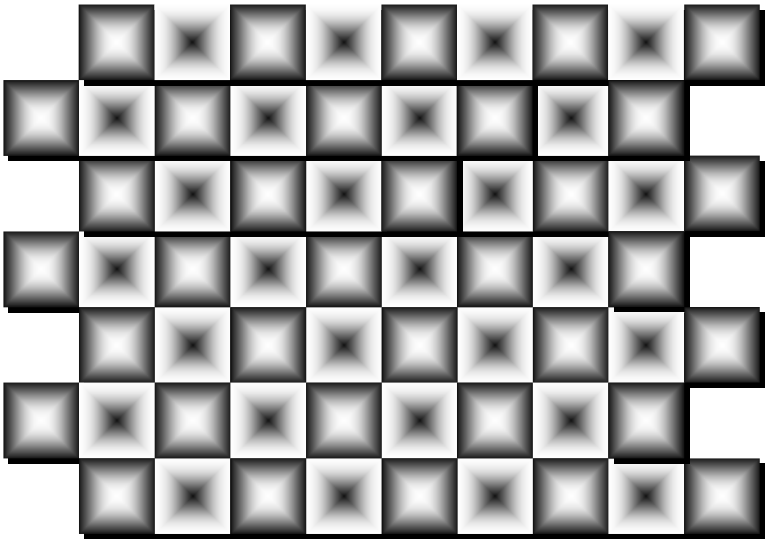
# 各委員会所管事項の動向

## －第179回国会（臨時会）における課題等－



平成23年10月

衆議院調査局

本書は、調査局が所掌している各委員会の所管に係る事項について、最近話題となっている主な事案の現状、背景、経緯、今後の動向・課題等について、平成23年10月19日現在で、簡便に取りまとめたもので、第179回国会（臨時会）における提出予定法律案等の概要についても付記しております。

本書を、衆議院議員の皆様の立法活動の一助にしていただければ幸いです。

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

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

衆議院調査局長　山本　直和

# 目　　次

○内閣委員会 ・・・

○外務委員会 …… 49
Ⅰ　国際情勢の動向 …… 49
日米安保体制（在日米軍の再編／　普天間飛行場移設問題）
核軍縮・不拡散・原子力の平和的利用（国際原子力機関と核兵器不拡散条約体制／　我が国の原子力協定の締結状況）
包括的経済連携政策（ＥＰＡ・ＦＴＡ交渉／　ＴＰＰ協定交渉）
「国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約（仮称）」（ハーグ条約）
地域情勢（朝鮮半島／　中国／　ロシア）
Ⅱ　第 179 回国会提出予定条約等の概要 …… 60

○財務金融委員会 …… 61
Ⅰ　所管事項の動向 …… 61
税制（税財政の現状／　税制改革の動向及び課題）
特別会計（特別会計の現状／　特別会計の剰余金及び積立金等の一般会計における活用／特別会計の課題）
金融（世界金融危機後の金融情勢／　東日本大震災に対する金融面の措置／　最近の金融・資本市場における取組等と今後の課題）
Ⅱ　第 179 回国会提出予定法律案等の概要 …… 77

○文部科学委員会 …… 79
Ⅰ　所管事項の動向 …… 79
初等中等教育（学習指導要領／　教員の資質能力の向上／　学級編制及び教職員定数の改善／　学校施設の整備／　幼児教育の振興／　高校無償化）
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／　原子力損害賠償制度）
文化及びスポーツの振興（文化芸術の振興及び文化財の保存・活用／　情報化社会の進展への著作権制度の対応／　スポーツの振興）
Ⅱ　第 179 回国会提出予定法律案等の概要 …… 91

○厚生労働委員会 …… 92
Ⅰ　所管事項の動向 …… 92
社会保障改革の動向
子どもを中心とした施策の動向（子ども手当の創設／　子育て支援サービスの動向）
医療制度の動向（医療保険制度と高齢者医療制度改革の動向／　医師不足問題等への対応）
介護保険制度の動向
年金制度の動向（年金制度改革の議論の動向／　第３号被保険者の不整合記録問題等への対応）
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）
Ⅱ　第 179 回国会提出予定法律案等の概要 …… 105

○農林水産委員会 …… 107
Ⅰ　所管事項の動向 …… 107
東日本大震災の発生と対応
農業者戸別所得補償制度と米政策
新規就農と農地集積
農山漁村の６次産業化・地産地消及び再生可能エネルギー（農山漁村の６次産業化・地産地消の推進／　農山漁村の資源を活用した再生可能エネルギーの供給）
農業生産対策（野菜・果樹・茶対策／　畜産・酪農経営安定対策／　施設整備関係／　鳥獣被害対策）
食の安全と消費者の信頼確保（牛肉からの暫定規制値を超える放射性セシウムの検出問題／　口蹄疫、高病原性鳥インフルエンザの発生と家畜伝染病予防法の改正／　原料原産地表示等）
農業農村整備対策
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 24 年度予算概算要求・税制改正要望）
水産政策（水産業をめぐる情勢／　資源管理・漁業所得補償対策）
Ⅱ　第 179 回国会提出予定法律案等の概要 …… 117

○経済産業委員会 …… 118
Ⅰ　所管事項の動向 …… 118
景気動向と円高対策、産業空洞化対策
東日本大震災後の日本再生への取組
中小企業政策（東日本大震災からの復旧・復興対策／　資金繰り対策／　中小企業の構造的な課題への対応）
地域経済の活性化（これまでの政府の取組／　商店街対策）
資源・エネルギー・環境政策（最近のエネルギー情勢等／　主なエネルギー政策）
通商貿易政策（通商政策／　貿易政策）
知的財産政策（知的財産基本法及び知的財産推進計画／　特許法等の改正／　不正競争防止法の改正／　模倣品対策）
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／　企業結合規制の見直し）
Ⅱ　第 179 回国会提出予定法律案等の概要 …… 139

○国土交通委員会 …… 140
Ⅰ　所管事項の動向 …… 140
東日本大震災の復興に向けた主な課題（新たなまちづくり／　被災地の高速道路の無料開放／　鉄道の再生）
地域の自立・活性化（交通基本法制定の動き／　高速道路施策／　整備新幹線等の整備／　離島の振興）
国際競争力の強化（航空政策の動向／　港湾政策の動向）
安全・安心で豊かな暮らし（治水政策の動向／　建築物の安全性確保／　住生活基本計画の推進）
観光立国の推進
海上警察権の強化
Ⅱ　第 179 回国会提出予定法律案等の概要 …… 152

○環境委員会 …… 154
Ⅰ　所管事項の動向 …… 154
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）
低炭素社会の形成（地球温暖化防止に向けた国際的取組／　温室効果ガス削減に向けた国内対策等の状況／　今後の主な課題）
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／　小笠原諸島の世界遺産登録／　動物の愛護及び管理）
東日本大震災対応（災害廃棄物処理対策／　放射性物質による一般環境汚染への対処／　被災ペットの救護等）
Ⅱ　第 179 回国会提出予定法律案等の概要 …… 165

○安全保障委員会 …… 166
Ⅰ　所管事項の動向 …… 166
平成 24 年度防衛関係費概算要求（方針／　概要）
防衛計画の大綱（新たな防衛計画の大綱策定の経緯／　22 大綱の概要／　防衛力の実効性向上のための構造改革について）
次期主力戦闘機（Ｆ－Ｘ）について（機種選定の経緯／　今後の動向）
東日本大震災への対応
自衛隊の国際平和協力活動の現状（国際平和協力業務／　「ＰＫＯの在り方に関する懇談会」中間取りまとめ／　国際緊急援助活動）
日米安全保障体制の現状（在日米軍再編協議と普天間飛行場移設問題／　在日米軍駐留に係る諸問題）
Ⅱ　第 179 回国会提出予定法律案等の概要 …… 177

○国家基本政策委員会 …… 179
Ⅰ　所管事項の動向 …… 179
「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（運営申合せの見直し等／　開会回数の確保）

○予算委員会 …… 189
Ⅰ　所管事項の動向 …… 189
平成 23 年度当初予算
東日本大震災からの復旧・復興策（平成 23 年度第１次補正予算／　平成 23 年度第 2 次補正予算／　「東日本大震災からの復興の基本方針」の決定／　復興財源の確保策／　民主党・自民党・公明党による３党合意／　平成 23 年度第３次補正予算／　第３次補正予算に関する与野党協議）
平成 24 年度予算編成（中期財政フレームの改訂／　概算要求）
Ｂ型肝炎ウイルス感染者に対する給付金
今後の課題
Ⅱ　第 179 回国会提出予定予算の概要 …… 198

○決算行政監視委員会 …… 200
Ⅰ　所管事項の動向 …… 200
決算、予備費等（平成 22 年度決算の概要／　平成 21 年度決算の概要／　平成 20 年度決算に関する議決／　平成 21 年度予備費使用等の概要／　平成 22 年度予備費使用等の概要）
政策評価及び行政評価・監視（政策評価／　行政評価・監視／　平成 23 年度における行政評価等プログラム）
Ⅱ　第 179 回国会提出予定案件等の概要 …… 209

○災害対策特別委員会 …… 210
Ⅰ　所管事項の動向 …… 210
我が国における自然災害の状況
平成 23 年の我が国の主な自然災害による被害状況
地震・津波対策（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／　東日本大震災を踏まえた地震・津波対策）
激甚災害法及び東日本大震災財特法による特別の財政援助等
被災者支援及び被災者生活再建支援（被災者支援／　被災者生活再建支援）
火山災害対策
風水害対策（水害対策／　土砂災害対策）
雪害対策

○政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会 …… 220
Ⅰ　所管事項の動向 …… 220
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）
東日本大震災に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律の制定及び改正の経緯（統一地方選挙対象地方公共団体の選挙期日の延期／　統一地方選挙対象外である地方公共団体の選挙期日の延期／　選挙期日の延期期限の延期／　選挙の執行状況）
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の解禁に関する検討の経緯）
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 179 回国会提出予定法律案等の概要 …… 230

○沖縄及び北方問題に関する特別委員会 …… 232
Ⅰ　所管事項の動向 …… 232
沖縄関係（沖縄振興施策の概要／　米軍基地問題）
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 …… 242
Ⅰ　所管事項の動向 …… 242
青少年施策の推進体制
少年非行問題（少年非行の現状／　少年非行対策／　薬物乱用問題）
青少年を取り巻くインターネット上の違法・有害情報（出会い系サイトへの対応／　コミュニティサイトへの対応／　インターネット環境の整備の推進／　フィルタリングの普及啓発）
児童虐待問題（児童虐待の発生状況／　児童虐待防止法の改正等）
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）
いじめ問題
東日本大震災による子どもたちへの影響

○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 …… 252
Ⅰ　所管事項の動向 …… 252
ソマリア沖における海賊問題（ソマリア沖における海賊問題の現状／　ソマリア沖の海賊問題への国際社会の対応／　ソマリア沖の海賊問題への我が国の対応／　海賊の日本移送）
最近のアフガニスタン情勢と国際テロ対応のための取組（最近のアフガニスタン情勢／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 …… 262
Ⅰ　所管事項の動向 …… 262
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
国際社会への働き掛け

○消費者問題に関する特別委員会 …… 272
Ⅰ　所管事項の動向 …… 272
消費者政策の主な主体（消費者庁／　消費者委員会／　独立行政法人国民生活センター）
地方消費者行政（地方の消費生活センター等／　地方消費者行政活性化基金）
消費者事故への対応（消費者事故情報の収集と活用／　消費者事故等調査機関の設置の検討）
集団的消費者被害救済制度の検討
食品表示の一元化
安心して取引できる市場環境の整備
消費者教育
個人情報保護制度
公益通報制度

○科学技術・イノベーション推進特別委員会 …… 282
Ⅰ　所管事項の動向 …… 282
科学技術・イノベーション推進特別委員会の概要
所管各分野における現状と課題（科学技術政策／　原子力政策／　宇宙開発政策／　知的財産政策／　ＩＴ政策）

○郵政改革に関する特別委員会 …… 292
Ⅰ　所管事項の動向 …… 292
郵政事業の民営化
郵政民営化の抜本的見直し（郵政民営化の影響／　郵政改革関連法案の提出／　郵政改革関連法案の概要と審議経過）
日本郵政グループ各社の経営状況
東日本大震災と日本郵政グループ（被害の状況／　グループ各社による被災者支援／　復興財源と郵政株式）
Ⅱ　第 179 回国会提出予定法律案等の概要 …… 296

○東日本大震災復興特別委員会 …… 297
Ⅰ　所管事項の動向 …… 297
復興に向けた動き（復興基本法、復興構想会議提言及び復興基本方針／　復興事業費及び復興財源／　被災自治体の復興計画／　国の体制及び復興施策の事業計画・工程表）
被災者生活再建支援（災害弔慰金制度／　被災者生活再建支援制度／　二重債務問題への対応／　義援金）
被災者の住宅問題及びインフラ復旧（被災者の住宅問題／　インフラ復旧）
福島第一原子力発電所事故（原発事故の収束／　被災者の避難支援等／　原子力損害賠償）
農林水産関係
医療・介護・社会福祉、雇用対策及び原発事故対策（医療・介護・社会福祉／　雇用対策及び原発事故対策）
学校・教育（地震・津波関係／　東京電力福島第一原子力発電所事故関係／　平成 23 年度補正予算関係）
災害廃棄物処理及び放射性物質による環境汚染への対処（災害廃棄物処理対策／　放射性物質による一般環境汚染への対処）
Ⅱ　第 179 回国会提出予定法律案等の概要 …… 310

【参考】衆議院調査局「問合せ窓口」 …… 312

# 内閣委員会

内閣調査室

## Ⅰ　所管事項の動向

### １　国家戦略策定等のための体制

#### (1) 国家戦略室

平成 21 年の政権交代以降、政策決定過程における政治主導の確立のため、国家戦略室や行政刷新会議の設置、各府省政務三役会議の開催等の措置が講じられてきた。

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。同室は、いわゆる縦割り行政を打破し、大局的な観点から国政を運営するための「新たな総理直属機関」と位置付けられている。

国家戦略室は、「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」により国家戦略局として法律上明確に位置付けられ、政治任用職の新設等を含め体制を強化することとされていた（同法案は第 177 回国会において撤回承諾）。

国家戦略室の機能については、平成 22 年 10 月以降、重要政策の企画立案・総合調整機能及び総理直属のシンクタンク機能の２つが併存すると整理されている。また、国家戦略担当大臣と内閣官房長官の役割分担については、「戦略的な対応が必要な攻めの政策」は国家戦略担当大臣が、「危機管理を含む主に守りの部分」は内閣官房長官がそれぞれ総合調整を行うこととされ、当該役割分担に基づき、国家戦略室が国家戦略担当大臣を、内閣官房副長官補室が内閣官房長官をそれぞれ補佐することとされている[1]。

#### (2) 国家戦略の策定の動き

国家戦略室が運営を補佐する会議等における議論を踏まえ、平成 22 年６月に新成長戦略や財政運営戦略が策定された。新成長戦略策定以降は、新成長戦略の実現の推進・加速のため新成長戦略実現会議やその分科会が開催されているほか、高いレベルの経済連携強化に向けた国内改革の先行的推進のため、食と農林漁業の再生実現会議等が開催されている[2]。

また、東日本大震災後の現状を踏まえ、政府は、震災復興と並ぶ日本再生のための取組の２つの柱として「財政・社会保障の持続可能性確保（財政運営戦略、社会保障・税一体改革）」及び「新たな成長へ向けた国家戦略の再設計・再強化（成長戦略、革新的エネルギー・環境戦略、空洞化防止・海外市場開拓、国と国との絆の強化、農林漁業再生戦略、成長型長寿社会・地域再生）」を掲げている[3]。

#### (3) 国家戦略会議（仮称）の創設

---

1　玄葉内閣府特命担当大臣（当時）記者会見要旨（平成 22 年 10 月 19 日）。同整理に基づき、社会保障・税の一体改革及び社会保障・税に関わる番号制度については、内閣官房社会保障改革担当室の担当となっており、新成長戦略、財政運営戦略、包括的経済連携等については国家戦略室の担当となっている。

2　食と農林漁業の再生実現会議は、平成 23 年８月に「我が国の食と農林漁業の再生のための中間提言」を取りまとめている。

3　『政策推進の全体像』（平成 23 年８月 15 日　閣議決定）

野田内閣においては、「国家として重要な政策を統括する司令塔の機能を担うため、産官学の英知を集め、既存の会議体を集約して」、新たな会議体（国家戦略会議：仮称）を創設することとされている[4]。国家戦略会議の取り扱うテーマとして、野田内閣総理大臣は「少子高齢化、宇宙・海洋開発、人材・地方、経済財政一般」などを挙げており[5]、当面の課題は新成長戦略を再設計・再強化する「日本再生のための戦略」の年内策定に向けた議論となる[6]。同会議は、野田内閣総理大臣を議長とし、国家戦略担当大臣、内閣官房長官等の６大臣、民間議員、日本銀行総裁の計 13 名で構成され、その役割は、国家の内外に渡る重要政策の司令塔として、「重要基本方針の取りまとめ」や「中長期的な国家ビジョンの構想」を行うことであり、必要に応じて分科会が設けられる予定である[7]。

なお、国家戦略会議に期待される役割は、当初国家戦略室（局）に期待された役割と相当部分重複すると思われるが[8]、両者の関係をどのように位置付けるかについても明らかではない。

### (4) 行政刷新会議の動き

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[9]。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。

規制･制度改革については､新成長戦略等に関するものについて集中的に検討が行われ、平成 23 年３月に行われた｢規制仕分け｣の結果も踏まえ､同年４月、７月の２次にわたり、規制・制度改革に係る方針が閣議決定された。野田内閣では、行政刷新会議に第３クールとしての「規制・制度改革に関する分科会」が設置された。東日本大震災後の新たな社会経済を構築し、震災以前よりも力強い新しい日本を再生するとの視点で、分科会で大局的･基本的な議論を行い、分科会の下にワーキンググループを設置し詳細を検討し、平成 24 年春を目途に取りまとめを行うとされている。

また、独立行政法人改革についても、行政刷新会議に「独立行政法人改革関する分科会」が設置され、独立行政法人の制度・組織の見直しの検討を行い、本年 12 月を目途に行政刷新会議に諮れるよう進めることとされている。

## ２　国家公務員制度改革

国家公務員制度に関しては、従来から、労働基本権制約の見直し、内閣の人事管理機能の強化、縦割り行政の弊害是正、官民人材交流の促進、能力・実績主義に基づく人事管理の徹底、キャリア・システムの見直し、天下り問題への対応など、様々な改革の必要性が

---

4　第 178 回国会衆議院会議録第１号（平 23.9.13）野田内閣総理大臣所信表明演説

5　第 178 回国会衆議院予算委員会議録（平 23.9.26）野田内閣総理大臣答弁

6　平成 23 年 10 月 17 日藤村内閣官房長官記者会見

7　平成 23 年 10 月 17 日藤村内閣官房長官記者会見。同 21 日に閣議決定により設置される予定。

8　古川元久国家戦略担当相は、国家戦略室を戦略局に格上げ・機能強化を図ることを念頭に、国家戦略会議（仮称）は、そのためのツールと位置付けている。(『毎日新聞朝刊』(2011.9.9)『東京新聞朝刊』(2011. 9.13))。

9　「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）

指摘されてきた。このような指摘を背景として、国家公務員制度改革の取組が進められ、平成19年には、能力・実績主義の徹底や再就職規制の導入を内容とする「国家公務員法等の一部を改正する法律」が成立し、翌20年には、国家公務員制度改革を総合的に推進するため、「国家公務員制度改革基本法」（以下「基本法」という。）が成立した。

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

**国家公務員制度改革の基本方針（基本法）の概要**

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

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

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

菅内閣は、平成23年6月、内閣人事局の設置や自律的労使関係制度の措置など、基本法に基づく法制上の措置等を講ずるため、第177回国会に「国家公務員法等の一部を改正する法律案」、「国家公務員の労働関係に関する法律案」、「公務員庁設置法案」及び「国家公務員法等の一部を改正する法律等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」の4法案（以下「国家公務員制度改革関連4法案」という。）を提出した。

**国家公務員制度改革関連4法案の概要**

**国家公務員法等の一部を改正する法律案**

○　基本法に基づき内閣による人事管理機能の強化等を図るため、幹部人事の一元管理等に係る所要の措置を講ずる。
○　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ずる。
○　自律的労使関係制度の措置等に伴う人事院及び人事院勧告制度の廃止、人事行政の公正の確保を図るための人事公正委員会の設置等の所要の措置を講ずる。

**国家公務員の労働関係に関する法律案**

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

**公務員庁設置法案**

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

**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**

上記3法案の施行に伴う関係法律の規定の整備等

（国家公務員制度改革推進本部事務局資料を基に当室作成）

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

なお、国家公務員制度改革関連４法案は、第 177 回国会及び第 178 回国会において継続審査に付されている。

## ３　地域活性化

政府は、地域の実情に応じた地域活性化の取組について、その効果的な推進を図るための環境整備や支援を行うこととしている[10]。新成長戦略（平成 22 年６月 18 日閣議決定）では、国家戦略プロジェクトの一環として、「総合特区」及び「環境未来都市」が制度化された[11]。両制度においては、特区指定や都市選定の際の基準の運用や有識者による評価体制等の詳細が公表され、現在、平成 23 年中に実施予定の第１回目の指定・選定に向けた評価作業が進められている[12]。

### (1) 総合特区（総合特別区域）制度

総合特区制度は、地域の資源や知恵を自立や活性化に向けて最大限活用し、政策課題解決の実現可能性の高い区域における取組に対して、国と地域の政策資源を集中させることにより、国際戦略総合特区[13]については産業の国際競争力の強化、地域活性化総合特区については地域の活性化を推進し、我が国の経済社会の活力の向上及び持続的発展を図るものである。具体的には、政府は、地域の包括的･戦略的な取組を、規制の特例措置、税制・財政・金融上の支援措置により、地域の実情に合わせた総合的な支援を行うとともに、総合特区ごとに組織される「国と地方の協議会」で国と地域の協働プロジェクトとして推進することとなっている。

本制度については、規制の特例措置等についての提案募集（平成 22 年実施）や関係府省庁の検討結果等を踏まえて制度設計が行われ、平成 23 年６月 22 日に総合特別区域法が成立した。これを受けて、８月 15 日に総合特別区域基本方針が閣議決定され、同日より総合特区の指定申請及び規制の特例措置等の提案受付が開始されている。

---

[10] これまで「都市再生」、「構造改革特区」、「地域再生」、「中心市街地活性化」の推進を中心とした取組を行ってきている。

[11] なお、総合特区と環境未来都市の相違点や関係性については、以下の通り整理されている。「環境未来都市は、総合特区をツールとして活用していくことが考えられる。また、両者とも都市・地域が行う広範な取組を対象としているが、環境未来都市構想は、環境・超高齢化対応に関する取組を必須としており、国際的な知のプラットフォームを始めとした国際的な連携の下に推進することに大きな特徴がある。現時点では、それぞれ別の制度として推進していく予定」とされている（内閣府地域活性化統合事務局「『環境未来都市』構想について」）。また、「総合特区と環境未来都市の両方に提案・申請し、相互に関連するものについては、評価の過程において連携を図る予定」とされている（同「環境未来都市募集要領」）。

[12] 平成 23 年中の指定・選定は、同年９月 30 日までに申請・提案のあった案件を対象としており、総合特区が 88 件（うち国際戦略総合特区 11 件）の申請、環境未来都市が 25 件の提案となっている。

[13] 国際戦略総合特区の指定数は、国際レベルでの競争優位性を持ち得る地域を厳選するため、５箇所程度を目安とするとされている（総合特別区域基本方針）。

### (2) 環境未来都市構想

環境未来都市構想は、環境、超高齢化対応等の面で、戦略的取組を行う環境未来都市を選定し、国が様々な支援を講ずることにより、世界に類のない成功事例を創出するとともに、その成功事例を国内外に普及展開することを通じて、地域活性化や我が国全体の持続可能な経済社会構造の実現を目指す試みである[14]。

本制度については、「環境未来都市」構想有識者検討会の中間とりまとめ（平成 23 年２月）において「環境・超高齢化対応等に向けた人間中心の新たな価値を創造する都市」の実現を基本コンセプトとして推進していくこととなった。これに基づき、必要な支援措置等の検討を行うための提案募集の結果等を踏まえて制度設計が行われ、同年９月１日より都市の募集が開始されている[15]。

## ４　経済及び財政の取組

1990 年代初頭のバブル崩壊以降低迷を続ける我が国の経済、及び国債残高の累増により深刻さを増す財政の現状を踏まえ[16]、菅内閣の下で、平成 22 年６月、新たな政策として、経済については「強い経済」の実現に向けた戦略を示した「新成長戦略」が、また、財政については「強い経済」、「強い財政」、「強い社会保障」の一体的な実現を目指す「財政運営戦略」が、それぞれ策定された。両者は、相互に補完し合う関係にあり、一体的に推進していくものとされている。

「新成長戦略」では、７つの戦略分野と 21 の国家戦略プロジェクトを推進し、新たな需要と雇用を創造して、①2020 年度までの年平均で、名目３％、実質２％を上回る経済成長を目指す、②2011 年度中には消費者物価上昇率をプラスにし、ＧＤＰデフレーター１％程度の適度で安定的な物価上昇を目指す、③できるだけ早期に失業率を３％台に低下させる、こととしている。同戦略の実現の推進・加速のために平成 22 年９月に「新成長戦略実現会議」が設置され、経済対策や雇用対策、パッケージ型インフラ海外展開、ＥＰＡ、デフレの克服、21 の国家戦略プロジェクトの実行等の検討が進められた。

「財政運営戦略」では、財政健全化に向けて、①遅くとも 2020 年度までに国・地方のプライマリー・バランスを黒字化するなど財政健全化目標の達成、②財源確保ルール等基本

---

[14] 新成長戦略においては、環境未来都市創設のための新法を整備する（環境未来都市整備促進法（仮称））こととされている。

[15] 選定数は現在のところ未定で、公募内容を見極めつつ、集中支援が可能な数を選定することとされている（同「『環境未来都市』構想について」）。

[16] 「新成長戦略」及び「財政運営戦略」の閣議決定時の経済・財政状況は次のとおり。
・過去 10 年間の平均経済成長率は実質１％程度、名目マイナス。過去 20 年間消費者物価上昇率０％程度でデフレ傾向。失業率５％。
・過去 20 年間で国債残高が約 470 兆円増加し、約 637 兆円（平成 22 年度当初予算見込み）。
なお、現在（平成 23 年９月末）の経済・財政状況は次のとおり。
・経済成長率（平成 23 年４－６月期・２次速報・前年同期比）実質▲1.1%、名目▲3.3%。消費者物価指数（生鮮食品を除く総合・平成 23 年８月分・前年同月比）0.2%でデフレ状況。完全失業率（平成 23 年８月分・岩手、宮城及び福島各県を除く・季節調整値）4.3%。
・国債残高は約 667 兆円（平成 23 年度補正後予算見込み）。

ルールを踏まえた財政運営、③平成 23 年度から３か年の国債発行額の抑制等中期財政フレームの策定、を行うことを明確にしている。

両戦略においては、それぞれの目標を当初の想定通りに達成するため、各施策の進捗状況の検証と必要な措置を行うこととされた。平成 23 年１月、「新成長戦略実現 2011」ではこの間の我が国経済は同戦略の想定から大きく乖離していないことを踏まえ、マクロ経済目標の堅持が、また、「平成 23 年度における財政運営戦略の進捗状況の検証」では財政健全化目標の達成には相当程度の追加的な収支改善の必要性が、それぞれ明記された。

その後、我が国経済は、平成 23 年３月に発生した東日本大震災の影響を受けることとなった[17]。平成 23 年５月、大震災を踏まえた日本再生の方針を提示した「政策推進指針～日本の再生に向けて～」が策定された。この中で、経済財政の中長期の展望として、①経済成長については、従来の想定と同程度の実現を目指すこと、②物価については、これまでの想定と同様、適度で安定的な物価上昇を目指すこと、③財政については、震災復興の財源確保、社会保障・税一体改革、行政刷新の取組等により、財政健全化を着実に進めることが、また、「新成長戦略」については、夏までに検証を実施し、年内に日本再生のための戦略としての具体像を提示すること等が明記された。

平成 23 年８月、「日本再生のための戦略に向けて」が策定され、日本再生に向けた戦略の方針[18]が示されるとともに、「新成長戦略」の目標・工程は、大震災の影響等を踏まえ、必要な見直しを実施するものの、原則堅持されることとなった。

そして、野田内閣においては、「新成長戦略」の実現を加速するとともに、大震災後の状況を踏まえた戦略の再強化を行い、年内に日本再生の戦略をまとめることとしている[19]。

## ５　子ども・子育て支援

平成 22 年１月、政府は、少子化社会対策基本法（平成 15 年法律第 133 号）に基づく新たな少子化社会対策大綱として、「子ども・子育てビジョン」を閣議決定した。同ビジョンでは、これまでの「少子化対策」から「子ども・子育て支援」へと視点を移し、社会全体で子育てを支えるとともに、「生活と仕事と子育ての調和」を目指すこととされた。また、保育制度改革を含む新たな次世代育成支援のための包括的・一元的な制度の構築については、全ての子どもの健やかな育ちを基本に置きつつ、社会全体で費用を負担する仕組みにより財源確保を図りながら、検討することとされた。

これを受け、幼保一体化を含む新たな次世代育成支援のための包括的・一元的なシステムの構築について検討を行うため、関係閣僚等から構成される「子ども・子育て新システム検討会議」が開催されることとなった。

同会議は、「子ども・子育て新システム検討会議作業グループ」（以下「作業グループ」

---

[17] 平成 23 年１－３月期の経済成長率（２次速報）は、季節調整済前期比は名目▲1.5%（年率▲5.8%）、実質▲0.9%（年率▲3.7%）、前年同期比は名目▲2.9%、実質▲1.0%

[18] 「革新的エネルギー・環境戦略」、「空洞化防止・海外市場開拓」、「国と国との絆の強化」、「農林漁業再生」及び「成長型長寿社会・地域再生」の各分野における取組を具体的に示している。

[19] 「第 178 回国会における野田内閣総理大臣所信表明演説」（平成 23 年９月 13 日）

という。）[20]におけるヒアリングを踏まえ、同年４月、「子ども・子育て新システムの基本的方向」を取りまとめた。更に議論を重ね、同年６月、少子化社会対策会議は、「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」（以下「要綱」という。）を決定した。要綱においては、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や、その下のワーキングチーム（ＷＴ）[21]において議論が行われている。

各ＷＴにおいては、平成 22 年９月から関係者間で意見集約を図りながら、議論を重ねた。そして、平成 23 年７月、「基本制度ワーキングチーム」において、これまでの議論の到達点として、「子ども・子育て新システムに関する中間とりまとめ」がまとめられた。同月、少子化社会対策会議は、今後、要綱及び同中間とりまとめを踏まえ、費用負担の在り方などの残された検討課題[22]についてＷＴにおいて検討を進め、「実施主体である地方公共団体をはじめとする関係者と丁寧に協議を行い、理解を得たうえで、子ども・子育て新システムの成案をとりまとめ、恒久財源を得て早期に本格実施[23]できるよう、平成 23 年度中に必要な法制上の措置を講じることとされている税制抜本改革とともに、早急に所要の法律案を国会に提出する」ことを決定した。なお、平成 23 年通常国会には、幼保一体化等を実現するための法案は提出されなかった。

中間とりまとめにおいては、幼保一体化について、多様な保育事業の量的拡大としての指定制度の導入や学校教育･保育及び家庭における養育支援を一体的に提供する総合施設（仮称）の創設等が述べられている。

## ６　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。

政府では、平成 22 年４月から、国の情報公開制度の在り方について抜本的な見直しを図るため[24]、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

---

[20] 関係府省の副大臣や政務官から構成される。

[21] 「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」

[22] 検討課題として、①国、地方及び事業主の負担の在り方、利用者負担の在り方、既存の財政措置との関係など費用負担の在り方、子ども・子育て包括交付金（仮称）の在り方、②国における所管の在り方、③ワーク・ライフ・バランスの在り方、④国の基準と地方の裁量の関係など地域の実情に応じた給付・事業の提供のための仕組みの在り方

[23] それまでの間は、法案成立後、平成 25 年度を目途に、子ども・子育て会議（仮称）や国の基本指針など可能なものから段階的に実施

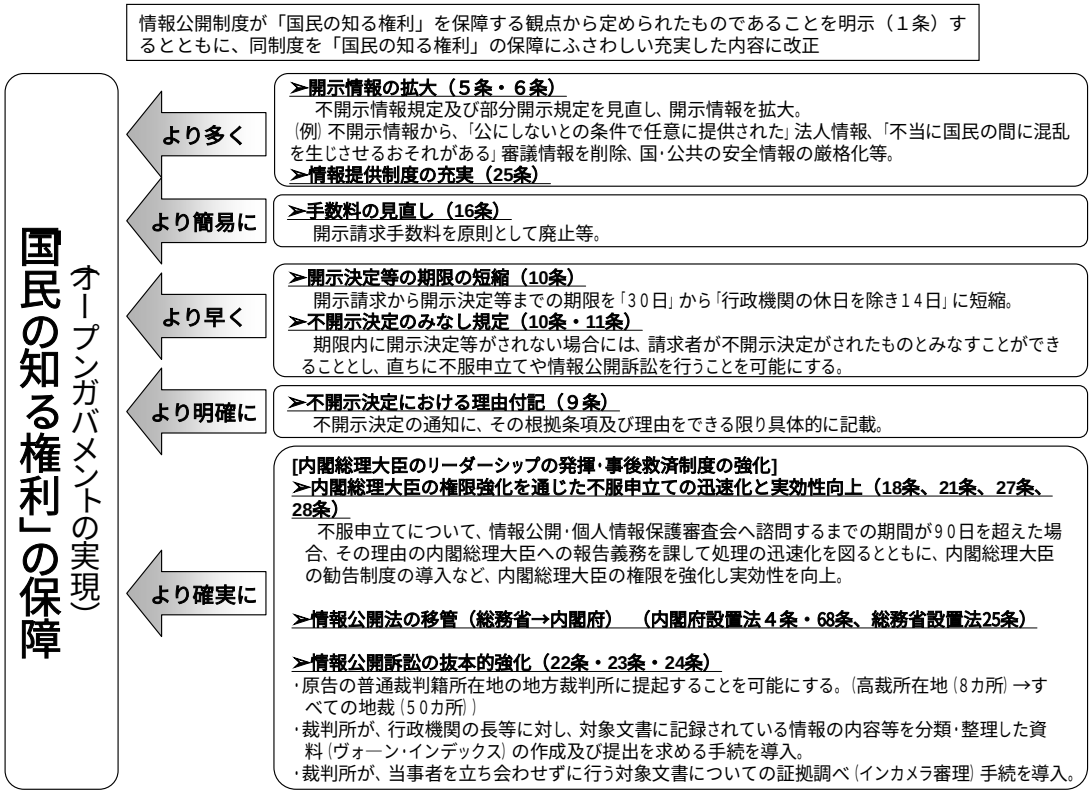
[24] 行政機関情報公開法の附則に規定された同法施行４年後の見直し措置では、新たな開示の実施方法の追加や開示請求等一部の手数料の額の引下げ等の運用改善が行われた。これに対し、民主党は、法改正が必要との立場から、平成 17 年７月に行政機関の保有する情報の公開に関する法律等の一部を改正する法律案を国会に提出した（衆議院解散により廃案）。今般の情報公開制度の見直しの内容は、同法案と共通する点が多い。

とし、大臣政務官及び有識者等で構成された「行政透明化検討チーム」が開催された。

同検討チームでは、枝野行政刷新担当大臣（当時）から示された原案をたたき台として論点整理が行われ、同年８月には、蓮舫行政刷新担当大臣（当時）から「行政透明化検討チームとりまとめ」（以下「とりまとめ」という。）が示された。「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る。

「とりまとめ」を踏まえ、政府において検討が進められた結果、平成 23 年４月に「行政機関の保有する情報の公開に関する法律等の一部を改正する法律案」が国会に提出された。同法律案は、第 177 回国会及び第 178 回国会において継続審査に付されている。

情報公開法改正の概要




（内閣官房資料）

## ７　原子力安全行政の見直し

### (1) 原子力安全行政の概要

我が国の原子力安全確保は、原子力施設の設置、建設、運転の各段階において、規制行政庁である文部科学省、経済産業省等が規制を行い、内閣府の原子力安全委員会が規制行政庁の規制活動を監視・監査する体制になっている。

原子力施設の設置許可等の段階においては、規制行政庁が安全審査（一次審査）を行い[25]、その審査の妥当性について原子力安全委員会が審査（二次審査）を行っている（いわゆるダブルチェック）。また、原子力施設の建設・運転段階等においては、原子力安全委員会は、

[25] 実用発電用原子炉については経済産業省（原子力安全・保安院）が規制行政庁となる。

規制行政庁が行う規制活動（後続規制活動）が適正かどうかを監視・監査する規制調査を実施している。その目的は、この後続規制の合理性、実効性及び透明性の向上を促すことにより、事業者の行う安全確保レベルの向上を図ることなどである。このほか、原子力安全委員会は、原子力施設の安全に係る各種指針類の整備を行っている。

(2) 原子力安全行政の見直し

平成 23 年３月 11 日に発生した東北地方太平洋沖地震とそれが引き起こした津波により東京電力福島第一原子力発電所において、大規模かつ長期にわたる原子力事故が発生した。

原子力安全行政の在り方について、菅内閣総理大臣（当時）は、原子力を推進する立場である経済産業省に、規制行政庁である原子力安全・保安院が属し、規制と推進が同じ役所に属していることの問題点を指摘し、原子力安全・保安院を経済産業省から分離させる意向を表明した[26]。

また、原子力災害対策本部が６月に取りまとめた「原子力安全に関するＩＡＥＡ閣僚会議に対する日本国政府の報告書－東京電力福島原子力発電所の事故について－」では、原子力安全・保安院の安全規制や原子力安全委員会の規制監視など、原子力安全確保に関係する行政組織が分かれていることにより、安全確保の責任の所在が不明確となり、今回のような大規模な原子力事故に際して、力を結集して俊敏に対応する上で問題があったとされ、原子力安全・保安院を同省から独立させるなど、原子力安全行政の見直し等の検討に着手するとされた。

こうしたことを踏まえ、８月５日、細野原発事故の収束及び再発防止担当大臣は、原子力安全規制に関する組織の見直しについて、新組織を内閣府に設置する場合と環境省に設置する場合という２つの試案を発表した。この試案をもとに政府内で検討した結果、８月 15 日、「原子力安全規制に関する組織等の改革の基本方針」（以下「基本方針」という。）が閣議決定された。基本方針では、原子力安全・保安院の原子力安全規制部門を経済産業省から分離し、原子力安全委員会の機能を統合し、「原子力安全庁（仮称）」を環境省の外局として設置することとされ、平成 24 年４月の設置を目指すこととされている。また、今後の原子力・エネルギー政策の見直しの議論や東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会による検証を踏まえて、新組織の担うべき業務の在り方やより実効的で強力な安全規制組織の在り方について、平成 24 年末を目途に成案を得ることとされている。

基本方針を受け、細野大臣の下、有識者で構成される「原子力事故再発防止顧問会議」が開催され、原子力安全規制に関する組織の在り方、原子力安全規制強化の在り方等について検討することとされている[27]。

---

[26] 平成 23 年５月 18 日記者会見

[27] 同顧問会議は、10 月４日に第１回の会議が開催された。

「原子力安全規制に関する組織等の改革の基本方針」の概要

1　当面の安全規制組織の見直しの方針

① 規制と利用の分離
　原子力安全・保安院の原子力安全規制部門を経済産業省から分離し、内閣府の原子力安全委員会の機能と統合して、環境省の外局として「原子力安全庁（仮称）」を設置

② 原子力安全規制に係る関係業務の一元化
　原子炉及び核燃料物質等の使用に係る安全規制、核セキュリティへの対応、環境モニタリングの司令塔機能等を原子力安全庁（仮称）へ一元化

③ 危機管理体制の整備
　事故発生時の初動対応その他の危機管理を原子力安全庁（仮称）に集約

④ 優れた人材の養成・確保
　新たな組織の業務を的確に遂行するため、官民を問わず、質の高い人材の確保

⑤ 新安全規制の強化
　今般の事故を踏まえた新たな規制の仕組みの導入など、規制の在り方や関係制度の見直し

⑥ 原子力安全庁(仮称) の平成 24 年４月の設置を目指した準備、内閣官房において必要な法律案の立案等の準備を行う

⑦ 東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会（以下「事故調査・検証委員会」という。）による組織の在り方に係る検証結果等が示された場合の対応

2　今後の原子力・エネルギー政策の見直しや事故の検証等を踏まえた安全規制組織の在り方の検討
　事故の収束へ向けた中長期的な取組と安全確保等重要な課題について、中長期的な原子力政策及びエネルギー政策の見直しや事故調査・検証委員会による検証の結果を含めてより広範な検討を進め、新組織の担うべき業務の在り方やより実効的で強力な安全規制組織の在り方について、平成 24 年末を目途に成案を得る

（内閣府資料を基に当室作成）

## 8　サイバー犯罪への対応

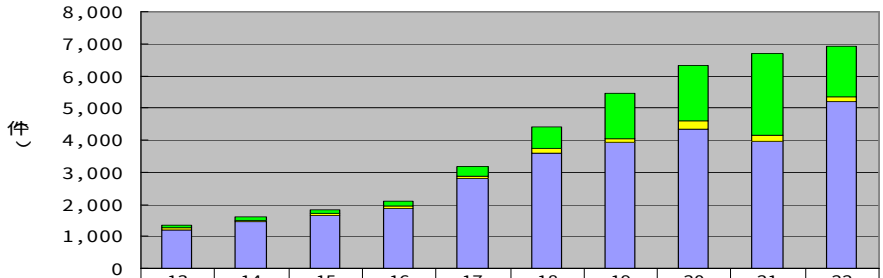
サイバー犯罪とは、高度情報通信ネットワークを利用した犯罪やコンピュータ又は電磁的記録を対象とした犯罪等の情報技術を利用した犯罪である[28]。

我が国では、近年インターネットの利便性が飛躍的に向上し、インターネットは我々の社会・経済活動にとって極めて重要なインフラとして国民生活を支えている。

一方、不正アクセス禁止法違反等のサイバー犯罪は増加の一途をたどり、サイバー空間に氾濫する違法情報・有害情報の件数やサイバー空間で発生した名誉毀損、誹謗中傷に関する相談件数等も増加している。

その原因としては、かつて想定していなかった手口の出現やサイバー犯罪を取り巻く捜査環境の厳しさなどに加えて、匿名性の高さ等から「サイバー空間では何をやってもよい」といった歪んだ認識が生まれ、規範意識が低下していることも考えられる。

サイバー犯罪の検挙件数の推移（平成13～22年）




| | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 不正アクセス禁止法違反 | 67 | 105 | 145 | 142 | 277 | 703 | 1,442 | 1,740 | 2,534 | 1,601 |
| コンピュータ・電磁的記録対象犯罪 | 63 | 30 | 55 | 55 | 73 | 129 | 113 | 247 | 195 | 133 |
| ネットワーク利用犯罪 | 1,209 | 1,471 | 1,649 | 1,884 | 2,811 | 3,593 | 3,918 | 4,334 | 3,961 | 5,199 |

出典：平成23年警察白書

[28] 平成 23 年警察白書

これまで警察では、サイバー犯罪について、サイバー犯罪に係る体制の整備、広報啓発活動、相談対応、インターネット・ホットラインセンター[29]の運用、全国協働捜査方式[30]の試行、不正アクセス禁止法違反の取締り強化、インターネットを利用した児童ポルノ事犯、薬物密売事犯及び生活経済事犯対策、サイバー犯罪捜査への技術支援や国際連携、事業者等による自主的かつ主体的な取組の推進、サイバーテロ対策等の対策に取り組んできた。

さらに警察では、サイバー犯罪対策の抜本的強化に向けて、不正アクセス対策の強化（取締り強化に向けた検討、アクセス管理者による防御措置の向上方策の検討）、サイバー犯罪捜査の環境整備[31]（インターネットカフェにおける利用者の匿名性排除に向けた対策、無線ＬＡＮ、データ通信カードの悪用防止に係る対策等）、官民連携によるサイバー空間の秩序維持に取り組むこととしている。

## Ⅱ　第 179 回国会提出予定法律案等の概要

提出予定法律案等はない（10 月 19 日現在）。

（参考）継続法律案等

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

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

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

国家公務員制度改革基本法に基づき内閣による人事管理機能の強化等を図るため幹部人

---

[29] 警察では、一般のインターネット利用者からの違法情報・有害情報に関する通報を受理し、違法情報への警察への通報や国内のウェブサーバに蔵置された違法情報・有害情報に係るサイト管理者等への削除依頼を行うインターネット・ホットラインセンターの運用を平成 18 年６月から開始した。平成 22 年中においては、同センターがサイト管理者等に対して削除依頼を行った違法情報 16,422 件のうち、12,450 件（75.8%）、有害情報 2,860 件のうち 1,470 件（51.4%）が削除された。

[30] 全国協働捜査方式は、インターネット・ホットラインセンターから警察庁に対して通報された違法情報のうち、発信元がどの都道府県にあるか推認できないものを警察庁から警視庁生活安全部サイバー犯罪対策課に設置されている情報追跡班に送付し、この情報追跡班で違法情報の発信元を割り出す捜査を行い、これによって発信元が判明した違法情報について、警察庁の調整により、発信元を管轄する都道府県がその後の捜査を行うというものである。

[31] 警察庁の総合セキュリティ対策会議（情報通信ネットワークの安全性・信頼性を確保することを目的に、情報セキュリティに関する産業界等と政府機関との連携の在り方、特に警察との連携の在り方について有識者等による検討を行うため、平成 13 年度に設置された生活安全局長主催の私的懇談会）は、「サイバー犯罪捜査における事後追跡可能性の確保」を平成 23 年度の検討テーマとして、サイバー犯罪捜査における事後追跡に係る主要な問題と認められる①インターネット上の高度匿名化手法（高度な匿名化手法を用いられた場合、発信元のＩＰアドレスの特定が困難となる。）、②インターネットカフェ（利用者の本人確認やコンピュータの使用状況の記録を行っていないインターネットカフェのコンピュータが悪用された場合、被疑者の特定が困難となる。）、③無線ＬＡＮ、データ通信カード（利用者を限定していない無線ＬＡＮが無断で悪用されたり、十分な本人確認が行われないまま販売されたデータ通信カードが悪用された場合、被疑者の特定が困難となる。）の３項目について議論を行い、対策の在り方を検討することとしている。

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

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

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

○　公務員庁設置法案（内閣提出、第 177 回国会閣法第 76 号）

国家公務員制度改革基本法に基づき自律的労使関係制度を措置するため、国家公務員の任免、勤務条件等に関する制度並びに団体交渉及び団体協約に関する事務その他の国家公務員の人事行政に関する事務等を担う公務員庁を設置する。

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

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

○　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 回衆法第６号）

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

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

国民の祝日として、主権回復記念日を加え、同記念日を４月 28 日とする。

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

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

内容についての問合せ先
内閣調査室　井東首席調査員（内線68400）

# 総務委員会

総務調査室

## Ⅰ　所管事項の動向

### １　公務員制度及び行政管理の動向

#### (1) 公務員の労働基本権問題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、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類型を提示した。

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

さらに、争議権（スト権）の取扱いについては、蓮舫行政刷新担当大臣（当時）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）が開催された。同懇談会は、平成 22 年 12 月に、報告を取りまとめたが、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。

平成 22 年８月の給与勧告の取扱いについては、このように労働基本権の取扱いが定まらぬ中にあって先行的に給与勧告と異なる取扱いをすることの当否をめぐり、給与勧告が労働基本権制約の代償措置であることを踏まえてこれ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給与勧告を超えた給与削減（深掘り）を求める意見との対立が見られた。その結果、平成 22 年の給与改定は給与勧告に沿った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」（平成 22 年 11 月１日閣議決定））が行われた。

政府は、これを踏まえ、人件費を削減するための措置について検討を進めてきたが、我が国の厳しい財政状況及び東日本大震災に対処する必要性に鑑み、一層の歳出の削減が不可欠であるとして、平成 23 年５月 13 日の閣議において、国家公務員の給与を平成 23 年度から３年間（平成 25 年度末）、10%削減する方針を確認し、これに基づき、自律的労使関係制度の導入を先取りする形で、職員団体側の理解を得るため、公務員労働組合連絡会（以下「公務員連絡会」）及び日本国家公務員労働組合連合会（以下「国公労連」）との間で交渉を行った（交渉回数は公務員連絡会と４回、国公労連と６回）。

この結果、最終的に公務員連絡会は、５月 17 日に再提示された政府案による給与引下げ（平均約 7.8%：管理職 10%、課長補佐級・係長級８％、係員級５％）をやむなしとして５月 23 日に合意に達した。他方、国公労連との交渉は、政府案の再提示を受けても合意に至らず、政府は、６月２日をもって交渉を打ち切った。なお、この交渉の過程において、これらの組織に属さない職員についての意見聴取等の機会は一切設けられなかった。

政府は、この結果を踏まえ、「国家公務員の給与の臨時特例に関する法律案」を、通常国会中に提出するとしていた①幹部人事の一元管理その他の人事制度の改革、②退職管理の一層の適正化、③自律的労使関係制度の措置を盛り込んだ国家公務員制度改革関連４法案、すなわち「国家公務員法等の一部を改正する法律案」、「国家公務員の労働関係に関する法律案」、「公務員庁設置法案」及び「国家公務員法等の一部を改正する法律等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」とともに平成 23 年６月３日に第 177 回国会に提出したが、これらの法律案は、いずれも審議に入ることなく継続審査となった（「国家公務員の給与の臨時特例に関する法律案」は総務委員会に、国家公務員制度改革関連４法案は内閣委員会に、それぞれ付託）。

なお、人事院は、「国家公務員の給与の臨時特例に関する法律案」の国会提出に際し、「国家公務員の給与減額支給措置についての人事院総裁談話」を発表し、「労働基本権が制約された状況下において国家公務員法第 28 条の定める手続によることなく、給与の減額支給措置を行おうとするものであります。また、法案の閣議決定に至る過程では、政府と職員団体との間で交渉が行われましたが、一部の職員団体との間で合意に至ったものの、反対を表明している職員団体があるほか、職員団体に属していない職員も多数おります。したがって、このような給与減額支給措置については、遺憾と言わざるを得ません。」とした上で、国会における慎重な審議を求めた。

このような中、平成 23 年の人事院勧告は、その基礎となる民間給与実態調査（民調）が東日本大震災の影響により１か月半以上遅れたため、例年より２か月近くずれ込み、９月

30 日に国会と内閣に対して行われた[1]。なお、これに対しては、先に国家公務員給与の特例的削減を受け入れる立場をとった公務員連絡会は、労使合意とその意義をも無視する形で給与勧告を強行したことを遺憾とする声明を、特例的削減に反対の立場をとる公務労組連絡会は、公務・民間の「賃下げの悪循環」を一層進める賃下げ勧告の強行に抗議し、労働基本権制約の「代償措置」たり得ない不当な勧告であるとする旨の声明を、それぞれ発表している。

### (2) 公務員の高齢期の雇用問題

人事院は、平成 22 年８月の「給与等に関する報告」の中で、国家公務員制度改革基本法が、公務員の高齢期の雇用問題について、雇用と年金の接続の重要性に留意し、定年を段階的に65歳に引き上げることを検討することとしていることを踏まえ、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、「定年延長に向けた制度見直しの骨格」を示すとともに、これに基づき、平成 22 年度中を目途に成案を得て、具体的な立法措置のための意見の申出を行うこととした。

その後、人事院は、平成 22 年 12 月に「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「高齢期雇用問題に関する検討状況の整理」を公表し、平成 23 年９月 30 日に人事院勧告とともに、①平成 25 年度から３年に１歳ずつ段階的に定年を引き上げ、平成 37 年度 65 歳定年とする、②60 歳を超える職員の年間給与を 60 歳前の 70%とする、③役職定年制の導入等を内容とする「定年を段階的に 65 歳に引き上げるための国家公務員法等の改正についての意見の申出」を行った。

### (3) 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や各方面からの意見、平成 16 年に抜本改正が行われた行政事件訴訟法との整合性確保の必要性等を踏まえた改正が求められている。

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

第 45 回衆議院議員総選挙後、原口総務大臣（当時）は、平成 21 年 12 月４日の閣議後の記者会見において、行政不服審査法について、行政刷新担当大臣と共同でチームを立ち上げ、改めて検討を行う意向を示した。これを受け、総務大臣と行政刷新担当大臣を共同座

---

[1] 給与勧告の主な内容は、①月例給は引下げ改定、ボーナスは改定見送り（平均年間給与は、△1.5 万円、△0.23%）、②マイナス較差（△0.23%）を解消するため、50 歳台を中心に 40 歳台以上を念頭に置いた俸給表の引下げ改定等を行うものである。なお、その基礎となる民間給与実態調査は、東日本大震災により甚大な被害を受けた岩手県、宮城県及び福島県を除く 44 都道府県で実施されたが、このように一定の面的広がりをもって調査が実施されなかった例としては、阪神淡路大震災時の神戸市の例があるのみである。

長とし、関係政務官や有識者で構成する行政救済制度検討チームが設置され、23 年の夏に、チームとしての取りまとめを行うこととしていたが、東日本大震災の発生を受け、これを平成 23 年 11 月に延期した。

### (4) 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 23 年 10 月現在 103 法人となっている。

鳩山内閣は、平成 21 年９月 29 日に天下りを排し、役員公募等を内容とする「独立行政法人等の役員人事に関する当面の対応方針について」を閣議決定するとともに、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。

菅内閣は、独立行政法人の抜本的改革の第一段階として、その業務の特性等を踏まえながら、全ての独立行政法人の全事務・事業及び全資産を精査し、それを見直し、講ずべき措置を定めた「独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針」を平成 22 年 12 月７日に閣議決定した。また、同方針においては、抜本的改革の第二段階として、同方針を踏まえた独立行政法人の制度・組織の見直しの検討を今後進めることとされた。

### (5) 年金記録確認第三者委員会及び年金業務監視委員会

年金記録確認第三者委員会は、平成 23 年６月４日に総務省に提出した「年金記録確認第三者委員会報告書」において、「第三者委員会は、総務省に臨時のものとして緊急に設置された機関としての役割は十分に果たしてきたと考える。」とし、「第三者委員会設置時の状況からの変化が生じており、新たな年金記録確認体制の構築が必要であると考えられる。」との認識を示した。

一方、年金業務監視委員会は、平成 23 年２月に開かれた会合において、配偶者が厚生年金等の加入者である国民年金の第３号被保険者が配偶者厚生年金等の加入者でなくなったにもかかわらず第１号被保険者への切替えが行われていないケースについて、厚生労働省が運用ベースで、国民年金の保険料の時効期間が２年であることを踏まえて２年分を払えばそれ以前の未払いは不問とし、第３号被保険者であった者とみなすとする救済策（運用３号）を講じたことについて、委員から厳しい発言が相次いだことを踏まえ、同年３月８日に、総務大臣に対し、運用３号を廃止し、早急に公正公平な対策を検討し必要な立法措置を講ずること等を求める意見を提出した。

## ２　地方分権改革・地域主権改革の動向

### (1) 第１次整備法・協議の場法・自治法改正法及び第２次整備法の成立

政府は、地方分権改革推進委員会の第３次勧告を受けて平成21年12月15日に閣議決定した地方分権改革推進計画に基づき、平成22年３月29日、第174回国会に、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」（第１次整備法案）、②「国と地方の協議の場に関する法律案」（協議の場法案）及び③「地方自治法の一部を改正する法律案」（自治法改正法案）を提出した（いずれも参議院先議）。これら３法案は、第174回国会において参議院を通過した後、衆議院において継続審査となっていたが、平成23年４月28日、第177回国会において大幅に修正の上成立した[2]。

また、政府は、平成22年６月22日に閣議決定した地域主権戦略大綱（以下「戦略大綱」という。）に基づき、平成23年４月５日、第177回国会に、①基礎自治体への権限移譲と②義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大に係る法改正を内容とする「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」（第２次整備法案）を提出し、同法案は同年８月26日に成立した。

なお、戦略大綱においては、義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大については、第３次勧告の実現に向けて引き続き検討を行うとともに、第２次勧告において見直す必要があるものとされたもののうち、第３次勧告で取り上げた事項以外のものについても見直しを進めていくこととすること、また、基礎自治体への権限移譲については、今後も継続的に基礎自治体への権限移譲を行っていくこと、を定めており、地域主権戦略会議[3]において、これらの事項についての検討が引き続き行われている。

### (2) 国の出先機関の原則廃止及びひも付き補助金の一括交付金化

国の出先機関の原則廃止については、戦略大綱において、個々の出先機関の事務・権限の地方移譲等の取扱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）」を年内目途に策定することとされたことを受け、政府は、平成22年12月28日に、平成24年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とする「アクション・プラン～出先機関の原則廃止に向けて～」を閣議決定した。

これを受け、出先機関改革を強力に推進するため、地域主権戦略会議の下にアクション・プラン推進委員会（委員長：地域主権推進担当大臣）が設置され、同委員会は、①広域的

---

[2] 第１次整備法案について、①題名を「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」と改める、②内閣府設置法の修正を行い、「地域主権改革」という用語及び地域主権戦略会議に係る規定を削除する、③地方分権改革推進委員会の勧告に即した措置を講ずる、こと等を内容とする修正が行われた。また、協議の場法案及び自治法改正法案に対し、第１次整備法案の修正に伴い必要となる修正が行われた。

[3] 平成 21 年 11 月 17 日の閣議決定により、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、内閣府に設置された（議長：内閣総理大臣）。

実施体制の枠組み、②移譲対象事務・権限の範囲、③人員移管等の枠組み[4]について検討を進めており、移譲対象出先機関決定に向けての中間とりまとめを平成23年９月に行った上で、順次法案化作業を進め、平成23年12月に閣議決定を行い、移譲対象出先機関、移譲対象事務・権限等を決定するものとする「今後の検討スケジュール」を公表している[5]。

また、ひも付き補助金の一括交付金化については、戦略大綱において、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、それぞれ段階的に実施し、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こととされた。

これを受け、政府は、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」を創設することとし、平成23年度は、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）を実施した[6]。また、地域主権戦略会議において、平成24年度からその対象を市町村向けの投資に係る補助金等に拡大することや、経常（サービス）に係る国庫負担金について段階的に一括交付金化を進めることについての検討が行われている。

### (3) 地方自治法の抜本改正

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（地域主権戦略の工程表（案）（原口プラン）において「地方政府基本法」と呼称）の案を取りまとめるため、総務省に地方行財政検討会議（議長：総務大臣）を設置した。

同会議の第１回会合（平成22年１月20日）においては、検討項目の例が示されるとともに、平成22年中に討議、論点の取りまとめを行い、平成23年の通常国会に地方自治法改正案を提出するものとされた。

平成23年１月26日、総務省は、当面の地方自治法の抜本改正についての方向性を「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」として取りまとめるとともに、長が臨時会を招集しない場合の議長への臨時会招集権の付与、長の再議対象の拡大、専決処分の対象からの副知事・副市町村長の選任同意の除外、直接請求制度に係る解職・解散請求に必要な署名数の緩和等を内容とする地方自治法改正法案を第177回国会に提出するとの方針を固めた。しかし、政府が地方六団体に改正案を提示したところ、全国知事会等から地方制度調査会（内閣総理大臣の諮問機関）の議論を経ておらず十分な論議が尽くされていないとする見解が示されたこと等を踏まえ、政府は、平成23年８月24日に第30次地方制度調査会（会長：西尾勝（財）東京市政調査会理事長）を発足させ、改めて検討が行われている。

---

4　平成 23 年７月７日、人員の地方移管等について必要な検討を行うため、地域主権戦略会議に人材調整準備会合（座長：北川正恭早稲田大学大学院教授）が設置されている。

5　第179回国会召集日現在、移譲対象出先機関決定に向けての中間とりまとめは行われていない。

6　第177回国会において、地域自主戦略交付金の内閣府への一括計上を可能とするため、内閣府の所掌事務に関する規定を改正する「内閣府設置法の一部を改正する法律」（平成23年法律第４号）が成立した。

## ３　地方財政の動向（平成 24 年度地方交付税の概算要求）

総務省は、平成24年度予算の概算要求において、地方交付税については、

① 中期財政フレーム（平成24年度～26年度）[7]及び概算要求組替え基準（平成23年９月20日閣議決定）と基調を合わせつつ、社会保障費の自然増に対応する地方財源の確保を含め、一般財源総額について、実質的に平成23年度の水準を下回らないよう確保する、

② 地方交付税については、17.1兆円を要求し、地方の安定的な財政運営に必要となる財源を適切に確保する、

③ 震災からの復旧・復興に当たっては、被災団体が全力で取り組めるようにするとともに、被災団体以外の地方公共団体の負担に影響を及ぼすことがないよう、地方の復旧・復興事業費及びその財源については、通常の歳入歳出とは別枠で整理し、国費による措置を大幅に拡充した上で、地方財源を確実に確保する、

の３点を要求の考え方として掲げた。

この方針に基づき行われた要求内容は、次のようなものであった。

① 税制抜本改革時まで継続することとされている地方の財源不足の状況等を踏まえた一般会計からの別枠の加算（１兆1,600億円）を行うこととし、このうち、三位一体の改革で削減された地方交付税の復元に相当する１兆1,277億円[8]について、併せて所得税に係る交付税率の引上げ（現行32%→40%）を事項要求とする。

② 平成23年度から25年度における財源不足を折半で補塡するルールに基づき、臨時財政対策特例加算（４兆1,955億円)を平成23年度同様に行う。

③ 東日本大震災に係る地方の復旧・復興財源の確保については、事項要求とする。

この結果、具体的な地方交付税（地方団体への交付ベース）の概算要求額は、17兆886億円＋事項要求（前記③の東日本大震災関連事項要求）となっている（ただし、総務省は、これは仮置きの計数であるとしている。)。

なお、本要求に地方税収等を加えた平成24年度の一般財源総額は60兆円程度（平成23年度59兆4,990億円）と見込まれている。

## ４　地方税制の動向

### (1) 社会保障・税一体改革と税制の抜本改革

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

---

[7] 平成 22 年６月 22 日に閣議決定された財政運営戦略において、平成 23 年度から平成 25 年度を対象とする最初の中期財政フレームを定めるとともに、「毎年半ば頃、中期財政フレームの改定を行い、翌年度以降３年間の新たな中期財政フレームを定める」こととされており、平成 23 年８月 12 日に中期財政フレーム（平成 24 年度～26 年度）を閣議決定している。

[8] 平成18年度所得税税源移譲額の交付税率相当額（平成24年度ベース）は、所得税の８％相当額である１兆1,277億円と試算されている。

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

これを受け、政府・与党社会保障改革検討本部は、「社会保障改革に関する有識者検討会」や「社会保障改革に関する集中検討会議」等における議論・検討を踏まえ、平成 23 年６月 30 日に「社会保障・税一体改革成案」を決定（同年７月１日閣議報告）しており、同成案においては、地方消費税を含む消費税及び税制の抜本改革について、

① 2010 年代半ばまでに段階的に消費税率（国・地方）を 10%まで引き上げ、当面の社会保障改革にかかる安定財源を確保する。

② 経済状況を好転させることを条件として遅滞なく消費税を含む税制抜本改革を実施するため、平成 21 年度税制改正法附則 104 条に示された道筋に従って平成 23 年度中に必要な法制上の措置を講じる。

③ 現行分の消費税収（国・地方）についてはこれまでの経緯を踏まえ国・地方の配分（地方分については現行分の地方消費税及び消費税の現行の交付税法定率分）と地方分の基本的枠組みを変更しないことを前提として、引上げ分の消費税収（国・地方）については社会保障給付における国と地方の役割分担に応じた配分を実現する。地方単独事業に関して、必要な安定財源が確保できるよう、④に掲げる地方税制の改革などを行う。

④ 地域主権改革の推進及び国と地方を通じた社会保障制度の安定財源の確保の観点から、地方消費税を充実するとともに、地方法人課税の在り方を見直すことなどにより、税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系を構築する。また、税制を通じて住民自治を確立するため、現行の地方税制度を「自主的な判断」と「執行の責任」を拡大する方向で改革する。

こととされている。

今後は、これを踏まえ、政府税制調査会等において、消費税率（国・地方）の引上げを含む税制抜本改革の具体化に向けた議論が行われることとなるが、地方六団体は、国と地方の協議の場が法定化されたことを踏まえ、地方が重要な役割を担う社会保障サービスの各分野の制度設計に当たって、地方の意見を的確に反映し、国・地方の適切な財源配分を含め、効果的な制度となるよう、法に基づく分科会を設置し、速やかに検討を開始することを求めており、平成 23 年度中の税制改正に向けた議論の行方が注目される。

なお、総務省は、「社会保障給付における国と地方の役割分担に応じた配分」に係る政府税制調査会及び国と地方の協議の場等における議論に資するため、社会保障分野の地方単独事業に関する全国実態調査に着手している。

### (2) 住民自治の確立に向けた地方税制度改革

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

このような中で、平成23年度税制改正大綱においては、「住民自治の確立に向けた地方税制度改革」として、「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きます。その際、『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、地方自治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ます。また、『執行の責任』の拡大の観点に立って、地方自治体が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ます。」との基本的な考え方を示し、法制化が必要なものについては平成24年度税制改正からの実現を視野に検討を行い、成案を得たものから速やかに実施することとした。

これを踏まえて設置された、総務大臣主催の「地域の自主性・自立性を高める地方税制度研究会」は、①標準税負担軽減措置制度（法定任意軽減措置制度）（仮称）、②法定外税の新設・変更への関与の見直し、③消費税・地方消費税の賦課徴収に係る地方団体の役割の拡大、を当面の重点検討項目として、平成24年度税制改正に向けて重点的に検討するとともに、法定税の法定任意税化・法定外税化の検討、制限税率の見直し、地方団体の税率等の選択の自由拡大のための環境整備、税務執行面における地方団体の責任及び自主的な取組みを意欲的に進めるために必要な環境整備について、平成25年度税制改正に向け、平成24年秋までに最終の取りまとめを行うこととしている。

## ５　東日本大震災に関連する地方行税財政の動向

### (1) 合併特例債の発行可能期限の延長

合併特例債（市町村の合併の特例に関する法律（昭和40年３月29日法律第６号）（以下「旧合併特例法」という。）第11条の２第１項[9]に基づき発行される地方債）については、東日本大震災の発生に伴い、震災の復旧・復興事業を優先する必要性が生じたこと等により、対象事業の遅滞が懸念され、関係団体から発行期限の延長の要望が寄せられた。

このため、各党間の協議を踏まえ、平成23年度において合併特例債を起こすことができる合併市町村であって特定被災区域をその区域とするものが合併特例債を起こすことができる期間を５年延長することを内容とする「東日本大震災による被害を受けた合併市町村

[9] 旧合併特例法第11条の２第１項は、「合併市町村が市町村建設計画に基づいて行う事業又は基金の積立てのうち、当該市町村の合併に伴い特に必要と認められるものに要する経費については、当該市町村の合併が行われた日の属する年度及びこれに続く10年度に限り、地方財政法第５条各号に規定する経費に該当しないものについても、地方債をもってその財源とすることができる」としている。

に係る地方債の特例に関する法律案」が衆議院総務委員会による委員会提出法律案として第177回国会に提出され、成立した。

また、衆議院総務委員会においては、同法案の起草に際し、被災地域以外の合併市町村への特例措置の拡大と被災地域の合併市町村に対する措置期間の延長を念頭に置いた決議（参議院総務委員会においても同内容の附帯決議）が行われた。政府においては、同決議等を踏まえた検討が進められ、今国会に所要の法案が提出される見通しとなっている。

なお、同様の問題は、過疎地域自立促進特別措置法に基づく過疎債についても生じている[10]。

### (2) 東日本大震災に係る災害復旧及び災害からの復興のための臨時の交付金の交付に関する法律案及び政府における復興交付金創設の検討

第177回国会、平成23年８月、参議院において、自由民主党、公明党、みんなの党、たちあがれ日本・新党改革の共同提案により、東日本大震災の被害が甚大であるため、その被害を受けた市町村に対し、当分の間の措置として、東日本大震災に係る災害復旧・災害復興のための事業事務に要する経費に充てるために交付金を交付することを内容とする、「東日本大震災に係る災害復旧及び災害からの復興のための臨時の交付金の交付に関する法律案」が提出され、参議院を通過したが、衆議院において継続審査となった（第178回国会においても継続審査）。

一方、「東日本大震災からの復興の基本方針」（平成23年７月29日東日本大震災復興対策本部決定）において、地方公共団体が、自ら策定する復興プランの下、復興に必要な各種施策が展開できる、使い勝手のよい自由度の高い交付金を創設するとされていること等を受け、政府においては、今国会に提出予定の復興特別区域法案（仮称）において、復興特別区域における特例措置として、ハード事業の幅広い一括化、自由度の高い資金の交付、地方負担の軽減等を内容とする東日本大震災復興交付金（仮称）を創設する見込みである[11]。

### (3) 平成23年度第３次補正予算における地方交付税の加算

政府は、平成23年10月７日、「平成23年度第３次補正予算及び復興財源の基本的方針」を閣議決定するとともに、「平成23年度一般会計補正予算（第３号）等の骨格について」を示した。同方針では、第３次補正予算においては、総額概ね12兆円程度[12]の歳出の追加を行

---

[10] 総務省は、東日本大震災が過疎地域自立促進市町村計画で予定されていた事業の進捗に及ぼす影響を把握するため、特定被災区域である過疎関係市町村（68団体）を対象に調査を行い、回答した市町村（65団体）のうち事業計画に「中断・遅れがある」と回答したのは19団体（29.2%）あったことを公表しており、この結果を踏まえて、政府は、過疎地域自立促進特別措置法の改正の必要性について、同法が議員立法により制定されたこと等を踏まえ、各党各会派における議論が必要であると答弁している（衆議院議員木村太郎君提出国民の財産たる過疎地域の支援に関する質問に対する答弁書（平成23年８月15日付））。

[11] 東日本大震災復興対策本部事務局「復興特別区域法案（仮称）の基本的な考え方」（平成 23 年 10 月７日東日本大震災復興対策本部提出資料）。なお、復興交付金の配分は、復興庁の所掌事務とすることが想定されている。

[12] なお、第３次補正予算の規模については、公立学校の耐震化事業等を約 1,000 億円積み増しし、12.1 兆円程度とする旨報道されている。

うこととし、うち東日本大震災関係経費として、地方交付税の加算を含め、概ね11兆円台半ばの金額を計上することとしている。また、同骨格では、東日本大震災関係経費11.6兆円程度のうち、1.6兆円程度の地方交付税の加算を行うこととしている。

この地方交付税の1.6兆円程度の加算については、川端総務大臣は、第３次補正予算に伴う地方負担分0.7兆円程度への対応に加え、地方債の発行により対応することとしていた平成23年度第１次及び第２次補正予算等に伴う地方負担分0.6兆円程度、震災関連の地方税法の改正等による地方税等の減収分0.3兆円程度についても、遡って地方交付税により対応することとしたものとしている[13]。また、当該加算分の被災団体への配分については、地方負担分の全額が加算されることを踏まえ、個々の被災団体における実質的負担をゼロとするとともに、「震災復興特別交付税（仮称）」として、通常の特別交付税とは別枠で、決定・配分することとしている。

これを受け、今国会に所要の法案が提出される見通しである。

### (4) 東日本大震災からの復興に向けた税制上の対応

東日本大震災からの復旧及び被災者支援のための地方税制上の対応については、「地方税法の一部を改正する法律」（平成23年法律第30号）及び「東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための地方税法及び東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律の一部を改正する法律」（平成23年法律第96号）が第177回国会に提出され、成立した。

他方、被災地域の復興に関しては、復興財源に充てるための増税の当否が問題となり、東日本大震災復興基本法に基づく東日本大震災復興対策本部が東日本大震災復興構想会議における検討結果を踏まえ平成23年７月29日に決定した「東日本大震災からの復興の基本方針」（同年８月11日改定）においては、

① ５年間の「集中復興期間」中の復旧・復興事業に充てる財源として、時限的な税制を含めて13兆円程度を確保することとし、税制措置は、基幹税などを多角的に検討するとともに、与野党間の協議において、平成23年度税制改正事項について合意が図られる際には、改正事項による増収分を復旧・復興財源に充てることも検討する。

② 時限的な税制措置は、復旧・復興需要を賄う一時的なつなぎとして発行する復興債の償還期間中に行い、その税収は全て復興債の償還を含む復旧・復興費用に充て、他の経費には充てないことを明確化するため、他の歳入とは区分して管理する。

③ 平成23年度第３次補正予算の編成にあわせ復興債の発行及び税制措置の法案を策定し国会に提出することとし、この税制措置の具体的内容については、８月以降、基本方針を踏まえ、税制調査会において検討し、具体的な税目、年度毎の規模等を組み合わせた複数の選択肢を東日本大震災復興対策本部に報告した上で、政府・与党において改めて検討を行い、同本部において決定する。また、本部決定にあたっては、平成23年度税制改正と併せて与野党間の協議を呼びかけ、合意を目指す。

---

[13] 平成 23 年 10 月７日川端総務大臣臨時閣議後記者会見の概要（総務省ホームページ）

との方針が定められた。

その後、政府税制調査会は、９月 16 日に、復興・Ｂ型肝炎対策財源としての税制措置の複数の選択肢に係る検討結果を、野田内閣総理大臣に報告し、総理から同調査会に対し、社会保障・税の一体改革における社会保障財源とされている消費税を本件税制措置の対象から外し償還期間を 10 年間とする案で検討するよう、改めて指示が行われ、同調査会は引き続き検討を行った。

一方、民主党内においても、党税制調査会においてこの指示内容を踏まえた議論が行われるとともに、党政策調査会において歳出削減、税外収入等の確保について更なる検討が行われた。

このような検討を経て、「政府・与党合意」（９月 28 日）が行われ、これを踏まえ、10 月７日に「平成 23 年度第３次補正予算及び復興財源の基本的方針」が閣議決定された。

同方針においては、第３次補正予算を含む今後の復興財源に関しては、

① 集中復興期間中における 13 兆円程度の財源確保については、歳出削減及び税外収入による財源確保額が５兆円程度であることを前提に時限的な税制措置を講じる。

② 10 年間トータルの税外収入等は段階を経て７兆円となり、結果として、増税額は 9.2 兆円となる。そのため、ＪＴ株式の政府保有義務の見直しの検討、エネルギー対策特別会計の保有株式の保有の在り方の検討を行い、売却可能となった政府保有株式をできる限り速やかに売却する。

等とされている。

このうち、地方税における時限的な税制措置については、

① 個人住民税について、均等割の標準税率を、時限的（平成 26 年度分～30 年度分）に、１年につき 500 円引き上げるとともに、平成 23 年度税制改正（給与所得控除等の見直し）による増収分を財源措置として活用（平成 24 年度分所得に係る平成 25 年度分から施行）する。

② 地方たばこ税について、税率を、時限的（平成 24 年 10 月～29 年９月）に、たばこ１本につき１円引き上げ、純増分を財源措置として活用する。

とされることとなり、政府税制調査会は、平成 23 年 10 月 11 日に、これらを盛り込んだ「東日本大震災からの復興のための事業及びＢ型肝炎対策の財源等に係る税制改正大綱」を策定した。

また、同日の政府税制調査会においては、これと別に、東日本大震災に係る税制上の緊急対応としての２次にわたる地方税制上の措置対応後の復旧・復興状況等を踏まえた税制上の特例措置として、①個人住民税について、住宅の再取得等に係る住宅ローン控除の特例等、②法人住民税・法人事業税について、新規立地新設企業を５年間無税とする新規立地促進税制等の復興特別区域制度に係る税制上の措置等、③固定資産税・都市計画税について、指定区域における土地・家屋に係る平成 24 年度分の課税免除等、をそれぞれ講ずることが了承された。

## ６　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への移行は、官民挙げて様々な取組が行われた結果、岩手、宮城、福島３県を除き、予定通りの本年７月24日に行われた。

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

また、総務省は、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３月に公表し、その実現のための関連法律が先の通常国会で成立した。

一方で、インターネット上における違法・有害情報のまん延、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

平成23年７月24日に地上アナログ放送は終了し、デジタル放送へ移行した。ただし、平成23年３月11日に発生した東日本大震災により、甚大な被害を受け、地上デジタル放送の受信に必要な設備を整備することが困難となった岩手県、宮城県及び福島県については、平成24年３月31日までに全面移行が行われる[15]こととされている。

政府は、地上アナログ放送から地上デジタル放送への完全移行を国の政策とし、平成13年に、電波法の改正及び改正後の同法規定に基づき具体的にアナログ放送の周波数の使用期限を定める総務省告示を行うとともに、以降、地上デジタル放送への円滑な移行を全国的に実現するため、地上デジタル放送の受信環境の整備を推進してきた。

その結果、送信側の状況としては、中継局と共聴施設を合わせた地上デジタル放送の世帯カバー率（ＮＨＫ、平成22年度末現在）は、当初計画どおりの99.5%となり、残りの0.5%については「暫定的な衛星利用による難視聴対策」（衛星セーフティネット）[16]を利用することによって、あまねく全国にデジタル放送が届けられている。

一方、受信側の状況は、平成22年12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、地上アナログ放送の終了を見越した購入の増やエコポイントの効果等により

---

[14] 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。

[15] アナログ放送に用いる周波数の使用の期限を最大１年間延長する等の電波法の特例措置が講じられ、これに対応する基幹放送普及計画、周波数割当計画及び基幹放送用周波数使用計画が平成23年７月22日に告示された。

[16] アナログ放送終了時点で、共聴施設等の手段を用いてもデジタル放送が受信できない世帯を対象に、地上系の放送基盤による対策が実施されるまでの間の暫定的・緊急避難的な措置として、関東広域圏で放送する地上デジタル放送を衛星放送を通じ同時再送信する「地デジ難視対策衛星放送」が、平成22年３月から平成27年３月まで最長５年間に限定して実施されている。平成23年３月末時点の対象世帯数は42都道府県の149,719世帯である（岩手、宮城及び福島の３県は集計に含んでいない。）。

上昇し、同時点の普及目標（96%）を若干下回る94.9%であった。また、年収200万円未満の低所得世帯への普及[17]も進み、87.7%となった。

また、受信環境整備上のネックとされていた共聴施設についても、デジタル化率が、受信障害共聴施設で98.4%（施設数比、平成23年３月末現在）、集合住宅共聴施設で97.4%（同）、辺地共聴施設で95.9%（同）となっており、「計画あり」を含めると平成23年７月のアナログ放送終了までに大方の施設において対応がされたと見られる[18]。

地上デジタル放送への移行後間もないが、今後も、デジタル非対応世帯への対応、衛星セーフティネット対象地域において地域に密着した情報が得られるようにするための地上系放送基盤の早期整備、東日本大震災の被災３県における円滑な全面移行の実現等とともに、デジタル化を通じ空いた周波数帯の有効利用など課題は残されている。

### (2) ＮＨＫの次期経営計画の策定等

現行のＮＨＫの経営計画（平成21～23年度）は、平成20年10月の経営委員会において承認されたが、平成24年度から受信料収入の10%を還元することを明記する等の修正が行われたものである。

経済情勢の悪化や東日本大震災の影響など、計画策定時とは経営環境は変化している中にあって、次期の経営計画の策定に向けた本格的議論が開始された。今回、受信料の引下げが実現すれば、昭和25年の放送法施行で受信料制度が始まって以来初めてとなるが、ＮＨＫオンデマンドや国際放送の充実といったサービスを通じた還元の実現等、どのような方法により行うことができるのか、注視される。

また、ＮＨＫは、平成22年９月、「ＮＨＫ受信料制度等専門調査会」（会長の諮問機関）を設置し、放送を取り巻くメディア環境の変化をもたらしたフルデジタル時代における受信料制度及びその運用の在り方について検討を行い、平成23年７月、報告書がまとめられた。そこでは、衛星放送の普及等を踏まえた受信料制度の在り方、将来的には必要とするインターネットへの同時配信が認められた場合の受信料徴収の在り方についても中期的な課題として言及しており、この点も、次期経営計画の策定過程においてどのように検討されるのか、注視される。

### (3) 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る。

総務省は、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

---

[17] 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を実施（平成22年度補正予算～）。

[18] いずれにおいても、東日本大震災の影響により、岩手、宮城、福島の３県については集計に含んでいない。

[19]」を設置し、議論を行っていたが、特に、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議論の焦点となった。

同タスクフォースが平成22年11月に取りまとめた「『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の人事・情報・会計等のファイアウォール[20]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されたことから、機能分離の実施等について定めた「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」が先の通常国会で成立した。

なお、同法の施行から３年後を目途に、機能分離の効果等規定の実施状況について検討を加え、必要があると認める場合には、（ＮＴＴの構造分離･資本分離[21]も含めて）更なる所要の措置を講ずるものとされている。

### (4) 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。

現在我が国で複数の免許申請者がいる場合には、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」が行われている。

電波オークションのメリットとしては、免許人の選定手続において透明性、公平性、迅速性が確保される、国庫に収入が期待されるといったことが考えられる。一方、デメリットとしては、入札額の高騰により落札企業の経営が圧迫され、サービス開始の遅延や、撤退を余儀なくされたり、料金に転嫁され利用者の負担になること等が指摘されている。

総務省は、平成23年２月、「周波数オークションに関する懇談会」を設置し、オークションに関する現状分析、導入に際しての課題及び具体的方策等について検討を行い、同年12月を目途に取りまとめを行うこととしている。

### (5) 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）、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、

---

[19] 新たなＩＣＴ政策について検討することを目的として、総務大臣、総務副大臣（情報通信担当）及び総務大臣政務官（情報通信担当）並びに各部会の座長及び座長代理から構成される「政策決定プラットフォーム」並びに「過去の競争政策のレビュー部会」「電気通信市場の環境変化への対応検討部会」「国際競争力強化検討部会」「地球的課題検討部会」の４つの部会から構成された。

[20] 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。金融機関においては、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の措置が講じられている。

[21] 「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。

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。

「迷惑メール」対策については、平成14年に「特定電子メールの送信の適正化等に関する法律」が制定され、平成20年には対応を強化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月以降、携帯電話の契約者等が18歳未満の場合、原則として青少年にふさわしくない「アダルト」「ギャンブル」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、平成22年７月の犯罪対策閣僚会議において、政府が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。

これを受けて、インターネットコンテンツセーフティ協会[25]に参加するインターネット事業者等は、平成 23 年４月 21 日よりブロッキング等の児童ポルノ流通防止の取組を開始した。

## Ⅱ　第179回国会提出予定法律案等の概要

### １　平成23年度分の地方交付税の総額の特例等に関する法律等の一部を改正する法律案（仮称）（補正予算関連）

東日本大震災に係る地方公共団体の財政需要を勘案し、所要の地方交付税総額を増額する等の措置を講ずるもの

### ２　東日本大震災からの復興に関し地方公共団体が実施する防災のための施策に必要な財源の確保に係る地方税の臨時特例に関する法律案（仮称）（補正予算関連）

緊急防災事業等の東日本大震災からの復興のために実施する事業のために必要な財源を確保するため、時限的に個人住民税の均等割の標準税率を引き上げる措置等を定めるもの

---

[22] インターネット上のサイトを一定の基準に基づきアクセスできなくする機能。安全と確認されたサイト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] 内閣府が平成23年２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77.6%、中学生で67.1%、高校生で49.3%となっている。

[24] あるサイトを閲覧しようとする場合に、ユーザーの同意を得ることなく、そのアクセスを遮断する機能。

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] インターネットプロバイダー、電気通信事業者等からなる、安全なインターネット環境の実現に寄与することを目的として平成23年３月に設立された一般社団法人。児童ポルノ掲載アドレスリスト作成管理団体として児童ポルノ画像が掲載されたサイトに係るアドレスリストの作成・管理等、違法コンテンツの流通を防止する事業者等の各種取組を支援している。

３　地方税法の一部を改正する法律案（仮称）

被災者の居住の安定確保や地域経済活動の再生等を支援する観点から、東日本大震災からの復興に向けた税制上の措置を講ずるもの

４　東日本大震災による被害を受けた合併市町村に係る地方債の特例に関する法律の一部を改正する法律案（仮称）

東日本大震災の発生後における合併市町村の実情に鑑み、合併特例債の起債可能期間を５年間延長する範囲を被災団体以外に拡大し、被災団体においては起債可能期間を更に５年間延長するもの

５　地方自治法の一部を改正する法律案（仮称）（検討中）

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、議会と長の関係、直接請求制度等について所要の改正を行うもの

６　地方公務員法等の一部を改正する法律案（仮称）（検討中）

国家公務員に係る自律的労使関係制度の措置を踏まえ、地方公務員について新たな労使関係制度を設けるための関係法律の改正等を行うもの

７　地方公共団体情報機構法案（仮称）（検討中）

社会保障・税番号大綱（平成23年６月30日政府・与党社会保障改革検討本部決定）に基づく番号法案及び関係法律の改正案の提出とあわせて、地方公共団体情報機構（仮称）の設置に係る根拠規定を整備するもの

（参考）継続法律案等

○　経済社会の構造の変化に対応した税制の構築を図るための地方税法等の一部を改正する法律案（内閣提出、第177回国会閣法第４号）（補正予算関連）

経済社会の構造の変化に対応した税制の構築を図る観点から、個人住民税における扶養控除の見直し及び更正の請求期間の延長等の納税環境の整備等を行うもの

○　国家公務員の給与の臨時特例に関する法律案（内閣提出、第177回国会閣法第78号）

我が国の厳しい財政状況及び東日本大震災に対処する必要性に鑑み、国家公務員の人件費を削減するため、国家公務員に対する給与の支給に当たって、平成26年３月31日までの間減額して支給する措置を講ずるもの

○　東日本大震災に係る災害復旧及び災害からの復興のための臨時の交付金の交付に関する法律案（参議院提出、第177回国会参法第16号）

当分の間の措置として、東日本大震災に係る災害復旧及び災害からの復興のための事業

又は事務に要する経費に充てるために市町村に交付する交付金について定めるもの

○　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）（第177回国会提出）

| 内容についての問合せ先 |
| --- |
| 総務調査室　本多首席調査員（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。

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) 国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約（ハーグ条約）への加盟

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

同条約は、1980年にハーグ国際私法会議で採択されたもので、国際結婚した夫婦が離婚して一方の親が子を勝手に国外に連れ出した場合に残された親は政府を通じて相手国に子の返還や面会を請求できることなどを定めている。1983年に発効し、本年10月現在で86か国が加盟しているが、Ｇ８では日本だけが未加盟である。日本では子の返還等についての法整備がなされていないため、日本と条約加盟国との間では、

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

といった問題が生じており、欧米各国は日本に同条約への早期加盟を求めていた。

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

これを受けて、法務大臣は本年６月６日、子の返還手続等の整備について法制審議会に諮問し、同審議会はハーグ条約（子の返還手続関係）部会を設置して調査審議を行っている。また、外務省は本年７月27日、「ハーグ条約の中央当局の在り方に関する懇談会」を設置し、中央当局の任務、権限等について議論を行っている。法務省と外務省は、本年９月30日から10月31日まで、それぞれの中間取りまとめについてパブリック・コメントを行っており、今後はヒアリング等も踏まえて検討を続けることとしている。

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

### (5) 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。

### (6) 新しい人権救済制度

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

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

実効性のある救済手続を定めることを主な内容とするものであった。

同法案に対しては、①人権侵害の定義があいまいである、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。同法案では、中央人権委員会を内閣府の外局とし、地方人権委員会を設けることが主な内容とされていたが、衆議院解散により同法案も廃案となっている。

その後、平成22年６月に、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。

その後、本年６月８日、民主党に設置された人権侵害救済機関検討プロジェクトチームは、人権救済機関を法務省の外局として設置することなどを提言している「人権侵害救済機関検討ＰＴ中間とりまとめ」をまとめている。

これらを踏まえ、本年８月２日、法務省政務三役は、「新たな人権救済機関の設置について（基本方針）」を取りまとめた。この基本方針においては、「人権委員会は、法務省に設置するものとし、その組織・救済措置における権限の在り方等は、更に検討するものとする」、「報道機関等による人権侵害については、報道機関等による自主的取組に期待し、特段の規定を設けないこととする」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８月３日から裁判員裁判が各地の裁判所において実施されている。

