した。これにより、四島交流事業の実施が危ぶまれたが、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」（平成 21 年法律第 75 号。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」であると明記したことに対するロシア議会等の反発があることは否定できない。

(4) 北方海域における漁業

北方四島周辺海域における日本漁船の操業は、日露政府のいわゆる北方四島周辺水域における日本漁船の操業枠組み協定（平成10年）（以下「枠組み協定」という。）により魚種や漁獲量等を制限し、日本が協力金等を負担するなど一定の条件下で可能となったが、同協定は北方領土海域での日露両国の取締権には言及しておらず、領土問題が未解決であるため、日本漁船の拿捕事件等が発生している。

平成22年１月には、いわゆる安全操業中の根室管内羅臼漁協の漁船２隻が、国後島沖でロシア国境警備隊に銃撃された。しかしこれは、操業中の漁船の越境を衛星で監視する「衛星通信漁船管理システム（ＶＭＳ）」を漁船側が意図的に止め、安全操業区域外である国後島沖1.5海里での操業と判明したため、北海道は操業の監視強化など再発防止策をまとめ、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。

また、平成22年12月、北海道や東北の漁業会社４社が、ロシアの排他的経済水域（ＥＥＺ）内でのスケトウダラ漁をめぐり、国税当局の税務調査で総額約５億円の所得隠しを指摘された。これは４社が、日ロ漁業交渉の協定枠を超えた漁獲量を黙認してもらう見返りとして、漁獲量などを監視するため漁船に同乗するロシア国境警備局係員に資金提供をしたもので、水産庁は引き続き事実関係についての調査を行っている。

(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、日本側対象者は、①北方領土の元島民とその家族、②北方領土返還要求運動関係者、③報道関係者、④この訪問の目的に資する活動を行う専門家、⑤国会議員（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 22 年度までに日本側計 9,962 名（242 回）、四島側計 7,331 名（168 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 22 年度までに 2,085 人（44 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22年度までに4,065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。

墓参は北海道が実施しており、近年、年４回行われてきた。その内、２回分については国が渡航船舶の手配はしてきたが、その費用は他の２回と同様に北海道が負担してきた。平成23年度からは、この２回分を実質的に国が費用を負担する自由訪問（墓参を含む）として実施する。

なお、四島交流事業等の使用船舶の老朽化に対処するため、民間企業が後継船を建造・運行管理し、事業の主な実施主体者である北方領土問題対策協会と長期傭船契約を結ぶ方針が平成19年12月に決定された。平成24年度を後継船舶の供用開始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）

Ⅰ　所管事項の動向

１　青少年施策の推進体制

(1) 「子ども・若者育成支援推進法」の成立・施行

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、経済産業省など多数に及んでいる。

このため、従来の個別分野における縦割り的な対応では限界が生じていることを背景として、

・　国の本部組織、子ども・若者育成支援のための大綱、地域における計画、ワンストップ相談窓口など子ども・若者育成支援施策の総合的推進のための枠組み整備

・　社会生活を円滑に営む上での困難を有する子ども・若者を支援するための地域ネットワーク整備

を主な内容とする「子ども・若者育成支援推進法」が平成21年７月に成立し，翌平成22年４月１日に施行された。

(2) 子ども・若者育成支援推進本部の設置

子ども・若者育成支援推進法が施行されたことに伴い、内閣府に、特別の機関として「子ども・若者育成支援推進本部」が設置された。同本部の本部長は内閣総理大臣で、副本部長は内閣官房長官及び青少年育成を担当する内閣府特命担当大臣であり、それ以外の全ての国務大臣が本部員となっている。

同法によると、同本部の所掌事務は主に以下のこととされている。

・　子ども・若者育成支援推進大綱を作成し、その実施を推進すること

・　子ども・若者育成支援に関する重要な事項について審議すること

なお、同本部が設置されたことにより、それまでの青少年育成推進本部は廃止されている。

(3) 子ども・若者ビジョンの策定

子ども・若者育成支援推進本部は、平成22年７月、子ども・若者育成支援推進法に基づく子ども・若者育成支援推進大綱として「子ども・若者ビジョン」を策定した。

同ビジョンは、「子ども・若者を育成の対象としてとらえるのではなく、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」や「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。

また、平成22年12月には、子ども・若者育成支援推進法に基づき、それまでの「青少年白書」（非法定白書）に代わって「子ども・若者白書」が法定白書として初めて作成されている。

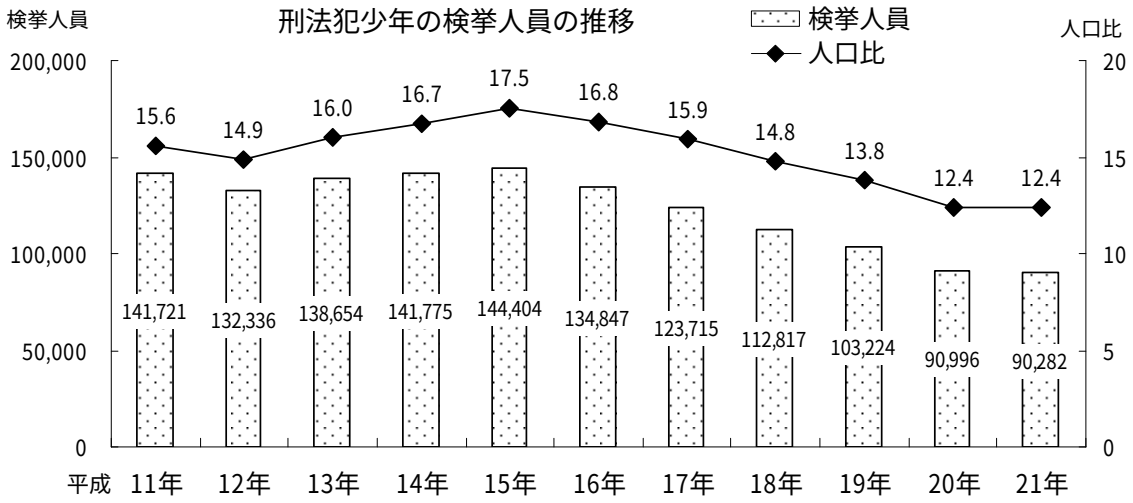
２　少年非行対策

(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年連続して減少している。

しかし、同年齢層の人口1,000人当たりの刑法犯少年の検挙人員は、成人の5.4倍となっており、いまだ高い水準になっている。

平成22年６月には神奈川県及び山口県の高校で生徒が同級生を刺傷する事件が、７月には兵庫県で中学３年の女子生徒２人が放火により３人を死傷させる事件が発生している。



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】

また、触法少年（刑法）の補導人員も、平成17年までは２万人以上で推移していたのが、平成18年からは２万人を割り、その後３年連続して減少していたが、平成21年は再び増加に転じるなど（平成20年１万7,568人→平成21年１万8,029人）、いまだ予断を許さない状況にある。

[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) 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。

「子ども・若者ビジョン」では、困難を有する子ども・若者やその家族を支援することを施策の基本的方向の一つとしており、非行・犯罪に陥った子ども・若者の支援に取り組むこととしている。具体的には非行防止活動、相談活動の推進、薬物乱用防止、少年院における矯正教育等の充実等である。

