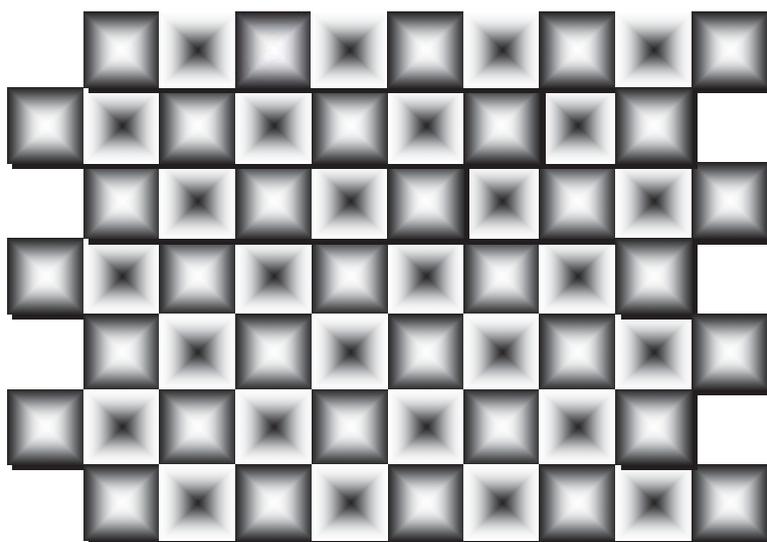


各委員会所管事項の動向

— 第185回国会(臨時会)における課題等 —



平成25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25年10月11日現在で、簡便に取りまとめたもので、第185回国会（臨時会）における提出予定法律案等の概要についても付記しております。

本書を、衆議院議員の皆様の立法活動の一助にいただければ幸いです。

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

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

衆議院調査局長 山本 直和

目 次

○内閣委員会	1
I 所管事項の動向	1
国家安全保障会議	
秘密の保全	
国家公務員制度改革	
社会保障制度改革	
国家戦略特区	
経済及び財政の取組	
地方分権改革の推進（地方分権改革 / 道州制）	
警察・治安対策（治安情勢 / サイバー犯罪）	
II 第 185 回国会提出予定法律案等の概要	10
○総務委員会	13
I 所管事項の動向	13
公務員制度及び行政管理の動向（公務員の労働基本権問題等 / 平成 25 年人事院報告及び意見の申出 / 公務員の定年と再任用制度 / 総人件費削減と新規採用の抑制 / 地方公務員に関する給与減額の取扱い / 行政不服審査制度の見直し）	
地方行政の動向（第 2 次安倍内閣における地方分権改革の主な取組 / 第 30 次地方制度調査会答申）	
地方財政の動向	
地方税制の動向（目指すべき地方税制の方向 / 自動車関係諸税の見直し / 投資減税）	
情報通信（放送サービスの高度化 / 放送ネットワークの強靱化 / 電波利用料の活用の在り方 / 情報通信の不正利用の防止）	
郵政事業（郵政民営化の見直し / 新体制における日本郵政 / 今後の課題等）	
II 第 185 回国会提出予定法律案等の概要	34
○法務委員会	35
I 所管事項の動向	35
民事関係（会社法制の見直し / 嫡出でない子に関する規定の見直し / 民法の債権関係の規定（債権法）の見直し）	
刑事関係（裁判員制度 / 新たな時代の刑事司法制度 / 児童ポルノ禁止法の改正に向けた動き / 少年法の改正の検討 / 死刑）	
その他（法曹人口・法曹養成 / 出入国管理関係）	
II 第 185 回国会提出予定法律案等の概要	47
○外務委員会	49
I 国際情勢の動向	49
米国（第 2 期オバマ政権の内政外交上の課題 / 日米関係）	
朝鮮半島（北朝鮮 / 韓国）	
中国（国内情勢 / 日中関係）	
ロシア（内政と外交・安全保障 / 日露関係）	
中東・北アフリカ（シリア情勢 / エジプト情勢 / イラン核開発問題）	
EPA/FTA、TPP（EPA/FTA 交渉 / TPP 協定交渉の動き）	
II 第 185 回国会提出予定条約の概要	64
○財務金融委員会	66
I 所管事項の動向	66
税制（税財政の現状 / 税制改正の動向）	
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）	

/ 特別会計改革の動向)
金融（デフレ脱却・円高是正に向けた対応 / 金融・資本市場に関する最近の取組と今後の課題）

Ⅱ 第 185 回国会提出予定法律案等の概要	87
------------------------	----

○文部科学委員会	88
----------	----

Ⅰ 所管事項の動向	88
-----------	----

教育再生実行会議
教育振興基本計画の策定
初等中等教育（学習指導要領 / 全国学力・学習状況調査 / 学級編制及び教職員定数の改善 / 学校施設の耐震化 / 教育委員会制度 / 教育費の負担軽減 / 学校におけるいじめ・体罰問題への対応）
高等教育（高等教育改革の状況 / 国立大学 / 私立大学 / 大学医学部の入学定員増 / 法科大学院教育の質の向上のための改善策 / 奨学金事業の充実 / 新卒者雇用に対する支援）
科学技術及び学術の振興（科学技術行政体制及び予算 / 研究開発の現状 / 科学技術システムの改革 / 原子力損害賠償制度）
文化及びスポーツの振興（文化芸術の振興及び文化財の保存・活用 / 情報化社会の進展への著作権制度の対応等 / スポーツの振興）

Ⅱ 第 185 回国会提出予定法律案等の概要	102
------------------------	-----

○厚生労働委員会	104
----------	-----

Ⅰ 所管事項の動向	104
-----------	-----

社会保障改革の動向
年金制度改革の動向
医療制度等の動向（医療保険制度と高齢者医療制度改革の動向 / 医療提供体制の見直し等 / 医薬品、医療機器、再生医療をめぐる動向）
介護保険制度の動向
児童家庭福祉施策の動向（子育て支援策の動向 / 待機児童の解消に向けた施策の動向）
生活保護制度の動向
障害者施策の動向
雇用対策の推進（最近の雇用・失業情勢と雇用対策 / 雇用保険制度 / 労働者派遣制度 / 求職者支援制度 / 障害者雇用対策）
労働条件の向上（労働条件確保対策 / 有期労働契約法制 / ジョブ型正社員の雇用ルールの整備 / 最低賃金制度 / 労働時間法制 / 労働者の安全と健康の確保 / パートタイム労働対策）

Ⅱ 第 185 回国会提出予定法律案等の概要	118
------------------------	-----

○農林水産委員会	119
----------	-----

Ⅰ 所管事項の動向	119
-----------	-----

新たな農政の展開方向
東日本大震災からの復旧・復興（地震・津波による農林水産業への影響と復旧・復興対策 / 原発事故の農林水産業への影響と対策）
農産物貿易交渉等（WTO交渉 / EPA・FTA交渉 / 環太平洋パートナーシップ（TPP）協定交渉）
担い手への農地集積・集約化、担い手の育成等による構造改革の推進（農地中間管理機構（仮称）の整備・活用等 / 人・農地プランの推進、担い手対策）
強い農林水産業のための基盤づくり（農林水産業の基盤整備 / 農林水産関係施設整備 / 園芸産地の構造改革の推進 / 生産コスト削減等に向けた取組の推進 / 鳥獣被害防止対策の推進）
農林水産物・食品の高付加価値化等の推進（6次産業化の推進 / 多様な異業種との連携強化）
グローバルな「食市場」の獲得
経営所得安定対策・日本型直接支払
品目別生産振興対策（畜産・酪農 / 野菜・果樹・茶・甘味資源作物）
活力ある農山漁村の構築（都市と農山漁村の共生・対流、都市農業の推進等 / 再生可能エネルギーの導入促進）

食の安全と消費者の信頼確保（食の安全と消費者の信頼確保に向けた取組 / BSE対策の見直しと国際獣疫事務局（OIE）のステータス認定）
 森林・林業政策（森林・林業対策の推進 / 森林吸収源対策に向けた取組と必要となる税財源の確保）
 水産政策（水産業をめぐる情勢 / 平成26年度予算概算要求）

Ⅱ 第185回国会提出予定法律案等の概要	130
----------------------	-----

○経済産業委員会	132
----------	-----

Ⅰ 所管事項の動向	132
-----------	-----

景気動向
 産業政策（新たな成長戦略（日本再興戦略） / クール・ジャパン戦略の推進 / 産業競争力強化法案（仮称）の提出）
 中小企業政策（中小企業の動向及び中小企業対策費予算 / 資金繰り支援及び経営改善・事業再生支援 / 小規模企業の事業活動の活性化のための中小企業基本法等の一部を改正する等の法律）
 資源・エネルギー政策（最近のエネルギー情勢等 / 電力システム改革の動き）
 通商貿易政策（通商政策 / 貿易政策）
 知的財産政策（我が国の知的財産政策の概要 / 最近の知的財産政策をめぐる動向）
 独占禁止政策（公正取引委員会の概要 / 公正取引委員会の審判制度の廃止について / 消費税率の引上げによる価格転嫁対策）

Ⅱ 第185回国会提出予定法律案等の概要	148
----------------------	-----

○国土交通委員会	150
----------	-----

Ⅰ 所管事項の動向	150
-----------	-----

社会資本の整備（今後の社会資本整備 / 高速道路施策 / 整備新幹線等の整備）
 国際競争力の強化（航空政策の動向 / 港湾政策の動き）
 安全・安心で豊かな暮らし（災害に強いまちづくりとコンパクトシティの推進 / 安全・安心な住まいづくりと住宅市場環境の整備 / 建設産業政策と公共工事の入札契約制度の見直し / 水をめぐる動向 / 公共交通をめぐる現状）
 観光立国の推進
 海上警察権の強化

Ⅱ 第185回国会提出予定法律案等の概要	162
----------------------	-----

○環境委員会	163
--------	-----

Ⅰ 所管事項の動向	163
-----------	-----

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 / 国内法制度の見直し）
 東日本大震災対応（災害廃棄物処理対策 / 放射性物質による一般環境汚染への対処 / 被災ペット対策 / 三陸地域の自然公園等を活用した復興）
 原子力規制委員会関係（原子力規制委員会の発足 / 規制委員会の主な取組 / 原子力災害対策指針の策定 / 発電所敷地内の破砕帯調査 / 放射線モニタリング）

Ⅱ 第185回国会提出予定法律案等の概要	173
----------------------	-----

○安全保障委員会	174
----------	-----

Ⅰ 所管事項の動向	174
-----------	-----

平成26年度防衛関係費概算要求（概要 / 内容）
 防衛計画の大綱の見直し（防衛計画の大綱 / 22大綱の見直し）
 集団的自衛権行使に関する議論（集団的自衛権行使に関する政府見解 / 第1次安倍内閣における検討 / 第2次安倍内閣における検討の現状）
 防衛省改革（経緯 / 「防衛省改革の方向性」における具体的取組の概要）

日米安全保障体制の現状（普天間飛行場移設問題 / 嘉手納飛行場以南の土地の返還 / 在沖米海兵隊のグアム移転 / オスプレイの配備 / 「日米防衛協力のための指針」の見直し）
 自衛隊の国際平和協力活動
 武器輸出三原則等の見直し（武器輸出三原則と武器輸出に関する政府統一見解 / 武器輸出三原則等の個別の例外化 / 包括的例外化措置とその後の動向）

Ⅱ 第 185 回国会提出予定法律案等の概要	185
○国家基本政策委員会	186
Ⅰ 所管事項の動向	186
「党首討論」導入の経緯	
仕組みと概要	
合同審査会の運営	
運営申合せの概要（野党党首 / 討議 / 開会日時 / 会長及び開会場所 / 時間配分 / 発言通告）	
直近の合同審査会における主な討議内容	
諸課題（運営申合せの見直し / 開会回数の確保）	
○予算委員会	196
Ⅰ 所管事項の動向	196
平成 24 年度補正予算及び平成 25 年度予算（緊急経済対策の策定及び平成 24 年度補正予算 / 平成 25 年度予算）	
経済財政運営と改革の基本方針	
平成 26 年度予算編成	
財政健全化への取組	
消費税率の引上げ（消費税引上げ判断前の状況 / 消費税引上げの判断と経済政策パッケージの決定）	
今後の課題	
○決算行政監視委員会	205
Ⅰ 所管事項の動向	205
決算、予備費等（平成 24 年度決算の概要 / 平成 21 年度決算の概要及び審議の状況 / 平成 22 年度決算の概要及び審議の状況 / 平成 23 年度決算の概要及び審議の状況 / 平成 23 年度予備費使用等の概要 / 平成 24 年度予備費使用等の概要 / 平成 24 年度国庫債務負担行為（非特定議決）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 25 年度における行政評価等プログラム）	
Ⅱ 第 185 回国会提出予定案件等の概要	213
○災害対策特別委員会	215
Ⅰ 所管事項の動向	215
我が国における自然災害の状況	
国土強靱化に係る取組（東日本大震災の発生とその教訓 / 国土強靱化の推進）	
地震・津波対策（東海地震、東南海・南海地震、南海トラフ巨大地震 / 首都直下地震 / 津波対策）	
竜巻等突風対策	
特別警報の創設	
被災者生活再建支援制度	
Ⅱ 第 185 回国会提出予定法律案等の概要	225

○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	226
I 所管事項の動向	226
衆議院の一票の較差是正及び定数削減等（衆議院小選挙区選出議員選挙の一票の較差の緊急的な是正 / 第 46 回衆議院議員総選挙に係る定数訴訟の高裁判決及び最高裁の動き / 衆議院議員の定数削減を含む選挙制度の抜本的な改革をめぐる議論）	
参議院選挙区選出議員選挙の一票の較差（参議院定数は正法の成立 / 第 23 回参議院議員通常選挙後の動き）	
インターネットによる選挙運動の解禁（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 / インターネットによる選挙運動の解禁に関する公職選挙法改正の動き / 第 23 回参議院議員通常選挙後の動き）	
その他の公職選挙法改正の動き（都道府県議会議員の選挙区に関する改正の動き）	
政治資金規正法の改正（政治資金の在り方に関する議論 / 最近の政治資金規正法等の改正に関する動き）	
II 第 185 回国会提出予定法律案等の概要	239
○沖縄及び北方問題に関する特別委員会	240
I 所管事項の動向	240
沖縄関係（沖縄振興施策の概要 / 米軍基地問題）	
北方問題の現状と課題（返還交渉の経緯 / 近年の動き / 安倍政権の動き 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	252
I 所管事項の動向	252
青少年施策の総合的な推進	
若年者雇用の問題（若者雇用を取り巻く現状 / フリーター数・ニート数の現状 / 政府の対策）	
児童虐待問題（児童虐待の現状 / 児童虐待防止法の改正等 / 社会的養護の充実）	
少年非行問題（少年非行の現状 / 少年非行対策 / 薬物乱用問題）	
青少年を取り巻く有害環境の問題（出会い系サイトへの対応 / コミュニティサイトへの対応 / インターネット環境の整備の推進 / スマートフォンへの対応）	
いじめ問題（文部科学省によるこれまでのいじめ問題への対応 / 大津市での事案以降の対応 / いじめ防止対策推進法の制定）	
○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	262
I 所管事項の動向	262
ソマリア沖・アデン湾における海賊問題（ソマリア沖・アデン湾における海賊問題の現状 / ソマリア沖・アデン湾の海賊問題への国際社会の対応 / ソマリア沖・アデン湾の海賊問題への我が国の対応 / 海賊の日本移送）	
米国同時多発テロ（米英等によるアフガニスタンに対する武力行使 / 国際治安支援部隊（ISAF）による支援 / アフガニスタン支援のための国際会議の開催 / 我が国の取組）	
○北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会	271
I 所管事項の動向	271
北朝鮮による日本人拉致問題の経緯と現状（拉致問題の経緯と現状 / 「特定失踪者」の問題）	
国会の対応（審議状況 / 北朝鮮関連法の制定）	
政府の取組（国内における取組 / 北朝鮮との外交交渉）	
北朝鮮によるミサイル発射・核実験と対応措置	
国際社会への働き掛け	

○消費者問題に関する特別委員会	282
I 所管事項の動向	282
消費者政策の転換（消費者庁 / 消費者委員会 / 独立行政法人国民生活センター）	
地方消費者行政（消費生活センター等の状況 / 地方への財政的支援）	
集団的消費者被害救済制度の検討（新たな訴訟制度の導入 / 新たな行政措置の導入）	
食品表示	
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	
II 第 185 回国会提出予定法律案等の概要	291
○科学技術・イノベーション推進特別委員会	292
I 所管事項の動向	292
科学技術・イノベーション推進特別委員会の概要	
各分野における現状と課題（科学技術政策 / 原子力政策 / 宇宙開発利用政策 / ライフサイエンス / 知的財産政策 / IT政策）	
○東日本大震災復興特別委員会	301
I 所管事項の動向	301
復興の概観（復興の進捗 / 復興特区制度及び復興交付金 / 住宅再建・復興まちづくりの加速化 / 復興関連予算の使途の厳格化 / 「新しい東北」の創造に向けて / 福島の復興）	
被災者の生活再建支援（災害弔慰金、被災者生活再建支援金及び義援金 / 二重債務問題への対応）	
被災者の住宅問題及びインフラ復旧（被災地域における住宅再建及び高台移転に向けた取組 / インフラ復旧）	
福島第一原子力発電所事故（原発事故の収束 / 被災者への避難指示等 / 原子力損害賠償 / 汚染水問題）	
農林水産関係（地震・津波による農林水産業への影響と復旧・復興対策 / 原発事故の農林水産業への影響と対策）	
医療・福祉、食品安全、雇用対策及び労働災害防止対策（医療・福祉 / 食品安全 / 雇用対策及び労働災害防止対策）	
学校・教育（復興に向けた取組 / 原子力発電所事故への対応）	
災害廃棄物処理及び放射性物質による環境汚染への対処（災害廃棄物処理対策 / 放射性物質による一般環境汚染への対処）	
II 第 185 回国会提出予定法律案等の概要	318
○原子力問題調査特別委員会	319
I 所管事項の動向	319
原子力問題調査特別委員会の設置経緯（東京電力福島第一原子力発電所事故の概要 / 東京電力福島原子力発電所事故調査委員会（国会事故調）の設置 / 原子力規制委員会の発足 / 原子力問題調査特別委員会の設置）	
原子力問題に係る主な取組（原子力規制委員会の主な取組 / 福島第一原発の廃炉に向けた取組 / 福島第一原発における汚染水問題とその対策）	
JNE Sの原子力規制委員会への統合	
II 第 185 回国会提出予定法律案等の概要	329
【参考】衆議院調査局「問合せ窓口」	330

内閣委員会

内閣調査室

I 所管事項の動向

1 国家安全保障会議

安倍内閣総理大臣は、平成 24 年 12 月 26 日の就任記者会見において、「司令塔となる国家安全保障会議の設置など、内閣を挙げて、外交・安全保障体制の強化に取り組む」旨を表明した。これを受けて、平成 25 年 2 月、外交・安全保障政策の司令塔となる国家安全保障会議の創設に向けて、そのあるべき姿について検討するため、国家安全保障会議の創設に関する有識者会議¹が開催された。その後、同有識者会議での検討を踏まえ、同年 6 月 7 日、安全保障会議設置法等の一部を改正する法律案が第 183 回国会に提出された。同法律案は、同月 24 日に内閣委員会に付託されたが、審査は行われず、継続審査となっている。

同法律案の主な内容は、①内閣に国家安全保障会議を設置、②審議形態の拡充、③内閣官房に国家安全保障局を設置、④国家安全保障担当内閣総理大臣補佐官の必置、等とされている。

①は、内閣に国家安全保障会議を設置するため、法律の題名を「国家安全保障会議設置法」とし、会議の名称を「国家安全保障会議」とするものである。

②は、「重大緊急事態への対処に関する重要事項」以外の「国防の基本方針」、「防衛計画の大綱」、「武力攻撃事態への対処等」、「国防に関する重要事項」等の必須諮問事項については、これまでと同様の「9 大臣会合²」で審議するものとするほか、「国家安全保障に関する外交政策及び防衛政策の基本方針並びにこれらの政策に関する重要事項」については、内閣総理大臣、外務大臣、防衛大臣及び内閣官房長官が、平素から機動的・定例的に開催し、実質的に審議するものとされる「4 大臣会合」で審議するものとし、「重大緊急事態への対処に関する重要事項」については、内閣総理大臣、内閣官房長官、事態の種類に応じてあらかじめ内閣総理大臣により指定された国務大臣により審議するものとされる「緊急事態大臣会合」で、それぞれ審議するものとするものである。

③は、内閣官房に、国家安全保障に関する外交・防衛政策の基本方針等に関する事務、国家安全保障会議の事務、これら事務に係る情報の総合整理を所掌する国家安全保障局を設置するものである。

④は、5 人以内を置くことができるとされている内閣総理大臣補佐官を必置化し、その中から国家安全保障に関する重要政策を担当する者を指定するものとするものである。

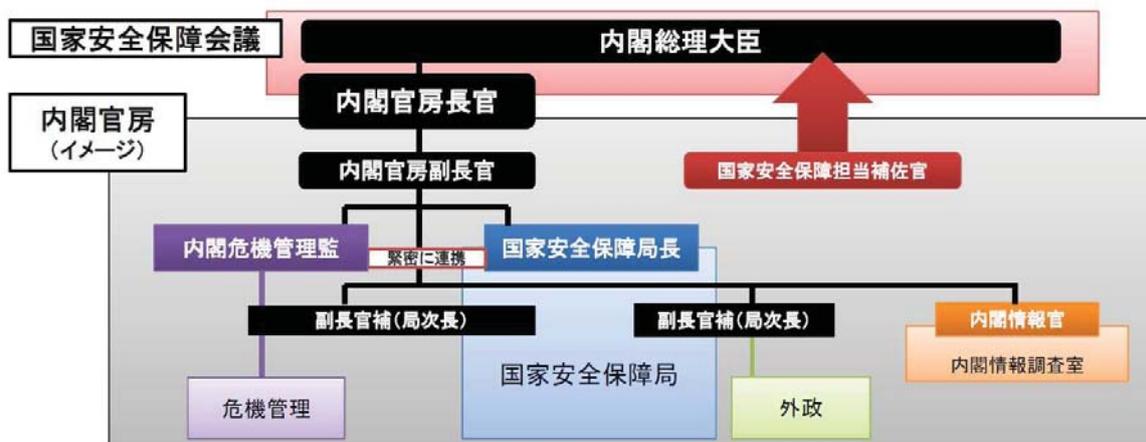
同法律案については、国家安全保障会議へ名称を変更する理由及び意義、「4 大臣会合」と「9 大臣会合」の会議運営の在り方、情報保全の在り方、内閣官房に国家安全保障局を置く理由及び意義、国家安全保障担当内閣総理大臣補佐官を必置とする理由及び意義、等

¹ 内閣総理大臣を議長とし、内閣官房長官兼国家安全保障強化担当大臣及び内閣総理大臣補佐官（国家安全保障会議担当）並びに有識者により構成

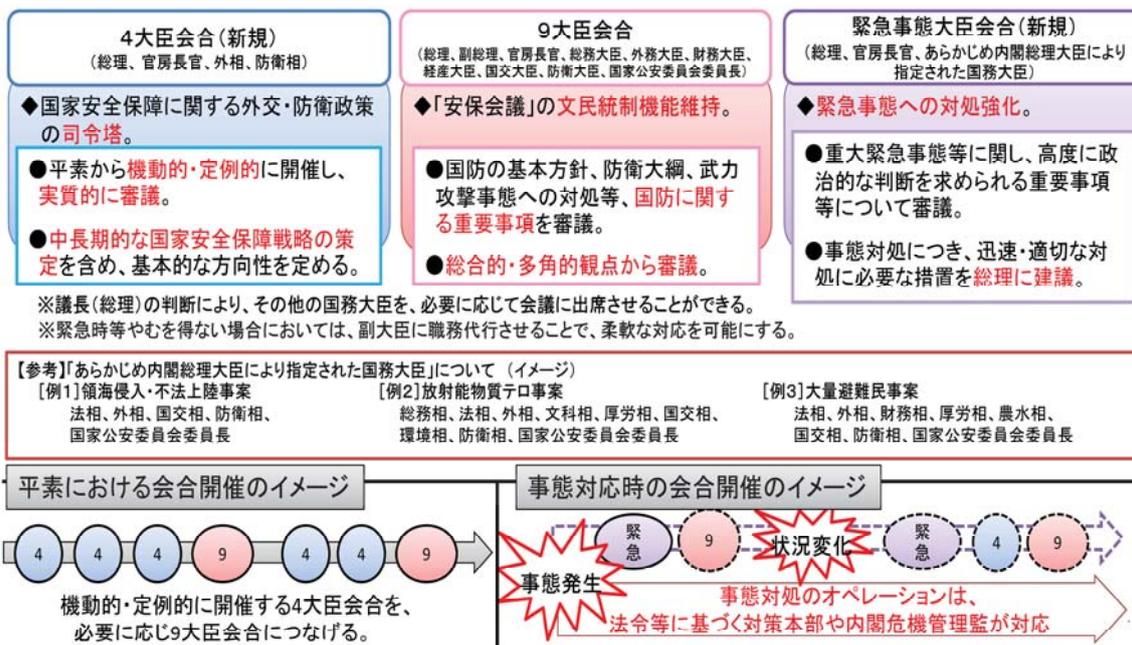
² 議長である内閣総理大臣並びに議員として内閣法第 9 条指定大臣、総務大臣、外務大臣、財務大臣、経済産業大臣、国土交通大臣、防衛大臣、内閣官房長官及び国家公安委員会委員長

が政府への確認事項として挙げられる。

国家安全保障会議設置後の内閣・内閣官房の体制



国家安全保障会議の概要



(「国家安全保障会議の設置について」内閣官房資料)

2 秘密の保全

政府による秘密保全についての近時の検討状況に関しては、第1次安倍内閣の下で、平成18年12月に設置された「情報機能強化検討会議」において、官邸における情報機能強化策を取りまとめた「官邸における情報機能の強化の方針」(平成20年2月14日)の中で「情報の保全の徹底」として秘密保全に関する法制の在り方に関する研究の継続が明記された。これを受けて、福田内閣の下で、秘密保全に関する我が国及び諸外国の実情を踏ま

え、我が国に真にふさわしい秘密保全法制の在り方について検討を行うため、内閣に「秘密保全法制の在り方に関する検討チーム」が設置（平成20年4月2日）され、その検討を深めるため、麻生内閣の下では、平成21年7月と8月に、「情報保全の在り方に関する有識者会議」が開催された。

その後、平成21年9月に発足した民主党を中心とする連立政権の下で、平成22年11月4日、神戸海上保安部の巡視艇乗組員（当時）が、動画サイト「You Tube」に中国漁船衝突事件の映像情報をアップロードし、故意にインターネット上に流出させるという事案が発生した。我が国では、外国情報機関等の情報収集活動により、情報が漏えいし、又はそのおそれが生じた事案が従来から発生している。加えて、IT技術やネットワーク社会の進展に伴い、政府の保有する情報がネットワーク上に流出し、極めて短期間に世界規模で広がる事案が発生している。

こうした事態に対し、菅内閣総理大臣（当時）から、政府における情報保全に関して、早急に検討を進め結論を得るよう指示があり、平成22年12月9日、政府における情報保全に関し、秘密保全に関する法制の在り方及び特に機密性の高い情報を取り扱う政府機関の情報保全システムにおいて必要と考えられる措置について検討するため、「政府における情報保全に関する検討委員会」が開催された。平成23年10月7日、同委員会は、「秘密保全に関する法制の整備について」を決定し、同年8月8日に秘密保全のための法制の在り方に関する有識者会議が取りまとめた報告書「秘密保全のための法制の在り方について」の内容を十分に尊重の上、次期通常国会への提出に向けて、秘密保全に関する法制の整備のための法案化作業を進めることとされた。しかし、法案の提出には至らないまま、平成24年11月、衆議院が解散された。

平成24年12月の衆議院議員総選挙の結果、自公連立政権による第2次安倍内閣が発足すると、安倍内閣総理大臣は、平成25年4月の衆議院予算委員会において、「秘密保護法制については、これは私は極めて重要な課題だと思っております。…（中略）…日米の同盟関係の中においても高度な情報が入ってくるわけですが、日本側に、やはり秘密保全に関する法制を整備していないということについて不安を持っている国もあることは事実でございます。…（中略）…秘密保全に関する法案を速やかに取りまとめて、早期に国会に提出をできるように努力をしていきたいと考えております。」との答弁を行った。その後、同年9月3日、政府は、「特定秘密の保護に関する法律案の概要」に対する意見募集を開始した。その概要は、「我が国の安全保障に関する一定の事項のうち特に秘匿を要するものを特定秘密として保護するため、行政機関における特定秘密の指定、特定秘密の取扱いの業務を行う者に対する適性評価の実施等の特定秘密の管理に関する措置、特定秘密の漏えい等に対する罰則等について定める」ものとされている。これに対し、「特定秘密」の範囲が広範で定義が不明確である、取材の自由が著しく脅かされる、国民の知る権利を侵害する、等の意見が日本弁護士連合会等から出されている。

3 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、縦割り行政の弊害是正、各府省横断的な人材の育成・活用、官民の人材交流の促進、能力・実績主義に基づく人事管理の徹底、「天下り」問題への対応、労働基本権の在り方の検討など、様々な改革の必要性が指摘されてきた。このような指摘を背景として、国家公務員制度改革の取組が進められた結果、平成 20 年に、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の基本理念や基本方針等を定めた「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³。

国家公務員制度改革の基本方針（基本法）の概要

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

これを踏まえ、平成 21 年（第 171 回国会）、平成 22 年（第 174 回国会）及び平成 23 年（第 177 回国会）に、それぞれ内閣人事局の設置等を内容とする国家公務員法等の一部改正案等⁴が提出されたが、廃案となった。

平成 24 年 12 月に発足した第 2 次安倍内閣では、これまでの経緯を踏まえ、基本法の改革事項について総括、検証を行った上で改革を進めるとしている。また、稲田公務員制度改革担当大臣の下、公務員制度に精通した有識者を招いた意見交換会⁵が開催され、平成 25 年 5 月に議論の中間整理が行われた。

平成 25 年 6 月 28 日、国家公務員制度改革推進本部⁶は、「今後の公務員制度改革について」を決定した。同決定では、今後の公務員制度改革の考え方として、平成 21 年に提出された「国家公務員法等の一部を改正する法律案」を基本とし、基本法の条文に即し、①幹部人事の一元管理、②幹部候補育成課程、③内閣人事局の設置等、④国家戦略スタッフ・政務スタッフ、⑤その他の法制上の措置の取扱い、の各項目に関して機動的な運用が可能

³ 基本法は、改革の実施及び目標時期について、①内閣人事局設置のために必要な法制上の措置は施行（平成 20 年 6 月）後 1 年以内（第 11 条）、②その他の法制上の措置は施行後 3 年以内（第 4 条）、③改革全体の実施は施行後 5 年以内を目途に講ずるものとしている（第 4 条）。

⁴ 平成 23 年は、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が提出された。

⁵ 「今後の公務員制度改革の在り方に関する意見交換会-若者にも魅力的な新しい公務員制度を目指して-」

⁶ 同本部は、平成 25 年 7 月 10 日に基本法に定める設置期限が到来し、今後、公務員制度改革は、行政改革推進本部において推進することとされた。

な制度設計を行うこととしている。また、同決定では、改革の進め方として、秋に国会が開かれる場合には、国家公務員制度改革関連法案を提出するとともに、平成 26 年春の内閣人事局の設置を目指すこととしている。

4 社会保障制度改革

平成 24 年 6 月の民主党・自民党・公明党の三党による「社会保障・税一体改革における確認書（社会保障部分）」に基づき、第 180 回国会で制定された社会保障と税の一体改革⁷関連法の一つとして、同年 8 月、議員立法により「社会保障制度改革推進法」（平成 24 年法律第 64 号、以下「推進法」という。）が成立した。

推進法は、今後の社会保障制度改革について基本的な考え方を定めるとともに内閣に社会保障制度国民会議（以下「国民会議」という。）を設置し、この法律の施行（平成 24 年 8 月 22 日）後 1 年以内に国民会議における審議の結果等を踏まえ法制上の措置を講ずる（第 4 条）等を内容とするものであった。

政府は、推進法に基づき、社会保障制度改革を行うために必要な事項を審議するため、内閣に学識経験者等からなる国民会議を設置し、平成 24 年 11 月以降 20 回にわたる会議が開催された⁸。

平成 25 年 8 月 21 日、政府は、同会議が取りまとめた報告書⁹等を踏まえ、推進法第 4 条の規定に基づく「法制上の措置」に関し、推進法第 2 条の基本的な考え方にのっとり、かつ、推進法第 2 章に定める基本方針に基づき、「社会保障制度改革推進法第 4 条の規定に基づく『法制上の措置』の骨子について」を閣議決定した。

本閣議決定においては、自助・自立を基本とし、これを共助によって補完し、その上で自助や共助では対応できない困窮等の状況にある者に対しては公助によって生活を保障するという考え方を基本に、受益と負担の均衡がとれた持続可能な社会保障制度の確立を図るため講ずべき改革（以下「社会保障制度改革」という。）の推進に関する骨子について、国民会議での審議の結果等を踏まえ、以下の通り定めており、政府は、これに基づき、社会保障制度改革の全体像及び進め方を明らかにする法律案を国会に提出することとしている。

本骨子では、講ずべき社会保障制度改革の措置等として、①少子化対策、②医療制度、③介護保険制度、④公的年金制度について、法改正を含む必要な措置を講ずること¹⁰。また、その推進体制の整備や財源の確保を図るとともに、地方公共団体等の関係者と十分に協議を行い、当該措置について理解を得ることとしている。

5 国家戦略特区

「国家戦略特区」制度は、新たな成長戦略である「日本再興戦略-JAPAN is BACK-」（平

⁷ 社会保障の充実・安定化と、そのための安定財源確保と財政健全化の同時達成を目指すもの。

⁸ 同会議は、平成 25 年 8 月 21 日に廃止された。

⁹ 「社会保障制度改革国民会議報告書～確かな社会保障を将来世代に伝えるための道筋～」（平成 25 年 8 月 6 日 社会保障制度改革国民会議）

¹⁰ 内閣官房は平成 25 年 9 月に、骨子による平成 29 年度までの社会保障制度改革の工程表を公表している。

成 25 年 6 月 14 日に閣議決定) において、同戦略に盛り込まれた施策を迅速かつ確実に実施していく新たな手法として創設が明記された。

「国家戦略特区」制度は、地域の発意に基づく従来の特区制度とは異なり、国が主体的にコミットし、国・地方自治体・民間が三者一体となって、国の経済成長に大きなインパクトを与えるプロジェクトに取り組むものであり、「国家戦略特区」では、地域における取組を踏まえつつ、国家戦略の観点から、内閣総理大臣主導の下、大胆な規制改革等を実行するための強力な体制を構築して取り組むこととされている。

本制度は、日本経済再生本部の下に設置されている産業競争力会議における民間出身議員の提案から検討が始まり、現在、地域活性化統合本部会合の国家戦略特区ワーキンググループにおいてその具体的な制度設計等の検討を行うため、民間・自治体・海外等から広くアイデアの募集を行っている。今後、同ワーキンググループにおいて、ヒアリング実施対象の絞り込みと「国家戦略特区」の目的に沿って内容の検討を行い、その検討結果を踏まえ、「国家戦略特区」において実施するプロジェクトが組成され、当該プロジェクトが内閣総理大臣を長として設置される予定の「国家戦略特区諮問会議」において決定される予定となっている。

なお、産業競争力会議において安倍内閣総理大臣からは、「国家戦略特区」の具体化を図るため、第 185 回国会への関係法案の提出を検討している旨の発言があった。

これまでの、いわゆる「特区」制度は、実情に合わなくなった国の規制が民間企業の経済活動や地方公共団体の事業を妨げていることがあるとして、実情に合わなくなった国の規制について、地域を限定して改革することにより、構造改革を進め地域を活性化させることを目的として、平成 14 年に「構造改革特区」制度が創設されたことに始まる。

「構造改革特区」制度は、地方公共団体や民間の自発的な立案により、地域特性に応じた規制の特例措置を導入する特別区域を設け、構造改革を推進しようとするもので、その特色としては、国によるモデルの提示や従来型の財政措置は講じず、地方が「自助と自立の精神」をもって「知恵と工夫の競争」を行うことで、地域特性に応じた特区構想を自ら立案する点が挙げられる。

その後、新成長戦略（平成 22 年 6 月 18 日閣議決定）に基づく取組として、平成 23 年 6 月に「総合特区」制度が新たに創設された。「総合特区」制度は、規制の特例措置に税制・財政・金融上の支援措置等を加えた総合的な政策パッケージを、国際戦略総合特別区域及び地域活性化総合特別区域という 2 種類の総合特区において実施し、拠点形成による国際競争力の向上と地域資源を最大限活用した地域力の向上を図るものである。

6 経済及び財政の取組

第 2 次安倍内閣は、平成 24 年 12 月 26 日に開催された閣議において、経済再生の司令塔として日本経済再生本部を内閣に設置することを決定するとともに、経済の再生として、「大胆な金融政策」、「機動的な財政政策」、「民間投資を喚起する成長戦略」の 3 本の矢（いわゆるアベノミクス）で、長引くデフレ・円高から脱却し、雇用や所得の拡大を目指すこと、また、経済財政諮問会議を再起動させ、経済財政政策の諸課題に取り組むこと等を柱

とする基本方針を決定した。

これを受け、第1の矢である「大胆な金融政策」として、日本銀行との連携の下で、「物価安定目標」が消費者物価の前年比上昇率2%と設定され、この目標を2年程度の期間を念頭に置いて、できるだけ早期に実現するため「量的・質的金融緩和」を導入することとされた¹¹。また、第2の矢である「機動的な財政政策」として、「日本経済再生に向けた緊急経済対策」¹²を取りまとめるとともに、これを基に平成24年度補正予算を編成し、平成25年度当初予算と合わせたいわゆる

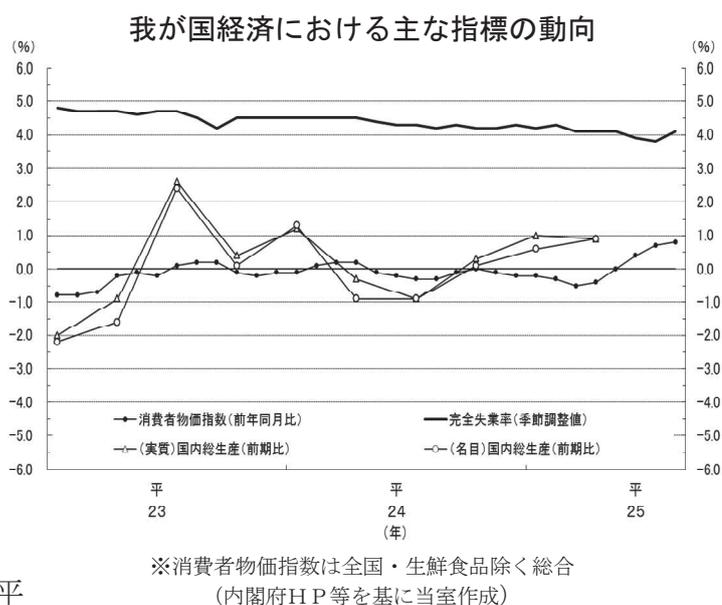
「15ヶ月予算」により、切れ目のない経済対策が実行されている。さらに、第3の矢である「民間投資を喚起する成長戦略」として、企業や国民の自信を回復し、「期待」を「行動」へ変える新たな成長戦略となる「日本再興戦略-JAPAN is BACK-」¹³が策定され、その実行・実現に向けた取組が行われている。

現在、これら「3本の矢」による一体的な取組の下、個人消費等の支出の増加が生産の増加につながり、それが雇用・所得の増加をもたらすという実体経済の好循環の動きが始まりつつあり、今後については、民需主導の景気回復が進むと見込まれている¹⁴。

平成25年9月の月例経済報告によれば、「景気は、緩やかに回復しつつある。先行きについては、輸出が持ち直し、各種政策の効果が発現するなかで、家計所得や投資の増加傾向が続き、景気回復の動きが確かなものとなることが期待される。ただし、海外景気の下振れが、引き続き我が国の景気を下押しするリスクとなっている。」としている。

財政については、平成25年度一般会計予算（当初）において、4年ぶりに税収（43兆960億円）が公債金（42兆8,510億円）を上回る状態を回復したが、平成25年度末のいわゆる公債残高は約750兆円に上ると見込まれている¹⁵。

このような極めて厳しい財政状況の中、我が国経済の発展を支えるとともに、少子高齢化が進展する中であっても人々が安心して暮らしていけるようにするためには、持続可能な



¹¹ 「デフレ脱却と持続的な経済成長の実現のための政府・日本銀行の政策連携について（共同声明）」（平成25年1月22日内閣府・財務省・日本銀行）、「量的・質的金融緩和」の導入について」（平成25年4月4日日本銀行）

¹² 平成25年1月11日閣議決定

¹³ 平成25年6月14日閣議決定

¹⁴ 「平成25年度の経済動向について（内閣府年央試算）」（平成25年8月2日内閣府）

¹⁵ 財務省「国債及び借入金並びに政府保証債務現在高」によれば、平成25年6月末現在の公債残高は約716兆円

財政と社会保障を構築していくことが必要不可欠であることから、政府は平成 25 年 8 月に中期財政計画¹⁶を策定し、財政健全化の目標¹⁷の達成に向けた今後の取組を具体化して、民需主導の持続的成長と財政健全化の好循環を目指していくこととしている。

7 地方分権改革の推進

(1) 地方分権改革

第 2 次安倍内閣では、平成 25 年 3 月、地方分権改革推進本部が再度¹⁸内閣に設置されるとともに、「義務付け・枠付け¹⁹の第 4 次見直しについて」が閣議決定された。平成 23 年 11 月に閣議決定された第 3 次見直し及び前述の第 4 次見直しを踏まえ、新第 3 次一括法案²⁰が平成 25 年 4 月に国会に提出され、6 月に成立²¹、公布された。

また、安倍内閣は、平成 25 年 4 月、地方分権改革の推進に関する施策についての調査及び審議に資するため、「地方分権改革有識者会議」の開催を決定した。さらに、同年 6 月には「経済財政運営と改革の基本方針」を閣議決定し、地方分権改革推進委員会²²の勧告を基礎に、義務付け・枠付けの見直し、都道府県から基礎自治体への権限移譲、国から地方への事務・権限の移譲等を引き続き着実に進めるとした。同年 9 月、同有識者会議の検討を踏まえ、地方分権改革推進本部は「国から地方公共団体への事務・権限の移譲等に関する当面の方針について」（図 1 参照）を決定した。その中では、法律改正事項については所要の一括法案等を平成 26 年通常国会に提出することを基本とすることとされた。

(2) 道州制

道州制については、平成 21 年までの自公政権下の政府の会議等²³において検討が行われた経緯がある。安倍内閣は道州制担当大臣を置いているが、政府内に新たな組織はまだ設置されていない²⁴。

¹⁶ 「当面の財政健全化に向けた取組等について—中期財政計画—」（平成 25 年 8 月 8 日閣議了解）

¹⁷ 「国・地方を合わせた基礎的財政収支について、2015 年度までに 2010 年度に比べ赤字の対 GDP 比を半減、2020 年度までに黒字化、その後の債務残高対 GDP 比の安定的な引下げを目指す。」

¹⁸ 「地方分権改革推進本部」は、第 1 次安倍内閣において、平成 19 年 5 月 29 日から平成 21 年 11 月 17 日の間、設置された。

¹⁹ 「義務付け」とは、一定の課題に対処すべく、地方自治体に一定種類の活動を義務付けること、「枠付け」とは、地方自治体の活動について手続、判断基準等の枠付けを行うことである。こうした地方公共団体の自治事務について国が法令で事務の実施やその方法を縛っている義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大は、地域の住民を代表する議会の審議を通じ、地方公共団体自らの判断と責任において行政を実施する仕組みに改めていく取組を通じて、地域の実情に合った最適な行政サービスの提供を実現することを目指すものである。

²⁰ 地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案（内閣提出第 55 号）

²¹ 一括法案の審査は総務委員会で行われた。なお、これまでの一括法案の審査も総務委員会で行われている。

²² 地方分権改革推進法（平成 18 年法律第 111 号、3 年間で失効）により、平成 19 年 4 月 1 日～平成 22 年 3 月 31 日内閣府に設置された機関。

²³ 地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申について」（平成 18 年 2 月 28 日）、道州制担当大臣の下に設置された道州制ビジョン懇談会「道州制ビジョン懇談会中間報告」（平成 20 年 3 月 24 日）などがある。

なお、道州制ビジョン懇談会は、民主党を中心とする連立政権の下で、平成 22 年 2 月に廃止された。

²⁴ 「今、実は道州制担当大臣としては、新しい組織をつくっていません。」（平成 25 年 4 月 26 日地方分権改革

法案に関しては、日本維新の会及びみんなの党から、平成 25 年 6 月、「道州制への移行のための改革基本法案」（第 183 回国会衆法第 46 号）が提出され、内閣委員会で継続審査となっている。

なお、自公政権のマニフェスト等²⁵において、道州制の導入がうたわれている。

(図 1)

国から地方公共団体への事務・権限の移譲等に関する当面の方針について(案)【要旨】

<H25. 9. 13 地方分権改革推進本部決定>

1. 基本的考え方

- 個性を活かし自立した地方をつくるためには、地方分権改革を推進することが重要。
- これまで、地方分権改革推進委員会の勧告のうち、義務付け・枠付けの見直し等を着実に実現。
- 引き続き地方分権改革を推進するため、残された課題である国から地方公共団体への事務・権限の移譲等を推進。

2. 当面の方針

(1) 地方公共団体に移譲する方向の事務・権限(別紙1)：44事項
 ※ 例：道路運送法に基づく自家用有償旅客運送の登録・監査等
 国の関与、財源措置等所要の措置、移譲の方法を含め、検討・調整し、本年中に見直し方針として取りまとめ。

(2) 関連する事務・権限の移譲の可否等の検討・調整を要する事務・権限(別紙2)：29事項
 (各府省が移譲を検討中の事務・権限であって、地方がその関連する事務・権限の移譲等を求めているもの)
 ※ 例：医療法に基づく特定機能病院に対する報告徴収、立入検査及び緊急時における医療監視
 国の関与、財源措置等所要の措置、移譲の方法に加え、関連する他の事務・権限の移譲の可否等を含め、検討・調整し、本年中に結論が得られたものについて、(1)の見直し方針に盛り込み。

(3) 移譲以外の見直しを着実に進める事務・権限(別紙3)：3事項
 ※ 例：ハローワークの求人情報の地方公共団体への提供

(4) 引き続き検討・調整を要する事務・権限(別紙4)：24事項
 (各府省が引き続き実施するなどしている事務・権限であって、地方が移譲等を求めているもの)
 ※ 例：農地法に基づく農地転用の許可等
 各府省と地方の意見を踏まえ、引き続き検討・調整し、本年中に結論が得られたものについて、(1)の見直し方針に盛り込み。

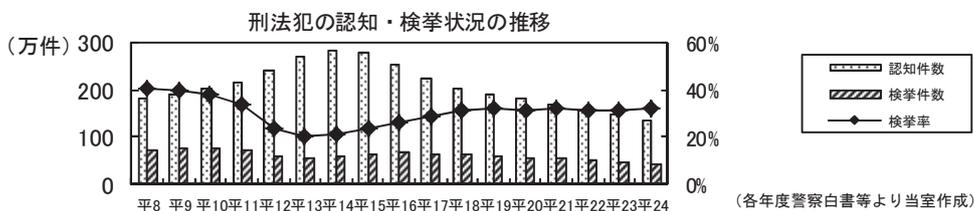
(5) 以上の結果、法律改正事項については、一括法案等を平成26年通常国会に提出することを基本。

(第 3 回 地方分権改革推進本部資料)

8 警察・治安対策

(1) 治安情勢

刑法犯²⁶の認知件数は、平成 8 年から平成 14 年まで 7 年連続で戦後最多を記録していた。平成 15 年以降は減少に転じ、一定程度の改善が認められる状況にある。平成 24 年中の認知件数は 138 万 2,121 件、検挙件数は 43 万 7,612 件、検挙人員は 28 万 7,021 人で、検挙率は 31.7%となっている。



(2) サイバー犯罪

平成 24 年中のサイバー犯罪の検挙件数は 7,334 件（前年比+27.7%）で、過去最高を記

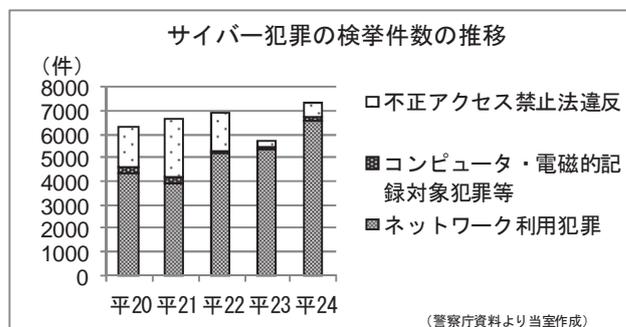
有識者会議（第 2 回）議事録での新藤大臣の発言）

²⁵ 自民党「J-ファイル 2012 自民党総合政策集」、「参議院選挙公約」、公明党「Manifesto2012（衆院選重点政策）」、「Manifesto2013（参院選重点政策）」において、道州制の導入に言及。

²⁶ 交通事故による業務上過失致死傷及び危険運転致死傷を除く。

録した。そのうち、ネットワーク利用犯罪は6,613件（前年比+22.7%）、不正アクセス禁止法違反は543件（前年比+119.0%）などとなっている。

警察庁では、①昨年改正された不正アクセス禁止法の的確な運用、②新種のウイルスを検知する資機材の整備、教養の充実、等の対策を打ち出している²⁷。



ウ サイバー攻撃

サイバーテロ²⁸やサイバーインテリジェンス²⁹といったサイバー攻撃は世界的規模で頻発している。

サイバーインテリジェンスに関しては、平成25年上半期は前期に引き続いて、情報窃取を企図した「標的

型メール攻撃」の発生が見られる。その手口の傾向としては、いわゆる「ばらまき型」攻撃³⁰が減少したことにより、警察が把握した標的型メール攻撃の件数は201件（前年同期比-63.6%）で大幅な減少となっている。一方、いわゆる「やりとり型」攻撃³¹は、昨年1年間で2件であったものが、本年上半期だけで33件確認されている。

警察庁では、①サイバー攻撃分析センターの設置等による情報分析・集約機能の強化、②攻撃者及び手口に関する実態解明の推進等を図り、対策を強化している³²。

II 第185回国会提出予定法律案等の概要

1 特定秘密の保護に関する法律案

我が国の安全保障に関する情報のうち特に秘匿することが必要であるものについて、これを適確に保護する体制を確立した上で収集し、整理し、及び活用することが重要であることに鑑み、当該情報の保護に関し、特定秘密の指定及び取扱者の制限その他の必要な事項を定める。

2 国家公務員法等の一部を改正する法律案

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の創設、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並びに内閣総理大臣補佐官に関する規定の整備及び大臣補佐官に関する規定の創設等、所要の改正を行う。

²⁷ 平成24年中のサイバー犯罪の検挙状況等について（平成25年3月28日 警察庁）

²⁸ 政府機関、重要インフラ事業者等の基幹システムを機能不全に陥れ、社会の機能を麻痺させるもの。

²⁹ 情報通信技術を用いて政府機関や先端技術を有する企業から機密情報を窃取するもの。

³⁰ 国内外の情勢に乗じて情報提供等を詐称するメールを関係各方面に大量に送付するもの。

³¹ 業務に関連する内容のメールのやりとりを何通か行った上で標的型メールを送付するもの。

³² 「平成25年版警察白書」要約版

3 国家戦略特別区域法案（仮称）

国が定めた国家戦略特別区域に関し、その基本理念、国家戦略特別区域基本方針の策定、国家戦略特別区域計画の作成及びこれに基づく事業に対する規制の特例措置、国家戦略特別区域推進本部の設置等について定める。

4 公文書等の管理に関する法律の一部を改正する法律案（仮称）（検討中）

閣議議事録の適切な作成及び利用を確保することが重要であることに鑑み、閣議議事録を作成し、30年の保存期間が満了した後、国立公文書館の設置する公文書館に移管し一般の利用に供することとする等の所要の措置を講ずる。

5 原子力委員会設置法等の関連法の改正案（仮称）（検討中）（付託委員会未定）

内閣官房において開催されている「原子力委員会の在り方見直しのための有識者会議」の議論の方向性を踏まえ、原子力委員会設置法等の関連法の改正の必要が生じた場合に法改正を行う。

（参考）継続法律案等

○ 安全保障会議設置法等の一部を改正する法律案（内閣提出、第183回国会閣法第75号）

安全保障会議の名称を国家安全保障会議に改め、その審議事項を国家安全保障に関する重要事項に拡充し、国家安全保障に関する外交政策及び防衛政策の基本方針等の一定の事項について内閣総理大臣、外務大臣、防衛大臣及び内閣官房長官により同会議の審議を行うことができることとするほか、内閣官房に国家安全保障局を設置すること等により、同会議の審議体制を強化する。

○ 特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律案（石関貴史君外4名提出、第183回国会衆法第29号）

特定複合観光施設区域の整備の推進に関する基本理念及び基本方針その他の基本となる事項を定めるとともに、特定複合観光施設区域整備推進本部を設置することにより、これを総合的かつ集中的に行う。

○ 行政改革の総合的かつ集中的な実行に関する法律案（松本剛明君外2名提出、第183回国会衆法第30号）

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

○ 独立行政法人通則法の一部を改正する法律案（松本剛明君外 3 名提出、第183回国会衆法第31号）

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

○ 道州制への移行のための改革基本法案（松浪健太君外 4 名提出、第183回国会衆法第46号）

道州制への移行のための改革について、その基本理念及び基本方針、その実施の目標時期その他の基本となる事項を定めるとともに、道州制への移行のための改革推進本部及び道州制国民会議を設置することにより、これを総合的に推進する。

内容についての問合せ先

内閣調査室 井東首席調査員（内線 68400）

総務委員会

総務調査室

I 所管事項の動向

1 公務員制度及び行政管理の動向

(1) 公務員の労働基本権問題等

平成20年に制定された国家公務員制度改革基本法第12条における「政府は、協約締結権を付与する職員の範囲の拡大に伴う便益及び費用を含む全体像を国民に提示し、その理解のもとに、国民に開かれた自律的労使関係制度を措置するものとする。」との規定を踏まえ、政府は、公務員の労働基本権問題に関する検討を進め、国家公務員制度改革推進本部に設置された労使関係制度検討委員会の報告書（平成21年12月15日）、人事院の平成22年8月の「公務員人事管理に関する報告」、さらに国家公務員制度改革推進本部に設置された「国家公務員の労働基本権（争議権）に関する懇談会」が平成22年12月に取りまとめた報告等を経て、平成23年6月3日、第177回国会に「国家公務員制度改革関連4法案」¹を提出した。その中の「国家公務員の労働関係に関する法律案」により、公務員の自律的労使関係に関する制度改正を図るとしたが、「国家公務員制度改革関連4法案」は、いずれも内閣委員会において継続審査とされ、第181回（臨時）国会に至り、平成24年11月16日の衆議院解散に伴い廃案となった。

また、政府は、地方公務員の自律的労使関係制度についても、国家公務員に続き、関係法律案を提出することを検討してきたが、地方側からの強い反対等により、法律案の提出に至らなかったところ、同年11月15日、第181回（臨時）国会に至り、自律的労使関係の確立及び人事評価制度を盛り込んだ「地方公務員法等の一部を改正する法律案」及び「地方公務員の労働関係に関する法律案」が提出されたものの、未付託のまま翌16日の衆議院解散に伴い廃案となった。

なお、第46回総選挙で与党となった自由民主党の行政改革推進本部は、国家公務員の労働基本権付与に関して「国民の理解が得られていない」として否定的な見解を示している。一方、野党となった民主党は、平成25年6月11日、第183回国会に、第46回総選挙前に政府が提出した国家公務員及び地方公務員の自律的労使関係制度の措置を規定する法律案を改めて議員立法として他の野党と共同して提出したが、未付託のまま廃案となった。

(2) 平成25年人事院報告及び意見の申出（配偶者帯同休業制度の導入）

平成25年8月8日、人事院は、一般職の国家公務員の月例給及び特別給（ボーナス）の改定を見送ることを内閣と国会に報告した。人事院が給与改定等の勧告を行わないのは、官民の給与水準を比較する現行のラスパイレス方式の制度が始まった1960年以来、初めてのことである。

¹ 国家公務員制度改革関連4法案とは、「国家公務員の労働関係に関する法律案」のほか、「国家公務員法等の一部を改正する法律案」、「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」である。

報告の前提となる官民比較は、昨年と同様、平成24年2月に成立した国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律²（以下「給与臨特法」という。）に基づく給与減額措置による減額前の給与額、すなわち一般職の職員の給与に関する法律に定められた給与額に基づいて行われた。官民比較の結果、月例給については、公務が民間を僅かに下回っているものの、その較差は極めて小さく、俸給表及び諸手当の適切な改正を行うことが困難であること、特別給については、民間と均衡していることから、人事院は、月例給及び特別給のいずれについても改定を行わないこととした。

その他、人事院の報告は、公務員給与への国民の理解と人材確保、職員の士気や組織活力の維持・向上の観点から、地域間の給与配分の見直し、世代間の給与配分の見直し等について検討し早急に結論を得ることとしている。なお、減額支給されている国家公務員給与について、減額支給措置が終了する平成26年4月以降の給与は民間準拠による水準を確保する必要があるとしている。

また、報告に併せて「一般職の職員の配偶者帯同休業に関する法律の制定についての意見の申出」がなされた。この申出は、公務において活躍することが期待される職員について、配偶者の外国への転勤に伴い、配偶者に同行するために退職せざるを得ない事例が生じているとして、そうした職員が退職することなく転勤する配偶者に同行することを可能とする休業制度の創設についてであり、従前より複数の府省等から人事院に対し要望³が寄せられていたことから、人事院は、国会及び内閣に対して、国家公務員法第23条の規定に基づき、法律要綱を付して、「意見の申出」を行ったものである。

(3) 公務員の定年と再任用制度

人事院は、平成22年の「職員の給与等に関する報告」の中で、国家公務員の定年を、平成25年度から、3年に1歳ずつ段階的に引き上げながら、平成37年度に65歳まで引き上げることが適当であるとして、「定年延長に向けた制度見直しの骨格」を示した。これを踏まえ、平成22年12月に「高齢期雇用問題に関する検討状況の整理」の後、平成23年9月に「定年を段階的に65歳に引き上げるための国家公務員法等の改正についての意見の申出」を行った。

これに対し、平成24年3月、国家公務員制度改革推進本部及び行政改革実行本部は、「国

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

³ この要望に対し、民主党政権では、平成24年6月、「女性の活躍促進による経済活性化」行動計画をまとめ、さらに同年12月に発足した第2次安倍内閣では、平成25年5月の若者・女性活躍推進フォーラム提言での「仕事と子育ての両立支援として、女性公務員の離職の要因の一つとなっている配偶者の転勤に伴う離職への対応」が掲げられた。さらに「日本再興戦略」（平成25年6月14日閣議決定）では、「女性の採用・登用の促進や、男女の仕事と子育て等の両立支援について、まずは公務員から率先して取り組む」こととされ、工程表において、その具体策として「配偶者の転勤に伴う離職への対応」が掲げられた。これらを受けて、平成25年6月17日、森内閣府特命担当大臣（男女共同参画）は人事院総裁に対し、配偶者の転勤に伴う国家公務員の離職への対応として、休業制度など制度面も含め、必要な対応を検討するよう要請している。

家公務員の雇用と年金の接続に関する基本方針」において、民間企業における65歳までの雇用確保措置について再雇用等の継続雇用制度によって対応している企業が82.6%と多数となっていること及び「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律」の改正により継続雇用制度の対象者を限定できる仕組みを廃止するとされていたことを踏まえ、定年延長は行わず、定年退職する職員がフルタイムで再任用（常時勤務を要する官職への採用）を希望する場合、当該職員の任命権者は、定年退職日の翌日、常時勤務を要する官職に当該職員を採用するものとする方針を定めた。

前述の人事院の意見の申出や「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律」に掲げられている事業主の責務規定の内容等を踏まえ、第2次安倍内閣は平成25年3月26日に「国家公務員の雇用と年金の接続について」を閣議決定し、その内容は、①当面定年退職する職員が公的年金の支給開始年齢に達するまでの間、再任用を希望する職員については再任用するものとする、併せて常時勤務を要する官職（フルタイム官職）に再任用することが困難であると認められる場合には、短時間勤務の官職に再任用することができること、②能力・実績主義の観点から国家公務員法等の規定に基づく欠格事由又は分限免職事由に該当する者を再任用しないこと、③早期退職募集制度の適切な運用を図ること等により、国家公務員の雇用と年金を確実に接続するとしている。

(4) 総人件費削減と新規採用の抑制

鳩山内閣は、人件費総額の抑制方針と早期退職慣行廃止による退職者数減少を背景として、「平成23年度の国家公務員の新規採用抑制の方針について」（平成22年5月21日閣議決定）において、新規採用を厳しく抑制する方針を打ち出した。それ以降、採用抑制の方針は踏襲され、野田内閣でも「平成25年度の国家公務員の新規採用抑制の方針について」（平成24年4月3日閣議決定）⁴において、「社会保障・税一体改革において国民負担をお願いする中、政府としても、公務員総人件費削減など自ら身を切る改革を実施する必要がある。その一環として、平成25年度の国家公務員の新規採用について、（中略）厳しく抑制することとする。」として、内閣の機関及び各府省の国家公務員（任期の定めのある職員及び自衛官を除く。）に係る平成25年度の新規採用者数については、これまでを大幅に上回る抑制（平成21年度に比べ、全体として約6割（56%）減に相当）を行うこととした。

これに対し、第2次安倍内閣は、平成25年1月29日、同閣議決定を一部改正し、平成25年度の新規採用者数については、平成21年度に比べ、全体として約5割の抑制を行うこととし、各府省ごとの採用者の上限値は、総務大臣が決定することとした。

(5) 地方公務員に関する給与減額の取扱い

給与臨特法の国会審議において、民主党、自由民主党、公明党の3党間の合意を受け、衆議院総務委員会における修正により、同法附則に、地方公務員の給与については、地方公務員法及び給与臨特法の趣旨を踏まえ、地方公共団体において自主的かつ適切に対応さ

⁴ 平成25年1月29日一部改正

れるものとする旨の規定が追加された。これは、直ちに給与臨特法による減額措置と同様の措置をとることを地方公共団体に義務付けるものではないが、第2次安倍内閣は、平成25年1月24日の「平成25年度予算編成の基本方針」（閣議決定）において、「地方公務員の給与については、平成24年度から実施されている国家公務員給与の平均△7.8%の減額措置に準じて必要な措置を講ずるよう地方公共団体に要請するとともに、それを反映して、平成25年度予算における地方交付税や義務教育費国庫負担金等を算定する」との方針を決定するとともに、同日閣議決定された「公務員の給与改定に関する取扱いについて」においても、平成25年度における地方公務員の給与については、「国家公務員の給与減額支給措置を踏まえ、各地方公共団体において速やかに国に準じて必要な措置を講ずるよう要請する」とした。このような中で決定された平成25年度地方財政対策においては、平成25年7月から地方公務員の給与について国家公務員と同様の給与削減を行うことを前提として、地方財政計画の歳出見込み額においてこれに相当する額を減額した。その結果、同年7月1日時点で、全体の58.1%に当たる1,038自治体において、国の要請を踏まえた給与減額措置を実施している（同時点において国と同等の給与水準抑制がされていることから、新たな取組は不要と判断している212自治体を含む）。

(6) 行政不服審査制度の見直し

行政不服審査制度は、行政処分に関し、国民がその見直しを求め、行政庁に不服を申し立てる制度である。

現行の行政不服審査法は、昭和37年に施行されて以来50年以上実質的な改正が行われておらず、この間には国民の権利意識の変容、行政手続法（平成5年法律第88号）の制定、行政事件訴訟法（昭和37年法律第139号）の抜本的改正（平成16年）などもあることから、制度を取り巻く環境の変化を踏まえた見直しが求められている。

このため、総務省の「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、政府は、平成20年4月、第169回国会に、「行政不服審査法案」、「行政不服審査法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」及び「行政手続法の一部を改正する法律案」を提出したが、これら3法律案は、平成21年7月の衆議院の解散により、いずれも審査未了・廃案となった。

その後、民主党政権のもとで、政府では、行政不服審査法について、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を設置し、同チームの共同座長（総務大臣・行政刷新担当大臣）連名で提示した「行政不服申立制度の改革方針」及び「行政不服審査法の改正の方向性」について検討を行い、平成23年12月には取りまとめを行ったが、法律案の提出には至らなかった。

平成24年12月26日に発足した第2次安倍内閣では、総務省が行政不服審査制度の見直しについて、各府省等及び団体への意見照会、ヒアリング、国民からの意見募集を行うとともに、「行政不服審査制度の見直しに係る検討」を開催し、①公正性の向上、②使いやすさの向上、③国民の救済手段の充実・拡大の観点から、見直しに係る検討を行い、平成25年6月には「行政不服審査制度の見直し方針」を取りまとめて公表した。この見直し方針と

しては、①行政処分に関与しない職員（審理員）による不服申立ての審理、②不服申立てをすることができる期間の延長、③法令違反の事実を発見した場合において行政に対し適正な権限行使を促すための法律上の手続の整備等が掲げられている。

政府は、今後、この方針に沿って関係法律の見直しを行い、平成26年通常国会への法律案提出を目指すとしている。

2 地方行政の動向

(1) 第2次安倍内閣における地方分権改革の主な取組

ア 地方分権改革推進本部の再設置と地方分権改革有識者会議の設置

平成24年12月26日に発足した第2次安倍内閣は、平成25年3月8日に「地方分権改革推進本部の設置について」を閣議決定し、地方分権改革の推進に関する施策を総合的に策定し及び実施するため、内閣に、内閣総理大臣を本部長とし、他の全ての国務大臣を本部員とする「地方分権改革推進本部」を再設置⁵するとともに、平成21年11月17日の閣議決定により設置された地域主権戦略会議を廃止した。

また、平成25年4月5日には、内閣府特命担当大臣（地方分権改革）決定により、地方分権改革の推進を目的として、地方分権改革の推進に関する施策についての調査及び審議に資するため、「地方分権改革有識者会議」（座長：神野直彦東京大学名誉教授）（以下「有識者会議」という。）を設置した。

イ 義務付け・枠付けの見直し等に係る新第3次整備法の成立

地方公共団体に対する義務付け・枠付けの見直しについては、民主党を中心とする連立政権下において、地方分権改革推進委員会⁶第2次勧告（平成20年12月8日）で示された4,076条項等について、3次にわたる見直しが行われ、結論が得られた事項について、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（平成23年法律第37号。第1次整備法）、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（平成23年法律第105号。第2次整備法）等により所要の法令の整備が行われた。しかし、第3次見直しに関しては、平成24年3月9日、第180回国会に「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」（旧第3次整備法案）が提出されたものの、同法案は、第181回（臨時）国会における衆議院の解散に伴い、審査未了・廃案となった。

第2次安倍内閣においては、第4次見直しとして、第2次勧告で見直しの対象とされた条項のうち、これまで見直しの対象とならなかった1,648条項、これまで検討したものの見

⁵ 地方分権改革推進本部は、第1次安倍内閣時の平成19年5月29日、閣議決定により設置されたが、第45回総選挙後の平成21年11月17日、鳩山内閣による地域主権戦略会議の設置に伴い、廃止されていた。

⁶ 地方分権改革推進委員会（委員長：丹羽宇一郎伊藤忠商事株式会社取締役会長（当時））は、地方分権改革推進法（平成18年法律第111号）に基づき、平成19年4月に内閣府に設置され、同年5月30日に目指すべき方向性、基本原則及び調査審議の方針等を示した「地方分権改革推進にあたっての基本的考え方」を取りまとめたのを皮切りに、平成22年3月31日に、地方分権改革推進法の期限切れに伴い廃止されるまでの間に、4次にわたる勧告等を行った。

直しに至らなかった事項及び新たに設けられた規定等地方分権改革推進委員会の勧告の対象とならなかった事項について、基礎自治体への権限移譲と併せて、地方からの地域の実情に即した具体的な提案⁷を受けて検討が進められた。その結果、結論が得られた事項については、第3次見直しのうち法律の改正により措置すべき事項と併せて、所要の一括法案等を平成25年通常国会に提出することを基本とする「義務付け・枠付けの第4次見直しについて」が平成25年3月12日に閣議決定された。これを受け、旧第3次整備法案に盛り込まれていた事項と第4次見直しに係る事項を合わせて関係74法律の整備を行う「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」（新第3次整備法案）が同年4月12日、第183回国会に提出され、同法は、同年6月7日に成立した（平成25年法律第44号）。

ウ 国から地方への事務・権限の移譲等

第2次安倍内閣は、国から地方への事務・権限の移譲等に係る取組を推進するため、平成25年4月16日、麻生内閣時に決定された「出先機関改革に係る工程表」（平成21年3月24日地方分権改革推進本部決定）等で地方へ移譲等の見直しを行うこととされていた事務・権限を対象に、改めて各府省に検討を依頼した。この結果、平成25年5月15日の第3回有識者会議において、各府省から、措置済みの事項を除く約100事項のうち8割について今後移譲等の見直しを行うとの回答があった旨の報告があった。同日の有識者会議では、国から地方への事務・権限の移譲等に係るこれまでの議論の成果、各府省の回答、地方の意見等を踏まえ、①無料職業紹介に関する事務・権限の見直し、②自家用有償旅客運送に関する事務・権限の見直しをテーマとする、雇用対策部会（無料職業紹介関係等）、地域交通部会（自家用有償旅客運送関係等）の2つの専門部会を設置し、両専門部会は、それぞれの事務・権限の見直しの方向性等についての報告書を取りまとめ、同年8月29日の第4回有識者会議に提出した。

第4回有識者会議においては、両専門部会の検討結果も踏まえた「国から地方公共団体への事務・権限の移譲等に関する当面の方針について（案）」が示され、同方針案は、同年9月13日の第3回地方分権改革推進本部において案のとおり決定された。

同方針は、検討の対象となっていた事務・権限を、①地方公共団体に移譲する方向の事務・権限（道路運送法に基づく自家用有償旅客運送の登録・監査に関するものを含む44事項）、②関連する事務・権限の移譲の可否等の検討・調整を要する事務・権限（29事項）、③移譲以外の見直しを着実に進める事務・権限（ハローワークの求人情報の地方公共団体への提供を含む3事項）、④引き続き検討・調整する事務・権限（24事項）に整理した。その上で、①については平成25年中に具体的な検討と調整の結論を見直し方針として取りまとめ、②及び④については、平成25年中に結論を得られたものを見直し方針に盛り込むことを示した。また、以上の結果、法律の改正により措置すべき事項については、所要の一

⁷ 全国知事会、全国市長会、全国町村会及び全国町村議会議長会は、平成24年7月24日に、それぞれ義務付け・枠付けの見直しと権限移譲に関する提案を内閣府に提出した。

括法案等を平成26年通常国会に提出することを基本とするとしている。これを受け、政府は、平成25年12月中に見直し方針を閣議決定し、平成26年3月中に一括法案を閣議決定した上で、国会に提出するとしている。

(2) 第30次地方制度調査会答申

平成23年8月24日に発足した第30次地方制度調査会（会長：西尾勝（公財）後藤・安田記念東京都市研究所理事長）は、「大都市制度の在り方及び東日本大震災を踏まえた基礎自治体の担うべき役割や行政体制の在り方等」について、専門小委員会を中心に調査審議を進め、平成24年12月20日に、「大都市制度についての専門小委員会中間報告」を取りまとめた後、平成25年6月25日に、「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」を安倍内閣総理大臣に提出した。

同答申は、大都市を含めた基礎自治体をめぐる現状と課題を示すとともに、人口減少社会において、都市やその圏域を戦略的に形成し、その上で基礎自治体によるサービス提供体制を持続可能なものとしていく仕組みが必要との認識に立ち、以下の制度の見直し等を提言している。

まず、現行の大都市等に係る制度の見直しに関する事項として、第一に、指定都市制度については、大都市における効率的・効果的な行政体制の整備のため「二重行政」の解消を図ることが必要であると、都道府県から指定都市への事務移譲（35事務等）とこれに伴う税財源の配分の見直し（税源移譲や税交付金等）、指定都市と都道府県の様々な問題を調整する協議会の設置と協議が調わない場合の裁定等の仕組みの創設などを行うことを提言している。また、「都市内分権」により住民自治を強化するため区の役割を拡充すべきであると、区役所の事務を定める条例の制定、区長の役割の強化（人事・予算等）、区長の特別職化（選挙制）などが必要であることを提言している。第二に、中核市・特例市制度については、人口20万以上であれば保健所を設置することにより中核市となるという形で両制度を統合（現在の特例市が少なくとも従来处理してきた事務を処理し続けることを前提）することにより一層の事務の移譲を可能とすべきことなどを指摘している。第三に、都区制度については、都から特別区への更なる事務移譲の検討、特別区の区域の見直しの検討が必要であるとしている。

次いで、新たな大都市制度に関する事項として、第一に、特別区制度の他地域への適用については、大都市地域特別区設置法⁸に基づく特別区の設置に当たっての具体的な留意点を示している。第二に、特別市（仮称）制度については、全ての都道府県、市町村の事務を処理することから、その区域内においてはいわゆる「二重行政」が完全に解消されるとの意義を認めつつも、住民代表機能のある区の必要性、警察事務の分割による広域犯罪への対応に関する懸念など、更に検討すべきとしている。第三に、三大都市圏域については、

⁸ 大都市地域における特別区の設置に関する法律（平成24年法律第80号）。同法は、道府県の区域内において関係市町村を廃止し、特別区を設けるための手続並びに特別区と道府県の事務の分担並びに税源の配分及び財政の調整に関する意見の申出に係る措置について定めるもので、現在、大阪府及び大阪市は、同法に基づく特別区設置協議会を設置し、特別区の設置に向けた検討を進めている。

圏域にわたる行政課題に関し、連絡調整や計画策定を行う協議会等の枠組みを設けることについて引き続き検討すべきとしている。

最後に、基礎自治体の行政サービス提供体制に関する事項として、今後の行政サービス提供体制については、自主的な合併や、市町村間の広域連携、都道府県による補完など多様な手法の中で、各市町村が最も適したものを自ら選択できるようにする必要があるとした上で、合併による行政区域の広域化を踏まえた財政措置が必要であるなどとする「平成の合併」後の基礎自治体の在り方や、地方公共団体間における柔軟な連携を可能とする仕組みの制度化やこれを活用した都道府県による補完、産業振興、雇用確保等の分野における都市機能の「集約とネットワーク化」などといった新たな広域連携等の在り方を提言している。

今後、政府においては、同答申を踏まえ、地方自治法の改正などの必要な法制上の措置が講じられることとなると考えられる。

3 地方財政の動向

国の財政健全化の取組との関連で、地方財政計画における歳出特別枠の積増しや別枠加算に関する取扱いは、地方財政をめぐる最大の焦点となっている。財政制度等審議会（会長：吉川洋東京大学大学院経済学研究科教授）は、平成25年5月27日の「財政健全化に向けた基本的な考え方」において、「地方財政計画における歳出特別枠（25年度1兆4,950億円）や地方交付税の別枠加算（25年度9,900億円）は、リーマン・ショックに伴う著しい景気後退等を受け、実需に基づく積算を伴わない異例の対応として実施されたもの」との認識を示した上で、「地方財政においても平時の対応に戻すべく、歳出特別枠や別枠加算の解消を図る必要がある」と指摘した。これに対し、地方財政審議会（会長：神野直彦東京大学名誉教授）は、同年6月5日の「地域再生に向けた地方財政改革についての意見」において、地方財政計画における歳出特別枠は、リーマンショック後、地域の疲弊が深刻化する中、雇用対策、地域経済の活性化等の観点から拡充されていることを指摘し、歳出特別枠の解消については、「日本経済の再生と財政の健全化の両立に配慮しながら、当面は、地域経済の活性化に必要な財源を確保する必要がある。このため、単に国の歳出削減の目的で歳出特別枠を一方向的に減額することは、地域経済に停滞をもたらしかねず、適切ではない」と批判した。地方交付税の別枠加算については、「そもそも地方の巨額の財源不足に対して、法定率の引上げで対応できないため設けられた、という背景があることにも留意しなければならない」と強調した。

これらを踏まえ、平成25年6月14日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針～脱デフレ・経済再生～」（以下「骨太の方針」という。）は、第3章において、地方行政財政制度の再構築に向けた基本的考え方を示した。その中で、地方財政の現状を「リーマンショック後の経済危機の影響を引き続き受けている」と認識しつつも「必要な財源を確保しながら、経済再生に合わせ、こうした危機対応モードから危機以前の状況、すなわち平時モードへの切替えを進めていく必要がある」とし、平時の対応に戻す必要性について言及した。その上で「今後の経済成長の動きと合わせた地方税収の確保や歳出の重点化・効

率化などにより、地方財政を歳入面、歳出面から改革するとともに、地域活性化や経営改革にチャレンジする地方自治体が報われ、経済社会構造の変化に適切に対応することを可能とする地方行財政制度を整備していく」ことの重要性を指摘した。また、重点的な取組としては、①地方財政の健全化、自立促進⁹、②人口構造の変化等に適合した地方行財政制度の構築¹⁰、③地方における公共サービスの「可視化」の推進¹¹が掲げられている。

さらに、骨太の方針の第4章は、平成26年度予算編成の在り方に関して、「地方財政については、今後、第3章で示した基本的な考え方や中期財政計画で示される国・地方の財政健全化に向けた取組内容を踏まえて、国の取組と歩調を合わせて抑制を図るとともに、地方の安定的な財政運営に必要な一般財源の総額を確保する。また、地方交付税において頑張る地方を支援するための算定の仕組みを取り入れる」としている。

総務省は、平成26年度の地方交付税の概算要求（平成25年8月30日）において、①骨太の方針及び「中期財政計画」¹²（平成25年8月8日閣議了解）を踏まえ、交付団体を始め地方の安定的な財政運営に必要な地方の一般財源総額について、平成25年度地方財政計画の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保する、②地方交付税については、本来の役割が適切に発揮されるよう総額を確保することとし、16.8兆円（前年度要求額17.2兆

⁹ 地方財政の健全化、自立促進については、「地方財政を健全化し自立を促進する。このため、地方税収を増やすなど歳入を充実し、国の取組と歩調を合わせて歳出抑制を図るなど、歳入・歳出両面の改革に取り組むとともに、地方の安定的な財政運営に必要な一般財源の総額を確保する。また、不交付団体数をリーマンショック以前の水準にすることを目指す」とし、歳入改革について『『日本再興戦略』・『地域の元気創造プラン』の推進等により、地方税収を増やす』、「社会保障・税一体改革を着実に推進する』、『ふるさと寄附金制度』の一層の活用に向けた制度整備を進める」と、歳出改革について「地方の安定的な財政運営に配慮しながら、地方歳出の質を高めるため、その重点化・効率化を図る」、「PPP/PFIの導入領域を大幅に拡大し、行政サービスの質の向上や効率性を高めるとともに、地方自治体の行財政改革を促していく」、頑張る地方の支援について「地方分権を強力に推し進め地方の自由度を高めるとともに、地方交付税において、新たに、地域経済の活性化に資する算定を行革努力と地域経済活性化の成果の2つの観点から行うこととし、頑張る地方を息長く支援するため一定程度の期間継続する」としている。

¹⁰ 人口構造の変化等に適合した地方行財政制度の構築については、「大都市における急速な高齢化や地方における過疎化の進展といった経済社会構造の変化に対し、国と県と市町村の役割分担等の再整理を進めるとともに、広域連携・広域での機能分担等が進むよう、制度面から仕組みを見直す」とし、「定住自立圏構想を強力に進めていくため、圏域において各地方自治体が果たすべき役割に応じた適切な財政措置の在り方を検討する」、「市町村と都道府県間や市町村間の連携を促進するため、市町村の事務の都道府県による補完や市町村間の水平連携を柔軟に行うことができる仕組みを構築する」、「『公立病院改革プラン（5か年計画）』の進捗状況を評価し、総務省、厚生労働省が連携し、実効性ある公立病院の再編・ネットワーク化を推進する」としている。

¹¹ 地方における公共サービスの「可視化」の推進については、「企業会計原則による公会計は、経営改革を進める上での基礎インフラであり、その導入を促進し、自治体財政の更なる『可視化』を推進する。あわせて、公共施設資産について、量・質両面から見直し、経営改革することが重要である」とし、「地域レベルの身近なデータの利活用を促すとともに、自治体クラウドの取組を加速させ、地方自治体のオープンガバメント化を進める」、「ストックも含めた財務情報の透明化を進め、企業会計原則を前提とした地方公会計の整備を促進する」としている。

¹² 「当面の財政健全化に向けた取組等について—中期財政計画—」では、国・地方を合わせた基礎的財政収支について、2015年度までに2010年度に比べ赤字の対GDP比を半減するとの目標達成に向けた基本的な取組として、「地方財政についても、地方財政の安定的な運営の観点から踏まえ、国の歳出の取組と基調を合わせつつ、交付団体を始め地方の安定的な財政運営に必要な地方の一般財源の総額については、平成26年度及び平成27年度において、平成25年度地方財政の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保する（注：東日本大震災に充てられる一般財源を除く）」とし、歳出面・歳入面の取組では、骨太の方針で示された平時モードへの切替えを進めていく必要があるとして「歳入面・歳出面における改革を進めるほか、頑張る地方に対する支援を進める」としている。

円)を要求する、③地方交付税総額を安定的に確保するため、地方交付税法第6条の3第2項¹³の規定に基づき、交付税率の引上げを事項要求する、④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(1.0兆円)も維持することとしている。

4 地方税制の動向

(1) 目指すべき地方税制の方向

国と地方の税源配分は、平成23年度において57:43となっているなど近年はほぼ3:2となっている¹⁴が、歳出総額で見た国と地方の割合は2:3であり、歳出の段階では国と地方で逆転が生じている。

地方税をめぐる中長期的な課題は、国から地方への大幅な権限移譲に伴う新たな地方の行財政を支えるに相応しい地方税体系の構築に尽きると考えられ、社会保障・税一体改革による消費税制を中心とする税制改正により大きく前進が図られたが、これにより最終的な解決が図られたものではなく、消費税率の引上げにおける軽減税率の導入や最終負担者への適切な転嫁、他の諸税との調整などの検討を要する事柄のほか、タックス・ミックスの考え方の下に、いかなる形で今後在るべき地方税制を構築していくかという、より本質的な問題がなお残されている。

この点について、総務省の地方財政審議会は、平成24年10月22日、総務大臣に対し「今後目指すべき地方税制の方向と平成25年度の地方税制改正等への対応についての意見」(以下「地財審税制意見」という。)を提出し、そこにおいて、今後目指すべき地方税制の方向に関し、「地方税のあるべき姿」として、以下のア～エに掲げる地方税の原則及びそれぞれに沿った地方税の在るべき姿に関する考え方を示している。

ア 今後増大する地方の財政需要を賄うための地方税の充実

「地方税は、地域に必要なサービスを確実に提供することができるよう、十分な確保が必要である。自分たちが望むサービスを供給するのに必要な費用は、自分たちが負担する財源で賄うという自治の理想の形に近づけるためには、国と地方の役割分担に応じて、国と地方の税源のあり方を見直していくことが必要である。」とした上で、フランスでは、地方歳入に占める自主財源(主として地方税収入)の比率を一定以上に維持すること、国の政策による地方の負担増を伴う権限の移譲や創設・拡充について、国により財源の手当がなされること、憲法及びそれに基づく組織法において明確に定められている、との言及を行っている。

¹³ 地方交付税法第6条の3第2項は、「毎年度分として交付すべき普通交付税の総額が引き続き第10条第2項本文の規定(注:原則的な普通交付税の額の算定方法を定めた規定)によって各地方団体について算定した額の合算額と著しく異なることとなった場合においては、地方財政若しくは地方行政に係る制度の改正又は第6条第1項に定める率(交付税率)の変更を行うものとする」と規定している。この規定中の「引き続き」とは、2年度間連続して過不足が生じ、3年度目以降も過不足の状態が続くと見込まれる場合を、「著しく」とは、過不足額が普通交付税総額の1割程度以上になる場合を指すものと解されている。

¹⁴ ただし、地方税の税収の偏在を調整し、地方公共団体に標準的な行政を保障する等の観点から地方交付税をはじめ、国が徴収した税を地方公共団体に配分する制度が設けられており、地方交付税等による調整後の国と地方の税源配分の比率は、昭和40年度においては、ほぼ1:1であったが、次第に地方の比率が上昇し、近年はほぼ2:3となっている。

イ 分かち合いとしての地方税制の公平性の確保

「公的サービスによる便益は、社会の構成員が広く享受するものであることから、租税は広く公平に分かち合うことが必要である。特に、地方税は、地域社会の費用を地域住民が相互に負担し合うという負担分任の性格を有することから、受ける便益に応じて課税する応益課税がふさわしい。」とし、「特定の者に税負担を軽減する措置は、税負担の公平の原則の例外であり、真に必要な場合に限るべきである。特に、国の政策による地方税の税負担軽減措置等は、応益課税の原則から可能な限り行わないよう見直しを行うべきである。」としている。

ウ 地域主権改革の観点からの地方の自主性・自立性の強化

「地方自治体が歳出のみならず歳入面でも創意工夫を活かすことができるよう、課税自主権の拡大を図ることが求められる。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るべきである。」とし、「国による一方的な地方税の税負担軽減措置等は、地方の自主性・自立性を損なう場合がある。仮に導入する場合には、地方自治体が地域の実情に対応した政策が展開できるよう、平成24年度税制改正で導入した地域決定型地方税制特例措置（「わがまち特例」）を活用していくことが望ましい。」としている¹⁵。

現行法上、課税自主権の行使に関しては、法定外税や超過課税の制度があり、近年、これを活用する事例が増えてきている。しかし、法定外税による税収額は、平成23年度において、地方税総額の0.09%に過ぎず、核燃料関係と産業廃棄物関係への課税が大半を占めており、超過課税についても、その税収のうち87.5%が法人二税に係る超過課税という状況となっている。また、平成25年3月には、総務省に協議し同意を得た上で制定した神奈川県臨時特例企業税条例が地方税法に違反し無効であるとの判断が最高裁から下された¹⁶。

このように、課税自主権の行使による地方の歳入確保については、活用可能な税源に限りがあることや、課税を強化した場合に他の団体への税源の流出（事業所の移転等）の懸念があるなど、一定の限界があり、法制的にも慎重な対応が必要であるものであるが、課税自主権の適切な行使は、地域における受益と負担の関係の明確化につながり、地方分権の推進を図る観点からも有用と考えられており、個々の地方公共団体において活用の可能性の検討を行うことはもとより、国においても、制度、運用の両面にわたり引き続き検討を進める必要があるといえよう。

¹⁵ いわゆる「わがまち特例」は、平成24年度税制改正において2件、平成25年度税制改正において1件導入された。

¹⁶ 神奈川県が平成13年に条例で独自に導入した臨時特例企業税に関し、「各事業年度の所得の金額の計算につき欠損金の繰越控除を実質的に一部排除する効果を生ずる内容のもの」であり、「各事業年度間の所得の金額と欠損金額の平準化を図り法人の税負担をできるだけ均等化して公平な課税を行うという趣旨、目的から欠損金の繰越控除の必要な適用を定める地方税法の規定との関係において、その趣旨、目的に反し、その効果を阻害する内容のもの」であって、法人事業税に関する強行規定と矛盾抵触するものとして違反し、違法・無効であると判示した平成25年3月21日の最高裁判所第一小法廷判決において、金築最高裁判事は、「もっとも、国税や法定地方税が広く課税対象を押さえているため、これらの税との矛盾抵触を避けて、地方公共団体が法定外税を創設することには、大きな困難が伴うのが実情かもしれない。」等との補足意見を付している。

エ 偏在性が小さく安定的な地方税体系の構築

「地方自治体は、地域の事情が様々に異なる中で、社会保障など住民生活に密着した基礎的な行政サービスを広く担う必要があり、安定的な財政基盤を確立する必要がある。このため、地域間の税収格差を拡大しないよう、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しなければならない。財政力の弱い地方自治体にとって貴重な財源となっている税の安易な軽減は、税収格差を拡大する恐れがあり、慎まなければならない。」としている。

税目により差異はあるが、地方税の税収は、地方公共団体間で偏在が見られ、これは税源そのものに偏在があることから、ある程度やむを得ない面があるといえる。しかしながら、地方公共団体全体を視野に置いて地方財源の充実を図っていくためには、できるだけ偏在性の小さい地方税体系の構築を図っていくことが重要である。すなわち、国民負担を最小限としつつ、経済力・財政力が多様な地方公共団体間において極力財政力格差が生じないようにしながら、地方税を中心とする歳入体系を作っていくためには、地方交付税による適切な財政調整機能の発揮が必要なことはもちろんであるが、地域間の財政力格差の是正を地方交付税のみに委ねるのではなく、地域間の偏在性の小さい税目の拡充や偏在性の大きい税目の在り方の見直しによって、地方税制全体としてできるだけ偏在性の小さい税体系を構築していくことが重要である¹⁷。

また、地方税源の充実を図るに当たっては、偏在性の問題と併せて、税収の安定性も重要である。現行の地方税制においては、法人二税が大きなウェイトを占め、特に都道府県においてそのウェイトが大きい。法人二税は、企業活動が大都市地域に集中していることから地域間の偏在性が極めて大きく、また、企業収益への課税を基本としているため税収が景気変動の影響を受けやすい。平成20年秋以降の経済情勢の急変の中で、法人二税の税収が激減したことなどにより、それまでの税収伸長期に顕著であった地域間の財政力格差の拡大傾向に一定の歯止めがかかったものの、地方税収の落込みが地方財政を直撃し、その窮乏化をもたらしている。税収の安定性の確保を図るためには、このような事情を念頭に置きつつ、消費課税など、より安定性の高い税目へのシフトを図ることがポイントとなると考えられる。

¹⁷ 「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律」（平成24年法律第68号）（以下「税制抜本改革法（国税）」という。）は、第7条（税制に関する抜本的な改革及び関連する諸施策に関する措置）において、地方税制について、「地方法人特別税及び地方法人特別譲与税について、税制の抜本的な改革において偏在性の小さい地方税体系の構築が行われるまでの間の措置であることを踏まえ、税制の抜本的な改革に併せて抜本的に見直しを行う。」「税制の抜本的な改革による地方消費税の充実と併せて、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を是正する方策を講ずることとし、その際には、国と地方の税制全体を通じて幅広く検討する。」と規定している。

同法の成立や平成24年3月30日の閣議決定の規定等を踏まえ、平成20年度税制改正により偏在是正の暫定措置として講じられた地方法人特別税制度（法人事業税の一部を国税化（地方法人特別税）した上で、その税収を地方法人特別譲与税として都道府県間で再配分する制度）の廃止を含めた抜本的見直しに向けた検討を行うとともに、地域間の税源偏在の是正に向け地方法人課税のあり方等について幅広い検討を進めるため、平成24年9月20日、総務省地方財政審議会に「地方法人課税のあり方等に関する検討会」（主宰：神野直彦 地方財政審議会会長）が設置された。

川端総務大臣（当時）は、初会合において、消費税率（国・地方）が8%に引き上げられる平成26年4月までに見直し案を明らかにする必要性を示し、これを受け、神野会長は、同時点から見直しを実施できるよう、1年以内を目途に取りまとめを行う考えを示していたところであり、現在、「論点の方向性」の最終取りまとめが行われている（平成25年10月2日現在）。

(2) 自動車関係諸税の見直し

自動車取得税及び自動車重量税の見直しについては、平成24年6月15日の民主党、自由民主党、公明党の3党の税関係協議結果で、平成26年4月の消費税率8%に引上げ時までに結論を得るとされ、税制抜本改革法（国税）において、「安定的な財源を確保した上で、地方財政にも配慮しつつ、簡素化、負担の軽減及びグリーン化の観点から見直しを行う。」こととされ、平成25年度税制改正に係る与党の税制改正大綱では、「自動車取得税は、二段階で引き下げ、消費税率10%の時点で廃止する。消費税率8%の段階では、エコカー減税の拡充などグリーン化を強化する。必要な財源は別途措置する。」とされた¹⁸。

自動車業界は、自動車取得税は購入者に過重な負担を強いているものであり、消費増税により自動車の国内販売が打撃を受けること等を主張し、同税の廃止を求めている。他方、地方自治体は、同税が貴重な財源であるだけにその存続を求めている。

平成25年10月1日、安倍内閣総理大臣は、法律に規定されているとおり来年4月に消費税率を8%へ引き上げることがを表明した。なお、この消費税率引上げによる景気の腰折れを避けるための経済対策「消費税率及び地方消費税率の引上げとそれに伴う対応について」が同日閣議決定され、そこにおいては、車体課税の見直しについては前出税制抜本改革法（国税）と同様の記述となっているが、一部報道によると、抜本の見直しを行うこととされている自動車取得税を、消費税率10%への引上げ時点での廃止に先駆けて軽減する方向であり、来年度税制改正案をまとめる年末にかけ、与党の税制調査会で引下げ幅を協議することが伝えられている¹⁹。今後は、自動車取得税の軽減に当たっての代替財源の確保等地方との協議が課題となる。

(3) 投資減税

平成25年6月14日、安倍内閣は、骨太の方針と同時に「日本再興戦略」を閣議決定した。

日本再興戦略は、「民間の力を最大限引き出す」方策として「生産設備や事業の新陳代謝を促す枠組みを構築し、思い切った投資減税で法人負担を軽減する」こと、産業の新陳代謝の促進のため『産業競争力強化法案（仮称）』を本年夏までに方針を固め、速やかに国会に提出し、先端設備の投資促進、民間企業等によるベンチャー投資の促進、事業再編・事業組換の促進等の支援策等必要な措置を講じることを掲げた。また、立地競争力の更なる強化のため、「老朽化した建築物等を更新すること等により（中略）防災力の向上等を通じて、都市の国際競争力を高めることが重要」とした。さらに、エネルギー最先進国を目指し、2030年に在るべき姿としての3つの社会像のうち「エネルギーを賢く消費する社会」の実現のため、「住宅・ビルの省エネ基準の段階的適合義務化、既存住宅・ビルの省エネ改修の促進」等により省エネの最大限の推進を図るとした。

自由民主党、公明党の与党両党は、例年は冬に開始する党税制調査会及び与党税制協議

¹⁸ 本大綱を受け、平成26年度税制改正に向けた専門的検討を行うため、平成25年5月31日、総務省地方財政審議会に「自動車関係税制のあり方に関する検討会」（主宰：神野直彦地方財政審議会会長）が設置され、10月を目途に論点の整理・取りまとめがされる予定となっている。

¹⁹ 『朝日新聞』（平成25年9月26日）

会における税制改正の議論のうち産業競争力強化法案関連の税制措置に関するものを前倒しして8月末に開始した。同税制協議会の「秋の税制改正プロセスにおける検討項目」には、基本的な考え方として「日本再興戦略に盛り込まれた緊急構造改革プログラム（産業の新陳代謝の促進）に係る税制上の対応を検討。これらにより、民間投資の活性化を図る。」ことが示され、また、具体的検討項目として、①先端設備の投資を促す税制、②民間企業等によるベンチャー投資の促進のための税制、③収益力の飛躍的な向上に向けた経営改革を促進するための税制、④設備投資につながる制度・規制面での環境整備に応じ必要となる税制が掲げられ、検討が進められた。

平成25年9月30日、自由民主党、公明党の両党は同税制協議会で合意に達し、翌10月1日に民間投資活性化等のための税制改正大綱を決定した。同大綱においては、日本再興戦略に係る地方法人二税関係の税制上の対応として、生産性向上設備投資税制の創設、中小企業の投資活性化策、研究開発税制の拡充、ベンチャー投資促進税制の創設、事業再編促進税制の創設、既存建築物の耐震改修投資促進税制の創設及び所得拡大促進税制の拡充が盛り込まれた。その他、固定資産税に関する税制上の対応として、耐震改修が行われた既存家屋に係る減額措置の創設、浸水防止用設備に係る課税標準の特例措置、ノンフロン製品（自然冷媒利用冷凍・冷蔵機器）に係る課税標準の特例措置及び排出ガス規制に適合した特定特殊自動車（建設機械、フォークリフト等）に係る課税標準の特例措置の創設が盛り込まれた。

5 情報通信

近年、携帯電話やインターネットの分野は、通信、コンピュータに係る技術の進歩等により、著しい発展を遂げている。また、放送分野においては、平成24年3月をもって全国で地上波放送のデジタル放送への移行が完了した。これらに代表される情報通信は、国民生活に広く深く浸透し、社会・経済活動に必要不可欠な社会基盤となっている。

このことを踏まえ、政府（IT総合戦略本部）は、情報通信に関する基本戦略として、平成25年6月14日に、革新的な新産業・新サービスの創出と全産業の成長を促進する社会の実現などを目指す「世界最先端IT国家創造宣言」を策定した。

また、総務省は、ICTによる経済成長と国際社会への貢献により世界で最もアクティブな国になるため、新たな付加価値産業の創出等を行うとする「ICT成長戦略」を同年7月4日に公表した。

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

(1) 放送サービスの高度化

平成24年3月に地上波放送のデジタル放送への移行が完了した後、スーパーハイビジョ

ン（4K/8K）²⁰、スマートテレビ²¹といった放送サービスの高度化に向けた動きが活発化している。スーパーハイビジョンについては、関連する技術の実用化が昨今急速に進展している。特に4Kについては、既に映画等の分野で関連機器やコンテンツの市場投入が活発化しており、平成25年1月には、中核となる圧縮技術の国際標準化が終了した。また、諸外国でも取組が進んでおり、韓国では、平成24年に地上波を活用した4K放送の実証実験が行われ、また欧米では、平成26年より放送事業者による4K放送が計画されている。スマートテレビについては、CPUの処理能力の飛躍的向上等により実現への期待が高まっており、既にグローバル市場の様々なICT企業から提案がなされている状況である。

このような状況に対応するため、総務省は「放送サービスの高度化に関する検討会」を平成24年11月12日より開催し、平成25年6月11日に検討結果取りまとめを公表した。この中で、4K/8K放送とスマートテレビを開始するために、放送事業者や受信機メーカー等が取り組むべき目標と時期を定めたロードマップを定め、2014年に衛星放送やケーブルテレビにおいて4K放送とスマートテレビを一体として放送を開始し、2016年には8Kも放送を開始、2020年（東京オリンピック開催年）には希望する視聴者がテレビによって4K/8Kの放送を視聴可能な環境を実現する等のことを目安として進めるとされている²²。

また、ロードマップの着実な推進のため、平成25年5月に「一般社団法人次世代放送推進フォーラム」²³が設立され、7月にはスマートテレビの推進体制として「一般社団法人IPTVフォーラム」²⁴内に「次世代スマートテレビ推進センター」が発足した。なお、総務省は、本年8月30日に公表した平成26年度予算概算要求において、4K/8K、スマートテレビ等の推進に14.5億円を計上している。

²⁰ 4K（K=1000を意味する単位）は、現行ハイビジョン2K（水平画素1,920×垂直画素1,080=2,073,600）の4倍の画質（3,840×2,160=8,294,400）で50インチ程度のテレビを想定し、8Kは、現行ハイビジョンの16倍の画質（7,680×4,320=33,177,600）で100インチ程度のテレビを想定している。現在、4K対応の受信機は東芝、ソニー、シャープから発売されているものの、4K対応の放送番組はほとんど放送されていないことから、既存の2Kに対応した映像については、受信機内で高精細画像にアップコンバートしている。8Kについては、NHKが「スーパーハイビジョン」の開発に取り組んでおり、日本独自の技術である。

²¹ スマートテレビとは、一般的に①「インターネット経由の映像をテレビ画面で視聴することが可能」、②「高い処理能力を持つCPU（Central Processing Unit：中央処理装置）が搭載され、スマートフォンのようにゲームなどのアプリをテレビで利用することが可能」といった機能をともに保有するテレビ端末又はセットトップボックスなどのテレビ周辺機器とされている。2011年度における国内の利用世帯数は27万世帯であるが、2016年度には約30倍増加し、770万世帯へ拡大する見込みとされている。NHKは平成25年9月2日から「ハイブリッドキャスト」を試行的なサービスとして総合テレビで開始した。サービスを利用するには機能拡張した対応テレビにインターネット回線を接続することが必要となる。

²² また、同年6月14日に閣議決定した「世界最先端IT国家創造宣言」において、放送サービスの高度化による映像産業分野の新事業創出、国際競争力の強化は、革新的な新産業・新サービスの創出と全産業の成長を促進する社会の実現につながるものと位置付けられた。

²³ 名誉会長 渡辺捷昭（日本経済団体連合会 副会長・情報通信委員長（トヨタ自動車 相談役）、理事長 須藤修（東京大学大学院情報学環長・教授）、副理事長 松本正之（日本放送協会 会長）、井上弘（日本民間放送連盟 会長（東京放送ホールディングス代表取締役会長、TBSテレビ代表取締役会長）、平井一夫（ソニー代表執行役社長兼CEO）、片山泰祥（日本電信電話代表取締役副社長）。

²⁴ 放送事業者、通信事業者、家電メーカー等で組織するIPTV受信機およびサービスの規格化とその普及高度化を推進する団体。理事長は村井純慶応大学教授。平成20年5月設立。

(2) 放送ネットワークの強靱化

放送は、輻輳による情報伝達の途絶が無く、かつ即時性、説得性が高い特性から、災害時における地域住民の生命・財産の安全確保に関わる情報の提供手段として、極めて重要な役割を担っている。特に消費電力が少なく電池のみで受信機が長時間稼働するラジオ放送は、停電時においても情報入手が可能なメディアとして、東日本大震災においてその高い有用性が改めて認識された。しかしながら、ラジオ放送は電子機器の普及や建物の堅牢化等による難聴、送信所の防災や老朽化、厳しい経営環境等、様々な課題に直面している。こうした課題を議論するため、総務省は「放送ネットワークの強靱化に関する検討会」を平成25年2月27日より開催し、7月17日に中間取りまとめを公表した。

中間取りまとめでは、ラジオ放送が今後も国民に必要な情報を提供するために①放送ネットワークの強靱化、②経営基盤の強靱化、③自治体との連携強化、④新たなアイデアによる事業展開の推進、について提言がなされた。①はAMラジオ放送について、現在、外国波混信対策に限定されているFMラジオ放送帯域（76.1MHz～89.9MHz）²⁵の利用を難聴対策や災害対策にも利用可能とすることを適当とする²⁶、②は民間ラジオ放送事業者の経営環境が極めて厳しいことから、事業者の主体的な取組を後押しするために、放送分野での産活法²⁷「事業分野別指針」の策定や新たな制度整備の検討に着手すること等が必要である、③は災害時、平時を問わず、ラジオによる自治体情報の提供を更に促進することが求められる、④はコンテンツ配信の広域展開や地域密着性の強化が重要である、としている。

総務省は中間取りまとめ公表の同日に、FMラジオ放送帯域及びV-Low帯域（90MHz～108MHz）の一部をAMラジオ放送の難聴対策、災害対策へ割り当てること等を含む「V-Lowマルチメディア放送及び放送ネットワークの強靱化に係る周波数の割当て・制度整備に関する基本的方針（案）」を公表した。また、総務省が同年8月9日に公表した「放送政策に関する調査研究会第一次取りまとめ」では、ラジオの経営基盤の強化に関する新たな制度整備については同研究会において検討することが明記され、さらに9月11日には、放送分野における「事業分野別指針」（案）に対する意見募集の結果が公表された。なお、平成26年度予算概算要求では、放送ネットワーク強靱化支援事業として19.8億円が計上されている。

(3) 電波利用料の活用の在り方

電波利用料制度は、電波利用の拡大等に伴い増大した無線局全体のための共益的な行政

²⁵ 一般的にFMラジオ放送の方がAMラジオ放送より電気雑音の影響や建築物の影響を受けにくいとされている。

²⁶ ただし、AMラジオ放送が使用している周波数（526.5kHz～1605.5kHz）は、海外にも広く伝播するため、周波数の確保には外国主管庁との国際調整が必要とされており、ひとたび放送をやめた後にその周波数で再開することは容易ではない。また、我が国で使用する周波数が減少すると外国から到来する不要なAM波が増加する可能性も高まる。このため、AM放送局を廃止することについては、国際権益確保の観点から慎重な検討が必要であること、また、V-Low帯域（90MHz～108MHz）の一部については、AMラジオ放送やFMラジオ放送においても利用可能とすること、を適当とした提言もなされた。

²⁷ 産業活力の再生及び産業活動の革新に関する特別措置法（平成11年法律第131号）

事務の費用（電波利用共益費用）について、事務の受益者である無線局の免許人等に負担を求めるために、電波法の改正により平成5年4月に創設された制度である。

電波利用料は、原則として全ての無線局が電波の周波数帯域及び周波数の幅、空中線電力、無線局の設置場所等に従って定められた額を負担することとなっており、平成25年度の歳入額は約741億円と見込まれている。

また、その用途は、電波法に限定列挙されており（第103条の2第4項）、平成25年度においては666億円の支出が予定されている。

電波利用料の各無線局の額は電波法附則第14項により、3年ごとに見直しを行うこととされ、平成26年が見直しの時期に当たることから、総務省に設置されている「電波利用料の見直しに関する検討会」において、次期の電波利用料について検討が行われ、平成25年8月30日に検討会報告書「電波利用料の見直しに関する基本方針」が公表された。この「基本方針」においては、料額の算定に当たって軽減措置（特性係数）を携帯電話事業者に適用すること、経済的価値を勘案する際の区分を更に細分化すること、用途についてラジオの中継局を追加すること等を挙げている。

これを受けて、総務省では平成26年の通常国会に料額の改定に関する電波法改正案の提出に向け、具体的な各無線局の料額の算定を行うこととしている。

(4) 情報通信の不正利用の防止（サイバー攻撃等について）

情報通信は、国民生活に必要な不可欠な社会基盤となっているが、その反面インターネット上における違法な情報（児童ポルノ、麻薬販売等）、子ども等に有害な情報（アダルト画像、暴力的画像等）、公共の安全や秩序に対する危険を生じさせるおそれがある情報（爆発物の製造、自殺等を誘発する情報等）等の流通が大きな社会問題となっており、関係府省において様々な対策が講じられている。

特に、コンピュータ・システムに侵入し、データを破壊、改ざんするなどのサイバー犯罪や、これらにより、国家又は社会の重要な基盤を機能不全に陥れるサイバー攻撃も深刻化しており、平成23年には、政府機関や防衛産業等の民間企業に対して、電子メール等を介して対象とするコンピュータをウィルスに感染させ、コンピュータ内部の情報を外部流出させるサイバー攻撃が行われた。次いで、平成24年には、複数の都府県において他人のコンピュータをウィルスに感染させ、これを遠隔操作してインターネット掲示板に犯罪予告を書き込み、無実のコンピュータ所有者が誤認逮捕される事件も発生した。また、インターネットバンキングの口座から預金が不正に引き出される事件も急増し、平成25年9月20日現在の被害額、被害件数ともに過去最悪だった平成23年を大幅に上回っている。

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

また、政府全体のセキュリティに対する戦略として、「世界を率先する」「強靱で」「活力

ある」サイバー空間を構築し、サイバーセキュリティ立国を目指す「サイバーセキュリティ戦略」が平成25年6月10日に策定された。

一方、各省庁レベルにおいても、総務省と経済産業省は、平成24年7月12日に、(独)情報通信研究機構等4団体とともに「サイバー攻撃解析協議会」を発足させ、サイバー攻撃からの防御に必要な高度解析を実施することとした。また、警察庁は、同年8月23日に、サイバー攻撃を防ぐため、情報システムのセキュリティを扱う10社とともに「不正通信防止協議会」を設立しサイバー攻撃の元となるコンピュータウィルスの情報共有を進めることとするとともに、同年11月1日に、ウィルスの情報を集約し、解析を行うことにより、ウィルスによる犯罪に効率的に対処する「不正プログラム解析センター」を庁内に設置したほか、平成25年5月16日に全国警察による捜査、情報収集、分析等の司令塔として「サイバー攻撃分析センター」を設置した。

なお、スマートフォンにおいても、コンピュータウィルスへの感染、アプリケーションソフトを介した個人情報の流出など、セキュリティの面において問題が指摘されていることから、総務省は、スマートフォン等の安全・安心な利用環境の構築のために講ずべき対策について検討すること等を目的として、平成23年10月19日に「スマートフォン・クラウドセキュリティ研究会」を設置した。同研究会は平成24年6月29日、最終報告書「スマートフォンを安心して利用するために実施されるべき方策」を公表した。同報告書は、スマートフォンの情報セキュリティ上の脅威と課題、政府や事業者が取るべきセキュリティ対策、一般利用者への情報セキュリティに対する普及啓発の内容及び方法等について挙げている。

6 郵政事業

(1) 郵政民営化の見直し

平成19年10月に郵政民営化関連法が完全施行され、これにより、従前の各種規制が廃止・緩和されて経営の自由度が拡大し、利用者の利便性が向上することが期待された。

しかし、郵政民営化直後から、①簡易郵便局の一時閉鎖が増加した、②郵便配達中の郵便外務員による郵便貯金の払い戻し等が行えなくなった、③郵便局長による小包の集荷が行えなくなった、④郵便局に郵便物の送達等を問い合わせても要領を得ない、⑤送金・決済サービスの手数料が大幅に引き上げられた、等の問題が指摘されるようになった。

このような問題に対処するため、鳩山内閣は、第174回国会に5社体制を3社体制（日本郵政（株）、郵便事業（株）及び郵便局（株）を合併する）に再編する郵政改革関連3法案を提出したが成立に至らず²⁸、第175回（臨時）国会における参議院選挙に伴う廃案、第176回（臨時）国会への再提出を挟んで第180回国会に至った。

この間、平成23年12月に成立した東日本大震災復興財源確保法の附則において、政府が保有する日本郵政（株）の株式の売却益を復興財源に充てること明記されたこともあり、民主党、自由民主党、公明党の3党による郵政改革関連法案の修正協議が行われ、郵政民

²⁸ 衆議院で可決したが、半数改選を控えた参議院では委員会付託に至らないまま廃案となった。

営化の見直しについては、現行法である郵政民営化法の改正によって行うことが合意された。

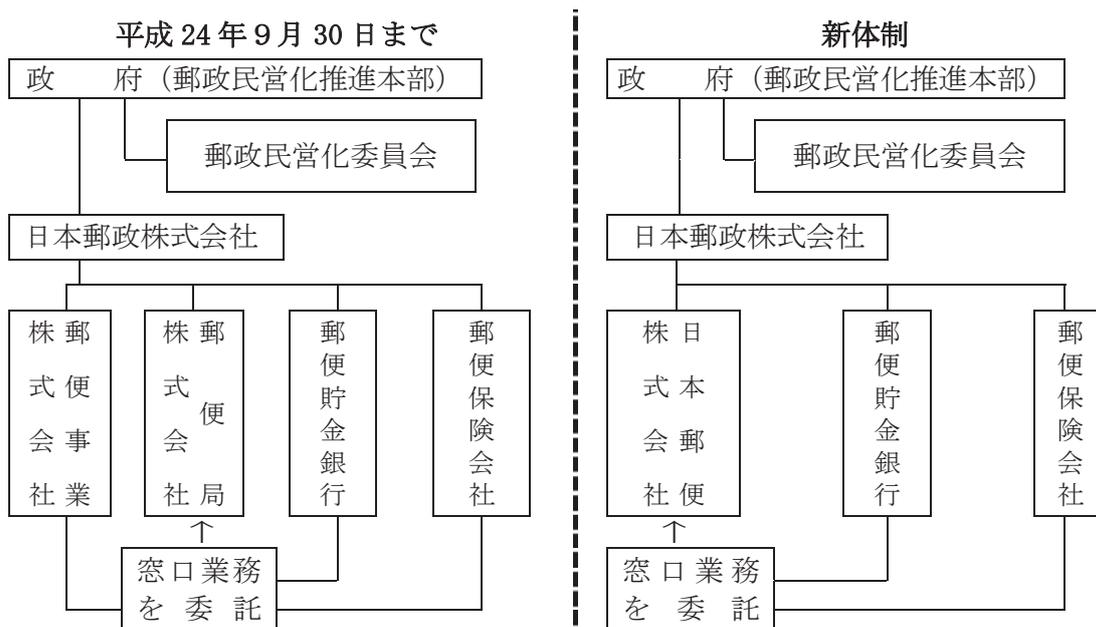
その結果、平成24年の第180回国会において、郵政改革関連法案を撤回した上で、3党所属議員の共同提案による郵政民営化法等の一部を改正する法律案が提出され、同法律案は、平成24年4月12日に衆議院で可決された後、同月27日に参議院で可決・成立し、同年10月1日に施行された。

(2) 新体制における日本郵政

郵政民営化法等の改正の主な内容は以下の通りである。

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

【改正前後の郵政民営化法等に基づく体制の比較】



(3) 今後の課題等

ア 郵便事業の経営改善

日本郵政グループの平成24年度連結決算は、当期純利益が5,600億円以上と郵政民営化後の最高益となり、日本郵便の郵便事業も4年ぶりの黒字となった。

今後、郵便事業（株）と郵便局（株）の合併の効果として、共通部門の重複解消による経営の効率化²⁹や、郵便外務員による郵便貯金の払い戻し等のサービスの再開などのサービスの改善が期待される。

その一方で、郵便事業の経営の基礎である郵便物数が、平成13年度の約263億通から平成24年度には約189億通と7割強の水準に減少するなど、郵便事業の経営環境は厳しさを増している。

このため、郵便事業のユニバーサルサービスを維持するためにも、一層の経営の効率化や利用者ニーズに応えた新規業務の開発等によって経営の改善を図っていくことが急務となっている³⁰。

イ 金融2社の新規業務

金融2社についても、ゆうちょ銀行の貯金残高が平成11年の約262兆円から平成24年には約177兆円と7割弱の水準に減少しており、また、かんぽ生命保険の総資産も平成13年度の約127兆円から平成24年度には約90兆円と7割の水準に減少するなど、事業規模の縮小が続き経営環境は厳しいものとなっている。

このような状況を踏まえ、金融2社は、平成24年9月に新規業務³¹の認可申請を行い、郵政民営化委員会は、同月からその審査を開始した。

郵政民営化委員会は、同年11月22日、申請のうち、かんぽ生命保険の学資保険の改定を認める意見を政府に提出し、これを受け、金融庁と総務省は、同月30日に、保険金の支払い管理態勢の強化など8項目の条件³²を付けた上で郵政民営化法上の認可を行った。

また、ゆうちょ銀行の新規業務については、郵政民営化委員会は、同年12月に、条件³³付で認める意見を政府に提出した。

しかし、金融2社の新規業務の展開については、金融業界などから、日本郵政（株）が保有する金融2社の全株式の売却による完全民営化の具体的な時期が明確にならない間に

²⁹ 平成24年4月26日の参議院総務委員会で、川端総務大臣（当時）は「年度ベースで約520億円程度の統合効果がある」と答弁している。

³⁰ その一環として、日本郵便（株）は、地域と郵便局のつながりを大切にし、共に発展することを目的として、必要な行政手続を経た上で、平成25年10月1日から全国6エリア103の郵便局において、郵便局社員が顧客宅を訪問、生活状況を確認し、その結果をあらかじめ顧客が指定した家族等の報告先に知らせる「郵便局のみまもりサービス」を試行実施することとした。

³¹ 申請された新規業務の内容は、ゆうちょ銀行は①個人向け貸付け業務（住宅ローン等）、②損害保険募集業務、③法人等向け貸付け業務であり、かんぽ生命保険は学資保険の商品内容の改定である。

³² 主なものは、①保険金等支払管理態勢の充実、②運用態勢・リスク管理態勢の充実、③契約内容の適正性の検証などである。

³³ 主なものは、①個人向け貸付け業務については、本社及び直営店による販売についてのみ認め、業務開始当初2年間は82店舗、3年目以降5年後までの間は直営店の半数のみ認め、また住宅ローンについては2億円、カードローンについては原則300万円を上限とし、②法人向け貸付けについては、融資対象を大企業に限定し、またメインバンクにはならないこと、などである。

これを行うことは、「暗黙の政府保証」を背景とした資金調達面での優位性によって民間金融機関の業務を圧迫する懸念が大きいとする反発があった³⁴。

こうした中、麻生金融担当大臣は、国会審議で、他の金融機関との適正な競争関係が確立されるまでは金融2社の新規業務の認可を行うつもりはない旨の発言をしており、金融2社の新規業務に対する銀行法又は保険業法上の金融庁の認可及びゆうちょ銀行の新規業務に対する郵政民営化法上の総務省及び金融庁の認可は事実上中断している状態にある。