#### ア　裁判員制度の概要

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

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

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

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

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

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

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

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

(ｹ) 国会議員や自衛官等は裁判員の職務に就くことができない。

また70歳以上の人、地方公共団体の議会の議員、学生等は、裁判員となることについて辞退の申立てをすることができる。重い病気又は怪我、親族・同居人等の介護・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

裁判員制度施行から本年７月末までの間に、約１万 9,700 人が裁判員又は補充裁判員として審理に参加した。また、この間、2,517 人に判決（少年法第 55 条による家裁移送決定を含む。）があり、そのうち 2,507 人が有罪判決、９人が無罪判決、１人が家裁移送決定であった。有罪判決のうち死刑が８人、無期懲役刑が 51 人、有期懲役刑が 2,447 人（うち 395 人が執行猶予付き）、罰金刑が１人となっている。本年１月から６月までに実施された裁判員裁判の裁判員・補充裁判員経験者に対するアンケート（本年 10 月最高裁公表）によると、裁判員経験者については 95.0%が、補充裁判員経験者については 94.5%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、その期間が裁判員制度開始前では平均 3.4 か月（平成 20 年）であったのに、裁判員制度開始から本年７月末まででは平均約 5.5 か月と長期化しており、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) 取調べの可視化

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

れた。

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、最高検は平成21年2月に、警察庁は同年3月にそれぞれ公表している[1]。

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

法務省においては、平成21年10月に、政務三役を中心とする省内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、国内外での調査を実施し、検討を行い、本年8月8日、「被疑者取調べの録音・録画に関する法務省勉強会取りまとめ」を公表した。この取りまとめにおいては、

①取調べの録音・録画には、取調べ状況を客観的に記録することによって、自白の任意性についての的確な判断を容易にし、えん罪の発生を防ぐとともに、不適正な取調べを抑制するなど、様々なメリットがあると考えられ、それらを活かす観点からは、できる限り広い範囲を対象とした録音・録画制度を導入することが考えられる

②まず、裁判員制度対象事件の身柄拘束下における被疑者の取調べを録音・録画の対象とすることが考えられる

③取調べの録音･録画の必要性と現実性との間でバランスのとれた制度とする観点から、対象とする範囲を適切に定める必要があり、その際、録音・録画の義務に違反して行われた取調べによって得られた供述の証拠能力をどのように考えるかについても、関連する問題と併せて、検討を行う必要がある

④法制審議会での検討においては、この勉強会のほか、国家公安委員会委員長主催の研究会における検討の成果を十分に踏まえるとともに、実証的な検討を行う観点から、録音・録画の検証結果を十分に活用すべきである

⑤取調べの録音・録画の実現に向けた取組を一層推進し、法制審議会において、十分な実証的資料に基づき、充実した検討が行われることに資するため、検察の運用により実施している裁判員制度対象事件における検察官による被疑者取調べの録音・録画の範囲を試行的に拡大すべきである

とされている。なお、法制審議会「新時代の刑事司法制度特別部会」においては、この省内勉強会での検討結果も踏まえて審議がされることになっている。また、同日、江田法務

---

[1] 最高検による検証結果では「ＤＶＤは、自白の任意性等に関する審理の迅速化に資すると考えられる上、立証上の有用性を認めた裁判例が蓄積されていることなどから、自白の任意性等を刑事裁判になじみの薄い裁判員にも分かりやすく、かつ効果的・効率的に立証するために有用である。他方、録音・録画を拒否した被疑者や録音・録画時に供述内容を後退させ、又は否認に転じるなどさせた被疑者も相当程度存在したことなどから、録音・録画が取調べの真相解明機能に影響を及ぼす場合があることが明確となり、録音・録画の実施方法については、真相解明の観点から十分な慎重さを要するものであることを再認識した」としている。また、警察庁による検証結果においては「ＤＶＤについては、自白の任意性の効果的・効率的な立証方策となり得ると考えられる一方、取調べの真相解明機能に影響を及ぼす場合があることが明らかとなったため、実施に当たり、録音・録画の方法について十分に配慮するべきことなどが分かった」としている。なお、警察庁では本年6月に新たな検証結果を公表しているが、そこでも同趣旨の評価を行っている。

大臣（当時）は、笠間検事総長に対し、被疑者が否認している裁判員制度対象事件についても録音・録画の対象とすることなどを含む「取調べの録音・録画に関する取組方針」と題する書面を手交し、録音・録画の試行の着実な実施及び録音・録画の拡大を行うよう検察庁法第 14 条の一般的指揮権に基づき指示した。

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）主催の「捜査手法、取調べの高度化を図るための研究会」並びに警察庁の刑事局長及び関係課長等で構成される「捜査手法、取調べの高度化を図るための警察庁研究会」が設けられ、調査・検討が行われている。本年４月７日、「捜査手法、取調べの高度化を図るための研究会」が中間報告を公表し、調査・検討の結果、①諸外国においては、我が国と体系の異なる手続の下で我が国にはない様々な捜査手法を有する一方、我が国における取調べは諸外国に比べ真相解明上の意義・役割が大きいこと、②諸外国は、我が国と比して人口当たりの認知件数・逮捕人員が多く、無罪率が高いことが明らかになったとし、今後、それらを踏まえて、研究会の目的である治安水準を落とすことなく取調べの可視化を実現するための方策について検討を行うこととするとしている。

なお、可視化に関する法案は、過去、衆議院で３回、参議院で２回提出されているが、いずれも廃案となっている。

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

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

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

自民・公明案においては、児童ポルノをみだりに所持すること等を一般的に禁止する（罰則なし）とともに、自己の性的好奇心を満たす目的での児童ポルノの所持等を処罰対象と

している（１年以下の懲役又は 100 万円以下の罰金）。他方、民主案においては、みだりに児童ポルノを有償でかつ反復して取得すること等を処罰対象としている（１年以下の懲役又は 100 万円以下の罰金）。

なお、警察庁の統計によると、平成 22 年の児童ポルノ事件の送致件数は 1,342 件で、前年に比べて 43.5%増、児童ポルノ事件の被害児童は 614 人で、前年に比べて 51.6%増と、いずれも統計を取り始めた平成 12 年以降で最多となっている。

(4) 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、その後は平成 22 年まで毎年執行されている（本年は９月末時点で執行はなし）。なお、年末時点の死刑確定者の収容人員は、平成 17 年 77 人、18 年 94 人、19 年 107 人、20 年 100 人、21 年 106 人、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）」を公表した。さらに、同議員連盟は、本年２月、前記素案に加え、控訴審及び上告審の裁判における死刑に処する旨の刑の量定も、構成員の全員一致の意見によるものとするとともに、死刑制度の存廃その他の死刑制度に関する事項について調査を行うため、平成 27 年３月 31 日までの間、各議院に「死刑制度調査会」を設置し、平成 28 年３月 31 日までの間は、死刑の執行を停止するものとする案を公表している。

### エ　主な国際的動向

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

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

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

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

一方「社会貢献活動を特別遵守事項とする制度」は、仮釈放された者や保護観察付き執行猶予判決を受けた者などの保護観察対象者に、特別遵守事項の一つとして公共の場所の清掃や福祉施設での介護補助などを行わせ、更生への意欲を高めることを目的としている。法務省では、この答申を受けて、①刑の執行猶予制度に、前に禁錮以上の刑に処せられた

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

(6) 検察改革

ア　大阪地検特捜部における証拠改ざん・犯人隠避

厚生労働省元局長が、実体のない障害者団体「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。

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検事を証拠隠滅罪の疑いで逮捕した（本年４月 12 日懲役１年６月の実刑判決（確定））。

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部長と元副部長を犯人隠避罪の疑いで平成 22 年 10 月１日に逮捕した。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。

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。

ウ　「検察の在り方検討会議」の提言

柳田法務大臣（当時）は、一連の事件を受け、平成 22 年 10 月、「検察の在り方検討会議」を設置した。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。

本年３月 31 日、同会議は、特捜部の組織の在り方の検討、被疑者の取調べの録音・録画の範囲の一層の拡大、検察官が職務の遂行に当たって従うべき基本規程の制定、検察にお

ける捜査・公判のチェック体制の整備、新たな刑事司法制度の構築に向けた検討を開始する必要性、などを主な内容とした提言を江田法務大臣（当時）に提出した。

### エ　江田法務大臣（当時）の検事総長への指示及び法制審議会への諮問

本年４月８日、江田法務大臣（当時）は、笠間検事総長に対し、検察官の使命・役割を示した基本規程の制定、特捜部の組織の在り方の見直し及び検察の運用による取調べの可視化の拡大等を含む「検察の再生に向けての取組」と題する書面を手交し、検察の改革を行うよう検察庁法第 14 条の一般的指揮権に基づき指示した。さらに、本年５月 18 日には、取調べ及び供述調書に過度に依存した捜査・公判の在り方の見直しや、被疑者の取調べの可視化など新たな刑事司法制度の在り方について、法務大臣の諮問機関である法制審議会に諮問し、法制審議会に「新時代の刑事司法制度特別部会」が設置された。

### オ　最高検による「検察改革－その現状と今後の取組－」の公表

本年７月８日、最高検は、４月８日に江田法務大臣（当時）から検察の改革に関する指示を受けてから３か月が経過するに当たり、

①検察官の使命・役割を示した基本規程の制定
②分野別の専門委員会の設置
③検察改革に関する専門部署（検察改革推進室）の設置
④財政経済関係事件への対応をより強化するための特捜部の組織体制・編成の整備
⑤特捜部の独自捜査に対する「横からのチェック」体制の構築（総括審査検察官制度の発足）
⑥特捜事件の公判段階における組織的なチェック体制の構築
⑦違法・不適正行為の監察の実施（監察指導部の新設）
⑧検察運営全般に関して外部の有識者から意見・助言を得られる仕組みの構築（検察運営全般に関する参与会の開催）
⑨特捜部における被疑者取調べの録音・録画の試行
⑩特別刑事部の独自捜査事件の被疑者取調べの録音・録画
⑪知的障害によりコミュニケーション能力に問題がある被疑者等に対する取調べの録音・録画の試行

といった、これまでに着手した取組を含め改革の現状と今後取り組むべき施策を取りまとめた「検察改革－その現状と今後の取組－」を公表した。

### カ　最高検による検察の基本規程「検察の理念」の制定・公表

本年９月 28 日、最高検は、次の 10 項目を内容とする基本規程「検察の理念」を制定し、同月 30 日公表した。

①国民全体の奉仕者として公共の利益のために勤務すべき責務を自覚し、法令を遵守し、厳正公平、不偏不党を旨として、公正誠実に職務を行う。
②基本的人権を尊重し、刑事手続の適正を確保するとともに、刑事手続における裁判官

及び弁護人の担う役割を十分理解しつつ、自らの職責を果たす。

③無実の者を罰し、あるいは、真犯人を逃して処罰を免れさせることにならないよう、知力を尽くして、事案の真相解明に取り組む。

④被疑者・被告人等の主張に耳を傾け、積極・消極を問わず十分な証拠の収集・把握に努め、冷静かつ多角的にその評価を行う。

⑤取調べにおいては、供述の任意性の確保その他必要な配慮をして、真実の供述が得られるよう努める。

⑥犯罪被害者等の声に耳を傾け、その正当な権利利益を尊重する。

⑦関係者の名誉を不当に害し、あるいは、捜査・公判の遂行に支障を及ぼすことのないよう、証拠・情報を適正に管理するとともに、秘密を厳格に保持する。

⑧警察その他の捜査機関のほか、矯正、保護その他の関係機関とも連携し、犯罪の防止や罪を犯した者の更生等の刑事政策の目的に寄与する。

⑨法律的な知識、技能の修得とその一層の向上に努めるとともに、多様な事象とその変化にも対応し得る幅広い知識や教養を身につけるよう研鑽を積む。

⑩常に内省しつつ経験から学び行動するとともに、自由闊達な議論と相互支援を可能とする活力ある組織風土を構築する。

## 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、平成22年は2,133人と減少傾向にある。本年の新司法試験合格者数については2,063人で前年（2,074人）を下回り、上記推進計画の目標である3,000人に及ばない状況となっている。さらに、本年の新司法試験の合格率は前年の25.4%から23.5%と低下し、初年（平成18年）の48.3%から５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）[2]で多数の不合格者が発生していることや弁護士の就職難が生じていること等から、法曹人口の増大に伴う質の低下への懸念、法科大学院の教育の在り方などについて、様々な議論が行われている。

また、司法試験予備試験が本年から開始され、法科大学院修了者以外も新司法試験を受験できる途が開かれた。

---

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

### イ　「法曹の養成に関するフォーラム」等の動向

平成22年７月６日、法務省及び文部科学省が設置した「法曹養成制度に関する検討ワーキングチーム」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、フォーラムについては、本年５月13日に開催が決定された。

同フォーラムは、内閣官房長官、総務大臣、法務大臣、財務大臣、文部科学大臣及び経済産業大臣が共同して「法曹の養成に関するフォーラム」として開催されることとなり、個々の司法修習終了者の経済的な状況等を勘案した措置の在り方や法曹の養成に関する制度の在り方について検討をし、本年８月31日に、検討結果を第一次取りまとめとして公表した。同取りまとめでは、司法修習生に修習資金を貸与する貸与制を基本とした上で、個々の司法修習修了者の経済的な状況等を勘案した措置（十分な資力を有しない者に対する負担軽減措置）を講ずるとされている。

### 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国選弁護等関連業務、④司法過疎対策業務、⑤犯罪被害者支援業務である。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５か所、地域事務所35か所を展開している（本年７月１日現在）。

同センターが行っている民事法律扶助業務の件数は、毎年増加してきたが、平成21年度は当初予測を大きく超え、予算が不足したため、21年度第２次補正予算では日本司法支援センター運営費24億96百万円が追加された。また、増加傾向は今後も続くと予測され、23年度予算では同運営費について、22年度当初予算の約1.1倍の165億54百万円が措置された。

### (3) 出入国管理関係

#### ア　外国人労働者の受入れ問題

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

しかし、我が国では、急速に少子化が進行したことから、人口の大幅な減少が予測されており[3]、各方面から、専門的・技術的分野以外の分野においても、将来の労働力不足を補うために必要な人材を積極的に受け入れる必要性が指摘されている[4]。

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

#### イ　外国人研修・技能実習制度の見直し

外国人研修・技能実習制度は、諸外国の青壮年労働者等を日本に受け入れて、日本の産業・職業上の知識、技術、技能を修得させ、それぞれの国の産業発展に寄与する人材を育成することを目的とする制度である。外国人研修生・技能実習生は、農業、漁業、建設、食品製造、繊維・衣服、機械・金属等の産業の生産現場等で最長３年間、研修・技能実習をして技能等を修得する。従前の制度では、１年間の研修の後、２年目から技能実習が行われるかたちとなっており、研修は就労が禁じられていたが、技能実習はより実践的に技術、技能等の習熟を図るために就労が認められ、労働法規も適用されていた。

しかし、人手不足が深刻な農業・漁業関係者や中小企業が制度を利用して労働力を確保しているとの指摘があり、また、外国人研修生・技能実習生の失踪、パスポートや預金通帳の強制的な取上げ、研修期間に本来義務付けられている日本語教育等の非実務研修（座

---

[3] 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。

[4] （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。

学）の不実施、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等の違法・不正な行為が数多く発生していたことから、制度の改善や見直しが求められていた。

こうした問題に対応するため、平成21年７月に、「出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する法律（入管法改正法）」が制定され、外国人研修・技能実習制度の見直しが行われた。

新制度（平成22年７月１日から施行）では、研修・技能実習生の法的保護及びその法的地位の安定化を図るため、在留資格「技能実習」が創設された。これにより、技能実習生は入国１年目から労働法規が適用された上で技能実習を行うこととなった。

### 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し、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おり、各種行政において、外国人の入国、在留状況を正確に把握することの重要性が増している。

我が国に在留する外国人の在留管理は、出入国管理及び難民認定法（入管法）に基づく入国・在留関係の許可手続と外国人登録法（外登法）に基づく外国人登録制度によって担われているが、こうした情報把握・管理の制度により、在留状況の正確な把握が困難になってきているために適正な在留管理を行う上での支障が生じていることや、居住実態が把握できないために、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指摘されていた。

こうした問題に対応し、これまで入管法に基づいて入国管理官署が行っていた情報の把握と、外登法に基づいて市区町村が行っていた情報の把握を基本的に一つにまとめ、法務大臣が在留管理に必要な情報を継続的に把握する制度の構築を図るため、「入管法改正法」が平成21年７月に制定、公布された。

同法に基づく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179回国会提出予定法律案等の概要

### １　裁判所法の一部を改正する法律案（仮称）

司法修習生がその修習に専念することを確保するための修習資金を国が貸与する制度について、経済的理由により修習資金を返還することが困難である場合における措置を講ず

る。

２　刑法等の一部を改正する法律案（仮称）

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。

３　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）

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。

４　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。

（参考）継続法律案等

○　裁判官の報酬等に関する法律の一部を改正する法律案（内閣提出、第177回国会閣法第79号）

○　検察官の俸給等に関する法律の一部を改正する法律案（内閣提出、第177回国会閣法第80号）

一般の政府職員の給与に関する臨時特例が定められることに伴い、裁判官の報酬及び検察官の俸給に関する臨時特例を定める。

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

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

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

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

関する施策を推進するための規定の新設等を行う。

内容についての問合せ先
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<br>・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<br>・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<br>・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<br>・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<br>・横田空域の一部の管制業務を返還<br>・キャンプ座間の在日米陸軍司令部を改編<br>・キャンプ座間へ陸上自衛隊中央即応集団司令部を設置<br>・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

在日米軍再編計画中、最大の課題とされた沖縄県の普天間飛行場移設は、名護市のキャンプ・シュワブ（辺野古）に埋立工法で代替施設（Ｖ字型滑走路）を建設するとされた。このほか在沖縄米海兵隊約 8,000 名とその家族約 9,000 名のグアムへの移転、嘉手納飛行場以南の米軍基地の統合・土地の返還なども合意され、履行期限は 2014 年となり、これに伴う環境影響調査やグアム移転経費負担にかかる日米協定締結、地元自治体への交付金を

定めた立法措置などがとられた。

2009 年９月、政権交代により発足した鳩山政権（三党連立政権）は、普天間飛行場移設について従来計画を見直す方向で検討を行い、「県外・国外移設」を実現すべく取り組んだ。しかし、オバマ政権はブッシュ政権時代の日米合意が最善との姿勢を堅持し、沖縄県外で移設候補地とされた地域では反対運動が起こるなど鳩山政権の取組は難航した。また、県民世論を受けた仲井眞沖縄県知事も従来姿勢を次第に転換して、県内移設に難色を示すようになった。

最終的に 2010 年５月、日米両政府は代替施設をキャンプ・シュワブ辺野古崎地区及びこれに隣接する水域に設置することを確認し、併せて鹿児島県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。しかし仲井眞知事は「実行は極めて困難」と表明し、連立政権から社民党が離脱する事態となり、鳩山総理（当時）が辞任するに至った。

鳩山政権を継いだ菅政権は５月の日米合意を実現すべく沖縄県への働き掛けに着手し、８月の日米専門家による代替施設の工法検討作業の結果公表では、Ｖ字型案と環境に優しい「Ｉ字型案」との両論併記とするなど県民世論への配慮を示した。

しかし、2010 年の夏には、普天間飛行場へ米軍の新型輸送機「オスプレイ」が配備される計画が公になったほか（2011 年６月に正式発表）、嘉手納飛行場の騒音問題が、同飛行場からの訓練移転にもかかわらず、グアム等から飛来する「外来機」の訓練でかえって激化し、加えて米軍関係の事件・事故が跡を絶たず沖縄県民の不満が和らぐことはなかった。

かかる県民世論を背景に、2010 年 11 月の知事選挙では、仲井眞知事が「県外移設」を公約にして再選され、2010 年から 11 年にかけて政府要人が相次いで沖縄を訪問したが、日米合意に対する理解は得られなかった。

さらに、2011 年２月にはメア米国務省日本部長（当時）が沖縄県民を侮辱する発言を行ったとされる問題が浮上して県民の強い反発を招き、３月の東日本大震災では在沖縄海兵隊の救援活動が県民の間で評価を受ける場面があったが、海兵隊の沖縄駐留への理解には必ずしも結び付かなかった。

長引く普天間問題の混迷は、厳しい財政事情と東アジア情勢を注視する米国側で憂慮を呼び、５月には連邦議会の有力議員グループが、工期・経費・騒音軽減の観点から普天間飛行場を嘉手納飛行場へ統合する案を提唱した。日米両政府は依然辺野古移設を最善としているが、在沖縄海兵隊のグアム移転経費が 2006 年合意の３倍を超えるとの米国連邦会計検査院（ＧＡＯ）報告もあり、辺野古移設の是非が米国側でも問われる事態となっている。

６月 14 日、北澤防衛大臣（当時）は沖縄を訪問して仲井眞知事と会談し、来る２＋２において、辺野古にＶ字型案に基づいて代替施設を建設すること、2014 年の移設期限をできる限り早期に実現を図る方向に改めることについて日米合意を目指す立場を正式に説明し、併せて普天間飛行場へのオスプレイ配備へ理解を求めたが、知事は強い不満を表明し、受け入れられないと言明した。

６月 21 日、２＋２の共同発表が行われ、この中でＶ字型案が正式に決定されるとともに、移設期限も「2014 年より後のできる限り早い時期に完了させる」こととされたが、沖縄県

の反発は依然強く、知事が埋立工事の許可を出す見通しはない。

その後、米国上院における連邦政府予算審議の中でグアム移転関係予算が削減されるなど(現在上下両院で調整中)、米議会内においても計画の遅延に対する不満が高まっている。

９月２日、菅政権が退陣し、野田内閣が発足した。野田総理は、同月 21 日の日米首脳会談において、「引き続き日米合意に従い協力して進めていきたい」と前政権を継承する考えを示した。しかし、沖縄側への説明や一括交付金制度の導入などで配慮する一方、埋立工事へ向けた環境アセスメントの手続を進めようとする政府の姿勢に沖縄側の反発は強まっており、先行きは不透明である。

## ２　核軍縮・不拡散・原子力の平和的利用

### (1) 国際原子力機関（ＩＡＥＡ）と核兵器不拡散条約（ＮＰＴ）体制

1953 年の国連総会においてアイゼンハワー米国大統領(当時)が行った「Atoms for Peace（平和のための原子力)」と題した演説[1]を受けて、1957 年、国際原子力機関（ＩＡＥＡ）が設立された。ＩＡＥＡは、原子力の平和的利用を促進するとともに、核拡散防止のために原子力施設等が軍事的利用への転用を防止することを目的としており、ＮＰＴ体制を支える仕組みとして、非核兵器国に対し保障措置（査察等）を実施する権限を有していることから「核の番人」とも呼ばれている。ただし、原子力発電所の事故に対する査察等の権限は有していない。

他方、核不拡散体制の中核を担っているのが核兵器不拡散条約（ＮＰＴ）である。ＮＰＴは、1970 年に発効した条約[2]で、米国、ロシア、英国、フランス、中国の５か国を「核兵器国」とし、それ以外の国（非核兵器国）への核兵器の拡散を防止するとともに、核兵器国に核軍縮交渉を義務付けている。また、非核兵器国の原子力の利用について、「すべての締約国の奪い得ない権利」と定めている。

### (2) 我が国の原子力協定の締結状況

二国間原子力協定は、特に原子力の平和的利用の推進と核不拡散の観点から、核物質、原子炉等の主要な原子力関連資機材及び技術を移転するに当たり、移転先の国からこれらの平和的利用に関する法的な保証を取り付けるために締結するものとされている。

現在、我が国が原子力協定を締結しているのは、カナダ、米国、英国、フランス、豪州、中国及びカザフスタンの７か国並びに欧州原子力共同体（ユーラトム）の１国際機関である。また、ロシア、ヨルダン、韓国及びベトナムの４か国との原子力協定については署名済みであり、それらの協定は第 177 回国会に提出され、現在、継続審査となっている。さらに、アラブ首長国連邦と原子力協定案文の実質合意に至っているほか、インド、南アフリカ、トルコ及びブラジルの４か国と原子力協定の締結交渉中である。

---

[1] 核軍備競争を避けるために原子力の平和利用を訴え、原子力を管理し推進する国際機関の設立を提案した。

[2] 我が国は 1976 年６月に批准。2011 年 10 月１日現在、締約国は 190 か国（主な非締約国はインド、パキスタン、イスラエル）

我が国の原子力協定の締結方針等に関しては、2011 年３月の東京電力福島第一原発事故を受け、７月に菅総理（当時）が原発輸出の見直しを示唆したと受けとめられる発言を行ったが、政府は８月に閣議決定した答弁書[3]で、原子力協定締結に関する姿勢について、これまで進められてきた各国との原子力協力は、外交交渉の積み重ねや国家間の信頼関係に留意し進めていくこととする政府の方針を示した。

我が国の原発輸出の方針等に関して、９月に就任した野田総理は、同月ニューヨークで開催された国際会議[4]において、「日本は、原子力利用を模索する国々の関心に応えます」と述べた。この発言に関し、10月５日、衆議院東日本大震災復興特別委員会で質疑が行われ、野田総理は、「今までの関係国、原子力協定を結んでいるところとは（中略）引き続き御協力をしなければいけない」としつつも、「どんどんと新たな協定を結んでいこうとか、新たな国際協力をとか、営業努力していこうということではないです。それについては、しっかり事故検証を終えた後で方向性をきちんと見つけなければいけない」と述べている。

## ３　包括的経済連携政策

### (1) ＥＰＡ・ＦＴＡ交渉

2001 年に始まったＷＴＯのドーハ・ラウンド交渉が進展しないことなどから、各国の対外経済政策の軸足は自由貿易協定（ＦＴＡ）へとシフトしてきており、現在発効しているＦＴＡをはじめとする地域貿易協定の件数は 200 件以上となっている。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・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）、インド（2011 年８月発効）の 11 か国と、東南アジア諸国連合（ＡＳＥＡＮ）（2011 年９月現在、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地域である。また、2011 年５月にペルーとのＥＰＡに、同年９月にはメキシコとのＥＰＡの改正議定書に署名が行われた。

そのほかにも、我が国はＧＣＣ（湾岸協力会議）[5]及び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 月から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。そのため、両国政府は 2008 年以降、交渉再開に向けた実務者協議を続けている。

---

[3] 「衆議院議員小野寺五典君提出原子力協定締結に関する菅内閣の姿勢に関する質問に対する答弁書」（内閣衆質 177 第 345 号）

[4] 原子力安全及び核セキュリティに関する国連ハイレベル会合

[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

(2) ＴＰＰ協定交渉

「環太平洋パートナーシップ（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を発展させた広域経済連携協定を目指すもので、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、物品貿易については、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。

我が国は、2010 年 11 月９日の閣議で、ＴＰＰについての情報収集及び国内の環境整備を進め、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、同月開催されたアジア太平洋経済協力（ＡＰＥＣ）首脳会議では菅総理（当時）がＴＰＰ参加の意欲を国際的に表明した。その後、ＴＰＰ交渉参加について 2011 年６月を目途に判断する方針が示されたが、同年３月に発生した東日本大震災の影響などにより先送りされた。野田総理は 10 月 17 日、内閣記者会のインタビューでＴＰＰについて「高いレベルの経済連携は日本にとってプラスになる」旨述べ、交渉参加に意欲を示した。

４　「国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約（仮称）」（ハーグ条約）

「国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約（仮称）」（ハーグ条約）は、国境を越えて行われる不法な連れ去り等によって生ずる有害な影響から子を保護するため、不法に連れ去られた子を原則として元の居住国に迅速に返還すること等を目的とし、そのための国家間の協力について定めたものである。本条約は、1980 年にハーグ国際私法会議において採択され、1983 年に発効したもので、2011 年 10 月現在、本条約の締約国は 86 か国に上っており、Ｇ８諸国の中では我が国のみが本条約を締結していない。

近年、国際結婚の破綻の増加に伴い、日本人が、諸外国から自らの子を（元）配偶者に無断で日本へ連れ帰る事例が増加していると諸外国から問題視されており、ハーグ条約の締約国である欧米諸国から我が国に対して、本条約の締結を求める要請が累次にわたり行われてきた。例えば、2010 年９月には米国下院が、2011 年１月にはフランス上院が、我が国に本条約の早期締結を求める旨の決議を採択した。そのような中、2011 年５月 20 日、我が国政府は、国際結婚の破綻等により影響を受けている子の利益を保護する必要があるとの認識の下、本条約の締結に向けた準備を進めるとともに、本条約を実施するために必要となる法律案を作成すること等について閣議了解を行った。現在、本条約の実施に当たり中心的な役割を担う中央当局の任務等を定める部分については外務省において、子の返還手続等を定める部分については法務省においてそれぞれ立案作業が進められている。なお、本条約及び国内担保法案の国会への提出予定時期に関しては、各紙報道では 2012 年の通常国会と報じられている。

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

ある等の懸念も指摘されている。

## ５　地域情勢

### (1) 朝鮮半島

#### ア　北朝鮮の核開発問題

北朝鮮による核開発問題が最初にクローズアップされたのは1993年のことである。同年に行われた国際原子力機関（ＩＡＥＡ）による北朝鮮の核査察で、北朝鮮に未申告プルトニウムなどが存在するのではないかとの疑惑が発覚した。これに反発した北朝鮮は、核不拡散条約（ＮＰＴ）やＩＡＥＡからの脱退表明といった強攻手段に訴えた。この第一次朝鮮半島核危機は1994年まで続いた。この間、米国は北朝鮮に対する限定的な軍事力行使も一時検討したとされるが、最終的には北朝鮮に譲歩する形で危機を収束させることを選択した。すなわち、1994年10月の米朝枠組み合意では、北朝鮮が黒鉛減速炉を凍結・解体することへの見返りとして、米国が北朝鮮に対して軽水炉（黒鉛減速炉よりも核兵器製造への転用が難しいとされる）を提供すること、及び、軽水炉１号機が完成するまでの間は黒鉛減速炉の代替エネルギーとして重油を年50万ｔ提供することなどが決定された。

2002年10月になると、今度は北朝鮮によるウラン濃縮疑惑が問題化した。北朝鮮は疑惑を完全に否定する一方で、プルトニウム用核施設の再稼働宣言、ＩＡＥＡ査察官の国外追放、ＮＰＴからの脱退宣言といった措置を次々に繰り出した。この第二次朝鮮半島核危機に対して、米国は、米朝二国間ではなく多国間枠組みでの対処を基本方針として臨んだ。その結果、米朝に日韓中露を加えた六者会合が2003年８月に開始されることとなった。

六者会合最大の成果とされる2005年９月の共同声明では、北朝鮮による核兵器・核計画の放棄とＮＰＴ／ＩＡＥＡ早期復帰や、北朝鮮への軽水炉提供・エネルギー支援問題の協議などが取り決められた。しかし、この合意以降も北朝鮮は、いわゆる「瀬戸際外交」を繰り返している。北朝鮮は2006年７月に弾道ミサイル（テポドン２など）の発射実験を行い、同年10月には初の地下核実験に踏み切った。2009年にも北朝鮮は、２回目の核実験（５月）と弾道ミサイル発射実験（４月及び７月）を実施した。さらに５月の核実験に対して国連安保理が制裁決議を採択すると、北朝鮮はこれを非難し、新たに抽出するプルトニウムの全量兵器化、ウラン濃縮着手、軽水炉の建設決定を宣言した。ウラン濃縮計画を北朝鮮が正式に認めたのはこれが初めてであるが、北朝鮮は、ウラン濃縮はあくまでも平和利用目的であり、各国に認められた当然の権利だと主張している。これに対して日米韓は、北朝鮮の行為は2005年共同声明等の明確な違反であると非難した。報道によれば、日米韓は、六者会合再開の条件として、ウラン濃縮停止、2005年共同声明の履行、ＩＡＥＡ要員の復帰、朝鮮戦争休戦協定の遵守、弾道ミサイル発射のモラトリアム（一時停止）の５つを北朝鮮に要求することで合意したとされる。しかし、北朝鮮はウラン濃縮停止を一貫して拒否し、あくまでも「無条件」での六者会合再開を求めている。

また、北朝鮮は2010年から、黄海に設定された北方限界線（ＮＬＬ）近辺での挑発行為も本格化させている。1953年の朝鮮戦争休戦協定では、海上の南北境界線は決定されなかった。そのため、在韓国連軍は、海上における部隊の活動範囲の限界線としてＮＬＬを独

自に設定したが、当然、北朝鮮はＮＬＬの法的有効性を認めていない。このＮＬＬ付近の海上で、韓国の哨戒艦「天安」が沈没する事件が 2010 年３月に発生した。韓国は北朝鮮による魚雷攻撃が沈没の原因との調査結果を公表したが、北朝鮮は、事件は韓国による捏造と主張し、南北関係の断絶を宣言した。さらに同年 11 月には、ＮＬＬ近辺の延坪島に向けて北朝鮮が約 170 発の砲撃を行い、韓国も応射するという事件も発生した。

こうした北朝鮮の動きに対して、米韓は黄海周辺における軍事演習の強化といった措置で応じたため、朝鮮半島の緊張は一気に高まった。ところが 2011 年になると、北朝鮮は一転して韓国に対する「対話攻勢」を開始する。同年１月に北朝鮮は声明などを通じて、韓国に関係改善と早期の南北会談実現を提案した。これに韓国が応える形で２月には大佐級の予備的な南北軍事会談が開催されたが、韓国が天安沈没事件と延坪島砲撃事件に対する責任の明確化を要求し、これを北朝鮮が拒否したため、会談は決裂した。

六者会合議長国の中国は、まず南北会談を行い、次に米朝協議を実施し、最後に六者会合を再開するという３段階のプロセスを提案しており、日米韓も基本的にこれに同意している。しかし、入り口の南北及び米朝間協議でつまづいているのが現状である。2011 年７月には約２年半ぶりの南北六者会合首席代表会談が開催されたが、具体的進展は見られなかった。この会談の直後に米朝協議も行われたが、この場で北朝鮮はウラン濃縮停止の拒否を米国に明言した。８月に行われた南北首席代表会談でも、議論は平行線であった。かりに六者会合が再開されたとしても、北朝鮮による核保有宣言やウラン濃縮は平和利用目的との主張を考慮すれば、北朝鮮に核放棄を受け入れさせることは容易ではないであろう。

なお、2005 年共同声明は、日本が北朝鮮との国交正常化のための措置をとることも規定しているが、日朝間の交渉も一向に進展していない。日朝交渉における最大の懸案事項は、拉致問題である。2011 年１月に前原外務大臣（当時）は、核問題と切り離した形で拉致・ミサイル問題を北朝鮮と協議する可能性に言及したが、2008 年８月を最後に現在に至るまで日朝間の協議は実現していない。

### イ　日韓関係

現在、日本と韓国は少なからぬ利益を共有している。両国の経済的な結び付きは強く、北朝鮮問題に関しても日韓が共同歩調をとる場面は多い。にもかかわらず、1965年の国交正常化から46年が経過した現時点においても、日韓関係が順風満帆の状態にあるとは言い難い。その最大の理由は、過去の歴史（とりわけ1910年から1945年まで続いた日本による朝鮮半島統治の時代の歴史）にある。韓国では、従軍慰安婦、靖国神社参拝、歴史教科書といった過去の歴史に起因する問題で日本を強く糾弾する世論が現在でも強い。竹島（韓国名：独島）の領有権問題（現在は韓国が実効支配しているが、日本も領有権を主張し、韓国の実効支配を不法占拠と非難）や日本海の呼称問題（韓国は東海と呼ぶことを主張）も、韓国では歴史問題と絡めて論じられることが多い。一方、日本においても、このような韓国の姿勢に強い不満と反発を抱く層が存在する。

2003年２月から2008年２月まで続いた盧武鉉政権下では、小泉総理（当時）が靖国神社参拝を繰り返し、それに反発した韓国側が歴史問題で対日批判を強めたこともあって、日

韓関係は冷却化していた。その後、日本で2007年９月に近隣諸国との協力を重視する福田政権が成立し、韓国でも2008年２月に未来志向の日韓関係構築を標榜する李明博政権が誕生すると、日韓関係改善への期待が高まった。李明博政権の発足直後に会談した両国首脳は、日韓協力を一層緊密にする「日韓新時代」を開拓し、忌憚ない意見交換を頻繁に行うための「シャトル首脳外交」を実施することなどで合意した。こうした方針は、日本で民主党中心の連立政権が成立した後も、両国の首脳会談などで繰り返し確認されている。

2010年８月に菅政権は、日韓併合条約発効100年にあわせて、日本による「植民地支配がもたらした多大の損害と苦痛に対し……痛切な反省と心からのお詫びの気持ちを表明」するとの談話を発表した。また、この談話では、植民地支配を通じて日本が入手した朝鮮半島由来の図書（『朝鮮王朝儀軌』等）を韓国に引き渡すことも表明された。図書の引渡しは同年11月の日韓首脳会談で正式に合意され、両国は日韓図書協定に署名した。同協定は日本では2011年５月に国会で承認され、同年10月の日韓首脳会談で図書の第１次引渡しが行われた。

このように日韓関係は一定の改善を見せているが、その一方で竹島をめぐる対立は逆に悪化の様相を呈している。2011年３月末に日本の教科書検定結果が公表され、竹島を日本領と記述する教科書が増加したことが判明すると、韓国は直ちに抗議声明を発出し、李明博大統領も「成熟した対日姿勢」の必要性を訴えつつも竹島の実効支配を強化すると発言した。これ以後も韓国は、竹島近海での「独島総合海洋科学基地」建設の決定、複数回に及ぶ閣僚の竹島訪問、韓国国会の独島領土守護対策特別委員会の竹島での開催（この件は天候不順などを理由に延期中）といった措置をとっている。こうした韓国の動きに対しては日本も抗議を繰り返しているが、竹島をめぐっては日韓双方が自国の主張の正当性を譲らず、議論は平行線をたどっている。

これに加え 2011 年８月末には、韓国の憲法裁判所が、従軍慰安婦と原爆被害者の賠償問題に関して、韓国政府が問題解決に向け日本と交渉していないのは被害者の基本的人権を侵害しており憲法違反との司法判断を下した。これ以後、韓国政府は、従軍慰安婦等の賠償問題の協議を日本に求めるようになった。しかし、日本政府は、法的には日韓両国間の賠償問題は 1965 年の国交回復時に解決済みとの立場を崩していない（両国は同年の日韓請求権協定で相互に財産等に関する請求権を放棄している）。また、歴史問題のほかにも、現在の日韓間には経済連携協定（ＥＰＡ）の締結問題といった難問も横たわっている。日韓は 2003 年末にＥＰＡ締結交渉を開始したが、韓国が対日貿易赤字の拡大を懸念していることもあって 2004 年末を最後に公式協議は中断されている。日本はＥＰＡ交渉の再開を求めているが、韓国は予備的協議の開催にしか応じていない。日韓両国が真の「日韓新時代」を切り開くためには、これらの問題を克服することが求められている。

### (2) 中国

2008 年９月のリーマン・ショック以後、欧米諸国が軒並み景気後退や財政赤字に苦しむ中で、中国は 2008 年以降も９～10%台の実質成長率を維持し、2010 年にはＧＤＰで日本を抜いて世界第２位の経済規模となった。政治・経済の両面において国際的な存在感を増

す中国であるが、内政面では拡大する所得格差問題や人権問題、また2011年８月、中国東北部・大連市において化学工場の即時停止を求める大規模な市民運動が発生し、当局側が工場操業停止を決めた例などにもみられるように、インターネットを活用した市民による抗議行動が活発化するなど、国内の政治的安定を維持する上で様々な問題を抱えている。

2012年には国家主席の交代が予定され、習近平（シュウ・キンペイ）副主席の国家主席就任が確実視されていることから、2011年８月に訪中したバイデン米副大統領と習副主席の会談が世界の注目を集めるなど、交代後を見据えた外交上の動きも開始されつつある。

日中関係に関しては、野田政権発足直後の９月６日に行われた野田総理・温家宝中国首相の電話会談において、日中間の「戦略的互恵関係」を一層深化させ、2012年の日中国交正常化40周年も活用しながら国民感情の改善を図るべく、幅広い分野での協力及び交流を着実に積み上げていくことで一致し、現在、野田総理の年内訪中の実現に向けて調整が行われている。その際行われる日中首脳会談では、2010年９月に発生した尖閣諸島領海における中国漁船衝突事件等により悪化した両国の国民感情を好転させるため、両国間の関係改善をいかに印象付けられるかが大きな焦点になると思われる。

日中間の懸案としては、以下の事項が挙げられる。

### ア　東シナ海における海洋権益をめぐる問題

#### (ｱ) 東シナ海における中国船等の活動

中国は、2010年の国防白書において「国家の海洋権益の擁護」を国防政策の目標・任務の一つとして掲げるなど、近年、周辺海域の権益に対する主張を強める傾向にある。東シナ海においても中国海軍艦船や中国軍機、中国国家海洋局の漁業監視船等の活動事例が相次いで報告されており、2011年８月には初めて中国の漁業監視船が尖閣諸島領海に侵入する事例も発生した。

日中間においては、2008年４月以降、海上における不測の事態の発生を防止するための海上連絡メカニズムの設立に向けて実務者レベル協議が行われてきたが、尖閣諸島領海における中国漁船衝突事件を受けて同メカニズムを早期に構築する必要性が改めて認識されており、2011年９月の日中外相会談においても事務レベルの調整を引き続き進めていくことで一致した。

なお、2011年７月、那覇検察審査会は同事件で海上保安庁の巡視船に衝突した中国漁船船長を強制起訴すべきとの議決を行った。しかし、10月現在、同船長は起訴されておらず、尖閣諸島を自国領と主張する中国政府の協力は期待できないことから、既に中国に帰国した同船長の公判が実現する可能性は低い。

#### (ｲ) 東シナ海資源開発問題

日中間においては、中国企業が2003年８月に日中中間線付近においてガス田開発に着手したことを契機として、日本側がガス田の共同開発案を主張し、2004年10月から日中間で実務者協議が行われた結果、2008年６月、①北部海域（「翌檜（あすなろ）」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白樺（中国名：「春暁」）ガス田の既着手部分で

の開発に対する日本法人の参加を主な内容とする合意がなされた。

しかし、国際約束締結交渉は 2010 年７月に第１回交渉が行われた後、2010 年９月の中国漁船衝突事件を受けて中断され、その後、再開の目途が立っていない。そうした中、2011 年３月には白樺ガス田の開発を担う中国の国有企業・中国海洋石油（ＣＮＯＯＣ）の幹部がメディアで白樺ガス田は既に生産段階にあることを明らかにしたが、中国政府はこれを全面否定している。日本側はハイレベル会談の機会を捉えて国際約束締結交渉の再開を求めており、2011 年９月の日中首脳会談においても玄葉外務大臣が交渉の早期再開を求めたが、楊潔篪（ヨウ・ケツチ）中国外相は「事務レベルでの意思疎通を引き続き緊密に行っていきたい」と述べるにとどまっている。

### イ　日本産食品・農産品等に対する輸入規制問題

2011 年３月の東日本大震災による福島第一原発事故を受けて、中国政府は現在、日本産食品・農産品に対して輸入規制措置を実施している[6]。この問題に関しては、同年５月の日中首脳会談において、山梨県、山形県を当初の輸入規制対象地域 12 都県から外すこと等、輸入禁止措置の一部緩和が温家宝中国首相から表明された。しかし、このような輸入規制の緩和はごく一部であるため、日本側はハイレベル会談の機会を捉えて日本産食品等への輸入規制措置の更なる緩和・解除を要請している。

### ウ　その他

上記のほか、日中間にはレアアース輸出規制問題、中国の不透明な軍備拡大問題、遺棄化学兵器処理問題、歴史認識問題等の懸案事項が存在している。

## (3) ロシア

### ア　内政と外交

内政では、2012 年３月の大統領選に向けて、メドヴェージェフ大統領とプーチン首相のいずれが出馬するのかが国内外の大きな関心の的となっていたが、2011 年９月の与党「統一ロシア」の党大会において、メドヴェージェフ大統領は次期大統領候補としてプーチン首相を支持する考えを表明し、同首相の４年ぶりの大統領職への復帰が確実となった。また、プーチン首相も次期首相候補としてメドヴェージェフ大統領を支持したことから、両氏による双頭体制が当面は継続される見込みである。しかし、実際の大統領選がプーチン体制への事実上の信任投票になること、また、プーチン氏の大統領としての任期が最長で２期 12 年に及ぶことが予想されることから、国内外で民主化の停滞やプーチン氏による強

---

[6] 中国政府による日本産食品・農産品に対する輸入規制措置は以下のとおり。
① 指定 10 都県（福島県、栃木県、群馬県、茨城県、千葉県、宮城県、新潟県、長野県、埼玉県、東京都）からの食品、食用農産品及び飼料の輸入を禁止。
② 指定 10 都県以外の地域からの乳製品、野菜及び水産品等の輸入については、政府作成の放射能基準適合証明書及び原産地証明書を添付。
③ 指定 10 都県以外からの乳製品、野菜、水産品等以外の輸入については、原産地証明書を添付。（放射性物質の検査証明書は不要。）

権的な統治手法の復活を懸念する見方が広がっている。

外交では、米欧が欧州で推し進めているミサイル防衛（ＭＤ）政策にどう対処するかが、ロシアの枢要な課題であり、安全保障上の懸念事項になっている。北大西洋条約機構（ＮＡＴＯ）とロシアは 2010 年 11 月、欧州におけるＭＤ構築で協力することに合意したが、2011 年７月のＮＡＴＯ・ロシア理事会では、ＭＤが自国のミサイルを標的としないよう法的な保証を求めるロシア側の提案をＮＡＴＯ側は退けた。ロシア側はＭＤ構築で相互に協力できなければ、同年２月に発効した米国との新戦略兵器削減条約（新ＳＴＡＲＴ）を破棄すると米欧をけん制しているが、米国は９月にトルコ及びルーマニアと相次いでＭＤ施設の設置で合意するなど計画推進の姿勢を変えておらず、ＭＤ政策をめぐる両者の対立は長期化する様相を呈している。

### イ　日露関係

#### (ｱ) 北方領土問題

2010 年は 11 月のメドヴェージェフ大統領による国後島訪問に代表されるように、ロシア側の北方領土領有を正当化する動きが相次いだが、2011 年もイワノフ副首相の率いる政府代表団が、５月に択捉島及び国後島を訪問しインフラ整備等の進捗状況を視察するなど、実効支配強化の動きに変わりはない。これらの訪問を受けて、我が国はロシア側に遺憾の意を表明し、このような訪問が繰り返されないよう抗議を行ってきたが、５月末の日露首脳会談では、領土問題について「静かな環境下で協議を継続する」との方針で一致したのみで、具体的な成果は得られなかった。ロシア側はその後もイワノフ副首相が６月の国際会議で、日露両国は平和条約を締結せずとも協調関係を維持できる旨を発言するなど、北方四島の帰属の問題を解決した後に平和条約を締結するとの我が国の原則的立場に反した言動をとっており、我が国は建設的な議論に基づいた問題解決に向け、事態を打開する新たな戦略の策定を迫られている。

#### (ｲ) 経済協力（資源開発等）

日露間では近年、サハリン沖での資源開発協力が進展しているが、これに加えて、2011 年３月の東日本大震災を受けて、ロシア側から新たにエネルギー分野の協力について申し出がなされ、政府間で定期的に協議する場として、「石油・天然ガス分野における協力に関する日露ワーキング・グループ（ＷＧ）」が設置された。７月にモスクワで開かれたＷＧの初会合では、両国は、極東・東シベリアにおける石油・天然ガスの共同開発等を通じた互恵的協力の一層の発展の重要性を確認しており、今後は日露企業間における協議を踏まえながら具体的な事業の選定にかかる予定である。

このほか、北方四島における共同経済活動の在り方に関しては、2011 年２月に日露外相会談が行われ、今後ハイレベルで議論することとなった。しかし、同年７月の外務次官級協議では、我が国は、北方四島に対するロシアの管轄権を認めるような共同経済活動への参加は不可能との従来からの見解を明らかにしたのに対し、ロシア側も自国の管轄下で共同経済活動を進めるべき旨を表明したことから、協議の具体的な進展は難航が予想される。

## Ⅱ　第179回国会提出予定条約等の概要

### １　経済上の連携に関する日本国とペルー共和国との間の協定

ペルーとの間で、貿易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。

### ２　経済上の連携の強化に関する日本国とメキシコ合衆国との間の協定を改正する議定書

2005 年４月１日に発効したメキシコとの間の経済連携協定に関し、市場アクセスの更なる改善、原産地申告制度の導入等について定める。

（参考）継続条約

○　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（第 177 回国会条約第２号）

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

○　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（第 177 回国会条約第３号）

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

○　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（第 177 回国会条約第４号）

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

○　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（第 177 回国会条約第 14 号、参議院送付）

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

内容についての問合せ先
外務調査室　大野首席調査員（内線68460）

# 財務金融委員会

財務金融調査室

## Ⅰ　所管事項の動向

### １　税制

### (1) 税財政の現状

### ア　概要

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

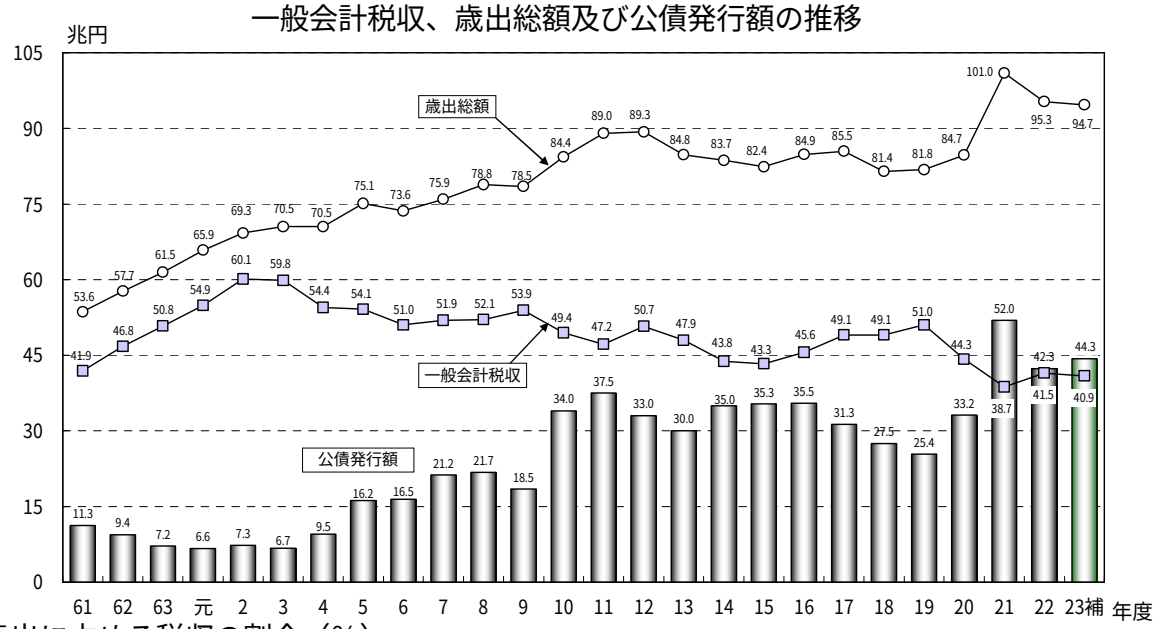
我が国の財政は平成 10 年度以降、平成 20 年度まで歳出に占める税収の割合がおおむね 50～60%台で推移しており、残りの大部分を公債金収入に頼る公債依存体質となっている。

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たが、歳出に占める税収の割合は 43.5%であり、平成 21 年度と同様に税収が公債発行額を下回ることとなった。

平成 23 年度の当初予算においても、同様に税収が公債発行額を下回る厳しい財政状況となっている。さらに、東日本大震災への対応として、第１次及び第２次補正予算に続き、第３次補正予算が見込まれている（第１次及び第２次補正予算の追加歳出額は合計約６兆円。財源は既定経費の減額、前年度剰余金受入れ等により確保）。

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 | 23 (補) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 53.1 | 56.8 | 56.5 | 52.4 | 52.5 | 53.7 | 57.4 | 60.2 | 62.3 | 52.3 | 38.4 | 43.5 | 43.2 |

（注）22 年度までは決算額、23 年度は２次補正後予算額である。ただし、平成 23 年度１次及び２次補正予算では租税等収入の補正は行われていない。

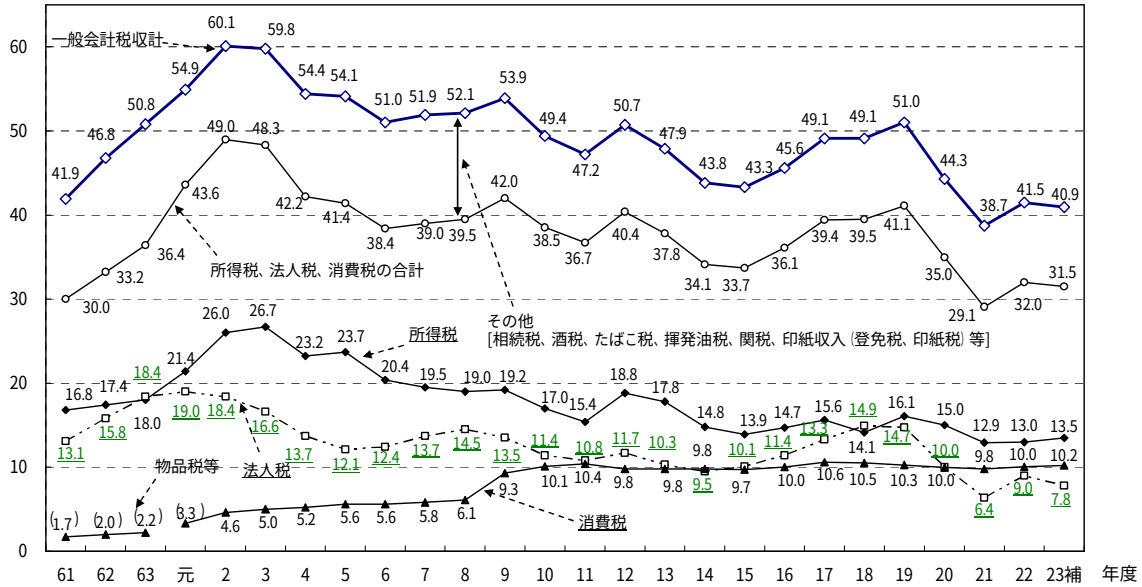
### イ　税収の内訳

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

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 21 年度以降は 13 兆円前後で推移している。法人税は、平成 14 年度に 9.5 兆円と消費税を下回るまでに落ち込み、それ以降は回復基調にあったが、平成 20 年度には再び消費税とほぼ同額となり、平成 21 年度以降、消費税を下回る水準となっている。消費税は、平成元年度に制度が創設されて以降安定しており、平成９年に税率が引き上げられてからは 10 兆円前後で推移している。

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）22 年度までは決算額、23 年度は２次補正後予算額である。ただし、平成 23 年度１次及び２次補正予算では租税等収入の補正は行われていない。

## (2) 税制改革の動向及び課題

### ア　近年の動き

平成 21 年度税制改正に係る「所得税法等の一部を改正する法律」（平成 21 年法律第 13 号。以下「平成 21 年度税制改正法」という。）の附則においては、「政府は…遅滞なく、かつ、段階的に消費税を含む税制の抜本的な改革を行うため、平成 23 年度までに必要な法制上の措置を講ずるものとする」と消費税を含む税制抜本改革の道筋が規定されるとともに、改革の基本的方向性も規定された。

平成22年度税制改正では、支え合う社会を実現するとともに、経済・社会の構造変化に適応し、国民が信頼できる税制を構築する観点からの税制全般にわたる改革の一環として、扶養控除の見直し、揮発油税等に係る10年間の暫定税率の廃止等の改正が行われた。

### イ　平成23年度税制改正の動向

税制調査会では、平成 22 年度税制改正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、平成 22 年２月から税制抜本改革に関する議論を開始した。そして、同年 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。

平成23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２号。以下「23年度改正案」という。）は、平成23年１月25日、第177回国会に提出され、２月15日、審議入りした。その内容は、経済活性化と財政健全化を一体として推進するという枠組みの下で、現下の厳しい経済状況や雇用情勢に対応する等の観点からの税制の抜本改革の一環をなす緊要性の高い改革として、所得税の諸控除の見直し、法人税率の引下げ、雇用促進税制等の創設、相続税の基礎控除等の見直し、地球温暖化対策のための課税の特例の創設、寄附税制の拡充、納税環境の整備、租税特別措置の見直し等の措置を講ずるものであった。

「23年度改正案」の年度内成立が困難な情勢となる中、３月22日、「国民生活等の混乱を回避するための租税特別措置法等の一部を改正する法律案」（野田毅君外３名提出、衆法第４号）が提出され、同月31日、成立した。その内容は、「23年度改正案」の法律としての施行が４月１日後となる場合に備え、３月末に適用期限の到来する租税特別措置等について、その期限を暫定的に６月末まで延長するものであった。

その後、東日本大震災への対応が緊急の課題となり、４月19日、「東日本大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律案」（内閣提出第57号）が提出され、同月27日、成立した。

「23年度改正案」の取扱いについては、民主、自民及び公明の３党間で協議が行われ、合意された結果、６月10日、同改正案のうち、期限の到来する租税特別措置をはじめとして、厳しい経済状況及び雇用情勢に対応して税制を整備するための措置については、同改正案から削除される（内閣修正）とともに、別途、この削除された措置を主な内容とする新たな法律案として「現下の厳しい経済状況及び雇用情勢に対応して税制の整備を図るための所得税法等の一部を改正する法律案」（内閣提出第82号。以下「経済・雇用対応税制改正案」という。）が提出され、同月22日、成立した。

一方、内容が修正された「23年度改正案」は、法律案名も「経済社会の構造の変化に対応した税制の構築を図るための所得税法等の一部を改正する法律案」（以下「構造変化対応税制改正案」という。）と修正され、衆議院において継続審査となった。

### ウ　平成23年度税制改正の概要

上記イのとおり、「23年度改正案」のうち、別の法律案として審議が行われ、第177回国会において成立した「経済・雇用対応税制改正案」の概要は、次のとおりである。

・　公的年金等の収入金額が400万円以下で、かつ、当該年金以外の他の所得の金額が20万円以下の者については、確定申告を不要とする制度の創設

・　上場株式等の10％軽減税率の２年延長（日本版ＩＳＡ[1]の導入時期も２年延長）
・　雇用促進税制（税額控除）、環境関連投資促進税制（特別償却又は税額控除）、国際戦略総合特別区域に係る税制措置（特別償却又は税額控除及び所得控除）、アジア拠点化推進のための税制（所得控除）の創設
・　航空機燃料税の税率を３年間2.6万円/kℓから1.8万円/kℓに引下げ
・　消費税の納税義務の判定において、特定期間（前期の上半期の期間）の課税売上高を基準とする特例の創設及び仕入税額控除におけるいわゆる「95％ルール[2]」の見直し
・　認定ＮＰＯ法人及び一定の公益社団・財団法人等への寄附について、税額控除制度を導入
・　故意の申告書不提出によるほ脱犯を処罰する規定等の創設

なお、継続審査となった「構造変化対応税制改正案」に盛り込まれている主な改正項目の概要については、後述のオ(ｱ)を参照。

### エ　社会保障と税の一体改革の動向

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

平成22年12月には、社会保障改革とその財源確保の一体的議論の必要性から設置された「政府・与党社会保障改革検討本部」において「社会保障改革の推進について」とする基本方針が取りまとめられ、同月14日閣議決定された。この中では、社会保障の具体的な制度改革案とともに、その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、平成23年半ばまでに成案を得、国民的な合意を得た上でその実現を図るなどとされた。

これを受け、政府・与党において検討が行われた結果、平成23年６月30日、「政府・与党社会保障改革検討本部」において、消費税収を主たる財源とする社会保障安定財源の確保や消費税率の段階的引上げのほか、税制調査会からの意見を反映した税制抜本改革の考え方などを盛り込んだ「社会保障・税一体改革成案」（以下「一体改革案」という。）が決定され、翌７月１日に閣議報告されたところである。

#### （参考）税制改正に関連する主な動き

平成23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２号）が平成23年１月25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。

---

[1]　ＩＳＡ(Individual Savings Accounts、個人貯蓄口座)とは、英国における毎年一定額までの投資への配当・譲渡益等を非課税とする制度(1999 年導入)で、日本版ＩＳＡ（非課税口座内の少額上場株式等に係る配当所得及び譲渡所得等の非課税措置）は、最大 300 万円（100 万円×３年間）までの上場株式等から生ずる配当や譲渡益について非課税とするものである。

[2]　消費税の仕入税額控除に際しては、非課税売上げに対応する課税仕入れ等に係る税額については、仕入税額控除を認めないのが原則であるが、売上げのほとんど（課税売上割合 95%以上）が課税売上げである場合には、課税仕入れ等に係る税額の全額について仕入税額控除を認めており、「95%ルール」といわれている。

| | | |
|---|---|---|
| 23年 | 1月25日 | 「所得税法等の一部を改正する法律案」（23年度改正案）国会に提出 |
| | 3月22日 | 「国民生活等の混乱を回避するための租税特別措置法等の一部を改正する法律案（衆法）」（つなぎ法）を国会に提出 |
| | 3月31日 | 「つなぎ法」が成立 |
| | 4月19日 | 「東日本大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律案」（震災国税臨時特例法）を国会に提出 |
| | 4月27日 | 「震災国税臨時特例法」が成立 |
| | 6月10日 | ・「23年度改正案」の内容の一部を削除し、題名を「経済社会の構造の変化に対応した税制の構築を図るための所得税法等の一部を改正する法律」に改める内閣修正<br>・「現下の厳しい経済状況及び雇用情勢に対応して税制の整備を図るための所得税法等の一部を改正する法律案」を国会に提出（経済・雇用対応税制改正法） |
| | 6月22日 | 「経済・雇用対応税制改正法」が成立 |
| | 6月30日 | 政府・与党社会保障改革検討本部において、「社会保障・税一体改革成案」（「一体改革案」）及び「社会保障・税番号大綱」を決定 |
| | 7月1日 | 「一体改革案」を閣議報告 |
| | 7月29日 | 東日本大震災復興対策本部が「復興の基本方針」を決定 |
| | 8月4日 | 税制調査会に「復興・B型肝炎対策財源作業チーム」設置を決定 |
| | 10月11日 | 税制調査会が「東日本大震災からの復興のための事業及びB型肝炎対策の財源等に係る税制改正大綱」を取りまとめ |

### オ　今後の課題

今後は、税制の抜本改革の一環をなす緊要性の高い改革とされている「構造変化対応税制改正案」の取扱いとともに、「一体改革案」で示された消費税率の引上げや税制抜本改革が大きな課題となろう。また、東日本大震災に係る復興財源には相当額の費用が見込まれており、その財源確保のための時限的な税制措置が検討されていることから、「一体改革案」における消費税率引上げの議論とあいまって、国民負担の急増が懸念されている。さらに、社会保障・税に関わる番号制度の導入については、平成23年秋以降、可能な限り早期に関係法案を提出するとされており、個人情報保護の仕組みの在り方などが焦点となると考えられる。

## (ｱ)「構造変化対応税制改正案」の概要

### ａ　個人所得課税

格差是正、所得再分配機能の回復の観点からの給与所得控除の上限設定、特定支出控除の範囲の拡大、短期勤務法人役員退職金の２分の１課税の廃止、23歳から69歳までの成年扶養控除の適用対象の制限等が盛り込まれている。

ｂ　法人課税

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（法人実効税率で５％引下げ）とともに、中小法人に対する軽減税率を 18%から 15%へ引き下げるとしている。また、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等を行うとしている。

ｃ　相続税・贈与税

相続税については、格差固定の防止、再分配機能・財源調達機能の回復等の観点から、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%）へ引き上げるなどの見直しを行うとしている。

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、消費の拡大や経済活性化を図る観点から、暦年課税について、若年層（20 歳以上の直系卑属）への贈与に係る贈与税の税率構造を緩和するとともに、相続時精算課税制度の適用要件についても、受贈者の範囲の拡充や贈与者の年齢要件の緩和を行うとしている。

ｄ　消費課税

エネルギー起源ＣＯ２の排出を抑制する観点から「地球温暖化対策のための税」を創設するとしている。具体的には、石油石炭税に上乗せする形で段階的に導入するとしている。

ｅ　納税環境整備

国税通則法の大幅な改正として、納税者の立場に立って納税者権利憲章[3]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等の措置を講ずるとしている。

(ｲ) 「一体改革案」における税制関係項目

ａ　消費税の税率の段階的引上げと目的税化

国民が広く受益する社会保障の費用をあらゆる世代が広く公平に分かち合う観点などから、社会保障給付に要する公費負担の費用は、消費税収（国・地方）を主要な財源として確保するとし、2010 年代半ばまでに段階的に消費税率（国・地方）を 10%まで引き上げるとしている。また、原則として社会保障の目的税とすることを法律上、会計上も明確にすることを含め、区分経理を徹底する等、その使途を明確化するとしている。

ｂ　税制全体の抜本改革

各税目にわたる改革の考え方が示されており、「構造変化対応税制改正案」は、この一

[3]　「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)

環をなす緊要性の高い改革と位置付けられている。同改正案の内容と重複しない項目としては、個人所得課税における税率構造の改革、消費税における逆進性の問題への対応などが挙げられている。

c　税制抜本改革のスケジュール

経済状況を好転させることを条件として遅滞なく消費税を含む税制抜本改革を実施するため、平成 23 年度中に必要な法制上の措置を講じるとしている。

(ｳ) 東日本大震災やＢ型肝炎訴訟等に係る財源確保策

平成 23 年７月 29 日に東日本大震災復興対策本部が決定した「東日本大震災からの復興の基本方針」では、５年間の「集中復興期間」の事業規模は 19 兆円と見込まれた。その財源は、平成 23 年度第１次補正予算等及び第２次補正予算における財源（６兆円程度）に加え、歳出の削減、国有財産売却のほか、特別会計、公務員人件費等の見直しや更なる税外収入の確保(５兆円程度）及び時限的な税制措置（８兆円程度）により 13 兆円程度を確保するとされ、その税制措置は基幹税などを多角的に検討するとされた。今後の進め方については、平成 23 年度第３次補正予算の編成にあわせ税制措置の法案を策定し国会に提出するとしている。

また、平成 23 年度第１次補正予算の財源に活用された基礎年金の２分の１国庫負担に要する額 2.5 兆円については、復興債で補填することが、民主、自民及び公明の３党間で確認されており、その償還財源についても、税制調査会において検討するとされている。

さらに、Ｂ型肝炎訴訟にかかる和解金等（給付金等）の財源については、「Ｂ型肝炎訴訟の全体解決の枠組みに関する基本方針」（平成 23 年７月 29 日閣議決定）において、当面５年間の給付金等の支給に要する費用 1.1 兆円のうち、期間を限って国民全体で広く分かち合う観点から、税制上の措置により 0.7 兆円を確保するとしている。

これらの財源を合わせた税制上の措置による財源確保額は 11.2 兆円程度とされている。なお、平成 23 年 10 月７日に閣議決定された「平成 23 年度第３次補正予算及び復興財源の基本的方針」においては、政府保有株式の売却により、復興期間 10 年間トータルの税外収入等は段階を経て７兆円になり、結果として、増税額は 9.2 兆円になるとされている。

税制措置の具体的内容については、税制調査会が示した複数の選択肢について、政府・与党で検討が行われた結果、10 月 11 日、同調査会において、所得税及び法人税に対する付加税、たばこ税の臨時特別税、個人住民税均等割の引上げ等を内容とする「東日本大震災からの復興のための事業及びＢ型肝炎対策の財源等に係る税制改正大綱」が取りまとめられた。今後、３党合意等を踏まえ、平成 23 年度税制改正事項とともに与野党協議を行い、その実現を目指すこととなる。

(ｴ) 社会保障・税に関わる番号制度の導入

社会保障と税に関わる番号制度については、平成 23 年６月 30 日、「政府・与党社会保障改革検討本部」において「社会保障・税番号大綱」が決定された。同大綱では、本年秋

以降、可能な限り早期に関連法案を国会に提出し、平成 27 年１月以降、社会保障分野、税務分野のうち可能な範囲で「番号」の利用を開始するというスケジュールが示されている。

## 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いる。平成 23 年度特別会計予算（当初）の歳出総額は 384.9 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 182.2 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―等、予算執行の非効率性や会計処理の複雑性に係る問題点が指摘されてきたことから、財政制度等審議会等において特別会計見直しの検討が行われ、いわゆる行政改革推進法（平成 18 年５月成立）及び同法を踏まえた特別会計に関する法律（平成 19 年３月成立）の成立に至った。

特別会計に関する法律は、各特別会計法で個々に定められていた剰余金の処理や借入金規定等の会計手続を横断的に見直し、各特別会計に共通する規定を第１章総則に定め、各特別会計別の規定を第２章各節に定める法形式を採っている。なお、平成 18 年度に 31 あった特別会計は、同法により統廃合され、現在は 17 特別会計が設置されている。

### (2) 特別会計の剰余金及び積立金等の一般会計における活用

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

また、特別会計の積立金等は、保険事業等のように一会計年度内に支出することを予定せず、一般の現金と区分して保有、運用される「特別の資金」を保有することが円滑かつ効率的な財政運営に資する場合に積み立てられるものである。平成 21 年度決算における特別会計の積立金等の残高は、182.4 兆円に上るとされている。

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

(3) 特別会計の課題（特別会計改革の動向）

今後の特別会計改革の方向性については、平成 22 年５月 18 日の行政刷新会議に提示された枝野幸男行政刷新担当大臣（当時）の「特別会計改革について(案)」において、財政を透明でわかりやすいものとするとともに、無駄遣いを根絶し、国民の信頼を得るためには、各特別会計の制度の見直しまで踏み込んだ抜本的な改革が不可欠であるとの認識のもと、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。

その後、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、この結果を踏まえ、平成 23 年１月 20 日の行政刷新会議においては、平成 24 年の通常国会に関連法案の提出ができるよう検討を進めることとされていた。しかし、３月 11 日の東日本大震災を経た４月７日の行政刷新会議において、財務省及び各省庁における特別会計制度改革に向けた作業は一時停止することとされ、６月１日の行政刷新会議において、作業再開が可能な特別会計について作業を再開することとされた。関連法案の国会への提出について、野田佳彦財務大臣（当時）は、７月 21 日の行政刷新会議において「各府省とともに更に検討を進めて、可能なものについては来年の通常国会に法案提出ができるように取り組んでいきたいと思います」と述べている。

３　金融

(1) 世界金融危機後の金融情勢

ア　内外の情勢と政府の対応

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月のリーマン・ショックにより拡大した世界金融危機を経て、主要各国は、経済政策を危機時から平時に戻す「出口戦略」を模索しつつ、強靭で安定的な金融システムを構築すべく、抜本的な金融監督・規制改革に取り組んできている。

だが、その一方で、欧米では世界金融危機の後遺症ともいうべき不安定な経済情勢が続いている。景気回復の遅れや財政悪化の懸念を抱える米国と、ギリシャを契機とした欧州債務危機が深刻化している欧州の通貨安を受けて、結果的に、円やスイスフランが相対的な安定資産として、いわば「消去法的」に通貨高となる傾向が続いている。

我が国においては、世界金融危機の影響を受けた直接的な市場の混乱等は生じなかったが、物価下落と景気低迷が続き、政府は、平成 21 年 11 月の月例経済報告で、日本経済は「緩やかなデフレ状況にある」と認定した（いわゆる「デフレ宣言」）。平成 22 年には、ドル安・ユーロ安を受けた約 15 年ぶりの円高水準（１ドル＝84～83 円台）となり、同年９月 15 日には、６年半ぶりに為替介入が実施された。さらに、平成 23 年３月 11 日の東日本大震災発生を契機に、震災による日本経済の悪化懸念を受け、個人や企業が、外貨建て資産を円に換えて手元資金として備えようという動きと、このような動きが起こるだろうと予想した投機的円買いに起因するとみられる円高が進み、同 17 日には一時１ドル＝76 円

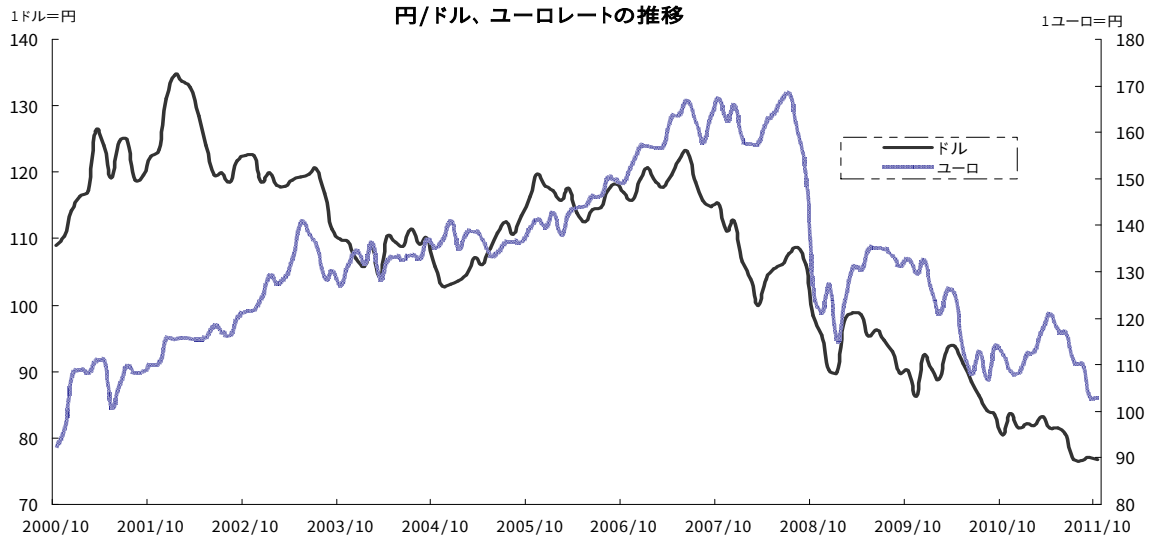
25 銭と、当時の戦後最高値（79 円 75 銭）を更新した。翌 18 日のＧ７財務大臣・中央銀行総裁会議による声明及びＧ７各国による協調介入により、急激な変動はいったん沈静化したが、７月以降、欧米の経済不安の進行から再び急激に円高が進行し、８月４日に単独介入を実施したにもかかわらず、同 19 日には一時１ドル＝75 円 95 銭（現在までの戦後最高値）をつける事態となった。

このため、政府は、８月 29 日、経済情勢に関する検討会合を開催し、次期内閣が円高への総合的対応策に早急に取り組んでいくことが可能となるよう、菅内閣における基本的考え方と検討課題を整理した。これを踏まえ、９月２日に発足した野田内閣において、円高への総合的対応策が検討されているところであり、同 20 日には基本的考え方と主要施策リストを示す中間報告が公表された。また、同 27 日には、中間報告で示された施策のうち、平成 23 年度第３次補正予算の成立を待たず直ちに着手・実施が可能なものについて、一部先行して実施することが発表された。今後は、同第３次補正予算の編成と並んで、円高への総合的な対応策の最終取りまとめが行われる予定である。

（参考）欧米の経済情勢と我が国の円高対策をめぐる主な動き（東日本大震災以降）

| | |
|---|---|
| 平 23(2011)<br>３月 11 日 | 東日本大震災発生 |
| 17 日 | 円が戦後最高値（当時）を更新（１ドル＝76 円 25 銭） |
| 18 日 | Ｇ７財務大臣・中央銀行総裁会議が、日本当局からの要請に基づき、日本とともに為替市場における協調介入に参加するとの声明を発表<br>Ｇ７各国による円売り協調介入 |
| ４月７日 | ＥＣＢ（欧州中央銀行）が世界金融危機後初めて政策金利を引上げ（1.00→1.25%） |
| ６月 30 日 | 米国ＦＲＢの量的緩和策（いわゆるＱＥ２）が終了 |
| ７月７日 | ＥＣＢが政策金利を 1.50%に引上げ |
| 21 日 | ユーロ圏首脳がギリシャ向け第２次金融支援を行う旨を合意 |
| ８月２日 | 米国の政府債務上限引上げ法が成立 |
| ４日 | 政府・日銀が円売り単独介入<br>日銀が金融緩和の強化（資産買入等の基金の増額等）を発表 |
| ５日 | 格付け会社Ｓ＆Ｐが米国債を初の格下げ |
| ７日 | ＥＣＢが証券市場プログラム（ユーロ圏の国債買入れ）の再開を発表 |
| ８日 | Ｇ７緊急電話会議、為替市場における行動に関して緊密に協議し、適切に協力するとの声明を発表 |
| 19 日 | 円が戦後最高値を更新（１ドル＝75 円 95 銭） |
| 24 日 | 格付け会社ムーディーズが日本国債を格下げ<br>財務省が円高対応緊急パッケージ発表 |
| 29 日 | 菅内閣、経済情勢に関する検討会合開催<br>（円高への総合的対応策に関する基本的考え方と検討課題を整理） |
| ９月２日 | 野田内閣発足、初閣議で円高への対応策の取りまとめ準備を指示 |

| | |
|---|---|
| 6日 | スイス国立銀行がスイスフラン相場是正策を発表 |
| 9日 | G７財務大臣・中央銀行総裁会議が財政再建、為替相場等に関する合意文書発表 |
| 19日 | Ｓ＆Ｐがイタリア国債を格下げ |
| 20日 | 野田内閣、経済情勢に関する検討会合開催<br>（「円高への総合的対応策（仮称）中間報告」取りまとめ） |
| 22日 | G20財務大臣・中央銀行総裁会議が、必要な場合に銀行システムと金融市場の安定を保つために必要な全ての行動を採るとの声明を発表 |
| 27日 | 野田内閣が「円高への総合的対応策の先行実施について」を発表 |
| 10月3日 | ユーロ圏17か国財務大臣会合で欧州金融安定化基金（ＥＦＳＦ）の機能拡充を決定、対ギリシャ融資決定は先送り |
| 4日 | ムーディーズがイタリア国債を格下げ |
| 6日 | ＥＣＢが資金供給強化策（カバードボンド買入れ再開等）を発表 |
| 7日 | 格付け会社フィッチがスペインとイタリアの国債を格下げ |
| 9日 | フランス、ベルギー、ルクセンブルク政府が欧州金融大手デクシアの処理策を合意 |
| 13日 | Ｓ＆Ｐがスペイン国債を格下げ |
| 15日 | G20財務大臣・中央銀行総裁会議が、引き続き銀行システムや金融市場の安定を保つために必要な全ての行動を取るとの声明を発表 |




### イ　日本銀行の金融政策

日銀では、世界金融危機局面において講じた政策金利（無担保コールレート（オーバーナイト物）の誘導目標）の引下げ[4]や、年21.6兆円（月1.8兆円）ペースでの長期国債の買入れを継続するとともに、「物価安定のもとでの持続的成長へ向けた政策」として、我が国経済がデフレから脱却し、物価安定のもとでの持続的成長経路に復帰することを目的として、主に次のような措置を講じている。

[4] 平成20年10月にそれまでの0.5%から0.3%へ引き下げ、同12月に、更に0.1%へ引き下げた。

(ｱ) 新型オペ（固定金利オペ）の導入

政府のデフレ宣言を受け、日銀は、平成 21 年 12 月、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）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。更に、平成 22 年８月、為替相場・株価の不安定な動きに対応して、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。

(ｲ) 「包括的な金融緩和政策」の導入

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、当初、買入資産５兆円程度と、上記(ｱ)の固定金利オペ 30 兆円程度を合わせた 35 兆円程度であったが、東日本大震災による企業マインドの悪化や金融市場におけるリスク回避姿勢の高まりが実体経済に悪影響を与えることを未然に防止する観点から、平成 23 年３月 14 日の金融政策決定会合において、当該基金を５兆円程度増額し、40 兆円程度（資産ごとの買入額をそれぞれ増額）とした。さらに、８月４日には、海外情勢や、それらに端を発する為替・金融資本市場の変動が、我が国の企業マインドひいては経済活動にマイナスの影響を与える可能性があるとして、当該基金を更に 10 兆円程度増額して、50 兆円程度とした[5]。

(ｳ) 成長基盤強化の支援

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、総貸付枠３兆円）の枠組みを時限措置として導入した。平成 23 年６月には、金融機関の取組を更に後押ししていく観点から、

[5] 増額した 10 兆円のうち５兆円は、固定金利オペの増額であり（30 兆円→35 兆円）、残る５兆円は、買入資産の規模の増額である。現在の資産ごとの買入額の目途は、長期国債４兆円程度、国庫短期証券 4.5 兆円程度、ＣＰ2.1 兆円程度、社債 2.9 兆円程度、ＥＴＦ1.4 兆円程度、Ｊ－ＲＥＩＴ0.11 兆円程度。

資本性資金の供給や従来型の担保・保証に依存しない融資を支援していくため、出資や動産・債権担保融資（いわゆる「ＡＢＬ」）などを対象として、従来の貸付枠（３兆円）とは別に、新たな貸付枠（5,000 億円）を設けた。

(2) 東日本大震災に対する金融面の措置

ア　政府の取組

(ｱ) 初動対応

平成 23 年３月 11 日に発生した東日本大震災に対応し、金融庁では、同日、自見金融担当大臣を本部長とする災害対策本部を設置し、大臣と日本銀行総裁の連名で、「東北地方太平洋沖地震にかかる災害に対する金融上の措置について」を発表して、金融機関に対し、預金証書、通帳を紛失した場合でも預金者であることを確認して払戻しに応じる等、被災者の便宜を考慮した措置を適切に講ずるよう要請した。また、義援金等の募集を装った振り込め詐欺等について、注意を喚起する等の措置を講じた。

(ｲ) 中小企業金融円滑化法の延長

平成 21 年 11 月（第 173 回国会）、世界金融危機の影響により特に厳しい経済状況にある中小・零細企業や、住宅ローンの借り手を支援するため、金融機関が、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る「中小企業者等に対する金融の円滑化を図るための臨時措置に関する法律」（平成 21 年法律第 96 号。以下「中小企業金融円滑化法」という。）が制定され、中小企業等の倒産抑止や経営改善に一定の効果を上げていた[6]。同法は、平成 23 年３月 31 日に失効することとされていたが、中小企業者等の業況や資金繰りが依然厳しい中、先行きの不透明感から、今後も貸付条件の変更等に対する需要が一定程度あると考えられる等として、金融庁は、平成 22 年 12 月 14 日に、同法の期限を平成 24 年３月 31 日まで１年間延長する方針を発表し、平成 23 年１月に召集された第 177 回国会に、所要の改正法案を提出していた。金融庁は、震災発生以降に発出した要請文書においても、金融機関に対し、中小企業金融円滑化法の趣旨を踏まえた対応を重ねて要請していたが（上記(ｱ)参照）、３月 31 日には、同法を延長する改正法の公布・施行に併せて、「東日本大震災が発生したことから、同法の果たす役割は大きくなっている」として、地震の影響を直接・間接に受けた全国の中小企業者や住宅ローンの借り手も同法を活用して経営改善・事業再生等や生活の安定につなげて欲しい、また、金融機関側も、被災者からの貸付条件の変更等の申込みに対して、同法の趣旨を踏まえ、積極的な対応に努めてもらいたい旨の大臣談話を発表した。

---

[6] 金融庁の集計によると、平成 23 年３月末時点で、金融機関が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のうち、審査中又は取下げの件数を除いた条件変更等の実行率は、中小企業者 97.3%（実行件数／申込み件数での実行率は 89.9%）、住宅ローン借入者 91.4%（同 75.0%）である。なお、６月末時点の速報値（銀行のみ）では、審査中又は取下げの件数を除いた条件変更等の実行率は、中小企業者 97.0%（実行件数／申込み件数での実行率は 90.1%）、住宅ローン借入者 91.2%（同 75.2%）である。

(ｳ) 金融機能強化法の改正

東日本大震災では、特に津波による被害が著しく、中でも岩手県、宮城県及び福島県では、内陸部に至るまで多数の住宅が流され、町ごと水没するところもあるなど、壊滅的な被害を受けた。このような地域の金融機関は、融資先の多くが被災し、財務の大幅な悪化が予想される上、金融機関自身が被災し、営業に困難をきたした所も少なくない。このため、金融庁は、今次の東日本大震災という未曾有の災害が、被災地における金融機能に様々な影響を及ぼすことを踏まえ、金融機関が、被災地における金融仲介機能を十分に発揮し、復旧・復興のための資金需要に十分に応える必要があるとの観点から、金融機関に対する公的資本増強制度を定める「金融機能の強化のための特別措置に関する法律」（平成 16 年法律第 128 号。以下「金融機能強化法」という。）について、震災の特例を設けるなど必要な見直しを行うこととし、第 177 回国会に、「東日本大震災に対処して金融機関等の経営基盤の充実を図るための金融機能の強化のための特別措置に関する法律及び金融機関等の組織再編成の促進に関する特別措置法の一部を改正する法律案」（内閣提出第 73 号）を提出した。主な改正内容としては、現在、平成 24 年３月末までとされている国の資本参加の申請期限を、平成 29 年３月末まで５年間延長するとともに、震災の影響を受けた金融機関が国の資本参加を申請する際に、経営責任を求めないとする等の特例を設けることとした。また、特に信用金庫、信用組合等の協同組織金融機関については、今後の財務状況が必ずしも見通し難い面があるものについても、国とその中央機関（信金中金、全信組連等）が共同して資本参加を行えることとする等、更にその特性に応じた特例を設けることとした。

改正金融機能強化法は６月 22 日に成立し、同 29 日に公布され、７月 27 日に施行された。９月 14 日には、仙台銀行（宮城県）と筑波銀行（茨城県）に対し、同法に基づく国の資本参加の決定が行われた[7]。このほか、七十七銀行（宮城県）も、国の資本参加の申請に向けた検討を正式に表明している。

(ｴ) 二重ローン問題

東日本大震災においては、いわゆる「二重ローン」（災害で住宅や事業所等を失った被災者が、返済中の既存ローンに加えて、生活再建のために新たな借金を抱えること）の問題についての対応が議論されている。これまでの災害時においては、主に被災者の新規債務に関する対策が採られてきたが、今次の震災の被害の特性を踏まえ、既存債務についても、金融機関が債務免除に応じやすい政策面での環境整備や、被災事業者向け債権の公的機関等による買取り等の措置が必要ではないかとの声が高まってきた。

政府においては、内閣官房を中心に検討が行われ、６月 17 日、二重債務問題に関する関係閣僚会合で、政府の対応策を示した「二重債務問題への対応方針」を取りまとめるとと

[7] この決定を受けて、９月 30 日に、金融機能強化法に基づく優先株式の引受けが実施された。資本参加の金額は、仙台銀行が 300 億円、筑波銀行が 350 億円（計 650 億円）である。

もに、平成23年度一般会計補正予算（第２号）に、二重債務問題対策関係経費として774億円を計上した。

これと並行して、民主党・自民党・公明党の３党による二重ローン対策に関する実務者協議が行われ、６月17日には、個人向けの私的整理ガイドラインの策定や、中小企業者等の既存ローンに係る利子補給、リース債務に係る信用保証制度の検討等の一定の事項について合意した。このうち、個人向けの私的整理ガイドラインについては、金融機関団体の関係者や学識経験者等による研究会[8]の議論を経て、７月15日に「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」が策定・公表され、これに基づく申請の受付が、８月22日から開始されている。しかし、被災事業者の既存債務の買取スキームについては、政府・民主党が、独立行政法人中小企業基盤整備機構等の出資による「中小企業再生ファンド」のスキームを活用することとしたのに対し、自民党や公明党は、新法に基づく新たな公的買取機構を新設するべきとして合意に至らず、７月11日に、自民党、公明党及びたちあがれ日本・新党改革の３会派共同提案による「株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法案」（片山さつき君外６名提出、第177回国会参法第12号）が参議院に提出された。同法案は、７月29日、参議院本会議において賛成多数をもって修正議決され、衆議院においては、８月11日に東日本大震災復興特別委員会に付託された後、今国会まで継続審議となっている。