平成22年12月、警察庁は、警察官が電話や家庭訪問により非行少年の立ち直りを支援する取組を導入することを決定している。

(3) 薬物乱用問題

警察庁が取りまとめた「平成22年上半期の薬物・銃器情勢（暫定値）」によると、平成22年上半期に覚せい剤乱用で検挙された青少年[4]は1,311人で、前年上半期に比べ101人（8.3%）増加している。

反対に、大麻取締法違反で検挙された青少年は709人で、前年上半期に比べ193人（▲21.4%）減少し、ＭＤＭＡ等合成麻薬事犯で検挙された青少年は15人で、前年上半期に比べて10人（▲40%）減少している。

また、警察庁によると、平成22年上半期には、インターネット上の薬物密売サイトを介して薬物を入手したとして、180人が摘発されている。

政府は、平成22年７月に「薬物乱用防止戦略加速化プラン」を策定し、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。

また、「子ども・若者ビジョン」においても薬物乱用防止に資する教育、広報啓発活動を一層強化し、刑事施設における薬物依存からの離脱指導や、薬物依存者及びその家族への支援の充実により、再乱用防止のための取組を推進することとしている。

３　有害環境対策

(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、

---

[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、①不良行為少年への対応、②初発型非行の防止対策、③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。

[4] ここでは 30 歳未満の者をいう。

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者数は、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。

これらを受けて、出会い系サイトに起因した児童の犯罪被害者数は、平成20年724人、平成21年453人と大幅に減少した。

しかしその反面、ＳＮＳ[5]やゲームサイトなどを通じて知り合った児童に対して性犯罪を犯すなどの、出会い系サイト以外のサイトに起因した児童の犯罪被害数は、平成20年の792人から平成21年は1,136人と大幅に増加しており、今後は出会い系サイト以外のサイトに関係した事件についても注視が必要である。

イ　インターネット環境の整備の推進

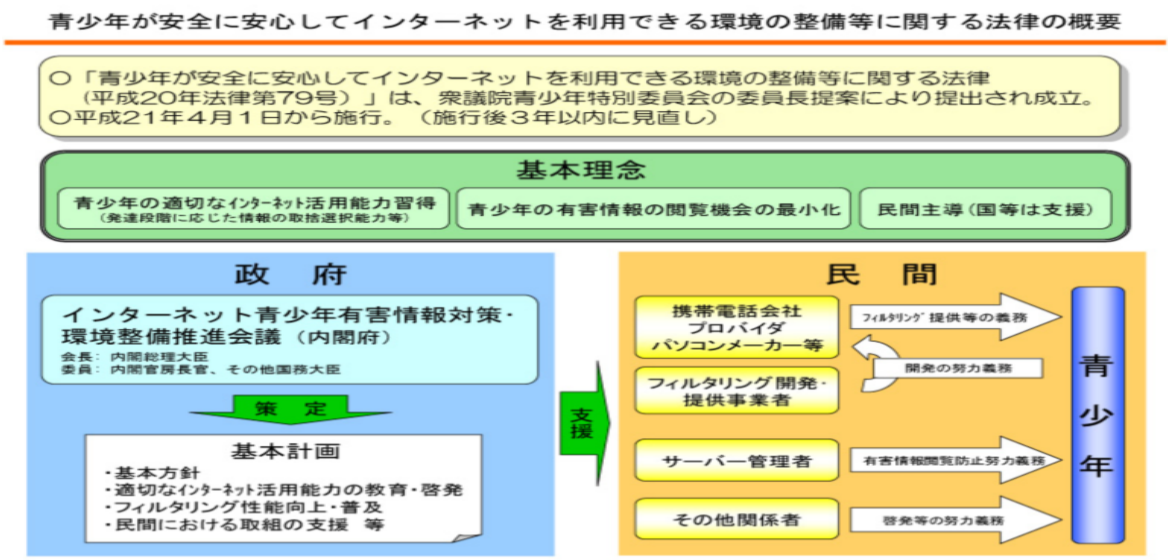
インターネット上の有害情報による青少年の被害が絶えない現状から、平成20年６月（第169回国会）、表現の自由を保障しつつ、青少年がネット上の有害情報に接することを少なくするとともに、安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備を推進することを目的とした「青少年が安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備等に関する法律（青少年インターネット環境整備法）」が当委員会発議により成立し、平成21年４月から施行されている。

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。

平成22年７月には、同計画の平成21年度における取組状況についてのフォローアップが公表され、今後の課題として、「青少年による携帯電話を通じたインターネット利用を前提として、社会全体での更なる取組が必要」であるとしている。

---

[5] ソーシャル・ネットワーキング・サービス（サイト）。人と人とのつながりを促進・サポートする、コミュニティ型の会員制のサービス、あるいはそういったサービスを提供するサイトのことである。
友人・知人間のコミュニケーションを円滑にする手段や場を提供したり、趣味や嗜好、居住地域、出身校、あるいは「友人の友人」といったつながりを通じて新たな人間関係を構築する場を提供することを主な目的としている。



注：　インターネット青少年有害情報対策・環境整備推進会議は、平成 22 年４月から子ども・若者育成支援推進法が施行されたことに伴い、子ども・若者育成支援推進本部に取り込まれている。

【内閣府資料】

(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ているが、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思わ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[6]。

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、①児童虐待の定義[7]、②児童虐待の禁止、③児童虐待の防止に関する国及び地方公共団体の責務等を内容とする「児童虐待の防止等に関する法律」（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。

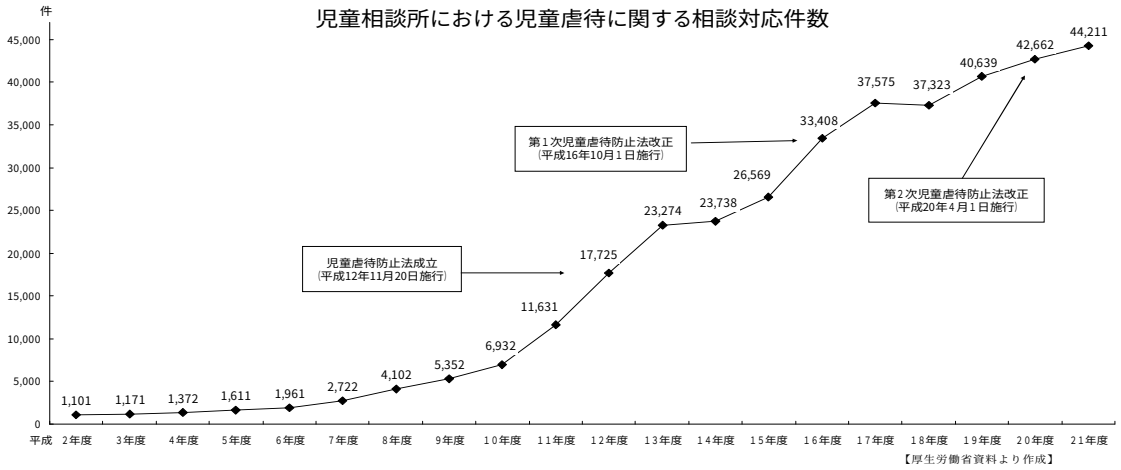
同法の制定により、児童虐待に対する国民の理解が深まったことや、その定義が法律に明記されたことなどにより、児童相談所における児童虐待に関する相談対応件数は増加しており、平成21年度では44,211件と、調査を始めた平成２年度と比較すると約40倍の増加となっている。

