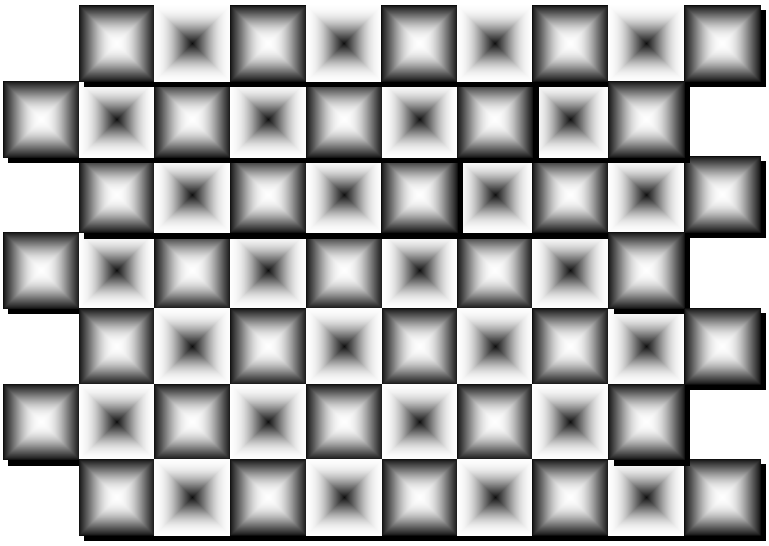
各委員会所管事項の動向

－第201回国会（常会）における課題等－



令 和 ２ 年 １ 月

衆 議 院 調 査 局

本書は、調査局が所掌している各委員会の所管に係る事項について、最近話題となっている主な事案の現状、背景、経緯、今後の動向・課題等を簡便に取りまとめたもので、第201回国会（常会）における提出予定法律案等の概要についても付記しております。

本書を、衆議院議員の皆様の立法活動の一助にしていただければ幸いです。

執筆は、各調査室が担当いたしました。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　阿部　優子

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）
個人情報保護法の改正の動向等（個人情報保護法の改正の検討 / 株式会社リクルートキャリアに対する勧告）
子ども・子育て支援（子ども・子育て支援新制度 / 幼児教育・保育の無償化）
皇室制度（皇位継承、皇室活動の維持に係る課題 / 安定的な皇位継承、皇室活動の維持への対応）
交通安全対策（高齢運転者対策 / あおり運転対策 / 道路交通法改正案の提出の検討）

Ⅱ　第 201 回国会提出予定法律案等の概要 …… 11

○総務委員会 …… 16

Ⅰ　所管事項の動向 …… 16

地方行政（第 32 次地方制度調査会 / 市町村合併 / 地方議会 / 過疎対策 / 地方公務員の定年延長の動き / 会計年度任用職員 / マイナンバーカード）
地方財政（令和元年度補正予算 / 令和２年度地方財政対策）
地方税制（令和２年度税制改正に向けた動き / ふるさと納税制度）
行政の基本的制度の管理及び運営（統計制度 / 個人情報保護制度）
情報通信（情報通信審議会における電気通信事業の競争ルール等の包括的検証 / 固定電話のユニバーサルサービス見直しに向けた動き / 海外プラットフォーマーの規制に向けた動き / 電波制度の改正）
放送（ＮＨＫ受信料をめぐる動き / ＮＨＫのインターネット活用業務 / ＮＨＫ「クローズアップ現代＋」問題）
郵政事業（かんぽ生命保険の不適切契約問題 / 郵便物の配達に関する法改正の動き）
消防行政（消防団員の確保 / 令和元年の大規模災害を踏まえた消防防災体制の強化）

Ⅱ　第 201 回国会提出予定法律案等の概要 …… 37

○法務委員会 …… 40

Ⅰ　所管事項の動向 …… 40

民事関係（公益信託法の見直し / いわゆる所有者不明土地の解消に向けた取組 / 児童虐待防止のための懲戒権に関する規定の見直し / 無戸籍者問題に対応するための嫡出推定制度の見直し）
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 / 新たな在留資格「特定技能」の創設 / 外国人技能実習制度）
その他（法曹養成制度 / 外国法事務弁護士制度の見直し）

Ⅱ　第 201 回国会提出予定法律案等の概要 …… 55

○外務委員会 …… 57

Ⅰ　所管事項の動向 …… 57

米国大統領選挙に向けた動き
トランプ米政権の対中東外交政策とイラン情勢をめぐる緊張の高まり
中国情勢
冷え込んだ日韓外交関係
緊張高まる北朝鮮情勢
日露平和条約締結交渉（北方領土問題）
英国（ＥＵ離脱問題）
日米貿易協定発効後の経済連携の推進

Ⅱ　第 201 回国会提出予定法律案等の概要 …… 66

○財務金融委員会 …… 69

Ⅰ　所管事項の動向 …… 69

税制（税財政の現状 / 令和２年度税制改正に向けた議論の動向 / 令和２年度税制改正の概要）
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）

Ⅱ　第 201 回国会提出予定法律案等の概要 …… 89

○文部科学委員会 …… 91

Ⅰ　所管事項の動向 …… 91

教育改革等の動向（教育再生実行会議 / 教育振興基本計画）
初等中等教育（新しい時代の初等中等教育の在り方 / 教育の情報化の推進 / 外国人児童生徒等に対する教育の充実 / 学習指導要領 / 学校における働き方改革 / 幼児教育等に対する経済的支援の充実 / 公立学校施設の整備・学校安全の更なる強化）
高等教育（大学改革 / 国立大学改革 / 私立大学等への財政的支援及び経営状況の改善に向けた動き / 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）/ 法科大学院 / 奨学金等の学生に対する経済的支援）
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 / 文化資源を活用した付加価値の創出 / 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）

Ⅱ　第 201 回国会提出予定法律案等の概要 …… 109

○厚生労働委員会 …… 111

Ⅰ　所管事項の動向 …… 111

社会保障改革の動向（社会保障給付費 / 令和２年度社会保障関係費 / 全世代型社会保障検討会議の中間報告）
年金制度の動向（公的年金制度の概要 / 年金制度改革の動向 / 年金積立金の運用）
医療制度の動向（医療保険制度の概要 / 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
社会福祉施策の動向
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）
生活保護制度・生活困窮者自立支援制度の動向
雇用情勢と労働政策の動向（最近の雇用・失業情勢 / 雇用保険制度 / 就職氷河期世代への支援 / 高年齢者雇用対策 / 中途採用に関する環境整備 / 副業・兼業の推進と課題 / 賃金等請求権の消滅時効の在り方 / 働き方改革）

Ⅱ　第 201 回国会提出予定法律案等の概要 …… 122

○農林水産委員会 …… 124

Ⅰ　所管事項の動向 …… 124

農政改革等の展開方向
国際貿易交渉への対応（ＴＰＰ11 協定、日ＥＵ・ＥＰＡ、日米貿易協定の発効 / 日米貿易協定等による農林水産業への影響と国内対策）
農林水産物・食品の政府一体となった輸出力強化と規格・認証・知的財産の活用（農林水産物・食品の政府一体となった輸出力強化 / 規格・認証・知的財産の活用と国際化対応）
「スマート農業」の実現と強い農業のための基盤づくり（「スマート農業」の社会実装の加速化とイノベーション・技術開発の推進 / 農業農村基盤整備（競争力強化・国土強靱化）/ 和牛増頭・増産対策を始めとした畜産・酪農の競争力強化 / 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、流通・加工の構造改革）
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・集約化と農業委員会による農地利用の最適化 / 多様な担い手の育成・確保と農業の「働き方改革」の推進）
水田フル活用と経営所得安定対策等の着実な実施（水田フル活用の推進 / 経営所得安定対策の着実な実施）

食の安全・消費者の信頼確保（我が国の食品安全行政と農林水産省の役割 / ＣＳＦ（豚コレラ）・ＡＳＦ（アフリカ豚コレラ）等の動植物防疫の取組）
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）
林業の成長産業化と「林業イノベーション」の推進（森林・林業・木材産業のイノベーションの必要性 / 林野関係予算の概要 / 森林経営管理制度を円滑に進めるための国有林からの木材供給対策）
水産改革の実行による適切な資源管理と水産業の成長産業化（水産政策の改革 / 太平洋クロマグロの資源管理 / 公海でのサンマの資源管理 / 商業捕鯨の状況）
災害からの復旧・復興と防災・減災、国土強靱化（台風第１９号等の自然災害による被害の状況 / 政府の対応 / 防災・減災、国土強靱化のための３か年緊急対策等）

Ⅱ　第 201 回国会提出予定法律案等の概要 ……………………… 140

○経済産業委員会 ……………………… 143

Ⅰ　所管事項の動向 ……………………… 143

我が国経済の動向と経済政策等（景気動向 / 成長戦略 / デジタル経済の進展への対応 / 割賦販売法制の見直し）
中小企業政策（中小企業の動向 / キャッシュレス・ポイント還元事業 / 中小企業の災害対策 / 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等 / 各エネルギーの現状 / 電力システム改革及び電力ネットワーク再構築に向けた取組）
通商政策（ＥＰＡ／ＦＴＡ / ＲＣＥＰ / 日米貿易交渉 / 韓国向け輸出管理の見直し）
知的財産政策
競争政策（地域のインフラ維持と競争政策 / プラットフォーマー型ビジネスの台頭に対応したルール整備）

Ⅱ　第 201 回国会提出予定法律案等の概要 ……………………… 157

○国土交通委員会 ……………………… 160

Ⅰ　所管事項の動向 ……………………… 160

社会資本整備の動向（社会資本整備重点計画及び戦略的メンテナンスの取組 / 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（地域交通の確保及び利便性向上 / バリアフリー政策の動向 / 所有者不明土地等対策の取組 / 不動産業の動向―賃貸住宅管理業の在り方 / 都市政策の動向 / 住宅政策の動向 / 防災意識社会への転換 / 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及び事故防止対策の推進に向けた取組）
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）
観光施策の推進

Ⅱ　第 201 回国会提出予定法律案等の概要 ……………………… 178

○環境委員会 ……………………… 180

Ⅰ　所管事項の動向 ……………………… 180

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 / 国内における個別課題への対応）
石綿（アスベスト）問題（石綿問題の現状 / 現行の大気汚染防止法の概要 / 大気汚染防止法の改正経緯 / 大気汚染防止法の見直しに向けた動き）
東日本大震災対応等（放射性物質汚染対処特措法の制定と政府の主な対応 / 原子力規制委員会の発足等）

Ⅱ　第 201 回国会提出予定法律案等の概要 ……………………… 191

○安全保障委員会 …… 192

Ⅰ　所管事項の動向 …… 192

我が国を取り巻く安全保障環境（中東地域への自衛隊派遣をめぐる動き / 我が国周辺）
防衛関係予算等（令和元年度防衛関係費補正予算案 / 令和２年度防衛関係費 / ＦＭＳ調達）
平和安全法制の整備とその後の自衛隊の主な活動状況（平和安全法制の整備 / 平和安全法制施行後の自衛隊の主な活動）
イージス・アショアの配備問題（導入の経緯等 / 配備に係る諸問題）
在日米軍（駐留経費負担 / 普天間飛行場移設問題）
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 / 海賊対処法に基づく活動（ソマリア沖・アデン湾） / 防衛省設置法第４条第１項第 18 号（調査・研究）に基づく活動（中東地域における日本関係船舶の安全確保のための情報収集活動））

Ⅱ　第 201 回国会提出予定法律案等の概要 …… 207

○国家基本政策委員会 …… 208

Ⅰ　所管事項の動向 …… 208

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（討議時間の拡大 / 開会回数の確保 / 発言の明瞭・簡潔化 / 討議を行う野党党首の基準）

○予算委員会 …… 217

Ⅰ　所管事項の動向 …… 217

我が国の財政状況（一般会計における歳出・歳入の状況 / 公債残高の推移 / 国及び地方の長期債務残高）
財政健全化の必要性
財政健全化への取組（新経済・財政再生計画 / 新経済・財政再生計画改革工程表 2019 / 国・地方を合わせたＰＢ黒字化の見通し）
安心と成長の未来を拓く総合経済対策
令和元年度補正予算
令和２年度予算編成（令和２年度予算の編成等に関する建議 / 令和２年度予算編成の基本方針 / 令和２年度経済見通しと経済財政運営の基本的態度 / 令和２年度予算（案）の決定）
今後の課題

Ⅱ　第 201 回国会提出予定予算の概要 …… 226

○決算行政監視委員会 …… 232

Ⅰ　所管事項の動向 …… 232

決算及び決算検査報告等（平成 30 年度決算等の概要 / 平成 30 年度決算検査報告書の概要 / 平成 28 年度決算等の概要及び審議状況 / 平成 29 年度決算等の概要及び審議状況 / 平成 30 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）

Ⅱ　第 201 回国会提出予定案件の概要 …… 237

○災害対策特別委員会 …… 239

Ⅰ　所管事項の動向 …… 239

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 / 令和元年台風第 15 号 / 令和元年台風第 19 号等）
国土強靱化の推進（強靱化法及び強靱化基本計画に基づく取組 / 防災・減災、国土強靱化のための３か年緊急対策）

大規模地震への対策（南海トラフ地震対策 / 首都直下地震対策）
災害に関する法制度等の動向（避難対策（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 / 災害関連義援金）

〇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 ‥ 250

Ⅰ　所管事項の動向 ‥‥‥‥‥‥‥‥‥‥ 250

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 / 平成 29 年衆院選及び平成 30 年 12 月 19 日最高裁大法廷判決 / 次回以降の区割り改定）
参議院選挙制度改革（平成 30 年公職選挙法改正までの動き / 改正法成立後の動向）
公職選挙法をめぐる最近の動き（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 / 候補者・政党等以外の第三者による選挙運動用電子メールの解禁 / 地方議会議員選挙における候補者の住所要件の確認強化）
政治資金等をめぐる最近の動き（第 25 回参議院議員通常選挙における各党の公約等 / 政治資金規正法改正等の動き）

Ⅱ　第 201 回国会提出予定法律案等の概要 ‥‥‥‥‥‥‥‥‥‥ 259

〇沖縄及び北方問題に関する特別委員会 ‥‥‥‥‥‥‥‥‥‥ 260

Ⅰ　所管事項の動向 ‥‥‥‥‥‥‥‥‥‥ 260

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 / 北方四島訪問に関する枠組み / 元島民、北方領土隣接地域等への国の支援策）

〇北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会 ‥‥‥‥‥‥‥‥‥‥ 272

Ⅰ　所管事項の動向 ‥‥‥‥‥‥‥‥‥‥ 272

2019 年の拉致問題や北朝鮮の非核化をめぐる状況（２回目の米朝首脳会談の決裂 / ３回目の米朝首脳会談とその後の動き / 核・ミサイル開発の継続 / 相次ぐ弾道ミサイルの発射 / 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
国際社会への働き掛け

〇消費者問題に関する特別委員会 ‥‥‥‥‥‥‥‥‥‥ 285

Ⅰ　所管事項の動向 ‥‥‥‥‥‥‥‥‥‥ 285

令和２年度の消費者庁関係予算案の概要
消費生活相談の概況
消費者基本計画の改定
地方消費者行政に対する国の支援
公益通報者保護制度に係る見直し（公益通報者保護法の制定 / 見直しに向けた動き）
消費者契約法改正に係るこれまでの動きと見直しに向けた検討
取引の適正化に係る動向（いわゆる販売預託商法に対する規制の在り方 / デジタル・プラットフォーム企業が介在する取引への対応）
食品ロスの現状と削減に向けた取組
食品表示に係る動向（食品添加物表示制度に係る動向 / ゲノム編集技術応用食品に係る動向）

Ⅱ　第 201 回国会提出予定法律案等の概要 ‥‥‥‥‥‥‥‥‥‥ 296

〇科学技術・イノベーション推進特別委員会 ‥‥‥‥‥‥‥‥‥‥ 297

Ⅰ　所管事項の動向 ‥‥‥‥‥‥‥‥‥‥ 297

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）/ ムーンショット型研究開発制度 / 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 / 民間の宇宙事業への参入）
原子力政策
知的財産政策（行政体制 / 基本政策）
ＩＴ（情報技術）政策（行政体制 / 基本政策）

○東日本大震災復興特別委員会 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 307

Ⅰ　所管事項の動向 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 307

東日本大震災の概要
東日本大震災からの復興の基本方針
復興を支える仕組み
復興・創生期間後の復興庁の在り方
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・生業）
福島の復興・再生（福島第一原発事故に伴う避難指示区域の状況 / 風評被害対策 / 放射性物質による環境汚染への対処 / 福島第一原発の廃炉・汚染水対策 / 福島イノベーション・コースト構想）
復興五輪―2020 年東京オリンピック・パラリンピック競技大会（東京 2020 大会）―

Ⅱ　第 201 回国会提出予定法律案等の概要 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 319

○原子力問題調査特別委員会 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 321

Ⅰ　所管事項の動向 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 321

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 201 回国会提出予定法律案等の概要 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 332

○地方創生に関する特別委員会 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 333

Ⅰ　所管事項の動向 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 333

概要（背景 / 政府の体制整備 / まち・ひと・しごと創生法 / 長期ビジョン及び第 1 期総合戦略の策定 / 地方版総合戦略の策定 / 第２期「総合戦略」の策定に向けた動き / 長期ビジョンの改訂及び第２期総合戦略の策定）
地域再生制度（概要 / 地方創生と地域再生制度）
地方分権改革（背景 / 経緯 / 地方創生の取組における地方分権改革）
国家戦略特区制度（背景 / 国家戦略特区制度の創設 / 地方創生と国家戦略特区制度 / 国家戦略特区の指定 / 規制改革事項 / 今後の動向）
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）/ 地方拠点強化税制 / ＵＩＪターンによる起業・就業者創出 / 関係人口の創出・拡大 / 地域おこし協力隊）

Ⅱ　第 201 回国会提出予定法律案等の概要 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 347

【参考】衆議院調査局「問合せ窓口」

※本書は、「Ⅰ 所管事項の動向」部分については、原則として令和２年１月 10 日時点、「Ⅱ 第 201 回国会提出予定法律案等の概要」部分については、令和２年１月 17 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、「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いる。

図表　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 令和元年 12 月 「安心と成長の未来を拓く総合経済対策」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 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 令和元年６月 成長戦略の名称を「成長戦略実行計画」と変更して閣議決定 急激に進む第４次産業革命に合わせて「組織」と「人」の変革を進める必要があると指摘 ①Society 5.0 の実現、②全世代型社会保障への改革、③人口減少下での地方施策の強化という３つの柱を掲げている

（内閣官房・内閣府・日本銀行資料を基に当室作成）

政府は、我が国経済について、デフレではない状況を作り出し、長期にわたる回復を持続させており、ＧＤＰは名目・実質ともに過去最大規模に達し、雇用・所得環境も大きく改善するとともに、地方でも経済の好循環の前向きな動きが生まれ始めているとの認識を示している[1]。現下の経済状況をみると、先般公表された令和元年７－９月期のＧＤＰ成長率は、名目 0.6％（年率 2.4％）、実質 0.4％（年率 1.8％）となり、景気は緩やかに回復しているとしているものの、米中の貿易摩擦など通商問題を巡る緊張、中国経済の先行き、ブレグジット等の様々な不確実性が存在し、海外発の経済リスクには、より一層の注意が必要であるとしている[2]。

令和元年 12 月、３年ぶりとなる経済対策である「安心と成長の未来を拓く総合経済対策」が閣議決定された。政府は、本経済対策について、自然災害からの復旧・復興を加速するとともに、経済の下振れリスクを確実に乗り越え、我が国経済の生産性・成長力の強化を通じて民需中心の持続的な経済成長の実現に資するものとするとしており、具体的には、

[1] 「経済財政運営と改革の基本方針 2019」（令和元年６月 21 日閣議決定）

[2] 2019 年７－９月期四半期別ＧＤＰ速報（２次速報値）（令和元年 12 月９日公表）、西村内閣府特命担当大臣記者会見要旨（令和元年 12 月 10 日）

①災害からの復旧・復興と安全・安心の確保、②経済の下振れリスクを乗り越えようとする者への重点支援、③未来への投資と東京オリンピック・パラリンピック後も見据えた経済活力の維持・向上を３つの柱として、施策に取り組むこととしている[3]。

(2) 新・三本の矢による一億総活躍社会の実現

平成 27 年 10 月、安倍内閣はアベノミクス第二ステージとして新たに「一億総活躍社会の実現」を掲げた。一億総活躍社会の実現に向けて、「希望を生み出す強い経済」「夢をつむぐ子育て支援」「安心につながる社会保障」からなる「新・三本の矢」を一体的に推進し、成長と分配の好循環を強固なものにしていくとしている。その後、平成 28 年８月には、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、平成 29 年 11 月には、「生産性革命」と「人づくり革命」を、平成 30 年 10 月には、「全世代型社会保障への改革」を掲げ、それらに関する取組を進めてきた。

図表　一億総活躍社会の実現に向けて掲げられた主な施策

策定された計画等	
平成 27 年 10 月 第３次安倍改造内閣 一億総活躍社会の実現	平成 28 年６月「ニッポン一億総活躍プラン」閣議決定 ・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
平成 28 年８月 第３次安倍第２次改造内閣 働き方改革	平成 29 年３月「働き方改革実行計画」策定 ・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が示され、平成 30 年６月、同計画を実行するための法律が成立した
平成 29 年 11 月 第４次安倍内閣 生産性革命及び人づくり革命	平成 29 年 12 月「新しい経済政策パッケージ」閣議決定 ・2020 年を目指して、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 ・その後の検討を踏まえ、平成 30 年６月、生産性革命については「未来投資戦略 2018」が閣議決定され、人づくり革命については「人づくり革命基本構想」が策定された
平成 30 年 10 月 第４次安倍改造内閣 全世代型社会保障への改革	令和元年６月「経済財政運営と改革の基本方針 2019」閣議決定 「成長戦略実行計画」閣議決定 ・70 歳までの就業機会の確保、中途採用・経験者採用の促進、疾病・介護の予防について、取組の方向性が示された

（内閣官房ホームページ等を基に当室作成）

令和元年９月に発足した第４次安倍第２次改造内閣は、少子高齢化と同時にライフスタイルが多様となる中で、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、新たに「全世代型社会保障検討会議」を設け、人生 100 年時代を見据え、70 歳までの就業機会の確保、年金受給年齢の選択肢の拡大、医療、介護等の社会保障全般にわたる改革を進めることとしている[4]。

同年 12 月、政府は、「全世代型社会保障検討会議中間報告」を取りまとめ、現役世代の負担上昇を抑えながら、全ての世代が安心できる社会保障制度を構築し、年齢ではなく負担能力に応じた負担という視点を徹底していく必要があるとしている。このような視点を

[3] 本経済対策は、「令和元年度補正予算」（令和元年 12 月 13 日閣議決定）、「令和２年度予算」（令和元年 12 月 20 日閣議決定）の臨時・特別の措置等による予算措置に加え、財政投融資を積極的に活用することとしており、事業規模として 26.0 兆円程度、財政支出として 13.2 兆円程度となっている。また、財政支出のうち、国・地方の歳出は 9.4 兆円程度となっており、政府は、本経済対策による実質ＧＤＰ（需要）押上げ効果を現時点で試算すると、概ね 1.4%程度が見込まれるとしている。

[4] 令和元年９月 11 日安倍内閣総理大臣記者会見

踏まえ、年金について、①受給開始時期の選択肢の拡大、②厚生年金（被用者保険）の適用範囲の拡大、③在職老齢年金制度の見直し等、労働について、70 歳までの就業機会の確保等の方向性が示され、令和２年の常会に必要な法案提出を図ることとしている。また、医療についても、後期高齢者の自己負担割合の在り方等の方向性が示され、令和２年の夏に最終報告を取りまとめた上で、速やかに必要な法制上の措置を講ずることとしている。

(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 年度の基礎的財政収支（プライマリーバランス（ＰＢ））黒字化という財政健全化目標の達成に向け、「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、取組を進めていた[5]。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」（平成 30 年６月 15 日閣議決定）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目指すことを掲げるとともに、2019～2021 年度までの３年間を「基盤強化期間」と位置付けている[6]。また、「経済財政運営と改革の基本方針 2019」（令和元年６月 21 日閣議決定）においても、引き続き 2025 年度のＰＢ黒字化目標の達成を目指すこととされており、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[7]。

---

[5] 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、経済財政諮問会議の下に、専門調査会として設置されている経済・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ており、この主な変動要因として、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の４つを挙げている。

[6] 同計画では、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おり、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。

[7] 「中長期の経済財政に関する試算」（経済財政諮問会議（平成 31 年１月 30 日）配付資料）において、政府経済見通し等を踏まえた進捗状況の評価が行われ、「成長実現ケース（2020 年代前半にかけて、成長率が実質２％程度、名目３％程度を上回るケース）」においても、ＰＢ黒字化は 2026 年度になるとの見通しが示された。また、その半年後の「中長期の経済財政に関する試算」（経済財政諮問会議（令和元年７月 31 日）配付資料）では、ＰＢ黒字化について、更に１年後ろ倒しの 2027 年度になるとの見通しが示されている。

２　個人情報保護法の改正の動向等

(1) 個人情報保護法の改正の検討

個人情報保護法は、平成27年改正法附則において、施行後３年ごとに個人情報の保護に関する国際的動向、情報通信技術の進展の状況等を勘案し、施行の状況について検討を加え、所要の措置を講ずることとされている。個人情報保護委員会[8]は、平成31年４月に「個人情報保護法　いわゆる３年ごと見直しに係る検討の中間整理」を公表し、パブリックコメントの募集を行った。

また、令和元年６月に閣議決定された「成長戦略実行計画」では、個人が自らのデータの利用の停止を企業等に対し求めることができる仕組みの導入を含む個人情報の望ましくない利用の防止措置や国内外企業への内外無差別の適用策を講ずる一方、活用が必ずしも進んでいない匿名加工情報について、より利活用が進む仕組みへと見直すこと等を検討し、令和２年の常会に改正法案の提出を図るとされた。

個人情報保護委員会は、令和元年11月、「個人情報保護法 いわゆる３年ごと見直し 制度改正大綱（骨子案）」を公表し、12月には「個人情報保護法 いわゆる３年ごと見直し 制度改正大綱」を公表しパブリックコメントの募集を行った。

「個人情報保護法 いわゆる３年ごと見直し 制度改正大綱（骨子案）」の概要

Ⅰ．個人データに関する個人の権利の在り方

１．利用の停止、消去、第三者提供の停止の請求に係る要件の緩和

保有個人データの利用停止等の請求、第三者提供の停止の請求に係る要件を緩和し、個人の権利の範囲を広げる。

２．開示のデジタル化の推進

利便性向上の観点から、本人が、電磁的記録の提供を含め、開示方法を指示できるようにする。

３．開示等の対象となる保有個人データの範囲の拡大

６か月以内に消去する短期保存データを保有個人データに含める。

４．オプトアウト規制の強化

オプトアウト規定により第三者に提供できる個人データの範囲を限定することとする。また、現在、個人情報取扱事業者に義務付けられている個人データの第三者提供時・第三者からの受領時の記録を、本人が開示請求できることとする。

Ⅱ．事業者の守るべき責務の在り方

１．漏えい等報告及び本人通知の義務化

２．適正な利用義務の明確化

不適正な方法により個人情報を利用してはならない旨を明確化

Ⅲ．事業者における自主的な取組を促す仕組みの在り方

１．認定個人情報保護団体制度の多様化

特定の事業活動に限定した活動を行う団体を認定できるよう制度を拡充

２．保有個人データに関する公表事項の充実

個人情報の取扱体制や講じている措置の内容、保有個人データの処理の方法等の本人に説明すべき事項を、法に基づく公表事項として追加

Ⅳ．データ利活用に関する施策の在り方

１．「仮名化情報」の創設

他の情報と照合しなければ特定の個人を識別することができないように加工された個人情報の類型として「仮名化情報」を導入、取扱いに関する制限を一部緩和

２．提供先において個人データとなる場合の規律の明確化

提供元では個人データに該当しないものの、提供先において個人データになることが明らかな情報について、個人データの第三者提供を制限する規律を適用

３．公益目的による個人情報の取扱いに係る例外規定の運用の明確化

[8] 個人情報保護法の平成 27 年改正により、内閣府の外局として平成 28 年１月に発足（いわゆる三条委員会）。個人情報全般に関する監視・監督等の業務を行う。

４．個人情報の保護と有用性に配慮した利活用相談の充実
Ⅴ．ペナルティの在り方
法人処罰規定に係る重科の導入を含め、必要に応じ見直し
Ⅵ．法の域外適用の在り方及び越境移転の在り方
１．域外適用の範囲の拡大
日本国内にある者に係る個人情報又は匿名加工情報を取り扱う外国の事業者を、個人情報保護委員会による報告徴収及び命令の対象とする。
２．外国にある第三者への個人データの提供制限の強化
個人情報の移転元事業者に対して、移転先国の名称や個人情報の保護に関する制度の有無を含む移転先事業者における個人情報の取扱いに関する本人への情報提供の充実等を求める。
Ⅶ．官民を通じた個人情報の取扱い
１．行政機関、独立行政法人等に係る法制と民間部門に係る法制との一元化
２．地方公共団体の個人情報保護制度
現在条例で定められている地方公共団体が保有する個人情報の取扱いについて地方公共団体等と議論を進める。

（個人情報保護委員会（令和元年 11 月 29 日）資料を基に当室作成）

(2) 株式会社リクルートキャリアに対する勧告

個人情報保護委員会は、株式会社リクルートキャリアが学生の就職活動を支援する「リクナビ 2020」の個人データを本人の同意を得ず第三者提供したとして令和元年８月に個人情報保護法に基づく勧告[9]を行った。その後、12 月には８月の勧告等の原因となった事項以外にも個人情報保護法に抵触する事実が確認されたとし、改めて勧告[10]を行った。12 月の勧告においては、データの提供形態を問題視しているほか、提供先企業名が公表された。

個人情報保護委員会の勧告（12 月）の原因（抜粋）

① 2018 年度卒業生向けの「リクナビ 2019」におけるサービスでは、個人情報である氏名の代わりに Cookie で突合し、特定の個人を識別しないとする方式で内定辞退率を算出し、第三者提供に係る同意を得ずにこれを利用企業に提供していた。
リクルートキャリア社は、内定辞退率の提供を受けた企業側において特定の個人を識別できることを知りながら、提供する側では特定の個人を識別できないとして、個人データの第三者提供の同意取得を回避しており、法の趣旨を潜脱した極めて不適切なサービスを行っていた。
② 本サービスにおける突合率を向上させるため、ハッシュ化すれば個人情報に該当しないとの誤った認識の下、サービス利用企業から提供を受けた氏名で突合し内定辞退率を算出していた。ハッシュ化されていても、リクルートキャリア社において特定の個人を識別することができ、本人の同意を得ずに内定辞退率を利用企業に提供していた。

（個人情報保護委員会資料を基に当室作成）

３ 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。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

[9] 「個人情報の保護に関する法律第 42 条第１項の規定に基づく勧告等について」（令和元年８月 26 日個人情報保護委員会）
[10] 「個人情報の保護に関する法律に基づく行政上の対応について」（令和元年 12 月４日個人情報保護委員会）

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 年の第 190 回国会（常会）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[11]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[12]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。

また、平成 30 年の第 196 回国会（常会）においては、「子育て安心プラン[13]」（平成 29 年６月２日公表）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）に充てるため、事業主拠出金の率の上限を更に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。

さらに、平成 31 年の第 198 回国会（常会）においては、幼児教育・保育の無償化の取組を加速するため、「子育てのための施設等利用給付」の創設等を内容とする、子ども・子育て支援法の改正が行われ、令和元年 10 月１日に施行された（「(2)幼児教育・保育の無償化」参照）。

(2) 幼児教育・保育の無償化

幼児教育・保育の無償化については、平成 26 年から毎年度、段階的に実施されてきたところ、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、「新しい経済政策パッケージ」（平成 29 年 12 月８日閣議決定）等において、更なる幼児教育・保育の無償化の方針が示され、消費税率引上げ時の令和元年 10 月１日からの実施を目指すこととされた。

その後、政府における検討を経て公表された「幼児教育・高等教育無償化の制度の具体化に向けた方針」（平成 30 年 12 月 28 日関係閣僚合意）においては、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について、子ども・子育て支援新制度の幼稚園、保育所、認定こども園等の利用者負担額を無償化するとともに、子ども・子育て支援法の改正法案を第 198 回国会（常会）に提出し、同制度の対象とはならな

---

[11] 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。

[12] 企業主導型保育事業は、平成 28 年４月の創設から約３年が経過し、保育の質、事業の継続性、実施体制の確保、自治体との連携等について、様々な課題が明らかとなった。このため、これまでの事業実施の状況を検証し、より円滑な事業実施のための改善策を検討するため、平成 30 年 12 月から、内閣府子ども・子育て本部において、有識者で構成する「企業主導型保育事業の円滑な実施に向けた検討委員会」が開催されている。

同検討委員会が平成 31 年３月 18 日に取りまとめた「企業主導型保育事業の円滑な実施に向けた検討委員会報告」においては、企業主導型保育事業の実施体制を再構築することが求められるとされ、国と実施機関との役割分担を明確にしつつ、実施機関に求められる役割とその要件を整理すべきであるとされた。これを踏まえ、同年７月２日の同検討委員会において「新たな実施機関の公募に当たっての方針」が決定され、令和元年 10 月１日から同年 11 月 29 日にかけて、実施機関の公募が行われた。公募を受け、令和元年中又は年明けに実施機関を選定することとされている。

