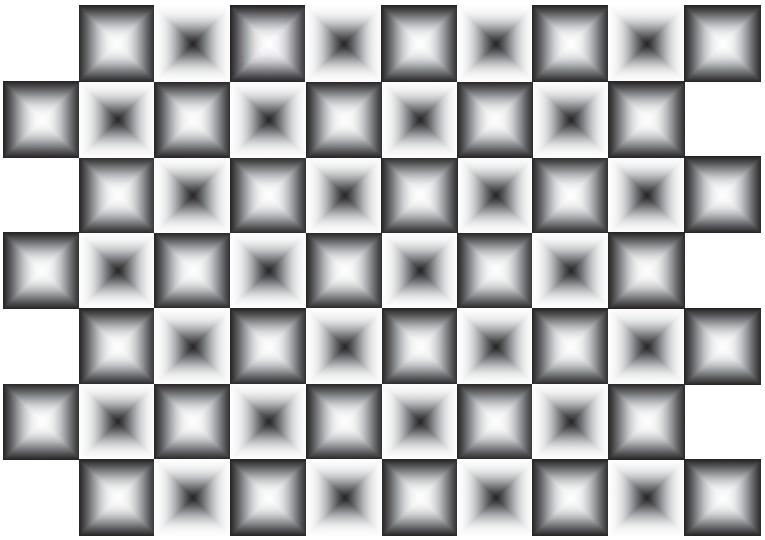
各委員会所管事項の動向

－第197回国会（臨時会）における課題等－



平 成 30 年 11月

衆 議 院 調 査 局

本書は、調査局が所掌している各委員会の所管に係る事項について、最近話題となっている主な事案の現状、背景、経緯、今後の動向・課題等を簡便に取りまとめたもので、第197回国会（臨時会）における提出予定法律案等の概要についても付記しております。

本書を、衆議院議員の皆様の立法活動の一助にしていただければ幸いです。

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

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

衆議院調査局長　岸本　俊介

目　　次

○内閣委員会 …… 1

Ⅰ　所管事項の動向 …… 1

経済財政政策（アベノミクスの推進 / 新・三本の矢による一億総活躍社会の実現 / 財政健全化に向けた取組）
デジタル・ガバメントの推進（背景 / 官民データ活用推進基本法の成立以降の動向 / デジタル・ガバメント実行計画に基づく取組）
国家公務員制度（平成 30 年人事院勧告 / 国家公務員の定年引上げ）
子ども・子育て支援（子ども・子育て支援新制度 / 待機児童対策 / 幼児教育の無償化）
公文書管理（公文書管理法制定の経緯及び概要 /「行政文書の管理に関するガイドライン」の見直し / 行政文書管理の一層の適正化）
皇室制度（退位及び即位について）（天皇の退位等に関する皇室典範特例法の制定 / 退位・即位に関する式典等）

Ⅱ　第 197 回国会提出予定法律案等の概要 …… 12

○総務委員会 …… 14

Ⅰ　所管事項の動向 …… 14

地方行政の動向（町村議会の在り方をめぐる動き / 2040 年頃を見据えた自治体行政の在り方 / 公的個人認証制度及び住民基本台帳制度の見直し /会計年度任用職員制度施行に向けた動向）
地方財政の動向（地方財政の状況 / 平成 31 年度地方財政対策に向けた動き / 公共施設等の適正管理）
地方税制の動向（個人所得課税の見直し / ふるさと納税に係る返礼品の見直しに向けた動向 / 地方法人課税の偏在是正に向けた動向 / 自動車関係税制の見直しに向けた動向 / 森林環境税・森林環境譲与税（仮称）創設に向けた動向）
行政の基本的制度の管理及び運営（行政機関における情報公開制度 / 統計改革をめぐる動き）
情報通信（携帯電話料金の見直しに係る動向 / 電波利用に係る動向）
放送（ＮＨＫ受信料及び常時同時配信の在り方をめぐる最近の動き / ４Ｋ・８Ｋ放送の推進）
郵政事業の現状と課題（ユニバーサルサービスの確保策 / 預金預入限度額及び保険金額加入限度額見直しについて / 郵便局ネットワークを利活用した地域との連携 / 郵便物の配達について）
消防行政の動向（消防団員の確保 / 緊急消防援助隊の充実・強化）

Ⅱ　第 197 回国会提出予定法律案等の概要 …… 29

○法務委員会 …… 30

Ⅰ　所管事項の動向 …… 30

民事関係（民事執行法の見直し / 公益信託法の見直し / 会社法制（企業統治等関係）の見直し / 戸籍事務へのマイナンバー制度導入等の戸籍法制の見直し / 特別養子縁組制度の見直し）
刑事関係（再犯防止対策 / 少年法の適用対象年齢 / 死刑）
出入国管理関係（我が国で就労する外国人の受入れ）（出入国管理及び難民認定法と在留管理制度 / 外国人技能実習制度 /新たな在留資格の創設）
その他（法曹養成制度 /外国法事務弁護士制度に係る検討）

Ⅱ　第 197 回国会提出予定法律案等の概要 …… 42

○外務委員会 …… 43

Ⅰ　国際情勢の動向 …… 43

米国（米国の動向 / 日米関係 / 米国による貿易戦争）
朝鮮半島（北朝鮮 / 韓国）
中国（中国国内の動向 / 対外関係）
ロシア（ロシアの動向 / 日露関係）
中東情勢（イラン核合意をめぐる動き /シリア情勢 /イスラエル・パレスチナ問題 /米・トルコ関係）
自由貿易体制関係（ＷＴＯ交渉の停滞とＦＴＡ/ＥＰＡ /日ＥＵ・ＥＰＡ）
核軍縮

Ⅱ　第 197 回国会提出予定条約の概要 …… 57

○財務金融委員会 …… 59

Ⅰ　所管事項の動向 …… 59

税制（税財政の現状 / 平成 30 年度税制改正（給与所得控除等の見直し、国際観光旅客税の創設等）/ 今後の税制改正に関する動向）
金融（デフレ脱却に向けた対応 / 金融行政に関する最近の取組と課題）

○文部科学委員会 …… 72

Ⅰ　所管事項の動向 …… 72

教育改革等の動向（教育再生実行会議 / 教育振興基本計画）
教育費の負担軽減・無償化に向けた検討（幼児教育の無償化に向けた検討 / 高等教育の無償化に向けた検討）
初等中等教育（学習指導要領 / 学校における働き方改革 / 公立学校における施設整備（空調（冷房）設備の設置、危険ブロック塀の撤去等））
高等教育（大学改革 / 高大接続改革（高等学校教育と大学教育との接続・大学入学者選抜の在り方）/ 専門職大学・専門職短期大学及び専門職学科の制度化 / 国立大学改革 / 私立大学への財政的支援等 / 奨学金等の学生に対する経済的支援 / 法科大学院）
科学技術及び学術の振興（科学技術政策 / 研究開発の現状 / 科学技術の基盤的な力の強化 / 原子力損害賠償制度）
文化及びスポーツの振興（文化芸術政策の推進 / 文化庁の機能強化と京都への移転 / 文化財 / 著作権 / 2020 年オリンピック・パラリンピック東京大会等の円滑な準備等のための立法措置）

Ⅱ　第 197 回国会提出予定法律案等の概要 …… 89

○厚生労働委員会 …… 90

Ⅰ　所管事項の動向 …… 90

社会保障改革の動向
医療制度の動向（医療保険制度の概要 / 平成 30 年度診療報酬改定等 / 医療提供体制の動向）
介護保険制度の動向
年金制度改革の動向（公的年金制度の動向 / 年金積立金の運用）
生活衛生施策の動向
児童家庭福祉施策の動向（子ども・子育て支援施策の動向 / 児童虐待防止対策の動向）
障害者福祉施策の動向
生活保護制度・生活困窮者自立支援制度の動向
雇用政策の動向（最近の雇用・失業情勢 / 障害者雇用対策）
働き方改革（働き方改革をめぐる動き / 労働時間法制 / 産業医・産業保健機能の強化 / 同一労働同一賃金 / テレワーク、副業・兼業）
労働条件（労働条件確保対策 / 解雇無効時の金銭救済制度の検討）

Ⅱ　第 197 回国会提出予定法律案等の概要 …… 103

○農林水産委員会 …… 104

Ⅰ　所管事項の動向 …… 104

農政改革の展開方向
国際貿易交渉への対応（環太平洋パートナーシップ（ＴＰＰ）協定をめぐる動向 / 日ＥＵ・ＥＰＡをめぐる動向 / 総合的なＴＰＰ等関連政策大綱）
担い手への農地集積・集約化等による構造改革の推進（農地中間管理機構による農地集積・集約化 / 多様な担い手の育成・確保等）
水田フル活用と経営所得安定対策の着実な実施（米政策改革、経営所得安定対策の着実な実施 / 収入保険制度の本格実施）
強い農業のための基盤づくりと「スマート農業」の実現（農業農村基盤整備 / 持続的な農業の発展に向けた生産現場の強化 /生産資材価格の引下げ及び流通・加工の構造改革 / 「スマート農業」の実現と農林水産・食品分野におけるイノベーションの推進）
畜産・酪農の競争力の強化
農林水産業の輸出力強化

農林水産物・食品の高付加価値化等
食の安全・消費者の信頼確保（我が国の食品安全行政 / 動植物防疫の取組）
農山漁村の活性化（日本型直接支払の実施 /中山間地農業の所得向上を始めとした農山漁村の活性化 / 鳥獣被害防止対策とジビエ利活用の推進 / 再生可能エネルギーの導入・活用の推進）
林業の成長産業化と生産流通構造改革の推進（新たな森林管理システム / 木材の生産流通構造改革等 / 森林吸収源対策の推進と財源の確保）
水産改革を推進する新たな資源管理と水産業の成長産業化（水産改革 / 太平洋クロマグロの資源管理）

Ⅱ　第 197 回国会提出予定法律案等の概要 …… 117

○経済産業委員会 …… 119

Ⅰ　所管事項の動向 …… 119

我が国経済の動向と経済政策等（景気動向 / 成長戦略等 / 生産性革命）
中小企業政策（中小企業の動向 / 事業承継の促進 / 創業・ベンチャー支援 / 下請取引の適正化）
資源・エネルギー政策（最近のエネルギー情勢等 / 第５次エネルギー基本計画の閣議決定 / 省エネ法の改正 / 化石燃料の現状 / 再生可能エネルギー政策の現状 / 原子力政策の現状 / エネルギーシステム改革 / 自然災害の影響 / 水素エネルギーの活用）
通商政策（ＥＰＡ／ＦＴＡ / ＴＰＰ11 / 日ＥＵ・ＥＰＡ / ＲＣＥＰ / 日米通商問題）
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）
競争政策（課徴金制度の見直し / 競争政策の在り方の検討）

Ⅱ　第 197 回国会提出予定法律案等の概要 …… 134

○国土交通委員会 …… 135

Ⅰ　所管事項の動向 …… 135

社会資本整備の動向（戦略的メンテナンスと生産性向上への取組 / 道路政策の動向 / 整備新幹線等の整備）
安全・安心で豊かな暮らし（バリアフリー政策の動向 / 都市政策の動向 / 住宅政策の動向 / 建設産業政策の動向 / 土地所有に関する基本制度の見直し等 / 水害・土砂災害への対応 / 今後の気象業務の在り方 / 国土交通省における自動運転の実現に向けた取組）
航空、港湾、海事政策の動向（航空政策の動向 / 港湾政策の動向 / 海事政策の動向）
観光先進国の実現に向けた観光施策の着実な実施

Ⅱ　第 197 回国会提出予定法律案等の概要 …… 151

○環境委員会 …… 152

Ⅰ　所管事項の動向 …… 152

低炭素社会の形成（地球温暖化防止に向けた国際的取組 / 温室効果ガス削減等に向けた最近の国内の動き / 今後の主な課題）
循環型社会の形成（廃棄物・リサイクル対策の概要 / 個別の施策における課題）
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 / 最近の国内の動き）
東日本大震災対応（放射性物質による一般環境汚染への対処）（放射性物質汚染対処特措法の制定 / 政府の主な対応）
原子力規制委員会関係（原子力規制委員会の発足等 / 規制委員会の主な取組）

Ⅱ　第 197 回国会提出予定法律案等の概要 …… 163

○安全保障委員会 …… 164

Ⅰ　所管事項の動向 …… 164

我が国周辺の安全保障環境及びこれらに対処するための取組（我が国周辺の安全保障環境 / 我が国の取組）
国家安全保障戦略、防衛計画の大綱及び中期防衛力整備計画（国家安全保障戦略 / 防衛計画の大綱 / 中期防衛力整備計画 / 大綱及び中期防の見直し）
防衛関係予算等（平成 30 年度防衛関係費補正予算案 / 平成 31 年度防衛関係費概算要求 / ＦＭＳ調達）
平和安全法制の整備とその後の自衛隊の活動状況（平和安全法制の整備と意義 / 平和安全法制施

行後の自衛隊の活動状況）
日米安全保障体制の現状（米国との共同訓練・演習 / 普天間飛行場移設問題）
諸外国との安全保障協力（北朝鮮の制裁逃れを監視するための各国の協力 / 各国との安全保障協力）
海外における自衛隊の活動（PKO法に基づく活動 / 国際緊急援助隊法に基づく活動（インドネシア国際緊急援助活動）/ 海賊対処法に基づく活動（ソマリア沖・アデン湾））

Ⅱ　第 197 回国会提出予定法律案等の概要 …… 184

○国家基本政策委員会 …… 185

Ⅰ　所管事項の動向 …… 185

直近の合同審査会における主な討議内容
「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）
諸課題（討議を行う野党党首の基準 / 討議時間の増加 / 開会回数の確保）

○予算委員会 …… 194

Ⅰ　所管事項の動向 …… 194

平成 29 年度一般会計補正予算（第１号）、平成 29 年度特別会計補正予算（特第１号）
平成 30 年度一般会計予算、平 30 年度特別会計予算、平成 30 年度政府関係機関予算（平成 30 年度予算の概要 / 歳入 / 歳出 / 平成 30 年度補正予算）
財政健全化への取組（中期財政計画 / 経済・財政再生計画 / 経済・財政一体改革の中間評価 / 新経済・財政再生計画）
平成 31 年度予算編成
今後の課題

Ⅱ　第 197 回国会提出予定予算の概要 …… 204

○決算行政監視委員会 …… 206

Ⅰ　所管事項の動向 …… 206

決算等及び予備費（平成 29 年度決算の概要（平成 30 年７月 31 日公表）/ 平成 28 年度決算等の概要 / 決算に関する議決について内閣の講じた措置 / 平成 29 年度予備費使用の概要）
会計検査院による報告（国会及び内閣に対する報告（随時報告）/ 国会からの検査要請事項に関する報告）
政策評価及び行政評価・監視（政策評価 / 行政評価・監視 / 平成 30 年度における行政評価等プログラム）

Ⅱ　第 197 回国会提出予定案件の概要 …… 215

○災害対策特別委員会 …… 216

Ⅰ　所管事項の動向 …… 216

最近の自然災害をめぐる状況（我が国における自然災害の状況 / 大阪府北部を震源とする地震 / 平成 30 年７月豪雨 / 平成 30 年北海道胆振東部地震）
国土強靱化に係る取組
災害別の対策の動向（大規模地震への対策 / 水害対策 / 土砂災害対策）
災害に関する法制度等の動向（避難勧告等に関するガイドライン / 災害救助法による救助 / 被災者生活再建支援制度 / 激甚災害制度）

○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 …… 227

Ⅰ　所管事項の動向 …… 227

衆議院の一票の較差是正及び定数削減を含む選挙制度の改革（平成 24 年の緊急是正法 / 平成 28 年の衆議院選挙制度改革関連法 / 衆議院選挙制度改革関連法に基づく区割り改定法の成立 / 新しい定数及び区割りに基づく衆議院議員総選挙の執行 / 次回以降の区割り改定）

参議院選挙制度改革（第 196 回国会までの動き / 参議院の経費節減に向けた議論 / 合区問題）
その他の課題（投票環境の向上方策 / 女性の政治参画の促進 / 被選挙権年齢の引下げ）
政治資金等をめぐる最近の動き

Ⅱ　第 197 回国会提出予定法律案等の概要 …… 237

○沖縄及び北方問題に関する特別委員会 …… 238

Ⅰ　所管事項の動向 …… 238

沖縄関係（沖縄振興 / 米軍基地問題）
北方関係（北方領土問題と平和条約締結交渉の経緯 / 北方四島における日露共同経済活動に関する動き / 北方四島訪問に関する枠組み / 北方領土隣接地域等への国の支援策）

○北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会 …… 250

Ⅰ　所管事項の動向 …… 250

2018 年における拉致問題や北朝鮮の非核化をめぐる状況（南北融和と米朝首脳会談開催までの動向 / 米朝首脳会談後の動き / 日朝首脳会談に向けた動き）
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（北朝鮮関連法の制定 / 国政調査）
政府の取組（国内における取組 / 北朝鮮との外交交渉）
北朝鮮に対する制裁措置
国際社会への働きかけ

○消費者問題に関する特別委員会 …… 262

Ⅰ　所管事項の動向 …… 262

消費者庁の役割
消費者庁の平成 31 年度予算概算要求の概要
地方消費者行政に対する国の支援（平成 29 年度までの取組 /平成 30 年度以降の取組）
徳島県における新未来創造プロジェクトの推進
若年者への消費者教育の推進
消費者契約法に係る前国会の動きと今後の課題
食品表示に関するリコール情報の報告制度の創設（食品表示法の制定 / 食品表示法改正の動き）
食品ロスの現状と削減に向けた取組
公益通報者保護制度に係る見直し（現行法の課題 / 見直しの動き / 専門調査会での検討状況等）

Ⅱ　第 197 回国会提出予定法律案等の概要 …… 271

○科学技術・イノベーション推進特別委員会 …… 272

Ⅰ　所管事項の動向 …… 272

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の基本的な政策（行政体制 / 科学技術基本計画 / 統合イノベーション戦略 / 科学技術関係予算）
研究開発促進のための施策（戦略的イノベーション創造プログラム（ＳＩＰ）/ 官民研究開発投資拡大プログラム（ＰＲＩＳＭ）/ 革新的研究開発推進プログラム（ＩｍＰＡＣＴ）/ 特定国立研究開発法人）
宇宙開発利用政策（行政体制、基本政策及び予算 / 宇宙基本計画 / 輸送システム / 人工衛星・探査機 / 最近の動き）
原子力政策
知的財産政策（行政体制 / 基本政策 / ＡＩ創作物をはじめとする「新たな情報財」や新たな知的財産制度の構築）
ＩＣＴ（情報通信技術）政策（行政体制 / 基本政策）

○東日本大震災復興特別委員会 …… 282

Ⅰ　所管事項の動向 …… 282

東日本大震災の概要と復興の基本方針（震災の概要 / 復興の基本方針）
平成 28 年度以降５年間を含む復興期間の事業規模と財源等

東日本大震災復興特別区域法に基づく措置（東日本大震災復興特別区域法の成立及び改正 / 復興特区法による特例措置）
復旧・復興の現状（被災者支援 / 住宅再建及び復興まちづくり / 産業・なりわい）
福島の復興・再生（福島第一原発事故に伴う避難指示等 / 避難指示区域の解除等と帰還に向けた取組 / 帰還困難区域に関する政府の方針と福島復興再生特別措置法の改正 /「特定復興再生拠点区域復興再生計画」の策定及び進捗状況 / 風評被害対策 / 放射性物質による環境汚染への対処 / 東京電力福島第一原発の汚染水の処分方法）
復興・創生期間後の復興の進め方

Ⅱ　第 197 回国会提出予定法律案等の概要 …… 292

○原子力問題調査特別委員会 …… 294

Ⅰ　所管事項の動向 …… 294

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 / 東京電力福島第一原子力発電所の廃炉に向けた取組 / 東京電力福島第一原子力発電所における汚染水問題とその対策）

Ⅱ　第 197 回国会提出予定法律案等の概要 …… 304

○地方創生に関する特別委員会 …… 305

Ⅰ　所管事項の動向 …… 305

概要（背景 / 政府の体制整備 / まち・ひと・しごと創生法 / 長期ビジョン及び総合戦略の策定 / 地方版総合戦略の策定 / 重要業績評価指標（ＫＰＩ）の総点検 / まち・ひと・しごと創生基本方針 2018）
地域再生制度
地方創生の主な施策（地方創生推進交付金 / 地方創生応援税制（企業版ふるさと納税）/ 地方における若者の修学・就業の促進（地方大学の振興等）/ 地方における本社機能強化に対する税制措置（地方拠点強化税制）/「小さな拠点」の形成 /「生涯活躍のまち」形成の支援 / 商店街活性化の促進）
地方分権改革（概要 / 経緯 / 地方創生の取組における地方分権改革）
国家戦略特区（国家戦略特区の指定 / 規制改革事項等の追加 / 規制の「サンドボックス」制度の創設）

Ⅱ　第 197 回国会提出予定法律案等の概要 …… 317

【参考】衆議院調査局「問合せ窓口」 …… 318

※本書は、「Ⅰ 所管事項の動向」部分については、原則として平成 30 年 10 月 17 日時点、「Ⅱ 第 197 回国会提出予定法律案等の概要」部分については、平成 30 年 10 月 23 日時点の情報をもとに作成しています。

内閣委員会

内閣調査室

Ⅰ　所管事項の動向

1　経済財政政策

(1) アベノミクスの推進

安倍内閣は、これまで「大胆な金融政策」「機動的な財政政策」「民間投資を喚起する成長戦略」の三本の矢（いわゆるアベノミクス）の一体的推進により、デフレからの脱却と持続的な経済成長の実現を目指してきた。

これまで推進されてきたアベノミクスの三本の矢の概要

第一の矢 大胆な金融政策	第二の矢 機動的な財政政策	第三の矢 民間投資を喚起する成長戦略
企業・家計に定着したデフレマインドを払拭するため、日本銀行は、政府との連携の下、２％の物価安定目標をできるだけ早期に実現することを目指す。 【日本銀行の取組】 平成 25 年４月 「量的・質的金融緩和」導入 平成 28 年１月 「マイナス金利」導入決定 平成 28 年９月 「『量的・質的金融緩和』導入以降の経済・物価動向と政策効果についての総括的な検証」を行い、その結果を踏まえて、「長短金利操作付き量的・質的金融緩和」を導入 平成 30 年７月 フォワードガイダンスの導入及び金融緩和の持続性を強化する措置を決定（当分の間、現在の非常に低い長短金利を維持することを示すとともに、長期金利の変動を容認すること等を決定）	デフレ脱却をよりスムーズに実現するため、有効需要を創出するとともに、持続的成長に貢献する分野に重点を置き、成長戦略へ橋渡しする。 【政府の取組】 平成 25 年１月 「日本経済再生に向けた緊急経済対策」閣議決定 平成 25 年 12 月 「好循環実現のための経済対策」閣議決定 平成 26 年 12 月 「地方への好循環拡大に向けた緊急経済対策」閣議決定 平成 28 年８月 「未来への投資を実現する経済対策」閣議決定	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ていく。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。 【政府の取組】 ・平成 25 年６月以降、成長戦略として「日本再興戦略」を策定・改訂 ・平成 28 年９月に成長戦略の新たな司令塔として「未来投資会議」を設置 平成 29 年より、成長戦略の名称を「未来投資戦略」と変更 ・平成 30 年６月、「未来投資戦略 2018」を閣議決定 ＩｏＴ、ビッグデータ、ＡＩ、ロボットなどの第４次産業革命の技術革新を存分に取り込み、「Society 5.0」を本格的に実現するため、各種の施策の着実な実施を図りつつ、これまでの取組の再構築、新たな仕組みの導入を図ることとしている。

（内閣官房・内閣府・日本銀行資料を基に当室作成）

政府は、５年半に及ぶアベノミクスの推進により、日本経済は大きく改善し、景気回復は、緩やかではあるが長期間にわたって継続しており、今回の回復の長さは戦後２番目となっている可能性が高いとの認識を示すとともに、成長から分配への経済の好循環は着実に回りつつあるとしている[1]。また、先般公表された平成 30 年４－６月期のＧＤＰ成長率は名目 0.7％（年率 2.8％）、実質 0.7％（年率 3.0％）と前期のマイナス成長からプラス成長に転じており、政府は個人消費や設備投資といった民間需要が主導する成長となっているとの認識を示している[2]。

さらに、平成 30 年６月 15 日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2018」

[1] 「経済財政運営と改革の基本方針 2018」（平成 30 年６月 15 日閣議決定）

[2] 2018（平成 30）年４－６月期四半期別ＧＤＰ速報（２次速報値）（平成 30 年９月 10 日公表）、平成 30 年９月 11 日茂木内閣府特命担当大臣記者会見要旨

では、2019 年 10 月の消費税率引上げに当たり、経済変動を可能な限り抑制するため、臨時・特別の措置を2019年度及び2020年度の当初予算において講ずるとの方針が示された[3]。また、平成 30 年 10 月５日の未来投資会議では、成長戦略の今後の方向性として、①ＳＤＧｓ[4]に向けた Society5.0 の実現（第４次産業革命）、②全世代型社会保障への改革、③地方施策の強化という柱が示され、年末までに中間的な報告を取りまとめ、この３つの柱の改革実現に向けた３年間の工程表を含む実行計画を来夏に決定することとされた[5]。

(2) 新・三本の矢による一億総活躍社会の実現

第３次安倍改造内閣（平成 27 年 10 月７日発足）は、「一億総活躍社会の実現」を掲げ、①「戦後最大のＧＤＰ600 兆円」の実現を目指す「希望を生み出す強い経済」、②「希望出生率 1.8」の実現を目指す「夢をつむぐ子育て支援」、③「介護離職ゼロ」の実現を目指す「安心につながる社会保障」の「新・三本の矢」の政策を進めるとして、平成 28 年６月２日に「ニッポン一億総活躍プラン」を閣議決定した。同プランでは、成長と分配の好循環を形作っていくため、新・三本の矢に加え、これらを貫く横断的課題である「働き方改革と生産性向上」という重要課題に取り組んでいく必要があるとして、新・三本の矢の目標達成に向けた具体的な施策とロードマップが示された[6]。

第３次安倍第２次改造内閣（平成 28 年８月３日発足）は、一億総活躍に向けた最大のチャレンジとして「働き方改革」を掲げた。平成 29 年３月 28 日には、同一労働同一賃金など非正規雇用の処遇改善等の９分野について改革の具体的な方向性を示した「働き方改革実行計画」が策定され、平成 30 年６月 29 日、同計画を実行するための法律が成立した。

第４次安倍内閣（平成 29 年 11 月１日発足）は、「生産性革命」と「人づくり革命」を車の両輪として、少子高齢化という最大の壁に立ち向かうことを掲げた。平成 29 年 12 月８日、そのための「新しい経済政策パッケージ」が閣議決定され、2020 年を目指して、企業の賃上げ及び設備・人材投資の加速、幼児教育・高等教育の無償化等の施策を進めていくことが示された。その後、生産性革命に関しては、平成 30 年６月 15 日、同パッケージ策定後の検討を踏まえて「未来投資戦略 2018」が閣議決定され、人づくり革命に関しては、同月 13 日、人生 100 年時代構想会議[7]において、同パッケージ等に明記された事項に加えて実施する政策を示した「人づくり革命基本構想」が策定された。

---

[3] 政府は、平成 30 年度の補正予算について、災害復旧等を目的とする第１次補正予算と第２次補正予算の２段階で編成し、切れ目のない財政出動で災害対応に万全を期す方針であり、さらに、これにより、2019 年 10 月の消費税率 10%への引上げに向けて景気を下支えすることも狙いとしているとの報道がなされている（『共同通信ニュース』（2018.10.2）等）。

[4] 「持続可能な開発目標（ＳＤＧｓ）」とは、先進国を含む国際社会全体の開発目標として、2030 年を期限とする包括的な 17 の目標を設定するものであり、平成 27 年の国連サミットにおいて採択された（「持続可能な開発目標（ＳＤＧｓ）の実施のための我が国の指針の策定」（第１回持続可能な開発目標（ＳＤＧｓ）推進本部（平成 28 年５月 20 日）資料）。

[5] 「成長戦略の方向性（案）」（第 19 回未来投資会議（平成 30 年 10 月５日）配布資料）

[6] 政府は、平成 29 年５月に「『ニッポン一億総活躍プラン』フォローアップ会合」を設置し、同プランで決定したロードマップの進捗状況についての継続的な調査及び施策の見直しの検討を行っている。

[7] 平成 29 年８月３日に発足した第３次安倍第３次改造内閣では、「人づくり革命」を推進することにより、人生 100 年時代を見据えた経済社会の在り方を大胆に構想し、「誰にでもチャンスあふれる日本」を創ることを目指すとして、「人生 100 年時代構想会議」が設置されていた。

第４次安倍改造内閣（平成 30 年 10 月２日発足）は、少子高齢化に真正面から立ち向かい、全ての世代が安心できる社会保障制度へと改革を進めていくとしており、具体的には、最初の１年で 65 歳以上への継続雇用年齢の引上げなどの雇用改革を進め、その後２年で医療や年金の改革に取り組むとされている[8]。今後は、成長戦略の観点から未来投資会議において議論する（前述(1)参照）とともに、歳出改革などの観点から経済財政諮問会議においても議論する（後述(3)参照）とされている[9]。

(3) 財政健全化に向けた取組

政府は、「経済財政運営と改革の基本方針 2015」（平成 27 年６月 30 日閣議決定）の中で、2016 年度から 2020 年度までの５年間を対象とする「経済・財政再生計画」を策定した。同計画は、2020 年度の財政健全化目標[10]の達成に向け、「経済再生なくして財政健全化なし」という旗印の下、「デフレ脱却・経済再生」「歳出改革」「歳入改革」の３本柱の改革を一体として推進するものであり、政府は、計画期間の当初３年間（2016～2018 年度）を「集中改革期間」と位置付け、主要分野の改革の方向性を具体化するとともに「改革工程表」を策定し、その取組を進めていた[11]。さらに、「経済財政運営と改革の基本方針 2017」（平成 29 年６月９日閣議決定）では、2020 年度のＰＢ黒字化と同時に、債務残高対ＧＤＰ比の安定的な引下げを目指す方針が明記された。

その後、平成 29 年 12 月の「新しい経済政策パッケージ」において、人づくり革命の安定財源を確保するため、2019 年 10 月に予定されている消費税率引上げ分の使い道を見直すこととし、これに伴い、2020 年度のＰＢ黒字化目標の達成は困難となることが示された。

これを受け、「経済財政運営と改革の基本方針 2018」の中で、「新経済・財政再生計画」が策定された。新たな計画では、財政健全化目標として、団塊世代の全てが 75 歳以上となるまでに財政健全化の道筋を確かなものとするため、2025 年度の国・地方を合わせたＰＢ黒字化と同時に、債務残高対ＧＤＰ比の安定的な引下げを掲げるとともに、今後３年間（2019～2021 年度）を「基盤強化期間」と位置付け、財政健全化目標と結び付いた予算編成を行うこととしている。また、目標年度までの中間年である 2021 年度に、目標達成に向けた取組の進捗を確認するメルクマールとして中間指標を設定している[12]。年末に向けて、

---

[8] 平成 30 年 10 月２日安倍内閣総理大臣記者会見、『日本経済新聞』（2018.10.3）等

[9] 平成 30 年 10 月５日茂木内閣府特命担当大臣記者会見要旨

[10] 中期財政計画（平成 25 年８月８日閣議了解）において、国・地方を合わせた基礎的財政収支（プライマリーバランス（ＰＢ））について、2015 年度までに 2010 年度に比べＰＢ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ことを決定した。

[11] 同計画では、計画の中間時点（2018 年度）において、目標に向けた進捗状況を評価することとしており、2018 年度のＰＢ赤字の対ＧＤＰ比△１％程度を目安として掲げていた。これを踏まえ、平成 30 年３月、経済・財政一体改革推進委員会において「経済・財政一体改革の中間評価」が取りまとめられた。中間評価では、2018 年度のＰＢ赤字対ＧＤＰ比は目安の△１％程度に対して、△2.9％程度と見込まれ、当初の想定よりも進捗に遅れがみられるとし、この主な要因として、①歳出の目安に沿って効率化努力が実施された一方、②本予算に追加した補正予算の影響、③成長低下に伴い税収の伸びが緩やかだったこと、④消費税率引上げの延期の影響を挙げている。

[12] 中間指標として、ＰＢ赤字の対ＧＤＰ比については 2017 年度からの実質的な半減値（1.5％程度）、債務残高の対ＧＤＰ比については 180％台前半、財政収支赤字の対ＧＤＰ比については３％以下とする３指標を掲げている。

政府は、経済財政諮問会議において歳出改革の方向性や歳出の目安の明確化・具体化、新たな改革工程表の取りまとめなどを進めることとしている[13]。

２　デジタル・ガバメントの推進

(1) 背景

国民利便性の向上及び行政運営の効率化を目的として、「行政情報化推進基本計画」（平成６年 12 月 25 日閣議決定）以降多くの戦略等が策定され、電子行政[14]の推進が図られてきた。また、平成 25 年の内閣情報通信政策監（政府ＣＩＯ[15]）の設置以降、ＩＴガバナンス[16]の強化や基盤整備を中核に、電子行政の見直しが行われてきた。近年、社会の変化や技術の進展という電子行政を取り巻く環境の変化が進む中、デジタル技術の徹底活用等により、行政の在り方そのものを変革していくこと、すなわち、デジタル社会に対応したデジタル・ガバメント[17]を目指すことが、我が国が抱える社会的課題を解決し、経済成長を実現するために重要であるとされる[18]。

(2) 官民データ活用推進基本法の成立以降の動向

平成 28 年 12 月、データを適正かつ効果的に活用することの重要性の高まりを受けて、「官民データ[19]活用推進基本法」（平成 28 年法律第 103 号）が成立し、データ流通環境の整備や行政手続のオンライン利用の原則化など、官民データの活用に資する各種施策の推進が政府の取組として義務付けられた。

平成 29 年５月には、同法及び「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）に基づく取組を具体化するものとして、「世界最先端ＩＴ国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」（平成 29 年５月 30 日閣議決定。以下「ＩＴ宣言・官民デー

---

13 平成 30 年第 12 回経済財政諮問会議（平成 30 年 10 月５日）における安倍内閣総理大臣の発言（首相官邸ＨＰ）

14 「電子行政」という用語は、「電子政府」と「電子自治体」を包含した概念として扱われる（「ＩＴ新改革戦略」（平成 18 年１月 19 日ＩＴ戦略本部）21 頁等）。「電子政府」は、行政内部や行政と国民・事業者との間で書類ベース、対面ベースで行われている業務をオンライン化し、情報ネットワークを通じて省庁横断的、国・地方一体的に情報を瞬時に共有・活用する新たな行政を実現するものである（「e-Japan 戦略」（平成 13 年１月 22 日高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部決定）８頁）。「電子政府」は主に国を対象に用いられるのに対し、「電子自治体」は特に地方自治体を対象とする場合に用いられる。

15 「ＣＩＯ」は、Chief Information Officer の略語。企業や行政機関等といった組織において、情報化戦略を立案、実行する責任者のこと（「世界最先端ＩＴ国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」（平成 29 年５月 30 日閣議決定）用語集）。

16 「ＩＴガバナンス」とは、企業及び行政機関等が、ＩＴに関する企画・導入・運営及び活用を行うに当たって、全ての活動、成果及び関係者を適正に統制し、目指すべき姿へと導くための仕組みを組織に組み込むこと、又は、組み込まれた状態のことをいう（「世界最先端ＩＴ国家創造宣言」（平成 26 年６月 24 日閣議決定）用語集）。

17 「デジタル・ガバメント」とは、サービス、プラットフォーム、ガバナンスといった電子行政に関する全てのレイヤーがデジタル社会に対応した形に変革された状態を指す（「デジタル・ガバメント推進方針」（平成 29 年５月 30 日高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部・官民データ活用推進戦略会議決定）２頁）。

18 同上掲載文献

19 「官民データ」とは、電磁的記録に記録された情報であって、国や地方公共団体、独立行政法人、その他の事業者によりその事務・事業の遂行に当たり、管理・利用・提供されるものをいう（国の安全を損ない、公の秩序を妨げ、又は公衆の安全の保護に支障を来すことになるおそれがあるものを除く。）（官民データ活用推進基本法第２条第１項）。

タ計画」という。）が策定された。

ＩＴ宣言・官民データ計画は、我が国が超少子高齢社会になりつつある中、集中的に対応すべき諸課題[20]を踏まえ、８つの重点分野[21]を指定し、分野ごとに重点的に講ずべき施策を推進することとしている。

特に、電子行政分野における取組については、同月に「デジタル・ガバメント推進方針」（平成 29 年５月 30 日高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部・官民データ活用推進戦略会議決定）が策定され、本格的に国民・事業者の利便性向上に重点を置き、行政の在り方そのものをデジタル前提で見直すデジタル･ガバメントの実現を目指すこととされた。

(3) デジタル・ガバメント実行計画に基づく取組

こうした動向を受け、平成 30 年１月、官民データ活用推進基本法及びデジタル・ガバメント推進方針に示された方向性を具体化し、実行することによって、安心、安全かつ公平、公正で豊かな社会を実現するための「デジタル・ガバメント実行計画」（平成 30 年１月 16 日ｅガバメント閣僚会議[22]決定）が策定された。

本計画は、デジタル化３原則[23]に沿って、行政サービスの 100％デジタル化を実現するため、各府省において、①業務改革（ＢＰＲ[24]）の徹底、②手続オンライン化の徹底、③添付書類の撤廃の取組、④ワンストップサービスの推進について法令の改正まで含めた検討を行い、一括整備法案の策定等の所要の措置を講ずることとしている。

同年６月に改定された「世界最先端デジタル国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画[25]」（平成 30 年６月 15 日閣議決定）及び同年７月に改定された「デジタル・ガバメント実行計画」（平成 30 年７月 20 日デジタル・ガバメント閣僚会議決定）においても、行政手続等のオンライン化の徹底及び添付書類の撤廃等を内容とする「デジタルファースト法案（仮称）」を速やかに国会に提出することとされた。

このため、内閣官房において、平成 29 年度に実施した「行政手続等の棚卸[26]」の結

---

[20] 経済再生・財政健全化、地域の活性化、国民生活の安全・安心の確保等

[21] ①電子行政、②健康・医療・介護、③観光、④金融、⑤農林水産、⑥ものづくり、⑦インフラ・防災・減災等、⑧移動

[22] ｅガバメント閣僚会議は、世界最先端のＩＴ国家の実現を目指し、行政のＩＴ化と業務改革の同時・一体的改革を機動的かつ強力に進めることを目的として、平成 26 年６月以降、高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部の下に開催された。内閣官房長官を議長とし、情報通信技術（ＩＴ）政策担当大臣、総務大臣、内閣情報通信政策監（政府ＣＩＯ）等が構成員に含まれる。平成 30 年４月、同会議は構成員が追加されるとともに、名称がデジタル・ガバメント閣僚会議に変更された。

[23] 原則として、個々の手続・サービスが一貫してデジタルで完結する「デジタルファースト」、一度提出した情報は、二度提出することを不要とする「ワンスオンリー」、及び、民間サービスを含め、複数の手続・サービスがどこからでも、かつ、一か所で実現する「コネクテッド・ワンストップ」からなる３原則（「デジタル・ガバメント実行計画」（平成 30 年１月 16 日ｅガバメント閣僚会議決定）13 頁）。

[24] ＢＰＲは、Business Process Reengineering の略語。既存の組織やビジネスルールを抜本的に見直し、利用者の視点に立って、業務プロセス全体について職務、業務フロー、管理機構、情報システムを再設計すること（前掲注２掲載資料）。

[25] 世界最先端ＩＴ国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画から名称が変更された。

[26] 平成 29 年６月以降、内閣官房が国の行政機関（23 府省庁）に対し、各府省庁が所管する法令において規定されている全手続を対象にオンライン実施状況、年間手続件数等を確認する１次調査を実施し、さらに、より詳細な調査を行うべき手続を対象に業務フロー、添付書類での確認事項等の実態を確認する２次調査を実施した。その結果、全 46,385 種類（年間 48 億件）の手続のうち、オンラインで手続が可能であるのは、種

果等を踏まえつつ、同法案の検討が進められている。

３　国家公務員制度

(1) 平成 30 年人事院勧告

平成 30 年８月 10 日、人事院は、国会及び内閣に対し、一般職の国家公務員の給与に関する報告及び勧告を行った。その内容は、①民間給与との較差を考慮して、初任給及び若年層に重点を置きつつ俸給表を平均 0.2%引き上げること[27]、②ボーナスの支給月数を 0.05 月分引き上げて年間 4.45 月分とすること、③初任給調整手当及び宿日直手当について所要の改定を行うこと[28]等である。

これを受け、政府は、同日、給与関係閣僚会議を開催した。会議後、菅内閣官房長官は、国家公務員の給与の取扱いについて、「人事院勧告制度を尊重するとの基本姿勢に立ち、適正な結論を得るよう、国の財政状況、経済社会情勢など国政全般の観点から、検討してまいりたい」と発言した。今後は、給与関係閣僚会議において国家公務員の給与の取扱いについての決定がなされ、一般職の職員の給与に関する法律等の改正案及び同改正案の内容に沿った特別職の職員の給与に関する法律の改正案が国会に提出される見込みである。

(2) 国家公務員の定年引上げ

平成 23 年、公的年金の支給開始年齢の引上げに合わせて、人事院は、国会及び内閣に対し、原則 60 歳とされている国家公務員の定年を段階的に 65 歳に引き上げることが適当とする意見の申出を行った。当該申出を受けて、平成 25 年、政府は、当面、年金支給開始年齢に達するまで希望者を原則として常勤官職に再任用すること等を閣議決定した。

その後、政府は、「経済財政運営と改革の基本方針 2017」（平成 29 年６月９日閣議決定）において、「公務員の定年の引上げについて、具体的な検討を進める」とし、関係行政機関による検討会で人事院の意見の申出を踏まえ検討を行った。その結果、同検討会は、定年を段階的に 65 歳に引き上げる方向で検討することが適当とし、論点を整理した。この論点整理を踏まえ、平成 30 年２月 16 日、内閣総理大臣から人事院総裁に対し、国家公務員の定年引上げについて検討要請が行われた[29]。

当該要請に基づき、人事院において検討を行った結果、同年８月 10 日、国会及び内閣に対し、①定年の段階的な 65 歳への引上げ、②役職定年制の導入[30]、③定年前の再任用短時間勤務制の導入、④60 歳超の職員の給与水準の設定[31]等について、意見の申出を行った。

類数ベースで 13%、件数ベースで 73%であること、年間 48 億件にのぼる手続処理のうち、オンラインで処理されたものは 57%であること等が明らかとなった。

27 初任給 1,500 円、若年層 1,000 円程度、その他は 400 円の引上げを基本に改定。

28 初任給調整手当について、医師及び歯科医師に対する支給月額の限度を 414,300 円から 414,800 円とすること等、及び宿日直手当について、勤務１回に係る支給限度額を通常の宿日直勤務は 4,200 円から 4,400 円に、医師又は歯科医師の宿日直勤務は 20,000 円から 21,000 円にすること等。

29 「経済財政運営と改革の基本方針 2018」（平成 30 年６月 15 日閣議決定）においても、「公務員の定年を段階的に 65 歳に引き上げる方向で検討する」等としている。

30 60 歳に達した本府省・地方の管理職は、非管理職に異動。

31 民間給与の実態（60 歳台前半は 50 歳台後半の７割程度）を参考に、当面、60 歳超の年間給与を 60 歳前の７割水準に設定。

当該申出を踏まえ、政府は、必要な検討を行う方針を示しており[32]、平成 31 年の通常国会に国家公務員法等の関係法律の改正案提出を目指しているとされる[33]。

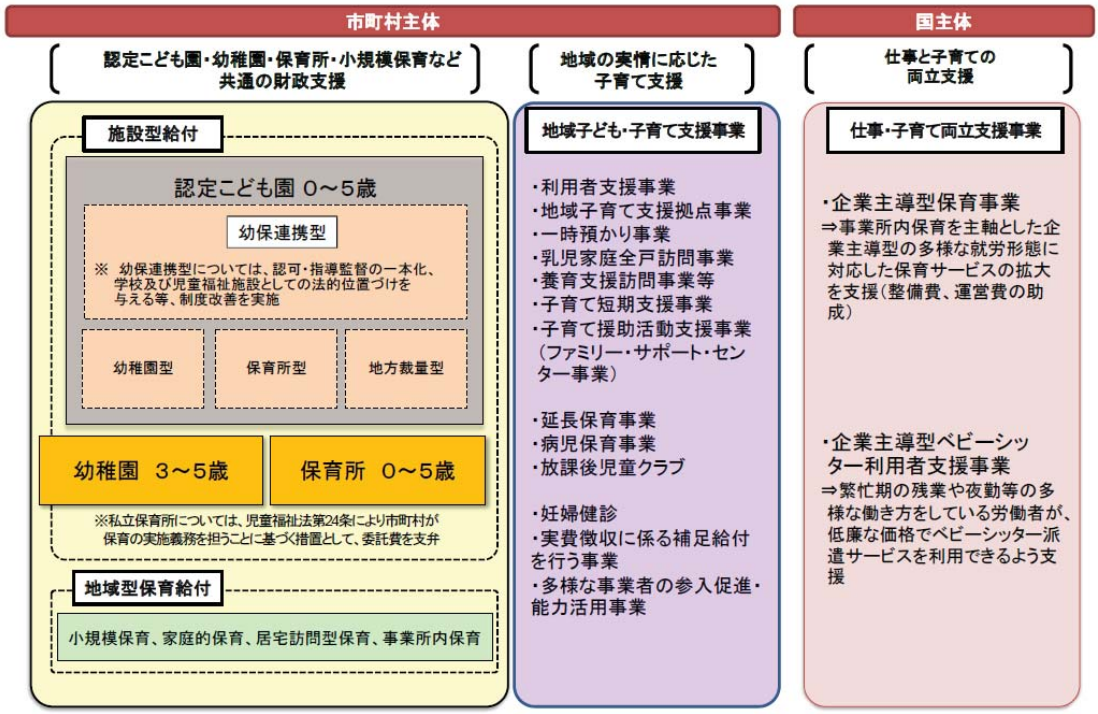
４　子ども・子育て支援

(1) 子ども・子育て支援新制度

平成27年４月、子ども・子育て関連３法に基づく子ども・子育て支援新制度が本格施行された[34]。同制度では、「保護者が子育てについての第一義的責任を有する」という基本的な認識の下に、①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）の創設、②認定こども園制度の改善、③地域の実情に応じた子ども・子育て支援の充実を図ることで、幼児期の学校教育・保育、地域の子ども・子育て支援を総合的に推進することとしている。

平成 28 年通常国会においては、子ども・子育て支援の提供体制の充実を図るため、事業主拠出金[35]を財源とする仕事・子育て両立支援事業（企業主導型保育事業等）を創設するとともに、同拠出金の率の上限を引き上げること等を内容とする、子ども・子育て支援法の改正が行われ、同年４月より施行された。

子ども・子育て支援新制度の概要



（出所：「子ども・子育て支援新制度について」（平成30年５月内閣府子ども・子育て本部））

---

[32] 内閣官房長官記者会見（平成 30 年８月 10 日午前）

[33] 「人事院：65 歳へ段階的上げ　国家公務員定年見直し　意見提出」『毎日新聞』（平 30.8.11）等

[34] 同制度の施行と併せ、内閣府に子ども・子育て本部が発足した。同本部は、内閣府特命担当大臣を本部長とし、行政各部の施策の統一を図る観点から少子化対策や子育て支援施策の企画立案・総合調整を行うとともに、「子ども・子育て支援法」（平成 24 年法律第 65 号）に基づく給付等や児童手当など子育て支援に係る財政支援の一元的な実施等を担うほか、認定こども園制度を文部科学省、厚生労働省と共管している。

[35] 同拠出金は、政府が一般事業主（厚生年金保険の被保険者を使用する事業主）から徴収する拠出金であり、その額は、被保険者個々の厚生年金の標準報酬月額及び標準賞与額に拠出金率を乗じて得た額の総額となる。

(2) 待機児童対策

政府は、待機児童問題を最優先課題と位置付け、平成 25 年度から５年間、「待機児童解消加速化プラン」に基づき保育の受け皿整備を進めてきた。平成 28 年度から実施している企業主導型保育事業の受け皿拡大と合わせると、この５年間で約 53.5 万人分[36]の受け皿が整備された。平成 30 年度以降は「子育て安心プラン」に基づき、平成 34 年度末までに、女性就業率 80%に対応できる約 32 万人分の保育の受け皿を整備することとされ、さらに、「新しい経済政策パッケージ」（平成 29 年 12 月８日閣議決定）[37]において、同プランが前倒しされ、約 32 万人分の保育の受け皿を平成 32 年度末までに整備することとされた。

上記パッケージにおいては、同プランの実現に必要な企業主導型保育事業と施設型給付費等（０歳～２歳児相当分）について、事業主拠出金の増額分を充てることとしており、同拠出金の率の上限を更に引き上げる等の必要な措置を講ずるため、平成 30 年通常国会において、子ども・子育て支援法の改正が行われ、同年４月より施行された。

(3) 幼児教育の無償化

「新しい経済政策パッケージ」では、「人づくり革命」の中で、子育て世帯を応援し、社会保障を全世代型へ抜本的に変えるため、幼児教育の無償化を一気に進めることが掲げられた。無償化措置の対象範囲は、３歳から５歳までの全ての子供及び０歳から２歳までの住民税非課税世帯の子供の幼稚園、保育所、認定こども園の費用と決定されるとともに、幼稚園、保育所、認定こども園以外（以下「認可外保育施設」という。）の無償化措置の対象範囲等については、専門家の声も反映させるため、「幼稚園、保育所、認定こども園以外の無償化措置の対象範囲等に関する検討会」において検討が進められた。

同検討会の報告書（平成 30 年５月 31 日同検討会）を踏まえ、「人づくり革命基本構想」（平成 30 年６月 13 日人生 100 年時代構想会議）において、認可外保育施設の無償化の対象者は、保育の必要性があると認定された子供であって、認可保育所や認定こども園を利用できていない者とされ、対象となるサービスは、①幼稚園の預かり保育、②一般的にいう認可外保育施設等のうち、都道府県等に届出を行い、国が定める指導監督の基準を満たすものとされた[38]。

認可外保育施設の無償化の上限額は、認可保育所の利用者との公平性の観点から、認可保育所における月額保育料の全国平均額（月額 3.7 万円（０歳から２歳児については月額 4.2 万円））とすること、幼稚園の預かり保育については、幼稚園保育料の無償化上限額（月額 2.57 万円）を含めて、上記の上限額まで無償とすることとされた。

無償化措置の実施時期については、消費税率引上げ時の平成 31 年 10 月から全面的な実施を目指すとされた。

---

[36] 市区町村の受け皿拡大量が約 47.6 万人分、企業主導型保育事業の受け皿拡大量が約６万人分となっている（「待機児童解消に向けた取り組みについて」（平成 30 年９月７日厚生労働省））。

[37] 「１　経済財政政策」参照。

[38] ただし、５年間の経過措置として、指導監督の基準を満たしていない場合でも無償化の対象とする猶予期間を設けることとされた。このほか、就学前の障害児の発達支援（いわゆる「障害児通園施設」）については、幼児教育の無償化と併せて無償化することが決定されているが、幼稚園、保育所及び認定こども園と障害児通園施設の両方を利用する場合は、両方とも無償化の対象とすることとされた。

上記基本構想の内容は、平成 30 年６月 15 日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2018」に取り込まれ、現在、具体的な手続等について検討が行われている[39]。

５　公文書管理

(1) 公文書管理法制定の経緯及び概要

公文書等[40]は、国及び独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録であり、国民共有の知的資源である。このような公文書等を適切に管理し、その内容を後世に伝えることは、国の重要な責務とされている。

しかし、従前の我が国の公文書管理法制においては、現用文書と非現用文書について別個に規定されていた。また、運用レベルでは、各府省で取扱いが統一されておらず、行政機関の職員の公文書管理に対する意識も十分でないと指摘されていた。

平成 19 年、海上自衛隊補給艦「とわだ」航海日誌の保存期間満了前の廃棄、Ｃ型肝炎関連資料の放置等、文書管理の不適切な事案が相次いだ。このような事案を背景として、平成 20 年２月、国の機関における文書の作成から国立公文書館への移管及び廃棄までを視野に入れた、文書管理の今後の在り方及び公文書制度の拡充等について検討を行うため、内閣官房に、「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」が設置された。同会議は、新たな公文書管理の在り方について、同年 11 月に最終報告[41]を取りまとめた。同最終報告を受けて、平成 21 年３月３日、「公文書等の管理に関する法律案」が閣議決定された。同年６月 24 日、「公文書等の管理に関する法律」（平成 21 年法律第 66 号。以下「公文書管理法」という。）が成立し、同年７月１日に公布され、平成 23 年４月１日に全面施行された。

この公文書管理法は、行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、国等の諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的としており、公文書の統一的な管理のルールや歴史資料として重要な公文書等の保存及び利用のルールを規定するとともに、その適切な運用を図るため、公文書管理委員会の設置、内閣総理大臣による改善勧告等について定めている。

(2) 「行政文書の管理に関するガイドライン」の見直し

平成 28 年以降、南スーダン国連平和維持活動に派遣された陸上自衛隊の日報、学校法人森友学園への国有地売却等に係る協議記録、国家戦略特区における獣医学部新設に係る文書等について、不適切な公文書管理に関する事案が相次いだ。

こうした事案を踏まえ、内閣府は、公文書管理委員会における検討及びパブリックコメントの手続等を経て、平成 29 年 12 月 26 日、「行政文書の管理に関するガイドライン」[42]（平

39　「幼児教育の無償化に関する住民・事業者向け説明資料」（平成 30 年９月 27 日内閣府ＨＰ）

40　「公文書等」とは、「行政文書」、「法人文書」及び「特定歴史公文書等」をいう（公文書管理法第２条第８項）。なお、「特定歴史公文書等」とは、歴史的に重要な公文書等であって、国立公文書館等に移管されたものをいう（同法第２条第６項及び第７項）。

41　「『時を貫く記録としての公文書管理の在り方』～今、国家事業として取り組む～」（平成 20 年 11 月４日公文書管理の在り方等に関する有識者会議）

42　各行政機関が適切に行政文書管理規則を制定できるよう、内閣府が各行政機関に対し、規定例や規定の趣旨・意義、実務上の留意点を解説したもの。

成 23 年４月１日内閣総理大臣決定。以下「ガイドライン」という。）を改正した。

ガイドラインの主な改正内容

○　行政機関内部の打合せや行政機関外部の者との折衝等を含め、ガイドライン別表第１（行政文書の保存期間基準）に掲げる事項に関する業務に係る政策立案や事務及び事業の実施の方針等に影響を及ぼす打合せ等の記録について、文書を作成。

○　文書の作成に当たっては、正確性を確保するため、原則として複数の職員による確認を経た上で、文書管理者が確認。

○　各行政機関外部の者との打合せ等の記録の作成に当たっては、行政文書を作成する行政機関の出席者による確認を経るとともに、可能な限り、相手方による確認等により正確性の確保を期する。相手方の発言部分等について記録を確定し難い場合は、その旨を判別できるように記載。

○　意思決定過程や事務及び事業の実績の合理的な跡付けや検証に必要となる行政文書については、原則として１年以上の保存期間を設定。

○　個人的な執務の参考資料については、適切にアクセス制限を行った個人用フォルダに置くことを徹底。

○　合理的な跡付けや検証に必要となる行政文書に該当する電子メールについては、原則として作成者又は第一取得者が速やかに共有フォルダ等に移す。

○　保存期間を１年未満とする行政文書ファイル等であって、１年未満とすることができる類型として例示されたものに該当しないものについては、どのような類型の行政文書ファイル等についていつ廃棄したのかを記録し、一定の期間ごとに一括して公表する。

（内閣府ＨＰ「行政文書の管理に関するガイドライン改正案のポイント」を基に当室作成）

上記ガイドラインの改正を受け、各行政機関では、ガイドラインの改正内容に沿うよう、各行政機関における行政文書管理規則を改正し、平成 30 年４月から運用を開始した。

(3) 行政文書管理の一層の適正化

平成 29 年 12 月のガイドライン改正後、平成 30 年３月には学校法人森友学園に係る決裁文書の改ざんが、同年４月には陸上自衛隊のイラク派遣時の日報文書の存在等が相次いで発覚し、公文書管理の在り方が再び問題となった。これを受け、政府は、「行政文書の管理の在り方等に関する閣僚会議」を開催し、行政文書の管理の一層の適正化に向けた検討を行い、同年７月 20 日、「公文書管理の適正の確保のための取組について」を決定した。

「公文書管理の適正の確保のための取組について」の主な内容

〈研修の充実強化〉各府省の総括文書管理者等の管理責任を負う者全員を対象とする全体研修を実施。

〈人事に反映する仕組み〉人事評価に各職員の行政文書の管理の状況を適切に反映。

〈懲戒処分の明確化〉決裁文書の改ざんなど、特に悪質な事案については、免職を含む重い懲戒処分が行われることを明示。

〈体制整備〉内閣府の独立公文書管理監を局長級に格上げし、その下に担当審議官を配置するとともに、「公文書監察室（仮称）」を設置。

〈電子的な行政文書管理の充実〉電子的な行政文書について、当該行政文書の原本に責任を持つ文書管理者が一元的に管理できるよう、所在情報を的確に把握できる仕組みを構築。

〈決裁文書の管理の在り方の見直し〉決裁が終了した後の決裁文書の修正は認めないこと、修正が必要な場合は、新たな決裁を取り直すことを再確認しルール化。

〈電子決裁システムへの移行の加速〉「電子決裁移行加速化方針」（平成 30 年７月 20 日デジタル・ガバメント閣僚会議決定）に基づいて、計画的に電子決裁への移行を推進。

（内閣府ＨＰ「公文書管理の適正の確保のための取組について」を基に当室作成）

上記決定を受け、政府において、不適正な公文書管理の再発防止に向けた取組が順次行われているところである。

６　皇室制度（退位及び即位について）

(1) 天皇の退位等に関する皇室典範特例法の制定

平成 28 年７月 13 日、天皇陛下が退位の御意向を示された旨が報道され、同年８月８日には、「象徴としてのお務めについての天皇陛下のおことば」が公表された。

政府は、天皇の退位等についての立法府における議論の取りまとめ[43]及び有識者会議の報告[44]を踏まえ、平成 29 年５月 19 日、「天皇の退位等に関する皇室典範特例法案」を閣議決定し、同日国会に提出した。同年６月９日、「天皇の退位等に関する皇室典範特例法」（平成 29 年法律第 63 号）が成立し、同月 16 日に公布された。

さらに、同年 12 月８日、同法の施行日を平成 31 年４月 30 日とする政令が閣議決定され、同月 13 日に公布された。

(2) 退位・即位に関する式典等

政府は、「天皇陛下の御退位及び皇太子殿下の御即位に伴う式典準備委員会」において、退位・即位に関する式典の準備を総合的かつ計画的に進めるための基本方針について検討し、平成 30 年４月３日、「天皇陛下の御退位及び皇太子殿下の御即位に伴う国の儀式等の挙行に係る基本方針について」（以下「基本方針」という。）を閣議決定した。基本方針において国事行為である国の儀式として行うこととされた式典は、次のとおりである。

名　称	内　容	時　期
退位礼正殿の儀（たいいれいせいでん）	天皇陛下の御退位を広く国民に明らかにするとともに、天皇陛下が御退位前に最後に国民の代表に会われる儀式	平成 31 年４月 30 日
剣璽等承継の儀（けんじとうしょうけい）	御即位に伴い剣璽等を承継される儀式	皇太子殿下御即位の日（５月１日）
即位後朝見の儀（そくいごちょうけん）	御即位後初めて国民の代表に会われる儀式	同上
即位礼正殿の儀（そくいれいせいでん）	御即位を公に宣明されるとともに、その御即位を内外の代表がことほぐ儀式	皇太子殿下御即位の年の 10 月 22 日
祝賀御列の儀（しゅくがおんれつ）	即位礼正殿の儀終了後、広く国民に御即位を披露され、祝福を受けられるための御列	同上
饗宴の儀（きょうえん）	御即位を披露され、祝福を受けられるための饗宴	未定
立皇嗣の礼（りっこうし）	文仁親王殿下が皇嗣となられたことを広く国民に明らかにする儀式	皇太子殿下御即位の翌年の４月 19 日

（基本方針等を基に当室作成）

さらに、平成 30 年 10 月 12 日、基本方針を踏まえ、天皇陛下の御退位及び皇太子殿下の御即位に関連する国の儀式等の円滑な実施が図られるよう、各式典の大綱等を決定するため、内閣に、「天皇陛下の御退位及び皇太子殿下の御即位に伴う式典委員会」（委員長：内

43　「『天皇の退位等についての立法府の対応』に関する衆参正副議長による議論のとりまとめ」（平成 29 年３月 17 日）

44　天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議による「最終報告」（平成 29 年４月 21 日）

閣総理大臣）が設置され、同日、初会合が開かれた。同会合では、皇太子殿下の御即位の日及び即位礼正殿の儀が行われる日をその年限りの祝日とすることを検討するとされた。

Ⅱ　第197回国会提出予定法律案等の概要

１　一般職の職員の給与に関する法律等の一部を改正する法律案

人事院勧告が行われ、一般職の職員について、これを実施することが適当であると認められる場合には、所要の改正を行う。

２　特別職の職員の給与に関する法律の一部を改正する法律案

一般職の職員の給与改定に併せて、所要の改正を行う。

３　天皇の即位の日及び即位礼正殿の儀の行われる日を休日とする法律案（仮称）

皇室典範特例法を踏まえ、天皇の即位に際し、国民こぞって祝意を表するため、天皇の即位の日及び即位礼正殿の儀の行われる日を休日とする等の措置を講ずる。

（参考）継続法律案等

○　サイバーセキュリティ基本法の一部を改正する法律案（内閣提出、第196回国会閣法第45号）

サイバーセキュリティに対する脅威の一層の深刻化を踏まえ、官民の多様な主体が連携し、サイバーセキュリティに関する施策の推進に係る協議を行うための協議会を創設する等の措置を講ずる。

○　成年被後見人等の権利の制限に係る措置の適正化等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 196 回国会閣法第 56 号）

成年後見制度の利用の促進に関する法律に基づく措置として、成年被後見人及び被保佐人の人権が尊重され、成年被後見人又は被保佐人であることを理由に不当に差別されないよう、国家公務員法等において定められている成年被後見人又は被保佐人に係る欠格条項その他の権利の制限に係る措置の適正化等を図るための措置を講ずる。

○　公文書等の管理に関する法律の一部を改正する法律案（篠原豪君外 16 名提出、第 195 回国会衆法第４号）

国民主権の理念にのっとり、公文書等のより適正な管理に資するため、行政文書等の範囲の拡大、閣議等の議事録の作成、行政文書等の保存期間の上限及び下限の設定並びに行政文書管理指針の策定について必要な事項を定め、並びに国の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるよう行政文書ファイルをまとめる旨を明記するとともに、歴史資料として重要な公文書等が国立公文書館等において広く利用に供されるために必要な措置等を講ずる。

○　公文書等の管理に関する法律の一部を改正する法律案（後藤祐一君外 13 名提出、第 196 回国会衆法第 21 号）

行政文書の管理をめぐる昨今の状況を踏まえ、国の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が十分に果たされるようにするため、行政文書の決裁に係る手続は原則として電子的に行われなければならないこととし、及び決裁済行政文書の変更を禁止するとともに、独立公文書監視官に関する規定の創設、行政文書の管理の適正に関する通報の制度の創設等の措置を講ずる。

○　国家公務員法等の一部を改正する法律案（後藤祐一君外７名提出、第 196 回国会衆法第 30 号）

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の措置に伴い、人事院勧告制度の廃止、人事行政の公正の確保を図るための人事公正委員会の設置等の所要の措置を講ずる。

○　国家公務員の労働関係に関する法律案（後藤祐一君外７名提出、第 196 回国会衆法第 31 号）

国家公務員制度改革基本法第十二条に基づき自律的労使関係制度を措置するため、一般職の国家公務員に協約締結権を付与するとともに、これに伴い、団体交渉の対象事項、当事者及び手続、団体協約の効力、不当労働行為事件の審査、あっせん、調停及び仲裁等について定める。

○　公務員庁設置法案（後藤祐一君外７名提出、第 196 回国会衆法第 32 号）

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

○　性暴力被害者の支援に関する法律案（阿部知子君外９名提出、第 196 回国会衆法第 35 号）

性暴力が重大かつ深刻な被害を生じさせる一方で、性暴力被害者がその被害の性質上支援を求めることが困難であるという性暴力による被害の特性を踏まえた性暴力被害者の支援の重要性に鑑み、性暴力被害者の支援に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって性暴力被害者の権利利益の保護を図るため、性暴力被害者の支援に関する施策に関し、基本理念を定め、並びに国、地方公共団体及び性暴力被害者の支援に従事する者の責務を明らかにするとともに、性暴力被害者の支援に関する施策の基本となる事項を定める等の措置を講ずる。

内容についての問合せ先
内閣調査室　梶原首席調査員（内線 68400）

総務委員会

総務調査室

Ⅰ　所管事項の動向

1　地方行政の動向

(1) 町村議会の在り方をめぐる動き

地方議会に対する住民の関心の低下や、議員のなり手不足等が課題となっている中、平成29年６月、離島を除く市町村で最も人口が少ない高知県大川村は、次回（平成31年）の村議会議員選挙の立候補者が定数（６名）に達しない可能性があるとして、地方自治法第94条に基づく町村総会（議会に代わる有権者の総会）の設置について検討を開始することを表明した。これを契機として、特に、人口減少や高齢化が進む小規模町村においては、議会の存続が危ぶまれるほど議員のなり手不足が深刻化しているとの認識が広がることとなった。

このような状況を受け、総務省は、町村総会のより弾力的な運用方策の有無、その他の議会の在り方に係る事項等について検討を行うため、平成29年７月、「町村議会のあり方に関する研究会」を開催し、同研究会は、平成30年３月に報告書を取りまとめた。

報告書では、住民が一堂に会する町村総会の実効的な開催は困難であると結論付け、現行制度に加えて、次のような①少数の専業議員による「集中専門型」と②多数の非専業議員による「多数参画型」の新たな二つの議会制度を条例で選択可能とすることを提言した。

【２つの議会の在り方のイメージ】

	集中専門型	多数参画型
議会構成	少数の専業議員で構成	多数の非専業議員で構成
権限	現行の議決事件を維持	契約・財産等に関する議決事件を除外
議員報酬	生活給を保障する水準	生活給保障なし
兼職禁止・請負禁止	請負禁止を維持 公務員の立候補退職後の復職制度	請負禁止を緩和 他自治体の常勤職員との兼職可能
議会運営	平日昼間中心	夜間・休日中心
勤労者の参画	立候補に係る休暇取得等	立候補・議員活動に係る休暇取得等
住民参画	議会参画員（くじ等で選定）の活用	多数有権者が議員として参画

なお、同報告書に対して、全国市議会議長会や全国町村議会議長会からは、「町村総会のより弾力的な運用についてほとんど議論されていない」「パッケージで類型化した制度は地方分権改革に逆行する」「集中専門型は議会と首長の望ましい緊張関係の維持に障害となる」「多数参画型は議会全体の機能低下を招く」などの慎重な意見が表明された。

(2) 2040年頃を見据えた自治体行政の在り方

今後、我が国が本格的な人口減少と高齢化を迎える中でも、地方自治体は、持続可能な形で、住民サービスを提供し続ける必要がある。そこで、総務省は、高齢者人口がピークを迎える2040年頃の各行政分野における課題を整理し、そこから逆算する形で、自治体行

政の在り方を検討するため、平成29年10月から「自治体戦略2040構想研究会」を開催し、同研究会は、平成30年４月に第一次報告、７月に第二次報告を取りまとめた。

報告では、迫りくる我が国の内政上の危機を、(ⅰ)若者を吸収しながら老いていく東京圏と支え手を失う地方圏、(ⅱ)標準的な人生設計の消滅による雇用・教育の機能不全、(ⅲ)スポンジ化する都市と朽ち果てるインフラの３つに整理した上で、新たな自治体行政の基本的考え方として、①スマート自治体への転換、②公共私によるくらしの維持、③圏域マネジメントと二層制の柔軟化、④東京圏のプラットフォームの４つを提言した。

このうち、①では、ＡＩ・ロボティクスによる事務の自動処理化を推進し、従来の半分の職員でも、自治体が本来担うべき機能を発揮できる仕組みを構築することや、自治体行政の標準化・共通化を進めることが必要とした。

また、③では、行政のフルセット主義から脱却し、複数の市町村で構成する「圏域」単位での行政をスタンダードにし、圏域単位で行政を進めることを認める法律上の枠組みを設けるべきとしたほか、都道府県・市町村の二層制を柔軟化するとともに、核となる都市がない地域では都道府県が市町村の補完・支援する必要があるとした。

これを受け、平成30年７月に発足した第32次地方制度調査会では、圏域における地方公共団体の協力関係、公・共・私のベストミックスその他の必要な地方行政体制の在り方について調査審議が進められている。

なお、研究会の提言のうち、③の「圏域マネジメント」については、政令指定都市や中核市などから「推進すべき」との意見がある一方で、「地方創生の努力に水を差す以外の何ものでもない」「地方自治体の存在理由が薄れる」などの批判的な意見もある。

(3) 公的個人認証制度及び住民基本台帳制度の見直し

総務省は、公的個人認証制度及び住民基本台帳制度の在り方について検討を行うため、平成29年11月、「住民生活のグローバル化や家族形態の変化に対応する住民基本台帳制度等のあり方に関する研究会」を設置し、同研究会は、マイナンバーカード等の海外継続利用や住民票等の除票の保存期間の延長などについて、平成30年５月に「中間報告」、８月に「最終報告」を取りまとめた。

報告では、マイナンバーカード等の海外継続利用について、現行では、海外転出時に住民票が消除されるため、住民票を基礎とするマイナンバーカード・電子証明書も失効することを踏まえ、海外転出者に係る新たな認証基盤として、海外転出後も消除されない「戸籍の附票」(住民基本台帳法に基づき戸籍の表示、氏名、住所の履歴等を記載したもの)の活用が合理的であるとし、法務省等と法制的な検討を進めることとされた。

住民票等の除票の保存期間の延長については、所有者不明土地問題に関し、真の土地所有者の探索が困難であるとして、保存期間（５年間）の延長を求める意見があることなどを受けて検討されたもので、報告では、戸籍法に基づく「戸籍の除票簿」の保存期間が150年であること等を踏まえ、現行の５年から150年に延長することが適当とし、これらの除票を「住民票除票簿」(仮称)、「附票除票簿」(仮称)として住民基本台帳法に関係規定を置く必要があるとされた。

その他、報告では、マイナンバーカードの電子証明書を健康保険証として活用する場合には、認知症患者や意識不明の患者の利用も想定されるため、ＰＩＮ（暗証番号）入力を要しない認証方式（例：顔写真等の券面情報による対面での本人確認）が必要としたほか、スマートフォンに搭載する電子証明書の必要性も指摘し、これらについて、公的個人認証法令上明確に位置付けるべきとされた。

このような総務省における検討も踏まえ、「世界最先端デジタル国家創造宣言」（平成30年６月閣議決定）等においては、利用者証明用電子証明書（利用者本人であることのみを証明する電子証明書）のスマートフォンへの搭載や、利用者証明用電子証明書のＰＩＮ入力を一定の場合に不要とする認証を可能とするため、平成31年通常国会を目途に必要な法制上の措置を講ずることとされたほか、海外転出後におけるマイナンバーカードの公的個人認証サービスの継続利用を可能とするため、平成31年度中を目途として公的個人認証法等の改正案の国会提出を目指すとされた。

これらを受け、住民基本台帳法及び公的個人認証法等の改正案が平成31年通常国会等に提出される見込みである。

(4) 会計年度任用職員制度施行に向けた動向

各地方公共団体においては、厳しい財政事情の下、教育、子育て等、増大する行政需要への対応が求められており、臨時・非常勤職員数は増加し、幅広い分野で活用されている。このような中、地方公共団体によっては、臨時・非常勤職員制度の趣旨に沿わない任用が行われていることや労働者性の高い者に対する処遇上の課題が指摘されていることから、平成29年の第193回国会において、地方公務員の臨時・非常勤職員について、特別職の範囲及び臨時的任用の対象を厳格化するとともに、新たに会計年度任用職員の制度を新設し、その採用方法や任期等を明確化するほか、同職員への期末手当の支給を可能とすること等を内容とする「地方公務員法及び地方自治法の一部を改正する法律」（平成29年法律第29号）が成立した。

総務省は、会計年度任用職員制度の平成32年４月１日からの施行に向け、非常勤職員の任用根拠を明確化し、従前の一般職非常勤職員等から会計年度任用職員への移行を促している。また。会計年度任用職員の任用等の準備状況及び新たに支給すべき期末手当の所要額の調査を行い、地方財政措置についても検討を進めているとの報道がある[1]。

会計年度任用職員の制度施行後、残された課題としては、①臨時・非常勤職員の待遇は、常勤職員に比べて低く、最低賃金並みの例や通勤手当すら支給されないことが珍しくないとの指摘[2]や、②人件費増加を避けるため、地方公共団体が非常勤職員の雇用を打ち切る「雇止め」をしたり、フルタイムで働く職員をパート化したりするおそれがあること[3]などが挙げられる。

---

1 「会計年度職導入で質疑応答＝自治体向け手引改訂へ－総務省」ｉＪＡＭＰ（2018.8.31）

2 「非正規の待遇、改善に道」『日本経済新聞』（2017.11.6）

3 「社説：非正規の公務員『賞与』を改革の一歩に」『毎日新聞』（2017.3.26）

２　地方財政の動向

(1) 地方財政の状況

ア　地方財政計画の策定

内閣は、毎年度、翌年度の地方団体（都道府県及び市町村）の歳入歳出総額の見込額に関する書類を作成し、これを国会に提出するとともに、一般に公表しなければならないとされている（地方交付税法第７条）。この歳入歳出総額の見込額に関する書類は一般に「地方財政計画」と称され、地方団体が標準的な行政水準を確保できるよう地方財源を保障する役割等を担っている。

イ　財源不足の補塡措置

地方財政計画の策定過程においては、毎年度多額の地方財源不足が明らかとなる。財源不足への対応としては、平成12年度までは、財源不足を交付税特別会計借入金により措置し、その償還を国と地方が折半して負担する措置が講じられてきた。

しかし、国と地方の責任分担の明確化等を図るため、平成13年度地方財政対策において従来の補塡方法が見直され、財源不足のうち建設地方債（財源対策債）の増発等を除いた残余については、国と地方で折半して補塡することとし、①国負担分については国の一般会計からの地方交付税の加算（臨時財政対策特例加算）により、②地方負担分については臨時財政対策債（臨財債）により補塡措置を講ずることとされた。

なお、臨財債は、地方財源不足に対処するため、特例的に発行されている地方債であり、地方交付税の代替的性格のものであることを踏まえ、その元利償還金相当額の全額を後年度の地方交付税の基準財政需要額に算入することとされている。

ウ　債務残高の状況

地方の債務残高は、投資的経費の縮減により建設地方債の残高が減少しているものの、全体として約200兆円規模で推移しており、その中でも財源不足に対応する臨財債の累積残高は約53兆円（平成29年度末）にまで増加している。また、地方財源不足への対応として用いられてきた交付税特別会計借入金は、現在、新規借入は行っておらず、償還計画に基づく毎年度の償還が行われているものの、その残高は約32兆円（平成29年度末）となっている。

このような地方財源不足に起因する債務残高の状況やその償還額の累増は地方財政の課題となっており、地方団体を中心に地方交付税率の引上げを含めた抜本的な改革が必要との意見も出ている。

(2) 平成31年度地方財政対策に向けた動き

ア　地方一般財源総額の確保

地方団体が、行政サービスを安定的に提供し、少子高齢化・人口減少社会への対応など、増大する行政需要に対してその役割を果たしていくためには、地方財政計画において必要な一般財源（地方税、地方交付税等）の総額を確保する必要がある。

イ　一般財源総額実質同水準ルールに係る議論

近年の地方一般財源総額は、「経済財政運営と改革の基本方針2015」（平成27年６月閣議決定）における、平成27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（一般財源総額実質同水準ルール）との方針に基づき、毎年度増額されてきた。しかし、同ルールが平成30年度で期限を迎えることから、骨太の方針2018の策定に向け、平成31年度以降の地方一般財源総額に関する新たな枠組みが議論の対象となった。

これに関し、財務省の財政制度等審議会の建議[4]では、毎年度国において赤字国債を発行して地方の一般財源総額を確保していることを踏まえ、国による財源保障の適正規模について精査をし、今後の取扱いを検討するべきであるとされた。一方で、総務省の地方財政審議会の意見[5]では、「各地方自治体が予見可能性を持ちながら、計画的かつ安定的な財政運営が行えるように、一般財源総額の確保を柱とした地方財政の体制を構築することが、国の責務である」とされた。

これらの議論を踏まえ、「経済財政運営と改革の基本方針2018」（平成30年６月閣議決定）においては、平成31年度からの３年間を財政健全化目標の達成に向けた「基盤強化期間」と位置付け、同期間における地方一般財源総額については、平成30年度の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こととされた。

ウ　平成31年度概算要求について

平成31年度の地方一般財源総額は、概算要求時点の仮試算において、前年度比0.6兆円増の62.7兆円とされた。しかし、仮試算では、地方交付税が前年度比0.1兆円減、臨時財政対策債が同0.1兆円増であったため、総務大臣は、年末の地方財政対策に向けて、できる限り地方交付税を確保し、臨時財政対策債を抑制できるよう努力するとしている。

(3) 公共施設等の適正管理

我が国では、高度経済成長期に多くの公共施設等が整備されたため、今後、これら施設の老朽化に伴う大量更新が必要となる。政府は、平成25年11月、国民の安全・安心を確保し、中長期的な維持管理・更新等に係るトータルコストの縮減や予算の平準化を図るとともに、国や地方自治体等が一丸となってインフラの戦略的な維持管理・更新等を推進するための基本計画として、「インフラ長寿命化基本計画」を策定した。

同基本計画を受け、総務省では、早急に公共施設等の全体状況を把握し、長期的な視点をもって、更新・統廃合・長寿命化等を計画的に行うことにより、財政負担を軽減・平準化するとともに、公共施設等の最適な配置を実現する必要があるとして、平成26年４月、総務大臣から地方自治体に対し、「公共施設等総合管理計画」の策定を要請した。

「公共施設等総合管理計画」の策定については、平成26年度から３年間、策定経費に対する特別交付税措置（措置率１／２）が講じられたこともあり、平成30年９月30日時点にお

4　「新たな財政健全化計画等に関する建議」（平成30年５月23日財政制度等審議会）

5　「誰もが希望を持てる地域社会に向けた地方税財政改革についての意見」（平成30年５月25日地方財政審議会）

いて、47都道府県及び20指定都市の全てが策定を完了し、その他の市区町村については99.7%に当たる1,716団体が策定を完了した。これを受け、現在は、公共施設等総合管理計画に基づき、個別施設計画（個別施設ごとの具体的な対応方針を定める計画）を策定し、同計画に基づいた具体的な取組を進めていく段階となっている。

総務省では、公共施設等の適正管理を推進するため、公共施設等総合管理計画に基づいて行われる公共施設等の集約化・複合化事業、長寿命化事業、転用事業、市町村役場機能緊急保全事業（耐震化未実施の市町村本庁舎の建替事業等）、除却事業等について、公共施設等適正管理推進事業債（平成28年度以前は「公共施設等最適化事業債」）の対象事業とし、除却事業を除き、後年度の元利償還金の一部について交付税措置を講じている。

公共施設等適正管理推進事業債については、毎年度、対象事業の拡充が図られているほか、当該事業に係る地方財政計画の計上額も増額（平成30年度4,800億円（前年度比1,300億円増））されているが、事業年度が平成33年度（市町村役場機能緊急保全事業は平成32年度）までとされているため、一部の地方自治体からは、期限までに個別施設計画等を策定し、事業化するのは困難であるとして、期間延長を求める意見も出ている。

3　地方税制の動向

(1) 個人所得課税の見直し

個人所得への課税については、経済社会の構造変化により多様化する働き方を税制面でも支援する観点からの見直しが行われている。

平成29年度税制改正においては、就業調整を意識しなくて済む仕組みを構築する観点から配偶者控除・配偶者特別控除の見直しが、また、平成30年度税制改正においては、様々な形で働く人を応援し、「働き方改革」を後押しする観点から、基礎控除、給与所得控除等の見直しが行われた。

個人所得課税の見直しについては、平成29年12月14日に取りまとめられた平成30年度与党税制改正大綱において、「今後も、所得再分配機能の回復や税負担のあり方の観点から、引き続き見直しを継続していく」とされており、今後の見直しに向けた動向が注目される。

また、同大綱の検討事項には、寡婦（寡夫）控除について、「子どもの貧困に対応するため、婚姻によらないで生まれた子を持つひとり親に対する税制上の対応について、児童扶養手当の支給に当たって事実婚状態でないことを確認する制度等も参考にしつつ、平成31年度税制改正において検討し、結論を得る」とされている。平成31年度税制改正要望には、厚生労働省から「未婚のひとり親に対する税制上の支援措置」として寡婦（寡夫）控除の見直しが盛り込まれており、今後、議論される見通しであるとの報道がある[6]。

(2) ふるさと納税に係る返礼品の見直しに向けた動向

ふるさと納税制度は、平成20年度税制改正において、生まれ故郷、お世話になった地域、応援したい地域に貢献したいという納税者の思いを実現する観点から導入された。

---

[6] 「税制改正：寡婦控除、見直し検討　未婚の親、負担不公平で」『毎日新聞』（2018.9.12）

平成29年度のふるさと納税の受入額は、全国で約3,653億円と過去最高を更新した。受入額は、当初（平成20年度）、約81億円であったが、控除額の上限引上げとワンストップ特例制度の導入があった平成27年度に急増し、以降も増加傾向にある。住民税の控除額が大きい都市部団体（東京都の場合、控除額約646億円、受入額約23億円）からは、税源流出について懸念の声が出ているとの報道がある[7]。

また、総務省は、返礼品の送付における地方団体間の競争が過熱していることや一部の地方団体において高価な返礼品など制度の趣旨に反するようなものが送付されていることを踏まえ、今後、当該制度を健全に発展させていく観点から、平成29年４月１日、返礼割合（寄附額に対する返礼品の調達価格の割合）を３割以下とすべき旨の通知を、平成30年４月１日、返礼品を地方団体の区域内で生産されたものや提供されるサービスとすることが適切である旨の通知を発出した[8]。

平成29年の同通知にあっては、返礼品の見直し状況を随時把握する予定であることが示されており、総務省は、平成30年９月１日時点の「ふるさと納税に係る返礼品の見直し状況についての調査結果」を取りまとめた。この結果を踏まえ、総務省は、過度な返礼品を送付し制度の趣旨を歪めている団体をふるさと納税の対象外にすることもできるよう見直し案を取りまとめることとしており、今後の動向が注目される。

(3) 地方法人課税の偏在是正に向けた動向

地方法人課税の偏在是正に関しては、平成28年度税制改正において、平成29年４月１日からの消費税率（国・地方）10％段階の措置として、偏在性の小さい地方税体系を構築するまでの暫定的な措置である地方法人特別税及び地方法人特別譲与税を廃止し、法人事業税に復元するとともに、法人事業税の一部を都道府県から市町村に交付する法人事業税交付金制度を創設するほか、法人住民税法人税割の地方交付税原資化を更に進めることとされた。しかし、消費税率（国・地方）10％への引上げ時期が平成31年10月１日に変更されることを踏まえ、これらの改正規定の施行期日についても延期された。

その後、平成29年12月14日に取りまとめられた平成30年度与党税制改正大綱において、地方法人課税における税源の偏在を是正する新たな措置について、平成31年度税制改正において結論を得るとされたことを踏まえ、平成30年５月、地方財政審議会に「地方法人課税に関する検討会」が設置された。同検討会は11月中旬頃、新たな措置についての議論の取りまとめを行うとの報道がされている[9]。

なお、全国知事会は、平成30年７月27日、新たな偏在是正措置を講じることを肯定する内容の提言を取りまとめる一方、東京都議会は、同年９月19日、地方法人課税は、受益と負担とを一致させるという地方税の原則にのっとり運用されるべきであり、本来、地方交付税制度が担うべき財政力格差の是正という観点から、新たな偏在是正措置についての議

---

[7] 「ふるさと納税、高所得ほど活用　昨年の自治体別調査　都心３区上位」『日本経済新聞』（2018.10.13）

[8] ふるさと納税に係る返礼品の送付等について（総税市第 28 号 平成 29 年４月１日）、ふるさと納税に係る返礼品の送付等について（総税市第 37 号 平成 30 年４月１日）

[9] 「譲与税と交付税原資化を比較へ＝地方法人課税の偏在是正－総務省」ｉＪＡＭＰ（2018.10.3）

論がされることは適切でない等とする意見書を議決している。

(4) 自動車関係税制の見直しに向けた動向

自動車関係の税制に関しては、平成28年度税制改正において、消費税率（国・地方）が10%に引き上げられる平成29年４月に自動車取得税を廃止するとともに、自動車税及び軽自動車税において環境性能割をそれぞれ導入することとされた（現行の自動車税及び軽自動車税は仕組みを維持したまま種別割へと名称が変更される。）。しかし、第192回国会における税制抜本改革法（地方税）の改正により、同年４月１日に予定していた地方消費税率引上げの実施時期が平成31年10月１日に変更されたことから、自動車取得税の廃止と環境性能割の導入も、平成31年10月１日に延期された。

このため、環境性能割導入以後のグリーン化特例（軽課）については、平成28年度与党税制改正大綱では「平成29年度税制改正において具体的な結論を得る」とされていたが、平成29年度与党税制改正大綱においては、「平成31年度税制改正において具体的な結論を得る」とされた。また、自動車関係税制に関し同大綱では「平成31年度税制改正までに、安定的な財源を確保し、地方財政に影響を与えないよう配慮しつつ、自動車の保有に係る税負担の軽減に関し総合的な検討を行い、必要な措置を講ずる」との基本的考え方が示された。

総務省においては、平成31年度税制改正に向けて、平成31年10月１日からの環境性能割の税率区分、平成30年度末で期限が到来するエコカー減税の取扱い等について検討されているとの報道がされている[10]。

なお、自動車業界団体である㈳日本自動車工業会からは、平成31年度税制改正に関し、①国際的に過重な自動車税の税率を国際水準である現行の軽自動車税を起点に引下げること、②消費税率引上げ後の自動車の取得時における税については、現行の税負担より十分な軽減を図ることのほか、平成29年度与党税制改正大綱に明記されている「自動車の保有に係る税負担の軽減に関し総合的な検討を行い、必要な措置を講ずる」ことは確実に実行すべき等の要望が出されている。

(5) 森林環境税・森林環境譲与税（仮称）創設に向けた動向

平成30年度与党税制改正大綱では、平成30年の第196回国会（常会）における森林関連法令の見直しを踏まえ[11]、市町村が実施する森林整備等に必要な財源に充てるため、平成31年度税制改正において、森林環境税（仮称）及び森林環境譲与税（仮称）を創設することが明記された。

森林環境税（仮称）は、市町村において個人住民税と併せて徴収し（1,000円。均等割の枠組みを活用。）、森林環境譲与税（仮称）として市町村・都道府県に譲与されることが予定されている。

---

10 「自動車税制の見直し議論＝環境性能割の燃費基準など―総務省」ｉＪＡＭＰ2018.5.25

11 森林経営管理法（平成 30 年法律第 35 号）

当該制度の導入に向けては、新たな森林管理システム下における間伐等の新たな業務に係る都道府県と市町村の役割分担をどのように整理するのかという課題のほか、地方団体等の中には、森林整備を目的とした独自の課税を行っている自治体もあり、それらの独自の超過課税と森林環境税（仮称）とが重複の課税となる関係をどのように整理するのかが課題となっている。

また、地方団体からは、森林の整備は水害による被害の軽減など受益は都市部も含め国土全体に及び、森林環境税（仮称）は国民に等しくその負担を求めるものであることから、都市・地方を通じて理解が得られるよう納税者や自治体に対して十分な周知・説明を行うこと、森林環境譲与税（仮称）を財源として実施する森林整備等に係る歳出を地方財政計画に的確に反映させること等を求める要望が出されている。

４　行政の基本的制度の管理及び運営

(1) 行政機関における情報公開制度

情報公開制度における開示請求の対象は、行政機関の職員が職務上作成又は取得した文書等であって、職員が組織的に用いるもの（組織共用性のあるもの）として当該行政機関が保有しているもの（行政文書）とされている。

昨今、開示請求の対象文書が「行政文書」に該当するか否かの判断基準となる組織共用性について問題となることが多い。具体的には、打合せや協議等の内容を記録した文書を組織共用性がない個人文書であると判断すること等が挙げられる。この点について政府は、「文書の作成又は取得の状況、当該文書の利用の状況、その保存又は廃棄の状況などを総合的に考慮して実質的に判断する必要がある」との見解をガイドライン等[12]で示しており、行政機関内部において都合よく組織共用性の線引きがなされるのではとの指摘もある[13]。このため、「行政文書」の明確な基準が求められているところである。

なお、財務省及び防衛省などにおける行政文書の改ざんや廃棄が行われたことを契機に、「公文書管理の適正の確保のための取組について」（平成30年７月20日　行政文書の管理の在り方等に関する閣僚会議決定）の策定等、職員の公文書管理に関するコンプライアンス意識改革のための取組みが行われている。

(2) 統計改革をめぐる動き

平成27年に開催された経済財政諮問会議において、家計調査が高齢者の消費動向を色濃く反映していることや、毎月勤労統計の事業所サンプルの入替え時にギャップが生じていること等が指摘され、経済統計の改善が要請された。これを踏まえ、「経済財政運営と改革の基本方針2016」（平成28年６月２日閣議決定）等に経済統計の改善に向けた取組方針等が明記され、さらに、「統計改革の基本方針」（平成28年12月21日経済財政諮問会議決定）に

---

[12] 行政文書の管理に関するガイドライン（平成 23 年４月１日 内閣総理大臣決定、平成 29 年 12 月 26 日一部改正）第１総則≪留意事項≫、衆議院議員中川秀直君提出　仙谷官房長官の「私的メモ」の定義に関する再質問に対する答弁書（内閣衆質 176 第 213 号　平成 22 年 12 月７日答弁第 213 号）

[13] (株)朝陽会「時の法令」（平成 30 年７月 15 日 NO.2053）

おいて、政府一体となって統計改革を推進することが示された。

同方針を受け、政府全体におけるＥＢＰＭ[14]（証拠に基づく政策立案）の定着、国民ニーズへの対応等の観点から、抜本的な統計改革等を目的として、平成29年１月20日、統計改革推進会議を設置した。同会議は同年５月19日に「最終取りまとめ」を決定し、その中で、ＥＢＰＭと統計の改革を車の両輪として一体として進めていく必要があるとした上で、「１．ＥＢＰＭ推進体制の構築」、「２．ＧＤＰ統計を軸にした経済統計の改善」、「３．ユーザーの視点に立った統計システムの再構築と利活用促進」及び「４．報告者負担の軽減と統計業務・統計行政体制の見直し・業務効率化、基盤強化」等を提言した。

同取りまとめに基づき、行政機関等の責務等の規定設置、調査票情報の提供対象の拡大等を内容とする「統計法及び独立行政法人統計センター法の一部を改正する法律」が平成30年５月25日に成立した。

また、平成30年度からは各省庁において、ＥＢＰＭの試行的実践が行われているほか、より正確な景気判断に資する統計の改善や統計の利活用促進・環境改善等の取組が行われている。

５　情報通信

(1) 携帯電話料金の見直しに係る動向

携帯電話に係る料金規制は、平成16年の電気通信事業法改正時に認可制・届出制といった事前規制を廃止しており、携帯電話に係る料金その他の提供条件については、原則、競争を通じて適正性を確保することとしている。

しかし、料金体系の複雑化や、端末代や通信費を割引く条件として一定期間の契約を求める、いわゆる「２年縛り」や「４年縛り」が、利用者の自由な通信事業者の選択を制限していること等から、健全な競争原理が働いておらず、携帯料金が高止まりしているとの指摘がある。また、総務省の家計調査によると、携帯電話の年間通信料は平成29年に初めて10万円を超え、消費に占める通信料は増加傾向が続いている。

平成27年においても、政府から携帯電話料金の引下げを求める意見が出されたため、総務省の有識者による研究会において、利用者のニーズや利用実態を踏まえた料金体系を検討するよう結論が出され、各事業者はライトユーザー向けのプラン等を創設するなどの動きがあったものの、平成30年８月22日、菅官房長官は携帯電話料金について「４割程度下げる余地がある」と発言した。

これらの状況を受け、総務省は、同年８月23日、情報通信審議会に対し、①通信ネットワーク全体に関するビジョン、②プラットフォームサービスに関する課題への対応の在り方、③ネットワーク中立性の在り方、④通信基盤の整備等の在り方、⑤モバイル市場の競争環境の確保の在り方、⑥消費者保護ルールの在り方等の「電気通信事業分野における競争ルール等の包括的検証」について諮問を行った。また、同審議会と連携して携帯電話料金について検討を行う「モバイル市場の競争環境に関する研究会」が同年10月10日より開

[14] ＥＢＰＭ：Evidence Based Policy Making の略。

催されている。

同研究会においては、来年の２月を目途に中間報告を行う予定としているが、前述のように通信料金は自由化されており、行政が直接関与できないため、どのような引下げの手法が打ち出されるのかを注視する必要がある。

(2) 電波利用に係る動向

ア　５Ｇの実用化への動き

電波の利用は、スマートフォンなどの無線通信ネットワークはもとより、交通、スマートシティ、医療など様々な分野に広がっており、あらゆる「モノ」がネットワークにつながるＩｏＴ時代の本格的な到来が予測されている。このような電波ニーズの更なる増加に対応するため、「超高速」「多数同時接続」「低遅延・高信頼」といった特徴を有する第５世代移動通信システム（以下「５Ｇ」という。）の実用化が期待されている。

５Ｇ規格の国際標準化については、平成27年９月から、日米欧中韓の標準化団体からなるプロジェクト「３ＧＰＰ」において議論が始まっており、米国、ＥＵ、中国、韓国は、既に2020年の実用化に向けた研究開発を行う計画を明らかにしている。我が国は、それに先がけ2019年の５Ｇ実現を目指しており、平成29年５月には様々な利活用分野の関係者が参加する５Ｇの総合的な実証試験が開始されている。

イ　電波利用及び割当の見直し

５Ｇの実用化や本格的なＩｏＴ時代の到来によって、近年、年間約1.4倍のペースで増加している移動通信のデータトラヒックの更なる増大が予想されることから、これに対応した周波数幅が必要となる。

こうした状況を受け、平成30年８月、総務省の電波有効利用成長戦略懇談会において報告書がまとめられ、周波数割当制度の見直しや電波利用料制度の見直し等について提言がなされた。

まず、周波数割当制度の見直しについては、移動通信事業者に対して、有効に活用できていない周波数の返上を行うことが適当であるとしたほか、新たに周波数が割り当てられる場合の割当手法については、当該周波数に対する経済的価値として事業者が提示する負担額を選考の評価に加味することが適当であるとしている。

また、電波利用料制度の見直しについては、５ＧやＩｏＴなどの最先端の無線システムのさらなる利用拡大が見込まれることから、その使途を見直し、「新たな電波利用ニーズに対応するための周波数移行・再編」、「公共用無線局の周波数有効利用の推進」、「５Ｇ等の無線システムを支える光ファイバ網の整備等」、「安心・安全な電波利用環境の整備等」といった新たな課題に対応するために必要な事業を積極的に推進していくことが適当とした

なお、携帯電話事業者について、電波利用の普及に係る制度上の責務を負うことになることから、電波利用料負担の減免措置を放送事業者と同じ水準とすることが適当であるとした。具体的には、現在電波利用料の負担額について、放送事業者は①公益性の高いサービスを提供していること、②電波普及義務を負っていることから、本来負担額の１／４に、

また携帯電話事業者は①により本来負担額の１／２に減免されているが、携帯電話事業者についても②を適用することで本来負担額の１／４にしようとするものである。

これを踏まえて電波法等の改正が検討され、来年（平成31年）の通常国会において改正案が提出される予定との報道[15]がある。

６　放送

(1) ＮＨＫ受信料及び常時同時配信の在り方をめぐる最近の動き

ア　議論が行われるようになった背景

ＮＨＫ受信料の在り方をめぐっては、平成16年にＮＨＫ職員の不祥事等を理由とした受信料不払いが急増して以降、平成19年の放送法改正議論において受信料値下げを伴う支払義務化が提言されるなど、度々議論が行われてきた。

また、インターネットを通じて放送と同様のコンテンツを視聴できる環境が整ってきたことから、通信と放送の融合についても議論が行われてきたが、特にＮＨＫは、テレビを持たないがインターネットにはつながっている人の存在が無視できない規模になっていることなどから、現在放送法では認められていない、全ての番組を放送と同時にインターネットに配信する「常時同時配信」を求めている。

イ　放送を巡る諸課題に関する検討会

これらを含めた放送の課題を検討するため、平成27年11月２日に「放送を巡る諸課題に関する検討会」が設置された。同検討会は、主に①今後の放送の市場及びサービスの可能性、②視聴者利益の確保・拡大に向けた取組、③放送における地域メディア及び地域情報確保の在り方、④公共放送を取り巻く課題への対応について検討を行っている。

平成30年９月28日に公表された第二次取りまとめでは、ＮＨＫが常時同時配信により放送番組の配信を行うに当たり、サービスやインフラなどの面において、民放等の他事業者と出来る限りの連携・協力を行うこと、公正競争確保の観点から、市場の競争を阻害しないことを求めるとともに、既存業務を含む業務全体の見直し、受信料の体系・水準等の受信料の在り方の見直しを進めることも求めている。

ウ　ＮＨＫの見解

ＮＨＫは当初、平成30年１月に公表した「ＮＨＫ経営計画　2018－2020年度」において、受信料の社会福祉施設への免除の拡大等の負担軽減策のみ行い、一律値下げは行わないこととしていたが、先述の「放送を巡る諸課題に関する検討会」第二次取りまとめを受けて、「適正な受信料水準、値下げを含めた還元の在り方や規模等について検討を行い、次の経営計画の策定までに一定の結論を得ることとしたい」と同年９月27日の同検討会において意見を表明した。

しかし、翌28日に野田総務大臣（当時）は適正な受信料水準や値下げを含む視聴者への

15　『読売新聞』(2018.7.5)、『朝日新聞』(2018.8.5)

還元等について、「検討を急ぎ、できる限り速やかに、具体的な内容や考え方を示していただきたい[16]」と述べ、また、石田総務大臣も就任後に、受信料引下げについて「まずはＮＨＫが考え方を整理して出すべきだ[17]」との見解を示している。

これらの動きを受けて、上田ＮＨＫ会長は同年10月12日の定例会見において受信料の引下げを行う方針を表明しているが、引下げ幅やその時期は本年末までに明らかにすると述べている。

今後ＮＨＫがどのような具体的な受信料の見直しの内容を出すのか、また、常時同時配信について法改正を含めたどのような対応を総務省が行うのかを注視する必要がある。

(2) ４Ｋ・８Ｋ放送の推進

総務省は、４Ｋ・８Ｋ放送の早期普及を図るため、平成26年９月に、「平成30年までの可能な限り早期に衛星放送の４Ｋ・８Ｋ実用放送を開始する」等のロードマップを示した。

このロードマップに基づき、東経124/128度ＣＳ、ケーブルテレビ、ＩＰＴＶ等において、順次、４Ｋ実用放送が開始され、現在は、平成30年12月からのＢＳ・東経110度ＣＳによる４Ｋ・８Ｋ実用放送の開始に向けた取組が推進されている。ただし、地上放送については、４Ｋ・８Ｋ放送の具体的な実施目標時期等が設定されておらず、現状では、研究開発の段階にとどまっている。

なお、現在市販されている４Ｋテレビ等では、一部のＣＳ放送やケーブルテレビ等は視聴可能だが、平成30年開始予定のＢＳ実用放送については、同時に販売予定の外付けチューナー、アンテナ等の機器が別途必要となること、また、一部の配線については受信した電波の漏洩対策も必要となる。総務省等はこれらの対策について周知広報を行っているものの、このような状況で、政府が「日本再興戦略」に定めた、2020年までに全国の世帯の約50％で４Ｋ・８Ｋ放送が視聴されることを目指すとする目標が達成されるのか、注視する必要がある。

７　郵政事業の現状と課題

(1) ユニバーサルサービスの確保策

郵政事業は、民営化により日本郵政グループが行うこととなったが、郵便事業については、ユニバーサルサービスとして日本郵政㈱及び日本郵便㈱が、あまねく全国において公平に提供する責務を負うこととなった。その後、民営化の見直しにより、銀行窓口業務及び保険窓口業務もユニバーサルサービスの対象となったが、提供義務を負うのは日本郵政㈱及び日本郵便㈱であり、㈱ゆうちょ銀行及び㈱かんぽ生命保険（金融２社）にはない。

他方、過疎地等においても他の地域と同様のサービスを維持していくためには、その費用をどのように負担していくかが問題となるが、日本郵政㈱と日本郵便㈱による収益力の向上やコスト削減などの経営努力に加えて、国としても何らかの支援をしていく必要が指

16　平成 30 年９月 28 日閣議後記者会見

17　「閣僚に聞く」『東京新聞』（2018. 10. 10）

摘され、平成20年の税制改正により、郵便局舎に係る固定資産税及び都市計画税の課税標準を引き下げる措置（当初は価格の２分の１であり、その後徐々に縮小されて現在は価格の６分の５）が講じられた。

また、郵政民営化で分社化されて以降、金融２社が日本郵便㈱に金融窓口業務を委託するに当たって支払ってきた窓口業務委託手数料にかかる消費税の負担問題は、議員立法[18]によって、平成31年度より、金融２社が郵便局ネットワークの維持に要する基礎的費用の額の一部を拠出金として負担し、独立行政法人を通じて日本郵便㈱に対し交付金として交付する制度が創設されることとなった。当該交付金には消費税がかからないため、窓口業務委託手数料に関する事実上の消費税減免措置となる。

(2) 預金預入限度額及び保険金額加入限度額見直しについて

郵便貯金や簡易生命保険には、政府が株式を保有する日本郵政㈱を通じて政府が一定の影響力を保有していることを考慮し、郵政民営化後も政令で従来どおりの限度額（郵便貯金の限度額は1,000万円、簡易生命保険の限度額は1,300万円）が定められていた[19]。

平成27年６月、自由民主党の「郵政事業に関する特命委員会」は、限度額の引上げについて提言を行い、この提言を受け同年12月、郵政民営化委員会は郵便貯金については1,300万円、簡易生命保険については2,000万円に、それぞれ限度額を引き上げることを妥当とする所見を取りまとめ、平成28年４月１日よりそれぞれ限度額が引き上げられている。

なお、平成29年10月、野田総務大臣（当時）は、更なる限度額引上げの見直しを進めたいと述べ、郵政民営化委員会委員長も、当初平成30年の春に再引上げに関する同委員会の見解を示すことを予定していたが、現在も検討が行われており、見解は示されていない。

(3) 郵便局ネットワークを利活用した地域との連携

郵便局は、約２万4,000局の郵便局ネットワークの活用に当たり、その公益性及び地域性を発揮するよう求められており（郵政民営化法第７条の２第２項）、日本郵便㈱では、この趣旨も踏まえつつ、人口減少や高齢化が急速に進展している我が国の状況を鑑み、地域全体の活性化及び経済発展を目指した取組を進めている。具体的には、地方自治体との連携強化、商品活用による支援、地域貢献の取組等を行っている。

平成30年７月10日、「少子高齢化、人口減少社会等における郵便局の役割と利用者目線に立った郵便局の利便性向上策」（平成30年２月14日付諮問第1227号）に対する総務省情報通信審議会の答申においては、今後、地方自治体の行政サービスを補完する役割や、高齢者の買い物支援等の住民生活のサポート、地域活動や情報発信の活性化に郵便局を提供するまちづくりのサポート等、郵便局の強みを生かした地域との連携が期待されているとしている。

---

[18] 独立行政法人郵便貯金・簡易生命保険管理機構法の一部を改正する法律（平成 30 年法律第 41 号）

[19] 限度額の改定に当たっては、郵政民営化委員会の意見を聴取することとされている（郵政民営化法第 123 条及び第 151 条）。

(4) 郵便物の配達について

郵便物の配達については、郵便法等に基づくユニバーサルサービスのサービス水準の一つとして、週６日かつ１日１回以上の配達が義務付けられている。このため、日本郵便㈱では配達がある土曜日に約14万6,000人が出勤し、更に送達日数を維持するため、内勤者の半数以上が夜勤や深夜勤に当たっており、要員不足による長時間労働や人件費の上昇が深刻化している。

他方、国内の郵便物はインターネットや電子メールの普及、各企業の通信費や販促費の削減の動き、個人間通信の減少等により、平成29年度の内国郵便物数は172億通であり、ピーク時であった平成13年度の262億通から３割以上も大幅に減少している。

社会全体として、長時間労働の是正や多様で柔軟な働き方の実現など、働き方改革が求められる中、総務省は手紙やはがきなどの郵便物の土曜日の配達を取りやめ、平日のみとする方向で検討に入っている。今後、総務省情報通信審議会の委員会で、有識者、利用者及び日本郵便㈱から、郵便業務の効率化やサービス低下に係る影響等についての意見を聞いた上で慎重に議論を進め、早ければ平成31年にも法改正を目指すとしている。

８　消防行政の動向

(1) 消防団員の確保

我が国の消防は、常備消防機関（消防本部及び消防署）と消防団からなる。常備消防機関が専任の消防職員からなるのに対し、消防団は、他に職業を持つ非常勤職員で構成される。

消防団は、常備消防機関のない町村においては、消防活動を全面的に行うが、常備消防機関のある市町村においても、火災時の初期消火や残火処理、大規模災害時の避難支援等極めて重要な役割を担っている。しかし、多くの地域で人口減少、高齢化、住民のサラリーマン化が進み、消防団員数は減少傾向にある。このため、これまでは消防の担い手と認識されていなかった女性や学生、公務員や消防職員ＯＢなど、多様な人材に消防団への加入を促していく必要がある。そこで、総務省は、平成31年度予算概算要求において、企業・大学等との連携による加入促進支援事業や、広報活動を推進していくこととしている。

(2) 緊急消防援助隊の充実・強化

緊急消防援助隊は、大規模災害の発生時に全国から被災地に出動し、人命救助等の活動を行う登録制の消防部隊で、平成７年１月に発生した阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、同年６月に創設された。

発足当初、緊急消防援助隊の規模は、救助部隊、救急部隊等からなる全国的な応援を実施する登録部隊が376隊、消火部隊等からなる近隣都道府県間において活動する県外応援部隊が891隊の合計1,267隊であった。さらに、複雑・多様化する災害に対応するため、特殊災害部隊、航空部隊及び水上部隊が新設され、平成13年１月には1,785隊となった。その後も緊急消防援助隊の登録数は増加を続け、平成30年４月１日現在、725消防本部（全国の消防本部の約99％）の5,978隊となっている。

南海トラフ地震、首都直下地震等に備える必要があることから、緊急消防援助隊の役割は一層重要性を増しているところであり、平成31年度予算概算要求においては、平成30年７月豪雨及び大阪北部地震等の大規模災害を踏まえ、救命ボートや水陸両用バギーなど緊急消防援助隊の車両・資機材の充実や機動力・後方支援体制の強化を図ることとしている。

Ⅱ　第197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23日現在）。

（参考）継続法律案等

○　行政機関の保有する情報の公開に関する法律等の一部を改正する法律案（後藤祐一君外14名提出、第195回国会衆法第５号）

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

○　ＮＨＫ平成26年度決算（日本放送協会平成26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190回国会提出）

○　ＮＨＫ平成27年度決算（日本放送協会平成27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192回国会提出）

○　ＮＨＫ平成28年度決算（日本放送協会平成28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195回国会提出）

内容についての問合せ先
総務調査室　中村首席調査員（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) 民事執行法の見直し

民事執行法は、昭和54年に制定された後、平成15年及び16年に社会・経済情勢の変化への対応と権利実現の実効性を高めるという観点などから、全般的な見直しが行われたが、その後も、手続の更なる改善に向けて、個別的な検討課題が指摘されている。具体的には、以下の項目が挙げられている。①債務者財産の開示制度は、その制度目的の実現に向けた実効性が必ずしも十分ではなく、利用件数も多いとはいえない、②不動産の競売における暴力団員の買受け自体を防止する規律がなく、不動産の競売において買い受けた建物を暴力団事務所として利用する事例等が発生している、③国際的な子の返還に関する規律は、いわゆるハーグ条約実施法（平成25年法律第48号）により整備されているが、国内における子の引渡しの強制執行に関する明文の規定がない。

そこで、平成28年９月12日、金田法務大臣（当時）は、「民事執行手続をめぐる諸事情に鑑み、債務者財産の開示制度の実効性を向上させ、不動産競売における暴力団員の買受けを防止し、子の引渡しの強制執行に関する規律を明確化するなど、民事執行法制の見直しを行う必要がある」として、法制審議会に対し、民事執行法の見直しについて諮問した。これを受けて同審議会は、「民事執行法部会」を設置した。

同部会は、平成29年９月８日、「民事執行法の改正に関する中間試案」を取りまとめ、同月29日から11月10日までパブリックコメントを実施し、この結果を踏まえて、さらに、いわゆるハーグ条約実施法に基づく子の返還の強制執行の規律について見直しを行うべきか否かを審議し、平成30年６月29日、「国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約の実施に関する法律の改正に関する試案（追加試案）」を取りまとめ、同年７月５日から８月３日までパブリックコメントを実施した。同部会は、これらの結果を踏まえて、同月31日に「民事執行法制の見直しに関する要綱案」を取りまとめた。これを受けて、同年10月４日に法制審議会は、「民事執行法制の見直しに関する要綱」を決定し、同日、山下法務大臣に答申した。

法務省は、この答申を踏まえ、関連法案の国会提出に向けた作業を進めている。

(2) 公益信託法の見直し

平成16年９月、野沢法務大臣（当時）は、大正11年に制定されて以来、実質的な改正がなされていなかった信託法（大正11年法律第62号。旧信託法）の見直しについて、法制審議会に諮問し、これを受けて、同審議会は、「信託法部会」を設置した。同部会は、平成18年１月に私益信託に関する制度の部分について、「信託法改正要綱案」を取りまとめ、同年２月に法制審議会は、「信託法改正要綱」を決定し、杉浦法務大臣（当時）に答申した。この答申を基に、同年３月13日、信託法案が提出され、同年12月８日、信託法（平成18年法律

第108号。新信託法）が成立した。

他方、公益信託に関する制度（個人の篤志家や企業などの委託者がその保有する財産を学術、技芸、慈善等の公益目的のため受託者に信託し、受託者が信託財産を管理、運用して公益目的の信託事務を遂行するもの）の部分については、先行していた公益法人制度改革を踏まえた上で検討を行うとして実質的な改正が行われず、旧信託法の題名を「公益信託ニ関スル法律」と改正した上で、旧信託法の規定の内容を基本的に維持し、新信託法との調整を図る観点から若干の改正が行われた。

平成18年５月、いわゆる公益法人制度改革関連三法（「一般社団法人及び一般財団法人に関する法律」、「公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律」及び両法律の整備法）が成立し、平成25年11月に新制度への移行期間が満了した。

このような状況を受けて、平成28年６月、法制審議会信託法部会は、残されていた公益信託に関する制度の部分についての審議を再開した。そして、平成29年12月12日の第47回会議において、中間試案を取りまとめた。中間試案の主な内容は、①公益信託の成立や監督について、現在の公益法人制度との整合性を図る観点から、主務官庁による許可・監督制を廃止し、民間の有識者から構成される委員会の意見に基づいて、特定の行政庁が行うものとすること、②現在の公益信託の利用方法が、委託者が金銭を信託財産として受託者である信託銀行に拠出し、信託銀行がそれを用いて不特定多数人に対する奨学金の支給や研究費の助成を行うものに事実上限定されていることを見直し、受託者の担い手を信託銀行以外にも拡大すること、③公益信託の信託財産として、不動産や有価証券などの金銭以外の財産も許容し、公益信託の受託者が行う信託事務として、これまでの奨学金の支給や研究費の助成等に加え、美術館や学生寮の運営等の事業を行うものを許容することなどである。

同部会は、上記中間試案について、平成30年１月９日から２月19日までパブリックコメントを実施し、この結果を踏まえて、要綱案の取りまとめに向け、引き続き審議を行っている。

(3) 会社法制（企業統治等関係）の見直し

会社法については、平成27年５月に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を図るための「会社法の一部を改正する法律」（平成26年法律第90号）が施行され、監査等委員会設置会社制度[1]が創設されるとともに、社外取締役等の要件などが改められた。その際、同法附則第25条に、「政府は、この法律の施行後２年を経過した場合において、社外取締役の選任状況その他の社会経済情勢の変化等を勘案し、企業統治に係る制度の在り方について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて、社外取締役を置くことの義務付け

[1] 取締役会が業務執行者を監督する機能を強化するため、監査役会設置会社及び指名委員会等設置会社と並ぶ第三の類型の機関設計として、監査役を置かず、社外取締役が委員の過半数を占める監査等委員会が、取締役の職務の執行の監査を行うとともに、株主総会における、業務執行者を含む取締役の選解任・報酬に関する意見陳述権を有する。

等所要の措置を講ずるものとする」との検討条項が設けられた。

そこで、平成29年２月９日、金田法務大臣（当時）は、法制審議会に対し、株主総会に関する手続の合理化や、役員に適切なインセンティブを付与するための規律の整備、社債の管理の在り方の見直し、社外取締役を置くことの義務付けなどの企業統治等に関する規律の見直しについて諮問した。これを受けて同審議会は、「会社法制（企業統治等関係）部会」を設置した。

同部会は、平成30年２月14日、「会社法制（企業統治等関係）の見直しに関する中間試案」を取りまとめ、同月28日から４月13日までパブリックコメントを実施し、この結果を踏まえて、本年末又は来年初めの要綱案の取りまとめに向け、引き続き審議を行っている。

(4) 戸籍事務へのマイナンバー制度導入等の戸籍法制の見直し

いわゆるマイナンバー制度を規定する「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）は、平成27年10月に施行され、平成28年１月から実質的な運用が開始された。

同法では、マイナンバーの利用範囲は、社会保障、税及び防災に関する分野と定められているが（第９条）、マイナンバー制度導入の検討段階において、戸籍事務もその利用範囲とすることが検討されていた。しかし、全市区町村の戸籍事務の電算化が完了していないなどの理由から、同法の成立の際には、その利用範囲に戸籍事務を含むことは見送られた。

同法附則第６条第１項には、施行後３年を目途として、個人番号の利用及び特定個人情報の提供範囲の拡大を検討することが定められている。同項を受けて、全国知事会から、マイナンバーの利用範囲を検討するに当たっては、戸籍事務を始め聖域を設けることなく検討を進めるべき旨の要請がされている。

法務省においては、平成26年10月に「戸籍制度に関する研究会」を、平成27年６月に「戸籍システム検討ワーキンググループ」を設置した。これらの有識者会議では、戸籍事務へのマイナンバー制度導入における制度面や構築すべきシステムの在り方などについて検討が行われ、平成29年７月から８月に最終取りまとめがされた。

このような状況の中、同年９月19日、上川法務大臣（当時）は、「国民の利便性の向上及び行政運営の効率化の観点から、戸籍事務にマイナンバー制度を導入し、国民が行政機関等に対する申請、届出その他の手続を行う際に戸籍謄本等の添付省略が可能となるようにするとともに、電子情報処理組織を使用して行う戸籍事務を原則とするための規定及び戸籍の記載の正確性を担保するための規定の整備等、戸籍法制の見直しを行う必要がある」として、法制審議会に対し、戸籍法制の見直しについて諮問した。これを受けて同審議会は、「戸籍法部会」を設置した。

同部会は、平成30年４月20日、「戸籍法の改正に関する中間試案」を取りまとめ、同年５月11日から６月11日までパブリックコメントを実施し、この結果を踏まえて、本年末又は来年初めの要綱案の取りまとめに向け、引き続き審議を行っている。

(5) 特別養子縁組制度の見直し

民法には、未成年者を養子とする場合に利用することができる養子縁組として、普通養子縁組制度と特別養子縁組制度が設けられている。このうち、特別養子縁組は、実の父母との親族関係の終了を伴い、また、離縁が制限されるなど、普通養子縁組と比べて強固な養親子関係を形成する点に特徴を有する制度であり、家庭に恵まれない子に温かい家庭を与えてその健全な育成を図る目的で昭和62年の民法改正によって創設され、昭和63年から施行されている。なお、最近の特別養子縁組の成立件数は、年間500件前後で推移している。

特別養子は、普通養子と異なり実親子と同様の法律関係を作り出すことが目的とされているために、養子となる者、養親となる者についての要件が普通養子と比べて、より厳格に規律されている。すなわち、養子となる者については、原則として６歳未満であることが必要であり（民法第817条の５）、養親となる者については、配偶者のある者で、原則として25歳以上であることが必要である（同法第817条の３）。また、その成立も、当事者の合意によるのではなく、家庭裁判所の審判によるものとされており（同法第817条の２）、家庭裁判所が特別養子を成立させるとの判断をなすに当たっては、養親となる者が養子となる者を６か月以上の期間監護した状況を考慮しなければならないとされている（試験養育期間、同法第817条の８）。さらに、特別養子縁組の成立には、原則として、養子となる者の実の父母の同意が必要とされている（同法第817条の６）。

特別養子縁組は、児童養護施設に入所中の児童等に家庭的・永続的な養育環境を与えるための選択肢の一つでもあるが、上記の要件に関しては、①養子となる者の年齢要件のために、施設入所中の小中学生等について利用することができない、②試験養育を開始した後に実の父母が突然同意を撤回することがあるため、試験養育を安心して開始することができないといった問題点が指摘されている。また、そもそも、特別養子縁組制度は創設以来見直しがされておらず、保護者のない児童、被虐待児など家庭環境上養護を必要とする児童といった要保護児童[2]に対して永続的で安定した家庭的養育環境を提供する方法としてその利用を促進する観点から、厚生労働省を中心に同制度の在り方の検討が必要であるとされてきた。