### イ　日本銀行の取組

日銀は、東日本大震災発生の直後から、主に、金融・決済機能の維持、金融市場の安定確保、経済の下支えの３つの観点から、潤沢な資金供給や金融緩和の一段の強化をはじめ、様々な措置を講じた。また、４月には、被災地の金融機関を対象に、今後予想される復旧・復興に向けた資金需要への初期対応を資金面から支援するため、被災地金融機関を支援するための資金供給オペ（被災地金融機関向け低利融資制度、総額１兆円）を決定したほか、今後の被災地の金融機関の資金調達余力確保の観点から、担保適格要件の緩和を図ることを決定した[9]。

## (3) 最近の金融・資本市場における取組等と今後の課題

### ア　金融・資本市場に係る制度整備

金融庁は、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）において、金融戦略が７つの戦略分野の１つとして位置付けられ、「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」が平成22年度に実施する事項とされたことを受けて、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において早期の法整備が必要とされた、新株予約権無償割当てによる

---

8　「個人債務者の私的整理に関するガイドライン研究会」（座長：高木新二郎、事務局：全国銀行協会）。

9　平成23年10月の金融政策決定会合（10月６・７日）において、被災地金融機関支援資金供給オペの受付期限については2012年４月末まで、担保適格要件の緩和の適用期限については2013年４月末まで、それぞれ延長することとされた。

増資（ライツ・オファリング）に係る開示制度等の整備、特定融資枠契約の借主の範囲拡大、銀行・保険会社等金融機関本体によるファイナンス・リースの活用の解禁、プロ等に限定した投資運用業の規制緩和、資産流動化スキームに係る規制の弾力化及び英文開示の範囲拡大等を行う「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」（平成 23 年法律第 49 号）が第 177 回国会で成立した[10]。同法の審議は参議院先議であったが、参議院において、原案中、公認会計士制度の見直し[11]に関する規定を削除する修正が行われた。

なお、アクションプランにおいて制度整備等を必要とされた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を、平成 23 年２月 18 日に「総合的な取引所のあるべき姿について（骨子）」を発表し、現在も検討が続けられている。

### イ　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％[12]とし、平成 25（2013）年から段階的に適用を始め、平成 31（2019）年１月から全面適用することとする新規制案を発表し、同年 11 月の主要 20 か国・地域首脳会議（G20 サミット）で承認された。

また、平成 23 年７月 19 日には、グローバルにシステム上重要な金融機関（G-ＳＩＦＩs）[13]を対象とした新規制について、システム上の重要性に応じて、国際業務を営む一般行に比べて自己資本比率を１～2.5％（当該金融機関同士が合併などで規模を拡大させた場合、追加的に１％を加えた 3.5％）上積みするよう求めることとする市中協議文書が公表された。この内容は 11 月にフランスで開催される G20 サミットにおいて報告され、了承され

---

[10] 同法では、証券取引等監視委員会が平成 23 年２月に行った投資助言・代理業者の登録拒否事由についての建議を踏まえた改正や、昨今の無登録業者による未公開株の販売に関するトラブルが多発している状況への対応等も併せて行われた。

[11] 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として、金融庁では、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っていた。同懇談会が公表した中間報告書では、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））を設けることとしていた。公認会計士制度等の在り方については、引き続き検討が行われることになっている。

[12] 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％。

[13] Global Systemically Important Financial Institutions の頭文字を取った略称。経営危機に陥った場合、グローバルな金融システムに混乱を及ぼすおそれがある巨大金融機関の呼称であり、金融危機の反省を踏まえ、あらかじめ国際業務を営む一般金融機関よりも厳しい規制を課すことで各国政府が合意している。バーゼル銀行監督委員会での検討においては G-SIBs（Global Systemically Important Banks：グローバルにシステム上重要な銀行）としている。

る見通しである。バーゼル銀行監督委員会の発表によると、世界で 28 金融機関が新規制の対象となる。その具体名は公表されていないが、我が国では、３メガバンク（三菱東京ＵＦＪ、みずほ、三井住友）が対象となる見通しであると報じられている。各メガバンクは、新規制が適用される平成 31（2019）年までに、収益力を強化し、自己資本の充実に取り組む必要がある。

### ウ　国際会計基準（ＩＦＲＳ）導入をめぐる動向

国際的にグローバルな会計基準の実現が課題となっている中、我が国の会計基準は、国際会計基準（ＩＦＲＳ）との収れん（コンバージェンス）を進めた結果、欧州委員会（ＥＣ）によりＩＦＲＳとの同等性が認められた。一方で、ＩＦＲＳの適用（アドプション）に向けた動きが米国をはじめＥＵ以外の諸国においても拡がっており、金融庁の企業会計審議会は、平成 21 年６月、中間報告を取りまとめ、我が国におけるＩＦＲＳの適用について、平成 24 年を目途に判断する方針を示した。その際、適用開始には少なくとも３年の準備期間が必要であるとした。また、金融庁は、平成 21 年 12 月に関係内閣府令を公布し、平成 22 年３月期からＩＦＲＳの任意適用を認めた。

しかし、中間報告以降の国内外における様々な状況変化や、デフレ経済の只中で発生した東日本大震災による企業業績への打撃を懸念した産業界からの要望が相次いだこと等から、平成 23 年６月 21 日、自見金融担当大臣は、「ＩＦＲＳ適用に関する検討について」を発表し、ＩＦＲＳの適用については、企業会計審議会において改めて議論することとした。その際、中間報告において適用開始には少なくとも３年の準備期間が必要であるとされたことから、早ければ平成 26 年度（2015 年３月期）から強制適用されるのではないかとの見方について、「少なくとも 2015 年３月期についての強制適用は考えておらず、仮に強制適用する場合であってもその決定から５～７年程度の十分な準備期間の設定を行うこと」とする姿勢を明確にした。

## Ⅱ　第 179 回国会提出予定法律案等の概要

### １　東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法案（仮称）

東日本大震災からの復興のために集中復興期間（平成 23 年度から平成 27 年度までの期間）において実施する施策に必要な財源を確保するため、税外収入に係る措置及び復興特別税の創設のほか、公債の発行に関する措置等を定める。

### ２　東日本大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律の一部を改正する法律案（仮称）

東日本大震災の被災者等の負担の軽減を図る等のため、所得税法その他の国税関係法律の特例を定める。

（参考）継続法律案等

○　経済社会の構造の変化に対応した税制の構築を図るための所得税法等の一部を改正する法律案（内閣提出、第 177 回国会閣法第２号）

経済社会の構造の変化に対応した税制の構築を図る観点から、経済活性化と財政健全化を一体として推進するという枠組みの下で、税制の抜本改革の一環をなす緊要性の高い改革として、所得税の諸控除の見直し、法人税率の引下げ、相続税の基礎控除等の見直し、地球温暖化対策のための課税の特例の創設、納税環境の整備、租税特別措置の見直し等所要の措置を講ずる。

内容についての問合せ先
財務金融調査室　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

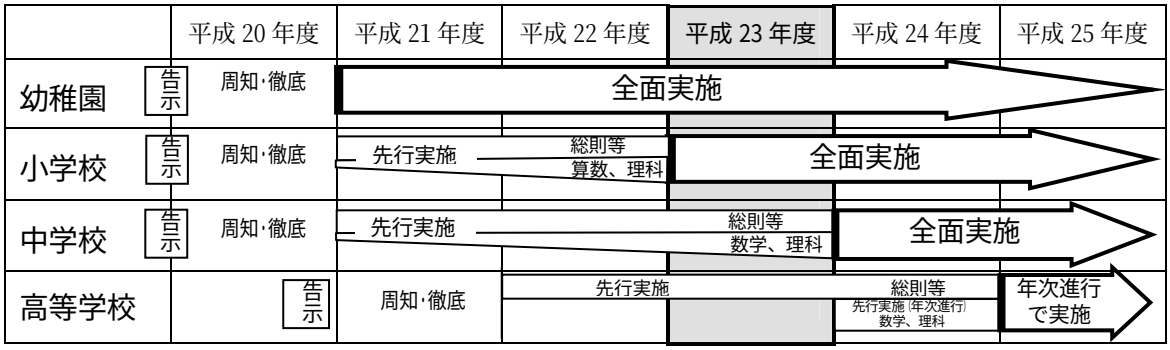
#### (1) 学習指導要領

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、①教育基本法改正等で明確になった教育の理念を踏まえ、「生きる力」を育成すること、②基礎的な知識・技能の習得と思考力・判断力・表現力等の育成のバランスを重視すること、③道徳教育や体育などの充実により、豊かな心や健やかな体を育成することであり、言語活動や理数教育等の充実とともに授業時数の増加が図られている。

新しい学習指導要領は、下図のスケジュールで実施することとされ、小学校においては、平成 23 年度から全面実施されている。中学校及び高等学校においては、一部の教科の先行実施がなされているほか、全面実施に向けての教育環境等の整備が進められている。

新学習指導要領　実施スケジュール（概要）




（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、その改善を図るとともに、各教育委員会、学校等が全国的な状況との関係において自らの教育及び教育施策の成果と課題を把握し、その改善を図ること等を目的として、平成 19 年度から「全国学力・学習状況調査」を小学校第６学年と中学校

第３学年を対象として毎年４月に実施してきた。

平成 19 年度から平成 21 年度までは、悉皆調査によって実施し、平成 22 年度は、抽出調査及び希望利用方式とされた。平成 23 年度については、３月に発生した東日本大震災の影響等を考慮し、全国調査としての実施は見送られ、希望する教育委員会及び学校に問題冊子を配布することとされた。また、平成 24 年度の調査について文部科学省は、従来の国語、算数（数学）に理科を追加して実施する方針であることを表明している。

### (2) 教員の資質能力の向上

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

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（教職課程の期間や内容の充実）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。

### (3) 学級編制及び教職員定数の改善

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

文部科学省は、平成 22 年８月に「新・公立義務教育諸学校教職員定数改善計画（案）」を策定するなど、少人数学級の推進等について検討を行い、平成 23 年度概算要求・要望において、小学校第１・２学年の 35 人以下学級を実施するための経費を要求した。その後、予算編成過程を経て、平成 23 年度当初予算においては、小学校第１学年の 35 人以下学級を実施するための経費が盛り込まれた。第 177 回国会（常会）において関連法律（「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律」）が成立し、平成 23 年４月より小学校第１学年の 35 人以下学級が実施されている。

現在、文部科学省に公立義務教育諸学校の学級規模及び教職員の配置の適正化に関し必要な措置について検討を行うための検討会議が設置されており、平成 23 年９月に中間とりまとめが公表された。同中間とりまとめでは、速やかに講ずるべき方策として、小学校第２学年の 35 人以下学級の実施や加配定数の充実等が示された。

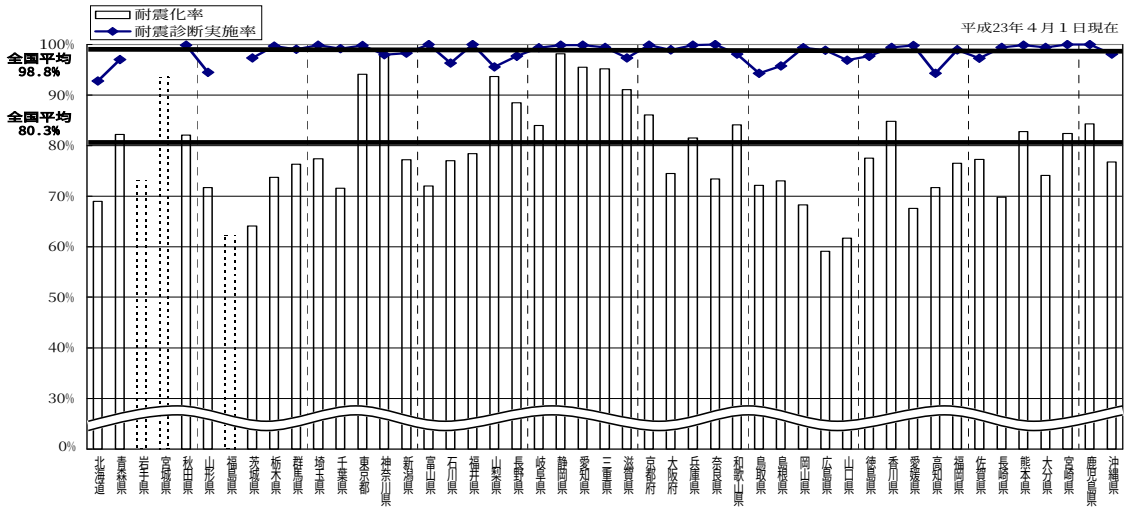
(4) 学校施設の整備

ア　学校施設の耐震化

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

平成 23 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 80.3%となっている。

公立学校施設の耐震改修状況（小・中学校）




※岩手県、宮城県、福島県の耐震化率は、平成 22 年４月１日現在の数値を表す　（文部科学省資料をもとに調査室作成）

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

こうした中、平成 23 年５月には、「義務教育諸学校等の施設費の国庫負担等に関する法律」（義務教育諸学校施設費国庫負担法）に基づく施設整備基本方針と施設整備基本計画が改正され、平成 27 年度までの５年間のできるだけ早い時期に、耐震化を完了させるという目標などが盛り込まれた。

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

なお、学校耐震化等の推進のため、平成 23 年度の当初予算及び第１次補正予算において、合わせて 1,145 億円が措置されており、計画どおり実施された場合には、耐震化率が 86%になることが見込まれている。

イ　東日本大震災により被害を受けた学校施設の災害復旧

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

23年度第１次補正予算においては、学校施設の復旧のため、仮設校舎や比較的軽微なもの等、復旧費のうち早期に着手が可能な事業等に対し、2,308億円（公立学校 962億円、専修学校等を含む私立学校（私学事業団の融資等を含む）1,081億円、国立大学等 265億円）が措置された。

### (5) 幼児教育の振興（幼保一体化）

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、平成 18 年 10 月から「認定こども園」が制度化された。平成 23 年４月現在、認定こども園の認定件数は 762 件となっている。

平成 22 年１月、政府においては、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、「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、「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。

その後、同検討会議の下にワーキングチームが設置され、基本制度案要綱に掲げられた幼保一体化の基本的方向性を踏まえ、具体的な内容の議論が行われてきた。平成 23 年７月には、子ども・子育て新システムの具体的制度設計の在り方に関し、幼保一体化については、給付システムの一体化（こども園給付（仮称）の創設等）と施設の一体化（総合施設（仮称）の創設）を推進するなどの議論を取りまとめた「子ども・子育て新システムに関する中間とりまとめ」が同検討会議において決定された。今後は、費用負担の在り方など多くの残された課題についてワーキングチームで検討を進め、子ども・子育て新システムの成案を取りまとめることとしている。

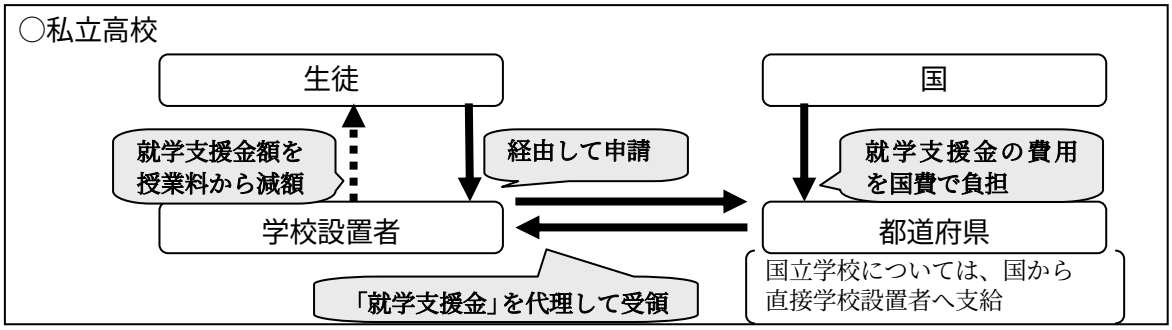
なお、少子化対策会議では、平成 23 年度中に必要な法制上の措置を講じることとされている税制の抜本改革とともに、早急に所要の法律案を国会に提出することとしている。

### (6) 高校無償化

平成 22 年の第 174 回国会（常会）において、「公立高等学校に係る授業料の不徴収及び高等学校等就学支援金の支給に関する法律」が成立し、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（以下「就学支援金」という。）として授業料について一定額（118,800 円（年額）、低所得者世帯の生徒は 1.5～２倍に増額）を生徒に助成（学校設置者が代理受領）することとされた。なお、同法律の対象学校種は、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）となっている。このうち、各種学校である朝鮮学校については、現在、文部科学省の「高等学校等就学支援金の支給に関する審査会」において審査が行われている。

私立高等学校等に係る措置の概要




（文部科学省資料をもとに調査室作成）

## ２　高等教育

### (1) 高等教育改革の状況

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」の到来等に鑑み、「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。なお、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 年度から実施されている。

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）」を行う取組がなされている。平成 23 年度からは、大学設置基準等が改正され、大学によるこのような取組が義務付けられた。

なお、大学院教育の改革も行われており、平成 23 年８月に策定された「第２次大学院教育振興施策要綱」（対象期間：平成 23～27 年度）に基づき、必要な予算措置等を実施していくこととされている。

### (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、第２期の中期目標・中期計画が開始されたところである。

### イ　運営費交付金

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

国立大学法人への運営費交付金の交付額は「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年度には方針の見直しがなされたが、結果的には１兆1,585億円（対前年度比0.9%減）となった。平成23年度当初予算においては、１兆1,528億円（対前年度比0.5%減）となっているが、その後、東日本大震災への対応として、平成23年度第１次補正予算により188億円が追加措置（授業料減免措置の拡充等）された。

**平成 20 年度以降の運営費交付金予算額の推移**　（単位：億円）

| | 国立大学法人運営費交付金予算額 | （参考）私立大学等経常費補助金予算額 |
|---|---|---|
| 20 年度 | 11,813（230 億円減） | 3,249（ 32 億円減） |
| 21 年度 | 11,695（118 億円減） | 3,218（ 31 億円減） |
| 22 年度 | 11,585（110 億円減） | 3,222（ 4 億円増） |
| 23 年度 | 11,528 （58 億円減） | 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。

（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。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４億円増）と増加に転じた。平成 23 年度当初予算においては、3,209 億円（対前年度 13 億円減）であった。その後、平成 23 年度第１次補正予算により 162 億円が追加措置された。

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 年度当初予算は、1,002 億円（対前年度３億円増）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等により、４年制私立大学で定員割れの大学が39.0%（平成23年度）に達するなど、学校法人をめぐる経営環境は全体として大変厳しい状況にある。

文部科学省は、平成17年５月、「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、これを受け、日本私立学校振興・共済事業団（以下、「私学事業団」という。）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た。また、平成22年５月、中教審大学分科会が取りまとめた「私立大学の健全な発展に向けた方策の充実について（論点整理）」では、学校法人による自主的・自立的な経営改善と情報公開の実施を推進することが重要であるとし、具体的施策として、私学事業団による経営相談機能の充実や、経営改善を促進するための私学助成の工夫等について提言されており、現在、取組が進められている。

### (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、医学部入学定員の増員がなされ、平成23年度において、77人が増員され、8,923人となった。

### (5) 法科大学院教育の質の向上のための改善

専門職大学院の一つとして、平成16年度から創設された法科大学院は、法学教育、司法試験、司法修習を有機的に連携させた「プロセス」としての新たな法曹養成制度の中核的機関として、平成23年度で全国で74校（国立23校、公立２校、私立49校、総定員4,571名）が開校している。

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23年度：23.5%）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。このような状況下、多くの大学院で募集人員の削減が行われ、平成22年度に53校で856名、平成23年度に23校で338名がそれぞれ削減されたほか、募集を停止した大学が１校ある。

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おり、今年の試験結果により、私立６校が削減の対象となった。

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ている。

### (6) 奨学金事業の充実

国の奨学金事業は、教育の機会均等の観点から、能力があるにもかかわらず、経済的理由によって修学が困難な者に対して、奨学金を貸与することにより、学生が経済的に自立

し、安心して勉学に励めるよう、実施するものである。

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

本事業は貸与人員を拡大するなど年々充実が図られ、平成23年度当初予算における事業費総額は１兆781億円（第一種：2,597億円、第二種：8,185億円）で、127.2万人（第一種：35.8万人、第二種：91.4万人）を対象に貸与される予定である。平成22年度と比較して、第一種奨学金は0.9万人、第二種奨学金は7.9万人の増員となる。なお、平成23年度第１次補正予算により、第一種につき増額（35億円、約4,700人）がなされている。また、文部科学省において、無利子の奨学金貸与のみでは修学が困難な者に対する給付型の奨学金の支給について検討されている。

奨学金返還状況については、平成22年度に返還がなされるべき額の4,384億円に対して、852億円が未返還（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ている。

### (7) 新卒者雇用に対する支援

平成23年３月卒業の大卒者の就職率は91.0%（昨年同期比0.8ポイント減）で、依然として厳しい状況が続いている。文部科学省では、平成22年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、キャリアカウンセラーの増員等による相談支援の強化、就業力を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、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、平成22年10月以降、数回にわたり、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の要望を行ったほか、大学等に対しても就職支援の強化を要請している。

## ３　科学技術及び学術の振興

### (1) 科学技術行政体制

（科学技術基本法と科学技術基本計画については科学技術・イノベーション推進特別委員会の項目を参照）

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。

### (2) 科学技術関係予算の状況

平成 23 年度の政府科学技術関係予算は３兆 6,485 億円（当初予算対前年度比 2.1%増ＧＤＰ比 0.75%）である。文部科学省の科学技術関係予算はそのうちの 67%に当たる２兆 4,494 億円（当初予算対前年度比 5.4%増）である。

### (3) 研究開発の現状

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

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　宇宙分野

（宇宙基本法と宇宙基本計画については科学技術・イノベーション推進特別委員会の項目を参照）

宇宙に関する研究開発は、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。

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

平成 23 年度宇宙関係予算の全府省総額は 3,099 億円（当初予算対前年度比 8.6%減）である。このうち、文部科学省の宇宙関係予算は 57%に当たる 1,770 億円（当初予算対前年度比 4.5%減）である。

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７月の米国のスペースシャトルの運用終了により、ＩＳＳに大型機材を運ぶことのできる補給機として期待されている。平成 22 年５月には、Ｈ－ⅡＡロケットにより金星探査機及び小型副衛星５機の打上げが行われた。また、Ｍ－Ｖロケットにより平成 15 年５月に打ち上げられた小惑星探査機「はやぶさ」は、多くの困難を乗り越え、小惑星「イトカワ」の表面物質を回収し、平成 22 年６月に地球に帰還することに成功した。平成 22 年９月に、準天頂衛星初号機「みちびき」の打上げに成功した。高精度の衛星測位サービスを提供することを目標としており、2010 年代後半を目途に４機体制とし、将来的には７機体制を目指すことが閣議決定されている。

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

#### イ　原子力分野

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

原子力に関する具体的な研究開発活動については、実用段階の発電用原子炉等を除き、文部科学省研究開発局及び独立行政法人日本原子力研究開発機構が中心的な役割を担っている。

平成 23 年度原子力関係予算の全府省総額は 4,330 億円（当初予算対前年度比 0.2%増）である。このうち、文部科学省の原子力関係予算は 56%に当たる 2,441 億円（当初予算対前年度比 1.5%減）である。

平成 17 年 10 月、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」が決定された。

同大綱においては、核燃料サイクルの開発利用を進める方針が再確認され、高速増殖原型炉「もんじゅ」による研究開発を推進すること等が定められた。14 年余り停止していた「もんじゅ」は、平成 22 年５月に試運転を再開したが、８月に炉内中継装置が落下するトラブルが発生した。平成 23 年６月に炉内中継装置の引き抜き作業は完了し、平成 25 年度に本格運転を開始することを目指すとされている。

なお、新たな原子力政策大綱の策定を目指して、平成 22 年 11 月に「新大綱策定会議」が設置されたが、平成 23 年３月に発生した東京電力福島第一原子力発電所事故の状況を踏まえ、検討は一時中断されてきた。８月 30 日に同委員会は、検討を再開し今後１年を目途に新大綱を取りまとめることを決定した。

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

### (4) 科学技術システムの改革

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

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

平成 20 年の第 169 回国会（常会）において、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。

また、年度にとらわれずに研究の進展に合わせて使用できる研究費制度の実現について多くの研究者から切望されてきたため、平成 23 年の第 177 回国会（常会）において、「独立行政法人日本学術振興会法」の改正が行われ、同振興会に学術研究助成基金が創設された。科研費は政府全体の競争的資金 4,514 億円のうち 2,633 億円（平成 23 年度）を占めるものであるが、このうち 853 億円が基金化され、科研費の一部の研究種目について複数年度にわたる使用が可能になった。

(5) 原子力損害賠償制度

原子力損害発生時の被害者救済などを行うため、原子力事業者には、「原子力損害の賠償に関する法律」（以下「原賠法」という。）などにより損害賠償措置を講じる義務がある。予め措置すべき賠償措置額についての国際動向等を踏まえ、平成 21 年の第 171 回国会（常会）において、本法律の改正が行われ、賠償措置額が改正前の一事業所当たり 600 億円から 1,200 億円に引き上げられた。なお、平成 23 年３月に発生した東京電力福島第一原子力発電所の事故については、平成 23 年度第２次補正予算において原子力損害賠償補償契約に基づく補償金 1,200 億円が措置された。

この事故に関しては、原賠法に基づき、平成 23 年４月、文部科学省に原子力損害賠償紛争審査会が設置された。同審査会は、原子力損害の範囲の判定等に関する一般的指針の策定、原子力損害の賠償に関する紛争が生じた場合における和解の仲介を行うことを目的としており、前者の指針の策定に関して、第１次指針（４月）、第２次指針（５月）、第２次指針追補（６月）を取りまとめて８月に中間指針が定められた。

４　文化及びスポーツの振興

(1) 文化芸術の振興及び文化財の保存・活用

ア　文化芸術振興基本法等

平成 13 年に議員立法により成立した「文化芸術振興基本法」は、文化芸術の振興についての基本理念と方向性を示し、国及び地方公共団体の責務等を定めている。平成 23 年２月８日、同法に基づく「文化芸術の振興に関する基本的な方針（第３次基本方針）」が閣議決定された。その基本的視点は、①成熟社会における成長の源泉、②文化芸術振興の波及力、③社会を挙げての文化芸術振興の３つである。

文化庁では、第３次基本方針を踏まえ、文化芸術立国に向けて、各種振興施策を推進している。平成 23 年度文化庁予算は過去最高の 1,031 億円となっている。

イ　国民の美術品鑑賞機会の拡大

第 177 回国会において、「展覧会における美術品損害の補償に関する法律」が成立し、我が国の公益的な展覧会のために海外等から借り受けた美術品に損害が生じた場合における政府補償が可能となった。また、衆議院の議員立法による「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」も成立し、我が国において、海外から美術品等を借り受け展覧会が開催される場合に、当該美術品等に対して第三者から差押え等がなされる懸念がなくなった。これら２法律の成立により、国民の美術品鑑賞機会の拡大が図られた。

ウ　文化財の保護

文化財の保護について、国は、文化財のうち重要なものを指定・選定・登録するとともに、現状変更、修理、輸出などに一定の制限を課している。その一方、有形文化財の保存修理、防災、買上げ等への助成、無形文化財の伝承者養成や記録作成等への助成など、保存と活用のために必要な措置を講じている。これら保護・活用の事務の一部は、「文化財

保護法」に基づき教育委員会で処理される。また、地方公共団体においても、条例を定めて文化財の保存・活用に必要な措置を講じている。

### エ　世界遺産

ユネスコの世界遺産委員会による世界遺産登録数は、平成 23 年 10 月現在、936 件（文化遺産 725 件、自然遺産 183 件、複合遺産 28 件）である。

我が国においては、平成 23 年６月、新たに「平泉－仏国土（浄土）を表す建築・庭園及び考古学的遺跡群－」（文化遺産）及び「小笠原諸島」（自然遺産）が登録され、16 件（文化遺産 12 件、自然遺産４件）となっている。

平成 23 年９月には、平成 25 年夏の世界遺産登録を目指し「武家の古都・鎌倉」及び「富士山」について、ユネスコに推薦書（両者とも文化遺産）を提出することとなった。

また、ユネスコが実施する記憶遺産事業として、平成 23 年５月、福岡県田川市・福岡県立大学が推薦していた「山本作兵衛（1892～1984 年）コレクション（炭鉱記録画と記録文書）」が、我が国で初めて登録されることが決定した。

## (2) 情報化社会の進展への著作権制度の対応

著作権制度については、近年の急速な情報技術の進展に対応するため、逐次法改正等が行われてきている。文化審議会等においては、情報化社会の進展を踏まえ、制度改善のための様々な課題についての検討が行われている。平成 23 年１月、文化審議会著作権分科会は、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）の規制等に関する検討結果について報告書を取りまとめた。

また、現在、音楽等の私的違法ダウンロード防止を強化するための法整備（罰則規定の導入等）を行うことが議員立法として検討されている。

## (3) スポーツの振興

我が国におけるスポーツの振興については、これまで昭和 36 年に制定されたスポーツ振興法の下で行われてきた。その制定時から現在までの約 50 年の間、社会状況等の変化に伴い、スポーツを取り巻く状況も変化し、スポーツ振興の方向性を時代の変化に対応するものとすることが必要となっていた。

スポーツ基本法案については、平成 23 年５月、超党派による議員立法として衆議院に提出され、同年６月、全会一致で成立し、８月に施行された。

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

組織の在り方について検討することが規定されている。

また、スポーツ基本法に基づく新たなスポーツ基本計画の策定に向け、中教審において、これまでのスポーツ振興基本計画の達成状況と課題について評価が行われるとともに、平成 23 年９月の文部科学大臣からの諮問を踏まえ、スポーツ基本計画の在り方についての検討がなされている。

平成 23 年度のスポーツ関係予算は過去最高の 228 億円となっている。

## Ⅱ　第179回国会提出予定法律案等の概要

提出予定法律案等はない（10 月 19 日現在）。

（参考）継続法律案等

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

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

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

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

内容についての問合せ先
文部科学調査室　行平首席調査員（内線 68500）

# 厚生労働委員会

厚生労働調査室

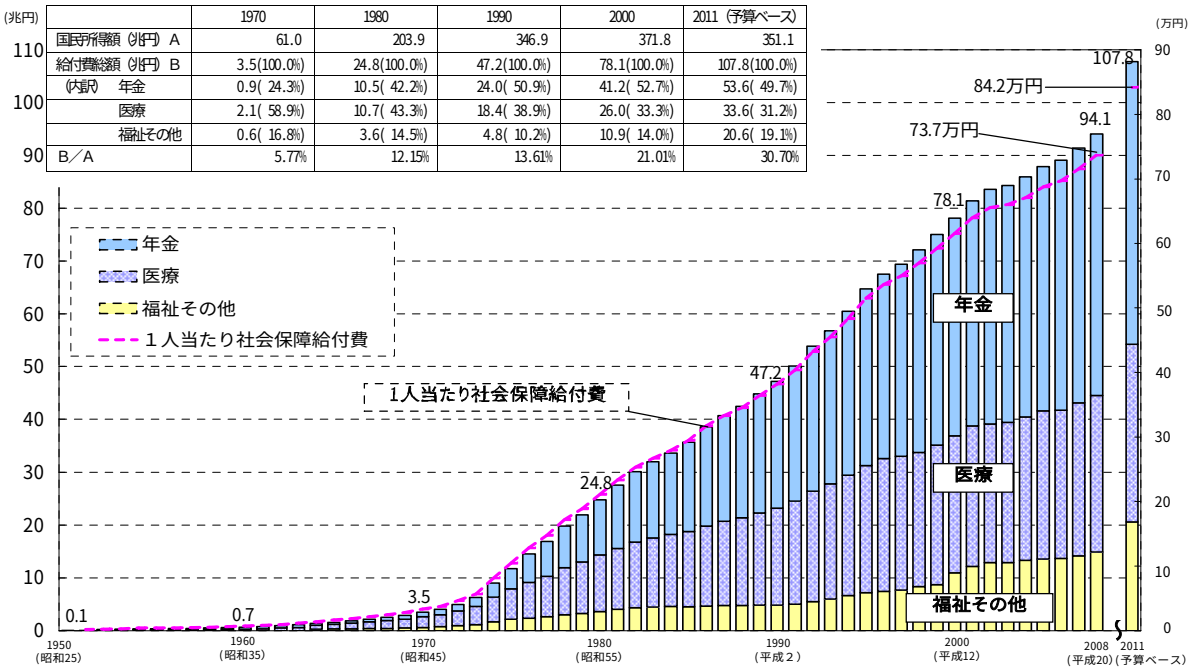
## Ⅰ　所管事項の動向

### １　社会保障改革の動向

社会保障給付費の総額は約 107.8 兆円（対国民所得比 30.70%：平成 23 年度当初予算ベース）に上っており、今後の少子・高齢化の進展に伴って給付費は更に急増することが見込まれ、税・保険料の負担も一層重くなることは避けられないものとなっている。

**社会保障給付費の推移**

| | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | 2011（予算ベース） |
|---|---|---|---|---|---|
| 国民所得額（兆円）A | 61.0 | 203.9 | 346.9 | 371.8 | 351.1 |
| 給付費総額（兆円）B | 3.5(100.0%) | 24.8(100.0%) | 47.2(100.0%) | 78.1(100.0%) | 107.8(100.0%) |
| （内訳）　年金 | 0.9( 24.3%) | 10.5( 42.2%) | 24.0( 50.9%) | 41.2( 52.7%) | 53.6( 49.7%) |
| 医療 | 2.1( 58.9%) | 10.7( 43.3%) | 18.4( 38.9%) | 26.0( 33.3%) | 33.6( 31.2%) |
| 福祉その他 | 0.6( 16.8%) | 3.6( 14.5%) | 4.8( 10.2%) | 10.9( 14.0%) | 20.6( 19.1%) |
| B／A | 5.77% | 12.15% | 13.61% | 21.01% | 30.70% |




（資料：厚生労働省）

平成 21 年に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等を行った。この結果、社会保障給付費に係る国庫負担額（平成 22 年度当初予算ベース）は 27.8 兆円に達し、国庫負担分の自然増（1.2 兆円程度）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（当初予算ベース）と比較すると、約 2.3 兆円の大幅増となった。また、平成 23 年度（当初予算ベース）の社会保障給付費に係る国庫負担額は 29.4 兆円となっている。

平成22年６月に発足した菅内閣は、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」を目指すとした。そして、平成22年10月に、社会保障改革の全体像を検討する場として「政府・与党社会保障改革検討本部」を設置し、議論を重ね、平成23年６月30日に「社会保障・税一体改革成案」を正式決定した。その中で、優先的に

取り組むものとして、①子ども・子育て支援、若者雇用対策、②医療・介護等のサービス改革、③年金改革、④制度横断的課題としての「貧困・格差対策（重層的セーフティネット）」、「低所得者対策」を掲げ、必要な機能の充実と徹底した給付の重点化・制度運営の効率化を同時に実施することとしている。また、個別分野ごとの充実項目、重点化・効率化項目の内容及び改革の工程を示した。そして、これらの改革により、2015年における公費の追加所要額が2.7兆円（充実3.8兆円、重点化・効率化▲1.2兆円程度を目安）と見込み、「2010年代半ばまでに段階的に消費税率（国・地方）を10%まで引き上げ」、社会保障改革に係る安定財源を確保することとしている。

なお、平成23年９月２日に発足した野田内閣は、第178回国会における内閣総理大臣の所信表明において、「社会保障・税一体改革成案」を土台とし、与野党協議を積み重ね、次期通常国会への関連法案の提出を目指すとしている。

## ２　子どもを中心とした施策の動向

### (1) 子ども手当の創設

前政権下で実施されていた児童手当は、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子以降と３歳未満は１万円)を支給するものである。他方、所得税、住民税には、扶養控除が設けられ、児童を扶養する世帯について税負担の軽減措置がとられていた。

民主党は、かねてから控除から手当へ転換し、控除廃止による税の増収分を手当として支給し、全ての子どもの生活の安定・充実を図るべきと提言しており、マニフェスト 2009 においては「次代の社会を担う子ども１人ひとりの育ちを社会全体で応援する」ものとして、中学校卒業までの子ども１人当たり月額２万 6,000 円の「子ども手当」を創設する（平成 22 年度は半額）と明記していた。

政権交代後の第 174 回国会において、「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 年度に限って、中学校修了前までの子ども１人当たり月額１万 3,000 円の子ども手当が、所得制限なしに支給されることとなった。一方、税法が改正され、15 歳までの子どもの扶養に係る扶養控除が、所得税、住民税ともに廃止されることとなった。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月から適用され、関係世帯の税負担が増加するため、月額１万 3,000 円の子ども手当を受給しても児童手当受給当時より世帯の手取り額が減少する現象（いわゆる逆転現象）が３歳未満児のいる世帯を中心として発生することが懸念された。

その後、マニフェスト 2009 に掲げた平成 23 年度からの２万 6,000 円の支給は財政的に困難となる中、政府は、逆転現象は解消する必要があるとして、３歳未満児への支給額を２万円に引き上げようとする「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」を提出した。しかし、平成 22 年度末を目前にしても成立の見通しは立たず、与党は、平成 22 年度の子ども手当制度を平成 23 年 9 月分まで継続する「国民生活等の混乱を回避するための平成 22 年度における子ども手当の支給に関する法律の一部を改正する法律案」を提出し、同法律案は３月 31 日に成立した。

10 月分以降の取扱いについては、平成 23 年度第一次補正予算の成立に当たり、民主党、自民党及び公明党の３党間で、「子どもに対する手当の制度的なあり方」などについて各党で検討し、その検討を前提として特例公債法案の成立に向け検討を進める旨の合意が交わされた。３党間の協議の結果、10 月分から手当額を変更すること、平成 24 年度以降の子どものための現金給付については、所得制限を導入すること、児童手当法の改正を基本とすること等で合意がまとまった。これを法案化した「平成 23 年度における子ども手当の支給等に関する特別措置法案」が成立し、10 月からの手当額は、３歳未満児及び３歳以上小学校修了前までの第３子以降の子どもは１万 5,000 円、３歳以上小学校修了前までの第１子、第２子及び中学生は１万円となった。

### (2) 子育て支援サービスの動向

少子化問題が顕在化して以来、政府は様々な子育て支援策を拡充してきたが、世界的な金融危機の影響等による経済状況の悪化に伴い、家計を助けるために子どもを預けて働きに出たいとの母親が増えている。しかし、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おり、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」について積み増しを行うなど、保育サービスの拡充を通じて、待機児童の解消に努めている。

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

同ビジョン決定と同時に政府は、新たな次世代育成支援のための包括的・一元的なシステムの構築について、「子ども・子育て新システム検討会議」を設置し、検討を進めており、平成 22 年６月には「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」を決定した。同要綱においては、子育て支援関連の給付を２階建てにすること、「子ども・子育て勘定（仮称）」を創設し財源を一元化すること、現物給付・現金給付について地域の実情に応じて地域の裁量で配分できる仕組みとすることなどが示された。

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、平成 23 年７月、「子ども・子育て新システムに関する中間とりまとめについて」が取りまとめられた。これにより、幼保一体化について、こども園給付に一元化することなどの方向が示され、平成 23 年度中に必要な法制上の措置を講じることとされている税制抜本改革とともに、早急に所要の法律案を取りまとめることとしている。

## ３　医療制度の動向

### (1) 医療保険制度と高齢者医療制度改革の動向

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

月からは 75 歳以上の高齢者を対象とする「後期高齢者医療制度」が実施されるとともに、65～74 歳の前期高齢者の給付費用については各制度間で財政調整が行われている。

国民医療費の総額は平成 22 年度で約 37.5 兆円（当初予算ベース）に上っている。特に高齢化の進展等に伴う後期高齢者の医療費（平成 22 年度で約 12.8 兆円、国民医療費の約 34%）の伸びが大きく、引き続き、適切かつ効率的な医療提供体制の構築とともに高齢者の医療費の負担の公平化を図ることが重要な課題となっている。

前政権下で実施された後期高齢者医療制度については、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。その後、後期高齢者医療制度を廃止するとしていた民主党は、政権交代後、従前の老人保健制度の復活は現実的でないとして、新たな制度を創設した上で直接移行させる方針を示した。これを受け、厚生労働省では、平成 21 年 11 月 30 日に「高齢者医療制度改革会議」を設置し、議論を重ね、平成 22 年 12 月 20 日に最終報告として「高齢者のための新たな医療制度等について」を取りまとめた。そこでは、①サラリーマンである高齢者等は被用者保険に、それ以外の高齢者は市町村国保に加入する、②市町村国保について、第一段階では 75 歳以上の高齢者医療について都道府県単位の財政運営とし、第二段階で期限を定めて全国一律に全年齢での都道府県単位化を図る、③75 歳以上の医療給付費については、公費、高齢者の保険料、加入者数・総報酬に応じた現役世代からの支援金で支える等とし、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、財政負担の増加が予想される関係団体からの反対意見のほか、高齢者の負担増に反発する意見が与党内からも出されるなど、調整が難航しており、当初予定の平成 25 年度からの新たな制度の実施は不透明な状況となっている。

なお、「社会保障・税一体改革成案」では、高額療養費制度の見直し等がセーフティネット機能の強化・給付の重点化関連の項目として掲げられている。

### (2) 医師不足問題等への対応

地方の病院や産科・小児科などの診療科における病院勤務医を中心とした深刻な医師不足問題は依然として解消されず、地域医療の危機的状況が続いている。新政権では、ＯＥＣＤ諸国の平均値と比べて低い我が国の医師数及び医療費（対ＧＤＰ比）を引き上げる方針を示した。これを受け、平成22年度診療報酬改定において全体で0.19%（本体部分1.55%の引上げと薬価等 1.36%の引下げ）引き上げ、病院勤務医の処遇改善策として、医師の事務作業を補佐する体制に対する評価の引上げ等が行われた。しかし、医師不足問題を解消するには不十分であるとの意見もあり、平成 24 年度に予定されている診療報酬改定の行方が注目されている。

なお、「社会保障・税一体改革成案」では、地域の実情に応じたサービスの提供体制の効率化・重点化と機能強化を図ることとし、診療報酬・介護報酬の体系的見直しと基盤整備のための一括的な法整備を行うこととしている。

## ４　介護保険制度の動向

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

制度創設以来、介護サービスを受ける高齢者は着実に増加しており、今後も介護ニーズの増大が見込まれる中で、サービスを支える人材として介護職員の安定的確保が求められている。しかし、介護職員については、賃金水準が低いことなどから離職率が高く、人材確保が困難な状況にある。このため、平成 21 年度の介護報酬改定では、介護職員の処遇を改善するため、プラス３%の引上げを行う一方、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 年度末まで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、第 177 回国会において、医療、介護、予防、住まい、生活支援サービスを切れ目なく提供する地域包括ケアシステムを構築するため、24 時間対応の定期巡回・随時対応型訪問介護看護等の新たなサービスを創設すること等を内容とする介護保険法の改正が行われた。また、平成 24 年度の介護報酬と医療保険の診療報酬との同時改定に向けて、現在、社会保障審議会介護給付費分科会において、地域包括ケアシステムを実現する視点から介護報酬改定に向けた議論が行われている。今回の改定では、介護職員の処遇改善を継続するため、平成 24 年度以降も国費による介護職員処遇改善交付金を継続するのか、当該交付金相当分を介護保険料の引上げにつながる介護報酬改定により対応するのかが注目される。

## ５　年金制度の動向

### (1) 年金制度改革の議論の動向

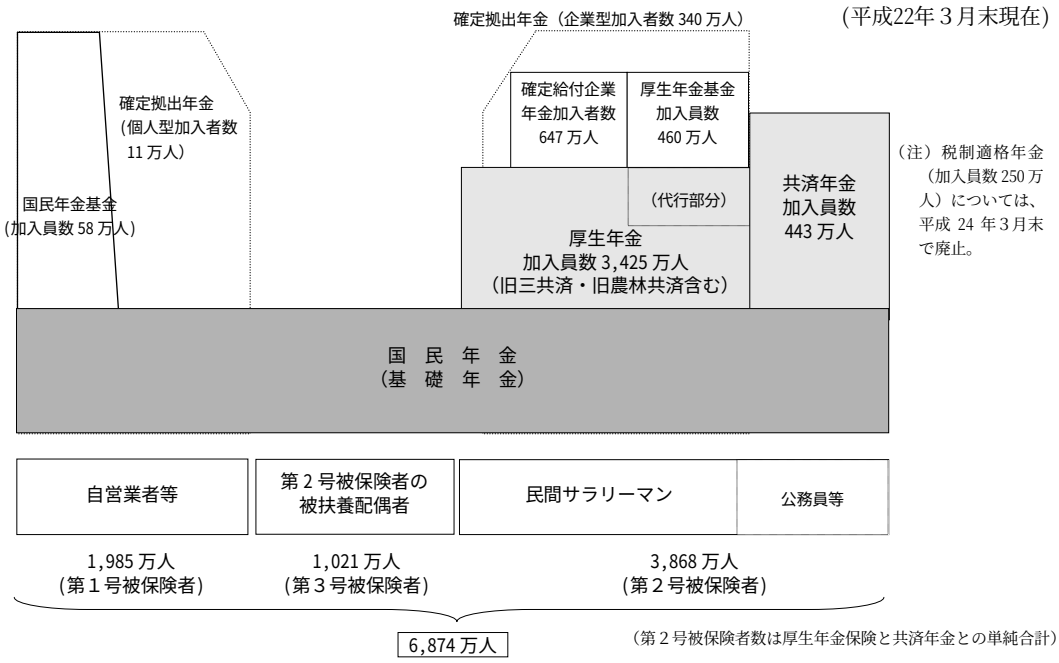
我が国の公的年金は、20 歳から 60 歳までの全国民が加入する国民年金をベース（基礎年金）として、さらに、民間サラリーマンは厚生年金に、公務員等は各種共済組合に加入する「国民皆年金」の仕組みになっている。

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 65,741 円：40 年加入　平成 23 年度）を支給し、厚生年金、共済年金は、基礎年金に上乗せして在職中の報酬に比例した年金額を支給する。現行制度の下での給付水準（妻が専業主婦の夫婦世帯）は、現在の所得代替率 62.3%が平成 50 年度には 50.1%（基本ケース）になると推計されている（平成 21 年財政検証ベース）。

給付に要する費用は、主に保険料と国庫負担で賄われている。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）する。また、基礎年金給付費に一定割合の国庫負担等が行われている。

公的年金制度の体系




（厚生労働省資料を基に作成）

平成 21 年度、22 年度の国庫負担割合は、財政投融資特別会計の積立金という臨時的な財源により、基礎年金給付費の３分の１から２分の１に引き上げられたが、今後、２分の１を恒久化していくための安定財源の確保が課題となっている。なお、平成 23 年度においても国庫負担割合２分の１を維持するため、当初予算では、臨時的な財源を充てることとしていたが、その財源は、平成 23 年度第１次補正予算により東日本大震災の復興費に充てられた。しかし、制度運営の安定化を図る観点から、代替財源の早期確保を求める意見は強く、第３次補正予算において、復興費に転用された財源に相当する額（約 2.5 兆円）を確保することとしている。

また、年金制度全般について、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、様々な年金制度改革案が提案され、議論されてきた。そうした中、「社会保障・税一体改革成案」では、「所得比例年金(社会保険方式)」と「最低保障年金（税財源）」からなる新しい年金制度の創設実現に取り組みつつ、現行制度の改善を図るものとして、①最低保障機能の強化＋高所得者の年金給付の見直し、②短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大、第３号被保険者制度の見直し、在職老齢年金の見直し、被用者年金の一元化、③デフレ下のマクロ経済スライド、支給開始年齢の引上げなどの検討等を掲げている。現在、社会保障審議会年金部会等において、これらの実現に向けた検討が行われている。

(2) 第３号被保険者の不整合記録問題等への対応

年金記録問題の早期解決に向けた取組が進められる中、本来の被保険者資格は国民年金の第１号被保険者でありながら、年金記録上は第３号被保険者のままとなっている者が多数に上ることが判明した。このような不整合な記録に基づいて既に年金を受給している者もおり、記録訂正で大きな混乱が生じる懸念があること等から、厚生労働省は、平成23年１月から、国民年金の保険料が過去に遡って納付ができる期間を除き、不整合記録であっても第３号被保険者の記録のまま取り扱う運用を行うこととし、日本年金機構に対してその取扱いを通知した（いわゆる「運用３号」）。

しかし、この運用３号に対し、第３号から第１号への被保険者資格の変更手続を行い、国民年金の保険料を自ら納めてきた者から不公平との批判が高まり、また、国会でも運用３号により一部の者だけを優遇することは問題との指摘がなされた。このため、細川厚生労働大臣（当時）は、平成23年３月８日にこの運用通知を廃止し、法律改正により、第３号被保険者不整合記録の抜本改善策を講じる方針を示した。その後、社会保障審議会の第３号被保険者不整合記録問題対策特別部会で検討が進められ、同特別部会は５月20日に報告書を取りまとめた。そこでは、不整合記録となっている期間について、年金額には反映しないが、老齢基礎年金の受給資格期間等に算入できる「合算対象期間」とするとともに、過去10年間遡って保険料の追納を可能とすること等の措置を講じることが適当とされている。これを踏まえ、厚生労働省は、第179回国会に国民年金法の改正案の提出を予定している。

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 17 年に障害者自立支援法が制定され、平成 18 年から施行されている。障害者自立支援制度は、サービスの利用者負担が原則１割となっていることから、施行直後から利用者負担の重さなどが指摘された。このため、平成 19 年、20 年と連続して利用者負担の軽減策などの措置が実施された。

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。

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（仮称）を提出することを目指す等とする工程表を示した。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。同意見等を受けて、第 177 回国会に障害者基本法改正案が提出され、成立した。

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、平成 23 年８月、「障害者総合福祉法の骨格に関する総合福祉部会の提言」が取りまとめられた。提言においては、福祉サービスの利用料を原則無償とすることなどが示されている。今後、上部組織である障がい者制度改革推進会議に報告され、法案化等の方向が決定す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

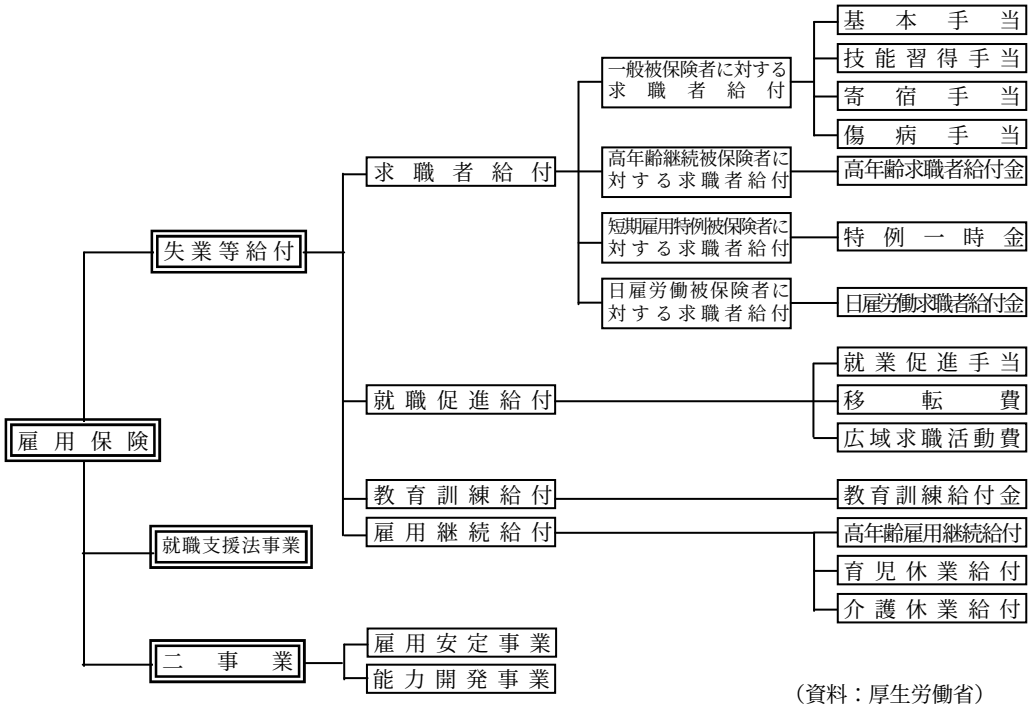
我が国の雇用失業情勢は、平成14年初めからの景気回復に伴い、全般的には改善傾向で推移してきた。しかし、世界的な金融危機の影響等により、我が国の経済は100年に１度と言われる危機に直面し、雇用失業情勢も依然として厳しい状況にある（完全失業率は、平成23年８月現在4.3%（３月11日に発生した東日本大震災により甚大な被害を受けた岩手県、宮城県及び福島県を除く全国平均）である。有効求人倍率は、平成19年11月より１倍を下回っており、平成23年８月現在0.66倍）。

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。その後、菅内閣では平成23年３月の新規学卒者の厳しい就職状況が見込まれたことから、「新成長戦略実現に向けた３段構えの経済対策」（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、①「３年以内既卒者（新卒扱い）採用拡大奨励金」、「３年以内既卒者トライアル雇用奨励金」等の創設・延長、②大卒・高卒就職ジョブサポーターの増員による就職促進等の支援策が講じられている。

(2) 雇用保険制度

雇用に関わるセーフティネットの中核として雇用保険制度が設けられている。雇用保険は政府が管掌し、①労働者が失業した場合、労働者について雇用の継続が困難となる事由が生じた場合及び労働者が自ら職業に関する教育訓練を受けた場合に必要な給付を行うとともに、併せて、②失業の予防、雇用状態の是正及び雇用機会の増大（雇用安定事業）、労働者の能力の開発及び向上（能力開発事業）の二事業（雇用保険二事業）を行う雇用に関する総合的機能を有する保険制度である。




（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。

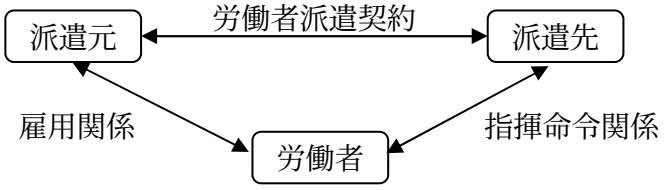
さらに、政権交代後の平成22年に、非正規労働者に対するセーフティネット機能の更なる強化、雇用調整助成金をはじめ雇用保険二事業に係る支出の増加に対応した安定的な財政運営のため、①週所定労働時間20時間以上であって31日以上雇用見込みの者について雇用保険の適用対象とすること、②平成23年度以降について、安定財源を確保した上で、国庫負担を本則（1/4）に戻す旨を法律に規定すること、③雇用保険二事業について、緊急的かつ例外的な暫定措置として失業等給付の積立金から借入れを行うことができること等の改正が行われた。

また、平成23年には、厳しい雇用失業情勢が続く中、労働者の生活の安定、再就職の促進等を図るため、①基本手当算定の基礎となる賃金日額の下限額等の引上げ、②再就職手

当について受給要件の緩和と給付水準の引上げ、③失業等給付に係る法定の保険料率を16/1000から14/1000に引き下げること、④国庫負担について、引き続き検討を行い、できるだけ速やかに、安定財源を確保した上で、本則（1/4）に戻すことを内容とする雇用保険法及び労働保険徴収法の改正が行われた。なお、別途、求職者支援制度の創設に伴う改正も行われた。

### (3) 労働者派遣制度

労働者派遣とは、労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の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267万人（常用換算で145万人）に達している（平成22年度速報版）。

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

こうした中、前政権下で、政府は平成20年の第170回国会に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らざるを得なくなる。

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

このような状況の中、前政権下では、平成21年度第一次補正予算により緊急人材育成支援事業として、雇用保険を受給していない者を対象に訓練期間中の生活保障のための「訓練・生活支援給付金」（月額12万円、単身者は月額10万円）が創設された。

その後、新政権では、「連立政権樹立に当たっての政策合意」に明記された「職業訓練期間中に手当を支給する求職者支援制度を創設する」ことを目指し、労働政策審議会で求職者支援制度の在り方について審議を進め、平成23年２月、第177回国会に制度創設のための法案「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」を提出した。同法案は、５月13日に成立し、10月１日から施行されたところである。

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（給付額は一律月額10万円）が、財源については、厳しい財政状況を背景として、同制度を雇用保険制度の附帯事業として位置付け（就職支援法事業）、国1/2、労使1/4ずつ負担することとなっている。

### (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全ての事項に関する差別の禁止、職場における合理的配慮の提供等が規定されている。現在、同条約の批准に向け、雇用分野における国内法制の整備等を図るため、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。平成23年度は、特に、長時間労働の抑制や賃金不払残業の防止のための監督指導等を重点的に実施するとしている。また、東日本大震災の影響による解雇、雇止め等が懸念されており、関係法令で定められている法定労働条件の遵守、適切な労務管理の必要性についての啓発指導を実施している。

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、各都道府県内の全ての労働者及び使用者に適用される「地域別最低賃金」（47件）及び地域別最低賃金より高い最低賃金として、特定の産業の労働者及び使用者に適用される「特定（産業別）最低賃金」（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。

平成22年６月18日に閣議決定された「新成長戦略」では、2020年までに実現すべき目標として、できる限り早期に全国最低800円を確保し、景気状況に配慮しつつ、全国平均1,000円を目指すことを掲げている。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、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が、平成23年度は、全国加重平均で737円となり、東日本大震災の影響等により全国加重平均７円の引上げにとどまった。

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った。

### (3) 労働者の安全と健康の確保

我が国の労働災害は長期的には減少傾向にあるものの、平成 22 年の労働災害による死亡者数は前年比 120 人増の 1,195 人と、11 年ぶりに増加に転じている。

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、第 179 回国会に労働安全衛生法の改正案の提出を予定している。

### (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、第１子出産前に就業していた女性の約６割が出産を機に退職しており、育児休業制度の利用は増えているものの、出産前後で就労を継続している女性の割合はほとんど変わっていない。退職した女性の中には仕事と育児の両立が難しいため、やむを得ず退職した女性も少なくないと思われ、育児休業からの復帰後の働き方が課題となっている。また、育児休業を利用したいとする男性は３割を超えるにもかかわらず、実際の取得率は1.38%にとどまり、男性の育児への関わりは低調である。女性に子育てや家事の負担がかかりすぎていることが、女性の継続就業を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ている。

### (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22年には1,755万人に達し、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。改正法附則の施行後３年後の検討規定を踏まえ、厚生労働省は、今後のパートタイム労働対策に関する研究会を設置し、今後のパートタイム労働対策について検討を行い、平成23年９月15日、報告書を取りまとめた。報告書では、通常の労働者との間の待遇の異同、待遇に関する納得性の向上、教育訓練の実施、通常の労働者への転換の推進などについての課題を分析し、考えられる論点を整理している。厚生労働省は、この報告書を受け、今後のパートタイム労働対策の在り方について、労働政策審議会雇用均等分科会で検討を進めることとしている。

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。同年10月以降、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、有期労働契約の在り方について、その機能や実態、締結及び終了に関する事項、契約期間中の処遇や雇用管理等について議論を行い、平成23年８月３日には、「有期労働契約に関する議論の中間的な整理」を取りまとめ、公表した。同分科会では、有期労働契約についての適切な政策的方向性を具体化すべく、更に議論を進めていくこととしている。

## Ⅱ　第 179 回国会提出予定法律案等の概要

### １　労働安全衛生法の一部を改正する法律案（仮称）

労働安全衛生対策をより一層充実するため、メンタルヘルス対策の強化を図り、電動ファン付き呼吸用保護具を譲渡等の制限及び型式検定の対象に追加するとともに、職場における受動喫煙防止のために必要な措置を講ずる等、所要の改正を行う。

### ２　特定Ｂ型肝炎ウイルス感染者給付金等の支給に関する特別措置法案（仮称）

集団予防接種等の際の注射器の連続使用によるＢ型肝炎ウイルスへの感染被害の全体的な解決を図るため、当該連続使用によってＢ型肝炎ウイルスに感染した者等に対する給付金の支給、支給事務を行う法人、給付金に充てるための基金等について所要の措置を講

ずる。

３　国民年金法の一部を改正する法律案（仮称）

第三号被保険者記録不整合問題に対処するため、国民年金の第三号被保険者に関する記録が不整合である期間について、老齢基礎年金等の受給資格期間に算入できる期間とみなすとともに、本人の希望により当該期間に係る保険料を納付することを可能とする等の所要の措置を講ずる。

（参考）継続法律案等

○　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。

○　国民年金法等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律案（内閣提出、第177回国会閣法第22号）

基礎年金の国庫負担割合について、平成23年度において２分の１とする等のため、所要の措置を講ずる。

○　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。

○　アレルギー疾患対策基本法案（江田康幸君外２名提出、第177回国会衆法第32号）

アレルギー疾患対策を総合的かつ計画的に推進するため、アレルギー疾患対策に関し、基本理念を定め、国、地方公共団体等の責務を明らかにし、アレルギー疾患対策の推進に関する計画の策定について定めるとともに、アレルギー疾患対策の基本となる事項を定める。

内容についての問合せ先
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　東日本大震災の発生と対応

平成23年３月11日に発生した三陸沖を震源とする国内観測史上最大規模の「東北地方太平洋沖地震」及びこの地震による大津波により、特に東北地方の太平洋沿岸地域の農林水産業に甚大な被害が発生した。

農林水産省は、土地改良法の特例措置等の法的措置[1]を講じるとともに、平成23年度第一次補正予算(農林水産関係 3,817 億円)や第二次補正予算(同207億円)において、当面の復旧対策[2]を講じているが、本格的な復興・再生に向けた取組が大きな課題となっている[3]。

農林水産関係被害状況（８月23日現在）

| 区分 | 主な被害 | 被害数 | 被害額(億円) |
|---|---|---|---|
| 農地・農業用施設 | 農地、農業用施設（ため池、水路等）等の損壊 | 農地　17,456か所<br>施設　21,867か所 | 7,903 |
| 農作物等 | 農作物、家畜、関係施設（ハウス、畜舎等）等 | - | 515 |
| 林野関係 | 林地荒廃、治山施設、木材加工･流通施設等 | 施設等　3,864か所<br>森林被害　1,065ha | 1,967 |
| 水産関係 | 漁船、漁港施設、養殖施設、養殖物等 | 漁船　25,008隻<br>漁港施設319漁港等 | 12,454 |
| 合計 | - | - | 22,839 |

資料：農林水産省（単位未満四捨五入のため計が一致しない場合がある。）

また、東京電力福島第一原子力発電所の事故（以下「原発事故」という。）に伴う放射性物質の飛散、土壌や農作物等の放射性物質による汚染の結果、原子力災害対策特別措置法に基づき、出荷制限指示や稲の作付制限指示等が行われており、営農・飼養の中断・停止、漁業の操業停止、収入減少、風評被害、関連産業への波及等の影響が発生している[4]。

農林水産省は、農畜水産物等の放射性物質調査、放射性物質に汚染された農地土壌等の除染技術の開発等の対策を講じているが、原発事故による農林漁業者等の被害については、原子力損害の賠償に関する法律に基づく東京電力による適切な賠償の早期支払が課題となっている[5]。

こうした状況を踏まえ、農林水産省は、平成24年度予算概算要求において、東日本大震災からの復旧・復興対策として、要求・要望とは別に、①原発被害対策関係、②経営の継続・再建、③農山漁村対策に係る所要額（58事業、2,934億円）を計上している。

---

1　法的措置として、①土地改良法の特例措置（除塩事業の実施等）、②海区漁業調整委員会及び農業委員会の委員選挙に関する特例措置、③特定農水産業協同組合等の自己資本の充実に関する特別措置、④国又は県による公共土木施設の災害復旧事業の代行を可能とする措置、⑤財政援助一括法による措置（農林漁業者の円滑な資金調達の支援、財政支援の拡充）が講じられた。

2　第一次補正予算では、①漁業の早急な再開の手当、②農地・農業用施設等の復旧、③経営再開に向けた作業を行う農漁業者への支援（農業者：3.5 万円/10a、漁業者：1.2 万円/日）等の対策が、第二次補正予算では、水産業共同利用施設復旧支援等の対策が講じられた。

3　復興に向けた取組として、「水産復興マスタープラン（平成23年６月、水産庁）」及び「農業・農村の復興マスタープラン」（平成23年８月、農林水産省）が策定されている。

4　牛肉からの暫定規制値を超える放射性セシウムの検出問題については、６(1)を参照。

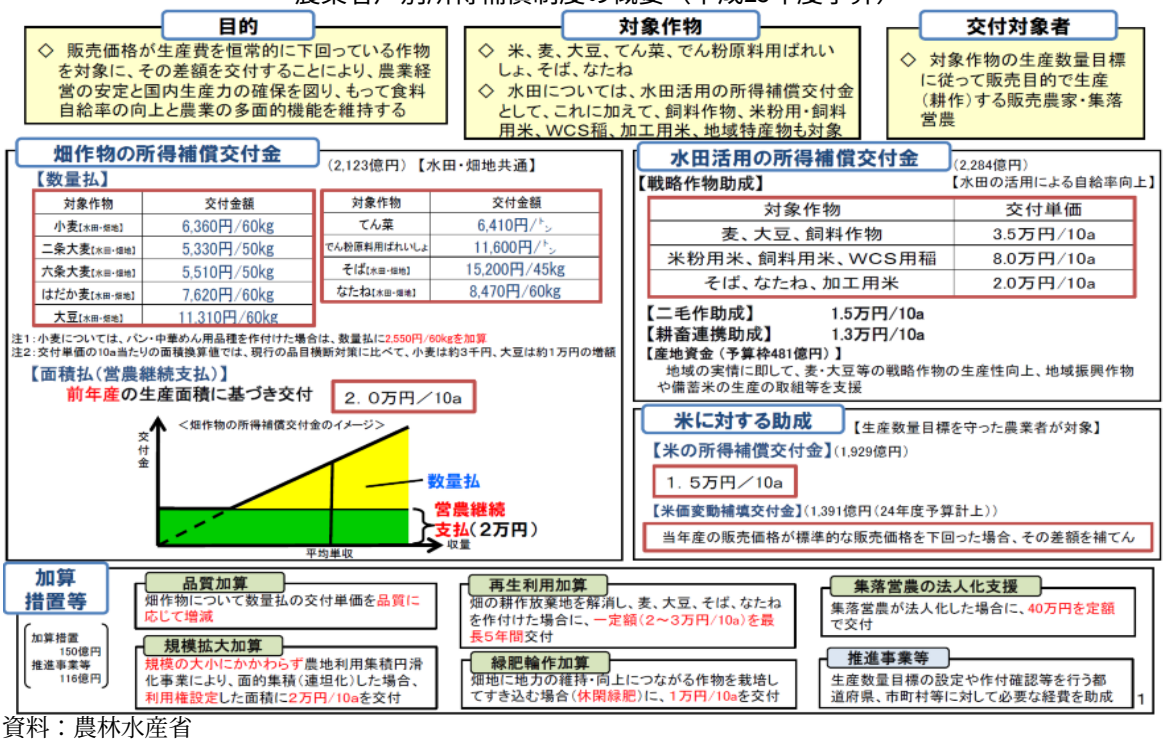
5　平成23年８月５日には、原子力損害賠償紛争審査会において原発事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針が決定された。これを踏まえ、東京電力は、原発事故による原子力損害に対する本補償の本年10月中の支払開始を目指して、損害賠償基準等を公表している。

## ２　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とした戸別所得補償モデル対策[6]を実施し、平成23年度には、食料自給率の向上と農業の多面的機能の維持を図ることを目的とし、農業者戸別所得補償制度を実施している[7]。平成23年度の農業者戸別所得補償制度の予算額は8,003億円（平成24年度予算計上分を含む。）であり、制度の概要は下図のとおりである。水田における主食用米等の所得補償は平成22年度のモデル対策を基本として継続することとされ、畑地における畑作物（麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょ、そば、なたね）が新たに所得補償の交付対象とされた。また、品質加算（畑作物の所得補償交付金における品質に応じた単価の増減）、規模拡大加算（２万円／10a）、再生利用加算（平地２万円／10a、条件不利地３万円／10a）等の各種加算措置が設けられた。

さらに、関連支払として、中山間地域等直接支払交付金、農地・水保全管理支払交付金、環境保全型農業直接支援対策、甘味資源作物・国内産糖交付金等が位置付けられている。

農業者戸別所得補償制度の概要（平成23年度予算）




資料：農林水産省

平成 23 年度の農業者戸別所得補償制度の加入申請件数（平成 23 年８月末現在（速報値））は 122 万件である。うち、米の所得補償交付金の申請件数は 106 万件（昨年度のモデル対策に比べ５万７千件増加）、水田活用の所得補償交付金の申請件数は 68 万件（同 10 万件増加）、今年度から導入された畑作物の所得補償交付金の申請件数は９万９千件である。

---

6　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）を内容とする対策であり、支払金額は 4,958 億円、支払件数は 116 万件であった（速報値）。

7　自由民主党は、第 177 回国会に担い手総合支援策を盛り込んだ「農業の担い手の育成及び確保の促進に関する法律案」（宮腰光寛君外６名提出、第 177 回国会衆法第 10 号）を提出、「農業等の有する多面的機能の発揮を図るための交付金の交付に関する法律案」（加藤紘一君外４名提出、第 174 回国会衆法第 35 号）と併せて車の両輪と位置付けている。

戸別所得補償制度については、平成 23 年８月９日の民主党、自由民主党及び公明党の合意（３党合意）により、「平成 24 年度以降の制度のあり方については、政策効果の検証をもとに、必要な見直しを検討する」こととされている。また、食と農林漁業の再生実現会議[8]がまとめた「我が国の食と農林漁業の再生のための中間提言（平成 23 年８月２日）」（以下「中間提言」という。）[9]は、「戸別所得補償制度の適切な推進やほ場の大区画化と相まって（中略）農地の集積を進め、農業の競争力、体質強化を図るための仕組みの検討を行う」としている。こうした中、農林水産省は、平成 24 年度予算概算要求において、戸別所得補償制度については平成 23 年度予算と同額の 8,003 億円を計上している。

平成 23 年産の米の生産数量目標については、前年より 18 万ｔ減の 795 万ｔと設定された[10]。米の備蓄運営については、平成 23 年度から備蓄水準 100 万ｔを基本とする棚上方式への移行が行われた[11]。また、米の先物取引について、平成 23 年３月８日に東京穀物商品取引所及び関西商品取引所が試験上場を申請し、３か月の縦覧期間を経て７月１日に認可、８月８日から取引が開始された。

## ３　新規就農と農地集積

我が国農業は高齢化が進展し、今後５年間に大量の農業者が急速にリタイアすることが見込まれている。このため、食と農林漁業の再生実現会議の中間提言は、「競争力・体質強化～攻めの担い手実現、農地集積～」を掲げ、「新規就農を増やし、将来の日本農業を支える人材を確保する」、「平地で 20～30ha の土地利用型農業を目指す」ことを提言している。

農林水産省は、平成 24 年度予算概算要求において、青年の就農意欲の喚起と就農後の定着を図るためとして、就農前後の青年就農者への給付金の交付、法人雇用就農の促進、地域農業リーダー人材の層を厚くする農業経営者教育の強化を内容とする「新規就農総合支援事業」に 158 億円を、持続可能な力強い土地利用型農業を目指すためとして、集落での話合いで地域の中心となる経営体を定め、その経営体への農地集積が円滑に進むよう措置することを内容とする「戸別所得補償経営安定推進事業」に 80 億円（うち農地の「出し手」

---

8　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・農村の振興とを両立させ、持続可能な力強い農業を育てるための対策を講じることを目的として、内閣に「食と農林漁業の再生推進本部」（本部長：内閣総理大臣）が設置され（平成 22 年 11 月 26 日）、その諮問機関として、関係閣僚のほか有識者を構成員とする「食と農林漁業の再生実現会議」（議長：内閣総理大臣）が設置された（平成 22 年 11 月 30 日）。

9　農林漁業再生に向けた７つの戦略として、① 競争力・体質強化～攻めの担い手実現、農地集積～、② 競争力・体質強化～６次産業化・成長産業化、流通効率化～、③ エネルギー生産への農山漁村の資源の活用を促進する、④ 森林・林業再生　木材自給率 50%を目指し、森林・林業再生プランを推進する、⑤ 水産業再生　近代的・資源管理型で魅力的な水産業を構築する、⑥ 震災に強い農林水産インフラを構築する、⑦ 原子力災害対策に正面から取り組む、を掲げている。

10　「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 月農林水産省）。なお、東日本大震災の影響により 14 万ｔ程度の供給量の減少が見込まれたが、生産数量目標について、被災県内の市町村間調整や県間調整が行われたことにより、供給量の減少の相当程度（12 万ｔ程度）がカバーされる見込みとされている（「東日本大震災後の米をめぐる状況について」（平成 23 年６月農林水産省））。

11　棚上備蓄方式による備蓄運営の基本的な考え方：①適正備蓄水準は 100 万ｔ程度（６月末）、②国内産米を一定期間（５年間程度）備蓄、③備蓄米の買入れは、出来秋の市場価格に影響を与えないよう作付前の事前契約によることを基本に、公正性・透明性を確保する観点から一般競争入札により実施（毎年 20 万ｔ）、④備蓄米は、放出を要する不足時以外は、備蓄後に、飼料用等の非主食用として販売（毎年 20 万ｔ）

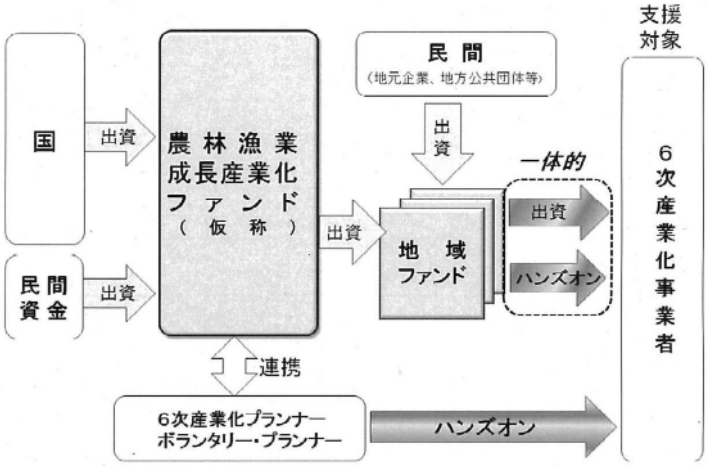
に交付する「農地集積協力金」66 億円）を計上している[12]。

## ４　農山漁村の６次産業化・地産地消及び再生可能エネルギー

### (1) 農山漁村の６次産業化・地産地消の推進

平成 23 年３月１日に全面施行された「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」（六次産業化法）等に基づき、①農林漁業者による加工・販売への進出等の「６次産業化[13]」に関する施策、②地域の農林水産物の利用を促進する「地産地消等」に関する施策が推進されている。

農林漁業成長産業化ファンド（仮称）のスキーム




資料：農林水産省

こうした中、６次産業化に取り組む農林漁業者等は、加工・販売施設等の資金需要が大きくなる一方で、資本力の弱さから大型設備投資や異業種との連携の障害となっている。

そのため、食と農林漁業の再生実現会議の中間提言では、農林漁業者にアドバイスを行う専門家である６次産業化プランナーの育成強化とともに、６次産業化に取り組む農業法人等の資本力増強のためファンドによる支援等を行うことを提言、これを受け、農林水産省は、平成 24 年度予算概算要求において、官民共同のファンドを創設し併せて経営支援の充実を一体的に実施する農林漁業成長産業化ファンド（仮称）の創設に 200 億円（財投資金）、「農林漁業の成長産業化の実現」に向け 108 億円等を計上している。

### (2) 農山漁村の資源を活用した再生可能エネルギーの供給

原発事故を契機として、再生可能エネルギーによる自立・分散型のエネルギー供給システムの実現を図ることが喫緊の課題となっており、農山漁村に豊富に存在する資源を活用した再生可能エネルギーを最大限活用することにより、雇用と所得を創出し、農山漁村の活性化につなげていくことが重要とされる。食と農林漁業の再生実現会議の中間提言においても「エネルギー生産への農山漁村の資源の活用を促進する」ことがうたわれている。さらに、平成 23 年８月に成立した再生可能エネルギー特措法等[14]に基づき、平成 24 年７月より再生可能エネルギーで発電した電気について電力会社による全量買取制度が開始さ

---

[12] 農業者戸別所得補償制度の規模拡大加算については、平成 23 年度と同額の（所要額）100 億円が計上された。前項参照。

[13] 農林水産物等及び農山漁村に存在する土地・水その他の資源を有効に活用した農林漁業者等による事業の多角化及び高度化をいう。

[14] 電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法（平成 23 年法律第 108 号）、電気事業法及びガス事業法の一部を改正する法律（平成 23 年法律第 109 号）

れる。

以上を踏まえ、農林水産省は、平成 24 年度予算概算要求において、農山漁村の資源を活用した再生可能エネルギー導入の推進のため、農山漁村再生可能エネルギー導入事業に 28 億円を計上している。

## ５　農業生産対策

### (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。

農林水産省は、平成 24 年度予算概算要求において「野菜価格安定対策事業」として 159 億円（所要額）を、また、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 67 億円を計上している。

### (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、それまでの対策（価格差補塡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」として 1,668 億円が措置された。これらの対策については引き続き安定的に実施することが必要とされ、農林水産省は、平成 24 年度予算概算要求において「畜産・酪農経営安定対策」に 1,740 億円（所要額）を計上している。

### (3) 施設整備関係

「強い農業づくり交付金」は、平成 21 年 11 月の事業仕分けの評価結果を受けて平成 23 年度予算は 31 億円に大幅に縮減され[15]、施設整備関係の予算は食料自給率向上に資する作物向けのものに重点化された。農林水産省は、共同利用施設整備関係の予算確保を求める要望があることを踏まえ、平成 24 年度予算概算要求では「強い農業づくり交付金」に 168 億円を要求しているほか、「産地再生関連施設緊急整備事業」に 95 億円を計上している。

### (4) 鳥獣被害対策

近年、野生鳥獣による農林水産業被害が深刻化しており、農作物被害額は、年間約 200 億円で高止まりしている。平成 23 年度予算は鳥獣被害防止対策のために単年度の緊急対策

[15] 強い農業づくり交付金は、国産農産物の安定供給のため、生産から流通まで強い農業づくりに必要な共同利用施設の整備等を実施するためのものであり、平成 21 年度当初予算は 244 億円、平成 22 年度当初予算は 144 億円であった。

枠を含め総額 113 億円を措置した。平成 24 年度予算概算要求でも事業継続の要望が強いことを踏まえ、農林水産省は、鳥獣被害対策実施隊[16]による捕獲等地域ぐるみの被害防止活動等を支援する「鳥獣被害防止総合対策」として前年度と同水準の 113 億円（強い農業づくり交付金等の内数）を計上している。

## ６　食の安全と消費者の信頼確保

### (1) 牛肉からの暫定規制値を超える放射性セシウムの検出問題

平成 23 年７月８日以降、放射性セシウムに汚染された稲わら[17]が給与された牛の肉から暫定規制値を超過する放射性セシウムが検出される問題が発生し、食の安全・安心を揺るがす一方、風評被害による枝肉価格の下落、出荷制限や出荷自粛、牛肉消費の減退等の影響により、肉用牛農家や関連産業に大きな影響を及ぼしている。

厚生労働省は、7 月 29 日に地方自治体に対して牛肉の放射性物質に係る検査計画及び出荷計画の策定の基本的対応方針を通知し、関係県において全頭検査や全戸検査が実施されている。また、農林水産省は、畜産農家等に対する稲わらの利用に関する指導の徹底を図るとともに、消費者の信頼を回復するために国産牛肉信頼回復対策等[18]を講じている。

### (2) 口蹄疫、高病原性鳥インフルエンザの発生と家畜伝染病予防法の改正

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、消毒の徹底等が実施されたが、同県東部で感染が急速に拡大したため、５月 19 日に、政府は、移動制限区域内の全ての牛・豚等を対象とする殺処分を前提としたワクチン接種等の新たな防疫対策を決定した。さらに、議員立法で成立した「口蹄疫対策特別措置法[19]」が６月４日に施行された。こうした防疫措置の強化により、７月 27 日には、全ての移動制限が解除された。

高病原性鳥インフルエンザについては、平成16年以降、断続的に国内の家きんや野鳥で発生している。平成22年11月から本年３月にかけて島根県、宮崎県、愛知県等で同病が相次いで発生したが、殺処分・移動制限等の防疫措置の迅速かつ的確な実施のほか、早期発見・早期通報の徹底に取り組み、４月15日までに全ての移動制限が解除された。

---

16 「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」に基づき、市町村が任意で設置できる。なお、第 177 回通常国会において、同法の改正案（鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律及び銃砲刀剣類所持等取締法の改正を含む。）が自民党から参議院に提出されており、継続審査となっている。

17 原発事故直後に水素爆発などで大量に放射性物質が放出されたことを受け、本年３月 19 日、農林水産省は原発周辺県に対して、飼料・水・飼養場所等の飼養管理上の注意事項（飼料については、事故前に刈り取り、屋内に保管しているものを使うようにすること）を通知したが、指導が十分ではなかったため、原発事故後も水田に放置されていた稲わらが流通し、福島県等 17 道県で肉牛に給与された。

18 ①国産牛肉信頼回復対策（約 26 億円、暫定許容値を超える稲わらを給与された可能性のある牛の肉の流通在庫を食肉流通団体が実質買い上げて処分（販売時又は賠償時に返還）等）、②肉用牛肥育農家支援対策（約 755 億円、汚染稲わらが給与され、全頭検査・全戸検査を実施する県の肥育農家に対し、畜産関係団体が飼養頭数１頭当たり５万円を支援（販売時又は賠償時に返還）等）、③稲わら等の緊急供給支援（約 76 億円、稲わらや牧草の不足が懸念される畜産農家に対して生産者団体が代替飼料を現物支給）

19 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。なお、この法律は、平成 24 年３月 31 日までの時限立法である。

こうした家畜伝染病の発生状況や口蹄疫対策検証委員会の報告書等を踏まえ、第177回通常国会に、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ことを内容とする家畜伝染病予防法改正案が提出され、本年３月29日に成立し、４月４日に公布された[20]。

### (3) 原料原産地表示等

近年、食品の不適正表示事件が多発しており、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。

加工食品の原料原産地表示の対象品目の拡大については、消費者庁や消費者委員会において検討が行われている[21]。また、平成20年９月に発生した事故米穀の不正規流通問題[22]を踏まえ、第171回通常国会（平成21年）において制定された「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」（米トレーサビリティ法）により、米穀等を取り扱う事業者に対し、米穀等（米や米加工品）の取引等に係る情報の記録・保存（平成22年10月から）及び指定米穀（米穀等から非食用のものを除いたもの）の産地情報の伝達（平成23年７月から）が義務付けられた[23]。

## ７　農業農村整備対策

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。政権交代後、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）

---

[20] 実効ある家畜防疫体制を早急に整備するため、衆議院において施行期日の修正が行われ、同法は、平成23年７月１日に施行された（新たに義務を課す規定で罰則を伴うもの及びこれに関連する規定については同年10月１日、これらの規定以外の規定で政省令の制定又は改正を伴わないものについては公布の日から施行）。

[21] 平成23年３月31日に品質表示基準（告示）の改正により、新たに義務対象品目として「黒糖及び黒糖加工品」及び「こんぶ巻」が追加された（経過措置として、平成25年３月31日まで原産地表示を省略可能）。

なお、今後の原料原産地表示の拡大の進め方については、昨年12月に消費者委員会食品表示部会に設置された「原料原産地表示拡大の今後の進め方に関する調査会」において検討が行われ、本年７月６日の調査会報告書において、消費者庁で進めている食品表示の一元的な法体系の在り方の検討の一環として、幅広い議論を行い、新たに制定される法体系の下で、原料原産地表示の対象品目や選定方法等が改めて設定されることを期待するとされた。消費者庁では、９月30日に「食品表示一元化検討会」の初会合を開催し、食品表示の一元化の検討が開始された（来年６月を目途に報告書を取りまとめる予定）。原料原産地表示の拡大についても同検討会において一元化の検討にあわせて検討することとされている。

[22] 「三笠フーズ」等の一部の米加工販売業者が、残留基準値を超えるメタミドホスやアフラトキシンが検出された事故米穀を食用として不正に転売していた事実が明らかとなった。

[23] 米トレーサビリティ法については、修正により、政府が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、加工食品の原料原産地表示の義務付けについて検討を行い、必要があると認めるときは所要の措置を講ずる旨の条文が附則に追加されている。

が別途創設された。平成 23 年度予算では、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を合わせて 2,397 億円が措置された。

平成 24 年度予算概算要求では、農業農村整備事業として 2,222 億円（対前年度比 104.4%）、非公共事業の関連予算及び復興枠での要求額を合わせて 3,031 億円（対前年度比 126.5%）の計上[24]となっている。

## ８　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）が開始され、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[25]」が成立し、その後、関税削減等の具体的な方式や数字を決める「モダリティ合意」に向けた交渉が行われている。

2008（平成 20）年 12 月には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[26]が提示されたが、各国の意見の隔たりは依然大きく、ラミー事務局長は 2011（平成 23）年 12 月に開催される定例閣僚会議では一括合意の代わりに、「案件ごとの妥結」をラウンドの出口戦略にすることに言及している[27]。

### (2) ＥＰＡ・ＦＴＡ交渉

多国間によるＷＴＯ交渉が停滞し長期化する中、自由貿易協定（ＦＴＡ）や経済連携協定（ＥＰＡ）の締結の動きが世界各地で加速化している。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 12 の国・地域とのＥＰＡ・ＦＴＡが発効し、2011（平成 23）年５月にはペルーとの間でＥＰＡの署名を行っている。

環太平洋パートナーシップ協定（ＴＰＰ）交渉について、政府は、2010（平成22）年11月、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」を閣議決定し、2011（平成23）年６月を目途に高いレベルの経済連携と我が国の食料自給率の向上や国内農業･農村の振興を両立させるための基本方針を、10月に行動計画を決定することとしていたが、３月に発生した東日本大震災により、議論が中断した。その後、５月に閣議決定された「政策推進指針」では、ＴＰＰ協定交渉参加

---

[24] 非公共事業の関連予算として、農地・水保全管理支払交付金のうち長寿命化対策分 62 億円（対前年度比 130.3%）、戦略作物拡大・防災保全整備事業 270 億円（対前年度比 122.7%）、復興枠は 477 億円を計上。農山漁村地域整備交付金については 333 億円（対前年度比 105.0%）を計上。この他、地域自主戦略交付金及び地域再生基盤強化交付金措置額は内閣府に計上される。

[25] 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。

[26] 第４次改訂テキストの概要は次の通り。○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

[27] 『日本農業新聞』(2011.9.21)

の判断時期については総合的に検討、上記の「包括的経済連携に関する基本方針」に定める工程に代わる新たな工程は、日本再生全体のスケジュールや復旧・復興の進行状況を踏まえ、検討することとされた。さらに「政策推進の全体像」(平成23年８月閣議決定)では、ＴＰＰについて「被災地の農業の復興にも関係しており、その点を踏まえ、更に国際交渉の進捗、産業空洞化の懸念等も踏まえ、しっかり議論し、協定交渉参加の判断時期については、総合的に検討し、できるだけ早期に判断する。」とされた[28]。また、第178回臨時国会の野田総理の所信表明演説では「交渉参加について、しっかりと議論し、できるだけ早期に結論を出します。」とされた。

## ９　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

我が国の森林資源は、戦後造成された人工林を中心に量的に充実しつつあり、その利用期に移行する段階にある。一方、林業産出額・林業所得の減少、森林所有者の経営意欲の低迷、国産材の流通構造の改革の遅れなど、我が国の森林・林業は依然として厳しい状況にある。

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」[29]（以下「再生プラン」という。）を作成し、その中で、目指すべき姿として「10 年後の木材自給率 50%以上」を掲げている。

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、再生プランの実現に向けた具体的な方策として、「森林・林業の再生に向けた改革の姿」（改革の姿）が取りまとめられた。

**改革の姿に示された具体的な施策の方向性**

①森林計画制度の見直し
②適切な森林施業が確実に行われる仕組みの整備（森林管理・環境保全直接支払制度の創設等）
③低コスト化に向けた路網整備の加速化
④担い手となる林業事業体の育成
⑤国産材の需要拡大と効率的な加工・流通体制の確立
⑥フォレスター等の人材の育成