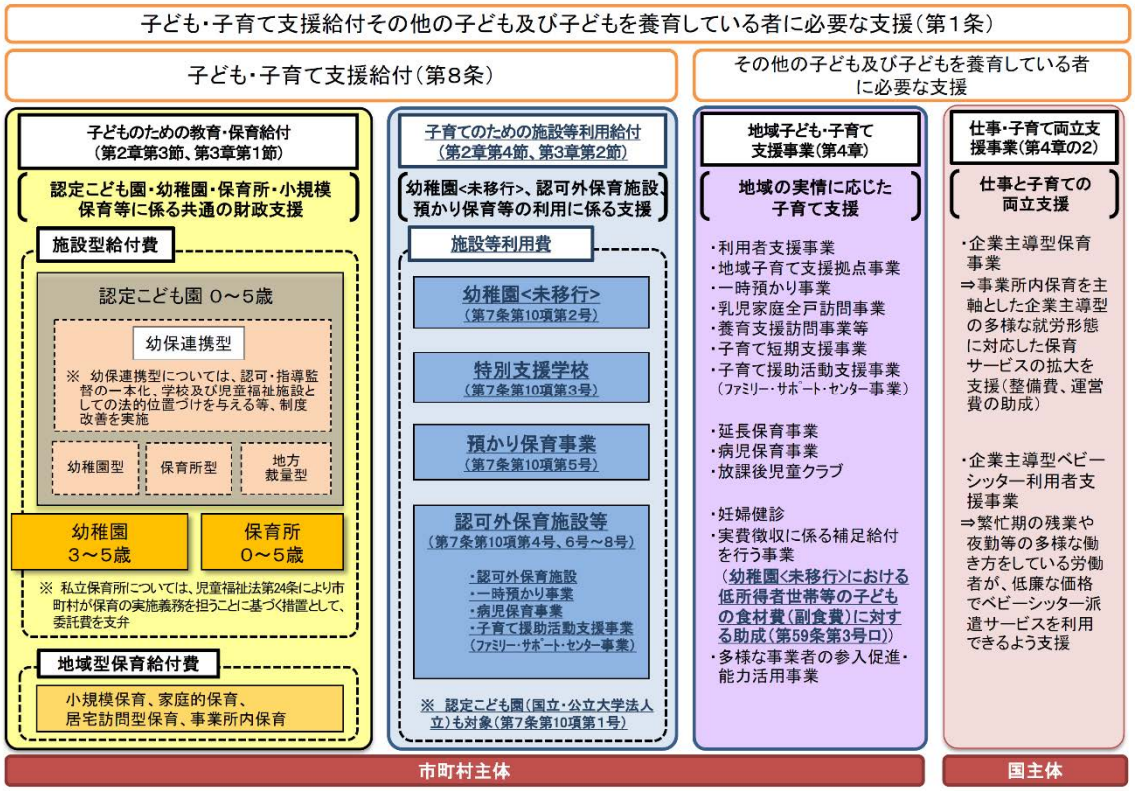
[13] 「子育て安心プラン」とは、今後も 25 歳から 44 歳の女性の就業率が上昇し、その就業率と相関して保育の利用申込み率も伸びることが見込まれることから、2018 年度から 2022 年度までの５年間で女性就業率 80%にも対応できる約 32 万人分の保育の受け皿を新たに整備するものである。なお、「新しい経済政策パッケージ」において、同プランが前倒しされ、約 32 万人分の保育の受け皿を 2020 年度末までに整備することとされた。

い幼稚園、認可外保育施設等の利用者への給付制度を創設する[14]こと等を方針として、具体的な制度設計を行うとともに、法制化に向けた検討を進めることとされた。

同方針を受けて、平成 31 年２月 12 日、第 198 回国会（常会）において、「子ども・子育て支援法の一部を改正する法律案」が提出され、令和元年５月 10 日に可決・成立し（令和元年５月 17 日公布、令和元年法律第７号）、同年 10 月１日に施行された。

図表　子ども･子育て支援新制度の概要

（※下線部分が第 198 回国会（常会）における改正部分）



（出所：内閣府資料）

４　皇室制度

(1) 皇位継承、皇室活動の維持に係る課題

日本国憲法第２条は、皇位は世襲、すなわち血統によって継承されることを定め、皇位継承の資格、順序、原因等は「皇室典範」（昭和 22 年法律第３号）の定めるところに委ねている。皇室典範では、「皇位は、皇統に属する男系の男子が、これを継承する。」（第１条）とされている。また、同法により、皇族女子は、天皇及び皇族以外の者と婚姻したときは、

[14] 待機児童問題により、認可保育所に入りたくても入れず、やむを得ず認可外保育施設等を利用せざるを得ない子供についても、代替的な措置として、保育の必要性があると認定された３歳から５歳までの子供を対象として、認可保育所における保育料の全国平均額（月額 3.7 万円）までの利用料を無償化することとされた（住民税非課税世帯の０歳から２歳までの子供については、月額 4.2 万円まで無償）。

なお、無償化の対象となる認可外保育施設等は、都道府県等に届出を行い、国が定める認可外保育施設の指導監督基準を満たすことが必要とされる。ただし、経過措置として、指導監督基準を満たしていない場合でも無償化の対象とする５年間の猶予期間を設けることとされた。この経過措置について、市区町村が、地域の保育の需要及び供給の状況その他の事情を勘案して特に必要があると認める場合に条例を定め、対象範囲を定めることができることとしている（子ども・子育て支援法附則第４条第２項）。

皇族の身分を離れる（第 12 条）とされている一方、皇族以外の者が皇族となるのは、女子が天皇又は男性皇族と婚姻する場合に限られている（第 15 条）。

平成 31 年４月 30 日に「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）が施行され、同法の規定による皇位の継承によって皇位継承資格を持つ男性皇族は３方となった。このうち 40 代以下は秋篠宮悠仁親王殿下のみであり、安定的な皇位継承が課題となっている。また、今後、女性皇族の婚姻等により皇族の減少が進むことで、皇室活動の維持が困難になることも危惧されている。

これまで、安定的な皇位継承については、女性又は女系の皇族に皇位継承資格を拡大する案や、男系男子を維持しようとする観点から、昭和 22 年に皇族の身分を離れたいわゆる旧皇族[15]やその男系男子子孫に皇族となっていただく方策などが議論されている。また、皇室活動の維持については、女性皇族に婚姻後も皇室の御活動を支えていただくことを可能とする方策などが議論されている。

(2) 安定的な皇位継承、皇室活動の維持への対応

小泉内閣は、平成 17 年 11 月 24 日、皇位継承を安定的に維持するため、皇位継承資格を女子や女系の皇族に拡大することが適当であるとする「皇室典範に関する有識者会議報告書」を公表した。また、野田内閣では、平成 24 年 10 月５日、女性皇族が婚姻により皇族を離れることで、皇室活動の維持が困難になる懸念を踏まえ、女性皇族が婚姻後も皇族の身分を保持することを可能とする案や女性皇族に皇籍離脱後も皇室の御活動を支援していただくことを可能とする案を盛り込んだ「皇室制度に関する有識者ヒアリングを踏まえた論点整理」を公表した。しかし、いずれも公表後の具体的な動きにはつながらなかった[16]。

平成 29 年６月、第 193 回国会（常会）における天皇の退位等に関する皇室典範特例法案に対する附帯決議[17]では、「政府は、安定的な皇位継承を確保するための諸課題、女性宮家の創設等について、皇族方の御年齢からしても先延ばしすることはできない重要な課題であることに鑑み、本法施行後速やかに、皇族方の御事情等を踏まえ、全体として整合性が取れるよう検討を行い、その結果を、速やかに国会に報告すること。」とされている。これに対し政府は、安定的な皇位継承の維持は国家の基本に関わる極めて重要な問題であり、男系継承が古来例外なく維持されてきたことの重みなどを踏まえながら慎重かつ丁寧に検討を行う必要があるとしている。また、女性皇族の婚姻等による皇族数の減少等への対応等については様々な考え方、意見があり、国民のコンセンサスを得るためには十分な分析、検討と慎重な手続が必要であるとしている。その上で、同附帯決議の趣旨を尊重し、対応していくとしている。[18]

---

[15] 旧皇族とは、昭和 22 年 10 月に皇室典範の規定に基づいて皇籍を離脱した 11 宮家 51 方のことをいう。これらの方々と天皇陛下は、約 600 年前の伏見宮貞成親王を共通の祖先としている。

[16] 平成 17 年の公表後、平成 18 年２月に秋篠宮文仁親王妃紀子殿下の御懐妊が判明し、皇室典範改正案の国会提出が見送られた。また、平成 24 年の公表後には、同年 12 月に政権が交代し、議論が立ち消えとなった。

[17] 衆議院においては平成 29 年６月１日に議院運営委員会で、参議院においては同月７日に天皇の退位等に関する皇室典範特例法案特別委員会で、いずれも同内容の附帯決議が付された。

[18] 第 200 回国会参議院会議録第２号７頁（令元.10.8）安倍内閣総理大臣答弁

５　交通安全対策

(1) 高齢運転者対策

ア　高齢運転者による交通事故の現状と道路交通法の改正

近年、交通死亡事故件数全体が減少傾向であるのに対し、75 歳以上の高齢運転者による交通死亡事故件数は横ばいで推移しており、その全体に占める割合は増加傾向にある[19]。今後、75 歳以上の免許保有者が更に増加すると見込まれる中で、高齢運転者対策は喫緊の課題となっている[20]。

こうした中、平成 27 年６月に「道路交通法」(昭和 35 年法律第 105 号) の改正が行われ、臨時認知機能検査・臨時高齢者講習制度の導入、臨時適性検査等に係る制度の見直し等の措置を講ずることとされた[21]。

イ　高齢運転者による交通事故防止対策に関する関係閣僚会議

平成 28 年 10 月に横浜市で発生した小学生男児の交通死亡事故を始めとする高齢運転者による交通死亡事故の発生状況等を踏まえ、同年 11 月 15 日、政府は、「高齢運転者による交通事故防止対策に関する関係閣僚会議」を開催した。 同会議において、安倍内閣総理大臣から、①改正道路交通法の円滑な施行、②高齢者の移動手段の確保など社会全体で高齢者の生活を支える体制の整備、③高齢運転者の特性も踏まえた更なる対策の必要性の検討について指示があった。これを受けて、平成 29 年７月７日、政府の交通対策本部は、上記の総理指示を踏まえた調査研究等を緊急かつ強力に推進することなどを内容とする「高齢運転者による交通事故防止対策について」を決定した。

また、警察庁では、上記の総理指示を踏まえ、平成 29 年１月から「高齢運転者交通事故防止対策に関する有識者会議」が開催され、同年６月 30 日に提言が取りまとめられた。同提言においては、加齢に伴う身体機能の低下への対応として、実車試験及び限定条件付免許の導入の可否を含め、運転免許制度の在り方等について調査研究を実施すべきとされた。これを受けて、同会議の下に設置された分科会が当該調査研究を実施し、平成 31 年３月に取りまとめた報告書では、実車試験及び限定条件付免許の導入について、引き続き検討する必要があるとされた。

ウ　昨今の事故情勢を踏まえた交通安全対策に関する関係閣僚会議

平成 31 年４月に東京都豊島区で発生した高齢運転者の乗用車の暴走による親子の交通死亡事故等を踏まえ、令和元年５月 21 日、政府は、「昨今の事故情勢を踏まえた交通安全対策に関する関係閣僚会議」を開催した。同会議において、安倍内閣総理大臣から、高齢

---

[19] 平成 20 年から平成 30 年まで、75 歳以上の高齢運転者による交通死亡事故件数は 400 件台で推移しているが、交通死亡事故全体に占める割合は、平成 20 年の 8.7%から増加傾向にあり、平成 30 年は 14.8%となっている（第７回高齢運転者交通事故防止対策に関する有識者会議（令和元年５月 14 日）資料１等)。

[20] 平成 30 年 12 月末時点における 75 歳以上の免許保有者数は約 564 万人で、平成 20 年と比較して約 1.9 倍に増加している（前掲注 19 掲載資料)。

[21] 平成 30 年中において改正後の道路交通法に基づき認知機能検査を受けた者 216 万 5,349 人のうち、第１分類（認知症のおそれがある者）と判定された者は５万 4,786 人であった（高齢運転者交通事故防止対策に関する有識者会議「認知機能と安全運転の関係に関する調査研究」分科会第３回（平成 31 年３月５日）資料２)。

者の安全運転を支える対策の更なる推進、高齢者の移動を伴う日常生活を支える施策の充実について、新たな技術の進展等も考慮しつつ一層強力に推進するよう指示があった。

同年６月 18 日に同会議において決定された「未就学児等及び高齢運転者の交通安全緊急対策」では、安全運転支援機能[22]を有する自動車（以下「サポカー」という。）を前提として高齢者が運転できる免許制度の創設に向けた検討を行い、本年度内に結論を得ること等が盛り込まれた。

また、警察庁の「高齢運転者交通事故防止対策に関する有識者会議」の下に設置された分科会が同年 12 月に公表した中間報告では、実車走行実験[23]、アンケート調査[24]、先進安全技術の現状に関する調査[25]等の結果が示されるとともに、①違反歴等からリスクがより高い者に対象者を絞って高齢運転者の免許更新時に運転技能の検査を行い、運転技能が特に不十分な場合には免許証の更新を認めないこと、②自主的な申請によるサポカー限定免許の導入は高齢運転者の安全運転やモビリティの確保に資すること等の考え方が示された[26]。

(2) あおり運転対策

平成 29 年６月、神奈川県内の東名高速道路においていわゆる「あおり運転」等の悪質・危険な行為を原因として、父母２人が死亡、娘２人が負傷する交通死亡事故が発生するなど、同種の悪質・危険な運転に対する厳正な対処を望む国民の声が高まっていた。

こうした中、平成 30 年１月 16 日、警察庁は、各都道府県警察に対して「いわゆる「あおり運転」等の悪質・危険な運転に対する厳正な対処について（通達）」を発出し、悪質・危険な運転に対しては、道路交通法違反のみならず、危険運転致死傷罪（妨害目的運転）[27]、暴行罪[28]等のあらゆる法令を駆使して厳正な捜査の徹底を期すこと、また、車間距離不保持、進路変更禁止違反、急ブレーキ禁止違反等の道路交通法違反について、積極的な交通指導取締りを推進すること等を通達した[29]。

---

[22] 衝突被害軽減ブレーキ、ペダル踏み間違い時加速抑制装置等

[23] 高齢者講習の受講者（70 歳以上）を対象として、実車走行試験を実施し、高齢運転者の運転技能を確認したところ、運転技能が極めて不十分なものが一定程度いる一方、指導後は結果が改善したとしている。

[24] 運転能力が不十分な高齢運転者や違反・事故歴のある高齢運転者の運転継続に否定的な意見が多数であったとしている。

[25] サポカーには、特定の事故について、一定の抑止効果が認められるとしている。

[26] サポカー限定免許については、令和元年 12 月 19 日に開かれた「昨今の事故情勢を踏まえた交通安全対策に関する関係閣僚会議」（第３回）において、国家公安委員会委員長から、同中間報告における考え方が報告されるとともに、具体的な制度の在り方について関係省庁と連携して検討を進めていくことが報告され、安倍内閣総理大臣から、報告された方向性を基本として至急具体化するよう指示があった。

[27] 「自動車の運転により人を死傷させる行為等の処罰に関する法律」（平成 25 年法律第 86 号）第２条第４号

[28] 「刑法」（明治 40 年法律第 45 号）第 208 条

[29] 平成 30 年中における車間距離保持義務違反取締件数は１万 3,025 件で、平成 29 年と比較して約 1.8 倍に増加している。また、同年中において、各都道府県警察から警察庁に報告のあった、あおり運転に関して運転行為や人身交通事故に刑法を適用した件数は、殺人１件、傷害４件、暴行 24 件となっている（「令和元年度交通安全白書」146 頁）。さらに、同年中における危険運転致死傷罪（妨害目的運転）の適用件数は 25 件となっている（警察庁交通局「平成 30 年中の交通死亡事故の発生状況及び道路交通法違反取締り状況等について」（平成 31 年２月 14 日）35 頁）。

しかし同通達発出後も、平成30年７月には大阪府堺市であおり運転の車に追突されたバイクの男子大学生が死亡する交通事故が発生し、また、令和元年８月には茨城県内の常磐自動車道であおり運転により停止させられた車の男性が殴打される事件が発生するなど、あおり運転による事故・事件が相次いでおり、その厳罰化を求める声が上がっている。

(3) 道路交通法改正案の提出の検討

こうした中、警察庁が、高齢運転者対策として運転技能検査及びサポカー限定免許の導入等の措置を講ずるとともに、あおり運転対策として罰則及び行政処分の整備等の措置を講ずること等を内容とする道路交通法改正案の提出を検討している旨が報じられている[30]。

Ⅱ　第201回国会提出予定法律案等の概要

１　地域における一般乗合旅客自動車運送事業及び銀行業に係る基盤的なサービスの提供の維持を図るための私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の特例に関する法律案（仮称）

地域一般乗合旅客自動車運送事業者（仮称）及び地域銀行（仮称）が地域において提供する基盤的なサービスの重要性に鑑み、将来にわたって当該サービスの維持を図り、地域経済の活性化及び地域住民の生活の向上に資するため、これらの事業者に係る合併その他の行為について、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の特例を定める。

２　国家公務員法等の一部を改正する法律案

人事院の国会及び内閣に対する平成30年８月10日付けの意見の申出に鑑み、国家公務員の定年を段階的に年齢65年に引き上げるとともに、管理監督職勤務上限年齢（仮称）による降任及び転任並びに定年前再任用短時間勤務（仮称）の制度を設けるほか、年齢60年を超える職員に係る給与及び退職手当に関する特例を設ける等の措置を講ずる。

３　科学技術基本法等の一部を改正する法律案

我が国の経済社会の発展及び国民の福祉の向上を図るためには、人文科学のみに係るものを含めた科学技術の振興及びイノベーションの創出の促進が極めて重要となっている状況に鑑み、科学技術基本法の題名を科学技術・イノベーション基本法（仮称）に改め、同法において人文科学のみに係る科学技術の位置付けの見直し及びイノベーションの創出に関する規定の新設等を行うとともに、科学技術・イノベーション創出の活性化に関する法律において研究開発法人への人文科学分野の研究開発等を行う独立行政法人の追加等を行う等の措置を講ずる。

４　道路交通法の一部を改正する法律案

最近における道路交通をめぐる情勢に鑑み、一定の要件に該当する高齢運転者に対する運転技能検査制度（仮称）及び申請により運転免許に条件を付することができる制度の導

[30] 『日本経済新聞』夕刊（令元.12.6）、『毎日新聞』（令元.12.20）等

入を行うとともに、第二種運転免許等の受験資格の見直し、他の車両等の通行を妨害する目的で一定の違反行為をした者に対する罰則の創設等を行う。

５　個人情報の保護に関する法律等の一部を改正する法律案

個人情報の保護及び有用性の確保に資するため、個人情報の漏えい等が生じた場合における報告及び本人への通知を義務付け、個人情報等の外国における取扱いに対する個人情報の保護に関する法律の適用範囲を拡大するとともに、個人情報に含まれる記述等の削除等により他の情報と照合しない限り特定の個人を識別することができないように加工した仮名化情報（仮称）の取扱いについての規律を定める等の措置を講ずる。

６　特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律及び特定複合観光施設区域整備法を廃止する法律案（仮称）（議員立法）

特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律及び特定複合観光施設区域整備法を廃止する。

（参考）継続法律案等

○　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 15 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。

○　公文書等の管理の適正化の推進に関する法律案（逢坂誠二君外12名提出、第197回国会衆法第11号）

公文書等の管理の適正化の推進を総合的かつ集中的に行うため、公文書等の管理の適正化の推進について、その基本理念を定め、国の責務を明らかにし、及び基本方針その他の基本となる事項を定めるとともに、公文書等管理審議会を設置する措置を講ずる。

○　性的指向又は性自認を理由とする差別の解消等の推進に関する法律案（西村智奈美君外10名提出、第197回国会衆法第12号）

全ての国民が相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する豊かで活力ある社会の実現に資するため、性的指向又は性自認を理由とする差別の解消等の推進に関する基本的な事項、行政機関等及び事業者における性的指向又は性自認を理由とする差別の解消等のための措置等を定める。

○　天皇の退位等に関する皇室典範特例法の施行の日の翌日以後における平成の元号を用いた法律の表記の取扱い等に関する法律案（大島敦君外６名提出、第 198 回国会衆法第６号）

天皇の退位等に関する皇室典範特例法の施行の日の翌日以後において平成の元号を用いて同日以後の日を表している表記を用いた法律の規定を適用する場合における当該表記について、令和の元号を用いてこれに相当する日を表している表記として取り扱うこととする等の措置を講ずる。

○　国民経済及び国民生活に重大な影響を及ぼすおそれのある通商に係る交渉に関する情報の提供の促進に関する法律案（近藤和也君外６名提出、第 198 回国会衆法第 25 号）

重大通商交渉に関し、国民及び国会に対して必要な情報が提供されていない現状に鑑み、政府の国民及び国会に対する適時かつ適切な方法による情報の提供を促進するため、政府の国民に対する情報の提供の努力義務及び国会に対する報告義務等並びに各議院の委員会等による調査命令及び議員による当該調査命令の要請等について定める。

○　手話言語法案（初鹿明博君外７名提出、第 198 回国会衆法第 26 号）

手話がろう者にとって日常生活及び社会生活を営む上で重要な独自の言語であることに鑑み、ろう者の手話の習得の機会の拡大並びに手話文化の継承及び発展を図るため、手話の習得等に関する施策について、基本理念を定め、並びに国及び地方公共団体の責務を明らかにするとともに、手話の習得等に関する施策の基本となる事項を定めることにより、手話の習得等に関する施策を総合的かつ計画的に推進する。

○　視聴覚障害者等の意思疎通等のための手段の確保の促進に関する法律案（初鹿明博君外７名提出、第 198 回国会衆法第 27 号）

全ての視聴覚障害者等が、円滑に情報を取得し及び利用し、その意思を表示し、並びに意思疎通を行うことのできる社会を実現するため、視聴覚障害者等の意思疎通等のための手段の確保の促進に関する施策について、基本理念を定め、及び国、地方公共団体等の責務を明らかにするとともに、視聴覚障害者等の意思疎通等のための手段の確保の促進に関する施策の基本となる事項を定めることにより、視聴覚障害者等の意思疎通等のための手段の確保の促進に関する施策を総合的かつ計画的に推進する。

○　多文化共生社会基本法案（中川正春君外５名提出、第 198 回国会衆法第 28 号）

我が国における近年の在留外国人の増加に伴い、その人権を尊重しつつ、在留外国人が日常生活、社会生活及び職業生活を国民と共に円滑に営むことができる環境の整備を図ることが重要な課題となっていることに鑑み、多文化共生社会の形成に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、多文化共生社会の形成に関し、基本理念を定め、並びに国及び地方公共団体の責務等を明らかにするとともに、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
内閣調査室　田中首席調査員（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

(1) 第32次地方制度調査会

ア　背景

我が国の総人口は、平成20年をピークに減少に転じており、今後、人口減少のスピードが加速するものと見込まれている。このような中にあっても、地方公共団体は、引き続き持続可能な形で行政サービスを提供する必要がある。このような認識の下、第30次及び第31次地方制度調査会等では、人口減少社会に対応した地方行政体制の在り方についての議論が続けられてきた。

このうち、第31次地方制度調査会の答申（平成28年６月）は、行政コストが増大する中で、あらゆる行政サービスを単独の市町村だけで提供するのは現実的でないとし、市町村間の広域連携と連携が困難な地域における都道府県による補完の必要性を提言した。

しかし、現在の広域連携は、施設の相互利用やイベントの共同開催など、利害衝突のない分野に集中しており、都道府県による市町村の補完についても、積極的に取り組む都道府県は少数となっている[1]。

イ　自治体戦略2040構想研究会

総務省は、人口減少が深刻化し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」を開催した。同研究会は、平成30年７月、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（ＡＩ等による事務の自動処理化等）、②公共私によるくらしの維持（新しい公共私の協力関係の構築等）、③圏域マネジメントと二層制の柔軟化（圏域単位での行政のスタンダード化、都道府県・市町村の二層制の柔軟化）等を示した。

ウ　中間報告

自治体戦略2040構想研究会での議論を受け、平成30年７月５日、第32次地方制度調査会が発足し、令和元年７月31日、「2040年頃から逆算し顕在化する地方行政の諸課題とその対応方策についての中間報告」が取りまとめられた。

中間報告は、2040年頃にかけて生じる様々な変化・課題を、①人口構造（高齢者人口の増加、生産年齢人口・年少人口の減少等）、②インフラ・空間（インフラの老朽化と更新費等の増加、空き地・空き家の増加による都市の低密度化等）、③技術・社会等（技術の進展、ライフコースや価値観の多様化等）に整理した。その上で、変化・課題の現れ方は地域ご

[1] 総務省「自治体戦略2040構想研究会第二次報告」（平成30年７月）35・36頁

とに異なるとして、議論の材料となる地域の将来推計のデータを「地域の未来予測」として整理することを提言した。また、2040年頃にかけて求められる方策として、地域の枠を越えた連携（広域連携）、組織の枠を越えた連携（公共私の連携）、行政サービスのデジタル化などの必要性を提言した。

現在、第32次地方制度調査会では、令和２年夏までの答申の取りまとめに向け、審議が進められている。

なお、中間報告では、「圏域」連携の仕組みについて具体的な提言を行っていないが、地方からは、「周縁部町村の衰退、消滅を招く危険性がある」「強制的に圏域行政に追い込むような仕組みにすべきではない」など、「圏域」連携に対する懸念の声[2]がある。

(2) 市町村合併

ア　背景

明治初期、江戸時代の自然集落に由来する町村が７万以上存在していたが、明治の大合併（小学校事務の処理等を念頭に300から500戸を標準）や、昭和の大合併（中学校事務の処理等を念頭に人口8,000人を標準）を経て、昭和36年には3,472市町村まで減少した。加えて、平成11年度から21年度にかけては、市町村の行財政基盤を強化するため、平成の大合併が推進され、市町村数は3,232から1,727まで減少した（令和元年８月末現在1,718市町村）。

このうち、昭和の大合併は、昭和28年制定の町村合併促進法や昭和31年制定の新市町村建設促進法によって国や都道府県の主導の下で推進された。その後も、市の合併特例法などが整備され、昭和40年、従来の合併関係法律を整理統合した「市町村の合併の特例に関する法律」（旧合併特例法）が制定された。

旧合併特例法は、平成の大合併を推進するため、平成11年の改正において、合併特例債や合併算定替の期間延長などの手厚い財政支援措置等が規定されたが、平成16年度末に失効し、その後継法として現行の合併特例法が制定された。

現行の合併特例法（平成22年改正後）は、自主的な合併の円滑化を図るため、合併の障害を除去するための制度（合併算定替、議員定数・在任の特例等）や住民意思を反映させるための制度（合併協議会の設置に係る住民発議・住民投票等）を規定するもので、同法の有効期限は令和元年度末となっている。

イ　合併特例法改正の動き

第32次地方制度調査会は、現行の合併特例法が令和元年度末に期限を迎えることへの対応について審議を進め、令和元年10月30日、「市町村合併についての今後の対応方策に関する答申」を取りまとめた。

答申では、今後の基礎自治体による行政サービスの提供体制について、各市町村におい

[2] 第32次地方制度調査会第３回総会（令和元年７月31日）における全国町村会会長及び全国町村議会議長会会長の発言

て、自主的な市町村合併、市町村間の広域連携、都道府県による補完などの多様な手法の中から最も適したものを自ら選択できるようにすることが適当であるとした。このうち、自主的な市町村合併については、行財政基盤を強化するための手法の一つとして引き続き必要であるとした。

その上で、現行の合併特例法については、現行法下で行われた７件の市町村合併のいずれの事例でも、同法の特例措置が活用されたことや、現在も市町村合併に向けた動きのある地域が存在することを挙げ、現行法の期限後においても、引き続き、これらの措置を講じることができるよう、現行法の期限を延長すべきとした。

政府は、同答申を踏まえ、今国会に合併特例法の改正案を提出する予定である。

(3) 地方議会

ア　背景

地方議会は、住民の代表機関として、団体意思決定機能や監視機能などの重要な機能を担っており、地方自治法制定以来、議決対象事項の拡大など、その権限や役割の充実が図られてきた。これに伴い、議員には、専門性がより強く求められるとともに、拘束時間も長くなっており、議員定数が少ない小規模市町村ほど議員の負担感が増加している。

一方で、小規模市町村ほど、議員報酬が少ない傾向にあり、議員報酬だけで生計を立てていくことが難しい状況となっている。また、小規模市町村においては、人口が少ないことに加え、公務部門の人材や市町村との取引関係にある事業者が議員になり得ないため、議員に係る兼職禁止・請負禁止などの規制が議員のなり手不足を助長していると考えられる。[3]

イ　議員のなり手不足対策

平成 29 年６月、高知県大川村は、村議会議員選挙の立候補者が定数に達しない可能性があるとして、町村総会の設置について検討を開始することを表明した。これを契機に、人口減少や高齢化が進む小規模町村などにおいて、議員のなり手不足が深刻化しているとの認識が広がった。

こうした中、総務省の「町村議会のあり方に関する研究会」において、議員のなり手不足等に関する検討が行われ、平成30年３月、現行制度に加え、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」の議会を選択可能とすることが提言された。これに対して、地方からは、「地方議会を取り巻く環境は地域により異なり、類型化できない[4]」などの批判があり、具体化に向けた議論は進まなかった。

そこで、総務省は、議員のなり手不足等に対応するため、三議長会に対応策の検討を依頼するとともに、令和元年６月に有識者及び地方議会関係者による「地方議会・議員のあり方に関する研究会」を設置した。

---

[3] 総務省「町村議会のあり方に関する研究会報告書」（平成30年３月）に基づき作成

[4] 全国町村議会議長会「町村議会のあり方に関する研究会報告書に対する意見」（平成30年３月26日）

同研究会では、全国市議会議長会及び全国町村議会議長会から、①兼業（請負）禁止要件の緩和、②立候補時の休暇・休職制度と議員退職後の復職制度の整備、③議員報酬の引上げ等を促進する地方財政措置の強化、④厚生年金への地方議会議員の加入の実現などの議員のなり手不足対策等が要望されている。同研究会は、これらの要望も踏まえて議論を進め、令和２年６月頃を目途に取りまとめを行う予定となっている。

なお、第 32 次地方制度調査会においても、地方議会への多様な人材の参画促進等についての審議が行われる見通しとなっている。

(4) 過疎対策

ア　過疎法の動向

昭和30年代以降の高度経済成長の過程で、地方の人口が急激に大都市に流出し、地方では、人口減少により生活水準や生産機能の維持が困難となるなど深刻な問題が生じた。こうした問題に対処するため、昭和45年以降、数次にわたる過疎法が10年間の時限立法として制定され、過疎地域に対し、国の補助率のかさ上げ、過疎対策事業債（充当率100%、元利償還金に対する交付税措置率70%）の発行といった、財政、金融、税制等の支援措置が講じられてきた。

現行の過疎法（平成12年制定、平成22年及び24年に有効期限を延長）は、令和２年度末で失効することとなっているため、総務省の過疎問題懇談会おいて、新たな過疎対策についての検討が進められており、令和元年度末を目途に提言案を取りまとめることとされている。

イ　人口急減地域における人材の確保等

人口が急減している地域への対策に関しては、第200回国会（臨時会）において、衆議院総務委員長提出の議員立法によって「地域人口の急減に対処するための特定地域づくり事業の推進に関する法律」（令和元年法律第64号）が制定された。

同法律は、人口急減地域において、①都道府県知事の認定を受けた「特定地域づくり事業協同組合」が地域内外の人材を職員として雇用し、②その職員を組合員である小規模事業者の事業（農林漁業、製造業、サービス業等）に従事させるものである。これによって、人口急減地域で活躍しようとする人材にとっては安定的な雇用と社会保険の確保、人口急減地域の小規模事業者にとっては人手不足の解消と業務の繁閑への柔軟な対応などのメリットがあるとされる[5]。

また、同法律は、令和２年６月に施行されることとなっており、令和２年度予算において、特定地域づくり事業協同組合を支援するための経費（特定地域づくり事業推進交付金等）として５億円が計上[6]されている。

---

[5] 参議院総務委員会（令和元年11月26日）における細田博之君（衆議院総務委員長代理）答弁

[6] 特定地域づくり事業推進交付金については、内閣府に予算を計上し、総務省に移替えの上、総務省で執行することとしている。

(5) 地方公務員の定年延長の動き

国家公務員の定年延長については、公的年金の支給開始年齢の引き上げを背景に[7]、「国家公務員制度改革基本法」（平成20年法律第68号）において、定年を段階的に65歳に引上げることを検討する旨規定された。

平成23年、人事院は、定年を段階的に65歳に引き上げることが適当とする旨の意見の申出[8]を行った。これを踏まえ、平成25年、年金支給開始年齢に達するまで希望者を再任用すること及び年金支給開始年齢に合わせた段階的な定年の引上げを検討することが閣議決定された[9]。

平成30年、政府は、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であるとする論点整理[10]を行った。政府からの要請を受けて、同年、人事院は、定年を段階的に65歳に引き上げることが適当とする旨の意見の申出[11]を行った。

このような状況の下、政府は、「経済財政運営と改革の基本方針2019」（令和元年６月21日閣議決定）において、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とした。また、令和元年８月、人事院は、「公務員人事管理に関する報告」において、定年の65歳への段階的な引上げを実現するための措置が実施されるよう、改めて要請した。