---

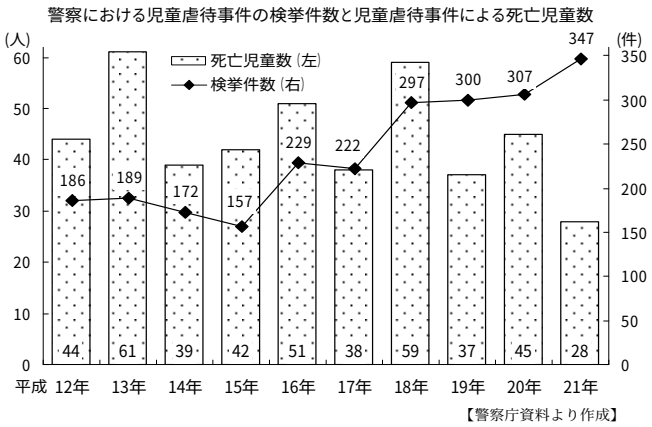
[6]　平成 22 年 12 月、「著しく社会規範に反する性交又は性交類似行為を、著しく不当に賛美・誇張するように描写する漫画等の不健全図書」類などの青少年への販売等の制限に関する規定を整備した「東京都青少年の健全な育成に関する条例の一部を改正する条例案」が、東京都議会で可決された。

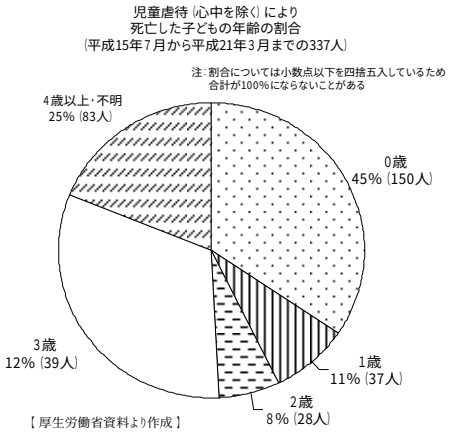
[7]　親又は親に代わる保護者により児童に対して加えられた身体的、心理的、性的虐待及びネグレクト（保護の怠慢ないし拒否）

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。



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。





(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、①児童の安全確認等のための立入調査等の強化、②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、③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[8]、地域子育

[8] 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、①子育てに関する情報の提供、②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、③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。）

て支援拠点事業[9]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）」[10]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[11]を必要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。

このため、法務省の法制審議会児童虐待防止関連親権制度部会は「児童虐待防止のための親権に係る制度の見直しに関する要綱案」を平成22年12月に取りまとめ、23年２月に法案要綱を法務大臣に答申する予定となっている。

厚生労働省においても、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、施設入所等の児童に係る親権制限の在り方等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。

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を発出している。

さらに、同年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

---

[9] 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。）

[10] 民法上の親権の主な内容は、身上監護権（①監護教育権（第 820 条）、②居所指定権（第 821 条）、③懲戒権（第 822 条））と財産管理権（第 824 条）に分類される。

[11] 「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。

件が発生した。この事件では、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していなかったこと等により特定できず、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、厚生労働省は同年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[12]を発出し、翌９月には、安全確認が困難なケースへの対応や、臨検・捜索などの強制立入の手順等をマニュアル化した「虐待通告のあった児童の安全確認の手引き」を策定、毎年11月に行われている児童虐待防止推進月間では、「児童相談所全国共通ダイヤル０５７０－０６４－０００」の更なる周知強化などの対策を講じている。

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[13]。このため、フリーター、ニート[14]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。

若年無業者（ニート）数の推移

（単位：万人）

	平成10年	11年	12年	13年	14年	15年	16年	17年	18年	19年	20年	21年
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】

[12] 「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１号厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課長通知）

[13] 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。

[14] 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。

フリーター数の推移

(単位:万人)

	昭和57年	62年	平成４年	９年	14年	15年	16年	17年	18年	19年	20年	21年
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、①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、②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、①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、②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、③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、平成22年６月に「新成長戦略」を閣議決定し、2020年までの目標として、20～34歳の就業率77%（2009年73.6%）や若者フリーター数124万人、地域若者サポートステーション事業によるニートの進路決定者数10万人などを掲げている。

また、同年９月には、「新成長戦略実現に向けた３段構えの経済対策」を閣議決定し、「特に支援が必要な未就職卒業者と来春に卒業する人を主たる対象として、求人意欲のある中小企業との間で、両方に対する支援を行いつつ、きめ細かく、丁寧なマッチングを集中的に実施する」新卒者雇用に関する緊急対策を行うとした。

これを受け、厚生労働省は、「新卒者に対する就職支援の強化について」を発表し、全都道府県の労働局に「新卒応援ハローワーク」を設置した。

新卒応援ハローワークでは、卒業後３年以内の既卒者を重点に、大学等との連携による支援や大卒就職ジョブサポーターによる全国ネットワークの就職支援などを行うとしている。

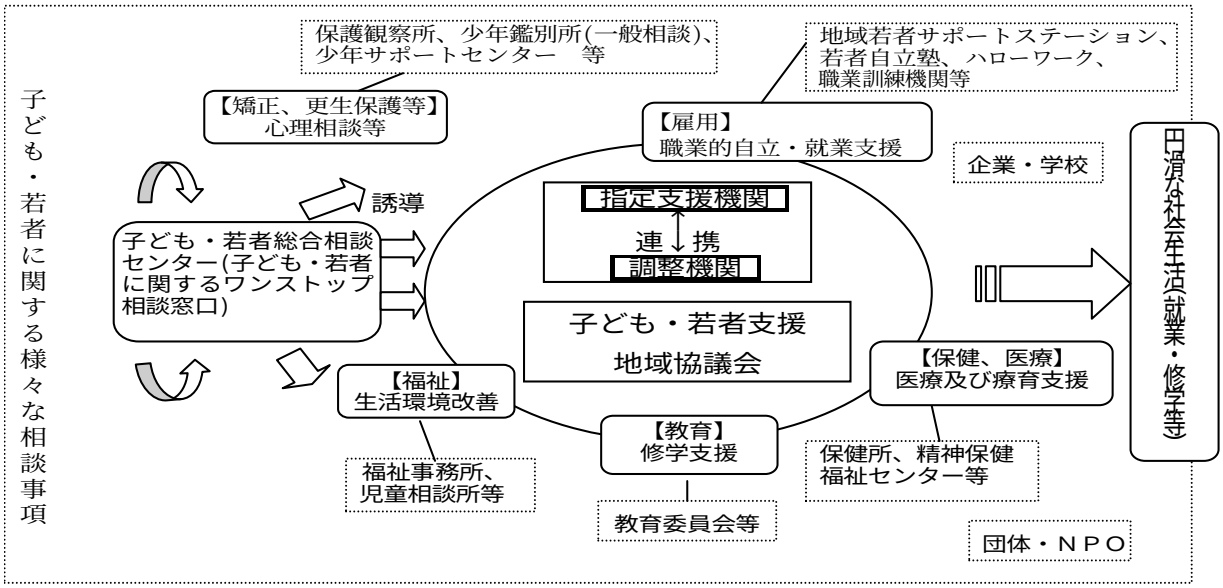
(3) 子ども・若者育成支援推進法による取組

平成22年４月から施行されている「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。

これを受け、政府は、各地方公共団体において子ども・若者支援地域協議会を設置する際の拠り所となる基本的な考え方を取りまとめたものとして、「子ども・若者支援地域協議会設置・運営指針」を公表した。