平成27年９月、厚生労働省に設置されている社会保障審議会は「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」（法務省はオブザーバー）を設置し、同専門委員会は、平成28年３月に「報告（提言）」を取りまとめた。同報告では、特別養子縁組制度が子供への永続的な家庭の保障という観点から極めて重要な意味を持つものであるとした上で、養子となる者の年齢要件の見直し、特別養子縁組の成立手続の見直し等を求める意見があることも踏まえつつ、「関連する制度の見直しに関し、関係機関と調整の上、可及的速やかに検討を開始するべきである」とされた。また、同年５月に成立した児童福祉法の一部を改正する法律（平成28年法律第63号）附則第２条第１項では、「政府は、この法律の施行後速やかに、児童の福祉の増進を図る観点から、特別養子縁組制度の利用促進の在り方に

[2] 平成 29 年末時点で約４万 5,000 人であり、このうち乳児院に入所している児童は 2,801 人、児童養護施設に入所している児童は２万 6,449 人、里親に委託されている児童は 5,190 人である。（厚生労働省「社会的養護の現状について（平成 29 年 12 月）」）

ついて検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」とされた。さらに、「ニッポン一億総活躍プラン」（平成28年６月２日閣議決定）でも、「特別養子縁組制度の利用促進の在り方について検討し、必要な措置を講ずる」とされた。

これらを受けて、厚生労働省は、同年７月に「児童虐待対応における司法関与及び特別養子縁組制度の利用促進の在り方に関する検討会」（法務省は関係省）を設置し、平成29年６月、同検討会は「特別養子縁組制度の利用促進の在り方について」を取りまとめた。同取りまとめでは、年齢要件、審判申立権、実父母の同意等に関する議論が整理され、特別養子縁組の利用の促進の在り方について、政府内の関係部局において更に検討を進め、結論を出すことが求められている。

このような経緯を踏まえ、平成30年６月４日、上川法務大臣（当時）は、法制審議会に対し、「実方の父母による監護を受けることが困難な事情がある子の実情等に鑑み、特別養子制度の利用を促進する観点から、民法の特別養子に関する規定等について見直しを行う必要があると思われる」とし、民法の特別養子に関する規定等の見直しについて諮問し、同審議会は、「特別養子制度部会」を設置した。

同部会は、同年10月９日に中間試案を取りまとめ、同月12日から11月11日までパブリックコメントを実施している。中間試案の主な内容は、①養子となる者の年齢要件等の見直しをすること、②特別養子縁組の成立に関する規律として、㋐特別養子縁組の成立の審判事件に児童相談所長の参加を認めること、㋑実親の同意の撤回を制限する方策を設けることなどの見直しを行うことである。今後、パブリックコメントの結果を踏まえ、更なる審議が進められる予定である。

２　刑事関係

(1) 再犯防止対策

近年の我が国の犯罪情勢を見ると、刑法犯の認知件数は平成14年をピークに減少傾向にあり、平成28年には戦後初めて100万件を下回った。他方で、刑法犯により検挙された再犯者については、漸減傾向にあるものの、検挙人員に占める比率は一貫して上昇し続け、平成28年には現在の統計を取り始めた昭和47年以降最も高い48.7％となり、また、法務省が行った戦後約60年間にわたる犯歴記録の分析結果では、全犯罪者の約３割に当たる再犯者によって約６割の犯罪が行われていることが示されるなど、今日の我が国においては、再犯防止が、犯罪を減らし、国民が安全で安心して暮らせる社会を構築する上での大きな課題となっている。

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

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

平成29年12月15日、政府は、推進計画を閣議決定した。

推進計画では、再犯防止施策の実施者の目指すべき方向・視点である基本方針として、①「誰一人取り残さない」社会の実現に向け、国・地方公共団体・民間の緊密な連携協力を確保して再犯防止施策を総合的に推進、②刑事司法手続のあらゆる段階で切れ目のない指導及び支援を実施、③犯罪被害者等の存在を十分に認識し、犯罪をした者等に犯罪の責任や犯罪被害者の心情等を理解させ、社会復帰のために自ら努力させることの重要性を踏まえて実施、④犯罪等の実態、効果検証・調査研究の成果等を踏まえ、社会情勢等に応じた効果的な施策を実施、⑤再犯防止の取組を広報するなどにより、広く国民の関心と理解を醸成の５項目を掲げている。

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

そして、計画期間を平成30年度から平成34年度末までの５年間として、推進計画に盛り込まれた個々の施策のうち、実施可能なものについては速やかに実施することとするとともに、実施のために検討を要するものについては、単独の省庁で行うものは原則１年以内に、複数省庁にまたがるものや大きな制度改正を必要とするものは原則２年以内に結論を出し、その結論に基づき施策を実施することとしている。また、総合対策及び宣言において設定された各数値目標（総合対策【刑務所出所者等の２年以内再入率を平成33年までに20％以上減少させる】、宣言【刑務所出所者等を実際に雇用する協力雇用主の数を約500社から３倍の約1,500社にする、帰るべき場所がないまま刑務所を出所する者の数を約6,400人から３割以上減少させる】）については、推進計画に盛り込まれた施策の速やかな実施により、その確実な達成を図るとしている。

(2) 少年法の適用対象年齢

平成27年６月に成立した選挙権年齢を18歳以上に引き下げる「公職選挙法等の一部を改正する法律」（平成27年法律第43号）附則第11条においては、18歳以上20歳未満の者と20歳以上の者との均衡等を勘案しつつ、少年法等の規定について検討を加え、必要な法制上の措置を講ずるものとしている。

法務省は、この規定の趣旨及び民法の成年年齢についての検討状況を踏まえ、少年法の適用対象年齢を含む若年者に対する刑事法制の在り方全般について検討を行うため、「若年者に対する刑事法制の在り方に関する勉強会」を設けた。勉強会では、法律、心理、教育、医療等の関連する分野の研究者・実務家や一般有識者からのヒアリング、若年者に対

する刑事法制の在り方全般についての国民からの意見募集及び資料調査を行った上で、内部検討を行い、平成28年12月20日に「『若年者に対する刑事法制の在り方に関する勉強会』取りまとめ報告書」を公表した。

この報告書では、勉強会における検討結果の概要として、少年法の適用対象年齢の在り方について、現行法（20歳未満）を維持すべきであるという考え方と18歳未満に引き下げるべきであるという考え方のそれぞれの主な理由を整理して記載した上で、少年法適用対象年齢が18歳未満に引き下げられた場合において、これに伴う刑事政策的懸念に対応し、かつ、18歳、19歳の者を含む若年者に対する処分・処遇やアセスメント[3]をより充実したものとする刑事政策的措置として考えられるものを掲げている。

平成29年２月、金田法務大臣（当時）は、この勉強会の成果をも踏まえ、法制審議会に対して、少年法における「少年」の上限年齢の引下げ及び非行少年を含む犯罪者処遇を充実させるための刑事法の整備について、諮問した。法制審議会では、この諮問を受け、「少年法・刑事法（少年年齢・犯罪者処遇関係）部会」を設置して検討を行っている。

(3) 死刑

ア　死刑執行の現状等

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が、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。

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30年は７月６日に７人、同月26日に６人の執行が行われた。なお、近年の年末時点の死刑確定者は、平成25年130人、平成26年128人、平成27年127人、平成28年129人、平成29年123人と推移している。

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

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よう指示したことを明らかにした。これを受けて、「死刑の在り方についての勉強会」が開催され、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、

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

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。

イ　一般世論

平成21年12月に実施された内閣府の「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である」が5.7%、「場合によっては死刑もやむを得ない」が85.6%、「わからない・一概に言えない」が8.6%となっている。

また、平成26年11月に実施された内閣府の「基本的法制度に関する世論調査」によると、「死刑は廃止すべきである」が9.7%、「死刑もやむを得ない」が80.3%、「わからない・一概に言えない」が9.9%となっている。

ウ　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っている。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、平成24年、平成26年及び平成28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　出入国管理関係（我が国で就労する外国人の受入れ）

(1) 出入国管理及び難民認定法と在留管理制度

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

我が国に入国・在留する外国人は、原則として、入管法に定める在留資格のいずれかを有する必要がある[4]。この在留資格は、多岐にわたる外国人の活動等をあらかじめ類型化し、どのような活動等であれば入国・在留が可能であるかを明らかにしているものである。

なお、第192回国会において、介護福祉士の国家資格を有する外国人の受入れのため、専門的・技術的分野の新たな在留資格として「介護」を創設すること等を内容とする「出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律」（平成28年法律第88号）が成立した。平成29

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

年９月１日から「介護」の在留資格による受入れが行われている。

【在留資格一覧】

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

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

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

就労が認められない在留資格※2	
在留資格	該当例
文化活動	日本文化の研究者等
短期滞在	観光客、会議参加者等
留学	大学、専門学校、日本語学校等の学生
研修	研修生
家族滞在	就労資格等で在留する外国人の配偶者、子

※１　平成29年９月１日から。
※２　資格外活動許可を受けた場合は、一定の範囲内で就労が認められる。

(2) 外国人技能実習制度

外国人技能実習制度は、国際貢献のため、開発途上国等の外国人を我が国に受け入れ、ＯＪＴを通じて技能を移転する制度であり、平成５年に創設された。実習期間は最長５年間であり、当初の３年間は原則として実習先の変更は認められない。

技能実習の対象技能等は、実習生の本国において修得することが困難であり、帰国後修得した技能等を活かすことが予定されているものであって、かつ、同一の作業の反復のみによって修得できるものでないものとされている。さらに、２年以上の技能実習ができる職種は、当該職種に係る技能検定等が整備されていることが必要となっており、77 職種 139 作業（平成 30 年６月現在）が定められている。

同制度は、実質的には低賃金労働者の確保に利用され、人権侵害行為が発生しているとの問題点が指摘されていた。そこで、平成 28 年、技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護を図るため、「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」（平成 28 年法律第 89 号）が成立し、平成 29 年 11 月１日に施行された。この法律により、監理団体について許可制、実習実施者について届出制、技能実習計画について認定制が導入され、これらに関する事務を行う外国人技能実習機構が認可法人として新設された。また、優良な実習実施者・監理団体に限定し、第３号技能実習生の受入れ（４、５年目の実習）が可能となった。

(3) 新たな在留資格の創設

ア　「経済財政運営と改革の基本方針2018」

平成30年６月15日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2018」（以下「骨太の方針2018」という。）において、中小・小規模事業者をはじめとした人手不足が深刻化していることを背景に、従来の専門的・技術的分野における外国人材に限定せず、幅広く即戦力となる外国人材を受け入れていく仕組みを構築するため、①受入れ業種については、真に必要な分野に限定すること、②家族の帯同は基本的には認めず、在留できる期間は通算で５年とすること、③技能実習３年修了者は、必要な技能及び日本語能力水準を満たしているものとし、新たな在留資格への移行を認めること、④新たな在留資格による滞在中に、試験に合格するなどにより、高い専門性を有すると認められた場合には、現行の専門的・技術的分野における在留資格への移行を認め、在留期間の上限を付さず、家族の帯同を認めるための措置を検討すること等の方向で、就労を目的とした新たな在留資格を創設することが盛り込まれた。

イ　「外国人の受入れ環境の整備に関する業務の基本方針について」閣議決定

平成30年７月24日、政府は、骨太の方針2018を踏まえ、「外国人の受入れ環境の整備に関する業務の基本方針について」を閣議決定した。この中で、出入国の管理、外国人の在留、人権の擁護等を所掌する法務省が、外国人の受入れ環境の整備に関する企画及び立案並びに総合調整を行うこととし、その司令塔的機能の下、関係府省が連携を強化し、地方公共団体とも協力しつつ、外国人の受入れ環境の整備を効果的・効率的に進めることとされた。

ウ　「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」

平成30年７月24日、政府は、受入れ業種の検討、在留管理体制の強化、日本語教育の充実等の受入れ環境の整備について、政府一体となって総合的な検討を行うため、内閣官房長官及び法務大臣を議長とし、関係閣僚を構成員とする「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」の第１回会合を開催した。

同会合において、①新たな在留資格による受入れは、平成31年４月を目指して準備を進めること、②そのために必要な入管法改正案を早期に提出すること、③法案成立後速やかに外国人材受入れに関する業種横断的な基本方針及び具体的な受入れ業種と業種別の受入れ方針を決定すること、④「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」を取りまとめること等の方針が示された。

また、平成30年10月12日、第２回会合が開催され、法務大臣から、相当程度の知識又は経験を要する技能を要する業務に従事する外国人向けの在留資格「特定技能１号」及び熟練した技能を要する業務に従事する外国人向けの在留資格「特定技能２号」の創設、出入国在留管理庁（仮称）の設置等を内容とする法律案の骨子等が報告された。なお、「特定技能１号」は、在留期間の上限を通算５年とし、家族の帯同を基本的に認めないこととするとともに、「特定技能２号」は、その配偶者及び子に対し在留資格を付与することを可能とする規定を整備することとしている。

４　その他

(1) 法曹養成制度

ア　司法制度改革による新たな法曹養成制度の整備

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」においては、社会の法的需要に十分に対応するため、法曹人口の大幅な増加が急務であるとして、平成22年頃には司法試験の合格者数を年間3,000人程度とするという目標が定められ、法科大学院を中核とし、法学教育、司法試験及び司法修習を有機的に連携させた「プロセス」としての法曹養成制度を新たに整備することとされた。

これを受けて、平成16年から法科大学院が学生の受入れを開始し、平成18年から新司法試験が実施されている。その後、平成23年からは、経済的な理由等により法科大学院を経由できない者にも司法試験受験の途を開くために設けられた司法試験予備試験が開始された。

また、司法修習生の増加が図られることから、修習期間中に国が給与を支払う制度（給費制）に代えて、国が無利息で修習資金を貸し付ける制度（貸与制）が平成23年に導入された。

イ　近時の制度見直し等

新たな法曹養成制度の下、有為かつ多様な人材が法曹として輩出されたとの評価があるものの、司法試験年間合格者数の目標が達成されていないこと、司法試験の合格率が著しく低い法科大学院があること、司法試験の受験回数制限（５年）内に合格できない者が多発していること、法曹有資格者の活動領域の拡大が不十分で弁護士の就職難が生じていることなどの問題点が指摘されるようになり、法曹志望者の減少が続いている。

政府は、このような新たな法曹養成制度の課題に対処するため、平成22年以降、複数の会議体を立ち上げて対応策を検討してきた。

平成25年７月、「法曹養成制度改革の推進について」（法曹養成制度関係閣僚会議）では、当面、司法試験の年間合格者数のような数値目標は立てないこととされるとともに、個々の問題点への対応方針が示された。この方針を踏まえ、司法試験について、平成26年の司法試験法改正により、受験回数制限の緩和等が行われ、司法修習について、平成26年11月から、法科大学院教育と司法修習との連携強化のため、導入修習が行われることとなった。

さらに、平成27年６月30日、関係閣僚から構成される法曹養成制度改革推進会議は、「法曹養成制度改革の更なる推進について」を決定した。この決定では、法曹有資格者の活動領域の拡大に向けた取組を継続すること、司法試験合格者数を当面1,500人程度は輩出できるよう必要な取組を進めること、法科大学院について平成27年度から平成30年度までの期間を集中改革期間と位置付け、修了者の司法試験の累積合格率がおおむね７割以上となるよう充実した教育の実施を目指すことなどの今後の方針が示された。法務省及び文部科学省は、この方針に沿った取組を進めるため、最高裁判所及び日本弁護士連合会も交え、平成27年12月から「法曹養成制度改革連絡協議会」を開催している。

また、法曹志望者の減少が続く中、新たな時代に対応した質の高い法曹を多数輩出して

いくためにも法曹志望者の確保が喫緊の課題であるとされた。貸与制導入による司法修習中の経済的負担の増大が法曹志望者減少の一因との指摘もあることから、平成29年、第193回国会において、法曹人材確保の充実強化の推進等を図るため、修習給付金制度を創設することなどを内容とする裁判所法改正が行われた。同年11月末に修習を開始した司法修習第71期生から、月額13万5,000円の基本給付金等が支給されている。

ウ　今後の方針及び施策

法科大学院については、前記「法曹養成制度改革の更なる推進について」に基づき、公的支援見直し強化・加算プログラムなどを通じた法科大学院の組織見直しの促進、共通かつ客観的な進級判定を行うための「共通到達度確認試験（仮称）」の実施に向けた試行などが進められている。また、平成30年３月13日、中央教育審議会法科大学院等特別委員会において、法学部に「法曹コース（仮）」の設置を奨励し、法学部が法科大学院と連携して体系的・一貫的な教育課程を編成することなどを内容とする「法科大学院等の抜本的な教育の改善・充実に向けた基本的な方向性」が取りまとめられた。

(2) 外国法事務弁護士制度に係る検討

弁護士以外の者が我が国において法律事務を行うことは、弁護士法により原則として禁止されているが、外国法事務弁護士制度は、その例外として、外国の弁護士となる資格を有する者が、外国法に関する一定の法律事務を取り扱うことができることとする制度である。昭和61年に「外国弁護士による法律事務の取扱いに関する特別措置法」（外弁法）が成立し、制度が創設され、その後、国内外の要望を踏まえ、数次の法改正が行われている。

法務省及び日本弁護士連合会は、「規制改革実施計画」（平成26年６月24日閣議決定）において、増加する国際的な法的需要等を踏まえ、諸外国の制度の状況を勘案しつつ、外国法事務弁護士の承認についての職務経験要件の基準等について検討するとされたことを受け、「外国法事務弁護士制度に係る検討会」を設置した。同検討会は、同計画及び「国家戦略特区における追加の規制改革事項等について」（平成26年10月10日国家戦略特別区域諮問会議決定）を踏まえ、検討を行い、平成28年７月６日、報告書を公表した。報告書では、関係機関に、①職務経験要件の緩和に向けた前向きな検討を進めること及び②弁護士と外国法事務弁護士が社員となり日本法及び外国法に関する法律事務を取扱業務とする法人（いわゆるＢ法人）の設立を前提に課題について検討を進めることを要望することとされた。

また、外国法事務弁護士及び外国法事務弁護士でない外国弁護士（以下、両者を合わせて「外国法事務弁護士等」という。）の国際仲裁代理については、平成８年の外弁法改正により関連規定が整備され、これにより一定の範囲で仲裁代理が可能とされ、運用されてきた。他方で、平成29年９月から開催されている「国際仲裁の活性化に向けた関係府省連絡会議」が平成30年４月に取りまとめた「国際仲裁の活性化に向けて考えられる施策（中間とりまとめ）」において、外国法事務弁護士等の仲裁に関与し得る範囲の更なる明確化やその見直しの要否を検討すべきとされるなど、昨今、国内における国際仲裁活性化のための

基盤整備の取組の一環として、外国法事務弁護士等による国際仲裁代理に関する制度の見直しの必要性が指摘されている。このような状況を受け、法務省及び日本弁護士連合会は、「外国法事務弁護士等による国際仲裁代理に関する検討会」を設置して検討を行い、平成30年10月４日、報告書を公表した。報告書では、関係機関に、国際仲裁事件の範囲の拡大及び商事紛争に関する国際調停代理の規定の整備を早期に図ること等を要望することとされた。

Ⅱ　第197回国会提出予定法律案等の概要

１　裁判官の報酬等に関する法律の一部を改正する法律案

２　検察官の俸給等に関する法律の一部を改正する法律案

一般の政府職員の給与改定に伴い、裁判官の報酬月額及び検察官の俸給月額を改定する。

３　出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律案（仮称）

新たな外国人材の受入れのための在留資格を創設する等の措置を講ずるとともに、在留外国人の増加に的確に対応するため、法務省の外局として出入国在留管理庁（仮称）を設置し、法務大臣の権限の一部を出入国在留管理庁（仮称）の長である出入国在留管理庁（仮称）長官のものとする等の措置を講ずる。

（参考）継続法律案等

○　組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律の一部を改正する法律案（山尾志桜里君外６名提出、第195回国会衆法第８号）

組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律第６条の２第１項及び第２項の罪を廃止する。

○　民法の一部を改正する法律案（山尾志桜里君外４名提出、第196回国会衆法第37号）

最近における国民の価値観の多様化及びこれを反映した世論の動向等に鑑み、個人の尊重と男女の対等な関係の構築等の観点から、選択的夫婦別氏制を導入する。

内容についての問合せ先
法務調査室　石原首席調査員（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) 米国の動向

下院（435議席）の全議席と上院（100議席）の３分の１の議席を改選する中間選挙が、2018年11月に行われる。同選挙は、発足からまもなく２年を迎えるトランプ政権に対する国民の信任が問われるという意味合いを持ち、その後の政権運営に大きな影響を与えることになる。歴史的に中間選挙は政権与党側に厳しい結果となることが多いと言われる中、トランプ大統領（共和党）は中間選挙に向けてこれまで自身が打ち出した経済政策の成果をアピールし、新たな政策を打ち出すなどしているが、現時点での世論調査では民主党が優勢を維持している。

トランプ大統領の経済政策の目玉である法人税減税等の税制改革は、2017年12月、改革法が成立し、2018年から減税が開始された。例えば、法人税の税率は現行の最大35％から一律21％へと引き下げられることとなった。この結果、2018年９月の失業率が3.7％と48年ぶりの水準に下がるなど米国国内の経済は好調を保っている。この改革をめぐっては、企業や富裕層向けの減税という批判もあり、税制改革の第２弾として、個人所得税の減税を拡大する関連法案が議会に提出され、同年９月に下院で可決された。ただし、議席数が拮抗している上院では、野党・民主党が「財政赤字が膨らんで社会保障費が削減される」として反対しているため、今のところ可決・成立の見通しは立っていない。なお、米中間の貿易戦争の激化を受け、中国やＥＵなどの報復関税の標的にされている農産品への対策として、経営が悪化した大豆や豚肉、酪農などを手掛ける農家を対象に最大で120億ドルの支援を行うとする緊急対策を同年７月に発表した。これは、与党・共和党の支持基盤である農家からの支持を取り付けるための選挙対策の色合いが濃いと言われている。

トランプ政権は、連邦最高裁判所判事の人事をめぐる混乱やトランプ大統領の税逃れ疑惑など相次ぐスキャンダルを抱えている。加えて、2016年の大統領選で米民主党に対してサイバー攻撃を行うなどの干渉を行ったとされるロシアと、トランプ陣営の関係者が協力していたのではないかとの疑惑（「ロシアゲート疑惑」）に関する捜査も継続中であり、疑惑のキーマンとされるトランプ陣営の元選対本部長マナフォート氏が司法取引に応じるなど、捜査の進展状況によってはトランプ大統領にとり大きな打撃となる可能性もある。

対外政策については、2017年12月、トランプ政権は発足後初の国家安全保障戦略を公表した。同戦略は、①国土と国民、米国の生活様式の保護、②米国の繁栄促進、③力による平和の維持、④米国の影響力向上、の４点を死活的な国益と位置付けた上で、中国及びロシアは米国の力、影響力及び国益に挑戦し、米国の安全と繁栄の減退を試みる「修正主義勢力」であるとし、また、イラン及び北朝鮮を「ならず者国家」として、米国の脅威になるとの認識を示している。その後、2018年２月に公表した「核態勢の見直し」（ＮＰＲ）には、これまでの核軍縮方針を大きく転換し、爆発力の小さい低出力核弾頭（小型核）や核

巡航ミサイルの新規開発を表明した上で、米国や同盟国のインフラなどに対する非核攻撃にも核で報復する可能性が明記された。

トランプ政権の個別の対外政策のうち、北朝鮮への対応は、重要な課題の一つである。米国は、北朝鮮の核放棄に向けて、朝鮮半島周辺への空母・爆撃機等の派遣や日韓両国との軍事演習の実施などの軍事面での対応のほか、国連安保理決議に基づく北朝鮮の主要輸出品である石炭や海産物、繊維製品などの全面禁輸などの制裁に加え、北朝鮮と取引のある企業を対象にした米国独自の制裁措置等の対応を行い圧力を強めてきた。こうした強硬策を展開していた2018年３月、トランプ大統領は北朝鮮の金正恩（キム・ジョンウン）朝鮮労働党委員長との首脳会談を受け入れると突然発表した。同年６月には、シンガポールで米朝首脳会談を行い、両首脳は朝鮮半島の非核化を進め、平和と繁栄を目指すことで合意した。その後、非核化に向けた具体的な進展は見られないが、トランプ大統領は11月の中間選挙後に再び会談を行う意向を示している。

また、2017年12月、就任前から親イスラエル的な姿勢を見せてきたトランプ大統領は、1995年に米国議会が制定した「エルサレム大使館移転法」を踏まえ、エルサレムをイスラエルの首都と認定した。2018年５月に米国大使館をテルアビブからエルサレムへ移転した。さらに、同年９月にはパレスチナ自治政府がイスラエルとの和平交渉で、米国の仲介を拒否していることを理由にワシントンのパレスチナ代表部を閉鎖した。こうした米国の姿勢は、アラブ諸国を始め国際社会からの懸念や反発を招いており、中東和平の仲介者としての米国の地位低下と今後の中東情勢への悪影響が危惧されている。

(2) 日米関係

トランプ大統領は、大統領選挙期間中、日米安保条約が片務的であるとの不満を示し、我が国が在日米軍駐留経費を全額負担しないことに疑問を呈するなどしたため、同政権発足後における日米同盟関係の行方を懸念する向きもあった。

しかし、トランプ政権発足間もない2017年２月、マティス国防長官は、日米防衛相会談後の共同記者会見において、在日米軍駐留経費に関する日米両国の分担は他国のモデルになると評価した。また、トランプ政権の発足後初めて開催された日米首脳会談における共同声明では、日米同盟はアジア太平洋地域における平和、繁栄及び自由の礎であり、日本の防衛に対する米国のコミットメントは揺るぎない旨が述べられ、同盟関係が改めて確認された。加えて、両首脳は会談を重ねて信頼関係を構築してきており、政治・安全保障分野における関係は全般的に安定している。

こうした状況の下、2018年９月の日米首脳会談では、北朝鮮情勢について、関連安保理決議の完全な履行を確保するとの共通の目標を確認し、引き続き、日米、日米韓３か国で緊密に連携していくことで合意した。また、自由で開かれたインド太平洋の維持・促進に向けた共通のビジョンを推進するために、第三国で実施している具体的な協力を賞賛し、インド太平洋地域における様々な分野での協力を一層強化することを確認した。

在日米軍問題については、2018年６月にマティス国防長官が訪日した際、安倍総理は我が国の防衛並びに地域の平和及び安定のための在日米軍の取組に謝意を表しつつ、事件・

事故の防止を含め，沖縄を始めとする地元の負担軽減への協力を要請した。これに対し、マティス国防長官からは米軍の安全な運用に努める旨の回答を得た。沖縄の普天間飛行場代替施設建設をめぐっては、2017 年７月、沖縄県が国を相手取り、工事の差止めを求める訴訟を新たに提起した。2018 年３月の一審・那覇地裁判決で「訴えは審理対象にならない」として却下されたが、県側はこれを不服として控訴しており、同年 12 月に控訴審判決が言い渡されることとなっている。また、翁長知事の死去に伴い同年９月に行われた沖縄知事選では移設計画に反対の立場をとる玉城デニー氏が当選しており、政府は名護市辺野古への移設計画を予定どおり進める方針であるが、両者の対立が同飛行場の移設・返還計画の進捗などに影響を与える可能性もある。

経済関係については、トランプ大統領は大統領選の最中から対日通商関係の不公正さや貿易赤字の存在を非難し、同政権発足後も米国側から同じような指摘が繰り返されている。

2017 年２月の日米首脳会談では、両国の経済関係を一層深化させる方策について分野横断的に話し合う枠組みとして、麻生副総理とペンス副大統領による「日米経済対話」を立ち上げることで合意した。これまでに同年４月及び 10 月に開催された同対話会合では、「貿易及び投資のルール／課題に関する共通戦略」「経済及び構造政策分野での協力」「分野別協力」の三つの柱に沿って具体的な議論を進めていくことや、インフラ整備やエネルギー分野での両国の連携強化などが合意された。

さらに、2018 年４月の日米首脳会談では、双方の利益となるように、日米間の貿易・投資を更に拡大させ、公正なルールに基づく自由で開かれたインド太平洋地域における経済発展を実現するために「自由で公正かつ相互的な貿易取引のための協議」（ＦＦＲ）を開始し、これを「日米経済対話」に報告させることで合意した。同年８月に開催された初回会合では、双方とも、それぞれの立場の相違を埋め、日米の貿易を促進させるための方策を探求すること及び共通認識に基づき協力分野を拡大していくことで一致した。同年９月の第２回会合では、「日米物品貿易協定」（ＴＡＧ）の交渉を開始することで合意した。その後行われた日米首脳会談で、両首脳は、ＴＡＧの交渉開始とともに、ＴＡＧの議論の完了後に他の貿易・投資の事項についても交渉を行うとする共同声明を発表した。

(3) 米国による貿易戦争

巨額の貿易赤字の解消を目指すトランプ政権の通商政策の基本姿勢は、①米国の国家主権の優先、②アンチダンピング税や相殺関税など貿易救済措置を規定している米国通商法の厳格な執行、③貿易相手国に対して、公正かつ互恵主義（相互主義）の原則の適用を要求、④主要国と「新たな、より良い通商協定」を交渉、の４点を掲げており、2018 年に入ってからは保護主義的な政策を実行に移している。

2018 年３月、トランプ米大統領は、鉄鋼とアルミニウムの輸入増が米国の安全保障上の脅威になっているとして米国通商拡大法第 232 条に基づき、鉄鋼に 25％、アルミニウムに 10％の追加関税を課す方針を表明した。主な輸入先であるＥＵやカナダなど７か国・地域が関税の適用を一時猶予された一方で、我が国や中国からの輸入品には適用されることとなった。その後、同年６月にはＥＵ、カナダ及びメキシコの鉄鋼・アルミニウムにも追加

関税が発動された。こうした米国の動きを受け、各国は米国製品への追加関税を課すなどの対抗措置を講じており、我が国政府もＷＴＯに「対抗措置を準備している」との通知を行った。その後、我が国などの一部製品は適用除外された。

トランプ政権のこうした動きは、各国との交渉において有利な通商条件を引き出すことが狙いとの見方もある。2018 年７月に行われたＥＵとの首脳会談では、自動車以外の工業品の関税撤廃を目指す貿易交渉の開始で合意を得た。また、同年９月にはカナダ及びメキシコの両国と北米自由貿易協定（ＮＡＦＴＡ）を見直すことで合意したと発表した。新協定では、輸入車関税がゼロとなる域内の部品調達率を 62.5％から 75％に引き上げることで米国内の生産が増えると見込まれている。

トランプ政権は、巨額の貿易赤字を抱える中国に対しては特に強硬な政策をとっており、鉄鋼・アルミニウムへの追加関税に加え、2018 年３月、トランプ大統領は中国が知的財産権を侵害しているとして、米国通商法第 301 条に基づき中国製品に 25％の追加関税を課す制裁措置の大統領令に署名を行った。その後、両国は貿易協議を行い、同年５月中旬に行われた２回目の貿易協議後には、米国の対中貿易赤字削減のため、米国の農産品やエネルギーの対中輸出増に合意したとする共同声明を発表し、制裁関税の発動は一旦回避されたかに見えた。しかし、同月 29 日にはトランプ政権は制裁関税の発動を再表明し、同年７月には第１弾として、中国からの輸入品 340 億ドル分に 25％の関税を課す制裁関税が発動された。主な対象品目は、自動車、半導体、医療機器及び産業用ロボットなど 818 品目であり、これらは中国のハイテク産業政策「中国製造 2025[1]」の重点投資分野から選ばれている。その後、８月 28 日には第２弾として、半導体、プラスチック製品、ゴム製品など 279 品目（160 億ドル分）を対象に 25％の追加関税が課され、さらに、９月 24 日には第３弾として家具、家電など 5,745 品目（2,000 億ドル分）に 10％の追加関税が発動された。この結果、中国からの輸入品の約半分に追加関税が課されることとなった。また、中国も制裁関税が発動される度、報復措置として追加関税を発動させており、第１弾では米国産の大豆、牛肉などの農産品を中心に 545 品目、第２弾では古紙、自動車、銅くずなど 333 品目、第３弾では液化天然ガスや木材などに追加関税を発動させている。

トランプ大統領は、第３弾の追加関税の発動を発表した際に、「中国が報復に出れば、残る全ての中国製品に追加関税を発動する」と述べており、関税引き上げ品目の輸入額合計が米中間の輸入総額に占める割合が米国は５割であるのに対して中国は既に９割に達していることから、米国に分があるとする向きもあるが、米中の貿易戦争は予断を許さない状況である。なお、2018 年 10 月の米中外相会談では、対立解消の糸口は見出せず、現在、トランプ大統領は習近平国家主席に対し 2018 年 11 月末にアルゼンチンで開催されるＧ20 ブエノスアイレス・サミットの際に首脳会談を開催することを呼び掛けている。中国の報復関税は共和党の支持基盤である米国の農畜産業者を直撃しており、事態が長引けばトランプ大統領の支持率の低下にもつながる可能性がある。

---

[1] 中華人民共和国建国100周年の2049年までに世界トップクラスの製造強国の地位を築くことを目標に掲げている。

２　朝鮮半島

(1) 北朝鮮

金正恩政権は、経済建設と核開発に並行して取り組む「並進路線」の下、核兵器と弾道ミサイルの開発を加速化させてきた。特に 2017 年には、９月に実施された６回目の核実験について、その推定爆発規模が広島型原爆（15 キロトン）の 10 倍以上に当たる 160 キロトンと分析されたことや、計３回にわたりＩＣＢM級弾道ミサイルを発射し、11 月の発射では最高高度が 4,475km と過去最高に達したことが注目を集めた。金正恩朝鮮労働党委員長は 11 月の弾道ミサイル発射の後、「本日ついに国家核戦力完成という歴史的大業、ロケット強国の偉業が実現した」と宣言する声明を発表し、北朝鮮はその後、ミサイル発射を行っていない。北朝鮮の核・ミサイル開発に対して、国連安保理では、北朝鮮の外貨収入源である石炭、鉄・鉄鉱石の北朝鮮からの輸出制限や、原油・石油製品の北朝鮮への輸出制限など、対北朝鮮制裁に関する決議が随時採択されてきた。

本年１月１日の「新年の辞」で、金委員長は「米本土全域が核攻撃圏内にあり、核のボタンが私の机の上に常にある」と述べ、核弾頭と弾道ミサイルの実戦配備を指示する一方で、２月の平昌冬季五輪への代表団派遣や南北対話再開の可能性に言及した。これを受けて、板門店に置かれている南北間の連絡チャンネル（直通電話）が約２年ぶりに再開されるとともに、米韓間において五輪開催期間中は合同軍事演習を実施しないことが確認された。４月 27 日には板門店で 11 年ぶりとなる南北首脳会談が実現し、朝鮮半島の完全な非核化等をうたう「朝鮮半島の平和と繁栄、統一のための板門店宣言」が発表された。５月 26 日には二度目の南北首脳会談が行われ、板門店宣言の履行等について議論された。

米国との間では、６月 12 日、史上初の米朝首脳会談がシンガポールで開催され、両首脳は北朝鮮の安全の保証や朝鮮半島の完全な非核化等を内容とする共同声明を発出した。トランプ大統領は会談後の記者会見で、対北朝鮮制裁は当面維持すると述べた一方、米韓合同軍事演習については中止を示唆し、その後、８月の米韓合同軍事演習の中止が正式に決定された。７月には、米朝首脳が合意した事項の一つである米兵遺骨の返還が北朝鮮により行われた。ただ、米朝首脳会談後の非核化に関する実務者協議では、北朝鮮の核施設のリスト化や非核化の行程表をめぐって米朝間で意見が一致せず、８月にはポンペオ米国務長官の訪朝が中止され、トランプ大統領はツイッターで「非核化に重要な進展が見られない」と述べた。

９月 18 日から 20 日、韓国の文在寅（ムン・ジェイン）大統領が初めて訪朝し、平壌で三度目の南北首脳会談が行われた。両首脳が発表した「平壌共同宣言」には、米国が「相応の措置」をとれば寧辺の核施設を廃棄することや、金委員長が近いうちに韓国を訪問することなどが盛り込まれた。「相応の措置」の内容は明確ではないが、朝鮮戦争の終戦宣言等が想定されていると見られる。米朝間では、10 月にポンペオ国務長官が訪朝して金委員長と会談した際、二度目の首脳会談の早期開催が合意された。ポンペオ国務長官との会談で、金委員長は一部の核施設への査察受入れを表明したものの、核施設のリスト化や非核化の行程表については具体的な進展がなかったとされる。同月、トランプ大統領は二度目の米朝首脳会談の開催は米国の中間選挙（本年 11 月）の後になるとの見通しを示した。

日朝間の懸案である日本人拉致問題について、2014 年のストックホルム合意に基づき、北朝鮮は特別調査委員会を設置したが、2016 年、我が国が北朝鮮による核実験とミサイル発射を受けて対北朝鮮制裁措置を復活・強化したことへの反発から、同委員会は調査の全面的中止の後、解体された。その後、拉致問題を含む日朝関係については進展がない状況が続いたが、政府の米韓両国に対する働き掛けにより、両国は本年４月の南北首脳会談、６月の米朝首脳会談等において北朝鮮に対し拉致問題を提起した。９月の南北首脳会談の際には、金委員長が「適切な時期に日本と対話し、関係改善を模索していく用意がある」と述べたとされる。安倍総理は９月の国連総会一般討論演説で「金委員長と直接向き合う用意がある」旨述べ、日朝首脳会談実現に向けた意欲を示した。

(2) 韓国

2017 年５月に行われた大統領選挙において「共に民主党」の文在寅氏が当選し、２代続いた保守系政権に代わって９年ぶりに革新系政権が誕生した。文政権は「積弊清算」をスローガンに掲げ、過去の政権の下での不正の追及を推進する意思を明らかにしているほか、経済分野では所得格差や若年層の失業等の問題に対処するため最低賃金の引上げや雇用対策に取り組んでいる。また、外交・安全保障分野では、北朝鮮による核・ミサイル開発問題や日米韓協力の強化、韓国政府の終末高高度防衛（ＴＨＡＡＤ）ミサイル配備決定（2016 年７月）により悪化した中国との関係修復等が主な課題となっている。本年６月に行われた統一地方選では、11 年ぶりの南北首脳会談の実現等、南北関係における進展が評価され、与党「共に民主党」が圧勝した。しかし、最低賃金の引き上げや雇用対策では期待された成果が挙げられず、９月初旬には支持率が 50%前後まで低下した（その後、９月 18 日～20 日の南北首脳会談を経て 60%近くまで回復）。

北朝鮮との間では、平昌冬季五輪で南北合同入場行進や南北合同アイスホッケーチームの結成が実現したこと等を皮切りに融和ムードが高まり、４月の南北首脳会談につながった。その後も、離散家族の再会、非武装地帯（ＤＭＺ）における双方の監視所の一部撤去等、南北間の緊張緩和は進み、９月の南北首脳会談では、金委員長によるソウル訪問や東京五輪への共同参加等が表明された。

日韓関係の懸案事項となっている慰安婦問題に関して、文政権は、本年１月９日に明らかにした日韓合意への対応方針において、当事者の意思を適切に反映していない合意は真の問題解決にならないとしつつも、①合意は公式なものであり、日本に再交渉を要求しない、②合意に基づいて日本が「和解・癒し財団」に拠出した10億円を韓国政府予算で充当し、今後の処理方法を日本と協議する、③日本が自ら元慰安婦の名誉と尊厳の回復に努力することを期待するとした。この方針に対し、同日、我が国政府は「新たな措置の要求は受け入れられない」として韓国政府に抗議した。９月の日韓外相会談では、日本政府は否定しているが、康京和（カン・ギョンファ）外相が「和解・癒し財団」を年内に解散すると明言したとの報道もある。

３　中国

(1) 中国国内の動向

2018年３月に開催された第13期全国人民代表大会（全人代）第１回会議において、政府（国務院）の新たな閣僚が任命され[2]、二期目の体制を発足させた習近平政権は、同じく全人代において、国家主席・副主席の任期制限（２期10年）を撤廃することなどを内容とする憲法改正案が圧倒的多数[3]で可決されたことにより、長期政権も視野に入れ、より一層権力基盤を強固なものとした。

このように権力基盤を固め、一強とも言える体制を構築した習政権ではあるが、2018年以降、内政・外交の両面で様々な不安要素が現出している。

内政については、影響力は一部にとどまると見られるものの、2018年中頃から、民衆や知識人による批判が表面化している。７月上旬には、上海市内で習総書記の肖像入り看板に向かって墨汁をかけ、「習近平の独裁に反対する」と叫んだ様子を自撮りしてネットにアップロードした20歳代の中国人女性が当局によって身柄を拘束された。さらに、７月下旬には、許章潤・清華大学教授が、個人崇拝の中止や国家主席の任期制の復活などを求める論文をネット上で公表したほか、かねてより対アフリカを始めとする習政権の外交政策を「ばらまき外交」と批判していた孫文広・山東大学元教授が一時身柄を拘束される事態が起きた。

また、政権に対する人民の不満との関連は不明であるが、９月下旬から行方不明になっていた孟宏偉（もう・こうい）国際刑事警察機構（ＩＣＰＯ）総裁（中国公安省次官を兼務）が、収賄の疑いで中国当局から取調べを受けていることが、10月初旬に明らかとなり、新たに設置された国家監察委員会[4]の下、引き続き習近平政権が、民衆の多くが支持する汚職撲滅に強い姿勢で臨むことを改めて示す形となった。

(2) 対外関係

政権に対する不満の背景として指摘されるものの一つに、中国の経済状況への人民の不安があるが[5]、外交面で経済不安に拍車をかけているのが米中間の貿易戦争である。2018年７月に米国が第１弾の制裁措置（追加関税）を発動し、中国が即座に報復措置（追加関税）を実施したのを皮切りに、追加関税の応酬は第２弾（同年８月）、第３弾（同年９月）と続き、事態が収束する気配はない。中国は、報復措置として発動する追加関税の対象となる品目の輸入額や税率について米国と同程度までにとどめる姿勢をとっているが、米国の狙いの一つに、中国が2015年に策定した中期計画「中国製造2025」が重点課題として掲

---

[2] 国家副主席には、習総書記の意を受け、反腐敗運動を指揮してきた王岐山氏が、2017年10月の共産党大会において「68歳定年制」の慣例に従って党中央政治局常務委員を退任したにもかかわらず選出された。これにより、当該慣例は有名無実化した旨の指摘もある（濱本良一「大胆不敵な憲法改正で習近平長期政権が実現」『東亜』（2018年４月）41頁）。

[3] 賛成2,958票、反対２票、棄権３票であった。

[4] 2018年３月の全人代で設置が決定した、非党員を含む全ての公職に就く者を対象とする汚職摘発機関であり、国務院、最高人民法院、最高人民検察院に並ぶ高い地位が保障されている。

[5] 興梠一郎「経済不安で揺らぎ始めた権威」『エコノミスト』（2018.10.2）24頁、高原明生「習１強体制への不満」『週刊東洋経済』（2018.9.15）28頁

げる半導体産業などの育成の阻止がある[6]こともあり、中国は、安易に譲歩できない状況に追い込まれている。

また、経済外交という点では、中国が主導する「一帯一路」構想[7]についても、2018年８月にマレーシアのマハティール首相が、中国が同地で進める事業の一部凍結を表明したほか、同年10月には、パキスタンでも財政再建策の一環として中国からの融資の削減が決定されるなど、中国との間に一定の距離をとる動きが関係国の間で見られるようになっている。

経済支援を梃子に影響力を強めている対アフリカ外交に関して、2018年９月、アフリカ53か国の首脳が一堂に会した「中国・アフリカ協力フォーラム」が北京で開催された。今後３年間で600億ドルに上る経済支援を中国政府が行うことが習主席から表明されたほか、「一段と緊密な中国・アフリカ運命共同体の北京宣言」などが採択された。

朝鮮半島問題については、中国の後ろ盾を得たい北朝鮮と累次にわたり首脳会談を行うことで、朝鮮半島の非核化へ向けたプロセスへの関与についての強い意欲を米国に示したと見られる[8]。しかし、北朝鮮の後ろ盾とも言える中国に対し、トランプ大統領は、非核化の進展を遅らせているとして非難する声明を2018年８月に発出した。

日中関係については、2018年５月８日から11日にかけて、李克強国務院総理が、温家宝国務院総理（当時）以来国務院総理の訪日としては８年ぶりとなる公式訪問を行い、日中防衛当局間の海空連絡メカニズムの運用開始で合意したことや、2018年が日中平和友好条約締結（発効）40周年の節目の年に当たることのほか、中国が主導する「一帯一路」構想を念頭に、日中両国が第三国において民間経済協力を進めていく方針で一致したことなどから、改善基調に入ったものと見られている[9]。また、９月に行われた日中首脳会談での合意を受け、10月25日には安倍総理が中国を訪問する。しかし、このような関係改善へ向けた様々な動きが見られる中にあっても、尖閣諸島周辺海域における中国公船による領海侵入や東シナ海の日中中間線付近における中国の一方的なガス田開発は継続して行われており[10]、このような日中間の懸案事項は解決の見通しが立っていない状況である。

---

[6] 2018年３月に米国上院財政委員会において、ライトハイザー通商代表部代表が「中国製造2025」がターゲットである旨説明した。

[7] 中国から欧州に至る陸上及び海上のルートの沿線国と、輸送インフラや貿易投資などの面で協力を進め、広大な経済圏を構築しようとする構想で、2013年に習主席が表明した。

[8] 宮本雄二「北朝鮮核問題と中国」『アジア時報』（2018年６月）9-10頁

[9] 中国側において対日関係改善の方針が既定路線となったことの現れとして、９月12日に安倍総理と習主席との間で行われた日中首脳会談の翌日付の『人民日報』の第一面に、両首脳の会談の記事がカラー写真付きで掲載されたことが指摘されている。濱本良一「2000億ドル分の制裁課税発動で米中貿易戦争が拡大」『東亜』（2018年10月）33頁。また、中国が我が国に対して友好的な姿勢を見せる背景に、貿易摩擦を始めとする米中関係の悪化があることが指摘されている（『毎日新聞』（2018.9.13）、『産経新聞』（2018.9.13））。

[10] 中国が日中中間線の中国側に新たに移動式の掘削施設を設置したことを９月下旬に政府が確認し、外交ルートを通じて抗議したことが報じられている（『読売新聞』（2018.9.29）、『産経新聞』（2018.9.29））

４　ロシア

(1) ロシアの動向

2018年３月に実施された大統領選挙では、プーチン大統領が、ウクライナ問題などで対立する欧米諸国への対決姿勢を強め、「強いロシア」を前面に押し出すことで国民の支持を集め、過去最高の得票率である76.69％を得て、通算４回目の当選を果たした。

しかし、経済の閉塞感に加え、2018年６月にプーチン政権が付加価値税の税率引上げや年金支給年齢の引上げ等を内容とする法案を提出して以降、大統領への支持率は低下し[11]、国内全土において年金改革等に抗議するデモが行われるなど反政権的な動きが広がりを見せている。こうした事情もあり、９月に実施されたハバロフスク地方やウラジミール州での知事選では、政権与党「統一ロシア」の候補者が敗れた。

対外関係に関しては、2014年のロシアによるクリミア併合に対する欧米諸国による経済制裁が継続中であり、これに加え、シリアのアサド政権への軍事支援をめぐる欧米諸国との対立、2016年の米国大統領選挙への介入疑惑等の懸念事項を抱えている。

そうした中、米国との間では、テロ対策やシリア情勢でロシアとの協力を模索するトランプ大統領が2018年６月のＧ７サミット開催直前にロシアのＧ７首脳会議への復帰を提案し、翌７月にフィンランドで開催された米露首脳会談では、両国の多岐にわたる懸念の解消に向けて対話を深めることで一致するなど、関係改善へ向かうとも期待された。

しかし、首脳会談後の記者会見において大統領選へのロシアの介入疑惑をめぐり、トランプ大統領が米司法当局の捜査手法を批判し自国の捜査機関や議会の結論よりもロシア寄りの発言を行ったことを受け、米国議会では、ロシアに対し融和的なトランプ政権をけん制するため、対露制裁の強化を求める声が高まるなど、米露関係の今後の展望は依然として不透明である。

中国との関係では、中露両国は、互いを「戦略的パートナー」と規定し、首脳間の頻繁な相互訪問により親密な関係をアピールしており、６月に北京で行われた首脳会談では、ロシア主導の「ユーラシア経済連合[12]」と中国主導の「一帯一路」の結合を推進すること、朝鮮半島問題の平和的で包括的な解決に向けて協力を強化すること等で一致した。９月にウラジオストクで開催された東方経済フォーラムの際に行われた首脳会談では、ロシア極東地域の共同開発など、両国関係の包括的な強化で一致した。近年では軍事面での協力も深化しており、中露両国は、2012年以降、海軍共同演習「海上協力」を毎年実施している。2018年９月にロシア軍が極東地域などで実施した軍事演習「ボストーク」には中国軍が初めて参加した。

(2) 日露関係

日露間の最大の懸案である北方領土問題について、日本政府は一貫して、「北方四島の帰

---

[11] プーチン大統領の支持率は通算４期目当選を決めた2018年３月の調査で80％を記録していたが、同年９月の調査では67％にまで低下している(Levada Center〈https://www.levada.ru/en/〉)。

[12] 2015年に発足したＣＩＳ地域経済同盟であり、ロシア、ベラルーシ、カザフスタン、アルメニア及びキルギスが加盟し、モルドバがオブザーバー参加している（2018年９月現在)。

属の問題を解決して平和条約を締結する」との基本方針に基づいて交渉を行っていると説明している。また、「北方四島に対する我が国の主権が確認されることを条件として、実際の返還の時期、態様については、柔軟に対応」し、「北方領土に現在居住しているロシア人住民については、その人権、利益及び希望は、北方領土返還後も十分に尊重していく」こととしている。

2012年12月の第２次安倍政権発足以降、安倍総理とプーチン大統領は、19回の首脳会談を行っている。2016年12月には、プーチン大統領が2005年以来11年ぶりに来日し、山口県長門市及び東京で安倍総理との首脳会談が行われ、両首脳は平和条約問題を解決する真摯な決意を表明し、その上で、北方四島において両国の法的立場を害さない「特別な制度」の下で共同経済活動を行うための協議の開始に合意するとともに、元島民による墓参のための手続を改善することで合意した。

北方四島における共同経済活動に関しては、2018年５月にモスクワで行われた日露首脳会談において、2017年９月の日露首脳会談で特定された５件のプロジェクト候補[13]についてその進展が確認された。2018年９月、ウラジオストクで開催された東方経済フォーラムの際に行われた日露首脳会談では５件のプロジェクト候補の実施に向けたロードマップを承認したほか、日本からの現地調査団を10月初旬に派遣することで一致した。現地調査団は10月２日から５日の日程で、択捉島及び国後島に派遣され、国後島ではロシア側の関係者との間で風力発電事業等に関する協議が行われた。一方で、共同経済活動の前提となる日露両国双方の法的立場を害さない「特別な制度」については協議が難航しており、９月の日露首脳会談では議題に上がらなかった。

平和条約締結交渉に関しては、９月10日の首脳会談において具体的な進展が見られなかったが、同月12日に行われた東方経済フォーラムの全体会合において、プーチン大統領から平和条約締結後に歯舞群島及び色丹島を引き渡すとした日ソ共同宣言を重視する考えに言及した上で、前提条件をつけずに年内に日露平和条約を締結する旨の提案が安倍総理に投げ掛けられた。帰国後、安倍総理は、領土問題を解決して平和条約を締結するとの基本方針を改めて強調し、プーチン大統領の発言について「平和条約が必要だとの意欲を示したのは間違いない」との見方を示した上で、2018年11月及び12月に改めて日露首脳会談を開催することに意欲を示した。

安全保障分野での協力に関しては、2018年７月、日露外務・防衛閣僚協議がモスクワで行われた。同協議において、日本側からロシア側に対し、北方四島におけるロシアの軍備強化は我が国の立場と相容れないものであり遺憾である旨言及したほか、ロシア側が我が国のイージス・アショア配備計画に懸念を示したことに対しては、我が国国民の生命・財産を守るための純粋に防御的かつ必要最小限の手段であり、ロシアに脅威を与えるものではない旨説明した。また、北朝鮮情勢に関し、同年６月の米朝首脳会談を評価しつつ、日露共通の目標である北朝鮮の非核化に向け、引き続き連携していくことで一致した。

---

[13] ①海産物の共同増養殖プロジェクト②温室野菜栽培プロジェクト、③島の特性に応じたツアーの開発、④風力発電の導入、⑤ゴミの減容対策

５　中東情勢

(1) イラン核合意をめぐる動き

2015年７月、イランと米露中英仏独との間でイラン核問題に関する最終合意が得られ、同国の核開発活動は長期間制限されることとなった。2016年１月には、イランによる同合意の着実な履行が確認されたことを受け、欧米諸国等による対イラン制裁が解除された。

しかし、2016年の米国大統領選当時から「悪い取引だ」としてこの合意を批判してきたトランプ大統領は、2017年10月以降、合意の見直しを求め、解決策が得られなければ合意から離脱する旨述べ、2018年５月、核合意からの離脱と、制裁再開に向けた作業の開始を表明した。米国の制裁は、８月に一部が再開されており、11月に予定される原油取引等に対する制裁の再開で、核合意前における米国の対イラン制裁が完全に復活する。トランプ政権の対応は、同月の中間選挙に向けた対策との指摘もある[14]。

他方、イランを含む米国以外の核合意当事国は、今後も核合意を遵守する方針であり、我が国も、９月の日・イラン首脳会談等で核合意への支持を表明した。国際原子力機関は報告書で、イランは核合意を遵守しているとの認識を示している。

欧米諸国等による制裁解除後、イラン経済は原油輸出の回復や外国企業の進出などにより、回復基調にあった[15]。しかし、米国の核合意離脱後は、通貨リアルの対米ドルレートの下落に伴い国内物価が上昇しているほか、米国の制裁再開を控え、外国企業はイランからの撤退の動きを見せている[16]。11月の原油取引等に対する制裁再開を前に、イラン産の原油取引は縮小し、輸出が激減しており[17]、米国の制裁再開はイランの経済・政治情勢や原油の国際価格に更なる影響を及ぼす可能性が指摘されている[18]。

イランの核問題に関する主要事項年表

年　月	事　項
2002年 8月	イラン反体制派が核兵器開発疑惑を公表。核開発疑惑浮上
2006年 4月	イラン、低濃縮ウランの製造成功を発表
12月	国連安保理、イラン制裁決議採択
2013年 6月	イラン大統領選でローハニ師当選
2015年 7月	イランと米露中英仏独の６か国との間でイラン核問題に関する最終合意成立
2016年 1月	欧米諸国等がイランに対する制裁を解除
2017年 1月	トランプ米大統領就任
4月	トランプ政権、対イラン制裁解除が米国の国益に合致しているかどうか検証に着手
5月	イラン大統領選でローハニ師再選
10月	トランプ大統領、核合意には深刻な欠陥があり、解決できなければ破棄する旨発言
2018年 1月	トランプ大統領、イラン制裁再開の見送りを表明するとともに、最終合意の見直しを強く要求
4月	マクロン仏大統領、米仏首脳会談で、イランに対する新たな規制（核開発制限の期限延長や弾道ミサイル開発への規制等）の追加を提案
5月	トランプ大統領、現在の核合意では、イランが完全に履行したとしても短期間で核兵器完成直前まで達し得ることや、同国の弾道ミサイル開発に対処できないことなどを指摘し、核合意からの離脱と制裁再開に向けた作業の開始を表明
7月	イラン、米国の制裁再開取止めを国際司法裁判所（ＩＣＪ）に提訴
8月	米国が適用を猶予していた対イラン制裁のうち、イランとの貴金属取引等を対象とした制裁などを再開
10月	ＩＣＪ、米国の対イラン制裁再開について、人道援助等、一部の制裁の解除を命ずる仮保全措置を発出。米国は反発
11月	４日、米国によるイランとの原油取引などを対象とした制裁に対する適用猶予の期限到来。翌日から核合意前の米国の対イラン制裁が完全に復活する見込み
同月	６日、米国における中間選挙の投票日

（報道等を基に当室作成）

---

[14] 「『離脱』オバマ遺産つぶし　トランプ氏、中間選挙にらみ」『読売新聞』(2018.5.10) など

[15] イランの実質ＧＤＰ成長率は、2015年はマイナス1.59%であったが、制裁が解除された年に当たる2016年は12.52%、翌2017年は3.73%となった（IMF“World Economic Outlook Database”〈https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2018/02/weodata/weorept.aspx?sy=2015&ey=2023&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=429&s=NGDP_RPCH&grp=0&a=&pr.x=40&pr.y=9#download〉）。

[16] 「米制裁　イラン政権苦境　ロハニ師　軍事力で対抗姿勢」『読売新聞』(2018.9.1)

[17] 「イラン原油輸出激減　米制裁前に取引停止　世界で価格高騰も」『読売新聞』(2018.10.11)

[18] 「米の原油禁輸復活まで１ヵ月　イランの輸出、来年半減も」『日本経済新聞』(2018.10.5)

(2) シリア情勢

シリアでは、2011年からロシアやイランが支持するシリア政府（アサド政権）と欧米諸国が支援する反体制派やクルド人勢力、さらにはイラク・レバントのイスラム国（ＩＳＩＬ）等のイスラム過激派勢力も加わり内戦状態が続いてきた。アサド政権はロシアなどの支援を受けて反体制派の制圧を進めた結果、シリア全土の約６割を支配下に収め[19]、反体制派の支配地域は北西部のイドリブ県を残す程度にまで縮小した。また、ＩＳＩＬは、米軍主導の有志連合などによる空爆や、クルド人勢力及びシリア政府軍からの攻撃等を受け、イラク国境付近に僅かな勢力を残す程度に縮小したとされるが[20]、２～３万人の戦闘員がシリアと隣国イラクに潜伏しているとも言われている[21]。戦闘でシリアから周辺国に逃れた難民は約564万人（2018年10月９日現在）[22]に上り、難民問題は国際社会の喫緊の課題となっている。

同国情勢に対しては、欧米や中東の国々の様々な思惑が絡み合っている。中でもロシアは、2015年９月以降のＩＳＩＬや反体制派への空爆でアサド政権を優勢に導き、さらに2016年末以降、トルコ及びイランと共に和平協議を開催するなど、存在感を見せている。こうしたロシアの介入には、アサド政権の存続のほか、シリア国内のロシア軍の拠点や中東地域での影響力の確保等の思惑があると見られている[23]。

米国は、トランプ政権下で対シリア政策を見直し、アサド大統領の退陣よりもＩＳＩＬの打倒を優先する方針へと転換した[24]が、アサド政権による化学兵器の使用に対しては、シリア政府軍施設等への爆撃を実施するなど[25]、強い姿勢で臨んでいる。ＩＳＩＬの掃討がほぼ完了しつつある2018年４月には、トランプ大統領がシリアからの米軍の早期撤退に言及するなど、シリアへの関与を縮小する気配も見せている。

また、シリア国内のクルド人勢力は、ＩＳＩＬ掃討で共闘する米国の支援の下でシリア全土の３割を支配するに至った。しかし、トルコは、これらクルド人勢力が国内で非合法としているクルド労働者党[26]と連携していると見て、同勢力の拡大を危惧し、支援した米国の対応に反発しており、米国とトルコとの関係悪化の一因ともなっている。

(3) イスラエル・パレスチナ問題

1993年のオスロ合意等に基づくイスラエルとパレスチナの和平交渉は難航を続け、2014年以降、直接協議は中断している。さらにパレスチナ側では、主流派政党「ファタハ」主

---

19 「シリア難民　進まぬ帰還」『読売新聞』(2018.10.7)

20 「泥沼化　シリア内戦　なぜ」『朝日新聞』(2018.4.18)

21 「ＩＳ戦闘員、イラクとシリアになお２万～３万人残留　国連報告書」AFPBB News (2018.8.14) 〈http://www.afpbb.com/articles/-/3185960〉

22 国連高等難民弁務官事務所（ＵＮＨＣＲ）ウェブサイト掲載データ 〈https://data2.unhcr.org/en/situations/syria#_ga=2.192750058.1168237299.1539308183-506810430.1539308183〉

23 防衛省編『平成30年版　日本の防衛』137頁

24 「米国　シリア政策転換　アサド氏退陣よりもＩＳ打倒」『毎日新聞』(2017.4.2)

25 爆撃は、2017年４月及び2018年４月に実施されている。2018年４月の攻撃は、英仏両国と共同で行われた。

26 トルコからの分離独立志向が強いとされる。

体のパレスチナ自治政府が統治するヨルダン川西岸地域と、イスラム主義を掲げる「ハマス」が支配するガザ地区が、2007年以降、分裂状態にある。

2017年10月、ファタハとハマスの代表団は、両者による統一政府樹立等を内容とする和解案に合意したが、実現に向けた協議は難航している。こうした中、トランプ米大統領は12月、エルサレムをイスラエルの首都とし、テルアビブにある米国大使館のエルサレムへの移転を表明した[27]。これに対し、東エルサレムをパレスチナ国家樹立の際の首都と位置付けるパレスチナ自治政府に加え、アラブ諸国、欧州諸国等からも非難の声が上がり、同月、国連総会の緊急会合で、米国によるエルサレムのイスラエル首都認定を無効として撤回を求める決議が採択[28]されたが、2018年５月、米国は大使館をエルサレムに移転した。

また、米国は、国連パレスチナ難民救済事業機関[29]に対する資金拠出を全面停止したほか、首都ワシントンのパレスチナ解放機構の代表部閉鎖を通告するなど、エルサレムの首都認定以来、同国との接触を拒否しているパレスチナに対し圧力を強めている。

(4) 米・トルコ関係

米国とトルコは共にＮＡＴＯ加盟国であり、同盟関係にある。しかし、シリア情勢をめぐり、トルコと対立するクルド人勢力を米国が支援したことや、2016年７月にトルコで起きたクーデター未遂事件への関与が疑われる在米イスラム指導者ギュレン師の身柄引渡し問題、同年10月に起きた同事件への関与を理由とするトルコ当局による同国在住の米国人ブランソン牧師拘束問題をめぐり両国関係は悪化していた。特に2018年７月以降、ブランソン牧師の解放をめぐり米国とトルコとの間で経済制裁等が講じられるなど、事態は深刻さを増したが、同年10月、ブランソン牧師は、トルコの裁判所の決定により釈放・解放された。同牧師が属するキリスト教福音派はトランプ大統領の支持基盤とされ、元々、トランプ政権の強硬姿勢の背景には、11月の米中間選挙に向けた支持固めの思惑があると見られていたが[30]、同牧師の解放は、大統領自身の外交成果をアピールする格好の材料ともなった[31]。他方、米国とトルコとの関係は他の懸案事項もあり、直ちに大幅な改善に向かうのは困難との指摘がなされている[32]。

８月の米国によるトルコからの鉄鋼・アルミに対する追加関税税率の倍増表明以降、トルコの通貨リラが米ドルに対して急落し、トルコ国内で物価上昇を招いている。リラの下落は、他の新興国からの資金流出など、国際金融市場にも動揺を与えており、両国関係の悪化は、世界経済のリスクとなっている。

---

[27] 米議会は 1995 年に大使館のエルサレムへの移転を求める法案を可決したが、歴代大統領は半年ごとに移転を延期し続けてきた。トランプ大統領も 2017 年６月及び今回、移転を延期する指示書に署名した。

[28] 我が国を含む 128 か国の賛成で採択（米国、イスラエルなど９か国は反対、カナダ、メキシコ、豪州など 35 か国は棄権）

[29] ヨルダン、シリア、レバノン、ヨルダン川西岸及びガザ地区に住むパレスチナ難民に対し、教育、医療・保健、食料配布等の事業を実施している。

[30] 「牧師拘束巡り米強硬　関係改善へ糸口見えず」『日本経済新聞』（2018. 8. 12）

[31] 「釈放の米牧師に面会　トランプ氏　トルコ大統領に謝意」『読売新聞』（2018. 10. 15）

[32] 「米・トルコ　関係改善進むか注目　牧師釈放　外交・安保まだ溝」『毎日新聞』（2018. 10. 14）

最近の米・トルコ関係主要事項年表

年　月	事　項
2016年 7月	トルコでクーデター未遂事件発生。トルコが在米イスラム指導者のギュレン師の関与を疑い、米国に対し身柄の引渡しを要求
10月	同年7月のクーデター未遂事件に関与したとして、トルコ当局が同国在住の米国人キリスト教福音派牧師であるブランソン氏を拘束
2018年 7月25日	ブランソン牧師、自宅軟禁状態に
同月26日	トランプ米大統領、トルコに対し、ブランソン牧師を解放しなければ大規模な制裁を行う旨をツイッターに投稿
8月 1日	米政府、トルコの2閣僚に対する米国内の資産凍結等の経済制裁を実施
同月 4日	トルコ政府、報復として、米国の2閣僚に対するトルコ国内の資産凍結を発表
同月10日	トランプ大統領、トルコの鉄鋼及びアルミに対する追加関税税率を2倍に引き上げる旨表明
同月15日	トルコが米国からの車やアルコール類等の関税引上げを発表 トルコの裁判所がブランソン牧師の解放を拒否
9月13日	トルコ中央銀行が利上げ発表
10月12日	トルコの裁判所、ブランソン牧師の釈放を認める決定（同牧師は同日トルコを出国し、13日に米国に帰国）

（報道等を基に当室作成）

6　自由貿易体制関係

(1) ＷＴＯ交渉の停滞とＦＴＡ/ＥＰＡ

ＷＴＯでは、2001年にドーハ開発アジェンダ（ＤＤＡ）交渉が開始され、多数の開発途上国を含むＷＴＯ全加盟国の参加の下、農業やサービス等七つの交渉分野について一括受諾方式による交渉妥結が目指されたが、先進国と開発途上国の利害対立等により交渉は膠着状態に陥ったままとなっている。このような状況の中、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）を締結する動きを加速化させており、我が国も東南アジア諸国や中南米諸国を中心に経済連携協定（ＥＰＡ）[33]を締結し、既に15本が発効している。

政府は、今後のＦＴＡ／ＥＰＡの締結方針について、2018年６月に閣議決定された「未来投資戦略2018」で「2018年までにＦＴＡ比率70%を目指す」（2017年末時点：40.3%）との数値を指標として掲げ、署名済みのＴＰＰ11及び日ＥＵ・ＥＰＡの早期発効を目指すとともに、東アジア地域包括的経済連携（ＲＣＥＰ）、日中韓ＦＴＡなどの経済連携交渉について「戦略的かつスピード感をもって推進する」との方針を示している。

我が国のＦＴＡ／ＥＰＡ締結・交渉状況

【発効済】

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、ASEAN、フィリピン、スイス、ベトナム、インド、ペルー、豪州、モンゴル

【署名済み・未発効】

TPP12、TPP11、日EU・EPA

【実質合意】

日ASEAN・EPAの投資サービス交渉

【交渉中】

コロンビア、日中韓、RCEP、トルコ

【交渉延期中又は中断中】

湾岸協力理事会（GCC）、韓国、カナダ

[33] 日本政府は、「経済連携協定（ＥＰＡ）」を「貿易の自由化に加え、投資、人の移動、知的財産の保護や競争政策におけるルール作り、様々な分野での協力の要素等を含む、幅広い経済関係の強化を目的とする協定」と、自由貿易協定（ＦＴＡ）よりも幅広い内容を含むものとして定義し、我が国が締結する協定にこの名称を使用してきたが、近年は世界で締結されているＦＴＡの中にも我が国のＥＰＡと同様、幅広い内容を含む協定が見られるようになってきている。

(2) 日ＥＵ・ＥＰＡ

日ＥＵ・ＥＰＡ交渉は、2011 年５月以降、交渉の範囲等を定めるための予備交渉が行われた後、2013 年４月より正式に開始された。交渉は、我が国が求めるＥＵの自動車関税の引下げや、ＥＵ側が求める我が国の自動車等に対する非関税障壁の撤廃、乳製品の関税引下げ等をめぐって難航したが、2017 年１月、「米国第一主義」を掲げるトランプ氏が米大統領に就任し、就任早々にＴＰＰ協定からの離脱を表明するなど保護主義的な姿勢を鮮明にし始めたこと等を受け、日ＥＵ双方が自由貿易体制を擁護する立場で一致したことを背景に妥結への機運が生まれ、2017 年７月、大枠合意に至った。その後同年 12 月には、継続協議となっていた投資家と国家の紛争解決（ＩＳＤＳ）を協定から切り離すことで決着したことにより最終合意し、2018 年７月の日ＥＵ定期首脳会議に際し署名が行われた。安倍総理は署名後の記者会見で、「ＥＰＡへの署名は、保護主義的な動きが世界で広がる中、日本とＥＵが自由貿易の旗手として世界をリードしていくとの揺るぎない政治的意志を世界に鮮明に示すものであります。」と強調した。

日ＥＵ・ＥＰＡの発効には今後、日ＥＵ双方における議会の承認手続等が必要であるが、欧州委員会のマルムストローム委員（貿易担当）は 2018 年７月に公表した政策文書において、2019 年早期の発効に期待しているとの認識を明らかにしている[34]。

日ＥＵ・ＥＰＡが発効すると、人口約 6.4 億人、世界のＧＤＰの約 28％を占める巨大経済圏が誕生する。ＥＵ側は本協定に基づき、最終的に 99％の品目について関税を撤廃することになり、我が国の主要輸出品である乗用車の関税（現行税率 10％）についても８年目に撤廃する。他方、我が国は本協定により最終的に 94％の品目について関税を撤廃する。物品の市場アクセスではコメを関税撤廃・削減の対象から除外する一方、ワイン（即時撤廃）やソフト系チーズ（関税割当を設定し枠内税率は 16 年目に無税）などの品目でＴＰＰ協定を超えると見られる内容の自由化約束を行っている。また、ＥＵ側が強く主張していた鉄道分野の調達を相互に開放するほか、「ゴルゴンゾーラ」、「フェタ」等のＥＵ産品の名称を「地理的表示」として我が国で保護することになる。

Ⅱ　第 197 回国会提出予定条約の概要

１　経済上の連携に関する日本国と欧州連合との間の協定

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

２　日本国と欧州連合及び欧州連合構成国との間の戦略的パートナーシップ協定

欧州連合及び欧州連合構成国との間で、全般的なパートナーシップの強化等を目的とし、幅広い分野における対話、協力等の促進等について定める。

---

[34] ジェトロビジネス短信（2018.7.11）〈https://www.jetro.go.jp/biznews/2018/07/7d9e05b5061c8c85.html〉

３　社会保障に関する日本国政府と中華人民共和国政府との間の協定

中国との間で、年金制度への加入に関する法令の適用調整等について定める。

内容についての問合せ先
外務調査室　安堂首席調査員（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

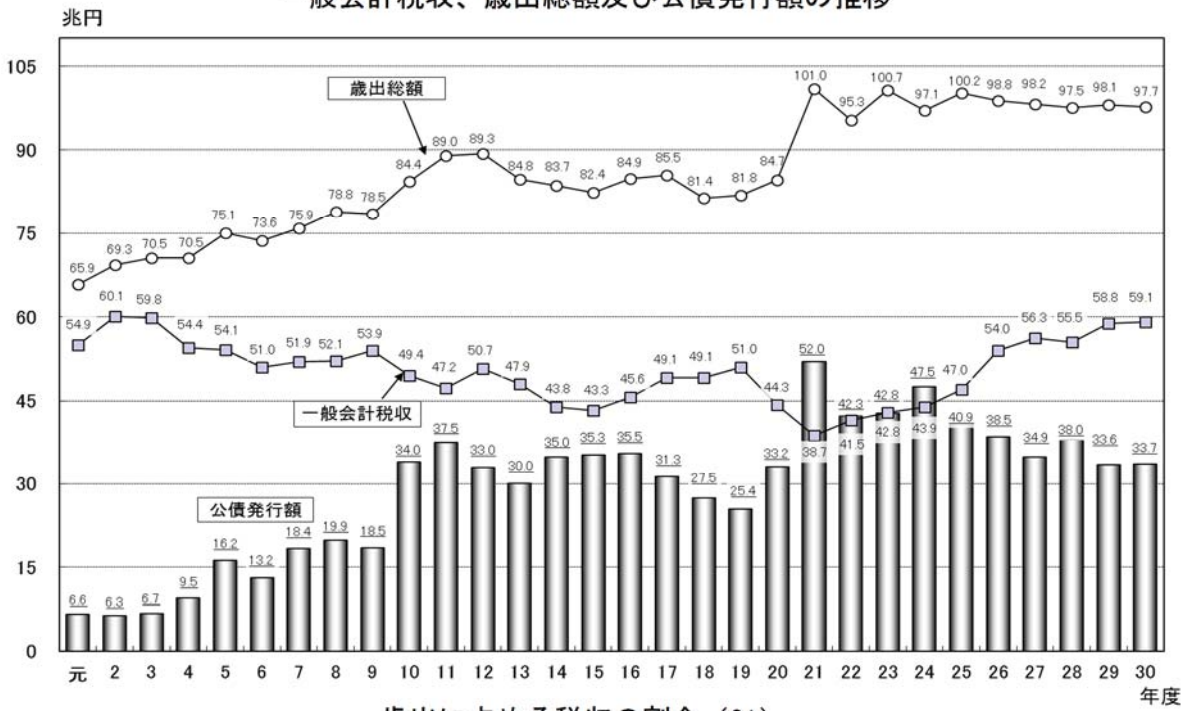
歳入には大別して①租税等収入②公債金③その他収入がある。

我が国の財政は平成 10 年度以降、歳入の相当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、景気悪化に伴う税収減や経済対策の実施経費の追加などにより、63年ぶりに税収が公債発行額を下回った。近年は、景気回復基調とともに税収も増加傾向にあり、平成30年度は、経済再生と財政健全化を両立する予算とされ、59.1兆円の税収が見込まれており、歳出に占める税収の割合は60%に達する見通し（60.5%）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。

一般会計税収、歳出総額及び公債発行額の推移



歳出に占める税収の割合（%）

年度	元	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
割合	83.4	86.8	84.8	77.2	72.1	69.3	68.4	66.0	68.7	58.6	53.1	56.8	56.5	52.4	52.5

16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30
53.7	57.4	60.2	62.3	52.3	38.4	43.5	42.5	45.2	46.9	54.6	57.3	56.9	59.9	60.5

（注１）平成 29 年度までは決算額、30 年度は当初予算額である。

（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。

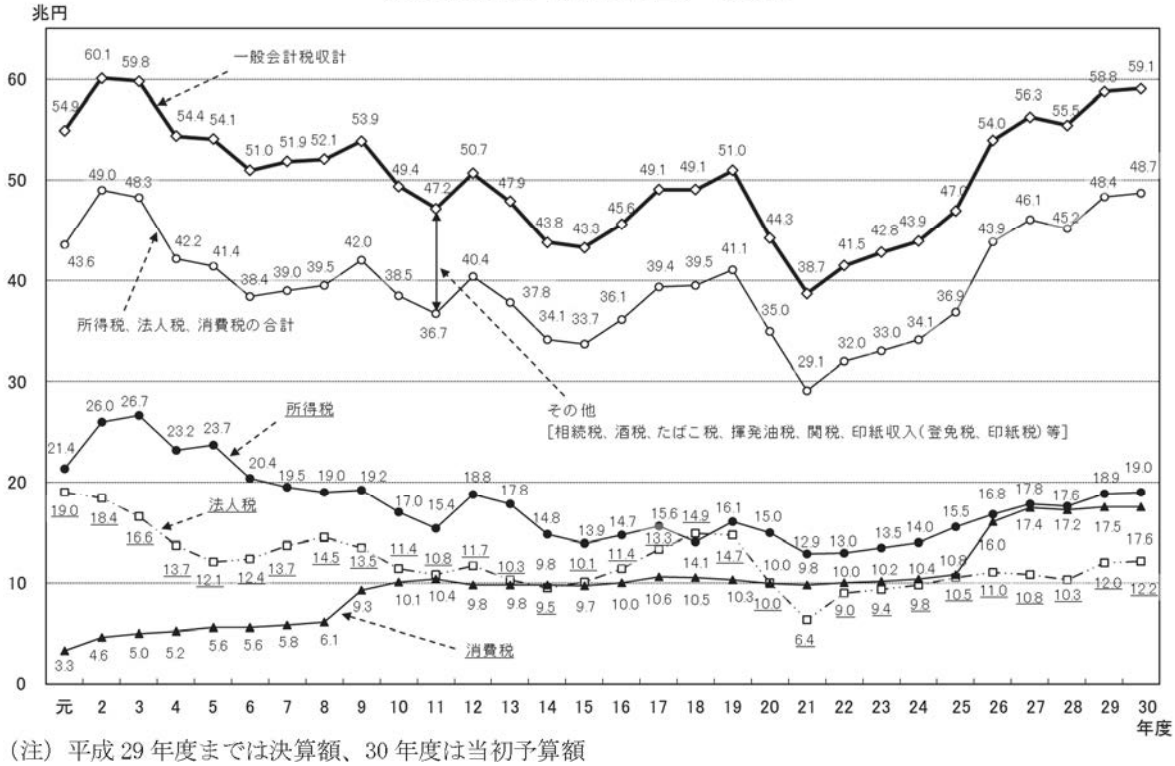
（財務省資料等を基に作成）

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 兆円台で推移していた。平成 21 年度は、経済情勢の悪化により 30 兆円台まで低下したが、その後は回復傾向を示し、平成 26 年度以降は 50 兆円台で推移している。

税目別税収をみると、所得税は、平成３年度を境に減少傾向で推移していたが、近年は増加傾向を見せている。法人税は、かつては所得税に次ぐ税収規模であったが、平成21年度に消費税を大きく下回り、それ以降は消費税を下回る水準が続いている。消費税は、平成元年度に制度が創設されて以降安定しており、平成９年の税率引上げ後は10兆円前後で推移し、平成26年の税率引上げ以降は、所得税に迫る税収規模となっている。連年、所得税、法人税及び消費税で税収全体の70％以上を占めており、近年では80％を超えている。

一般会計税収（主要税目）の推移



（注）平成 29 年度までは決算額、30 年度は当初予算額

（財務省資料等を基に作成）

(2) 平成30年度税制改正（給与所得控除等の見直し、国際観光旅客税の創設等）

平成30年度税制改正では、働き方の多様化等を踏まえ、個人所得課税の見直し（給与所得控除及び公的年金等控除から基礎控除への振替等）を行うとともに、デフレ脱却と経済再生に向け、賃上げ・生産性向上のための税制上の措置を講じ、さらに、中小企業の代替わりを促進する事業承継税制の拡充等が行われた。これらのほか、国際課税制度の見直し、税務手続の電子化の推進やたばこ税の見直し等の措置が講じられた。

また、観光先進国の実現に向けた観光基盤の拡充・強化を図るための財源を確保する観点から、国際観光旅客税が創設された。同税は、航空機又は船舶により出国する一定の者（国際観光旅客等）の出国１回につき1,000円の負担を求めるもので、平成31年１月７日から施行される。

(3) 今後の税制改正に関する動向

ア　消費税率 10%への引上げ等

消費税率10％への引上げは２度延期され、現行では平成31年10月の予定である。

平成26年４月の消費税率引上げ（５％→８％）時においては、消費税率引上げに伴う駆け込み需要とその反動の影響等を受け、同年４月以降の実質ＧＤＰ成長率が２四半期連続のマイナスとなるなど、我が国経済が大きく変動した。

こうした経験を踏まえ、「経済財政運営と改革の基本方針2018」（平成30年６月15日閣議決定）においては、平成31年10月の消費税率引上げに当たり、税率引上げの前後において、需要に応じて事業者のそれぞれの判断によって価格の設定が自由に行われることで、駆け込み需要・反動減が抑制されるよう、その方策について、具体的に検討するとされた。また、平成26年４月の消費税率引上げ時に耐久消費財を中心に駆け込み需要とその反動減が生じた[1]ことを踏まえ、税率引上げ後の自動車や住宅などの購入支援について、需要変動を平準化するため、税制・予算による十分な対策を具体的に検討するとされた。

こうした状況の中、平成30年10月15日、安倍内閣総理大臣は臨時閣議において、消費税率を予定どおり引き上げるとともに、以下の対策を行う旨の発言を行った[2]。

①２％の引上げによる税収のうち半分を国民に還元することとし、平成31年10月１日から認可・無認可合わせて幼児教育を無償化する。

②軽減税率を導入し、飲食料品は消費税率を８％のまま据え置く。

③引上げ前後の消費を平準化するため、中小小売業に対しポイント還元といった新たな手法による支援を行う。また、引上げ前後に柔軟に価格付けができるようガイドラインを整備するとともに、中小企業が消費税を円滑に転嫁できるよう対策を講じる。

④大型耐久消費財（自動車、住宅）について平成31年10月１日以降の購入にメリットが出るよう税制・予算措置を講じる。

イ　消費税の軽減税率制度導入に係る財源確保

消費税の軽減税率制度は、消費税率引上げに伴う低所得者対策として、一定の飲食料品や新聞を対象に８％の税率を適用するものであり、現行では、消費税率10％への引上げ時期である平成31年10月からの導入が予定されている。

同制度の導入には１兆円程度の財源が必要とされており、平成30年度税制改正大綱（平成29年12月14日自由民主党・公明党。以下「与党大綱」という。）においては、「安定的な恒久財源を確保するため、平成30年度末までに歳入及び歳出における法制上の措置等を講ずる」とされている。

---

[1] 平成 31 年 10 月からの消費税率引上げによる経済への影響について、日本銀行においては、成長率の下押効果は平成 26 年度の消費税率引上げ時と比べると不確実性は大きいものの小幅なものにとどまると予想されている。（2018 年４月、経済・物価情勢の展望）

[2] 「消費税率引上げとそれに伴う対応について」（平成 30 年 10 月 15 日、臨時閣議における安倍内閣総理大臣発言）

ウ　その他

「与党大綱」においては、検討事項として、「子どもの貧困に対応するため、婚姻によらないで生まれた子を持つひとり親に対する税制上の対応について」、「平成31年度税制改正において検討し、結論を得る」とされており、寡婦（寡夫）控除の見直しが挙げられている。

そのほか、働き方の多様化が進む現状を踏まえ、勤続年数が20年を超えるか否かによって控除額が変わる退職所得課税を見直す動きがあるとの報道がなされている[3]。

（参考）近年の税制改正に関する主な動き（第２次安倍内閣発足以降）

25年	３月　１日	「所得税法等の一部を改正する法律案」（平成 25 年度税制改正法案）国会提出 （主な内容） ・所得税の最高税率の見直し ・住宅ローン減税の拡充 ・相続税の基礎控除の引下げ、税率構造の見直し ・所得拡大促進税制の創設及び雇用促進税制の拡充
	３月 29 日	「平成 25 年度税制改正法案」成立
	６月　５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」（３月 22 日提出）成立
	10 月　１日	「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」閣議決定
26年	２月　４日	「所得税法等の一部を改正する法律案」及び「地方法人税法案」（平成 26 年度税制改正法案）国会提出 （主な内容） ・給与所得控除の上限の引下げ ・生産性向上設備投資促進税制の創設 ・自動車重量税のグリーン化（エコカー減税の拡充等）
	３月 20 日	「平成 26 年度税制改正法案」成立
	４月　１日	消費税率引上げ（５％ ⇒ ８％）
	11 月 18 日	平成 27 年 10 月からの消費税率引上げについて、延期（平成 29 年４月～）を表明（安倍内閣総理大臣）
	（11 月 21 日解散、12 月 14 日総選挙、第３次安倍内閣発足）	
27年	２月 17 日	「所得税法等の一部を改正する法律案」（平成 27 年度税制改正法案）国会提出 （主な内容） ・ジュニアＮＩＳＡの創設 ・法人税率の引下げ ・欠損金繰越控除の見直し ・エコカー減税（自動車重量税）の見直し
	３月 31 日	「平成 27 年度税制改正法案」成立

[3] 『日本経済新聞』（2018 年９月１日）等

28年	2月 5日	「所得税法等の一部を改正する法律案」（平成28年度税制改正法案）国会提出 （主な内容） ・医療費控除の特例の導入 ・法人税率の引下げ ・生産性向上設備投資促進税制の縮減・廃止等 ・外国人旅行者向け消費税免税制度の拡充
	3月29日	「平成28年度税制改正法案」成立
	6月 1日	平成29年4月からの消費税率引上げについて、延期（平成31年10月～）を表明（安倍内閣総理大臣）
	8月24日	「消費税率引上げ時期の変更に伴う税制上の措置」閣議決定
	9月26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の一部を改正する等の法律等の一部を改正する法律案」（税制抜本改革法等改正案）国会提出
	11月18日	「税制抜本改革法等改正案」成立
29年	2月 3日	「所得税法等の一部を改正する等の法律案」（平成29年度税制改正法案）国会提出 （主な内容） ・配偶者控除及び配偶者特別控除の見直し ・積立NISAの創設 ・研究開発税制の見直し ・中小企業向け設備投資促進税制の拡充
	3月27日	「平成29年度税制改正法案」成立
	9月25日	消費税率10%への引上げによる増収分の使途変更を表明（安倍内閣総理大臣）
	（9月28日解散、10月22日総選挙、第4次安倍内閣発足）	
	12月 8日	「新しい経済政策パッケージ」閣議決定（幼児教育無償化等の人づくり革命に係る安定財源について、消費税率10%への引上げによる財源を活用する旨を明記）
30年	2月 2日	「所得税法等の一部を改正する法律案」（平成30年度税制改正法案）及び「国際観光旅客税法案」国会提出 （主な内容） ・給与所得控除等の見直し ・所得拡大促進税制の改組 ・事業承継税制の拡充 ・たばこ税の見直し ・国際観光旅客税の創設
	3月28日	「平成30年度税制改正法案」成立
	4月11日	「国際観光旅客税法案」成立
	10月15日	臨時閣議において、「消費税率引上げとそれに伴う対応について[4]」発言（安倍内閣総理大臣）

[4] 内容については、Ⅰ1⑶ア参照

２　金融

(1) デフレ脱却に向けた対応

近年、安倍内閣総理大臣は「『デフレではない』という状況をつくり、景気を回復させることはできている」と述べるとともに、平成 30 年９月には、日本銀行（以下「日銀」という。）の金融政策の出口への道筋について、その判断・手法はマクロ政策として日銀が決めることと述べた上で、「非常にいい形で経済も成長してきている中において、私の任期のうちにやり遂げたい[5]」と述べ、金融政策の出口が可能となる経済状況の実現への見通しを示している。

第二次安倍政権発足直後の平成 25 年１月、政府・日銀は、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）」を公表した。以下では、その後の日銀の金融政策をめぐる動きを述べる。

ア　日銀の金融政策

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

共同声明と同時に日銀は、２％の「物価安定の目標」を導入し、黒田総裁就任後の平成 25 年４月に金融市場調節の操作目標を従来の「金利」からマネタリーベース「量」に変更し、新たな金融政策の枠組みである「量的・質的金融緩和」を導入した[6]。その後、平成 28 年１月には、３つの次元で緩和手段を駆使し金融緩和を進めるため、それまでの「量」・「質」に「金利」の概念を加えた「マイナス金利付き量的・質的金融緩和」を導入した。

量的緩和政策の限界やマイナス金利政策の副作用も指摘される中、日銀は平成 28 年９月、後述する「『量的・質的金融緩和』導入以降の経済・物価動向と政策効果についての総括的な検証」（以下「総括的な検証」という。）の公表と同時に、これまでの金融政策の枠組みを強化する形で「長短金利操作付き量的・質的金融緩和」を導入することを決定した。その主な内容は、①長短金利操作、②「オーバーシュート型コミットメント」――である。①の長短金利操作は、短期金利はそれまでと同様にマイナス金利を適用しつつ、長期金利（10 年物国債金利）を概ねゼロ％程度に長期国債の買入れによってコントロールするものである。これにより、主な政策ターゲットが国債買入れ残高である「量」から「金利」へと変更された。②のオーバーシュート型コミットメントは、短期的な物価の変動実績ではなく安定的に「物価安定の目標」である２％の物価上昇が確認できるまで、「量」であるマネタリーベースの拡大を事前にコミットするものである[7]。

---

[5] 平成 30 年９月 14 日付ブルームバーグ（自民党総裁選に向けた日本記者クラブ主催の公開討論会での発言）。なお、自民党総裁の任期は平成 33 年９月まで。

[6] 後述する金融政策も含めその概要は、後掲「金融緩和策の概要」を参照。）

[7] 日銀は「長短金利操作付き量的・質的金融緩和」の導入に至った考え方について、（ｉ）日銀当座預金へのマイナス金利適用と長期国債の買入れの組合せは有効、（ii）しかし、原油価格の下落等の外的要因による「適合的な期待形成」が予想物価上昇率に強く影響するため、予想物価上昇率をより強力な方法で高める必要がある、（iii）その一方で、過度なイールドカーブの低下・フラット化による金融機関の利ざや縮小がかえって経済活動に悪影響を及ぼす可能性がある――と整理している。

○金融緩和策の概要

金融緩和策			「量的・質的金融緩和」 （拡大） 【補完措置】	「マイナス金利付き量的・質的金融緩和」 【追加緩和】	「長短金利操作付き量的・質的金融緩和」 【枠組強化】
導入時期			平成25年４月 （平成26年10月） 【平成27年12月】	平成28年１月 【平成28年７月】	平成28年９月 【平成30年７月】
金融市場調節方針	マネタリーベース・コントロール	マネタリーベースの年間増加額	約60～70兆円〔※〕 （約80兆円〔※〕）	同左（約80兆円）〔※〕	10年物国債金利が０％程度で推移するように国債の買入れ量を調整
	長短金利操作	長期金利	―		10年物国債金利が０％（±0.1％）程度〔※〕 【±0.2％の変動を許容〔※〕】
		短期金利	―	マイナス金利（金融機関が保有する日銀当座預金の「一部」に▲0.1％の金利を適用）〔※〕	同左（▲0.1％のマイナス金利）〔※〕
		その他	―		指値オペ（日銀が指定する利回りによる国債買入れ）〔※〕
資産買入れ方針	長期国債買入れ量と年限	長期国債保有残高の年間増加ペース	約50兆円 （約80兆円）	同左（約80兆円）	約80兆円をめど
		長期国債買入れの平均残存期間	７年程度 （７～10年程度） 【７～12年程度】	同左（７～12年程度）	期間の定めを廃止
	ETF、J-REITの買入れ	ＥＴＦ保有残高の年間増加ペース	約１兆円 （約３兆円） 【＋別枠3,000億円】	約3.3兆円 【約６兆円】	同左（約６兆円） 【買入れ額の変動を許容】
		Ｊ－ＲＥＩＴ保有残高の年間増加ペース	約300億円 （約900億円）	同左（約900億円）	同左（約900億円） 【買入れ額の変動を許容】
フォワード・ガイダンス		量（マネタリーベース）	―		オーバーシュート型コミットメント（物価上昇の実績値が、安定的に２％を超えるまで金融緩和を続ける）
		政策金利			【政策金利のフォワードガイダンス（当分の間、きわめて低い長短金利の水準を維持）】

（注）表中の〔※〕印は、金融市場調節において優先される項目。「長短金利操作付き量的・質的金融緩和」の導入により、それまでの「量」であるマネタリーベースを最優先とする政策から、中長期を含めた「金利」を最優先とし「量」は「金利」の状況により変動する政策に転換された。　（日銀資料を基に作成）

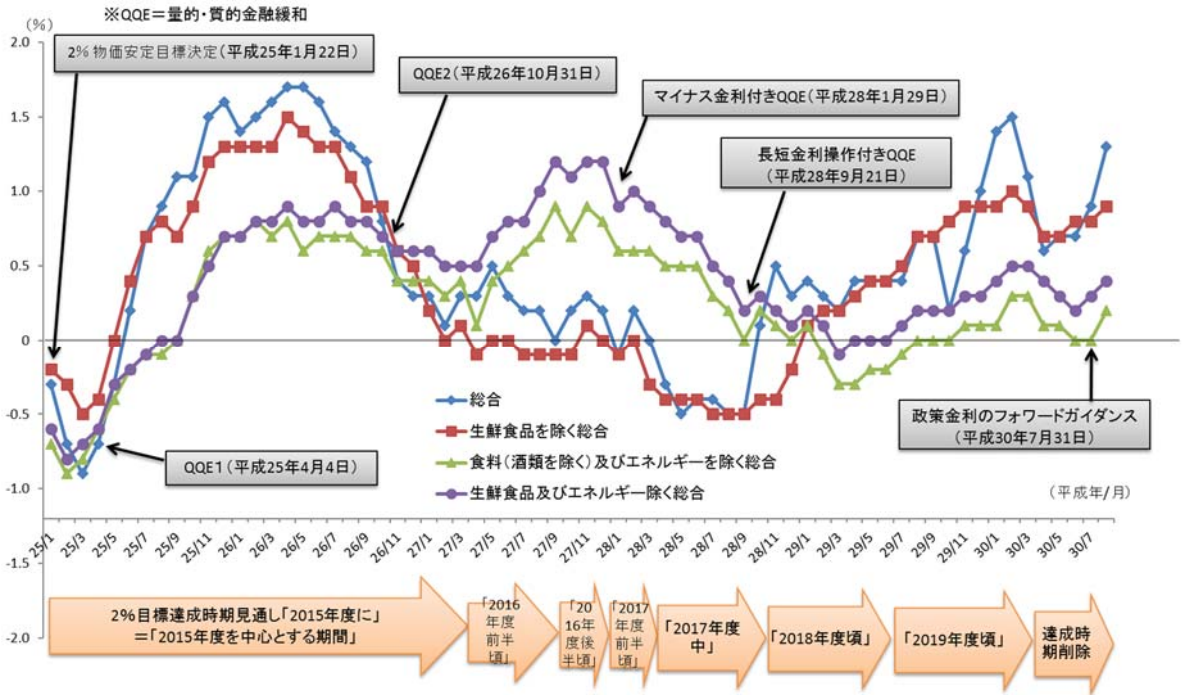
さらに黒田総裁の再任を経て平成30年７月には、「強力な金融緩和継続のための枠組み強化」として「政策金利のフォワードガイダンス」が導入された。「政策金利のフォワードガイダンス」は、先に導入されている「オーバーシュート型コミットメント」と同様、「物価安定の目標」の実現に対するコミットメント強化策で当分の間、現在のきわめて低い長短金利の水準を維持することをコミットするものである。「オーバーシュート型コミットメント」は、「量」の概念である一方、「政策金利のフォワードガイダンス」は、「金

利」の概念となる。これと同時に、ゼロ％程度とされる長期金利水準についてその変動幅の拡大が許容され[8]、金融政策の持続性が強化されることになった。

(ｲ) 「物価安定の目標」達成状況及び今後の見通し

日銀は「量的・質的金融緩和」導入から約１年半の間、「物価安定の目標」の達成時期について、平成 27 年度（2015 年度）を中心とする期間に、前年比が２％程度に達する可能性が高いとの見方を維持してきた。しかし、下図のように平成 27 年４月に達成時期の見通しを「2016 年度前半頃になると予想される」と、初めて後退させると立て続けに見通しを後退させた。その後、日銀は平成 28 年９月に「総括的な検証」で、海外からの外的要因及び足もとの物価上昇率が将来の物価上昇期待に強く影響する等の理由で２％の「物価安定の目標」が達成できていないと整理した[9]。

○「物価安定の目標」導入（平成 25 年）以降の各種消費者物価指数上昇率の推移



（注１）消費税調整済み月次データ（前年同月比）
（注２）日銀は、「2015年度に」（平成25年４月26日）と「2015年度を中心とする期間」（平成26年４月30日）は同様であるとの認識
（総務省統計局及び日銀資料を基に作成）

その後も、平成28年11月には「2018年度頃」、平成29年７月には「2019年度頃」と立て続けに見通しを変更し、平成30年４月には、計数のみに過度な注目が集まることは適当ではないとして、ついに達成時期の文言は削除された。同年７月の「政策金利のフォワード

[8] 従来の±0.1%から±0.2%へと拡大。

[9] 「量的・質的金融緩和」による実質金利の低下効果が経済・物価の好転をもたらし、物価の持続的な下落という意味でのデフレではなくなったとしつつも、(１)①原油価格の下落、②消費税率引上げ後の需要の弱さ、③新興国経済の減速とそのもとでの国際金融市場の不安定な動きといった外的な要因が発生し、実際の物価上昇率が低下したこと、(２)その中で、我が国では諸外国と比べ適合的な期待形成の要素が強く予想物価上昇率が横ばいから弱含みに転じたこと――が主な要因と説明。

ガイダンス」導入時には、物価が上がらない理由について、①企業側の中長期的な成長期待が高まらない中での正規雇用者に対する慎重な賃金設定スタンス、②家計の値上げに対する許容度の低さ、③企業の慎重な価格設定スタンス、④携帯電話関連の値下げ、⑤公共料金及び家賃（持家の帰属家賃含む）の伸びの低さ――等と再度整理している。

今後の物価上昇の見通しについて日銀は、平成30年７月の経済・物価情勢の展望では、「これまでの想定よりは時間がかかるものの、２％に向けて徐々に上昇率を高めていくと考えられる。」とし、政策委員見通しの中央値[10]を2019年度プラス1.5％、2020年度プラス1.6％と、いずれも同年４月時点の見通しと比べ0.2～0.3％ポイント下方修正している。直近の金融政策決定会合では、リスク要因として、米国のマクロ政策運営やそれが国際金融市場に及ぼす影響、保護主義的な動きの帰趨とその影響、それらも含めた新興国・資源国経済の動向などの海外からの外的要因を挙げている[11]。

(2) 金融行政に関する最近の取組と課題

ア　仮想通貨

(ｱ) 平成 28 年改正資金決済法施行後の動向

仮想通貨の規制に関しては、平成 29 年４月に仮想通貨交換業者の登録制の導入等をはじめとする改正資金決済法が施行された。登録は９月から順次行われているが、同法施行前から仮想通貨交換業を行っていた者は、みなし仮想通貨交換業者（以下「みなし登録業者」[12]という。）と呼ばれ、業務を継続していた。その間、市場では、仮想通貨価格の高騰・乱高下や、現行法令では想定されていない、証拠金取引などの動きが見られている。

今年に入り、みなし登録業者の預かり資産流出事案[13]が発生した。これを受けて、金融庁がみなし登録業者を含む全業者への立入検査に着手した結果、登録業者やみなし登録業者における内部管理態勢等の不備が発覚し、行政処分を行うに至った。そのため金融庁は、登録審査の事実上の厳格化にシフトし、管理態勢等を改善できないみなし登録業者が、自ら登録申請を断念したり、金融庁より登録拒否処分を受けた。その後新たに登録業者で預かり資産流出事案[14]が発生したため、金融庁は当該登録業者に業務改善命令を発出しており、金融庁は対応に追われる状況が続いている。

---

[10] 消費者物価指数（除く生鮮食品）、消費税率引上げの影響を除くケース。

[11] 「総括的な検証」で 2014 年４月の引上げが物価下押し圧力となったとしている、消費税率引上げの経済に与える影響について、経済・物価情勢の展望（2018 年４月）では、2019 年 10 月の引上げの影響は、軽減税率、支援給付金等、教育無償化、年金額改定等の恒久的な負担軽減措置により、家計のネット負担額は過去２回と比較しても４分の１程度であり、小幅なものにとどまるとの見方を示している。

[12] 同年９月末までに登録申請をすれば、登録審査期間中も継続して業を行うことが可能とされた。登録審査中の間、営業を認めないと、当該業者や利用者に混乱や不利益が生じるおそれがあるため、他の金融関連の制度も参考に、登録可否の判断が行われるまで業務を行うことを認める経過措置を設けたもの。

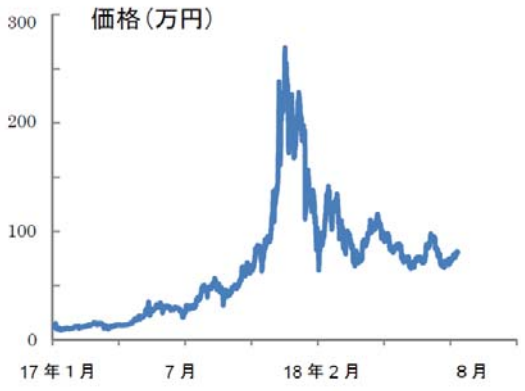
[13] コインチェック株式会社が不正アクセスを受け、ネットに接続された状態で管理していた仮想通貨ＮＥＭ（ネム）580 億円相当が流出した。

[14] テックビューロ株式会社が不正アクセスを受け、ネットに接続された状態で管理していた仮想通貨約 70 億円が流出した。

平成 30 年８月の「仮想通貨交換業者等の検査・モニタリング中間とりまとめ」によると、仮想通貨交換業者の直近事業年度の総資産は 6,928 億円で前事業年度に比べ急拡大（平均して 553%拡大）する一方、主にみなし登録業者において、内部管理態勢の整備が追いついていない事例が多数指摘されている。

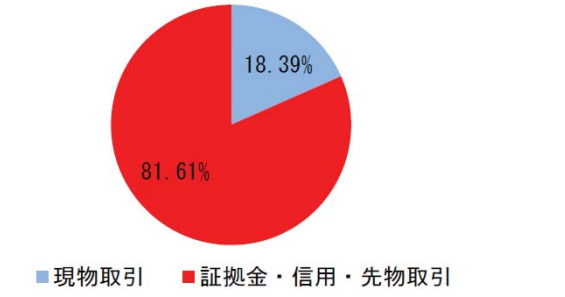
＜参考＞　仮想通貨の現状

〇ビットコインの価格推移



（資料）Cryptocompare（本年 9 月 3 日時点）

〇仮想通貨取引形態別の割合



（注1）取引量ベース（証拠金取引については想定元本ベース）（昨年4月～本年3月）
（注2）対象は、登録業者のうち 14 社及びみなし業者3社
（資料）日本仮想通貨交換業協会

（出所）金融庁「金融行政のこれまでの実践と今後の方針（平成 30 事務年度）、平成 30 年９月」

(ｲ) 課題の検討状況

ＩＣＯ（新規仮想通貨公開）の登場など仮想通貨を取り巻く内外の環境の急速な変化を受け、金融庁は、イノベーションに配意しつつ、利用者保護の確保に向けて、仮想通貨交換業の適正化を図っていくことが重要との考えから、平成 30 年３月、「仮想通貨交換業等に関する研究会」を設置し、制度的な対応が検討されている。一方、業界による自主規制の策定を担う認定事業者協会については、改正資金決済法施行から約１年を経過した本年３月 29 日に登録済の全 16 社を会員とする「日本仮想通貨交換業協会」が新たに設立され、８月には同協会から自主規制団体の認定申請がなされている。同協会は、金融商品取引法等の金融規制法も参考に仮想通貨特有のリスクを踏まえ、勧誘・広告規制、４倍を上限とする証拠金取引規制、財務情報やＩＣＯの取扱いに関する情報開示規制等の自主規制の考え方[15]を示している。金融庁は、同協会の認定申請に対する審査を実施し、自主規制機能の早期確立を促進するとしている。

イ　「変革期における金融サービスの向上にむけて～金融行政のこれまでの実践と今後の方針（平成 30 事務年度）～」

金融庁は平成 30 年９月 26 日、人口減少・高齢化の進展や低金利環境の長期化といった

[15] 仮想通貨交換業等に関する研究会（平成 30 年９月 12 日、一般社団法人 日本仮想通貨交換業協会資料）

環境変化に対応し、国民の厚生の増大という金融行政の目的を達成するために、金融デジタライゼーション戦略[16]などの金融サービスの向上に向けた取組をまとめた金融行政の方針を公表した。

(ｱ) 機能別・横断的な金融規制体系の検討

情報技術の進展等により、決済等の金融サービスの切り出し（アンバンドリング）、ｅコマース等の業務と部分的に組み合わせる（リバンドリング）など、新しいプレイヤーの金融分野への参入が進む中、新しいプレイヤーによるイノベーションが進みやすい環境を整備する必要がある。それと同時に既存金融機関も、新しいプレイヤーとの協働・連携や競争を通じたビジネスモデル変革による利便の向上が求められている。そこで、デジタライゼーションに向けた基盤整備（機能別・横断的な金融規制体系の検討）などを柱とする 11 施策の金融デジタライゼーション戦略が掲げられている。機能別・横断的な金融規制体系の検討については、平成 30 年６月 19 日、金融審議会「金融制度スタディ・グループ」が中間整理を取りまとめた。そこでは、現行制度では業態ごとの法令（業法）による規制のため、同一の機能・リスクを有するプレイヤーでも業態ごとに規制の内容が異なり得る状況となっていることから、今後のアンバンドリング・リバンドリングを踏まえ、機能別・横断的な金融規制体系による同一の機能・リスクには同一のルールを適用することが重要であるとの基本的方向性が示されている。その上で、金融の機能を「決済」「資金供与」「資産運用」「リスク移転」の４つに分類する検討を行っている。預金保険等により制度的に他の資産に比べ高い安全性の確保が図られている「預金」については、独立した機能と位置付ける考え方もある一方、「資金供与」「決済」「資産運用」との組合せによって信用創造を生じさせる業務として位置付け、リスクに応じてルールを加重することも考えられるとしている[17]。

(ｲ) 資本市場の機能強化に向けた取組

金融における資金の流れは、資金供給者である家計、公的・企業年金などのアセットオーナー、資金需要者である企業、両者をつなぐ資本市場で構成される。

家計については、投信販売において期末の収益目標を意識したプッシュ型営業の可能性が指摘されている。金融庁は「顧客本位の業務運営に関する原則」を策定し、金融事業者に取組方針・ＫＰＩ[18]の策定・公表を求めることで「見える化」の促進に努めている。今後は、現場での実践状況、顧客アンケート調査による顧客への浸透状況を分析するとともに、投信販売における比較可能な共通ＫＰＩの普及・浸透により顧客が良質な金融事業者を選ぶ上で、有益な情報の「見える化」を促進することを掲げている。また、長寿化の進展による、退職世代の金融資産シェアの増加、現預金への偏重等の現状を踏まえ、①現役時代と退職後の切れ目ない資産形成サービス提供を支える環境整備、②資産の円滑な世代

---

[16] デジタライゼーションとは、生活面ではあらゆるモノやコトがデジタル情報化し、ビジネス面では金融だけでなく生産・流通・販売に至るまで、さらに行政においても隅々までデジタルが適用されること。

[17] 預金については、ＩＴの進展等によりその位置付けが大きく変容し、重要性が相対的になる可能性に留意する必要があると記載されている。

[18] Key Performance Indicator の略。運用損益別顧客比率等の成果指標。

間移転のための効率的な金融サービスのあり方、③金融老年学を踏まえた認知能力が低下した高齢者等への投資家保護のあり方――など、金融業界が取り組むべき方向性と顧客が留意すべき事項についての原則の取りまとめを掲げている。

機関投資家と企業との建設的対話については、これまで、スチュワードシップ及びコーポレートガバナンスの両コードが両輪[19]となって機能しているが、経営陣と投資家間の資本コストに係る認識のずれ、企業の過剰な手元資金、取締役会の構成における多様性確保、資本管理上非効率な政策保有株式の検証等の課題が指摘されていた。これを受け、金融庁は本年６月、「投資家と企業の対話ガイドライン」の策定及びコーポレートガバナンス・コードの改訂を行った。これを踏まえ、①コーポレートガバナンスに関しては、資本コストを意識した経営、政策保有株式の縮減、取締役会における多様性確保等を検証すること、②運用機関[20]に関しては、個別議決権行使結果の公表状況、企業との実効的対話の進捗等を検証すること――により、コーポレートガバナンス改革の更なる進展を掲げている。

これと同時に企業及び資本市場について、金融庁は、投資家の投資判断に必要な情報を提供し効率的な資源配分を実現するための基本的インフラとなる企業情報の開示・会計監査の充実等のため、本年６月に「ディスクロージャーワーキング・グループ報告－資本市場における好循環の実現に向けて－」を公表した。これを踏まえ、政策保有株式・役員報酬等のガバナンス情報の開示充実のための内閣府令の改正、経営戦略情報の開示のためのプリンシプル（原則）ベースのガイダンスの策定・ベストプラクティスの公表、監査人に対してより詳細な資本市場への情報提供が求められるケースにおける会計監査の信頼性確保のため必要な対応の在り方の検討を掲げている。

(ｳ) 地域金融機関の金融仲介機能の十分な発揮と金融システムの安定の確保

地域金融機関の経営環境は、低金利環境の継続や人口減少、高齢化の進展等により厳しさを増し、地域銀行の過半数で本業である貸出・手数料ビジネスの利益が赤字（うち 52 行が２期以上連続赤字）で、連続赤字の地域銀行が年々増加している。昨事務年度、金融庁はビジネスモデルの持続可能性やそれを支えるガバナンスに課題を有する地域銀行や、有価証券運用での過大なリスクテイクを行っている地域銀行に対し、検査を含むモニタリングを実施した。その結果、経営戦略等を着実に実施できる態勢の構築や、リスクテイクの領域・上限の設定やガバナンスの発揮などが不十分である等の課題が明らかになった[21]。

そこで金融庁は、地域金融機関が安定した収益と将来にわたる健全性を確保し、金融仲介機能を十分に発揮することを通じて、地域企業の生産性向上・地域経済の発展に貢献し、共通価値の創造を実現するためには、経営陣による適切な経営戦略の策定・実行と取締役会等によるガバナンスの発揮が重要とした上で、このような持続可能なビジネスモデルの構築にあたっては、時間軸を意識して取り組むことが必要としている。そのための施策と

---

[19] スチュワードシップ・コードが投資家側、コーポレートガバナンス・コードが企業側。

[20] アセットオーナーである公的年金を中心に「スチュワードシップ活動に関して運用機関に求める原則」を策定する動きが進み、企業年金ではスチュワードシップ・コード受入れが進むことが期待されている。

[21] 他方、「企業ヒアリング・アンケート」や「金融仲介機能のベンチマーク」の結果によると、事業性評価に基づく融資与信先の割合が増加するなど、地域金融機関の顧客企業と向き合う意識・取組姿勢に一定の改善の兆しがみられる。

して、①オン・オフ一体のモニタリングを実施し、課題解決に向けた早急な対応を促進するための早期警戒制度の見直し、②金融庁の「地域生産性向上支援チーム」と各財務局との連携による企業側関係者との対話を通じた地域企業・経済の実態の把握及びそれらを基にした地域金融機関側経営陣等・営業現場責任者との深度ある対話を通じた金融仲介機能の発揮・促進――を挙げている。

(ｴ) 投資用不動産向け融資への対応

アパート・マンションやシェアハウス等を対象とした投資用不動産向け融資に関して、①金融機関及び悪質な持込不動産業者双方が関与した、入居率・賃料、顧客財産・収入状況の改ざん、②顧客にとって経済合理性のない抱き合わせ販売――といった、顧客保護の観点から問題ある事例[22]が確認されている。また、融資対象の不動産について相対的に高額の価格設定がなされ、顧客が収入や財産状況に比して過大な債務を負うケース、空室率の上昇・賃料の低下により顧客が返済不能となるケース、その結果金融機関において損失が発生するといった信用リスク管理上の問題が確認されている。

この問題に対し金融庁は、投資用不動産向け融資に関して、①融資審査、持込不動産業者の管理、空室率・賃料水準の推移等の期中管理、②顧客借入の合理性、将来の賃料収入に関するリスクの説明、③不当抱き合わせ販売防止等の法令等遵守態勢――を中心に、横断的アンケート調査や検査も活用しつつ深度あるモニタリングを実施するとしている。

内容についての問合せ先
財務金融調査室　藤田首席調査員（内線68480）

[22] 投資用不動産向け融資に関して、スルガ銀行は、本年 10 月に金融庁から一部業務停止命令等の行政処分を受けた。

文部科学委員会

文部科学調査室

Ⅰ　所管事項の動向

1　教育改革等の動向

(1) 教育再生実行会議

平成25年１月、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、内閣総理大臣により開催される「教育再生実行会議」が内閣に設置された。同会議においては、これまで以下のような十次にわたる提言がなされている。

文部科学省においては、同会議の提言実行のために必要な方策の実施や検討を行っており、特に制度改正を要する事項等については、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している。

教育再生実行会議の各提言の主な項目及び進捗状況（法令改正・答申等）

提言	提言の主な項目	進捗状況（法令改正・答申等）
第１次 (H25.2.26)	・道徳教育の抜本的改善･充実 ・いじめ対策	・「道徳の時間」を「特別の教科　道徳」とする学習指導要領の一部改正（平成27年３月27日） ・いじめ防止対策推進法（平成25年９月28日施行）
第２次 (H25.4.15)	・地方教育行政の権限と責任の明確化	・地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律（平成27年４月１日施行）（教育委員長と教育長を一本化した新「教育長」の設置）
第３次 (H25.5.28)	・グローバル化対応の高等教育環境づくり ・イノベーション創出の教育･研究環境づくり ・学生を鍛え、社会に送り出す教育機能強化 ・大学ガバナンス改革	【大学ガバナンス改革について】 ・学校教育法及び国立大学法人法の一部を改正する法律（平成27年４月１日施行）（大学の組織・運営体制整備のため、副学長の職務内容の改善、教授会の役割の明確化）
第４次 (H25.10.31)	・高校教育の質の向上 ・大学の人材育成機能の強化 ・大学入学者選抜改革	・中教審「新しい時代にふさわしい高大接続の実現に向けた高等学校教育、大学教育、大学入学者選抜の一体的改革について（答申）」（平成26年12月22日）
第５次 (H26.7.3)	・小中一貫教育の制度化 ・フリースクールなどの学校外の教育機会の位置付けの検討及び夜間中学の設置促進 ・幼児教育の機会均等と質の向上、段階的無償化及び五歳児の義務教育化の検討 ・教員免許制度の改革（養成・採用・研修等の見直し） ・実践的な職業教育を行う高等教育機関の制度化	・学校教育法等の一部を改正する法律（平成28年４月１日施行）（義務教育学校の創設） ・義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する法律（公布日（平成28年12月14日）から２月を経過した日施行） ・教育公務員特例法等の一部を改正する法律（平成29年４月１日施行）（10年経験者研修の見直し） ・学校教育法の一部を改正する法律（平成31年４月１日施行）（専門職大学等の制度化）
第６次 (H27.3.4)	・「学び続ける」社会の実現 ・全員参加型社会の実現 ・地方創生の実現	・職業実践力育成プログラム認定制度（平成27年～） ・生活困窮者自立支援法（平成27年４月１日施行） ・「奨学金を活用した大学生等の地方定着の促進について（通知）」発出（平成27年４月10日） ・義務標準法等の一部を改正する法律（平成29年４月１日施行）（学校運営協議会設置の努力義務化、「地域学校協働活動」の推進）
第７次 (H27.5.14)	・これからの時代を見据えた教育内容・方法の革新 ・教師に優れた人材が集まる改革	・教育公務員特例法等の一部を改正する法律【再掲】（教員育成指標の全国的整備）
第８次 (H27.7.8)	・我が国の成長に向け、これからの時代に必要な教育投資	・幼児教育無償化に向けた取組の段階的推進 ・独立行政法人日本学生支援機構法の一部を改正する法律（平成29年４月１日施行）（給付型奨学金制度の創設）
第９次 (H28.5.20)	・多様な個性が生かされる教育の実現 ・これまでの提言の確実な実行に向けて	・義務標準法等の一部を改正する法律【再掲】 （教員基礎定数の事項の新設、都道府県による夜間中学等の設置の促進）
第10次 (H29.6.1)	・学校、家庭、地域の教育力の向上 ・子供たちの自己肯定感を育む	・学校教育法施行令等の一部改正 （学校休業日の分散化、休業日の多様な活動機会の確保等）

（出所）文部科学省資料等をもとに当室作成

平成30年８月、教育再生実行会議における新たな検討課題として、人生100年時代やSociety5.0といった新しい時代の到来を見据え、「技術の進展に応じた教育の革新について」及び「新時代に対応した高等学校改革について」をテーマとすることが決められた。両テーマについては、同年中に論点整理を行い、その後速やかに提言を取りまとめることを念頭に、今後検討を進めていくこととしている。

(2) 教育振興基本計画

教育基本法（平成18年法律第120号）第17条において、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７月に第１期計画（平成20年度～24年度）を、平成25年６月に第２期計画（平成25年度～29年度）をそれぞれ閣議決定した。

平成28年４月、文部科学大臣から中教審に対し「第３期教育振興基本計画」の策定について諮問され、平成30年３月の答申を経て、同年６月15日、第３期計画（平成30年度～34年度）が閣議決定された。第３期計画では、人生100年時代や超スマート社会（Society5.0）の到来を見据え、今後の教育政策に関する５つの基本的な方針を掲げ、同方針の下に、平成34年度までの５年間における①教育政策の目標、②目標の進捗状況を把握するための測定指標及び参考指標、③目標を実現するために必要となる施策群がそれぞれ示されている。

２　教育費の負担軽減・無償化に向けた検討

平成29年６月、「経済財政運営と改革の基本方針2017」（骨太方針）が閣議決定され、幼児教育の段階的無償化、大学等における給付型奨学金制度及び所得連動返還型奨学金制度の円滑・着実な実施、無利子奨学金や授業料減免等の負担軽減策について財源を確保しながら進めることとされた。

同年９月、政府は、新たな政策として掲げた「人づくり革命」の具体的な施策を検討する有識者会議「人生100年時代構想会議」を設置した。同会議は、幼児教育、高等教育の無償化等について集中的に議論を行い、同年12月19日に「中間報告」を取りまとめた。また、政府においては、「中間報告」に先立つ同年12月８日、同会議の審議内容を踏まえ、「新しい経済政策パッケージ」が閣議決定され、平成31年10月の消費税率の引上げによる増収分の使途変更等による財源を活用し、平成32年度から幼児教育、高等教育の無償化等を実施する方針が明らかにされた。

その上で、「新しい経済政策パッケージ」において、具体的に定まっていない事項に関しては、幼児教育については内閣官房において、高等教育については文部科学省において、各々専門家による検討が行われることとされた。

「新しい経済政策パッケージ」（平成29年12月８日）における「教育の無償化」関連部分概要

【幼児教育の無償化】

○　３歳～５歳までの全ての子供の幼稚園、保育所、認定こども園の費用を無償化する。なお、子ども・子育て支援新制度の対象とならない幼稚園については、同制度における利用者負担額を上限として無償化する。

○　上記以外（注：いわゆる認可外施設）の無償化措置の対象範囲については、平成30年夏までに結論を出す。

○　０歳～２歳児についても、住民税非課税世帯の全ての子供を対象として無償化を進める。

○　無償化の時期については、平成31年度から一部先行実施、平成32年度から全面実施する。

【高等教育の無償化】

○　授業料の減免措置については、大学等（大学、短期大学、高等専門学校及び専門学校）に交付する。具体的には、住民税非課税世帯の子供に対し、①国立大学の入学金を上限とした入学金の免除、②授業料の免除（国立大学の場合）、③国立大学の授業料に一定額を加算した額までの対応（私立大学の場合）を実施する。