これを踏まえ、再生プランを法制面で具体化するため、第 177 回通常国会、平成 23 年４月、森林計画制度の変更等を内容とする森林法の一部を改正する法律が成立した[30]。

また、平成 23 年７月には、再生プランの実現に向けた目標や施策を明らかにし、今後の森林及び林業に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、新たな「森林・林業基本計画」が閣議決定された。

### (2) 平成 24 年度予算概算要求、税制改正要望

平成 24 年度予算概算要求において、農林水産省は、森林経営計画に基づく搬出間伐等の

---

[28] ＴＰＰ以外の記述では、ＥＰＡについては日ＥＵ・ＥＰＡ交渉の早期開始、日中韓ＦＴＡ共同研究の年内終了・明年の交渉開始合意、日豪ＥＰＡ交渉推進、日韓ＥＰＡ交渉早期再開に向けての取組の強化、日加ＥＰＡ共同研究の早期終了、日モンゴルＥＰＡ、東アジアにおける経済連携・自由貿易構想(ＣＥＰＥＡ、ＥＡＦＴＡ)の交渉開始に積極的に取り組むとされている。

[29] 再生プランは、政府の「緊急雇用対策」（平成 21 年 10 月緊急雇用対策本部決定）を受け作成されたものであり、「新成長戦略～『元気な日本』復活のシナリオ～」（平成 22 年６月閣議決定）においては、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。

[30] 衆議院農林水産委員会における同法案審査の際、与野党協議により、森林の土地の所有者となった旨の届出、無届伐採が行われた場合の伐採の中止命令の新設等の規定を追加する修正が行われた。

森林整備と、集約化施業に必要な活動に対する支援を実施するため「森林管理・環境保全直接支払制度」381 億円（23 年度に創設、予算額 324 億円)、森林・林業の再生に必要なフォレスターや森林施業プランナー、現場技能者の育成のため「森林・林業人材育成対策」61 億円、地域材の利用拡大等に向け「地域材供給倍増対策」12 億円等を計上している。

平成 23 年度税制改正大綱（平成 22 年 12 月閣議決定）では、「山林に関する相続税・贈与税」について、「林業家の現状や森林法の改正内容を踏まえ、…納税猶予制度を中心に検討し、平成 24 年度税制改正において必要な見直し」を行うこととされている。また、「地球温暖化対策のための税」について平成 23 年度に導入することとされているが、森林吸収源対策に関しては、「国全体としての財源確保を引き続き検討」するとされている。このため、農林水産省は、平成 24 年度税制改正要望において、「林業経営の継続を確保するための納税猶予制度の創設」（相続税・贈与税)、「再生可能エネルギー対策、森林吸収源対策等を推進するための税財源の確保」等を要望している。

## 10　水産政策

### (1) 水産業をめぐる情勢

我が国の水産業は、周辺水域における資源水準の低迷、藻場・干潟の減少や赤潮・磯焼け等による漁場環境の悪化、漁業者の減少・高齢化等による漁業生産構造のぜい弱化、燃油価格や資材価格の変動等による影響といった課題を抱えている。

また、平成23年３月11日に発生した東北地方太平洋沖地震とこの地震による大津波は、我が国漁業の一大生産拠点である太平洋沿岸をはじめとする全国の漁業地域に甚大な被害[31]をもたらした。また、原発事故は周辺の水産業に大きな影響を与えており、被害の終息と水産業の復旧・復興に向けた取組[32]が大きな課題となっている。

こうした中、現行の「水産基本計画」（平成 19 年３月閣議決定）については、策定からおおむね５年が経過すること、また、東日本大震災の発生や水産業・漁村をめぐる情勢の変化を踏まえ、平成 23 年８月から次期計画策定に向けた議論が開始されている。

### (2) 資源管理・漁業所得補償対策

国民への水産物の安定供給を確保していくためには、豊かな水産資源と、それを獲る漁業経営の持続が必要である。これらを確保するため、資源管理や漁場改善の取組を行っている漁業者に一定以上の減収が生じた場合にその一部を補塡する「資源管理・収入安定対策」と「コスト対策」である漁業経営セーフティーネット構築事業を組み合わせた総合的な所得補償制度として、平成 23 年度から「資源管理・漁業所得補償対策」（予算額 518 億円）

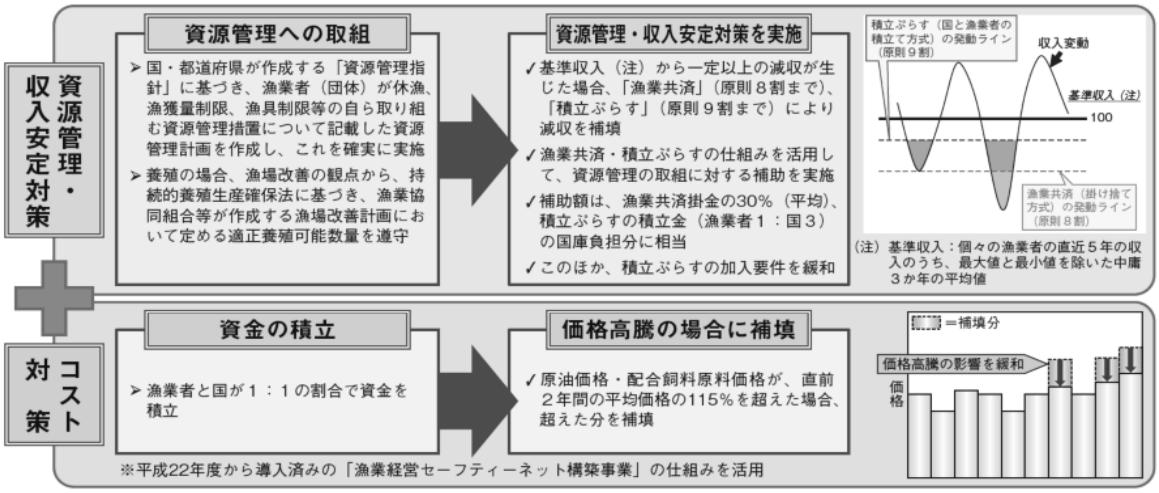
---

[31] 水産関係被害額は、８月 23 日現在で１兆 2,454 億円（漁船 25,008 隻（1,684 億円)、漁港施設 319 漁港（8,230 億円)、養殖施設(737 億円)、養殖物(575 億円)、共同利用施設 1,625 施設(1,228 億円)）となっている。

[32] 平成 23 年度第一次補正予算では、漁港・漁場・漁村等の復旧、漁船・市場・加工施設等の回復、漁業活動再開・継続への支援等の対策(総額 2,153 億円)が、第二次補正予算では、水産業共同利用施設復旧支援等の対策(総額 198 億円)が講じられた。また、水産の復興について、国や地方が講じる具体的施策の指針となるよう、全体的な方向性を示した「水産復興マスタープラン」（平成 23 年６月、水産庁）が策定されている。

が導入[33]されている。また、農林水産省は、平成 24 年度予算概算要求において、同対策について、438 億円を計上している（水産予算全体では 3,437 億円（対前年度比 171.7%）を要求）。

資源管理・漁業所得補償対策の概要（平成 23 年度予算）




資料：農林水産省

## Ⅱ　第 179 回国会提出予定法律案等の概要

提出予定法律案等はない（10月19日現在）。

（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の適切かつ十分な発揮を図るため、農林水産業者等に対して交付金を交付する。

○　農業の担い手の育成及び確保の促進に関する法律案（宮腰光寛君外６名提出、第177回国会衆法第10号）

農業の担い手の育成及び確保に係る制度を見直すこと等を通じて施策を総合的かつ計画的に推進するため、基本理念を定め、国等の責務を明らかにするとともに、基本方針の策定その他の施策の基本となる事項を定める。

内容についての問合せ先
農林水産調査室　鎌田首席調査員（内線68540）

[33] 対策の実施状況については、①資源管理・収入安定対策（漁業収入安定対策事業）の加入率が、平成 22 年３月末 54%→23 年６月末 62%、②コスト対策（漁業経営セーフティーネット構築事業）の加入率が、燃油で平成 22 年９月末 32%→23 年６月末 57%、配合飼料で平成 22 年９月末 22%→23 年６月末 24%となっている。

# 経済産業委員会

経済産業調査室

## Ⅰ　所管事項の動向

### １　景気動向と円高対策、産業空洞化対策

我が国経済は 2008 年秋のリーマンショック以降の低迷からようやく持ち直しつつあったが、本年３月に発生した東日本大震災の影響により、再び大きな下振れに直面し、厳しい状況に陥った。被災地においては地震・津波、原発事故による甚大な直接被害が発生したのに加え、全国でも災害に伴う間接被害、風評被害、計画停電や消費の自粛ムードによる深刻な影響が発生し、多くの企業が生産活動の停止・減産や売上の低迷等に陥った。加えて、震災地でいわゆるサプライチェーン（生産網）が寸断されたため、全国のモノづくり企業で部品調達が困難となり、国内のみならず世界中の多数の工場が生産の縮小・中止を余儀なくされた。

企業の生産活動は震災直後に大きく落ち込み、４月の鉱工業生産は前年比▲13.6%となったが、７月では前年比▲3.0%と持ち直してきている。しかし、企業の倒産件数は横ばい傾向にあり、震災関連の倒産件数は計 360 件にのぼり[1]、間接被害によるものが多くなっている。

今後は、電力供給制約と電力コスト上昇懸念等もあるものの、サプライチェーンの立て直し等により持ち直しており、復興に向けた立ち直りの動きも見られる。しかし、欧米経済の停滞感の高まりに端を発する急速な円高の進行・高止まりによって、景気を下振れさせる重大なリスクとなっている。

政府は、復興対策を含めた第３次補正予算において、円高対策及び産業空洞化対策として企業立地補助金や中小企業支援を含めることを検討している。なお、円高メリット活用による海外Ｍ＆Ａや資源確保の促進、外資系企業の研究拠点や地域統括拠点の誘致、更には中小企業対策や雇用対策など、第３次補正予算関連でないものについては、他に先駆けて直ちに着手・実施することとしている[2]。

### ２　東日本大震災後の日本再生への取組

近年、我が国は、経済の停滞や社会の閉塞状況に直面し、新成長戦略[3]による新たな成長

---

1　帝国データバンク調査。負債 1,000 万円以上の集計。本年９月末現在。

2　経済情勢に関する検討会合「円高への総合的対応策（仮称）（中間報告案）」（平成 23 年９月 20 日）、内閣府「円高への総合的対応策の先行実施について」（平成 23 年９月 27 日）

3　2010 年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、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とともに、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。また、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、⑦金融戦略の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。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、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、平成 23 年１月 25 日、新成長戦略に掲げる各施策の成果や成長戦略の基本的な考え方等を

経路の実現を目指していたが、そうした最中に東日本大震災震災が発生した。このため政府は、東日本の復興を支えるとともに、震災前から直面していた課題に対応するための震災復興と並ぶ日本再生の方針（「財政・社会保障の持続可能性確保」及び「新たな成長へ向けた国家戦略の再設計・再強化」）を提示した政策指針「～日本の再生に向け～」を 2011 年５月 17 日に閣議決定している。この中で、大震災が日本経済全体に対して、①地震、津波、原子力災害の複合災害による甚大な人的・物的被害と経済循環の寸断による供給ショック（原子力被災地域は経済活動停止)、②発電施設の損壊による電力制約、③原子力発電の安全性についての認識や、放射線被害を契機とした日本製品・日本ブランドへの信頼性の動揺、という３つのショックをもたらしたとされている。こうした状況を踏まえ、震災復興と並ぶ日本再生のための方針の一つとして、「新たな成長へ向けた国家戦略の再設計・再強化」が提示され、「新成長戦略」についての検証を実施し、年内に日本再生のための戦略としての具体像を提示するほか、革新的エネルギー・環境戦略や空洞化防止・海外市場開拓戦略等の構築に向けた検討を進めることとされた。

８月５日には、「日本再生のための戦略に向けて」が閣議決定され、震災後の状況変化を踏まえた経済財政運営の基本方針とマクロ経済の展望[4]、①革新的エネルギー・環境戦略、②空洞化防止・海外市場開拓、③国と国との絆の強化、④農林漁業再生、⑤成長型長寿社会・地域再生の各分野における日本再生に向けた戦略の方針、及び「新成長戦略」の改訂工程表が提示されている。

## ３　中小企業政策

### (1) 東日本大震災からの復旧・復興対策

東日本大震災により直接・間接の被害を受けた中小企業の復旧・復興のため、種々の支援策が講じられている。震災直後から、特別相談窓口の設置や災害関係保証の発動、災害復旧貸付の金利引下げ等が実施され、平成 23 年度第１次補正予算においては、東日本大震災復興特別貸付け及び東日本大震災復興緊急保証の創設など、中小企業等の資金繰り支援として 5,100 億円（事業規模：10 兆円程度）が措置された。さらに、第２次補正予算では、第１次補正予算でも計上された仮設店舗、仮設工場等の整備や企業グループの施設復旧・整備事業の拡充を含め、二重ローン問題対策として 540 億円が措置された。

二重ローン問題とは、既往債務が負担になって新規資金調達が困難となる等の問題とされる。政府・与党は、「二重債務問題への対応方針」（二重債務問題に関する関係閣僚会議 平成 23 年６月 17 日）及び「民主党 東日本大震災復旧・復興検討委員会 復興ビジョンチーム提言（中間とりまとめ)」に基づき、中小企業の旧債務への対応については、過剰債務を抱えているが事業再生の可能性のある中小企業に対し債権買取り等を実施する組織として、立法措置によらずに(独)中小企業基盤整備機構や民間金融機関等が出資する「産業復興機構」を被災県に設立することとし、第２次補正予算に、中小企業再生支援協議会を核とし

---

示した「新成長戦略実現 2011」を策定している。

[4] 2011 年以降 2030 年まで平均で名目３％、実質２％程度の成長実現は可能。為替については、必要な時には断固たる措置をとる等。

た相談窓口の体制強化（30 億円）や再生可能性を判断する間の利子負担の軽減（184 億円）等を計上した。

政府・与党が二重ローン問題についての対応方針を打ち出す一方で、民主・自民・公明の３党間では、実務者会合において二重ローン問題の対応策について協議が重ねられてきたが、新たな公的な「機構」の設立による既存債権の買取スキーム等について合意を得るに至らず、自民・公明・日改の３派共同提案による「株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法案」が参議院に提出され、修正議決された法律案が、衆議院の東日本大震災復興特別委員会に付託され、継続審査となっている。

被災中小企業等に対する主な支援策

| | |
|---|---|
| **金融支援** | **東日本大震災復興特別貸付**（日本政策金融公庫、商工組合中央金庫）<br>貸付限度額の別枠化、貸付期間・据置期間の延長、金利の引下げ等を実施。震災により事務所が全壊・流失した中小企業等に対しては、利子補給により実質無利子化。 |
| | **小規模事業者向けの小規模事業者経営改善資金融資（マル経融資）**<br>貸付限度額の別枠化、金利の引下げを実施。 |
| | **東日本大震災復興緊急保証**（信用保証協会）<br>一般保証並びにセーフティネット保証及び災害関係保証とは別枠で 100%保証。 |
| **雇用支援** | ①雇用保険失業給付では、震災による事業所の損壊等により、事業所が休止になり休業を余儀なくされた場合、従業者は、離職していなくても、失業給付を受けられる特例措置を実施。<br>②雇用調整助成金で、震災の影響に伴う経済上の理由により事業活動の縮小を余儀なくされた事業主が、労働者の雇用を維持するために休業等をした場合、休業に係る手当等の負担相当額の 2/3（中小企業の場合は 4/5）を助成。<br>③被災地で新卒者向け合同就職説明会を開催するとともに、新卒者応援プロジェクトの参加企業から、被災地の新卒者等の雇用の積極的な中小企業のリストを公表。 |
| **仮設店舗、仮設工場等の整備** | (独)中小企業基盤整備機構が仮設店舗、仮設工場等を整備し、市町村を通じて中小企業等に原則無料で貸出し。 |
| **地域経済の核となる企業グループ支援** | ①複数の中小企業等から構成されるグループが復興事業計画を作成し、県の認定を受けた場合に、施設・設備の復旧・整備について、国が 1/2、県が 1/4 の補助を行う措置を導入（2011 年度第１次補正予算 155 億円）。<br>②当該補助金を活用する企業グループに対して、無利子、返済期間 20 年以内、据置期間５年以内等の大幅に条件を優遇した貸付制度も創設。 |
| **商店街の復旧支援** | ①被災した施設の補修や障害物除去に要する費用を補助。<br>②被災したアーケード等の撤去や破損規模が大きい施設等の修繕等に相当程度期間を要する事業にかかる費用を補助。 |

(2) 資金繰り対策

政府は、円高への取組として、中小企業へのセーフティネット保証の延長については第３次補正予算の成立を待たずに実施することとし、日本政策金融公庫によるセーフティネット貸付についても拡充を検討している[5]。

中小企業の資金繰り対策は、これまでにも平成 20 年度と 21 年度に経済対策に基づき計

[5] 前掲注４

４度にわたり補正予算を組み、緊急保証制度[6]、セーフティネット貸付、条件変更の推進（中小企業金融円滑化法）等の施策が実施されてきた。

緊急保証制度は、平成 20 年 10 月から、景況の悪化している中小企業を対象として、中小企業者が民間金融機関から融資を受ける際に、信用保証協会からの保証を一般保証とは別枠で 100%保証を受けることを可能とするものであり[7]、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。本年の４月以降は対象を 48 業種に絞り込む予定であったが、震災により計画停電等の影響が懸念されるとして本年９月末まで延長され、さらに今回、平成 24 年３月末まで延長することとされた。緊急保証制度には合計 2.7 兆円の予算措置が講じられてきたが、緊急保証に係る代位弁済額は、本年６月までの累計で 5,265 億 1,800 万円となっている。代位弁済額は徐々に増加してきており、制度終了後に予想される倒産増加に伴って更に大きく増加することも懸念される。

### (3) 中小企業の構造的な課題への対応

中小企業を取り巻く事業環境は、東日本大震災以前からも、人口減少・少子高齢化の本格到来に伴う需要の低迷、グローバル経済の進展によるアジア等の新興国企業との競争の激化、新興国の市場拡大に伴う大企業の海外進出と取引構造の変質といった中長期の構造としても厳しい状況に置かれている。加えて、大震災によりサプライチェーンが打撃を被ったこともあって、生産体系の再構築を迫られることとなった。

このような状況を踏まえ、経済産業省は、中小企業政策審議会に「企業力強化部会」を設置し、新しい市場環境の下でも企業自らが勝ち残ることができる力（企業力）を維持・強化する事業環境を整備し、地域経済の活性化にも繋げていくため、地域経済政策とともに、中小企業政策全般について検討するとし、金融、起業・転業、再生・事業引継ぎ、技術、新事業展開支援、人材、海外展開支援等をテーマに議論し、年内を目途に中間取りまとめを行うこととしている。

## 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 年代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、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

---

[6] 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。

[7] 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。

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[8]」及び「企業立地促進法[9]」、平成 20 年に「農商工連携促進法[10]」並びに平成 21 年に「地域商店街活性化法[11]」の制定を行ったほか、地域経済の核とも言うべき中小企業への支援や、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。現在、東日本大震災の被災地復興に当たり、当該地域の経済再建が進められている。

### (2) 商店街対策

商店街対策は、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これまでに様々な対策が講じられ、「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）、「商店街振興組合法」（昭和 37 年法律第 141 号）などが制定されてきた。しかしながら、いわゆる「シャッター通り」の増加などの厳しい状況が続いていることを踏まえ、商店街への来訪者の増加を通じた事業機会の増大を目指し、「地域商店街活性化法」が制定され、地域住民のニーズに応えて実施する「商店街活性化事業[12]」（ハードのみならずソフト事業も含む）に対して各種の支援が行われている。

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。特に大震災被災地における買物機会の確保は喫緊の課題となっている。

## 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、エネルギーの安定供給の確保が従前にも増して重要な課題となってきている。

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 ドルという低価格の時代が続いたが、2000 年代以降、アジアを中心とした世界各国のエネルギー需要の増大や資源ナショナリズムの台頭、地政学リスクの増大等を背景に金融商品取引の対象にもなり

---

[8] 正式名称は、「中小企業による地域産業資源を活用した事業活動の促進に関する法律」

[9] 正式名称は、「企業立地の促進等による地域における産業集積の形成及び活性化に関する法律」

[10] 正式名称は、「中小企業者と農林漁業者の連携による事業活動の促進に関する法律」

[11] 正式名称は、「商店街の活性化のための地域住民の需要に応じた事業活動の促進に関する法律」

[12] 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

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[13]は、2008 年７月 11 日の立会取引開始前の電子取引で 147.27 ドルという史上最高値(終値では７月３日の 145.29 ドルが最高値)を記録した。

その後、国際的な金融危機が表面化すると、原油価格は一気に下落傾向に転じ、同年 12 月 19 日には 33.87 ドル(終値)となり、半年ほどの間に最高時の４分の１以下の水準まで下落した。2009 年に入ると、イスラエルのガザ地区への攻撃やロシアによるウクライナへの天然ガス供給停止といった地政学的リスクの高まりも見られたが、世界的に深刻化する景気後退を背景に石油需要の減退懸念も強く、30～50 ドル台の水準で推移していた。しかし、2009 年後半から再び価格が高騰しており、直近では 100 ドル前後で推移している。

出所：日経 NEEDS-FinancialQUEST（日次価格、ＮＹ原油期近）より当室作成

一方、近年、世界的に地球温暖化防止に向けた取組への関心が一層高まっており、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行われているところである。2009 年 12 月にコペンハーゲンで開催された国連気候変動枠組条約第 15 回締約国会議（ＣＯＰ15）では、「コペンハーゲン合意[14]に留意する」ことが決定された。我が国は、2010 年１月 26 日にコペンハーゲン合意に同意する意思を書面で国連気候変動枠組条約事務局に通報するとともに、コペンハーゲン合意に従って、「25 パーセント削減、ただし、全ての主要国による公平かつ実効性のある国際枠組みの構築及び意欲的な目標の合意を前提とする（基準年 1990 年)」という排出削減目標を提出している。2010 年 12 月にカンクンで開催されたＣＯＰ16 では、京都議定書の延長について引き続き議論をすることを約束する一方、コペンハーゲン合意が正式にＣＯＰ決定された。

2020 年までに温室効果ガスを 1990 年比で 25 パーセント削減するという我が国の中期目

[13] 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。

[14] 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。

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[15]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。ただし、原発事故に伴い、その代替として化石燃料の使用を増大させることは、必然的にＣＯ２発生の増大をもたらすことになるため、今後のエネルギー基本計画の動向が注目されるところである。

### (2) 主なエネルギー政策

#### ア　基本法と基本計画

我が国のエネルギー政策は、エネルギー政策基本法（平成 14（2002）年成立、議員立法）において、「安定供給の確保」、「環境への適合」及び「市場原理の活用」の３つの基本的な方針が定められている。同法に基づき、エネルギーの需給に関する施策の長期的、総合的かつ計画的な推進を図るため、「エネルギー基本計画」(平成 15 年 10 月策定、平成 19 年３月第１次改定)が策定されており、2010 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[16]及び化石燃料の自主開発比率[17]を倍増、自主エネルギー比率[18]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

しかし、本年３月 11 日に発生した東日本大震災及び東京電力福島原子力発電所の事故を受けて、政府は、国家戦略室「エネルギー・環境会議」等においてエネルギー政策の見直しが開始されている。国家戦略室のエネルギー・環境会議は、７月 29 日、今夏から来夏までの各電力会社における電力需給予測等も盛り込んだ「当面のエネルギー需給安定策」を

---

[15] 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。

[16] 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。

[17] 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。

[18] 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）。

決定した。同会議では、2011 年中に原子力をはじめとしたコスト検証報告書の取りまとめを軸とした基本方針を策定し、2012 年の春頃にエネルギーシフトや核燃料サイクルの選択肢を提示し、2012 年の夏頃に革新的エネルギー・環境戦略を決定することとしている。

一方、経済産業省総合資源エネルギー調査会に基本問題小委員会が設置され、2012 年夏を目途にした新たなエネルギー基本計画の策定に向けた議論が 10 月３日から開始されている。同調査会では、エネルギー・環境会議と連携しながら論議を進め、経済産業省は同調査会の意見も踏まえ、適宜、エネルギー・環境会議に対して報告を行うこととしている。

### 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[19]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[20]」と国が直轄事業として実施している「国家備蓄[21]」の２本立てで行われている。これまでに国家備蓄が放出された例はないが、民間備蓄については、国際エネルギー機関の下での国際協調行動として 1991 年[22]と 2005 年[23]に放出されたことがあるほか、本年３月の東日本大震災後に、東北地方及び関東圏でのガソリン・軽油等の供給確保のために放出された[24]。また、ＩＥＡによる協調行動として、本年６月 27 日から１か月間、70 日分から 67 日分に引下げが行われている。さらに、今後の緊急時対策として、製品備蓄の必要性も指摘されている。

**石油備蓄量・日数（2010 年4月末現在）**

| 区　分 | 備蓄量 | 日数 | 備蓄場所 |
|---|---|---|---|
| 国家備蓄 | 4,773 万 kℓ（製品換算） | 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 | 3,600 万 kℓ（製品換算） | 86 日分 | 製油所等の民間タンク |

#### (ｲ) 石油開発等

我が国が原油を安定的に供給確保するためには、供給源の多角化に加えて、自らが探鉱等を行う権利を有する自主開発原油を確保することが重要であるとされているが、石油開発事業は、極めてリスクが高く、探鉱開発を継続的に行うには、石油開発会社に十分な資金力、技術力、探鉱開発の知見が必要である。このため、独立行政法人石油天然ガス・金

---

19 正式名称は、「石油の備蓄の確保等に関する法律」

20 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。

21 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。

22 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。

23 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。

24 2011 年３月 14 日に民間備蓄義務日数が 70 日から 67 日に引き下げられ、その後３月 21 日から５月 20 日まで、67 日から 45 日に引き下げられた。

属鉱物資源機構[25]では、石油・天然ガスや金属鉱物資源開発のための資金供給等の業務を行うほか、国家備蓄石油施設の管理業務等を行っている。

このような中、平成 22（2010）年の通常国会で、「独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構法の一部を改正する法律」が成立し、我が国企業による資源確保の支援を強化するため、レアメタル等の金属鉱物の採掘権等の買収に係る出資業務の追加及び政府保証付き長期借入金等の対象の拡充等の措置が講じられた。

また、平成 23（2011）年の通常国会で、「鉱業法の一部を改正する等の法律案」が成立し、国内資源を適正に維持・管理し、適切な主体による合理的な資源開発を行う制度体系を構築するため、鉱業権の出願者に対して技術的能力等の要件を導入するとともに、石油等の重要鉱物については先願主義に基づく出願手続を見直すほか、鉱物資源探査に対する許可制度を創設することとされた。

さらに、近年では、主として米国における非在来型天然ガス（シェールガス）資源の開発が進んできており、今後、化石燃料の世界的需給に一大変革をもたらす可能性も指摘されるようになった。後述の再生可能エネルギーの導入ともあいまってエネルギー情勢は大きな変革期に入ったものといえる。

### ウ　非化石エネルギーの導入促進策

#### (ｱ) エネルギー供給構造高度化法の成立と石油代替政策の見直し

エネルギー消費の８割以上を化石燃料に依存する我が国において、エネルギーの安定的かつ適切な供給の確保とともに、化石燃料の利用に伴って発生する温室効果ガスの削減が重要な課題となっている。そのため、エネルギー供給構造高度化法[26]（平成 21（2009）年成立）により、資源の枯渇のおそれや環境への負荷が小さい非化石エネルギー源[27]の導入等を促進させるため、一定規模以上の事業者に対し、非化石エネルギー源の利用や化石エネルギー原料の有効な利用を義務付ける等の措置が講じられることとなった。

#### (ｲ) 再生可能エネルギーの買取制度導入

エネルギー供給構造高度化法を根拠法として、電気事業者による家庭用等の太陽光発電からの電力の新たな買取制度[28]が 2009 年 11 月より開始された。これらの実績を踏まえ、我が国の実情に即した固定価格買取制度[29]を構築するため、経済産業省の「再生可能エネ

---

[25] 旧石油公団及び旧金属鉱業事業団が廃止・改組されて 2004 年２月に発足した組織

[26] 正式名称は、「エネルギー供給事業者による非化石エネルギー源の利用及び化石エネルギー原料の有効な利用の促進に関する法律」

[27] 非化石エネルギー源とは、原油、石油ガス、可燃性天然ガス、石炭及びこれらから製造される燃料(ガソリン、軽油、灯油、ＬＰガス、都市ガス等)以外のエネルギー源であり、風力、水力、太陽光、地熱、バイオマス等の再生可能エネルギーと原子力がこれに該当する。

[28] 太陽光発電の新たな買取制度では、電気事業者が 10 年程度にわたり、当初は従来の２倍程度の額(48 円/kwh)を基本とした価格で家庭用等の太陽光発電からの余剰電力を買い取る仕組みとされており、国民の全員参加型の制度として、その買取に係る費用は、「太陽光サーチャージ」として全ての電力需要者に転嫁される。

[29] 再生可能エネルギーの固定価格買取制度は、再生可能エネルギーによる電気を電気事業者が一定の価格で買い取ることを定める制度で、諸外国で導入が進められており、再生可能エネルギーの導入拡大に寄与してい

ルギーの全量買取に関するプロジェクトチーム」及び総合資源エネルギー調査会新エネルギー部会・電気事業分科会買取制度小委員会において、制度の詳細設計についての検討が進められ、2011（平成23）年の通常国会において、再生可能エネルギーの買取制度を導入するための「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法案」及び買取制度の円滑な実施等を図るための「電気事業法及びガス事業法の一部を改正する法律案」が成立した。

なお、再生可能エネルギー特別措置法案は衆議院において修正が行われた。主な修正内容は、①両議院の同意を得て選任される委員から構成される調達価格等算定委員会を資源エネルギー庁の下に新設すること、②調達価格等はその発電設備の区分、設置の形態及び規模ごとに定めること、③調達価格等を定めたときは、速やかに国会に報告すること、④生産原単位が業種平均の８倍を上回る電力多消費産業に対して賦課金を少なくとも80/100軽減する措置を認めること、⑤東日本大震災で著しい被害を受けた者に対する賦課金の支払を免除すること、⑥賦課金の負担が過重になり過ぎないようにエネルギー対策特別会計等を原資として予算措置を講ずることができるものとすること、⑦制度実施後３年間に限り調達価格を定める際に、電気を売る側の利潤に特に配慮すること、等である。なお、同法は、施行後少なくとも３年以内に実績を踏まえて見直すこととされている。

### (ｳ) 新エネルギーの導入促進策

我が国の一次エネルギー国内供給に占める新エネルギー[30]の割合は年々増加しているものの、現在でも２％程度に過ぎない。このため、新エネルギー導入促進策の一つとして、「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。

しかし、「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」に基づく固定価格買取制度が導入されることにより、電気事業者は自らの裁量でその調達量をコンロトールすることが困難になることから、ＲＰＳ法は廃止されることとなった。

## エ　省エネルギー対策等

我が国は、石油危機以降、30%を超えるエネルギー消費効率の改善を実現し、世界最高水準のエネルギー消費効率を達成したが、国民のライフスタイルの変化や原子力発電所の

---

るとされる。

[30] 我が国において、新エネルギーとは、「石油代替エネルギーのうち、その普及のために支援を必要とするもの」と整理されている。再生可能エネルギーについては、国際的に統一された定義はないが、国際エネルギー機関（ＩＥＡ）では、「絶えず補充される自然プロセス由来」のエネルギーとして定義しており、具体的には、太陽光、風力、バイオマス、地熱、水力、海洋資源から生成されるエネルギー、再生可能資源起源の水素が含まれている。

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[31]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[32]で定められた省エネ統一ラベルの４つ★（星印）相当以上のエアコン、冷蔵庫及び地上デジタル放送対応テレビの購入に対し、多様な商品と交換ができるエコポイントを発行する家電エコポイント事業が実施された。同事業は、平成 21（2009）年７月１日より申請受付を開始し、平成 23 年（2011）年５月 31 日をもって申請受付を終了した[33]。なお、申請受付数は累積約 4,500 万件に上った。

### 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。

### カ　原子力政策

#### (ｱ) これまでの原子力推進策等

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（2011 年３月末時点）、2009 年度実績では総発電電力量の 29.2%を原子力が占めている。原子力発電は、供給安定性と経済性に優れ、エネルギー安

---

[31] 正式名称は、「エネルギーの使用の合理化に関する法律」

[32] 省エネルギー基準を達成している機器であることを消費者にわかり易く表示するための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。

[33] 家電エコポイント発行対象期間は、平成 21（2009）年５月 15 日から平成 23（2011）年３月 31 日購入分までで、家電エコポイントの交換期間は、平成 21（2009）年７月１日から平成 24（2012）年３月 31 日までである。

全保障の確立と地球温暖化問題を一体的に解決する準国産エネルギーであるとして、我が国において基幹電源として推進するものとされてきており、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、水力等の再生可能エネルギーに加え、原子力を含むゼロ・エミッション電源比率を、2020 年までに 50%以上、2030 年までに約 70%とすることを目指すものとされていた。加えて、世界各国が原子力発電の拡大を図る中で、我が国の原子力産業の国際展開を積極的に進める方針も示されていた。

しかし、東京電力福島原子力発電所事故を受けて、政府は、エネルギー政策の見直しに着手しており、さらに、「事故調査・検証委員会」の検討を踏まえ、安全基準・安全確保体制を抜本的に見直し、世界最高水準の安全性を確保するとともに、他の電源とのコスト比較を実施しつつ、核燃料サイクルを含む原子力利用や実施の在り方を総合的に検討することとしている。

### (ｲ) 東京電力福島第一原子力発電所事故の発生

平成 23 年３月 11 日 14 時 46 分頃、東北地方三陸沖において国内観測史上最大となるマグニチュード 9.0 の巨大地震が発生し、この地震によって、東京電力福島第一原子力発電所、福島第二原子力発電所、東北電力女川原子力発電所及び日本原子力発電株式会社東海第二原子力発電所が運転を停止し、現在も運転再開の目途は立っていない。

この中でも、福島第一原子力発電所１～４号機の事故は、地震後に襲った巨大津波によって全電源が喪失し、その後建屋の屋根を破壊する水素爆発が発生するなど極めて深刻な原子力事故となり、世界の原子力発電所における事故の中でも最悪クラス（国際原子力事象評価尺度[34]「ＩＮＥＳ」レベル７と暫定評価）の事故となり、現在も収束していない。

東京電力は、４月 17 日に福島第一原子力発電所事故の収束に向けた道筋を公表した。この計画の内容は、放射線量を着実に減少傾向とするステップ１と原子炉を冷温停止状態に安定させ、放射性物質の放出を管理し、放射線量を大幅に抑えるステップ２の２つの目標を設定するもので、ステップ１は３か月程度（平成 23 年７月中旬頃）、ステップ２はステップ１終了後の３～６か月程度（平成 23 年 10 月～平成 24 年１月頃）の期間内に達成しようとする工程表である。

その後、東京電力は５月 17 日に１号機の全炉心溶融（メルトダウン）が明らかとなったこともあり、当該工程表における作業の進捗状況を追加・削除するとともにその内容を見

[34] 国際原子力事象評価尺度（ＩＮＥＳ）とは、原子力発電所などで発生した事故及び故障などの影響の度合いを客観的に判断出来るように示した評価尺度である。

直すこととしたが、収束までの期間に変更はなかった。同日、原子力災害対策本部も政府としての東京電力福島第一原子力発電所事故の収束・検証に関する当面の取組のロードマップを発表した。その内容や収束までの期間は、東京電力が発表したものとほぼ同様である。

7月 19 日、政府はステップ１の工程を達成したと発表し、ステップ２の達成は平成 24 年１月頃を目指して取り組むこととしていたが、10 月 17 日に発表された工程表の改訂版において、ステップ２の達成目標時期が年内に早められている。

また、東京電力は５月 20 日、福島第一原子力発電所１～４号機について、地震後に発生した燃料ペレットの溶融や爆発により設備に著しい損傷が生じていることから、廃止することを決定した。一方、冷温停止状態が継続している福島第一原子力発電所５及び６号機、福島第二原子力発電所全号機については、詳細な調査が実施できていないため冷温停止状態の維持等、必要な措置を講じていくと発表している。

### (ｳ) 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[35]等の法令に基づき実施されている。経済産業省[36]、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[37]及び原子力安全委員会[38]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。

なお、東京電力福島原子力発電所事故を踏まえ、経済産業省は、平成 23（2011）年３月 30 日に各電力事業者に対して、緊急安全対策の実施を指示し、５月６日に同対策が適切に実施されていることを確認し、炉心損傷等の発生防止に必要な安全性は確保されていると判断した。その後、６月７日、原子力災害対策本部がまとめた福島第一原発事故に関する報告書において、「各電気事業者等の緊急安全対策の実施状況が適切であることが原子力安全・保安院により確認されているとした上で、福島第一原発事故を踏まえ、万が一シビアア

---

[35] 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」

[36] 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。

[37] 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

[38] 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

クシデントが発生した場合でも迅速に対応する」観点から措置すべき事項が整理され、原子力安全・保安院はこれを踏まえて原子力事業者に対して各事項に対する安全対策実施の報告を求め、６月 18 日、経済産業省は全ての原子力事業者が適切な対策が実施されていることから再稼働することを認めた。

この判断を受け、７月４日、九州電力玄海原子力発電所の立地町長である玄海町長は、同原発の再稼働を了承する旨を九州電力に伝えた。ところが、７月６日、政府は全原子力発電所にストレステストを実施すべきこと、再稼動はその結果を踏まえ判断すること、を発表し、原発再稼動の可否は先送りされることとなった。具体的にどのような評価方法となるかについてはその後に検討することとされ、７月 22 日、経済産業省はストレステストの概要を公表した。我が国で実施されるストレステストは、設計上の想定を超える事象に対してどの程度の安全裕度を有するかを評価するものとされ、定期検査中の発電所に対する一次評価並びに一次評価の対象となった発電所及び稼働中の発電所に対する二次評価を実施することとなった。

大震災以後、調整運転を続けていた北海道電力の泊原発３号機は、特例的にストレステストの二次評価のみを受け、一次評価は次回の定期点検時に行うこととされ、８月 17 日から営業運転を再開した。なお、大震災以後、泊原発３号機の他に調整運転を続けていた関西電力の大飯１号機は、７月 16 に原子力格納容器内の圧力が制限値を下回ったことを受け、原因究明のために運転を停止した。また、９月９日、東京電力の原発としては初めて、柏崎刈羽原発１及び７号機に対してストレステストを実施した。

一方、ＩＡＥＡの東京電力福島原子力発電所事故調査団が本年６月に取りまとめた報告書では、これまで我が国の原子力安全対策において、津波の危険性が過小評価されていたことや、原子力に係る規制の独立性や役割の明確性等について改善が必要である旨の指摘がなされている。

また、福島第一原発事故を受けた原子力安全規制組織見直しの議論については、８月 15 日閣議決定された「原子力安全規制に関する組織等の改革の基本方針」において、平成 24 年４月の設置を目指し、「原子力安全・保安院を経済産業省から分離し、原子力安全委員会の機能をも統合して、環境省にその外局として、原子力安全庁（仮称）を設置する」こととされた。さらに、新組織が担うべき業務や安全規制組織の在り方については、平成 24 年末を目途に成案を得ることとなった。今後、所管法令及び特別会計の扱い等も含めて議論されることになると考えられる。

### キ　東日本大震災に伴う節電対策等の実施

東日本大震災により、東京電力及び東北電力管内の電力の供給力が大幅に減少したため、緊急措置として計画停電が実施[39]された。その後、国民や産業界を挙げての節電努力や被災した発電所の復旧等により、需給バランスは改善し、懸念された大規模停電が回避され

[39] 東京電力管内では2011年３月14日から、東北電力管内では2011年３月16日から計画停電が実施されたが、３月 28 日を最後に実施されていない。

たことから、本年４月８日には、計画停電は「実施が原則」から「不実施が原則」の状態へと移行している。

しかし、電力需要のピークを迎える夏期に向けて電力の需給バランスが再び悪化することが予想され、需給両面での抜本的な対策を講じなければ、再び計画停電を実施する必要が生じ、そのための社会的・経済的に深刻な弊害が懸念されることから、5月 13 日に政府の電力需給緊急対策本部において、東京・東北電力管内全域における需要抑制率の目標をマイナス 15%とし、電気事業法第 27 条に基づく大口需要家に対する電気の使用の制限を実施すること等を柱とする「夏期の電力需給対策について」が取りまとめられている。

電気事業法第 27 条[40]に基づく電気の使用制限の対象は、東京電力及び東北電力並びにその供給区域内で供給している特定規模電気事業者と直接、需給契約を締結している大口需要家（契約電力 500kW 以上）で、対象者は電気事業者との契約単位（事業所単位）で判断される。制限期間は、東京電力管内が平成 23 年７月１日～９月 22 日の平日、東北電力管内が平成 23 年７月１日～９月９日の平日で、いずれも９時から 20 時の時間帯が対象とされる。使用制限の内容としては、原則、「昨年の上記期間・時間帯における使用最大電力の値（１時間単位）の 15%削減した値を使用電力の上限」とするもので、契約電力に増減があった場合等は補正措置が講じられる。

また、避難所や東京電力福島第一原子力発電所の周辺地域に立地する事業所等については適用除外とされ、社会・経済活動に与える影響を最小化するため、電力の利用実態を踏まえ、個々の業種・業態に応じた一定の緩和措置[41]を講じることとされている。

その後、政府は電力需給バランスが改善していること及び被災地から早期の制限解除を求める声が多いことを踏まえ、９月２日を最後に東日本大震災及び新潟・福島豪雨の被災地に所在する大口需要家、９月９日を最後に東京電力管内に所在する大口需要家に対する電気事業法第 27 条に基づく電気の使用制限を終了することを決定した。

### ク　原子力損害賠償制度と原子力損害賠償機構法案

我が国では、原子力事故による被害者の救済等を目的として「原子力損害の賠償に関する法律（原賠法）」に基づく原子力損害賠償制度が設けられている。同法は、①原子力事業者に無過失・無限の賠償責任を課すこと（第３条及び第４条）、②賠償責任の履行を迅速かつ確実にするため、原子力事業者に対して原子力損害賠償責任保険への加入等の損害賠償措置を講じることを義務付けること（第６条）、③賠償措置額を超える原子力損害が発生し

---

[40] 経済産業大臣は、電気の需給の調整を行わなければ電気の供給の不足が国民経済及び国民生活に悪影響を及ぼし、公共の利益を阻害するおそれがあると認められるときは、その事態を克服するため必要な限度において、政令で定めるところにより、使用電力量の限度、使用最大電力の限度、用途若しくは使用を停止すべき日時を定めて、一般電気事業者、特定電気事業者若しくは特定規模電気事業者の供給する電気の使用を制限し、又は受電電力の容量の限度を定めて、一般電気事業者、特定電気事業者若しくは特定規模電気事業者からの受電を制限することができる。なお、本条の規定による命令又は処分に違反した者は、100 万円以下の罰金に処せられる(電気事業法第 119 条)。

[41] 1.生命・身体の安全確保に不可欠な施設（病院、上下水道等）、2.安定的な経済活動・社会生活に不可欠である一方、電力の使用形態から制限の一律適用が困難な施設（鉄道、クリーンルーム、データセンター等）、3.被災地の復旧・復興に必要不可欠な施設（被災地の自治体庁舎等）

た場合に国が原子力事業者に必要な援助を行うことを可能とすることにより被害者の救済に遺漏がないよう措置すること（第 16 条）等を定めている。

東京電力福島原子力発電所事故においては、大規模な原子力損害の発生により、損害賠償総額[42]が賠償措置額を超えることが予想された。そのため、原賠法第 16 条に基づく「国の措置」を講ずるに当たり、所要の措置を規定する「原子力損害賠償支援機構法案」が、2011（平成 23）年の通常国会に提出された。

同法案は、原子力損害が発生した場合の損害賠償の支払等に対応する支援組織として「原子力損害賠償支援機構」を設立し、機構は原子力事業者からの負担金の徴収を行うこととしている。原子力事業者が援助を必要とする場合には、融資や資金交付等の資金援助を行うことができることとし、更に必要がある場合には、機構は、政府が交付する国債（交付国債）を活用した特別な支援（特別資金援助）を行うことができることとしている。なお、機構は、原子力事業者が納める負担金等をもって、国債償還額に達するまでの国庫納付を行うこととしている。

### ケ　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[43]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」[44]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[45]がなされ、我が国企業による資源確保の支援を強化するため、レアメタル等の金属鉱物の採掘権等の買収に係る出資業務の追加及び政府保証付き長期借入金等の対象の拡充等の措置[46]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。

---

[42] 賠償措置額は、原子力発電所（熱出力１万 kW 超）１事業所当たり 1,200 億円であり、地震・津波を原因とする今般の事故では政府補償契約により、措置額が支払われることとなる。

[43] 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

[44] 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。

[45] 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。

[46] 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。

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。

なお、2011 年７月、東京大学等の研究グループは太平洋の海底に陸上の 800～1,000 倍もの埋蔵量を誇るレアアースの巨大鉱床を発見し、新たな有望資源として期待されている。

## 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[47]、ＷＴＯ[48]体制における多国間交渉を基調とした通商政策をとってきている。しかし、ＷＴＯ加盟国の増大、途上国と先進国との意見対立及び中国、インドなどの新興国の発言力が高まったこと等が要因となり、多国間交渉は難航・長期化傾向にあり、現状各国は、二国間や地域間のＦＴＡ/ＥＰＡの締結に舵を切り、積極的なＦＴＡ/ＥＰＡ交渉が行われている。

**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)<br>チリ(2007 年9月)、タイ(2007 年 11 月)、インドネシア(2008 年7月)<br>ブルネイ(2008 年7月)、ＡＳＥＡＮ(2008 年 12 月)、フィリピン(2008 年 12 月)<br>スイス(2009 年9月)、ベトナム(2009 年 10 月)、インド（2011 年8月） |
| **交渉完了<br>(未発効)** | ペルー（2009 年5月～）【2011 年5月 31 日、署名完了】 |
| **交渉再開へ向けて協議中** | 韓国（2010 年9月、2011 年5月：交渉再開に向けて局長級の事前協議開催） |
| **交渉中<br>(交渉前段階)** | GCC(湾岸諸国)（2006 年9月～）<br>オーストラリア(2007 年4月～)【2011 年2月に交渉再開】<br>モンゴル（官民合同研究完了）【2011 年度早期の交渉開始目標で首脳間合意】<br>日中韓（共同研究中）【2011 年5月 22 日、年内に研究終了で首脳間合意】<br>EU【2011 年5月 28 日、ＥＰＡの対象・範囲を決める予備交渉開始で首脳間合意】<br>日加（2011 年3月～ＥＰＡの可能性に関する共同研究中）<br>トルコ【2011 年7月頃よりＥＰＡの対象・範囲を決める予備交渉開始予定】 |

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

---

[47] 「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。

[48] 「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。

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。

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等を管理する機関である。

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[49]等のルール、開発（途上国の利益への考慮）、知的財産権などを主要な交渉分野としているが、多くの分野で先進国と途上国間の対立等によって合意に至っていない。

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て協議を進めていたが、５月 31 日に開かれたＷＴＯ非公式貿易交渉委員会において、ラミー事務局長は年内の一括合意を事実上断念すると表明し、「部分的な合意」を目指す方針を表明した。

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全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おり、全部で 24 の分野において既に交渉参加国間における会合を７度開催している。2011 年５月 19 日、交渉参加９か国は、同年 11 月にハワイで開催されるＡＰＥＣでＴＰＰ交渉の「大枠を合意」する旨の声明を発表したが、６月下旬にベトナムで開催された第７回交渉会合では知財、政府調達及び市場アクセス等の分野で交渉が難航し、協議は継続することとされた。今後、９月に米国で第８回交渉会合が、10 月にペルーで第９回交渉会合が行われ、交渉が続けられることになる。

菅総理（当時）は平成 23 年１月４日の年頭会見で、ＴＰＰ交渉に参加の最終判断を同年６月頃が一つの目途である認識を示したが、3 月 11 日に発生した東日本大震災の影響を受け、５月 17 日に閣議決定した「政策推進指針」では「ＴＰＰ交渉参加への判断時期については総合的に判断する」との文言にとどめられ、８月 15 日に閣議決定した「政策推進の全体像」では「ＴＰＰについては、被災地の農業の復興にも関係しており、その点を踏まえ、更に国際交渉の進捗、産業空洞化の懸念等も踏まえ、しっかりと議論し、協定交渉参加の判断時期については、総合的に検討し、できるだけ早期に判断する。」とされ、事実上結論は先送りとなったが、今般、当初の交渉期限である、11 月を目途に交渉参加の是非を判断

[49] 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。

するといった新たな目標が設定され、賛否各々の立場から議論が活発化している。

### (2) 貿易政策

#### ア　貿易管理

戦後、我が国では、国内産業を保護するため、国の主導で輸出入制限措置をとっていた。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は、貿易管理施策は、必要最小限の管理・調整を行い、安全保障上の貿易管理に力点を置いており、具体的には、テロリストやテロ懸念国等に安全保障上機微な貨物や技術が渡らないよう、それらの迂回輸出を防止するため、国連安保理決議や条約等で規制されている事項について、外為法[50]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籍地域とする全ての貨物について輸入禁止、北朝鮮から第三国へ輸出する貨物の仲介貿易取引の禁止、北朝鮮籍船舶の入港禁止等を行っている。これらの制裁措置は、外為法や特定船舶入港禁止法[51]に基づき、国会の事後承認を必要とすることから、貿易管理を所管事項に含む経済産業委員会では、外為法に基づく制裁措置について承認するか否かを審議することとしている（経済産業委員会では、これまで７回承認している。また、北朝鮮籍船舶の入港禁止に係る承認案件は、国土交通委員会で審査している。）。

平成 21 年５月 25 日に北朝鮮が核実験を再度強行したことに対し、政府は、追加の制裁措置を閣議決定し、これまで国連安保理決議(1718 号)に基づく奢侈品に限定されていた北朝鮮への輸出禁止を拡大し、全面的に輸出を禁止し、第三国から北朝鮮へ輸出する貨物の仲介貿易取引も禁止した。

上記の継続措置である平成 23 年４月５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 23 年通常国会に提出され、７月 15 日に衆議院、７月 25 日に参議院でそれぞれ承認された。

## ７　知的財産政策

### (1) 知的財産基本法及び知的財産推進計画

近年、我が国産業の国際競争力の強化及び経済の持続的発展等の観点から知的財産の重要性が高まっている。

知的財産については、知的財産基本法（平成14年法律第122号）に基づき設置された知的財産戦略本部（本部長：内閣総理大臣）において、毎年「知的財産推進計画」が策定され、

---

[50] 正式名称は、「外国為替及び外国貿易法」

[51] 正式名称は、「特定船舶の入港の禁止に関する特別措置法」

同計画にのっとって我が国の知的財産政策が総合的に推進されてきている。

平成23年６月に策定された「知的財産推進計画2011」においては、グローバル・ネットワーク時代の到来及び「危機の中の危機」である東日本大震災を踏まえ、今後の10年20年を見据えた成長基盤となるのが同計画と位置付け、①国際標準のステージアップ戦略、②知財イノベーション競争戦略、③最先端デジタル・ネットワーク戦略、④クールジャパン戦略の４つを重点戦略として強力に推進していくこととしている。また、東日本大震災への対応として、日本の復興に関する正確な情報発信等により東日本大震災や福島第１原子力発電所事故による風評被害を受ける日本の観光や食のブランドイメージの回復等を目指すこととしている。

### (2) 特許法等の改正

近年、技術の高度化や複雑化に伴い、社外の技術を活用して研究開発や製品化を行うオープン・イノベーションが進展するなど、その在り方が変化している。このようなイノベーションを取り巻く環境の変化に対応し、本年、特許法等の改正が行われた。

その主な内容は、①ライセンス（通常実施権）を登録しなくても、特許権の譲受人等の第三者からの差止請求等に対抗できる当然対抗制度の導入、②共同発明者の一部によって特許権が取得された場合等に真の権利者が特許権を自らに返還請求できる制度の導入、③無効審判等の紛争処理制度の見直し、④中小企業等に対する特許料の減免制度の拡充等である。

### (3) 不正競争防止法の改正

近年、企業活動のグローバル化・ＩＴ化などの影響により、営業秘密が流出する被害が多発する中、刑事訴訟手続において営業秘密の内容が公になることを恐れて被害企業が告訴を躊躇する事態が生じている。また、ゲーム機等の正規ソフト以外の可動を制限するアクセスコントロール（技術的制限手段）を回避する機器が横行し、被害の拡大が生じている。このような状況に対応し、事業者が保有する営業秘密及び技術的制限手段の保護を一層強化するため、本年、不正競争防止法の改正が行われた。

その主な内容は、①営業秘密侵害罪に係る刑事訴訟の審理において営業秘密の内容を保護するための手続の創設、②技術的制限手段を回避する装置等に係る規律の強化等である。

### (4) 模倣品対策

近年、経済のグローバル化に伴い、増加する模倣品の製造・流通に対して、早急な対策が求められている。しかし、模倣品問題は我が国のみならず、世界的に拡大している上、悪質化・巧妙化しているとの指摘もあり、問題の抜本的な解決には国際的な取組が不可欠となっている。

現在、このような模倣品等の拡散防止に向けた国際的な法的枠組みとして「偽造品の取

引の防止に関する協定（仮称）（Anti-Counterfeiting Trade Agreement：ＡＣＴＡ）[52]」の交渉が進められている。ＡＣＴＡは、我が国が、2005 年のＧ８グレンイーグルズ・サミットにおいて、模倣品・海賊版防止のための法的枠組策定の必要性を提唱したことを契機としている。昨年 10 月、交渉参加国・地域の間で大筋合意に至り、同年 12 月に条約案文の精査を完了した。本年 10 月には都内において、日本、米国、韓国、オーストラリア等８か国が署名し、来年中にも発効する予定である[53]。

## 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するため、独占禁止法[54]及び下請法[55]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 年常会（第 171 回国会）において成立した改正独占禁止法の概要は、①課徴金の適用となる行為類型の拡大、②課徴金額の加減算要素の見直し、③企業結合規制の見直し等である。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、その行った行政処分（課徴金納付命令、排除措置命令等）に対する不服を審査する審判制度を有しているが、同制度では、行政処分の担当者、審判の担当者とも公正取引委員会に所属することから、公平性に疑問を呈する主張もあった。

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、また、同法に係る衆・参両議院の経済産業委員会附帯決議においても「審判制度の抜本的な制度変更を行うこと」とされた。

これらを踏まえ、平成 22 年常会（第 174 回国会）に提出された独占禁止法改正案は、①審判制度等の廃止、②排除措置命令等に係る意見聴取手続等の整備、③排除措置命令等に係る訴訟手続の整備等を主な内容としている。

同法案は、衆議院経済産業委員会において継続審査となっている。

### (4) 企業結合規制の見直し

近年、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 18 日閣議決定）に「グローバル市場にも配慮した企業結合規制

---

[52] http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/ipr/acta_syomei1110.html

[53] 『読売新聞』（2011.10.3）

[54] 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」

[55] 正式名称は、「下請代金支払遅延等防止法」

（審査手続及び審査基準）等の検証と必要に応じた見直し」が盛り込まれた。その後、「新成長戦略 2011」（平成 23 年１月 25 日閣議決定）に「企業結合審査の迅速性・透明性を高める観点からの見直しを 2010 年度中に実施」が盛り込まれた。

このような動きに対応し、公正取引委員会は、企業結合審査の迅速性、透明性及び予見可能性の向上とともに国際的整合性を図る観点から、平成 23 年６月 14 日、「企業結合規制（審査手続及び審査基準）の見直しに伴う公正取引委員会規則の一部改正等について」を公表し、同改正案等は、７月１日から施行された。

審査手続[56]の見直しの主な内容は、①事前相談制度の廃止、②届出会社とのコミュニケーションの充実、③企業結合審査結果の届出会社への通知等である。

また、審査基準[57]の見直しの主な内容は、①世界市場の例示の追加、②企業結合審査の対象とならない場合の明確化等である。

## Ⅱ　第 179 回国会提出予定法律案等の概要

提出予定法律案等はない（10 月 19 日現在）。

（参考）継続法律案等

○　私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の一部を改正する法律案（内閣提出、第 174 回国会閣法第 49 号）

公正取引委員会が行う審判制度を廃止するとともに、排除措置命令等の行政処分を行おうとする際の意見聴取のための手続を整備する等の措置を講ずるもの。

○　特定多国籍企業による研究開発事業等の促進に関する特別措置法案（内閣提出、第 177 回国会閣法第 26 号）

我が国において新たに研究開発事業及び統括事業を行おうとする特定多国籍企業の活動を促進するため、特定多国籍企業が作成する研究開発事業計画及び統括事業計画の認定について定め、外国為替及び外国貿易法、中小企業投資育成株式会社法、特許法等の特例措置を講ずるもの。

内容についての問合せ先
経済産業調査室　乾（いぬい）首席調査員（内線 68560）

56　「企業結合審査の手続に関する対応方針」が策定された。

57　「企業結合審査に関する独占禁止法の運用指針」（いわゆる「企業結合ガイドライン」）が一部改正された。

# 国土交通委員会

国土交通調査室

## Ⅰ　所管事項の動向

### １　東日本大震災の復興に向けた主な課題

#### (1) 新たなまちづくり

##### ア　津波防災まちづくり

東日本大震災では、特に大津波に見舞われた太平洋沿岸部の多くのまちが壊滅的な被害を受けた。また、大規模盛土造成地における滑動崩落による被害や、東京湾岸地域を含め広い範囲で液状化現象が発生し、被害が多数発生した。

未曾有の被害をもたらした大震災からの復興に向け、政府の東日本大震災復興構想会議では、平成23年６月25日に「復興への提言～悲惨のなかの希望～」を取りまとめ、また、東日本大震災復興基本法の制定を受け、東日本大震災復興対策本部が設置され、７月 29日には「東日本大震災からの復興の基本方針」（以下「復興基本方針」という。）が策定されている。

国土交通省においても、東日本大震災による甚大な津波被害を教訓に、地域ごとの特性を踏まえ、ハード・ソフトの施策を組み合わせた「多重防御」による「津波防災まちづくり」を推進するための制度の構築について検討することとなり、７月６日には、社会資本整備審議会・交通政策審議会交通体系分科会の計画部会において、「津波防災まちづくりの考え方」が緊急提言されている。この中では、今回のような大規模な津波災害を想定して、人命を守るため、まちづくりと一体となって、ハード・ソフト施策を適切に組み合わせ、また、迅速かつ安全な避難の確保を図るなど、津波防災・減災についての考え方を整理し、国の役割、災害情報の共有や相互意思疎通、具体的な避難計画の策定、土地利用・建築構造規制、津波防災のための施設の整備、早期の復旧・復興を図るための制度、津波防災まちづくりを計画的､総合的に推進するための仕組み等について提言がなされている。

また、復興基本方針においても、災害に強い地域づくりのために、減災の考え方に基づくハード・ソフトの施策を総合した安全・安心なまちづくりを進めることとしており、「逃げる」ことを前提とした地域づくりを基本に、従来からの「一線防御」から「多重防御」への発想の転換を図る「津波防災まちづくり」を推進するための制度を早急に具体化することとしている。

このような経緯を踏まえ、政府は、津波防災まちづくりを促進するための法律案を、国会に提出することとしている。

一方、国土交通省では、現在、社会資本整備を進める上での指針となる社会資本整備重点計画の見直しを進めているところであり、社会資本整備審議会・交通政策審議会の計画部会において、平成23年８月に示された中間とりまとめでは、東日本大震災を踏まえた今後の社会資本整備の在り方について、社会資本整備に求められる使命を十分に果たすためには、今後もこのような大災害が発生し得ることを念頭に、災害への対応力を高めるための対策の充実、災害の発生により損なわれる機能をカバーするシステムの構築、地域の産

業・経済に活力を与え国際競争力を確保する災害に強い都市・交通基盤等の形成、災害に強く、暮らしの安全・安心を守り、環境と調和したまちづくりの実現などの視点から、限られた財源の中で最も合理的かつ効率的な社会資本整備の在り方について検討すべきとされている。

イ　宅地の液状化対策

今回の地震では東北から関東にかけての広い範囲で液状化現象が発生し、地盤が緩んで住宅が傾くなどの被害が多数生じた。関東地方においては、１都６県にわたって少なくとも 96 市区町村に及ぶ範囲での液状化現象が見られ、特に東京湾岸部や利根川下流域等の埋立地、旧河道・旧池沼等で集中して発生している。

こうした状況を踏まえ、国土交通省では「液状化対策技術検討会議」を設置し、液状化の実態把握や液状化判定手法の検証及び発生メカニズムの確認等各社会基盤施設等に共通する技術的事項についての検討成果を取りまとめている。また、住宅・宅地については、工法やコスト削減方策等を含め、公共施設と隣接宅地等との一体的な液状化対策等について検討するとともに、住宅性能表示制度を活用した住宅購入者等への液状化関係の情報提供について検討することとしている。なお、平成 23 年７月 20 日の衆議院予算委員会において、菅内閣総理大臣（当時）は、液状化による住宅の被害への対応については、新たな制度を含めて検討が必要だとの認識を示している。

(2) 被災地の高速道路の無料開放

国土交通省は、平成 23 年６月８日、「東日本大震災を踏まえた高速道路の料金について」を発表し、同年６月 20 日から、東日本大震災による被災者支援及び復旧・復興支援のため、東北地方（水戸エリアの常磐道を含む）の高速道路を発着する被災者及び原発事故による避難者並びにトラック・バス（中型車以上）について、東北地方の高速道路を無料開放することとした。この無料開放は、災害時における無料開放措置に類するものであることから、道路整備特別措置法第 24 条に基づき、料金を徴収しない車両として国土交通大臣の告示により措置された。

| 東北地方の高速道路の無料開放の概要（平成 23 年６月８日記者発表内容） | |
|---|---|
| １．被災者支援 | ○東日本大震災による被災者及び原発事故による避難者については、被災証明書等の提示により、東北地方（水戸エリアの常磐道を含む）を発着とする利用を無料開放する。<br>実施期間：平成 23 年６月 20 日（月）午前０：００～<br>当面１年間<br>対象車種：全車種（被災者、避難者が運転または同乗している車両） |
| ２．当面の復旧・復興支援 | ○復旧・復興の物資等輸送のため、東北地方（水戸エリアの常磐道を含む）のトラック、バス（中型車以上）については、その緊急性に鑑み、当面無料開放する。<br>実施期間：平成 23 年６月 20 日（月）午前０：００～ |

| | |
|---|---|
| | 当面８月末まで<br>対象車種：中型車以上 |

資料：国土交通省資料により作成

無料開放実施後、東北自動車道白河ＩＣ、常磐自動車道水戸ＩＣ等において、一部トラック等のＵターン走行による目的外利用が確認されており、通学路等の生活道路への進入など、周辺地域における交通安全上の影響も懸念されたため、当面の復旧・復興支援のトラック・バスについては、当初の予定どおり８月 31 日で無料開放措置を終了した。また、被災者支援のための無料開放については、被災証明書等の発行についての明確な国の基準が示されず、各市町村によって被災者認定の対応が一定でないため不公平ではないか、との指摘もなされており、国土交通省は、９月以降も当面無料開放を続けるが、支援内容については今後見直しを検討するとしている。

### (3) 鉄道の再生

鉄道については、新幹線、ＪＲ在来線等においてレール、架線、橋脚等の破損、駅舎、車両、橋梁の流失等壊滅的な被害を受けた。その後の復旧作業により、平成 23 年 10 月１日までに新幹線、東北線等では全線の運転が再開された。一方で、10 月 11 日現在、２事業者９路線で全線又は一部区間が不通となっている。

このような中、７月 29 日、東日本大震災復興対策本部は「東日本大震災からの復興の基本方針」を決定した。それによると、被災地の復興支援のため、まず、道路、港湾、臨海鉄道等の物流インフラの早期復旧を図るとするとともに、被災状況や地形等の地域の特性に応じ、既存施設を有効に活用しつつ、まちづくりや産業の復興と一体となった鉄道の復旧等により、災害に強い交通・物流網を構築するとされている。

さらに、８月 26 日には、同本部から上記の基本方針に基づく「各府省の事業計画と工程表のとりまとめ」(復興施策の事業計画及び工程表)が公表された。同とりまとめにおいて、不通となっている路線のうち、三陸鉄道（北リアス線及び南リアス線)、仙台空港鉄道、ＪＲ八戸線の４路線については、現行ルートでの復旧を図るものとされ、三陸鉄道については平成 26 年４月頃に、仙台空港鉄道については 23 年９月末[1]に、ＪＲ八戸線については 24 年４月当初に、それぞれ全線で運転再開の見込みとされている。

また、上記の４路線以外の沿岸部のＪＲ東日本の被災６路線（山田線、大船渡線、気仙沼線、石巻線、仙石線及び常磐線）については、現行ルートの変更も含めたまちづくりと一体となった復旧を図るものとされ、沿線地方公共団体が、市街地の移転と合わせて、鉄道ルートの変更等も含めた復興まちづくり計画（都市計画等）を策定した後、これに基づき、鉄道の復旧方針を決定することとされている。

[1] 仙台空港鉄道は 10 月１日に全線で運転を再開した。(国土交通省発表資料)

## ２　地域の自立・活性化

### (1) 交通基本法制定の動き

民主党マニフェスト 2010（平成 22 年）において、「人々の社会参加の機会確保、環境にやさしい交通体系の実現をめざして、『交通基本法[2]』（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」とされている。また、平成 21 年９月の政権交代を機に、同年 11 月、国土交通省に設置された交通基本法検討会は、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）」を取りまとめ、その中で、交通基本法の根幹に据えるべきは「移動権」であり、全ての人が健康で文化的な最低限度の生活を営むために必要な移動権を保障されるようにしていくことが、交通基本法の原点であるべきだとしている。

国土交通省は、国会への交通基本法案の提出に向け、平成22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諮問した。これを受け、両審議会に設置された交通基本法案検討小委員会において、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。平成23年２月には「交通基本法案の立案における基本的な論点について（報告書）」が取りまとめられ、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」とされたことから、第177回国会に提出された交通基本法案には、移動権の保障について規定することは見送られた。なお、同法案は継続審査となっている。

### (2) 高速道路施策

#### ア　料金施策

高速道路の料金割引施策については、「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行われた普通車等の地方部休日上限 1,000 円等が実施されてきた。国土交通省は、平成 23 年４月からの当面３年間の取組として、普通車以下について休日 1,000 円・平日 2,000 円を上限とする等の新たな料金割引を実施する予定であったが、東日本大震災が発生したため、料金割引の変更による大きな混乱が生じないよう新たな料金割引は当面延期し、平成 23 年４月以降も、従前どおりの料金割引を継続させた。その後、「東日本大震災を踏まえた高速道路の料金について」（平成 23 年６月８日）が発表され、平成 23 年度第１次補正予算を踏まえた高速道路料金の措置として、上限料金制（休日 1,000 円）が６月 20 日から廃止された。なお、「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」に基づく高速道路利便増進事業として、深夜５割引、休日昼間５割引等は、現在も実施されている。

---

[2]　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。

また、平成 22 年度に引き続き、23 年度においても無料化社会実験を継続していたが、上限料金制と同様に平成 23 年度第１次補正予算を踏まえた高速道路料金の措置として、6 月 20 日から一時凍結されている。さらに、８月９日、民主、自民及び公明の三党は、高速道路無料化については平成 24 年度予算概算要求において計上しないことを確認している。

### イ　高速道路の整備

今後の高速道路の整備、管理、料金、負担の在り方について幅広く検討するために、国土交通省に「高速道路のあり方検討有識者委員会」が、平成 23 年３月 30 日に設置され、７月 14 日に震災による影響を踏まえた中間的な取りまとめである「東日本大震災を踏まえた緊急提言」を国土交通大臣に提出した。

「東日本大震災を踏まえた緊急提言」では、ミッシングリンクの解消、「復興高速道路」としての三陸沿岸道路等の早期整備、災害時の地域の孤立化等を防ぐ考え方を取り入れた事業評価の充実等が盛り込まれている。三陸沿岸道路については、大畠国土交通大臣（当時）が７月１日の記者会見で「一つのめどとしては 10 年くらいで造りあげる」旨を表明し、８月 30 日にルート及び出入り口の位置を決定した。その後、平成 23 年度第３次補正予算に向けた新規事業採択時評価手続に着手し、今後、評価結果を取りまとめる予定である。

なお、「高速道路のあり方検討有識者委員会」は、今後、様々な関係者及び有識者の意見を聴いた上で、高速道路の将来の料金制度の在り方などとともに、整備手法等について秋頃までを目途に取りまとめを行う予定である。

他方、国土交通省社会資本整備審議会道路分科会事業評価部会では、東日本大震災において発災後の救助・救援活動、物資輸送の面から道路が果たした役割を踏まえて、費用便益分析とは異なる観点からの防災機能の評価の考え方・手法について検討を行っているところである。

また、高速道路の整備手続の面では、高速道路整備事業の透明性を確保するために、国土開発幹線自動車道建設会議の廃止等を内容とする「高速自動車国道法及び道路整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律の一部を改正する等の法律案」が平成 22 年の第 174 回国会において提出されたが、同年の第 176 回国会で審査未了となっている。

## (3) 整備新幹線等の整備

整備新幹線は、全国新幹線鉄道整備法に基づき整備計画が定められており、現時点では、平成 16 年 12 月の政府・与党申合せ等に基づき、北海道（新青森～新函館）、北陸（長野～金沢（白山総合車両基地）、福井駅部）、九州（武雄温泉～諫早）の各区間で整備が進められている。

平成 21 年 12 月 24 日、国土交通大臣、副大臣及び大臣政務官の６名で構成される整備新幹線問題検討会議において、今後の整備の基本的な考え方となる「整備新幹線の整備に関する基本方針」（以下「基本方針」という。）及び「当面の整備新幹線の整備方針」（以下「整備方針」という。）が決定された。

基本方針では、「整備の方式及び建設財源の分担等」及び「着工に当たっての基本的な条

件」について、従来の考え方に加えて、ＰＰＰ（パブリック・プライベート・パートナーシップ）等による民間資金の活用について、検討を行うことが示されている。また、経営分離される並行在来線維持の在り方について、ＪＲにもできる限りの協力と支援が求められることも踏まえて、検討を行うものとされている。

また、整備方針では、建設中の区間については、予定どおりの完成・開業を目指して着実に整備を進めるとした上で、未着工の区間については、早期に着工すべき区間を決定するため、整備新幹線問題検討会議等において、①費用対効果（$CO_2$削減効果を含む）、沿線自治体の取組等により整備の意義を十分に検証した上での、着工の優先順位、②ＰＰＰ等による民間資金の活用を含む安定的な財源確保の方策、について検討を進めるとしている。

他方、中央新幹線（東京都～大阪市　基本計画は昭和 48 年に決定）については、ＪＲ東海が、平成 39 年（2027 年）の首都圏～中京圏間の営業運転開始を目標に、自己負担（約 5.1 兆円）による路線建設を前提とした取組を進めている。このような中で、平成 22 年２月 24 日、中央新幹線の営業主体及び建設主体の指名並びに整備計画の決定について、国土交通大臣から交通政策審議会に諮問され、平成 23 年５月 12 日、最終答申が取りまとめられた。これを受け、５月 20 日に同社が中央新幹線の営業主体及び建設主体に指名され、５月26日に整備計画が決定されるとともに、翌27日には同社に対し建設の指示がなされた。

### (4) 離島の振興

離島の振興に関しては、昭和 28 年に離島振興法が制定され、その後、離島振興関係公共事業予算の一括計上がなされるようになるとともに、10 年ごとに法律の延長がなされ、離島振興法に基づく各般の振興施策が行われてきている。直近の平成 14 年の改正では、第１条の目的条項が改正され、離島には、我が国の領域、排他的経済水域等の保全等、国家的役割があることや、本土との間で生じる地域差を「価値ある地域差」ととらえ直し、地域の創意工夫を生かしつつ自立的発展を促進することが明確化された。これを受け、国は「離島振興基本方針」を定め、従来国が策定していた「離島振興計画」を、市町村が作成した原案を反映して都道県が策定する仕組みへと変更している。

その後の離島を取り巻く状況として、平成 17 年に制定された国土形成計画法に基づき定められた国土形成計画（全国計画）（平成 20 年）において、定住・雇用促進策を進める等離島の振興及び保全を図ることとされている。また、平成 19 年に制定された海洋基本法においても離島の保全について条文化され、国が海岸等の保全等のための施設整備などの必要な措置を講ずることが規定されるとともに、平成 22 年には海洋基本法の法理念の一つの展開として「排他的経済水域及び大陸棚の保全及び利用の促進のための低潮線の保全及び拠点施設の整備等に関する法律」が成立し、特定離島港湾施設の建設等について規定されている。

今後平成24年度末に離島振興法の期限が到来することから、関係団体からはその延長に向けた各種要望がなされており、政府では、国土交通省の国土審議会において、現行の離島振興計画のフォローアップ作業を行い、平成23年５月にその最終報告がなされ、今後の

振興の方向性や必要な施策について議論を深めていくこととしている。また、平成22年の第174回国会において、自由民主党から「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」及び「離島航路航空路整備法案」が提出され、継続審査となっている。

## ３　国際競争力の強化

### (1) 航空政策の動向

日本が国際競争力を強化し、持続的な経済成長を図るには、移動の基盤となる国際航空ネットワークを充実させ、特に、成長著しいアジア地域を中心に世界からヒト・モノ・カネを呼び込むことが重要となっている。その具体策として、政府は「新成長戦略」（平成22年６月閣議決定）に基づき、首都圏空港（成田・羽田）を含む徹底したオープンスカイ（航空自由化）[3]を進めており、平成22年10月の米国との合意を皮切りに、東アジア・ＡＳＥＡＮ地域を優先して戦略的に交渉し、平成 23 年９月までに韓国、シンガポール等の10か国・地域との間で合意している。

オープンスカイの進展に伴い、外国からＬＣＣ（格安航空会社）[4]の日本乗り入れが増加している。一方、本邦企業の全日空と日本航空も相次いでＬＣＣ事業への参入を発表しており、それぞれ外国資本と共同で新会社を設立し、平成24年から国内線・国際線双方で運航を開始する予定となっている。本邦企業のＬＣＣ事業参入については、本体事業とのすみ分け等の課題が指摘されているものの、低価格による新たな内外旅客の拡大やこれまで不採算だった地方路線の担い手として地域経済の活性化に寄与することが期待されている。政府においても、成田空港や現在専用施設を建設中の関西空港を中心に、ＬＣＣ受入環境の整備を進める方針を示している。

また、航空ネットワークの拠点となる空港においても、こうした環境の変化に迅速かつ柔軟に対応できる体制を整備することが急務となっている。国土交通省は、「空港運営のあり方に関する検討会」が平成23年７月、空港関連企業と空港の経営一体化や民間への運営委託等による空港経営の抜本的効率化策を提言したことを受けて、おおむね平成32年度までに羽田など国管理27空港の経営改革を実現するべく、法改正も含め取組を進めることとしている。

### (2) 港湾政策の動向

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

---

[3] オープンスカイとは、国際航空輸送における企業数、路線及び便数に係る制限を二国間で相互に撤廃することである。これによりＬＣＣをはじめとした航空会社の新規参入や増便が容易となり、企業間の競争促進による運賃低下等のサービス水準の向上が期待されることから、近年、世界の多くの国が推進している。

[4] ＬＣＣ（ロー・コスト・キャリアー）とは、利用施設やサービスを簡素化したり、空港滞在時間を短縮して機材回転率を向上させるなどして徹底的な低コスト化を実現することで、低運賃（従来の航空会社のおよそ半額から３分の１程度）でサービスを提供する特色を持った航空会社のことをいう。国土交通省資料によれば、近年、米国や欧州、東南アジアで急成長しており、世界の航空輸送市場で２～３割のシェアを占める状況となっている。

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、アジア・欧米間の貿易が急拡大する中、アジア主要港における大規模投資等を背景に、アジア主要港との規模やサービスの差はスーパー中枢港湾政策開始時より拡大し、我が国への寄港環境はますます厳しくなっている。こうした中で、我が国港湾のインフラがソフト面、ハード面において近隣諸国に立ち遅れれば、様々な物資の輸出入に支障をきたし、我が国そのものの国際競争力の低下を招きかねない状況となっており、港湾の更なる「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、平成22年８月に京浜港及び阪神港が選定された。これを受け、第177回国会において、港湾経営に、民の視点を導入し、戦略的な運営を行っていくため、港湾法が改正された。

また、穀物（とうもろこし、大豆）、鉄鉱石、石炭のバルク貨物を扱う国際バルク戦略港湾については、平成23年５月に９港湾管理者10港湾が選定された。

さらに、103 港の重要港湾についても国際競争力の強化の早期実現を図るため、直轄港湾整備事業の選択と集中が行われ、平成22年８月、43港の重点港湾に絞り込まれた。これにより、新規の港湾整備事業の着手対象は原則重点港湾に限られることとなった。

なお、中国・韓国・ロシアなど日本海周辺の対岸諸国の経済発展を我が国の成長に取り込むための日本海側港湾の在るべき姿等について検討を行っていくため、国土交通省において「日本海側拠点港の形成に関する検討委員会」が設置され、日本海拠点港湾の選定作業が進められているところである[5]。

## ４　安全・安心で豊かな暮らし

### (1) 治水政策の動向

平成21年９月の政権交代以降、治水事業については、「できるだけダムにたよらない治水」への政策転換が図られている。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。）が設置され、平成22年９月27日、有識者会議は、「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。）を公表した。

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、個別ダムの継続又は中止の方針等を決定する検証の手順と手法を示しており、個別のダム事業の検証は、ここに示された共通的な考え方に従って行うこととされた。中間とりまとめによると、検証の対象となるダムは、平成22年度に事業が行われる136のダム事業のうち、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全てのダム事業

[5]　「第９回日本海側拠点港の形成に関する検討委員会」議事概要によれば、「最終的に秋頃、委員会としてのとりまとめを行う予定。」とされている。

（83 事業）であり、八ッ場ダムも検証対象に含まれる。これら個別ダムの検証は、各ダム事業の実施主体である各地方整備局等、（独）水資源機構、都道府県が検討主体となって行い、検討主体は、必要に応じ対象となるダム事業を点検した上で、洪水調節、新規利水等の目的別の検討及び総合評価を行い、検証対象ダムの総合的な評価を行う。その上で、ダム事業の継続か中止かの対応方針案[6]を決定し、国土交通大臣に報告する。なお、目的別の総合評価を行うに当たっては、一定の「安全度」を確保（河川整備計画における目標と同程度）することを基本として、「コスト」を最も重視するなどとされている。国土交通大臣は、検討主体からの報告を受けると、有識者会議の意見を聴いた上で、概算要求など予算措置を講じる上で適切な時期に当該ダムの対応方針を決定[7]し、その結果に応じて、法令に基づき手続を進め[8]、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。

平成 23 年 10 月 11 日現在、国土交通大臣は 15 のダム事業について対応方針を決定しており、そのうち、直轄事業１事業を含む５事業の中止を決定している（いずれも検討主体の決定した対応方針案と同じ結果）。各地方整備局等では、現在も中間とりまとめに沿った個別ダムの検証が行われているところであり、今後、有識者会議は、検証の結果を踏まえて、今後の治水理念を構築し、提言を行うとしている。

なお、八ッ場ダムについては、検討主体である関東地方整備局が、最も有利な案はダム案であるとする総合的な評価（案）を示し、現在、同案に対するパブリックコメントを実施している。今秋までに事業の継続か中止かの対応方針が決定される予定であるが、前田国土交通大臣は、３.11（東日本大震災）という自然の猛威をどのように受け止めていくかという視点も非常に重要だとし、事務次官を長として有識者に評価してもらう装置を省内に設けたとしており[9]、八ッ場ダム事業の対応方針の決定が遅れる可能性もある。

また、ダム事業が中止になった場合の生活再建対策については、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が進められている。

### (2) 建築物の安全性確保

建築物の安全性確保に関係する法令として、建築物の敷地、構造、設備及び用途に関する最低の基準を定めて、国民の生命、健康及び財産の保護を図ることを目的とする建築基準法があり、また、「住宅の品質確保の促進等に関する法律」において日本住宅性能表示基準における建築物の安全性に関わる項目として、構造の安定、火災時の安全、劣化の軽減、維持管理・更新への配慮、高齢者等への配慮、防犯などが規定されている。

---

6　補助ダムにおいては「対応方針」を決定する。

7　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。

8　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。

9　平成 23 年 10 月４日の大臣会見

ア　耐震安全性

我が国は歴史的に多くの地震被害を経験し、東海・東南海地震、首都直下地震の発生が懸念されていることからも建築物の構造安全性確保は喫緊の課題である。このため、学校等の公共建築物の耐震改修等が進められているほか、「建築物の耐震改修の促進に関する法律」等に基づき、住宅など民間建築物についても、耐震診断・耐震改修への助成、耐震改修促進税制等による耐震性向上が図られている。

平成 17 年 11 月には構造計算書偽装問題が顕在化し、このような事件の再発防止等を目的として、翌 18 年に、構造計算適合性判定制度の導入、一定規模以上の建築物についての構造設計一級建築士の関与等を内容とした建築基準法・建築士法等の改正等が行われた。

その後、建築確認が厳格化されて長期化した確認審査期間の短縮化等を目的として、平成 22 年６月に、確認審査と構造計算適合性判定の並行審査等を認める建築確認手続の運用改善が行われた。

イ　昇降機等の安全性

建築物の昇降機等における事故も頻発している。平成 16 年３月、六本木ヒルズの自動回転ドアにおいて６歳男子の死亡事故があった。平成 18 年６月には、東京都港区の集合住宅のエレベーターにおける死亡事故が発生し、その後もマンションや荷物用エレベーターでの死傷事故が発生した。また、平成 20 年５月には名古屋市の地下鉄駅のエスカレーターの緊急停止、同年８月には東京ビッグサイトのエスカレーターの急停止・逆走により、多数のけが人が出た。

これらの事故等を踏まえ、平成 21 年２月、社会資本整備審議会建築分科会建築物等事故・災害対策部会（以下「事故等対策部会」という。）に、事故原因の調査、再発防止対策の検討等を行う昇降機等事故対策委員会が設置されるとともに、建築基準法施行令の改正、ガイドラインの策定等による技術基準の見直し、国土交通省と警察との連携体制の整備が行われた。翌 22 年 11 月、同委員会は廃止され、新たに、社会資本整備審議会昇降機等事故調査部会が設置され、建築基準法対象外の駅や歩道橋に設置される昇降機も調査の対象となった。

また、費用、工期等の理由により既設エレベーターへの戸開走行保護装置の設置が十分に進んでいない状況に鑑み、既設エレベーターの安全性確保について、事故等対策部会で検討し、平成 23 年８月に報告書がまとめられた。報告書では、既設エレベーターへの戸開走行保護装置や地震時管制運転装置などの設置に対する支援策を創設する必要性が指摘されている。

なお、平成 23 年５月、消費者庁の「事故調査機関の在り方に関する検討会」の「取りまとめ」において、昇降機等を含む消費者事故の調査を実施する新たな機関として「消費者事故等調査機関」（仮称）の整備を目指すこととされている。

(3) 住生活基本計画の推進

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、住宅政策に関する新たな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、同計画に基づき住宅政策を展開してきた。ハード面（広さ等）に加えソフト面の充実により住生活を向上させる等の観点から見直しを行い、平成 23 年３月、23 年度から 10 年間を計画期間とする新たな住生活基本計画（全国計画）が閣議決定された。

住宅政策の基本理念の一つである「居住の安定の確保」を図るため、低額所得者、高齢者、障害者、子育て世帯等住宅の確保に特に配慮を要する者が、賃貸住宅に円滑に入居できるよう必要な措置を講ずることを定める「住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律」（住宅セーフティネット法）が平成 19 年７月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。しかし、介護・医療と連携して高齢者を支援するサービスを提供する住宅の供給は、欧米各国に比べて立ち遅れている。このため、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する賃貸住宅等において、心身の状況の確認、生活相談等のサービスを提供するサービス付き高齢者向け住宅事業の登録制度の創設等を内容とする「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」が平成 23 年４月に成立し、10 月 20 日から施行されることとなっている。

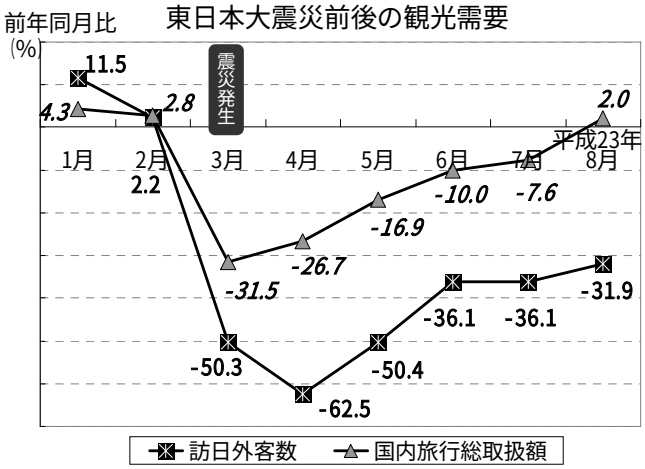
民間賃貸住宅をめぐっては、家賃債務保証業務等に関連して、滞納・明渡しをめぐるトラブルが増加しており、社会問題化している。このため、家賃債務保証業の登録制度、弁済履歴情報の適正な取扱い、行き過ぎた督促行為に対する規制等を内容とする「賃借人の居住の安定を確保するための家賃債務保証業の業務の適正化及び家賃等の取立て行為の規制等に関する法律案」が平成 22 年の第 174 回国会に提出され、同年４月、参議院において全会一致で可決され、現在、衆議院において継続審査となっている。

### ５　観光立国の推進

観光立国の推進は、我が国の 21 世紀における経済社会の発展に不可欠な重要課題であり、「新成長戦略」（平成 22 年６月閣議決定）においても、７つの戦略分野の一つに位置付けられ、政府を挙げてその実現に向けた取組が進められている。

政府は、「新成長戦略」に基づき、訪日外国人 3,000 万人プログラム（訪日外国人旅行者を「将来的に 3,000 万人、その第１期として 2013 年までに 1,500 万人」とすることを目指

す。）を推進するため、中国をはじめとする東アジア諸国を最重点市場とし、選択と集中による効果的な海外プロモーションを展開するとともに、中国人訪日観光査証の取得容易化[10]や受入環境の改善等を進めている。



資料：訪日外客数は JNTO 統計、国内旅行総取扱額は観光庁「主要旅行業者の旅行取扱状況速報」より作成

こうした中で、平成 23 年３月以降、東日本大震災と原発事故による直接の被災、風評及び様々な活動の自粛により、観光需要は、訪日旅行、国内旅行ともに全国的に減少し、特に訪日旅行では前年実績を大きく下回る状態が続いている。しかし、観光は幅広い産業へ経済・雇用効果をもたらす[11]ことから地域経済に与える影響が大きく、復興に向けては観光の振興を図ることが極めて重要であるとの認識のもと、観光庁では、官民共同での国内旅行振興キャンペーンを実施するとともに、安全・安心への信頼回復と訪日旅行の再開を働きかけるため、海外への正確な情報発信及び訪日旅行促進へのイベントやアピール等を積極的に行っている。

## ６　海上警察権の強化

平成 22 年９月７日、我が国固有の領土である尖閣諸島の周辺の我が国領海内で違法操業中の中国トロール漁船が、我が国巡視船の停船命令に従わず、巡視船２隻に衝突しながら逃走する事案が発生した[12]。

これを受け、同年 12 月、馬淵国土交通大臣（当時）は、「海上警察権のあり方に関する有識者会議」を海上保安庁内に設置した。同会議での検討の後、23 年１月７日、「海上警察権のあり方に関する検討の国土交通大臣基本方針」（以下「基本方針」という。）が取りまとめられ、行政警察権限等の充実[13]、装備（巡視船艇・航空機等）・要員の充実、教育・訓練の充実等が、主な検討課題として指摘された。