この指針の中で、「各地方公共団体は、この指針を勘案し、それぞれの実情にあった効果的な運用を工夫していくことを期待したい」としている。

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、子どもを対象とした殺人、暴行・傷害、性犯罪、略取誘拐等の犯罪が多発し、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）

	平成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　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。

【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

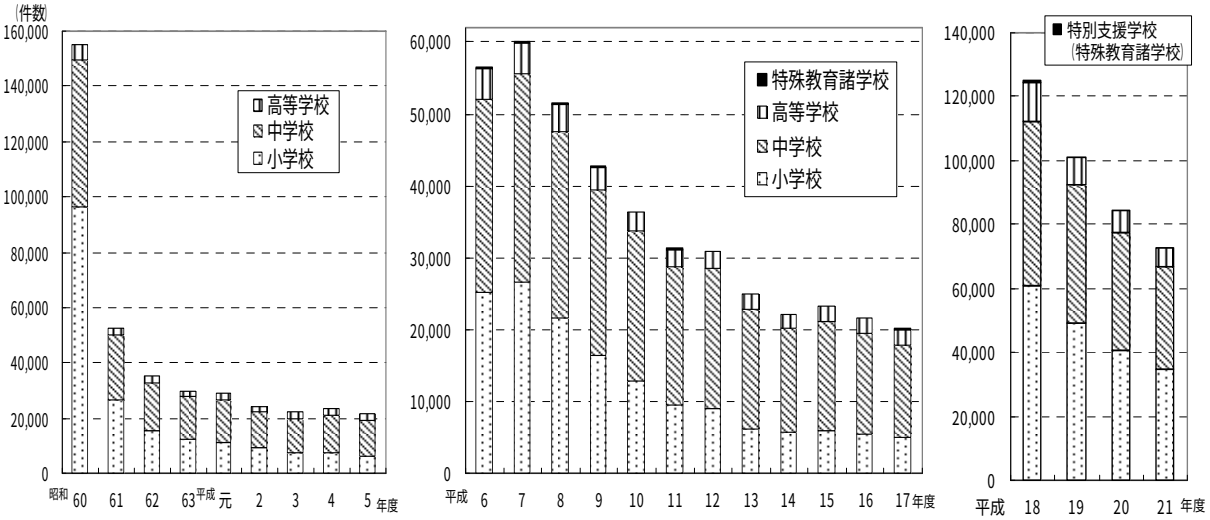
平成22年６月に川崎市の中学校において、10月には群馬県の小学校において児童生徒が自殺し、その後、当該児童がいじめにあっていた事実が確認された。これらの事件を受けて、文部科学省は、都道府県教育委員会等に対し、いじめの徴候をいち早く把握して迅速に対応し、いじめの問題が生じたときは、隠さずに家庭・地域と連携するよう求める通知を発出した。

平成18年にいじめが原因と考えられる児童生徒の自殺が相次ぎ、いじめの実態を適切に把握できていない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。しかしながら、平成21年度においては、７万2,778件で、平成18年度から見ると約５万件減少している。

このため、文部科学省は、学校がいじめを認知できていないケースがあるのではないかと懸念されることから、定期的に児童生徒から直接状況を聞く機会を確実に設ける必要があるとして、全ての学校が「アンケート調査」を実施した上で、更に必要な取組を推進することを求めている。

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を－」（第二次まとめ）を発表している。

国立教育政策研究所生徒指導研究センターの調査[15]によると、「小学校４年生から中学校３年生までの６年間の間に、いじめと無関係でいられる児童生徒は１割しかいない」とのことである。このため、いじめは、「どの学校でも、どの子にも起こり得る」問題であることを十分に認識し、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、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する「子ども・子育てビジョン」を平成22年１月に閣議決定し、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年度までの政策目標を掲げている。

また、政府は、新たな次世代育成支援のための「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」を平成22年６月に決定し、幼稚園と保育所、放課後子ども教室推進事業と放課後児童クラブなど、事業ごとに所管や制度、財源が様々に分かれている現在の子ども・子育て支援策を再編成し、幼保一体化を含め、制度・財源・給付について、包括的・一元的な制度を構築することし、平成23年の通常国会に所要の法案を提出し、平成25年度からの施行を目指すとしている。

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）

[15] 「いじめ追跡調査 2007－2009」（平成 22 年６月）

海賊行為への対処並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会

海賊・テロ特別調査室

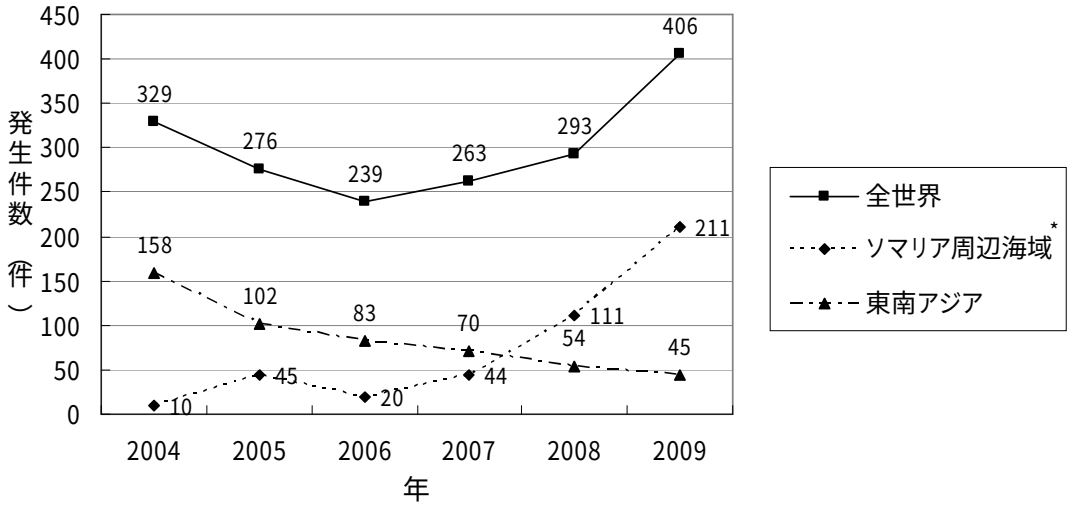
Ⅰ　所管事項の動向

１　ソマリア沖における海賊問題

(1) ソマリア沖における海賊問題の現状

アフリカ大陸北東部に面しているソマリア沖周辺の海域では、2006 年以降海賊事案が増大している。国際商業会議所国際海事局（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、①母船の使用によって沖合にまで進出する広い活動範囲、②機関銃やロケット砲等の重火器の使用、③船舶の乗っ取り後、船会社等に対して多額の身代金を要求するケースが多いことなどがある。