なお、平成25年7月26日、日本郵政（株）とアメリカンファミリー生命保険会社（以下「アフラック」という。）は、業務提携を行うことで基本合意した。業務提携の内容は、①日本郵便（株）（郵便局）におけるがん保険の取次局の拡大、②（株）かんぽ生命保険（直営店）におけるアフラックのがん保険の新規取扱開始、③日本郵政グループ向け専用商品の開発、の3項目である。

ウ 日本郵政グループの株式上場

日本郵政（株）は、平成24年10月29日、郵政民営化委員会に対し、日本郵政（株）の株式上場等の計画を示した。その中で日本郵政（株）の株式については、3年以内を目途として、株式市場及び業務の状況等を踏まえつつ、できるだけ早期の上場を目指し、日本郵政（株）の株式の上場が可能となるよう体制の整備を図るとした。

一方、金融2社の株式の処分については、持株会社である日本郵政（株）が保有する株式の1/2の処分までに方針を明確化するとした。

これらは、いずれも平成24年の総選挙に伴う政権交代前に示されたものであったが、平成25年6月20日に就任した日本郵政（株）の西室社長は、同年7月24日、新聞社のインタビューにおいて、日本郵政（株）の株式上場時期をこれまで目標としていた平成27年秋から同年春に前倒しする方針を明らかにした。

エ TPP交渉・日米並行協議

TPP交渉の21分野の1つに「競争政策」があり、ここでは「国有企業のあり方」等が議論されている。またこの他に、日本郵政グループと関連のある課題は、「保険」「国際急送便」である。

「国有企業のあり方」については、TPP交渉において、米国が国有企業について民間と同じ条件で競争できるように、国営企業の定義や課せられる規律等について決めるべきであると主張したが、途上国の反対で議論がまとまらず、今後の交渉にゆだねられている。なお、途上国の国有企業が主な議論の対象ではあるが、日本郵政（株）が国有企業と定義された場合に、活動に制限が生じる可能性がある。

「保険」については、TPP交渉と関連して同時に行われている日米並行協議において、米国側がかんぽ生命保険は政府が全株式を持つ日本郵政の傘下にあるために優遇されてい

³⁴ 例えば、郵政民営化を考える民間金融機関の会はゆうちょ銀行の新規業務について、「少なくとも、ゆうちょ銀行の完全民営化にかかる具体的な計画が示され、その実行が担保されない限り、貸付け業務への参入は一切検討されるべきではない。」としている。

るため、公平な競争条件を阻害していると主張している。また、「国際急送便」についても米国側は、日本郵便は外国の急送便より通関手続が簡単で不公平であると主張している。

Ⅱ 第185回国会提出予定法律案等の概要

1 国家公務員の配偶者同行休業に関する法律案

人事院からの意見の申出を踏まえ、職員が、外国で勤務等をする配偶者と生活を共にするための休業制度を創設するための法整備を行うもの

2 地方公務員法の一部を改正する法律案

職員が、外国で勤務等をする配偶者と生活を共にするための休業制度を創設するための法整備を行うもの

(参考) 継続法律案等

- 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)
- NHK平成22年度決算(日本放送協会平成22年度財産目録、貸借対照表、損益計算書、資本等変動計算書及びキャッシュ・フロー計算書)(第180回国会提出)
- NHK平成23年度決算(日本放送協会平成23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183回国会提出)

内容についての問合せ先 総務調査室 荒川首席調査員(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) 会社法制の見直し

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

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

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

等である。

法務省は、答申を踏まえ、第185回国会に会社法改正案を提出する予定である。

(2) 嫡出でない子に関する規定の見直し

ア 民法第900条第4号ただし書前段

民法第900条第4号ただし書前段（以下「本件規定」という。）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」と規定している。本件規定については、法の下

の平等を定めた憲法第14条第1項に反するのではないかとの争いがあり、下級裁判所においても、合憲とする裁判例と違憲とする裁判例とが対立する状況にあった。そのような中で、平成7年、最高裁大法廷は、本件規定について合憲とする判断を示し、以降、最高裁は、合憲判断を維持してきた。

しかしながら、平成25年9月4日、最高裁大法廷は、平成13年7月に死亡した男性の遺産分割審判と同年11月に死亡した男性の遺産分割審判において、本件規定は、本件各相続開始時において、法の下での平等を定めた憲法第14条第1項に違反していたとして、審理に参加した裁判官全員一致で、違憲とする判断を示した。

本件規定について、平成8年に法制審議会が法務大臣に答申した「民法の一部を改正する法律案要綱」において、本件規定を撤廃する内容が含まれていたが、法案の国会提出には至らず、また、平成25年4月（第183回国会）、参議院において、民主党、みんなの党及び社会民主党から、本件規定を削除することを内容とする「民法の一部を改正する法律案（前川清成君外6名提出）」が提出されたが審査未了となり、本件規定の改正は実現されなかった。その理由の一つとして、我が国においては、嫡出でない子の出生数が増加しているとはいえ、欧米諸国に比して少ないなど法律婚を尊重する意識が幅広く浸透しているためといわれている。

今回の最高裁大法廷の決定を受け、法務省は、民法改正案を第185回国会に提出する予定である。

イ 戸籍法第49条第2項第1号

出生届について戸籍法第49条第2項は、「届書には、次の事項を記載しなければならない。」とし、その第1号において「嫡出子又は嫡出でない子の別」を記載することを定めている。この規定について、届書に嫡出子又は嫡出でない子の別を記載すべきものと定める部分は、婚外子を不当に差別するものであり憲法第14条第1項に違反するものであるかが争われた事件で、平成25年9月26日、最高裁第一小法廷は、戸籍法第49条第2項第1号の規定は、届書に嫡出子又は嫡出でない子の別を記載することを届出人に義務付けることが、市町村長の事務処理上不可欠の要請とまではいえないとしても、少なくともその事務処理の便宜に資するものであることは否定し難く、嫡出でない子について嫡出子との関係で不合理な差別的取扱いを定めたものとはいえ、憲法第14条第1項に違反するものではないと判示した。なお、同判決には、出生届について、戸籍法の規定を含む制度の在り方について見直しの検討の必要性を指摘する補足意見が付されている。

この件に関し、法務省は、民法改正案とともに戸籍法改正案を第185回国会に提出する予定である。

(3) 民法の債権関係の規定（債権法）の見直し

民法のうち債権関係の規定（債権法）については、明治29年の同法制定以来、全般的な見直しが行われることのないまま現在に至っている。しかし、我が国の社会・経済情勢は、通信手段や輸送手段の高度な発達、市場のグローバル化の進展等に伴い、同法の制定当時

と比較して著しく変化しており、債権法について今日の社会・経済情勢に適合した内容に改める必要があると指摘されるようになった。

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

そこで、平成21年10月、千葉法務大臣（当時）は、法制審議会に対し「民法のうち債権関係の規定について、同法制定以来の社会・経済の変化への対応を図り、国民一般に分かりやすいものとする等の観点から、国民の日常生活や経済活動に関わりの深い契約に関する規定を中心に見直しを行う必要がある」として、債権法の見直しについて諮問した。これを受けて、同審議会は、「民法（債権関係）部会」を設置して審議を行っており、同部会は、平成23年4月に「民法（債権関係）の改正に関する中間的な論点整理」を決定し、同年6月1日から8月1日までパブリックコメントが実施された。同部会は、パブリックコメントの結果等を踏まえて、平成25年2月26日に中間試案を決定し、同年4月16日から6月17日までパブリックコメントを行った。現在、同部会は、パブリックコメントの意見を取りまとめ、平成27年2月頃に答申が出せるよう審議を進めている。

2 刑事関係

(1) 裁判員制度

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

ア 裁判員制度の概要

- (ア) 対象事件は、国民の関心の高い殺人罪、強盗致死傷罪などの一定の重大な犯罪に関する第一審（地方裁判所）の刑事訴訟事件である。
- (イ) 原則として、裁判員裁判を取り扱う合議体の裁判官の員数は3人、裁判員の員数は6人である。
- (ウ) 有罪・無罪の決定及び量刑の判断は、裁判官と裁判員の合議体の過半数であって、裁判官及び裁判員のそれぞれ1人以上が賛成する意見による。
- (エ) 裁判員・補充裁判員は、衆議院議員の選挙権を有する者の中から1年ごとに無作為抽出して作成された裁判員候補者名簿の中から選任される。
- (オ) 国会議員や自衛官等は裁判員の職務に就くことができない。

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

等、一定のやむを得ない理由がある人も同様である。

イ 裁判員制度をめぐる最近の主な動き

裁判員制度施行から平成 25 年 6 月末までの間に、4 万 1,664 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、5,360 人に判決が言い渡され、そのうち 5,332 人が有罪判決で、28 人が無罪判決であった。有罪判決のうち、死刑が 20 人、無期懲役刑が 115 人、有期懲役刑が 5,194 人（うち 848 人が執行猶予付き）、罰金刑が 2 人、刑の免除が 1 人となっている。

裁判員裁判の実施状況については、平成 24 年 12 月、最高裁判所が 3 年間の実施状況を実証的に検証した「裁判員裁判の実施状況の検証報告書」を公表している。

報告書によれば、裁判員制度は、国民の方々の高い意識に支えられて、3 年間比較的順調に運営されてきたと評価されているが、他方で、審理期間が次第に長期化していることや、裁判員経験者のアンケートの結果、審理の分かりやすさについての評価が年々低下していることなどから、法曹の側に運用改善の努力を重ねる必要があると指摘している。

また、法務省においては、裁判員法附則第 9 条に基づき同法の施行状況を検討するため、平成 21 年 9 月、法曹実務者や有識者からなる「裁判員制度に関する検討会」を設置し、裁判員制度の法制及び運用状況の全般にわたって議論を重ねてきた。平成 25 年 6 月 21 日、同検討会は、これまでの検討状況を取りまとめた報告書を公表した。

報告書では、裁判員制度の運用状況についてはおおむね順調であるとの評価をしつつ、法制上の措置の要否については、公判審理の期間が極めて長期間に及ぶ事案につき、裁判員の負担が加重なものとなる事態を避ける等の観点から、例外的に裁判官のみによる裁判を実施することができることとする制度の導入が必要であるなどの指摘をしている。

(2) 新たな時代の刑事司法制度

ア 検討の経緯

大阪地検特捜部における厚生労働省元局長無罪事件、同事件の主任検事による証拠隠滅事件、その上司であった元大阪地検特捜部長及び元同副部長による犯人隠避事件という一連の事件を契機に、検察における捜査・公判活動の在り方が問題となり、現在の刑事司法制度の構造を背景にして、検察官に取調べや供述調書を偏重する風潮があったのではないかとの指摘がされるようになった。

一連の事件を受けて、平成 22 年 10 月、外部有識者からなる「検察の在り方検討会議」が設置され、平成 23 年 3 月 31 日、同会議は、「検察の再生に向けて」と題する提言を江田法務大臣（当時）に提出し、取調べ及び供述調書に過度に依存した捜査・公判の在り方を抜本的に見直し、制度としての取調べの可視化を含む新たな刑事司法制度を構築するための検討を直ちに開始するよう提言した。

この提言を受け、平成 23 年 4 月 8 日、江田法務大臣（当時）は、「検察の再生に向けての取組」を公表し、検事総長に対し、検察改革のための検討・取組を行うよう指示した。さらに、同年 5 月 18 日、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、被疑者の取調べ状況の可視化の制度導入など新たな刑事司法制度の在り方について、法制審議会に諮問した。

なお、取調べの可視化については、裁判員制度の導入前に、裁判員裁判対象事件の一部について検察及び警察における取調べの録音・録画の試行が始まったが、上記一連の事件などを契機に、その範囲が順次拡大されている。

イ 法制審議会における議論

上記の諮問を受けた法制審議会は、平成23年6月6日、第165回会議において、「新時代の刑事司法制度特別部会」を設置し、時代に即した新たな刑事司法制度を構築するための幅広い議論を行うこととなった。

同部会は、平成25年1月19日、これまでの同部会での議論の中間的な取りまとめとして、「時代に即した新たな刑事司法制度の基本構想」を公表した。

この基本構想では、時代に即した新たな刑事司法制度を構築するに当たっての検討指針として、「取調べへの過度の依存からの脱却と証拠収集手段の適正化・多様化」及び「供述調書への過度の依存からの脱却と公判審理の更なる充実化」の2つの理念を示し、その実現のために検討すべき具体的方策を提示した。

この基本構想は、同年2月8日の法制審議会第168回会議において報告され、検討対象とされたそれぞれの方策について、部会の下に2つの作業分科会を設置し、各制度のたたき台等を作成し、それに基づき、さらに部会において議論・検討を行うこととされた。

(3) 児童ポルノ禁止法の改正に向けた動き

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

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

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

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

その後、同年11月、第173回国会において、自民・公明両党から、「児童買春、児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律の一部を改正する法律案」（高市早苗君外3名提出、第173回国会衆法第5号）が、平成23年8月、第177回国会において、民主党から、「児童買春、児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律

の一部を改正する法律案」(辻恵君外2名提出、第177回国会衆法第23号)が、それぞれ提出され、同月9日、両案の趣旨説明を聴取したが、いずれも第181回国会まで継続審査となり、平成24年11月の衆議院解散により廃案となった。

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

さらに、平成25年6月、第183回国会において、自民・維新・公明の3党から、上記の自民・公明案とほぼ同内容の「児童買春、児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律の一部を改正する法律案」(高市早苗君外6名提出¹、第183回国会衆法第22号)が提出され、継続審査となっている。

なお、警察庁の統計によると、平成24年中の児童ポルノ事件の送致件数は1,596件(前年比9.7%増)で過去最多を記録し、児童ポルノ事件の被害児童は、前年より減少して531人となったものの、いまだ高水準で推移している。

(4) 少年法の改正の検討

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

これを受け、法務省は、平成24年3月から7月にかけて、「平成20年改正少年法等に関する意見交換会」を開催し、被害者関係団体を含む関係者との意見交換を行った。

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

その後、平成24年9月7日に、滝法務大臣(当時)は、少年法改正について、法制審議会に諮問した。

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

同審議会は、諮問を受けて新たに設置した「少年法部会」における審議を経て、平成25

¹ 平成25年9月30日現在、提出者は高市早苗君外5名となっている。

年2月8日、①家庭裁判所の裁量による国選付添人制度及び検察官関与制度の対象事件の範囲を「死刑又は無期若しくは長期3年を超える事件」に拡大することとし、また、②少年の刑事事件に関する処分規定について、無期刑の緩和刑の上限を20年（現行は15年）に引き上げ、不定期刑の短期と長期の上限をそれぞれ10年と15年（現行は5年と10年）に引き上げることなどを内容とする要綱（骨子）を谷垣法務大臣に答申した。

法務省は、この答申に沿った少年法改正法案の提出を検討している。

(5) 死刑

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

ア 一般世論

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

イ 死刑執行の現状等

死刑執行に関しては、平成元年11月から平成5年3月までの約3年4か月の間、執行されない状態が続いていたが、その後は平成23年を除いて毎年執行され、平成24年には7人、平成25年には6人（9月12日現在）の死刑執行が行われている。なお、年末時点の死刑確定者の収容人員は、平成19年107人、平成20年100人、平成21年104人、平成22年111人、平成23年128人、平成24年130人と推移している（平成25年9月12日時点では132人）。

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

また、平成22年7月28日の死刑執行後の記者会見において、千葉法務大臣（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。

平成24年3月9日、法務省は、この勉強会の議論の状況を取りまとめた報告書を公表した。

この報告書においては、死刑制度の廃止論及び存置論では大きく主張が異なっており、それぞれの論拠は各々の哲学や思想に根ざしたもので、どちらか一方が正しく、どちらか一方が誤っているとは言い難く、現時点で勉強会としての結論の取りまとめを行うことは

相当ではないが、廃止論及び存置論のそれぞれの主張をおおむね明らかにすることができたことから、勉強会における議論の内容を現時点で取りまとめて国民に明らかにすることにより、国民の間で更に議論が深められることが望まれるとされている。

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過ぎると思われる場合、終身刑という選択肢があれば裁判員も量刑の判断がしやすくなると議連では期待している。

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

エ 主な国際的動向

平成 13 年 6 月、欧州評議会は、オブザーバー国である日米両国に対し、死刑執行の停止と死刑制度の廃止に向けた施策をとることを求め、平成 15 年 1 月 1 日までに著しい進展がない場合には、両国のオブザーバー資格の継続を問題とするとの決議を行った。平成 15 年 10 月には、日米両国に対し、改めて死刑廃止を求める決議を採択した。また、平成 19 年 12 月、国連総会は、死刑執行の停止を求める決議を賛成多数で採択した。総会決議に法的拘束力はないが、国際社会の多数意見を反映するものとして加盟国には一定の圧力となる。決議は、死刑の存続に「深刻な懸念」を表明し、加盟国に死刑廃止を視野に入れた執行の一時停止や死刑適用の段階的削減、国連事務総長への関連情報提供などを求めている。その後、国連総会においては、平成 20 年、平成 22 年及び平成 24 年にも同様の死刑執行停止決議が賛成多数で採択されている。

3 その他

(1) 法曹人口・法曹養成

ア 法曹人口の拡大

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

この閣議決定に基づき、当時年間1,000人前後であった司法試験合格者数は、年々増加が図られ、平成20年に新司法試験と旧司法試験の合計で2,209人にまで増加した。その後は減少傾向にあり、平成25年の司法試験²合格者数(2,049人)は、前年の司法試験合格者数(2,102人)を下回り、上記推進計画で目標とされた3,000人に及ばない状況となっている。平成25年の司法試験合格率は26.8%であり、平成24年の25.1%を上回った。

平成23年より、法科大学院修了者以外も司法試験の受験資格を得られる司法試験予備試験が開始された³。平成23年司法試験予備試験合格者は、平成24年に初めて司法試験を受験し、合格率は68.2%であった。また、平成25年司法試験における司法試験予備試験合格者の合格率は71.9%であり、いずれの年も司法試験全体の合格率を大きく上回っている。

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

イ 法曹養成制度の在り方についての検討等の状況

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

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

平成23年5月13日、内閣官房長官、総務大臣、法務大臣、財務大臣、文部科学大臣及び経済産業大臣は、共同して「法曹の養成に関するフォーラム」を開催することを決定した。同フォーラムにおいては、司法制度改革の理念のほか、上記ワーキングチームの検討結果

² 平成23年に新旧司法試験の併行実施が終了したことに伴い、「新司法試験」は「司法試験」となった。

³ 平成23年司法試験予備試験における受験者は6,477人、合格者は116人、合格率は1.8%であり、平成24年司法試験予備試験における受験者は7,183人、合格者は219人、合格率は3.0%であった。

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

及び平成22年11月24日付け衆議院法務委員会決議⁵の趣旨を踏まえ、①個々の司法修習終了者の経済的な状況等を勘案した措置の在り方や、②法曹の養成に関する制度の在り方について検討を行い、平成23年8月31日、検討結果を「第一次取りまとめ」として公表した。同取りまとめでは、司法修習生に修習資金を貸与する貸与制を基本とした上で、個々の司法修習終了者の経済的な状況等を勘案した措置（十分な資力を有しない者に対する負担軽減措置）を講ずる必要があるとされた。なお、平成24年5月10日、同フォーラムは「論点整理（取りまとめ）」を公表した。

また、同年4月20日、総務省行政評価局は「法曹人口の拡大及び法曹養成制度の改革に関する政策評価書」を公表し、司法制度改革推進計画における司法試験の合格者数に関する年間数値目標について、速やかに検討すること等を法務省及び文部科学省に勧告した。平成25年2月7日、総務省行政評価局は、上記勧告に伴う政策への反映状況について、法務省及び文部科学省からの回答を受け、その概要を取りまとめ、公表した。

ウ 司法修習生に修習資金を貸与する制度の開始と新たな検討機関の設置

平成23年11月1日、司法修習生に対し国が給与を支給する制度（給費制）に代えて、修習資金を国が無利息で貸与する制度（貸与制）に移行したが、法曹の養成に関するフォーラム「第一次取りまとめ」や司法修習生への経済的支援を求める要望を踏まえ、同月4日、政府は、個々の司法修習終了者の経済的な状況等を勘案した措置を講ずるため、修習資金を返還することが経済的に困難である場合にその返還の期限を猶予することができる「裁判所法の一部を改正する法律案」を国会に提出した。同法律案は、第180回国会において、政府は法曹の養成に関する制度について、学識経験を有する者等により構成される合議制の組織の意見等を踏まえつつ、この法律の施行（平成24年8月3日）後1年以内に検討を加えて一定の結論を得た上、速やかに必要な措置を講ずる規定を追加する等の修正がなされ、同年7月27日、成立した。

それを受け、同年8月21日、政府は、法曹の養成に関する制度の在り方について検討を行うため、内閣に「法曹養成制度関係閣僚会議」を設置することを閣議決定した。また、学識経験を有する者等の意見を求めるため、同閣僚会議の下に、「法曹養成制度検討会議」を設置し、検討を開始した。平成25年6月26日、同検討会議は、司法修習生に対する経済的支援の在り方については、貸与制を前提とする旨等を記載した「法曹養成制度検討会議取りまとめ」を公表した。

同年7月16日、同閣僚会議は、「法曹養成制度改革の推進について」を決定し、「法曹養成制度検討会議取りまとめ」の内容を是認した。同決定においては、「プロセス」としての法曹養成制度を維持しつつ、質・量ともに豊かな法曹を養成していくために、政府として講ずべき措置の内容及び時期が示されている。また、当面、司法試験の年間合格者数

⁵ 平成22年11月24日、衆議院法務委員会において、「裁判所法の改正に関する件」として、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。

のような数値目標を立てることはしないこととされ、内閣に關係閣僚で構成される會議体を設置し、その下に事務局を置くこととし、關係閣僚會議の下で、あるべき法曹人口について提言をするべくその都度検討するため、法曹人口についての必要な調査を行い、その結果を2年以内に公表することとされた。

上記決定を踏まえ、同年9月17日、政府は、法曹養成制度改革を総合的かつ強力に実行するため、「法曹養成制度改革推進會議」を開催することを閣議決定した。また、法曹養成制度改革の推進のために講ぜられる施策に係る重要事項について検討し、意見を求めるため、同推進會議の下に、「法曹養成制度改革顧問會議」を開催することも決定した。今後は、内閣官房に同推進會議の事務局として設置された「法曹養成制度改革推進室」を中心に、平成27年7月15日までに、施策の推進・検討を行うこととされている。

また、平成25年9月24日、法務省は、「法曹養成制度改革の推進について」を踏まえ、法曹有資格者の活動領域について更なる拡大を図る方策等を検討するため、「法曹有資格者の活動領域の拡大に関する有識者懇談会」を設置した。同有識者懇談会は、必要に応じて、内閣官房法曹養成制度改革推進室に対し、法曹有資格者の活動領域の拡大に向けた取組状況等について報告することとしている。

(2) 出入国管理關係

ア 外国人労働者の受入れ問題

(7) 現状

我が国では、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、国内の經濟や社会に大きな影響を及ぼすとして、その受入れを認めていない。

しかし、急速な少子化の進行による人口の大幅な減少が予測されていることから、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各方面から指摘されている。

平成22年3月に法務大臣が策定した「第4次出入国管理基本計画」（今後5年程度の期間を想定した出入国管理行政上の取組の基本方針）では、諸外国の高度人材（特に高度の知識・技術を有する人材）や留学生、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。

(4) 高度人材ポイント制

平成23年12月28日、法務省は、現行の外国人受入れの範囲内で優れた技術を持つ外国人の日本での就労を促すため、在留資格の認定に当たり、學歷や職歴、年収などを点数化し、高得点者を優遇する「高度人材に対するポイント制による出入国管理上の優遇制度」を導入することを公表した。優遇措置に関する申請の受付は、平成24年5月7日か

ら開始された。

平成25年5月、法務大臣の私的懇談会である「第6次出入国管理政策懇談会」の下に設置された「外国人受入れ制度検討分科会」において、高度人材ポイント制による出入国管理上の優遇制度の見直しに関する検討結果が取りまとめられ、高度人材認定における年収要件の見直しや永住を認める要件としての在留歴の短縮等の優遇措置の見直し等の方向性が示された。

なお、同年6月に閣議決定された日本再興戦略においても、高度人材ポイント制の見直しを本年中に行うこととされている。

(ウ) 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育成を目的とする制度であり、平成5年に導入された。

しかし、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月の「出入国管理及び難民認定法(入管法)」等の改正により、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、技能実習生に対し入国1年目から労働関係法令が適用される等の保護が強化された。

しかし、依然として技能実習生の受入れ機関(企業等)による入管法関係法令や労働関係法令違反が発生しており、平成25年4月19日、総務省行政評価局は、技能実習生等の適切な受入れ及び管理を推進する観点から、技能実習生の適切な受入れに向けた取組状況等を調査し、その結果を取りまとめ、必要な改善措置について法務省、外務省、文部科学省、厚生労働省及び経済産業省に勧告した。

イ 新たな在留管理制度

従前の外国人の在留管理は、入管法に基づく入国・在留関係の許可手続と外国人登録法に基づく外国人登録により行われており、法務大臣(入国管理官署)と市区町村とで二元的に外国人の在留情報が把握・管理されていたが、平成21年7月に入管法が改正され、法務大臣(入国管理官署)が在留管理に必要な情報を一元的かつ継続的に把握する入管法に基づく新たな在留管理制度が構築された。これに伴い、外国人登録制度が廃止される一方、住民基本台帳法が改正され、外国人住民が住民基本台帳制度の対象とされることとなった。

新たな在留管理制度は、平成24年7月9日に施行され、法務大臣は、我が国に中長期間にわたり適法に在留する外国人に対し、基本的身分事項、在留資格・在留期間等を記載した在留カードを交付することとなった。また、在留カードの交付を受けた外国人は、上陸後に定めた住居地を一定期間内に市区町村の長を経由して法務大臣に届け出なければなら

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

ウ 「第6次出入国管理政策懇談会」における検討

平成25年3月7日、第5次出入国管理基本計画の策定の際の参考とするため、「第6次出入国管理政策懇談会」において、新しい在留管理制度施行後の運用状況を踏まえた出入国管理施策等の検討が開始された。同年5月20日、同懇談会は、「訪日外国人2500万人時代の出入国管理行政の在り方に関する検討結果（報告）」を取りまとめ、谷垣法務大臣に報告した。同報告は、商用目的の入国者の一部を自動化ゲートの対象とするなど新規来日外国人の出入国審査の合理化等を内容としている。

Ⅱ 第185回国会提出予定法律案等の概要

1 民法及び戸籍法の一部を改正する法律案（仮称）

民法第900条第4号ただし書の規定のうち嫡出でない子の相続分を嫡出子の相続分の2分の1とする部分を違憲とした最高裁判所大法廷決定を踏まえ、民法について、嫡出でない子の相続分を嫡出子の相続分と同等とするとともに、戸籍法について、出生届の記載事項から「嫡出子又は嫡出でない子の別」を削る。

2 会社法の一部を改正する法律案

社外取締役等による株式会社の経営に対する監査等の強化並びに株式会社及びその属する企業集団の運営の一層の適正化等を図るため、監査等委員会設置会社制度を創設するとともに、社外取締役等の要件等を改めるほか、株式会社の完全親会社の株主による代表訴訟の制度の創設、株主による組織再編等の差止請求制度の拡充等の措置を講ずる。

3 会社法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案

会社法の一部を改正する法律の施行に伴い、商法その他の関係法律の規定の整備等を行う。

4 裁判官の配偶者同行休業に関する法律案

職業生活と家庭生活との両立が図られるようにするため、裁判官が外国で勤務等をする配偶者と生活を共にするための休業に関する制度を創設する。

（参考）継続法律案等

○ 公衆等脅迫目的の犯罪行為のための資金の提供等の処罰に関する法律の一部を改正する法律案（内閣提出、第183回国会閣法第30号）

公衆等脅迫目的の犯罪行為を実行しようとする者に対する資金以外の利益の提供に係る行為についての処罰規定及び公衆等脅迫目的の犯罪行為を実行しようとする者に対し資金等を提供しようとする者に対する資金等の提供に係る行為等についての処罰規定の整備を

行う。

○ 自動車の運転により人を死傷させる行為等の処罰に関する法律案（内閣提出、第183回国会閣法第52号）

自動車運転による死傷事犯の実情等に鑑み、事案の実態に即して適切に対処するため、悪質かつ危険な自動車の運転により人を死傷させた者に対する新たな罰則の創設等を行う。

○ 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（高市早苗君外5名提出、第183回国会衆法第22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。

○ 民法の一部を改正する法律案（参議院提出、第183回国会参法第6号）

事業者の貸金等債務を主たる債務とする保証契約による過大な保証債務の負担により、保証人の生活の破綻等を招く事例が多く生じていることに鑑み、保証人が金銭の貸付け等を業として行う者との間で締結する保証契約のうち、主たる債務者が事業のために負担する貸金等債務を主たる債務とする保証契約等は、保証人が法人又は主たる債務者である法人の代表者である場合を除き、その効力を生じないこととする等の改正を行う。

内容についての問合せ先

法務調査室 高橋首席調査員（内線68440）

外務委員会

外務調査室

I 国際情勢の動向

1 米国

(1) 第2期オバマ政権の内政外交上の課題

ア 内政

2012年11月に実施された米国大統領選挙の最大の争点は、アフガニスタンとイラクにおける戦争等に伴う財政赤字の解消と、2008年のリーマン・ショックで悪化した景気の回復であった。選挙戦を通じて、民主党は、富裕層増税、中間所得層減税、政府による財政支援等の経済政策を提唱し、共和党は、減税、財政支出大幅削減、規制緩和等を主張した。選挙の結果、オバマ政権が続くことになったが、選挙戦で与野党間の路線対立は先鋭化して妥協困難な論争となり、かつ同時に行われた下院選挙で民主党が過半数を割り込んだため、その後の米国政治は著しく膠着化することになった。

2013年1月早々その発生が懸念された「財政の崖」問題¹は、増税の範囲をめぐる2012年末まで激論が交わされ、富裕層に対する限定的な増税という妥協が成立し、問題発生は回避されたが、財政再建へ向けた長期計画は合意を見なかった。

現在、議会上院は民主党、下院は共和党が多数を占める「ねじれ」状態にあり、かかる政治情勢を背景に、オバマ大統領は2013年1月21日の就任演説で、共和党へ歩み寄りを求めたものの、共和党側は反発し、第2期政権は多難な幕開けとなった。2014会計年度予算審議において、共和党は多額の経費を要する医療保険改革法（オバマケア）²の実施先送り等を要求し、本予算はおろか暫定予算の歳出権限法も9月中に成立せず、ついに10月1日以降、政府は歳出権限を失い、政府機関の一部閉鎖・職員の自宅待機という1996年以來の異常事態が発生した。

さらに、政府の債務上限（国債発行上限額：現在は約16兆7,000億ドル）の引上げをめぐる議論でも与野党が対決状態にあり、関連法整備が遅延して新規国債発行が不可能になれば、10月17日以降、政府の資金が枯渇して国債の利払い等で、米国史上初の債務不履行（デフォルト）に陥ることが懸念されている。

イ 外交

第2期オバマ政権は外交問題においても、北朝鮮の核・ミサイル開発、サイバー攻撃、シリア情勢の悪化など困難に直面している。このうち中国（人民解放軍関係機関を含む）

¹ 時限的な減税措置の失効による年間約4,000億ドルの大規模増税と、連邦債務の上限引き上げを認めた2011年の法律で規定された政府支出年間約1,000億ドル（半分は国防費）の強制削減が同時に始まることで、リーマン・ショックからようやく立ち直りを見せ始めた米国経済に深刻な打撃を与え、引いては世界経済へも悪影響をもたらすことが懸念されている。なお、強制削減は2013年3月から開始されている。

² 経済的な理由で民間の保険に加入できず、十分な医療を受けられない国民の多い米国において、初めて国民に保険加入を義務付ける制度を導入したものの、共和党には保険は自己責任で加入すべきとか、政府権限の肥大化（＝大きな政府）につながるという考え方があり、2010年に関連法が成立したオバマケアには反対意見が根強い。

によるものと見られるサイバー攻撃は、米政府機関や民間企業における情報窃取等の被害が深刻とされる。中国は自らがサイバー攻撃の被害者であると主張しつつも、6月の米中首脳会談において、共同作業部会を設置して話し合うことで意見の一致をみた。

この直後、米国の国家安全保障局（NSA）が、インターネット上の個人情報や電話通信記録を関連企業の協力を受け、「テロ対策」の名目で大量入手していた事実が報道された。その後、情報をリークした元CIA職員のスノーデン氏が、勤務先から持ち出した資料を基にNSAによる諜報活動の実態を公にし、欧州、日本、韓国など同盟国も諜報対象とされていたことから、NSAと密接な協力関係にある英国等を除き、各国から説明を求める声が上がった。スノーデン氏は米国政府の引渡し要請をよそに、8月にロシアへの亡命を認められたため、米露関係も冷却化した。亡命後のスノーデン氏が発言を控えているため、NSA問題は夏以降小康状態にあるが、シリアにおける化学兵器使用に伴う国連安保理決議問題等でオバマ大統領の威信は低下傾向にあり、第2期政権の前途は多事多難である。

(2) 日米関係

ア 普天間移設問題とオスプレイ配備

2006年、日米両政府は在日米軍再編計画に合意した（「ロードマップ」合意）。その主な内容は、沖縄県の普天間飛行場のキャンプ・シュワブ沿岸部（沖縄県名護市辺野古）への埋め立てによる県内移設、在沖海兵隊約8,000人とその家族約9,000人のグアム移転、嘉手納飛行場以南の米軍基地の返還、在日米空軍司令部のある横田飛行場への航空自衛隊航空総隊司令部の移転等である。なお、グアム移転関連経費の日米分担等を定めた、グアム移転協定が2009年に発効している。

しかし、2009年9月の我が国における政権交代後、普天間移設事業の停滞が顕著になると、米議会で現行計画の実現性への懐疑論が高まり、グアム移転関連経費が米国防予算から削除されるなど計画実現が遠のくことになった。

このため、2012年2月の日米共同報道発表において、2006年の「ロードマップ」で「パッケージ」とされた普天間飛行場移設と在沖米軍基地の返還とを切り離し、それぞれ進展を図ることとされた。その後、4月に日米両国の外務・防衛担当閣僚による日米安全保障協議委員会（2+2）が開催され、その共同発表では、上記「パッケージ」切り離しのほか、在沖海兵隊約9,000人の国外移転、海兵隊のハワイ、グアム、オーストラリア等への分散配置（グアム移転規模は約5,000人に縮小）、嘉手納以南の米軍基地返還の一部前倒し等が合意された。

2012年12月の総選挙の結果、安倍内閣が発足すると、新政権は経済振興策の強化等を通じて普天間飛行場の県内移設に対する理解を得るべく努力した。しかし、県民世論の主流は県外移設であり、2013年2月の安倍総理と仲井眞沖縄県知事との会談でも進展はなかった。政府は、3月に「普天間飛行場代替施設建設事業に係る公有水面埋立承認願書」を沖縄県知事宛に提出する一方で、4月には、米軍基地の前倒し返還について具体的な統合計画を公表した。しかし、対象用地約1,048haのうち、「速やかに返還」される用地は65haにとどまり、普天間飛行場など841haは「県内で機能移設後に返還」、県側で期待の大き

い牧港補給地区など約 142 ha も「海兵隊の国外移転後に返還」と分類された。また、普天間飛行場の返還時期も「2022 年度またはその後」であり、県側から返還時期の明確化等を求める声が寄せられた。

さらに、沖縄県では、2012 年 10 月に配備された海兵隊の新型輸送機 MV-22 オスプレイへの懸念がある。同機は普天間飛行場に配備された海兵隊輸送ヘリコプターの後継機であり、輸送力・飛行速度・航続距離のいずれにおいても海兵隊の能力を大幅に向上させることが見込まれる。しかし、開発段階で墜落事故を発生させ、沖縄への配備開始直前にも米本土などで事故を続発させたことから、その安全性や騒音等を憂慮する地元において配備絶対反対の声が強かった。日米両政府は、事故原因調査結果の公表等、地元の不安に配慮しつつも、第一陣に続き、2013 年 8 月には第二陣を配備し、現在、普天間飛行場には 2 個飛行隊 24 機が展開し、日本本土における日米共同訓練にも参加している。日米両政府は、オスプレイの安全性について引き続き理解を求めるとともに、飛行訓練の日本本土への移転等を通じて、地元の負担軽減を図っている。しかし、県側は、オスプレイ配備の際に明示された住宅地上空等の飛行制限を米側が順守していない旨主張している。

現在、埋立承認願書に対する県の手続きが進められており、公告縦覧は 7 月に終了し、県による願書の内容審査や地元名護市の意見聴取の段階にある。知事は 11 月末に示される予定の名護市の意見を聴取した上で 12 月以降にならないと判断できないと発言しており、政府は年内の結論を期待しているものの、最終的に知事が許可を出すか否か不透明な状況が続いている。

イ 日米安全保障協議委員会（2 + 2）の共同発表（2013年10月3日）

本年10月3日、東京で2 + 2が開催され、その共同発表では、北朝鮮の核・ミサイル開発や近年の中国の動向、サイバー攻撃問題などを念頭に、日米同盟をよりバランスのとれた実効的なものとし、民主主義等の価値を反映し、地域の平和・安全・安定・経済的な繁栄を促進することを戦略構想に位置付けた。さらに日米の取組として、①日米防衛ガイドラインの見直し、②安保・防衛協力の拡大、③在日米軍再編を支える新たな措置について列記した。①については、1997年に当時の北朝鮮情勢を念頭に置いて改定されたガイドラインを、協力範囲や役割分担等を見直すために2014年末までに再改定することとした。②では、日米協力をサイバー空間や宇宙へ拡大すること、施設の共同使用の進展、防衛装備・技術協力の深化、米軍訓練の沖縄県外移転の増加などを盛り込み、さらに③についても、沖縄周辺の米軍訓練区域における日本側使用制限の一部解除や、返還予定米軍基地への地元自治体の立入りを了解すること、海兵隊のグアム移転を2020年代前半から開始すること、普天間飛行場の空中給油機の岩国飛行場移転を加速すること、無人偵察機を日本へ配備することなどが列挙された。

また、この2 + 2では、2009年のグアム移転協定についても、移転する海兵隊員の人数や北マリアナ諸島（テニアン）における施設整備等に関する2012年の日米合意を踏まえ、協定の内容を改正する議定書の署名が行われた。

10月8日、岸田外務大臣と小野寺防衛大臣が沖縄を訪問し、仲井眞県知事へ2 + 2共同

発表と、2 + 2後に日米間で合意された日米地位協定の運用改善について説明した。この運用改善は、日本人が被害者となる米軍人等の犯罪に関する裁判や処分の結果について、米側が被害者へ日本政府経由で通知することとしたものである。知事からは、一連の負担軽減措置については評価が得られたものの、共同発表で普天間飛行場の辺野古移設が「唯一の解決策」と言及されたことについて不満が表明され、県として県外移設を求める立場に変わりがないことが改めて示された。

2 朝鮮半島

(1) 北朝鮮

ア 国内情勢

北朝鮮では、金正日（キム・ジョンイル）総書記の功績を背景にした「遺訓政治」の貫徹と軍事優先の「先軍」路線を継承する金正恩（キム・ジョンウン）第1書記を中心とする体制の確立が進められている。韓国統一省がまとめた金正恩体制発足以降の動向に関する分析（2013年10月8日発表）によれば、北朝鮮では、2011年12月の新体制発足以降、党・政府・軍の主要幹部218人のうち、44%に当たる97人が交代するなど、金正恩第1書記による権力基盤固めが着々と進められている³。こうした人事の背景について統一省は「金正恩第1書記が人事を通じて軍を掌握する過程」との見方を示している⁴。

金正恩第1書記にとり、軍事路線の継承と同様に人民生活の向上も重要な課題である。2012年4月の金日成主席生誕100年祝賀軍事パレードの際、金正恩第1書記は、「人民が再びベルトを締めつける（飢える）ことのないようにする」と強調した。しかし、北朝鮮では、慢性的な肥料不足や天候不順により穀物総生産量が低水準にあり、国連によれば、北朝鮮では、総人口の約1割が（総人口約2,405万人、2009年10月、国連人口基金のデータ）が食糧不足に直面しているという。また、2013年8月、国連は、北朝鮮による核実験等を受け各国が実施した個別金融制裁の影響で、国連機関による対北朝鮮食糧・農業支援等実施のための活動資金1億5,000万ドル（約146億円、2013年度分）のうち約9,800万ドルが不足していることを明らかにした。現在、北朝鮮は、「核開発と経済発展の並進路線」との方針の下、軽工業と核開発の両立を目指している。しかし、経済制裁下にある北朝鮮が外部から資本や原材料を入手することは難しく、また、国防費を減らすための軍縮に着手すれば軍の反発は必至であるため、並進路線の推進は難しいとの見方が示されている。

北朝鮮の核問題に関しては、金正恩体制の発足後、初めての米朝協議が2012年2月に行われ、協議の結果、北朝鮮がウラン濃縮活動や核実験、長距離弾道ミサイルの発射の停止などを約束する見返りに、米国が栄養補助食品等24万トンの食糧支援を行うことで合意した。この合意を受けて、国際社会には、六者会合⁵再開に向けた期待感が広がった。しかし、

³ 『時事通信ニュース』（2013.10.8）

⁴ 『産経新聞』（2013.10.8）

⁵ 北朝鮮の朝鮮半島の非核化を実現し、北東アジア地域の平和と安定を維持するための、日本・米国・韓国・中国・ロシア・北朝鮮の6か国による会合。北朝鮮の核開発問題を対話により平和的に解決することを主た

北朝鮮は、米朝合意から間もない同年4月、そして12月に、「人工衛星」と称するミサイルを発射実験を実施し、その後も、2013年2月の3回目の核実験実施、同年3月の朝鮮戦争休戦協定の白紙化宣言、同年4月の寧辺（ニョンピョン）の原子炉再稼働表明等、挑発的な行為を繰り返している。北朝鮮によるミサイル発射や核実験実施に対しては、安保理議長声明の発出や追加・強化制裁を内容とする安保理決議が採択された。また、同年5月には、中国の金融機関による北朝鮮の銀行との取引停止が明らかになるなど、北朝鮮制裁に消極的であった中国の北朝鮮への対応にも変化が見られた。

金正恩第1書記にとり、核・ミサイル開発は国内的には指導者としての正統性を維持する上で、対外的には「核保有国」として米国と対等な立場に立つための重要な手段であるとみられる。そのため、北朝鮮は、米韓両国が対話再開の条件とする核兵器の廃棄とミサイル発射の中止の受入れを拒否している。北朝鮮は、このほか、2013年3月から4月にかけて米韓合同軍事演習に反発し緊張を高め、また、南北協力事業の象徴であり北朝鮮にとっては外貨取得の手段でもある開城（ケソン）工業団地の一時操業停止という行動に出た。北朝鮮は、緊張を極度に高めることで、米韓から譲歩を引き出すことをもくろんでいたが、これまでの日米韓に中国までもが加わり対北朝鮮への圧力を強めてきている現状をかわす狙いや、特に、開城工業団地に関しては、多大な外貨をもたらす「ドル箱」を失いたくないという北朝鮮の思惑もあり、その後、北朝鮮は対話姿勢に転じたと見られる。同年8月には韓国との間で開城工業団地の再稼働に合意（9月16日、フル稼働に向けた準備作業に着手）、最近では、六者会合再開にも積極的な姿勢を見せている。しかし、同年10月8日、韓国政府が寧辺の原子炉再稼働を公式に確認したことが明らかになったことで、六者会合の再開の見通しはより不透明さを増した。

イ 日朝関係

我が国は、日朝平壤宣言（2002年9月）に基づき、拉致、核、ミサイルといった諸懸案を包括的に解決し、不幸な過去を清算し、日朝国交正常化を実現することを対北朝鮮政策の基本方針としている。しかし、拉致問題は依然として全容解明にはほど遠い状況にある。2012年8月には、日朝政府間協議（予備協議）が4年ぶりに開催され、拉致問題の協議入りにつき調整することが合意されたが、同年12月の北朝鮮によるミサイル発射予告を受け日朝政府間協議の開催のめどは立っていない。安倍総理は、2012年12月の政権発足以来、拉致問題に関し、「日本の問題であり、日本が主体的にこれは解決に向かって進めていかなければこの問題は解決をしない」との考えの下、取り組んでいる。2013年5月には、飯島勲内閣官房参与の訪朝という動きもみられたが、拉致問題に新たな進展は見られていない。

そうした中、2013年8月29日、同年3月に国連人権理事会が日本人拉致問題など北朝鮮による人権問題を調査するため設置した調査委員会の公聴会が東京において開かれた。公聴会では、横田めぐみさんの父親など拉致被害者の家族が証言を行った。調査委員会の

る目的とする。2003年8月の第1回会合以降断続的に会合が持たれ、2005年9月には、北朝鮮の核兵器廃棄等を盛り込んだ共同声明を発表。その後、北朝鮮による核計画の申告の正確性の検証方法をめぐり米朝が対立し、2008年12月を最後に会合は開かれていない。

カービー委員長は公聴会において、「北朝鮮の人権侵害は世界に周知されていない。新しい手法を使って解決できるか考えなければならない」との決意を語った。調査委員会は、2014年3月に報告書をまとめる予定である。

(2) 韓国

ア 国内情勢

2013年2月の朴槿恵（パク・クネ）大統領の就任から半年が過ぎ、各種世論調査では、60%前後の高支持率を得ている⁶。世論調査では、北朝鮮が一方的に操業を中断した開城工業団地について「閉鎖、放棄も辞せず」との朴大統領の姿勢が結果的に北朝鮮を対話に引き出した点が高く評価されている。また、対日関係における歴史問題等をめぐる「毅然とした態度」も支持を得ているとされる。

このように外交分野での高い評価とは対照的に、朴政権の最重要公約であった福祉政策や雇用拡大などの経済面では厳しい評価を受けている。2012年後半からのウォン高・ドル安も落ち着き、2013年4月～6月期の国内総生産は実質で前期比1.1%増えた。しかし、企業による設備投資はマイナスに転じ、韓国の基幹産業である製造業、特に、鉄鋼・造船分野での減益決算が相次いでいる。こうした状況を踏まえ、朴大統領は、「年後半は景気活性化と雇用創出などに集中する」と述べているが、朴政権が推進するベンチャー企業や中小企業の育成により雇用創出が実現するか、先行きは不透明であると指摘されている。また、大統領選でも争点となった福祉政策については、財源難から公約通りの実行が難しい状況にあり、特に期待の大きかった年金改革案は発表直後から「公約より後退している」との批判を浴びている。

イ 日韓関係

2012年8月の李明博（イ・ミョンバク）大統領（当時）の竹島上陸以来、日韓関係は冷却化しており、その関係修復が安倍総理と朴大統領とに課せられた課題の一つである。安倍総理は、日韓関係の立て直し、北朝鮮や中国情勢を踏まえ、東アジア地域での日米韓連携の再構築を急ぐ考えである。一方の朴大統領も日韓関係の改善に取り組む姿勢を示すものの「未来志向の日韓関係を築くためには、日本の正しい歴史認識が必要」であるとの考えを強く主張している。関係修復へ向けた第一歩とも目される日韓首脳会談に関しては、朴大統領は「首脳会談が終わるやいなや、また独島（竹島）問題や慰安婦問題が浮上すれば、関係発展にプラスになるどころか、さらに悪化する」と述べ、開催は困難との考えを示している。これに対し、菅官房長官は、「日本の立場としては緊急の課題もないので、事務方で意思疎通を図っていくことが大事だと思っている」と述べ、日本政府としても開催を急がない考えを示した（2013年7月12日の記者会見）。

一方、米国の仲介により同年7月に約9か月ぶりに開かれた外相会談に続き、9月の国

⁶ 韓国ギャラップによると、直近の支持率は59%、支持の理由として最も多かったのが「北朝鮮政策」を挙げている。『日本経済新聞』（2013.8.26）

連総会の際に外相会談が持たれた。9月の会談では、外相間等での意思疎通の重要性が確認され、韓国による水産物輸入禁止措置、韓国人元徴用工の損害賠償請求訴訟、八幡製鉄所等「明治日本の産業革命遺産」の世界遺産への推薦等について話し合われた。水産物輸入禁止措置については、岸田外相が、科学的根拠を踏まえ、禁輸措置を撤廃するよう要請した⁷が、報道によれば、尹炳世（ユン・ビョンセ）外相は「国内の恐怖心等で避けられなかった予防的、暫定的なもの」と述べるにとどまったという⁸。また、元徴用工の損害賠償請求訴訟について、岸田外相は「解決済み、適切に対処すべきだ」と日韓請求権協定に基づく対応を求めたが、尹外相は裁判中だとして説明を避けたという⁹。外相会談という対話の窓口は開かれたが、関係改善の見通しは依然として不透明である。

3 中国

(1) 国内情勢

2013年3月に開催された全国人民代表大会（全人代）において、2012年11月に中国共産党総書記に就任した習近平氏が国家主席に選出され、習近平新政権が正式に発足した。習主席は国家主席就任後の演説で「中華民族の偉大な復興という中国の夢の実現」を繰り返し強調し、「中国の夢」実現のために中国の精神を発揚し、各民族が団結すべきと訴えた。

習政権にとっては胡錦濤前政権時代から引き続き、年率7%超の経済成長の維持（2013年の経済成長目標は7.5%前後）と、投資・輸出依存型から内需主導型への経済発展モデルの転換、都市・農村間の経済格差の是正、深刻化する環境問題への対応、汚職腐敗対策などが主な内政上の課題となる。中国が経済成長の維持と構造改革の推進という両立が難しい2つの目標を追求する上で、李克強首相は短期的な景気浮揚のための財政出動に頼るのではなく、多少の成長率低下を容認しても市場メカニズムの拡大等を通じた構造改革を優先する姿勢を示している（「リコノミクス」）。このため、2013年前半の中国の経済成長率は2四半期連続で低下し（第1四半期：7.7%、第2四半期7.5%）、2013年前半の経済成長率は7.6%となったとなったが、中国政府は2013年の経済成長目標7.5%は達成可能との見方を示した。

また、習政権は発足以来、共産党に対する国民の信頼を損ねる要因となってきた汚職腐敗対策に全力で取り組む姿勢を示している。中でも9月、収賄、横領、職権乱用の罪に問われた元重慶市共産党委員会書記・薄熙来被告に対し無期懲役という重い判決が下ったこと、また、周永康前党中央政治局常務委員¹⁰の権力基盤（石油閥）につながる大手国有企業「中国石油天然ガス集団（CNPIC）」の現職幹部や元幹部である蔣潔敏国務院国有資産監督管理委員会主任（閣僚級）が汚職調査の対象となったことなどが注目を集めた。これらは汚職腐敗問題に対する習政権の厳しい姿勢を示す反面、11月に予定されている中国共産党第18期中央委員会第三回全体会議（三中全会）を前に、習主席が自らの権力基盤を固

⁷ 外務省HP「日韓外相会談（概要）平成25年9月27日」

⁸ 『日本経済新聞』（2013.9.28）

⁹ 同上

¹⁰ 周永康前党中央政治局常務委員は薄熙来被告の後ろ盾であり、江沢民元国家主席とも関係が深い人物

めるための権力闘争との見方もなされている。

対外政策に関しても引き続き、対米関係の安定化、現在の中国の国力に見合う国際的地位の獲得、東アジア地域における「中国脅威論」の払拭などが習政権の主要な目標になると見られる。習政権は発足以降、習主席のロシア訪問を皮切りに、習主席がアフリカ（タンザニア、南アフリカ等）、中米（メキシコ等）、中央アジア（トルクメニスタン等）、東南アジア（インドネシア、マレーシア）を、また、李首相が南アジア（インド、パキスタン）、欧州（ドイツ、スイス）を訪問するなど、積極的な首脳外交を展開している。また、6月には米国カリフォルニア州パームスプリングスにおいて習近平氏の国家主席就任後初となる米中首脳会議が開催された。同会談では習主席が以前より提唱してきた「新しいタイプの大国関係」の構築を改めて強調し、両首脳の間では世界の2大国となった米中両国が協力を強化する必要性については認識が一致した。また、個別の課題では、サイバー攻撃問題に関して「米中戦略・経済対話」の枠組みに作業部会を設けることが合意されたほか、尖閣諸島をめぐる問題に関してオバマ米大統領が対話による解決を習主席に要請したと報じられている。

(2) 日中関係

日中間では、2012年9月の日本政府による尖閣諸島「国有化」をめぐり悪化した関係の修復が引き続き課題となっている。尖閣諸島国有化の後、日本では2012年12月に安倍政権が、中国でも2013年3月に習政権が正式に発足したが、日中首脳による公式の会談はいまだ実現しておらず、本格的な関係修復の見通しは立っていない。

安倍総理は中国に対して、「日中関係は日本にとって最も重要な二国間関係の一つであり、対話のドアは常にオープンである」との基本的立場を繰り返し表明してきた。しかし、両首脳にとって初の対話の場となることが期待された日中韓サミット（2013年5月下旬開催予定。韓国主催）は、「中国が日程に難色を示した」（韓国政府説明）ことにより延期され、いまだ開催の見通しは立っていない。また6月下旬には、中国側が日中首脳会談開催の条件として、日本政府が尖閣諸島の領有権問題の存在を認めることを挙げていると報じられ、安倍総理はこのような妥協には応じない考えを示した。

このように日中首脳による直接対話の実現する目途が立たない中、日中間には尖閣諸島をめぐる問題の他、東シナ海におけるガス田開発問題や歴史認識問題等が存在しており、これらの問題をめぐっては本年においても様々な摩擦が生じている。

尖閣諸島に関しては、昨年9月以降、中国が同島周辺海域において公船や中国機による活動を活発化させているが、本年2月5日には中国艦船が海上自衛隊の護衛艦に対し火器管制レーダー照射していた事実が明らかとなった。また、9月9日には中国軍の偵察機とみられる無人機が尖閣諸島付近を飛行する事案が発生し、防衛省は無人機への難しい対応を迫られている。

東シナ海におけるガス田開発問題に関しても、2008年6月の日中共同開発合意を具体化するための国際約束締結交渉が2010年以降中断されている中、2013年7月、中国側が単独でガス田開発のための新たな採掘関連施設の建設に着手していることが日本政府の調査

により明らかにされた。

さらに靖国神社参拝問題をめぐっても、2013年4月の春季例大祭に際して主要閣僚を含む170人前後の国会議員が参拝したことや、終戦記念日に3閣僚が参拝したことなどに対し中国側が反発した。

他方、最近では、9月5日に開催されたG20首脳会議（サンクトペテルブルグ）に際して、安倍総理が習主席との間で5分程度の立ち話を行ったことが注目を集めた。また、9月下旬、中国の大手企業10社の幹部が来日し、日本の経済界でも日中経済協会（会長：張富士夫トヨタ自動車名誉会長）が11月に100人規模の訪中団派遣を予定するなど、経済分野における民間交流は再開しつつある。しかし、このような動きが本格的な関係修復につながるかどうかについては、報道や識者の見解を見る限り、本年11月に三中全会を控え権力闘争が活発化しつつある中国の政治事情や中国国民世論の動向等を踏まえ、依然慎重な見方が強い。

4 ロシア

(1) 内政と外交・安全保障

ロシアでは、2012年5月、プーチン氏が4年ぶりに大統領職に復帰した。

国内政治では、プーチン政権下での民主化の行方に懸念が生じている。例えば、州知事等の選挙方法¹¹について、公選制（住民による直接選挙）を廃止し、大統領が提示した候補者に対する間接選挙とすることが可能となり¹²、民主化の後退などと懸念する向きもある¹³。このほか、反政権運動に対する政権側の封じ込めともみられる動きもあり、国際社会からも憂慮する声が上がった¹⁴。

また、経済では、資源収入に依存する体質から脱却し、経済の多角化を図ることが懸案であるが、解決には至っていない。このような経済体制は財政にも影響を与えており、政府は、2013年9月の閣議において、エネルギー資源の主要輸出先である欧州の景気回復の遅れ等から経済成長の鈍化を見込み、2014～2016年の連邦予算の大枠のうち、2014年分及び2015年分の大枠について、これまでの予定よりも下方修正する方針を固めた¹⁵。

外交では、プーチン大統領は、旧ソ連の域内統合を推進する方針を掲げており、2015年1月の「ユーラシア経済同盟」創設を目標に経済統合政策を進めている。また、プーチン

¹¹ メドヴェージェフ前大統領政権下で打ち出された政治改革の一環として公選制が採られることになり、同大統領退任直前の2012年5月に関連法が成立し、同年6月から施行された。

¹² 2013年4月、その州等の議会の判断で、政党との協議を経て大統領が提案した候補者の中から、当該議会議員の投票により次期州知事等を選出する方法も選択できるよう法改正がなされた。

¹³ 『朝日新聞』（2013.4.4）などによる。

¹⁴ 例えば、露当局が反政権運動の主導者（弁護士）を州顧問時代の横領の嫌疑で起訴し、2013年7月、裁判所が実刑判決を下した事件（後に保釈）に対し、反政権側等から運動の弱体化が狙いとして批判を受け、英国やフランスなどからも憂慮の声が出ている（『産経新聞』、『毎日新聞』及び『日本経済新聞』（2013.7.19））。なお、この弁護士は同年9月のモスクワ市長選に出馬した結果、予想を上回る約27%の得票率で次点となり、反政権側への一定の支持を窺わせた。

¹⁵ 『日本経済新聞』（2013.9.21）。なお、石油ガス部門はロシアからの輸出の3分の2、連邦予算歳入の約半分を占めているという（2012年12月のシリアノフ財務大臣の発言）。

大統領は、上海協力機構¹⁶等、新興国を含む様々な枠組みを通じた多国間外交を展開する構えを見せ、欧米諸国を中心に運営される他の国際的枠組みを牽制するなどして、国際社会でのロシアの存在感や発言力を高めようとしているが¹⁷、このような外交姿勢により、特に米国との間では摩擦も生じている¹⁸。

このほか、安全保障では、米国が欧州で進めるミサイル防衛（MD）配備問題が未解決である¹⁹。また、米国のオバマ大統領は、6月のベルリンにおける演説で、配備済み戦略核弾頭の削減及び戦術核の大幅削減に向けたロシアとの交渉を推進する旨表明したが、ロシア側は、MD問題が解決しない限り、米国からの新たな核軍縮提案には応じない考えを明らかにしている。

(2) 日露関係

ア 北方領土問題

北方領土問題に関しては、いまだに我が国とロシア側との間では解決に向けた立場には大きな隔りがある²⁰。その一方、2012年12月の我が国での総選挙の結果を受け、プーチン大統領は、領土問題に関し建設的な対話を行う用意があると発言するなど、問題解決に取り組む意思を示した。そして、同月の首脳電話会談で、プーチン大統領から2013年中の訪露を招請された安倍総理は、2013年4月、我が国の総理として10年ぶりにロシアを公式訪問した。両首脳は会談で、戦後67年を経て両国間に平和条約が存在しないことは異常であるとの認識を共有した上で、平和条約締結問題について、双方に受入れ可能な解決策を作成する交渉を加速化させるとの指示を自国の外務省に共同で与えることで合意した。また、会談後には、日露間のあらゆる分野（経済協力、安全保障・防衛等）での関係発展を目的とした「日露パートナーシップの発展に関する共同声明」が発表された。

¹⁶ カザフスタン、中国、キルギス、ロシア、タジキスタン及びウズベキスタンからなる地域協力機構（2001年6月発足）。政治、経済等幅広い分野での協力を促進しながら、相互信頼と善隣関係の強化を目的としている。インド、イラン、モンゴル、パキスタン及びアフガニスタンがオブザーバー国、ベラルーシ及びスリランカが対話パートナーである。

¹⁷ 最近では、シリアにおける化学兵器使用問題について、同国への限定的軍事介入で情勢の打開を図ろうとする米国に対し、ロシアはシリア政府が保有する化学兵器廃棄により決着を図る方向で国際社会をまとめ上げ、存在感を示すことに成功した。

¹⁸ シリアにおける化学兵器使用問題のほか、いわゆるスノーデン事件をめぐる対応などでも摩擦が生じた。なお、スノーデン事件についての詳細は、「I-1 米国」を参照

¹⁹ 米国は2013年3月、北朝鮮の長距離弾道ミサイルへの対応強化のため、イランのICBM（大陸間弾道ミサイル）への対処を念頭に進めていた欧州におけるMD配備計画の縮小を決定したが、ロシアはMDが自国を対象としないことの明文化を頑なに求めている。

²⁰ 北方領土の扱いに関しては、平和条約締結後に我が国への歯舞群島及び色丹島の引渡しを明記した日ソ共同宣言が1956年に締結されたが、我が国は、領土問題を四島の帰属に関する問題であると明記した1993年の東京宣言を二国間の重要な国際約束と位置付けており、帰属問題の解決後に平和条約を締結するとの原則的立場を堅持している。この考えは、2001年のイルクーツク声明においても一貫している。

しかし、ロシアによる北方領土の実効支配は、2010年11月のメドヴェージェフ大統領（当時）の国後島訪問を始めとして強化される傾向にある。また、プーチン大統領は、前回の大統領在任時から、歯舞群島及び色丹島の二島引渡しで問題解決をしたい旨表明する（2004年11月の閣議における発言（『日本経済新聞』2004.11.16）及び2012年3月に行われた我が国新聞社との会見における発言（『朝日新聞』（2012.3.3）））など、東京宣言よりも領土交渉における唯一の批准文書である日ソ共同宣言を重視する立場である。

両首脳は、同年6月のG8サミット（英ロック・アーン）の際にも会談し、平和条約交渉について、4月の首脳会談の合意に基づき、双方に受入れ可能な解決策を見出すべく、次官級の交渉を進めることで一致した。これを受け、同年8月に開催された次官級協議では、今後の協議の進め方や取り上げるべきテーマなどについて意見交換を行ったと見られている。この後、次官級協議は開催されておらず、次の日程も決まっていない。このことに関連し、10月のインドネシア・バリにおけるアジア太平洋経済協力（APEC）首脳会議の際に開催された首脳会談では、安倍総理から、次の次官級協議をできるだけ早く開催すべきとの考えを伝えたが、プーチン大統領からは、11月のラヴロフ外相訪日²¹の際に議論してはどうかとの話にとどまった。

【北方領土問題に関する日露政府間の主要な条約・取極め】

主要条約・取極め	内容
日ソ共同宣言 1956年10月署名	鳩山（一郎）総理らとブルガーニン連邦大臣会議議長らの間で、（1）平和条約の締結交渉を継続することに同意、（2）ソ連は歯舞群島及び色丹島の日本への引渡しに同意するが、現実の引渡しは日ソ間の平和条約締結後に行われることに同意
東京宣言 1993年10月署名	細川総理とエリツィン大統領の間に、北方四島の帰属に関する問題を、（1）歴史的・法的事実に立脚し、（2）両国の間で合意の上作成された諸文書及び（3）法と正義の原則を基礎として解決することにより、平和条約を早期に締結するよう交渉を継続し、日露関係を完全に正常化することに同意
イルクーツク声明 2001年3月署名	森総理とプーチン大統領の間に、（1）日ソ共同宣言が、平和条約締結交渉の出発点を設定した基本的な法的文書であると確認、その上で、（2）東京宣言に基づき、四島の帰属の問題を解決することにより、平和条約を締結することを確認
日露行動計画 2003年1月署名	小泉総理とプーチン大統領の間に、日ソ共同宣言、東京宣言、イルクーツク声明及びその他の諸合意が、四島の帰属の問題を解決することにより平和条約を締結し、もって両国関係を完全に正常化することを目的とした交渉の基礎であるとの認識に立脚し、引き続き残る諸問題の早期解決のために交渉を加速することで合意

イ 経済分野の協力

日露間では北方領土問題が最大の懸案であるが、我が国の対露外交の基本方針としては両国間の政治、経済、文化、国際舞台での協力等、あらゆる分野を発展させることも柱の一つとして捉えている。

我が国の経済界は、ロシアとの経済分野の深化に関心を寄せており、2013年4月の安倍総理訪露の際は、我が国から約120人の経済ミッションが同行した。また、この時に開催された日露首脳会談では、このミッションの主要目的である①農業・食品、②医療、③都市環境・省エネの各分野における協力推進について一致したほか、「日露パートナーシップの発展に関する共同声明」では、経済分野における協力として、①極東・東シベリア地域における協力推進のための両国間の官民パートナーシップ協議開催、②国際協力銀行（JBI C）、開発経済銀行（VEB）及びロシア直接投資基金（RDIF）の間での「日露投資プラットフォーム」の設立、③運輸インフラ、都市環境、食品産業、医療技術、医療機器、医薬品に関する互恵的協力の拡大、④競争力ある価格でのエネルギー供給を含む互恵的な条件での石油・ガス分野のエネルギー協力の拡大、等を盛り込んだ。

²¹ 2013年11月1～2日にロシアのラヴロフ外相及びショイグ国防相が来日し、初の日露外務・防衛閣僚級協議（2+2）を開催する予定である。

5 中東・北アフリカ

(1) シリア情勢

2010 年末から 2011 年にかけて、中東・北アフリカ諸国において民主化要求運動の波が広がり、「アラブの春」と呼ばれる長期独裁政権の崩壊が連鎖的に発生した。

この影響はシリアにも及び、2011 年 3 月に首都ダマスカスで発生した反政府デモが全土に拡大、政権側と反政府勢力との間の内戦状態に発展した。戦闘は現在も収まる気配はなく、国連などによると、死者は 11 万人、周辺国への難民は 200 万人、国内避難民も推計 425 万人を超えた²²。

事態が長期化する中、本年 8 月 21 日、ダマスカス近郊で化学兵器による攻撃が行われ、多数の犠牲者が出たと報じられた。これ以前からシリアの化学兵器使用疑惑は多くあり、これを「レッドライン（越えてはならない一線）」としてきたオバマ政権は、アサド政権側による化学兵器使用と判断、限定的な軍事介入に向けた動きを進めた。米国に加え、介入を支持する英国、フランスは、国連安保理ではこれまで、アサド政権を支持するロシアや中国が対シリア制裁決議案に拒否権を行使してきたことから、決議によらない軍事介入を模索した。しかし、英国は下院の賛成を得られず軍事介入への参加を断念、米国も議会の承認を求めたが支持を広げられず対応に苦慮していた。かかる情勢下、9 月 9 日にロシアがシリアに対して化学兵器を国際管理下に置くよう提案するとともに化学兵器禁止条約への加盟を呼びかけたところ、シリアがこれを受け入れたことから、米露両国の直接協議を経てシリアの化学兵器廃棄の枠組みが合意に至り、外交的解決を優先し当面の軍事介入は回避された。

9 月 27 日には国連安保理で 2014 年前半までに化学兵器を全廃する廃棄計画の履行をシリアに義務付ける決議第 2118 号が全会一致で採択され、化学兵器問題は一定の前進をみた。しかし、戦闘の続くシリア国内での査察など廃棄に向けた作業は難航が予想される。

シリア情勢は、反政府側を支援する欧米やイスラム教スンニ派諸国や、政権側を支援するロシアやイスラム教シーア派のイランなど²³、それぞれの思惑や利害が複雑に交錯し、国連安保理も米露の対立で有効な手だてを打てず、長期化してきた。

今回の決議でも、アサド政権と反政府勢力の代表が参加する和平会議の早期開催や移行政府の樹立の要請を含んでいるものの、反政府勢力は複数の組織に分かれ、「シリア国民連合」のように国際社会が承認する統一組織はあるが、欧米が警戒するイスラム過激派の影響下にある組織も含まれ、勢力争いによって内部分裂が進んでいるとされており、事態の収束にはまだ時間がかかることが予想される。

なお、安倍総理は、9 月 26 日の国連総会で行った一般討論演説の中で、シリア難民支援及び周辺国支援として、我が国が新たに 6,000 万ドル相当を追加し、直ちに実施することを表明した。

²² 『毎日新聞』(2013.9.28)

²³ アサド政権を支える政権幹部、軍の上層部はイスラム教シーア派の一派であるアラウィ派が多数を占める。なお、シリア国民の 7 割以上はスンニ派である。

(2) エジプト情勢

エジプトでは、2011年1月以降、各地で反政府デモが発生した結果、それまで約30年にわたる独裁を維持してきたムバラク政権が2月に崩壊し、翌2012年6月の大統領選挙を経て、イスラム勢力「ムスリム同胞団」出身のムルシー氏が、エジプト初の文民大統領に就いた。

ムルシー大統領（当時）は当初は高い支持率を誇ったものの、イスラム教に基づく国づくりを強権的に進める政治手法や、悪化する経済状況や政権公約の未実施等への不満が次第に高まった。その結果、就任1周年を迎えた本年6月30日、全土で大統領の辞任を求める大規模なデモが発生し、これに反発する大統領支持派との衝突に軍が介入して大統領を解任、現憲法を停止し、軍主導の暫定政府の成立に至った。

その後もムルシー前大統領を支持するムスリム同胞団による抗議行動が続き、治安部隊との衝突で多数の死者が出るなど混迷は深まっている。暫定政府は、新たな憲法の制定、新憲法下での議会選挙及び大統領選挙を経て来春までの民政移管を目指している。ムスリム同胞団に対しては、幹部の相次ぐ逮捕、解散を命じる裁判所判決など、締めつけも強まっている。しかし、現在でも根強い支持のあるムスリム同胞団を排除した形で政権移行プロセスが進められれば、政治混乱が続くおそれがあり、エジプトの安定を望む国際社会の懸念が続いている。

(3) イラン核開発問題

2002年に発覚したイランの核開発問題は、2005年に発足した保守強硬派のアフマディネジャド政権のもとで、国際社会からのウラン濃縮活動の停止の求めをよそに開発が継続され、度重なる制裁強化にもその姿勢に変化は見られなかった。しかし、米欧の経済制裁による物価高騰や失業の増大に対する不満などを背景に、強硬姿勢を続ける政権への反発が強まり、本年6月の大統領選では、欧米との対話を訴える穏健派のローハニ師が当選し、問題解決に向けた進展が期待されている。

国際社会との関係を改善し、制裁で疲弊した経済の立て直しにつなげたいローハニ大統領は、9月の国連総会などの場で核問題の短期間での解決を目指す姿勢を示したものの、平和目的のウラン濃縮活動は国際原子力機関（IAEA）加盟国に認められた正当な権利とする立場は前政権と変わっていない。今後のイランの交渉姿勢に注目が集まる中、米イラン首脳の話合が、1979年の両国の国交断絶後初めて実現し、核問題の外交的な解決を目指すことで一致するなど、明るい兆しが見える。また、イランと米露中英仏独の6か国の枠組み（EU3+3又はP5+1）やIAEAとの協議が10月中に行われることが決まっており、イランの核問題に大きな変化が訪れるかに国際社会の関心が集まっている。

6 EPA/FTA、TPP

(1) EPA/FTA交渉

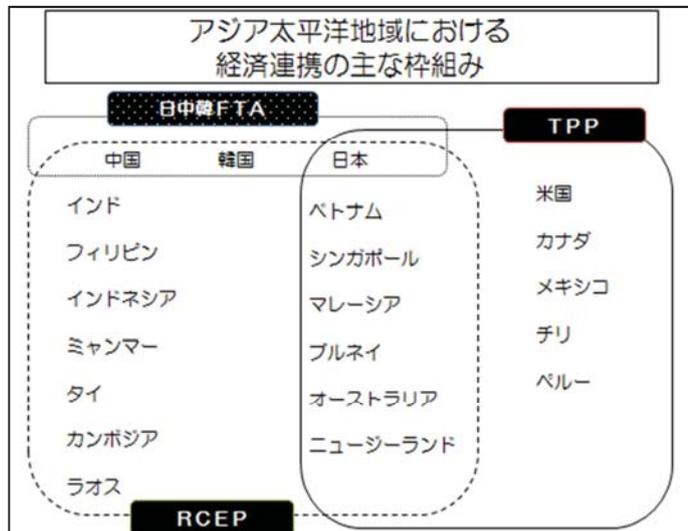
世界貿易機関（WTO）のドーハ・ラウンド交渉²⁴が行き詰まる中、各国は特定の国や地域との間で、物品の関税やサービス貿易の障壁等を撤廃・削減することを目的とする自由貿易協定（FTA）や、物品・サービス貿易の自由化に加え、投資、人の移動、知的財産の保護等を含む幅広い経済関係の強化を目的とした経済連携協定（EPA）等を締結することにより、二国間あるいは地域における貿易自由化を推進する動きを活発化させている。

我が国政府もWTOという多国間枠組みの強化と、それを補完するための二国間・地域間連携の活用という重層的なアプローチの推進を対外経済政策の基本方針として掲げ、EPAの締結を推進している。

【我が国のEPA締結状況等】

締結済 (12 개국 1 地域)	シンガポール、メキシコ、マレーシア、チリ、タイ、インドネシア、ブルネイ、東南アジア諸国連合（ASEAN）、フィリピン、スイス、ベトナム、インド、ペルー
交渉中 (5 개국 5 地域)	韓国（2004 年 11 月以降中断）、湾岸協力理事会（GCC ²⁵ ）（交渉延期中）、豪州、モンゴル、カナダ、コロンビア、日中韓、東アジア地域包括的経済連携 ²⁶ （RCEP「アールセップ」）、欧州連合（EU）、環太平洋パートナーシップ（TPP）協定
交渉実施前 (1 개국)	トルコ（共同研究中）

交渉中の案件のうち、日中韓FTAについては、2012 年 11 月の日中韓経済貿易大臣会合で協定交渉の開始が宣言され、2013 年 2 月及び 8 月に交渉会合が開催された。また、TPP 協定交渉に参加していない中国、韓国、インド等を含む 16 か国による経済統合を目指すRCEPについても、2012 年 11 月のASEAN関連首脳会議の機会に交渉の立上げが宣言されて以降、2013 年 5 月及び 9 月に交渉会合が開催されたほか、同年 8 月には閣僚会合が開催された。



さらにEUとのEPAについては、2013 年 3 月の日EU電話首脳会談において交渉開始

²⁴ 2001 年から開始されたWTO加盟国間における多角的貿易自由化交渉のことである。8分野（農業、鉱工業品、サービス、ルール、貿易円滑化、開発、環境及び知的財産権）について交渉の一括妥結を目指してきたが、2008 年以降、交渉全体としては膠着状態が続いている。

²⁵ バーレーン、クウェート、オマーン、カタール、サウジアラビア及びアラブ首長国連邦で構成

²⁶ 東アジア自由貿易圏構想（EAFTA「イーフト」）及び東アジア包括的経済連携構想（CEPEA「セピア」）の検討を踏まえ、2011 年 11 月の東アジア首脳会議において、ASEAN側から示された広域経済連携構想。現在、ASEAN10 개국及びFTAパートナー国（日本、中国、韓国、豪州、ニュージーランド、インドの6 개국）が構想に参加している。

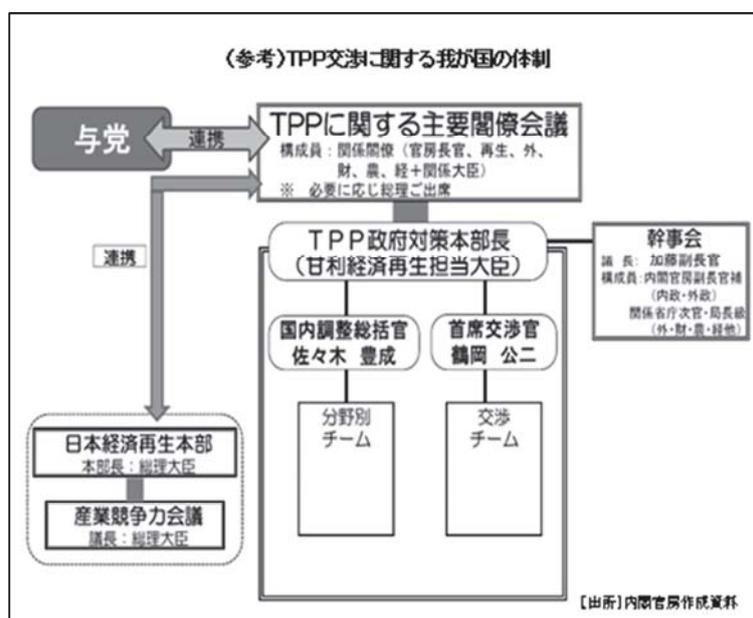
が決定され、同年4月15～19日及び6月24日～7月3日に交渉が行われた。なお、第3回交渉は同年10月21日の週に実施される予定である。

(2) TPP協定交渉の動き

TPPは、シンガポール、ニュージーランド（以下「NZ」という。）、チリ及びブルネイの4か国が2006年5月に発効させた自由貿易協定（いわゆるP4協定）をモデルとしており、原則的に全ての貿易品目の関税撤廃を目指す枠組みである。協定交渉は2010年3月、上記4か国に豪州、ペルー、米国及びベトナムを加えた8か国で開始され、その後交渉参加国はマレーシア（2010年10月）、カナダ及びメキシコ（以上、2012年10月）を加え、さらに2013年7月にマレーシアで開催された第18回交渉会合から我が国が参加したことで12か国に拡大した。

協定交渉は、2013年中の交渉妥結²⁷を目標とし、20余の分野において進められてきた。2013年10月に開催されたTPP首脳会合²⁸で採択された声明では、TPP交渉が完了に向かっていくことや、年内に妥結するため、残された困難な課題の解決に取り組むことで合意したことなどが記された。

しかしながら、報道によると、半数以上の分野では交渉が決着しておらず、特に物品市場アクセス²⁹や知的財産、競争政策、環境等の分野で交渉は難航しているとされる。具体的には、物品市場アクセス分野では、関税撤廃の例外品目をどの程度とするかなどの点が議論の焦点とされ、知的財産分野では、薬の特許期間を延長するのか否かなどの問題が残されている。また、競争政策分野では、国有企業の優遇措置の廃止について対立があり、さらに環境分野では、排ガス規制等の環境基準の強化が問題点であると報じられている³⁰。交渉妥結へ向け、今後も二国間協議等を実施しつつ、11月に首席交渉官会合、そして12月に閣僚会合を開催することで調整が行われる模様であるが、2013年中の交渉妥結に至ることができるか否かは不透明である。



²⁷ 第15回交渉会合（2012年12月：NZ）で全交渉参加国が合意した。

²⁸ アジア太平洋経済協力（APEC）会議（インドネシア・バリ）に合わせて開催された。

²⁹ 物品の貿易に関して、関税の撤廃や削減の方法等を定めるとともに、内国民待遇など物品の貿易を行う上での基本的なルールを定める。

³⁰ 例えば『毎日新聞』（2013.10.9）等

II 第185回国会提出予定条約の概要

1 投資の促進及び保護に関する日本国政府とパプアニューギニア独立国政府との間の協定

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

2 投資の自由化、促進及び保護に関する日本国とコロンビア共和国との間の協定

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

3 投資の促進及び保護に関する日本国とクウェート国との間の協定

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

4 投資の促進、円滑化及び保護に関する日本国政府、大韓民国政府及び中華人民共和国政府との間の協定

我が国、韓国及び中国の三箇国間で、投資の拡大により経済関係を一層強化するため、投資の促進、円滑化及び保護に関する法的枠組みについて定める。

5 投資の促進及び保護に関する日本国とイラク共和国との間の協定

イラクとの間で、投資の拡大により経済関係を一層強化するため、投資の促進及び保護に関する法的枠組みについて定める。

6 社会保障に関する日本国とインド共和国との間の協定

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

7 社会保障に関する日本国とハンガリーとの間の協定

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

8 万国郵便連合一般規則（2012年のドーハ大会議において改正され、及び採択されたもの）及び万国郵便条約

万国郵便連合の円滑な運営を確保するため、その機関の組織、権限及び運営に関する規則等について定めるとともに、普遍的な郵便業務の提供を確保するため、通常郵便物及び小包郵便物の取扱い等に関する規則等について定める。

9 郵便送金業務に関する約定

郵便為替、郵便振替等の国際郵便送金業務の確実な実施を図るため、郵便送金指図の処理、事業者間の決済等に関する規則等について定める。

10 政府調達に関する協定を改正する議定書

政府調達に関する協定の適用を受ける機関及びサービスの拡大、開発途上国の同協定への加入に関する特別な取扱い、調達における電子的手段の利用等について定める。

11 障害者の権利に関する条約

障害者の人権及び基本的自由の享有を促進し、保護し、及び確保すること並びに障害者の固有の尊厳の尊重を促進することを目的として、障害者の権利の実現のための措置等について定める。

12 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アラブ首長国連邦政府との間の協定

アラブ首長国連邦との間で、原子力の平和的利用に関する協力のための法的枠組みについて定める。

13 平和的目的のための原子力の利用における協力のための日本国政府とトルコ共和国政府との間の協定

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

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。

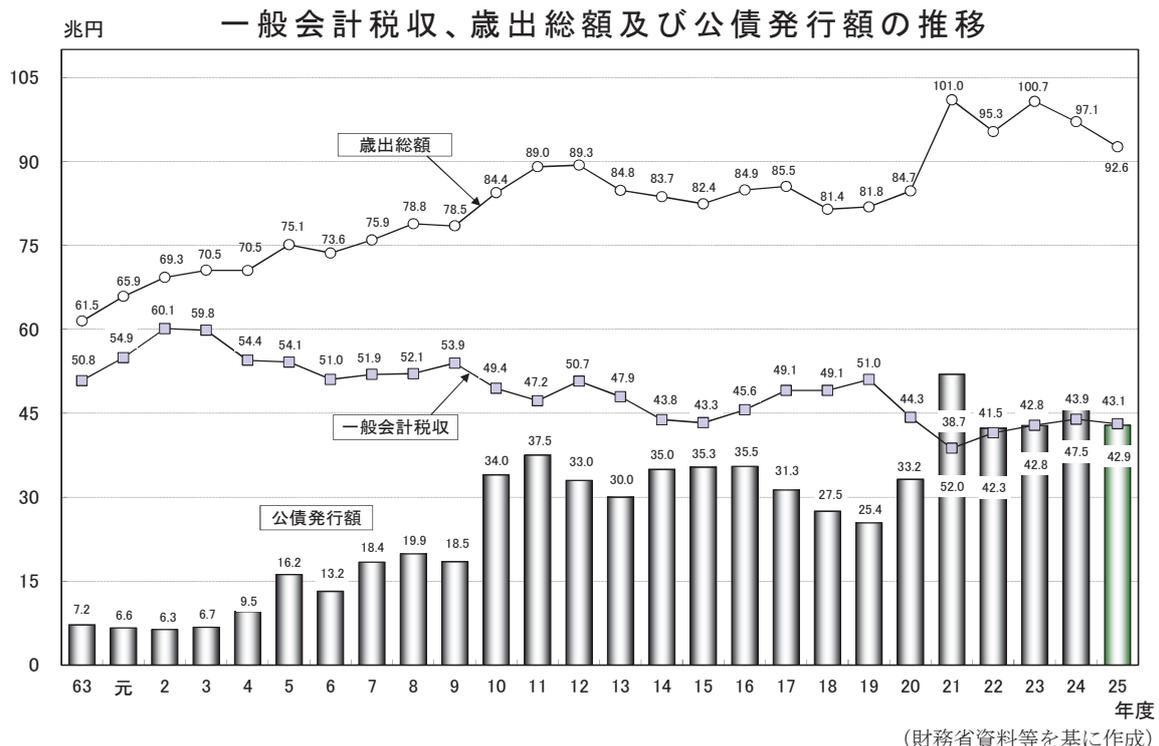
我が国の財政は平成10年度以降、平成20年度まで歳出に占める税収の割合がおおむね50～60%台で推移しており、残りの大部分を公債金収入に頼る公債依存体質となっている。

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。

その後、税収は回復基調にあったが、平成23年度における東日本大震災からの復旧等の経費の計上や、平成24年度における緊急経済対策（平成25年1月11日閣議決定）の実施に伴う公債の追加発行などから、歳出に占める税収の割合は40%台で推移することとなった。

平成25年度予算は、緊急経済対策に基づく平成24年度補正予算と一体的なものとして、いわゆる「15か月予算」として編成され、その際、財政健全化目標を踏まえた公債発行額の抑制が図られた。これにより、税収が公債発行額を下回る状況は解消されたが、歳出に占める税収の割合は50%に満たない状況（46.5%）となっている。

なお、復興債や復興特別税等の復興財源については、別途、特別会計に計上されている。



歳出に占める税収の割合 (%)

年度	63	元	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
割合	82.7	83.4	86.8	84.8	77.2	72.1	69.3	68.4	66.0	68.7	58.6	53.1	56.8
	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
	56.5	52.4	52.5	53.7	57.4	60.2	62.3	52.3	38.4	43.5	42.5	45.2	46.5

(注1) 平成24年度までは決算額、25年度は予算額(当初)である。

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

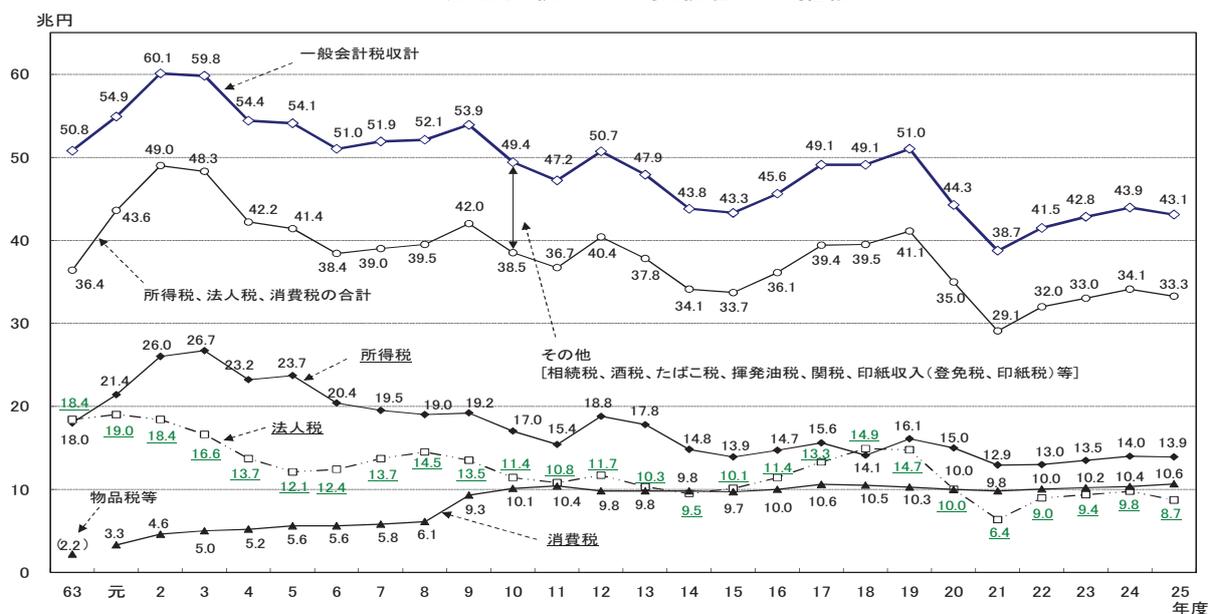
イ 税収の内訳

一般会計税収の合計は平成2年度の60.1兆円をピークとし、その後は40兆円台から50兆円台を推移しつつも、総じて減少傾向を示してきた。平成20年度及び21年度は、経済情勢の悪化により急減したが、平成22年度以降は、40兆円台で回復傾向となっている。

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

なお、平成25年度予算における復興特別税については、復興特別法人税9,145億円、復興特別所得税3,095億円が見込まれている¹。

一般会計税収(主要税目)の推移



(注) 平成24年度までは決算額、25年度は予算額(当初)である。

(財務省資料等を基に作成)

¹ 平成24年度から3年間は法人税額の10%の復興特別法人税が課され、平成25年から25年間は所得税額の2.1%の復興特別所得税が課されている。東日本大震災復興特別会計に計上されている。

(2) 税制改正の動向

ア 最近の税制改正の動向

(7) 税制抜本改革

消費税率の段階的引上げを含む「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法等の一部を改正する等の法律案」は、平成 24 年の第 180 回国会(常会)に内閣から提出され、民主、自民及び公明の 3 党間による修正協議(以下「3 党合意」という。)を経て、同年 8 月に成立した(以下「税制抜本改革法²⁾」という。)

「税制抜本改革法」においては、消費税率の段階的引上げとともに、消費税率の引上げを踏まえた低所得者対策(給付付き税額控除等、複数税率、簡素な給付措置)、消費税の円滑かつ適正な転嫁対策、住宅取得に係る措置、自動車重量税等の見直し等のほか、金融所得課税や事業承継税制の見直しに係る検討の基本的方向性が規定された。また、「3 党合意」により提出時の法律案から削除された所得税の最高税率の引上げや相続税の課税ベース、税率構造の見直し等に係る規定の取扱いについては、平成 24 年度中に必要な法制上の措置を講ずる旨が規定された。

(4) 平成 25 年度税制改正

平成 25 年度税制改正は、第二次安倍内閣の下、「税制抜本改革法」の規定により検討が行われた項目のほか、本年 1 月に閣議決定した「日本経済再生に向けた緊急経済対策」(以下「緊急経済対策」という。)に係る項目について措置が講じられた³⁾。

その概要は以下のとおりである。

a 個人所得課税

- ・所得税の最高税率の見直し(課税所得 4,000 万円超について 45%の税率を創設)
- ・N I S A(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)の拡充(口座開設期間を 10 年間とし、非課税期間を最長 5 年間、年間上限 100 万円(最大 500 万円)の非課税投資が可能)
- ・金融所得課税の一体化の拡充(公社債等の利子及び譲渡損失並びに上場株式等に係る所得等の金融商品間の損益通算範囲の拡大等)
- ・住宅ローン減税の拡充(4 年間延長し、認定住宅(長期優良住宅・低炭素住宅)の最大控除額を 500 万円に、それ以外の住宅を 400 万円にそれぞれ拡充。東日本大震災の被災者については最大控除額を 600 万円に拡充)

b 資産課税

- ・相続税の基礎控除の引下げ(「5,000 万円+1,000 万円×法定相続人数」⇒「3,000 万円+600 万円×法定相続人数」)
- ・相続税の税率構造の見直し(最高税率の 55%への引上げ等)

²⁾ 「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律」(平成 24 年法律第 68 号)

³⁾ 「所得税法等の一部を改正する法律」(平成 25 年法律第 5 号)

- ・贈与税の税率構造の見直し（孫等が受贈者となる場合の贈与税の税率構造の緩和等）
- ・相続時精算課税制度の拡充（贈与者の年齢要件を 65 歳以上から 60 歳以上に下げ、受贈者に孫を加える）
- ・事業承継税制の見直し（適用要件の緩和、負担の軽減、手続の簡素化等）
- ・子や孫等に対する教育資金の一括贈与に係る贈与税の非課税措置の創設

c 法人課税

- ・生産等設備投資促進税制の創設（国内の設備投資額が増加した場合の機械等の特別償却（取得価額の 30%）又は税額控除（取得価額の 3%））
- ・研究開発税制の拡充（税額控除上限額の引上げ（法人税額の 20%⇒30%）等）
- ・所得拡大促進税制の創設（給与等支給増加額の 10%の税額控除）及び雇用促進税制の拡充（税額控除額の引上げ（増加雇用者数 1 人当たり 20 万円⇒40 万円））
- ・商業・サービス業・農林水産業を営む中小企業者等の支援措置の創設（店舗改修等のための設備投資を行った場合の特別償却（取得価額の 30%）又は税額控除（取得価額の 7%））
- ・中小法人の交際費課税の特例の拡充（交際費 800 万円まで全額損金算入）

(ウ) 消費税の円滑かつ適正な転嫁対策

消費税率の段階的引上げに際し、消費税の転嫁を阻害する行為の是正や価格の表示等に関する特別措置を講ずることにより、消費税の円滑かつ適正な転嫁を確保することを目的とした法律案が、本年 3 月に内閣から提出され⁴、6 月に成立した（消費税転嫁対策特別措置法⁵）。

同法の規定のうち、価格の表示に関する特別措置は、消費税の円滑・適正な転嫁の確保や事業者の値札の貼り替えなどの事務負担に配慮する観点から、消費税法における総額表示義務⁶について、一定の要件の下、総額表示を要しない特例措置を講ずるものであり、本年 10 月から施行されている。

(参考) 最近の税制改正の主な動き（平成24年の抜本改革～）

平成 24 年	1月 6日	政府・与党社会保障改革本部が「社会保障・税一体改革素案」を決定、閣議報告
	2月 17日	「社会保障・税一体改革大綱」閣議決定
	3月 30日	「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法等の一部を改正する等の法律案」（税制抜本改革法案）国会提出
	6月 15日	民主、自民及び公明の3党間による「税制抜本改革法案」の修正協議、合意
	6月 26日	衆議院において「税制抜本改革法案」修正議決

⁴ 経済産業委員会に付託

⁵ 「消費税の円滑かつ適正な転嫁の確保のための消費税の転嫁を阻害する行為の是正等に関する特別措置法」（平成 25 年法律第 41 号）

⁶ 消費税法第 63 条では、消費者に商品の販売やサービスの提供を行う課税事業者に対し、あらかじめその取引価格を表示する際に、消費税額を含めた価格を表示すること（総額表示）を義務付けている。

	8月10日	「税制抜本改革法案」成立
平成25年	1月11日	「緊急経済対策」閣議決定
	1月24日	「平成25年度税制改正大綱（自由民主党・公明党）」決定
	1月29日	「平成25年度税制改正の大綱」閣議決定
	2月22日	「平成25年度税制改正法案」に関し、自民、公明及び民主の3党間による協議、合意
	3月1日	「平成25年度税制改正法案」国会提出
	3月22日	「消費税の円滑かつ適正な転嫁の確保のための消費税の転嫁を阻害する行為の是正等に関する特別措置法案」（消費税転嫁対策特別措置法案）国会提出
	3月29日	「平成25年度税制改正法案」成立
	6月5日	「消費税転嫁対策特別措置法案」成立

イ 今後の税制改正の動向

(7) 成長戦略及び消費税率引上げに伴う対応

我が国経済の再生に向けた取組である「三本の矢⁷」のうち、第三の矢となる成長戦略については、本年6月14日、「日本再興戦略」として閣議決定された。同戦略では、3年間でリーマンショック前の設備投資水準（70兆円/年（平成24年度63兆円））を回復することを目標とし、生産設備の新陳代謝や戦略的・抜本的な事業再編を促進するための税制の支援策の検討などが示された。

これを受け、与党の税制調査会においては、通常の前年度改正から切り離して前倒しで議論が行われることとなった。

一方、消費税率の8%への引上げ（平成26年4月）をめぐることは、安倍内閣総理大臣が「税制抜本改革法」附則第18条⁸（いわゆる景気弾力条項）に基づき、引上げの半年前に経済状況等を総合的に勘案して実施の判断を行う方針を示していたことから、その実施の判断とともに、実施する場合の経済への影響の緩和策などが大きな焦点となっていた。

こうした中、政府は、消費税率引上げに係る経済状況等の総合的勘案の参考とするため、有識者等からの意見聴取を行う会合を開催した⁹。この中では、財政健全化等の観点から規定どおり実施することが適当である旨の意見があった一方で、デフレ脱却を確実なものにするために変更が必要である旨の意見も示された。

その後、本年4～6月期の実質GDPが前期比年率換算3.8%（2次速報値）となるなどの経済指標の改善が見られる中、安倍内閣総理大臣は、消費税率を引き上げる場合の経済への影響などを踏まえた経済政策パッケージの取りまとめを関係閣僚に指示した。

これを受け、経済政策パッケージの取りまとめに向けた作業が行われる中、法人実効税率の引下げや復興特別法人税の前倒し廃止の議論が浮上し、政府・与党内における調整の難航が報じられることとなった。

⁷ 「緊急経済対策」では、「日本経済再生に向けて、大胆な金融政策、機動的な財政政策、民間投資を喚起する成長戦略の『三本の矢』で、長引く円高・デフレ不況から脱却し、雇用や所得の拡大を目指す」とされた。

⁸ 同条では、消費税率の引上げ前に、経済状況の好転について、種々の経済指標を確認し、経済状況等を総合的に勘案した上で、その施行の停止を含め所要の措置を講ずる旨が規定されている。

⁹ 「今後の経済財政動向等についての集中心点検会合」（8月26日～8月31日）

こうした経過を経て、10月1日、民間投資を活性化させるための税制措置等が盛り込まれた「民間投資活性化等のための税制改正大綱」（自由民主党、公明党）（以下、「民間投資活性化与党大綱」という。）が決定され、同日、平成26年4月の消費税率8%への引上げの確認とともに、経済政策パッケージを内容とする「消費税率及び地方消費税率の引上げとそれに伴う対応について」（以下「消費税率等引上げに伴う経済政策」という。）が閣議決定された。

その概要は以下のとおりである。

a 民間投資活性化与党大綱

消費税率引上げに伴う経済対策と成長力強化のための総合的な対策が必要であるとして、日本再興戦略に盛り込まれている民間投資を活性化させるための税制措置等については、通常の年度改正から切り離して前倒しで決定するとしている。

具体的な項目としては、①先端設備の投資を促す税制として、生産性向上設備投資促進税制の創設、中小企業投資促進税制及び研究開発税制の延長・拡充、②民間企業等によるベンチャー投資の促進のための税制として、ベンチャー投資促進税制及び創業促進のための登録免許税の税率の軽減措置の創設、③収益力の飛躍的な向上に向けた経営改革を促進するための税制として、事業再編促進税制及び事業再編等に係る登録免許税の税率の軽減措置の創設、④設備投資につながる制度・規制面での環境整備に応じた税制として、既存建築物の耐震改修投資促進税制の創設、⑤所得拡大促進税制の拡充一などが示された。

また、復興特別法人税については、足元の経済成長を賃金上昇につなげることを前提に1年前倒しでの廃止について検討するとされている。さらに、その検討に当たっては、税収の動向などを見極めて復興特別法人税に代わる復興財源を確保すること、国民の理解、なかでも被災地の方々の十分な理解を得ること、及び復興特別法人税の廃止を確実に賃金上昇につなげられる方策と見通しを確認すること等を踏まえたうえで、12月中に結論を得るとされている。

なお、法人実効税率については、税率引下げが雇用や国内投資に確実に繋がっていくのか、その政策効果を検証する必要があるとされたほか、表面税率を引き下げ場合には、課税ベースの拡大や他税目での増収策による財源確保策を図る必要があるなどとされ、その在り方について、今後、速やかに検討を開始するとされている。

b 消費税率等引上げに伴う経済政策

消費税率（国・地方）について、平成26年4月1日に5%から8%へ引き上げることが確認され、消費税率の引上げによる反動減を緩和して景気の下振れリスクに対応するとともに、その後の経済の成長力の底上げと好循環の実現を図り持続的な経済成長につなげるための経済政策パッケージが決定された。

消費税率引上げの前提となる経済状況については、景気は緩やかに回復しつつあり、デフレ状況ではなくなりつつあるとし、先行きについても、景気回復の動きが確かなものとなることが期待されるとの認識が示されている。

経済政策パッケージにおける税制上の措置に関しては、「日本再興戦略」に沿って、民間

投資を活性化するため、「民間投資活性化与党大綱」に盛り込まれた投資減税措置等により、民間投資・産業新陳代謝の促進を図るとされた。また、「政・労・使」の連携による経済の好循環の実現として、「民間投資活性化与党大綱」に基づき、所得拡大促進税制を拡充するとされたほか、復興特別法人税については、同大綱に示されたとおり、1年前倒しでの廃止について検討し、12月中に結論を得るとされている。

(イ) 消費課税関係（消費税率の引上げを踏まえた検討課題）

a 消費税率引上げに伴う低所得者対策

「税制抜本改革法」では、消費税率引上げに伴う低所得者対策として、「給付付き税額控除¹⁰」等及び「複数税率」の導入について様々な角度から総合的に検討する旨が規定されている。

「給付付き税額控除」については、低所得者をターゲットとして効率的に消費税の逆進性対策を講ずることが可能であるとされる反面、所得や資産の把握の問題、執行面での対応の可能性等が検討事項として挙げられている。一方、「複数税率」については、消費の都度軽減が実感できて分かりやすい反面、財源の問題、対象範囲の限定、中小事業者の事務負担等が検討事項として挙げられている。

「平成25年度税制改正大綱（平成25年1月24日 自由民主党、公明党）」（以下「25年度与党大綱」という。）では、消費税率の10%引上げ時に、軽減税率制度を導入することをめざすとした上で、2014年度（平成26年度）与党税制改正決定時までには結論を得るとされていることから、今後は、軽減税率（複数税率）導入に向けた議論の活発化が見込まれるところである。

b 車体課税の見直し

自動車重量税等の税率は、道路特定財源制度の廃止時（平成21年度）において、厳しい財政状況等を踏まえ、本則税率を上回る税率（暫定税率）が維持された。その後、課税の根拠を失った暫定税率の廃止を公約とした民主党政権が発足し、平成22年度改正においては、暫定税率が廃止される一方で、地球温暖化対策の観点から、当分の間の税率として、ガソリン車等については本則税率の2倍の税率を設定するなどの改正が行われた。さらに、平成24年度改正時には、当分の間として適用されている税率の取扱いを含めた抜本的な見直しに関する議論が行われ、税率引下げ等の措置が講じられたが、「廃止、抜本的な見直しを強く求める」等とした与党の重点要望に沿って見直しを行う旨が検討事項として示された¹¹。

こうした経過を経て、「税制抜本改革法」では、自動車取得税（地方税）及び自動車重

¹⁰ 「税制抜本改革法」では、給付と税額控除を適切に組み合わせて行う仕組みその他これに準ずるものとされている。税制調査会専門家委員会資料（平成24年5月28日）によれば、諸外国の仕組みは①基本的には税額控除（控除しきれない額は給付）であり、控除額が所得の増加に伴って逦増し、一定の上限に達した後、逦減する仕組み、②基本的には全額給付であり、所得が一定額を超えると給付額が逦減する仕組みに分類できるとしている。また、導入目的は、子育て支援、就労促進、付加価値税の負担軽減が挙げられている。

¹¹ 「平成24年度税制改正大綱」（平成23年12月10日）

量税（国税）について、国及び地方を通じた関連税制の在り方の見直しを行い、安定的な財源を確保した上で、地方財政にも配慮しつつ、簡素化、負担の軽減及びグリーン化の観点から見直しを行う旨が規定され、「3党合意」では、平成26年4月の消費税率引上げ時までに結論を得るとされた。

「25年度与党大綱」では、自動車重量税について、

- ・エコカー減税制度の基本構造を恒久化する
- ・消費税8%段階では、財源を確保して、燃費性能等に応じて軽減する等の措置を講ずる
- ・環境性能に応じた課税を検討する
- ・税収については、原因者負担・受益者負担としての性格を明確化するため、道路の維持管理・更新等のための財源として位置付ける

等の方向で見直しを行い、平成26年度税制改正で具体的な結論を得るとされている。

「民間投資活性化与党大綱」では、経済情勢に配慮する観点から、消費税率引上げの前後における駆け込み需要及び反動減の緩和も視野に入れ、「税制抜本改革法」の規定に基づき見直しを行う旨が示され、「消費税率等引上げに伴う経済政策」においても同様の取組が示された。

(ウ) 「平成25年度税制改正法¹²」における検討事項（寄附金に係る税制措置等）

平成25年度税制改正法案の提出に当たっては、「平成25年度税制改正の大綱」が閣議決定（平成25年1月29日）された後、自民、公明及び民主の3党間による協議が引き続き行われ、2月22日に合意された。この中では、所得税の最高税率の見直し等の「25年度与党大綱」で示された内容を同法案に盛り込むとされたほか、寄附金に係る税制措置や交際費等の課税の特例の在り方等について、平成25年度中に検討を加え必要な措置を講ずる旨の規定を附則に盛り込むなどとされた。

これを受け、「平成25年度税制改正法」の附則においては、①大学に対する寄附金その他の寄附金に係る税制上の措置の在り方について、これまで講じられた措置の効果等を踏まえつつ対象範囲を含め検討すること、②交際費等の課税の特例の在り方について、当該特例が租税特別措置法で定められていることも踏まえ、消費の拡大を通じた経済の活性化を図る観点から、その適用範囲を含め検討すること、③贈与税について、高齢者が保有する資産の若年世代への早期移転を促し、消費の拡大を通じた経済の活性化を図る観点、格差の固定化の防止等の観点から、結婚、出産又は教育に要する費用等の非課税財産の範囲の明確化も含め検討すること一等の基本的方向性が示され、①～③の税制上の措置については平成25年度中に財源も含め検討を加え、必要な措置を講ずる旨が規定されたところである。

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

¹² 「所得税法等の一部を改正する法律」（平成25年法律第5号）

る。平成 25 年度特別会計予算（当初）の歳出総額は 386.6 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 185.4 兆円となっている。

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

しかし、①固有の財源を有することによって不要不急の事業が展開されている②数が多数に上り国民による監視が不十分となって無駄な支出が行われやすい③多額の剰余金等が存在し財政資金の効率的な活用が図られていない④一般会計からの繰入れ等により受益・負担関係が不明確となっている⑤特別会計が各省庁の既得権益の温床となっており予算執行の実態も分かりにくい一等、予算執行の非効率性や会計処理の複雑性に係る問題点が指摘されてきたことから、財政制度等審議会等において特別会計見直しの検討が進められた。その後、特別会計改革を含む行政改革の方針を法定化したいわゆる行政改革推進法（平成 18 年 5 月成立）が成立し、さらに、同法に示された特別会計改革を実施に移すための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。

従来、特別会計ごとに設置根拠となる法律が定められていたが、この特別会計に関する法律の制定により、剰余金の処理や借入金規定等の会計手続が横断的に見直された上で、全ての特別会計が一括してひとつの法律によって規定されることとなった。同法は、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。平成 18 年度に 31 あった特別会計の数は、同法に基づく統廃合により平成 23 年度時点で 17 となった。なお、その後の増減を経て（後述）、現在、経過的な特別会計¹³を除き 17 となっている。

(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

各特別会計において、毎会計年度にフローとして生じた剰余金や、ストックとして保有されている積立金等は、一般会計において活用される場合がある。

各特別会計で毎会計年度の歳入歳出の決算上生じた剰余金は、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処理が行われる。平成 24 年度の特別会計の剰余金は 35.5 兆円とされており、うち 3.8 兆円が積立金等として積み立てられ、29.7 兆円が翌年度の歳入へ繰り入れられたほか、2.0 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。

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」として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 25 年度予算（当初）における特別会計の積立金等の予定額は、147.3 兆円に上る。これらの積立金等は、それぞれ一定の目的の下に保有されているものであるが、その一部が一般会計に繰り入れられて活

¹³ 現在、経過的な特別会計として、旧国有林野事業特別会計の負担に属する借入金に係る債務の処理に関する経理を行う国有林野事業債務管理特別会計が設置されている。

用された例がある。直近の例としては、平成 23 年度第 1 次補正予算において財政投融资特別会計から 1.1 兆円が一般会計に繰り入れられ、東日本大震災に対処するために必要な財源として活用されたものがある。

(3) 特別会計改革の動向

民主党政権下では、行政刷新会議等において、新たな特別会計改革の検討が進められた。それを踏まえ、平成 24 年 1 月 24 日には「特別会計改革の基本方針」が閣議決定され、第 180 回国会 3 月 9 日、全ての特別会計を対象として一般会計と区分して経理する必要性並びに事務及び事業の在り方について抜本的に見直し、特別会計及びその勘定について、廃止・統合等の措置を講ずることを内容とする「特別会計に関する法律の一部を改正する法律案（内閣提出、第 180 回国会閣法第 63 号）」が衆議院に提出された。しかし、同法案は審議されることなく、11 月 16 日の衆議院解散により審査未了（廃案）となった。

なお、この間、平成 24 年度から新たに東日本大震災復興特別会計が設置された。また、「特別会計改革の基本方針」に基づき、上記の法律案とは別途提出された法律案が成立¹⁴したことにより、平成 24 年度末をもって国有林野事業特別会計が廃止・一般会計化された。

総選挙後に発足した自民、公明の連立による安倍内閣は、「平成 25 年度予算編成の基本方針」（平成 25 年 1 月 24 日閣議決定）において、前述の「特別会計改革の基本方針」は、一部を除いて当面凍結し、平成 25 年度予算は、現行の制度・組織等を前提に編成するものとするとともに、特別会計の見直しについては、引き続き検討し、改革に取り組むとした。

その後、特別会計改革については、安倍内閣により設置された行政改革推進会議¹⁵において主に検討が行われ、平成 25 年 6 月 5 日に「特別会計改革に関するとりまとめ」が同会議として了承された。同とりまとめは、総括・点検を行った結果として、「個々の特別会計の在り方に至るまで、相当程度の議論が積み重ねられていると認められる」とした上で、従来からの取組を引き継ぎ、改革を実現すべきとした。また、制度本来の趣旨に則り、国の財政の一層の効率化・透明化に向けて、会計・勘定数のスリム化を図るべきとし、あわせて、特定の歳入があること等に起因する無駄の排除を引き続き徹底していくとともに、特別会計改革の集大成とし、可能なものから速やかに法改正を行い、平成 26 年度から順次の実施を目指すべきとしている。

なお、第 183 回国会 6 月 7 日には、民主党・無所属クラブ及びみんなの党から、第 181 回国会で廃案となった閣法を一部修正した内容の「特別会計に関する法律の一部を改正する法律案（前原誠司君外 4 名提出、第 183 回国会衆法第 32 号）」が提出されたが、審査未了となった。

¹⁴ 「国有林野の有する公益的機能の維持増進を図るための国有林野の管理経営に関する法律等の一部を改正する等の法律」（平成 24 年 6 月成立）。

¹⁵ 平成 25 年 1 月 29 日、政府は、国民本位で、時代に即した合理的かつ効率的な行政を実現するため、行政改革を政府一体となって、総合的かつ積極的に推進することを目的として、内閣総理大臣を本部長とし、全閣僚が参加する行政改革推進本部を設置し、同時に、行政改革推進本部の下に、行政改革に関する重要事項の調査審議等を実施するため、内閣総理大臣を議長として、関係閣僚、有識者からなる行政改革推進会議を設置した。

3 金融

(1) デフレ脱却・円高是正に向けた対応

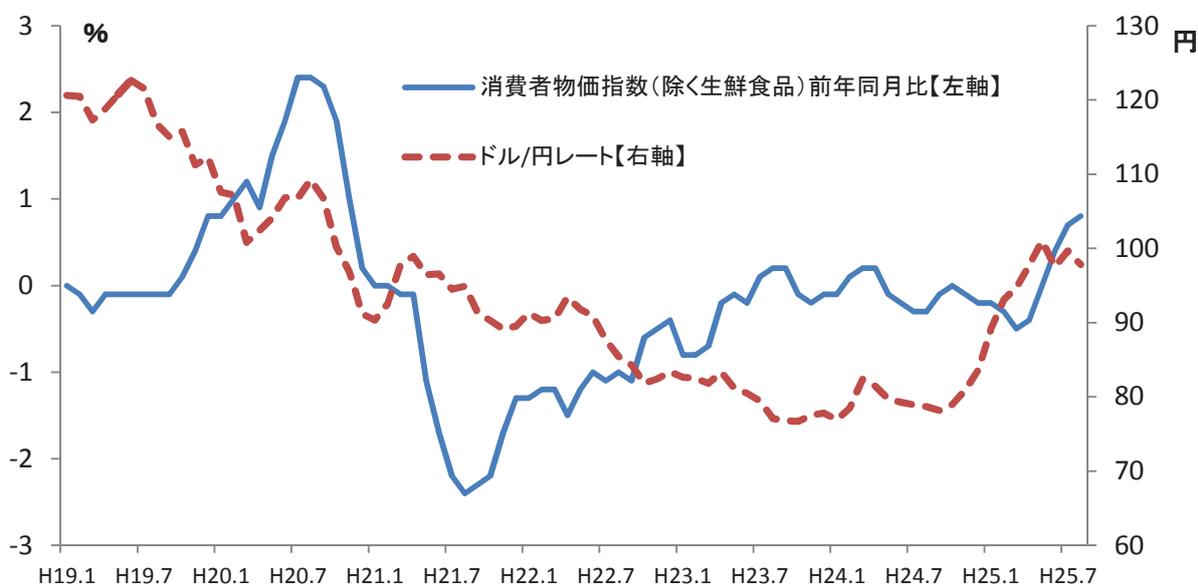
ア 政府の対応

我が国経済は、1990年代後半からの長きにわたり物価下落と景気低迷が続き、世界金融危機後には、政府が、平成21年11月の月例経済報告において、デフレの定義が「物価の持続的な下落」であることを改めて確認した上で、我が国経済は「物価の動向を総合してみると、緩やかなデフレ状況にある」と判断した（いわゆる「デフレ宣言」）。その後も消費者物価指数の前年比は、原油・原材料価格の高騰に伴う一時的な上昇を除いて、ほぼマイナスで推移し、緩やかなデフレが続いてきた。

また、平成22年夏頃からは、欧米の不安定な経済情勢を背景に、相対的な安全資産として円が選好され、いわば「消去法的」な円高傾向が長く続いた¹⁶。

平成24年12月に発足した第2次安倍内閣では、日本経済再生に向けて、「大胆な金融政策」「機動的な財政政策」「民間投資を喚起する成長戦略」の3つの政策を、「3本の矢」として同時展開することとし、平成25年1月の緊急経済対策において、「円高是正、デフレからの早期脱却のため、できるだけ早期にデフレを脱却するという強い意思・明確なコミットメントを示すことを通じてデフレ予想を払拭するとともに、機動的・弾力的な経済財政運営により、景気の底割れを回避する。」とした上で、「デフレからの早期脱却に向けて、政府と日本銀行の連携を強化する仕組みを構築する。その際、明確な物価目標の下で、日本銀行が積極的な金融緩和を行っていくことを強く期待する。」と明記した。

(参考) 物価と為替の推移



(出典) 総務省及び日本銀行のデータを基に当室作成

¹⁶ 対ドルでは平成23年10月に1ドル=75円32銭の戦後最高値を記録したほか、ギリシャの国内情勢やスペインの金融不安の緊迫等を背景としたユーロ安もあり、対ユーロでは平成24年7月下旬～8月上旬に1ユーロ=94円台まで上昇した。平成24年12月頃からは、円高基調は一段落している（本頁グラフ参照）。

イ 日本銀行の金融政策

(7) 「量的・質的金融緩和」の導入

このような中、平成 25 年 3 月、日本銀行（日銀）の総裁に黒田東彦・前アジア開発銀行総裁が就任した。黒田総裁は、これまで日銀が行ってきた、ゼロ金利政策、量的緩和政策、包括的な金融緩和政策等の政策の積み重ねによってもデフレ脱却という結果が出なかったことを踏まえ、日銀の持つ全ての力を一挙に動員することが必要であり、日銀が、同年 1 月に導入した「物価安定の目標」¹⁷（消費者物価の前年比上昇率 2%）の責任ある実現について強く明確にコミットするとともに、こうした日銀の強い姿勢をわかりやすく説明することで、人々のデフレ期待を払拭していくことが必要であるとした。さらに、こうしたコミットメントを裏打ちするような、量的にも質的にもこれまでとは次元の違う金融緩和を行うことが必要であるとして、4 月 4 日の政策委員会・金融政策決定会合において、上記「物価安定の目標」を、2 年程度の期間を念頭に置いて、できるだけ早期に実現するため、「量的・質的金融緩和」を導入した。

a 「量的・質的金融緩和」の主な内容

【マネタリーベース・コントロールの採用】

量的な金融緩和を推進する観点から、金融市場調節の操作目標を、従来の無担保コールレート（オーバーナイト物）¹⁸からマネタリーベース¹⁹に変更し、マネタリーベースが、年間約 60～70 兆円に相当するペースで増加するよう金融市場調節を行うこととした。

これにより、マネタリーベースは平成 24 年末の約 138 兆円から、平成 25 年末には約 200 兆円、平成 26 年末には約 270 兆円と、2 年間で約 2 倍となる見込みである。

【長期国債買入れの拡大と年限長期化】

イールドカーブ²⁰全体の金利低下を促す観点から、長期国債の保有残高が年間約 50 兆円に相当するペースで増加するよう買入れを行うこととした。この結果、長期国債の保有残高は、平成 24 年末の 89 兆円から、平成 26 年末で 190 兆円と、2 年間で 2 倍以上になる見込みであり、毎月の買入れ額は、これまで買い入れた国債の償還に見合う分も考慮すると、毎月 7 兆円強となる見込みである。

さらに、長期国債の買入れ対象を、40 年債を含む全ゾーンの国債としたうえで、買入れの平均残存期間を、それまでの 3 年弱から国債発行残高の平均並みの 7 年程度に延長することとした。

また、量的・質的金融緩和の実施に伴い、平成 22 年 10 月に創設した「資産買入等の基

¹⁷ 平成 25 年 1 月 22 日の政策委員会・金融政策決定会合において、日銀として持続可能な物価の安定と総合的に判断する物価上昇率を示す「物価安定の目標」（消費者物価の前年比上昇率 2%）が新たに導入され、目標の達成時期は「できるだけ早期に実現することを目指す」とされた。

¹⁸ 平成 22 年 10 月に導入された包括的な金融緩和政策では、政策金利の役割を果たす無担保コールレート（オーバーナイト物）の誘導目標水準を 0～0.1%程度としていた（実質的なゼロ金利政策の実施）。