○　給付型奨学金については、学生個人に支払う。支援を受けた学生が学業に専念できるようにするため、学生生活を送る上で必要な生活費を賄えるような措置を講じる。

○　全体として支援の崖・谷間が生じないよう、住民税非課税世帯に準ずる世帯の子供たちについても、段階的な支援を行う。

○　支援措置の対象となる大学等については、実務経験のある教員による科目の配置や外部人材の理事への任命が一定割合を超えていること等の要件を課す。

○　無償化の時期については、平成32年度から実施する。詳細部分については平成30年夏までに結論を出す。

(1) 幼児教育の無償化に向けた検討

「新しい経済政策パッケージ」等を受け、平成30年１月、政府は内閣官房に検討会を設置し、幼稚園、保育所、認定こども園以外の無償化措置の対象範囲等に関する検討を行い、同年５月31日、報告を取りまとめた。

「報告」における認可外保育等の無償化の概要等

○　無償化の対象範囲に「認可外保育等」及び「幼稚園の預かり保育」も含むべき。

○　「認可外保育等」における３～５歳児の補助の上限額を認可保育所の保育料の全国平均額（３万7,000円）とすること。

○　「幼稚園の預かり保育」については利用量に応じ、幼稚園保育料の無償化上限額（２万5,700円）を含めて、認可保育所の保育料の全国平均額（３万7,000円）とすること。

○　無償化による恩恵が消費税引上げと同時に受けられるよう、平成31年10月から前倒しで全面実施することが望ましい。

(2) 高等教育の無償化に向けた検討

「新しい経済政策パッケージ」等を受け、平成30年１月、文部科学省は専門家会議を設置し、支援対象者の範囲や要件、支援措置の対象となる大学等の要件等に関する検討を行い、同年６月14日、「高等教育の負担軽減の具体的方策について（報告）」を取りまとめた。

「報告」における授業料減免及び給付型奨学金に関する主な記述

○　授業料の減免措置について、住民税非課税世帯（年収270万円未満）の子供たちに対し、以下の額を上限とした減免を行う。

【国公立大学】国立大学の授業料・入学金の標準額を上限とした減免を行う。

【私立大学】国立大学の授業料の標準額に私立大学の授業料の平均額との差額の２分の１を加算した額及び私立大学の入学金の平均額を上限とした減免を行う。

○　給付型奨学金について、住民税非課税世帯の子供たちに対し、学業に専念できるようにするため、学生生活を送る上で必要な生活費（修学費、課外活動費、通学費等）を賄えるような措置を講じる。

○　支援の崖・谷間が生じないよう、住民税非課税世帯の子供たちに対する支援の３分の２の額を年収300万円未満の世帯の子供たちに対し、３分の１の額を年収380万円未満の世帯の子供たちに対し支援する。

○　支援対象者は、高校在学時の成績のみならず、レポートや面談等により学習意欲等を確認する。

○　支援措置の対象となる大学等については、卒業に必要となる標準単位数の１割以上、実務経験のある教員による科目の配置がされていること等を要件とする。

（注）下線部が、「新しい経済政策パッケージ」（平成29年12月８日）から新たに決定した部分である。

上記の２つの報告内容については、平成30年６月13日開催の人生100年時代構想会議において取りまとめられた「人づくり革命　基本構想」に盛り込まれるとともに、同月15日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2018」（骨太方針）にも盛り込まれた。

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、全国に一定の教育水準を確保するなどの観点から、学校教育法に基づき文部科学大臣が告示している。

小・中・高等学校及び特別支援学校ごとに、各教科等の目標や内容について定めており、国公私立学校を問わず適用され、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。

平成29年３月、文部科学省は、中教審の「幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校の学習指導要領等の改善及び必要な方策等について（答申）」（平成28年12月）を踏まえ、学習指導要領等を改訂した[1]。

次期学習指導要領は、「主体的・対話的で深い学び」の実現に向けた授業改善を通して、知識の理解の質を高め、資質・能力を育むとし、主な改善事項として、言語能力の確実な育成や理数教育・道徳教育・外国語教育の充実などを挙げている。

次期学習指導要領は、幼稚園は平成30年度から、小学校は平成32年度から、中学校は平成33年度から、それぞれ全面実施される。

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
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(年次進行)
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)

（出所）文部科学省資料をもとに当室作成

(2) 学校における働き方改革

教員の勤務時間については、平成26年６月公表の「ＯＥＣＤ国際教員指導環境調査（TALIS2013)」において、我が国の中学校教員の１週間当たりの勤務時間が参加国で最長であるとのデータが示された。また、文部科学省による「教員勤務実態調査」(平成28年度)においても、公立小学校の約３割、公立中学校の約６割の教員が、「脳・心臓疾患の労災認定基準」に抵触する（いわゆる「過労死ライン」を超える）時間外労働を行っていることが明らかになるなど、教員の長時間勤務が深刻な問題となっている。

このような実態を踏まえ、平成29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2017」(骨太方針）において、教員の長時間勤務の早急な是正と緊急対策の必要性が盛り込まれるとともに、同月、文部科学大臣から中教審に対し、学校における働き方改革に

[1] 高等学校は平成30年３月に改訂され、平成34年度から年次進行で実施される。

関する方策についての諮問がなされ、教員の長時間勤務解消に向けた方策の検討が開始された。中教審の初等中等教育分科会の下に設置された特別部会においては、12月に中間まとめを取りまとめた。これを受け、文部科学省においては、同月、同中間まとめを踏まえ、緊急対策を取りまとめた。

現在、特別部会においては、①教職員の校務運営上の負担軽減を図る学校の組織運営、②心身の健康を損なうことのない職場環境の整備に向けての学校の労働安全衛生管理、③教員の長時間勤務是正の観点からの時間外勤務抑制に向けた制度的措置についての議論を進めている[2]。

(3) 公立学校における施設整備（空調（冷房）設備の設置、危険ブロック塀の撤去等）

ア　空調（冷房）設備の設置

平成30年夏の記録的な猛暑に見られるような近年の夏季における気温上昇により、教室をはじめとする学校施設内の温度が上昇し、授業等の日常の学校生活にとって大変に厳しい状況が生じており、児童生徒に対する熱中症対策が喫緊の課題となっている[3]。

しかしながら、公立小中学校施設における空調（冷房）の設置の要否については、設置者である市町村の判断であることから、各地方公共団体間で設置率に大きな差が生じている。

文部科学省の「公立学校施設の空調（冷房）設備設置状況調査」（おおむね３年ごとに実施）よると、平成29年４月現在、公立小中学校の普通教室・特別教室における空調（冷房）設備の設置率は、41.7%（前回29.9%）、体育館、武道場等における設置率は、1.2%となっている。また、その他の学校種の設置率については、幼稚園が58.3%（前回41.3%）、高等学校が49.6%（前回43.4%）となっている。

文部科学省においては、学校施設環境改善交付金のメニューの中で、設置工事費の一部を補助の対象としている。同交付金については、これまで耐震化対策等が重点的に実施されてきており、公立学校施設の耐震化についてはおおむね完了の状況にある。今後は、空調（冷房）設備の設置に同交付金が活用されることが期待される。

イ　危険ブロック塀の撤去等

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

---

[2] 平成30年８月、文部科学省は、平成30年４月１日現在での教育委員会における学校の業務改善のための取組状況調査の結果を公表した。それによると、所管の学校に対して業務改善方針や計画を策定している教育委員会は、都道府県約92%、政令市約85%、市区町村（政令市を除く、以下同じ。）約21%となっている。また、勤務時間管理について、ＩＣＴの活用やタイムカードの導入による客観的な把握を行っている教育委員会は、都道府県約38%、政令市約45%、市区町村約41%となっている。

[3] 文部科学省は、熱中症対策の必要性が高まったことや、家庭にエアコンがあるのが一般的になったことなどから、同省告示において定めているところの学校の教室の「望ましい温度」の基準について、平成30年３月に改正を行い、昭和39年の通知以来「10度以上、30度以下」としていたのを「17度以上、28度以下」とすることとした。

平成30年６月18日に発生した大阪府北部を震源とする地震による学校のブロック塀の倒壊事故を受け、文部科学省は、翌19日に全国の国公私立の学校設置者に対して、ブロック塀等の安全点検等の要請を行うとともに、その進捗状況の調査を実施した。

平成30年８月、文部科学省による同調査の結果が公表された。それによると、全体の約４分の１に当たる約１万３千校で建築基準法施行令が定める基準に適合しないなど危険な塀等があり、そのうちの約８割の約１万校については、応急処置として、ブロック塀等を撤去するなどの対策を講じたことが判明した。

文部科学省においては、ブロック塀の撤去・改修の後押しの観点から、現行の国の補助制度を活用しながら、必要な経費の確保に努めることとしている。

ウ　平成31年度概算要求等における対応

上記の「空調（冷房）設備の設置」や「危険ブロック塀の撤去等」などを含む、公立学校施設の安全対策・防災機能の強化等を推進するための予算として、文部科学省の平成31年度概算要求においては、2,432億円（前年度予算額682億円）が盛り込まれている。

また、10月15日に閣議決定された平成30年度補正予算案においては、子供たちの安全と健康を守る観点から、公立学校の「空調（冷房）設備の設置」に約800億円、「危険ブロック塀の撤去等」に約170億円を盛り込んだ、新たな臨時特例交付金を同補正予算限りで創設することとされた。

４　高等教育

グローバル化の進展、少子高齢化の進行、地域コミュニティの衰退等、我が国をめぐる環境が大きく変化する中で、大学を始めとする高等教育機関には、グローバル人材の育成、研究を通じたイノベーションの創出、経済再生、地域再生・活性化への貢献等がこれまで以上に期待されている。

(1) 大学改革

18歳人口が大幅に減少する中、知の基盤であり、国の競争力を高める原動力である大学が今後どのようにあるべきかについて、政府及び中教審において議論が行われている。

平成30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2018」（骨太方針）においては、大学改革に関し、①各大学の役割・機能の明確化、②外部の意見を反映する仕組みづくり等を通した大学教育の質の向上、③学生が身に付けた能力・付加価値の見える化、④学外理事の登用促進による経営力の強化、⑤一法人一大学となっている国立大学の在り方の見直しや私立大学における学部単位等での事業譲渡の円滑化等による大学の連携・統合等の取組を進めるとされている。

また、中教審は、文部科学大臣からの諮問を受けて、おおむね2040年頃の社会を見据えて各高等教育機関の機能の強化に向け早急に取り組むべき方策や、変化への対応、価値の創造等を実現するための学修の質の向上に向けた制度等の在り方などについて、総合的な検討を行っている。中教審の将来構想部会が、平成30年６月に取りまとめた「中間まとめ」

では、ＡＩ時代、グローバル時代に生きていく学習者に対し、「個々人の強みを最大限に活かすことを可能とする教育」を行うことが必要であるとして、それを実現するための高等教育機関の教育研究体制を示すほか、18歳人口の減少を踏まえた大学の規模や地域配置について、国だけでなくそれぞれの地域において議論する必要性等を提示している。現在は、中間まとめを踏まえてさらに検討が進められているところであり、同年秋を目途に「答申」が取りまとめられる予定である。

その後、骨太方針やこれから取りまとめられる予定の「答申」における大学改革を具体化するための改正法の国会への提出が検討されている。

(2) 高大接続改革（高等学校教育と大学教育との接続・大学入学者選抜の在り方）

中教審は、教育再生実行会議第四次提言（平成25年10月）も踏まえ、平成26年12月の答申において、高等学校教育、大学教育、大学入学者選抜の一体的・抜本的な改革の方向性を示した。

文部科学省は、同答申を受けて、改革の実現に向けた具体的方策について有識者会議を設置して検討を行った。その結果、①高等学校教育改革については、教育課程の見直しや高校教育における多様な学習成果を測定するための「高校生のための学びの基礎診断」（以下「基礎診断」という。）の導入等を、②大学教育改革については、三つの方針（卒業認定・学位授与の方針、教育課程編成・実施の方針、入学者受入れの方針）に基づく大学教育の実現や認証評価制度の改革等を、③大学入学者選抜改革については、大学入試センター試験に代わる「大学入学共通テスト」（以下「共通テスト」という。）の導入や個別大学における入学者選抜改革等を行うこととされた。

平成29年７月、文部科学省は、学校の実情に応じて利活用できる実施方法とすることなどをまとめた「基礎診断」の「実施方針」及び英語の４技能評価のための民間事業者等が実施している資格・検定試験を活用することなどをまとめた「共通テスト」の「実施方針」の策定等を行った。なお、平成30年３月、独立行政法人大学入試センターは、英語の４技能評価のために活用する民間事業者等が実施している資格・検定試験のうち、TOEFLなど、参加条件を満たす８つの資格・検定試験を公表した。

今後、「基礎診断」は平成31年度から、「共通テスト」は平成32年度から段階的に実施される予定であり、導入に向けた試行調査（プレテスト）が、全国の高等学校等において実施されている。

(3) 専門職大学・専門職短期大学及び専門職学科の制度化

文部科学省においては、教育再生実行会議第五次提言（平成26年７月）等を受け、社会的需要に応じた質の高い職業人の養成を目的として、実践的な職業教育を行う新たな高等教育機関を制度化する取組が行われている。

平成29年５月には、専門職業人養成に特化した新たな高等教育機関として「専門職大学」及び「専門職短期大学」を制度化することを内容とする「学校教育法の一部を改正する法律」が成立した。また、平成30年１月には、既存の大学等においても、専門職を担うため

の実践的な教育を行う特別な学科「専門職学科」を置くことを可能とする大学設置基準等の改正が行われた（いずれも平成31年４月１日施行）。

専門職大学、専門職短期大学及び専門職学科（以下「専門職大学等」という。）においては、産業界等と連携した教育を実施することが義務付けられており、教育課程の編成・実施に当たっては、その専門性が求められる職業に就いている者、当該職業に関連する事業を行う者その他の関係者の協力を得ることとされているほか、卒業単位のおおむね３～４割程度以上を実習等の科目とするとともに、適切な指導体制が確保された企業内実習等を、一定単位以上履修しなければならないともされている。

なお、本制度が施行される平成31年４月からの専門職大学等の開学に向け、17校が申請を行った。平成30年10月、大学設置・学校法人審議会は、うち１校を「認可」とする答申（審査の過程で14校が申請の取下げをし、また、２校が審査継続となっている。）を行うとともに、同審議会の大学設置分科会長の「多くの申請案件において、制度創設初年度であるものの、総じて準備不足で法人として大学設置に取り組む体制が不十分」とのコメントを公表した。

(4) 国立大学改革

文部科学省は、平成25年11月、各国立大学の機能強化の方向性や運営費交付金の改革等を内容とする「国立大学改革プラン」を策定した。各国立大学と文部科学省は意見交換を行ってそれぞれの大学の強み・特色・社会的役割を整理し（ミッションの再定義）、国立大学の機能強化を図っている。

平成28年度から始まった第３期中期目標期間では、各国立大学が自らの強み・特色等を明示した戦略性が高く意欲的な中期目標・中期計画を策定している。同期間における国立大学改革を後押しするための予算措置として、各国立大学が選択した３つの枠組み[4]等に応じて運営費交付金の一部を再配分する「機能強化の方向性に応じた重点支援」が平成28年度予算から行われており、平成31年度概算要求においては国立大学法人運営費交付金等１兆1,286億円（対前年度比316億円増）の内数として379億円が計上されている。

また、文部科学省が平成27年６月に策定した「国立大学経営力戦略」に基づく改正国立大学法人法が平成29年４月から施行され、世界最高水準の教育研究活動の展開が相当程度見込まれる国立大学法人を「指定国立大学法人」として文部科学大臣が指定することができることとなり、当該法人に中期目標や研究成果を活用する事業者への出資等に関する特例が認められることとなった。公募に対して申請した７国立大学法人の審査の結果、同年６月、第３期中期目標期間における指定国立大学法人として東北大学、東京大学及び京都大学の３法人が、また、平成30年３月に東京工業大学及び名古屋大学の２法人が指定されたほか、一橋大学及び大阪大学についても“指定候補”として、条件が整えば再度審査が行われる予定である。

---

[4] 「地域のニーズに応える人材育成・研究を推進」、「分野毎の優れた教育研究拠点やネットワークの形成を推進」、「世界トップ大学と伍して卓越した教育研究を推進」の３つの枠組み。

なお、中教審の将来構想部会（77頁参照）において、複数の大学等の人的・物的リソースを効果的に共有できるよう、一法人一大学となっている国立大学の在り方の見直しや国公私立の枠組みを越えて大学等の連携や機能分担を促進する制度の創設などが検討されている。

(5) 私立大学への財政的支援等

私立学校振興助成法において、国は、大学又は高等専門学校を設置する学校法人に対し、日本私立学校振興・共済事業団を通じて、その経常的経費の２分の１以内を補助することができるとされている。

文部科学省は同法に基づき、同事業団が学校法人に対し私立大学等の経常的経費について補助するための財源として私立大学等経常費補助金を交付しているが、その予算額は、近年3,100億円台であり、各私立大学等の経常的経費の合計の１割程度で推移している。

また、私立大学等経常費補助金は、「一般補助」及び「特別補助」で構成されており、「一般補助」は、各私立大学等における専任教員数・職員数及び学生数をもとに学生定数の管理状況等や教員組織の充実度等に応じて算定されるもので、「特別補助」は、各私立大学等における独自の取組等に対して算定されるものである。

平成31年度概算要求における私立大学等経常費補助は3,189億円であり、その内数[5]として、特色化・機能強化に向けた改革に取り組む大学等を重点的に支援する「私立大学等改革総合支援事業」（一般補助及び特別補助）に200億円、経済的に就学困難な学生に対する授業料減免等の充実（特別補助）に137億円等を計上している。

なお、これらの交付対象学校法人等において、例えば、学校法人の財産を不正に使用した場合や学校経営に係る刑事事件により役員又は教職員が逮捕及び起訴された場合、入学に関する寄付金又は学校債の収受等により入学者選抜の公正が害されたと認められる場合等には、状況に応じ補助金の減額又は不交付の措置が取られることとなっている。

また、私立大学等経常費補助金の配分の在り方に関し、大都市圏への学生集中を抑制する観点から、超過入学者数に応じた学生経費相当額を減額する措置が平成28年度から段階的に実施されているところであるが、既に一定の効果が上がっていること等を理由として、文部科学省は、来年度以降は３年間を目途に更なる厳格化は行わず、同措置の効果等を検証することとしている。

(6) 奨学金等の学生に対する経済的支援

高等教育機関で学ぶ学生を対象とする国の奨学金事業は、独立行政法人日本学生支援機構が実施しており、貸与型の第一種奨学金（無利子）と第二種奨学金（有利子）及び給付型奨学金がある。

無利子の貸与型奨学金に関し、「子供の貧困対策に関する大綱」（平成26年８月）や省内

[5] ここに掲げたほか、平成28年度より「私立大学研究ブランディング事業」（特別補助）を実施していたが、文部科学省は来年度の新たな公募をせず廃止することとしており、概算要求への予算の計上も見送られた。

の検討会において、無利子奨学金の拡充等が提言されたことを受け、奨学金の「有利子から無利子へ」の流れを加速させ、貸与基準を満たす学生等全員への貸与を実現し残存適格者を解消するとともに、低所得世帯の子供たちに係る成績要件を事実上撤廃するなどの取組が行われた。

また、貸与された奨学金の返還に関し、年収に応じて返還額が変化するより柔軟な「新所得連動返還型奨学金制度」が平成29年度の新規採用者から導入されている。

さらに、平成29年の通常国会において、経済的理由により進学を断念せざるを得ない者の進学を後押しすること等を目的に、住民税非課税世帯を対象として月額２～４万円を支給すること等を内容とする「独立行政法人日本学生支援機構法の一部を改正する法律」の成立により、給付型奨学金が創設されている。（平成30年度の採用者は18,566人）

一方、授業料減免に関しては、文部科学省は、国立大学の授業料免除枠の拡大や、私立大学の授業料減免に対する財政支援等を行っている。平成31年度概算要求では、授業料減免等の充実に493億円（対前年度11億円増）を計上し、国立大学に355億円（運営費交付金の内数。対前年度５億円増）、私立大学に137億円（私立大学等経常費補助金の内数（(6)再掲）。対前年度７億円増）を計上している。

なお、「新しい経済政策パッケージ」（平成29年12月）及び「人づくり革命 基本構想」（平成30年６月）等に基づき、高等教育の無償化に係る給付型奨学金の拡充等についての検討が行われている。（高等教育の無償化に向けた検討については、74頁参照）

(7) 法科大学院

法科大学院は、法曹養成に特化した専門職大学院として、平成16年度に制度が創設され、平成17年度までに74校が開設されて、定員の合計は5,825名となった。しかし、制度創設時には７～８割を想定していた修了者の司法試験の合格率は当初から５割に満たず、平成29年は22.5％まで低下した。また、定員割れも常態化し、平成30年９月までに全校が開設時より定員を削減、うち38校は学生の募集を停止した（公表した学校や既に廃止された学校を含む）。平成30年度の定員の合計は2,330名である。

このような状況を受け、文部科学省は、平成27年度から「法科大学院公的支援見直し強化・加算プログラム」を導入し、法科大学院間のメリハリのある予算配分を実施しているほか、全法科大学院が共通の問題を用いて統一的に学生の到達度を確認する「共通到達度確認試験」の平成31年度からの本格実施に向けた検討及び試行試験を行うなど、法科大学院の改善・充実に向けた取組を行っている。

さらに、平成30年３月、中教審の法科大学院等特別委員会は「法科大学院等の抜本的な教育の改善・充実に向けた基本的な方向性」を取りまとめ、所要の施策を可能なものから直ちに推進することを求めるとともに、更に検討を深めるべき事項を引き続き審議していくものとした。取りまとめられた「基本的な方向性」では、法曹への進路選択の魅力を高めることも重要であるとして、法学部に「法曹コース（仮称）」を設置することを奨励し、主として早期卒業を活用して、学部３年間と法科大学院２年間で法曹となる仕組みを整備・確立すべきであるとした。

今後、「基本的な方向性」を具体化するための改正法の国会への提出が検討されている。

５　科学技術及び学術の振興

(1) 科学技術政策

文部科学省が所管する主な科学技術政策には、①科学技術・学術に関する基本的政策、②科学技術関係人材の育成・確保、③分野別の研究開発、④研究費、研究開発評価、⑤研究環境・基盤整備、研究拠点形成、⑥産学官連携、地域科学技術振興、⑦科学技術・学術の国際活動、⑧生命倫理・安全等、⑨先端技術の発信・ショーケース化等がある。

平成30年度の科学技術関係予算の全府省総額は約３兆8,401億円（当初予算額）で、そのうち文部科学省の科学技術関係予算は約54％に当たる約２兆902億円である。

（我が国の科学技術政策全般については「科学技術・イノベーション推進特別委員会」の項を参照）

(2) 研究開発の現状

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

ア　宇宙

平成30年度予算における宇宙関係予算の全府省総額は2,904億円（当初予算対前年度比0.1％増）であり、そのうち文部科学省の予算額は1,516億円（同0.2％増）である。

国立研究開発法人宇宙航空研究開発機構（ＪＡＸＡ）が研究開発を実施しており、米国、欧州、カナダ、ロシアと共同の国際協力プロジェクト「国際宇宙ステーション計画」（ＩＳＳ）における我が国初の有人実験施設である「きぼう」のほか、陸域観測技術衛星「だいち２号」、温室効果ガス観測や超高速通信等を目的とする各種人工衛星や惑星探査機が現在運用されている。

我が国は、ＩＳＳに、日本実験棟「きぼう」及びＩＳＳへの物資補給を担う宇宙ステーション補給機「こうのとり」の運用等を通して参加している。ＩＳＳについては、日米協力の戦略的・外交的重要性を踏まえ、ＩＳＳの新たな利用形態の実現やＩＳＳによるアジア諸国との連携強化等に資する新たな日米協力の枠組みについて米国政府との合意を得て、同プロジェクトの参加期限を2020年（平成32年）から2024年（平成36年）まで延長することとしている。

（宇宙基本計画・ロケットの打上げについては「科学技術・イノベーション推進特別委員会」の項を参照）

イ　原子力

原子力行政の所管は、複数の府省に分かれており、原子力の研究、開発及び利用に関する政策等は内閣府に置かれた原子力委員会、エネルギーに関する原子力政策等は経済産業省資源エネルギー庁、研究開発、人材育成及び原子力損害賠償等は文部科学省、原子炉等の安全規制は平成24年９月に環境省の外局として設置された原子力規制委員会が所管している。

文部科学省所管の国立研究開発法人日本原子力研究開発機構（ＪＡＥＡ）においては、原子力の安全研究、核燃料サイクルや放射性廃棄物の減容化・有害度低減のための研究開発等を実施し、高速増殖原型炉「もんじゅ」による高速炉の研究なども進めてきた。

「もんじゅ」については、平成28年12月、原子力関係閣僚会議において、「もんじゅ」の運転再開は行わず、今後廃止措置に移行するとともに、「もんじゅ」周辺地域や国内外の原子力関係機関・大学等の協力も得ながら、我が国の今後の原子力研究や人材育成を支える基盤となる中核的拠点となるよう位置付ける政府方針が決定された。

廃止措置に係る主な動き

年月	概要
平成27年11月	○　原子力規制委員会が文部科学大臣に対し、保守管理上の問題を理由として、概ね半年を目途として、ＪＡＥＡに代わる運営主体を特定すること等を勧告。しかし、その後も、特定するに至らず。
平成28年９月	○　原子力関係閣僚会議において、「もんじゅ」の在り方等については廃炉を含め抜本的な見直しを行うこととし、その取扱いに関する政府方針を高速炉開発の方針と併せて、同年中に同会議で決定する方針を確認。 →同会議の決定を踏まえ、経済産業大臣を中心とし、文部科学大臣やＪＡＥＡ理事長等が構成員となる「高速炉開発会議」が設置され議論。
平成28年12月	○　同閣僚会議において、「もんじゅ」の運転再開は行わず、今後廃止措置に移行するとともに、「もんじゅ」周辺地域や国内外の原子力関係機関・大学等の協力も得ながら、我が国の今後の原子力研究や人材育成を支える基盤となる中核的拠点となるよう位置付ける政府方針を決定。
平成29年５月	○　同閣僚会議申合せにより「『もんじゅ』廃止措置推進チーム」を開催。
平成29年６月	○　「もんじゅ」廃止措置推進チームが、ＪＡＥＡが策定する基本的な計画やＪＡＥＡが創設する廃炉実証に最適化した実施部門の構築に反映すべき基本的な考え方を示した基本方針を決定。 →同方針を受けて、ＪＡＥＡが概ね30年で廃止措置を完了することを目指す基本的な計画を策定。
平成29年12月	○　ＪＡＥＡが原子炉等規制法に基づき、「もんじゅ」の廃止措置の全体工程（30年間）を４段階に区分し段階的に進めること等を内容とする廃止措置計画認可申請書を原子力規制委員会に提出。
平成30年３月	○　原子力規制委員会が、「もんじゅ」の廃止措置計画を認可。
平成30年８月	○　ＪＡＥＡが「もんじゅ」の燃料体取出し作業を開始。

（出所）内閣官房等資料をもとに調査室作成

また、平成29年１月、文部科学省の科学技術・学術審議会に、「もんじゅ」を含めたＪＡＥＡの保有する原子力施設の廃止措置等について調査検討を行う作業部会が設置され、翌30年４月、当面の廃止措置等の進め方や今後検討すべき課題等について、「中間まとめ」として整理が行われた[6]。

ウ　海洋・北極

我が国の海洋に関する諸施策は、海洋基本法及び海洋基本計画に基づき、総合的かつ計

[6] このほか、平成30年５月、「高速増殖炉もんじゅ」の廃止措置への移行決定までの研究開発に要した経費、保守管理等の動向、研究開発の成果、今後の廃止措置等について、会計検査院による検査が行われ、「もんじゅ」の保守管理を確実に実施する仕組みの構築の必要性等が示された。

画的に推進することとしており、政府は、平成30年５月、「海洋政策のあり方」等を示した第３期海洋基本計画を閣議決定した。

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いる。国立研究開発法人海洋研究開発機構は、地球深部探査船「ちきゅう」、有人潜水調査船「しんかい6500」等を用いて、海底資源、地球環境変動、深海生物の研究や地球内部構造解明研究などを推進している。

北極の重要性の高まりを受け、文部科学省においては、北極域の利用と保全の両面の観点から科学技術を外交に活かす取組を戦略的に進めるための「北極域研究推進プロジェクト」（ＡｒＣＳ）を実施している。政府は、我が国が北極域研究で国際的に主導的役割を果たすことが求められているとしている。

エ　地震・火山観測

地震の研究については、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、国立研究開発法人防災科学技術研究所等が海域・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を対象とした調査観測研究などを推進している。また、文部科学省では、首都直下地震、南海トラフ地震等を対象として、防災・減災対策に資する調査研究を重点的に実施している。

火山の研究については、平成26年９月に発生した御嶽山の噴火を受け、科学技術・学術審議会測地学分科会が同年11月、今後の対応を取りまとめ、それに基づき、文部科学省は、「次世代火山研究・人材育成総合プロジェクト」など、火山の観測研究の充実・強化を目的とした観測体制の構築を進めている。

オ　リニアコライダー

国際リニアコライダー（ＩＬＣ）計画（日米欧の高エネルギー物理学や素粒子物理学の研究者らが中心となって進める長さ31㎞の巨大加速器の建設・利用計画）については、検討中の大規模なプロジェクトとして、我が国への誘致を推進する動きがある。高エネルギー物理学の研究者で構成されるＩＬＣ戦略会議のＩＬＣ立地評価会議において、候補地として北上山地が適当とされている。

文部科学省に設置された有識者会議においては、平成30年７月、ＩＬＣ計画の見直し[7]を受けて、ＩＬＣの科学的意義やコストの算出方法及び技術的成立性等について検証した上で、ＩＬＣ計画の全体像を可能な限り示す「議論のまとめ」を取りまとめた。これを踏まえ、文部科学省は日本学術会議に対し、ＩＬＣ計画における研究の学術的意義等について検討を要請し、現在、同会議において審議が進められている。

(3) 科学技術の基盤的な力の強化

文部科学省は、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

[7] ＩＬＣの衝突エネルギーを500GeVから250GeVへ、全長を31㎞から20㎞へと変更するもの。

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を進めている。

科研費は人文・社会科学から自然科学までの全ての分野にわたり、あらゆる「学術研究」（研究者の自由な発想に基づく研究）を対象とする研究助成制度であり、独立行政法人日本学術振興会が大部分の業務を担っている。平成30年度予算額は2,286億円で、年度間繰越の円滑化、基金化の導入など、効率的・効果的な経費使用の取組が推進されている。

なお、科研費については、科学技術・学術審議会の提言を受け、抜本的な改革が進められている。新制度は挑戦性・融合性など学術研究への現代的要請を意識したものとなっており、①審査システムの見直し、②研究種目・枠組みの見直し、③柔軟かつ適正な研究費使用の促進の３本柱で、平成30年度から本格実施されている。

また、文部科学省では、若手研究者の支援など科学技術関係人材の育成・確保・活躍の促進を図るほか、産学連携による革新的イノベーションの実現を目指した産学連携研究拠点（ＣＯＩ）プログラム、優れた研究者を中心とした世界トップレベルの拠点形成を目指す世界トップレベル研究拠点プログラム（ＷＰＩ）、指定国立大学法人制度など、科学技術振興のため様々な施策を講じている。

(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、「原子力損害の賠償に関する法律」には原子力事業者の無過失・無限責任、事前の損害賠償措置と一定の場合の政府の援助などが定められている。また、我が国は、原子力損害賠償に係る国際的枠組みの一つである「原子力損害の補完的な補償に関する条約」を締結している（平成27年４月発効）。

東京電力福島第一原子力発電所事故を受け、文部科学省は、原子力損害の賠償に関する法律に基づき原子力損害賠償紛争審査会を設置した。同審査会は、原子力損害の範囲や損害賠償額の算定に係る指針を順次策定し公表している。

原子力損害賠償制度の見直しについて、平成27年５月に原子力委員会に「原子力損害賠償制度専門部会」が設置され、今後発生し得る原子力事故に適切に備えるための原子力損害賠償制度の在り方について専門的かつ総合的な観点から検討が行われている。平成30年８月には、同部会において原子力事業者の無過失責任の維持、被害者への賠償金の仮払い制度の整備、賠償措置額引上げの見送り等を内容とする「原子力損害賠償制度の見直しについて（案）」が公表され、パブリックコメントを経て取りまとめられる予定である。

６　文化及びスポーツの振興

(1) 文化芸術政策の推進

文化芸術の振興について、政府は文化芸術振興基本法に基づき、これまで４次にわたって「文化芸術の振興に関する基本的な方針」（基本方針）を策定し、その総合的な推進を図ってきた。

平成29年６月、文化芸術に関する施策の一層の推進を図る観点から、文化芸術の振興にとどまらず、観光やまちづくり等の文化芸術に関連する施策をも文化芸術振興基本法の範

囲に取り込むため、題名を「文化芸術基本法」に改め、基本理念を見直すとともに、従前の基本方針に代えて「文化芸術推進基本計画」を策定すること等を内容とする「文化芸術振興基本法の一部を改正する法律」が成立した（公布日（平成29年６月23日）施行）。

これを受け、文化審議会における検討を経た上で、平成30年３月に「文化芸術推進基本計画」（第１期）が閣議決定された。同計画においては、今後５年間（平成30（2018）年度～2022年度）の文化芸術政策の基本的な方向性として、「文化芸術の創造・発展・継承と豊かな文化芸術教育の充実」等の６つの戦略が明示された上で、各戦略の具体策が、他省庁の施策も含めて網羅的に示されている。

(2) 文化庁の機能強化と京都への移転

平成26年12月、東京一極集中を是正する観点から「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が閣議決定され、地方からの提案を受ける形で地方の発展に資する政府関係機関の移転を進めることが、地方への新しい人の流れを作ることに資すると考えられるとされた。

同閣議決定を踏まえ、まち・ひと・しごと創生本部は、道府県からの提案募集等を行い、平成28年３月、「政府関係機関移転基本方針」を決定し、文化庁の機能強化を図りつつ、全面的に京都府へ移転するとした。

この「基本方針」に基づいて設置された「文化庁移転協議会」のほか、まち・ひと・しごと創生総合本部や文化審議会等における具体的な検討を経て、平成30年６月、京都への全面的な移転に向け、新・文化庁にふさわしい組織改革・機能強化を図り、文化に関する施策を総合的に推進するための「文部科学省設置法の一部を改正する法律」が成立した。

同法においては、文化庁の任務及び所掌事務について、従前の文化の振興に加え、文化に関する施策の総合的な推進を位置付けるとともに、芸術に関する教育の基準の設定に関する事務及び博物館による社会教育の振興に関する事務について、文化庁が所管すること等としている（同年10月１日施行）。なお、同法の施行に併せて、部制の廃止等の文化庁の組織再編が行われ、文化行政の一層の推進に向けた機能強化が図られた。

また、京都移転については、平成29年12月に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2017改訂版）」において、遅くとも2021年度中の本格移転を目指すとされている。

(3) 文化財

ア　文化財の保存・活用

国は、文化財保護法に基づき、文化財のうち重要なものについて指定等を行い、現状変更等に一定の制限を課す一方、保存修理や防災施設の設置、史跡等の公有化等に対し補助を行うことにより、文化財の保存を図っている。また、文化財の公開施設の整備に対する補助や展覧会などによる文化財の鑑賞機会の拡大を図ることなどにより、文化財の活用のための措置も講じている。

文化審議会が平成29年12月に取りまとめた「これからの文化財の保存と活用の在り方（第１次答申）」を踏まえ、政府は、「文化財保護法及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律案」を第196回国会に提出し、同法は、平成30年６月に成立した

（2019年４月１日施行）。同法においては、市町村が文化財の保存・活用に関する総合的な計画を作成し国の認定を申請できることとするほか、地方文化財保護行政について一定の条件の下で地方公共団体の長（首長部局）に移管することを可能とすること等としている。

イ　日本遺産

日本遺産は、個々の遺産を「点」として指定・保存する従来の文化財行政とは異なり、点在する遺産を「面」として活用・発信するものであって、市町村の申請を受けて文化庁が認定し、情報発信・人材育成、普及啓発、公開活用のための整備などの支援を行う事業である。平成27年度に創設され、平成30年５月には、76件の申請の中から13件を認定し、これまでの認定件数は合計67件となった。文化庁は、2020年オリンピック・パラリンピック東京大会に向け、訪日外国人旅行者数の増加を見込み、認定件数を平成32年度までに100件程度とするとしている。

ウ　世界遺産

ユネスコ（国際連合教育科学文化機関）総会で採択された世界遺産条約は、文化的価値のある資産と自然的価値のある資産を等しく人類全体のための遺産として登録し、保護する枠組みである。ユネスコの世界遺産委員会は、締約国からの推薦などに基づいて審議を行い、登録基準を満たして顕著な普遍的価値を持つと認められる資産を世界遺産として登録している。

平成30年６月、我が国が世界文化遺産に推薦していた「長崎と天草地方の潜伏キリシタン関連遺産」について、世界文化遺産として登録することが決定された。これで、我が国の世界文化遺産登録数は18件となった。

現在、各締約国からの文化遺産の推薦は年１件までとされており、政府は既に2019年夏の登録に向けて「百舌鳥・古市（もず・ふるいち）古墳群」の推薦書をユネスコに提出している。また、平成30年７月、文化審議会世界文化遺産部会において、今年度の推薦候補として「北海道・北東北の縄文遺跡群」が選定されており、今後、2020年夏頃の登録に向け、推薦書提出のための準備が行われる予定である。[8]

エ　無形文化遺産

ユネスコは、伝統的舞踊、音楽、演劇等の無形文化遺産の保護を目的として、無形文化遺産の登録も行っている。平成28年12月に「山・鉾・屋台行事」（既に記載されていた「京都祇園祭の山鉾行事」及び「日立風流物（ひたちふりゅうもの）」の拡張提案）がユネスコ無形文化遺産に登録され、我が国の無形文化遺産登録数は21件となった。

なお、平成28年３月に申請した「来訪神：仮面・仮装の神々」（既に記載されている「甑島（こしきじま）のトシドン」の拡張提案）は、平成30年11月頃に審査される予定である。

---

[8] 2020年の審査より、世界遺産の推薦は１国１件（現在は２件まで（ただし、うち１件は自然遺産））となることから、同時期に推薦書の再提出を目指す「奄美大島、徳之島、沖縄島北部及び西表島」（自然遺産）との調整が行われることが見込まれている。

(4) 著作権

ア　最近の法改正

政府の「知的財産推進計画2016」（平成28年５月 知的財産戦略本部決定）において、柔軟性のある権利制限規定について、具体的に検討し、必要な措置を講ずること等とされたことなどを受け、文化審議会における具体的な検討を経て、平成30年５月に「著作権法の一部を改正する法律」が成立した。同法においては、①新たな時代のニーズに的確に対応した権利制限規定の在り方等、②教育の情報化の推進等、③障害者の情報アクセス機会の充実、④著作物等のアーカイブの利活用促進の４項目について、一定程度抽象的に定めた規定を整備すること等としている（一部の規定を除き、2019年１月１日施行）。

イ　環太平洋パートナーシップ（ＴＰＰ）協定の締結に向けた著作権法の整備

ＴＰＰ協定において、締約国に著作物等の保護期間を少なくとも70年とすること等が義務付けられたことを受け、「著作権法の一部改正」を盛り込んだ同協定の締結に伴う整備法（ＴＰＰ整備法）が平成28年12月に成立したが、米国の同協定からの離脱に伴い、施行の見通しが立たなくなっていた。その後、米国を除いた同協定署名11か国によって、平成30年３月に新協定（ＴＰＰ11協定）の署名が行われたことを受け、第196回国会で行われたＴＰＰ11協定の締結に伴うＴＰＰ整備法の改正が行われた（同年６月成立）。これにより、同法は改正内容を維持したまま、施行期日が「ＴＰＰ11協定の発効の日」に改められた。

（知的財産分野全般については「科学技術・イノベーション推進特別委員会」の項を参照）

ウ　海賊版サイトへの対応

平成30年４月、政府の知的財産戦略本部・犯罪対策閣僚会議は、運営管理者の特定が困難であり、侵害コンテンツの削除要請すらできない海賊版サイトが出現し、著作権者等の権利が著しく損なわれる事態となっていることを踏まえ、法制度整備が行われるまでの間の臨時的かつ緊急的な措置で、民間事業者による自主的な取組として、特に悪質なサイト[9]及びこれと同一とみなされるサイトに限定してブロッキングを行うことが適当とした。

対象サイトの閉鎖等により実際にはブロッキングは行われなかったが、従来の対応に加え、新たな対策を緊急に講じるための枠組みを検討することとして、知的財産戦略本部の下に「インターネット上の海賊版対策に関する検討会議（タスクフォース）」が設置され、中間まとめの取りまとめに向けて議論が行われていた。しかし、平成30年10月、ブロッキングの法制度整備について、日本国憲法第21条第２項で定められた「通信の秘密」の侵害に当たるおそれがある等[10]として複数の委員より反対意見が出されたことを受け、当分の間、取りまとめを見送ることとされた。

---

[9] 知的財産戦略本部・犯罪対策閣僚会議においては、「漫画村」、「Anitube」、「Miomio」の３サイトが挙げられた。

[10] このほか、同会議の委員より、国内の弁護士が米国において行った法的措置により配信ネットワーク企業が情報開示に応じ、「漫画村」の運営者とみられる人物が特定されたことを受け、ブロッキングのほかに手段がないという議論の前提が崩れたこと等を踏まえ、再検討を行う必要があるとの意見書が出された。

(5) 2020年オリンピック・パラリンピック東京大会等の円滑な準備等のための立法措置

平成30年６月、2020年オリンピック・パラリンピック東京大会等の円滑な準備及び運営に資する観点から、下表の４法律が成立した。

法律名	改正内容
○スポーツにおけるドーピングの防止活動の推進に関する法律	ドーピング防止活動の総合的な推進
○平成三十二年東京オリンピック競技大会・東京パラリンピック競技大会特別措置法及び平成三十一年ラグビーワールドカップ大会特別措置法の一部を改正する法律	大会組織委員会への電波法の特例措置や2020年に限定した祝日移動
○スポーツ基本法の一部を改正する法律	「国民体育大会」を「国民スポーツ大会」に改めること等
○国民の祝日に関する法律の一部を改正する法律	「体育の日」を「スポーツの日」に改めること等

なお、大会組織委員会の資料「東京2020大会の準備状況について」（平成29年８月）において、今後の法的な課題の一つとされていた「チケットの高値転売等の制限」に関しては、平成30年７月、議員立法としての提出に向け、各党間で調整が行われたが、提出に至らなかった。

Ⅱ　第197回国会提出予定法律案等の概要

１　原子力損害の賠償に関する法律の一部を改正する法律案

原子力損害の被害者の保護に万全を期するため、原子力事業者に対する損害賠償実施方針の作成及び公表の義務付け、原子力事業者による特定原子力損害賠償仮払金の支払のために必要な資金の貸付制度の創設、原子力損害賠償紛争審査会が行う和解の仲介の手続の利用に係る時効の中断の特例に関する規定の新設、原子力損害賠償補償契約の締結及び原子力事業者に対する政府の援助に係る期限の延長等の措置を講ずるもの。

２　法科大学院の教育と司法試験等との連携等に関する法律等の一部を改正する法律（仮称）（検討中）

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

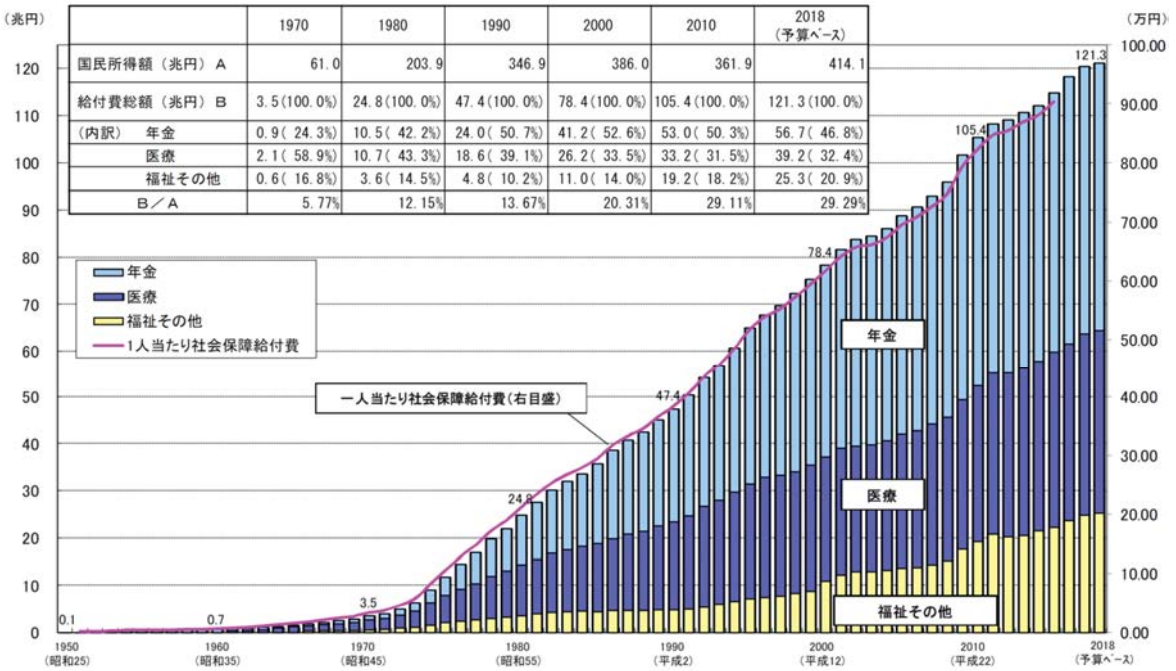
Ⅰ　所管事項の動向

１　社会保障改革の動向

平成30年度の社会保障給付費総額は約121.3兆円（対国民所得比29.29％：予算ベース）に上っている。今後、高齢化の進展等に伴って社会保障給付費は更に増加し、「2040年を見据えた社会保障の将来見通し（議論の素材）」（平成30年５月21日 内閣官房・内閣府・財務省・厚生労働省）では、社会保障給付費の対ＧＤＰ比は、2018年度の21.5％（名目額121.3兆円）から、2025年度に21.7～21.8％（同140.2～140.6兆円）、2040年度には23.8～24.0％（同188.2～190.0兆円）となると見込まれている[1]。

社会保障給付費の推移

	1970	1980	1990	2000	2010	2018（予算ベース）
国民所得額（兆円）Ａ	61.0	203.9	346.9	386.0	361.9	414.1
給付費総額（兆円）Ｂ	3.5(100.0%)	24.8(100.0%)	47.4(100.0%)	78.4(100.0%)	105.4(100.0%)	121.3(100.0%)
（内訳）　年金	0.9(24.3%)	10.5(42.2%)	24.0(50.7%)	41.2(52.6%)	53.0(50.3%)	56.7(46.8%)
医療	2.1(58.9%)	10.7(43.3%)	18.6(39.1%)	26.2(33.5%)	33.2(31.5%)	39.2(32.4%)
福祉その他	0.6(16.8%)	3.6(14.5%)	4.8(10.2%)	11.0(14.0%)	19.2(18.2%)	25.3(20.9%)
Ｂ／Ａ	5.77%	12.15%	13.67%	20.31%	29.11%	29.29%



資料：国立社会保障・人口問題研究所「平成27年度社会保障費用統計」、2016年度、2017年度、2018年度（予算ベース）は厚生労働省推計、
2018年度の国民所得額は「平成30年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度（平成30年1月22日閣議決定）」
（注）図中の数値は、1950,1960,1970,1980,1990,2000及び2010並びに2018年度（予算ベース）の社会保障給付費（兆円）である。

（資料：厚生労働省）

我が国の社会保障制度を取り巻く社会・経済情勢は、少子高齢化の進展、雇用環境の変化、家族の在り方の変容、国の財政状況の悪化等大きく変化してきている。そうした中、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し、社会保障と税の一体改革が進められている。

社会保障と税の一体改革では、消費税率を段階的に10％へ引き上げるとともに、引上げ

[1] 計画ベース・経済ベースラインケース。計画ベース・経済成長実現ケースでも、おおむね同様の傾向で増加し、2040年度に対ＧＤＰ比22.6～23.2％（名目額210.8～215.8兆円）になると見込まれている。

による増収分は、全てを社会保障財源化し、社会保障の安定化[2]に４％程度、社会保障の充実に１％程度を充てることとなっていた(消費税率８％への引上げは平成26年４月に実施。10％への引上げは、平成31年10月まで延期されている。）。このような消費税の使い道に関しては、「新しい経済政策パッケージ」（平成29年12月８日閣議決定）において、人づくり革命に関する施策の安定財源として消費税率10％への引上げによる財源を活用し、この増収分（２％の引上げにより５兆円強）を教育負担の軽減・子育て層支援・介護人材の確保等[3]と財政再建[4]とに、それぞれおおむね半分ずつ充当する方針へと変更する旨が示された。

その後、安倍内閣総理大臣は、国難とも呼ぶべき少子高齢化に真正面から立ち向かい、全世代が安心できる社会保障への改革を３年かけて進めていく旨を表明した[5]。具体的には、今後の成長戦略の３つの柱の一つとして全世代型社会保障への改革を掲げ、意欲ある高齢者に働く場を準備するための65歳以上への継続雇用年齢の引上げのほか、新卒一括採用の見直し等の雇用制度改革、疾病・介護予防への取組等について、未来投資会議において集中的に議論し、本年末までに中間報告、来夏までに３年間の工程表を含む実行計画を決定することとしており、今後の動向が注目される。

社会保障関係費については、平成28年度から30年度までの３年間で高齢化による増加分に相当する1.5兆円程度の増加に抑制されてきており、平成30年度予算においては32兆9,732億円（対前年度比4,997億円増）となっている。「経済財政運営と改革の基本方針2018」（平成30年６月15日閣議決定。以下「基本方針2018」という。）では、社会保障関係費について、経済・財政再生計画において、平成32年度に向けてその実質的な増加を高齢化による増加分に相当する伸びにおさめることを目指す方針とされていること、経済・物価動向等を踏まえ、平成31年度以降、その方針を平成33年度まで継続するとしており、今後の社会保障関係費の取扱いが注目される。

２　医療制度の動向

(1) 医療保険制度の概要

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健保組合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。なお、市町村が行う国民健康保険については、平成30年度から、都道府県が財政運営の責任主体となっており、安定的な財政運営や効率的な事業の確保等に中心的な役割を担っている。

---

[2] 基礎年金国庫負担２分の１、消費税率引上げに伴う社会保障４経費（年金、医療、介護、少子化対策）の増、後代への負担のつけ回しの軽減

[3] 「等」は、従前より消費税率10％引上げ時に実施することとされていた社会保障の充実策（1.1兆円程度）

[4] 後代への負担のつけ回しの軽減及び消費税率引上げに伴う社会保障４経費の増

[5] 平成30年10月２日 安倍内閣総理大臣記者会見

国民医療費の総額は平成29年度で約43.1兆円（実績見込み）に上っており、そのうち、後期高齢者医療費は約16.1兆円（国民医療費の約37.3%）となっている。

なお、基本方針2018では、医療保険制度における負担に関し、後期高齢者の窓口負担の在り方、外来受診時等の定額負担導入などが検討事項とされており、今後の議論の動向が注目される。

(2) 平成30年度診療報酬改定等

診療報酬は２年ごとに改定される。平成30年度診療報酬改定は、本体＋0.55%、薬価△1.36%、材料価格△0.09%であり、全体で△0.90%となった（薬価制度の抜本改革[6]の効果を含めると薬価は△1.65%となり、全体では△1.19%となる。）。なお、薬価制度の抜本改革として、これまで２年に一度であった薬価調査・薬価改定がその中間年にも行われることになっている。最初の中間年の薬価改定は平成33年度[7]となるが、この中間年における薬価改定の対象範囲については、平成32年中に決定することとなっている。

(3) 医療提供体制の動向

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中で、患者それぞれの状態にふさわしい良質かつ適切な医療をより効果的・効率的に提供していくことが求められている。また、住み慣れた地域の中での医療と介護サービスの一体的な提供の確保や、地域間・診療科間での医師等の偏在の解消、病院勤務医の厳しい勤務環境の改善等も課題となっている。

医療機能の分化・連携に関しては、病床の機能ごとの将来の必要量等、地域の医療提供体制の将来のあるべき姿を定める地域医療構想が全都道府県で策定されており、構想区域ごとに、その実現に向けた具体的な取組が進められている。

医師の偏在に関しては、平成30年の第196回国会（常会）において、地域間の医師偏在の解消等を通じ、地域における医療提供体制を確保するため、①医師少数区域等における一定の勤務経験を通じた地域医療に関する知見を有する医師を厚生労働大臣が認定する仕組みの創設、②都道府県における医師確保計画の策定等の措置を講ずる「医療法及び医師法の一部を改正する法律」が成立している。また、医師の働き方改革に関しては、厚生労働省の検討会において、医師の応召義務等の医療の特性を踏まえた、医師の時間外労働の上限時間数の設定[8]等への対応の方向性について今年度中の取りまとめに向けて議論が進められている。

---

[6] 新薬創出・適応外薬解消等促進加算の抜本的見直し、長期収載品の価格の段階的引下げ等

[7] 消費税率の引上げが予定されている平成31年度、２年に一度の薬価改定が行われる平成32年度においては、全品目の薬価改定が行われるため、最初の中間年の薬価改定は平成33年度となる。

[8] 後述（10(1)(2)参照）のとおり、平成30年に成立した働き方改革関連法により労働基準法が改正され、時間外労働の上限規制が導入される。医師については、改正法施行５年後に上限規制等を行い、具体的な上限時間数は厚生労働省令で定めることとされている。

３　介護保険制度の動向

介護保険制度は、社会全体で高齢者の介護を支える仕組みとして、平成12年４月に創設された。被保険者は、①65歳以上の者（第１号被保険者）、②40歳から64歳までの医療保険加入者（第２号被保険者）となっている。介護保険給付は、要介護・要支援状態と認定された場合に行われ(第２号被保険者は加齢に伴う特定の疾病が原因の場合に限り認定)、給付に必要な費用は、１割の利用者負担(一定以上の所得を有する者は２割又は３割負担)を除いて、公費50％と保険料50％で賄われている。

介護保険制度をめぐっては、平成29年の第193回国会（常会）において、①全市町村が保険者機能を発揮し、自立支援・重度化防止に向けて取り組む仕組みの制度化、②長期療養が必要な要介護者に対して医療及び介護を一体的に提供する介護医療院の創設、③２割負担者のうち特に所得の高い層の利用者負担の３割への引上げ、④被用者保険者に係る介護納付金への総報酬割の導入等を内容とする法改正が行われた。

安倍政権では、「介護離職ゼロ」の実現に向けて、介護離職防止及び特別養護老人ホーム待機者の解消を図るため、2020年代初頭までに50万人分の介護サービスの基盤を整備する目標を掲げて取り組んでいる。また、介護人材の処遇改善等を通じ、介護サービスを支える人材の確保に取り組んでいる。

このような中、「新しい経済政策パッケージ」においては、課題となっている介護人材確保のための取組をより一層進めるため、他の介護職員などの処遇改善にこの処遇改善の収入を充てることができるよう柔軟な運用を認めることを前提として、勤続年数10年以上の介護福祉士について月額平均８万円相当の処遇改善を行うことを算定根拠に、公費1,000億円程度を投じ、平成31年10月から処遇改善を実施することとしている。

４　年金制度改革の動向

(1) 公的年金制度の動向

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、公務員等は厚生年金に加入する「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（月額64,941円（老齢）：40年加入 平成30年度）を支給し、厚生年金は、基礎年金に上乗せして在職中の報酬に比例した年金額を支給する。

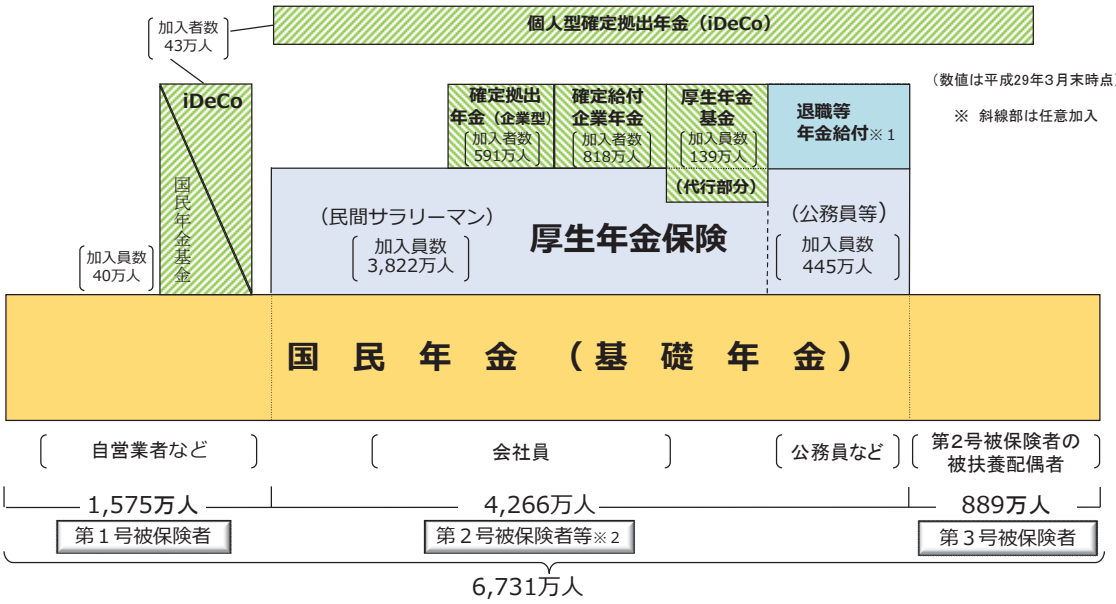
給付に要する費用は、主に保険料と国庫負担で賄われている。厚生年金では、加入者の給与に対し定率の保険料を事業主と折半で負担し、国民年金では加入者が定額の保険料を負担する。また、基礎年金給付費の２分の１の国庫負担等が行われている。

年金制度については、平成24年の社会保障と税の一体改革において、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、④年金受給者である低所得高齢者や障害者等に対する福祉的な給付（年金生活者支援給付金）の創設等の措置が講じられた（④は消費税率の10％への引上げ時に施行）。また、平成28年には、短時間労働者に対する被用者保険の適用拡大の促進、国民年金の第１号被保険者の産前産後期間の保険料の免除、年金額改定ルールの見直し等を内容とする法律が成立してい

る。

なお、平成31年には少なくとも５年ごとに行われる財政検証が予定されている。70歳以降の年金受給開始の選択制、在職老齢年金制度の見直し、短時間労働者に対する被用者保険の更なる適用拡大など年金制度改正に向けた今後の議論の動向が注目される。

年金制度の体系



※１　被用者年金制度の一元化に伴い、共済年金の職域加算部分は廃止され、新たに退職等年金給付が創設。ただし、平成27年9月30日までの共済年金に加入していた期間分については、平成27年10月以後においても、加入期間に応じた職域加算部分を支給。

※２　第２号被保険者等とは、厚生年金被保険者のことをいう（第２号被保険者のほか、65歳以上で老齢、または、退職を支給事由とする年金給付の受給権を有する者を含む）。

（厚生労働省資料を基に作成）

(2) 年金積立金の運用

年金積立金を運用する年金積立金管理運用独立行政法人（ＧＰＩＦ）における平成30年度第１四半期の収益額は2.6兆円で、同期末現在の資産額は158.6兆円となった（市場運用を開始した平成13年度以降の累積収益額は66.1兆円）。

５　生活衛生施策の動向

平成30年の第196回国会（常会）において、政府は、人口減少に伴う水需要の減少、施設の老朽化等に対応し、水道の基盤の強化を図るため、①都道府県による水道基盤強化計画の策定、②地方公共団体である水道事業者等が水道施設の運営等に係る公共施設等運営権を民間事業者に設定する場合（いわゆるコンセッション方式）における許可制の導入等の措置を講ずる「水道法の一部を改正する法律案」を提出した。同法律案は、同年７月に衆議院で可決されたが、現在、参議院で継続審査となっている。

６　児童家庭福祉施策の動向

(1) 子ども・子育て支援施策の動向

都市部を中心に、保育園等への入園を希望しながら入園することができない「待機児童」が多く生じている（平成30年４月１日現在１万9,895人）。これまで政府は待機児童解消に向けた様々な取組を進めてきたが、女性就業率の上昇等に伴い、保育の利用申込者数は年々増加しており、待機児童の解消には至っていない。このため、政府は、平成29年６月２日、新たに「子育て安心プラン」を策定し、平成34年度末までの５年間で女性就業率80％に対応できる32万人分の保育の受け皿を整備することとした。その後、「新しい経済政策パッケージ」においては、同プランを前倒しし、平成32年度末までに32万人分の受け皿整備を行うこととしている。

共働き家庭などの小学生に対しては、放課後に適切な遊びや生活の場を提供する放課後児童クラブ（学童保育）が実施されている。しかし、放課後児童クラブの不足等により、小学校に就学した子どもを預けることができずに仕事を辞めざるを得ない状況（いわゆる「小１の壁」）が問題となっている（放課後児童クラブの待機児童数は、平成29年５月１日現在１万7,170人）。このため、「新しい経済政策パッケージ」においては、平成26年７月に策定した「放課後子ども総合プラン」を前倒しし、放課後児童クラブについて、平成30年度までに新たに約30万人分の受け皿整備を行うこととしている。さらに、平成30年９月14日、文部科学省及び厚生労働省は、「新・放課後子ども総合プラン」を策定し、平成35年度までの５年間で約30万人分の更なる受け皿を整備することを目標として掲げている。

このほか、「新しい経済政策パッケージ」では、３歳から５歳までの全ての子どもたちの保育園、幼稚園等の費用を無償化するとともに、０歳から２歳児についても、当面、住民税非課税世帯を対象として無償化するなどの幼児教育の無償化が明記された。また、基本方針2018では、保育の必要性があると認定された子どもであって、認可保育園等を利用できていない者を対象に、上限額を設けた上で一定の認可外保育施設も無償化するとしている。こうした幼児教育の無償化は、平成31年10月からの実施を目指すとされている。

(2) 児童虐待防止対策の動向

全国の児童相談所における児童虐待に関する相談対応件数は一貫して増加しており、重大な児童虐待事件も後を絶たない。こうした状況の中、平成28年の第190回国会（常会）では、児童虐待の発生予防から自立支援まで一連の対策の更なる強化等を図るため、児童福祉法の理念を明確化するとともに、児童相談所や市町村の体制の強化、里親委託の推進等を内容とする児童福祉法等の改正が行われた。

また、平成29年の第193回国会（常会）においては、虐待を受けている児童等の保護を図るため、里親委託・施設入所の措置の承認の申立てがあった場合に、家庭裁判所が都道府県に対して保護者指導を勧告することができることとする等、児童等の保護についての司法関与を強化すること等を内容とする児童福祉法等の改正が行われた。

平成30年７月20日には、同年３月に東京都目黒区の女児が虐待により死亡した事案等を受け、関係閣僚会議において、「児童虐待防止対策の強化に向けた緊急総合対策」が決定

された。同対策では、平成28年度から平成31年度までを期間とする「児童相談所強化プラン」を前倒しして見直すとともに、新たに市町村の体制強化を盛り込んだ平成31年度から平成34年度までを期間とする「児童虐待防止対策体制総合強化プラン」を年内に策定するとしている。

７　障害者福祉施策の動向

障害者及び障害児が基本的人権を享有する個人としての尊厳にふさわしい日常生活又は社会生活を営むことができるよう、「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）に基づき、必要な障害福祉サービスに係る給付等の支援が総合的に行われている。

平成28年の第190回国会（常会）では、①重度訪問介護について入院時も一定の支援を可能とすること、②自立生活援助及び就労定着支援の新設、③一定の高齢障害者が障害福祉サービスに引き続いて介護保険サービスを利用する場合に利用者負担を軽減（償還）できる仕組みを設けること、④障害児通所支援の充実及び医療的ケア児に対する関係機関の連携促進等を内容とする障害者総合支援法等の改正が行われた。

８　生活保護制度・生活困窮者自立支援制度の動向

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。

生活保護受給者数は、平成７年度を底に増加に転じ、平成26年度まで増加を続けたが、最近は減少傾向にあり、平成30年７月には約210万人となっている。世帯類型別の生活保護受給世帯数の最近の動向を見ると、高齢者世帯は社会全体の高齢化の進展と単身高齢世帯の増加を背景に増加傾向にあるが、高齢者世帯以外の世帯については減少傾向が続いている。平成30年度の保護費は、約3.8兆円（全額公費（国3/4、地方1/4））が見込まれている。

また、平成27年４月からは、生活保護に至る前の段階にある生活困窮者に対し、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生活困窮者自立支援制度が実施されている。

平成30年の第196回国会（常会）においては、生活困窮者等の一層の自立の促進を図るため、生活困窮者に対する包括的な支援体制の強化、生活保護世帯の子どもの大学等への進学支援、無料低額宿泊所に対する規制強化等の措置を講ずることを主な内容とする法律が成立している。

このほか、厚生労働省は、５年に一度の生活扶助基準の検証結果を踏まえ、一般低所得世帯の消費実態（年齢、世帯人員、居住地域別）との均衡を図るため、生活扶助基準の見直し（増減額）を行うこととし、平成30年度予算に反映した。この見直しは、減額の影響が大きくならないよう、減額幅を現行基準から最大５％にとどめることとしており、また、平成30年10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。

９　雇用政策の動向

(1) 最近の雇用・失業情勢

我が国の雇用失業情勢については、平成20年の世界的な金融危機の後、東日本大震災、円高の進行とその是正等を経て、着実に改善が進んでいる。直近の完全失業率は平成30年８月現在2.4％、有効求人倍率は平成25年11月より１倍を超え、平成30年８月現在1.63倍となっている。

(2) 障害者雇用対策

障害者雇用を促進するため、障害者の雇用の促進等に関する法律（昭和35年法律第123号）によって、民間企業、国及び地方公共団体には労働者の一定割合（法定雇用率）以上の障害者の雇用が義務付けられている（障害者雇用率制度）。また、法定雇用率未達成企業（常用労働者100人超）から納付金を徴収する一方、法定雇用率達成企業等に調整金、報奨金等を支給する障害者雇用納付金制度が設けられている。なお、国及び地方公共団体の機関は、この障害者雇用納付金制度の適用対象とはなっていない。

近年、障害者の就労意欲の高まり、民間企業の理解や取組の進展等により、大幅に雇用者数が増加するとともに、雇用障害者に占める知的障害者や精神障害者の割合が高まっている。このような大きな変化が生じている中、「働き方改革実行計画」（平成29年３月28日働き方改革実現会議決定）において、「多様な障害特性に対応した障害者雇用の促進、職場定着支援を進めるため、有識者による会議の場を設置し、障害者雇用に係る制度の在り方について幅広く検討を行う」こととされた。

これを受け、平成29年９月、障害者雇用率制度や障害者雇用納付金制度のほか、各種支援策について今後の在り方を検討するため、厚生労働省に「今後の障害者雇用促進制度の在り方に関する研究会」が設置された。同研究会が平成30年７月に取りまとめた報告書では、①週所定労働時間20時間未満の障害者の雇用に対する支援措置の創設、②障害者が働きやすい環境を整備する中小企業の認証制度の創設、③常用労働者50人以上100人以下の企業に対する障害者雇用納付金及び障害者雇用調整金の適用等が提言され、労働政策審議会障害者雇用分科会での議論に繋げていくこととされている。

一方、国の機関は、法定雇用率が民間企業の2.2％（平成30年３月までは2.0％）を上回る2.5％（同2.3％）に設定されており、毎年、障害者である職員の任免に関する状況を厚生労働大臣に通報しなければならない。この通報に基づいて集計された平成29年６月１日現在の状況については、民間企業及び地方公共団体の状況と併せ、同年12月に公表されていたが、平成30年５月の財務省から厚生労働省への照会を契機として、複数の国の行政機関が通報において計上した障害者の範囲に誤りがあることが判明したため、全ての国の行政機関で通報内容の再点検が行われ、改めて通報が行われた。

その結果、国の行政機関の合計は、障害者数が6,867.5人から3,445.5人減少して3,422.0人となり、実雇用率が2.49％から1.18％となり、不足数[9]が2.0人から3,478.5人となった。

[9] 法定雇用率を達成するために、現在の雇用障害者数に加えて雇用しなければならない障害者数

また、立法機関、司法機関及び多数の地方公共団体でも再点検の結果、法定雇用率を達成していない状況が明らかになった（平成30年10月22日現在）。

このような事態に対応するため、同年８月に「公務部門における障害者雇用に関する関係閣僚会議」が開催され、現在、その下に設置された関係府省連絡会議において、①今般の事態の検証とチェック機能の強化、②法定雇用率の速やかな達成に向けた計画的な取組、③国・地方公共団体における障害者の活躍の場の拡大、④公務員の任用面での対応について検討が進められている。この検討を踏まえ、10月中を目途に、政府一体となった取組について、関係閣僚会議において取りまとめが行われる予定である。

10　働き方改革

(1) 働き方改革をめぐる動き

アベノミクスの第２ステージでは、少子高齢化の問題に真正面から立ち向かうこととし、究極の成長戦略として一億総活躍社会の実現を目標に掲げ、その実現に向けた最大のチャレンジとして「働き方改革」を位置付けた。

「ニッポン一億総活躍プラン」（平成28年６月２日閣議決定）では、その方向として、①同一労働同一賃金の実現に向けて我が国の雇用慣行に十分留意しつつ法改正の準備を進めること、②長時間労働の是正に向けて、労働基準法の執行を強化するとともに、同法に基づく時間外労働規制の在り方について再検討を開始すること等が明記された。

平成28年９月27日、働き方改革の実現を目的とする実行計画の策定等を審議するため、安倍内閣総理大臣を議長とし、関係大臣、労使の代表及び有識者で構成される「働き方改革実現会議」が設置された。

同会議は、10回にわたる議論を経て、平成29年３月28日、「働き方改革実行計画」を決定した。その主な内容は、罰則付き時間外労働の上限規制の導入など長時間労働の是正、産業医・産業保健機能の強化、同一労働同一賃金など非正規雇用の処遇改善、賃金引上げと労働生産性向上、柔軟な働き方がしやすい環境整備（テレワーク、副業・兼業）（(5)参照）等である。

平成30年の第196回国会（常会）では、同計画及び平成29年６月に取りまとめられた労働政策審議会の建議を踏まえて、労働者がそれぞれの事情に応じた多様な働き方を選択できる社会を実現する働き方改革を推進するため、「働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律」（以下「働き方改革関連法」という。）が成立した。その主な内容は、①働き方改革の基本的な考え方を法律上明らかにするとともに、国は、労働に関する施策の総合的な推進に関する基本的な方針を定めなければならないこととすること（雇用対策法の一部改正）、②時間外労働の上限規制（(2)参照）、③高度プロフェッショナル制度の創設（(2)参照）、④産業医・産業保健機能の強化（(3)参照）、⑤正規雇用労働者と非正規雇用労働者の不合理な待遇差を解消するための規定の整備（同一労働同一賃金）（(4)参照）等である。なお、働き方改革関連法は、衆議院において、高度プロフェッショナル制度の適用を受けることに同意した労働者が、同意を撤回する場合の手続に関する規定を設ける等の修正が行われた。

(2) 労働時間法制

一般労働者の年間総実労働時間が2,000時間を上回る水準で推移し、年次有給休暇の取得率が５割を下回っている状況の中、長時間労働を是正し、仕事と生活の調和のとれた働き方を拡げていくことは喫緊の課題となっている。また、経済のグローバル化の進展等に伴い、企業において創造的な仕事の重要性が高まる中で、時間ではなく成果で評価される働き方に対応した選択肢を増やしていくことも課題となっている。

このため、政府は、平成27年の第189回国会（常会）に、年次有給休暇に係る時季指定の使用者への義務付け、企画業務型裁量労働制の対象業務の追加、高度な専門的知識等を要する業務に就き、かつ、一定額以上の年収を有する労働者に適用される労働時間制度（高度プロフェッショナル制度）の創設等を内容とする「労働基準法等の一部を改正する法律案」（以下「平成27年法案」という。）を提出した。

その後、長時間労働の是正について、「働き方改革実行計画」に、いわゆる36協定でも超えることができない、罰則付きの時間外労働の限度を具体的に定める法改正を行うこと、労働時間等の設定の改善に関する特別措置法（以下「労働時間等設定改善法」という。）を改正し、事業者に勤務間インターバル制度導入の努力義務を課すこと等が盛り込まれた。

同計画を受けて、労働政策審議会は、労働条件分科会において時間外労働の上限規制等について検討を行い、平成29年６月５日に建議を取りまとめた。

このような中、継続審査となっていた平成27年法案の取扱いが課題となっていたが、平成29年７月13日、日本労働組合総連合会（連合）の神津里季生会長は、安倍内閣総理大臣に対し、裁量労働制が営業職全般に拡大されないことの明確化と高度プロフェッショナル制度で働く者の健康確保強化の観点からの是正を求める要請を行った。

厚生労働省は、連合の要請等を踏まえ平成27年法案の内容を一部修正し、これらの改正事項と罰則付きの時間外労働の上限規制導入等の働き方改革に関連する法改正事項とを新たに一つの法律案として整理した法律案要綱を取りまとめ、平成29年９月、労働政策審議会に諮問し、答申を得た。なお、平成27年法案は、平成29年９月28日の衆議院解散により審査未了・廃案となった。

政府は、これを踏まえて法律案の提出準備を進めていたが、平成30年の第196回国会（常会）の衆議院予算委員会での質疑において、裁量労働制適用者と一般労働者の労働時間に関する厚生労働省の平成25年度労働時間等総合実態調査のデータに様々な疑義が指摘され、厚生労働省はこれを精査せざるを得ない事態となった。これを受け、安倍内閣総理大臣は、裁量労働制の改正部分については今回の法律案から全面削除し、実態について厚生労働省において把握し直した上で議論する判断を行った。

こうした経緯を経て、同国会において、労働基準法及び労働時間等設定改善法の改正（働き方改革関連法の一部）が行われた。改正の主な内容は、①時間外労働の上限について、月45時間及び年360時間を原則とし、臨時的な特別な事情がある場合でも、年720時間、単月100時間未満（休日労働を含む。）、複数月平均80時間（休日労働を含む。）を限度とすること、②高度プロフェッショナル制度を創設すること、③事業主は、前日の終業時刻と翌日の始業時刻の間に一定の休息時間（勤務間インターバル）の確保に努めなければなら

ないこととすること等である。

なお、厚生労働省は、平成30年９月20日に「裁量労働制実態調査に関する専門家検討会」を設置し、裁量労働制の実態把握のための新たな調査について調査設計等の検討を開始した。

(3) 産業医・産業保健機能の強化

労働安全衛生法は、政令で定める規模の事業場ごとに、労働者の健康管理等を行う産業医を選任することを事業者に義務付け、産業医は事業者に対し、必要な勧告をすることができ、事業者はこの勧告を受けたときは、これを尊重しなければならないと規定している。

労働安全衛生法が制定された当時に比べ、産業構造、経営環境等は大きく変化し、産業医・産業保健機能に求められる役割とともに事業者が取り組むべき労働者の健康確保の在り方も変化してきている。具体的には、工場等における職業性の疾病の防止対策に加え、事務的業務に従事する労働者を含めた過労死等防止対策、メンタルヘルス対策、治療と仕事の両立支援対策等が新たな課題となってきている。

このような背景の下、「働き方改革実行計画」には、「労働者の健康確保のための産業医・産業保健機能の強化」が盛り込まれ、平成30年の第196回国会（常会）において、労働安全衛生法及びじん肺法の改正（働き方改革関連法の一部）が行われた。改正の主な内容は、事業者は産業医に対し、産業医が労働者の健康管理等を適切に行うために必要な情報（労働者の労働時間に関する情報等）を提供しなければならないこととすること等である。

(4) 同一労働同一賃金

非正規雇用労働者は増加傾向にあり、雇用者全体に占める割合は37.3％となっている。このうち、正規の仕事がないから不本意に非正規雇用労働者となった者は、低下傾向にあるものの、非正規雇用労働者全体の14.3％となっている（総務省「労働力調査（詳細集計）」（平成29年））。

我が国のフルタイム労働者に対するパートタイム労働者の賃金水準は６割弱となっており、７割～９割程度であるヨーロッパ諸国と比べて低い状況にある。このため、我が国でも同一労働同一賃金を実現すべきとの意見がある。これに対して、我が国では、正規雇用労働者の賃金は職能給（労働者の職務を遂行する能力を基準にして定められる賃金。人を基準とした賃金。）であり、ヨーロッパ諸国の労働者の賃金は職務給（労働者の担当する職務（仕事）を基準にして定められる賃金）であるから、同一労働同一賃金を導入することは困難であるとの見方もある。

ヨーロッパ諸国において、正規雇用労働者と非正規雇用労働者の待遇格差の是正に当たっては、同一労働同一賃金そのものを条文化するのではなく、客観的理由のない不利益取扱いの禁止を条文化することが多いとされる。例えば、勤続年数、キャリアコース、学歴、資格、職業格付け等の要素を勘案し、合理的な理由があると認められれば、待遇の格差が許容される。この点を考慮すれば、我が国の賃金形態や賃金の決定基準などを尊重しながら、我が国でも同一労働同一賃金を導入することが可能ではないかという考え方もあ

る。

平成28年12月20日、働き方改革実現会議において、同一企業・団体における正規雇用労働者と非正規雇用労働者の間の不合理な待遇差の解消を目的に、基本給、各種手当、福利厚生、教育訓練の均等・均衡待遇の確保を事業主に求め、具体的な事例を交えたガイドライン案が提示された。ガイドライン案については、関係者の意見や改正法案の国会審議を踏まえて確定することとしている。また、「働き方改革実行計画」では、ガイドライン案の実効性を担保するため、法律の改正を行うことが明記された。

その後、平成30年の第196回国会（常会）では、①パートタイム労働者、有期雇用労働者及び派遣労働者について、不合理な待遇及び差別的取扱い等を禁止すること、②上記ガイドラインの根拠規定を整備すること、③通常の労働者との間の待遇の相違の内容、理由等の説明を事業主に義務付けること等を内容とするパートタイム労働法、労働契約法及び労働者派遣法の改正（働き方改革関連法の一部）が行われた。

(5) テレワーク、副業・兼業

働き方改革実行計画では、柔軟な働き方を進める環境整備として、テレワーク及び副業・兼業の普及が盛り込まれている。平成30年、厚生労働省は、柔軟な働き方に関する検討会の報告（平成29年12月25日）を受けて、テレワークについては、ガイドラインを改定し、副業・兼業については、モデル就業規則を改定するとともに、新たにガイドラインを策定した。

テレワークについては、一般に、そのメリットとして、①仕事の効率性が向上すること、②オフィスコストを削減できること、③柔軟な働き方が可能となることにより優秀な人材を確保できること、④育児・介護など家庭と仕事との両立を図ることができること等が挙げられる。一方、そのデメリットとして、①労働時間と日常生活時間が混在して労働時間の管理が困難になること、②長時間労働につながり、健康確保が困難となるおそれがあること等が挙げられる。

テレワークには、情報通信機器を活用して、企業等に雇用される労働者が事業場と異なる場所で、業務を行う「雇用型テレワーク」と、情報通信機器を活用して、請負契約等に基づき、個人事業者等として業務を行う「自営（非雇用）型テレワーク」がある。

改定された雇用型テレワークに関するガイドラインである「情報通信技術を利用した事業場外勤務の適切な導入及び実施のためのガイドライン」では、長時間労働対策として、深夜・休日における企業の社内システムへのアクセス禁止、テレワークを行う際の時間外・休日・深夜労働の原則禁止等を追加した。改定された自営型テレワークに関するガイドラインである「自営型テレワークの適正な実施のためのガイドライン」では、募集に関する事項、仲介事業者が守るべき事項等を追加した。

副業・兼業については、一般に、そのメリットとして、優秀な人材の獲得・流出防止、新たな知識・顧客・経営資源の獲得、所得の増加、キャリア選択肢の拡大等が挙げられる。一方、デメリットとしては、本業への支障、人材の流出、労働者の健康配慮、情報漏えい等のリスク、本業と副業の間の仕事管理の困難さ等が挙げられる。

現在、多くの企業は、副業・兼業を禁止している。労働基準法は、副業・兼業について何ら規制していないが、厚生労働省のモデル就業規則の遵守事項において、「許可なく他の会社等の業務に従事しないこと」を規定し、また、これに違反した場合、懲戒処分の対象となることを規定していた。

厚生労働省は、労務提供上の支障がある場合、企業秘密が漏えいする場合等以外は、事前に企業に届け出ることによって、副業・兼業を認めるようモデル就業規則を改定するとともに、「副業・兼業の促進に関するガイドライン」を策定し、長時間労働を防止するため労使が留意すべき事項を明記した。

11　労働条件

(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) 解雇無効時の金銭救済制度の検討

社会経済情勢の変化に伴う企業組織の再編や人事労務管理の個別化の進展等を背景として、いじめ・嫌がらせ、解雇等、個々の労働者と事業主との間の個別労働紛争は増加傾向にある。こうした紛争の解決手段として、民事訴訟に加え、個別労働紛争解決制度や労働審判制度が整備されているが、これらについては、労使双方の事情から解雇無効判決後の職場復帰比率が低い等の実態がある。

このため、厚生労働省は、平成27年10月に「透明かつ公正な労働紛争解決システム等の在り方に関する検討会」を設置し、①既に制度化されている雇用終了をめぐる紛争等の多様な個別労働紛争の解決手段がより有効に活用されるための方策、②解雇無効時における金銭救済制度の在り方とその必要性について検討を行った。平成29年５月に取りまとめられた報告書では、「金銭救済制度については、法技術的な論点や金銭の水準、金銭的・時間的予見可能性、現行の労働紛争解決システムに対する影響等も含め、労働政策審議会において、有識者による法技術的な論点についての専門的な検討を加え、更に検討を深めていくことが適当」とされた。

これを受け、厚生労働省は、平成30年６月12日に「解雇無効時の金銭救済制度に係る法技術的論点に関する検討会」を設置した。同月15日に閣議決定された「未来投資戦略2018」では、「解雇無効時の金銭救済制度について、可能な限り速やかに、法技術的な論点についての専門的な検討を行い、その結果も踏まえて、労働政策審議会の最終的な結論を得て、所要の制度的措置を講ずる」こととしている。

Ⅱ　第197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23日現在）。

（参考１）継続法律案等

○　介護・障害福祉従事者の人材確保に関する特別措置法案（吉田統彦君外９名提出、第196回国会衆法第38号）

介護・障害福祉従事者に優れた人材を確保し、もって要介護者等並びに障害者及び障害児に対するサービスの水準の向上に資するため、介護・障害福祉従事者の賃金の改善のための特別の措置等を定める。

○　保育等従業者の人材確保のための処遇の改善等に関する特別措置法案（西村智奈美君外９名提出、第196回国会衆法第39号）

保育等従業者に優れた人材を確保し、もって子ども・子育て支援の水準の向上に資するため、保育等従業者の賃金をはじめとする処遇の改善のための特別の措置等を定める。

○　産後ケアセンターの設置の推進のための児童福祉法及び社会福祉法の一部を改正する法律案（阿部知子君外９名提出、第196回国会衆法第40号）

産後ケアセンターの設置を推進するため、産後ケアセンターを児童福祉施設として位置付けるとともに、産後ケアセンターを経営する事業を第二種社会福祉事業として位置付ける。

○　児童福祉法及び児童虐待の防止等に関する法律の一部を改正する法律案（岡本充功君外10名提出、第196回国会衆法第41号）

児童虐待に迅速かつ適切に対応するため、各児童相談所に置かれる児童福祉司の増員を図るとともに、通告を受けた児童等が居住地を移した場合における児童相談所相互間の資料又は情報の提供等について定める。

（参考２）衆議院を通過し参議院において継続審査となった法律案等

○　水道法の一部を改正する法律案（内閣提出、第196回国会閣法第48号）

人口減少に伴う水の需要の減少、水道施設の老朽化等に対応し、水道の基盤の強化を図るため、都道府県による水道基盤強化計画の策定、水道事業者等による水道施設台帳の作成、地方公共団体である水道事業者等が水道施設運営等事業に係る公共施設等運営権を設定する場合の許可制の導入、指定給水装置工事事業者の指定に係る更新制の導入等の措置を講ずる。

内容についての問合せ先
厚生労働調査室　大島首席調査員（内線68520）

農林水産委員会

農林水産調査室

Ⅰ　所管事項の動向

１　農政改革等の展開方向

農林水産業・地域の活力創造に向けた政策改革のグランドデザインとして平成 25 年 12 月に「農林水産業・地域の活力創造プラン」（以下「プラン」という。）が取りまとめられた[1]。プランは策定以来、累次の改訂が行われているが、平成 29 年 12 月には、農業・林業・水産業の更なる成長産業化に向けた改革を進めるための改訂が行われ、さらに、平成 30 年６月の改訂では、水産政策改革に関する検討の結果である「水産政策の改革について[2]」がプランの中に盛り込まれた。

また、平成 31 年度予算概算要求（以下「31 概算要求」という。）では、プラン等に基づく農林水産業全般にわたる改革を着実に実行するための予算が計上されている。

２　国際貿易交渉への対応

(1) 環太平洋パートナーシップ（ＴＰＰ）協定等をめぐる動向

環太平洋パートナーシップ（以下「ＴＰＰ」という。）協定について、我が国は 2017（平成 29）年１月、寄託者であるニュージーランドに国内手続が完了した旨の通報を行った。

一方、交渉を主導してきた米国は、同月、ＴＰＰ協定の締約国となる意思がない旨をＴＰＰ署名国に通知したため、米国以外のＴＰＰ署名国がＴＰＰ協定の早期発効に向けて交渉した結果、2018（平成 30）年３月に「環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定[3]」（以下「ＴＰＰ11 協定」という。）の署名が行われた。ＴＰＰ11 協定の農林水産物を含む市場アクセス分野については、ＴＰＰ協定の内容が維持されている。

我が国では、第 196 回国会にＴＰＰ11 協定の承認案件及び「環太平洋パートナーシップ協定の締結に伴う関連法律の整備に関する法律の一部を改正する法律案」が提出され、それぞれ、承認・成立した。これを受けて、７月、寄託者であるニュージーランドに国内手続が完了した旨の通報を行った。なお、ＴＰＰ11 の発効に必要な６か国による国内手続が 11 月中に完了し、その 60 日後である来年１月に発効する見通しとされている[4]。

また、米国との間では、2018（平成 30）年８月及び９月に行われた「自由で公正かつ相互的な貿易取引のための協議」を経て、同月 26 日に開催した日米首脳会談で「日米物品貿易協定（ＴＡＧ）」の締結に向け、関税協議を含む新たな通商交渉を開始することに合意し

---

[1] 内閣総理大臣を本部長、内閣官房長官、農林水産大臣を副本部長とし、関係閣僚が参加する農林水産業・地域の活力創造本部において決定された。

[2] プラン別紙８。12(1)参照。

[3] 名称の英語表記は「Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership」（略称はＣＰＴＰＰ）である。

[4] 現在はメキシコ、日本及びシンガポールで国内手続が完了しており、ニュージーランド、カナダ、オーストラリアなども年内完了を目指している（『共同通信』(2018.10.16)）。

た。日米共同声明では、交渉を行うに当たり、日米両国は他方の政府の立場を尊重することとされており、「日本としては農林水産品について、過去の経済連携協定で約束した市場アクセスの譲許内容が最大限であること」とされている。

(2) 日ＥＵ・ＥＰＡをめぐる動向

日ＥＵ・ＥＰＡ交渉については、2017（平成 29）年 12 月に交渉が妥結し、2018（平成 30）年７月に署名が行われた。農林水産物に関して、ＥＵから我が国への輸入については、米が関税削減・撤廃等から除外となったほか、麦・乳製品の国家貿易制度、糖価調整制度、豚肉の差額関税制度が維持され、また、関税割当やセーフガード・長期の関税撤廃期間等の措置が確保されている。一方、我が国からＥＵへの輸出については、牛肉、茶、水産物などの輸出重点品目を含めほぼ全ての品目で関税撤廃を獲得している。

なお、第 197 回国会に日ＥＵ・ＥＰＡの承認案件及びその関連法律案[5]が提出される予定である。

(3) 総合的なＴＰＰ等関連政策大綱

ＴＰＰ協定の大筋合意を受けて 2015（平成 27）年 11 月に策定された「総合的なＴＰＰ関連政策大綱」は、ＴＰＰ11 交渉や日ＥＵ・ＥＰＡ交渉の進展等を踏まえ、2017（平成 29）年 11 月に「総合的なＴＰＰ等関連政策大綱」に改訂された。同大綱において、体質強化対策については、日ＥＵ・ＥＰＡを踏まえ、国産チーズや構造用集成材等の競争力強化を図ることとしている。また、牛肉・豚肉、甘味資源作物[6]等の経営安定対策については、ＴＰＰ協定又は日ＥＵ・ＥＰＡの発効に合わせて対策の充実等を措置するとしている。政府は、平成 27 年度以降、毎年度 3,000 億円以上の補正予算を措置し、体質強化対策の取組を支援している。

2017（平成 29）年 12 月に政府が公表した日ＥＵ・ＥＰＡ等の経済効果分析における農林水産省試算によれば、日ＥＵ・ＥＰＡ、ＴＰＰ11 協定の関税削減等の影響で価格低下により生産額が減少するものの[7]、体質強化対策や経営安定対策等の国内対策により国内生産量は維持されると見込んでいる。国内対策の確実な実施とＴＰＰ11 協定等の発効後の農林水産業への影響を注視する必要があろう。

---

[5] 「特定農林水産物等の名称の保護に関する法律」（平成 26 年法律第 84 号）（地理的表示法）の一部改正（『日本農業新聞』（2018. 8. 28）等）。

[6] 「環太平洋パートナーシップ協定の締結及び環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定の締結に伴う関係法律の整備に関する法律」（平成 28 年法律第 108 号）により、牛・豚マルキンの法制化、輸入加糖調製品からの調整金徴収のための法改正が措置されているが、これらはＴＰＰ11 協定が日本国に効力を生ずる日に施行することとされている。

[7] 農林水産省試算によれば、農林水産物の生産減少額は、日ＥＵ・ＥＰＡでは約 600～1,100 億円、ＴＰＰ11 協定では約 900～1,500 億円としている。

３　担い手への農地集積・集約化等による構造改革の推進

(1) 農地中間管理機構による農地集積・集約化

我が国の農業の生産性を高め競争力を強化していくためには、担い手への農地集積・集約化を加速化し、生産コストを削減していくことが課題となっており、プランでは「2023年度までに、担い手の農地利用が全農地の８割を占める農業構造の確立」が目標に掲げられている。平成 26 年３月からは、都道府県段階に整備された公的機関である農地中間管理機構（以下「機構」という。）が、リース方式を中心とする農地の集積・集約化に取り組み、平成 29 年度の担い手への農地集積率は 55.2%（機構以外によるものも含む。）となった。

機構の平成 29 年度末の累積転貸面積は 18.5 万 ha（平成 28 年度末 14.2 万 ha）となったが、目標達成に向けて、更なる取組の加速化が必要とされている。政府は、機構借入農地の農業者の申請・同意・費用負担によらない基盤整備[8]及び相続未登記農地の集積を図るための条件整備[9]等、機構に関連して創設された制度の本格的な活用を進めることとしている。また、農地中間管理事業の推進に関する法律（平成 25 年法律第 101 号）施行（平成 26 年３月施行）５年後見直しの検討の中で、①機構事業の手続の煩雑さの解消、②機構以外の農地集積方法の見直し等を進めることとしている。

31 概算要求では、農地中間管理事業の５年後見直しの議論を踏まえつつ、機構の事業運営や地域等に対する協力金の交付、農地利用の最適化に向けた農業委員会の積極的な活動等を支援するための予算が計上されている。

(2) 多様な担い手の育成・確保等

我が国農業は、基幹的農業従事者[10]の平均年齢が 66.6 歳（平成 29 年）と高齢化が進展しており、持続可能な力強い農業構造を実現するためには、青年層の新規就農者の定着を促進することが課題となっている。プランでは、「新規就農し定着する農業者を倍増し、2023 年に 40 代以下の農業従事者を 40 万人に拡大」等の目標が掲げられており、平成 26 年から 29 年まで４年連続して 49 歳以下の新規就農者が２万人を超えている。

また、多様な人材を呼び込むため、農林水産省は、平成 29 年に「農業の『働き方改革』検討会」を設置し、平成 30 年３月に、農業経営者の取組のヒント等を取りまとめた「農業の『働き方改革』経営者向けガイド」等を公表した。

31 概算要求では、農業の「働き方改革」に対応した農業経営の法人化、産地による「働き方改革」と労働力確保の一体的な推進、国家戦略特区制度で創設された「農業支援外国人受入事業」実施のための外国人材の受入サポート体制の構築等を支援するための予算が計上されている。

---

[8] 「土地改良法等の一部を改正する法律」（平成 29 年法律第 39 号）により措置された。

[9] 第 196 回国会（平成 30 年）において、共有者の一部が不明な農地について、共有者の一人が簡易な手続で機構に最長 20 年間の利用権の設定を可能とする「農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する法律」（平成 30 年法律第 23 号）が成立した。

[10] 基幹的農業従事者：農業就業人口（自営農業のみに従事した者又は自営農業以外の仕事に従事しても年間労働日数で自営農業が多い者）のうち、普段の主な状態が「主に仕事（農業）」である者。

４　水田フル活用と経営所得安定対策の着実な実施

(1) 米政策改革、経営所得安定対策の着実な実施

政府は、農業経営体が自らの経営判断に基づき作物を選択できるよう米政策改革を進めており、平成 30 年産からは、行政による米の生産数量目標の配分及び米の直接支払交付金（旧・米の所得補償交付金）が廃止された。平成 30 年産の主食用米の作付面積は、都道府県ごとの増減があるものの、概ね前年と同水準の 138.6 万 ha となり、生産量も、30 年産需給見通しと概ね同水準の 737 万ｔと見込まれている[11]。

需要に応じた生産を図るため、政府は、全国の需給見通しや地域別の作付動向等きめ細かな情報提供を行うとともに、飼料用米、麦、大豆等の戦略作物への転換による水田フル活用を進めていくこととしており、31 概算要求では、米政策改革の定着に向け、「水田活用の直接支払交付金」（対前年度同額）等が計上されている。

経営所得安定対策については、担い手経営安定法[12]に基づき、米穀、麦、大豆等の重要な農産物を生産する農業の担い手（認定農業者、集落営農、認定新規就農者）の経営安定に資するよう、「畑作物の直接支払交付金[13]」（ゲタ対策）及び「米・畑作物の収入減少影響緩和対策[14]」（ナラシ対策）が実施されており、31 概算要求においても所要額が計上されている。

(2) 収入保険制度の本格実施

収益性の高い新規作物の生産や新たな販路の開拓等にチャレンジする農業経営者の意欲的な取組を促進するため、平成 31 年１月から、農業経営者ごとの収入減少を補塡する収入保険制度が開始される。

収入保険制度は、青色申告を行っている農業経営者（個人・法人）を対象としている。補塡の仕組みは、まず、農業経営者ごとに、過去５年間の平均収入を基本として、保険期間の営農計画も考慮して基準収入が設定される。そして、保険期間の収入が基準収入の９割（補償限度額）を下回った場合に、下回った額の９割（支払率）を上限として、「掛捨ての保険方式（保険金）」と「掛捨てとならない積立方式（特約補塡金）」の組合せで補塡が行われる。

---

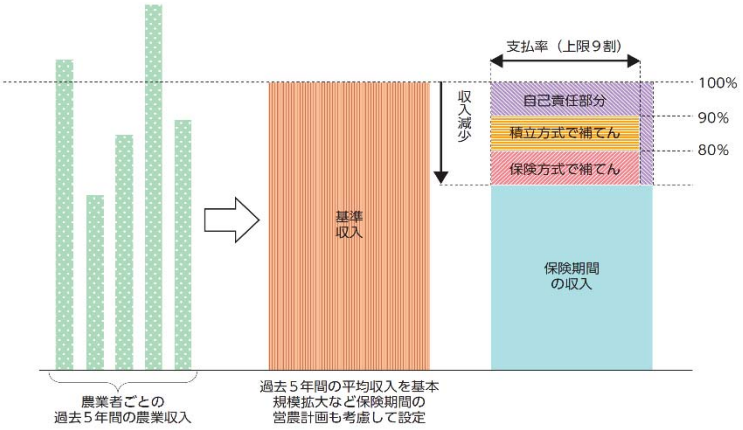
[11] 農林水産省が公表した平成 30 年９月 15 日現在の作付状況。

[12] 正式名称：「農業の担い手に対する経営安定のための交付金の交付に関する法律」（平成 18 年法律第 88 号）

[13] 諸外国との生産条件から生じる不利がある麦、大豆、てんさい、でん粉原料用ばれいしょ、そば、なたねを生産する農業者に対して、標準的な生産費と標準的な販売価格の差額分に相当する交付金を直接交付するもの。

[14] 米・作物の収入変動に対するセーフティネットとして、農業者の拠出を前提に、収入減少の９割を補塡するもの。

収入保険の補塡方式



（出所）農林水産省資料
注：５年以上の青色申告実績がある者の場合

５　強い農業のための基盤づくりと「スマート農業」の実現

(1) 農業農村基盤整備

強い農業を構築する上で、競争力強化や農村地域の国土強靭化につながる基盤整備の推進は重要課題とされている。そのため、31 概算要求においては、農地集積の加速化、農地の大区画化・汎用化、水路のパイプライン化、老朽化した農業水利施設の長寿命化、豪雨・耐震化対策等を推進する「農業農村整備事業」、地方の裁量によって実施する農林水産業の基盤整備や農山漁村の防災・減災対策を支援する「農山漁村地域整備交付金」等の公共事業費や、農業生産活動の基盤となる農業水利施設の機能を安定的に発揮させるため、機動的かつ効率的な長寿命化対策及び防災減災対策を支援する「農業水路等長寿命化・防災減災事業」等に必要な予算が計上（対前年度比 122.0%[15]）されている。

なお、全国の農業用ため池の緊急点検結果等を踏まえ、下流の家屋等に被害を及ぼすおそれの高いため池について、緊急的・総合的な対策を支援する「ため池緊急対策[16]」に必要な予算が計上されている。

(2) 持続的な農業の発展に向けた生産現場の強化

持続的な農業の発展に向け、生産現場の強化が課題とされており、31概算要求において予算計上された主な事項は次のとおりである。

「強い農業・担い手づくり総合支援交付金」は、「強い農業づくり交付金」と「経営体育成支援事業」を統合して新たに予算計上されたものであり、産地の収益力強化と担い手の経営発展を推進するため、産地・担い手の発展の状況に応じて、必要な農業用機械・施設の導入を切れ目なく支援することとしている。

「持続的生産強化対策事業」は、産地の持続的な生産力強化に向けて、農業者等が行う

15　対前年度比については、農山漁村地域整備交付金のうち農業農村整備分の額を用いて算出している。
16　農業農村整備事業、農業水路等長寿命化・防災減災事業で実施することとされている。

生産性向上や販売力強化に向けた取組や、地方公共団体が主導する産地全体の発展を図る取組等を総合的に支援するものである。その具体的な内容は、水稲からの作付転換による新たな園芸産地の育成、加工・業務用野菜への転換の取組、果樹の優良品種・品目への改植等、茶や薬用作物などの地域の実情に応じた生産体制強化等の取組、花きの生産から流通・消費拡大に至る一貫した取組等を総合的に支援するものである。

「野菜価格安定対策事業」は、野菜の生産・出荷と消費者への安定供給を図るため、価格低落時に生産者補給金などを交付するものである。

「甘味資源作物生産支援対策」は、国内産糖と輸入糖との内外コスト差を調整し、甘味資源作物生産者等の経営安定を図るための交付金の交付、「さとうきび増産基金」による病害虫防除・かん水など自然災害に対応した取組等を支援するものである。

「畑作構造転換事業」は、ばれいしょ・てん菜等について、省力作業体系の導入や生産性向上技術の導入等を支援するものである。

(3) 生産資材価格の引下げ及び流通・加工の構造改革

平成 28 年 11 月に改訂されたプランでは、生産資材価格の引下げ及び流通・加工の構造改革について、国の責務、業界再編に向けた推進手法等を明記した法整備を進めること等の方針が示された。これに基づき、第 193 回国会において、「農業競争力強化支援法」、「農業機械化促進法を廃止する等の法律」及び「主要農作物種子法を廃止する法律」が成立した。このうち、「農業競争力強化支援法」は、農業資材事業や農産物流通・加工事業（以下「農業生産関連事業」という。）の事業再編等を促進するための措置[17]を講ずること等により、農業者による農業の競争力の強化の取組を支援し、農業や農業生産関連事業の健全な発展に寄与することを目的としている。

また、平成 29 年 12 月に改訂されたプランにおいて、卸売市場を含めた食品流通の合理化と生鮮食料品等の公正な取引環境の確保を促進し、生産者・消費者双方のメリット向上のための食品流通構造の実現に向けて一体性のある制度を構築するとの方針が示された。

これを受け、第 196 回国会において卸売市場に関し、許認可制に代えて認定制を設ける等の規制の見直しを行うとともに、食品等に関し、流通の合理化を計画的に図る事業に対する支援、取引の適正化のための調査等の措置を講ずること等を内容とする「卸売市場法及び食品流通構造改善促進法の一部を改正する法律案」が提出され、成立した。

(4) 「スマート農業」の実現と農林水産・食品分野におけるイノベーションの推進

我が国農業の現場では、担い手の高齢化が急速に進み、労働力不足が深刻となっており、農作業における省力・軽労化の推進や、栽培技術力の継承等が重要な課題となっている。

---

[17] 事業再編等に対する支援措置として、税制措置（①会社設立や不動産取得等の登記に係る登録免許税の軽減、②機械装置、建物等の取得に係る割増償却、③設備廃棄等により生じた欠損金の繰戻還付等）、金融措置（①株式会社農林漁業成長産業化支援機構（Ａ－ＦＩＶＥ）の出資、②株式会社日本政策金融公庫の長期・低利資金の融資、③民間金融機関からの融資に対する債務保証、④海外金融機関からの融資に対する債務保証）、手続特例（事業譲渡時の債権者のみなし同意）が設けられている。

このような中、ロボット、ＡＩ[18]、ＩｏＴ[19]等の先端技術を活用した「スマート農業」は、農林水産業の生産性を飛躍的に高めることが期待されており、その推進がプラン等において位置付けられている。

31 概算要求では、国、研究機関、民間企業、農業者の活力を結集し、ロボット・ＡＩ・ＩｏＴ等の先端技術を活用したスマート農業の全国展開を加速化するため、モデル農場における体系的かつ一貫した形での技術実証を支援する「スマート農業加速化実証プロジェクト」に必要な予算が新たに計上されたほか、農林漁業者等のニーズを踏まえた技術開発、農林水産・食品分野におけるイノベーションの推進、先端技術を組み入れた営農体系の確立、開発技術の迅速な普及等への支援に必要な予算が計上されている。

６　畜産・酪農の競争力の強化

畜産は我が国農業の基幹部門の一つであり、農業総産出額の約 34%を占めている。

平成 29 年における飼養戸数は全ての主要畜種（乳用牛、肉用牛、豚、採卵鶏、ブロイラー）において減少し、その一方で１戸当たり飼養頭羽数は全ての畜種において増加した。今後も、離農後に残された家畜や採草地等を引き受ける形で１戸当たり飼養頭羽数は増加が続くと見込まれており、担い手の高齢化や労働力の不足が深刻化する中、より多くの若手が就農を目指す魅力ある労働環境となるよう、畜産クラスター[20]の形成等による機械や施設の導入、ヘルパー組織やＴＭＲセンター[21]等の支援組織の充実等を進めることが重要であるとされている。

こうした中、31 概算要求においては、畜産・酪農経営安定対策、ＩＣＴを活用した畜産経営体の生産性向上対策、畜産生産力・生産体制強化対策事業、環境負荷軽減に向けた酪農経営支援対策、草地関連基盤整備〈公共〉等各般の施策に必要な予算が計上されている。

７　農林水産業の輸出力強化

農林水産業の成長産業化を進めるためには、今後、国内の食市場が縮小すると見込まれる中で、人口増加や経済成長等により更なる成長が見込まれるアジア地域など、世界の食市場の獲得に向けた我が国の農林水産物・食品の輸出等が必要不可欠とされている。

また、プランにおいては、平成 31 年に農林水産物・食品の輸出額を１兆円に増大させ、それを基に、2030 年に５兆円の実現を目指す目標を掲げ、具体策を検討するとしている。

このような中、我が国の農林水産物・食品の輸出額は毎年伸びており、平成 29 年の輸出実績は 8,071 億円で、対前年比の伸び率は＋7.6%となっている。

---

[18] Artificial Intelligence の略で人工知能のこと。学習・推論・判断といった人間の知能の持つ機能を備えたコンピュータシステム。

[19] Internet of Things の略でモノのインターネットのこと。世の中に存在する様々なモノがインターネットに接続され、相互に情報をやり取りして、自動認識や自動制御、遠隔操作などを行うこと。

[20] 畜産農家と地域の畜産関係者（コントラクター等の外部支援組織、流通加工業者、農業団体、行政等）が連携し、クラスター（ぶどうの房）のように、一体的に結集することで、畜産の収益性を地域全体で向上させるための取組。

[21] ＴＭＲは Total Mixed Ration の略で粗飼料、濃厚飼料、添加物等をバランス良く混合した牛の飼料のこと。ＴＭＲセンターは、ＴＭＲを製造し、畜産農家に供給する組織。

農林水産業の輸出力強化に向けて、政府は、「経済財政運営と改革の基本方針2018」（平成30年６月閣議決定）において、生産者等への必要な情報の提供、グローバル産地[22]の形成、マッチングできる環境の整備、ＪＦＯＯＤＯ[23]による戦略的マーケティング等に取り組むとしている。また、ＪＡＳ[24]、ＨＡＣＣＰ[25]、ＧＡＰ[26]など規格・認証の活用や国際規格化を戦略的に推進するとともに、効果的・効率的な輸出拠点整備をハード・ソフト両面から進めるとしている[27]。

これらの施策による輸出額１兆円目標達成に向けた進捗状況を注視していく必要がある。

８　農林水産物・食品の高付加価値化等

農山漁村の所得や雇用の増大を図るためには、農林水産物等の地域資源を活用した６次産業化、農商工連携、地産地消等の取組を推進することが必要とされ、六次産業化・地産地消法[28]、農商工連携法[29]や農林漁業成長産業化ファンド[30]等による支援施策が実施されている。

プランでは策定当初より、農林漁業成長産業化ファンドの積極的な活用等により６次産業化を推進するとともに、６次産業化等による農林水産物・食品のブランド化を進めることにより、農林水産物の付加価値向上を図ることとし、「2020年までに６次産業化の市場規模を10兆円に増加[31]」等を目標に掲げている。

また、農林水産省は、第３次食育推進基本計画[32]（平成28年３月策定）に掲げられた「食文化の継承に向けた食育の推進」等の重点課題に係る取組を推進している。

31概算要求においては、食料産業・６次産業化交付金、６次産業化の推進、食育の推進と国産農産物の消費拡大、農林漁業成長産業化ファンドの積極的活用等各般の施策に必要

---

22 グローバル産地：マーケットインの発想に立ち、海外の買い手が欲しいものを、欲しい量だけ、欲しい時期に輸出できる産地。

23 The Japan Food Product Overseas Promotion Center：日本食品海外プロモーションセンター。平成29年４月に、日本産農林水産物・食品のブランディングやプロモーション、輸出事業者へのサポートを早急に強化するため、独立行政法人日本貿易振興機構（ＪＥＴＲＯ）の一組織として新設された。ＪＦＯＯＤＯでは、食品や海外マーケット等に精通した人材で体制を構築するとともに、同年12月には和牛、水産物、緑茶、日本酒等７つのテーマについてプロモーション戦略を公表し、事業者等と協力しながら順次取組を実行している。

24 Japanese Agricultural Standard：日本農林規格。

25 Hazzard Analysis and Critical Control Point（危害要因分析・重要管理点）：食品の衛生管理の手法。特に食肉、水産食品を輸出する施設の認定についてＨＡＣＣＰを要件とする輸出相手国がある。

26 Good Agricultural Practice：農業生産工程管理。国際承認を受けたＧＡＰ認証を取得することで、取引の際の信頼確保に資することができる。

27 「農林水産物輸出インフラ整備プログラム」（平成28年11月農林水産業・地域の活力創造本部）による。

28 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）

29 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)

30 「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）に基づき設立された株式会社農林漁業成長産業化支援機構（Ａ－ＦＩＶＥ。平成25年２月開業）やサブファンド（Ａ－ＦＩＶＥと民間等との共同出資により設立）を通じて、６次産業化事業体に出資等の支援を行うもの。サブファンドの数は、平成30年９月１日現在45である。

31 平成28年度の実績額は6.3兆円である。

32 「食育基本法」（平成17年法律第63号）に基づき、食育の推進に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、食育推進会議（会長：農林水産大臣。平成27年度までは内閣総理大臣）において策定される。

な予算が計上されている。

９　食の安全・消費者の信頼確保

(1) 我が国の食品安全行政

我が国は、「食品安全基本法」（平成 15 年法律第 48 号）に基づき食品安全行政を行っており、食品安全委員会がリスク評価を、厚生労働省[33]、農林水産省等の行政機関がリスク管理[34]を担っている。食品安全委員会は、規制や指導等のリスク管理を行う行政機関から独立して、科学的知見に基づき客観的かつ中立公正にリスク評価（食品健康影響評価）を行っている。農林水産省は、農林水産物に関するリスク管理機関として、食品供給行程における有害化学物質・有害微生物の調査、科学的データに基づく生産資材（肥料、飼料・飼料添加物、農薬、動物用医薬品）の使用基準等の設定、農林水産物の生産、流通及び消費の改善活動を通じた安全性確保等に関する業務を実施するほか、動植物防疫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。

(2) 動植物防疫の取組

動植物防疫措置については、国内への侵入防止、国内での早期発見・届出、早期封じ込めの徹底を図ることが重要である。近年では、輸入農畜産物の輸送手段の多様化や訪日外国人の増加に伴い、動物の伝染性疾病や植物の病害虫の侵入リスクが高まっている。

平成 30 年９月、家畜伝染病[35]である豚コレラ[36]が、岐阜県岐阜市の養豚農場において発生したことが確認された。このため、発生農場内の全飼養豚の殺処分、移動制限区域及び搬出制限区域の設定[37]、消毒ポイントの設置等の防疫措置が実施された。豚コレラの感染経路等を究明し、再発生の防止に向けて早急に適切な対応をとることが課題となっている。

---

[33] 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、製造基準等の策定や、食品の製造、流通、販売等に係る監視・指導を通じた食品の安全性確保の業務を実施している。

[34] リスク管理：リスク評価の結果を踏まえて、多様な関係者と協議しながら、技術的な実行可能性、費用対効果等の様々な事情を考慮した上で、政策的観点からリスクを低減するための科学的に妥当で適切な措置（規格や基準の設定等）を決定、実施すること。

[35] 「家畜伝染病予防法」（昭和 26 年法律第 166 号）により、家畜の伝染性疾病のうち、病性、発生状況、予防・治療法の有無、畜産情勢等を勘案し、発生によるまん延を防止するため、殺処分等の強力な措置を講ずる必要がある 28 疾病が家畜伝染病（法定伝染病）として指定されている。

[36] 豚コレラは、豚、いのししの熱性伝染病で、強い伝染力と高い致死率を特徴としている。感染豚は唾液、涙、糞尿中にウイルスを排泄し、感染豚や汚染物品等との接触等により感染が拡大する。なお、豚コレラは、平成 30 年８月以降中国で感染が拡大しているアフリカ豚コレラとは異なる家畜伝染病であるが、政府は、豚コレラを疑う臨床症状が確認された場合、併せてアフリカ豚コレラの検査を実施するよう指導している。

[37] 移動制限区域は発生農場から半径３km 以内の区域で、搬出制限区域は発生農場から半径 10km 以内で移動制限区域と外接する区域である。移動制限区域等に設定されると、家畜等の移動等が制限される。今回の発生の場合、移動制限区域内に養豚農場はなく、また、搬出制限区域内の養豚農場は３農場存在する。

また、口蹄疫[38]、高病原性鳥インフルエンザ[39]については、我が国では現在は清浄化したものの、近隣諸国で発生が続いている。畜産農家には、引き続き、飼養衛生管理の徹底や早期摘発のための監視の強化に万全を期すことが求められている。

10　農山漁村の活性化

(1) 日本型直接支払の実施

農業・農村の持つ多面的機能の維持・発揮を図るため、地域の共同活動、中山間地域等における農業生産活動、自然環境の保全に資する農業生産活動を支援する日本型直接支払（多面的機能支払、中山間地域等直接支払、環境保全型農業直接支払）が平成26年度に創設され、平成27年４月からは「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律」（平成26年法律第78号）に基づいて実施されている。

(2) 中山間地農業の所得向上を始めとした農山漁村の活性化

中山間地域は、食料の安定供給の機能や多面的機能の発揮の観点から重要な地域であるが、平地地域に比べて高齢化や人口減少、耕作放棄の増加など厳しい状況に置かれている。そのため、平成 29 年度から「中山間地農業ルネッサンス事業」が実施され、意欲ある農業者の新たな取組に対し、各種事業での優先枠の設定や面積要件の緩和等の優遇措置により、総合的な支援を行っている。

また、近年増加しているインバウンド需要を呼び込み、農山漁村の所得向上を図るため、政府は、地方創生や観光立国の関連施策に「農泊」（農山漁村滞在型旅行）を位置付け、「農泊」をビジネスとして実施できる体制を持った地域の創出に取り組んでいる。

(3) 鳥獣被害防止対策とジビエ利活用の推進

野生鳥獣による農作物被害額は、減少しているものの依然として高水準で推移しており、農業生産に深刻な影響を与えている。そのため、農林水産省は「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）に基づき設置する鳥獣被害対策実施隊が行う捕獲や追払い等の地域ぐるみの被害防止活動、侵入防止柵等の整備、指導者の育成等の取組を推進している。

また、近年、捕獲鳥獣を地域資源として位置付け、ジビエとして利用する動きが広がっている。捕獲から搬送・処理加工がしっかりつながり、ビジネスとして持続できる安全で良質なジビエの提供を実現することが重要とされている。

---

[38] 口蹄疫は、国内では平成 22 年に宮崎県で発生したが、平成 23 年２月に国際獣疫事務局（ＯＩＥ）の定めるワクチン非接種清浄国に復帰した。

[39] 高病原性鳥インフルエンザは、平成 30 年１月に香川県の農場で発生が確認されたが、発生農場及び関連農場の飼養家きんの殺処分・焼埋却、移動及び搬出制限等の防疫措置を行うことにより、発生から１か月以内に移動制限区域が解除され、同年４月にＯＩＥの定める清浄国に復帰した。

(4) 再生可能エネルギー[40]の導入・活用の推進

農村には水、バイオマス等の地域資源が豊富に存在しており、これらを活用し再生可能エネルギーの割合を高めるとともに、地域の活性化につなげていくことが重要とされている。政府は、太陽光発電を始めとした再生可能エネルギー事業によるメリットを地域の農林漁業の発展に活用する取組や地域のバイオマスを活用した産業化等に必要な施設整備等の支援に取り組んでいる。

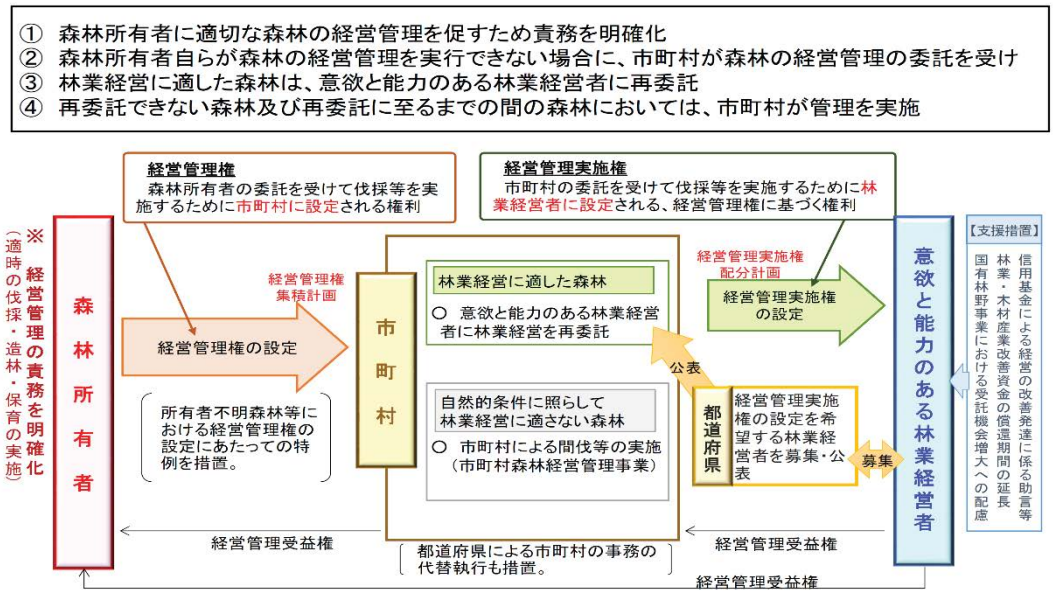
11 林業の成長産業化と生産流通構造改革の推進

(1) 新たな森林管理システム

我が国の森林は、戦後に造林された人工林を中心に本格的な利用期を迎え、豊富な森林資源を循環利用することが重要な課題となっている。

平成 29 年 12 月に改訂されたプランでは、新たな森林管理システムの構築に向け、関連法案を提出するとされ、第 196 回国会において、森林の管理経営を、意欲と能力のある林業経営者に集積・集約化するとともに、それができない森林の管理を市町村等が行う新たな仕組み（森林経営管理制度）を創設する「森林経営管理法」（平成 30 年法律第 35 号）が成立した（平成 31 年４月１日施行）。

森林経営管理制度（新たな森林管理システムの概要）



（出所）林野庁資料

(2) 木材の生産流通構造改革等

また、プランでは、「新たな森林管理システムを活かし林業の成長産業化を進めるために対応するその他の事項」として、木材の生産流通構造改革を進めることが挙げられた。31 概算要求では、林業の成長産業化と生産流通構造改革の推進に必要な予算が計上された。このほか、プランでは、国有林への民間活力の導入に関し検討を開始するとされ、政府に