その後、基本方針において指摘された課題について検討が行われ、同年８月 26 日、「海上警察権のあり方について（中間取りまとめ）」が取りまとめられた。それによると、海上

[10] 中国人個人観光査証（ビザ）について、平成 21 年７月の発給開始以降、訪日中国人数は増加しており、翌 22 年は 141 万人と過去最高を記録した。これを受けて、平成 23 年７月に沖縄を訪問する中国人個人観光客に対する沖縄数次査証（３年間有効、１回の滞在期間は 90 日間）が導入され、さらに、同年９月には中国人個人観光査証の経済要件と滞在期間をさらに緩和する措置（一定の職業上の地位は不要、15 日→30 日）が実施された。

[11] 観光庁は、平成 21 年度旅行消費額 22.1 兆円の経済効果を、生産波及効果 48 兆円、付加価値誘発効果 24.9 兆円（名目ＧＤＰの 5.2%）、雇用誘発効果 406 万人（全就業者数の 6.3%）と推計している。

[12] 翌８日未明、当該漁船の船長が公務執行妨害容疑で逮捕され、25 日、処分保留で釈放された。

[13] 基本方針では、事案発生前から事案発生後に至るまでの各段階における行政警察権限の選択肢をあらかじめ用意することで、事案に即した機動的・効果的な対応をとれるようにすること、行政警察権限等の充実に併せて、領海警備業務を海上保安庁の任務及び所掌事務として明確化すること等について検討することとされている。

保安庁及び海上保安官の執行権限の見直し等については、法改正を要する事項について検討を進めるほか[14]、速やかに現行法の下でより効果的な運用ができるよう、現場の意見も踏まえて内部規則の改正等を行うこととされ、体制の整備については、東日本大震災で被災した航空機等の復旧と、現在進めている老朽・旧式化したＰＬ型巡視船及びヘリコプターの代替・高性能化を早期に完了し、今後 20 年を見据え体制の整備を推進することとされている。

## Ⅱ　第 179 回国会提出予定法律案等の概要

### １　津波防災地域づくりに関する法律案（仮称）

津波による災害を防止又は軽減し、国民の生命、身体及び財産の保護を図るため、津波による災害に強い地域づくりを行うための特例措置の創設、津波防護施設の整備、警戒避難体制の整備、津波災害特別警戒区域における建築物の建築制限等、ハード・ソフトの施策を組み合わせた多重防御による津波防災地域づくりを推進する。

### ２　津波防災地域づくりに関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案（仮称）

津波防災地域づくりに関する法律（仮称）の施行に伴い、水防法等の関係法律の規定について、所要の改正を行う。

（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。

○　交通基本法案（内閣提出、第 177 回国会閣法第 33 号）

交通に関する施策を総合的かつ計画的に推進するため、交通に関する施策について、基本理念を定め、及び国、地方公共団体、事業者等の責務を明らかにするとともに、交通に関する施策の基本となる事項等について定める。

○　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

[14] 遠方無人島での陸上犯罪について、海上保安官が一時的に司法捜査権限を有する旨を規定すること、不審な外国船舶について立入検査を経ずに退去命令を発出する制度の導入など、海上保安庁法、領海等における外国船舶の航行等に関する法律の改正を検討することとされている。

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。

内容についての問合せ先
国土交通調査室　塚原首席調査員(内線68580)

# 環境委員会

環境調査室

## Ⅰ　所管事項の動向

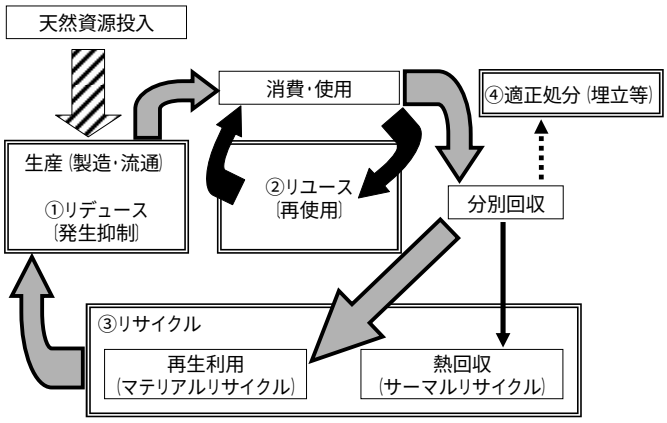
### １　循環型社会の形成

#### (1) 廃棄物・リサイクル対策

#### ア　廃棄物・リサイクル制度

我が国の廃棄物・リサイクル対策に係る法体系は、廃棄物・リサイクルに焦点を絞った基本法である循環型社会形成推進基本法（平成 12 年法律第 110 号）の下に、廃棄物処理法及び容器包装や家電等に係る各種リサイクル法で構成されている。

廃棄物・リサイクルの優先順位




（当室作成）

廃棄物・リサイクル対策は、天然資源の消費が抑制され、環境への負荷を低減するために、廃棄物について、①リデュース（Reduce）〔発生抑制〕、②リユース（Reuse）〔再使用〕、③リサイクル（Recycle）〔再生利用（マテリアルリサイクル）・熱回収（サーマルリサイクル）〕という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、循環型社会の実現に向けた取組を行うものとされている。

#### イ　廃棄物・リサイクル対策の現況

##### (ｱ) ３Ｒの取組

リデュース及びリユースについては、レジ袋の有料化やマイバッグ利用運動の拡大、デポジット制度等についての検討やリターナブル容器の普及のための取組等が行われている。リサイクルについては、一般廃棄物、産業廃棄物ともにリサイクル率が上昇傾向にあり、分別回収された廃棄物は原料等に加工されて再商品化製品となるほか、熱回収にも利用されている。

また、近年は、使用済みの携帯電話をはじめとする小型家電等の回収・リサイクルの取組も進められている。携帯電話等は、金、銀等の貴金属及びレアメタルを多く含有しているため「都市鉱山」とも呼ばれており、資源の有効活用等の観点から、循環的利用が求められている。そのため、携帯電話や小型家電の回収モデル事業が行われる等、レアメタルリサイクルの取組が現在進められている。

##### (ｲ) 不法投棄対策

廃棄物の不法投棄事案は、住民等の生活環境保全上の安全・安心を脅かすほか、原状回復に多くの費用や時間を要する等、大きな社会問題となっている。

国は、３Ｒを推進するとともに、排出事業者責任の強化、不法投棄罪の厳罰化等を図ることにより、この問題に対処してきており、近年では、新たに発覚した産業廃棄物の不法

投棄の件数及び投棄量はピーク時に比べ減少している。しかし、いまだ多くの不法投棄物が残存しており、深刻な状況に変わりはない。

(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 21 年度において 343 の市町村が公共の一般廃棄物最終処分場を確保できておらず、また首都圏の産業廃棄物最終処分場の残余年数は平成 21 年４月現在で 4.7 年分であるなど、最終処分場の確保は依然として困難な現状にあり、今後とも３Ｒの推進が必要不可欠な状況である。

また、昨年の尖閣諸島をめぐる問題が生じたのと同時期に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国内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と支障除去等

不法投棄量が多い建設系産業廃棄物の不法投棄等の未然防止対策の適正な実施や、本年７月のアナログ放送終了に伴い、本年をピークに来年以降も排出が続くとも予測されているアナログテレビの不法投棄等防止対策が喫緊の課題である。

一方、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、国による地方自治体への支援の在り方等を検討していく必要がある。

ウ　石綿（アスベスト）廃棄物の適正処理等

高度成長期に建設された建物の更新時期を迎え、今後毎年 100 万ｔ以上の石綿を含む廃棄物が排出され、平成 32 年に排出のピークを迎えると予測されている石綿廃棄物について、石綿による健康被害発生の防止のためにも、建築物の解体から最終処分に至るまでの適正処理をいかに確保するかが重要な課題となっている。

エ　汚水処理人口普及率の向上対策

汚水処理人口普及率は、平成 22 年度末で前年度より 1.2%増の 86.9%となっている。しかし人口規模別で見ると、100 万人以上の都市部では 99.3%と高いものの、５～10 万人の地域では 79.7%、５万人未満の地域においては 72.2%と、人口の少ない地域において低い水準となっており[1]、これら地域における汚水処理人口普及率の向上対策が課題となっている。政府においては、汚水処理施設の一つである浄化槽を所管する環境省、下水道を所管

[1] 農林水産省・国土交通省・環境省「平成 22 年度末の処理施設別汚水処理人口普及状況」（平成 23 年９月１日）
なお、同調査においては、東日本大震災の影響により、岩手県・宮城県・福島県を調査対象外としている。

する国土交通省及び農業集落排水施設を所管する農林水産省の３省合同により、「今後の汚水処理のあり方に関する検討会」が設けられ、人口の少ない地域における汚水処理人口普及率の向上対策など、今後の汚水処理の在り方について検討が行われている。

## ２　低炭素社会の形成

### (1) 地球温暖化防止に向けた国際的取組

#### ア　気候変動枠組条約と京都議定書をめぐる近年の動き

地球温暖化問題に対処するため、1992 年に気候変動枠組条約が、また同条約を具体化し、各先進国の温室効果ガス排出量について法的拘束力のある数値目標を設定した京都議定書が 1997 年に採択された。同議定書は 2008 年から 2012 年までの第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 月に開催されたＣＯＰ15 では、先進国側と途上国側の主張の相違等により最終合意に至らず、法的拘束力のない政治合意であるコペンハーゲン合意にとどまった。我が国は同合意に基づき、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 月末から 12 月にかけメキシコ・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。

ＣＯＰ16／ＣＭＰ６では、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、次回への足掛かりができた。

その後、本年11月末から南アフリカ・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、ＣＯＰ16／ＣＭＰ６での合意内容を基礎とした交渉が続けられてきたが、10月上旬にパナマで開かれた、ＣＯＰ17前では最後となる両作業部会においても交渉の進展はみられなかった。なお、同月下旬には、南アフリカにおいてプレＣＯＰが開催される予定である。

### (2) 温室効果ガス削減に向けた国内対策等の状況

我が国がコペンハーゲン合意に基づき条約事務局に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、平成22（2010）年の第174回国会においては、地球温暖化対策に関し基本となる事項を定めるための法制化の動きがあった。

内閣から「地球温暖化対策基本法案（以下「政府案」という。）」が提出されたほか、「低炭素社会づくり推進基本法案（野田毅君外４名提出、衆法第７号）（以下「自民党案」という。）」及び「気候変動対策推進基本法案（江田康幸君提出、衆法第15号）（以下「公明党案」という。）」の２本の衆法が対案として提出され、衆議院環境委員会においてこれら３案が一括して審査された。政府案は衆議院を通過した後、参議院において審査未了（廃案）となったが、第176回国会において政府案が衆議院に再提出され、自民党案及び公明党案とともに衆議院において継続審査となっている。

なお、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、取扱いは異なるものの自民党案及び公明党案においてもこれらが規定されている。この３本柱のうち、政府は、地球温暖化対策税の導入及び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関係法案を第177回国会に提出し、再生可能エネルギーの固定価格買取制度関係の法律[2]は成立したものの、地球温暖化対策税関係の法案[3]は継続審査となっている。

### (3) 今後の主な課題

我が国が掲げた温室効果ガスの排出削減目標は、原発の新増設や稼働率向上に頼るところが大きかった。しかし、東日本大震災に伴う東京電力福島第一原子力発電所の事故を契機として、この目標を修正すべきとの意見もあり、我が国の中長期目標の在り方については、今後議論を行っていくことが必要となる。

また、原発による電力供給の見通しが不透明な中で、太陽光、風力等の再生可能エネルギーが脚光を浴びている。これらはコスト高の問題や電力系統に接続した際の出力の不安定さ等の欠点が指摘されているものの、①クリーンエネルギーであり地球温暖化防止に資

---

[2] 電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法（平成23年８月30日法律第108号）

[3] 地球温暖化対策税については、当初、所得税法等の一部を改正する法律案において規定されていたが、平成23年６月10日に内閣から、同法律案について、その一部を削除するとともに題名を「経済社会の構造の変化に対応した税制の構築を図るための所得税法等の一部を改正する法律案」に改める議案修正承諾要求書が提出され、同日本院において承諾されたことから、修正後の題名の法律案が本院において継続審査となっている。

すること、②災害に強い自立分散型のエネルギーであること、③技術革新を通じて新規産業・新規雇用の創出が見込めること等の利点も期待されており、中長期目標の在り方と併せて今後の動向が注目されている。

### ３　自然共生社会の形成

#### (1) 生物多様性の保全及び持続可能な利用

##### ア　生物多様性基本法の制定及び生物多様性国家戦略の改定

我が国における生物多様性[4]の状況は、①開発等による種の減少、②里地里山等の荒廃、③外来種等による生態系のかく乱、④地球温暖化という４つの危機により悪化している。これらに対処するため、平成 20 年に「生物多様性基本法」が制定され、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[5]。

##### イ　生物多様性条約第 10 回締約国会議（ＣＯＰ10）における決定事項

(ｱ) ポスト 2010 年目標（愛知目標）

平成 22 年 10 月に愛知県名古屋市において開催された生物多様性条約第 10 回締約国会議（ＣＯＰ10）では、2010 年以降の新たな目標（ポスト 2010 年目標）である「愛知目標」が採択された。同目標には、2050 年までの中長期目標（生物多様性が評価され、保全され、回復され、賢明に利用される。）と、2020 年までの短期目標（生物多様性の損失を止めるために、実効的かつ緊急の行動を起こす。）、さらには 20 の個別目標も明記された。

(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

ＣＯＰ10 では、遺伝資源の利用国（主に先進国）が医薬品や食品等を開発した場合にその利益の一部を原産国（主に途上国）にも公平に配分するという「遺伝資源の利用から生じる利益の公正かつ衡平な配分（ＡＢＳ[6]）」の在り方に関する国際的なルールである「名古屋議定書」が採択された。我が国は本年５月に同議定書に署名しており、今後、締結に向けた手続や必要な国内法の整備等が行われる見通しである。

#### (2) 小笠原諸島の世界遺産登録

##### ア　世界遺産の登録

世界遺産とは、国連教育科学文化機関（ユネスコ）が昭和 47（1972）年に採択した「世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約（世界遺産条約）」に基づき登録された、自然・遺跡・景観など、人類が共有すべき顕著な普遍的価値を有するものである。我が国には現在、自然遺産が４（白神山地、屋久島、知床、小笠原諸島）と文化遺産が 12（法隆寺、平泉[7]等）の計 16 件がある。

---

[4] 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。

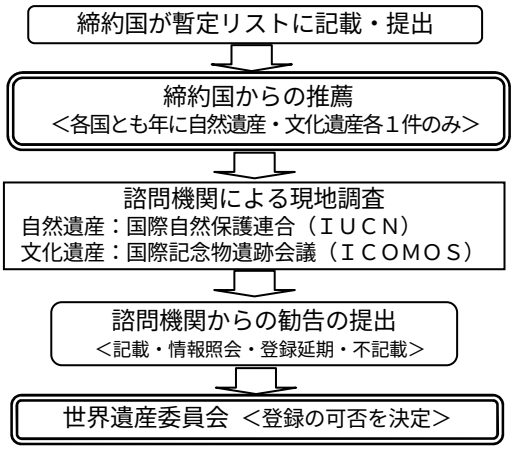
[5] なお、同戦略以前にも、平成７年・14 年・19 年に生物多様性国家戦略が策定されている。

[6] 「Access and Benefit-Sharing」の略称。

[7] なお本年６月、日本政府から登録申請されていた「平泉－仏国土（浄土）を表す建築・庭園及び考古学的遺跡群」が、我が国で 12 番目の世界文化遺産として、小笠原諸島と併せて世界遺産に登録された。

世界遺産への登録の流れは右図のとおりで、年１回開催される世界遺産委員会で締約国推薦の案件が審査され、諮問機関からの勧告を基に登録の可否が決定される。

世界遺産への登録の流れ




（当室作成）

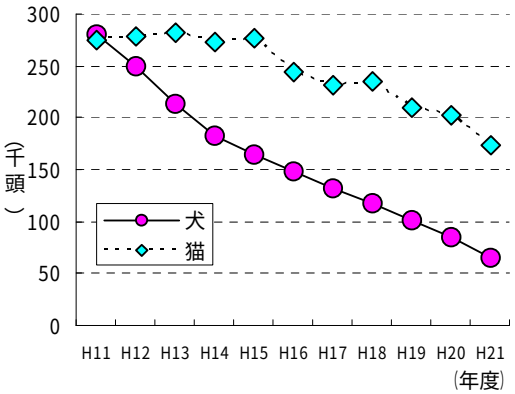
### イ　小笠原諸島の世界遺産登録への経緯

本年６月の世界遺産委員会で、昨年１月に我が国から登録申請し現地調査等の審査が行われていた小笠原諸島が、我が国で４番目の世界自然遺産に登録された。

小笠原諸島は、日本列島から約 1,000㎞ 離れており、大陸と一度も陸続きになったことがないため、「東洋のガラパゴス」とも呼ばれる固有種の宝庫であり、世界的にも特異な生態系が維持されている[8]。

しかし、小笠原諸島ではアカギ[9]、グリーンアノール[10]、ノヤギ等の外来種による固有種への影響が深刻である。そのため、学識経験者で構成する「科学委員会」の提言に基づき、外来種対策を中心とする生態系の継続的な管理が必要となっている。

犬及び猫の殺処分頭数の推移




（ＮＰＯ法人地球生物会議資料を基に当室作成）

## (3) 動物の愛護及び管理

### ア　飼養動物（ペット）に関する現状と課題

飼養動物（ペット）に関する民間団体の調査によると、飼育できなくなった等の理由で保健所等に収容・殺処分された犬及び猫は平成 21 年度で計約 24 万頭と過去 10 年で半減したものの、新たな飼い主への譲渡頭数は殺処分頭数の１割程度にとどまっている。

制度の見直しに係る主要課題
（カッコ内が検討されている主な事項）

①動物取扱業の適正化（深夜販売の禁止、移動販売の禁止、販売日齢、飼養施設の基準、業種追加等）
②虐待の防止（虐待の定義の明確化、闘犬等の取扱い等）
③多頭飼育の適正化（届出制等の検討等）
④自治体等の収容施設（施設基準、引取りルール等）
⑤特定動物（対象種の見直し、危険犬種の検討等）
⑥実験動物の福祉（届出制等の規制等）
⑦産業動物の福祉（「５つの自由」の明記等）
⑧罰則の引上げ
⑨その他（不妊去勢の義務化、学校飼育動物の取扱い等）

（環境省資料を基に当室作成）

### イ　動物愛護管理法の見直しに向けた動き

動物の適正な取扱いについて定める「動物の愛護及び管理に関する法律（動物愛護管理法）」は、動物取扱業の届出制から登録制への引上げや罰則の強化など、過去２回の改正[11]で規制が強化されてきた。しかし、その後も不適正な飼養や販売の事案が後を絶たず、動

---

8　生息が確認された陸産貝類 95 種のうち 88 種が固有種であり、現在も新種が発見されている。
9　常緑広葉樹の一種。薪炭材として利用するために移植されたもので、母島を中心に在来種を駆逐している。
10　トカゲの一種。ペットとして持ち込まれた個体が逃げ出したもので、特に昆虫類に壊滅的被害を与えている。
11　平成 11 年及び平成 17 年。なお、昭和 48 年の法制定時を含め、いずれも議員立法であった。

物愛護団体等から同法の更なる改正を求める意見も上がっている。

平成 22 年６月より、環境省の中央環境審議会動物愛護部会において、動物愛護管理法の見直しに向け、動物取扱業の適正化や虐待の防止等の多岐にわたる議論がなされている。本年末を目途に報告書が取りまとめられ、必要があれば平成 24 年の常会に同法改正案の提出が予定されている。

## ４　東日本大震災対応

本年３月 11 日に発生した東日本大震災は､我が国観測史上最大規模の地震とそれに伴う大津波により、東日本各地に極めて甚大な被害をもたらした。これにより、平成７年の阪神・淡路大震災をはるかにしのぐ膨大な量の災害廃棄物の処理、被災ペットへの対応等多岐にわたる問題が生じている。

また、同震災に伴い福島第一原子力発電所で放射能漏れ事故が発生し、大量の放射性物質が一般環境中に放出されたことから、放射性物質に汚染された廃棄物や土壌等の処理問題等、環境関係法令ではこれまで規制対象とされてこなかった放射性物質による環境汚染問題に対処していくことが求められている。

こうした状況に鑑み、災害廃棄物の迅速かつ円滑な処理及び放射性物質による環境汚染が人の健康又は生活環境に及ぼす影響の速やかな低減のための法的措置及び財政支援措置が講じられた。以下、同震災により生じた主な環境問題への対応状況について記述する。

### (1) 災害廃棄物処理対策

#### ア　災害廃棄物の発生状況及び処理状況

環境省が 10 月 12 日現在でまとめた「沿岸市町村の災害廃棄物処理の進捗状況」によれば、東日本大震災で発生した沿岸市町村の災害廃棄物の発生量は、岩手県で約 476 万ｔ、宮城県で約 1,569 万ｔ、福島県で約 228 万ｔと３県合計で約 2,273 万ｔ[12]に達し、これは阪神・淡路大震災で発生した約 1,477 万ｔのおよそ 1.5 倍に相当する。

また、仮置場への搬入済みの災害廃棄物量と、津波で倒壊した家屋等のがれき推計量に占めるその割合は、岩手県が約 355 万ｔ（75%）、宮城県が約 876 万ｔ（56%）、福島県が約 107 万ｔ（47%）とされ、住民が生活を営んでいる場所の近くの災害廃棄物は仮置場へ移動がほぼ完了したものの、被災地の住民生活や経済活動の１日も早い復興に向けて、これらの災害廃棄物の迅速かつ円滑な処理が依然大きな課題となっている。

被災県では、民間を含む既存処理施設の活用や仮設焼却炉の設置等により処理能力の増強を図っているものの、域内での処理能力だけでは限界がある。広域処理の取組として、東京都は９月 28 日、本年 10 月から平成 26 年３月までの２年半に約 50 万ｔの岩手県及び宮城県の災害廃棄物を都内の施設に搬入して処理する方針を示した。今後とも、全国の自治体等の協力を得て災害廃棄物の広域処理を進めていくことが必要となっている。

---

[12] この量は、倒壊した家屋やビル等の量であり、自動車、船舶、ヘドロ等を含めると実際の発生量はこれより多くなる。

イ　政府の主な対応

(ｱ) 災害廃棄物の処理指針（マスタープラン）

本年５月 16 日に環境省が策定した「東日本大震災に係る災害廃棄物の処理指針（マスタープラン）」においては、主に仮置場に搬入された後の処理に焦点を当てて、災害廃棄物の処理推進体制、財政措置、処理方法、スケジュール等が示された。処理スケジュールでは、現に住民が生活を営んでいる場所の近くの災害廃棄物以外も、平成 24 年３月末までを目途に仮置場へ移動するとされている。

(ｲ) 処理支援体制の整備

特に被害が甚大であった岩手県、宮城県及び福島県において、災害廃棄物の処理体制を構築し、現場の状況に応じた処理方策の検討のため、県・市町村・国・関係業界により構成される災害廃棄物処理対策協議会が設置され、協議が行われている。また、上記被災３県に対し、契約面や技術面での支援のため、環境省職員及びコンサルタントの派遣、巡回訪問等を実施している。また、環境省職員が地方自治体に派遣され、補助金の概算払いに必要な災害廃棄物報告書の作成のサポートが実施されている。

(ｳ) 津波堆積物（ヘドロ等）の処理

被災地では沿岸部を中心に津波によって海底から陸上に打ち上げられた大量の津波堆積物（ヘドロ等）が堆積している。一般社団法人廃棄物資源循環学会の調査によると、被災６県（青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県、千葉県）の総量は約 1,300～2,800 万ｔと推計されている[13]。

環境省は、７月 13 日、この廃棄物資源循環学会の調査結果等を踏まえ、被災市町村等が津波堆積物の撤去、処理、有効利用等を実施するに当たっての参考として、同省の基本的考え方や留意事項について取りまとめた「東日本大震災津波堆積物処理指針」を策定し、関係県に送付した。

(ｴ) 広域処理の推進

災害廃棄物の処理を迅速かつ円滑に進めるため、被災地内での処理のほか、放射能に関する安全性について他の地方自治体の理解を得て、県を越えた全国規模の広域的な処理体制の整備が必要となっている。環境省は、災害廃棄物の放射性濃度の測定結果を基に、広域処理における安全性の考え方、搬出側における安全性の確認方法等を整理し、８月 11 日に「東日本大震災により生じた災害廃棄物の広域処理の推進に係るガイドライン」を策定して福島県と沖縄県を除く 45 都道府県に通知している。

ウ　東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法の制定

災害廃棄物の迅速な処理については、被災した地方自治体から、国がより積極的な役割を果たして市町村域や県域を超えた広域での処理を推進すべきとの意見や、国が直轄で災

[13] 環境省「東日本大震災津波堆積物処理指針」（平成 23 年７月 13 日）

害廃棄物を処理すべき等との要望も出されていたこともあり、法整備が検討されてきた。これを踏まえ、与野党間での協議の結果、８月９日の衆議院東日本大震災復興特別委員会において、委員長より、国が被害を受けた市町村に代わって災害廃棄物を処理し、あわせて、災害廃棄物に係る仮置場及び最終処分場の早急な確保のための広域的協力の要請や私有地借入れの促進等の必要な措置を講ずることを内容とする「東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法案」が提案され、全会一致で委員会提出の法律案とすることに決し、同月 12 日に参議院本会議で可決・成立し、18 日に公布・施行された。

同法では、災害廃棄物処理事業に対する国による財政支援について、被災市町村の負担軽減のため、「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」（平成23年法律第40号）による災害廃棄物処理事業に係る国庫補助率のかさ上げとあわせて、グリーンニューディール基金を通じた支援により国の実質負担額を平均 95%に引き上げ、残りの地方負担分についても全額地方交付税措置を行い、実質的に、同事業費は全額国庫負担とすることが明確にされている。

### (2) 放射性物質による一般環境汚染への対処

#### ア　政府の主な対応

原子力発電所の敷地外に放出された放射性物質により汚染された廃棄物等の取扱いについては、従来のいずれの法律にも規定されていなかった。

福島県内の災害廃棄物の取扱いについては、本年５月２日に環境省等より、会津地方については同県外の被災地と同様に計画的に処理を行うこととするが、福島第一原発事故により設定された避難区域（警戒区域）[14]内と計画的避難区域[15]内の災害廃棄物の移動と処分は当面行わないこととし、避難区域及び計画的避難区域以外の浜通りと中通り地方にある災害廃棄物は、当面の間、仮置場に集積して処分は行わないとの方針が示された。その後、環境省は同月 27 日、中通り地方南部の 10 町村については、これら地域の空間線量率が会津地方と同等かそれ以下であったこと等から、それまでの制限を解除し、当面の間、県内での通常の処理を再開する方針を決定した。

また、同省は６月 23 日には、福島県浜通り・中通り両地方（避難区域、計画的避難区域及び上記の処理が再開された 10 町村を除く。）での放射性物質に汚染されたおそれのある災害廃棄物について、排ガス処理装置としてバグフィルター及び排ガス吸着能力を有している施設での焼却処理が可能であること等を内容とする「福島県内の災害廃棄物の処理の方針」を示した。同処理方針では、放射性セシウム濃度が１kg 当たり 8,000 ベクレル以下の焼却後に焼却炉の中にたまる焼却灰である主灰については、一般廃棄物最終処分場（管理型最終処分場）での埋立処分を認めたが、8,000 ベクレルを超える焼却灰については、国によって処分の安全性が確認されるまで、放射線を遮へいできる場所におけるドラム缶

---

[14] 「原子力災害対策特別措置法」（平成 11 年法律第 156 号）に基づいて住民等の避難が指示された福島第一原発から半径 20㎞ 以内の区域を指す。平成 23 年４月 22 日以降、「災害対策基本法」（昭和 36 年法律第 223 号）第 63 条第１項に基づく警戒区域にも設定されている。

[15] 福島第一原発から半径 20㎞ 以遠の区域で、かつ、事故発生から１年間内に積算線量が 20 ミリシーベルト（mSv）（国際放射線防護委員会（ＩＣＲＰ）と国際原子力機関（ＩＡＥＡ）の緊急時被ばく状況における放射線防護の基準値（年間 20～100 ミリシーベルト）を考慮して設定）に達するおそれのある区域を指す。

や一般廃棄物最終処分場（管理型最終処分場）等で、また、100,000 ベクレルを超える焼却灰については適切に放射線を遮へいできる施設で、一時保管することとされた。同時に、処理に際しても、安全性を確認するため、処理施設周辺の空間線量率や地下水、処理施設から排出される排ガス、排水等のモニタリングを継続して行うこととされている。

また、一般廃棄物焼却施設における焼却灰の取扱いについて、東京都江戸川区の一般廃棄物処理施設において、焼却時にフィルター等に集められる焼却灰である飛灰から 9,740 ベクレルの放射性セシウムが検出されたことが６月 27 日に判明したことを受けて、環境省は翌 28 日、東北地方及び関東地方等の 15 都県に対し、一般廃棄物焼却施設における焼却灰の放射性セシウム濃度の測定を要請するとともに、8,000 ベクレル以下である焼却灰については一般廃棄物最終処分場での埋立処分を可能とし、8,000 ベクレルを超える焼却灰については、一般廃棄物最終処分場に場所を定めた上で一時保管するよう処理方針を通知した。

さらに、８月 31 日、同省は、これまで一時保管を要請してきた 8,000 ベクレルを超え 100,000 ベクレル以下である焼却灰についても、焼却灰等はセメントで均質に混合し崩れないように固形化し、雨水の流入や地下水への流出を防ぐ措置を講じた上で遮断型最終処分場（有害な重金属等を含む廃棄物を埋め立てるための処分場）及び一般廃棄物最終処分場に埋立処分する方針を示した。

### イ　放射性物質環境汚染対処特別措置法の制定

東日本大震災に伴う福島第一原発事故により、大量の放射性物質が一般環境中に拡散し、それにより汚染された廃棄物や土壌等に起因する周辺住民の健康及び生活環境への影響が懸念される中、環境基本法をはじめ、廃棄物処理法、土壌汚染対策法等においても、放射性物質については法の適用対象から除外されており、一般環境中で放射性物質により汚染された廃棄物や土壌等の処理が困難となっている現状に鑑み、同事故に由来する放射性物質による環境の汚染が人の健康又は生活環境に及ぼす影響を速やかに低減させるため、与野党間での協議の結果、８月 23 日の衆議院環境委員会において、委員長より、同事故により放出された放射性物質による一般環境の汚染への対処に関し、国等が放射性物質により汚染された廃棄物の処理及び土壌等の除染等の必要な措置を講じること等を内容とする「平成 23 年３月 11 日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法案」が提案され、全会一致で委員会提出の法律案とすることに決し、同月 26 日に参議院本会議で可決・成立し、30 日に公布された。これを受けて、同法の来年１月１日の全面施行に向けて、今後、同事故由来の放射性物質による環境汚染への対処に関する基本方針が策定され、閣議決定されることとなる。

一方で、除染は直ちに取り組むべき喫緊の課題であることから、同法に基づく除染の枠組みが動き出すまでの間は、政府の原子力災害対策本部が８月 26 日に決定した「除染に関する緊急実施基本方針」に基づき、同本部が、県、市町村、地域住民と連携して除染の取組を推進することとされている。

### (3) 被災ペットの救護等

岩手県、宮城県及び福島県において、被災者が飼育していた動物（被災動物）は犬、猫だけでも死亡・行方不明を含め４万頭程度に及ぶとも推定されている[16]。これらの被災自治体においては、①アレルギーを持つ人や動物の苦手な人等への配慮のためペットを受け入れていない避難所も多く、動物病院や動物愛護センター等への一時預かりの依頼が急増し、これら施設の負担増及び施設の不足が懸念されていること、②ペットを受け入れている避難所においても鳴き声や臭い等による他の避難住民とのトラブルが発生していること、③福島第一原発の半径 20㎞ 圏内（警戒区域内）にペットが取り残される事態となっている等の問題が生じている。

このような現状を受けて、環境省は、緊急災害時動物救援本部[17]及び各自治体と連携して、被災地における家庭動物の保護・収容及び適正な飼養の支援についてペットフード協会等を含めた動物愛護関連 15 団体に協力を要請するとともに、仮設テント及び動物用ケージの被災自治体や被災者受入自治体への配付、各関連団体等への協力要請、地域の優良取組事例を被災自治体等に周知する「グッド・プラクティス集」の作成・公表等を行っている。

また、岩手県、宮城県、福島県及び仙台市は、地方自治体が地元の獣医師会や動物愛護団体等と現地動物救護本部を設置し、ペットフード等の物資の配付をはじめ、動物愛護センターや保健所において、ペットの保護、治療、一時預かり、譲渡及び飼い主探索等の活動を実施している。また、警戒区域内に残された被災ペットについては、環境省及び福島県が、緊急災害時動物救援本部の協力を得て、５月 10 日から開始された住民の同区域への一時立入り時に合同で保護・回収活動を順次実施し、保護・回収したペットを同県の収容施設に収容している。なお、９月 19 日現在の環境省の集計によれば、警戒区域内で保護された被災ペットの頭数は犬 310 頭、猫 193 頭の計 503 頭である。このうち、福島県が設置したシェルターに収容されている頭数は犬 180 頭、猫 53 頭の計 233 頭で、残りは動物病院等で保護されているか、飼い主等への返還又は譲渡がなされている。

---

[16] 日本獣医師会「大震災被災動物の救護と獣医療復旧に向けた支援対策（要望）」（平成 23 年３月 29 日）

[17] 日本動物愛護協会、日本動物福祉協会、日本愛玩動物協会及び日本獣医師会で組織されている団体であり、被災動物の救護等のための人材派遣、物資提供及び資金供与等の活動を実施している。阪神・淡路大震災を契機に結成され、これまでに有珠山噴火災害、三宅島噴火災害及び新潟県中越地震等において支援活動を行ってきた。

## Ⅱ　第179回国会提出予定法律案等の概要

提出予定法律案等はない（10 月 19 日現在）。

（参考）継続法律案等

○　地球温暖化対策基本法案（内閣提出、第 176 回国会閣法第５号）

豊かな国民生活を実現しつつ温室効果ガスの排出量を削減でき、かつ、地球温暖化に適応することができる社会の構築を図るため、地球温暖化対策に関し、基本原則を定めるとともに、我が国の温室効果ガスの排出量の削減に関する中長期的な目標を設定し、国内排出量取引制度の創設について規定する等の所要の措置を講ずる。

○　低炭素社会づくり推進基本法案（野田毅君外４名提出、第 174 回国会衆法第７号）

低炭素社会づくりに関する施策を長期的、総合的かつ計画的に推進するため、低炭素社会づくりについて、基本理念を定め、並びに国、地方公共団体、事業者、独立行政法人等、国民及び民間の団体の責務を明らかにするとともに、中長期的な目標の設定、低炭素社会づくり国家戦略の策定その他の低炭素社会づくりに関する施策の基本となる事項を定める等の措置を講ずる。

○　気候変動対策推進基本法案（江田康幸君提出、第 174 回国会衆法第 15 号）

気候変動対策を推進するため、気候変動対策に関し、基本原則を定め、並びに国、地方公共団体、事業者、独立行政法人等、国民及び民間の団体の責務を明らかにするとともに、温室効果ガスの排出の量の削減に関する中長期的な目標を設定し、気候変動対策の基本となる事項を定める等の措置を講ずる。

内容についての問合せ先
環境調査室　関首席調査員（内線68600）

# 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 24 年度防衛関係費概算要求

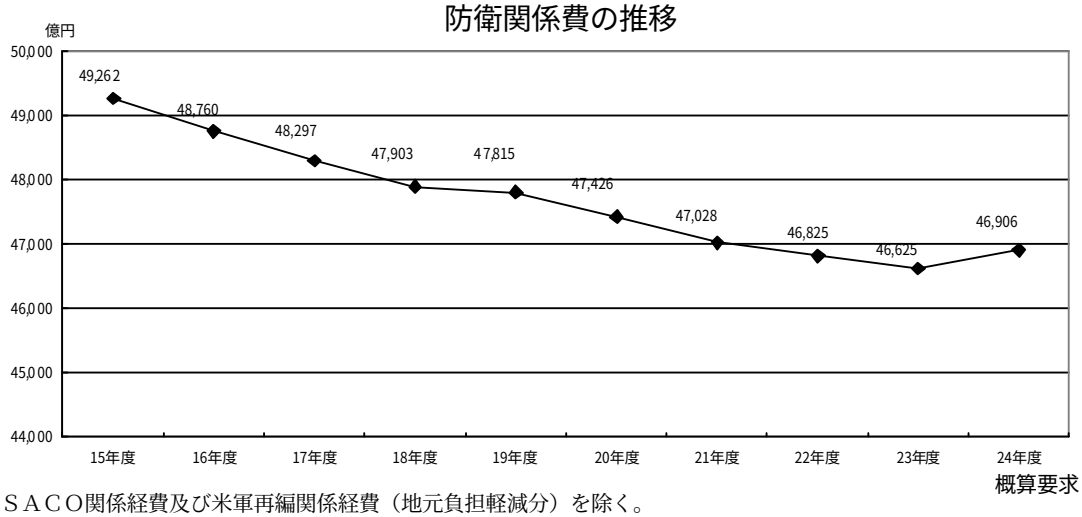
#### (1) 方針

防衛省は、一層厳しさを増す安全保障環境や東日本大震災における教訓を踏まえ、「平成 23 年度以降に係る防衛計画の大綱」（平成 22 年 12 月 17 日閣議決定）及び「中期防衛力整備計画（平成 23 年度～平成 27 年度）」（平成 22 年 12 月 17 日閣議決定）に基づく動的防衛力の構築へ向けた効果的かつ効率的な防衛力整備を着実に実施するとして平成 24 年度概算要求を行っている。その際、防衛力の新たな役割である「実効的な抑止及び対処」、「アジア太平洋地域の安全保障環境の一層の安定化」及び「グローバルな安全保障環境の改善」に取り組むため、大規模災害、原子力災害への対応能力向上を図るほか、各種の活動に活用し得る機能、非対称的な対応能力を有する機能及び非代替的な機能を重視している。また、厳しさを増す財政事情の下、事業の内容を精査し、真に必要な機能に資源を選択的に集中するとしている。

#### (2) 概要

平成 24 年度防衛関係費概算要求額は、４兆 6,906 億円であり、前年度当初比 0.6%増となっている。また、これらのほかにＳＡＣＯ（沖縄に関する特別行動委員会）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（平成 23 年度同額で仮置、これらを含めると総額４兆 8,033 億円（前年度当初比 0.6%増）となる。）。さらに、平成 24 年度は東日本大震災からの復旧・復興対策に係る経費として、平成 23 年度第１次補正予算に係る平成 24 年度歳出化経費として 291 億円、平成 24 年度要求に係る経費として 12 億円がある。また平成 23 年度第３次補正予算案に対する防衛省からの要求に係る平成 24 年度歳出化経費として 1,093 億円がある。

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（金額：契約ベース）

| 分野 | 主要装備品等 | 調達数量 | 金額 |
|---|---|---|---|
| 周辺海空域の安全確保 | 護衛艦（ＤＤＨ）の建造 | １隻 | 1,190億円 |
| | 潜水艦の建造 | １隻 | 565億円 |
| | 固定式警戒管制レーダーの整備 | - | 39億円 |
| 島嶼部に対する攻撃への対応 | 沿岸監視部隊の配置等（与那国） | - | 15億円 |
| | 次期輸送機（Ｃ－２）の取得 | ２機 | 333億円 |
| | 次期戦闘機（Ｆ－Ｘ）の取得 | ４機 | 551億円 |
| | 現有戦闘機の能力向上改修（Ｆ－15，Ｆ－２） | 38機 | 161億円 |
| 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） | １機 | 52億円 |
| | 10式戦車 | 16両 | 160億円 |
| | 無人偵察機システムの取得 | １式 | ４億円 |
| 弾道ミサイル攻撃への対応 | 弾道ミサイル防衛（ＢＭＤ）関連経費 | - | 633億円 |

(出所) 防衛省資料等より作成

イ　アジア太平洋地域の安全保障環境の一層の安定化

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事業のほか、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のほか、国際社会が行う活動への取組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（前年度同額で仮置き）が計上されている。

（参考）平成 23 年度における主な事業

在沖米海兵隊のグアム移転 525 億円、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。

オ　日本再生重点化措置

「平成 24 年度予算の概算要求組換え基準について」（平成 23 年 9 月 20 日閣議決定）において設定された基準（「安心・安全社会の実現」）に基づき、防衛省は、約 960 億円を要望額として計上している。主な事業として、動的防衛力の構築に資する事業 662 億円、災害への対処能力の向上に資する事業 97 億円、自衛隊や米軍の活動基盤となる防衛施設の安定的な運用に資する事業 123 億円等が計上されている。

## ２　防衛計画の大綱

### (1) 新たな防衛計画の大綱策定の経緯

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。

平成 20 年９月に発足した麻生内閣は、16 大綱を平成 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が、平成 21 年９月に発足した鳩山内閣において、新しい政府として十分な検討を行う必要があるとし、平成 22 年中に結論を得ることとした。鳩山内閣は、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、同懇談会は平成 22 年８月 27 日、報告書を菅総理大臣に提出した。安全保障会議での関係閣僚による検討を経て、同年 12 月 17 日、「平成 23 年以降に係る防衛計画の大綱について」（以下「22 大綱」という。）及び中期防衛力整備計画(平成 23 年度～平成 27 年度) （以下「新中期防」という。）を閣議決定した。

### (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

我が国を取り巻く安全保障環境は、新興国の台頭による米国の相対的な影響力のパワーバランスの変化や、国際テロ、海賊等の他、サイバー空間をめぐる問題などグローバルな安全保障課題を抱えている。また、北朝鮮の核・ミサイル問題等や中国の軍事力近代化等が地域・国際社会の懸念事項となっている。このように、我が国の存立を脅かすような本格的な侵略事態が生起する可能性は低いものの、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

防衛力の能力発揮のための基盤は二つあり、自衛隊の人員規模・構成の管理による精強性の確保や、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などの人的基盤と、装備品取得の一層の効率化、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などの物的基盤である。

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) 防衛力の実効性向上のための構造改革について

即応性、機動性、柔軟性、持続性及び多目的性を備え、軍事技術水準の動向を踏まえた高度な技術と情報力に支えられた動的防衛力を構築するため、平成 22 年 12 月 27 日、防衛大臣指示に基づき、小川防衛副大臣を委員長とする「防衛力の実効性向上のための構造改革推進委員会」を設置した。同委員会における検討は、既存の「人的基盤に関する改革委員会」、「総合取得改革推進プロジェクトチーム」及び「防衛省改革推進会議」、また、平成 23 年２月 10 日に新たに設置された「衛生機能の強化に関する検討委員会」における検討と密接に連携し、同年８月５日、北澤防衛大臣に対して報告書を提出した。

同報告書は、22 大綱及び新中期防に掲げられた考え方を具体化の上、検討項目のそれぞれについて、現状認識・課題、今後の方向性及びその実現に向けた新中期防期間中におけるロードマップが示されており、今後は、同報告書に示された方向性及びロードマップに従い、各課題について検討を深化させ、施策の推進を図ることとなる。

具体的な検討事項として、①統合による機能の強化・部隊等在り方の検討、②横断的な視点による資源配分の一元化・最適化の検討、③人的基盤に関する抜本的な制度改革の推進、④総合取得改革の推進、⑤衛生機能の強化としている。

## ３　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。

### (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－35 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。

政府は、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４月 13 日には候補機種の開発国及び開発企業を対象にした説明会を実施し、説明会にはＦ／Ａ－18Ｅ／Ｆ（米）、Ｆ－35（米英等）、ユーロファイター（英独伊西）の３機種の候補の申入れがあった。

上記説明会において発出した提案要求書（ＲＦＰ）は平成 29 年３月を完成機納入期限としているが、平成 23 年５月 19 日の米国上院軍事委員会の公聴会において、米国防省マイケル・ギルモア運用試験・評価局長は、Ｆ－35 について「任務につく能力を持った機体の初期運用試験、評価の開始は 2017 年の春になる」と遅れる見通しを明らかにした。同年９月 26 日、上記３機種の提案要求書（ＲＦＰ）が提出され、政府は「性能や経費、国内関連産業が厳しい現状にあることも含めて総合的に判断する」として、機種選定を行い、平成 24 年度予算案に調達経費を計上するとしている。また、採用基準は運動性、搭載機器の能力などの「性能」のほか、購入費や維持費などの「経費」など４項目を点数化し、一番得点の高い機体を選ぶとしている。

## ４　東日本大震災への対応

平成 23 年３月 11 日に発生した東日本大震災において、同年３月 14 日に陸上自衛隊の東北方面総監を指揮官として災害派遣としては初の統合任務部隊を編成し、陸海空自衛隊の統合運用により活動した。防衛省・自衛隊は、10 万人を超える過去最大規模の態勢を構築し、捜索・救助活動において全救助者の約７割に当たる約 19,000 名を救助したほか、輸送支援活動、給水・給食支援、燃料支援、入浴支援、医療支援、その他生活支援等幅広い分野での支援活動に従事した。また、初の予備自衛官等の招集、米軍による「トモダチ作戦」をはじめとする諸外国との協力のほか、福島第一原発事故への対応など数多くの活動・対応を実施した。

## ５　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（平成８年２月～）、（イ）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（平成 22 年２月～、瓦礫の除去、整地、道路補修等に従事）並びに（ウ）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（平成 22 年９月～）の３件である。

また、平成 23 年９月に開かれた国連総会の一般演説において、野田総理大臣は、国連南スーダン共和国ミッション（ＵＮＭＩＳＳ）への司令部要員派遣の準備を進めるとともに、施設部隊派遣に必要な調査を実施することを表明した。これを受けて、９月 24 日、南スーダンの首都ジュバ周辺に第１次調査団が派遣され、10 月２日、帰国した。同月８日からは南スーダン及び周辺国へ第２次調査団が派遣されている。

### (2)「ＰＫＯの在り方に関する懇談会」中間取りまとめ（平成 23 年７月４日）

「ＰＫＯの在り方に関する懇談会」は、「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」が施行されて以来、約 20 年間にわたる国連ＰＫＯ等に対する我が国の協力とその成果を総括し、今後の我が国の国連ＰＫＯ等に対する協力の在り方を検討することを目的として、平成 22 年 10 月より、東内閣府副大臣を座長に、内閣官房、外務省、防衛省の各担当副大臣等のほか、警察庁及び海上保安庁の幹部が出席し、平成 23 年７月まで検討を行った。同懇談会は同年７月４日、いわゆる平和維持隊（ＰＫＦ）本体業務への参加の検討等を内容とする「中間取りまとめ」を枝野官房長官に提出した。

### (3) 国際緊急援助活動

国際緊急援助活動とは、「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」に基づき、海外の地域、特に開発途上地域における大規模災害の発生に際し、被災国政府等の要請に応じて、救助活動や医療活動等を実施するものをいう。

最近では、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を派遣した。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を派遣したほか、平成 23 年２月にニュージーランドで発生した地震に際し、約 40 名の国際緊急援助空輸隊を派遣するなど活動を行った。

## ６　日米安全保障体制の現状

### (1) 在日米軍再編協議と普天間飛行場移設問題

#### ア　再編実施のための日米のロードマップ

平成 18 年４月、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。これに先立つ同年４月の日米防衛相会談において、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]の承認案件は、平成 19 年の第 171 回国会に提出され、同年５月、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 | 平成 26 年までに完成 |
| | 普天間飛行場所属ＫＣ－130 空中給油機 | 司令部や整備施設を岩国飛行場に移転、ローテーションで鹿屋基地等に展開 | |
| | 在沖縄海兵隊 | 約 8,000 名の第３海兵機動展開部隊要員とその家族約 9,000 名のグアムへの移転 | 平成 26 年までに移転 |
| | 土地の返還 | 普天間飛行場、那覇港湾施設、キャンプ桑江、キャンプ瑞慶覧等の返還を検討 | 平成 19 年３月までに計画作成、嘉手納以南の返還は、海兵隊のグアム移転完了後 |
| 沖縄以外 | キャンプ座間 | 在日米陸軍司令部の改編 | 2008 米会計年度までに実施（実施済） |
| | | 陸上自衛隊中央即応集団司令部の移転 | 平成 24 年度までに移転 |
| | | 相模総合補給廠の一部返還 | |
| | 横田飛行場及び空域 | 共同統合運用調整所の設置 | |
| | | 航空自衛隊航空総隊司令部（府中市）及び関連部隊の移転 | 平成 22 年度に移転 |
| | | 米軍が管制する横田空域の一部返還 | 平成 18 年 10 月までに返還される空域を特定。平成 20 年９月までに返還実施（実施済） |
| | 岩国飛行場 | 厚木飛行場の空母艦載機を移駐 | 平成 26 年までに完了 |
| | | 恒常的な空母艦載機離発着訓練施設の選定 | 平成 21 年７月又はその後の出来るだけ早い時期 |

[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」

| | | | |
|---|---|---|---|
| | 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 | 平成 19 年度からの共同訓練に関する年間計画を作成。必要に応じ平成 18 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 | 平成 18 年夏までに必要な措置や米側負担による施設改修を実施（実施済） |

### イ　ロードマップ後の動き

次いで、政府（小泉内閣）は平成 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

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」方針を示し、鳩山政権は普天間飛行場の移設先を再検討することとなった。一方、米側は、一貫してロードマップの実施を求めた。

日米間では普天間移設問題に関する日米閣僚級の作業グループが、連立与党内では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）が設置され、様々な検討を行った結果、平成 22 年５月 23 日、鳩山総理大臣は、仲井眞沖縄県知事に対し、代替施設の場所を辺野古周辺と表明した。

### エ　日米交渉及び米議会の動き

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、平成 22 年５月、「２＋２」の「共同発表」が公表され、普天間飛行場の移設先を「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」とするとともに、代替施設の位置、配置、工法等の詳細については、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した。同日、上記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

---

[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.）

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。

平成 23 年１月６日の日米外相会談において、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。翌週１月 13 日の日米防衛相会談では、普天間飛行場移設問題については、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。

平成 23 年５月には、米国連邦議会上院軍事委員会のレビン委員長らが、現行の普天間飛行場移設計画は「非現実的で実行不可能」とし、米空軍嘉手納飛行場へ統合する案を提示した。これに対し日米両政府は、名護市辺野古沖への移設を明記した平成 22 年５月の日米合意を遵守する考えを示している。

平成 23 年６月、「２＋２」会合が開催され、共通の戦略目標の更新等を内容とする共同発表「より深化し，拡大する日米同盟に向けて：50 年間のパートナーシップの基盤の上に」が公表された。また、同発表とともに公表された文書「在日米軍の再編の進展」において、ロードマップの目的の実現に向けた進展を継続していくことが確認され、普天間飛行場代替施設の滑走路の形状はＶ字型に決定された。完成目標については「2014（平成 26）年より後のできる限り早い時期」と後退したが、会合後の記者会見で、ゲーツ米国防長官は「今後１年間での具体的な進展」の重要性を強調している。

平成 23 年９月２日に発足した野田政権は、同月 16 日、官房長官が主催し外務大臣、防衛大臣、沖縄・北方担当大臣、財務大臣が参加する沖縄関係閣僚会合を発足させ、沖縄の基地負担軽減と沖縄振興に関する諸課題に政府全体で取り組む姿勢を示した。

同年９月、ニューヨークの国連本部で行われた日米首脳会談において、普天間飛行場移設を含む米軍再編について、野田総理大臣は「引き続き日米合意に従い協力して進めていく」との考えを示し、「沖縄の人々の理解を得るべく全力を尽くす」と述べた。

### オ　沖縄との協議

沖縄県では、平成 22 年９月 12 日、名護市議会選挙が行われ、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、現職の仲井眞県知事が再選された。仲井眞県知事は、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県知事は、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、県知事が県外移設を主張し、それぞれ平行線に終わった。

他方、政府は、同年１月の選挙で当選した稲嶺名護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、12 月 24 日、名護市に対して、支給が保留されていた再編交付金の平成 21 年度繰越し分と平成 22 年度分、合わせて約 16 億円を交付しない旨を伝達した。

平成 23 年 10 月 17 日、仲井眞県知事と会談した一川防衛大臣は、名護市辺野古への移設のための手続を進めるため、環境影響評価の評価書を年内に県知事に提出する意向を示し

た。評価書が提出されると県知事は 90 日以内にそれに対する意見を提出する必要がある。

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。

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た。こうした状況を受けて、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要求の約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 会計年度の国防予算授権法案を可決し、平成 23 年１月７日成立した。さらに、2012 会計年度の政府予算の審議においては、下院の軍事委員会がグアム移転費の政府要求である約１億 5,600 万ドル（約 125 億円）を全額認める法案を可決する一方で、上院の軍事委員会は全額認めない法案を可決しており、今後両院の調整を経て最終的に決定される見通しである。

他方、我が国政府においては、「駐留軍等の再編の円滑な実施に関する特別措置法」に基づき、平成 23 年度政府予算に、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 億円を計上している。

(2) 在日米軍駐留に係る諸問題

ア　日米地位協定とその見直し問題

日米地位協定は、日米安全保障条約第６条に基づき、我が国に駐留する米軍による我が国における施設・区域の使用と我が国における米軍の地位について規定したものである。

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)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、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、昭和 62 年度からは、特別協定を締結して、駐留軍

労働者の諸手当の負担を開始し、平成３年度からは光熱水料等、平成８年度からは訓練移転費についても日本側が負担している（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平成 23 年度予算は 1,858 億円、平成 24 年度概算要求額は 1,919 億円（両者とも歳出ベース）であり、上記経費負担に加え、政府は、在日米軍施設・区域の周辺地域における生活環境などの整備のための措置や駐留軍等労働者の離職者対策等も行っている。また、米軍施設・区域が所在する市町村に対して、固定資産税の代替である基地交付金などを交付している。

鳩山政権となって平成 21 年 11 月に行われた事業仕分けにおいては、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。

平成 22 年 12 月 14 日、政府は、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（平成 22 年度予算額 1,881 億円が目安）を新たな特別協定の有効期間中である平成 23 年度から平成 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（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。平成23年１月21日、日米両国は、上記合意に係る在日米軍駐留経費負担特別協定（有効期間：平成 23 年度～平成 27 年度の５年間）に署名し、同協定は、２月１日、国会に提出され、３月 31 日、承認された。

## Ⅱ　第179回国会提出予定法律案等の概要

提出予定法律案等はない（10月19日現在）。

### （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

○　防衛省設置法等の一部を改正する法律案（第 177 回国会閣法第 21 号）

自衛隊の任務の円滑な遂行を図るため、自衛官定数等の変更、防衛審議官の新設、防衛医科大学校の看護師養成課程の新設及び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を整備するもの。

内容についての問合せ先
安全保障調査室　花房首席調査員（内線68620）

# 国家基本政策委員会

国家基本政策調査室

## Ⅰ　所管事項の動向

### １　「党首討論」導入の経緯

第145回国会において「国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律」（以下「国会審議活性化法」という。）が成立（平成11年７月26日）し、これに基づき、第147回国会の召集日である平成12年１月20日に衆参両院に常任委員会として国家基本政策委員会がそれぞれ設置された。

国会審議活性化法は、国会改革の一環として国会審議の在り方を見直そうとするもので、①国家基本政策委員会の設置、②政府委員制度の廃止、③副大臣及び大臣政務官の設置の３点を主要な内容としていた。（資料１参照）

このうち、①の国家基本政策委員会の設置については、平成11年５月、国会審議の活性化について検討を進めていた各党の実務者協議のメンバーが、イギリス議会を視察し、クエスチョンタイム（参考）の場において政治家同士の議論が活発に行われている実情を見聞したことを契機として、我が国においても、これにならった内閣総理大臣と野党党首間の討議（いわゆる「党首討論」）を実施することとした。その討議の場として衆参両院にそれぞれ常任委員会である国家基本政策委員会を設置し、その合同審査会において「党首討論」を行うこととなった。

---

（参考）イギリス議会のクエスチョンタイム

イギリス議会には、議員が政策課題や時事問題について政府に対し情報の開示や説明を求める手段として、口頭質問、緊急質問及び書面質問の３種類の質問制度が設けられている。クエスチョンタイムとは、このうち、本会議の場で議員が首相及び閣僚に答弁を求める「口頭質問（口頭答弁を求める質問－Questions for oral answer)」の時間を指すものである。

イギリスのクエスチョンタイムは、1961年（昭和36年）から導入されたものであり、下院本会議場において、月曜日から木曜日までの本会議の冒頭、与野党の議員による質問に対し各省大臣が順番に日を定めて答弁に立つ形で行われている。そのクエスチョンタイムの中でも「首相に対する質問時間（Prime Minister's Question Time)」（以下「首相質問」という。）は、水曜日の正午から30分間行われるもので、その時々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<br>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）<br>② 議長に指名された者<br>③ 野党党首<br>※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

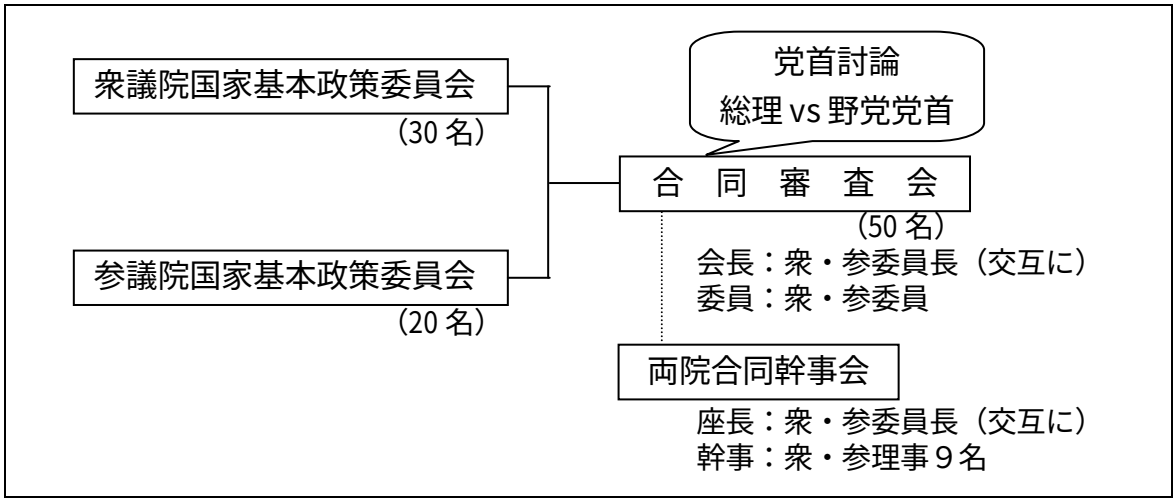
制度の導入に当たっては、まず、我が国の「党首討論」をどのような場で行うのがふさわしいのかが議論となった。

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10月19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 | 302 | 民主党・新緑風会 | 106 |
| 自由民主党・無所属の会 | 118 | 自由民主党・無所属の会 | 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 | 5 | 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 | 9 | | |
| 欠員 | 1 | 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。

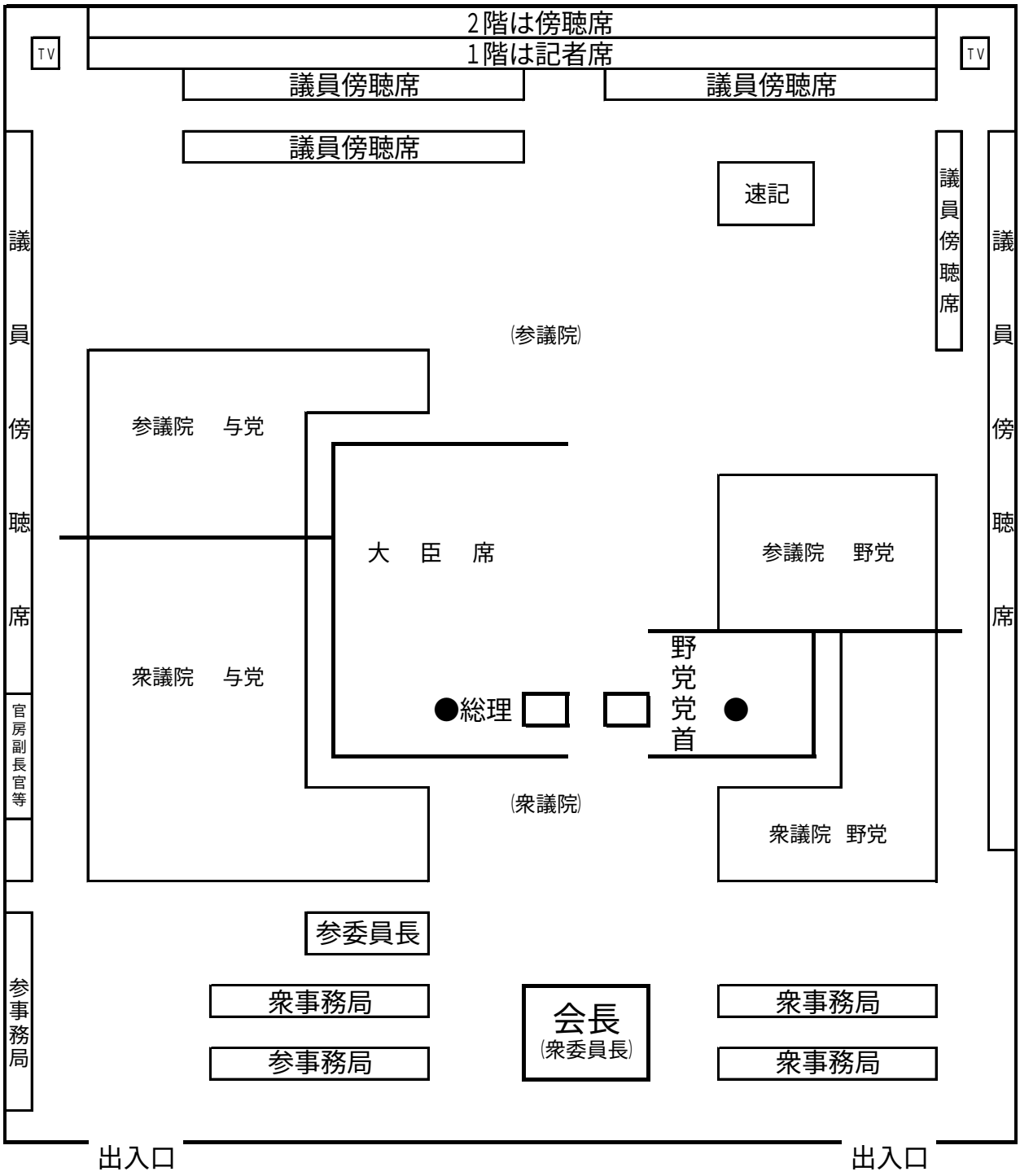
### (3) 開会日時

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、国の政策全てを網羅しており、非常に広範囲にわたっている。

第 177 回国会（常会）における菅内閣総理大臣（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　政治資金規正法違反問題** | |
| 小沢元民主党代表の証人喚問を早期に実現させる必要性 | 谷　垣　禎　一　君（自民） |
| **2　社会保障と税の一体改革** | |
| ①社会保障改革案の作成（４月）、税制を含む一体改革案の作成（６月）及びマニフェストの見直し（９月前後）という今後のスケジュールの確認 | 谷　垣　禎　一　君（自民） |
| ②消費税率の引上げを明記した新しいマニフェストを作成し、国民の信を問い直す必要性 | 谷　垣　禎　一　君（自民） |
| ③社会保障と税の一体改革についての与野党協議を受け入れる必要性 | 菅　内　閣　総　理　大　臣 |
| ④４月に提示予定の社会保障改革案について、政府与党案の前に、マニフェストに沿った民主党案を示す必要性 | 山　口　那津男　君（公明） |
| ⑤マニフェストで国民に約束した施策が実現できないことに対する菅内閣総理大臣の責任 | 山　口　那津男　君（公明） |
| **3　平成 23 年度予算案とマニフェスト** | |
| ①与党内でも平成 21 年総選挙のマニフェストの見直し論が出ている中、政権運営におけるマニフェストの位置付け | 谷　垣　禎　一　君（自民） |
| ②総選挙時のマニフェストの実行が不可能であることが明らかになり、政権の正統性及び党の統制が失われた以上、解散して国民に信を問う必要性 | 谷　垣　禎　一　君（自民） |

| | |
|---|---|
| ③平成 23 年度予算案は国民生活の益とならないため、自民党が提出する予算の組替え動議を検討する必要性 | 谷　垣　禎　一　君（自民） |
| ④政府が丸のみできるような平成 23 年度予算案の組替え動議提出に対する期待 | 菅　内　閣　総　理　大　臣 |
| **4　外交・安保関係** | |
| (1) 普天間飛行場移設問題等 | |
| ①普天間飛行場を辺野古沖に移設するとの日米合意（平成 22 年５月 28 日）を確実に履行する意思の確認 | 谷　垣　禎　一　君（自民） |
| ②在沖海兵隊がなくても極東の安全は維持できるとした菅内閣総理大臣のかつての発言（平成 15 年 11 月１日）に対する現在の認識 | 山　口　那津男　君（公明） |
| ③普天間飛行場の県外移設を断念した理由として米海兵隊の抑止力を挙げたのは「方便だった」とした鳩山前総理の発言（平成 23 年２月 13 日報道）に対する責任 | 山　口　那津男　君（公明） |
| ④アメリカ、中国、ロシアとの外交関係を悪化させた現状を踏まえ、防衛大綱の見直しを含めた外交・安全保障政策の基本的な議論を行う必要性 | 山　口　那津男　君（公明） |
| (2) 日露関係 | |
| ロシアの対日強硬姿勢の背景には、民主党外交のガバナビリティの欠如及び日米安保体制の揺らぎがあることについての認識 | 谷　垣　禎　一　君（自民） |
| (3) ニュージーランド地震（平成 23 年２月 22 日）への対応 | |
| ①地震当日中の国際緊急援助隊派遣の必要性 | 谷　垣　禎　一　君（自民） |
| ②日本の経験を生かした耐震化推進外交を展開する必要性 | 山　口　那津男　君（公明） |
| **5　東日本大震災（平成 23 年３月 11 日）への対応** | |
| ①国内、海外、国債マーケット、閣内の４方面より不信感を持たれている菅内閣総理大臣の下では、震災からの復旧・復興は不可能であるため総理を辞任する必要性 | 谷　垣　禎　一　君（自民） |
| ②遅々として進まない被災者の生活再建支援、原子力損害賠償等を急ぐ必要性 | 谷　垣　禎　一　君（自民） |
| ③第二次補正予算案を早急に提出する必要性及び財務省への指示の有無 | 谷　垣　禎　一　君（自民） |

| | |
|---|---|
| ④国会を大幅に延長し、震災復興に向け、与野党協同して議論する必要性 | 菅　内　閣　総　理　大　臣 |
| ⑤被災者の実態に応え、原発事故の賠償を政府が前面に立ち迅速に行う必要性 | 山　口　那津男　君（公明） |
| ⑥震災対応を迅速に行うためにも総理を辞任する必要性 | 山　口　那津男　君（公明） |

なお、これまでの開会状況は、資料４を参照されたい。

６　諸課題

(1) 運営申合せの見直し等

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。これらの点を含め、運営申合せの見直し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。

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

## 「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 | |
| 23年 | １７７回（常　会） | ２２０ | 3 | 3 |
| | １７８回（臨時会） | １８ | 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

内容についての問合せ先
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　平成 23 年度当初予算

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）である。歳出面では、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%となっている。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、維持されることとなった。

○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。<br>○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）

また、平成 23 年度予算は、昨年９月に策定された「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」として位置付けられており、「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。

マニフェスト工程表の主要事項に関しては、平成 23 年度当初予算では、以下のように措置された。

○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）

## ２　東日本大震災からの復旧・復興策

### (1) 平成 23 年度第１次補正予算

平成 23 年度第１次補正予算は、３月 11 日に発生した東日本大震災に関し、当面緊急に必要となる経費を追加するために編成された。歳出面では、東日本大震災関係経費４兆 153 億円を追加しており、その内訳は以下のとおりである。

○平成23年度第１次補正予算の東日本大震災関係経費の内訳

| | | |
|---|---|---|
| １ | 災害救助等関係経費 | 4,829億円 |
| | ①災害救助費　3,626億円 | |
| | ②災害援護貸付金　350億円 | |
| | ③生活福祉資金貸付事業費　257億円 | |
| | ④災害弔慰金等　485億円 | |
| | ⑤被災者緊急支援経費　112億円 | |
| ２ | 災害廃棄物処理事業費 | 3,519億円 |
| ３ | 災害対応公共事業関係費 | 1兆2,019億円 |
| | ①災害復旧等事業費　1兆438億円 | |
| | ②一般公共事業関係費　1,581億円 | |
| ４ | 施設費災害復旧費等 | 4,160億円 |
| ５ | 災害関連融資関係経費 | 6,407億円 |
| ６ | 地方交付税交付金 | 1,200億円 |
| ７ | その他の東日本大震災関係経費 | 8,018億円 |
| | 合　計 | 4兆153億円 |

（財務省資料より作成）

歳入面では、追加の国債発行は行わず、既定経費の減額、税外収入によって、４兆 153 億円の財源を確保している。

○平成23年度第１次補正予算の財源の内訳

| | | | |
|---|---|---|---|
| １　既定経費の減額 | ３兆7,102億円 | ２　税外収入 | 3,051億円 |
| ①子ども手当の見直し　2,083億円 | | ①独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構納付金（高速道路料金割引の見直し） | 2,500億円 |
| ②高速道路無料化社会実験の一時凍結 | 1,000億円 | ②公共事業負担金収入　551億円 | |
| ③年金臨時財源の活用　2兆4,897億円 | | | |
| ④周辺地域整備資金（エネルギー対策特別会計）の活用　500億円 | | | |
| ⑤政府開発援助等の減額　501億円 | | | |
| ⑥議員歳費の減額　22億円 | | | |
| ⑦経済危機対応・地域活性化予備費の減額 | 8,100億円 | 合　計 | ４兆153億円 |

（財務省資料より作成）

子ども手当の見直しとは、当初予算で措置されていた３歳未満の子どもに対する月額 7,000 円の上積み分を見直すことによる減額である。また、年金臨時財源の活用とは、当初予算において、基礎年金国庫負担割合２分の１を維持するために臨時財源として確保した、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）を東日本大震災関係経費の財源として活用するものである。

平成 23 年度第１次補正予算は、４月 22 日の閣議決定を経て、同月 28 日に国会に提出され、５月２日に成立した。

### (2) 平成 23 年度第２次補正予算

平成 23 年度第２次補正予算は、東日本大震災の復旧状況等を踏まえ、当面の復旧対策に万全を期すために編成された。歳出面では、原子力損害賠償法等関係経費、被災者支援関係経費等、合わせて１兆 9,988 億円の追加を行っている。歳入面では、平成 22 年度の剰余金１兆 9,988 億円を受け入れて財源としており、追加の国債発行は行っていない。

○平成23年度第２次補正予算の歳出の内訳

| | | | |
|---|---|---|---|
| １　原子力損害賠償法等関係経費 | 2,754億円 | ３　東日本大震災復興対策本部運営経費 | 5億円 |
| ①原子力損害賠償法関係経費　2,474億円 | | | |
| ②原子力損害賠償支援機構法関係経費　280億円 | | ４　東日本大震災復旧・復興予備費 | 8,000億円 |
| ２　被災者支援関係経費 | 3,774億円 | ５　地方交付税交付金 | 5,455億円 |
| ①二重債務問題対策関係経費　774億円 | | | |
| ②被災者生活再建支援金補助金　3,000億円 | | | |
| | | 合　計 | 1兆9,988億円 |

（財務省資料より作成）

平成 23 年度第２次補正予算は、７月５日の閣議決定を経て、同月 15 日に国会に提出され、同月 25 日に成立した。

### (3) 「東日本大震災からの復興の基本方針」の決定

政府の東日本大震災復興対策本部は、7月 29 日[1]に「東日本大震災からの復興の基本方針」（以下「復興基本方針」）を決定した。復興基本方針では、実施する施策として、①被災地域の復旧・復興及び被災者の暮らしの再生のための施策、②被災者の避難先や震災による著しい悪影響が社会経済に及んでいる地域など、被災地域と密接に関連する地域において、被災地域の復旧・復興のために一体不可分のものとして緊急に実施すべき施策、③上記と同様の施策のうち、東日本大震災を教訓として、全国的に緊急に実施する必要性が高く、即効性のある防災、減災等のための施策、を挙げている。

また、復興期間を 10 年間とし、復興需要が高まる平成 27 年度末までの最初の５年間を集中復興期間と位置付け、復旧・復興対策の規模[2]については、５年間の集中復興期間に実施するもの[3]が、国・地方（公費分）合わせて少なくとも 19 兆円程度、10 年間の復興期間中では 23 兆円程度と見込んでいる。

### (4) 復興財源の確保策

復興のための財源確保策については、復興基本方針では以下のように決められた。

○次世代に負担を先送りせず、今を生きる世代全体で連帯し負担を分かち合う。

○「集中復興期間」中の復旧・復興事業（19 兆円程度）の財源は、平成 23 年度第１次・第２次補正予算における財源（６兆円程度）に加え、歳出の削減、国有財産売却のほか、特別会計、公務員人件費等の見直しや更なる税外収入の確保及び時限的な税制措置により 13 兆円程度を確保する。

○税制措置については、基幹税などを多角的に検討する。

○先行する復旧・復興需要を賄う一時的なつなぎとして発行する復興債については、①発行の在り方について十分検討する、②従来の国債とは区分して管理する、③償還期間は、集中復興期間及び復興期間を踏まえ、今後検討する。

○時限的な税制措置は、償還期間中に行い、その税収は、全て復興債の償還を含む復旧・復興費用に充て、他の経費には充てないことを明確化するため、他の歳入とは区分して管理する。

○復興債の発行及び税制措置の法案については、平成 23 年度第３次補正予算の編成にあわせ、国会に提出する。

○税制措置の具体的内容については、税制調査会において検討し、複数の選択肢を東日本大震災復興対策本部に報告した上で、政府・与党において改めて検討を行い、同本部において決定する。この決定に当たっては、平成 23 年度税制改正と併せて与野党間の協議を呼びかけ、合意を目指す。

○平成23年度第１次補正予算における財源措置として活用した年金臨時財源2.5兆円を

---

[1] 8月 11 日に一部改定されている。

[2] この規模の見込みには、原則として、原子力損害賠償法、原子力損害賠償支援機構法案に基づき事業者が負担すべき経費は含まれていない。

[3] 平成 23 年度第１次補正予算及び第２次補正予算を含む。

復興債で補塡するための償還財源について、「集中復興期間」中の復旧・復興事業の財源に加算した上で検討する。

また、野田内閣総理大臣は、第178回国会の所信表明演説（９月13日）において、次の世代に先送りすることなく、今を生きる世代全体で連帯し、負担を分かち合うことを基本とし、歳出の削減、国有財産の売却、公務員人件費の見直しなどで財源を捻出する努力を行った上で、時限的な税制措置について、現下の経済状況を十分に見極めつつ、具体的な税目や期間、年度ごとの規模などについての複数の選択肢を多角的に検討すると表明している。

### (5) 民主党・自民党・公明党による３党合意

東日本大震災からの復旧・復興財源を捻出するため、民主党・自民党・公明党は、子ども手当の見直し等について協議を進めていたが、８月４日に、民主党・自民党・公明党の３党間で、所得制限の導入などを盛り込んだ「子どもに対する手当の制度のあり方について」を合意した。

また、８月９日には、特例公債発行法の成立に向け、民主党・自民党・公明党の３党間の合意が得られた。この合意では、①高速道路無料化は平成24年度予算概算要求に計上しない、②高校無償化及び農業戸別所得補償の平成24年度以降の在り方については、政策効果の検証をもとに必要な見直しを検討する、③子ども手当等の見直しによる歳出削減については、平成23年度補正予算で減額することを特例公債発行法の附則に明記する、④法人税減税等を含む平成23年度税制改正については、第３次補正予算の検討と併せ、各党間で引き続き協議する、⑤復興債の償還財源や償還ルールなど、償還の道筋については、第３次補正予算の編成までに各党で検討を進める、⑥平成23年度第１次補正予算において財源として活用した年金臨時財源については、第３次補正予算編成の際に復興債で補塡し、そのための財源確保策と併せて、各党で検討する、ことなどが確認された。

### (6) 平成23年度第３次補正予算

野田内閣総理大臣は、９月２日、平成23年度第３次補正予算編成に関する指示を行った。その内容は、各省大臣に対し、復興基本方針を踏まえつつ、第３次補正予算に係る要求を取りまとめ、９月９日までに財務大臣に提出することを指示するものであり、要求に当たっては、①復興基本方針に沿って、かつ真に復興に資するものに重点化する、②その際、原発事故の影響に対する万全な対応を図るため、「除染に関する緊急実施基本方針」（８月26日原子力災害対策本部決定）等を踏まえ、必要な措置を検討する、③最近の過度な円高の影響による産業の空洞化等への対応策についても検討する、ことに留意するとされた。

そして、９月28日には、税外収入の確保など復興財源に関する政府・与党間の合意がなされ、10月７日には「平成23年度第３次補正予算及び復興財源の基本的方針」が閣議決定されるとともに、第３次補正予算の骨格が示された。その概要は以下のとおりである。

○「平成 23 年度第３次補正予算及び復興財源の基本的方針」のポイント

（補正予算について）

①第３次補正予算では、総額 12 兆円程度の歳出の追加を行う。このうち、東日本大震災関係経費（年金臨時財源の補塡のための経費を除く）は、おおむね９兆円程度となる。

②東日本大震災からの本格的な復興に資するため、復興対策等事業費、災害関連融資関係経費、全国防災対策費、除染等経費、地方交付税の加算、年金臨時財源の補塡のための経費について、東日本大震災関係経費としておおむね 11 兆円台半ばの金額を計上する。

③東日本大震災関係経費を賄うため、復興財源となる歳出削減等を図るほか、復興債を発行する。

④台風第 12 号等に係る災害復旧等事業費等について 0.3 兆円程度の金額を計上し、これらの歳出を賄うため、税外収入の確保及び東日本大震災復旧・復興予備費の減額を行う。

⑤Ｂ型肝炎関係経費として、特定Ｂ型肝炎ウイルス感染者給付金等支給基金（仮称）の造成のための経費について 0.05 兆円程度の金額を計上し、これを賄うため、税外収入の確保等を行う。

（第３次補正予算を含む今後の復興財源について）

①政府は、日本郵政株式の売却をはじめとする税外収入等による財源確保に努め、財源確保額が確定した場合には、復興の財源フレームの見直しの際に、その財源確保額を織り込む。

②集中復興期間中の復旧・復興対策の事業規模とその財源（復興の財源フレーム）については、復興基本方針に沿って、一定期間経過後、事業の進捗等を踏まえて見直しを行う。

③５年間の集中復興期間における残り 13 兆円程度の財源確保については、歳出削減及び税外収入による財源確保額が５兆円程度であることを前提に時限的な税制措置を講じる。

④ＪＴ株式及びエネルギー対策特別会計の保有株式の売却に向けた検討[4]を行い、売却可能となった政府保有株式をできる限り速やかに売却することとで、10 年間トータルの税外収入等は段階を経て７兆円となり、増税額は 9.2 兆円になる。

⑤日本郵政株式については、郵政改革関連法案の早期成立を図り、成立後の日本郵政株式会社の経営状況等を勘案しつつ、できる限り速やかに売却し、復興債の償還財源に充てることにより、時限的な税制措置の減額に務めることとする。

⑤上記①、②、④及び⑤については、与野党協議を前提に、復興財源の確保に関する法律（仮称）に規定する。

（第３次補正予算の骨格については、「Ⅱ　第 179 回国会提出予定予算の概要」参照）

また、「復興財源確保法案（仮称）の骨子（イメージ）」及び「復興財源としての税制措置概要」も発表され、

○平成 25 年１月～平成 34 年 12 月の間、所得税額に対し４％の付加税を創設する。

○平成 24 年度～平成 26 年度の間、平成 23 年度税制改正（法人実効税率の引下げ＋課税ベース拡大）の実施とセットで、法人税額に対し 10%の付加税を創設する。

○平成 24 年 10 月～平成 34 年９月の間、たばこ１本に対し１円の臨時特別税を創設する。

---

[4] ＪＴ株式については、たばこ産業への政府の関与の在り方を勘案の上、政府保有義務の見直しを検討し、エネルギー対策特別会計の保有株式については、エネルギー政策の観点を踏まえつつ、保有の在り方を検討する。

○復興債の発行期間は集中復興期間の５年間とし、復興債は平成 34 年度までに償還する。
○日本たばこ産業株式会社の株式の保有義務割合を２分の１以上から３分の１超に変更する。

ことなどが示された。

(7) 第３次補正予算に関する与野党協議

野田内閣総理大臣は、第３次補正予算について、国会提出前に、与野党で協議を進め、野党からの良い提案があれば、取り入れていく考えを示している。第３次補正予算及び復興財源についての政府の考えが示されたことで、今後は、与野党の協議が行われることになり、10 月７日には、民主党・自民党・公明党の３党で、補正予算等についての協議が行われている。

３　平成 24 年度予算編成

(1) 中期財政フレームの改訂

公債残高の累増など、急速に悪化する日本の財政状況に対し、政府は、財政健全化に向け、財政健全化目標や財政運営の基本的ルール等を定めた「財政運営戦略」を昨年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。

また、複数年度を視野に入れて毎年度の予算編成を行うための枠組みとなる「中期財政フレーム」を定め、国債発行額の抑制や、翌年度以降３年間の基礎的財政収支対象経費（一般会計歳出から国債費等を除いたもの）の額などを定めた。

中期財政フレームは、毎年半ば頃に改訂されることになっている。今年の改訂（８月 12 日に閣議決定）では、東日本大震災からの復旧・復興を最優先の課題とし、財政の枠組みが復旧・復興対策の妨げとなることがあってはならないとし、震災に起因する経済上のリスクに対しても柔軟な対応が必要であるとした。他方、公的債務残高が増加を続ける現状を「有事」と捉え、国債市場の信認を確保する観点から、「財政運営戦略」に定められた財政健全化目標の達成に向けた取組を着実に進めるとしている。

具体的には、平成 24 年度の新規国債発行額（復興債を除く）については、平成 23 年度当初予算の水準（約 44 兆円）以下とするとされ、税制の抜本的な改革については、平成 23 年度中に必要な法制上の措置を講ずるとされた。また、平成 24 年度～平成 26 年度の基礎的財政収支対象経費については、前年度当初予算の同経費の規模（「歳出の大枠」：71 兆円）以下に抑制することとされた。ただし、東日本大震災の復旧・復興費については、復興債・時限的な税制措置等によって、Ｂ型肝炎ウイルス感染者への給付金等の経費につい

ては、時限的な税制措置等によって、それぞれ確保された財源と併せて別途管理とし、「歳出の大枠」に加算されるとしている。

○平成24年度～26年度における「基礎的財政収支対象経費」　（単位：兆円）

| | 歳出の大枠 | | |
|---|---|---|---|
| | 平成24年度 | 平成25年度 | 平成26年度 |
| 基礎的財政収支対象経費 | 71（注） | 71（注） | 71（注） |
| （年金差額分以外の金額） | 68.4 | 68.4 | 68.4 |
| うち経済危機対応・地域活性化予備費（23年度0.8） | 1 | 1 | 1 |
| 東日本大震災復旧・復興対策に係る加算分 | ＋α | ＋α | ＋α |
| Ｂ型肝炎ウイルス感染者に対する給付金等の支給に係る加算分 | ＋β | ＋β | ＋β |
| 計 | 71＋α＋β | 71＋α＋β | 71＋α＋β |

（注）平成24年度以降の「歳出の大枠」は、税制抜本改革により確保される財源を活用して年金財政に繰り入れる年金差額分（基礎年金国庫負担割合２分の１と36.5%の差額）を含む。

（財務省資料等より作成）

(2) 概算要求

平成 24 年度予算編成に向けては、まず、８月 23 日に、予算編成の準備作業として、財務大臣より各省大臣に対し、「中期財政フレーム」遵守のための暫定的・機械的な作業手順とされる「平成 24 年度予算の概算要求に係る作業について」が示された後、９月 20 日に「平成 24 年度予算の概算要求組替え基準について」が閣議決定された。その概要は以下のとおりである。

○当面の財政運営に当たっては、「中期財政フレーム」を遵守しつつ、①東日本大震災からの復旧・復興、②原子力災害の速やかな収束、③世界的な金融経済危機に直面している我が国経済の再生、に全力を尽くす。

○東日本大震災からの復旧・復興対策については、平成 23 年度第３次補正予算と平成 24 年度予算を一体的・連続的に編成する。

○歳出改革により捻出された財源を用いて、我が国経済社会の再生に向けてより効果の高い施策に予算を重点配分する「日本再生重点化措置」を実施する。

○「日本再生重点化措置」の対象分野は、①新たなフロンティア及び新成長戦略（科学技術・エネルギー・海洋・宇宙等、インフラ整備を含めた成長基盤の強化）、②教育（スポーツを含む）・雇用などの人材育成、③地域活性化（新たな沖縄振興政策を含む）、④安心・安全社会の実現、とし、その規模は 7,000 億円程度とする。

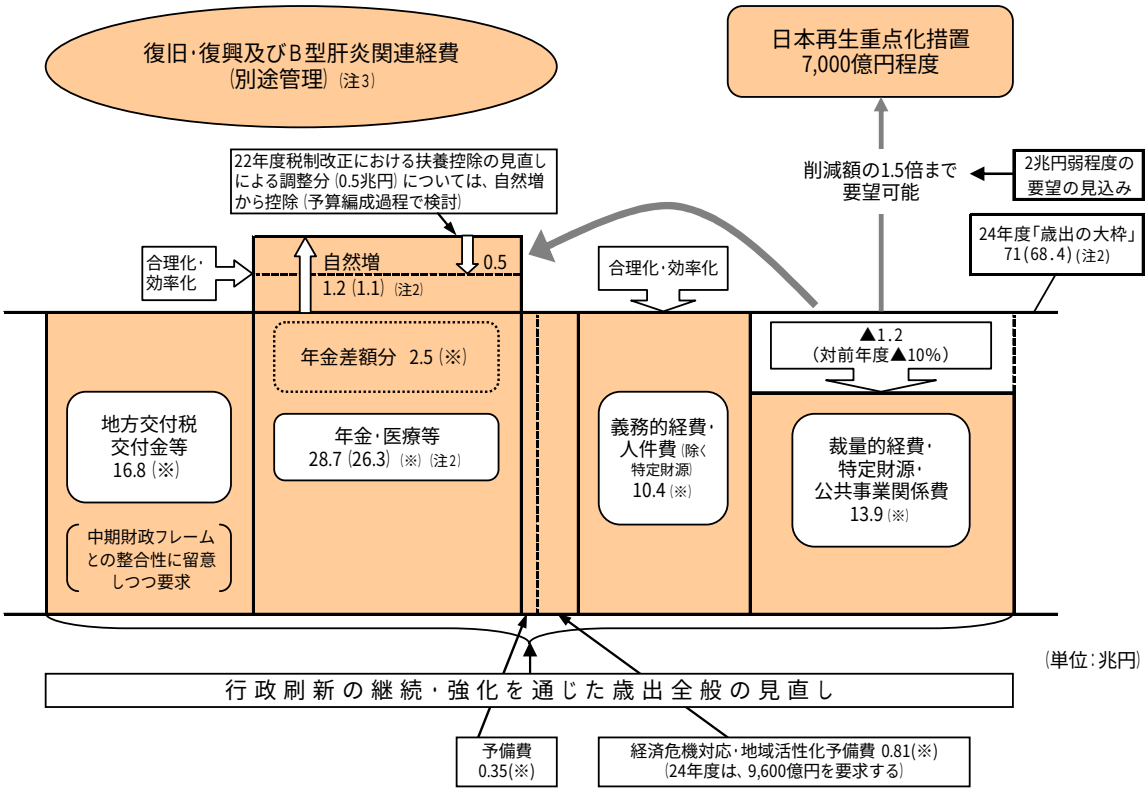
○予算編成に関する政府・与党会議を設置し、「日本再生重点化措置」による予算配分の重点化や予算編成過程での重要課題の検討を行う。