地方公務員についても、政府は、雇用と年金の接続を図るため、地方の実情に応じて、定年退職する職員の希望により再任用する等、必要な措置を講ずるよう地方自治体に要請を行っている[12]。

政府は、国家公務員の定年を 60 歳から 65 歳に段階的に引き上げるための国家公務員法等改正案及びこれに合わせて地方公務員の定年を引き上げるための地方公務員法等改正案を今国会に提出する予定である。

(6) 会計年度任用職員

地方分権改革により、国から地方へ大幅な権限委譲が行われる中、少子高齢化等に対応するため、地方自治体の行政事務は、次第に増加し、かつ多様化している。他方、地方公務員総数は、行政改革の取組により、平成６年をピークに減少を続けている。このような状況の下、地方自治体の臨時・非常勤職員は近年、急速に増加しつつある。

【地方自治体の臨時・非常勤職員数の推移】

	平成 17 年	平成 20 年	平成 24 年	平成 28 年
臨時・非常勤職員数	約 45.6 万人	約 49.8 万人	約 59.9 万人	約 64.3 万人

（総務省資料より作成）

---

[7] 令和元年度における支給開始年齢は、定額部分が 65 歳、報酬比例部分は 63 歳

[8] 「定年を段階的に 65 歳に引き上げるための国家公務員法等の改正についての意見の申出」（平成 23 年９月 30 日人事院）

[9] 「国家公務員の雇用と年金の接続について」（平成 25 年３月 26 日閣議決定）

[10] 「公務員の定年の引上げに関する関係閣僚会議」（平成 30 年２月 16 日）

[11] 「定年を段階的に 65 歳に引き上げるための国家公務員法等の改正についての意見の申出」（平成 30 年８月 10 日人事院）

[12] 「地方公務員の雇用と年金の接続について」（平成 25 年３月 29 日付総務副大臣通知）

（注）　自治労組織基本調査によると、平成２年６月１現在で「全国の自治労加盟単組の職場に約 20 万人」の臨時・非常勤職員が把握されている[13]。

地方自治体の臨時・非常勤職員については、一般職非常勤職員の採用方法等が明確に定められていない、労働者性の高い非常勤職員に対しても期末手当の支給ができないなどの課題があった。

そこで、平成 29 年の法改正[14]により、会計年度任用職員の制度を創設し、採用方法や任期等を明確化するとともに、期末手当の支給を可能とすることとされた。これを踏まえ、総務省は、地方自治体による会計年度任用職員制度の導入に向けた支援を行っている[15]。なお、令和元年 12 月 20 日に決定された令和２年度地方財政対策の中で、会計年度任用職員の期末手当の支給等に係る経費約 1,700 億円が計上された。

(7) マイナンバーカード

ア　マイナンバーカードの普及促進

マイナンバーカードは、平成28年１月から交付が開始されたが、令和元年12月16日時点での交付枚数は、約1,872万枚（人口に対する交付率約14.7％）にとどまっており、その普及促進を図ることが課題の一つとなっている。

政府は、平成29年３月17日に策定・公表した「マイナンバーカード利活用推進ロードマップ」に基づき、身分証等としての利用や、行政サービス・民間サービスにおける利用の推進など、マイナンバーカードの利便性を高めるための各種取組を進めてきた。

加えて、令和元年９月の「デジタル・ガバメント閣僚会議」では、マイナンバーカードを利用した消費活性化策や、令和３年３月から本格運用されるマイナンバーカードの健康保険証としての利用等に係る各種方針が了承された。

健康保険証としての利用に関しては、医療機関等の利用環境整備を進めるとともに、被保険者のカード取得を促進することとされた。被保険者のうち、国家公務員・地方公務員等（国家公務員共済組合・地方公務員共済組合）については、令和元年度内に、マイナンバーカードの一斉取得を推進することとされた。

また、同会議では、マイナンバーカードの交付枚数の想定も示され、健康保険証利用の運用開始時である令和３年３月末に6,000万～7,000万枚まで拡大し、令和４年度末にほどんどの住民がカードを保有すると想定している。

政府は、この想定を踏まえ、カード交付申請の増加に対応するため、令和２年度予算において、マイナンバーカードの交付関係予算を大幅に増額し、1,365億円（前年度当初198億円）を計上している。

---

[13] 早川征一郎著『国・地方自治体の非常勤職員－制度・実態とその課題－』自治体研究社 188 頁

[14] 「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）

[15] 「『会計年度任用職員制度の準備状況等に関する調査』の結果について」（平成 31 年３月 28 日）、「会計年度任用職員制度の導入等に向けた事務処理マニュアルの改訂について」（平成 30 年 10 月 18 日）

イ　マイナンバーカードを利用した消費活性化策（マイナポイント）

マイナンバーカードを利用した消費活性化策については、マイナンバーカードやキャッシュレス決済の普及を後押しするとともに、消費税率引上げに伴う需要平準化策として、東京オリンピック・パラリンピック後の消費を下支えすることが期待されている。

具体的には、マイナンバーカードを取得し、マイキーＩＤを取得した者（4,000万人を想定）がキャッシュレス決済サービスで「前払い」（チャージ）又は「物品等の購入」を行った場合、当該決済サービスで利用できる「マイナポイント」（プレミアム分）を国費で付与しようとするもので、最大２万円分の前払い等に対し、5,000ポイント（5,000円相当）が付与される（プレミアム率25%）。事業期間は、令和２年９月から令和３年３月までの７か月間とされ、令和元年度補正予算に21億円、令和２年度予算に2,458億円が計上されている。

２　地方財政

(1) 令和元年度補正予算

ア　補正予算の編成に向けた動き

令和元年は、台風第15号及び第19号等の相次ぐ暴風雨及び豪雨による災害によって広範囲にわたって甚大な被害が生じた。これに対し、政府は、令和元年11月７日、「被災者の生活・生業の再建に向けた対策パッケージ」を取りまとめ、翌８日、同対策パッケージを実行するため、令和元年度一般会計の予備費1,316億円の使用を閣議決定した。

また、同年12月５日には、災害からの復旧・復興、米中貿易摩擦等の経済の下振れリスクへの対応、東京オリンピック・パラリンピック後の経済活力の維持・向上などのため、事業規模26.0兆円程度（財政支出13.2兆円程度）となる「安心と成長の未来を拓く総合経済対策」（以下「経済対策」という。）を閣議決定した。

経済対策では、災害からの復旧・復興と安全・安心の確保として事業規模7.0兆円程度（財政支出5.8兆円程度）の事業が盛り込まれ、この中で自然災害からの復旧・復興の加速のための措置として、特別交付税の増額等が明記された。

政府は、経済対策を実施するため、その財政的裏付けとなる令和元年度補正予算を同月13日に閣議決定した。

イ　令和元年度補正予算に係る財政措置等

今回の補正予算では、国税収入の減額補正が行われるため、令和元年度の地方交付税法定率分が7,651億円減額されることとなる。この減額分については、平成30年度の国税決算に伴う地方交付税法定率分の増額1,156億円を充てた上で、残余の6,496億円について全額を国の一般会計からの加算による補填措置を講ずることとしている。これによって、当初の地方交付税の総額を確保するとともに、当該加算分については、後年度に精算（令和３年度から12年度までの各年度の地方交付税の総額から減額）することとしている。

また、令和元年度の災害等の状況に鑑み、特別交付税の総額に950億円を加算するとともに、東日本大震災に係る復旧・復興事業の地方負担額を措置するため、震災復興特別交付税の総額に504億円を加算することとしている。

以上の措置を講ずるため、政府は、今国会に「地方交付税法及び特別会計に関する法律の一部を改正する法律案（仮称）」を提出する予定である。

(2) 令和２年度地方財政対策

政府は、令和２年度の地方財政の運営方針を定める令和２年度地方財政対策を令和元年12月20日に決定した。その主な内容は、次のとおりである。

ア　一般財源総額の確保

令和２年度の一般財源（地方税、地方交付税等）の総額は、前年度比0.7兆円増となる63.4兆円が確保された。このうち、地方税は、消費税率の引上げに伴う地方消費税の増（前年度比1.0兆円増）等により、40.9兆円（前年度比0.7兆円増）となった。また、地方交付税は、偏在是正措置による地方法人税収の増（前年度比0.8兆円増）等により、２年連続の増加となる16.6兆円（前年度比0.4兆円増）が確保された。

イ　臨時財政対策債の抑制

地方財政では、毎年度、多額の財源不足が生じている。この地方財源不足に対しては、建設地方債（財源対策債）の増発等を除いた額を、国と地方で折半して負担し、①国負担分は一般会計からの加算（地方交付税の増額）、②地方負担分は臨時財政対策債の発行により補塡措置を講ずることとされている（折半ルール）。

令和２年度は、地方財源不足が前年度比0.1兆円増の4.5兆円となったものの、昨年度に引き続き折半ルールの対象となる財源不足が生じなかった。このため、臨時財政対策債発行額は前年度比0.1兆円減の3.1兆円へと抑制され、令和２年度末の臨時財政対策債残高も昨年度に引き続き減少すると見込まれている。

ウ　地域社会再生事業費（仮称）の創設

地方法人課税における新たな偏在是正（法人事業税の一部国税化による特別法人事業税・譲与税制度の創設）による財源（不交付団体の減収分）を活用して、地方財政計画に地域社会の維持・再生に取り組むための新たな歳出項目として「地域社会再生事業費（仮称）」（4,200億円）を計上することとされた。同事業費の地方交付税における算定については、基準財政需要額の新たな算定項目「地域社会再生事業費（仮称）」を創設し、道府県分及び市町村分として、それぞれ2,100億円程度を算定することとされた。また、算定に当たっては、取組の必要性が高い団体に重点的に配分する観点から、人口構造の変化や人口集積の度合いに応じた指標を反映することとしている。

エ　緊急浚渫推進事業費（仮称）の創設

令和元年台風第19号による河川氾濫等の大規模な浸水被害等を考慮し、地方団体が単独事業として緊急的に河川等の浚渫（堆積土砂の撤去等）を実施できるよう、新たに「緊急浚渫推進事業費（仮称）」（900億円）を地方財政計画に計上するとともに、令和２年度から

６年度までの５年間に行われる事業を対象に、浚渫経費について地方債（充当率100%、交付税措置率70%）の発行を可能とすることとしている。

なお、浚渫経費は、本来、地方債の対象とはならない維持補修費であるため、政府は、地方財政法の改正によって、特例措置を創設することとしている。

オ　森林環境譲与税の増額

平成31年度税制改正において、森林整備等に必要な地方財源を安定的に確保するため、森林環境税及び森林環境譲与税が創設され、森林環境譲与税は、令和元年度から譲与が開始された。しかし、譲与税の財源となる森林環境税（平年度約600億円）は、令和６年度からの課税となるため、令和５年度までの譲与税財源（令和元年度から３年度までは各200億円、令和４年度・５年度は各300億円）は、交付税特別会計借入金で措置することとされている[16]。

令和２年度地方財政対策では、災害防止・国土保全機能強化等の観点から、森林整備を一層促進するため、森林環境譲与税の譲与額を前倒しで増額（令和２年度・３年度は各400億円、令和４年度・５年度は各500億円、令和６年度以降は各600億円）することとされた。また、令和６年度までの譲与税の財源については、地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金を活用（令和２年度から６年度までに2,300億円）することとされ、令和２年度以降、交付税特別会計における譲与税財源の借入れを行わないこととされた。

なお、令和元年度分の譲与税財源として借り入れた交付税特別会計借入金200億円については、令和２年度に償還することとされている。

３　地方税制

(1) 令和２年度税制改正に向けた動き

ア　所有者不明土地等に係る固定資産税の課題への対応

人口減少、高齢化に伴う土地利用ニーズの低下等により、近年、所有者不明土地や空き地等が全国的に増加している。そのため、公共事業の推進に支障が生じているほか、生活環境に悪影響が生じている地域もある。

また、所有者不明土地に関しては、固定資産税を課税するに当たり、登記簿上の所有者の死亡後、相続登記がされていない場合には、「現に所有している者」（通常は相続人）を課税庁が調査し、納税義務者として認定し、課税することとなるが、「現に所有している者」を把握するために地方自治体に多大な負担が生じている。

令和２年度税制改正大綱（令和元年12月20日閣議決定）においては、このような課題に対応するため、①登記簿上の所有者が死亡し、相続登記が行われるまでの間において、現に所有している者（相続人等）に対する氏名・住所等の申告の制度化、②使用者を所有者とみなして固定資産税を課すことを可能とする見直しを行うこととされている。

---

[16] 交付税特別会計借入金は、令和７年度から14年度までの譲与税額を減額して償還することとされている。このため、森林環境税（平年度約600億円）が全額譲与されるのは令和15年度からとなる。

イ　未婚のひとり親に対する税制上の措置

第二次世界大戦後、戦争で夫を失った未亡人の税負担を軽減するため、昭和26年度税制改正において、寡婦控除制度が創設された。寡婦控除は、夫と死別・離婚した後婚姻をしていない者等に適用されたが、未婚の者や妻と死別・離婚した者については適用外とされた。

昭和57年度税制改正においては、寡夫控除が創設され、妻と死別・離婚した後婚姻をしていない者にも所得控除が認められることになった。しかし、寡夫控除の適用には、所得制限が設けられるなど、寡婦控除に比べて厳格に定められている。

他方、未婚のひとり親については寡婦（夫）控除の適用対象とされず、ひとり親の婚姻歴の有無により税負担に差が生じているとして、これを見直すべきとの意見がある[17]。

未婚のひとり親に寡婦（夫）控除が適用されないことの影響は他の制度にも及び、所得額等を基に利用料等を算定する子育て及び福祉関係の事業において、同じひとり親世帯間で利用料等に差異が生じていた。これを是正するため、未婚のひとり親に係る公営住宅の家賃算定においては平成28年10月１日から、保育料の算定においては平成30年９月１日から、政令改正等により当該ひとり親に寡婦（夫）控除のみなし適用が実施された。

こうした中で、平成31年度税制改正において、個人住民税の非課税措置に、一定の要件を満たす未婚のひとり親が追加された（令和３年度分以後の個人住民税から適用）。また、平成31年度与党大綱の検討事項においては、「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更なる税制上の対応の要否等について、平成32年度税制改正において検討し、結論を得る。」とされた。

令和２年度税制改正大綱においては、全てのひとり親家庭の子どもに対して公平な税制を実現する観点から、「婚姻歴の有無による不公平」と「男性のひとり親と女性のひとり親の間の不公平」を同時に解消するために、未婚のひとり親についても寡婦（夫）控除の適用を認めること、寡婦に寡夫と同じ所得制限（前年の合計所得金額500万円）を設けること等、寡婦（夫）控除制度の見直しが行われることとされている。

ウ　電気供給業に係る法人事業税の課税方式の見直し

法人事業税は、法人の事業区分等に応じ、課税方式が異なっており、資本金１億円超の普通法人であれば、付加価値割、資本割、所得割の合算、資本金１億円以下の普通法人等及び特別法人（協同組合等及び医療法人）にあっては所得割、電気供給業、ガス供給業及び保険業については収入割により算出されている。なお、収入金額による課税方式（収入割）は、所得金額による課税方式（所得割）より税負担が大きくなる。

電気供給業の法人事業税の課税標準が収入金額とされているのは、①課税標準を所得とした場合、大規模施設を有し多大な行政サービスを受益しているのにもかかわらず、法人事業税額が少額となること、②事業の公益的性格から認可料金制度が採られ地域的独占事

[17] 「寡婦控除」規定の改正を求める意見書（日本弁護士連合会 2014.1.16）、寡婦控除を未婚の母子家庭まで拡大することを求める意見書（大阪府泉佐野市議会 平24.2.2受理）等

業であること等が理由とされる。

しかし、電気供給業のうち、発電部門は平成７年から全面自由化されている。また、平成28年度から小売部門についても、地域独占（垂直一貫体制）及び総括原価方式に基づく規制料金の原則廃止による全面自由化が行われ、他の一般の事業者と同様に競争環境下に置かれている。さらに、令和２年度からは送配電部門の法的分離等により、更なる競争環境の進展が予想される。

このような改革に伴い、電気供給業は、他の一般の事業と同様に競争環境下に置かれることとなるため、経団連は、収入金課税方式を採る根拠は失われているとして、収入金課税方式の見直しを提言した[18]。

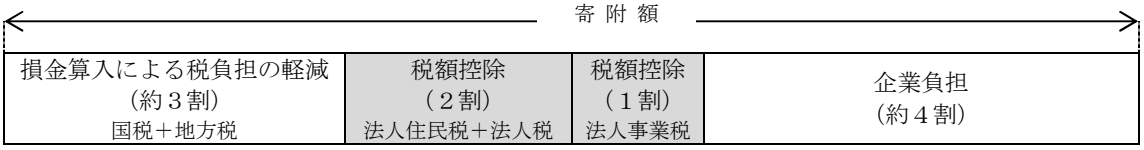
他方、全国知事会は、収入金課税方式の見直しにより、全都道府県で約1,500億円の減収が見込まれるとした上で、収入金課税を維持すべきとする提言を行った[19]。

このような状況の下、令和２年度税制改正においては、電気供給業に係る法人事業税について、軽油引取税の課税免除の特例の廃止等により、一定の代替財源を確保しつつ、発電・小売電気事業に係る課税方式を見直すことが予定されている。

エ　地方創生応援税制（企業版ふるさと納税）

地方創生応援税制（企業版ふるさと納税）は、地方公共団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年度に創設された。内閣総理大臣の認定を受けた地方公共団体の事業に法人が寄附を行った場合、寄附額の３割相当額が法人住民税・法人事業税等の税額から控除されるものである。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。

【寄附金額に対する税制措置のイメージ】



（内閣官房資料より作成）

ただし、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）が禁止されている。

企業版ふるさと納税の実績は、寄附額の合計が約66億円（平成28年度7.5億円、29年度23.6億円、30年度34.8億円[20]）であり、本税制を活用している地方公共団体数は428団体（24.5%）にとどまっている。

---

[18] 一般社団法人日本経済団体連合会「令和２年度税制改正に関する提言」（令和元年９月 17 日）

[19] 全国知事会「収入金課税制度の堅持に関する緊急提言」（令和元年 10 月 18 日）

[20] 地方公共団体が行う地方創生事業に対する寄附額の定量的な成果目標は、平成 31 年度までに累計 75 億円とされている。

このような状況の下、政府は、企業版ふるさと納税の一層の活用促進を図るため、令和元年度から、地方創生関係交付金の対象事業への企業版ふるさと納税を活用した寄附の充当を可能としたほか、基金への積立要件の緩和、寄附払込時期の弾力化等の運用改善を行った。

令和２年度税制改正大綱においては、地方への資金の流れを高めるため、企業版ふるさと納税の手続を簡素化するとともに、税額控除割合を現行の３割から６割に引き上げた上で、適用期限を５年延長することとされている。

(2) ふるさと納税制度

ア　平成31年度税制改正

ふるさと納税制度は、自分を育んでくれたふるさとに、いくらかでも納税できる制度があっても良いのではないか、という問題提起から[21]、平成20年度税制改正において導入された。しかし、実際には、返礼品目当ての寄附が多く、返礼品競争の過熱が問題視されていた[22]。そこで、総務省は、平成27年から毎年、返礼品の送付等について良識ある対応を地方団体に求めた[23]。

これに対し、一部の地方団体は、依然として過度な返礼品の送付によって多額の寄附金を集めていたため、平成31年度税制改正により、ふるさと納税制度に係る指定制度が導入された（令和元年６月１日施行）。

指定制度では、申出があった地方団体のうち、総務大臣が定める基準に適合する地方団体への寄附のみがふるさと納税制度の適用対象となることとされた。指定の基準は、①寄附金の募集を適正に実施すること、②返礼品を送付する場合には、その返礼品の返礼割合が３割以下、③返礼品は地場産品、とされた。

イ　令和元年度のふるさと納税に係る指定

令和元年度に指定を申し出た地方団体のうち、大阪府泉佐野市、静岡県小山町、和歌山県高野町及び佐賀県みやき町の４団体は、過度な返礼品で著しく多額の寄附金を集めたとして、不指定とされた。

大阪府泉佐野市はこの決定を不服とし、国地方係争処理委員会に不指定の取消しを求める審査申出を行った。同委員会は、同市の寄附金の募集については、「他の団体に対する影響を顧みず、過度な返礼品により多額の寄附金を集め、制度存続が危ぶまれる状況を招いた」と指摘する一方で、「新制度施行前の返礼品の取組をもって不指定とすべきではない」として、総務省に対し、再検討するよう勧告した。これに対し、総務省は、指定の判断に

---

[21] ふるさと納税研究会報告書（平成 19 年 10 月）

[22] ふるさと納税の返礼品に関する有識者の意見の概要、ふるさと納税の返礼品に関する地方団体の実務者の意見の概要、ふるさと納税の返礼品に関する全国知事会・全国市長会・全国町村会の意見の概要（平成 29 年４月１日）

[23] 「地方税法、同法施行令、同法施行規則の改正等について」（平成 27 年４月１日付及び平成 28 年４月１日付の各総務大臣通知）、「ふるさと納税に係る返礼品の送付等について」（平成 29 年４月１日付及び平成 30 年４月１日付の各総務大臣通知）

過去の運用実績を基準の一つとすることは許容されるとして、不指定とする判断を維持した。

泉佐野市は、令和元年11月１日、高市総務大臣を相手取り、不指定取消しを求めて大阪高等裁判所に提訴した。

４　行政の基本的制度の管理及び運営

(1) 統計制度

ア　統計改革をめぐる動き

平成27年、経済財政諮問会議において、家計調査が消費動向を必ずしも的確に反映しているとは言えないこと等が指摘され、経済統計の改善が要請された。これを踏まえ、「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）等において、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、平成29年５月19日、統計改革推進会議は「最終取りまとめ」の中で、ＥＢＰＭ[24]と統計の改革を一体として進めていく必要があるとした。その上で、「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、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。

各省庁においては、平成30年度から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等の取組が行われている。

イ　統計の不適切事案への対応

平成30年12月、毎月勤労統計[25]調査が不適切な手法で実施されていたことが判明し、同統計を基に算出される雇用保険や労災保険等の追加給付の必要があることが発表[26]された。平成31年度予算の概算については、平成30年12月21日に閣議決定されていたが、追加給付の決定に伴い、平成31年１月18日、平成31年度予算概算の変更が閣議決定された。

毎月勤労統計の不適切な調査を発端として、平成31年１月、基幹統計に関する一斉点検が実施された。さらに、総務省統計委員会に新たに点検検証部会が設置され、基幹統計に加えて一般統計についても、再発防止、統計の品質向上を目指した検証が行われた。

検証の結果、統計委員会は令和元年６月に分析的審査担当官を配置するなどの再発防止策[27]を取りまとめた。また、同年８月には厚生労働省が、統計を作成する際の相談・支援

---

[24] ＥＢＰＭ：Evidence Based Policy Making の略

[25] 毎月勤労統計：厚生労働省が都道府県を通じて実施している雇用や給与、労働時間の変動を調べる基幹統計

[26] 発表：平成 31 年１月 11 日厚生労働大臣会見

[27] 再発防止策：公的統計の総合的品質管理を目指して（建議）（令和元年６月 27 日統計委員会）

窓口の整備等の再発防止策のほか、個票データの一層の有効活用に向けた取組の推進等を内容とするビジョンを取りまとめた[28]。

「経済財政運営と改革の基本方針2019」（令和元年６月21日閣議決定）においては、今般の事案を受けた総合対策の検討体制と、政策部門と連携した不断の統計改革推進体制を構築することとされたことを踏まえ、統計改革推進会議の下に統計行政新生部会が設置された。令和元年12月24日、同部会は報告書[29]を取りまとめ、政府統計の適切な作成プロセスの確立、第三者による統計作成プロセス監査の導入等が提言された。

(2) 個人情報保護制度

ア　概要

データの収集、分析の重要性が高まる中、民間部門については個人情報保護法等が、国の行政機関等については行政機関個人情報保護法等がそれぞれ改正され（平成29年５月30日施行）、パーソナルデータ（個人の行動・状態等に関する情報）を利活用するための仕組みが整備された。

一方、地方公共団体については、「地方公共団体が保有するパーソナルデータに関する検討会報告書」（平成29年５月）において、行政機関個人情報保護法を参考としつつ、条例改正によりパーソナルデータの利活用の仕組みを導入することが適当とされた。

イ　地方公共団体における制度整備

規制改革推進会議は、「規制改革推進に関する第１次答申」（平成29年５月）において、新たなルールの整備を条例に委ねることとすれば、条例の内容や運用等に差異が生じ、結果として地方自治体ごとのデータ提供の状況に差異が生ずる可能性も否めないとした。そして、当面は先進的な地方自治体における条例整備を推進しつつ、立法措置による解決の可能性も検討すべきとした。

これに対し、総務省の有識者検討会が平成30年４月に取りまとめた報告書[30]では、まずは地方公共団体の非識別加工情報[31]の活用事例の把握や個人情報保護条例の見直し等の支援が必要であるとされた。

しかし、規制改革推進会議は、「規制改革推進に関する第３次答申」（平成30年６月）において、改めて立法措置の在り方の検討を求めた。これを受け「規制改革実施計画」（平成30年６月15日閣議決定）では、地方自治体が保有するパーソナルデータに関し、作成組織[32]の整備も含めた立法措置の在り方について平成30年度に結論を得るとともに、事業採算性の実効性の検証結果に基づき、必要な措置を平成31年度に講ずることとされた。

---

[28] 「厚生労働省統計改革ビジョン 2019」（令和元年８月 27 日）

[29] 統計行政の新生に向けて～将来にわたって高い品質の統計を提供するために～（令和元年 12 月 24 日 統計改革推進会議 統計行政新生部会）

[30] 地方公共団体が保有するパーソナルデータの効果的な活用のための仕組みの在り方に関する検討会報告書

[31] 保有する個人情報を特定個人が識別できないよう加工し、当該個人情報を復元できないようにした情報

[32] 地方公共団体が保有している個人情報の提供を受けて非識別加工情報を作成する地方公共団体とは別の組織

一方、総務省の新たな検討会[33]は、令和元年６月、作成組織の認定基準等、法制上の措置を講じた場合に想定される論点に係る検討結果を、中間取りまとめ[34]として公表した。

令和元年11月29日、個人情報保護委員会が公表した「個人情報保護法 いわゆる３年ごと見直し 制度改正大綱（骨子）」では、地方公共団体の個人情報保護制度に関し、地方公共団体等と議論を進める[35]とされており、同委員会に設置された「地方公共団体の個人情報保護制度に関する懇談会[36]」において検討が行われている。

同日、総務省の新たな検討会は「官民の個人情報保護制度の見直しに係る動向を踏まえた今後の方向性について」を取りまとめ、地方公共団体の個人情報保護制度についても、データ利活用の推進策の観点から、検討・整理されることが適切としている。

５　情報通信

(1) 情報通信審議会における電気通信事業の競争ルール等の包括的検証

技術の進歩が著しい情報通信分野において、市場環境の変化に適切に対応するため、平成 27 年の電気通信事業法改正の際、同法施行後３年を経過した場合に、必要があると認めるときは、所要の措置を講ずるものとされた[37]。

これに基づき、平成 30 年８月 23 日、総務省は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通信基盤の整備等の在り方、③ネットワーク中立性の在り方、④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、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。

これを受け、同審議会は、電気通信事業政策部会の下に「電気通信分野における競争ルール等の包括的検証に関する特別委員会」を設置し、さらに同特別委員会の下に、各諮問事項に対応する研究会及び検討ＷＧを設置し、検討を行った。

同特別委員会は、各研究会及び検討ＷＧにおいて取りまとめられた報告書に基づき、令和元年 12 月 17 日、「電気通信事業分野における競争ルール等の包括的検証　最終答申」（以下「情報通信審議会最終答申」という。）を公表した。

(2) 固定電話のユニバーサルサービス見直しに向けた動き

我が国の電話網は、戦後、日本の経済発展のための重要なインフラと位置付けられ、日本全国に電話網が整備された。昭和 27 年には日本電信電話公社（電電公社）が設立され、あまねく公平に電気通信サービスを提供する義務が課された（ユニバーサルサービス）。

---

[33] 地方公共団体の非識別加工情報の作成・提供に係る効率的な仕組みの在り方に関する検討会

[34] 地方公共団体の非識別加工情報の作成・提供に係る効率的な仕組みの在り方に関する中間とりまとめ

[35] 令和元年 12 月 13 日に決定された「個人情報保護法 いわゆる３年ごと見直し 制度改正大綱」においても同様の記述がある。

[36] 個人情報保護条例の法による一元化を含めた規律の在り方、国・地方の役割分担の在り方について検討するため、令和元年 10 月 25 日の第 123 回個人情報保護委員会において設置された懇談会。

[37] 改正附則第９条

電電公社は昭和60年に民営化され、日本電信電話株式会社（ＮＴＴ）となった。その際、離島や僻地等の不採算地域においてもサービスの提供が確保されるよう、「電話の役務のあまねく日本全国における安定的な供給の確保」の責務が、法律上[38]、ＮＴＴに課せられた。

その後、ＮＴＴは持株会社である日本電信電話株式会社（ＮＴＴ）、地域会社である東日本電信電話株式会社（ＮＴＴ東日本）及び西日本電信電話株式会社（ＮＴＴ西日本）などに分割、再編された。

現在では、加入電話、第一種公衆電話[39]、緊急通報が、ユニバーサルサービスに位置付けられ、ＮＴＴ東日本とＮＴＴ西日本（ＮＴＴ東西）が、あまねく日本全国に提供する義務を負っている。

ユニバーサルサービスを提供するためには、山間部に１軒だけ残る世帯向けの電話線や、離島の集落のための海底ケーブルなども維持する必要があるため、ＮＴＴ東西の平成30年度の固定電話事業は約360億円の赤字となっており、不採算地域における負担の大きさが指摘されている[40]。

令和元年12月の情報通信審議会最終答申では、電話の役務の提供に当たって、需要が極めて限定的な辺地等、地域会社が役務の提供に係る全ての設備を自ら設置することが極めて不経済となり、かえって「電話の役務のあまねく提供」の確保に支障を生じさせるおそれがある場合等に限り、他者設備の利用を例外的に認めることが適当であると提言された。

これを受けて、政府は、住宅まで電話線を引く代わりに携帯電話会社の基地局からの電波を用いて、固定電話機を利用できるようにすることなどを可能とするため、今国会にＮＴＴ法改正案を提出する予定である。

(3) 海外プラットフォーマーの規制に向けた動き

電気通信事業に対する法規制の対象は、原則として電気通信設備を用いて他人の通信を媒介する電気通信役務を提供する事業者とされている。これまでは、国外に拠点を置き、国内に電気通信設備を有さずにサービスを提供する者には、日本国内の利用者に向けてサービスを提供する場合であっても規律が及ばない、との運用がなされてきた。

近年、インターネット検索や通信販売、会員制交流サイト（ＳＮＳ）などのサービスの基盤（プラットフォーム）を提供する海外のＩＴ事業者（プラットフォーマー）が急速に成長し、市場を寡占化・独占化している。

海外プラットフォーマーは、利用者の購買情報や検索履歴等の膨大な情報を収集・蓄積・活用することで、付加価値の高いサービスを提供している。しかし、その利用者情報の多くは、本人の同意なく取得・活用されており、利用者のプライバシーが損なわれる危険性が指摘されている。

---

[38] 日本電信電話株式会社等に関する法律（昭和 59 年法律第 85 号）

[39] 社会生活上の安全及び戸外における最低限の通信手段を確保する観点で、総務省の基準に基づき設置される公衆電話

[40] 『日本経済新聞』(2019. 9. 11)

また、平成30年４月に米Facebookから8,700万人分の情報が流出する事案、平成30年10月には、米Googleが提供するサービスGoogle+から50万人分の情報が流出する事案等、海外プラットフォーマーによる利用者情報の大量流出事案が相次いで発生した。

こうした状況を受け、令和元年12月の情報通信審議会最終答申では、海外のプラットフォーマーに対しても電気通信事業法に定める通信の秘密の保護規定が適用されるよう、法整備を視野に入れた検討を行うとともに、ガイドラインの適用の在り方についても整理することが適当であると提言された。

政府は、同答申を踏まえ、今国会に電気通信事業法改正案を提出する予定である。

(4) 電波制度の改正

電波を利用した通信技術は飛躍的な発展を遂げ利用ニーズが高まる一方、利用価値の高い電波資源が有効活用されていない事例が顕在化する状況の下、総務省の「電波有効利用成長戦略懇談会」は平成30年８月に報告書を取りまとめた。これに基づき、①電波利用料の見直し、②既存周波数の利用を促進するための規定の整備、③周波数の経済的価値を踏まえた割当手続に関する規定の整備等を内容とする電波法の改正が行われた[41]。

同懇談会は報告書をフォローアップするとともに、新たな課題等に対応するため「令和元年度フォローアップ会合」を令和元年９月から開催し、追加提言を同年10月28日に公表した。追加提言においては、①既存免許人が利用していない時間帯に他者の利用が可能となるシステムを構築し、既存免許人が免許を有する周波数帯の時間的な共有を実現すること、②日本の技術基準に適合していない海外製機器の流通を抑止するため、従来の販売業者等だけでなく、これら機器の販売に深く関与する者（アマゾンジャパン、楽天等）に流通抑止の義務を課すことなどが提言された。