---

[40] 再生することが可能な資源から持続可能な方法で生産されるあらゆる形態のエネルギー。特にバイオマス（動植物に由来する有機性資源で、化石資源を除いたもの）、太陽光、水力、風力、地熱、海洋（潮力、波力、温度差）など。

おいて検討が進められている。

(3) 森林吸収源対策の推進と財源の確保

パリ協定等を踏まえ、平成 28 年５月に閣議決定された地球温暖化対策計画では、2020 年度の温室効果ガス削減目標を平成 17（2005）年度比 3.8％減以上、2030 年度の温室効果ガス削減目標を平成 25（2013）年度比 26％減とし、このうち、それぞれ約 3,800 万ＣＯ２ｔ（2.7％）以上、約 2,780 万ＣＯ２ｔ（2.0％）を森林吸収量で確保することを目標としている。

森林吸収源対策に係る財源確保については、平成 29 年 12 月に閣議決定された「平成 30 年度税制改正の大綱」において、市町村が実施する森林整備等に必要な財源に充てるため、平成 31 年度の税制改正において森林環境税（仮称）及び森林環境譲与税（仮称）を創設することが決定された。

12　水産改革を推進する新たな資源管理と水産業の成長産業化

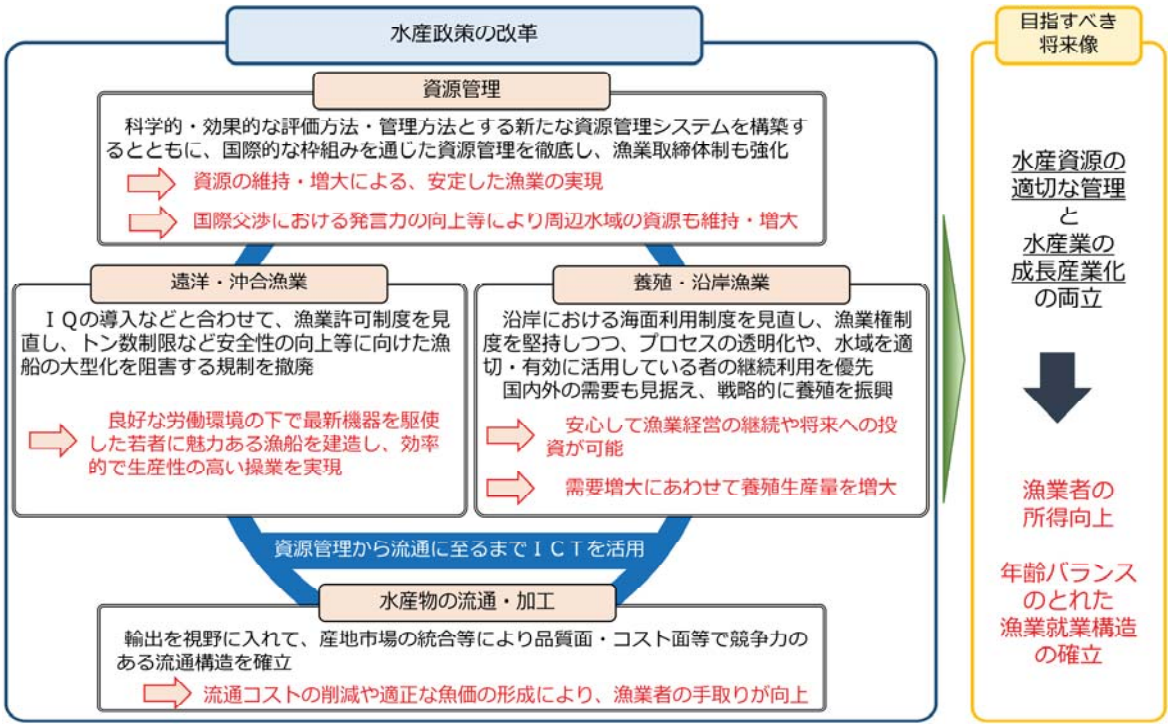
(1) 水産改革

平成 29 年４月に策定された水産基本計画においては、「数量管理等による資源管理の充実や漁業の成長産業化等を強力に進めるために必要な施策」等について検討を行うこととされた。平成 30 年６月、検討の結果として、水産政策改革の具体的な内容を示した「水産政策の改革について」がプランの中に位置付けられた。

「水産政策の改革について」においては、水産資源の適切な管理と水産業の成長産業化を両立させ、漁業者の所得向上と年齢バランスのとれた漁業就業構造を確立することを目指し、水産政策の改革を実施するとされている（改革の全体像については下図参照）。

これを受け、第 197 回国会に「漁業法等の一部を改正する等の法律案」が提出される予定である。また、31 概算要求においては、「水産改革を推進する新たな資源管理と水産業の成長産業化」を掲げ、各般の施策に予算が計上されている。

水産政策の改革の全体像



（出所）水産庁資料

(2) 太平洋クロマグロの資源管理

資源量が歴史的最低水準に近い太平洋クロマグロについては、ＷＣＰＦＣ[41]（中西部太平洋まぐろ類委員会）における国際合意に基づき、我が国は平成 22 年より管理を順次強化し、平成 27 年からは、ＷＣＰＦＣでのクロマグロの保存管理措置[42]を踏まえ、数量管理（30 kg 未満の小型魚の年間漁獲上限 4,007 ｔ、30 kg以上の大型魚の年間漁獲上限 4,882 ｔ）を行い、さらに平成 30 年からは、ＴＡＣ制度に基づく数量管理を実施し[43]、ＷＣＰＦＣの措置を着実に実施している。

本年７月、ＩＳＣ[44]（北太平洋まぐろ類国際科学委員会）による太平洋クロマグロの資源評価結果が公表された。これによれば、親魚資源量は、平成 22 年に底を打って以降、ゆっくりと回復しており、将来予測としては、現在の保存管理措置を継続した場合、2024 年までに暫定回復目標（初期資源量の 6.7%（歴史的中間値約 43,000 ｔ））を達成する確率は 98%とされた。既に、平成 29 年 12 月のＷＣＰＦＣ「年次会合」において、暫定回復目標の達成確率が 75%を上回った場合、①暫定回復目標の達成確率 70%以上を維持し、かつ、②次期

[41] 中西部太平洋における高度回遊性魚類（マグロ、カツオ、カジキ類）資源の長期的な保存及び持続可能な利用を目的とした地域漁業管理機関。

[42] 小型魚の年間漁獲量を平成 14～16 年までの平均水準から半減させる措置や、大型魚の年間漁獲量を平成 14～16 年までの平均水準から増加させないようにする措置。

[43] 漁獲可能量の配分については、沿岸漁業者からの意見が多くあり、第５管理期間（大臣管理量の管理期間は平成 31 年１月～12 月、知事管理量の管理期間は平成 31 年４月～平成 32 年３月）以降の配分の在り方については、水産政策審議会資源管理分科会くろまぐろ部会において調査審議されることとなった。

[44] 北太平洋におけるマグロ類資源の科学的評価を目的として設立された国際科学機関。ＷＣＰＦＣに対して科学的情報・提言を提供する。

回復目標[45]の達成確率60%以上を維持する範囲で増枠が検討可能とすることが合意されている。これを受け、政府は、小型魚・大型魚の両方について漁獲上限のそれぞれ15%の増加等をＷＣＰＦＣ「北小委員会[46]」に提案し、本年９月に開催されたＷＣＰＦＣ「北小委員会」とＩＡＴＴＣ[47]（全米熱帯まぐろ類委員会）との合同作業部会において議論されたが合意に至らず、本年12月開催のＷＣＰＦＣ「年次会合」において、再度議論されることとなった。

Ⅱ　第197回国会提出予定法律案等の概要

１　漁業法等の一部を改正する等の法律案

水産資源の持続的な利用を確保するとともに、漁業経営の発展を図る観点から、漁業生産に関する制度を漁獲量の制限等による資源管理を基本とし、漁場の有効活用を確保するためのものに改めるとともに、漁業協同組合の事業・経営基盤を強化する等の措置を講ずる。

２　特定農林水産物等の名称の保護に関する法律の一部を改正する法律案

経済上の連携に関する日本国と欧州連合との間の協定の適確な実施を確保するため、登録等の日前から継続して行う地理的表示と同一の名称の表示等の使用及び広告等への地理的表示の使用を規制する等の措置を講ずる。

（参考）継続法律案等

○　主要農作物種子法案（後藤祐一君外８名提出、第196回国会衆法第13号）

主要農作物の優良な種子の生産及び普及を促進するため、種子の生産についてほ場審査その他の措置を行う。

○　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行政執行法人の労働関係に関する法律の一部を改正する法律案（佐々木隆博君外４名提出、第196回国会衆法第18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、行政執行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（佐々木隆博君外４名提出、第196回国会衆法第19号）

国有林野事業に従事する職員について行政執行法人の労働関係に関する法律が適用され

---

[45] 暫定回復目標達成後10年以内に60%以上の確率で初期資源量の20%（約13万t）まで回復させるもの。

[46] ＷＣＰＦＣの下部組織。主に北緯20度以北の水域に分布する資源の管理措置について本委員会に勧告を行う。

[47] 東部太平洋のカツオ・マグロ類資源の長期的な保存及び持続的な利用の確保を目的とする地域漁業管理機関。

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。

○　畜産経営の安定に関する法律及び独立行政法人農畜産業振興機構法の一部を改正する法律案（佐々木隆博君外６名提出、第 196 回国会衆法第 23 号）

畜産経営の安定を図るため、肉用牛又は肉豚の生産者の経営に及ぼす影響を緩和するための交付金の交付に関する措置について、環太平洋パートナーシップ協定及び環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定が日本国について効力を生ずるか否かにかかわらず、法令に基づく措置として早期に実施する。

○　農業者戸別所得補償法案（長妻昭君外６名提出、第 196 回国会衆法第 33 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　吉岡首席調査員（内線 68541）

経済産業委員会

経済産業調査室

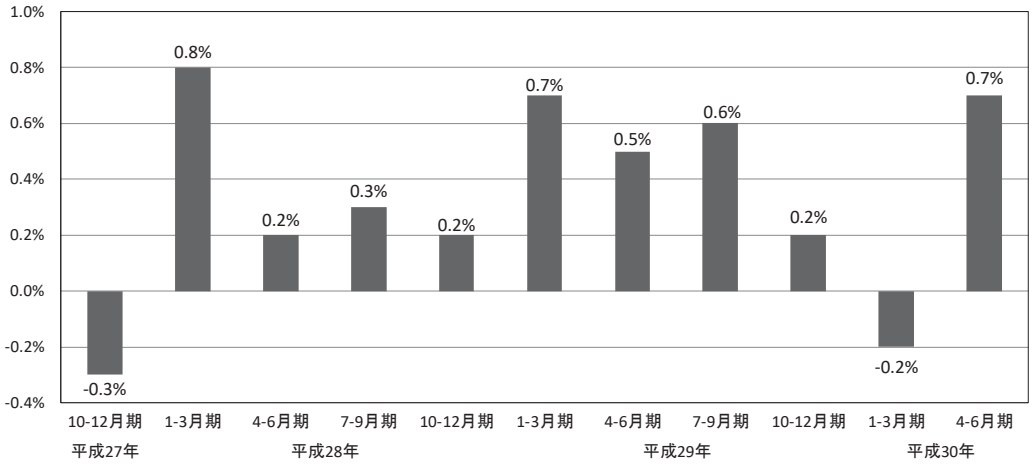
Ⅰ　所管事項の動向

１　我が国経済の動向と経済政策等

(1) 景気動向

我が国経済は、平成 28 年１－３月期から８四半期連続で実質ＧＤＰ成長率のプラス成長を続けた後、平成 30 年１－３月期には 0.2%減（年率換算 0.9%減）のマイナス成長となったが[1]、足元の平成 30 年４－６月期（２次速報）では、0.7%増（年率換算 3.0%増）と再びプラス成長に転換した。政府は、個人消費や設備投資などの民間需要が成長を主導したと分析しており、引き続き「景気は緩やかに回復している」としている[2]。

＜実質ＧＤＰ成長率（前期比、季節調整済み）＞



（内閣府「国民経済計算（ＧＤＰ統計）」より作成）

今後は、企業業績や雇用・所得環境の改善が続く中で、設備投資や個人消費の持続的な回復を実現することが重要な鍵となる。ただし、相次ぐ自然災害や来年 10 月に実施予定の消費税率の引上げ等に加えて、不透明感が増す国際情勢（保護主義的なトランプ米大統領の貿易政策、英国のＥＵ離脱問題、中国経済の動向、原油価格の動向等）が我が国経済に与える影響についても十分注視する必要がある。

(2) 成長戦略等

政府は、第２次安倍内閣発足後、デフレ脱却と経済再生を目指した経済政策、アベノミクス「三本の矢[3]」を推進する中で、平成 25 年６月に成長戦略である「日本再興戦略－JAPAN is BACK－」を閣議決定した。その後、アベノミクスは第２ステージに移ったとして、誰も

[1] 天候不順による野菜価格の上昇等といった一時的な要因が消費者マインド及び消費者行動に影響を与えたこと等が原因といわれている。

[2] 茂木内閣府特命担当大臣記者会見要旨（平成 30 年９月 11 日、平成 30 年９月 14 日）

[3] 三本の矢とは、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

が活躍できる「一億総活躍社会の実現」を目指し、三本の矢を強化した「新・三本の矢[4]」を推進することとし、平成28年６月には、「日本再興戦略2016－第４次産業革命に向けて－」を閣議決定した。同戦略は、第４次産業革命（ＩｏＴ、ビッグデータ、人工知能、ロボット）を成長戦略における最大の鍵として位置付けた。

平成29年に策定された「未来投資戦略2017－Society 5.0の実現に向けた改革－」では名称が変更されたが、第４次産業革命のイノベーションをあらゆる産業や社会生活に取り入れ、５つの分野[5]に政策資源を集中投資することにより、様々な社会課題を解決する「Society 5.0[6]」を目指すこととされ、それを実現するための産業の在り方として、「Connected Industries」が提唱された[7]。

さらに、平成30年６月に閣議決定された「未来投資戦略2018―「Society 5.0」「データ駆動型社会」への変革―」（以下「未来投資戦略2018」という。）では、「Society 5.0」によって人々の生活や産業、そして地域や人材がどう変わっていくか、具体的な姿を示すと共に、「Society 5.0」を実現する牽引力となる「フラッグシップ・プロジェクト[8]」や、経済構造革新への基盤づくりとして、データ基盤や人材育成、大胆な規制改革を進めていくこととしている。

(3) 生産性革命

平成29年12月、政府は、少子高齢化に対応するため、「生産性革命」及び「人づくり革命」を車の両輪とする「新しい経済政策パッケージ」を閣議決定した。同パッケージでは、2020年までの３年間を「生産性革命・集中投資期間」として、税制、予算、規制改革等の施策を総動員することにより、我が国の潜在成長率の向上と国際競争力の強化を実現することとした。

これを受けて、平成30年５月（第196回国会）、プロジェクト型「規制のサンドボックス」制度[9]や、データの収集・活用を行う業者を認定・支援する制度の創設[10]、中小企業の

---

[4] 新・三本の矢とは、①希望を生み出す強い経済、②夢をつむぐ子育て支援、③安心につながる社会保障を目指すもの。それぞれの矢に対応する目標として、①「戦後最大の名目ＧＤＰ600兆円」、②「希望出生率1.8」、③「介護離職ゼロ」が掲げられている。

[5] ①健康寿命の延伸、②移動革命の実現、③サプライチェーンの次世代化、④快適なインフラ・まちづくり、⑤FinTech

[6] 狩猟社会、農耕社会、工業社会、情報社会に続く人類史上５番目の社会。必要なもの・サービスを、必要な人に、必要な時に、必要なだけ提供し、社会の様々なニーズにきめ細かに対応でき、あらゆる人が質の高いサービスを受けられ、年齢、性別、地域、言語といった様々な違いを乗り越え、活き活きと快適に暮らすことのできる社会（超スマート社会）。（第５期科学技術基本計画による定義）

[7] 平成29年３月、政府は、ドイツで開かれた国際情報通信技術見本市で、Connected Industriesを発表した。Connected Industriesとは、ＩｏＴのようにモノとモノがつながることや企業同士が国境を越えてつながることなど「様々なつながりにより新たな付加価値が創出される産業社会」のことである。

[8] 例えば、次世代モビリティ・システムの構築、次世代ヘルスケア・システムの構築、エネルギー転換・脱炭素化に向けたイノベーション、FinTech／キャッシュレス化、デジタルガバメントの推進、中小・小規模事業者の生産性革命の更なる強化等に関するプロジェクトが掲げられている。

[9] ＡＩ・ＩｏＴ・ブロックチェーン等の革新的な技術やビジネスモデルを用いた事業活動を促進するため、参加者や期間を限定し、既存の規制にとらわれることなく実証が行える環境を整備する制度。政府は、実証で得られたデータを活用して、全国一律の規制改革につなげるとしている。

[10] ＩｏＴの進展により流通量が爆発的に増えているデータについて、産業における競争力強化や社会課題解決

新規の設備投資に対する固定資産税の時限的な減免[11]などを盛り込んだ生産性向上特別措置法案が成立した。同年６月には、規制のサンドボックス制度に関する政府の一元的窓口である「新技術等社会実装推進チーム」を内閣官房に設置するとともに、内閣府に「革新的事業活動評価委員会[12]」を設置した。

また、同年５月、産業の新陳代謝を活性化し、我が国産業の持続的な発展を図るため、株式会社産業革新機構の組織及び運営を見直す[13]とともに、業種を超えた事業再編の促進や、円滑な事業承継のために必要な支援措置等を講ずる産業競争力強化法等改正案も成立した（以下「改正産業競争力強化法」という。）。

２　中小企業政策

(1) 中小企業の動向

我が国の中小企業は、平成 26 年７月時点で約 381 万者あり、企業数全体の 99.7%、従業者数全体の約７割を占めるなど、我が国経済社会にとって重要な存在である。

中小企業を取り巻く経営環境は依然として厳しい状況にあり、長期にわたって企業数の減少傾向が続いている[14]。また、平成 29 年の休廃業・解散件数は 28,142 件と高水準で推移している一方、倒産件数は 8,405 件と９年連続で減少している。

中小企業の景況感（業況判断ＤＩ）は近年改善傾向にあるが[15]、人材不足・人件費上昇の問題が生じていることに加え[16]、景気の先行きが不透明な中において、引き続き注視が必要である。

なお、政府は、平成 30 年７月豪雨で被災した中小企業等に対し、事業継続や早期復興に向けた支援策として、平成 30 年度予備費でグループ補助金[17]や小規模事業者持続化補助金（被災地域販路開拓支援事業[18]）等の措置を講じている。

に向けた利活用を促進するため、①データを収集・共有・連携する事業者の取組について、ＩｏＴ投資に対する減税措置等を講ずるほか、②協調領域のデータを収集・共有する一定の事業者が、国や独法等に対しデータ提供を要請できるとする制度を創設した。

[11] 市町村長の認定を受けた「先端設備等導入計画」に沿って中小企業が行った設備投資について、固定資産税の減免措置が講じられるが、減免割合は各自治体の判断に委ねられている。中小企業庁の公表（平成 30 年９月４日）によると、平成 30 年８月末時点で、条例等により、固定資産税をゼロとする措置を講じた自治体は、1,545 市区町村である。

[12] 主務大臣は、実証プロジェクト（新技術等実証計画）の認定の可否を判断する際に、革新的事業活動評価委員会の意見を聴取することとなっている。

[13] 平成 30 年９月、既存の投資案件の管理を主要業務とする「株式会社ＩＮＣＪ」を新設するとともに、長期・大規模投資案件に対するリスクマネー供給を継続して行っていくため、活動期間を平成 45 年度末までとする「株式会社産業革新投資機構」（ＪＩＣ）が発足した。

[14] 平成 21 年から平成 26 年までの企業規模別の企業数の推移を見ると、中規模企業が約２万者増加しているものの、小規模企業は約 41 万者減少している。なお、大企業は約 800 者減少している。（中小企業庁「中小企業白書 2018」）

[15] 独立行政法人中小企業基盤整備機構「中小企業景況調査」によると、平成 30 年７－９月期の全産業の業況判断ＤＩ（「好転」－「悪化」）は前年同期比 0.7 ポイント減となった。

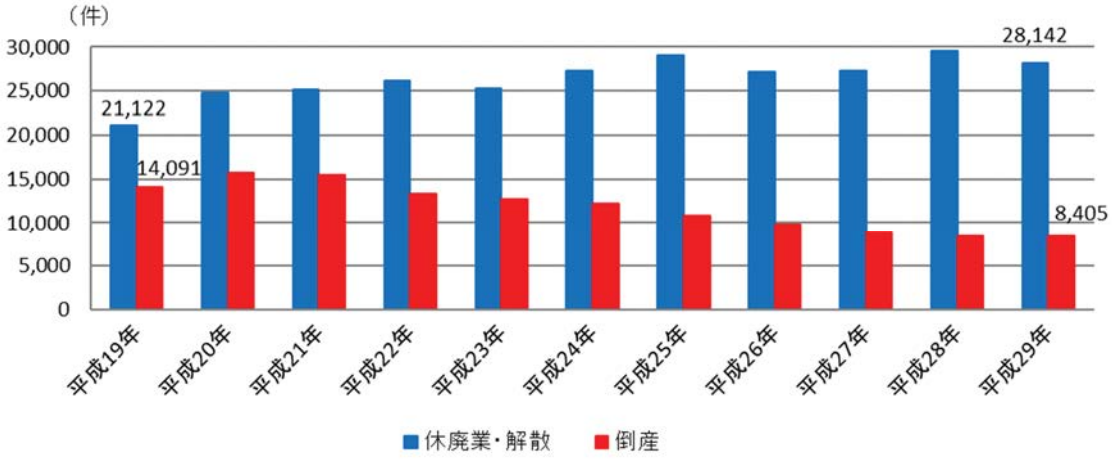
[16] 厚生労働省「一般職業紹介状況」によると、有効求人倍率が 1.63 倍（平成 30 年８月）と雇用環境の改善が進んでおり、中小企業を中心に人手不足が深刻化している。

[17] グループ補助金（中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業）は、被災地域の中小企業等がグループで「復興事業計画」を作成し県の認定を受けることで、施設の復旧・整備に係る補助が受けられる制度である。

[18] 被災地域販路開拓支援事業は、平成 30 年７月豪雨で被災した小規模事業者が商工会・商工会議所の支援の

また、平成 30 年度補正予算においてもグループ補助金や資金繰り支援等の措置が盛り込まれている。

＜休廃業・解散、倒産件数＞



（東京商工リサーチ「『休廃業・解散企業』動向調査」「全国企業倒産状況」より作成）

(2) 事業承継の促進

我が国が高齢化社会を迎える中で、経営者の高齢化も進行しており[19]、今後、多くの中小企業・小規模事業者の経営者が引退することが予想される[20]。中小企業庁は、2025 年頃までの今後 10 年間で約 245 万人の中小企業・小規模事業者の経営者が 70 歳を超えることになるが、その内 127 万人が後継者未定であり、現状を放置した場合、後継者不在の中小企業の大量廃業により 10 年間累計で約 650 万人の雇用及び約 22 兆円のＧＤＰが失われる可能性があるとしている[21]。

政府は、中小企業・小規模事業者の事業承継を促進するため、相続税・贈与税の納税を猶予する事業承継税制や事業承継補助金、事業引継ぎ支援センターにおけるＭ＆Ａ等によるマッチング支援等を行ってきており、平成 29 年７月には、「事業承継５ヶ年計画」を策定し、支援体制、施策を抜本的に強化することとした。

事業承継税制については、適用要件が厳しいこと等により、利用実績は低い水準にとどまっていた。そのため、平成 30 年度税制改正により、10 年間の特例として、納税猶予の対象株式数の上限撤廃[22]に加えて、雇用確保要件の緩和[23]等の抜本的な拡充が行われた。

下で作成した経営計画に沿って行う販路開拓等に係る費用を補助する制度である。

19 東京商工リサーチ「2017 年 全国社長の年齢調査」によると、平成 29 年の全国社長の平均年齢は 61.45 歳となっている。

20 中小企業庁「中小企業白書 2013」によると、経営者の平均引退年齢は、小規模事業者 70.5 歳、中規模企業 67.7 歳となっている。

21 経済産業省「中小企業・小規模事業者の生産性向上について」（未来投資会議構造改革徹底推進会合 「地域経済・インフラ」会合（中小企業・観光・スポーツ・文化等）（第１回）（平成 29 年 10 月 12 日））

22 納税猶予の対象株式数は総株式数の３分の２が上限とされ、猶予割合は 80%とされていたところ、特例で上限を撤廃し猶予割合を 100%に拡大することとした。

23 事業承継後５年間平均で雇用の８割を維持することが要件とされていたが、特例により雇用確保要件を満た

(3) 創業・ベンチャー支援

創業は、産業の新陳代謝を促進して日本経済を活性化するとともに、雇用を創出する観点からも重要である。我が国の開業率は、5.6%（平成 28 年度）[24]となっているところ、政府は米国・英国レベルの 10%台を目指すとしている[25]。

創業の促進に向けて、政府は、創業補助金や信用保証協会における創業者向け保証、ベンチャー企業への投資に対して税制を優遇する「エンジェル税制」や「企業のベンチャー投資促進税制」等の支援を実施している[26]。

もっとも、我が国では、そもそも創業に関心を持つものが欧米に比べて少ないことが課題とされている[27]。創業機運の醸成を図るため、改正産業競争力強化法では、市町村が策定する「創業支援等事業計画」の対象に、事業を営んでいない個人に対する創業の普及啓発の取組が追加された。

(4) 下請取引の適正化

中小企業・小規模事業者が賃上げをしやすい環境を作り、経済の好循環を実現するためには、下請等中小企業の取引条件の改善が重要である。

平成 28 年９月、政府は、一連の対策パッケージである「未来志向型の取引慣行に向けて（世耕プラン）」を公表した。これを具体化するものとして、同年 12 月には、①「下請代金支払遅延等防止法」（昭和 31 年法律第 120 号）の運用基準の改正により違反行為事例を大幅に追加し、②「下請中小企業振興法」（昭和 45 年法律第 145 号）の振興基準の改正により親事業者と下請事業者の望ましい取引慣行を追加する、などの措置を実施した。今後は、各種取組の着実な実施及び「下請適正取引等の推進のためのガイドライン[28]」の更なる周知徹底などが求められる。

３　資源・エネルギー政策

(1) 最近のエネルギー情勢等

我が国の国産エネルギーは、僅かに産出される石油等の化石エネルギーの他は水力、太陽光、風力等の再生可能エネルギーに限られ、エネルギー自給率は約８％[29]にすぎず、エネルギー源の大部分を海外からの輸入に頼っている。

せなかった場合でも、一定の手続きの下、納税猶予が継続可能となった。

[24] 中小企業庁「中小企業白書 2018」

[25] 「未来投資戦略 2018」

[26] 「エンジェル税制」は、創業後初期のベンチャー企業へ投資を行った個人投資家に対して税制上の優遇措置を行う制度。「企業のベンチャー投資促進税制」は、主に事業拡張期にあるベンチャー企業に対する、事業会社からベンチャーファンドを通じた投資を促進する制度。

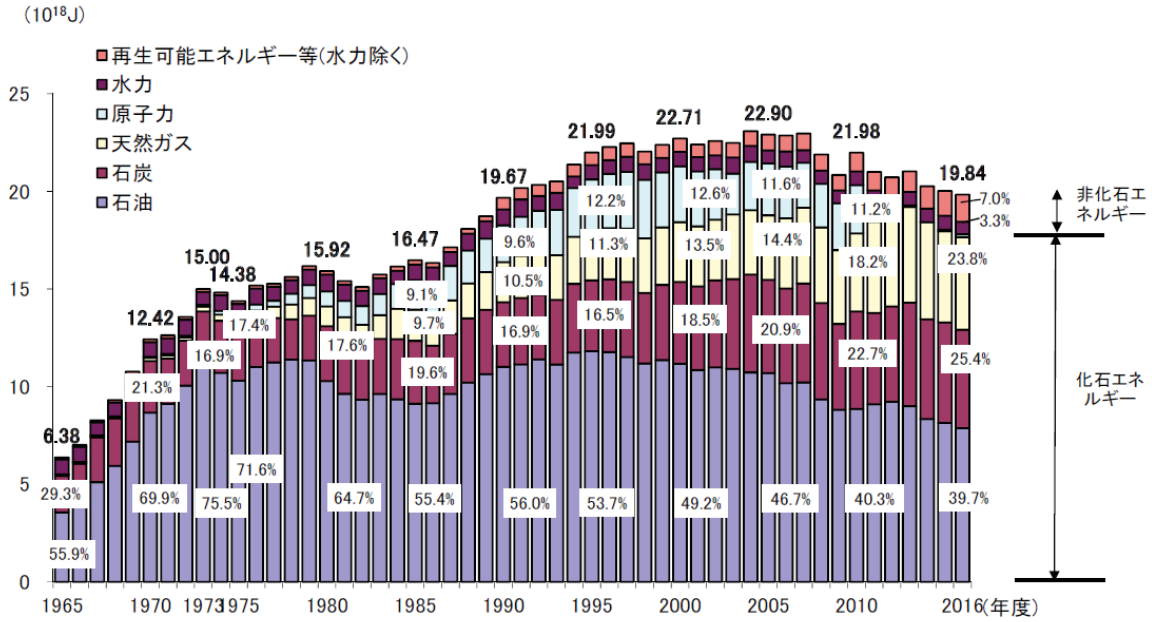
[27] 平成 25 年度「起業家精神に関する調査」報告書（平成 26 年３月（財）ベンチャーエンタープライズセンター）

[28] 下請事業者と親事業者との間で適正な下請取引が行われるよう、国が策定したガイドラインである。2017 年３月末時点で 18 業種のガイドラインが策定されている。

[29] 原子力はエネルギー基本計画で「準国産エネルギー」と位置付けており、ＩＥＡも原子力を国産エネルギーとして一次エネルギー自給率に含めている。平成 28 年度 8.3%（震災前の平成 22 年は 19.9%）。

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は「一次エネルギー供給」と呼ばれており、我が国では、高度経済成長に伴い一次エネルギー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。その内訳としては、石油が最大の割合を占める構造は変わらないが、70 年代以降、天然ガス及び原子力の活用が進んでおり、80 年代からは太陽光等の再生可能エネルギーの導入も進められている。しかし、平成 23 年の東日本大震災とそれ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。）事故の影響により原子力が激減[30]した一方で、天然ガスや再生可能エネルギー等が増加しており、一次エネルギー供給量については省エネルギーの定着等の影響により減少している。

＜一次エネルギー国内供給の推移＞



(注1)「総合エネルギー統計」は、1990年度以降、数値について算出方法が変更されている。
(注2)「再生可能エネルギー等(水力除く)」とは、太陽光、風力、バイオマス、地熱などのこと(以下同様)。

（出所　経済産業省「エネルギー白書 2018」）

(2) 第５次エネルギー基本計画の閣議決定

近年、温室効果ガスの排出削減をめぐる国際的な動き[31]が活発化しており、温室効果ガスを排出する化石燃料の取扱方など、我が国の中長期的なエネルギー需給の在り方に注目が集まっている。

平成 27 年７月に決定された「長期エネルギー需給見通し（エネルギーミックス）」は、

[30] 平成 25 年９月の大飯原発３、４号機の定期点検入り以降続いていた国内の全ての原発が停止した状態は、平成 27 年８月の川内原発１号機の再稼働により解消された。

[31] 平成 27 年 12 月に開催された気候変動枠組条約第 21 回締約国会議（ＣＯＰ21）では、「パリ協定」が採択された。同協定は、歴史上初めて全ての国が温室効果ガスの排出削減に取り組むとするもの。なお、平成 29 年６月１日米国は同協定からの脱退を表明している。

エネルギー政策の基本的視点である安全性（Safety）、エネルギーの供給安定性（Energy Security）、経済効率性の向上（Economic Efficiency）、環境への適合（Environment）について具体化するとともに、2030 年度のエネルギー需給構造の見通し[32]及び電力の需給構造[33]を示している。

平成 30 年７月３日に閣議決定された「第５次エネルギー基本計画[34]」は、2030 年の長期エネルギー需給見通しの実現と 2050 年の温室効果ガスの大幅削減の政府方針を見据えたシナリオの設計から構成されている。2030 年に向けた政策対応としては、①再エネについては主力電源化に向けたコスト低減の取組強化、系統制約の克服等、②原子力については依存度を可能な限り低減する方針のもと、安全最優先の再稼働や使用済燃料対策等、③化石燃料については自主開発促進や高効率火力の有効活用等に取り組むとしている。また、2050 年に向けては、脱炭素化への世界的なモメンタムを踏まえてエネルギー転換、脱炭素化に向けた挑戦を掲げ、官民を挙げて総力戦で対応していくこととしている。

(3) 省エネ法の改正

石油危機を契機として昭和 54 年に制定された省エネ法[35]は、４つの事業分野（①工場等、②輸送、③住宅・建築物、④機械器具等）を規制対象としてエネルギーの使用の合理化に努めるとともに、電気の需要の平準化に資する措置を講ずるよう求めている。

このような中で、エネルギーミックスでは、2030 年度の最終エネルギー消費を 326 百万ｋℓと見込む中で、5,030 万ｋℓ程度の徹底した省エネを実施するとしている。これを受けて平成 30 年６月（第 196 回国会）に省エネ法改正案が成立し、産業・業務部門の更なる省エネを促進するため、新たに複数の事業者が連携して行う省エネ取組の認定制度を創設するとともに、近年のネット通販市場の成長に伴い、小口輸送や再配達によるエネルギー消費の増加が懸念されている点に対応するため、貨物の「荷主」の範囲について、これまで法の対象外であったネット通販事業者等を法対象化する等の措置が講じられた。

(4) 化石燃料の現状

石油は、資源開発の取組が進められているものの[36]、供給のほぼ全てを海外からの輸入に依存している。しかも中東への依存度[37]が高いことから、政情不安による輸入停止リスクや輸送リスク等があり、安定供給の確保の観点からの懸念は相対的に大きい。このため、海

---

[32] 2030 年度のエネルギー需要を 326 百万ｋℓ程度（電力 28%程度、熱・ガソリン・都市ガス等 72%程度）と見込んでいる。

[33] 再エネ 22～24%程度、原子力 20～22%程度、ＬＮＧ27%程度、石炭 26%程度、石油３%程度。

[34] 「エネルギー基本計画」は、エネルギー政策基本法第 12 条に基づくもの。平成 15 年以降策定されている。

[35] 「エネルギーの使用の合理化等に関する法律」（昭和 54 年法律第 49 号）

[36] 我が国の国産石油資源については、新潟県、秋田県、北海道に油田が存在し、商業生産を行っているものの、原油自給率は 0.3%（平成 28 年度）にとどまっている。（エネルギー白書 2018）

[37] 87.2%（平成 28 年度）（エネルギー白書 2018）

外油田の権益確保や国家・民間での備蓄[38]等の取組が進められている[39]。

なお、原油価格は平成 26 年後半以降、米国シェール革命や産油国の協調不調等により一時１バレル 20 ドル台まで落ち込むなど低迷していたが、平成 28 年 11 月にＯＰＥＣ（石油輸出国機構）が日量約 120 万バレルの減産に合意して以降、上昇に転じている[40]。

石炭についても、石油と同様に供給のほぼ全てを海外に依存している。石炭は他の化石燃料に比して安価であり[41]、豪州やインドネシア等の地理的に近くかつ政情不安の少ない国から多く輸入しているため地政学的リスクが低い。しかし、ＣＯ２排出量及び硫黄分の含有が多く、他の火力発電に比して環境負荷が大きいという問題があるため、近年、石油と同等のＣＯ２排出量での発電が可能な石炭ガス化複合発電（ＩＧＣＣ）技術等の開発や二酸化炭素回収貯留（ＣＣＳ）技術の研究が行われており、環境負荷の低減を図りつつ活用していくことが求められている。

他方、天然ガスは、国内生産量は僅少で[42]輸入依存度が高いが、主な輸入元は豪州、マレーシア等であり、石油に比べると中東依存度が低く[43]、地政学的リスクは相対的に低い。また、石油や石炭に比べてＣＯ２の排出量が少ないという特徴がある。

東日本大震災後の国内原発の停止により、天然ガスは代替エネルギーとして化石燃料の中でも重要性が増しているが、コストの課題[44]がある。このため、各事業者の調達の一元化等によるコスト低減のための取組に加え、新しい天然ガス資源であるシェールガス[45]の権益確保、我が国周辺海域から採取されるメタンハイドレート[46]の商業生産に向けた取組等が進められている。

(5) 再生可能エネルギー政策の現状

化石燃料への過度の依存が資源の枯渇や環境問題を招くこと等が懸念されたことから、近年、再生可能エネルギーの導入がドイツなど世界各国で進められている。

---

[38] 平成 30 年７月末で、国家備蓄が 4,683 万ｋℓ（131 日分）、民間備蓄が 3,090 万ｋℓ（87 日分）など計 224 日分が備蓄されている。（「石油備蓄の現況」平成 30 年９月　資源エネルギー庁石油精製備蓄課）

[39] 平成 27 年 12 月、米国では、シェール革命の進展によるシェールオイルの増産等を踏まえて、オイルショック時以来 40 年ぶりに原油輸出が解禁され、我が国には平成 28 年５月に米国産原油が到着している。

[40] 平成 30 年 10 月中旬時点で、１バレル 70 ドル前後で推移している（ＷＴＩ原油先物価格）。

[41] 発電量１kWh 当たり石炭火力は 12.3 円とされ、13.7 円のＬＮＧ火力等と比較しても安価である（長期エネルギー需給見通し小委員会に対する発電コスト等の検証に関する報告（平成 27 年５月））。

[42] 自給率は他の化石燃料よりは高いものの、約 2.4％（平成 28 年度）にとどまっている。（エネルギー白書 2018）

[43] 22.8％（平成 28 年度）（エネルギー白書 2018）

[44] 我が国の天然ガスの輸入はＬＮＧであり、他国のようにパイプラインで取引するよりもコストがかかる。また、我が国向けのＬＮＧ輸入価格は多くが原油価格連動での長期契約として設定されており、輸送費等もかかる。

[45] 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る。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いる。なお、平成 29 年１月６日、米国から輸入したシェールガスが初めて我が国に到着した。

[46] 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消費量の約 10 年分に相当する賦存量が確認されている。

我が国でも、平成 21 年から電気事業者が家庭用等の太陽光発電の余剰電力を買い取る制度が開始され、平成 24 年７月には、太陽光発電や風力発電等[47]を対象とし、固定価格買取制度[48]（ＦＩＴ）[49]を定める「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」が施行された。また、平成 28 年５月には、需要家が負担する賦課金[50]の上昇や未稼働案件の発生等の課題に対応するため、新しい事業認定制度の導入や買取価格決定に際しての入札制度の導入等の制度改正が行われ、平成 29 年４月に施行された。

「第５次エネルギー基本計画」において再生可能エネルギーは、「重要な低炭素の国産エネルギー源」と位置付けられ、政策の方向性として「確実な主力電源化への布石としての取組を早期に進める」としている。

また、再生可能エネルギーの導入拡大によって系統制約が顕在化するにつれ、出力制御が実施される可能性が高まっている。とりわけ、日照条件が良い等の理由から太陽光発電の導入が特に拡大している九州エリアにおいては[51]、電力需要の少ない春秋の休日や年末年始等に火力発電等を停止してもなお電力供給量が需要量を上回る可能性が生じている。このため、九州電力は、平成 30 年 10 月 13 日及び 14 日、電力需要と供給のバランスを維持し、電力の安定供給を確保するため、離島を除き国内で初めて一部の太陽光発電事業者に対する出力制御を実施した。

(6) 原子力政策の現状

ア　原子力発電の概況

資源に乏しい我が国では戦後早くから原子力発電の導入が進められ、昭和 30 年に制定された原子力基本法における「民主・自主・公開」の原則に基づき昭和 38 年に原子力発電が開始されて以降、重要なエネルギー源として原子力利用が推進されてきた[52]。

しかし、平成 23 年３月の東日本大震災により、福島第一原発において過熱した燃料が原子炉を溶かすメルトダウンが生じる等、世界の原子力発電所事故の中でも最悪クラスの事故が発生した[53]。その後の対処により炉心の安定状態は達成されているが、避難者の帰還の完了の見通しは立っておらず、周辺住民・事業者等への損害賠償も完了していない。被災者への損害賠償や除染のための費用については、平成 23 年８月に制定された「原子力損害

---

47 具体的には、太陽光、風力（陸上・洋上）、地熱、中小水力、バイオマスが対象とされている。

48 他の電源より高い価格で長期間にわたり再生可能エネルギーによる発電電力の買取りを電力会社に義務付ける制度。計画的な投資・回収が可能となることから、太陽光発電を中心に設備投資が急増している。

49 「ＦＩＴ」とは Feed In Tariff の略であり、「フィット」と称されている。

50 賦課金とは高額な買取価格と通常の売電単価との差額をいい、需要家が負担している。平成 24 年度は標準的な一般家庭の月間負担額は 66 円であったが、平成 30 年度では 754 円に拡大している。

51 2018 年５月３日 13 時には太陽光発電の出力が電力需要の約８割を記録した。（資源エネルギー庁「最新の出力制御の見通し等の算定について」、「九州エリアの再生可能エネルギーの出力制御に向けた対応について」、総合資源エネルギー調査会 省エネルギー・新エネルギー分科会 新エネルギー小委員会 系統ワーキンググループ（第 17 回）（平成 30 年 10 月 10 日）配付資料１、配付資料３）

52 この結果、原子力は平成 21 年度の電源構成（発電電力量）で 29.2%に達し、我が国は計 54 基、総出力 4,885 万kWとなり、米国、フランスに続く世界第３位の原子力発電国となっていた。（エネルギー白書 2010）

53 原子力規制委員会により、国際原子力事象評価尺度「ＩＮＥＳ」の最も深刻な事故であるレベル７と評価された。

賠償支援機構法」[54]に基づき、国が原子力損害賠償・廃炉等支援機構を通じて東京電力に資金の交付を行っており、これまで８兆 4,136 億円の資金交付（９月 25 日）がなされている[55]。

また、福島第一原発では、建屋に流れ込む地下水等の汚染水が日々大量に発生していること等から、その対処に追われるとともに、今後長期間にわたる事故炉の廃炉作業[56]も緒に就いたばかりであり、課題は山積している。

一方、福島第一原発事故以降の我が国の原子力政策としては、原子力規制委員会[57]が、福島第一原発事故を踏まえて原発が満たすべき地震・津波やテロ対策等に関する基準を強化したいわゆる「新規制基準」を平成 25 年７月に決定し、各電力会社の申請に応じて、この基準に基づく適合性審査が行われている。

「第５次エネルギー基本計画」では、原子力は「重要なベースロード電源」と位置付けられ、原発再稼働については「原子力規制委員会により世界で最も厳しい水準の規制基準に適合すると認められた場合には、その判断を尊重し原子力発電所の再稼働を進める」としているほか、原発依存度については「可能な限り低減させる」としている。

平成 30 年 10 月現在、これまでに玄海原発３、４号機、川内原発１、２号機（以上、九州電力）、大飯原発３、４号機、高浜原発３、４号機（以上、関西電力）、伊方原発３号機（四国電力）が再稼働した。伊方原発３号機については、定期検査中の平成 29 年 12 月に運転差し止めを命じる広島高裁の仮処分決定がなされ運転を停止したが、平成 30 年９月に四国電力による異議申立てが認められ、仮処分決定が取り消された。

イ　核燃料サイクル政策と高速炉開発会議の設置

原発で発生する使用済燃料を再処理して利用する核燃料サイクル政策については、平成 26 年４月 11 日閣議決定の第４次エネルギー基本計画では「再処理やプルサーマル等を推進するとともに、中長期的な対応の柔軟性を持たせる」[58]とされ、放射性廃棄物の減容化・有害度低減のための高速炉等を用いた技術開発を推進することとしていた。しかし、高速増殖原型炉「もんじゅ」[59]での相次ぐトラブル等もあり、平成 28 年９月の原子力関係閣僚会議[60]の決定[61]に基づき、同年 10 月に、原子力発電所に関する新規制基準の策定、日仏間

---

54 平成 26 年５月には、機構が汚染水対策を含む廃炉事業についても事業者を支援するものとする同法の改正法が成立し、これに伴い機構の名称は「原子力損害賠償・廃炉等支援機構」に変更されている。

55 「原子力損害賠償・廃炉等支援機構からの資金の交付について」（平成 30 年９月 25 日、東京電力ホールディングス株式会社）

56 東京電力は、事故を起こした福島第一原発１～４号機のほか、その試験研究用として、被災を免れた５号機、６号機も廃炉とすることを決定している。なお、被災を免れた福島第二原発についても廃炉を決定している。

57 平成 24 年９月に省庁別に分断していた原子力安全規制事務を一元化して発足。

58 第５次エネルギー基本計画にも同様に記載されている。

59 「もんじゅ」は、平成 28 年 12 月 21 日に原子力関係閣僚会議で取りまとめられた「「もんじゅ」の取り扱いに関する政府方針」において、廃止措置の手続に入ることが決定した。平成 59 年（2047 年）までに廃止措置を終える予定となっている。

60 責任あるエネルギー政策の構築を図るため、特に、原子力政策に関する重要事項に関し、関係行政機関の緊密な連携の下、これを総合的に検討することを目的して、平成 25 年 12 月に設置された。

61 「今後の高速炉開発の進め方について」

での高速炉開発協力の開始等の情勢変化を踏まえて、今後の高速炉開発の進め方を検討する「高速炉開発会議」が設置され、同年 12 月に「高速炉開発の方針」[62]が決定された。

一方、高レベル放射性廃棄物については、国が前面に立って最終処分に向けた取組を進めることとされ、今後数万年以上に及ぶ高レベル放射性廃棄物のための最終処分場の候補地について、国が「科学的有望地」を示すための検討が進められ、平成29年７月、経済産業省等から、地層処分に関する地域の科学的特性を全国地図の形で示す「科学的特性マップ」が公表されている。

(7) エネルギーシステム改革

従来我が国では、電力、ガス等の業態ごとに制度的な「エネルギー市場の垣根」が存在していたが、平成 25 年から３年連続して電気事業法の改正が行われ[63]、平成 28 年４月からまず電力の小売全面自由化が開始された[64]。ガス事業、熱供給事業[65]についても小売自由化等の改革を行うガス事業法及び熱供給事業法の改正が、平成 27 年の電気事業法改正と一括して行われており、平成 29 年４月からガスの小売全面自由化が開始されている[66]。これにより、総合的なエネルギー市場の創出が期待されている。

このような中、「電力システム改革貫徹のための政策小委員会」の「中間取りまとめ」では、電力システム改革貫徹のためには更なる競争活性化等に向けた市場・ルールの整備を図ることが必要であるとして、ベースロード電源市場[67]の創設、連系線利用ルールの見直し[68]、容量メカニズムの導入[69]、非化石価値取引市場[70]の創設等が提言されており、政府によりその具体化に向けた検討がなされている。

(8) 自然災害の影響

平成 30 年は自然災害が相次ぎ、平成 30 年７月豪雨では中国電力管内の岡山県や広島県などにおいて、台風 21 号では関西電力管内において、台風 24 号では中部電力管内において、それぞれ大規模な停電が発生したほか、大阪北部地震では、１週間にわたって都市ガ

---

62 高速炉開発の方針：高速炉開発の４つの原則（国内資産の活用、世界最先端の知見の吸収、コスト効率性の追求、責任体制の確立）、戦略ロードマップ（仮称）の策定、開発体制の確立等

63 第１弾改正：全国大での電力調整を担う広域的運営推進機関の設立等を内容とするもの（平成 25 年 11 月成立）
第２弾改正：電気事業の類型を発電事業、送配電事業及び小売事業の３つに再編する等を内容とするもの（平成 26 年６月成立）
第３弾改正：電気料金の自由化及び発送電分離を内容とするもの（平成 27 年６月成立）

64 これまでに小売電気事業者として 507 件登録（平成 30 年９月 20 日時点）され、また、電力会社の切り替え申し込み件数が約 870 万件（平成 30 年８月末時点）等となっている。

65 冷水や温水等を一か所でまとめて製造し、熱導管を通じて、複数の建物に供給する事業。

66 これまでに登録ガス小売事業者として 1,421 件登録（平成 30 年９月 28 日時点）され、また、ガス会社の切り替え申し込み件数が約 130 万件（平成 30 年８月 31 日時点）等となっている。

67 石炭、大型水力、原子力等の安価な電源による市場を創設し、新規参入者のアクセスを容易にするもの。

68 現行の「先着優先」ルールから、スポット市場を介して行う「間接オークション」へと変更するもの。

69 再エネ導入に伴う調整電源の確保などの必要な電源投資を効率的に進めるため、一定の投資回収の予見性を確保するための施策を講ずるもの。

70 非化石電源を化石電源と区別して取引することで、非化石電源調達目標の達成を後押しする等のもの。

スの供給が停止する事態が生じた。

また、北海道胆振東部地震では、主力電源である苫東厚真発電所をはじめとした北海道内全ての発電所が緊急停止し、北海道全域において大規模停電（いわゆる「ブラックアウト」）が発生した。我が国初のブラックアウトの発生を受けて、電力広域的運営推進機関、北海道電力においてそれぞれ検証作業が進められ、電力広域的運営推進機関は 10 月中での、北海道電力は 11 月上旬を目途に中間報告の取りまとめを目指すとしている[71]。このような大規模停電が相次いだことを受け、平成 30 年 10 月 15 日、経済産業省は全国の大手電力 11 社に対し、発電所や送電線等の一斉点検を指示した。

(9) 水素エネルギーの活用

水素は、燃焼時にＣＯ２を排出しないという環境特性のみならず、エネルギーキャリアとして貯蔵し、運び、利用することができる特性（貯蔵性、可搬性、柔軟性）を有する。水素技術を用いて海外の豊富な未利用エネルギー資源や再生可能エネルギーを活用することが可能となり、我が国にとってエネルギー安全保障と温暖化対策の切り札となりうる。このような水素を日常生活や産業活動で利活用する社会、いわゆる「水素社会」の実現に向けて、平成 26 年６月に産学官の有識者検討会議である水素・燃料電池戦略協議会が「水素・燃料電池戦略ロードマップ」を取りまとめ、水素社会の実現に向けた官民の関係者の取組を示している。その後、平成 29 年 12 月には、「再生可能エネルギー・水素等関係閣僚会議」が「水素基本戦略」を決定し、「国を挙げて水素利用に取り組み、世界に先駆けて水素社会を実現する。」としている。

４　通商政策

(1) ＥＰＡ／ＦＴＡ[72]

我が国は、戦後よりＧＡＴＴ／ＷＴＯ[73]体制における多国間交渉を基調とした通商政策をとってきたが、2000 年代後半以降、ＷＴＯでの多国間交渉が難航・長期化する中、世界の主要国は貿易・投資の拡大のため積極的に二国間・地域間のＥＰＡ／ＦＴＡを締結するようになっている。我が国においても、近年、二国間・地域間のＥＰＡ／ＦＴＡを推進しており、これまで 15 のＥＰＡが発効済みである。

---

[71] 電力広域的運営推進機関「今後の進め方について」北海道胆振東部地震に伴う大規模停電に関する検証委員会（第１回）配布資料５（平成 30 年９月 21 日）及び北海道電力「第１回北海道胆振東部地震対応検証委員会の開催結果について」（平成 30 年 10 月 15 日）

[72] ＥＰＡ：貿易の自由化に加え、投資、人の移動、知的財産の保護や競争政策におけるルール作り、様々な分野での協力の要素等を含む、幅広い経済関係の強化を目的とする協定。
ＦＴＡ：特定の国や地域の間で、物品の関税やサービス貿易の障壁等を削減・撤廃することを目的とする協定。

[73] ＧＡＴＴ（関税及び貿易に関する一般協定）：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（昭和 22 年）に誕生した条約。我が国は 1955 年（昭和 30 年）に正式加入。
ＷＴＯ（世界貿易機関）：ＧＡＴＴを発展的に解消させて、1995 年（平成７年）に設立された国際機関。

＜我が国のＥＰＡ／ＦＴＡ交渉等の状況＞

発効済	シンガポール、マレーシア、タイ、インドネシア、ブルネイ、ＡＳＥＡＮ全体、フィリピン、ベトナム、インド、モンゴル、豪州、メキシコ、チリ、ペルー、スイス
署名済	ＴＰＰ12（環太平洋パートナーシップ）、ＴＰＰ11（包括的及び先進的な環太平洋パートナーシップ）、ＥＵ
交渉中	日中韓、ＲＣＥＰ[74]、トルコ、カナダ、コロンビア、ＧＣＣ[75]（交渉延期）、韓国（交渉中断中）

こうした状況の中、政府は平成 25 年６月の「日本再興戦略 2013」において、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[76]を当時の 18.9%から、2018 年（平成 30 年）までに 70%に高める目標を掲げた[77]。また、「未来投資戦略 2018」では、自由で公正な市場を世界に広げていくため、ＴＰＰ11 協定の早期発効に取り組み、参加国・地域の拡大について議論を進めていくとともに、日ＥＵ・ＥＰＡについても、早期署名・発効を目指すこと、東アジア地域包括的経済連携（ＲＣＥＰ）、日中韓ＦＴＡなどの経済連携交渉を、戦略的かつスピード感を持って推進することとしている。

(2) ＴＰＰ11

ＴＰＰ11 協定（包括的及び先進的な環太平洋パートナーシップ協定）については、平成 28 年２月に 12 か国[78]が署名した環太平洋パートナーシップ協定（ＴＰＰ12 協定）から、平成 29 年１月、米国が離脱を表明したことを受けて、米国を除く 11 か国により改めて交渉が進められた結果、本年３月に署名された。我が国においては、第 196 回国会で承認され、７月、国内手続の完了を通知した。

(3) 日ＥＵ・ＥＰＡ

日ＥＵ・ＥＰＡは、総人口約 6.4 億人、世界のＧＤＰの約 28%、世界貿易の約 37%を占める大型の経済連携協定であり、平成 25 年３月から交渉が進められ、平成 29 年 12 月に交渉が妥結、本年７月、両首脳の間で署名がなされた。これにより、工業製品（経済産業省所管品目）は、ＥＵから日本市場へのアクセスについては、品目数及び輸入額（日本向け約 5.6 兆円）で 100%が関税撤廃され、ＥＰＡ発効時点での無税割合が 77.3%から 96.2%となる。他方、日本からＥＵ市場へのアクセスは、品目数及び輸出額（ＥＵ向け約 5.8 兆円）で 100%が関税撤廃され、ＥＰＡ発効時点での無税割合が 38.5%から 81.7%となる。

---

[74] ＲＣＥＰ（東アジア地域包括的経済連携）：ＡＳＥＡＮ10 か国＋６か国（日中韓豪ＮＺ印）が参加。

[75] 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。

[76] 日本の貿易総額に占めるＥＰＡ／ＦＴＡ発効済・署名済の国との貿易割合。

[77] 進捗状況としては、日ＥＵ・ＥＰＡが署名された平成 30 年７月時点で、発効済・署名済の国との貿易割合は 36.5%（ＴＰＰ12 協定からの離脱を表明している米国を除く）となっている。（財務省貿易統計 2017 年次データによる）

[78] オーストラリア、ブルネイ、カナダ、チリ、日本、マレーシア、メキシコ、ニュージーランド、ペルー、シンガポール、米国、ベトナム

なお、ＥＵ向け乗用車の関税（現行税率 10%）については８年目に撤廃される[79]。今後、早期の発効に向け、国内手続が進められることとなる。

(4) ＲＣＥＰ

ＲＣＥＰは、世界の人口の約半分、ＧＤＰの約３割を占める広域経済圏を創設するもので、平成 24 年 11 月、ＡＳＥＡＮ関連首脳会議で交渉立ち上げが宣言され、平成 25 年５月から交渉が開始された。本年８月に開かれた関連閣僚会合において、年内の実質的な妥結を目指すことで一致したが、全 18 分野のうち、これまでに妥結したのは４分野にとどまっており、残された論点について隔たりの大きい部分もあるとされている。

(5) 日米通商問題

ＴＰＰ12 協定からの離脱を表明した米国は、本年３月、輸入製品が国家安全保障に脅威を与えるとして、鉄鋼に 25%、アルミニウムに 10%の関税を賦課する措置を発動し、我が国もその対象となっている。さらに、５月には、自動車、自動車部品の追加関税についても調査に入ったことを発表した。こうした中で、日米間では、新たに設置された「自由で公正かつ相互的な貿易取引のための協議（ＦＦＲ）」の２度の協議を経て、９月 26 日、日米首脳会談において、日米物品貿易協定（ＴＡＧ）の交渉開始で合意した。なお、農林水産品について、過去のＥＰＡで約束した譲許内容が最大限であるとの立場を米側も尊重することが共同声明に明記され、また、交渉中は自動車に追加関税を課されることはないとの理解を首脳間及び閣僚間で確認したとされている[80]。

５　知的財産政策

(1) 我が国の知的財産政策の概要

天然資源に乏しい我が国にとって、知的財産を継続的に創造し、利活用することは最重要課題である。我が国の知的財産政策は、知的財産基本法に基づき平成 15 年３月に設置された知的財産戦略本部において毎年策定される「知的財産推進計画」に則って推進されている。平成 29 年 12 月には、中長期の社会・経済の変化に対応する今後の知財システムの在り方に関する調査・検討を行うため「知的財産戦略ビジョンに関する専門調査会」が設置され、平成 30 年６月、「知的財産推進計画 2018」と同調査会の取りまとめた「知的財産戦略ビジョン」が同時に公表された。

「知的財産推進計画 2018」は、平成 25 年の「知的財産政策ビジョン」の枠組みの下で取組を前進させるもので、新たな知財戦略ビジョンへのバトンゾーンと位置付けられている。一方、「知的財産戦略ビジョン」は、2025～30 年頃を念頭に「価値デザイン社会」[81]と

---

[79] 「日ＥＵ経済連携協定（ＥＰＡ）に関するファクトシート」（平成 29 年 12 月 15 日　外務省経済局）

[80] 「米国との新たな通商協議（いわゆるＦＦＲ）結果概要」（平成 30 年 10 月　内閣官房ＴＰＰ等政府対策本部）

[81] 様々な新しい価値を定義していく形で世界をリードする将来の社会像。（知的財産戦略本部「知的財産戦略ビジョン」38 頁）

いうターゲットを掲げ、その目的に資する施策の方向性を示している。

(2) 最近の知的財産政策をめぐる動向

ア　不正競争防止法等の改正

第４次産業革命の到来によりデータの利活用の推進が重要性を増す中、データを安心・安全に取引・利活用できる事業環境を整備するとともに、ビッグデータ等の情報技術の進展を新たな付加価値の創出につなげるため、第 196 回国会において不正競争防止法等の改正が行われた。同改正では、①データの不正取得・使用等に対する差止めの創設、②日本産業規格（ＪＩＳ）の対象へのデータ、サービス等の追加、③全ての中小企業への特許料等の軽減措置（政令で半額）の拡大等の措置が講じられた。

現在、不正競争防止に関するガイドライン素案策定ＷＧ[82]において、限定提供データに関する指針案や不正競争となる行為に関する指針案等の検討が行われている。

イ　意匠法の見直し

平成 29 年７月、製品の同質化が一層進む中、海外企業においてデザイン力により製品価値の向上、市場拡大に結び付けていることに着目し、特許庁及び経済産業省の下に「産業競争力とデザインを考える研究会」が設置された。同研究会では、デザインによる我が国企業の競争力強化に向けた課題の整理とその対応策の検討が行われ、平成 30 年５月に、報告書『「デザイン経営」宣言』及び報告書別紙「産業競争力の強化に資する今後の意匠制度の在り方」が公表された。同報告書において「デザイン経営」を推進するための施策の一つとして、意匠法の大幅な改正を目指すことが提言された。これを踏まえ産業構造審議会知的財産分科会意匠制度小委員会において、意匠の保護期間の延長、保護対象の拡大、手続の簡素化等を盛り込んだ意匠法改正案の平成 31 年通常国会への提出に向けた議論が進められている。

６　競争政策

(1) 課徴金制度の見直し

違反行為者に対して金銭的不利益処分を課す課徴金制度は、昭和 52 年に独占禁止法に導入され、法定された算定方式に従い一律かつ画一的に課徴金の額を算定・賦課する制度である。事業者の経済活動等のグローバル化・多様化・複雑化が進展する中、硬直的な課徴金制度では事業活動の実態を反映せず適正に対応できない場面が生じるなど、制度の在り方について検討する必要性が高まっている。平成 28 年２月に公正取引委員会において開催された独占禁止法研究会では、裁量型課徴金制度[83]の導入も含む課徴金制度の在り方が検討され、平成 29 年４月に硬直的な課徴金制度の見直し及びその制度設計に当たっての手続保障の整備を示した「独禁法研究会報告書」が取りまとめられた。

---

[82] 産業構造審議会知的財産分科会不正競争防止小委員会の下に設置されたワーキンググループ。

[83] 独占禁止法違反行為を行った事業者の調査に対する協力の程度等に応じて、当局の裁量により事業者に課す課徴金の額を決定する制度。このような制度は、ＥＵ、欧州諸国、韓国等において導入されている。

同報告書の内容を踏まえ、公正取引委員会において、独占禁止法改正に向けた検討が行われたが、弁護士・依頼者間の秘匿特権[84]の導入についてはなお議論があり、第196回国会では独占禁止法改正案の提出が見送られた。現在も公正取引委員会において検討・調整が続けられている。

(2) 競争政策の在り方の検討

平成28年２月に発表されたふくおかフィナンシャルグループ（福岡市）と十八銀行（長崎市）の経営統合計画に対し、公正取引委員会は長崎県内の融資シェアが７割となることから、中小企業を中心とする需要者にとって借入先に係る十分な選択肢が確保できなくなる等、競争を実質的に制限するおそれがあるかどうかという観点から審査を続けてきた。同計画は２度の延期を経て、銀行側が一定の融資を他の金融機関に移す対策（問題解消措置）を講じることを前提として、平成30年８月に承認された。この間平成30年４月、金融庁の有識者会議は、地域金融機関の経営統合に関し、経済の成長局面で確立されてきたこれまでの枠組みの下で現行法を適用するだけでは経済産業構造の変化に適切にこたえることが難しくなっており、政府全体として総合的な競争政策の在り方を検討する必要があるとの報告書を発表した[85]。

平成30年10月５日の未来投資会議で示された「成長戦略の方向性（案）」では、三つの柱のうちの一つである「地方施策の強化」の中で、「県域にかかわらず、地域経済の実情を踏まえた地方基盤企業の統合・強化・生産性向上」が掲げられ、地銀の経営統合など独占禁止法の適用の在り方を検討するとされている。

Ⅱ　第197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23日現在）。

（参考）継続法律案等

○　原発廃止・エネルギー転換を実現するための改革基本法案（長妻昭君外５名提出、第196回国会衆法第７号）

原発廃止・エネルギー転換を実現するための改革に関し、基本的な理念及び方針を定め、国等の責務を明らかにし、並びに原発廃止・エネルギー転換改革推進計画の策定等について定めるとともに、原発廃止・エネルギー転換改革推進本部を設置することにより、原発廃止・エネルギー転換を実現するための改革を総合的かつ計画的に推進するもの。

内容についての問合せ先
経済産業調査室　田中首席調査員（内線68562）

[84] 法律上の助言を求めるに際して依頼者と弁護士との間で交わされたコミュニケーションについて、証拠提出や開示を拒否することができる権利

[85] 金融仲介の改善に向けた検討会議「地域金融の課題と競争のあり方」（平成30年４月11日）

国土交通委員会

国土交通調査室

Ⅰ　所管事項の動向

１　社会資本整備の動向

(1) 戦略的メンテナンスと生産性向上への取組

ア　インフラ老朽化対策

我が国における道路橋等の社会資本は、高度経済成長期に集中的に整備されたことから、今後急速に老朽化することが懸念される。国土交通省は、平成 24 年 12 月の中央道笹子トンネル事故等を踏まえ、翌 25 年を「社会資本メンテナンス元年」と位置付け、老朽化対策を進めてきた。また、平成 26 年５月には、政府の「インフラ長寿命化基本計画[1]」（平成 25 年 11 月）に基づいて、国土交通省が管理・所管するあらゆるインフラの維持管理・更新等を着実に推進するための中長期的な取組の方向性を明らかにする「国土交通省インフラ長寿命化計画（行動計画）」（計画期間：平成 26 年度～32 年度）を策定し、具体的な取組を確定・見える化し、メンテナンスサイクルの構築に向けた道筋を示している。

このような背景から、国土交通省は、平成 28 年 11 月、メンテナンスの理念普及やメンテナンス産業の育成・活性化を図るため、産官学民一丸のプラットフォームとして「インフラメンテナンス国民会議」を設立した。同会議では、インフラメンテナンスに関するオープン・イノベーション[2]の推進や企業の海外展開支援等に取り組むとしている。

イ　生産性向上への取組

今後、人口減少と高齢化の進展による労働力の減少が見込まれる中、生産性の向上による経済成長の実現に向け、国土交通省は、平成 28 年を「生産性革命元年」と位置付け、省内に「国土交通省生産性革命本部」を設置し、①道路や都市、港湾、空港などの「社会のベース」（例：ピンポイント渋滞対策等）、②観光業などの「産業別」（例：i-construction の推進等）、③自動運転や気象ビジネスなどの「未来型」（例：質の高いインフラ輸出等）といった３つの切り口からの 31 プロジェクト（平成 30 年９月現在）を推進している。さらに、国土交通省は、平成 30 年を生産性革命「深化の年」として、生産性革命の基礎にある「小さなインプットでも、できるだけ大きなアウトプットを生み出す」という考え方を国土交通省のあらゆる政策分野に浸透させるとしている。

政府においても、少子高齢化社会に対応するため「生産性革命」と「人づくり革命」を車の両輪として取り組む「新しい経済政策パッケージ」（平成 29 年 12 月閣議決定）において、平成 32 年までの３年間を「生産性革命・集中投資期間」と位置付け、大胆な税制、予算、規制改革等の施策を総動員し、我が国の潜在成長率の向上と国際競争力の強化を実現

---

[1] 国民生活やあらゆる社会経済活動を支える各種施設をインフラとして幅広く対象とし、戦略的な維持管理・更新等の方向性を示す基本的計画であり、各省庁や地方公共団体は、本基本計画に基づいて「インフラ長寿命化計画（行動計画）」及び「個別施設毎の長寿命化計画（個別施設計画）」を策定することとしている。

[2] 「自社のみでは解決できない研究開発上の課題に対して、既存のネットワークを超えて最適な解決策を探し出し、それを自社の技術として取り込むことによって、課題を解決」（「オープン・イノベーションの教科書」星野達也著）することとされている。

するとしている[3]。

また、生産性の強化につながる我が国の成長戦略の一環として、国土交通省は「国土交通省インフラシステム海外展開行動計画 2018」（平成 30 年３月改定）に基づき、国土交通分野におけるインフラ海外展開を推進している。平成 30 年には、独立行政法人等に調査・設計・運営等の必要な海外業務を行わせるための施策を講じる「海外社会資本事業への我が国事業者の参入の促進に関する法律」が成立・施行され、今後、案件形成から完工後の運営・維持管理までを公的機関・企業が官民一体となってインフラシステム輸出をより本格的に実施していくことが期待される。

(2) 道路政策の動向

近年の人口減少、高齢化、自然災害の激甚化、既存道路インフラの老朽化、急速な技術進展などにより、道路をとりまく環境が劇的に変化しており、道路の安全・安心の確保や効率的な利活用に向けた課題が山積している。

このような背景の下、平成 29 年８月、社会資本整備審議会道路分科会は、今後の道路政策の在り方について、「道路・交通とイノベーション」「人とクルマのベストミックス」「道路の更なるオープン化」の３つの新たな方向性を含めた建議「道路・交通イノベーション～「みち」の機能向上・利活用の追求による豊かな暮らしの実現へ～」を取りまとめた。同建議では、予防保全を前提としたメンテナンスの実施[4]や災害に強い安全性・信頼性の高い道路の実現等に向けた具体策が提言されるとともに、道路整備に係る予算・財源についての安定的・持続的な確保や、平時・災害時を問わない安定的な輸送を確保するための基幹となるネットワークの構築等が重要とされた[5]。

防災や景観等の面から社会的要請の強い無電柱化については、本年４月、「無電柱化の推進に関する法律」に基づき、2018 年度からの３年間で約 1,400㎞ の新たな無電柱化の着手等を目標とする「無電柱化推進計画」が策定された。今後、同計画に基づき、コスト縮減の推進や財政的措置、占用制限の拡大等、様々な施策を講じながら、地方ブロック無電柱化協議会[6]等を通じ、道路管理者と関係事業者等が連携して無電柱化に取り組むこととしている。

また、環境負荷の軽減、交通混雑の緩和、国民の健康増進等の観点から、自転車の活用

---

[3] 政府は、これらの施策により、①我が国の労働生産性（一人当たり、一時間当たりの実質ＧＤＰ）を 2015 年までの５年間の平均値である 0.9%の伸びから倍増させ、年２%向上、②2020 年度までに対 2016 年度比で日本の設備投資額を 10%増加、③2018 年度以降３%以上の賃上げなどの目標達成を目指すとしている。

[4] 平成 25 年の道路法改正等を受け、全ての道路管理者は平成 26 年７月より、「橋梁」、「トンネル」及び「道路付属物等」の道路施設について、５年に１回の頻度で近接目視による点検を実施し、国土交通省は点検の実施状況や結果等を「道路メンテナンス年報」として取りまとめ、公表している。国土交通省は、2018 年度末に定期点検の一巡目が完了することを踏まえ、計画的な点検・診断の仕組み作りを実施したファーストステージから、点検データ等を活かした戦略的・効率的な修繕等を推進するセカンドステージへと移行し、本格的な予防保全による道路の老朽化対策を推進するとしている。

[5] 平成 30 年の第 196 回国会において「道路法等の一部を改正する法律」が成立し、地方公共団体に対する道路の改築に関する国の負担又は補助の割合の特例措置の適用期間の延長や平常時・災害時を問わない安定的な輸送を確保するため、国土交通大臣が物流上重要な道路輸送網を重要物流道路として指定する制度（指定された道路は構造基準が強化される等）の創設等が図られている。

[6] 各地方ブロックにおける推進計画の策定(実施箇所の選定、集計等)を担っている。各地方ブロックの道路管理者、警察・総務・経済産業の地方局、電気事業者、通信事業者、有線放送事業者等で構成される。

の推進に関する施策の充実が一層重要となっていることを受け、本年６月、「自転車活用推進法（平成 29 年５月施行）」の施行後初となる「自転車活用推進計画」が閣議決定された。同計画においては、自転車活用推進本部[7]を中心として、地方版の自転車活用推進計画の策定促進、新たな観光として人気が高まっているサイクル・ツーリズムの推進、近年利用者が拡大しているシェアサイクル（自転車の共同利用サービス）の普及促進等に取り組むこととしている。

(3) 整備新幹線等の整備

整備新幹線とは、「全国新幹線鉄道整備法」に基づき、昭和 48 年に整備計画が定められた右表の５路線を指し、現在、３路線３区間が建設中である。

建設費用はＪＲが毎年支払う新幹線貸付料[8]がまず充当され、残額を国及び都道府県がそれぞれ２：１の割合で負担している。

路線名	整備計画区間	開業（ゴッシク体は建設中）
北海道新幹線	新青森～札　幌	新　青　森～新函館北斗…H28.３月　開業 **新函館北斗～札　　幌…H42 年度末予定** **（H47 年度から５年前倒し）**
東北新幹線※	盛　岡～新青森	盛　　岡～八　　戸…H14.12 月　開業 八　　戸～新　青　森…H22.12 月　開業
北陸新幹線	東　京～大　阪	高　　崎～長　　野…Ｈ９.10 月　開業 長　　野～金　　沢…H27.３月　開業 **金　　沢～敦　　賀…H34 年度末予定** **（H37 年度から３年前倒し）** （敦賀～大阪間は未着工）
九州新幹線（鹿児島ルート）	博　多～鹿児島中央	新　八　代～鹿児島中央…H16.３月　開業 博　　多～新　八　代…H23.３月　開業
九州新幹線（長崎ルート）	博　多～長　崎	**武雄温泉～長　　崎…H34 年度 予定** **（H34 年度から可能な限り前倒し）** （新鳥栖～武雄温泉間は在来線を走行）

※東北新幹線の東京～盛岡間は整備新幹線ではない。

これらの建設中の路線については、「整備新幹線の取扱いについて」（平成 27 年１月 14 日政府・与党申合せ）により、表のとおりの開業時期の３～５年前倒しが決定している。

なお、北陸新幹線の敦賀～大阪間については、平成 29 年３月に正式なルートが決定したが、現在建設中の３区間のめどがついてからの本格着工となるため、開業は約 30 年先（2046 年頃）となる見通しである。

また、九州新幹線長崎ルートは、在来線の特急を博多から運行し、武雄温泉駅で新幹線と乗り換える「リレー方式」で暫定開業することが関係者で合意されていたが、フリーゲージトレイン（軌間可変電車）の投入が正式に断念されたことにより、「リレー方式」による運行が恒久化することも指摘されている。そのため、在来線区間も含め全線に新幹線軌道を新設するフル規格化か、在来線区間を改軌し新幹線を走行させるミニ新幹線方式にするか、与党の整備新幹線検討委員会において整備方針の再検討が行われている。

他方、中央新幹線は、ＪＲ東海が、超電導リニア方式による平成 39 年（2027 年）の品川駅～名古屋駅間の営業運転開始を目標に、平成 26 年 12 月 17 日から工事に着手している。一方、工事に伴う建設残土やその運搬に伴う自然環境や生活環境への影響、また水環境や生態系への影響が懸念されており、国土交通大臣も平成 26 年 10 月 17 日の工事実施計画の認可に当たり、①地元住民等への丁寧な説明を通じた地域の理解と協力を得ること、②国土交通大臣意見を踏まえた環境の保全、③南アルプストンネル等における安全かつ確実な

---

[7] 自転車活用推進計画に基づき国土交通省に設置。本部長を国土交通大臣とし、関係閣僚で構成される。

[8] 整備新幹線は、トンネルや橋梁などの施設を独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構が建設・保有し、ＪＲ各社は、それらを借りて車両を運行させている。貸付料とは、ＪＲ各社が同機構に毎年支払う新幹線施設の使用料であり、その額は受益を限度とするとされている。具体的には、新幹線を整備した場合としない場合の 30 年間の収益の差額を 30 で除し、毎年の使用料が算定される。

施工、の３点の確実な実施を同社に求めている。なお、全線の建設費（約９兆円）は全額ＪＲ東海が自己負担するが、平成 28 年の第 192 回国会で改正された「独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構法」に基づき、政府がＪＲ東海に対し、財投資金を活用した総額３兆円の低利融資を実施しており、大阪までの延伸時期（2045 年予定）の最大８年間前倒しを図っている。

現在、難工事とされる品川駅や名古屋駅、また南アルプストンネル等の工事を先行的に実施しているが、南アルプストンネル区間中、静岡県内の区間については、大井川の減水対策をめぐり県等との合意ができず未着工となっており、工期への影響が懸念されている。

２　安全・安心で豊かな暮らし

(1) バリアフリー政策の動向

平成 32 年（2020 年）の東京オリンピック・パラリンピック競技大会を契機とした共生社会の実現を目指す観点から、政府は、平成 29 年２月、「ユニバーサルデザイン 2020 行動計画」を決定し、障害の有無、年齢、性別、人種等にかかわらず多様な人々が利用しやすいようあらかじめ都市や生活環境をデザインする考え方である「ユニバーサルデザイン」の街づくりを実現するとともに、国民の意識やそれに基づくコミュニケーション等個人の行動に向けて働きかける「心のバリアフリー」の取組を展開することとしている。

国土交通分野においても、平成 18 年に制定された「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律」（以下「バリアフリー法」という。）により、それまで建築物分野と公共交通分野各々で定められていたバリアフリー関係法令が統合・拡充され、施設等（旅客施設、車両等、道路、建築物等）の新設等の際の移動円滑化基準への適合義務、既存の施設等に対する適合努力義務等が定められたことにより取組が促進されてきた。

こうした中、①高齢者、障害者等の増加、②障害者権利条約の締結（平成 26 年）及び国内関連法の整備、③平成 28 年に相次いで発生した視覚障害者のホーム転落事故等のバリアフリーを取り巻く環境の変化や、上述の共生社会の実現を目指す観点から、平成 30 年にバリアフリー法が改正され、公共交通事業者等によるハード対策及びソフト対策の一体的な取組を推進するための計画制度等が創設された。また、国土交通省は、改正法の施行にあわせて、ホテル等の車椅子使用者客室設置基準を改正するなど、今後、同法に基づく「移動等円滑化の促進に関する基本方針」[9]において定められる各施設等における平成 32 年度末までの整備目標に向けて、更なる整備を推進することとしている。

(2) 都市政策の動向

ア　都市機能の集約・再編等によるコンパクトシティの推進

都市構造のコンパクト化を誘導するため、平成 26 年の「都市再生特別措置法」改正により、市町村が立地適正化計画に居住誘導区域や都市機能誘導区域を定め、区域外の開発行為等を抑制する一方、居住や医療、福祉、商業等の都市機能の区域内への立地を金融・税

[9] 平成 23 年に平成 32 年度（2020 年度）までの施設等のバリアフリー化についての整備目標の新たな設定（対象となる旅客施設の利用者数を「5,000 人以上/日」から「3,000 人以上/日」に拡充等）等に関して、平成 30 年に移動等円滑化促進方針の作成等に関して、それぞれ基本方針の改正が行われた。

制支援等により促進する制度が創設され、同計画の作成等[10]が進められている。

一方、都市の内部において、空き地、空き家等の低未利用の空間が小さな敷地単位で時間的・空間的にランダムに相当程度の分量で発生する現象（都市のスポンジ化）への対応として、平成30年の同法改正により、居住誘導区域等の区域内の低未利用土地の活用を図るため、複数の土地や建物に一括して利用権設定等をする制度や、身の回りの公共空間の創出を図る協定制度等が創設された。

イ　景観・歴史的建造物等の観光資源の活用、民間活力を活かした都市と緑・農の共生

「景観法」に基づく景観計画の策定[11]による景観形成の推進や、歴史的建造物等の保全等を通じて、景観・歴史的建造物等を観光資源として活用するまちづくりが進められている。

また、民間活力を活かした都市と緑・農が共生するまちづくりを推進するため、平成29年の「都市緑地法」改正により市民緑地認定制度が、「都市公園法」改正により公募設置管理制度（Ｐａｒｋ－ＰＦＩ）[12]が創設される[13]とともに、「生産緑地法」改正により条例による生産緑地地区の面積要件緩和措置及び特定生産緑地制度[14]が創設された。なお、平成30年の税制改正により、特定生産緑地に対する税負担の軽減措置[15]が創設された。

ウ　大都市の国際競争力の強化

「都市再生特別措置法」に基づき都市再生緊急整備地域[16]等を指定し、都市機能の集積や交通利便性及び防災機能の向上を図る大規模都市開発プロジェクトが推進されている。平成28年の同法改正により、国際会議場等の国際競争力強化施設への金融支援制度の拡充、非常用電気等供給施設に関する協定制度等が創設された。

(3) 住宅政策の動向

住宅政策においては、「住生活基本計画（全国計画）」（平成28年３月閣議決定）に基づき住生活の安定の確保と向上の促進に関する施策が推進されている。

ア　少子高齢化・人口減少に対応した住まい・まちづくり

若年・子育て世帯への施策として、既存の公的賃貸住宅団地の建替え等を契機に子育て

---

[10] 161都市が平成30年５月１日までに計画を作成・公表している。

[11] 景観計画区域、行為の制限（形態・色彩等や高さ等建築物の建築等）、方針等を定めた計画で558の景観行政団体（都道府県、政令指定都市、中核市又は都道府県知事とあらかじめ協議した上で、景観行政事務を処理する市町村）で策定されている（平成30年３月31日時点）。

[12] 都市公園内のカフェ等収益施設の設置・管理と周辺広場等の整備を一体的に行う民間事業者の公募選定制度。

[13] このほか都市公園法の改正により、保育所等が占用許可の対象となり都市公園内での設置が可能となった。

[14] 指定により、都市計画決定30年後の生産緑地地区の買取り申出が可能となる期日が10年延期される制度。法改正時点において、2022年には、面積ベースで約８割の生産緑地地区が同期日を迎える見込み。

[15] 生産緑地同様に、相続税の納税猶予、固定資産税の農地評価、農地課税が適用されることとされた。

[16] 都市再生の拠点として、都市開発事業等を通じて緊急かつ重点的に市街地の整備を推進すべき地域として政令で定める地域。平成29年８月２日時点で、53地域約8,592haが指定されている。

支援施設の整備を推進するとともに、三世代同居など複数世帯の同居に対応したリフォームに対して支援を行うなど子育てしやすい環境の整備が推進されている。

また、高齢者への施策として、「高齢者の居住の安定確保に関する法律」に基づくサービス付き高齢者向け住宅の整備が補助等により促進されている[17]ほか、独立行政法人都市再生機構において、賃貸住宅団地の建替え等に併せた医療・介護サービス施設の誘致等による医療福祉拠点の形成を推進している[18]。

さらに、高齢者、低額所得者、子育て世帯等の住宅確保要配慮者のための住宅セーフティネットの機能の強化のため、平成29年に「住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律」を改正し、空き家等を活用した住宅確保要配慮者の入居を拒まない賃貸住宅の登録制度の創設、登録された住宅の改修・入居への支援が措置されている[19]。

イ　空き家対策・既存住宅の質の向上と流通促進

平成26年制定の「空家等対策の推進に関する特別措置法」に基づき市町村による空家等対策計画の策定[20]、特定空家等[21]に対する勧告、命令、代執行等が行われており、あわせて予算や税制措置[22]による空き家の活用・除却が進められている。

また、既存住宅の活用のため長期優良住宅化リフォームが推進されるとともに、平成30年度より消費者が安心して購入できる物件に標章付与を行う安心Ｒ住宅制度が開始された。

ウ　住宅・建築物の耐震・安全性・省エネ性能の向上及び木造建築の推進

住宅・建築物の耐震・安全性の向上については、平成25年の「建築物の耐震改修の促進に関する法律」改正により、病院、旅館等の不特定多数の者が利用する建築物等について、耐震診断・耐震改修が緊急的・重点的に実施されている。

また、大阪府北部地震による被害を踏まえ、ブロック塀等の安全性を確保するため、危険なブロック塀等の除去、改修等を支援するとともに、行政、専門家、地域住民等が連携して行う通学路等の安全点検等、地域の安全確保のための総合的な取組を推進することとされている。

住宅・建築物の省エネ性能向上については、平成27年制定の「建築物のエネルギー消費性能の向上に関する法律」に基づき、平成29年度から住宅以外の新築等される2,000㎡以上の建築物のエネルギー消費性能基準（省エネ基準）への適合義務が課されている。

さらに、平成30年の「建築基準法」改正により、木造建築物の耐火性能に係る制限の合

---

[17] 平成30年８月末時点で、7,089棟、234,322戸が登録されている。平成30年１月より国土交通省において、今後の効果的な施策展開の参考とするため、有識者による「サービス付き高齢者向け住宅に関する懇談会」が設置されている。

[18] 住生活基本計画において、平成37年度までに150団地程度を医療福祉拠点化することとされている。

[19] 平成29年10月に施行され、平成30年９月現在3,700戸超の登録がされている。なお、政府は2020年度末に17.5万戸の登録を目標としている。

[20] 平成30年度中に1,101市区町村（63.2%）で既に策定済み又は策定予定（平成30年３月31日現在）。

[21] そのまま放置すれば著しく保安上危険又は衛生上有害となるおそれのある状態、著しく景観を損なっている状態、その他周辺の生活環境の保全を図るために放置することが不適切な状態にあると認められる空家等。

[22] 勧告をした特定空家等に係る敷地について固定資産税等の住宅用地特例の対象から除外する等。

理化等が措置され、木材利用の促進に向けてＣＬＴ[23]等新たな木造建築技術の活用や、地域の気候風土に応じた環境負荷の低い木造による住宅･建築物の整備促進が図られている。

なお、平成 30 年 10 月 16 日に国土交通省は、ＫＹＢ（株）等が製造した免震・制振オイルダンパー[24]のうち986件の建築物に設置されたものの大臣認定[25]等への不適合の報告を受けたこと等を公表し、構造安全性の確認、交換の迅速な実施等を指示している。同社は不適合な製品全てを交換する方針を示している。

(4) 建設産業政策の動向

建設業は、社会資本の整備を支える不可欠の存在であり、都市再生や地方創生など、我が国の活力ある未来を築く上で大きな役割を果たすとともに、震災復興、防災・減災、老朽化対策など地域の守り手としても重要な役割を担っている。

一方、建設業では、少子高齢化の進展に伴い、将来の担い手不足が懸念されるとともに、平成 30 年６月、第 196 回国会において、労働基準法の改正を含む「働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律」が成立し、建設業についても、施行（平成 31 年４月１日）から５年後に罰則付き時間外労働規制が適用されることになったことから、長時間労働の是正や週休２日の実現など、働き方改革を推進していくことが不可欠となっている。

政府は、改正労働基準法適用以前にも建設業における働き方改革を進めるため、平成 29 年３月に働き方改革実現会議で決定された「働き方改革実行計画」を踏まえ、同年６月に「建設業の働き方改革に関する関係省庁連絡会議」を立ち上げ、８月、受発注者が相互の理解と協力の下に取り組むべき事項をまとめた指針として「建設工事における適正な工期設定等のためのガイドライン」を策定（平成 30 年７月改訂）した。国土交通省においてもこれらの取組を更に前進させるため、平成 30 年３月、国土交通省として平成 30 年度以降に取り組む施策として「建設業働き方改革加速化プログラム」を策定し、長時間労働の是正、給与・社会保険、生産性向上の３つの分野で新たな施策を展開していくこととしている。

また、こうした取組に加え、中長期的な視点からの取組も行われている。平成 28 年１月から、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（以下「基本問題小委員会」という。）において、建設業の構造的な課題について検討が行われ、同年６月、その対応策について中間とりまとめが行われた。その後、10 月から、建設産業の将来展望や、建設業許可制度、請負契約等の建設関連制度の基本的な枠組みについて検討を行うことを目的に、建設産業政策会議が開催され、平成 29 年７月、「建設産業政策 2017＋10」が提言された。提言された施策のうち、建設業許可制度の見直し等法制度面での対応が必要な事項を具体化し、あわせて働き方改革などの昨今の建設業をめぐる課題に的確

---

[23] ＣＬＴ（直交集成板）：ひき板等（のこぎりなどでひいて切った木の板）を並べた層を板の方向が層ごとに直交するように重ねて接着した大判のパネルで、その活用により中高層建築物等の木造化が期待されている。

[24] 免震オイルダンパーは、地震時の積層ゴム等の支承の揺れを抑えるために設置。制振オイルダンパーは、地震時の躯体の揺れを抑えるために設置。

[25] 多様な建築材料や構造方法等の導入を可能にするため、建築材料や構造方法等について、その性能が建築基準法に適合していることを国土交通省が認定する制度。

に対応するために講ずべき措置について検討を行うため、平成 30 年２月、基本問題小委員会が再開され、同年６月、中間とりまとめが策定された。中間とりまとめでは、適正な工期設定に関する基準の明確化、地方公共団体発注工事における施工時期の平準化、注文者が請負人に技能レベルを指定できる制度の創設、社会保険未加入企業の建設業の許可・更新を認めない仕組みの構築、技能者配置要件の合理化、建設業許可基準における経営業務管理責任者の配置要件の見直し等、建設業法等の改正も視野に早急に講ずべき施策が取りまとめられている。

(5) 土地所有に関する基本制度の見直し等

所有者不明土地問題への対応が喫緊の課題となっていたことから、平成 30 年６月、第 196 回国会において、「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」が成立し、所有者不明土地の利用の円滑化等のため、土地収用手続の合理化や地域住民等の福祉又は利便の増進を図る事業のため所有者不明土地に一定期間の使用権の設定を可能とする制度（地域福利増進事業）の創設等が行われた。しかし、本法律は、所有者不明土地を根本的に解消するものではなく、所有者不明土地の発生抑制・解消に向けた抜本的対策については、登記制度や土地所有の在り方等と深く関連するため、政府一体となった検討が必要である。このため、政府は、平成 30 年６月、「所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議」において、「所有者不明土地等対策の推進に関する基本方針」を決定し、土地所有に関する基本制度や民事基本法制の見直し等の重要課題については、2018 年度中に制度改正の具体的方向性を提示した上で、2020 年までに必要な制度改正を実現する等、期限を区切って着実に対策を推進していくとした。国土交通省においても、平成 30 年９月に国土審議会土地政策分科会の特別部会を、10 月に企画部会国土調査のあり方に関する検討小委員会をそれぞれ再開し、土地所有者の責務の在り方等人口減少社会における土地制度の在り方や、一部の所有者が不明な場合を含めて地籍調査を円滑化・迅速化するための措置等について検討を行い、来年２月に必要な措置の方向性を取りまとめることとしている。その後、法改正に向けた作業を進め、2020 年に土地基本法、国土調査法等を見直す予定である。

(6) 水害・土砂災害への対応

「平成30年７月豪雨」においては、大雨が広範囲に長時間継続したため同時多発かつ広域的に浸水被害、土砂災害が発生し、極めて甚大な人的・物的被害が生じた。

ア　水害に対するこれまでの取組

鬼怒川の堤防決壊等により多くの家屋浸水、孤立救助者を発生させた平成 27 年９月関東・東北豪雨災害を踏まえ、同年 12 月の社会資本整備審議会の答申[26]では、気候変動により施設の能力を上回る洪水の発生頻度が高まることが予想されることから、行政、住民、企業等の意識を「施設の能力には限界があり、施設では防ぎきれない大洪水は必ず発生す

[26] 「大規模氾濫に対する減災のための治水対策のあり方について～社会意識の変革による「水防災意識社会」の再構築に向けて～　答申」（平成 27 年 12 月）

るもの」へと変革し、洪水による氾濫が発生することを前提として、社会全体でこれに備える「水防災意識社会」を再構築する必要があるとされた。

これを踏まえ、同年 12 月、国土交通省は、「水防災意識社会 再構築ビジョン」を策定し、全ての国管理河川とその沿川市町村において、河川管理者・地方公共団体等からなる協議会を設置して減災のための目標を共有し取組を推進してきたが、平成 28 年８月には、相次いで発生した台風が北海道・東北地方を襲い、一級水系の支川の国管理区間や都道府県が管理する中小河川において甚大な被害が発生した。

これを受けて、平成 29 年１月の社会資本整備審議会の答申[27]では、水防災意識社会の再構築の取組を都道府県管理河川においても拡大させることが必要であると提言され、これを踏まえ、同年５月、大規模氾濫減災協議会制度の創設や、避難に配慮を要する要配慮者利用施設の管理者に対する避難確保計画の策定の義務化等を内容として「水防法」が改正された。さらに、「逃げ遅れゼロ」、「社会経済被害の最小化」を実現し、同様の被害を二度と繰り返さないために、同年６月、改正水防法の施行と合わせて、国・都道府県管理河川において平成 33 年度までに緊急的に実施すべき緊急行動計画が取りまとめられ、これに基づき大規模氾濫減災協議会で作成した地域の取組方針に基づく取組の推進や水害対応タイムライン[28]の作成等が進められている。

イ　土砂災害に対するこれまでの取組

土砂災害に対しては平成 11 年の広島市、呉市における集中豪雨土砂災害を受けて平成 13 年より「土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律」が施行され、土砂災害警戒区域[29]、土砂災害特別警戒区域[30]の指定が進められている。その後も度重なる土砂災害を受け、数次の同法の改正が行われ、緊急避難体制等の強化が図られてきた。直近では、**ア**の平成 28 年８月の台風被害を踏まえた平成 29 年６月の水防法の改正と併せて同法も改正され、土砂災害警戒区域における要配慮者利用施設の管理者等に対し、避難確保計画の作成及び避難訓練の実施が義務付けられた。

国土交通省は、全ての都道府県において平成 31 年度末までに土砂災害警戒区域等の指定の前提となる基礎調査を完了させることを目標に市町村の取組を促進している。

ウ　今後の対応

このような取組を進めている中、氾濫の原因となった支川合流部の対策や堤防の補強対策の在り方、より効果的なダムの操作や有効活用の方策、情報提供や住民への周知の在り方、施設規模を超える降雨等による都市の浸水対策の在り方、住民の行動に結びつく洪水・土砂災害情報の発信方策等について、それぞれの課題に対応して検討会が設けられ、検討

27　「中小河川等における水防災意識社会の再構築のあり方について　答申」（平成 29 年１月）

28　災害の発生を前提に、防災関係機関が連携して災害時に発生する状況を予め想定し共有した上で、「いつ」、「誰が」、「何をするか」に着目して、防災行動とその実施主体を時系列で整理した計画。国管理河川において、沿川の全 730 市町村で策定済み、都道府県管理河川において平成 30 年５月末時点で 30 都府県の 429 市町村で策定済み。

29　土砂災害による被害を防止・軽減するため、危険の周知、警戒避難体制の整備を行う区域。

30　要配慮者利用施設等が新たに土砂災害の危険性のある高い区域に立地することを未然に防止するため、一定の開発行為の制限、建築物の構造規制等を行う区域。

が進められている。また、「平成 30 年７月豪雨」のみならず北海道胆振東部地震等の災害において重要インフラの機能に支障を来す事態が生じたことから、政府全体として平成 30 年 11 月までに重要インフラの緊急点検を実施することとし、国土交通省は、水害等への対応に関し、上述の検討会の議論や緊急点検結果を踏まえた「水防災意識社会」を再構築する取組について総合的な検討を行うため、同年９月、社会資本整備審議会に「大規模広域豪雨を踏まえた水災害対策検討小委員会」を設置し、年内を目途に取りまとめを行うこととしている。

(7) 今後の気象業務の在り方

ア　地域における気象防災業務の在り方

近年、風水害や地震・火山等の災害が相次いで発生しているが、これらの自然災害に的確に対応していくためには、少子高齢化・過疎化の進展等の社会情勢の変化も踏まえつつ、地域における気象防災業務の在り方を検討することが急務となっている。そこで、気象庁は、地域の気象防災に一層資する気象台の業務の方向性や取組について検討するため、有識者による「地域における気象防災業務のあり方検討会」を開催し、平成 29 年８月、その報告書を公表した。

これに基づき、気象庁では、市町村等の防災気象情報の「読み解き」（理解・活用）を支援するため、平時では地方公共団体の防災担当者向けの実践的な研修・訓練等の実施、緊急時には都道府県等に気象庁職員による「気象庁防災対応支援チーム（ＪＥＴＴ）」を迅速に派遣し、適時的確な気象解説を行うことにより、防災対応の判断を支援することとしている。

また、災害後には気象台と市町村が共同で、気象台の対応（情報内容や発表のタイミング）、市町村等の防災対応（防災体制、避難勧告等）をレビューし、取組内容を不断に改善するとしている[31]。

イ　2030 年の科学技術を見据えた気象業務の在り方

交通政策審議会気象分科会は、自然環境や少子高齢化に伴う人口減少等の社会環境の変化、ＡＩ・ＩｏＴ等の先端技術の展望を踏まえ、気象庁のみならず様々な主体により営まれる気象業務が、今後更なる発展を遂げ、様々な社会的課題の解決に一層貢献していくため、今後 10 年程度を展望した気象業務の在り方について、平成 30 年８月、気象庁への提言を取りまとめた。

この提言では、気象業務の方向性について、気象業務の根幹である観測・予測技術について常に最新の科学技術を取り入れ不断の改善を進めるとともに、広く国民一般へ提供される気象情報・データが、社会の様々な場面で必要不可欠なソフトインフラ、国民共有の財産として活用されていくことを目指すとしている。

---

[31] 気象庁は、平成 31 年度予算概算要求において、地域防災力の強化として、土砂災害が警戒判定メッシュの高精度化、火山噴火応急対策支援サイトの立ち上げ、高温に関する気象情報の改善等による熱中症対策の強化、集中的な大雪を踏まえた降雪に関する情報の改善等を新規に要求している。

重点的に取り組むべき内容としては、産学官や国際連携のもと観測・予測精度向上のための技術開発、あるいは、気象情報・データが利活用されるような取組を促進するため、これらの相乗効果により防災や生活、経済活動に資するよう気象業務を推進し、特に国民の生命・財産に関わる防災については、防災意識を社会全体で高めるとともに、気象業務の貢献においては、気象庁が中核となって取り組むことが重要であるとしている。

気象庁は、提言等を踏まえ、平成31年度予算概算要求において、観測体制の強化・予測精度向上の技術開発として、気象レーダー観測の強化、気象情報伝送処理システム（アデス）の更新に加え、草津白根山の火山噴火対策、地球温暖化対策推進のための代替フロン観測の開始等を新規に要求している。また、気象情報・データの利活用促進として、生産性向上のためのＡＩ等による気象ビッグデータ提供環境の構築、気象庁情報システム基盤の構築を新規に要求している。

(8) 国土交通省における自動運転の実現に向けた取組

自動車の自動運転に対しては、交通事故の低減、渋滞の解消・緩和、トラック等ドライバー不足への対応、地域における高齢者の移動手段の確保、国際競争力の強化等自動車及び道路をめぐる諸課題の解決に大きな効果が期待されている。自動運転については、運転者が全ての運転操作を行う「レベル０」から、あらゆる環境で全ての運転操作が自動化される「レベル５」（完全運転自動化）の６段階に分類されている[32]。現在、「レベル２」（部分運転自動化）に該当する自動車が市販され、更に自動化された「レベル３」（条件付運転自動化）「レベル４」（高度運転自動化）の自動車の市販化に向け、国内外の自動車メーカー等が開発を進めている。

政府においても自動運転の実現に向けた取組が進められており、2020年までの高速道路での高度な自動運転（レベル３以上）の市場化や限定地域における無人自動運転移動サービス（レベル４）の実現、2025年を目途とした高速道路における完全自動運転（レベル４）の市場化等を目標[33]として示している。これに向けて、「官民ＩＴＳ構想・ロードマップ2018[34]」（平成30年６月　ＩＴ総合戦略本部・官民データ活用推進戦略会議決定）や「未来投資戦略2018」（平成30年６月　閣議決定）において、2025年までのシナリオを示すとともに、レベル３以上の高度自動運転の実現を見据えた交通関連法規の見直し等に向けた政府全体の方針である「自動運転に係る制度整備大綱」（平成30年４月　ＩＴ総合戦略本部・官民データ活用推進戦略会議決定）で示された法制度の整備や、実用化に向けた課題をより明確化した実証実験を引き続き推進すること等としている。

国土交通省においても、国土交通省自動運転戦略本部を設置し、①自動運転の実現に向けた環境整備、②自動運転技術の開発・普及促進、③自動運転の実現に向けた実証実験・

---

[32] 米国の自動車技術者協会（ＳＡＥ：Society of Automotive Engineers）による定義。

[33] 「未来投資戦略2017」（平成29年６月閣議決定）、「官民ＩＴＳ構想・ロードマップ2017」（平成29年５月　ＩＴ総合戦略本部・官民データ活用推進戦略会議決定）

[34] ロードマップは、平成26年６月に策定され、これまで４回改定された（2015年、2016年、2017年、2018年）。

社会実装の３つの観点から取組を推進している[35]。①については、国連における自動運転に係る国際的な安全基準等の議論を主導するとともに、本年９月にレベル３・４の自動運転車両が満たすべき安全性についての要件を定めたガイドライン[36]を公表、また、自動運転車による事故に係る損害賠償責任の在り方について取りまとめ[37]を行い、引き続き求償の在り方等の具体的な事項の検討を行っている。②については、「安全運転サポート車（サポカーＳ）[38]」や、本年４月に創設された自動ブレーキの性能評価・公表制度[39]等による先進安全技術の開発・普及促進に加え、高速道路合流部等での情報提供による自動運転の支援等を行っている。③については、昨年、中山間地域において実施した自動運転サービスに関する実証実験の結果を踏まえたビジネスモデル構築のための長期間の実験や、後続無人隊列システムの実証実験[40]等を実施するとしている。

３　航空、港湾、海事政策の動向

(1) 航空政策の動向

ア　2020 年「航空新ステージ」に向けた機能強化

(ｱ) 首都圏空港（羽田・成田）の機能強化

国土交通省は、2020 年東京オリンピック・パラリンピック競技大会の円滑な開催、更にはその先を見据え、首都圏空港の機能強化を図っている。羽田空港では、環境影響等に配慮しつつ飛行経路及び滑走路運用の見直しにより、発着容量を年間約４万回増やし、成田空港では、管制機能の高度化・高速離脱誘導路の整備等により年間約４万回増やすことにより、両空港の処理能力を計約８万回拡大することに取り組み、2020 年（平成 32 年）までに現在の約 75 万回から約 83 万回まで発着容量を伸ばすこととしている。

2020 年以降においては、新たに成田空港の第３滑走路の新設、2,500ｍのＢ滑走路の延伸により約 16 万回を増やすことにより、両空港を合わせて、ニューヨーク、ロンドンに匹敵する世界最高水準の発着容量である年間 100 万回の実現を目指すこととしている。

(ｲ) 観光先進国の実現と地方空港等のゲートウェイ機能強化

平成 28 年３月に決定された「明日の日本を支える観光ビジョン」において、2020 年訪日外国人旅行者数 4,000 万人、2030 年 6,000 万人の達成を目標に掲げたことから、地方への誘客促進が重要な課題となっている。

これを受け、国土交通省は、①混雑する主要な地方空港の処理能力の拡大として那覇空港・福岡空港の滑走路増設事業等の整備、②仙台空港、高松空港を始めとした民間資金と創意工夫を活かす空港運営の民間委託（コンセッション方式[41]）活用の推進、③全国 27 空

---

35 「自動運転の実現に向けた今後の国土交通省の取り組み」（平成 30 年３月 国土交通省自動運転戦略本部決定）

36 「自動運転車の安全技術ガイドライン」（平成 30 年９月）

37 「自動運転における損害賠償責任に関する研究会報告書」（平成 30 年３月）

38 衝突被害軽減ブレーキやペダル踏み間違い時加速抑制装置等の安全運転支援機能を備えた自動車。

39 自動ブレーキが一定の性能を有していることを国が確認し結果を公表する制度。

40 政府は高速道路でのトラックの隊列走行について早ければ 2022 年の商業化等を目指すこととしている。

41 コンセッションとは、高速道路、空港、上下水道などの料金徴収を伴う公共施設などについて、施設の所有

港を「訪日誘客支援空港[42]」として認定するなどの施策を講じている。訪日誘客支援空港については、新規就航・増便に係る着陸料の軽減や補助、航空旅客の受入環境高度化に係る施設整備への補助など、総合的な支援措置が講じられている。

イ　関西国際空港等主要空港における大規模災害発生時における今後の対策

平成30年9月に上陸した台風第21号により、関西国際空港は滑走路、ターミナルビルが冠水し、空港閉鎖となった。また、同空港が機能不全に陥ったため、企業の物流やインバウンドなど関西経済も多大な影響を受けた。このことから、想定外の暴風雨・高潮における災害発生時の防災に対する課題が浮き彫りとなった。

このような状況を踏まえ、国土交通省は10月、空港における自然災害に対する今後の取組として、有識者による「全国主要空港における大規模自然災害対策に関する検討委員会」を開催するなどし、航空輸送上重要な空港における地震、津波、強風、豪雨、停電等の既往の災害対策、沿岸部に位置し、あるいは四方を海に囲まれ連絡橋により陸地と接続する空港における既往の高潮対策等について検証するなど、必要なハード・ソフトの対策について検討を行い、海上空港を含む主要空港の機能確保等に必要な対策を講じるとしている。

また、空港を運営する関西エアポート㈱においても、空港の防災対策に関する安全管理の在り方や復旧の遅れについて今後の検討課題とし、検証・対策を進めている。

(2) 港湾政策の動向

我が国の港湾政策は、産業及び貿易の構造変化、国民生活の質の向上等、各時代における経済社会構造の大きな変化に対応して展開されてきた。現在、「選択と集中」の方針の下、国土交通省は、「国際コンテナ戦略港湾[43]」及び「国際バルク戦略港湾[44]」の選定を行い、併せて直轄港湾整備事業についても43港の重点港湾に対象を絞り込んだ。また、「集貨」「創貨」「競争力強化」の３本柱の施策で、国際コンテナ戦略港湾政策の深化を進めている。

一方で、近年のグローバリゼーションの進展に伴い、多くの企業が国境を越えた国際分業体制を構築するようになったことや、国際輸送における船社の統合やコンテナ船の大型化による寄港地の絞り込み、また、中国の「一帯一路」政策など地球規模での物流再編、更にはアジアにおけるクルーズ需要の爆発的増加等、港湾をとりまく状況には大きな変化が生じている。また、海外港湾では、次世代港湾の開発を見据えた大規模な投資や、コン

権を発注者（公的機関）に残したまま、運営を特別目的会社（ＳＰＣ）として設立される民間事業者が施設運営を行うスキームを言う。

42 各地域における訪日客誘致の取組機運を継続・醸成するために、地元の取組や意欲が一定レベルにあるものを幅広く認定する仕組を指しており、27空港が認定されている。

43 国際コンテナ戦略港湾として、平成22年に阪神港及び京浜港が選定された。両港には港湾の運営を一元的に担う「港湾運営会社」が設立され、国の出資をはじめとする政策的な優遇措置が行われており、効率的・戦略的な港湾運営と国際競争力の強化が期待されている。

44 国際バルク戦略港湾として、平成23年に釧路港、小名浜港、鹿島港、木更津港、名古屋港、水島港、福山港、徳山下松港、宇部港、志布志港の10港湾が選定された。国は、これらの港湾に対する大型船に対応した大水深の岸壁の整備や企業間連携の促進等により、国全体として安定的かつ効率的な資源・エネルギー等の海上輸送網の形成を図ることとしている。

テナーミナルの自動化・ＩＴ化に取り組んでおり、我が国においても、今後の労働力人口の減少等を踏まえれば、自動化・ＩＴ化への取組は、差し迫った課題となっている。

このような状況の変化を受け、平成 28 年４月から、新たな港湾の中長期政策が交通政策審議会港湾分科会で検討され、本年７月に「ＰＯＲＴ2030」として取りまとめられた。「ＰＯＲＴ2030」では、将来の施策展開に備え、グローバルバリューチェーン（製造業などにおける生産工程が内外に分散していく国際的な分業体制）を支える海上輸送網の構築やＩＣＴを活用した港湾のスマート化・強靭化等の８つの施策の方向性が提示されており、今後は、内外の環境変化に適切に対応した施策展開が望まれている。

また、政府の掲げる平成 32 年に訪日クルーズ客 500 万人という目標の実現に向け、クルーズ船の受入環境の改善が急務となっている。このため、平成 29 年の第 193 回国会において、国が指定した港湾において、港湾管理者とクルーズ船社との間で、当該船社が整備した旅客施設を他社が使用することを許容する見返りに、当該船社に岸壁の優先的な使用を認める協定の締結を可能とする旨の港湾法の改正が行われた。同制度の対象港湾として、平成 29 年７月に横浜港、清水港、佐世保港、八代港、本部港及び平良港の６港が、また本年６月に鹿児島港がそれぞれ指定を受けており、現在、この７港に続く３度目の対象港湾の募集が行なわれている。

このほか、海洋部門の環境規制の強化を背景に、環境負荷の少ないＬＮＧ燃料船のバンカリング（燃料供給）拠点を形成し、ＬＮＧ燃料船の我が国への寄港を促そうとする取組が開始されている。国土交通省も、本年度からＬＮＧバンカリング拠点として必要な施設整備に対する補助制度を創設しており、本年６月には、伊勢湾・三河湾、及び東京湾のＬＮＧ燃料船へのバンカリングを行う船舶の建造等の事業が、補助の対象に採択された。

(3) 海事政策の動向

国土交通省は、平成 28 年６月に交通政策審議会海事分科会海事イノベーション部会が取りまとめた答申「海事産業の生産性革命による造船の輸出拡大と地方創生のために推進すべき取組について」に基づき、船舶のあらゆる分野の生産性向上により国際競争力の強化を目指す「i-Shipping」と、海洋資源開発市場への参入の拡大を目指す「j-Ocean」の両施策を打ち立て、「海事生産性革命」を推進してきた。しかし、答申当時から海事をめぐる環境は大きく変化しており、造船業は船舶の過剰供給が常態化する中、韓国・中国造船業の技術的なキャッチアップと圧倒的な価格競争力の前に苦戦を強いられている。また、原油価格の下落により低迷していた海洋開発市場は、昨年からの油価回復に伴い世界的には投資マインドは上向き、先行する欧米に追い付く機会と考えられている。さらに、近年のＩｏＴや自動化技術の活用と、海上ブロードバンドの進展等を背景に、安全かつ効率的な運航を可能とする自動運航船の導入に向けた動きが世界的に活発化している。しかしながら、答申には自動運航船については触れられていない。

このようなことから、海事イノベーション部会は、答申をレビューし新たな課題・施策を示す報告書を本年６月に取りまとめた。同報告書ではＡＩを活用した生産設計の効率化や、造船現場に必要不可欠となった外国人材の受入れの在り方を早期に決定すること等、

海事生産性革命の深化に向けた施策が提言されており、その順次的確な実施を求めている。自動運航船については、本年５月から国際海事機関（ＩＭＯ）において国際ルール策定に向けた議論が行われており、同報告書において、当面の目標として 2025 年までにフェーズⅡ自動運転（最終的な意思決定は船員で行うが、様々な「行動提案」や「情報提示」を行うことができる船舶）の実用化を目指すロードマップが示されており、これを踏まえ、国土交通省も実用化に向けた実証を進めることとしている。

内航海運においては、船舶と船員の２つの高齢化、伸び悩む輸送需要とそれによる用船料の低迷、中小企業が 99.6%を占める脆弱な産業構造、また、モーダルシフトや地球環境問題への対応など様々な課題を抱えている。国土交通省の「内航海運の活性化に向けた今後の方向性検討会」は、平成 29 年６月、今後の内航海運の新たな政策となる答申「内航未来創造プラン」を取りまとめた。同プランは、目指すべき将来像として「安定的輸送の確保」と「生産性向上」を掲げ、その実現に向け、船舶管理事業者の登録制度の創設、自動運航船等の先進船舶の開発・普及、船員教育体制改革等の具体的施策や、これらの施策の実現に係るスケジュールを明示している。国土交通省は、本年７月に同プランの進捗状況として、船舶管理事業者２者を登録（現在は 11 者が登録）し、評価基準等の具体的な内容を検討し制度運用を推進したこと、ＩｏＴを活用した先進船舶の導入計画を８件認定したこと、船員教育体制について専門教育の重点化等についての検討を進めたこと等を公表した。

海運の安定性・信頼性、海技の伝承等の観点から、内航・外航ともに船員の確保・育成も課題であるが、特に高齢化が顕著な内航船員については、船員教育機関の定員の拡大や就業の斡旋など様々な取組を実施しており、30 歳未満の内航船員の割合は増加傾向にある。

外航日本人船員は、近年、2,000 人程度の横ばいで推移している。政府は、外航日本人船員とともに、一定の外航日本籍船を確保するため、平成 20 年からトン数標準税制[45]の導入等により、安定的な国際海上輸送確保に向け日本人船員・日本籍船の増加を図っている。

４　観光先進国の実現に向けた観光施策の着実な実施

訪日外国人旅行者数は、ビジット・ジャパン事業（訪日プロモーション）の開始（平成 15 年）、「観光立国推進基本法」の制定（平成 18 年）、「観光立国推進基本計画」の策定（平成 19 年）、中国・東南アジア諸国に対する観光ビザの発給要件緩和、観光圏の整備、官民連携による取組等を推進した結果増加し、平成 29 年には過去最多の 2,869 万人に拡大するとともに、訪日外国人旅行消費額も過去最高を記録し[46]、観光は今や我が国の成長や地方創生の柱となっている。

政府は、「明日の日本を支える観光ビジョン」（観光ビジョン）（平成 28 年３月）における目標（2020 年訪日外国人旅行者数 4,000 万人、2030 年 6,000 万人等）の達成に向け、急速に進む個人旅行化やそれに伴う地方への展開、体験型観光への関心といったインバウン

[45] 外航海運企業に課される法人税を実際の利益ではなく、船舶のトン数を基準とする一定の「みなし利益」を基に算定する方式で、各企業の毎年の納税額が一定額になるメリットがある。なお、本税制の適用には、外航海運企業が作成する日本籍船・日本人船員の確保のための計画が、国土交通大臣に認定される必要がある。

[46] 平成 29 年（2017 年）の訪日外国人旅行消費額は４兆 4,161 億円と初めて４兆円を上回った。

ドの変化に対応した高次元の施策の具体策について検討を重ねており、その結果を踏まえた１年間の行動計画として、平成 28 年以降「観光ビジョン実現プログラム」を決定している。

なお、本年の同プログラムでは、文化財の多言語解説の整備・ＶＲ等の先端技術による日本文化の魅力発信、空港等における顔認証ゲート等の最先端技術を活用した出入国の迅速化、地域のＤＭＯ（観光地域づくりの舵取り役を担う法人等）の育成強化など、既成概念にとらわれない大胆な施策を打ち出している。

また、今後も増加が予想される訪日外国人旅行者などに対して質の高い施策を実行するための財源の確保[47]については、平成 30 年の第 196 回国会において、平成 31 年１月７日から出国旅客に 1,000 円の負担を求める「国際観光旅客税」の導入とその税収の使途（①ストレスフリーで快適に旅行できる環境の整備、②我が国の多様な魅力に関する情報の入手の容易化、③地域固有の文化、自然等を活用した観光財源の整備等による地域での体験滞在の満足度向上の３つの分野）を規定する関連法律 が成立した。平成 30 年度における同税の税収は 60 億円が見込まれており、ＩＣＴを活用した多言語対応やＪＮＴＯサイト等を活用したデジタルマーケティングの実践等に充当されることとなっている。なお、平成 31 年度以降の具体的な充当施策・事業については、政府の観光戦略実行推進会議において有識者の意見を踏まえながら検討することとしている。

さらに、国内外からの観光客の宿泊に対する需要に的確に対応するため、住宅（戸建住宅・共同住宅等）を活用した住宅宿泊事業（民泊サービス）について、治安、衛生、近隣トラブル等の課題に対応し適切な業務運営を確保することが求められ、住宅宿泊授業を営む者に係る届出制度、住宅宿泊管理業を営む者及び住宅宿泊仲介業を営む者に係る登録制度の創設等の措置を講じる住宅宿泊事業法が、平成 30 年６月 15 日施行された。

しかしながら、法律施行後において、違法民泊の疑いのある物件が仲介されていることが発覚したため、政府は違法民泊の排除等を徹底し、健全な民泊サービスの普及促進に努めている[48]。

---

[47] 「観光ビジョン」や「未来投資戦略 2017」（平成 29 年６月）等において、今後さらに増加する観光需要に対して、高次元で観光政策を実行するために必要となる国の財源の確保策について検討を行うとしてきた。

[48] 観光庁が公表した物件の適法性の調査結果（平成 30 年６月 15 日時点）によれば、民泊仲介サイトに掲載された住宅宿泊事業法に基づく届出住宅 4,724 物件のうち、1,278 件に違法性が疑われた。同庁は、仲介業者に対して違法性が疑われる物件を削除するよう指導を行うとともに、今後改めて同様の調査を行うこととしている。

Ⅱ　第 197 回国会提出予定法律案等の概要

提出予定法案等はない（10 月 23 日現在）。

（参考）継続法律案等

○　航空機強取等防止措置に係る体制の強化のための施策の推進に関する法律案（鷲尾英一郎君外９名提出、第 196 回国会衆法第 43 号）

航空機強取等防止措置に係る体制の強化のための施策を集中的に推進するため、航空機強取等防止措置に係る体制の強化のための施策に関し、基本理念を定め、及び国の責務を明らかにするとともに、航空機強取等防止措置に係る体制の強化のための施策の基本となる事項を定める。

内容についての問合せ先
国土交通調査室　武藤首席調査員（内線68580）

環境委員会

環境調査室

Ⅰ　所管事項の動向

1　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　京都議定書からパリ協定へ

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（ＵＮＦＣＣＣ）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。しかし、この京都議定書には、当時の温室効果ガス最大排出国であった米国が参加せず、また、削減義務を負わなかった中国やインドなどの新興国・途上国の排出量がその後急増したことから、これらの国々を含む世界全体の地球温暖化対策強化の必要性が出てきた。

このような状況を背景として、次期枠組み交渉が開始され、2015 年 12 月 13 日、フランス・パリにおいて開催されたＣＯＰ21 において、2020 年以降の新たな法的枠組みである「パリ協定」が採択された。

パリ協定は、産業革命前からの平均気温の上昇を２℃より十分低く保つことなどを目標とし、目標達成のため今世紀後半の温室効果ガスの人為的排出と吸収の均衡等を目指すことを掲げ、全ての国に削減目標・行動の提出・更新を義務付けるなど、国際枠組みとして画期的なものとなっており、地球温暖化対策の新たなステージを切り開くものとなった。

国際交渉の経緯

（国連気候変動枠組条約第 15 回締約国会議（ＣＯＰ15）～）

ＣＯＰ15 2009. 12 ｺﾍﾟﾝﾊｰｹﾞﾝ	コペンハーゲン合意に留意 各国が自主的に目標を登録するボトムアップ型の仕組みに合意（政治合意）
ＣＯＰ16 2010. 11 カンクン	カンクン合意採択 主要排出国が参加する公平かつ実効的な国際枠組みについて交渉前進
ＣＯＰ17 2011. 11 ダーバン	ダーバン合意採択 次期枠組みを 2015 年のＣＯＰ21 で合意するとの道筋に合意
ＣＯＰ18 2012. 12 ドーハ	ドーハ気候ゲートウェイ採択 2020 年に発効を目指す新たな国際枠組みの交渉妥結に向けた大まかなスケジュールを策定
ＣＯＰ19 2013. 11 ワルシャワ	2015 年のＣＯＰ21 に十分先立って（準備のできる国は 2015 年第一四半期までに）約束草案を示すことを招請
ＣＯＰ20 2014. 12 リマ	気候行動のためのリマ声明 各国が自主的に決定する約束草案を提出する際に示す情報（事前情報）等を決定
ＣＯＰ21 2015. 12 パリ	パリ協定採択 全ての国が参加する 2020 年以降の地球温暖化対策の枠組みを決定