¹⁹ 日銀が供給する通貨のこと。具体的には、流通現金（「日本銀行券発行高」＋「貨幣流通高」）と「日銀当座預金」の合計値。

²⁰ 横軸に残存期間、縦軸に利回りをとり、残存期間が異なる複数の債券の残存期間と利回りの関係を表した曲線のこと。

金」²¹を廃止することとし、長期国債の買入れについては、これまで「資産買入等の基金」で行ってきた買入れと通常の国債買入れオペレーションによる買入れを一本化するとともに、通常の国債買入れオペレーションを通じて日銀が保有する長期国債の残高の上限を銀行券発行残高とするとの考え方（いわゆる「銀行券ルール」）を一時停止することとした。

【ETF、J-REITの買入れの拡大】

「資産買入等の基金」において行ってきたETF（指数連動型上場投資信託）、J-REIT（不動産投資信託）の買入れについては、同基金の廃止後も、資産価格のプレミアムに働きかける観点から、ETF及びJ-REITの保有残高が、それぞれ年間約1兆円、年間約300億円に相当するペースで増加するよう買入れを行うこととした²²。

【「量的・質的金融緩和」の継続（時間軸）】

「量的・質的金融緩和」は、2%の「物価安定の目標」の実現を目指し、これを安定的に持続するために必要な時点まで継続することとした。その際、経済・物価情勢について上下双方向のリスク要因を点検し、必要な調整を行うこととしている。

b 「量的・質的金融緩和」の波及経路と導入後の状況

日銀は、「量的・質的金融緩和」が「物価安定の目標」の達成につながる波及経路として、①資産買入れにより、長期金利や、資産価格のプレミアムに働きかける効果、②金融機関や機関投資家の投資行動が変化し、貸出やリスク性の資産にシフトする効果（いわゆるポートフォリオ・リバランス効果）、③「物価安定の目標」の早期実現を明確に約束し、これを裏打ちする大規模な資産の買入れを継続することで、市場や経済主体の期待を抜本的に転換させる（デフレ期待が払拭される）効果が期待されるとしており、これらを通じて、民間需要を刺激するとともに、マクロ的な需給バランスの改善と予想物価上昇率の上昇により、物価の押し上げに寄与すると考えられるとして、ひいては、日本経済を、15年近く続いたデフレからの脱却に導くものと説明している。

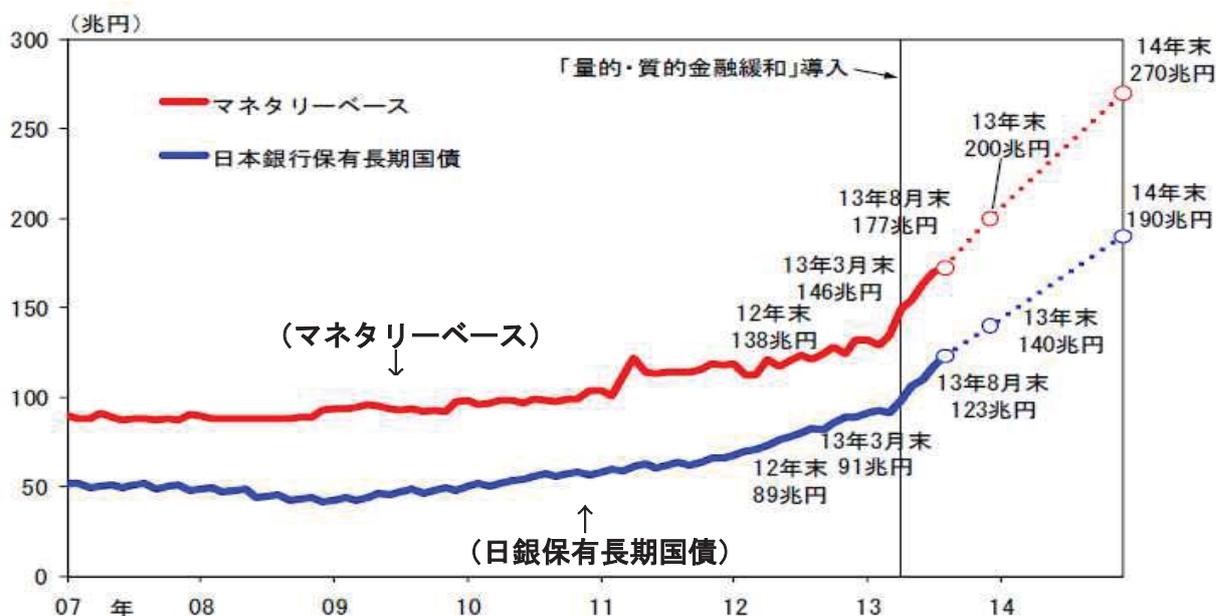
また、「量的・質的金融緩和」の導入後の状況については、①マネタリーベースは、3月末の146兆円から8月末には177兆円まで拡大しており、本年末の200兆円に向けて、着実に積み上げている（次頁図表参照）、②長期国債の保有残高も、3月末の91兆円から8月末には123兆円まで増加しており、本年末の140兆円に向けて、こちらも順調に積み上げが進んでいる（同）、③買い入れる国債の平均残存期間も7年程度に伸びている一との評価をしている²³。

²¹ 平成22年10月に導入した「包括的な金融緩和政策」において、多様な金融資産の買入れ等を通じて長めの市場金利の低下と各種リスク・プレミアムの縮小を促進し、金融緩和を一段と強力に推進するため、日銀のバランスシート上に創設した基金で、資産（長期国債、政府短期証券、CP等、社債等、ETF、J-REIT）の買入れと、共通担保資金供給オペレーションにより、資金供給を実施するもの。

²² CP等、社債等については、平成25年末にそれぞれ2.2兆円、3.2兆円の残高まで買入れた後、その残高を維持することとしている。

²³ 平成25年9月20日の黒田総裁の講演

(図表) 「量的・質的金融緩和」の導入とマネタリーベース及び長期国債保有残高の推移



(注1) 点線部分は目標(見込み)。

(注2) 平成25年9月末のマネタリーベースは186兆円、長期国債保有残高は126兆円。
(出典) 日本銀行

さらに、日銀(黒田総裁)は、最近の講演や記者会見の場において、「量的・質的金融緩和」が進捗するも、金融市場や実体経済には前向きな動きが広がっており、人々の経済・物価に関する期待も好転しているとの見解を示している。

この点について、黒田総裁は、平成25年7月29日の講演において、「金融の好転」(金融市場や企業金融の改善)、「期待の好転」(消費者マインド等の改善や予想物価上昇率の上昇)、「経済・物価の好転」(実体経済や物価の改善²⁴)という3つの好転が起こっており、全てが「量的・質的金融緩和」に帰するものではないものの、この政策が重要な要因として貢献していることは間違いないと述べている。

さらに、同日の講演において、今後の物価動向は、マクロ的な需給バランスの改善や予想物価上昇率の高まりなどを反映して上昇傾向をたどるとし、消費者物価の前年比(消費税率引上げの直接的な影響を除いたもの)に係る政策委員見通しの中央値では、2013(平成25)年度は0.6%、2014(平成26)年度は1.3%、2015(平成27)年度は1.9%と、2015年度までの見通し期間の後半にかけて、「物価安定の目標」である2%程度に達する可能性が高いとしている。ただし、このような見通し実現にあたっては、堅調な内需の持続性、予想物価上昇率の動向及び海外経済の動向がポイントとなり、とりわけ最大のリスク要因は、海外経済の下振れであるとしている。特に注意すべきリスクとしては、なお欧州債務問題の根本的な解決に至っていない欧州経済の動向、新興国・資源国への影響が大きい中国経済の動向及び米国FRBの資産買入れ縮小²⁵をめぐり国際金融市場への影響(新興国の資

²⁴ 消費者物価指数(除く生鮮食品)の前年同月比は、平成25年6月に、1年2か月ぶりに0.4%とプラスに転じ、7月(0.7%)、8月(0.8%)と3か月連続で上昇している。

²⁵ FRBのバーナンキ議長は、2013年6月のFOMC(連邦公開市場委員会)後の記者会見において、経済の

金への影響を含む) を挙げている。

(参考) 欧米主要中央銀行の最近の金融政策

	米国 連邦準備制度 (F R B)	ユーロ圏 欧州中央銀行 (E C B)	英国 イングランド銀行 (B O E)
政策金利	0～0.25% (F F レート誘導目標値)	0.50% (主要リファイナンス・オペ 金利)	0.50% (政策金利)
最近の主な 金融緩和策 等	【(いわゆる) QE 3】 ²⁶ MBS (月 400 億ドル。2012 年 9 月～)、長期国債 (月 450 億ドル。 2012 年 12 月～) の無期限買入れ	【OMT】 ²⁷ 財政再建策の策定等を条件とす るユーロ圏国債買入プログラム (実績なし)	【資産買入基金】 国債等の買入れ (現在の上限 3,750 億ポンド)
時間軸	失業率が 6.5% 程度に落ち着く まで事実上のゼロ金利政策を続 けるとしている (ただし先行き 1～2 年の予想 インフレ率が 2.5% に達せず、か つインフレ期待が落ち着いてい ることが前提)	政策金利は長期間にわたり、現 在と同水準か、それより低い水 準であり続けるだろうとしてい る	失業率が 7% になるまで政策金 利を引き上げないとしている
(参考) インフレタ ーゲティ ング政策採 用の有無	不採用 ※「Longer-run goal」(2%) としている	不採用 ※物価安定に関する定義 「Quantitative Definition」 (2%未満かつ2%近傍)とし ている	採用 ※目標物価上昇率は政府が決定 (2013 年は 2%)、上下 1% 以 上目標から乖離した場合、総裁 は乖離の理由等を示した公開書 簡を財務大臣宛に送付

(日銀資料、各種報道等を基に当室作成)

(イ) 「デフレ脱却と持続的な経済成長の実現のための政府・日本銀行の政策連携について
(共同声明)」

日銀は、平成 25 年 1 月 22 日、デフレからの早期脱却と物価安定の下での持続的な経済成長の実現に向け、政府との政策連携を強化し、一体となって取り組むことを明記した「デフレ脱却と持続的な経済成長の実現のための政府・日本銀行の政策連携について(共同声明)」を政府と共同で公表した。

一方、政府は、我が国経済の再生のため、機動的なマクロ経済政策運営に努めるとともに、日本経済再生本部の下、革新的研究開発への集中投入、イノベーション基盤の強化、大胆な規制・制度改革、税制の活用など思い切った政策を総動員し、経済構造の変革を図るなど、日本経済の競争力と成長力の強化に向けた取組を具体化し、これを強力に推進す

改善等が続いた場合には、年内に証券購入を減額するのが適切との見解を示した。なお、本年 9 月の F O M C では、現在の景気は量的緩和縮小の根拠になるほど強くないとして、縮小見送りが判断され、現状のゼロ金利政策と量的緩和策の維持が決定された。

²⁶ 世界金融危機後に実施された F R B の量的緩和策は、一般に Q E (Quantitative Easing) と称される。第 1 弾 (Q E 1) では、総額 1.725 兆ドルの資産買入れを実施 (長期国債は 2009 年 3～10 月、MBS と G S E 債は 2008 年 11 月～2010 年 3 月)。第 2 弾 (Q E 2) では、総額 6,000 億ドルの長期国債の買入れを実施 (2010 年 11 月～2011 年 6 月)。

²⁷ E C B では、2009 年以降、ユーロ圏各国債 (総額 2,200 億ユーロ) やカバードボンド (1 回目 600 億ユーロ、2 回目 400 億ユーロ) の買入プログラムを実施したが、いずれも終了している。また、金融システム安定化のため、ユーロ圏の金融機関に対する低利の長期資金供給オペ (L T R O) を実施した。

るほか、日銀との連携強化に当たり、財政運営に対する信認を確保する観点から、持続可能な財政構造を確立するための取組を着実に推進することとしている。

また、経済財政諮問会議において、金融政策を含むマクロ経済政策運営の状況、その下での物価安定の目標に照らした物価の現状と今後の見通し、雇用情勢を含む経済・財政状況、経済構造改革の取組状況などについて、定期的に検証を行うこととしている²⁸。

(ウ) 貸出支援基金

日銀は、物価の安定を図ることを通じて国民経済の健全な発展に資する観点から、金融緩和効果を一段と浸透させるための措置として、我が国経済の成長基盤強化及び貸出増加に向けた民間金融機関による取組を支援するため、適格担保を担保とする資金供給を実施している。

a 成長基盤強化を支援するための資金供給

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

b 貸出増加を支援するための資金供給

平成 24 年 12 月、金融機関の一段の積極的な行動と企業や家計の前向きな資金需要の増加を促す観点から、金融機関の貸出増加額について、希望に応じてその全額を低利・長期で資金供給する新たな枠組みを導入した。この枠組みによる資金供給については、貸付総額及び対象先ごとの貸付額に上限を設定せず、無制限としている。

日銀は、この枠組みによる資金供給の規模について、貸出増加に向けた金融機関の今後の取組や企業の資金需要など様々な要素に依存するが、最近の貸出実績を前提にすると、15 兆円を上回るものと想定している。これまでのところ、累計 96 金融機関に対し、合計 4 兆 331 億円の貸付が実施されている²⁹。

²⁸ 日銀に対しては、より強力な体制整備を求める意見もみられる。みんなの党は、第 176、177、180、182 回国会において、日本銀行法改正案を参議院に提出した。第 183 回国会においては、日本維新の会及びみんなの党から、日銀の目的に雇用及び名目経済成長率に配慮しつつ物価の安定を図るため通貨及び金融の調節を行うことを明記すること、物価変動目標等についての政府・日銀間の協定の締結、当該目標の達成状況等についての日銀による説明義務、政府による日銀役員の解任に関する規定の整備等を内容とする日本銀行法改正案が衆議院に提出されたが、審査未了で廃案となった。

²⁹ これまで 2 回実施されており、第 1 回（6 月実施分）は 70 金融機関に対し合計 3 兆 1,519 億円、第 2 回（9 月実施分）は 26 金融機関に対し合計 8,812 億円。

(2) 金融・資本市場に関する最近の取組と今後の課題

ア 第 183 回国会における金融関係法律の改正

第 183 回国会においては、内閣提出の「金融商品取引法等の一部を改正する法律案」が可決・成立した（平成 25 年 6 月 19 日公布、法律第 45 号）。

同法では、先般の世界金融危機に関わる諸問題及び昨今の我が国金融・資本市場における不正事案等を受けて、金融資本市場・金融業の安定性確保・信頼性回復・機能強化を図るため、「金融商品取引法」（昭和 23 年法律第 25 号）等の主要な金融関係法律について、主に次のような改正が行われた。

(7) 公募増資インサイダー取引事案等を踏まえた対応（金融商品取引法の改正）

近年、上場企業の公募増資に際し、引受証券会社からの情報漏えいに基づくインサイダー取引事案（いわゆる「公募増資インサイダー取引事案」）が、我が国市場の大きな問題となっており、さらにこれらの事案において、資産運用業者が顧客の計算で違反行為を行った場合の課徴金額が違反抑止の観点から著しく低いとの指摘があること等を踏まえ、インサイダー取引規制に関し、情報伝達・取引推奨行為に対する規制を設けるとともに、課徴金額の計算方法の見直しを行った。

(4) A I J 事案を踏まえた資産運用規制の見直し（金融商品取引法、金融機関の信託業務の兼営等に関する法律、保険業法、信託業法等の改正）

A I J 投資顧問株式会社（以下「A I J」という。）による年金資金消失事案³⁰に関し明らかとなった問題に対し、金融庁は、①第三者によるチェックが有効に機能する仕組み、②顧客（年金基金等）が問題を発見しやすくする仕組み、③不正行為に対する牽制の強化、④投資運用業者等に対する規制・監督・検査の在り方の見直し—の 4 項目に重点を置いた再発防止策を発表し、法律改正を伴わない事項については、本法に先立ち、平成 24 年 12 月 13 日、関係内閣府令・監督指針等の改正を行った。本法では、投資一任業者等による運用報告書の虚偽記載等に係る罰則の引上げ、厚生年金基金が特定投資家（いわゆるプロ投資家）になることができる要件の限定等を行った。

(7) 金融機関の秩序ある処理の枠組み（預金保険法等の改正）

先般の世界金融危機の経験から、システム上重要な金融機関の破綻等が金融市場を通じて伝播し、実体経済に深刻な影響を与える市場型の金融危機を防ぐため、G20 サミットにおける国際的な合意等を踏まえ、金融業全体（銀行、保険、証券、金融持株会社等）を対

³⁰ A I J は、主に厚生年金基金を顧客とする投資運用業者であったが、顧客である厚生年金基金から受託した資金の運用に失敗し多額の損失を出しながら、顧客に対してはその事実を隠し、虚偽の基準価額や運用利回り等を報告していたことが証券取引等監視委員会の検査で判明した。また、A I J は、ファンドの販売証券会社であるアイティーエム証券株式会社と一体となって、虚偽の基準価額等を用いて投資一任契約の締結の勧誘を行っていたほか、顧客に対する虚偽の運用報告書の交付、虚偽の事業報告書の作成・当局への提出も行っていった。A I J 社長の浅川和彦氏ら関係者 4 名は、平成 24 年 6 月 19 日、詐欺容疑で警視庁に逮捕され、うち浅川社長ら 3 名が詐欺と金融商品取引法違反（投資一任契約の締結に係る偽計）の罪で東京地検特捜部により起訴された。法人としての A I J は不起訴。

象として、金融機関の資産及び負債の秩序ある処理に関する措置の整備等を行った。

(イ) 銀行等による資本金の供給強化等（銀行法等の改正）

銀行等による中小企業等への資本金の供給強化を図るため、銀行等による議決権保有規制（銀行とその子会社が国内の一般事業会社の議決権を合算して5%を超えて保有することを原則として禁止するもの。いわゆる「5%ルール」）について、現行規制の枠組みを維持しつつ、事業再生や地域経済再活性化に資する効果が見込まれる場合に限り、規制を緩和するほか、銀行等の大口信用供与等規制や外国銀行支店規制の見直し等を行った。

(ロ) 投資法人の資金調達・資本政策手段の多様化等（投資信託及び投資法人に関する法律、金融商品取引法等の改正）

投資法人の資金調達・資本政策手段の多様化等を図るため、自己投資口の取得及び投資主への割当増資等を可能とするほか、投資法人による海外不動産の取得促進のための措置、投資法人へのインサイダー取引規制の導入、投資信託の運用状況を投資家が理解しやすい形で提供するための措置等を講じた。

イ 法改正等の検討・準備が進められている事項

(7) 保険業法改正に向けた動き

我が国における少子高齢化の急速な進行などの社会経済の変化を背景に、保険に対するニーズが多様化するとともに、保険の販売形態も多様化していることに対応するため、平成24年4月11日の金融審議会総会・金融分科会合同会合において、①保険契約者の多様なニーズに応えるための保険商品やサービスの提供及び保険会社等の業務範囲の在り方、②必要な情報が簡潔で分かりやすく提供されるための保険募集・販売の在り方等について、規制の全体像を視野に入れつつ検討すること一を求める諮問がなされた。

これを受けて、同年6月、金融審議会金融分科会の下に「保険商品・サービスの提供等の在り方に関するワーキング・グループ」が設置され、平成25年6月7日、報告書「新しい保険商品・サービス及び募集ルールのあり方について」が取りまとめられた。

同報告書には、①少子高齢化をはじめとする社会情勢の変化に伴い、保険商品や保険会社のサービスに対する新しいニーズに対応するため、不妊治療保険や、介護・葬儀等のサービス提供者への保険金直接支払³¹を可能とする保険等の新しい保険商品の販売、②来店型保険ショップやインターネットを通じた非対面募集の増加といった保険募集チャネルの多様化や、保険代理店の大型化等の保険募集をめぐる環境の変化に対応するため、保険募集・販売ルールについての見直しを行い、保険募集の基本的ルールの創設や、いわゆる乗合代理店に対する規制の導入等が盛り込まれた。

³¹ 保険会社が、サービスを提供する提携事業者を契約者に紹介し、契約者がサービスの利用を希望した場合に、保険金を、受取人ではなく当該サービス提供者に代金として直接支払うこと。なお、いわゆる現物給付（保険会社が保険金の代わりに財・サービスを提供すること）の解禁については、引き続き、将来の検討課題とすることが適当であるとされた。

同報告書は、同年9月9日の金融審議会総会・金融分科会合同会合において了承され、金融庁は、平成26年の通常国会に所要の関連法案を提出する予定である。

(イ) 「日本再興戦略」³²における金融庁関連施策と取組状況³³

a 「日本産業再興プラン」＜緊急構造プログラム（産業の新陳代謝の促進）＞関係
【資金調達の多様化（クラウド・ファンディング等）】

・技術やアイデアを事業化する段階でのリスクマネーの供給を強化するとともに地域のリソースを活用するための方策の一つとして、クラウド・ファンディング（新規・成長企業と投資家をインターネットサイト上で結び付け、多数の投資家から少額ずつ資金を集める仕組み。）等を通じた資金調達の枠組みについて検討する。市場関係者等のニーズや投資者保護に配慮しつつ、制度改革が必要な事項について、金融審議会での検討を行い、本年中に結論を得る。

この点については、平成25年6月5日の金融審議会総会・金融分科会合同会合において、麻生金融担当大臣より、「経済の持続的な成長を実現していくためには、投資者保護に配慮しつつ、金融仲介機能を活用し、新規・成長企業等に対するリスクマネーの供給の促進を図っていくことが不可欠である。」との観点から、金融審議会に対して、新規・成長企業へのリスクマネー供給のあり方、事務負担の軽減など新規上場の推進策、上場企業等の機動的な資金調達を可能にするための開示制度の見直し等の事項について、検討するよう諮問がなされた³⁴。

これを受けて、6月26日、金融審議会に「新規・成長企業へのリスクマネーの供給のあり方等に関するワーキング・グループ」が設置され、検討が進められている。同ワーキング・グループでは、本年中を目途に取りまとめを行う予定である。

【個人保証制度の見直し】

・経営者本人による保証について、法人の事業資産と経営者個人の資産が明確に分離されている場合等、一定の条件を満たす場合には、保証を求めないことや、履行時において一定の資産が残るなど早期事業再生着手のインセンティブを与えること等のガイドラインを、本年のできるだけ早期に策定する。

中小企業の経営者による個人保証（経営者保証）については、思い切った事業展開や早期事業再生を阻害する要因となっている等、様々な問題が指摘されていることを踏まえ、平成25年1月9日、中小企業庁と金融庁が共同して設置した「中小企業における個人保証

³² 平成25年6月14日閣議決定

³³ 第31回金融審議会総会・第19回金融分科会合同会合（平成25年9月9日）配付資料「最近の金融行政の動向について」を参照した。（http://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/soukai/siryou/20130909/03.pdf）

³⁴ これに先立ち、麻生金融担当大臣は、平成25年3月15日の産業競争力会議において、「新規・成長企業へのリスクマネー供給のための仲介機能を強化し、金融面からも、産業に新たな血が入るよう支援していく必要がある。このため、金融庁としては、規制改革会議とも連携しながら、クラウド・ファンディング、また、地域における資本調達を促す仕組み、新規上場のための負担の軽減等の検討を進めていきたい。」と発言している。

等の在り方研究会」が、同年5月2日に報告書を取りまとめた。

この報告書では、法人と個人の資産分離が図られている等の中小企業に対しては個人保証を求めない可能性を検討する等、個人保証に依存しない融資を促進することや、一定の経済合理性が認められる場合には、保証履行後に経営者の手元に残る資産について、一定期間の生活費相当額や華美でない自宅を残す等、早期再生着手へのインセンティブを付与する仕組みを検討すること等の方向性が示され、これらの方向性を具体化したガイドラインが関係者により策定されることが適当であるとされた。

現在、関係者による「経営者保証に関するガイドライン研究会」³⁵において検討が進められており、本年のできるだけ早期にガイドラインを策定・公表することとしている。

【コーポレート・ガバナンスの強化】

・企業の持続的な成長を促す観点から、幅広い範囲の機関投資家が企業との建設的な対話を行い、適切に受託者責任を果たすための原則について検討し、とりまとめる。

この点については、「日本再興戦略」の「I 総論」中「『成長への道筋』に沿った主要施策例」においても、「機関投資家が、対話を通じて企業の中長期的な成長を促すなど、受託者責任を果たすための原則（日本版スチュワードシップコード³⁶）について検討し、取りまとめる」とされている。

これらを踏まえ、金融庁において、民間有識者の知見を生かしつつ、機関投資家が適切に受託者責任を果たすための原則を策定することを目的とした「日本版スチュワードシップ・コードに関する有識者検討会」が設置された。今後、同検討会において、年内の取りまとめに向け具体的検討が進められる予定である。

b 「日本産業再興プラン」＜立地競争力の更なる強化＞関係

【金融・資本市場活性化策の検討】

・アジアの成長も取り込みつつ、証券市場の活性化や資産運用マーケットの強化を図ること等により、アジアNo.1の金融・資本市場の構築を目指す。

（中略）

・我が国金融・資本市場の国際競争力を強化するため、金融庁、財務省、民間有識者による金融・資本市場活性化ワーキング・グループを設置し、金融特区のフィージビリティも含めた市場活性化策を検討し、本年中に概要を固める。

金融庁が財務省とともに、ワーキング・グループ設置に向けた準備を進めている。

³⁵ 事務局は、日本商工会議所及び全国銀行協会。

³⁶ スチュワードシップ・コードとは、英国の、コーポレート・ガバナンスにおける機関投資家の役割や責任を規定する規範である。英国では、1990年代から機関投資家の責任の在り方に関する議論があり、世界金融危機を経て、2010年には、企業のコーポレート・ガバナンス、財務報告、会計・監査等に関する独立した規制主体であるFRC（財務報告評議会）が、機関投資家による投資先企業に対する関与のあり方について、スチュワードシップ・コードを策定している。

c 「国際展開戦略」＜海外市場獲得のための戦略的取組＞関係

【アジアの金融インフラ整備支援】

・中堅・中小企業等の海外活動に対する円滑な資金供給の確保等のため、アジア諸国に対し金融インフラ（法制度や決済システム等）整備の技術支援を促進する。

金融庁では、金融インフラ（法制度や決済システム等）の整備が不十分であるアジア諸国に対し、金融行政の運営手法等に関する知見や情報等の共有、法令制定等のソフト面のインフラ整備、決済システム等のハード面のインフラ整備といった技術協力メニューをパッケージで提供し、金融面での国造りに貢献する中で、各国の成長の妨げとなる規制等の見直しを促進することとしている。

ウ 中小企業金融円滑化法の期限到来に当たっての取組

平成 21 年 11 月、第 173 回国会において成立した「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。）は、中小・零細企業や住宅ローンの借り手の申込みに対し、金融機関が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定めるもので、その期限は、2 度の延長を経て平成 25 年 3 月 31 日とされた。

金融庁は、平成 23 年 12 月 27 日に発表した大臣談話（中小企業金融円滑化法の期限の最終延長等について）を踏まえ、平成 24 年 4 月 20 日に、「中小企業金融円滑化法の最終延長を踏まえた中小企業の経営支援のための政策パッケージ」を内閣府及び中小企業庁とともに公表した。さらに、同年 11 月 1 日に大臣談話（中小企業金融円滑化法の期限到来後の検査・監督の方針等について）を発表し、同法の期限到来後も、貸し渋り・貸し剥がしの発生や倒産の増加といった事態が生じないように、引き続き、日常の検査・監督を通じて、金融庁の方針を周知徹底し、金融機関が貸付条件の変更等や円滑な資金供給に努めるよう促すとともに、期限到来後においても、顧客への対応方針が変わらないことを個々の借り手に説明するよう、金融機関に対して促していくこととした。

安倍内閣の緊急経済対策においては、中小企業・小規模事業者等への支援策として、「中小企業金融円滑化法の期限到来後における検査・監督の方針の明確化、『中小企業等金融円滑化相談窓口』（仮称）の設置、金融機関による中小企業の経営支援に関する取組状況等の定期的な公表等」が挙げられている。このうち、中小企業金融円滑化法において、金融機関から当局への報告義務が定められていた貸付条件の変更等の実施状況については、法の期限到来後は、金融庁が、金融機関に対し当該実施状況を開示するよう要請するとともに、取りまとめて公表することとしている³⁷。

³⁷ 法の期限前後における貸付条件の変更等の実行率（審査中・取下げを除いたもの）は、中小企業者向けが 97.4%（平成 25 年 3 月末）→97.5%（同 7 月末）、住宅ローン借入者向けが、平成 25 年 3 月末から 7 月末まで変わらず 91.8%となっている。

Ⅱ 第 185 回国会提出予定法律案等の概要

1 特別会計に関する法律等の一部を改正する等の法律案（仮称）

国全体の財政の一層の効率化・透明化を図るため、特別会計及びその勘定等について、廃止・統合等の措置を講ずる。

（参考）継続法律案等

○ 国及び地方公共団体の責任ある財政運営の確保を図るための財政の健全化の推進に関する法律案（前原誠司君外 3 名提出、第 183 回国会衆法第 33 号）

国及び地方公共団体の責任ある財政運営の確保を図るため、財政の健全化の推進に関し、基本原則、財政健全化目標及び財政健全化基本方針を定め、並びに国の責務を明らかにするとともに、中期フレームの策定等、国の財務に関する情報の開示、行政監視院の設置、地方財政の健全化その他の財政の健全化の推進のため必要な事項を定める。

○ 租税特別措置法の一部を改正する法律案（桜内文城君外 2 名提出、第 183 回国会衆法第 37 号）

公職にある者の政治活動に対する国民の信頼の確保を図るため、衆議院議員、参議院議員並びに地方公共団体の議会の議員及び長の職にある者並びにこれらの者と生計を一にする者が支出する政治活動に関する寄附に係る支出金について、寄附金控除の特例又は所得税額の特別控除の規定を適用しないこととするもの。

内容についての問合せ先

財務金融調査室 古田首席調査員（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 教育再生実行会議

平成 25 年 1 月 15 日、内閣に、内閣総理大臣、内閣官房長官及び文部科学大臣並びに 15 名の有識者から構成される「教育再生実行会議」が設置された。同会議は、21 世紀の日本にふさわしい教育体制を構築し、教育の再生を実行に移していくため、内閣の最重要課題の一つとして教育改革を推進する趣旨で置かれたものである。これまで、いじめ問題等への対応、教育委員会制度等の在り方及び大学教育等の在り方についての提言が出され、平成 25 年 9 月末現在、高大接続・大学入試の在り方についての議論が行われている。文部科学省は、特に制度改正を要する事項等について中央教育審議会（以下「中教審」という。）でその具体的な実施方策等を調査審議することとしている。

2 教育振興基本計画の策定

約 60 年ぶりに改正された教育基本法（平成 18 年 12 月法律第 120 号）では、それまでの教育基本法が掲げてきた普遍的な理念を継承しつつ、公共の精神、伝統と文化の尊重など、教育の目標として今日特に重要と考えられる理念が明確にされた。また、同法第 17 条では、教育の振興に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、教育振興基本計画の策定が政府に義務付けられた。これを受け、政府は、平成 20 年度から平成 24 年度までの第 1 期教育振興基本計画を平成 20 年 7 月に閣議決定した。

平成 23 年 6 月、文部科学大臣から中教審に対して、「第 2 期教育振興基本計画」（平成 25～29 年度。以下「第 2 期計画」という。）の策定について諮問が行われ、中教審は、本年 4 月に答申を行った。これを受け、政府は、同年 6 月 14 日、第 2 期計画を閣議決定した。

第 2 期計画では、グローバル化、少子高齢化、厳しい経済環境などの急速な社会情勢の変化、さらには東日本大震災を踏まえ、今後の教育行政について、「社会を生き抜く力の養成」、「未来への飛躍を実現する人材の養成」、「学びのセーフティネットの構築」、「絆づくりと活力あるコミュニティの形成」の 4 つの基本的方向性の下、8 つの成果目標を設定し、30 の基本施策を実施することとしている。

第 2 期計画に盛り込まれた主な内容

- ・OECD 諸国など諸外国における公財政支出など教育投資の状況を参考とし、第 2 期計画期間内において、成果目標の達成や基本施策の実施に必要な予算について財源を措置し、真に必要な教育投資を確保していくことが必要
- ・全国学力・学習状況調査の結果等に基づく教育施策等の充実・改善を行う継続的な検証改善サイクルの確立、高等学校段階における学習の到達度を適切に把握する仕組みの導入
- ・学制の在り方を幅広く検討し、子どもの成長に応じた柔軟な教育システム等を構築
- ・外国語教育の強化、留学生交流・国際交流の推進、大学等の国際化のための取組の支援など、グローバル人材育成に向けた取組の強化
- ・幼児教育の無償化への取組、低所得世帯等の高校生への修学支援の充実など、教育費負担の軽減に向けた経済的支援の実施
- ・教育委員会の活性化、責任体制の確立、抜本的な改革のための検討

など

3 初等中等教育

(1) 学習指導要領

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

学習指導要領は、時代や社会の変化に対応し、おおむね10年に一度改訂されている。

学習指導要領の変遷

改訂年度	昭和 33～35 年	昭和 43～45 年	昭和 52～53 年	平成元年	平成 10～11 年	平成 20～21 年(現行)
実施	小:S36 中:S37 高:S38(学年進行)	小:S46 中:S47 高:S48(学年進行)	小:S55 中:S56 高:S57(学年進行)	小:H4 中:H5 高:H6(学年進行)	小:H14 中:H14 高:H15(学年進行)	幼:H21 小:H23 中:H24 高:H25(学年進行)
改訂内容	教育課程の基準としての性格の明確化 (道徳の時間の新設、基礎学力の充実、科学技術教育の向上等)(系統的な学習を重視)	教育内容の一層の向上(「教育内容の現代化」) (時代の進展に対応した教育内容の導入) (算数における集合の導入等)	ゆとりある充実した学校生活の実現＝学習負担の適正化 (各教科等の目標・内容を中核的事項にしぼる)	社会の変化に自ら対応できる心豊かな人間の育成 (生活科の新設、道徳教育の充実)	基礎・基本を確実に身に付けさせ、自ら学び考える力などの「生きる力」の育成 (教育内容の厳選、「総合的な学習の時間」の新設)	「生きる力」の理念のもと、知識・技能の習得、思考力・判断力・表現力などの育成を重視 (教育基本法の改正等を踏まえた見直し、授業時数の増加、道徳教育や体育などの充実 等)

(注) 平成 15 年には、学習指導要領が示していない内容を加えて指導することができることを明確化するなど、一部改訂が行われている。

(出所) 文部科学省資料を基に調査室作成

平成 20 年及び 21 年には、新学習指導要領が告示され、順次実施されている。改訂の基本的な考え方は、小・中・高等学校を通じて、①教育基本法改正等で明確になった教育の理念を踏まえ、「生きる力」を育成すること、②基礎的な知識・技能の習得と思考力・判断力・表現力等の育成のバランスを重視すること、③道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。

なお、中学校では、平成 24 年度から武道・ダンスが必修化され、その安全かつ円滑な実施に向けて、施設・用具の整備や指導者の養成等が図られている。

(2) 全国学力・学習状況調査

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

平成 19 年度から平成 21 年度までは、悉皆調査によって実施し、平成 22 年度は、抽出調査及び希望利用方式とされた。平成 23 年度については、3 月に発生した東日本大震災の影響等を考慮し、全国調査としての実施は見送られ、希望する教育委員会及び学校に問題冊子を配布することとされた。平成 24 年度については、抽出調査及び希望利用方式により実施され、また、従来の国語、算数(数学)に理科が加えられた。

平成 25 年度調査は、本年 4 月 24 日、小学校第 6 学年、中学校第 3 学年の全児童生徒を対象に、児童生徒の国語及び算数・数学の学力を把握する本体調査が実施された。また、同年 4 月末～6 月、同一問題による経年の変化を把握・分析するための調査（抽出調査、調査問題等は非公開）、家庭状況と学力等の関係について分析するための保護者に対する調査（抽出調査）及び教育施策の実施状況等に関する教育委員会に対する調査が行われた。同年 8 月、本体調査（教科に関する調査・質問紙調査）の結果が公表された。なお、現在、文部科学省の有識者会議において、今後の同調査の実施方法、市町村・学校の結果の公表に関する取扱い等について検討されている。

(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。

平成 23 年度当初予算においては、小学校第 1 学年の 35 人以下学級を実施するための経費が盛り込まれるとともに、第 177 回国会（常会）において「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」等が改正され、平成 23 年 4 月より小学校第 1 学年に係る学級編制の標準の引下げ（40 人から 35 人）が行われたが、平成 24 年度予算においては、法律改正による学級編制の標準の引下げではなく、教職員定数の加配措置により小学校第 2 学年における 35 人以下学級の推進が図られた。

平成 25 年度以降の取扱いに関し、文部科学省は、同省に設置された有識者会議による報告「少人数学級の推進など計画的な教職員定数の改善について」（平成 24 年 9 月 6 日）を踏まえ、小学校 3 年生から中学校 3 年生までの 35 人以下学級の実現などを内容とした新たな教職員定数改善計画案（平成 25～29 年度の 5 か年で合計 26,700 人）を策定した。その初年度分として、平成 25 年度概算要求において 35 人以下学級の推進等のための定数改善（5,200 人）などを盛り込んだ。

その後成立した平成 25 年度予算では、35 人以下学級の推進は見送られ、いじめ問題への対応など学校運営の改善充実、通級指導など特別支援教育の充実、小学校における専科指導の充実等のため 1,400 人の教職員定数の改善を図るとともに、少子化を踏まえた合理化減（△600 人）を行うこととされ、義務教育費国庫負担金として 1 兆 4,879 億円が計上された。なお、今後の少人数学級の推進や計画的な定数改善については引き続き検討することとされており、平成 26 年度概算要求においては、1 兆 5,404 億円が盛り込まれている。

(4) 学校施設の耐震化

本年 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 88.9%となっている。

公立小・中学校の耐震改修状況については、地方公共団体の財政的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。児童生徒の安全性の確

保は喫緊の課題であり、早急な耐震化の実施が求められている。

こうした中、平成 23 年 5 月には、「義務教育諸学校等の施設費の国庫負担等に関する法律」（義務教育諸学校施設費国庫負担法）に基づく施設整備基本方針と施設整備基本計画が改正され、平成 27 年度までの 5 年間のできるだけ早い時期に、耐震化を完了させるという目標などが盛り込まれた。さらに、学校保健安全法に基づく「学校安全の推進に関する計画」（平成 24 年 4 月）において、国は、上記基本方針を踏まえ、学校施設の耐震化及び防災機能の強化（備蓄倉庫の整備等）を支援することとされた。また、公立学校施設の整備に係る費用については、義務教育諸学校施設費国庫負担法等によりその一部を国が補助・負担し、地震防災対策については国の補助率を更に引き上げる特例措置（平成 23 年度から平成 27 年度まで 5 年間延長）がなされている。

平成 26 年度概算要求においては、公立学校施設の耐震化・老朽化対策の推進、防災機能の強化等のため、2,801 億円が盛り込まれており、計画どおり実施された場合には、耐震化率が約 96%になることが見込まれている。

(5) 教育委員会制度

教育委員会は、①教育行政の民主化、②地方教育行政の地方分権化、③教育の自主性の確保等を主な目的として制度化され、地域の学校教育、社会教育、文化、スポーツ等に関する事務を担当する機関であり、首長から独立した合議制の行政委員会として設置されている。原則として 5 人の委員が教育行政における重要事項等についての決定を行い、委員を兼務する教育長が具体の事務を執行している。

教育委員会制度については、教育の政治的中立性、継続性、安定性を確保する機能を果たしてきたとされるが、昨今、教育行政に関する権限と責任の所在が不明確で審議が形骸化しているなどの指摘があり、その在り方について、抜本的に見直すべきとの意見がある。

教育再生実行会議において、教育委員会制度に関する検討がなされ、本年 4 月 15 日、地方教育行政の権限と責任を明確にするため、首長が任命する教育長を教育行政の責任者とするとともに、教育委員会の性格を、教育長の行う教育行政に対するチェックを行うものに改めることなどを内容とする第二次提言が取りまとめられ、内閣総理大臣に提出された。

その後、文部科学大臣は、同月 25 日、同提言を踏まえ、中教審に「今後の地方教育行政の在り方について」を諮問し、現在、中教審において具体的な制度の在り方について審議されている。文部科学大臣は、本年中の答申と平成 26 年の通常国会への関係法案の提出を目指す意向を示している。また、先の第 183 回国会においては、教育委員会制度を廃止して地方公共団体における教育に関する事務の管理執行を地方公共団体の長に一元的に担わせること等を主な内容とする法律案（議員立法）及び教育長の設置、地方公共団体による教育機関の設置及び学校理事会、教育監査委員会等に関し必要な事項を定めること等を主な内容とする法律案（議員立法）がそれぞれ衆議院に提出され、継続審査となっている。

(6) 教育費の負担軽減

幼児教育段階において、地方公共団体は、幼稚園の入園料や保育料に係る経済的負担を

軽減しており（就園奨励）、国は補助金の交付によりその所要経費の一部を負担している。本年6月6日、政府の幼児教育無償化に関する関係閣僚・与党実務者連絡会議は、幼児教育に係る費用について無償化を進める方針を示した。まずは「5歳児」を対象として無償化を実現することを視野に置いて、平成26年度から、幼稚園と保育所の「負担の平準化」や「未就園児への対応」の観点を踏まえ、低所得世帯・多子世帯の負担軽減などに向けて段階的に取り組むこととしており、平成26年度概算要求では無償化に向けた段階的な取組として339億円が盛り込まれている。

義務教育段階においては、各市町村は、経済的理由により小・中学校への就学が困難と認められる学齢児童生徒の保護者に対して学用品費の給与などの援助を実施しており（就学援助）、国は、補助金の交付及び地方財政措置によりこれらの市町村へ支援を行っている。

高等学校段階においては、都道府県で奨学金事業が実施されているほか、平成22年度から、国が、公立高等学校については授業料を無償とするとともに、私立高等学校等の生徒については高等学校等就学支援金を支給する新たな制度（高校無償化）が創設された。

同制度の見直しに関し、低所得者世帯への支援の充実や公私間の格差は正等の観点から、所得制限を導入し、奨学のための給付金制度を創設するなどについて調整を図ることとして、平成26年度概算要求において事項要求（前年同額：3,950億円）がなされるとともに、同制度の改正のための法律案の提出が検討されている。

(7) 学校におけるいじめ・体罰問題への対応

平成24年7月、前年10月に滋賀県大津市の中学2年男子生徒が自殺した問題の報道を契機として、全国でいじめが背景事情として認められる自殺事案等への注目が高まった。これらの事案の中には、学校や教育委員会におけるいじめの兆候の把握や対応が不適切であったものも見られた。

文部科学省は、いじめ緊急調査の実施、関係指導通知の発出等様々な対応をとるとともに、地方公共団体においても、いじめ防止条例を制定するなど、様々な取組を行っている。各政党においてもいじめの法制化等の検討がなされ、本年6月には、いじめの定義や基本理念、関係者の責務、基本方針の策定、防止等に関する措置等について規定した「いじめ防止対策推進法案」が議員立法として提出され、同月成立し、9月28日に施行された。

また、本年1月、大阪市立高校のバスケットボール部の生徒が、顧問教諭からの厳しい指導や体罰等を苦にして昨年12月に自殺していた事案が同市から公表された。体罰は、学校教育法第11条で明確に禁止されており、文部科学省では、同市教育委員会に徹底した事実解明等を指導するとともに、各都道府県に対して体罰の調査の実施・報告を求め、本年4月に第1次、同年8月に第2次の調査結果を取りまとめた。また、教育再生実行会議の第一次提言において、部活動指導ガイドラインの策定が提言されていることを受け、同省内に調査研究協力者会議を設置し検討を行い、同年5月、部活動指導において望まれる基本的な考え方や留意点、体罰等の許されない指導等の具体例を示した「運動部活動での指導のガイドライン」を公表した。

4 高等教育

(1) 高等教育改革の状況

高等教育は、少子化やグローバル化等も背景に、社会ニーズに対応した教育研究組織の整備、グローバル人材の育成、質の保証、中等教育との接続、運営経費の確保、意欲と能力のある者への機会提供等の課題を抱えており、政府も中教審の答申等を踏まえ累次の改革を行っている。

平成 24 年 6 月には、文部科学省が、大学の機能の再構築とそのためガバナンスの充実・強化を目指す「大学改革実行プラン」を発表し、平成 24 年及び第 2 期計画の期間（平成 25～29 年度）を大学改革実行集中期間と位置付け、今後、予算要求や法改正等を行うこととなっている。また、同年 8 月には中教審がその答申「新たな未来を築くための大学教育の質的転換に向けて～生涯学び続け、主体的に考える力を育成する大学へ～」において、学士課程教育の質的転換の必要性を指摘して各大学の取組を求めており、短大や大学院についても改革の取組が進んでいる。質保証に関しては、本年 2 月、大学設置認可の見直しの方向性について検討会の報告がまとめられ、審査基準に学生確保の見直しに関する事項などが追加されたほか、中教審においては、事前規制である設置基準の明確化とその基準等に基づいて行われる設置認可制度の在り方の検討や、事後評価である認証評価制度の在り方について検討が行われている。

教育再生実行会議は、本年 5 月の第三次提言「これからの大学教育等の在り方について」において、大学の教育・研究機能を質・量ともに充実していく必要があるとし、グローバル化に対応した教育環境づくりや社会をけん引するイノベーション創出のための教育・研究環境づくりを進めることなどの具体策を示した。同会議は現在、昨年来中教審の特別部会でも議論が行われている高大接続について討議を進めており、本年 10 月末にも提言がまとめられる予定である。

なお、本年 6 月に閣議決定された「日本再興戦略」では、雇用制度改革・人材力の強化のための施策として大学改革やグローバル化等が示されている。大学改革の具体策として、教授会の役割の明確化など抜本的なガバナンス改革を行うための法律案の次期通常国会への提出等が示されている。また、同日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針について」においても、教育再生の具体策として、大学のグローバル化等に対応する人材力の強化やガバナンスの強化による大学改革などが挙げられている。

(2) 国立大学

ア 国立大学の機能強化

国立大学は従来は国の機関であったが、平成 16 年 4 月に法人化された。平成 14 年以降、14 組 29 大学が統合し 86 大学となっている。

国立大学については、「大学改革実行プラン」（平成 24 年 6 月）を踏まえ、ミッションの再定義を始点とした機能強化に取り組んできた。現在は、本年 5 月の教育再生実行会議第三次提言等を踏まえつつ、平成 27 年度までの第 2 期中期目標期間を改革加速期間として設定し、①各大学の有する強み、特色、社会的役割の明確化、②ガバナンス改革、学長のリー

ダーシップの発揮を通じた主体的な改革の促進、③人材・システムのグローバル化による世界トップレベルの拠点形成、④イノベーション創出のための教育・研究環境整備による理工系人材の育成強化、⑤人事・給与システム改革による優秀な若手研究者や外国人研究者の活躍の場の拡大等の観点を中心として、更なる機能強化に取り組んでいる。文部科学省は、国立大学の機能強化に向けた具体的な改革工程などを盛り込んだ「国立大学改革プラン」を本年10月を目途に策定するとしている。

また、「日本再興戦略」（平成25年6月）を踏まえ、今国会に提出される予定の産業競争力強化法案に国立大学による大学発ベンチャー支援ファンド等への出資を可能とする規定が設けられる予定である。

イ 運営費交付金等

運営費交付金は、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」に基づき、対前年度比1%減とされたこと等により、法人化後一貫して減少していたが、平成22年度予算からこの方針は見直された。平成26年度概算要求における運営費交付金については、1兆1,410億円（対前年度618億円増、優先課題推進枠690億円を含む）となっており、国立大学の機能強化を推進するため、教育研究組織の再編成や年俸制など人事給与システムの弾力化に取り組む国立大学を、配分等に当たって積極的に支援する方針となっている。

また、運営費交付金とは別に、大学改革に積極的に取り組む国立大学に対する重点的支援を平成24年度より実施している。

国立大学法人への運営費交付金の交付額は下表のとおりである。

平成20年度以降の運営費交付金予算額の推移（単位：億円）

	国立大学法人運営費交付金予算額	(参考)私立大学等経常費補助金予算額
20年度	11,813 (△230 △1.9%)	3,249 (△32 △1.0%)
21年度	11,695 (△118 △1.0%)	3,218 (△31 △1.0%)
22年度	11,585 (△110 △0.9%)	3,222 (△4 0.1%)
23年度	11,528 (△58 △0.5%) +補正(188億円)	3,209 (△13 △0.4%) +補正(162億円)
24年度	11,366 (△162 △1.4%) <<57>>	3,188 (△21 △0.7%) <<76>>
25年度	10,792 (△574 △5.1%) <<11>>	3,175 (△13 △0.4%) <<62>>
26年度	11,410 (△618 5.7%) <<7>>	3,330 (△155 4.9%) <<46>>

※ ()内は対前年度額及び対前年度比(△はマイナス)である。

※ 国立大学法人運営費交付金については、大学共同利用機関法人を含む。

※ << >>内は復興特別会計上分であり、外数である。

※ 平成26年度は要求額であり、優先課題推進枠(国立大学法人運営費交付金：690億円、私立大学等経常費補助金：188億円)を含む。

(3) 私立大学

ア 法人経営等

私立大学は、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割が私立大学に在籍しており、学校教育の発展に大きく貢献している。本年5月現在4年制私立大学は606校であるが、近年における少子化など

の影響等により、平成24年度においては4年制私立大学のうち定員割れの大学が前年より5.5ポイント減少して40.3%（調査対象：588校）存在するなど、学校法人をめぐる経営環境は全体として大変厳しい状況にある。

なお、文部科学省は、私立学校法に違反し、経営改善に向けた取組が見られない等の状況にある学校法人堀越学園（群馬県高崎市）に対して、本年3月、学生が在籍している法人に対しては初めての解散命令を発した。

イ 私立大学等経常費補助金等

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年度予算からこの方針は見直された。平成26年度概算要求における私立大学等経常費補助金については、3,330億円（対前年度155億円増、優先課題推進枠188億円を含む）となっている（前頁表参照）。

また、教育の質的転換、地域発展、産業界・他大学等との連携、グローバル化などの改革に全学的・組織的に取り組む私立大学等に対する支援を強化するため、経常費・施設費・設備費を一体として重点的に支援する仕組みが平成25年度より導入された。

なお、平成23年度の私立大学等の経常的経費に対する補助の割合は10.5%である。

(4) 大学医学部の入学定員増

大学医学部（医学科）の入学定員については、抑制が図られていたが、近年の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、平成20年度以降、毎年度増員している。平成25年度の入学定員においても、地域の医師の確保等の観点から、前年度より50人の増員が認められ、入学定員数は過去最大の9,041人となっている。

なお、本年9月の産業競争力会議課題別会合において、新設する国家戦略特区で取り組む規制改革について民間議員の提案に回答し、医学部の新設について、文部科学省及び厚生労働省は、特区で一定の限定を付すのであれば検討は可能であるとの見解を示した。

(5) 法科大学院教育の質の向上のための改善策

専門職大学院の一つとして、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25年度で全国で73校（国立23校、公立2校、私立48校、総定員4,261名）が開校しているが、司法試験の合格率が低迷している（平成25年：26.77%）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る。平成25年度の入学者選抜では、9割以上が定員割れとなっており、本年6月現在、8校の法科大学院が募集停止を決定（うち1校は廃止）している。文部科学省では、法科大学院教育の成果の積極的な発信、入学定員の適正化等の方策を実施しているほか、平成24年度より、一定の基準に満たない法科大学院について、国立大学法人運営費交付金や私立大学等経常費補助金の減額を実施しており、平成26年度予算では18校が減額の対象と

なることが決定している。

法曹養成制度については、政府において、官房長官を議長とする「法曹養成制度関係閣僚会議」が、「法曹養成制度検討会議」を設置して、法科大学院を含む法曹養成制度全体についての検討が行われた結果、本年7月、法科大学院を中核とするプロセスとしての法曹養成制度を維持しつつ、質、量ともに豊かな法曹を養成して行くため、政府として講ずべき改善方策等を決定するとともに、さらに検討すべき課題等に対応することとされ、同年9月、内閣官房長官を議長とする「法曹養成制度改革推進会議」が設置された。

(6) 奨学金事業の充実

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

平成16年度から日本育英会の奨学金事業を引き継いだ独立行政法人日本学生支援機構が行っており、無利子奨学金（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25年度予算では、事業費総額は1兆1,912億円（無利子：2,912億円、有利子：9,070億円）で、144.3万人（無利子：42.6万人、有利子：101.7万人）分が措置されている。なお、平成24年度から、無利子奨学金の一部について、貸与時に世帯収入が年収300万円以下の学生に対して、卒業後に一定の収入を得るまで返済期限を猶予する「所得連動返済型の無利子奨学金制度」が開始されている。

奨学金返還状況については、平成23年度に返還されるべき額4,738億円の18.5%に当たる約876億円が未返還（延滞人数約33万人）となっており、返還金の回収が課題となっている。

文部科学省が、本年8月に公表した「学生への経済的支援の在り方について（中間まとめ）」では、無利子奨学金の拡充や給付型奨学金の導入などが示されている。

(7) 新卒者雇用に対する支援

本年3月卒業の大卒者の就職率（就職希望者に対する就職状況）は93.9%（前年比0.3ポイント増）で、2年連続で前年を上回ったが、新卒者の就職環境は依然として厳しい状況となっている。また、同年5月に公表された学校基本調査によると、本年春の大学卒業生約56万人のうち安定的な雇用に就いていない者^{*}は約11万5千人（20.7%）であることが明らかになった。

本年4月、安倍総理から経済団体に対し新卒者の採用選考活動の開始時期の後ろ倒しについて要請がなされたことなどから、同年9月、日本経済団体連合会は、「採用選考に関する企業の倫理憲章」の規定を変更し、平成27年度卒業・修了予定者から広報活動及び採用選考活動の開始時期をそれぞれ後ろ倒しするとともに、名称を「採用選考に関する指針」とすることを公表した。

このほか、日本再興戦略や第2期計画において、就職相談員の配置やジョブサポーターとの連携強化、既卒3年新卒扱いの標準化、中小企業と学生とのマッチング強化等により、

雇用支援を促進するとしている。

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

5 科学技術及び学術の振興

(1) 科学技術行政体制及び予算

(我が国の科学技術政策の全体像については、科学技術・イノベーション推進特別委員会の項目を参照)

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

平成 25 年度の政府科学技術関係予算は約 3 兆 5,752 億円である。文部科学省の科学技術関係予算は、そのうちの約 65%に当たる約 2 兆 3,171 億円である。なお、平成 25 年度予算は、「日本経済再生に向けた緊急経済対策」（平成 25 年 1 月 11 日閣議決定）に基づく平成 24 年度補正予算（科学技術関係 1 兆 191 億円）と一体的なものとして、いわゆる「15 ヶ月予算」の考え方で編成されたとされている。平成 26 年度概算要求における科学技術関係予算の全府省総額は 4 兆 1,736 億円（速報値、平成 25 年 9 月現在、内閣府集計）であり、このうち、文部科学省の予算は約 2 兆 6,443 億円である。

(2) 研究開発の現状

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

ア 宇宙・海洋分野

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

宇宙に関する具体的な研究開発活動においては、文部科学省及び独立行政法人宇宙航空研究開発機構（JAXA）が大きな役割を担っており、平成 25 年度宇宙関係予算の全府省総額約 3,218 億円（当初予算対前年度比 8.0%増）のうち、文部科学省の予算は約 51%に当たる約 1,643 億円（当初予算対前年度比 5.5%減）である。なお、この他に平成 24 年度補正予算が政府全体で 417 億円計上されている。平成 26 年度概算要求における宇宙関係予算の全府省総額は、約 3,666 億円であり、このうち、文部科学省の予算は約 1,890 億円である。（出所：内閣府宇宙戦略室資料）

国際宇宙ステーション（ISS）における日本初の有人実験施設である「きぼう」、準天頂衛星初号機「みちびき」などのほか、温室効果ガス観測、超高速通信、太陽観測等を目的とする人工衛星が運用中である。また、小惑星「イトカワ」の表面物質を回収し地球に帰還することに成功した小惑星探査機「はやぶさ」は、後継機の開発が平成 26 年度の打上

げを目標に進められている。国産の主力大型ロケットであるH-II Aは、打上げ成功率が国際的水準である95%に達しており（約95.5%、21機/22機、平成25年9月現在）、H-II Aの打上げ能力をさらに高めたH-II Bは4機連続で打上げに成功している。また、次期主力ロケットのH-III（仮称）の開発が進められている。その他、本年9月には、低コストで機動的な打上げができる固体ロケット「イプシロン」試験機の打上げに成功した。

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、本年4月に海洋基本計画が閣議決定されている。海洋基本計画において、文部科学省は主に海洋科学技術に関する調査研究などを所掌しており、また、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。政府全体の平成25年度の海洋関連予算の総額は、1兆3,176億円（前年度比7.7%減）である。

イ 原子力分野

原子力利用は、「原子力基本法」（昭和30年法律第186号）に基づき、平和目的に限り、また、我が国の安全保障等に資することを目的として行うこととされている。実用段階の発電用原子炉等は経済産業省が、それ以外は、文部科学省及び独立行政法人日本原子力研究開発機構が推進している。

平成25年度原子力関係予算（特別会計含む。）の全府省総額は約3,254億円（当初予算対前年度比2.0%減）であり、このうち、文部科学省の予算は全体の約52%に当たる約1,687億円（当初予算対前年度比10.4%減）となっている。平成26年度概算要求における原子力関係予算の全府省総額は、約3,874億円であり、このうち、文部科学省の予算は約2,096億円である。（出所：原子力委員会資料）

高速増殖原型炉「もんじゅ」については、「革新的エネルギー・環境戦略」（平成24年9月エネルギー・環境会議決定）において、『国際的な協力の下で、高速増殖炉開発の成果の取りまとめ、廃棄物の減容及び有害度の低減等を目指した研究を行うこととし、このための年限を区切った研究計画を策定、実行し、成果を確認の上、研究を終了する。』とされており、文部科学省で具体的研究計画等を策定中である。

また、核融合エネルギーの利用に必要な技術を総合的に実証する国際熱核融合実験炉計画（ITER（イーター）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。

原子力分野の規制は、平成24年9月に環境省の外局として原子力規制委員会が発足し、実用原子力発電所や研究開発施設等の一元的な規制が行われている。

ウ その他

国家基幹技術であるスーパーコンピュータ「京」については、我が国の科学技術及び産業の競争力の基盤として、独立行政法人理化学研究所と富士通株式会社が開発し、スーパーコンピュータの性能ランキングにおいて平成23年6月と11月の2期連続で世界第1位を獲得した（その後、ランキングは後退し平成25年の6月時点では世界4位となっている）。

「京」は、平成 24 年 6 月に完成し 9 月末から利用が開始されており、科学技術・学術研究、産業、医学、薬学など広範な分野への利用が期待されている。また、文部科学省は、「京」の 100 倍の計算速度を有する新たなスーパーコンピュータを開発し、平成 32 年頃に完成させるとしている。

地震研究については、地震調査研究推進本部（本部長：文部科学大臣）の方針の下で、海域・陸域における地震観測網の整備や、海溝型地震及び活断層により発生する地震、具体的には、東北地方太平洋沖や、東海・東南海・南海地震及び首都直下地震などを対象とした調査観測研究などを推進している。

また、未知の素粒子や宇宙創成の謎の解明をするため全長約 30km の直線状の加速器で、電子と陽電子を衝突させて、ビッグバン（宇宙の始まり）に近い状態を作り出すことを目的とした、国際リニアコライダー（ILC）計画の日本への誘致の検討が行われている。建設候補地は東北の北上山地と九州の背振山地で、計画を推進する研究者グループは、本年 8 月、北上山地が最適との結論に至ったが、日本学術会議は本年 9 月、ILC 計画の我が国における本格実施を現時点において認めることは時期尚早とし、今後、2～3 年をかけて検討することを文部科学省に提言した。

（ライフサイエンス分野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）

(3) 科学技術システムの改革

ア 競争的資金の拡充、基金化、人材育成等

文部科学省では、科学研究費助成事業（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。単年度の会計原則に縛られず研究の進展に合わせて柔軟に使用できる研究費制度の実現について多くの研究者が切望してきたが、平成 21 年 6 月「独立行政法人日本学術振興会法」の改正により「先端研究助成基金」が創設され、複数年度にわたり研究費を使用することが可能となった。さらに科研費についても、平成 23 年に同法が改正され「学術研究助成基金」が創設されたことにより一部の研究種目が複数年度にわたる予算使用が可能になった。また、単年度の部分においても平成 25 年度予算から新たに「調整金」という予算枠が設けられ、基金と同様に研究費の前倒し使用や次年度使用について柔軟に使用するための制度が導入されている。科研費の平成 25 年度の予算は約 2,381 億円で、うち約 1,023 億円が基金化されている。なお、平成 25 年度における政府全体の競争的資金 4,085 億円のうち科研費は約 58%を占めている。平成 26 年度概算要求における科研費の予算は、約 2,338 億円である。

なお、研究費の不正使用に関しては、「研究における不正行為・研究費の不正使用に関するタスクフォース」を設置して、本年 9 月に中間報告を取りまとめている。

また、将来にわたる我が国の科学技術水準の向上のため、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、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。

イ 産学連携、世界最高水準の研究拠点の形成

大学が総力を結集し、企業が事業化をリードする、世界と戦える大規模産学連携研究拠点（センターオブイノベーション：COI）の構築や世界の頭脳をひきつける世界トップレベル研究拠点プログラム（WPI）を推進している。

(4) 原子力損害賠償制度

原子力損害発生時の被害者救済などを行うため、原子力事業者には、「原子力損害の賠償に関する法律」（昭和36年法律第147号。以下「原賠法」という。）などにより損害賠償措置を講じる義務がある。

平成23年3月に発生した東京電力福島第一原子力発電所の事故に関し、原賠法に基づき、同年4月、文部科学省に原子力損害賠償紛争審査会が設置された。同審査会は、原子力損害の範囲の判定等に関する一般的指針の策定、原子力損害の賠償に関する紛争が生じた場合における和解の仲介を行うことを目的としており、損害範囲の考え方等を示した指針を順次定めている。また、同審査会のもとに原子力損害賠償紛争解決センターが設置され、原子力損害の賠償に係る紛争について和解の仲介手続を行っているところである。なお、第183回国会において、「東日本大震災に係る原子力損害賠償紛争についての原子力損害賠償紛争審査会による和解仲介手続の利用に係る時効の中断の特例に関する法律」（平成25年法律第32号）が成立し、原子力損害賠償紛争解決センターに和解の仲介の申立てを行った場合の時効の中断の特例が定められ、被害者にとっても利点があるとしている和解仲介制度の活用が図られている。

原賠法及び原子力損害賠償制度は、被災者の早期救済の在り方、原子力事業者と国の責任・負担の明確化等について改正の必要性が指摘されており、原子力損害賠償支援機構法の附則等において、東京電力福島第一原子力発電所事故の原因の検証、賠償の実施状況、経済金融情勢等を踏まえ、抜本的な見直しをできるだけ早期に行うこととされている。

6 文化及びスポーツの振興

(1) 文化芸術の振興及び文化財の保存・活用

ア 文化芸術振興基本法等

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

文化庁では、第3次基本方針を踏まえ、文化芸術立国に向けて、各種振興施策を推進しており、平成26年度概算要求の文化庁予算は過去最高の1,216億円となっている。

平成24年の第180回国会においては、劇場、音楽堂等の活性化を図るため、劇場、音楽堂等の関係者や国・地方公共団体の役割、基本的施策等を定める「劇場、音楽堂等の活性化に関する法律」が議員立法により成立し、6月に公布・施行された。本年3月には、

同法の規定に基づき、劇場、音楽堂等の関係者が国・地方公共団体等と連携・協力して事業を進める際の目指すべき方向性を明らかにした「劇場、音楽堂等の事業の活性化のための取組に関する指針」が告示された。

イ 文化財の保護

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

また、文化庁では、日本の文化を世界に向けて発信するとともに、歴史と文化を尊ぶ心を培うため、世界遺産（文化遺産）の登録・推薦を推進している。世界遺産は、「世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約」に基づき、ユネスコの世界遺産委員会が、各締約国からの文化遺産・自然遺産の推薦に対し、登録の可否を決定する。現在、我が国における世界遺産の数は、17件（文化遺産13件、自然遺産4件）であり、平成26年夏の登録に向け「富岡製糸場と絹産業遺産群」について、また、平成27年夏の登録に向け、「明治日本の産業革命遺産 九州・山口と関連地域」（ともに文化遺産）について、それぞれユネスコに推薦を行っている。なお、「明治日本の産業革命遺産 九州・山口と関連地域」は、本年9月、稼働中の産業遺産として初めてユネスコに推薦された登録候補である。

(2) 情報化社会の進展への著作権制度の対応等

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24年には、いわゆる「写り込み」等の著作物の一定の利用行為が著作権等の侵害にならないとする規定や、DVDなどに用いられている暗号型技術を技術的保護手段に位置付ける規定、私的違法ダウンロードの罰則規定等を設ける著作権法改正が行われた。

電子書籍に対応した著作権制度の在り方について、文化審議会著作権分科会出版関連小委員会において検討されており、本年9月に電子書籍に対応した出版権を創設する法改正が適当であるとの中間とりまとめが公表され、パブリックコメントにかけられた。

また、本年7月より参加しているTPP（環太平洋パートナーシップ協定）交渉では、知的財産分野の個別項目である著作権について、保護期間、民事救済における法定損害賠償、侵害に対する職権による刑事手続（非親告罪化）等が議論されている模様である。

(3) スポーツの振興

我が国におけるスポーツの振興は、平成23年6月に、それまでのスポーツ振興法を全部改正して成立したスポーツ基本法の下に行われており、同法は、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するほか、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、同法に基づいて文部科学省が策定したスポーツ基本計画（平成24年3月）は、年齢や性別、障害等を問わず、広く人々が、関心、適性等に応じてスポーツに参画することができる環境を整備することを基本的な政策課題とし、平成24年度から10年間程度を見通したスポーツ推進の基本方針と今後5年間に総合的かつ計画的に取り組むべき施策（政策目標）が掲げられている。

本年9月、アルゼンチンのブエノスアイレスで開催されたI O C総会において、東京都が2020年オリンピック・パラリンピック競技大会の開催都市に決定した。東京都の立候補は2016年に続いて2大会連続であり、平成23年12月及び本年3月には衆参両院において、同大会の東京招致に関する決議が行われていた。今後は2020年の開催に向けての準備が進められることとなり、メインスタジアムとして計画されている国立霞ヶ丘競技場は、2019年までに収容人員8万人規模の競技場への改築が予定されている。

また、本年4月、①スポーツ振興投票（toto）の対象にできるサッカーの試合を追加し、売上の最大5%を国際大会開催のための施設整備に充てられるようにすること、②日本スポーツ振興センターの業務にスポーツに関する活動が公正かつ適切に実施されるようにするために必要な業務を追加すること等を目的として「スポーツ振興投票の実施等に関する法律及び独立行政法人日本スポーツ振興センター法の一部を改正する法律案」が提出され、同年5月に成立した。

なお、平成26年度概算要求においては、国立霞ヶ丘競技場の改築（実施設計費等：232億円）や国際競技力の向上等に向けて、過去最高の490億円が盛り込まれている。

II 第185回国会提出予定法律案等の概要

1 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の一部を改正する法律案

高等学校等における教育に係る経済的負担の軽減を適正に行うため、高等学校等就学支援金の支給について、保護者等の収入の状況を勘案することとする等の措置を講ずる。

（参考）継続法律案等

○ 教育委員会制度を廃止する等のための地方自治法等の一部を改正する法律案（中田宏君外4名提出、第183回国会衆法第25号）

教育委員会制度を廃止して地方公共団体における教育に関する事務の管理執行を地方公共団体の長に一元的に担わせるとともに、指導主事を廃止すること等により地方教育行政の運営の在り方を抜本的に改めることを通じて地方教育行政における責任を負うべき主体の明確化を図り、もって地方教育行政における責任体制を確立するため、地方自治法等の

一部改正について定める。

○ 地方教育行政の適正な運営の確保に関する法律案（笠浩史君外 2 名提出、第 183 回国
会衆法第 45 号）

地方公共団体における教育行政の適正な運営の確保を図るため、教育長の設置、地方公
共団体による教育、学術及び文化に関する機関の設置並びに学校理事会、教育監査委員会
等に関し必要な事項を定める。

内容についての問合せ先

文部科学調査室 花房首席調査員（内線68500）

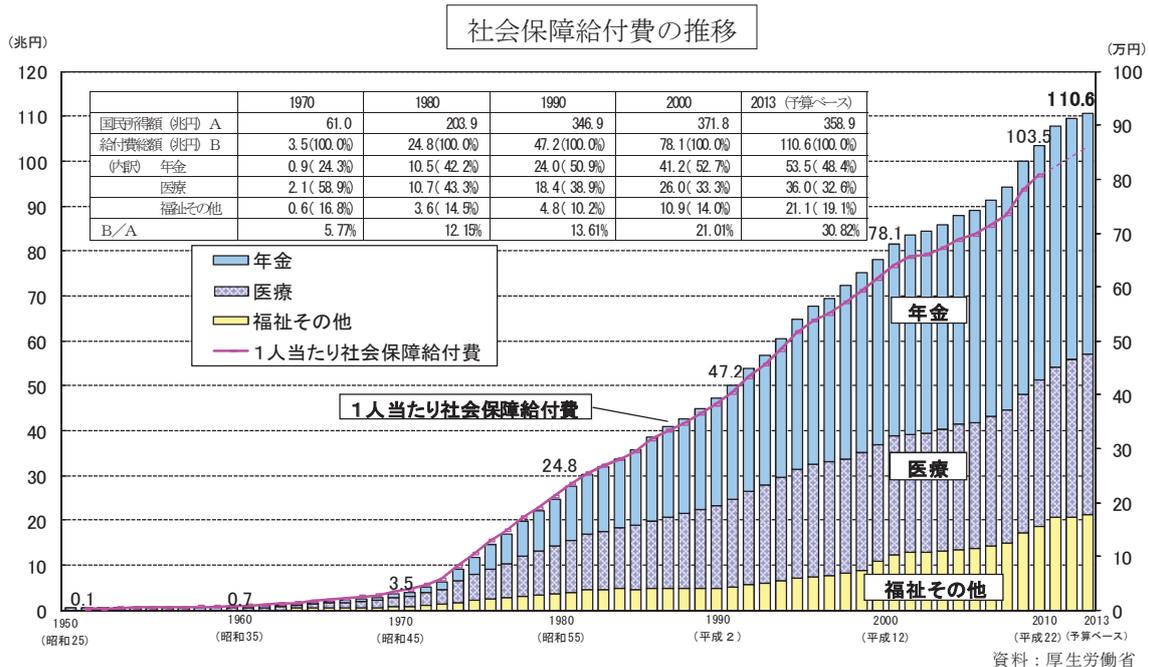
厚生労働委員会

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 110.6 兆円（対国民所得比 30.82%：平成 25 年度当初予算ベース）に上っており、少子・高齢化の進展に伴って給付費は更に増加することが見込まれている。



平成 24 年 2 月 17 日、民主党・国民新党の連立政権の下で、「社会保障・税一体改革大綱」が閣議決定された。大綱では、改革の方向性として、①未来への投資（子ども・子育て支援）の強化、②医療・介護サービス保障の強化、社会保険制度のセーフティネット機能の強化、③貧困・格差対策の強化（重層的セーフティネットの構築）、④多様な働き方を支える社会保障制度（年金・医療）、⑤全員参加型社会、ディーセント・ワークの実現、⑥社会保障制度の安定財源確保を掲げ、また、消費税については、平成 26 年 4 月に 8%、平成 27 年 10 月に 10%へと段階的に引き上げるとともに、引上げによる増収分は社会保障財源化することとしていた。そして、政府は関連する法案を平成 24 年の第 180 回国会に提出した。

社会保障と税の一体改革関連法案の国会審議と並行して、民主党、自由民主党及び公明党の 3 党の実務者間で法案の修正等の協議が重ねられ、平成 24 年 6 月 15 日に合意に達した。その合意に基づき、今後の社会保障制度改革について、基本的な考え方を明らかにした上で、内閣に設置される社会保障制度改革国民会議（以下「国民会議」という。）で審議し、施行後 1 年以内に必要な法制上の措置を講ずること等を内容とする「社会保障制度改革推

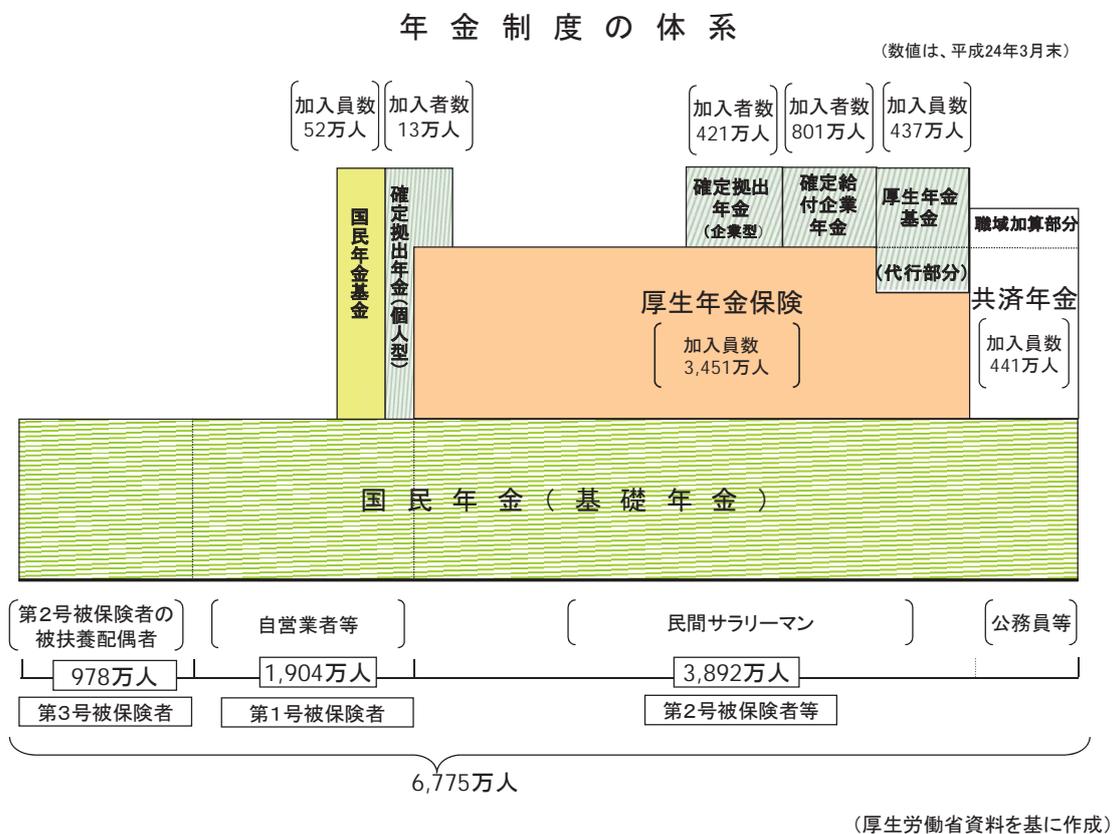
進法案」等が議員提出法律案として提出され、成立した。

その後、平成24年11月30日に設置された国民会議は、20回に及ぶ議論の末、平成25年8月6日に報告書を取りまとめた。報告書では、社会保障制度改革の方向性について、全世代型の「21世紀（2025年）日本モデル」の制度へ改革し、全ての世代が年齢ではなく、負担能力に応じて負担し、支え合う仕組みとすること、改革については短期と中長期に分けて実現すべきであることなどを提言したほか、少子化対策、医療、介護、年金の4分野について講ずべき措置等を示した。

8月21日、政府は、国民会議の報告書等を踏まえ、「社会保障制度改革推進法第4条の規定に基づく『法制上の措置』の骨子について」（以下「『法制上の措置』の骨子」という。）を閣議決定した。「『法制上の措置』の骨子」では、持続可能な社会保障制度の確立を図るため講ずべき改革の推進に関する骨子を定めるとともに、本骨子に基づき、「法制上の措置」として、社会保障制度改革の全体像及び進め方を明らかにする法律案（いわゆるプログラム法案）を速やかに策定し、次期国会冒頭に提出するとしている。当該法律案は、本臨時国会に提出される予定である。

2 年金制度改革の動向

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



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 64,875 円：40 年加入 平成 25 年 10 月～26 年 3 月）を支給し、厚生年金、共済年金は、基礎年金に上乗せして在職中の報酬に比例した年金額を支給する。

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

国庫負担の割合は、基礎年金給付費の 3 分の 1 から段階的に引き上げられ（平成 20 年度には 36.5%）、安定した財源を確保した上で 2 分の 1 とすることとなっていたが、社会保障と税の一体改革において、平成 26 年度以降は消費税の増税分を財源に 2 分の 1 とすることになった。この間、平成 21 年度及び 22 年度は財政投融资特別会計の積立金を、平成 23 年度は復興債を、平成 24 年度及び 25 年度は年金特例公債をそれぞれ財源にして国庫負担割合を 2 分の 1 としている。

社会保障と税の一体改革において、年金制度については、①受給資格期間の短縮、②短時間労働者に対する厚生年金等の適用拡大、③被用者年金の一元化等が行われることとなった。また、年金受給者である低所得高齢者や障害者等へ福祉的な給付金を支給する法律が平成 24 年の第 181 回国会で成立した。

さらに、平成 11 年から 13 年に物価が下落した際、当時の厳しい社会経済情勢の下での年金受給者の生活の状況等に鑑み、本来引き下げるべき年金額を特例的に据え置いたため、本来の額より 2.5% 高い水準となっている年金額について、年金財政の負担を軽減し、現役世代の将来の年金額の確保につなげるため、本来の水準の年金額に 3 年間かけて段階的に引き下げることにする法律も同国会において成立した（平成 25 年 10 月に△1.0%、26 年 4 月に△1.0%、27 年 4 月に△0.5%）。

なお、「『法制上の措置』の骨子」では、年金制度改革について、時期の明示はないが、①マクロ経済スライドに基づく年金給付の額の改定の在り方、②短時間労働者に対する被用者保険の適用範囲の拡大、③高所得者の年金給付の在り方、④公的年金等控除を含めた年金課税の在り方の見直し等について検討し、必要な措置を講ずることとしている。

3 医療制度等の動向

(1) 医療保険制度と高齢者医療制度改革の動向

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

国民医療費の総額は平成 22 年度で約 37.4 兆円に上っている。特に高齢化の進展等に伴う後期高齢者の医療費（平成 22 年度で約 12.7 兆円、国民医療費の約 34%）の伸びが大きくなっている。後期高齢者に係る医療給付費については、後期高齢者の保険料（約 1 割）、

公費（約5割）のほか、現役世代からの後期高齢者支援金（約4割）で賄われる仕組みとなっており、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。

医療保険制度改革について、「『法制上の措置』の骨子」においては、①国民健康保険の財政支援の拡充、②国民健康保険の運営業務の都道府県への移行、都道府県・市町村の適切な役割分担、③国民健康保険等の低所得者の保険料負担の軽減措置、④被用者保険者に係る後期高齢者支援金の全てを総報酬割とする措置、⑤負担能力に応じた負担の観点からの高額療養費の見直し等を平成26年度から29年度までを目途に順次講ずることとしている。法改正が必要な措置については、必要な法律案を平成27年通常国会に提出することを目指すとしている。なお、民主党を中心とする連立政権で抜本的な見直しが検討されていた高齢者医療制度の在り方等については、上記措置の実施状況等を踏まえ、必要に応じ、見直しに向けた検討を行うとしている。

また、70歳台前半の患者負担割合については、法律上、2割（一定以上の所得がある者を除く）となっているが、予算措置（毎年度約2,000億円の国庫負担）で平成25年度においても引き続き1割に軽減されている。「『法制上の措置』の骨子」では、この措置についても必要な措置を講ずることとしており、国民会議の報告書では、軽減措置の段階的な解消が提言されている。

(2) 医療提供体制の見直し等

特定の地域や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の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。民主党を中心とする連立政権は、OECD諸国の平均値と比べて低い我が国の人口1,000人当たりの医師数及び対GDP比の総医療費を引き上げる方針を示し、平成22年度診療報酬改定において全体で0.19%（本体部分1.55%の引上げと薬価等1.36%の引下げ）の引上げを行い、また、平成24年度診療報酬改定において全体で0.00%（本体部分1.38%の引上げと薬価等1.38%の引下げ）として、本体部分の引上げについては、病院勤務医の処遇改善策や医療と介護の機能分化・連携強化等に重点的に配分するなどの措置を講じた。

高齢化の進展等により、医療・介護サービスの需要が大きく増大することが見込まれている。厚生労働省では、患者それぞれの状態にふさわしい良質かつ適切な医療をより効果的・効率的に提供していく必要があるとして、病院・病床機能の分化・連携の強化、在宅医療の充実、チーム医療の推進、医療事故に係る調査の仕組みの整備等についての医療法等の改正が検討されている。なお、「『法制上の措置』の骨子」においても、病床の機能分化・連携及び在宅医療・在宅介護の推進、医療職種の業務範囲及び業務の実施体制の見直し等について、必要な措置を平成29年度までを目途に順次講ずるとしており、その一環としてこのために必要な法律案を次期通常国会に提出することを目指すとしている。

(3) 医薬品、医療機器、再生医療をめぐる動向

医療に欠くことのできない医薬品、医療機器等について、その安全かつ迅速な提供の確

保を図るため、添付文書の届出義務の創設、医療機器の登録認証機関による認証範囲の拡大、再生医療等製品の条件及び期限付承認制度の創設等を主な内容とする「薬事法等の一部を改正する法律案」、再生医療等の迅速かつ安全な提供等を図るため、再生医療等を提供しようとする者が講ずべき措置を明らかにすること等を主な内容とする「再生医療等の安全性の確保等に関する法律案」が平成25年の第183回国会に提出されたが、両法律案は継続審査となっている。

また、平成25年6月14日に閣議決定された「日本再興戦略」及び「規制改革実施計画」では、一般用医薬品の「インターネット販売を認めること」、「その際、消費者の安全性を確保しつつ、適切なルールの下で行うこと」、また、いわゆる「スイッチ直後品目」等については、「他の一般用医薬品とは性質が異なるため、医療用に準じた形での慎重な販売の仕組み等に関して専門家による議論を行い、秋頃までに結論を得て所要の制度的な措置を講ずること」としていた。このような状況を受け、政府は、薬事法及び薬剤師法の改正案を本臨時国会に提出する予定である。

4 介護保険制度の動向

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

制度創設以来、介護サービスを受ける高齢者は着実に増加しており、今後も介護ニーズの増大が見込まれる中で、サービスを支える介護職員の確保が課題となっている。このため、平成21年度の介護報酬改定では、介護職員の処遇を改善するため3%のプラス改定が行われた。また、平成21年度補正予算では、介護職員1人当たり平均月額1.5万円の賃上げに相当する支援を行う「介護職員処遇改善交付金」が創設された。同交付金は平成23年度末で終了したが、平成24年度の介護報酬改定では、1.2%のプラス改定が行われ、同交付金相当分を介護報酬に組み入れる介護職員処遇改善加算が創設された。

介護保険制度については、平成23年の第177回国会で、医療、介護、予防、住まい、生活支援サービスを切れ目なく提供する地域包括ケアシステムを構築するため、24時間対応の定期巡回・随時対応型訪問介護看護等の新たなサービスを創設すること等を内容とする介護保険法の改正が行われ、平成24年4月1日に全面施行された。

また、介護保険制度改革について、「『法制上の措置』の骨子」においては、①地域支援事業の見直しと併せた地域の実情に応じた要支援者への支援の見直し、②一定以上の所得を有する者の利用者負担の見直し、③いわゆる補足給付の支給の要件に資産を勘案する等の見直し、④特別養護老人ホームに係る施設介護サービス費の支給対象の見直し、⑤低所得の第1号被保険者の介護保険料の負担軽減等について検討を加え、必要な措置を平成

27年度を目途に講ずるとしており、このために必要な法律案を次期通常国会に提出することを目指すとしている。これに基づき、現在、社会保障審議会介護保険部会において議論が行われている。

5 児童家庭福祉施策の動向

(1) 子育て支援策の動向

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

同ビジョン決定と同時に、政府は、幼保一体化（幼稚園・保育所の一体化）を含む新たな次世代育成支援のための包括的・一元的なシステムの構築について検討を開始し、平成24年3月、幼保一体化施設である総合こども園制度の創設等を内容とする子ども・子育て関連3法案を第180回国会に提出した。

その後、上述の3党実務者間協議の合意（平成24年6月15日）を踏まえた修正等が行われ、平成24年8月に関連法案が成立した。その主な内容は、総合こども園制度に替えて既存の認定こども園制度を改善するとともに、認定こども園、幼稚園、保育所を通じた共通の給付（施設型給付）及び小規模保育等への給付（地域型保育給付）を創設する等の措置を講ずるものであり、これにより、質の高い幼児期の学校教育・保育の総合的な提供、保育の量的拡大・確保、地域の子ども・子育て支援の充実を目指すこととしている。関連法に基づく新たな子育て支援制度の本格施行は平成27年4月の予定となっている。現在、平成25年4月に内閣府に設置された「子ども・子育て会議」等で、制度の詳細についての検討が進められている。

また、平成27年3月末までの時限立法である「次世代育成支援対策推進法」に関し、「『法制上の措置』の骨子」においては、その延長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としている。

このほか、子どものための現金給付制度については、平成24年の第180回国会において、児童手当法の改正が行われ、平成24年度からは、所得制限額（夫婦・児童2人世帯の場合：年収960万円）未満の者に対しては、児童1人当たり、3歳未満児及び3歳以上小学校修了前の第3子以降の児童には月額1万5千円、3歳以上小学校修了前の第1子、第2子及び中学生には月額1万円の児童手当が支給され、所得制限額以上の者に対しては、当分の間の特例給付として、児童1人当たり月額5千円が支給されることとなった。

(2) 待機児童の解消に向けた施策の動向

都市部を中心に、保育所への入所を希望しながら入所することができない「待機児童」が多く生じており、問題となっている（待機児童数は、平成25年4月1日現在2万2,741人）。政府は、「安心こども基金」の積み増しや事業実施期間の延長を行うなど、地方自治体による保育サービスの拡充への支援を通じて、待機児童の解消に努めている。

平成25年4月19日、待機児童解消のための取組を一層加速化させるため、安倍総理は

「成長戦略スピーチ」で「待機児童解消加速化プラン」を発表した。同プランは、新たな子育て支援制度の施行を待たずに、平成25、26年度を「緊急集中取組期間」として2年間で20万人分の保育を整備し、平成27～29年度での整備と合わせて40万人分の保育の受け皿を確保して、保育ニーズのピークを迎える平成29年度末までに待機児童ゼロを目指すとしている。平成25、26年度においては、①賃貸方式や国有地も活用した保育所整備、②保育の量拡大を支える保育士確保、③小規模保育事業など新制度の先取り、④認可を目指す認可外保育施設への支援、⑤事業所内保育施設への支援の5本柱からなる支援パッケージにより、地方自治体の取組を強力に支援するとしている。

6 生活保護制度の動向

生活保護制度は、資産、能力その他あらゆるものを全て活用してもなお最低限度の生活を維持できない者に対して現金（医療扶助、介護扶助は現物）を給付し、健康で文化的な最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長するものである。

被保護人員（生活保護受給者数）については、昭和60年以降、減少傾向で推移し、平成7年に約88万人と底を打ったが、経済状況の悪化、高齢化の進展などのため増加に転じ、平成23年7月には約205万人と現行制度開始以来の最多を更新した。平成25年7月には約216万人となっている。

被保護人員の増加に伴って保護費は増大し、平成21年度には総額3兆円を超え、平成25年度は約3.8兆円が見込まれている。保護費は全額公費（国3/4、地方1/4）で賄われており、国、地方ともに厳しい財政状況の中、財政負担が問題となっている。

このような状況の中、厚生労働省は、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との均衡が適切に図られているか否か等についての5年に1度の検証結果を踏まえ、生活扶助基準を見直すこととし、平成25年度予算に反映した。具体的には、年齢・世帯人員・地域差による影響を調整するとともに、前回の見直し（平成20年）以降の物価の動向を勘案して、国費ベースで△6.5%（うち物価下落調整分△4.78%）の引下げを行うとしている。この見直しは、平成25年8月から3年間をかけて段階的に実施されているところである。

また、平成25年の第183回国会においては、今後とも生活保護制度が国民の信頼に応えられるよう、就労による自立の促進、不正受給対策の強化、医療扶助の適正化等を行うための所要の措置を講ずることを主な内容とする「生活保護法の一部を改正する法律案」、生活保護に至る前の段階の自立支援策の強化を図るため、生活困窮者に対し、自立相談支援事業の実施、住居確保給付金の支給その他の支援を行うための所要の措置を講ずることを主な内容とする「生活困窮者自立支援法案」が政府から提出された。衆議院での審議の結果、前者は修正議決、後者は原案のとおり可決され、参議院に送付されたが、参議院では両案とも審査未了で廃案となった。政府は、衆議院での修正部分を織り込んだ上で、両法律案を本臨時国会に再提出する予定である。

7 障害者施策の動向

障害者に対する福祉・医療等の各種サービスの給付については、平成17年に障害者自立

支援法が制定され、平成18年から施行されてきた。障害者自立支援制度においては、サービス給付に係る利用者負担が原則1割となっていたことから、施行直後から利用者負担の重さが指摘された。また、サービス給付の前提となる障害程度区分の判定の不的確さなど、問題点の指摘が相次いだ。

平成22年6月、政府は、我が国の障害者に係る制度の集中的な改革の推進を図るとして、今後の工程表を取りまとめ、平成23年に障害者基本法の改正、平成24年に障害者総合福祉法案（仮称）、平成25年に障害者差別禁止法案（仮称）の提出を目指すこととした。これを受け、平成23年に障害者基本法の改正が行われ、平成25年の第183回国会においては「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」が制定された。

なお、障害者基本法に基づき、平成25年度から29年度までのおおむね5年間に講ずべき障害者施策の基本的方向について定めた障害者基本計画が平成25年9月に策定された。

障害者福祉制度の見直しについては、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」の下部組織として設置された「総合福祉部会」において検討が行われていたが、制度の見直しまでの間においても障害者の地域生活の支援の充実を図るため、議員立法により、平成22年12月に障害者自立支援法等が改正され、原則1割となっている利用者負担について応能負担を原則とする等の措置が講じられた。平成23年8月には、総合福祉部会が提言を取りまとめ、厚生労働省は、この提言や与党内における議論を踏まえ、平成24年の第180回国会に「地域社会における共生の実現に向けて新たな障害保健福祉施策を講ずるための関係法律の整備に関する法律案」を提出した。同法律案は修正の上、成立した。その主な内容は、「障害者自立支援法」の題名を「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律（障害者総合支援法）」に改めるほか、障害の定義にいわゆる難病等を加えるものである。一部を除き、平成25年4月1日から施行されている。なお、障害支援区分¹の認定を含めた支給決定の在り方など、障害者自立支援法の課題として指摘されていた事項の多くが施行後3年を目途とした検討事項とされた。

なお、精神障害者の地域生活への移行を促進するため、精神障害者の医療に関する指針の策定、保護者制度の廃止、医療保護入院における入院手続等の見直し等を主な内容とする「精神保健及び精神障害者福祉に関する法律の一部を改正する法律」が、平成25年6月に成立した。

8 雇用対策の推進

(1) 最近の雇用・失業情勢と雇用対策

我が国の経済が世界的な金融危機の影響等に直面した平成20年秋以降、派遣労働者や有期契約労働者の雇止めなど非正規労働者を中心とした大量離職、正社員の削減、新規学卒者の相次ぐ採用内定取消しなどが大きな社会的問題となった。自由民主党・公明党の連立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

¹ 今回の改正により、サービス給付の前提となる「障害程度区分」の名称が「障害支援区分」に改められた。

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。

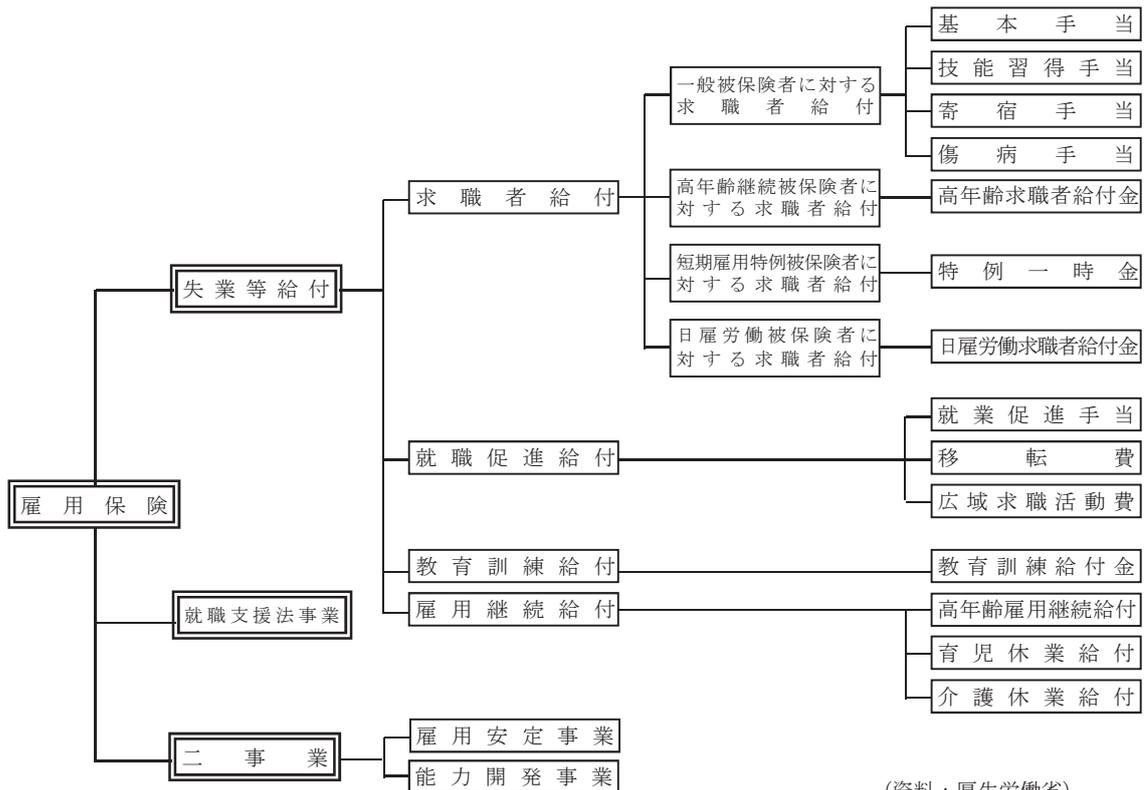
平成21年9月に発足した民主党を中心とする連立政権では、①高卒・大卒就職ジョブサポーターの配備・増員や、②「3年以内既卒者（新卒扱い）採用拡大奨励金」、「3年以内既卒者トライアル雇用奨励金」等の創設・延長（平成24年6月末（震災特例措置は平成25年3月末）までの時限措置）などの新卒者支援が実施された。また、欧米経済の停滞や急速な円高の進行を受けて、①成長が見込まれる分野の雇用創出を図る重点分野雇用創造事業の基金の増額、②雇用調整助成金の要件緩和等の措置が講じられた。なお、雇用調整助成金については、雇用失業情勢、厚生労働省版提言型政策仕分けの評価等を踏まえて、平成24年10月1日より生産量要件、支給限度日数等の見直しが行われた。

平成24年12月に発足した自由民主党・公明党の連立政権は、長引く円高・デフレ不況に伴う厳しい雇用失業情勢を踏まえ、平成24年度補正予算により、①35歳未満の非正規雇用者に対して正規雇用化することを前提に職業訓練を実施する事業主に奨励金を支給する若年者人材育成・定着支援奨励金の創設、②地域の産業・雇用振興策に沿って雇用創出に資する事業を民間企業等へ委託し、失業者を雇用する起業支援型地域雇用創造事業の創設等の措置を講じている。

直近の完全失業率は平成25年8月現在4.1%、有効求人倍率は平成19年11月より1倍を下回り、平成25年8月現在0.95倍である。雇用失業情勢は、厳しさが残るものの、世界的な金融危機以前の水準近くまで改善している。

(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、失業等給付費の国庫負担を当分の間、本則（1/4）の55%に引き下げること等の改正が行われた。また、平成21年に、平成23年度までの暫定措置として、雇止めにより離職した有期契約労働者等を特定理由離職者として所定給付日数を倒産、解雇等による離職者と同様に取り扱うこと、重点的に再就職の支援が必要な離職者に対する給付日数の延長（個別延長給付）の創設等の改正が行われた。

さらに、平成22年に①週所定労働時間20時間以上であって31日以上雇用見込みの者について雇用保険の適用対象とすること、②雇用保険二事業について、緊急的かつ例外的な暫定措置として失業等給付の積立金から平成22年度及び23年度に限り借入れを行うことができること等の改正が行われた。

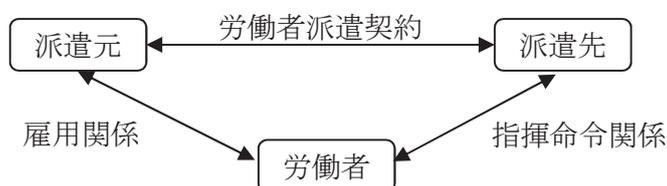
平成23年には①基本手当算定の基礎となる賃金日額の下限額等の引上げ、②再就職手当について受給要件の緩和と給付水準の引上げ、③失業等給付に係る法定の保険料率を16/1000から14/1000に引き下げることを内容とする雇用保険法及び労働保険徴収法の改正が行われた。なお、同年創設された求職者支援制度は、雇用保険の附帯事業に位置付けられた（「(4)求職者支援制度」参照）。

平成24年には平成23年度までの暫定措置とされた①特定理由離職者に係る所定給付日数の特例及び個別延長給付、②雇用保険二事業について、失業等給付の積立金から借入れを行うことができる暫定措置をそれぞれ2年間延長する改正が行われた。

平成25年5月より労働政策審議会において、①上述の暫定措置、②「日本再興戦略」に盛り込まれた若者等の学び直しの支援策等雇用保険制度について検討が行われており、次期通常国会に雇用保険法改正案の提出が見込まれている。

(3) 労働者派遣制度

労働者派遣とは、労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の保護等に関する法律（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）

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

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

こうした中、民主党を中心とする連立政権下で、平成22年の第174回国会に労働者派遣法改正案が提出され、平成24年の第180回国会において修正の上、成立した。改正法の内容は、①日雇派遣（日々又は30日以内の有期雇用者の派遣）を原則禁止すること、②いわゆるマージン率等の情報公開を義務化すること、③違法派遣の場合に派遣先の派遣労働者に対する労働契約申込みみなし規定を創設すること等である。なお、原案に盛り込まれていた登録型派遣及び製造業務派遣の原則禁止規定を削除すること等の修正が行われた。

平成25年8月、改正法附則の検討規定を受けて厚生労働省に設置されていた今後の労働者派遣制度の在り方に関する研究会は、①26業務という区分に基づく規制を廃止すること、②無期雇用の労働者派遣には派遣期間の制限を課さないこと、③有期雇用の労働者派遣には業務ではなく労働者個人単位で派遣期間の上限を設定すること等を内容とする報告書を取りまとめた。現在、この報告書を踏まえて、労働政策審議会で労働者派遣制度について審議が行われている。また、「日本再興戦略」及び「規制改革実施計画」でも、業務によって異なる派遣期間の在り方等について、労働政策審議会で議論し、必要な措置をとることが明記されている。

(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。

このような状況の中、自由民主党・公明党の連立政権下で、平成21年度第1次補正予算により全額国負担の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、民主党を中心とする連立政権下で、平成23年の第177回国会に「職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律」が成立し、同年10月1日から施行された。

制度の内容は、緊急人材育成支援事業をほぼ踏襲するものとなっている（給付額は一律月額10万円）が、財源については、雇用保険制度の附帯事業として位置付け（就職支援法事業）、国1/2、労使1/4ずつ負担することとなっている（ただし、雇用保険法附則の規定により、国の負担は、当分の間、本則（1/2）の55%となっている。）。

(5) 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に義務付けられており、法定雇用率未達成企業からの納付金の徴収、達成企業に対する調整金、報奨金の支給が行われている。また、公共職業安定所、地域障害者職業センター等において、職業指導、職業訓練、職業紹介等による職業リハビリテーションが行われている。

平成25年の第183回国会において、「障害者の権利に関する条約」の批准に備え、①雇用分野において障害を理由とする差別を禁止すること、②過重な負担となる場合を除いて、事業主に職場における合理的配慮の提供を義務付けること、③精神障害者の雇用状況を鑑み、精神障害者を法定雇用率の算定基礎に含めること（精神障害者の雇用義務化）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（①及び②は平成28年4月1日、③は平成30年4月1日施行）。

9 労働条件の向上

(1) 労働条件確保対策

労働条件の確保・改善及び労働者の安全・健康の確保のため、労働基準法等の関係法令が定められているが、これらの法令に基づいて、労働基準監督官は、事業場に対し臨検監督を行い、賃金、労働時間、安全衛生などについて定めた関係法令に違反する事実が認められた場合には、事業主に対し、その是正を求めるなど法定労働条件の履行確保を図っている。また、重大・悪質と認められるような場合には、労働基準監督官は刑事訴訟法に定める特別司法警察職員としての権限を行使し、書類送検を行うなど司法処分に付している。

(2) 有期労働契約法制

有期労働契約で働く労働者は最近1,400万人台で推移しているが、雇止めの不安を解消し

て雇用の安定を図ることなどが求められている。

このため、平成24年の第180回国会において、有期労働契約が通算5年を超えて反復更新された場合、労働者の申込みにより無期労働契約に転換させる仕組みを導入すること等を内容とする労働契約法の改正が行われ、平成25年4月1日から全面施行されている。改正法に関しては、通算契約期間5年の手前での雇止めをいかに防ぐかという課題がある。

(3) ジョブ型正社員の雇用ルールの整備

我が国の正社員に関しては、その雇用管理において職務、勤務地、労働時間などの制約・限定がないといういわゆる「無限定正社員」としての側面が強調されることが多い。その一方で、最近では、職務、勤務地、労働時間が限定されている正社員（ジョブ型正社員）の導入が多くの企業で進んでいる。しかしながら、労働契約等においてジョブ型正社員という雇用形態が明確に定められていないことから、人事上、その特性に沿った取扱いが必ずしもなされていないこと、明確に定められている場合であっても実際の運用が徹底されていない可能性もあることが指摘されている。

このような中、厚生労働省は、「日本再興戦略」及び「規制改革実施計画」を受け、職務等に着眼した「多様な正社員」モデルの普及・促進を図るため、平成25年9月より有識者による懇談会において、多様な正社員に関する雇用管理上の留意点等について調査・検討を開始した。

(4) 最低賃金制度

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。最低賃金には、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」と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」がある。

政府は、「日本再興戦略」において、「最低賃金の引上げに努める」とともに、「その際、中小企業・小規模事業者の生産性向上等のための支援を拡充する」こととしている。

平成25年度の地域別最低賃金は、中央及び地方の最低賃金審議会で「日本再興戦略」等に配慮した審議が行われた結果、全国加重平均で前年度比15円増の764円となった。

地域別最低賃金の水準については、平成19年の最低賃金法の改正により生活保護との整合性にも配慮するよう決定基準が明確化された。平成25年度の地域別最低賃金の改定により、地域別最低賃金額が生活保護水準と逆転している11都道府県のうち、北海道を除く10都府県で逆転が解消された。

なお、厚生労働省では、平成23年度から、助成金の支給等、最低賃金の引上げの影響が大きい中小企業に対する支援事業を実施している。

(5) 労働時間法制

厚生労働省は、労働時間法制について、平成25年9月より労働政策審議会労働条件分科

会において、①平成20年の労働基準法改正により設けられた月60時間を超える時間外労働の割増賃金引上げの中小企業に対する猶予措置の見直し、②企画業務型裁量労働制及びフレックスタイム制の見直し、③その他について検討を開始した。なお、②の事項は、「日本再興戦略」及び「規制改革実施計画」を受けたものである。

(6) 労働者の安全と健康の確保

労働者の健康状況を見ると、定期健康診断における有所見率が半数を超えていたり、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が約6割にも達するなどしており、労働者の心身の健康保持は喫緊の課題となっている。

このような状況の中、労働政策審議会安全衛生分科会は、今後の職場における安全衛生対策について検討を行い、平成22年12月22日に厚生労働大臣に建議した。政府は、この建議を踏まえ、平成23年12月2日、①メンタルヘルス対策の充実・強化、②受動喫煙防止対策の充実・強化、③型式検定及び譲渡等の制限の対象となる器具の追加を柱とした「労働安全衛生法の一部を改正する法律案」を第179回国会に提出したが、同法案は、平成24年11月の衆議院解散により廃案となった。

同分科会では、平成22年の建議後の状況変化や「第12次労働災害防止計画」（平成25年3月8日公示）を踏まえ、平成25年6月より、上述の法案に盛り込まれた事項に加え、安全・健康に対する意識変革を促進するための取組等についての検討を行っている。

(7) パートタイム労働対策

パートタイム労働者は、戦後の高度経済成長期からこれまでの間、長期的に増加してきた。平成24年のパートタイム労働者数は1,436万人に達し、おおむね雇用者の4人に1人がパートタイム労働者となっている。

平成19年に、短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律（以下「パートタイム労働法」という。）の改正が行われ、事業主は、パートタイム労働者について通常の労働者との均衡のとれた待遇の確保に努めるとともに、通常の労働者と同視すべきパートタイム労働者については、差別的取扱いを禁止することとされた。しかしながら、改正法施行後も、通常の労働者とパートタイム労働者の間には依然として待遇格差が存在している。

厚生労働省は、改正法附則における施行から3年経過後の検討に関する規定を踏まえ、今後のパートタイム労働対策に関する研究会を設置し、平成23年9月15日、報告書を取りまとめた。報告書を受け、労働政策審議会雇用均等分科会で検討を行った結果、労働政策審議会は、平成24年6月21日に厚生労働大臣に対して、有期パートタイム労働者についても、職務の内容、人材活用の仕組み等を考慮して通常の労働者との不合理な待遇の相違は認められないとすること等が適当であるとした建議を行った。この建議を踏まえ、政府は、パートタイム労働法の改正を検討している。

II 第 185 回国会提出予定法律案等の概要

- 1 持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律案
- 2 生活保護法の一部を改正する法律案
- 3 生活困窮者自立支援法案
- 4 薬事法及び薬剤師法の一部を改正する法律案（仮称）

（参考）継続法律案等

○ 薬事法等の一部を改正する法律案（内閣提出、第 183 回国会閣法第 73 号）

医薬品、医療機器等の安全かつ迅速な提供の確保を図るため、添付文書の届出義務の創設、医療機器の登録認証機関による認証範囲の拡大、再生医療等製品の条件及び期限付承認制度の創設等の所要の措置を講ずる。

○ 再生医療等の安全性の確保等に関する法律案（内閣提出、第 183 回国会閣法第 74 号）

再生医療等の迅速かつ安全な提供等を図るため、再生医療等を提供しようとする者が講ずべき措置を明らかにするとともに、特定細胞加工物の製造の許可等の制度等を定める。

○ アレルギー疾患対策基本法案（江田康幸君外 2 名提出、第 183 回国会衆法第 15 号）

アレルギー疾患対策を総合的に推進するため、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指針の策定等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。

○ 国民が受ける医療の質の向上のための医療機器の研究開発及び普及の促進に関する法律案（御法川信英君外 4 名提出、第 183 回国会衆法第 21 号）

有効で安全な医療機器の迅速な実用化等により国民が受ける医療の質の向上を図るため、医療機器の研究開発及び普及に関し、基本理念を定め、及び国等の責務を明らかにするとともに、医療機器の研究開発及び普及の促進に関する施策の基本となる事項等を定める。

○ 介護従事者等の人材確保に関する特別措置法案（柚木道義君外 5 名提出、第 183 回国会衆法第 27 号）

介護を担う優れた人材を確保し、もって介護サービスの水準の向上を図るため、現在他の業種に従事する労働者と比較して低い水準にある介護従事者等の賃金の向上に資するよう特別の措置を定める。

内容についての問合せ先

厚生労働調査室 田中首席調査員（内線 68520）

農林水産委員会

農林水産調査室

I 所管事項の動向

1 新たな農政の展開方向

平成 24 年 12 月に発足した安倍内閣においては、農林水産業・農山漁村の潜在力を最大限に引き出すためには、生産現場自らが需要の動向を敏感につかみ、農林水産業の高付加価値化等を積極的に推進する「攻めの農林水産業」の展開が重要とされた。このため、平成 25 年 1 月、農林水産省に「攻めの農林水産業推進本部」（本部長：農林水産大臣）が、5 月には、内閣に「農林水産業・地域の活力創造本部」（本部長：内閣総理大臣）が設置され、農林水産政策の方向性等の議論が行われている。

平成 25 年 6 月 14 日に閣議決定された「日本再興戦略」においては、「農林水産業を成長産業にする」として成果目標が掲げられた¹。同年 8 月の平成 26 年度予算概算要求では、農林水産業・地域の活力創造本部の議論を踏まえつつ、農業・農村の所得倍増を目指す取組の 1 年目として、2 兆 6,093 億円（対前年度比 113.6%）が計上された。

2 東日本大震災からの復旧・復興

(1) 地震・津波による農林水産業への影響と復旧・復興対策

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東北地方太平洋沖地震と津波は、東北地方の太平洋沿岸地域を中心に、農林水産業に甚大な被害をもたらした（農林水産関係被害額の合計 2 兆 3,841 億円、うち農業関係 9,049 億円、林野関係 2,155 億円、水産関係 1 兆 2,637 億円（平成 24 年 7 月 5 日現在））。

被災した農地や漁港については、おおむね 3 年間での復旧を目指し、計画的に復旧事業が進められている。農地については、青森県から千葉県までの 6 県の津波被災農地 21,480ha のうち、約 13,470ha の農地で営農再開が可能となっている（進捗率 63%）（平成 25 年 7 月末時点）。また、漁港については、被災漁港 319 漁港のうち 117 漁港で陸揚げ岸壁の機能が回復しており（進捗率 37%）、水産加工施設は約 7 割で業務を再開している（進捗率 75%）（平成 25 年 6 月末時点）。

(2) 原発事故の農林水産業への影響と対策

政府は、放射性セシウムの基準値（一般食品 100 Bq/kg）を超えないもののみが流通するよう、農林畜産物については、放射性物質の低減対策や検査等の取組を推進しており、水産物については、モニタリング調査を実施している。これらの取組の結果、流通する農畜産物に含まれる放射性セシウムの濃度水準は低くなっており、平成 24 年度における放射性

¹ 掲げられた成果目標：①今後 10 年間で、全農地面積の 8 割が、「担い手」によって利用され、産業界の努力も反映して担い手のコメの生産コストを現状全国平均比 4 割削減し、法人経営体数を 5 万法人とする。② 2020 年に 6 次産業の市場規模を 10 兆円（現状 1 兆円）とする。③ 2020 年に農林水産物・食品の輸出額を 1 兆円（現状約 4,500 億円）とする。④ 今後 10 年間で 6 次産業化を進める中で、農業・農村全体の所得を倍増させる戦略を策定する。

セシウムの基準値の超過率は平成 23 年度末までと比べ、大幅に低下している。きのこ・山菜類、水産物については、基準値を超過したものも見られるが、超過率は低下している。

また、東京電力福島第一原子力発電所の事故を受け、多くの国・地域において、日本産農林水産物・食品の輸入停止や放射性物質の検査証明書等の要求、検査の強化といった輸入規制措置が実施されているが、政府一体となった働きかけの結果、カナダ等 12 か国が規制を撤廃するなど（平成 25 年 9 月現在）、各国・地域で規制緩和の動きが見られる。

一方、平成 25 年 7 月に東京電力が福島第一原子力発電所の汚染水の海洋への流出を認めたとを受けて、同年 9 月、韓国政府は福島県等 8 県の水産物の輸入を全面的に禁止する等規制を強化²した。これに対し、我が国政府は、韓国側の措置は科学的根拠に乏しい過剰なものであるとし、直ちに撤回するよう申入れを行っている。

3 農産物貿易交渉等

(1) WTO 交渉

WTO 新ラウンド交渉は 2001（平成 13）年 11 月に開始され、農業交渉は関税削減等をめざす「市場アクセス」、貿易に歪曲的な影響を及ぼす施策の実質的な削減をめざす「国内支持」、輸出の競争力に歪曲的な影響を及ぼす補助金の撤廃をめざす「輸出競争」の 3 つの分野で行われているが、市場アクセス分野等をめぐる輸出国と輸入国、先進国と開発途上国の対立等により、交渉は停滞し長期化している。

2011（平成 23）年 12 月に開催された第 8 回 WTO 閣僚会議の議長総括文書においては、交渉が近い将来に一括合意することは難しいと認めつつ、部分合意も含めた新たな手法により打開の道を探ることとされた。現在は、2013（平成 25）年 12 月にインドネシア・バリにて開催予定の第 9 回 WTO 閣僚会議で、貿易円滑化、農業分野の一部³及び開発について合意することを目指し、交渉が行われている。

(2) EPA・FTA 交渉

WTO 交渉が停滞する中、EPA（経済連携協定）・FTA（自由貿易協定）締結の動きが世界各地で加速化している。我が国は、WTO を補完するものとして EPA・FTA を推進してきており、これまでアジアを中心に 13 の国・地域と EPA を締結した。現在、我が国は、これまでに 16 回の交渉会合を開催した日豪 EPA 交渉⁴の他、日中韓 FTA 交渉、日 EU EPA 交渉、東アジア地域包括的経済連携（RCEP）交渉等に取り組んでいる。

² 韓国政府による日本産輸入水産物に対する規制措置の概要（平成 25 年 9 月 9 日～）：①福島県、宮城県、岩手県、青森県、群馬県、栃木県、茨城県、千葉県等の 8 県からの水産物について、これまで我が国で出荷制限等がかかったことのある 50 魚種が輸入禁止となっていたところ、魚種を問わず全面的に輸入を禁止、②上記 8 県以外からの水産物については、韓国側の検査で微量でもセシウム及びヨウ素が検出された場合、ストロンチウム等の検査証明書を追加で要求（検査に月単位の時間がかかるため、セシウム及びヨウ素が検出されれば、水産物は実質的に輸入禁止）

³ 関税割当の運用改善、輸出補助金の削減及び食糧備蓄の放出に関する開発途上国に対する特例措置

⁴ 日豪 EPA 交渉入りの正式決定前の平成 18 年 12 月（第 165 回国会）、衆参両院の農林水産委員会は、重要品目が関税削減の原則から除外又は再協議の対象となるよう政府一体となって全力を挙げて交渉すること等を求める決議を行った。

(3) 環太平洋パートナーシップ（TPP）協定交渉

TPP協定交渉は、2006（平成18）年に発効したP4協定参加国であるシンガポール、NZ、チリ、ブルネイに加え、米国、豪州、ペルー、ベトナムによって2010（平成22）年1月に始まった⁵。交渉分野は物品市場アクセス（物品の関税の撤廃・削減）やサービス貿易のみならず投資、競争、知的財産、政府調達等の非関税分野や環境、労働、分野横断的事項等の新しい分野を含む21分野にわたる。

2011（平成23）年11月、野田総理（当時）は「交渉参加に向けた関係各国との協議を開始する」旨を表明し⁶、TPP交渉参加国と協議したところ、米国、豪州、NZ以外の6か国からは我が国の交渉参加に基本的な支持が得られたものの、米国からは自動車、保険、牛肉の3分野への関心が示され、日米間の協議が行われた。

2012（平成24）年12月に安倍内閣が発足し、2013（平成25）年2月22日に開催された日米首脳会談を受けて発表された日米の共同声明においては「日本には一定の農産品、米国には一定の工業製品というように、両国ともに二国間貿易上のセンシティブティが存在することを認識しつつ、両政府は、最終的な結果は交渉の中で決まっていくものであることから、TPP交渉参加に際し、一方的に全ての関税を撤廃することをあらかじめ約束することを求められるものではないこと」等が確認された。この確認を受け、同年3月15日、安倍総理はTPP協定交渉への参加を表明した。同日に公表されたTPPの政府統一試算によれば、TPPによる関税撤廃の経済効果として実質GDPが0.66%（3.2兆円）増加するとしているが、農林水産物についてはその生産額が約3兆円減少するとしている。

同年4月に衆参両院の農林水産委員会は、「米、麦、牛肉・豚肉、乳製品、甘味資源作物などの農林水産物の重要品目について、引き続き再生産可能となるよう除外又は再協議の対象とすること。十年を超える期間をかけた段階的な関税撤廃も含め認めないこと」等を内容とする環太平洋パートナーシップ（TPP）協定交渉参加に関する決議を行った。