○年金・医療等に係る経費については、前年度当初予算額に、高齢化等に伴う自然増１兆 1,600 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（地方特例交付金を含む）については、「中期財政フレーム」との整合性に留意しつつ要求する。

○予備費（経済危機対応・地域活性化予備費を含む）は、１兆 3,100 億円（うち経済危機対応・地域活性化予備費 9,600 億円）を要求する。
○高校の実質無償化及び農業の戸別所得補償については所要額を要求する。
○高速道路の無料化については、概算要求において計上しない。
○義務的経費・人件費（特定財源）については、前年度当初予算額の範囲内で要求する。
○裁量的経費・特定財源・公共事業関係費については前年度当初予算額の 90%の範囲内で要求する。
○東日本大震災からの復旧・復興対策に係る経費については、別途管理とし、復興基本方針に沿って所要の額を要求する。
○Ｂ型肝炎ウイルス感染者に対する給付金等の支給に係る経費については、別途管理とし、「Ｂ型肝炎訴訟の全体解決の枠組みに関する基本方針」に沿って、所要の額を要求する。

○平成24年度予算の概算要求組替え基準




（注１）各経費の計数（※）は、23 年度当初予算額。
（注２）「年金・医療等」の（）書は、税制抜本改革により確保される財源を活用して年金財政に繰り入れることとされている基礎年金国庫負担割合２分の１と 36.5%との差額分を含まない額。
（注３）復旧・復興及びＢ型肝炎関連経費は所要の金額を要求（財源と併せて別途管理し、「歳出の大枠」に加算）。
（注４）高速道路の無料化は要求しない。高校の実質無償化及び農業の戸別所得補償は所要の金額を要求する。子ども手当は平成 23 年８月４日の３党合意に沿って要求する。

（財務省資料より作成）

平成 24 年度一般会計概算要求・要望の結果は 10 月５日に取りまとめられた。要求額・要望額は合わせて 98 兆 4,686 億円となっている。

○平成24年度一般会計概算要求・要望額

| | | |
|---|---|---|
| 概 算 要 求 額 | | 96兆4,898億円 |
| | うち東日本大震災からの復旧・復興に係る経費 | 3兆5,051億円 |
| 日本再生重点化措置要望額 | | 1兆9,788億円 |
| 計 | | 98兆4,686億円 |

（注）各省からの要求・要望をそのまま集計したもので、
精査の結果、金額の変動がありうる。

（財務省資料より作成）

### ４　Ｂ型肝炎ウイルス感染者に対する給付金

集団予防接種におけるＢ型肝炎ウイルス感染に関する訴訟で、6 月 28 日に国と全国Ｂ型肝炎訴訟原告団・弁護団との間で、国の責任を認めることを内容とする「基本合意書」が締結されるとともに、政府が「Ｂ型肝炎訴訟への対応の基本方針」を発表した。そして、７月 29 日には「Ｂ型肝炎訴訟の全体解決の枠組みに関する基本方針」が閣議決定され、Ｂ型肝炎ウイルス感染者に対する給付金等の支給に関する枠組みが示された。

この枠組みでは、給付金等の支給に必要な費用を当面５年間で 1.1 兆円とし、その財源については、期間を限って国民全体で広く分かち合う観点から、①税制上の措置により 0.7 兆円を確保、②厚生労働省における基金の剰余金の返納、遊休資産の売却等により 0.1 兆円を確保、③残余の 0.3 兆円については執行状況を踏まえ、今後の対応を検討、とされた。

### ５　今後の課題

東日本大震災からの復旧・復興が喫緊の課題であるが、加えて最近の急速な円高の進行が日本経済に及ぼす影響が懸念されている。平成 23 年度第３次補正予算は本格的な震災復興に加え、円高対策等経済対策が盛り込まれる見通しである。財政事情が厳しさを増し、復興財源確保のための増税が検討される中、本格的な震災復興や円高対策として、真に効果のある事業が採択されているかが最重要課題である。また、歳入面では、増税の規模及び時期の妥当性、増税の経済への影響、税外収入確保の努力などが論点となろう。

## Ⅱ　第 179 回国会提出予定予算の概要

### １　平成 23 年度第３次補正予算

平成 23 年度第３次補正予算については、10 月７日に、政府から以下のような骨格が示されている。

○平成 23 年度第３次補正予算の骨格

第一　一般会計予算の補正

１．東日本大震災関係経費　　11.6兆円程度（9.1兆円程度）

〔歳出の追加〕

(1)復興対策等事業費　　6.1兆円程度
(2)災害関連融資関係経費　　0.6兆円程度
(3)全国防災対策費　　0.5兆円程度
(4)除染等経費　　0.2兆円程度
(5)地方交付税の加算　　1.6兆円程度

(6)年金臨時財源の補塡　2.5兆円程度
〔財源〕
(1)復興債　11.4兆円程度（8.9兆円程度）
(2)税外収入　0.02兆円程度
(3)復興財源となる歳出削減　0.2兆円程度

２．その他の経費　0.3兆円程度
〔歳出の追加〕
・台風 12 号等に係る災害復旧等事業費等　0.3 兆円程度
〔財源〕
(1)税外収入　0.1 兆円程度
(2)東日本大震災復旧・復興予備費の減　0.2 兆円程度

３．Ｂ型肝炎関係経費　0.05兆円程度
〔歳出の追加〕
・特定Ｂ型肝炎ウイルス感染者給付金等支給基金(仮称）の造成　0.05 兆円程度
〔財源〕
・税外収入等　0.05 兆円程度

合　計　12.0兆円程度（9.5兆円程度）

（注）（ ）内の計数は、年金臨時財源の補塡を除いた計数である。
（備考）計数については、それぞれ精査中であり、今後異同があり得る。また、それぞれ四捨五入によっているので、端数において一致しないものがある。

第二　特別会計予算の補正
交付税及び譲与税配付金特別会計、エネルギー対策特別会計、社会資本整備事業特別会計などの特別会計について、所要の補正を行う。

第三　政府関係機関予算の補正
株式会社日本政策金融公庫について、所要の補正を行う。
（参考）財政投融資計画については、株式会社日本政策金融公庫等に対し、1.3兆円程度を追加する。

（財務省資料より作成）

内容についての問合せ先
予算調査室　石﨑首席調査員（内線68660）

# 決算行政監視委員会

決算行政監視調査室

## Ⅰ　所管事項の動向

### １　決算、予備費等

決算は、国の一会計年度における予算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 22 年度決算については、平成 23 年７月 29 日に概要が公表されており、今後、会計検査院の検査を経て、同院が作成する決算検査報告とともに、内閣から国会に提出されることになる。

#### (1) 平成 22 年度決算の概要（平成 23 年７月 29 日公表）

一般会計決算は、収納済歳入額100兆5,345億円、支出済歳出額95兆3,123億円であり、１兆4,651億円の純剰余金が発生した。これは、歳入において、企業業績の回復に伴い法人税収が見込みを上回ったことなどにより、特例公債の発行を取りやめた結果、補正後予算額を1,341億円下回ったものの、歳出において、国債の支払利息が予定より少なかったことを含めて２兆1,448億円が不用となったことによるものである。

特別会計決算（18特別会計）は、収納済歳入合計額386兆9,849億円、支出済歳出合計額345兆740億円であり、計41兆9,109億円の決算上の剰余が発生し、そのうち、１兆8,780億円を積立金に積み立てるなどし、２兆7,345億円を一般会計へ繰り入れ、37兆2,975億円を各特別会計の平成23年度歳入に繰り入れることとした。

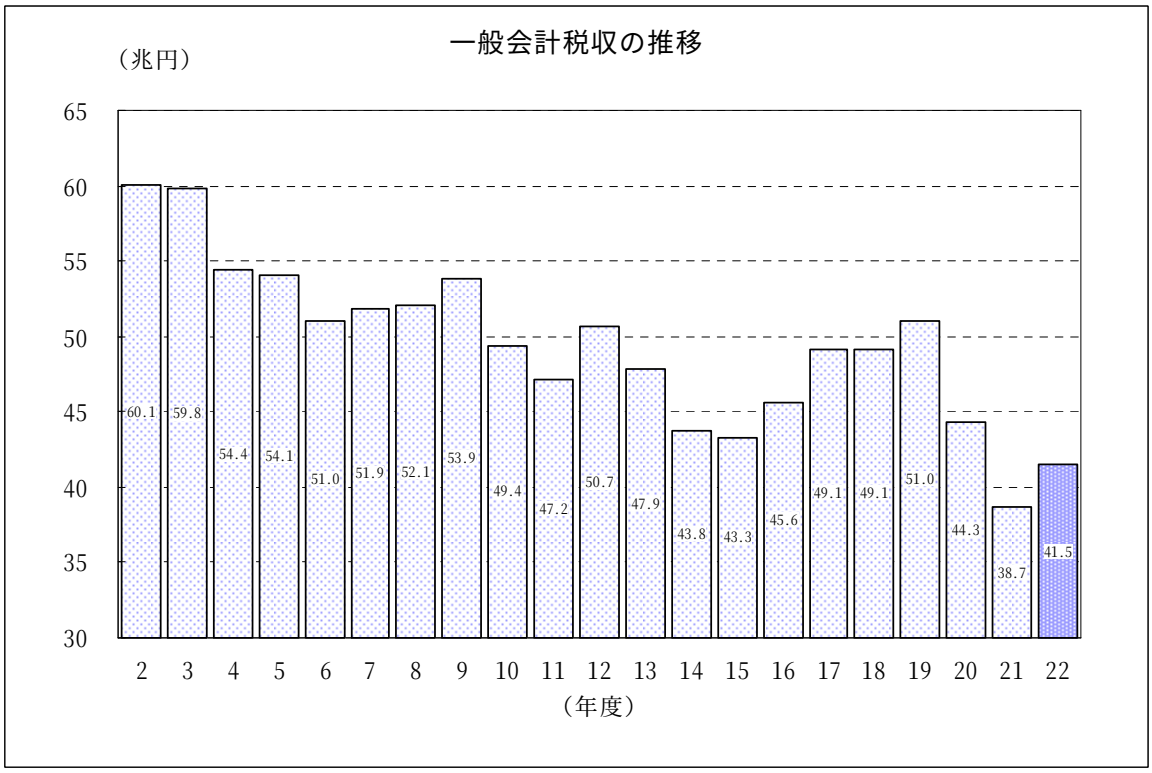
**平成22年度一般会計決算概要（剰余金）**
（補正後予算額比）

（単位：億円）

| ［歳　入］ | | ［歳　出］ | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 税収 | 18,437 | 不用 | 21,448 | 合　　計（a+b） | 20,106（A） |
| （法人税 | 14,786） | （国債費 | 6,920 等） | | |
| （消費税 | 1,763 等） | | | 地方交付税交付金特定財源増 | 5,454（B） |
| 税外収入 | 220 | | | | |
| （返納金 | 2,717） | | | **財政法第６条の純剰余金** | **14,651（A-B）** |
| （日本銀行納付金 | ▲ 2,841 等） | | | | |
| 公債金 | ▲ 20,000 | | | | |
| 計 | ▲ 1,341（a） | 計 | 21,448（b） | | |

（注1）　純剰余金とは、財政法第６条による剰余金で、その２分の１を下らない金額は、公債又は借入金の償還財源に充てなければならないものとされている。
（注2）　剰余金のうち、14,533億円については、23年度補正予算（第２号）に計上。

（財務省資料を基に作成）




（財務省資料を基に作成）

### (2) 平成21年度決算の概要

一般会計決算は、収納済歳入額107兆1,142億円、支出済歳出額100兆9,734億円であり、１兆6,246億円の純剰余金が発生した。これは、歳入において、補正後予算額より452億円上回り、歳出において、国債の支払利息が予定より少なかったことを含めて２兆1,552億円が不用となったことなどによるものである。

特別会計決算（21特別会計）は、収納済歳入合計額377兆8,931億円、支出済歳出合計額348兆600億円であり、計29兆8,330億円の決算上の剰余が発生し、そのうち、6,337億円を積立金に積み立てるなどし、２兆6,593億円を一般会計へ繰り入れ、26兆4,765億円を各特別会計の平成22年度歳入に繰り入れるなどの処理をした。

国税収納金整理資金は、収納済額50兆4,845億円、歳入組入額38兆8,227億円である。

政府関係機関決算（３機関）は、収入決算総額１兆2,771億円、支出決算総額１兆5,300億円である。

平成 21 年度決算は、第 176 回国会（臨時会）の平成 22 年 11 月 19 日に提出され、第 179 回国会（臨時会）に継続されている。

### (3) 平成 20 年度決算に関する議決

平成 20 年度決算に関する「議決案」については、第 177 回国会の平成 23 年８月 10 日の委員会での議決（全会一致）を経て、翌 11 日に本会議で議決（賛成多数）され、内閣に送付された。その内容は次のとおりである。なお、本議決の指摘事項に対して内閣が講じた措置は次の常会において報告されることになる。

平成 20 年度の一般会計歳入歳出決算、特別会計歳入歳出決算、国税収納金整理資金受払計算書及び政府関係機関決算書に関する議決案

本院は、平成二十年度決算について、予算執行の実績とその効果、会計検査院の検査報告などに重点を置いて審議を行ってきたが、さらに改善を要するものが認められるのは遺憾である。

一　予算の執行状況などからみて、所期の目的が十分達成されるよう、なお一層の努力を要する事項などが見受けられる。

次の事項がその主なものであるが、政府は、これらについて特に留意して適切な措置を執り、その結果を次の常会に本院に報告すべきである。

1　政府は、財政規律を維持し、財政に対する信認を確保するため、平成三十三年度以降において国と地方の公債等残高の対国内総生産比を安定的に低下させるよう、歳入・歳出両面にわたる取組を行う必要がある。効果が不透明な施策については費用対効果の観点から見直すとともに、新たな政策の財源は既存予算の削減等によって安定的に確保することを原則とし、国の総予算の全面的な見直しを徹底すべきである。あわせて、国の資産売却、国家公務員の総人件費削減等を強力に進めていくべきである。また、特別会計については、ゼロベースで見直しを行い、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すべきである。

2　ＧＤＰギャップの解消はデフレ脱却や円高対策の観点からも重要である。公共事業は即効性ある有効需要を創出するとともに、将来の経済成長の芽となる内需拡大のための基盤づくりに資するものであり、高速道路等のミッシングリンクの解消、アジアの活力を取り込む港湾・空港の整備等を積極的に進めるべきである。また、事業を進めるに当たっては、国民にとって真に必要なものかどうか見直し、優先順位付けを行うとともに、既存の社会資本ストックの急速な老朽化に対応し戦略的な維持管理、更新を進めるべきである。

3　独立行政法人改革に当たっては、不要な事業や民間で可能な事業は廃止し、高額な給与・報酬等の見直しなどを行い、更なる無駄の削減をして、抜本的な見直しを進めるべきである。また、公益法人については、非効率な事業を洗い出し、全面的に見直すべきである。

公務員制度改革については、国家公務員制度改革基本法にのっとり、内閣による人事管理機能の強化を図り、幹部人事の一元的管理に関する制度を確実に実施すべきである。また、天下りを根絶するため、定年まで働ける環境づくりを行うべきである。

4　年金、医療、介護等については、国民の信頼を得られる持続可能なシステムとするため、給付と負担の関係を明らかにして、明確なビジョンを示すとともに、質の高い医療・介護サービスを安定的に提供するため、的確な医師の需給見通しを踏まえた医師養成数の増加、処遇の改善による医療・介護従事者の確保を進め、国民各層が納得できる社会保障制度を確立すべきである。特に、医療・介護・健康関連分野については、安全の確保や質の向上を図りつつ利用者本位の多様なサービスが提供できる体制を構築すべきである。また、少子化の流れを食い止めるため、保育所等における待機児童の解消策の強化、出産環境の整備充実等の子育て支援に積極的に取り組むべきである。さらに、住宅セーフティーネット対策の強化による高齢者世帯等の居住の安定を図るとともに、障害者の移動の利便性及び安全性の向上を増進するため、公共交通機関のバリアフリーの促進や障害者に対する支援策の一層の充実を図るべきである。

5　雇用対策については、経済成長政策を戦略的に実行して、経済成長による雇用の拡大を基礎とすべきである。失業しても速やかに再就職することが可能な社会の構築に全力を尽くすとともに、働きかたの多様性を維持しつつ、正規雇用の維持・拡大、非正規労働者の待遇改善、総合的な就労・生活支援、若年者を中心とした雇用対策の拡充などにより、国民すべてが意欲と能力に応じて働ける社会を実現すべきである。

6　学力の向上やいじめ、不登校等各般の課題に的確に対応した質の高い学校教育を実現すべきである。そのために、学校教育に対する公財政支出の確保等に努め、よりきめ細やかな教育指導を実現できるよう、質の高い教員を確保し、現場の教職員に対する適切な支援体制の整備・強化や、不登校児童生徒を支援しているフリースクール・サポート校等との一層の連携の推進に努めるとともに、地方公共団体間の財政力による教育費格差の解消に努めるべきである。また、高等教育の教育費負担を軽減するため、経済的支援に積極的に取り組むべきである。

7　地産地消、農商工連携などの推進や、国産木材の利用率の向上、水産業の安定した経営への支援等を通じ、農林漁業の持続性強化や食料安全保障の確立を図るべきである。さらに、口蹄疫問題については、再発防止に万全を期すとともに、影響を受けた方々の生活支援・経営再建対策に取り組むべきである。

8　ＯＤＡについては、透明性・効率性を確保するとともに、他の援助国や国際機関、ＮＧＯとの協調・連携を深めることで、援助対象国のニーズに合った無駄のない援助を行うべきである。

9　地方警察官の増員を行う場合には、警察官一人当たりの負担人口や事件、事故の発生状況等都道府県間の各種負担の差異にも配慮して、警察官定員の適正な管理に努めるべきである。また、犯罪被害者団体、被害者支援団体への財政支援を含め、犯罪被害者のための施策を拡充していくべきである。

10　東日本大震災への対応に当たっては、前例にとらわれないあらゆる必要な措置を早急に実施し、速や

かな被災者の生活の回復と被災地の復興の実現に全力で取り組むとともに、本震災を契機に、将来にわたり災害に強く、持続可能な地域社会の実現に努めるべきである。また、地震及び津波に伴い発生した原子力発電所事故については、情報公開を徹底し、国内外のあらゆる英知を結集して一刻も早い収束を図るとともに、健康及び環境への被害の拡大回避、地域住民等に対する補償・救済対策に万全を期するべきである。

二　会計検査院が検査報告で指摘した不当事項については、本院もこれを不当と認める。

政府は、これらの指摘事項について、それぞれ是正の措置を講じるとともに、綱紀を粛正して、今後再びこのような不当事項が発生することのないよう万全を期すべきである。

三　決算のうち、前記以外の事項については不法又は不当な収入支出は認められないため異議がない。

政府は、今後予算の作成及び執行に当たっては、本院の決算審議の経過と結果を十分考慮して、行財政改革を強力に推進し、財政運営の健全化、行政の活性化・効率化を図るとともに、政策評価等の実施を通じた効果的かつ効率的な行政を推進し、もって国民の信託にこたえるべきである。

### (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179回国会（臨時会）に継続されている。

### (5) 平成22年度予備費使用等の概要

一般会計予備費の予算額は3,000億円であって、その使用総額は1,649億円であり、差引使用残額は1,350億円である。

特別会計予備費の予算総額は１兆8,497億円であって、その使用総額は29億円であり、差引使用残額は１兆8,467億円である。

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、2,432億円である。

また、平成22年度においては、通常の予備費のほかに、一般会計予算総則により使用範囲が規定されたものとして、「経済危機対応・地域活性化予備費」が設けられ、その予算額は9,996億円であって、その使用総額は9,996億円であり、差引使用残額は０円である。

「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（その１）（承諾を求めるの件）」、「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（その１）（承諾を求めるの件）」及び「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）」

は、第177回国会（常会）の平成23年４月12日、また、「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（その２）（承諾を求めるの件）」、「平成22年度特別会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書（承諾を求めるの件）」及び「平成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（その２）（承諾を求めるの件）」は、同国会の５月20日にそれぞれ提出され、第179回国会（臨時会）に継続されている。

## ２　政策評価及び行政評価・監視

国会の行政監視機能を充実強化する目的をもって、本委員会は、総務省が行う評価及び監視等の結果についての調査に関する事項を所管している。総務省が行う評価及び監視には、政策評価と各行政機関の業務の実施状況について行う行政評価・監視等がある。

### (1) 政策評価

政策評価は、各行政機関が自らの政策について、必要性、有効性、効率性の観点から評価を行うことが基本となっている。これに加え、総務省は、行政機関の枠を超えた全政府的見地から、各行政機関の評価のチェック（客観性担保評価）、複数行政機関にまたがる政策の評価（統一性・総合性確保評価）を実施している。

この目的としては、国民に対する行政の説明責任の徹底、国民本位の効率的で質の高い行政の実現、国民的視点に立った成果重視の行政への転換が挙げられる。

#### ア　平成22年度政策評価等の実施状況及びこれらの結果の政策への反映状況に関する報告（平成23年６月17日）

この報告は、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（以下「政策評価法」という。）第19条に基づき、毎年、国会に対して行われるものであり、各行政機関における平成22年度の政策評価実施件数は、2,922件（平成21年度2,645件）であった。

平成22年度における政策評価の取組状況は次のとおりである。

(ｱ) 政策評価の機能強化の取組

政策評価の機能強化については、「行政評価等プログラム」（平成 22 年４月総務省）に掲げられた取組の方向性に沿って実施し、今後も、政策評価の一層の効果的かつ効率的な実施に向けた取組を進めることとしている。

① 政策評価に関する情報の公表

国民への説明責任を徹底するとともに、政策評価に対する国民の信頼を一層高めるため、政策評価に関する情報の公表、会議の公開などについての標準的な指針を定める「政策評価に関する情報の公表に関するガイドライン」（平成 22 年５月）が策定された。

② 事前評価の取組等

○ 租税特別措置等に係る政策評価の導入

平成 22 年度税制改正大綱において、租税特別措置の政策評価を厳格に行うことが明記されたことを踏まえ、政策評価法施行令が平成 22 年５月 28 日に改正され、各行政機関が租

税特別措置（法人税、法人住民税、法人事業税関係）の新設、拡充又は延長を行う場合には、事前に政策評価を行うことが義務付けられた。また、租税特別措置等に係る政策評価の内容、手順等の標準的な指針を示した「租税特別措置等に係る政策評価の実施に関するガイドライン」が策定され、各行政機関は、これらの規定に基づき、平成 23 年度税制改正要望に際し、租税特別措置等に係る政策評価を実施した。

③ 目標管理型の政策評価の改善方策に係る検討

各行政機関は、「目標管理型の政策評価」[1]について、行政事業レビューと連携しつつ、各行政機関における政策のミッションの明確化・体系化及びメリハリのある分かりやすい政策評価の実現等に向けた検討を進めている。

(ｲ) 公共事業等における休止又は中止事業数、総事業費等

平成22年度において、事業採択後、５年経過しても未着工、又は10年経過しても完了していない公共事業等の再評価が行われた結果、４省で９事業、約981億円（総事業費ベース）の事業が中止されている。(昨年度は、14事業の休止又は中止、約2,594億円（総事業費ベース)。平成14年度の政策評価法施行から22年度までの９年間で計250事業、約4.2兆円（総事業費ベース）の公共事業等が休止又は中止)

(ｳ) 各行政機関における特徴的な取組例

厚生労働省では、国民に評価の前提や根拠等が伝わる評価書とするため、平成 22 年度に評価書の様式を変更し、関連施策も含めた施策の全体像や施策の枠組み、関連指標等が把握しやすい記載となるよう努めている。

(ｴ) 評価専担組織としての総務省における政策の評価の実施状況等

① 統一性・総合性確保評価（平成22年度）

| 名　称 | 勧告年月日 | 勧告先 |
|---|---|---|
| バイオマスの利活用に関する政策評価 | H23.2.15 | 総務省、文部科学省、農林水産省、<br>経済産業省、国土交通省、環境省 |

（総務省資料を基に作成）

[1] 「目標管理型の政策評価」とは、実績評価方式を用いた政策評価及びあらかじめ設定された目標の達成度合いについて評価する内容を含む、いわゆる「施策」レベルの政策の事後評価をいう。

② 政策評価の客観的かつ厳格な実施を担保するための評価活動（平成22年度）

| 平成 22 年度における点検活動の実施状況 |
|---|
| 【租税特別措置等に係る政策評価の点検】<br>○ 各行政機関が平成 23 年度税制改正要望に際し行った租税特別措置等に係る政策評価を対象に、点検を実施。<br>○ 対象とした政策評価は、13 の行政機関に係る 219 件であり、平成 22 年 10 月 21 日に点検結果を税制調査会（平成 22 年度第2回租税特別措置・税負担軽減措置等の見直し及び課税ベースの拡大等の検討に関するプロジェクトチーム）に報告するとともに、関係行政機関に通知し、公表（個別の評価ごとに課題を指摘）。<br>○ 今後の課題として、不十分な点が目立った政策目的に向けた手段としての「有効性」に関する分析・説明等を充実させ、租税特別措置等に係る政策評価が、租税特別措置等の透明化を図り、租税特別措置等の新設、拡充又は延長の適否や租税特別措置等の具体的な検討に資するものとなるよう、評価の改善に努め、国民への説明責任の徹底を図る必要があることを提起。 |
| 【成果重視事業に係る政策評価の審査】<br>○ 各行政機関が平成 22 年に行った成果重視事業に係る政策評価を対象に、審査を実施。<br>○ 対象とした政策評価は、12 の行政機関に係る 32 件であり、平成 22 年 11 月 30 日に審査結果を関係行政機関に通知し、公表。<br>○ 今後の課題として、「目標の達成度合いの判定方法・基準」を始め、政策評価として備えるべき事項の明確化を徹底していく必要があることを提起。 |
| 【規制の事前評価の点検】<br>○ 各行政機関が平成 22 年に行った規制の事前評価を対象に、点検を実施。<br>○ 対象とした政策評価は、8の行政機関に係る 82 件であり、平成 23 年2月 25 日に点検結果を関係行政機関に通知し、公表（個別の評価ごとに課題を指摘）。<br>○ 今後の課題として、定性的記述により分析されている評価のうち、一定の前提条件を置くことなどにより、定量的な分析が可能であるものについては、定量化又は金銭価値化を行うなど、今後とも評価の内容の改善に努め、規制の質の向上を図るとともに国民への説明責任の徹底を図る必要があることを提起。 |

（出典：総務省資料）

## (2) 行政評価・監視

行政評価・監視は、政府の重要行政課題の解決促進あるいは行政改革の推進・実効確保等のために、各行政機関の業務の実施状況等を調査して、その結果により、各行政機関に対して勧告等を行い、行政運営を改善させようとするものである。

平成22年度において、総務省が行った行政評価・監視に基づく勧告の状況は次のとおりである。

| 名　　称 | 勧告年月日 | 勧告先 |
|---|---|---|
| 在外公館に関する行政評価・監視結果に基づく勧告 | H22.5.7 | 外務省 |
| ホームページのバリアフリー化の推進に関する調査結果に基づく勧告 | H22.6.29 | 全府省 |
| 国の行政機関の法令等遵守（会計経理の適正化等）に関する調査結果に基づく勧告 | H22.7.13 | 全府省 |

| | | |
|---|---|---|
| 食品表示に関する行政評価・監視－監視業務の適正化を中心として－結果に基づく勧告 | H22.9.3 | 消費者庁、農林水産省 |
| 貸切バスの安全確保対策に関する行政評価・監視結果に基づく勧告 | H22.9.10 | 国土交通省 |
| 気象行政評価・監視結果に基づく勧告 | H22.11.26 | 国土交通省 |
| 職員研修施設に関する調査結果に基づく勧告 | H22.12.10 | 内閣府、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 |
| 製品の安全対策に関する行政評価・監視結果に基づく勧告 | H23.2.1 | 消費者庁、経済産業省、総務省(消防庁) |

（総務省資料を基に作成）

### (3) 平成23年度における行政評価等プログラム

総務省行政評価局は、行政評価機能の抜本的強化方策を引き続き推進するとともに、業務を重点的かつ計画的に実施するため、23年度からの行政評価局の中期的な業務運営方針として「行政評価等プログラム」（平成23年５月24日）を決定した。

今回のプログラムでは、東日本大震災による被災者の支援、復旧・復興に向けての取組が現下の喫緊の課題となっていることを踏まえた当面の対応方針として、①被災地等における行政相談に迅速かつ的確に対応すること、②震災対応に係る各行政機関等の取組方針や動向について、常時監視活動を行い、必要に応じて行政相談も端緒としつつ、機動的に対応することを盛り込んでいる。また、行政評価機能の抜本的強化方策を踏まえた業務運営方針として、23年以降も、22年４月の「行政評価等プログラム」において定められた「機能強化の基本的考え方」に沿って機能強化方策の着実な推進及び中期的課題に係る検討を行いつつ、聖域なく行政運営を見直していくこととしている。その際、行政刷新会議等レビュー機能を担う他の機関との連携を引き続き十分図るとしている。

行政評価等プログラムにおいて示された、23年度行政評価局業務の全体像は以下のとおりである。

平成23 年度行政評価局業務の全体像

<table>
<tr><td rowspan="5">行政評価局調査</td><td colspan="3">○ 行政評価局調査の実施に当たっては、東日本大震災からの復旧・復興に政府全体として対応している状況の中で、震災対応に係る各府省等の取組方針や動向について、常時監視活動を行いつつ、内閣の重要課題に係る調査を機動的かつ重点的に実施する。<br>○ この方針の下に、<br>① 現在実施中・フォローアップ中の調査については、必要に応じて、その内容・方向性を重点化するとともに、勧告・取りまとめ時期の検討・設定等に際し、機動的に対応する。<br>② 新たに着手する調査については、東日本大震災の影響に十分配意して調査に当たるものとする。<br>また、震災対応に係る政府の取組方針や動向について、常時監視活動を行い、必要に応じて、新たに設置した機動調査推進室を中心に、行政評価局として機動的に対応する。</td></tr>
<tr><td>[調査着手済み]<br>→取りまとめ、勧告予定<br>○「食品流通対策」<br>○「児童虐待」<br>＜政策評価＞<br>○「検査検定・資格認定等」<br>○「社会資本の維持管理・更新」<br>○「公共職業安定所」<br>○「法曹養成制度」<br>＜政策評価＞</td><td>[平成23 年度新規着手テーマ]<br>○「自殺予防対策」<br>○「国から補助・委託等を受けている公益法人(指定法人等)」<br>○「医薬品(新薬・ジェネリック)の普及・安全等」<br>○「ワーク・ライフ・バランス(仕事と子育ての両立)」<br>＜政策評価＞<br>○「高齢者問題(孤立化、生活困難、安否確認等)」<br>○「外国人の受入れ対策(外国人労働者等)」<br>○「農地の保全及び有効利用」<br>（必要に応じ「機動調査」として実施することを検討）</td><td>[24、25 年度実施検討テーマ]<br>(毎年度、見直しを行う)<br>○「矯正・更生保護（刑務所出所者等の社会復帰支援対策）」<br>○「水害・土砂災害防止対策」<br>○「医師・看護師の確保対策」<br>○「原子力政策（施設の立地・安全対策等）」<br>○「特別支援教育」<br>○「農地公共事業（農業水利施設）」<br>○「防衛省調達業務等」<br>○「国有財産の管理等」<br>○「消費者取引対策の適正化」<br>＜政策評価＞<br>○「高齢者、障がい者の移動等の円滑化」<br>＜政策評価＞<br>※上記のほか、23 年度テーマ選定の議論の中で、検討、論点整理、情報収集等が必要とされたものについては、引き続き検討</td></tr>
<tr><td>本省の指示により特定地域で実施する調査</td><td colspan="2">○「鳥獣被害防止対策」</td></tr>
<tr><td>機動調査</td><td colspan="2">緊急・臨時の案件</td></tr>
<tr><td>常時監視</td><td colspan="2">「常時監視」事項については、情勢の変化に応じ、「機動調査」の実施、既往の行政評価局調査の「再調査」の実施を検討<br>○「震災対策・津波対策（災害予防、災害応急、災害復旧・復興）」<br>○「原子力防災対策等」<br>○「内部通達」<br>○「年金業務監視（国民年金運用3号案件、厚生年金未適用事業所（5人未満事業所）等）」<br>○「自動二輪車に係る諸規制」</td></tr>
<tr><td>行政相談</td><td colspan="3">・被災者からの各種相談、問合せ等に迅速かつ的確に対応<br>・被災者・被災地等の苦情・要望をよく聴き、行政相談を端緒に行政評価局調査機能を活用して、制度・運営の改善につなげる<br>・一般的な行政相談（行政相談委員意見を含む）により得られる情報の調査・分析・フォローアップ（行政苦情救済推進会議も活用）</td></tr>
<tr><td>政策評価推進</td><td colspan="3">政策評価に関する基本的事項の「企画立案」、「推進」<br>各府省が行った評価の点検（22 年度評価対象）</td></tr>
<tr><td>独立行政法人評価</td><td colspan="3">（政策評価・独立行政法人評価委員会による）<br>中期目標期間終了時の業務の見直し（9法人）／平成22年度の業務実績の評価</td></tr>
<tr><td>年金記録確認第三者委員会</td><td colspan="3">年金記録確認第三者委員会による申立て処理</td></tr>
</table>

（総務省資料を基に作成）

## II　第 179 回国会提出予定案件等の概要

1　平成22年度一般会計歳入歳出決算、平成22年度特別会計歳入歳出決算、平成22年度国税収納金整理資金受払計算書、平成22年度政府関係機関決算書

2　平成22年度国有財産増減及び現在額総計算書

3　平成22年度国有財産無償貸付状況総計算書

これらについては、第179回国会に提出されることが見込まれる。

（参考）継続案件

○　平成21年度一般会計歳入歳出決算、平成21年度特別会計歳入歳出決算、平成21年度国税収納金整理資金受払計算書、平成21年度政府関係機関決算書

○　平成21年度国有財産増減及び現在額総計算書

○　平成21年度国有財産無償貸付状況総計算書

○　平成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）

○　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）（第177回国会、内閣提出）

○　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（その１）（承諾を求めるの件）（第177回国会、内閣提出）

○　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（その１）（承諾を求めるの件）（第177回国会、内閣提出）

○　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（その２）（承諾を求めるの件）（第177回国会、内閣提出）

○　平成22年度特別会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書（承諾を求めるの件）（第177回国会、内閣提出）

○　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（その２）（承諾を求めるの件）（第177回国会、内閣提出）

内容についての問合せ先
決算行政監視調査室　駒田首席調査員（内線 68680）

# 災害対策特別委員会

第三特別調査室
（災害対策特別委員会担当）

## Ⅰ　所管事項の動向

### １　我が国における自然災害の状況

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。特に、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。

（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 |
| 22．6.11 ～ 7.19 | 平成22年梅雨前線による大雨 | 九州～東北地方 | 21 |
| 11　～ 23．3 | 平成22年11月からの大雪 | 北日本から西日本にかけての日本海側 | 128 |
| 23．1　～ | 霧島山（新燃岳）の噴火 | 宮崎県、鹿児島県 | 0 |
| 3.11 | 東日本大震災（M9.0） | 東日本（特に岩手、宮城、福島） | (死者)15,823<br>(行方不明者)3,884 |
| 7.20 ～　24 | 平成23年台風６号 | 近畿、四国地方 | 3 |
| 7.27 ～　30 | 平成23年７月新潟県、福島県等における大雨 | 新潟県、福島県 | 6 |
| 8.30 ～ 9．6 | 平成23年台風第12号 | 近畿、四国地方 | 92 |
| 9.15 ～ 9.22 | 平成23年台風第15号 | 九州～東北地方 | 18 |

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23年以降については、内閣府において、情報対策室等が設置されたものを掲げた。
３：東日本大震災については、警察庁調（平成23年10月13日現在）。
※「平成22年版防災白書」等より作成

## ２　平成23年の我が国の主な自然災害による被害状況

霧島山（新燃岳）では、平成23年１月26日から本格的なマグマ活動が始まり、多量の火山灰等を放出する噴火活動があり、火口内に溶岩が噴出、爆発的な噴火が繰り返された。噴火による降灰が宮崎県高原町や鹿児島県霧島市等火口の南東側を中心に広い範囲で観測されるとともに、灰の除去作業中の事故等による負傷などの人的被害、降灰による露地野菜の収量・品質低下等の農林水産関係被害等が生じた。

同年３月11日、三陸沖を震源とし、震源域が岩手県沖から茨城県沖に及ぶマグニチュード9.0の地震が発生した（東北地方太平洋沖地震）。この地震の規模は観測史上国内最大規模であり、この地震により、最大潮位9.3m、最大遡上高40.5mに及ぶ津波が発生し、日本各地で大きな津波が観測された。

死者15,823名、行方不明者3,884名の人的被害（10月13日現在）や、全壊約11万８千戸、半壊約18万１千戸などの住家被害（10月13日現在）をはじめ、インフラ・ライフライン等に極めて甚大な被害が発生しており、被災地域における社会資本等への直接的な被害額は、内閣府によると約16～25兆円と分析されている。

また、この地震の発生で、東京電力福島第一原子力発電所において、交流電源の喪失により原子炉の冷却機能が失われ、水素爆発や汚染水の外部流出により放射性物質が外部へと放出される事故が発生している。政府及び東京電力は、事故の収束と被災者への対応に関する当面の取組のロードマップに沿って、事故の早期収束、環境モニタリング、除染等に取り組んでいるところである。

なお、東北地方太平洋沖地震及びこれに伴う原子力事故による災害については、「東日本大震災」と呼称することとされた（東日本大震災については、「東日本大震災の概要と課題」の項を参照）。

さらに、同年８月下旬から９月上旬にかけて、「平成23年台風第12号」により、西日本から北日本の広い範囲で記録的な大雨となり、奈良県、和歌山県を中心に土砂崩れや河川の氾濫が相次ぎ、死者・行方不明者92名、全壊179棟、半壊595棟等の被害が発生した。

## ３　地震・津波対策

### (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歪みが蓄積されており、いつ大地震が発生してもおかしくないと言われている。

東海地震は、唯一予知の可能性がある地震とされていることから、発生の予知を前提とした「大規模地震対策特別措置法」に基づき、１都７県157市町村（平成23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」が決定されている（表２参照）。東海地震の地震防災戦略については、その策定から３年が経過したことから、平成19年度末時点における達成状況のフォローアップが実施され、平成21年４月に発表された。

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[1]」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。

### (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414市町村（平成23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

[1] 平成15年９月、中央防災会議の専門調査会が、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55万棟に達するという被害想定をまとめている。

決定されている（表２参照）。東南海・南海地震の地震防災戦略については、その策定から３年が経過したことから、平成19年度末時点における達成状況のフォローアップが実施され、平成21年４月に発表された。

### (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」が決定されるとともに、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「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」が制定され、この法律に基づき、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は、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。

（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

平成７年の阪神・淡路大震災では犠牲者のうち８割以上が建物倒壊による圧死・窒息死であった。さらに、建築物の倒壊は、膨大な死者を発生させるだけでなく、火災延焼や救助活動の妨げ、がれきの発生等の被害拡大を招くことが中央防災会議の一連の被害想定で判明している。こうしたことから、震災対策を推進する上で建築物の耐震性の向上が最重要課題の一つとなっている。

平成17年９月、中央防災会議において、建築物の耐震化を国家的な緊急課題として位置付け、「建築物の耐震化緊急対策方針」が決定され、住宅の耐震化率については今後10年間に平成15年度推計値の75%から90%まで引き上げることが目標として明記された。同年11月には、「建築物の耐震改修の促進に関する法律」が改正され、国が基本方針を定め、地方

公共団体が耐震改修促進計画を策定し、計画的に耐震改修に取り組む仕組み等が導入された。

建築物の大半を占める住宅の耐震化の状況については、平成20年度推計値によると、総数約4,900万戸の約21%に相当する1,050万戸の耐震性が不足すると推定されている。更なる耐震化を促進するため、「新成長戦略（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おり、対策の充実が図られている。

平成22年３月に、東海地震に係る地震防災対策強化地域については、地震による倒壊の危険性が高い公立小中学校の校舎等の耐震補強に係る国庫補助率のかさ上げ等を内容とする「地震防災対策強化地域における地震対策緊急整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律」の改正が、また、平成23年３月には、全国を対象とする地震防災緊急事業に係る国の負担又は補助の特例等について、５年延長する「地震防災対策特別措置法」の改正が、それぞれ行われている。

### (7) 東日本大震災を踏まえた地震・津波対策

津波は、地域特性によって高さや到達時間、被害の形態等が異なるため、地域の特性に応じて、海岸堤防や避難路等の施設整備、津波浸水予測図の作成、津波避難ビル等の指定、津波観測体制の強化、津波ハザードマップの整備・周知、津波警報伝達の迅速化による避難の的確な実施等の対策が講じられている。

しかしながら、東北地方太平洋沖地震では、これまでの想定をはるかに超えた巨大な地震・津波により、戦後最大の人命が失われ膨大な被害をもたらし、我が国の地震・津波対策の在り方に大きな課題を残した。

このため、中央防災会議は、今般の地震・津波を調査分析し、今後の地震・津波対策の在り方を検討するため、平成23年４月、「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会」を設置し、９月28日に報告を取りまとめた。同報告では、あらゆる可能性を考慮し、最大クラスの地震・津波を想定・検討すべきであるとし、住民等の避難を軸に、土地利用、避難施設、防災施設等の対策を組み合わせて、総合的な津波対策の確立が必要であるとしている。

今後、報告を踏まえて、政府において、津波対策に関する記述を大幅に拡充するなど防災基本計画を見直すほか、災害対策法制の見直しに向けた検討が必要であるとしている。

他方、多数の人命を奪った東日本大震災の惨禍を二度と繰り返すことがないよう、対策に万全を期する必要があることから、同年６月、津波観測体制の強化や津波防災教育・訓練の実施、津波対策に必要な施設の整備等の推進を定めた「津波対策の推進に関する法律」が議員立法で制定された。

## ４　激甚災害法及び東日本大震災財特法による特別の財政援助等

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」に指定するとともに、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。

東日本大震災については、平成23年３月、当該災害を激甚災害に指定し、当該災害に適用すべき措置として、公共土木施設災害復旧事業等に関する特別の財政援助、農地等の災害復旧事業等に係る補助の特別措置等、水産動植物の養殖施設の災害復旧事業に対する補助、中小企業信用保険法による災害関係保証の特例が指定されたほか、私立学校施設災害復旧事業に対する補助、罹災者公営住宅建設等事業に対する補助の特例、小災害債に係る元利償還金の基準財政需要額への算入等、雇用保険法による求職者給付の支給等に関する特例等、合計18の措置が適用された。その後、４月には、農林漁業者等に向けての天災融資制度の貸付限度額の上乗せ及び償還期限の延長を行う措置が適用された。

他方、未曾有の災害である東日本大震災に対処するため、「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律（東日本大震災財特法）」が制定され、応急復旧等を迅速に進めるため、地方公共団体に対し、公共土木施設等の復旧、災害廃棄物処理等に対する補助等の財政援助が、被災者等に対し社会保険料の減免、農林漁業者や中小企業者に対する金融支援等の助成措置が講じられた。

また、被害の甚大さに鑑み、被災者生活再建支援金の追加の資金の手当が必要になったことから、今般の震災に限り、国の補助率を現行制度の２分の１から５分の４に引き上げる特例措置を講ずる東日本大震災財特法の改正が、平成23年７月に行われた。

## ５　被災者支援及び被災者生活再建支援

### (1) 被災者支援

災害により被害を受けた者に対しては、「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ている。

東日本大震災では、民間の旅館、ホテルが借り上げる避難所として活用されるとともに、広域にわたる避難が行われた場合の取扱いとして、同法が適用された都道府県からの県境を越えた避難や応急仮設住宅の用地確保が困難な場合の土地の借料についても国庫負担の対象とされた。

「災害弔慰金の支給等に関する法律」により、遺族に対しては災害弔慰金が、著しい障害を受けた者に対しては災害障害見舞金が支給され、負傷又は住居、家財の損害を受けた者に対しては生活再建に必要な資金の貸付けが行われている。災害弔慰金については、近年、兄弟姉妹が同居し又は同居はしていないが、生計を同じくしている場合があり、今般の東日本大震災においても、このような兄弟姉妹で死者が発生している事例があることから、支給対象となる遺族の範囲に、死亡した者の死亡当時その者と同居し、又は生計を同

じくしていた兄弟姉妹を加える同法の改正が、平成23年７月に行われた。

(2) 被災者生活再建支援

「被災者生活再建支援法」に基づき、自然災害により居住する住宅が全壊するなど生活基盤に著しい被害を受けた世帯に対して、被災者生活再建支援金が支給されている。

平成19年11月の法改正により抜本的な制度の見直しが行われ、使途を限定しない定額渡し切り方式に改められた。全壊世帯に100万円（大規模半壊世帯には50万円）が支給されるとともに、さらに、居住する住宅を建設・購入する世帯であるときは200万円、補修する世帯であるときは100万円､民間住宅を賃借する世帯であるときは50万円を加えた額が支給されることとなり、最高で300万円が支給される。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ている。

なお、平成22年梅雨前線による大雨を受けて、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、平成22年９月、政令改正が行われ、対象となる自然災害の適用要件が緩和された。

また、住家の被害認定については、「災害に係る住家の被害認定基準運用指針」が定められているが、東日本大震災では、より簡便な判定を用いることにより、支援金支給手続の迅速化のための措置が図られた。さらに、千葉県、茨城県等において地盤の液状化による住宅被害状況を踏まえ、住家の被害認定の運用が見直された。

なお、災害弔慰金、被災者生活再建支援金、義援金に関しては、平成 23 年８月、受給権を差押禁止債権とし、被災者へ支払われた金銭に対する差押えを禁止するため､「災害弔慰金の支給等に関する法律及び被災者生活再建支援法」の改正が行われ、また､「東日本大震災関連義援金に係る差押禁止等に関する法律」が制定された。

６　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110に上り、過去にも噴火等の活発な火山活動により、時として甚大な被害を受けてきた。

火山災害の軽減を図るためには、火山噴火予知の確立とともに、火山現象の状況を正確かつ迅速に関係行政機関及び付近住民に伝達することが重要であることから、気象庁では、大学等の関係機関と連携して地震計や地殻変動等の観測データを監視しており、全国の活火山を対象として、警戒を要する範囲に応じて噴火警報・噴火予報を発表している。このうち、噴火警報は、居住地域や火口周辺に影響が及ぶ噴火の発生が予想された場合に発表され、都道府県等の関係機関や報道機関を通じて、住民等に伝達される。併せて、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」等のキーワードで区分した噴火警戒レベルを29の火山において発表している。

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

が重要であることから、平成23年４月末現在、全国78火山について火山ハザードマップが作成されている。

## ７　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23年10月11日現在、1,185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の作成（平成23年10月11日現在152市町村）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。

なお、台風第12号に伴う豪雨により、奈良県及び和歌山県内において、河道閉塞が発生しており、国土交通省では、その一部について、平成23年９月、緊急調査を実施し、その結果等を踏まえ、仮排水路の設置、ポンプ排水等緊急工事を実施している。

## ８　雪害対策

我が国では、地理的、地形的国土条件により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。

なお、降積雪が多く、産業の振興及び民生の安定向上のため総合的な対策を必要とする地域については、「豪雪地帯対策特別措置法」に基づき全域指定10道県、一部地域指定14府県、合わせて533市町村（平成23年４月１日現在）が豪雪地帯に指定されている。同法に基づき豪雪地帯対策基本計画が策定されており、各種の雪害対策を含む豪雪地帯対策が講じられている。

内容についての問合せ先
第三特別調査室　林山首席調査員（内線68740）

# 政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会

第二特別調査室

## Ⅰ　所管事項の動向

### １　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　第 45 回衆議院議員総選挙に係る定数訴訟の最高裁判決

第 45 回衆議院議員総選挙（平成 21 年８月 30 日執行）に関して、小選挙区選挙における一票の較差は有権者数比率で最大 2.30 倍あり、投票価値の平等を保障する憲法に反するとして、選挙の無効を請求した訴訟が各地で提起された。これらの訴訟の上告審判決で最高裁大法廷は、平成 23 年３月 23 日、「平成 21 年８月 30 日執行の総選挙当時において、衆議院議員選挙区画定審議会設置法（以下「区画審設置法」という。）３条の定める衆議院小選挙区選出議員の選挙区割りの基準のうち、同条２項のいわゆる一人別枠方式に係る部分は、憲法の投票価値の平等の要求に反する状態に至っており、同基準に従って平成 14 年に改定された公職選挙法 13 条１項、別表第１の定める選挙区割りも、憲法の投票価値の平等の要求に反する状態に至っているが、いずれも憲法上要求される合理的期間内における是正がされなかったとはいえず、上記各規定が憲法 14 条１項等に違反するものということはできない。」として請求を棄却した。判決は「衆議院議員選挙における投票価値の平等の要請に鑑み、事柄の性質上必要とされる是正のための合理的期間内に、できるだけ速やかに一人別枠方式を廃止し、区割規定を改定するなど、その要請にかなう立法的措置を講ずる必要があるところである。」として、国会に対応を求めている。

横路衆議院議長は最高裁判決を受け、翌日、「投票価値の平等に疑義を示されたことは極めて遺憾である。とりわけ『一人別枠方式』を最大の理由とされたことは、現行小選挙区制の根本に関わる問題である。『一人別枠方式』について、政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会で早急に議論を開始し、結論を出さなければならない。」との議長談話を発表した[1]。

#### イ　最高裁判決後の各党の動き

立法的措置を講ずることを求めた最高裁判決を受け、各党はそれぞれ一票の較差是正を目的とした衆議院選挙制度改革案について議論を行ってきた。

民主党は、平成23年３月31日、政治改革推進本部（岡田克也本部長（当時））の役員会を開き、一人別枠方式を廃止する方針を確認した。一人別枠方式を廃止し、単純に人口比例で各都道府県に定数配分すると「21増21減」となるが、これに対しては党内に慎重意見が多いことから、同年７月28日に開かれた同本部総会において、一人別枠方式を廃止した上で、小選挙区について「５増９減」案と「６増６減」案の２案を併記する案が了承された[2]。

---

1　『日本経済新聞』（平 23.3.25）等

2　『毎日新聞』（平 23.7.29）等

「５増９減」案[3]は最少人口県の鳥取県に定数２を維持した上で、１票の較差を都道府県間で1.75倍以下になるよう各都道府県の定数を設定するものであり、小選挙区定数は現行の300から296となる。「６増６減」案[4]は小選挙区定数300を維持した上で、１票の較差を都道府県間で1.63倍にするものである[5]。また、両案ともに民主党の第45回衆院総選挙のマニフェストに基づき比例代表定数を180から100に削減することを盛り込んでいる。その後、同年９月29日、同本部（樽床伸二本部長）の役員会において、先の２案を了承し、今後、野党との協議に入り、平成24年２月をめどに合意を目指すこととした[6]。

野田総理は、平成23年９月13日の所信表明演説で「政治改革で最優先すべき課題は、憲法違反の状態となっている一票の格差の是正です。議員定数の問題を含めた選挙制度のあり方について、与野党で真剣な議論が行われることを期待します。」と述べた。

自民党は、同年５月13日の党政治制度改革実行本部総会（細田博之本部長）で、小選挙区については、福井、山梨、徳島、高知、佐賀５県の選挙区数をいずれも３から２に減らし定数を295とし、一票の較差を２倍未満に抑えるよう区画審で調整することとし、また、比例代表については、定数を180から150に削減しつつ、少数政党に配慮するため150議席のうち30議席を得票率20％未満の政党にドント方式で配分することとし、総定数を480から445とする改革案をまとめた[7]。その後、同月31日の政治制度改革実行本部や選挙制度調査会などの会合で、小選挙区の改正を先行する方針を決めた[8]。

公明党は、同年９月21日の政治改革本部（東順治本部長）において、現行の小選挙区比例代表並立制に代わる衆議院選挙制度改革案として、小選挙区比例代表連用制、小選挙区比例代表併用制及び中選挙区制の３案を併記して、各党との協議を進める方針を確認した[9]。また、一票の較差是正について国政に携わる側として行っていかなければならないとの認識で一致し、定数削減に関しては、比例代表を先行して20議席削減していることを踏まえ、小選挙区から削減すべきとした[10]。

同年10月12日、民主党と自民党は衆議院の一票の較差是正をはじめとする選挙制度改革をめぐり、与野党による協議機関を設置することで合意した[11]。翌13日、公明党は、同協議機関への参加を決定した。また、同日、民主党の樽床幹事長代行は、共産党、社民党、みんなの党及びたちあがれ日本の各党幹事長らに対し、同協議機関への参加を呼びかけた[12]。

---

3　東京都、長野県、岐阜県、静岡県、京都府の５都府県で各１議席増とし、北海道、埼玉県、福井県、山梨県、大阪府、兵庫県、徳島県、高知県、佐賀県の９道府県で各１議席減とする。

4　東京都を３議席増、埼玉県、神奈川県、愛知県を各１議席増とし、福井県、山梨県、徳島県、高知県、佐賀県、鹿児島県の６県を各１議席減とする。

5　一人別枠方式を廃止し人口比例で定数配分をした場合、都道府県間の最大較差は 1.64 倍となる。

6　『日本経済新聞』（平 23.9.30）等

7　『朝日新聞』（平 23.5.14）等

8　『毎日新聞』（平 23.6.1）

9　『毎日新聞』（平 23.9.22）等

10　『公明新聞』（平 23.9.22）

11　『毎日新聞』（平 23.10.13）等

12　『朝日新聞』（平 23.10.14）等

【衆議院の選挙制度改革案（民主、自民、公明）】

| | 選挙制度改革案の概要 | 議員定数 |
|---|---|---|
| 民主党 | ①「５増９減」案<br>・５都府県（東京、長野、岐阜、静岡、京都）で各１増<br>・９道府県（北海道、埼玉、福井、山梨、大阪、兵庫、徳島、高知、佐賀）で各１減<br>②「６増６減」案<br>・東京都を３増、３県（埼玉、神奈川、愛知）を各１増<br>・６県（福井、山梨、徳島、高知、佐賀、鹿児島）を各１減 | 小選挙区（①案）296（４削減）<br>（②案）300（変更なし）<br>比例代表 100（80 削減） |
| 自民党 | 小選挙区<br>・５県（福井、山梨、徳島、高知、佐賀）の定数を１減し、一票の較差を２倍未満に抑えるよう区割りを調整<br>比例代表<br>・定数を 180 から 150 に削減しつつ、150 議席のうち 30 議席を得票率 20%未満の政党にドント方式で配分 | 選挙区 295（５削減）<br>比例代表 150（30 削減） |
| 公明党 | 以下の３案を併記<br>①小選挙区比例代表連用制<br>②小選挙区比例代表併用制<br>③中選挙区制 | |

### ウ　衆議院議員選挙区画定審議会における区割りの改定

平成22年10月に国勢調査が行われ、翌23年２月25日に、その速報集計結果による人口が公表された。区画審設置法では、衆議院議員選挙区画定審議会（以下「審議会」という。）は、必要があると認めるときは、国勢調査の人口が公表された日から１年以内（平成24年２月25日まで）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。

審議会は、国勢調査の結果公表を受けて、区画審設置法に基づき一人別枠方式を前提に区割り改定作業を進めていたが、同年３月28日の審議会において、一人別枠方式の廃止を求めた最高裁判決を受け、当面の国会の動きを見守るため、区割り改定作業を中断することを決めた[13]。

## (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の最高裁判決

第21回参議院議員通常選挙（平成19年７月29日執行）について、選挙区選挙における一票の較差が、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請求し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人当たりの有権者数の最大較差が１対4.86ある等の原告の請求について棄却し、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

[13] 『日本経済新聞』（平 23.3.29）等

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

平成21年９月30日の最高裁判決を受けて、江田参議院議長（当時）の諮問機関である参議院改革協議会は、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[14]。

第 22 回参議院議員通常選挙（平成 22 年７月 11 日執行）後の平成 22 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。この後、西岡参議院議長案及び各党の選挙制度改革案が相次いで発表されている（次頁表参照）。

平成 23 年８月 26 日、参議院の選挙制度の改革に関する検討会が開かれ、各会派の代表者から、選挙制度改革に関する案が提示され、検討状況及び意見が述べられ、西岡議長から「国会閉会中も議論を進め、臨時国会の早い時期に法案を出すよう努力したい」と提案し、各会派も了承した[15]。

### ウ　第22回参議院議員通常選挙に係る定数訴訟

第 22 回参議院議員通常選挙については、選挙区選挙における一票の較差が、有権者数比率で最大 5.00 倍ある等として、選挙の無効を請求した訴訟が 19 件提起された。各地の高裁では、平成 22 年 11 月から平成 23 年２月にかけて違憲状態判決や違憲判決も下されているところである。訴訟は今後、最高裁でまとめて審理される見通しとなっている[16]。

---

[14] 『毎日新聞』（平 21.11.19）等

[15] 参議院ＨＰ、『産経新聞』（平 23.8.27）等

[16] 『日本経済新聞』（平 23.3.1）等

【参議院の選挙制度改革案一覧】

| | 選挙制度改革案の概要 | 議員定数 |
|---|---|---|
| 西岡議長[17] | 全国９ブロックの大選挙区制を導入（ブロックは北海道、東北、北関東信越、南関東、東京、中部、関西、中国･四国、九州･沖縄） | 定数 200（42 削減） |
| 民主党[18] | 有権者の少ない 10 選挙区を、それぞれ隣接する 2 つの選挙区を 1 つに「合区」し５選挙区に統合<br>(長野＋山梨、石川＋福井、鳥取＋島根、高知＋徳島、佐賀＋長崎) | 選挙区 126（20 削減）<br>比例代表 76（20 削減） |
| 自民党[19] | ４道府県（北海道、神奈川、大阪、兵庫）の定数を２増し、６府県（宮城、福島、新潟、長野、岐阜、京都）の定数を２減する「８増 12 減」案 | 選挙区 142（4 削減）<br>比例代表(①案)94（２削減）<br>(②案)78（18 削減） |
| 公明党[20] | 全国 11 ブロックの大選挙区制を導入（ブロックは現行の衆議院比例代表と同じ） | 定数 200（42 削減） |
| みんなの党[21] | 全国 11 ブロックの比例代表制（ブロックは現行の衆議院比例代表と同じ） | 定数 100（142 削減） |
| 社民党[22] | 比例代表は現行の全国単位を維持し、選挙区は全国 11 ブロックの大選挙区制を導入（ブロックは現行の衆議院比例代表と同じ） | 選挙区 146（変更なし）<br>比例代表 96（変更なし） |
| たちあがれ日本[23] | 全国単位と全国 11 ブロック（ブロックは現行の衆議院比例代表と同じ）の比例代表制 | 定数 220（22 削減）<br>（うち全国 60、ブロック 160） |

## ２　東日本大震災に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律の制定及び改正の経緯

| 法律案名 | 提出日 | 委員会<br>審査終了日 | 本会議<br>審議終了日 | 参･委員会<br>審査終了日 | 参･本会議<br>審議終了日 | 公布･<br>施行日 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 平成23年東北地方太平洋沖地震に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律案（内閣提出第38号） | 3/16 | 3/17 | 3/17 | 3/17 | 3/18 | 3/22<br>（法律第２号） |
| 平成23年東北地方太平洋沖地震に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律の一部を改正する法律案（内閣提出第68号） | 5/10 | 5/13 | 5/17 | 5/18 | 5/20 | 5/27<br>（法律第 55 号） |
| 東日本大震災に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律の一部を改正する法律案（政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員長提出、衆法第22号） | 7/28 | 7/28<br>(成案・提出決定) | 7/28 | 7/29 | 8/3 | 8/10<br>（法律第 92 号） |

### (1) 統一地方選挙対象地方公共団体の選挙期日の延期

平成 23 年３月 11 日に発生した東日本大震災により著しい被害を受けた地域について、

---

17 参議院ＨＰ
18 『朝日新聞』（平 23.7.28）等
19 『毎日新聞』（平 23.6.18）等
20 『東京新聞』（平 23.7.13）等
21 みんなの党ＨＰ
22 『朝日新聞』（平 23.8.23）等
23 たちあがれ日本ＨＰ

同年４月に予定されている統一地方選挙の期日を延期する等の措置を講ずるため、同年３月 16 日「平成 23 年東北地方太平洋沖地震に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律案」が提出され、同月 18 日成立、同月 22 日公布、施行された（平成 23 年法律第２号）。

この法律は、同年４月の統一地方選挙の期日においては選挙を適正に行うことが困難として総務大臣が指定する市町村（以下「指定市町村」という。）及び当該市町村の区域を包括する県（以下「指定県」という。）の議会の議員又は長の選挙期日を、施行の日から起算して２月を超え６月を超えない範囲内（同年９月 22 日まで）において政令で定める日（以下「特例選挙期日」という。）まで延期するものである。

これを受け、総務大臣は３回にわたり、岩手県、宮城県、福島県、茨城県のうち 49 市町村を指定した。

(2) 統一地方選挙対象外である地方公共団体の選挙期日の延期

東日本大震災により著しい被害を受けた地域のうち、統一地方選挙の対象外である地方公共団体についても選挙期日の延期を可能とするため、平成 23 年５月 10 日「平成 23 年東北地方太平洋沖地震に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律の一部を改正する法律案」が提出され、同月 20 日に成立、同月 27 日に公布、施行された（平成 23 年法律第 55 号）。

この改正により、法律名が「東日本大震災に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律」に改められ、統一地方選挙の対象外である同年６月 11 日以降の任期満了団体であっても、東日本大震災の影響のため公職選挙法の規定により選挙を行うべき期間においては選挙を適正に行うことが困難として総務大臣が指定する市町村（以下「特例市町村」という。）及び当該市町村の区域を包括する県（特例県）について、その議会の議員又は長の選挙期日を、同法律の施行の日から起算して２月を超え６月を超えない範囲内（同年９月 22 日まで）において特例選挙期日まで延期することができることとなった。なお、同法律案の委員会採決に際し、「本委員会は、災害の復旧・復興の状況を考慮しつつ、この期日までに選挙を行うことが困難な場合には、関係地方公共団体の意見を十分踏まえ、本委員会が適切な措置を講ずることとする。」等の附帯決議が付された。

この法律を受け、総務大臣は２回にわたり、岩手県、宮城県、福島県のうち５市町村を指定した。

(3) 選挙期日の延期期限の延期

選挙期日を延期した指定市町村及び特例市町村の議会の議員又は長の選挙について、総務大臣は、当該県の選挙管理委員会の意見を聴取し、選挙の執行が可能な地方公共団体について、順次、政令により選挙期日を定め、執行されている。しかし、選挙期日を延期している指定県のうち、平成 23 年７月７日に宮城県選挙管理委員会、同月 12 日に福島県選挙管理委員会は、延期しているそれぞれの県議選について、同年９月 22 日までの実施は困

難との結論を出し[24]、延期の期限の延長を求める意見が本委員会等に寄せられた。

これを受け、選挙期日の延期の期限を同年 12 月 31 日まで延期できるようにするため、同年７月 28 日「東日本大震災に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律の一部を改正する法律案」の提出が本委員会において決定され、同年８月３日に成立、同月 10 日に公布、施行された（平成 23 年法律第 92 号）。この際、政府は選挙を早期に実施するための人的支援、財政的支援、その他避難者の不在者投票を円滑に実施するための措置など、関係地方公共団体に対して十分な支援を行うべきである旨を本委員会で決議した。

### (4) 選挙の執行状況（次頁表参照）

その後、関係地方公共団体の意見を踏まえた上で、順次、特例選挙期日が定められ、平成 23 年９月 11 日までに岩手県知事選挙及び同県議会議員選挙をはじめとして、多くの地方公共団体において選挙が執行された。

当初の延期期限である同年９月 22 日までの実施は困難としていた宮城県及び福島県の各地方公共団体の選挙についても、同年 10 月５日に特例選挙期日が定められ、宮城県内で延期されていた各選挙については同年 11 月 13 日に、福島県内で延期されていた各選挙については同年 11 月 20 日にそれぞれ執行されることとなった。これにより、東日本大震災により延期された地方公共団体の議員又は長の特例選挙期日は、全て定められることとなった。

## ３　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[25]。

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

---

[24] 『日本経済新聞』（平 23.7.8）等、『朝日新聞』（平 23.7.13）等

[25] 『日本経済新聞』（平 21.11.10）等

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、衆議院が解散されたため審査未了となった。その後、平成23年８月12日、自民党の選挙制度調査会において同法改正に関する議論が再開された。

【選挙を延期した団体一覧】

平成23年10月14日現在

| | 指定市町村･県 | 任期満了日 | | 特例選挙期日が定められたもの | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 特例市町村･県 | 長 | 議員 | 選挙を執行したもの | 選挙を執行していないもの |
| 岩手県 | **岩手県（長、議員）** | 4月29日 | 4月29日 | 9月11日 | |
| | 盛岡市（議員） | 9月1日 | 5月1日 | 8月28日 | |
| | 久慈市（議員） | | 4月29日 | 8月7日 | |
| | 陸前高田市（議員） | | 4月29日 | 9月11日 | |
| | 二戸市（議員） | | 4月30日 | 7月31日 | |
| | 雫石町（議員） | | 5月8日 | 7月31日 | |
| | 滝沢村（議員） | | 4月30日 | 7月31日 | |
| | 大槌町（長） | 5月7日 | 8月31日 | 8月28日 | |
| | 山田町（議員） | | 4月29日 | 9月11日 | |
| | 田野畑村（議員） | | 4月30日 | 8月28日 | |
| | 普代村（長、議員） | 4月30日 | 4月30日 | 6月26日 | |
| | 野田村（議員） | | 4月29日 | 8月7日 | |
| | 洋野町（議員） | | 4月30日 | 6月19日 | |
| | 釜石市（議員） | | 8月31日 | 9月11日 | |
| 宮城県 | **宮城県（議員）** | | 4月29日 | | 11月13日 |
| | 仙台市（議員） | | 5月1日 | 8月28日 | |
| | 塩竈市（長、議員） | 4月30日 | 4月30日 | 9月11日 | |
| | 白石市（議員） | | 4月29日 | 7月31日 | |
| | 多賀城市（議員） | | 4月30日 | 9月11日 | |
| | 村田町（長、議員） | 5月24日 | 8月3日 | 8月28日 | |
| | 川崎町（長） | 5月8日 | | 8月28日 | |
| | 亘理町（議員） | | 4月30日 | | 11月13日 |
| | 山元町（議員） | | 4月30日 | | 11月13日 |
| | 松島町（長） | 4月21日 | | 9月11日 | |
| | 七ヶ浜町（長、議員） | 4月29日 | 4月29日 | 9月11日 | |
| | 利府町（議員） | | 4月29日 | 9月11日 | |
| | 富谷町（議員） | | 4月29日 | 9月11日 | |
| | 大衡村（議員） | | 4月29日 | 9月11日 | |
| | 色麻町（長） | 4月29日 | | 8月28日 | |
| | 女川町（議員） | 9月18日 | 4月29日 | | 11月13日 |
| | 大郷町（議員） | | 6月30日 | 9月11日 | |
| | 加美町（長） | 6月16日 | | 8月28日 | |
| | 名取市（議員（補選）） | | 6月20日 | | 11月13日 |
| 福島県 | **福島県（議員）** | | 4月29日 | | 11月20日 |
| | 福島市（議員） | | 4月30日 | 7月31日 | |
| | 会津若松市（長、議員） | 4月26日 | 4月29日 | 8月7日 | |
| | 郡山市（議員） | | 4月30日 | 9月4日 | |
| | 白河市（議員） | 7月28日 | 4月30日 | 7月10日 | |
| | 須賀川市（議員） | | 4月29日 | 9月4日 | |
| | 相馬市（議員） | | 4月29日 | | 11月20日 |
| | 国見町（議員） | | 4月29日 | 6月19日 | |
| | 川俣町（議員） | | 4月29日 | | 11月20日 |
| | 鏡石町（議員） | | 4月29日 | 9月4日 | |
| | 檜枝岐村（長、議員） | 4月30日 | 4月30日 | 5月29日 | |
| | 磐梯町（長、議員） | 4月30日 | 4月30日 | 6月26日 | |
| | 猪苗代町（長） | 4月26日 | | 6月26日 | |
| | 会津坂下町（長） | 4月29日 | | 6月26日 | |
| | 柳津町（長） | 4月29日 | | 6月26日 | |
| | 昭和村（議員） | | 4月29日 | 6月26日 | |
| | 西郷村（議員） | | 4月29日 | 8月28日 | |
| | 広野町（議員） | | 4月29日 | | 11月20日 |
| | 川内村（議員） | | 4月29日 | | 11月20日 |
| | 双葉町（議員） | | 4月29日 | | 11月20日 |
| | 葛尾村（議員） | | 4月29日 | | 11月20日 |
| | 新地町（議員） | | 4月29日 | | 11月20日 |
| | 大熊町（長） | 9月19日 | | | 11月20日 |
| 茨城県 | 水戸市（長、議員） | 4月26日 | 4月30日 | 5月29日 | |

### (2) インターネットによる選挙運動の解禁に関する検討の経緯

民主党では、「インターネット選挙活動調査会」が平成18年5月にまとめた中間報告をもとに、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が、平成21年7月21日（第171回国会（常会））に解散のため審査未了[26]となった。その後、同年11月12日、政治改革推進本部総会で、インターネットを利用した選挙運動を解禁する公職選挙法改正案について、第176回国会（臨時会）での成立を目指して各党に協議を呼びかける方針を決めたが[27]、法律案提出には至らなかった。

自民党では、選挙制度調査会の下に設置された「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[28]。その後、引き続き選挙制度調査会において議論が進められ、平成22年4月28日（第174回国会（常会））、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、現在継続審査となっている。

与野党間では、平成22年4月23日に「インターネットを利用した選挙運動の解禁に関する各党協議会」が設置されて協議が開始され[29]、同年5月26日に同協議会において、同年夏の参議院議員通常選挙から、選挙期間中に政党等及び公職の候補者のウェブサイト等を利用する方法（電子メールを除く）による選挙運動を解禁することについて合意がなされたが[30]、第174回国会では法律案提出までには至らなかった。

## 4　政治資金規正法の改正

### (1) 政治資金の在り方に関する議論

#### ア　寄附等の制限の経緯

政治資金規正法は、昭和23年の制定以後数次にわたり改正され、政治資金の収支の公開と政治資金の授受の規制の強化がなされてきた。

政治資金の「入り」に関しては、昭和50年の法改正で、寄附の量的制限、質的制限が導入された。平成4年の法改正で、政治資金パーティーに対する規制が行われ、その後、平成6年の法改正では、会社、労働組合等の団体の政党、政治資金団体及び資金管理団体以外への寄附が禁止され、さらに、平成11年の法改正で、会社、労働組合等の団体の資金管理団体への寄附が禁止された。

---

[26] 平成10年以降4回にわたり、民主党から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。

[27] 『朝日新聞』（平22.11.13）等

[28] 『毎日新聞』（平20.6.19）等

[29] 『日本経済新聞』（平22.4.24）等

[30] 『朝日新聞』（平22.5.27）等

### 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 179 回国会提出予定法律案等の概要

提出予定法律案等はない（10 月 19 日現在）。

（参考）継続法律案等

### ○　国会議員の選挙等の執行経費の基準に関する法律の一部を改正する法律案（内閣提出、第 176 回国会閣法第４号）

国会議員の選挙等の執行について国が負担する経費で地方公共団体に交付するものの現行の基準について、最近における公務員給与の改定、諸物価の変動及び地方公共団体における選挙執行の状況等を踏まえ、投票所経費、開票所経費等について所要の改正を行う。

### ○　政治資金規正法及び政党助成法の一部を改正する法律案（大口善徳君提出、第 173 回国会衆法第３号）

政治資金収支報告書の虚偽記載等があった場合において、政治団体の代表者が当該政治団体の会計責任者の「選任」又は「監督」のいずれか一方について相当の注意を怠ったときは、50 万円以下の罰金に処することとする。

○　政党助成法の一部を改正する法律案（林幹雄君外４名提出、第 174 回国会衆法第２号）

政党の解散時における政党交付金の返還を免れる脱法行為を防止するため、政党が解散を決定した日後は、政党交付金による支出又は支部政党交付金による支出として寄附をすることができないこととする。

○　公職選挙法の一部を改正する法律案（村田吉隆君外４名提出、第 174 回国会衆法第 18 号）

近時におけるインターネット等の普及に鑑み、選挙運動期間における候補者に関する情報の充実、有権者の政治への参加の促進等を図るため、インターネット等を利用する方法による選挙運動を解禁する。

内容についての問合せ先
第二特別調査室　佐々木首席調査員（内線68720）

# 沖縄及び北方問題に関する特別委員会

第一特別調査室
（沖縄及び北方問題に関する特別委員会担当）

## Ⅰ　所管事項の動向

### １　沖縄関係

#### (1) 沖縄振興施策の概要

沖縄には、これまで昭和 46 年に制定された「沖縄振興開発特別措置法」に基づく３次にわたる沖縄振興開発計画に引き続き、平成 14 年に制定された「沖縄振興特別措置法」に基づく沖縄振興計画により、多額の事業費が投入されてきた。これらの計画が推進された結果、社会資本の整備を中心に一定の成果が上がっているとの評価がある一方、現在も１人当たりの県民所得が全国平均の約７割の水準にとどまり、失業率も平成 10 年以降、７％から８％台で推移するなど、依然として本土との経済格差が存在している。

現行の「沖縄振興特別措置法」は 10 年間の時限法であり、平成 24 年３月 31 日限りで失効する。

#### ア　新たな沖縄振興の動き

平成 22 年９月の沖縄振興審議会以降、沖縄県は、現行の沖縄振興特別措置法に代わる新たな沖縄振興に必要な重点施策として、自ら策定した「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政措置、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求めている。

平成 23 年９月の沖縄政策協議会沖縄振興部会で示された「新たな沖縄振興策の検討の基本方向」内閣府原案では、沖縄振興一括交付金（仮称）について、創設は明記されたものの「具体的な制度設計については、予算編成過程において、全国ベースでの制度設計を踏まえ、（中略）検討する。」とされた。また、平成 24 年度概算要求においても事項要求にとどまり、額は明示されなかった。

他方、既存の各特区制度の拡充措置や駐留軍用地跡地利用に関する法制化など沖縄県が要求する項目は相当盛り込まれたものの、その詳細を見ると沖縄県の要求を満たすものとはなっていない。

#### イ　産業の振興のための特別措置

沖縄振興特別措置法では、産業の振興のため、次のような地域制度を設け、租税特別措置法による課税の特例、地方税の課税免除等の措置を講じ、国及び地方公共団体は必要な資金の確保その他の援助に努めるものとしている。

① 観光振興地域
② 情報通信産業振興地域
　情報通信産業特別地区(ＩＴ特区)
③ 産業高度化地域
④ 自由貿易地域、特別自由貿易地域
⑤ 金融業務特別地区(金融特区)

なお、自由貿易地域及び特別自由貿易地域に限定した特例措置として、船舶法で禁止されているカボタージュ[1]の一部緩和が認められ、両地域に立地する企業が扱う貨物の輸送費低減が期待される。

### 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、教育課程の検討、教員の採用等が進められており、平成23年３月には文部科学大臣に対し、学園の寄附行為及び大学院大学の設置に係る認可申請が行われた。同認可は、本年11月に下される予定である。

### エ　空港整備への取組

現在、那覇空港及び新石垣空港で整備事業を推進している。

那覇空港に関しては、将来の需要増加に対処するため、平成21年８月、「那覇空港構想・施設計画検討協議会」において新滑走路を建設するための施設配置等に係る計画案が了承された。事業費は約1,900億円、工期は約７年を予定している。

また、石垣空港では、滑走路が短いため中型ジェット機の運航ができないこと、空港が市街地にあるため騒音被害が発生していること等の課題があり、カラ岳陸上地区において、中型ジェット機が就航可能な滑走路を有する新空港の建設が進められており、平成25年３月７日に開港予定である。これに対し、環境悪化を懸念する一部地権者らが空港設置許可取消を求め東京地裁に提訴した。平成23年６月、同地裁は、環境アセス違反は認められない等として原告の訴えを棄却したが、同月、原告は東京高裁に控訴した。

### オ　泡瀬干潟の埋立て事業

泡瀬干潟は、沖縄本島中部太平洋側の中城湾に面する約265haの干潟で、クビレミドロ等の絶滅危惧種も生息している。

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開始された。

平成19年12月、東門沖縄市長は、第１区域（96ha）については事業が進行していると

---

[1] 海運カボタージュとは国内の港間の旅客、貨物の沿岸輸送をいう。語源はフランス語。
カボタージュに従事する権利は、専ら自国船舶に留保されることは国際慣行上確立されており、二国間の通商航海条約においても、条約の適用対象から除外されている。我が国では船舶法第３条において、外国船舶によるカボタージュを原則禁止している。（出所：国土交通省海事局）

して埋立てを容認したが、第２区域（91 ha）については米軍保安水域と重なることや環境への影響を懸念して事業計画の見直しを表明した。

平成 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、本事業に経済的合理性がないとして公金支出差止めを命じる判決を下した。これを受け、沖縄市は平成 22 年７月に第１区域のみの土地利用計画を新たに策定し、翌月、前原国土交通大臣兼沖縄・北方大臣（当時）は、同計画について経済的合理性を認め、沖縄市へ事業再開の方針を伝えた。

その後、県に提出された土地利用計画の変更申請が平成 23 年７月に承認され、平成 21 年の判決により中断されている事業が再開される見通しとなった。これに伴い、同月、事業には環境保全の配慮がなく、計画にも経済的合理性が認められないとして、住民が同事業への公金支出差止めを求め、県と沖縄市を相手に再び那覇地裁に提訴した。

なお、同計画は、スポーツコンベンション拠点形成により沖縄市の活性化を目指すもので、約1,350名の雇用創出並びに年間約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) 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㎢に達し、在日米軍専用施設の約74%（平成22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10.2%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いかに顕著であるかが理解できる。

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21年度約791億円、自衛隊関係を含めた基地借地料は約907億円となっている。

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

普天間飛行場は、宜野湾市のほぼ中央に立地し、2,800mの滑走路を持つ米海兵隊の航空

基地である。ヘリコプター部隊を中心に52機の航空機が配備[2]され、岩国基地と並び在日米海兵隊の拠点となっている。在沖米海兵隊の航空能力に関して、①海兵隊陸上部隊の輸送、②空中給油機の運用、③緊急時の航空機を受け入れる基地機能、といった役割を果たしている。

同飛行場は周辺に住宅、学校等が密集し、「世界で最も危険な基地」といわれており、平成15年11月に訪沖したラムズフェルド米国防長官（当時）は、上空から同飛行場を視察して「事故が起きないほうが不思議だ」と述べ、安全性に懸念を示した。翌年８月、その懸念が現実となり、海兵隊所属の大型輸送ヘリコプターが同飛行場に隣接する沖縄国際大学に墜落・炎上し、乗員３名が負傷する事故が発生した。

同飛行場が存在することによる弊害として、航空機の離発着及び民間地域上空での旋回訓練による騒音被害、同飛行場が市の中心部に位置し、市の面積の約25%（480ha）を占めていることによる地域開発の難しさが挙げられる。

### (ｳ) 米軍普天間飛行場の返還と代替施設がＶ字型案に至るまでの経緯

普天間飛行場は、平成７年の米軍兵士による少女暴行事件を契機とした沖縄県民の怒りの声を背景に、平成８年４月の橋本総理（当時）・モンデール米大使（当時）会談において全面返還が表明された。同年12月の「沖縄に関する特別行動委員会」（ＳＡＣＯ）最終報告において、沖縄県内への移設を条件に同飛行場の５～７年以内の全面返還が合意された。

その後、移設場所・工法等について日米両政府、沖縄県、関係市町村との間で協議が進められ、移設場所については、平成11年11月に沖縄県知事、翌月に名護市長が辺野古への受入れを表明した。工法等については、海上ヘリポート案、軍民共用空港案、Ｌ字案等と変遷したが、平成18年５月の「再編実施のための日米のロードマップ」（以下「ロードマップ」という。）に明記された２本の滑走路をＶ字型に配置する埋立て案でおおむね合意した。

### (ｴ) 政権交代後の動き

平成 21 年９月に民主党を中心とする民主・社民・国民の三党連立政権が発足した。普天間飛行場の移設問題に関し、政権交代前には民主党代表として「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月に開かれた「日米安全保障協議委員会」（以下「２＋２」という。）において合意された、移設先をロードマップと同様「辺野古」とする「共同発表」となった。

平成 22 年６月、鳩山総理の退陣により発足した菅内閣もこの日米合意を堅持する方針をとった。

一方、名護市では、平成 22 年１月に市長選挙が行われ、移設受入れ反対派の稲嶺進氏が当選し、さらに、９月に行われた名護市議会選挙においても同市長を支持する市長派が過

[2] 「普天間飛行場の概要」宜野湾市（平成 22 年度版）

半数を獲得した。また、11 月に行われた県知事選挙では、辺野古への条件付移設容認から代替施設の県外への移設を求めることに姿勢を転じた仲井眞県知事が再選を果たした。これら沖縄県内の情勢変化により、辺野古への移設は一層困難な見通しとなった。

平成 23 年６月、垂直離着陸機オスプレイを海兵隊が普天間飛行場に平成 24 年から配備することを防衛省は沖縄県や関係自治体に伝えた。県や地元は、騒音や開発段階等で墜落死亡事故が相次いだことにより、その安全性を懸念し配備に反対している。また、同月に行われた２＋２において、普天代替施設を辺野古に埋立工法により設置し、滑走路をＶ字型に２本配置すると正式に合意した。

平成 23 年９月に発足した野田内閣も日米合意を踏まえ菅政権の政策を継承するとし、一川防衛大臣は 10 月、仲井眞県知事に対して辺野古への移設手続について「年内に環境影響評価（アセスメント）の評価書を提出できるよう準備を進めている」旨を伝えた。

今後予定される移設に向けての必要な手続は、①防衛省からアセスメントの評価書を県知事に送付する。②知事は、評価書を受け取ってから 90 日以内にこれに対する意見書を防衛省に提出する。③防衛省は知事意見を受け評価書を補正し、公告・縦覧を行うことでアセスメントの手続はおおむね終了する。その後、防衛省は公有水面の埋め立ての承認申請を県知事に行うこととなる。

**普天間飛行場代替施設に関する主な経過・予定**

| 平成 | | 主な出来事 |
|---|---|---|
| ７年 | ９月<br>10月 | ・在沖米軍兵士３人による少女暴行事件発生<br>・少女暴行事件糾弾、地位協定見直し要求県民大会 |
| ８年 | ４月<br>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<br>・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<br><br>12月 | ・稲嶺県知事、移設場所を決定した旨表明<br>→キャンプ・シュワブ水域内名護市辺野古沿岸域<br>・岸本名護市長、代替施設受入れ表明 |
| 14年 | ７月 | ・「普天間飛行場代替施設の基本計画」策定<br>→軍民共用空港を埋立て工法で建設 |
| 16年 | ８月 | ・沖縄県宜野湾市の大学構内に米軍ヘリ墜落 |
| 17年 | 10月 | ・「２＋２」共同文書において新たな案で合意<br>→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<br><br>５月 | ・名護市及び宜野座村との間で基本合意<br>→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<br>・日米両政府は在日米軍再編をまとめた「ロードマップ」を発表<br>→「普天間飛行場代替施設を、辺野古岬とこれに隣接する大浦湾と辺野古湾の水域を結ぶ形で設置し、Ｖ字型に配置される２本の滑走路はそれぞれ1,600メートルの長さを有し、２つの100メートルのオーバーランを有する」と明記 |
| 19年 | ８月 | ・環境影響評価（アセスメント）手続開始 |
| 21年 | ９月 | ・鳩山内閣発足 |
| 22年 | １月<br>５月<br>６月 | ・名護市長選挙で移設受入れ反対派の稲嶺進氏が当選<br>・移設先を辺野古とした日米の共同発表、当面の政府の取組を閣議決定<br>・菅内閣発足 |

| | | |
|---|---|---|
| | ９月<br>11月 | ・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<br>・沖縄県知事選挙で普天間飛行場の県外移設を公約した仲井眞氏が再選 |
| 23年 | ５月<br><br>６月<br><br>９月<br><br><br><br>10月 | ・レビン米上院軍事委員会委員長らが普天間飛行場の辺野古への移設を断念するよう米国防総省に求める声明を発表<br>・防衛省は普天間飛行場に来年からのオスプレイの配備を沖縄県等に伝達<br>・「２＋２」において移設完了を「できる限り早い時期」と先送り<br>・野田内閣発足<br>・第１回沖縄関係閣僚会合を開き、基地負担の軽減及び振興を協議<br>・日米首脳会談において米側から普天間移設の進展を期待する旨の発言<br>・一川防衛大臣は仲井眞県知事に対してアセスメントの評価書を年内に提出できるよう準備を進めていることを伝達 |
| 24年 | ６月 | ・沖縄県議会議員任期満了 |

(ｵ) 米海兵隊のグアム移転

ロードマップには、第３海兵機動展開部隊の要員約8,000人及びその家族約9,000人の沖縄からグアムへの移転が明記されている。この第３海兵機動展開部隊のグアムへの移転を確実なものとし、沖縄県の負担の軽減を図るため、グアム移転協定[3]が締結されている。

このグアム移転経費は、総経費102.7億ドルのうち、我が国は60.9億ドル、米国は41.8億ドルをそれぞれ負担することとなっている。

平成23年５月、レビン米上院軍事委員長らは前月の沖縄訪問による調査を踏まえて、普天間飛行場の辺野古への移設と海兵隊のグアム移転を断念するよう米国防総省に要請した。この動きに対し、日米両国政府は、日米合意を実行していく方針に変更はないとしていたものの、６月の２＋２において平成26年としていた移設完了期限を「できる限り早い時期」に先送りすることを決定した。

また、米国議会は８月に2011年財政管理法案を成立させ、国防費については今後10年間で3,500億ドル（約27兆円）を削減するとした。さらに、財政赤字削減を審議する委員会において追加の赤字削減策が決定されなければ、6,000億ドル（約46兆円）の国防費を削減する条項も同法に規定された。これにより米側負担のグアム移転経費についても歳出削減の対象になることが予想される。

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。地位協定の改正の必要性については米軍基地を抱える自治体等から指摘され、特に、平成７年の少女暴行事件を機に、同協定の改正が強く求められた。しかし、日米両国政府は運用の改善を行うこととし、殺人など凶悪犯罪について起訴前の被疑者身柄引渡し要請に対し、好意的考慮を払うことが合意された。

それ以降も米兵・米軍に関連した事件・事故が起きる度に地元からは、地位協定の改定を求める声があがっている。これに対し、政府は、改定を排除するものではないが、改定よりも運用の改善で対処する方が合理的であるという立場を一貫してとっている。

[3] 正式名称は、「第三海兵機動展開部隊の要員及びその家族の沖縄からグアムへの移転の実施に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定」

## ２　北方領土関係

### (1) 菅内閣発足後の動き

平成 22 年６月の菅内閣発足後初めて開催さ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 月には、我が国の再三の自粛要請にもかかわらずメドヴェージェフ大統領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。同月、メドヴェージェフ大統領は、「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]。

平成 23 年１月にはバサルキン地域発展大臣が、２月にはセルジュコフ国防大臣が、５月にはイワノフ副首相を始めとする５閣僚が択捉島と国後島を訪れたが、相次ぐロシア閣僚の訪問は、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。７月、菅総理（当時）はナルィシュキン大統領府長官と会談し、領土問題について双方が静かな環境で議論を続ける方針で一致した。

８月、前外務大臣の前原誠司衆院議員がビザなし交流で択捉島を訪問した。この訪問に関し、外相として今年２月にロシアを訪問した際、ラヴロフ外務大臣との会談で、北方四島における共同経済活動に関して日本の法的立場を害さない前提で何が出来るかを議論していくことで合意しており、経済交流の可能性を探ることが訪問目的の１つと報じられていた[6]。北方四島との経済交流については、根室市をはじめとする根室管内１市４町から要望がなされている。

９月、菅総理の退陣により野田内閣が発足した。野田総理はメドヴェージェフ大統領との電話会談で、領土問題について引き続き静かな環境の下で問題解決に向けて議論することで一致した。