（当室作成）

パリ協定の主な内容

・世界共通の長期目標として２℃目標の設定。1.5℃に抑える努力を追求することに言及。
・主要排出国を含む全ての国が削減目標を５年ごとに提出・更新。
・全ての国が共通かつ柔軟な方法で実施状況を報告し、レビューを受けること。
・全ての国が長期的な温室効果ガスの低排出型の発展のための戦略（以下、長期低排出発展戦略）を作成、提出。
・適応の長期目標の設定、各国の適応計画プロセスや行動の実施、適応報告書の提出と定期的更新。
・イノベーションの重要性の位置付け。
・５年ごとに世界全体の実施状況を確認する仕組み（グローバル・ストックテイク）。
・先進国が資金の提供を継続するだけでなく、途上国も自主的に資金を提供。
・我が国提案の二国間クレジット制度（ＪＣＭ）も含めた市場メカニズムの活用を位置付け。

（環境省資料を基に当室作成）

イ　ＣＯＰ22 以降の動き

パリ協定は、採択から１年も経っていない 2016 年 11 月４日に発効し、同年、モロッコ・マラケシュで開催されたＣＯＰ22 では、同協定の発効を受け、今後の進め方として温室効果ガス削減量の算定方法などの実施指針を 2018 年に決定するとの工程表が採択された。

2017年11月にドイツ・ボンにおいて開催されたＣＯＰ23では、同年６月に米国のトランプ大統領が行ったパリ協定脱退方針表明が影を落としながらも、パリ協定の実施指針の交渉の土台となる文書が作成されるとともに、ＣＯＰ24 に向けたタラノア対話[1]の基本設計が提示された。

また、2018年10月、気候変動に関する政府間パネル（ＩＰＣＣ）は、ＣＯＰ21で要請された1.5℃の気温上昇による影響等に関する特別報告書を公表した。

(2) 温室効果ガス削減等に向けた最近の国内の動き

2015（平成27）年７月、我が国は、温室効果ガスの削減目標として、2030年度に2013年度比 26％減の約束草案をＵＮＦＣＣＣ事務局に提出した。パリ協定の採択を踏まえ、2016（平成28）年５月には、我が国唯一の地球温暖化に関する総合計画である「地球温暖化対策計画」を閣議決定するとともに、同年の第190回国会において、我が国の温暖化対策強化のため「地球温暖化対策の推進に関する法律」（平成10年法律第117号）が改正され、普及啓発の強化や国際協力を通じた地球温暖化対策の推進、地域における地球温暖化対策の推進に係る規定が整備された。

また、気候変動による様々な影響に対し政府全体として取り組むため、2015（平成27）年11月に「気候変動の影響への適応計画」が閣議決定されたが、適応策の更なる充実強化を図るため、2018（平成30）年の第196回国会において「気候変動適応法」（平成30年法律第50号）が制定された。同法により、国等の各主体が適応策の推進のため担うべき役割が明確化されるとともに、政府による気候変動適応計画の策定、環境大臣による気候変動影響評価の実施、国立環境研究所を中心とした情報基盤の整備、地域における広域協議会を通じた国と地方の連携促進等の規定が整備された。現在、同法の施行（平成30年12月１日予定）後、速やかに適応に関する施策を推進するため、法に基づく気候変動適応計画の策定が進められている。

(3) 今後の主な課題

2018年12月にポーランド・カトヴィツェで開催予定のＣＯＰ24では、パリ協定の実施指針の採択が期待されており、現在、合意に向けた作業が進められている。しかし、各国の見解や立場に隔たりが見られる論点もあり、限られた時間の中で議論をいかに加速できるか注視していく必要がある。

また、パリ協定において各国に提出が招請されている長期低排出発展戦略[2]については、2016年５月のＧ７伊勢志摩サミットにおいて、2020年の期限に十分に先立って策定することが合意されたが、本年９月末現在、Ｇ７で未提出は日本とイタリアのみとなっている。同戦略の策定に向け、本年８月から「パリ協定に基づく成長戦略としての長期戦略策定に

---

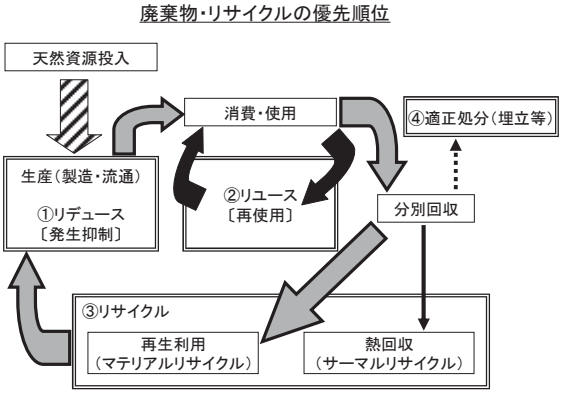
[1] 世界全体の排出削減の状況を把握し意欲を向上させるための対話。「タラノア」とは、ＣＯＰ23 議長国のフィジーの言葉で、「包摂的・参加型・透明な対話プロセス」を意味する。

[2] 「全ての締約国は、各国の異なる事情に照らした共通に有しているが差異のある責任及び各国の能力を考慮しつつ、第２条の規定に留意して、温室効果ガスについて低排出型の発展のための長期的な戦略を立案し、及び通報するよう努力すべきである。」（パリ協定第４条19）

向けた懇談会[3]」が開催されているが、関係省庁間では、カーボンプライシングの導入の是非や石炭火力発電に対する取組姿勢等、政策の方向性に多くの相違が見られることから、同戦略をどのように取りまとめていくのか、今後の動向が注目される。

２　循環型社会の形成

(1) 廃棄物・リサイクル対策の概要



我が国の廃棄物・リサイクル対策に係る法体系は、この分野の基本法である「循環型社会形成推進基本法」（平成 12 年法律第 110 号。循環基本法）と、その下に位置付けられる「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（昭和 45 年法律第 137 号。以下「廃棄物処理法」という。）及び容器包装や家電等に係る個別リサイクル法で構成されている。

廃棄物・リサイクル対策は、天然資源の消費が抑制され、環境への負荷を低減するため、廃棄物について、①リデュース（Reduce）〔発生抑制〕、②リユース（Reuse）〔再使用〕、③リサイクル（Recycle）〔再生利用（マテリアルリサイクル）・熱回収（サーマルリサイクル）〕という３Ｒを行い、④やむを得ず循環利用が行われないもののみを適正処分する、との優先順位を踏まえて、循環型社会の実現に向けた取組を行うものとされている。

リデュース及びリユースの段階では、食品ロスの削減、マイバッグ利用運動の拡大やリターナブル容器普及のための取組等が行われている。また、リサイクルの段階では、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。

(2) 個別の施策における課題

ア　ポリ塩化ビフェニル廃棄物の期限内処理の早期達成に向けた取組

トランス、コンデンサ等の電気機器等に使用され、昭和 40 年代にその毒性が問題となったポリ塩化ビフェニル（以下「ＰＣＢ」という。）については、その廃棄物の処理が「ポリ塩化ビフェニル廃棄物の適正な処理の推進に関する特別措置法」（平成 13 年法律第 65 号）に基づき、特殊会社の中間貯蔵・環境安全事業株式会社（ＪＥＳＣＯ）の処理施設において進められているが、当初定めた期限内の処理が困難となったため、その延長が行われている[4]。

---

[3] 「未来投資戦略 2018」（平成 30 年６月 15 日閣議決定）等を踏まえ、パリ協定に基づく長期戦略に関する基本的考え方について議論を行うため、平成 30 年７月 31 日の内閣総理大臣決裁により有識者からなる同懇談会の開催が決定された。（（座長）北岡伸一 東京大学名誉教授、独立行政法人国際協力機構理事長）

[4] ＰＣＢ廃棄物保管事業者に対して、上記特別措置法と施行令により、当初平成 28 年７月までの処分が義務付けられていたが、平成 24 年 12 月の施行令改正で平成 38 年度末までとされた。また、高濃度ＰＣＢ廃棄物については、同法に基づく基本計画が平成 26 年６月に変更され、ＪＥＳＣＯの５か所の事業所の対象事業地域ごとに、平成 30 年度末から平成 35 年度末までの間で計画的処理完了期限が設けられた。

この延長した期限内での処理を確実に達成するための追加的方策として、平成 28 年の第 190 回国会において、高濃度ＰＣＢ廃棄物又は高濃度ＰＣＢ使用製品を保管・所有する事業者に一定期間内の処分・廃棄を義務付けること等を内容とする同法の改正法が成立し、同年８月に施行された[5]。環境省はホームページ等を通じて期限内の処理を呼び掛けており、今後の取組の進捗が注目される。なお、北九州事業エリアでは、平成 30 年３月 31 日に高濃度ＰＣＢ廃棄物（変圧器・コンデンサー）の処分期間が終了した。

イ　廃棄物処理法の改正

平成 28 年に発覚した食品廃棄物の不正転売事案を始め、廃棄物の不適正処理事案が後を絶たず、また、雑品スクラップと呼ばれる鉛等の有害物質を含む使用済みの電気電子機器等のスクラップが、国内外で生活環境保全上の支障を生じさせていることが懸念されていた。こうした状況を踏まえ、平成 29 年の第 193 回国会において、廃棄物の適正処理を更に推進することを目的に、電子マニフェスト[6]の使用の一部義務付けや、雑品スクラップに関する規制の導入等を内容とする廃棄物処理法の改正法が成立し、電子マニフェストに係る規定を除き、平成 30 年４月に施行された。

ウ　特定有害廃棄物等の輸出入等の規制に関する法律の改正

「特定有害廃棄物等の輸出入等の規制に関する法律」（平成４年法律第 108 号）の制定から約 25 年の間にリサイクル資源の国際的な循環の状況は大きく変化した。我が国においては、輸出面で雑品スクラップの不適正輸出や輸出先国からの不法取引との通報（シップバック要請）の増加等が課題となり、輸入面では煩雑な手続により諸外国との循環資源獲得競争に不利な事業環境にあるとの指摘がなされていた。

こうした状況を踏まえ、平成 29 年の第 193 回国会において、有害廃棄物等の輸出規制の適正化やリサイクル目的での輸入規制の緩和を図るため、規制対象となる「特定有害廃棄物等」の範囲の見直し、リサイクル目的の輸入事業者等を認定する制度の創設による輸入承認手続の免除等を内容とする同法の改正法が成立し、平成30年10月１日に施行された。

エ　海岸漂着物処理推進法の改正

海岸漂着物については、「美しく豊かな自然を保護するための海岸における良好な景観及び環境の保全に係る海岸漂着物等の処理等の推進に関する法律」（平成 21 年法律第 82 号。海岸漂着物処理推進法）に基づき対策が進められてきた。しかし、依然として我が国の海岸には国内外から多くのごみが漂着しており、また、沿岸を漂流するごみや海底のごみが船舶の航行や漁場環境の支障となって海洋環境に深刻な影響を及ぼしている。

---

[5] 平成 28 年の法改正により改めて定められた処分期間の末日は、それぞれの計画的処理完了期限の１年前に設定されている。ただし、計画的処理完了期限までに処分委託等することが確実である等の一定の要件に該当する事業者にあっては、同期限までに処分委託等すればよいこととされている。

[6] マニフェスト制度は、廃棄物の排出事業者がその処理を委託する際に、処理業者に管理票（マニフェスト）を交付し、処理終了後に処理業者から終了した旨を記載したマニフェストの写しの送付を受けることにより、排出事業者が排出した廃棄物の流れを管理し、適正な処理を確保する仕組みのことで、電子マニフェストは、紙製のマニフェストに代えて、その記載内容を電子データ化し、ネットワーク上でやり取りするもの。

さらに近年、マイクロプラスチックと呼ばれる微細なプラスチック類が海洋に流出し、有害化学物質を吸着して食物連鎖に取り込まれ、海洋生態系に影響を及ぼす等の懸念が国内外で高まっており、この対策が喫緊の課題となっている。

こうした状況を踏まえ、平成 30 年の第 196 回国会に、漂流ごみ等の法の対象への追加、マイクロプラスチック対策に係る規定の新設等を内容とする同法の改正案が衆議院環境委員長より提出され、成立した。

なお、改正法が政府に対して求めている、海域におけるマイクロプラスチックの抑制のための施策の在り方の検討等に関連し、平成 30 年６月 19 日に閣議決定された第四次循環型社会形成推進基本計画では、「プラスチックの資源循環を総合的に推進するための戦略（『プラスチック資源循環戦略』）を策定し、これに基づく施策を進めていく」こととされており、今後策定される戦略の内容とこれに基づく施策の展開が注目される[7]。

オ　使用済太陽光パネルのリサイクルシステムの構築に向けた取組

低炭素社会の構築に資する太陽光発電設備の導入が進み、今後その廃棄量の増加が見込まれる中、総務省は平成 29 年９月、環境省及び経済産業省に対し、使用済太陽光パネルの回収・適正処理・リサイクルシステムの構築について法制度の整備も含め検討すること等の勧告を行った。勧告を受けた環境省は、関係業界の取組や海外の動向を踏まえて太陽光発電設備を適正にリユース、リサイクル、処分するための施策の在り方について経済産業省と連携し、法整備を含めた検討を進めるとしており、今後いかなる制度が構築されるかが注目される。

３　自然共生社会の形成

(1) 生物多様性の保全及び持続可能な利用

生物の多様性を包括的に保全するとともに、生物資源を持続可能な形で利用していくための国際的な枠組みとして、1992（平成４）年に、「生物の多様性に関する条約」（生物多様性条約）が採択された。その後、2010（平成 22）年 10 月に愛知県名古屋市において同条約の第 10 回となる締約国会議（ＣＯＰ10）が開催され、同会議において、生物多様性に関する世界目標として、2050 年までに「自然と共生する世界」を実現することを目指し、2020 年までに生物多様性の損失を止めるための効果的かつ緊急の行動を実施するという 20 の個別目標から成る愛知目標が採択された。

我が国の生物多様性の保全と持続可能な利用についての基本原則は、「生物多様性基本法」（平成 20 年法律第 58 号）において定められている。同法では、生物多様性国家戦略の策定を政府に義務付けており、同法に基づき、愛知目標の達成及び自然共生社会の実現に向けた国家戦略として、平成 24 年９月に「生物多様性国家戦略 2012-2020」が閣議決定されている。

---

[7] 中川環境大臣（当時）は、2018（平成 30）年９月 20 日のＧ７ハリファックス環境・海洋・エネルギー大臣会合で、我が国が議長国を務めるG20 が開催される来年６月までに、今年６月のＧ７シャルルボワ・サミットで署名された「海洋プラスチック憲章」（我が国は署名せず）を上回る内容の国内の「プラスチック資源循環戦略」を策定する旨表明した。

(2) 最近の国内の動き

ア　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の改正

環境省が公表しているレッドリスト[8]では、平成 30 年５月末現在、3,731 種が絶滅危惧種として掲載されており、絶滅危惧種の保全をより一層推進する必要がある。また、国際的に協力して保存を図るとされている絶滅危惧種については、流通管理のより一層の強化を図る必要がある。

平成 29 年の第 193 回国会では、販売・頒布等の目的での捕獲等及び譲渡し等のみを規制する「特定第二種国内希少野生動植物種」制度を創設すること等を内容とする「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の一部を改正する法律」が成立し、平成 30 年６月に施行された。

イ　遺伝子組換え生物等の使用等の規制による生物の多様性の確保に関する法律の改正

ＣＯＰ10 と併せて開催されたカルタヘナ議定書[9]第５回締約国会合（ＣＯＰ－ＭＯＰ５）において、「バイオセーフティに関するカルタヘナ議定書の責任及び救済に関する名古屋・クアラルンプール補足議定書」（以下「補足議定書」という。）が採択された。

補足議定書は、遺伝子組換え生物の国境を越える移動により、生物多様性の保全及び持続可能な利用に損害が生じた際に、その管理者を特定し、生物多様性の復元等の必要な措置を命ずることを規定しており、我が国は 2012（平成 24）年３月に署名している。

補足議定書締結に向け、平成 29 年の第 193 回国会では「遺伝子組換え生物等の使用等の規制による生物の多様性の確保に関する法律の一部を改正する法律」が成立した。その後の同年 12 月に、我が国は補足議定書を締結し、補足議定書は発効要件である 40 か国の締結を満たしたことから 2018（平成 30）年３月に発効し、国内担保法である同改正法も施行された。

ウ　名古屋議定書の国内発効

「生物の多様性に関する条約の遺伝資源の取得の機会及びその利用から生ずる利益の公正かつ衡平な配分[10]に関する名古屋議定書」（以下「名古屋議定書」という。）は、遺伝資源の利用から生ずる利益の公正・衡平な配分がなされるよう、遺伝資源の提供国及び利用国がとるべき措置を定めるもので、ＣＯＰ10 において採択され、2014（平成 26）年 10 月に発効した。

我が国は、2017（平成 29）年５月に名古屋議定書を締結したことから、同議定書は、同年８月に我が国について効力を生じ、同月、国内担保措置として提供国から我が国に持ち込まれた遺伝資源の適切な利用を促進するための指針[11]（ＡＢＳ指針）が施行された。

---

[8] 絶滅のおそれのある野生生物の種のリスト

[9] 遺伝子組換え生物の使用等による生物多様性への悪影響を防止するための措置を規定したもの。

[10] Access and Benefit-Sharing：ＡＢＳと呼ばれる。

[11] 「遺伝資源の取得の機会及びその利用から生ずる利益の公正かつ衡平な配分に関する指針」（平成 29 年財務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、環境省告示第１号）

エ　動物愛護管理法の見直しに向けた動き

動物の適正な取扱いについて定める「動物の愛護及び管理に関する法律」（動物愛護管理法）は、これまでに３回の改正[12]が重ねられてきた。

直近の平成 24 年の改正では、動物取扱業の適正化、終生飼養の明文化、罰則の強化などが図られた。また、幼齢の犬猫の販売等の制限に係る親等から引き離す理想的な時期[13]、販売される犬猫等へのマイクロチップ装着の義務化については、積み残された課題として附則で検討事項とされた。

動物愛護管理に係る主要課題

①飼い主責任のあり方
（マイクロチップ等による所有明示対策、多頭飼育等の不適正飼養への対応等）
②動物取扱業に求められる役割
（幼齢犬猫の販売等規制、マイクロチップ、飼養施設・設備の管理や動物の適正飼養のあり方等）
③行政機関が果たすべき役割
（犬猫の引取り・返還譲渡・殺処分、所有者不明の犬猫対策等）

（環境省資料を基に当室作成）

他方で、同年の改正により、自治体が動物取扱業者からの犬猫引取り要請を拒否できる制度となったことも背景として、悪質業者による犬猫の遺棄等の問題が発生しているほか、不適正な飼養等の事案が後を絶たないことから、附則に規定されている検討事項も含めて、同法の更なる改正の必要性が指摘されている。

平成 30 年は平成 24 年改正法施行後５年の見直しの時期となっていることから、同法改正案の提出に向けて検討が行われている。

４　東日本大震災対応（放射性物質による一般環境汚染への対処）

(1) 放射性物質汚染対処特措法の制定

東京電力福島第一原子力発電所事故に由来する放射性物質による環境汚染が人の健康又は生活環境等に及ぼす影響を速やかに低減させるため、平成23年８月に「平成23年３月11日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法」（平成23年法律第110号。以下「放射性物質汚染対処特措法」という。）が制定され、平成24年１月より全面施行されている。

(2) 政府の主な対応

ア　除染

東京電力福島第一原子力発電所事故により放出された放射性物質で汚染された土壌等の除染については、放射性物質汚染対処特措法に基づき、旧警戒区域・旧計画的避難指示区域の対象であった地域等（除染特別地域）では国が実施し、その他の地域（汚染状況重点調査地域）では、市町村が除染実施計画を策定し、除染を実施してきた。そして、平成30年３月には帰還困難区域を除き全ての面的除染を完了した。

---

[12] 平成 11 年、平成 17 年及び平成 24 年。なお、昭和 48 年の法制定時を含め、いずれも議員立法であった。

[13] 平成 24 年の改正法の本則では生後 56 日と規定されているが、附則で施行時は生後 45 日、施行から３年経過時（平成 28 年９月）から生後 49 日とされ、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。

一方、帰還困難区域については、平成28年８月に政府方針[14]が定められ、５年を目途に避難指示を解除し居住可能とすることを目指す「復興拠点」を設定し、整備することとされた。翌平成29年には、この整備に係る除染や廃棄物処理の費用を国が負担すること等を定める「福島復興再生特別措置法」（平成24年法律第25号）の改正が行われた。同法に基づき、これまでに帰還困難区域のある７市町村のうち、復興拠点の設置予定がない南相馬市を除いた６町村（双葉町、大熊町、浪江町、富岡町、飯舘村及び葛尾村）の整備計画が認定されている。

イ　中間貯蔵施設の整備

環境省は平成23年10月、放射性物質に汚染された福島県内の土壌等を最終処分するまで安全かつ集中的に管理・保管するための中間貯蔵施設について、供用開始の目標（平成27年１月）などを示したロードマップ[15]を発表した。

その後、政府と地元自治体との協議が進められた結果、平成26年９月、福島県は大熊町及び双葉町の２町への施設の建設受入れを容認する旨政府に伝達した。

これを受け、特殊会社の中間貯蔵・環境安全事業株式会社（ＪＥＳＣＯ）[16]の中間貯蔵事業への活用と、中間貯蔵開始後30年以内に福島県外で最終処分を完了する方針の法制化を図る「日本環境安全事業株式会社法の一部を改正する法律」（平成26年法律第120号）が同年11月に成立し、12月に施行された。

さらに、県及び２町による除去土壌等の搬入受入れの容認を経て、政府は平成27年３月、施設（ストックヤード）へのパイロット輸送を開始した（平成28年度から本格輸送）ほか、平成29年10月には分別した土壌の貯蔵を開始した。

中間貯蔵事業が実施されている中で、用地の確保[17]をはじめ、施設の供用や除去土壌等の輸送時における安全確保・環境保全、さらには法定化されている福島県外での最終処分の方針の実現に向けた取組が、地元自治体や住民、さらには広く国民の理解を得つつ、確実、適正に行われていくのかが引き続き注目される[18]。

ウ　福島県の対策地域における災害廃棄物処理対策

福島県内の汚染廃棄物対策地域における災害廃棄物等は、国が対策地域内廃棄物処理計画に基づき処理を進めている。平成27年度までに、帰還困難区域を除き、津波がれきの仮置場への搬入、特に緊急性の高い被災家屋等の解体・仮置場への搬入、帰還の準備に伴って生じる家の片付けごみの一通りの回収が完了した。その他の被災家屋等の解体及び継続

14　「帰還困難区域の取扱いに関する考え方」（平成 28 年８月 31 日）

15　「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）

16　法案提出当時の会社名は、「日本環境安全事業株式会社」

17　施設用地の全体面積約 1,600ha のうち、地権者と契約済みの面積は平成 30 年９月末時点で約 1,037ha（約 64.8%）となっている。なお、この数字には公有地約 36ha が含まれている。

18　平成 28 年３月に環境省が公表した「当面５年間の見通し」では、2020 年東京オリンピック・パラリンピックが開催される平成 32 年度までの搬入量は 500 万～1,250 万㎥程度と見込まれている（福島県内の除去土壌等の発生量（累計）の推計値は焼却前で約 1,870 万～2,800 万㎥）。

的に排出される片付けごみの回収については、処理を継続している。平成30年８月末現在、災害廃棄物等の仮置場への搬入は約199万ｔが完了している。

エ　指定廃棄物の処理

東京電力福島第一原子力発電所事故により発生した指定廃棄物[19]のうち、福島県内のもの及び汚染廃棄物対策地域内の災害廃棄物等について、10万ベクレル/kg以下のもの[20]は、福島県富岡町の民間管理型最終処分場「フクシマエコテッククリーンセンター」を国有化して処理する計画が平成27年12月、福島県、富岡町、楢葉町に容認され、翌平成28年４月に同センターは国有化された。その後、平成29年11月には施設への廃棄物の搬入が開始された。

一方、福島県以外でその発生量が多く保管が逼迫している５県[21]では、国がこれを各県で集約して管理するため、長期管理施設の建設候補地の選定作業を進めている。

環境省は現在、５県のうち宮城県、栃木県及び千葉県に対して詳細調査候補地[22]を提示している。一方、茨城県と群馬県については、8,000ベクレル/kg以下になるまで長期間を要しない指定廃棄物の現地保管継続などを決定した（茨城県は平成28年２月、群馬県は同年12月）。

５　原子力規制委員会関係

(1) 原子力規制委員会の発足等

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[23]」を同年８月に閣議決定した。

その後、翌平成24年の第180回国会において、政府から３法律案等[24]が提出され、これに対し、自由民主党及び公明党から対案[25]が提出されたが、与野党協議の結果、いわゆる３条委員会の「原子力規制委員会」を環境省の外局として設置し、その事務局として「原子力規制庁」を設けることで合意し、同年６月に政府提出法律案及び対案を撤回の上、「原

19　放射性セシウム濃度が１kg当たり8,000ベクレルを超えると認められる廃棄物（焼却灰や汚泥等）で放射性物質汚染対処特措法に基づき環境大臣が指定するものをいう。平成30年６月末時点で全国11都県に約21万ｔある。

20　10万ベクレル/kg超のものは中間貯蔵施設に搬入する方針

21　宮城県、群馬県、栃木県、茨城県及び千葉県

22　宮城県：栗原市、加美町及び大和町、栃木県：塩谷町、千葉県：千葉市。なお、これらの市町は候補地の返上や詳細調査の受入拒否を表明している。

23　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。

24　「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）。

25　「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）。

子力規制委員会設置法案」（衆議院環境委員長提出、衆法第 19 号）が起草され、可決・成立した。

同法の成立に伴い、同年９月に、原子力の推進と規制を分離するため、環境省の外局として原子力規制委員会（以下「規制委員会」という。）が発足し、規制委員会の事務局として原子力規制庁が設置された。

規制委員会は、専門的知見に基づき中立公正な立場で独立して職権を行使するいわゆる「３条委員会[26]」として位置付けられ、委員長及び４名の委員で構成されている[27]。また、平成 25 年秋の第 185 回国会（臨時会）において「独立行政法人原子力安全基盤機構の解散に関する法律」が成立し、独立行政法人原子力安全基盤機構（ＪＮＥＳ）が翌平成 26 年３月に規制委員会（原子力規制庁）に統合された。

(2) 規制委員会の主な取組

ア　規制基準等の見直し

「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」（昭和 32 年法律第 166 号。原子炉等規制法）については、平成 24 年６月の規制委員会設置法成立の際、同法の附則によって改正が行われ、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最新の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、耐震・耐津波対策の大幅強化、原発敷地外への放射性物質の拡散抑制対策の取り入れ、意図的な航空機衝突等のテロリズム対策の取り入れ等を図るものである。同基準は、平成 25 年６月に規制委員会で決定され、同年７月に施行された。

イ　発電用原子炉に係る新規制基準に基づく適合性審査

発電用原子炉に係る新規制基準が施行されたことを受け、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に申請を行っており、平成 30 年９月末現在、16 原子力発電所の 27 基が申請済である。

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」を設置して審査を進めている[28]。平成 26 年９月、規制委員会は、九州電力川内原子力発電所１・２号機が新規制基準に適合していることを確認し、原子炉設置変更を新規制基準施行後初めて許可した。その後、規制委員会は、両機について必要な審査及び検査を実施し、これらの結果を受けて、九州電力は両機を再稼働させ、翌平成 27 年秋に営業運転を再開した。

また、平成 27 年２月、規制委員会は、関西電力高浜発電所３・４号機について、新規制

---

[26] 国家行政組織法第３条に基づく委員会をいう。

[27] 平成 29 年９月 22 日に、原子力規制委員会の初代委員長である田中俊一氏の後任として更田豊志氏が任命された。なお、現在の委員は、田中知委員、石渡明委員、伴信彦委員、山中伸介委員の４名となっている。

[28] 平成 30 年７月に閣議決定された「第５次エネルギー基本計画」では、第４次計画と同様、原子力発電を重要なベースロード電源と位置付け、規制委員会の審査に合格した原子力発電所は、「その判断を尊重し再稼働を進める」こととしている。

基準に適合していることを確認し、原子炉設置変更を許可した。その後、規制委員会は、両機につき必要な審査及び検査を実施した。これらの結果を受けて関西電力は、３号機については平成 28 年１月に、４号機については同年２月に再稼働させたが、同年３月に大津地裁が両機の運転差し止めを命じる仮処分を決定したため、両機とも運転を停止した。その後、平成 29 年３月に大阪高裁が大津地裁の運転差し止め仮処分決定を取り消したことを受け、関西電力は、４号機については同年５月に再稼働させ６月に営業運転を開始し、３号機については同年６月に再稼働させ７月に営業運転を開始した[29]。

さらに、平成 27 年７月、規制委員会は、四国電力伊方発電所３号機について、新規制基準に適合していることを確認し、原子炉設置変更を許可した。その後、規制委員会は、必要な審査及び検査を実施し、これらの結果を受けて四国電力は、平成 28 年８月に同機を再稼働させ、９月に営業運転を再開した。しかし、平成 29 年 12 月、広島高裁が同機の運転を平成 30 年９月 30 日まで差し止める仮処分を決定したため、停止が継続することとなった。その後、平成 30 年９月 25 日に広島高裁が運転差し止め仮処分決定を取り消したことを受け、四国電力は同年 10 月から再稼働させる方針を示している。

以上のほか、平成 30 年に関西電力大飯発電所３号機（４月 10 日）・４号機（６月５日）及び九州電力玄海原子力発電所３号機（５月 16 日）・４号機（７月 19 日）が営業運転を開始しており、平成 30 年９月末現在、５原子力発電所の９基が再稼働している[30]。

なお、このほかに東京電力柏崎刈羽原子力発電所６・７号機、関西電力美浜発電所３号機、同高浜発電所１・２号機及び日本原子力発電東海第二発電所について、原子炉設置変更が許可されている。

ウ　ＩＡＥＡが実施する総合規制評価サービスの受入れと指摘への対応

規制委員会は、平成 25 年 12 月にＩＡＥＡ（国際原子力機関）が実施する総合規制評価サービス[31]（ＩＲＲＳ：Integrated Regulatory Review Service)の受入れを決定し、自己評価書の作成等の受入れに係る準備を進めてきた。

平成 28 年１月、ＩＲＲＳミッションチームが来日し、規制委員会に対しレビューが実施され、同年４月に、ＩＡＥＡからＩＲＲＳ報告書が提出された。同報告書において、事業者による安全確保の取組をより強化するための監視・検査制度の整備、放射線源規制の再構築などに取り組むことが指摘されたことを踏まえ、規制委員会では、検査制度や放射線源規制の詳細な制度設計に向けた検討が行われた。その結果、翌平成 29 年の第 193 回国会において、原子力事業者等に対する検査制度の見直し等を内容とする「原子力利用における安全対策の強化のための核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律等の一部を改正する法律」が成立した。

---

[29] 平成 30 年９月末現在、３号機は定期検査のため停止中。原子力発電所は、運転開始から 13 か月に１回停止させて定期検査を実施することが法律で義務付けられている。

[30] この数字には、定期検査で運転停止中の高浜発電所３号機及び運転差し止め仮処分決定の取り消しを受けて再稼働に向けた準備を進めている伊方発電所３号機が含まれている。

[31] 各国の原子力規制機関等の専門家によって構成されるミッションが、ＩＡＥＡ加盟国の原子力規制に関してその許認可・検査等に係る法制度や関係する組織等も含む幅広い課題について、ＩＡＥＡ安全基準との整合性を総合的にレビューするもの。

Ⅱ　第197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 23 日現在）。

（参考）継続法律案等

○　対象発電用原子炉施設等に係る核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律の特例に関する法律案（柿沢未途君外５名提出、第 196 回国会衆法第６号）

原子力緊急事態宣言がされた後、解除された「特定原子力事業所」に設置された発電用原子炉施設について、申請期間内に「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」に基づく適合性審査の申請がされないときは、当該発電用原子炉の設置許可を取り消す等、同法の特例を定める。

内容についての問合せ先
環境調査室　原田首席調査員（内線68600）

安全保障委員会

安全保障調査室

Ⅰ　所管事項の動向

1　我が国周辺の安全保障環境及びこれらに対処するための取組

(1) 我が国周辺の安全保障環境

ア　概況

我が国を取り巻く安全保障環境は、先行き不透明な北朝鮮の核・ミサイル問題やエスカレートする中国の軍事活動、さらには宇宙やサイバーといった新たな領域における脅威などの様々な課題が存在し、極めて厳しい状況が続いている。

北朝鮮問題では、本年６月の米朝首脳会談において「朝鮮半島の完全な非核化」が合意されたものの、米朝間の非核化協議は難航している上、弾道ミサイル問題についてはいまだ廃棄の見通しが立っておらず、我が国を射程内とする数百発の弾道ミサイルの存在は依然として大きな脅威となっている。

（出所）『平成 30 年版 防衛白書』23 頁

中国は、高水準での国防費の増加と透明性を欠く中での軍事力の増強、東シナ海での我が国領海等への度重なる侵入、太平洋への常態的な進出、南シナ海での埋立てと軍事拠点化など、地域の軍事バランスに大きな影響を及ぼす活動を続けており、中国のこうした動向は、地域の緊張を高めるとともに、我が国にとって、いわゆるグレーゾーン事態の増加・長期化を招く一因ともなっている。

さらに、宇宙空間やサイバー空間における攻撃等の脅威といった新たな領域における安全保障上の問題も存在する。主要国は、宇宙空間を利用したＣ４ＩＳＲ[1]の機能強化等を目的に、偵察、警戒、測位等の各種衛星の能力向上等に取り組んでいる。そうした中、中国やロシアは、衛星に対し攻撃を加える兵器や、衛星の通信を電波により妨害する装置の開発も進めているとされる。また、宇宙空間を浮遊するスペースデブリ[2]が衛星を破壊する危険もある。サイバー空間では、諸外国の政府機関や軍隊等の情報通信ネットワークへの不正アクセス等を通じた情報窃取や、重要インフラへの攻撃などが多発しており、深刻な被害が生じている。これらの中には、ロシア、中国、北朝鮮などの政府機関の関与が指摘されているものもある。こうした宇宙空間における衛星の破壊・無力化を狙った攻撃やスペ

[1] 指揮、統制、通信、コンピュータ、情報、監視、偵察という機能の総称

[2] 運用を終えた人工衛星、ロケットの上段、部品や破片などの地球を周回する不要な人工物

ースデブリの衛星への衝突、サイバー空間におけるネットワーク等への攻撃は、我が国の社会経済活動に大きな混乱をもたらすだけでなく、衛星や情報ネットワークに依存する自衛隊の任務遂行上の阻害要因となり、我が国の安全保障に重大な影響を及ぼす可能性がある。

イ　北朝鮮

本年６月の米朝首脳会談では、米国が北朝鮮の安全の保証を約する一方で、北朝鮮が朝鮮半島の完全非核化を約することで合意された。北朝鮮は非核化に向け、同会談前に豊渓里（プンゲリ）の核実験場を爆破したほか、会談後には東倉里（トンチャンリ）のミサイルエンジン実験場の解体を行ったとされるが、国際原子力機関（ＩＡＥＡ）などは、北朝鮮が核開発を継続しているとの見方を示している。

【米朝共同声明（H30.6.12）】
非核化に関するポイント
○金正恩委員長は朝鮮半島の完全非核化への約束を再確認
○トランプ大統領は北朝鮮に安全の保証を与えることを約束

米朝会談後の非核化協議では、朝鮮戦争の終戦宣言などを求める北朝鮮に対し、米国は、先に具体的な対象施設のリストや工程表を提出するよう求めるとともに、非核化の実現まで経済制裁を継続する立場をとっており、交渉は難航している。

【南北共同宣言（H30.9.19）】
非核化に関するポイント
○北朝鮮は東倉里のエンジン実験場とミサイル発射台を関係国専門家の立会いの下で永久的に廃棄
○北朝鮮は、米国が米朝共同声明の精神に則り相応の措置をとれば、寧辺の核施設の永久的な廃棄等の追加措置の用意

米朝協議が膠着状態にある中、非核化の進展を図るべく本年９月に南北首脳会談が行われ、両首脳は、北朝鮮が東倉里（トンチャンリ）のエンジン実験場とミサイル発射台を永久的に廃棄することや、米国が相応の措置をとることを条件に寧辺（ヨンビョン）の核施設を永久的に廃棄することなどを内容とする共同宣言に署名した。今後、年内にも２度目の米朝首脳会談の開催が見込まれ、関係国の対応と非核化交渉の行方が注目される。

北朝鮮はこれまで、核の小型化・弾頭化に成功している可能性があるなど核兵器開発を相当に進展させるとともに、我が国のほぼ全域を射程に収めるノドン・ミサイルを数百発保有し、これらを実戦配備しているとみられている。また、非対称的な軍事能力[3]では、これらに加え、約 10 万人に達するとみられる特殊部隊を保有するほか、近年はサイバー部隊の強化を図っているとみられ、その規模は約 6,800 人とも指摘されている。

ウ　中国

2018（平成 30）年度の中国国防費は約１兆 1,070 億元[4]で、過去 30 年間で約 51 倍、過

[3] 非対称的な軍事能力について、平成 30 年版防衛白書では、「通常兵器を中心とした一定の軍事能力を保有又は使用する相手に対抗するための、例えば、大量破壊兵器、弾道ミサイル、テロ、サイバー攻撃といった、相手と異なる攻撃手段」と定義されている。

[4] 仮に１元＝16 円（2018（平成 30）年度の出納官吏レート）で換算すると、17 兆 7,112 億円

去 10 年間では約 2.7 倍となっており[5]、このような高水準の国防費を背景に、核・ミサイル戦力や海空戦力を中心とした軍事力の強化を図っている。

中国軍の海空戦力は、我が国周辺での活動を一層エスカレートさせており、2018（平成 30）年１月の潜没潜水艦による尖閣諸島接続水域内の航行など、初めて確認される事象も相次いでいる[6]。また、軍による活動が活発化・広範化する中、本年７月、中国国務院[7]隷下で海上監視活動などを担う中国海警局（海警）が中央軍事委員会の指揮を受ける人民武装警察部隊（武警）に編入された。中国政府は、海警の基本任務の属性は変わらない旨説明しているが、今後、海警と軍の連携が緊密化し、グレーゾーン事態が拡大する可能性も懸念されている。

（出所）『平成 30 年版 防衛白書』108 頁

中国は、軍改革[8]の一環として行っている実践的な運用能力向上のため、情報作戦も重要視しており、宇宙・サイバー・電子戦に関する任務は戦略支援部隊[9]が担っているともいわれている。宇宙空間では、衛星の情報を積極的に軍事利用する一方で、紛争時に敵の宇宙利用を制限・妨害するためのレーザー兵器、対衛星兵器、衛星攻撃衛星（キラー衛星）、電波妨害装置（ジャマー）などの開発も進めているとされる。サイバー分野では、各国で多発するサイバー攻撃の一部には、中国の人民解放軍[10]、情報機関、政府と契約したハッカー、民間の愛国ハッカーなど様々な組織が関与しているといわれている。

---

5 中国は、国防費の内訳の詳細を明らかにしていない。また、中国が公表している国防費は、実際に軍事目的に支出している額の一部にすぎないとみられ、外国からの装備購入費や研究開発費などを含んでいないと考えられている。

6 このほか、最近の初確認事象として、紀伊半島沖までの爆撃機の進出（2017（平成 29）年８月）、戦闘機の日本海への進出（同年 12 月）、太平洋での空母艦載戦闘機（推定）の飛行（2018（平成 30）年４月）などがある。また、中国軍機の沖縄本島・宮古島間の通過回数（公表）は、2016（平成 28）年が５回であったのに対し、2017（平成 29）年には 18 回と大幅に増加している。

7 我が国の内閣に相当

8 中国は、2015（平成 27）年 12 月末から、建国以来最大規模ともいわれる軍改革を行っている。「戦区」の設置、統合作戦指揮機構の創設、軍の人員 30 万人の削減などが目標とされ、2016（平成 28）年末までに軍中央レベルの改革は概成し、以降、現場レベルでの改革にも本格的に着手しているとみられている。また、軍の人員 30 万人削減も基本的に完了している。

9 軍改革の一環として、2016（平成 28）年１月に部隊の新設が発表された。任務や組織の詳細は公表されていないが、宇宙・サイバー・電子戦を担当しているとの指摘がある。なお、この部隊の下にサイバー戦部隊が編成されたとの指摘もある。

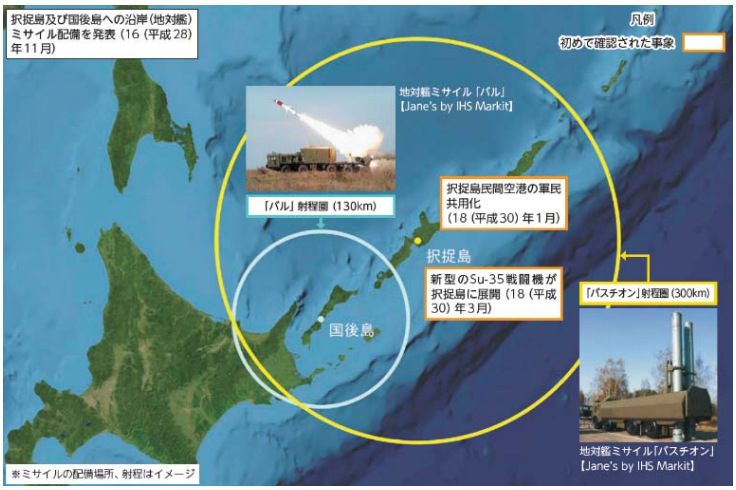
10 米国情報セキュリティ企業の報告書（2013（平成 25）年２月）によれば、米国等に対する最も活動的なサイバー攻撃集団は、中国人民解放軍総参謀部第３部（当時）隷下の「61398 部隊」であるとされる。サイバー部隊である同部（当時）の人員は、13 万人規模との指摘がある。

エ　ロシア

本年３月に大統領に再選されたプーチン大統領は、更なる防衛力の強化を表明しており、軍の即応態勢の強化や新型装備の開発・導入を引き続き推進していくとみられている。

我が国周辺の極東地域においては、東部軍管区司令官の下、地上軍のほか、太平洋艦隊、航空・防空部隊を配備しており、ピーク時の戦力からは大幅に削減された状態にあるものの、依然として核戦力を含む相当規模の戦力が存在している。また、我が国の北方領土にも軍の駐留を続けており[11]、本年１月には択捉島の民間空港を軍民共用化した。

訓練では、２月に北方領土及び千島列島で2,000人以上が参加した対テロ演習が実施されたほか、３月には新型戦闘機が拠点基地から択捉島に展開した。また、９月にはロシア極東において、過去最大規模ともいわれる演習「ヴォストーク2018」が行われ、初めて中国軍が参加したことでも注目された。さらに10月には、北方領土周辺で射撃訓練が行われた。



（出所）『平成30年版 防衛白書』４頁

ロシアの宇宙利用については、安全保障分野では航空宇宙軍[12]が任務を担っている。ロシアも中国と同様に、衛星情報を軍事分野に活用している一方で、宇宙空間における敵対的な兵器や衛星の開発を進めているとみられている。サイバー分野では、軍、情報機関、治安機関などがサイバー攻撃に関与しているとされ、軍にはサイバー部隊も存在する[13]。

(2) 我が国の取組

ア　周辺海空域の安全確保と島嶼防衛

防衛省・自衛隊は、我が国の領海・領空及びその周辺海空域において、常時継続的に情報収集及び警戒監視を行っている。海自は哨戒機等により船舶等の状況を、空自は全国のレーダーサイトや早期警戒管制機等により我が国とその周辺の上空を、また、陸自の沿岸監視隊や海自の警備所等が主要な海峡を、それぞれ昼夜を問わず警戒監視している。それらの一環として、北朝鮮によるいわゆる「瀬取り[14]」の監視も実施しており、本年上半期には、その様子を海自哨戒機などが計９回確認し、国連安保理北朝鮮制裁委員会に通報するなどした。

---

[11] 現在、ロシアは１個師団（約3,500人の兵士）を国後島と択捉島に駐留させ、戦車、装甲車、各種火砲、対空ミサイルのほか、対艦ミサイル（択捉島に「バスチオン」、国後島に「バル」）を配備しているとされる。

[12] 航空宇宙軍は、空軍と航空宇宙防衛部隊が統合して創設され、2015（平成27）年に任務が開始された。その任務は、①航空兵力の集中的な戦闘指揮、②防空・ミサイル防衛、③人工衛星の発射及び制御、④ミサイル攻撃の警戒、⑤宇宙空間の監視などとされている。

[13] ロシアのサイバー軍の要員は、約1,000人との指摘がある。

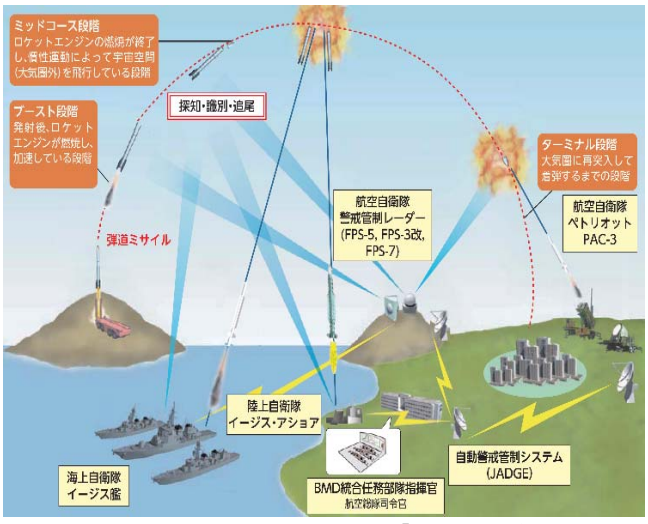
[14] 国連安保理決議で禁止されている北朝鮮船籍船舶との洋上での物資の積替え

領空侵犯への対処としては、侵犯のおそれがあると認められる航空機に対し、空自の戦闘機などを緊急発進（スクランブル）させ、状況確認、行動監視、退去警告などを行っている。2017（平成 29）年度のスクランブル実施回数は 904 回[15]であり、依然として高い水準が続いている[16]。

島嶼部への攻撃に対しては、陸・海・空自の統合運用により、機動的に部隊の展開を行い、敵の侵攻を阻止するとともに、侵攻があった場合には、航空機や艦艇による対地射撃により制圧した後、陸自部隊を着上陸させるなどして奪回することとしている。このような島嶼防衛の任務に当たるため、本年３月には、陸自に本格的な水陸両用作戦機能を備えた水陸機動団を新編し、米軍などとも連携して訓練を実施している[17]。また、今後、奄美大島、宮古島及び石垣島に初動を担任する警備部隊を配置することを計画している。なお、機動展開能力向上のために導入するオスプレイについては、佐賀空港の西側に駐機場や格納庫等を整備し、17 機を配備することを予定しているが、地元漁協等との調整が整わず、暫定配備を検討している陸自木更津駐屯地の受入れ環境も整わないことから、本年秋にも予定される配備は遅れる可能性がある。

島嶼防衛を含む海空領域の対処能力向上のため、防衛省・自衛隊では、本年度から新たに、護衛艦の建造、標準型ミサイルＳＭ－６の取得、次期警戒管制レーダー装置の開発、島嶼防衛用高速滑空弾に関する研究のほか、スタンド・オフ・ミサイル[18]の導入などを進め、来年度には、同ミサイルを搭載するためのＦ－１５戦闘機の改修を計画している。また、空中からの早期警戒を任務とする警戒航空隊を警戒航空団（仮称）に格上げすることも計画している。

弾道ミサイル防衛システムの整備構想（イメージ図）



（出所）『平成 30 年版　防衛白書』323 頁

イ　弾道ミサイル防衛

我が国の弾道ミサイル防衛は、イージス艦による上層（大気圏外）での迎撃とペトリオットＰＡＣ－３による下層（大気圏内）での迎撃を自動警戒管制システムにより連携させて効果的に行う多層防衛を基本としている。

昨年 12 月に２基の導入が決まった陸上配備型イージス・システム「イージス・

[15] これは 1958（昭和 33）年以降で６番目の多さであり、内訳は中国機が 500 回、ロシア機が 390 回で、両国で全体の 98.5％を占めている。なお、2018（平成 30）年度上半期については、全体で 561 回（前年度同時期と同数）であり、比較可能な 2003（平成 15）年度以降では２番目の多さとなっている。

[16] 緊急発進した特異な事例として、尖閣諸島付近の領海に侵入した中国公船の上空において、小型無人機らしき物体１機が領空を飛行した事案（2017（平成 29）年５月）、中国の無人機（推定）が東シナ海を飛行した事案（2018（平成 30）年４月）などがある。

[17] 水陸機動団新編後の訓練事例として、海自と連携して実施された九州西方海域及び種子島などでの訓練（2018（平成 30）年５月）、陸海空の統合作戦として実施された富士総合火力演習（同年８月）、種子島で実施された日本国内で初となる水陸両用作戦に関する日米共同訓練（同年 10 月）などがある。

[18] 導入するスタンド・オフ・ミサイルは、ノルウェーが開発中で射程が約 500 ㎞の「ＪＳＭ」（Ｆ－３５Ａに搭載）と、米国製で射程が約 900 ㎞の「ＬＲＡＳＭ」と「ＪＡＳＳＭ」（Ｆ－１５等に搭載）である。

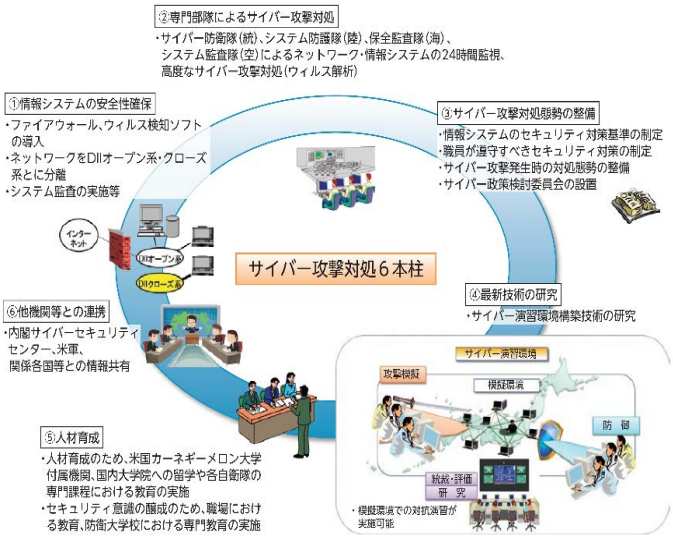
アショア」には、日米両国が共同開発した新型迎撃ミサイル「ＳＭ－３ブロックⅡＡ[19]」が搭載される予定で、イージス艦と同じく上層の防衛を担う。防衛省は、秋田県の陸自新屋演習場と山口県の陸自むつみ演習場を配備候補地に選定し、配備による電波干渉の有無等を調べる電波環境調査や地質・測量調査を進めることとしている。イージス・アショアについては、北朝鮮が非核化を宣言し、弾道ミサイルの発射を停止している現在、導入を再検討すべきとの議論があるが、これについて政府は、米朝会談後も核やミサイルの脅威についての基本的な認識に変わりはなく、我が国の防衛のために必要な装備であるとの考えを示している。

ウ　宇宙空間・サイバー空間防衛

宇宙空間における我が国の対応について、防衛大綱では、各種人工衛星を活用して情報収集能力や指揮統制・情報通信能力を強化するほか、宇宙状況監視（ＳＳＡ）などを通じて衛星の抗たん性を向上させ、効果的かつ安定的な宇宙空間の利用を確保するとしている。防衛省は、スペースデブリや不審な衛星への対処として、宇宙航空研究開発機構（ＪＡＸＡ）や米国などと連携しつつ、宇宙を監視し正確に状況を認識するためのＳＳＡ体制を2022（平成 34）年度までに構築することを目指している[20]。また、これまでに、防衛省として初めて所有・運用するＸバンド防衛通信衛星２機の打上げに成功しており、通信の統合化や高速・大容量化を図るために全３機体制の早期実現を目指すとしている。

サイバー空間における対応については、内閣官房の内閣サイバーセキュリティセンター（ＮＩＳＣ）を司令塔とする政府横断的な取組に加え、防衛省・自衛隊独自の取組として、共同の部隊であるサイバー防衛隊や陸・海・空自のサイバー防護部隊が、通信ネットワークの監視及びサイバー攻撃への対処を 24 時間態勢で実施している。本年度は、サイバー防衛隊の人員を約 110 名から約 150 名に増員することとしており、各自衛隊のサイバー防護部隊の増員と合わせ、サイバー防衛担当部隊の規模は約 350 名体制から約 430 名体制に拡充される予定である[21]。防衛省・自衛隊では、これらの施策と併せ、通信システムの安全性向上のための侵入防止システムの導入や人的・技術的基盤の整備などを行っている。

防衛省・自衛隊におけるサイバー攻撃対処のための総合的施策



（出所）『平成 30 年版　防衛白書』333 頁

---

[19] ＳＭ－３ブロックⅡＡの射程は約 2,000 ㎞、迎撃できる高度は約 1,000 ㎞とされている。

[20] ＳＳＡの構築に向けて、防衛省は監視用レーダーと運用システムの整備を進めており、ＪＡＸＡと監視対象軌道をすみ分けることで、効率的な監視体制とすることを目指している。

[21] サイバー防衛隊については、来年度は約 220 名への増員を目指している。

２　国家安全保障戦略、防衛計画の大綱及び中期防衛力整備計画

(1) 国家安全保障戦略

国家安全保障戦略は、外交政策及び防衛政策を中心とした国家安全保障に関する基本方針を定めるものであり、1957（昭和 32）年５月 20 日に国防会議及び閣議で決定された国防の基本方針[22]に代わるものとして、2013（平成 25）年 12 月 17 日に国家安全保障会議及び閣議で決定された。その主なポイントは以下のとおり。

日本の国益と国家安全保障の目標

○国益：①日本の平和と安全を維持し、その存立を全うすること、②日本と国民の更なる繁栄を実現し、我が国の平和と安全をより強固なものとすること、③普遍的価値やルールに基づく国際秩序を維持・擁護すること。

○目標：①抑止力を強化し、我が国に脅威が及ぶことを防止する、②日米同盟の強化、パートナーとの信頼・協力関係の強化等により地域の安保環境を改善し、脅威発生を予防・削減する、③グローバルな安全保障環境を改善し、平和で安定し、繁栄する国際社会を構築する。

日本がとるべき国家安全保障上の戦略的アプローチ

○日本の能力・役割の強化・拡大

外交の強化、総合的な防衛体制の構築、領域保全の強化・海洋安全保障の確保、防衛装備・技術協力（新たな武器輸出管理原則の策定等）、サイバーセキュリティの強化等

○日米同盟の強化

日米安保体制の実効性を高め、より力強い日米同盟を実現、「日米防衛協力のための指針」の見直し作業の推進、弾道ミサイル防衛・海洋・宇宙・サイバー等の幅広い分野における協力強化、在日米軍再編の着実な実施

○国際社会の平和と安定のためのパートナーとの外交・安全保障協力の強化

○国際社会の平和と安定のための国際的努力への積極的寄与

国連外交の強化、法の支配の強化、軍縮・不拡散に係る国際努力の主導、国際平和協力の推進、国際テロ対策における国際協力の推進

○地球規模課題解決のための普遍的価値を通じた協力強化

普遍的価値の共有、開発問題及び地球規模課題への対応と「人間の安全保障」の実現、開発途上国の人材育成に対する協力

○国家安全保障を支える国内基盤の強化と内外における理解促進

その他

○本戦略の内容は、おおむね 10 年程度の期間を念頭に置く。

---

[22] 国防の目的を達成するための基本方針として、次の４項目を掲げていた。①国際連合の活動を支持し、国際間の協調をはかり、世界平和の実現を期する。②民生を安定し、愛国心を高揚し、国家の安全を保障するに必要な基盤を確立する。③国力国情に応じ自衛のため必要な限度において、効率的な防衛力を漸進的に整備する。④外部からの侵略に対しては、将来国際連合が有効にこれを阻止する機能を果たし得るに至るまでは、米国との安全保障体制を基調としてこれに対処する。

(2) 防衛計画の大綱

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り、国家安全保障会議での決定を経て、閣議決定される。なお、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[23]」）として初めて策定されて以来、2013（平成 25）年 12 月 17 日に閣議決定された「平成 26 年度以降に係る防衛計画の大綱」（「25 大綱」）まで、過去５度策定されている。

25 大綱では、国際協調主義に基づく積極的平和主義の下、総合的な防衛体制を構築し、各種事態の抑止・対処のための体制を強化するとともに、外交政策と密接な連携を図りながら、日米同盟を強化しつつ、諸外国との２国間・多国間の安全保障協力を積極的に推進するほか、防衛力の能力発揮のための基盤の確立を図ることとしている。また、我が国の防衛力については、多様な活動を統合運用によりシームレスかつ状況に臨機に対応して機動的に行い得る実効的なものとしていくため、「統合機動防衛力[24]」を構築することとしている。

(3) 中期防衛力整備計画

「中期防衛力整備計画」（中期防）とは、防衛大綱に定める新たな防衛力を実現するため、５年間の防衛力整備の方針や主要な事業などを定めた計画である。2013（平成 25）年 12 月 17 日に策定された 26 中期防（「中期防衛力整備計画（平成 26 年度～平成 30 年度）」）では 25 大綱に従い、「統合機動防衛力」を構築するため、統合機能の更なる充実に留意しつつ、特に、警戒監視能力、情報機能、輸送能力及び指揮統制・情報通信能力のほか、島嶼部に対する攻撃への対応、弾道ミサイル攻撃への対応、宇宙空間及びサイバー空間における対応、大規模災害等への対応並びに国際平和協力活動等への対応のための機能・能力を重視するとの方針の下、防衛力の役割を実効的に果たすための主要事業を掲げている。

(4) 大綱及び中期防の見直し

2017（平成 29）年８月６日、安倍総理は記者会見で、北朝鮮の度重なるミサイル発射などによる安全保障環境の変化を受け、25 大綱を見直す方針を発表した。これまで進めてきた南西地域の防衛強化や弾道ミサイルの防衛強化に加え、宇宙やサイバーといった新たな防衛も検討課題になるとした。また、2018（平成 30）年１月 22 日、安倍総理は第 196 回国会の施政方針演説で、年末に向けて防衛大綱の見直しを進めていくと述べた上で、専守防衛は当然の大前提としながら、従来の延長線上ではなく、国民を守るために真に必要な防衛力のあるべき姿を見定めると表明した。

---

[23] 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」、「25 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。

[24] 「統合機動防衛力」とは、幅広い後方支援基盤の確立に配意しつつ、高度な技術力と情報・指揮通信能力に支えられ、ハード及びソフト両面における即応性、持続性、強靱性及び連接性も重視した防衛力の考え方。

新大綱の策定に向け、現在、防衛省内で検討が進められている[25]ほか、政府が設置した有識者による「安全保障と防衛力に関する懇談会」（座長：三村明夫 新日鐵住金株式会社名誉会長）においても議論が行われている。同懇談会では、委員から、クロス・ドメインで将来の防衛力を考えていくべきとの見解や、日米同盟の信頼性向上のために日本が主体的に防衛力強化に取り組む必要性、また、予算と人員の両面での一層の効率化を求める考えなどが表明されている。政府は懇談会の意見を踏まえ、12月上旬頃には新たな大綱の概要を示し、年末までには大綱を決定する予定とされる。なお、今年度が最終年度となる中期防も新大綱の内容に沿って見直される。

新大綱の内容に関しては、これまで進めてきた南西地域防衛や弾道ミサイルの防衛の態勢強化などに加えて、次のようなポイントについて、その動向が注目されている。

ア　領域横断的（クロス・ドメイン）な防衛力

現大綱では、多様な活動を統合運用によりシームレスかつ状況に臨機に対応して機動的に行い得る「統合機動防衛力」の構築を目標に掲げているが、新大綱では「領域横断的（クロス・ドメイン）な防衛力」を構築する方針と報じられている。従来の陸海空の枠を超えて、宇宙やサイバー空間、電磁波といった新たな領域も含めた防衛力を整備し、統合運用をさらに進めようとするものとされる。

イ　宇宙・サイバー分野

陸海空に続く新たな領域とされる宇宙及びサイバー分野については、我が国の取組が遅れているとされ、また前述の領域横断的（クロス・ドメイン）な防衛力の構築という観点からも、対応を急ぐ必要がある。宇宙空間については、宇宙空間の安定的利用の脅威となる宇宙ゴミや不審な衛星への対処に必要な宇宙状況監視体制の強化など、また、サイバー空間については、政府全体として取組を進めるとともに、防衛省・自衛隊としても、情報通信システムへの侵入の防止や防護システムの整備、人的・技術的基盤の整備などの政策の強化が課題として挙げられる。

ウ　新たな能力の取得

安全保障環境が引き続き厳しい状況等を受け、防衛体制の強化を図るため、イージス・アショアの導入や、スタンド・オフ・ミサイルの導入が予定されている。また、弾道ミサイルだけでなく巡航ミサイル等も対象とする新構想「統合防空ミサイル防衛（ＩＡＭＤ）を新大綱に盛り込む見通しとの報道や、電磁波を利用し敵の防空網や指揮通信システムを無力化する電子攻撃機を導入する案が検討されているとの報道もある。その他、島嶼防衛や災害時の拠点機能として「多用途運用母艦」を導入すべきとの議論もある。

エ　統合司令部の創設

現在、自衛隊では事態に応じて統合任務部隊を編成しているが、事態発生から部隊編成

[25] 省内において横断的な検討を行うため、「将来の防衛力検討委員会」（委員長：防衛大臣）が設置されている。

まで時間を要する、また多様な軍事攻撃やサイバー攻撃などを組み合わせた複合事態などに対しては、統合任務部隊の指揮官では対処できない、との指摘もあり、陸海空３自衛隊の運用を常時、一元的に指揮する「統合司令部」創設が必要との議論がある。

オ　防衛費

厳しい財政事情の中、政府は無人偵察機グローバルホーク、新型輸送機オスプレイＶ－２２、イージス・アショア、スタンド・オフ・ミサイル等を導入するなど、防衛力の強化を図っており、今後Ｅ－２Ｄ早期警戒機やＦ－３５Ａ戦闘機の追加取得なども想定される。このため、現在の中期防期間における防衛費の年平均の伸び率は 0.8％となっているが、次期中期防では１％以上の伸びが必要だとの見方もあり、今後さらに防衛費が膨らむ可能性がある。

３　防衛関係予算等

(1) 平成 30 年度防衛関係費補正予算案

ア　概要

2018（平成 30）年 10 月 15 日に閣議決定された 2018（平成 30）年度補正予算案における防衛関係費は約 547 億円である。

イ　内容

自衛隊の部隊が実施する災害派遣活動等に必要な経費として、被災地域の復旧等活動経費及び活動で使用した装備品等の損耗更新等を実施するための経費を、自衛隊施設等災害復旧に必要な経費として、被災した自衛隊施設の復旧及び被災した装備品等の復旧を実施するための経費を計上している。主な事業は以下のとおり。

分野	主要事業等	金額(億円)
被災地域の復旧等活動経費	○燃料の取得 ○災害派遣等手当、即応予備自衛官の俸給、災害派遣時の糧食等 ○現地までの隊員、装備品等の輸送 ○民間船舶「はくおう」及び「ナッチャンＷｏｒｌｄ」の運営　等	27
活動で使用した装備品等の損耗更新等	○装輪車両の損耗更新 ○施設器材（油圧ショベル等）の損耗更新 ○作業被服等の損耗更新 ○需品器材（野外炊具、入浴セット等）の損耗更新 ○航空機・車両等の整備維持　等	345
被災した自衛隊施設の復旧	○陸上自衛隊の各駐屯地等（富野、三軒屋、日本原等）の復旧 ○海上自衛隊の各基地等（呉、江田島、舞鶴等）の復旧 ○航空自衛隊の各基地等（高良台、美保、築城等）の復旧 ○防衛装備庁千歳試験場の復旧	167
被災した装備品等の復旧	○整備所天幕の復旧 ○航空機用近距離暗視装置の復旧 ○弾薬保管用備品の復旧　等	9

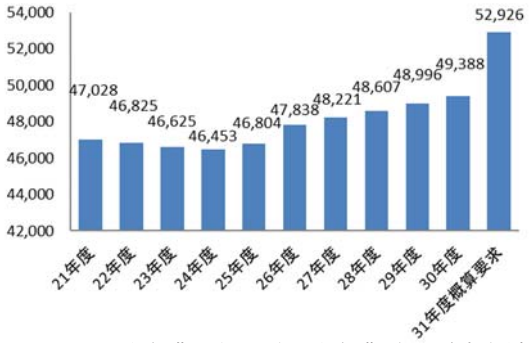
（防衛省資料を基に作成）

(2) 平成 31 年度防衛関係費概算要求

ア　概要

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が、2013（平成 25）年度に 11 年ぶりに増額され、それ以降の年度においても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増額された。2019（平成 31）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及び次期中期防衛力整備計画策定に係る防衛省内の検討状況も踏まえて実施され、ＳＡＣＯ（沖縄に関する特別行動委員会）関係経費等を除き５兆 2,926 億円（前年度比 3,538 億円（7.2%）増）となった。このうち、隊員の給与や食事のための人件・糧食費は２兆 1,908 億円（前年度比 59 億円（0.3%）増）、装備品の調達・修理・整備、油の購入、隊員の教育訓練などのための物件費は３兆 1,017 億円（前年度比 3,479 億円（12.6%）増）となっている。

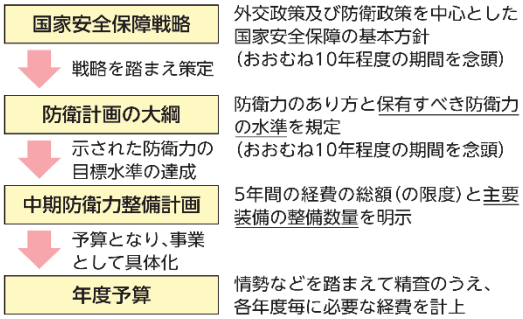
防衛関係費の推移



※ＳＡＣＯ関係経費、米軍再編関係経費（地元負担軽減分）及び新たな政府専用機導入に伴う経費を除く。

（出所）防衛省資料を基に作成

「戦略」、「防衛大綱」、「中期防」及び年度予算の関係



（出所）『平成 30 年版　防衛白書』31 頁

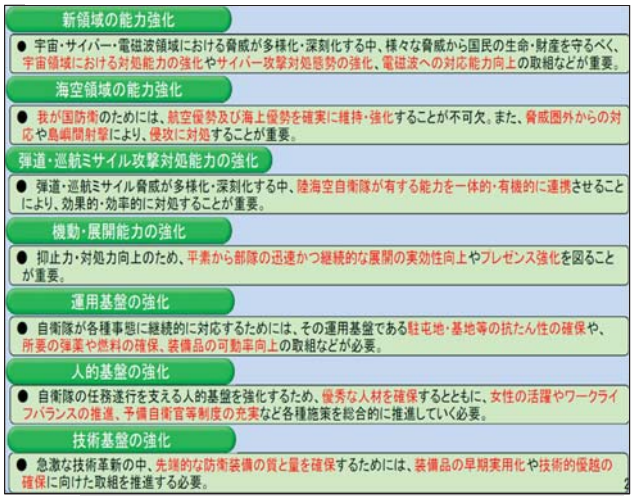
また、このほかに新たな政府専用機導入に伴う経費は 61 億円（前年度比 251 億円減）を計上し、ＳＡＣＯ関係経費及び米軍再編関係経費は、事項要求としている。その結果、2019（平成 31）年度防衛関係費概算要求総額は５兆 2,986 億円（前年度比 1,075 億円（2.1%）増）となっている。

イ　内容

2019（平成 31）年度防衛関係費の考え方として、我が国を取り巻く厳しい安全保障環境を踏まえ、防衛力の「質」及び「量」を必要かつ十分に確保することが不可欠とし、陸・海・空という従来の領域にとどまらず、宇宙・サイバー・電磁波といった新たな領域の活用が死活的に重要としており、新たな領域を含め、領域横断（クロス・ドメイン）作戦を実現できる体制を構築することが必要としている。

特に、新領域の能力強化として、宇宙状

2019（平成 31）年度防衛関係費における重視事項



（出所）防衛省資料

況監視（ＳＳＡ）システムの整備やサイバー防衛隊の充実・強化、海空領域の能力強化として、戦闘機（Ｆ－３５Ａ）の取得、また、弾道・巡航ミサイル攻撃対処能力の強化として、陸上配備型イージス・システム（イージス・アショア）の整備等を重視事項としている。

なお、主な事業は以下のとおり。

分野	主要事業等	金額（億円）
新領域の能力強化	宇宙状況監視（ＳＳＡ）システムの整備	268
	宇宙を利用したＣ４ＩＳＲの機能強化のための調査研究等	20
	サイバー情報収集装置の整備	38
	サイバー攻撃対処に係る部外力の活用	24
	戦闘機（Ｆ－１５）の電子戦能力向上【２機】	※
	自動警戒管制システム（ＪＡＤＧＥ）の電子戦情報の共有・処理能力の向上	29
海空領域の能力強化	戦闘機（Ｆ－３５Ａ）の取得【６機】	916
	戦闘機（Ｆ－１５）の能力向上【２機】	101
	滞空型無人機（ＲＱ－４Ｂ　グローバルホーク）の取得	81
	多用途かつコンパクトな護衛艦の建造【２隻】	995
	潜水艦の建造【１隻】	711
	スタンド・オフ・ミサイルの取得	73
弾道・巡航ミサイル攻撃対処能力の強化	陸上配備型イージス・システム（イージス・アショア）の整備	2,352
	ＳＭ－３ブロックⅡＡ及びＳＭ－３ブロックⅠＢの取得	818
	護衛艦のセンサ情報をリアルタイムに共有し、ネットワーク射撃を可能にするＦＣネットワークに関する研究	69
	03 式中距離地対空誘導弾（改善型）の取得	138

※海空領域の能力強化における戦闘機（Ｆ－１５）の能力向上【２機】の金額（101 億円）に含まれている。

（金額は契約ベース。防衛省資料を基に作成）

(3) ＦＭＳ調達

ア　概要

ＦＭＳ調達は、「有償援助による調達の実施に関する訓令」（昭和 52 年防衛庁訓令第 18 号）等に基づき、その調達源が米国政府に限られるもの又はその価格、取得時期等を考慮して有償援助による調達が妥当であると認められ、かつ、米国政府が有償援助による販売を認めるものについて行うこととされており、防衛装備庁が実施機関として行う中央調達が原則となっている。

また、武器輸出管理法等の米国の法令等に従って行われ、調達する防衛装備品等の価格は米国政府の見積り、支払は原則として前払、納期は確定年月日ではなく予定年月日となっているなど、米国政府から示された条件を受諾することにより、防衛装備品等が提供されるものとなっている。

このため、最新鋭の装備を調達しやすい半面、価格設定も米政府主導で交渉の余地がないとされており、納入時期の遅れや、前払いで払い過ぎた費用がなかなか精算されないと

※29 年度までは実績、30 年度は予算額、31 年度は概算要求額

（出所）防衛省資料を基に作成

いった問題も起きている。

近年ＦＭＳ調達額は増加傾向にあり、今回の 2019（平成 31）年度防衛関係費概算要求においては、6,917 億円（前年度比約 2,816 億円増）と大幅に増額しており、防衛関係費が増額している要因の一つとなっている。

イ　内容

2019（平成 31）年度防衛関係費概算要求における、主な事業は以下のとおり。

主要事業等	金額（億円）
イージス・アショア	1,991
新早期警戒機（Ｅ－２Ｄ）	810
戦闘機（Ｆ－３５Ａ）	881
戦闘機（Ｆ－１５）の能力向上	226
滞在型無人機（グローバルホーク）	81
ＳＭ－３ブロックⅡＡ	266
ＳＭ－３ブロックＩＢ	552

注）上記装備品の経費は機体等及び関連経費の合計額を示す。

（金額は契約ベース。防衛省資料を基に作成）

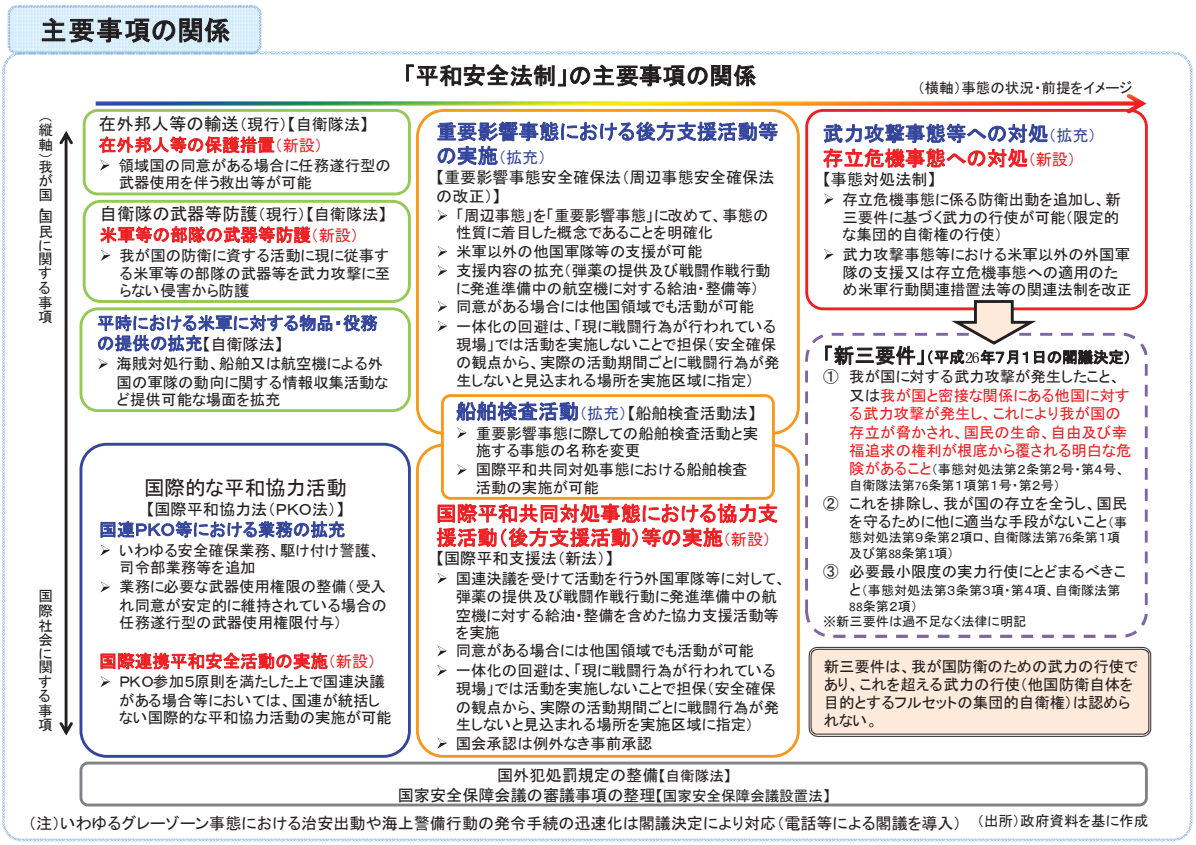
４　平和安全法制の整備とその後の自衛隊の活動状況

(1) 平和安全法制の整備と意義

平和安全法制は、我が国及び国際社会の平和と安全の確保に資することを目的とするもので、限定的な集団的自衛権の行使容認などを内容とする平和安全法制整備法と新規に制定された国際平和支援法から構成されている。同法制は、2015（平成 27）年５月 15 日に国会に提出され、同年９月 19 日に成立し、2016（平成 28）年３月 29 日に施行された。

平和安全法制の意義について、政府は、「弾道ミサイル防衛に当たる米艦艇の防護や後方支援が可能になるなど、日米同盟全体の抑止力や対処力を一層強化し、地域及び国際社会の平和と安定にこれまで以上に積極的に貢献することを通じて、わが国の平和と安定を一層確かなものにしていくものであり、歴史的な重要性を持つ[26]」と説明している。

[26] 『平成 30 年版　防衛白書』235 頁



（注）いわゆるグレーゾーン事態における治安出動や海上警備行動の発令手続の迅速化は閣議決定により対応（電話等による閣議を導入）　（出所）政府資料を基に作成

(2) 平和安全法制施行後の自衛隊の活動状況

ア　南スーダンＰＫＯにおける駆け付け警護任務等の付与

2016（平成 28）年 11 月 15 日、政府は、南スーダン派遣施設隊第 11 次要員から駆け付け警護任務を付与するとともに、宿営地の共同防護を行わせるため、国家安全保障会議（九大臣会合）の審議・決定を経て、実施計画の変更を閣議決定した。両任務は、同年 12 月 12 日より実施が可能となった。

他方、政府は、国連による地域保護部隊の創設・展開準備により、首都ジュバの治安の一層の安定に向けた取組が進みつつあり、また、自衛隊が担当するジュバでの活動に一定の区切りをつけることができたとして、2017（平成 29）年５月末をもって、自衛隊の施設部隊の活動を終了した。これにより、第 11 次隊に付与された両任務も終了した。なお、任務付与期間中、当該任務が実施されることはなかった。

イ　米軍等の武器等防護の運用指針の決定と米軍を対象とする運用の開始

政府は、米軍等の部隊の武器等防護について、その制度の基本的な考え方や運用に際しての内閣の関与等について定めた運用指針のほか、米側との具体的な運用要領などについて調整を進めた結果、2016（平成 28）年 12 月 22 日の国家安全保障会議において、「自衛隊法第 95 条の２の運用に関する指針」を決定し、米軍を対象に運用を開始した。

運用開始後の活動について、2017（平成 29）年５月に海上自衛隊による警護任務が初めて実施されたことが報じられたが、本年１月の第 196 回国会の施政方針演説において、安

倍総理から、米軍の艦艇及び航空機の防護を自衛隊が実施したことが正式に表明された。その後、同年２月５日、防衛省から、2017（平成 29）年中に、日米共同訓練において艦船と航空機の防護任務をそれぞれ１回ずつ実施したことが改めて公表された[27]。

ウ　平時における米艦への燃料等の提供

平和安全法制では、武力攻撃事態などに至らない平時から自衛隊が米軍とより広範な場面で物品・役務の提供の実施が可能となるよう自衛隊法第 100 条の６が改正され、従来の「共同訓練」などに加え、「弾道ミサイル等を破壊する措置をとるため必要な行動」や「外国の軍隊の動向に関する情報その他の我が国の防衛に資する情報の収集のための船舶又は航空機による活動」など提供可能な場面が拡充された[28]。

平和安全法制により追加された場面の活動に関し、本年４月、2017（平成 29）年４月から 12 月の間に、海上自衛隊が米海軍に対し燃料や食料の提供を 17 件実施したことが報じられた[29]。報道によると、当該期間に、海自の補給艦などが海自のイージス艦に補給した際に、周辺海域の米海軍のイージス艦に燃料や食料の補給を繰り返していたとされる。

（参考）平和安全法制整備後の米国以外の国との物品役務相互提供協定（ＡＣＳＡ）の現状

平和安全法制の整備後、2017（平成 29）年４月に、日豪間では物品役務相互提供協定（ＡＣＳＡ）の改正協定が、日英間では新規のＡＳＣＡが国会で承認されるとともに、自衛隊法が改正されたことから、米軍との間で可能な警護出動及び弾道ミサイル等破壊措置の場面以外は、米軍と同様の場面で物品・役務の提供が可能となった。また、カナダ及びフランスについても、本年４月と７月に、それぞれの国との間でＡＣＳＡが署名されていることから、今後、ＡＣＳＡ及び自衛隊法改正案の国会提出が見込まれる。

エ　在外邦人等の保護措置に関する訓練の実施

自衛隊は、2016（平成 28）年 12 月の国内で実施した在外邦人等保護措置訓練を皮切りに、これまで数次にわたり訓練を実施してきた。具体的には、2017（平成 29）年には、１月から２月にかけて開催された多国間共同訓練「コブラ・ゴールド 17」に参加し、集まった在留邦人や米国人らを米軍やタイ軍などと連携して保護する訓練を実施したほか、９月から 10 月の間にジブチにおいて、12 月には国内において訓練を実施した。2018（平成 30）年には、前年同様１月から２月にかけて開催された「コブラ・ゴールド 18」に参加して訓練を実施している。

なお、朝鮮半島有事の際の邦人[30]の退避について、政府は、様々な事態を想定し、必要

---

[27] 公表内容ついて、政府は、「今後の米軍等の活動に影響を与えるおそれのない範囲で、警護対象、警護主体、件数、我が国の防衛に資する活動の別について、米側と調整の上、可能な限りの情報を公開したものであり、これ以上の詳細については、お尋ねの警護を実施した場所を含めて、お答えを差し控えるのが適当かと思っております」と答弁している。（第 196 回国会衆議院予算委員会議録第７号５頁（平 30.2.7）小野寺防衛大臣答弁）

[28] なお、平和安全法制により実施可能となった物品・役務の提供については、新たな日米物品役務相互提供協定（日米ＡＣＳＡ）が、2017（平成 29）年４月に発効したことから、これまでの日米ＡＣＳＡのもとでの決済手続きなどと同様の枠組みを適用することが可能となっている。（『平成 30 年版　防衛白書』257 頁）

[29] 『日本経済新聞』（2018.4.1）、『朝日新聞』（2018.4.4）

[30] 韓国に所在する邦人の数は約 57,000 人にのぼるとされており、その内訳は、在韓邦人は約 38,000 人、旅行者は約 19,000 人。（『毎日新聞』（2017.4.21））

な準備、検討を行っているとされており、その中には、自衛隊の輸送機や輸送艦の派遣も含まれていることが報じられている[31]。ただし、自衛隊の韓国への派遣については韓国の同意が必要となるが、韓国が同国内での自衛隊の活動に否定的なため、実現のめどは立っておらず[32]、政府としては、韓国政府に引き続き協議を求める一方で、カナダや豪州など有志連合で韓国政府と協議することも検討していると報じられている[33]。

オ　その他

平和安全法制で可能となった国際平和協力法（ＰＫＯ法）の「国際連携平和安全活動」について、これを初適用し、シナイ半島駐留多国籍軍・監視団（ＭＦＯ）への陸上自衛官派遣を政府が検討していることが報道されている。詳細については、７(1)イを参照されたい。

５　日米安全保障体制の現状

(1) 米国との共同訓練・演習

日米両国は、自衛隊の戦術技量の向上及び米軍との連携強化を図り、日米同盟の抑止力・対処力を強化するため共同訓練・演習を実施している。

最近行われた主な共同訓練・演習としては、陸上自衛隊は、米海軍主催の多国間共同訓練「ＲＩＭＰＡＣ2018」の一環として、本年７月に米国ハワイ州カウアイ島において、陸上自衛隊が南西諸島に配備する予定の 12 式地対艦誘導弾を実射する日米共同の訓練を初めて実施した。また、本年３月末に発足した離島防衛を担う水陸機動団は、10 月５日から 19 日にかけて、鹿児島県種子島及び同周辺海域において、米海兵隊とともに日本国内で実施する初めての水陸両用作戦に係る日米共同の訓練を行った。水陸機動団は、10 月末から沖縄県の周辺海域などで実施する日米共同統合演習「キーン・ソード」にも参加予定とされる[34]。

また、海上自衛隊は、本年３月、米海軍の空母「カール・ヴィンソン」などと南シナ海北部から沖縄周辺に至る海空域において日米共同巡航訓練を行ったほか、６月から８月には、上記「ＲＩＭＰＡＣ2018」にも参加するとともに、複数回にわたって、我が国周辺海域等で米空母等との共同巡航訓練を実施している。

さらに、航空自衛隊は９月 28 日、米軍のＢ－５２戦略爆撃機１機と航空自衛隊の戦闘機 16 機が 27 日に、東シナ海及び日本海空域において共同訓練を行ったことを発表した。沖縄県尖閣諸島がある東シナ海上空での空自機とＢ－５２の共同訓練が公表されるのは初めてであり、中国を念頭に日米の連携を示す狙いがあるとみられている。

政府は、これらの日米共同訓練の実施により、日米の連携強化が図られ、その絆を示す

---

31 『毎日新聞』(2017.4.21)、『日本経済新聞』(2017.9.5)、『産経新聞』(2017.10.25)、『読売新聞』(2017.11.5)、『産経新聞』(2017.12.17)、『読売新聞』(2018.1.16)。

32 『日本経済新聞』(2017.9.5)、『読売新聞』(2017.11.5)。また、小野寺防衛大臣は、2017(平成 29)年 11 月７日に出演した民放の報道番組において、韓国との協議について「具体的なところはできていない。韓国が非常にデリケートなのは理解できる」と述べたことが報じられている。(『読売新聞』(2017.11.8))

33 『産経新聞』(2017.10.25、2017.12.17)

34 『日本経済新聞』(2018.9.3)

ことは、我が国の安全保障環境が厳しさを増している中で、地域の安定化に向けた我が国の意思と高い能力を示す効果があるとしている。

(2) 普天間飛行場移設問題

辺野古への移設をめぐっては、2015（平成 27）年 10 月に翁長沖縄県知事が前知事が行った埋立承認を取り消したことに関し、国と県が複数の訴訟で争い、2016（平成 28）年 12 月、最高裁判所が翁長知事による埋立承認取消処分が違法であるとの判断を示した。これを受けて、政府は中断していた工事を再開し、2017（平成 29）年４月、護岸の基礎となる砕石を海中に敷設する護岸工事に着手した。

同年７月、沖縄県は、県知事の許可を得ずに岩礁破砕を行うのは違法として、移設工事の差止めを求める訴訟を那覇地方裁判所に提起した。同訴訟は、2018（平成 30）年３月 13 日、那覇地方裁判所が県の訴えを却下する判決を言い渡し、同月 23 日、沖縄県が判決を不服として福岡高等裁判所那覇支部へ控訴、12 月５日に控訴審判決が言い渡される予定である。

2018（平成 30）年６月、防衛省は８月 17 日から辺野古埋立て区域へ土砂を投入する方針を県に通知し、７月 27 日、翁長知事は記者会見で、埋立承認撤回の手続に入る意向を表明した。８月８日、翁長知事は急逝したが、８月 31 日、謝花副知事は翁長知事の思いを受け止めるとして埋立承認を撤回した[35]。政府は８月 17 日からの土砂の投入を見送っていたが、県の埋立承認撤回を受け、移設工事は即時中断された。

９月 30 日に投開票された沖縄県知事選挙では、普天間飛行場の名護市辺野古への移設に反対を唱えた玉城デニー前衆議院議員が当選した。10 月 12 日行われた玉城沖縄県知事と安倍総理の会談において、玉城沖縄県知事は「今回の選挙で辺野古新基地反対の民意が示された」と述べ、辺野古への移設について改めて反対を表明したが、安倍総理は辺野古移設について「これまで進めてきた政府の立場は変わらない」と述べ、移設計画を推進する考えを表明したとされる。

沖縄県の埋立承認撤回への対応として、10 月 17 日、防衛省が国土交通大臣に対し、審査請求及び執行停止の申立てを行った。今後、国土交通大臣が執行停止を決定すれば、沖縄県が対抗措置として、①総務省の第三者機関「国地方係争処理委員会」への審査の申出、②決定取消しを求める抗告訴訟の提起をすることなどが想定され、新たな法廷闘争に発展する可能性がある。

６　諸外国との安全保障協力

(1) 北朝鮮の制裁逃れを監視するための各国の協力

2017（平成 29）年９月に採択された国連安保理決議 2375 号では、北朝鮮籍船舶との洋

[35] 撤回とは、瑕疵なく成立した行政行為について、新たな事情が発生したためその行政行為の効力を将来に向かって消滅させることをいう。2015（平成 27）年の埋立承認の取消しの際は、承認前の審査に瑕疵があったとして、承認の行為を取り消したが、今回は、承認が行われた時点では違法ではなかったが、承認以後に、埋立予定海域に軟弱地盤が存在する可能性が指摘されたことや環境保全対策が十分でないことなどの新たな問題が明らかになったとして撤回を行った。

上での物資の積替え（いわゆる「瀬取り」）を禁止している。

「瀬取り」を含む違法な洋上での活動に対し、我が国の海上自衛隊及び海上保安庁が、我が国周辺海域において、平素実施している警戒監視活動の一環として情報収集を行い、米国も警戒監視に当たる中、本年４月下旬から約１か月間、豪州及びカナダも米軍嘉手納飛行場を拠点として航空機による警戒監視活動を展開した。また、５月上旬には、英国海軍フリゲート「サザーランド」が我が国周辺の公海上で情報収集活動を実施した。さらに９月中旬以降、再度航空機による警戒監視活動が、嘉手納飛行場を拠点として豪州、ニュージーランド及びカナダにより行われている。同活動に従事する３か国は哨戒機を派遣し、朝鮮戦争に伴う国連軍地位協定に基づき在日米軍基地を使用している。

(2) 各国との安全保障協力

ア　豪州

日豪両国は、2007（平成 19）年３月、我が国にとって米国以外の国との間で初となる安全保障に特化した共同宣言「安全保障協力に関する日豪共同宣言」を発表したほか、日豪外務・防衛閣僚会議（「２＋２」）の枠組みを構築し、日豪ＡＣＳＡや日豪情報保護協定、日豪防衛装備品・技術移転協定を締結している。本年 10 月の日豪「２＋２」においては、日豪間の共同運用と訓練を円滑化すべく、行政的、政策的及び法的手続を相互に改善する「日豪円滑化協定」に関して、早期の交渉妥結に向けて努力することで一致した。

また、ともに米国の同盟国であり、普遍的価値を共有する豪州とは、米国を含めた日米豪３か国による共同訓練も盛んに行われている。例えば、本年２月、航空自衛隊がグアムにおける日米豪共同訓練及び日米豪人道支援・災害救援（ＨＡ／ＤＲ）共同訓練「コープ・ノース・グアム 18」に、５月には陸上自衛隊が豪州における日米豪実動訓練「サザン・ジャッカルー18」に参加した。９月に北海道胆振東部地震の影響で中止になった日豪による初の戦闘機訓練「武士道ガーディアン」については、2019（平成 31）年中に実施する方針で合意している。

イ　ＡＳＥＡＮ諸国

ＡＳＥＡＮ諸国とは、二国間協力に加え、拡大ＡＳＥＡＮ国防相会議（ＡＤＭＭプラス）等の多国間の枠組みでの協力も強化している。二国間協力については、インドネシアとの間で「２＋２」の枠組みが設置されているほか、フィリピン及びマレーシアとの間で防衛装備品・技術移転協定が締結され、これに基づき、フィリピンには海上自衛隊の練習機であるＴＣ－９０計５機の移転、操縦・維持整備に係る教育支援が行われている。

部隊間交流については、近年、インドネシア海軍主催の多国間共同訓練「コモド 2016」へ海上自衛隊が参加したほか、陸海空自衛隊などが米比共同訓練「バリカタン」に参加している。また、米・タイ共催の多国間共同訓練「コブラ・ゴールド」には 2005（平成 17）年以降、継続的に参加している。

さらに、南シナ海周辺国であるＡＳＥＡＮ諸国に対しては、2016（平成 28）年に表明した「ビエンチャン・ビジョン」に基づいて航行の自由及びシーレーンの安全確保に資する

能力構築支援等を推進している。

ウ　インド

日印間では、2008（平成 20）年 10 月、米国、豪州に続き３か国目となる「日印間の安全保障協力に関する共同宣言」を発表して以降、日印防衛協力及び交流の覚書、日印防衛装備品・技術移転協定及び日印秘密軍事情報保護協定を締結している。本年８月の日印防衛相会談においては、日印ＡＣＳＡについても今後調整していくことで一致した。

最近の主要な防衛協力・交流としては、本年１月にインドで開催された「ライシナ・ダイアローグ」に防衛省から初めて統合幕僚長が参加したほか、2017（平成 29）年から米印両海軍とともに海上自衛隊が主催国となった日米印共同訓練「マラバール」[36]が、本年６月にもグアム周辺で開催されるなど、共同訓練も活発化している。

また、防衛装備・技術協力については、本年７月に日印間で初となる陸上無人車両（ＵＧＶ）／ロボティクス分野における共同研究が開始されている。

エ　欧州諸国

欧州との間では、日英、日仏間で「２＋２」の枠組みが設置されている。各種協定については、日英ＡＣＳＡが発効し、日仏ＡＣＳＡが署名に至っているほか、我が国とＮＡＴＯ、フランス、英国及びイタリアとの間で情報保護協定が、我が国と英国、フランス、イタリア及びドイツとの間で防衛装備品・技術移転協定がそれぞれ締結されている。

部隊間の交流については、2016（平成 28）年秋に航空自衛隊が英国空軍と青森県三沢基地で、本年４月に海上自衛隊が英国海軍と関東南方海域で、本年９月から 10 月にかけて陸上自衛隊が英国陸軍と日本国内の演習場で、それぞれ初の共同訓練を実施しているほか、本年２月には海上自衛隊とフランス海軍が関東南方海域で共同訓練を行った。

また、2014（平成 26）年以降、アデン湾において自衛隊とＥＵの海賊対処部隊との共同訓練が行われているほか、本年１月、エストニアに所在するＮＡＴＯサイバー防衛協力センター（ＣＣＤＣＯＥ）への我が国の参加が承認されたことから、今後、防衛省からＣＣＤＣＯＥへ職員を派遣する方針が示される[37]など、海賊対処やサイバーセキュリティなどのグローバルな安全保障課題における連携・協力も深めている。

７　海外における自衛隊の活動

海外における自衛隊の活動は、ＰＫＯ法、国際緊急援助隊法、海賊対処法などに基づき行われてきたが、2015（平成 27）年の平和安全法制の整備により、国際平和支援法による活動が追加された。

2017（平成 29）年５月、国連南スーダン共和国ミッション（ＵＮＭＩＳＳ）に派遣されていた陸上自衛隊施設部隊約 350 名の撤収が完了し、現在[38]、海外における自衛隊の活動

---

[36] 従来は、米印海軍の共同訓練に海上自衛隊が招かれて参加していた。

[37] 防衛省「日エストニア防衛相会談（概要）」（平成 30 年５月６日）

[38] 2018（平成 30）年 10 月 23 日現在

は、ＵＮＭＩＳＳへの司令部要員の派遣、インドネシア国際緊急援助活動及びソマリア沖・アデン湾における海賊対処法に基づく活動となっている。

(1) ＰＫＯ法に基づく活動

ア　ＵＮＭＩＳＳへの派遣と施設部隊の撤収

我が国は南スーダンに展開する国連ＰＫＯであるＵＮＭＩＳＳに対し、2011（平成23）年11月以降、10次にわたり司令部要員を派遣するとともに、2012（平成24）年１月以降は、11次にわたり陸上自衛隊施設部隊などを派遣してきた。

派遣施設部隊は、2012（平成24）年３月に首都ジュバの国連施設内で活動を開始して以降、道路等のインフラ整備、避難民保護区域の敷地造成、給水、医療活動等の文民保護活動などを行ってきたが、2017（平成29）年３月10日、政府は、南スーダン国内の安定に向けた政治プロセスの進展や首都ジュバにおける施設活動について一定の区切りがついたこと等を理由とし、施設部隊の活動を終了することを決定した（同月24日に稲田防衛大臣が業務終結命令を発出、要員は同年５月末までに撤収）。なお、司令部要員の派遣は継続しており、現在も４名の自衛官が活動を実施している。

イ　最近の動き

本年９月、エジプト東部のシナイ半島においてエジプトとイスラエルの停戦監視を行っている駐留多国籍軍・監視団（ＭＦＯ）[39]に対し、政府が司令部要員として陸上自衛官数名を派遣する検討を行っていることが報じられた。報道によれば、年内にも現地調査団を派遣し、安全が確保されると判断されれば、年明け以降に派遣するとされる。

これに対し同月、小野寺防衛大臣は記者会見で「現時点で具体的な派遣が決まっているとの事実はございません」と述べたが[40]、仮に派遣が行われれば、平和安全法制の施行により可能となった、国連が統括しない「国際連携平和安全活動」への初めての参加となる。

(2) 国際緊急援助隊法に基づく活動（インドネシア国際緊急援助活動）

本年９月28日にインドネシア・スラウェシ島において発生した地震及び津波被害に対し、10月３日、河野外務大臣からの国際緊急援助活動の実施についての協議を経て、岩屋防衛大臣が国際緊急援助活動の実施に対する自衛隊行動命令を発出した。これ受けて、被害状況の調査や支援のニーズについて情報収集を行う現地調整所要員が派遣されるとともに、Ｃ－１３０Ｈ輸送機１機及び隊員約40名からなるインドネシア国際緊急援助空輸隊が派遣され、支援物資及び被災民の輸送活動を開始した。

(3) 海賊対処法に基づく活動（ソマリア沖・アデン湾）

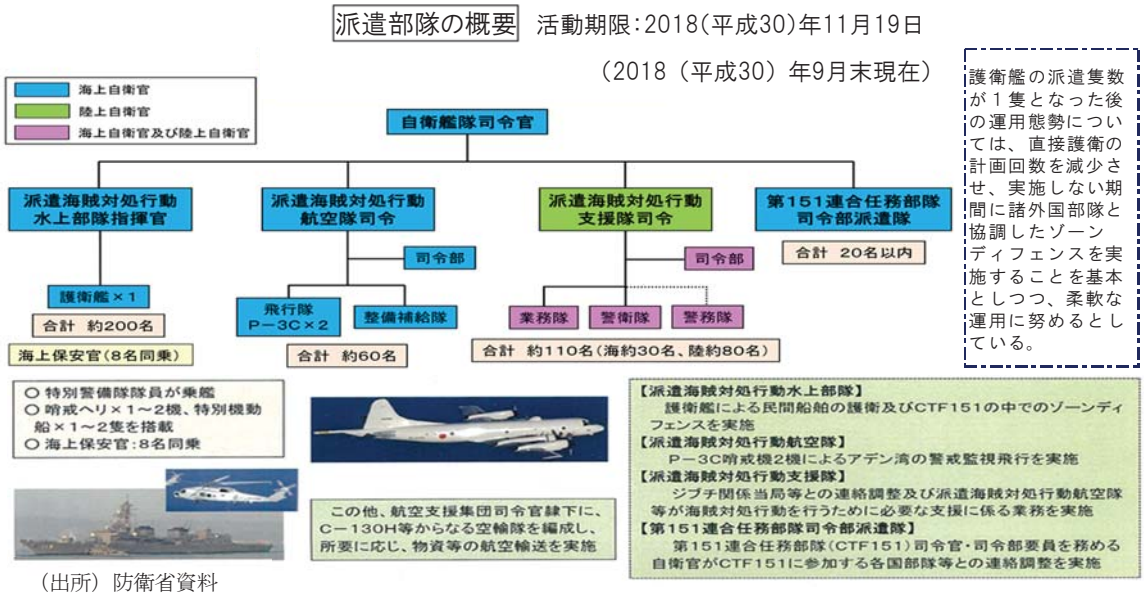
ソマリア沖・アデン湾周辺海域における海賊事案に対処するため、現在、我が国は、海賊対処法に基づき、海上自衛隊の水上部隊、航空隊及び派遣海賊対処行動支援隊を同海域

---

[39] ＭＦＯは 1979（昭和 54）年の「エジプト・イスラエル平和条約」附属の「ＭＦＯ設立議定書」に基づき設置された機関で、13 か国が資金拠出し、12 か国が要員を派遣している。

[40] 小野寺防衛大臣記者会見概要（平 30. 9. 18）

に派遣している。



（出所）防衛省資料

政府は、2016（平成28）年11月１日の閣議において、ソマリア沖・アデン湾における海賊事案発生件数が減少していることなどから、海賊対処活動に従事している護衛艦を２隻態勢から１隻に縮小することを決定した[41]。一方、海賊対処を行う各国部隊との連携強化及び自衛隊の海賊対処行動の実効性向上を図るため、2014（平成26）年８月以降、第151連合任務部隊（ＣＴＦ151）司令部に司令部要員を派遣しており、2015（平成27）年５月から８月、2017（平成29）年３月から６月及び本年３月から６月までの間、ＣＴＦ151司令官として海上自衛官（海将補）を派遣した[42]。

Ⅱ　第197回国会提出予定法律案等の概要

１　防衛省の職員の給与等に関する法律の一部を改正する法律案

人事院勧告に対する政府の取扱い方針（閣議決定）に基づき、一般職の国家公務員の例に準じて防衛省の職員の給与について改定を行う。

内容についての問合せ先
安全保障調査室　風間首席調査員（内線 68620）

[41] ソマリア沖・アデン湾の海賊発生件数は、ピーク時の 2011（平成 23）年に 237 件あったが、その後は急減し、2015（平成 27）年は０件、2016（平成 28）年は２件に留まった。なお、2017（平成 29）年は９件であった。

[42] 自衛官がこのような多国籍部隊の司令官を務めるのは自衛隊創設以来初めてである。

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　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196回国会は、５月30日及び６月27日の２回、合同審査会が開かれており、主な討議内容は以下のとおりである。

国会回次	日　付	会　長	場　所	討　議　者
１９６回 （常会）	平成30年 ５月30日	衆議院委員長 佐藤　　勉君	衆議院 第１委員室	安倍晋三内閣総理大臣 枝野　幸男君（立憲） 玉木雄一郎君（国民）(5.30)※ 大塚　耕平君（民主）(6.27)※ 志位　和夫君（共産） 片山虎之助君（維新） 岡田　克也君（無会）(6.27)
	６月27日	参議院委員長 鉢呂　吉雄君	参議院 第１委員会室	

※　国民民主党は玉木雄一郎君と大塚耕平君が共同代表を務めていた。
　　また、会派の略称は衆議院では「国民」、参議院では「民主」とされている。

日 付	討　　議　　内　　容	発　言　者
5月30日	**１　森友・加計問題**	
	(1)　森友学園問題	
	①　安倍総理が自身の責任のとり方について昨年２月の答弁の内容をその後に変えていることの妥当性	枝野　幸男君 （立憲）
	②　私人である総理夫人が、夫人付きの公務員を通じて財務省に国有地売却条件について優遇を受けることができるかどうか照会したことの妥当性	
	③　総理夫人が国有地売却価格の引下げに影響を与えなかったことを国会において立証する必要性	
	(2)　加計学園問題	
	５月21日に愛媛県が国会に提出した文書の内容が事実でないとすれば、安倍総理の名前が無断で使われたことに対して総理大臣として加計学園に抗議する必要性	枝野　幸男君 （立憲）
	(3)　その他	
	文書の改ざん、隠蔽、破棄、国会での虚偽答弁といった悪質な行為が安倍政権で行われた理由	志位　和夫君 （共産）
	２　日米貿易問題	
	(1)　５月24日に米国が安全保障を理由に自動車関税の大幅な引上げを検討していると表明した件について、我が国に対する事前通告の有無	玉木雄一郎君 （国民）
	(2)　米国による鉄・アルミの輸入制限措置に対して、世界の自由貿易体制を守るために、ＷＴＯルールに基づいた対抗措置を取る必要性	

日 付	討　　議　　内　　容	発　言　者
	3　日露交渉関係	
	北方領土の返還後の四島に日米安保条約第６条に基づく米軍基地を置かないとトランプ大統領から確約を得ることで日露交渉が進展する可能性	玉木雄一郎君 （国民）
	4　内閣人事局関係	
	過度な政治主導に基づく内閣人事局による人事管理の仕組みを見直す必要性	片山虎之助君 （維新）
6月27日	**1　消費税増税関係**	
	消費税率の 10%への引上げを予定通り 2019 年 10 月に実施する意思の有無	枝野　幸男君 （立憲）
	2　自民党提出の公職選挙法改正案関係	
	(1)　消費税率の引上げを予定している中で、参議院の議員定数を６議席増やす自民党の公職選挙法改正案への国民の理解に対する認識	枝野　幸男君 （立憲）
	(2)　会期末の審議時間の足りない時期に提出したことについての認識	片山虎之助君 （維新）
	(3)　消費税増税により国民に負担を求める中で、参議院議員定数を６増することの是非についての自由民主党総裁としての認識	
	3　日米安全保障関係	
	安倍総理が６月 25 日の参議院予算委員会で答弁した、Ｆ15 戦闘機墜落事故を受け同型機の飛行中止を在日米軍に申し入れたとする内容の真偽	枝野　幸男君 （立憲）
	4　骨太の方針 2018 関係	
	(1)　外国人労働者の受入れ	大塚　耕平君 （民主）
	①　受入れ方針についてもっと時間をかけて議論する必要性に対する認識	
	②　移民の定義についての見解	
	(2)　財政健全化に向けて、1997 年に制定された財政構造改革法のような法的枠組みを作る必要性	
	5　加計学園問題	
	加計学園が獣医学部新設に向けて事を前に進めるために総理の名前を使い、また、総理秘書官が深く関与した結果、同学園への愛媛県及び今治市からの補助金が大幅に増額されたことに対する認識	志位　和夫君 （共産）
	6　森友学園問題	
	(1)　公文書の改ざん、隠蔽、廃棄や国会での虚偽答弁が民主主義の根幹に関わる問題だという認識の有無	岡田　克也君 （無会）
	(2)　(1)の文書改ざん等について、行政府の長としてではなく、当事者としての責任を感じる必要性	
	(3)「私や妻が関係していたら総理大臣も国会議員も辞める」という答弁と矛盾しないように、財務省による公文書改ざん等が行われたことに対する総理の責任の有無	
	7　その他	
	「『子供を産まない方が幸せ』という意見は勝手だ」、「今の日本に食べるに困るような家庭はない」とする主張に対する総理の認識	枝野　幸男君 （立憲）

２　「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る（資料１参照）。

同法が制定された背景の一つには、委員会審査が実質的に国民に対して直接責任を負わない政府委員[1]に対する質疑が中心となり、本来議員同士の政策論議の場であるべき国会審議が形骸化しているとの批判が強まってきたことがある。

同法は、こうした批判を受け、議員が副大臣等として各省庁に入り、その政策決定に関与するとともに、国会審議において大臣を補佐する制度（③）及び、従前の政府委員制度を廃止し、各省庁の職員は必要に応じて政府参考人として大臣・副大臣等を技術的に補佐する制度（②）を創設することで、議員中心の政策論争を行い、国会審議の活性化を図ろうとする趣旨で制定されたものである。

また、国家基本政策委員会の設置（①）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「首相質問」（資料２参照）の場において議員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、これに倣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」）を実施する場として構想されたものである。「党首討論」は、衆参両院に設置された国家基本政策委員会の合同審査会の形式で行われている。

３　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。

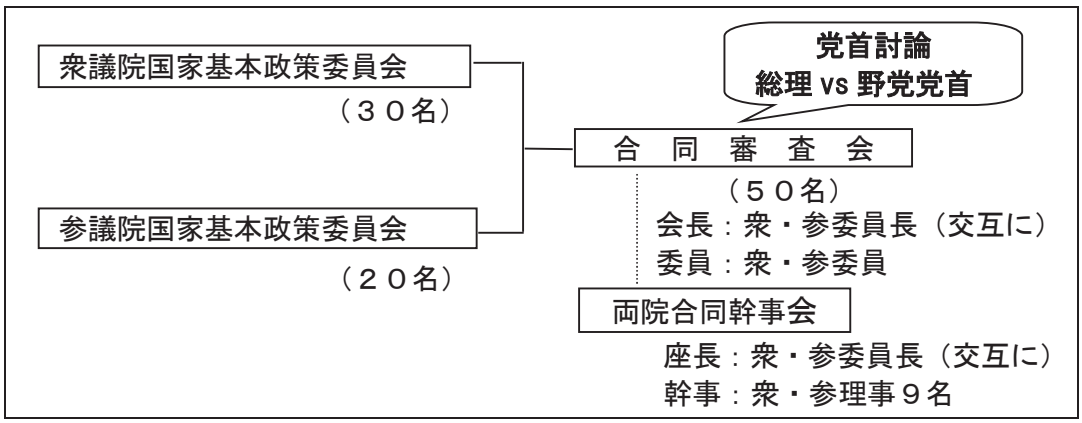
衆参の国家基本政策委員会は、国会法に規定された常任委員会であり、衆参の規則において「国家の基本政策に関する事項」を所管とし、委員数を衆議院 30 人、参議院 20 人とすることがそれぞれ定められているが、「党首討論」の開催が本来の設置目的であることから、合同審査会という形態をとることが各党合意の中で確認された。

---

[1] 政府委員は、各会期冒頭に政府からの申し出により、両議院の議長の承認を得て内閣が一括して任命することで、会期中は、いつでも本会議や委員会に出席することができた。

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、その後は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



４　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。資料３参照）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（資料４参照）が合意された。

５　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。

野党党首は、委員として発言する。

会派別所属議員数（平成 30 年 10 月 23 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	283	自由民主党・国民の声	126
立憲民主党・市民クラブ	58	公明党	25
国民民主党・無所属クラブ	37	立憲民主党・民友会	24
公明党	29	国民民主党・新緑風会	23
無所属の会	13	日本共産党	14
日本共産党	12	日本維新の会	11
日本維新の会	11	希望の会(自由・社民)	6
社会民主党・市民連合	2	希望の党	3
希望の党	2	無所属クラブ	2
未来日本	2	沖縄の風	2
自由党	2		
無所属	13	各派に属しない議員	6
欠員	1	欠員	0
計	465	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。

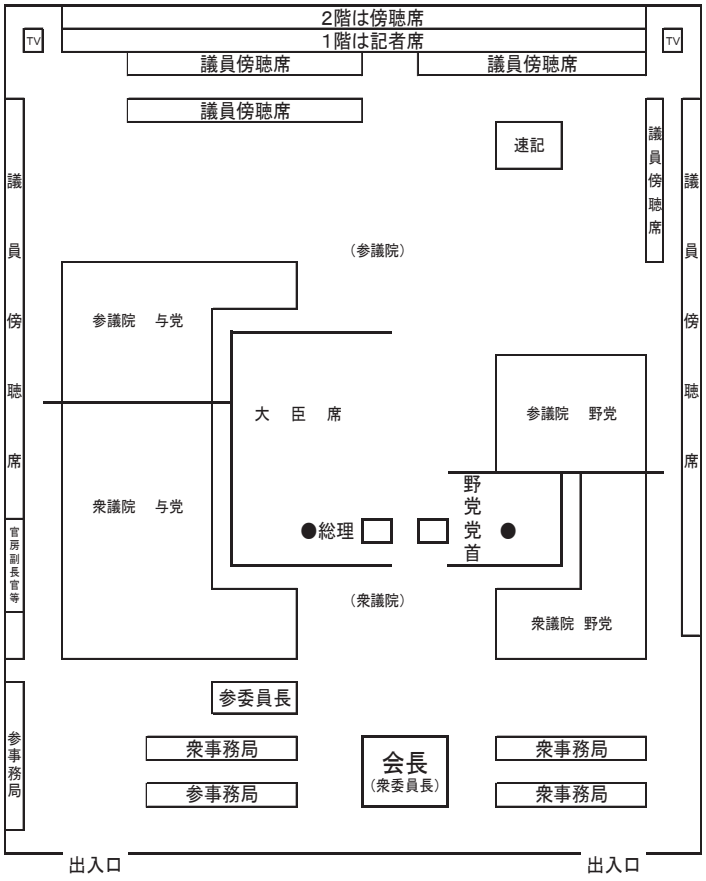
(3) 開会日時

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。

(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。また、委員席の配置は、与党と野党の対面方式とする（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。

(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。

６　諸課題

(1) 討議を行う野党党首の基準

運営申合せでは、野党（衆議院又は参議院において所属議員 10 名以上を有する野党会派）党首が総理と討議を行うこととされているが、第 196 回国会では、政党でない院内会派「無所属の会」の代表が討議に参加した。

(2) 討議時間の増加

運営申合せでは、総理の発言時間を含めた 45 分間を野党会派間で配分することとなっているが、野党は討議時間の拡大を求めている。

(3) 開会回数の確保

開始年の平成 12 年は８回開会されたが、その後、開会回数は減少傾向にある。平成 26 年に与野党間で、総理の国会出席の有無にかかわらず、毎月１回開会することを申し合わせたが、実現していない。

資料１

国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律の概要

（要綱より抜粋）

第一　趣旨（第１章関係）

この法律は、国会における審議を活性化するとともに、国の行政機関における政治主導の政策決定システムを確立するため、国家基本政策委員会の設置及び政府委員制度の廃止並びに副大臣等の設置等について定めるものとする。

第二　国家基本政策委員会の設置（第３条関係）

各議院に、常任委員会として国家基本政策委員会を設置するものとする。

第三　政府委員制度の廃止（第２条及び第４条関係）

一　国会における政府委員制度を廃止するものとする。

第五　副大臣等の設置等

一　副大臣及び副長官の設置（第８条関係）

1　内閣府及び各省に副大臣を、各大臣庁に副長官を置くものとする。

三　大臣政務官及び長官政務官の設置（第 10 条関係）

1　内閣府及び各省に大臣政務官を、各大臣庁に長官政務官を置くものとする。

資料２

イギリス議会のクエスチョンタイム

イギリス議会には、議員が政策課題や時事問題について政府に対し情報の開示や説明を求める手段として、口頭質問、緊急質問及び書面質問の３種類の質問制度が設けられている。クエスチョンタイムとは、このうち、本会議の場で議員が首相及び閣僚に答弁を求める「口頭質問（口頭答弁を求める質問－Questions for oral answer)」の時間を指すものである。

イギリスのクエスチョンタイムは、1961 年（昭和 36 年）から導入されたものであり、下院本会議場において、月曜日から木曜日までの本会議の冒頭、与野党の議員による質問に対し各省大臣が順番に日を定めて答弁に立つ形で行われている。そのクエスチョンタイムの中でも「首相に対する質問時間（Prime Minister's Question Time)」（以下「首相質問」という。）は、水曜日の正午から 30 分間行われるもので、その時々の政策課題について野党党首を含む与野党議員と首相との間で討論が展開されている。

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 15 名の下院議員（かつては抽選で選ばれた議員全員が質問できるわけではなかったが、バーコウ議長（2009 年６月～）は、2017 年５月の解散前までの間において、通常、全員に質問させていた。） 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。

資料３

（H12.2.16 両院合同幹事会）
（H15.2. 7 見直し反映）

国家基本政策委員会合同審査会の運営についての申合せ

１．合同審査会の開会（総理と野党党首との討議）

衆議院及び参議院の国家基本政策委員会は合同審査会を開き、内閣総理大臣（以下、総理という。）と野党（衆議院又は参議院において所属議員 10 名以上を有する野党会派）党首との直接対面方式での討議を行う。

合同審査会においては、当該内閣の基本政策と各党の基本政策及び時々の重要テーマについて総理と野党党首が相互に議論を展開するものとし、国家の基本政策を審議する委員会にふさわしい内容のものとする。

２．開会日時

合同審査会は、会期中、週１回 ~~40 分間~~ 45 分間、水曜日午後３時から開会する。ただし、総理が、衆議院又は参議院の本会議、予算委員会若しくは重要広範議案審査の委員会に出席する週には、開会しない。また、閉会中には開会しない。

３．会長

合同審査会の会長は、衆議院の国家基本政策委員長と参議院の国家基本政策委員長が交互に務めるものとする。~~毎会期、初回の会長は、衆議院の委員長とする。~~

会長に事故があるときは、会長の属する議院の理事が、会長の職務を行う。

４．開会場所

衆議院第１委員室と参議院第１委員会室を交互に使用し、会長の属する議院において合同審査会を開会することを原則とする。ただし、委員（会）室の都合により、会長の属しない議院においても開会することができるものとする。

委員席の配置は、与党と野党の対面方式とする。

５．両院合同幹事会の設置

合同審査会の運営について協議するため、両院合同幹事会を設置する。両院合同幹事会は、両院の委員長のほか、両院併せて 11 名の幹事（自民４、民主２、明改２、自由１、共産１、社民１）により構成する。理事の割当てのない会派については、オブザーバー幹事とする。

６．配分時間

~~40 分間~~45 分間の各党時間配分については、野党間で調整する。

当該配分時間は、総理の発言時間を含むものとする。

７．野党党首の発言等

野党党首は、委員として発言する。

野党党首が出席できない場合の対応については、野党間で調整し、両院合同幹事会において協議する。

８．総理の欠席

総理が、合同審査会に出席できない場合の対応については、両院合同幹事会において協議する。

９．総理以外の国務大臣の陪席

総理以外の国務大臣は、原則として合同審査会に陪席する。

なお、内閣法制局長官は、陪席する。

10．発言通告

野党党首は、発言の項目及びその要旨等を示して、原則として開会日の前々日正午までに通告する。

11．パネル等の使用

パネル等の資料を使用する必要がある場合には、予め両院合同幹事会に提示し、会長の許可を得なければならない。

12．会議における発言（会長の議事整理）

会議における発言は、会長の議事整理に従う。

野党党首及び総理は、配分時間を厳守し、相互の発言時間を考慮しつつ、簡潔に発言を行うものとする。

13．開会通知

合同審査会開会の通知は、衆議院公報及び参議院公報をもって行う。

14．傍聴及び録音、撮影の許可

合同審査会における傍聴及び録音・撮影は会長が許可する。

15．見直し

本申合せについては、第 147 回国会における合同審査会の運営の状況を踏まえ、国会審議の活性化を図る観点から必要がある場合には、所要の見直しを行うものとする。

資料４

国家基本政策委員会合同審査会の傍聴について

平成 21 年６月 11 日
（両院合同幹事会合意）

議員は、国家基本政策委員会合同審査会において、総理と野党党首が静謐な環境のもと討議を行えるよう、不規則発言等、議事の妨げとなるような言動は、厳に慎まなければならない。

以上、申し合わせる。

内容についての問合せ先
国家基本政策調査室　宮田首席調査員（内線 68640）

予算委員会

予算調査室

Ⅰ　所管事項の動向

1　平成 29 年度一般会計補正予算（第１号）、平成 29 年度特別会計補正予算（特第１号）

平成 29 年度補正予算は、歳出面において、生産性革命・人づくり革命、災害復旧等・防災・減災事業及び総合的なＴＰＰ等関連政策大綱実現に向けた施策を実施するために必要な経費等特に緊要となった事項等について措置を講ずるとともに、既定経費の減額を行う一方、歳入面において、前年度剰余金の受入や公債金の増額等を行うことを内容とするものである。

●平成 29 年度一般会計補正予算（第１号）フレーム　（単位：億円）

歳出		歳入	
１．歳出の追加	27,073	１．公債金（建設公債）	11,848
（１）生産性革命・人づくり革命	4,822		
（２）災害復旧等・防災・減災事業	12,567		
（３）総合的なTPP等関連政策大綱実現に向けた施策	3,465		
（４）その他喫緊の課題等への対応	6,219	２．税外収入	956
２．国債整理基金特別会計へ繰入（前年度剰余金の1／2）	1,891		
３．既定経費の減額	△ 12,416	３．前年度剰余金受入	3,743
（１）国債費	△ 10,098		
（２）その他	△ 2,318		
合　計	16,548	合　計	16,548