最近の傾向としては、アデン湾における各国海軍等の警戒が厳しくなったことから、ソマリア東方沖やセーシェル周辺水域において海賊事案の発生件数が増加しており、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などを認めた。

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、①オペレーションの調整・周辺国の海上取締能力向上の支援、②法的枠組みの強化、③海運業界の意識・能力の向上及び④外交・対外情報発信の強化に関する計４つの作業部会が設けられ、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年以降の２年間で、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。

(3) ソマリア沖の海賊問題への我が国の対応

ア　海上警備行動による対処

ソマリア沖の海賊による被害が日本関係船舶にも及んだことから、ソマリア沖の海賊問題への対処は国会でも議論となった。2008年10月17日のテロ・イラク特別委員会においては、政府（麻生内閣）は日本からの距離、海賊の重武装及び他国は海軍が対応していることを理由に、海上保安庁の巡視船の派遣による対応は難しいと答弁し、他方、自衛隊法第82条の海上警備行動の枠組みを用いて海上自衛隊を派遣することについては可能であることを示唆した。

2009年１月28日、政府は安全保障会議を開き自衛隊派遣の方針を決定、同年３月13日、浜田防衛大臣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処を開始したが、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、同対処は当面の応急措置であり、適切な海賊対策を実施するための新法を制定する必要があるとしてきた。

2009年１月７日、自民・公明両党は、ソマリア沖の海賊対策を念頭に国連海洋法条約に基づく海賊対策新法制定に向けた検討に入ることを決定し、同年３月13日に、政府は「海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律案」（海賊対処法案）を閣議決定して国会に提出した。同法案は４月23日に衆議院を通過し、６月19日の参議院本会議で否決されたが、同日の衆議院本会議で出席議員の３分の２以上の多数で再可決され、原案のとおり成立した。その後、同法は６月24日に公布され、７月24日に施行された。

海賊対処法は、海賊行為の定義を、軍艦等を除く船舶の乗組員等が、私的目的で、公海又は我が国領海等で行う船舶強取・運航支配、船舶内の財物強取等、船舶内にある者の略取、人質強要、これらの目的での船舶侵入・損壊、他の船舶への著しい接近等及び凶器準備航行の行為としている。これら海賊行為への罪を規定（国連海洋法条約に則して、国籍

を問わず海賊行為を処罰）するとともに、海上保安庁による海賊行為への対処及び特別の必要がある場合の自衛隊による海賊対処行動（合理的な限度での武器使用を含む。）を定め、内閣総理大臣による海賊対処行動の承認に際しては国会報告を行うことなどとした。

活動の根拠が自衛隊法の海上警備行動から海賊対処行動へと変更されたことにより、護衛の対象も日本関係船舶に限定されず、外国船舶も海賊行為から防護することが可能となった。また、武器使用についても、警察官職務執行法第７条の規定によるもののほか、民間船舶に接近するなどの海賊行為を行っている船舶の進行を停止するために他の手段がない場合、合理的に必要な限度において武器の使用が可能となった。

海賊対処法の施行を受け、政府は 2009 年７月 24 日、同法に基づく海賊対処行動の承認を閣議決定し、同月 28 日、第２次隊が活動を開始した。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、2010 年９月、波の高いモンスーン期の終了に伴い、今後海賊活動の活発化が予想されることから、モンスーン期以外については護衛航路を東に 100 海里延長することを決定した。また、2010 年７月には、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、政府が検討を開始したことが報じられている。

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、2011 年１月現在、第７次隊として海上自衛隊佐世保基地から護衛艦計２隻「きりさめ」「ゆうだち」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、2011 年１月現在、第５次隊として海上自衛隊厚木航空基地から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 12 月 31 日までに 205 回の護衛を実施（うち「海賊対処法」に基づき 164 回）。護衛実績は 1,515 隻（うち「海賊対処法」に基づき 1,394 隻）。海賊対処法下では、１回当たり平均約 8.5 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 12 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	その他の外国籍船	計
9	326	1,059	1,394

Ｐ－３Ｃによる飛行実績（2009 年６月 11 日～2010 年 12 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）
381	約 2,930	約 27,700	約 3,430

（備考）2009.6.11～7.23 は海上警備行動による飛行（23 回）である。

(出所) 防衛省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－３Ｃ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。同年９月には、タリバーン政権崩壊後２度目となる下院議員選挙の投票が行われ、12 月に公表された最終結果では、カルザイ大統領派が過半数近くを確保したとみられている。

カルザイ大統領は、タリバーンなど反政府勢力との平和的な和解を目指しており、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、同年９月には反政府勢力との和平交渉を主導する「高等和平評議会」が発足した。しかし、米軍主導による反政府武装勢力の掃討作戦が継続中であり、タリバーン側が強硬姿勢を崩していないことから、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。

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であった。2010 年には、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）などの大規模なテロが発生している。

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（2011 年１月 13 日現在）によれば、2010 年は過去最悪の 711 人（2009 年の 521 人から 190 人増）であった。

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	18	70
2003	48	0	10	58
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	499	103	109	711
計	1,446	348	487	2,281

(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、タリバーンの残党やアル・カーイダがアフガニスタンへの攻撃を行う拠点となってきた。米国務省が 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年は、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、宗教施設などを狙った大規模な襲撃・自爆テロが続発し、同年のパキスタン国内のテロによる死者数は過去最悪に上ったことが報じられている。

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（ＯＥＦ：Operation Enduring Freedom）が継続しており、インド洋上では米、英、独、仏等によるテロリスト及び関連物資の移動阻止のための海上阻止活動（ＭＩＯ：Maritime Interdiction Operation）が行われている。

また、2001年12月に採択された国連安保理決議第1386号により設置された「国際治安支援部隊（ＩＳＡＦ：International Security Assistance Force)」も、ＮＡＴＯ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（ＰＲＴ：Provincial Reconstruction Team)」の派遣も行われている。ＰＲＴは米国又は他のＩＳＡＦ参加国の指揮の下、軍人・文民の両方から構成され、軍事部門は治安の維持に当たり、文民部門は復興プロセスの調整等を行っている。

ＮＡＴＯの資料によれば、2010年12月14日現在、ＩＳＡＦにはＮＡＴＯ加盟国を中心とする48か国から約131,730人が参加しており、ＰＲＴ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、①アフガニスタンの治安部隊の訓練のため 4,000 人を増派、②アル・カーイダ・過激派掃討への真剣な姿勢を条件にパキスタンに対して年 15 億ドルを５年間支援、③中国、インド、ロシア、イランなどを含めた連携の強化などを主な内容とする、アフ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。増派の完了後、アフガニスタン駐留米軍の数は、イラク駐留米軍の数を上回る約 10 万人に達したとみられている。

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。また、2010 年 11 月のＮＡＴＯの首脳会議では、現在ＩＳＡＦが担っている治安権限のアフガニスタンへの移譲を 2011 年の前半にスタートさせ、2014 年末に完了することが了承された。