我が国は、同年7月に開催された第18回交渉会合の途中から参加し、同年8月及び9月の会合で、複数の国と物品市場アクセスのオファー（自国の関税撤廃・削減案）の交換を行ったが、我が国に対して自由化率⁷の引上げを要求している国もあり、同年10月の首脳会合で年内妥結の方針が確認されたことを受け、与党の中には既存のEPA・FTAで関税撤廃したことがない品目の取扱いを検討する動きがある。

⁵ マレーシアが2010（平成22）年10月から、カナダ及びメキシコが2012（平成24）年12月からTPP協定交渉に参加した。

⁶ 平成23年12月（第179回国会）、衆参両院の農林水産委員会は、TPPに関する政府からの情報提供及び国民的議論とも不十分であること等から、関係国との協議により収集した情報の国会への報告、国民への情報提供、国益を損なうことが明らかになった場合には交渉参加の見送りも含め厳しい判断をもって臨むこと等を政府に求める決議を行った。

⁷ 10年以内に関税撤廃を行う品目が全品目に占める割合のことで、既存の日本のEPAでは重要5品目等の農林水産品約840品目の関税が維持されており、品目ベースの自由化率は最高でも88.4%である。なお、貿易額ベースの自由化率（10年以内に関税撤廃を行う品目が輸入額に占める割合）は概ね90%以上を達成している。

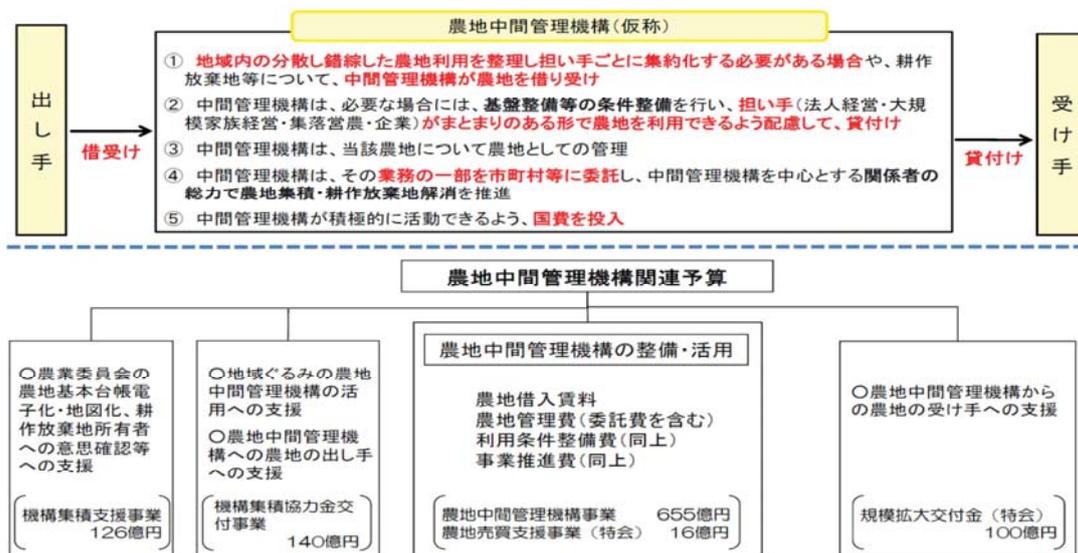
4 担い手への農地集積・集約化、担い手の育成等による構造改革の推進

(1) 農地中間管理機構（仮称）の整備・活用等

担い手への農地集積や耕作放棄地の解消を加速化し、多様な担い手による農地のフル活用を目指すことは農政の重要課題とされている。そのため、攻めの農林水産業推進本部、産業競争力会議等において、検討が進められ、「日本再興戦略」において、農地の借受け・貸付けの中間的受け皿となる農地中間管理機構による担い手への農地再配分のスキームを平成 25 年秋までに具体化し、速やかに法制化を含む措置を実施するとされた。

これを受け、平成 26 年度予算概算要求においては、「農地中間管理機構による集積・集約化活動」[新規]に 1,039 億円（所要額）等が計上されている。（「Ⅱ 提出予定法律案の概要」参照）

農地中間管理機構関連予算（平成 26 年度概算要求額（所要額）1,039 億円）



資料：農林水産省

(2) 人・農地プランの推進、担い手対策

平成 24 年度から、集落や地域における農業者の徹底した話し合いを通じて、今後の中心となる経営体と、その経営体への農地の集積方法や、中心となる経営体とそれ以外の農業者を含めた地域農業の在り方等を定めた「人・農地プラン」の作成が進められている。また、同プランの実行をベースとした新規就農者対策等の支援策が講じられている。平成 25 年 7 月末現在、プラン作成予定の 1,575 市町村のうち、既にプランの作成に至った地区のある市町村は 85%（1,339 市町村、8,139 地域）となっている。

平成 26 年度予算概算要求においては、「人・農地問題解決加速化支援事業」に 12 億円、「新規就農・経営継承総合支援事業」に 280 億円が計上されている。

5 強い農林水産業のための基盤づくり

(1) 農林水産業の基盤整備

強い農林水産業を構築する上で、基盤整備は重要課題とされている。そのため、平成26年度予算概算要求においては、農地の大区画化・汎用化、畑地かんがい、農業水利施設の長寿命化・耐震化等を推進する「農業農村整備事業」に3,197億円（対前年度比121.7%）、間伐等の森林施業や路網整備等を推進する「森林整備事業」に1,388億円（対前年度比117.1%）、荒廃山地や海岸防災林の復旧整備等を推進する「治山事業」に716億円（対前年度比117.1%）、輸出促進のための漁港の高度衛生管理対策や水産資源回復対策、漁港施設の防災・減災対策を推進する「水産基盤整備事業」に845億円（対前年度比117.1%）が計上されている。また、地域の創意工夫を活かした農山漁村地域の整備を支援する「農山漁村地域整備交付金」に1,322億円（対前年度比117.1%）が計上されている。

(2) 農林水産関係施設整備

国産農畜産物の安定供給のため、生産から流通までの強い農業づくりに必要な共同利用施設の整備等の支援が課題とされている。そのため、平成26年度予算概算要求においては、「強い農業づくり交付金」に334億円が計上され、特に、「攻めの農林水産業」を実現するため、輸出先国の求める衛生条件等を満たすために必要な施設の整備や新品種等の導入による需要に対応した産地形成に必要な施設整備について優先枠を設けることとされている。

また、森林・林業関係では、高性能林業機械の導入、木材加工流通施設、木造公共建築物の整備等を支援する「森林・林業再生基盤づくり交付金」に22億円、水産関係では、産地における水産業の強化や、漁港・漁村における防災・減災対策の取組を支援する「強い水産業づくり交付金」に70億円が計上されている。

さらに、「特殊自然災害対策施設緊急整備事業」に3億円が計上され、火山の降灰被害に対応するための洗浄用機械施設等の整備等を支援することとされている。

(3) 園芸産地の構造改革の推進

野菜等の園芸作物については、需要に即した生産により、国産のシェアを拡大することが課題とされている。そのため、平成26年度予算概算要求においては、「次世代施設園芸導入加速化支援事業」[新規]に30億円が計上され、先端技術と強固な販売力を融合させ、生産から調製・出荷までを一気通貫して行うとともに、地域資源を活用したエネルギーの供給を行う次世代施設園芸拠点の整備を進めることとされている。

また、園芸産地の構造改革を推進する観点から、野菜需要の過半を占める加工・業務用野菜への転換を推進する産地を支援する「加工・業務用野菜産地作柄安定対策事業」[新規]に20億円、日持ち性向上対策、花きの新需要の創出等に向けた取組等を支援する「国産花きイノベーション推進事業」[新規]に5億円が計上されている。

(4) 生産コスト削減等に向けた取組の推進

我が国農業の生産コストを削減し、生産性の向上等を強力に進めていくことが課題とさ

れている。そのため、平成26年度予算概算要求においては、「農業界と経済界の連携による先端モデル農業確立実証事業」[新規]に5億円が計上され、農業界と経済界が連携して行う低コスト生産技術体系、情報通信技術を活用した効率的生産体制及び低コストの農業機械開発等の先端モデル農業の確立に向けた取組を支援することとされている。

また、大幅な生産コスト低減や収益増大を実現する先進的な技術体系及び経営の実証・普及を支援する「国際競争力確保のための先端技術展開事業」[新規]に7億円、収穫期等に農家に必要な労働力を円滑に供給するために厚生労働省と連携して行う「援農隊マッチング支援事業」[新規]に1億円が計上されている。

(5) 鳥獣被害防止対策の推進

近年、野生鳥獣は生息数の増大とともに分布域が拡大し、農作物被害額は年間約200億円となっており、平成24年の「鳥獣による農林水産業等に係る被害の防止のための特別措置に関する法律」（平成19年法律第134号）の改正を踏まえ、鳥獣被害対策実施隊の設置促進・活動強化や、より効率的・効果的な対策を推進する必要があるとされている。

そのため、平成26年度予算概算要求においては、「鳥獣被害防止総合対策交付金」に100億円が計上され、同交付金を全国及び都道府県段階において基金化し、捕獲の需要が高まる年度末及び年度初めも切れ目なく支援が受けられる仕組みにすることとしている。また、国有林内における鳥獣による森林の被害状況の調査、シャープシューティング⁸等の様々な技術を効果的に組み合わせた新たな対策の実証等を実施する「森林鳥獣被害対策技術高度化実証事業」[新規]に1.5億円が計上されている。

6 農林水産物・食品の高付加価値化等の推進

(1) 6次産業化⁹の推進

「食料・農業・農村基本計画」（平成22年3月閣議決定）等では「6次産業化による活力ある農山漁村の再生」が基本的な政策の一つとして掲げられており、これまで、六次産業化・地産地消費¹⁰、農商工連携法¹¹に基づき、6次産業化が推進されてきている。さらに、平成24年12月に施行された「株式会社農林漁業成長産業化支援機構法」（平成24年法律第83号）により、農林漁業者等が行う新たな事業分野の開拓等の事業活動に対し資金供給等の支援を行う農林漁業成長産業化ファンドが設立、平成25年2月に開業した¹²。

こうした中、「日本再興戦略」では、「2020年に6次産業の市場規模を10兆円（現状1兆円）とする」との成果目標を掲げて同ファンドの本格展開等を行うとしている。これを

⁸ 野生のシカを一時的に餌付けした上で銃器によって捕獲する技術

⁹ 6次産業化：1次産業としての農林漁業と、2次産業としての製造業、3次産業としての小売業等の事業との総合的かつ一体的な推進を図り、地域資源を活用した新たな付加価値を生み出す取組

¹⁰ 正式名称：地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出等及び地域の農林水産物の利用促進に関する法律（平成22年法律第67号）

¹¹ 正式名称：中小企業者と農林漁業者との連携による事業活動の促進に関する法律（平成20年法律第38号）

¹² 農林漁業成長産業化ファンドは民間等とともに出資してサブファンドを設立し、6次産業化事業体は、このサブファンド及び農林漁業成長産業化ファンドより出資を受ける。農林漁業成長産業化ファンドが支援を決定したサブファンドは、平成25年9月末現在31である。

受け、平成26年度予算概算要求においては、同ファンドへの財政投融资350億円をはじめ、関係予算が計上されている。

(2) 多様な異業種との連携強化

「日本再興戦略」では、新品種・新技術の開発・普及、医療福祉等の異業種連携等により、農業にイノベーションを起こし、付加価値を高めることとしている。

これを受け、平成26年度予算概算要求においては、医学関係や食品産業等の連携を推進する「食医農連携の推進等」〔新規〕に9億円、畜産農家と畜産関係者の結集による地域全体での収益力向上のための取組を支援する「高収益型畜産体制構築事業」〔新規〕に1億円が計上されている。

7 グローバルな「食市場」の獲得

「日本再興戦略」では、「2020年に農林水産物・食品の輸出額を1兆円（現状約4,500億円）とする」との成果目標を掲げ、世界の料理界での日本食材の活用推進(Made FROM Japan)、日本の「食文化・食産業」の海外展開(Made BY Japan)、日本の農林水産物・食品の輸出(Made IN Japan)の取組を一体的に推進することとしている。

そのため、平成26年度予算概算要求においては、輸出促進の取組の司令塔を設置し、オールジャパンの輸出促進施策を実施する「輸出戦略実行事業」〔新規〕に2億円、「輸出倍増プロジェクト」に13億円、「輸出対応型施設の整備」に244億円等が計上されている。

8 経営所得安定対策・日本型直接支払

平成21年9月に発足した民主党を中心とした政権により、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が、平成23、24年度には畑地における畑作物を交付対象に加えた農業者戸別所得補償制度が、予算措置で実施された¹³。

平成24年12月に発足した自公政権は、農業者が戸別所得補償制度を前提に営農準備等を進めていることを踏まえ、現場の混乱を避けるためとして、平成25年産の対策は、農業者戸別所得補償制度を経営所得安定対策と名称変更した上で、基本的に平成24年産の農業者戸別所得補償制度と同じ枠組みで実施している。また、農業の多面的機能を評価した「日本型直接支払」及び新たな経営所得安定制度を中心とする「担い手総合支援」の制度設計に向けた「多面的機能・担い手調査」（平成25年度予算16億円）を実施している。

「日本再興戦略」では、経営所得安定対策（旧：戸別所得補償制度）を適切に見直し、あわせて、農林水産業の多面的機能の発揮を図る取組を進め、新たな直接支払制度の検討を行うとされた。

そのため、平成26年度予算概算要求においては、経営所得安定対策の見直し及び多面的機能の維持に着目した日本型直接支払について、引き続き、平成26年度予算編成過程にお

¹³ 平成25年6月、民主党・無所属クラブ、生活の党、社会民主党・市民連合の共同提案により、農業者戸別所得補償法案（大串博志君外6名提出、第183回国会衆法第26号）が提出され、現在、衆議院農林水産委員会で継続審査となっている。

いて検討を進め、概算決定までに予算内容を確定することとされている。

なお、①経営所得安定対策（7,186億円）（所要額）、②中山間地域等直接支払交付金（285億円）、③農地・水保全管理支払交付金（282億円）、④環境保全型農業直接支援対策（26億円）については、暫定的に平成25年度と同額が要求されている。

9 品目別生産振興対策

(1) 畜産・酪農

酪農、肉用牛繁殖、肉用牛肥育、養豚及び採卵養鶏については、畜種ごとの特性に応じた経営安定対策が講じられている。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、平成26年度予算概算要求においては、「畜産・酪農経営安定対策」に1,770億円（所要額）が計上されている。

また、平成24年秋以降、配合飼料の主原料である飼料穀物の価格高騰が続き、配合飼料価格安定制度¹⁴の通常補填基金では、平成25年7－9月期の補填を十分に行うことができない状況となったため、農林水産省は、各畜産経営に対し、平成25年7－9月期の補填対象数量に応じ、1,325円/tを特別交付金として（独）農畜産業振興機構を通じて交付する配合飼料価格高騰緊急対策（所要額81億円）（平成25年6月公表）を実施している。

(2) 野菜・果樹・茶・甘味資源作物

野菜・果樹・茶について、平成26年度予算概算要求においては、野菜の価格低落時に生産者補給金の交付等を行う「野菜価格安定対策事業」に167億円（所要額）を、優良品目・品種への転換を加速するための果樹・茶の改植及びこれに伴う未収益期間に対する支援等を行う「果樹・茶支援関連対策」に70億円が計上されている。

また、甘味資源作物生産者及び国内産糖製造事業者に対しては、（独）農畜産業振興機構が安価な輸入糖等から徴収する調整金と国からの交付金を財源として、甘味資源作物交付金及び国内産糖交付金が同機構から交付されている。平成26年度予算概算要求においては、甘味資源作物交付金等の一部に相当する金額の同機構への交付等のため「甘味資源作物生産者等支援安定化対策」に81億円が計上されている。

10 活力ある農山漁村の構築

(1) 都市と農山漁村の共生・対流、都市農業の推進等

都市と農村の交流は、「人・もの・情報」の行き来を活発にし、都市と農山漁村それぞれの住民がお互いの地域の魅力を分かち合い、理解を深めるために重要な取組である。また、都市農業は、大消費地への新鮮で安全な農産物の供給、災害時の防災空間や農業体験・交流活動の場となる等の多様な役割を果たしている。

¹⁴ 配合飼料価格の上昇が畜産経営に及ぼす影響を緩和するため、①民間（生産者と配合飼料メーカー）の積立による「通常補填」（発動基準：飼料価格が直前1か年の平均を上回った場合）と、②異常な価格高騰時に通常補填を補完する「異常補填」（国と配合飼料メーカーが積立）（発動基準：輸入原料価格が直前1か年の平均と比べ115%を超えた場合）の二段階の仕組みにより、生産者に対して、補填を実施するもの

農林水産省は、福祉・教育・観光等と連携した都市と農山漁村の共生・対流等を推進するため、平成26年度予算概算要求において、子どもの農山漁村宿泊体験や福祉農園の開設、空き家・廃校を活用した滞在型交流農園の整備等を支援する「都市農村共生・対流総合対策交付金」に23億円を、農山漁村活性化に向けた施設等の整備を支援する「農山漁村活性化プロジェクト支援交付金」に70億円を、都市における交流農園・福祉農園等の整備、地元農産物の提供等を支援する「『農』のある暮らしづくり交付金」に6億円を計上し、重点対策として4つの各省連携プロジェクト¹⁵を実施するとしている。また、農村が有する美しい農村景観や資源の保全・復元・継承を支援する「美しい農村再生支援事業」に20億円を計上している。

(2) 再生可能エネルギーの導入促進

我が国の農山漁村には、エネルギーとして利用可能な土地、水、バイオマスといった資源が未利用のまま豊富に存在している。このような資源を活用した再生可能エネルギーの導入は、地域における安定的な電力供給や分散型エネルギーシステムの構築に寄与するとともに、農山漁村に新たな所得を生み出し、地域活性化につながることを期待されている。

また、平成24年7月1日、再生可能エネルギーの固定価格買取制度がスタートし、電気事業者は、太陽光、風力、中小水力、地熱、バイオマスの再生可能エネルギー源を活用して発電された電気を、国が定める一定の価格・期間で買い取ることが義務付けられたことにより、再生可能エネルギーの導入の進展が期待されている。

こうした中、平成26年度予算概算要求においては、農林漁業者等が主導する再エネ発電事業の構想作成から運転開始までの取組等を支援する「農山漁村活性化再生可能エネルギー導入等促進対策」に13億円等が計上されている。（「Ⅱ 提出予定法律案の概要」参照）

11 食の安全と消費者の信頼確保

(1) 食の安全と消費者の信頼確保に向けた取組

我が国では、平成15年にリスク分析を取り入れた食品安全基本法が制定され、同法に基づいて食品安全行政が行われている。食品安全に関する「リスク分析」とは、食品中に含まれる危害要因を摂取することによって人の健康に悪影響を及ぼす可能性がある場合に、その発生を防止し、又はそのリスクを低減するための手法のことで、①リスクを科学的に評価する「リスク評価」、②リスク評価に基づき食品安全確保のための施策を策定する「リスク管理」、③行政機関、消費者や事業者等の関係者間で情報・意見を交換する「リスクコミュニケーション」の3要素で構成されており、食品安全委員会がリスク評価を、厚生労働省¹⁶、農林水産省等の行政機関がリスク管理を担っている。

¹⁵ ①子ども農山漁村交流プロジェクト（総務省及び文部科学省と連携）、②「農」と福祉の連携プロジェクト（厚生労働省と連携）、③空き家・廃校活用交流プロジェクト（総務省、文部科学省、国土交通省、厚生労働省及び経済産業省と連携）、④「農」を楽しめるまちづくりプロジェクト（国土交通省と連携）

¹⁶ 厚生労働省は、食品衛生法等に基づき、添加物の指定、農薬の残留基準や食品加工基準等の策定、食品の製造・流通・販売等に係る監視・指導を行っている。

農林水産省は、フードチェーン全体を所管する立場から、科学的根拠に基づき、国際基準との整合性を確保しながら食品の安全性向上に取り組むほか、家畜の伝染性疾病及び農作物の病害虫の発生・まん延防止措置や消費者への的確な情報の伝達・提供等に取り組んでいる。平成26年度予算概算要求においては、国産農畜水産物の安全性の向上や食育の推進等に係る都道府県等の取組を支援する「消費・安全対策交付金」に21億円、家畜の伝染性疾病の発生予防・まん延防止や海外からの侵入防止対策を実施する「家畜衛生総合対策」に56億円、「食の生産資材安全確保総合対策事業」に7億円が計上されている。

(2) BSE対策の見直しと国際獣疫事務局（OIE）のステータス認定

我が国では、平成13年9月に初めて牛海綿状脳症（BSE）が確認され、と畜場におけるBSE検査や特定危険部位の除去体制の確立等のBSE対策が実施されてきた。

厚生労働省は、BSE対策について、最新の科学的知見に基づく評価が必要であるとして、平成23年12月に食品安全委員会に諮問を行い、食品安全委員会は、平成24年10月に一次答申を、平成25年5月に二次答申を厚生労働省に通知した。これらの答申に基づき国境措置及び国内措置が見直され、平成25年2月に米国産等の牛肉の輸入制限が30か月齢以下に引き上げられ、また、と畜場におけるBSE検査の対象月齢は同年4月に30か月齢超に、同年7月に48か月齢超に引き上げられた。

なお、飼料規制等の国内対策の結果、国内では平成14年2月以降に生まれた牛からはBSE感染牛が確認されていないことから、平成24年9月に、農林水産省は国際獣疫事務局（OIE）に対して、「無視できるBSEリスク」¹⁷のステータス認定の申請を行い、平成25年5月、我が国は「無視できるBSEリスク」の国に認定された。

12 森林・林業政策

(1) 森林・林業対策の推進

我が国の国土の3分の2を占める森林は、国土保全、水源涵養、地球温暖化防止等の多面的機能を有しており、また、戦後を中心に造林した人工林が成長し、森林資源も量的に充実しつつある。しかしながら、我が国の林業は、施業の集約化や路網整備・機械化の立ち後れ、低調な国産材の利用や木材価格の下落等による採算性の悪化、森林所有者の施業意欲の低下、林業就業者の減少・高齢化等の影響により、長期的に停滞している。

こうした状況に対処し、従来より各般の森林・林業施策が講じられてきたところであるが、「日本再興戦略」では、新たな木材需要の創出や国産材の安定的・効率的な供給体制の構築、施業集約化等を進めることにより、林業の成長産業化を図るとされている。

そのため、平成26年度林野関係予算概算要求においては、3,255億円（対前年度比112.3%）が計上され、このうち、「森林整備事業」（再掲）に1,388億円、「治山事業」（再掲）に716億円、「森林・林業再生基盤づくり交付金」（再掲）に22億円、中高層建築に活用

¹⁷ OIEは申請に基づき加盟国のBSE発生リスクを「無視できるリスク」、「管理されたリスク」、「不明のリスク」の3段階に分類している。

できるCLT(直交集成板)等新たな製品・技術の早期実用化、公共建築物等の設計、安定的・効率的な国産材供給体制の構築等を支援する「地域材利活用倍増戦略プロジェクト」[新規]に18億円、地域の活動組織による森林の保全管理、森林資源の利用等の取組を支援する「森林・山村多面的機能発揮総合対策」に47億円、林業就業前の青年への給付金の給付や「緑の雇用」事業の拡充等により人材育成を支援する「森林・林業人材育成対策」に75億円等が計上されている。

(2) 森林吸収源対策に向けた取組と必要となる税財源の確保

我が国は、気候変動枠組条約の京都議定書第二約束期間(2013年～2020年)には参加していないが¹⁸、第二約束期間における森林吸収量の上限として国際的に合意されている3.5%(1990年比)を最大限確保することを目指すとしている。

このため、平成25年5月に施行された「森林の間伐等の実施の促進に関する特別措置法の一部を改正する法律」(平成25年法律第24号)に基づき、引き続き、平成32年度までの間、間伐等に要する経費等に対する支援措置を講ずること等とされている。

また、農林水産省は、平成26年度税制改正要望の中で、森林吸収源対策の財源確保に係る税制措置として、①「地球温暖化対策のための税」と同様の税の創設又は「地球温暖化対策のための税」の用途の追加、②「揮発油税」の優先的な充当、③地方自治体において導入されている森林環境税等の国税版「森林環境税(仮称)」の創設を求めている。

13 水産政策

(1) 水産業をめぐる情勢

我が国の水産業は、水産物の消費の減少、赤潮・磯焼け等による漁場環境の悪化、漁業者の減少・高齢化等による漁業生産構造のぜい弱化、漁業用燃油や資材価格の変動等による影響といった課題を抱えている。

また、東北地方太平洋沖地震と津波は、太平洋沿岸をはじめとする全国の漁業地域に甚大な被害をもたらし、東京電力の原発事故は、周辺海域における操業自粛等に加え、水産物の消費に関する国内外の消費者の不安を惹起しており、我が国の水産業に大きな影響を与えている。

こうした状況を踏まえ、政府は、「水産基本計画」(平成24年3月閣議決定)に基づき、①東日本大震災からの復興、②新たな資源管理体制下での水産資源管理の強化、③意欲ある漁業者の経営安定の実現、④多様な経営発展による活力ある生産構造の確立、⑤漁船漁業の安全対策の強化、⑥水産物の消費拡大と加工・流通業の持続的発展による安全な水産物の安定供給、⑦安全で活力ある漁村づくり、⑧水産業を支える調査・研究、技術開発の充実、⑨水産関係団体の再編整備等を総合的かつ計画的に推進している。

¹⁸ 我が国としては、主要排出国の参加しない第二約束期間は将来の包括的な枠組みの構築に資さないとの立場から、第二約束期間には参加していない。

(2) 平成 26 年度予算概算要求

平成 26 年度水産関係予算概算要求においては、2,249 億円（対前年度比 116.4%）が計上されている。

資源管理・漁業経営安定対策に 463 億円、このうち燃油・養殖用配合飼料の価格高騰の影響を緩和するための「漁業経営セーフティーネット構築事業」に 85 億円（うち「省エネ型漁業用機器設備の導入支援」〔新規〕15 億円）が計上されている。

水産物の加工・流通促進対策に 36 億円、このうち水産物の輸出拡大を図る「HACCP 対応のための水産加工・流通施設の改修支援事業」〔新規〕に 25 億円が計上されている。

漁村の活性化・多面的機能発揮対策に 49 億円、このうち水産業を核として地域の活力を再生するための総合的・具体的な取組を定めた「浜の活力再生プラン」の作成を支援する「『浜の活力再生プラン』策定推進事業」〔新規〕に 1 億円が計上されている。

増養殖対策に 15 億円、このうちウナギ資源の確保に向けた「ウナギ対策関連事業」に 4.2 億円（うち「ウナギ種苗の大量生産システムの実証事業」〔新規〕2.5 億円）が計上されている。

このほか、漁船漁業・担い手確保対策（32 億円）、外国漁船の操業対策等（166 億円）、水産基盤整備事業（再掲）（845 億円）、強い水産業づくり交付金（再掲）（70 億円）が計上されている。

II 第 185 回国会提出予定法律案等の概要

1 農地中間管理事業の推進に関する法律案（仮称）

担い手（法人経営、大規模家族経営、企業、新規就農者等）への農地集積・集約化を進める農地中間管理機構（仮称）を整備する。

2 農業の構造改革を推進するための関係法律の整備等に関する法律案（仮称）

3 農林漁業の健全な発展と調和のとれた再生可能エネルギー電気の発電の促進に関する法律案（仮称）

農林漁業の健全な発展と調和のとれた再生可能エネルギー電気の発電を促進することにより農山漁村の活性化を図る。

（参考）継続法律案等

○ 国有林野事業に従事する職員の労働関係を円滑に調整するための特定独立行政法人の労働関係に関する法律の一部を改正する法律案（中川正春君外 5 名提出、第 183 回国会衆法第 5 号）

国有林野事業に従事する職員について、当該職員の労働関係を円滑に調整するため、国家公務員制度改革基本法に基づく自律的労使関係制度が措置されるまでの間、特定独立行政法人の労働関係に関する法律を適用する。

○ 国有林野事業に従事する職員の給与等に関する特例法案（中川正春君外5名提出、第183回国会衆法第6号）

国有林野事業に従事する職員の労働関係を円滑に調整するため、特定独立行政法人の労働関係に関する法律が適用されることに伴い、当該職員の給与等に関し国家公務員法の特例等を定める。

○ 農業者戸別所得補償法案（大串博志君外6名提出、第183回国会衆法第26号）

農業の有する食料その他の農産物の供給の機能の重要性に鑑み、農業経営の安定及び農業生産力の確保を図るため、米穀、麦その他の重要な農産物の生産を行う農業者に対し、その農業所得を補償するための交付金を交付する等の措置を講ずる。

内容についての問合せ先

農林水産調査室 石上首席調査員（内線68540）

経済産業委員会

経済産業調査室

I 所管事項の動向

1 景気動向

日本経済は、平成20年9月のリーマンショック後に急速な景気悪化に陥ったが、世界各国による景気刺激策の効果に支えられて平成21年3月に景気の谷を迎え、景気循環上は拡張局面に移行した。その後も安定的な回復経路に乗ることが期待されていたが、平成23年3月に未曾有の被害をもたらした東日本大震災が発生し、我が国はサプライチェーンの寸断や計画停電を余儀なくされる事態等に見舞われた。さらに同年夏以降、欧州政府債務危機への懸念から為替市場等が不安定化したほか、10月にはタイの洪水被害による日系企業等のサプライチェーンの寸断が発生し、我が国企業の生産活動は再び困難に直面した。

このように内外の様々なショックに見舞われたものの、平成24年秋以降、我が国では株価上昇・円安傾向が景気にプラスの効果をもたらし、平成25年1-3月期には実質GDPがリーマンショック前の平成20年7-9月期の水準を回復した。一方、名目GDPは平成21年以降横ばいで推移しており、デフレ脱却は依然として大きな課題とされている。

平成24年12月26日に発足した第2次安倍内閣は、震災からの復興を前進させるとともに「強い経済」を取り戻すため、平成25年1月、GDPの2%に相当する規模（約10兆円）の「日本経済再生に向けた緊急経済対策」及び「平成24年度補正予算（概算）」を相次いで閣議決定する（11日）とともに、これらの進捗管理の強化を行った（機動的な財政政策）。また、日本銀行との共同声明（22日）では、日本銀行が消費者物価の前年比上昇率2%の「物価安定目標」を導入し、さらにこの「物価安定の目標」を、2年程度の期間を念頭に置いてできるだけ早期に実現するため、4月に日本銀行で「量的・質的金融緩和」政策の導入が決定された（大胆な金融政策）。

こうした経済政策への期待などを背景に、企業収益や業況感は大きく改善している。平成25年10月1日に公表された日銀短観では、大企業製造業の業況判断指数が3四半期連続で改善し、リーマンショック前の平成19年12月調査以来の高水準となった。また、中堅・中小企業も含めた全規模・全産業の業況判断も、平成19年12月以来のプラスに浮上し、景気回復の動きが徐々に中小企業にも波及しつつあることがうかがえる。安倍総理大臣は、同日、景気は回復の兆しを見せており、日本経済の縮みマインドが変化しつつあるとして、消費税率を平成26年4月1日より現行の5%から8%に引き上げる一方、大胆な経済対策を実行することにより、経済再生と財政健全化を両立させる旨を表明した。

2 産業政策

(1) 新たな成長戦略（日本再興戦略）

政府は、デフレからの早期脱却と経済再生を実現するため、これまでとは次元の異なる政策パッケージとして「3本の矢」を一体的に推進するとしている。

第一の矢である大胆な金融政策では、企業や家計に定着したデフレマインドを払拭し、

2%の物価安定目標をできるだけ早期に実現する。第二の矢である機動的な財政政策では、デフレ脱却をよりスムーズに実現するため有効需要を創出し、持続的成長に貢献する分野に重点を置くことにより、成長戦略への橋渡しを行う。そして第三の矢である成長戦略では、民間需要を持続的に生み出し、経済を力強い成長軌道に乗せるとともに、投資によって生産性を高め、雇用や報酬という果実を広く国民生活に浸透させる。そのため新たに「日本経済再生本部」を新設し、具体策の議論の場として、「産業競争力会議」を同本部の下に設置、6月14日には新たな成長戦略となる「日本再興戦略－JAPAN is BACK」を閣議決定した。

「日本再興戦略」は、産業基盤の強化を目指す「日本産業再興プラン」、その力を基に新たな市場を目指す「戦略市場創造プラン」、拡大する国際市場を獲得するための「国際展開戦略」から成る。これらの取組を通じて我が国全体の経済成長を図り、今後10年間の平均で名目成長率3%程度、実質成長率2%程度の実現を目指し、10年後には1人当たりの名目国民総所得（GNI）を150万円以上拡大させることが期待できるとした。

(2) クール・ジャパン戦略の推進

政府は、伝統文化・地域文化など、我が国の豊かな文化を背景としてコンテンツ、日本食・日本産酒類などの「日本の魅力」を効果的に発信し、産業育成や海外需要の取込みのため、クール・ジャパンを国家戦略に位置付けている。第183回国会では（株）海外需要開拓支援機構（クール・ジャパン推進機構）を設立する法案が成立し、リスクマネーを供給することによってクール・ジャパン輸出を戦略的に推進することとしている。

(3) 産業競争力強化法案（仮称）の提出

政府は、新たな成長戦略を実現するための具体策として「産業競争力強化法案（仮称）」を、今秋の臨時国会に提出する予定とされている。

本法案では、日本再興戦略を強力に実行するため今後5年間を集中実施期間とし、なかでも確実に実行すべき3年間の計画を策定して毎年点検を行い、遅れや不足があった場合には追加措置をとることを義務付ける実行体制の確立が盛り込まれるものとみられる。また、①企業単位で規制を緩和できる特例制度の新設や、医療分野などで新規事業が規制に抵触するかどうかを企業が事前に国に照会できるグリーゾーン解消制度（通称）などの規制改革、②新規事業を後押しするベンチャー投資や事業再編の促進、先端設備投資の導入支援など産業の新陳代謝を促す支援策、③地域中小企業の創業・事業再生支援といった、分野横断的な制度の整備も見込まれる。

3 中小企業政策

(1) 中小企業の動向及び中小企業対策費予算

我が国の中小企業¹は、企業数が約420万社（企業全体の99.7%）、従業者数が約2,800

¹ 中小企業基本法に基づく中小企業の定義は以下のとおり。

万人（企業全体の約7割）に上り、我が国経済社会にとって重要な存在となっている。しかし、中小企業数は、平成11年から平成21年の10年間で約64万社（13%）減となるなど減少を続けている。

このような状況の中、「日本経済再生に向けた緊急経済対策」に基づく平成24年度補正予算では、中小企業・小規模事業者関係5,434億円が計上された。また、平成25年度予算では、経済対策に続く「切れ目のない対策」を行うとともに、小規模事業者に着目した施策を拡充するほか、ものづくりや海外展開への新たな挑戦、地域商業の機能強化、中小企業・小規模事業者の事業再生の取組等を支援するため、中小企業対策費として1,811億円（うち経済産業省分1,071億円）²が計上された。平成26年度概算要求では、引き続き被災地の中小企業・小規模事業者対策に万全を期すとともに、開業率10%台の達成や黒字の中小企業・小規模事業者倍増などの目標を掲げ、中小企業対策費は2,394億円（うち経済産業省分1,351億円）が計上されている。

(2) 資金繰り支援及び経営改善・事業再生支援

中小企業対策費のうち、大きな割合を占めるものが資金繰り支援であり、これまでも緊急保証制度や、「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」（中小企業金融円滑化法）の施行による貸付条件変更の推進等が実施されてきた。

緊急保証制度は、景況の悪化している中小企業を対象として、中小企業者が民間金融機関から融資を受ける際に、信用保証協会からの保証を一般保証とは別枠で100%保証を受けることを可能とするものであり、平成20年10月31日から平成23年3月31日まで実施された。平成23年4月以降は、東日本大震災の発生を受けて、セーフティネット保証（5号）制度³の原則全業種（82業種）指定が継続されたが、平成24年11月1日以降は、業況が改善した業種は指定から外されている。

「中小企業金融円滑化法」（平成21年12月4日施行）は、金融機関が貸付条件の変更等を行うよう努めること等を内容とするものであり、2度の期限延長を経て、本年3月末に期限が到来した。期限到来に当たっては、同法と同様の趣旨を「地域経済活性化支援機構法」（平成25年3月18日施行）や金融検査マニュアル・監督指針に明記し、同法の終了後も、従前通り金融機関が貸付条件の変更等や円滑な資金供給に努めることを確保するとともに、内閣府・金融庁・中小企業庁で取りまとめた「中小企業金融円滑化法の最終延長を踏まえた中小企業の経営支援のための政策パッケージ」（平成24年4月20日）⁴に基づき、

製造業、建設業、運輸業など：資本金3億円以下の会社又は従業員300人以下の会社及び個人
卸売業：資本金1億円以下の会社又は従業員100人以下の会社及び個人
小売業飲食店：資本金5,000万円以下の会社又は従業員50人以下の会社及び個人
サービス業：資本金5,000万円以下の会社又は従業員100人以下の会社及び個人

² 復旧・復興経費を除く予算額。復旧・復興経費を含む中小企業関係予算は、政府全体で2,963億円、経済産業省関連分は1,947億円。

³ セーフティネット保証（5号）とは、中小企業信用保険法第2条第4項第5号に基づき、業況の悪化している業種に属する事業を行う中小企業者を対象とする保証制度。

⁴ ①金融機関によるコンサルティング機能の一層の発揮、②企業再生支援機構及び中小企業再生支援協議会の機能及び連携の強化、③その他経営改善・事業再生支援の環境整備の3つを柱とする。

経営改善・事業再生支援の強化が図られてきたところである。

同時に、急激な景気後退期における当面の資金繰り改善等を目指す、従来の資金繰り支援だけでなく、経営支援と併せた資金繰り支援が必要であるとの観点から、平成 24 年度補正予算及び平成 25 年度予算においては、経営支援と併せた信用保証・政策金融による資金繰り支援（認定支援機関等による経営支援を前提としたセーフティネット貸付等）も講じられている。

(3) 小規模企業の事業活動の活性化のための中小企業基本法等の一部を改正する等の法律（小規模企業活性化法）

中小企業の約 9 割を占める小規模企業⁵は、経営資源が脆弱なこと等を理由に、近年、企業数・雇用者数が大幅に減少している。他方で、小規模企業は地域経済の安定と我が国経済社会の基盤を形成するという重要な意義を有していることから、中小企業政策審議会“ちいさな企業”未来部会等において、小規模企業に焦点を当てた中小企業政策の再構築を図り、施策を集中して講ずる必要があること等が議論されてきた。

平成 25 年度予算では、小規模企業に着目した施策の充実等が図られたが、さらに、本年の通常国会では、「小規模企業の事業活動の活性化のための中小企業基本法等の一部を改正する等の法律」（小規模企業活性化法）が成立したところである。同法は、中小企業基本法の「基本理念」に小規模企業の意義を規定するとともに、中小企業施策として今日的に重要な事項（海外展開の推進や女性・若者による創業の促進等）を新たに規定するほか、小規模企業者の範囲の弾力化を図り、さらに、小規模企業の活性化に資する施策として、①IT を活用した経営支援の推進、②下請中小企業の取引先開拓支援、③資金調達の円滑化等を規定するものである。

経済産業省は、小規模企業振興を更に進めるため、次期通常国会に小規模企業に特化した基本法案を提出すべく、中小企業政策審議会小規模企業基本政策小委員会において議論を開始している。

4 資源・エネルギー政策

(1) 最近のエネルギー情勢等

ア 総論

我が国の国産エネルギーは、僅かに産出される天然ガス、石炭等の化石エネルギーや水力、太陽光、風力等の再生可能エネルギーに限られており、エネルギー自給率が 5%程度に止まっている。エネルギー源の大部分を海外からの輸入に頼っている我が国では、福島原発事故に伴う原子力発電所の長期停止の影響により、代替電源として火力発電が急増しており、2012 年の我が国の鉱物性燃料の輸入金額は 24 兆円に上り、総輸入金額（70.7 兆

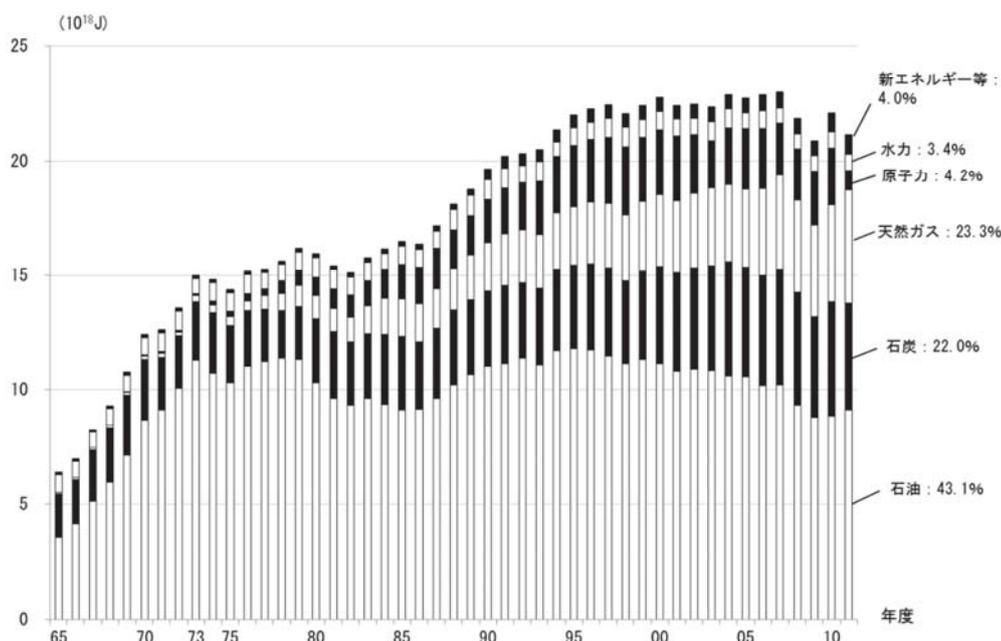
⁵ 中小企業基本法では、小規模企業者について、製造業その他は従業員 20 人以下、商業・サービス業は従業員 5 人以下と定義している。しかし、この定義によると、業務形態によって従業員規模が大きくなるを得ず、小規模企業施策の対象外となってしまう業種（労働集約型のサービス業等）が存在する。そのため、小規模企業活性化法では、小規模企業者の範囲の弾力化が図られることとなった。

円)の34.1%を占めるに至っている⁶。

国内で供給されている国産、輸入を含めた全てのエネルギーの量は「一次エネルギー供給」と呼ばれており、発電所における電気エネルギーへの転換や石油精製工場におけるガソリン等の石油製品への加工等の「エネルギー転換」の過程を経て消費者に届けられることとなる。

我が国における一次エネルギー供給の推移をみると、高度経済成長に伴い供給量は増加傾向をたどっていたが、1990年代以降は比較的安定した供給状況となっている。その内訳については、石油が最大の割合を占める構造は変わらないが、1970年代以降、天然ガス及び原子力の活用が進んでおり、80年代からは太陽光などの新エネルギー⁷等の導入も進められている。しかし、2011年度には東日本大震災の被災とそれに伴う福島原発事故の影響により、原子力が前年度比で64.5%と激減した一方で、原子力代替のための火力発電の増加等により、天然ガス(同16.4%増加)及び石油(同3.0%増加)が増加しており、新エネルギー等も前年に比してシェアを伸ばしている。

一次エネルギー国内供給の推移



資源エネルギー庁「2011年度エネルギー需給実績」(確報)等より作成

イ 化石燃料の現状

(7) 石油

石油は、我が国の一次エネルギー供給に占める割合が最も大きく、火力発電所における

⁶ 2013年度上半期においては、火力発電所向け燃料などの輸入が増加したことにより、半期ベースで過去最大となる4兆8,438億円の貿易赤字となった。

⁷ 新エネルギーとは、非化石エネルギーのうち、「技術的に実用段階に達しつつあるが、経済性の面での制約から普及が十分でないもの」であるとされ、バイオマス、太陽熱、地熱、風力等が指定されているが、1,000kWを超える水力発電は除かれている(新エネルギー利用等の供給に関する特別措置法及び同施行令)。

重要な電源であるとともに、石油精製工場でのガソリン、灯油、重油等の石油製品への精製や、工場や家庭などの熱源及び自動車・船舶・航空機の動力源、更にプラスチック等の化学製品にも使用されるなど、産業や国民生活を支える基盤となっている。

我が国は原油の大部分を海外に依存しているため⁸、世界の政治・経済情勢による原油価格変動⁹の影響を大きく受けるとともに、エネルギー安全保障上の観点からも石油備蓄法¹⁰等に基づく石油及び石油製品の備蓄が進められており、平成 25 年 7 月末段階で、国家備蓄が原油 4,876 万 kl、製品 46 万 kl の製品換算合計 4,679 万 kl（103 日分）、民間備蓄が原油 1,852 万 kl、製品 2,074 万 kl の製品換算合計 3,834 万 kl（85 日分）となっている。

(イ) 石炭

石炭は我が国の一次エネルギー供給の 22%を占める基幹エネルギーである。我が国は、現在、石炭使用量のほぼ全量を輸入に依存する世界最大の石炭輸入国となっており、オーストラリア（61.5%）、インドネシア（19.4%）の 2 か国に輸入の 8 割を依存している状況である。

我が国の産業別の石炭消費量をみると、近年は電力事業への用途が最も多く、石油危機以降は、安価であること等を背景にベース電源として我が国の電力を支えている。政府の試算によると、発電量 1 kWh 当たり石炭火力は 5.7 円と、16.5 円の石油火力等と比較しても燃料費が安い一方で、CO₂の排出量が LNG 火力、石油火力よりも多く、2005 年以降は地球温暖化防止のため石炭火力発電所の新設が実質的に認められていなかった。しかし、近年、石炭をガス化することで蒸気タービン・ガスタービンを組み合わせた発電を可能とする I G C C（石炭ガス化発電）技術の開発により、石油火力とほぼ同等の CO₂ 排出量で発電が可能となっており、本年 4 月には石炭火力発電に関する基準の改定が行われ、最新技術の導入等の一定の条件を付けて新設を認めることとされた。原子力発電所の長期停止に伴う電気料金の上昇の抑制という観点からも石炭火力の重要性は増している。

(ロ) 天然ガス

我が国では発電用途で多くの LNG（液化天然ガス）が輸入されており、特に近年はガスを使って発電すると同時に排熱を給湯や空調に利用するガスコージェネレーションシステムや、ガスタービンと蒸気タービンを組み合わせた発電により発電効率を向上させたコンバインドサイクル発電の普及拡大に伴い、天然ガス利用は増加傾向にある。また、天然ガスは石油や石炭に比べて相対的に CO₂の排出量が少ないクリーンなエネルギーであるため、環境面における観点からも需要が増加しており、一次エネルギー国内供給に占める

⁸ 我が国の原油自給率は約 0.4%に過ぎない（2011 年度）。

⁹ 2000 年代前半は 1 バレル/20～30 ドルであったが、世界的なエネルギー需要の増大や金融商品等の対象となったことなどから 2008 年 7 月には 147 ドルに上昇し、その後、金融危機が表面化すると同年 12 月には 33 ドル台に下落し、リーマンショック等の影響の結果、現在は 100 ドル程度で推移している。

¹⁰ 「災害時における石油の供給不足への対処等のための石油の備蓄の確保等に関する法律」

割合は 23.3%に達している¹¹。

我が国では 1969 年の米国（アラスカ）からの導入を皮切りに、現在、マレーシア、カタール、オーストラリア等から LNG を輸入しており、現在の LNG 輸入量は世界の LNG 貿易の 32.3%を占めている¹²。しかし、国内向けの LNG 輸入価格は米国内の取引価格の約 4～5 倍という価格になっていることから¹³、政府や各事業者において、安価な短期売買の増加や調達の一元化等による調達価格の低減に向けた検討・取組が加速されている。

天然ガスに関しては、近年、シェールガスと呼ばれる非在来型ガスが世界中から注目を集めている。シェールガスは地下 100～2,600mにある頁岩（けつがん）の微細な割れ目に含まれるガスであり、従来は地中から取り出すことが技術的に困難とされていたため、これまで経済性と両立させて回収することが困難であった。しかし、技術革新の結果、北米を中心に資源開発及び生産が進んでおり、国際エネルギー機関（IEA）によると世界の資源量は 6,600 兆立方フィート以上とも言われている。これは世界の消費量の 250 年分以上のポテンシャルがあるとされ、我が国の高額な LNG 輸入コストを解消する起爆剤として期待されている。現在、我が国企業は、シェールガスの輸入を実現するためカナダや米国において資源権益の確保を含め複数のプロジェクトを進行しており、2017 年にも我が国に向けた輸出が開始される予定である。

この他、我が国の周辺海域には、メタンハイドレートと呼ばれる非在来型ガスが多く存在しており、将来の天然ガス資源として注目されている。メタンハイドレートは、低温高圧の条件下でメタン分子と水分子が結合して生成する氷状の物質であり、分解して発生するメタンガスを資源として利用することができる。我が国では、東部南海トラフ海域（静岡県から和歌山県の沖合）において LNG 輸入量の約 11 年分に相当する賦存量が確認されており、本年 1 月にはメタンハイドレートを分解し天然ガスを取り出す世界初の海洋産出試験に成功している。今後、将来的な商業生産に向けた技術基盤の整備とともに、日本海側等も含めた更なる資源開発が行われる予定となっている。

ウ 再生可能エネルギーの現状

再生可能エネルギーの導入を推進するため、太陽光、風力、中小水力、バイオマス、地熱による発電を対象として電気事業者が一定の期間、同一の価格によってこれを買取取することを義務付ける「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」が平成 24 年 7 月から施行されており、平成 25 年 5 月末までに 2,237.2 万 kW の設備が認定を受けている。買取価格については、再生可能エネルギーの普及の積極的な推進という政策的観点踏まえ、当初から他の電源に比べて高い価格設定がなされているが、導入状況に応じて毎年度買取価格が見直されることとされており、設備認定の約 9 割を占める太陽光発電については、平成 24 年度は 1 kWh 当たり 42 円という買取価格であったが、平成 25 年度において買取価格の引下げ（10kW 未満で 38 円、10kW 以上で 37.8 円）が行われている。

¹¹ 資源エネルギー庁「総合エネルギー統計」2011 年度確報値

¹² 財務省「日本貿易統計」2011 年度確報値

¹³ JCC（Japan Crude Cocktail）と呼ばれる原油価格連動の契約方式がその一因になっている。

買取費用は賦課金（サーチャージ）という形で電気料金に転嫁され、月 300kWh の電気を使う標準家庭において、1 か月当たり約 120 円（平成 25 年度）の負担となっている。

今後解決が必要となる課題としては、再生可能エネルギーの導入が進むほど消費者の負担が重くなり、将来的な電気料金の国民負担が増大する点¹⁴のほか、電力系統に接続できる容量が限られていることから、送電線網を保有している一般電気事業者に接続を拒否される事例が多く発生していること等が挙げられる。

エ レアメタル・レアアースについて

「レアメタル」とは、非鉄金属のうち銅や鉛等の供給量の多い「ベースメタル」を除く、ニッケルや白金、チタン等の金属資源を指し（そのうち「希土類」を特に「レアアース」と呼ぶ）、電子部品、液晶、触媒や特殊鋼等のハイテク産業に必須の素材として活用されているものである。しかしその資源は特定の地域に偏在しており、産出国における「資源ナショナリズム」の問題や、世界的な工業化の拡大による供給不足の問題等に直面している。このため我が国においても、他の海外の国における権益の確保や国内の鉱山資源の開発、代替資源やリサイクル等の技術開発が進められている¹⁵。

オ 原子力政策

(7) これまでの原子力政策

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あり¹⁶、計 50 基、総出力 4,614.8 万kWの商業用原子力発電所が存在する（平成 25 年 9 月時点）。従来、原子力発電は、エネルギー安全保障の確立と地球温暖化問題の観点から推進されてきたが、福島原発事故の発生により原子力政策は見直されることとなった。第 2 次安倍政権では、「安全が確認された原発は再稼働する」との方針が示されているが、今後における我が国の原子力利用の在り方や具体的な数値等については依然として定まっていない。

(4) 福島原発事故の概要

東京電力（株）福島第一原子力発電所事故は、東日本大震災発生直後の巨大津波によって非常用電源を含む全電源が喪失したことが主な原因となり、建屋の屋根を破壊する水素爆発が発生し、大量の放射性物質が大気及び海洋に放出されたものであり、世界の原子力発電所事故の中でも最悪クラス（国際原子力事象評価尺度「INES」レベル 7 と暫定評価）の事故となった¹⁷。平成 23 年 12 月 16 日、当時の野田内閣総理大臣は冷温停止状態が継続的に達成できているとして「事故そのものは収束に至ったと判断される」と宣言した

¹⁴ 我が国に先んじて固定価格制度を導入しているドイツでは、1999 年当時、一般家庭の 1 か月の平均負担額は 0.3 ユーロであったが、2013 年は 15 ユーロと約 50 倍に膨らむなど国民生活に多大な影響を与えている。

¹⁵ 中国へのレアアース依存度は平成 21 年度まで 90%前後を占めていたが、昨今は 50~60%まで低下している。

¹⁶ 各国の原子力発電所の設備容量の割合：米国 24.2%、フランス 13.5%、日本 11.7%、ロシア 6.8%、韓国 5.4%等（日本原子力産業協会「世界の原子力発電開発の動向」より）

¹⁷ 福島第一原発の廃炉については、事故を起こした 1~4 号機に加え、5、6 号機の取扱いも東京電力において平成 25 年内に判断することとされている。

が、その後も福島原発の周辺地域においては住民の避難が続いている。

また、福島第一原発1～4号機では廃炉に向けた作業が続けられているが、地下水の流入によって毎日汚染水が約400トンも増加していることに加え、汚染水保管用タンクから汚染水の漏えいが相次いで発生しており、汚染水への対策が問題となっている。平成25年8月19日に確認された汚染水タンクからの300トンの漏えい事故について原子力規制委員会は「INES」レベル3と暫定評価したが、このような状況を受けて、政府は9月3日、汚染水問題に関する基本方針を策定し、汚染水対策に関して470億円の財政出動を行う方針を示した。そのうち206億円は平成25年度政府予算予備費から支出することとされている。

(ウ) 福島原発事故以降の主な対策

福島原発事故後の反省から、原子力の「規制」と「推進」を司る部門が同じ経済産業省内に並存することが問題視されたため、平成24年9月19日、原子力規制委員会が環境省の外局として発足した。原子力規制委員会は、その事務局である原子力規制庁とともに、省庁横断的に分断されていた原子力安全規制、核不拡散のための保障措置等に係る事務を一元化して所管し、原子力災害時等の緊急事態における原子力災害対策特別措置法に基づく対応も実施することとなっている。

原発事故の賠償問題に関しては、昭和36年に制定された原子力事故による被害者の救済等を目的とする「原子力損害の賠償に関する法律」に基づく原子力損害賠償制度が存在していたところ¹⁸、福島原発事故では損害賠償総額が賠償措置額を大きく超える事態となったことから、賠償措置額を超えた場合において必要な援助を行うものとする「国の措置」（同法第16条）を講ずるに当たり、確実な賠償実施を担保するための措置を規定する「原子力損害賠償支援機構法」が平成23年の第177回通常国会で成立した¹⁹。これにより、東京電力は賠償措置額としての1,200億円とは別に、平成25年9月24日までに機構から資金交付として3兆483億円の交付を受けている²⁰。このほか、東京電力は政府から過半数の出資を受けており、事実上の国有企業となっている。

(エ) 福島原発事故後における原発の再稼働

福島原発事故の影響により国内の全原発が停止している中、平成23年7月に政府の指示により実施されたストレステスト²¹により安全が確認された関西電力大飯原発3号機及び4号機については、平成24年6月16日、野田前首相の責任で再稼働をする必要があると

¹⁸ 原則として原子力事業者は無過失・無限の賠償責任を課すこと（第3条及び第4条）及び原子力損害賠償責任保険契約等に基づき、一事業所当たり賠償措置額1,200億円以内の損害賠償措置を講ずること（第7条）等を定めている。

¹⁹ 法律の主な内容：認可法人である「原子力損害賠償支援機構」の設置、各原子力事業者からの負担金の収納や機構による通常・特別の資金援助等

²⁰ 資金は交付国債に基づくものであるため、返済の義務がある。

²¹ 原子力発電所に設計時の想定を超える地震や津波などが発生した場合を想定し、発電所への影響、耐震性等について個々の機器ごとに評価・分析を行うもの。

の判断を下し、7月に順次再稼働を開始した。しかし、いずれも平成25年9月には定期検査により稼働を停止し、9月末現在、日本国内で稼働している原子力発電所は再び存在しなくなっている。

国内の原発の再稼働に関しては、ストレステストに替わる要件²²として、福島原発事故を踏まえたシビアアクシデント対策及び地震・津波対策等が盛り込まれたいわゆる「新規制基準」に適合する必要がある（平成25年7月8日に施行）。審査には少なくとも半年程度かかるとされ、また、審査を行う体制としては同時に3チームが限界であるとされるため、対象原発の全ての審査が終了するまでに相当の時間を要することが予想されている²³。

(オ) 核燃料サイクル

資源の乏しい我が国では、これまで、原子力発電所から発生する使用済燃料を再処理した上でMOX燃料（ウラン・プルトニウム混合酸化物）として加工し、再利用するための「核燃料サイクル」の実現を目指し、研究開発が進められてきた。しかし、その中核をなす高速増殖炉²⁴の原型炉「もんじゅ」は平成11年のナトリウム漏えい事故をはじめ、平成24年9月に多数の点検不備が発覚²⁵し、原子力規制委員会から運転再開のための準備をすることを禁止する命令が出される等、実用化に向けた研究は難航している²⁶。青森県六ヶ所村に建設されている再処理工場も、竣工に向けた最終的な安全性能等の確認段階に入っているものの、現時点では稼働の目途は立っていない。

また、今後、原子力発電を停止する道を選んだとしても、既に国内の原発等に貯蔵されている使用済核燃料を処分する必要があるため避けて通れない課題が最終処分場の選定である²⁷。我が国では認可法人である「原子力発電環境整備機構」（NUMO）が主体となって、2000年から最終処分場の選定を行ってきたが、過去10年以上の間に応募があったのは1件のみ（その後取下げ）であり、福島原発事故以降は更に困難な課題となった。経済産業省は、平成25年5月28日に総合資源エネルギー調査会の放射性廃棄物小委員会において選定プロセスの見直しを図ることとしたが、その見通しは定かではない。

²² 経済産業省の原子力安全・保安院において実施されていたストレステストの審査については、原子力規制委員会への再編に伴って、同委員会における再稼働のための判断基準として同テストは採用しないとの位置付けが田中委員長から示されている。

²³ 平成25年9月現在、申請を行っている原発は、北海道電力泊1～3号機、関西電力大飯3、4号機、高浜3、4号機、四国電力伊方3号機、九州電力川内1、2号機、玄海3、4号機、東京電力柏崎刈羽6、7号機となっている。

²⁴ 高速の中性子を利用し、発電しながら消費した量以上の燃料を生み出すことが可能となる原子炉である。ウランとプルトニウムを混合したMOX燃料を使用し、冷却材としてナトリウム等の液体金属を用いる。

²⁵ 平成25年9月30日、日本原子力研究機構が原子力規制委員会に提出した最終報告によれば、点検漏れは1万4,316件にのぼる。

²⁶ 文部科学省は平成25年8月、「もんじゅ」の運営を行う日本原子力研究開発機構について、業務を主に「もんじゅ」の運転管理に絞るほか、電力会社からの出向者を積極的に活用するなどの改革案をまとめ、運転再開へ向けた取組を進めている。

²⁷ 我が国は、これまで使用済核燃料をガラス固化体に再処理した後、多重のバリアを施し、地下300mに保管する方針を示している。平成25年9月20日の資源エネルギー庁総合資源エネルギー調査会において、初めて保管する使用済核燃料の回収可能性を残す案が提示された。

(カ) 原子力協定の締結状況

現政権において、原子力発電技術の輸出は成長戦略の中に位置付けられているが、輸出の前提として対象国と原子力協定を締結することが必要となる。我が国は米国、英国をはじめとして12の協定を結んでおり、インドやブラジルなどの新興国との交渉を開始するなど、原子力発電技術の輸出への取組を加速させている。

(2) 電力システム改革の動き

我が国の電気事業は、北海道電力から沖縄電力までのいわゆる10電力会社において発電、送配電から小売までのプロセスを一体的に実施する「垂直一貫体制」により推進されてきた。また、電気料金についても、能率的な経営の下における適正な原価に適正な利潤を加えた金額によって経済産業大臣が認可を行う「総括原価方式」が採用されてきた。政府においては、1990年前後から欧州で開始された電力自由化の動き等も踏まえ、1995年以降4次にわたる電気事業制度改革によって市場原理の導入が進められ、50kW以上の高圧電力を対象として新規市場参入者制度の創設や料金規制の見直し、一般電気事業者の送配電部門の開放等が進められてきたが、市場構造の大きな変化は見られていなかった。

こうした中で、東日本大震災に起因する福島原発事故の発生や火力発電所等の被災によって、我が国は戦後最大の「電力危機」に陥り、従来の「垂直一貫体制」や「総括原価方式」等からなる電力供給構造（電力システム）に関しては、価格による需給調整の限界や地域をまたぐ供給力の広域的な活用の限界等が明らかになった。

これらのことから、新たな電力システムの在り方について議論が進められ、「安定供給の確保」「電気料金の最大限の抑制」「需要家の選択肢や事業者の事業機会の拡大」を3つの目標として、「広域系統運用の拡大」「小売及び発電の全面自由化」「法的分離の方式による送配電部門の中立性の一層の確保」の3本柱を内容とする「電力システムに関する改革方針」が平成25年4月2日に閣議決定された。閣議決定においては、今後、平成30年から平成32年までを目途に電力システム改革を完了させることを目指し、平成25年から平成27年にかけて3年連続、3段階で所要の法改正を行うこととしていたところ、第183回国会に提出された第1段階目の「電気事業法改正案」は衆議院においては6月13日に賛成多数により修正議決されたものの、参議院においては採決に至らず、会期末の平成25年6月26日に廃案となった。なお、今秋の臨時国会への再提出が予定されている。

5 通商貿易政策

(1) 通商政策

ア EPA／FTA戦略

我が国は、戦後からこれまでGATT²⁸、WTO²⁹体制における多国間交渉を基調とした

²⁸ 「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。

²⁹ 「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

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、多国間交渉が難航・長期化傾向にある中、各国は、積極的に二国間や地域間のEPA/FTA締結交渉を行っている。

我が国のEPA/FTAの交渉等の状況

発効済	シンガポール(2002年11月)、メキシコ(2005年4月)、マレーシア(2006年7月)、チリ(2007年9月)、タイ(2007年11月)、インドネシア(2008年7月)、ブルネイ(2008年7月)、ASEAN(2008年12月)、フィリピン(2008年12月)、スイス(2009年9月)、ベトナム(2009年10月)、インド(2011年8月)、ペルー(2012年3月)
交渉中	韓国(2003年12月～交渉開始、2004年11月～交渉中断) 豪州(2007年4月～交渉中)、GCC ³⁰ (湾岸諸国)(2006年9月～交渉中) モンゴル(2012年6月～交渉中)、カナダ(2012年11月～交渉中) コロンビア(2012年12月～交渉中)、日中韓(2013年3月～交渉中) EU(2013年4月～交渉中)、RCEP ³¹ (2013年5月～交渉中)
共同研究中	トルコ(2013年2月～共同研究第2回会合)

※FTAAP、TPP除く

政府は、新たな成長戦略となる「日本再興戦略」(2013年6月14日閣議決定)を策定し、グローバルな経済活動のベースとなる経済連携を推進して、貿易のFTA比率を現在の19%から、5年後の2018年までに70%に高める目標を掲げている。

その中でも特に、TPP協定交渉に積極的に取り組み、アジア太平洋地域の新たなルールを作り上げていくとともに、RCEPや日中韓FTAといった広域的経済連携と併せて、その先のFTAAP(アジア太平洋自由貿易圏)³²のルールづくりのたたき台としていく方針を打ち出している。更に上記の取組に加え、日EU・EPA等にも同時並行で取り組むこととしている。

イ 環太平洋パートナーシップ(TPP)

環太平洋パートナーシップ(TPP)は、2006年にシンガポール、ニュージーランド、チリ及びブルネイの4か国間で発効した原則関税ゼロ等を目指す包括的な経済連携協定である。交渉は、協定発効時の4か国に加えて米国、豪州、ペルー、マレーシア及びベトナムが参加して9か国で進められたが、昨年10月、新たにメキシコ及びカナダが正式なメンバーとして加わり、本年7月からは、我が国も正式に交渉に参加した。現在の交渉参加国は12か国となっている。

TPP協定交渉は、アジア太平洋地域における高い水準の自由化を目標とした包括的協

³⁰ GCC(湾岸協力理事会):アラブ首長国連邦、オマーン、カタール、クウェート、サウジアラビア、バーレーンの6か国で構成

³¹ RCEP(東アジア地域包括的経済連携):現時点ではASEAN10か国+6か国(日中韓豪NZ印)が参加。交渉の経過等は後述参照。

³² FTAAP(アジア太平洋自由貿易圏):APEC(アジア太平洋地域の21の国と地域が参加する経済協力の枠組み)が目指す自由貿易構想

定であり、物品貿易、サービス貿易、非関税分野等を含む 21 分野について交渉が進められている³³。現在の T P P 交渉参加 12 か国を合計すると、人口約 7.9 億人(世界全体の 11.5%)、GDP 27.5 兆ドル(世界全体の 38.6%)、日本との貿易額(往復) 4,647 億ドル(全体の 27.5%) にのぼる広域経済圏が出現するとされる。

T P P 協定については、国論を分ける議論が展開されているが、メリットやデメリットの例として、以下のような意見・指摘が挙げられている。

<メリット>	<地方シンポジウムなどで指摘されるデメリット>
<ul style="list-style-type: none"> ① 日本の製品が T P P 協定参加国の製品と差別されないようになる。 ② T P P 協定参加国間で互いの関税をなくしていくことで、貿易が盛んになる。 ③ 日本の技術やブランドが守られるようになる。 ④ 日本企業が行った投資が T P P 協定参加国において不当な扱いを受けないようになる。 ⑤ 貿易の手続きやビジネスマンの入管手続きを簡単にする事で、中小企業も海外で活動しやすくなる。 ⑥ アジア太平洋自由貿易圏 (FTAAP) へのステップとなる。 	<ul style="list-style-type: none"> ① 原則として即時に全品目の関税の撤廃が求められ、その結果、農業の衰退や自給率の低下を招くのではない。 ② 食品の安全基準が緩和されるのではない。 ③ 公的な医療保険を受けられる範囲が縮小されてしまうのではない。 ④ 質の低い外国人専門家(医師・弁護士等)や単純労働者が大量に流入するのではない。 ⑤ 地方の公共事業が海外の企業に奪われてしまうのではない。 ⑥ 外国人の投資家が訴えることで、日本の国内制度を変更させられるなど、国家主権にも影響が及ぶのではない。(I SDS 制度)

資料：首相官邸ホームページ

我が国は、本年 7 月の第 18 回マレーシア交渉会合の途中から交渉に参加しており、協定交渉は、第 19 回ブルネイ交渉会合まで終わっている。報道等によると、現在では、分野によって交渉の進捗度合いに差が出てきており、貿易円滑化、電気通信、S P S、協力等の分野は合意が近くなっている一方、物品市場アクセス、知的財産、競争政策、環境等の分野では、参加国の対立が続いており、交渉が難航している。

ウ 大市場国・地域との E P A

T P P の他、我が国が交渉中の主な E P A / F T A としては、R C E P や日中韓 F T A、日 E U ・ E P A があり、いずれも今後実質的な交渉が開始される段階である。

R C E P は、物品貿易・サービス貿易・投資に加え知的財産、競争政策等も交渉対象とした包括的協定を目指すもので、現時点で A S E A N 10 か国 + 6 か国(日中韓豪 N Z 印)の計 16 か国が交渉に参加している。昨年 11 月の A S E A N 関連首脳会議において交渉立ち上げが宣言され、本年 5 月に第 1 回交渉会合、8 月に閣僚会合が行われた。関税と投資、サービスの 3 分野で作業部会を設置するとともに、交渉分野の今後の交渉方針などについて合意がなされ、今後、実質的な交渉に入っていくとされている。

³³ 21 の分野は、①物品市場アクセス(作業部会としては、農業、繊維・衣料品、工業)、②原産地規制、③貿易円滑化、④S P S(衛生植物検疫)、⑤T B T(貿易の技術的障害)、⑥貿易救済(セーフガード等)、⑦政府調達、⑧知的財産、⑨競争政策、⑩越境サービス、⑪一時的入国、⑫金融サービス、⑬電気通信、⑭電子商取引、⑮投資、⑯環境、⑰労働、⑱制度的事項、⑲紛争解決、⑳協力、㉑分野横断的事項である。

日中韓F T Aは、日中韓での包括的かつ高いレベルでのF T Aを目標とする協定であり、昨年11月の日中韓経済貿易大臣会合において交渉開始を宣言した。本年3月の第1回交渉会合では、物品貿易、サービス貿易、投資についての作業部会を開催するとともに、貿易救済、原産地規制、貿易円滑化、S P S、T B T、競争政策等の分野も交渉の対象とすることに決まった。しかし、続く第2回交渉会合では、関税引き下げ交渉の進め方をめぐって3か国の歩み寄りがみられず、交渉が長期化する可能性も指摘されている。

日E U・E P Aは、本年3月25日、日E U首脳電話会談において交渉開始が決定された。交渉は6-7月の第2回会合まで行われており、交渉の分野や取り進め方等とともに、物品貿易、サービス貿易、投資、知的財産権、非関税措置、政府調達等の各分野について議論が開始されている。交渉における我が国の主たる関心事項は、E U側の鉱工業品等の高関税の撤廃等とされ、一方、E U側の主たる関心事項は、自動車、化学品、電子機器、医薬品等の分野における非関税措置の対応とされる。

エ WTO

W T Oは、G A T Tウルグアイラウンドにおける合意に基づき、G A T Tの後継として1995年に設立された機関である。物品の貿易に係る関税及び非関税障壁削減のための通商ルール等を管理する機関である。

現在、W T Oではドーハラウンド(2001年11月～)の交渉中であり、農業、N A M A(非農産品市場アクセス)、サービス、アンチダンピング³⁴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が顕在化し、交渉が難航した。そして、2011年12月の第8回定期閣僚会議において、交渉全体が当面妥結し難いことを認め、進展が見込まれる分野の先行合意等の成果を積み上げる「新たなアプローチ」を進めることで合意した。

その後の非公式閣僚会合等において、具体的な成果として貿易円滑化、農業の一部、開発の3分野が有望であるとの認識が得られたが、交渉の進捗は不十分であり、本年12月の第9回定期閣僚会議で成果を得るには更なる交渉の進展が必要となっている。

このように、W T Oは、部分的な合意を積み上げることで成果を出す方針に方向転換したが、先進国と新興国との根深い対立により交渉自体が頓挫するおそれも残っている。各国は、T P Pや二国間・多国間E P Aの推進に軸足を移しており、ドーハラウンド自体の形骸化が懸念される状況である。

(2) 貿易政策

ア 貿易管理

我が国の貿易管理施策は、安全保障上の貿易管理に力点を置き、必要最小限の管理・調整を行っており、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、外国為替及び外国貿易法(外為法)に基づき、特定の貨物の輸出入、特定の国・地域を仕向地とする貨

³⁴ 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

物の輸出、特定の国・地域を原産地・船積地とする貨物の輸入などを行う場合には、経済産業大臣の許可や承認が必要とされている。

イ 北朝鮮に対する制裁措置

平成 18 年 10 月 9 日に北朝鮮が強行した核実験を契機として、政府は北朝鮮からの全貨物の輸入を禁止するとともに、北朝鮮から第三国への仲介貿易取引の禁止、北朝鮮籍船舶の入港禁止等の措置を実施した。また、平成 21 年 5 月 25 日の北朝鮮による 2 度目の核実験の強行に対し、政府は追加の制裁措置として北朝鮮への全貨物の輸出の禁止等の措置を実施した。なお、政府による制裁措置はこれまで 1 年ごとに継続のために延長されてきたが、平成 25 年 4 月 5 日の閣議決定においては、北朝鮮がこれ以上の挑発行為を控え、諸懸案の解決に向けた前向きで具体的な行動をとるよう強く求めるため、「2 年間」延長することとし、平成 27 年 4 月 13 日までの制裁措置が決定されている。

ウ 武器輸出三原則

武器輸出三原則とは、昭和 42 年 4 月に、佐藤栄作内閣総理大臣が外国為替及び外国貿易管理法（現在は外為法）並びに輸出貿易管理令の運用方針として表明した方針であり、① 共産国向けの場合、② 国連決議により武器等の輸出が禁止されている国向けの場合、③ 国際紛争の当事国又はそのおそれのある国向けの場合に、武器の輸出を認めないというものである。その後、昭和 51 年 2 月には、三木武夫内閣が政府統一見解をまとめ、上記の武器輸出三原則対象地域以外の地域についても、憲法及び外為法の問題にのっとり武器の輸出を慎むものとし、これにより武器の輸出は実質的に全面禁止とされた。

しかし、上記の三原則及び政府統一見解は外為法上の運用方針に過ぎないために法的拘束力はなく、これまでに、米国への武器技術供与や国連平和維持活動（PKO）、弾道ミサイル防衛（BMD）に関する日米共同開発に係る案件などがそれぞれ個別の例外化措置とされたほか、平成 23 年 12 月 27 日には、① 平和貢献・国際協力に伴う防衛装備品の海外移転、② 我が国の安全保障に資する防衛装備品等の国際共同開発・生産に関する案件が包括的に三原則の例外とされた。また、本年 3 月には最新鋭ステルス戦闘機 F 35 の部品輸出が三原則の例外として認められた。

6 知的財産政策

(1) 我が国の知的財産政策の概要

我が国の知的財産政策は、知的財産基本法に基づき設置された知的財産戦略本部において毎年策定される「知的財産推進計画」に則って推進されてきている。

基本法の制定から 10 年が経過し、知的財産をめぐる情勢が変化する中、政府は、平成 25 年 6 月 7 日、今後 10 年間を見据えた「知的財産政策ビジョン」を策定するとともに、「知的財産政策に関する基本方針」を閣議決定した。同月 25 日には、上記ビジョンの初年度の行動計画として「知的財産推進計画 2013」を策定した。

(2) 最近の知的財産政策をめぐる動向

ア 職務発明制度の見直し

企業の従業員が仕事上で生み出した発明（職務発明）に係る特許は、現行制度上、従業員に帰属し、従業員が企業に譲渡するなどした場合には「相当の対価」を受け取ることができることとなっている（特許法第35条）。同制度については、従業員が高額な対価の支払いを求めて企業を訴えるケースが相次ぎ、産業界からは支払いの予測可能性が低いと批判が強かった。このため、成長戦略等において、法人帰属化など産業競争力に資するよう同制度を見直すと明記され、現在、特許庁において検討が進められている。

イ 特許審査の迅速化

我が国企業が知的財産を活用した事業を国内外で展開していく中、我が国における特許審査の迅速化が重要となっている。特許庁は、平成25年に審査順番待ち期間（F A期間）を11か月にするという目標に向けて取り組んでいるところであり、審査体制の強化に向けて平成26年度概算要求においても任期付審査官（103名）の増員等が盛り込まれている。

ウ デザイン、ブランドの保護強化

我が国企業のグローバルな経済活動を支援するためのヘーグ協定ジュネーブアクト³⁵への加盟、パソコンのアプリケーション等の画像デザイン及び新しいタイプの商標（色、動き等）の保護拡充、ご当地グルメなど地域ブランドの保護を拡充するための地域団体商標³⁶の登録主体の見直し等の検討が特許庁において進められている。

7 独占禁止政策

(1) 公正取引委員会の概要

公正取引委員会は、内閣府の外局として設置された独立した行政委員会であり、独占禁止法³⁷及び下請法³⁸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) 公正取引委員会の審判制度の廃止について

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、同制度に対しては、行政処分と審判の担当者ともに同委員会に属することから、主に経済界から公平性を疑問視する批判が強かった。そのため、平成21年に成立した改正独占禁止法の附則には、審判制度を全面的に見直すこと

³⁵ ヘーグ協定ジュネーブアクトとは、各国別に発生する出願手続を一元化し、国際事務局への1つの出願手続で、指定した国それぞれに出願した場合と同等の効果を得ることができる意匠の国際出願・登録システムである。

³⁶ 地域団体商標制度とは、地域の名称及び商品（役務）の名称等からなる商標について、一定の範囲で周知となった場合には、事業協同組合等の団体による登録を認める制度を指す。

³⁷ 「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」

³⁸ 「下請代金支払遅延等防止法」

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「抜本的な制度変更を行うこと」とされた。

これらを踏まえ、審判制度の廃止、排除措置命令等に係る訴訟手続・意見聴取手続の整備等を主な内容とする独占禁止法改正案が第 183 回国会に提出されたが、衆議院経済産業委員会において継続審査となっている。

(3) 消費税率の引上げによる価格転嫁対策

平成 26 年 4 月及び平成 27 年 10 月の消費税率の引上げに際して、中小事業者等が消費税を価格へ転嫁しやすい環境を整備することが重要な課題となっている。このため、特定事業者による消費税の転嫁拒否等の行為を迅速かつ効果的に是正し、また、消費税の転嫁及び表示の方法の決定に係る共同行為並びに価格の表示について特別の措置を講じることを内容とする消費税転嫁対策特別措置法³⁹が第 183 回国会において成立し⁴⁰、平成 25 年 10 月 1 日に施行した。同法施行に伴い、経済産業省は「消費税転嫁対策室」を設置した。また、同省は約 500 名、公正取引委員会は約 100 名の転嫁対策調査官を配置するなど、消費税の転嫁対策に係る体制を整えた。

II 第 185 回国会提出予定法律案等の概要

1 電気事業法の一部を改正する法律案

現下の電力市場をめぐる状況に鑑み、電気事業者等による電気の供給等の広域的運営に係る制度の充実、電気の使用制限に係る勧告制度の創設等の措置を講ずるもの。

2 産業競争力強化法案

我が国経済を再興すべく、これを中長期にわたる低迷の状態から脱却させ、持続的発展の軌道に乗せるためには、内外の経済社会情勢の変化に対応して、我が国の産業競争力を強化することが重要であることに鑑み、産業競争力の強化に関する施策を総合的かつ一体的に推進するための万全の態勢を整備するとともに、規制改革を推進し、産業活動における新陳代謝の活性化を促進するための措置等の所要の措置を講ずるもの。

(参考) 継続法律案等

○ 私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の一部を改正する法律案(内閣提出、第 183 回国会閣法第 72 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。

○ 外国為替及び外国貿易法第 10 条第 2 項の規定に基づき、北朝鮮を仕向地とする貨物の

³⁹ 「消費税の円滑かつ適正な転嫁の確保のための消費税の転嫁を阻害する行為の是正等に関する特別措置法」

⁴⁰ 衆議院において、事業者が禁止されることとなる消費税の転嫁を阻害する表示について、「消費税との関連を明示しているもの」に限られること等その範囲の明確化を図ることを内容とする修正が行われた。

輸出及び北朝鮮を原産地又は船積地域とする貨物の輸入につき承認義務を課する等の措置を講じたことについて承認を求めるの件（内閣提出、第 183 回国会承認第 5 号）

平成 25 年 4 月 14 日から平成 27 年 4 月 13 日までの間、北朝鮮を対象とする全ての輸出入について経済産業大臣の承認を受ける義務を課す措置を講じたこと、及び北朝鮮と第三国の間の貨物の移動を伴う貨物の売買、貸借又は贈与に関する仲介貿易取引について経済産業大臣の許可を受ける義務を課す措置を講じたことについて、国会の承認を求めるもの。

内容についての問合せ先

経済産業調査室 宇佐美首席調査員（内線 68560）

国土交通委員会

国土交通調査室

I 所管事項の動向

1 社会資本の整備

(1) 今後の社会資本整備

我が国の公共事業関係費は 1990 年代に大幅に増加したが、2000 年代に入ってから減少傾向が続き、現在ではピーク時の約半分となっている（平成 25 年度予算の公共事業関係費：5 兆 2,853 億円）。その一方で、東日本大震災を契機とした防災・減災に資する社会資本の整備や高度経済成長期に集中的に整備された道路をはじめとする社会資本の老朽化対策への対応が喫緊の課題となっている。

平成 24 年 8 月に閣議決定された「第 3 次社会資本整備重点計画¹」（計画期間：平成 24～28 年度）においても、「大規模又は広域的な災害リスクの低減」、「社会資本の適確な維持管理・更新」等を重点目標²として定め、これらの目標を達成するため、社会資本整備事業を重点的、効果的、かつ効率的に推進するとしている。また、国土交通省においては、24 年 12 月の中央道笹子トンネル事故等を踏まえ、国民生活や経済の基盤であるインフラが的確に維持されるよう、25 年を「社会資本メンテナンス元年」として、今後 3 か年にわたる当面講ずべき措置を取りまとめ、老朽化対策に総合的かつ重点的に取り組むこととしている。

平成 25 年 6 月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針」においては、21 世紀型の社会資本整備に向けて、財政制約、人口構造等の変化、巨大災害・社会資本の老朽化への対応等の課題に直面する中、①民需誘発効果や投資効率等を踏まえた、選択と集中の徹底した実行、②ライフサイクルの長期化・コスト低減等を通じた社会資本の効率的・効果的な活用、③民間の資金・ノウハウを活用する PPP/PFI への抜本的転換などに取り組むという考え方を踏まえて、これまでとは違う新しい発想と仕組みを取り入れた新たな社会資本整備の基本方針を策定するとしている。

(2) 高速道路施策

現在、高速道路は経過年数 30 年以上の区間が半数近く占めているように老朽化が進展し、さらに、高速道路は一般道路の約 10 倍以上の大型車両が通行しているなど過酷な利用環境に置かれている。そのため、橋梁等の構造物の劣化が厳しく、その更新・修繕等の費用をどのように確保するか、また、料金制度の在り方や平成 26 年 3 月末で終了期限を迎える利便増進事業による料金割引を期限到来後どのようにするか、等が問題となっている。

¹ 社会資本整備重点計画法（平成 15 年法律第 20 号）に基づき、社会資本整備事業を重点的、効果的かつ効率的に推進するために策定する計画で、道路、交通安全施設、鉄道、空港、港湾、航路標識、公園・緑地、下水道、河川、砂防、地すべり、急傾斜地、海岸及びこれら事業と一体となってその効果を増大させるため実施される事務又は事業を対象としている。

² 4 つの重点目標が定められており、ほかに「我が国産業・経済の基盤や国際競争力の強化」、「持続可能で活力ある国土・地域づくりの実現」がある。

国土交通省に設置された「高速道路のあり方検討有識者委員会」は、平成23年12月、このような課題に加え、経済の低迷、人口減少社会の到来、国土の脆弱性、モータリゼーションの成熟など、道路を取り巻く環境の変化を踏まえて、「今後の高速道路のあり方 中間とりまとめ」をまとめ、高速道路の整備、管理、料金、負担の在り方について方向性を示した。この中間とりまとめでは、高速道路ネットワークの在り方として、大都市・ブロック中心都市におけるネットワークの緊急強化、脆弱な地域の耐災性を高め国土を保全するネットワーク機能の早期確保等が盛り込まれている。また、今後の料金制度の在り方として、安定的でシンプルな料金制度を構築し、更新費用等への対応は厳しい財政状況を踏まえつつ、償還期間の延長、償還後の継続的な利用者負担を含め、幅広く検討すべきなどとしている。

社会資本整備審議会道路分科会国土幹線道路部会は、平成24年11月に国土交通大臣による諮問「今後の国土の幹線となる道路に関する制度等のあり方について」を受け、関係団体へのヒアリングや地方自治体へのアンケート等を通じて様々な意見を聴取した上で議論を行い、25年6月に中間答申をまとめた。この中間答申によると、維持管理・更新の在り方については、更新（大規模な修繕も含む。）のために必要となる負担については、高速道路の利用者による負担を基本に民営化時に想定した債務の償還満了後、10～15年程度を目安に料金徴収期間の延長を検討すべきであるなどとしている³。また、料金制度の在り方については、受益者負担や原因者負担の考えに立ち、公平性の観点から対距離制を基本として、料金の低減への努力を図りつつ、普通区間・大都市近郊区間・海峡部等特別区間の3つの料金水準に整理すべきであるなどとしている。料金割引については、現在様々な料金割引が存在し、割引が利用者に認識・実感されておらず、効果の発現が不十分であるとの指摘があることから、今後の料金割引は利用者の行動の変化を引き出せるものに限定しシンプルなものとすべきであるなどとしている。

なお、国土交通省は、この答申などを踏まえて、平成26年度予算概算要求において、高速道路の更新投資に伴い建設債務の償還満了後も継続して料金を徴収する制度や現在行っている料金割引の終了に伴い、効果が高く、重複のない料金割引となるよう見直しを行い、そのために必要な措置などを要求しているところである。

(3) 整備新幹線等の整備

整備新幹線とは、昭和45年に施行された「全国新幹線鉄道整備法」（全幹法）に基づき、昭和48年に整備計画が定められた5新幹線（北海道新幹線（青森市～札幌市間）、東北新幹線（盛岡市～青森市間⁴）、北陸新幹線（東京都～大阪市間⁵）、九州新幹線の鹿児島ルー

³ 各高速道路会社が設置した有識者委員会においてまとめられた大規模更新・修繕等に係る概算費用は、首都高速では7,900～9,100億円、阪神高速では6,200億円、NEXCO3社合計5.4兆円と試算されている。なお、これらの費用は民営化時点では見込まれていなかったものである。

⁴ 東北新幹線は、盛岡～八戸間が平成14年12月1日に、八戸～新青森間が平成22年12月4日にそれぞれ開業したことにより、全線開業した。

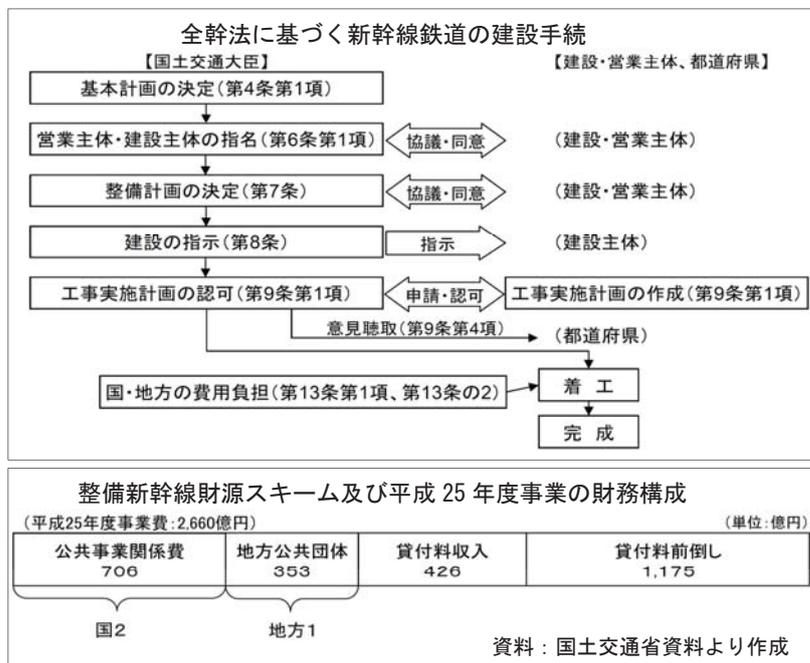
⁵ 北陸新幹線は、高崎～長野間が、平成9年10月1日に開業した。

ト（福岡市～鹿児島市間⁶）及び長崎ルート（福岡市～長崎市間）のことをいい、現在、北海道新幹線（新青森～新函館）、北陸新幹線（長野～金沢（白山総合車両基地））、九州新幹線（武雄温泉～諫早）の各区間で整備が進められている。また、未着工3区間⁷については、各線区の課題への対応が確認され、着工に当たっての基本的条件⁸が満たされた際は、認可・着工することとされた⁹。

平成 24 年 6 月 29 日、国土交通大臣はこれら 3 区間について工事实施計画を認可し、9月に着工された。

他方、中央新幹線は、全幹法に基づく基本計画路線ではあるが（昭和 48 年に基本計画決定（東京都～大阪市間）、J R 東海が、平成 39 年（2027 年）の東京都～名古屋市間の営業運転開始を目標に、自己負担（約 5.4 兆円）による路線建設を前提とした取組を進めている。これに

対し、国土交通大臣は、全幹法に基づき、23 年 5 月 20 日に同社を営業主体及び建設主体として指名、同月 26 日、整備計画を決定、翌 27 日、同社に対し建設を指示している。現在は、工事实施計画の認可の申請に向け、環境影響評価の途中である。25 年 9 月 18 日には、環境影響評価準備書が公表されるとともに、中間駅の位置及び詳細なルートが公表された。



中央新幹線（東京都～名古屋市間）の中間駅の位置

神奈川県	神奈川県相模原市緑区 J R 橋本駅付近（地下）
山梨県	山梨県甲府市大津町付近（地上）
長野県	長野県飯田市上郷飯沼付近（地上）
岐阜県	岐阜県中津川市千旦林付近（地上）

2 国際競争力の強化

(1) 航空政策の動向

ア 首都圏空港の機能強化

成長著しいアジア等世界の成長力を取り込むには、国際的な移動を円滑にすることとした首都圏空港の強化を図る必要がある。そのため、空港の容量拡大、抜本的な機能強化、

⁶ 九州新幹線鹿児島ルートは、新八代～鹿児島中央間が平成 16 年 3 月 13 日に、博多～新八代間が平成 23 年 3 月 12 日にそれぞれ開業したことにより、全線開業した。

⁷ 未着工 3 区間とは、北海道新幹線（新函館～札幌間）、北陸新幹線（金沢（白山総合車両基地）～敦賀間）、九州新幹線（諫早～長崎間）を指す。

⁸ 着工に当たっての基本的な条件とは、①安定的な財源見通しの確保、②収支採算性、③投資効果、④営業主体としての J R の同意、⑤並行在来線の経営分離についての沿線自治体の同意を指す。

⁹ 「整備新幹線の取扱いについて（政府・与党確認事項）」（平成 23 年 12 月 26 日）

オープンスカイ（航空自由化）の推進等の施策を着実に実行することで、交通利便性を向上させ、ビジネス・観光両面における都市間競争力を強化し、我が国にヒト・モノ・カネを積極的に呼び込むことが求められている。

羽田空港については、平成 25 年夏ダイヤから国内線発着枠が 2 万回拡大し、年間発着枠が 41 万回となった。さらに、26 年夏ダイヤから国際線発着枠を 3 万回拡大して年間 9 万回とし、内・際あわせて 44.7 万回まで拡大する予定である。そのため、国際線地区の拡充、駐機場等の整備を行うほか、長距離国際線の輸送能力増強に必要な滑走路延伸事業等を着実にやっている。こうした取組を通じ、昼間においてもアジアや欧米を含む高需要・ビジネス路線を展開することで、旺盛な首都圏航空需要に対応するとともに、充実した国内線ネットワークを活用した内・際ハブ機能を強化していくこととしている。

成田空港については、平成 25 年 3 月に B 滑走路西側誘導路及び横堀地区エプロンが供用され、25 年夏ダイヤから 2 万回拡大し、年間発着枠が 27 万回となりオープンスカイを実現することとなった。さらに、地元との合意を踏まえ、26 年度中には年間 30 万回まで発着枠を拡大することとしている。これに向け、同時平行離着陸方式を可能とする高度な管制システムが導入され、現在も LCC 専用ターミナル、エプロンなどの整備が進められている。

このように、平成 26 年度中には首都圏空港の発着容量は、74.7 万回に拡大されるが、一方で、我が国首都圏と同様な都市規模の年間総発着回数は、ニューヨークが 118 万回、ロンドンが 105 万回となっている。また、アジア諸国では、今後増大することが予想される航空旅客輸送量に対応するため、既存空港の拡張や新空港の建設が相次いでいる。こうした中、本年 6 月に閣議決定された「日本再興戦略」では、ヒトやモノの国際的な活動を活性化し、我が国の立地競争力を図るため「首都圏空港の機能強化」が盛り込まれるとともに、2020 年のオリンピック開催地として東京が選ばれることとなり、我が国の玄関口である首都圏空港のより一層の機能強化及び利便性向上が求められることとなった。このため、国土交通省は、更なる機能強化に向け、具体的な検討に着手し、25 年度中に機能強化策の選択肢の技術的な洗い出しを行い、それをもとに、来年度以降、自治体や航空会社など関係者も参加した新たな場を設け、合意形成を図ることとしている。

一方、アジアなど海外の経済成長を取り込みつつ世界的な航空自由化に伴う競争環境の変化に対応するため、我が国は、平成 19 年より空港容量が逼迫していた首都圏空港を除くオープンスカイを進めてきた。成田空港の発着容量拡大に関する合意や羽田空港の国際化を受け、その対象を首都圏空港に拡大し、これまでに米国、韓国、シンガポール、マレーシア、香港、ベトナム、マカオ、インドネシア、カナダ、オーストラリア、ブルネイ、台湾、英国、ニュージーランド、スリランカ、フィンランド、フランス、中国、オランダ、スウェーデン、デンマーク、ノルウェー、タイ、スイス及びフィリピンの計 25 の国・地域との間でオープンスカイの合意が得られた。

イ 空港経営改革

関西空港は、関西の国際拠点空港としての機能の再生及び強化並びに航空輸送需要の拡

大を図るため、平成 24 年 7 月、伊丹空港との一体的かつ効率的な運営を行うこととして新関西国際空港株式会社の下で経営統合が行われた。新関空会社は、LCCをはじめとする旅客ネットワークの拡大、貨物ハブ化等による「新関空モデル」の取組を通じて両空港の事業価値の最大化を図り、早ければ 26 年度にもコンセッション（公共施設等運営権）の設定を実現し、完全な民間運営化の達成を目指している。

これ以外の羽田をはじめとする国が管理する 28 空港では、空港経営の構造的問題として、①収入管理が全国プール制で空港ごとの経営効率化が図られていない、②滑走路等（国）と空港ビル等（民間）の運営主体の分離により、空港全体で一体的かつ機動的な世界標準の経営ができていないなどが指摘されてきた。こうしたことから、地域の交通基盤としての空港を活用して、内外の交流人口拡大等による地域活性化を図るため、地域の実情に応じた民間による経営の一体化を行うことにより効率的な空港運営を構築することが求められた。このため、第 183 回国会において PFI 法のコンセッション方式（公共施設等運営権制度）を活用した国管理空港等の運営の民間委託を可能とする法律案が提出され、本年 6 月 19 日に成立したところである。今後の国管理空港等の民間委託による空港運営を推進するための工程は、①平成 25 年度に民間事業者への運営委託手法等を具体的に検討し、② 26 年度に先行して進めることとしている仙台空港等におけるコンセッションを設定した場合の運営権者の公募・選定手続を実施し、③27 年度以降にはこれらの空港における運営権者に対する業務の引継ぎ及び運営委託を開始するとしている。

(2) 港湾政策の動き

近隣アジア主要港の躍進によって相対的な地位が低下している我が国港湾の現状を踏まえ、基幹航路である欧米航路の寄港頻度を維持し、我が国産業の国際競争力を維持・強化する施策として、アジア主要港を凌ぐコスト・サービスを実現することを目指し、平成 16 年から「スーパー中枢港湾政策」が実施されてきた。

しかし、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、平成 21 年 12 月、国土交通省成長戦略会議のもとに検討委員会を設置し、「国際コンテナ戦略港湾」及び「国際バルク戦略港湾」の選定を行うこととした。

国際コンテナ戦略港湾については、平成 22 年 8 月に京浜港及び阪神港が選定された。これを受け、第 177 回国会において、港湾経営に、民の視点を導入し、戦略的な運営を行っていくため、「港湾法」が改正された。その後、25 年 7 月 10 日、国土交通省に「国際コンテナ戦略港湾政策推進委員会」が設置され、国際コンテナ戦略港湾政策全体を深化させるとともに、国、港湾管理者、港湾運営会社、港湾関係者それぞれが取り組むべき課題を明

確化し、具体的な取組を加速するための検討が進められた。8月27日には、「集貨」、「創貨」、「競争力強化」を施策の3本の柱とし、港湾運営会社への国の出資など出資構成の見直しなどを盛り込む「国際コンテナ戦略港湾政策推進委員会 中間とりまとめ」が公表された。

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。その後、第183回国会において、海上運送の効率化に資するばら積み貨物の輸入拠点形成するため、「港湾法」が改正された。一方、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、22年8月、43港の重点港湾に絞り込まれた。これにより、新規の港湾整備事業の着手対象は原則これらの重点港湾に限られることとなった。

平成23年11月には、中国・韓国・ロシアなど日本海周辺の対岸諸国の経済発展を我が国の成長に取り込むための日本海側拠点港（19港）が選定されたところである。

3 安全・安心で豊かな暮らし

(1) 災害に強いまちづくりとコンパクトシティの推進

東日本大震災の後、その教訓を踏まえて災害に強いまちづくりの推進のための様々な制度が検討されてきており、平成23年12月には津波防災効果の高い安全な地域づくりを総合的に推進するための法律として「津波防災地域づくりに関する法律」が制定され、また24年4月には、大規模災害時の帰宅困難者対策等を進めるための「都市再生特別措置法」の改正が行われている。

また、南海トラフ巨大地震や首都直下地震等の大規模地震の発生が懸念されており、中央防災会議や東京都による被害想定においても多大な被害の発生が予測されていることから、国土交通省では平成24年度補正予算から新たに設けられた防災・安全交付金等により、津波避難施設の整備や、密集市街地の整備改善などについても支援を強化することとしているほか、全国の拠点駅等に存在する地下街についても、利用者の安心避難のための対策を進めることとしている。

一方、近年の人口減少や高齢化の急速な進展、深刻さを増す地球温暖化問題への対応の必要などから、今後のまちづくりの方向性として、日常生活に必要なまちの機能が住まいの身近なところに集積され、住民が公共交通によってアクセスできるコンパクトなまちづくりの有効性が指摘されており、平成24年9月には新たに「都市の低炭素化の促進に関する法律」が制定され、低炭素型のコンパクトな都市の実現に向けた取組への支援が行われている。また、25年度からは、国土交通省に都市再構築戦略検討委員会が設置されて都市構造の再構築や都市の国際競争力向上に向けた戦略に係る議論が行われており、集約型の都市構造の推進を一層図っていくため、今後さらに、都市機能の立地誘導に係る支援や公共交通等への支援の強化等を行うこととしている。

(2) 安全・安心な住まいづくりと住宅市場環境の整備

高齢者世帯が急速に増加しているものの高齢者に適した住まいが不足している状況の中、高齢者が安心して生活できる住まいづくりを進めるため、平成 23 年に「高齢者の居住の安定確保に関する法律」が改正され、新たに「サービス付き高齢者向け住宅」の登録制度が創設されている。同制度は、バリアフリー化され、安否確認・生活相談等のサービスが受けられるなど一定の基準に適合する賃貸住宅を「サービス付き高齢者向け住宅」として登録するもので、その供給促進のため建設費等に対する支援も行われており、23 年 10 月の施行時から 25 年 8 月末までに全国で約 12 万 2 千戸の住宅が登録されている。また、本年 6 月に閣議決定された「日本再興戦略」では、安心・健康・省エネでバリアフリーにも配慮したスマートウェルネス住宅・シティの実現が位置付けられ、今後その実現に向けた取組への支援や既存住宅団地の福祉拠点化の推進を図ることとしている。

一方、我が国の中古住宅流通・リフォーム市場については、いまだ欧米諸国に比べて小さく、情報も不足していることなどから、国土交通省では、平成 24 年 3 月に「中古住宅・リフォームトータルプラン」を取りまとめ、住宅の長寿命化に資するリフォームへの支援や住宅ストック活用のための市場環境整備を図っていくこととしている。

また、安全・安心な住まいづくりに不可欠な建物の耐震性等の確保については、「耐震改修促進法」が平成 25 年 5 月に改正され、不特定多数の者が利用する建物や避難弱者が利用する建物で大規模なもの等については耐震診断の義務化が図られることとなり、25 年度予算においても、建築物の耐震診断及び耐震改修に対する補助の拡充が図られている。さらに、既設の天井の耐震改修や既設エレベーターの戸開走行事故を防止するための改修に対する支援が行われているほか、25 年 7 月には吊り天井の脱落防止措置等の建築基準法施行令改正が行われている。

住宅・建築物の省エネ化、低炭素化については、平成 24 年 12 月に施行された「都市の低炭素化の促進に関する法律」に基づき、低炭素建築物の認定制度が創設され、認定を受けた場合の税制優遇等の措置が実施されているほか、「日本再興戦略」においても、省エネ基準の段階的適合義務化やネット・ゼロ・エネルギー化の推進が位置付けられている。

また、消費税率引上げの際の負担増に関する対策については、平成 25 年度税制改正において住宅ローン減税の拡充措置が講じられているほか、住宅取得に係る給付措置が行われることとなっている。

そのほか、全国的に増加傾向にある空き家については、活用や除却に対する支援も行われているが、空き家対策の条例を定める地方公共団体も多く、総合的な対策が求められている。また、今後増加が見込まれている老朽化マンションについても円滑な建替え等に向けた支援が求められている。

(3) 建設産業政策と公共工事の入札契約制度の見直し

我が国の社会資本整備を担っている建設産業は、地域経済や雇用を支え、災害対応においても重要な役割を果たしてきている。一方で、建設産業においては、これまで建設投資が大幅に減少し、一般競争入札や総合評価方式の適用が拡大する中、受注競争の激化やダ

ンピング受注、下請へのしわ寄せなどで経営環境や労働環境が悪化し、現場の担い手不足が深刻化するとともに、発注者のマンパワー不足、入札契約制度が硬直的で時代のニーズや事業の特性に対応できていないなどの多くの課題を抱えている。

これらの課題を解決するため、国土交通省は、平成 25 年 6 月に「今後の建設産業政策及び入札契約制度の大きな方向性について」を取りまとめ、具体的な取組の方向を示している。これに沿って、例えば、現場を支える人材の確保・育成については、現在、行政と建設業界一体での社会保険未加入対策や、監理技術者の技術検定試験の受験資格要件緩和などの取組が進められている。

また、公共工事の入札契約制度については、国土交通省の中央建設業審議会・社会資本整備審議会産業分科会建設部会基本問題小委員会において、方向性をさらに具体化するための制度改正の検討が行われている。平成 25 年 9 月の同小委員会では、発注者が公共工事の品質確保に加え、中長期的な担い手の確保等にも配慮することを明確化するとともに、事業の特性等に応じた多様な入札契約方式として、技術力を競った上で価格競争する方式を新たに導入することや、地域維持のための発注単位の柔軟化、発注者支援としての CM 方式¹⁰の導入、入札契約の各段階で若手技術者・技能者を雇用する企業に対する評価を拡充すること等を検討することが示された。さらに、これらの多様な入札契約方式を、「公共工事の品質確保の促進に関する法律¹¹」の体系に位置付けること及びその手法（法令、基本方針等）については更なる検討が必要であること、併せて、国や地方自治体の入札契約制度を規定する予算決算及び会計令や地方自治法施行令等の改正についても十分検討することも言及されている。

(4) 水をめぐる動向

我が国における水をめぐる状況をみると、都市への人口・産業の集中及び都市域の拡大、産業構造の変化、高齢化等の進行、近年の気候変動等を背景に、流域の涵養機能の低下、地下水の過剰採取、水質汚濁負荷の増大・汚濁物質の多様化、安全な水・おいしい水へのニーズの増大等により、平時の河川流量の減少、湧水の枯渇、各種排水による水質汚濁、地盤沈下、不浸透面積の拡大による都市型水害等の問題が顕著となってきている。また、我が国の水に関する施策は、河川や下水道は国土交通省、上水道は厚生労働省、農業用水は農林水産省、水質は環境省など、省庁別の縦割りで実施されており一体的に実施されていない状況にある。

このような問題に対処するためには、流域における健全な水循環の構築や、水政策の政府一体となった取組等が必要である。第 183 回国会において、国土交通委員長より、水循環に関する施策の総合的かつ一体的推進を目的とした「水循環基本法案」及び水資源の有

¹⁰ CMとは、Construction Management の略。発注者の補助者である CMR（コンストラクション・マネージャー）が発注者の側に立って、設計や工事発注方式の検討、工程の管理など、各種マネジメント業務の全部又は一部を実施する方式。

¹¹ 公共工事の品質確保に関する基本理念、国等の責務、公共工事の品質確保の促進に関する基本的事項を規定した法律で、平成 17 年に議員立法により制定された。

効な利用を図り、あわせて下水道、河川等への雨水の集中的な流出の抑制に寄与することを目的とした「雨水の利用の推進に関する法律案」が提出され、参議院に送付されたが、審査未了となった。

(5) 公共交通をめぐる現状

ア 地域公共交通

地域における公共交通の置かれた状況は年々厳しさを増し、地域によっては住民等の移動手段として不可欠な公共交通を適切に維持することが困難になってきている。このような状況に対応するため、平成19年に、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」が制定された。この法律では、主務大臣が基本方針を策定し、市町村はこれに基づき、地域公共交通の活性化及び再生を総合的・一体的に推進するための計画（地域公共交通総合連携計画）を作成できること、計画に定められた軌道事業、道路運送事業、海上運送事業のサービスの質の向上を図る事業等について認定制度を設け、認定に係る事業について各種の支援措置を講じること等が定められている¹²。また、国の財政支援としては、23年度予算から「地域公共交通確保維持改善事業」を創設し、これまでの地域公共交通に係る予算を統合した上で、地域特性に応じ効率的に確保・維持されるために必要な支援を行うとともに、バリアフリー化に必要な支援等を一体的に実施している。

しかしながら、少子高齢化社会が急速に進行する中、地域公共交通の利用者については更なる減少が見込まれ、特に地方部では事業者の自助努力のみによる地域公共交通ネットワークの維持には限界があり、また、まちづくりや観光振興の面からも地域公共交通を充実させることが重要であるとの観点から、国土交通省では、交通政策審議会地域公共交通部会において、社会経済情勢の変化に対応した今後の地域公共交通の在り方等について議論を進めているところである。

イ バス事業

バス事業は、一般路線バス、高速バス、貸切バスに大別され、このうち、高速バスは、基幹的な公共交通機関として地域間交流を支える存在となっている。従来から都市間バス輸送を担ってきた高速乗合バス¹³に加え、近年高速ツアーバス¹⁴が急速に輸送人員を伸ばしたが、この高速ツアーバスについては、法令遵守が十分に行われていないとの指摘があった。また貸切バスについては、平成12年の規制緩和以降、事業者数・車両数が増加する一方で、需要の増加は限定的であるため、日車営収¹⁵が下落し、安全性の低下や運転者の労働条件の悪化が生じているとの指摘もあり、22年9月に総務省から、安全確保対策の徹底等が勧告されたところである。これらを受けて、国土交通省は「バス事業のあり方検討会」

¹² 平成20年に同法は改正され、鉄道事業における「公有民営」方式による上下分離の実施を可能とする特例を設けること等を追加した。

¹³ 一般乗合旅客自動車運送事業者が運行するいわゆる高速バス

¹⁴ 旅行業者が造成・販売する高速道路を経由する2地点間の移動を目的とする募集型企画旅行として運行される貸切バス

¹⁵ 実働1日1車当たりの営業収入

を設置し、今後のバス事業の在り方について検討を行い、平成24年3月30日に報告書をまとめた。同報告書においては、高速バス分野の対策として、高速ツアーバスと高速乗合バスの両者の長を生かし、安全性を確保した上で新制度による高速乗合バスへの両者の一本化（「新高速乗合バス」）を図るべきであるとし、また貸切バス分野の対策として、法令遵守体制の確保と事後チェックの強化等に取り組むべきであるとしている。

このような中、同年4月29日に関越道において高速ツアーバス事故（乗客7名死亡、乗客38名重軽傷）が発生した。この事故を受けて、国土交通省は6月に「夏の多客期に向けた緊急対策」を策定した。さらに、この緊急対策では引き続き中長期的に検討すべき事項を掲げており、これらの事項について「バス事業のあり方検討会」で検討が行われ、平成25年4月2日に報告書が取りまとめられた。国土交通省は、25、26年度の2年間にわたり、「高速・貸切バスの安全・安心回復プラン」として、報告書に盛り込まれた措置¹⁶を迅速かつ着実に実施することにより、事故の再発防止と、事故により大きく揺らいだ高速バス及び貸切バスの信頼の回復を図ることとしている。具体的措置のうち、新高速乗合バスへの移行・一本化については本年7月末に完了した。

ウ タクシー事業

タクシー事業については、長期的に需要が減少傾向にある中、タクシー車両の増加や過度な運賃競争が発生していることなどにより、地域によっては、収益基盤の悪化や運転者の労働条件の悪化等の問題が生じている。こうした状況を踏まえ、平成21年にいわゆる「タクシー適正化・活性化法¹⁷」が制定され、同年10月に施行された。同法により、供給過剰の進行等によりタクシーが地域公共交通としての機能を十分に発揮できていない地域を「特定地域」として指定（25年9月現在で156地域を指定）し、当該地域においてタクシー事業の適正化・活性化を推進する取組が行われている。

特定地域における適正化の取組（減車）の結果、平成22年度以降日車営収は上昇しているが、14年の規制緩和以前の水準には至っていない。また、現在においてもタクシー運転者の年間所得は全産業平均の約半分であるが、労働時間は全産業平均よりも長い状況にある。

エ JR北海道のレール異常放置等問題

JR北海道は、平成23年5月27日の石勝線列車脱線火災事故を受け、安全性向上のための取組による信頼性回復に取り組んでいたが、その後も、車両からの発煙やエンジン付近からの出火等の輸送トラブルを繰り返し発生させていた。

このような状況の下、平成25年9月19日、同社函館線大沼駅構内において、JR貨物の貨物列車脱線事故が発生した。これを受け、運輸安全委員会が現地調査を実施した。その際、事故現場の軌間が、JR北海道の定める整備基準値より拡大していたこと（軌間変

¹⁶ 新高速乗合バスへの移行・一本化、貸切バスの参入時・参入後の安全性のチェックの強化、全ての事業者での安全優先経営の徹底、ビジネス環境の適正化・改善、各措置についてフォローアップ・効果検証

¹⁷ 正式名称は「特定地域における一般乗用旅客自動車運送事業の適正化及び活性化に関する特別措置法」

位)が確認されたため、9月21日、国土交通省が同社に対し確認を求めたところ、今回の事故箇所を含む9か所について軌間変位を認めていながら放置していたことが判明した。そのため、同省は同日から特別保安監査を実施するとともに¹⁸、JR北海道に対し軌道の保守点検に係る緊急点検とその結果報告を指示した。

同月22日には、同社社長が記者会見において、暫定的な調査結果を公表した。それによれば、97か所で軌間変位等を放置していたとされている。さらに25日、同社は基準を超えている箇所が170か所¹⁹あることを公表した²⁰。なお、基準値を超過し放置されていたものについては、全ての箇所の補修が完了していることをJR北海道の本社自らが確認したとされている。

9月28日まで実施した特別保安監査の結果、国土交通省はJR北海道に対し、緊急に改善を要する事項が認められたとして、10月4日、当面、安全統括管理者の業務体制の改善、軌道部門の保守管理体制の構築等の措置を講ずることを内容とする改善指示を行った。

4 観光立国の推進

観光立国を実現することは21世紀の我が国経済社会の発展のために不可欠な重要課題である。

観光立国の実現に向けて政府一丸となって取組を強化するために立ち上げられた「観光立国推進閣僚会議」(平成25年3月設置、内閣総理大臣が主宰し全閣僚で構成)において、平成25年6月11日、「観光立国実現に向けたアクション・プログラム」が取りまとめられた。この中で、観光資源等のポテンシャルを活かして世界の人たちを惹きつける観光立国を実現するためには、①日本ブランドの作り上げと発信、②ビザ要件の緩和等による訪日旅行の促進、③外国人旅行者の受入の改善、④国際会議等(MICE)の誘致や投資の促進、を図ることが重要であるとして必要な具体的施策が掲げられている。これを受けて、まず、政府は25年7月から、日・ASEAN友好協力40周年を契機として、治安への十分な配慮を前提としつつ、タイ及びマレーシア向けのビザ免除、ベトナム及びフィリピン向けの数次ビザ化並びにインドネシアの数次ビザに係る滞在期間延長を実施した。

訪日外国人旅行者数について、本年6月に閣議決定された「日本再興戦略」においては、平成25年に訪日外国人旅行者数1,000万人を達成し、さらに2,000万人の高みを目指すこと



¹⁸ 特別保安監査は、当初は軌道部門に対して実施されていたが、態勢が強化されるとともに(監査員数が4名から21名に増加)、監査対象も土木、電気、車両、運転、経営の各部門まで拡大され、2回の延長を経て28日まで実施された。その後、特急列車の非常ブレーキが機能しない状態で運行していた問題が判明し、この問題を含め、特別保安監査を10月9日から12日まで追加実施することとされた。

¹⁹ 報道等によれば、この170か所については、旧国鉄時代(1985年以前)に軌道が設置された区間であり、旧整備基準値を適用すべきところ、誤って新整備基準値を適用していたとされている。

²⁰ 9月25日の時点では、整備基準値を超過している箇所は計267箇所であったが、10月4日に公表された整備基準値超過箇所に関するとりまとめ結果によれば270箇所となっている。

もに、2030年には3,000万人を超え、これにより観光収入でアジアのトップクラス入りを目指すことが掲げられている。23年は、東日本大震災の影響により観光需要が一時期大きく減少したが、海外への正確な情報発信及び訪日旅行促進へのアピール等の取組が積極的に実施され、24年には震災前とほぼ同じ水準まで回復している。25年1～6月の訪日外客数は495万4,585人（暫定値）で、昨24年1～6月の403万4,358人に対し、22.8%の増加となり、また、上半期の過去最高であった20年1～6月の433万6,889人に対しても、14.2%の増加となった。特に、7月以降、東南アジア諸国における査証の緩和措置の実施等を追い風に、25年の訪日外国人旅行者数1,000万人の目標達成に向け順調な増加が期待される所である。

5 海上警察権の強化

平成22年9月7日に発生した中国漁船公務執行妨害等被疑事件を受け、海上保安庁内に設置された「海上警察権のあり方に関する有識者会議」において、平成23年1月7日、「海上警察権のあり方に関する検討の国土交通大臣基本方針」が取りまとめられるとともに、同年8月26日には、海上保安庁が「海上警察権のあり方について（中間取りまとめ）」を取りまとめた。これらを踏まえ、平成24年の第180回国会において、「海上保安庁法及び領海等における外国船舶の航行等に関する法律」が改正された²¹。

また、平成24年8月15日には、香港の活動家が尖閣諸島に上陸し、沖縄県警及び海上保安庁に逮捕される事案が発生するなど、尖閣諸島をめぐる情勢はより緊迫化しており、同庁は、那覇海上保安部を新設し、第11管区海上保安本部が尖閣諸島の警備に専念できる体制とする方針を示した²²。

さらに政府は、平成24年9月10日、「尖閣諸島の取得・保有に関する関係閣僚会合²³」を開き、「尖閣諸島の取得・保有に関する関係閣僚申し合わせ」を行うとともに、翌11日の閣議において、尖閣諸島（魚釣島、南小島、北小島）の取得を決定した。なお、取得目的に航行安全業務の実施が含まれること、実効性ある維持・管理に必要な手段を有していること等から、尖閣諸島の取得・保有は、海上保安庁がこれを行うとされている。

尖閣諸島国有化以降、平成24年9月25日には、台湾巡視船及び台湾漁船団による領海侵犯事案が発生し、ほぼ連日中国公船の航行が確認される等、外国公船等による尖閣諸島周辺海域における活動が活発化しており、人員・装備等の充実が喫緊の課題となっている。そのため、同庁は、平成27年度末を目標に大型巡視船（1,000t級）14隻相当の専従体制²⁴を確立することとし、現在、巡視船整備等を進めているところである。

²¹ 海上保安官等が一定の遠方離島における陸上犯罪に対処することを可能とすること、不審な外国船舶について立入検査を経ずに退去命令を発出することを可能とすること等を内容とする。

²² 那覇海上保安部は、平成25年5月16日に発足した。

²³ この会合は、引き続き、尖閣諸島における航行安全業務を適切に実施しつつ、尖閣諸島の長期にわたる平穏かつ安定的な維持・管理を図るため、尖閣諸島の取得・保有に関してとり進めていくための方針を申し合わせるための関係閣僚による会合であり、内閣官房長官、総務副大臣（総務大臣（代理））、外務大臣、財務大臣、国土交通大臣が出席した。

²⁴ 実際に配属されるのは、既存船の2隻に新規建造分の10隻を合わせた12隻であるが、新規建造分の10隻のうち6隻については、8隻分の乗組員を確保することで稼働効率向上を図ることにより、実質的に8隻分の能力を確保することとされている。これにより、新規建造分12隻相当+既存船2隻で合計14隻相当となる。