（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。
（参考）財政投融資計画において、株式会社日本政策投資銀行に対し、2,800 億円を追加する。

（財務省資料より作成）

平成 29 年度補正予算は、平成 30 年１月 22 日に国会に提出され、２月１日に成立した。

2　平成 30 年度一般会計予算、平成 30 年度特別会計予算、平成 30 年度政府関係機関予算

平成 30 年度予算は、「経済・財政再生計画」の集中改革期間（2016～18 年度）の最終年度の予算として、経済再生と財政健全化の両立を目指すものである。

●平成 30 年度予算フレーム　（単位：億円）

	平成29年度予算（当初）	平成30年度予算	29'→30'	備考
（歳入）				
税収	577,120	590,790	13,670	
その他収入	53,729	49,416	△ 4,313	
公債金	343,698	336,922	△ 6,776	○公債依存度 34.5%程度（29年度当初 35.3%）
うち4条公債（建設公債）	60,970	60,940	△ 30	
うち特例公債（赤字公債）	282,728	275,982	△ 6,746	
計	974,547	977,128	2,581	
（歳出）				
国債費	235,285	233,020	△ 2,265	
一般歳出	583,591	588,958	5,367	
地方交付税交付金等	155,671	155,150	△ 521	
計	974,547	977,128	2,581	

（財務省資料より作成）

(1) 平成 30 年度予算の概要

一般会計予算総額は、97 兆 7,128 億円（対前年度当初予算 2,581 億円増）である。歳出から国債費を除いた基礎的財政収支（以下「ＰＢ」という。）対象経費は 74 兆 4,108 億円（同 4,846 億円増）であり、同経費から地方交付税交付金等（15 兆 5,150 億円）を除いた一般歳出は 58 兆 8,958 億円であり、一般歳出のうち社会保障関係費は 32 兆 9,732 億円となっている。一般歳出及び社会保障関係費の伸びは、それぞれ 5,367 億円増及び 4,997 億円増となっており、「経済・財政再生計画」における「目安」に沿って抑制を図っている。

平成 30 年度の国の一般会計ＰＢは△10 兆 3,902 億円となり、前年度当初の△10 兆 8,413 億円から 4,511 億円改善している。

●「歳出改革の目安」のポイント

＜目安１＞　プライマリーバランス赤字対ＧＤＰ比：2018 年度△１%程度

＜目安２＞　国の一般歳出の水準：安倍内閣のこれまでの３年間では一般歳出の総額の実質的な増加が 1.6 兆円程度となっていること、経済・物価動向等を踏まえ、その基調を 2018 年度まで継続。

＜目安３＞社会保障関係費の水準：安倍内閣のこれまで３年間の経済再生や改革の効果と合わせ、社会保障関係費の実質的な増加が高齢化による増加分に相当する伸び（1.5 兆円程度）となっていること、経済・物価動向等を踏まえ、その基調を 2018 年度まで継続していくことを目安とし、効率化、予防等や制度改革に取り組む。この点も含め、2020 年度に向けて、社会保障関係費の伸びを、高齢化による増加分と消費税率引上げとあわせ行う充実等に相当する水準におさめることを目指す。

＜目安４＞地方の歳出水準：国の一般歳出の取組と基調を合わせつつ、交付団体をはじめ地方の安定的な財政運営に必要となる一般財源の総額について、2018 年度までにおいて、2015 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。

（財政制度等審議会資料より作成）

(2) 歳入

歳入面では、租税及び印紙収入が 59 兆 790 億円（対前年度当初予算１兆 3,670 億円増）となる一方、公債発行は 33 兆 6,922 億円（同 6,776 億円減）で、公債依存度は 34.5%（前年度当初 35.3%）となった。

税収の内訳は、所得税が 19 兆 200 億円（同１兆 720 億円増）、法人税が 12 兆 1,670 億円（同 2,240 億円減）、消費税が 17 兆 5,580 億円（同 4,200 億円増）となっている。

(3) 歳出

歳出面の各分野における特徴は以下のとおりである。

【社会保障】

○社会保障関係費の伸びについて、「経済・財政再生計画」の「目安」を達成（30 年度＋4,997 億円）。

○**診療報酬改定**：本体＋0.55%（＋588 億円）、薬価△1.36%（△1,456 億円）、材料価格△0.09%（△99 億円）。

○**薬価制度の抜本改革**（△310 億円）や**大型門前薬局等の調剤報酬適正化**（△56 億円）といった制度改革を実施。

○**介護報酬改定**：＋0.54%（＋137 億円）／**障害福祉サービス等報酬改定**：＋0.47%（＋57 億円）

○**生活扶助基準**の見直しや**医療扶助の適正化**を図る一方、生活保護受給者の**大学等進学の際の一時金**の支給を行うほか、生活困窮者自立支援制度において**子供の学習支援**等を強化。

【教育・文化】

○新学習指導要領の円滑な実施や学校における働き方改革に向け、**小学校英語の専科教員**など学校の指導・事務体制を強化。

○**文化芸術立国**に向け、文化庁の機能強化を図りつつ、文化資源を活用し、投資拡大の好循環を目的とする**文化経済戦略**等を推進。

【公共事業】

○公共事業関係費については**安定的な確保**（５兆 9,789 億円）を行い、その中で、①**生産性向上**のためのインフラ整備、②豪雨・台風災害等を踏まえた**防災・減災対策**などへの重点化を推進。

【農業】

○米の直接支払交付金の廃止にあわせ、農家の所得の向上と安定を図る観点から、**水田活用交付金**と**農業農村整備事業**を増額するとともに、**収入保険**を創設。

○「31 年の輸出１兆円」目標に向けた**農林水産物・食品の輸出の戦略的支援、加工施設の整備や木材の高付加価値化**等による林業の競争力強化等を実現。

【外交・防衛】

○外交実施体制を強化しつつ、**日米・日露関係の強化**や**インド太平洋戦略**などに予算配分を重点化し、**戦略的外交**を後押し。**ＯＤＡ**も、一般会計予算、事業量ともに増額を確保。

○中期防対象経費は、「中期防衛力整備計画」を踏まえ**＋0.8%**の伸びを確保し、イージス・アショア（２基分）の整備に要する経費を計上するなど、**弾道ミサイル攻撃**等に適切に対処。防衛関係費全体としても＋1.3%を確保。なお、あわせて、29 年度補正において能力向上型迎撃ミサイル（PAC-3MSE）の調達の前倒し等を実施。

【警察・海保】

○東京オリンピック・パラリンピック競技大会の開催を見据え、テロの未然防止等に向けた**セキュリティ向上のための資機材**の整備を図るとともに、**国境離島等警備用の大型ヘリ**（２機分）等を措置。

○「海上保安体制強化に関する方針」に基づき、29 年度補正予算とあわせ、**尖閣対応の大型巡視船**を中心に体制強化を引き続き前倒しで実施。

【観光】

○訪日外国人旅行者数 32 年度 4,000 万人等の目標達成に向け、**国際観光旅客税（仮称）**の財源を活用しつつ、顔認証ゲート等の最新技術を活用した**ＣＩＱ体制（出入国管理、税関）**の整備、ビッグデータを活用した**デジタルマーケティング**の導入、**文化財や国立公園等に関する多言語解説**の整備等を推進。

【地方創生】

○先端科学や観光・農業といった**地方大学の新たなチャレンジ**を後押しする**新たな交付金**を創設するとともに、地方の自主的かつ先駆的な取組を支援する**地方創生推進交付金**を引き続き確保。

【復興】

○復興のステージに応じ、**生業の再生等きめ細かな支援**とともに、復興拠点整備や風評被害対策等の**福島の復興**を推進。

【地方財政】

○地方財政について、**歳出特別枠の廃止**による歳出の重点化・効率化、**地方消費税の清算基準の見直し**等により、国・地方を通じた財政資金の効率的配分を実現。一方、**地方一般財源総額**について**前年度同水準**を確保。

●平成 30 年度一般会計歳出主要経費別内訳　（単位：億円）

事　　項	平成29年度予算（当初）	平成30年度予算	増減額	伸率（%）
社会保障関係費	324,735	329,732	4,997	1.5
文教及び科学振興費	53,567	53,646	79	0.1
うち科学技術振興費	(13,045)	(13,159)	(114)	(0.9)
国債費	235,285	233,020	△ 2,265	△ 1.0
恩給関係費	2,947	2,504	△ 443	△ 15.0
地方交付税交付金等	155,671	155,150	△ 521	△ 0.3
防衛関係費	51,251	51,911	660	1.3
公共事業関係費	59,763	59,789	26	0.0
経済協力費	5,110	5,089	△ 21	△ 0.4
中小企業対策費	1,810	1,771	△ 39	△ 2.2
エネルギー対策費	9,635	9,186	△ 448	△ 4.7
食料安定供給関係費	10,174	9,924	△ 250	△ 2.5
その他の事項経費	61,098	61,904	806	1.3
予備費	3,500	3,500	－	－
合　　計	974,547	977,128	2,581	0.3

（財務省資料より作成）

平成 30 年度予算は、平成 30 年１月 22 日に国会に提出され、同年３月 28 日に成立した。

(4) 平成 30 年度補正予算

平成 30 年 10 月 15 日、政府は平成 30 年度補正予算の概算を閣議決定した。当該補正予算においては、歳出面では災害からの復旧・復興（7,275 億円）、学校の緊急重点安全確保対策（1,081 億円）、予備費の追加（1,000 億円）を行い、歳入面では、公債金（6,950 億円）、税外収入（42 億円）、前年度剰余金受入（2,364 億円）を行うこととしている。当該補正予算の総額は 9,356 億円となっている（平成 30 年度補正予算の概要は「Ⅱ　第 197 回国会提出予定予算の概要」を参照）。

３　財政健全化への取組

(1) 中期財政計画

政府は、平成 25 年８月８日、財政健全化目標（国・地方のＰＢについて、平成 27 年度（2015 年度）までに平成 22 年度（2010 年度）に比べ赤字の対ＧＤＰ比半減、平成 32 年度（2020 年度）までにＰＢ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。）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。

(2) 経済・財政再生計画

安倍内閣総理大臣は、平成 26 年 11 月 18 日の記者会見において、消費税率 10%への引上げ時期の 18 か月延期と併せて、平成 32 年度（2020 年度）のＰＢ黒字化という財政健全

化目標を堅持し、平成 27 年度夏までに達成に向けた具体的な計画を策定することを表明した。

平成 27 年６月 30 日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2015」（以下「骨太の方針 2015」という。）は、その第３章において「『経済・財政一体改革』の取組―『経済・財政再生計画』」（以下、「経済・財政再生計画」という。）を定めている。同計画では、「経済再生なくして財政健全化なし」を基本方針とし、今後５年間（平成 28～32 年度）を対象期間とし、当初３年間（平成 28～30 年度）を歳出改革含む「集中改革期間」と位置付けて「経済・財政一体改革」を集中的に進めるとしている。

(3) 経済・財政一体改革の中間評価

骨太の方針 2015 は、経済・財政再生計画の中間時点において、目標に向けた進捗を評価することとしていた。これに基づき経済財政諮問会議の経済・財政一体改革推進委員会は、平成 30 年３月 29 日に「経済・財政一体改革の中間評価」を取りまとめた。その概要は以下のとおりである。

【総括的評価】

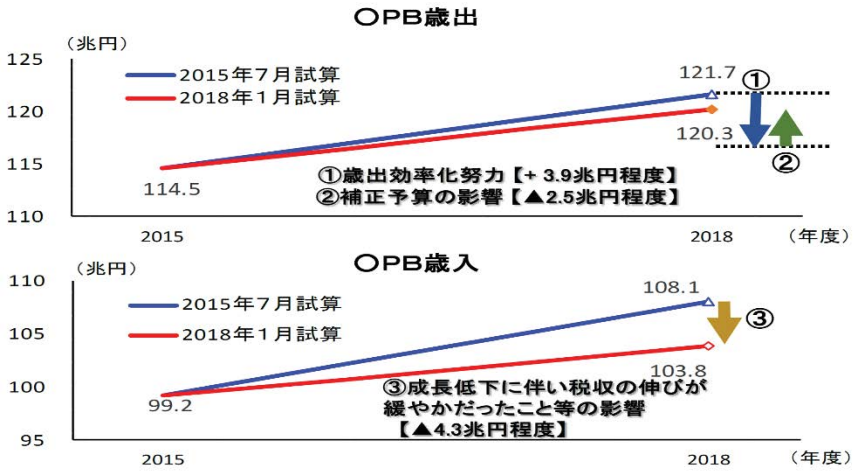
〇歳入面では、2018 年度の国・地方の税収は過去最高水準（2012 年度より 24 兆円増加）を更新する見込み。

〇歳出面では、2016～2018 年度本予算について、計画で定めた一般歳出等の目安（伸びを 1.6 兆円程度に抑制）に沿った予算編成が行われた。

〇2018 年度のＰＢ赤字対ＧＤＰ比で経済・財政再生計画で設定した△１%の目安に対し、△2.9%となる見込みであり、ＰＢ改善の進捗は遅れている。

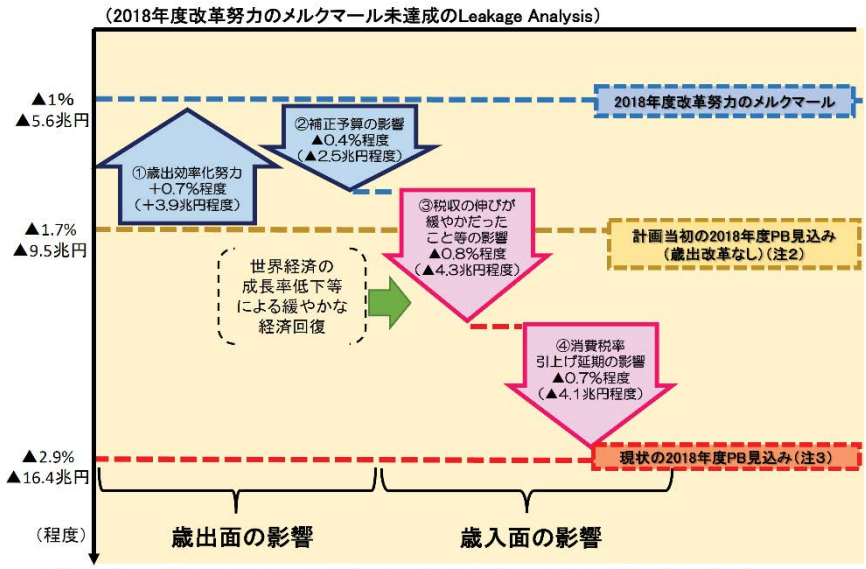
【ＰＢ改善の進捗の遅れの要因分析】

2018 年度のＰＢ赤字対ＧＤＰ比は、経済・財政再生計画策定直後の 2015 年７月試算に比して、悪化する見込み。その要因は主に４つ。①歳出の目安に沿った効率化努力が実施された一方、②本予算に追加した補正予算の影響、③成長低下に伴い税収の伸びが緩やかだったこと、④消費税率引上げの延期の影響。



●増収分（2018年度は**5.6兆円程度**）及びそれに伴う社会保障の充実・公経済負担増（2018年度は**1.5兆円程度**）の影響を除いて上記グラフを作成： ⇒ **④消費税率引上げ延期の影響【▲4.1兆円程度】**

（備考）
内閣府「中長期の経済財政に関する試算」（平成30年１月23日、平成27年７月22日）により作成。



（注1）内閣府「中長期の経済財政に関する試算」（平成30年１月23日、平成27年７月22日）により作成。
（注2）2015年７月中長期試算の「経済再生ケース」の試算値。2016年度は一定の歳出改革を勘案（高齢化等を除く歳出の増加率が物価上昇率の半分程度）、2017～2018年度は歳出改革を織り込まず、2017年４月に消費税率を10%に引き上げる、前提で試算。
（注3）2018年１月中長期試算の「成長実現ケース」の試算値。2016～18年度の歳出改革を織り込み、2019年10月に消費税率を10%に引き上げる、前提で試算。

（経済財政諮問会議資料より作成）

(4) 新経済・財政再生計画

安倍内閣総理大臣は、平成29年９月25日の記者会見において、子育て世代への投資と社会保障の安定化とにバランスよく充当すること等を目的として、消費税率の10%への引上げによる増収分の使途を見直すこととした。これに伴い、2020年度のＰＢ黒字化目標の達成は困難となったが、今後もＰＢの黒字化を目指すことなどを表明した。

平成30年６月15日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2018」（以下「骨太の方針2018」という。）は、その第３章において「『経済・財政一体改革』の推進―『新経済・財政再生計画の策定』」（以下、「新経済・財政再生計画」という。）を定めている。

同計画では、「経済再生なくして財政健全化なし」との基本方針を堅持し、引き続き、「デフレ脱却・経済再生」、「歳出改革」、「歳入改革」の３本柱の改革を加速・拡大することとしている。その概要は以下のとおりである。

【財政健全化目標】

〇団塊世代が 75 歳に入り始めるまでに、社会保障制度の基盤強化を進め、全ての団塊世代が 75 歳以上になるまでに財政健全化の道筋を確かなものとする必要。

〇経済再生と財政健全化に着実に取り組み、2025 年度の国・地方を合わせたＰＢ黒字化を目指す。

〇同時に債務残高対ＧＤＰ比の安定的な引下げを目指すことを堅持する。

【社会保障改革を軸とする「基盤強化期間」の設定（2019～2021 年度）】

〇2019 年度～2021 年度を「基盤強化期間」と位置付け、経済成長と財政を持続可能にするための基盤固めを行う。

〇社会保障制度の持続可能性確保が景気を下支えし、持続的な経済成長の実現を後押しする点にも留意する。

【財政健全化目標と基盤強化期間内における毎年度の予算編成を結びつけるための仕組み】

①社会保障関係費

〇経済・財政再生計画（骨太 2015）において、2020 年度に向けその実質的な増加を高齢化による増加分に相当する伸びにおさめることを目指す方針とされていること、経済・物価動向等を踏まえ、2019 年度以降、その方針を 2021 年度まで継続する。

〇消費税率引上げとあわせ行う増（これまで定められていた社会保障の充実、「新しい経済政策パッケージ」で示された「教育負担の軽減・子育て層支援・介護人材の確保」及び社会保障４経費に係る公経済負担）については、別途考慮する。

〇2022 年度以降については、団塊世代が 75 歳に入り始め、社会保障関係費が急増することを踏まえ、こうした高齢化要因を反映するとともに、人口減少要因、経済・物価動向、社会保障を取り巻く状況等を総合的に勘案して検討する。

②一般歳出のうち非社会保障関係費

〇経済・物価動向等を踏まえつつ、安倍内閣のこれまでの歳出改革の取組を継続。

③地方の歳出水準

〇国の一般歳出の取組と基調を合わせつつ、交付団体をはじめ地方の安定的な財政運営に必要となる一般財源の総額について、2018 年度地方財政計画の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保する。

【計画実現に向けた今後の取組】

〇全世代型社会保障制度を着実に構築していくため、総合的な議論を進め、期間内から順次実行に移せるよう、2020 年度に、それまでの社会保障改革を中心とした進捗状況をレビューし、「骨太方針」において、給付と負担の在り方を含め社会保障の総合的かつ重点的に取り組むべき政策を取りまとめ、早期に改革の具体化を進める。

《社会保障分野における基本的考え方》

〇基盤強化期間の重点課題は、高齢化・人口減少や医療の行動化を踏まえ、総合的かつ重点的に取り組むべき政策をとりまとめ、基盤強化期間内から工程化、制度改革を含め実行に移していくこと。

〇経済・財政一体改革の進捗については、新計画の中間時点（2021 年度）において評価を行い、2025 年度ＰＢ黒字化実現に向け、その後の歳出・歳入改革の取組に反映する。

（経済財政諮問会議資料より作成）

４　平成 31 年度予算編成

「骨太の方針 2018」では平成 31 年度予算編成に向けた基本的考え方として、前回平成 26 年４月の消費税率の引上げの経験も踏まえ、2019 年 10 月１日に予定されている消費税率引上げに伴う需要変動に対して機動的な対応を図る観点から、歳出改革の取組を継続するとの方針とは別途、臨時・特別の措置を平成 31 年・2020 年度当初予算において、講ずることとしている。平成 31 年度予算は、新経済・財政再生計画における社会保障改革を軸とする基盤強化期間の初年度として、社会保障関係費や非社会保障関係費等について歳出改革の取組を継続するとの方針に沿った予算編成を行い、無駄な予算を排除するとともに、真に必要な施策に予算が重点配分されるよう、厳格な優先順位付けに基づく、メリハリのついた予算とすることとされている。

その後、平成 30 年７月９日の経済財政諮問会議による「2019 年度予算の全体像」のとりまとめ等を経て、同月 10 日に「平成 31 年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について」（以下「平成 31 年度概算要求基準」という。）が閣議了解された。その概要は以下のとおりである。

●「平成 31 年度概算要求基準」の骨子

平成 31 年度予算は、「骨太の方針 2018」で示された「新経済・財政再生計画」の枠組みの下、引き続き手を緩めることなく本格的な歳出改革に取り組む。歳出全般にわたり、平成 25 年度予算から平成 30 年度予算までの安倍内閣の歳出改革の取組を強化するとともに、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。

１．要求

○年金・医療等については、前年度当初予算に高齢化等に伴ういわゆる自然増（6,000 億円）を加算した範囲内で要求。ただし、増加額について、「経済・財政再生計画改革工程表」に沿って着実に改革を実行していくことを含め、合理化・効率化に最大限取り組み、高齢化による増加分に相当する伸びにおさめることを目指すこととし、その結果を平成 31 年度予算に反映させる。

○地方交付税交付金等については、「新経済・財政再生計画」との整合性に留意しつつ、要求。

○義務的経費については、前年度当初予算額と同額を要求。義務的経費を削減した場合には同額を裁量的経費で要求可。参議院議員通常選挙に必要な経費の増等については加算。

○その他の経費については、前年度当初予算額の 100 分の 90（「要望基礎額」）の範囲内で要求。

○予算の重点化を進めるため、「基本方針 2018」及び「未来投資戦略 2018」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、前年度当初予算におけるその他の経費に相当する額と要望基礎額の差額に 100 分の 300 を乗じた額及び義務的経費が前年度当初予算額を下回る場合にあっては、当該差額に 100 分の 300 を乗じた額の合計額の範囲内で要望。

２．予算編成過程における検討事項

○要求・要望について、これまでの安倍内閣の歳出改革の取組を基調とした効率化を行う。その上で、「新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、「新経済・財政再生計画」における歳出改革の取組を継続するとの方針を踏まえ措置する。

○「新経済・財政再生計画」で示された「真に必要な財政需要の増加に対応するため、制度

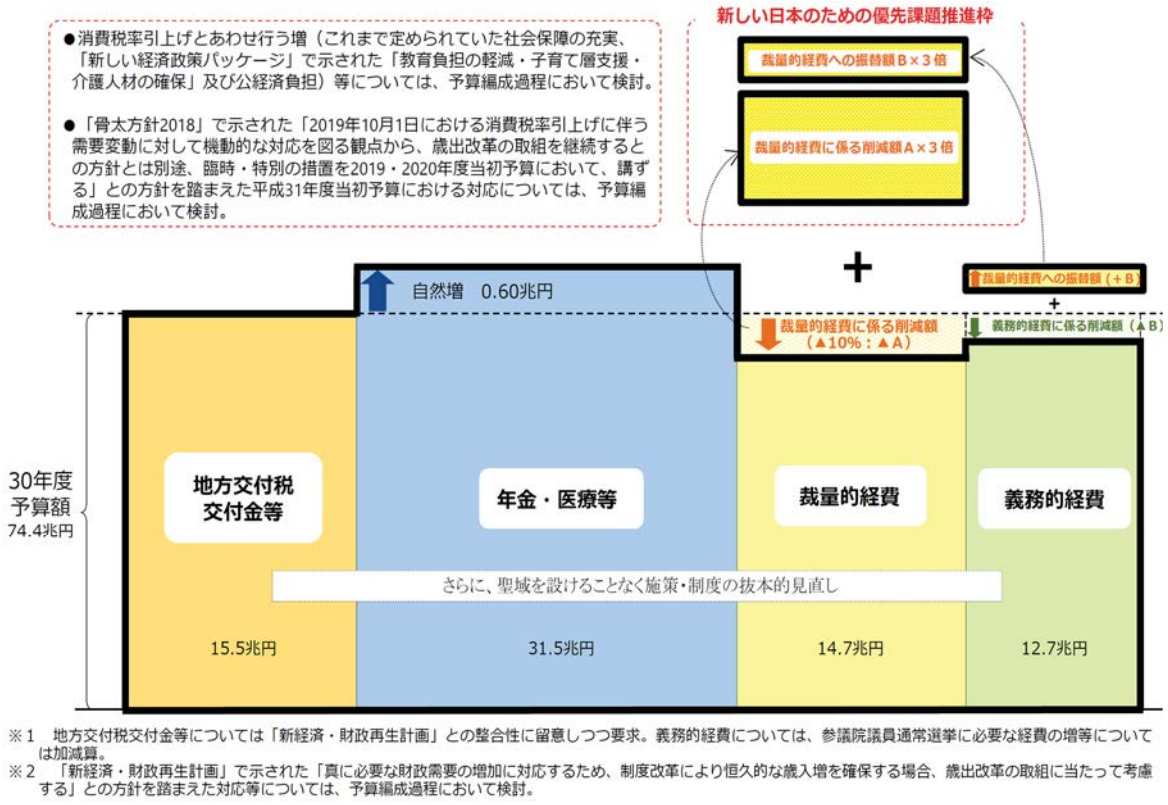
改革により恒久的な歳入増を確保する場合、歳出改革の取組に当たって考慮する」との方針を踏まえた対応については、予算編成過程で検討する。

○消費税率引上げとあわせ行う増（これまで定められていた社会保障の充実、「新しい経済政策パッケージ」で示された「教育負担の軽減・子育て層支援・介護人材の確保」等）などについては、予算編成過程で検討する。

○「骨太の方針 2018」で示された「消費税率引上げに伴う需要変動に対して機動的な対応を図る観点から、歳出改革の取組を継続するとの方針とは別途、臨時・特例の措置を 2019・2020 年度当初予算において、講ずることとする。」との方針を踏まえた対応については、予算編成過程で検討する。

（財務省資料より作成）

●平成 31 年度概算要求基準（イメージ）



（財務省資料より作成）

各府省からの概算要求・要望額[1]は、平成 30 年９月７日に財務省が公表した資料によれば、一般会計概算要求額の総額が 98 兆 4,482 億円、要望額の総額が４兆 3,175 億円で、合計 102 兆 7,658 億円となっている。

[1] 平成 31 年度予算においては、予算の重点化を進めるため、「骨太の方針 2018」及び「未来投資戦略 2018」（平成 30 年６月 15 日閣議決定）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」を設置した。

５　今後の課題

平成 31 年度概算要求基準では、歳出の３分の１を占める社会保障関係費は、前年度から６千億円増の要求を認める一方、過去３年間は毎年５千億円の増加に抑えるとする「目安」があったが、「高齢化による増加分」に抑えるという表現にとどめているため、予算編成過程において、社会保障関係費の自然増をどの程度抑えるかが最大の論点になると考えられる。

新経済・財政再生計画に基づく歳出改革の推進、基盤強化期間（2019～2021 年度）の歳出改革の方向性や歳出の目安の明確化・具体化とそれに沿った新たな改革工程表を年末までに策定し、31 年度予算に反映されるものとなっている。

Ⅱ　第 197 回国会提出予定予算の概要

1　平成 30 年度一般会計補正予算（第１号）、平成 30 年度特別会計補正予算（特第１号）

●平成 30 年度一般会計補正予算（第１号）フレーム　（単位：億円）

歳出		歳入	
1．災害からの復旧・復興	7,275	1．公債金（建設公債）	6,950
（1）平成30年7月豪雨への対応	5,034		
（2）平成30年北海道胆振東部地震への対応	1,188		
（3）台風第21号、大阪北部地震等への対応	1,053		
2．学校の緊急重点安全確保対策	1,081	2．税外収入	42
（1）熱中症対策としてのエアコン設置	822		
（2）倒壊の危険性のあるブロック塀対応	259		
3．予備費の追加	1,000	3．前年度剰余金受入	2,364
合　計	9,356	合　計	9,356

（財務省資料より作成）

●平成 30 年度一般会計補正予算（第１号）の概要

１．災害からの復旧・復興　7,275 億円

(1)　平成 30 年７月豪雨への対応　5,034 億円

①　生活の再建　367 億円

〇災害廃棄物の処理／廃棄物処理施設の復旧　〔292 億円〕

〇被災者生活再建支援金　〔32 億円〕

〇災害公営住宅の整備　〔16 億円〕　等

②　生業の再建　1,985 億円

〇グループ補助金　〔314 億円〕

〇日本政策金融公庫等の被災中小企業者等への資金繰り支援　〔924 億円〕

〇農業用ハウス、農業用施設等の復旧やみかんの植替え等への支援　〔30 億円〕

〇農地・農業用水利施設の復旧等への支援　〔618 億円〕　等

③　災害応急復旧　2,319 億円

〇公共土木施設等の災害復旧　〔1,921 億円〕

〇学校施設等の災害復旧　〔101 億円〕

〇水道施設、医療施設、社会福祉施設等の災害復旧　〔144 億円〕　等

④　災害救助　363 億円

〇自衛隊の災害派遣活動等　〔347 億円〕　等

(2)　平成 30 年北海道胆振東部地震への対応　1,188 億円

〇災害廃棄物の処理　〔５億円〕

〇農業用ハウスの資材の共同購入等支援　〔５億円〕

〇大規模な山腹崩壊等への対応　〔128 億円〕

〇公共土木施設等の災害復旧　〔766 億円（一部再掲）〕

○自衛隊の災害派遣活動等　〔186 億円〕　等

(3)　台風第 21 号、大阪北部地震等への対応　1,053 億円

○被災者生活再建支援金　〔67 億円〕

○農業用ハウスの資材の共同購入等支援　〔10 億円〕

○公共土木施設等の災害復旧　〔433 億円〕

○関西国際空港連絡橋の復旧への支援　〔50 億円〕

○学校施設等の災害復旧　〔139 億円〕

○災害救助費等負担金等　〔48 億円〕　等

２．学校の緊急重点安全確保対策　1,081 億円

(1)　熱中症対策としてのエアコン設置　822 億円

(2)　倒壊の危険性のあるブロック塀対応　259 億円

３．予備費の追加　1,000 億円

○　今後の災害対応等を勘案した予備費の増

（財務省資料より作成）

この補正により、平成 30 年度一般会計歳入歳出予算総額は、それぞれ 98 兆 6,484 億円となる（平成 30 年度一般会計当初予算総額：97 兆 7,128 億円）。また、特別会計においては、年金特別会計について所要の補正を行っている。

内容についての問合せ先
予算調査室　田中首席調査員（内線68660）

決算行政監視委員会

決算行政監視調査室

Ⅰ　所管事項の動向

１　決算等及び予備費

決算は、国の一会計年度における予算執行の実績を表示したものであり、財政国会中心主義の下、決算審査を通じて、予算に基づいて行われた財政行為についての内閣の責任を明らかにし、将来の財政計画や予算編成等に資することとなる。

この決算については、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条第１項）。決算の提出時期については、法律上、翌年度開会の常会において国会に提出するのを常例とする、とされている（財政法第40条第１項）。この点に関し、決算の早期審査の観点から決算の提出を早めることを内容とする要請が参議院より内閣に対して行われたことを背景として、平成15年度決算から、翌年度11月後半に国会が開会している場合には11月20日前後に提出されている。

なお､11月後半に国会が開会しておらずその時期に決算が提出されなかった例としては、平成16年度決算及び平成26年度決算がある。

平成29年度決算については、平成30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 29 年度決算の概要（平成 30 年７月 31 日公表）

一般会計決算は、収納済歳入額103兆6,440億円、支出済歳出額98兆1,156億円であり、9,094億円の純剰余金[1]が発生した。これは、歳出において、国債の支払利息や予備費の使用決定額が予算計上額よりも少なかったことなどにより１兆4,358億円が不用となったことなどのほか、歳入において、所得税、消費税等の税収が見込みを上回ったことなどの一方で、公債金を２兆円減額したことにより補正後予算額を2,703億円下回ったことなどによるものである。

特別会計決算（13特別会計）は、各特別会計の財務省公表値を単純合計すると、収納済歳入合計額386兆4,869億円、支出済歳出合計額374兆1,502億円であって、計12兆3,367億円の決算上の剰余が発生し、そのうち、３兆8,854億円を積立金に積み立てるなどし、１兆7,576億円を一般会計へ繰り入れ、６兆6,936億円を各特別会計の平成30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３兆 931 億円であり、これは基金残高（将来の国債償還のために積み立てられているもの）等である。これについては、同特会の平成 30 年度歳入に繰り入れることとした。

平成29年度一般会計決算概要（剰余金）
（補正後予算額比）

（単位：億円）

［歳　入］		［歳　出］	
税収	10,754	不用	14,358
（主な内訳）			
所得税	9,335	予備費	2,127
法人税	▲ 3,956	国債費	1,869
消費税	3,758	その他	10,360
税外収入	6,541		
（主な内訳）			
日本銀行納付金	4,221		
返納金	1,107		
公債金	▲ 20,000		
計	▲ 2,703 (a)	計	14,358 (b)

合　計 (a+b)	11,654 (A)
地方交付税交付金等財源増	2,586 (B)
差　引	9,068 (A-B)
（復興分）	25 (C)
財政法第6条の純剰余金	**9,094 (A-B+C)**

（注1）財政法第6条の純剰余金について、その2分の1を下らない金額は、公債又は借入金の償還財源に充てなければならないとされている。
（注2）復興分は、今後平成31年度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 28 年度決算等の概要

一般会計決算は、収納済歳入額102兆7,740億円、支出済歳出額97兆5,417億円であり、3,782億円の純剰余金[3]が発生した。これは、歳出において、国債の支払利息や予備費の使用決定額が予算計上額よりも少なかったことなどにより１兆5,331億円が不用となったことなどの一方で、歳入において、法人税及び所得税の税収が見込みを下回ったことなどにより租税及印紙収入が補正後予算額を3,913億円下回ったことなどによるものである。

特別会計決算（14特別会計の単純合計）は、収納済歳入合計額410兆1,617億円、支出済歳出合計額395兆3,607億円であり、計14兆8,009億円の決算上の剰余が発生し、そのうち、４兆4,833億円を積立金に積み立てるなどし、２兆5,249億円を一般会計へ繰り入れ、７兆7,927億円を各特別会計の平成29年度歳入に繰り入れることとした[4]。

国税収納金整理資金は、収納済額72兆356億円、歳入組入額56兆4,314億円である。

政府関係機関決算（４機関の単純合計）は、収入決算総額１兆 650 億円、支出決算総額 9,068 億円である。

平成28年度中の国有財産の総増加額は６兆1,120億円、総減少額は５兆2,022億円であり、年度末における国有財産の現在額は106兆79億円である。

[3] 財政法第６条にいう剰余金のこと。

[4] このうち、国債整理基金特別会計の決算上の剰余金は３兆 824 億円であり、これは基金残高（将来の国債償還のために積み立てられているもの）等である。これについては、同特会の平成 29 年度歳入に繰り入れることとした。

平成28年度末における国から地方公共団体等に無償で貸し付けている国有財産の現在額は１兆806億円である。

平成28年度決算等は、平成29年９月１日の閣議決定を経て、会計検査院に送付された。会計検査院は、決算等を検査し、検査報告を作成の上、同年11月８日に内閣へ回付した。その後決算等は、検査報告とともに同月21日の閣議決定を経て、同日第195回国会（特別会）へ提出され、同年12月７日の本委員会への付託後、第197回国会（臨時会）に継続されている。

(3) 決算に関する議決について内閣の講じた措置

本委員会では、予算執行の実績とその効果、会計検査院の決算検査報告などに重点を置いた審査を通じて、政府に対し改善・是正を求める事項を内容とする「議決案」を議決し、委員会としての意思表明を行っている。

この「議決案」は、本会議において議決された後、衆議院議長から内閣総理大臣宛に送付され、次の常会に、内閣の講じた措置が内閣総理大臣から衆議院議長宛に報告されることになっている。

ア　平成 24 年度決算及び平成 25 年度決算に関する議決について内閣の講じた措置の概要

（第 193 回国会平成 29 年４月 18 日本院議決、第 196 回国会平成 30 年２月６日内閣の講じた措置報告書受領）

１．財政健全化について

経済再生と財政健全化に資するよう、「見える化」の徹底・拡大や優良事例の全国展開に取り組むとともに、ＰＤＣＡサイクルの実効性を高めるため、証拠に基づく政策立案（ＥＢＰＭ）の視点を踏まえ、点検、評価自体の質を高める取組を推進している。

２．災害対策について

学校施設は、災害時には地域住民の避難所にもなる重要な施設であることから、学校設置者への指導、財政支援等により、耐震化完了に向け取り組んでいる。引き続き、耐震化が未完了の学校設置者に対して働きかけを行うなど、耐震化のできる限りの早期完了に向けた取組を着実に推進する。

３．地方振興について

都市機能の充実等を図るため、立地適正化計画、地域公共交通網形成計画等の計画制度を創設し、予算・税制等のインセンティブ策を講じながら、コンパクト・プラス・ネットワークの形成に向けた取組等を支援している。

４．社会保障制度について

介護保険制度については、平成 30 年度の介護報酬改定において、生活援助サービスにおける新研修の創設を通じた人材の裾野の拡大と担い手の確保を推進するとともに、介護ロボットの導入により効果的に介護が提供できる場合について、介護報酬上の評価を行うなど、介護人材確保に向けた取組を進めている。

５．サイバーセキュリティについて

日本年金機構においては、平成 27 年 12 月に業務改善計画を策定し、平成 28 年度からの３年間を集中取組期間として、組織・技術・業務運営の３つの側面から、組織を挙げて情報セキュリティ対策の強化に全力で取り組んでいる。

６．エネルギー政策について

電力システム改革の下で、更なる競争の活性化と安定供給等の公益的な課題への対応に向け、ルール・市場の整備に取り組んでいる。具体的には、平成 31 年にベースロード電源市場を創設するため、具体的な制度設計についての検討を進めている。

７．交通安全対策について

交通安全に関する施策の大綱を定めた「第 10 次交通安全基本計画」に基づき、関係府省一体となって、地方自治体や関係機関等と連携し、高齢運転者による交通事故や携帯電話等使用中の交通事故の防止を含め、総合的に対策を推進している。

８．横田基地への航空自衛隊航空総隊司令部移転に際して行われた機能補償について

機能補償の内容を検証の上、日米間で協議し、適切に機能補償を行ってきたが、機能補償の概要をホームページに公表するなど、適切な情報提供を行う。

イ　平成 26 年度決算、平成 27 年度決算、昭和 19 年度朝鮮総督府特別会計等歳入歳出決算及び昭和 20 年度朝鮮総督府特別会計等歳入歳出決算に関する議決について内閣の講じた措置の概要（第 193 回国会平成 29 年６月８日本院議決、第 196 回国会平成 30 年２月６日内閣の講じた措置報告書受領）

１．財政・税制について

財政健全化に向けた取組については、財政の透明性を高める等の観点から、個別事業のフルコスト情報の把握・開示を試行的に実施しており、社会保障の分野を含め、対象事業数の拡大等に取り組んでいる。

税制については、毎年度、期限が到来するものを中心に、「租税特別措置等に係る政策評価の点検結果」等を踏まえつつ、その政策目的の重要性や、手段としての有効性をしっかりと見極めた上で、租税特別措置の必要な見直しに取り組んでいる。

２．社会保障について

待機児童の定義については、平成 28 年度に新たな調査要領を発出し、統一化に取り組んでいる。また、「三歳の壁」問題については、平成 29 年度予算において、小規模保育事業所等との接続・調整を積極的に行う保育所等に対する補助事業を創設した。

３．交通政策について

高速道路については、首都圏三環状道路をはじめとする高速道路ネットワークの整備や４車線化等の機能強化を着実に進めている。

４．国有財産について

国有財産の管理処分については、会計検査院の検査結果やこれまでの国会等での議論を踏まえ、①公共性が高い随意契約は、売却価格を全て公表するなどの手続を明確にすること、②売却価格の客観性を確保するため、特殊な事案については第三者による算定、確認を行うこと、③適切かつ

十分な文書管理の徹底を図ることとの方針の下、見直しを行っている。

５．公文書管理について

行政文書の作成、保存等の管理において各府省が採るべき方策について、平成 29 年９月に各行政機関に対して通知を発出し、職員への周知徹底や研修等の取組を求めるとともに、同年 12 月に行政文書の作成、保存に関する基準の明確化等を内容とする「行政文書の管理に関するガイドライン」の改正を行った。

６．天下り問題について

再就職規制に関する全省庁調査を実施し、再就職規制違反の疑いがある事案が判明したことを踏まえ、再就職の届出制度の見直し等の再発防止策を講じている。

７．旧外地特別会計について

旧外地特別会計に属する債権債務については、外務省内に問合せ窓口を設置し、日本政府に対する債権を有すると思われる者による問合せ方法について、外務省ウェブサイトや官報に告示を掲載するとともに、都道府県及び政令指定都市に通知し、問合せ窓口に照会があった際には、適切な対応を行っている。

(4) 平成 29 年度予備費使用の概要

一般会計予備費の予算額は 3,000 億円であって、その使用総額は 872 億円であり、差引使用残額は 2,128 億円である。

一般会計の予備費使用については、「平成 29 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）」が第 196 回国会（常会）の平成 30 年３月 16 日に、「平成 29 年度一般会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書（その２）（承諾を求めるの件）」が同年５月 18 日にそれぞれ提出され、同年７月 19 日の本委員会への付託後、第 197 回国会（臨時会）に継続されている。

２　会計検査院による報告

(1) 国会及び内閣に対する報告（随時報告）

会計検査院は、会計検査院法第30条の２の規定により、意見を表示し又は処置を要求した事項その他特に必要と認める事項について、毎年度の決算検査報告の作成を待たず、随時、その検査の結果を国会及び内閣に報告できることとなっている。第196回国会の開会以降に会計検査院が行った報告は次のとおりである（平成30年10月16日現在）。

報　告　件　名	報告年月日
官民ファンドにおける業務運営の状況について	H30. 4.13
各府省庁の災害関連情報システムに係る整備、運用等の状況について	H30. 4.13
在日米軍関係経費の執行状況等について	H30. 4.26
高速増殖原型炉もんじゅの研究開発の状況及び今後の廃止措置について	H30. 5.11
石油・天然ガスの探鉱等に係るリスクマネーの供給について	H30. 7.27
株式会社商工組合中央金庫における危機対応業務の実施状況等について	H30.10. 4

（会計検査院資料を基に作成）

(2) 国会からの検査要請事項に関する報告

国会は、国会法第105条の規定により、会計検査院に対し、特定の事項について検査を行い、その結果を報告するよう求めることができる。会計検査院は、会計検査院法第30条の３の規定により、国会から検査要請があった事項について、検査の結果がまとまり次第、国会に報告している。第196回国会の開会以降に会計検査院が行った報告は次のとおりである（平成30年10月16日現在）。

報　告　件　名	要請年月日　要請元	報告年月日
東京電力株式会社に係る原子力損害の賠償に関する国の支援等の実施状況に関する会計検査の結果について	H24. 8.27　参議院（決算委員会）	H30. 3.23 （追加報告）
東京オリンピック・パラリンピック競技大会に向けた取組状況等に関する会計検査の結果について	H29. 6. 5　参議院（決算委員会）	H30.10. 4

（会計検査院資料を基に作成）

３　政策評価及び行政評価・監視

国会の行政監視機能を充実強化する目的をもって、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。

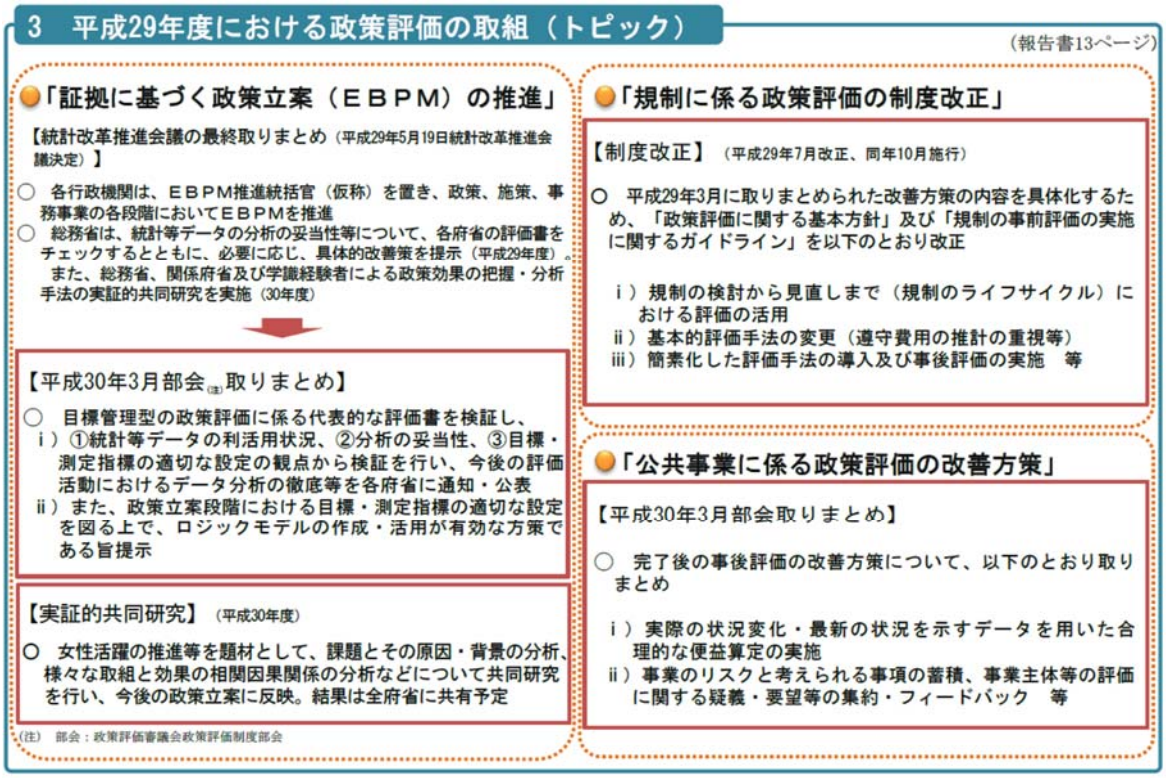
(1) 政策評価

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、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を促すため、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。

政府は、毎年、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（平成13年法律第86号。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29年度の報告（平成30年６月８日）においては、各行政機関における平成29年度の政策評価実施件数は2,126件（平成28年度2,130件）であり、政策評価の取組状況は次のとおりである。

ア　政策評価の取組（トピック）

平成 30 年６月８日に総務省が公表した「平成 29 年度 政策評価等の実施状況及びこれらの結果の政策への反映状況に関する報告」（上述の国会提出の報告書）によれば、同年度における政策評価の主な取組（トピック）は、次のとおりである。



（出典：総務省「平成 29 年度 政策評価等の実施状況及びこれらの結果の政策への反映状況に関する報告（概要）」（平成 30 年６月８日）より抜粋）

イ　公共事業等における休止又は中止事業数、総事業費等

平成29年度において、未着手・未了の事業のうち、休止又は中止された公共事業等はない（平成28年度は、２行政機関の１公共事業、１政府開発援助、総事業費ベースで約1,727（1,321）億円[5]が休止又は中止。また、政策評価法が施行された平成14年度から29年度までの16年間で計318事業、総事業費ベースで約5.6（5.5）兆円[6]が休止又は中止）。

ウ　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

(ｱ) 統一性・総合性確保評価

政策評価法第13条に基づく「総務省が行う政策の評価に関する計画」によれば、平成30年度に実施するテーマは、29年度から引き続き実施する「農林漁業の６次産業化の推進」、「クールジャパンの推進」、「女性活躍の推進」、「高度外国人材の受入れ」及び「地籍整備の推進」である。

また、第196回国会の開会以降に総務省が行った統一性・総合性確保評価に基づく勧告等の状況は次のとおりである（平成30年10月16日現在）。

---

[5] 平成 28 年度における国土交通省の１事業（丹生ダム建設事業）は、ダム検証を進めるに当たり、現在保有している技術情報等の範囲内で、渇水対策容量を丹生ダムで確保する案（Ａ案）及び渇水対策容量を琵琶湖で確保する案（Ｂ案）について、ダム諸元の設定を行い、二つの案を検討対象としているため、総事業費について二通りの数値を記述している（前者は当該事業がＡ案の場合の総事業費、後者の（ ）内は当該事業がＢ案の場合の総事業費）。

[6] 前者は平成 28 年度における国土交通省の１事業がＡ案の場合の総事業費であり、後者の（ ）内は当該事業がＢ案の場合の総事業費である。

名　　称	勧告等年月日	勧告等の相手先行政機関
クールジャパンの推進に関する政策評価＜評価結果に基づく勧告＞	H30. 5.18	文部科学省、農林水産省、経済産業省

（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29年度における取組結果として、「租税特別措置等に係る政策評価の点検結果」が平成29年11月17日に、また、「公共事業に係る政策評価の点検結果」が平成30年３月30日に、それぞれ公表されている。その主な実施状況は、以下のとおりである。

平成 29 年度における点検活動の実施状況

【租税特別措置等に係る政策評価の点検】

○各府省が行う平成30年度税制改正要望に係る政策評価40件の内容を点検し、その結果を取りまとめ、税制当局をはじめとした関係府省に通知

○政府全体で進められているＥＢＰＭ（証拠に基づく政策立案）の取組も踏まえ、租税特別措置等の「達成目標」「適用数」「減収額」「効果」の各項目が、客観的なデータ・証拠に基づき分析・説明されているかを中心に点検を実施

○点検プロセスにおける各府省の補足説明によって「適用数」「減収額」については分析・説明の内容に改善が見られる一方、「効果」については客観的なデータによる検証が十分とは言い難い状況。また、一部の項目に分析・説明がない項目が残る著しく不十分な評価もあり

○一定水準の分析・説明がなされていたものについては更なる水準の向上が期待される一方、現時点では分析・説明が不十分であったものについては今後の税制改正作業において更なる検証がなされる必要

○指摘した課題の主な内容は、以下のとおり

・外部要因の影響を勘案した租税特別措置等の直接的な効果が明らかにされていない。

・達成目標が設定されていない又は適用数、減収額、効果の一部若しくは全部が分析・説明されていない。

【公共事業に係る政策評価の点検】

○農林水産省及び国土交通省所管の公共事業に係る政策評価21件を点検対象として、その内容を点検（これらの事業は、前回点検から数年程度経過している事業区分に属し、事業効果として防災に関する効果が含まれるなど、共通性・類似性）

○個別事業の評価の客観性・合理性を検証したほか、複数事業の評価を比較等することにより、課題の検討等を実施

○点検の結果、個別事業の評価の見直しが必要なものが３件、事業区分全体としての評価の取扱い（評価マニュアル）等の見直しが必要なものが４件

○これらの結果を取りまとめ、関係省に通知

○指摘の主な内容は、以下のとおり

・費用便益分析において的確なデータが使用されていない。

・費用便益分析における便益算定に当たって、算定方法が合理性・妥当性に欠ける。

・評価結果の公表が、その意義・目的を達し得ないものとなっている。

・同じ事業目的で行われる他の事業区分での効果算定に関して評価マニュアルに記述がない。

（総務省資料を基に作成）

(2) 行政評価・監視

行政評価・監視は、政府の重要行政課題の解決促進、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。

第196回国会の開会以降に総務省が行った行政評価・監視に基づく勧告等の状況は次のとおりである（平成30年10月16日現在）。

名　　称	勧告等年月日	勧告等の相手先行政機関
公的住宅の供給等に関する行政評価・監視＜結果に基づく勧告＞	H30. 1.23	国土交通省、厚生労働省
いじめ防止対策の推進に関する調査＜結果に基づく勧告＞	H30. 3.16	文部科学省、法務省
鳥獣被害対策に関する実態調査－ＩＣＴを活用した対策の条件整備を中心として－＜調査結果に基づく通知＞	H30. 5.21	農林水産省、総務省
介護施策に関する行政評価・監視－高齢者を介護する家族介護者の負担軽減対策を中心として－＜結果に基づく勧告＞	H30. 6.19	厚生労働省
下請取引の適正化に関する行政評価・監視＜結果に基づく勧告＞	H30. 8.10	公正取引委員会、経済産業省、国土交通省

（総務省資料を基に作成）

(3) 平成30年度における行政評価等プログラム

総務省は、平成30年度以降の行政評価局調査テーマ及び行政評価局機能に係る当面の業務運営方針として「平成30年度行政評価等プログラム」を決定した（平成30年３月30日公表）。

本プログラムにおける行政評価局調査テーマの概要は、以下のとおりである。

	平成30年度本調査着手	平成31、32年度本調査着手検討
多様性・包摂性のある社会の構築	○認知症高齢者の介護環境 ○更生保護ボランティア ○障害者の就労支援	困難に直面する者の自立・社会参加に向けた支援、機会確保 （児童虐待の防止等 高齢者の居住の安定　等）
地域における生活・活動基盤の確保	○学校における専門スタッフ等の活用 ○遺品の整理サービス	地域における持続可能な住民サービスの提供 （地域公共交通 インフラ長寿命化　等）
成長の基盤構築・環境整備	○訪日外国人旅行者の受入れ	成長の牽引役となる担い手・サービスの創出 （農地の集積・集約化 労働環境改善 地理空間情報　等）
生活の安全・安心の確保	○災害時の住まいの確保等	災害・事故・環境問題による被害・損害の最小化 （火山防災 土壌汚染対策　等）
内閣の重要課題の解決に資するための関係機関と連携した調査	当面、デジタル・ガバメント実行計画（平成30年１月16日ｅガバメント閣僚会議決定）の推進に資することを目的として、引越し、介護及び死亡・相続に関する手続のワンストップ化に向けた業務改革（ＢＰＲ）を行うための調査について、具体化	

平成29年度末において本調査着手済み

○介護施策	◎農林漁業の６次産業化の推進	◎クールジャパンの推進
○空き家対策	◎女性活躍の推進	○農業労働力の確保（新規就農の促進対策）
○下請取引の適正化	◎高度外国人材の受入れ	○子育て支援（保育施設の安全対策）
◎地籍整備の促進	○消費者事故対策	○鳥獣被害対策
○年金業務の運営（国民年金業務）		

（注）上表中「◎」は「政策の評価」を、「○」は「行政評価・監視」を示すものとする。

（総務省資料を基に作成）

Ⅱ　第197回国会提出予定案件の概要

１　平成29年度一般会計歳入歳出決算、平成29年度特別会計歳入歳出決算、平成29年度国税収納金整理資金受払計算書、平成29年度政府関係機関決算書

２　平成29年度国有財産増減及び現在額総計算書

３　平成29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197回国会に提出されることが見込まれる。

なお、平成29年度決算の概要については、Ⅰ１(1)を参照されたい。

（参考）継続案件

○　平成28年度一般会計歳入歳出決算、平成28年度特別会計歳入歳出決算、平成28年度国税収納金整理資金受払計算書、平成28年度政府関係機関決算書

○　平成28年度国有財産増減及び現在額総計算書

○　平成28年度国有財産無償貸付状況総計算書

○　平成29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196回国会、内閣提出）

○　平成29年度一般会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書（その２）（承諾を求めるの件）（第196回国会、内閣提出）

○　会計検査院法及び予算執行職員等の責任に関する法律の一部を改正する法律案（篠原豪君外13名提出、第196回国会衆法第22号）

会計検査院の検査に係る機能の強化を図るため、懲戒処分要求の対象の拡大及び懲戒処分要求への人事院等の関与の強化、国会及び内閣への随時報告の義務付け、意見表示又は処置要求に関する制度の強化等を行う。

なお、平成28年度決算等の概要についてはⅠ１(2)を、平成29年度予備費の概要についてはⅠ１(4)を参照されたい。

内容についての問合せ先
決算行政監視調査室　小島首席調査員（内線68680）

災害対策特別委員会

第三特別調査室
（災害対策特別委員会担当）

Ⅰ　所管事項の動向

1　最近の自然災害をめぐる状況

(1) 我が国における自然災害の状況

我が国は、その位置、地形、気象等の自然的条件から、暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土石流、高潮、地震、津波、噴火、地滑り等による災害が発生しやすい環境にある。

平成30年も大規模な豪雨、地震等により、大きな被害が発生している。

最近の我が国の主な自然災害

年　月　日	災　害　名	主な被災地等	死者・行方不明者数(人)
26年 8月20日	平成26年８月豪雨（広島土砂災害）	広島県	７７
9月27日	平成26年（2014年）御嶽山噴火	長野県、岐阜県	６３
11月22日	長野県北部を震源とする地震（M6.7）	長野県	０
27年 5月29日	口永良部島噴火（噴火警戒レベル５）	鹿児島県	０
8月15日	桜島の火山活動（噴火警戒レベル４）	鹿児島県	０
9月9日～11日	平成27年９月関東・東北豪雨	関東及び東北地方（特に茨城、栃木、宮城）	２０
28年 4月14日及び16日	平成28年（2016年）熊本地震（M6.5、M7.3）	九州地方	２７２
8月26日～31日	平成28年台風第10号	北海道及び東北地方（特に岩手）	２９
10月21日	鳥取県中部を震源とする地震（M6.6）	鳥取県、岡山県	０
11月22日	福島県沖を震源とする地震（M7.4）	福島県	０
12月28日	茨城県北部を震源とする地震（M6.3）	茨城県	０
29年 6月30日～7月10日	６月30日からの梅雨前線に伴う大雨及び平成29年台風第３号（平成29年７月九州北部豪雨）	九州北部地方を中心とする全国	４４
7月22日～26日	７月22日からの梅雨前線に伴う大雨	東北及び北陸地方	０
8月4日～8日	平成29年台風第５号	奄美地方及び西日本から東日本の各地	２
9月13日～18日	平成29年台風第18号	西日本から北日本	５
10月21日～23日	平成29年台風第21号	西日本から東日本、東北地方	８
11月～30年３月	平成29年11月からの大雪等	北海道、東北、関東及び北陸地方等	１１６
30年 6月18日	大阪府北部を震源とする地震（M6.1）	大阪府	５
6月28日～7月8日	平成30年７月豪雨	西日本を中心とする全国（特に広島、岡山、愛媛）	２３２
9月3日～5日	平成30年台風第21号	近畿地方を中心とする全国	１４
9月6日	平成30年北海道胆振東部地震（M6.7）	北海道	４１

※内閣府資料、消防庁資料より作成

(2) 大阪府北部を震源とする地震

平成30年６月18日午前８時前、大阪府北部を震源とするM6.1、最大震度６弱を観測する地震が発生し、死者５名、住家被害54,239棟の被害が生じた（平成30年９月18日付消防庁資料）。

この地震は、大都市圏の朝の通勤・通学時間帯に発生し、交通機関の運行停止によって多数の利用者が通勤・通学等に困難をきたした。その他にもエレベーターの停止・閉じ込めや老朽化した水道管の破断等による最大約86,000世帯の断水等が発生した。

また、小学校のブロック塀倒壊により、通学中の女児が犠牲となったことを受け、全国の学校でブロック塀等の緊急点検が実施された結果、安全性に問題があるブロック塀等が多数あることが判明した。

(3) 平成30年７月豪雨

平成30年の６月終わりから７月上旬にかけての前線や台風第７号の影響により、日本付近に暖かく非常に湿った空気が供給され続け、西日本を中心に広い範囲で記録的な大雨となった。同年６月28日から７月８日までの総降水量が四国地方で1,800㎜、東海地方で1,200㎜を超えるところがあるなど、７月の月降水量平年値の２～４倍となる大雨となったところがあった。また、九州北部、四国、中国、近畿、東海、北海道の多くの観測地点で24、48、72時間降水量の値が観測史上第１位となるなど、広い範囲における長時間の記録的な大雨となった。この大雨について、気象庁は１府10県に特別警報を発表し、最大限の警戒を呼びかけた。

この豪雨の影響により、河川の氾濫、浸水害、土砂災害等が発生し、広島県、岡山県及び愛媛県を中心に、死者・行方不明者232名、住家被害51,337棟（平成30年10月９日付内閣府資料）の甚大な被害となった。

同年７月14日、政府はこの豪雨を「特定非常災害」[1]に指定した。これにより被害者の行政上の権利利益の保全等を図るための各種措置（免許証等の有効期間の延長等）がとられることとなった。

この豪雨では、国による防災情報等と地方公共団体による避難情報等の連携、高齢者等要配慮者の避難の在り方等が課題となった。これらの課題を教訓とし、激甚化・頻発化する豪雨災害に対し、避難対策の強化を検討するため、「平成30年７月豪雨による水害・土砂災害からの避難に関するワーキンググループ」[2]が設置された。

また、同年７月（第196回国会）、「平成三十年特定災害関連義援金に係る差押禁止等に関する法律」（平成30年法律第81号）が議員立法により成立し、上記(2)の地震とこの豪雨による災害に係る義援金について、被災者等が自ら義援金を使用することができるようにするため、差押えを禁止する等の措置が講じられた[3]。

(4) 平成30年北海道胆振東部地震

平成30年９月６日、北海道胆振地方中東部を震源とするM6.7、最大震度７を観測する地震が発生した。この地震により死者41名、住家被害8,965棟の被害が生じた（平成30年10月５日付内閣府資料）。特に厚真町では大規模な土砂崩れが発生し、36名が犠牲となった。また、札幌市清田区や北広島市等では液状化現象により宅地や道路が陥没する等の被害が発生した。

この地震により、一時、道内全域の約295万戸が停電となり（ブラックアウト）、企業の操業・営業及び交通機関の運行停止等、多岐に渡る被害が発生した。特に北海道の基幹産業でもある酪農業においては、冷却ができない等の理由により生乳の廃棄等の被害が発生

---

1 「特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律」（平成８年法律第85号）に基づき指定される。特定非常災害の指定は５例目となり、地震以外の災害では初めての指定となった。

2 平成30年８月、中央防災会議「防災対策実行会議」の下に設置された。

3 東日本大震災、平成28年熊本地震でも同様の措置が講じられた。

した。現在、経済産業大臣の指示を受けて設置された第三者委員会[4]によりブラックアウトの原因、再発防止策等の検証が行われている。

２　国土強靱化に係る取組

東日本大震災後、大規模自然災害等への備えについて、最悪の事態を念頭に置き、従来の狭い意味での「防災」の範囲を超えて、国土政策・産業政策も含めた総合的な対応を行い、強靱な国づくりを進めていく必要性が認識された。

平成25年12月（第185回国会）に、「強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法」（平成25年法律第95号。以下「強靱化法」という。）が成立した。強靱化法は、国土強靱化の推進に関し、基本理念を定め、国等の責務を明らかにし、国土強靱化に係る国の他の計画の指針となる「国土強靱化基本計画」の策定など国土強靱化に関する施策の基本となる事項を定めるとともに、内閣に国土強靱化推進本部を設置することを定めている。

強靱化法に基づき、国土強靱化推進本部は、45の「起きてはならない最悪の事態」を想定した上で、施策分野（個別施策分野と横断的分野）ごとに、国土の健康診断に当たる「脆弱性評価」を行い、その結果を受けて政府は、「国土強靱化基本計画」（以下「基本計画」という。）を平成26年６月に閣議決定した。

基本計画はおおむね５年ごとに見直しを行うものとされており、平成30年６月５日、新たな基本計画を策定するための脆弱性評価の基本的事項を定めた「脆弱性評価の指針」が決定された。新たな「脆弱性評価の指針」により、45の「起きてはならない最悪の事態」及び施策分野が見直され、これに基づき行われた脆弱性評価の結果が同年８月に公表されている[5]。

なお、国土強靱化推進本部は、国土強靱化に係る施策の進捗を評価し、これを踏まえて取り組むべき方針を取りまとめた「国土強靱化アクションプラン」を毎年度策定しており、「アクションプラン2018」も同年６月５日に決定された。「アクションプラン2018」では、現行の基本計画に基づく最終年度のアクションプランとして、４年間の成果を整理するとともに、施策の進捗状況や既往の災害の教訓等を踏まえた今後の取組の拡充・改善事項が取りまとめられ、基本計画の見直しにも反映させていくこととされている。

一方、地方公共団体に対しては、国土強靱化地域計画[6]（以下「地域計画」という。）の策定が円滑に図られるように「国土強靱化地域計画策定ガイドライン」を取りまとめるとともに、モデル調査の実施等を通じて支援を行っている。同年10月１日時点で、45都道府県・81市区町村が地域計画を策定済みであり、２県・54市町村が策定に向けて取り組んで

---

[4] 電力広域的運営推進機関に「平成 30 年北海道胆振東部地震に伴う大規模停電に関する検証委員会」が設置され、10 月中を目途に中間報告が行われることとなっている。

[5] 平成 25 年２月以降、国土強靱化担当大臣の下に開催している有識者会議の「ナショナル・レジリエンス（防災・減災）懇談会」において、新たな基本計画について平成 30 年内の閣議決定を目指す旨が示されている。

[6] 強靱化法において、都道府県又は市町村は、国土強靱化に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、当該都道府県又は市町村の区域における国土強靱化に関する施策の推進に関する基本的な計画を定めることができるとされている。

いる。

政府は、国土強靱化の推進に向けては、国のみならず、地方公共団体や民間事業者等が総力を挙げて積極的に取り組むことが不可欠であるとして、市区町村における地域計画の策定・取組の促進に向けた交付金の交付、民間取組の促進に向けた先導的な取組の情報提供や各種規制の見直し、税制の活用、国土強靱化貢献団体認証制度の普及等により、施策の着実な推進を図ることとしている。

３　災害別の対策の動向

(1) 大規模地震への対策

ア　南海トラフ地震対策

(ｱ) 東日本大震災の教訓を踏まえた南海トラフ地震対策

駿河湾から四国沖を経て日向灘に至る南海トラフ沿いで発生する大規模な地震については、以前はその地震発生の切迫性等の違いから東海地震と東南海・南海地震のそれぞれについて個別に対策が進められていた。しかし、過去の同地域における地震の発生状況、最新の科学的な知見等も踏まえて、南海トラフ沿いで東海、東南海、南海地震が同時に発生することを想定した南海トラフ巨大地震対策を進める必要性が高まり、想定し得る最大クラスの巨大な地震・津波について検討を進めていくこととなった。「南海トラフの巨大地震モデル検討会」[7]による新たな震源域の設定、津波高及び浸水域等の推計結果を受け、平成25年３月に「南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ」[8]が示した被害想定では、死者は最大約32万３千人、全壊・倒壊家屋は最大約238万棟、経済的被害は最大220兆円になるとされている。

平成26年３月には、中央防災会議において、「南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」[9]（平成14年法律第92号。以下「南海トラフ法」という。）に基づき、国の南海トラフ地震の地震防災対策の推進に関する基本的方針及び基本的な施策に関する事項等を定める「南海トラフ地震防災対策推進基本計画」が策定されるとともに、「南海トラフ地震防災対策推進地域」（29都府県707市町村）及び「南海トラフ地震津波避難対策特別強化地域」（14都県139市町村）が指定された。

(ｲ) 南海トラフ沿いの地震観測・評価に基づく防災対応の見直しに向けての動き

南海トラフ法に基づき、南海トラフ沿いで発生する大規模地震全てを対象とした地震対策が着実に推進される一方で、「大規模地震対策特別措置法」（昭和53年法律第73号。以下「大震法」という。）が対象とする地域は、発生の切迫性が高いと指摘されてきた東海地震に係る「地震防災対策強化地域」に限られてきた。

大震法は、地震の直前予知が可能であるとの考えの下、地震予知情報に係る警戒宣言[10]の

---

[7] 平成 23 年８月、内閣府に設置された。

[8] 平成 24 年３月、中央防災会議「防災対策推進検討会議」の下に設置され、平成 25 年５月に最終報告を取りまとめた。

[9] 平成 25 年 11 月（第 185 回国会）、「東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」が改正され、題名も本文のとおりに改められた。

[10] 内閣総理大臣が、気象庁長官から地震予知情報の報告を受けた場合において、地震防災応急対策を実施する

発令後には、あらかじめ定めておいた緊急的な行動[11]を的確に実施することで被害を軽減することが主要な事項となっている。しかし近年、前提とされてきた地震の直前予知については一般的に困難であると考えられるようになり[12]、その一方で、南海トラフ沿いにおける観測網の充実により、地震に関する様々な異常な現象を捉えることも可能になってきた。

このような状況を踏まえ、「南海トラフ沿いの地震観測・評価に基づく防災対応検討ワーキンググループ」[13]において、地震学の現在の知見を前提とした防災対応の在り方、そのために必要な観測・評価体制の在り方について議論が行われ、平成29年９月に「南海トラフ沿いの地震観測・評価に基づく防災対応のあり方について（報告）」が公表された。

同報告では、まず、大震法による現行の防災対応の取扱いについては、現時点においては大震法に基づく現行の地震防災応急対策が前提としている確度の高い地震の予測はできない[14]ため改める必要があるが、現在の科学的知見を防災対応に活かしていくという視点は引き続き重要であり、異常な現象を評価し、どのような防災対応を行うことが適切か、地方公共団体や企業等と合意形成を行いつつ検討し、必要に応じて現行制度の改善や新たな制度構築も検討すべきであるとした。その上で、南海トラフで観測される可能性が高く、かつ大規模地震につながる可能性があるとして社会が混乱するおそれがある典型的な４つのケース[15]の科学的評価を整理し、それぞれのケースについて、防災対応の方向性等について言及している。また、南海トラフ沿いで発生する可能性がある現象の観測・評価体制の在り方や具体的な防災対応を検討していくに当たって留意すべき点についても取りまとめている。

この報告を受けて、南海トラフ地震に対する新たな防災対応が定められるまでの当面の間の対応として、気象庁は「南海トラフ地震に関連する情報」[16]を発表することとし、当

緊急の必要があると認めるときに、閣議にかけて発する。

11 強化地域内の住民のうち津波・土砂災害の危険地域の住民の避難、新幹線等の運行停止、高速道路の一般車両の通行止め　等

12 平成 25 年５月に公表された「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」（平成 24 年７月、南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループの下に設置）の報告においては、「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。」とされている。

13 平成 28 年６月、中央防災会議「防災対策実行会議」の下に設置された。

14 平成 29 年８月、同ワーキンググループの下に設置された「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」が、「現状の科学的知見では、地震の発生時期や場所・規模を確度高く予測することは困難である」とした上で、南海トラフ沿いで観測し得る典型的な異常な現象の事例を想定し、その科学的な評価について報告している。

15 ①南海トラフの東側の領域で大規模地震が発生した場合、②南海トラフ沿いでＭ７クラスの地震が発生した場合、③ゆっくりすべりや前震活動などの現象が多種目で観測されている場合、④東海地震予知情報の判定基準とされるようなプレート境界面での前駆すべりや、これまで観測されたことがないような大きなゆっくりすべりが見られた場合

16 「南海トラフ地震に関連する情報（臨時）」（南海トラフ沿いで観測された異常な現象を調査した結果、大規模な地震発生の可能性が平常時と比べて相対的に高まったと評価された場合等に発表）と「南海トラフ地震に関連する情報（定例）」（「南海トラフ沿いの地震に関する評価検討会」の定例会合において評価した調査結果の発表）がある。なお、東海地震のみに着目した情報（「東海地震に関連する情報」）の発表は行わないこととなった。

該情報が発表された場合における政府の対応[17]についても中央防災会議幹事会において決定された[18]。なお、南海トラフ地震に対する新たな防災対応が定められたときには、この対応は廃止される。また、「東海地震の地震防災対策強化地域に係る地震防災基本計画」をはじめとする東海地震に関する既存の計画等（「東海地震応急対策活動要領」等を含む。）については、その際に見直すこととされている。

また、同報告に基づき内閣府は、関係地方公共団体等の協力の下、考えられる防災対応や、それを実施する際の課題等について、３つのモデル地区において、地域の実情を踏まえて具体的に検討している[19]。モデル地区における検討を踏まえ、南海トラフ沿いで異常な現象が観測された場合の防災対応の在り方や、防災対応を実行するに当たっての社会的な仕組み等について「南海トラフ沿いの異常な現象への防災対応検討ワーキンググループ」[20]において検討が進められており、年内に一定の取りまとめを行う予定である。

イ　首都直下地震対策

首都圏において、大規模な首都直下地震が発生し、政治、行政及び経済の中枢機能に障害が生じた場合、我が国全体にわたって国民生活及び経済活動に支障が生じるとともに、その影響が海外に波及することが懸念される。また、首都圏に集中している膨大な人的・物的資源への被害も懸念されるところである。

平成25年12月に「首都直下地震対策検討ワーキンググループ」[21]が示した被害想定では、死者最大約２万３千人、全壊・倒壊家屋最大約61万棟、経済的被害最大約95兆円とされている。

平成26年３月には、「首都直下地震対策特別措置法」（平成25年法律第88号）[22]に基づき、首都中枢機能の維持をはじめとする首都直下地震に関する施策の基本的な事項を定める「首都直下地震緊急対策推進基本計画」[23]及び首都直下地震発災時に政府が業務を円滑に継続するための対応方針や執行体制を定める「政府業務継続計画（首都直下地震対策）」が策定されるとともに、「首都直下地震緊急対策区域」（10都県、309市区町村）及び「首都中枢機能維持基盤整備等地区」（東京都の千代田区、中央区、港区及び新宿区）が指定された。

また、他の地域での大規模地震と比して特に問題となる帰宅困難者等対策について、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

---

17 関係省庁災害警戒会議の開催、内閣府（防災担当）による国民への今後の備えについての呼びかけ、関係都府県や指定公共機関への連絡 等

18 平成 29 年 11 月１日より実施されている。

19 先進的に地震・津波対策が進められている静岡県及び高知県と中部経済界をモデル地区として選定し、その協力を得て、異常な現象が観測された際の新たな防災対応とこれを実施する上での課題等について検討を進めている。

20 平成 30 年３月、中央防災会議「防災対策実行会議」の下に設置された。

21 平成 24 年３月、中央防災会議「防災対策推進検討会議」の下に設置された。

22 平成 25 年 11 月（第 185 回国会）、首都直下地震が発生した場合において首都中枢機能の維持を図るとともに、首都直下地震による災害から国民の生命、身体及び財産を保護することを目的として、議員立法により成立した。

23 平成 27 年３月 31 日、「首都直下地震緊急対策推進基本計画」の変更が閣議決定され、今後 10 年間で達成すべき減災目標等が設定された。

策協議会」を設置し、同協議会は、平成24年９月、一斉帰宅の抑制、一時滞在施設の確保及び駅周辺等における混乱防止などを内容とする最終報告を取りまとめた。政府は、平成27年３月、最終報告を基に、その後の検討も踏まえ、特に重要と考えられる事項を取りまとめ、官民が連携して帰宅困難者対策の検討を行う際の参考となるよう、「大規模地震の発生に伴う帰宅困難者対策のガイドライン」を策定した。

(2) 水害対策

ア　水防法等に基づく対策の推進

近年、全国各地で洪水等の水災害が頻発・激甚化し、河川の氾濫への備えがますます重要となっている。このため、河川改修等の対策と並行して、水防法（昭和24年法律第193号）等に基づき、住民が避難する際に役立つ洪水予報の伝達方法等を洪水ハザードマップ等により住民へ周知するなどの対策が進められている。

平成29年５月（第193回国会）には、平成28年８月の台風第10号による水害において、岩手県岩泉町で高齢者グループホームの入所者全員が死亡したこと等を受け、洪水や土砂災害のリスクが高い区域に存する高齢者等の要配慮者利用施設について、これまで努力義務とされていた避難確保計画作成及び避難訓練の実施について、これを義務化すること等を内容とする水防法の改正が行われた。

また、国土交通省は、平成27年12月に、同年９月の関東・東北豪雨による被害を踏まえた「水防災意識社会再構築ビジョン」[24]を策定し、全ての直轄河川とその沿川市町村において、平成32年度を目途に水防災意識社会を再構築する取組を行っている。

平成30年７月豪雨では、大雨が広範囲に長時間継続し、浸水被害、土砂災害が同時多発かつ広域的に発生した。これらの被害を踏まえ、「大規模広域豪雨を踏まえた水災害対策検討小委員会」[25]が設置され、水防災意識社会を再構築する取組について、総合的な検討が行われている。

イ　首都圏等における洪水・高潮氾濫からの大規模・広域避難の検討

我が国の三大都市圏には「ゼロメートル地帯」[26]が広く存在しており、万が一、堤防の決壊等により大規模水害が発生した場合には、その浸水区域の広さ、避難対象人口の膨大さ、浸水継続時間の長さ等から、多数の住民が避難することによる大混雑の発生や、逃げ

---

[24] 本ビジョンでは、①住民が自らリスクを察知し主体的に避難できる、より実効性のある「住民目線のソフト対策」への転換、②「洪水氾濫を未然に防ぐ対策」に加え、氾濫が発生した場合にも被害を軽減する「危機管理型ハード対策」の導入を目指すこととしている。各地域においては、河川管理者・都道府県・市町村等からなる協議会等を新たに設置して減災のための目標を共有し、ハード・ソフト対策を一体的・計画的に推進することとしている。

[25] 平成30年９月、国土交通省の諮問を受けて社会資本整備審議会河川分科会の下に設置された。この他、同省において、より効果的なダムの操作や有効活用の方策、操作に関わるより有効な情報提供等のあり方を検討することを目的に「異常豪雨の頻発化に備えたダムの洪水調節機能に関する検討会」が、下水道による都市浸水対策の課題と対策の方向性を検討することを目的に「都市浸水対策に関する検討会」が設置され、それぞれ検討が行われている。

[26] 沿岸地域で地表標高が満潮時の平均海水面よりも低い土地をいう。

遅れによる多数の孤立者の発生が予想される。

内閣府では、「洪水・高潮氾濫からの大規模・広域避難検討ワーキンググループ」[27]において、多数の立退き避難者の発生、市町村や都道府県の区域を越える立退き避難の必要性、長期浸水による二次的な人的被害リスクの高さ等の特徴を有する大規模・広域避難の在り方等について検討を行い、平成30年３月、「洪水・高潮氾濫からの大規模・広域避難に関する基本的な考え方（報告）」を公表した。同報告は、避難対象者全体の人的被害のリスクを低減するため、大規模・広域避難の全体像を構築し、複雑に絡み合う課題を分類し計画を策定するための手順を示すとともに、計画の実効性を確保するために検討すべき項目等を取りまとめたものである。

同報告を踏まえ、同年６月に内閣府に設置された「首都圏における大規模水害広域避難検討会」において、首都圏における大規模水害時の大規模・広域避難の実装に向け、特に、行政機関等の関係機関が連携して取り組むべき事項について整理するとともに、関係機関間の連携・役割分担の在り方について検討が行われている。

(3) 土砂災害対策

地滑り、土石流、がけ崩れといった土砂災害は、過去10年間（平成20年～29年）の年平均で1,000件を上回っており[28]、人命や家屋等に多大な被害が生じている。

このため、特に対策の必要な重点箇所に対する砂防設備等の整備や、自助、共助、公助の適切な役割分担に基づく警戒避難体制の整備等、土砂災害による犠牲者を減らすための、ハード・ソフト一体となった効率的な土砂災害対策の推進が重要である。

土砂災害警戒区域等においては、「土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律」（平成12年法律第57号。以下「土砂災害防止法」という。）に基づき、土砂災害ハザードマップによる住民への周知徹底、一定の開発行為の制限、建築物の移転勧告等の対策が講じられてきた。

平成26年８月豪雨による広島土砂災害を受けて、平成26年11月（第187回国会）、土砂災害警戒区域の指定の前提となる基礎調査の結果を住民に公表するとともに、都道府県知事に対し土砂災害警戒情報について関係市町村長に通知すること及び一般に周知することを義務付けることなどを内容とする土砂災害防止法の改正が行われた。

これらの取組が推進される一方で、平成30年７月豪雨では、広島県、愛媛県を中心に広域にわたり多数の土砂災害が発生し[29]、土砂災害警戒区域の指定等による周知や土砂災害警戒情報等を受けた避難勧告等がおおむねなされているにもかかわらず依然として多数の犠牲者が出るなど大きな被害が生じた。このため、被害実態やこれまでの取組を検証し、今後の対策の在り方を検討するため、「実効性のある避難を確保するための土砂災害対策検討委員会」[30]が設置されている。

---

[27] 平成 28 年６月、中央防災会議「防災対策実行会議」の下に設置された。

[28] 平成 29 年の土砂災害発生件数は、過去 10 年で最多の 1,514 件となっている（国土交通省集計）。

[29] １道２府 28 県で 2,512 件の土砂災害が発生している（平成 30 年９月 25 日時点・国土交通省集計）。

[30] 平成 30 年７月、国土交通省に設置された。

4　災害に関する法制度等の動向

(1) 避難勧告等に関するガイドライン

市町村長は、「災害対策基本法」（昭和36年法律第223号）により、災害が発生するおそれがある場合等において必要と認める地域の居住者等に対し、避難勧告等を発令する権限が付与されており、多くの市町村は、内閣府の策定した「避難勧告等に関するガイドライン」を参考にして避難勧告等の発令基準を定めている。

同ガイドラインは、災害の教訓を踏まえた改定が行われており、平成26年８月の広島土砂災害を受け、平成27年８月、避難準備情報の段階から住民が自発的に避難を開始することを推奨する等の内容が盛り込まれた。また、平成28年８月の台風第10号による水害において、高齢者等に対しては避難を促す避難準備情報の意味が十分に理解されず、適切な避難行動がとられなかったことを踏まえ、平成29年１月、高齢者等が避難を開始する段階であることを明確にするため、「避難準備情報」の名称を「避難準備・高齢者等避難開始」に変更する等の改定を行った[31]。

(2) 災害救助法による救助

「災害救助法」（昭和22年法律第118号）は、一定規模以上の災害が発生した際に適用され、現に救助を必要とする者に対し、避難所の設置や応急仮設住宅の供与、食品の給与や飲料水の供給、住宅の応急修理などの救助が、原則として現物により行われる[32]。

現行法に基づく救助は、都道府県知事が行い、市町村長がこれを補助して実施することとされている[33]が、平成30年６月（第196回国会）、災害救助の円滑かつ迅速な実施を図ることを目的として、内閣総理大臣が指定する救助実施市（指定都市を想定）の区域内で一定程度の災害により被害を受け、現に救助を必要とする者に対する救助は、救助実施市の長が実施すること等を内容とする改正が行われた（平成31年４月１日施行）。救助実施市の指定基準は内閣府令で定めることとされており、内閣府に都道府県、指定都市、日本赤十字社や業界関係者から構成される「救助実施市指定基準検討会議」が設置され、救助実施市の指定基準、都道府県の広域調整による物資の円滑な調達・配分の仕組み等について検討が行われた。平成30年10月に同検討会議は、救助実施市の指定基準は、都道府県との間で連携体制が取れており、必要な組織体制や財政基盤がある等の要件を満たす指定都市とすることについて、おおむねの理解が得られたとする等の報告を公表した。

(3) 被災者生活再建支援制度

災害時の具体的な被災者支援策については、市町村と連携しつつ、都道府県が重要な役割を担い、国がそれを支援する仕組みとなっている。

住宅被害を受けた被災者には、

---

[31] 同改定により、「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」から「避難勧告等に関するガイドライン」に名称が変更された。

[32] 救助の程度、方法及び期間は、内閣総理大臣が定める基準に従って都道府県知事が定める。

[33] 救助に関する事務の市町村長への委任は可能

①一定規模以上の自然災害により、居住する住宅が全壊するなど生活基盤に著しい被害を受けた世帯に対しては、「被災者生活再建支援法」（平成10年法律第66号）に基づき、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用して、被災地方公共団体が一定の支援金を支給し[34]、それに対して国が一定の補助を行う

②「被災者生活再建支援法」の適用に至らない被害であった地域については、被災地方公共団体が支援金等による被災者支援など必要な措置を講じる

という枠組みにより支援が行われてきている。

被災者生活再建支援金は、住宅の被害程度に応じて支給される基礎支援金として、全壊等の世帯には100万円、大規模半壊世帯には50万円が支給されるとともに、住宅の再建方法に応じて支給される加算支援金として、居住する住宅を建設・購入する世帯には200万円、補修する世帯には100万円、民間住宅を賃借する世帯には50万円が支給され、基礎支援金と加算支援金を合わせて、最高で300万円が支給される。

本法に対しては、同一災害による被害でありながら、居住する地域の災害規模（市町村又は都道府県の全壊世帯数の違い等）により同法の適用対象とならない市町村が存在し、不公平が生じているとの指摘がある。なお、一部地域で同法が適用された災害において、災害規模の基準を満たさず適用とならない地域の都道府県が実施する支援措置には、一定の要件のもと特別交付税措置が講じられている。

なお、全国知事会は、平成30年７月、近年の相次ぐ災害により、支援金の支給に充てる基金の残高が僅少となっているとして、全都道府県が計400億円の追加拠出を行うことを決定した。

(4) 激甚災害制度

激甚災害制度は、「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」（昭和37年法律第150号）に基づき、国民経済に著しい影響を及ぼし、かつ、地方財政の負担の緩和又は被災者に対する特別の助成を行うことが特に必要と認められる災害が発生した場合に、政令により当該災害を激甚災害として指定し、併せて適用すべき措置も指定するものである。激甚災害に指定されると、公共土木施設等や農地等の災害復旧事業への国庫補助の嵩上げ、中小企業信用保険法による災害関係保証の特例等、特別の財政助成措置が講じられる。

激甚災害には、①全国規模で指定基準を上回る規模となった災害について指定される激甚災害（いわゆる「本激」）と②市町村単位で指定基準を上回る規模となった災害について指定される局地激甚災害（いわゆる「局激」）がある。

①の本激は、その災害による被害に係る査定見込額等が所定の基準を超えた場合、地域を指定することなく、その災害自体を激甚災害に指定する。

他方、②の局激は、被害の規模が全国的に見ればそれほどではなくても、ある特定地域に激甚な被害を及ぼすような場合に対応する制度で、市町村における被害の額が所定の基準を超えた場合、その災害と適用の対象となる地域の両方を指定する。局激の指定は、被

[34] 支援金の支給に関する事務は、（公財）都道府県センターに委託されている。

災規模と被災地の標準税収入等を勘案する必要があるため、年度末に一括して指定されることが通例であるが、災害発生時点で局激の要件を満たすことが明らかな場合[35]については、年度末を待たずに速やかに指定される（早期局激指定）。

本激及び早期局激の指定は、査定見込額等が一定の基準を上回る場合に行われるものであり、関係施設の被害状況を的確に把握し、基準に照らして判断するため、一定の期間[36]を要するが、政府は、被災地方公共団体が安心して迅速に災害復旧に取り組めるように早期に激甚災害指定を行うため、激甚災害の指定に関する政令の閣議決定を待たずに中央防災会議の答申を受けた段階での公表等、運用の改善に取り組んできた[37]。

平成29年12月には、中央防災会議幹事会は、激甚災害指定の早期化に向け、被害が甚大になる蓋然性が高いと判断される災害において、内閣総理大臣又は防災担当大臣の指示又は要請により、激甚指定関係省庁[38]が被災地方公共団体の要望に応じて被害状況調査に可能な限りの支援を行い、おおむね１週間を目途に調査結果（査定見込額等）を内閣府に報告すること等により、最速で災害の終息後１週間程度で指定見込みの公表が行えるよう、運用の改善を行うことを決定した[39]。

内容についての問合せ先
第三特別調査室　松田首席調査員（内線68740）

[35] 査定見込額等が局地激甚災害指定基準の２倍超

[36] おおむね１～1.5か月

[37] 平成29年度に発生した災害のうち、被害の査定見込額が基準に達したものについては、その段階で「激甚災害の指定見込み」として公表するなどの措置が取られた。

[38] 国土交通省、農林水産省、経済産業省、文部科学省、厚生労働省等

[39] 同決定に基づく運用の改善は、平成30年梅雨前線豪雨等（平成30年７月豪雨を含む。）による災害に初めて適用され、その後の大規模災害においても同様の措置が取られている。

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を含む選挙制度の改革

(1) 平成 24 年の緊急是正法

第 45 回衆議院議員総選挙（平成 21 年８月 30 日執行）の小選挙区選挙に係る一票の較差訴訟において、最高裁大法廷は平成 23 年３月 23 日、一人別枠方式とこれによる選挙区割りを違憲状態とする判決を出した。これを受けて、平成 24 年（第 181 回国会（臨時会））、一人別枠方式を廃止した上で、都道府県ごとの選挙区の数について「０増５減」[1]の改正を行うことを内容とする「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（平成 24 年法律第 95 号）」（以下「緊急是正法」という。）が成立した。

第 47 回衆議院議員総選挙（平成 26 年 12 月 14 日執行）は、緊急是正法による新しい区割り[2]に基づく選挙であり、選挙区間の最大較差は平成 22 年国勢調査人口で 1.998 倍であったが、選挙時の有権者数比率で最大 2.13 倍あり違憲であるとして、訴訟が提起された。

これに対し、最高裁大法廷は平成 27 年 11 月 25 日、０増５減の措置の対象とされた県以外の都道府県について、改正前の区割基準に基づいて配分された定数の見直し及び改正後の区割基準に基づく再配分がされておらず、これを主な要因として投票価値の較差が生じたなどとして選挙区割りは違憲状態にあるとしつつも、平成 23 年大法廷判決を受けて、立法府が法改正及びこれに基づく選挙区割りの改定を実現していたこと、その改定後も引き続き選挙制度の見直しが行われ、衆議院に設置された検討機関[3]において検討が続けられていることなどを挙げ、是正のための合理的期間は未経過として合憲の判決を行った。

(2) 平成 28 年の衆議院選挙制度改革関連法

平成 23 年、25 年及び 27 年の３回連続の最高裁による違憲状態の判決等を受け、衆議院では各党間で選挙制度改革の議論が行われていたが、平成 26 年６月 19 日（第 186 回国会（常会））、議院運営委員会の決定により、伊吹衆議院議長（当時）の下に有識者による「衆議院選挙制度に関する調査会」（以下「調査会」という。）が設置された。諮問事項は①現行制度を含めた選挙制度の評価（長短所、理想論と実現性）、②各党の総選挙公約にある衆議院議員定数削減の処理、③一票の較差を是正する方途、④現行憲法の下での衆参議院選挙制度の在り方の問題点、であった。

調査会は、平成 28 年１月 14 日（第 190 回国会（常会））、大島衆議院議長に「衆議院選

---

[1] 福井県、山梨県、徳島県、高知県、佐賀県の５県の定数を３から２に１減（０増５減）するもの。

[2] 平成 25 年６月 24 日（第 183 回国会（常会））に衆議院小選挙区選出議員の選挙区の改定等を行う「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（平成 25 年法律第 68 号）」が成立し、平成 26 年 12 月 14 日執行の第 47 回総選挙から適用された。

[3] 後述の「衆議院選挙制度に関する調査会」（座長：佐々木毅明るい選挙推進協会会長、元東京大学総長）

挙制度に関する調査会答申」（以下「答申」という。）を提出した[4]。

答申の主な内容は、①小選挙区比例代表並立制を維持する、②衆議院議員の定数を 10 人削減して 465 人とし、小選挙区選挙の定数を６人削減、比例代表選挙の定数を４人削減する、③一票の較差是正のため、都道府県への議席配分方式をいわゆるアダムズ方式[5]とし、10 年ごとの大規模国勢調査の結果により見直すとともに、中間年の簡易国勢調査の結果によっては都道府県内の区画を見直す、というものであった。

５月 20 日、答申の内容を踏まえた上で、アダムズ方式による都道府県への定数配分を次回の大規模国勢調査から採用すること、附則において平成 27 年簡易国勢調査の結果に基づいて小選挙区選挙を「０増６減」、比例代表選挙を「０増４減」することを内容とする「衆議院議員選挙区画定審議会設置法及び公職選挙法の一部を改正する法律（平成 28 年法律第 49 号）」（以下「衆議院選挙制度改革関連法」という。）が成立した。

(3) 衆議院選挙制度改革関連法に基づく区割り改定法の成立

衆議院選挙制度改革関連法は平成 28 年５月 27 日に公布され、衆議院議員選挙区画定審議会（以下「区画審」という。）は同法附則に基づいて、平成 27 年簡易国勢調査に基づく区割り改定作業を開始し、平成 29 年４月 19 日、安倍内閣総理大臣に対して改定案の勧告を行った[6]。同勧告の内容は、19 都道府県 97 選挙区の区割り改定を行うとするもので、選挙区間の最大較差は平成 27 年日本国民の人口[7]において現行の 2.176 倍から 1.956 倍に、平成 32 年見込人口[8]において 1.999 倍と２倍未満に抑えられるものであった[9]が、一方、分割市区町は総数でそれまでの 88 から 105 となるものであった。

６月９日（第 193 回国会（常会））、勧告に沿った小選挙区の区割りと、比例代表選出議員のブロック別の定数規定を併せた「衆議院議員選挙区画定審議会設置法及び公職選挙法の一部を改正する法律の一部を改正する法律（平成 29 年法律第 58 号）」が成立し、同月 16 日に公布され、１か月後の７月 16 日に施行された。

---

[4] 衆議院ＨＰ「衆議院選挙制度に関する調査会」参照

[5] 各都道府県の人口を一定の数値で除し、それぞれの商の整数に小数点以下を切り上げて得られた数の合計数が小選挙区選挙の定数と一致する方式。衆議院議員選挙区画定審議会設置法第３条第２項参照

[6] 総務省ＨＰ「衆議院議員選挙区画定審議会」参照

[7] 同法による区画審設置法改正により、区割り改定作業の基となる人口は、日本国民の人口とされた。日本国民の人口とは、平成 27 年の国勢調査の結果による総人口から外国人人口を差し引いた人口（「平成 27 年国勢調査人口（確定値）に基づく計算結果の概要」（平成 28 年 10 月 26 日、総務省報道資料））。

[8] 平成 32 年見込人口とは、同法附則第２条第３項に規定する、平成 27 年日本国民の人口に平成 27 年日本国民の人口を平成 22 年日本国民の人口で除して得た数を乗じて得た数。

[9] 同法附則により、当該区割り改定作業は、平成 27 年簡易国勢調査人口を基にした選挙区間の人口較差を２倍未満にするとともに、平成 32 年見込人口においても、選挙区間の人口較差が２倍未満であることを基本とするとされた。

なお、平成 27 年簡易国勢調査の確定値の公表（平成 28 年 10 月 26 日）を受けて、日本国民の人口による人口較差が判明し、小選挙区６減となる対象の都道府県が、青森県、岩手県、三重県、奈良県、熊本県、鹿児島県と確定した。また、比例代表選挙についても、同確定値を受けて、４減となる対象のブロックが、東北、北関東、近畿、九州と確定した。

＜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の主な概要＞

○都道府県別定数の異動　６県（いずれも定数１減） 青森県(4→3) 岩手県(4→3) 三重県(5→4) 奈良県(4→3) 熊本県(5→4) 鹿児島県(5→4)	
○今回の改定法で変更される選挙区の数　１９都道府県９７選挙区	
○最大人口較差	
今回の改定後 （平成 27 年日本国民の人口） 最大：　神奈川 16 区　554,516 人 最小：　鳥　取　２区　283,502 人 １．９５６倍 （平成 32 年見込人口） 最大：　東　京 22 区　554,880 人 最小：　鳥　取　１区　277,569 人 １．９９９倍	改 定 前 （平成 27 年日本国民の人口） 北海道１区　589,501 人 宮　城５区　270,871 人 ２．１７６倍 （平成 32 年見込人口） 東　京１区　635,938 人 宮　城５区　249,225 人 ２．５５２倍

(4) 新しい定数及び区割りに基づく衆議院議員総選挙の執行

平成 29 年９月 28 日に衆議院が解散され、10 月 22 日に新しい定数及び区割りが適用された初めての総選挙となる第 48 回衆議院議員総選挙が行われた。

同選挙当日における有権者数の小選挙区間の最大較差は 1.98 倍であり、当日有権者数について初めて２倍を下回ることとなったが、選挙区によって一票の価値が異なるのは憲法違反であるとして全 289 選挙区について選挙無効を求める 16 件の訴訟が全国 14 の高裁・支部に提起された。各高裁の判断は「合憲」が 15 件、「違憲状態（合理的期間未経過）」が１件であった。いずれも原告側が上告し、最高裁は本年度中には統一判断を示す見通しである[10]。

(5) 次回以降の区割り改定

ア　平成 32 年大規模国勢調査に基づく区割り改定

次の大規模国勢調査は平成 32 年に行われることになっており、過去の例に従えば、同年 10 月に調査が実施されることが見込まれる。従来は、調査翌年２月に速報値の公表、同年 10 月に日本国民の人口が判明する確定値の公表が行われていたが、区画審の作業期間を考慮して総務省は今後速報値の公表と同時に日本国民の人口を公表することとした[11]。

これらを踏まえると、次回の区割り改定作業は次のとおりと想定される。

平成 33 年２月に大規模国勢調査の速報値と同時に日本国民の人口が公表され、区画審は区割り改定作業に着手し、速報値公表から１年以内の平成 34 年２月までに区割り改定案を内閣総理大臣に勧告することとなる。なお、この改定から都道府県への定数配分にアダムズ方式が完全に採用されることとなるため、人口に比例した再配分が行われ、各都道府県の定数はその人口規模に応じて増員、減員となることが想定される。

その後、政府は新たな区割り改定法案を国会に提出し、国会で成立した後、公布され、

---

[10] 『読売新聞』『朝日新聞』等（平 30.9.11）

[11] 第 193 回国会衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会議録第６号３頁（平 29.5.31）総務省答弁、日本国民の人口については前掲注７参照

前例から想定される１か月の周知期間を経て施行されれば、その施行日以後に公示される衆議院議員総選挙において、アダムズ方式による都道府県への定数配分に基づく初めての区割りが適用されることになる。

イ　それ以降の区割り改定

その後は、10 年ごとに行われる大規模国勢調査において、上記**ア**と同様の過程を経て区割り改定が行われることとなる（衆議院議員選挙区画定審議会設置法第４条第１項）が、中間年（大規模国勢調査が行われた年から５年目に当たる年）に実施される簡易国勢調査において、選挙区間の人口較差が２倍以上となったときは、各都道府県の選挙区の数は変更せずに、当該簡易国勢調査の速報値の公表から１年以内に区割り改定案の勧告が行われることとなる（同法第３条第３項及び第４条第２項）。

平成 32 年大規模国勢調査に基づく区割り改定（見込まれる動き）	
平成 32 年 10 月	大規模国勢調査実施
平成 33 年２月	速報値公表（日本国民の人口公表） 区画審が区割り改定作業を開始
平成 34 年２月まで	区画審が内閣総理大臣へ区割り改定案を勧告 ※ この改定から都道府県への定数配分にアダムズ方式が完全に採用されることとなるため、人口に比例した再配分が行われ、各都道府県の定数はその人口規模に応じて増員、減員となることが想定される。
常会中	政府が新たな区割り改定法案を国会に提出、成立、公布
公布から１か月後 （※前例による）	新たな区割り改定法施行 ※ 以後に公示される衆議院議員総選挙において、アダムズ方式による都道府県への定数配分に基づく初めての区割りが適用。
平成 37 年簡易国勢調査に基づく区割り改定（改定が行われる場合に見込まれる動き）	
平成 37 年 10 月	簡易国勢調査実施
平成 38 年２月	速報値公表（日本国民の人口公表） ※ 選挙区間の人口較差が２倍以上となったときは、各都道府県の選挙区の数は変更せずに、当該簡易国勢調査の速報値の公表から１年以内に区割り改定案の勧告。以下の括弧内は、左記の場合に見込まれる動き。 （区画審が区割り改定作業を開始）
（平成 39 年２月まで）	（区画審が内閣総理大臣へ区割り改定案を勧告） （以後は平成 32 年と同様）

２　参議院選挙制度改革

(1) 第 196 回国会までの動き

ア　平成 27 年公選法改正（４県２合区を含む 10 増 10 減）

第 189 回国会（常会）の平成 27 年７月、参議院選挙区選挙における一票の較差を是正するため、「公職選挙法の一部を改正する法律（平成 27 年法律第 60 号）」（４県２合区を含む 10 増 10 減[12]）が成立した。これにより、選挙区選挙に合区が導入され、選挙区間の最大較

[12] 定数増：北海道(4→6)、東京都(10→12)、愛知県(6→8)、兵庫県(4→6)、福岡県(4→6)
定数減：宮城県(4→2)、新潟県(4→2)、長野県(4→2)
合　区：鳥取県(2)・島根県(2) → 鳥取県及び島根県(2)、
徳島県(2)・高知県(2) → 徳島県及び高知県(2)

差は 4.75 倍から 2.97 倍に縮小した（平成 22 年国勢調査人口）。また、同法附則には、「平成 31 年に行われる参議院議員の通常選挙に向けて、参議院の在り方を踏まえて、選挙区間における議員１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、必ず結論を得るものとする」との検討事項が規定された。

最高裁大法廷は、平成 29 年９月 27 日、改正法が適用された第 24 回参議院議員通常選挙（平成 28 年７月 10 日執行）の選挙区選挙に係る定数訴訟について、選挙区間の最大較差が 2.97 倍まで縮小したこと、改正法の附則において、次回の通常選挙に向けて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必ず結論を得る旨定められていることにより、合憲と判示した。

イ　第 196 回国会における参議院選挙制度改革

参議院では、伊達参議院議長の下に、参議院の組織及び運営に関する諸問題を調査検討するため「参議院改革協議会」（座長：吉田自民党参議院幹事長）（以下「協議会」という。）が設置（平成 29 年２月 10 日）され、４月 21 日の協議会において、参議院選挙制度の改革について調査検討を行うため「参議院改革協議会 選挙制度に関する専門委員会」（専門委員長：岡田自民党参議院幹事長代行）（以下「専門委員会」という。）の設置が決定され、各会派間で協議が行われることとなった。

第 196 回国会（常会）の平成 30 年５月７日、専門委員会は、協議会の吉田座長に、協議結果として各会派の意見を併記した「参議院改革協議会 選挙制度に関する専門委員会報告書」を提出した。

この中で、自民党は、投票価値の平等との調整を図りつつ、各都道府県から３年ごとの改選で少なくとも１人を選出できるよう憲法改正による合区解消を主張していた。しかし、常会の会期末が迫る中、平成 31 年夏に予定される次回の参院選に向けて会期中に選挙制度改革を行うためには、合区解消を含む憲法改正の発議は難しいとして、６月１日の協議会において、一票の較差を是正するために選挙区定数を２増するとともに、比例代表定数を４増した上で、比例代表選挙の一部にあらかじめ順位を決めておく特定枠制度を導入することを内容とする公職選挙法改正案を各会派に提示した。同月８日、各会派は自民案を議論したが、野党は異論を唱えた。吉田座長は、伊達議長に状況を報告し、その後は議長の下で各会派代表による協議を行うこととなった。

同月 13 日の各会派代表者懇談会において、自民案について意見を聴取したが、賛同する会派がなかったため、伊達議長は、翌 14 日の同懇談会において、具体的な案がある会派は速やかに法案を提出し、今後の議論は法案審議の中で行ってほしい旨述べた。

これにより、各会派からは次のとおりの案が国会に提出された。

提出会派	主　な　内　容	結　果
自由民主党・こころ、無所属クラブ（参法第17号）	選挙区定数を２増するとともに、比例代表定数を４増した上で比例代表選挙の一部に特定枠制度を導入	成立
公明党（参法第21号）	参議院の定数を維持。全国11ブロックによる大選挙区制	参議院本会議において否決
国民民主党・新緑風会（参法第22号）	較差是正のため選挙区定数を２増し、比例代表定数を２減	審査未了
日本維新の会（参法第24号）	参議院の定数を218人（１割削減）とし、全国11ブロックによる大選挙区制	審査未了
立憲民主党・民友会、希望の党（参法第25号）	較差是正のため選挙区において２県１合区を含む２増２減	審査未了

参議院においては、７月11日、自民・無ク案が本会議で可決されて衆議院に送付され、同月18日、同案は衆議院本会議で可決され、成立した（平成30年７月25日公布、法律第75号）。本改正により、選挙区間の最大較差は3.071倍から2.985倍に縮小した（平成27年国勢調査日本国民人口）。

改正法は、公布後３月を経過した日（平成30年10月25日）から施行され、施行日以後に期日が公示される参議院議員の通常選挙から適用される。

なお、参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会において、参議院の定数増加に伴い参議院の経費が増加する見込みである[13]こと等から、次の附帯決議が付された。

公職選挙法の一部を改正する法律案に対する附帯決議

（平成30年７月11日
参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会）

本院は、本法施行に当たり、次の事項についてその実現に努めるべきである。

一、今後の参議院選挙制度改革については、憲法の趣旨にのっとり、参議院の役割及び在り方を踏まえ引き続き検討を行うこと。

二、参議院議員の定数の増加に伴い、参議院全体の経費が増大することのないよう、その節減について必要かつ十分な検討を行うこと。

右決議する。

(2) 参議院の経費節減に向けた議論

改正法成立後、参議院議員の定数増による経費増加に対する検討が開始された。

自民党及び公明党は、参議院の経費節減を検討する作業チームを発足させ、平成30年７

[13] 具体的な増加額については、衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会において、議員歳費、文書通信交通滞在費、立法事務費及び議員秘書手当等により、議員１人当たり約7,300万円増加する見込みであるとの答弁があった（第196回国会衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会議録第６号５頁（平30.7.17）発議者古賀友一郎参議院議員答弁）。

月 31 日に初会合を開いた。会合では、平成 31 年の参院選で改選定数が３増することに伴う経費増加分の節減を目指すことで一致した。８月 30 日の会合では、自民党は公用車の台数減を主張し、公明党は参議院議員の歳費削減による経費節減を提案した。両党は、今後ペーパーレス化や議員歳費の在り方を含め、経費節減案を年内にまとめる方針である。[14]

また、日本維新の会は、同月７日、衆参両院について、議員歳費の２割削減や各議員への配付文書の電子化によるペーパーレス化等を推進することにより、衆議院で約 22 億円、参議院で約 12 億円の経費削減が可能であるとする試算を発表した[15]。

(3) 合区問題

合区については、専門委員会においても各会派から様々な考えが示され、多くの議論がなされたが結論は得られなかった。岡田専門委員長は、平成 30 年４月 27 日の専門委員会において、選挙制度の枠組みに関する議論[16]に関し、「現行の選挙区及び全国比例の二本立ての制度を念頭に置いた場合の選挙区選挙については、現行の一部合区を含む都道府県選挙区の制度について、人口の少ない特定の県のみが参議院議員を選出できなくなる不合理や弊害が生じているとの指摘があり、合区を積極的に支持する意見は少なかった。その上で、合区解消の方法については、選挙区の単位を都道府県単位とする意見と、もっと広く、ブロック単位とするべきであるとの意見があり、中には、現行の選挙区及び全国比例の二本立てを前提とせずに、ブロック単位の選挙区における選挙に一本化するべきとの意見もあった。ただ、各会派の意見を伺うと、総じて都道府県単位を重視すべきとの意見が多く聴かれた。」との所感を述べた[17]。

自民党は、憲法改正による合区解消を目指し、２月 16 日、党憲法改正推進本部の全体会合で、合区解消・地方公共団体についての憲法改正の条文案[18]が了承され、同月 21 日の参議院憲法審査会において、その内容について説明を行った[19]が、他の会派からは、憲法改正による合区解消に慎重な考えが述べられた。公明は、参議院が全国民の代表であることにいささかでも疑念を持たれるのであれば、衆議院との関係において大幅な権限の見直しが迫られ、参議院の影響力を弱める改革には賛同し難いと述べ[20]、維新は、今の選挙制度の下で合区解消も可能であり、例えば比例代表の定数を削減し選挙区選挙に回すこと等も検討すべきであると述べ[21]、社民は、合区解消のための憲法改正は参議院の地位を低めるものであり、公職選挙法での対応を議論すべきであると述べた[22]。今国会において、自民党は、衆

---

14 『日本経済新聞』等（平 30.8.1）、『東京新聞』『朝日新聞』（平 30.8.31）、『読売新聞』（平 30.10.7）

15 『読売新聞』『毎日新聞』（平 30.8.8）

16 議論となった選挙制度の枠組みは、(1)選挙区及び比例代表の二本立てとする場合、(2)選挙区及び比例代表の二本立てとしない場合、(3)ブロック選挙区を採用する場合のその範囲

17 「参議院改革協議会 選挙制度に関する専門委員会報告書」（平成 30 年５月７日）71 頁

18 条文案は、自民党憲法改正推進本部ＨＰ「憲法改正に関する議論の状況について」（平成 30 年３月 26 日）「２ 各テーマにおける議論の状況と方向性」の「（３）合区解消・地方公共団体について」参照

19 第 196 回国会参議院憲法審査会会議録第１号２頁（平 30.2.21）岡田直樹委員発言

20 同審査会会議録第１号３頁（平 30.2.21）西田実仁委員発言

21 同審査会会議録第１号９頁（平 30.2.21）東徹委員発言

22 同審査会会議録第１号５頁（平 30.2.21）福島みずほ委員発言

参の憲法審査会に合区解消を含む憲法改正４項目を提示し、国会の場で各党による議論を進めることを目指している[23]。

なお、全国知事会は、改正法成立後の７月 27 日、「参議院選挙における合区の解消に関する決議[24]」を採択している。

３　その他の課題

(1) 投票環境の向上方策

ア　これまでの動き

平成 26 年５月に総務省に設置された「投票環境の向上方策等に関する研究会」の報告（平成 27 年３月の中間報告、平成 28 年９月の報告）を踏まえて、平成 28 年に、次の項目について公職選挙法等の改正が行われた。

・選挙人名簿の登録制度の見直し
・共通投票所制度の創設
・期日前投票の投票時間の弾力化
・投票所に入ることができる子供の範囲の拡大
・都道府県選挙の選挙権に係る同一都道府県内移転時の取扱いの改善
・在外選挙人名簿の登録制度の見直し
・最高裁判所裁判官国民審査の期日前投票期間の見直し

イ　郵便等投票の対象者の拡大

平成 28 年 12 月、同研究会は、更なる投票環境の向上に向けて、新たに在宅介護を受ける選挙人の投票機会の確保等について検討を開始し、平成 29 年６月に報告（高齢者の投票環境の向上について）を公表した[25]。同報告において、郵便等による不在者投票（郵便等投票）の対象者のうち要介護者については、要介護５の者から要介護３及び要介護４の者まで対象を拡大することが提言されており、対象が拡大すれば、郵便等投票の対象者は約 157 万人増えることとなる。

第 196 回国会（常会）の平成 30 年５月 18 日、自民党は憲法改正推進本部と選挙制度調査会の合同会議において、郵便等投票の対象者を要介護３及び要介護４の者まで拡大する公職選挙法改正案を了承し、同日、公明党も憲法調査会などの合同会議において同改正案を了承した[26]。自公両党は、同改正案について野党に賛同を呼びかけ、共同で国会提出する

---

[23] 『読売新聞』（平 30.10.5）、『朝日新聞』（平 30.10.6）

[24] 全国知事会ＨＰ「平成 30 年 07 月 26 日、27 日『7 月全国知事会議』の開催について」資料 22－１「参議院選挙における合区の解消に関する決議」参照
同決議は、「参議院は、創設時から一貫して『都道府県』単位で代表を選出し、地方の声を国政に届けるという重要な役割を果たしてきた」とした上で、「改正公職選挙法により、『各都道府県の代表が選出されない事態を回避する』という緊急避難措置が講じられたが、合区の解消には至っていない」として、国に対し「引き続き、憲法改正等の抜本的な対応による『合区の確実な解消』を強く求める」としている。

[25] 総務省ＨＰ「投票環境の向上方策等に関する研究会　報告（高齢者の投票環境の向上について）」（平成 29 年６月 13 日）

[26] 自民党及び公明党は、同日のそれぞれの合同会議において、憲法改正国民投票法においても同様の改正を

ことを目指すとした[27]が、常会での提出には至らなかった。

郵便等投票とは、一般的な不在者投票の方法も行えないような身体に重度の障害のある選挙人のために設けられた制度であり、一般の不在者投票がいずれも不在者投票管理者の管理する場所で行われるものであるのに対し、不在者投票管理者のいない選挙人の自宅等現在する場所において、選挙人が投票用紙に記載し、これを郵便等によって所属地の市町村の選管委員長あて送付する制度である（公職選挙法第 49 条第２項）。

郵便等投票を行いうる要介護者については、介護保険法に規定する要介護者のうち要介護５である者に限られている（公職選挙法施行令第 59 条の２第３号）。

ウ　ＩＣＴ（情報通信技術）の利活用

平成 29 年 12 月から、同研究会は、投票しにくい状況にある選挙人の投票環境向上や選挙における選挙人等の負担軽減、管理執行の合理化に関し、ＩＣＴの利活用などによりいかなる取組ができるか検討を行い、平成 30 年８月に報告を公表した[28]。報告においては、具体的に以下の項目について検討結果が示された。

１．投票しにくい状況にある選挙人の投票環境向上
(1) 不在者投票の更なる利便性向上
(2) 障害者等の投票環境向上
(3) 在外投票の利便性向上（インターネット投票）
(4) 洋上における投票の利便性向上
２．選挙における選挙人等の負担軽減、管理執行の合理化
(1) 選挙人名簿対照における無線通信のセキュリティ確保
(2) 電子投票機を用いた電子投票の改善
(3) 期日前投票所の混雑対策
(4) 離島等に関する確実かつ迅速な開票
(5) 選挙公報の取扱いの改善

このうち、在外投票の利便性向上（インターネット投票）について、総務省はインターネットシステムの仕様や運用手順の検討のための実証実験を平成 31 年度に行うこととした[29]。その他の項目についても、提言内容の実現に向けて順次取り組んでいくとしている[30]。

(2) 女性の政治参画の促進

第 196 回国会（常会）に、衆議院内閣委員会における委員会提出法律案として「政治分野における男女共同参画の推進に関する法律案」が起草され、平成 30 年５月 16 日に成立、

行う「日本国憲法の改正手続に関する法律」の改正案も了承した。

[27] 『読売新聞』『毎日新聞』等（平 30.5.19）

[28] 総務省ＨＰ「投票環境の向上方策等に関する研究会　報告」（平成 30 年８月 10 日）

[29] 『読売新聞』『日本経済新聞』等（平 30.8.11）

[30] 総務省ＨＰ「野田総務大臣閣議後記者会見の概要」（平成 30 年８月 10 日）

同月 23 日に公布（平成 30 年法律第 28 号）・施行された。同法は、政治分野における男女共同参画の推進について、その基本原則を定め、国及び地方公共団体の責務等を明らかにするとともに、政党その他の政治団体が、所属する男女のそれぞれの公職の候補者の数について目標を定める等、自主的に取り組むよう努めることとしている。

各党においては、平成 31 年の統一地方選挙や参議院議員通常選挙の候補者選定について、それぞれ自主的に取組が行われている[31]。

(3) 被選挙権年齢の引下げ

選挙権年齢の 18 歳以上への引下げを踏まえ、被選挙権年齢の引下げについても各党において議論が始められた。

第 48 回衆議院議員総選挙（平成 29 年 10 月 22 日執行）の公約では、自民党は「被選挙権年齢も引き下げの方向で検討します」、希望の党[32]は「被選挙権の年齢引き下げを実現する」、公明党は「被選挙権年齢の引き下げをめざします」、日本維新の会は「成人年齢引き下げに合わせて、衆参両院の被選挙権年齢を 18 歳に引下げ」、社民党は「被選挙権年齢を一律５歳引き下げます」とする旨を掲げた。

4　政治資金等をめぐる最近の動き

第 48 回衆議院議員総選挙（平成 29 年 10 月 22 日執行）において、政治資金等についての考え方や具体の改善策について、各党は公約等で次のように掲げた[33]。

自民党	労働組合等の政治活動の収支の透明化を図るなど、政治資金のより一層の透明性を確保 寄附による税制上の優遇措置を拡充するなど、個人寄附等の促進 「総合政策集 2017 J－ファイル」（平成 29 年 10 月 10 日）
立憲民主党	企業団体献金の禁止と個人献金の促進 「国民との約束（政策パンフレット）」
希望の党[34]	「企業団体献金ゼロ」を法的に義務付け 「政策パンフレット」
公明党	秘書など会計責任者への政治家の監督責任を強化 会計責任者が政治資金収支報告書の虚偽記載などの違法行為を行い、議員が相当の注意を怠った場合の公民権停止・失職 「衆院選　重点政策」
共産党	企業・団体献金（企業・団体によるパーティー券購入を含む）の禁止 政党助成金の廃止 「2017 総選挙政策」

31 『日本経済新聞』（平 30.7.5）等
なお、以前においては、平成 28 年５月 30 日（第 190 回国会（常会））に、民進から、衆院選比例代表選挙における同一順位の重複立候補者を性別等の観点でグループ化し、グループ順に当選人を割り当てる仕組みを選択的に導入できるようにする公職選挙法改正案が提出されたが、平成 29 年９月 28 日の衆議院解散により審査未了となった。

32 平成 30 年５月７日に分割し、「希望の党」と「国民党」が設立され、「国民党」は「国民民主党」（同日、「民進党」から党名を変更）と合併した。

33 「日本のこころ」の公約には関連する記載はなかった。

34 前掲注 32 参照

日本維新の会	個人献金を促す措置を講じ、企業・団体・組合の献金の禁止 政治団体の世襲の制限　　など 「2017 維新八策」
社民党	政党への企業団体献金を全面的に禁止 「衆議院総選挙公約 2017」

第 48 回総選挙後から現時点に至るまで、政治資金等に関する改正案は衆議院に提出されていない。

Ⅱ　第 197 回国会提出予定法律案等の概要

1　地方公共団体の議会の議員及び長の任期満了による選挙等の期日等の臨時特例に関する法律案

全国多数の地方公共団体の議会の議員又は長の任期が平成 31 年３月、４月又は５月中に満了することとなる実情に鑑み、国民の地方選挙に対する関心を高めるとともに、これらの選挙の円滑かつ効率的な執行を図るため、これらの選挙の期日を統一するとともに、これに伴う公職選挙法の特例を定める。

内容についての問合せ先
第二特別調査室　原首席調査員（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

ア　沖縄の特殊事情

政府は、沖縄の特殊事情に鑑み、国の責務として沖縄振興に取り組んでいる。

沖縄の特殊事情

・**歴史的事情**：先の大戦により 20 万人もの人々が犠牲になったほか、戦後 27 年にわたり、米国の施政権下に置かれたことにより、インフラ整備等の面で大きな格差が生じた。
・**地理的事情**：本土から遠隔にあるとともに、東西 1,000km、南北 400km の広大な海域には 160 もの離島が散在しており、島しょ地域ならではの経済的不利性にさらされている。
・**社会的事情**：国土面積の 0.6%の県土に在日米軍専用施設・区域の 70.3%が集中していることから、県民生活に様々な影響を及ぼしている。