政府は、追加提言を踏まえ、今国会に電波法改正案を提出する予定である。

６　放送

(1) ＮＨＫ受信料をめぐる動き

ア　受信料支払義務

ＮＨＫの受信料に関しては、放送法第64条第１項において、ＮＨＫを視聴するか否かにかかわらず、テレビ等の放送受信設備を自宅に設置すれば受信契約義務が生じることとされている。すなわち、受信契約の締結は放送法によって義務付けられているものの、受信料支払義務については、受信料契約の締結によって生じるものであり、法律上明文の規定があるわけではない。そこで、受信料支払義務を法律上明確に規定するため、昭和39年及び昭和55年に「放送法改正案」が国会に提出されたが、いずれも廃案となった。

イ　受信料の引下げ

平成16年以降、ＮＨＫ職員の不祥事が相次いで発覚したことを受け、受信料の支払拒否

[41] 令和元年５月31日　公布

が急増し、受信料収入が大幅に減少した。このような状況の下、政府は受信料の支払義務化を検討するとともに、その前提としてＮＨＫに受信料引下げを求めた。その後、受信料の支払義務化は見送られたが、受信料の引下げについては、平成24～26年度の経営計画に盛り込まれ、平成24年10月に７％の引下げが実現した。

また、平成30年９月28日に公表された「放送を巡る諸課題に関する検討会第二次取りまとめ」においては、ＮＨＫが常時同時配信を行うに当たり、受信料の体系・水準等、受信料の在り方の見直しが求められた。これを受けて同年11月27日、ＮＨＫは、令和元年10月の消費税増税時における増税分２％分の据え置きと、令和２年10月の2.5％の引下げを併せて、4.5％の受信料引下げを決定した。

ウ　受信料関係訴訟

受信料の支払拒否が急増したことを受け、ＮＨＫは平成18年から、受信料未払い者及び未契約者に対し、支払督促の申立てや民事訴訟等の民事手続を進めている。

平成29年12月６日、最高裁大法廷は、ＮＨＫとの受信契約締結義務を定めた放送法第64条第１項について合憲の判断を示した。さらに、テレビを所有せずワンセグ機能付き携帯電話だけを所有する者に対する訴訟では、平成31年３月13日、最高裁においてＮＨＫとの受信契約締結義務を認める判決が確定した。

なお、平成15年度に77％であった受信料の支払率は、平成17年度には69％まで下がったが、平成30年度には81％まで回復した。

(2) ＮＨＫのインターネット活用業務

ア　経緯

インターネットが急速に普及する中、ＮＨＫは平成 12 年、ニュースのオンライン放送を開始した。また、平成 19 年に放送法が改正され、番組アーカイブのインターネット提供が任意の業務として追加されたのを受け、ＮＨＫオンデマンドによる番組の有料配信が始まった。さらに、平成 26 年の放送法改正により、インターネット同時配信（ただし常時除く。）が実施可能となり、災害情報等の同時配信が行われるようになった。

イ　常時同時配信に向けた動き

令和元年５月 29 日の放送法改正により、インターネット常時同時配信の実施が可能となった。これを受け、ＮＨＫは令和元年９月、常時同時配信の実施に向けてインターネット活用業務の実施基準案を総務省へ提出した。実施基準案では、インターネット事業費の上限を受信料収入の 2.5％以内とする現行の規定が維持されたが、これまでインターネット事業費に計上していた国際放送番組の配信など４業務については、別枠で管理することとされた。

これに対して、総務省は同年 11 月８日、インターネット活用業務の拡大が事業支出の増

加につながり、事業収支が悪化することへの懸念を示した[42]上で、ＮＨＫに対し、実施基準案の再検討を要請した。

ＮＨＫは総務省の要請を踏まえて、同年 12 月９日、東京オリンピック・パラリンピック関連業務の費用を除き、インターネット事業費を受信料収入の 2.5%に収め、同時配信の提供時間も時間を限定するなど、実施内容・規模を見直すこととした。なお、令和２年４月から常時同時配信を開始することを実施計画に明記するとした。

これを受けて、同年 12 月 13 日の記者会見で高市総務大臣は「総務省の基本的考え方を概ね踏まえたものとなっている」と評価する一方、「三位一体改革の具体的な内容が示されていない」と述べ、特に既存業務の見直しについてしっかり進めることを求めた。

(3) ＮＨＫ「クローズアップ現代＋」問題

平成 30 年４月 24 日、クローズアップ現代＋「郵便局が保険を“押し売り”！？郵便局員たちの告白」が放送された。同年７月、ＮＨＫが続編の作成のために、情報提供を呼びかけるネット動画を公式ツイッター上に掲載したところ、日本郵政グループ３社（日本郵政、日本郵便、かんぽ生命）の社長名で動画の削除を求める抗議書面（７月 11 日付）がＮＨＫに郵送された。

そこで、ＮＨＫは続編作成のため、日本郵政グループとの取材交渉を進めるとともに、動画の取扱いについて日本郵政側に説明した。一方、日本郵政側はＮＨＫ会長からの回答を求めたため、ＮＨＫ大型企画開発センターチーフプロデューサーは「番組制作と経営は分離し、ＮＨＫ会長は番組制作に関与していない」と発言した。これに対し、日本郵政は「放送法で番組制作・編集の最終責任者は会長であることは明らかで、ＮＨＫでまったくガバナンスが効いていないことの現れ」であるとして、同年８月２日にＮＨＫ会長に対して、ガバナンス体制についての認識を説明するよう要請する文書を送った。

翌８月３日、チーフプロデューサーの上司である、ＮＨＫ大型企画開発センター長は、日本郵政の広報部長に対して「ＮＨＫの番組制作・編集の最終責任者がＮＨＫ会長であることは、放送法にも規定されている。そのうえで個別の番組に関しては、その権限を分掌している番組の責任者が個々の番組の取材や編集に関わる」と電話で回答を行った。

しかし、日本郵政は書面での回答がないとして、同年 10 月５日付で、書面での回答を要請する文書をＮＨＫ経営委員会に送付した。これを受け経営委員会は、同月 23 日にＮＨＫ会長に対し、ガバナンスの徹底のために必要な措置を講じるよう伝え、厳重注意を行った。また、経営委員会は会長に対し注意した旨の文書を日本郵政に送付した。

なお、ＮＨＫは厳重注意を行った経営委員会の議事録を作成したが、公表はしていなかった。その後、令和元年 10 月 15 日の経営委員会において再度本件について意見交換を行った結果、議事録を簡略化した議事経過を公表することとなった。

---

[42] 「日本放送協会のインターネット活用業務実施基準の変更案の認可申請の取扱いに関する総務省の基本的な考え方」

７　郵政事業

(1) かんぽ生命保険の不適切契約問題

ア　背景

郵政事業のうち、郵便は明治４(1871)年、郵便貯金は明治８(1875)年、簡易生命保険は大正５年(1916)年に開始された。これらの事業は一体として国によって運営されてきた。しかし、平成15年４月、独立採算制で自律的かつ弾力的な経営が可能となるように、郵政事業は日本郵政公社によって運営されることとなり、さらに、平成19年10月には日本郵政公社が民営化された。現在、郵政事業は「日本郵便」「ゆうちょ銀行」「かんぽ生命」とそれらを統括する持株会社「日本郵政」によって運営されている。

日本郵政及び日本郵便は株式会社であるにもかかわらず、「郵便事業」「郵便局ネットワーク」「簡易な貯蓄」及び「簡易な生命保険」の役務をあまねく提供すること（ユニバーサルサービス）が義務付けられている。また、日本郵便には全市町村に郵便局を設置することが義務付けられており、郵便局数は約24,000局に上る。

なお、「簡易な貯蓄」と「簡易な生命保険」はそれぞれ、ゆうちょ銀行及びかんぽ生命（金融二社）から関連業務を日本郵便が受託し、郵便局でサービス提供がなされている。金融二社から日本郵便に支払われる委託手数料は郵便局ネットワーク維持に不可欠なものとなっている。

民営化当時の金融二社は、同業他社と比較し圧倒的な資金力を有しており、民業圧迫の懸念があった。そのため、日本郵政が保有している株式が一定数売却されるまでは、金融二社に対しては他の金融機関と同様の規制に加えて預入限度額や新規業務等の規制（上乗せ規制）が課せられた。これによって、かんぽ生命は、商品開発に大きな制約を受けることとなった。

こうした状況の下、日本郵政グループは高い経営目標を掲げ、社員には実力に見合わない営業目標が課せられた。なお、平成27年には営業社員の基本給が引下げられ、これを原資に営業手当の積み増しが行われた。

イ　かんぽ生命の不適切契約事案

令和元年７月31日、かんぽ生命と日本郵便は、かんぽ生命商品の販売において、代理店である日本郵便の社員が不適切な契約を締結した疑いのある事案(特定事案)が約18.3万件に上ると発表した[43]。かんぽ生命は、顧客の意向に沿わず、不利益を生じさせたものについては契約復元等によって不利益の解消に取り組むとともに、特定事案について調査を実施することとした。また、全ての契約(約3,000万件)について、顧客に不利益がないか確認することとした。さらに、同年７月24日に設置された、第三者による特別調査委員会において、事実関係や原因等を調査し、報告書を作成することを明らかにした。

同年12月18日、特別調査委員会は報告書を公表し、法令違反や社内規則違反のあった事

[43] 日本郵政株式会社 プレスリリース 「日本郵政グループにおけるご契約調査及び改善に向けた取組について」（令和元年７月 31 日）

案の件数やその原因等を明らかにした上で、改善策を提言した。しかし、契約の全件調査や社員による訪問調査は継続中で、いまだ全容の解明には至っていない。

かんぽ生命の不適切契約問題を受け、金融庁は同年12月27日、日本郵便とかんぽ生命に対し、かんぽ生命の保険商品の販売について、令和２年１月から３か月間の業務停止命令を発出した。また、総務省も同日、日本郵便に対し、同様の業務停止命令を発出した。

ウ　日本郵政グループの株式売却[44]

郵政民営化により、国は日本郵政の株式を保有し、日本郵政は日本郵便、ゆうちょ銀行、かんぽ生命の株式を保有することとなった。法律上、国は日本郵政株式の３分の１超を、日本郵政は日本郵便の全株式を保有することを義務付けられているが、ゆうちょ銀行とかんぽ生命の株式については全数処分を目指すこととされた。

政府は東日本大震災の復興財源確保（約４兆円）のため、日本郵政株式の約66％程度を売却することを目指している。政府は、平成27年11月に19.5％、平成29年９月に23.6％、合わせて43.1％分の売却を行い、2.8兆円の売却収入を得ている。

また、日本郵政は平成27年11月、ゆうちょ銀行株式の25.8％、かんぽ生命株式の11％を売却した。さらに、かんぽ生命の株式については、平成31年４月、24.52％を売却した。なお、平成31年４月の売却に当たっては、有価証券報告書に不適切契約事案についての記載はなされていなかった。

(2) 郵便物の配達に関する法改正の動き

日本郵便の郵便事業は、平成30年度決算において、辛うじて黒字を計上している状況である。しかし、情報通信技術の発達による郵便物の劇的な減少により収入が伸び悩む一方、賃金高騰等により営業費用は増加し、郵便事業は早ければ令和元年度から恒常的に赤字化するおそれがある[45]。

また、ここ数年、日本郵便の求人に十分な応募がないため、人手不足を解消する見通しは立っていない。恒常的な人手不足の中で、郵便事業は現役社員の休日出勤や夜間の超過勤務によって支えられている。その結果、労働環境が悪化し、人材獲得競争に遅れをとるという悪循環に陥っている。

このような状況を解消するため、政府は、①土曜日の郵便物の配達を休止し、平日のみの配達とすること、②夜間の超過勤務で処理していた郵便物を昼間に処理するために、送達日数要件を３日以内から４日以内に緩和すること、③郵便区内特別郵便物の配送効率を向上させること、を内容とする郵便法改正案の提出を検討している。

---

[44] 財務省「日本郵政株式の２次売却について」（平成 29 年 10 月 11 日）
日本郵政株式会社「連結子会社株式の売却株式総数の確定に関するお知らせ」（2019.5.17）
かんぽ生命保険株式会社「2019 年３月期決算・経営方針説明会資料」（2019.5.22）
各社株主情報

[45] 郵便局活性化委員会 第 16 回（平成 31 年２月 26 日）資料 「論点整理案」

８　消防行政

(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性が指摘されている。

こうした状況を踏まえ、消防庁は、令和２年度予算において、消防団員数や装備の改善に関する数値目標等を定める計画策定モデル事業を創設することとしているほか、引き続き、企業・大学等との連携による女性・若者等の加入促進支援事業などを実施することとしている。

(2) 令和元年の大規模災害を踏まえた消防防災体制の強化

令和元年９月の台風第15号では、伊豆諸島や関東地方南部を中心に猛烈な風が発生し、多くの地域で記録的な暴風となった。千葉県においては、暴風雨の影響で大規模な停電が発生し、国や民間企業が所有する発電機の貸与などの支援が行われた。また、同年10月の台風第19号では、静岡県や新潟県、関東甲信地方、東北地方の多くの地域で記録的な大雨となり、広範囲で発生した浸水被害に対し、救命ボートや排水ポンプによる救助活動が行われた。

こうした状況を踏まえ、消防庁は、令和２年度予算において、「令和元年台風第15号及び台風第19号等の大規模災害を踏まえた消防防災体制の強化」として、緊急消防援助隊における大型水陸両用車、水上オートバイ及び情報収集活動用ドローンの整備のための予算を新たに計上するとともに、消防団に対する救命ボートや発電機、排水ポンプ等の救助用資機材の無償貸付のための予算を新たに計上している。

また、台風第15号による長期停電等により、屋外スピーカーが使用できない場合があったこと等を踏まえ、令和元年度補正予算において、防災行政無線の戸別受信機の導入促進のための予算を計上している。

Ⅱ　第201回国会提出予定法律案等の概要

１　地方交付税法及び特別会計に関する法律の一部を改正する法律案（補正予算関連）

地方財政の状況等に鑑み、令和元年度における地方交付税の総額を確保するとともに、同年度に発生した災害等及び東日本大震災に係る復興事業等の実施のための特別の財政需要に対応するため、同年度分の地方交付税の総額について加算措置を講ずるもの

２　地方税法等の一部を改正する法律案（予算関連）

現下の社会経済情勢を踏まえ、所有者不明土地等に係る固定資産税の課題への対応、個人住民税における未婚のひとり親に対する税制上の措置及び寡婦（寡夫）控除の見直し、電気供給業に係る法人事業税の課税方式の見直し等を行うとともに、税負担軽減措置等の整理合理化等を行うもの

３　地方交付税法等の一部を改正する法律案（予算関連）

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

４　市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律案

自主的な市町村の合併が引き続き円滑に行われるよう市町村の合併の特例に関する法律の期限を10年間延長するもの

５　電波法の一部を改正する法律案（予算関連）

電波有効利用促進センターの業務の追加、特定基地局開設料に関する制度の対象となる特定基地局の追加、技術基準に適合しない無線設備に関する勧告等に関する制度の整備及び衛星基幹放送の受信環境の整備に関する電波利用料の使途の特例に係る期間延長を行うもの

６　聴覚障害者等による電話の利用の円滑化に関する法律案（仮称）

聴覚障害者等の電話による意思疎通を手話等により仲介する電話リレーサービス（仮称）の提供の業務を行う者の指定に関する制度及び当該指定を受けた者の当該業務に要する費用に充てるための交付金に関する制度等の導入を行うもの

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

東日本電信電話株式会社及び西日本電信電話株式会社による他の電気通信事業者の電気通信設備を用いた電話の役務の提供を可能とするための措置を講ずるとともに、外国法人等が電気通信事業を営む場合の規定の整備等を行うもの

８　地方公務員法の一部を改正する法律案

地方公務員の定年の基準となる国家公務員の定年が段階的に引き上げられるとともに、管理監督職勤務上限年齢による降任及び転任並びに定年前再任用短時間勤務の制度が設けられること等を踏まえ、地方公務員に係る管理監督職勤務上限年齢（仮称）による降任及び転任並びに定年前再任用短時間勤務（仮称）の制度を設ける等の措置を講ずるもの

９　ＮＨＫ令和２年度予算（放送法第70条第２項の規定に基づき、承認を求めるの件）

（参考）継続議案

○　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）

○　ＮＨＫ平成29年度決算（日本放送協会平成29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197回国会提出）

○　ＮＨＫ平成30年度決算（日本放送協会平成30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200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) 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、中間試案を取りまとめ、平成30年１月９日から２月19日までの間に実施されたパブリックコメントの結果を踏まえて、同年12月18日の第55回会議において、要綱案を取りまとめた。これを受けて、平成31年２月14日に法制審議会は、「公益信託法の見直しに関する要綱」を決定し、同日、山下法務大臣（当時）に答申した。この答申を踏まえ、法務省において、公益信託法の改正案の立案作業が進められている。

要綱の主な内容は、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。

(2) いわゆる所有者不明土地の解消に向けた取組

近時、相続登記などがされずに長期間放置されることにより、不動産登記簿等から、所有者が直ちに判明せず、又は判明しても連絡がつかず、所有者を特定することが困難となっている「所有者不明土地」の存在が問題となっている。所有者不明土地は、管理の放置による環境悪化を招くほか、公共事業の用地買収、災害の復旧・復興事業の実施や民間の土地取引の際に、所有者の探索に多大な時間と費用を要するなど、国民経済にも著しい損失を生じさせている。

法務省が平成29年６月に公表した「不動産登記簿における相続登記未了土地調査について」[1]では、下表のとおり、最後に所有権の登記がされてから50年以上経過している土地が、大都市地域では6.6％である一方、中小都市・中山間地域では26.6％であった[2]。

	最後の登記から90年以上経過しているもの	最後の登記から70年以上経過しているもの	最後の登記から50年以上経過しているもの
大都市地域 （所有権の個数：24,360個）	0.4％	1.1％	6.6％
中小都市・中山間地域 （同上：93,986個）	7.0％	12.0％	26.6％

（割合は累積値である。）

こうした状況の中、政府は、所有者不明土地等に係る諸課題について、関係行政機関の緊密な連携の下、政府一体となって総合的な対策を推進するため、平成30年１月から「所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議」を開催し、同会議は、令和元年６月14日、「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、平成30年に制定された法律[3]及び第198回国会において成立した法律[4]の円滑な施行を図るとともに、土地所有に関

---

[1] 所有者不明土地問題に対応するための方策の検討のために実施された調査で、相続登記が未了となっているおそれのある土地について、大都市、中小都市、中山間地域などの地域バランスも考慮しつつ、全国10か所の地区（調査対象数約10万筆）を対象として、自然人名義の所有権の登記がいつされたのかを調査し、その経過年数を把握する手法により行われた。

[2] なお、所有者不明土地の量的把握に関し、「所有者不明土地問題研究会」（座長：増田寛也株式会社野村総合研究所顧問）が平成29年12月に公表した最終報告において、「所有者不明土地は既に九州に相当する面積にまで広がりをみせており」としている。これは、平成28年度地籍調査を実施した地区について土地所有者等を調査した結果、相続や住所変更の登記がされていないなどの理由で不動産登記簿のみから所有者の所在を確認できなかったものが20.1％であったことを基に推計されたものである。ただし、平成28年度地籍調査における土地所有者等の調査では、別途追跡調査をすれば所有者が判明する場合も多く（最終的に所有者の所在を確認できなかった土地は0.41％）、上記最終報告書で所有者不明土地とされたものの全てが直ちに問題というものではないことに留意が必要であるとされている（国土交通省「平成29年度土地に関する動向」（土地白書）117頁）。

[3] 「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」（平成30年法律第49号）等のことである。なお、同法においては、所有者不明土地について、公共的目的の利用を可能とする制度が設けられ、財産管理制度の申立権が市町村長等へ付与されるほか、長期相続登記未了土地を解消する制度（登記官が調査し、法定相続人の一覧図を作成するとともに、登記手続を促すもの）が設けられている。

[4] 「表題部所有者不明土地の登記及び管理の適正化に関する法律」（令和元年法律第15号）のことである。なお、同法においては、表題部所有者不明土地（所有権の登記がない一筆の土地のうち登記簿の表題部に所有者の氏名又は名称及び住所の全部又は一部が登記されていないもの）に関する登記官による所有者等の探索及び登記の制度（令和元年11月22日施行）並びに当該探索の結果表題部に登記すべき所有者等の全部又は一部を特定することができなかったものについての裁判所が選任する管理者による管理等の制度（令和２年11月１日施行）が設けられている。

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、今後更に具体的な検討を進め、令和２年までに必要な制度改正を実現するなど、期限を区切って着実に対策を推進するとしている。また、「経済財政運営と改革の基本方針2019」（令和元年６月21日閣議決定）においても、所有者不明土地等の解消や有効活用に向け、上記基本方針等に基づき、期限を区切って対策を推進するとしている。

必要な制度改正の実現に関して、平成31年２月14日、山下法務大臣（当時）は、法制審議会に対し、相続等による所有者不明土地の発生を予防するための仕組みや、所有者不明土地を円滑かつ適正に利用するための仕組みを早急に整備する観点から民法（明治29年法律第89号）及び不動産登記法（平成16年法律第123号）等の改正について諮問した。これを受けて同審議会は、「民法・不動産登記法部会」を設置し、同部会において審議を行っている[5]。その主な検討課題は以下のとおりである。

同部会では、令和２年中の制度改正の実現に向けて、中間試案が取りまとめられ、令和２年１月10日から３月10日までパブリックコメントが実施されている。

民法・不動産登記法の改正に当たっての主な検討課題

１．相続等による所有者不明土地の発生を予防するための仕組み

(1) 不動産登記情報の更新を図る方策
- 相続登記の申請を義務付け、相続の発生を適時に登記に反映させるための方策
- 相続登記をしやすくするための方策
- 登記所が他の公的機関から死亡情報等を取得して不動産登記情報の更新を図る方策

(2) 所有者不明土地の発生を抑制する方策
- 土地所有権の放棄
- 遺産分割に期間制限を設けるなどの遺産分割の促進

２．所有者不明土地を円滑かつ適正に利用するための仕組み

(1) 共有関係にある所有者不明土地の利用
- 民法の共有制度の見直し（不明共有者に対して公告等をした上で、残りの共有者の同意で土地の利用を可能にする方策や、共有者が、不明共有者の持ち分を相当金額の金銭を供託して取得するなどして共有関係を解消する方策等）

(2) 所有者不明土地の管理の合理化
- 民法の財産管理制度の見直し（不在者等の財産の一部を管理する仕組み）

(3) 隣地所有者による所有者不明土地の利用・管理
- 民法の相隣関係規定の見直し（近傍の所有者等が土地の管理不全状態を除去する方策）

[5] 一方、国土交通省に設置されている国土審議会土地政策分科会特別部会において、平成 31 年２月に土地の利用・管理に関して必要な措置の方向性が取りまとめられ、令和元年６月の国土審議会において説明がされている。また、同分科会企画部会において、令和元年 12 月に「中間とりまとめ～適正な土地の『管理』の確保に向けて～」が取りまとめられている。

(3) 児童虐待防止のための懲戒権に関する規定の見直し

民法第822条の親権者の懲戒権に関する規定については、児童虐待を正当化する口実に利用されているとの指摘があったことを踏まえ、平成23年の民法等の一部を改正する法律（平成23年法律第61号。以下「平成23年民法改正」という。）により、懲戒権は子の利益のために行使されるべきものであり、子の監護及び教育に必要な範囲を超える行為は懲戒権の行使に当たらないことを明確にする改正が行われた。

その後、児童虐待への対応については、平成23年民法改正により制度的な充実が図られながらも、子どもの生命が奪われる痛ましい虐待事件は後を絶たず、児童虐待問題は深刻さを増していた。そのような状況を踏まえ、平成28年の児童福祉法等の一部を改正する法律（平成28年法律第63号。以下「平成28年児童福祉法等改正法」という。）により、子どもが権利の主体であることや子どもの家庭養育優先原則など児童福祉法（昭和22年法律第164号）の理念を明確化するとともに、児童虐待について発生予防から自立支援までの一連の対策の更なる強化等が図られた。

しかし、累次にわたる児童福祉法や児童虐待の防止等に関する法律（平成12年法律第82号。以下「児童虐待防止法」という。）を始めとする関連の法改正が行われ、虐待の発生予防、発生時の迅速・的確な対応を強化するための取組が実施されてきたにもかかわらず、全国の児童相談所における虐待相談対応件数は一貫して増加し続け、子どもの命が奪われる虐待事件が頻発するなど、児童虐待問題は、依然として社会全体で取り組むべき重要な課題となっている[6]。

このような状況の中、民法の懲戒権に関する規定についても、児童虐待を正当化する口実に利用されているとの指摘がされ、令和元年５月に成立した「児童虐待防止対策の強化を図るための児童福祉法等の一部を改正する法律」（令和元年法律第46号）において、懲戒に関して、児童虐待防止法を改正し、親権者による体罰の禁止規定[7]を創設することとし

---

[6] 特に、平成 30 年３月に東京都目黒区で発生した虐待による死亡事案では、亡くなった女児（当時５歳）が両親に向けて書いた手紙の内容が報じられたことも相まって、社会の大きな注目を集めた。

当該事案を受け、増加する児童虐待に対応し、子どもの命が失われることがないよう、国・自治体・関係機関が一体となって対策に取り組むべく、政府は「児童虐待防止対策の強化に向けた緊急総合対策」（平成 30 年７月 20 日児童虐待防止対策に関する関係閣僚会議決定）を取りまとめ、今後推進すべき児童虐待防止対策の方針を示した。また、緊急総合対策に基づき、同年 12 月には、「児童虐待防止対策体制総合強化プラン」（新プラン）が策定され、児童相談所や市町村の体制と専門性強化について、これまでの取組に加えて、更に進めることとされた。

また、平成 28 年児童福祉法等改正法の附則に設けられた検討事項について議論するために社会保障審議会児童部会社会的養育専門委員会の下に設けられた「市町村・都道府県における子ども家庭相談支援体制の強化等に向けたワーキンググループ」が、平成 30 年 12 月 26 日に報告書を取りまとめ、児童相談所の業務の在り方、児童等の福祉に関する業務に従事する者の資質の向上を図るための方策等について今後の取り組むべき事項を整理した。この報告書に基づき、政府において法律案の立案作業が進められていた中、平成 31 年１月、千葉県野田市において小学４年女児の虐待死亡事案が発生したことで、更なる児童虐待防止対策の強化が喫緊の課題となった。

なお、令和元年 10 月、法務省は「児童虐待とたたかう法務省プロジェクトチーム」を設置した。同プロジェクトチームでは、児童虐待の撲滅に向け、法務省における有効な児童虐待防止施策及び効果的な関係機関連携の在り方等について、関係部局を横断して検討を行い、提言を取りまとめることとされている。

[7] なお、学校教育法（昭和 22 年法律第 26 号）には、以下のとおり同様の体罰禁止規定が設けられている。

第 11 条　校長及び教員は、教育上必要があると認めるときは、文部科学大臣の定めるところにより、児童、生徒及び学生に懲戒を加えることができる。ただし、体罰を加えることはできない。

ているほか、同改正法附則に、民法上の懲戒権の在り方について、同法施行後２年を目途に検討を加え、必要な措置を講ずるものとする旨の検討条項が設けられた。

こうした経緯を踏まえ、令和元年６月20日、山下法務大臣（当時）は、法制審議会に対し、後記(4)の無戸籍者問題に対応するための嫡出推定制度の見直しと合わせて、児童虐待防止のための懲戒権に関する規定の見直しについて諮問した。これを受けて同審議会は、「民法（親子法制）部会」を設置し、同部会において審議を行っている。

(4) 無戸籍者問題に対応するための嫡出推定制度の見直し

民法第772条以下に定められている嫡出推定制度とは、法律上の父子関係を早期に安定させるための制度であるとされている。すなわち、血縁上の母子関係は、通常は分娩の事実から明らかであるのに対し、血縁上の父子関係は、必ずしも明らかではない。しかし、夫婦の間に生まれた子は、血縁上も夫の子であることが通常であるという経験則を背景として、民法は、①妻が婚姻中に懐胎した子は夫の子と推定し、②婚姻成立の日から200日を経過した後又は離婚後300日以内[8]に出生した子については、婚姻中に懐胎したものと推定すると定めている（同法第772条）。そして、同制度において、このような推定が及んでいる子は、実際の血縁関係の有無にかかわらず、法律上も母の夫（夫婦が離婚した場合には、元夫）の子として扱い、(元)夫の子であることを否定するためには、裁判手続（嫡出否認の訴え）によらなければならないとされ、この訴えを提起することができるのは、(元)夫のみで、その出訴期間は、(元)夫が子の出生を知った時から１年以内に限定されている（同法第774条～第778条）。

この嫡出推定制度は、昭和22年の民法改正（昭和22年法律第222号）の際に、明治以来の規定を基本的に引き継ぐ形で定められたものであるが、同制度に対しては、次のような問題が指摘されている。

すなわち、民法第772条が適用される結果、血縁関係がない者の間に法律上の父子関係が成立する場合があり、これを否認するためには嫡出否認の訴えによらなければならないが、その提訴権者や出訴期間が厳格に制限されていることなどから、無戸籍者の問題を始めとした様々な問題が生じている。特に、科学技術の発展により法律上の父子関係と血縁上の父子関係の齟齬が容易に明らかになるようになったため、提訴要件の制限に対する批判が強くなってきた。判例及び実務においては、提訴要件の厳格な制限により不当な結果が生ずることを避けるため、一定の場合に、嫡出否認の訴えによることなく、親子関係不存在確認の訴え等により父子関係を争うことを認める解釈が確立されているが、このような解釈が嫡出推定制度の空洞化をもたらしているとの指摘もある。

無戸籍者問題は、国民でありながら、その存在が戸籍に記載されておらず、社会生活上の不利益を受ける者が存在するという重大な問題であり、この無戸籍者問題が生じる主な原因として、(元)夫以外の者との間の子を出産した女性が、嫡出推定制度により、その子

[8] なお、この期間は、標準的な懐胎期間等を考慮したものであるとされている。

が（元）夫の子と扱われることを避けるために出生届をしないことであるとされている[9]。

法務省では、この問題の解消のために、無戸籍者に関する情報の収集[10]や手続案内等の取組を行ってきているが、この問題を将来にわたって解消していくためには、民法の嫡出推定制度に関する規定の見直しが必要である[11]と指摘されている。

このような状況の下、令和元年６月20日、山下法務大臣（当時）は、法制審議会に対し、前記(3)の児童虐待防止のための懲戒権に関する規定の見直しと合わせて、いわゆる無戸籍者の問題を解消する観点から民法の嫡出推定制度に関する規定等の見直しについて諮問した。これを受けて同審議会は、「民法（親子法制）部会」を設置し、同部会において審議を行っている。

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100万件を下回り、平成30年には81万7,338件となり、前年に引き続き戦後最少を更新した。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30年には現在の統計を取り始めた昭和47年以降最も高い48.8％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。

---

[9] 子を出産した女性がこのような場合に子の出生を届け出るのを避ける理由については、実際は元夫の子ではないことから、元夫の戸籍に子が記載されるのがいやだという気持ちの問題であるケースもあるが、そのような子が生まれたことについて、元夫の戸籍に記載されて、元夫に知られてしまうのを避けたいというケースが多いとされており、特に、元夫からＤＶを受けていたような場合にはこのような傾向が見られるとされている。
そのほか、親の貧困などの事情により、出産しても出生届を出すことまで意識が至らないケースやそういう場合に意図的に登録を避けるケース等もあるとされている。

[10] 法務省は、平成 26 年７月 31 日、無戸籍の方に関する情報の把握及び支援（情報集約）を行うよう法務局及び地方法務局に対し、「無戸籍者に関する情報の把握及び支援について」（法務省民事局長通達）を発出した。これを受け、これまで、全国の法務局等から法務省に連絡のあった無戸籍者の数は、累計 2,407 名（平成 26 年９月 10 日から令和元年６月 10 日までの間）であり、このうち 1,577 名は、親子関係不存在確認の裁判等を経ることによって戸籍に記載され、令和元年６月 10 日現在の無戸籍者の数は 830 名であるとされている。（令和元年７月 29 日法制審議会民法（親子法制）部会第１回会議資料１参照）

[11] 実際、無戸籍者の母等が出生届を提出しない理由についての調査結果によれば、上記注 10 の無戸籍者数 830 名のうち 647 名（約 78%）が「（元）夫の嫡出推定を避けるため」と回答しているとされている。（令和元年７月 29 日法制審議会民法（親子法制）部会第１回会議資料１参照）

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年度から令和４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年以内再入率を令和３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。

また、令和元年12月23日、犯罪対策閣僚会議は、「再犯防止推進計画加速化プラン」を決定した。本プランは、推進計画に基づき政府一体となって実施している再犯防止施策に関して、より重点的に取り組むべき３つの課題、すなわち、①満期釈放者対策の充実強化、②地方公共団体との連携強化の推進、③民間協力者の活動の促進について、それぞれ対応する各種取組を加速化させるものである。そして、成果目標として新たに、①令和４年までに、満期釈放者の２年以内再入者数を２割以上減少させる（2,000人以下とする）、②令和３年度末までに、100以上の地方公共団体で地方再犯防止推進計画が策定されるよう支援することを定め、国、地方公共団体及び民間協力者が一体となった再犯防止の取組がより一層進むよう、本プランに盛り込まれた取組を着実に推進していくこととしている。

なお、刑務所出所者の２年以内再入率（数値目標は令和３年までに16％以下）について

は、近年着実に低下しており、最新の数値（平成29年出所者の２年以内再入率）は16.9％と、調査の開始（昭和34年）以降、過去最低であった。また、帰るべき場所がないまま刑務所を出所する者の数については、住居の確保等の施策等により、平成29年には当該目標を達成し、平成30年は3,628人まで減少した。一方、刑務所出所者等を実際に雇用する協力雇用主の数については、平成31年４月１日現在で945社にとどまっている状況である。