II 第 185 回国会提出予定法律案等の概要

1 海賊多発海域における日本船舶の警備に関する特別措置法案

海賊行為が多発している海域において、国民生活に不可欠な物資であって輸入に依存せざるを得ないものの輸送に従事する日本船舶の航行の安全を確保するため、国土交通大臣の認定を受けた計画に従って、船舶所有者の依頼を受けて警備を行う事業者であって一定の要件を満たすものが実施する警備について、一定の要件を満たす従事者が海賊行為を行っている者に対し小銃の使用ができることとする等の所要の措置を講ずる。

2 交通政策基本法案（仮称）

交通に関する施策を総合的かつ計画的に推進するため、交通に関する施策について、基本理念を定め、及び国の責務等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。

（参考）継続法律案等

○ 交通基本法案（三日月大造君外 3 名提出、第 183 回国会衆法第 38 号）

交通は、国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図るために欠くことのできないものであることに鑑み、交通に関する施策について、基本理念及びその実現を図るのに基本となる事項等を定める。

○ 国等が行う公共工事についての地元建設業者の受注の確保等に関する法律案（衛藤征士郎君外 5 名提出、第 183 回国会衆法第 44 号）

地域における建設業の健全な発達及び地域経済の活性化に資するため、国等が行う公共工事の契約の締結に際し地元建設業者の受注の機会を確保するための措置等を定める。

○ 特定船舶の入港の禁止に関する特別措置法第 5 条第 1 項の規定に基づき、特定船舶の入港禁止の実施につき承認を求めるの件（内閣提出、第 183 回国会承認第 4 号）

特定船舶の入港禁止措置についての平成 18 年 7 月 5 日の閣議決定のうち、北朝鮮船籍の全ての船舶の入港禁止の期間について、平成 27 年 4 月 13 日まで 2 年延長する変更をしたため、特定船舶入港禁止法第 5 条第 1 項の規定に基づき、入港禁止の実施について国会の承認を求める。

内容についての問合せ先

国土交通調査室 塚原首席調査員（内線 68580）

環境委員会

環境調査室

I 所管事項の動向

1 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、以下「循環基本法」という。）」の下に、廃棄物処理法及び容器包装や家電等に係る各種個別リサイクル法で

構成されている。本年 4 月には、携帯電話等の小型電子機器のリサイクル促進による資源の有効な利用の確保を図る「使用済小型電子機器等の再資源化の促進に関する法律（平成 24 年法律第 57 号）¹」が施行され、個別リサイクル法体系の中に新たに組み込まれた。

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、廃棄物について、①リデュース（Reduce）〔発生抑制〕、②リユース（Reuse）〔再使用〕、③リサイクル（Recycle）〔再生利用（マテリアルリサイクル）・熱回収（サーマルリサイクル）〕という 3 R を行い、④やむを得ず循環利用が行われないもののみを適正処分する、との優先順位を踏まえて、循環型社会の実現に向けた取組を行うものとされている。

イ 廃棄物・リサイクル対策の状況

(ア) 3 R の取組

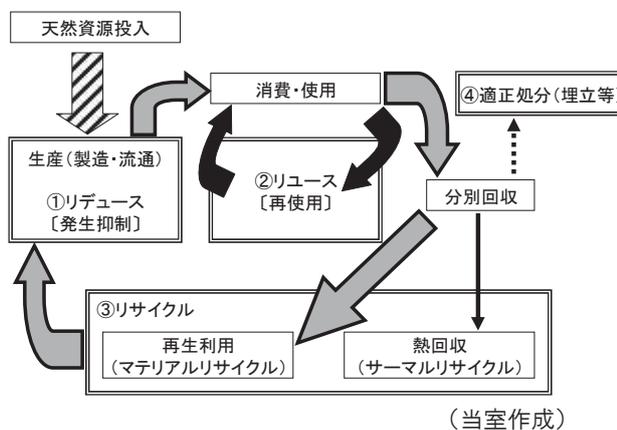
リデュース及びリユースについては、レジ袋の有料化やマイバッグ利用運動の拡大、デポジット制度等についての検討やリターナブル容器の普及のための取組等が行われている。リサイクルについては、一般廃棄物、産業廃棄物ともにリサイクル率が上昇傾向にあり、分別回収された廃棄物は原料等に加工されて再商品化製品となるほか、熱回収にも利用されている。

(イ) 不法投棄等対策

廃棄物の不法投棄等事案は、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、3 R の推進、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、

廃棄物・リサイクルの優先順位



(当室作成)

¹ 同法は、主務大臣による基本方針の策定及び再資源化事業計画の認定並びに当該認定を受けた再資源化事業計画に従って行う収集、運搬及び処分の事業についての廃棄物処理業の許可等に関する特例措置を講ずることを内容とする。

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等の件数及び投棄量はピーク時に比べ減少している。

(2) 今後の主な課題

ア 2Rの取組の強化

3Rのうち、リデュース・リユースは、循環基本法における優先順位がリサイクルより高くなっているにもかかわらず、取組が遅れている。そこで、本年5月に閣議決定された第三次循環型社会形成推進基本計画では、両者を特に「2R」として、取組を強化していくことが示された。同計画においては、今後、具体的な2Rの取組を制度的に位置付け、消費者・事業者の2Rへの取組を促進するような仕組みを整備することとしている。

イ 個別リサイクル法の施行状況の点検作業

個別リサイクル法のうち「食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律（平成12年法律第116号）」、「特定家庭用機器再商品化法（平成10年法律第97号）」及び「容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律（平成7年法律第112号）」については、直近の改正法の附則又は点検作業結果の報告書に定める見直し時期（5年後）が到来していることから、現在政府の審議会において点検作業が行われている。

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年までの第一約束期間において、先進国全体で、基準年（原則1990年）比で少なくとも5%の温室効果ガス排出削減を求め、我が国の削減目標は6%であった。

2013年以降の国際枠組みについては、2007年の気候変動枠組条約第13回締約国会議（COP13）及び京都議定書第3回締約国会合（CMP3）において、2009年のCOP15までに採択することが合意されていた。しかし、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²。2010年のCOP16においては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。その後、2011年のCOP17において、我が国の目指す「全ての国に適用される将来の法的

² 我が国は同合意に基づき、2010年1月末、「すべての主要国による公平かつ実効性のある国際枠組みの構築及び意欲的な目標の合意」を前提として、温室効果ガスの排出量を2020年までに1990年比で25%削減するという目標（25%削減目標）を気候変動枠組条約事務局に提出した。

枠組み」構築に向けた道筋の合意等が「ダーバン決定」³として採択された。

イ 気候変動枠組条約第18回締約国会議(COP18)及び京都議定書第8回締約国会合(CMP8)の結果とCOP19に向けた動き

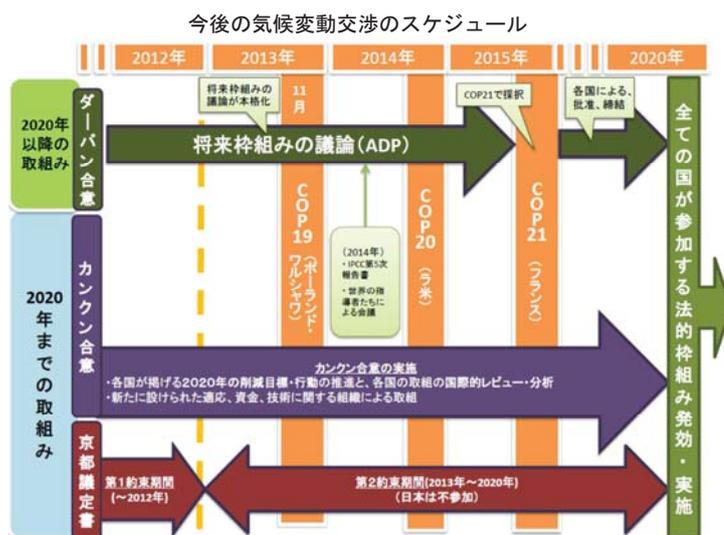
2012年11月末から12月初めまで、カタール国のドーハにおいて、COP18及びCMP8等が開催された。我が国は、COP17のダーバン決定で決まった、2020年以降の新たな法的枠組みに関する2015年までの合意に向け、「交渉の基礎的なアレンジメントを整えた」との明確なメッセージを世界に示すことを目指して対応した。また、我が国は、二国間オフセット・クレジット制度の構築等国際的な取組と貢献について説明し、特に我が国が約束した2012年末までの約3年間の150億ドルの資金プレッジ⁴については、2012年10月末時点で、約174億ドルに達したことを発表した。

会議では途上国への資金支援について対立が続いていたが、各国間で協議が重ねられ、最終的には2020年に発効を目指す新たな国際枠組みの構築等に向けた2013年以降の作業計画及び京都議定書の改正⁵等を盛り込んだ一連のCOP及びCMPの決定が「ドーハ気候ゲートウェイ」として採択された。

COP19は、本(2013)年11月にポーランドのワルシャワで開催予定であり、新たな国際枠組について本格的な議論が開始されることとなる。

なお、将来枠組の構築に向けたCOP19以降の気候変動交渉は、右図のスケジュールで進められていくことが予定されている。

また、地球温暖化に対する国際的な取組に科学的根拠を与えるものとして極めて重要な役割を果たしてきた「気候変動に関する政府間パネル(IPCC)⁶」は、2013年9月、第5次評価報告書第1作業部会報告書(自然科学的根拠)の政策決定者向け要約等を公表しており、2014年に統合報告書が取りまとめられる予定である。



(出所) 外務省HP

³ 途上国が強く求めていた京都議定書の第二約束期間の設定についても合意されたが、日本、ロシア等、いくつかの国は、第二約束期間に参加しないことを明らかにした。

⁴ 援助供与国が受益国に対し、具体的金額をもって援助供与の表明を行うこと。

⁵ 京都議定書の第二約束期間は、2013年1月から2020年末まで8年間設けることが決定された。また、同期間に参加しない日本や米国等の先進国や途上国は、2020年までの間、それぞれ自主目標を掲げて温室効果ガスの排出量削減に取り組むこととなる。

⁶ IPCCは、これまで4回にわたり評価報告書を発表してきた。

(2) 温室効果ガス削減に向けた国内対策等の状況

安倍内閣総理大臣は、平成 25 (2013) 年 1 月 25 日に開催された第 3 回日本経済再生本部において、「環境大臣と関係大臣が協力して、11 月の地球温暖化対策の会議 (COP19) までに、25%削減目標をゼロベースで見直すとともに、技術で世界に貢献していく、攻めの地球温暖化外交戦略を組み立てること。」を指示した。これを受け、現在、削減目標の見直しについて関係審議会で検討が行われている。

また、本年 1 月からの第 183 回国会においては、平成 24 (2012) 年末をもって京都議定書の第一約束期間が終了し、現行の京都議定書目標達成計画に基づく取組も平成 24 年度末をもって終了することから、「京都議定書目標達成計画」を「地球温暖化対策計画」に改め、国による地球温暖化対策計画の策定を規定すること等を内容とする「地球温暖化対策の推進に関する法律」の一部改正案が国会に提出され、成立している。

(3) 今後の主な課題

我が国は、京都議定書の第二約束期間に参加しておらず、新たな枠組みが発効するまでは温室効果ガスの自主的な削減に取り組んでいくこととなるが、現在、新たな削減目標を含む地球温暖化対策計画については、関係審議会で検討中である。削減目標の設定も含め、2020 年までの実効ある温暖化対策をいかに講じていくのか、新たな枠組みの交渉をリードしていくためにも対応策を早急に示す必要性が指摘されており、今後の議論を注視していく必要がある。

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 2010 の策定

我が国における生物多様性の状況は、①開発など人間活動による危機、②自然に対する働きかけの縮小による危機、③外来種など人間により持ち込まれたものによる危機、④地球温暖化や海洋酸性化など地球環境の変化による危機、といった 4 つの危機により悪化している。

平成 20 年に議員立法により「生物多様性基本法」が制定され (平成 20 年 6 月施行)、我が国の生物多様性の保全と持続可能な利用についての基本原則が定められた。また、同法では、生物多様性国家戦略の策定が国に義務付けられ、同法に基づく最初の国家戦略として、「生物多様性国家戦略 2010」が平成 22 年 3 月に閣議決定された。

イ 生物多様性条約第 10 回締約国会議 (COP10) の開催及び生物多様性国家戦略 2012-2020 の策定

2010 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) において、生物多様性に関する新たな世界目標として 20 の個別目標からなる愛知目標が採択された。

この COP10 における成果や東日本大震災の経験などを踏まえ、愛知目標の達成に向け

た我が国のロードマップであり、自然共生社会の実現に向けた具体的な戦略として、「生物多様性国家戦略 2012-2020」が平成 24 年 9 月に閣議決定された。

ウ COP11

2012 年 10 月 8 日から 19 日までハイデラバード（インド）で開催された COP11 では、開発途上国等における生物多様性に関する活動を支援するための国際的な資金フローを 2015 年までに倍増させること等が決定された。

なお、次の COP12 は 2014 年の後半に、韓国において開催される予定である。

(2) 国内法制度の見直し

ア 動物愛護管理法

動物の適正な取扱いについて定める「動物の愛護及び管理に関する法律」（動物愛護管理法）は、過去 2 回の改正で規制が強化されたが、その後も不適正な飼養や販売等の事例が後を絶たず、更なる改正を求める声が多く寄せられていた。そこで、中央環境審議会動物愛護部会等における議論を踏まえ、平成 24 年 8 月に議員立法により同法改正案が成立した（平成 25 年 9 月施行）。主な改正内容は表 1 の通りである。

（表 1）改正動物愛護管理法の主な内容

- | |
|---|
| <p>1. 動物取扱業者の適正化</p> <p>① 犬猫等販売業に係る特例の創設（犬猫等健康安全計画の策定、獣医師等との連携確保、56 日齢未満の犬猫の引渡し⁷・展示の禁止等）</p> <p>② 動物取扱業者に係る規制強化（感染症の予防措置、現物確認・対面説明の義務化等）</p> <p>③ 第一種動物取扱業の取消事由の追加（狂犬病予防法・種の保存法違反等）</p> <p>④ 第二種動物取扱業の創設</p> <p>2. 多頭飼育の適正化（届出制の創設等）</p> <p>3. 犬猫の引取り（自治体が引取りを拒否できる事由の明記、返還・譲渡に関する努力義務）</p> <p>4. 災害対応（都道府県の計画への明記等）</p> <p>5. その他（目的・基本原則の改正、終生飼養・適正繁殖、動物虐待等の通報の努力義務等）</p> <p>6. 罰則等（罰則の強化、虐待の具体例を明記）</p> |
|---|

（当室作成）

イ 種の保存法

絶滅のおそれのある野生生物の保全に関しては、平成 4 年制定の「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律」（種の保存法）をはじめとする様々な法制度に基づき実施されてきた。しかし、絶滅危惧種の個体数の維持や生息地の保全が不十分で、希少野生生物の違法取引も後を絶たないため、以前より同法の改正が求められており、平成 25 年 6 月に同法改正案が成立した（同月公布）。主な改正内容は表 2 の通りである。

（表 2）改正種の保存法の主な内容

- | |
|--|
| <p>1. 違法な譲渡し等についての罰則を大幅に引き上げる。</p> <p>2. 譲渡し等が禁止されている希少野生動植物種について、これまでの販売又は頒布目的での陳列禁止に加えて、広告についても禁止する。</p> <p>3. 登録票の記載事項に変更が生じた場合における変更登録、登録票の書換交付等の手続を新設する。</p> <p>4. 国の責務規定に「科学的知見の充実」を追加する等。</p> |
|--|

（当室作成）

ウ 外来生物法

生物多様性の「第 3 の危機」である「外来種など人間により持ち込まれたものによる危機」に対処するため、平成 16 年制定の「特定外来生物による生態系等に係る被害の防止に関する法律」（外来生物法）により、アライグマやブラックバス等の特定外来生物の飼養・栽培・輸入・放出等が禁止されている。

（表 3）改正外来生物法の主な内容

- | |
|--|
| <p>1. 外来生物の定義を改め、特定外来生物が交雑して生じた生物についても特定外来生物に指定できることとする。</p> <p>2. 防除の推進に資する学術研究のための特定外来生物の放出については、環境大臣等が許可できることとする。</p> <p>3. 輸入物資に付着・混入している特定外来生物の消毒方法の基準を定めるとともに、環境大臣等が輸入者に対し消毒等の措置を命令できることとする。</p> |
|--|

（当室作成）

⁷ 改正法の本則では生後 56 日と規定されたが、附則で施行時には同 45 日、施行から 3 年経過時には同 49 日に引き上げ、本則を適用する時期については別途法律で定めることとされている。

しかし、既に定着した外来種の分布の拡大を抑制するには至らず、外来生物対策の推進が求められており、平成 25 年 6 月に同法改正案が成立した（同月公布）。主な改正内容は表 3 の通りである。

4 東日本大震災対応

(1) 災害廃棄物処理対策

ア 災害廃棄物処理特措法の制定

平成 23 年 8 月、国が東日本大震災により被害を受けた市町村に代わって災害廃棄物を処理し、災害廃棄物の仮置場及び最終処分場の早急な確保のための広域的協力の要請等の措置を講ずる「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（平成 23 年法律第 99 号、災害廃棄物処理特措法）」が制定された。同法では、災害廃棄物処理事業に対する国による財政支援について、被災市町村の負担軽減のため、「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律（平成 23 年法律第 40 号）」による災害廃棄物処理事業に係る国庫補助率（最大 90%）のかさ上げ⁸と併せて、残りの地方負担分についても全額地方交付税措置を行い、同事業費は実質的に全額国庫負担とすることとされた。

イ 災害廃棄物等の処理状況

東日本大震災により特に甚大な被害を受けた被災 3 県（岩手県、宮城県及び福島県（避難区域を除く。)) の沿岸市町村においては、平成 25 年 8 月 31 日現在の環境省の集計によれば、3 県全体の災害廃棄物約 1,608 万 t の約 82%（約 1,314 万 t）、津波堆積物約 1,022 万 t の約 62%（約 637 万 t）の処理が完了している状況にある。

東日本大震災で発生した災害廃棄物等の処理推進体制、財政措置、処理方法、スケジュール等については、平成 23 年 5 月に同省が策定した「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）」を基本として進められている。

平成 24 年 8 月、同省は、災害廃棄物等について、同指針で示された平成 26 年 3 月末までの処理目標を達成するために、より具体的な処理の方針や内容、中間目標等を設定した「東日本大震災に係る災害廃棄物の処理工程表」を示した。

同工程表において中間目標とされた平成 25 年 3 月末時点で、岩手県及び宮城県については、県内処理に加え、全国の自治体による広域処理が進められたことから、目標とする平成 26 年 3 月末までの災害廃棄物等の処理が可能と見込まれる一方で、福島県については東京電力福島第一原子力発電所事故（以下「福島第一原発事故」という。）の影響により仮設焼却炉の設置等処理体制の整備が十分進捗していないことなどから、同目標期間内での災害廃棄物等の処理は困難とされている。

このような状況を踏まえ、平成 25 年 5 月には同工程表が改定され、岩手県及び宮城県内の災害廃棄物等については、目標期間内で、できるだけ早期の処理完了を目指すこととし

⁸ 衆議院東日本大震災復興特別委員会の委員会決議により、グリーンニューディール基金を通じた支援で国の実質負担額を平均 95%に引き上げることとされた。

た。また、福島県内の災害廃棄物等については、同年9月に処理進捗状況の総点検が行われ、平成26年3月末までの処理を目指すとした目標を改め、避難者の円滑な帰還を積極的に推進する観点から、避難指示解除準備区域及び居住制限区域において、帰還の妨げになる廃棄物を速やかに撤去し、仮置場に搬入することを優先目標としつつ、早急な処理を実施することとしている。

(2) 放射性物質による一般環境汚染への対処

ア 放射性物質汚染対処特措法の制定

福島第一原発事故の発生当時、同事故によって一般環境中に放出された放射性物質による健康及び生活環境等への影響が懸念される一方で、環境基本法をはじめとする廃棄物処理法、土壌汚染対策法等の環境関係法においては、放射性物質が法の適用対象から除外されているなど、一般環境中で放射性物質により汚染された廃棄物や土壌等を処理するための法制度は存在していなかった。

こうした状況を踏まえ、福島第一原発事故に由来する放射性物質による環境汚染が人の健康又は生活環境等に及ぼす影響を速やかに低減させるため、平成23年8月に「平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法（平成23年法律第110号、以下「放射性物質汚染対処特措法」という。）」が制定され、平成24年1月1日より完全施行されている。

その後、同年6月に成立した「原子力規制委員会設置法（平成24年法律第47号）」において、環境基本法及び循環型社会形成推進基本法について放射性物質による汚染もその適用対象とする改正が行われた。また、平成25年6月には、個別の環境法⁹についても放射性物質を適用対象とする「放射性物質による環境の汚染の防止のための関係法律の整備に関する法律（平成25年法律第60号）」が制定されている。

イ 政府の主な対応

福島第一原発事故により放出された放射性物質で汚染された土壌等の除染については、放射性物質汚染対処特措法に基づき、年間積算線量が20mSv（ミリシーベルト）を超えるおそれがある等の地域（除染特別地域）については国が実施し、その他の地域については、追加被ばく線量が長期的に年間1mSv以下となることを目標として、市町村が中心となって実施されている。平成25年8月30日時点で、除染特別地域のうち双葉町を除く10市町村について除染実施計画が策定されており、楢葉町、川内村、南相馬市、飯舘村、川俣町、葛尾村及び大熊町では本格除染に着手し、田村市では同計画に基づく除染を終了している。

環境省は、平成23年10月、放射性物質に汚染された福島県内の土壌等を最終処分するまで安全かつ集中的に管理・保管するための中間貯蔵施設について、同施設搬入前の各市

⁹ 大気汚染防止法、水質汚濁防止法、環境影響評価法及び南極地域の環境の保護に関する法律の4法律。なお、廃棄物処理法、土壌汚染対策法等については、放射性物質汚染対処特措法との関係や施行状況などを踏まえた検討が必要であることから、同法の見直し規定も踏まえて、別途検討することとされている。

町村仮置場での保管期間は3年程度とした上で、中間貯蔵開始後30年以内に、福島県外で最終処分を完了することを明示したロードマップ¹⁰を発表した。平成24年8月、同省は同施設の建設候補地を大熊町、双葉町及び楢葉町の3町とする案を地元自治体に提示して協力を要請し、同年11月、福島県知事は同省が提示した候補地の現地調査を受け入れることを表明した。大熊町及び楢葉町については平成25年4月に現地調査が開始され、同年9月、同省は両町で実施したボーリング調査の結果について、低地、台地、丘陵地のいずれも安定した地層があり同施設の設置は可能と評価し、施設の配置案を示した。

また、福島第一原発事故により発生した指定廃棄物¹¹の処理については、その発生量が多く、保管が逼迫している5県¹²では国が最終処分場の建設候補地を選定することとしている。同省は平成24年9月、矢板市（栃木県）及び高萩市（茨城県）を同建設候補地として選定し協力を要請したが、選定手順等が明らかでなかったことなどから地元自治体の同意が得られなかったため、平成25年2月、選定手順を見直して選定をやり直すこととし、同年5月以降、新たな選定手順案を市町村に示して協力を要請している。同年10月、同省は最終処分場建設場所の絞り込みのため、安心等の地域の理解を得るための共通事項となる評価項目及び評価指標を定めた。

(3) 被災ペット対策

東日本大震災で被災したペットについては、同行避難した場合でも、一時避難先として提供された公営住宅等において動物の飼育が禁止されている事例も多く、ペットを受け入れている避難所においても鳴き声や臭い等による他の避難住民とのトラブルが発生するなど、被災ペットの収容施設不足が深刻化した。

このような経験を踏まえ、平成25年8月、環境省は自治体等が地域の状況に応じた独自の対策マニュアルや動物救護体制を検討する際の参考となるよう「災害時におけるペットの救護対策ガイドライン」を作成した。また、福島第一原発の半径20km圏内（旧警戒区域内）に被災動物が取り残される事態が生じるなど過去の事例のみでは対処できない困難も多々あったことから、同省は同震災による各地域での動物の被災状況や動物救護活動の情報を収集し、効果的だった対応や課題となった点を整理、分析することを目的に「東日本大震災における被災動物対応記録集」を作成した。

(4) 三陸地域の自然公園等を活用した復興

東日本大震災は、美しい自然景観と世界的にも優れた漁場が広がる東北地方太平洋沿岸地域の自然環境にも甚大な被害を与えた。同地域の復興に向け、環境省は平成24年5月、「三陸復興国立公園の創設を核としたグリーン復興のビジョン」を策定した。同ビジョン

¹⁰ 「東京電力福島第一原子力発電所事故に伴う放射性物質による環境汚染の対処において必要な中間貯蔵施設等の基本的考え方について」（平成23年10月29日）

¹¹ 放射性セシウム濃度が1kg当たり8,000Bq（ベクレル）を超えると認められる廃棄物（焼却灰や汚泥等）で放射性物質汚染対処特措法に基づき環境大臣が指定するものをいう。

¹² 宮城県、群馬県、栃木県、茨城県及び千葉県

においては、三陸復興国立公園を中心として一定のまとまりを持つ地域を里地・里海フィールドミュージアムとして位置付けて施設整備を行うとともに、長距離自然歩道（みちのく潮風トレイル）の設定、エコツーリズムの推進等を進めることとしている。また、同ビジョンの核となる三陸復興国立公園は、既存の陸中海岸国立公園に周辺の自然公園¹³を編入・再編する形で創設され、平成 25 年 5 月に開園した。さらに同年秋には、みちのく潮風トレイルの一部区間の先行開通が予定されている。

5 原子力規制委員会関係

(1) 原子力規制委員会の発足

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災に伴う東京電力福島第一原子力発電所（以下「福島第一原発」という。）の事故により失墜した原子力安全規制行政に対する信頼回復とその機能向上を図るため、政府は、「原子力安全規制に関する組織等の改革の基本方針¹⁴」を同年 8 月 15 日に閣議決定した。その後、平成 24 年の第 180 回国会において、原子力安全規制組織関連の政府案及び自民・公明案がそれぞれ提出されたが、与野党間の協議の結果、最終的に、同年 6 月 15 日の衆議院環境委員会において、「原子力規制委員会設置法案¹⁵」が提出され、同法案は、同年 6 月 20 日に成立し、同月 27 日に公布された。

同法の成立に伴い、平成 24 年 9 月 19 日に、原子力の推進と規制を分離するため、環境省の外局として原子力規制委員会（以下「規制委員会」という。）が発足し、同委員会の事務局として原子力規制庁が設置された。

規制委員会は、専門的知見に基づき中立公正な立場で独立して職権を行使するいわゆる「3 条委員会¹⁶」として位置付けられ、委員長外 4 名の委員で構成されている。そして、従前、関係行政機関が担っていた原子力安全規制、核セキュリティ、国際約束に基づく保障措置、放射線モニタリング及び放射性同位元素の使用等の規制を一元的に担う機関となった¹⁷。

規制委員会には、毎週定例で開催される会議以外に、原子炉安全専門審査会、放射線審議会等が置かれ、さらに、新規規制基準の検討や緊急被ばく医療等各分野ごとに、検討チーム等が置かれている。

また、原子力規制委員会設置法附則第 6 条第 4 項の規定に基づき、独立行政法人原子力安全基盤機構（JNES）を原子力規制委員会（原子力規制庁）に統合するための法律案が、次の臨時国会（第 185 回国会）に提出される予定となっている。

¹³ 平成 25 年 5 月に種差海岸階上岳青森県立自然公園が編入済み。今後、南三陸金華山国定公園等の編入が予定されている。

¹⁴ 同方針では、『『規制と利用の分離』の観点から、原子力安全・保安院の原子力安全規制部門を経済産業省から分離し、内閣府に設置されている原子力安全委員会の機能をも統合して、環境省の外局とする』などとしていた。

¹⁵ 同法附則により、原子力防災体制や原子力安全規制の強化のため、原子炉等規制法、原子力災害対策特別措置法等の関連法が改正された。

¹⁶ 国家行政組織法第 3 条

¹⁷ 一部機能は平成 25 年 4 月 1 日から規制委員会に移管された。

(2) 規制委員会の主な取組

ア 福島第一原発を「特定原子力施設」に指定

福島第一原発では、東日本大震災に伴い炉心損傷等の事故が発生したことから、事故後の危険な状態に対処するため、「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律(以下「原子炉等規制法」という。)」に基づき、平成24年11月7日に規制委員会は、同原発を「特定原子力施設」¹⁸として指定した。

規制委員会は、東京電力に、当該施設の保安等の措置を実施するための計画(実施計画)の提出を求め、同年12月7日に同計画を東京電力から受領した。これを受け、規制委員会は、「特定原子力施設監視・評価検討会」を設け、施設、対策ごとに、措置を講ずべき事項に合致しているか等の視点から審査を進めた結果、平成25年8月に同計画を認可した。

また、福島第一原発敷地内で発生している汚染水問題については、特定原子力施設監視・評価検討会の下に「汚染水対策検討ワーキンググループ」を設けて、汚染水に関する技術的な論点等を検討している。

イ 規制基準等の見直し

原子炉等規制法においては、①重大事故(シビアアクシデント)対策強化、②最新の技術的知見を取り入れ、既に許可を得た原子力施設にも新規制基準への適合を義務付ける制度(バックフィット制度)の導入等を行うこととなった。

発電用原子炉に係る新規制基準は、特に、意図的な航空機衝突等のテロリズム対策の取り入れ、原発敷地外への放射性物質の拡散抑制対策の取り入れ、耐震・耐津波対策の大幅強化等を図るものである。同基準は、平成25年6月19日に規制委員会で決定され、同年7月8日に施行された。

さらに、試験研究用原子炉、核燃料施設等についても、平成25年12月までの施行に向けて、新しい規制基準の策定作業が進められている。

ウ 新規制基準に基づく適合審査

発電用原子炉に係る新規制基準が施行されたのを受け、各電力会社は、所有する原子力発電所の設備が新規制基準に適合しているか否かを審査するよう規制委員会へ申請を行っており、平成25年10月1日現在、7原子力発電所の14機が申請済である。現在規制委員会は、「原子力発電所の新規制基準適合性に係る審査会合」を設置して、週3回のペースで審査を進めている。審査に係る具体的な作業は、申請があった原子力発電所を原子炉ごとに3グループに分け、合計約80人の体制で審査に当たっている。

規制委員会の審査に合格した原子力発電所について、各電力会社は、地元自治体の合意等を踏まえて再稼働することを計画している。

¹⁸ 原子炉等規制法に基づく制度で、規制委員会が、原子力事業者等が設置した製錬施設、加工施設、原子炉施設等を、災害への応急措置後も特別な管理が必要な施設として指定するものである。

規制委員会は、特定原子力施設を指定したときは、当該特定原子力施設に係る原子力事業者等に対し、直ちに、措置を講ずべき事項及び期限を示して、当該特定原子力施設に関する保安又は特定核燃料物質の防護のための措置を実施するための計画の提出を求めることとされている。

(3) 原子力災害対策指針の策定

原子力災害対策特別措置法では、規制委員会は、国や地方自治体等による原子力災害対策の円滑な実施のため、必要な技術的・専門的事項等を定め、地方自治体における地域防災計画¹⁹の検討作業に最低限必要となる事項等について、原子力災害対策指針を定めることとされている。

福島第一原発事故を踏まえた原子力災害対策指針は、平成 24 年 10 月 31 日に策定されたが、その後も内容の充実のため、更なる検討が行われ、平成 25 年 2 月、6 月及び 9 月に、緊急時防護措置の判断基準やそれに応じた防護措置、安定ヨウ素剤の予防服用等の被ばく医療等について、改定が行われている。

(4) 発電所敷地内の破砕帯調査

平成 24 年 9 月 26 日及び 10 月 17 日の委員会において、規制委員会は、旧原子力安全・保安院が敷地内破砕帯の最近の活動性の有無等について追加調査を指示した 6 つの原子力発電所（東北電力東通原子力発電所、北陸電力志賀原子力発電所、関西電力美浜発電所及び大飯発電所、日本原子力発電敦賀発電所、日本原子力研究開発機構高速増殖原型炉もんじゅ）について、現地調査と評価を行うこととした。

調査については、発電所ごとに 5 名から成る有識者会合を構成して行っている²⁰。

(5) 放射線モニタリング

福島第一原発事故により周辺に拡散した放射性物質の線量値を監視する放射線モニタリングを、関係省庁や福島県等が連携し、陸域、海域、食品、水等について実施している。

規制委員会は、発足当初からモニタリング情報の取りまとめと司令塔機能を担ってきたが、今まで文部科学省が担っていたモニタリングの実施機能についても、平成 25 年 4 月から規制委員会が担うこととなった。

II 第185回国会提出予定法律案等の概要

1 独立行政法人原子力安全基盤機構の解散に関する法律案

原子力規制委員会設置法附則第 6 条第 4 項の規定に基づき、独立行政法人原子力安全基盤機構が行う業務を原子力規制委員会へ移管させるため、同機構を解散するものとし、このために必要となる法制上の措置を講ずる。

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）

¹⁹ 原子力災害対策指針により、原発から半径 30 km 圏内にある地方自治体は、地域防災計画の策定を求められている。

²⁰ このうち、日本原子力発電敦賀発電所については、平成 25 年 5 月に規制委員会が、現時点において、同発電所 2 号機の直下にある破砕帯が耐震設計上考慮する活断層と判断できるとした。一方、関西電力大飯原子力発電所内の破砕帯については、有識者会合は同年 9 月、活断層ではないとの見解で一致した。

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 26 年度防衛関係費概算要求

(1) 概要

近年の防衛関係費は、厳しい財政状況の下、横ばいあるいは漸減傾向にあった。しかし、2013（平成 25）年度においては、一層厳しさを増す安全保障環境を踏まえ、国民の生命・財産と我が国の領土・領海・領空を守る態勢を強化するためとして、11 年ぶりに増額された。

2014（平成 26）年度防衛関係費概算要求は、本年中に予定される防衛計画の大綱の見直しに向け、本年 1 月に設置された後述の「防衛力の在り方検討のための委員会」における検討状況を踏まえて実施され、総額は 4 兆 8,194 億円（前年度予算比 3.0%増）となった。また、これらのほかに SACO（沖縄に関する特別行動委員会）関係経費は 88 億円（前年度同額で仮置き）、米軍再編関係経費（地元負担軽減分）は 646 億円（前年度同額で仮置き）となっている。



※ 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。

(2) 内容

2014（平成 26）年度概算要求においては、防衛力の在り方検討のための委員会が 2013（平成 25）年 7 月に発表した「防衛力の在り方検討に関する中間報告」において、南西地域をはじめとする我が国の防衛態勢を強化するための重要課題として例示された、警戒監視能力の強化、島嶼部に対する攻撃への対応、弾道ミサイル攻撃及びゲリラ・特殊部隊への対応、サイバー攻撃への対応、大規模災害等への対応、統合の強化、情報機能の強化、宇宙空間の利用の推進等を重視して、防衛力を整備することとされている。

なお、主な事業は以下のとおりである。

分野	主要装備品等	金額 (億円)
警戒監視能力の強化	那覇基地に早期警戒機(E-2C)を運用する「第2飛行警戒監視隊(仮称)」を新編することに伴う整備器材の取得	13
	災害派遣等多目的に対応する救難艦の建造(1隻)	508
	高高度滞空型無人機の導入に向けた検討	2
島嶼部に対する攻撃への対応	水陸両用準備隊(仮称)の編成及び水陸両用車の参考品購入(2両)	13
	ティルトローター機の導入に向けた検討	1
弾道ミサイル攻撃及びゲリラ・特殊部隊への対応	PAC-3部隊の市ヶ谷における展開基盤等整備	17

(金額は契約ベース。防衛省資料を基に作成。)

【F-35Aの導入】

F-4戦闘機の後継機となる次期戦闘機（F-X）について、防衛省は、2011（平成23）年12月19日、F-35Aを導入することを決定した。翌20日、安全保障会議においてF-35Aを最終的に計42機取得することを決定し、同日、閣議了解された。また、政府は、米国の「有償援助」（FMS）により完成機として輸入されるもの以外のF-35Aの製造・修理に参画する企業として三菱重工（機体）、IHI（エンジン）及び三菱電機（レーダー、火器管制コンピュータなど）の3社を選定した。

F-35Aは、米国、英国、イタリア、オランダ、トルコ、豪州、カナダ、デンマーク及びノルウェーの9か国の共同開発に係る第5世代戦闘機であるF-35の空軍仕様機である。同機は、いまだ開発中であり、これまでの度重なる開発の遅延とそれに伴う開発費の高騰が続いており、完成機の量産開始及び実戦配備の時期並びに調達価格は依然不透明なままである。このため、共同開発国の中でも、調達計画を見直す国が出始めている。

政府は、2016（平成28）年度に最初の4機を取得するため、2012（平成24）年度予算に1機当たりの価格を約99億円として、関連経費を合わせて約600億円を計上した。また、2013（平成25）年度予算においては、2機分として299億円（1機当たり約150億円）が、2014（平成26）年度概算要求においては、4機分693億円が計上されている。

なお、F-35については、従来我が国が取得した戦闘機と異なり、全てのF-35ユーザー国が世界規模で部品等を融通し合う国際的な後方支援システム（ALGS：Autonomic Logistics Global Sustainment）という新たな方式が採用されているため、政府は、2013（平成25）年3月1日、国内企業が製造若しくは保管を行うF-35の部品等又は国内企業が提供するF-35に係る役務の提供について、武器輸出三原則等の例外とすることとした。

2 防衛計画の大綱の見直し

(1) 防衛計画の大綱¹

防衛計画の大綱は、安全保障の基本方針、防衛力の意義や役割、これらに基づく自衛隊の具体的な体制、主要装備の整備目標の水準といった今後の防衛力の基本指針を示すものである。防衛計画の大綱は、内閣総理大臣が、安全保障会議に諮らなくてはならない事項の一つであり（安全保障会議設置法第2条）、同会議での決定を経て、閣議決定される。

1976（昭和51）年に「昭和52年度以降に係る防衛計画の大綱」（「51大綱」）として初めて策定されて以来、「平成23年度以降に係る防衛計画の大綱」（「22大綱」）まで、過去4度策定されている。

（参考）

【基盤的防衛力構想（51～07大綱）】

○51大綱で導入。我が国に対する軍事的脅威に直接対抗するよりも、自らが力の空白とな

¹ 累次の防衛大綱の略称として用いられる「51大綱」、「07大綱」、「16大綱」、「22大綱」の数字は、大綱が閣議決定された年を示す。「51」は昭和51年、「07」以降は平成。各大綱の実際の適用は翌年度からとなる。

って我が国周辺地域の不安定要因とならないよう、独立国として必要最小限の基盤的な防衛力を保有するという考え方（「平成 22 年版 防衛白書」）。

○07 大綱でも、「基盤的防衛力構想」を基本的に踏襲。

【多機能で弾力的な実効性のある防衛力（16 大綱）】

○「基盤的防衛力構想」の有効な部分は継承しつつ、新たな脅威や多様な事態に実効的に対応し得るとともに、国際平和協力活動に主体的かつ積極的に取り組み得るものとする必要がある。

○即応性、機動性、柔軟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の技術力と情報能力に支えられた、多機能で弾力的な実効性のあるものとする。

【動的防衛力（22 大綱）】

○防衛力の存在自体による抑止力効果を重視した、従来の「基盤的防衛力構想」によることなく、各種事態に対し、より実効的な抑止と対処を可能とし、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のための活動を能動的に行い得る動的なものとしていく必要がある。

○即応性、機動性、柔軟性、持続性及び多目的性を備え、軍事技術水準の動向を踏まえた高度な技術力と情報能力に支えられた動的防衛力を構築する。

(2) 22 大綱の見直し

2012（平成 24）年 12 月 16 日の衆議院議員総選挙で政権与党となった自民党は、我が国を取り巻く安全保障環境の変化に対応するため、22 大綱の見直しを公約としており、新政権発足後の同月 26 日の初閣議においては、安倍総理から小野寺防衛大臣に対して、国民の生命・財産、領土・領海・領空を断固として守り抜くために、22 大綱を見直し、自衛隊の体制強化に取り組むべきと指示がなされた。2013（平成 25）年 1 月 25 日の閣議において、22 大綱を見直し、本年中に結論を得る旨決定した。これを踏まえ、防衛省は同日、防衛力の在り方検討のための委員会の設置を決定（委員長：防衛副大臣）し、同委員会は同年 7 月 26 日まで 22 回にわたり検討した結果を取りまとめた中間報告を防衛会議に報告した。

他方、政府は、同年 9 月 12 日、国家安全保障の基本方針として、外交政策と防衛政策を中心とした「国家安全保障戦略」の策定と防衛計画の大綱の見直しに関する作業に資するため、有識者懇談会「安全保障と防衛力に関する懇談会」の第 1 回会合を開催した。報道によれば、政府は、同懇談会の意見を取り入れつつ、年内に国家安全保障戦略を策定するとともに、同国家安全保障戦略の内容を防衛計画の大綱に反映させる方針であるとされている²。

3 集団的自衛権行使に関する議論

(1) 集団的自衛権行使に関する政府見解

政府は、我が国の集団的自衛権の行使について、従来より、「国際法上、国家は、集団的

² 『産経新聞』（2013. 9. 13）

自衛権、すなわち、自国と密接な関係にある外国に対する武力攻撃を、自国が直接攻撃されていないにもかかわらず、実力をもって阻止する権利を有しているものとされている。我が国が、国際法上、このような集団的自衛権を有していることは、主権国家である以上、当然であるが、憲法第九条の下において許容されている自衛権の行使は、我が国を防衛するため必要最小限度の範囲にとどまるべきものであると解しており、集団的自衛権を行使することは、その範囲を超えるものであつて、憲法上許されないと考えている。」との見解をとってきた³。

(2) 第1次安倍内閣における検討

2007（平成19）年4月17日、安倍総理（当時）は「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」（座長：柳井俊二国際海洋法裁判所判事）を設置し、5月18日に開催された同懇談会第1回会合において、①公海における米艦の防護、②米国に向かうかもしれない弾道ミサイルの迎撃、③国際的な平和活動における武器使用及び④同じPKO等に参加している他国の活動に対する後方支援の4類型について、集団的自衛権の問題を含めた憲法との関係について検討を行うことを指示した。2008（平成20）年6月24日、同懇談会は、前述の4類型について、一定の条件の下での我が国の集団的自衛権の行使及び国連の集団安全保障への参加を認めるよう憲法解釈を変更すべきとの提言を柱とする報告書を福田総理（当時）に提出した。

(3) 第2次安倍内閣における検討の現状

2013（平成25）年2月7日、第2次安倍内閣は、「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」（座長：柳井俊二国際海洋法裁判所判事、座長代理：北岡伸一国際大学学長）を改めて設置し、第1回会合を開催した。同会合終了後、柳井座長は、マスコミに対し、サイバー攻撃や海賊行為など新たな脅威を踏まえ、前回の4類型から検討対象を広げる方針である旨述べた。

同懇談会は、参議院通常選挙後の9月17日に第2回会合を開催し、議論を再開したが、同懇談会の報告書は、臨時国会後の12月中旬以降に取りまとめられると報道されている⁴一方で、北岡座長代理は、新聞のインタビューで、集団的自衛権の全面的解禁を提言する意向を示している⁵。

4 防衛省改革

(1) 経緯

防衛省改革は、民主党への政権交代前の自公政権下において、防衛省・自衛隊の各種不祥事案を契機として開始され、抜本的な中央組織改編を2段階で進めることとされた。まず、第1段階では、2009（平成21）年度に、防衛会議の法定化、防衛参事官制度の廃止及

³ 1981（昭和56）年5月29日 衆議院稲葉誠一議員質問主意書に対する答弁書

⁴ 『朝日新聞』（2013.9.25）

⁵ 『朝日新聞』（2013.8.10）

び防衛大臣補佐官の新設を行った。さらに、2009（平成 21）年 8 月末に行った概算要求では、2 段目の組織改編として、防衛省の中央組織における防衛力整備部門の内部部局への一元化や運用部門の統合幕僚監部への一元化等を内容とする組織改編案を盛り込んだが、同年 9 月の民主党への政権交代により、白紙に戻された。

2012（平成 24）年 12 月の総選挙後、第 2 次安倍内閣が発足し、2013（平成 25）年 2 月 21 日、小野寺防衛大臣は、防衛省改革について、防衛副大臣を長とする「防衛省改革検討委員会」において必要な検討を行い、2014（平成 26）年度概算要求の時期を目途として検討状況を取りまとめ、防衛会議に報告することを同委員会に指示した。検討は、2013（平成 25）年 3 月より同委員会及びその下に設置された幹事会等において累次にわたって行われ、同年 8 月、第 7 回委員会で「防衛省改革の方向性」が取りまとめられ、防衛会議に報告された。

(2) 「防衛省改革の方向性」における具体的取組の概要

1 文官・自衛官の相互配置

○法律を改正し、内部部局に 2 佐・3 佐の自衛官ポストを中心に定員化。統合幕僚監部・主要部隊にも新たな文官ポストを定員化。その後、更に高位級スタッフまで相互配置

2 防衛力整備の全体最適化・装備取得機能の強化

○全体最適化のための新たな防衛力整備の業務フローを確立（防衛力の能力評価を陸海空一元的に実施し、自衛隊全体としての防衛力整備の優先事項を明確化）

○プロジェクト・マネージャーを長とする組織横断的な統合プロジェクト・チームを増設

○内部部局、各幕僚監部、技術研究本部及び装備施設本部の装備取得関連部門を今後の検討に応じ統合し、外局の設置も視野に組織改編を実施。その際、監査機能の強化も検討

3 統合運用機能の強化

○実際の部隊運用に関する業務は、基本的に統合幕僚監部に一本化。法令の企画・立案機能等は、引き続き内部部局が所掌。サイバー攻撃対処の強化等の観点から、運用企画局の組織を見直し

○防衛会議の下、関係幹部による事態対処のための効率的な調整組織を構築

○統合幕僚監部等の機能・役割についての検証、各自衛隊における効果的な指揮統制の確保（陸上自衛隊の中央指揮組織の設置等の検討を含む。）の検討を実施

4 政策立案・情報発信機能の強化

○対外関係業務等を総括整理する防衛審議官を新設

○NSC との的確な接続を図るため、防衛政策局の戦略立案機能を強化

○危機管理時において一元的に発信すべき情報の集約・発信調整を行う仕組み（報道センター）を確立

○大臣官房報道官・統合幕僚監部報道官が情報発信の要として機能し得るよう報道組織

を見直し

5 上記以外の取組

- 地方関連組織（地方防衛局、地方協力本部、方面総監部、地方総監部等）の在り方を検討
- 対外的に公表されるべきでない情報全般の管理の徹底。漏えい時の調査手法・体制の確立
- 大臣官房を中心とする政務の補佐体制を強化

（出所）防衛省資料を基に作成。

5 日米安全保障体制の現状

(1) 普天間飛行場移設問題

在日米軍普天間飛行場（宜野湾市）は、市街地の中心に位置し、市面積の約 24.4% を占めていることから、沖縄県の米軍関連施設の中でも、航空機騒音等による住民生活への影響、航空機事故の危険性等の問題が深刻であり、かねてより地元住民から早期返還が要望されていた。特に、1995（平成 7）年 9 月の在沖米軍人による少女暴行事件は、基地負担に対する沖縄県民の反感を著しく強めることとなった。

ア 全面返還合意からロードマップまで

1995（平成 7）年に設置された「沖縄に関する特別行動委員会」（SACO）によって沖縄の米軍基地に係る諸問題が協議される中、1996（平成 8）年 4 月、橋本総理（当時）とモンデール駐日米大使（当時）との間で代替施設の建設等を条件とする普天間飛行場の全面返還が合意された。同年 12 月の SACO 最終報告では、普天間飛行場について、今後 5～7 年の間に、十分な代替施設が完成した後、全面返還されることが示された。2006（平成 18）年 5 月 1 日の「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。）では、代替施設の完成目標は 2014（平成 26）年までとされた。

イ 鳩山内閣から野田内閣まで

2009（平成 21）年 9 月、鳩山内閣が発足し、普天間飛行場の移設先が再検討されたが、2010（平成 22）年 5 月 28 日、日米両政府は「2+2」の「共同発表」において、「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」とすることを確認した。2011（平成 23）年 6 月 21 日の「共同発表」では、代替施設の滑走路の形状について、改めて V 字案に決定し、完成目標は 2014（平成 26）年より後のできるだけ早い時期とされた。次いで、2012（平成 24）年 4 月 27 日の「共同発表」では、在沖米海兵隊のグアム移転と嘉手納以南の土地の返還の双方を普天間飛行場の移設の進展から切り離すことが決定されるとともに、代替施設については、現行の移設案が「これまでに特定された唯一の有効な解決策」であることが再確認された。

ウ 第2次安倍内閣発足以降の動き

2012（平成24）年12月に就任した安倍総理は、2013（平成25）年2月22日の日米首脳会談で、現行の日米合意に従って作業を進め、抑止力を維持しつつ沖縄の負担軽減を実現していく旨発言し、同会談で両首脳は、普天間飛行場の移設及び嘉手納以南の土地の返還計画を早期に進めていくことで一致した。同年4月5日に日米間で合意された「沖縄における在日米軍施設・区域に関する統合計画」では、沖縄における代替施設の提供を前提として、「2022年度又はその後」に普天間飛行場が返還されることが明記された。

同年10月3日に開催された「2+2」の共同発表「より力強い同盟とより大きな責任の共有に向けて」においては、「普天間飛行場の代替施設（FRF）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建設することが、運用上、政治上、財政上及び戦略上の懸念に対処し、普天間飛行場の継続的な使用を回避するための唯一の解決策」であることが確認されたと記された。なお、国内においては、政府が2013（平成25）年3月に公有水面埋立承認願書を提出し、現在、沖縄県において、埋立の是非について検討が行われている。

(2) 嘉手納飛行場以南の土地の返還

「ロードマップ」では、「普天間飛行場の移設とグアムへの海兵隊の移転に続いて、沖縄に残る施設・区域の統合が行われ、嘉手納飛行場以南の相当規模の土地の返還が可能となる」ことが示された。具体的には、①キャンプ桑江、②キャンプ瑞慶覧、③普天間飛行場、④牧港補給地区、⑤那覇港湾施設及び⑥陸軍貯油施設第1桑江タンク・ファームの6つの候補施設について、全面的又は部分的な土地の返還が検討されることとなった。

嘉手納飛行場以南の土地の返還に係る沖縄に残る施設・区域の統合計画については、2007年3月までに作成することとされていたが、その作成は大幅に遅れ、2012（平成24）年4月27日の「2+2」で、前述のように普天間飛行場の移設の進展から切り離すことが確認された。2013（平成25）年4月5日、「沖縄における在日米軍施設・区域に関する統合計画」が日米間で合意され、嘉手納飛行場以南の具体的な返還区域が定められるとともに、その返還時期について示された。同計画に基づき、同年8月31日には牧港補給地区の一部が日本側に返還されている。

2013（平成25）年10月3日の「2+2」では、「地方公共団体が土地の返還前にその利用計画を策定することを円滑にすることを目的として、2013年11月末までに、返還を予定している米軍の施設及び区域への立入りに関する枠組みについての実質的な了解を達成すること」に合意した。

(3) 在沖米海兵隊のグアム移転

ア 概要

「ロードマップ」では、約8,000名の第3海兵機動展開部隊（III MEF）要員とその家族約9,000名の2014（平成26）年までのグアムへの移転が明記され、それに伴う施設・インフラ整備に係る経費が総額102.7億ドルと定められた。そのうち米側の負担は41.8億ド

ル、日本側の負担は60.9億ドルとされ、また、日本側の財政支出（真水）は28.0億ドルが上限とされた。これを受けて、2009（平成21）年2月、日本側の財政支出に係る法的な枠組みとして、「在沖縄海兵隊のグアム移転に係る協定⁶」が日米間で署名された（同年5月国会承認・発効）。

2012（平成24）年4月27日の「2+2」の「共同発表」では、グアムに移転する兵力等が見直され、約9,000名の米海兵隊の要員及びその家族が沖縄から日本国外に移転し、グアムにおける米海兵隊の兵力は約5,000名となることとされた。また、グアム移転経費の総額の見積もりを86億ドルに減額するとともに、日本側の財政負担を真水分の28.0億ドルを限度とし、他の形態での財政支援（出融資等）は利用しないことも合意された。

2013（平成25）年10月3日の「2+2」では、米海兵隊部隊の沖縄からグアムへの移転を2020年代前半に開始することに合意した。同日、「在沖縄海兵隊のグアム移転に係る協定」を改正する議定書への署名が行われた。同改正議定書は、前述の2012（平成24）年4月の日米合意を協定に反映させるとともに、資金の使用先を、これまでのグアムに北マリアナ諸島連邦を加えることとし、訓練場の整備も行うことができるようにすることなどを内容としている。

イ グアム移転に係る予算の動向

グアム移転関連事業に係る日本側の予算措置としては、2009（平成21）年度予算に約346億円、2010（平成22）年度予算に約468億円、2011（平成23）年度予算に約149億円が計上され、米側への資金提供が行われた（ただし、2011（平成23）年度については、翌年度に繰り越しの上、その一部（約93億円）を提供）。しかし、後述のような米側事業の遅延とそれに伴う予算の執行凍結などにより、2012（平成24）年度予算では約7億円、2013（平成25）年度予算では約2億円を計上するにとどまり、2013（平成25）年8月現在、いずれも米側には未提供のままとなっている（2009（平成21）年度から2013（平成25）年度までの予算計上額の総額は、約916億円）。

米側においては、費用や工程の具体的な見積もりを示す基本計画（マスタープラン）の策定が滞っていることなどから、グアム移転関連事業予算に対する上院の厳しい態度が続いている。2010会計年度予算では3億ドル、2011会計年度予算では1.07億ドルの軍事建設事業費の計上がそれぞれ認められたが、2012会計年度は、政府が要求した1.56億ドルの全額が議会により削除されている。2013会計年度予算では、上下院の調整を経て2,600万ドルが計上されたが、2014会計年度予算では、政府が要求した8,600万ドルについて、2013（平成25）年6月に下院が全額の計上を認める一方で、上院が全額を削除するなど、先行きが不透明な状況となっている。

また、米議会は、2012会計年度及び2013会計年度において、日本側が拠出した資金を含むグアム移転関連事業費の執行を凍結しており、2014会計年度についても上院は凍結の継続を求めている。防衛省によれば、2009（平成21）～2013（平成25）年度予算に日本側

⁶ 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」

が計上した前述の約 916 億円のうち、米側で着手済みの事業費は約 218 億円にとどまっているとされる（2013（平成 25）年 10 月現在）。

（4）オスプレイの配備

2011（平成 23）年 6 月 6 日、米政府は、海兵隊の垂直離着陸輸送機 MV-22 オスプレイを 2012（平成 24）年後半に普天間飛行場に配備することを正式に発表し、同月 29 日、日本政府に対して接受国通報を行った。これを受けて、2012（平成 24）年 7 月 23 日に 12 機の MV-22 オスプレイが一時駐機先である岩国飛行場に陸揚げされ、10 月に普天間飛行場に移された後、同飛行場での運用が開始された。次いで、2013（平成 25）年 7 月 30 日には、2 個目飛行隊の MV-22 オスプレイ 12 機が岩国飛行場に陸揚げされ、8 月から 9 月にかけて普天間飛行場に追加配備された。なお、同年 7 月には、米太平洋空軍のカーライル司令官が、空軍のオスプレイ（CV-22）の配備先候補として嘉手納飛行場と横田飛行場を挙げたことが報じられたが⁷、菅内閣官房長官は、政府としては承知しておらず、実現性はないとの見解を示した⁸。

オスプレイは、開発段階から多くの事故が発生したことに加え、2012（平成 24）年 4 月にモロッコで MV-22 が、6 月にフロリダで CV-22 がそれぞれ墜落事故を起こしており、配備先となった沖縄県を中心として、その安全性に対する懸念や不安の声も上げられてきた。一方、政府は、モロッコ及びフロリダの事故を踏まえてオスプレイの安全性について検証を行った結果、機体の安全性には特段の問題が見いだせないことや、人的要因による操縦ミス等の再発防止策がとられていること等を総合的に勘案し、「我が国における MV-22 オスプレイの運用について、その安全性は十分に確認されたものと考え」と判断した⁹。

また、2012（平成 24）年 9 月の日米合同委員会において MV-22 オスプレイの運用ルールについて合意されたが、同年 12 月に沖縄県が、318 件の違反飛行が行われている旨を指摘し、飛行実態を調査することなどを防衛省に要請した¹⁰。これに対し防衛省は、2013（平成 25）年 7 月に、合意に違反する飛行が行われたことは確認できなかったとする内容の回答を行っている¹¹。

2013（平成 25）年 10 月 3 日の「2+2」では、MV-22 の沖縄における駐留及び訓練の時間を削減することや日本本土及び地域における様々な運用への参加などについて、合意された。

（5）「日米防衛協力のための指針」の見直し

「日米防衛協力のための指針」（ガイドライン）の目的は、平素から及び日本に対する武力攻撃等に際してより効果的かつ信頼性のある日米協力を行うための、堅固な基礎を構築

⁷ 『朝日新聞』（2013. 7. 30）

⁸ 『朝日新聞』夕刊（2013. 7. 30）

⁹ 防衛省・外務省「MV-22 オスプレイの沖縄配備について」（平成 24 年 9 月 19 日）

¹⁰ 沖縄県「オスプレイに関する確認について」（平成 24 年 12 月 25 日）

¹¹ 防衛省「オスプレイに関する確認について（回答）」（平成 25 年 7 月 30 日）

することである。

同指針は、1978（昭和53）年に初めて作成され、1997（平成9）年に見直しが行われたが、2013（平成25）年10月3日の「2+2」において、2014（平成26）年末までに再見直しをすることが合意された。

【「2+2」共同発表「より力強い同盟とより大きな責任の共有に向けて」のポイント】

- ・国家安全保障会議（NSC）設置及び国家安全保障戦略（NSS）策定の準備や集団的自衛権の行使を含む安全保障の法的基盤再検討などの取組を米国が歓迎。
- ・中国に国際的な行動規範順守、軍事的透明性向上を引き続き促していく。
- ・日米防衛協力のための指針（ガイドライン）の2014（平成26）年末までの見直し。
- ・サイバー空間における協力で防衛当局間の作業部会の設置を歓迎。
- ・オスプレイの沖縄での駐留・訓練時間の削減。
- ・米軍普天間飛行場の辺野古移設が普天間飛行場の継続的な使用を回避するための唯一の解決策であることを確認。
- ・2013（平成25）年11月末までに、沖縄の返還予定の米軍施設及び区域への立入りの枠組みに実質的に了解することを決定。
- ・第5空母航空団の岩国飛行場への移駐が、2017（平成29）年頃までに完了することを認識。
- ・在沖海兵隊のグアム移転協定を改正。2020年代前半に移転開始。

6 自衛隊の国際平和協力活動

国際平和協力活動とは、国際的な安全保障環境を改善するために国際社会が協力して行う活動のことを言う。我が国は国際平和協力活動として、現在までに、①国連平和維持活動（いわゆるPKO）への協力をはじめとする国際平和協力業務、②海外の大規模な災害に対応する国際緊急援助活動、③旧テロ特措法に基づく活動、旧イラク特措法に基づく活動及び旧補給支援特措法に基づく活動を行ってきた。

なお、国連平和維持隊への参加については、1992（平成4）年に制定された「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」（国際平和協力法、PKO協力法）において規定されている基本方針（いわゆるPKO参加5原則）に基づき行われている。

【PKO参加5原則】

1. 紛争当事者間で停戦合意が成立していること。
2. 当該平和維持隊が活動する地域の属する国を含む紛争当事者が当該平和維持隊の活動及び当該平和維持隊への我が国の参加に同意していること。
3. 当該平和維持隊が特定の紛争当事者に偏ることなく、中立的立場を厳守すること。
4. 上記の基本方針のいずれかが満たされない状況が生じた場合には、我が国から参加した部隊は、撤収することが出来ること。
5. 武器の使用は、要員の生命等の防護のために必要な最小限のものに限られること。

現在、我が国は2012（平成24）年1月以降、国連南スーダン共和国ミッション（UNM

I S S) に自衛隊施設部隊等を派遣している。現在は約 330 名の施設部隊要員（第 4 次要員）が、首都ジュバ及びその周辺において任務に当たっている。また、政府は、2013（平成 25）年 5 月 28 日、施設部隊の活動地域を、これまでの首都ジュバ及びその周辺に加えて、東エクアトリア州及び西エクアトリア州にも拡大することを発表した。

7 武器輸出三原則等の見直し

(1) 武器輸出三原則と武器輸出に関する政府統一見解

我が国の武器輸出政策の主な方針としては「武器輸出三原則」と「武器輸出に関する政府統一見解」とがあり、これらを総称して「武器輸出三原則等」と呼ばれることが多い。

	内容	内閣
武器輸出三原則	次の場合には武器輸出を認めない。 ①共産圏諸国向けの場合。 ②国連決議により武器等の輸出が禁止されている国向けの場合。 ③国際紛争当事国又はそのおそれのある国向けの場合。	佐藤内閣 〔佐藤栄作総理が衆議院決算委員会<1967(S42). 4. 21>で答弁〕
武器輸出に関する政府統一見解	①三原則対象地域については「武器」の輸出を認めない。 ②三原則対象地域以外の地域については、憲法及び外国為替及び外国貿易管理法(注)の精神にのっとり、「武器」の輸出を慎むものとする。 ③武器製造関連設備の輸出については、「武器」に準じて取り扱うものとする。	三木内閣 〔三木武夫総理が衆議院予算委員会<1976(S51). 2. 27>で答弁〕

(注) 現在は、外国為替及び外国貿易法（1998（平成 10）年 4 月 1 日題名変更）

(2) 武器輸出三原則等の個別の例外化

政府は、武器輸出三原則等の方針の下、武器等の輸出規制を図ってきたが、一方で、我が国を取り巻く安全保障環境の変化や自衛隊の海外派遣等に伴い、武器輸出三原則等の例外化を図る必要が生じた。こうした事態に対応するため、官房長官談話の発出等により、案件ごとに例外を設けて対応してきた。

(3) 包括的例外化措置とその後の動向

2011（平成 23）年 12 月 27 日、安全保障会議における審議を経て、武器輸出三原則を事実上緩和する新基準が閣議で報告された。閣議後、内閣官房長官から「防衛装備品等の海外移転に関する基準」についての談話が発表された。

新たな基準は、防衛装備品等の海外への移転に関し、平和貢献・国際協力に伴う案件及び我が国の安全保障に資する防衛装備品等の国際共同開発・生産に関する案件については、従来個別に行ってきた例外化措置における考え方を踏まえ、包括的に例外化措置を講じることとし、装備を供与した相手国に我が国の事前同意のない目的外使用や第三国移転がないよう厳格な管理を求めることとした。

包括的例外化措置後、英国との化学防護服の性能評価方法の共同研究やフランスとの防衛装備品の共同開発に向けた協力や輸出管理への取組が進められている。また、ハイチでは、陸上自衛隊施設部隊が国連平和維持活動（PKO）に使用した資機材の一部について、2012（平成 24）年 12 月の撤収に合わせて贈与した。

このような中、小野寺防衛大臣は、2013（平成25）年9月28日、「新しい装備品の開発は一国だけでは行っていない。共同開発や生産に入らなければ、日本は取り残されてしまう」と述べ、日本企業が武器の国際共同開発や生産に参画できる機会を増やすため、武器輸出三原則を抜本的に見直す考えを示した¹²。

II 第185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11日現在）。

（参考）継続法律案等

○ 自衛隊法の一部を改正する法律案（内閣提出、第183回国会閣法第63号）

外国における緊急事態に際して防衛大臣が行う在外邦人等の輸送に際して同乗させることができる者の範囲を拡大し、及び当該輸送の手段として車両を加えるとともに、外国の領域において当該輸送の職務に従事する自衛官の武器使用について所要の規定を整備することとする等の措置を講ずるもの。

内容についての問合せ先

安全保障調査室 竹内首席調査員（内線68620）

¹² 『朝日新聞』（2013.9.29）

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議論が展開されている（次の「党首討論（日本）と首相質問（イギリス）との主な相違点」の表を参照）。

党首討論（日本）と首相質問（イギリス）との主な相違点

	党首討論（日本）	首相質問（イギリス）
実施形態	国家基本政策委員会合同審査会（討議）	下院本会議（口頭質問）
議事整理	会長（衆・参の国家基本政策委員長が交代で務める。）	下院議長
日 時	週 1 回水曜日午後 3 時から 45 分間 （ただし、総理が本会議又は予算委員会等に出席する週には開会しない。）	毎週水曜日正午から 30 分間 （毎週必ず開会する。）
討 議 者	内閣総理大臣と野党党首	首相と ①抽選で選ばれた 20 名の下院議員 （実際に質問できるのは 10 名程度） ②議長に指名された者 ③野党党首 ※首相が他の公務の日程の都合で出席できない場合は、代わりの者が答弁することもある。 しかし、首相の欠席率は比較的低い。

2 仕組みと概要

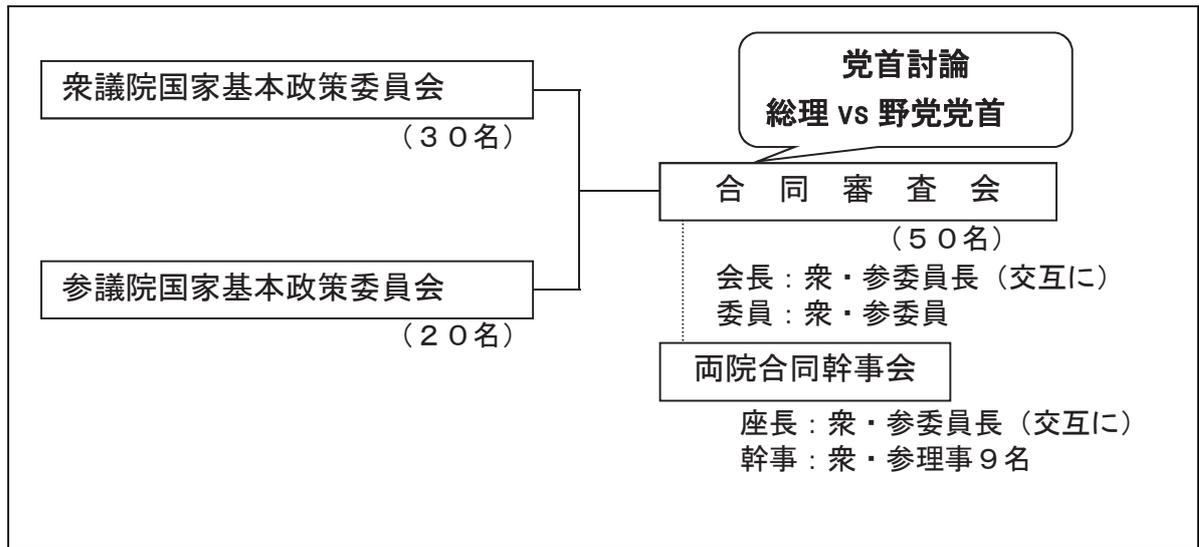
制度の導入に当たっては、まず、我が国の「党首討論」をどのような場で行うのがふさわしいのかが議論となった。

イギリス議会の「首相質問」は下院本会議で行われているが、我が国の場合、「党首討論」を行うためには、衆参の本会議で行うには議事手続上の制約があること、本会議場の形状もイギリスの下院の議場（対面ベンチシート）とは異なること、衆参合同で行う必要があることなどから、これらの条件を満たすには、現行制度で規定されている衆参の常任委員会による合同審査会の形態で行うしかないということになったものである。

衆参の国家基本政策委員会は、国会法に規定された常任委員会であり、衆参の規則において「国家の基本政策に関する事項」を所管とし、委員数を衆議院 30 人、参議院 20 人とすることがそれぞれ定められている（資料 2 参照）が、「党首討論」の開催が本来の設置目的であることから、合同審査会（資料 3 参照）という形態をとることが各党合意の中で確認された。

なお、合同審査会は、第 1 回国会（昭和 22 年）から第 6 回国会（昭和 24 年）の間に 12 回開会されたが、衆参両院はそれぞれ独立して活動するのが原則であるため、その後、第 146 回国会予算委員会合同審査会（平成 11 年 11 月）が行われるまで開かれていなかった。

「党首討論」の場としての合同審査会の仕組み図



3 合同審査会の運営

「党首討論」が行われる合同審査会の具体的運営方法については、国会審議活性化法の制定後においても各党間で協議が続けられた。

この間、平成11年9月には、イギリス議会制度の調査のため衆参両院議員がロンドンに派遣され、クエスチョンタイムをはじめとする議会制度の実情調査が行われた。また、本制度の実施に先立ち、同年11月、第146回国会予算委員会合同審査会で、「党首討論」が2回にわたって試行された。

それらを踏まえ、衆参の各党代表者による「新制度に関する両院合同協議会」において協議が進められた結果、平成12年1月に「国家基本政策委員会等の運用等、国会審議のあり方に関する申合せ」が行われ、衆参・与野党国会対策委員長会談で確認された。

さらに、この政党間申合せを国会の正規の機関として確認し国家基本政策委員会のルールとする必要があったことから、第147回国会で合同審査会の運営についての協議機関として設置された両院合同幹事会において、平成12年2月16日、「国家基本政策委員会合同審査会の運営についての申合せ」(以下「運営申合せ」という。)が決定された。なお、運営申合せについては、その見直し条項に基づき、第156回国会の両院合同幹事会(平成15年2月7日)において、開会回数を増やすよう与野党ともに努める、討議時間を40分から45分に拡大するなどの変更が行われた。また、第171回国会の両院合同幹事会(平成21年6月11日)において、合同審査会の傍聴についての申合せが合意された。

4 運営申合せの概要

(1) 野党党首

衆議院又は参議院において所属議員 10 名以上を有する野党会派の党首が、総理と討議を行うとされている。

会派別所属議員数（平成 25 年 10 月 10 日現在）

衆 議 院		参 議 院	
会 派 名	所属議員数	会 派 名	所属議員数
自由民主党	294	自由民主党	114
民主党・無所属クラブ	56	民主党・新緑風会	58
日本維新の会	53	公明党	20
公明党	31	みんなの党	18
みんなの党	17	日本共産党	11
日本共産党	8	日本維新の会	9
生活の党	7	社会民主党・護憲連合	3
社会民主党・市民連合	2	新党改革・無所属の会	3
		生活の党	2
無所属	12	各派に属しない議員	4
欠員	0	欠員	0
計	480	計	242

(2) 討議

合同審査会においては、当該内閣の基本政策と各党の基本政策及び時々の重要テーマについて総理と野党党首が相互に議論を展開するものとし、国家の基本政策を審議する委員会にふさわしい内容のものとするとされている。

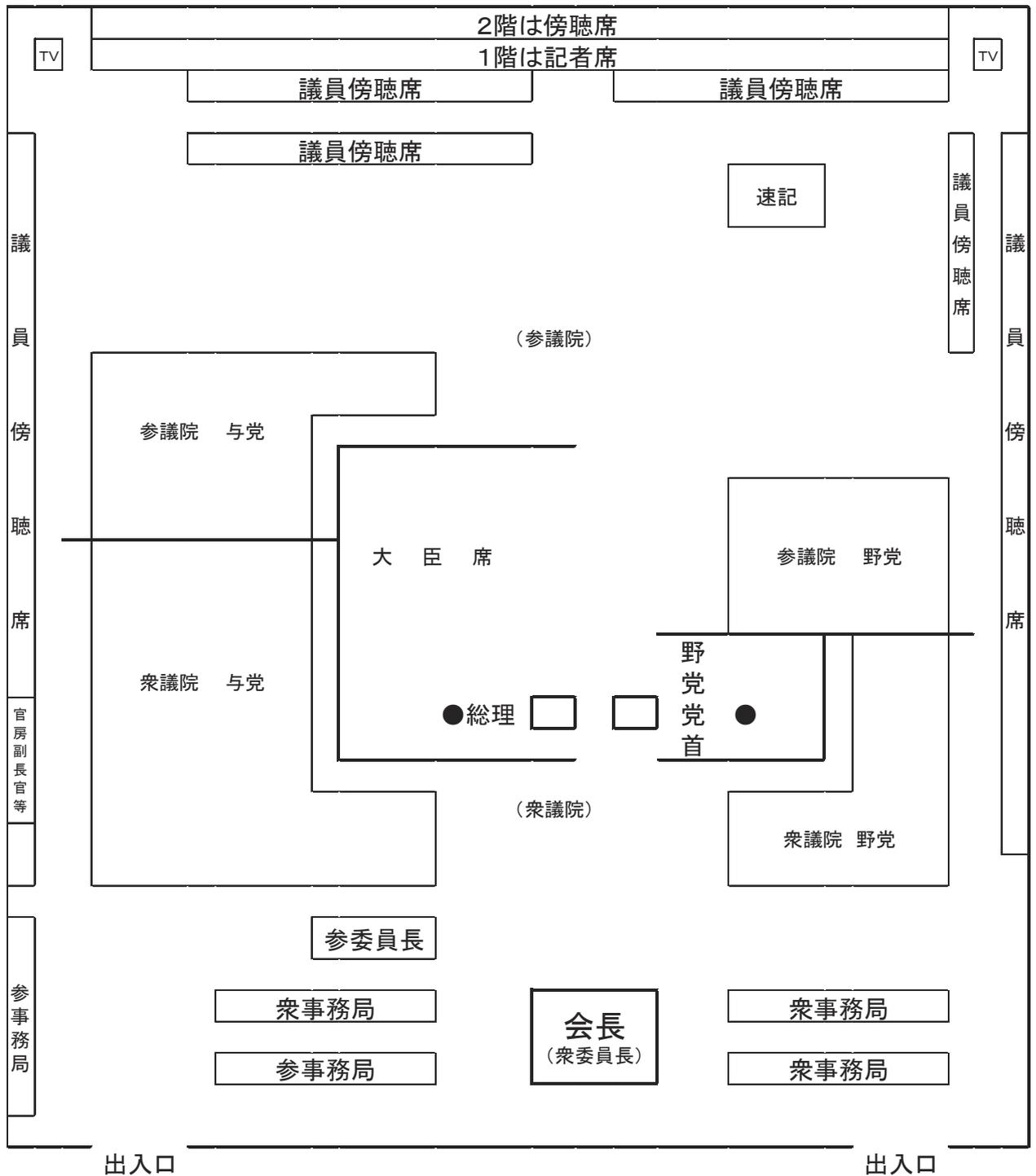
(3) 開会日時

合同審査会は、会期中、週 1 回 45 分間（当初は 40 分間）、水曜日午後 3 時から開会する。ただし、総理が、衆議院又は参議院の本会議、予算委員会若しくは重要広範議案審査の委員会に出席する週には、開会せず、また、閉会中には開会しないとされている。

(4) 会長及び開会場所

合同審査会の会長は、衆参の国家基本政策委員長が交互に務めるものとし、開会場所は、衆参第 1 委員（会）室を交互に使用し、会長の属する議院において開会することを原則とするが、委員（会）室の都合により、会長の属しない議院においても開会できるとされている。また、委員席の配置は、与党と野党の対面方式とされている（参考）。

(参考) 合同審査会配置図 (衆議院第1委員室の場合)



(5) 時間配分

45 分間の各党時間配分は、野党間で調整するとされている。

(6) 発言通告

野党党首は、発言の項目及びその要旨等を示して、原則として開会日の前々日正午までに通告するとされている。

5 直近の合同審査会における主な討議内容

国家基本政策委員会の所管事項は、「国家の基本政策に関する事項」であることから、合同審査会で討議されるテーマは、国の政策全てを網羅しており、非常に広範囲にわたっている。

第 183 回国会（平成 25 年 1 月 28 日～同年 6 月 26 日）の直近の合同審査会（平成 25 年 4 月 17 日）における内閣総理大臣と野党党首の主な討議内容は、以下のとおりである。

討 議 内 容	発 言 者
1 国会関係	
選挙制度	
① 一票の格差是正に向けた衆議院小選挙区定数の 0 増 5 減の実施を議員定数削減に優先する必要性	安倍晋三内閣総理大臣
② 一票の格差是正に向けた衆議院小選挙区定数の 0 増 5 減の実施とともに議員定数削減も進める必要性	海江田万里君（民主）
2 経済金融関係	
いわゆるアベノミクス	
① 日本銀行が決定した金融緩和により想定される副作用の内容	海江田万里君（民主）
② 物価上昇時の年金生活者への対応	
③ 賃金の上昇を国民が実感できる時期	
④ 成長戦略策定のための議論において雇用規制緩和の動きがあることについての見解	
3 外交防衛関係	
(1) 防衛	
① 中国や北朝鮮のミサイルに対する我が国の防衛網を整備するために防衛費を増額する必要性	石原慎太郎君（維新）
② 我が国の尖閣諸島における実効支配の具体的内容	石原慎太郎君（維新）
(2) 経済連携	
環太平洋パートナーシップ（TPP）協定の交渉にあたり、食品の遺伝子組換え表示を堅持する必要性	石原慎太郎君（維新）

討 議 内 容	発 言 者
4 その他	
(1) 憲法改正	
役所である会計検査院が国の歳入歳出をチェックするという国の会計制度を合理的なものにするために憲法第90条を見直す必要性	石原慎太郎君（維新）
(2) 社会保障と税の一体改革	
平成25年の4月～6月の経済指標で平成26年4月の消費税率引上げを判断することの是非	渡辺 喜美君（みんな）
(3) 公務員制度改革	
「国家公務員法等の一部を改正する法律案」（第176回国会衆法第5号）及び「幹部国家公務員法案」（第176回国会衆法第6号）を採用し、公務員制度改革を進める必要性	渡辺 喜美君（みんな）

なお、これまでの党首討論の開会状況は、資料4を参照されたい。

6 諸課題

- (1) 運営申合せの見直し
- (2) 開会回数確保

資料 1**国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律の概要**

(要綱より抜粋)

第一 趣旨（第 1 章関係）

この法律は、国会における審議を活性化するとともに、国の行政機関における政治主導の政策決定システムを確立するため、国家基本政策委員会の設置及び政府委員制度の廃止並びに副大臣等の設置等について定めるものとする。

第二 国家基本政策委員会の設置（第 3 条関係）

各議院に、常任委員会として国家基本政策委員会を設置するものとする。

第三 政府委員制度の廃止（第 2 条及び第 4 条関係）

一 国会における政府委員制度を廃止するものとする。

第五 副大臣等の設置等

一 副大臣及び副長官の設置（第 8 条関係）

1 内閣府及び各省に副大臣を、各大臣庁に副長官を置くものとする。

三 大臣政務官及び長官政務官の設置（第 10 条関係）

1 内閣府及び各省に大臣政務官を、各大臣庁に長官政務官を置くものとする。

資料 2**国会法（抜粋）**

第 41 条（略）

② 衆議院の常任委員会は、次のとおりとする。

十三 国家基本政策委員会

③ 参議院の常任委員会は、次のとおりとする。

十二 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。

十三 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。

十二 国家基本政策委員会 20 人

1 国家の基本政策に関する事項

資料3**常任委員会合同審査会規程（抜粋）**

第1条 甲議院の常任委員会において、乙議院の常任委員会と合同審査会を開くことを決議したときは、甲議院の常任委員長は審査又は調査すべき件名及び理由を示して、乙議院の常任委員長に合同審査会を開くことを求めなければならない。

乙議院の常任委員会においてこれに同意したときは、その委員長から甲議院の常任委員長にその旨を通知する。

第3条 合同審査会は、両議院の常任委員長の協議に基づいて、両議院の常任委員又は各議院の常任委員会で選定された委員が合同してこれを開く。

前項の委員を選定する場合には、各議院の常任委員長又は理事は必ず合同審査会の委員にならなければならない。

第4条 合同審査会の会長は、各議院の常任委員長又は理事が協議してこれに当る。

第5条 合同審査会の初会の日時及び場所は、両議院の常任委員長が協議してこれを定め、その後の会議の日時及び場所は合同審査会がこれを定める。

資料4**「党首討論」の開会状況一覧**

国会回次	会期日数	開会回数	年	年間開会回数
147回（常会）	135	6	平成 12年	8
148回（特別会）	3	0		
149回（臨時会）	13	0		
150回（臨時会）	72	2		
151回（常会）	150	5	13年	7
152回（臨時会）	4	0		
153回（臨時会）	72	2		
154回（常会）	192	3	14年	5
155回（臨時会）	57	2		
156回（常会）	190	5	15年	6
157回（臨時会）	15	1		
158回（特別会）	9	0		
159回（常会）	150	2	16年	5
160回（臨時会）	8	0		
161回（臨時会）	53	3		
162回（常会）	200	3	17年	5
163回（特別会）	42	2		
164回（常会）	150	2		
165回（臨時会）	85	2	18年	4

国会回次	会期日数	開会回数	年	年間 開会回数
166回(常会)	162	2	19年	2
167回(臨時会)	4	0		
168回(臨時会)	128	1※		
169回(常会)	156	1	20年	3
170回(臨時会)	93	1		
171回(常会)	198	2	21年	2
172回(特別会)	4	0		
173回(臨時会)	40	0		
174回(常会)	150	3	22年	3
175回(臨時会)	8	0		
176回(臨時会)	64	0		
177回(常会)	220	3	23年	4
178回(臨時会)	18	0		
179回(臨時会)	51	1		
180回(常会)	229	2	24年	3
181回(臨時会)	19	1		
182回(特別会)	3	0		
183回(常会)	150	1	25年	1
184回(臨時会)	6	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。党首討論は平成20年1月9日に行われたため、20年の開会回数に含めた。

内容についての問合せ先
国家基本政策調査室 増田首席調査員 (内線68640)

予算委員会

予算調査室

I 所管事項の動向

1 平成 24 年度補正予算及び平成 25 年度予算

(1) 緊急経済対策の策定及び平成 24 年度補正予算

平成 24 年 12 月に発足した第 2 次安倍内閣は、①大胆な金融政策、②機動的な財政政策、③民間投資を喚起する成長戦略の「三本の矢」で経済政策を推し進めるとしている。このうち、財政政策については、財政出動を伴う大型経済対策を策定し、平成 24 年度補正予算と平成 25 年度予算とを合わせ「15 ヶ月予算」の考え方で切れ目のない経済対策を実行する方針等が、内閣発足直後に示された。

平成 25 年 1 月 11 日には、①復興・防災対策、②成長による富の創出、③暮らしの安心・地域活性化、の 3 分野を重点とする、事業規模 20.2 兆円程度の「日本経済再生に向けた緊急経済対策」が閣議決定され、1 月 15 日には、同対策を実施するための平成 24 年度補正予算が閣議決定された。その概要は以下のとおりである。

○平成24年度補正予算フレーム

(単位：億円)

歳 出		歳 入	
1. 事前防災・減災等関連経費	22,005	1. 税収	2,610
2. 成長による富の創出関連経費	26,924	2. 税外収入	1,495
3. 暮らしの安心・地域活性化関連経費	31,017	3. 公債金	52,210
（うち地域の元気臨時交付金	13,980）	〔内訳：建設公債 55,200億円〕	
4. その他の経費	2,397	〔特例公債 Δ2,990億円〕	
5. 既定経費の減額	Δ 17,322	4. 前年度剰余金受入	8,706
6. 復興特会への繰入	14,493	5. 前年度剰余金受入（復興財源）	11,165
7. 国家公務員等の人件費削減	Δ 3,328		
8. 基礎年金国庫負担等	25,842	6. 年金特例公債金	25,842
合 計	102,027	合 計	102,027

(注) 計数は、それぞれ四捨五入によっているので、端数において合計とは一致しないものがある。

(財務省資料より作成)

同補正予算における「日本経済再生に向けた緊急経済対策」の実施に伴う財政支出は 10 兆 2,815 億円とされた。また、東日本大震災復興特別会計の補正予算のフレームは以下のとおりである。

○平成24年度東日本大震災復興特別会計補正予算フレーム

(単位：億円)

歳 出		歳 入	
1. 復興関係経費	3,177	1. 復興特別税収	252
2. 既定経費の減額	Δ 1,120	2. 税外収入	Δ 2
3. 来年度の復興財源の追加	9,895	3. 一般会計からの繰入	14,493
（復興債の償還）		4. 来年度の復興財源の追加	Δ 2,790
		（復興債の減額）	
合 計	11,953	合 計	11,953

(注) 計数は、それぞれ四捨五入によっているので、端数において合計とは一致しないものがある。

(財務省資料より作成)

平成 24 年度補正予算は、1 月 31 日に国会に提出され、2 月 26 日に成立した。

(2) 平成 25 年度予算

平成 25 年度予算の編成作業は野田前内閣の下でも進められていたが、安倍内閣は、民主党政権時代の要求内容を徹底して精査しつつ、①復興・防災対策、②成長による富の創出（民間投資の喚起、中小企業対策等）、③暮らしの安心・地域活性化、の3分野に重点化した要求に入れ替えて概算要求を行うとし、民主党政権時代の歳出の無駄を最大限縮減しつつ、中身を大胆に重点化する等の方針を示した。また、「平成 25 年度予算編成の基本方針」（1月24日閣議決定）においては、

- ・「日本経済再生に向けた緊急経済対策」に基づく大型補正予算と一体的な予算編成
- ・経済再生の実現に向けた効果的・効率的な予算編成
- ・財政健全化目標（2015年度までに国・地方の基礎的財政収支（プライマリーバランス）赤字の対GDP比を2010年度の水準から半減し、2020年度までに国・地方の基礎的財政収支を黒字化するとの目標）を踏まえ、国債に対する信認を確保するため、公債発行額をできる限り抑制

等の方針が示された。

その後、1月29日に閣議決定された平成25年度予算は、日本経済再生に向けて、平成24年度補正予算と一体的に「15ヶ月予算」として編成され、上記①～③の3分野に重点化を図ったものであり、そのフレームは以下のとおりである。

○平成25年度予算フレーム

(単位：億円)

	平成24年度 当初予算	平成25年度 予算	24' → 25'	備 考	
(歳入)					
税 収	423,460	430,960	7,500	○剰余金受入（東日本大震災復興特別会計 繰入に活用）2,200億円を含む ○公債依存度46.3%（24年度47.6%：基礎 年金国庫負担2分の1ベース）	
そ の 他 収 入	37,439	40,535	3,096		
公 債 金	442,440	428,510	△ 13,930		
うち4条公債（建設公債）	59,090	57,750	△ 1,340		
うち特例公債（赤字公債）	383,350	370,760	△ 12,590		
年金特例公債金	—	26,110	26,110		
計	903,339	926,115	22,776		
(歳出)					
国 債 費	219,442	222,415	2,973		○24年度予算683,897億円に、25年度において 歳入を確保して増額する経費（年金差額分 25,970億円、復興特会繰入及びB型肝炎 訴訟費用などの増3,471億円）を加えると 713,339億円 ○復興特会繰入12,462億円（24年度5,507億円） を含む ○地方税、地方交付税等の地方一般財源総額 につき24年度と同水準を確保
基礎的財政収支対象経費	683,897	703,700	19,803		
うち社会保障関係費	263,901	291,224	27,323		
うち地方交付税交付金等	165,940	163,927	△ 2,013		
うち経済危機対応・ 地域活性化予備費	9,100	—	△ 9,100		
計	903,339	926,115	22,776	○基礎的財政収支（プライマリーバランス） △23.2兆円（24年度△24.9兆円：基礎年金 国庫負担2分の1ベース）	

(財務省資料より作成)

また、東日本大震災復興特別会計のフレームは以下のとおりである。

○平成25年度東日本大震災復興特別会計予算フレーム

(単位：億円)

(歳入)		
復興特別税		12,240
〔うち、復興特別法人税 復興特別所得税〕	〔	〔9,145 3,095〕
一般会計からの繰入		12,462
〔うち、子ども手当の見直し 国家公務員等の人件費削減 前年度剰余金 高速無料化見直し 公務員宿舍売却収入等〕	〔	〔4,494 4,329 2,200 1,200 239〕
税外収入(公共事業費負担金等)		112
復興債		19,026
計		43,840
(歳出)		
東日本大震災復興経費		37,178
〔うち、災害救助等関係経費 災害廃棄物処理事業費 復興関係公共事業等 災害関連金融支援関係経費 地方交付税交付金 東日本大震災復興交付金 原子力災害復興関係経費 その他の東日本大震災関係経費〕	〔	〔837 1,266 8,793 963 6,053 5,918 7,094 6,255〕
国債整理基金特会への繰入		662
復興加速化・福島再生予備費		6,000
計		43,840

(注) 計数は、それぞれ四捨五入によっているので、端数において合計とは一致しないものがある。

(財務省資料より作成)

平成25年度予算は、2月28日に国会に提出され、5月15日に成立した¹。

2 経済財政運営と改革の基本方針

安倍内閣は、今後の経済財政運営及び基本戦略を示した「経済財政運営と改革の基本方針」を6月14日に閣議決定した。この基本方針では、財政政策について、経済再生が財政健全化を促し、財政健全化の進展が経済再生の一段の進展に寄与するという好循環を目指すとした。そして、以下の①～⑤の基本的考え方に基づき、民需主導の持続的成長と財政健全化を両立させるとした。

- ①デフレからの脱却、景気回復、経済再生を実現する
- ②経済社会構造の変化に対応した成長戦略と財政構造の構築に取り組む
- ③財政の質を歳出・歳入両面で徹底して高める
- ④頑張るもの(人、企業、地域)が報われる仕組みへ改革を進めると同時に助けを必要とする人を支援し、再チャレンジの仕組みを整備する
- ⑤持続的成長と財政健全化をともに実現する税制とする

こうした持続的成長と財政健全化の両立に向けた取組の下、財政健全化目標の達成を目指し、財政健全化に向けた取組内容を具体化した「中期財政計画」を早期に策定するとともに、中長期の経済財政の展望を示すことで、財政健全化目標への道筋を明確にして、国民の安心や、国際社会、市場からの信認を確かなものとするとの方針が示された。

他に、主な歳出分野(社会保障、社会資本整備、地方財政)における以下のような重点

¹ 内閣は、平成25年度予算の年度内成立が困難となったため、4月1日から5月20日までの期間に係る暫定予算を編成した。同暫定予算は3月27日に国会に提出され、3月29日に成立した。

化・効率化の考え方等が示されている。

- ・ 社会保障：健康長寿化、ICT化、後発医薬品の使用促進などを通じて、国民の健康が増進され、効率的に社会保障サービスが提供される体制を目指す。社会保障制度改革について、社会保障制度改革推進法に基づき、国民会議で検討を進めるなど、社会保障・税一体改革を推進する。
- ・ 社会資本整備：財政制約、人口構造等の変化、巨大災害・社会資本の老朽化への対応等の課題に直面するなか、①民需誘発効果や投資効率等を踏まえた、選択と集中の徹底した実行、②ライフサイクルの長期化・コスト低減等を通じた社会資本の効率的・効果的な活用、③民間の資金・ノウハウを活用するPPP/PFIへの抜本的転換、などに取り組む。
- ・ 地方財政：必要な財源を確保しながら、経済再生に合わせ、危機対応モードから平時モード（危機以前の状況）への切替えを進めていく必要がある。そのためには、今後の経済成長の動きと合わせた地方税収の確保や歳出の重点化・効率化などにより、地方財政を歳入面、歳出面から改革することが重要。

3 平成 26 年度予算編成

「経済財政運営と改革の基本方針」において、平成 26 年度予算編成に向けた基本的考え方が明らかにされた。そこでは、平成 26 年度予算を、中期財政計画等に基づき、平成 25 年度予算に引き続き、民需主導の経済成長と財政健全化目標の双方の達成を目指し、メリハリのついた予算とすること、「経済財政運営と改革の基本方針」や安倍内閣の成長戦略である「日本再興戦略」（6 月 14 日閣議決定）を踏まえ、民間需要や民間のイノベーションの誘発効果が高いもの、緊急性が高いもの、規制改革と一体として講じるものを重視すること等の方針が示された。

その後、8 月 2 日の経済財政諮問会議における、平成 26 年度予算の骨格等を示した「平成 26 年度予算の全体像」の取りまとめを経て、8 月 8 日には「平成 26 年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について」が閣議了解された。その概要は以下のとおりである。

○「平成 26 年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について」の概要

平成 26 年度予算は、「中期財政計画」に沿って、平成 25 年度予算に続き、民需主導の経済成長と財政健全化目標の双方の達成を目指し、メリハリのついた予算とする。そのため、施策の優先順位を洗い直し、無駄を徹底して排除しつつ、予算の中身を大胆に重点化する。これらを踏まえ、平成 26 年度予算の概算要求については、下記により行う。

1 要求・要望

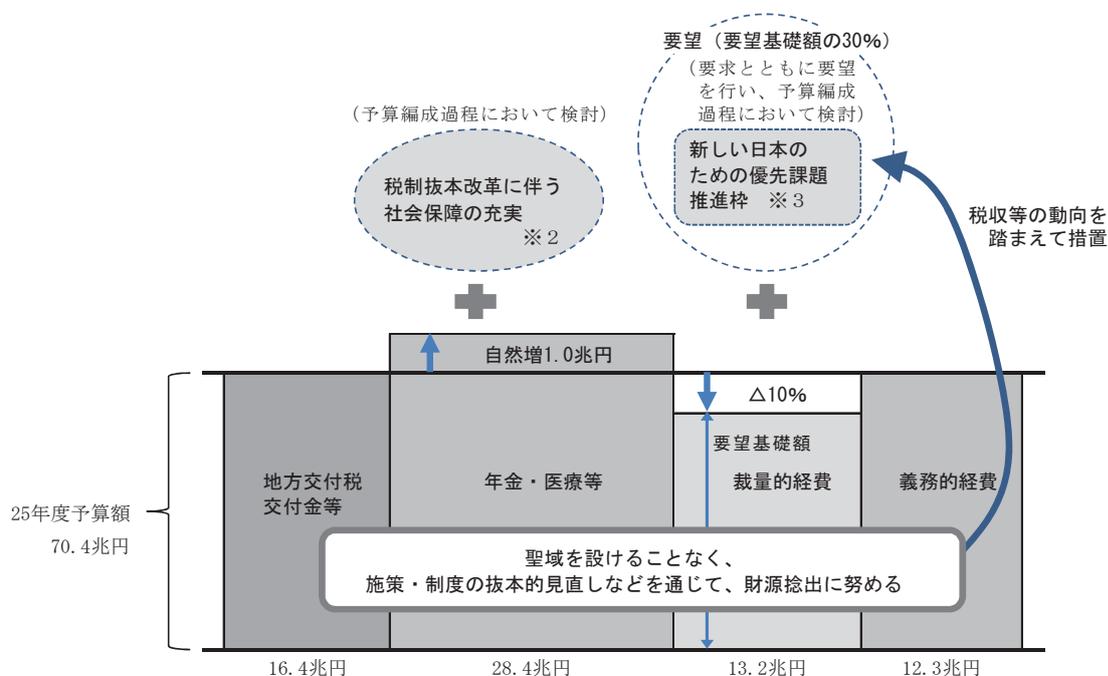
- 年金・医療等：前年度当初予算額に自然増（9,900 億円）を加算した範囲内で要求。ただし、自然増を含め、合理化・効率化に最大限取り組む。
- 地方交付税交付金等：「中期財政計画」との整合性に留意しつつ要求。
- 義務的経費：前年度予算額と同額を要求。参院選挙経費の減などの特殊要因については加減算。その上で、聖域を設けることなく抜本的な見直しを行い、可能な限り歳出の抑制を図る。
- 東日本大震災復興特別会計への繰入：既定の方針に従って所要額を要求。
- その他の経費：前年度予算額の 100 分の 90（「要望基礎額」）の範囲内で要求。
- 予算の重点化を進めるため、「日本経済再生に向けた緊急経済対策」及び平成 25 年度予算の重点である防災対策、成長による富の創出、暮らしの安心・地域活性化のほか、「日本再興戦略」及び「経済財政運営と改革の基本方針」等を踏まえた諸課題について、「新しい日本のための優先課題推進枠」を設け、各省は上記要望基礎額の 100 分の 30 の範囲内で要望。
- 要求に当たり、各省大臣は「行政事業レビューの実施等について」（4 月 5 日閣議決定）に沿って、各府

省庁における行政事業レビューの結果を反映し、実効性あるPDCAを推進する。

2 予算編成過程における検討事項

- 要求・要望について、施策・制度の抜本的見直しや各経費間の優先順位の厳しい選択を行うことにより、真に必要なニーズにこたえるための精査を行う。その際、民間需要や民間のイノベーションの誘発効果が高いもの、緊急性の高いもの、規制改革と一体として講じるものを重視する。また、既存のあらゆる予算措置について、従来の計上方法にとらわれずに、ゼロベースで見直しを行う。
- その上で、「新しい日本のための優先課題推進枠」において要望された経費については、税収等の動向を踏まえ、「中期財政計画」に定める一般会計の基礎的財政収支の改善目標を達成できる範囲内で措置する。その際、義務的経費やその他の経費などが要求額から圧縮された場合には、その分「新しい日本のための優先課題推進枠」の措置額を上乗せすることとする。
- 税制抜本改革法に基づく消費税率の引上げは附則第18条に則って判断することとなっており、社会保障4経費の充実などについては、附則第18条に基づく判断を踏まえた上で、平成26年度における増収分の動向等を踏まえ、予算編成過程で検討する。

○「平成26年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について」の概要図



- ※1 地方交付税交付金等については、「中期財政計画」との整合性に留意しつつ要求。義務的経費については、参院選挙経費の減などの特殊要因については加減算。東日本大震災復興特別会計への繰入は、既定の方針に従って所要額を要求。
- ※2 税制抜本改革法に基づく消費税率の引上げは附則18条に則って判断することとなっている。
- ※3 「日本経済再生に向けた緊急経済対策」及び平成25年度予算の重点である防災対策、成長による富の創出、暮らしの安心・地域活性化のほか、「日本再興戦略」及び「経済財政運営と改革の基本方針」等を踏まえた諸課題について要望。
(財務省資料より作成)

各府省からの概算要求・要望額は、9月4日に財務省が公表した資料によれば、一般会計概算要求額の総額が95兆7,323億円、要望額の総額が3兆5,177億円で、合計99兆2,500億円となっている。

4 財政健全化への取組

政府は、8月8日、財政健全化目標の達成に向けた取組を示す「当面の財政健全化に向

けた取組等について「中期財政計画」を閣議了解した。その概要は以下のとおりである。

(1) 平成 27 年度（2015 年度）の目標達成に向けて

① 基本的な取組

- 国・地方の基礎的財政収支赤字の大宗を占める国の一般会計の基礎的財政収支赤字について改善を図る必要があり、歳出・歳入両面で最大限努力する。
- 平成 27 年度（2015 年度）までに、施策の優先順位を洗い直した上で、無駄を最大限縮減しつつ、税收等の動向も踏まえ、優先度の高い施策について重点化を図る。
- 国の一般会計の基礎的財政収支について、少なくとも、平成 26 年度及び平成 27 年度の各年度 4 兆円程度改善し、平成 26 年度予算においては△19 兆円程度、平成 27 年度予算においては△15 兆円程度とし、これをもって、平成 27 年度（2015 年度）における国・地方の基礎的財政収支赤字対 GDP 比半減目標の達成を目指す。
- 新規国債発行額については、平成 26 年度及び平成 27 年度において、それぞれ前年度を上回らないよう、最大限努力する。
- 半減目標の達成に向けて、半年毎に、経済と財政を展望しつつ、進捗状況を確認する。
- 経済の重大な危機等により、財政健全化目標の達成が著しく困難と認められる場合には、機動的な財政政策を行うため、適切な対応を行う、等。

② 歳入歳出面の取組

- 歳出面では、優先課題に重点を置く大胆なスクラップアンドビルドを行うことによりメリハリをつける。
- 民間需要・民間のイノベーションの誘発効果の高いもの、緊急性の高いもの、規制改革と一体で講じるものを重視する。
- 社会保障、社会資本整備及び地方財政の各分野については、「経済財政運営と改革の基本方針」に示された重点化・効率化の方針にのっとる。
- 5 年を経過した施策を始めとして、各歳出分野における事務及び事業について、その内容・性質に応じ、必要性、効率性等の観点から不断の見直しを行うとともに、PDCA の実効性向上を図る取組を進め、歳出の無駄の排除を徹底する。
- 経済社会構造の変化を踏まえながら、あるべき税制の在り方を検討する、等。

(2) 平成 32 年度（2020 年度）の目標達成に向けて

- 国・地方の基礎的財政収支黒字化を実現するには、平成 27 年度（2015 年度）までの取組と同様に、一般会計上の基礎的財政収支を改善し、黒字化させることが基本となる。
- 基礎的財政収支対象経費の対 GDP 比を着実に縮小させるとともに、税收等についても対 GDP 比で拡大させていく。
- 具体的には、平成 27 年度（2015 年度）の目標達成に向けた取組を進めながら検討を進め、同年度予算における基礎的財政収支対象経費と税收等の対 GDP 比等を踏まえて経済財政を展望し、2016 年度から 2020 年度の 5 年間について更に具体的道筋を描く。
- 歳入面では、経済成長を通じて税收の対 GDP 比の伸長を図ることを基本とする。
- 人口高齢化等を背景として増大する社会保障については、制度改革を含めた歳出・歳入両面の取組によって財源を確保することを検討する。
- 目標年次に至る今後の予算編成において、歳出増又は歳入減を伴う施策の導入・拡充を行う際は、歳出削減又は歳入確保措置によって、それに見合う安定的な財源を確保することを原則とする、等。

なお、経済財政諮問会議における「中期財政計画（案）」の審議のための参考として、内

閣府から「中長期の経済財政に関する試算」²が同会議に提出された。この試算では、「中期財政計画（案）」を踏まえた基礎的財政収支改善努力がなされること、消費税率の引上げが実施されること等、様々な想定をした上で、「三本の矢」によって経済再生が実現した場合には、2015年度の財政健全化目標は達成できるものの、2020年度の黒字化目標達成には更なる収支改善努力が必要であること等が示されている。

また、1月22日の政府と日本銀行の共同声明（「デフレ脱却と持続的な経済成長の実現のための政府・日本銀行の政策連携について」）では、日本銀行が物価安定目標（消費者物価の前年度比上昇率で2%）の実現に向けて金融緩和を推進するとし、また、政府は、持続可能な財政構造を確立するための取組を着実に推進するとした。これは、財政健全化に取り組む政府の姿勢を明らかにすることで、金融緩和のための日本銀行による国債買入が財政ファイナンス（財政赤字の穴埋め）と市場に受け取られ、政府の財政運営に対する信認を失うことがないようにするためである。

5 消費税率の引上げ

(1) 消費税引上げ判断前の状況

「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律」（税制抜本改革法）で、消費税率は、平成26年4月1日に現行の5%から8%へ、平成27年10月1日には10%へと段階的に引き上げられることとなった。ただし、税制抜本改革法附則第18条において、経済状況の好転が引上げ実施の条件とされており、経済状況の判断が焦点となっていた。これに関しては、安倍内閣総理大臣は、名目及び実質の経済成長率等、種々の経済指標を確認し、経済状況等を総合的に勘案して判断する意向を表明していた。

また、平成25年8月下旬には、経済状況等の総合的勘案の参考とするため、今後の経済財政運営の留意点や対応策について、幅広く国民各層の有識者・専門家を招いて集中的に意見を聴取する「今後の経済財政動向等についての集中点検会合」が、経済財政諮問会議の下で開かれた。この会合では、麻生副総理兼財務大臣、甘利経済財政政策担当大臣、黒田日本銀行総裁等が、計60名の有識者・専門家から意見を聴取した。

(2) 消費税引上げの判断と経済政策パッケージの決定

10月1日、安倍内閣総理大臣は、社会保障を安定させ、厳しい財政を再建するため、消費税率を平成26年4月1日に5%から8%に引き上げることを記者会見において表明した。会見において、安倍内閣総理大臣は、経済状況について、「三本の矢」の効果で足元の日本経済は回復の兆しを見せており、デフレマインドによってもたらされた日本経済の縮みマインドは変化しつつあるとし、大胆な経済対策を果敢に実行し、この景気回復のチャンスさをさらに確実なものとする中で、経済再生と財政健全化は両立し得るという考えを示した。

² この試算は閣議了解の対象とはなっていない。

また同日、政府は、「消費税率及び地方消費税率の引上げとそれに伴う対応について」を閣議決定し、消費税率の引上げによる反動減を緩和し、景気の下振れリスクに対応するとともに、その後の経済の成長力の底上げと好循環の実現を図り、持続的な経済成長につなげるため、以下の①～⑦の経済政策パッケージに取り組むとしている。

① 成長力底上げのための政策

ア 成長戦略関連施策の当面の実行方針

イ 投資減税措置等

○設備投資減税・研究開発減税、事業再編促進税制、ベンチャーファンドへの投資を促す税制等について、所要の措置を講ずる。

② 「政・労・使」の連携による経済の好循環の実現

○企業収益の拡大が賃金上昇や雇用拡大による消費拡大・投資増加につながる好循環を実現するため、政府は、9月20日に立ち上げた「経済の好循環実現に向けた政労使会議」等において取組を進める。

○所得拡大促進税制について、企業による賃金引上げの取組を強力に促進するため、拡充を行う。

○足元の経済成長を賃金上昇につなげることを前提に、復興特別法人税の1年前倒しでの廃止について検討する。その検討にあたっては、税收の動向などを見極めて復興特別法人税に代わる復興財源を確保すること、国民の理解、なかでも被災地の方々の十分な理解を得ること、及び復興特別法人税の廃止を確実に賃金上昇につなげられる方策と見通しを確認すること等を踏まえたうえで、12月中旬に結論を得る。

③ 新たな経済対策の策定

○消費税率引上げに伴う駆け込み需要とその反動減を緩和し、景気の下振れリスクに対応するとともに、その後の経済の成長力を底上げして成長軌道に早期に復帰できるよう、反動減等に対応した給付措置（後述）と合わせて、新たな経済対策を策定する。

○来年度4～6月期に見込まれる反動減を大きく上回る5兆円規模とし、3%の消費税率引上げによる影響を大幅に緩和するとともに、経済の成長力の底上げ、成長軌道への早期の復帰に対応。

○その中で、

・競争力強化策（中小企業に重点を置いた投資補助金などの設備投資支援策、エネルギーコスト対策、東京オリンピックへの対応などの交通・物流ネットワークの整備、競争力強化・イノベーションにつながる重点課題の研究開発、地域活性化のための農業の6次産業化の推進など）

・高齢者・女性・若者向け施策（簡素な給付措置の加算措置、若者や女性を含めた雇用拡大・賃上げ促進のための措置、子育て支援など）

・復興、防災・安全対策の加速（被災地の災害復旧、学校施設の耐震化、地域経済に配慮した社会資本の老朽化対策など。復興事業については、復興特別法人税を減税する場合には復興財源を補填）などを措置すべく、今後、来年度予算と併せて具体化し、景気や税收の動向を見極めた上で、12月上旬に新たな経済対策として策定する。

○その上で、これらの施策を実行するための平成25年度補正予算を、来年度予算と併せて編成する。

○また、来年度予算においても、経済成長に資する施策に重点化する。

④ 簡素な給付措置：市町村民税非課税者2,400万人に1万円支給。高齢基礎年金（65歳以上）の受給者等に5,000円を加算。

⑤ 住宅取得等に係る給付措置（給与収入約500万円以下の住宅購入者に10～30万円給付。被災地は標準的な負担増加額を給付）、車体課税の見直し

- ⑥ 転嫁対策：消費税の円滑かつ適正な転嫁を確保するため、実効性ある対策を推進。
- ⑦ 復興の加速等（再掲）：①新たな経済対策の中で復旧・復興の加速に取り組み、平成 25 年度補正予算及び平成 26 年度当初予算で予算措置を講じる。②その対策の中で、復興特別法人税を廃止する場合は復興財源を補填する。③被災者の住宅再建に係る給付措置を行う。

なお、安倍内閣総理大臣は、税制抜本改革法に規定されている平成 27 年 10 月 1 日の消費税率の 10%への引上げについては、改めて経済状況等を総合的に勘案して、判断時期も含め、適切に判断していきたいとしている。

6 今後の課題

安倍内閣総理大臣は、平成 26 年 4 月に消費税率を 8%に引き上げることを決めたが、この引上げが国民生活や日本経済に及ぼす影響とそれへの対策が重要な課題となる。日本経済は回復の兆しを見せているとされるが、今後、デフレ脱却・持続的な経済成長を実現することができるのか、政府が示した経済政策パッケージの具体的内容とその効果・妥当性などが論点となろう。特に、設備投資減税や復興特別法人税の 1 年前倒しでの廃止の検討など、企業に対する減税措置等が雇用拡大や賃金上昇につながるものになるかが重要である。

また、経済政策パッケージでは、5 兆円規模の新たな経済対策を策定し、補正予算を編成するとしているが、真にデフレ脱却・経済成長に資する対策とすることができるのか、その規模も含めて、課題となろう。

内容についての問合せ先 予算調査室 駒田首席調査員（内線68660）

決算行政監視委員会

決算行政監視調査室

I 所管事項の動向

1 決算、予備費等

決算は、国の一会計年度における予算執行の実績を表示したものであり、財政国会中心主義の下、決算審査を通じて、予算に基づいて行われた財政行為についての内閣の責任を明らかにし、将来の財政計画や予算編成等に資することとなる。

この決算については、すべて毎年会計検査院がこれを検査し、内閣は、次の年度に、その検査報告とともに、これを国会に提出しなければならないと定められている（憲法第90条）。決算の提出時期は、翌年度開会の常会において国会に提出するのを常例（財政法第40条第1項）とされているが、「決算の早期審査」に資する観点から、平成15年度決算以降は、常会前にも提出されるようになった。

平成24年度決算については、平成25年7月31日に概要が公表されており、今後、会計検査院の検査を経て、同院が作成する決算検査報告とともに、内閣から国会に提出されることになる。

(1) 平成24年度決算の概要（平成25年7月31日公表）

一般会計決算は、収納済歳入額107兆7,620億円、支出済歳出額97兆871億円であり、純剰余金¹が1兆6,892億円発生した。これは、歳入において、企業収益の改善による法人税の増収等が見込みを上回ったことなどにより特例公債の発行を一部取りやめた結果、補正後予算額を1,386億円下回ったものの、歳出において、国債の支払利息が見込みより少なかったことや復興予算に係る事業の未執行分等により1兆8,568億円が不用となったことなどによるものである。

特別会計決算（18特別会計）は、各特別会計の財務省公表値を合計すると、収納済歳入合計額412兆円、支出済歳出合計額377兆円であって、計35兆5,211億円の決算上の剰余金が発生し、そのうち、3兆8,225億円を積立金に積み立てるなどし、2兆228億円を一般会計へ繰り入れ、29兆6,750億円を各特別会計の平成25年度歳入に繰り入れることとした²。

¹ 財政法第6条にいう剰余金のこと。

² このうち、国債整理基金特別会計の決算上の剰余金は22兆4,492億円であり、その内訳は、①基金残高10兆5,359億円（将来の国債償還のために積み立てられているもの）と、②前倒債発行額11兆3,606億円（翌年度の早い段階に償還を迎える国債の借換えに対応できるよう、前年度中に発行した借換債）である。これについては、同特会の平成25年度歳入に繰り入れることとした。

平成24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〕			
税金	13,244	不用	18,568	合計 (a+b)	17,182 (A)
				地方交付税交付金等財源増	4,229 (B)
				差引	12,952 (A-B)
〔法人税 所得税〕	〔7,663 3,914 等〕	〔国債費 予備費 その他〕	〔5,346 2,368 10,853〕	(復興分)	
税外収入	5,369			23年度1・2次補正分(税外収入 667、不用3,273)	3,940 (C)
〔日本銀行納付金〕	〔2,720 等〕			23年度3次補正、24年度分(税外 収入201、不用7,110)	7,311 (D)
				復興分(C+D)	11,252
公債金	▲ 20,000			財政法第6条の純剰余金 16,892 (A-B+C)	
〔特例公債〕	〔▲ 20,000 等〕				
計	▲ 1,386 (a)	計	18,568 (b)		

財政法第6条の純剰余金 16,892 (A-B+C)

(注1) 純剰余金に係る算定に際しては、特別会計に関する法律附則〔平成24年3月31日法律第15号〕第4条の規定に基づき、復興分の剰余金について23年度1・2次補正分のみを考慮している。
(注2) 財政法第6条の純剰余金について、その2分の1を下らない金額は、公債又は借入金の償還財源に充てなければならないとされている。
(注3) 復興分は、今後平成26年度予算までに東日本大震災復興特別会計へ繰り入れる予定である。

（財務省資料を基に作成）

(2) 平成21年度決算の概要及び審議の状況

一般会計決算は、収納済歳入額107兆1,142億円、支出済歳出額100兆9,734億円であり、純剰余金が1兆6,246億円発生した。これは、歳入において、補正後予算額より452億円上回り、歳出において、国債の支払利息が予定より少なかったことを含めて2兆1,552億円が不用となったことなどによるものである。

特別会計決算（21特別会計）は、収納済歳入合計額377兆8,931億円、支出済歳出合計額348兆600億円であり、計29兆8,330億円の決算上の剰余が発生し、そのうち、6,337億円を積立金に積み立てるなどし、2兆6,593億円を一般会計へ繰り入れ、26兆4,765億円を各特別会計の平成22年度歳入に繰り入れるなどの処理をした。

国税収納金整理資金は、収納済額50兆4,845億円、歳入組入額38兆8,227億円である。

政府関係機関決算（3機関）は、収入決算総額1兆2,771億円、支出決算総額1兆5,300億円である。

平成21年度決算は、第176回国会（臨時会）の平成22年11月19日に提出され、同年12月2日の本委員会への付託後、第179回国会（臨時会）において概要説明聴取、第183回国会（常会）において再度の概要説明聴取、総括質疑、分科会による審査が行われ、第185回国会（臨時会）に継続されている。

(3) 平成22年度決算の概要及び審議の状況

一般会計決算は、収納済歳入額100兆5,345億円、支出済歳出額95兆3,123億円であり、純剰余金が1兆4,651億円発生した。これは、歳入において、補正後予算額より1,341億円下回ったものの、歳出において、国債の支払利息が予定より少なかったことを含めて2兆1,448億円が不用となったことなどによるものである。

特別会計決算（18特別会計）は、収納済歳入合計額386兆9,849億円、支出済歳出合計額345兆740億円であり、計41兆9,109億円の決算上の剰余が発生し、そのうち、1兆8,780億円を積立金に積み立てるなどし、2兆7,345億円を一般会計へ繰り入れ、37兆2,975億円を各特別会計の平成23年度歳入に繰り入れるなどの処理をした。

国税収納金整理資金は、収納済額51兆3,859億円、歳入組入額41兆5,663億円である。

政府関係機関決算（3機関）は、収入決算総額1兆2,044億円、支出決算総額1兆4,063億円である。

平成22年度決算は、第179回国会（臨時会）の平成23年11月22日に提出され、同年12月7日の本委員会への付託後、同国会において概要説明聴取、第183回国会（常会）において再度の概要説明聴取、総括質疑、分科会による審査が行われ、第185回国会（臨時会）に継続されている。

(4) 平成23年度決算の概要及び審議の状況

一般会計決算は、収納済歳入額109兆9,795億円、支出済歳出額100兆7,154億円であり、純剰余金が1兆9,790億円発生した。これは、歳入において、補正後予算額より7,439億円下回ったものの、歳出において、国債の支払利息が予定より少なかったことや復興予算に係る事業の未執行分等により2兆9,512億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（17特別会計）は、収納済歳入合計額409兆9,236億円、支出済歳出合計額376兆4,631億円であり、計33兆4,604億円の決算上の剰余が発生し、そのうち、2兆5,175億円を積立金に積み立てるなどし、2兆238億円を一般会計へ繰り入れ、28兆9,184億円を各特別会計の平成24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52兆3,357億円、歳入組入額42兆8,662億円である。

政府関係機関決算（3機関）は、収入決算総額1兆1,711億円、支出決算総額1兆2,736億円である。

平成23年度決算は、第181回国会（臨時会）の平成24年11月16日に提出され、第182回国会（特別会）の同年12月27日の本委員会への付託後、第183回国会（常会）において概要説明聴取、総括質疑、分科会による審査が行われ、第185回国会（臨時会）に継続されている。

(5) 平成23年度予備費使用等の概要

一般会計予備費の予算額は、3,500億円であって、その使用総額は748億円であり、差引使用残額は2,751億円である。

また、平成23年度においては、一般会計補正予算（第2号）予算総則補正により使用範

困が規定された「東日本大震災復旧・復興予備費」が設けられ、当該予備費の予算額は5,656億円であって、その使用総額は4,909億円であり、差引使用残額は747億円である。

特別会計予備費の予算総額は、1兆484億円であって、その使用総額は16億円であり、差引使用残の総額は1兆468億円である。

特別会計予算総則第17条第1項（歳入歳出予算の弾力条項）の規定による経費増額総額は、4,938億円である。

「平成23年度一般会計東日本大震災復旧・復興予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書（承諾を求めるの件）」、「平成23年度一般会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書（承諾を求めるの件）」、「平成23年度特別会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書（承諾を求めるの件）」及び「平成23年度特別会計予算総則第17条第1項の規定による経費増額総調書及び各省各庁所管経費増額調書（承諾を求めるの件）」が第183回国会（常会）の平成25年2月19日に提出され、同年6月24日の本委員会への付託後、第185回国会（臨時会）に継続されている³。