（首相官邸ＨＰ等を基に作成）

イ　経緯

沖縄は、復帰までの 27 年間、我が国の施政権外に置かれ、我が国の復興政策等が適用されなかったこともあり、本土に比べ社会資本整備は大きく立ち遅れていた。そのため、復帰に先立つ昭和 46 年 12 月に、沖縄の振興開発を図る施策を推進する「沖縄振興開発特別措置法」が制定された。同法は、10 年間の限時法で、２度の期限延長が行われた（平成 14 年３月末まで）。この 30 年間の施策は、同法に基づき国が策定する沖縄振興開発計画（第１次～第３次）により、本土との格差是正等を目標に実施された。

その結果、社会資本はおおむね本土並みに整備されるなど一定の効果が上がったものの、依然として本土との経済格差が存在していた。こうした状況の下、平成 14 年３月に、沖縄の自立的発展に資するとともに、沖縄の豊かな住民生活の実現に寄与することを目的とした「沖縄振興特別措置法」が新たに制定された。振興策は、同法に基づき国が策定する沖縄振興計画（第４次）により、民間主導の自立型経済の構築等を目標に実施された。

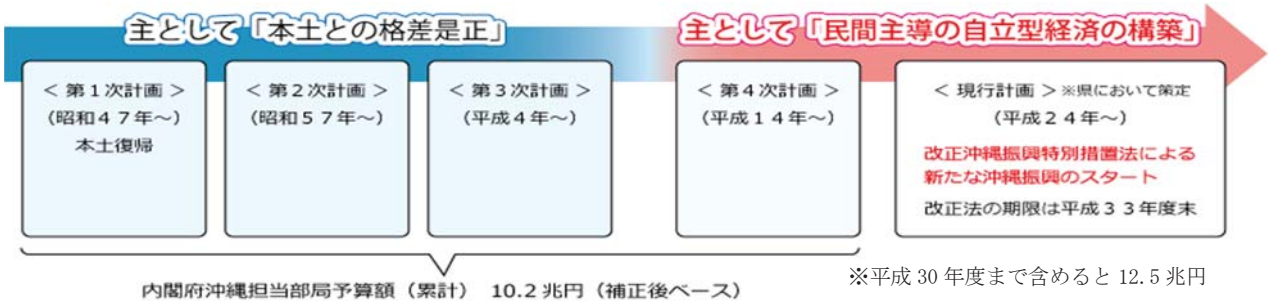
沖縄振興特別措置法は、平成 24 年３月に改正され、期限の延長が行われた。この改正により、法の目的に沖縄の自主性の尊重が追加されるとともに、沖縄振興計画の策定主体の国から県への変更（国は沖縄振興基本方針を策定）、使途の自由度が高い一括交付金の創設など、県の主体性をより尊重する内容が盛り込まれた。県は、国が策定した同方針に基づき、平成 24 年５月に、法改正後初めての沖縄振興計画（沖縄 21 世紀ビジョン基本計画[1]）を策定し、これに基づき振興策が実施されている[2]。

---

[1] 平成 22 年に沖縄県は、県民が望む沖縄のあるべき姿を描いた「沖縄 21 世紀ビジョン」を策定しており、本計画は、同ビジョンで示された将来像の実現に向けた取組の方向などを踏まえて策定された。

[2] 同計画について、県は、前期の最終年である平成 28 年度に施策の効果や展開方向等について評価・点検を行った。その結果、平成 29 年５月に同計画は改定され、新たに子どもの貧困対策の推進等が盛り込まれた。

＜沖縄振興計画による振興策＞



※平成30年度まで含めると12.5兆円

（首相官邸ＨＰを基に作成）

なお、最近では、東アジアの中心に位置する地理的特性や全国一高い出生率など、沖縄の優位性・潜在力に注目が集まっており、平成30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2018」（骨太方針）においても、「沖縄は、成長が著しいアジアの玄関口に位置付けられるという地理的特性や全国一高い出生率など、大きな優位性と潜在力を有している。これらを活かし、日本経済再生の牽引役となるよう、国家戦略として沖縄振興策を総合的・積極的に推進する」とされている。

ウ　平成31年度沖縄振興予算概算要求

沖縄振興予算においては、沖縄振興計画に基づく関連事業の全体把握及び事業相互間の進度調整、計画に沿った事業の推進を図る観点から、これらの事業に必要な経費は内閣府に一括計上され、必要に応じて事業を実施する所管府省に予算を移し替えて執行される。

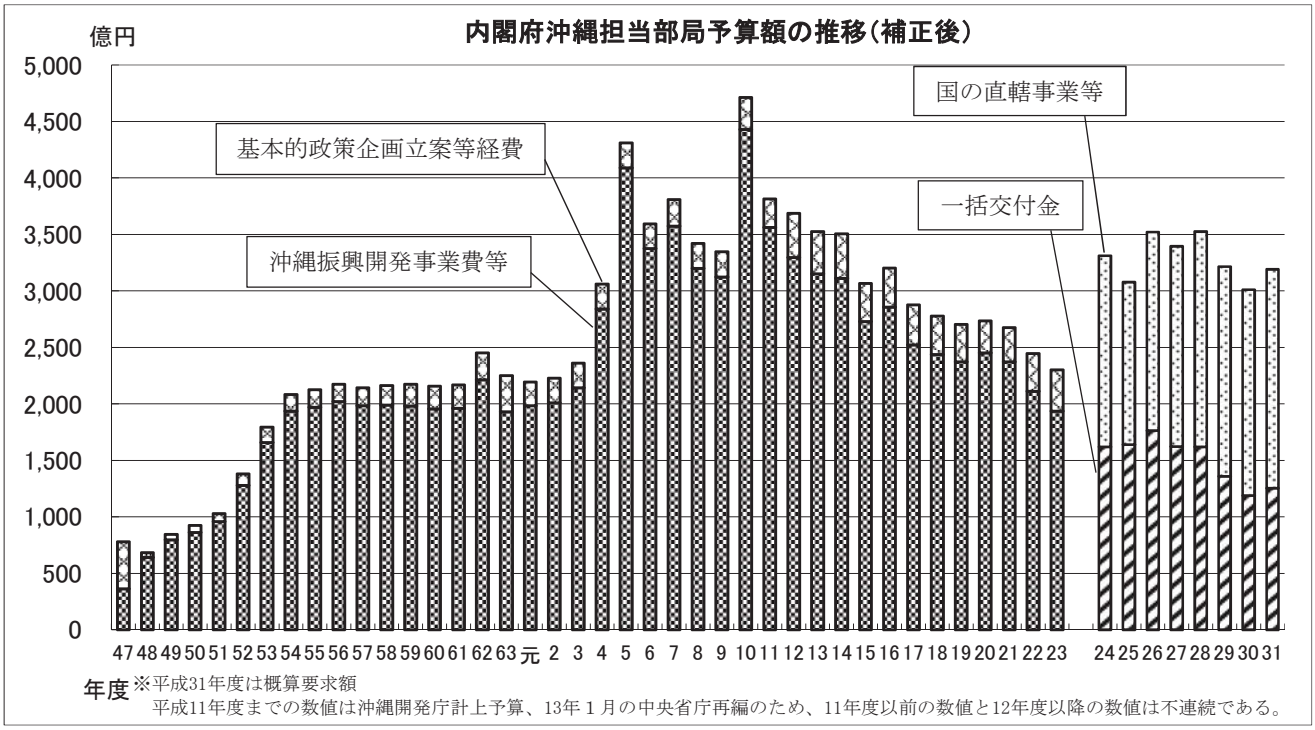
平成31年度沖縄振興予算の概算要求について、内閣府は、平成30年８月31日、平成30年度予算比6.0%（180億円）増の総額3,190億円とする要求書を取りまとめた[3]。

主な事項を見ると、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については、平成30年度予算比5.5%（65億円）増の1,253億円（沖縄振興特別推進交付金（ソフト分野）636億円（前年度予算608億円）、沖縄振興公共投資交付金（ハード分野）617億円（同579億円））が計上されている。また、那覇空港滑走路増設事業を含む公共事業関係費等に1,420億円（同同額）、沖縄科学技術大学院大学（ＯＩＳＴ）関連経費に203億円（同同額）、沖縄健康医療拠点整備経費に87.8億円（同3.1億円）、北部振興事業（非公共）に34.5億円（同25.7億円）、子供の貧困緊急対策経費に13.1億円（同12億円）、駐留軍用地跡地利用推進経費に12.5億円（同同額）が計上されている。さらに、沖縄における観光防災力強化市町村支援事業（大規模災害時に想定される観光避難民への市町村の対応を支援）に10億円、交通環境創造推進事業（ビッグデータ等を活用した調査・分析を基に交通渋滞を緩和するための取組等を推進）に1.5億円が新たに計上されている。

平成31年度沖縄振興予算概算要求に先立ち、県は総額3,600億円規模を計上するよう福井沖縄・北方担当大臣（当時）に要請していたが、実際の要求額はこれを大幅に下回る結果となった。その後、翁長知事の死去を受けて、９月30日に執行された沖縄県知事選挙

[3] 安倍総理は、平成25年12月の閣議において、沖縄への投資は未来への投資であり、沖縄振興の取組を強化するため、現行の沖縄振興計画期間（平成24年度～平成33年度）においては、沖縄振興予算について毎年3,000億円台を確保すると表明している。

において当選した玉城デニー氏は、報道各社のインタビューにおいて、「沖縄振興予算は今後も3,000億円台を求めるか」と問われたのに対し、「要求規模は3,500億円台とし、自由度の高い一括交付金を求める」との見解を表明した。また、10月2日に就任した宮腰沖縄・北方担当大臣は、同日の記者会見において、国家戦略として沖縄振興を積極的に推進するとした上で、「(基地と)予算とは直接リンクしない」旨を述べた。



(内閣府資料を基に作成)

エ　近年の主な施策

(ｱ) 駐留軍用地跡地の利用の推進(跡地利用特措法の制定)

県は、米軍基地の整理・縮小を県政の最重要課題として位置付けており、その返還に伴う支障除去(土壌汚染、不発弾等の除去)等の諸問題の解決もまた県民から強く要望されてきた。

これらの問題を解決するとともに、駐留軍用地跡地の利用の促進及び円滑化のための措置を効果的に推進するため、平成24年3月、「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」(返還特措法)が改正された。この改正により、法律名は「沖縄県における駐留軍用地跡地の有効かつ適切な利用の推進に関する特別措置法」(跡地利用特措法)に改められ、その内容も「返還」から「跡地利用の推進」に重点を移したものとなり、法律の有効期限の10年延長、地方公共団体等による駐留軍用地内の土地の先行取得制度[4]の新設等が盛り込まれた。平成27年3月、跡地利用特措法は改正され、今後返還が見込まれる駐留軍用地について、必要な場合には返還後の支障除去期間中においても、引き続き地方公共団体等が土地を先行取得できることとなった。

[4] 同制度は、本土に比べて基地内の民有地率が高い沖縄において、返還後の跡地利用を円滑に進めるために創設されたものであり、地方公共団体等に土地が買い取られる場合には、譲渡所得について5,000万円までの特別控除が適用される。

なお、返還された西普天間住宅地区跡地については、①高度医療・研究機能の拡充、②地域医療水準の向上、③国際研究交流・医療人材育成の３つを柱とする沖縄健康医療拠点の整備に向けた取組が行われており、平成 31 年度予算概算要求では、琉球大学医学部及び同附属病院の移設等の整備経費として 87.8 億円が計上されている。

(ｲ) 沖縄科学技術大学院大学（ＯＩＳＴ）の整備

平成 21 年７月、沖縄科学技術大学院大学（ＯＩＳＴ: Okinawa Institute of Science and Technology Graduate University）の設置及び運営に関し必要な事項を定めるための「沖縄科学技術大学院大学学園法」が成立した。同法に基づき、平成 23 年 11 月に学校法人沖縄科学技術大学院大学学園が設立され、平成 24 年９月にＯＩＳＴは開学した。

ＯＩＳＴは、沖縄において世界最高水準の教育研究を行うことにより、①沖縄の振興と自立的発展、②世界の科学技術の発展、に寄与することを目的として設置された大学院大学であり、沖縄振興特別措置法に基づく沖縄振興計画の主要政策の一つに位置付けられている。

平成 31 年度予算概算要求では、新たな研究棟の建設や新規教員の採用などＯＩＳＴの規模拡充に向けた取組を支援するため、平成 30 年度予算と同額の 203 億円がＯＩＳＴ関連経費として計上されている。

(ｳ) 那覇空港滑走路増設事業

那覇空港における航空機の年間発着回数は、平成 24 年度には滑走路の処理能力（最大 13.9 万回）を超える 14.7 万回となり、ピーク時間帯には出発を待つ航空機の慢性的な遅延が発生している。こうした状況は沖縄の地域経済を支える観光需要の制約となっていたことから、現滑走路の 1,310ｍ沖合に 2,700ｍの滑走路を増設することとなった。同事業は平成 26 年１月に着工し、平成 31 年 12 月に完工（工期：５年 10 か月）、平成 32 年３月末より供用開始の予定で、総事業費は約 1,993 億円と見込まれている[5]。

国土交通省大阪航空局は第２滑走路の供用開始後の処理能力を年間 18.5 万回と算定しているが、那覇空港の平成 29 年度の年間発着回数は既に 16.6 万回に達している。このため、経済界等からは、新たなターミナルビルを造るなど、滑走路増設の効果を最大化するよう求める要望が出ている。

平成 29 年１月、内閣府沖縄総合事務局は、第２滑走路の埋立工事のため岩礁破砕許可の更新を県に申請したが、有効期限の２月 13 日までに審査が間に合わず、工事が中断する事態となった。その後、同局は、県に追加資料を提出し、３月、岩礁破砕許可を得て工事を再開したが、工事中断の影響により、平成 32 年３月末の第２滑走路の供用開始がずれ込む可能性が指摘されている。

---

[5] 同事業の予算に関しては、平成 25 年 12 月、内閣府、財務省及び国土交通省の３大臣間において、平成 26 年度から平成 30 年度については所要額 330 億円を毎年度計上すること及び最終年度である平成 31 年度の所要額については当該３府省の間で調整し措置することが合意されている。

(ｴ) 子どもの貧困対策

沖縄の子どもを取り巻く経済環境は、子どもの相対的貧困率（29.9％（全国 13.9％））のほか、高い離婚率や若年出生率に起因すると考えられる母子世帯の出現率（全国平均の約 1.7 倍）、１人当たり県民所得（全国最下位）、非正規雇用の割合（全国１位）、大学等進学率（全国最下位）等の指標からも明らかなように極めて厳しい状況にある。

県は、「沖縄県子どもの貧困対策計画」（計画期間：６年間（平成 28 年度～平成 33 年度））を平成 28 年３月に策定し、同計画に基づいて創設した「沖縄県子どもの貧困対策推進基金」（総額 30 億円）等を活用して、子どもの貧困対策事業を実施する市町村に対して支援を行っている。

県や市町村の取組を支援する立場から、内閣府は、平成 28 年度から現行の沖縄振興計画期間中である平成 33 年度までを集中対策期間として、地域の実情を踏まえた対策に集中的に取り組むこととし 、「沖縄子供の貧困緊急対策事業」（補助率：10／10）[6]を実施している。同事業について、平成 28 年度予算では 10 億円、平成 29 年度予算では 11 億円、平成 30 年度予算では 12 億円が計上された。また、平成 31 年度予算概算要求では 13 億円が計上されている。

(2) 米軍基地問題

ア　在沖米軍及び基地の現状

平成28年12月に北部訓練場の過半、約4,000haが返還され、沖縄において在日米軍に提供されている専用施設・区域の面積は約２割減少したが、今なお、同面積は約18,500haで、全国の在日米軍専用施設・区域の約70.3％を占めている。また、沖縄県土に占める米軍基地面積の割合は8.11％であり、本土に占める米軍基地面積の割合（0.02％）と比べて沖縄県の基地負担の重さは顕著である（平成30年３月31日現在、防衛省）。

県は、米軍基地を広大で過密であり、県土の振興開発上の大きな制約となるだけでなく、航空機騒音、墜落事故、米軍人による凶悪犯罪等に象徴される過重な負担を沖縄にもたらしているとして、基地負担の軽減を求めている。

イ　普天間飛行場移設問題

(ｱ) 普天間飛行場の概要

普天間飛行場は、宜野湾市のほぼ中央に立地する米海兵隊の航空基地で、市の面積の約24％（約480ha）を占めている。2,800ｍの滑走路を持ち、24機のオスプレイのほか、ヘリコプターを中心に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。飛行場周辺には住宅、学校等が密集し、その危険性の除去が課題となっている。

---

[6] 平成 31 年度予算概算要求では、既存の事業については、事業が定着したことを踏まえ補助率を９／10 とし、一方で、手厚い支援が必要な子どもへの対応や小規模離島の課題に対応する新規事業を盛り込み、平成 33 年度まで補助率を 10／10 とすることとされた。

(ｲ) 普天間飛行場の移設計画

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・モンデール米大使会談で全面返還が合意され、同年12月の「沖縄に関する特別行動委員会」（ＳＡＣＯ）最終報告において、５年ないし７年以内に代替施設が完成し運用可能になった後に全面返還することが明記された。

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月に沖縄県知事が、翌月には名護市長が辺野古への受入れを表明し、工法等については、平成18年５月に日米両政府が合意した「再編実施のための日米のロードマップ[7]」（以下「日米ロードマップ」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案でおおむね固まった。平成23年６月の日米安全保障協議委員会[8]（「２＋２」）において、滑走路をＶ字と決定し、平成26年より後のできる限り早い時期に完了させることを確認した。また、日米両政府は、首脳会談や「２＋２」において、普天間飛行場の固定化を避けるためには、辺野古への移設が唯一の解決策であることを確認している。平成30年４月の日米首脳会談においても同様に確認された。

(ｳ) 普天間飛行場移設に関する近年の動き

ａ　埋立承認から承認取消処分の取消し[9]まで

平成 25 年 12 月、沖縄県の仲井眞知事（当時）は、同年３月に沖縄防衛局が知事に対して行った辺野古沿岸域の公有水面埋立承認申請を承認し、これを受け、同局は、代替施設建設のための作業に着手した。そうした中、平成 26 年 11 月の沖縄県知事選において、辺野古移設反対を掲げる翁長雄志氏が、移設の妥当性を訴えた現職の仲井眞知事を破り当選した。翁長氏は、知事就任後、弁護士等による第三者委員会を設置して仲井眞前知事が行った辺野古沿岸域の公有水面埋立承認（以下「承認」という。）手続に関する法律的な瑕疵の有無を検証し、平成 27 年 10 月、承認には法律的に瑕疵があるとして、取消処分を行った。これにより、国土交通大臣と沖縄県知事がそれぞれ訴訟を提起し合う事態となった。

その後、和解が成立したが、知事が承認取消処分の取消しを求める是正指示に従わなかったため、平成 28 年７月、大臣は知事の不作為の違法確認訴訟を福岡高裁那覇支部に提起し、判決に不服だった知事が最高裁に上告し、同年 12 月、最高裁は知事が承認取消処分を取り消さないことは違法とする判決を言い渡した。知事は、承認取消処分を取り消し、中止されていた埋立工事が再開された。

ｂ　岩礁破砕許可の再申請をめぐる動き

埋立工事で必要な岩礁破砕許可[10]（有効期限は平成 29 年３月 31 日）について、沖縄防

---

[7] 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等が明記された。また、普天間飛行場の移設、海兵隊のグアム移転、嘉手納飛行場以南の基地の返還等の再編案は統一的なパッケージとなっていた。

[8] 外務・防衛の閣僚級協議の枠組み（日本：外務大臣・防衛大臣、米国：国務長官・国防長官）

[9] 取消しは、当初から瑕疵ある行政行為について、遡及的に効力を消滅させる行為

[10] 沖縄県漁業調整規則第 39 条第１項　漁業権の設定されている漁場内において岩礁を破砕し、又は土砂若しくは岩石を採取しようとする者は、知事の許可を受けなければならない。

衛局は、名護漁業協同組合が許可の前提となる辺野古沿岸域の漁業権を既に放棄しているとして、再申請を行わないことを文書で県に通知した。一方、県は、漁業権については現在も存在しており、再申請は必要との立場を示した。有効期限を迎えた後も同局が工事を続けているため、同年７月、知事は、無許可で岩礁破砕を進めるのは県漁業調整規則に違反しているとして、国に工事差止めを求める訴訟を那覇地裁に提起したが、平成 30 年３月、那覇地裁は、県の訴えは裁判の対象になるものではないとして却下した。また、岩礁破砕等の許可の解釈について判断は示されなかった。県は那覇地裁の判決を不服として、福岡高裁那覇支部に控訴した。

ｃ　埋立承認の撤回をめぐる動き

平成 30 年７月 27 日、知事は記者会見で承認を撤回[11]する方針を表明した。県は、撤回に向けて、行政手続法に基づき、事業主体である沖縄防衛局から弁明を聞く「聴聞」を実施し、聴聞調書と報告書を作成して事前手続を終了した。

平成 30 年８月 31 日、県は、承認を撤回した。これにより移設工事は、根拠を失い中断することとなった。撤回の理由については、①事前協議を行わずに工事を開始した違法行為があり行政指導を重ねても是正しないこと、②軟弱地盤、活断層、高さ制限及び返還条件などの問題が承認後に判明したこと、③承認後に策定したサンゴやジュゴンなどの環境保全対策に問題があり環境保全上の支障が生じることは明らかと認められたことなどが挙げられた。これに対し、10 月 17 日、沖縄防衛局は、国土交通大臣に対し、行政不服審査法に基づく審査請求及び執行停止の申立てを行った。

ｄ　県民投票条例制定をめぐる動き

普天間飛行場の名護市辺野古移設への賛否を問う県民投票の実施を目指し、地方自治法の規定に基づき県民投票条例の制定を直接請求するための署名集めをしていた市民団体は、約９万 3,000 筆の署名を県に提出した。これを受けて、平成 30 年９月 20 日、県は県議会臨時会を開会し、「辺野古米軍基地建設のための埋立ての賛否を問う県民投票条例」案と関係経費約５億 5,000 万円の補正予算案を提出した。

なお、平成 30 年９月 30 日、翁長知事の死去を受けて沖縄県知事選挙が執行され、辺野古移設反対を掲げる玉城デニー氏が当選した。玉城氏は、就任会見において「政府に対し、対話によって解決策を導く民主主義の姿勢を求め、米軍普天間飛行場の一日も早い閉鎖と返還、辺野古新基地建設阻止に全身全霊で取り組む」と述べた。また、県民投票条例について「可決されれば条例公布日から起算して６か月以内に投票を実施する」と述べた。

ウ　嘉手納飛行場以南の土地の返還

嘉手納飛行場以南の土地の返還についても、平成 18 年に日米政府が合意した日米ロードマップに明記され、その後、平成 24 年の日米ロードマップの見直し[12]により、それまで

---

[11] 撤回とは、瑕疵なく成立した行政行為について、成立後に発生した新たな事情を理由として、将来に向かって消滅させる行為

[12] 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

一体とされていた普天間飛行場の代替施設に関する進展から切り離されることとなった。

平成25年２月、安倍総理とオバマ大統領（当時）が会談し、普天間飛行場の移設と嘉手納飛行場以南の土地の返還を早期に進めることで一致した。これに基づき、同年４月、同飛行場以南の米軍６施設・区域の返還計画が合意され、返還時期を３区分[13]とし、総面積1,048ha＋αになる「沖縄における在日米軍施設・区域に関する統合計画」が発表された。この計画の発表後、キャンプ瑞慶覧の西普天間住宅地区の約52ha等が返還された。また、日米両政府は、平成27年12月、普天間飛行場の一部など米軍施設・区域の約７haを平成29年度中に前倒しで返還することなどで合意し、平成29年７月に約４ha、平成30年３月に約３haが返還された。

エ　日米地位協定

日米地位協定[14]（以下「地位協定」という。）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したもので、米軍に対する施設・区域の提供手続、米軍人・軍属[15]・家族に関する出入国や租税、刑事裁判権、民事請求権など幅広く規定している。

地位協定は、昭和35年の締結以来、一度も改正されておらず、日米両政府は、運用改善を図ること等により対処してきた。刑事裁判手続に係る運用改善としては、平成７年の米軍兵士による少女暴行事件を受けて、殺人等の凶悪犯罪について、起訴前の被疑者の身柄の引渡しを可能とする[16]日米合同委員会合意等がある。また、近年、環境[17]と軍属[18]に関する補足協定が締結された。しかし、沖縄県は、米軍基地を起因とする様々な事件・事故や環境問題、米軍人、軍属等による犯罪等が県民生活に多大な影響を及ぼしているとして、運用改善や補足協定締結にとどまらず、地位協定の抜本的な見直しを要請してきた。

平成29年９月、県は、県内市町村等からの意見も取り入れて、17年ぶりに地位協定の見直し案を取りまとめ、日米両政府に要請した。新たな要請として、①米軍の財産が施設及び区域の外にある場合には、日本の当局が捜索、差押え又は検証を行う権利を行使する

人数を約8,000人から約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も分散させる等

[13] ①「必要な手続の完了後に速やかに返還可能となる区域」の65haが最も早くて「2013年度又はその後」、②「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」の841haが最も早くて「2022年度又はその後」、③「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」の142ha＋αが最も早くて「2024年度又はその後」

[14] 正式名称は、「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第六条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定」

[15] 合衆国の国籍を有する文民で日本国にある合衆国軍隊に雇用され、これに勤務し、又はこれに随伴するものをいう。（日米地位協定第１条（ｂ））

[16] 地位協定によれば、米軍人等の被疑者の身柄を米側が確保した場合は、日本側が起訴するまで米側が被疑者を拘禁することとされている。

[17] 平成27年９月に署名（即日発効）。周囲の環境に影響を及ぼす事故（漏出）が発生した場合や、返還予定地の土壌汚染等に関する調査を行う必要がある場合に、原則として返還の約７か月（150労働日）前から地元自治体等に基地への立入りを認め、日米間で別途合意した場合には、約７か月よりも前の段階から立入りを可能とする。

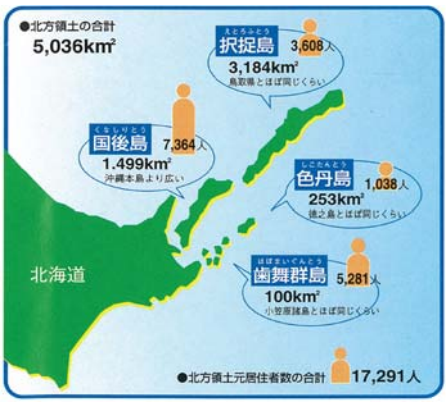
[18] 平成29年１月に署名（即日発効）。平成28年４月に沖縄県で発生した米軍属による女性殺人事件の発生を受け、再発防止策として、地位協定上の地位を有する軍属の範囲を明確化した。

旨を明記すること、②施設及び区域の外における事故現場等の必要な統制は、日本の当局主導の下に行われる旨を明記すること、などが盛り込まれている。現在の運用では、米軍機が施設・区域外に墜落した場合、米軍の同意がなければ、日本の当局は捜索等を行うことはできないことになっている[19]。

2　北方関係

(1) 北方領土問題と平和条約締結交渉の経緯

歯舞群島、色丹島、国後島及び択捉島からなる北方四島は、歴史的にみても、一度も外国の領土になったことがない我が国固有の領土である。昭和20年８月９日、ソ連軍は当時まだ有効であった日ソ中立条約に反して侵攻を開始し、日本のポツダム宣言受諾後の同年８月28日から９月５日までの間に、四島全てを占領した。当時、北方四島に住んでいた約17,000人[20]の日本人は強制退去等を余儀なくされ、以降、今日に至るまでソ連、ロシアによる不法占拠が続いている。



（出所：独立行政法人北方領土問題対策協会資料）

北方領土問題について、日本政府は、「北方四島の帰属の問題を解決して平和条約を締結するという基本的方針に基づいて、ロシア政府との間で強い意思をもって交渉を行っていく」「北方四島の日本への帰属が確認されるのであれば、実際の返還の時期及び態様については柔軟に対応する」との基本的立場をとっている。

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	関係文書等	概　要
安政元（1855）年２月 明治８（1875）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、樺太をロシア領とする。
昭和20（1945）年８月 ９月		ソ連が日本に軍事侵攻を開始 **ソ連が北方四島を占領（以降、不法占拠が続いている）**
31（1956）年10月	日ソ共同宣言	両国間に正常な外交関係が回復された後、平和条約締結交渉を継続することとし、平和条約締結後に歯舞群島・色丹島を日本に引き渡すことで合意した。
35（1960）年１月	ソ連政府の対日覚書	（新日米安保条約締結を受け）日本からの外国軍隊（米軍）の撤退及び日ソ間の平和条約の調印を条件として、歯舞群島・色丹島が引き渡されるだろうと通告した。
平成３（1991）年４月	日ソ共同声明	歯舞、色丹、国後、択捉の四島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（1993）年10月	東京宣言	領土問題をその帰属に関する問題とし、両国の間で合意の上作成された諸文書等を基礎として解決することにより平和条約の早期締結に向けて交渉を継続する。また、日ソ間の全ての国際約束が日露間で引き続き適用されることが確認された。
９（1997）年11月	クラスノヤルスク合意	「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」

[19] 平成16年８月、米軍所属の大型輸送ヘリコプターが沖縄国際大学構内に墜落した事故に関して、県警は米軍の同意が得られず、事故現場に立ち入ることができなかった。

[20] 平成30年３月末現在の元島民数は6,369人、平均年齢は82.6歳となっており（出所：内閣府資料）、元島民の高齢化が進んでいる。

10（1998）年４月	川奈合意	「平和条約が東京宣言第２項に基づき四島の帰属の問題を解決することを内容とし、21 世紀に向けての日露の友好協力に関する原則等を盛り込むものとなるべきこと」
13（2001）年３月	イルクーツク声明	1956 年の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ことを確認した。
25（2013）年４月	日露パートナーシップの発展に関する共同声明	戦後67年を経て日露間で平和条約が締結されていない状態は異常であることで一致し、双方の立場の隔たりを克服して、四島の帰属に関する問題を双方に受入れ可能な形で最終的に解決することにより平和条約を締結するとの決意を表明した。

（内閣府資料及び外務省資料を基に作成）

平成 30 年９月 12 日、東方経済フォーラムの全体会合において、プーチン大統領から、「日本とロシアとの平和条約を、年末までに、一切の前提条件を設けずに締結する」旨の提案があった。これに対し、安倍総理はその場で発言をしなかったが、後日、「日本政府としては北方四島の帰属を解決して平和条約を締結する基本に変わりない」「プーチン大統領の平和条約締結に対する意欲の表れだと捉えている」と述べたとされる。

なお、プーチン大統領の提案については、有識者の間においても「平和条約締結後に歯舞群島・色丹島を日本に引き渡すと明記した日ソ共同宣言を履行する意思表示であり、非常に大きな動きだ」とする意見がある一方、「領土問題を棚上げにしたまま平和条約を結べば、北方四島の主権は日本に戻らない。政府は従来の方針を貫くべき」などの意見もあり、見解が分かれている。

(2) 北方四島における日露共同経済活動に関する動き

平成 28 年 12 月、安倍総理は、来日したプーチン大統領と山口県長門市及び東京で首脳会談を行い、北方四島において共同経済活動を行うための特別な制度に関する協議を開始することで合意した[21]。

平成 29 年４月の日露首脳会談では、共同経済活動に関して、北方四島に官民調査団を派遣することで一致した。これを受けて、同年６月末から７月にかけて、関係省庁、根室管内の自治体や道内を中心とする企業・団体の関係者等で構成された共同経済活動に関する官民調査団が国後島、択捉島及び色丹島において現地調査を実施した。

平成 29 年９月の日露首脳会談では、官民調査団の調査結果等を踏まえ、共同経済活動に関して早期に取り組むプロジェクトとして５件（①海産物の共同増養殖、②温室野菜栽培、③島の特性に応じたツアーの開発、④風力発電の導入、⑤ゴミの減容対策）の候補を特定した上で、今後、双方の立場を害さない法的枠組みを検討し、できるものから実施していくことで一致した。10 月末には再度の現地調査が実施され、11 月の日露首脳会談では、双方の法的立場を害さない形で、プロジェクトを具体化するための検討を加速させることで一致した。これらの首脳会談の結果を受けて、日露両国政府間で次官級、局長級の協議が積み重ねられた。

平成 30 年５月 26 日の日露首脳会談では、共同経済活動の実現に向けた作業が「新たな段階」に入ったことを確認し、今後の進め方について、各プロジェクト候補に参加する日

[21] 北方四島における共同経済活動を行うための特別な制度に関する協議を開始することについて、安倍総理は首脳会談後の記者会見で「平和条約の締結に向けた重要な一歩である」と述べている。

露双方の事業者を速やかに特定すること、本年７月又は８月を目途に事業者中心の「ビジネス・ミッション」を北方四島に派遣すること[22]、プロジェクトの早期実現に向けた作業の加速化を事務方に指示することで一致した。

平成 30 年９月 10 日の 22 回目となる日露首脳会談において、両首脳は、北方四島における共同経済活動について、５件のプロジェクト候補の実施に向けた「ロードマップ[23]」を承認した。そして、「ビジネス・ミッション」を 10 月初めに実施すること、その機会も活用してプロジェクトの実施に向けた作業を速やかに進めること、プロジェクトの円滑な実施に資する渡航枠組みについて早期の合意に向けて更なる作業を指示することで一致した。

共同経済活動の具体化に向けた「ロードマップ」を承認するなど一定の前進はしたものの、「ロードマップ」の詳細や目標とする時期は公表されなかった。安倍総理は会談後の記者会見で、「四島の未来像をともに描く作業の道筋がはっきりと見えてきた」と強調したが、事業実施に不可欠な経済関係者らの新たな渡航枠組みなど双方の法的立場を害さない特別な制度の創設が実現できなければ「試験的な事業や調査さえできない」との指摘もあり、共同経済活動の実現可能性は不透明な状況となっている。また、元島民からは「共同経済活動をどういう形で進めるのか、領土問題に寄与するのか不透明」との声も出ている。

(3) 北方四島訪問に関する枠組み

政府は、北方四島に対するロシアの管轄権を前提にした形で我が国の国民が北方四島に入域することは、北方領土問題に関する我が国の立場とは相容れないと考えており、北方領土問題の解決までの間、①北方四島交流[24]（旅券・査証を必要としない相互訪問）、②自由訪問[25]（元島民及びその家族が旅券・査証なしで元居住地等を訪問）及び③北方領土墓参[26]（元島民及びその家族による北方四島への墓参）の枠組みに基づく訪問を除き、四島への入域は行わないよう国民に求めている。

平成30年７月の北方領土墓参では、昨年に引き続き、出入域ポイントが歯舞群島多楽島沖に増設され、所要時間が半分になるなど元島民の負担軽減につながった。また、同月22日には航空機による特別墓参も実施されたが、空港での入域手続の際、政府関係者等の衛星携帯電話計６台がロシア当局により没収された。政府は、「ロシアの管轄権を行使する行為は我が国の法的立場と相容れない」と抗議した。

---

[22] 当初、８月中旬の実施で合意していたが、悪天候のため中止となり、10 月初旬に延期された。

[23] ５件のプロジェクト候補の実施に向けた「ロードマップ」の主要な柱は以下のとおり
① 海産物の共同増養殖：ウニを含め複数の魚種を対象とし、ウニ以外の魚種についても議論を継続
② 温室野菜栽培：いちごの品種及び実施場所を特定
③ 島の特性に応じたツアーの開発：パッケージツアーを策定
④ 風力発電の導入：風況調査の場所を確定
⑤ ゴミの減容対策：ゴミ減容のパイロット・プロジェクトの実施場所を確定

[24] 北方四島交流（ビザなし交流）には、平成４年度の事業開始以降、平成 29 年度までに日本側計 13,379 人（356 回）、北方四島側計 9,460 人（242 回）が参加した。

[25] 自由訪問には、平成 11 年９月以降、平成 29 年度までに 4,525 人（89 回）が参加した。

[26] 北方領土墓参には、平成 29 年度までに 4,658 人（40 回）が参加した。

(4) 北方領土隣接地域等への国の支援策

北方領土の元島民等への支援や北方領土隣接地域（根室市、別海町、中標津町、標津町及び羅臼町）における振興策については、関係法令に基づいて、内閣府、国土交通省等において必要な予算を措置し、北海道と連携を図りつつ、様々な支援が行われている。

元島民等への支援としては、「北方地域旧漁業権者等に対する特別措置に関する法律」（旧漁業権者法）により低利融資の制度が設けられており、元島民や元島民から資格を承継した子・孫等は、漁業その他の事業及びその生活に必要な資金の融資を受けることができる。

北方領土隣接地域に対する振興策等としては、「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」（北特法）により、北海道知事による振興計画の策定や同計画に基づく補助事業への特別助成のほか、対象市町により実施される単独事業補助のための基金（北方領土隣接地域振興等基金（北方基金、積立額100億円[27]））が設置されており、その運用益により、北方領土隣接地域の振興、領土問題の世論啓発活動、元島民の支援等に対する補助が行われているが、運用益は、平成３年度の５億9,100万円をピークに減り続け、近年は金利低下の影響もあり、平成30年度は約8,100万円にとどまると見込まれている。このような状況を踏まえて、北海道、北方領土隣接地域の各自治体及び元島民等の団体は、政府や国会議員等に対して、北特法及び旧漁業権者法の改正を要請していた。

国会においては、平成30年７月９日、北特法及び旧漁業権者法の改正案が、衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員長から提出され、２法案は、10日の衆議院本会議で可決されて参議院に送付された。参議院では13日に委員会、18日に本会議で可決され、いずれも成立した（平成31年４月１日施行）。

改正の主な点は、北特法については、①北方基金の取崩しを可能とすること、②北方四島における共同経済活動の推進を背景事情として明記したこと、③北方領土隣接地域の経済の活性化に資する共同経済活動を「特定共同経済活動」と定義し、その円滑な実施のために必要な環境整備に努めることなどである。また、旧漁業権者法については、低利融資の資格対象者を拡大している。

７月19日、ロシア外務省は、北方領土を我が国固有の領土と明記している北特法に「共同経済活動の推進」を盛り込んだ今回の改正について、共同経済活動を進める上で「深刻な障害になる」との声明を発表し、これに対し、20日、野上官房副長官は記者会見で「改正法の記述は、共同経済活動の日露間の交渉に直接関わるものではない」と述べた。

内容についての問合せ先
第一特別調査室　弦間首席調査員（内線68700）

[27] 北方領土隣接地域振興等基金（北方基金）は、北特法第10条等の規定に基づき地方自治法上の基金として設置され、国が80億円、北海道が20億円を出資し、道が管理している。

北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会

北朝鮮による拉致問題等に関する特別調査室

Ⅰ　所管事項の動向

１　2018年における拉致問題や北朝鮮の非核化をめぐる状況（表１参照）

(1) 南北融和と米朝首脳会談開催までの動向

2018年に入り、北朝鮮をめぐる情勢は、北朝鮮の金正恩（キム・ジョンウン）朝鮮労働党委員長（以下「金委員長」という。）が１月１日の「新年の辞」で、同年２月の平昌（ピョンチャン）冬季五輪に選手団を派遣する用意があると表明し、派遣に向けた南北当局間の協議などにも意欲を示したことで、大きく動き出した。２月10日には、平昌五輪に合わせ訪韓した北朝鮮代表団が文在寅（ムン・ジェイン）韓国大統領と会談し、文大統領の訪朝を要請し[1]、３月５日には韓国の鄭国家安全保障室長ら文大統領の特使が北朝鮮を訪問し、金委員長と会談した結果、文大統領と金委員長が４月末に板門店で首脳会談を開催することで合意した。鄭室長らは３月８日、南北会談の結果をトランプ米国大統領に説明するため訪米し、会談後、金委員長がトランプ大統領との会談を要請したこと、同大統領がこの要請を受諾したことを発表した。

南北首脳会談の開催に先立ち、金委員長は３月 26 日に習近平国家主席と会談した。金委員長は、金正日総書記の「遺訓」に従い朝鮮半島の非核化に取り組むと発表し、米朝首脳会談に臨む意思を明言したとされ、習主席は対話の動きを歓迎し、各国に和平交渉促進のため努力するよう求めたとされる。

４月 27 日、文大統領と金委員長が板門店で南北首脳会談を行い、「朝鮮半島の平和と繁栄、統一に向けた板門店宣言（以下「板門店宣言」という。）」に署名した。最大の焦点である朝鮮半島の非核化については、板門店宣言で、「南北は完全な非核化を通じ、核のない朝鮮半島を実現するという共同の目標を確認した」と明記された。ただ「完全な非核化」の具体策やその手法、期間について北朝鮮側から案が示されなかった[2]。

５月９日には、東京で３年ぶりの日中韓サミットが開催され、３か国の首脳は、４月の南北首脳会談で合意した「板門店宣言」を支持し、実現に向けて協調することで一致した。

米朝首脳会談の実現については一時開催が危ぶまれたものの、６月 12 日、トランプ大統領と金委員長は、シンガポールで史上初めての米朝首脳会談を行い、「シンガポール共同声明」に署名した。共同声明には、米国は北朝鮮に対し安全の保証の提供を約束すること、北朝鮮は朝鮮半島の完全な非核化に向けて取り組むことを約束すること、米朝両国は、平和と繁栄に向けた願いに基づいて新しい関係を樹立するために取り組んでいくこと等が明記された。ただ、朝鮮半島の非核化に向けた具体的なプロセスについては共同声明に明記されなかった。

---

[1] 平昌五輪開会式出席のために訪韓した安倍総理は、２月９日に文大統領と会談したほか、開会式前に行われたレセプション会場で、北朝鮮代表団の金永南（キム・ヨンナム）最高人民会議常任委員長と接触し、拉致問題と核・ミサイル開発問題を包括的に解決するよう求めた。

[2] ４月 29 日、文大統領は安倍総理と電話会談し、同大統領は、南北首脳会談の中で日本人拉致問題を取り上げたこと、これに対し金委員長は「いつでも日本と対話する用意がある」と発言したことを安倍総理に伝えた。

日本人拉致問題については、共同声明の中では触れられていないが、トランプ大統領は会談後の記者会見で、金委員長との対談の中で同問題を提起したと公表した。安倍総理は同日、米朝首脳会談について記者団に対し、「北朝鮮をめぐる諸懸案の包括的な解決に向けた一歩だ」として支持する考えを示した上で、トランプ大統領が日本人拉致問題を提起したことに謝意を示し、今後、主体的に拉致問題の解決に取り組む考えを強調した。

(2) 米朝首脳会談後の動き

朝鮮半島の非核化に向けた動きについては、７月初旬にポンペオ国務長官が訪朝したものの、会談後に北朝鮮側が「(米朝) 首脳会談の精神に反し、一方的で強圧的な非核化要求だけを持ち出した」と米国を非難する談話を発表し、８月にはトランプ大統領が「朝鮮半島の非核化に関し十分な進展が得られているとは思えない」として、ポンペオ国務長官の北朝鮮再訪を中止するよう指示するなど、なかなか進展が見られなかった[3]。

このような中、米国のサンダース報道官は９月10日、トランプ大統領が、金委員長から２回目の米朝首脳会談を提案する書簡を受け取ったことを発表した。

９月18日～20日に文大統領が韓国大統領として11年ぶりに平壌を訪問し、３回目の首脳会談を行った。会談では、南北関係の改善・発展、非核化に向けた米朝対話の仲介・促進等が議論され、両国は、北朝鮮が東倉里（トンチャンリ）のミサイル発射場等を永久に放棄すること、米国の対応次第で北朝鮮が寧辺（ヨンビョン）核施設の永久的な廃棄などの追加的措置をとること等を盛り込んだ「９月平壌共同宣言合意書」に署名した。また、文大統領は９月20日、南北首脳会談において金委員長が初めてソウルを訪問することに合意するとともに、確固たる非核化の意思を繰り返し確約し、２回目の米朝首脳会談を早期に開きたい意向を示したと表明した。

そして、同月24日の米韓首脳会談で、両国首脳は２回目の米朝首脳会談開催に向けて協力することで一致し、トランプ大統領は早期に会談場所を発表することを明らかにした。10月７日には、ポンペオ国務長官が北朝鮮で金委員長と会談し、２回目の米朝首脳会談の早期開催と、会談時期や非核化の道筋を協議する実務交渉団を立ち上げることで一致した。トランプ大統領は同月９日、米国議会の中間選挙（11月６日）後に開催する見通しを示している。

(3) 日朝首脳会談に向けた動き

安倍総理は、日朝首脳会談を行う可能性について、今年の春頃までは、核やミサイル、拉致問題の解決につながらなければ意味がないとして慎重な見解を示していた[4]が、米朝首脳会談に向け米国や韓国が北朝鮮に対して圧力から対話へ軸足を移す中で、日朝首脳会談を意識した発言を行うようになった。そして、６月７日に行われた日米首脳会談後の記者会見で、安倍総理は、「拉致問題を早期に解決するため、北朝鮮と直接向き合い、話し合い

[3] また、国際原子力機関（ＩＡＥＡ）は９月 10 日の定例理事会で、北朝鮮が「完全な非核化」を宣言した４月の南北首脳会談前後に一部施設を稼働させ、核開発を進展させていることに「重大な懸念」を示す事務局長声明を発表している。

[4] 第 196 回国会参議院予算委員会会議録第 13 号 48 頁（平 30.3.26）など

たい。あらゆる手段を尽くしていく決意だ」と強調した。

一方、北朝鮮側は、金委員長が米朝首脳会談の席で、トランプ大統領に対し「安倍首相と会ってもよい」と述べていたとも報じられている[5]が、同会談後も拉致問題については「解決済み」という主張を変えていなかった[6]。

日本は、米国や韓国、中国等の関係各国に拉致問題の解決に向けた協力を求めるとともに、７月に北朝鮮と実務者同士で非公式に接触したとされ[7]、８月には河野外務大臣が北朝鮮の李外相と接触し、拉致等の北朝鮮問題に関する日本政府の基本的立場を伝えるなど、北朝鮮との直接交渉を試みている。９月 26 日にはニューヨークで河野外務大臣が李外相と会談し、日朝首脳会談を開く用意がある旨の日本政府の立場が伝えられたとみられると

表１　2018年の北朝鮮をめぐる国際社会の主な動き

年月日	事　　項
１月１日	北朝鮮の金委員長が「新年の辞」を表明
２月９日	平昌冬季五輪開会式、日韓首脳会談（於：平昌）。安倍総理は北朝鮮の金永南最高人民会議常任委員長と接触
10 日	文大統領がソウルで北朝鮮代表団と会談
３月５日	鄭義溶国家安全保障室長ら韓国特使が訪朝し、金委員長と会談(於：平壌)
８日	韓国特使が訪米し、金委員長が会談したいとする意向をトランプ大統領に伝達
12、13 日	韓国特使が訪日し、安倍総理、河野外相らと会談
25～28 日	金委員長が訪中。26 日に中朝首脳会談（於：北京）
４月 17、18 日	日米首脳会談（於：パームビーチ）
27 日	１回目の南北首脳会談開催（於：板門店）
29 日	日韓首脳電話会談
５月７、８日	金委員長が訪中し、中朝首脳会談（於：大連）
９日	日中韓サミット(於：東京)
24 日	北朝鮮が豊渓里核実験場を破棄する式典を開き、海外メディアに公開
	トランプ大統領が、米朝首脳会談を中止する旨の書簡を公表
26 日	２回目の南北首脳会談（於：板門店）
６月１日	トランプ大統領が、６月 12 日に米朝首脳会談を開くと発表
７日	日米首脳会談（於：ワシントン）
12 日	米朝首脳会談（於：シンガポール）
	日米首脳電話会談
19、20 日	金委員長が訪中し、中朝首脳会談（於：北京）
７月６、７日	ポンペオ国務長官が米朝首脳会談後１回目の訪朝
８月 13 日	南北閣僚級会談（於：板門店）
24 日	トランプ大統領がポンペオ国務長官の再度の訪朝中止を指示
９月 12 日	安倍総理が「東方経済フォーラム」で演説（於：ウラジオストク）
	日中首脳会談（於：ウラジオストク）
18～20 日	文大統領が訪朝。18、19 日に３回目の南北首脳会談（於：平壌）
24 日	米韓首脳会談（於：ニューヨーク）
25 日	安倍総理が国連総会で一般討論演説（於：ニューヨーク）
25 日	日韓首脳会談（於：ニューヨーク）
26 日	日朝外相が会談したと報道（於：ニューヨーク）
	日米首脳会談（於：ニューヨーク）
10 月７日	ポンペオ国務長官が訪朝（２回目）し、金委員長と会談（於：平壌）
９日	トランプ大統領が米国の中間選挙後に米朝首脳会談を開催する見通しと発表
24 日	安倍総理が所信表明演説で日朝国交正常化に言及

（出所　報道等を基に当室作成）

[5] 『産経新聞』（20018.6.14）

[6] 例えば、2018 年６月 15 日平壌放送（国営ラジオ局）等。さらに同月 26 日の平壌放送では、「ありもしない拉致問題を騒々しくわめき立てている」と我が国を批判している。

[7] 2018 年８月 28 日付ワシントン・ポスト（電子版）が報道

報じられている[8]。安倍総理も９月の「東方経済フォーラム」や国連総会で演説し、拉致問題の解決に向けた金委員長との直接会談の実現に意欲を示している。

９月25日に行われた日韓首脳会談では、文大統領から安倍総理に、９月の南北首脳会談で同大統領が金委員長に拉致問題に関する日本の考え方を伝達したところ、金委員長が「適切な時期に日本と対話し、関係改善を模索していく用意がある」と表明していたことが伝えられている。

さらに、総理は10月24日に行われた第197回国会における所信表明演説で、金委員長との直接交渉の実現だけでなく、「拉致、核、ミサイルの問題を解決し、不幸な過去を清算して、北朝鮮との国交正常化を目指します。」との決意を表明した。

２　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、北朝鮮による拉致の疑いのある事件として、12件17名を認定している。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（表２参照）。

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、翌２月に日韓両国の捜査当局が、李恩恵が北朝鮮により拉致されたとする捜査資料を発表したことがきっかけである。「李恩恵（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。

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、西村眞悟衆議院議員が提出した「北朝鮮工作組織による日本人誘拐拉致に関する質問主意書（第140回国会質問第１号）」に対し、同月に政府は、「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。）との第１回日朝首脳会談がきっかけである。両者が日朝国交正常化に向けた「日朝平壌宣言」に署名した同会談において、日本側が８件11名の拉致容疑について北朝鮮側にただしたところ、金正日国防委員長は、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、

[8] 『朝日新聞』夕刊（2018.9.27）

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、曽我ミヨシさ

表２　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
北朝鮮が拉致を認めた13人	日朝首脳会談時点で政府が拉致容疑濃厚とした８件11人	久米　　裕（52）	宇出津（うしつ）事件（石川県）1977年９月	入境を否定	
		横田めぐみ（13）	少女拉致容疑事案（新潟県）1977年11月	1986年に結婚 1987年に一児を出産 1994年病院で自殺	北朝鮮が提供した遺骨はDNA判定の結果他人のものと判明
		田口八重子（22）	李恩恵（リ・ウネ）拉致容疑事案（不明）1978年６月頃	1984年原敕晃さんと結婚 1986年交通事故死	北朝鮮側は墓地に埋葬された遺骸は豪雨により流失と説明 北朝鮮は李恩恵の存在を否定
		□地村　保志（23） □地村（旧姓）富貴恵（23）	アベック拉致容疑事案（福井県）1978年７月		2002年10月帰国 家族は2004年５月に帰国
		□蓮池　　薫（20） □蓮池（奥土）祐木子（22）	アベック拉致容疑事案（新潟県）1978年７月		2002年10月帰国 家族は2004年５月に帰国
		市川　修一（23） 増元るみ子（24）	アベック拉致容疑事案（鹿児島県）1978年８月	1979年に結婚 1979年市川修一さん心臓麻痺で死亡 1981年増元るみ子さん心臓麻痺で死亡	北朝鮮側は墓地に埋葬された遺骸は豪雨により流失と説明
		原　　敕晁（ただあき）（43）	辛光洙（シン・グァンス）事件（宮崎県）1980年６月中旬	1984年田口八重子さんと結婚 1986年病死	北朝鮮側は墓地に埋葬された遺骸は豪雨により流失と説明
		有本　恵子（23）	欧州における日本人女性拉致容疑事案（欧州）1983年７月頃	1985年石岡亨さんと結婚 1988年ガス中毒で死亡	北朝鮮側は墓地に埋葬された遺骸は豪雨により流失と説明
		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
		□曽我ひとみ（19）	母娘拉致容疑事案（新潟県）1978年８月		2002年10月帰国 家族は2004年７月に帰国・来日
		曽我ミヨシ（46）		入境を否定	
		田中　　実（28）	元飲食店店員拉致容疑事案（兵庫県）1978年６月頃	入境を否定	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

＊１　田中実さんと松本京子さん以外は、2003年１月６日に拉致被害者と認定

＊２　北朝鮮が2014年に日本側と接触した際、田中実さんが北朝鮮に入国したことを認め、田中さんは日本へ帰国する意思がないと説明していたとする報道も、2018年３月にあった。

（内閣官房拉致問題対策本部事務局の資料等を基に作成）

ん両名について入国を否定している。その後の調査を踏まえ、政府は田中実さんを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[9]、現在に至っている[10]。

(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った。警察庁は「北朝鮮による拉致の可能性を排除できない事案に係る方々を公表している。また、民間団体である「特性失踪者問題調査会」は、独自の調査に基づき、いわゆる「特定失踪者[11]」を公表している（表３参照）。

表３　認定拉致被害者以外で北朝鮮に拉致された疑いがある者

○警察庁公表「北朝鮮による拉致の可能性を排除できない事案に係る方々」　８８３名

○特定失踪者問題調査会の調査による特定失踪者数（2016 年 12 月１日現在）

特定失踪者総数	拉致疑惑（０番台リスト）	拉致濃厚（1000 番台リスト）
約４７０名	１９４名	７７名

（出所）警察庁ホームページ（2018 年 10 月 1 日現在）及び特定失踪者問題調査会ホームページより作成

政府は2013年１月に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、拉致の可能性を排除できない事案に係る捜査・調査を継続するとしている。2014年５月に発表された日朝政府間の合意文書（いわゆる「ストックホルム合意」）では、北朝鮮が行方不明者を含む全ての日本人の調査を実施することとなったが、2016年２月に北朝鮮側が同調査の中止を一方的に発表している。

また2017年５月には、特定失踪者の家族らが「特定失踪者家族有志の会」を結成し、2018年１月に国際刑事裁判所（ＩＣＣ）[12]検察官に特定失踪者に関する人権侵害について調査と金委員長ら責任者の処罰を申し立てたが、同年４月に却下されている[13]。

---

[9] 「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。

[10] このほか、認定拉致被害者ではないものの、警察は、朝鮮籍の高敬美・剛姉弟が 1974 年６月に行方不明になった事案を、北朝鮮による拉致容疑事案と 2007 年４月に判断している。

[11] 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。

[12] 国際刑事裁判所（ＩＣＣ）とは、国際社会全体の関心事である最も重大な犯罪（集団殺害犯罪、人道に対する犯罪、戦争犯罪、侵略犯罪）を犯した個人を、国際法に基づいて訴追・処罰するための常設の国際刑事裁判機関である（所在地：ハーグ（オランダ））。

[13] ＩＣＣは、根拠法であるＩＣＣローマ規程が発効した 2002 年７月１日以降の犯罪について管轄権を行使しうるのであり、かつ、日本がＩＣＣローマ規程に加盟したのは 2007 年であることから、ＩＣＣには、2007 年より前に日本で発生した事件は管轄権がないとしている。

3　国会の対応

北朝鮮問題に関する調査を集中的に行うため、第159回国会の2004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」（以下「小委員会」という。）が設置された。その後小委員会に代えて、第161回国会の同年11月30日に、「北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会」（以下「拉致問題特別委員会」という。）が衆議院に設置された[14]。

(1) 北朝鮮関連法の制定

国会では、帰国者の支援や北朝鮮への制裁を実施するため、以下のような北朝鮮関連法を制定している（表４参照）。

表４　主な北朝鮮関連法

①　支援・人権関連法

法律名	制定・改正	起草委員会	主　な　内　容
北朝鮮当局によって拉致された被害者等の支援に関する法律〔拉致被害者支援法〕	2002年制　定	厚生労働	被害者及び被害者の家族の支援に関する国及び地方公共団体の責務を明らかにするとともに、帰国被害者等の自立を促進し、被害者の拉致によって失われた生活基盤の再建等に資するため、拉致被害者等給付金の支給等必要な施策を講ずるもの。
	2010年一部改正	拉致問題	「拉致被害者等給付金」の支給期間を５年から10年に延長
	2014年一部改正	拉致問題	永住被害者及び永住配偶者の老後における所得を補完しその良好かつ平穏な生活の確保に資する等のため、老齢給付金の支給等の施策を講ずるもの。
拉致問題その他北朝鮮当局による人権侵害問題への対処に関する法律〔北朝鮮人権法〕	2006年制　定	拉致問題	2005年12月16日に国連総会で採択された北朝鮮の人権状況に関する決議を踏まえ、北朝鮮当局による人権侵害問題の実態解明及びその抑止を図ることを目的とする。拉致問題の解決を国の責務として明記し、北朝鮮による人権侵害状況が改善されない場合には、経済制裁等の必要な措置を講ずるもの。
	2007年一部改正	拉致問題	政府は、その施策を行うに当たっては、拉致問題の解決等に資するものとなるよう、十分に留意するとともに、外国政府及び国際機関等に対する適切な働きかけを行わなければならないとする条項の追加

②　主な経済制裁関連法

法律名	制定・改正	審査した委員会	主　な　内　容
外国為替及び外国貿易法の一部を改正する法律	2004年	財務金融	従来は国際的な枠組みの中でしか行えなかった経済制裁を、政府が「我が国の平和及び安全の維持のため特に必要がある」と判断したときは、閣議決定で送金の許可制や輸出入の承認制等を日本単独で行うことを可能とするもの。
特定船舶の入港の禁止に関する特別措置法	2004年	国土交通	北朝鮮船籍の入港制限を念頭に、我が国の平和及び安全の維持のため特に必要があると認めるときは、閣議決定に基づき、期間を定めて、特定の外国の国籍を有する船舶等（「特定船舶」）の日本の港への入港を禁止することができることとするもの。
国際連合安全保障理事会決議第1874号等を踏まえ我が国が実施する貨物検査等に関する特別措置法	2010年	国土交通	国連安保理決議が、大量破壊兵器関連物資等の北朝鮮への輸出及び北朝鮮からの輸入禁止措置を決定し、貨物検査の実施等を要請していることを踏まえ、我が国が特別の措置として北朝鮮特定貨物について検査等の措置を実施するもの。

[14] 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

(2) 国政調査

拉致問題特別委員会では、(1)で述べた法律の制定とともに、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、拉致現場等への委員派遣や視察、海外派遣、決議等を行っている（表５参照)。

４　政府の取組

(1) 国内における取組

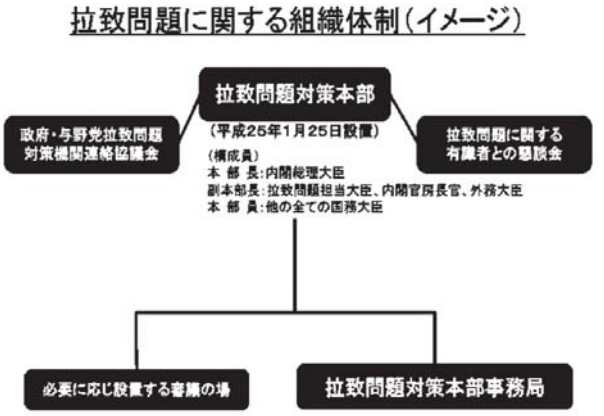
2002年９月、小泉総理の訪朝後、拉致問題に対応するため、政府は「日朝国交正常化交渉に関する関係閣僚会議」（同月閣議了解により設置）の下に、内閣官房副長官を議長とする

表５　拉致問題特別委員会の主な活動（第196回国会まで）

事　　項	内　　容	実　績	直近の例
参考人質疑	拉致被害者家族や有識者等からの意見聴取及び質疑	７回	2017 年 12 月 21 日（第 195 回国会閉会中） 横田早紀江さん他４名を参考人招致
委員派遣・視察	拉致現場の視察や拉致被害者家族への面会等	７回（うち視察６回）	2016 年９月７、８日（第 191 回国会閉会中） 宮崎県、鹿児島県［委員派遣］
海外派遣	海外における北朝鮮による拉致問題等に関する実情調査	２回	2017 年８月 27 日～９月３日（第 193 回国会閉会中） 欧州各国における北朝鮮による拉致問題等に関する実情調査のため、ベルギー他３か国を訪問
委員会決議	拉致被害者の早期帰国の実現等を求める決議を採択	３件	2013 年７月 26 日（第 183 回国会閉会中） 全ての拉致被害者の安全確保及び即時帰国のための具体的な施策の拡充を求める件

「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)」を設置した。2006年９月、第一次安倍政権発足に伴い、拉致問題担当大臣が新設され、内閣総理大臣を本部長とする「拉致問題対策本部」が閣議決定により設置された。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」が閣議決定により設置された。

2012年12月に発足した第二次安倍内閣においては、翌2013年１月25日に、新たな「拉致問題対策本部」が閣議決定により設置された（右図参照)。



（出所）拉致問題対策本部事務局ホームページ

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、他の全ての国務大臣を本部員とした。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、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、同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。

(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、二国間交渉や六者会合が挙げられる（表６参照）。

表６　北朝鮮との交渉の主な経緯（2002年～2014年５月）

年　月　日	主　な　動　き
2002年９月17日	第１回日朝首脳会談（於：平壌） ・北朝鮮側が、初めて拉致問題を公式に認め、遺憾の意とお詫びを表明 ・「日朝平壌宣言」に署名
10月15日	拉致被害者５人が帰国
2003年８月27日	第１回六者会合（於：北京）（～29日）
2004年５月22日	第２回日朝首脳会談（於：平壌） ・「白紙」に戻って安否不明者の再調査を行う旨約束 ・地村夫妻の家族３人、蓮池夫妻の家族２人の帰国が実現
7月18日	曽我ひとみさんの家族３人が帰国、入国
11月９日	第３回日朝実務者協議（於：平壌）（～14日） ・北朝鮮側が、横田めぐみさんとされる「遺骨」の情報及び物証を提出
12月25日	北朝鮮に、横田めぐみさんとされる「遺骨」は別人とする鑑定結果要旨を伝達
2005年１月26日	・北朝鮮が、同骨片の返還を要求。日本側は同日中に「極めて遺憾」であるとの外務報道官談話を発表
2006年２月４日	日朝包括並行協議（於：北京）（～８日） ・全ての協議において、「拉致、核、ミサイル等の諸懸案の解決なくして国交正常化なし」との日本の基本方針を明確に伝達。最優先課題の拉致問題については、①生存者の帰国、②真相究明を目指した再調査の約束、③拉致実行犯の引渡しを要求
2007年２月８日	第５回六者会合（第三次セッション）（於：北京）（～13日） ・「共同声明の実施のための初期段階の措置」を採択
９月27日	第６回六者会合（第二次セッション）（於：北京）（～30日） ・「共同声明の実施のための第二段階の措置」（10月３日公表）
2008年６月11日	日朝実務者協議（於：北京）（～12日） ・北朝鮮、拉致問題に関する再調査を約束。日本は、制裁措置の一部解除を表明
９月４日	北朝鮮、新政権（麻生内閣）の（日朝実務者協議の）合意履行についての考えを見極めるまで、（拉致被害者の）調査委員会立ち上げを延期すると外務省に連絡
12月８日	第６回六者会合首席代表者会合（於：北京）（～11日） 以降、2018年６月まで六者会合は開かれていない。
2013年５月14日	飯島内閣官房参与が訪朝（～17日）
2014年３月30日	日朝政府間協議（於：北京）（～31日）
５月26日	日朝政府間協議（於：ストックホルム）（～28日）
29日	安倍総理：記者会見で、日本人拉致被害者を再調査することで北朝鮮と合意したと発表（いわゆる「ストックホルム合意」）

（出所）報道等を基に当室作成

2002年９月17日、小泉総理は平壌を訪問し、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る諸問題を解決するための原則を示す「日朝平壌宣言」（表７参照）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、2014年５月26～28日にスウェーデン・ストックホルムで日朝政府間協議が開催され、29日に合意文書（いわゆる「ストックホルム合意」）（表８参照）が発表された。しかし、2016年２月に北朝鮮がストックホルム合意に基づく全ての日本人に関する調査の

表７　日朝平壌宣言の概要

・2002 年 10 月中に日朝国交正常化交渉を再開
・日本側は過去の植民地支配について、痛切な反省と心からのおわびの気持ちを表明
・日本側は正常化後、無償資金協力などの経済協力を実施。1945 年８月 15 日以前に生じた財産請求権を相互に放棄
・日本国民の生命と安全にかかわる懸案問題について、北朝鮮側は再発しないよう適切な措置をとることを確認
・北東アジア地域の平和と安定のために、地域の信頼醸成を図るための枠組みを整備
・核問題及びミサイル問題を含む安全保障上の諸問題に関し、関係諸国間の対話を促進
・北朝鮮側はミサイル発射のモラトリアムを 2003 年以降も延長

（出所）当室作成

表８　ストックホルム合意

ストックホルム合意（2014年5月の日朝政府間協議に基づく合意）

北朝鮮　残留日本人、いわゆる日本人配偶者、拉致被害者及び行方不明者を含む全ての日本人に関する包括的かつ全面的な調査の実施を約束

日　本　北朝鮮に課している独自制裁措置の一部解除を約束

（1）合意後の経過

2014年７月　北朝鮮側が日朝政府間協議で特別調査委員会の体制を説明（１日）
北朝鮮側は調査開始を発表、日本側が独自制裁措置の一部を解除（４日）

2016年２月　北朝鮮の核実験（1月６日）、弾道ミサイル発射（２月７日）を受け、日本が独自制裁措置の実施を発表（10日）
北朝鮮は特別調査委員会の調査中止、同委員会の解体を表明（12日）
以後 、日本側にストックホルム合意に基づく公式な調査結果の回答がないまま、公式な協議が中断

（2）日朝の立場

北朝鮮　「ストックホルム合意」について「既に無くなった」（宋日昊（ソン・イルホ）日朝国交正常化交渉担当大使、2017年４月17日）

日　本　北朝鮮に対してストックホルム合意の履行を求めつつ、一日も早く全ての拉致被害者帰国を実現すべく全力を尽くす

（出所）外務省資料等を基に当室作成

実施を一方的に中断して以降、公式、非公式を含め北朝鮮側と接触は行っているものの、拉致問題の解決に向けた具体的な進展は見られていない。

また、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、単に核問題だけではなく、日本人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たが、2008年12月の会合を最後に開催されていない。

５　北朝鮮に対する制裁措置

2006年に初めての核実験を行って以来、北朝鮮は2017年まで繰り返し核実験や弾道ミサイル発射を行うなど、国際社会への挑発行為を繰り返してきた。防衛省の資料によれば、金正恩体制になった2012年から2017年末までの間に、北朝鮮は計４回の核実験を行い、計55発の弾道ミサイルを発射している。

これに対し国際社会は、北朝鮮に対し、国連安保理決議に基づく制裁措置を実施し、加えて我が国や米国、韓国等は、独自の制裁措置を実施することでさらに圧力を強化し、北朝鮮に政策変更を促してきた（表９参照）。

表９　我が国が行っている主な制裁措置

2018 年９月現在
下線は国連安保理決議に基づく措置

1　人・船舶・航空機の往来
(1) 人的往来の規制（国連安保理決議上の特定人物の渡航禁止も担保）
北朝鮮籍者の入国の原則禁止、日本人に対する北朝鮮への渡航自粛要請、我が国国家公務員の北朝鮮渡航の原則見合わせ等
(2) 全ての北朝鮮籍船舶（人道目的のものを含む）、北朝鮮に寄港した全ての船舶（日本籍船舶を含む）及び国連安保理の決定等に基づき制裁措置の対象とされた船舶の入港禁止
(3) 北朝鮮との間の航空チャーター便の乗り入れ禁止
(4) 禁制品を積載している疑いのある航空機の離着陸・上空通過の不許可

2　物資の流れ
(1) 北朝鮮への全ての品目の輸出禁止
（安保理決議上の輸出禁止（武器（小型武器を含む）、奢侈品、航空燃料、新品のヘリコプター及び船舶等）、原油及び石油精製品の北朝鮮への供給規制も担保）
(2) 北朝鮮からの全ての品目の輸入禁止
（安保理決議上の輸入禁止（武器、特定の天然資源（石炭、鉄、鉄鉱石、銅、ニッケル、銀、亜鉛を含む）、海産物、繊維製品等）も担保）
(3) 貨物検査法等に基づく北朝鮮関連の特定貨物の検査（安保理決議上の検査を担保）

3　資金の流れ
(1) 北朝鮮の核・ミサイル計画等に関連する団体・個人の資産凍結（安保理決議に基づく措置を含む）
(2) 北朝鮮との間の資金の移転の防止措置の強化
①北朝鮮の核関連計画等に貢献しうる活動に寄与する目的で行う送金、送金の受取、資本取引の禁止
②北朝鮮向けの送金の原則禁止
③北朝鮮を仕向地とする現金等の携帯輸出届出下限額:10 万円超
(3) 本邦金融機関等による北朝鮮における支店開設及び北朝鮮の金融機関とのコルレス関係の確立、並びに北朝鮮金融機関の本邦における支店開設等の原則全面禁止

（出所）外務省資料を基に当室作成

６　国際社会への働きかけ

政府は、2005年12月より人権担当大使を任命するなど、国際社会に対して人権保障の観点からあらゆる外交上の機会を捉えて拉致問題を提起している（表10参照）。

国連では、人権理事会[15]、総会（第三委員会及び本会議）において、北朝鮮による外国人拉致などの人権侵害を非難した「北朝鮮人権状況決議」が採択されている。また、安全保障理事会においては、北朝鮮の人権問題について公式会合で協議する等の取組を行っている。また、拉致被害者家族らは、国内はもとより、国際シンポジウムへの参加等を通じて国際社会に拉致問題の早期解決を訴えている。

[15] 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、同年６月に常設理事会としての人権理事会が創設された。

表10　北朝鮮の人権問題に関する国際社会への働きかけ

1　政府の働きかけ
- 2017 年５月、拉致問題を含む北朝鮮の人権状況に関する日本と欧州議会との初の政策対話（於：ベルギー・ブリュッセル）
- 2018 年５月、加藤拉致問題担当大臣が国連本部で開かれた北朝鮮の人権状況に関するシンポジウムに参加（於：ニューヨーク）

2　国連の取組み
- 国連人権理事会における「北朝鮮人権状況決議」の採択（2008 年から 11 年連続）
  直近の決議は 2018 年３月 23 日に採択
- 「北朝鮮における人権に関する国連調査委員会（ＣＯＩ）」最終報告書（2014 年２月公表）
  北朝鮮において組織的で広範かつ深刻な人権侵害が行われていること、日本人を含む外国人の拉致や強制失踪について、北朝鮮が国家政策として関与したことなどを「人道に対する罪」に当たると認定。北朝鮮、国連等に対して勧告
- 国連総会第三委員会（社会・人道問題）、国連総会本会議における「北朝鮮人権状況決議」の採択（2005 年から 13 年連続）
  直近の決議は 2017 年 11 月 14 日（第三委員会）、同年 12 月 19 日（本会議）に採択
- 国連安保理における北朝鮮人権問題の公式議題化（2014 年から４年連続）
  直近では 2017 年 12 月 11 日に開催

3　家族会・救う会などの最近の活動
- 2017 年 11 月６日のトランプ大統領との面会
  トランプ大統領「たった今、拉致被害者御家族の非常に悲しい話を聞いた。我々は拉致被害者の方々が愛する人々の元に戻れるよう安倍晋三首相と力を合わせていきたい」
- 2018 年９月、安倍総理を通じてトランプ大統領にメッセージを伝達
- 米国政府関係者、各国国連代表部関係者らとの意見交換（2017 年、2018 年にワシントン、ニューヨークを訪問）
- 国際シンポジウム等への参加（上記 2017 年５月の政策対話、2018 年５月のシンポジウムなど）

（出所）報道等に基づき当室作成

内容についての問合せ先
拉致問題特別調査室　宮田首席調査員（内線 68640）

消費者問題に関する特別委員会

第一特別調査室
（消費者問題に関する特別委員会担当）

Ⅰ　所管事項の動向

１　消費者庁の役割

我が国の消費者行政においては、従来、事業者の保護・育成を主な目的とする各府省庁が、付随的なテーマとして、所管する分野ごとにいわゆる縦割りの形で規制を行ってきており、消費者の保護は、事業者の保護・育成を通じ、国民経済の発展を図る中で、事後的かつ個別的に行われてきた。しかし、社会の国際化、複雑化により、消費者問題も複雑化し、複数の省庁にまたがる事案も数多く発生するなど、これまでの行政の仕組みでは適切に対応することが困難な状況が発生するようになった。そうした社会状況の変化等を踏まえ、消費者行政全体の司令塔となる行政機関を創設する必要があるとして、平成 21 年６月、消費者行政の新しい組織に関する関係法律[1]が成立、公布され、同年９月、消費者庁及び消費者委員会が発足した。

消費者に身近な問題を取り扱う法律は消費者庁が所管することとなり、各府省庁が所管していた「表示」「取引」「安全」等に関する法律が消費者庁に移管され、同庁は「表示」に関する法律として「景品表示法」等を、「取引」に関する法律として「消費者契約法」、「特定商取引法」等を、「安全」に関する法律として「製造物責任法」等を、消費者が主役となる社会の構築等に関する法律として、「消費者基本法」、「国民生活センター法」、「公益通報者保護法」等を所管することとなった。

消費者庁は、消費者行政全体の司令塔として、「消費者の利益の擁護及び増進、商品及び役務の消費者による自主的かつ合理的な選択の確保並びに消費生活に密接に関連する物資の品質に関する表示に関する事務」を任務としている。具体的には、①所掌法令の執行、②事故情報の一元的集約・分析、③各府省庁に対する措置要求、④法律の規定に基づく措置がなく所管省庁が不明確な事案（すき間事案）について事業者への勧告・措置等を行っている。

２　消費者庁の平成 31 年度予算概算要求の概要

消費者庁は、平成 30 年８月、平成 31 年度予算概算要求に当たり、「消費者の安全・安心な暮らしのための重点施策 2018 - 19」を策定し、平成 31 年度予算の重点事項の柱として、「誰一人取り残さない」持続可能な社会の実現に向け、(1)政策課題に対応した消費者行政の充実・強化、(2)ＳＤＧｓ[2]の推進（持続可能な消費の推進、国際化への対応等）、(3)生命

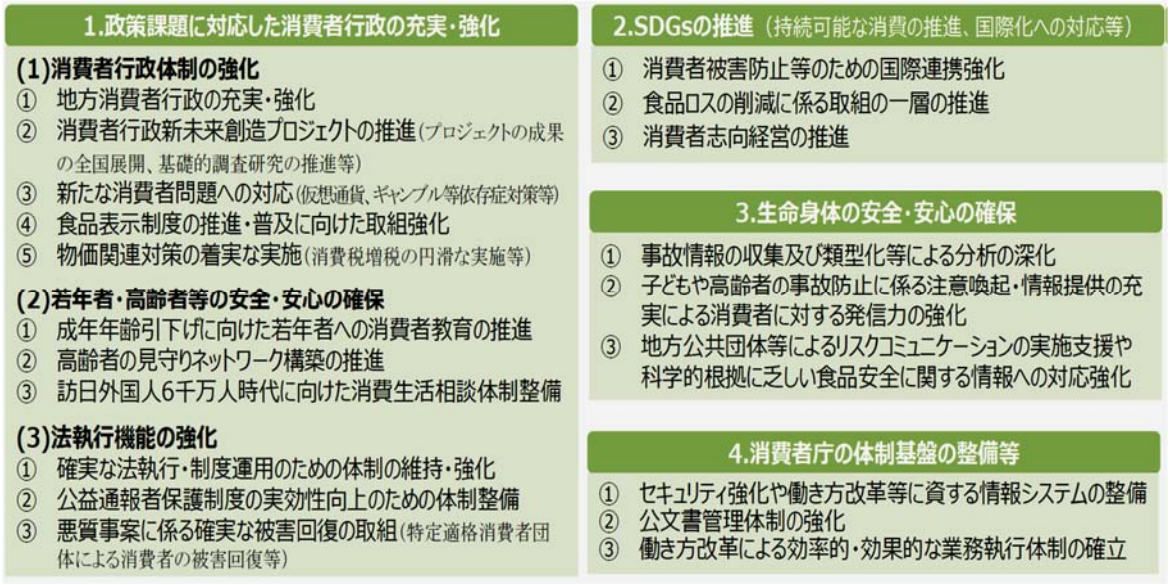
---

[1] 「消費者庁及び消費者委員会設置法」（平成 21 年法律第 48 号）、「消費者庁及び消費者委員会設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律」（平成 21 年法律第 49 号）、「消費者安全法」（平成 21 年法律第 50 号）

[2] ＳＤＧｓ（持続可能な開発目標）とは、2015 年９月に国連の「持続可能な開発サミット」で採択された 2030 年までの国際目標のことである。17 個の持続可能な開発目標を達成することにより「誰一人取り残さない」社会を実現することとし、そのためには途上国のみならず先進国も実施に取り組むことを求めている。

身体の安全・安心の確保、(4)消費者庁の体制基盤の整備等に取り組むとしている。このために必要な経費等として、平成 31 年度予算概算要求において、一般会計と東日本大震災復興特別会計（4.8 億円）の合計で 150.1 億円（前年度予算比 21%増）が計上されている。

＜「消費者の安全・安心な暮らしのための重点施策 2018 - 19」の概要＞



（出所：消費者庁資料）

３　地方消費者行政に対する国の支援

(1) 平成 29 年度までの取組

消費生活の現場は地方であり、消費者に身近な地方消費者行政の充実・強化は、消費者の安全・安心の確保のために極めて重要な課題である。

地方消費者行政は、地方自治法上の自治事務と位置付けられており、地方公共団体自らが予算の措置、人員の配置に努めることにより、その充実・強化を図ることが基本とされているが、消費者庁設立の議論において、地方消費者行政の充実・強化が課題となり、地方消費者行政の充実・強化のためのスタートアップ支援を目的として、政府は、新たに創設した地方消費者行政活性化基金及び地方消費者行政推進交付金（以下「推進交付金等」という。）を、平成 20 年度から平成 29 年度にかけて計 540 億円計上し、地方消費者行政を支援してきた。

また、どこに住んでいても質の高い相談・救済を受けられ、安全・安心が確保される地域体制を全国的に整備するため、平成 26 年１月に消費者庁は「地方消費者行政強化作戦」を策定した。以降、これに基づき「相談体制の空白地域の解消」「相談体制の質の向上」等について具体的に数値目標を定め、推進交付金等を通じて地方公共団体の取組を支援してきた。

こうした支援の下で、地方公共団体は推進交付金等の活用により、消費生活センター[3]の

[3] 消費生活センターは、消費者安全法により法律上の機関とされ、その設置は、都道府県では必置、市町村では努力義務となっている。同法上の消費生活センターの要件は、①１週間に４日以上相談窓口を開所すること、②消費生活相談員を配置していること、③ＰＩＯ－ＮＥＴなどの電子情報処理等の設備を備えていることである。

設置、消費生活相談員の配置等の消費生活相談体制の整備などを進めてきた。

＜地方消費者行政強化作戦と進捗状況＞

政策目標１　相談体制の空白地域解消 １－１　相談窓口未設置の自治体を解消	【2016年４月１日 → 2017年４月１日】 〈未設置地方公共団体〉 ０市町村 → ０市町村
政策目標２　相談体制の質の向上 ２－１　消費生活センター設立促進 ・人口５万人以上の全市町 ・人口５万人未満の市町村の50％以上 【消費生活相談員】 ２－２　管内自治体の50％以上に配置 ２－３　資格保有率を75％以上に引き上げ ２－４　研修参加率を100％に引き上げ（各年度）	【2016年４月１日 → 2017年４月１日】 〈達成都道府県（設置・配置市町村数、資格保有者数等）〉 ・24府県 → 30道府県　（485市区町 → 507市区町） ・15道府県 → 20道府県　（467市町村 → 533市町村） ・39都道府県 → 41都道府県 （1,327市区町村 → 1,404市区町村） ・22都府県 → 24都府県　（2,701人 → 2,704人） ・９県 → ９県（平均参加率：91.8％ → 90.9％）
政策目標３　適格消費者団体の空白地域解消 ３－１　適格消費者団体が存在しない３ブロック（東北、北陸、四国）に適格消費者団体の設立促進	【2017年４月１日 → 2018年４月１日】 〈適格消費者団体数〉 14団体 → 17団体 「特定非営利活動法人消費者市民ネットとうほく」（2017年４月25日認定） 「特定非営利活動法人消費者支援ネットワークいしかわ」（2017年５月15日認定） 「特定非営利活動法人消費者支援群馬ひまわりの会」（2018年２月５日認定）
政策目標４　消費者教育の推進 ４－１　消費者教育推進計画の策定 消費者教育推進地域協議会の設置（全都道府県・政令市）	【2017年４月１日 → 2018年４月１日】 〈推進計画の策定〉 46都道府県・15政令市 → 47都道府県・18政令市 〈推進地域協議会の設置〉 45都道府県・17政令市 → 46都道府県・18政令市
政策目標５　「見守りネットワーク」の構築 ５－１　消費者安全確保地域協議会の設置（人口５万人以上の全市町）	【2017年３月 → 2018年３月末】 〈人口５万人以上の設置地方公共団体〉 24市区町 → 51市区町 （人口５万人以上の全市町で設置済：１県（徳島県））

（出所：平成 30 年版消費者白書）

(2) 平成 30 年度以降の取組

地方消費者行政推進交付金は、もともと地方消費者行政の充実・強化のためのスタートアップ支援を目的としており、同交付金を活用した新規事業の開始は平成 29 年度までとされていた。そのため、消費者庁は、平成 30 年度以降の地方消費者行政の充実・強化に向けた支援の在り方について検討を行った。同検討を踏まえ、平成 30 年度予算では、従来の体制では対応できない国として解決すべき消費者行政の課題[4]に意欲的に取り組む地方公共団体の取組を支援するため、従来の地方消費者行政推進交付金を新設の地方消費者行政強化交付金に統合し、24 億円が措置された。

これに対し、地方公共団体や消費者団体からは、地方消費者行政強化交付金の金額を従前の地方消費者行政推進交付金と同程度を確保すること、使途の対象を拡大すること、恒久的な財政支援を行うことなどを求める意見が出されている。

平成 31 年度予算概算要求では、従来の体制では対応できない国として解決すべき消費者行政の課題に意欲的に取り組む地方公共団体の取組への支援や、「地方消費者行政強化作戦」を踏まえた、消費生活相談窓口の整備など身近で質の高い相談・救済を受けられる地域体制の強化を図るため、地方消費者行政強化交付金を 40 億円要求している。

消費者庁は、地方消費者行政強化交付金を活用して、国として取り組むべき重要な消費者政策を推進するとともに、消費生活相談体制の充実・強化については、地方公共団体が自主財源を確保することにより消費者行政の充実を促していくとしているが、消費者委員

[4] ＳＤＧｓへの対応として食品ロス削減の取組、消費者志向経営の普及促進など、国の制度改正等に対応した重要消費者政策として若年者への消費者教育の推進、訪日・在日外国人に対する相談窓口の整備などが挙げられている。

会は、消費者庁に対して、地方消費者行政の取組が後退することのないよう地方消費者行政支援に関する中長期的な支援の在り方も含めた検討を行い、必要な取組を行うべきとの意見[5]を出している。

４　徳島県における新未来創造プロジェクトの推進

消費者庁及び独立行政法人国民生活センターは、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（平成 26 年 12 月 27 日閣議決定）に基づく政府関係機関の地方移転の一環として、徳島県から移転の提案を受け、「政府関係機関の地方移転にかかる今後の取組について」（平成 28 年９月１日まち・ひと・しごと創生本部決定、以下「地方移転にかかる今後の取組」という。）において、消費者庁等については、徳島県に「消費者行政新未来創造オフィス」を置き、実証に基づいた政策の分析・研究機能をベースとした消費者行政の発展・創造の拠点とすることとされた。

平成 29 年７月 24 日に開設された同オフィスは、徳島県の協力を得て、若年者向け消費者教育教材の活用、食品ロスの削減、子供の事故防止、倫理的消費[6]の普及など各種政策の分析・研究、実証実験等のプロジェクトや、国民生活センターによる研修、徳島を実証フィールドとする商品テストを実施している。

「地方移転にかかる今後の取組」において、同オフィスの取組はオフィスの恒常的な設置、規模の拡大に向けた試行としても位置付けられ、３年後（平成 31 年度）を目途に検証・見直しを行い、移転についての結論を得るとされている。また、消費者委員会は、消費者行政の進化等の観点から成果を検証し、提言・助言を行うとともに、検証・見直しに当たり意見を述べるとされており、平成 29 年 11 月、「消費者行政新未来創造プロジェクト検証専門調査会」を設置してプロジェクトの検証を行っている。

なお、検証・見直しの時期に関して、福井消費者担当大臣（当時）は、平成 30 年４月 13 日の参議院消費者問題に関する特別委員会において、平成 32 年度予算の概算要求において消費者庁の検証・見直しの結論を反映した予算案にしたい旨の答弁をしている。

５　若年者への消費者教育の推進

平成 21 年、法務省の法制審議会は、民法の成年年齢引下げに関する法務大臣の諮問に対し、「民法が定める成年年齢を 18 歳に引き下げるのが適当である」と答申した。民法は、未成年者が法定代理人の同意を得ずに契約をした場合、その契約を原則として取り消すことができる（未成年者取消権）旨定めているが、成年年齢が引き下げられた場合、新たに成年となる 18 歳、19 歳の者は、この未成年者取消権がなくなるため、消費者被害の拡大など様々な問題が生じるおそれがあると指摘されている。そのため、答申では「引下げの法整備を行うには、若年者の自立を促すような施策や消費者被害拡大のおそれ等の問題点の解決に資する施策が実現されることが必要である」とされた。

---

[5] 消費者委員会「消費者基本計画工程表の改定素案に対する意見」（平成 30 年３月）

[6] 倫理的消費とは、より良い社会に向けて、地域の活性化や雇用等を含む人や社会・環境に配慮した消費行動をいう。（平成 30 年版消費者白書）

国民投票権年齢や選挙権年齢が相次いで 18 歳以上に引き下げられるなど、成年年齢を引き下げる民法改正案の提出が現実的になってきたことから、平成 28 年９月、消費者庁長官は消費者委員会に対し、成年年齢が引き下げられた場合に新たに成年となる者の消費者被害の防止・救済のための対応策について意見を求めた。同委員会は平成 29 年１月、「成年年齢引下げ対応ワーキング・グループ報告書」を公表し、同報告書では、消費者教育推進のための人材開発、自治体と大学等との連携枠組み強化などが提案された。

平成 30 年２月には、実践的な消費者教育の実施を推進するため、消費者庁、金融庁、法務省、文部科学省の４省庁が連携して「若年者への消費者教育の推進に関するアクションプログラム」（以下「アクションプログラム」という。）を作成し、これにより、関係省庁が連携し、2018 年度から 2020 年度の３年間を集中強化期間として、若年者の消費者教育の推進に取り組むこととしている。

具体的な施策としては、関係省庁の連携により、消費者庁で 2016 年度に作成した高校生向け消費者教育教材「社会への扉」の全国の学校への提供及び活用の促進、実務経験者の学校教育現場での活用や教員の養成・研修等の推進、消費者庁による大学や専門学校等と地元の消費生活センターとの連携支援などが挙げられている。

なお、成年年齢を 18 歳に引き下げることを内容とする民法の一部改正法は第 196 回国会において成立した。政府は、附帯決議において国会から求められた、アクションプログラムに掲げた施策について関係省庁で緊密に連携して着実に実施することなど、自立した消費者育成のための教育の充実等に取り組んでいる。

６　消費者契約法に係る前国会の動きと今後の課題

平成26年８月に、高齢化等の進展への対応等から消費者契約法の規律等の在り方について内閣総理大臣から諮問された消費者委員会は、消費者契約法専門調査会（以下「専門調査会」という。）を設置し、審議を行った専門調査会の取りまとめを踏まえて、平成28年１月に答申を行った。政府で立案作業が行われた後、「消費者契約法の一部を改正する法律案」が第190回国会に提出され、国会審議を経て、同法は成立した（平成28年法律第61号）が、同改正案に対する衆参両院の委員会の附帯決議において、政府に対し、専門調査会で今後の検討課題とされた事項[7]を引き続き検討し、同法成立後３年以内に必要な措置を講ずること等を求めた。また、成年年齢を引き下げる民法改正案の提出が現実的になってきたことから、若年者への消費者被害拡大防止のための施策を講ずることが求められた。

これらを踏まえて、審議を再開した専門調査会は、平成29年８月に報告書を取りまとめ、同月、消費者委員会は同報告書を踏まえて答申した。答申では、報告書で法改正すべきとされた事項について、速やかに改正法案を策定し国会に提出することが適当とされ、その上で、消費者問題における社会的情勢や民法の成年年齢の引下げ等に係る立法の動向等を総合的に勘案した結果、報告書の内容では不足するとして、「合理的な判断をすることがで

[7] 「勧誘」要件の在り方、不利益事実の不告知、困惑類型の追加、「平均的な損害の額」の立証責任、条項使用者不利の原則、不当条項の類型の追加等

きない事情を利用して契約を締結させる「つけ込み型」勧誘の類型につき、特に、高齢者・若年成人・障害者等の知識・経験・判断力の不足を不当に利用し過大な不利益をもたらす契約の消費者の取消権」を含む３事項を喫緊の課題として、早急に検討し明らかにすべきと付言がなされた。

政府で立案作業が行われた後、「消費者契約法の一部を改正する法律案」が第196回国会に提出されたが、同法律案には、答申において喫緊の課題として付言された事項はいずれも盛り込まれなかった。

同改正案の衆議院消費者問題に関する特別委員会における審査の過程では、答申において喫緊の課題として付言された事項について早急に検討することや、消費者が困惑して契約した場合の取消権について、消費者が「社会生活上の経験が乏しいこと」との要件によって、若年層の被害対応に重点が置かれたものとなっているため、高齢者をはじめ幅広い年代等への被害対応も検討することなどを中心に議論が行われ、衆議院において、高齢者の被害に対応するためとして、現在の生活の維持に過大な不安を抱く「加齢又は心身の故障によりその判断力が著しく低下している」消費者を適用対象に追加する等の修正がなされ、平成30年６月、消費者契約法の一部改正法は成立した（平成30年法律第54号）。

なお、衆参両院の委員会では、同改正案の附帯決議において、政府に対し、「社会生活上の経験が乏しいこと」との要件の解釈は年齢にかかわらず該当する場合がある旨を明確にすることや、消費者の合理的な判断をすることができない事情を利用して、契約を締結させた場合における取消権の創設について、必要な措置を講ずること等を求めた。消費者団体等からは、特に附帯決議で明示されている事項について、速やかな対応等を求める意見が出されている[8]。

７　食品表示に関するリコール情報の報告制度の創設

(1) 食品表示法の制定

食品表示は、消費者が食品を購入する場合に、食品の内容を正しく理解したり、選択したりする上で重要な情報源である。また、万が一事故等が発生した場合には、その製品回収や原因究明等の措置を迅速かつ的確に行うための手掛かりとなる。

しかし、食品の表示について、「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[9]」、「健康増進法」において、それぞれ定められていたため、消費者、事業者双方において複雑で分かりにくい状況にあった。こうした中、食品の表示に関する規定を統合して包括的かつ一元的な制度とするため、「食品表示法」（平成 25 年法律第 70 号）が平成 25 年６月に制定され、平成 27 年４月に施行された。

(2) 食品表示法改正の動き

政府は、第 196 回国会において、「食品衛生法等の一部を改正する法律案」を提出した。

---

[8] 全国消費者団体連絡会「「消費者契約法の一部を改正する法律案」の成立にあたって」（2018 年６月８日）など

[9] 平成 27 年４月１日より「農林物資の規格化等に関する法律」に法律名が改正されている。

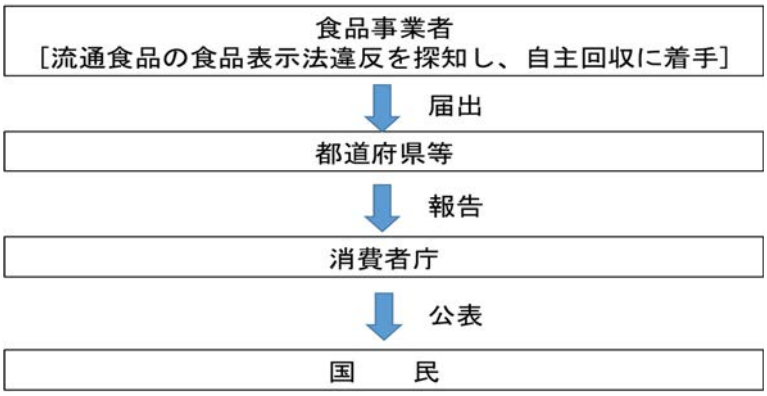
国会審議を経て、同法は成立し、食品衛生法に違反する食品等の事業者による自主回収情報を行政が把握し、的確な監視指導や消費者への情報提供を行うため、事業者が自主回収を行う場合に行政への届出を義務付ける制度（食品リコール情報の報告制度）が創設された[10]。

食品リコール情報の報告制度に関して、参議院厚生労働委員会は、食品衛生法改正案に対する附帯決議において、政府に「アレルゲン、消費期限等安全性に関わる食品表示法違反による回収情報の届出の義務化についても早急に検討し、その結果に基づいて所要の措置を講ずること」を求めた。

こうした食品衛生法改正に先立つ、平成 29 年 12 月、消費者委員会は、消費者庁等に対して「食品衛生規制等の見直しに関する意見」を発出し、「消費者庁においては、食品表示法違反による食品リコールのうち、アレルゲン、消費期限等安全性に関わる理由によるものについて、事業者に報告を義務付け、国民へ情報提供を行う体制を構築するなど、厚生労働省における食品衛生法の改正に向けた検討内容を参考にして食品表示法の改正に向けた検討を行うこと。その際、消費者庁および厚生労働省においては、事業者からの報告や国民への情報提供にあたって混乱を招かないよう、制度の内容に食い違いが生じないようにすること」を求めた。

このような附帯決議等を踏まえ、食品リコール情報を収集して消費者へ情報提供する体制を整備し、食品による健康被害の発生防止、食品表示の信頼性向上の観点から、食品の安全性に関する表示義務違反（アレルゲン、消費期限などの欠落や誤表示）を理由として事業者が自主回収を行う場合、行政への報告を義務付けることを内容とする「食品表示法の一部を改正する法律案」が今国会に提出される予定となっている。

＜届出から公表までのイメージ＞



（消費者庁資料を基に当室作成）

８　食品ロスの現状と削減に向けた取組

「食品ロス」とは、一般に、まだ食べることができるにもかかわらず廃棄されている食品を指す。2011 年にＦＡＯ（国際連合食糧農業機関）は、世界全体で消費者向けに生産さ

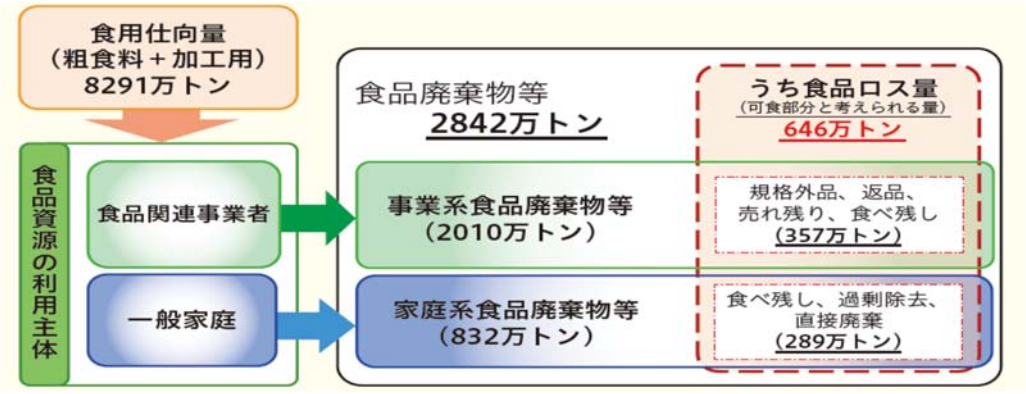
[10] 食品リコール情報の報告制度に係る規定の施行は公布の日（平成 30 年６月 13 日）から起算して３年を超えない範囲内において政令で定める日としている。

れた食料の約３分の１に当たる 13 億ｔが廃棄されていると報告している。

2015 年９月開催の国連サミットで採択された「持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」の中では、「持続可能な開発目標（ＳＤＧｓ）」が設定された。ＳＤＧｓにおいては、「2030 年までに小売・消費レベルにおける世界全体の一人当たりの食料の廃棄を半減させ、収穫後損失などの生産・サプライチェーンにおける食料の損失を減少させる」ことなどが盛り込まれており、各国においても食品廃棄物等[11]について目標値が設定されている[12]。

我が国においては、国内の事業系及び家庭系の食品ロス発生状況の調査（平成 27 年度）によると、年間の食品廃棄物量は約 2,842 万ｔ、そのうち食品ロスの量は約 646 万ｔと推計されている。国民１人当たりで考えると毎日茶碗１杯分（約 139ｇ）のご飯の量を廃棄していることとなる。

＜食品廃棄物等の発生状況等＞



（出所：平成30年版消費者白書）

食品ロスの発生要因として、事業者側では、過剰生産、需要予測のずれ、返品等に係る商慣習（３分の１ルール[13]など）等が、消費者側では、過剰除去[14]、食べ残し、賞味期限切れ等による直接廃棄等があると考えられている。

食品ロス削減に向けて取り組んでいた関係省庁（消費者庁、文部科学省、農林水産省、経済産業省及び環境省）は、平成 24 年度から毎年１回「食品ロス削減関係省庁等連絡会議」を開催し、各府省の取組の実施状況について情報共有を行い、平成 25 年から国民運動（NO-FOODLOSS PROJECT）を展開している。消費者庁では、消費者に食品ロスの現状や課題等の情報を伝えるため、消費者庁ウェブサイト上の専用ページ等を通じて、普及啓発活動を行っている。

また、まだ食べることができる食品が廃棄されないようにするため、食品ロス削減推進

---

[11] 食品ロスや食品廃棄物の定義は、各国それぞれで異なっている。

[12] 我が国においても、平成 30 年６月に改定された「循環型社会形成推進基本計画」において、「家庭系食品ロス量」については、ＳＤＧｓを踏まえて、2030 年度を目標年次として、数値目標を 2000 年度の半減とすることが盛り込まれ、政府として食品ロスの削減について初めて数値目標を設定した。

[13] 製造日から賞味期限までの期間が６か月の場合、①食品メーカー・卸から小売店までの納入までを２か月（納品期限）、②小売店から消費者に販売するまでを２か月（販売期限）、③消費者の購入から賞味期限までを２か月というように製造日から賞味期限までの期間を３分の１ずつ区切るもの。①の納品期限や②の販売期限が過ぎた食品は、その時点で返品や廃棄されることがあり、食品ロス発生の要因の一つとも言われている。

[14] 皮を厚くむき過ぎたり、取り除き過ぎた部分

に関して、議員立法を目指す動きがある[15]。

９　公益通報者保護制度に係る見直し

(1) 現行法の課題

平成12年の三菱自動車によるリコール隠しや平成14年の雪印食品による牛肉偽装など、事業者内部の労働者等からの通報を契機として、国民生活の安全や安心を損なう企業不祥事が相次いで発覚した。こうした状況を踏まえ、平成 16 年、事業者内部の違法行為を通報した労働者に対する解雇等の不利益な取扱いを禁止し、公益通報者の保護を図るとともに、事業者の法令遵守を推進し、国民の安全・安心を確保することを目的として「公益通報者保護法」（平成 16 年法律第 122 号）が制定された（平成 18 年施行）。

しかし、法の施行から 12 年が経過した今日においても、労働者による公益通報者保護制度の認知度は 10.5%[16]にとどまるなどいまだ十分とは言えず、近時においても、神戸製鋼所、三菱マテリアル、東レでの品質データ改ざん、日産自動車やＳＵＢＡＲＵでの無資格者による完成車の検査といった品質管理における不正が相次いで発覚するなど、内部通報制度が機能せず事業者の自浄作用が発揮されなかった事案がみられる。また、事業者が内部通報等の行為に対する報復的な措置として、業務上の必要性と無関係に配転を行った事案など通報に係る紛争等も発生するなど、公益通報者保護制度の実効性の向上を図ることが重要な課題となっている。さらに、法の枠組みについても、法の適用範囲が狭く、保護の対象となるための要件も厳しすぎるのではないか、民事的な効果だけでは不利益取扱いを抑止するための効果が不十分なのではないか、といった指摘がなされており[17]、これらの課題への制度的な手当てを講じることも求められている。

(2) 見直しの動き

(1)で挙げたような課題があることを背景として、消費者庁は、平成 27 年６月に「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会」を設置し、公益通報者保護制度の実効性向上のための方向性について検討を行い、平成 28 年 12 月に最終報告書を取りまとめた。同報告書では、制度の運用改善により対応可能なものは早期に実現を図ること、法改正が必要なものは、関係団体や国民等からの意見集約を図り、法改正の内容を具体化していくことが提言された。

この提言を踏まえ、消費者庁は各種ガイドラインの改正やその周知・広報等を実施するとともに、同報告書における法改正に関する部分について、平成 28 年 12 月から平成 29 年２月にかけて意見募集を実施した。

さらに、平成 30 年１月には、内閣総理大臣が消費者委員会に対して、公益通報者保護法の規律の在り方や行政の果たすべき役割等に係る方策を検討するよう諮問を行った。これ

15　『朝日新聞』（平成 30 年９月 25 日）

16　消費者庁「公益通報者保護制度に関する実態調査報告書」（平成 25 年６月）

17　消費者庁「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会最終報告書」（平成 28 年 12 月）

を受けて、消費者委員会は公益通報者保護専門調査会（以下「専門調査会」という。）を設置した。

(3) 専門調査会での検討状況等

専門調査会では、制度の実効性向上に向け、通報者の範囲、通報対象事実の範囲、外部通報の保護要件、通報を裏付ける資料の収集行為に関する責任、事業者等における通報体制の整備、通報に関する秘密の保護、行政通報の一元的窓口、通報を理由とする不利益取扱いに対する行政対応・刑事罰、不利益取扱いが通報を理由とすることの立証責任の緩和等について検討が行われ、平成30年7月には、今後の検討に向け、その時点においておおむね「方向性が示されたもの」及び「今後の検討課題」の整理が行われた（中間整理）。

中間整理では、主な「方向性が示されたもの」として、不利益取扱いから保護される通報者の範囲に退職者、役員等を追加すること、通報対象事実の範囲に刑事罰の担保があるものに加え、明文の根拠のある行政処分等の行政措置を追加すること、行政機関や報道機関へ通報する際の保護要件を緩和すること、消費者庁へ行政通報の窓口を一元化すること、事業者の通報窓口と調査担当者に守秘義務を課すこと、大規模事業者に内部通報体制の整備義務を課すこと、通報者に不利益取扱いをした事業者への行政措置（是正勧告、公表）を導入すること等が挙げられている。

中間整理後、平成30年9月5日及び19日に消費者団体、業界団体等からのヒアリングが実施された。同ヒアリングでは、各団体等間において、その他の事業者外部への通報に係る特定事由の要件緩和、通報を裏付ける資料の収集行為に対する免責、不利益取扱いに対する行政措置・刑事罰等に意見の相違がみられ、今後の議論の行方が注視される。

今後、関係団体等からのヒアリング結果を踏まえ、中間整理で「今後の検討課題」とされたものを中心に議論され、平成30年内を目途に報告書がまとめられる予定である。

Ⅱ　第197回国会提出予定法律案等の概要

1　食品表示法の一部を改正する法律案

消費者に対する食品の安全性に関する適切な情報提供による健康危害の防止への取組をより一層推進し、かつ、行政機関によるデータ分析・改善指導を通じた食品表示法違反の防止を図るため、食品関連事業者等が、食品を摂取する際の安全性に重要な影響を及ぼす事項について食品表示基準に従った表示がされていない食品の自主回収を行う場合には、その旨を内閣総理大臣に届け出ることを義務付ける等の措置を講ずる。

内容についての問合せ先
第一特別調査室　弦間首席調査員（内線68700）

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（第 177 回国会召集日）から継続的に、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（平成 27 年１月 26 日（第 189 回国会召集日）より 35 人）よりなる特別委員会として設置されている。

なお、新設に先立つ議院運営委員会理事会において、次の申合せが行われた。

「科学技術・イノベーション推進特別委員会」の設置に関する確認事項

①　「科学技術・イノベーション推進特別委員会」を設置し、所管大臣を「科学技術政策担当大臣」とする。

②　設置目的は、「科学技術、イノベーション推進の総合的な対策を樹立するため」とし、従来、内閣委員会で行ってきた、内閣の重要政策事項のうちの「科学技術政策」の事項を特別委員会に移すこととなるが、審査は幅広い範囲になることは当然である。

③　文部科学委員会の所管については、従前どおりとする。

④　熟議の国会を目指すため、従来の委員会審査の慣例、政局の動きにとらわれず、アドバイザリーボード等の設置を含め、有識者・専門家の意見を積極的に聴取できるような形態を考える。

また、平成 23 年４月 18 日の本委員会理事懇談会において、本委員会の所管事項を、総合科学技術会議[1]、科学技術・イノベーション、省エネ・省資源対策[2]、日本学術会議、原子力委員会、原子力発電立地振興、宇宙開発、知的財産戦略、ＩＴ政策とすること等が確認された。

２　科学技術イノベーションの基本的な政策

我が国の科学技術行政は、科学技術基本法（平成７年法律第 130 号）に基づき策定される科学技術基本計画等に沿って、総合科学技術・イノベーション会議（以下「ＣＳＴＩ[3]」という。）の下、関係府省が連携しつつ推進している。

(1)　行政体制

ＣＳＴＩは、「重要政策に関する会議」の１つとして内閣府に設置されている。同会議の議長である内閣総理大臣のリーダーシップの下、科学技術イノベーション政策の推進のための司令塔として、基本的政策、必要な資源の配分方針及びイノベーション創出促進を図

---

[1] 平成 26 年５月、「内閣府設置法の一部を改正する法律」（平成 26 年法律第 31 号）の施行に伴い、名称が「総合科学技術・イノベーション会議」に変更された。

[2] 平成 23 年 10 月 23 日の本委員会理事会において内閣委員会に移管することが確認された。

[3] Council for Science, Technology and Innovation の略称。

るための環境整備に関する重要事項等についての調査審議・意見具申を行うとともに、国家的に重要な研究開発についての評価や基本的な科学技術・イノベーション政策の企画立案及び総合調整を行っている。また、ＣＳＴＩの下に設置された基本計画専門調査会においては、科学技術基本計画の原案の作成が行われている。

関係府省は、同会議の議論を踏まえて、国立研究開発法人、大学等における研究の実施、各種の研究助成制度による研究の推進や研究開発環境の整備等を行っている。

内閣府は、科学技術の総合的かつ計画的な振興を図るための基本的政策、科学技術の振興に必要な資源（予算、人材等）の配分方針、その他の科学技術の振興に関する事項を所掌している。

(2) 科学技術基本計画

科学技術基本計画（以下「基本計画」という。）は、今後 10 年程度を見通した５年間の科学技術政策を具体化するものとして、政府が策定するものである。

平成 28 年１月、平成 28 年度から平成 32 年度を対象期間とする第５期基本計画が閣議決定された。

第５期基本計画では、我が国を「世界で最もイノベーションに適した国」へと導くとの考えの下、政策の４つの柱として、①未来の産業創造と社会変革に向けた新たな価値創造の取組（世界に先駆けた「超スマート社会[4]」の実現（Society 5.0）等）、②経済・社会的課題への対応（持続的な成長と地域社会の自律的な発展等）、③科学技術イノベーションの基盤的な力の強化（人材力の強化等）、④イノベーション創出に向けた人材、知、資金の好循環システムの構築（オープンイノベーションを推進する仕組みの強化等）を強力に推進するとしている。また、同基本計画は、「政界、学会、産業界、国民といった幅広い関係者が共に実行する計画」であり、この基本計画の実行を通じて、我が国の経済成長と雇用創出を実現し、国及び国民の安全・安心の確保と豊かな生活の実現、そして世界の発展に貢献するものとされている。

(3) 統合イノベーション戦略

現在の科学技術政策は、基本計画が示す大きな方向性の下、毎年、ＣＳＴＩが策定し、閣議決定される「科学技術イノベーション総合戦略」により進められてきた。他方、「健康・医療戦略」や「知的財産推進戦略」など政府の他の本部もそれぞれ戦略を策定しており、政策効果を十分に発揮できていないとの指摘があった。

世界において従来の延長線上にない破壊的なイノベーションが進展する中、これまでの取組では国際競争に勝つことはできないとの問題意識の下に、イノベーションを生み出すシステムの構築・発展に向け、府省横断的に関連施策を一体的に推進すべく、新たに科学技術イノベーションに係る政策を統合した「統合イノベーション戦略」を策定することとした。

---

[4] ＩＣＴ（Information and Communication Technology（情報通信技術）の略称。）の発達により、個々のニーズの違い、年齢、性別、地域、言語等にかかわらず、全ての人が質の高いサービスを受けて快適に生活できる社会のこと。

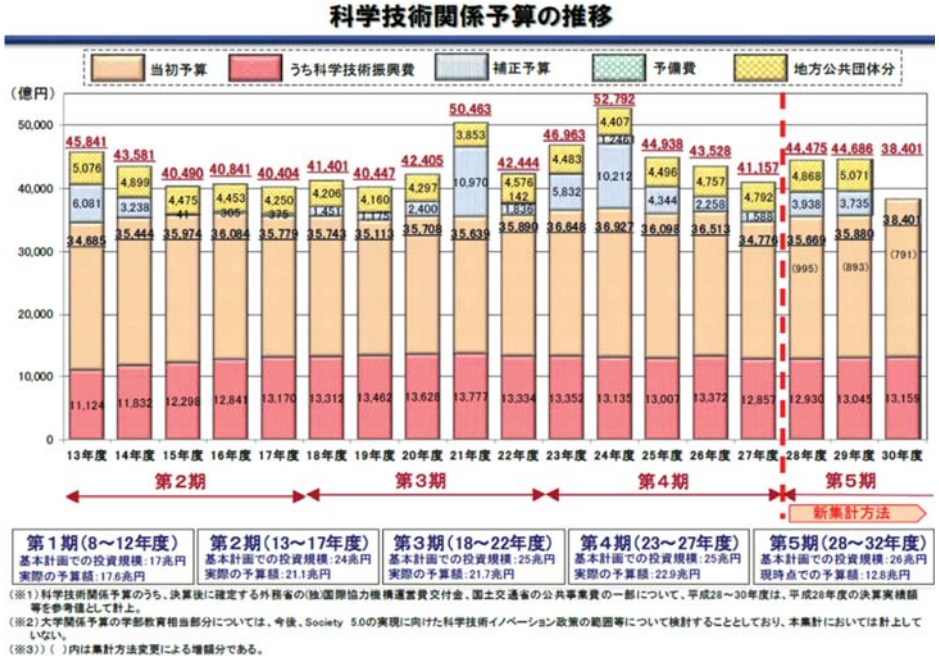
平成 30 年６月に閣議決定された同戦略は、「世界で最もイノベーションに適した国」を実現し、各国が直面する課題の解決モデルを我が国が世界に先駆けて提示すること等を基本的な考え方とし、大学改革、研究費の重点配分等若手研究者の活躍機会の創出、ＡＩ人材の育成、非連続的なイノベーションを生み出す環境整備など科学技術イノベーション政策の実行すべき取組を示している。

また、イノベーション関連の司令塔機能強化を図る観点から、ＣＳＴＩ、ＩＴ総合戦略本部、知的財産戦略本部等の司令塔会議を横断した調整推進機能を有する「統合イノベーション戦略推進会議」が設置された。

(4) 科学技術関係予算

科学技術関係予算とは、「科学技術振興費の他、国立大学の運営費交付金・私学助成等のうち科学技術関係、科学技術を用いた新たな事業化の取組、新技術の実社会での実証試験、既存技術の実社会での普及促進の取組等に必要な経費」とされており、政府と地方公共団体の予算の双方を含むものである。平成 30 年度当初予算における科学技術関係予算の総額は３兆 8,401 億円である（地方公共団体分を除く）。

科学技術関係予算は、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が掲げられてきたが、第２期以降目標が達成されていない[5]ことから、ＣＳＴＩは、平成 30 年度予算案の編成に当たり、「Society5.0 の推進と政府研究開発投資目標の達成に向けて」を決定し、ＣＳＴＩによる科学技術イノベーション事業の特定、予算編成過程での重点化等の目標額の達成に向けた具体的な道筋を示した。



（出所）内閣府資料

[5] 第２期において目標投資規模 24 兆円に対し実際の予算額は約 21.1 兆円、第３期において目標の投資規模 25 兆円に対し実際の予算額は約 21.7 兆円、第４期においては目標投資規模 25 兆円に対し実際の予算額は約 22.9 兆円となっている。また、第５期では約 26 兆円の目標投資規模が設定された。

３　研究開発促進のための施策

(1) 戦略的イノベーション創造プログラム（ＳＩＰ）

ＳＩＰは、ＣＳＴＩの司令塔機能強化の一環として、平成 26 年度から実施されているプログラムであり、ＣＳＴＩが選定した国家的に重要な課題について、それぞれ基礎研究から出口（実用化・事業化）までを見据え、規制・制度改革を含めた取組を推進するものである。ＳＩＰの特徴は、公募により選定されたプログラムディレクター[6]（ＰＤ）が府省横断の視点から研究開発を実施することにある。予算は内閣府に計上され、平成 30 年度の予算は 280 億円である。平成 30 年４月現在、「革新的燃焼技術」や「重要インフラ等におけるサイバーセキュリティの確保」など 11 の課題が指定され、それぞれ研究開発計画が進められている。

平成 31 年度から開始する予定であった第２期ＳＩＰは、平成 29 年 12 月に閣議決定された「新しい経済政策パッケージ」において前倒しで開始することとされ、平成 29 年度補正予算で 325 億円が計上された。そして、ＣＳＴＩにおいて「サイバー空間基盤技術」など 12 の課題が指定され、それぞれＰＤが決定された。

(2) 官民研究開発投資拡大プログラム（ＰＲＩＳＭ）

ＰＲＩＳＭは、平成 28 年 12 月に取りまとめられた「科学技術イノベーション官民投資拡大イニシアティブ」を踏まえ、ＣＳＴＩの司令塔機能強化の一環として、平成 30 年度から導入された制度である。その特色は、高い民間研究開発投資誘発効果が見込まれる領域（研究開発投資ターゲット領域）をＣＳＴＩが設定し、各省庁の施策に対してＣＳＴＩが追加予算を配分することにより、各省庁主導の施策を民間投資誘発効果の高い分野へ誘導することにある。

各省庁の対象施策については、内閣府に設置される「領域統括」を中心としたＳＩＰ型のマネジメント体制の下、施策について集中した権限を有するＰＤの任命等がなされることになっている。

平成 30 年度では、当初予算において 100 億円が計上されており、「革新的サイバー空間基盤技術（ＡＩ／ＩｏＴ／ビッグデータ）」等の３領域がターゲット領域として決定されている。また、これらの３領域に係る各省庁の対象施策として「ＡＩＰ：人工知能／ビッグデータ／ＩｏＴ／サイバーセキュリティ統合プロジェクト」（文部科学省）等 30 施策が決定されている。

(3) 革新的研究開発推進プログラム（ＩｍＰＡＣＴ）

ＩｍＰＡＣＴは、実現すれば産業や社会の在り方に大きな変革をもたらす革新的な科学技術イノベーションの創出を目指し、ハイリスク・ハイインパクトな挑戦的研究開発を推進することを目的としたプログラムである。ＣＳＴＩがテーマを設定してプログラムマネ

[6] 担当する課題の研究開発計画等をとりまとめ、関係府省の縦割りを打破し、府省を横断する視点からプログラムを推進する。

ージャー[7]（ＰＭ）を公募する仕組みをとっており、ＰＭには研究開発の企画・遂行・管理に関して広い権限が付与される。

ＩｍＰＡＣＴの実施期間は、平成 26～30 年度の５年間であり、実施のための費用として国立研究開発法人科学技術振興機構（ＪＳＴ）に基金が造成され、平成 25 年度補正予算において 550 億円の予算措置が講じられた。ＩｍＰＡＣＴは、「新世紀日本型価値創造」や「地域との共生」など５つのテーマが掲げられており、16 の研究開発プログラムが指定されている。

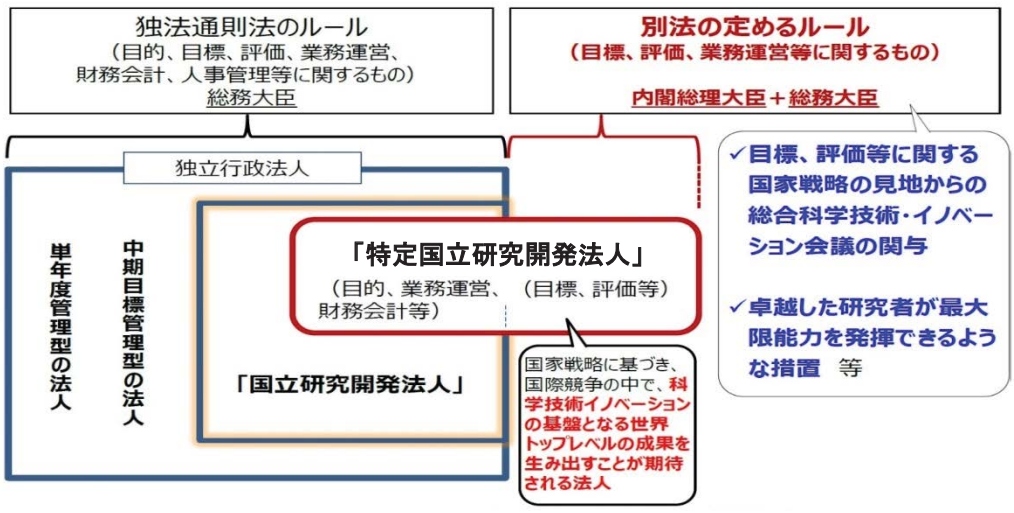
(4) 特定国立研究開発法人

従来の独立行政法人制度は、業務の効率性等を重視した設計であり、研究開発を行う独立行政法人に対しては必ずしも馴染むものではない等の問題意識から、政府は、平成 25 年 12 月に「独立行政法人改革等に関する基本的な方針」を閣議決定した。