ところが、これに反するように、ロシア軍は同月、極東で大規模な軍事演習を行った。北海道から数十キロのオホーツク海上空に訓練空域を設定し、ロシア軍の爆撃機が日本周辺空域を周回したのが確認され、その翌日には、多数のロシア軍の海軍艦艇が宗谷海峡を通過した。一連の軍事行動について、玄葉外務大臣は刺激的行動であるとしてロシアに自制を求めたが、その後、ロシアのパトロシェフ安全保障会議書記が国後島、歯舞群島の水晶島を訪問した。これに関し、ロシアが極東を重視することにより、北方領土の軍事的価

---

[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９年間に約 179 億ルーブル（約 439 億円）を拠出するもの。
平成 23 年９月９日付けの読売新聞では、平成 23 年５月にイワノフ副首相は平成 27 年までに 84 億ルーブル（約 205 億円）を追加拠出する方針を示し、９月、プーチン首相が 12 億ルーブル（約 29 億円）を国後・択捉両島の交通インフラ整備をするため、年内に追加拠出することを決定したと報じている。

[5] 『朝日新聞』『読売新聞』『北海道新聞』（2010.12.25）

[6] 『北海道新聞』（2011.8.5）

値が高まる可能性があると報じられている[7]。

他方、プーチン首相は来年３月の次期大統領選に出馬する意思を表明した。現時点で他に有力な候補はなく、これによりプーチン氏が大統領に復帰し、メドヴェージェフ氏が首相となる双頭体制の継続が確実と見られている。プーチン首相の大統領復帰により、停滞している北方領土問題が動き出すと期待する声もある。

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。

### (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<br>明治８年５月 | 日魯通好条約<br>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。<br>・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<br>９月 | | ・ソ連が日本に軍事侵攻を開始。<br>・ソ連による北方四島の占領が完了。（これ以降、不法占拠が今日まで続いている） |
| 31年10月 | 日ソ共同宣言 | ・平和条約締結後、歯舞・色丹島を日本に引き渡すことがうたわれ、同時に、外交関係回復後、領土問題を含む平和条約交渉を継続する旨の合意。 |
| 平成３年４月 | 日ソ共同声明 | ・歯舞、色丹、国後、択捉の島々が平和条約で解決されるべき領土問題の対象であることが初めて文書で確認された。 |
| ５年10月 | 東京宣言 | ・四島の帰属問題を歴史的・法的事実に立脚し、両国間で合意の上作成された諸文書及び法と正義の原則を基礎に解決すべきであり、日ソ間に締結された国際約束が日露間に引き続き適用されるとした。 |
| ９年11月 | クラスノヤルスク首脳会談 | ・東京宣言に基づき、2000年までに平和条約を締結するよう全力を尽くすことで一致。 |
| 15年１月 | 日露行動計画 | ・四島の帰属問題を解決して可能な限り早期に平和条約を締結すること、両国間の幅広い分野で協力を促進すること等の方向性を取りまとめた。 |

### (3) 近年の動き

平成 20 年５月に就任したメドヴェージェフ大統領は、同年 11 月の日露首脳会談で、「（北方領土）問題の解決を次世代に委ねることは考えていない」と述べた。

平成 21 年１月、北方四島住民に対する人道支援物資供与事業の実施の際、国後島に上陸しようとした日本側関係者にロシア側が「出入国カード」の提出を要求した。これにより、四島交流事業の実施が危ぶまれることになったが、２月の首脳会談等を経て、ビザなし交流、墓参、ロシア人患者の日本への受入事業等は予定どおり実施することで解決した。しかし、同年８月、ロシア政府は、人道支援物資の受入れを停止すると表明した。このため日本政府は平成 22 年度以降、人道支援物資の供与を廃止した。

---

7　『読売新聞』（2011.9.30）

平成 21 年７月の首脳会談では、前回２月の首脳会談でメドヴェージェフ大統領が指示を出した「新たな独創的で、型にはまらないアプローチ」による新たな提案がロシア側からなされることはなかった。

これらの背景には、７月に可決・成立した「北方領土問題等の解決の促進のための特別措置に関する法律」（以下、「北特法」という。）の一部改正において、北方領土を「我が国固有の領土」であると明記したことに対するロシア議会等の反発があったことは否定できない。

### (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。

### (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で始まった、旅券・ビザを必要としない相互訪問である。現在、北方領土問題対策協会及び北方四島交流北海道推進委員会により実施されており、日本国民の対象者は、①北方領土の元島民とその家族、②北方領土返還要求運動関係者、③報道関係者、④この訪問の目的に資する活動を行う専門家、⑤国会議員に限定されている。平成４年以来毎年実施され、平成 22 年度計画終了までに日本側計 9,962 名（242 回）、四島側計 7,336 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月以降行われていたが、平成20年の訪問から、元島民の子の配偶者、孫及び孫の配偶者、複数の医師、看護師の同行が可能となった。ビザなし交流との違いは、出入域手続箇所の複数化（四島交流では１か所）、ロシア住民が居住していない地域へも訪問できるため歯舞群島訪問の実施が可能であること等である。平成 22 年度計画終了までに 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 年度計画終了までに 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、墓標もないところも多い。

墓参は北海道が実施しており、近年、年４回行われてきた。その内、２回分については国が渡航船舶の手配はしてきたが、その費用は他の２回と同様に北海道が負担してきた。平成 23 年度からは、この２回分を実質的に国が負担する自由訪問（墓参を含む）として実施する。

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。現在、事業者による建造作業が進められており、完成は平成 24 年１月が予定され、平成 24 年度を供用開始目途としている。新しい船舶の名称は、公募により「えとぴりか」と決定している。エトピリカとは、アイヌ語で美しいという意味があり、また根室半島や北方四島の海域等に生息する海鳥の名称でもある。

内容についての問合せ先
第一特別調査室　竹内次席調査員（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

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、地域などの生活領域を通じ、保健、福祉、医療、矯正、更生保護、雇用などの幅広い分野にわたっている。また、関係する行政機関も内閣府、警察庁、総務省、法務省、文部科学省、厚生労働省、経済産業省など多数に及んでいる。

このため、子ども・若者育成支援施策の総合的推進のための枠組みや、社会生活を円滑に営む上での困難を有する子ども・若者を支援するためのネットワークを整備することを趣旨とする「子ども・若者育成支援推進法」が平成21年７月（第171回国会）に成立し、翌22年４月１日に施行された。

それに伴い、内閣府に特別の機関として、内閣総理大臣を本部長とする「子ども・若者育成支援推進本部」が設置され、「青少年育成推進本部」は廃止されている。

同本部は、子ども・若者育成支援推進大綱を策定して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どを所掌事務としている。

平成 22 年７月 23 日、同本部は子ども・若者育成支援推進法に基づく大綱としての「子ども・若者ビジョン」を作成した。

同ビジョンは、「すべての子ども・若者の健やかな成長を支援する」「困難を有する子ども・若者やその家族を支援する」「子ども・若者の健やかな成長を社会全体で支えるための環境を整備する」を子ども・若者等に対する施策の基本的方向としており、５年を目途に見直しを行うこととしている[1]。

### ２　少年非行問題

#### (1) 少年非行の現状

警察庁の調査によると、平成22年の少年非行は、刑法犯少年[2]の検挙人員が８万5,846人（前年比▲4.9%）、殺人・強盗等の凶悪犯の検挙人員が783人（前年比▲17.5%）で、ともに７年連続して減少した。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、成人と比較して5.1倍となっており、少年非行問題は決して好転しているとはいえない状況である。

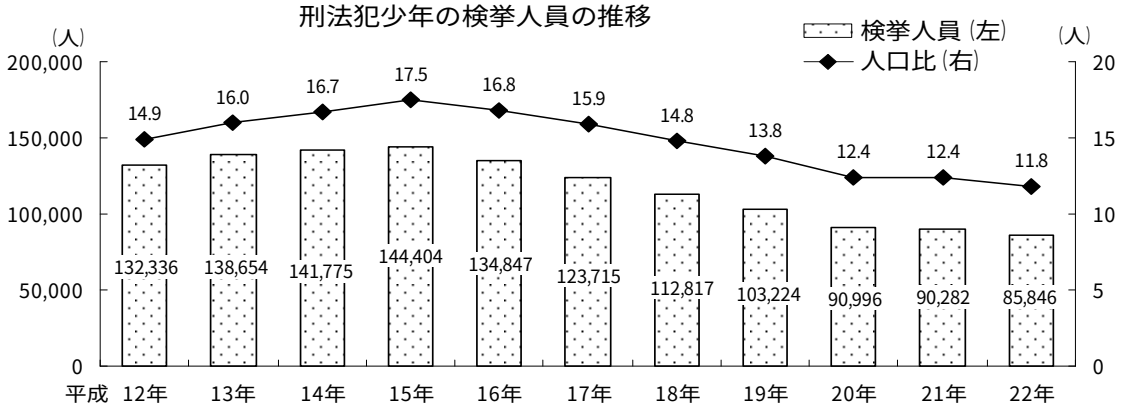
---

[1] 政府は子ども・若者ビジョンの実施を推進するとともに、同ビジョンに基づく施策の実施状況について点検・評価を行うため、有識者や若者からなる「子ども・若者育成支援推進点検・評価会議」を平成 23 年７月 22 日に設置している。

[2] 刑法などに規定する罪で警察に検挙された14歳以上20歳未満の者をいう。

平成23年６月に千葉県で、20歳の無職の男と男子高校生及び男子中学生が知人男性を暴行し、放置して殺害する事件が発生している。

また、８月には北海道で男子高校生が自宅に放火し、妹が死亡、他の家族も重軽傷を負う事件が発生するなど、家族が被害者となる事件も後を絶たない。




注：人口比とは、同年齢層（14歳から19歳まで）の少年人口千人当たりの検挙人員をいう。

【警察庁資料より作成】

### (2) 少年非行対策

政府は、少年非行対策の推進について密接な連絡、情報交換、協議などを行うため、子ども・若者育成支援推進本部に少年非行対策課長会議を設置し、関係省庁が連携の上、少年非行対策の充実強化を図っている。

「子ども・若者ビジョン」では、「困難を有する子ども・若者やその家族を支援する」ことを施策の基本的方向の一つとしており、非行・犯罪に陥った子ども・若者を支援するため、非行防止・相談活動等の推進、薬物乱用防止、少年院・少年刑務所等における矯正教育等の充実、しょく罪指導等処遇の充実などに取り組むこととしている。

平成22年12月、警察庁は「少年に手を差し伸べる立ち直り支援活動」の通達を警視庁及び各都道府県警察に行った。

この通達では、問題を抱え再非行に走る可能性がある少年に対して、警察から積極的に連絡し、近況の確認を行うほか、少年の状況に応じて社会奉仕活動への参加促進や就学・就労の支援等を行う取組を推進するなどとしている。

### (3) 薬物乱用問題

警察庁が取りまとめた「平成22年中の薬物・銃器情勢」によると、平成22年に覚せい剤乱用で検挙された青少年[3]は2,603人で、前年に比べ34人（▲1.3%）減少、大麻取締法違反で検挙された青少年は1,350人で、前年に比べ441人（▲24.6%）減少した。また、ＭＤＭＡ等合成麻薬事犯で検挙された青少年も、前年の57人から20人（▲64.9%）へと大幅に減少している。検挙人員のうち、青少年の割合が最も多い事犯は大麻事犯であり、大麻事犯

[3] ここでは 30 歳未満の者をいう。

の青少年の構成比率は60.9%と、依然として高い水準で推移している。

政府は、平成22年７月、「薬物乱用防止戦略加速化プラン」を策定し、薬物乱用防止のための学校教育等の充実、予防啓発の強化に取り組むことを決定した。平成23年８月には、「第三次薬物乱用防止五か年戦略（薬物乱用防止戦略加速化プラン）」のフォローアップが公表された。

「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、広報啓発活動の一層の強化、刑事施設・少年院・保護観察所における薬物事犯者に対する離脱指導、薬物依存者及びその家族への支援の充実等の取組を推進するなどとしている。

## ３　青少年を取り巻くインターネット上の違法・有害情報

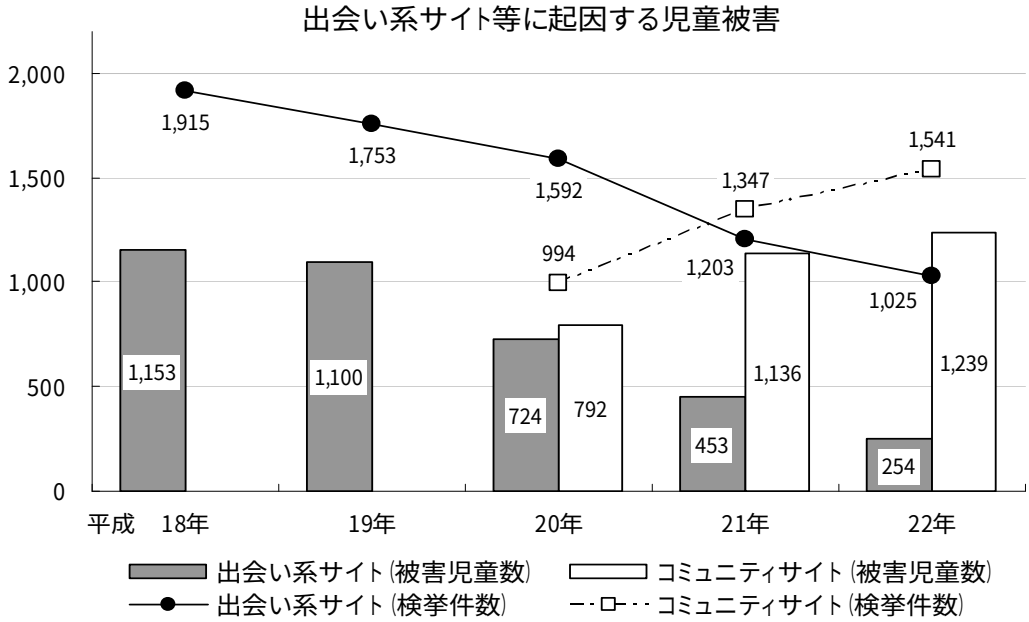
### (1) 出会い系サイトへの対応

出会い系サイトは、多種多様な人たちと出会うことができる有益なツールである一方、児童買春のみならず、殺人等の重大な犯罪に巻き込まれる危険性も持っている。

このため、出会い系サイトを利用して、児童を性交等の相手方となるように誘引する行為等を禁止するとともに、児童による同サイトの利用を防止するための措置等を講じる「インターネット異性紹介事業を利用して児童を誘引する行為の規制等に関する法律（出会い系サイト規制法）」が平成15年６月（第156回国会）に成立し、同年９月から施行された。

しかしその後も出会い系サイトの利用による犯罪が多発したため、平成20年５月（第169回国会）に、出会い系サイト事業者に対し、届出制の導入や児童に係る誘引情報の削除を義務付けるなどの改正がなされ、同年12月から施行されている。

これらを受けて、出会い系サイトに起因した被害児童数は、平成22年は254人と前年に比べ▲199人（▲43.9%）と大幅に減少した。




【警察庁資料より作成】

### (2) コミュニティサイトへの対応

その一方、ＳＮＳ[4]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コミュニティサイトに起因した被害児童数は、平成 22 年は 1,239 人で前年と比べ 103 人（9.1%）増加している。

このため、平成 23 年２月に「コミュニティサイトの利用に起因する犯罪から子どもを守るための緊急対策」（犯罪から子どもを守るための対策に関する関係省庁連絡会議申合せ）が取りまとめられ、①青少年インターネット環境整備法に基づくフィルタリングの普及、②民間事業者による実効性のあるゾーニング[5]の自主的導入の支援、③民間事業者による自主的なミニメール[6]内容確認の支援を推進することとしている。

### (3) インターネット環境の整備の推進

インターネット上の有害情報による青少年の被害が絶えない現状から、平成 20 年６月（第 169 回国会）、表現の自由を保障しつつ、青少年がネット上の有害情報に接することを少なくするとともに、安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備を推進することを目的とした「青少年が安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備等に関する法律（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。同法においては、○政府において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を策定し、実施すること、○学校教育、社会教育及び家庭教育におけるインターネットの適切な利用に関する教育・啓発活動の推進等を図ること、○携帯電話・ＰＨＳ事業者、インターネット接続サービスを提供する事業者（ＩＳＰ）、インターネット接続機器製造事業者等が青少年有害情報のフィルタリングソフトの提供義務等を負うこと、○国及び地方公共団体がインターネットの適切な利用に関する活動を行う民間団体等を支援すること、等が規定されている。

同法の附則第３条では、「政府は、この法律の施行後３年以内に、この法律の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」と規定されており、これを受けて、内閣府の「青少年インターネット環境の整備等に関する検討会」が平成 23 年８月、報告書[7]を取りまとめた。この提言の結論は、民間の自主的かつ主体的な取組を引き続き実施していくべきとしている。同法では、インターネット上の違法・有害情報対策を民間事業者等の自主的な取組に委ねているが、スマートフォンの普及拡大など、青少年を取り巻く環境の変化は速く、同法の実効性について更に注視していく必要がある。

---

[4] 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。

[5] 利用者の年齢等の属性に応じて、利用可能なサービスを区別すること。

[6] コミュニティサイト会員間のメッセージ機能をいう。

[7] 青少年インターネット環境の整備等に関する検討会報告書「青少年が安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備に関する提言」

### (4) フィルタリングの普及啓発

フィルタリングは、青少年有害情報への有効な対策として、その普及が政府及び民間事業者によって図られてきた。その結果、携帯電話のフィルタリングサービスの利用者数は、平成23年６月末時点で約811万人となっており、平成18年９月末時点の63万人と比較すると着実に利用が広がっている。しかし、普及率は、高校生で49.7%、中学生で69.6%、小学生で76.5%であり[8]、青少年インターネット環境整備法の施行によりフィルタリングの提供が原則義務化されたことを考えると、更なる普及促進が必要である。

こうしたことから、平成23年３月、青少年の卒業、入学、進級による携帯電話の購入・買替の時期において、フィルタリングの普及のための取組等を総合的・重点的に行うことを目的として「フィルタリングの普及に関する関係閣僚懇談会」を開催し、「青少年の携帯電話にフィルタリングを普及させるための緊急対策」を取りまとめた。その中で、保護者が安易にフィルタリングの不使用・解除をしないよう携帯電話事業者に対し、保護者への説明を強化するよう要請するとともに、携帯電話販売代理店等に対して、この要請内容を周知することとしている。

## ４　児童虐待問題

### (1) 児童虐待の発生状況

児童虐待問題への抜本的な対応強化を図るため、平成12年５月（第147回国会）に、①児童虐待の定義、②児童虐待の禁止、③児童虐待の防止に関する国及び地方公共団体の責務等を内容とする「児童虐待の防止等に関する法律（児童虐待防止法）」が当委員会発議により成立し、同年11月から施行されている。

同法の制定により、児童虐待に対する国民の理解が深まったことや、その定義が法律に明記されたことなどにより、児童相談所における児童虐待に関する相談対応件数は増加しており、平成22年度では55,152件（速報値[9]）と、児童虐待防止法が施行される前年の平成11年度と比較すると約4.7倍の増加となっている。

児童相談所における児童虐待相談対応件数の増加は、本問題に対する国民の理解が深まった成果とも考えられるが、その一方で、殺人罪や暴行・傷害罪等で警察に検挙される深刻な児童虐待事件は、平成22年で354件（被害児童数362人、死亡児童数33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である。

### (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、児童の安全確認等のための立入調査等の強化などに関する改正が行われ、平成 20 年４月から施行されるなど、主に児童虐待の早期発見・早期対応に関する法制度が整備されてきている。

---

8　内閣府「平成 23 年度 青少年のインターネット利用環境実態調査」（平成 23 年８月公表）

9　宮城県、福島県及び仙台市を除いて集計した数値。

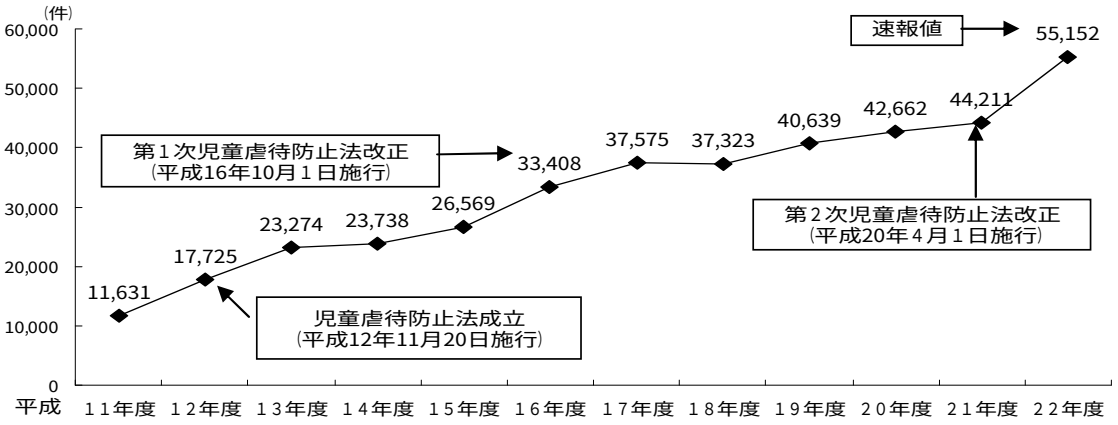
また、児童虐待の大きな要因として指摘されている育児の孤立化防止等のため、平成22年１月に閣議決定された「子ども・子育てビジョン」では、乳児家庭全戸訪問事業、地域子育て支援拠点事業等の子育て支援に関する平成26年度までの目標が掲げられている。

その一方、保護者の中には、いまだに民法上の「親権（しつけ）」を理由に児童虐待を行う者もいることなどから、児童虐待防止対策の強化を図るため、①２年以内の期間に限って親権を行うことができないようにする親権停止制度の創設、②親権が子どもの利益のためにされるべきことを明確化、③懲戒に関する規定の見直し、④施設長等の権限と親権との関係を明確化する等の「民法等の一部を改正する法律」が平成23年５月（第177回国会）に成立し、平成24年４月から施行される予定となっている。

また、虐待を受けた子ども（被虐待児）への支援も児童虐待防止対策の重要課題であり、平成20年12月（第170回国会）に、被虐待児をはじめとする要保護児童に対する家庭的環境における養育の充実、施設内虐待への対応強化等を内容とする児童福祉法等の一部改正が行われ、一部の事項を除き平成21年４月から施行されている。

さらに、厚生労働省は、児童虐待等により親子分離が必要となった子どもをはじめとする社会的養護を必要とする子どもたちに対する施策の充実を図るため、①平成23年３月に「里親委託推進ガイドライン[10]」を策定、②同年６月には児童福祉施設最低基準の当面の見直しを実施、③同年７月には、児童養護施設等の社会的養護の課題に関する検討委員会・社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会が「社会的養護の課題と将来像」を取りまとめている。

**児童相談所における児童虐待に関する相談対応件数**




【厚生労働省資料より作成】

## 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

[10] 何らかの事情により家庭での養育が困難となった子ども等に対して、より家庭的な環境での養育を提供するため、里親委託優先の原則を明示するとともに、里親委託推進の取組方針を取りまとめたもの。また、平成23年４月には、児童養護施設等における小規模グループケアや、養育者の住居において社会的養護を必要とする５～６人の子どもを養育する小規模住居型児童養育事業（ファミリーホーム）等の実施要綱改正を行い、家庭的養護の推進等のために予算の範囲内で可能な運用改善を実施した。

のの、急速な円高の進行など我が国の経済や若者の雇用情勢は予断を許さない状況にある。

現実に、在学中を除く15～24歳の若者の非正規雇用の比率が３割を超えた状態が続いており、また、平成23年３月の大学卒業予定者の就職内定率は91.1％と平成11年度と並び過去最悪となっている。このため、フリーター、ニート[11]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。

なお、東日本大震災により採用内定を取り消された学生・生徒数は、平成23年７月末日までに厚生労働省に報告されただけで427人に上っている。

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。

### 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 | 22年 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 15～34歳 | | 50 | 79 | 101 | 151 | 208 | 217 | 214 | 201 | 187 | 181 | 170 | 178 | 183 |
| | 15～24歳 | 34 | 57 | 72 | 102 | 117 | 119 | 115 | 104 | 95 | 89 | 83 | 87 | 86 |
| | 25～34歳 | 17 | 23 | 29 | 49 | 91 | 98 | 99 | 97 | 92 | 92 | 87 | 91 | 97 |

（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22年労働力調査（詳細結果）」より作成】

### 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 | 22年 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 15～34歳 | | 46 | 48 | 44 | 49 | 64 | 64 | 64 | 64 | 62 | 62 | 64 | 63 | 60 |
| | 15～19歳 | 9 | 9 | 9 | 8 | 12 | 11 | 10 | 9 | 10 | 9 | 9 | 10 | 9 |
| | 20～24歳 | 13 | 15 | 12 | 13 | 17 | 16 | 18 | 16 | 17 | 16 | 16 | 16 | 15 |
| | 25～29歳 | 13 | 13 | 13 | 15 | 18 | 18 | 19 | 20 | 18 | 18 | 18 | 18 | 17 |
| | 30～34歳 | 11 | 11 | 10 | 13 | 17 | 18 | 18 | 19 | 18 | 18 | 19 | 18 | 17 |

（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】

## (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

[11] 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。

ション事業によるニートの進路決定者数10万人などを掲げている。

また、同年９月に閣議決定した「新成長戦略実現に向けた３段構えの経済対策」や10月に閣議決定した「緊急総合経済対策」により、新卒者に対する就職支援を集中的に実施するとしている。

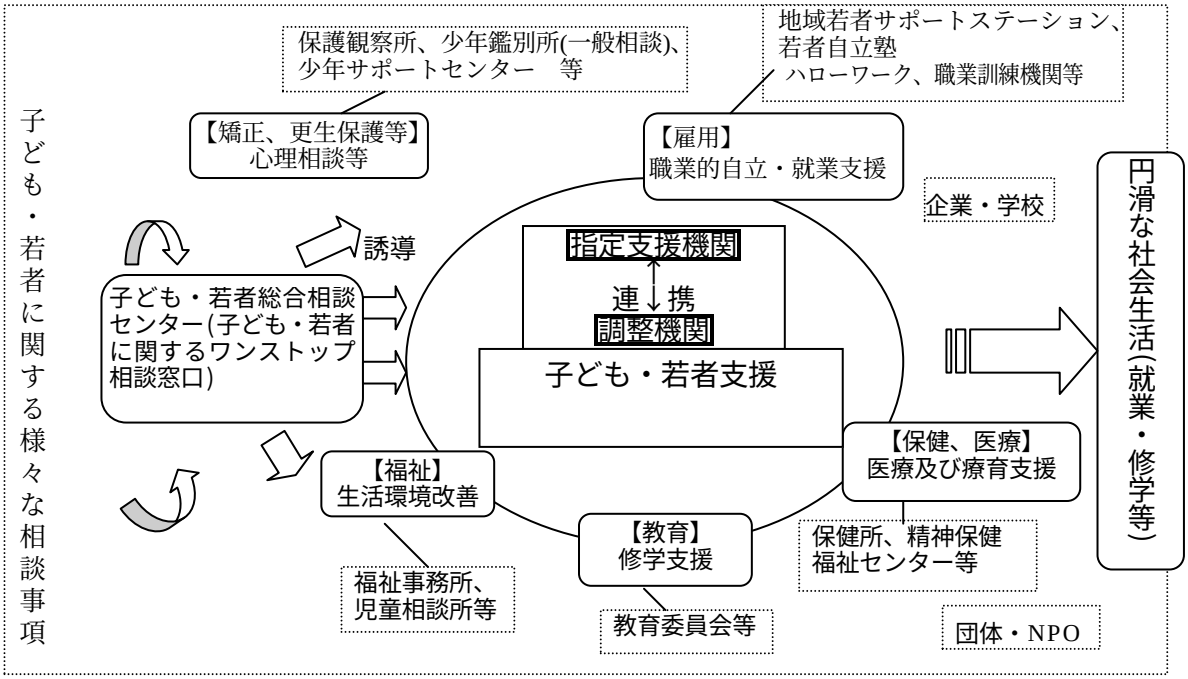
これを受け、厚生労働省は、「新卒者に対する就職支援の強化について」を発表し、全都道府県の労働局に「新卒応援ハローワーク」を設置している。

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高卒・大卒就職ジョブサポーターによる全国ネットワークの就職支援などを行っている。

### (3) 子ども・若者育成支援推進法による取組

平成22年４月に施行された「子ども・若者育成支援推進法」では、ニートやひきこもりに限らず、社会生活を円滑に営む上での困難を有する子ども・若者を支援するため、教育、福祉、保健、医療、雇用等の子どもや若者の育成支援に関連する団体等（関係機関等）により構成される子ども・若者支援地域協議会を地方公共団体は設置に努めるようにするなど、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[12]。

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】

[12] 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」を平成 22 年 2 月 23 日に公表した。

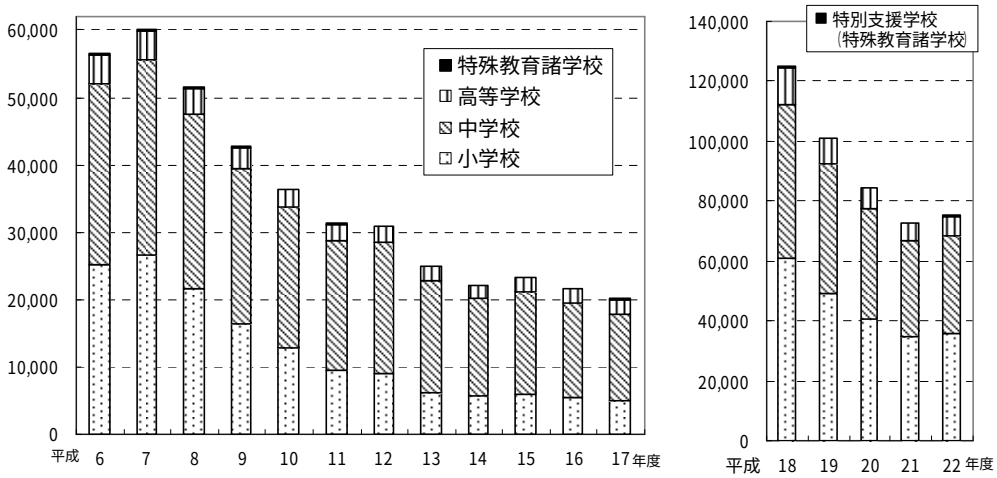
## ６　いじめ問題

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。

いじめ問題の把握については、これまでも幾度となく議論が行われてきたが、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が、それ以降は減少する傾向にあり、平成22年度においては前年度と比べると増加したものの７万5,295件[13]で平成18年度から見ると約５万件減少している。

いじめの認知（発生）件数の推移




（注１）平成６年度からは特殊教育諸学校、平成18年度からは国・私立学校も調査
（注２）平成６年度及び平成18年度に調査方法等を改めている。
（注３）平成17年度までは発生件数、平成18年度からは認知件数
【文部科学省「平成22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】

文部科学省の調査[14]によると、いじめを認知した学校と認知していない学校との間で、依然としていじめの実態把握のための取組に差があることから、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。

いじめ問題への取組の基本である早期発見・早期対応の前提条件となるいじめの実態把

[13] 岩手県、宮城県及び福島県を除いて集計した数値。
[14] 「いじめ問題への取組状況に関する緊急調査」（平成 23 年１月）

握については、学校は、いじめはどの学校でもどの子どもにも起こり得るものであるということを認識し、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。

## ７　東日本大震災による子どもたちへの影響

平成23年３月の東日本大震災により、被災地では多くの子どもたちが震災孤児・遺児[15]となり、また、震災による恐怖体験や生活環境が一変したことなどによる子どもたちへの深刻な影響が生じている。

既に政府は、平成23年度第一次補正予算等を通じて、被災した学校や児童福祉施設等の復旧や、スクールカウンセラー[16]の派遣等の対策を講じているが、震災による子どもたちの傷は想像以上に大きいことから、心のケアをはじめ、被災地の子どもたちを長期にわたり継続的に支援していくための積極的な財政支出が求められている。

東京電力福島第一原子力発電所事故での放射性物質拡散が子どもたちに与える影響も大きな問題となっている。外部被ばくでは、学校施設、通学路、公園など子どもたちが毎日利用する場所での放射性物質の除染が急務である[17]。環境省は10月、除染の基本方針案を公表し、公園や学校など子どもたちが生活する場所の除染を優先するとした。一方、自治体では、保護者の不安の声を受けて独自に除染を行っている地域もあるが、人手や費用、汚染土壌の処分など問題は山積している。

身近な食品を通じた子どもたちへの内部被ばくの不安も大きい。政府が震災後に定めた食品の放射能の暫定規制値については、子ども独自の基準を求める声がある。また首都圏では、学校給食食材への不安から、保護者が学校や自治体に対し給食の産地表示や放射能検査を求める声が高まり、一部の地域では独自に対応しているところもある。

いまだ原子力発電所からの放射性物質の放出は終息しておらず、放射線の影響が長期にわたることは避けられないが、低線量放射線の体への影響については専門家の意見も分かれており、多くの情報の中で不安が増している。放射線に関する正確な知識を親も子も学ぶ機会を増やすことが重要であるとともに、被ばくを最小限に抑えるための対策が強く求められている。

内容についての問合せ先
第一特別調査室　竹内次席調査員（内線68700）

---

[15] 東日本大震災により両親が亡くなった又は行方不明となった児童（ひとり親家庭であって、そのひとり親が亡くなった又は行方不明となった児童を含む）は 237 人である。また、同震災により両親のいずれかが亡くなった又は行方不明となり、ひとり親となった児童は 1,323 人である（いずれも平成 23 年９月 30 日現在）。

[16] 児童生徒の心の問題について、カウンセリング等の専門的手法を通じてケアを行う専門職。

[17] 文部科学省は平成 23 年８月 26 日に、「夏季休業終了後、学校において児童生徒等が受ける線量については、原則年間 1mSv（ミリシーベルト）以下とし、これを達成するため、校庭・園庭の空間線量率については、児童生徒等の行動パターンを考慮し、毎時１μSv（マイクロシーベルト）未満を目安とする」旨の通知を関係各都道府県知事等に発出した。

# 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

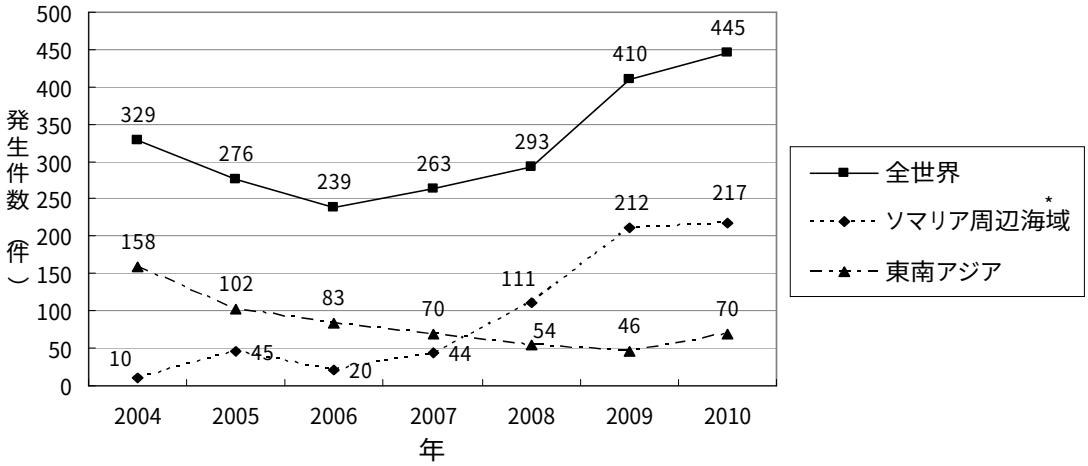
## Ⅰ　所管事項の動向

### 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、2010 年は 217 件にも上っており、これは同年の全世界の発生件数（445 件）の半数近くを占める。2011 年上半期の同海域の発生件数は既に 163 件を数え、前年同期の発生件数 98 件の 1.6 倍以上と急増しており、引き続き増加傾向を示している。

海賊事案の発生件数の推移




*：ソマリア沖、アデン湾及び紅海の合計。

(出所) 国際商業会議所国際海事局（ICC-IMB）資料より作成

同海域において海賊事案が多発している原因には、貧困問題や治安機関の取締能力不足等を挙げることができ、特に、ソマリアには中央政府が存在せず、法執行・司法機関が機能していないことが大きな要因だと指摘されている。また、同海域における海賊の特徴としては、①母船の使用によって沖合にまで進出する広い活動範囲、②機関銃やロケット砲等の重火器の使用、③船舶の乗っ取り後、船会社等に対して多額の身代金を要求するケースが多いことなどがある。

最近の傾向としては、アデン湾における各国海軍等の警戒が厳しくなったことから、ソマリア東方沖やセーシェル周辺水域において海賊事案の発生件数が増加しており、2009 年以降これに加えて、アデン湾東方及びインド洋中央部・アラビア海においても海賊事案が発生しており、海賊の活動海域が拡大している。2011 年上半期において、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 20 件（2009 年同期 100 件）に

対し、ソマリア東方沖では 125 件（2009 年同期 44 件）となっている。

日本関係船舶の被害についても、2010 年 10 月 10 日にケニア沖において貨物船「ＩＺＵＭＩ」（運航事業者が日之出郵船）が海賊に乗っ取られている。

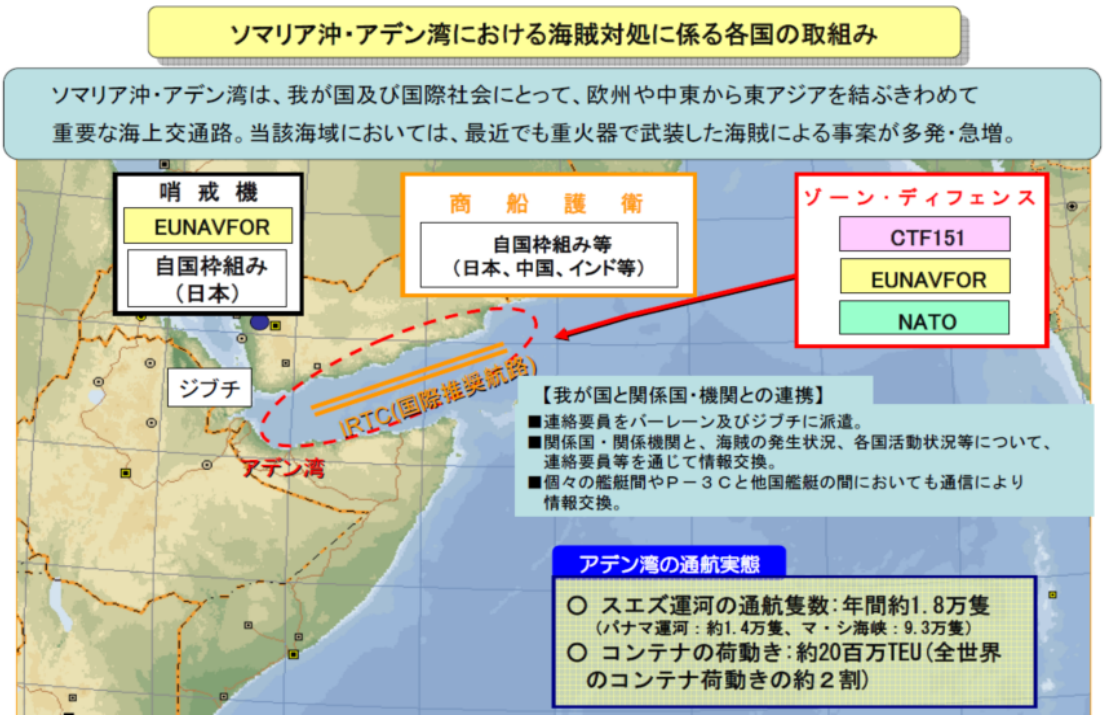
### (2) ソマリア沖の海賊問題への国際社会の対応

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ＥＵＮＡＶＦＯＲ（ＥＵ海上部隊)、ＮＡＴＯ及び米国主導の第 151 合同任務部隊（ＣＴＦ－151：Combined Task Force 151）が中心となって活動を行っている。艦船や哨戒機等を派遣している国は、2010 年４月現在、我が国を含め 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




(出所) 「新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会」第３回（2010 年３月９日）資料

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８回の会合が開催され、海賊対処の課題及び今後の方針等の具体的な議論が行われている。

その他、周辺諸国等の取締り能力の向上及びソマリア情勢の安定化に向け、2009 年１月、「ソマリア周辺海域海賊対策地域会合」が国際海事機関（ＩＭＯ）主催の下に開催され、海賊対策に関する「行動指針」を採択し、海賊対策地域情報センターの設置等が決定された。また、2011 年５月の首脳会合Ｇ８／アフリカ共同宣言においても、ソマリアを拠点とする海賊の深刻な脅威に対して引き続き懸念が表明され、断固たる対応の継続や海賊の確実な訴追及び収監のために、国際社会の一層の支援の必要性が確認されている。

我が国は、ソマリアの経済・社会開発の分野でも積極的に協力しており、2007 年以降、ソマリアにおける治安改善のために 3,800 万ドル、人道状況改善や公共インフラ改修等のために１億 4,110 万ドルの支援を実施し、総額１億 7,910 万ドルを拠出している。

### (3) ソマリア沖の海賊問題への我が国の対応

#### ア　海上警備行動による対処

ソマリア沖の海賊による被害が日本関係船舶にも及んだことから、ソマリア沖の海賊問題への対処は国会でも議論となった。2008 年 10 月 17 日のテロ・イラク特別委員会においては、政府（麻生内閣）は日本からの距離、海賊の重武装及び他国は海軍が対応していることを理由に、海上保安庁の巡視船の派遣による対応は難しいと答弁し、他方、自衛隊法第 82 条の海上警備行動の枠組みを用いて海上自衛隊を派遣することについては可能であることを示唆した。

2009 年１月 28 日、政府は安全保障会議を開き自衛隊派遣の方針を決定、同年３月 13 日、浜田防衛大臣は海上警備行動を発令した。翌 14 日、海上自衛隊呉基地から護衛艦「さみだれ」及び「さざなみ」が、自衛隊員約 400 名及び海上保安官８名とともにソマリア沖・アデン湾に向け出発し、同月 30 日、派遣部隊は同海域に到着し、同日より日本関係船舶の護衛を開始した。

#### イ　海賊対処法の成立

政府は、同対処は当面の応急措置であり、適切な海賊対策を実施するための新法を制定する必要があるとしてきた。そこで、2009 年１月７日、自民・公明両党は、ソマリア沖の海賊対策を念頭に国連海洋法条約に基づく海賊対策新法制定に向けた検討に入ることを決定し、同年３月 13 日に、政府は「海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律案」（海賊対処法案）を閣議決定して国会に提出した。同法案は４月 23 日に衆議院を通過し、６月 19 日の参議院本会議で否決されたが、同日の衆議院本会議で出席議員の３分の２以上の多数で再可決され、原案のとおり成立した。その後、同法は６月 24 日に公布され、７月 24 日に施行された。

海賊対処法は、海賊行為の定義を、軍艦等を除く船舶の乗組員等が、私的目的で、公海

又は我が国領海等で行う船舶強取・運航支配、船舶内の財物強取等、船舶内にある者の略取、人質強要、これらの目的での船舶侵入・損壊、他の船舶への著しい接近等及び凶器準備航行の行為としている。これら海賊行為への罪を規定（国連海洋法条約に則して、国籍を問わず海賊行為を処罰）するとともに、海上保安庁による海賊行為への対処及び特別の必要がある場合の自衛隊による海賊対処行動（合理的な限度での武器使用を含む。）を定め、内閣総理大臣による海賊対処行動の承認に際しては国会報告を行うことなどとした。

活動の根拠が自衛隊法の海上警備行動から海賊対処行動へと変更されたことにより、護衛の対象も日本関係船舶に限定されず、外国船舶も海賊行為から防護することが可能となった。また、武器使用についても、警察官職務執行法第７条の規定によるもののほか、民間船舶に接近するなどの海賊行為を行っている船舶の進行を停止するために他の手段がない場合、合理的に必要な限度において武器の使用が可能となった。

海賊対処法の施行を受け、政府は 2009 年７月 24 日、同法に基づく海賊対処行動の承認を閣議決定し、同月 28 日、第２次隊が活動を開始した。その後、海賊対処行動は、2010 年７月16日及び2011年７月８日の二度の閣議において、それぞれ一年間の延長を決定し、現在の海賊対処行動の期限は 2012 年７月 23 日までとなっている。その他、2010 年９月、波の高いモンスーン期の終了に伴い、今後海賊活動の活発化が予想されることから、モンスーン期以外については護衛航路を東に 100 海里延長することを決定した。

### ウ　Ｐ－３Ｃの派遣

当初、海賊対処には護衛艦２隻のみが派遣されていたが、アデン湾内の警戒監視、情報収集活動を実施するため、Ｐ－３Ｃ固定翼哨戒機からなる航空部隊も派遣されることとなった。2009 年５月 15 日、第１次隊に派遣命令が出され、Ｐ－３Ｃが２機、隊員が約 150 名（海上自衛隊約 100 名、陸上自衛隊 約 50 名）により編成される航空部隊が派遣され、同年６月 11 日から任務を開始した。なお、海賊対処法の施行を受け、同活動の根拠も自衛隊法の海上警備行動から海賊対処法に変更されている。

### エ　活動実績等

2009 年３月の活動開始以来、水上部隊は５か月程度で交替しているが、2011 年 10 月 11 日、第 10 次隊として海上自衛隊横須賀基地から護衛艦計２隻「たかなみ」、「おおなみ」及び要員約 370 名が交替のため出港した。航空部隊については、2009 年６月の活動開始以来４か月程度で交替し、第８次隊として海上自衛隊鹿屋航空基地からＰ－３Ｃ２機及び要員約 180 名（海上自衛隊約 120 名、陸上自衛隊約 60 名）が派遣されている。

水上部隊は、2009 年３月 30 日から 2011 年９月 30 日までに 287 回の護衛を実施（うち「海賊対処法」に基づき 246 回）。護衛実績は 2,221 隻（うち「海賊対処法」に基づき 2,100 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。護衛した船舶の内訳及びＰ－３Ｃの飛行実績は以下のとおりである。

海上警備行動による護衛活動の実績（2009 年３月 30 日～７月 22 日）　（単位：隻）

| 日本船籍 | 日本の事業者が運航する外国籍船 | うち邦人が乗船する船舶 | 外国事業者が運航し邦人が乗船する外国籍船 | 外国事業者が運航し、日本の積荷を輸送する外国籍船で日本国民の安定的経済生活に重要な船舶 | 計 |
|---|---|---|---|---|---|
| 6 | 110 | 13 | 1 | 4 | 121 |

海賊対処行動による護衛活動の実績（2009 年７月 28 日～2011 年９月 30 日現在）

| 日本船籍 | 日本の事業者が運航する外国籍船 | その他の外国籍船 | 計 |
|---|---|---|---|
| 13 | 458 | 1,629 | 2,100 |

Ｐ－３Ｃによる飛行実績（2009 年６月 11 日～2011 年９月 30 日現在）

| 飛行回数（回） | 飛行時間（時間） | 確認した商船数（隻） | 情報提供（回） |
|---|---|---|---|
| 545 | 約 4,210 | 約 40,830 | 約 4,900 |

（備考）
2009.6.11～7.23 は海上警備行動による飛行（23 回）である。

(出所) 防衛省ホームページより作成

オ　ジブチ共和国における新活動拠点

これまで自衛隊（航空部隊）は、ジブチ国際空港に隣接する米軍基地を拠点として活動してきたが、居住地区から遠いなど不都合な点があり、政府は、2010 年８月に単独で使用できる新たな活動拠点の整備に着手し、2011 年６月１日から同活動拠点の運用を開始した。

(4) 海賊の日本移送

国連海洋法条約では、海賊の取締りはどの国でも行えるとしているが、拘束した海賊の司法手続についての国際的なルールが未整備で、一般的には、①現場に近い沿岸国、②襲われた船の船籍国、③被害を受けた乗組員の国籍国、④海賊を拘束した国、が担うとされている。これまで、欧州連合や米国が拘束したソマリアの海賊は、ケニア政府が受け入れてきたが、2010 年、負担の重さから受入れ拒否を表明した。

2011 年３月５日、アラビア海の自衛隊の活動海域外で商船三井が運行するタンカーが海賊に襲撃され、近くの海域にいた米及びトルコの艦船が対応し、米海軍が海賊４人の身柄を拘束した。タンカーはバハマ船籍、乗組員はフィリピン人 18 名など全員外国人で、燃料油をウクライナから中国へ輸送中であった。

政府は、当初、第一義的には船籍を持つバハマ政府が対処するのが筋としていたが[1]、関係国と調整の結果、初めて海賊の引渡しを受けることとし、海上保安庁は、同月 11 日、インド洋上で海賊４人の身柄を米海軍の艦船から海上自衛隊護衛艦に引き取り、逮捕した。海賊は、ジブチから海上保安庁の航空機で日本に移送され、４月１日、東京地検は海賊対処法の運航支配未遂罪で起訴した。

本件は、今後、裁判員裁判で審理される予定であるが、海賊の身元や出生を示す書類がないこと、ソマリ語の通訳確保、場合によっては被害者であるフィリピン人船員らを日本

[1] 国土交通大臣会見（2011.3.8）

に招致しての証人尋問等、裁判を行う上での諸問題が指摘されている。

## 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 月に最終結果が公表された。しかし、2011 年６月にはカルザイ大統領が選挙の不正調査のために設置した最高裁特別法廷が 62 議員の当選取り消しを決定したが、この決定を無効とする選挙管理委員会は８月に、この 62 議員のうち９議員の当選を取り消し、新たな当選者を決めた。選管の決定に反発した一部の議員が登院を拒否していたが、10 月に登院を開始し、議会は正常化する見通しとなっている。

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。

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。

2011 年８月、2014 年に任期満了を迎えるカルザイ大統領は、憲法の規定に従い２期目の今期で大統領を引退する意向を明らかにした。このような中、2011 年９月、高等和平評議会議長を務めていたラバニ元大統領がカブールの自宅で自爆テロにより死亡するなど、今後の和平交渉の展望は見通せないものとなっている。

#### 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 2011」によれば、これまでに 500 万人の避難民が帰還。2010 年には 22.5%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、ＢＣＧ及びポリオの予防接種率がそれぞれ 2002 年の 59%、48%から 2009 年には 85%、96%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 2010 年で 3,600ｔとなっており、2008 年の 7,700ｔ、2009 年の 6,900ｔから減少したものの、依然として世界全体の生産量の 74%を占めている（原料となるケシの栽培面積についても、2009 年及び 2010 年は 12 万 3,000 haであり、2008 年の 15 万 7,000 ha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。2011 年９月には、武装勢力が米国大使館や国際治安支援部隊（ＩＳＡＦ）本部を一斉に襲撃し、警官と民間人計 16 人が死亡、多数が負傷する事件が発生した。南部においても 2011 年７月、カルザイ大統領の弟や、大統領顧問、カンダハル市長等の要人が次々に暗殺され、政府庁舎の襲撃等も起こっている。いずれもタリバーンが犯行を認めており、反政府組織が活動を活発化させていることがうかがえる。

隣国パキスタンも、アフガニスタンの治安状況に大きな影響を与えている。パキスタン領内の部族地域と呼ばれる自治区は、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いる。また、アル・カーイダの指導者ウサマ・ビン・ラーディンも、2011 年５月の米軍の作戦により死亡するまでパキスタン国内に潜伏していた。

国連アフガニスタン支援ミッション（ＵＮＡＭＡ）の資料によれば、2010 年の民間人死者数は 2,777 人（2009 年 2,412 人、2008 年 2,118 人、2007 年 1,523 人）であり、米同時多発テロが発生して以降最悪の数字であった。

各国軍隊の死者数も著しく増加している。民間団体の iCasualties.org の統計（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。2011 年８月の駐留米軍の死者数は 66 人に上り、月別では 2001 年の開戦以降最

悪を記録したとの報道もある。

### (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、2011 年８月 16 日現在、ＩＳＡＦにはＮＡＴＯ加盟国を中心とする 48 か国から約 130,697 人が参加しており､ＰＲＴはアフガニスタン各地で 28 チームが活動している。

#### イ　各国の派兵の動向

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た。2009 年１月に就任したオバマ大統領は、対テロ政策を最重要課題の一つに位置付け、アフガニスタン重視の姿勢を打ち出した。同年２月には１万 7,000 人の増派を、３月には、①アフ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。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 人の増派を行うことで合意に至った。

以上のように、これまで軍隊の増派が繰り返されてきたアフガニスタンだが、2011 年５月のウサマ・ビン・ラーディン死亡や、各国の厳しい財政状況等を受け、各国に撤兵の動きが広がりつつある。オバマ大統領は同年６月の演説で、増派によって約 10 万人に達したアフガニスタン駐留米軍のうち、同年末までに１万人を削減、2012 年夏までに計３万３千

人を撤収し、さらに 2014 年末に戦闘部隊の撤退を完了させて、駐留米軍の任務を戦闘からアフガニスタン治安部隊の訓練などに移行していく方針を示した。

米国以外の派兵国では、2010 年８月にオランダ軍が駐留期限を迎え、ＮＡＴＯ加盟国として初めてアフガニスタンからの撤収を始めた。2011 年７月にはカナダ軍戦闘部隊が撤退を開始し、英国、ドイツ、フランスなども時期や規模を検討している。

また、2011 年７月にはＩＳＡＦからアフガニスタンへの全国的な治安権限委譲が開始された。委譲は 2014 年末に完了することとされているが、アフガニスタン国軍・警察の体制は十分整っておらず、治安の悪化も懸念されている。

### (3) テロ対策特措法及び補給支援特措法に基づく我が国の活動

#### ア　テロ対策特措法に基づく活動

我が国は、米同時多発テロ事件直後から、国際的な「テロとの闘い」を自ら主体的に取り組むとの考えの下、米国等の行動を支持してきた。政府（小泉内閣）は、2001 年 10 月５日、我が国が国際的なテロリズムの防止・根絶のための国際社会の取組に積極的かつ主体的に寄与するため、諸外国の軍隊等に対する物品・役務の提供等の協力支援活動等を定める「テロ対策特措法案」を国会に提出した。同法案は、支援活動等に関して国会の事後承認制度を設けるとともに、武器弾薬の陸上輸送は行わないとの修正をした後、10 月 29 日に成立した。同年 11 月２日、同法は公布と同時に施行され、我が国は、インド洋で海上阻止活動に従事する各国艦船への補給支援活動等を開始した。

テロ対策特措法は 2003 年 11 月１日をもって効力を失う限時法であったが、米同時多発テロによりもたらされている脅威の除去のための諸外国の活動が依然継続していることを踏まえ、2003 年 10 月には２年間の、2005 年 10 月及び 2006 年 10 月にはそれぞれ１年間の延長が行われた。本法は 2007 年 11 月１日をもって失効したが、この間米英等 11 か国の艦船に対する補給実績は、艦船用燃料 794 回（約 49 万kℓ、約 224 億円）、艦艇搭載ヘリコプター用燃料 67 回（約 990 kℓ、約 5,800 万円）、水 128 回（約 6,930ｔ、約 768 万円）であった。

#### イ　補給支援特措法に基づく活動

2007 年７月の参議院選挙の結果や内閣総理大臣の交代等を受け、同年 11 月１日をもって期限切れを迎える上記テロ対策特措法の延長は困難となった。政府（福田内閣）は新法により対応することとし、10 月に「補給支援特措法案」を提出、2008 年１月 11 日に成立した。

補給支援特措法案では、期限は１年（１年以内の延長可）とされ、活動内容は自衛隊がテロ対策海上阻止活動に係る任務に従事する艦船に対して実施する給油又は給水に限ることとされた。また、実施区域も、いわゆる非戦闘地域要件を満たすインド洋及びその上空並びにインド洋沿岸国領域等（外国での活動は当該外国の同意がある場合に限る。）に限定された。同法は 2008 年 12 月に一度延長されたが、2009 年の衆議院選挙で与党となった民主党は補給支援活動について「単純延長は行わない」という方針を表明。補給支援特措法

の延長は行われることなく、2010 年１月 15 日をもって失効した。同法による補給実績は、米英等８か国に対し艦船用燃料 145 回（約 27,005 kℓ、約 21 億 5,000 万円）、艦艇搭載ヘリコプター用燃料 18 回（約 210 kℓ、約 1,870 万円）、水 67 回（約 4,195ｔ、約 463 万円）であった。

なお、2010 年 10 月に自民党が、インド洋におけるテロ対策だけではなく、ソマリア沖・アデン湾で海賊対処を行っている各国艦船にまで対象を拡大した上で補給支援活動を再開するための法律案(「インド洋におけるテロ対策海上阻止活動及び海賊行為等対処活動に対する補給支援活動の実施に関する特別措置法案」)を第 176 回国会において参議院に提出し、継続審査となっている。

### (4) アフガニスタン復興のための我が国の支援

我が国は、テロ治安対策と人道復興支援とを「車の両輪」として、インド洋における補給支援活動以外にも、アフガニスタンに対し、人道支援、民主化支援、治安状況改善、人材育成、経済基盤整備等の幅広い分野において支援を実施してきた。2002 年１月には、復興プロセス開始の契機となったアフガニスタン復興支援国際会議（東京会議）を主催している。

2009 年 11 月には、それまでに約束していた総額約 20 億ドル程度の支援に替え、①アフガニスタン自身の治安能力の向上のための支援、②元タリバーン等兵士の社会への再統合のための支援、③アフガニスタンの持続的・自立的発展のための支援を柱とし、今後のアフガニスタンの情勢に応じて、2009 年からおおむね５年間で、最大約 50 億ドル程度までの支援を行うことなどを新たに表明した。その結果、日本が表明した支援額は、累計で約 65 億ドル（米国の約 369 億ドルに次ぐ金額）となり、そのうち約 31.5 億ドル（約 3,378 億円）が実施済である（2011 年６月現在）。

2010 年７月のカブール国際会議では、岡田外務大臣が 2010 年末までに、50 億ドル規模の支援のうち約 11 億ドルの支援を行う考えを表明した。また、同年８月 30 日、政府（菅内閣）は、アフガニスタン支援について、政府一体となって検討し、総合的かつ戦略的に取り組むため、関係閣僚から成る「アフガニスタン支援検討会議」（議長：内閣総理大臣）を設置した。

2011 年６月現在の現地における支援実施体制としては、日本大使館員約 30 名及び国際協力機構（ＪＩＣＡ）職員・専門家約 60 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。

内容についての問合せ先
海賊･テロ特別調査室　花房首席調査員（内線 68620）

# 北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会

北朝鮮による拉致問題等に関する特別調査室

## Ⅰ　所管事項の動向

### １　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、小泉総理（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、小泉総理に対し、日本人拉致の事実を認め、謝罪した。この会談において、両者は、日朝国交正常化に向けた「日朝平壌宣言」に署名した。

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（平成17）年４月)、松本京子さん（2006（平成18）年

11月）を拉致被害者と認定し、現在に至っている。

また、2006年４月、拉致被害者横田めぐみさんの夫が韓国人拉致被害者金英男（キム・ヨンナム）氏であることが調査の結果、判明した。

なお、2007（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。

この問題に対する政府の取組として、平成22（2010）年11月29日、拉致問題対策本部第４回会合で示された「拉致問題の解決に向けて」（拉致問題対策本部長指示）の８項目（「３　政府の取組」参照）の中で、「拉致の可能性を排除できない事案に係る捜査・調査の徹底」が挙げられ、引き続き捜査等を継続することとしている。

### (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。なお、2011（平成23）年９月13日に能登半島沖の日本海で脱北者９名が海上保安庁に保護された。彼らは、韓国行きを希望し、10月４日韓国へ移送された。

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。

## 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、これまで拉致問題の解決に向け調査を進めてきた。

具体的に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したり、第177回国会（平成23年）中には福井県小浜市への訪問（７月25日）など、委員会として拉致現場の視察や拉致被害者等関係者との面会を重ねている[2]。

また、委員会決議として、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」[3]、六者会合の「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。）」（2007（平成19）年２月13日合意）に基づいた、米国による北朝鮮のテロ支援国家指定解除に向けた動きに対し、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」[4]を行った。

なお、　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は、最近では、新潟県（平成 21 年３月 16 日）へ視察を行っている。

3　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。

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（平成22）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、菅総理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（平成23）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。

2011年４月１日、政府の「人権教育・啓発に関する基本計画」中に、全府省庁に対し拉致問題等に関して積極的に推進すべき取組を示した「北朝鮮当局による拉致問題等」とい

う項目を追加することが閣議決定された。その後、５月20日、第３回拉致問題関係府省連絡会議が開かれ、「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）についての関係府省庁の取組に関するフォローアップが行われた。

2011年９月２日、新たに成立した野田内閣では、山岡賢次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

日朝間の交渉において、日本側は拉致問題を取り上げてきたが、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。

この「初期段階の措置」を踏まえ、米朝間で北朝鮮のテロ支援国家指定解除に向けた交渉が進みつつある状況下で日朝実務者協議（2008（平成 20）年６、８月）が開かれた。この協議で、北朝鮮は権限を与えられた調査委員会が迅速に調査し[7]、可能な限り、平成 20 年の秋までに調査を終了させること、日本は北朝鮮側が調査委員会を立ち上げた時点で、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、福田総理（当時）の辞意表明（2008（平成20）年９月１日）後の９

[7] 調査の進捗過程において、北朝鮮は日本側に随時、通報し協議を行うこと、日本側が関係者との面会、関係資料の共有、関係の場所への訪問などを通じて、調査の結果を直接確認できるよう協力することとされた。

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（平成22）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。また、同年９月には、金正日国防委員長の後継者とされる金正恩氏が朝鮮労働党中央軍事委員会副委員長に選出されている。

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カ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（平成23）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掛けた。

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。同年４月、中国から、まず南北対話、次いで米朝対話、そして六者会合再開という３段階論が提案された。しかし、哨戒艦沈没、大延

坪島砲撃によって北朝鮮に対する国民感情が悪化している韓国は、北朝鮮に対し、「責任ある姿勢と行動」を求め、また、日米韓としても北朝鮮に対し、非核化に向けた「具体的行動」を求めた。こうした動きの中、同年５月、北朝鮮の金正日国防委員長の訪中後、北朝鮮は、国防委員会が韓国政府を相手にしないと宣言し、南北秘密接触の内容の暴露などの強硬姿勢に転じた。

同年５月、米国は、国連世界食糧計画（ＷＦＰ）などによる北朝鮮への食糧支援が本格化する中、米国による食糧支援の可否を調査するため、キング北朝鮮人権問題担当特使を北朝鮮に派遣した。同年６月にはＥＵも調査団を北朝鮮に派遣し、７月に厳格なモニタリングのもとで緊急食料支援を行うと発表した[8]。

同年７月下旬には、2008年12月以来となる、六者会合首席代表による南北会談が行われ、次いで米朝高官級協議が行われた。また、８月下旬には北朝鮮の金正日国防委員長がロシアと中国を訪問した。金正日国防委員長は、メドベージェフ・ロシア大統領との会談の中で、六者会合への無条件復帰と核・ミサイル実験凍結の用意があることを表明し、中国の戴秉国国務委員との会談の中でも無条件で六者会合を再開したいとの意向を示したとされる。９月下旬に、六者会合首席代表らによる南北非核化協議が行われた。そこで、韓国側は日米とともに求めているウラン濃縮の即時停止などを求めたが、北朝鮮側は拒否し、六者会合の無条件再開を主張した。

日朝関係については、2011年に入り、前原外務大臣（当時）が、政府間対話の再開に強い意欲を示し（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)。こうした前原外務大臣の発言に対し、北朝鮮は、朝鮮中央通信のＨＰ上で、日朝協議再開への意欲を評価する論評を掲載した（10日)。その後、同年６月10日、菅総理は、政府の拉致問題対策本部会合において、北朝鮮による日本人拉致被害者の再調査を改めて北朝鮮に要求する考えを表明した。

同年９月１日、北朝鮮の金永南（キム・ヨンナム）最高人民会議常任委員長は、停滞する日朝関係の改善は、「新政権しだい」と述べたとされる。一方、10月に入り、野田総理は、拉致被害者家族との面会の中で拉致問題が解決するのであればいつでも訪朝し、直接交渉に臨む意欲を示した。

### 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)。

---

[8]　なお、2011 年７月、北朝鮮は水害被害に対する支援を国連などに要請し、これに対する支援国の中には米国（食糧を除く)、韓国も含まれている。

また、2006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[9]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、ミサイル発射に対し、追加制裁として、税関届け出が必要な現金持出額や外為法に基づく送金額の報告義務を厳格化することを決定した。さらに、北朝鮮は、同年５月25日、核実験を実施[10]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[11]の実施を決定した。７月６日、我が国は、同国連安保理決議を受け、関係団体等に対する資産の移転等の防止措置を閣議了解した。

2010（平成22）年４月９日、平成18年と平成21年の核実験を契機として日本独自に実施してきた制裁措置を１年間延長した。同年５月28日には、韓国海軍哨戒艦「天安」沈没事件を受けて、追加制裁として、税関届け出が必要な現金持出額や外為法に基づく送金額の報告義務をさらに厳格化した。また、同日、北朝鮮に出入りする船舶の貨物検査を可能にする「国際連合安全保障理事会決議第1874号等を踏まえ我が国が実施する貨物検査等に関する特別措置法」が成立した。

2011（平成23）年４月５日、政府は、日本独自に実施している制裁の１年間延長を決めている。

## ５　国際社会への働き掛け

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、2011（平成23）年５月のドーヴィル・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

---

[9] 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。

[10] 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。

[11] 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」

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。2011年３月、延長決議）。

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。

（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

内容についての問合せ先
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

第三特別調査室
（消費者問題に関する特別委員会担当）

## Ⅰ　所管事項の動向

### １　消費者政策の主な主体

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などから、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、消費者庁は消費者行政の司令塔として、また、「エンジン役」としての役割を発揮し、消費者委員会は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。

政府は、新たなステージ（段階）に入った消費者政策について、消費者基本法に基づき平成 22 年３月、平成 22 年度から平成 26 年度までの５年間を対象とした新たな「消費者基本計画」を閣議決定し、政府を挙げた消費者政策の計画的・一体的な推進に取り組むこととしている。なお、平成 23 年７月、同計画の検証、評価及び見直しが行われ、東日本大震災への対応の総論への追加、国民生活センターの在り方などについての改定が行われた。

#### (1) 消費者庁

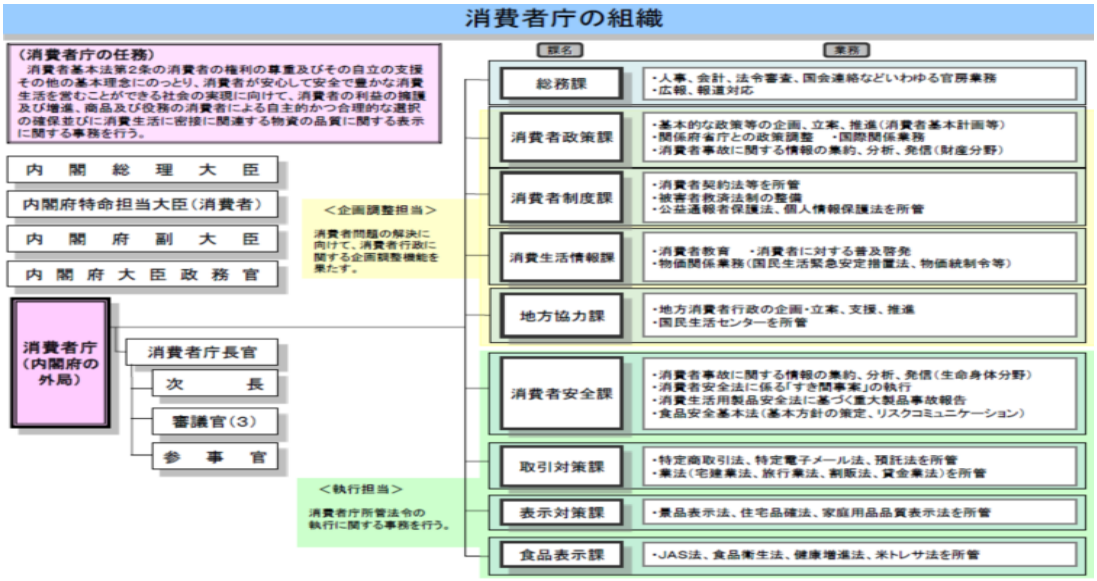
消費者庁は、消費者事故情報などを一元的に集約・分析し、各府省庁に措置要求や勧告を行う「消費者行政の司令塔」として、内閣府の外局に設置された。平成 23 年度予算は 90.4 億円、定員は 270 名である[1]。所管・共管する法律は、各府省庁が所管していた表示・取引・安全に関する法律や消費者保護関連法律[2]である。

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。

---

1　平成 24 年度予算概算要求において、予算額 103 億円、新規増員 36 名を要求・要望している。

2　不当景品類及び不当表示防止法（景品表示法）、貸金業法など各府省庁が所管していた表示・取引・安全に関する法律に加えて、消費者基本法、消費者契約法、消費者安全法、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。




（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。委員の任期は２年であり、同委員会は平成 23 年９月に任命された委員による新たな体制となった。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３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、消費者行政全般に対して監視機能を有する独立した第三者機関としての役割を十分に果たせるよう、その体制の充実・強化が求められている[4]。

## (3) 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。

---

[3] これまでに消費者委員会では、「自動車リコール制度に関する建議」（平成 22 年８月 27 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」（同年 12 月 17 日）、「地方消費者行政の活性化に向けた対応策についての建議」（平成 23 年４月 15 日）、「マンションの悪質な勧誘の問題に関する建議」（同年５月 13 日）、「消費者安全行政の抜本的強化に向けた対応策についての建議」（同年７月 22 日）、「住宅リフォームに関する消費者問題への取組についての建議」（同年８月 26 日）計６件の建議を行っている。

[4] 消費者委員会の平成 23 年度予算は 2.89 億円、事務局の定員は９名。（平成 24 年度予算概算要求において、予算額 2.99 億円、定員３名の増員を要求・要望している。）

また、国民生活センターの在り方について、「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、「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、消費者庁に設置された「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」において、平成 23 年８月に最終報告が取りまとめられた[5]。これを受け、政務三役の協議の結果、先行的に取り組める事項については「試行」を実施するほか、第三者を含めた検証の機会を設け、然るべき時期に政務として判断を行うこととされた。

## ２　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。

### (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（平成 21 年４月１日時点）によると、地方公共団体 1,837 のうち、消費生活センター又は相談窓口を設置していない地方公共団体は 413 であった。また、消費者行政担当職員 5,190 人のうち、専任職員は 1,494 人（29%）であった。

消費生活相談員は全国で 2,800 人が消費生活センター等に配置されており、その採用形態は常勤職員 2.7%、非常勤職員 75.7%、法人委託 16.0%、個人委託 5.6%であった。契約上の雇用期間については、「１年」が 92.8%で、更新回数に制限がある地方公共団体の割合は 18.3%であった。報酬額については大都市圏と地方圏で差があるものの、日額１万円前後であった。

相談員の処遇については、期待される専門性に見合うような地位・処遇が確保されていないとの指摘もあり、消費者行政の充実への期待が高まる中、相談員の配置基準の法制化や、相談員の処遇改善を期待する声もあるものの、定員管理上の問題や厳しい財政状況、地方公共団体が任用する他分野の非常勤職員の処遇とのバランス等が課題とされている。

また、消費生活センターで入力しているＰＩＯ－ＮＥＴについて国が費用の一部を負担することを検討すべきとの意見もある。

### (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

[5] タスクフォースでは、「①消費者行政全体の機能強化のためには、国民生活センターの各機能を基本的に消費者庁に一元化する必要がある。②平成 25 年度の概算要求に必要な事項を盛り込み、同年度に一元化することを目指す。」という結論に至った。

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、平成 22 年７月、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。

さらに、東日本大震災により消費者行政の機能が低下した自治体に対して、同基金の活用要件を緩和し、①震災前の機能回復事業への活用、②岩手、宮城、福島、茨城の４県について、取崩し限度額の緩和[7]（２分の１から３分の２）及び、期限の平成 25 年度末までの追加延長をすることとした（消費者庁　平成 23 年５月 27 日）。

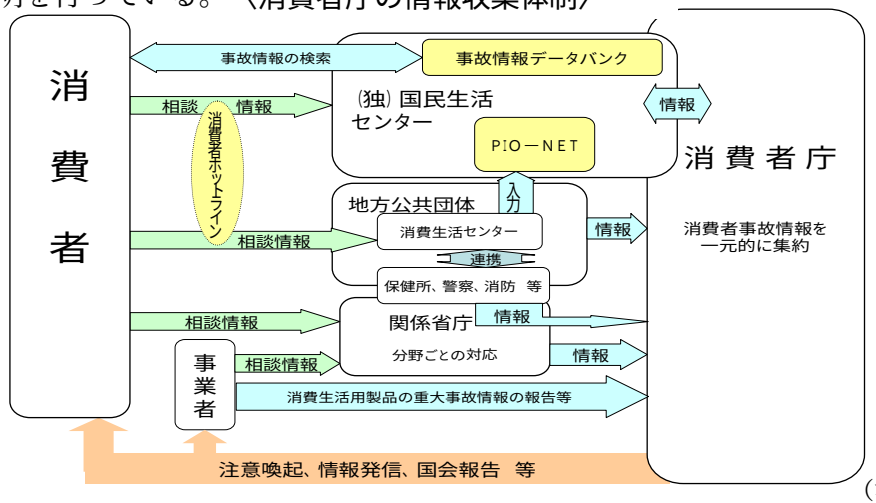
## ３　消費者事故への対応

### (1) 消費者事故情報の収集と活用

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。〈消費者庁の情報収集体制〉




※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

（消費者庁資料等より当室作成）

[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。

[7]　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３分の２相当を上回らない額。

(2) 消費者事故等調査機関の設置の検討

現状では、様々な消費者事故等について、漏れなく、予防・再発防止のための事故調査がなされる体制にはなく、各種分野に特化した既存の事故調査等を担う機関の在り方はまちまちである。また、消費者事故等の予防・再発防止のため、刑事責任の追及のための捜査とは別に、刑事手続から独立した事故調査機関の必要性が指摘されているところでもある。

平成 23 年５月、消費者庁の「事故調査機関の在り方に関する検討会」は、消費者事故等に関する事故調査機関の整備を目指すことなどを内容とする検討結果を取りまとめた。平成 23 年７月に改定された消費者基本計画においては、同検討会の取りまとめを踏まえ、平成 24 年度中の体制の具体化を目指すとしている。

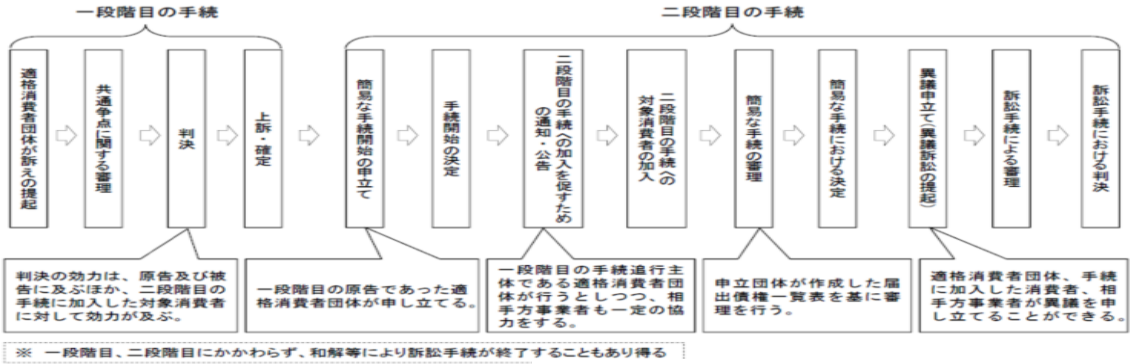
これを受け、専門家による独立・公正な事故調査機関として、生命・身体分野の消費者事故等について幅広く、事故原因の究明と再発・拡大防止のための提言を行う「消費者安全調査会（仮称）」（いわゆる８条機関）を消費者庁に設置する内容の法案が、平成 24 年常会への提出を目指して検討されている。

## ４　集団的消費者被害救済制度の検討

消費者被害は、少額同種の被害が多発するという特徴を持つ。このため、紛争解決に要する費用及び労力等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。

このような状況を踏まえ、平成 22 年９月、消費者庁の研究会は、集合訴訟制度の手続モデル案、行政による経済的不利益賦課制度及び保全制度について報告書を取りまとめた。これを受け、消費者委員会の専門調査会は検討を加え、平成 23 年８月に、訴訟手続を２段階とし、手続追行主体を適格消費者団体とする報告書を取りまとめた[8]。

【二段階型訴訟制度による手続の流れ】




(出典：消費者委員会「集団的消費者被害救済制度専門調査会報告書」)

[8]　なお、現行制度として、消費者契約法の改正（平成 19 年６月７日施行）により導入された消費者団体訴訟制度があり、これは、内閣総理大臣により認定された適格消費者団体が事業者の不当行為（消費者契約法、景品表示法及び特定商取引法に定める事業者の不当な勧誘行為、不当な契約条項の使用、不当表示等）に対する差止請求訴訟を起こすことができる制度である。

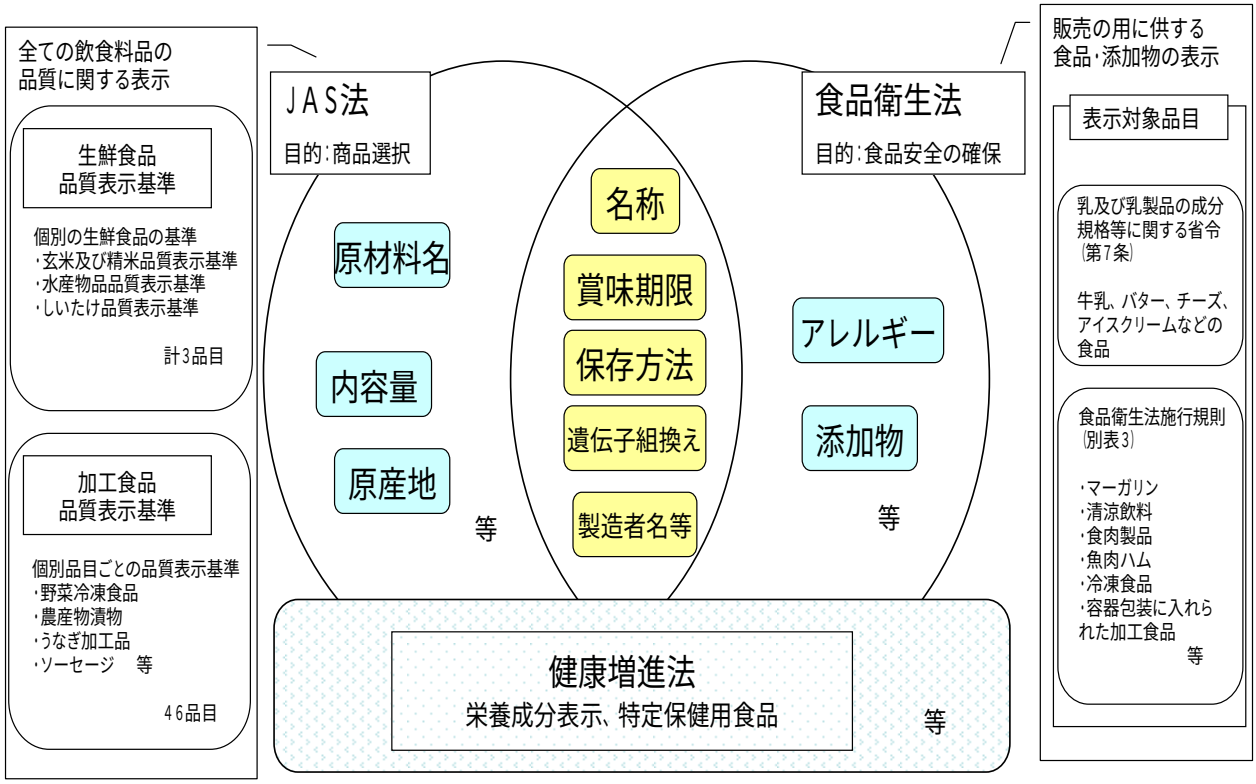
また同月、消費者庁の検討チームは、財産保全制度及び行政による経済的不利益賦課制度について、検討結果を取りまとめた。悪質商法であって個別法では対応できないものに対する行政措置の導入（消費者安全法の改正）が適当などとして、今後研究会を開催し、引き続き議論を深めることとしている。

平成23年７月に改定された消費者基本計画においては、集団的消費者被害救済制度について、平成24年常会への法案提出を目指すとしている。

## ５　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、地方議会、消費者団体、日本弁護士連合会等からも意見・要望が出されている。

＜食品の表示を定めた主な法律の関係と食品表示の基準＞




（消費者庁資料より当室作成）

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 24 年度中の法案提出を目指すとされている。消費者庁は、平成 23 年９月に、「食品表示一元化検討会」を開催し、平成 24 年６月を目途に報告書を取りまとめるとしている。

また、食品表示の一元化とともに、次の事項について検討が進められている。

・**特定保健用食品の表示制度の見直し**…特定保健用食品[9]とは、体調を調節する機能などに影響を与える成分を含み、健康増進法に基づき、「特別の用途」の一つである「特定の保健の用途」に適する旨の表示を許可された食品をいう。特定保健用食品の表示制度は、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、制度の見直しがなされ、消費者委員会は、平成 23 年６月に、特定保健用食品の表示許可制度について、表示許可に関する再審査制度の整備・更新制の導入等を内容とする報告書を取りまとめている。

・**栄養成分表示の義務化**…加工食品中の栄養成分の表示については、健康増進法に基づき基準が定められているが、その表示は事業者の任意となっている。消費者庁の「栄養成分表示検討会」では、平成 23 年８月に、加工食品に関する栄養成分表示の原則義務化等を内容とする報告書をまとめた。消費者庁では、栄養成分表示については必要に応じて食品表示の一元化法案に盛り込むこととしている[10]。

・**原産地表示の拡大**…加工食品の原産地表示[11]は、ＪＡＳ法に基づき定められており、消費者基本計画や食料・農業・農村基本計画においては、その義務付け品目を拡大していくこととされている。消費者委員会の調査会は、平成 23 年７月に、原料原産地表示に対する基本的な考え方等を報告書に取りまとめ、その中で、ＪＡＳ法に基づく現行の仕組みの下で更なる品目拡大を図ることには限界があり、食品表示の一元化に向けての議論の中で更に検討すべきとしている。

## 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 22 年度において相談全体の約 85%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、近年、以下のような消費者トラブルが増えている。

・**決済代行業者の介在**…詐欺的な出会い系サイトなど悪質なインターネット上の販売業者と消費者との間に海外のクレジットカード決済代行業者が介在することで問題解決が

---

[9] 特定保健用食品には、許可を受けた表示のほか、栄養成分表示、一日当たりの摂取目安量、摂取をする上での注意事項等を表示しなければならない。

[10] 動脈硬化等のリスクを高めるとされるトランス脂肪酸の表示について、消費者庁は検討を行い、平成 23 年２月に、食品事業者の自主的な情報開示を促進するため、「トランス脂肪酸の情報開示に関する指針」を公表し、その表示方法等について定めている。

[11] 平成 23 年９月現在、22 食品群と４品目の加工食品についての原産地表示が定められている。

困難になっているもの。平成23年７月に、消費者庁は、決済代行業者が介在することやその名称・連絡先等が示されるよう、決済代行業者の任意の登録制度を導入している。

・**貴金属等訪問買取り**…金やプラチナ等の貴金属や和服などを訪問して買い取るもので、執拗な勧誘や強引な買取りに至る例もあり、後で返品を求めても受け付けられないなどの問題がある。特定商取引法の適用外であるなど問題解決が困難であることから、消費者庁の研究会で特定商取引法の改正を視野に検討中である。

・**カード現金化**…商品をクレジットカードで購入させた後、安く買い取るなどの手口があり、事実上の高利貸しとなっているもの。出資法違反（高金利）での逮捕例がある。

・**マンションの悪質勧誘**…投資用のワンルームマンションなどを、長時間の勧誘、威迫行為などで強引に買わせるもの。国土交通省と消費者庁は、再勧誘・深夜勧誘の禁止を明確化するなどした宅建業法施行規則の改正を行っている（平成23年10月１日施行）。

## ７　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。

**・消費者教育の体系的・総合的推進**

「消費者教育推進会議[12]」の開催、消費者教育のポータルサイトの拡充、消費者教育

[12] 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、消費者教育の現状の評価や消費者教育を体系的に進めるための方策を検討している。平成 23 年８月に中間整理を行っており、今後、「体系化」、「学

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

## ８　個人情報保護制度

個人情報の保護に関する法律（以下「個人情報保護法」という。）は、ＩＴ社会の急速な進展に伴う個人情報の取扱いに対する不安の高まり及び国際社会の個人情報保護に対する取組を受け、個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護することを目的として制定された。

個人情報保護法の施行状況について、消費者庁は、毎年度、関係省庁からの報告を取りまとめ、その概要を公表することとなっており、平成 22 年度における施行状況は次のとおりである。平成 23 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 22 年度は個人情報保護法に基づく主務大臣による報告徴収を 15 件（金融庁、経済産業省）行っている。また、平成 22 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 6,212 件、同年度における事業者が公表した個人情報漏えい事案は合計 413 件であり、いずれも減少が続いている。

消費者基本計画では、法制度の周知徹底、苦情の円滑な処理の推進等を図るとともに、個人情報保護法については消費者委員会における法改正も視野に入れた問題点についての審議を踏まえ検討することとされている。消費者委員会に設置された専門調査会は、平成 23 年７月に、主な検討課題について報告書を取りまとめており、消費者委員会ではこれを受け、引き続き検討することとしている。

## ９　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関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。

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

---

校での教育」、「社会での教育」などのテーマで分科会を開催し、更に検討を続ける。

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[13]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、平成23年２月に、具体的課題の検討結果のほか、同法や通報処理制度の実態調査等を政府に求める報告書を取りまとめている。

内容についての問合せ先
第三特別調査室　林山首席調査員（内線68740）

[13] 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。

# 科学技術・イノベーション推進特別委員会

科学技術・イノベーション推進特別調査室

## Ⅰ　所管事項の動向

### １　科学技術・イノベーション推進特別委員会の概要

科学技術・イノベーション推進特別委員会は、平成 23 年１月 24 日に、科学技術・イノベーション推進の総合的な対策を樹立するため､委員 40 人よりなる委員会として新たに設置された。その所管事項は、総合科学技術会議、科学技術・イノベーション、省エネ・省資源対策、日本学術会議、原子力委員会、原子力発電立地振興、宇宙開発、知的財産戦略、ＩＴ政策である。

本委員会の設置の背景としては、諸外国において、科学技術政策を国家戦略の根幹に位置付け、産業、経済、外交政策等との有機的・総合的連携の下、積極的な展開を図っていること、我が国において、科学技術政策とイノベーション政策とを一体的に捉え、産業政策や経済政策、教育政策、外交政策等の重要政策と密接に連携させつつ、強力かつ戦略的に推進していく必要性が高まっていることなどがあげられる。

そして、我が国の国際競争力が低下傾向にあること、科学技術の振興とイノベーション推進は我が国の将来にとって死活的な重要テーマであることから、国会においても同テーマの推進を図り、経済成長と雇用拡大の原動力とする活発な議論が重要であるとされた。

なお、本委員会の設置に先立ち、議院運営委員会理事会において、「「科学技術・イノベーション推進特別委員会」の設置に関する確認事項」として、以下のことが申し合わされた。

「科学技術・イノベーション推進特別委員会」の設置に関する確認事項

①　「科学技術・イノベーション推進特別委員会」を設置し、所管大臣を「科学技術政策担当大臣」とする。
②　設置目的は、「科学技術，イノベーション推進の総合的な対策を樹立するため」とし、従来、内閣委員会で行ってきた、内閣の重要政策事項のうちの「科学技術政策」の事項を特別委員会に移すこととなるが、審査は幅広い範囲になることは当然である。
③　文部科学委員会の所管については、従前どおりとする。
④　熟議の国会を目指すため、従来の委員会審査の慣例、政局の動きにとらわれず、アドバイザリーボード等の設置を含め、有識者・専門家の意見を積極的に聴取できるような形態を考える。