(6) 平成24年度予備費使用等の概要

一般会計予備費の予算額は、3,500億円であって、その使用総額は1,131億円であり、差引使用残額は2,368億円である。

また、平成24年度においては、一般会計予算総則により使用範囲が規定された「経済危機対応・地域活性化予備費」が設けられ、当該予備費の予算額は9,099億円であって、その使用総額は9,099億円であり、差引使用残額は0円である。

特別会計予備費の予算総額は、2兆1,649億円であって、その使用総額は3,396億円であり、差引使用残の総額は1兆8,252億円である。

特別会計予算総則第22条第1項（歳入歳出予算の弾力条項）の規定による経費増額総額は、1,205億円である。

「平成24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）」、「平成24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24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24年度特別会計予算総則第22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）」が第183回国会（常会）の平成25年3月19日、また、「平成24年度特別会計予算総則第22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）」が同年5月21日にそれぞれ提出され、同年6月24日の本委員会への

³ 「平成23年度一般会計東日本大震災復旧・復興予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書（承諾を求めるの件）」、「平成23年度一般会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書（承諾を求めるの件）」、「平成23年度特別会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書（承諾を求めるの件）」及び「平成23年度特別会計予算総則第17条第1項の規定による経費増額総調書及び各省各庁所管経費増額調書（承諾を求めるの件）」は、第180回国会（常会）に、予備費使用又は経費増額を決定した時期により（その1）又は（その2）としてそれぞれ提出されていたが、第181回国会（臨時会）において衆議院が解散されたため審議未了となり、第183回国会（常会）に改めて提出された。

付託後、第185回国会（臨時会）に継続されている。

(7) 平成24年度国庫債務負担行為（非特定議決）の概要

国の債務負担については国費の支出同様国会の議決対象とされており、予算の形式で議決されるものを国庫債務負担行為という。このうち、災害復旧その他緊急の必要がある場合に、国会の議決を経た金額の範囲内で債務を負担する行為を非特定議決による国庫債務負担行為という。非特定議決による国庫債務負担行為がなされた場合には、次の常会において国会に報告することとされている。

平成24年度においては、非特定議決による国庫債務負担行為の限度額が1,000億円であるところ、我が国周辺海域情勢を踏まえた領海における警備体制の整備のため、航空機購入ほか2件計343億円の非特定議決による国庫債務負担行為がなされている。

これにつき、「平成24年度一般会計国庫債務負担行為総調書（その1）」が第183回国会（常会）の平成25年3月19日に提出され、同年6月24日の本委員会への付託後、第185回国会（臨時会）に継続されている。

2 政策評価及び行政評価・監視

国会の行政監視機能を充実強化する目的をもって、本委員会は、総務省が行う評価及び監視等の結果についての調査に関する事項を所管している。総務省が行う評価及び監視には、政策評価と各行政機関の業務の実施状況について行う行政評価・監視等がある。

(1) 政策評価

政策評価は、各行政機関が自らの政策について、必要性、有効性、効率性の観点から評価を行うことが基本となっている。これに加え、総務省は、行政機関の枠を超えた全政府的見地から、複数行政機関にまたがる政策の評価（統一性・総合性確保評価）、各行政機関の評価のチェック（客観性担保評価）を実施している。

この目的としては、国民に対する行政の説明責任の徹底、国民本位の効率的で質の高い行政の実現、国民的視点に立った成果重視の行政への転換が挙げられる。

政府は、毎年、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（以下「政策評価法」という。）第19条に基づき、政策評価等の実施状況及びこれらの結果の政策への反映状況に関する報告書を作成して国会に提出することとなっている。平成24年度の報告（平成25年6月21日）においては、各行政機関における平成24年度の政策評価実施件数は2,631件（平成23年度2,748件）であり、政策評価の取組状況は次のとおりである。

ア 目標管理型の政策評価の改善方策

目標管理型の政策評価⁴について、各行政機関における政策体系及び政策のミッションの

⁴ 「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。

明確化、PDC Aサイクルを通じたマネジメントの向上、国民に対する説明責任の徹底、政策評価と行政事業レビューとの連携の確保、事務負担の軽減といった視点から、平成24年度からの取組についての標準的な指針として、①事前分析表の導入、②評価書の標準様式の導入等を内容とする「目標管理型の政策評価の改善方策に係る取組について」を策定（平成24年3月27日）し、実施した。

イ 政策評価ポータルサイトの開設

各行政機関の政策評価に関する情報を、国民により分かりやすく、使いやすい形で提供できるよう、総務省ホームページ上に「政策評価ポータルサイト」を開設（平成24年11月）した。

ウ 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24年度において、事業採択後、5年経過しても未着工、又は10年経過しても完了していない公共事業等の再評価が行われた結果、3行政機関で21事業、約4,735億円（総事業費ベース）の事業が休止又は中止されている（昨年度は、17事業の中止、約2,746億円（総事業費ベース）。平成14年度の政策評価法施行から24年度までの11年間で計288事業、約5兆円（総事業費ベース）の公共事業等が休止又は中止）。

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

(7) 統一性・総合性確保評価（平成25年度）

名 称	報告年月日	報告先
ワーク・ライフ・バランスの推進に関する政策評価	H25. 6. 25	内閣府、厚生労働省、文部科学省

（総務省資料を基に作成）

(イ) 政策評価の客観的かつ厳格な実施を担保するための評価活動（平成24年度）

平成24年度における点検活動の実施状況
<p>【租税特別措置等に係る政策評価の点検】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 各行政機関が行った租税特別措置等に係る政策評価を対象に、各行政機関からの説明を踏まえて点検を実施。 ○ 対象とした政策評価は、12行政機関に係る163件であり、平成24年10月31日に点検結果を税制調査会に報告するとともに、関係行政機関に通知し、公表。 ○ 点検の結果、130件の評価について課題を指摘。 ○ 指摘した課題の主な内容は、以下のとおり。 <ul style="list-style-type: none"> ・ 税収減と効果を対比して説明しているが、租税特別措置等以外の要因の効果を含めたものを効果としているため、その説明に疑問がある。 ・ 租税特別措置等の必要性のみの説明にとどまり、想定され得る他の政策手段（補助金、規制等）と比較して、租税特別措置等の手段をとることが必要かつ適切であることの説明が不十分である。

【規制の事前評価の点検】

- 各行政機関が行った規制の事前評価を対象に、各行政機関からの説明を踏まえて点検を実施。
- 対象とした政策評価は、10行政機関に係る63件であり、平成24年5月31日に24件、7月31日に22件、12月7日に7件、平成25年4月5日に10件の点検結果を関係行政機関に通知し、公表。
- 点検の結果、35件の評価について課題を指摘。
- 指摘した課題の主な内容は、以下のとおり。
 - ・ 評価書に記載されているもの以外の要素の費用が発生又は増減することが見込まれる場合には、要素を可能な限り具体的に列挙し、説明する必要がある。
 - ・ 費用及び便益を説明するにとどまり、費用と便益の関係の分析の結果を示していない評価については、規制によって得られる便益が、規制がもたらす費用を正当化できるかどうかを適切に明示する必要がある。

【公共事業に係る政策評価の点検】

- 各行政機関が行った個々の公共事業に係る政策評価を対象に、各行政機関からの説明を踏まえて点検を実施。
- 対象とした政策評価は、4行政機関に係る11事業94件であり、平成25年4月5日に点検結果を関係行政機関に通知し、公表。
- 点検の結果、13件の評価について、個別に課題を指摘。また、4事業については、事業ごとに共通する課題も指摘。
- 指摘した課題の主な内容は、以下のとおり。
 - ・ 個別評価に係る課題
計上する便益の算出過程に疑問がある。
 - ・ 事業ごとに共通する課題
費用対効果分析マニュアル等の内容や運用等に疑問がある。

(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、行政改革の推進・実効性確保等のために、各行政機関の業務の実施状況等を調査して、その結果により、各行政機関に対して勧告等を行い、行政運営を改善させようとするものである。

平成24、25両年度において、総務省が行った行政評価・監視に基づく勧告の状況は次のとおりである。

名 称	勧告年月日	勧告先
申請手続に係る国民負担の軽減等に関する実態調査結果に基づく勧告（東日本大震災関連）	H25. 3. 1	全府省、12道府県、41市町、56団体
医薬品等の普及・安全に関する行政評価・監視結果に基づく勧告	H25. 3. 22	厚生労働省
許認可等の統一的把握結果	H25. 3. 29	—
高齢者の社会的孤立の防止対策等に関する行政評価・監視結果に基づく勧告	H25. 4. 9	内閣府、総務省（消防庁）、厚生労働省、経済産業省
農地の保全及び有効利用に関する行政評価・監視結果に基づく勧告	H25. 4. 12	農林水産省、13都道府県、21市町村、59農業委員会、30団体
外国人の受入れ対策に関する行政評価・監視－技能実習制度等を中心として－結果に基づく勧告	H25. 4. 19	法務省、外務省、文部科学省、厚生労働省、経済産業省
医療安全対策に関する行政評価・監視結果に基づく勧告	H25. 8. 30	厚生労働省
農業水利施設の保全管理に関する行政評価・監視に基づく勧告	H25. 9. 27	農林水産省

(総務省資料を基に作成)

(3) 平成25年度における行政評価等プログラム

総務省は、業務を重点的かつ計画的に実施するため、25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25年4月）を決定した。

業務の実施に際しては、政府全体の行政改革の取組を踏まえた一層の機能発揮に努めるとともに、行政運営全般を見直すとしている。また、本プログラムについては、行政を取り巻く今後の情勢変化を踏まえ、毎年度ローリング方式による見直し・改定を行うこととしている。

本プログラムの概要は、以下のとおりである。

行政評価局調査	【調査着手済み】 →順次取りまとめ、勧告	【25年度新規着手】	【26、27年度実施検討】 (毎年度見直し)
	<ul style="list-style-type: none"> ・ワーク・ライフ・バランスの推進<政策評価> ・消費者取引<政策評価> ・申請手続に係る国民負担の軽減等 ・震災対策（災害応急対策） ・契約における実質的な競争性の確保（役務契約） ・科学研究費補助金等の適正な使用 ・農地公共事業（農業水利施設） ・特別民間法人等の指導監督 ・設立に認可を要する法人（国民一般を対象としたサービスを提供する法人） ・医療安全対策 ・刑務所出所者等の社会復帰支援対策 	<p>【国民の安全・安心】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・食育の推進<政策評価> ・医師等の確保対策 ・生活保護 ・道路交通安全対策（自転車安全対策） ・外国人旅行者の受入環境の整備 ・気象予測の精度向上等 <p>【行政の無駄撲滅・効率化】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・PFIの推進 ・温室効果ガスの排出削減に係る国の補助事業 <p>【その他重要課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・規制の簡素合理化 	<p>【国民の安全・安心】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・高齢者、障がい者等の移動の円滑化（バリアフリー）対策<政策評価> ・水資源の有効利用対策の推進<政策評価> ・がん対策 ・若年者雇用対策 ・農畜産物のトレーサビリティ対策 ・原子力防災 ・社会資本の維持管理 ・航空安全対策 <p>【その他】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・グローバル人材育成<政策評価> ・政府開発援助（ODA） ・特別支援教育 ・農業担い手対策 ・森林・林業の再生 ・廃棄物処理施設整備事業の適正化・効率化 ・防衛省調達業務等
	常時監視	行政機関の動向等について、常時、情報を収集・整理・分析し、行政上の課題を把握（調査テーマの選定、機動調査の実施等に活用）	
	機動調査	国民からの苦情、事故・災害等を契機として、早急に改善を要するものについて、緊急・臨時に調査を実施	
地域計画調査	管区局・事務所において、地域における行政上の問題について具体的改善を図るための調査を実施		

政策評価推進	<ul style="list-style-type: none"> ・実効性のあるPDC Aサイクルの確立に向け、行政事業レビューとの連携の強化や政府全体として整合性の取れた評価の実現に向けた検討など、政策評価制度の見直しに取組 ・国民への説明責任を果たすため、「政策評価ポータルサイト」の内容を充実、政策評価に関する情報公表を徹底 ・評価機能を的確に発揮するため、点検活動の重点的实施や各府省における政策評価活動の支援等を引き続き実施
行政相談	<ul style="list-style-type: none"> ・行政相談委員との協働を推進 ・国民視点からの行政制度・運営の改善 ・中央及び地域の行政機関・団体、相談機関・各種委員等との連携推進 ・災害発生時の迅速かつ的確な対応 ・国際協力を推進 ・行政相談活動の検証
独立行政法人評価	<p>法人の適正、効果的かつ効率的な運営に資するため、政策評価・独立行政法人評価委員会の以下の活動を的確に補佐</p> <ul style="list-style-type: none"> ・中期目標期間終了時の業務の見直し（14法人（独立行政法人13法人及び日本司法支援センター）） ・平成24年度の業務実績の評価（独立行政法人102法人、日本司法支援センター、日本私立学校振興・共済事業団（助成業務）、国立大学法人及び大学共同利用機関法人）
監視委員会 年金業務	<ul style="list-style-type: none"> ・年金業務監視委員会の調査審議を踏まえ、年金記録問題に関する対応策の着実な実施や日本年金機構の業務の適正・確実な執行について監視
第三者委員会 年金記録確認	<ul style="list-style-type: none"> ・年金記録確認第三者委員会の活動を的確に補佐 ・業務量減少に見合った体制整備を図るため、平成25年度から現在の50委員会を9委員会（ブロック単位）に集約（平成25年度予算案に計上） ・年金記録確認業務の総務省から厚生労働省への移管に向けて調整

（総務省資料を基に作成）

II 第185回国会提出予定案件等の概要

- 1 平成24年度一般会計歳入歳出決算、平成24年度特別会計歳入歳出決算、平成24年度国税収納金整理資金受払計算書、平成24年度政府関係機関決算書
- 2 平成24年度国有財産増減及び現在額総計算書
- 3 平成24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185回国会に提出されることが見込まれる。

（参考）継続案件

- 平成21年度一般会計歳入歳出決算、平成21年度特別会計歳入歳出決算、平成21年度国税収納金整理資金受払計算書、平成21年度政府関係機関決算書
- 平成21年度国有財産増減及び現在額総計算書
- 平成21年度国有財産無償貸付状況総計算書

- 平成22年度一般会計歳入歳出決算、平成22年度特別会計歳入歳出決算、平成22年度国税収納金整理資金受払計算書、平成22年度政府関係機関決算書
- 平成22年度国有財産増減及び現在額総計算書
- 平成22年度国有財産無償貸付状況総計算書
- 平成23年度一般会計歳入歳出決算、平成23年度特別会計歳入歳出決算、平成23年度国税収納金整理資金受払計算書、平成23年度政府関係機関決算書
- 平成23年度国有財産増減及び現在額総計算書
- 平成23年度国有財産無償貸付状況総計算書
- 平成23年度一般会計東日本大震災復旧・復興予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書（承諾を求めるの件）（第183回国会、内閣提出）
- 平成23年度一般会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書（承諾を求めるの件）（第183回国会、内閣提出）
- 平成23年度特別会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書（承諾を求めるの件）（第183回国会、内閣提出）
- 平成23年度特別会計予算総則第17条第1項の規定による経費増額総調書及び各省各庁所管経費増額調書（承諾を求めるの件）（第183回国会、内閣提出）
- 平成24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183回国会、内閣提出）
- 平成24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183回国会、内閣提出）
- 平成24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183回国会、内閣提出）
- 平成24年度特別会計予算総則第22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183回国会、内閣提出）
- 平成24年度特別会計予算総則第22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183回国会、内閣提出）
- 平成24年度一般会計国庫債務負担行為総調書（その1）

内容についての問合せ先

決算行政監視調査室 鈴木首席調査員（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、暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火等による災害が発生しやすい環境にある。

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おり、世界の0.25%の国土面積に比して、マグニチュード6以上の地震の発生回数は約20%を占めている。

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)
18年 6月10日～7月29日	梅雨前線による豪雨	関東、中部、近畿、中国、九州地方	33
19年 3月25日	平成19年能登半島地震 (M6.9)	石川県	1
7月16日	平成19年新潟県中越沖地震 (M6.8)	新潟県	15
20年 6月14日	平成20年岩手・宮城内陸地震 (M7.2)	東北地方 (特に岩手、宮城)	23
7月24日	岩手県沿岸北部を震源とする地震(M6.8)	北海道、東北地方	1
21年 7月21日～26日	平成21年7月中国・九州北部豪雨	中国、九州地方(特に山口、福岡)	35
8月10日～11日	平成21年台風第9号	近畿、四国地方(特に兵庫)	27
22年 6月11日～7月19日	平成22年梅雨前線による大雨	中国、九州地方を中心とする全国	21
11月～ 23年3月	平成22年11月からの大雪	北海道、東北及び北陸地方等	128
23年 3月11日	東日本大震災 (M9.0)	東北地方を中心とする全国	(死者)15,883 (行方不明者)2,652
8月30日～9月5日	平成23年台風第12号	関東、東海、近畿、中国、四国地方	98
11月～ 24年3月	平成24年の大雪等	北海道、東北及び北陸地方等	132
24年 5月 6日	平成24年5月に発生した突風等	関東地方 (特に茨城、栃木)	3
7月11日～14日	平成24年7月九州北部豪雨	九州北部	32
11月～25年3月	平成24年11月末からの大雪等	北日本から西日本にかけての日本海側	103
25年 4月17日	三宅島近海を震源とする地震	東京都	0
7月26日～8月2日	7月26日からの大雨等	西日本から北日本	5
8月 4日	宮城県沖を震源とする地震	宮城県	0
6月8日～8月9日	梅雨期における大雨等	全国	17
8月9日	8月9日からの東北地方を中心とする大雨	秋田県、岩手県	8
8月23日～28日	8月23日からの大雨等	東日本の日本海側と西日本、北日本	2
8月29日～9月5日	平成25年台風第15号、17号及び前線の大雨等	西日本から北日本	2
9月2日・4日	9月2日及び4日の竜巻等	北海道、栃木県、埼玉県、千葉県、三重県、高知県	0
9月15日～16日	平成25年台風第18号	四国から北海道	8

※平成23年以前については、風水害は死者・行方不明者が20人以上のもの、地震は死者又は全壊家屋50棟

以上あったもの、火山噴火は死者、家屋の損壊又は住民避難のあったものを掲げた。

※平成24年以降については、内閣府において、災害対策室等が設置されたものを掲げた。

※東日本大震災の死者・行方不明者数については、平成25年10月10日現在(警察庁発表)

※「平成25年版防災白書」等より作成

2 国土強靱化に係る取組

(1) 東日本大震災の発生とその教訓

平成23年3月11日に発生した「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震」は、マグニチュード9.0という我が国の観測史上最大の地震であり、世界でも1900年以降では4番目¹となる巨大地震であった。この地震により、日本各地で大きな津波が発生し、加えて、原子力発電施設の事故が重なるという、未曾有の複合的な大災害となった。被災地域におけるストック（建築物、ライフライン施設、社会基盤施設等）への直接的被害額は、内閣府の推計によると、約16.9兆円と分析された。

東日本大震災²は、「災害には上限がない」こと、なによりも社会資本整備の最も重要な使命が「国民の命と暮らしを守る」であることを改めて強く認識させる契機となった。「防災対策」に加えて、低頻度で大規模な災害に備えたハード・ソフト施策の適切な組合せによる「減災対策」の重要性が認識され、「国民の命を守る」観点から、社会資本の適確な維持管理・更新を推進することが必要とされた。

また、道路、河川、港湾等の公共インフラは、災害時の応急活動、復旧を支える重要な基盤となるが、その耐震化は十分ではない。さらに、高度成長期に集中的に整備された社会資本は急速に老朽化しており、厳しい財政状況の一方で適確な維持管理・更新が急務となっている。

加えて、これまで大規模災害が発生するたびに、被災地の復旧・復興には長い時間と膨大な費用が必要となっていたが、東日本大震災の教訓を踏まえ、今後、災害による被害を最小化するためには、国土政策、産業政策も含めた総合的な対応を取るなど、平時から事前に備えることの重要性が認識された。

(2) 国土強靱化の推進

【政府の方針等】

平成24年12月26日に発足した第2次安倍内閣では、国土強靱化担当大臣が新設され、古屋圭司防災担当大臣が兼務することとなった。同日、閣議決定された政府の基本方針では、「暮らしの再生」として、「老朽化インフラ対策など事前防災のための国土強靱化の推進や、大規模な災害やテロなどへの危機管理対応にも万全を期すなど、国民の暮らしの不安を払拭し、安心社会をつくる」とされた。

平成25年1月25日、内閣官房に「国土強靱化推進室」が設置され、2月28日、安倍内閣総理大臣は、施政方針演説で「様々なリスクにさらされる国民の生命と財産を、断固として守る、『強靱な国づくり』も急務です。」「命を守るための『国土強靱化』が、焦眉の急です。首都直下地震や南海トラフ地震など、大規模な自然災害への備えも急がなければなりません。徹底した防災・減災対策、老朽化対策を進め、国民の安全を守ります。」と発言している。

¹ USGS（アメリカ地質調査所）の統計による。

² 閣議了解により、東北地方太平洋沖地震による災害及びこれに伴う原子力発電所事故による災害については、「東日本大震災」と呼称することとされた。

【検討組織と脆弱性の評価】

強靱化により備えるべき国家的リスクには、自然災害のみではなく、大規模事故、テロ等を含め様々なものが存在するが、政府においては、当面は大規模な自然災害を対象とした強靱化の構築について検討することとし、国土強靱化担当大臣の下に設置した国土強靱化に関する有識者会議「ナショナル・レジリエンス（防災・減災）懇談会」（座長：藤井聡 内閣官房参与・京都大学大学院工学研究科教授）の議論等を踏まえ、「国土強靱化の推進に関する関係府省庁連絡会議」において、府省庁横断的に取組、検討が進められている。

検討に当たっては、従来の事業・施策の枠組みでは十分な対応が困難な低頻度大規模災害によるリスクを前提に、国民生活・国民経済への影響が大きいと考えられる分野を対象として、関係府省庁の取組等について脆弱性の評価が行われた。その際、事前に備えるべき8つの目標を明示し、45の起こってはいけない事態（表2）（これまで各府省等が取り組んでいる現状の施策のみでは、十分な対応が困難であると判断される事態）と12の施策分野（①行政機能／警察・消防等、②住宅・都市施設、③保健医療・福祉、④エネルギー、⑤金融、⑥情報通信、⑦産業構造、⑧交通・物流、⑨農林水産、⑩国土保全、⑪環境、⑫土地利用（国土利用））に対応させ、個々の事態を回避する観点から、また個々の施策分野の強靱化を推進する観点からの課題を確認するという方法で脆弱性の評価が実施された。

【脆弱性評価を踏まえての動き】

この評価結果等を踏まえ、5月28日、各府省庁において強靱化に関する施策・事業を検討するうえで基本となる「国土強靱化（ナショナル・レジリエンス（防災・減災））推進に向けた当面の対応」が取りまとめられ、8月8日には45の起こってはいけない事態を回避するための関係府省庁の施策パッケージとして、「各プログラムの施策及び今後の対応方針」が取りまとめられた。また、併せて、国の役割の大きさ及び影響の大きさと緊急度の観点から、今後当面重点的に取り組むべきと国土強靱化担当大臣が判断した15の「重点化すべき各プログラムの今後の対応方針」が取りまとめられた（表2中太字で示した事態を回避するもの）。これらを踏まえ、各府省庁においては、ハード・ソフトの分担・連携、民間の資金・ノウハウの積極的な活用を図り、平時の効果にも留意し、国土強靱化に関し平成26年度概算要求が行われている。また、「各プログラムの施策及び今後の対応方針」等を踏まえ、中長期的な政策等も含め、内閣官房国土強靱化推進室及び関係府省庁において検討を行い、「国土強靱化（ナショナル・レジリエンス（防災・減災））推進に向けた当面の対応」において決定した12の施策分野ごとに「施策分野別の対応方針」が、取りまとめられた。

今秋以降、本対応方針をもとに、「ナショナル・レジリエンス（防災・減災）懇談会」の議論等を踏まえつつ、国土強靱化に関する施策の策定に係る基本的な指針となる「国土強靱化政策大綱（仮称）」が策定される予定である。また、今回の各プログラムの今後の対応方針及び重点化は、限られた期間の中での概略・予備的な調査等に基づくいわば試行であり、今後、関係府省庁における施策の具体化の状況等も踏まえつつ、より精緻な取組へ進化させていくこととしている。

一方で、国土強靱化の推進に当たっては、府省庁横断的に、地方公共団体や民間とも連

携して進めることが重要であることから、政府は、その取組について都道府県及び経済団体に対してそれぞれの視点からの意見提出を依頼し、各団体から提出された意見について、施策分野別の対応方針の検討等の参考にするとともに、所管府省庁において検討を行ってきており、個別の意見に対する対応事例が示されている。

表2 プログラムにより回避すべき起こってはいけない事態一覧

基本的な方針	事前に備えるべき目標	プログラムが回避すべき起こってはいけない事態
I. 人命を守る	1. 大規模災害が発生したときでもすべての人命を守る	大都市での建物・交通施設等の複合的・大規模倒壊や住宅密集地における火災による死傷者の発生
		不特定多数が集まる施設の倒壊・火災
II. 行政・経済社会を維持する重要な機能が致命傷を負わない	2. 大規模災害発生直後から救助・救急、医療活動等が迅速に行われる（それがなされない場合の必要な対応を含む）	広域にわたる大規模津波等による多数の死者の発生
		広域かつ長期的な市街地の浸水
III. 財産施設等に対する被害のできる限りの低減、被害拡大の防止	3. 大規模災害発生直後から必要不可欠な行政機能は確保する	大規模な火山噴火・土砂災害（深層崩壊）等による多数の死傷者の発生のみならず、後年度にわたり国土の脆弱性が高まる事態
		情報伝達の不備等による避難行動の遅れ等で多数の死傷者の発生
IV. 迅速な復旧・回復	4. 大規模災害発生直後から必要不可欠な情報通信機能は確保する	被災地での食料・飲料水等、生命に関わる物資供給の長期停止
		多数かつ長期にわたる孤立集落等の同時発生
5. 大規模災害発生直後から必要不可欠な情報通信機能は確保する	5. 大規模災害発生直後から必要不可欠な情報通信機能は確保する	自衛隊、警察、消防等の被災等による救助・救急活動等の絶対的不足
		救助・救急、医療活動のためのエネルギー供給の長期途絶
6. 大規模災害発生直後から必要不可欠な情報通信機能は確保する	6. 大規模災害発生直後から必要不可欠な情報通信機能は確保する	想定を超える大量かつ長期の帰宅困難者への水・食糧等の供給不足
		医療施設及び関係者の絶対的不足・被災、支援ルートの途絶による医療機能の麻痺
7. 制御不能な二次災害を発生させない	7. 制御不能な二次災害を発生させない	被災地における疫病・感染症等の大規模発生
		矯正施設からの被收容者の逃亡、被災による現地の警察機能の大幅な低下による治安の悪化
8. 大規模災害発生直後から必要不可欠な情報通信機能は確保する	8. 大規模災害発生直後から必要不可欠な情報通信機能は確保する	信号機の全面停止等による重大交通事故の多発
		首都圏での中央官庁機能の機能不全
9. 大規模災害発生直後から必要不可欠な情報通信機能は確保する	9. 大規模災害発生直後から必要不可欠な情報通信機能は確保する	地方行政機関の職員・施設等の被災による機能の大幅な低下
		電力供給停止等による情報通信の麻痺・長期停止
10. 大規模災害発生直後から必要不可欠な情報通信機能は確保する	10. 大規模災害発生直後から必要不可欠な情報通信機能は確保する	郵便事業の長期停止による種々の重要な郵便物が送達できない事態
		テレビ・ラジオ放送の中断等により災害情報が必要な者に伝達できない事態
11. 大規模災害発生直後から必要不可欠な情報通信機能は確保する	11. 大規模災害発生直後から必要不可欠な情報通信機能は確保する	サプライチェーンの寸断等による企業の生産力低下による国際競争力の低下
		社会経済活動、サプライチェーンの維持に必要なエネルギー供給の停止
12. 大規模災害発生直後から必要不可欠な情報通信機能は確保する	12. 大規模災害発生直後から必要不可欠な情報通信機能は確保する	コンビナート・重要な産業施設の損壊、火災、爆発等
		海上輸送の機能の停止による海外貿易への甚大な影響
13. 大規模災害発生直後から必要不可欠な情報通信機能は確保する	13. 大規模災害発生直後から必要不可欠な情報通信機能は確保する	太平洋ベルト地帯の幹線が分断する等、基幹的陸上交通ネットワークの機能停止
		複数空港の同時被災
14. 大規模災害発生直後から必要不可欠な情報通信機能は確保する	14. 大規模災害発生直後から必要不可欠な情報通信機能は確保する	金融サービス等の機能停止により商取引に甚大な影響が発生する事態
		食料等の安定供給の停滞
15. 大規模災害発生直後から必要不可欠な情報通信機能は確保する	15. 大規模災害発生直後から必要不可欠な情報通信機能は確保する	電力供給ネットワーク（発電所、送配電設備）や石油・LPガスサプライチェーンの機能の停止
		上水道等の長期間にわたる供給停止
16. 大規模災害発生直後から必要不可欠な情報通信機能は確保する	16. 大規模災害発生直後から必要不可欠な情報通信機能は確保する	汚水処理施設等の長期間にわたる機能停止
		地域交通ネットワークが分断する事態
17. 大規模災害発生直後から必要不可欠な情報通信機能は確保する	17. 大規模災害発生直後から必要不可欠な情報通信機能は確保する	異常湧水等により用水の供給の途絶
		市街地での大規模火災の発生
18. 大規模災害発生直後から必要不可欠な情報通信機能は確保する	18. 大規模災害発生直後から必要不可欠な情報通信機能は確保する	海上・臨海部の広域複合災害の発生
		沿線・沿道の建物倒壊による直接的な被害及び交通麻痺
19. 大規模災害発生直後から必要不可欠な情報通信機能は確保する	19. 大規模災害発生直後から必要不可欠な情報通信機能は確保する	ため池、ダム、天然ダム、防災施設等の損壊・機能不全による二次災害の発生
		有害物質の大規模拡散・流出
20. 大規模災害発生直後から必要不可欠な情報通信機能は確保する	20. 大規模災害発生直後から必要不可欠な情報通信機能は確保する	農地・森林等の荒廃による被害の拡大
		風評被害等による国家経済等への甚大な影響
21. 大規模災害発生直後から必要不可欠な情報通信機能は確保する	21. 大規模災害発生直後から必要不可欠な情報通信機能は確保する	大量に発生する災害廃棄物の処理の停滞により復旧・復興が大幅に遅れる事態
		道路啓開等の復旧・復興を担う人材等（専門家、コーディネーター、労働者、地域に精通した技術者等）の不足により復旧・復興が大幅に遅れる事態
22. 大規模災害発生直後から必要不可欠な情報通信機能は確保する	22. 大規模災害発生直後から必要不可欠な情報通信機能は確保する	地域コミュニティの崩壊、治安の悪化等により復旧・復興が大幅に遅れる事態
		新幹線等の基幹インフラの損壊により復旧・復興が大幅に遅れる事態
23. 大規模災害発生直後から必要不可欠な情報通信機能は確保する	23. 大規模災害発生直後から必要不可欠な情報通信機能は確保する	広域地盤沈下等による広域・長期にわたる浸水被害の発生により復旧・復興が大幅に遅れる事態

※太字は、今後当面重点的に取り組むべきと国土強靱化担当大臣が判断したプログラムが回避しようとする「起こってはならない事態」
 ※「国土強靱化の推進に関する関係府省庁連絡会議資料」等より作成

【国会の動き】

国会では、第180回国会において、自由民主党・無所属の会から「国土強靱化基本法案（衆法第15号）」が衆議院に提出された。同法案は、国土交通委員会に付託され、継続審査となっていたが、第181回国会における衆議院の解散により審査未了（廃案）となった。

一方、参議院では、第180回国会において、公明党から「防災・減災体制再構築推進基本法案（参法第34号）」が提出された。同法案は、内閣委員会に付託され、継続審査となっていたが、第181回国会における衆議院の解散により審査未了（廃案）となった。

その後、与党内において、廃案となった2法案を一本化することで合意され、第183回国会において、「防災・減災等に資する国土強靱化基本法案（衆法第18号）」が、衆議院に提出された。

同法案は、平成25年6月24日に災害対策特別委員会に付託され、翌25日、提出者より提案理由説明を聴取した後、継続審査となっている。

3 地震・津波対策

(1) 東海地震、東南海・南海地震、南海トラフ巨大地震

【東海地震】

東海地震は、駿河トラフ（駿河湾内に位置し、南海トラフに連なるトラフ）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ある。安政東海地震（1854年）から約160年が経過していることから相当な地殻の歪みが蓄積され、いつ大地震が発生してもおかしくないとされている。

東海地震は、唯一予知の可能性がある地震とされてきた³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、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。

【東南海・南海地震】

東南海・南海地震は、南海トラフ沿いの遠州灘西部から熊野灘及び紀伊半島の南側の海域を経て土佐湾までの地域並びにその周辺の地域におけるプレートの境界を震源とする海溝型地震である。歴史的に見て100～150年間隔でマグニチュード8程度の地震が発生しており、最近では昭和19年及び21年にそれぞれ発生していることから、今世紀前半にも発生するおそれがあると指摘されている。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。

³ 平成25年5月28日に公表された、「南海トラフ沿いの大規模地震の予測可能性に関する調査部会」の報告では、東海地震の発生領域を含む南海トラフ沿いの大規模地震について、「直前の前駆すべりを捉え地震の発生を予測するという手法により、地震の発生時期等を確度高く予測することは、一般的に困難である」とされ、現在の科学的知見からは、確度の高い地震の予測は難しいことが指摘されている。

平成14年7月に「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市町村が東南海・南海地震防災対策推進地域に指定され、津波からの避難対策など防災対策に関する計画が策定されるとともに、観測態勢の強化、防災施設等の整備が図られている。

【南海トラフ巨大地震】

南海トラフ沿いで発生する大規模な地震については、前述のとおり、これまでその地震発生の切迫性等の違いから、東海地震と東南海・南海地震のそれぞれについて、被害想定を行い、「東海地震対策大綱」（平成15年5月中央防災会議決定）、「東南海・南海地震対策大綱」（平成15年12月中央防災会議決定）等の諸計画を策定し、個別に対策を進めてきた。

しかし南海トラフでは、東海、東南海、南海地震の3つの震源域が同時あるいは一定の時間差をもって動くことによる地震が過去生じており⁴、東海地震が発生していない現状に鑑み、最新の科学的な知見を踏まえて、南海トラフ沿いで東海、東南海、南海地震が同時に発生することを想定した対策の必要性が高まっている⁵。

一方で、平成23年3月に発生した東北地方太平洋沖地震は、これまでの想定をはるかに超える巨大な地震・津波により、一度の災害で戦後最大の人命が失われるなど、甚大な被害をもたらしたことから、南海トラフ沿いで発生する大規模地震対策を検討するに当たっては、中央防災会議に設置された「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会」の考え方にに基づき、「あらゆる可能性を考慮した最大クラスの地震・津波」を想定することが必要となった。

平成23年8月には内閣府に「南海トラフの巨大地震モデル検討会」が設置され、12月の「中間とりまとめ」では、南海トラフの巨大地震の新たな想定震源断層域が設定されたが、それは、中央防災会議が平成15年に公表した従前の東海・東南海・南海地震の想定震源断層域よりも大きく拡大することとなった。平成24年8月に、最大クラスの震度分布・津波高・浸水域等の推計結果が第2次報告として取りまとめられた。

これらの推計結果を受け、中央防災会議の「防災対策推進検討会議」の下に平成24年3月に設置された「南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ」では、当面取り組むべき対策等について、7月に中間報告が取りまとめられた。8月には人的被害（死者数最大約323,000人）と建物被害（全壊棟数最大約182万棟）の想定結果が、平成25年3月にはライフラインなど施設等の被害と経済的な被害（最大約220兆円）の想定結果が公表され、5月には、これらの結果を踏まえた最終報告として、津波からの人命の確保、超広域にわたる被害への対応等の主な課題や、事前防災、災害発生時の対応とそれへの備え等具体的に実施すべき対策などが取りまとめられた。

また、これまで領域ごとに南海トラフの地震の発生確率を評価してきたが、平成25年5

⁴ 近年では、安政元年（1854年）に安政東海地震と安政南海地震が、昭和19年に昭和東南海地震が、昭和21年に昭和南海地震が発生している。

⁵ 東南海・南海地震対策大綱（平成15年12月中央防災会議決定）では、今後10年程度経過した段階で東海地震が発生していない場合には、東海地震対策と合わせて本大綱を見直すとしていた。

月、文部科学省地震調査研究推進本部は、南海トラフで発生する地震は多様性に富むため、次の地震の震源域の広がりを見積もることは現時点の科学的知見では困難である等として、南海トラフ全体を一つの領域と考えて評価することとし、南海トラフ全域でのマグニチュード8～9クラスの地震の30年以内の発生確率は60～70%とする評価結果を公表した。

【国会の動き】

国会では、第180回国会において、南海トラフ巨大地震に係る防災対策の推進のため、自由民主党・無所属の会及び公明党から「南海トラフ巨大地震対策特別措置法案（衆法第26号）」が衆議院に提出、国土交通委員会に付託され、継続審査となっていたが、第181回国会における衆議院の解散により審査未了（廃案）となった。

同法律案は、修正が加えられた上で、「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の一部を改正する法律案（衆法第28号）」として、第183回国会において、衆議院に提出された。同法案は、災害対策特別委員会に付託され、提出者より提案理由説明を聴取した後、継続審査となっている。

(2) 首都直下地震

首都圏において、大規模な首都直下地震が発生し、政治、行政及び経済の中核機能に障害が生じた場合、我が国全体にわたって国民生活及び経済活動に支障が及ぶとともに、海外への被害の波及、膨大な人的・物的資源への被害も懸念されている。相模トラフ沿いで発生する関東大震災のような海溝型巨大地震（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、マグニチュード7クラスの首都直下地震の発生については、その切迫性が指摘されている。

中央防災会議の「首都直下地震対策専門調査会」では、北米プレートとフィリピン海プレートの境界で発生する東京湾北部地震の切迫性が高く、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。平成17年9月には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、これに基づき対策が進められてきた。これを踏まえ、平成18年4月に災害発生時に防災関係機関が取るべき行動内容を定めた「首都直下地震応急対策活動要領」が決定された。

南海トラフ巨大地震と同様に、「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会」の考え方を踏まえ、これまで想定対象としてきたマグニチュード7クラスの地震の検証・見直し等の検討を行うため、平成24年5月、内閣府に「首都直下地震モデル検討会」が設置され、新たな震度分布、津波高等の検討が進められている。

また、東日本大震災時に首都圏において約515万人（内閣府推計）の帰宅困難者が発生したことは、帰宅困難者等対策を一層強化する必要性を顕在化させた。このため、帰宅困難者等対策について、内閣府と東京都は、関係機関の協力を得て、平成23年9月に「首都直下地震帰宅困難者等対策協議会」を設置し、平成24年9月に、一斉帰宅の抑制、一時滞在

施設の確保及び駅周辺等における混乱防止などを内容とする最終報告を取りまとめた。

一方で、内閣府は、首都中枢機能の継続性確保の観点から、地震発生時の対応を強化するため、「首都直下地震に係る首都中枢機能確保検討会」を平成23年10月に設置し、平成24年3月に報告書を取りまとめた。同月に中央防災会議の防災対策推進検討会議の下に設置された「首都直下地震対策検討ワーキンググループ」では、7月に中間報告として政府の業務継続の在り方、膨大な数の帰宅困難者への対策等当面取り組むべき対策と今後の検討課題等が取りまとめられた。今後、「首都直下地震モデル検討会」における震度分布・津波高等の検討を踏まえ、被害想定や対策の見直しが行われる予定である。

【国会の動き】

国会では、第180回国会において、首都直下地震に係る防災対策を推進するため、自由民主党・たちあがれ日本・無所属の会及び新党改革から「首都直下地震対策特別措置法案（参法第28号）」が参議院に提出、国土交通委員会に付託され、継続審査となっていたが、第181回国会における衆議院の解散により審査未了（廃案）となった。

同法律案は、修正が加えられた上で、第183回国会において、「首都直下地震対策特別措置法案（衆法第43号）」として、改めて衆議院に提出された。同法案は、災害対策特別委員会に付託され、提出者より提案理由説明を聴取した後、継続審査となっている。

(3) 津波対策

津波は、地域特性によって高さや到達時間、被害の形態等が異なるため、地域の特性に応じて、海岸堤防や避難路等の施設整備、津波浸水予測図の作成、津波避難ビル等の指定、津波観測体制の強化、津波ハザードマップの整備・周知、津波警報・避難指示の伝達の迅速化による避難の適確な実施等の対策が講じられている。

しかしながら、東日本大震災では、これまでの想定をはるかに超えた巨大な地震・津波が発生し、戦後最大の人命が失われ甚大な被害がもたらされるなど、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月に提言を取りまとめた。同提言では、今後、地震、津波の想定に当たっては、「あらゆる可能性を考慮し、最大クラスの地震・津波を想定・検討していくべきである」と指摘している。

「防災対策推進検討会議」に設置された「津波避難対策検討ワーキンググループ」は、平成24年7月、最終報告として、素早い避難は最も有効で重要な津波対策であるとした上で、海岸保全施設等のハード対策や確実な情報伝達等のソフト対策は、素早い避難の確保を後押しするための対策と位置付けられるべきものとし、揺れたら避難といった主体的な避難行動の徹底、より安全な避難場所の確保、具体的な津波避難計画の策定等を内容とする今後の津波対策を取りまとめた。

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、平成23年6月に津波観測体制の強化や津波防災教育・訓練の実施、津波対策に必要な施設の整備等の推進を定めた「津波対策の推進に関する法律」が議員立法で、12月には推進計画区域における津波避難建築物の容積率規制の緩和等特例措置、津波防護施設の管理、津波災害警戒区域における警戒避難体制の整備等について定めた「津波防災地域づくりに関する法律」が政府提案で、それぞれ制定された。

4 竜巻等突風対策

平成24年5月、茨城県つくば市等において、藤田スケール⁶で最大F3と推定される竜巻が発生し、平成25年9月には埼玉県越谷市等で最大F2と推定される竜巻が発生するなど、竜巻等の突風による災害が起きている。

竜巻等の突風による災害は、破壊力が大きく、人命のみならず住家、交通機関等へ局地的に甚大な被害をもたらす場合もあり、こうした竜巻等突風災害への対策に取り組んでいくことが喫緊の課題となっている。

気象庁では、竜巻などの激しい突風に関する気象情報として、平成20年3月から「竜巻注意情報」を公表しており、平成22年5月からは、竜巻の発生確度を10km格子単位で解析し、その1時間後（10～60分先）までの予測を行い、10分ごとに更新される「竜巻発生確度ナウキャスト」の提供を開始している。しかしながら、竜巻注意情報の適中率はおおむね5～10%程度であり、竜巻注意情報が予測できた突風の数の割合である捕捉率は20～30%程度にとどまっている。

5 特別警報の創設

気象庁はこれまで、大雨、地震、津波、高潮などにより重大な災害の起こるおそれがある時に、警報を公表して警戒を呼びかけてきた。しかし、東日本大震災では気象庁が大津波警報などを公表したが、必ずしも住民の迅速な避難には繋がらず、また、平成23年台風第12号による大雨災害等において気象庁は警報により重大な災害への警戒を呼びかけたものの、災害発生の危険性が著しく高いことを有効に伝える手段がなく、関係市町村長による適時的確な避難勧告・指示の発令や、住民自らの迅速な避難行動には必ずしも結びつかなかった。

そこで気象庁は、災害に対する危機感を伝えるために、平成25年8月30日よりこれまでの警報の発表基準をはるかに超える豪雨や大津波等が予想され、重大な災害の危険性が著しく高まっている場合には、「特別警報」を公表し、最大限の警戒を呼び掛けることとした。

平成25年9月16日、台風第18号に伴う雨雲により、四国から北海道にかけて広い範囲で大雨となり、特に福井県、滋賀県、京都府では記録的大雨となった。このため、同日、福井県、京都府及び滋賀県に対し大雨特別警報が初めて発表された。気象業務法により、特

⁶ 竜巻やダウンバーストなどの風速を、建物などの被害状況から簡便に推定するために、シカゴ大学の藤田哲也博士により1971年に考案された風速の尺度。Fスケールともいい、F0からF5の6段階で表わされ、被害が大きいほどFの値が大きく、風速が大きかったことを示す。日本ではこれまでF4以上の竜巻は観測されていない。

別警報が発表された際には、都道府県には市町村への通知が、市町村には住民等への周知の措置がそれぞれ義務付けられている。

表3 気象等に関する特別警報の発表基準

現象の種類	基準	
大雨	台風や集中豪雨により数十年に一度の降雨量となる大雨が予想され、もしくは数十年に一度の強度の台風や同程度の温帯低気圧により大雨となると予想される場合	
暴風	数十年に一度の強度の台風や同程度の温帯低気圧により	暴風が吹くと予想される場合
高潮		高潮になると予想される場合
波浪		高波になると予想される場合
暴風雪	数十年に一度の強度の台風と同程度の温帯低気圧により雪を伴う暴風が吹くと予想される場合	
大雪	数十年に一度の降雪量となる大雪が予想される場合	

※気象庁資料

表4 津波・火山・地震（地震動）に関する特別警報の発表基準

現象の種類	基準
津波	高いところで3mを超える津波が予想される場合（大津波警報を特別警報に位置づける）
火山噴火	居住地域に重大な被害を及ぼす噴火が予想される場合（噴火警報（居住地域）を特別警報に位置づける）
地震（地震動）	震度6弱以上の大きさの地震動が予想される場合（緊急地震速報（震度6弱以上）を特別警報に位置づける）

※気象庁資料

6 被災者生活再建支援制度

「被災者生活再建支援法」に基づき、10世帯以上の住宅が全壊する被害が発生した市町村における自然災害など一定規模以上の自然災害により、居住する住宅が全壊するなど生活基盤に著しい被害を受けた世帯に対して、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用して、被災者生活再建支援金が支給されている。

平成19年11月の法改正により抜本的な制度の見直しが行われ、用途を限定しない定額渡し切り方式に改められた。全壊世帯に100万円（大規模半壊世帯には50万円）が支給されるとともに、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。

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、支援金支給手続等の迅速化のための措置が図られた。さらに、千葉県、茨城県等における地盤の液状化による住宅被害状況を踏まえ、住家の被害認定の運用が見直された。

本制度に対しては、同一災害による被害でありながら、災害規模（市町村又は都道府県の全壊世帯数の違い）により制度の対象とならない市町村が存在し、不均衡が生じているとの指摘がある。

Ⅱ 第185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11日現在）。

（参考）継続法律案等

1 防災・減災等に資する国土強靱化基本法案（二階俊博君外10名提出、第183回国会衆法第18号）

国土強靱化に関する施策を総合的かつ計画的に推進するため、国土強靱化の推進に関し、基本理念を定め、国等の責務を明らかにし、及び国土強靱化基本計画の策定その他国土強靱化に関する施策の基本となる事項を定めるとともに、国土強靱化推進本部設置等について定める。

2 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の一部を改正する法律案（二階俊博君外15名提出、第183回国会衆法第28号）

南海トラフ地震による災害から国民の生命、身体及び財産を保護し、南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進を図るため、南海トラフ地震防災対策推進地域の指定、南海トラフ地震防災対策推進基本計画等の作成、南海トラフ地震津波避難対策特別強化地域の指定、津波避難対策緊急事業計画の作成及びこれに基づく事業に係る財政上の特別の措置等について定める。

3 首都直下地震対策特別措置法案（二階俊博君外14名提出、第183回国会衆法第43号）

首都直下地震に係る地震防災対策の推進をもって首都中枢機能の維持を図るとともに、首都直下地震による災害から国民の生命、身体及び財産を保護するため、首都直下地震緊急対策区域の指定、緊急対策推進基本計画の作成、行政中枢機能の維持に係る緊急対策実施計画の作成、首都中枢機能維持基盤整備等地区の指定並びに首都中枢機能維持基盤整備等計画の認定及び認定基盤整備等計画に係る特別の措置、地方緊急対策実施計画の作成並びに特定緊急対策事業推進計画の認定及び認定推進計画に基づく事業に対する特別の措置等について定める。

内容についての問合せ先

第三特別調査室 弦間次席調査員（内線68740）

政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会

第二特別調査室

I 所管事項の動向

1 衆議院の一票の較差是正及び定数削減等

衆議院選挙の一票の較差是正については、各会派間の調整が難航する中で、最高裁判決に対応するための緊急的な是正が先行して行われ、抜本的な是正策に係る各会派間の調整が引き続き行われている状況にある。

(1) 衆議院小選挙区選出議員選挙の一票の較差の緊急的な是正

衆議院選挙の一票の較差の緊急的な是正については、第 181 回国会（臨時会）の平成 24 年 11 月 16 日に「衆議院小選挙区選出議員の選挙区間における人口較差を緊急に是正するための公職選挙法及び衆議院議員選挙区画定審議会設置法の一部を改正する法律案（細田博之君外 2 名提出、第 180 回国会衆法第 27 号）」（以下「緊急是正法」という。）が成立し、第 183 回国会（常会）の平成 25 年 6 月 24 日に緊急是正法に基づき、新しい区割りを定めた「衆議院小選挙区選出議員の選挙区間における人口較差を緊急に是正するための公職選挙法及び衆議院議員選挙区画定審議会設置法の一部を改正する法律の一部を改正する法律案（内閣提出第 51 号）」（以下「区割り法案」という。）が成立した。

ア 平成 22 年国勢調査の結果公表、審議会の改定作業及び最高裁判決

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。）は、衆議院議員選挙区画定審議会（以下「審議会」という。）は、必要があると認めるときは、10 年ごとに行われる大規模な国勢調査の人口が最初に官報で公示された日から 1 年以内に、衆議院小選挙区選出議員の選挙区の改定案を作成して内閣総理大臣に勧告するものとしている（第 4 条第 1 項）。また、改定案の作成の基準については、選挙区間の人口の最大較差が 2 倍以上とならないようにすることを基本とし、行政区画、地勢、交通等の事情を総合的に考慮して合理的に行わなければならない（第 3 条第 1 項）と規定した上で、改定案の作成に当たっては、各都道府県の区域内の衆議院小選挙区選出議員の選挙区の数、各都道府県にまず 1 を配当した上で（いわゆる一人別枠方式）、これに人口に比例して配当した数を加えた数と規定していた（緊急是正法による廃止前の旧第 3 条第 2 項）。

平成 23 年 2 月 25 日に、平成 22 年国勢調査の結果（速報値）が公表された。それに基づく試算結果によると、衆議院小選挙区間の最大較差は 2.524 倍となり、較差が 2 倍を超える選挙区は 97 選挙区となった。

審議会は、平成 22 年国勢調査結果の公表を受けて、1 年以内（平成 24 年 2 月 25 日まで）に選挙区の改定案を内閣総理大臣に勧告するため、改定作業に着手した。この段階では、改定作業は一人別枠方式を前提としていたが、平成 23 年 3 月 23 日に、一人別枠方式を廃止して区割り規定を改正するなどの立法措置を求めた最高裁判決が出されたことから、同月 28 日の審議会において、当面の国会の動きを見守るため、区割り改定作業を中断するこ

とを決めた。

イ 各党協議と「緊急是正法」の成立

第179回国会（臨時会）の平成23年10月に、与野党各党による「衆議院選挙制度に関する各党協議会」（以下「各党協議会」という。）が設けられた。各党協議会は、一票の較差是正、定数削減及び選挙制度の抜本改革について協議を重ねたが、第180回国会（常会）に入り、結論が得られないまま審議会の勧告期限である平成24年2月25日が経過した。各党協議会は4月25日まで計16回開催され、5月23日、6月14日及び18日には与野党幹事長・書記局長会談も行われたが、協議は調わなかった。

第181回国会の平成24年11月14日に行われた党首討論で、野田内閣総理大臣（当時）は、一票の較差の問題は違憲状態であり、最優先で解決しなければならないと述べるとともに、定数削減は次の通常国会で必ずやり遂げる旨の発言をして自民党及び公明党に協力を求め、両党がその決断をすれば衆議院を解散してもよいと述べた。自民、公明の両党はそれぞれ対応を協議し、野田総理の提案を受け入れる方針を決定した。翌15日、一票の較差是正に向けた「0増5減」を内容とする緊急是正法は衆議院で可決され、翌16日、参議院で可決され、成立した。同日、衆議院は解散された。

緊急是正法は、区画審設置法の定める改定案の作成の基準のうち一人別枠方式を廃止するとともに、今次の改定に係る審議会が行う区割り改定案の作成基準や勧告期限の特例等を定めたものである。このうち、区割り改定に係る特例としては、各都道府県内の選挙区の数を法定（総数として0増5減）した上で、改定対象とする選挙区を限定し、また、人口最小県内の人口最小選挙区を基準として、各選挙区間の人口較差を平成22年国勢調査人口に基づき2倍未満とすることが定められていた。また、審議会の行う改定案に係る勧告についての特例としては、緊急是正法の施行の日から6月以内においてできるだけ速やかに行うものとし、政府は、当該勧告に基づき、速やかに、法制上の措置を講ずるものとすることが定められていた。

平成24年11月26日に、緊急是正法が公布（平成24年法律第95号）、施行されたことを受け、同日、審議会は、同法に基づき、中断していた区割り改定作業を再開した。平成25年3月28日、審議会は安倍内閣総理大臣に対して、衆議院小選挙区選出議員の選挙区の改定案についての勧告を行った。4月12日（第183回国会）、政府は、審議会の勧告に基づき、衆議院小選挙区選出議員の選挙区の改定等を行う区割り法案を国会に提出した。

ウ 「区割り法案」の審議と成立

平成25年4月16日、区割り法案は本特別委員会に付託され、同月18日に提案理由説明及び質疑が行われた（民主、維新、みんな、共産、生活は欠席¹）。翌19日、同法案に対する質疑、討論を行った後、採決を行い賛成多数で可決した（民主、維新、生活は欠席）。同月23日、衆議院本会議において、同法案は賛成多数により可決され、参議院に送付された。

¹ 与党が審議を強行したとして野党各党は委員会を欠席。『毎日新聞』『朝日新聞』（平25.4.18夕刊）

6月24日、参議院送付後60日を経過したが、いまだ同院は同法案の議決に至らないとして、衆議院本会議において、憲法第59条第4項の規定により、同法案を参議院が否決したものとみなす議決が行われ、憲法第59条第2項の規定に基づき衆議院の議決案が可決され、成立した（平成25年6月28日公布、法律第68号）。

同法による都道府県別定数の異動は、福井県、山梨県、徳島県、高知県、佐賀県の5県でいずれも定数が3から2に1減（0増5減）とする形で行われ、選挙区の区割りの変更は17都県42選挙区（定数5減により改定後は37選挙区に減少）について行われた。この改定の結果、較差が2倍以上となる選挙区は解消され、最大人口較差は1.998倍（最大は東京16区（581,677人）、最小は鳥取2区（291,103人））となった。

(2) 第46回衆議院議員総選挙に係る定数訴訟の高裁判決及び最高裁の動き

第46回衆議院議員総選挙（平成24年12月16日執行）について、小選挙区選挙における有権者数比率で最大2.43倍ある一票の較差を是正しないで行われた選挙は違憲であるとして全国の高裁及び高裁支部に訴訟が提起され²、平成25年3月中に16件、4月に1件の判決があった。17件の訴訟のうち、15件が違憲（広島高裁及び広島高裁岡山支部の2件が選挙無効、他の13件が事情判決）、2件が違憲状態であるとの判決であった。

これら17件はいずれも上告されたが、そのうち16件について最高裁大法廷は、平成25年9月5日、原告の二つの弁護士グループと、被告である各地の選挙管理委員会の双方から意見を聞く弁論を10月23日に指定しており、年内にも判決が出される公算が大きい³。

(3) 衆議院議員の定数削減を含む選挙制度の抜本的な改革をめぐる議論

ア 定数の変遷

衆議院議員の定数については、平成6年に現行の小選挙区比例代表並立制を導入した当初は500人（小選挙区選出議員300人、比例代表選出議員200人）であった。平成12年（第147回国会）の公職選挙法改正により、比例代表選出議員の定数が20人削減され、定数480人（小選挙区選出議員300人、比例代表選出議員180人）となった。平成25年（第183回国会）の区割り法の成立により小選挙区選出議員の定数が5人削減され475人となった⁴。

イ 第46回衆議院議員総選挙前後の動き

緊急是正法が成立し、衆議院が解散された平成24年11月16日（第181回国会）、民主、自民、公明3党の国対委員長は、衆議院選挙制度に関し、「衆議院議員の定数削減については、選挙制度の抜本的な見直しについて検討を行い、次期通常国会終了までに結論を得た上で必要な法改正を行うものとする。」と合意した（三党合意）⁵。

² 『日本経済新聞』（平25.3.26）

³ 『毎日新聞』『朝日新聞』（平25.9.6）

⁴ 「緊急是正法」による改正後の公職選挙法の規定は、衆議院議員の選挙については、「区割り法」の公布の日（平成25年6月28日）から起算して1月を経過した日（同年7月28日）以後初めてその期日を公示される総選挙から適用するものとされている。

⁵ 民主党HP「ニュース」『3党国対委員長会談 衆議院議員定数削減に関する合意書交わす』2012年11月16日

12月16日に執行された第46回衆議院議員総選挙の結果、政権交代が行われ、自民党と公明党両党による連立政権が発足した。両党は、同月25日に党首会談を行い、連立政権樹立を正式に合意した。その際に取り交わされた連立政権の合意文書において、「衆議院の選挙制度改革・定数削減については、三党合意を基本にその実現を図る。あわせて、国会議員にかかる経費を縮減する。」とした⁶。

ウ 第183回国会における各会派による検討の状況

平成25年2月22日、自民、公明、民主の3党の幹事長会談において、衆議院議員定数削減を含む選挙制度改革について、第183回通常国会終了までに結論を得た上で必要な法改正を行うとした昨年11月の三党合意を改めて確認した⁷。

これを踏まえ、4月16日の与野党幹事長・書記局長会談において設置することが合意された「選挙制度に関する与野党実務者協議⁸」は、10政党等⁹が参加して4月18日から6月25日までの間に9回開催されたが、協議は調わず、前述のとおり、6月24日に区割り法案が成立するという状況の中で、会期終了前日の6月25日の与野党実務者協議で、定数削減を含む抜本改革については「参院選後速やかに各党間の協議を再開し、結論を得る」との確認文書を取りまとめた¹⁰。

エ 第183回国会における民主、維新の法案提出

第183回国会においては、衆議院議員の定数削減の関係法案として、平成25年4月16日に、民主党から、衆議院議員の定数を80人削減して400人（小選挙区270人、比例代表130人）とする「公職選挙法及び衆議院議員選挙区画定審議会設置法の一部を改正する法律案（海江田万里君外6名提出、衆法8号）が提出され、また、5月16日に、維新の会から、衆議院議員の定数を3割削減して336人（小選挙区240人、比例代表96人）とする「公職選挙法及び衆議院議員選挙区画定審議会設置法の一部を改正する法律案」（園田博之君外11名提出、衆法13号）が提出された。両法案は、本特別委員会に付託となり、継続審査となっている。

オ 第23回参議院議員通常選挙における選挙制度改革についての各党のマニフェスト

各党は、国会議員の定数削減を含む選挙制度改革について第23回参議院議員通常選挙（平成25年7月21日執行）のマニフェスト等において、それぞれの考え方を掲げている。

⁶ 自民党HP「ニュース『連立政権の合意文書取り交わす』（2012.12.25）」、公明党HP「ニュース『公明、自民と連立合意』（公明新聞2012.12.26）」

⁷ 『毎日新聞』『日本経済新聞』（平25.2.23）

⁸ 『日本経済新聞』（平25.4.17）

⁹ 自民党、公明党、民主党、維新の会、みんなの党、生活の党、共産党、社民党、みどりの風、新党改革

¹⁰ 『毎日新聞』（平25.6.26）

自民党	<ul style="list-style-type: none"> 衆議院については、「0増5減」を実現し、違憲状態を回避した。さらに比例定数30の削減、多様な民意の反映をより可能とする抜本的な変更の実現を目指す。 参議院においては、「4増4減法案」を成立させ、一票の格差問題を解消した。抜本的な選挙制度改革は、2016年の参議院選挙までに、その実現を目指す。
公明党	<ul style="list-style-type: none"> 国会議員の定数削減、選挙制度の抜本改革を早期に実現。 参議院については、現行の都道府県選挙区と全国比例区を廃止し、全国を11程度のブロックに分けた大選挙区記名投票方式への改革。 衆参両院の役割の違いを踏まえた上で、選挙制度もその役割に応じて考えながら、今後とも引き続き、両院で並行して議論していく。
民主党	<ul style="list-style-type: none"> 議員定数を、衆議院は80議席、参議院は40議席程度削減。
維新の会	<ul style="list-style-type: none"> 衆議院議員定数の3割削減を実現する。
みんなの党	<ul style="list-style-type: none"> 委員会定数等時代遅れの国会ルールを見直し、国会議員の定数を衆議院は300人（180人減）、参議院議員は100人（142人減）へ約4割削減する。 一票の格差を完全になくすため、「完全1人1票比例代表制度」を導入する。
共産党	<ul style="list-style-type: none"> 衆議院小選挙区制度を廃止し、民意を正確に反映する比例代表制への抜本改革を行う。現行の総定数480を維持し、全国11ブロックを基礎とした比例代表制にする。 参議院も「1票の価値」の平等を実現しつつ、多様な民意を反映する制度に抜本改革を行う。
生活の党	<ul style="list-style-type: none"> 1票の格差問題に関し、選挙区割りについて人口比例原則を要求することとし、5年毎の国勢調査の結果に基づいて自動的な是正措置が講じられる制度を創設する。
社民党	<ul style="list-style-type: none"> 議員定数は、立法機能の在り方や国会が果たすべき行政監視の役割、民主主義を保障する有権者の代表などの観点から、適正な議席数を確保すべきであり、定数削減、特に民意を議席数に反映しやすい現行制度における比例定数の削減に反対。 現行選挙制度における「一票の較差」、「死票」、得票率と議席率の「乖離」をなくし、多様な民意が反映する公平な選挙制度とするため、比例代表中心の選挙制度へ抜本的改革。 参議院の選挙制度については抜本改革し、選挙区選挙を都道府県単位から全国11ブロック単位に改め、「一票の較差」を是正。
新党大地	<ul style="list-style-type: none"> 衆議院議員は300の小選挙区を200に、参議院議員は人口100万人に1人で127人にし、衆参それぞれ100、115の大幅な定数削減を実現。
みどりの風	<ul style="list-style-type: none"> 一票の格差是正、的確な民意の反映を実現する抜本的な選挙制度改革。

(各党マニフェストを基に作成)

カ 第23回参議院議員通常選挙後の動き

平成25年9月10日、自民党、公明党、民主党の幹事長が会談し、自民、公明両党は、民主党に衆議院選挙制度改革等の協議再開を呼びかけた。3党は、選挙制度改革については各党の実務者協議と並行して幹事長会談を開いて協議することで一致した¹¹。

10月3日、自民、公明、民主の3党は、選挙制度改革に関する実務者協議を開催した。自民党は、安倍総理が提案した選挙制度改革を検討する第三者機関の国会設置を提案したが、民主党は難色を示し、当面は3党の実務者で検討を続けることになった¹²。

民主党からは、「衆議院選挙制度改革にあたっての基本的な考え方(案)」が提示されたが、自民、公明両党は、持ち帰り検討することとなった。

民主党が提示した「衆議院選挙制度改革にあたっての基本的な考え方(案)」は、「緊急是正法に基づく区割り改定法案(0増5減法案)」はあくまでも緊急是正措置であり、次

¹¹ 『毎日新聞』(平25.9.10夕刊)

¹² 『日本経済新聞』『東京新聞』(平25.10.4)

期衆院総選挙までにさらなる改革が必要不可欠であることから、そのためには時間的制約があるなかで中期的課題である選挙制度のあるべき姿の検討とは切り離す必要があるとして（１）選挙制度は現行の小選挙区比例代表並立制を当面維持する（２）具体的な選挙区割りにあたっては、憲法の要求する投票価値の平等を徹底する（３）小選挙区と比例代表の定数をそれぞれ削減する。その際、小選挙区制度の民意集約機能が行き過ぎたものとならないよう、現行制度創設時の小選挙区と比例代表の定数の比率（３対２）に配慮する――の３点を前提に、各党間で早急に成案を得るものとするというもの¹³である。

２ 参議院選挙区選出議員選挙の一票の較差

（１）参議院定数是正法の成立

参議院の定数是正については、第181回国会（臨時会）において「公職選挙法の一部を改正する法律案（参議院提出、第180回国会参法第36号）」（以下「４増４減法案」という。）が成立した。主な経緯は、以下のとおりである。

第21回参議院議員通常選挙（平成19年7月29日執行）の選挙区選挙における一票の較差（有権者数の最大較差が1対4.86）等が憲法に違反するとして、選挙無効を主張した訴訟について、最高裁大法廷は、平成21年9月30日、原告の請求を棄却し、合憲の判断を下した（以下「平成21年大法廷判決」という。）。多数意見（15名中10名）は、平成18年の公職選挙法改正による４増４減の定数是正以降「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ものとするとはできない」とし、しかしながら、平成18年の４増４減の結果によっても残ることとなった較差は、投票価値の平等という観点からはなお大きな不平等が存する状態であるとした上で、ただ、「現行の選挙制度の仕組みを維持する限り、各選挙区の定数を振り替える措置によるだけでは、最大較差の大幅な縮小を図ることは困難であり、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。

この判決を受けて、江田参議院議長（当時）の諮問機関である参議院改革協議会は、平成21年11月、平成25年参院選に向け選挙制度の抜本改革を進めることで合意した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（当時）と参議院各会派の代表者は、「選挙制度の改革に関する検討会」（以下「検討会」という。）を設置することで一致し、協議が進められた。平成23年12月7日、平田参議院議長（当時）の就任後、改めて検討会が開かれ、検討会の下に実務者による「選

¹³ 民主党HP：ニュース「選挙制度改革に関する民自公3党実務者協議で『衆議院選挙制度改革にあたっての基本的な考え方（案）』を提示」（2013年10月03日）

¹⁴ 『毎日新聞』（平21.11.19）等

挙制度協議会」(以下「協議会」という。)を設置し、協議を重ねた¹⁵。平成 24 年 5 月 16 日、協議会の座長を務める一川民主党参議院幹事長(当時)は、次の参院選は来年にあり、早期に結論を出す必要があるが、制度を大幅変更しない範囲での改正を検討したいとし、一票の較差是正を先行させる考えを示した¹⁶。7 月 12 日、一川座長は、協議会に、次回の参院選から定数 6 の神奈川県と大阪府の定数を各 2 増、定数 4 の福島県と岐阜県を各 2 減し、次々回以降の参院選の抜本的見直しについて引き続き検討を行うこととする私案を提示した¹⁷。同月 30 日、検討会が開催され、協議会からの報告について各会派から賛否が述べられ、賛成する会派において法案化に着手することとなった¹⁸。

民主党及び自民党においてそれぞれ法案についての検討が進められ、第 180 回国会(常会)の平成 24 年 8 月 28 日、両党共同により 4 増 4 減法案(神奈川県と大阪府の定数を各 2 増、福島県と岐阜県を各 2 減)が参議院に提出され、9 月 7 日に参議院本会議において可決し、衆議院に送付されたが、衆議院において継続審査となった(同月 8 日、会期終了)。

第 181 回国会の平成 24 年 11 月 15 日、4 増 4 減法案は衆議院本会議において可決、参議院に送付され、翌 16 日、参議院本会議において可決、成立した。その結果、一票の較差は、平成 22 年国勢調査人口(確定値)によると最大 4.746 倍となった。改正法の附則には、「平成 28 年に行われる参議院議員の通常選挙に向けて、参議院の在り方、選挙区間における議員一人当たりの人口の較差の是正等を考慮しつつ選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い、結論を得るものとする。」との検討事項が盛り込まれた。

なお、4 増 4 減法案の提出後、成立前の平成 24 年 10 月 17 日、最高裁大法廷は、第 22 回参議院議員通常選挙について、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無効を請求した訴訟について、上告を棄却する判決を下した。多数意見(15 名中 11 名)は、「平成 22 年 7 月 11 日施行の参議院議員通常選挙当時、公職選挙法 14 条、別表第 3 の参議院(選挙区選出)議員の議員定数配分規定の下における選挙区間の投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っていた。もっとも、上記選挙までの間に上記議員定数配分規定を改正しなかったことが国会の裁量権の限界を超えるものとはいえず、その規定が憲法に違反するに至っていたということとはできない」とし、しかしながら、「参議院議員選挙における投票価値の平等の要請や国政の運営における参議院の役割に照らせば、より適切な民意の反映が可能となるよう、単に一部の選挙区の定数を増減することとどまらず、都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する現行の方式をしかるべき形で改めるなど、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しを内容とする立法的措置を講じ、できるだけ速やかに違憲の問題が生ずる上記の不平等状態を解消する必要がある」とした。

(2) 第 23 回参議院議員通常選挙後の動き

第 23 回参議院議員通常選挙(平成 25 年 7 月 21 日執行)後、第 184 回国会(臨時会)の

¹⁵ 参議院 H P 「平成 23 年の参議院の動き『選挙制度改革検討会(第 5 回)』(平 23. 12. 7)」

¹⁶ 『朝日新聞』(平 24. 5. 17)

¹⁷ 『朝日新聞』(平 24. 7. 13) 等

¹⁸ 参議院 H P 「平成 24 年の参議院の動き『選挙制度改革検討会(第 6 回)』(平 24. 7. 30)」

平成 25 年 8 月 7 日、参議院本会議において、山崎参議院議長は「さきの通常選挙を経て、新しい政治状況となった今、国民の参議院に寄せる期待は大なるものがあります。その中で、参議院の選挙制度改革は喫緊の課題でございます。各会派には、精力的に御検討くださいますよう強く希望するものであります」¹⁹と発言し、協自民党参議院幹事長は同月 27 日の記者会見で、参議院選挙制度改革について、「来年中には抜本的な改革案が出来上がっていないといけない」と述べた²⁰。

9 月 12 日、山崎議長、奥石副議長及び各会派の代表者が出席して参議院各会派代表者懇談会が開催され、「選挙制度改革に関する検討会」を設置することが了承され、引き続き開催された同検討会において、同検討会の下に実務的な協議を行う「選挙制度協議会」（協座長（自民党参議院幹事長））を設置することとされた²¹。10 月 4 日には同協議会（第 2 回）が開会され、これまでの経緯について、事務局より説明を聴取した後、協議が行われた²²。

なお、第 23 回参議院議員通常選挙については、一票の較差が、有権者数比率で最大 4.77 倍ある等として、47 都道府県選挙区を対象に選挙無効を求める訴訟が全国の高裁及び高裁支部に提訴されている²³。

3 インターネットによる選挙運動の解禁

(1) 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

第 183 回国会（常会）の平成 25 年 4 月 19 日に、インターネットを利用した選挙運動を解禁する「公職選挙法の一部を改正する法律（平成 25 年法律第 10 号）」が成立し、5 月 26 日から施行された。第 23 回参議院議員通常選挙（同年 7 月 21 日執行）は、解禁後初めての国政選挙となった。

改正前の公職選挙法では、インターネットを選挙運動の手段としては使うことができなかった。これは、公職選挙法上、選挙運動で頒布できる文書図画は、通常葉書及びビラ並びに政党のマニフェストに限られており、同法の規定の解釈上、インターネットのホームページや電子メールも文書図画に当たり、また、不特定又は多数の人の利用を期待してホームページを開設したり、電子メールを送信することは頒布に当たるとされていたことから、インターネットの利用は法定外の文書図画の頒布に当たるものと解されていたためである。

これに対し、インターネットの活用により、候補者情報の充実、政治参加の促進、有権者と候補者の対話の実現、金のかからない選挙の実現などの効果が期待できるとして、「インターネットを選挙運動手段として使えるようにすべきではないか」との声が強まった。

総務省は、平成 13 年 10 月、「IT 時代の選挙運動に関する研究会」を設置し、インターネ

¹⁹ 第 184 回国会参議院本会議録第 2 号 3 頁（平 25. 8. 7）

²⁰ 『朝日新聞』（平 25. 8. 28）

²¹ 参議院 HP 「平成 25 年の参議院の動き『参議院各会派代表者懇談会及び選挙制度改革に関する検討会（第 1 回）』」

²² 参議院 HP 「平成 25 年の参議院の動き『選挙制度協議会（第 2 回）』」

²³ 『産経新聞』（平 25. 7. 23）等

ットを利用した選挙運動の可能性とその問題点等について調査検討を開始し、同研究会は、平成14年8月、インターネットの導入に伴い発生する問題をできるだけ小さくするような措置を講じることを前提に、インターネットを選挙運動手段として追加することが適当であるとする報告書を公表した。

自民党は、平成17年10月以降、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」において検討を進めた。

民主党は、平成18年6月13日（第164回国会（常会））に、インターネット選挙運動解禁に関する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））衆議院解散により審査未了となった²⁴。その後も各党に協議を呼びかける方針を決めたが²⁵、法律案提出には至らなかった。

自民党は、平成22年4月28日（第174回国会（常会））にインターネットを使用した選挙運動を解禁する内容の公職選挙法改正案を提出したが、平成24年11月16日（第181回国会（臨時会））に衆議院解散のため審査未了となった。

このような中で、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」が設置されて与野党間の協議が開始され²⁶、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、政党等及び候補者に限り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²⁷、法律案提出には至らなかった。

(2) インターネットによる選挙運動の解禁に関する公職選挙法改正の動き

第46回衆議院議員総選挙（平成24年12月16日執行）では、各党は、マニフェスト等においてインターネット選挙運動の解禁を掲げた。また、候補者等からは、選挙期間中にインターネットを使えないことは時代にそぐわない、不都合だなどの声も相次いだ。

選挙の結果を受け、第182回国会（特別会）の平成24年12月26日に内閣総理大臣に指名された自民党の安倍晋三総裁は、同日の記者会見において、インターネットを利用した選挙運動の解禁について、「来年の参議院選挙までの解禁を目指していきたい。」と発言した²⁸。

平成25年1月22日、自民党は、選挙制度調査会の下に「インターネットを使った選挙運動に関するプロジェクトチーム」を設置して、改めて検討を開始し、また、連立与党の公明党との協議も進めた。同月31日、自民党は、公選法改正案の骨子案をまとめ、公明党との協議を経て、2月12日、インターネットによる選挙運動を解禁する公選法改正案の与党案を取りまとめた²⁹。

²⁴ 民主党は、平成10年以降本案を含め4回にわたり、インターネットを選挙運動に使用できることとする内容を含む公職選挙法改正案を提出したが、いずれも審査未了となっている。

²⁵ 『朝日新聞』（平22.11.13）等

²⁶ 『日本経済新聞』（平22.4.24）等

²⁷ 『朝日新聞』（平22.5.27）等

²⁸ 『毎日新聞』（平24.12.27）等

²⁹ 『日本経済新聞』（平25.2.13）等

2月13日、与野党による「インターネット選挙運動に関する各党協議会³⁰」の初会合が開催され、同年夏の参議院議員通常選挙からの解禁を目指すことで一致した。また、自民、公明両党は与党案を提示したが、電子メールの利用を政党等と候補者に限定し、有料インターネット広告の掲載を政党等のみに認めていることについて、民主党及びみんなの党³¹が反対を表明した。

2月19日の同協議会において、政党等に有料インターネット広告を認める方針で一致したが、電子メールの解禁対象をめぐることは合意に至らなかった。

3月1日、民主党及びみんなの党は、電子メールの利用の全面解禁、有料インターネット広告の掲載を政党等と候補者に認める等を内容とする「公職選挙法の一部を改正する法律案（田嶋要君外5名提出、衆法第1号）」（以下「民主・みんな案」という。）を共同で衆議院に提出した。

3月5日の各党協議会において³²、自民、公明両党は、電子メールの利用を政党等と候補者に限定して認める等を内容とする与党案の共同提出への参加を呼びかけ、日本維新の会は共同提出に賛同する意向を表明した³³。同月13日、自民、維新、公明の3党は、「公職選挙法の一部を改正する法律案（逢沢一郎君外5名提出、衆法第3号）」（以下「自民・維新・公明案」という。）を共同で衆議院に提出した。

なお、両案とも、ウェブサイト等を利用する方法³⁴による選挙運動については、主体を制限することなく解禁することとしていた。

両案は、3月21日に本特別委員会に付託され、翌22日に両案の提案理由の説明が行われた。両案に対する質疑は、4月2日、5日及び11日に行われた。また、4日には参考人に対する質疑が行われた。11日の質疑終局の後、自民、維新及び公明の三派共同提案による修正案並びに共産提案による修正案がそれぞれ提出された。両案及び両修正案について採決を行い、民主・みんな案を否決すべきものと決し、自民・維新及び公明提出の修正案を可決（共産提出の修正案は否決）し、自民・維新・公明案を全会一致で修正議決すべきものと決した。なお、附帯決議が付された。

同法案は、翌12日本会議において修正議決のうえ、参議院に送付され、19日の参議院本会議で可決・成立し、改正法は、同月26日に公布された。

公布日の4月26日、各党協議会は、改正法の解釈や具体的な適用関係に関する留意点等

³⁰ 全11党が出席（自民党、公明党、民主党、日本維新の会、みんなの党、共産党、生活の党、社民党、みどりの風、国民新党、新党改革）

³¹ みんなの党は、第180回国会（平成24年6月）及び第182回国会（平成24年12月）に、インターネットを利用した選挙運動を解禁する内容の公職選挙法改正案を参議院に提出したが、いずれも審査未了となった。

³² この日の会合において、改めて「インターネット選挙運動等に関する各党協議会」が設置された。設置の目的は、「インターネット選挙運動解禁に当たってのガイドライン・申合わせ事項に関する協議、インターネット選挙運動解禁後の実態の検証、インターネット選挙運動解禁後の諸課題について検討等を行うため」とされている。（選挙制度研究会編『インターネット選挙運動解禁 改正公職選挙法解説』17頁、228-229頁（平25.6.28、ぎょうせい）

³³ 『朝日新聞』（平25.3.5夕刊）等

³⁴ 「インターネット等を利用する方法」は、「ウェブサイト等を利用する方法」及び「電子メールを利用する方法」に大別され、「ウェブサイトを利用する方法」とは、インターネット等を利用する方法のうち電子メールを利用する方法を除いたものとされている。（改正公選法第143条の3第1項）

を取りまとめた「改正公職選挙法（インターネット選挙運動解禁）ガイドライン（第1版：平成25年4月26日）」を公表した³⁵。

改正法による改正後の公職選挙法は、同年5月26日から施行され、施行日以後初めて公示される国政選挙の公示日以後にその期日を公示・告示される選挙から適用することとされており、同年7月4日に公示された、第23回参议院議員通常選挙からインターネットを利用した選挙運動は解禁となった。なお、この選挙においては、インターネットを利用した選挙運動での逮捕者はなかったものの、2件の違反警告があった³⁶。

＜改正公職選挙法の骨子＞

○ウェブサイト等の利用

- ・何人も、ウェブサイト等（ホームページ、ブログ、SNS等）を利用する方法により、選挙運動用文書図画を頒布することが可能

○電子メールの利用

- ・候補者・政党等は、電子メールを利用する方法による選挙運動用文書図画を頒布することが可能（送信制限あり）
- ・候補者・政党等以外は禁止

○有料インターネット広告

- ・選挙運動のための有料インターネット広告は禁止
- ・但し、政党等は、当該政党等の選挙運動用ウェブサイト等に直接リンクする政治活動用有料バナー広告を掲載することが可能

(3) 第23回参议院議員通常選挙後の動き

参议院選挙後、改正法の検討条項等を踏まえ、自民、公明の両党は、インターネットを利用した選挙運動を見直す作業を始め³⁷、メールを使った投票の呼びかけを有権者にも認めること及び政党だけが使える有料バナー広告を候補者にも解禁すること等について話し合う与野党協議会の再開を野党に呼びかけることとした³⁸。

9月19日、与野党間において、インターネット選挙運動の見直しに関する実務者協議が開催され、候補者・政党等以外の者による選挙運動用電子メールの取扱いについて、次の国政選挙までに結論を出すことを確認した³⁹。

4 その他の公職選挙法改正の動き

(1) 都道府県議会議員の選挙区に関する改正の動き

現行の公職選挙法では、都道府県議会議員の選挙区は、原則として郡市の区域によると定められている（第15条第1項）。しかし、市町村合併の進展により、郡そのものの数が減少しているなど、地域の単位としての郡の存在意義が大きく変質している現状等から、

³⁵ 改正公職選挙法（インターネット選挙運動解禁）ガイドライン（第1版：平成25年4月26日）インターネット選挙運動等に関する各党協議会

<http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/naruhodo/img02/pdf/000222706.pdf>

³⁶ 『東京新聞』（平25.8.21）等

³⁷ 『産経新聞』（平25.8.10）

³⁸ 『日本経済新聞』（平25.8.11）

³⁹ 『日本経済新聞』（平25.9.20）

その見直しが必要であることが指摘されている。

自民党においては、平成24年7月18日、選挙制度調査会・総務部会などの合同会議において、都道府県議会議員の選挙区を条例で定めることができるようにする旨の公職選挙法の改正案がまとめられ⁴⁰、同年8月3日の総務会において同改正案が了承された。その後、公明党との協議を経て、同月10日（第180回国会（常会））、自民、公明両党共同による公職選挙法改正案が衆議院に提出されたが、同年11月16日（第181回国会（臨時会））に衆議院解散のため審査未了となった。

平成25年6月19日（第183回国会（常会））、自民、公明両党共同により、第181回国会において審査未了となった法案とほぼ内容を同じくする「公職選挙法の一部を改正する法律案（逢沢一郎君外5名提出、衆法第41号）」が衆議院に提出されたが、同法案は、本特別委員会において継続審査となっている。

5 政治資金規正法の改正

(1) 政治資金の在り方に関する議論

ア 寄附等の制限の経緯

政治資金規正法は、昭和23年の制定以後数次にわたり改正され、政治資金の収支の公開と政治資金の授受の規制の強化がなされてきた。

政治資金の「入り」に関しては、昭和50年の法改正で、寄附の量的制限、質的制限が導入された。平成4年の法改正で、政治資金パーティーに対する規制が行われ、その後、平成6年の法改正では、会社、労働組合等の団体の政党、政治資金団体及び資金管理団体以外への寄附が禁止され、さらに、平成11年の法改正で、会社、労働組合等の団体の資金管理団体への寄附が禁止された。

イ 会社、労働組合等の団体からの寄附の制限強化

政治資金規正法は、会社、労働組合等の団体のする寄附について、金額の制限と寄附の相手方の制限を行っているが、その制限はこれまでに数次の改正を経ている。

昭和50年の法改正では、初めて寄附の制限が規定され、会社、労働組合等の団体がする寄附について、資本金、組合員数等に基づく寄附の総枠制限と同一の寄附の相手方に対する個別制限が設けられた。

平成6年の法改正では、政治改革の一環として、政治資金の調達を政党中心にするために、会社、労働組合等の団体は、政党、政治資金団体及び資金管理団体以外の者に対して政治活動に関する寄附をしてはならないものとされた。なお、この改正においては、資金管理団体に対してする寄附については、改正法の施行後5年を経過した場合において、これを禁止する措置を講ずるものとする事とされ、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。

⁴⁰ 『産経新聞』（平24.7.19）

ウ 個人献金の拡充

会社、労働組合等の団体のする寄附の制限とあいまって、政治資金の調達を個人献金中心に移行するため、昭和50年の法改正で、個人のする政党及び政治団体への寄附のうち一定の要件に該当するものについては、租税特別措置法の定めるところにより、所得控除の対象とすることとされた。また、平成6年の法改正で、政党及び政治資金団体に対する個人献金を促進するために税額控除制度を創設し、従来の所得控除制度との選択制とした。

エ 政治資金パーティーの規制

政治資金パーティー券の購入は対価の支払であり、政治活動に関する寄附に該当するものではないとされている。しかし、パーティーによる政治資金集めが盛んに行われ、様々な批判、意見が出されるようになり、開催の適正化を図るため、平成4年の法改正において、政治資金パーティーについては、パーティー券の購入限度額を1パーティー当たり150万円までに制限することとし、同一の者から1パーティー当たり100万円を超える対価の支払を受けた場合には支払者の氏名及び支払金額等を収支報告書に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」に厳格化された。

(2) 最近の政治資金規正法等の改正に関する動き

第46回衆議院議員総選挙（平成24年12月16日執行）の各党のマニフェスト等においては、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、政治資金の透明性の確保、政治家の監督責任の強化、個人献金を促進するための方策、政党助成制度の在り方等について方針や具体策が掲げられた（下表参照）。

しかしながら、第183回国会（常会）においては、政治資金規正法等の改正に関する動きは見られなかった。

第23回参議院議員通常選挙（平成25年7月21日執行）のマニフェスト等では、一部の政党において、第46回衆議院議員総選挙と同様の方針や具体策が掲げられた。

【第46回総選挙における各党のマニフェスト等比較（政治資金関係等）】

自民党（※1）	<ul style="list-style-type: none">・政治資金の透明性の確保・労働組合等の政治活動の収支の透明化を図る。・税制上の優遇措置を拡充するなど個人献金等の促進を図る。
公明党	<ul style="list-style-type: none">・企業団体からの政党・政治資金団体への献金の禁止・政治家の秘書などへの監督責任の強化・国会議員関係政治団体の収支報告書の電子申請の義務付け、全面公開
民主党	<ul style="list-style-type: none">・企業・団体献金を禁止・国会議員関係政治団体の収支報告書のインターネットでの一括掲載・国会議員の関係政治団体の収支報告書の開示期間を3年間から5年間に延長
維新の会	<ul style="list-style-type: none">・個人献金を促す制度と企業団体献金の禁止
みんなの党	<ul style="list-style-type: none">・企業・団体献金を即時全面禁止・小口献金を中心に全額所得税額控除制度を設け、個人献金を促進・政党助成金等に係わる情報公開を進める。

共産党	<ul style="list-style-type: none"> ・政党助成金を廃止 ・企業・団体献金を全面禁止
社民党	<ul style="list-style-type: none"> ・政党や政治資金団体への企業・団体献金をただちに禁止 ・国会議員ごとに政治資金収支報告書の中央・地方の一元的把握、政治家の資金管理団体、政治団体、後援会の連結決算の実現 ・秘書などの会計責任者が政治資金規正法に違反した場合の監督責任の強化 ・税額控除の拡大やネット献金の推進など個人献金を広げる。

※1 自民党については、「J-ファイル 2012 自民党総合政策集」の記載

※2 日本未来の党（平成 24 年 12 月 27 日に党名を「生活の党」に名称変更）、国民新党、新党大地については、関連する記載は見当たらなかった。

II 第 185 回国会提出予定法律案等の概要

提出予定法律案等は未定（10 月 11 日現在）

（参考）継続法律案等

○ 公職選挙法及び衆議院議員選挙区画定審議会設置法の一部を改正する法律案（海江田万里君外 6 名提出、第 183 回国会衆法第 8 号）

平成 22 年の国勢調査の結果に基づく衆議院小選挙区選出議員の選挙区の改定案について、人口に比例して都道府県に配分した選挙区の数を基にその改定案を改めて作成することとし、あわせて、衆議院議員の定数を 80 人削減して 400 人（小選挙区選出議員 270 人、比例代表選出議員 130 人）とする。

○ 公職選挙法及び衆議院議員選挙区画定審議会設置法の一部を改正する法律案（園田博之君外 11 名提出、第 183 回国会衆法第 13 号）

衆議院議員の定数を 3 割削減して 336 人（小選挙区選出議員 240 人、比例代表選出議員 96 人）とし、これに伴い衆議院小選挙区選出議員の選挙区の改定を行う。

○ 公職選挙法の一部を改正する法律案（逢沢一郎君外 5 名提出、第 183 回国会衆法第 41 号）

都道府県の議会の議員の選挙区について、郡の存在意義が大きく変質している現状等に鑑み、一定の要件の下で、市町村を単位として条例で選挙区を定めることができるようにするとともに、指定都市の区域においては、2 以上の区域に分けた区域を選挙区の単位とする。

内容についての問合せ先

第二特別調査室 佐々木首席調査員（内線68720）

沖縄及び北方問題に関する特別委員会

第一特別調査室

(沖縄及び北方問題に関する特別委員会担当)

I 所管事項の動向

1 沖縄関係

(1) 沖縄振興施策の概要

沖縄の振興計画は、40年前の本土復帰以降、「沖縄振興開発特別措置法」に基づく3次にわたる沖縄振興開発計画及び「沖縄振興特別措置法」に基づく沖縄振興計画により、約10兆円に上る国の予算が投入され進められてきた。この結果、道路・港湾など社会基盤整備については着実な進展が見られるようになり、産業面でも観光リゾート産業の伸びや情報通信関連産業の集積において一定の成果が上がっている。

他方、現在も1人当たりの県民所得は全国平均の約7割に過ぎず、失業率も平成24年に6.8%まで低下したものの、全国平均の4.3%と比べると今なお高い水準にある。

ア 平成24年度以降の新たな沖縄振興策

平成24年3月30日、「沖縄振興特別措置法」(以下「沖振法」という。)が改正された。同改正により、法律期限が10年延長されたことに加え、沖縄振興計画の策定主体を国から県に変更するなど、県の主体性をより尊重した内容に改められたほか、財政・税制面を中心とした国の支援措置が拡充された。

同年5月、沖振法に基づき、政府が「沖縄振興基本方針」を定めたことを受け、県は同基本方針を踏まえた「沖縄21世紀ビジョン基本計画(平成24年度～平成33年度沖縄振興計画)」を策定した。平成24年度以降の新たな沖縄振興策は、県が策定した同基本計画に基づき、「潤いと活力をもたらす沖縄らしい優しい社会の構築」と「日本と世界の架け橋となる強くしなやかな自立型経済の構築」を基軸として進められている。

イ 沖縄振興一括交付金

内閣府が示した平成26年度沖縄振興予算の概算要求は、平成25年度予算の約3,001億円から約406億円増の約3,408億円であり、そのうち、県が自主的な選択に基づき沖縄振興に資する事業を実施できる一括交付金として、1,671億円(沖縄振興特別推進交付金(ソフト分野)803億円、沖縄振興公共投資交付金(ハード分野)868億円)が計上されている。

平成25年8月、県は平成24年の一括交付金の導入以降、初めて事後評価結果を発表した。沖縄振興特別推進交付金を活用した平成24年度対象事業について、県における成果目標の達成状況は、評価対象全212事業のうち「達成」(達成率100%以上)又は「概ね達成」(達成率70%以上100%未満)としたものが161事業(76%)であり、市町村においては全1,264事業のうち860事業(68%)であった。

ウ 産業振興のための措置（沖縄関係税制改正）

沖振法の改正により、新たな沖縄振興に必要な効果的な措置として、「国際物流拠点産業集積地域」、「産業高度化・事業革新促進地域」及び「観光地形成促進地域」が創設され、「観光地形成促進地域」や「産業高度化・事業革新促進地域」については、沖縄県知事が地域指定（主務大臣の同意不要）を行えることとなった。

また、「国際物流拠点産業地域」及び従来からの情報通信産業特別地区（情報特区）及び金融業務特別地区（金融特区）については、法人税の所得控除率が従来の35%から40%に引き上げられるとともに、これまで同控除を受けるための要件であった「専ら当該特区内において事業を営む」といった「専ら要件」が緩和され、本店又は主たる事務所を特区内に設けること等を条件に特区外に事業所を配置することが可能となった。

エ 駐留軍用地跡地の利用の推進

狭小な県土の枢要部分を占有している広大な米軍施設・区域の整理・縮小は県民の長年の悲願であり、それらの返還に伴う諸問題の解決もまた県民から強く要望されてきた。これに対処するため、先の沖振法と同様、「沖縄県における駐留軍用地の返還に伴う特別措置に関する法律」が平成24年3月30日に改正された。

同改正により、法律の名称が「沖縄県における駐留軍用地跡地の有効かつ適切な利用の推進に関する特別措置法」に変更されたことに加え、法律期限が10年延長されたほか、地権者に対する給付金の支給期間の延長、返還が合意された駐留軍用地において国が行う原状回復措置の範囲の全域への拡大など、旧制度において課題となっていた事項が改善されることとなった。

オ 沖縄科学技術大学院大学

平成14年度からの沖縄振興策が検討される中で、沖縄に世界最高水準の自然科学系大学院大学を設立することにより、日本及び世界の科学技術の発展に寄与し、沖縄の自立経済構築に貢献することを目的とした「沖縄新大学院大学構想」が提唱され、沖振法に盛り込まれた。平成21年7月、沖縄科学技術大学院大学の設置及び運営に関し必要な事項を定めた「沖縄科学技術大学院大学学園法案」が成立し、平成23年11月、同学園の学校法人が設立された。平成24年9月、同大学院大学は開学し、5年一貫制の博士課程に18か国・地域から34名（日本人5名、うち県出身者1名）を第1期生として迎えた。また、翌25年9月には日本を含む14か国・地域から21名（日本人4名、うち県出身者1名）が入学した。今後、同大学院大学を中心に地元の大学・研究機関や事業者等が連携し、沖縄の地域特性を活かした知的・産業クラスターを形成されることが期待されている。

カ 那覇空港及び新石垣空港整備への取組

那覇空港は将来の需要増加に対処するため、沖合に滑走路が増設されることとなった。現在、国が進めている環境影響評価は本年中にまとまる見通しで、平成26年1月に着工、平成31年末に完工（工期：5年10か月）の予定である。

平成 24 年 5 月、政府は「沖縄振興基本方針」に、国際貨物ハブ化が進む那覇空港の機能強化に向け「適切な財源の確保を前提とした第 2 滑走路の整備を図る」と明記し、国として支援する考えを示した。平成 25 年度予算には新規事業として 130 億円が計上され、平成 26 年度概算要求では 300 億円が要求されているが、約 1,980 億円に上る総工費の財源は確保されておらず、環境保全の問題と併せ、大きな課題となっている。

石垣空港は、これまで滑走路が短く中型ジェット機の運航ができなかったこと、市街地に位置していたため騒音被害等の課題があったことから、平成 18 年よりカラ岳陸上地区において、2,000m 滑走路を有する新空港の建設が始まり、平成 25 年 3 月 7 日に新空港は開港した。

キ 泡瀬干潟の埋立て事業

沖縄本島中部太平洋側の中城湾に面する約 265 ha の泡瀬干潟は、絶滅危惧種が生息し、環境省の「日本の重要湿地 500 選」に指定されている。同干潟における埋立て事業は、中城湾港新港地区の航路整備に伴う浚渫土砂を有効に活用し、国際交流リゾート、海洋性レクリエーション活動等の拠点を整備することにより、本島中部圏東海岸地域の活性化を図ることを目的に開始された。

平成 21 年 10 月、一部住民が県と沖縄市に対し起こした裁判で、事業予算の公金支出差止めを命じる判決が下されたことを受け、平成 22 年 7 月、沖縄市は当初の計画から埋立面積を約半分に縮小し、スポーツコンベンション拠点を形成することにより市の活性化を目指す新たな計画を策定した。平成 23 年 7 月、提出されていた新計画の変更申請を県が承認・許可したことを受け、一部住民らは同事業の経済的合理性や環境への影響等をめぐり、県と沖縄市を相手に再び那覇地裁に提訴した。その一方で、同年 10 月には第 1 次訴訟の判決以来中断されていた工事が再開された。第 2 次訴訟は現在も裁判が続いている。

なお、沖縄市は、本計画により約 1,960 名の雇用創出、年間約 137 億円の生産誘発効果及び約 2.1 億円の市税増収を見込んでいる。

(2) 米軍基地問題

ア 沖縄における米軍再編と負担の軽減

(7) 在沖米軍及び基地の現状

在沖米軍に提供されている専用施設面積は約 228km² に達し、在日米軍専用施設の約 73.8% を占めている。これにより、沖縄県土に占める米軍基地面積の割合は約 10.2% に達しており、他の都道府県の中で最大となる静岡県約 1.2% と比較すると、沖縄県の基地負担の重さがいかに顕著であるかが理解できる。なお、沖縄の本土復帰からこれまでに返還された米軍専用施設面積は約 18.2% だが、本土においては同期間に約 59.0% が返還されている。

また、米軍基地の所有形態も本土とは異なる様相を呈しており、本土では国有地が約 87.3% を占めているのに対し、沖縄では約 34.6% となっている。これは、在沖米軍基地の相当部分が、戦後の米軍施政権下において接収された民有地や公有地上に建設されたことを示している。

沖縄に駐留する米軍人数は、約25,800人で、そのほとんどを海兵隊（約59.5%）と空軍（約26.2%）が占め、軍人と軍属及び家族を合わせた数は、約47,300人である¹。

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、24機のMV-22オスプレイ（垂直離着陸輸送機）のほか、ヘリコプターを中心に70機以上²の航空機が配備されており、岩国飛行場と並び在日米海兵隊の拠点となっている。

同飛行場は周辺に住宅、学校等が密集し「世界で最も危険な基地」と言われており、平成15年11月に訪沖したラムズフェルド米国防長官（当時）は、上空から同飛行場を視察して「事故が起きないほうが不思議だ」と述べ、安全性に懸念を示した。翌年8月、その懸念が現実となり、海兵隊所属の大型輸送ヘリコプターが同飛行場に隣接する沖縄国際大学に墜落・炎上し、乗員3名が負傷する事故が発生した。

同飛行場が存在することによる弊害として、航空機事故、離発着及び民間地域上空での旋回訓練による騒音被害、同飛行場が市の中心部に位置し、市の面積の約25%（480ha）を占めていることによる地域開発の難しさが挙げられる。

(ウ) 米軍普天間飛行場の返還と代替施設がV字型案に至るまでの経緯

普天間飛行場は、平成7年の米軍兵士による少女暴行事件を契機とした沖縄県民の怒りの声を背景に、平成8年4月の橋本総理（当時）・モンデール米大使（当時）会談において全面返還が表明された。同年12月の「沖縄に関する特別行動委員会」（SACO）最終報告において、沖縄県内への移設を条件に同飛行場の5～7年以内の全面返還が合意された。

その後、移設場所・工法等について日米両政府、沖縄県、関係市町村との間で協議が進められ、移設場所については、平成11年11月に沖縄県知事、翌月に名護市長が辺野古への受入れを表明した。工法等については、海上ヘリポート案、軍民共用空港案、L字案等と変遷したが、平成18年5月の「再編実施のための日米のロードマップ」（以下「ロードマップ」という。）に明記された2本の滑走路をV字型に配置する埋立て案でおおむね合意した。

(エ) 米軍普天間飛行場代替施設に関する近年の動き

平成21年9月に民主党を中心とする連立政権が発足した。普天間飛行場の移設問題に関し、政権交代前には民主党代表として「最低でも県外」と表明していた鳩山総理（当時）は、12月の記者会見において「（平成22年）5月までに新しい移設先というものを含めて決定をしまいたい」と述べ、移設先の再検討を進めた。しかし、平成22年5月に開か

¹ 沖縄県「沖縄の米軍及び自衛隊基地」（平成25年3月）

在沖米軍人数及び軍人・軍属・家族の合計数は、平成24年が非公表だったため、平成23年6月末の数字

² 沖縄県HP「普天間基地の概要」（平成24年8月24日）

れた「日米安全保障協議委員会」（以下「2+2」という。）は、移設先をロードマップと同様「辺野古」とする「共同発表」を行った。

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移設受入れ反対派が過半数を獲得した。また、11月に行われた県知事選挙では、辺野古への条件付移設容認から代替施設の県外への移設を求めることに姿勢を転じた仲井眞知事が再選を果たした。

日米両政府は、これまでの作業の遅れを受け、平成23年6月に行われた2+2において、普天間飛行場代替施設に関し、平成26年としていた移設完了期限を「できる限り早い時期」に先送りすることとした。

防衛省は、平成23年12月、普天間飛行場代替施設に関する環境影響評価（アセスメント）の評価書を知事に提出した。この中で、代替施設にオスプレイが配備されることがアセスメント関連文書の中では初めて記載された。この評価書に対する知事意見書が平成24年2月と3月に防衛省に提出され「評価書で示された環境保全措置等では、事業実施区域周辺域の生活環境及び自然環境の保全を図ることは不可能」等の厳しい意見が明記された。

防衛省は知事からの意見書を受け、評価書の補正に科学的・専門的観点からの助言を得るため、有識者研究会を4月に設置し、同研究会の報告書及び知事意見書を反映させた補正作業を進め、12月18日に補正した評価書を県に提出した。そして、防衛省は同月27日にこれを公告し、縦覧を平成25年1月29日まで行った。

この公告・縦覧によりアセスメントの手続は完了し、同年3月、政府は県知事に対して代替施設建設に必要な辺野古沿岸域の公有水面埋立承認申請を行い、6月、告示・縦覧が行われた。

今後は、申請の審査後、知事の可否判断が出されるが、判断は12月以降とみられている。

なお、10月3日に開かれた2+2において、辺野古への移設が普天間の継続的な使用を回避するための唯一の解決策であることが確認されたが、これについて仲井眞知事は、県外移設を求める考えに変わりはない立場を示した。

普天間飛行場代替施設に関する主な経過

平成	主 な 出 来 事	
7年	9月	・在沖米軍兵士3人による少女暴行事件発生
8年	4月	・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
	12月	・SACO最終報告において、海上施設を沖縄本島の東海岸沖に建設と明記
11年	11月	・稲嶺知事、移設場所を辺野古沿岸域に決定した旨表明
	12月	・岸本名護市長、代替施設受入れ表明
16年	8月	・沖縄県宜野湾市の大学構内に米軍ヘリ墜落
18年	4月	・政府は、名護市及び宜野座村との間でV字型の2本の滑走路からなる案で基本合意
	5月	・「ロードマップ」において、V字型に2本の滑走路を有すると明記
19年	8月	・環境影響評価（アセスメント）手続開始
21年	9月	・鳩山内閣発足
22年	1月	・名護市長選挙で移設受入れ反対派の稲嶺氏が当選

	5月 6月 9月 11月	・移設先を辺野古とした日米両政府の共同発表 ・菅内閣発足 ・名護市議会議員選挙で移設受入れ反対派が過半数を獲得 ・沖縄知事選挙で普天間飛行場の県外移設を公約した仲井眞氏が再選
23年	6月 9月	・「2+2」において移設完了を「できる限り早い時期」と先送り ・野田内閣発足
24年	2月 4月 6月 12月	・宜野湾市長選挙で普天間飛行場の固定化阻止、県外移設を主張した佐喜眞氏が当選 ・「2+2」は、在日米軍再編見直しに関する共同文書を発表 ・沖縄県議選で野党・中立系が前回に続き過半数を得る ・第2次安倍内閣発足 ・補正した評価書の公告と縦覧
25年	3月 6月	・防衛省が県に公有水面埋立承認申請を提出 ・同申請の告示・縦覧
今後の予定		・同申請の審査後、知事の可否

(オ) 米海兵隊のグアム移転

ロードマップには、第3海兵機動展開部隊の要員約8,000人及びその家族約9,000人の沖縄からグアムへの移転が明記された。グアム移転を確実なものとし、沖縄県の負担の軽減を図るため、グアム移転協定³が締結され、移転総経費102.7億ドルのうち、我が国は60.9億ドル、米国は41.8億ドルをそれぞれ負担することとなった。

しかし、平成24年1月にオバマ米大統領は、新たな国防戦略を発表し、アジア太平洋地域を重視しつつ、米国の深刻な財政難により国防予算を削減しなければならないことから、同時に2つの地域での大規模な軍事行動を想定した2正面戦略を修正することとした。

これらを受け同年4月、日米両政府は、ロードマップを見直し、新たな在日米軍再編計画である「2+2」共同文書を発表した。見直された主な点は、①1つのパッケージとしていた「普天間飛行場の辺野古への移設、海兵隊のグアム移転、嘉手納基地より南の5施設の返還」を個別に切り離し、返還を先行させる、②移転する在沖米海兵隊員の人数を8,000人から9,000人に増やし、グアム以外にハワイ、オーストラリア等に分散する、③総額102.7億ドルとしていた在沖海兵隊のグアム移転費を86億ドルに減額するが、日本の負担はグアム移転協定どおりの28億ドルとする、等である。

これを踏まえ、平成25年10月、2+2が開かれ、グアム移転協定への署名が発表された。移転費用については、従来の総額102.7億ドルを86億ドルとし、日本側の負担を直接的な財政支出28億ドルとすることが確認され、日本側負担金の使途として、訓練施設にも充てられることが明記された。また、グアムへの移転は2020年代の前半に開始することが公表された。

(カ) 嘉手納飛行場以南の土地の返還

日米両政府は、平成25年4月5日、嘉手納飛行場以南の米軍6施設・区域の返還計画に合意し「沖縄における在日米軍施設・区域に関する統合計画」を発表した。同計画は、各

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」

施設・区域の返還時期を「必要な手続の完了後に速やかに返還可能となる区域」（約 65 ヘクタール）、「沖縄において代替施設が提供され次第、返還可能となる区域」（約 840 ヘクタール）、「米海兵隊の兵力が沖縄から日本国外の場所に移転するに伴い、返還可能となる区域」（約 140 ヘクタール）の 3 つに分けて明記した。しかし、返還の遅延を想定して「又はその後」との文言も全ての施設に付記されているため、示されている返還の期限が不明確との声もある。

この計画を受け、同年 8 月、「牧港補給地区の北側進入路」の約 1 ヘクタールが最初に返還された。

(キ) オスプレイ配備問題

オスプレイについては、開発段階等で墜落死亡事故が相次いだことに加え、平成 24 年 4 月にモロッコで 2 人が死亡し、6 月にはフロリダで 5 人が負傷する事故が発生していたが、米政府は同月 29 日、我が国に対し 10 月初旬から普天間飛行場においてオスプレイ 12 機の運用を開始する旨の接受国通報を行い、7 月に岩国飛行場への陸揚げを行った。

配備先である沖縄では、9 月に宜野湾市において議会各党派、市長会、町村会等が実行委員会となった「オスプレイ配備に反対する沖縄県民大会」が開かれ、主催者発表で約 10 万 1,000 人が参加し「これ以上の基地負担を断固として拒否する」等の決議を行った。また、県議会及び県内全 41 市町村の議会は、その安全性を懸念し配備に強く反対する決議を採択した。

オスプレイの安全確保策について日米両政府は、同年 9 月の日米合同委員会において合意し、日本政府は安全宣言（「MV-22 オスプレイの沖縄配備について」）を発表した。これにより、オスプレイの岩国飛行場から普天間飛行場への移駐が始まり、10 月に 12 機全ての配備が完了した。

さらに、米政府は、平成 25 年 4 月、オスプレイ 12 機を追加配備する旨を通知し、同年 7 月、追加配備分 12 機が岩国基地に陸揚げされ、8 月 3 日から順次普天間飛行場への移動が始まった。その最中の 8 月 5 日、米軍の HH60 ヘリコプターがキャンプ・ハンセン内の山中に墜落する事故が発生した。県や各市町村では、墜落事故への抗議とともに、オスプレイ追加配備撤回などの決議が県や各市町村で行われた。事故を受けてオスプレイの追加配備は一時延期されたが、事故から 7 日後の同月 12 日、普天間飛行場への追加配備が再開され、同日、計 11 機の追加配備が完了した。

その後、8 月 26 日に米ネバダ州クリーチ空軍基地近くで、同型のオスプレイが着陸に失敗する事故が発生したこともあり、残る 1 機の移動を見合わせていたが、9 月 25 日に普天間飛行場へ移動し、追加 12 機の配備が完了し、昨年配備された 12 機と合わせ 24 機の態勢となった。

オスプレイの飛行訓練については、沖縄県や関係市町村が飛行実態等についての調査を行っており、日米合同委員会で取り決めた運用に係る安全性の合意事項に違反していると指摘しているが、合意違反について米政府は違反はないとの見解を示している。この背景には、日米の合意事項において「できる限り」、「可能な限り」等との前提が規定されてお

り、米軍の運用が優先される取り決めとなっていることがある。

なお、10月3日に開かれた2+2において、日本本土等での運用を活用することにより、沖縄での駐留・訓練時間の削減につなげていくことが合意された。

最近のオスプレイに関する主な動き

平成	主 な 出 来 事	
23年	6月6日	防衛省は普天間飛行場に来年からのオスプレイの配備を沖縄県等に伝達
	12月28日	普天間飛行場代替施設に関するアセスメントの評価書を防衛省から知事へ提出（アセスメント関連文書において初めてオスプレイが記載される）
24年	4月11日	モロッコで墜落事故が発生（乗員2人死亡、2人負傷）
	6月13日	フロリダで墜落事故が発生（乗員5人負傷）
	29日	米国からオスプレイ配備に関する接受国通報
	7月23日	岩国飛行場にオスプレイ12機を陸揚げ
	9月9日	オスプレイ配備に反対する県民大会（主催者発表10万1千人参加）
	19日	安全宣言
25年	10月6日	普天間飛行場へのオスプレイ12機の配備が完了
	4月30日	米政府より新たにオスプレイ12機を普天間飛行場に配備する旨の通知
	7月30日	岩国飛行場に追加のオスプレイ12機を陸揚げ
	8月3日	普天間飛行場へ追加のオスプレイ2機が移動
	12日	普天間飛行場へ追加のオスプレイ9機が移動
	26日	ネバダで墜落事故が発生（負傷者なし）
	9月25日	普天間飛行場へ追加のオスプレイ1機が移動し、追加12機の配備が完了

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、協定の改正ではなく、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。

最近においても平成24年10月に沖縄県内において、海軍兵による集団女性暴行致傷事件が発生し、在日米軍は、綱紀粛正と再発防止策として我が国に駐留する全兵士を対象とした深夜の外出禁止令を出した。しかし、これ以降も11月には外出禁止時間帯に空軍兵が住宅に侵入し中学生を殴打する事件、また同月に海兵隊員が同じく外出禁止時間帯に住宅に侵入する事件が発生している。そして、直近において地位協定の在り方について問題となったのは、今年8月のキャンプ・ハンセン内での米軍ヘリ墜落事故をめぐる日本側による事故調査においてである。地位協定により基地内の管理権は米軍にあるため、日本の自

治体や警察が現場の検証などを行うには、米軍側の許可が必要となる。平成16年に沖縄国際大学に米軍ヘリが墜落した際には、安全上の理由により日本側の立入りが認められず、地位協定の改定が叫ばれたが、今回の事故においても事故現場立入りの米軍側の許可は得られず、この問題がクローズアップされ、地元からは改めて地位協定の改定が強く求められている。

2 北方問題の現状と課題

(1) 返還交渉の経緯

北方四島の領有に係る歴史的経緯の概要は、次のとおりである。

年月	条約等	概要
安政元年2月 明治8年5月	日魯通好条約 樺太千島交換条約	択捉島とウルップ島の間に国境を定める。 ウルップ島以北の千島列島を日本領とし、樺太をロシア領とする。
昭和20年8月 9月		ソ連が日本に軍事侵攻を開始 ソ連による北方四島の占領が完了（これ以降、法的根拠のない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を合意した。
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した。
10年4月	川奈首脳会談	平和条約は、東京宣言第2項に基づき四島の帰属の問題を解決することを内容とし、21世紀に向けての日露の友好協力に関する原則等を盛り込むべきことで合意した。
13年3月	イルクーツク声明	昭和31年の日ソ共同宣言が平和条約交渉の出発点を設定した基本的な法的文書であると確認した。
15年1月	日露行動計画	日ソ共同宣言、東京宣言、イルクーツク声明及びその他の諸合意が、四島の帰属の問題を解決して平和条約を締結し、両国関係を完全に正常化することを目的とした交渉における基礎と認識し、交渉を加速させることを確認した。

(2) 近年の動き

平成21年7月、「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。）の一部改正法が成立し、北方領土は我が国固有の領土であると明記された。

平成22年7月、ロシアは択捉島で大規模軍事演習を行い、また、日本が第2次世界大戦の降伏文書に署名した9月2日を「第2次世界大戦終結の日」とする法案を成立させた。11月1日には、我が国の再三の自粛要請にもかかわらず、メドヴェージェフ大統領（当時）

がロシアの国家元首として初めて国後島を訪問した。この訪問は、「クリル諸島社会経済発展計画⁴」のインフラ整備状況の視察のためと称されているが、これら一連の動きは、北方領土の実効支配を誇示するかのよう到我国には映る。

平成 24 年 3 月、プーチン首相（当時）は大統領選挙直前に外国メディアとの記者会見で「日本との領土問題を最終的に解決したいと強く願っている」と述べた。また、柔道家でもある同首相は、日本語の「引き分け」という言葉を使い、「双方が受け入れ可能な妥協が必要」とした。

平成 24 年 6 月、野田総理（当時）とプーチン大統領による首脳会談が行われ、領土交渉を再活性化させることで一致したが、その約 2 週間後の 7 月、メドヴェージェフ首相が 2 度目の国後島訪問を行い、進展の兆しを見せていた領土交渉への影響が懸念されることとなった。その後、同年 9 月に野田総理（当時）とプーチン大統領が会談し、次官級協議の開催が調整されることとなり、両首脳・外相の指示を受け、翌 10 月この協議が開催された。

(3) 安倍政権の動き

平成 25 年 4 月 29 日、安倍総理は、日本の総理として 10 年ぶりにロシアを公式訪問し、プーチン大統領と会談した。会談終了後、「日露パートナーシップの発展に関する共同声明」の採択が発表された。

同声明において、両首脳は、第二次世界大戦後 67 年を経て日露平和条約が締結されていない状態は異常であるとの認識で一致し、平成 15 年の日露行動計画において解決すべきことが確認された四島の帰属に関する問題を、双方に受け入れ可能な形で最終的に解決することにより、平和条約を締結するとの決意を表明した。また、両首脳は「日露パートナーシップの新たな未来志向の地平を模索する中で、両首脳の議論に付すため、平和条約問題の双方に受け入れ可能な解決策を作成する交渉を加速化させる」との指示を各々の外務省に対し共同で与えることで一致した。また、両首脳は 6 月 17 日にも会談を行った。これらを受け、平成 25 年 8 月 19 日、次官級協議が開催され、今後の協議の進め方が議論された。

同年 9 月 5 日には、本年 3 度目となる日露首脳会談が開催され、外務次官級協議の継続が確認された。また、両首脳は、本年 11 月に外務・防衛閣僚級協議（2 + 2）を開催することで一致した。10 月 7 日、4 度目の首脳会談が開かれ、次官級協議の開催について話し合われた。

(4) 北方海域における漁業

北方四島周辺海域における日本漁船の操業は、日露政府のいわゆる北方四島周辺水域における日本漁船の操業枠組み協定（平成 10 年）（以下「枠組み協定」という。）により魚種や漁獲量等を制限し、日本が協力金等を負担するなど一定の条件下で可能となったが、同協定は北方領土海域での日露両国の取締権には言及しておらず、領土問題が未解決である

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 27 年にかけて約 280 億ルーブルを拠出するもの。

ため、日本漁船の拿捕事件等が発生している。また、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）

四島交流は、旅券・ビザを必要としない相互訪問事業であり、事業開始以来、平成 24 年度計画終了までに日本側計 10,971 名（267 回）、四島側計 7,984 名（187 回）が参加した。

その一方で、同一人の複数回参加や視察中心であること等、改善する必要があるとの指摘を受け、同事業の見直しが実施されることになった。当該年の複数回参加を原則として認めないこと、関心の高い学生や作文コンクール優勝者等の参加者の拡充、四島住民との対話を中心とする訪問プログラムへの改善等が盛り込まれている。今後、交流事業の実施団体である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を中心に、内閣府、外務省、北海道で構成されるチームで具体的実施細則を策定することとなっている。

なお、四島交流事業等の使用船舶の老朽化に対処するため、交流船「えとぴりか」（1,120 t）が新たに建造され、平成 24 年 5 月より運行されている。

イ 自由訪問

自由訪問は、平成 10 年 11 月のモスクワ宣言において合意され、元島民並びにその配偶者及び子を対象として平成 11 年 9 月以降行われていたが、平成 20 年の夏の訪問から、元

島民の子の配偶者、孫及び孫の配偶者、複数の医師、看護師の同行が可能となった⁵。平成24年度計画終了までに2,789人（58回）が参加した。

ウ 墓参支援

領土問題とは別に人道上の観点から、旧島民及びその家族の墓参が昭和39年から実施されている⁶。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24年度計画終了までに4,182人が参加した。墓参は北海道が実施しており、近年、年4回行われてきた。そのうち、2回分については国が渡航船舶の手配はしてきたが、その費用は他の2回と同様に北海道が負担してきた。平成23年度からは、この2回分を実質的に国が負担する自由訪問（墓参を含む）として実施している。