(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、①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、②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、2010 年 10 月に自民党が、インド洋におけるテロ対策だけではなく、ソマリア沖・アデン湾で海賊対処を行っている各国艦船にまで対象を拡大した上で補給支援活動を再開するための法律案（「インド洋におけるテロ対策海上阻止活動及び海賊行為等対処活動に対する補給支援活動の実施に関する特別措置法案」）を第 176 回国会において参議院に提出し、継続審査となっている。

(4) アフガニスタン復興のための我が国の支援

我が国は、テロ治安対策と人道復興支援とを「車の両輪」として、インド洋における補給支援活動以外にも、アフガニスタンに対し、人道支援、民主化支援、治安状況改善、人材育成、経済基盤整備等の幅広い分野において支援を実施してきている。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、①アフガニスタン自身の治安能力の向上のための支援、②元タリバーン等兵士の社会への再統合のための支援、③アフガニスタンの持続的・自立的発展のための支援を柱とし、今後のアフガニスタンの情勢に応じて、2009 年からおおむね５年間で、最大約 50 億ドル程度までの支援を行うことなどを新たに表明した。その結果、日本が表明した支援額は、累計で約 65 億ドル（米国の約 369 億ドルに次ぐ金額）となり、そのうち約 24.9 億ドル（約 2,761 億円）が実施済である（2010 年 11 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 11 月現在、日本大使館員約 30 名及び国際協力機構（ＪＩＣＡ）職員・専門家約 55 名が、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。

また、政府は、アフガニスタンに対する人的な支援として、アフガニスタン国軍に対する医療分野での教育訓練を想定した自衛隊の医官の派遣を検討していることを明らかにしている。2010 年 11 月 13 日の日米首脳会談で菅総理が、「アフガニスタン国軍の医療分野での教育訓練について要請があると承知しており、前向きに検討している」旨を述べたほか、11 月 20 日のＮＡＴＯ首脳会議においても、伴野外務副大臣が、新たに自衛隊の医療・衛生要員による医療分野での教育訓練を行うことができるか前向きに検討していると表明した。同年 12 月には、治安状況や安全性を確認するため、調査団が現地に派遣されたが、2011 年に入り、一部報道では、年明けを想定していたアフガニスタンへの自衛隊医官の派遣を先送りする方針を固めたと報じられている。

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

Ⅰ　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、曽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、横田滋さん・早紀江さん夫妻などの拉致被害者家族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]。

2010（平成22）年には、参議院北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会が、「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」（３月26日）[5]を行った。また、11月26日、衆議院本会議において行われた、「北朝鮮による韓国・大延坪島砲撃に関する決議」[6]の中にも「拉致問題の早期全面解決」が盛り込まれた。

(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

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。

5　「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」の改正案の審議に先立って行われた。

6　北朝鮮が韓国・大延坪島（テヨンピョンド）を砲撃し、民間人を含む死傷者が出た事件（23 日）に関し、北朝鮮に対する非難等を内容とする決議。参議院本会議も同日、同趣旨の決議を採択。

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。

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、同年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。

同年11月22日、９月17日の内閣改造により就任した柳田稔拉致問題担当大臣が辞任し、仙谷内閣官房長官が拉致問題担当大臣を兼務した。11月29日、拉致問題対策本部会合が開かれ、本部長（菅内閣総理大臣）指示として、「拉致問題の解決に向けて」（次頁参照）が示された。また、同年12月の「北朝鮮人権侵害問題啓発週間」（10～16日）では、政府主催「拉致問題シンポジウム～すべての拉致被害者の救出に向けて～」が開催された。

2011年１月14日、内閣改造により、中野寛成衆議院議員が拉致問題担当大臣に就任した。

「拉致問題の解決に向けて」（平成22年11月29日、拉致問題対策本部長指示）の概要

1　拉致被害者家族等へのきめ細やかな対応
2　北朝鮮側の対応等を考慮しつつ更なる措置についての検討及び現行法制度の下での厳格な法執行の推進
3　平成20年８月の日朝合意の履行を含む北朝鮮側による具体的な行動への継続した強い要求
4　拉致被害者及び北朝鮮情勢に係る情報収集・分析・管理の強化
5　拉致の可能性を排除できない事案に係る捜査・調査の徹底、及び拉致実行犯に係る国際捜査を含む捜査等の継続
6　拉致問題の解決に資する内外広報活動の充実
7　米国、韓国を始めとする関係国等との国際的連携の強化
8　その他拉致問題の解決に資するあらゆる方策の検討

(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、「平壌宣言に従って、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は民主党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、同年12月に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。

2010年に入り、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。同年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た。

さらに、同年11月、北朝鮮は米国の核の専門家に軽水炉の建設を言明し、ウラン濃縮施設を公開した。そして韓国・大延坪島を砲撃した（23日）。これに対して、同月28日には、黄海で米韓合同軍事演習が始まり、朝鮮半島の緊張が高まる中、中国は六者会合首席代表による緊急協議開催を関係国に提案した。しかし、韓国、米国、日本はこの提案に慎重な姿勢を崩さず、ウラン濃縮施設の建設を非難し、六者会合再開のために韓国との関係を改善するための真摯な努力や非核化に向けた具体的措置を北朝鮮に求めることなどを内容とする日米韓三か国共同声明を出した（12月７日）。

こうした動きに対し、同年12月中旬に私人として訪朝したリチャードソン米国ニューメキシコ州知事は、ＩＡＥＡ監視要員のウラン濃縮施設への立入許可（受入レベルは不明）、未使用核燃料棒の韓国などへの売却、朝韓米の代表者による軍事委員会での協議と南北軍事ホットラインの開設などで北朝鮮と合意したことを明らかにした。

2011年に入ると北朝鮮は、３紙共同社説（１月１日付）を通じて韓国へ対話を呼びかけ、祖国平和統一委員会（１月８日）も無条件対話に応じるよう呼びかけた。

一方、ボズワース米北朝鮮政策特別代表は、１月４日から韓国、中国、日本を訪問し、六者会合の再開についての意見交換を行った。この中で韓国、日本とは、北朝鮮に具体的行動を求めていくことを確認したとされる。

日朝関係については、2011年に入り、前原外務大臣が、政府間対話の再開に強い意欲を示し（１月４日）、さらに六者会合の開催の是非にとらわれずに、日朝間の話し合いは行われるべきであるとした(11日)。一方、北朝鮮は、2011年１月３日付の「労働新聞」が、日

本のマスコミによる世論調査を引用し、菅政権は「瀬戸際」に追い込まれていると論評したが、北朝鮮の朝鮮中央通信のＨＰ上で、４日の前原外相による日朝協議再開への意欲を評価する論評を掲載した（10日）。

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[7]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[8]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[9]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[10]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

7　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。

8　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。

9　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。

10　①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）、②「対北朝鮮の貿易・金融措置に違反し刑の確定した外国人船員の上陸」及び「そのような刑の確定した在日外国人の北朝鮮を渡航先とした再入国の原則禁止」

件を受けて、追加制裁[11]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、2010（平成22）年までの６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。

[11] 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[12]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･ｳﾈ）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）	曽我ミヨシさん	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･ｸﾞｧﾝｽ）事件（宮崎県）	原敕晁（ただあき）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）