同決定では、科学技術イノベーションの基盤となる世界トップレベルの成果を生み出す創造的業務を担う法人を特定国立研究開発法人と位置付け、ＣＳＴＩ及び主務大臣の強い関与や業務運営上の特別な措置等を別途定める方針が示された。

第 190 回国会において、「特定国立研究開発法人による研究開発等の促進に関する特別措置法[8]」が成立し、平成 28 年６月には、同法に基づき、基本的な方向や政府が講ずべき措置等これらの法人の研究開発等の促進に関して追加的に必要な事項を定めた「特定国立研究開発法人による研究開発等を促進するための基本的な方針」が閣議決定された。同法を受け、同年 10 月、物質・材料研究機構、理化学研究所、産業技術総合研究所の３法人が特定国立研究開発法人に移行した。

特定国立研究開発法人制度の概要



（出所）内閣府資料をもとに調査室作成

---

[7] 応募に際して提案し、選定された研究開発プログラムの企画・遂行・管理等、研究開発全体のマネジメント及び各研究者が行う研究プロジェクトの公募等と採択・遂行・管理等を行う。

[8] 同法では、①政府はＣＳＴＩの意見を聴いて、法人による研究開発等を促進するための基本方針を定めること、②法人の長に関する特例、③主務大臣は中長期目標の策定・変更等にはＣＳＴＩの意見を聴かなければならないこと、④役職員の報酬、給与等の特例等が定められた。

４　宇宙開発利用政策

我が国の宇宙開発利用政策は、宇宙基本法（平成 20 年法律第 43 号）により内閣に設置された宇宙開発戦略本部（本部長：内閣総理大臣）が作成し、閣議決定された宇宙基本計画に基づき推進されている。

(1) 行政体制、基本政策及び予算

宇宙開発戦略本部は、宇宙開発利用の推進に関する基本的な方針、宇宙開発利用に関し政府が総合的かつ計画的に実施すべき施策等を定める宇宙基本計画の閣議決定案の作成等を行っている。

また、宇宙開発利用の総合的かつ計画的な推進を図るための基本的な政策に関する事項に関しては、内閣府が企画及び立案並びに総合調整に関する事務を所管することとされており、宇宙開発利用に係る政策に関する重要事項など調査審議するため宇宙政策委員会が内閣府に設置されている。

宇宙開発利用に係る個別の施策については、宇宙政策委員会及び内閣府に置かれた宇宙開発戦略推進事務局の総合調整のもとで、関係省庁が個別事業の企画・立案を行い、国立研究開発法人宇宙航空研究開発機構（ＪＡＸＡ）等と協力して実施している。

なお、宇宙関係予算の総額は、平成 30 年度当初予算において 2,904 億円が計上されている。

(2) 宇宙基本計画

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するものであり、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。

平成 28 年４月に閣議決定された現行の宇宙基本計画は、「国家安全保障戦略」に示された新たな安全保障政策を十分に反映し、産業界の投資の予見可能性を高め、産業基盤を維持・強化するとされており、今後 20 年程度を見据えた 10 年間の長期整備計画と位置付けられている。同基本計画では、宇宙政策委員会が毎年政策項目ごとの進捗状況を検証し、また、宇宙開発戦略本部が同計画の工程表を改訂することとしている。

平成 29 年 12 月、①安全保障も含めた、個別プロジェクトの着実な実施・加速、②宇宙産業振興のための環境整備、③国際宇宙探査への新たな取組の３点をポイントとする工程表の改訂が行われた。また、同工程表において、国際有人宇宙探査に係る平成 30 年度以降の取組については、米国が構想する月近傍の有人拠点への参画や、国際協力による月への着陸探査活動の実施などを念頭に、国際プログラムの具体化が図られるよう、主体的に技術面や新たな国際協調体制等の検討を進める等としている。

(3) 輸送システム

我が国の基幹ロケットＨ－ⅡＡは、平成 15 年 11 月に打ち上げられた６号機を除いて、平成 30 年６月に打ち上げられた 39 号機までの 38 回の打上げに成功(約 97.4％の成功率)

し、また、Ｈ－ⅡＢは平成 30 年９月の７号機の打上げまで全て成功しており、世界的に見ても高い成功率となっている。

また、ＪＡＸＡは、平成 30 年１月、高性能と低コストの両立を目指す小型固体ロケット「イプシロン」の３号機の打上げを行い、平成 25 年９月、28 年 12 月に続き３回連続の成功となった。

さらに、ＪＡＸＡは、平成 32 年に試験機１号機を打ち上げることを目標とする次期新型基幹ロケット（H3 ロケット）の開発について、20 年間の運用を見据え、毎年６機程度を安定して打ち上げることを目指している。

(4) 人工衛星・探査機

現在、太陽観測衛星「ひので」、気候変動観測衛星「しきさい」、超高速インターネット衛星「きずな」などが運用されている。また、小惑星探査機「はやぶさ２」が平成 30 年６月に小惑星「リュウグウ」上空に到着し、９月には小型探査ローバ「ミネルバ-II１」をリュウグウに着地させるなど、リュウグウの探査が行われている。

「みちびき」は準天頂軌道[9]の衛星が主体となって構成される日本の衛星測位システム（衛星からの電波によって位置情報を計算するシステム）のことで、「日本版ＧＰＳ」とも呼ばれており、平成 29 年２月にＪＡＸＡから内閣府に運用が移管された。

政府は、平成 23 年９月の閣議決定等において「４機体制を整備し、７機体制を目指す」としており、平成 29 年 10 月の「みちびき」４号機の打上げにより、平成 30 年 11 月から「みちびき」によるサービスを開始することとしている。４機体制の実現により、米国のＧＰＳと一体的に運用（ＧＰＳ衛星を補完・補強する信号を送信）することで安定した高精度測位を行うことが可能となり、地理空間情報を高度に活用した位置情報ビジネスの発展が期待される。

(5) 最近の動き

ア　宇宙関連の法整備

平成 28 年 11 月、民間企業の宇宙活動への参入促進や宇宙産業の振興等を目的とする「人工衛星等の打上げ及び人工衛星の管理に関する法律」（宇宙活動法）及び「衛星リモートセンシング[10]記録の適正な取扱いの確保に関する法律」（リモートセンシング法）が成立した。

宇宙活動法は、民間の宇宙活動の進展に対応して必要となる宇宙関係の諸条約の担保法であり、打上げ等に係る第三者損害賠償制度等を整備するものである。また、リモートセンシング法は、民間事業者の衛星リモートセンシング記録の活用の拡大を踏まえ、悪用を防ぐルールを整備し、事業者の遵守すべき基準・ルールの事前明確化を図るものである。

平成 30 年８月、軌道上の衛星の活動に関する政府補償の在り方等について検討を進めるため、宇宙政策委員会に宇宙法制小委員会が設置された。同小委員会においては、主な法

---

[9] 日本列島のほぼ天頂（真上）を通る軌道のこと。

[10] 地球観測衛星等のように遠く離れたところから、対象物に直接触れずに対象物の大きさ、形及び性質を観測する技術のこと。

的論点として、人工衛星がロケットから分離した後の軌道上における他の人工衛星との衝突等事故に備える「第三者損害賠償責任（ＴＰＬ）保険」の付保の義務付けの要否や政府補償制度の導入の意義・必要性等が挙げられている。

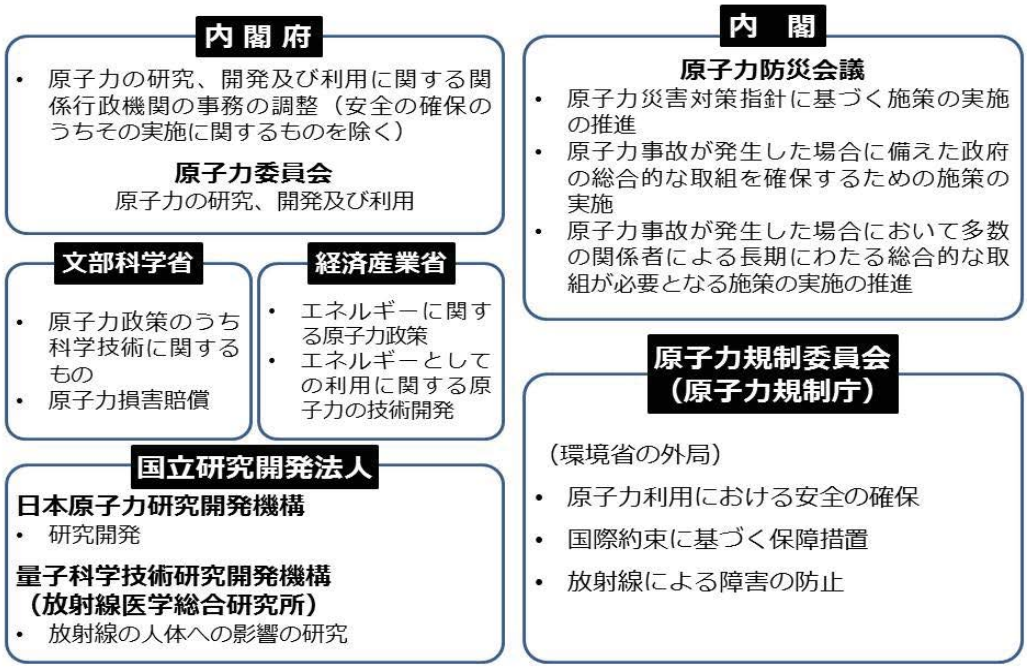
イ　「宇宙ベンチャー育成のための新たな支援パッケージ」

平成 30 年３月に安倍内閣総理大臣が発表した同パッケージでは、宇宙ビジネス向けに、今後５年間で官民合わせて約 1,000 億円のリスクマネー供給を可能とするとともに、ＪＡＸＡと民間企業の専門人材を集約したプラットフォームを創設するなど、政府一丸となって、宇宙ベンチャーの育成を支援するとしている。

５　原子力政策

原子力行政の所管は、複数の府省庁に分かれており、原子力の研究、開発及び利用に関する政策等は内閣府に置かれた原子力委員会、エネルギーに関する原子力政策等は経済産業省資源エネルギー庁、研究開発、人材育成及び原子力損害賠償等は文部科学省、原子炉等の安全規制は平成 24 年９月に環境省の外局として設置された原子力規制委員会が所管している。

原子力に関する行政体制の概要（平成29年1月現在）



（出所）内閣府資料等をもとに当室作成

６　知的財産政策

(1) 行政体制

我が国の知的財産政策は、知的財産基本法（平成 14 年法律第 122 号）の規定により、全閣僚及び有識者で構成される知的財産戦略本部（本部長：内閣総理大臣）が、①知的財産推進計画の作成及びその実施の推進、②知的財産の創造、保護及び活用に関する施策で重要なものの企画に関する調査審議、その施策の実施の推進並びに総合調整を行うことにより推進されている。

(2) 基本政策

政府は、平成 25 年６月に「知的財産政策に関する基本方針」を閣議決定し、同方針において、今後 10 年で知的財産における世界最先端の国となることを目指し、①産業競争力強化のためのグローバル知財システムの構築、②中小・ベンチャー企業の知財マネジメント強化支援、③デジタル・ネットワーク社会に対応した環境整備、④コンテンツを中心としたソフトパワーの強化、の４つの柱を軸として知的財産政策を展開することとした。

さらに、知的財産戦略本部は、平成 30 年６月に、2025 年から 2030 年頃を見据えた新たな知財戦略ビジョンとして、「知的財産戦略ビジョン」を取りまとめた。同ビジョンは、経済的価値にとどまらない多様な価値が包摂され、そこで多様な個性が多面的能力をフルに発揮しながら、「日本の特徴」をもうまく活用し、様々な新しい価値を作って発信し、世界の共感を得る「価値デザイン社会」を目指すことを主な内容としている。

また、同日、①「これからの時代に対応した人材・ビジネスを育てる」、②「挑戦・創造活動を促す」、③「新たな分野の仕組みをデザインする」の３つを柱として、新たに取り組むべき、または強化すべき施策を重点事項として位置付ける「知的財産推進計画 2018」を取りまとめた。

(3) ＡＩ創作物をはじめとする「新たな情報財」や新たな知的財産制度の構築

音楽、ロゴマーク、短編小説など比較的パターン化しやすい創作物については、既にＡＩによる創作（ＡＩ創作物）の研究開発が行われており、ＡＩ創作物と自然人による創作物を外見上見分けることは困難である。しかし、現行の知的財産制度上、ＡＩが自律的に生成したものについては、権利の対象とは考えられていない。

また、ＡＩ創作物のほか、３Ｄプリンティングのための３Ｄデータ、センサー等から自動的に集積されるデータベース等「新たな情報財」が生まれてきている[11]。

これらの情報材については、「知的財産推進計画 2018」では、データ・ＡＩの分野における技術やサービスの変化は激しく、引き続き学習済モデルやＡＩ生成物等の技術動向や運用上の課題について注視し、必要に応じ、現行の知財制度や運用の見直しについて検討するなどデータ・ＡＩ等新たな情報財の知財戦略強化が必要であるとしている。

---

[11] 「次世代知財システム検討委員会報告書～デジタル・ネットワーク化に対応する次世代システム構築に向けて」（平成 28 年４月　知的財産戦略本部　検証・評価・企画委員会　次世代知財システム検討委員会）

７　ＩＣＴ（情報通信技術）政策

(1) 行政体制

我が国のＩＣＴ政策は、「高度情報通信ネットワーク社会形成基本法」（平成 12 年法律第 144 号）（ＩＴ基本法）に基づき、高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（以下「ＩＴ総合戦略本部」という。本部長：内閣総理大臣。）が担っている。ＩＴ総合戦略本部は全閣僚、内閣情報通信政策監（政府ＣＩＯ）及び民間有識者により構成され、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している。

また、平成 28 年 12 月に成立した「官民データ活用推進基本法」（平成 28 年法律第 103 号）に基づき、ＩＴ総合戦略本部に「官民データ活用推進戦略会議」（議長：内閣総理大臣）が設置され、官民データ活用の総合的かつ効果的な推進を行っている。

(2) 基本政策

ＩＣＴ政策分野における基本政策は、平成 25 年６月に策定され、ＩＴ総合戦略本部が閣議決定により毎年改定する「世界最先端ＩＴ国家創造宣言」とその工程表に基づいて行われてきた。また、官民データ活用推進基本法に基づき、「官民データ利活用社会」のモデルを構築するため、「官民データ活用推進基本計画」を策定することとされ、平成 29 年５月に「世界最先端ＩＴ国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」が初めて策定され、この計画に基づく施策が行われている。

平成 30 年６月に改定された同基本計画においては、「世界最先端デジタル国家」の創造に向け、①「デジタル技術を徹底的に活用した行政サービス改革の断行」、②「地方のデジタル改革」、③「民間部門のデジタル改革」、④「世界を先導する分野連携型『デジタル改革プロジェクト』」、⑤「抜本改革を支える新たな基盤技術等抜本改革推進のための体制拡充と機能強化」を重点的に取り組むとしている。

また、集中的に対応すべき諸課題（経済再生・財政健全化、地域活性化、安全・安心の確保）に対し、官民データ利活用の推進等を図ることで、その解決が期待される、①電子行政、②健康・医療・介護、③観光、④金融、⑤農林水産、⑥ものづくり、⑦インフラ・防災・減災等、⑧移動の８分野については、引き続き重点分野に指定し、分野ごとに重点的に講ずべき施策を推進することとしている。

内容についての問合せ先
科学技術・イノベーション推進特別調査室　花房首席調査員（内線 68780）

東日本大震災復興特別委員会

東日本大震災復興特別調査室

Ⅰ　所管事項の動向

1　東日本大震災の概要と復興の基本方針

(1) 震災の概要

平成23年3月11日に発生した東日本大震災[1]では、岩手県、宮城県及び福島県（以下「被災３県」という。）を中心に、東日本において広範かつ甚大な被害が発生した。さらに、東京電力福島第一原子力発電所事故（以下「福島第一原発事故」という。）により、放射性物質が放出、拡散したことから、地震、津波、原発事故という未曽有の複合災害となった。

災害種別 / 都道府県		人的被害 死者	行方不明	負傷者 重傷	負傷者 軽傷	負傷者 合計	建物被害 全壊	半壊	流失	全焼	半焼	床上浸水	床下浸水	一部破損	非住家被害	道路損壊	橋梁被害	山崖崩れ	堤防決壊	鉄軌道
		人	人	人	人	人	戸	戸	戸	戸	戸	戸	戸	戸	戸	箇所	箇所	箇所	箇所	箇所
北海道		1			3	3		4				329	545	7	469					
東北	青森	3	1	26	86	112	308	701						1,006	1,402	2				
	岩手	4,674	1,115	＊		213	19,508	6,571		33			6	19,064	4,707	30	4	6		
	宮城	9,541	1,221	＊		4,145	83,004	155,130		135			7,796	224,202	26,796	390	12	51	45	26
	秋田			4	7	11								5	3	9				
	山形	2		8	21	29								21	96	21		29		
	福島	1,614	196	20	163	183	15,224	80,803		77	3	1,061	351	141,044	1,010	187	3	9		
東京		7		20	97	117	15	198		1				4,847	1,101	295	55	6		
関東	茨城	24	1	34	678	712	2,633	25,000		31		75	624	160,392	22,553	307	41			
	栃木	4		7	126	133	261	2,118						73,552	295	257		40		2
	群馬	1		14	28	42		7						17,679		36		9		
	埼玉			7	38	45	24	199		1	1		1	1,800	33	160				
	千葉	21	2	30	233	263	801	10,154		15		157	731	55,068	660	2,343		55		1
	神奈川	4		17	121	138		41						459	13	160	1	2		
	新潟				3	3								17	9					
	山梨				2	2								4						
	長野				1	1														
	静岡			1	2	3							5	13						
中部	岐阜															1				
	三重				1	1						2			9					
四国	徳島											2	9							
	高知				1	1						2	8							
合計		15,896	2,536			6,157	121,778	280,926		297		1,628	10,076	699,180	59,156	4,198	116	207	45	29

※未確認情報を含む。

出典：警察庁資料（平成30年9月10日現在）

人的被害は、死者１万5,896人(直接死)、行方不明者 2,536 人[2]となっている。震災関連死の死者数[3]は3,676人となり、被災３県である岩手県が466人、宮城県が927人、福島県が2,227人である[4]。

また、津波による浸水面積は全国で561㎢とハザードマップ等の予想を大きく上回り[5]、ストック（建築物等、ライフライン施設、社会基盤施設[6]、農林水産関係、その他）への直接的被害額は約16兆９千億円と試算されている[7]。

---

[1] 東北地方太平洋沖地震（震源は三陸沖、マグニチュード 9.0）による災害及びこれに伴う原子力発電所事故による災害は、平成23年４月１日の閣議了解により「東日本大震災」と呼称することとされた。

[2] 「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震の被害状況と警察措置」（平成30年９月10日 警察庁）

[3] 「震災関連死の死者」とは、「東日本大震災による負傷の悪化等により亡くなられた方で、災害弔慰金の支給等に関する法律に基づき、当該災害弔慰金の支給対象となった方」と定義されている。

[4] 復興庁資料（平成30年３月31日現在）

[5] 内閣府「平成23年版防災白書」

[6] 河川、道路、港湾、下水道、空港等

[7] 「東日本大震災における被害額の推計について」（平成23年６月24日 内閣府（防災担当））

(2) 復興の基本方針

政府は、平成 23 年７月、「東日本大震災復興基本法」（平成 23 年法律第 76 号）に基づき復興の基本方針を策定し、復興期間を 10 年とし、復興需要が高まる当初の５年間（平成 23 年度～平成 27 年度）を「集中復興期間」と位置付け、各種施策を講じてきた。

平成 27 年６月には、復興推進会議[8]において、平成 28 年度からの５年間は被災地の自立につながり地方創生のモデルとなるような復興を実現していく観点から「復興・創生期間」と位置付けることとされた。平成 28 年３月には、「「復興・創生期間」における東日本大震災からの復興の基本方針」が閣議決定され、「復興・創生期間」において、重点的に取り組む事項が明らかにされた。基本方針は３年後（平成 31 年３月）を目途に必要な見直しを行うこととされている。

「復興・創生期間」における東日本大震災からの復興の基本方針について

＜趣旨＞

- 東日本大震災復興基本法第３条に基づき平成23年７月に策定した現行の基本方針については、集中復興期間終了前までに見直すこととされている。
- 見直しにあたっては、既存の方針や復興の進展等を踏まえつつ、後期５か年の**「復興・創生期間」(平成28~32年度)において、重点的に取り組む事項を明らかにする**

＜概要＞

１．基本的な考え方

- **地震・津波被災地域では**、平成28年度にかけて多くの恒久住宅が完成。10年間の復興期間の**「総仕上げ」に向けた新たなステージ**において、多様なニーズに切れ目なく、きめ細かに対応（平成28年度末見込み：災害公営住宅85%、高台移転70%）
- **福島においては**、平成29年3月には避難指示解除準備区域等の避難指示解除等が進み、**本格的な復興のステージ**。福島の復興・再生は中長期的対応が必要であり、**「復興・創生期間」後も継続して、国が前面に立って取り組む**
- 人口減少等の「課題先進地」である被災地において、**被災地の自立**につながり、**地方創生のモデル**となるような**「新しい東北」の姿を創造**

２．各分野における今後の取組

(1)	被災者支援（健康・生活支援）	・**避難生活の長期化に伴う心身のケア**、住宅・生活再建支援など、**ステージに応じた切れ目のない支援**
(2)	住まいとまちの復興	・**住宅再建**の計画通りの進捗、**医療・介護**提供体制の復興、**被災地発展の基盤となるインフラ整備**の推進
(3)	産業・生業の再生	・**観光振興、水産加工業**の販路開拓支援、農業の大規模化など**創造的な産業復興**
(4)	原子力災害からの復興・再生	①事故収束（廃炉・汚染水対策）、②放射性物質の除去等、 ③避難指示の解除と帰還に向けた取組の拡充等、④中長期・広域的な被災地の発展基盤の強化、 ⑤事業・生業や生活の再建・自立に向けた取組の拡充**（次ページ参照）**
(5)	「新しい東北」の創造	・企業・大学・NPOなど民間の人材やノウハウの最大限の活用、**蓄積したノウハウを被災地で普及・展開**

３．復興の姿と震災の記憶・教訓　及び　４．フォローアップ等

- **東京オリンピック・パラリンピック、ラグビーWC**等の機会を活用した復興の姿の発信、震災の**記憶と教訓の継承**
- 基本方針の実施状況等について**フォローアップ、３年後の見直し**

出典：復興庁資料

２　平成 28 年度以降５年間を含む復興期間の事業規模と財源等

政府は、集中復興期間の復旧・復興事業については、実質的な地方負担をゼロとする異例の措置をとってきた。しかし、復興・創生期間においては、復興財源が国民に広く負担を求めるものであることや、被災自治体の「自立」につなげていく観点から、平成 27 年６月の復興推進会議では、平成 28 年度以降の復旧・復興事業の在り方も決定し、復興の基幹的事業、原子力事故災害由来の復興事業は国負担とするが、復興事業のうち、地域振興策や将来の災害への備えといった全国共通の課題への対応との性質を併せ持つ事業は、

[8] 復興庁設置法に基づき、復興庁に設置。全大臣、関係各省の副大臣等から構成され、東日本大震災からの復興のための施策の実施の推進等について審議する。

一部地方公共団体負担[9]を導入することとした。

平成 28 年度以降５年間（復興・創生期間）の事業規模（見込）について

（単位：兆円）

区分	集中復興期間 （H23～27年度）	復興・創生期間 （H28～32年度）
① 被災者支援（健康・生活支援）	2.1	0.4
② 住宅再建・復興まちづくり	10.0	3.4
③ 原子力災害からの復興・再生	1.6	0.5
④ 産業・生業（なりわい）の再生	4.1	0.4
⑤ その他（震災特交など）	7.8	1.7
合計	25.5	6.5

⇒ 復興期間計 32兆円程度

出典：復興推進会議配付資料（平成 27 年 6 月 24 日）

その後、復興期間 10 年間における復旧・復興事業の財源について、32 兆円程度を確保することを閣議決定した[10]。

３　東日本大震災復興特別区域法に基づく措置

(1) 東日本大震災復興特別区域法の成立及び改正

地域の創意工夫を活かした復興を推進するための新たな枠組みとして、平成 23 年 12 月（第 179 回国会）、被災地方公共団体が作成した計画に基づき、税・金融上の特例、規制・手続の特例、復興交付金の交付等の措置を講ずる「東日本大震災復興特別区域法」（平成 23 年法律第 122 号）（以下「復興特区法」という。）が成立した。

また、平成 26 年４月（第 186 回国会）には、復興整備事業の用地取得について、土地収用制度の活用により一層の迅速化を図り、復興整備事業の工事着工の更なる早期化を図ることを目的として、土地収用法等の特例の創設等を盛り込んだ改正復興特区法が、議員立法により成立した。

(2) 復興特区法による特例措置

復興特区法では、被災地方公共団体の負担を極力減らし、復興へ向けた迅速な対応を可能とするための枠組みが構築された。具体的には、震災により一定の被害が生じた区域である地方公共団体が、自らの被災状況や復興の方向性に合致した特例を活用するために「復興推進計画」、「復興整備計画」及び「復興交付金事業計画」を作成することができるとし、その計画に基づき様々な特例が適用される仕組みとなっている。

復興交付金は、復興特区法に基づき、東日本大震災により著しい被害を受けた地域における復興地域づくりに必要な事業を一括化し、一つの復興交付金事業計画の提出により、

---

[9] 事業費のうち、国庫補助金等を除いた地方負担の 95%を震災復興特別交付税により措置し、県及び市町村の実質的な負担は地方負担の５%とする。これは各対象事業の事業費の１～３%程度である。

[10] 「平成 28 年度以降５年間を含む復興期間の復旧・復興事業の規模と財源について」（平成 27 年６月 30 日 閣議決定）

被災地方公共団体へ交付金を交付するものであり、被災地の復興を支える中核的な制度である。事業には「基幹事業」と「効果促進事業」とがあり、平成 23 年度第３次補正予算から計上され、平成 30 年度予算までの事業費は４兆 2,377 億円（うち国費３兆 4,078 億円）である。

「基幹事業」とは、被災地方公共団体の復興地域づくりに必要なハード事業（文部科学省、厚生労働省、農林水産省、国土交通省、環境省の所管する 40 事業）を幅広く一括化したもので、災害公営住宅整備など住まいの確保に関する事業を中心に、道路事業、水産・漁港関連事業、下水道事業、都市再生区画整理事業等に配分されている。

「効果促進事業」は、基幹事業に関連して自主的かつ主体的に実施する事業であり、使途の自由度が高く、多様なニーズに対応しており、復興地域づくりに向けた市民や専門家等による協議会の開催、防災集団移転跡地の利活用、防災安全施設の整備等、様々な分野で活用されている。

復興交付金に係る予算額の内訳　（単位：億円）

	国費	事業費
23年度第3次補正予算	15,612	19,307
24年度予算	2,868	3,584
25年度予算	5,918	7,397
25年度第1次補正予算	611	763
26年度予算	3,638	4,547
27年度予算	3,173	3,931
28年度予算（補正後）	930	1,165
29年度予算	525	655
30年度予算	805	1,027
合計	34,078	42,377

出典：復興庁資料

４　復旧・復興の現状

(1) 被災者支援

全国の避難者数は今なお５万6,842人[11]にのぼり、避難生活の長期化や災害公営住宅等への移転等に伴い、被災者の心身のケア、コミュニティ形成や生きがいづくりへの支援などの被災者支援が、より一層重要な課題となっている。

政府は、平成28年度予算からは「被災者支援総合交付金」を創設し、長期避難者の心のケアやコミュニティ形成など、復興の進展に伴って生じる課題に対応することとしている。

(2) 住宅再建及び復興まちづくり

ア　住宅再建（特に記載のないものは平成30年６月末現在）

震災により全壊した建築物は12万1,778棟、半壊は28万926棟、一部破損は69万9,180棟に及んでおり[12]、避難者は平成30年３月現在で建設型仮設住宅6,653戸に１万2,591人が、借上型仮設住宅[13]9,594戸に２万167人が入居している状況にある。

住宅再建に向けた取組として、災害公営住宅の整備については、計画戸数３万178戸のうち、完了したものは２万9,163戸（97%）、民間住宅等用宅地[14]の整備については、１万8,226戸のうち、１万6,538戸（91%）が完成した（平成30年８月末現在）。住まいの確保

[11] 全国の避難者数（復興庁）平成 30 年９月 11 日現在

[12] 脚注２に同じ

[13] 民間賃貸住宅、公営住宅、雇用促進住宅、公務員宿舎等を利用した応急仮設住宅

[14] 高台移転を行うもので、「防災集団移転促進事業」、「土地区画整理事業」、「漁業集落防災機能強化事業」の３事業の合計

に関する事業は、おおむね平成30年度までに完了するとしている。平成30年８月、安倍内閣総理大臣は、宮城県及び岩手県の応急仮設住宅について、復興・創生期間が終了する2020年度までに解消を目指す考えを示した。

高台移転などの防災集団移転促進事業は、計画の332地区のうち、331地区（99%）で着工されており、324地区（98%）で事業が完了している。土地区画整理事業は計画の50地区のうち、全ての地区で着工されており、33地区（66%）で事業が完了している。

イ　交通（特に記載のないものは平成30年６月末現在）

道路について、主要な直轄国道[15]の総開通延長1,161kmのうち、1,159km（99%）で本復旧が完了した。県・市町村管理区間の道路は、被災した道路6,292路線のうち、5,986路線（95%）で本復旧が完了した。復興道路・復興支援道路[16]は、計画済の区間（事業中＋供用済）570kmのうち、全ての区間で工事が着工され、329km（58%）の区間で供用済となっている。

鉄道は、被災３県で被災した路線延長2,350.9km（避難指示解除準備区域等を含む。）のうち2,274.7km（97%）で運行が再開されている。ＪＲ常磐線は、平成28年３月に、平成31年度末までに全線開通させる方針が公表された。

(3) 産業・なりわい

ア　農林水産業の復興状況（特に記載のないものは平成30年６月末現在）

農業については、被害があった青森県から千葉県までの６県の津波被災農地（農地転用等を除く）１万9,800ha（避難指示区域を含む）のうち、約１万7,630ha（89%）の農地で営農再開が可能となっている。

水産業については、漁港は、被災した319のうち陸揚げ岸壁の機能が全て回復しているのは284（89%）で、一部機能が回復した35も含めると、全てで陸揚げが可能となった。水揚量は、被災前１年間の合計水揚げ量に対し、数量ベースで70%、金額ベースで93%まで回復している（平成29年２月～30年１月）。水産加工施設は、被災３県において業務再開を希望する793施設のうち749（95%）の施設で業務を再開しているものの（平成29年12月末現在）、震災により失われた販路の確保等が課題となっており、売上げの回復が遅れている[17]。

イ　観光の復興状況（平成29年）

観光業は、風評被害等の影響により、震災のあった平成23年は東北６県の外国人延べ宿泊者数が大きく減少したものの、平成27年以降、震災前の水準を超えて推移している。し

---

[15] 岩手、宮城、福島県内の国道４号、６号、45号に限る。（避難指示解除準備区域等を含む。）

[16] 平成23年11月の平成23年度第３次補正予算成立時に新たに事業化された道路。三陸沿岸道路（三陸縦貫自動車道、三陸北縦貫道路、八戸・久慈自動車道）が「復興道路」として、また、宮古盛岡横断道路（宮古～盛岡）、東北横断自動車道釜石秋田線（釜石～花巻）、東北中央自動車道（相馬～福島）が「復興支援道路」として事業化された。

[17] 青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県の５県全体では、震災直前水準以上に売上げが回復した水産加工業者は20%、売上げが８割以上回復した水産加工業者は45%となっている（平成30年３月水産庁調査）。

かしながら、全国的なインバウンド急増の流れからは依然として遅れている。（平成22年比 全国：275.9%、東北６県187.1%、岩手県226.6%、宮城県145.7%、福島県107.8%）

このため政府は「観光先進地・東北」を目指し、平成28年度より関係予算を大幅に増額し（平成27年度約５億円→平成28～30年各年度約50億円）、関係府省と連携して東北の観光復興を推進するとしている。

ウ　雇用

被災３県では、震災の影響により有効求人倍率は平成23年４月には0.45倍まで低下したが、平成30年８月現在では３県とも１倍以上となっている。沿岸部では、有効求人倍率は高いものの、人口減少等により雇用者数は震災前の水準まで回復していない地域もある。

また、建設業、福祉関連等で雇用における需要と供給のミスマッチが生じており[18]、政府はこの解消のため、きめ細かな就職支援や職業訓練を実施するとしている。

エ　被災事業者の事業再生（二重ローン問題への対応）

震災により過大な債務を負った中小企業者に対し、債権の買取り等を通じて再生を支援し、被災地域の復興に資するため、平成23年11月に議員立法により「株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法」（平成23年法律第113号）が成立し、「株式会社東日本大震災事業者再生支援機構」が平成24年２月に設立された。これまで機構の相談受付件数は2,816件、支援決定件数は737件となっている（平成30年９月末現在）。

機構による支援決定期間は、平成30年２月22日までであったが（支援期間は最長15年）、２月以降の機構の活用ニーズが見込まれたことから、支援決定期間を平成33年３月31日まで延長する「株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法の一部を改正する法律案」が平成30年１月29日に議員立法で提出され、同年２月１日に成立、同月７日に施行された。

５　福島の復興・再生

(1) 福島第一原発事故に伴う避難指示等

福島県の避難者数は、平成 24 年５月末の 16 万 4,865 人をピークに、平成 30 年９月 11 日現在で４万 3,960 人と大幅に減少しているものの、いまだに多くの人が避難を余儀なくされている。

福島第一原発事故を受け、平成 23 年４月 22 日に設定された「警戒区域」、「計画的避難区域」及び「緊急時避難準備区域[19]」はその後、平成 25 年８月８日までに「帰還困難区域[20]」、「居住制限区域[21]」及び「避難指示解除準備区域[22]」に再編された。

---

[18] 例えば、ハローワーク石巻では、福祉関連、建設・採掘、水産物加工工等で求人数が求職者数を上回っている（復興庁資料、平成 30 年６月）。

[19] 平成 23 年９月 30 日に解除

[20] 避難指示区域のうち、平成 24 年３月時点での空間線量率から推定された年間積算線量が 50 ミリシーベルトを超える地域

[21] 避難指示区域のうち、平成 24 年３月時点での空間線量率から推定された年間積算線量が 20 ミリシーベルトを超えるおそれがあると確認された地域

[22] 避難指示区域のうち、平成 24 年３月時点での空間線量率から推定された年間積算線量が 20 ミリシーベルト

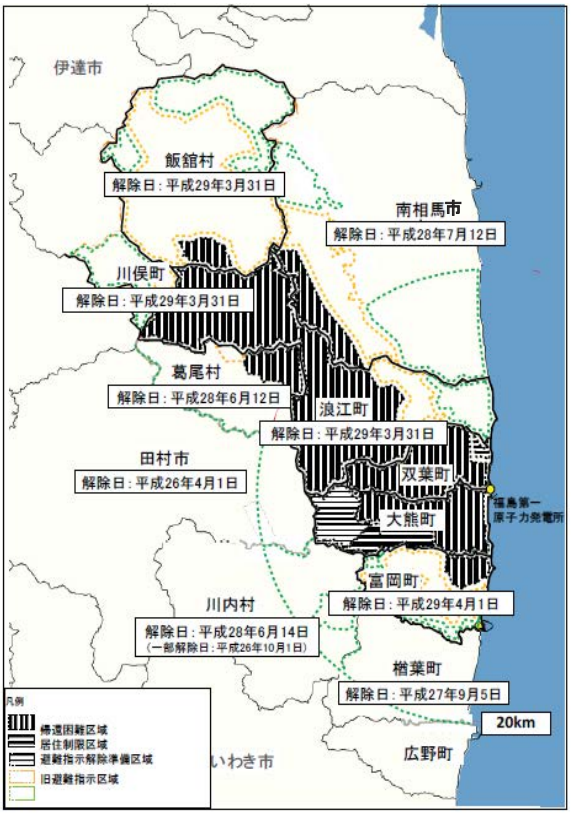
(2) 避難指示区域の解除等と帰還に向けた取組

その後、除染や日常生活に必要なインフラ整備等が行われ、避難指示解除が進められた。平成 29 年４月１日までに帰還困難区域を除く避難指示区域の避難指示が解除された（双葉町、大熊町を除く）。避難指示区域の面積及びその避難者数は大幅に減少し、避難者数は、約 2.4 万人となった[23]。

政府は、避難指示が解除された地域において、帰還した住民が安心して生活を再開できるよう、更なるインフラや生活に密着したサービスの復旧に取り組んでいる。

また、いまだ全町に避難指示が出されている大熊町及び双葉町についても、居住制限区域、避難指示解除準備区域において、役場新庁舎や公営住宅、産業団地等の整備が進展しており、大熊町では準備宿泊[24]も開始されている。

避難指示区域の概念図（平成 29 年４月１日）



出典：復興庁資料

避難指示解除区域等の居住者数等

解除日	市町村	居住人数等
26.4.1	田村市	居住者数：228 人（80%）、居住世帯数:84 世帯（平成 30 年 6 月 30 日現在）
27.9.5	楢葉町	居住者数：3,367 人(48%)、居住世帯数：1,715 世帯（平成 30 年 6 月 30 日現在）
28.6.12	葛尾村	居住者数：304 人(23%)、居住世帯数：148 世帯（平成 30 年 7 月 1 日現在）
26.10.1 28.6.14	川内村	居住者数：2,170 人(81%)、居住世帯数：919 世帯（平成 30 年 7 月 1 日現在）
28.7.12	南相馬市	居住者数：3,285 人(36%)、居住世帯数：1,461 世帯（平成 30 年 6 月 30 日現在）
29.3.31	飯舘村	居住者数：856 人、居住世帯数：431 世帯（平成 30 年 7 月 1 日現在）
	川俣町	居住者数：322 人(35%)、居住世帯数：143 世帯（平成 30 年 7 月 1 日現在）
	浪江町	居住者数：777 人、居住世帯数：508 世帯（平成 30 年 6 月 30 日現在）
29.4.1	富岡町	居住者数：684 人、居住世帯数：470 世帯（平成 30 年 7 月 1 日現在）

※居住者数・居住世帯数は各自治体調べ。%はそれぞれの時点における住民基本台帳ベースの人口に対する割合。田村市、葛尾村、南相馬市、飯舘村、川俣町、浪江町、富岡町については、旧避難指示解除準備区域・居住制限区域のデータ。川内村、楢葉町は半径 20km 圏外を含む全域のデータ。ただし、飯舘村、浪江町、富岡町においては、村、町として、居住者数の割合（%）を公表していない。

（原子力災害からの福島復興再生協議会配付資料（平成 30 年８月９日）を基に作成）

以下となることが確実であると確認された地域

[23] 避難指示区域からの避難者数は、市町村からの聞き取った情報（それぞれ、平成 25 年８月８日時点、平成 30 年４月１日時点の住民登録数）を基に、原子力被災者生活支援チームが集計。

[24] 避難指示が解除された場合にふるさとでの生活を円滑に再開するための準備作業を行うため、本来、避難指示区域内では禁止されている自宅等での宿泊を希望する住民に特例的に認めるもの。実施期間は避難指示解除までの間。

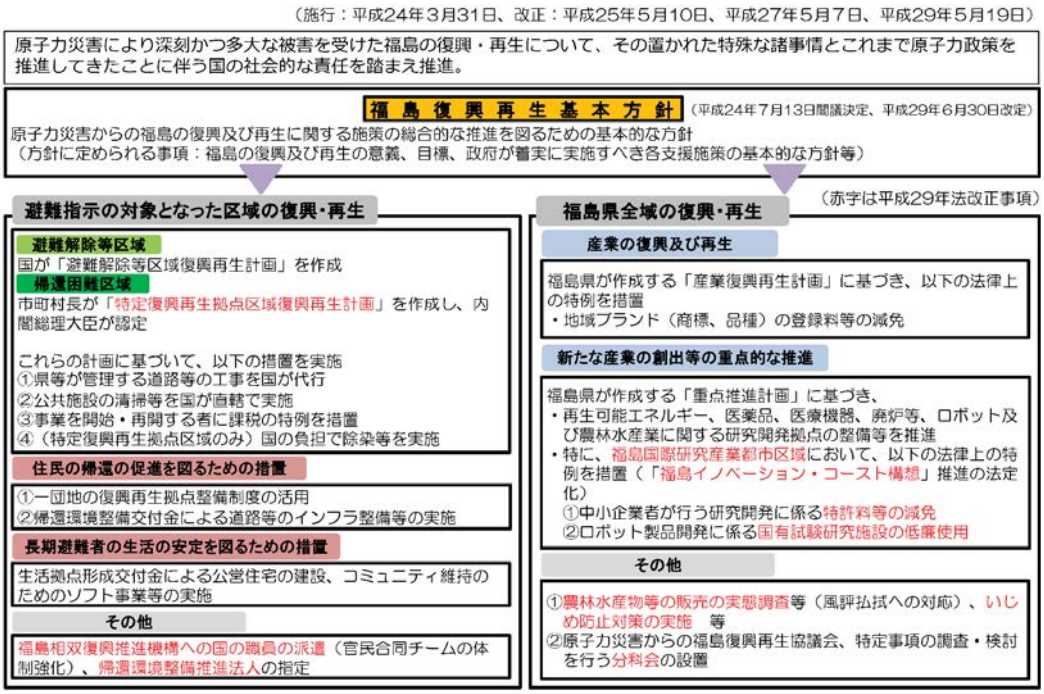
平成 30 年７月 10 日、政府は、震災から７年余りが経過し、避難指示区域等における被災者を取り巻く課題が時間の経過とともに、個別化・複雑化していることを踏まえ、(1)見守り体制（関係機関の連携等）、(2)住まい、(3)就労等、(4)健康的な暮らしの４つを柱とする「避難指示区域等における被災者の生活再建に向けた対応強化策」を決定し、被災者の生活再建に向け、一層の支援に取り組むとしている。

(3) 帰還困難区域に関する政府の方針と福島復興再生特別措置法の改正

帰還困難区域は、将来にわたって居住を制限することを原則とされ、立入りが制限されてきたが、一部で放射線量が低下していること等から、地元より帰還困難区域の取扱いについて検討を行うよう要望がなされた。これらを受け、政府は、帰還困難区域内に、避難指示を解除し、帰還者等の居住を可能とすることを目指す特定復興再生拠点区域を定める「福島復興再生特別措置法の一部を改正する法律案」を平成 29 年２月に提出し、本法律案は、同年５月に成立、施行された。

また、本改正を受け「福島復興再生基本方針」が平成 29 年６月に改定された。

福島復興再生特別措置法（平成 24 年法律第 25 号）の概要



出典：復興庁資料

(4) 「特定復興再生拠点区域復興再生計画」の策定及び進捗状況

本改正に基づく「特定復興再生拠点区域復興再生計画」について、双葉町、大熊町、浪江町、富岡町、飯舘村及び葛尾村の計画が内閣総理大臣に認定された。今後、計画に基づき、道路、上下水道等のインフラ復旧や除染・家屋解体等を一体的に進め、おおむね５年以内の避難指示の解除を目指すこととしており、平成 30 年９月 28 日時点で、葛尾村を除いた５町村において、除染作業等が開始されている。

特定復興再生拠点区域復興再生計画の認定基準

項　目	内　容
区域の条件に該当	・除染により放射線量が概ね5年以内に避難指示解除に支障ない基準以下に低減 ・住民の居住や経済活動に適した地形、帰還困難区域の外へのアクセス確保 ・効率的整備が可能な規模
復興再生への寄与	・計画の目標（例：帰還者数）が住民の帰還意向等を踏まえて適確 ・計画で想定した土地利用の実現可能性が十分に見込まれる
円滑かつ確実な実施	・計画に記載された事業が具体的かつスケジュールが適切

出典：復興庁資料

計画が認定された６町村合計の拠点区域面積は６町村の帰還困難区域の約９％に相当する 2,747ha である（南相馬市を含めた帰還困難区域全体に占める割合は約８％）。また、拠点区域の想定人口は、7,960 人を見込んでいる。

特定復興再生拠点区域の状況（H30.5）

認定された特定復興再生拠点区域位置図

	双葉町	大熊町	浪江町	富岡町	飯舘村	葛尾村	合計
計画認定日	29.9.15	29.11.10	29.12.22	30.3.9	30.4.20	30.5.11	－
拠点区域避難指示解除時期	31年度末 ・駅周辺 34年春頃 ・区域全域	31年度末 ・駅周辺 34年春頃 ・区域全域	35年3月 （整備完了した区域から先行）	31年度末 ・駅周辺 35年春頃 ・区域全域	35年春頃 （整備完了した区域から先行）	34年春頃	－
①町村全面積	51㎢ (22㎢)	79㎢ (29㎢)	224㎢ (63㎢)	69㎢ (28㎢)	230㎢ (57㎢)	84㎢ (15㎢)	737㎢ (214㎢)
②帰還困難区域面積 a. ②÷①	49㎢ a. 96%	49㎢ a. 62%	180㎢ a. 80%	8㎢ a. 12%	11㎢ a. 5%	16㎢ a. 19%	313㎢ a.42%
③拠点区域面積 a. ③÷② b. ③÷①	555ha (450ha) a.11% b.11%	860ha (650ha) a.18% b.11%	661ha (450ha) a.4% b.3%	390ha (260ha) a.49% b.6%	186ha (140ha) a.17% b.1%	95ha (83ha) a.5% b.1%	2,747ha (2,033ha) a.9% b.4%
④事故前町村全人口	6,932	11,515	20,905	16,001	6,209	1,531	63,093
⑤帰還困難区域人口（H29.4）	5,905	10,214	3,118	3,953	257	116	23,563
⑥拠点区域想定人口	2,000	2,600	1,500	1,600	180	80	7,960

※面積は概数。
※①は県統計年鑑に基づく。
※①及び③の（ ）内は可住地面積（森林、水面を除いた面積）。
※④は平成22年度国勢調査に基づく。
※帰還困難区域全体（南相馬市も含む）の面積（約337km²）に占める拠点区域の面積は約8%

出典：復興庁資料

(5) 風評被害対策

震災から７年以上が経過した今なお、科学的根拠に基づかない風評被害や差別・偏見が残っている。このため、政府は平成 29 年 12 月に「風評払拭・リスクコミュニケーション強化戦略」を策定し、速やかに本戦略を踏まえたパンフレット等を作成するとともに、工夫を凝らした情報発信を実施するとした。平成 30 年７月には吉野復興大臣（当時）から、「知ってもらう」、「食べてもらう」、「来てもらう」の施策について関係府省庁で連携して取り組むこと等の指示が出された。

また、福島第一原発事故を受けた諸外国・地域の輸入規制の状況は、規制撤廃や緩和が進みつつあるが、平成 30 年９月時点で、いまだに 52 か国・地域が輸入規制を実施してい

る。政府は正確かつ効果的に情報発信し、輸入規制撤廃に向けた働きかけを行うとしている。

(6) 放射性物質による環境汚染への対処

ア　除染

放射性物質汚染対処特措法[25]における除染は、「除染特別地域」における国直轄除染及び「汚染状況重点調査地域」の市町村除染の２つがあり、帰還困難区域を除き、平成 30 年３月までに８県 100 市町村の全てで除染計画に基づく面的除染が完了した。

イ　中間貯蔵施設の整備

福島県内の除染に伴い発生した放射性物質を含む大量の土壌や廃棄物等を最終処分[26]するまでの間、安全かつ集中的に管理・保管するための中間貯蔵施設については、福島第一原発を取り囲む形で大熊町と双葉町に整備されている。

平成 28 年３月、環境省は、中間貯蔵施設に係る「当面５年間の見通し」を公表し、用地取得や施設整備に全力を尽くすことにより、平成 31 年度までに累計 650 万㎥程度の除去土壌等を輸送して平成 32 年には身近な場所から仮置場をなくし、平成 32 年度末までには、累計最大 1,250 万㎥程度の除去土壌等を搬入するとしている。中間貯蔵施設の契約済（民有地及び公有地）の用地取得の現状は予定地全体の約 64.8％（平成 30 年９月末時点）となっている。

平成 27 年３月よりパイロット（試験）輸送による搬入が開始され、平成 28 年度から本格輸送に切り替え、平成 30 年 10 月９日現在での輸送実績は約 139.8 万㎥であった[27]。

また、平成 28 年 11 月に着工した受入・分別施設、土壌貯蔵施設の整備が進められ、平成 29 年 10 月から除去土壌の貯蔵が開始されている。

ウ　指定廃棄物処分場

指定廃棄物[28]の処分については、放射性物質汚染対処特措法により当該指定廃棄物が排出された都道府県内に集約して行うこととされている。平成 24 年３月、環境省は、指定廃棄物が多量に発生し、施設において保管がひっ迫している都道府県において、国が当該都道府県内に集約して、必要な最終処分場を確保する方針を取りまとめた。

福島県については、既存の管理型処分場（旧フクシマエコテッククリーンセンター）を活用することとし、平成 28 年４月に同処分場は国有化され、環境省の事業としての埋立処分を行うとし、平成 29 年 11 月、搬入が開始された。

---

[25] 平成二十三年三月十一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）

[26] 中間貯蔵後 30 年（2045 年３月）以内に福島県外で最終処分することとされている。

[27] 輸送したフレキシブルコンテナ等１袋の体積を１㎥として換算した数値

[28] 福島第一原発事故で放射性物質に汚染されたセシウム濃度が 8,000 ベクレル/kg を超える稲わらやごみ焼却灰、下水汚泥などであって、環境大臣が指定したものであり、国の責任の下、適切な方法で処理することとされている。

一方、宮城、茨城、栃木、群馬、千葉の各県においては、最終処分場の候補地の選定に関する議論が行われてきたが、いずれの県においてもいまだ現地調査は行われていない。このうち、茨城及び群馬の両県については、平成 28 年に、現地保管を継続し、段階的に処理を進める方針とすることが決定されている。

(7) 東京電力福島第一原発の汚染水の処分方法

福島第一原発の廃炉作業に伴い発生する汚染水は、多核種除去設備（ALPS）等により浄化処理を行った後、当該設備では取り除くことができないトリチウムを含んだ処理水（以下「ALPS 処理水」という。）となり、発電所敷地内のタンクに貯蔵され続け、タンク建設に適した用地が限界を迎えつつある。

政府は有識者会議を設けるなどして汚染水対策を検討してきたが、平成 30 年８月末に公聴会を開催し、ALPS 処理水の海洋放出等について意見を聴取した。公聴会では、海洋放出に対する慎重な意見が相次ぎ、新たなタンクを造る等して ALPS 処理水を長期保管すべきとの提案も出され、今後の有識者会議で議論されることとなっている。また、タンクに貯蔵されている ALPS 処理水の約８割の浄化が不十分で、トリチウム以外の放射性物質の濃度が国の排水基準を上回っていることが明らかになっている。

６　復興・創生期間後の復興の進め方

復興庁は「復興庁設置法」（平成 23 年法律第 125 号）に規定される設置期限である平成 33 年３月末までに廃止されることとなっている。政府は、復興・創生期間後の復興の進め方について、県や被災市町村の協力を得ながら、復興施策の進捗状況や対応が必要な課題を整理した上で検討するとしている。

Ⅱ　第197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23日現在）。

（参考）継続法律案等

○　被災者生活再建支援法の一部を改正する法律案（階猛君外４名提出、第196回国会衆法第２号）

被災者の居住の安定の確保による自立した生活の開始の支援等の充実を図るため、被災者生活再建支援金の額を引き上げるとともに、被災者生活再建支援金の支給に係る国の補助の割合を引き上げる等の措置を講ずる。

○　災害弔慰金の支給等に関する法律の一部を改正する法律案（階猛君外４名提出、第196回国会衆法第３号）

災害弔慰金の支給等について、国による支給基準の作成及び公表、市町村における合議制の機関の設置並びに制度の周知に関する規定を設ける等の措置を講ずる。

○　東日本大震災復興特別区域法の一部を改正する法律案（階猛君外４名提出、第196回国会衆法第４号）

復興整備事業の円滑化及び迅速化を図るため、被災関連都道県知事の所轄の下に用地委員会を設置するとともに、補償金の予納に基づく権利取得裁決前の土地の使用等を内容とする土地の収用又は使用に係る特別の措置を創設する等について定める。

○　東日本大震災からの復興の推進のための相続に係る移転促進区域内の土地等の処分の円滑化に関する法律案（階猛君外４名提出、第196回国会衆法第５号）

東日本大震災からの復興の推進に寄与するため、遺産の分割を円滑に行うための情報の提供等及び不在者財産管理人に関する民法等の特例等について定めることにより、相続に係る移転促進区域内の土地等の処分の円滑化を図るための措置を講ずる。

内容についての問合せ先
東日本大震災復興特別調査室　松田首席調査員（内線68770）

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被災した東京電力福島第一原子力発電所では、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、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、大量の放射性物質が放出された。

旧原子力安全・保安院（以下「旧保安院」という。）は、この事故を国際原子力事象評価尺度（ＩＮＥＳ）最悪のレベル７相当と評価し、1986（昭和61）年４月のチェルノブイリ原発事故以来の深刻な原子力災害となった。

また、同原発から半径20㎞圏内の区域が警戒区域に指定され、原則として立入りが禁止され、半径20㎞圏外の一部の地域も計画的避難区域に指定されるなど、多数の周辺住民が避難生活を強いられることとなった。その後、避難区域の再編が行われたが、同区域内では現在も住民が定住できない状況が続いている[1]。

(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

東京電力福島第一原子力発電所事故の調査のため、政府は平成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）の設置を決定し、同年６月から調査を開始した。

一方、国会においても、政府から独立した立場で調査を行う第三者機関を設置することについて与野党間で協議が行われた結果、「東京電力福島原子力発電所事故調査委員会法案」（議院運営委員長提出、第178回国会衆法第２号）等が提出され、同年９月に成立した。

「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名で構成され、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。その後、国会事故調は、同年12月８日に黒川清委員長及び９名の委員が任命され、調査を開始し、計19回の委員会に加え、タウンミーティング、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、

---

[1] これまでに田村市、川内村、楢葉町及び川俣町の全域並びに葛尾村、南相馬市、飯舘村、浪江町及び富岡町のそれぞれの一部地域で避難指示が解除されている。

なお、避難区域のうち、「帰還困難区域」については、「帰還困難区域の取扱いに関する考え方」（平成28年８月31日）において、５年を目途に、線量の低下状況も踏まえて避難指示を解除し、居住を可能とすることを目指す「復興拠点」の整備を行うことが示され、その後「原子力災害からの福島復興の加速のための基本指針」（平成28年12月20日閣議決定）において、この拠点整備を国の負担によって行うことが決定された。これらの方針は、平成29年の第193回国会に「福島復興再生特別措置法」（平成24年法律第25号）が改正され、同法上に明記された。

翌平成 24 年７月に７項目にわたる提言をまとめた報告書を衆参両院の議長に提出した。

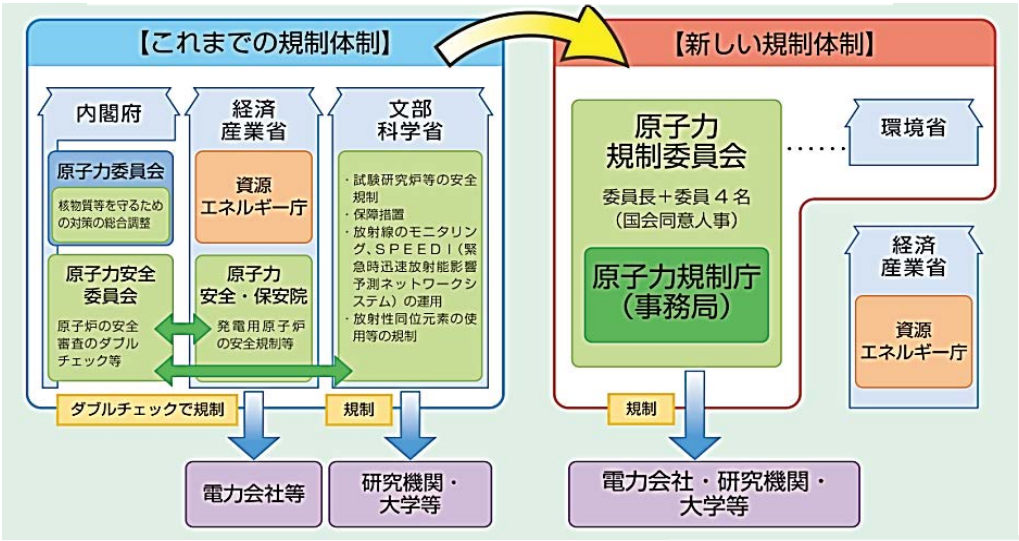
(3) 原子力規制委員会の発足

東京電力福島第一原子力発電所事故の発生後、旧保安院と内閣府の原子力安全委員会のダブルチェック体制の実効性や規制と推進の分離が不十分であること等、これまでの原子力安全規制体制の問題点が指摘された。

これらの指摘を受け、平成 24 年の第 180 回国会において、政府から３法律案等[2]が提出され、これに対し、自由民主党及び公明党から対案[3]が提出されたが、与野党協議の結果、いわゆる３条委員会の「原子力規制委員会」を環境省の外局として設置し、その事務局として「原子力規制庁」を設けることで合意し、同年６月に政府提出法律案及び対案を撤回の上、「原子力規制委員会設置法案」（衆議院環境委員長提出、衆法第 19 号）が起草され、可決・成立した。

同年９月、野田内閣総理大臣（当時）が委員長及び委員４名[4]を任命して原子力規制委員会（以下「規制委員会」という。）が発足した（旧保安院及び原子力安全委員会は廃止）。また、翌平成 25 年４月には、原子力規制に関する業務の一元化のため、それまで文部科学省が所管していた原子力規制に関する業務[5]が原子力規制庁に移管された。

原子力安全規制体制の見直し



（原子力規制委員会資料）

---

[2] 「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）。

[3] 「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）。

[4] 平成 29 年９月 22 日に、原子力規制委員会の初代委員長である田中俊一氏の後任として更田豊志氏が任命された。なお、現在の委員は、田中知委員、石渡明委員、伴信彦委員、山中伸介委員の４名となっている。

[5] 国際約束に基づく保障措置の実施のための規制、放射性同位元素の使用等の規制など。

(4) 原子力問題調査特別委員会の設置

国会事故調の報告書は、東京電力福島第一原子力発電所事故の根源的原因は、規制する立場（規制当局）と規制される立場（東京電力）が「逆転関係」となることにより、「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た上で[6]、国会に原子力問題に関する常設の委員会等を設けて規制当局の活動を監視し、定期的に当局から報告を求めるよう提言しており、当該委員会には専門家からなる諮問機関を設けるよう求めている[7]。

同提言を受けて、衆議院議院運営委員会で与野党間の協議が続けられた結果、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」（以下「議運申合せ」という。）がなされ、第 183 回国会から「原子力問題調査特別委員会」を設置することで合意された。そして、同月 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[8]。

また、同提言や議運申合せにおいて言及されていた諮問機関の設置については、委員会設置後も引き続き与野党間で協議が続けられ、平成 29 年５月 25 日の原子力問題調査特別委員会理事会において、会員７名から成る助言機関「アドバイザリー・ボード」の設置が決定し、会長には黒川清 元国会事故調委員長が選任された。同年６月及び９月（閉会中審査）の委員会において、アドバイザリー・ボード会長及び会員に対する質疑が行われた。

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　東京電力福島第一原子力発電所の「特定原子力施設」への指定

平成 24 年 11 月、規制委員会は、東京電力福島第一原子力発電所の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」（昭和 32 年法律第 166 号、以下「原子炉等規制法」という。）の規定に基づき、同原発を「特定原子力施設」[9]として指定した。

規制委員会は、同年 12 月に東京電力から提出された施設の保安等の措置を実施するための計画（実施計画）に対して「特定原子力施設監視・評価検討会」を設置して審査を進めた結果、翌平成 25 年８月に同実施計画を認可した。その後、作業の進捗状況に応じ、凍土方式遮水壁工事、汚染地下水の海への流出防止等、随時実施計画の変更を認可し、日常的な巡視活動や各種検査等により、東京電力の取組を監視している。

---

[6] 国会事故調報告書 12 頁。

[7] 「提言１：規制当局に対する国会の監視」、国会事故調報告書 20 頁。

[8] 参議院においても、第 184 回国会から「原子力問題特別委員会」が設けられていたが、その後「東日本大震災復興特別委員会」と統合され、第 189 回国会から第 191 回国会まで「東日本大震災復興及び原子力問題特別委員会」が設置されていた。

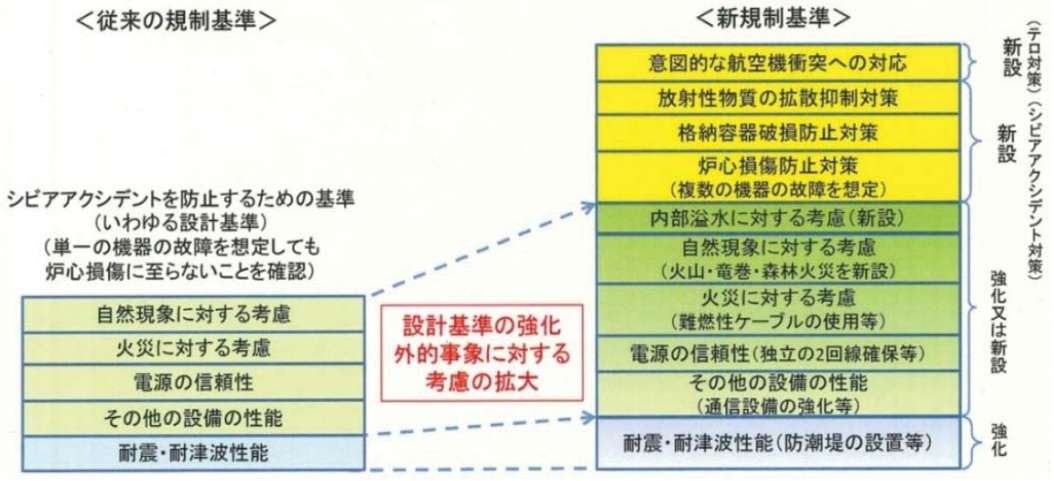
[9] 原子力事業者等が設置した精錬施設、加工施設、原子炉施設等を、災害への応急措置後も特別な管理が必要な施設として指定するもの。（原子炉等規制法第 64 条の２）

イ　発電用原子炉の新規制基準の策定及び同基準に基づく適合性審査

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、東京電力福島第一原子力発電所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最新の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。

そのため、規制委員会は、発電用原子炉に係る新規制基準を平成25年６月に決定し、同年７月から施行している。

新規制基準の特色は、深層防護[10] 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、原子炉への意図的な航空機の衝突等のテロ行為への対策等も新設されている。



（原子力規制委員会資料）

新規制基準が施行されたことを受け、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に申請を行っており、平成30年９月末現在、16原子力発電所の27基が申請済である。

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」を設置して審査を進めている。なお、平成30年７月３日に閣議決定された「第５次エネルギー基本計画」では、第４次計画と同様、原子力発電を重要なベースロード電源と位置付け、規制委員会の審査に合格した原子力発電所は、「その判断を尊重し再稼働を進める」こととしている。

[10] 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き、他の層での対策に期待しないという考え方

平成 26 年９月、規制委員会は、九州電力川内原子力発電所１・２号機が新規制基準に適合していることを確認し、原子炉設置変更を許可した。新規制基準の施行後、適合確認による設置変更許可は同原発が初となる。その後、規制委員会は両機について必要な審査及び検査を実施し、九州電力は平成 27 年秋に両機の営業運転を再開した。

また、平成 27 年２月、規制委員会は、関西電力高浜発電所３・４号機について、新規制基準に適合していることを確認し、原子炉設置変更を許可した。その後、規制委員会は、両機につき必要な審査及び検査を実施した。これらの結果を受けて関西電力は、３号機については翌平成 28 年１月に、４号機については同年２月に再稼働させたが、同年３月に大津地裁が両機の運転差し止めを命じる仮処分を決定したため、両機とも運転を停止した。その後、翌平成 29 年３月に大阪高裁が大津地裁の運転差し止め仮処分決定を取り消したことを受け、関西電力は、４号機については同年５月に再稼働させ６月に営業運転を開始し、３号機については同年６月に再稼働させ７月に営業運転を開始した[11]。

さらに、平成 27 年７月、規制委員会は、四国電力伊方発電所３号機について、新規制基準に適合していることを確認し、原子炉設置変更を許可した。その後、規制委員会は、必要な審査及び検査を実施し、これらの結果を受けて四国電力は、平成 28 年８月に同機を再稼働させ、９月に営業運転を再開した。しかし、翌平成 29 年 12 月、広島高裁が同機の運転を平成 30 年９月 30 日まで差し止める仮処分を決定したため、停止が継続することとなった。その後、平成 30 年９月 25 日に広島高裁が運転差し止め仮処分決定を取り消したことを受け、四国電力は同年 10 月から再稼働させる方針を示している。

以上のほか、平成 30 年に関西電力大飯発電所３号機（４月 10 日）・４号機（６月５日）及び九州電力玄海原子力発電所３号機（５月 16 日）・４号機（７月 19 日）が営業運転を開始しており、平成 30 年９月末現在、５原子力発電所の９基が再稼働している[12]。

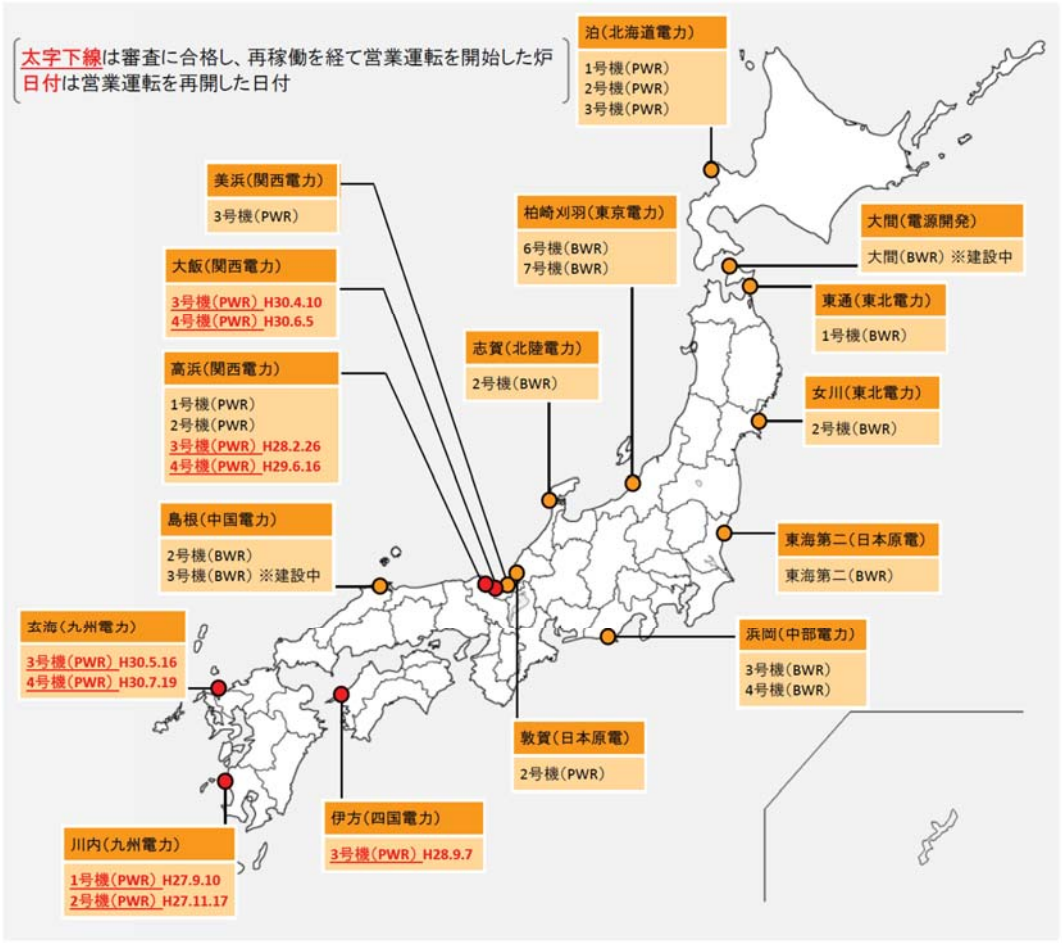
なお、このほかに東京電力柏崎刈羽原子力発電所６・７号機、関西電力美浜発電所３号機、同高浜発電所１・２号機及び日本原子力発電東海第二発電所について、原子炉設置変更が許可されている。

---

[11] 平成 30 年９月末現在、３号機は定期検査のため停止中。原子力発電所は、運転開始から 13 か月に１回停止させて定期検査を実施することが法律で義務付けられている。

[12] この数字には、定期検査で停止中の高浜発電所３号機及び運転差し止め仮処分決定の取り消しを受けて再稼働に向けた準備を進めている伊方発電所３号機が含まれている。

新規制基準適合性審査を申請している発電用原子炉一覧（16 原子力発電所 27 基）



※平成 30 年 10 月 2 日現在、高浜３号機及び伊方３号機は、定期検査等のため停止中。

（一般社団法人日本原子力産業協会資料を基に当室作成）

ウ　発電用原子炉の運転期間延長認可申請等に対する審査

原子炉等規制法の改正に伴う運転期間延長認可制度（40 年運転制限制）の導入により、運転開始後 40 年以上が経過する原子炉について、運転期間延長を行う場合には、**イ**の適合性審査とは別に規制委員会に運転期間延長認可の申請を行う必要がある。申請を行う場合には、事業者は劣化状況の把握など特別点検を実施し、その上で、申請に基づき規制委員会が認可すれば、１回に限り最長 20 年の延長が可能となっている。

関西電力は、高浜発電所１・２号機について平成 27 年４月に、美浜発電所３号機について同年 11 月に、特別点検を経た上で、規制委員会に運転延長等の認可を申請し、高浜発電所１・２号機については翌平成 28 年６月 20 日に、美浜発電所３号機については同年 11 月 16 日に、規制委員会はそれぞれ運転期間延長を認可した。

なお、運転開始後 40 年以上が経過する他の原子炉のうち、日本原子力発電敦賀発電所１号機、関西電力美浜発電所１・２号機、中国電力島根原子力発電所１号機及び九州電力玄海原子力発電所１号機の５機については平成 29 年４月に、四国電力伊方発電所１号機については同年６月に、それぞれ運転終了後の手続である廃止措置計画の認可が行われた。

このほか、翌平成 30 年３月には関西電力大飯発電所１・２号機が、同年５月には四国電

力伊方発電所２号機がそれぞれ運転を終了している（廃止措置計画の認可には至っていない)。また、東京電力は同年６月、福島県知事に対し、福島第二原子力発電所の４基全てを廃炉する方向で具体的に検討する旨伝達した。

エ　発電用原子炉以外の新規制基準の策定及び同基準に基づく適合性審査

イの発電用原子炉の新規制基準の策定と同様に、規制委員会では、使用済燃料再処理施設等の新規制基準を平成 25 年 11 月に決定し、同年 12 月から施行しており、平成 28 年に規制委員会は、学校法人近畿大学原子力研究所の原子炉設置変更を許可し、国立大学法人京都大学原子炉実験所（臨界実験装置の変更、研究用原子炉の変更）の原子炉設置変更を承認[13]した。その後、これらの試験研究炉は運転を再開している。

オ　核セキュリティに係る取組

規制委員会の核セキュリティに関する検討会では、我が国の核セキュリティ上の課題を踏まえ、個人の信頼性確認制度[14]の導入、輸送時の核セキュリティ対策、放射性物質及び関連施設の核セキュリティを優先課題として検討している。

カ　ＩＡＥＡが実施する総合規制評価サービスの受入れと指摘への対応

規制委員会は、平成 25 年 12 月にＩＡＥＡ（国際原子力機関）が実施する総合規制評価サービス[15]（ＩＲＲＳ：Integrated Regulatory Review Service)の受入れを決定し、自己評価書の作成等の受入れに係る準備を進めてきた。

平成 28 年１月、ＩＲＲＳミッションチームが来日し、規制委員会に対しレビューが実施され、同年４月に、ＩＡＥＡからＩＲＲＳ報告書が提出された。同報告書において、事業者による安全確保の取組をより強化するための監視・検査制度の整備、放射線源規制の再構築などに取り組むことが指摘されたことを踏まえ、規制委員会では、検査制度や放射線源規制の詳細な制度設計に向けた検討が行われた。その結果、翌平成 29 年の第 193 回国会において、原子力事業者等に対する検査制度の見直し等を内容とする「原子力利用における安全対策の強化のための核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律等の一部を改正する法律」が成立した。

キ　高速増殖原型炉もんじゅに関する動き

規制委員会は、平成 27 年 11 月、保守管理等の不備に係る問題が相次いで発覚していた高速増殖原型炉もんじゅについて、設置者である国立研究開発法人日本原子力研究開発機構

---

[13] 原子炉等規制法第 76 条（国に対する適用）に基づき、同法の規定を国に適用する場合においては、同法上「許可」とあるのは「承認」とすることとしている。

[14] 平成 28 年９月に規制委員会は、原子力施設における内部脅威対策の強化を目的とした個人の信頼性確認を措置する規則等を制定し、翌平成 29 年 11 月１日より運用が開始された。

[15] 各国の原子力規制機関等の専門家によって構成されるミッションが、ＩＡＥＡ加盟国の原子力規制に関してその許認可・検査等に係る法制度や関係する組織等も含む幅広い課題について、ＩＡＥＡ安全基準との整合性を総合的にレビューするもの。

（ＪＡＥＡ）の主務大臣である文部科学大臣に対して、同機構に代わってもんじゅの出力運転を安全に行う能力を有すると認められる者を具体的に特定すること等を内容とする勧告を行った。

勧告を踏まえ、文部科学省は翌平成 28 年５月にもんじゅの運営主体が備えるべき要件等を内容とする報告書を取りまとめた。

一方、もんじゅの廃炉を含めた高速炉開発の今後の進め方を検討していた政府の原子力関係閣僚会議は、同年 12 月に今後の高速炉開発の方針を決定するとともに、もんじゅを廃炉とすること等を内容とする政府方針を決定した。

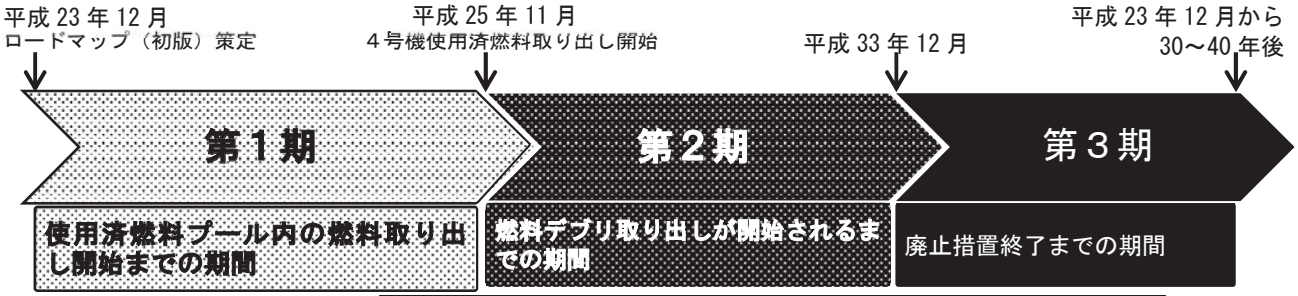
同政府方針では、今後は、新たなもんじゅの廃止措置体制を構築し、あわせて「もんじゅ」の持つ機能を出来る限り活用し、今後の高速炉研究開発における新たな役割を担うよう位置付けることとしている。

この廃炉決定を受け、ＪＡＥＡは、平成 29 年 12 月にもんじゅの廃止措置計画認可を規制委員会に申請し、翌平成 30 年３月に認可を受けている。

(2) 東京電力福島第一原子力発電所の廃炉に向けた取組

東京電力福島第一原子力発電所は既に全６機とも廃炉が決定しており[16]、「東京電力ホールディングス（株）福島第一原子力発電所の廃止措置等に向けた中長期ロードマップ」（以下「ロードマップ」という。）（平成 29 年９月改訂版）に基づき、廃炉に向けた取組が進められている[17]。

ロードマップでは、同原発の安定化に向けた取組を、３期に分けて実施することとしており、平成 25 年 11 月から４号機の使用済燃料プールからの燃料取り出しが開始（平成 26 年 12 月に完了）されたことにより、現在は第２期の工程に入っている。しかし、廃炉措置が終了するまでには 30～40 年かかると想定されている。



	使用済燃料プールからの燃料取り出し開始	燃料デブリ取り出し開始
１号機	平成 35 年度めど	平成 33 年内にいずれかの号機で開始
２号機	平成 35 年度めど	
３号機	平成 30 年度中頃	

（ロードマップ等を基に当室作成）

[16] 電気事業法上、１～４号機は平成 24 年４月に、５・６号機は平成 26 年１月に廃止された。

[17] また、平成 25 年８月には「技術研究組合国際廃炉研究開発機構（ＩＲＩＤ）」が設立され、廃炉作業や汚染水対策に必要となる技術の研究開発が進められている。

１～３号機における使用済燃料プールからの燃料取り出しについては、放射性物質濃度の監視を行いつつ、ガレキ撤去等の作業が進められており、平成 30 年度中頃を目途に３号機、平成 35 年度内に１・２号機の燃料取り出し開始を目指している。しかし、３号機の作業開始は、クレーンなどの装置にトラブルが相次いでいるため、平成 31 年春以降にずれ込む見通しである。また、１～３号機の燃料デブリの取り出しについては、現時点で冠水工法（格納容器を水で満たして燃料デブリを取り出す工法）は技術的難度が高いため、より実現性の高い気中工法（格納容器を水で満たさないで燃料デブリを取り出す工法）に軸足を置いて今後の取組を進めることとされている。

平成 26 年８月、政府は、今後 30～40 年続く東京電力福島第一原子力発電所の事故収束に対する国の関与を強めるため、東京電力に賠償資金を交付する原子力損害賠償支援機構について、その機能を拡充することとし、同原発の廃炉や汚染水対策についても指導を行う原子力損害賠償・廃炉等支援機構に改組している。

(3) 東京電力福島第一原子力発電所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東京電力福島第一原子力発電所１～３号機の原子炉を冷却し続けるため注入される水は、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た水となる。

これに加え、原子炉建屋の中に山側から地下水が流入し、溶融した放射性物質に汚染された水が新たに発生している[18]。

これらの建屋内で発生した汚染水は、処理後その一部は冷却に再利用されるが、再利用されない汚染水は敷地内の貯水タンクに保管されている。汚染水が増え続ける中、敷地のスペースにも限りがあることから、貯蔵するタンクの増設がなお続いている状況の改善が求められている[19]。

イ　汚染水問題への対応

一日も早い福島の復興・再生を果たすためには、深刻化する東京電力福島第一原子力発電所の汚染水問題を根本的に解決することが急務であることから、汚染水対策に国が前面に出て主導的に取り組むため、平成 25 年９月、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、政府としての体制強化が図られた[20]。

---

[18] 平成 29 年９月に改訂された中長期ロードマップでは、(3)イの取組みを通じて、平均的な降雨に対して、平成 32 年内に、汚染水発生量を 150 ㎥/日程度に抑制する方針が示された。

[19] 平成 30 年９月 20 日現在、貯水タンクで貯蔵されている汚染水は、貯蔵容量合計約 119 万㎥中の約 112 万㎥となっている。

[20] 平成 25 年９月、2020 年の夏季オリンピック・パラリンピック候補地を選ぶ国際オリンピック委員会（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。

同基本方針では、地下水の流入への対策として、緊急的には、トレンチ（配管などが入った地下トンネル）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）等が、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）、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が掲げられた。

さらに、同年 12 月に、「東京電力（株）福島第一原子力発電所における廃炉・汚染水問題に対する追加対策」が原子力災害対策本部で決定され、港湾内の海水の浄化、溶接型タンク設置の加速化等を行うこととされた（下図参照）。

汚染水対策のうち、２～４号機タービン建屋の海側トレンチに溜まっていた高濃度汚染水（図の②）については、平成 27 年 12 月に同汚染水を除去し、同トレンチの充填作業が完了した。

また、地下水バイパス（図の③）については、地元漁業関係者からの同意を受けて、平成 26 年４月から汲上げを開始し、翌５月から汲上げ後の地下水の海洋放出を実施している。

このほか、建屋周辺の井戸（サブドレン）等から汲み上げた地下水を浄化し海洋放出するサブドレン計画について（図の④）、平成 27 年８月に福島県漁連、全国漁業協同組合連合会はその実施を容認し、９月より東京電力は浄化した地下水の海洋への放出を始めた。このサブドレン計画等の運用により地下水位の管理が可能となったため、一部が開けたままの状態だった海側遮水壁（図の⑧）の壁を完全に閉じることが可能となり 10 月に閉合作業が終了した。

汚染水の増加を抑える凍土方式の陸側遮水壁（図の⑤）については、現地での試験施工を経て、平成 26 年６月から本格工事に着手し、平成 29 年８月、全ての箇所の凍結を開始した。現在、陸側遮水壁の地中温度、水位及び汲み上げ量の状況等の監視が行われている。

汚染水対策の基本方針と主な作業項目

方針１．汚染源を取り除く

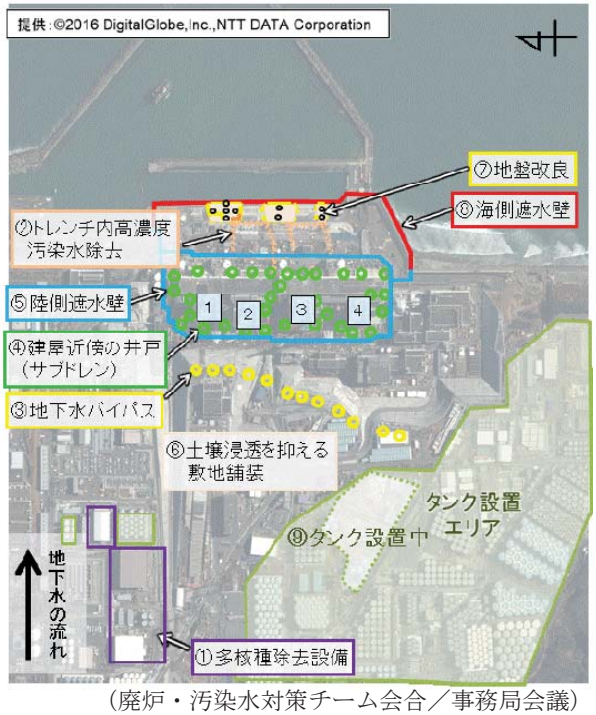
①多核種除去設備等による汚染水浄化
②トレンチ(注３)内の汚染水除去
（注３）配管などが入った地下トンネル。

方針２．汚染源に水を近づけない

③地下水バイパスによる地下水汲み上げ
④建屋近傍の井戸での地下水汲み上げ
⑤凍土方式の陸側遮水壁の設置
⑥雨水の土壌浸透を抑える敷地舗装

方針３．汚染水を漏らさない

⑦水ガラスによる地盤改良
⑧海側遮水壁の設置
⑨タンクの増設（溶接型へのリプレイス等）



（廃炉・汚染水対策チーム会合／事務局会議）

ウ　トリチウム水の処分問題

汚染水を多核種除去設備（ＡＬＰＳ）で処理しても、トリチウムは除去できずに残存する。このトリチウムを含んだ処理水（以下「トリチウム水」という。）の処分方法については、政府の汚染水処理対策委員会の下に置かれているトリチウム水タスクフォースが平成28年６月の報告書で、①地層注入、②海洋放出、③水蒸気放出、④水素放出、⑤地下埋設に関し、技術的評価を行った。また、今後の検討に当たっては、技術的な観点に加え、風評被害等の社会的な観点等も含めて、総合的に検討が必要であるとしている。

トリチウム水の処分問題について、規制委員会の更田委員長は、科学的見地から「希釈して海洋放出が現実的な唯一の選択肢」との見解を示している。

平成 30 年８月に福島県と都内で開かれた公聴会では、トリチウム水に法令の排出基準を超える他の放射性物質が残留していることやトリチウム水の海洋放出による風評被害を懸念して、漁業関係者等の多くの関係者が海洋放出に反対しており、今後の行方が注目される。

Ⅱ　第197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　原田首席調査員（内線 68790）

地方創生に関する特別委員会

地方創生に関する特別調査室

Ⅰ　所管事項の動向

１　概要

(1) 背景

我が国の総人口は、平成20年をピークに減少局面に入っており、将来推計人口（平成24年１月推計）によれば、2048年には１億人を下回り、高齢化率も2060年に約40％まで上昇するとされた。しかし、当時、人口減少に対する国民の関心は必ずしも高くはなかった。

このような中、民間の日本創成会議・人口減少問題検討分科会は、平成26年５月に「ストップ少子化・地方元気戦略」を公表した。同戦略は、地方における人口減少の最大の要因は、若者の大都市（特に東京圏）への流出であるとし、この動きは、地方と大都市（東京圏）の経済雇用格差に深く関連しているとした。その上で、このまま若者の流出が続けば、「若年女性（20～39歳の女性人口）」が2040年までに50％以上減少する市町村数が896（全体の49.8％）に上るとし、これらの市町村は将来的に消滅するおそれが高いとした。また、若者が合計特殊出生率の低い東京圏へ流入し続けた場合、人口減少のスピードは更に加速するとし、少子化対策の観点から東京一極集中の是正の必要性を指摘した。

こうした提言が多くの地方自治体や地方関係者に強い衝撃を与えたことや、第２次安倍内閣が進めてきたアベノミクスの効果が地域の隅々にまで行き渡っていないとの認識が広がったことなどを背景として、人口減少の克服、東京一極集中の是正、地域経済の活性化といった課題に、国と地方が一体となって取り組む必要があるとの認識が高まった。

(2) 政府の体制整備

平成26年６月、「経済財政運営と改革の基本方針2014」において、地域の活力を維持し、東京への一極集中傾向に歯止めをかけ、少子化と人口減少を克服するための司令塔となる本部を設置し、政府一体となって取り組む体制を整備するとされた。これを受け、同年９月、第２次安倍改造内閣は、地方創生を最大の課題の一つと位置付け、地方創生担当大臣を創設するとともに、閣議決定により、内閣にまち・ひと・しごと創生本部を設置し、その下に、まち・ひと・しごと創生本部事務局及びまち・ひと・しごと創生会議を設置した。

(3) まち・ひと・しごと創生法

平成26年11月、まち・ひと・しごと創生の基本法的法律として「まち・ひと・しごと創生法」（平成26年法律第136号）が成立した。同法には、まち・ひと・しごと創生の基本理念、国によるまち・ひと・しごと創生総合戦略の作成等が定められたほか、まち・ひと・しごと創生本部の設置が明記された。

また、同法では、「まち・ひと・しごと創生」の定義について、人口減少に歯止めをかけ、東京圏への人口の過度の集中を是正し、将来にわたって活力ある日本社会を維持していくため、①国民一人一人が夢や希望を持ち、潤いのある豊かな生活を安心して営むことがで

きる地域社会の形成、②地域社会を担う個性豊かで多様な人材の確保及び③地域における魅力ある多様な就業の機会の創出を一体的に推進することとした。

なお、政府は、「まち・ひと・しごと創生」と「地方創生」は同義としている。

(4) 長期ビジョン及び総合戦略の策定

平成26年12月、我が国が今後目指すべき将来の方向を提示した「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」（以下「長期ビジョン」という。）及びこれを実現するための今後５か年の目標や施策・基本的な方向を提示した「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（以下「総合戦略」という。）が閣議決定された。このうち、総合戦略は、平成27年以降、毎年12月に改訂が行われ、新たな施策の追加等が行われている。

ア　長期ビジョン

長期ビジョンでは、我が国がまず目指すべきは、若い世代の結婚・子育ての希望の実現に取り組み、出生率の向上を図ることであるとし、①若い世代の希望が実現すれば、我が国の出生率は1.8程度まで向上すること、②2040年頃までに出生率が人口置換水準（2.07）に回復すれば2060年に１億人程度の人口が維持されること、③人口の安定化を図るとともに生産性を世界トップレベルの水準に引き上げることができれば、2050年代の実質ＧＤＰ成長率が1.5％から２％程度に維持されることなどが示された。

イ　総合戦略（2017改訂版）

総合戦略では、人口減少を克服し、将来にわたって成長力を確保するためには、①東京一極集中を是正する、②若い世代の就労・結婚・子育ての希望を実現する、③地域の特性に即して地域課題を解決するという基本的視点から、人口、経済、地域社会の課題に対して一体的に取り組むことが重要であるとしている。その上で、地方の「しごと」が「ひと」を呼び、「ひと」が「しごと」を呼び込む好循環を確立するとともに、この好循環を支える「まち」に活力を取り戻すとの基本的な考え方の下、４つの基本目標とこれに対応する政策パッケージが提示されている（次ページ表参照）。

(5) 地方版総合戦略の策定

まち・ひと・しごと創生法では、都道府県及び市区町村は、国の総合戦略を勘案して地方版総合戦略[1]を定めるよう努めなければならないとしている。現在、地方版総合戦略は、ほぼ全ての地方自治体において策定されており、各地方自治体では、地方版総合戦略に基づき、各地域の実情に即した具体的な取組が進められている。

こうした地方の取組に対し、政府は、地方創生版三本の矢として、地域経済分析システム（ＲＥＳＡＳ）の開発・提供等による「情報支援」、地方創生カレッジ、地方創生コンシ

[1] まち・ひと・しごと創生法第９条に規定する「都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略」及び同法第10条に規定する「市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略」をいう。

ェルジュ、地方創生人材支援制度による「人材支援」、地方創生推進交付金や地方財政措置等による「財政支援」を行っている。

(6) 重要業績評価指標（ＫＰＩ）の総点検

総合戦略に示された政策の進捗状況については、重要業績評価指標（ＫＰＩ）で検証することとされている。政府は、総合戦略の中間年に当たる平成29年に「まち・ひと・しごと創生総合戦略のＫＰＩ検証チーム」を開催し、基本目標及び各施策の重要業績評価指標（ＫＰＩ）に関する検証を行った。その結果、同チームは、平成29年12月に取りまとめた報告書[2]において、４つの基本目標のうち、「地方への新しいひとの流れをつくる」について、「現時点では効果が十分に発現するまでに至っていない。」とした上で、①若年層（特に大学進学時）の東京圏への転入超過に対応する取組、②大都市圏の各世代の東京圏への転出超過に対応する取組とともに、③ライフステージに応じた地方への大きなひとの流れをつくる取組の強化を行うことが必要とした。

これを受け、総合戦略（2017改訂版）では、地方への新しいひとの流れをつくるべく、特に若者を中心に、政策メニューの充実・強化に取り組むこととされた。

【総合戦略（2017改訂版）】

基本目標	主な成果指標（2020年）と進捗状況	政策パッケージの主な項目
地方にしごとをつくり、安心して働けるようにする	・若者雇用創出数30万人 ⇒現状18.4万人 ・女性の就業率77% ⇒72.7%（2016）	・生産性の高い、活力に溢れた地域経済実現 ・観光業の強化地域における連携体制構築 ・農林水産業の成長産業化 ・地方への人材還流、地方での人材育成、地方の雇用対策
地方への新しいひとの流れをつくる	・地方・東京圏の転出入均衡 ⇒東京圏への転入超過12万人（2016）	・政府関係機関の地方移転 ・企業の地方拠点強化等 ・地方における若者の修学・就業の促進 ・子供の農山漁村体験の充実 ・地方移住の推進
若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる	・結婚希望実績指標80% ⇒68%（2015） ・夫婦子ども数予定実績指標95% ⇒93%（2015）	・少子化対策「地域アプローチ」の推進 ・若い世代の経済的安定 ・出産・子育て支援 ・地域の実情に即した「働き方改革」の推進（ワークライフバランス等）
時代に合った地域をつくり、安心なくらしを守るとともに、地域と地域を連携する	・立地適正化計画を作成する市町村数300市町村（150市町村から変更） ⇒112都市(2017.7)	・まちづくり・地域連携 ・「小さな拠点」の形成（集落生活圏の維持） ・大都市圏の医療・介護問題・少子化問題への対応 ・地方公共団体の持続可能な開発目標（ＳＤＧｓ）の達成に向けた取組の推進

[2] 「まち・ひと・しごと創生総合戦略のＫＰＩ検証に関する報告書」

(7) まち・ひと・しごと創生基本方針2018

政府は、平成27年以降、毎年６月頃にまち・ひと・しごと創生基本方針を閣議決定している。平成30年６月に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生基本方針2018」（以下「基本方針2018」という。）では、平成29年のＫＰＩの総点検を踏まえ、ライフステージに応じた地方創生の充実・強化を図ることとし、「ひと」と「しごと」に焦点を当てた「わくわく地方生活実現政策パッケージ」の策定や、「まち」に焦点を当てた「中枢中核都市の機能強化」の検討などが盛り込まれた。

ア　わくわく地方生活実現政策パッケージの策定

政府は、若者を中心とした東京圏への転入超過が続いていることや、地方において人手不足感が高まっていることを踏まえ、まち・ひと・しごと創生担当大臣の下に「わくわく地方生活実現会議」を開催し、若者が地方に移住する動きを加速するための取組や、人材確保策として女性や高齢者の活躍等を推進するための取組について検討を行った。その結果、同会議は、平成30年６月、東京一極集中の是正及び地方の担い手不足対策の観点から、若者を中心としたＵＩＪターン対策の抜本的強化、女性や高齢者等の活躍の推進等についての包括的な政策パッケージを策定すべきとする報告書を取りまとめた。これを受け、基本方針2018において、「わくわく地方生活実現政策パッケージ」が策定された。

わくわく地方生活実現政策パッケージ（概要）

１．ＵＩＪターンによる起業・就業者創出（６年間で６万人）
- 全国規模のマッチングを支援、東京圏から地方への移住者の経済負担を軽減

２．女性・高齢者等の活躍による新規就業者の掘り起こし（６年間で24万人）
- 全国規模のマッチングを支援、新規に就業する女性・高齢者等に対する必要な支援

３．地方における外国人材の活用
- 地方公共団体のニーズと在外の親日外国人材をマッチングさせる仕組みの構築
- 外国人留学修了者が円滑に就労しやすくするための在留資格変更手続の簡素化等

４．地域おこし協力隊の拡充（平成29年度約５千人⇒６年後に８千人）

５．子供の農山漁村体験の充実（将来のＵＩＪターンの基礎の形成等）

６．企業版ふるさと納税の活用促進（ニーズ調査等を実施し必要な措置）

７．国民の関心を惹きつける効果的・戦略的な情報発信

イ　中枢中核都市の機能強化

東京圏への転出超過数の多い地方自治体の大半が政令指定都市や県庁所在市などの「中枢中核都市」であることを踏まえ、基本方針2018では、「中枢中核都市の機能強化を図り、企業誘致や地域の企業の事業拡大等によって企業活動が活性化し、人や大学が集積する魅力ある拠点にしていくための方策について検討し、年内に成案を得る」とされるとともに、地方経済のエンジンとなる中枢・中核都市等への更なる投資の喚起を図るため、世界最先

端の都市再生を力強く進めるなどとされた。これを受け、まち・ひと・しごと創生本部及び都市再生本部は、７月、共同で「東京一極集中是正のための中枢・中核都市の機能強化の『支援施策の方向』」を決定し、支援対象となる「中枢・中核都市」の選定手続や、投資促進策（融資、税制特例等）などの支援策が示された。加えて、９月には、まち・ひと・しごと創生担当大臣の下に「地域魅力創造有識者会議」が設置され、年内の報告書の取りまとめに向け、中枢中核都市の機能強化等についての検討が行われている。

２　地域再生制度

地域再生制度は、地域再生（地域経済の活性化、地域における雇用機会の創出その他の地域の活力の再生）を推進するため、地域が行う取組を国が支援するもので、平成17年に制定された「地域再生法」（平成17年法律第24号）を根拠に創設された。地方自治体は、内閣総理大臣の認定を受けた地域再生計画に記載された事業の実施に当たり、税制、財政、金融などの各種支援措置の適用を受けることができる。

地域再生制度は、当初、構造改革特区制度とともに、地域の活性化を図るための車の両輪として創設されたもので、「構造改革特区」は規制改革、「地域再生」は規制改革以外で地域活性化を図るものとされていた。

平成 26 年に地方創生が内閣の重要課題と位置付けられて以来、地域再生制度は、地方創生推進の手段としての役割も果たしており、４度の地域再生法の改正によって、①地方創生推進交付金、②企業版ふるさと納税、③地方拠点強化税制、④「生涯活躍のまち」など、地方創生に関する支援措置の拡充等が図られている。

３　地方創生の主な施策

(1) 地方創生推進交付金

地方創生に関し、地方から、自由度の高い包括的な交付金を創設するよう強い要望があったことを踏まえ、平成28年に地方創生推進交付金が創設された。これは、認定地域再生計画に記載された事業（地方版総合戦略に位置付けられた事業）に対して交付される交付金である。

同交付金には、①ソフト事業を中心とした交付金（ハード事業割合は原則２分の１未満）と、②道・汚水処理施設・港の整備といったハード事業を対象とした交付金（地方創生推進整備交付金）の２種類があり、毎年度の当初予算において合計1,000億円（事業費ベース2,000億円）が計上されている。

地方創生推進交付金の交付対象事業は、地方版総合戦略に基づく地方創生事業全般とされているが、従来型の「縦割り」の事業を排除するため、地方自治体の自主的・主体的で、官民協働、地域間連携、政策間連携等の要素を含む先導的な事業に限定される。また、同交付金が「バラマキ型政策」とならないよう、数値目標の設定等による効果検証の仕組みが設けられているほか、ソフト事業分の一部については、外部有識者による評価を経て交付決定されている。同交付金のうちソフト事業分は、予算執行率が必ずしも高くなかったため（平成28年度決算ベース34.1%）、地方にとって使い勝手が良いものとなるよう、ハー

ド事業割合の弾力化や交付上限額の引上げ等が行われてきた。しかし、地方六団体からは、交付上限額の目安の撤廃や対象経費の弾力的運用など、更なる見直しが要望されている。

なお、内閣府は、わくわく地方生活実現政策パッケージを受け、ＵＩＪターンによる起業・就業者や、女性・高齢者等の新規就業者を地方自治体と連携して支援（例：東京圏から移住して起業した場合に最大300万円（国費150万円）を支給）等するため、平成31年度予算概算要求において地方創生推進交付金の増額（前年度比150億円増）を要求している。

(2) 地方創生応援税制（企業版ふるさと納税）

地方自治体が行う地方創生事業に対する法人の寄附を促すため、平成28年に地方創生応援税制（企業版ふるさと納税）が創設された。この制度は、法人が認定地域再生計画に記載された事業（地方版総合戦略に位置付けられた事業）に関連する寄附を行った場合に、寄附額の３割相当額を法人住民税・法人事業税等の税額から控除するものである。これにより、従来の損金算入措置による軽減効果（約３割）と合わせて、寄附額の約６割相当額が軽減されることとなる。

企業版ふるさと納税では、個人版ふるさと納税とは異なり、地方自治体が、寄附企業に対し、寄附の代償として経済的な利益を与えること（補助金交付、入札・許認可における便宜供与等）を禁止しているが、同制度に基づく寄附を行う企業は少なくなく、平成29年度の寄附件数は1,254件、寄附額は約23.6億円となっている。

なお、内閣府では、わくわく地方生活実現政策パッケージを受け、企業版ふるさと納税の一層の活用促進を図るため、平成31年度税制改正要望において、寄附の払込時期（事業費確定後）の弾力化、基金への積立要件（基金積立額の５割以下等）の緩和などの運用改善や、税額控除の特例措置の５年間の延長、特定の寄附に係る税額控除割合の引上げなどを要望している。

(3) 地方における若者の修学・就業の促進（地方大学の振興等）

東京圏への転入超過の大半は大学進学時又は大卒後就職時の若年層であるとされており、その要因としては、地方に魅力ある雇用が少ないことや、地方の高等教育機関が十分とはいえないことなどが挙げられている。

このような状況を踏まえ、地域における若者の修学・就業の促進を図るため、平成30年５月、「地域における大学の振興及び若者の雇用機会の創出による若者の修学及び就業の促進に関する法律」（平成30年法律第37号）が制定された。同法には、①地域における大学振興・若者雇用創出のための交付金（地方大学・地域産業創生交付金）制度の創設、②東京23区内の大学の学部収容定員の抑制（原則として10年間、学部の定員増加を禁止）、③地域における若者の雇用機会の創出（努力規定）等が規定されている。

このうち、地方大学・地域産業創生交付金は、地域における大学振興・若者雇用創出事業に関する計画を作成し、内閣総理大臣の認定を受けた地方自治体に交付されるもので、平成30年度予算に70億円（地方創生推進交付金活用分50億円を含む。）が計上されている。地方自治体から認定申請のあった計画は、有識者委員会による評価や関係大臣との協議を

経て、10月下旬頃までに10件程度が認定され、１件当たり７億円程度の交付金が交付される予定となっている。

なお、同法の定員抑制について、東京都は、「場所だけを理由に学生の選択や大学経営の自由を縛ることは、学生の成長の機会を奪うだけでなく、大学の教育・研究体制の改革を滞らせ、国際競争力を低下させることにつながりかねない」として強く反対している。

(4) 地方における本社機能強化に対する税制措置（地方拠点強化税制）

企業の本社等が東京23区に集中することにより、東京に雇用が集中している現状を踏まえ、地方における就業の機会の創出又は地方経済基盤の強化を図るため、本社機能の地方移転等を促進する税制措置が創設された。これは、本社機能を有する施設（事務所、研究所、研修所）を①東京23区から首都圏中心部以外へ移転する事業（移転型事業）や、②首都圏、近畿圏及び中部圏の中心部以外の地域において拡充する事業（拡充型事業）を行う事業者を課税の特例により支援するものである。この税制措置には、オフィス減税（建物等を取得した場合の税額控除又は特別償却）と雇用促進税制（雇用を増加させた場合の税額控除）があり、移転型事業については、拡充型事業よりも深堀りした支援措置（税額控除する額の引上げ等）が講じられている。

平成30年６月末までに都道府県が認定した事業者の計画によれば、地方における本社機能強化に係る事業件数は238件（移転型事業20件、拡充型事業218件）、雇用創出人数は10,918人（移転型事業455人、拡充型事業10,463人）となっている。一方、平成28年までの本税制措置の適用実績は、オフィス減税24件、雇用促進税制12件にとどまっている。

なお、内閣府は、平成31年度税制改正要望において、中枢・中核都市において事務所等を整備する場合の措置内容の拡充等について検討するよう要望している。

(5) 「小さな拠点」の形成

中山間地域等においては、高齢化・人口減少に伴い、買物や医療・福祉など、住民の日常生活に必要なサービスの提供に支障が生じることも少なくない。このため、政府は、基幹集落に生活サービス機能（診療所、保育所、商店、ガソリンスタンド等）や地域活動の場などを集約し、周辺集落と交通ネットワークで結ぶ「小さな拠点」の形成を推進している（平成30年５月現在、全国で1,069箇所）。この取組を進める地方自治体に対しては、地域再生制度に基づく農地転用の許可や開発許可に係る特例措置、地方創生推進交付金等による支援が行われている。

また、中山間地域等においては、商店・ガソリンスタンドの運営など、地域の生活に不可欠な事業であっても、収益性の観点から民間事業者の参入が期待できないものもある。そこで、こうした事業への投資を促進するため、小さな拠点の形成に資する事業（商店・ガソリンスタンドの運営、公共施設等の管理運営、買い物支援等）を行う株式会社に出資した場合、出資者に対し、所得税の優遇措置（出資額から2,000円を除いた額を総所得金額等から控除）を適用する制度が平成28年に創設され、平成30年に拡充（設立時出資を対象に追加）された。しかし、平成30年８月時点で、同税制措置に係る地域再生計画の認定数

は３件、税制措置の適用実績は１件にとどまっている。

(6) 「生涯活躍のまち」形成の支援

政府は、①中高年齢者層で地方移住の希望が強い傾向にあること、②東京一極集中の是正を図る必要があること、③高齢化の進展によって東京圏で今後医療・介護人材の不足が深刻化する懸念があること等を踏まえ、中高年齢者の地方移住等の受け皿づくりとして、「生涯活躍のまち」構想を推進している。同構想は、単に高齢者の福祉施設を地方に整備するのではなく、中高年齢者が健康な段階から移住して、就業や生涯学習などの社会的活動に参加しながら生活し、医療・介護が必要になった場合には継続的なケアが受けられるまちづくりを目指すものである。

「生涯活躍のまち」形成に当たって、地方自治体には、①事業の基本的方向性を示す「地域再生計画」の作成、②社会的活動への参加推進、住宅の整備、継続的なケアの提供体制の確保等に関する取組を記載した「事業計画」の策定、③移住者へのサービス全般を管理・調整する事業主体の選定等を行うことなどが求められている。政府は、地方自治体の取組に対し、地域再生制度に基づく支援（事業計画に基づく事業に係る手続の簡素化や地域再生計画に基づく地方創生推進交付金の交付等）のほか、関係府省からなる支援チームによる支援（対象16団体）等を行っている。

なお、平成29年10月時点で、「生涯活躍のまち」形成の取組を進めている地方自治体は79団体であり、このうち、地域再生計画の認定を受けている団体数は19市町（平成30年３月時点）となっている。

(7) 商店街活性化の促進

地域経済の再生のためには、商店街の活性化が欠かせないが、商店街における空き店舗率（全国平均）は約１割にのぼり、このうち居住実態のない空き家兼空き店舗が約３割となっている。そこで、平成30年の地域再生法改正では、商店街の空き店舗活用等を通じた地域活性化に積極的に取り組む地方自治体・商店街を支援するため、中小企業への資金調達面での支援や商店街振興組合の設立要件の緩和といった特例措置を整備するとともに、空き店舗の所有者等に利活用を促すため、市町村長による指導・助言・勧告等の手続を整備した。これによって、居住実態が無いことが確認され、勧告を受けた建築物（空き家兼空き店舗）については、固定資産税の住宅用地特例（住宅用地に対する固定資産税の軽減措置）の対象外として扱われることとなる。

上記のほか、政府は、地域が一体となって進める商店街活性化の取組に対し、地方創生推進交付金による重点支援など、関係省庁による総合的かつ重点的な支援を実施することとしている。

４　地方分権改革

(1) 概要

日本国憲法には、地方自治の章が設けられ、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項

は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」と規定されている。「地方自治の本旨」は、団体自治と住民自治の双方を含む概念であり、地方団体が自律権を有するとともに、その意思の形成に住民が参画することが求められる。

しかし、我が国においては、地方自治の保障が十分ではないとの認識があり、これまで、地方分権改革に関する数多くの取組が行われてきた。

その主なものとして、第一に、国と地方自治体の関係を上下・主従の関係から対等・協力の関係へと転換するための改革が進められた。以前は、国の事務を地方自治体の長に委任して行わせる「機関委任事務」が存在したが、地方自治体の長が国の下部機関となることに強い批判があったため、平成11年の法改正により廃止された

第二に、国から地方に対する権限移譲が行われた。また、都道府県から市町村への権限移譲も進められた。人口規模の大きい政令指定都市や中核市には、一般の市町村よりも更に多くの権限が移譲された。

第三に、自治事務に対する国の法令による義務付け・枠付けが数多く見直され、地方自治体の裁量の幅が広がった。

第四に、小泉内閣において、三位一体の改革により、国庫補助負担金の大幅な廃止・縮減とともに、これに見合う地方への税源移譲、地方交付税の改革が行われた。しかし、地方からは、地方分権の趣旨とは無関係に地方交付税が削減されたとして強い不満が表明された。

(2) 経緯

ア　第１次分権改革

平成11年７月に成立した地方分権一括法により、機関委任事務制度の廃止と地方自治体の事務の再構成、地方自治体に対する国の関与に係る基本ルールの確立、権限移譲、必置規制の見直しなどを実施した。

イ　三位一体の改革

平成13年６月の地方分権推進委員会最終報告書においては、残された改革課題のうち、次の分権改革の焦点となるのは、地方税財政の充実確保であるとされた。

これを踏まえ、地方税中心の歳入体系の構築を目指して、平成16年度から18年度にかけて、①国庫補助負担金の大幅な廃止・縮減（約4.7兆円）、②これに見合う地方への税源移譲（約３兆円）、③地方交付税及び臨時財政対策債の改革（△約5.1兆円）が行われた。

ウ　第２次分権改革（地方分権改革推進法関係）

第１次地方分権改革の課題として持ち越された地方に対する規制緩和（義務付け・枠付けの見直し）、権限移譲については、４次にわたる地方分権一括法によって実施された。政府は、平成26年５月の第４次一括法の成立により、地方分権改革推進委員会の勧告事項については、一通り検討し、対処したこととなるとした。

なお、平成21年９月に発足した民主党政権は、「地域主権」を政策の大きな柱の一つとし

て位置付けており、「地域主権改革」の名のもとで、国と地方の協議の場の法定化、義務付け・枠付けの見直し、基礎自治体への権限移譲、ひも付き補助金の一括交付金化（地域自主戦略交付金）、国の出先機関改革等が試みられた。

また、平成24年12月に発足した第２次安倍内閣は、地域自主戦略交付金の廃止、義務付け・枠付けの見直し、国から地方への事務・権限の移譲等を進めた。

エ　地方分権改革の総括と展望

地方分権改革有識者会議が平成26年６月に取りまとめた「個性を活かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望～」においては、第１次及び第２次分権改革を総括した上で、今後の改革の進め方として、①提案募集方式（個々の地方公共団体から全国的な制度改正の提案を広く募る方式）の導入、②手挙げ方式（個々の団体の発意に応じ選択的に権限を移譲する方式）の導入、③政府の推進体制（地方の提案を恒常的に受け止め、スピード感を持って実現を図る体制）の整備、④効果的な情報発信（ＳＮＳの活用、地方の優良事例発信、全国シンポジウムの新規開催等）が必要であるとしている。

(3) 地方創生の取組における地方分権改革

ア　総合戦略

総合戦略（2017改訂版）においては、「地方分権改革の推進は、地方創生において極めて重要なテーマ」であり、「地方分権改革に関する提案募集方式について、地方からの提案をいかに実現するかという基本姿勢に立って、提案の最大限の実現を図る」としている。

イ　提案募集方式

地方分権改革推進本部において、平成26年４月、従来の委員会勧告方式に替えて、「提案募集方式」を導入することが決定され、同年から地方分権改革に関する提案募集が実施されている。

提案募集方式では、内閣府において、毎年１回、個々の都道府県・市町村等から地方自治体への事務・権限の移譲及び地方に対する規制緩和に係る提案を受け付けている。これらの提案については、内閣府において関係府省との調整が行われるとともに、地方分権改革有識者会議等においてその実現に向けた議論が重ねられ、年末までに、提案に関する政府の対応方針が閣議決定される。

これらの対応方針に基づき、毎年の通常国会において、一括法が制定されており、平成30年の第196回国会では、国から地方自治体又は都道府県から中核市への事務・権限の移譲や地方自治体に対する義務付け・枠付けの見直し等に係る関係15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」（第８次一括法）が制定された。

平成30年の提案募集では、地方自治体等から319件（平成29年311件）の提案が行われており、現在、これらの提案の実現に向けた検討が進められている。

なお、今回の提案では、課題とされてきた市区町村の提案団体数が256団体（平成29年129

団体)、新規提案団体数が146団体（平成29年66団体）に増加した一方で、制度の活用には地域的な偏在があると言われており、報道では、市区町村の提案がなかった都道府県が10県とされ、このうち１県は過去５年間に一度も市区町村の提案がなかったとされている[3]。

５　国家戦略特区

国家戦略特区制度は、経済社会の構造改革を重点的に推進することにより、産業の国際競争力を強化するとともに、国際的な経済活動の拠点の形成を促進する観点から、国が定めた国家戦略特区において、規制改革等の施策を総合的かつ集中的に推進するもので、「国家戦略特別区域法」（平成25年法律第107号）の成立により創設された。

(1) 国家戦略特区の指定

平成26年５月、平成27年８月、平成28年１月と３次にわたり、10の区域（宮城県仙台市、秋田県仙北市、東京圏[4]、新潟県新潟市、愛知県、関西圏[5]、兵庫県養父市、広島県・愛媛県今治市、福岡県北九州市・福岡市、沖縄県）が国家戦略特区に指定されている。平成30年10月現在、合計296の事業が内閣総理大臣により認定されている。

なお、国家戦略特区の４次指定については、平成30年６月14日に開催された第35回国家戦略特別区域諮問会議において、従来の国家戦略特区の指定に加え、地理的には離れている地域同士が、連携して、特定の規制改革事項を活用した実証事業を効率的・効果的に行う「地方創生型バーチャル特区」型指定を行いたい旨の発言が梶山内閣府特命担当大臣（地方創生、規制改革）（当時）からあった。

(2) 規制改革事項等の追加

国家戦略特区については、平成27年度末までを集中取組期間として、いわゆる岩盤規制全般について突破口を開いてきた。また、平成28年度からは、国家戦略特区の「第二ステージ」を加速的に推進するため、平成29年度末までの２年間を「集中改革強化期間」として、「幅広い分野における『外国人材』の受入れ促進」などの重点的に取り組むべき６つの分野・事項を中心に残された「岩盤規制」の改革等の取組を「新たな目標」として設定した。現在、「未来投資戦略2018-『Society5.0』『データ駆動型社会』への変革-」において、我が国の経済社会の活力の向上及び持続的発展を図るためには、岩盤規制改革の続行と更なる推進が不可欠であり、その強力な「突破口」として、国家戦略特区の取組を一層推進することとされている。

これまで３度にわたって国家戦略特別区域法が改正され、規制の特例措置の追加等が行われている（次ページ表参照）。「未来投資戦略2017-Society5.0の実現に向けた改革-」（以下「未来投資戦略2017」という。）において、これまでの積み残しを含め、全国から募集す

[3] 『日本経済新聞』(2018.10.15)

[4] 千葉県千葉市及び成田市、東京都並びに神奈川県

[5] 京都府、大阪府及び兵庫県

る規制改革提案に加え、規制の「サンドボックス」制度（後述）の創設などの規制改革事項等について、国家戦略特別区域諮問会議や国家戦略特区ワーキンググループにおいて、国家戦略特別区域法等に新たに追加すべく検討を進め、第196回国会への提出も含め、速やかに法的措置等を講ずることとされた。

これまでの法改正の経緯

改正時期	主な改正内容
平成 27 年 第 189 回国会	規制の特例措置の追加等 （外国人家事支援人材の活用、公立学校運営の民間開放、地域限定保育士の創設、都市公園内における保育所等設置の解禁　等）
平成 28 年 第 190 回国会	規制の特例措置の追加等 （テレビ電話による服薬指導の特例、過疎地等での自家用自動車の活用拡大、企業による農地取得の特例　等）
平成 29 年 第 193 回国会	規制の特例措置の追加等 （農業外国人の就労解禁、小規模認可保育所の対象年齢の拡大、自動走行・ドローン等の先端実証のための「日本版レギュラトリー・サンドボックス」に係る検討　等）

(3) 規制の「サンドボックス」制度の創設

「規制の『サンドボックス』制度」は、子どもが砂場で遊ぶ時、試行錯誤を繰り返しながら、自由に砂を様々な形にするように、自治体や民間事業者が新たな商品・サービスを生み出すための近未来技術の実証実験を迅速に行えるよう、安全性に十分配慮した上で、事前規制や手続を抜本的に見直す制度とされている[6]。未来投資戦略2017において、プロジェクト型及び地域限定型の規制の「サンドボックス」を創設することとされた。前者については、期間や参加者を限定すること等により、既存の規制の適用を受けることなく、新しい技術等の実証を行うことができる環境を整えることで、迅速な実証を可能とするとともに、実証で得られた情報・資料を活用できるようにすること等を内容とする「生産性向上特別措置法」（平成30年法律第25号）が第196回国会において成立した。後者については、自動走行、小型無人機その他近未来技術や第４次産業革命の実現に関連する実証実験を、特区内に地域限定型のサンドボックスを設け、より迅速・円滑に実現できるよう、監視・評価体制を設けて事後チェックを強化しつつ、事前規制の合理化を図ることを内容とする「国家戦略特別区域法の一部を改正する法律案」（第196回国会、内閣提出第57号）が提出されたが、継続審査となっている。

[6] 首相官邸ＨＰ

Ⅱ　第197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23日現在）。

（参考）継続法律案等

○　国家戦略特別区域法の一部を改正する法律案（内閣提出、第196回国会閣法第57号）

産業の国際競争力の強化及び国際的な経済活動の拠点の形成に関する施策の総合的かつ集中的な推進を図るため、国家戦略特別区域革新的技術実証事業に係る道路運送車両法等の特例措置の追加等を行うもの

内容についての問合せ先
地方創生に関する特別調査室　中村首席調査員（内線68777）

【参考】衆議院調査局「問合せ窓口」(平 30.10.24)

○ 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】皇室制度、栄典、経済財政政策、国家公務員制度、行政組織、公文書管理、公益法人制度、規制改革、共生社会政策、子ども・子育て支援、男女共同参画、警察
総　務(☎68420) / B2		【総務委員会の所管に属する事項】行政の基本的制度及び運営、恩給、地方行財政、地方税制、消防、情報通信、放送、郵政
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、健康、医薬・生活衛生、福祉・援護、児童・家庭、雇用環境・均等、労働基準、職業安定、人材開発、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、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、防衛省・自衛隊、安全保障法制
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
	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
第二特別(☎68720) / B3	倫理・選挙	【政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会の所管に属する事項】公職選挙、政治資金、政党助成
第三特別(☎68740) / B3	災害対策	【災害対策特別委員会の所管に属する事項】災害対策
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
地方創生特（☎68777) / B2		【地方創生に関する特別委員会の所管に属する事項】地方創生の総合的対策

※ＦＡＸでご依頼いただく際は、電話にてその旨をご一報願います。