内容についての問合せ先

第一特別調査室 藤田首席調査員（内線 68700）

⁵ 四島交流との違いは、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。

⁶ 北方四島の墓地は、四島の52か所にあるが、墓標のないところも多い。

青少年問題に関する特別委員会

第一特別調査室

(青少年問題に関する特別委員会担当)

I 所管事項の動向

1 青少年施策の総合的な推進

青少年問題は、校内暴力やいじめ、不登校・ひきこもりや非行、児童虐待、児童買春・児童ポルノ犯罪、フリーターやニートの問題、インターネットをめぐる諸問題、子どもの貧困問題など、時代とともに、複雑化・多様化している。

これらの問題に対応する政府の施策は、家庭、学校、職場、地域等の生活領域を通じ、教育、福祉、保健、医療、矯正、更生保護、雇用等の幅広い分野にわたっており、また、関係する行政機関も内閣府、警察庁、総務省、法務省、文部科学省、厚生労働省、経済産業省等、多数に及んでいる。

これらに対処するため、子ども・若者育成支援施策の総合的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の整備を内容とする「子ども・若者育成支援推進法」が平成21年7月(第171回国会)に成立し、内閣府に特別の機関として、内閣総理大臣を本部長とする「子ども・若者育成支援推進本部」が設置された。

同本部は、平成22年7月に、子ども・若者育成支援推進法に基づく大綱としての「子ども・若者ビジョン」を策定した。

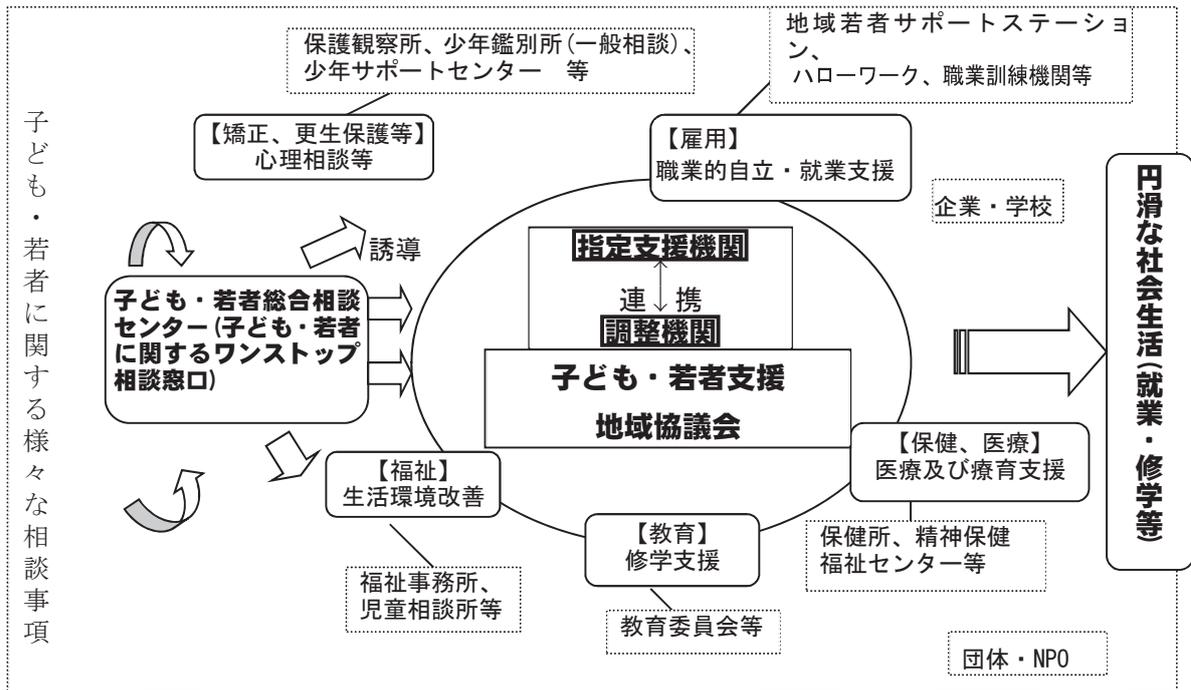
同ビジョンは、「すべての子ども・若者の健やかな成長を支援する」「困難を有する子ども・若者やその家族を支援する」「子ども・若者の健やかな成長を社会全体で支えるための環境を整備する」ことを施策の基本的方向としており、5年を目途に見直しを行うこととしている。

政府は、同ビジョンの実施を推進するとともに、同ビジョンに基づく施策の実施状況について点検・評価を行うため、有識者や若者からなる「子ども・若者育成支援推進点検・評価会議」を平成23年7月に設置している。

子ども・若者育成支援推進法によるネットワークの整備に関しては、社会生活を円滑に営む上での困難を有する子ども・若者を支援するため、地方公共団体において子ども・若者支援地域協議会の設置に努める¹など、包括的、総合的な支援を実施する体制を整備することとしている。

¹ 平成25年3月28日現在、内閣府が設置を把握している地方公共団体は53団体である。

地域における子ども・若者育成支援ネットワーク（イメージ）



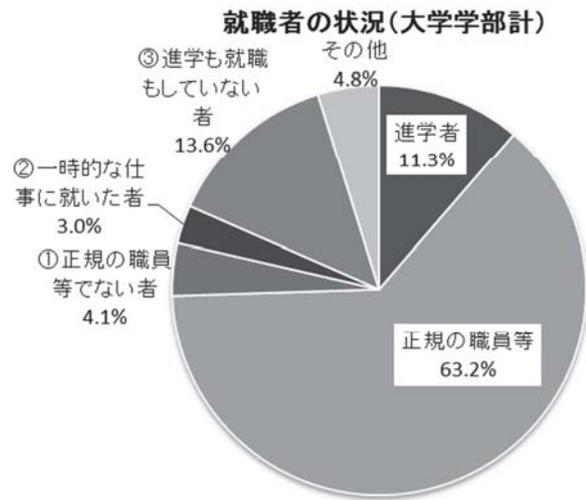
【内閣府資料より作成】

2 若年者雇用の問題

(1) 若年者雇用を取り巻く現状

若年者の雇用情勢は、24歳以下の完全失業率が平成24年で8.1%（前年比0.1ポイント低下）、25～34歳については5.5%（同0.3ポイント低下）と、前年よりは回復したが依然として厳しい状況である。

大卒者の就職率は、文部科学省の平成25年度学校基本調査（速報値）によれば67.3%で、前年度より3.4ポイント上昇した。



【文部科学省平成25年度学校基本調査（速報値）】

同調査によると、正社員など雇用期間に定めのない「正規雇用」に就いたのは63.2%である一方、①「正規の職員等でない者」②「一時的な仕事に就いた者」及び③「進学も就職もしていない者」を合算した、安定的な雇用には就いていない者は20.7%で、前年度より2.2ポイント低下したが、依然として大卒者の2割が不安定な雇用となっている。

正規雇用への転換は、不安定な雇用の期間が長くなるほど困難となる。不安定な雇用では、経済的自立やキャリアアップが難しく、結婚・出産などの生涯設計が描けないなど個人レベルで多くの問題点があるが、社会的にも、少子化の加速、財政や社会保障制度への悪影響などが指摘されている。

学生の就職活動においては、学生側の大企業志向が強い一方、企業側は中小企業の情報

発信力が弱く、ミスマッチが大きくなっている。また、就職活動時期の早期化・長期化が進行し、学生の十分な学修時間の確保を妨げ、海外留学を阻害する状況となっている。

就職後においては、「使い捨て」が疑われる企業（いわゆるブラック企業）への就職で疲弊する若者の増加が社会問題化²している。また、近年は「就職失敗」を理由とする 20 歳代の自殺者数が増加傾向にある。

(2) フリーター数・ニート数³の現状

フリーターの数は、平成 15 年の 217 万人をピークに 5 年連続で減少したが、平成 21 年に増加に転じ、平成 24 年は前年から減少して 180 万人となった。また、ニートの数は、平成 14 年以降 60 万人台で推移し、平成 24 年は 63 万人となっている。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、早期離職する青少年自身の問題等様々な要因があるといわれている。

(3) 政府の対策

政府においては、平成 25 年 2 月に設置された「若者・女性活躍推進フォーラム」が、民間の知恵を活用したキャリア教育の充実、就職支援機能の向上や就職活動システムの見直し（就職活動の後ろ倒し）等について 5 月に提言を発表した。

さらに、6 月に政府が決定した「経済財政運営と改革の基本指針（骨太の方針）」では、大学等の就職活動システムの見直し⁴、民間の知恵を活用したキャリア教育充実、中小企業・小規模事業者の魅力発信、企業ニーズに即した社会人の学び直し、ハローワークにおける積極的民間活用、起業しようとする若者への支援等により、若者の活躍を推進するとしている。

厚生労働省の主な取組としては、大学院・大学・短大等の学生や、卒業後未就職の者を専門に支援する「新卒応援ハローワーク」を平成 22 年度から全国に配置し（平成 25 年度で 57 か所）、求人情報の提供や中小企業とのマッチング、就職支援セミナー、面接会等の実施、ジョブサポーターによる一貫した個別支援等を行っている。平成 24 年度からは、特にフリーターが多い東京都・愛知県・大阪府の 3 か所に「わかものハローワーク」を、全ての都道府県に「若者支援コーナー」（同 50 か所）、「若者支援窓口」（同 161 か所）を設置し、正規雇用化の支援を強化している。

² 厚生労働省は、平成 25 年 8 月、若者の「使い捨て」が疑われる企業等への取組を強化すると発表した。具体的には、平成 25 年 9 月を「過重労働重点監督月間」とし、労働基準監督署及びハローワーク利用者等からの苦情や通報等を端緒に、離職率が極端に高いなど若者の「使い捨て」が疑われる企業等を把握し、監督指導を集中的に実施した。また、フリーダイヤルでの電話相談（平成 25 年 9 月 1 日）や、メールでの情報受付を行っている。

³ フリーターとは、学生でも主婦でもなく、アルバイトやパートタイムで就労し、あるいは就労を希望している 15～34 歳の者。ニートとは、非労働力人口のうち通学や家事を行っていない 15～34 歳の者

⁴ 政府は平成 25 年 6 月の成長戦略において、就職活動の早期化・長期化の傾向を改めるため、平成 27 年度卒業予定者（現在の大学 2 年生）から、就職活動の解禁時期を 3 年生の 12 月から 3 月に後ろ倒し、面接などの選考活動を 4 年生の 4 月から 8 月に後ろ倒しする取組を支援する方針を打ち出した。これを受けて経団連は、上記の取組を内容とする新指針を 9 月に発表した。

また、中小企業・ハローワーク・大学間の連携を強化するため、大学にジョブサポーターの相談窓口を設置したり、中小企業とのマッチングの強化のために、若者の採用・育成に積極的な「若者応援企業」のPRをするなどの就職支援を行っている。

未就職期間が長引き孤立しがちな若者に対しては、「地域若者サポートステーション」を全国に設置し（同160か所）、キャリア・コンサルタントなどによる専門的な相談、コミュニケーション訓練などによるステップアップ、協力企業での就労体験等により、就労に向けた支援を行っている。

3 児童虐待問題

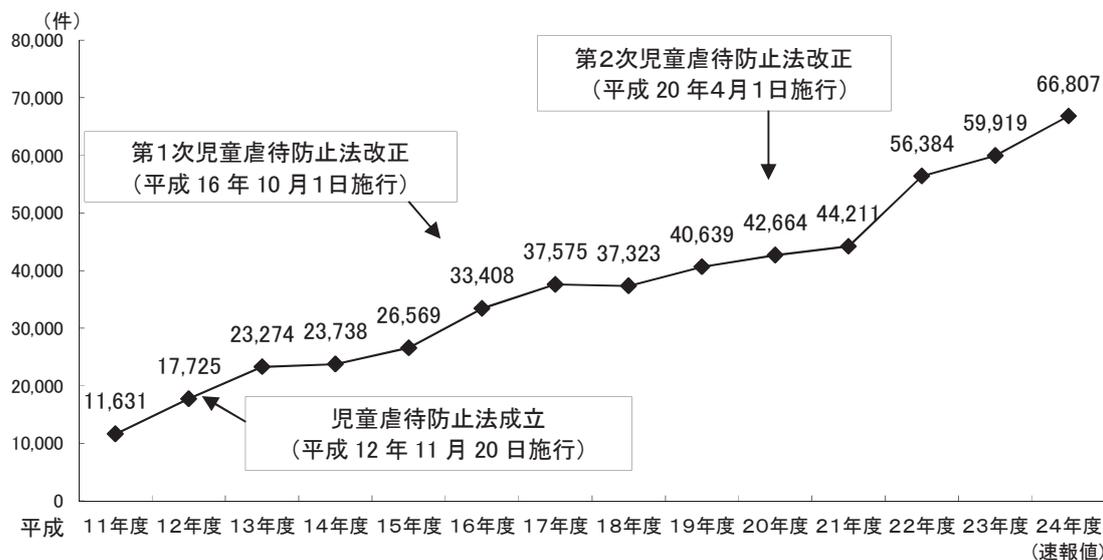
(1) 児童虐待の現状

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」（以下「児童虐待防止法」という。）が当委員会発議により成立し、同年11月から施行されている。

児童相談所における児童虐待に関する相談対応件数は、平成24年度（速報値）では66,807件と、同法が施行される前年の平成11年度と比較すると約6倍となっている。この主な要因として、①同法施行により、児童虐待の定義や通告に関する規定等が整備されたこと、②核家族化や地域のつながりが希薄になってきたことによる家庭・地域の養育力が低下したこと、③本問題に対する国民や関係機関の認識や理解の高まりなどが指摘されている。

また、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24年で472件（前年比22.9%増）、同事件による被害児童数は476人（同19.6%増）となり、死亡児童数は32人（同17.9%減）と減少しているものの、同法制定後も児童虐待は、依然として大きな社会問題の一つである。

児童相談所における児童虐待に関する相談対応件数



【厚生労働省資料より作成】

(2) 児童虐待防止法の改正等

児童虐待防止法は、平成16年4月（第159回国会）には、通告対象の範囲が「虐待を受けた児童」から「虐待を受けたと思われる児童」に拡大されるなどの改正が行われ、また、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の改正が行われるなど、主に児童虐待の早期発見・早期対応に関する規定が整備されてきている。

児童虐待の大きな要因として指摘されている育児の孤立化や育児不安の防止対策としては、児童福祉法に基づいて乳児家庭全戸訪問事業、養育支援訪問事業、地域子育て支援拠点事業等の子育て支援事業が実施され、取組が浸透しつつある。

その一方で、保護者の中には、いまだに民法上の「親権」を理由として、児童虐待を正当化しようとする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行使されるべきことを明確化、③懲戒に関する規定の見直し、④施設長等の権限と親権との関係の明確化等を内容とする「民法等の一部を改正する法律」が平成23年5月（第177回国会）に成立し、平成24年4月から施行されている。

また、虐待を受けた子ども（被虐待児）への支援も児童虐待防止対策の重要課題であり、平成20年12月（第170回国会）に、被虐待児をはじめとする要保護児童に対する家庭的環境における養育の充実、施設内虐待への対応強化等を内容とする児童福祉法等の一部改正が行われ、平成21年4月から施行されている。

(3) 社会的養護の充実

社会的養護⁵の対象児童は、約4万7千人（平成24年10月現在）であり、乳児院、児童養護施設、里親等で受入れが行われている。ここ十数年で、乳児院入所児童数は約2割増、児童養護施設では約1割増、里親等委託児童数は約2倍となっている。児童養護施設では、入所児童の半数以上が被虐待児となっている。

保護された子どもは、できる限り家庭的な環境で、安定した人間関係の下で育てることが重要であるが、社会的養護の9割は乳児院や児童養護施設などの施設養護であり、里親・ファミリーホームの家庭養護は1割という現状がある。児童虐待防止対策の一層の強化とともに、社会的養護の質・量の拡充が必要となっている。

このため、厚生労働省は、平成23年7月に、児童養護施設等の社会的養護の課題に関する検討委員会及び社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会が取りまとめた「社会的養護の課題と将来像」に沿って、里親・ファミリーホームへの委託や、既存の児童養護施設等の小規模化・地域分散化を強力に推進し、従来の施設養護から家庭的養護への転換を図っている。

⁵ 保護者のない子どもや被虐待児といった家庭環境上養護を必要とする子ども、生活指導を必要とする子どもに対し、公的な責任として、施設などで社会的に養護を行う制度である。

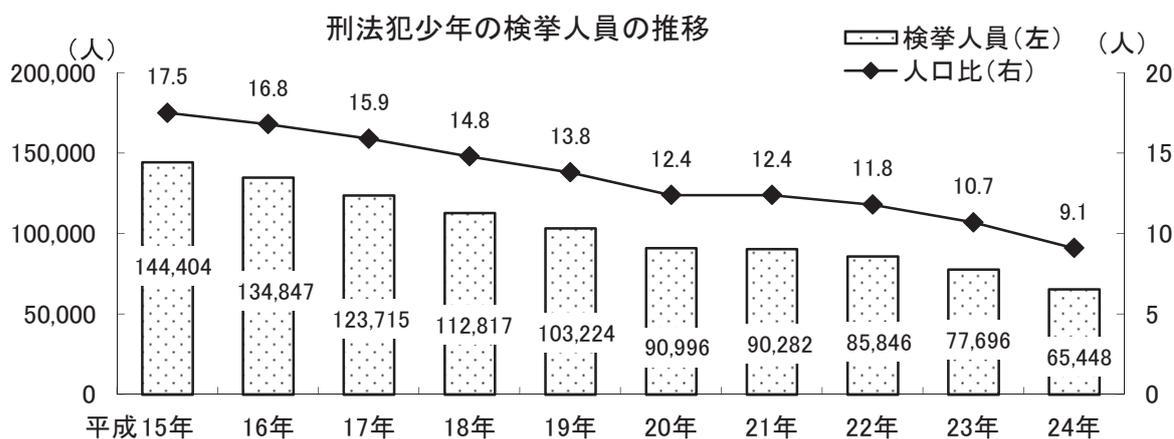
4 少年非行問題

(1) 少年非行の現状

警察庁の調査によると、平成24年の少年非行は、刑法犯少年⁶の検挙人員が6万5,448人（前年比15.8%減）で減少が続いているが、そのうち、殺人・強盗等の凶悪犯の検挙人員は836人（同6.5%増）と増加した。

刑法犯少年の犯行年齢別初犯者数の推移を見ると、平成18年までは16歳が最多であったが、平成19年には15歳、平成20年以降は14歳が最多となっており、低年齢化が進んでいることがわかる。また、再犯者率は15年連続で増加している。このため、早期に非行の芽を摘み、再非行を防止することが重要となっている。

平成24年版犯罪白書によれば、平成23年に保護観察が終了した保護観察処分少年及び少年院仮退院者の再処分率を就学・就労状況別に見ると、有職であった者や学生・生徒であった者の再処分率が10%台に留まっているのに対し、無職であった者は、保護観察処分少年では55.8%、少年院仮退院者では42.9%と高い比率であった。このことから、再非行、再犯を防ぐには、就労による生活の安定や社会による見守りが重要であると考えられる。



注) 人口比とは、同年齢層（14歳から19歳まで）の少年人口千人当たりの検挙人員をいう。

【警察庁資料より作成】

(2) 少年非行対策

政府は、少年非行対策の推進について密接な連絡、情報交換、協議などを行うため、子ども・若者育成支援推進本部に少年非行対策課長会議を設置し、関係省庁が連携の上、少年非行対策の充実強化を図っている。

最近の少年非行の背景には、従来、少年の規範意識の醸成を担ってきた家庭や地域社会の教育機能の低下、少年自身のコミュニケーション能力の不足等があり、こうした問題の解決には社会全体で取り組む必要がある。警察では、平成22年12月から、問題を抱え非行に走る可能性がある少年に対し積極的に連絡し、社会奉仕活動への参加や就学・就労の支援等により立ち直りを支援する活動を推進している。

⁶ 刑法の罪を犯した14歳以上20歳未満の少年をいう。

(3) 薬物乱用問題

警察庁の調査によると、平成 24 年に覚醒剤事犯で検挙された青少年⁷は 2,081 人（前年比 13.9%減）であった。大麻事犯で検挙された青少年は 781 人（同 13.4%減）となったが、同事犯での検挙人員における青少年の構成比率は 48.7%と約半数を占めている。

また、近年では、麻薬等に似た幻覚作用・興奮作用があるにもかかわらず、「合法ハーブ」⁸などと称して販売される薬物の乱用が若者を中心に広がり、これを使用した者が二次的な犯罪や健康被害を起こす事例が多発している。

このため、政府は、平成 25 年 8 月、「第四次薬物乱用防止五か年戦略」を策定し、青少年、家庭及び地域社会に対する啓発強化と規範意識向上による薬物乱用未然防止の推進を目標に掲げ、学校における薬物乱用防止教育及び啓発の充実強化等を行うとしている。

5 青少年を取り巻く有害環境の問題

(1) 出会い系サイトへの対応

近年のインターネットや携帯電話等の著しい普及に伴い、「出会い系サイト」の利用を通じて、年少者が児童買春等の被害を受ける事例が急増した。このため、出会い系サイトを利用して、児童を性交等の相手方となるように誘引する行為等を禁止するとともに、児童による同サイトの利用を防止するための措置等を講じる「インターネット異性紹介事業を利用して児童を誘引する行為の規制等に関する法律」が平成 15 年 6 月（第 156 回国会）に成立し、同年 9 月から施行された。平成 20 年 5 月（第 169 回国会）には、出会い系サイト事業者に対する届出制の導入や児童に係る誘引情報の削除の義務付け等の改正がなされ、出会い系サイトに起因した被害児童数は、大幅に減少した。

(2) コミュニティサイトへの対応

SNS やゲームサイトなど、出会い系サイト以外のコミュニティサイトに起因した被害児童数は、増加傾向にあったが、平成 23 年及び 24 年は減少した。しかし、スマートフォンの普及で利用者が急増している無料通話アプリ⁹の ID を交換する掲示板を利用して、中高生が性犯罪に巻き込まれる事案が発生し、平成 25 年上半期は、前年同期と比較して被害児童数が増加した。このため警察庁は、関係事業者に対し、実効性のあるゾーニング¹⁰の早期導入に向けた働きかけ等を行っており、一部の事業者は、18 歳未満の利用者に対して ID 交換ができないようにするなどの対策に乗り出している。

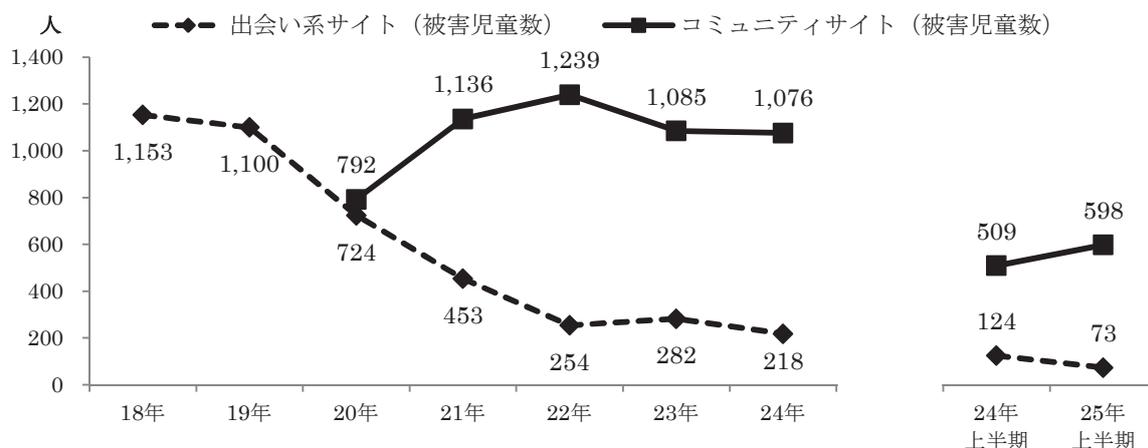
⁷ 30 歳未満の者

⁸ 「合法ハーブ」はいわゆる「脱法ドラッグ」の一種である。「脱法ドラッグ」に係る薬事法違反などで検挙された人員は、平成 23 年が 6 人であったが、平成 24 年は 112 人と急増している。

⁹ このアプリを入れている者同士は無料で通話やメッセージを交換できる。「LINE（ライン）」や「カカオトーク」などがある。

¹⁰ サイト内において悪意ある大人を児童に近づけさせないように携帯電話事業者の保有する契約者年齢情報を活用し、大人と児童とのミニメールの送信や検索を制限すること。

出会い系サイト及びコミュニティサイトに起因する被害児童数



【警察庁資料より作成】

(3) インターネット利用環境の整備の推進

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)、「青少年が安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備等に関する法律」(以下「青少年インターネット環境整備法」という。)が当委員会発議により成立し、平成21年4月に施行された。

同法においては、①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、②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、③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(I S P)、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、④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。

同法の附則には施行後3年以内の見直し規定が置かれており、これを受けて、平成23年8月に内閣府¹¹が、同年10月には総務省¹²がそれぞれ提言を取りまとめた。これらの提言では、民間の自主的かつ主体的な取組を引き続き実施していくべきと指摘している。

(4) スマートフォンへの対応

スマートフォンは、従来型の携帯電話と異なり、携帯電話事業者の回線(3G回線)に加え、無線LANを使用してインターネット接続が可能となっているほか、アプリと呼ばれるソフトウェアを介して音楽・動画・ゲーム等を楽しむことができる。このような特長を持つスマートフォンは、青少年にも急速に普及しつつあり、平成25年に実施された総務

¹¹ 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」

¹² 利用者視点を踏まえたICTサービスに係る諸問題に関する研究会「青少年が安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備に関する提言～スマートフォン時代の青少年保護を目指して～」

省の調査¹³によれば、高校1年生の84%が所持している。

しかし、無線LANに接続する場合には、フィルタリングを利用できないことがあることや、アプリの利用から思わぬトラブルや被害に遭遇する可能性もあるため、保護者による適切な管理が必要である。

携帯電話事業者等の民間事業者は自主的な取組として、無線LAN接続でも有効なフィルタリング機能や、学齢に応じたアプリの起動制限機能を提供している。しかし、このような機能も保護者には分かりにくく、十分に活用されているとは言い難い。

今後とも関係者が連携してフィルタリング機能の改善及び青少年・保護者のインターネット・リテラシー向上のための取組を行うことが求められている。

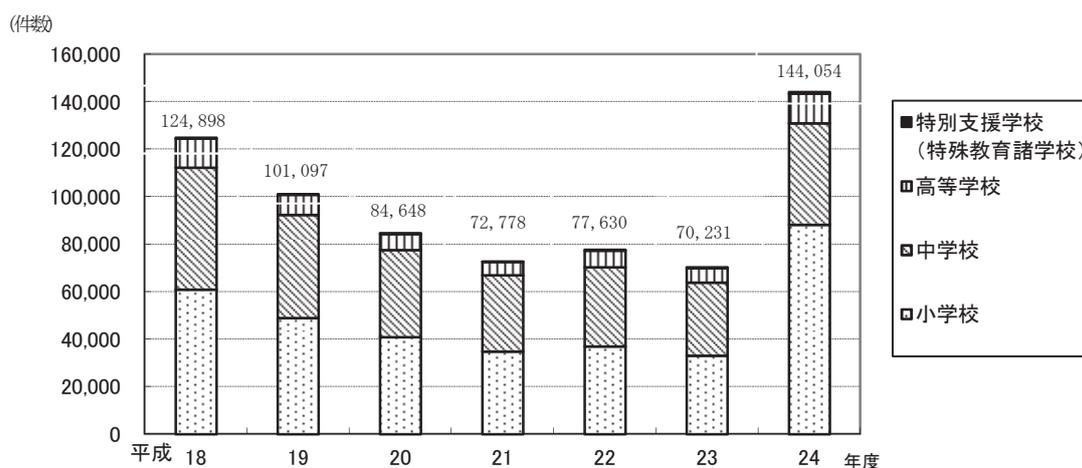
6 いじめ問題

(1) 文部科学省によるこれまでのいじめ問題への対応

平成17年から18年にかけて、いじめが原因とみられる児童生徒の自殺が相次ぎ、子どもを守るべき学校・教職員の認識や対応に問題があったことや、自殺という最悪の事態に至った後の教育委員会の対応が不適切であったことなどから大きな社会問題となった。こうした事態を踏まえ、文部科学省は、平成18年度調査からより正確な実態把握を目指すため、調査対象に国立・私立学校も加え、いじめの定義を「当該児童生徒が、一定の人間関係のある者から、心理的、物理的な攻撃を受けたことにより、精神的な苦痛を感じているもの。」と見直すとともに、いじめの件数を従来の発生件数から認知件数に改め、いじめ問題への取組について、更なる徹底を図った。

その結果、平成18年度の認知件数は12万4,898件に上り、前年度の発生件数と比較すると6倍を超える大幅増となったが、それ以降は減少傾向に転じ、平成23年度においては前年度から約7,000件減少して7万231件となった。

いじめの認知件数の推移



(注1) 平成18年度～23年度の件数は文部科学省「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」による。
(注2) 平成24年度の件数は文部科学省「いじめの問題に関する児童生徒の実態把握並びに教育委員会及び学校の取組状況に係る緊急調査」(調査期間は平成24年4月1日～9月22日)による。

¹³ 「平成25年度 青少年のインターネット・リテラシー指標等」(平成25年9月)

(2) 大津市での事案以降の対応

平成23年10月に滋賀県大津市立の中学校に通っていた当時中学2年生の男子生徒が自殺した事案について、平成24年7月4日に新聞各紙が、当該生徒に対するいじめの具体的な内容を報じ、さらに、滋賀県警察が、当該中学校と大津市教育委員会への捜索を行ったことなどにより、いじめ問題に対する学校・教育委員会の不適切な対応が明らかにされ、再び大きな社会問題となった。

このため、文部科学省は、同年7月に「文部科学大臣談話」を発表し、いじめの解消に向け、全ての学校・教育委員会関係者に対して、今一度いじめ問題への徹底した取組を求めた。また、同年8月には、子どもの生命・安全が損なわれる重大ないじめ事案等が発生した場合、学校・教育委員会が迅速かつ効果的に対応できるよう支援するため「子ども安全対策支援室」を設置するとともに、いじめに関する緊急調査を実施した。

その結果、学校・教育委員会が大津の事案等を踏まえ、今まで以上に積極的にいじめを把握することに努めたことなどにより、いじめの認知件数は、平成24年4月から9月までの半年あまりで14万4,054件と平成23年度の倍以上に急増した。そのうち、児童生徒の生命又は身体の安全が脅かされるような重大な事態に至るおそれがあると学校が認識している事案数は278件であった。

これを受け、文部科学省は、同年9月に策定した「いじめ、学校安全等に関する総合的な取組方針」に基づき、学校・教育委員会と警察との連携強化¹⁴や、いじめ未然防止のため、学校・教育委員会と人権機関との更なる連携強化¹⁵等を推進し、学校や教育委員会等を指導・支援している。

(3) いじめ防止対策推進法の制定

平成25年6月（第183回国会）において、「いじめ防止対策推進法」が議員立法により成立し、同年9月に施行された。同法は、いじめの防止対策を総合的かつ効果的に推進するため、いじめの定義、いじめの禁止、国・地方公共団体・学校におけるいじめ防止対策の基本方針の策定、重大事案が発生した場合の学校による調査組織の設置及び被害者側への情報の適切な提供、インターネットによるいじめ対策の推進等について定めている。

文部科学省は、同年10月に同法の的確な運用を行うための基本方針を策定し、教育委員会等に通知した。

内容についての問合せ先

第一特別調査室 藤田首席調査員（内線68700）

¹⁴ 文部科学省は、平成24年の通知で、教育委員会等に対し、生徒の行為が犯罪行為として取り扱われるべきと認められるときは、いじめられている児童生徒を徹底して守り通すという観点から、学校においてはためらうことなく早期に警察に相談し、警察と連携した対応を取ることを要請している。（「犯罪行為として取り扱われるべきと認められるいじめ事案に関する警察への相談・通報について（通知）」（24文科初第813号））

¹⁵ 文部科学省は、平成25年の通知で、教育委員会等に対し、いじめの未然防止のためには、道徳教育の充実を図るとともに、児童生徒一人一人の人権意識を高める教育を充実することが重要であり、授業や講演会、教員研修等において、法務局職員や人権擁護委員を招くなどの連携を図ること等を要請している。（「学校等と法務省の人権機関との連携強化について（通知）」（25初児生第3号））

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・アデン湾における海賊問題

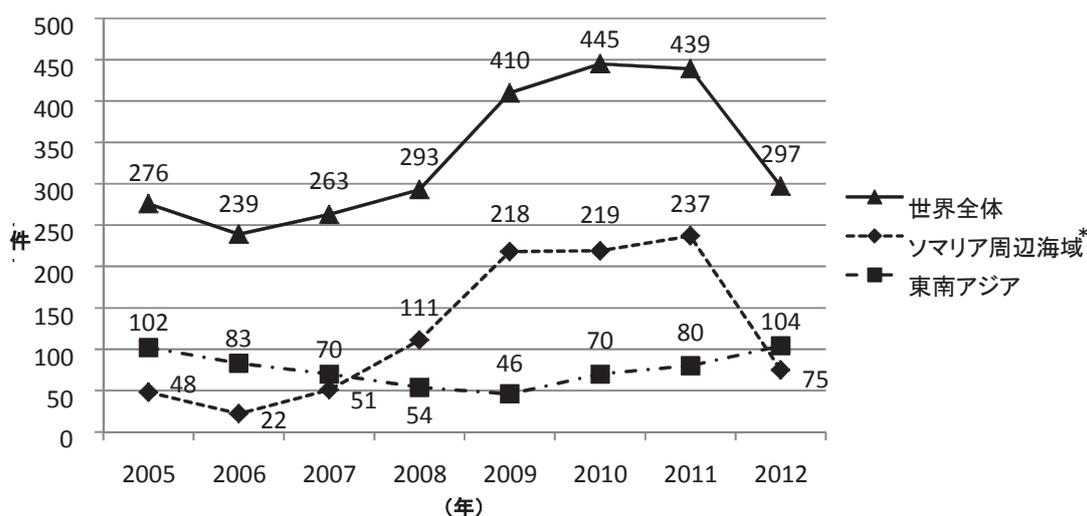
(1) ソマリア沖・アデン湾における海賊問題の現状

アフリカ大陸北東部に面しているソマリア沖・アデン湾周辺の海域では、2006年以降海賊事案が増大しており、国際商業会議所国際海事局（ICC-IMB）の資料によれば、ソマリア周辺海域における海賊事案の発生件数は、2006年が22件であったのに対し、2011年には237件に上り、全世界の発生件数（439件）の半数以上を占めた。

他方で、近年、アデン湾における各国海軍等の警戒が強まるとともに、ソマリア海賊の活動範囲が拡大を見せるようになった。2008年はソマリア海賊事案の発生の大部分がアデン湾に集中していたが、2009年にはソマリア沖東方海域、特にセーシェル周辺海域での海賊事案が大幅に増加した。2010年以降もこうした拡大の傾向は継続し、ペルシャ湾を経由する原油タンカー航路の近傍であるオマーン沖に特に集中するようになった。

しかし、発生海域が拡大しているものの、2007年以降増加の一途をたどっていたソマリア海賊事案の発生件数は、我が国を含む国際社会の取組等が効を奏し、2012年には75件と前年の3分の1以下に大きく減少し、東南アジアにおける発生件数を下回った。また、武装警備員の乗船を採用する船舶の増加が海賊事案発生の減少に寄与しているとの指摘もある¹。

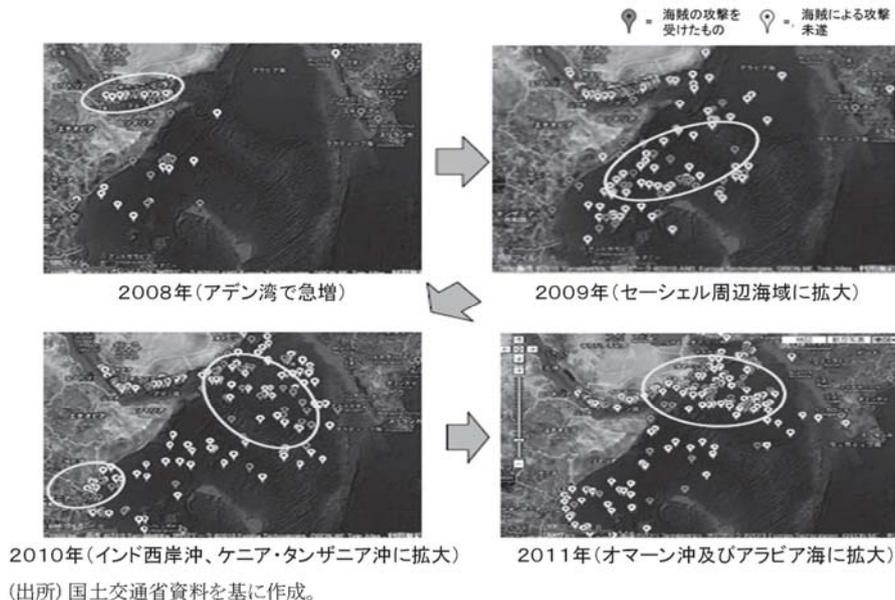
海賊事案の発生件数の推移



*：アデン湾、紅海、アラビア海、インド洋及びオマーン沖における海賊事案を含む。
 (出所) 国際商業会議所国際海事局 (ICC-IMB) の年次報告書を基に作成

¹ 国際海事機関（IMO）の関水康司事務局長は、「武装警備員が乗った船が海賊に乗っ取られた例はない」と述べている。『朝日新聞』（2012. 11. 27）

ソマリア周辺における海賊事案発生海域の推移



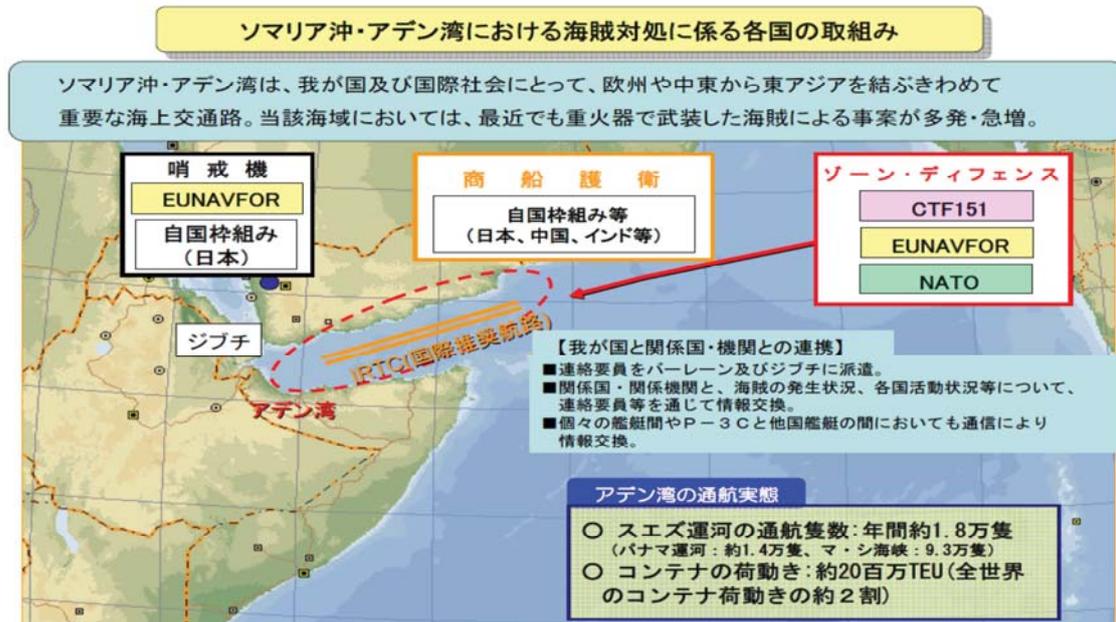
ソマリア沖・アデン湾周辺海域において、これまで海賊事案が多発してきた原因には、貧困問題や治安機関の取締能力不足等が挙げられる。2012年11月に、内戦状態が続くソマリアにおいて21年ぶりに正式政府が発足したが、それまで同国には中央政府が存在せず、法執行・司法機関が機能していなかったことが大きな要因だと指摘されている。また、同海域における海賊の特徴としては、①母船の使用によって沖合にまで進出する広い活動範囲、②機関銃やロケット砲等の重火器の使用、③船舶の乗っ取り後、船会社等に対して多額の身代金を要求するケースが多いことなどがある。

(2) ソマリア沖・アデン湾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・アデン湾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・アデン湾の海賊は「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、ソマリア暫定政府が国連事務総長に事前通報を行った国に対し、ソマリアの領海及び領土でも必要な全ての手段を取ることを認めた。

国際社会は海賊対処のため、軍隊の艦船や哨戒機等を派遣し、警戒監視及び船舶護衛等を行っている。艦船による対処方法は、特定船舶の護衛(エスコート)及び特定海域の警戒監視(ゾーン・ディフェンス)に大別される。前者については、我が国をはじめ中国、ロシア、インド等が実施し、後者についてはEUNAVFOR(EU海上部隊)、NATO及び米国主導の第151合同任務部隊(CTF-151: Combined Task Force 151)が中心とな

って活動を行っている。



(出所) 「新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会」第3回(2010年3月9日)資料

また、各国間の調整メカニズムとして、国連安保理決議第1851号に基づき、「ソマリア沖海賊対策コンタクト・グループ」が2009年1月に設置された。これには2013年5月現在、我が国を含む60か国の国連加盟国、21の国際機関・民間団体が参加しており、①オペレーションの調整・周辺国の海上取締能力向上の支援、②法的枠組みの強化、③海運業界の意識・能力の向上及び④外交・対外情報発信の強化に関する計4つの作業部会が同会合の下に設けられている。これまで14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。なお、次回第15回会合は、2013年11月にジブチで開催予定である。

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、2013年8月までに、ソマリアにおける治安改善のために6,180万ドル、人道状況改善や公共インフラ改修等のために2億3,345万ドル、総額2億9,525万ドルを拠出し、支援を実施している。また、2012年1月16日の閣議で同月に発足した正式政府の承認を決定した。

(3) ソマリア沖・アデン湾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と海賊対処法の制定

ソマリア沖・アデン湾の海賊の被害は、2007年10月のケミカルタンカー「ゴールデン・ノリ」、2008年4月の原油タンカー「高山」への襲撃など日本関係船舶にも及び、同海域における海賊問題への対応が国会でも大きく取り上げられることとなった。2008年10月の衆議院テロ・イラク特別委員会において政府は、日本からの距離、海賊の武装状況及び他国で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派遣による対応は難しいと答弁する一方、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は可能であることを示唆した。

こうした方針を受け、2009年1月28日に政府は安全保障会議を開催して自衛隊派遣の方針を決定し、同年3月13日には浜田防衛大臣（当時）が海上警備行動を発令した。同月中に、海上自衛隊の護衛艦2隻（自衛隊員約400名及び海上保安官8名が乗船）により編成される水上部隊がソマリア沖・アデン湾に向けて出発し、日本関係船舶の護衛を開始した。さらに、5月15日には、アデン湾内の警戒監視、情報収集等を実施するため、固定翼哨戒機P-3Cからなる航空部隊の派遣命令も発出された。

他方、政府は海上警備行動による対処を当面の応急措置であるとし、適切な海賊対策を実施するための新法制定の必要があるとしていた。そのため政府は、海上警備行動を発令した2009年3月13日、「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、第171回国会に提出した（内閣提出第61号）。同法律案は、同年4月に衆議院を通過し、6月19日の参議院本会議で否決された後、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（平成21年法律第55号）。

同年7月24日、海賊対処法が施行されたことを受け、政府は閣議で、自衛隊によるソマリア沖・アデン湾における海賊対処の根拠を、自衛隊法に基づく海上警備行動から海賊対処法の海賊対処行動に切り替えることを決定した。

その後、海賊対処行動は、2010年7月16日、2011年7月8日、2012年7月13日及び2013年7月9日の閣議において、それぞれ一年間の延長を決定し、現在の海賊対処行動の期限は2014年7月23日までとなっている。また、2013年の延長に際して、より効果的な船舶の防護に資するため、派遣部隊のCTF-151への参加を決定した。

イ 活動実績等

2009年3月の活動開始以来、水上部隊は5か月程度で交替し、現在、第16次隊として護衛艦計2隻「ありあけ」、「せとぎり」及び要員約380名（その他、海上保安官8名が同乗）が派遣されている。航空部隊については、2009年6月の活動開始以来4か月程度で交替し、現在、第13次隊として海上自衛隊厚木航空基地からP-3C2機及び要員約190名（海上自衛隊約120名、陸上自衛隊約70名）が派遣されており、2013年10月中旬に第14次隊との交替を予定している。

水上部隊は、2009年3月30日から2013年8月31日までに492回の護衛を実施（うち「海賊対処法」に基づき451回）。護衛実績は3,188隻（うち「海賊対処法」に基づき3,067隻）。海賊対処法下では、1回当たり平均約6.8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	外国事業者が運航し邦人が乗船する外国籍船			計
		うち邦人が乗船する船舶	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		
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～2013年8月31日現在）

日本船籍	日本の事業者が運航する外国籍船	その他の外国籍船	計
15	570	2,482	3,067

P-3Cによる飛行実績（2009年6月11日～2013年8月31日現在）

飛行回数（回）	飛行時間（時間）	確認した商船数（隻）	情報提供（回）
959	約 7,430	約 76,400	約 8,300

（備考）
2009.6.11～7.23は海上警備行動による飛行（23回）である。

（出所）防衛省HPより作成

ウ ジブチ共和国における新活動拠点

派遣当初、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、ジブチ国際空港北西地区に、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

2011年3月、商船三井が運航する原油タンカー「グアナバラ」がアラビア海（オマーン沖）の公海上を航行中に4名のソマリア人海賊に襲撃される事案が発生した。同海域は自衛隊の活動海域外であり、米海軍及びトルコ海軍艦艇が現場に急行し、米海軍によって海賊の身柄が拘束された。

日本政府は、当初は第一義的には船籍を持つバハマ政府が対処するのが筋だとしていたが²、関係国との調整が行われた結果、海賊の引渡しを受け入れることとした。海賊4名の身柄は、同月中にインド洋上で米海軍から日本側に引き渡され、護衛艦に乗船していた海上保安官によって逮捕された。逮捕された海賊は、ジブチから海上保安庁の航空機で日本に移送された後、同年4月に東京地検により海賊対処法の運航支配未遂罪で起訴され、海賊対処法の適用による初の刑事裁判が行われることとなった。

この事件では裁判員裁判が行われ、成人とみられる2被告に対しては、2013年2月に東京地裁により懲役10年の判決が言い渡された。また、未成年とみられる2被告のうち、1名については同月に懲役5～9年の不定期刑の判決が、もう1名については同年4月に懲役11年の判決が、それぞれ東京地裁により言い渡された（現在控訴中）。

なお、本裁判では、海賊の母語であるソマリア語を直接日本語に訳せる通訳が見つからず、英語を介する二重通訳で行われたことや被告人の身元や出生を示す書類がないこと、刑事裁判の手続を被告人が理解していない可能性があること等、裁判を行う上での諸問題が指摘されている。

² 国土交通省ホームページ「大島大臣会見要旨」（2011.3.8）
<<http://www.mlit.go.jp/report/interview/daijin1100308.html>>

(参考) 船舶警備特措法案

我が国を含む各国による護衛や哨戒活動が及ばない海域にまでソマリア海賊の活動が拡大していることや、武装警備員の乗船が海賊対策に効果を上げていることから、近年では公的又は民間の武装警備員を船舶に乗船させる動きが各国に広がるようになった。

こうした状況を受けて、我が国においても、武装警備員の乗船が行われていない日本籍船について、日本船主協会などの業界団体から武装警備員の乗船を求める要望等が出されるようになった。しかし、国連海洋法条約第 92 条の規定によって公海上にある日本籍船には我が国の国内法が適用され、我が国では銃砲刀剣類所持等取締法（銃刀法）により銃砲刀剣類の所持が原則として禁止されていることから、小銃等を所持して警備を行う民間武装警備員の日本籍船への乗船は現行法上認められない。そのため、民間武装警備員を乗船させて警備を実施するためには、銃刀法等の例外措置を認める法整備が必要となる。

そこで政府は、日本籍船への武装警備員の乗船を可能とするための法整備の検討を行い、2013 年 4 月 5 日、「海賊多発海域における日本船舶の警備に関する特別措置法案」（船舶警備特措法案）を閣議決定し、同日第 183 回国会に提出した（内閣提出第 48 号）。同法律案は、2013 年 5 月 16 日に衆議院国土交通委員会に付託され、31 日には衆議院を通過したが、参議院では、6 月 19 日に国土交通委員会に付託されたものの、審査未了（廃案）となった。

2 米国同時多発テロ

(1) 米英等によるアフガニスタンに対する武力行使

1979 年以来侵攻していた旧ソ連軍が撤退した 1989 年以降、アフガニスタンは内戦状態に陥っていたが、1994 年末頃からイスラムへの回帰を訴える新興勢力タリバーンが台頭してきた。タリバーンは国民の支持を受け、1999 年頃までには国土の 9 割を掌握した。一方、タリバーンは国際テロ組織アル・カーイダの保護、テロ支援、麻薬栽培等の理由により、国連安保理において累次の制裁決議を受けていた。2001 年 9 月 11 日、アル・カーイダは米国ニューヨークの世界貿易センタービルなどで約 3,000 人が犠牲となる同時多発テロを引き起こした。米国や英国などは、アル・カーイダの指導者であるウサマ・ビンラディンが、テロの首謀者であると断定した。テロが起きた翌月の 2001 年 10 月、米国や英国などの連合軍はアフガニスタンに対する武力行使を開始し、タリバーン政権は崩壊した。

その後、アフガニスタン各勢力の代表は、2001 年 12 月、国連の呼びかけで和平プロセスに合意した。「ボン合意」と呼ばれる本合意に基づき、2002 年 6 月には当時のカルザイ暫定政権議長を大統領とする移行政権が成立した。2004 年 1 月には新憲法が制定され、カルザイ大統領は同憲法の下、2004 年 10 月の選挙で大統領に選出された³。

³ 同大統領は、2009 年の大統領選で再選された。2014 年には、新憲法の下で 3 度目となる大統領選挙が予定されており、現職のカルザイ大統領は 3 選を認めていない憲法規定に基づき、立候補できない。

(2) 国際治安支援部隊（ISAF）による支援

国際治安支援部隊（ISAF）は、前述のボン合意の要請を受け、アフガニスタン国内の治安維持について同国政府を支援するためにNATO参加国を中心に設立された組織である。アフガニスタンにおけるアル・カーイダの残党やタリバーンの掃討作戦は、ISAFや、アフガニスタン治安部隊によって行われてきた。

2010年のNATOリスボン首脳会合において、ISAFからアフガニスタン治安部隊への治安権限移譲を2014年までに完了することが合意された。治安権限移譲はアフガニスタン全土を5段階に地域を分け、2011年から順次行われてきた。2013年6月、ISAFからアフガニスタン治安部隊への全土における権限の委譲が完了し、今後ISAFは、アフガニスタン治安部隊の訓練や助言、支援などの任務を行い、2014年末までにアフガニスタンから撤退する予定となっている。

一方、2012年5月に開かれたNATOシカゴ首脳会合では、2014年末以降のアフガニスタンの治安へのコミットメントが再確認された。その他、米国、英国、フランスなどの各国は、2014年以降の支援を盛り込んだ戦略的パートナーシップ協定をアフガニスタンと締結している。このうち、アフガニスタンと米国の永続的戦略パートナーシップ協定は、2014年以降も米軍がアフガニスタンに駐留する可能性などを盛り込んでいる。

(3) アフガニスタン支援のための国際会議の開催

2011年12月、ドイツのボンにおいてアフガニスタンの安定化策を話し合う閣僚級国際会議が、約10年ぶりに開催された。会議には日本など85か国と国際機関が参加し、「権限移譲（transition）から変革（transformation）の10年へ」のテーマの下で議論が行われた。会議では、2014年末にISAFが撤退した後、2015年からの「変革の10年」においても、国際社会として引き続きアフガニスタンを支援していくことが確認された。

2012年7月、我が国は東京で中長期的な開発や支援の在り方を議題とする閣僚級会合（アフガニスタンに関する東京会合）を主催した。同会合には、55か国と25の国際機関等が参加し、会合の終了後、成果文書として「東京宣言」が発表された。

同会合では、アフガニスタンが「変革の10年」を通じた成長・開発戦略を示したペーパー「自立に向けて」に基づき、成長・開発戦略を実施することや、「代表制民主主義と衡平な選挙」などの5つの分野において目標と指標を設け、それらを確実に実施することなどが確認された。

また、国際社会からは2012年から2015年の4年間で、160億ドル超の支援を実施することが表明されたほか、新たに相互責任に関する「東京フレームワーク」が形作られ、2年ごとに閣僚級会合で開発の進行状況や支援が有効活用されているかを検証する仕組みが導入された。

(4) 我が国の取組

2001年12月以降、テロ対策特措法（同法の失効後は補給支援特措法）に基づき、海上自衛隊はインド洋において、途中の中断をはさみながらも約8年にわたり、テロ対策に取

り組む諸外国の艦船に対し、洋上における補給活動を行った。

2009年9月に発足した鳩山内閣は、補給支援特措法の期限を延長せず、アフガニスタンに対しては民生支援を中心として引き続きテロ対策に取り組んでいくことを決定し⁴、同年11月には、「テロの脅威に対処するための新戦略」（アフガニスタン・パキスタンに対する日本の新たな支援パッケージ）を発表した。

また、2012年には東京において前述の閣僚級会合を主催し、同会議において2012年よりおおむね5年間で、開発分野及び治安維持能力の向上に対し、最大約30億ドル規模の支援を行うことを表明した⁵。また、2017年以降も引き続きアフガニスタン主導の国造りに相応の貢献を行うことや、アフガニスタンの周辺諸国に対し総額約10億ドル規模の事業を行い、中央アジアからパキスタンまで至るアフガニスタンを縦断する回廊の整備を支援することを表明した。

【在アルジェリア邦人に対するテロ事件】

(1) 事件の概要と我が国の主な対応

2013年1月16日、武装勢力が、アルジェリア東部のイナメナス近郊のティガントゥリン地区にある天然ガス関連施設の居住区及びプラントを武装勢力が襲撃し、従業員などを人質に取って立て籠もった。武装勢力は、人質に欧米人のほか日本人が含まれることを明らかにした上で、マリ北部へのフランスの軍事介入（同月11日開始）の中止などを要求したが、アルジェリア政府は、「テロリストとは交渉しない」という姿勢を堅持した。

東南アジア諸国を訪問中であった安倍総理大臣は、同月17日には、総理自身を本部長とする政府対策本部を設置し、キャメロン英首相と電話会談を行い、また、岸田外務大臣は、アルジェリアの外務大臣及び国防大臣と電話会談を行った。城内外務大臣政務官がアルジェリアに派遣され、関係国と共に同国外務大臣に対して働きかけなどを行った。

同月17日、居住区に立て籠もった武装勢力が人質を伴い自動車での移動を試みたことから、アルジェリア軍は、これを攻撃するなどして居住区を制圧するとともに、同月19日には、プラントに立て籠もった武装勢力も制圧した。本事件により、日本人10人を含む外国人37人及びアルジェリア人警備員1人が死亡した。

2013年1月21日、岸田外務大臣は、小野寺防衛大臣に対して、安全が確認された邦人の輸送を依頼し、同日、防衛大臣は、自衛隊法第84条の3の規定（在外邦人等の輸送）に基づき、当該邦人の輸送の実施に関する大臣命令を発出し、政府専用機による輸送を実施した。

(2) テロ事件への対応についての検証と「自衛隊法の一部を改正する法律案」提出

⁴ 2010年1月15日、北澤防衛大臣（当時）が、補給支援特措法の期限切れに伴い、インド洋で補給活動に当たっている海上自衛隊部隊に対して任務の終結と撤収を命令した。

⁵ 2013年3月現在、30億ドルのうち総額約14.57億ドルの支援を実施している。なお、2001年以降の我が国のアフガニスタンへの支援額は、47.97億ドルである。

この在アルジェリア邦人に対するテロ事件を受け、政府は、同月 29 日、菅内閣官房長官を委員長とする「在アルジェリア邦人に対するテロ事件の対応に関する検証委員会（以下「検証委員会」という。）」を設置し、検証委員会は、2月 28 日、検証報告書を取りまとめた。同報告書によれば、邦人輸送の関係では、陸上輸送を含む派遣先国での自衛隊の活動イメージや輸送対象者の範囲等について、現行法の規定ぶりで十分か検討が必要であるとされた。

他方、自民党及び公明党は、検証委員会の設置と同じ日に、与党政策責任者会議において、「与党・在外邦人の安全確保に関するプロジェクトチーム（以下「与党 P T」という。）」を設置した。与党 P T は、累次における議論を経て、3月 8 日、在アルジェリア邦人に対するテロ事件を踏まえ、自衛隊による陸上輸送の実施や輸送の対象者の拡大等についての報告書を取りまとめ、同月 14 日、安倍総理大臣に対して報告書が手渡された。

以上の検証委員会による検証報告及び与党 P T の報告を踏まえ、政府は、4月 19 日、輸送手段としての車両の追加、輸送対象者の拡大、武器使用の場所と防護対象者の拡大等を内容とする自衛隊法の一部を改正する法律案（内閣提出第 63 号）として第 183 回国会に提出した⁶。

なお、同月 26 日、政府の「在留邦人及び在外日本企業の保護の在り方等に関する有識者懇談会（座長：宮家邦彦立命館大客員教授）」において取りまとめられ菅内閣官房長官に提出された報告書の中で、「政府は先般国会提出された自衛隊法改正案を含め、邦人退避のために必要な手段を拡充すべきである」との提言がなされている。

内容についての問合せ先

海賊・テロ特別調査室 竹内首席調査員（内線 68620）

⁶ 同法律案は、第 183 回国会及び第 184 回国会では、衆議院において継続審査とされた。

北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会

北朝鮮による拉致問題等に関する特別調査室

I 所管事項の動向

1 北朝鮮による日本人拉致問題の経緯と現状

(1) 拉致問題の経緯と現状

政府は、12件17名について、北朝鮮による拉致の疑いのある事件と認定している。このうち帰国者5名を除く、12名が安否不明のままである（別表参照）。

北朝鮮による拉致疑惑が表面化したのは、1988年1月に、1987年11月の大韓航空機事件で犯行を自供した北朝鮮工作員金賢姫（キム・ヒョンヒ）が「日本人女性『李恩恵』から日本人化教育を受けた」と供述していることが明らかになったことがきっかけである。「李恩恵（リ・ウネ）」問題は、同年3月に参議院予算委員会において橋本敦議員（当時）によって取り上げられ、政府は答弁の中で初めて公に北朝鮮による拉致事件の存在に言及した。その後、警察当局が「李恩恵」の身元を確認したことを受けて、1991年5月に開かれた第3回日朝国交正常化交渉本会談（北京）で「李恩恵」問題を取り上げ、北朝鮮側に消息の調査を依頼した。

拉致問題が広く知られるようになったのは、1997年2月、新聞各紙が1977年に新潟県で失踪した少女が北朝鮮に拉致された可能性が強まったと報道したことからである。また、同月に西村眞悟衆議院議員（当時）が提出した「北朝鮮工作組織による日本人誘拐拉致に関する質問主意書（第140回国会質問第1号）」に対し、政府は、「北朝鮮に拉致された疑いのある日本人の数はこれまで6件、9人であり、また、拉致が未遂であったと思われるものは、1件、2人であると承知している」と回答した。こうした中で、3月に「『北朝鮮による拉致』被害者家族連絡会」（家族会）が、そして、1998年4月には「北朝鮮に拉致された日本人を救出するための全国協議会」（救う会）が結成された。

次いで、拉致問題が対北朝鮮外交において、核・ミサイル問題と並ぶ最重要課題となったのは、2002年9月17日、小泉総理（当時。以下、略）と金正日（キム・ジョンイル）国防委員会委員長（以下「国防委員長」という。）（当時。以下、略）との第1回日朝首脳会談がきっかけである。両者が日朝国交正常化に向けた「日朝平壤宣言」に署名した同会談において、日本側が8件11名の拉致容疑について北朝鮮側にただしたところ、金正日国防委員長は、小泉総理に対し、日本人拉致の事実を認め、謝罪した。北朝鮮側が初めて拉致問題を公式に認めたものの、北朝鮮側が認めた拉致13名のうち、生存者は5名にすぎず、8名は既に死亡していると通告されたことで北朝鮮に対する国民感情は一気に悪化した。この生存拉致被害者5名は10月に、また、その家族8名は2004年5月及び7月に帰国・来日を果たしている。

北朝鮮が認めた拉致事案と日本側が認めていた拉致事案には食い違いがあり、北朝鮮側は久米裕さん、曾我ミヨシさんの両名について入国を否定している。その後の調査を踏まえ、政府は田中美さんを2005年4月に、松本京子さんを2006年11月に、それぞれ拉致被害者と認定し¹、現在に至っている。

¹ 「北朝鮮当局によって拉致された被害者等の支援に関する法律」（2003年1月1日施行）に基づき、内閣

また、2006年4月、拉致被害者横田めぐみさんの夫が韓国人拉致被害者金英男（キム・ヨンナム）氏であることが調査の結果、判明した。

なお、2007年4月、在日朝鮮人と結婚していた渡辺秀子さん（1973年失踪）が殺害され、朝鮮籍の2人の子供（高敬美・剛姉弟）が北朝鮮へ拉致された疑いが濃厚となった。警察は、捜査の結果、この行方不明事案を北朝鮮による拉致容疑事案と判断するに至った²。

（2）「特定失踪者」の問題

第1回日朝首脳会談で、北朝鮮が拉致の実行を認めて以来、国内では、政府認定に係る拉致被害者以外にも、北朝鮮によって拉致されたとの疑いが濃厚な失踪事案が多数存在するのではないかとの声が高まり、いわゆる「特定失踪者³」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、2013年1月25日、拉致問題対策本部で決定された「拉致問題の解決に向けた方針と具体的施策」の中で、「拉致被害者としての認定の有無にかかわらず、全ての拉致被害者の安全確保及び即時帰国のために全力を尽くす」とし、また「拉致の可能性を排除できない事案に係る捜査・調査の徹底」を挙げ、「捜査等を継続する」こととしている。

2013年6月5日、「特定失踪者問題調査会」は、脱北した朝鮮人民軍元幹部が、日本海で日本人漁船乗組員を拉致したとの証言を受け、海上保安庁に対し特定失踪者のうち海に関わる失踪者65人の再調査を要請した。失踪者65人のリスト提出を受け、7日、太田国土交通大臣は主に62年～85年の海難事故に拉致との関連がないか、再調査を海上保安庁が開始したことを公表した。さらに、同問題調査会は12日、非公開の特定失踪者のうち海関連の19人の再調査を海上保安庁に要請した。警察庁は28日、各都道府県警ホームページに特定失踪者の名前や顔写真などを掲載することとした。

2 国会の対応

（1）審議状況

北朝鮮問題に関する審議を集中的に行うため、第159回国会の2004年2月13日、衆議院外務委員会に「北朝鮮による拉致及び核開発問題等に関する小委員会」が設置された。その後同小委員会に代えて、第161回国会の11月30日に、「北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会」（以下「拉致問題特別委員会」という。）が衆議院に設置された⁴。

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、法案の審査とともに、国政調査として、政府に対する質疑、拉致被害者家族等の参考人招致・意見聴取⁵、拉致現場の

総理大臣が北朝鮮当局によって拉致された日本人として認定。なお、田中実さん、松本京子さん以外の15名の被害者は、2003年1月6日に拉致被害者と認定された。

² 政府は、高姉弟を朝鮮籍であるため拉致被害者とは認定していない。

³ 北朝鮮による拉致の可能性を排除できない人を「特定失踪者」と称して、救う会が設置した特定失踪者問題調査会が調査を行っている。

⁴ 参議院は同年6月に北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会を設置

⁵ 最近では、横田滋・家族会前代表、荒木和博・特定失踪者問題調査会代表などを、参考人として招致して

視察⁶、決議⁷等を行っている。

(2) 北朝鮮関連法の制定

第155回国会の2002年12月、政府が認定した拉致被害者で帰国した者及びその家族に対する生活支援などを行うことを内容とする「北朝鮮当局によって拉致された被害者等の支援に関する法律」が、衆議院厚生労働委員長によって提出され成立した。同法については、第174回国会の2010年3月、帰国被害者等給付金の支給期間を2015年までの5年間延長することを内容とする一部改正が行われた。

第159回国会の2004年2月には、北朝鮮に対する経済制裁法として、我が国独自の判断で送金規制等の措置を可能とする「外国為替及び外国貿易法の一部を改正する法律」が、また、6月には、北朝鮮籍船舶の入港制限を念頭においた「特定船舶の入港の禁止に関する特別措置法」が、いずれも議員立法で提出され、成立した。

第164回国会の2006年6月には、北朝鮮からの「脱北者」への保護及び支援や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すことなどを盛り込んだ「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」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。同法については、第166回国会の2007年6月、六者会合（3(2)イ参照）における「初期段階の措置」を踏まえ、政府が施策を行うに当たっては、北朝鮮当局による人権侵害状況の改善に資するものとなるよう十分に留意すること等を盛り込んだ一部改正が行われた。

3 政府の取組

(1) 国内における取組

2002年9月、小泉総理の訪朝後、拉致問題に対応するため、内閣官房副長官を議長とする「日朝国交正常化交渉に関する関係閣僚会議専門幹事会（拉致問題）」が設置された。2006年9月26日、安倍政権発足に伴い、拉致問題担当大臣が新設され、同29日、内閣総理大臣を本部長、内閣官房長官及び拉致問題担当大臣を副本部長、他の全ての国務大臣を本部員とする「拉致問題対策本部」が閣議決定により設置された。同本部は、「北朝鮮人権侵害問題啓発週間（12月10～16日）」の拉致問題に関する啓発活動など様々な取組を行ってきた。

2009年9月、民主党を中心とする政権が成立すると、10月13日に、従来の「拉致問題対策本部」が廃止され、新たな「拉致問題対策本部」の設置が閣議決定された。同本部は、拉致問題に関する対応を協議し、生存者の即時帰国に向けた施策、安否不明の拉致被害者に関する真相究明及び同問題への戦略的取組等総合的な対策を機動的に推進するため、内閣総理大臣を本部長、拉致問題担当大臣、内閣官房長官及び外務大臣を副本部長とする4名で構成されることとされ、また、情報収集の強化を図るための予算措置がとられた。同

いる（2013年7月26日）。

⁶ 直近では、福井県小浜市に委員会視察を行っている（2011年7月25日）。

⁷ 直近の例として、「全ての拉致被害者の安全確保及び即時帰国のための具体的な施策の拡充を求める件」について決議を行った（2013年7月26日）ことがある。

対策本部では、「拉致問題の解決に向けて（2010年11月29日本部長指示）」の発出、同本部長指示のフォローアップの実施、7分科会の設置による体制強化などの取組を行った。そして、中井拉致問題担当大臣（当時）のときに黄長燁（ファン・ジャンヨプ）元朝鮮労働党書記（1997年韓国に亡命）、金賢姫元工作員が日本に招聘された。

2012年12月に組閣された自民党を中心とする第二次安倍内閣においては、翌2013年1月25日に、従来の「拉致問題対策本部」が廃止され、新たな「拉致問題対策本部」の設置が閣議決定された。同本部は、内閣総理大臣を本部長、拉致問題担当大臣、内閣官房長官及び外務大臣を副本部長、他の全ての国务大臣を本部員とするもので、全閣僚が参加する体制に拡充された。同日、同本部は「拉致被害者としての認定の有無にかかわらず、全ての拉致被害者の安全確保及び即時帰国」「拉致に関する真相究明」「拉致実行犯の引渡し」を拉致問題の解決に向けた方針とし、8項目の具体的施策に取り組む「拉致問題の解決に向けた方針と具体的施策」を決定した。また、政府、拉致議連役員、各党拉致問題対策組織代表等が席を同じくして、問題意識の共有、自由な意見交換等を行い、超党派での取組の強化を図るため、拉致問題担当大臣を座長とする政府・与野党拉致問題対策機関連絡協議会が開催され、さらに、同担当大臣及び有識者や家族会等からなる拉致問題に関する有識者との懇談会も開催されている。9月13日には都道府県における拉致問題に関する理解促進及び啓発活動への取組状況（平成24年度）について署名活動やブルーリボンの着用呼びかけなど9項目を内容とする取りまとめ結果が公表された。

（脱北者問題への取組）

脱北者とは、「拉致問題その他北朝鮮当局による人権侵害問題への対処に関する法律」（以下「北朝鮮人権法」という。）により、「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（第6条第1項）。そして、北朝鮮人権法は、「政府は、脱北者の保護及び支援に関し、施策を講ずるように努めるものとする」とされている（同条第2項）。

一般的に、脱北者は、中国、タイなどのアジア各国に不法滞在し、強制送還等を恐れて潜伏している。そして、それらの国の日韓を含む在外公館や外国人学校に駆け込むか、あるいは第三国で保護されることが多い。多くの脱北者は、定着支援策が実施されている韓国に最終的に定着し、その数は2010年には2万人を超えた。

我が国との関連では、朝鮮半島出身者である夫とともに北朝鮮へ渡った日本人配偶者や元在日朝鮮人が脱北者の主たる対象に想定されていた。しかし、2007年6月の青森県深浦港に脱北者4名が漂着した事案は、そうした想定を超える日本国籍を持たない脱北者であったため、北朝鮮人権法施行後の初めての例として我が国の対応が注目された。結果的に4名の脱北者は韓国に渡ったが、こうした脱北者が日本定住を希望した場合も含め、我が国の脱北者の保護、支援に関する措置が不十分であることが浮き彫りとなった。2011年9月には、能登半島沖の日本海で脱北者9名が海上保安庁に保護された。彼らは、韓国行きを希望し、10月、韓国へ移送された。

政府は、脱北者の保護及び支援については、北朝鮮人権法の趣旨を踏まえ、脱北者が日

本国籍を有する者である場合には、邦人保護の見地から当該者をしかるべく保護して、その安全を図るとともに、元在日朝鮮人等の場合には、個々の事案に係る事情を具体的に検討した上で判断するとの方針に基づき対処しているとしている。政府としてこれまでに関知している範囲では、100名を超える脱北者が我が国に入国しているとされている。

また、政府は、我が国に帰国し、又は入国した脱北者が自立した生活を送ることができ、環境を早期に整えることが肝要であると考え、関係府省庁の緊密な連携の下、定着支援のための施策を円滑かつ迅速に実施しているとしている。具体的には、脱北者に対し、個別のケースに応じて、生活保護の受給等のための支援、職業相談、精神的なケアの実施、日本語教育機関の紹介等である。

(2) 北朝鮮との外交交渉

北朝鮮との外交交渉において、日本側は拉致問題を取り上げてきた。主な日朝交渉の機会としては、二国間交渉及び六者会合が挙げられる。

ア 二国間交渉

1990年の自社訪朝代表団に対する北朝鮮の国交正常化交渉開始の提案をきっかけに始まった日朝国交正常化交渉は、核をめぐる朝鮮半島の情勢変化のため、中断を余儀なくされた。2002年9月17日、小泉総理は平壤を訪問し、金正日国防委員長と首脳会談を行った。両首脳は、日朝両国が国交を回復するに当たって障害となっていた諸問題を解決するための原則を示す「日朝平壤宣言」に署名し、同宣言に基づき、10月に日朝国交正常化交渉が再開された。

しかしながら、日朝国交正常化交渉は、2004年11月の第3回日朝実務者協議で北朝鮮側から横田めぐみさんのものとして提供された遺骨の鑑定結果をめぐって、こう着状態に陥った。その後、日朝二国間協議（2005年9月）、日朝包括並行協議（2006年2月）などの交渉の機会がもたれたが、事態の進展はなかった。

その後、六者会合における合意「初期段階の措置」（2007年2月13日）を踏まえ、米朝間で北朝鮮のテロ支援国家指定解除に向けた交渉が進む状況下で、日朝実務者協議が開かれた（2008年6、8月）。この協議で、北朝鮮による拉致被害者に関する調査がやり直されることとなり、北朝鮮側からは「北朝鮮が行う調査は、拉致問題の解決に向けた具体的な行動をとるため、すなわち生存者を発見し帰国させるための、拉致被害者⁸に関する全面的な調査となること」、「調査⁹は、権限が与えられた北朝鮮の調査委員会によって迅速に行われ、可能な限り（2008年）秋には終了すること」が示された。また、日本側も北朝鮮が調査を開始すると同時に、「人的往来の規制解除及び航空チャーター便の規制解除を実施する用意がある」旨を表明した。

しかし、北朝鮮は、2008年9月1日の福田総理（当時）の辞意表明後の4日、日本の新政権の日朝実務者協議の合意履行についての考えを見極めるまで、調査委員会の立ち上げ

⁸ 日本政府が認定した被害者やその他に提起された行方不明者等が含まれることとされた。

⁹ 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。

を延期する旨を通告してきた。その後の歴代政権は、北朝鮮に対し、拉致被害者の再調査の早急な着手を求めてきたが、2013年9月現在、いまだ実現されていない。

この間、2009年9月に北朝鮮の宋日昊（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。

しかしながら、2010年に入ると、韓国海軍哨戒艦「天安」の爆発・沈没（3月）への北朝鮮製魚雷の関与、韓国・延坪島への砲撃（11月）、ウラン濃縮施設の公開（11月）など北朝鮮による一連の問題行為によって、日朝協議が再開できる状況ではなくなった。

2011年1月、前原外務大臣（当時）が、政府間対話の再開に強い意欲を示し（4日）、さらに六者会合の開催の是非にとらわれずに、日朝間の話し合いは行われるべきであるとした（11日）。これに対し、北朝鮮は、朝鮮中央通信のウェブ上に、日朝協議再開への意欲を評価する論評を掲載した（10日）。その後の6月10日、菅総理（当時）は、拉致問題対策本部第5回会合において、北朝鮮に対しては日本人拉致被害者の再調査を行う旨の合意を更に強く北朝鮮に求める姿勢を示した。

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、日朝関係について野田新政権の外交政策を見極める意向を表明（9月1日）し、また金桂冠（キム・ゲグアン）北朝鮮外務第1副相は日朝国交正常化交渉再開へ強い意欲を示した（10月26日）。一方、10月8日、野田総理（当時。以下、略）は、拉致被害者家族との面会の中で拉致問題が解決するのであればいつでも訪朝し、直接交渉に臨む意欲を示した。

2012年1月、朝鮮中央通信は、日本政府が金正日国防委員長の死去（2011年12月17日）に対し弔意を示さなかったとして、野田総理や藤村内閣官房長官（当時）を非難する論評を出した。

同年8月、北京において日朝赤十字会談が行われ、北朝鮮に残る日本人遺骨の返還や墓参の早期実現に向けて、両国政府担当者を交えて交渉を継続していくことで合意し、その後、日朝政府間予備協議が行われた（29日～31日）。次いで、両国の外務省局長級による政府間協議（11月15日～16日）が行われ、「日本人拉致問題などについて、できるだけ早期に次期協議を行う」ことが合意された。しかし、12月に予定されていた局長級による協議は、同月1日の北朝鮮の「人工衛星」打上げ予告によって延期された。

同年12月、自民党を中心とする第二次安倍内閣が組閣されると、古屋拉致問題担当大臣が「北朝鮮から対話を引き出したい」と発言し、拉致問題解決に積極的な姿勢を示すとともに、北朝鮮側も日朝協議の再開を日本側に打診してきたと伝えられている。

2013年5月14日、飯島内閣官房参与が北朝鮮の平壤を訪問した。この訪朝で飯島内閣官房参与は15日に金永日（キム・ヨンイル）朝鮮労働党書記と、16日に金永南最高人民会議常任委員長とそれぞれ会談し、金永南委員長との会談では特定失踪者を含む拉致被害者の即時帰国要求など拉致問題に関する日本政府の方針を伝えたとされている。

イ 六者会合

六者会合は、朝鮮半島の非核化を目指す中国、米国、北朝鮮、韓国、ロシア及び日本で

構成される多国間協議であり、2003年8月に第1回会合が開催された。この六者会合は、単なる核問題だけではなく、拉致問題の解決を含む日朝国交正常化問題も同時解決する包括協議の場となっているが、2008年12月の会合を最後に開催されていない。

この間、北朝鮮が、2回目の核実験実施（2009年5月）、韓国・延坪島への砲撃（2010年11月）などの挑発行為を続ける中、議長国である中国をはじめとする関係国が会合再開に向けて努力を行ってきた。

北朝鮮は、2011年1月1日付の3紙共同社説を通じて韓国へ対話を呼びかけ、祖国平和統一委員会も無条件対話に応じるよう呼びかけた（1月8日）。ボズワース米国政府北朝鮮政策特別代表（当時。以下、略）は、4日から韓国、中国、日本を訪問し、六者会合の再開についての意見交換を行った。この中で、韓国と日本は、北朝鮮に具体的行動を求めていくことを確認したとされる。4月、中国から、まず南北対話、次いで米朝対話、そして六者会合再開という3段階論が提案された。しかし、延坪島砲撃などによって北朝鮮に対する国民感情が悪化している韓国は、北朝鮮に対し、「責任ある姿勢と行動」を求め、また、日米韓としても北朝鮮に対し、非核化に向けた「具体的行動」を求めた。こうした動きの中、5月に行われた金正日国防委員長の訪中後、北朝鮮国防委員会は韓国政府を相手にしないと宣言し、南北秘密接触の内容の暴露などの強硬姿勢に転じた。

5月、米国は、国連世界食糧計画（WFP）などによる北朝鮮への食糧支援が本格化する中、米国による食糧支援の可否を調査するため、キング米国北朝鮮人権問題担当特使を北朝鮮に派遣した。6月にはEUも調査団を北朝鮮に派遣し、7月に厳格なモニタリングのもとで緊急食糧支援を行うと発表した¹⁰。

7月下旬には、2008年12月以来となる六者会合首席代表による南北会談が行われ、次いで米朝高官級協議が行われた。また、8月下旬には金正日国防委員長がロシアと中国を訪問した。同国防委員長は、メドヴェージェフ・ロシア大統領（当時）との会談の中で、六者会合への無条件復帰と核・ミサイル実験凍結の用意があることを表明し、中国の戴秉国国务委員（当時）との会談の中でも無条件で六者会合を再開したいとの意向を示したとされる。9月下旬、六者会合首席代表らによる南北非核化協議が行われた際、韓国側はウラン濃縮の即時停止などを求めたが、北朝鮮側は拒否し、六者会合の無条件再開を主張した。

10月24日、25日、ジュネーブにおいて、ボズワース米国政府北朝鮮政策特別代表と金桂冠北朝鮮外務第1副相が会談した。この協議で、米国は、六者会合再開の条件にウラン濃縮活動の即時停止などを求めたが、北朝鮮は、電力生産のための平和的核活動との立場を変えず、即時停止を拒否しつつも、対価があれば停止も可能との考えを示した。12月15日、16日、キング米国北朝鮮人権問題担当特使と李根（リ・グン）北朝鮮外務省米州局長が北京で会談し、北朝鮮がウラン濃縮活動を中断する場合、米国は、1年間にわたり毎月2万tの「栄養食支援」を行うことで暫定合意した。

このような中で、12月17日、金正日国防委員長が死去し、29日の中央追悼大会で、金永南最高人民会議常任委員長は、金正恩（キム・ジョンウン）党中央軍事委員会副委員長に

¹⁰ 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。

よる後継体制が始まったことを宣言した¹¹。

2012年2月、北朝鮮が核実験と長距離弾道ミサイル発射の凍結、寧辺のウラン濃縮活動の一時停止及びその監視のための国際原子力機関（IAEA）の要員受入れなどと引換えに米国から栄養補助食品24万tの提供を受けることなどを内容とした米朝合意（29日公表）が成立した。しかし、北朝鮮が、4月13日、事実上の長距離弾道ミサイルを発射したため、米国は栄養補助食品の支援を凍結した。16日、国連安全保障理事会（以下「国連安保理」という。）はこの発射が国連安保理決議第1718号（2006年）及び第1874号（2009年）に違反するものであるとして、北朝鮮を非難する議長声明を出したのに対し、17日、北朝鮮外務省は、この声明を批判する声明を出した。この中で北朝鮮は、今後も「宇宙利用の権利を行使¹²」していくことを示すとともに、2月の米朝合意にも拘束されず、「必要な措置¹³」がとれるようになったと米朝合意の破棄を宣言した。

その後北朝鮮は、2012年12月12日のミサイル発射や2013年2月12日の核実験実施などの強硬姿勢を強め、中国との関係も悪化した。しかし、北朝鮮は、2013年5月14日から17日までの飯島内閣官房参与の訪朝後、同月22日、金正恩第1書記の特使として崔竜海（チェ・リョンヘ）総政治局長が中国を訪問し、王家瑞対外連絡部長や習近平国家主席と会談し、習主席との会談では、六者会合の再開に向け前向きな姿勢を示した。同年7月25日、朝鮮戦争休戦60周年記念行事に出席するため平壤を訪れた李源潮中国国家副主席が金正恩第1書記と会談し、李中国国家副主席が六者会合の再開を訴えたのに対し、金正恩第1書記は「中国の努力を支持する」と表明したものの、非核化に向けた具体的な行動については言及しなかった。

4 北朝鮮によるミサイル発射・核実験と対応措置

2006年7月5日、北朝鮮が発射した複数のミサイルが、日本海のロシア沿岸に着弾した。同日、政府は、独自制裁措置として、特定船舶入港禁止特別措置法に基づき、北朝鮮貨客船「万景峰92号」の6か月間の入港禁止措置を発動した。10日、安倍内閣官房長官（当時）は、衆議院拉致問題特別委員会において、この制裁の決定について、「拉致問題において誠意ある対応をとってこなかった、そのことも当然総合的に勘案」したと発言した。15日、国連安保理は北朝鮮非難決議を全会一致で採択した。

また、9月19日、政府は、国連安保理決議第1695号及び閣議了解「北朝鮮のミサイル又は大量破壊兵器計画に関連する資金の移転を防止する等の措置について」に基づき、外国為替及び外国貿易法による北朝鮮のミサイル又は大量破壊兵器計画に関連する資金の移転を防止する措置を講ずることとした。

さらに、10月9日、北朝鮮が核実験を行ったことを受け、政府は13日、北朝鮮籍船舶の

¹¹ 金正恩党中央軍事委員会副委員長は、2012年4月11日に党第1書記に、そして、13日には国防委員会第1委員長に就任しており、2011年末に既に就任していた軍最高司令官と合わせて、軍、党、国家の最高地位を占めるに至った。7月17日、朝鮮労働党中央委員会などは、金正恩第1書記に現存者では最高の階級である「共和国元帥」の軍事称号を授与することを決定した。

¹² 「月その他の天体を含む宇宙空間の探査及び利用における国家活動を律する原則に関する条約（通称：宇宙条約）」では、全ての国の利益のために、国際法に従って、自由な宇宙探査権限を保障している。

¹³ 核実験を意味するものとみられる（『産経新聞』（2012.4.18））。

日本入港禁止などを内容とする独自制裁を閣議決定し実施した。14日には北朝鮮を非難する国連安保理決議第1718号が全会一致で採択された。なお、この時の独自制裁措置について、政府は、2008年10月まで、その半年間延長を4回にわたり決定した。

2009年4月5日、再び北朝鮮は弾道ミサイルを発射¹⁴した。これに対し政府は10日、これまで半年ごとに延長していた独自制裁措置の1年間延長を決定するとともに、ミサイル発射に対し、追加制裁として、税関届け出が必要な現金持出額や外為法に基づく送金額の報告義務を厳格化することを決定した。さらに北朝鮮は、5月25日、核実験を実施¹⁵した。これに対し、我が国は同日、抗議のための内閣総理大臣声明を出した。その後、6月12日、国連安保理は、北朝鮮に出入りする船舶の貨物検査の強化等を内容とする決議第1874号を採択した。16日、我が国も新たな制裁措置¹⁶の実施を決定した。7月6日、我が国は、同国連安保理決議を受け、関係団体等に対する資産の移転等の防止措置を閣議了解した。

2010年4月9日、2006年と2009年の核実験を契機として我が国独自に実施してきた上記の制裁措置を1年間延長した。5月28日には、韓国海軍哨戒艦「天安」沈没事案を受けて、追加制裁として、税関届け出が必要な現金持出額や外為法に基づく送金額の報告義務を更に厳格化した。また同日、北朝鮮に出入りする船舶の貨物検査を可能にする「国際連合安全保障理事会決議第1874号等を踏まえ我が国が実施する貨物検査等に関する特別措置法」が成立した。

2012年4月3日、政府は、延長を繰り返してきた上記の我が国独自の制裁措置を更に1年間延長することを決定した。13日、北朝鮮は予告していた事実上の弾道ミサイルを発射¹⁷し、16日、国連安保理は、それを非難する議長声明を全会一致で採択した。5月2日には国連安保理の北朝鮮制裁委員会が、北朝鮮の核・ミサイル開発への関与が疑われる3団体を制裁対象に追加指定したことに伴い、15日、政府もこれらの団体に資産凍結等の措置を講ずることとした。12月12日、北朝鮮は「人工衛星」と称する事実上の弾道ミサイルを発射し、これに対し、国連安保理は、翌2013年1月22日、6団体、4個人に資産凍結などの制裁を科すことなどを内容とする決議第2087号を採択した。2月6日、政府も決議第2087号に基づき、制裁対象を追加した。

2月12日、北朝鮮は核実験を実施し、これに対し、政府は、同日、我が国独自の制裁措置の制裁対象を追加し¹⁸、また、国連安保理では、3月7日に国連憲章第7章第41条に基づく措置として、制裁の追加・強化を内容とする決議第2094号を全会一致で採択した。4

¹⁴ 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。

¹⁵ 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。

¹⁶ ①北朝鮮に向けた全ての品目の輸出禁止（2010年4月13日まで）、②「対北朝鮮の貿易・金融措置に違反し刑の確定した外国人船員の上陸」及び「そのような刑の確定した在日外国人の北朝鮮を渡航先とした再入国」の原則禁止

¹⁷ ミサイル発射前、参院本会議では、「北朝鮮による『人工衛星』の打ち上げ発表に抗議し強く自制を求める決議」（3月23日）、衆院本会議では、「北朝鮮による『人工衛星』の打ち上げ発表に抗議し発射中止を求める決議」（4月12日）が行われている。ミサイル発射後、衆院本会議では、「北朝鮮による『人工衛星』打ち上げに抗議する決議」（4月13日）、参院本会議では「北朝鮮による弾道ミサイル発射に抗議する決議」（4月16日）が行われている。

¹⁸ 在日の北朝鮮当局の職員が行う当局職員としての活動を実質的に補佐する立場にある者による北朝鮮を渡航先とした再入国は原則として認めないこととする（2月12日決定）

月5日、政府は延長を繰り返してきた上記の我が国独自の制裁措置を2年間延長することを決定するとともに、上記決議第2094号に基づく制裁措置の実施と我が国の独自制裁措置として制裁対象の追加を行うこととした¹⁹。そして、8月30日には、我が国の独自制裁措置として、更なる制裁対象の追加を行った²⁰。

5 国際社会への働き掛け

政府は、2005年12月より人権担当大使²¹（2008年4月から人権人道担当大使）を任命するなど、人権保障の観点からあらゆる外交上の機会を捉えて拉致問題を提起している。最近では、2013年5月に、米国で拉致問題啓発イベントを初開催し、同イベントでのシンポジウムにおいて、古屋拉致問題担当大臣による基調講演等が行われた。また、2013年6月のロック・アーン・サミットにおいて、首脳コミュニケに拉致問題の文言が盛り込まれた。

国連では、人権理事会において、北朝鮮による日本人の拉致が、人間の尊厳、人権及び基本的自由の重大かつ明白な侵害であるとする「北朝鮮人権状況決議」が2008年から5年連続（前身の国連人権委員会²²では、2003年から3年連続）採択されている。また、国連総会は、2012年までの8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が採択されている²³。この決議は、法的拘束力はないが、北朝鮮に国際社会の意思を明確に示している。その他、2004年4月、国連人権理事会は、北朝鮮人権状況特別報告者の設置を決定した。2010年8月からはマルズキ・ダルスマン氏（インドネシア）が同報告者を務め、北朝鮮人権状況の改善に向けた活動を行っている。

2013年3月に、国連人権理事会において無投票でコンセンサス採択された「北朝鮮人権状況決議案」には、拉致問題を含む北朝鮮の人権侵害の実態を調べる「北朝鮮の人権に関する国連調査委員会」の設置が盛り込まれていたことから、同決議案の採択により初めて同調査委員会が設置されることとなった。同調査委員会は、2013年8月に我が国を訪問し、脱北者や拉致被害者家族等から証言を聴取し、また安倍総理、古屋拉致担当大臣、岸田外務大臣などと会談した。

拉致被害者関係では、2006年4月、拉致被害者家族横田早紀江さんが、米国下院の公聴会で証言するとともに、ブッシュ米国大統領（当時）と面会し、拉致問題の解決を国際世論に訴えた。また、2012年5月、拉致被害者家族増元照明さんが、欧州議会で拉致被害について証言し、EU各国に被害者救済への協力を呼び掛けた。

その他、欧州議会が、2010年7月に、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。

¹⁹ 国連安保理決議第2094号に基づく措置として、2団体・3個人に対する資産凍結等。我が国独自の措置として、1団体・4個人に対する資産凍結等。

²⁰ 9団体・2個人に対する資産凍結等の措置を決定。

²¹ 人権担当大使・齊賀富美子（2005年12月～2008年4月）、人権人道担当大使・上田秀明（2008年4月～2013年9月）、佐藤地（2013年9月～現在）

²² 国連人権委員会は、2006年3月15日、国連総会の決議に基づき発展解消され、人権問題に広く対応するため、常設理事会としての人権理事会が創設された。

²³ 2012年の国連総会本会議での決議案は、初めて全会一致とみなす無投票での採択（コンセンサス）がなされた（ただし、北朝鮮、中国、キューバ、ベネズエラ及びシリアはコンセンサスから離脱）。

(別表)

政府認定に係る拉致被害者一覧 (□は帰国者)

拉致被害者 (敬称略) () の数字は当時の年齢	事 件・事 案 () 内は失踪場所	北朝鮮の回答	備 考
久米 裕 (52)	宇出津事件 (石川県) 1977年9月	入境を否定	
横田めぐみ (13)	少女拉致容疑事案 (新潟県) 1977年11月	1986年に結婚 1987年に一児を出産 1994年病院で自殺	北朝鮮が提供した遺骨はDNA 判定の結果他人のものと判明
田口八重子 (22)	リ・ウネ 李恩恵拉致容疑事案 (不明) 1978年6月頃	1984年原教晃さんと 結婚 1986年交通事故死	北朝鮮側は墓地に埋葬さ れた遺骸は豪雨により流 失と説明 北朝鮮が李恩恵の存在を否定
地村 保志 (23)	アベック拉致容疑事案 (福井県) 1978年7月		2002年10月帰国 家族は2004年5月に帰国
地村(瀨本)富貴恵 (23)			
蓮池 薫 (20)	アベック拉致容疑事案 (新潟県) 1978年7月		2002年10月帰国 家族は2004年5月に帰国
蓮池(奥土)祐木子 (22)			
市川 修一 (23) 増元るみ子 (24)	アベック拉致容疑事案 (鹿児島県) 1978年8月	1979年に結婚 1979年市川修一さん 心臓麻痺で死亡 1981年増元るみ子さん 心臓麻痺で死亡	北朝鮮側は墓地に埋葬さ れた遺骸は豪雨により流 失と説明
原 ただあき 教晃 (43)	シン・グァンス 辛光洙事件 (宮崎県) 1980年6月中旬	1984年田口八重子さんと 結婚 1986年病死	北朝鮮側は墓地に埋葬さ れた遺骸は豪雨により流 失と説明
有本 恵子 (23)	欧州における日本人女性 拉致容疑事案 (欧州) 1983年7月頃	1985年石岡亨さんと 結婚 1988年ガス中毒で 死亡	北朝鮮側は墓地に埋葬さ れた遺骸は豪雨により流 失と説明
石岡 亨 (22)	欧州における日本人男性 拉致容疑事案 (欧州) 1980年5月頃	1985年有本恵子さん と結婚 1988年ガス中毒で 死亡	北朝鮮側は墓地に埋葬さ れた遺骸は豪雨により流 失と説明
松木 薫 (26)		1996年交通事故死	北朝鮮が提供した遺骨はDNA 判定の結果他人のものと判明
曾我ひとみ (19)	母娘拉致容疑事案 (新潟県) 1978年8月		2002年10月帰国 家族は2004年7月に帰国・来日
曾我ミヨシ (46)		入境を否定	
田中 実 (28)	元飲食店店員拉致 容疑事案 (兵庫県) 1978年6月頃	入境を否定	2005年4月27日、拉致被害 者と認定
松本 京子 (29)	女性拉致容疑事案 (鳥取県) 1977年10月	入境を否定	2006年11月20日、拉致被害 者と認定

(内閣官房拉致問題対策本部事務局の資料等を基に作成)

* 田中実さんと松本京子さん以外は、2003年1月6日に拉致被害者と認定

内容についての問合せ先
拉致問題特別調査室 増田首席調査員 (内線68640)

消費者問題に関する特別委員会

第三特別調査室

(消費者問題に関する特別委員会担当)

I 所管事項の動向

1 消費者政策の転換

昭和43年に制定された消費者保護基本法は平成16年に消費者基本法に改正され、消費者政策の理念は「消費者保護」から「消費者の権利の尊重」と「消費者の自立支援」へと転換された。

この理念の下、従来の縦割り・産業優先の行政から、消費者を主役とする国民本位の行政に転換し、「消費者行政の一元化」を実現するため、平成21年9月に、消費者庁及び消費者委員会が設置された。

政府は、新たな段階に入った消費者政策について、消費者基本法に基づき平成22年3月、平成22年度から平成26年度までの5年間を対象とした新たな「消費者基本計画」を閣議決定し、政府を挙げた消費者政策の計画的・一体的な推進に取り組むこととした。平成25年6月には、3度目となる同計画の検証、評価及び見直しが行われ¹、消費者力向上の総合的支援、地域力の強化、消費者の信頼の確保の観点から、18項目から成る重点施策²を推進することとした。

(1) 消費者庁

消費者庁は、「消費者行政の司令塔」として内閣府に設置された。平成25年度予算は92.5億円³、定員は289名である⁴。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⁵である。

消費者庁は、所掌法令の執行、事故情報の一元的集約・分析、各府省庁に対する措置要求や事業者への勧告・措置など消費者行政の司令塔・エンジン役としての役割を十分に果たせるよう、その体制の整備・強化が求められている。

また、第180回国会の平成24年8月に消費者安全法の一部が改正され、同年10月に、専門家による独立・公正な事故調査機関として、生命・身体分野の消費者事故等について、幅広く事故原因の究明と再発・拡大防止のための提言を行う「消費者安全調査委員会⁶」が、

¹ 消費者庁は、平成23年7月と平成24年7月に、同計画の検証、評価及び見直しを行った。

² 具体的施策として、リコール情報の周知強化、風評被害の実態に合わせたリスクコミュニケーション（消費者、事業者、行政担当者などの関係者の間で情報や意見を相互に交換するもの）の実施、地方消費者行政の充実・強化、消費生活相談業務の質の一層の向上と体制の整備、詐欺的投資勧誘等への対応などがある。

³ 東日本大震災復興特別会計を含む。

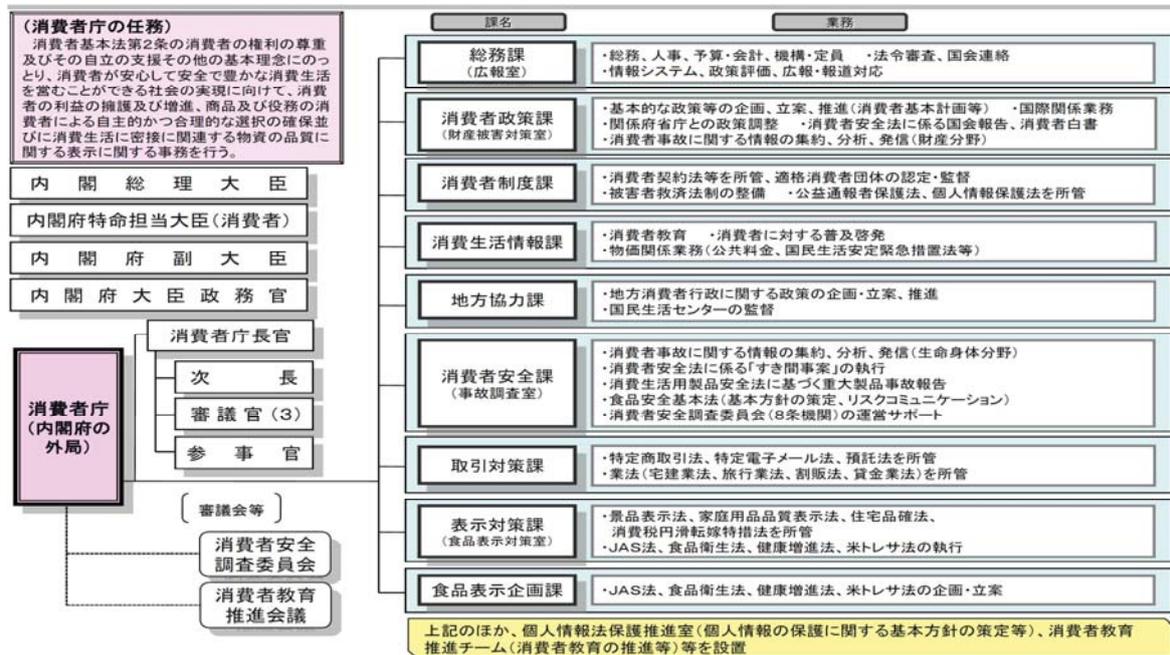
⁴ 平成26年度予算概算要求では、「物価・消費市場関連対策」の推進及び「消費者安心・安全確保対策」の推進を図るため、総額107.6億円を計上している。

⁵ 不当景品類及び不当表示防止法（景品表示法）、特定商取引に関する法律、消費生活用製品安全法など各省庁が所管していた表示・取引・安全に関する法律に加えて、消費者基本法、消費者契約法、消費者安全法、製造物責任法、食品表示法、消費者教育の推進に関する法律、個人情報保護に関する法律等である。

⁶ 同調査委員会は非常勤委員7人以内で構成され、委員の任期は2年である。平成24年11月6日、同調査委員会

消費者庁に設置された。

〈図 1 消費者庁の組織〉



(消費者庁資料 平成25年7月1日現在)

(2) 消費者委員会

消費者委員会は、消費者庁を含めた関係府省庁の消費者行政全般に対して監視機能を有する第三者機関として、内閣府本府に設置された。委員の任期は2年であり、委員は非常勤委員10人以内で構成されるが、国会の附帯決議を踏まえ、委員のうち3人は常勤的な委員となっている。同委員会は、消費者政策について自ら調査審議し、内閣総理大臣、関係各大臣又は消費者庁長官に建議する企画立案権限や大臣等の諮問に応じた調査審議権限を備えている。

消費者委員会は、消費者行政全般に対して監視機能を有する独立した第三者機関としての役割を十分に果たせるよう、その体制の充実・強化が求められている。

(3) 独立行政法人国民生活センター

国民生活センターは、国民生活の安定及び向上に寄与するため、総合的見地から国民生活に関する情報の提供及び調査・研究を行うことを目的とした特殊法人として昭和45年10月に設立され、平成15年10月に独立行政法人に移行した。平成16年6月に施行された消費

は、パロマガス湯沸器一酸化炭素中毒事故(平成17年)、シンドラ社製エレベーター事故(平成18年)、商業施設内設置のエスカレーター事故(平成21年)など計5件に加え、平成25年5月、機械式立体駐車場の事故について、原因調査等の対象とすることに決定した。

なお、上記事故のうち、同調査委員会は、平成25年6月に商業施設内設置のエスカレーター事故(平成21年)について、同年8月にシンドラ社製エレベーター事故(平成18年)についてそれぞれ、原因究明と再発防止に向けての更なる検証が必要と判断し、同調査委員会による調査を実施することを内容とする評価書を公表した。

者基本法には、消費生活に関する情報の収集・提供・苦情相談などの中核的機関としての役割が明記された。同センターの業務は、P I O-N E T（パイオネット）⁷を通じた情報収集、消費者等への情報提供、苦情相談支援、商品テスト等であり、平成21年4月には重要消費者紛争について和解の仲介及び仲裁を行うことができる機能⁸が追加された。

「独立行政法人の制度及び組織の見直しの基本方針」（平成24年1月閣議決定）において、国民生活センターについては、「平成25年度を目途に本法人の機能を国に移管する」とこととされ、平成24年8月、内閣府「国民生活センターの国への移行を踏まえた消費者行政の体制の在り方に関する検討会」において、独立性を法的に担保した「特別の機関」として消費者庁に移行させることとする報告書が取りまとめられた。

政権交代後の内閣府特命担当大臣（消費者及び食品安全）は、同件に関して1年間凍結することとし、平成25年3月から、学識経験者や消費者団体など様々な立場の有識者との意見交換会を開催して、国民生活センターを含めた消費者行政の体制を整備するための検討を行った⁹。

同意見交換会は、同年7月、中間整理を取りまとめ、国民生活センターの在り方については、あらゆる選択肢を排除せず、①消費者庁、消費者委員会及び国民生活センターとの連携に関する検証、②今後の独立行政法人制度改革の動向を踏まえつつ、引き続き検討することとした。

2 地方消費者行政

地方公共団体は、消費者行政担当部局や消費生活センター等を通じ、消費生活相談、法執行、消費者安全の確保に資する情報の収集・提供、消費者教育等を行っており、消費者被害の防止等のためには、地方消費者行政の強化が不可欠である。

政府は、「地方消費者行政活性化基金」の創設等の財政的支援や、「地方消費者行政の充実・強化のためのプラン」の策定（平成22年2月）など自治体の取組を支援してきた。平成24年7月には、地方消費者行政の現状と課題を分析し、地方消費者行政の中長期的な方向性とその実現のための消費者庁の取組と自治体への提言を取りまとめた「地方消費者行政の充実・強化のための指針」を、地方消費者行政推進本部において策定している。

(1) 消費生活センター等の状況

地方公共団体は、消費生活センターや相談窓口を通じ、消費生活相談や情報収集等を行っている。消費生活センターは、従来、条例等により地方公共団体に設置されてきたが、消費者安全法により法律上の機関とされ、都道府県については必置、市町村は努力義務となった。消費者庁の調査（平成24年4月1日時点）によると、9割以上の市町村で消費生活セ

⁷ P I O-N E T（Practical Living Information Online Network System）とは、国民生活センターと全国の消費生活センターをネットワークで結び、消費生活に関する苦情相談等を登録しているもの

⁸ 国民生活センターの紛争解決委員会におけるADR（裁判外紛争解決手続）の状況は、平成21年4月から平成25年7月までの申請件数が592件、うち手続終了が551件である。

⁹ 同意見交換会は、事務局を内閣府消費者基本政策室とし、月1回程度実施している。

ンター等の相談窓口が設置されている。消費生活相談員は全国で3,391人が配置されている一方、窓口はあるが相談員未配置の市町村が4割近く存在する。

相談員の処遇については、期待される専門性に見合うような地位・処遇が確保されていないとの指摘もあり、消費者行政の充実への期待が高まる中、相談員の配置基準の法制化や、相談員の処遇改善を期待する声もある。こうした声を受け、消費生活相談員の資格制度の在り方等について、消費者庁の検討会において検討が行われ、平成24年8月に、新たな資格の法定化等を内容とする中間取りまとめが行われている。

また、P I O - N E Tについて国が費用の一部を負担することを検討すべきとの意見もある¹⁰。P I O - N E Tについては、相談情報の収集・分析・提供業務の見直し、システム刷新の基本方針について、消費者庁の検討会において検討が行われ、平成24年7月に中間報告¹¹が取りまとめられている。平成25年7月現在、同検討会は、P I O - N E T刷新に向けた計画を具体化し、最適化計画¹²の策定に向けて検討しているところである。

(2) 地方への財政的支援

国の平成20年度及び21年度の各補正予算により、「集中育成・強化期間(平成21～23年度)」における消費生活センターの設置・拡充や相談員のレベルアップ等の地方の取組を支援する等のため、全都道府県で総額223億円の「地方消費者行政活性化基金」が造成された。

同基金は、平成22年に基金の取崩し期限が平成24年度まで延長され、平成23年の東日本大震災により、被災地4県(岩手、宮城、福島、茨城)について、取崩し限度額の緩和(2分の1¹³から3分の2)等が措置された。その後、平成24年度当初予算(5億円)、平成24年度補正予算(60.2億円)で基金が上積みされ、取崩し期限は平成25年度まで延長された。

さらに、平成25年度当初予算(5億円)¹⁴においても基金が上積みされ、国と地方自治体の連携による風評被害防止等¹⁵の先駆的事業が実施できることとされたほか、被災地4県に対して同基金の増額(7.3億円)を行うこととされた¹⁶。

なお、基金の用途については、消費者教育・啓発、消費生活センター機能強化、相談窓

¹⁰ 消費者委員会「地方消費者行政の活性化に向けた対応策についての建議」(平成23年4月15日)など

¹¹ 相談員の入力・登録の負担軽減、費用軽減等に係る業務改善策が取りまとめられた(平成24年7月20日)。

¹² 具体的には、業務・システムの見直し方針案の再検討及び確定、刷新後のP I O - N E Tに係る業務・システムの将来体系の検討など

¹³ 取崩し限度額は、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(いわゆる「2分の1ルール」)。

¹⁴ 平成26年度予算概算要求では、「国と地方の連携による先駆的プログラム等(地方消費者行政活性化交付金)」(10億円)を計上している。

¹⁵ その他想定される事業として、消費者と事業者との協働支援(安全な商品の企画、食品ロスの削減)、消費者教育の展開、悪質事業者の撃退、適格消費者団体設立の促進などがある。

¹⁶ 消費者庁は、個別事業ごとの地方消費者行政活性化基金の活用期間を規定した「地方消費者行政に対する国の財政措置の活用期間に関する一般準則」(平成25年2月)を定めた。この規定において、基金活用期間経過後も基金を活用して整備した体制を維持又は更に強化することを毎年度各自自治体で表明した場合は、期間を2年間延長できること、相談員の「雇止め」を行っている自治体に対して基金活用期間の2年短縮措置等が行えることとされた。

口整備で約7割を占めている。また、人口5万人未満の市町村においては、消費者行政予算全体に占める基金の割合が5割を超えている。

3 集団的消費者被害救済制度の検討

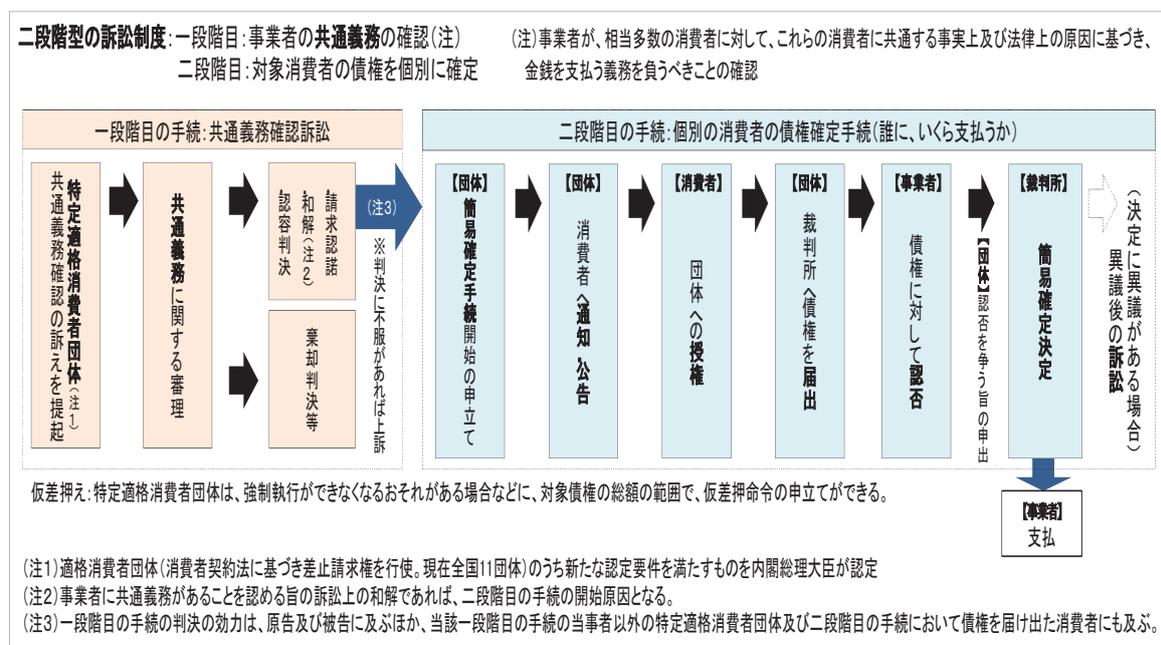
消費者被害は少額同種の被害が多発するという特徴があり、このため、個々の被害者は、紛争解決に要する費用・労力や消費者と事業者間の情報量等の格差などを考慮し、被害回復のために自ら訴えを提起することを断念しがちである。また、特に悪質な事案では、加害者の資産の隠匿又は散逸により、被害の回復が事実上困難になることがある。

現行の消費者被害救済に関する制度としては、消費者契約法の改正により導入された消費者団体訴訟制度がある（平成19年6月7日施行）。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¹⁷）に対する差止請求訴訟を起こすことができる制度であり、一定の成果を上げているが、消費者の被害回復に直結した制度ではない。

「消費者庁及び消費者委員会設置法」附則においては、同法施行（平成21年9月1日）後3年を目途として、消費者被害に対応し、実効的に回復させる制度について検討を加え、必要な措置を講ずるものとしている。

こうした状況を踏まえ、平成22年9月、消費者庁の研究会は、集合訴訟制度の手続モデル案、行政による経済的不利益賦課制度及び保全制度について報告書を取りまとめた。

〈図2 集団的消費者被害回復に係る訴訟制度案における訴訟の手続の流れ〉



(消費者庁資料)

¹⁷ 平成25年6月に成立した食品表示法において、食品関連事業者の著しく事実に相違する表示行為等に対しても差止請求規定が盛り込まれた(未施行)。

(1) 新たな訴訟制度の導入

消費者庁の研究会の報告書（平成22年9月）や消費者委員会の専門調査会の報告書（平成23年8月）を踏まえ、第183回国会（平成25年4月）、消費者に生じた被害を一括して実効的に回復するための民事裁判手続（金銭の支払請求）及びその手続を迫行する特定適格消費者団体の認定制度等を創設する「消費者の財産的被害の集団的な回復のための民事の裁判手続の特例に関する法律案」（図2参照）が提出された。同法律案は、平成25年6月4日、衆議院消費者問題に関する特別委員会に付託された後、同月7日に提案理由の説明を聴取、同月13日及び20日に質疑を行い、継続審査となっている。

(2) 新たな行政措置の導入

消費者庁の検討チームは、平成23年8月、財産保全制度及び行政による経済的不利益賦課制度について検討結果を取りまとめ、悪質商法であって個別法では対応できないものに対する行政措置の導入が適当などとして、引き続き議論を深めることとした。

同検討結果を踏まえ、消費者庁では、「消費者の財産被害に係る行政手法研究会」が検討結果を取りまとめ、財産分野の消費者被害の発生・拡大防止のため、消費者安全法の改正を含む措置を講ずべきとしたほか、行政による経済的不利益賦課制度及び財産の隠匿・散逸防止策について引き続き検討を行うこととした¹⁸。

さらに、同研究会は、平成25年6月、引き続き検討を行っていた行政による経済的不利益賦課制度及び財産の隠匿・散逸防止策についても、被害発生を防止するための方法、事業者の財産を保全するための方法、消費者の被害を救済するための方法等から様々な制度¹⁹及び各課題等の整理を行い、報告書を取りまとめた。同報告書を受け、消費者庁では、具体的な検討を行う予定である。

4 食品表示

食品に関する表示は、食品衛生法、農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律（以下「JAS法」という。）、健康増進法など複数の法律で規定されており、用語の定義や解釈が異なることなどから、消費者、事業者双方にとって分かりにくいとの指摘があった。

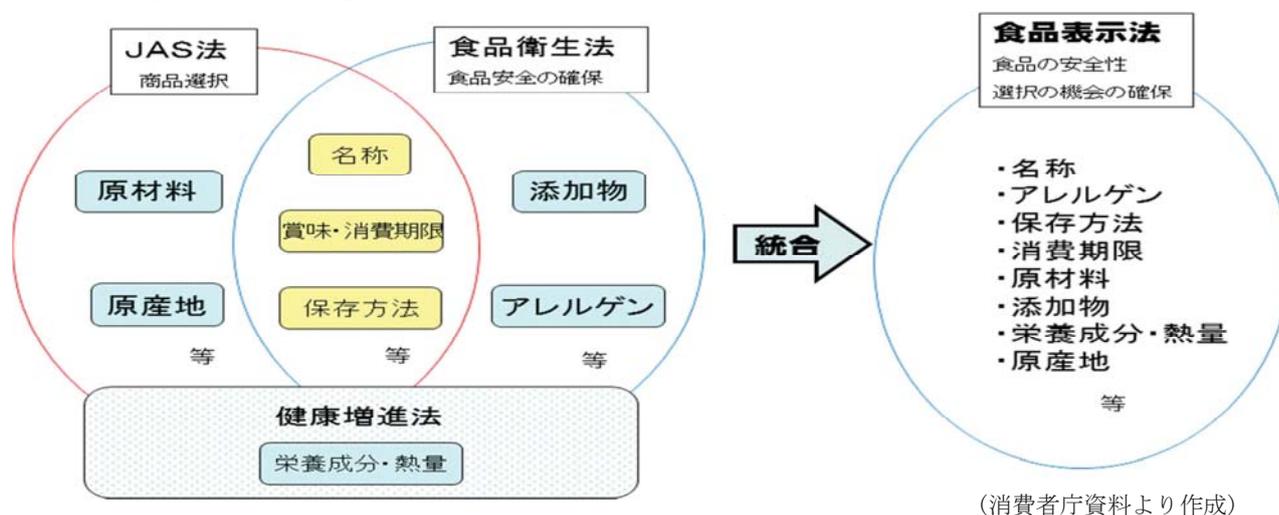
こうした中、消費者基本計画の一部改定（平成23年7月）により、食品表示に関する一元的な法律について平成24年度中の法案提出を目指すことが決定された。これを受け、消費者庁において平成23年9月から開催された「食品表示一元化検討会」は、平成24年8月に、新たな食品表示制度の基本的な考え方を示し、食品衛生法、JAS法及び健康増進法の食品表示に関する規定の一元化、栄養表示の義務化等を内容とする報告書を取りまとめた。

¹⁸ 同研究会の取りまとめ（平成23年12月）を受け、消費者の財産被害に係るすき間事案への行政措置の導入などを内容とする消費者安全法改正案が第180回国会において成立している（平成25年4月施行）。

¹⁹ 賦課金制度、供託命令制度、消費者庁による破産手続開始申立てなどが検討された。

同報告書を踏まえ、食品の表示に関する包括的かつ一元的な制度を創設することを内容とする「食品表示法案」が第183回国会に提出され、衆議院において一部修正の上、平成25年6月に成立した（公布から2年以内に施行）。

<図3 食品表示の一元化>



なお、食品表示に関しては、次のような課題がある。

- ・加工食品の原料原産地表示…加工食品の原料原産地表示はJAS法に基づいて定められており²⁰、消費者基本計画や食料・農業・農村基本計画ではその義務付け品目を拡大していくこととされている。一方、消費者委員会は、平成23年8月に、原料原産地表示について、JAS法に基づく現行の仕組みの下で更なる品目拡大を図ることには限界があり、新たな法体系の下で対象品目や選定方法を改めて設定することを期待するとし、消費者庁に検討を求めた。食品表示一元化検討会報告書では、現行の原料原産地表示制度の方針を維持しつつ、引き続き検討課題とするとしている。
- ・遺伝子組換え食品の表示…遺伝子組換え食品の表示については、食品衛生法及びJAS法により、8農産物とその加工食品33食品群を表示対象とし、「遺伝子組換え」又は「遺伝子組換え不分別」等の表示が義務付けられている²¹。食品表示一元化検討会では、遺伝子組換え食品について、表示方法が十分でないとの意見もあったが、食品表示の一元化の機会に検討すべき項目とは別の事項として、今後の検討課題とした。
- ・健康食品…保健機能食品（栄養機能食品及び特定保健用食品）を除く「いわゆる健康食品」については、虚偽・誇大広告や健康被害などが問題視されてきた。消費者庁は、消費者委員会の『健康食品』の表示等の在り方に関する建議（平成25年1月）を受け、いわゆる健康食品に関して留意事項（法解釈の指針）を取りまとめることとしている。