[12] 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

Ⅰ　所管事項の動向

１　消費者政策の転換

昭和 43 年に制定された消費者保護基本法は、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」の役割を発揮し、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発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

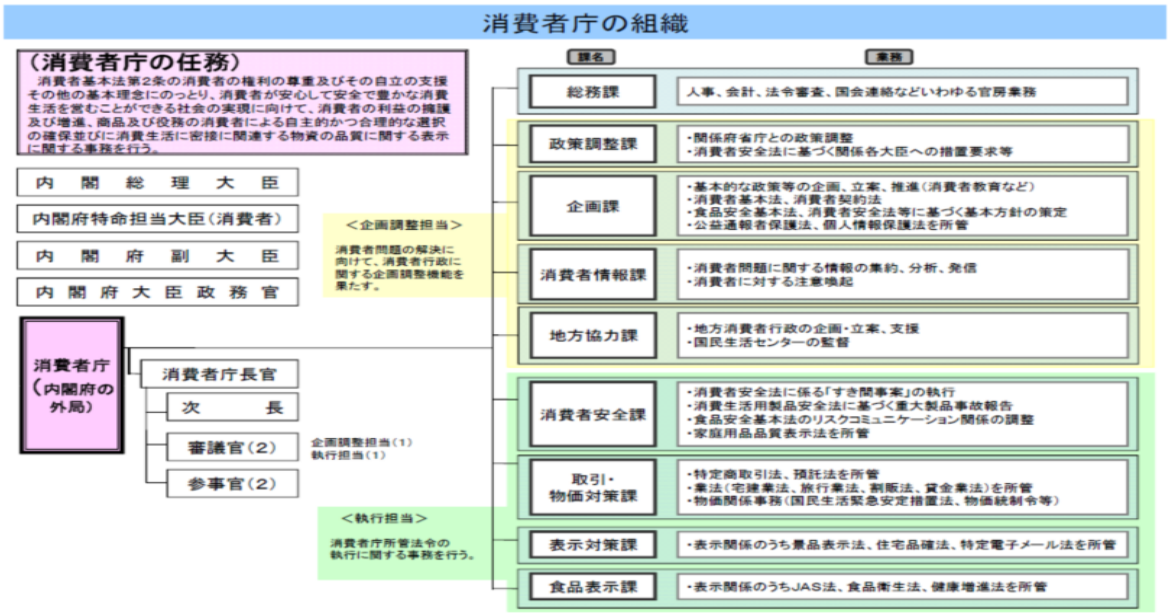
(1) 消費者庁

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。



(消費者庁 HP より)

(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、その事務局体制[4]の充実・強化などが求められている。

1　平成 23 年度予算案では 90.4 億円、53 名の定員及び 19 名の非常勤職員の増員。

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、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。

3　これまでに消費者委員会では、平成 22 年８月 27 日「自動車リコール制度に関する建議」、同年 12 月 17 日「有料老人ホームの前払金に係る契約の問題に関する建議」計２件の建議を行っている。

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。平成 23 年度予算案では３億 800 万円、３名

(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。

なお、独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針（平成 22 年 12 月閣議決定）において、国民生活センターについては、「必要な機能を消費者庁に一元化して法人を廃止することを含め、法人の在り方を検討する」などとされたことを受け、国民生活センターの在り方の見直しに係るタスクフォースが消費者庁に設置され、平成 23 年夏を目途に検討結果の取りまとめを行うこととしている。

(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）。

の定員の増員。

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。

(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。

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、①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、②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。

平成 22 年度補正予算には、住民生活に光をそそぐ交付金（1,000 億円）が盛り込まれ、対象分野の例として地方消費者行政が第一に挙げられている。

(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[5]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

[5] 平成 21 年４月１日時点。

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。

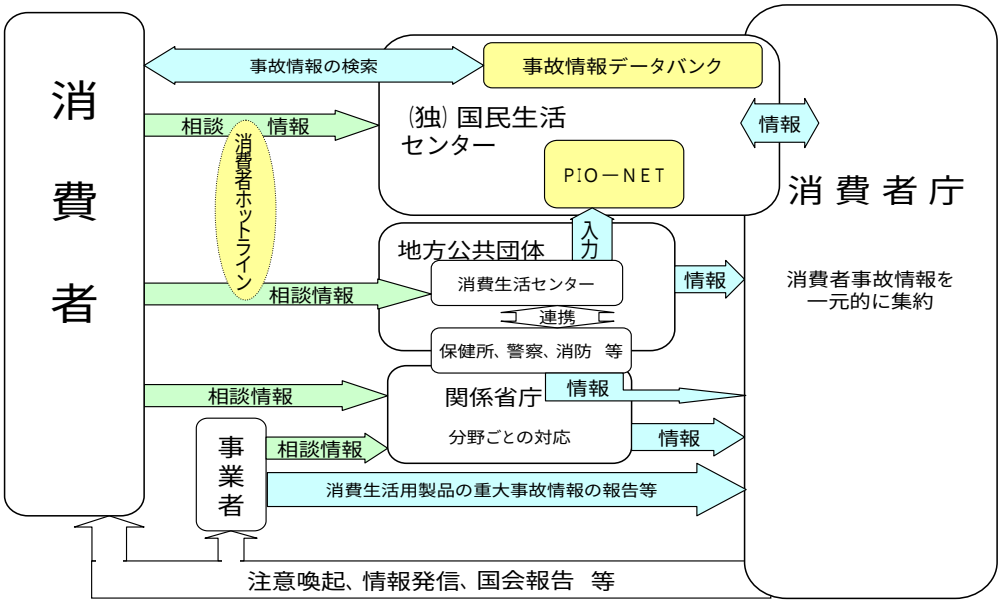
(2) 地方消費者行政活性化基金

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、使途の内訳は、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、①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、②消費生活相談員報酬引上げに係る基金の活用等の使途拡大、③いわゆる「２分の１ルール[6]」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）

※　事故情報データバンク…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

---

[6] 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。

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ＮＩＴＥ（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、平成 23 年春を目途に結果を取りまとめることとしている。

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[7]、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[8]、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。

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。

---

[7] 平成 22 年 11 月には、原料原産地表示に「黒糖及び黒糖加工品」及び「こんぶ巻」を義務対象品目に追加することが、消費者委員会に諮問されている。

[8] 消費者庁は、平成 22 年 10 月には「トランス脂肪酸の情報開示に関する指針（案）」を公表し、同年 12 月には「栄養成分表示検討会」を開催している。

＜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（ＪＡＳ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、業者間取引も対象）	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。