(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[12]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[13]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ところである。法務省においては、法制審議会の答申が行われた後に、「少年法等の一部を改正する法律案（仮称）」、「刑法等の一部を改正する法律案（仮称）」等を国会に提出することを検討中であるとしている。

---

[12] 民法の成年年齢の 20 歳から 18 歳への引下げについては、平成 30 年６月に「民法の一部を改正する法律」（平成 30 年法律第 59 号）が成立している（令和４年４月１日から施行）。

[13] 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。

(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、令和元年は８月２日に２人、12月26日に１人の計３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27年127人、平成28年129人、平成29年123人、平成30年110人、令和元年112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、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、平成28年及び平成30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（以下「入管法」という。）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[14]。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。

【在留資格一覧】

就労が認められる在留資格（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	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
特定技能※1	特定産業分野※2の各業務従事者
技能実習	技能実習生

身分・地位に基づく在留資格（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※3

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 31 年４月１日から。
※２　改正法施行時点においては、介護、ビルクリーニング、素形材産業、産業機械製造業、電気・電子情報関係産業、建設、造船・舶用工業、自動車整備、航空、宿泊、農業、漁業、飲食料品製造業、外食業。
※３　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。

（出所）「在留資格「特定技能」について」（平成 31 年４月出入国在留管理庁）を基に作成

外国人の在留管理については、入管法上の在留資格をもって我が国に中長期間在留する外国人（以下「中長期在留者」という。）を対象として、法務大臣が在留管理に必要な情報を継続的に把握する在留管理制度が設けられている。同制度においては、上陸許可、在留期間の更新許可、在留資格の変更許可等に伴い、在留カードが交付される。在留カードに

[14] 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。

は、氏名、生年月日、性別、国籍・地域、住居地、在留資格、在留期間、就労の可否等、法務大臣が把握する情報の重要部分が記載される。在留カードの交付を受けた外国人は、記載事項に変更が生じた場合には変更の届出が義務付けられているため、在留カードには常に最新の情報が反映される。

また、留学生を受け入れる教育機関などの中長期在留者の所属機関等に変更が生じた場合、中長期在留者による届出が義務付けられているだけではなく、当該所属機関からも届出がなされる。外国人、所属機関双方からの情報を突合・分析することにより、情報の正確性の確保を図る仕組みを設けている。所属機関が外国人を雇用する事業主である場合には、「労働施策の総合的な推進並びに労働者の雇用の安定及び職業生活の充実等に関する法律」により、外国人労働者の雇入れ・離職時に厚生労働大臣への届出が義務付けられている。厚生労働大臣は、法務大臣又は出入国在留管理庁長官から求めがあったときは、当該届出に係る情報を提供する。

(2) 新たな在留資格「特定技能」の創設

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、第197回国会、平成30年12月８日に「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」（平成30年法律第102号）が成立した。同法は、①在留資格「特定技能１号」及び「特定技能２号」を設けるとともに、これに関する規定を整備し、②外国人の出入国及び在留の公正な管理に関する施策を総合的に推進するため、法務省の外局として出入国在留管理庁を新設すること等を内容とするものである。

平成30年12月25日、特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する基本方針及び分野別運用方針がそれぞれ閣議決定されるとともに、外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策が関係閣僚会議で了承された。その後の関係政省令の制定を経て、同法は、平成31年４月１日に施行された。

「特定技能１号」は、生産性向上や国内人材確保のための取組を行ってもなお人材を確保することが困難な状況にあるため外国人により不足する人材の確保を図るべき産業上の分野（以下「特定産業分野」という。）に属する相当程度の知識又は経験を必要と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である。技能水準及び日本語能力水準は試験等で確認されるが、技能実習２号を修了した外国人については、これらの試験が免除される。在留期間は１年、６か月又は４か月ごとの更新で、通算で５年が上限である。家族の帯同は、基本的に認められていない。

「特定技能２号」は、特定産業分野に属する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である。技能水準は試験等で確認されるが、日本語能力水準については試験等での確認は不要である。在留期間は３年、１年又は６か月ごとの更新で、更新には上限がない。家族（配偶者及び子）の帯同も、要件を満たせば可能である。

特定産業分野は、介護、ビルクリーニング、素形材産業、産業機械製造業、電気・電子情報関連産業、建設、造船・舶用工業、自動車整備、航空、宿泊、農業、漁業、飲食料品

製造業、外食業の14分野であり、この14分野の受入れ見込数（５年間の最大値）の合計は34万5,150人である。この14分野のうち、「特定技能２号」でも受入れを行うとしているのは、現時点で、建設、造船・舶用工業の２分野のみである。

本制度において、受入れ機関が外国人を受け入れるためには、報酬額が日本人と同等以上であるなど外国人と結ぶ雇用契約が適切であること、５年以内に出入国・労働関係法令違反がないなど受入れ機関自体が適切であること、外国人が理解できる言語で支援できるなど外国人を支援する体制があること、生活オリエンテーション等を含むなど外国人への支援計画が適切であることなど、一定の基準を満たす必要がある。受入れ機関には、外国人と結んだ雇用契約を確実に履行し、外国人への支援を適切に実施し、出入国在留管理庁への各種届出を行うなどの義務があり、これらを怠ると、外国人の受入れができなくなるほか、出入国在留管理庁から指導、改善命令等を受けることがある。なお、受入れ機関は、外国人への支援について、出入国在留管理庁長官の登録を受けた登録支援機関に委託することも可能であり、全部委託をした場合には、外国人を支援する体制があるとみなされる。

本制度全体の運用状況については、特定技能１号在留外国人数が597人（令和元年10月末現在）、在留資格認定証明書交付件数が675件（令和元年11月末現在）、在留資格変更許可件数が676件（令和元年11月末現在）となっているが、受入れ見込数に照らして特定技能外国人の受入れが思うように進んでいないのではないかとの指摘もなされている。法務省は、特定技能の許可を受ける外国人は今後も着実に増加していくものと考えられるとしつつ、課題として、①いまだに試験が実施されていない分野や国があること、②送出し国において送出し手続がいまだに整備中の国があること、③制度が複雑で申請手続がわかりづらいことの３点を挙げている。これらの課題の解決に向け、法務省は、分野を所管する関係省庁とともに試験実施分野や試験実施国の拡大を推進し、送出し国に対する送出し手続の整備に向けた働き掛けを実施するとともに、更なる説明会の実施や同省ホームページの中の申請手続案内を始めとする掲載情報の改善充実等を通じ、制度のきめ細やかな周知を行っていくこととしている。

(3) 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で最長５年間受け入れ、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。外国人技能実習生は、入国直後の講習期間以外は、雇用関係の下、労働関係法令等が適用される。平成 30 年末現在、全国に約 32 万 8,000 人の外国人技能実習生が在留している。

外国人技能実習には、我が国の企業等が海外の現地法人、合弁企業や取引先企業の職員を受け入れて技能実習を実施する企業単独型と、非営利の監理団体（事業協同組合、商工会等）が外国人技能実習生を受け入れ、傘下の企業等で技能実習を実施する団体監理型がある。団体監理型による受入れが 97.2%を占め（平成 30 年末現在）、また、その実習実施機関の半数以上が従業員 19 人以下の零細企業である。

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年目以降の技能実習である技能実習２号（２、３年目）及び技能実習３号（４、５年目）の移行対象職種は、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いる。技能実習２号移行対象職種として、81 職種 145 作業（令和元年 11 月現在）が定められている。受入人数の多い職種は、食品製造関係、機械・金属関係、建設関係の順（平成 29 年）となっており、また、受入人数の多い国は、ベトナム、中国、フィリピンの順（平成 30 年末）となっている。

外国人技能実習制度は、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 11 月、第 192 回国会において、外国人の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、技能実習計画の認定及び監理団体の許可の制度を設け、これらに関する事務を行う外国人技能実習機構を設けるとともに、優良な実習実施者及び監理団体に限定して２年間の実習期間延長を可能とすることなどを内容とする「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日から施行された。

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。この基本的な方向性を踏まえ、法曹コースの制度設計について審議され、同年10月５日の同特別委員会において制度設計案が大筋了承された。その後、法律案の立案作業が進められ、平成31年３月12日、法科大学院と法学部等の連携促進等による法曹志望者の時間的・経済的負担の軽減、法曹養成制度の信頼性・安定性の確保のための措置等を講ずるとともに、これらを踏まえた司法試験制度の見直しを行うことなどを内容とする「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案」が国会に提出され、令和元年６月19日に成立した。同法は、一部の規定を除き、令和２年４月１日に施行される。

(2) 外国法事務弁護士制度の見直し

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。

両報告書を踏まえ、法務省において、国際仲裁代理の範囲拡大・国際調停代理の規定整備、日本での労務提供期間の算入上限を「１年」から「２年」に拡大する職務経験要件の緩和、弁護士・外国法事務弁護士共同法人制度の創設などを内容とする「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の一部を改正する法律案」の立案作業が進められ、令和元年10月18日、国会に提出された。同法案は、衆議院においては12月３日に賛成多数をもって可決されたが、参議院においては継続審査に付された。

Ⅱ　第201回国会提出予定法律案等の概要

１　裁判所職員定員法の一部を改正する法律案

判事の員数を30人増加し、判事補の員数を30人減少し、裁判官以外の裁判所の職員の員数を17人減少する。

２　自動車の運転により人を死傷させる行為等の処罰に関する法律の一部を改正する法律案

自動車運転による死傷事犯の実情等に鑑み、事案の実態に即した対処をするため、危険運転致死傷罪の対象となる行為の追加を行う。

＜検討中＞４件

・　少年法等の一部を改正する法律案（仮称）
・　少年法等の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案（仮称）
・　刑法等の一部を改正する法律案（仮称）
・　刑法等の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案（仮称）

（参考１）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。

○　民法の一部を改正する法律案（西村智奈美君外５名提出、第198回国会衆法第15号）

現行法において婚姻が異性の当事者間によるものに限定されると解されていることに鑑み、個人の尊重の観点から、性的指向又は性自認にかかわらず平等に婚姻が認められるようにするため、同性の当事者間による婚姻を法制化する。

○　出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律案（平野博文君外５名提出、第198回国会衆法第35号）

家畜伝染病予防法第36条第１項の規定により輸入してはならないこととされる物を所持する外国人を上陸拒否の対象とする。

（参考２）衆議院を通過し参議院において継続審査となった法律案等

○　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の一部を改正する法律案（内閣提出、第200回国会閣法第12号）

法律事務の国際化、専門化及び複雑多様化により的確に対応し、渉外的法律関係の一層の安定を図る等のため、外国法事務弁護士等による国際仲裁事件及び国際調停事件の手続についての代理の規定を整備するとともに、外国法事務弁護士となるための職務経験要件を緩和し、あわせて弁護士及び外国法事務弁護士が社員となり法律事務を行うことを目的とする法人の設立を可能とする等の措置を講ずる。

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　所管事項の動向

１　米国大統領選挙に向けた動き

2020 年 11 月３日に米国大統領選挙が行われる。これに向け、既に各党の候補者選びが始まっており、今後、党員集会や予備選挙を経て７月から８月にかけて各党の全国大会で候補者が指名される。共和党ではトランプ大統領が再選に向けて正式な選挙活動を開始しており、指名が確実視されているが、民主党では中道派のバイデン前副大統領から急進左派のサンダース、ウォーレン両上院議員まで多くの候補者が乱立しており、有力な候補者の不在でかつてない混戦状態が続いている。

再選を目指すトランプ大統領は、就任以来「米国第一」を掲げた数々の公約を実行に移すことで熱心な支持層を維持してきた。法人税の減税などの大型減税などを通じて好景気を作り出し、失業率も 3.6％と低水準を維持している。また、巨大な貿易赤字の解消を目指した通商政策では、約１年半にわたり制裁関税の応酬を繰り返してきた中国との間で、米農産物の輸入拡大と追加関税の緩和を柱とする「第１段階の合意」に達した。これにより、米国は既に発動している対中関税の一部を引き下げることになり、少なくとも当面は世界の二大経済大国の貿易摩擦激化の懸念は和らぐ見込みである。トランプ大統領は「米国史上最大の貿易合意を達成した」と成果を誇示することで、大豆やトウモロコシ価格が急落し苦境に立たされている米国農家の支持を取り付けようとしている。

再選に向けて様々な実績をアピールしているトランプ大統領であるが、2019 年 12 月、「ウクライナ疑惑」をめぐって下院から「権力の乱用」と「議会の妨害」で弾劾訴追された。そのきっかけは、トランプ大統領が 2019 年７月にウクライナのゼレンスキー大統領との電話会談で、大統領選挙でライバルになる可能性があるバイデン前副大統領とその息子に関する「疑惑」の調査を迫ったことである。また、その１週間前には、親ロシア派との戦闘が続くウクライナにとって必要不可欠であった軍事支援を急きょ凍結し、ウクライナ側が調査を表明することをその凍結解除の条件にしたとされる。下院からの弾劾訴追を受けて上院で行われる弾劾裁判で大統領を有罪と認定して罷免するためには、出席議員の３分の２以上が「有罪」と判断することが必要となるが、現在は上院の 100 議席のうち、共和党が 53 議席を占めており、トランプ大統領は無罪となる見込みである。

今後、弾劾裁判の影響等で政権支持率が低下した場合、大統領選を控えたトランプ大統領が外交面で強硬姿勢を強める展開も予想されるため、緊密かつ強固であるとされている日米関係にも影響を及ぼす可能性も否定できない。2021 年度以降の在日米軍駐留経費の日本側負担（思いやり予算）の改定交渉が本格化する中で、同盟国に対し防衛費の「公平な負担」を要求してきたトランプ大統領が負担額の大幅増を要求することも考えられる。また、本年１月１日に発効した日米貿易協定に続く第二弾の通商交渉として通貨安誘導を制限する「為替条項」等を含む「包括的な協定」の締結を迫られるおそれもある。

２　トランプ米政権の対中東外交政策とイラン情勢をめぐる緊張の高まり

中東地域では、イスラム教スンニ派の盟主を自任するサウジアラビアとシーア派の大国イランとの対立や、アラブ諸国及びイランとイスラエルとの対立により、不安定な状態が続いている。これらの対立の裏では、イスラエルやサウジアラビアと結び付きが強い米国と、イランやシリアと良好な関係を維持するロシアによる様々な駆け引きが行われてきた。近年においては、ロシアが中東全体への影響力を強めてきている中、オバマ政権の頃から中東への影響力の低下が指摘されてきた米国は、トランプ政権の下、シリアなど中東各地に派遣されている米軍の撤退を目指し、中東への関与を減らす一方で、イスラエルやサウジアラビアとの関係を極端に重視し、イランへの敵視政策を展開するなど中東地域の混乱に拍車を掛けている。

シリアでは、2011 年３月からアサド政権と、反体制派やクルド人勢力、イスラム過激派組織「ＩＳＩＬ」との間で内戦状態が続いてきた。米国は、トランプ政権の下、ＩＳＩＬの掃討を優先課題とし、クルド人勢力との共闘を続けていたが、2019 年３月にＩＳＩＬの支配地域を完全に制圧したと発表した。同年 10 月には、トランプ大統領がトルコと国境を接するシリア北東部から米軍を撤収させる方針を表明したことを受け、トルコは、同国がテロ組織と見なすシリア北東部のクルド人勢力を標的とした軍事作戦を開始した。米国に見捨てられた形となったクルド人勢力は、これまで緊張関係にあったアサド政権と手を組み、シリアの内戦をめぐる構図に変化が見られた。その後、トルコはアサド政権の後ろ盾であるロシアとの間で、シリア北東部の国境地帯からクルド人勢力を撤退させ、両国が共同でパトロールを行うことで合意した。クルド人勢力が国境付近からの撤退を受け入れたことにより、緊迫したシリア北東部情勢は一定程度収束に向かったが、米軍撤収により生まれた力の空白をロシアが埋めたことで、シリアの内戦終結に向けて同国の影響力が増すと見られている。また、同月、ＩＳＩＬの最高指導者バグダディ容疑者が米軍特殊部隊の作戦によって死亡した。これにより米国のＩＳＩＬ掃討作戦は大きな節目を迎えたものの、バグダディ容疑者の死亡から４日後には新指導者が発表されたほか、残党による報復の可能性も指摘されており、テロの脅威が根絶されたとは言えない。

イランの核開発問題については、2018 年５月、トランプ大統領がイランと米露中英仏独６か国との間の同問題に関する最終合意（核合意）からの離脱を表明し、2019 年５月、米国は対イラン経済制裁の一環としてイラン産原油の全面禁輸措置を開始した。以降、米国の核合意離脱に反発を強めるイランは、核合意に定められた義務の履行を段階的に停止してきたが、2020 年１月５日にはウラン濃縮活動を無制限に進める方針を表明した。今後、イランは核兵器の製造に近づく高濃縮ウランの生産に踏み切る可能性があるものの、一方で核合意の枠組み自体からの離脱はせず、制裁解除を条件に再び核合意の義務を履行する考えを示しており、米欧から譲歩を引き出すための外交交渉の余地を残したとも言える。一方、英仏独は、１月 14 日、イランによる核合意違反是正に向けた「紛争解決手続」を発動するとの共同声明を発表した。これにより、核合意の当事国はイランによる核合意違反の是正に向けて協議を行うことになるが、協議が不調に終われば、国連の対イラン制裁が復活する可能性がある。

米国の核合意離脱以降、米軍の無人機撃墜やサウジアラビアの石油関連施設への攻撃などをめぐって両国間の対立が深まっていたが、トランプ政権はイランに圧力をかける一方で、非核化に向けた対話を模索する動きも見せていた。しかし、2020年１月３日、米国がイランの精鋭軍事組織である革命防衛隊のソレイマニ司令官らを空爆で殺害したことで両国間の緊張が一気に高まった。トランプ大統領は、同司令官らの殺害は自衛の措置であったと正当化した上で、イランとの戦争は望んでいないとの立場を強調したが、その後、同月８日、イランは同司令官ら殺害の報復として米軍が拠点とするイラク国内の空軍基地などを複数の弾道ミサイルで攻撃した。トランプ大統領はイランが米軍施設などへの報復を行った場合には大規模な反撃を行うと警告していたため、米・イラン間の対立は全面衝突に発展しかねない状況に陥ったが、同日、トランプ米大統領はイラクへの報復として追加の経済制裁を科す一方、軍事力の行使には否定的な考えを表明し、両国の衝突は一旦避けられた。なお、同司令官の殺害に関し、安倍総理は、米軍による攻撃の評価には直接言及せず、「全ての関係者に緊張緩和のための外交努力を尽くすことを求める」と述べ（６日の記者会見）、イランの報復攻撃に対するトランプ大統領の対応については「自制的な対応を評価する」との見解を示した。

米・イラン関係の悪化に伴い、海上交通の要衝であるホルムズ海峡の緊張が高まった。同海峡周辺では、2019年５月以降、タンカーへの襲撃が相次いだことを受け、同年７月には、米国がホルムズ海峡などを航行する民間船舶の安全確保に向けた「海洋安全保障イニシアティブ構想」を発表し、各国に参加を呼び掛けた。同年11月には同構想が始動したものの、米国による「対イラン包囲網」の色合いが強い同構想に対しては、独仏などは参加せず、この時点での参加国は米英豪など計７か国にとどまった。我が国は、同構想には参加せず、同年12月、防衛省設置法に基づき情報収集目的で独自にホルムズ海峡を除くオマーン湾などに自衛隊を派遣することを閣議決定した。この我が国の対応は、同盟国である米国と伝統的な友好国であるイランの双方に配慮したものと言える。我が国は、日米同盟を外交の基軸としつつも、米国とは異なる中東政策を唱えており、2020年に入り米・イラン間の緊張が一層高まる中、どのように中東の平和と安定に寄与していくのかが問われている。

３　中国情勢

2019年４月の香港特別行政区政府による逃亡犯条例改正案の議会（立法会）提出に端を発した抗議デモは、同年６月に本格化して以来、依然として活動を収束する気配を見せていない。

抗議デモの参加者（デモ隊）は、逃亡犯条例改正案の正式な撤回を含む右記の５項目の実現を香港政府に対して要求（五大要求）しているが、①以外の４項目の要求については、香港政府は受入れを表明していない。これらの要求を

逃亡犯条例改正案とは

逃亡犯条例では、香港以外の国や地域などで罪を犯した容疑者が香港に逃げてきた時、香港が犯罪人引渡し条約を締結している国・地域の要請に基づいて、容疑者を引き渡すことなどが規定されている。

改正案は、香港が条約を締結していない国･地域（中国、台湾など）についても、当該国･地域の要請に基づいて、容疑者を引き渡すことを可能とするものであった。

デモ隊が掲げる五大要求

① 逃亡犯条例改正案の正式な撤回
② 抗議デモ取締りの過程で警察が行った暴力行為を調査するための独立した調査委員会の設置及び当該行為の責任追及
③ 拘束した抗議デモ参加者の逮捕・起訴の取下げ
④ 一連の抗議デモを「暴動」と認定した政府見解の撤回
⑤ 林鄭月娥行政長官の辞任及び行政長官選挙並びに立法会選挙における「普通選挙」の実施

受け入れた場合は、それを突破口として、それまで香港政府を通じて中国政府が抑え込んでいた様々な異論が噴出するおそれがあることなどから、香港政府がデモ隊に譲歩した形で要求を受け入れることは困難であると見られている。

米国との間では、2018年以降、中国による知的財産侵害や莫大な対中貿易赤字の是正に関して通商協議が断続的に実施されていたが、2019年12月、米中両国は「第一段階の合意」に至ったことを明らかにし、2020年１月15日、合意文書への署名が行われた。

中国側が既に取組を進めている金融サービスの市場開放や柔軟な姿勢を見せていた農産品の輸入拡大など応じやすいと見られるものが合意に含まれ、それとは逆に、難色を示していた国有企業に対する補助金供与など中国の国策にかかわる構造的な問題が先送りされたことから、今般の合意については、米国が中国に譲歩したとの評価が見られる。一方、米国側が、既に中国以外の欧州や南米などの農産品の供給先を確保している中で、これらの供給先への輸出分を急きょ大量に中国市場に回すことができるのかといった合意内容の実現性を疑問視する向きもある。

今般の第一段階の合意に続く第二段階の合意に向けた協議について、トランプ大統領は、大統領選を待たずに開始する旨を表明している。しかし、協議が本格化すれば対立は不可避となり、その場合は第一段階の合意という政治的成果の価値が大きく減じてしまう可能性がある。また、中国側としても、大統領選を前にしてトランプ大統領に殊更有利に働くような無用な譲歩をすることを避けるため協議を進めない意向であると見られる。したがって、大統領選までは第二段階の合意に向けた協議は進展しない可能性が高いと考えられている。

米中通商協議の争点と「第一段階の合意」の概要

協議事項（争点）	主な合意事項の概要
①知的財産	・企業秘密の保護の強化 ・中国が知的財産保護の強化に向けた行動計画を策定
②技術移転	相手国企業に対する技術移転の強要の禁止
③食品及び農産品貿易	米中両国が協力関係を強化してそれぞれの食品及び農産品の市場を拡大し、両国間の貿易の成長を促進
④金融サービス	中国が保険分野での外国資本の出資制限を撤廃
⑤為替問題	競争的な通貨の切下げの禁止
⑥貿易拡大	中国が2020年、2021年の２年間で、米国の農産品、工業品、エネルギー製品及びサービスの購入・輸入を、2017年実績比で計2,000億ドル（2020年:767億ドル、2021年:1,233億ドル）増加させることを保証
⑦双方の評価及び紛争解決	・合意内容の履行を確実にするため、紛争解決のための取決めを制定 ・高官レベルの部会を設置し、合意内容の履行状況や履行に関する問題点を議論
中国における補助金制度の見直し	―
	【追加関税】 第４弾（２回目:2019年12月15日実施予定）→米中双方が見送り 第４弾（１回目:2019年９月実施済）→米国が税率を15%から7.5%に引下げ

（出所）各種報道を基に当室作成

日中関係は、国際会議に際して累次にわたり首脳間で緊密な意見交換が行われるなど2019年に入っても関係の改善・発展の流れを強めようとする動きが見られた。我が国政府は、2018年に約７年ぶりに内閣総理大臣による訪中が実現したことなどを受け、日中関係が完全に正常な軌道に戻ったと認識するに至り、2019年６月の日中首脳会談・夕食会において安倍総理が、2020年春の習近平国家主席の国賓としての訪日を招請した。習主席は原則としてこれを受け入れ、現在、両国間で４月訪日に向けた調整が進められている。

こうした両国関係の改善・発展の流れを強めようとする動きがある一方、2019年９月には、中国社会科学院の招へいを受けて訪中した北海道大学の日本人教授が現地で中国当局に拘束されるという事件が起こった（同年11月に教授は解放されて帰国）。中国が国家安全法を施行して取締りを強化した2015年以降、15人もの邦人が中国で拘束され、このうち10人がまだ帰国できておらず、うち９人は実刑判決を受けたことが報じられており、日中関係が改善基調に入っても、邦人の拘束が続く傾向に変化はない。また、日中間の懸案事項の一つである、尖閣諸島周辺海域における中国公船による活動については、2019年には、前年の年間70隻の1.8倍に上る126隻もの中国公船が領海侵入したことが確認されている。

こうした一般には正常な軌道とは言い難い中国の動きがあり、ウイグル族取締りに関する習近平国家主席の指示を伺わせる内部文書の存在も取り沙汰される中、習主席の国賓としての招へいをめぐっては、与党内でも、政府に対して慎重な対応を求める意見が相次いでいると報じられているが、質問主意書において、国賓としての招へいについて再検討を行う用意があるか問われた政府は、答弁書において、「習近平中国国家主席を国賓として招へいするとの方針に変わりはない」との考えを明らかにした。

４　冷え込んだ日韓外交関係

2019 年、日韓関係は戦後最悪とも言われる状況に陥った。慰安婦問題や元「徴用工」問題等の歴史問題を発端とした日韓の対立は、我が国が対韓輸出管理を厳格化したことで経済分野に広がり、これに反発した韓国が日韓軍事情報包括保護協定（ＧＳＯＭＩＡ）の終了を通告したことで安全保障分野にまで広がった。ＧＳＯＭＩＡについては、米国から強い説得を受けた韓国が失効直前に「通告の効力停止」を決定し当面維持されることとなり、また、これを契機として輸出管理をめぐる日韓間の政策対話が再開され、我が国は半導体材料に関する対韓輸出管理を一部見直したが、最大の懸案である元「徴用工」問題の解決に向けた展望は開けていない。

2019 年 12 月に開催された１年３か月ぶりとなる日韓首脳会談で、安倍総理が日韓関係悪化の根本な原因は日本企業に対し元「徴用工」らへの賠償を命じた韓国大法院判決であると指摘し、韓国政府の責任において解決策を示すよう強く求めたのに対し、文大統領は「早期に解決を図りたい」と述べたものの、大法院判決を尊重するとする従来の立場を堅持し、具体的な解決策は示さなかった。韓国国会の文喜相（ムン・ヒサン）議長が中心となって提出した「記憶・和解・未来財団法案」についても言及がなかったとされる。同法案は、日韓の企業と個人からの寄付を財源として基金を創設し元「徴用工」等に慰謝料を支給することを内容とするもので、寄付を強要しないことから問題の解決につながると期待する声もあるが、原告や支援団体は日本企業の責任を曖昧にしている点を問題視しており、法案成立の見通しは立っていない。仮にこの仕組みが実現したとしても、慰謝料を受け取らない原告がいる限りは日本企業の資産が売却される可能性が残り、完全な解決には至らないことも指摘されている。また、2020 年１月には、原告の弁護団らが解決策を議論するための日韓合同の協議体の創設を提案したが、我が国政府は関心を示していない。日韓首脳会談で両首脳は、問題解決に向けた協議を継続していくことで一致したが、日本企

業の差押え資産の現金化が実行されれば、日韓関係の更なる悪化は避けられない。

一方、慰安婦問題をめぐっては、2019 年 11 月、韓国で日本政府を相手取った損害賠償請求訴訟の審理が開始された。我が国政府は、国家は外国の裁判権から免除されるという国際法上の「主権免除の原則」により、「本件訴訟は却下されなければならない」として出廷していないが、今後の審理の行方次第では、新たな火種となりかねない。さらに、同年 12 月には韓国政府に対する損害賠償請求訴訟で、韓国政府が元慰安婦の名誉回復のため国内外で努力を続けることとする調停案が提示された。調停が成立すれば、韓国政府が国際場裡で慰安婦問題を再び持ち出す可能性がある。

これらの問題以外にも、東京オリンピック・パラリンピック競技場への旭日旗の持込みや東京電力福島第一原子力発電所の処理水放出等に対する韓国の言動が日韓関係に影を落とす可能性がある。文大統領は、新年の演説で「未来志向に進化させる」と日韓関係の改善に意欲を示したが、日韓関係の先行きは不透明なままである。

５　緊張高まる北朝鮮情勢

北朝鮮の金正恩国務委員長は、昨年末に開催された朝鮮労働党中央委員会総会において、「世界は遠からず、朝鮮が保有する新たな戦略兵器を目撃することになる」と述べ、核実験や米国本土を射程に収める大陸間弾道ミサイル（ＩＣＢＭ）発射実験を再開する可能性を示唆した。北朝鮮は、2017 年を最後に核実験やＩＣＢＭ発射実験を行っていない。米国と非核化交渉を続ける中、2018 年４月に核実験とＩＣＢＭ発射実験の中止を自ら発表し、米国から制裁解除などの譲歩を引き出そうとしてきた。2019 年２月の２回目の米朝首脳会談で事実上交渉が決裂すると、北朝鮮は一方的に交渉期限を 2019 年末とし、短距離弾道ミサイルや潜水艦発射弾道ミサイル（ＳＬＢＭ）の発射を繰り返して米国側に譲歩を迫った。12 月には、ＩＣＢＭのエンジン燃焼試験とみられる「重大な実験」を２度行うなど挑発行動を繰り返したが、交渉は膠着したまま年末を迎えた。ＩＣＢＭの発射中止の撤回をちらつかせることで、米国側に態度の転換を改めて迫ったものと見られ、米朝関係が再び緊張状態に回帰することが懸念されている。一方で、金委員長は、米国との交渉の余地も残す発言もしており、直ちに北朝鮮がＩＣＢＭ発射などの行動に移ると見る向きは少ない。金委員長の発言に対しトランプ大統領は、米朝首脳会談での非核化合意を順守し交渉を再開するよう求め、今後の事態を注視していく姿勢を示している。米朝交渉を自らの大きな外交成果として強調してきたトランプ大統領は、今年 11 月の大統領選挙を前に実験再開を許す事態は避けたいものと思われるが、北朝鮮が米国の国益を直接脅かす行動に出た場合、強く反発する可能性は否定できない。トランプ大統領は、昨年末、挑発行為を続ける北朝鮮に対し「必要があれば、軍事力の行使も辞さない」と発言している。

今後、北朝鮮がどのような行動に出るかは、後ろ盾となる中国やロシアとの関係にもかかっている。近年、北朝鮮は両国と首脳会談を行うなど関係を強めている。中国とロシアは昨年末、国連安全保障理事会で対北朝鮮制裁を緩和する決議案を配付したが、北朝鮮が核実験やＩＣＢＭの発射に踏み切れば決議案を検討する余地はなくなる。対米牽制で一致する中国とロシアが北朝鮮の挑発行動をどこまで容認するのかも、今後の情勢を左右する。

我が国としては、北朝鮮が強硬姿勢を強める中、トランプ大統領が安易に歩み寄らないよう、完全な非核化に向けた認識を日米間で共有してくことが重要となっている。米国は、昨年末の安保理で「射程にかかわらず、弾道ミサイル発射は明白な安保理決議違反」であると北朝鮮を批判したが、それ以前は、トランプ大統領が短距離であれば問題視しない姿勢を見せていた。また、拉致問題については、昨年５月、安倍総理が前提条件を付けずに金正恩国務委員長との会談を目指す意向を示したが、北朝鮮は一貫して安倍政権を批判しており、会談実現に向けた動きは見えていない。米朝交渉の展望が見通せない中、どのように問題解決への糸口を掴むのかが問われている。

６　日露平和条約締結交渉（北方領土問題）

1955年に我が国とソ連の間で開始された平和条約締結交渉は、交渉相手がロシアへと引き継がれた現在も、北方領土の歴史や主権をめぐる両国間の認識の隔たりが大きく、いまだ妥結には至っていない。日露両国は、2018年11月の首脳会談で、平和条約締結後に歯舞群島及び色丹島を我が国に引き渡すことを明記した1956年の日ソ共同宣言を基礎に平和条約締結交渉を加速させることで合意した。この合意については、択捉島及び国後島を放棄したかのような誤ったメッセージをロシア側に与えかねないという指摘や、北方四島の帰属の問題を解決し平和条約を締結するとした東京宣言（1993年）やイルクーツク声明（2001年）を無視しており歴代政権の獲得した外交成果を台無しにしたとの指摘もある。

日露平和条約締結交渉において、現在ロシア側が特に懸念を示しているのは、返還後の北方領土に在日米軍が展開する可能性である。このようなロシア側の懸念に対し、安倍総理は、「在日米軍は日本や極東の平和と安全を守るために存在し、決してロシアに敵対的なものではない」旨を強調しているが、プーチン大統領は、「日米安全保障条約の存在が平和条約締結交渉の障壁になっている」との認識を繰り返し示しており、両国の安全保障上の立場の違いが日露間の交渉に影響を及ぼしている。さらに、2019年２月の日露外相会談の際、ラヴロフ外相は、旧敵国条項と言われる国連憲章第107条には「第二次世界大戦中における連合国の敵国への行動は無効化されない」旨が規定されていると主張し、北方領土の主権はロシアにあるとの認識を示し我が国政府をけん制している。