### ２　所管各分野における現状と課題

#### (1) 科学技術政策

#### ア　目的、主体、予算

科学技術は、「科学」と「技術」を意味し、科学と技術を融合することでより大きな力を発揮するとの意味合いを含むものとされている[1]。

科学技術政策は、科学技術基本法によると、科学技術の水準の向上によって、経済社会の発展と国民の福祉の向上に寄与し、世界の科学技術の進歩と人類社会の持続的な発展に

[1] 平成 21 年度科学技術白書

貢献することを目的とするとされている。そして、その目的を達成する方法として、科学技術の振興に関する方針を定め、科学技術の振興に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図ることと定められている。

国及び地方公共団体は、科学技術の振興に関する施策を策定し、実施する責務を有する。特に、内閣府は、科学技術の総合的かつ計画的な振興のための基本的政策、科学技術の振興に必要な資源（予算、人材等）の配分方針、その他の科学技術の振興を所掌している。また、内閣府には、総合科学技術会議が置かれ、基本的政策の調査審議・意見具申をするとともに、必要な資源の配分方針その他科学技術の振興に関する重要事項についての調査審議・意見具申を行っている。同会議の答申等を踏まえて、関係行政機関が、国立試験研究機関、独立行政法人、大学等における研究の実施、各種の研究制度による研究の推進や研究開発環境の整備等を行っている。

科学技術政策の予算は、平成 23 年度の政府の科学技術関係予算（当初予算）の総額が３兆 6,485 億円（対前年度当初予算比 2.1%増）で、対ＧＤＰ比は 0.75%である。各省別の割合をみると、文部科学省67.1%、経済産業省16.1%、厚生労働省4.1%、農林水産省3.1%、防衛省 2.7%などとなっている。

### イ　現状と課題

#### (ｱ) 現状

科学技術政策は、総合科学技術会議の議を経て政府が策定する科学技術基本計画（以下「基本計画」という。）に基づいて、総合的かつ計画的な推進を図ることとされている。基本計画は、10 年程度を見通した５年間の計画が、平成８年度からこれまで４期にわたり策定されている。

平成 23 年８月 19 日に閣議決定された第４期基本計画[2]では、我が国の科学技術政策は、これまで、経済や教育、防災、外交、安全保障、国際協力等の重要政策との有機的連携が希薄なまま、主として科学技術の振興政策として推進されてきた面が否めないとし、今後は課題達成のために科学技術を戦略的に活用する必要があり、科学技術政策とイノベーション政策の一体的な推進を図る「科学技術イノベーション政策」を強力に展開するとしている。また、①将来にわたる我が国の持続的な成長と社会の発展を実現するため、「震災からの復興、再生の実現」、環境・エネルギーを対象とする「グリーンイノベーションの推進」、医療・介護・健康を対象とする「ライフイノベーションの推進」や、②基礎研究及び人材育成の強化、③社会とともに創り進める政策の展開などを掲げ、５年間の政府研究開発投資総額を約 25 兆円とする目標を掲げている。

#### (ｲ) 課題

総合科学技術会議に関しては、「新成長戦略」（平成 22 年６月閣議決定）において、政策推進体制の抜本的強化のため、これを改組して「科学・技術・イノベーション戦略本部（仮称）」を創設するとの方針が掲げられ、現在、与党において検討が進められている。

---

[2] 第４期科学技術基本計画は、平成 23 年３月中に閣議決定される予定であったが、平成 23 年３月 11 日に発生した東日本大震災の社会・経済への多大な影響を踏まえ、再検討が行われ、同年８月の閣議決定となった。

科学技術政策の予算について、我が国はこれまで、基本計画において政府研究開発投資の拡充に向けた目標額を掲げ、他の政策経費に比べて大幅な増額が図られてきた。しかし、これまでの基本計画に掲げられた政府研究開発投資の目標は、第１期基本計画においては達成されたが、以降の計画では達成されていない[3]。第４期基本計画では、「このままでは将来的に我が国の科学技術の弱体化が懸念される」との認識が示されている。

財政状況が一層厳しい中、科学技術政策の企画立案及び推進機能を強化し、その効率化を図りつつ、長期的な視点を持って必要な経費を確保していくことが課題となっている。

「イノベーション」

イノベーション（innovation）の語源は、ラテン語の"innovare"（＝"in"(内部へ)＋"novare"(変化させる)で、その意味は、「新たにする」であるとされている。イノベーションという言葉を最初に定義したのは、オーストリアの経済学者シュンペーターである。

かつて我が国においては、イノベーションを「技術革新」と訳す傾向があった。

平成 20 年６月に成立した「研究開発力強化法」※においては、「イノベーションの創出」とは、新商品の開発又は生産、新役務の開発又は提供、商品の新たな生産又は販売の方式の導入、役務の新たな提供の方式の導入、新たな経営管理方法の導入等を通じて新たな価値を生み出し、経済社会の大きな変化を創出することと定義されている。

また、第４期基本計画においては、「科学技術イノベーション」とは、科学的な発見や発明等による新たな知識を基にした知的・文化的価値の創造と、それらの知識を発展させて経済的、社会的・公共的価値の創造に結びつける革新と定義されている。

※）研究開発システムの改革の推進等による研究開発能力の強化及び研究開発等の効率的推進等に関する法律（平成 20 年法律第 63 号）

### (2) 原子力政策

#### ア　原子力政策の目的、実施体制

原子力政策は、原子力基本法（昭和30年法律第186号）によると、原子力の研究、開発及び利用によって、将来におけるエネルギー資源を確保し、学術の進歩と産業の振興とを図り、もって人類社会の福祉と国民生活の水準向上とに寄与することを目的とするとされている。また、原子力の研究、開発及び利用は、平和の目的に限り、安全の確保を旨として、民主的な運営の下に自主的に行うこととされている。

同法の目的を担保するため、原子力委員会及び原子力安全委員会が内閣府に置かれており、原子力委員会は原子力の研究、開発等の推進、原子力安全委員会は原子力の安全確保のための規制について、それぞれ企画や審査を行っている。両委員会はそれぞれ必要があると認める時は、内閣総理大臣を通じて関係行政機関の長に勧告することができる。

関係各府省は、両委員会の決定等を踏まえて、原子力行政を分担して実施している。こ

---

[3] これまでの基本計画に掲げられた政府研究開発投資目標と実績

| （基本計画） | （投資目標額） | （実績額） |
|---|---|---|
| 第１期（H8-H12 年度） | 17 兆円 | 17.6 兆円 |
| 第２期（H13-H17 年度） | 24 兆円 | 21.1 兆円 |
| 第３期（H18-H22 年度） | 25 兆円 | 21.7 兆円 |
| 第４期（H23-H27 年度） | 25 兆円 | |

のうち、文部科学省は原子力に関する研究開発や、試験研究目的の原子炉や放射性同位元素の規制、環境放射線モニタリングなどを担当している。また、経済産業省は、資源エネルギー庁において原子力発電や核燃料サイクル産業に関する政策を担当し、原子力安全・保安院においては、発電用原子炉、核燃料サイクル施設等に関する安全規制等を担当している。

### イ　原子力委員会の概要

科学技術・イノベーション推進特別委員会は、内閣府に置かれた原子力関係の二つの委員会のうち、原子力委員会に関する事項を所管している[4]。

原子力委員会は、委員長及び４名の委員の計５名で構成され、学識経験者等の中から国会の同意を得て、内閣総理大臣により任命される（任期３年）。

また、必要に応じて専門部会、懇談会等を置くことができ、平成 23 年９月現在、７部会[5]が設置されている。

所掌事務は、①原子力の研究、開発及び利用の基本方針、②原子力関係経費の配分計画、③原子力の研究、開発及び利用に関する関係行政機関の事務の調整等について、企画、審議、決定することである。これらを実施するため、関係行政機関の長に対する調査権、勧告権等を有している。

原子力委員会は、平成17年10月に、今後10年間程度で進めるべき原子力政策の基本的な考え方を示すものとして「原子力政策大綱」を決定し、「2030年以後も総発電電力量の30～40%以上の供給割合を原子力発電が担う」等の方針を示した。これに対して、政府は、当該大綱を原子力政策の基本方針として尊重し、原子力の研究、開発及び利用を推進する旨の閣議決定を行っている[6]。

### ウ　予算

原子力政策に関連する予算は、一般会計とエネルギー対策特別会計電源開発促進勘定に計上されており、平成 23 年度予算（当初予算）では、合計で 4,329 億円余（対前年度比 0.2%増）が計上されている。

平成 23 年度原子力関連予算

（単位：百万円）

| | 内閣府 | 文部科学省 | 経済産業省 | その他 | 合　計 |
|---|---|---|---|---|---|
| 一　般　会　計 | 1,642 | 109,249 | － | 5,968 | 116,859 |
| エネルギー対策特別会計電源開発促進勘定 | － | 134,883 | 181,225 | － | 316,108 |
| 合　　計 | 1,642 | 244,132 | 181,225 | 5,968 | 432,967 |

（原子力委員会配付資料を基に作成）

[4] 原子力安全委員会に関する事項は、内閣委員会の所管である。（平成 23 年４月 18 日の科学技術・イノベーション推進特別委員会理事懇談会において確認）

[5] 政策評価部会、原子力防護専門部会、研究開発専門部会、核融合専門部会、国際専門部会、新大綱策定会議、東京電力（株）福島第一原子力発電所における中長期措置検討専門部会

[6] 「原子力委員会の「原子力政策大綱」に関する対処方針について」（平成 17 年 10 月 14 日閣議決定）

### エ　福島第一原子力発電所事故を受けた原子力政策の見直し

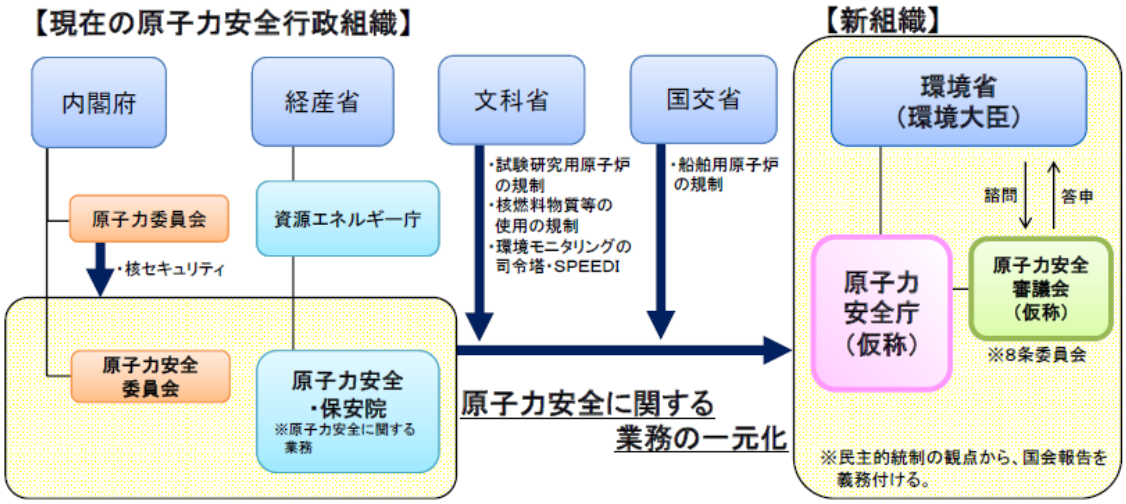
これまでの我が国の原子力政策は、安全の確保や平和利用の担保等を前提として、原子力発電所の新設・増設によるエネルギーの安定供給や地球温暖化対策への貢献、放射線技術の工業、医療等への応用など、原子力の利用を拡大・推進することを目指してきた。

しかし、東京電力福島第一原子力発電所で発生した事故は、原子力の安全性に対する国民の信頼を大きく損なわせる結果となり、今後の我が国の原子力政策は抜本的な見直しを迫られることになった。また、国内だけでなく海外からも、原子力技術やその管理について再考が求められている[7]。

このような状況の下、本年７月に菅内閣総理大臣（当時）は、これからの日本は計画的、段階的に原発依存度を下げ、将来的に原発に依存しない社会を目指すべきだとする脱原発の方針を表明した[8]。９月に就任した野田内閣総理大臣も、脱原発と推進という二項対立で捉えるのは不毛としつつ、中長期的には、原発への依存度を可能な限り引き下げていく方向性を目指すべきとの考えを表明している[9]。

また、政府は８月15日に「原子力安全規制に関する組織の見直しについて」を閣議決定し、「規制と利用の分離」の観点から、原子力安全・保安院の原子力安全規制部門を経済産業省から分離し、原子力安全委員会の機能をも統合して、環境省にその外局として、「原子力安全庁（仮称）」を設置することとし、平成24年４月施行を目標に作業を進めることとした。

原子力安全組織に関する新組織のイメージ案




（出典：原子力事故再発防止顧問会議（平成23年10月４日）配付資料）

---

7　例えば、福島第一原発事故に関する国際原子力機関（ＩＡＥＡ）の報告書では、日本の複雑な体制や組織が緊急時の意思決定を遅らせる可能性があると指摘し、津波への備えについては「徹底的な施設防御の準備が不十分だった」と指摘している（平成 23 年６月 18 日付毎日新聞）。一方、日本政府は、６月７日と９月 11 日（第２報）に、福島原発事故に関する報告書をＩＡＥＡに提出している。

8　平成 23 年７月 13 日付内閣総理大臣記者会見

9　平成 23 年９月 13 日第 178 回国会衆議院本会議における所信表明演説。同時に、安全性を徹底的に検証、確認された原発については、地元自治体との信頼関係の構築を前提に定期検査後の再稼働を進めるとしている。

一方、原子力委員会は、福島第一原発事故の発生を受けて一時中断していた[10]新大綱策定会議を再開し、今後１年を目途に新しい原子力政策大綱を取りまとめる方針を決定している[11]。

なお、福島原発事故の原因究明等を行うため、国会に「東京電力福島原子力発電所事故に係る両議院の議院運営委員会の合同協議会」及び「東京電力福島原子力発電所事故調査委員会」を設置するための関連法案[12]が９月 30 日に可決・成立した。同事故調査委員会は、両議院の承認を得て任命される有識者 10 人で構成され、政府から独立した立場で調査を行い、半年後を目処に報告書を衆参両議院議長に提出する予定である。

### (3) 宇宙開発政策

#### ア　宇宙開発政策の概要

宇宙開発政策は、宇宙基本法（平成 20 年５月議員立法により成立）によると、日本国憲法の平和主義の理念を踏まえ、環境との調和に配慮しつつ、我が国において宇宙開発利用の果たす役割を拡大するため、宇宙開発利用に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって国民生活の向上及び経済社会の発展に寄与するとともに、世界の平和及び人類の福祉の向上に貢献することを目的とするとされている。

そして、宇宙開発利用に関する施策を総合的かつ計画的に推進するため、内閣に、宇宙開発戦略本部（以下「本部」という。）（本部長：内閣総理大臣）が置かれ、宇宙開発政策は、本部を中心として、関係府省が一体となってその推進が図られている（次図参照）。

平成 23 年度の宇宙関係予算（当初予算）は、3,099 億円（対前年度比 291 億円減（8.6%減））となっており、このうち、文部科学省が 1,770 億円、内閣官房が 672 億円、防衛省が 413 億円を占めている[13]。

宇宙基本法に基づき平成 21 年６月に策定された「宇宙基本計画」では、これまで研究開発に力点が置かれていた宇宙開発利用を、今後は、宇宙の利用を重視する政策に転換することを目指すとされている。そして、平成 22 年５月、本部は、特に重点的に進めていくべき宇宙政策を取りまとめた「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。また、「今後の宇宙政策の在り方に関する有識者会議提言書」（平成 22 年４月 20 日）[14]では、「我が国の宇宙政策における意思決定と予算執行の一元化を促進するために、内閣府の下に宇宙庁（仮称）を設立すべきである」とされている。

---

10 「東北地方太平洋沖地震に伴う東京電力（株）福島第一、第二原子力発電所事故と当面の対応について（見解）」（平成 23 年４月５日原子力委員会）

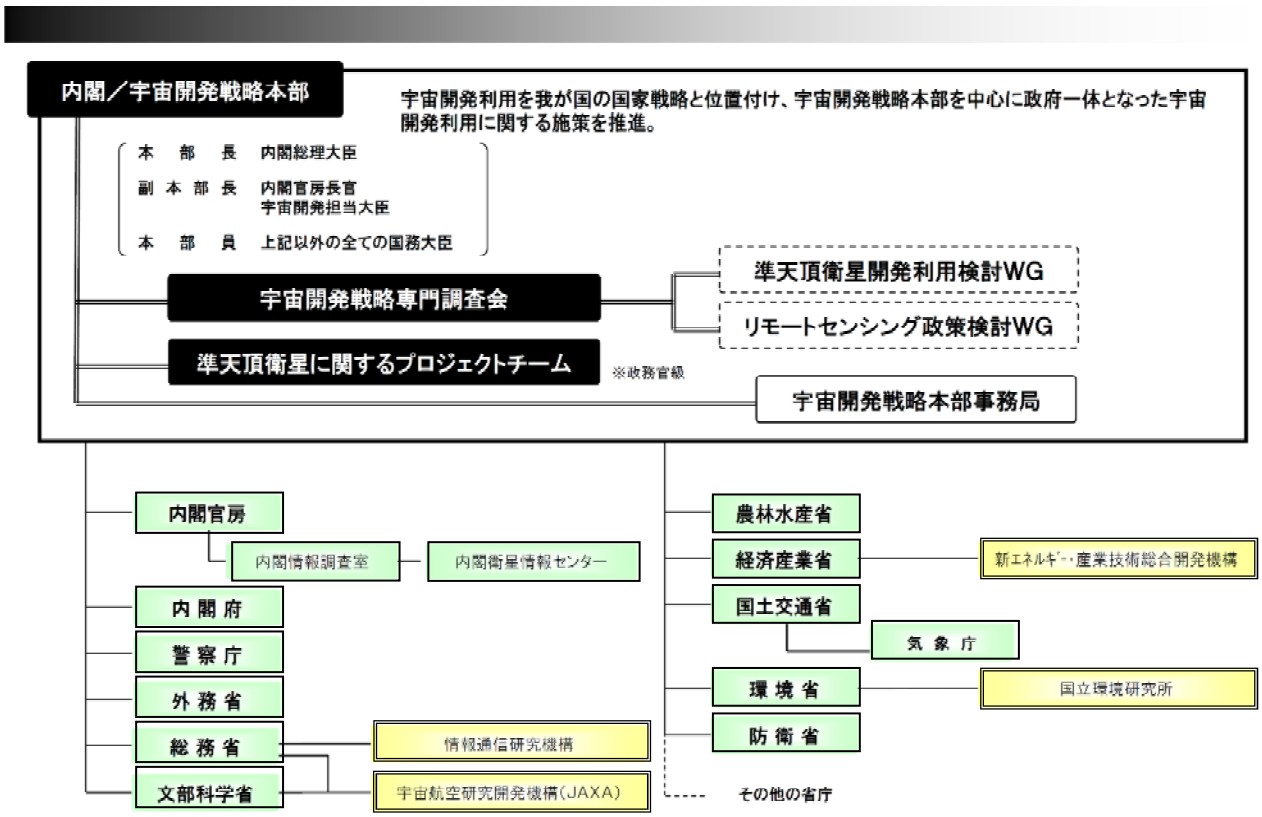
11 「新大綱策定会議の再開について」（平成 23 年８月 30 日原子力委員会）

12 「東京電力福島原子力発電所事故調査委員会設置法案」及び「国会法の一部を改正する法律案」

13 宇宙開発戦略本部資料

14 「今後の宇宙政策の在り方に関する有識者会議」（座長：松井孝典千葉工業大学惑星探査研究センター所長）は、前原宇宙開発担当大臣（当時）の私的懇談会であり、平成 22 年８月 31 日をもって廃止されている。

我が国の宇宙開発利用に係る行政組織




（宇宙開発戦略専門調査会（平成22年12月20日）配付資料４より作成）

### イ　現状と課題

平成23年９月30日、本部は「実用準天頂衛星システム事業の推進の基本的な考え方について」及び「宇宙空間の開発・利用の戦略的な推進体制の構築について」を決定した。また同日、政府はこれらを閣議決定した。

この中で、準天頂衛星システムは、産業の国際競争力強化、産業・生活・行政の高度化・効率化、アジア太平洋地域への貢献と我が国プレゼンスの向上、日米協力の強化及び災害対応能力の向上等広義の安全保障に資するものであるとされた。そのため、2010 年代後半を目途にまずは４機体制を整備し、将来的には、持続測位が可能となる７機体制を目指すこととされた。

また、同閣議決定においては、スクラップアンドビルドを前提に、内閣府に我が国宇宙政策の司令塔機能と準天頂衛星システムの開発・整備・運用等施策実施機能を担当する体制を構築することとされた。そのために必要な法案等を次期通常国会への提出を目途として準備するとされた[15]。なお、宇宙庁の設置については、「科学技術・イノベーション政策

[15] その前提として、以下の考えに沿って検討を進めることとしている。①「宇宙庁（仮称）」的な一元化ではない形で実効的な宇宙開発利用体制を構築すること。なお、宇宙庁については、科学技術・イノベーション政策の検討とも連携しつつ、将来的な課題として引き続き検討する。②宇宙政策において内閣府の司令塔機能と準天頂衛星システムの開発・整備・運用等実施機能を行政組織のどのレベルで切り分けるかについては、中立公正の要請及び組織の肥大化防止の要請を踏まえた実効的な宇宙開発利用体制の構築に向け検討を行う

の検討とも連携しつつ、将来的な課題として引き続き検討する」としており、設置は見送られた。また、文部科学省所管の（独）宇宙航空研究開発機構の在り方については「内閣府が司令塔機能の実効性をどう確保するかについて検討を行う」とされている。

### (4) 知的財産政策

#### ア　知的財産基本法及び知的財産推進計画

近年、我が国産業の国際競争力の強化及び経済の持続的発展等の観点から知的財産の重要性が高まっている。

知的財産については、知的財産基本法（平成14年法律第122号）に基づき設置された知的財産戦略本部（本部長：内閣総理大臣）において、毎年「知的財産推進計画」が策定され、同計画に則って我が国の知的財産政策が総合的に推進されてきている。

平成22年５月には、「知的財産推進計画2010」が策定された。同計画は、過去の計画の延長上にあるのではなく、今後の我が国の産業の国際競争力強化のため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された。

#### イ　知的財産推進計画2011

世界においては、高速なコミュニケーションの下、シームレスに世界がつながるグローバル・ネットワーク時代が到来している。加えて、「危機の中の危機」である東日本大震災を踏まえ、今後の10年、20年を見据えた成長基盤として、平成23年６月３日、「知的財産推進計画2011」（以下「知財計画2011」という。）が策定された。同計画は、グローバル・ネットワーク時代の新たな挑戦を支える知的財産戦略として、以下の４つから構成されている。

##### (ｱ) 国際標準化のステージアップ戦略

国際標準（Global standard）とは、製品やサービスの品質、性能、安全性、寸法、試験方法などに関する国際的な取決めのことをいう[16]。国際標準化は、互換性・相互接続性、低コスト化等に資するものであり、経済のグローバル化に伴う国境を越えた物・サービスの輸出入の増加により、その重要性が高まっている。

「知財計画2011」においては、成果イメージとして、国際標準化特定戦略分野[17]において世界市場を獲得するとしている。具体的には、「国際標準化戦略」の実行と検証を進める

---

こと。

[16] 標準には、①デジュール標準（公的標準。国際標準化機構（ＩＳＯ）など国際標準化機関において明文化され公開された手続によって作成された標準。例：写真フィルム感度に関するＩＳＯ100 等）、②フォーラム標準（関心のある企業等が集まってフォーラムを結成して作成した標準。例：ＤＶＤ）、③デファクト標準（事実上の標準。個別企業等の標準が、市場の取捨選択・淘汰によって市場で支配的となったもの。例：Windows）の３つの種類がある。

[17] 平成 22 年５月に策定された「知的財産推進計画 2010」においては、①先端医療（ｉＰＳ細胞、ゲノム等）、②水、③次世代自動車、④鉄道、⑤エネルギーマネジメント（スマートグリッド（次世代電力網）、省エネ等）、⑥コンテンツメディア（３Ｄ等）、⑦ロボットの７分野を官民一体となって推進すべき国際標準化特定戦略分野と定めた。これを受けて平成 23 年３月に、上記分野の国際競争力を向上させるための「国際標準化戦略」が策定された。

とともに、海外企業との競争に備えた新規分野の追加選定、国際標準化機関の会合の誘致、国際標準化・認証を視野に入れた研究開発の促進等を講じることとしている。

(ｲ) 知財イノベーション競争戦略

近年、企業活動のグローバル化に伴い、特許制度等各国の知財システムの協調と調和が求められるとともに、我が国の知財システムが世界で一層活用されるようその競争力強化のための取組が求められている。

「知財計画2011」においては、成果イメージとして、知的財産の活用を促進し、世界に先駆けた新規事業を創出する等としている。具体的には、ワンストップ相談窓口を核とした中小企業に対する総合的かつきめ細かな支援体制の整備や各国特許庁の審査官による国際協議の推進等を講じるとしている。

(ｳ) 最先端デジタル・ネットワーク戦略

2010年は「電子書籍元年」と呼ばれ、また、放送番組等の電子配信が進展するなど、近年、コンテンツのデジタル化・ネットワーク化が世界的規模で急速に進展している。

「知財計画2011」においては、成果イメージとして、デジタル･ネットコンテンツビジネスの市場規模を2008年の約1.4兆円から2020年に約７兆円に拡大するとしている。具体的には、電子書籍市場整備の加速化や著作権侵害対策等を講じるとしている。

(ｴ) クールジャパン戦略

「クールジャパン」とは、近年、日本独自の文化が海外で評価を受けている現象、またはその日本文化を指す言葉のことである。その対象は、アニメ、マンガ、ゲームなどのコンテンツ、ファッション、デザイン、電気製品・日用品、食、伝統文化など広範囲にわたる。

「知財計画2011」においては、成果イメージとして、クールジャパン関連産業の市場規模を2009年の約4.5兆円から2020年には17兆円に拡大するとしている。具体的には、関連イベントでの発信等により「クールジャパン」を推進し、日本の経済成長につなげるとともに、日本の復興に関する正確な情報発信等により東日本大震災や福島第一原子力発電所事故による風評被害を受けている日本の観光や食のブランドイメージの回復を目指すとしている。

(5) ＩＴ政策

ア　ＩＴ政策の概要

近年におけるインターネットや携帯電話の普及などに見られる情報通信技術（ＩＴ）の飛躍的な発展は、社会経済構造の大幅な変革を生じさせている。我が国でも、このような変革に適確に対応し、ＩＴの積極的な活用により、産業競争力の強化等を図ることの必要性が認識されてきた。このような状況に鑑み、ＩＴ政策は、高度情報通信ネットワーク社会の形成に関する施策を迅速かつ重点的に推進することを目的として実施されている。

我が国の高度情報通信社会の構築に向けた施策の総合的な推進等は、平成６年８月に、閣議決定により内閣に「高度情報通信社会推進本部」が設置されたことに始まる。

その後、平成12年に「高度情報通信ネットワーク社会形成基本法」（ＩＴ基本法）[18]が制定され、平成13年１月には、「高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部」（ＩＴ戦略本部）が内閣に設置された。

### イ　現状と課題

ＩＴ戦略本部は、情報通信に関する基本戦略として、平成13年１月に「e-Japan戦略[19]」を策定した[20]。その後、同本部は、e-Japan戦略を具体化するものとして、「e-Japan重点計画」を毎年度策定してきたが、政権交代後は、社会の抜本的な改革を実現し、政治主導により新たな国民主権の社会を確立するため、平成22年５月、重点を絞り込んだ「新たな情報技術戦略（新ＩＴ戦略）」を策定した。

新ＩＴ戦略では、重点戦略として、①国民本位の電子行政の実現[21]、②地域の絆の再生[22]、③新市場の創出と国際展開[23]を柱として位置付けた[24]。

また、ＩＴ戦略本部では、平成 22 年６月、新ＩＴ戦略の実現に向けて、期限を区切って施策担当府省の具体的取組を明記した工程表を策定した。工程表は、新ＩＴ戦略に掲げられた重点戦略ごとに設けられた重点施策[25]の実現に向けて求められる各府省の具体的取組を年度ごとに展開するとともに、各府省連携の在り方を明確にしている。

平成23年８月には、工程表を改訂し、平成22年度の施策の進捗状況を実績として示すとともに、平成23年度以降の取組について必要な修正を加えた。また、東日本大震災からの復旧・復興に関して、工程表改訂の時点において今後の取組の方向性が明らかになっている施策については、工程表に盛り込んだ[26]。

内容についての問合せ先
科学技術・イノベーション推進特別調査室　高橋次席調査員（内線68403）

---

[18] ＩＴ基本法には、高度情報通信ネットワーク社会の形成に関する基本理念、施策の策定に係る基本方針、重点計画の策定、内閣総理大臣を本部長とする高度情報通信ネットワーク社会推進本部の設置について規定されている。

[19] e-Japan 戦略は、世界最先端のＩＴ環境の実現等に向け、必要な制度改革や施策を５年間で集中的に実行するための国家戦略の必要性を基本理念として、超高速ネットワークインフラ整備、電子商取引の普及促進、電子政府の実現、ＩＴの人材育成等の重点政策が掲げられた。

[20] e-Japan 戦略以降、平成 15 年７月に「e-Japan 戦略Ⅱ」、平成 18 年１月に「ＩＴ新改革戦略」、平成 21 年７月に「i-Japan 戦略 2015」が策定された。

[21] 政府ＣＩＯの設置による行政刷新と連携した行政の効率化の推進、国民ＩＤ制度の整備、住民票等の行政サービスのワンストップ化、オープンガバメント等の確立等

[22] 国民が自らの健康・医療情報の電子的な管理・活用のための情報サービスの創出、独居高齢者の安否確認や在宅医療・介護等で必要なケア情報の提供等

[23] 国内外でのスマートグリッドの推進や住宅等の省エネ化等により環境負荷低減を実現する新技術の開発、オールジャパンの体制整備による国際標準の獲得・展開及び輸出・投資の促進等

[24] 新ＩＴ戦略に関する平成 23 年度当初予算は、1,209 億円（「国民本位の電子行政」56 億円、「地域の絆の再生」229 億円、「新市場の創出と国際展開」923 億円）である。

[25] 2013 年までに国民ＩＤ制度の導入や国民の 50%以上がコンビニ等で証明書の入手を可能とすること、同年からの自己医療・健康情報活用サービスの提供開始等の施策が掲げられている。

[26] 東日本大震災により行政、医療、教育等地域社会を支える分野のデータが大量に失われたことから、公共的なサービスに関する情報のデジタル化の一層の推進やクラウドコンピューティングサービスの導入等の推進によるバックアップの充実など社会インフラの高度化と耐災害性の向上を図ることの重要性等が掲げられている。

# 郵政改革に関する特別委員会

郵政改革に関する特別調査室

## Ⅰ　所管事項の動向

### １　郵政事業の民営化

140年前の明治４（1871）年に国営事業として創業された郵政事業は、平成17年に成立した郵政民営化法及びその関連法によって民営事業に移行することとなった。

平成19年10月１日、日本郵政公社は解散し、その業務、資産等は、以下の日本郵政グループ各社等に承継された。郵政民営化は、平成29年９月30日までの10年間に、(株)ゆうちょ銀行及び(株)かんぽ生命保険の全株式を処分することで完成することとされていた。

**【日本郵政グループ各社等の名称及び主たる業務等】**

| 名称 | | 主たる業務等 |
|---|---|---|
| 日本郵政グループ | 日本郵政株式会社 | 持株会社として各社を統括し、かんぽの宿、逓信病院等を運営する。 |
| | 郵便局株式会社 | 郵便局舎での窓口業務をグループ各社等から受託する。 |
| | 郵便事業株式会社 | 郵便物の輸送・集配、はがき・切手等の発売、宅配便事業等を行う。 |
| | 株式会社ゆうちょ銀行 | 銀行法に基づく一般会社として銀行業務を行う。 |
| | 株式会社かんぽ生命保険 | 保険業法に基づく一般会社として生命保険業務を行う。 |
| 独立行政法人郵便貯金・簡易生命保険管理機構 | | 民営化以前に預け入れられた郵便貯金及び契約された簡易生命保険を管理する（民営化後の契約と区別するため）。 |

### ２　郵政民営化の抜本的見直し

#### (1) 郵政民営化の影響

郵政民営化は、新商品・サービスの提供等[1]利用者の利便性向上をもたらす一方、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等の問題も指摘されるようになった。さらに、かんぽの宿一括売却手続、宅配便統合計画、クレジットカード業者の選定等における社内意思決定過程の不透明さ等、日本郵政グループの企業ガバナンスが問題視され、監督官庁からは業務改善命令も発出された。

#### (2) 郵政改革関連法案の提出

第45回衆議院議員総選挙（平成21年８月30日執行）後、民主党、社会民主党及び国民新党による連立政権は、その政策合意の中で郵政事業の抜本的見直しに取り組むことを掲げ、平成21年10月20日に「郵政改革の基本方針」を閣議決定した。

こうして、まず、第173回（臨時）国会において「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（郵政株式処分凍結法）」を制定し、完全民営化に向けた手続を停止させた（平成21年12月31日施行）。

次いで、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

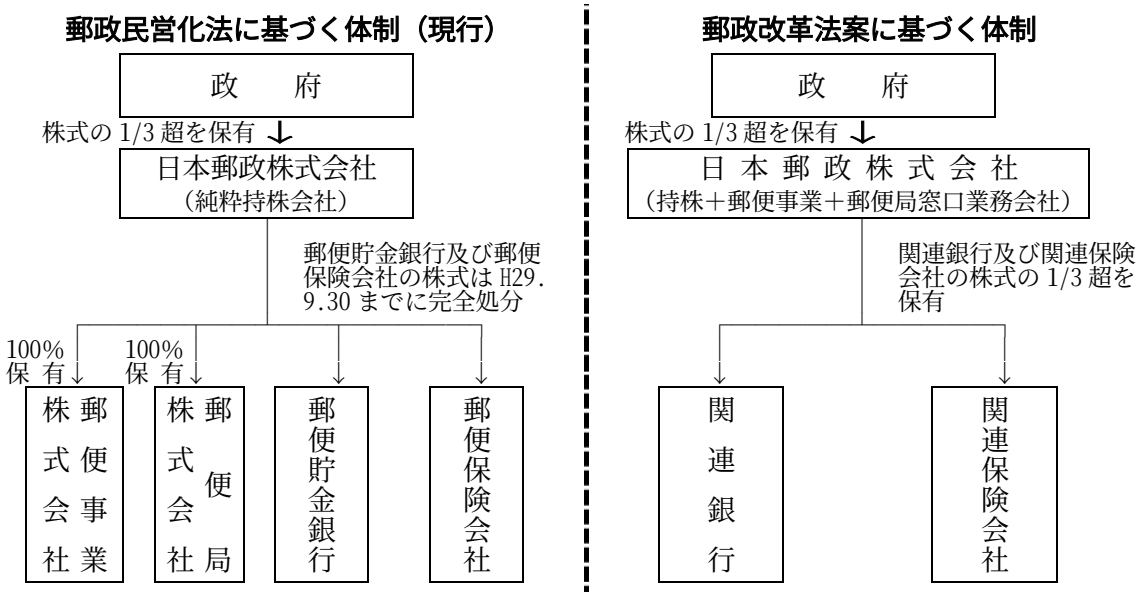
[1] 民営化後の新規業務として、①郵便局会社の物販事業、②郵便事業会社の国際物流業務、③ゆうちょ銀行のクレジットカード業務、④かんぽ生命の法人向け商品の受託販売等が挙げられる。

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。）を提出した（平成22年４月30日）。

### (3) 郵政改革関連法案の概要と審議経過

郵政改革関連法案は、現行の「純粋持株会社＋４事業会社」体制を、「事業持株会社＋金融２社」に再編しようとするもので、その概要は、以下のとおりである。

**【郵政民営化法に基づく体制と郵政改革法案に基づく体制との比較】**




郵便貯金銀行及び郵便保険会社は金融窓口業務を郵便局会社に委託するが、株式の完全処分後における委託契約の継続は担保されていない。
株式処分は郵政株式処分凍結法により停止中。

日本郵政は金融窓口業務についてもユニバーサルサービス義務を負い、関連銀行及び関連保険会社との間に金融窓口業務の契約を締結する。

①日本郵政(株)、郵便事業(株)及び郵便局(株)の３社は、日本郵政(株)を存続会社として合併する。②日本郵政(株)の議決権の１/３超は、政府が保有する。③日本郵政(株)は、郵便に加え、預金と保険についてもユニバーサルサービス義務を負う。④郵便貯金銀行及び郵便保険会社は、新たに関連銀行及び関連保険会社（以下「関連銀行等」という。）と位置付ける。⑤関連銀行等の議決権の１/３超は、日本郵政(株)が保有する。⑥関連銀行等は業法（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（一定の期間、業務内容等を届出制とし、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ず、預金の預入限度額・保険の加入限度額は政令で定める等[2]）。

提出後の郵政改革関連法案の審議経過は、以下のとおりとなっている。

| | |
|---|---|
| 第174回 | H22.４.30 郵政改革関連法案提出<br>５.31 衆議院可決（参議院では委員会付託に至らないまま廃案） |
| | ７.11 第22回参議院議員通常選挙（与党が過半数を失う） |
| 第176回（臨時） | 10.13 施行期日を変更して再度提出（審議に入らないまま衆議院総務委員会で継続審査） |
| 第177回 | 23.４.12 衆議院に郵政改革に関する特別委員会設置（総務委員会から付託替の後、審議に入らないまま継続審査　～第178回(臨時)国会） |

[2] 関連銀行への預入限度額については 2,000 万円（現在 1,000 万円）及び関連保険会社への加入限度額については 2,500 万円（現在 1,300 万円）とすることが、平成 22 年３月 24 日に、当時の亀井郵政改革担当大臣及び原口総務大臣による「談話」として公表されている。

## ３　日本郵政グループ各社の経営状況

民営化後、グループ各社の経営成績は、以下のように推移しており、平成22年度においては、グループ５社全ての経常収益が対前年度比で減益となった。

**【日本郵政グループ各社の経営成績】**　（単位：億円（億円未満切捨て））

| | | 平成19年度末 | 平成20年度末 | 平成21年度末 | 平成22年度末 |
|---|---|---|---|---|---|
| 日本郵政グループ（連結） | 経常収益 | 100,979 | 199,617 | 187,736 | 174,689 |
| | 経常利益 | 4,387 | 8,305 | 10,072 | 9,569 |
| | 当期純利益 | 2,772 | 4,227 | 4,502 | 4,189 |
| | 総資産 | 3,275,882 | 3,058,944 | 2,985,713 | 2,929,330 |
| | 純資産 | 83,114 | 87,461 | 96,259 | 99,999 |
| 日本郵政（単体） | 経常収益 | 1,271 | 3,071 | 3,211 | 3,093 |
| | 経常利益 | 378 | 1,099 | 1,471 | 1,434 |
| | 当期純利益 | 425 | 1,090 | 1,453 | 1,536 |
| 郵便局会社（単体） | 経常収益 | 6,343 | 13,261 | 12,937 | 12,849 |
| | 経常利益 | 185 | 838 | 624 | 582 |
| | 当期純利益 | 46 | 408 | 329 | 306 |
| 郵便事業会社（単体） | 経常収益 | 10,683 | 18,874 | 18,350 | 18,032 |
| | 経常利益 | 1,137 | 589 | 569 | ▲890 |
| | 当期純利益 | 694 | 298 | ▲474 | ▲354 |
| ゆうちょ銀行（単体） | 経常収益 | 13,289 | 24,885 | 22,079 | 22,053 |
| | 経常利益 | 2,561 | 3,852 | 4,942 | 5,265 |
| | 当期純利益 | 1,521 | 2,293 | 2,967 | 3,163 |
| | 貯金残高 | 1,823,843 | 1,780,500 | 1,764,686 | 1,753,040 |
| かんぽ生命保険（単体） | 経常収益 | 76,868 | 155,337 | 145,916 | 133,754 |
| | 経常利益 | 119 | 2,142 | 3,796 | 4,222 |
| | 当期純利益 | 76 | 383 | 701 | 772 |
| | 総資産 | 1,125,000 | 1,065,000 | 1,009,000 | 967,000 |

※１　連結の数値と単体の合算値とは、他の連結処理があるため一致しない。
　２　平成19年度の事業開始日は、日本郵政、ゆうちょ銀行及びかんぽ生命保険が準備企画会社発足時の平成19年４月１日、日本郵政グループ、郵便局会社及び郵便事業会社が民営化施行の同年10月１日である。
　３　ゆうちょ銀行の貯金残高には、未払利子を含む。
　４　かんぽ生命保険の総資産については、千億円未満切捨てとしてある。

特に、郵便事業(株)の経営悪化が顕著となっている。これは、①郵便物等の取扱物数が減少傾向にあることに加え、②平成21年度には(株)ＪＰエクスプレス（日本通運株式会社との共同出資による宅配便事業を行う子会社）の解散及びその清算に係る特別損失797億円を計上したこと、③翌22年度には(株)ＪＰエクスプレスからの事業継承に伴う費用が増加したこと等によるものである。このため、郵便事業(株)では平成24年度の新規採用の見送りを決定し、また、グループ全体で人件費の削減を行うこととしている。なお、郵便事業(株)は、平成24年度における会社全体としての単年度営業黒字、宅配便事業の５年程度での単年度黒字化を目指している。

(株)ゆうちょ銀行及び(株)かんぽ生命保険では、①新規業務（個人向けの貸付、第三分野保険への進出等）が認められていないことに加え、②(株)ゆうちょ銀行では定額貯金の満期払戻しの増加、③(株)かんぽ生命保険では主力の貯蓄性商品（養老保険）に対するニーズの減少等が原因となり、年々資産を減らし続けている。ただし、メガバンク最大の三菱東京ＵＦＪ銀行の平成22年度末預金残高（105兆8,000億円）及び保険業界最大手の日本生命保険の平成22年度末総資産（49兆8,000億円）と比較すれば、両社の有する金融資産は、今なお国内最大であることに変わりはない。なお、両社の資産運用は、国債の購入に振り

向けられることが多く、平成23年３月末時点の国債発行残高約759兆円のうち、約３割に相当する210兆5,640億円を両社で保有している。

郵便局(株)の収益のうち、現在までのところ、約８割はグループ各社からの業務受託に係る手数料収入である。したがって、同社の収益は、グループ各社の収益等が減少傾向にあるため、それに伴って減少している。

## ４　東日本大震災と日本郵政グループ

### (1) 被害の状況

本年３月11日に発生した東日本大震災によるグループ各社の人的被害は、死者・不明者69名（他に、その他子会社において死者２名）、建物被害が138局（直営局106局、簡易局32局）等であった。

### (2) グループ各社による被災者支援

グループ各社は、被災者支援のため、①貯金・保険の非常取扱い（通帳等を失った被災者に20万円を限度に払戻し、手続を一部省略して保険金の非常即時払）、②被災者への郵便葉書等の無償提供、③避難所への郵便配達・貯金等の出張サービス、④車両型郵便局(15台)による営業、⑤かんぽの宿での被災者受入れ、入浴・食料・飲料・生活物資の提供、⑥仙台逓信病院による医療支援、⑦郵便局の窓口を活用した募金活動、⑧災害義援金の無料送金サービス、⑨日本郵政(株)、(株)ゆうちょ銀行及び(株)かんぽ生命保険から計３億円の義援金の寄附、⑩寄附金付切手・葉書の発売（完売の場合、寄附金総額15億4,000万円）等の活動を行っている。

### (3) 復興財源と郵政株式

９月２日、菅内閣に代わって野田内閣が発足し、東日本大震災の復興財源に関する議論が本格的に始められる中で、日本郵政(株)の株式売却益を財源の一部に充てる案が取り上げられるようになった。

９月28日、政府・与党は、東日本大震災からの復興財源について合意した。合意文書では、「政府は、日本郵政株式の売却をはじめとする税外収入等による財源確保に努め、…復興の財源フレームの見直しの際に、その財源確保額を織り込むこととする」として、10年間で７兆円の税外収入等を確保することで増税額を9.2兆円とする等とした上で、日本郵政(株)の株式及びその売却益については、「郵政改革関連法案の早期成立を図り、成立後の日本郵政株式会社の経営状況等を勘案しつつ、できる限り速やかに売却する」「日本郵政株式の売却収益金については、今後10年間を基本として、復興債の償還財源に充てることにより、さらに時限的な税制措置の減額に努めることとする」とされた。これは、10月７日の閣議決定（平成23年度第３次補正予算及び復興財源の基本的方針）にも明記された。

翌29日、野田首相は、参議院予算委員会において、郵政改革関連法案の早期成立に向けた意欲を表明した。

## II　第 179 回国会提出予定法律案等の概要

提出予定法律案等はない（10 月 19 日現在）。

（参考）継続法律案等

○　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

内容についての問合せ先
郵政改革に関する特別調査室　本多首席調査員（内線68420）

# 東日本大震災復興特別委員会

東日本大震災復興特別調査室

## Ⅰ　所管事項の動向

### １　復興に向けた動き

#### (1) 復興基本法、復興構想会議提言及び復興基本方針

##### ア　復興基本法

平成 23 年６月 20 日に成立した東日本大震災復興基本法（以下「復興基本法」という。）では､新たな地域社会の構築や 21 世紀半ばにおける日本の在るべき姿を目指すことなどを基本理念とし、①我が国が直面する課題や人類共通の課題の解決に資するための先導的な施策への取組、②復興債の発行及び資金の流れの透明化、③復興特区制度の整備、④東日本大震災復興対策本部及び現地対策本部等の組織、⑤復興に関する国の施策を主体的かつ一体的に行うための復興庁の設置等について定めている。

##### イ　復興構想会議提言

東日本大震災復興構想会議（以下「復興構想会議」という。）は、平成 23 年６月 25 日に「復興への提言～悲惨の中の希望～」を取りまとめ、①「新しい地域のかたち」として、被害を最小化する減災という考え方や土地利用をめぐる手続の一本化、市町村主体の復興等を、②「くらしとしごとの再生」として、地域における文化や雇用の復興、地域経済活動の再生や再生可能エネルギーの利用促進、特区手法の活用、また復興財源としての基幹税の臨時増税の検討などを、③「原子力災害からの復興に向けて」として、事態の収束とともに、迅速な賠償、土壌汚染等への対応や住民の健康管理、原子力災害から復興を図る福島県には環境修復のための最先端の取組、医療産業の集積や再生可能エネルギー関連産業の集積などへの国の取組を、最後に、④「開かれた復興」として、エネルギー戦略の見直しや環境問題などともに、人々のつながりと支え合いや災害に強い国づくりを提言している。

##### ウ　復興基本方針

東日本大震災復興対策本部（以下「復興対策本部」という。）が、平成 23 年７月 29 日に決定（８月 11 日改定）した「東日本大震災からの復興の基本方針」（以下「基本方針」という。）では、①基本的な考え方として、復興を担う行政主体は市町村を基本とすることや、災害に強い地域づくりを推進すること、②原子力災害からの復興については、国が継続して、責任をもって取り組むことなどとしており、また、③復興期間は 10 年とし、④国の総力を挙げた取組が必要として「復興特区制度」の創設や使い勝手のよい交付金等を創設し、⑤民間の力による復興として民間の資金・ノウハウを活用したファンドや官民連携、ＰＦＩや土地信託手法の活用等を図ることとしている。

(2) 復興事業費及び復興財源

ア　復興事業経費

上記の復興基本方針では、平成 27 年度末までの５年間の「集中復興期間」に見込まれる施策・事業の事業規模については、国・地方（公費分）合わせて、少なくとも 19 兆円程度、10 年間では少なくとも 23 兆円程度と見込んでいる。当初５年間に必要な 19 兆円程度のうち、６兆円程度については平成 23 年度第１次・第２次補正予算等で賄われており、残り 13 兆円程度が必要となる。

イ　復興財源

復興のための財源については、復興基本法や基本方針において、歳出の見直しや税外収入に加え、復興債を発行することとされている。復興債の償還の道筋については、あらかじめ明らかにすることが基本法で定められていることから、償還のための増税措置が議論となった。

政府・民主党は、震災復興など当面の歳出総額 16 兆 2,000 億円の確保について検討し、平成 23 年９月 27 日、三役会議で、①歳出削減と税外収入による財源確保額が５兆円程度であることを前提とし、増税規模を 11 兆 2,000 億円とする、②日本たばこ産業（ＪＴ）などの政府保有株式をできる限り速やかに売却し、10 年間の税外収入などは段階を経て７兆円程度となり、結果として増税額は９兆 2,000 億円となる、③日本郵政株を、郵政改革法案の早期成立を図った上でできる限り速やかに売却する、④復旧・復興対策の事業規模と財源（復興の財源フレーム）は一定期間経過後、見直す、⑤財源確保額が事業規模増加額より多い場合、税制措置を減額するという合意に達した。

上記の合意内容は、同年 10 月７日に閣議決定された「平成 23 年度第３次補正予算及び復興財源の基本的方針」に盛り込まれ、さらに、10 月 11 日に政府税制調査会は、税外収入に係る措置に加え、復興特別所得税、復興特別法人税及び復興特別たばこ税の増税措置など含む税制改正大綱を決定した。野党には、葉たばこ農家への影響を懸念する声や、償還期間が短すぎるという意見もあることから、たばこ税の増税や政府が 10 年としている復興債の償還期間については、今後、議論が必要になることも予想される。

(3) 被災自治体の復興計画

被災した自治体では、それぞれ復興計画の策定を進めているが、市町村における策定状況については、進捗状況が異なっている。岩手県、宮城県及び福島県は、次のような復興計画を策定している。

ア　岩手県

岩手県は、平成 23 年８月 11 日、「岩手県東日本大震災津波復興計画」を策定した。計画は、復興に向けて目指す姿や原則、具体的な取組の内容等を示す「復興基本計画」、施策や事業、工程表等を示す 「復興実施計画」から構成されており、復興期間は平成 23 年度～30 年度の８年間とし、そのうち、基盤復興期間と位置付ける当初の３年間では、多重防災

型のまちづくり、三陸復興道路の整備、災害公営住宅等の整備、被災地医療確保対策、水産業経営基盤の復旧、中小企業の再生等、復興の土台となる事業や第２期（本格復興期間）につながる事業等を進めることとしている。

イ　宮城県

宮城県は、平成 23 年８月 26 日に、宮城県震災復興計画案を策定した。復興期間は平成 23 年度～32 年度の 10 年間とし、これを復旧期（３年）、再生期（４年）及び発展期（３年）に区分するとともに、復興のポイントとして、①災害に強いまちづくり宮城モデルの構築、②水産県みやぎの復興、③先進的な農林業の構築、④ものづくり産業の早期復興による「富県宮城の実現」、⑤多様な魅力を持つみやぎの観光の再生、⑥地域を包括する保健・医療・福祉の再構築、⑦再生可能なエネルギーを活用したエコタウンの形成、⑧災害に強い県土・国土づくりの推進、⑨未来を担う人材の育成、⑩復興を支える財源・制度・連携体制の構築が掲げられている。

ウ　福島県

福島県は、平成23年８月11日に、復興に当たっての基本理念・主要な施策を定める「福島県復興ビジョン」（期間10年）を策定した。今後、復興ビジョンを踏まえて、主要な施策ごとの具体的な取組や主要な事業を記載する「復興計画」（期間10年）を策定するとしている。復興ビジョンでは、原子力に依存しない社会づくりなどを基本理念に、①緊急的対応として、応急的復旧・生活再建支援・市町村の復興支援が、②ふくしまの未来を見据えた対応として、未来を担う子ども・若者の育成や地域のきずなの再生・発展、新たな時代をリードする産業の創出、災害に強く、未来を拓く社会づくりなどが、また、③原子力災害対応として、原子力災害の克服が主要施策とされている。

(4) 国の体制及び復興施策の事業計画・工程表

ア　国の体制

政府は、東日本大震災に対応するための体制として、原子力災害対策本部、緊急災害対策本部及び東日本大震災復興対策本部の３本部制（本部長は全て野田総理大臣）をとっており、それぞれの本部の下には現地対策本部が設置され、また、原子力災害対策本部の下には原発事故経済被害対応チーム及び原子力被災者生活支援チーム等が、緊急災害対策本部の下には被災者生活支援チーム等が設置されている。

イ　復興施策の事業計画及び工程表

復興対策本部は、平成23年８月26日の本部会合に「各府省の事業計画と工程表のとりまとめ」を提出した。とりまとめでは、①海岸対策、②河川対策、③下水道等、④交通網、⑤農地・農業用施設、⑥漁港・漁場・養殖施設・定置網、⑦土砂災害対策、⑧地盤沈下・液状化対策、⑨災害廃棄物の処理について、それぞれ事業計画と工程表が示されている。

例えば、海岸対策については、必要な応急対策を同年９月末までにおおむね完了させ、堤

防の高さについて調整が行われた後、順次本復旧に着手し、全ての区間についておおむね５年での復旧完了を目指す。農地・農業用施設については、その被害の態様に応じて営農再開の時期が異なっており、既に営農可能となった農地もあるが、ヘドロ等が厚く広範囲に堆積し、損傷が著しい農地は平成26年度から営農再開となり、農地等はおおむね３年以内の復旧を目指す、また、漁港については、拠点となる漁港は、甚大な被害のあったものを除き、平成25年度末までに復旧の目途をつけ、被害甚大な漁港は平成25年度末までに一定の係留機能等を確保した後、平成27年度末までに漁港施設等の復旧の目途をつける、などとされている。

また、平成23年９月９日には厚生労働省が「復興に向けたロードマップ」を公表し、同月30日には文部科学省が学校施設等に係る復興施策の事業計画及び工程表を取りまとめている。

## ２　被災者生活再建支援

### (1) 災害弔慰金制度

「災害弔慰金の支給等に関する法律」により、自然災害により生計維持者が死亡した場合には500万円が、その他が死亡した場合には250万円が、災害弔慰金として遺族に支給され、遺族の範囲は、死亡した者の配偶者、子、父母、孫及び祖父母とされている。

災害弔慰金については、近年、兄弟姉妹が同居し又は同居はしていないが、生計を同じくしている場合があり、今般の東日本大震災においても、このような兄弟姉妹で死者が発生している事例があることから、支給対象となる遺族の範囲に、死亡した者の死亡当時その者と同居し、又は生計を同じくしていた兄弟姉妹を加える同法の改正が、平成23年７月に行われた。

### (2) 被災者生活再建支援制度

自然災害により、住宅に重大な被害を受けた世帯については、被災者生活再建支援法により、全壊の場合には、基礎支援金（100万円）と住宅の再建方法に応じて加算支援金（最大200万円）が支給される。なお、支援金は、都道府県が相互扶助の観点から運営する被災者生活再建支援法人を通じて支給されることとなっており、その原資は、都道府県及び国がそれぞれ２分の１を負担している。

しかし、被害の甚大さに鑑み、被災者生活再建支援金の追加の資金の手当が必要になったことから、今般の震災に限り、国の補助率を現行制度の２分の１から５分の４に引き上げる特例措置を講ずる「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」の改正が、平成 23 年７月に行われた。

なお、災害弔慰金、被災者生活再建支援金及び義援金に関しては、同年８月、受給権を差押禁止債権とし、被災者へ支払われた金銭に対する差押えを禁止するため、「災害弔慰金の支給等に関する法律」及び被災者生活再建支援法の一部改正が行われ、また、「東日本大震災関連義援金に係る差押禁止等に関する法律」が制定された。

### (3) 二重債務問題への対応

政府は、被災地域における二重債務問題について、平成23年６月17日に「二重債務問題への対応方針」を取りまとめた。個人住宅ローン対応として、旧債務については、①住宅金融支援機構における既存ローンの返済猶予等、②「個人向けの私的整理ガイドライン」の策定、③金利引下げ等による住宅再建を目指す被災者の負担軽減、新債務については、①住宅金融支援機構による金利引下げ・返済期間の延長、②自力での住宅再建・取得が困難な被災者については災害公営住宅の供給を盛り込んでいる。

これを受け、全国銀行協会等が第三者機関として設立した一般社団法人である個人版私的整理ガイドライン運営委員会は、金融機関等が個人の債務者に対して、私的整理により債務免除を行うことにより、自助努力による生活や事業の再建を支援するため、同年７月15日、私的整理を行う場合の指針となる「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」を取りまとめ、８月から金融機関での申請が開始されている。

中小企業等への対応については、前記「二重債務問題への対応方針」において、旧債務については、①被災した中小企業にとっての新たな相談窓口を早急に立ち上げることとし、「中小企業再生支援協議会」を核としてその体制拡充を図ること、②「中小企業基盤整備機構」や民間金融機関等が出資する「中小企業再生ファンド」を新たに岩手県、宮城県などの被災県にも設立し、過剰債務を抱えているが事業再生の可能性のある中小企業に対し、出資や債権買取り等の支援を実施すること等としている。このため、平成 23 年度第２次補正予算において、中小企業再生支援協議会の体制強化 30 億円、中小企業再生ファンド事務費（中小企業基盤整備機構への補助）１億円、再生企業に対する利子補給 184 億円など中小企業の二重ローン対策として計 540 億円が措置された。

一方、自民、公明及び日改は、第 177 回国会において、３派共同提案で「株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法案」を参議院に提出した。この法案は、預金保険機構、農水産業協同組合貯金保険機構等が出資する（株）東日本大震災事業者再生支援機構が過大な債務を負っている事業者に対し、金融機関等が有する債権の買取り、資金の貸付け、債務の保証、出資等を行うことにより、債務の負担を軽減しつつ、事業の再生を図ろうとするもので、同法案は、参議院で一部修正の上、衆議院に送付され、現在、東日本大震災復興特別委員会において継続審査に付されている。

### (4) 義援金

被災者に寄せられた義援金については、平成23年４月、日本赤十字社、中央共同募金会などで構成される義援金配分割合決定委員会が、死者・行方不明者１人当たり35万円、住宅全壊に35万円、住宅半壊に18万円、原発避難関係世帯に35万円とする第１次配分基準を決定し、913億円が市町村に送金された。第２次配分については、同年６月に、死亡・行方不明者の数、全壊・半壊の戸数、原発避難関係世帯の数を、被災の程度の指標とする基本方針が定められ、1,616億円が市町村に送金された。

各都道県に設置された義援金配分委員会への送金状況は、平成23年10月７日現在、約2,910億円となっており、９月30日現在、対象となる15都道県の市町村へ2,529億円が送金

され、被災者へは2,273億円が支給されている。

## ３　被災者の住宅問題及びインフラ復旧

### (1) 被災者の住宅問題

大震災により全壊した住家は118,621棟、半壊は181,801棟、一部破損は621,013棟（消防庁調べ、10月11日時点）となっている。発災以降、多数の被災者、避難者の生活の安定を図るため、応急仮設住宅の早期の建設が必要となった。このため、発災直後の平成23年３月に、大畠国土交通大臣（当時）から（社）住宅生産団体連合会に対し、おおむね２か月で少なくとも３万戸、４月には、その後の３か月で更に３万戸程度の供給準備を要請した。同年10月11日現在、被災各県における市町村からの応急仮設住宅の要請戸数の合計は52,474戸であり、896地区において52,129戸が着工済み、うち51,352戸が完成している。

応急仮設住宅の入居については、阪神・淡路大震災における教訓を活かし、被災者、特に高齢者等が安心して居住できるよう、地域の実情に応じ、従前のコミュニティが可能な限り維持されるよう配慮すること、一定規模以上の応急仮設住宅には集会所等コミュニティに必要な施設を併設するなど、きめ細かい取組が行われることが必要である。

応急仮設住宅の存続期間については、建築基準法の規定により最長２年３か月となっているが、応急仮設住宅で生活している被災者の不安解消の観点から、所要の政令改正を行い、特定行政庁の許可により必要に応じて期間の延長ができることとなった。

また、被災者の当面の住居の確保を図るため、公営住宅や（独）都市再生機構（ＵＲ）の賃貸住宅等の空き家の活用が図られており、全国の公営住宅等で提供可能な空き室23,857戸のうち7,331戸、ＵＲの賃貸住宅5,134戸のうち928戸の入居が決定している（平成23年10月11日時点）。民間賃貸住宅についても、これを被災地方自治体が借り上げて応急仮設住宅として活用できることとされており、これまでに58,259戸の入居が決定している（同年10月５日時点）。なお、被災者に対して入居可能な民間賃貸住宅の情報を提供するため、不動産業関係団体や民間企業の協力を得て、被災者向けに民間賃貸住宅の情報誌を同年４月18日に発行するなど、被災地方自治体の意向を踏まえて、紙媒体による情報提供を実施している。

自力で住宅の再建等を図ろうとする被災者向けに、（独）住宅金融支援機構では、当初５年間の金利を０％にするなど災害復興住宅融資の拡充を行ったほか、宅地のみに被害を受けた住宅についても、災害復興宅地融資を創設した。また、既往の貸付けについても、最大５年の返済期間延長や払込み猶予期間の延長、猶予期間中の金利引下げを実施している。一方、自力での住宅再建・取得が困難な被災者については、恒久住宅として低廉な家賃の災害公営住宅の供給を促進することが急務である。東日本大震災復興対策本部事務局資料によると、平成23年度第１次補正予算、第３次補正予算と合わせ約３万戸分が措置される見込みとなっている。

(2) インフラ復旧

政府の東日本大震災復興対策本部は、平成 23 年８月 26 日、「東日本大震災からの復興の基本方針」（平成 23 年７月 29 日決定）に基づく復興施策の事業計画及び工程表を取りまとめた。

この事業計画によれば、運輸関連のインフラの復旧状況は、新幹線、空港については既に復旧し、道路については、高速道路が同年４月末までに東京電力福島第一原子力発電所の警戒区域を除いて応急復旧を終え、平成 24 年中に本復旧を完了する予定であり、国道 45 号の橋梁等大規模な被災箇所については、地域の復興計画を踏まえて復旧する予定である。なお、自治体管理道路については、実施可能な箇所から本復旧を順次実施することとしている。

鉄道については、震災直後、77 路線が被害を受け、運休となったが、平成 23 年 10 月 11 日現在、68 路線が運転を再開した。残る９路線については、三陸鉄道等３路線が現行ルートで復旧を図るものとされ、気仙沼線等沿岸部のＪＲ東日本の６路線については、現行ルートの変更も含めたまちづくりと一体となった復旧を図るものとされている。

港湾については、被災直後、青森県八戸港から茨城県鹿島港に至る全ての港湾機能が停止したが、現在では全ての港湾で一部の岸壁は利用可能となっている。平成 23 年 10 月 11 日現在で、公共岸壁 373 バース（水深 4.5m以深）のうち、228 バースで吃水制限等があるものの利用可能となっており、重要な港湾施設については、おおむね２年以内を目処に本格復旧を完了する予定である。

また、災害防止対策関連のインフラの復旧状況は、国管理区間の河川堤防については、被災した９水系 2,115 か所のうち１か所を除き応急対策が完了し、約８割の被災箇所で本復旧が完了している。残る箇所についても平成 24 年出水期までに本復旧を完了する予定である。今後は、市町村策定の復興計画等との整合を図りながら、津波対策として必要な高さの堤防を逐次整備し、おおむね５年を目途に全箇所を完了させることを目標としている。

また、海岸堤防については、岩手、宮城、福島各県の堤防・護岸延長約 300 ㎞のうち、約 190 ㎞が被災し、このうち、復旧・復興に不可欠な施設が背後にある海岸（約 50 ㎞）について応急対策を実施し、平成 23 年９月末までにおおむね完了した。国施行区間のうち、重要施設が背後にある区間においては、おおむね平成 24 年度を目途に本復旧を完了することを目標とし、残りの区間については、おおむね５年での完了を目指している。なお、堤防高さについては、数十年～百数十年に一度程度の頻度で発生している津波を対象に湾ごとに設定することとしている。

下水道については、被災下水管 550㎞の応急対応を平成23年５月までに完了しており、早期の本復旧を目標としている。また、被災下水処理場 120 か所のうち、内陸部 95 か所は同年６月までに復旧済みであるが、沿岸部にある東北３県の処理場 16 か所は稼働停止中であり、福島第一原子力発電所の警戒区域にある９か所は被災状況が不明である。16 か所のうち、汚水が発生していて処理の必要がある 14 か所中の 10 か所において、平成 24 年８月までに通常処理を開始し、他の４か所においても汚水処理を開始するとともに、早期に通常処理を開始することを目標としている。

土砂災害対策については、崩壊が発生した 18 か所及び重要な保全対象を有する 24 か所について平成 23 年度内を目途に緊急的な対策を完了する予定である。それ以外についてはおおむね５年を目途に必要箇所の対策を完了する予定である。

また、地盤沈下については、湛水面積等が大きく、自然排水が困難な仙台空港周辺等について平成 23 年６月末に緊急排水を完了した。降雨・高潮時に浸水しやすい状態となっている仙台湾沿岸の低平地では、浸水時への対応として、排水ポンプ車を広域に配備しており、特に、水はけの悪い仙台空港周辺について、平成 23 年秋までを目途に排水機場の整備等の検討を行うこととしている。また、液状化に関する研究及び技術開発を推進し、成果を復興施策に順次反映することとしている。

## ４　福島第一原子力発電所事故

### (1) 原発事故の収束

震災後の巨大津波により、東京電力福島第一原子力発電所の１号機から４号機は全電源を喪失し、その後建屋の屋根を破壊する水素爆発が発生する極めて深刻な原子力事故となった。東京電力では、原子炉冷却のための原子炉格納容器への注水や、水素爆発を防止するための窒素の充填等を実施するとともに、使用済燃料プール冷却のための注水と、循環冷却のための熱交換器の設置を実施してきた。また、放射能に汚染された大量の滞留水の封じ込めと保管タンクの設置、更にはそれらを処理して放射性物質を除去するための処理施設の設置等の対策を実施してきている。

こうした取組により、大気中の放射線量が事故当初と比較して着実な減少傾向にあることが確認されているほか、原子炉で発生している崩壊熱の安定的な除去ができていることに加え、当初、復旧作業の障害となっていた滞留水の処理施設が稼動し、それらを増やすことなく循環注水冷却ができていること、原子炉格納容器への窒素充填によって水素爆発の回避が図られていることなどから、平成 23 年７月 19 日には、「安定的な冷却」の目標（ステップⅠ完了）に到達した旨が政府から発表されている。

今後は、平成 24 年１月を目標に、循環注水冷却や窒素充填の継続、地下水の遮蔽壁の設計・着手、更には１号機に対する原子炉建屋カバー設置等の処置を施すことにより、原子炉の冷温停止等の更なる安定的冷却状態の確立（ステップⅡ完了）を目指すこととしている。

### (2) 被災者の避難支援等

原子力災害対策本部は、原子炉施設の評価及びモニタリングによって緊急時避難準備区域の安全が基本的に確保されたことから、各市町村（広野町、楢葉町、川内村、田村市、南相馬市）による復旧計画の策定や原子力安全委員会からの同意等を踏まえ、平成 23 年９月 30 日に同区域を一括解除している。今後、国は、当該市町村の復旧計画の実現に最大限対応していくとともに、引き続き、解除された区域における環境モニタリングや除染を適切に行うなど、住民の帰還に向けて万全の対応を行っていくこととなる。また、警戒区域・計画的避難区域は、ステップⅡが完了した時点で、その区域見直しについて検討がなされ

るが、除染や生活環境の復旧に向けた取組は先行して行うこととされている。なお、計画的避難区域及び警戒区域の外であって、計画的避難区域ほどの地域的広がりが見られない一部の地域で、事故発生後１年間の積算線量が 20mSv（ミリシーベルト）を超えると推定される地点が存在していることから、これらの地点においては、政府として一律に避難を指示するべき状況にはないものの、生活形態によっては、20mSvを超える可能性も否定できないため、このような地点を「特定避難勧奨地点」[1]とし、居住する住民に対して注意を喚起し、避難を支援していくこととしている。

### (3) 原子力損害賠償

#### ア　仮払法及び機構法

原発事故が収束していない現状においては、損害賠償総額の確定は不可能であるが、被災者に対する迅速な賠償の実施が求められたことから、東京電力において、避難・屋内退避住民、出荷制限を受けた農林漁業者等、避難区域等で営業損害を被った中小企業者に対する仮払いが進められてきた。しかし、原子力事故による損害を迅速に補塡するためには、国の関与が不可欠であるとして、国による仮払金の支払及び原子力被害応急対策基金を設ける地方公共団体に対する事項等を定めた仮払法案[2]が議員提案により参議院に提出され、衆議院での修正を経て平成 23 年７月 29 日に成立している。

また、政府は同年６月、原子力損害賠償の支払等に対応するための支援組織として原子力損害賠償支援機構を創設する法律案を提出し、同法律案は衆議院での修正を経て８月３日に成立している[3]。同法では各原子力事業者が資金を拠出し、原子力事故を起こした原子力事業者が援助を必要とする場合には、機構による融資や資金交付等の資金援助、更には一定の要件の下での交付国債を活用した特別資金援助を行うことができることとされている。同支援機構は、同年９月 12 日に設立されている。

#### イ　原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針

福島における原発事故は、広範囲にわたる放射性物質の放出をもたらし、周辺の住民及び事業者等の被害は、その規模、範囲等において未曾有のものとなっている。原子力損害賠償紛争審査会では、「原子力損害の賠償に関する法律」に基づく指針[4]を策定しており、平成 23 年８月５日には原子力損害の当面の損害の範囲に関する考え方を示した「中間指針」[5]が出されている。具体的には、①「政府による避難等の指示等に係る損害」、②「政府による航行危険区域等及び飛行禁止区域の設定に係る損害」、③「政府等による農林水産物等

---

1　平成 23 年６月 30 日に伊達市内で 104 地点（113 世帯）、７月 21 日及び８月３日に南相馬市内で 122 地点（131 世帯）、８月３日に川内村内で１地点（１世帯）が設定された。

2　法律の名称は「平成 23 年原子力事故による被害に係る緊急措置に関する法律」。

3　法律の名称は「原子力損害賠償支援機構法」で、平成 23 年８月 10 日に公布・施行済み。

4　正式名称は、「原子力損害の範囲の判定の指針その他の当該紛争の当事者による自主的な解決に資する一般的な指針」。

5　中間指針に先立って、平成 23 年４月 28 日に第１次指針、５月 31 日に第２次指針、６月 20 日に第２次指針追補が公表されている。

の出荷制限指示等に係る損害」、④「その他の政府指示等に係る損害」、⑤「いわゆる風評被害」、⑥「いわゆる間接被害」、⑦「放射線被曝による損害」を対象とし、さらに、⑧「被害者への各種給付金等と損害賠償金との調整」や、⑨「地方公共団体等の財産的損害等」についても可能な限り示すこととされた。東京電力では、原子力損害賠償支援機構法の成立によって資金調達の見通しが立ったことや、中間指針において損害賠償の当面の全体像が示されたことなどから、同年９月から原子力事故による損害について本賠償の受付を開始し、10 月から迅速に本賠償の支払を行うこととしている。

## ５　農林水産関係

平成 23 年３月 11 日に発生した三陸沖を震源とする国内観測史上最大規模の「東北地方太平洋沖地震」及びこの地震による大津波により、特に東北地方の太平洋沿岸地域の農林水産業に甚大な被害が発生した。

農林水産省は、土地改良法の特例措置等の法的措置[6]を講じるとともに、平成 23 年度第１次補正予算(農林水産関係 3,817 億円)や第２次補正予算(同 207 億円)において、当面の復旧対策[7]を講じているが、本格的な復興・再生に向けた取組が大きな課題となっている[8]。

農林水産関係被害状況（８月 23 日現在）

| 区分 | 主な被害 | 被害数 | 被害額(億円) |
|---|---|---|---|
| 農地・農業用施設 | 農地、農業用施設（ため池、水路等）等の損壊 | 農地　17,456 か所<br>施設　21,867 か所 | 7,903 |
| 農作物等 | 農作物、家畜、関係施設（ハウス、畜舎等）等 | - | 515 |
| 林野関係 | 林地荒廃、治山施設、木材加工･流通施設等 | 施設等　3,864 か所<br>森林被害　1,065ha | 1,967 |
| 水産関係 | 漁船、漁港施設、養殖施設、養殖物等 | 漁船　25,008 隻<br>漁港施設 319 漁港等 | 12,454 |
| 合計 | - | - | 22,839 |

資料：農林水産省（単位未満四捨五入のため計が一致しない場合がある。）

また、原発事故に伴う放射性物質の飛散、土壌や農作物等の放射性物質による汚染の結果、原子力災害対策特別措置法に基づき、出荷制限指示や稲の作付制限指示等が行われており、営農・飼養の中断・停止、漁業の操業停止、収入減少、風評被害、関連産業への波及等の影響が発生している。

農林水産省は、農畜水産物等の放射性物質調査、放射性物質に汚染された農地土壌等の除染技術の開発等の対策を講じているが、原発事故による農林漁業者等の被害については、「原子力損害の賠償に関する法律」に基づく東京電力による適切な賠償の早期支払が課題となっている[9]。

---

6　法的措置として、①土地改良法の特例措置（除塩事業の実施等）、②海区漁業調整委員会及び農業委員会の委員選挙に関する特例措置、③特定農水産業協同組合等の自己資本の充実に関する特別措置、④国又は県による公共土木施設の災害復旧事業の代行を可能とする措置、⑤財政援助一括法による措置（農林漁業者の円滑な資金調達の支援、財政支援の拡充）が講じられた。

7　第１次補正予算では、①漁業の早急な再開の手当、②農地・農業用施設等の復旧、③経営再開に向けた作業を行う農漁業者への支援（農業者：3.5 万円/10a、漁業者：1.2 万円/日）等の対策が、第２次補正予算では、水産業共同利用施設復旧支援等の対策が講じられた。

8　復興に向けた取組として、「水産復興マスタープラン（平成 23 年６月、水産庁）」及び「農業・農村の復興マスタープラン」（平成 23 年８月、農林水産省）が策定されている。

9　平成 23 年８月５日には、原子力損害賠償紛争審査会において原発事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針が決定された。これを踏まえ、東京電力は、原発事故による原子力損害に対する本補償の同年 10 月中の支払開始を目指して、損害賠償基準等を公表している。

こうした状況を踏まえ、農林水産省は、平成 24 年度予算概算要求において、東日本大震災からの復旧・復興対策として、要求・要望とは別に、①原発被害対策関係、②経営の継続・再建、③農山漁村対策に係る所要額（58 事業、2,934 億円）を計上している。

## ６　医療・介護・社会福祉、雇用対策及び原発事故対策

### (1) 医療・介護・社会福祉

震災と津波によって、多くの医療機関、介護施設、福祉施設等が被災した。平成 23 年度第１次補正予算においては、被災した施設の復旧整備に対する国庫補助率の引上げ等の措置がとられ、平成 23 年度第３次補正予算においても追加的支援が検討されている。しかし、施設の復旧には時間を要するため、当面の医療・介護等の提供体制の整備が課題となっている。

また、被災地では、ＰＴＳＤ（心的外傷後ストレス障害）の症状の長期化に加え、生活への不安等も重なり、うつ病や不安障害の増大が考えられることから、中長期的な対応が必要となる。このため、平成 23 年度第３次補正予算において、市町村の保健師等と連携をとって、精神保健福祉士、臨床心理士等の専門職が仮設住宅等の巡回支援を行う事業や、心のケアを支援するための拠点整備等に対する財政支援が検討されている。

### (2) 雇用対策及び原発事故対策

東日本大震災によって、東北３県（岩手県、宮城県及び福島県）では地震・津波や原発の放射能漏れにより企業活動が休廃止に追い込まれたほか、震災の直接的な被害を受けていない地域でもサプライチェーンの寸断や原発の放射能漏れによる風評被害により生産活動が低迷するなど様々な影響を受けた。このため、被災地を中心に雇用失業情勢が悪化しており、東北３県における雇用保険離職票等交付件数は、約17万件で対前年比約1.7倍に増加している（平成23年３月12日～10月２日）。

厚生労働省は、平成23年度第１次補正予算や「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」により、①震災により休業・離職を余儀なくされた雇用保険の基本手当受給者の給付日数について、現行の個別延長給付（60日分）に加えて、更に60日分を延長する特例措置、②被災地域の事業主やこれらの事業主と一定規模以上の経済的関係を有する事業主に対する雇用調整助成金の特例措置、③被災失業者の雇用機会を創出するために、都道府県に設置されている「重点分野雇用創造事業」の基金の積増し等を実施している。さらに、平成23年10月１日より、雇用保険の基本手当に関し、特に被害の大きかった被災３県の沿岸地域について、前述の特例措置に加えて、更に90日分を延長する広域延長給付の対象地域に指定した。

また、原発の事故対策では、緊急作業に従事する労働者の労働安全衛生の確保が課題となっている。このため、厚生労働省は、労働安全衛生法に基づき東京電力等の事業者に対して必要な指導を行っている。長期的な健康管理については、データベースを構築するとともに、事業者が緊急作業従事者を対象に被ばく線量に応じた検査等を実施（離職者等については国が実施）することとし、厚生労働省は、電離放射線障害防止規則を改正し、事

業者に対し被ばく線量等の記録の提出を義務付けた。

## ７　学校・教育

### (1) 地震・津波関係

文部科学省は、東日本大震災の被災地域の各教育委員会に対し、被災児童生徒等の学校への受入れ、教科書の無償支給、就学援助等の弾力的な扱いを要請したほか、学校運営の復旧や児童生徒の心のケアを行うため、被災県や被災児童生徒等を受け入れた都道府県に対し、教職員定数を加配するとともに、被災児童生徒等の就学支援やスクールカウンセラーの派遣を行っている。また、各大学等に対し、被災学生の授業料等減免実施を要請したほか、被災等による家計急変学生等のための奨学金の対象規模を拡大している。なお、震災により帰国した留学生に対する施策や被災文化財に対する支援事業も実施している。

### (2) 東京電力福島第一原子力発電所事故関係

原発事故に関しては、文部科学省に設置された原子力損害賠償紛争審査会が、原子力損害補償の検討を行い、補償の範囲等についての第１次指針、第２次指針及び第２次指針追補を取りまとめた中間指針を示した。

文部科学省は４月、学校等の校庭等の利用判断における暫定的な考え方を示し、児童生徒等が受ける放射線量について、学校等に通える地域では、夏季休業終了（おおむね８月下旬）までの期間、年間１～20mSv（ミリシーベルト）を目安とした。その後８月26日付けで、原子力災害対策本部により、学校外も含めた生活全般に係る「除染に関する緊急実施基本方針」が定められるとともに、「市町村による除染実施ガイドライン」において、先の暫定的な考え方はその役割を終えたとされたことから、夏季休業終了後、学校において児童生徒等が受ける線量については、原則年間１mSv以下とし、これを達成するため、校庭・園庭の空間線量率については、児童生徒等の行動パターンを考慮し、毎時１μSv（マイクロシーベルト）未満を目安とした。

### (3) 平成23年度補正予算関係

第１次補正予算の総額４兆153億円の計上額のうち、文部科学省予算は、学校施設等の復旧に2,450億円、被災児童生徒就学支援等臨時特例交付金の創設や大学生等に対する奨学金の緊急採用の拡充、授業料減免の拡充などの各学校段階における就学支援に189億円、東京電力福島第一原子力発電所事故対応に24億円、公立学校施設の耐震化に340億円など、総額で3,034億円が計上された。

第２次補正予算の総額１兆9,988億円の計上額のうち、文部科学省予算は、原子力損害賠償補償契約に基づく補償金1,200億円など原子力損害賠償法関係に1,213億円、福島県及び全国における環境モニタリングの強化に235億円、福島県外も含めた校庭等の放射線低減事業に45億円、その他「福島県原子力被災者・子ども健康基金」（内閣府）による事業43億円程度などを含めて、総額で1,493億円が計上された。

なお、平成23年10月７日に閣議決定された総額おおむね12兆円程度の歳出の追加を行う

ことなどを内容とする「平成23年度第３次補正予算及び復興財源の基本的方針」において、東日本大震災関係経費（年金臨時財源の補塡のための経費を除く）は、おおむね９兆円程度とされ、文部科学省所管関係の経費は5,000億円程度と報道されている。

## ８　災害廃棄物処理及び放射性物質による環境汚染への対処

### (1) 災害廃棄物処理対策

#### ア　災害廃棄物の発生状況及び処理状況

環境省が平成23年10月12日現在でまとめた「沿岸市町村の災害廃棄物処理の進捗状況」によれば、東日本大震災で発生した沿岸市町村の災害廃棄物の発生量は、岩手県で約 476万ｔ、宮城県で約1,569万ｔ、福島県で約228万ｔと３県合計で約2,273万ｔ[10]に達し、これは阪神・淡路大震災で発生した約1,477万ｔのおよそ1.5倍に相当する。

また、仮置場への搬入済みの災害廃棄物量と、津波で倒壊した家屋等のがれき推計量に占めるその割合は、岩手県が約355万ｔ（75%）、宮城県が約876万ｔ（56%）、福島県が約107万ｔ（47%）とされ、住民が生活を営んでいる場所の近くの災害廃棄物は仮置場へ移動がほぼ完了したものの、被災地の住民生活や経済活動の一日も早い復興に向けて、これらの災害廃棄物の迅速かつ円滑な処理が依然大きな課題となっている。

被災県では、民間を含む既存処理施設の活用や仮設焼却炉の設置などにより処理能力の増強を図っているものの、域内での処理能力だけでは限界がある。広域処理の取組として、東京都は平成23年９月28日、同年10月から平成26年３月までの２年半に約50万ｔの岩手・宮城両県の災害廃棄物を都内の施設に搬入して処理する方針を示した。今後とも、全国の自治体等の協力を得て災害廃棄物の広域処理を進めていくことが必要となっている。

#### イ　政府の主な対応

平成23年５月16日に環境省が策定した「東日本大震災に係る災害廃棄物の処理指針（マスタープラン）」においては、主に仮置場に搬入された後の処理に焦点を当てて、災害廃棄物の処理推進体制、財政措置、処理方法、スケジュール等が示された。処理スケジュールでは、現に住民が生活を営んでいる場所の近くの災害廃棄物以外も、平成24年３月末までを目途に仮置場へ移動するとされている。

また、災害廃棄物の広域処理について、環境省は災害廃棄物の放射性濃度の測定結果を基に、広域処理における安全性の考え方、搬出側における安全性の確認方法を整理し、平成23年８月11日に「東日本大震災により生じた災害廃棄物の広域処理の推進に係るガイドライン」を策定して福島県と沖縄県を除く45都道府県に通知している。

#### ウ　東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法の制定

災害廃棄物の迅速な処理については、被災した地方公共団体から、国がより積極的な役

[10] この量は、倒壊した家屋やビル等の量であり、自動車、船舶、ヘドロ等を含めると実際の発生量はこれより多くなる。

割を果たして市町村域や県域を超えた広域での処理を推進すべきとの意見や、国が直轄で災害廃棄物を処理すべき等との要望も出されていたこともあり、法整備が検討されてきた。こうしたことを踏まえ、与野党間での協議の結果、平成 23 年８月９日の衆議院東日本大震災復興特別委員会において、委員長より、国が被害を受けた市町村に代わって災害廃棄物を処理し、あわせて、災害廃棄物に係る仮置場及び最終処分場の早急な確保のための広域的協力の要請や私有地借入れの促進等の必要な措置を講ずることを内容とする「東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法案」が提案され、全会一致で委員会提出の法律案とすることに決し、同月 12 日に参議院本会議で可決・成立し、18 日に公布・施行された。

同法では、災害廃棄物処理事業に対する国による財政支援について、被災市町村の負担軽減のため、「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」による災害廃棄物処理事業に係る国庫補助率のかさ上げとあわせて、グリーンニューディール基金を通じた支援により国の実質負担を平均 95%に引き上げ、残りの地方負担額についても全額地方交付税措置を行い、実質的に、同事業費は全額国庫負担とすることが明確にされている。

### (2) 放射性物質による一般環境汚染への対処

東日本大震災に伴う原発事故により、大量の放射性物質が一般環境中に拡散し、それにより汚染された廃棄物や土壌等に起因する周辺住民の健康及び生活環境への影響が懸念される中、環境基本法をはじめ、廃棄物処理法、土壌汚染対策法等においても、放射性物質については法の適用対象から除外されており、一般環境中で放射性物質により汚染された廃棄物や土壌等の処理が困難となっている状況にあった。

そこで、同事故に由来する放射性物質による環境の汚染が人の健康又は生活環境に及ぼす影響を速やかに低減させるため、与野党間での協議の結果、平成 23 年８月 23 日の衆議院環境委員会において、委員長より、同事故により放出された放射性物質による一般環境の汚染への対処に関し、国等が放射性物質により汚染された廃棄物の処理及び土壌等の除染等の必要な措置を講じること等を内容とする「平成 23 年３月 11 日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法案」が提案され、全会一致で委員会提出の法律案とすることに決し、同月 26 日に参議院本会議で可決・成立し、30 日に公布された。これを受けて、同法の平成 24 年１月１日の全面施行に向けて、今後、同事故由来の放射性物質による環境汚染への対処に関する基本方針が策定され、閣議決定されることとなる。

## Ⅱ　第179回国会提出予定法律案等の概要

### １　東日本大震災復興特別区域法案（仮称）（補正予算関連）

東日本大震災被災地域の創意工夫を活かした復興を推進するため、規制・手続等の特例措置、税・財政・金融上の支援措置をワンストップで講じる復興特区制度を創設する。

２　復興庁設置法案（仮称）

東日本大震災の復興に関する国の施策の企画、調整及び地方公共団体への一元的な窓口と支援について、内閣を補助する総合調整事務と個別の実施事務を行う復興庁を設置する。

（参考）継続法律案等

○　株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法案（参議院提出、第177回国会参法第12号）

東日本大震災の被害により過大な債務を負い、被災地域において事業の再生を図ろうとする事業者に対し、金融機関等が当該事業者に対して有する債権の買取り等を通じて債務の負担を軽減しつつその再生を支援するため、株式会社東日本大震災事業者再生支援機構を設立しようとするもの

内容についての問合せ先
東日本大震災復興特別調査室　宮部首席調査員（内線68770）

【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（内線）/フロアー | | 所　管　事　項 |
|---|---|---|
| 総 務 課(☎68800) / B2 | | 局内外総合調整、予備的調査 |
| 調査情報課(☎31853) / B2 | | 立法調査情報システムの管理、刊行物の編纂、資料管理 |
| 内　　閣(☎68400) / B2 | | 【内閣委員会の所管に属する事項】皇室、栄典、国家戦略、経済財政政策、宇宙開発、公務員制度改革、公文書管理、行政刷新、公益法人制度、規制改革、少子化対策、男女共同参画、共生社会政策（自殺対策等）、地域活性化、警察 |
| 総　　務(☎68420) / B2 | | 【総務委員会の所管に属する事項】公務員、人事院、恩給、行政組織、行政管理、独立行政法人（共通制度）、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(☎68700) / B2 | 沖縄北方 | 【沖縄及び北方問題に関する特別委員会の所管に属する事項】沖縄振興、在沖米軍基地問題、北方領土問題 |
| | 青 少 年 | 【青少年問題に関する特別委員会の所管に属する事項】青少年問題 |
| 第二特別(☎68720) / B3 | 倫理・選挙 | 【政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会の所管に属する事項】公職選挙、政治資金、政党助成 |
| 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 |
| | 消費者問題 | 【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 |
| | (国会等移転) | |
| 海賊・テロ特（☎68620) / B2 | | 【海賊行為への対処並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会の所管に属する事項】海賊行為への対処、国際テロリズムの防止 |
| 拉致問題特（☎68640) / B2 | | 【北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会の所管に属する事項】北朝鮮による拉致等に関する諸問題 |
| 科学技術特（☎68403) / B2 | | 【科学技術・イノベーション推進特別委員会の所管に属する事項】科学技術政策・イノベーション |
| 郵政改革特（☎68420) / B2 | | 【郵政改革に関する特別委員会の所管に属する事項】郵政改革に関する諸問題の調査 |
| 震災復興特（☎68770 68740) / B3 | | 【東日本大震災復興特別委員会の所管に属する事項】東日本大震災復興の総合的対策 |