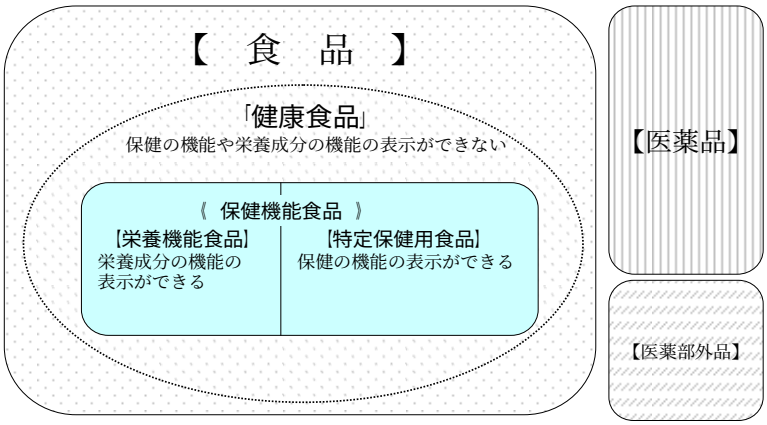
（農林水産省資料等より当室作成）

(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。

しかし、いわゆる健康食品は法令上定義されているものではなく、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〉



（消費者庁資料等より当室作成）

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、同委員会では必要な制度的課題等について検討を行っている。

６　安心して取引できる市場環境の整備

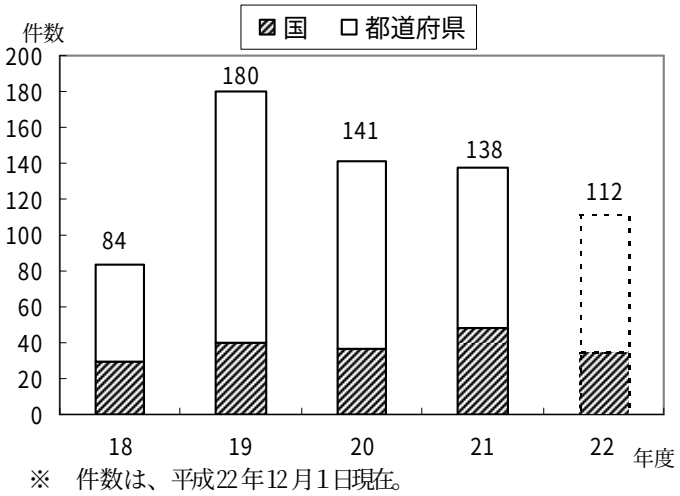
国民生活センターのＰＩＯ－ＮＥＴに寄せられた消費生活相談の傾向を見ると、相談内容別に分類した場合、「取引」に関する相談は平成 21 年度において相談全体の 86.2%を占めるなど高水準にある。このように、消費者が安心して取引できる市場環境の整備は重要な課題である。

消費者庁の設置に伴い、消費者に身近な「取引」に関する法律が消費者庁に移管された。その主な法律としては、「特定商取引に関する法律（特定商取引法）」「無限連鎖講の防止に関する法律」「割賦販売法」「貸金業法」等がある。これら「取引」に関する法律は、多くが金融庁、経済産業省等との共管である。

特定商取引法については、悪質商法対策の充実を目的として、平成20年に改正（平成21年12月施行）が行われている。

また、平成22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の研究会が設置され、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。

〈特定商取引法違反に基づく処分件数の推移〉



※　件数は、平成22年12月１日現在。

（消費者庁資料より当室作成）

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

社会のＩＴ化・国際化の進展等による消費者問題の多様化・複雑化、行政手法の事後チェック型への転換、地球環境の悪化等の社会の変化の中で、消費者被害を予防し、また、消費者市民社会の構築の観点から、消費者教育・啓発の重要性が増している。

我が国では、昭和 43 年の消費者保護基本法の制定の前後から消費者教育の推進に関する意見・答申等が国民生活審議会（当時）等から出され、こうした動きを受けて、消費者教育の学習指導要領への反映、（財）消費者教育支援センターの設立等がなされた。消費者基本法は、第２条で消費者教育を消費者の権利と定めるとともに、第 17 条において、国及び地方公共団体に対し、学校、地域、家庭、職域その他様々な場を通じて消費生活に関する教育を充実する等必要な施策を講ずるものと定めており、関係機関は学校教育を中心として、消費者教育の推進に取り組んでいる。

一方、内閣府の調査によると、消費者教育を受けたことがあると回答した者の割合は全体で 11.4%であり、消費者教育が学校教育に本格的に導入された年代（30 歳未満の年代）においても消費者教育を受けたと回答する者は半数に満たず、それ以前の年代（30 歳以上）の場合は１割にも満たない。契約・悪徳商法に関する消費者力についての年代別の調査については、学校教育に消費者教育が本格的に導入された世代とそれ以前の世代を比較してもあまり差はみられないが、後者のうち 30 代から 50 代がやや高い。一方で、環境に関する消費者力については、おおむね前者の方が高い。このように、我が国では消費者教育が十分に行われているとは言えないのが現状であり、質・量の両面での拡充が課題となっている。

消費者基本計画では、具体的施策として次のような施策を掲げている。

・消費者教育の総合的・体系的推進

「消費者教育推進会議[9]」の開催、消費者教育のポータルサイトの拡充、消費者教育に関する法制の整備や消費者教育効果の測定手法・先進的教育手法等についての検討等

・学校における消費者教育の推進・支援
新学習指導要領の内容を反映した副読本や教材などの作成、教員の指導力向上を目指したセミナーの開催等

・地域における消費者教育の推進・支援
消費者教育の多様な主体（教育関係者、消費者団体・ＮＰＯ、企業・事業者団体等）の連携の場の創設等

・消費者に対する普及啓発・情報提供
各種消費者トラブルに対する啓発教材等の作成・配布等

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、①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、②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、③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、④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。

[9] 関係省庁、学識経験者、消費者団体、教育関係者等をメンバーとし、社会教育における指針の各省庁で共有化、関係省庁が作成する消費者教育用教材や取組等の体系化等を行う。平成 22 年 11 月に初めて開催された。

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 44.7%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 22 年度）については、回答した事業者の 46.2%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[10]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。

消費者委員会の公益通報者保護専門調査会は、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おり、平成 22 年度中に取りまとめを行う予定である。

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）

[10] 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、北海道開発、気象、海上保安、建設産業
環　　境(☎68600) / B3		【環境委員会の所管に属する事項】地球温暖化、循環型社会（廃棄物・リサイクル）、自然環境保護・生物多様性、公害防止（大気・水・土壌）、公害健康被害救済、公害紛争処理
安全保障(☎68620) / B2		【安全保障委員会の所管に属する事項】我が国の防衛（防衛大綱等）、防衛省・自衛隊、有事法制
国家基本政策(☎68640) / B2		【国家基本政策委員会の所管に属する事項】国家の基本政策、党首討論
予　　算(☎68660) / B3		【予算委員会の所管に属する事項】予算（一般会計、特別会計、政府関係機関）、財政・経済政策
決算行政監視(☎68680) / B3		【決算行政監視委員会の所管に属する事項】決算、予備費、会計検査院、政策評価、行政評価・監視、行政に関する国民からの苦情処理
第一特別	沖縄北方	【沖縄及び北方問題に関する特別委員会の所管に属する事項】沖縄振興、在沖米軍基地問題、北方領土問題
(☎68700) / B2	青少年	【青少年問題に関する特別委員会の所管に属する事項】青少年問題
第二特別 (☎68720) / B3	倫理・選挙	【政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会の所管に属する事項】公職選挙、政治資金、政党助成
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活動等に関する特別委員会の所管に属する事項】海賊行為への対処、国際テロリズムの防止
拉致問題特別（☎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