こうした中、2019年６月に行われた日露首脳会談において、北方四島における共同経済活動のうち、観光及びごみ処理の分野でパイロット・プロジェクトを行うことで合意した。これを受け、８月から９月の間にごみ処理に関する両国の専門家が北海道本島及び国後島の関連施設を視察し、10月末から11月初旬にかけて日本人観光客による択捉島及び国後島への観光ツアーが実施された。日露両国は、これらのパイロット・プロジェクトの結果を踏まえつつ、2020年からの本格事業化に向け議論を進めることとしている。我が国政府は、共同経済活動を通じて日露間の信頼醸成を図り平和条約締結交渉を前進させたいとしているが、その活動を本格実施する上で必要となる両国の法的な立場を害さない「特別な制度」をめぐる協議において、ロシア側は自国法制の適用を求めており、協議は膠着状態に陥っている。

2019年12月にモスクワにおいて日露外相会談が行われ、平和条約締結交渉を継続するこ

とで一致したものの、会談後の記者発表でラヴロフ外相は、「この課題は決して簡単なものではないし、我々はかなり長期的で地道な作業を行う用意がある」旨を述べるとともに、プーチン大統領も同月の年次記者会見で、「引き分け」という柔道用語を用いながら、引き続き日露双方が受入れ可能な解決策を模索する意向を表明するなど、交渉の長期化を示唆する発言が相次いでいる。戦後70年以上が経過し、高齢化による元島民の減少が進む中で、北方領土問題に対する我が国国民の関心が低下して、北方領土が現状のまま固定化されてしまうのではないかという懸念もある。

７　英国（ＥＵ離脱問題）

英国のＥＵ離脱が最大の争点となった昨年 12 月の英下院総選挙で、ジョンソン首相率いる与党・保守党が過半数を獲得してサッチャー政権以来の歴史的な大勝を収め、公約としていた 2020 年１月末のＥＵ離脱を確実なものとした。

国を二分した国民投票から３年半、この間、英議会は混乱を極めた。前回の総選挙（2017 年）で全政党が過半数の議席に満たないハングパーラメント（中ぶらりん国会）となった下院では、英政府とＥＵが合意した離脱協定案を再三否決する事態となり、離脱期限は二度延期された。昨夏、新たに首相となったジョンソン首相がＥＵと合意した新協定案では、移行期間終了後に英国全体がＥＵの関税同盟から抜けた上で、英領北アイルランドには当面ＥＵの通関ルールが適用されることとされた。同案についても下院で関連法案を成立させることができず、ジョンソン首相は三度目の離脱期限延期を余儀なくされたが、総選挙での圧勝により離脱をめぐる膠着状態を打開した。

ひとまず「合意なき離脱」の危機は回避され、今後の焦点は貿易交渉に移るが、混乱のリスクはまだ残っている。離脱後、英国とＥＵは、離脱前の状態が維持される「移行期間」に入る。ジョンソン首相は、2020 年末までの移行期間を延長することなくＥＵや米国との自由貿易協定（ＦＴＡ）締結を目指すとしているが、ＦＴＡ締結には通常数年はかかるため、短期間で交渉をまとめるのは容易ではないとの指摘も多い。６月末までに英政府が移行期間の延長を要請せず、年内にＦＴＡが締結できない場合、来年以降はＷＴＯルールに沿って関税が発生することとなり、「合意なき離脱」に近い混乱に陥る懸念がある。

我が国との関係においては、移行期間終了後は昨年２月に発効した日ＥＵ・ＥＰＡが日英間で適用されなくなるため、日英ＥＰＡの年内締結を目指して交渉が行われると見られる。

８　日米貿易協定発効後の経済連携の推進

我が国は他国・地域との経済連携を推進し、2002 年以来、これまで 21 か国・地域とＦＴＡ/ＥＰＡを締結してきた。2013 年に「日本再興戦略」（改訂を経て「未来投資戦略 2017」に引き継がれた。）で設定された、2018 年までにＦＴＡ比率（貿易総額に占めるＦＴＡ/ＥＰＡ相手国との貿易額の割合）70％との目標はいまだ達せられていないものの、世界的に保護主義的な動きが台頭しつつある中でも、安倍総理から、「我が国は、これからも、自由貿易の旗手として、自由で公正なルールに基づく経済圏を、世界へと広げてまいります」

との決意が述べられている（第 200 回臨時国会）。

この一年ほどの状況を振り返ると、2018 年 12 月 30 日には米国のＴＰＰ離脱表明後に日本が議論を主導したＴＰＰ11（包括的及び先進的な環太平洋パートナーシップ協定）が、翌 2019 年２月１日には日ＥＵ・ＥＰＡが、それぞれ発効した。また、米国との間では、2018 年９月の日米首脳会談での合意に基づき 2019 年４月に開始された僅か５か月余りの交渉で、物品（農産品及び工業品）関税及びデジタル貿易に対象を絞った日米貿易協定及び日米デジタル貿易協定がまとめられ、先の臨時国会での承認を経て本年１月１日に発効した。一方で、ＡＳＥＡＮ（10 か国）＋６の枠組みであるＲＣＥＰ（東アジア地域包括的経済連携）は、2019 年 11 月の首脳会議において 15 か国間では交渉を終えたものの、インドの留保、離脱の示唆により、前年に続き最終合意に至らず 2019 年中の署名を断念した。

今後の我が国の経済連携の推進を展望した場合、まずは米国との第二ステージの交渉が注目される。昨年９月 25 日の日米共同声明では、協定発効後４か月の予備的協議により次の交渉対象を決めるとされ、幾つかの分野が例示されている。これまでの茂木外相らの説明によれば４か月は「一つの目標」であり、互いに合意したものに限り交渉するのであって国益に反する合意はしないとのことであるが、米国側からは、2018 年 12 月に広範な分野を交渉対象として示した「米日貿易協定（ＵＳＪＴＡ）－具体的交渉目的の概要」が米通商代表部（ＵＳＴＲ）から公表され米議会へ提出されていることに加え、「最終的な包括的協定のために残りの関心分野について交渉を続ける」（2019 年９月・トランプ大統領）「トランプ大統領と安倍総理により合意されたように両政府はより広範な協定締結に向けた交渉に入るべく年明け早々に協議を始める」（同 12 月・ＵＳＴＲプレスリリース）といったコメントが発せられており、その思惑がうかがい知れる。我が国には撤廃時期が継続協議となっている自動車・自動車部品関税の交渉が至上命題として残されているが、これを机上に乗せるに当たり、交渉における日本の劣勢が指摘されるサービス貿易や投資といった分野のみならず、先の臨時国会において「コメも含め想定していない」と説明されていた農産品関税が対象として持ち出される可能性がある。何を対象とするのか、分野ごとに協定を積み重ねるのか、二国間交渉を進め米国のＴＰＰ復帰はもはや求めないのかといったことを含め、我が国政府は方向性を明確にしていない。２月から本格化する米大統領選が終わるまで具体的進展は見込まれないとの観測もあるが、選挙戦の情勢や米中、米欧間の経済摩擦等の動向に影響されることも考えられ、確たる見通しは立たない。

次に、ＲＣＥＰ交渉であるが、昨年11月の首脳会議の共同首脳声明では、「2020年における署名のために15か国による法的精査を開始する」と明記するとともに、インドの未解決な課題を解決するために全ての参加国が作業することとしている。この共同声明では、インドの参加が前提とされているが、インドは、足下の経済成長が鈍化しつつある中で、国民の５割超を占める農家の意向に配慮せざるを得ず、巨額の貿易赤字の相手国である中国からの安価な製品等の輸入による赤字拡大も容認しがたいため、インドがＲＣＥＰからの離脱を思いとどまることは難しいとの指摘が多い。我が国としては、米国などと共にその実現を推進する「自由で開かれたインド太平洋」の観点から中国の存在が際立つのは避けたいところであり、依然16か国での発効にこだわる姿勢を崩していないが、「インド抜

き」での発効を模索する中国の動きに加え、マレーシアやオーストラリアの閣僚からも15か国先行論に前向きな発言がなされている。昨年末に開催された日中韓首脳会談の成果文書では、11月の共同首脳声明について再確認された。なお、同成果文書には、交渉中の日中韓ＦＴＡ（自由化率はＲＣＥＰより高いとされる。）についても交渉加速化が明記された。どちらの協定も我が国の主要貿易相手国である中国及び韓国（輸出入総額で2007年以来１位と３位）との初のＦＴＡ/ＥＰＡとなるものであり、交渉の行方に関心が集まる。

また、昨年 12 月の総選挙を経てＥＵ離脱を確実にした英国との間では、日ＥＵ・ＥＰＡに代わる協定を締結する必要が生じている。関税優遇の切れ目を生じさせないためには 2020 年末までの移行期間中に批准を終え翌年１月に発効させなければならず、交渉に充てられる時間は短い。

ＴＰＰ11 については、批准手続を終えた国が 2019 年１月発効のベトナムを最後に７か国にとどまっている（１月１日現在）。政権交代を経て慎重姿勢に転じているマレーシアのような国もある中で、昨年 10 月にニュージーランドで開催された第２回ＴＰＰ委員会の共同声明において、全ての署名国での発効に向けた努力を支持・促進することが表明されるとともに、協定の拡大についてＴＰＰ11 参加国が有する関心が再確認されている。１月６日の年頭記者会見で安倍総理も加盟国拡大に意欲を示したが、翌７日、タイのドーン外相から同国訪問中の茂木外相に、参加を前向きに検討中であることが伝えられた。

Ⅱ　第 201 回国会提出予定法律案等の概要

１　法律案（１件）

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

国際情勢の変化等に鑑み、在セブ日本国総領事館の新設、在マケドニア旧ユーゴスラビア共和国日本国大使館の在北マケドニア日本国大使館への名称変更等について定めるとともに、在外公館に勤務する外務公務員の在勤基本手当の基準額を改定する。

２　条約（16 件）

(1) 投資の促進及び保護に関する日本国とアラブ首長国連邦との間の協定

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

(2) 投資の促進及び保護に関する日本国とヨルダン・ハシェミット王国との間の協定

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

(3) 包括的な経済上の連携に関する日本国及び東南アジア諸国連合構成国の間の協定を改正する第一議定書

現行協定にサービスの貿易、自然人の移動及び投資に関する規定を追加するための改正

等について定める。

(4) 投資の促進及び保護に関する日本国とモロッコ王国との間の協定

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

(5) 投資の相互促進及び相互保護に関する日本国政府とコートジボワール共和国政府との間の協定

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

(6) 所得に対する租税に関する二重課税の除去並びに脱税及び租税回避の防止のための日本国とアルゼンチン共和国との間の条約

アルゼンチンとの間で、二重課税の除去を図るとともに、経済交流の促進のため、投資所得に対する源泉地国課税を減免すること等について定める。

(7) 所得に対する租税に関する二重課税の除去並びに脱税及び租税回避の防止のための日本国とウルグアイ東方共和国との間の条約

ウルグアイとの間で、二重課税の除去を図るとともに、経済交流の促進のため、投資所得に対する源泉地国課税を減免すること等について定める。

(8) 所得に対する租税に関する二重課税の除去並びに脱税及び租税回避の防止のための日本国とペルー共和国との間の条約

ペルーとの間で、二重課税の除去を図るとともに、経済交流の促進のため、投資所得に対する源泉地国課税を減免すること等について定める。

(9) 所得に対する租税に関する二重課税の除去並びに脱税及び租税回避の防止のための日本国とジャマイカとの間の条約

ジャマイカとの間で、二重課税の除去を図るとともに、経済交流の促進のため、投資所得に対する源泉地国課税を減免すること等について定める。

(10) 所得に対する租税に関する二重課税の除去並びに脱税及び租税回避の防止のための日本国とウズベキスタン共和国との間の条約

現行の日・ソ租税条約をウズベキスタンとの間で全面的に改正し、投資所得に対する源泉地国課税を更に減免するとともに、税務当局間の徴収共助の手続等について定める。

(11) 所得に対する租税に関する二重課税の除去並びに脱税及び租税回避の防止のための日本国とモロッコ王国との間の条約

モロッコとの間で、二重課税の除去を図るとともに、経済交流の促進のため、投資所得に対する源泉地国課税を減免すること等について定める。

(12) 社会保障に関する日本国とスウェーデン王国との間の協定

スウェーデンとの間で、年金制度への加入に関する法令の適用調整、年金制度の保険期間の通算等について定める。

(13) 社会保障に関する日本国とフィンランド共和国との間の協定

フィンランドとの間で、年金制度及び雇用保険制度への加入に関する法令の適用調整、年金制度の保険期間の通算等について定める。

(14) 刑を言い渡された者の移送に関する日本国とベトナム社会主義共和国との間の条約

ベトナムとの間で、受刑者移送のための要件、手続等について定める。

(15) 専門機関の特権及び免除に関する条約の附属書ＸⅧ（仮称）

専門機関の特権及び免除に関する条約の適用対象に世界観光機関（ＵＮＷＴＯ）を追加すること等を定める。

(16) 国際獣疫事務局アジア太平洋地域代表事務所の特権及び免除に関する日本国政府と国際獣疫事務局との間の協定

国際獣疫事務局との間で、同事務局アジア太平洋地域代表事務所及びその職員が享有する特権及び免除等について定める。

＜検討中＞１件

・　日・ＥＵ航空安全協定（仮称）

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

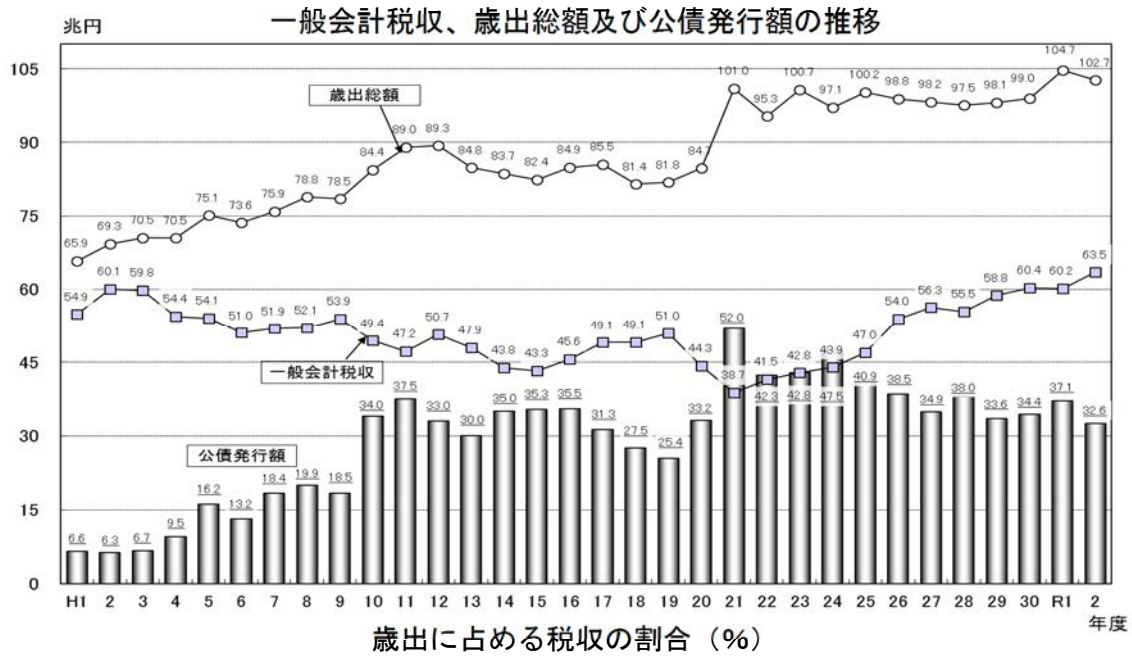
ア　概要

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、令和２年度は、経済再生と財政健全化を両立する予算とされ、63.5兆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%を超える見通し（61.9%）となっている。

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



歳出に占める税収の割合（%）

年度	H1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
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	53.7

17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	R1	2
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	61.0	57.5	61.9

（注１）平成 30 年度までは決算額、令和元年度は補正後予算額（政府案）、令和２年度は当初予算額（政府案）による。

（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 年度及び平成 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。

（注３）令和元年度の計数は、臨時・特別の措置（消費税率引上げによる経済への影響の平準化）に係る計数（歳出総額：約 2.0 兆円、公債発行額：約 0.8 兆円）を含んだものであり、令和２年度の計数は、臨時・特別の措置（「安心と成長の未来を拓く総合経済対策」の着実な実行）に係る計数（歳出総額：約 1.8 兆円）を含んだもの。

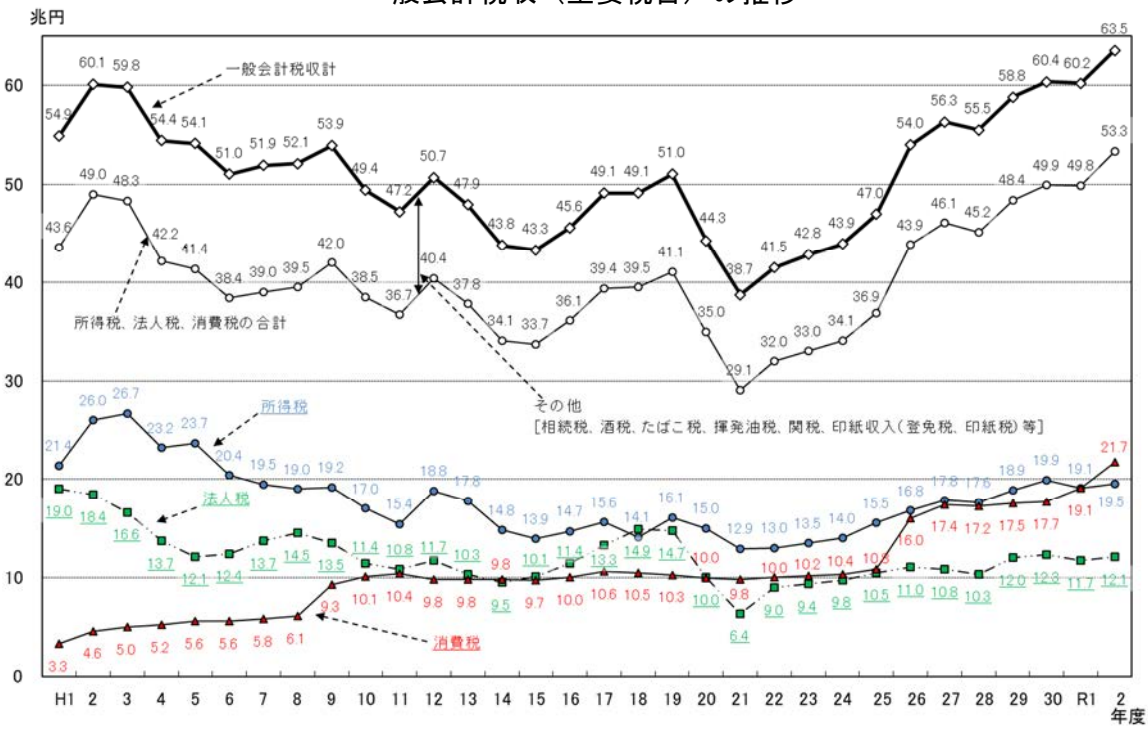
（財務省資料等を基に作成）

イ　税収の内訳

一般会計税収の合計は平成２年度に 60.1 兆円に達し、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 30 年度には 60 兆円を超え、令和元年度に微減したものの[1]、令和２年度は過去最高となる 63.5 兆円の税収が見込まれている。

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、近年はおおむね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り、令和元年の税率引上げを経て、令和２年度は所得税を上回る 20 兆円台の水準が見込まれている。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 30 年度までは決算額、令和元年度は補正後予算額（政府案）、令和２年度は当初予算額（政府案）による。

（財務省資料等を基に作成）

(2) 令和２年度税制改正に向けた議論の動向

令和２年度税制改正に当たっては、検討事項とされていた未婚のひとり親に対する税制

[1] 令和元年度の税収は当初予算では前年度を上回る見込みであったが、補正予算において前年度を下回る見込みとなった。これに関連し、麻生財務大臣は、「外需の落ち込みの影響を受ける製造業を中心に、企業収益が下振れしているということなどを反映して税収の減額補正を行います」と発言している。（令和元年 12 月 13 日、閣議後記者会見）

上の措置のほか、イノベーションの促進などが焦点となった。

ア　令和元年度税制改正時における検討事項（寡婦（夫）控除の見直し）

令和元年度税制改正においては、子どもの貧困に対応するため、一定の要件を満たすひとり親に対する個人住民税の非課税措置が設けられた。同措置の決定に当たり、与党の税制改正大綱[2]においては、検討事項の一つとして「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更なる税制上の対応の要否等について、平成32年度税制改正において検討し、結論を得る」とされていた。

イ　総合経済対策における税制上の措置

台風などによる自然災害が相次いだことにより地域経済に大きな影響が生じたことや、米中貿易摩擦などの海外経済を要因とした下方リスクの顕在化の懸念などを背景に、安倍内閣総理大臣から、新たな経済対策を策定するとの方針が示され[3]、令和元年12月に総合経済対策が決定された[4]。

同対策においては、「未来への投資と東京オリンピック・パラリンピック後も見据えた経済活力の維持・向上」に向けた具体策の一つとして、「５Ｇ投資やオープンイノベーションを促進する税制」が示された。

ウ　「令和２年度税制改正の大綱」の閣議決定

こうした状況を背景に、与党内で議論が行われた結果、令和元年12月12日、「令和２年度税制改正大綱」（自由民主党、公明党）（以下「与党大綱」という。）が決定された。

この中では、未婚のひとり親に対する税制上の措置のほか、イノベーション強化に向けた取組、地方創生の推進、国際的な租税回避・脱税への対応、人生100年時代に対応するための環境整備等に関する税制改正の具体的内容が示された。

与党大綱に示された内容のうち、令和２年度税制改正において措置するものについては、令和元年12月20日、「令和２年度税制改正の大綱」として閣議決定された。

(3) 令和２年度税制改正の概要

「令和２年度税制改正の大綱」で示された主な項目（国税関係）の概要は次のとおりである。

---

[2] 平成31年度税制改正大綱（平成30年12月14日、自由民主党・公明党）

[3] 閣議及び閣僚懇談会議事録（令和元年11月８日）

[4] 「安心と成長の未来を拓く総合経済対策」（令和元年12月５日閣議決定）

ア　個人所得課税関係

(ｱ) ＮＩＳＡ制度[5]の見直し・延長

・つみたてＮＩＳＡについて、口座開設可能期間を令和 24 (2042) 年末まで５年延長する。

・一般ＮＩＳＡについては、一階で積立投資を行っている場合には二階で別枠の非課税投資を可能とする二階建ての制度に見直した上で、令和 10 (2028) 年末まで５年延長する。

・ジュニアＮＩＳＡについては、延長せずに令和５（2023）年末で終了する。

(ｲ) エンジェル税制[6]の見直し

・法定の項目に拠らず「成長性」を確認し、都道府県に代わってエンジェル税制対象企業の証明を行える者に、認定クラウドファンディング業者を追加する。

・投資額を総所得金額から控除する優遇措置の対象に、設立後３年以上５年未満で一定の試験研究を行っているベンチャー企業を追加する。

(ｳ) 低未利用地の活用促進

・保有期間５年超、上にある建物等を含めて譲渡価格 500 万円以下等の要件を満たす低未利用地の譲渡所得に 100 万円の特別控除を創設する。

(ｴ) 未婚のひとり親に対する税制上の措置及び寡婦（夫）控除の見直し

・未婚のひとり親に寡婦（夫）控除を適用する。

・寡婦に寡夫と同等の所得制限（所得 500 万円（年収 678 万円））を設ける。

・住民票の続柄に「夫（未届）」「妻（未届）」の記載がある者を対象外とする。

・子を有する寡夫の控除額を、子を有する寡婦と同額にする。(27 万円⇒35 万円)

(ｵ) 私的年金等に関する公平な税制のあり方

・私的年金等について、制度の見直し等[7]が行われた後も、現行の税制上の措置を適用する。

イ　法人課税関係

(ｱ) オープンイノベーションに係る措置

・事業会社から一定のベンチャー企業に対する出資について、その 25%相当額の所得控除ができる措置を創設する。その際、一定期間（５年）内に、出資した株式を売却等した場合には、対応する部分の金額を益金に算入する仕組みとする。

(ｲ) 投資や賃上げを促す措置

・収益が拡大しているにもかかわらず賃上げにも投資にも消極的な大企業に対する研究開発税制などの租税特別措置の適用を停止する措置の設備投資要件について、国内設備投

---

[5] ＮＩＳＡ（少額投資非課税制度）とは、個人投資家のための税制優遇制度である。ＮＩＳＡには、一般ＮＩＳＡのほか、未成年者を対象としたジュニアＮＩＳＡ（未成年者少額投資非課税制度）、特に少額からの長期・積立・分散投資を支援するためのつみたてＮＩＳＡ（非課税累積投資契約に係る少額投資非課税制度）が設けられている。それぞれの制度で設定された非課税投資枠及び非課税期間の範囲で、上場株式・株式投資信託等の配当・譲渡益等が非課税対象となる。

[6] エンジェル税制とは、ベンチャー企業への投資の促進を目的として、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である。一定の要件を満たす企業に対して個人投資家が投資を行った場合、投資時及び売却等による損失発生時に所得税の優遇措置を受けることができる。

[7] 確定拠出年金制度（企業型・個人型）の加入要件の見直し、受給開始時期等の選択肢の拡大及び中小企業向け制度（簡易企業型年金等）の対象範囲の拡大等の見直しが見込まれている。

資額が当期の減価償却費総額の３割超（現行：１割超）とする。

・大企業に対する賃上げ及び投資の促進に係る税制の設備投資要件について、国内設備投資額が当期の減価償却費総額の 95%以上（現行：90%以上）とする。

(ｳ) ５Ｇ導入促進税制

・超高速・大容量通信を実現する全国５Ｇ基地局の前倒し整備及びローカル５Ｇの整備に係る一定の投資について、税額控除（15%）又は特別償却（30%）ができる措置を創設する。

(ｴ) 連結納税制度の見直し

・連結納税制度について、同制度の適用実態や多様なグループ経営の実態を踏まえ、企業の国際的な競争力の維持・強化を図るため、制度を抜本的に見直す。具体的には、企業グループ全体を一つの納税単位とする現行制度に代えて、企業グループ内の各法人を納税単位としつつ、損益通算等の調整を行う仕組みとする。（グループ通算制度へ移行）

(ｵ) 地方拠点強化税制の見直し

・地方拠点強化税制における雇用促進に係る措置について、移転型事業[8]の上乗せ措置における雇用者１人当たりの税額控除額を３年間で最大 120 万円（現行：90 万円）に拡充する。

(ｶ) 地方創生応援税制（企業版ふるさと納税）の見直し

・地方創生応援税制（企業版ふるさと納税）について、手続の抜本的な簡素化・迅速化を図るほか、税額控除割合を現行の３割から６割に引き上げる。

ウ　消費課税関係

(ｱ) たばこ税（国・地方）の見直し

・紙巻たばこに類似したリトルシガーのような軽量な葉巻たばこについて、紙巻たばこと同等の税負担となるよう、最低税率を設定する。

・上記改正については、たばこ税率の引上げスケジュールにあわせて、一定の経過措置を講じ、最低税率を２段階（令和２年 10 月・令和３年 10 月）で引き上げる。

(ｲ) 消費税の申告期限の延長

・法人税の申告期限の延長の特例の適用を受ける法人について、消費税の申告期限を１月延長する特例を創設する。

(ｳ) 日本酒の輸出拡大に向けた取組

・日本酒輸出用の製造免許（最低製造数量要件の適用除外）を新たに設ける。

エ　国際課税関係（国際的な租税回避・脱税への対応）

・子会社配当の非課税措置と子会社株式の譲渡を組み合わせた税務上の譲渡損失を創出する租税回避に対し、配当益金不算入制度の適用を受けて非課税とされる金額を子会社株式の帳簿価額から引き下げる等の見直しを行う。

---

[8] 東京 23 区から地方（首都圏の一部地域以外の地域）への本社機能の移転

オ　納税環境整備関係

(ｱ) 国外財産調書制度[9]等の見直し

・国外財産調書に記載すべき国外財産の取得等に係る一定の書類について、税務調査において納税者が提示・提出しない場合は加算税を加重することとする。

・国外で行われた取引等について、納税者が必要な資料を提示・提出せず、税務当局が外国税務当局に対して情報交換要請を行った場合、除斥期間にかかわらず、当該要請から３年間は更正・決定できることとする。

(ｲ) 利子税・還付加算金等[10]の割合の引下げ

・市中金利の実勢を踏まえ、利子税・還付加算金等の割合を貸出約定平均金利＋0.5%（現行：貸出約定平均金利＋１%）に引き下げる。

（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）

平成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）	

[9] 5,000 万円を超える国外財産を保有（12 月 31 日時点）する個人（居住者）に対し、当該財産の種類・価額等を記載した調書の提出を求めるもの。

[10] 利子税は、一定の条件により国税の延納又は納税申告書の提出期限の延長が認められた期間内に課される附帯税であり、民事においていまだ履行遅滞に陥っていない場合に課せられる約定利息に相当するものである。還付加算金は、国税の納付遅延に対し延滞税が課されることとの権衡から設けられているものであり、還付金等に対する一種の利息に相当するものである。

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 ・消費税率引上げ時期の変更等
	3月 31 日	「平成 27 年度税制改正法案」成立
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 ・消費税の軽減税率制度の創設
	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（消費税率引上げ時期の変更等）
	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	消費税率を平成 31 年 10 月 1 日に 10%に引き上げる予定である旨発言（安倍内閣総理大臣）
	11 月 26 日	「経済政策の方向性に関する中間整理（未来投資会議 まち・ひと・しごと創生会議 経済財政諮問会議 規制改革推進会議）」取りまとめ（消費税率引上げに伴う対応等）
31年（令和元年）	２月 ５日	「所得税法等の一部を改正する法律案」（令和元年度税制改正法案）国会提出 （主な内容） ・住宅ローン減税制度の拡充 ・車体課税の見直し ・研究開発税制の見直し ・個人事業者の事業承継税制の創設
	３月 27 日	「令和元年度税制改正法案」成立
	10 月 １日	消費税率引上げ（８％ ⇒ 10%）、消費税の軽減税率（８％）制度の実施
	12 月 12 日	「令和２年度税制改正大綱（自由民主党・公明党）」決定
	12 月 20 日	「令和２年度税制改正の大綱」閣議決定

（当室作成）

２　金融

(1) デフレ脱却に向けた対応

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[11]」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た。

第２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　「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[12]。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。

---

[11] 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令和３年９月まで。

[12] 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。

○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】［継続に資する措置］
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】［令和元年12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】［ＥＴＦ貸付制度］
		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（きわめて低い長短金利の水準を維持）】

（注１）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。

（注２）政策金利のフォワードガイダンスの期間は、導入当初「当分の間」であったが、平成31年４月に「当分の間、少なくとも2020年春頃まで」とされた。その後、令和元年10月には「物価安定の目標」に向けたモメンタムを評価した結果、当該モメンタムが損なわれるおそれに注意が必要な間、現在の長短金利水準、または、それを下回る水準で推移することを想定しているとされ、期間の目処が削除された。

（当室作成）

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で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拡大の継続を事前に明言するものである[13]。

さらに黒田総裁の再任後の平成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明言するものである。政策金利のフォワードガイダンスの時間軸については、平成31年４月に少なくとも2020年春頃までと明確化されたが、令和元年10月には、「物価安定の目標」に向けたモメンタムが損なわれるおそれに注意が必要な間と再度変更された。

「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[14]、金融政策の持続性が強化されることになった。金融政策の持続性の観点からは、平成31年４月の金融政策決定会合で、「強力な金融緩和の継続に資する諸措置」の一つとしてＥＴＦ貸付制度の導入を検討することが決定された。同決定による検討の結果、令和元年12月の金融政策決定会合で、ＥＴＦ市場の流動性の向上を図る観点から、日銀が保有するＥＴＦを市場参加者に一時的に貸し付けることを可能とするＥＴＦ貸付制度の導入が決定された。なお、2019年の日銀が保有する長期国債及びＥＴＦの対前年末比は、それぞれ15.8兆円増、4.7兆円増となっており、ピーク時と比較すると長期国債では２割弱（2015年比）、約７割強（2018年比）で、その増加ペースは鈍化している。