²⁰ 平成25年9月現在、22食品群と4品目の加工食品についての原料原産地表示が定められている。

²¹ 遺伝子組換え農産物が主な原材料（原材料の上位3位以内で、かつ、全重量の5%以上を占めるもの）でない場合、表示義務はない。また、遺伝子組換え農産物を分別して生産流通管理している場合、「遺伝子組換えでない」旨を表示できるが、とうもろこし、大豆に関しては5%以下の意図せざる混入が認められている。

また、平成25年6月に閣議決定された「規制改革実施計画」において、いわゆる健康食品を始めとする保健機能を有する成分を含む加工食品及び農林水産物について、企業等の責任において科学的根拠をもとに機能性を表示できる新たな方策について、平成25年度中に検討を始め、翌年度中に結論を得た上で実施することとしている。なお、平成25年6月に改定された消費者基本計画においても、同様に定められている。

5 安心して取引できる市場環境の整備

国民生活センターのP I O - N E Tに寄せられた消費生活相談の傾向を見ると、相談内容別に分類した場合、「取引」に関する相談は平成23年度において相談全体の8割以上を占めるなど高水準にある。このように、消費者が安心して取引できる市場環境の整備は重要な課題である。

消費者庁の設置に伴い、消費者に身近な「取引」に関する法律が消費者庁に移管された。その主な法律としては、「特定商取引に関する法律（特定商取引法）」「無限連鎖講の防止に関する法律」「割賦販売法」「貸金業法」等がある。これら「取引」に関する法律は、多くが金融庁、経済産業省等との共管である。また、近年、以下のような消費者トラブルが増えている。

- ・**貴金属等の訪問買取り**…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、訪問買取りを規制するため、平成24年の第180回国会において特定商取引法が改正されている（平成25年2月施行）。
- ・**カード現金化**…商品をクレジットカードのショッピング枠で購入させた後、安く買い取るなどの手口があり、事実上の高利貸しとなっているもの。出資法違反（高金利）での逮捕例がある。
- ・**外国通貨の勧誘**…イラク、スーダン、アフガニスタン、コンゴ、シリア等の換金が困難と思われる国の通貨を必ず価値が上がるとして高額で買い取らせるもの。平成22年以降、通貨を変えつつ被害が続いている。高齢者等に対する劇場型勧誘²²が行われており、2次被害も多いとされる。
- ・**電気通信関係の勧誘**…電気通信事業者の役務提供契約については、特定商取引法の適用除外とされている。その結果、インターネット、スマートフォン等の電気通信サービスの販売勧誘に関し、重要事実を告げない、高齢者に不必要な契約をさせる、契約取消・解除が困難等の相談が多くなっている。消費者委員会は、平成24年12月に、電気通信事業について特定商取引法と同レベルの消費者保護規定を導入すること等の提言を行っている。
- ・**偽装質屋**…質屋営業を装い、担保価値のない物品を質置きさせた上で、実際には年金等

²² 複数の業者が役回りを分担し、勧誘業者が販売業者の販売する商品・役務・権利を、購入額を上回る金額で買い取るなどという勧誘を行い、販売業者と契約するよう仕向ける勧誘のこと。

を担保として金銭の貸付を行い、高額な金利等の支払を求めるもの。高齢者の被害が多い。貸金業法違反（無登録営業）等での判決例がある。

6 消費者教育

社会のIT化・国際化の進展等による消費者問題の多様化・複雑化、行政手法の事後チェック型への転換、消費が及ぼす環境問題の深刻化等の社会の変化の中で、消費者被害を予防し、また、消費者市民社会の構築の観点から、消費者教育・啓発の重要性が増している。

我が国では、昭和43年の消費者保護基本法の制定の前後から消費者教育の推進に関する意見・答申等が国民生活審議会（当時）等から出され、こうした動きを受けて、消費者教育の学習指導要領への反映、(財)消費者教育支援センターの設立等がなされた。消費者基本法は、第2条で消費者教育を消費者の権利と定めるとともに、第17条において、国及び地方公共団体に対し、学校、地域、家庭、職域その他様々な場を通じて消費生活に関する教育を充実する等必要な施策を講ずるものと定めており、関係機関は学校教育を中心として、消費者教育の推進に取り組んできた。

一方、内閣府の調査²³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。

また、学校における消費者教育は、学校教育全体から見ると、割ける時間が限られるほか、その目的や重要性も関係者に十分に認識されているとは言えない状況である。

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。

こうした状況を背景に、第180回国会において、消費者教育の総合的かつ一体的な推進のため、基本理念、国及び地方公共団体の責務、基本方針の策定等について定めた「消費者教育の推進に関する法律」が、議員立法により制定された（平成24年12月施行）。

同法に基づき、平成25年6月に、「消費者教育の推進に関する基本的な方針」が閣議決定されている。同方針を踏まえ、消費者庁の消費者教育推進会議において、国と地方公共団体との連携・協働、各行政機関や各種団体間の連携・協働等の課題についての検討が進められている。

7 個人情報保護制度

個人情報の保護に関する法律（以下「個人情報保護法」という。）は、IT社会の急速な進展に伴う個人情報の取扱いに対する不安の高まり及び国際社会の個人情報保護に対する取組を受け、個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護することを目的として制定された。

²³ 内閣府「平成20年版 国民生活白書」

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24年度における施行状況は次のとおりである。なお、平成25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24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8件（金融庁、経済産業省）行っている。また、平成24年度における地方公共団体及び国民生活センターに寄せられた個人情報に関する苦情相談は合計5,623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319件であり、近年若干の増減はあるものの減少傾向にある。

消費者基本計画では、法制度の周知徹底、苦情の円滑な処理の推進等を図るとともに、個人情報保護法については消費者委員会における法改正も視野に入れた問題点についての審議を踏まえ検討することとされている。消費者委員会に設置された専門調査会は、平成23年7月に、主な検討課題について報告書を取りまとめており、消費者委員会ではこれを受け、引き続き検討することとしている。

Ⅱ 第185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11日現在）。

（参考）継続法律案等

○ 消費者の財産的被害の集団的な回復のための民事の裁判手続の特例に関する法律案（内閣提出、第183回国会閣法第60号）

消費者契約に関して相当多数の消費者に生じた財産的被害を集団的に回復するため、特定適格消費者団体が訴えを提起して事業者がこれらの消費者一般に対して金銭を支払う義務を負うべきことを確認した後に、これを前提として消費者の債権について事業者に請求を行うことを可能とする民事の裁判手続の特例を定める。

内容についての問合せ先
第三特別調査室 弦間次席調査員（内線68740）

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。本委員会が主に議論の対象とする組織及び事項は、総合科学技術会議、日本学術会議、科学技術・イノベーション政策、原子力政策、宇宙開発利用政策、ライフサイエンス政策、知的財産政策及び IT 政策である。

本委員会の設置の背景として、諸外国においては、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から、我が国においても、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おり、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と認識されたことなどが挙げられる。

なお、平成 23 年 1 月 24 日、本委員会の新設に先立つ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

「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。

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。

文部科学委員会の所管については、従前どおりとする。

熟議の国会を目指すため、従来の委員会審査の慣例、政局の動きにとらわれず、アドバイザー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 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

「科学技術基本法」(平成 7 年法律第 130 号)によると、科学技術政策は、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、基本的政策及び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・意見具申を行うとともに、国家的に重要な研究開発についての評価を行っている。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、各種の研究助成制度による研究の推進や研究開発環境の整備等を行っている。

科学技術政策の予算は、平成 26 年度関係各省の予算概算要求において科学技術関係予算（速報値、平成 25 年 9 月現在、内閣府集計）の総額が 4 兆 1,736 億円（対前年度予算比 16.4%増）となっている。各省別の割合をみると、文部科学省 63.4%、経済産業省 16.3%、厚生労働省 4.5%、防衛省 3.9%、農林水産省 2.5%、環境省 1.9%などとなっている。

イ 現状と課題

(7) 現状

科学技術政策は、総合科学技術会議の議を経て政府が策定する科学技術基本計画（以下「基本計画」という。）に基づいて、総合的かつ計画的な推進を図ることとされている。

平成 23 年 8 月 19 日に閣議決定された第 4 期基本計画では、我が国の科学技術政策は、これまで、経済や教育、防災、外交、安全保障、国際協力等の重要政策との有機的連携が希薄なまま、主として科学技術の振興政策として推進されてきた面が否めないとし、今後は課題達成のために科学技術を戦略的に活用する必要があるとあり、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。

このほか、本年 6 月 7 日、現下の最大かつ喫緊の課題である経済再生に向けて、科学技術イノベーションの潜在力を集中して発揮し、この時局を打開し未来を切り拓くため、科学技術イノベーション政策の全体像として「科学技術イノベーション総合戦略」が閣議決定された。

(4) 課題

第 4 期基本計画においては、これまで個々の研究開発の成果が社会的な課題の達成に必ずしも結びついていなかったことや、論文被引用度の国際的な順位が先進諸国と比較して低い水準にあることなどを挙げ、科学技術システム改革¹、基礎研究の抜本的強化、科学技術を担う人材の育成などに取り組む必要があるとしている。また、同計画においては、科

¹ 産学官の総力を挙げた科学技術イノベーション推進体制や研究開発体制の構築などが挙げられている。

学技術イノベーション政策の在り方について、「分野別」から「課題解決型」へと転換を図ったとされている。

科学技術イノベーション総合戦略においては、科学技術イノベーションが取り組むべき課題として、2030年の我が国のあるべき経済社会の姿として、①世界トップクラスの経済力を維持し持続的発展が可能となる経済、②国民が豊かさと安全・安心を実感できる社会、③世界と共生し人類の進歩に貢献する経済社会の実現を図るとした。また、その実現とともに、現下の喫緊の課題である経済再生を強力に推進するため、①クリーンで経済的なエネルギーシステムの実現、②国際社会の先駆けとなる健康長寿社会の実現、③世界に先駆け次世代インフラの整備、④地域資源を強みとした地域の再生、⑤東日本大震災からの早期の復興再生について、重点的に取り組むこととされている。さらに、「イノベーションに最も適した国」を創り上げていくための司令塔として、権限、予算両面でこれまでにない強力な推進力を発揮できるよう、新たな予算措置や法律改正等を行い、総合科学技術会議の司令塔機能を抜本的に強化することとされている。なお、官邸のリーダーシップを発揮するための科学技術顧問（仮称）については、今後の検討課題とされている。

科学技術関係における予算編成手順に関しては、本年6月20日、同戦略に基づき内閣府に科学技術イノベーション予算戦略会議が設置され、政府全体の科学技術関係予算に関し、イノベーション創出に向けた予算の重点化及び各府省の取組等について、関係府省の緊密な連携を確保し、必要な調整を行うこととしている。また、7月31日、総合科学技術会議において「平成26年度科学技術に関する予算等の資源配分の方針」及び「平成26年度科学技術重要施策アクションプラン」を策定し、適切な資源配分の実現、政府全体の科学技術関係予算の重点化に向けた各府省の施策の誘導を図っている。

科学技術政策の予算額については、我が国はこれまで、基本計画において政府研究開発投資の拡充に向けた目標額を掲げ、他の政策経費に比べて大幅な増額が図られてきた。しかし、第2期基本計画以降、目標額は達成されておらず、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」との認識が示された。

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、研究開発の質の向上を図り、国家としての長期的な視点に立った戦略に基づく力強い科学技術政策を持つことが求められている。

(2) 原子力政策

ア 原子力政策の策定

(7) 原子力行政体制

我が国の原子力政策は、「原子力基本法」（昭和30年法律第186号）に基づき実施されており、内閣府に置かれる原子力委員会²、文部科学省及び経済産業省等は原子力の研究、開発等の推進、原子力の安全確保のための規制については環境省の外局である原子力規制委

² 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）。ただし、本年10月時点では委員2名が欠員となっている。

員会が担うという、分担して原子力行政を実施する体制が取られている。

(1) 原子力政策と原子力委員会の見直し

従来、原子力政策の基本的な考え方を示すものとして、原子力委員会が「原子力政策大綱」を策定してきた。しかし、福島第一原発事故等を受けて、民主党政権（当時）は、国家戦略会議の下に「エネルギー・環境会議」を設置し、今後の我が国のエネルギー政策の在り方について検討を行い、「革新的エネルギー・環境戦略」（平成 24 年 9 月）を閣議決定した。これを受けて現在は、「原子力政策大綱」の見直しは行われていない。さらに、「革新的エネルギー・環境戦略」では、原子力委員会について「組織の廃止・改編も含めて抜本的に見直す」方針が示された。

平成 24 年 12 月に自由民主党、公明党による政権が発足し、安倍総理は本年 1 月、「革新的エネルギー・環境戦略」をゼロベースで見直す³と発言した。6 月には、安倍総理が議長を務める産業競争力会議が決定した「成長戦略」の中で、「原子力規制委員会により規制基準に適合すると認められた原子力発電所の再稼働を進める」方針が明記された。また、原子力委員会の見直しについては、本年 7 月に「原子力委員会の在り方見直しのための有識者会議」が設置され議論が進められている。

イ 予算

平成 26 年度概算要求における主な原子力関連予算（規制関係を除く）は、総額 3,874 億円で、前年度比約 620 億円（19.1%）増となっている。省庁別では経済産業省所管が 1,709 億円、文部科学省所管が 2,096 億円等となっている。一方、原子力規制・防災対策予算は総額 880 億円で、前年度比約 169 億円（24%）増となっている。内訳は、原子力規制委員会所管が 650 億円、内閣府所管が 229 億円である。

(3) 宇宙開発利用政策

ア 宇宙開発利用政策の概要

我が国の宇宙開発利用政策は、「宇宙基本法」（平成 20 年法律第 43 号）の規定に基づき、内閣に宇宙開発戦略本部（本部長：内閣総理大臣）を設置して、宇宙開発利用に関する施策を総合的かつ計画的に推進している。宇宙開発戦略本部は、宇宙開発利用の推進に関する基本的な方針や政府が総合的かつ計画的に実施すべき施策等について宇宙基本計画⁴を決定して、これに基づいて宇宙開発利用が推進されている。

平成 26 年度概算要求の宇宙関係予算は、3,666 億円（対前年度当初予算比 446 億円（13.9%増））となっており、このうち文部科学省が 1,890 億円、防衛省が 650 億円、内閣官房が 695 億円を占めている。

³ 平成 25 年 1 月 30 日衆議院本会議録第 2 号

⁴ 宇宙基本法第 24 条の規定に基づいて定めることとされている。

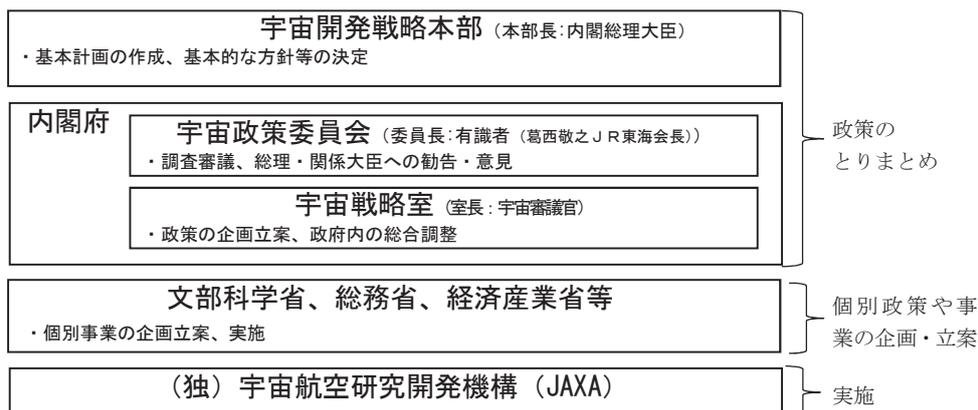
イ 宇宙開発利用体制

宇宙開発利用の推進体制は、上述の内閣の宇宙開発戦略本部、内閣府に宇宙政策委員会及び宇宙戦略室を設置（平成 24 年 7 月）して、関係省庁における個別の施策を総合調整して推進する体制となっている。

関係省庁は、内閣府の総合調整のもとで個別事業の企画・立案を行い、独立行政法人宇宙航空研究開発機構（JAXA）等と協力して宇宙開発利用を実施している。

（ロケットや人工衛星などの宇宙に関する個別の事業の進捗状況等については、文部科学委員会の項目を参照）

宇宙開発利用の推進体制



（出所）報道資料等をもとに作成（平成 25 年 1 月）

【宇宙政策委員会】非常勤の委員 7 名で構成され、内閣総理大臣の諮問に基づく宇宙開発利用に係る政策に関する重要事項の調査審議及び関係行政機関の宇宙開発利用に関する経費の見積もりの方針に関する重要事項等の調査審議等を行う。その他、必要に応じて内閣総理大臣又は関係大臣に対し意見、勧告をすることができる。

【宇宙戦略室】宇宙開発利用に関する政策の企画及び立案並びに総合調整、準天頂衛星システムの開発・整備・運用等の施策の実施等を行う。

ウ 宇宙基本計画（平成 25 年度～29 年度）の概要

本年 1 月 25 日に宇宙開発戦略本部は、新たな宇宙基本計画を決定した。宇宙基本計画は、宇宙開発利用の推進に関する基本的な方針や政府が総合的かつ計画的に実施すべき施策等に関して、今後 10 年程度を見据えた 5 か年の計画であり、我が国の宇宙開発利用の最も基礎となる計画として位置付けられる。今回の計画は平成 21 年 6 月に策定された前回に続く 2 期目の決定となる。

同計画の基本的な方針は、「宇宙利用の拡大」「我が国の宇宙活動における自律性の確保」「安全保障・防災」「産業振興」「宇宙科学等のフロンティア」に重点を置くとしている。また、これらを推進する施策として、4 つの社会インフラと 3 つのプログラムを示している。

（4 つの社会インフラ）

- ① 測位衛星（2010 年代後半を目途に 4 機体制を整備、将来は 7 機体制を目指す。）
- ② リモートセンシング衛星（安全保障、気象、地球環境観測、防災、資源探査等）
- ③ 通信・放送衛星（宇宙産業の国際競争力強化、災害時通信強化等）
- ④ 宇宙輸送システム（打ち上げ能力の維持・強化・発展、ロケット開発等）

(3つのプログラム)

- ① 宇宙科学・宇宙探査プログラム
- ② 有人宇宙活動プログラム
- ③ 宇宙太陽光発電研究開発プログラム

(4) ライフサイエンス

ア 現状

ライフサイエンスは、生物が営む生命現象の複雑かつ精緻なメカニズムを解明する科学であるとともに、その成果は、医療の飛躍的な発展や食料・環境問題の解決につながるなど、国民生活の向上及び国民経済の発展に大きく寄与するものである。本年6月7日に閣議決定された「科学技術イノベーション総合戦略」においては、健康長寿社会の実現のために最先端科学技術を駆使し、関連して医薬品、医療機器等の国際競争力を強化するとされている。

平成24年10月、iPS細胞研究に関して山中伸弥京都大学教授にノーベル医学生理学賞が授与されることが発表された。政府はiPS細胞研究の支援を強化しており、例えば文部科学省は、今後10年間で1,100億円程度の支援を行うとされている。iPS細胞研究の現在の状況は、高効率で安全なiPS細胞の作製方法の確立などの基礎的な研究が進められているほか、病状の再現による疾患の原因解明や治療法の開発、創薬への応用又は複製した細胞等の移植などといった、実用化を目指した研究も進められている。本年7月、しんしゅつがたかれいおうはんへんせい滲出型加齢黄斑変性と呼ばれる目の疾患に対する臨床研究が厚生労働大臣の承認を受けており、これはiPS由来細胞を患者に移植する世界初の臨床研究となる見通しである。

イ 課題

ライフサイエンスに関する研究開発については、所管省庁が文部科学省、厚生労働省及び経済産業省等に分かれているなど、省庁縦割りによる弊害や政策を調整する司令塔が不在であること等が指摘されており、本年6月14日に閣議決定された「日本再興戦略」などにおいて、医療分野の研究開発を一元的に統括する司令塔機能として、日本版NIH⁵の創設に取り組むとされている。

また、研究開発の成果たる医薬品や医療機器について、我が国においては「ドラッグ・ラグ」や「デバイス・ラグ」といった実用化の遅れが従来より指摘されており、革新的な製品を世界に先駆けて実用化するための体制整備が必要とされている。このため、医療機器の認証や再生医療等製品の承認に関する規制・制度改革を行う「薬事法等の一部を改正する法律案」(内閣提出、第183回国会閣法第73号)や、再生医療等の迅速かつ安全な提供等を図るための「再生医療等の安全性の確保等に関する法律案」(内閣提出、第183回国

⁵ NIH(米国立衛生研究所)は、米国における医療分野の研究開発を一元的に統括する、傘下に27の国立研究所や研究センターを持つ研究機関であると同時に、米国の大学や研究機関に対して競争的研究資金を配分するファンディング・エージェンシーでもある。

会閣法第 74 号) が国会に提出され、衆議院厚生労働委員会で継続審査となっている。

政府の科学技術関係予算のうち、ライフサイエンス分野の予算額は、近年おおむね 3, 100 ～3, 400 億円で推移⁶しているが、米国の N I H 予算の約 2 兆 9, 600 億円⁷と比較すれば 10 分の 1 程度であり、この分野における政府予算の増額の必要性が指摘されている。

(5) 知的財産政策

知的財産とは、発明、考案、植物の新品種、意匠、著作物その他の人間の創造的活動により生み出されるもの等⁸であり、近年、我が国産業の国際競争力の強化及び経済の持続的発展等の観点から重要性が高まっている。

ア 我が国における近年の知的財産政策

我が国では、平成14 (2002) 年に小泉内閣総理大臣 (当時) が知的財産立国を宣言して以降、「知的財産基本法」(平成14年法律第122号) の施行や50本以上の関連法の改正、全閣僚出席の知的財産戦略本部の設置など、省庁横断の体制により様々な法制度改革が推進されてきた。しかしながら、近年では、中国を始めとする新興国のプレゼンスの向上、ビジネス環境のグローバル化、コンテンツメディアの多様化など、知的財産政策の前提となる経済社会情勢が急激に変容する中で、我が国は知的財産の戦略的活用において他国に遅れをとっていた。そこで政府は、これまでの知的財産政策を再検討・再構築し、今後10年で知的財産における世界最先端の国となることを目指し、本年6月7日、「知的財産政策ビジョン」(知的財産戦略本部決定) を策定するとともに、「知的財産政策に関する基本方針」を閣議決定した。

イ 知的財産政策に関する基本方針及び知的財産政策ビジョンの概要

「知的財産政策に関する基本方針」においては知的財産政策の3つの目標が示され、また、「基本方針」及び「ビジョン」においては今後10年程度を見据えた知的財産政策展開の軸となる4つの柱が定められた。

【今後の知的財産政策の3つの目標】

- ①他国からユーザーやイノベーション投資を呼び込む魅力ある知財システムを構築する
- ②我が国の知財システムをアジア等新興国のスタンダードとする
- ③創造性と戦略性を持ったグローバル知財人財を継続的に輩出する
⇒知的財産で世界のリーダーシップをとる国を目指す

⁶ 当初予算ベース (出所: 内閣府資料)

⁷ 2013 年予算案 (出所: 平成 25 年 4 月 25 日 第 2 回健康・医療戦略参与会合配付資料)

⁸ 知的財産とは、発明、考案、植物の新品種、意匠、著作物その他の人間の創造的活動により生み出されるもの (発見又は解明がされた自然の法則又は現象であって、産業上の利用可能性があるものを含む。)、商標、商号その他事業活動に用いられる商品又は役務を表示するもの及び営業秘密その他の事業活動に有用な技術上又は営業上の情報をいう (知的財産基本法第 2 条第 1 項)。

【今後10年程度を見据えた知的財産政策展開の軸となる4つの柱】

- ①産業競争力強化のためのグローバル知財システムの構築
- ②中小・ベンチャー企業の知財マネジメント強化支援
- ③デジタル・ネットワーク社会に対応した環境整備
- ④コンテンツを中心としたソフトパワーの強化

ウ 知的財産推進計画2013

「知的財産政策ビジョン」を受けた初年度の具体的な行動計画として、本年6月25日に「知的財産推進計画2013」（知的財産戦略本部決定）が策定された。本計画は、「知的財産政策ビジョン」で示された長期政策課題（4つの柱）に沿って、短期（1～2年）及び中期（3～4年）の具体的施策を定め、工程表を作成し、各施策の内容・実施府省・達成時期を明確にするものである。

具体的には、アジア新興国への特許庁審査官の長期派遣や、職務発明制度の抜本的見直し、特許料減免制度の見直し、知財総合支援窓口機能の強化、放送番組等のコンテンツの権利処理の円滑化、クリエイターの育成などの施策を講ずるとしている。

(6) 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」（平成12年法律第144号。IT基本法）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」（本部長：内閣総理大臣）（IT戦略本部）が内閣に設置された。

本年6月14日に閣議決定された新たな成長戦略である「日本再興戦略」においては、「世界最高水準のIT社会の実現」をすとして、ITを活用した民間主導のイノベーションの活性化に向けて、世界最高水準の事業環境を実現するため、IT政策を精力的に推進し、規制・制度改革の徹底並びに情報通信、セキュリティ及び人材面での基盤整備を進めるとされている。

イ 現状と課題

IT戦略本部は、情報通信に関する基本戦略として、平成13年1月に「e-Japan 戦略」を

策定した⁹。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。

また、平成 22 年 5 月に「e-Japan 戦略」や「重点計画」に相当するものとして、「新たな情報通信技術戦略」及び工程表を策定し、毎年工程表を改定してきた。

さらに、本年 6 月 14 日、政府は「世界最先端 I T 国家創造」宣言（第二次安倍内閣の新たな I T 戦略）を閣議決定¹⁰している。主な政策の例は、オープンデータ（公共データの民間開放）・ビッグデータの利活用推進、農業・周辺産業への活用、医療情報関連ネットワークの構築、重要インフラ・老朽化インフラ維持管理、テレワーク推進、人材育成、サイバーセキュリティ強化などが挙げられており、世界最高水準の I T 利活用社会の実現と成果の国際展開を目標とするとしている。

また、本年 5 月 24 日に成立した「内閣法等¹¹の一部を改正する法律」（平成 25 年法律第 22 号）においては、政府全体の I T 政策及び電子行政の推進の司令塔として、府省横断的な権限を有する内閣情報通信政策監（政府 C I O¹²）を内閣官房に設置するとともに、政府 C I O を I T 総合戦略本部¹³の本部員に加え、本部長（内閣総理大臣）の事務の一部を政府 C I O に行わせることができるようにしている。

本年 6 月 28 日に政府 C I O は、当面の重点化の方針として、①政府の情報システムは原則、クラウドコンピューティング化し運用コストを 3 割削減すること、②農業、医療・健康、資源・エネルギー等に集中的、効率的・効果的な運用を行うための調整をするとしている。

なお、第 183 回国会では、「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律」（平成 25 年法律第 27 号）等¹⁴（いわゆるマイナンバー法）が成立している。国民の申請・届出等の手続の簡素化や本人確認の簡易化による利便性の向上が得られるよう、政府は地方公共団体とも一体となって、情報システムを運用し、より効率的な情報の管理や利用等ができるよう期待されているところである。

内容についての問合せ先

科学技術・イノベーション推進特別調査室 花房首席調査員（内線68780）

⁹ e-Japan 戦略は、世界最先端の I T 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、I T の人材育成等の重点政策が掲げられた。e-Japan 戦略以降、平成 15 年 7 月に「e-Japan 戦略Ⅱ」、平成 18 年 1 月に「I T 新改革戦略」、平成 21 年 7 月に「i-Japan 戦略 2015」が策定された。

¹⁰ これまでの戦略はいずれも I T 戦略本部決定であったが、今回は閣議決定されている。

¹¹ 高度情報通信ネットワーク社会形成基本法も一部改正した。

¹² C I O（Chief Information Officer）

¹³ 本年 3 月 28 日の第 61 回 I T 戦略本部において、山本 I T 政策担当大臣より、政府全体の総合戦略を取りまとめていることを示すため、以後、当該会議の呼称を「I T 総合戦略本部」としたいとの発言をうけたもの。

¹⁴ 同法に係る整備等に関する法律も同時に成立した。

東日本大震災復興特別委員会

東日本大震災復興特別調査室

I 所管事項の動向

1 復興の概観

(1) 復興の進捗

復興庁資料「復興の現状と取組」（平成 25 年 9 月 25 日）等では、現状について次のように述べている。

避難者の状況 発災直後に約47万人に上った避難者は、約29万人となり、そのほとんどが、仮設住宅等に入居している。仮設住宅等への入居戸数は減少しており、恒久住宅等への移転が始まりつつある。

まちの復旧・復興 公共インフラは応急復旧段階から本格復旧・復興に移行し、おおむね事業計画及び工程表に基づき着実に推進されている。防災集団移転促進事業を想定している 334 地区の全てで事業着手の法定手続を完了し、119 地区において造成工事に着手。災害公営住宅は、福島県を除く各県の必要戸数 21,929 戸のうち、整備に着手した戸数は 11,483 戸。住宅再建や復興まちづくりに当たって、スピードアップのために地域住民との調整等を円滑に進めていくことが課題であるとともに、資材不足・人員不足、入札不調等への対応が必要。被災 3 県沿岸市町村において推計で 1,600 万トンを超える災害廃棄物（がれき）は、94%が仮置き場に搬入され、約 82%の処理・処分が完了したが、福島県については平成 26 年 3 月末までの処理完了（目標）は困難となっている。

産業・雇用 被災地の鉱工業生産能力は震災前の水準にほぼ回復しているが、一部の沿岸部における雇用者数の回復、雇用のミスマッチ等が課題。農業は、津波被災農地の約 63%で営農再開が可能となった。水産業は、被災 3 県の主要魚市場の水揚げ数量が震災前の約 7 割となり、観光業も改善が見られる。

福島の復興 福島県全体の避難者数は約 14.6 万人、避難指示区域等からの避難者数は約 10.2 万人。平成 25 年 8 月 8 日までに県内 11 市町村の避難指示区域の見直しが完了した。除染、インフラ復旧等帰還に向けた取組や長期避難者に対する取組、放射線による健康不安の解消に向けた取組等が行われているが、帰還の見通しを持つに至っていない。

(2) 復興特区制度及び復興交付金

東日本大震災復興特別区域制度では、次のような施策が進められている。

- ①**規制・手続等**：公営住宅の入居基準の緩和、農林水産物加工・販売施設及びバイオマス施設等の整備の開発許可特例、漁業権免許に関する特例など
- ②**土地利用再編**：既存の土地利用計画の枠組みを超えて迅速な土地利用再編を行う特別措置や津波避難建物の容積率緩和など
- ③**税制**：新規立地新設企業を 5 年間無税にする特例措置など
- ④**金融**：復興事業実施者の資金借入れに対する利子補給
- ⑤**復興交付金**：道路整備や土地区画整理事業などの基幹事業（ハード事業）及び自由度

の高い効果促進事業等（ハード・ソフト事業）

特例措置等を受けるため自治体が申請する復興推進計画は、平成 25 年 9 月 27 日現在、次のとおり 7 県で計 78 件が認定されている。

- ・青森県 4 件（産業集積関係の税制上の特例、利子補給金の支給など）
- ・岩手県 10 件（医療従事者の配置基準の特例、産業集積関係の税制上の特例、用途規制の緩和に係る建築基準法の特例、公営住宅の入居要件等の特例など）
- ・宮城県 26 件（産業集積関係の税制上の特例、工場立地法等に基づく緑地等規制の特例、農地転用許可基準の緩和に係る農地法の特例、医療従事者の配置基準の特例、医療機器製造販売業等の許可基準の緩和、応急仮設建築物の存続期間の延長に係る特例、特定区画漁業権免許事業に係る漁業法の特例など）
- ・福島県 23 件（産業集積関係の税制上の特例、利子補給金の支給、医療従事者の配置基準の特例、応急仮設建築物の存続期間の延長に係る特例、確定拠出年金に係る中途脱退要件の緩和など）
- ・茨城県 12 件（産業集積関係の税制上の特例、確定拠出年金に係る中途脱退要件の緩和など）
- ・栃木県 1 件（応急仮設建築物の存続期間の延長に係る特例）
- ・千葉県 2 件（公営住宅の入居者要件の特例）

また、復興交付金については、平成 23 年度第 3 次補正予算、平成 24 年度及び 25 年度予算の合計が、事業費 3 兆 288 億円（国費 2 兆 4,397 億円）、第 1 回から第 6 回までの配分額合計が、事業費 2 兆 1 億円（国費 1 兆 6,230 億円）となっており、その主な事業及び事業費は次のとおりである。

- ・防災集団移転促進事業（28 市町村、約 4,693 億円）
- ・災害公営住宅整備事業（56 市町村、約 4,729 億円）
- ・道路事業（47 市町村、約 2,308 億円）
- ・水産・漁港関連施設整備事業（34 市町村、約 1,695 億円）
- ・都市再生区画整理事業（被災市街地復興土地区画整理事業等）（20 市町村、約 1,335 億円）
- ・農地整備、農業用施設等整備事業（35 市町村、約 939 億円）

(3) 住宅再建・復興まちづくりの加速化

復興事業の円滑な推進及び加速化に向けて、平成25年2月22日、復興庁に「住宅再建・復興まちづくりの加速化のためのタスクフォース」が設置された。3月7日、住宅再建・復興まちづくりの加速化に向けた施策パッケージ（第1弾）として、民間住宅等用地及び災害公営住宅について、地区単位の詳細な工程表や戸数ベースでの供給目標の見通しが公表されたほか、用地取得の迅速化、資材・人員不足への対応等の取組が取りまとめられた。また、4月9日、住宅再建・復興まちづくりの加速化措置（第2弾）として、財産管理制度の円滑な運用、土地収用手続の効率化等用地取得等の手続面での簡素化を図ること

を中心とした加速化措置が取りまとめられた。6月21日には、第1弾及び第2弾のフォローアップとともにより効果的に推進するためのモデルによる試行や現地に即した工夫を促進する加速化のための新たな対応が取りまとめられた。

(4) 復興関連予算の使途の厳格化

復興関連予算の取扱いについて、政府は被災地域の復旧・復興及び被災者の暮らしの再生のための施策のほか全国的に緊急に実施する必要性が高い防災・減災等のための施策等を実施することとしていた。しかし、復興関連予算が被災地とつながりの薄い事業に流用されている等の批判を招いたことから、平成24年11月27日、復興推進会議は、今後、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のみを東日本大震災復興特別会計に計上することを基本とし、学校施設の耐震化、津波被害対策対応の公共事業及び国庫債務負担行為に基づき既に契約された事業の歳出化経費以外の全国向け予算は、東日本大震災復興特別会計に計上しないことを決定した。平成25年1月10日の復興推進会議における「流用等の批判を招くことがないよう、使途の厳格化を行うこと」との総理指示を受け、平成24年度補正予算及び25年度予算において、使途の厳格化が図られた。

一方、平成23年度第3次補正予算及び平成24年度当初予算においては、全国向け事業を行う基金が造成されたが、既に国から支出済みであったことから、見直しの対象外とされた。しかしながら、政府は、これらの基金についても更なる使途の厳格化を行うこととし、16基金23事業（国からの予算執行額11,570億円）のうち、執行済み等（10,142億円）を除く1,428億円について、平成25年7月2日、基金所管大臣に対し基金の使途の限定や国への返還を要請した。

(5) 「新しい東北」の創造に向けて

復興庁の有識者会議である復興推進委員会（委員長：伊藤元重東京大学大学院経済学研究科・経済学部教授）は、復興事業を進める中で、単に従前に復旧するのではなく、我が国や世界のモデルとなる「新しい東北」の創造を目指すとして、①元気で健やかな子どもの成長を見守る安心な社会、②「高齢者標準」による活力ある超高齢社会、③持続可能なエネルギー社会（自律・分散型エネルギー社会）、④頑健で高い回復力を持った社会基盤（システム）の導入で先進する社会、⑤高い発信力を持った地域資源を活用する社会の5つのテーマについて調査・審議し、平成25年6月5日に、目指すべき目標像及び施策の方向性について、『「新しい東北」の創造に向けて（中間とりまとめ）』を公表した。同委員会は、今後、地域の先駆的な取組を加速化するためのモデル事業を実施し、人材派遣や民間投資を促進するため、官民連携を推進する仕組みを構築することとしている。

(6) 福島復興

ア 福島復興再生特別措置法の制定及び改正

平成24年3月30日に成立した福島復興再生特別措置法では、原子力発電所事故により、他の被災地とは異なる特殊な状況に置かれている福島の復興再生のため、次のような施策

を進めることとしている。

- ①**避難解除等区域の復興再生のための特別措置**：公共事業や公共施設清掃を国が行うこと、課税の特例適用、公営住宅入居資格緩和など
 - ②**放射線による健康不安の解消などのための措置**：健康管理調査や農林水産物放射能濃度測定の実施への国の支援、迅速な除染、放射線研究推進など
 - ③**産業の復興再生のための特別措置**：通関士法、商標法及び種苗法の特例適用、地熱資源開発事業等の許認可のワンストップ処理、産業復興など
 - ④**新産業創出に寄与する取組の重点的な推進**：再生可能エネルギー源の利用、医薬品・医療機器の研究開発拠点の整備を通じた新たな産業の創出等の取組への国の支援など
- 平成 25 年 4 月 26 日、長期避難者のための生活拠点（町外コミュニティ）の形成を進めるコミュニティ復活交付金の創設をはじめ、公共インフラの復興・再生のための国による公共事業の代行及び生活環境整備事業の対象区域の拡充、企業立地の更なる促進のために避難解除区域における税制優遇措置の対象拡充を内容とする改正法が成立した。

イ 福島復興加速化のための措置

政府は、福島復興を加速するため、平成 25 年 1 月 11 日には「除染・復興加速のためのタスクフォース」を設置し、また、2 月 1 日には「福島復興再生総局」を福島市に設置し、復興庁幹部を常駐させるとともに、福島復興局、除染及び廃棄物対策を担当する福島環境再生事務所及び区域運用・見直し等を担当する原子力災害現地対策本部の関係職員を集め、体制を一元化した。さらに、東京においても、復興大臣が直轄して関係省庁の局長クラスを直接指揮する「福島復興再生総括本部」を設置し、『福島・東京 2 本体制』により、現地で迅速かつ総括的に判断できる体制の整備と、福島復興に係る政府中枢機能の強化が図られた。

予算面においても、平成 24 年度補正予算及び 25 年度予算で新たに福島ふるさと復活プロジェクトとして、福島原子力災害避難区域等帰還・再生加速事業（「地域の希望復活応援事業」256 億円）、長期避難者生活拠点形成交付金（「コミュニティ復活交付金」503 億円）及び福島定住等緊急支援交付金（「子ども元気復活交付金」100 億円）などを措置し、平成 26 年度予算においてもこれらについて概算要求が行われている。

ウ 子ども・被災者支援法

原子力災害により、健康不安や生活上の負担を抱える被災者、特に子どもや妊婦を支援するため、「東京電力原子力事故により被災した子どもをはじめとする住民等の生活を守り支えるための被災者の生活支援等に関する施策の推進に関する法律」が、議員立法により平成 24 年 6 月 21 日に成立した。同法では、被災者が支援対象地域での居住、他の地域への移動、移動前の地域への帰還のいずれを選択しても、次のような支援をすることなどとしている。

- ①**支援対象地域での生活を選択**：医療の確保、子どもの就学等援助、食の安全・安心の確保、放射線量低減等の地域の取組の支援、家族と離れて暮らす子どもの支援など

②支援対象地域外での生活を選択：移動の支援、住宅の確保、子どもの移動先における学習等の支援、就業の支援、家族と離れて暮らす子どもの支援など

③支援対象地域外からの帰還を選択：移動の支援、住宅の確保、就業の支援、家族と離れて暮らす子どもの支援など

また、同法では、政府は被災者生活支援等施策の推進に関する基本方針を定めなければならないこととされており、平成25年8月30日に基本方針(案)が公表された。その後、パブリックコメントや福島県及び東京都での説明会等を経て、一部修正の上、10月11日に「被災者生活支援等施策の推進に関する基本方針」が閣議決定された。同方針では、原発事故発生後、相当な線量が広がっていた福島県中通り、浜通りの33の市町村(避難指示区域等を除く。)を「支援対象地域」にするるとともに、支援対象地域より広い地域で支援を実施するため、施策の趣旨目的等に応じて「準支援対象地域」を定めることとしている。

同方針には、福島近隣県を含めた外部被ばく状況の把握、民間団体を活用した福島県外への避難者に対する情報提供事業など、平成25年3月に自主避難者等の支援の拡充に向けて取りまとめられた「原子力災害による被災者支援施策パッケージ」にはない新規・拡充施策も盛り込まれているものの、放射線量ではなく、市町村単位で支援対象地域が指定されたことに対して、被災者からは、対象が狭く、放射線量が一定基準以上の地域を支援対象地域に指定すべきとの意見もある。

2 被災者の生活再建支援

(1) 災害弔慰金、被災者生活再建支援金及び義援金

災害弔慰金の支給等に関する法律により、自然災害により生計維持者が死亡した場合には500万円が、その他が死亡した場合には250万円が災害弔慰金として遺族に支給される。また、自然災害により著しい住家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た加算支援金(最大200万円)が支給される。

東日本大震災では、1万6,000人近い犠牲者、約12万戸の住家の全壊が発生していることから、被災者を支援する上でこれらの制度が重要な役割を果たすこととなった。遺族に支給された災害弔慰金は、支給済件数1万9,249件、支給済額は573億1,250万円(平成25年3月29日現在)となっている。また、著しい住家被害を受けた18万7,782世帯に対し2,706億円¹の被災者生活再建支援金が支給されている(平成25年5月31日現在)。

なお、日本赤十字社、中央共同募金会等の4団体に寄せられた義援金は、総額3,669億円であり、このうち被災者へ配付済みのものは、164万7,397件、3,397億円となっている(平成25年3月29日現在)。

(2) 二重債務問題への対応

震災発生時点で住宅や事業用のローンを抱えていた被災者は、ローンを抱えたまま住宅

¹ 基礎支援金の支給額1,494億円及び加算支援金の支給額1,212億円を合算した額

や事業用資産を失った上に、住宅や事業の再建のためには、新たな借入れの必要が生じるという二重債務問題に直面する。政府や関係機関は、既存の融資制度等に加え、次のような対策をとっているが、私的整理や債権買取の対象とならない被災者への対応が、引き続き課題となる。

ア 個人の住宅ローン対策等

個人の住宅ローンについては、平成23年6月17日の「二重債務問題への対応方針」において、旧債務については、①住宅金融支援機構における既存ローンの返済猶予等、②「個人向けの私的整理ガイドライン」の策定、③金利引下げ等による住宅再建を目指す被災者の負担軽減、新債務については、①住宅金融支援機構による金利引下げ・返済期間の延長、②自力での住宅再建・取得が困難な被災者への災害公営住宅の供給がそれぞれ盛り込まれた。

これを受け、全国銀行協会等が第三者機関として設立した個人版私的整理ガイドライン運営委員会は、金融機関等が住宅ローンや事業性ローン等を借り入れている個人の債務者に対して、私的整理による債務免除を行うことにより、自助努力による生活や事業の再建を支援するための指針となる「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」を取りまとめ、金融機関での申請が開始された。同委員会によれば²、平成23年8月22日から平成25年9月27日までの相談件数は4,704件、債務整理に向けて準備中の件数は829件、債務整理の成立件数は563件である。

イ 事業再生を図る事業者のローン対策

中小企業等への対応については、①中小企業基盤整備機構や地域の民間金融機関等が出資する産業復興機構、②議員立法により成立した法律³に基づく東日本大震災事業者再生支援機構の二つの機構による債務の軽減及び事業の再生が期待される。

産業復興機構による債権の買取りについては、相談窓口となる産業復興相談センターにおいて、事業再生のための計画や買取価格のチェック、債権者間の調整・合意の後、産業復興機構に対して買取りの要請が行われることになる。対象事業者は、個人事業者や中小企業者をはじめとする幅広い事業者としている。現在、岩手県、宮城県、福島県、茨城県及び千葉県においては産業復興機構及び産業復興相談センターが、青森県においては産業復興相談センターが設立・開設されており、被災前の債務に係る債権の買取り等が行われている。

東日本大震災事業者再生支援機構も同じく、再生を図る事業者に対して金融機関等有する債権の買取り等を通じ、債務の負担を軽減しつつ、事業の再生を支援することを目的とする。具体的には、旧債務については、債権の買取り、債務の弁済猶予や一部免除、新事業の支援としては、専門家の派遣や助言、債務保証やつなぎ融資等となる。対象事業者は、大企業や第三セクターは除外され、小規模企業者、農林水産事業者、医療福祉事業者を重点的支援対象とするなど、産業復興機構との連携及びすみ分けを図ることとされている。

² 数値はいずれも一般社団法人個人版私的整理ガイドライン運営委員会公表資料（平成25年9月27日）

³ 「株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法」（平成23年11月成立）

る。平成24年3月5日から業務が開始され、被災事業者・金融機関からの相談を受け付けている。政府は、支援機構が支援決定に至るまでの期間を短縮するなど、取組を強化しているが、平成25年8月までの累計の支援決定件数は、支援機構が243件（うち買取件数211件、なお相談・依頼受付件数は1,423件）⁴、復興機構が377件（うち買取決定件数172件、なお相談・依頼受付件数は2,494件）⁵であり、被災事業者の二重ローンの解消を加速する必要がある。

3 被災者の住宅問題及びインフラ復旧

(1) 被災地域における住宅再建及び高台移転に向けた取組

ア 被災者の住宅問題

大震災により全壊した建築物は約12万6,600棟、半壊は約27万2,300棟、一部破損は約74万2,600棟に及んでおり、避難者は平成25年6月1日時点では仮設住宅約4万7,000戸に約10万8,000人が、公営住宅約1万戸に約2万7,000人が、民間住宅約5万7,000戸に約14万1,000人が入居している状況にある。

被災者の住宅再建の支援のため、自力で住宅の再建等を図ろうとする被災者向けには、（独）住宅金融支援機構により、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や、災害復興宅地融資の創設が行われており、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の猶予などが行われている。また、政府は消費税率の引上げが被災者の住宅再建等の支障とならないようにするため、一定の限度内で増税分に対応する額を支給する住まいの復興給付金制度を創設することとしている。

一方、自力での住宅再建・取得が困難な被災者向けには、災害公営住宅の整備が復興交付金により進められており、「住まいの復興工程表」（平成25年6月末時点）では、27年度までに、岩手県ではおおむね5,800戸、宮城県ではおおむね1万1,700戸、福島県ではおおむね3,000戸が整備される見込みとされているが、その進捗状況としては、必要戸数約2万2,000戸（福島県を除く。）のうち、25年6月1日時点で約1万1,500戸（52%）が着工しているものの、完了したものは316戸（1.4%）にとどまっている。また、東日本大震災復興特別区域法により、公営住宅等の入居者資格要件の特例や、公営住宅の被災者への譲渡制限期間の短縮などの措置がなされている。

イ 高台移転等に向けた取組

復興まちづくりのうち、高台への移転を伴う防災集団移転促進事業については、334地区全てで大臣同意を得ており、そのうち36%の119地区で造成工事に着手しているが、造成が完了したものは2%の7地区にとどまっている（平成25年6月末時点）。また現地で地盤の嵩上げ等を行う土地区画整理事業については、想定されている51地区のうち46地区で都市計画決定がなされ、うち32地区で工事に着手している（平成25年6月末時点）。

⁴ 株式会社東日本大震災事業者再生支援機公表資料（平成25年9月3日）

⁵ 中小企業庁公表資料（平成25年9月20日時点）

国は、市町村において地域住民との調整が円滑に進むよう、復興交付金による支援やまちづくり専門職員の派遣の促進等の支援を行っているが、更に復興まちづくりを加速するため、用地取得等の手続の簡素化などを図っていくこととしている。

(2) インフラ復旧

政府の東日本大震災復興対策本部（当時）は、東日本大震災復興基本法に基づき、平成23年7月29日、「東日本大震災からの復興の基本方針」を策定し、同年8月26日、同方針に基づく復興施策の事業計画及び工程表を公表した。その後、23年11月、24年5月の見直しを経て、25年5月28日には、24年度の取組成果及び25年度の成果目標を記載した新たな事業計画及び工程表が公表された。それによると、24年度の成果目標について、全18事業のうち11事業が24年度に目標達成又はおおむね目標達成とされたが、海岸対策、交通網（空港）、土砂災害対策の3事業及び河川対策、災害廃棄物処理など4事業の一部が25年度に目標達成がずれ込むとの進捗分析がなされている。

事業計画等により、運輸関連のインフラの復旧状況を見ると、空港については、既に復旧（地盤沈下によって損なわれていた仙台空港の排水機能は平成25年9月末に完了）し、道路については、高速道路が東京電力福島第一原子力発電所の警戒区域を除いて24年12月22日に本復旧を完了し、本復旧が完了していない区間については25年6月30日に除染工事を完了し、常磐自動車道の広野IC・常磐富岡IC間は25年度内、浪江IC・南相馬IC間は26年度内、常磐富岡IC・浪江IC間は26年度内を目指す他の供用区間から大きく遅れない時期での供用を目指している。なお、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。また、自治体管理道路については、実施可能な箇所から本復旧を順次実施することとしている。

鉄道については、震災直後、76路線が被害を受け、運休となったが、平成25年7月1日現在、68路線が運転を再開した。全線又は一部区間が不通となっている残る8路線のうち、三陸鉄道の2路線が現行ルートで復旧を図るものとしている（26年4月頃全線で運行再開の見込み）。また、気仙沼線等沿岸部のJR東日本の6路線については、現行ルートの変更も含めたまちづくりと一体となった復旧を図るものとしている。これらのうち、気仙沼線、大船渡線、山田線の一部区間については、現行ルートを活用したBRT⁶による仮復旧を目指すとし⁷、24年8月20日、気仙沼線の柳津－気仙沼間（55.3km）において暫定運行を開始⁸、12月22日から正式運行している。また、大船渡線については、25年3月2日から運行を開始した⁹。

⁶ Bus Rapid Transit の略。バスを専用レーン等で定時走行させる等、利便性の高いバス交通システム

⁷ 山田線については、平成25年9月25日に開催された第6回JR山田線復興調整会議において、沿線4市町が、JR東日本から再提案されていたBRTによる仮復旧を拒否し、改めて鉄道による復旧を求めたとされている（25年9月26日読売新聞など）。

⁸ 柳津－気仙沼間のうち、専用道路化区間は21.7kmである（JR東日本仙台及び盛岡支社公表資料（平成25年7月11日））。なお、最終的には約7割が専用道路化される見込みである（『衆議院国土交通委員会議録』（平成25年6月5日））。

⁹ 気仙沼－盛岡（43.7km）のうち、専用道路化区間は、13.7kmである（JR東日本盛岡支社公表資料（平成25年8月29日））。

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 25 年 9 月 20 日現在で、公共岸壁 373 バース（水深 4.5m 以深）のうち、356 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、復旧工程計画に定められた全ての港湾施設（復旧に期間を要する防波堤を除く。）について、25 年度中に本格復旧を完了することとしている。

また、災害防止対策関連のインフラの復旧状況は、国管理区間の河川堤防で被災した 9 水系 2,115 か所については、平成 25 年 3 月末までに 2 か所を除き本復旧を完了している。県・市町村管理区間では、旧警戒区域等を除く全箇所の災害査定を完了し、1,103 か所で災害復旧事業を予定している。このうち、741 か所が 24 年度中に本復旧を完了し、25 年度内に更に 228 か所（累計 969 か所）で本復旧が完了する予定である。

また、海岸堤防については、岩手、宮城、福島各県の堤防・護岸延長約 300 km のうち、約 190 km が被災し、このうち、地域生活、産業等の復旧・復興に不可欠な施設が背後にある海岸（約 50 km）について応急対策を実施し、平成 23 年末までに完了した。本復旧工事については、国施工区間（代行区間を含む。）約 42 km のうち、仙台空港や下水処理場等の地域の復旧・復興に不可欠な施設が背後にある約 5 km の区間においては、本復旧を完了しており、残りの区間についても、おおむね 5 年での完了を目指している。また、県・市町村施工区間についても、おおむね 5 年での完了を目指している。なお、堤防の高さについては、数十年～百数十年に一度程度の頻度で発生している津波を対象に湾ごとに設定することとしている。

下水道については、平成 25 年 9 月 4 日現在、被災下水管渠 675 km の本復旧が進められており、525 km の本復旧が完了している。また、被災下水処理場 129 か所のうち、117 か所は正常に稼働している（2 か所は、津波による下水処理区域内の壊滅により汚水の発生がないことから稼働不要）。甚大な被害を受けた仙台市南蒲生浄化センターは応急的な処理を行っており、27 年度末までに通常処理を開始することを目標としている。また、福島第一原子力発電所から半径 20 km 圏内にある 9 か所のうち 1 か所については本復旧を完了しており、2 か所については本復旧工事に着手している。

土砂災害対策については、崩壊が発生するなど危険な状態となっている宮城、福島、茨城等各県の 41 か所のうち 32 か所及び重要な保全対象を有し地盤が緩んでいる 24 か所のうち 22 か所の緊急的な対策を、24 年梅雨期までに完了している。また、被災地の復興に不可欠な重要交通網等に甚大な被害を及ぼすおそれが高まっている箇所について、おおむね 5 年間を目途に必要な箇所の対策を逐次完了させることを目標としている。

4 福島第一原子力発電所事故

(1) 原発事故の収束

東日本大震災によって、東京電力福島第一原子力発電所 1～4 号機は非常用発電を含む全電源を喪失し、建屋の屋根を破壊する水素爆発が発生したため、大量の放射性物質が大気及び海洋に放出されるなど、極めて深刻な原子力事故（国際原子力事象評価尺度「INES」レベル 7 と暫定評価（世界の原子力発電所事故の中でも最悪クラス））となった。

その後の東京電力の取組により、平成 23 年 7 月 19 日には大気中の放射線量が着実に減少傾向にあることが確認され、復旧作業の障害となっていた滞留水の処理施設稼働により、循環注水冷却システムが確立されたことなどから、「安定的な冷却」の目標（ステップ 1 完了）に到達した旨が政府から発表された。

その後、循環注水冷却の安定的な継続によって、原子炉の底の部分と格納容器内の温度が 100℃以下に保たれる「冷温停止状態」に達し、不測の事態が発生した場合も、敷地境界における被ばく線量が十分低い状態を維持できるようになったことが技術的に確認されたことから、12 月 16 日には、当時の野田総理大臣によって、事故の収束（事故収束に向けた道筋のステップ 2 完了）が宣言されている。

事故を起こした 1～4 号機は今後の商業利用を行うことができないことから、東京電力では事故 2 か月後の平成 23 年 5 月 20 日に廃炉の決定がなされ、現在、廃炉対策推進会議で定めた「東京電力（株）福島第一原子力発電所 1～4 号機の廃止措置等に向けた中長期ロードマップ」（平成 23 年 12 月 21 日策定）に基づいて廃炉を進める計画となっている。平成 25 年 6 月 27 日に公表された改訂版中長期ロードマップにおいては、最速のプランで 1、2 号機の燃料デブリ¹⁰取り出しが当初計画から 1 年半前倒しされるなど、廃炉作業の迅速化が進められている。

(2) 被災者への避難指示等

平成 23 年 4 月 22 日、東京電力福島第一原子力発電所事故（以下「福島第一原発事故」という。）発生を受け、政府は原発からの距離及び避難の必要性等に応じて警戒区域¹¹、計画的避難区域¹²及び緊急時避難準備区域¹³を設定し、6 月 30 日以降、特定避難勧奨地点¹⁴を設定した。ステップ 2 の完了を受けて警戒区域及び避難指示区域は一体的に見直すこととされ¹⁵、当該地域の線量等を考慮し、それぞれ避難指示解除準備区域¹⁶、居住制限区域¹⁷、帰還困難区域¹⁸（以下「新たな 3 避難区域」という。）に再編された。その後、平成 25 年 8 月 8 日には最後に残った川俣町の計画的避難区域の避難指示解除準備区域及び居住制限

¹⁰ 核燃料と金属の被覆管などが溶解し、再度固まったものを指す。

¹¹ 警戒区域とは、福島第一原発から半径 20 km 圏内の区域を指す。

¹² 計画的避難区域とは、福島第一原発から半径 20 km 以遠の地域であって、事故発生から 1 年の期間内に累積線量が 20mSv に達するおそれのある区域を指す。

¹³ 緊急時避難準備区域とは、福島原発事故の状況が安定していないため、緊急時に屋内退避及び避難の対応が求められる可能性が否定できない区域を指す。

¹⁴ 特定避難勧奨地点とは、計画的避難区域及び警戒区域の外であって、計画的避難区域ほどの地域的広がりが見られない一部の地域で、事故発生後 1 年間の積算線量が 20mSv を超えると推定される地点を指す。

¹⁵ 「ステップ 2 の完了を受けた警戒区域及び避難指示区域の見直しに関する基本的考え方及び今後の検討課題について」（平成 23 年 12 月 26 日 原子力災害対策本部）

¹⁶ 避難指示解除準備区域とは、年間積算線量 20mSv 以下となることが確実であることが確認された区域で、当面の間は、引き続き、避難指示が継続されることになるが、復旧・復興のための支援策を迅速に実施し、住民の一日でも早い帰還を目指すこととなる。

¹⁷ 居住制限区域とは、現時点からの年間積算線量が 20mSv を超えるおそれがあり、住民の被ばく線量を低減する観点から引き続き避難を継続することを求める区域を指す。

¹⁸ 帰還困難区域とは、5 年間を経過してもなお、年間積算線量が 20mSv を下回らないおそれのある、現時点で年間積算線量が 50mSv 超の区域を指す。

区域への見直しが行われ、福島第一原発周辺に設定された旧避難区域の新たな3避難区域への再編が完了した。

(3) 原子力損害賠償

ア 原子力損害の賠償に関する法律

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」(昭和36年制定)に基づく原子力損害賠償制度が設けられている。同法は、原則として原子力事業者が無過失・無限の賠償責任を課すこと(第3条及び第4条)及び原子力損害賠償責任保険契約等に基づき、一事業所当たり1,200億円以内の損害賠償措置を講ずること(第7条)等を定めている。しかし、福島第一原発事故では損害賠償総額が賠償措置額を大きく超える事態となったことから、当該賠償措置額を超えた場合における国の措置(第16条)を講ずるに当たり確実な賠償実施を担保するため、後述の原子力損害賠償支援機構法を制定することとなった。

イ 原子力損害賠償支援機構法

原子力損害賠償の支払等に対応するための支援組織として原子力損害賠償支援機構(以下「機構」という。)を創設するための原子力損害賠償支援機構法が平成23年8月に制定された¹⁹。同法では各原子力事業者が資金を拠出し、原子力事故を起こした原子力事業者が援助を必要とする場合には、機構による融資や資金交付等の資金援助、さらには一定の要件の下での交付国債を活用した特別資金援助を行うことができることとされている。なお、同法附則第6条においては、法律の施行後できるだけ早期に、原子力損害賠償制度全般について必要な措置等の見直しを行うこととされているが²⁰、平成25年9月末現在、そのような動きは見られていない。

平成23年10月28日には機構及び東京電力から特別事業計画(緊急特別事業計画)の認定申請がなされ、同計画は11月4日に同社への資金援助額を8,909億800万円²¹とする大臣認定を受けた。これにより、機構は同計画に基づき、賠償支払に充てるための資金として、「親身親切的賠償」と「徹底的な経営合理化」を行うことを前提に、政府から交付国債の交付を受けた上で、東京電力に対し、11月15日に5,587億円の資金交付を行った。その後、4度の資金援助額の変更認可申請を経て、東京電力は、平成25年6月25日に、資金援助額を3兆7,893億3,400万円とする申請が認可されている。

¹⁹ 機構の設立は平成23年9月12日

²⁰ 衆議院及び参議院において、見直しの時期を1年とする附帯決議が付されている。

²¹ 要賠償額1兆109億800万円から、原子力損害の賠償に関する法律第7条第1項に規定する賠償措置額(1,200億円)を控除した金額

東京電力による原子力損害賠償支援機構への資金援助額変更申請の推移			
申請日	認可日	資金援助申請額	
H23.10.28	H23.11.4	8909億800万円	
変更申請日	変更認可日	資金援助変更申請額	増加額
H23.12.27	H24.2.13	1兆5,803億2,200万円	6,894億1,400万円増
H24.3.29	H24.5.9	2兆4,262億7,100万円	8,459億4,900万円増
H24.12.27	H25.2.4	3兆1,230億7,900万円	6,968億800万円増
H25.5.31	H25.6.25	3兆7,893億3,400万円	6,662億5,500万円増

また、機構から東京電力に対して、平成 25 年 9 月末時点までの計 20 回にわたり 3 兆 483 億円の資金交付（国債発行枠は 5 兆円）を実施している。機構は、株式の引受けに際し、総合特別事業計画に基づく東京電力の集中的な経営改革による収益構造の改善を確実なものとする等担保するため、出資時において議決権付種類株式により総議決権の 2 分の 1 超の議決権を取得するとともに、追加的に議決権を獲得できる転換権付無議決権種類株式を引き受けることにより、事実上、国有化というべき総議決権の 3 分の 2 超の議決権を保有することとなった。

この他、平成 24 年 11 月 7 日、東京電力は取締役会で決定した「再生への経営方針」の中で、被害者への賠償や除染費用及び廃炉関連費用等は莫大な金額にのぼることから、一企業のみでの努力では到底対応しきれない規模となる可能性が高いとして、国による新たな支援の枠組みを早急に検討することを要請している。

なお、東京電力による原子力損害賠償（本賠償）は、平成 25 年 9 月 13 日現在の累計金額で、2 兆 7,003 億円（個人 約 482,000 件、自主的避難等に係る損害 約 1,295,000 件、法人等 約 205,000 件）となっている。

また、原子力損害の賠償に関する法律に基づき、ADR（裁判外紛争解決手続）のための公的な組織として、文部科学省の原子力損害賠償紛争審査会のもとに原子力損害賠償紛争解決センターが設置されている。同センターは、文部科学省のほか、法務省、裁判所、日本弁護士連合会出身の専門家らにより構成され、被害者の申立てにより、弁護士の仲介委員らが原子力損害の賠償に係る紛争について和解の仲介手続を行うものである。同センターによる和解仲介手続の実施状況（平成 25 年 9 月 27 日現在）としては、申立件数 7,899 件のうち、既済件数は 5,365 件（うち全部和解成立 4,140 件、取下げ 630 件、打切り 594 件）で、現在進行中の件数は 2,534 件となっている。

(4) 汚染水問題

現在もなお福島原子力発電所敷地内には地下水が流入しており、一部が汚染されて発電所港湾内に流出しているものと想定されているほか、炉心の冷却に使用した 400 トン／日の汚染水を保管するタンクから汚染水の漏洩が相次いで発生し、汚染水への対策が課題となっている。原子力規制委員会では、平成 25 年 8 月 19 日に確認した汚染水タンクからの 300 トンの漏洩事故について、「INES」レベル 3 と暫定評価したが、このような状況を受けて、政府は 9 月 3 日、「汚染水問題に関する基本方針」を策定し、汚染水対策に関して 470 億円の財政出動を行う方針を示した。そのうち 206 億円は平成 25 年度政府予算予備費

からの支出が決定されている。また、9月7日、安倍総理大臣はI O Cオリンピック招致委員会において、汚染水問題に関し、「(福島第一原発の状況は) コントロールされている。」

「影響は福島第一原発の港湾内0.3 km²の範囲内で完全にブロックされている」と発言し、汚染水の抑制は事実上の国際公約となっている。

5 農林水産関係

(1) 地震・津波による農林水産業への影響と復旧・復興対策

平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震と津波は、東北地方の太平洋沿岸地域を中心に、農林水産業に甚大な被害をもたらした(農林水産関係被害額の合計2兆3,841億円、うち農業関係9,049億円、林野関係2,155億円、水産関係1兆2,637億円(平成24年7月5日現在))。

被災した農地や漁港については、おおむね3年間での復旧を目指し、計画的に復旧事業が進められている。農地については、青森県から千葉県までの6県の津波被災農地21,480haのうち、約13,470haの農地で営農再開が可能となっている(進捗率63%) (平成25年7月末時点)。また、漁港については、被災漁港319漁港のうち117漁港で陸揚げ岸壁の機能が回復しており(進捗率37%)、水産加工施設は約7割で業務を再開している(進捗率75%) (平成25年6月末時点)。

(2) 原発事故の農林水産業への影響と対策

政府は、放射性セシウムの基準値(一般食品100 Bq/kg)を超えないもののみが流通するよう、農林畜産物については、放射性物質の低減対策や検査等の取組を推進しており、水産物については、モニタリング調査を実施している。これらの取組の結果、流通する農畜産物に含まれる放射性セシウムの濃度水準は低くなっており、平成24年度における放射性セシウムの基準値の超過率は平成23年度末までと比べ、大幅に低下している。きのこ・山菜類、水産物については、基準値を超過したものも見られるが、超過率は低下している。

また、福島第一原発事故を受け、多くの国・地域において、日本産農林水産物・食品の輸入停止や放射性物質の検査証明書等の要求、検査の強化といった輸入規制措置が実施されているが、政府一体となった働きかけの結果、カナダ等12か国が規制を撤廃するなど(平成25年9月現在)、各国・地域で規制緩和の動きが見られる。

一方、平成25年7月に東京電力が福島第一原子力発電所の汚染水の海洋への流出を認めたことを受けて、同年9月、韓国政府は福島県等8県の水産物の輸入を全面的に禁止する等規制を強化²²した。これに対し、我が国政府は、韓国側の措置は科学的根拠に乏しい過剰なものであるとし、直ちに撤回するよう申入れを行っている。

²² 韓国政府による日本産輸入水産物に対する規制措置の概要(平成25年9月9日～): ①福島県、宮城県、岩手県、青森県、群馬県、栃木県、茨城県、千葉県の水産物について、これまで我が国で出荷制限等がかかったことのある50魚種が輸入禁止となっていたところ、魚種を問わず全面的に輸入を禁止、②上記8県以外からの水産物については、韓国側の検査で微量でもセシウム及びヨウ素が検出された場合、ストロンチウム等の検査証明書を追加で要求(検査に月単位の時間がかかるため、セシウム及びヨウ素が検出されれば、水産物は実質的に輸入禁止)

6 医療・福祉、食品安全、雇用対策及び労働災害防止対策

(1) 医療・福祉

震災によって、多くの医療機関、介護施設、福祉施設等が被災した。現在では被災した多くの病院の診療機能は回復しつつあり、介護サービスの提供を再開した施設や事業所も多い。他方で、被災地における医療・介護関連職種の人材不足が深刻化しており、被災地における人材の育成とともに医療・介護等の効率的な提供体制の再構築、関係機関との連携強化が課題となっている。

(2) 食品安全

福島第一原発事故後、厚生労働省では、緊急的な対応として、食品中の放射性物質の暫定規制値を超える食品が市場に流通しないよう出荷制限などの措置をとってきた。しかし、より一層の安全・安心を確保するため、長期的な観点から暫定規制値に比べ厳格化した新たな基準値を設け平成24年4月から施行した。自治体が検査した食品のうち基準値を超えた割合は、平成24年度は0.85%、平成25年度（9月まで）は0.34%となっている。

また、厚生労働省が平成24年9月から10月に全国15地域で食品中の放射性セシウムから受ける年間放射線量を調査した結果、年間上限線量1mSvと比べて極めて小さいこと、過去2回の調査と比べて低下していることが確認されている。

(3) 雇用対策及び労働災害防止対策

震災発生後、厚生労働省は、①雇用保険の基本手当の給付日数の特例措置、②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緊急雇用創出事業臨時特例基金の積増し措置等を講じてきた。

被災3県（岩手県、宮城県及び福島県）の雇用失業情勢は、復興需要等による有効求人増加、人口減少、就職決定等による有効求職者の減少により、有効求人倍率が1倍以上となっており、雇用者数は震災前の水準まで回復している。しかし、地域別に見ると、沿岸部では、有効求人倍率は高いものの、人口減少、復旧・復興の遅れにより、雇用者数が震災前の水準まで回復していない地域もある。産業別に見ると、建設業では求人が増加しているが、未経験者の就職が困難であるなどミスマッチが生じている。本格的な復興に当たって、被災地の産業政策と連携しながら、安定した雇用の創出やミスマッチの解消により被災者の就職支援を推進することが求められている。

また、厚生労働省は、震災復旧・復興工事について、重機による災害や墜落・転落災害の防止を図るなど、労働災害防止対策を推進している。福島第一原発事故に関しては、同原発での廃止措置等に向けた作業を行う労働者の放射線障害を防止するため、当該労働者の被ばく線量管理、健康管理等について、事業者に対し監督指導を実施している。同様に、事故由来放射性物質に係る除染等業務、特定線量下業務（平均空間線量率が $2.5\mu\text{Sv/h}$ を超える地域における業務（除染等業務を除く。））及び除染廃棄物等処分業務（除染等業務に伴って発生する除去土壌又は事故由来放射性物質に汚染された廃棄物の処分の業務）に従事する労働者の放射線障害を防止するため、事業者に対し必要な監督指導を実施している。

7 学校・教育

東日本大震災復興基本法に基づく「東日本大震災からの復興の基本方針」（平成23年7月29日）では、教育分野における国の取組の基本的方針としては、学校等のハード面・ソフト面からの防災機能の強化、小中学生に対する通学費や学用品費等の給付などの就学援助や奨学金等の多様で手厚い就学支援、地域ネットワークづくり支援、復興を支える人材育成、文化・スポーツの振興などが示されるとともに、平成23年度には4次にわたる補正予算が措置された。その後も平成24年度当初予算、同補正予算及び25年度予算において学校施設の耐震化等が措置されている。

また、東日本大震災復興特別区域法により、東日本大震災復興交付金が創設され、文部科学省関係では、公立学校施設整備費国庫負担事業（公立小中学校等の新增築・統合）、学校施設環境改善事業（公立学校の耐震化等）、幼稚園等の複合化・多機能化推進事業、埋蔵文化財発掘調査事業が対象となっている。

文部科学省では、以上のような事業等を実施するとともに、次のような施策を行っている。

(1) 復興に向けた取組

ア 学びを通じた地域の絆の強化と復興を担う人材育成

- ①被災地の復興課題に応じた学びを通じた地域の絆の強化
- ②復興を担う専門人材の育成支援

イ 大学や研究所等を活用した地域の再生

- ①復興に向けた教育研究活動の推進
- ②大学における地域復興センター的機能の整備
- ③東北マリンサイエンス拠点の形成、東北メディカル・メガバンク計画 等

ウ 地域の文化芸術・スポーツ活動の振興を通じた復興の推進

(2) 原子力発電所事故への対応

ア 放射線モニタリングの実施・学校における線量低減の取組

- ①校庭等の土壌処理（除染）の支援
- ②学校給食に対する放射性物質の検査による安全・安心の確保の取組 等

イ 放射線や原子力への理解を深めるための取組

- ①学校における放射線等に関する教育の取組
- ②放射線の健康影響についての住民への説明の実施 等

ウ 福島の再生・復興に向けた研究開発拠点の整備

- ①放射線医学・最先端診断に係る研究開発拠点の整備
- ②除染や放射線に関する情報発信等の拠点整備 等

エ 原子力損害賠償への対応

- ①原子力損害賠償紛争審査会における損害の範囲の判定等の指針の策定
- ②原子力損害賠償紛争解決センターにおける和解の仲介の実施
- ③同センターに和解仲介を申し立てた者が、和解仲介の打切りの通知を受けた日から一月以内に裁判所に訴えを提起した場合には、和解仲介の申立ての時に訴えを

提起したこととみなすことを内容とする「東日本大震災に係る原子力損害賠償紛争についての原子力損害賠償紛争審査会による和解仲介手続の利用に係る時効の中断の特例に関する法律」の制定

8 災害廃棄物処理及び放射性物質による環境汚染への対処

(1) 災害廃棄物処理対策

ア 災害廃棄物処理特措法の制定

平成 23 年 8 月、国が東日本大震災により被害を受けた市町村に代わって災害廃棄物を処理し、災害廃棄物の仮置場及び最終処分場の早急な確保のための広域的協力の要請等の措置を講ずる「東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法（災害廃棄物処理特措法）」が制定された。同法では、災害廃棄物処理事業に対する国による財政支援について、被災市町村の負担軽減のため、「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」による災害廃棄物処理事業に係る国庫補助率（最大 90%）のかさ上げ²³と併せて、残りの地方負担分についても全額地方交付税措置を行い、同事業費は実質的に全額国庫負担とすることとされた。

イ 災害廃棄物等の処理状況

東日本大震災により特に甚大な被害を受けた被災 3 県（岩手県、宮城県及び福島県（避難区域を除く。））の沿岸市町村においては、平成 25 年 8 月 31 日現在の環境省の集計によれば、3 県全体の災害廃棄物約 1,608 万 t の約 82%（約 1,314 万 t）、津波堆積物約 1,022 万 t の約 62%（約 637 万 t）の処理が完了している状況にある。

東日本大震災で発生した災害廃棄物等の処理推進体制、財政措置、処理方法、スケジュール等については、平成 23 年 5 月に同省が策定した「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）」を基本として進められている。

平成 24 年 8 月、同省は、災害廃棄物等について、同指針で示された平成 26 年 3 月末までの処理目標を達成するために、より具体的な処理の方針や内容、中間目標等を設定した「東日本大震災に係る災害廃棄物の処理工程表」を示した。

同工程表において中間目標とされた平成 25 年 3 月末時点で、岩手県及び宮城県については、県内処理に加え、全国の自治体による広域処理が進められたことから、目標とする平成 26 年 3 月末までの災害廃棄物等の処理が可能と見込まれる一方で、福島県については福島第一原発事故の影響により仮設焼却炉の設置等処理体制の整備が十分進捗していないことなどから、同目標期間内での災害廃棄物等の処理は困難とされている。

このような状況を踏まえ、平成 25 年 5 月には同工程表が改定され、岩手県及び宮城県内の災害廃棄物等については、目標期間内で、できるだけ早期の処理完了を目指すこととした。また、福島県内の災害廃棄物等については、同年 9 月に処理進捗状況の総点検が行わ

²³ 衆議院東日本大震災復興特別委員会の委員会決議により、グリーンニューディール基金を通じた支援で国の実質負担額を平均 95%に引き上げることとされた。

れ、平成 26 年 3 月末までの処理を目指すとした目標を改め、避難者の円滑な帰還を積極的に推進する観点から、避難指示解除準備区域及び居住制限区域において、帰還の妨げになる廃棄物を速やかに撤去し、仮置場に搬入することを優先目標としつつ、早急な処理を実施することとしている。

(2) 放射性物質による一般環境汚染への対処

ア 放射性物質汚染対処特措法の制定

福島第一原発事故の発生当時、同事故によって一般環境中に放出された放射性物質による健康及び生活環境等への影響が懸念される一方で、環境基本法をはじめとする廃棄物処理法、土壤汚染対策法等の環境関係法においては、放射性物質が法の適用対象から除外されているなど、一般環境中で放射性物質により汚染された廃棄物や土壤等を処理するための法制度は存在していなかった。

こうした状況を踏まえ、福島第一原発事故に由来する放射性物質による環境汚染が人の健康又は生活環境等に及ぼす影響を速やかに低減させるため、平成 23 年 8 月に「平成 23 年 3 月 11 日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法」（以下「放射性物質汚染対処特措法」という。）が制定され、平成 24 年 1 月 1 日より完全施行されている。

その後、同年 6 月に成立した「原子力規制委員会設置法」において、環境基本法及び循環型社会形成推進基本法について放射性物質による汚染もその適用対象とする改正が行われた。また、平成 25 年 6 月には、個別の環境法²⁴についても放射性物質を適用対象とする「放射性物質による環境の汚染の防止のための関係法律の整備に関する法律」が制定されている。

イ 政府の主な対応

福島第一原発事故により放出された放射性物質で汚染された土壤等の除染については、放射性物質汚染対処特措法に基づき、年間積算線量が 20mSv を超えるおそれがある等の地域（除染特別地域）については国が実施し、その他の地域については、追加被ばく線量が長期的に年間 1 mSv 以下となることを目標として、市町村が中心となって実施されている。平成 25 年 8 月 30 日時点で、除染特別地域のうち双葉町を除く 10 市町村について除染実施計画が策定されており、楡葉町、川内村、南相馬市、飯舘村、川俣町、葛尾村及び大熊町では本格除染に着手し、田村市では同計画に基づく除染を終了している。

環境省は、平成 23 年 10 月、放射性物質に汚染された福島県内の土壤等を最終処分するまで安全かつ集中的に管理・保管するための中間貯蔵施設について、同施設搬入前の各市町村仮置場での保管期間は 3 年程度とした上で、中間貯蔵開始後 30 年以内に、福島県外で

²⁴ 大気汚染防止法、水質汚濁防止法、環境影響評価法及び南極地域の環境の保護に関する法律の 4 法律。なお、廃棄物処理法、土壤汚染対策法等については、放射性物質汚染対処特措法との関係や施行状況などを踏まえた検討が必要であることから、同法の見直し規定も踏まえて、別途検討することとされている。

最終処分を完了することを明示したロードマップ²⁵を発表した。平成 24 年 8 月、同省は同施設の建設候補地を大熊町、双葉町及び楢葉町の 3 町とする案を地元自治体に提示して協力を要請し、同年 11 月、福島県知事は同省が提示した候補地の現地調査を受け入れることを表明した。大熊町及び楢葉町については平成 25 年 4 月に現地調査が開始され、同年 9 月、同省は両町で実施したボーリング調査の結果について、低地、台地、丘陵地のいずれも安定した地層があり同施設の設置は可能と評価し、施設の配置案を示した。

また、福島第一原発事故により発生した指定廃棄物²⁶の処理については、その発生量が多く、保管が逼迫している 5 県²⁷では国が最終処分場の建設候補地を選定することとしている。同省は平成 24 年 9 月、矢板市（栃木県）及び高萩市（茨城県）を同建設候補地として選定し協力を要請したが、選定手順等が明らかでなかったことなどから地元自治体の同意が得られなかったため、平成 25 年 2 月、選定手順を見直して選定をやり直すこととし、同年 5 月以降、新たな選定手順案を市町村に示して協力を要請している。同年 10 月、同省は最終処分場建設場所の絞り込みのため、安心等の地域の理解を得るための共通事項となる評価項目及び評価指標を定めた。

II 第185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11日現在）。

（参考）継続法律案等

1 東日本大震災からの復興の推進のための復興整備事業の実施に必要な権利者による土地等の処分の迅速化に関する法律案（黄川田徹君外 7 名提出、衆法第 49 号）

東日本大震災からの復興の推進に寄与するため、復興整備事業の実施主体による権利者又は権利者の所在が明らかでない土地及び遺産の分割がされていない土地等の権利者及び権利者の所在の調査の迅速化、不在者財産管理人等の活用を促進するための措置、家庭裁判所の人的体制の充実等について定める。

内容についての問合せ先

東日本大震災復興特別調査室 塚原首席調査員（内線68770）

²⁵ 「東京電力福島第一原子力発電所事故に伴う放射性物質による環境汚染の対処において必要な中間貯蔵施設等の基本的考え方について」（平成 23 年 10 月 29 日）

²⁶ 放射性セシウム濃度が 1 kg 当たり 8,000 Bq を超えると認められる廃棄物（焼却灰や汚泥等）で放射性物質汚染対処特措法に基づき環境大臣が指定するものをいう。

²⁷ 宮城県、群馬県、栃木県、茨城県及び千葉県

原子力問題調査特別委員会

原子力問題調査特別調査室

I 所管事項の動向

1 原子力問題調査特別委員会の設置経緯

(1) 東京電力福島第一原子力発電所事故の概要

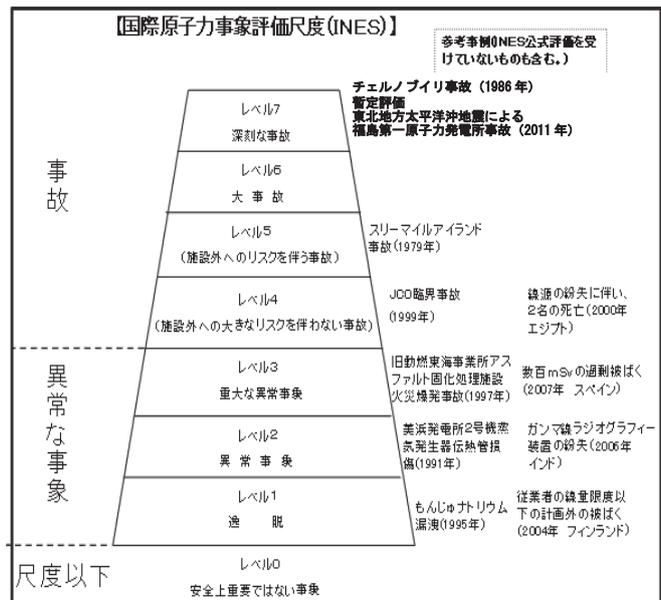
平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震及びそれに伴う津波により、東京電力福島原子力発電所で重大な事故が発生した。福島第二原子力発電所は早期（3月15日）に全4機の冷温停止状態を確保できたものの、福島第一原子力発電所（以下「福島第一原発」という。）については、外部電源のほか、非常用のディーゼル電源も喪失し、原子炉を安定的に維持するための冷却機能が失われた。

その結果、福島第一原発の1～3号機の原子炉格納容器の内部では炉心溶融（メルトダウン）が発生し、1、3、4号機では水素爆発により原子炉建屋が損壊し、大量の放射性物質（経済産業省にあった旧原子力安全・保安院の推計値によると、ヨウ素換算で約77万テラベクレル）が放出された¹。（なお、チェルノブイリ原発事故で放出された放射性物質は、ヨウ素換算で520万テラベクレルだったと言われている。）

旧原子力安全・保安院は、福島第一原発で発生した事故を国際原子力事象評価尺度（INES）のレベル7に当たると評価しており、チェルノブイリ原発事故以来の大規模な原子力災害となった。

また、同事故のため、福島第一原発から半径20km圏内の区域が警戒区域に指定され、原則として当該区域の立入りが禁止され、半径20km圏外の一部の地域も計画的避難区域に設定されるなど、多数の周辺住民に避難生活を強いることとなった。その後、避難区域の再編が行われたが、現在も福島第一原発から半径20km圏内では、住民が定住生活できない状況が続いている。

なお、福島第一原発の1～4号機のうち、事故当時運転中だった1～3号機の原子炉は現在冷温停止状態が維持されている²。1～4号機においては、「東京電力（株）福島第一原子力発電所1～4号機の廃止措置等に向けた中長期ロードマップ」に基づき、廃炉に向けた取組が進められている。



(文部科学省資料一部修正)

¹ 平成25年5月31日衆議院環境委員会議録2頁

² 平成23年3月11日の事故発生当時、4号機は定期点検中で、原子炉内に核燃料は入っていなかった。

(2) 東京電力福島原子力発電所事故調査委員会（国会事故調）の設置

福島第一原発事故の調査を行うため、政府は平成23年5月の閣議で、「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（畑村洋太郎委員長、以下「政府事故調」という。）」を設置することを決定し、同年6月から調査を開始した³。

しかし、政府事故調は閣議決定に基づくものであり権限が必ずしも明確でないこと、また政府の事故対応に対する調査を政府に置かれた機関が行うこと等の問題点があり、国会に福島第一原発事故を調査するための政府から独立した立場で調査を行う第三者機関を設置することについて、与野党間で協議が行われた結果、「国会法の一部を改正する法律案（議院運営委員長提出、第178回国会衆法第1号）」及び「東京電力福島原子力発電所事故調査委員会法案（議院運営委員長提出、第178回国会衆法第2号）」が平成23年9月に可決・成立し、同年10月30日に施行された。

東京電力福島原子力発電所事故調査委員会（以下「国会事故調」という。）は、両議院の承認を得て両議院の議長が任命する委員長及び委員9人で構成され、特に必要があると認めるときは、両院議院運営委員会合同協議会に対し、国政調査の要請を行うことができることとされた。

平成23年12月8日に、黒川委員長及び9名の委員が任命され、調査が開始された。

国会事故調は、委員会を19回、タウンミーティングを3回開会したほか、国内視察、海外調査や避難住民等へのアンケート調査等、多岐にわたる調査活動を実施した。そして、平成24年7月5日の委員会において報告書を決定し、同日、衆参両院の議長に提出した。

報告書では、事故の根源的な原因は「『自然災害』ではなく明らかに『人災』である」とするとともに、地震・津波対策を立てる機会が過去に何度もあったのに、政府の規制当局と東京電力が先送りしてきたと指摘した上で、その背景に「組織的、制度的問題」があるとした。そして事故の検証を踏まえ、7項目にわたる提言をまとめ、「今後、国会において十分な議論をいただきたい⁴。」としていた。

(3) 原子力規制委員会の発足

福島第一原発事故の発生後、原子力安全・保安院と原子力安全委員会のダブルチェック体制の実効性⁵、原子力政策を推進する経済産業省の下に原子力安全・保安院が置かれるなど原子力行政の推進と規制の分離が不十分であること等、これまでの原子力規制体制の問題点が指摘された。

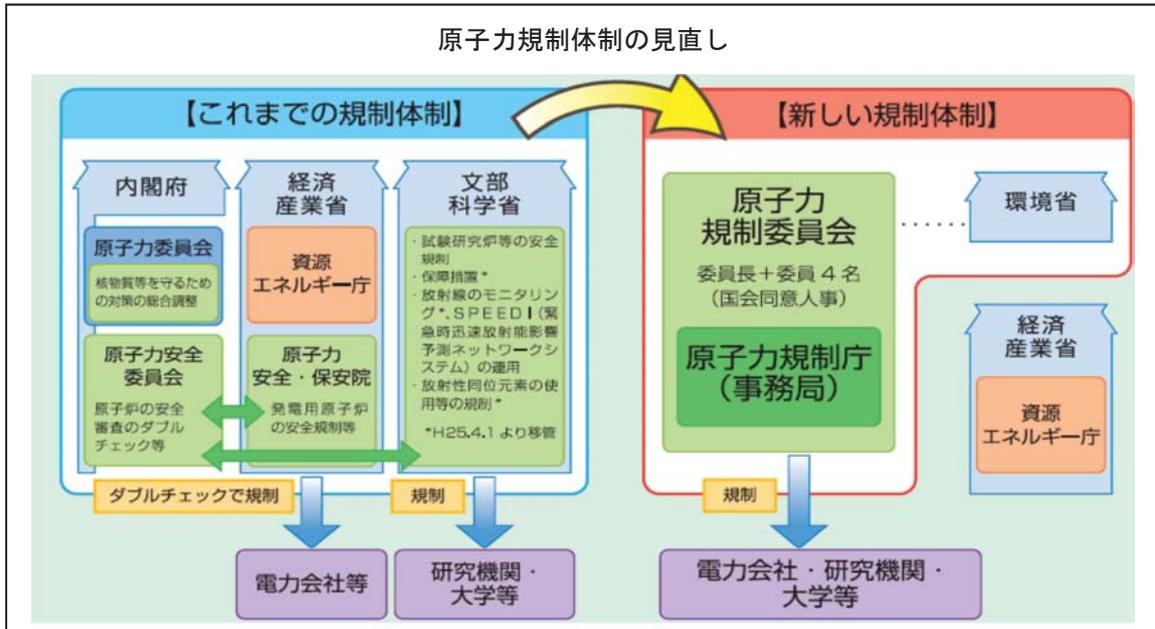
これらの指摘を受け、政府は、平成24年1月、原子力安全・保安院の原子力安全規制部門を経済産業省から分離し、内閣府の原子力安全委員会の機能と統合して、環境省に外局

³ この他、福島第一原発事故の調査を行う専門委員会としては、東京電力による「福島原子力事故調査委員会」や民間有識者による「福島原発事故独立検証委員会」（北沢宏一委員長）がそれぞれ設置され、報告書を取りまとめている。

⁴ 国会事故調報告書19頁

⁵ 単に機能しなかっただけでなく、平成18年に原子力安全委員会が原子力発電所の防災指針の見直しを行おうとした際に、原子力安全・保安院が断念させた事例も明らかになった。

として「原子力規制庁」を設置する関連3法律案等⁶を提出した。これに対し、自民党及び公明党は、庁よりも政治的独立性の高い、いわゆる「3条委員会」として「原子力規制委員会」を環境省に設置する対案⁷を提出した。



(原子力規制委員会資料)

その後の民主、自民、公明3党による協議の結果、3条委員会である「原子力規制委員会」を環境省の外局として設置し、その下に事務局として「原子力規制庁」を設け、さらに、内閣に内閣総理大臣を議長とする「原子力防災会議」を新設することで合意した。平成24年6月、政府案及び自民・公明案を共に撤回した上で、「原子力規制委員会設置法案(衆議院環境委員長提出、第180回国会衆法第19号)」が起草され、可決・成立した。

原子力規制委員会は、平成24年9月19日に、野田内閣総理大臣(当時)が田中俊一委員長及び委員4名⁸を任命して発足し、同時に原子力規制庁も発足した。これに伴い、内閣府に設置されていた原子力安全委員会及び経済産業省に設置されていた原子力安全・保安院は廃止された。

原子力規制委員会は専門的知見に基づき中立公正な立場から独立して原子力規制に関する業務を担うこととされており、発足以降、福島第一原発の事故対応や発電用原子炉に係

⁶ 「原子力の安全の確保に関する組織及び制度を改革するための環境省設置法等の一部を改正する法律案(内閣提出、第180回国会閣法第11号)」、「原子力安全調査委員会設置法案(内閣提出、第180回国会閣法第12号)」及び「地方自治法第156条第4項の規定に基づき、産業保安監督部及び那覇産業保安監督事務所並びに産業保安監督部の支部並びに産業保安監督署の設置に関し承認を求めるの件(内閣提出、第180回国会承認第5号)」

⁷ 「原子力規制委員会設置法案(塩崎恭久君外3名提出、第180回国会衆法第10号)」

⁸ 島崎邦彦、更田豊志、中村佳代子、大島賢三の4氏が任命された。平成24年9月時点では田中委員長以下5名は原子力緊急事態の発令中のため、国会の同意を経ないで任命され、平成25年2月に事後同意された。

る新規制基準（平成 25 年 6 月 19 日決定、7 月 8 日施行）等の策定、原子力発電所敷地内の破砕帯調査などを行っている。

さらに、平成 25 年 4 月 1 日からは、それまでは文部科学省が所管していた国際約束に基づく保障措置⁹の実施のための規制、放射線モニタリングの実施措置、放射性同位元素の使用等の規制も原子力規制庁に移管され、原子力規制に関する業務の一元化が図られている。

(4) 原子力問題調査特別委員会の設置

先の国会事故調の報告書は、福島第一原発事故の根源的原因は、以前の規制当局と東京電力との関係について「規制する立場とされる立場が『逆転関係』となることによる原子力安全についての監視・監督機能の崩壊」が起きた点に求められると指摘している¹⁰。

そして、「提言 1」において、国会に原子力問題に関する常設の委員会等を設けて、政府の原子力規制当局の活動を監視し、定期的に規制当局から報告を求めるよう要請している。

提言 1：規制当局に対する国会の監視

国民の健康と安全を守るために、規制当局を監視する目的で、国会に原子力に係る問題に関する常設の委員会等を設置する。

- 1) この委員会は、規制当局からの説明聴取や利害関係者又は学識経験者等からの意見聴取、その他の調査を恒常的に行う。
- 2) この委員会は、最新の知見を持って安全問題に対応できるよう、事業者、行政機関から独立した、グローバルな視点を持った専門家からなる諮問機関を設ける。
- 3) この委員会は、今回の事故検証で発見された多くの問題に関し、その実施・改善状況について、継続的な監視活動を行う（「国会による継続監視が必要な事項」として添付）。
- 4) この委員会はこの事故調査報告について、今後の政府による履行状況を監視し、定期的に報告を求める。

国会事故調の同提言を受けて、国会に原子力規制当局を監視する委員会を設置するため、衆議院議院運営委員会で与野党間の協議が続けられ、平成 25 年 1 月 24 日の同委員会理事会で、「『原子力問題調査特別委員会』の設置に関する申合せ」がなされ、第 183 回国会から「原子力問題調査特別委員会」を新設することで合意された。

「原子力問題調査特別委員会」の設置に関する申合せ

平成 25 年 1 月 24 日
議院運営委員会理事会

1. 原子力規制委員会委員長は出席する。
2. (1) 法律案を付託しての審査は行わないこととする。
(2) 請願、陳情書、意見書については扱わないこととする。
3. 有識者・専門家の知見を求めるため、諮問機関（アドバイザー・ボード）を設ける。

⁹ 核物質が平和目的だけに利用され、核兵器等に転用されないことを担保するために行われる検認活動

¹⁰ 国会事故調報告書 12 頁

同国会の召集日である平成 25 年 1 月 28 日の衆議院本会議において、原子力に関する諸問題を調査するための「原子力問題調査特別委員会」（委員 40 名）の設置が決定された¹¹。

2 原子力問題に係る主な取組

(1) 原子力規制委員会の主な取組

ア 福島第一原発を「特定原子力施設」に指定

福島第一原発では、東日本大震災に伴い炉心損傷等の事故が発生したことから、事故後の危険な状態に対処するため、「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律（以下「原子炉等規制法」という。）」に基づき、平成 24 年 11 月 7 日に原子力規制委員会は、同原発を「特定原子力施設」¹²として指定した。

原子力規制委員会は、東京電力に、当該施設の保安等の措置を実施するための計画（実施計画）の提出を求め、同年 12 月 7 日に同計画を東京電力から受領した。これを受け、原子力規制委員会は、「特定原子力施設監視・評価検討会」を設け、施設、対策ごとに、措置を講ずべき事項に合致しているか等の視点から審査を進めた結果、平成 25 年 8 月に同計画を認可した。

また、福島第一原発敷地内で発生している汚染水問題については、特定原子力施設監視・評価検討会の下に「汚染水対策検討ワーキンググループ」を設けて、汚染水に関する技術的な論点等を検討している。

イ 新規制基準の作成

原子力規制委員会設置法により改正された原子炉等規制法では、福島第一原発事故の反省を踏まえ、①重大事故（シビアアクシデント）対策強化、②最新の技術的知見を取り入れ、既に許可を得た原子力施設にも新規制基準への適合を義務付ける制度（バックフィット制度）の導入等を行うこととなった。

原子力規制委員会では、発足直後から発電用原子炉に係る新規制基準を策定すべく検討を行った結果、同基準は、平成 25 年 6 月 19 日に原子力規制委員会で決定され、同年 7 月 8 日に施行された。

新規制基準の特色は、深層防護¹³の考え方を徹底するとともに、従来事業者任せになっていた炉心溶融等の重大事故（シビアアクシデント）発生時の対策を基準に盛り込んだことである。また、設計基準や耐震・耐津波対策の大幅強化等を図るとともに、原子炉に対する意図的な航空機の衝突等のテロ行為への対策も新設されている。

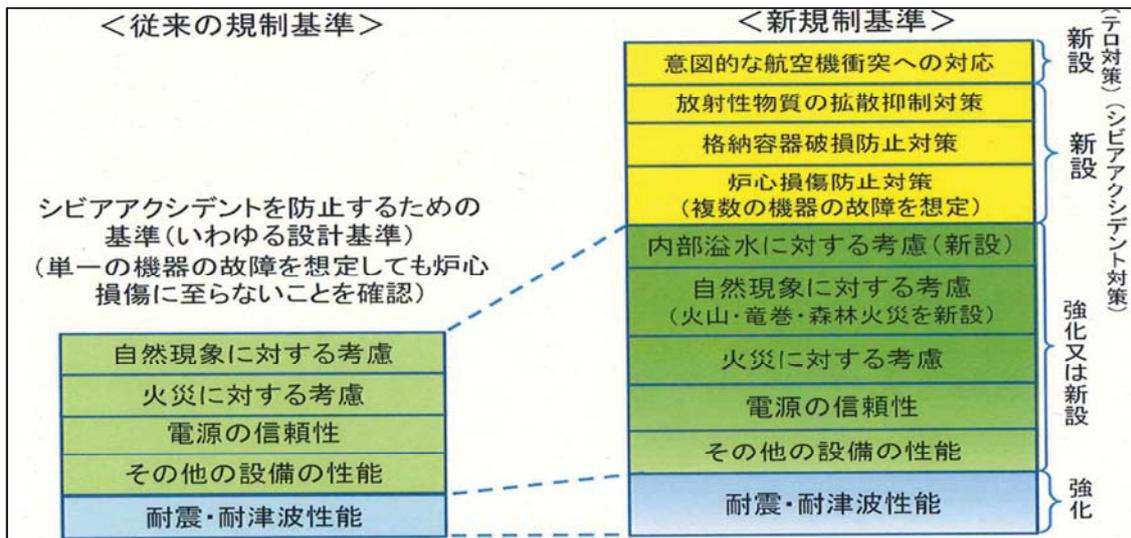
¹¹ 参議院では、第 184 回国会から「原子力問題特別委員会」が設けられている。

¹² 原子炉等規制法に基づく制度で、原子力規制委員会が、原子力事業者等が設置した製錬施設、加工施設、原子炉施設等を、災害への応急措置後も特別な管理が必要な施設として指定するものである。

原子力規制委員会は、特定原子力施設を指定したときは、当該特定原子力施設に係る原子力事業者等に対し、直ちに、措置を講ずべき事項及び期限を示して、当該特定原子力施設に関する保安又は特定核燃料物質の防護のための措置を実施するための計画の提出を求めることとされている。

¹³ 原子力発電所の防護において、目的達成に有効な複数の（多層の）対策を用意し、かつ、それぞれの層の対策を考えると、他の層での対策に期待しないという考え方。

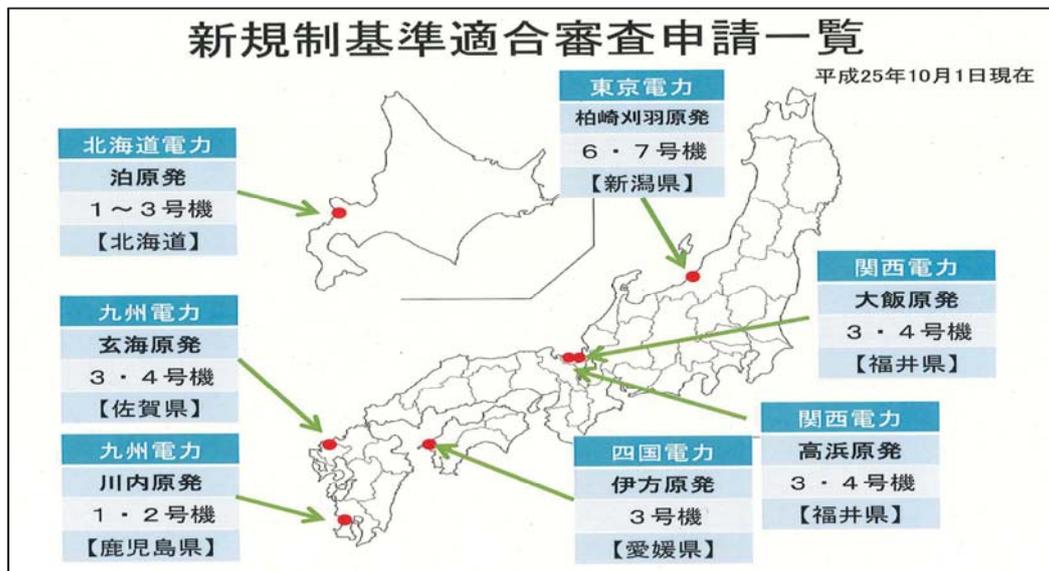
さらに、試験研究用原子炉、核燃料施設等¹⁴についても、平成 25 年 12 月までの施行に向けて、新しい規制基準の策定作業が進められている。



(原子力規制委員会資料)

ウ 新規規制基準に基づく適合審査

発電用原子炉に係る新規規制基準が施行されたのを受け、各電力会社は、所有する原子力発電所の設備が新規規制基準に適合しているか否かを審査するよう原子力規制委員会へ申請を行っており、平成 25 年 10 月 1 日現在、7 原子力発電所の 14 機が申請済である¹⁵。



(当室作成)

¹⁴ 例えば、青森県六ヶ所村にある使用済核燃料の再処理工場等が対象になる。

¹⁵ ただし、東京電力柏崎刈羽原子力発電所に係る新規規制基準への適合審査について、田中原子力規制委員会委員長は 10 月 7 日の参議院経済産業委員会で、慎重に検討する旨の答弁を行っている。

現在、原子力規制委員会は、「原子力発電所の新規規制基準適合性に係る審査会合」を設置して、週3回のペースで審査を進めている。審査に係る具体的な作業は、申請があった原子力発電所を原子炉ごとに3グループに分け、合計約80人の体制で当たっている¹⁶。審査には早くて半年程度の時間がかかるとされている。

原子力規制委員会の審査に合格した原子力発電所について、各電力会社は、地元自治体の合意等を踏まえて再稼働することを計画している。

エ 原発敷地内の破砕帯調査

平成24年9月26日及び10月17日の原子力規制委員会において、同委員会は、旧原子力安全・保安院が敷地内破砕帯の最近の活動性の有無等について追加調査を指示した6つの原子力発電所（東北電力東通原子力発電所、北陸電力志賀原子力発電所、関西電力美浜発電所及び大飯発電所、日本原子力発電敦賀発電所、日本原子力研究開発機構高速増殖原型炉もんじゅ）について、現地調査と評価を行うこととした。

調査については、発電所ごとに5名から成る有識者会合を構成して行っており、平成25年10月までに東通、大飯、敦賀、もんじゅの4会合が組織されている。

このうち、日本原子力発電敦賀発電所については、平成25年5月に原子力規制委員会が、現時点において、同発電所2号機の直下にある破砕帯が耐震設計上考慮する活断層と判断できるとした。

一方、関西電力大飯原子力発電所内の破砕帯については、有識者会合は同年9月、活断層ではないとの見解で一致した¹⁷。

オ 原子力災害対策指針の策定

原子力災害対策特別措置法では、原子力規制委員会は、国や地方自治体等による原子力災害対策の円滑な実施のため、必要な技術的・専門的事項等を定め、地方自治体における地域防災計画¹⁸の検討作業に最低限必要となる事項等について、原子力災害対策指針を定めることとされている。

福島第一原発事故を踏まえた原子力災害対策指針は、平成24年10月31日に策定された。その後も内容の充実のため、更なる検討が行われ、平成25年2月27日、6月5日及び9月5日に、緊急時防護措置の判断基準やそれに応じた防護措置、安定ヨウ素剤の予防服用等の被ばく医療等について、改定が行われている。

原子力災害対策指針の主なポイントは、次の通りである。

¹⁶ 原子力規制庁の職員だけでなく、独立行政法人原子力安全基盤機構（JNES）や独立行政法人産業技術総合研究所の職員も含む。

¹⁷ 原子力規制委員会としての結論はまだ決定していないが、これを契機に一時保留としていた大飯原子力発電所3、4号機の新規制基準への適合審査が開始されることとなった。

¹⁸ 原子力災害対策指針により、原発から半径30km圏内にある地方自治体は、地域防災計画の策定を求められている。対象となる地方自治体は21都府県136市町村（平成25年5月28日、衆議院原子力問題調査特別委員会での原子力規制庁答弁）で、このうち道府県については、本年7月までに策定が完了している。

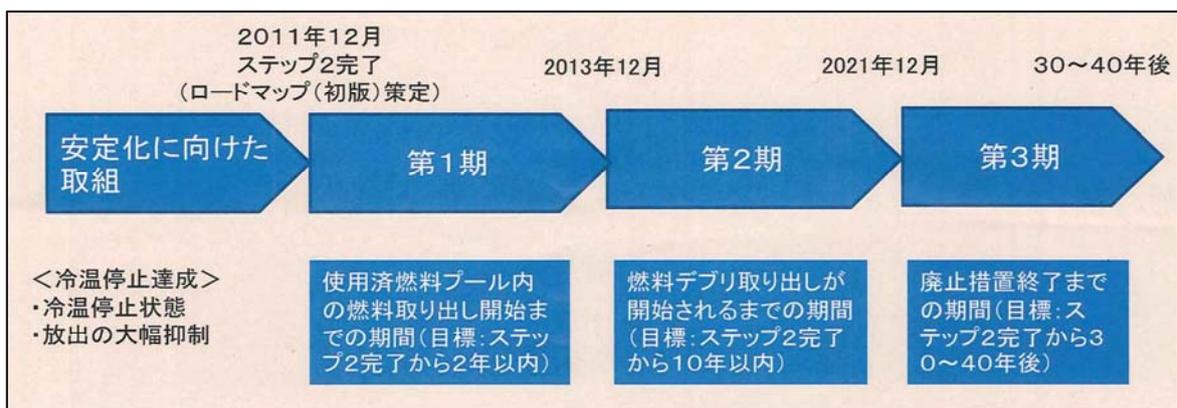
- ・原子力施設が緊急事態になった場合、放射性物質の放出前の段階から、原子力発電所周辺5キロ圏（PAZ）の住民は即時避難する。
- ・5～30キロ圏（UPZ）の住民は、まずは屋内避難を行い、その上で、事態の進展に応じ、放射線モニタリング結果を防護措置実施基準（OIL）に照らした判断の下で順次避難を行う。
- ・自力避難が困難な要援護者に対する配慮
- ・安定ヨウ素剤の予防的な服用基準や被ばく医療体制の整備 等

(2) 福島第一原発の廃炉に向けた取組

福島第一原発の1～4号機は廃炉とすることが決定しており、現在、「東京電力（株）福島第一原子力発電所1～4号機の廃止措置等に向けた中長期ロードマップ（以下「ロードマップ」という。）」に基づき、廃炉に向けた取組が進められている。

同ロードマップは、炉心熔融を起こした1～3号機の冷温停止状態が達成された平成23年12月に、当時の原子力災害対策本部政府・東京電力中長期対策会議において決定され、翌24年7月に改訂が行われていた。現在のロードマップは、原子力災害対策本部東京電力福島第一原子力発電所廃炉対策推進会議（議長：茂木経済産業大臣）が平成25年6月に改訂したものである。

ロードマップでは、福島第一原発の安定化に向けた取組を、下図のように3期に分けて実施することとしている。しかし、廃炉措置が終了するまでには平成23年12月から起算して30～40年かかると想定されている。



(東京電力 HP 資料を一部修正)

各原子炉における廃炉措置のうち、1号機、2号機については、当面は炉心の安定冷却の維持を図ることとしており、瓦礫の撤去（1号機）や燃料等の取出し準備作業は第2期の平成26年度以降に行うことを予定している。

3号機は現在、建屋上部に溜まった瓦礫の撤去作業を遠隔操作で行っている。燃料等の取出しは第2期の平成27年度上半期以降に行う予定となっている。

4号機は、燃料プールにある使用済燃料取出作業のためのカバー鉄骨建方が完成し、クレーンの取り付けを行っている。早ければ本年11月から使用済燃料プールからの燃料の取出し作業に入り、平成26年末までに作業を完了させる予定である。

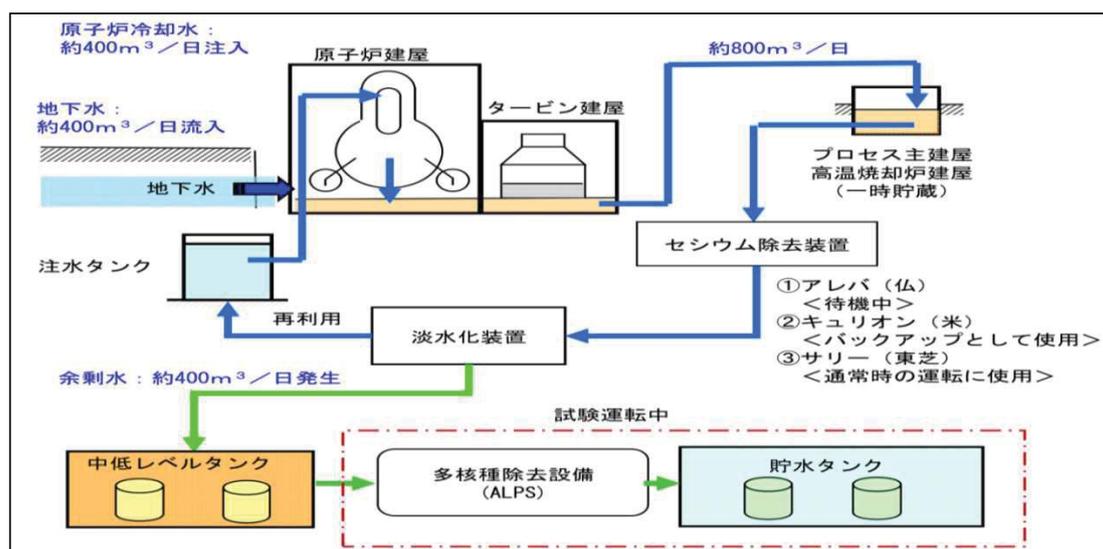
一方、これまで福島第一原発の5、6号機の今後の取扱いについては未定であったが、平成25年9月19日に安倍内閣総理大臣は、事故対処に集中するため、現在停止中の5、6号機を廃炉とするよう要請した。これに対し、東京電力は年内に判断する旨の回答をしている。

(3) 福島第一原発における汚染水問題とその対策

ア 原子炉の冷却に伴う汚染水の発生

炉心溶融を起こした1～3号機の原子炉を冷却し続けるため、今でも毎日約400m³の水が原子炉に注入されている。この水が核燃料物質に接触することにより、放射性物質に汚染されている。

これに加え、一日約400m³の地下水が原子炉建屋に流入して溶融した放射性物質に汚染されるため、一日当たり合計約800m³の汚染水が原子炉建屋から発生している状況である。



(東京電力 HP 資料を一部修正)

汚染水を浄化して原子炉の冷却水に再利用するシステムは既に稼働しており、上記の800m³のうち400m³分は循環・再利用される。しかし、残る400m³が余剰水として毎日発生し、福島第一原発敷地内の貯水タンクで貯蔵され続けている¹⁹。

平成25年9月24日現在、貯水タンクで貯蔵されている汚染水は、福島第一原発全体で約35万m³（既設タンクの貯蔵容量約41万m³の86%）となっている。計画では2016年以内に貯蔵容量合計約80万m³となることを目途にタンクを増設する予定である。

¹⁹ 当初は、地上のタンクだけでなく地下に設けた貯水槽でも汚染水を保管する方針であった。しかし、平成25年4月に地下貯水槽からの汚染水の漏洩が発見されたことで、地下貯水槽による保管を断念し、既に貯水槽に入っていた汚染水は全て地上の貯水タンクに移された。

イ 地下水の流入問題

原子炉の冷却により発生する汚染水の処理に加えて、福島第一原発敷地外から流入した地下水が核燃料物質等に接触して汚染され、その一部が海へ流出している可能性があることが更なる問題となっている。

これまで、原子力災害対策本部等で行われた説明では、毎日約 1,000 m³の地下水が福島第一原発敷地内に流入し、このうち、400 m³が破損した原子炉建屋内に流入し、核燃料物質等に接触して汚染され、残る 600 m³の一部²⁰が、護岸付近の地中にあるトレンチ（配管などが通る地下トンネル）から漏れた高濃度汚染水に接触して汚染し、海へ流出している可能性があるとしていた。また、東京電力が平成 25 年 9 月 27 日の衆議院経済産業委員会に提出した資料によると、山側から 1 日当たり約 800 m³が流入し、うち約 400 m³が原子炉建屋に流入し、残り約 400 m³が海域へ流出しているものと想定されている。

東京電力の試算によれば、事故後の約 2 年間で港湾へ流出した可能性がある放射性物質の累計（最大値）は、セシウム 137 で 20 兆ベクレル、ストロンチウム 90 で 10 兆ベクレル等と評価している。

地下水の流入への対策としては、緊急的なものとしては、トレンチ内の高濃度汚染水の除去や原子炉建屋より山側での（汚染前の）地下水の汲み上げ（地下水バイパス）等、時間を要する抜本的な対策としては、凍土方式による陸側遮水壁の設置（1～4号機を囲むように設置）や多核種除去設備（ALPS）の増設やより効率の高い浄化装置の導入等を検討している。

ウ タンクからの汚染水漏れ

平成 25 年 8 月 19 日、福島第一原発で発生した汚染水を保管する貯蔵タンクのうちのー基から約 300 m³の汚染水が漏洩していたことが発見され、その汚染水が地中に染み込んだり、排水溝から海に流出した可能性があることが分かった。その後、このタンク以外の複数の貯蔵タンク群の周囲からも高い放射線量が計測され、これらの貯蔵タンクからも汚染水が漏洩している可能性が出てきた。

当該事故について、原子力規制委員会は同月、国際原子力事象評価尺度（INES）のレベル 3 に相当すると評価している。

貯蔵タンクからの汚染水漏れへの対策としては、タンク周辺のパトロール体制の強化や、漏洩を起こしたボルト締め型タンクから溶接型タンクへの交換等を行うこととしている。

エ 汚染水対策への国費投入と安倍内閣総理大臣の発言

福島第一原発の汚染水対策に国が主導的に取り組むため、本年 9 月 3 日、原子力災害対策本部が「東京電力（株）福島第一原子力発電所における汚染水問題に関する基本方針」を決定し、新たに「廃炉・汚染水対策関係閣僚等会議（議長：内閣官房長官）」、「廃炉・汚

²⁰ 平成 25 年 8 月 7 日の原子力災害対策本部会議後の記者会見で、資源エネルギー庁の幹部は、トレンチで汚染され海へ流出している可能性がある地下水の量を、1 日当たり約 300 m³と説明していた。

染水対策チーム（チーム長：経済産業大臣）等を新設することとした。

また、汚染水対策のうち、凍土方式による遮水壁の設置及びALPSの増設・改良のための費用計 470 億円を国費で負担すること等を了承し、このうち約 205 億円分を平成 25 年度予備費から支出することが決まっている（9月10日閣議決定）。

さらに、本年9月7日、2020年の夏季オリンピック候補地を選ぶIOC総会で、安倍内閣総理大臣が「汚染水の影響は原発の港湾内の0.3平方キロメートルの範囲内に完全にブロックされている」、「健康問題は今までも、現在も、将来も全く問題ないと約束する」旨の発言を行った。この発言により、我が国にとって汚染水のコントロールが事実上の国際公約となっている。

3 JNESの原子力規制委員会への統合

福島第一原発事故を契機として、我が国の原子力規制行政における規制当局の専門性の劣位や原子力規制に関する知見が組織的に分散していること等の問題が明らかになった。

そこで、JNESの有する高度な専門性が新しい原子力規制行政に不可欠であるとの観点から、原子力規制委員会設置法の附則第6条第4項で、「政府は、独立行政法人原子力安全基盤機構（以下「JNES」という。）が行う業務を原子力規制委員会に行わせるため、可能な限り速やかにJNESを廃止する」ものとし、必要な法制上の措置を速やかに講ずるものとされた²¹。

その後政府において、JNESの原子力規制委員会への統合のために必要な法案の作成が検討されてきた。統合に際しては、①JNES職員の公務員化により原子力規制庁の定員が一気に400名程度増加することになり、公務員制度改革（定数削減）の流れと逆行すること、②JNES職員の年齢構成が高齢で、給与や定年制度との調整で問題があること等の課題が指摘されている。

II 第185回国会提出予定法律案等の概要

提出予定法律案等はない（平成25年1月24日、議院運営委員会理事会において、法律案を付託しての審査は行わないことが申し合わされている。）。

内容についての問合せ先

原子力問題調査特別調査室 関首席調査員（内線68790）

²¹ 原子力規制委員会設置法案を起草した平成24年6月15日の衆議院環境委員会においても、「（JNESの統合のための法制上の措置が可能な限り速やかに行えるよう、関係の行政機関が一体となって取り組むこと。」とする委員会決議を行っていた。

○ 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	局内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】宮内庁、栄典、経済財政政策、公務員制度改革、公文書管理、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、軍縮・不拡散、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、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)、農林水産物貿易交渉
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、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】地球温暖化防止・低炭素社会構築、循環型社会形成(廃棄物・リサイクル)、自然環境保護・生物多様性確保、公害防止(大気・水・土壌)、公害健康被害救済、原子力規制、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
第二特別(☎68720)/B3	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
第三特別(☎68740)/B3	倫理・選挙 【政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会の所管に属する事項】 公職選挙、政治資金、政党助成
	災害対策 【災害対策特別委員会の所管に属する事項】災害対策
	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 (国会等委員)
海賊・テロ特(☎68620)/B2	【海賊行為への対処並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会の所管に属する事項】海賊行為への対処、国際テロリズムの防止
拉致問題特(☎68640)/B2	【北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会の所管に属する事項】北朝鮮による拉致等に関する諸問題
科学技術特(☎68780)/B3	【科学技術・イノベーション推進特別委員会の所管に属する事項】科学技術・イノベーション政策
震災復興特(☎68770)/B3	【東日本大震災復興特別委員会の所管に属する事項】東日本大震災復興の総合的対策
原子力特(☎68790)/B3	【原子力問題調査特別委員会の所管に属する事項】原子力に関する諸問題