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」導入以降、「物価安定の目標」の達成時期について、平

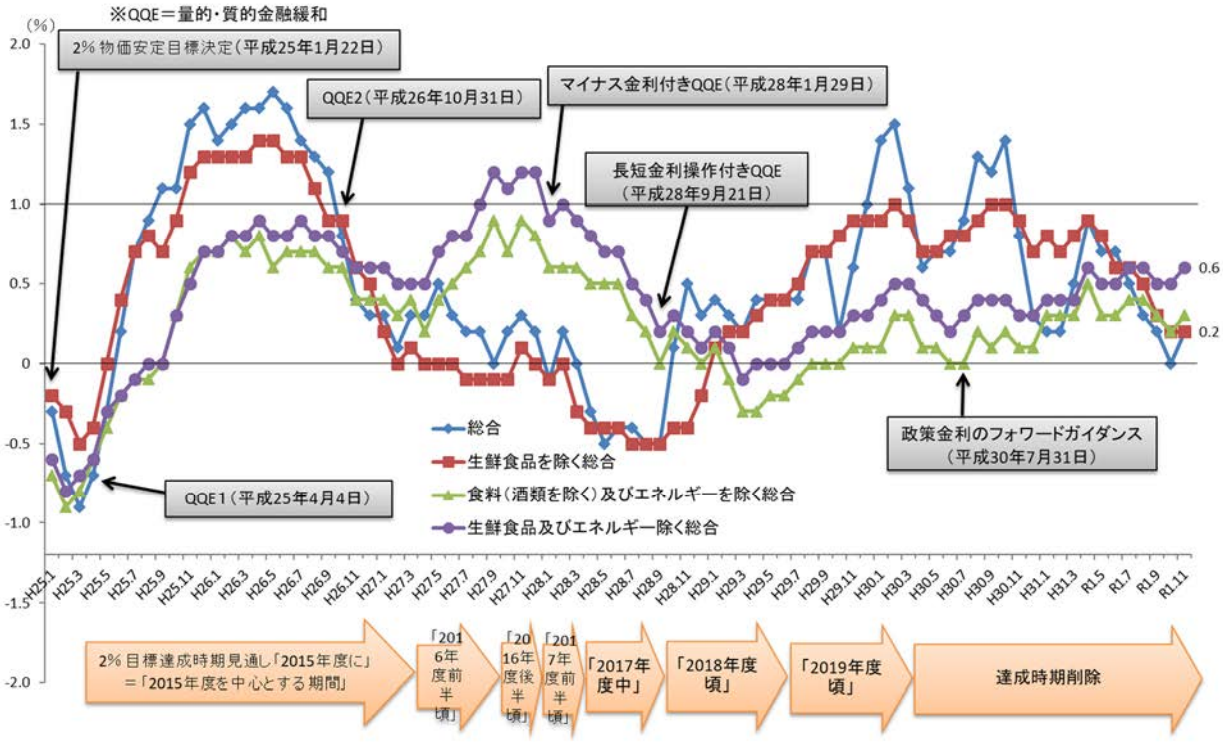
---

[13] 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。

[14] 従来の±0.1%から±0.2%へと拡大。

成 27 年度（2015 年度）を中心とする期間[15]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。

○「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）総務省統計局「消費税調整済指数（参考値）」月次データ（前年同月比）

（総務省統計局及び日銀資料を基に作成）

その後、日銀は平成28年９月の「総括的な検証」で、海外からの外的要因及び足下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[16]。

さらに日銀は、平成28年11月に「2018年度頃」、平成29年７月に「2019年度頃」と達成時期の見通しを変更し、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、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

[15] 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 27 年４月 30 日）は同様であるとの認識。

[16] 「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下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。

び家賃（持家の帰属家賃を含む）の伸びの低さ――等と再度整理した。

日銀は令和元年10月、足下の海外経済の減速の動きを受け、「物価安定の目標」に向けたモメンタムの評価として、①マクロ的な需給ギャップ、②中長期的な予想物価上昇率――等の点検を行っている。

①のマクロ的な需給ギャップについては、景気の拡大基調が続く下で均して見れば現状程度のプラスを維持する、②の中長期的な予想物価上昇率については、①のマクロ的な需給ギャップの動きを受け上昇傾向をたどると整理した。その上で日銀は、「物価安定目標」に向けたモメンタムが損なわれるおそれについて、一段と高まる状況ではないものの、引き続き、注意が必要な情勢にあると判断している。

日銀は、令和元年10月の経済・物価情勢の展望において、今後の物価上昇の見通しについて、景気の拡大や労働需給の引締まりに比べると、弱めの動きが続いているとともに、当面、原油価格下落などの影響を受けつつも、物価の上昇を遅らせてきた諸要因の解消（①企業の賃金・価格設定スタンスが次第に積極化すること、②家計の値上げ許容度が高まっていくこと）の動きが拡がっていき、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ている[17]。政策委員の物価見通し（中央値）[18]については、2019年度プラス0.7％、2020年度プラス1.1％、2021年度プラス1.5％と、同年７月時点の見通し（2019年度：プラス1.0％、2020年度：プラス1.3％、2021年度：プラス1.6％）と比べ、2019年度0.3％ポイント、2020年度0.2％ポイント、2021年度0.1％ポイントいずれも下方修正している[19]。

直近の令和元年12月における金融政策決定会合では、金融政策運営上のリスク要因として、保護主義的な動きの帰趨とその影響、中国を始めとする新興国・資源国経済の動向、地政学的リスクなどの海外からの外的要因、こうした下での国際金融市場の動向等を挙げている。加えて、海外経済を巡る下振れリスクが我が国企業や家計マインドに与える影響も注視する必要があるとしている。その上で、海外経済の動向を中心に経済・物価の下振れリスクが大きい下で、先行き、「物価安定の目標」に向けたモメンタムが損なわれるおそれが高まる場合には、躊躇なく、追加的な金融緩和措置を講じるとしている。

金融政策運営上のリスク要因である海外経済の下振れリスクの高まりを受け、米ＦＲＢ及びＥＣＢといった主要中央銀行が利下げや量的緩和等の予防的な金融緩和措置をとる中、日銀には、物価安定目標の達成に向け、長期化する量・質・金利からなる大規模金融緩和政策の持続可能性、金融仲介機能などの実体経済への金融政策の波及効果などを慎重に点検しながらの難しい舵取りが求められている。

---

[17] マクロ的な需給ギャップがプラスの状態が続く下で、①及び②の条件が揃えば、実際に価格引上げの動きが拡がり、中長期的な予想物価上昇率も徐々に高まるというメカニズムを想定している。

[18] 消費者物価指数（除く生鮮食品）。なお、2019 年 10 月の消費税率引上げの直接的な影響は、課税品目にフルに転嫁されることを前提として機械的に試算すると、プラス 1.0％ポイント（2019 年度、2020 年度ともにプラス 0.5％ポイント）としている。また、教育無償化政策の 2019 年度及び 2020 年度の消費者物価への直接的な影響を一定の仮定に基づき計算すると、それぞれマイナス 0.3％ポイント、マイナス 0.4％ポイントとしている。

[19] 消費税率引上げ・教育無償化政策の影響を除いた消費者物価指数（除く生鮮食品）の政策委員見通しの中央値は、2019 年度プラス 0.5％、2020 年度プラス 1.0％となっている。

(2) 金融行政に関する最近の取組と課題

ア 「利用者を中心とした新時代の金融サービス～金融行政のこれまでの実践と今後の方針(令和元事務年度)～」

金融庁は令和元年８月 28 日、「利用者を中心とした新時代の金融サービス～金融行政のこれまでの実践と今後の方針(令和元事務年度)～」(以下、「金融行政方針」という。)を公表した。金融行政方針では、企業・経済の持続的な成長と安定的な資産形成等による豊かな国民生活の実現という金融行政の目標を達成するために、(ア) 金融デジタライゼーション戦略の推進[20]のための機能別・横断的法制の整備等、(イ) 多様なニーズに応じた金融サービスの向上のための最終受益者の資産形成に資する資金の好循環の実現と多様な金融サービス利用者のニーズへの対応と信頼感・安心感の確保、(ウ) 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のための地域金融機関の課題と対応及び地域金融機関を取り巻く環境整備等――など[21]の金融サービスの多様な利用者・受益者の視点に立った取組がまとめられている。ここでは、これらの重点施策のうち主なものについて概説する。

(ｱ) 機能別・横断的法制の整備

デジタライゼーション（情報技術の進展による生活・ビジネス面のデジタル化）を含む環境変化に伴う、金融サービスや金融機関のあり方の変容に金融制度も対応するため、機能・リスクに応じた金融法制を整備することが必要とされている。この課題については、平成 29 年 11 月から金融審議会「金融制度スタディ・グループ」において、現在も議論が続けられているところであるが、その内容が広範であることから、テーマごとに整理が終わった段階で取りまとめが公表されている。

議論開始から約半年後の平成 30 年６月、同スタディ・グループは、機能別・横断的な金融規制体系の検討についての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を指摘し、同一の機能・リスクには、機能別・横断的な金融規制体系による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[22,23]。さらに同スタディ・グループは、令和元年７月、「決済」法

---

[20] このうちイノベーションに向けたチャレンジの推進では、オープンＡＰＩに関する取組が示されている。平成 29 年の銀行法の改正において令和２年５月末までに金融機関と電子決済等代行業との間で契約を締結することが求められているところであるが、令和元年９月末時点では、130 銀行のうち 73 銀行が契約未締結、8 銀行が契約未締結かつ未交渉、59 電子決済等代行業者のうち 34 業者が契約未締結、29 業者が契約未締結かつ未交渉となっている。

[21] これらの他、世界共通の課題の解決への貢献と国際的な当局間のネットワーク・協力の強化のためのＧ20 福岡で日本が提起した課題のフォローアップ（①各国間の規制の相互承認の円滑化、②資本や流動性の囲込み抑制、③暗号資産に関連した新たな構想の出現を踏まえた対応――など）等がある。

[22] 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。

[23] 中間報告から半年後の平成 31 年１月、同スタディ・グループは、金融機関に係る業務範囲規制のあり方のうち、情報の利活用に関する業務について、「金融機関による情報の利活用に係る制度整備についての報告」を取りまとめた。同報告の提言（①保険会社のＩＴ企業等への出資規制の見直し（銀行業は措置済）、②銀行・保険・証券業等の金融機関全体における情報の利活用に係る規制の見直し）を踏まえた内容を含む「情報通信

制及び金融サービス仲介法制にかかる制度整備についての報告≪基本的な考え方≫を取りまとめた後、さらに議論を深めるために「決済法制及び金融サービス仲介法制に関するワーキング・グループ」に改組された。

同ワーキング・グループは令和元年 12 月、「決済法制及び金融サービス仲介法制に関するワーキング・グループ」報告を取りまとめた。同報告では、情報通信技術の発展を背景に、イノベーションの促進を通じ、利用者利便の向上と利用者保護のバランスに留意した決済及び金融サービス仲介に係る法制度の方向性が示されている。金融庁は、今国会に関連法の改正案を提出し、2021 年度以降の施行を予定している[24]。以下、同報告書の概要を説明する。

ａ　決済法制

キャッシュレス時代の利用者ニーズに応え、利便性が高く安心・安全な決済サービスを実現するため、柔軟かつ過不足のない規制を整備するために、資金移動業に係る規制など[25]に関する方向性が示されている。現行規制上、資金移動業者が取り扱うことができる送金には1件当たり100万円という上限額が設けられているところであるが､海外送金を含め、個人による高額商品・サービスの購入や企業間決済において、100 万円を超える利用者ニーズが一定程度存在するとの指摘がある。他方、実態として、資金移動業者が取り扱っている送金額は、１件当たり数万円以下のものが多い。

そこで現行の資金移動業を、①「高額（100 万円超・上限なし)」送金を取り扱う認可制事業者、②現行規制を前提とする事業者、③「少額（数万円程度)」送金を取り扱う事業者――の３類型に分けた上で、それぞれの類型に過不足のない規制を適用していくことが適当としている[26]。

①の高額送金事業者については、送金不履行時の社会的・経済的影響やマネロン・テロ資金供与対策の重要性に鑑み、認可制の対象とし、現行の資金移動業よりも充実した体制整備を求めることが必要としている。さらに、(利用者資金の）滞留規制として、具体的な送金指図を行わない資金の受入れを禁止することが必要としている。②の現行規制上の事業者については、一部の資金移動業者において法の想定を超えた利用者資金の滞留が指摘されていることから、利用者資金残高が送金上限額を超える場合、事業者が送金との関連性を確認し､無関係な場合は払出しするよう事業者に求めることが考えられるとしている。③の少額送金事業者については、規制緩和による低コストで利用者利便の高いサービス提供を促進する観点から、利用者資金の保全方法について、現行の供託又は信託契約等ではなく、自己の財産と分別した預金で管理することを認めることが考えられるとしている。

技術の進展に伴う金融取引の多様化に対応するための資金決済に関する法律等の一部を改正する法律案」は、令和元年５月に成立している。

[24] 日本経済新聞（令和元年 12 月 11 日）

[25] そのほか、①チャージ残高の譲渡が可能な前払式支払手段について、公序良俗を害するような不適切な取引を防止するために発行者に求められる対応を明確化、②なりすまし等による無権限取引への対応として、利用者に対する情報提供事項に個社の対応方針を追加、③割り勘アプリのような収納代行サービスが資金移動業の規制対象であることを明確化――等が示されている。

[26] 特に利用者資金の保全については､保全方法の合理化や各類型におけるリスクに応じた適切な保全の方向性が示されている。

ｂ　金融サービス仲介法制

多様な金融サービスの提供をワンストップで受けられる利便性の高い金融仲介サービスを実現する観点から、当該サービスを提供しようとする仲介業者に適した業種を創設する方向性が示されている。現行規制上、複数業種（銀行・証券・保険）にまたがって多数の金融機関が提供する金融サービスを仲介しようとした場合、銀行代理業、金融商品仲介業、保険募集人といった複数の登録等が求められるとともに、所属制[27]の下で、所属金融機関それぞれから行われる指導に対応するための負担が大きいという指摘がある。

そこで、業種ごとの登録等を受けなくても、１つの登録で銀行・証券・保険全ての分野での仲介を可能とし[28]、所属制ではなく業務上のパートナーとしての金融機関と連携・協働する新たな仲介業を創設することが適当としている。具体的な制度については、①業務範囲、②参入規制、③行為規制――などについて示されている。

①の業務範囲は、銀行・証券・保険分野の金融サービスのうち、商品設計が複雑でないものや日常生活に定着しているような仲介に当たって高度な説明を要しないと考えられるものの媒介に限定し、仲介行為としての代理は認めないことが適当としている。②の参入規制は、新たな仲介業者は所属制が適用されないため、自らが賠償責任を負うことから、賠償資力の確保に資するよう、事業規模に応じた額の保証金の供託等を求めることが適当としている。③の行為規制は共通する規制として、顧客資産の受入れの禁止、顧客情報の適正な取扱いの確保、手数料の開示等による仲介業者の中立性の確保、顧客に対する説明義務が挙げられるとともに、仲介業者が取り扱う商品・サービスの特性を踏まえ、必要な規制が過不足なく適用されるアクティビティベースの規制体系[29]となることが必要であるとしている。

(ｲ) 多様なニーズに応じた金融サービスの向上

当該重点施策は、①家計等の最終受益者の資産形成に資する資金の好循環の実現、②多様な金融サービス利用者のニーズへの対応と信頼感・安心感の確保――からなる。①の家計等の最終受益者の資産形成に資する資金の好循環の実現は、家計の金融・情報リテラシー、販売会社による顧客本位の業務運営[30,31]、アセットオーナーの機能発揮、資産運用業の

---

[27] 銀行代理業者、金融商品仲介業者、保険募集人等は、制度上、特定の金融機関に「所属」することとされている。所属制の下では、所属先の金融機関は、例えば、①仲介業者の指導等の義務や、②仲介業者が顧客に加えた損害の賠償責任――を負うこととされている。

[28] 電子決済等代行業者と同様に十分な情報処理システム等の業務遂行体制などを備える者は、電子決済等代行業の登録手続を省略可能。

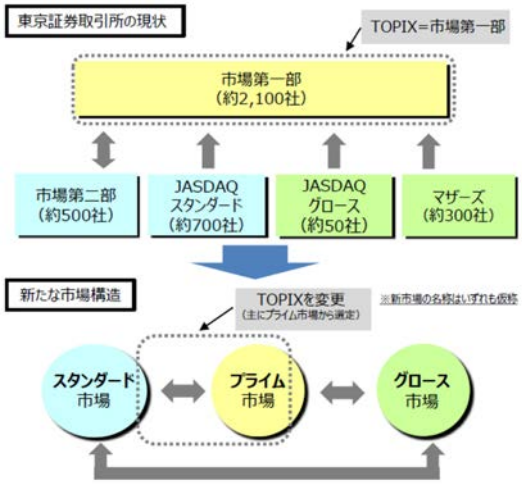
[29] 銀行分野の仲介における情実融資の媒介の禁止、証券分野の仲介におけるインサイダー情報を利用した勧誘行為の禁止、損失補填の禁止、顧客注文の動向等の情報を利用した自己売買の禁止、保険分野の仲介における意向把握義務、自己契約の禁止、告知の妨害の禁止、不適切な乗換募集の禁止等が例示されている。

[30] 金融庁の平成 29 年３月の顧客本位の業務運営に関する原則の公表後、令和元年９月末時点で同原則を採択し取組方針を公表した金融事業者は順調に増加し（1,729 社）、業態別には保険会社等や金商会社等へ、規模別には大手から中小へと量的には広がっている。他方、金融庁も一部事業者の公表姿勢には懸念があることを指摘するとともに、顧客本位の業務運営とは思われない事例も発生しており、取組の更なる強化が課題とされている。

[31] 令和元年９月末時点の投資信託の販売会社おける運用損益率０％以上の顧客比率は、対前年比で水準自体が改善し約 2/3 が運用収益を上げている。業態別にみると、銀行、対面証券と比較して協同金融、ネット系証券、投資運用業者が良好な結果となっている。

高度化、金融・資本市場の機能・魅力向上、コーポレートガバナンス改革[32]の６分野への取組を通じて、インベストメント・チェーン[33]の各参加者が求められる役割を果たしていくことで、目標を達成しようとしている。また、②の多様な金融サービス利用者のニーズへの対応と信頼感・安心感の確保は、高齢者等、障がい者、震災等自然災害の被災者、外国人、不正利用[34]・金融トラブルへの対応、コンプライアンス・リスク管理の向上、暗号資産（仮想通貨）への対応等からなる。ここでは、①のうち金融・資本市場の機能・魅力向上（東京証券取引所の市場改革）について概説する。

平成 31 年３月に公表された東京証券取引所（以下「東証」という。）に設置された「市場構造の在り方等に関する懇談会」による論点整理を受け、金融庁は令和元年５月、金融審議会市場ワーキング・グループに「市場構造専門グループ」を設置し、12 月に報告書を取りまとめた。同報告書を受け、東証を傘下に持つ日本取引所グループは、令和２年２月を目途に新制度の骨子を示し、夏以降に段階的に制度を実施する予定である。同報告書は、東証の市場構造について、①上場企業やベンチャー企業の持続的な成長と企業価値の向上を促し、②内外の投資家にとって魅力あふれる市場となるよう、2022 年上半期を目途として見直しを行う内容となっている。



（金融庁資料）

現在の東証は、上図のように５つの市場が存在するが、①それぞれのコンセプトが曖昧で、特に二部、マザーズ及びＪＡＳＤＡＱの位置付けが重複している、②上場企業の持続的な企業価値向上に向けたインセンティブ付けが乏しい市場移行基準となっている、③多くの機関投資家がベンチマークとするＴＯＰＩＸは、東証一部の全銘柄で構成されるため投資対象としての機能性を備えていない――という課題が指摘されている。

---

[32] 令和元年 12 月、スチュワードシップ・コードに関する有識者検討会は、「責任ある機関投資家」の諸原則≪日本版スチュワードシップ・コード≫（改訂案）を公表した。そこでは運用戦略に応じたサステナビリティ（ＥＳＧ要素を含む中長期的な持続可能性）の考慮の概念、議決権行使助言会社や年金運用コンサルタントなど、機関投資家からの業務委託等により機関投資家の実効的なスチュワードシップ活動に資するサービスを提供する主体へのコードの適用が追加されている。

[33] 顧客・受益者から投資先企業へ投資がなされ、その価値向上に伴う配当等が家計に還元される一連の流れ。

[34] フィッシングによりインターネット・バンキングのＩＤ・パスワード等を盗み、預金を不正に送金する事案が、令和元年９月以降急増しており、同年 11 月の１か月間で、573 件、7.8 億円の被害が確認されている。

そこで報告書では、各市場のコンセプトを明確化し、上場企業やベンチャー企業の持続的な成長と、企業価値の向上を促すメカニズムを強化するために、上図のように３つの市場区分に再編（市場名は仮称、以下図の名称を使用）することが適当としている。

プライム市場は、多くの機関投資家の投資対象になりうる規模の時価総額・流動性を持ち、より高いガバナンスを備え、投資家との建設的な対話を企業価値向上の中心に据える企業をコンセプトとし、流通時価総額で 100 億円[35]、一段高いコーポレートガバナンス・コードの適用が必要とした。新規上場企業には、流通時価総額等の上場・退出基準の厳格化を求める[36]一方で、経過措置として既存の東証一部上場企業は、新たな基準を必ずしも満たしていないとしても、より高いガバナンスについてのコミットメントを行う限りにおいて、プライム市場への上場を認めるとしている。

スタンダード市場は、一定の時価総額・流動性、基本的なガバナンスを備えた企業をコンセプトとし、現状の二部上場基準を参考とした流通時価総額基準、コーポレートガバナンス・コードの全原則の適用[37]が考えられるとされた。主として二部及びＪＡＳＤＡＱスタンダードに属する企業から構成されるが、現在の東証一部上場企業がスタンダード市場を選択することも想定している。

グロース市場は、高い成長可能性を有する一方、相対的にリスクが高い企業をコンセプトとし、引き続きベンチャー企業にとって世界で最も投資資金にアクセスしやすい市場であるために、現行の時価総額にかかる上場基準を維持するとともに、コーポレートガバナンス・コードの基本原則が適用されることが考えられるとされた。主としてマザーズ、ＪＡＳＤＡＱグロースに属する企業が移行することが想定されている。

ＴＯＰＩＸの見直しについては、ＴＯＰＩＸには株価動向だけでなく運用対象やベンチマークとしての役割が重要となってきていることから、①現状東証一部上場企業が対象となっているＴＯＰＩＸの範囲を市場区分と切り離すこと、②現在のＴＯＰＩＸとの連続性も考慮しつつより流動性を重視し新たな浮動株の定義による流通時価総額を基準とすること――が考えられるとしている。

(ｳ) 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

金融行政方針では、低金利環境による収益力の低下、人口減少による国内市場の縮小やデジタライゼーションの台頭による新たな競争の進展といったマクロ的な視点や、大手銀行、保険会社等の業態別の対応に触れているが、ここでは地域金融機関に関する、ａ経営

---

[35] 報告書では、時価総額が大きくても取引される株式が少ない銘柄も存在するため、流通株式数に株価を乗じた流通時価総額を基準とすることが適当としている。なお 100 億円という水準は、現状の東証一部上場基準である時価総額 250 億円、流通株式比率 35%を乗じて求められる 87.5 億円を上回る。別途、ガバナンスの観点から安定株主が（2/3 以上で）固定されないよう、上場時だけでなく流通株式比率の維持水準の設定が適当ともしている。

[36] ただし、初期費用が嵩み赤字が出やすい特性を有するネット系企業等のビジネスモデルにおいては、長期間で見た場合、より大きな企業価値の向上を図ることがあるため、直近赤字であっても、条件を加重した上で上場を可能とするとした。

[37] 現状、二部上場企業にはコーポレートガバナンス・コードの全原則が、また、ＪＡＳＤＡＱスタンダード上場企業にはコーポレートガバナンス・コードの基本原則のみが適用されるため、後者には、負担への配慮が必要であることに触れられている。

環境・金融仲介機能の発揮状況・対応と課題、ｂ持続可能なビジネスモデルの構築に向けたパッケージ策――について概説する。

ａ　地域金融機関をめぐる経営環境・金融仲介機能の発揮状況・対応と課題

地域銀行の平成 31 年３月期の顧客向けサービス業務利益の状況を見ると、全体 105 行のうち 45 行が２期連続赤字（27 行が５期以上連続赤字）となっており、黒字への転換が進まない状況となっている。また、決算の状況を見ると、コア業務純益（投信解約損益を除く）は貸出利ざやの縮小から低下傾向で推移しているところに加えて、信用コストの増加なども加わり、当期純利益も低下傾向となっている。

金融仲介機能の発揮状況については、平成 30 年度の企業アンケートによると、メインバンクが、①経営課題等を聞いてくれる（82%）、②経営課題等を聞いた上で分析結果等を伝えてくれる（60%）、③左記分析結果のフィードバック内容に納得感がある（53%）――となっており、事業性評価に伴う共通理解の醸成に進展が見られる。また、③と回答した 53%のうち 86%が取引継続意向を示しており、安定的な顧客基盤の確保にもつながっている。他方、融資の有無を問わず、金融機関に対しては取引先・販売先の紹介や財務内容の改善支援等の融資以外のサービス提供を希望する企業は多いが、実際に提案されるサービスとの間にはギャップもあり、ニーズのくみ取りに課題が残されている。

地域金融機関は、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によって、地域企業の生産性向上や地域経済の発展に貢献することが求められているとの考え方の下、金融庁は、地域金融機関が目指すビジネスモデルとその持続可能性、金融仲介機能の十分な発揮等について、地方出先機関である財務局と一体で、対話・モニタリングを実施するとしている。その上で金融庁は、足元の実態に留まらず、「持続可能な収益性」と「将来にわたる健全性」の確保の観点から懸念のある地域金融機関に対しては、令和元年６月に改正された早期警戒制度[38]を活用し、早め早めの経営改善を促す方針を示している。

また、金融機関経営を細かいルールで縛ることになった検査マニュアルは、その役割を終え令和元年 12 月に廃止された。金融庁は同時に、「検査マニュアル廃止後の融資に関する検査・監督の考え方と進め方」を策定し、監督指針の改正を行った。これにより、金融機関が自らの融資方針や債務者の実態等を踏まえ、金融機関が認識している将来の信用リスクを考慮した引当処理が可能となった。

ｂ　地域金融機関を取り巻く環境整備等

地域金融機関が持続可能なビジネスモデルの構築に向けた取組を進めるためには、取り巻く様々な環境を改善する必要があるとの考えの下、①地域銀行における競争政策のあり方、②地域金融機関の業務範囲に係る規制緩和等、③経営者保証に関するガイドライン、

[38] 昨事務年度、監督指針における「収益性改善措置」に係る規定を改正することで、「持続可能な収益性」や「将来にわたる健全性」に着目し、収益性の改善が必要と認められる銀行に対してヒアリング等を実施し、改善を促すことが可能となっている。当該措置は、必要に応じて、報告徴求命令（銀行法 24 条）及び業務改善命令（法 26 条）を発出する。収益性改善措置のほか、リスク管理面の措置として、信用リスク改善措置、安定性（市場リスク）改善措置、資金繰り改善措置がある。

④将来にわたる規律付け・インセンティブ付与――などからなるパッケージ策[39]を実施するとしている。

①の地域銀行における競争政策のあり方は、地域銀行によるインフラ的サービスの維持と地域経済・産業の再生を図るとしている。「成長戦略実行計画」（令和元年６月 21 日、閣議決定）では、10 年間の時限措置として、マーケットシェアが高くなっても特例的に経営統合が認められるよう、独占禁止法の適用除外に係る特例法の今国会への提出を図るとしている。

②の地域金融機関の業務範囲に係る規制緩和等のあり方について、金融庁は令和元年 10 月、地域企業の生産性向上等に向けた金融機関の取組をサポートするため、地域活性化や事業承継等を円滑に実施するための議決権保有制限（５％ルール）の緩和[40]や、地域商社[41]への５％超の出資を可能にするなどの業務範囲規制の緩和[42]を行った。さらに、ダブルギアリング規制[43]の特例承認については、現在、金融危機などで金融機関を救済する際に認める特例を、破綻の危機になくても地域の金融仲介機能の継続的な発揮に資する金融機関への出資等であれば特例承認の対象範囲とするために、告示及び監督指針の見直しを行うものである。当該見直しは、先述の独占禁止法の特例法制定と合わせて 2020 年にも実施する予定である[44]。

③の経営者保証に関するガイドラインは、円滑な事業承継を促す観点から、事業承継時に焦点を当てた「経営者保証に関するガイドライン」の特則を、日本商工会議所と全国銀行協会を事務局とする「経営者保証に関するガイドライン研究会」が、令和元年 12 月に策定した。金融庁が公表した令和元年度上半期の経営者保証に関するガイドラインの活用実績では、新規融資に占める経営者保証に依存しない融資割合は 21.4%（前年同期比 2.3%ポイント増）、代表者の交代時における対応として、旧経営者または新経営者のいずれとも保証契約を締結しないケース 9.9%（同 0.8%ポイント減）、旧経営者及び新経営者の両方と保証契約を締結したケース 14.6%（同 4.4%ポイント減）旧経営者または新経営者のいずれかと保証契約を締結したケース 75.4%（同 5.1%ポイント増）となっている。

④の将来にわたる規律付け・インセンティブ付与は、金融機関の間で同一の預金保険料率が適用されているが、現行制度上、各金融機関の健全性に応じて差を設ける可変料率を適用することも許容されているところ、地域金融機関の将来にわたる健全性を確保するための規律付け・インセンティブ付与としての機能も視野に入れた預金保険料率のあり方の方向性について検討される予定である。可変保険料率は、海外でも多くの国で導入されて

---

[39] このほか、a で述べた対話・モニタリングにおける、地域金融機関の経営・ガバナンスの改善のための主要論点（コア・イシュー）の策定及び持続可能なビジネスモデルに関する探究型対話の実施も含まれる。

[40] 銀行法施行規則等の一部を改正する内閣府令

[41] まち・ひと・しごと創生本部では、地域の優れた産品・サービスの販路を新たに開拓することで、従来以上の収益を引き出し、そこで得られた知見や収益を生産者に還元していく事業を「地域商社事業」としている。

[42] 主要行等向けの総合的な監督指針および中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針の改正

[43] 金融機関の経営破綻の影響が出資元の金融機関に波及することを抑制するために、他の金融機関向け出資を制限するための規制

[44] 「自己資本比率規制（第１の柱）に関する告示の一部改正（案）」、「主要行等向けの総合的な監督指針」および「中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針（案）」は、パブリックコメント募集が終了済。

おり、金融庁は昨年から海外の制度調査など議論の準備を進めている。今年には預金保険機構、財務省、日本銀行のほか、金融界といった関係者から意見を聴取し、本格検討に入る予定である[45]。

イ　かんぽ生命保険の不適正募集に係る一連の問題

かんぽ生命保険商品に関し、顧客本位のサービスが徹底されず、顧客の意に沿わない、①契約重複による二重払いや無保険期間の発生等の不利益を顧客に生じさせた、②高額の保険契約や契約内容に変更のある既契約の解約・新契約の締結が行われた可能性がある――などの不適正な募集行為があったことが明らかとなっている。

問題発覚後の令和元年７月、外部専門家で構成される特別調査委員会が設置され、顧客に不利益の疑いがあると認められる 18.3 万件の特定事案調査及び全契約者への調査が開始された。同年９月には、かんぽ生命及び保険募集を担う日本郵便に対する金融庁による立入検査が開始された（～同年 12 月）。同年 12 月、特定事案調査対象者の大半の調査を終えたとして、特別調査委員会は調査報告書を公表した。これらを受け金融庁は令和元年 12 月 27 日、かんぽ生命及び日本郵便に対し、保険業法に基づく業務停止命令及び業務改善命令を、また、持株会社である日本郵政に対し同法に基づく業務改善命令を行った[46]。

(ｱ) 処分理由

不適正な募集行為として、①特定事案調査につき法令違反が少なくとも 67 件、社内ルール違反が少なくとも 662 件認められたほか、法令・社内ルールへの抵触を問わず、顧客に不利益を生じさせた、②特定事案調査以外にも顧客の意に沿わない契約の締結が発生しているなど不適正な募集行為の可能性がある類型の存在が認められた、③社内研修資料で不適正な募集行為を助長しかねない実態が認められた――等が指摘されている。

かんぽ生命及び日本郵便の態勢上の問題として、①過度な営業推進態勢、②コンプライアンス・顧客保護の意識を欠いた組織風土、③脆弱な募集管理態勢、④ガバナンスの機能不全――が、日本郵政の態勢上の問題として、①グループガバナンスの機能不全、②グループコンプライアンスの不徹底――が指摘されている。

(ｲ) 命令内容

かんぽ生命及び日本郵便に対しては、①業務停止命令として、令和２年１月から３月までの間、かんぽ生命の保険商品に係る保険募集及び保険契約の締結の停止、②業務改善命令として、経営責任の明確化、不適正な募集を行ったと認められる募集人に対する適切な対応、適正な営業推進態勢の確立、コンプライアンス・顧客保護を重視する健全な組織風土の醸成及びガバナンスの抜本的な強化などを実行、③業務改善計画を令和２年１月末ま

---

[45] ニッキン（令和元年 11 月１日付）

[46] 金融庁と同時に所管官庁である総務省も、日本郵政に対し日本郵政株式会社法に基づく業務改善命令、日本郵便に対し日本郵便株式会社法に基づく業務停止命令及び業務改善命令を行った。金融庁及び総務省からの業務改善命令を受け、日本郵政、かんぽ生命及び日本郵便の社長はそれぞれ退任し、日本郵政の新社長には増田寛也氏（元総務相）、かんぽ生命の新社長には千田哲也氏（前かんぽ生命副社長）日本郵便の新社長には衣川和秀氏（前日本郵政専務執行役）が就いた。

でに提出し直ちに実行、④当該改善計画の実施完了までの間、３ヶ月毎の進捗及び改善状況を報告――することが命令された。

日本郵政に対しては、①業務改善命令として、経営責任の明確化、保険持株会社としてのグループガバナンス態勢の構築、保険募集に関連した経営理念をグループ全体に浸透させるための態勢の構築及びガバナンスの抜本的な強化を実行、②業務改善計画を令和２年１月末までに提出し直ちに実行、③当該改善計画の実施完了までの間、３ヶ月毎の進捗及び改善状況を報告――することが命令された。

Ⅱ　第 201 回国会提出予定法律案等の概要

１　平成 30 年度歳入歳出の決算上の剰余金の処理の特例に関する法律案（仮称）

令和元年度補正予算等の編成に当たり、平成 30 年度の一般会計歳入歳出の決算上の剰余金の２分の１を超える金額をその財源に充てるため､剰余金の処理の特例を定めるもの。

２　所得税法等の一部を改正する法律案（予算関連）

令和２年度税制改正に関する、①オープンイノベーションの促進に係る税制の創設②連結納税制度の見直し③未婚のひとり親に対する税制上の措置及び寡婦（寡夫）控除の見直し④非課税口座内の少額上場株式等に係る配当所得及び譲渡所得等の非課税制度（ＮＩＳＡ制度）の見直し･延長⑤消費税の申告期限を延長する特例の創設―等の改正を行うもの。

３　関税定率法等の一部を改正する法律案（予算関連）

令和２年度関税改正に関する、①暫定税率等の適用期限の延長及び個別品目の関税率の見直し②とん税及び特別とん税の特例措置の創設―等の改正を行うもの。

４　国際金融公社への加盟に伴う措置に関する法律及び国際開発協会への加盟に伴う措置に関する法律の一部を改正する法律案（予算関連）

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

５　株式会社日本政策投資銀行法の一部を改正する法律案

地域活性化又は我が国の企業の競争力の強化等に資する資金供給を引き続き促進するため、株式会社日本政策投資銀行による特定投資業務について、その資金供給の対象となる事業者等の決定の期限等を延長するもの。

６　金融サービスの利用者の利便の向上及び保護を図るための金融商品の販売等に関する法律等の一部を改正する法律案（仮称）

金融サービスの利用者の利便の向上及び保護を図るため、金融サービス仲介業（仮称）の創設、第一種資金移動業（仮称）等の種別を設ける等の資金移動業に関する規制の整備等の措置を講ずるもの。

（参考）継続法律案

○　自動車に係る国民負担の軽減及び道路交通の安全のために講ずべき措置に関する法律案（古本伸一郎君外２名提出、第 198 回国会衆法第 29 号）

自動車が国民生活に重要な役割を果たしていることに鑑み、自動車に係る国民負担の軽減及び道路交通の安全のために講ずべき措置を定めるもの。

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）

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11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（平成29年２月14日施行） ・子ども・子育て支援法の一部を改正する法律（令和元年10月１日施行）（子育てのための施設等利用給付の創設） ・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） ・「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	・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） ・子ども・子育て支援法の一部を改正する法律【再掲】 ・大学等における修学の支援に関する法律（令和２年４月１日施行）

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） ・学校教育法等の一部を改正する法律（平成31年４月１日施行）（「デジタル教科書」の導入）
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） ・公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法の一部を改正する法律（一部の規定を除き令和２年４月１日施行）（一年単位の変形労働時間制の適用、教育職員の業務量の適切な管理等に関する「指針」の策定）
第11次 (R1.5.17)	・技術の進展に応じた教育の革新 ・新時代に対応した高等学校改革	・学校教育の情報化の推進に関する法律（令和元年６月28日施行）（デジタル教材の開発、ＩＣＴ環境の整備）

（出所）文部科学省資料等をもとに当室作成

(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、第３期計画（平成30（2018）年度～令和４（2022）年度）が閣議決定された。第３期計画では、人生100年時代等の到来を見据え、今後の教育政策に関する５つの基本的な方針[1]を掲げ、同方針の下に、令和４（2022）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　初等中等教育

(1) 新しい時代の初等中等教育の在り方

平成31年４月、文部科学大臣から中教審に対し、新しい時代の初等中等教育の在り方について諮問され、Society5.0時代の到来を見据え、初等中等教育の現状及び課題を踏まえ、これからの初等中等教育の在り方について総合的に検討することとされた。同諮問では、中心的に審議する事項として、①新時代に対応した義務教育の在り方、②新時代に対応した高等学校教育の在り方、③増加する外国人児童生徒等への教育の在り方、④これからの時代に応じた教師の在り方や教育環境の整備等の４項目が挙げられている。各諮問事項については、新しい時代の初等中等教育の在り方特別部会（①、④）、新しい時代の高等学校教育の在り方ワーキンググループ（②）、外国人児童生徒等の教育の充実に関する有識者会議（③）等で検討が進められている。

令和元年12月に中教審初等中等教育分科会が取りまとめた「新しい時代の初等中等教育の在り方 論点取りまとめ」では、新しい時代を見据えた学校教育を実現していくため、学校のチーム力を高め、学校における働き方改革を着実に進めるとともに、特に、ＩＣＴや

[1] ５つの基本的な方針：１．夢と志を持ち、可能性に挑戦するために必要となる力を育成する、２．社会の持続的な発展を牽引するための多様な力を育成する、３．生涯学び、活躍できる環境を整える、４．誰もが社会の担い手となるための学びのセーフティネットを構築する、５．教育政策推進のための基盤を整備する。

先端技術の効果的な活用について、ハード・ソフト一体で取組を進めること、義務教育９年間を見通した教科担任制の在り方について、令和４年度を目途に小学校高学年からの教科担任制を本格的に導入することについての検討を深めていくことが必要とされた。

なお、「経済財政運営と改革の基本方針2019」（骨太方針）（令和元年６月 閣議決定）においては、初等中等教育改革等に関して、教育課程、教員養成・免許・採用・研修制度等について総合的な検討を行い、2020（令和２）年度中に結論を得るとされている。

(2) 教育の情報化の推進

近年の急速な技術革新やＩＣＴを活用した教育の必要性等を踏まえ、文部科学省は、情報教育の推進や教科指導におけるＩＣＴの活用、教育の情報化に係る基盤整備等を通じて教育の情報化を推進している。

文部科学省は、「2018 年度以降の学校におけるＩＣＴ環境の整備方針」を取りまとめるとともに、「教育のＩＣＴ化に向けた環境整備５か年計画（2018～2022 年度）」に基づき、現在、ＩＣＴ環境の整備に係る経費について、単年度 1,805 億円の地方財政措置を講じている。また、同省が令和元年６月に取りまとめた「新時代の学びを支える先端技術活用推進方策（最終まとめ）」においては、「誰１人取り残すことのない、公正に個別最適化された学び」を実現するため、ＩＣＴ環境整備の推進方策として、ＳＩＮＥＴ[2]の初等中等教育への開放やクラウド活用の積極的推進等が示された。

このような状況の中、令和元年 12 月に閣議決定された「安心と成長の未来を拓く総合経済対策」において、令和５年度までに、義務教育段階の児童生徒一人一人がそれぞれ端末を持ち、十分に活用できる環境の実現を目指すこととし、事業を実施する地方公共団体に対し、国として継続的に財源を確保し、必要な支援を講ずることとされた。

令和元年度補正予算案においては、一人一台端末及び高速大容量の通信ネットワークを一体的に整備する「ＧＩＧＡスクール構想の実現」として、2,318 億円が計上されている。また、令和２年度予算案においても、関連事業の経費として５億円が計上されている。

なお、令和元年６月、議員立法により「学校教育の情報化の推進に関する法律」が成立した（公布日（同月）施行）。

(3) 外国人児童生徒等に対する教育の充実

我が国の公立学校に在籍する日本語指導が必要な外国人児童生徒等がこの 10 年間で 1.7 倍に増加し４万人を超えていること等を踏まえ、文部科学省は、令和元年５月、「外国人児童生徒等の教育の充実に関する有識者会議」（以下「有識者会議」という。）を設置し、①外国人の子供の就学機会の確保、②外国人児童生徒等に対する教育の充実、③異文化理解や多文化共生の考え方に基づく教育の在り方等について検討を進めている。

[2] 国立情報学研究所が構築・運用する、高等教育を対象とした日本全国の国公私立大学や公的研究機関等を結ぶ世界最高速級の通信インフラである。

また、令和元年９月には、外国人の子供の就学実態に関する初めての全国的な調査を実施し、同調査結果をもとに、有識者会議の場も活用しつつ、今後の具体的な施策につなげるとしている。

このほか、「外国人児童生徒等における教科用図書の使用上の困難の軽減に関する検討会議」を設置し、学校における音声教材やデジタル教科書の活用方策、課題等について検討を行っており、令和元年度内に報告書を取りまとめ、公表する予定である。

令和２年度予算案においては、「外国人受入れ拡大に対応した日本語教育・外国人児童生徒等への教育の充実」として、18 億円（前年度予算額 13 億円）が計上されている。

なお、令和元年６月、議員立法により「日本語教育の推進に関する法律」が成立した（公布日（同月）施行）。

(4) 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・高等学校等ごとに、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月及び翌30年３月に告示された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、小学校は令和２年度から、中学校は令和３年度からそれぞれ全面実施され、高等学校は令和４年度から年次進行で実施される。

(5) 学校における働き方改革

文部科学省の「教員勤務実態調査」（平成28年度）によると、我が国の公立学校の教員は、平均して小学校で月約59時間、中学校で月約81時間の時間外勤務を行っていると推計されるなど、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、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関する総合的な方策について諮問され、中教審は、平成31年１月、「新しい時代の教育に向けた持続可能な学校指導・運営体制の構築のための学校における働き方改革に関する総合的な方策について（答申）」を取りまとめた。

令和元年12月、答申における提言内容を踏まえ、「給特法」[3]が改正され、①公立学校の教員について、地方公共団体の判断により、１年単位の変形労働時間制の適用を可能とすること、②文部科学大臣が教員の業務量の適切な管理等に関する「指針」[4]を策定及び公表

---

[3] 「公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法」（昭和 46 年法律第 77 号）。公立学校の教員の職務と勤務態様の特殊性に基づき、給与その他の勤務条件についての特例を規定するもの。

[4] 平成 31 年１月に文部科学省が取りまとめた「公立学校の教師の勤務時間の上限に関するガイドライン」を法的根拠のある「指針」へ格上げし、教員の長時間勤務の歯止めに実効性を持たせる。この「指針」に基づき、

すること等が規定された。

なお、文部科学省は、答申から３年後（令和４年）を目途に、教員の勤務実態調査を実施し、その調査結果を踏まえ、教員に関する労働環境について給特法などの法制的な枠組みを含む検討を行うこととしている。

(6) 幼児教育等に対する経済的支援の充実

政府は、「人づくり革命」を推進する観点から、教育費負担の軽減に向けた取組を進めている。

幼児教育段階については、令和元年５月、「子ども・子育て支援法の一部を改正する法律」が成立し、同年10月、同法などの関係法令の施行により、全ての３歳から５歳児と住民税非課税世帯の０歳から２歳児の幼児教育・保育が無償化された[5]。

また、地域において自然体験等の集団的な活動を行う施設等（いわゆる「幼児教育類似施設」）に対する支援を行う地方公共団体に対して、文部科学省が支援の方策に関する調査の委託を行うこととし、令和２年度予算案においては、２億円が計上されている。

高等学校段階については、高等学校等就学支援金制度により、公立学校に通う生徒に対しては、公立高等学校授業料相当額（年額11万8,800円）が支給され、実質的な無償化が図られている。また、私立学校等に通う生徒に対しては、公立高等学校授業料相当額を基準に、所得に応じて一定額が加算された上で支給されている[6][7]。

なお、私立高等学校等の授業料については、「経済財政運営と改革の基本方針2019」（骨太方針）（令和元年６月 閣議決定）において、安定的な財源を確保しつつ、高等学校等就学支援金の支給上限額の引上げにより、年収590万円未満世帯を対象とした実質無償化を実現することとされた（2020年４月から）。これを踏まえ、令和２年度予算案においては、支給上限額を実質無償化に必要となる年額39万6,000円（私立高等学校の平均授業料を勘案した水準）まで引き上げることとし、4,248億円が計上されている。

(7) 公立学校施設の整備・学校安全の更なる強化

ア　公立学校施設の整備

公立学校の耐震化については、平成31年４月現在、その耐震化率は99.0％であり、耐震化はおおむね完了した状況となっている。一方、公立小・中学校の保有面積の７割以上は建築後25年以上が経過し、改修が必要な状況となっており、計画的・効率的な長寿命化が課題となっている。

公立学校施設の整備のため、令和元年度補正予算案においては606億円、令和２年度予算案においては695億円が計上されている。また、「防災・減災、国土強靭化のための３か年

地方公共団体は、条例等で公立学校の教員の勤務時間の上限に関する指針等を策定することが求められる。

[5] なお、子ども・子育て支援新制度に移行していない私立幼稚園については、月 2.57 万円を上限として利用料が無償化された。

[6] なお、公立・私立を問わず、年収約 910 万円未満の世帯に限る等の要件がある。

[7] このほか、低所得世帯に係る教科書費等の授業料以外の教育費を支援する「高校生等奨学給付金」がある。

緊急対策」（平成30年12月 閣議決定）を踏まえ、学校施設の防災・減災、国土強靭化に関する「臨時・特別の措置」として、令和２年度予算案においては、470億円が計上されている。

イ　学校安全の更なる強化

近年、学校や通学路における事件が大きな問題となっており、政府は、平成29年３月に閣議決定された「第２次学校安全の推進に関する計画」や平成30年６月に関係省庁が取りまとめた「登下校防犯プラン」等に基づく取組を推進している。

また、令和元年５月に発生した川崎市における児童等殺傷事件を受けた取組として、政府は、登下校時間帯における集団登校の集合場所等に対する警察官による警戒・パトロールを重点的に実施することやスクールガード・リーダー[8]を増員し、必要な装備品を配備することなどを挙げている[9]。

令和２年度予算案においては、スクールガード・リーダーの大幅増員をはじめとする「学校安全の更なる強化」として、10億円が計上されている。

３　高等教育

(1) 大学改革

第４次産業革命、Society5.0と言われる産業構造、社会構造が大きく変化する時代にあっても社会に柔軟に適応できる高度な人材を育成する教育機関として大学への期待が高まっている。加えて、18歳人口の大幅な減少により定員割れ・赤字に陥る大学等も少なくない中、政府は真に支援が必要な子供たちへの高等教育の無償化を目指しており、このような観点からも社会や時代のニーズに合った教育機関への変革が求められている。

このような要請を受け、中教審において議論が行われ、平成30年11月に取りまとめられた「2040年に向けた高等教育のグランドデザイン（答申）」（以下「グランドデザイン答申」という。）においては、「学修者本位の教育への転換」を図るとした上で、①大学間の連携・統合（国立大学の一法人複数大学制度、私立大学の学部単位等での事業譲渡の円滑化等）に必要な制度改正、②「地域連携プラットフォーム（仮称）」[10]の立ち上げに向けた各高等教育機関への助言等、③「大学等連携推進法人制度（仮称）」[11]の枠組みなどについて速やかに着手することが必要であるとされた。

政府は、上記の答申等[12]を踏まえ、①については、平成31年２月、大学等の管理運営の改善等を図るため、認証評価結果の取扱いの厳格化（大学評価基準に適合しているか否かの

---

[8] 学校等を巡回し、学校安全体制及び学校安全ボランティアの活動に対して専門的な指導を行う者。

[9] 「川崎市における児童等殺傷事件を受けた政府の取組」（令和元年６月 犯罪対策閣僚会議）

[10] 地域の国公私立大学が、地方公共団体、産業界を巻き込んで、将来像の議論や連携、交流の企画を行う恒常的な体制を指す。

[11] 国公私立の設置形態の枠組みを越えて、大学等の機能の分担及び教育研究や事務の連携を進めるなど、各大学等の強みを活かした連携を可能とする制度を指す。

[12] このほか、政府においても議論が行われ、「骨太方針2018」「未来投資戦略2018」「統合イノベーション戦略」（いずれも平成30年６月閣議決定）に、それぞれ大学改革に関する記述が盛り込まれた。

認定の義務付け)、国立大学の一法人複数大学制度の整備、学校法人の役員の職務及び責任に関する規定の整備等の措置を講ずる「学校教育法等の一部を改正する法律案」を第198回国会に提出し、同法は同年５月に成立した（一部の規定を除き、令和２年４月１日施行)。また、②については、令和２年３月頃を目途に、地方公共団体等に向けた具体的な構築のためのガイドラインを策定するとしており、③については、令和２年度からの制度化に向けた検討が行われている。

(2) 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。

第３期中期目標期間（平成28年度～令和３年度）では、平成27年６月に策定された「国立大学経営力戦略」の下、自己改革に積極的に取り組む大学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[13]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」が導入されている。さらに、令和元年度予算より各国立大学への運営費交付金の配分方法の見直しが行われ、一部を成果に基づく客観的・共通指標により評価した上で、配分を行う仕組みが導入された。なお、令和２年度予算案では国立大学法人運営費交付金１兆807億円（対前年度比164億円減、高等教育修学支援新制度分の264億円（内閣府計上、文部科学省執行）は除く。）が計上されている。

また、中教審が平成30年11月に取りまとめた「グランドデザイン答申」(96頁参照）等を踏まえ、令和元年５月に行われた国立大学法人法の改正（96頁掲載の「学校教育法等の一部を改正する法律」の一部）により、国立大学の一法人複数大学制度が整備され、令和２年度より国立大学法人岐阜大学及び国立大学法人名古屋大学は統合されて「国立大学法人東海国立大学機構」となり、同機構が岐阜大学と名古屋大学を設置することとなった。

一法人複数大学制度の導入を目指している国立大学法人

	国立大学法人名	統合の時期
1	岐阜大学、名古屋大学（東海国立大学機構）	令和２年度
2	静岡大学、浜松医科大学	３年度（予定）
3	小樽商科大学、帯広畜産大学、北見工業大学	４年度（予定）
4	奈良教育大学、奈良女子大学	４年度（予定）

（出所）文部科学省資料をもとに調査室作成

(3) 私立大学等への財政的支援及び経営状況の改善に向けた動き

ア　私立大学等経常費補助金

我が国における私立の大学・短期大学（以下「私立大学等」という。）への財政的支援については、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

[13] 「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。

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おり、令和２年度予算案では2,977億円（対前年度182億円減）が計上されている。

なお、経常費補助金は、学校法人の申請に基づき交付が決定されるものであるが、申請者側において、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[14]。

その他の減額措置として、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経常費補助金から減額する措置が平成28年度から実施されているほか、文部科学省は、現在、経営状況が悪化している学校法人に対する経常費補助金の減額措置の導入についても検討を行っている。

イ　経営状況の改善に向けた動き

18歳人口が減少する中、私立大学等は定員の充足が困難になるなど、経営環境が一層厳しさを増している。このような中で、政府及び中教審では、私立大学等の経営力や教育研究機能の強化を図るための仕組みの検討が行われている。

中教審が平成30年11月に取りまとめた「グランドデザイン答申」（96頁参照）や、大学設置・学校法人審議会学校法人分科会の下に設置された「学校法人制度改善検討小委員会」の平成31年１月の取りまとめ等を踏まえ、令和元年５月に私立学校法の改正（96頁掲載の「学校教育法等の一部を改正する法律」の一部）により学校法人の役員の職務及び責任に関する規定の整備等が行われた。このほか、同月に学部単位での事業譲渡の円滑化に係る私立学校法施行規則の改正が行われ（公布日（令和元年５月10日）施行）、同年９月、大学設置・学校法人審議会は、学部譲渡に係る設置者変更の申請のあった１校を認可する答申を文部科学大臣に行った。

また、従前より文部科学省は学校法人運営調査委員制度を設けて経営困難に陥った学校法人に対し経営指導を実施しているが、令和元年度より、その指導内容に学校法人の解散が含められた。

(4) 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）を踏まえ、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

---

[14] 平成30年度においては、不適切な入学者選抜を行い理事長等が贈賄罪で起訴された東京医科大学は全額不交付、実刑判決を受けた元理事長を学校運営へ関与させないとしていたにもかかわらず、実際には関与させた東京福祉大学は50％の減額、不適切な学校法人の管理・運営及び医学部医学科の入学者選抜を行った日本大学は35％の減額、この他の不適切な医学部医学科の入学者選抜を行った６大学は25％の減額とするなどの措置が取られた。

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、「基礎診断」及び「共通テスト」の「実施方針」の策定等を行った。「共通テスト」の「実施方針」においては、英語の試験について、４技能（聞く、話す、読む、書く）評価のために民間事業者等が実施している資格・検定試験（以下「英語民間試験」という。）を活用することとするとともに、国語及び数学の試験について、思考力・判断力・表現力を多面的・総合的に評価するため、従来のマーク式問題に加え、記述式問題を導入することとした。

文部科学省は「実施方針」を踏まえて具体化に向けた検討を行うとともに、令和３年度大学入学者選抜から実施される予定である「共通テスト」について、受験生が受検した英語民間試験の成績を集約・管理する「大学入試英語成績提供システム」の構築や、平成29、30年度に試行調査（プレテスト）を行うなど、導入に向けた準備を進めていた。

しかし、英語民間試験の活用について、受験生の家庭の経済的・地理的状況により大きな格差が生じることを懸念する声などが上がり、文部科学省は、令和元年11月、現時点において経済的な状況や居住している地域にかかわらず等しく安心して受験できる体制が整っていないとして、令和３年度大学入学者選抜からの英語民間試験の活用を延期し、新たな英語試験については、新学習指導要領が適用される令和６年度に実施される大学入学者選抜から活用することとして、今後１年を目途に検討し、結論を出すことを公表した。

また、国語及び数学の試験における記述式問題の導入について、文部科学省は、令和元年12月、採点ミスを完全になくすことや自己採点と実際の採点結果を一致させることが困難である等として、令和３年度大学入学者選抜における導入の見送りを公表した。

文部科学省は、これらの一連の経過を踏まえ、同月、文部科学大臣の下に「大学入試のあり方に関する検討会議」を設置し、大学入試における英語４技能の評価や記述式問題を含めた大学入試の在り方について検討を開始した。

(5) 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28年には20.68％まで低下した（令和元年は29.09％）。また、定員割れも常態化し、令和元年12月末までに全校が開設時より定員を削減、うち39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）。なお、平成31年度の定員の合計は2,253名であったが、

実入学者数は1,862名に留まり、令和２年度の定員の合計は、前年度比20名減の2,233名となる予定である。

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するなどの法科大学院の改善・充実に向けた取組を行っている。

さらに、第198回国会において、学部の早期卒業を前提とした法学部３年と法科大学院２年のルート（３＋２の５年一貫型教育）の制度化と司法試験の法科大学院在学中受験の導入により、学部入学から最短６年間で法曹資格を取得することを可能とすること等を内容とする「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」が成立し、法曹志望者の時間的・経済的負担の軽減等が図られることとなった（一部の規定を除き、令和２年４月１日施行）。

(6) 奨学金等の学生に対する経済的支援

ア　現行の奨学金事業等

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、貸与型及び給付型奨学金の２種類がある。

貸与型奨学金は、第一種奨学金（無利子）と第二種奨学金（有利子）がある。「有利子から無利子へ」の流れの下、平成29年度予算において、貸与基準を満たしているにもかかわらず貸与を受けることができない者（残存適格者）の解消が実現した。令和２年度予算案においては、第一種に係る事業費として3,114億円（対前年度601億円減）を、第二種では7,327億円（同565億円増）を計上している。貸与された奨学金については、返還が困難になった場合の減額返還制度や返還期限猶予制度に加え、年収に応じて返還額が変化する「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。

給付型奨学金は、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として、平成29年度に創設されたものである。住民税非課税世帯を対象に月額２～４万円が支給され、令和元年度の採用者数は18,915人である。なお、現行の給付型奨学金事業は、令和２年度より、後述の修学支援新制度に統合されることとなっている。

また、各大学においては、経済的理由等により授業料等の納付が困難である者等を対象として、授業料減免や独自の学内奨学金等の制度を実施している。文部科学省では、これらの制度に対する財政支援を行っており、令和元年度予算では、544億円（対前年度62億円増）を計上し、国立大学に365億円（運営費交付金の内数。対前年度15億円増）、私立大学に177億円（私立大学等経常費補助金の内数（対前年度47億円増）を計上している。

イ　修学支援新制度

「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、真に支援が必要な子供たちに限って高等教育の無償化を実現するとして、授業料の減免措置の拡充及び給付型奨学金の支給額を大幅に増やすこととされたこと等を受け、第198回国会において、住民税非課税世帯及びそれに準ずる世帯の学生等に対し、大学等の修学に係る経済的負担を軽減

するため、授業料等減免制度の法制化及び給付型奨学金制度の拡充に係る所要の措置を講ずることを内容とする「大学等における修学の支援に関する法律」が成立した（一部の規定を除き、令和２年４月１日施行）。また、具体的な支援措置額等に係る政令や、対象者の家計の経済状況や学業成績・学修意欲等に関する要件（個人要件）及び支援措置の対象となる大学等の確認要件(機関要件)等に係る省令の制定等が令和元年６月に行われたほか、同法による支援の対象となる大学等の公表が９月に行われた。

【参考】「大学等における修学の支援に関する法律」による主な支援措置（政令）

○　授業料等減免

・　授業料減免の額は、その対象となる学生等の在学する学校の種類、設置者等の別に応じた一定額（住民税非課税世帯については、下表の額）を上限として、当該学生等に係る授業料及び入学金の額とする。

・　非課税世帯に準ずる世帯の学生等に対しては、非課税世帯の学生等に対する減免額の３分の２又は３分の１を減免

○　給付型奨学金（学資支給金）

・　非課税世帯の学生等に対しては下表の額を、非課税世帯に準ずる世帯の学生等に対してはその額の３分の２又は３分の１を支給

授業料等減免額（上限）・給付型奨学金の支給額（昼間制）

		授業料減免上限額（**年額**）	入学金減免上限額（**一回限り支給**）	給付額		
					月額	（参考）年額
大学	国公立	535,800円	282,000円	自宅	29,200円	350,400円
				自宅外	66,700円	800,400円
	私立	700,000円	260,000円	自宅	38,300円	459,600円
				自宅外	75,800円	909,600円
短大	国公立	390,000円	169,200円	自宅	29,200円	350,400円
				自宅外	66,700円	800,400円
	私立	620,000円	250,000円	自宅	38,300円	459,600円
				自宅外	75,800円	909,600円
高専	国公立	234,600円	84,600円	自宅	17,500円	210,000円
				自宅外	34,200円	410,400円
	私立	700,000円	130,000円	自宅	26,700円	320,400円
				自宅外	43,300円	519,600円
専門学校	国公立	166,800円	70,000円	自宅	29,200円	350,400円
				自宅外	66,700円	800,400円
	私立	590,000円	160,000円	自宅	38,300円	459,600円
				自宅外	75,800円	909,600円

（出所）文部科学省資料

同法により、令和２年度から実施される修学支援新制度について、文部科学省は、同制度の対象となる学生数を約75万人程度と見込んでいる。また、修学支援新制度に要する費用のうち、国負担分は少子化に対処するための施策として、令和元年10月に税率が引き上げられた消費税の増収分を活用することとしており、社会保障関係費として内閣府に予算計上され、文部科学省において執行されることとなっている。令和２年度予算案においては、授業料等減免制度の創設に係る費用として2,528億円を、給付型奨学金の支給の拡充に係る費用として2,354億円を計上している。

なお、文部科学省は、令和元年９月、令和２年度から実施される修学支援新制度では、国公私立を通じて統一的な基準が設けられた（住民税非課税世帯及びそれに準ずる世帯）ため、これまで各大学で個別に行われていた授業料減免制度等の対象であった国立大学の学生のうち約1.9万人が制度の対象外となるとの調査結果を公表した。令和２年度予算案においては、経過措置として、このような学生の継続的な学びを支援する観点から、これまでと同様の支援を受けられるようにするための予算（53億円）が計上されている。

４　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。

令和元年度の科学技術関係予算の全府省総額は約４兆2,377億円（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52％に当たる約２兆1,876億円である[15]。

（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、環境エネルギー、ナノテクノロジー・物質・材料、量子ビーム、核融合、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

令和元年度予算における宇宙関係予算の全府省総額は2,972億円（当初予算対前年度比2.2％増）であり、そのうち文部科学省の予算額は1,527億円（同0.7％増）である[16]。

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、陸域観測や温室効果ガス観測、気候変動観測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（令和２）年から2024（令和６）年まで延長することとしている。

---

[15] 令和２年度予算案における科学技術関係予算は政府において集計中である（令和２年１月 10 日現在）。

[16] 令和２年度予算案における宇宙関係予算は政府において集計中である（令和２年１月 10 日現在）。

令和元年10月には、米国が提案する月周回有人拠点（ゲートウェイ）の整備を含む月探査計画に、我が国が参画することを決定した。今後、我が国の強みを活かした分野で戦略的に参画できるよう、下表①～④を協力項目として、本計画の参画機関間で調整を進めることとしている。

ゲートウェイを含む月探査に直接貢献する協力項目
① 第１段階ゲートウェイへの我が国が強みを有する技術・機器の提供 ② 新型宇宙ステーション補給機（ＨＴＶ－Ｘ）、Ｈ３ロケットによるゲートウェイへの物資・燃料補給 ③ 着陸地点の選定等に資する月面の各種データや技術の共有 ④ 月面探査を支える移動手段の開発

（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。

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６年４月に初臨界に達したが、２度のトラブル等による停止を経て、平成28年12月、廃止措置に移行することが決定された。

平成29年６月にＪＡＥＡが策定した「『もんじゅ』の廃止措置に関する基本的な計画」に基づき、概ね30年で「もんじゅ」の廃止措置を完了することを目指している。平成30年８月より廃止措置の第１段階となる燃料体取出し作業を行っており、令和４年度中に終了するとしている。

ウ　海洋

文部科学省は、海洋分野における研究開発を海洋立国日本の重要な使命と位置付け、国立研究開発法人海洋研究開発機構（ＪＡＭＳＴＥＣ）や国内外の大学・研究機関等と協力しながら、様々な課題に取り組んでいる。ＪＡＭＳＴＥＣ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。

エ　地震・防災

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などを実施している。

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31km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、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、北上山地を候補地とした誘致を推進する動きがある。

このような背景を踏まえ、文部科学省の有識者会議及び同省が審議を依頼した日本学術会議において、平成25年以降、ＩＬＣ計画に関する検討を行った。平成30年12月、日本学術会議は、現状で提示されている計画内容や準備状況から判断して、ＩＬＣ計画を日本に誘致することを支持するには至らず、政府におけるＩＬＣの日本誘致の意思表明に関する判断は慎重になされるべきであるとの所見を示した。この所見を踏まえ、翌31年３月、文部科学省は現時点での誘致の表明には至らないが、引き続き国際的な意見交換を継続する旨の見解を示した。

(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。

平成30年11月、科学技術・イノベーション創出の活性化を図るため、産学官連携によるイノベーションの創出の促進、研究開発法人及び大学等の経営能力の強化の推進、若手研究者の雇用の安定等について定めた研究開発力強化法[17]の一部改正法案が衆議院文部科学委員長により提出され、同年12月に成立した（平成31年１月17日施行）[18]。

平成31年４月には、文部科学省において「研究力向上改革2019」が取りまとめられた。これは、諸外国に比べて研究力が相対的に低下している現状を打破するため、研究人材、研究資金、研究環境の改革を大学改革と一体的に展開し、我が国の研究力の国際的地位のＶ字回復を通じて、絶えずイノベーションを生み続ける社会の実現を目指すものである。

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。令和２年度予算額は2,374億円で、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。

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。令和元年度には10年後を見据えて研究生産性の高い事業等について、若手研究者を中

---

[17] 「研究開発システムの改革の推進等による研究開発能力の強化及び研究開発等の効率的推進等に関する法律」

[18] 本改正により法律名が「科学技術・イノベーション創出の活性化に関する法律」に変更された。

心としたリソースの重点投下・制度改革を行う「研究力向上加速プラン」が策定され、科研費による挑戦的な研究及び若手研究者への重点支援を行い、若手研究者を中心とした種目を抜本的に強化することとなった。

(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」（以下「原賠法」という。）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、原賠法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は、原子力委員会に設置された原子力損害賠償制度専門部会において、平成30年10月に「原子力損害賠償制度の見直しについて」が取りまとめられた。これを踏まえ、同年11月、政府は、原子力事故が発生した場合における原子力損害の被害者の保護に万全を期するため、東電福島原発事故における対応のうち、仮払資金の貸付制度の創設や和解仲介手続の利用に係る時効中断の特例など、一般的に実施することが妥当なもの等について所要の措置を講じる原賠法の改正案を国会に提出し、翌12月に成立した（一部の規定を除き、令和２年１月施行）。

５　文化及びスポーツの振興

(1) 文化芸術政策の推進

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、文化芸術の総合的な推進を図ってきた。

平成29年６月、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て、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～令和４（2022）年度）の文化芸術政策の基本的な方向性として６つの戦略[19]が明示され、他省庁の施策も含めた各戦略の具体策が網羅的に示されている。

---

[19] 「文化芸術の創造・発展・継承と豊かな文化芸術教育の充実」、「文化芸術に対する効果的な投資とイノベーションの実現」、「国際文化交流・協力の推進と文化芸術を通じた相互理解・国家ブランディングへの貢献」、「多様な価値観の形成と包摂的環境の推進による社会的価値の醸成」、「多様で高い能力を有する専門的人材の確保・育成」、「地域の連携・協働を推進するプラットフォームの形成」の６つの戦略のこと。

(2) 文化庁の機能強化と京都への移転

平成28年３月、まち・ひと・しごと創生本部による「政府関係機関移転基本方針」において、文化庁の京都への移転が明記された。

同方針に基づき設置された「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こと等としている（同年10月１日施行）。また、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。

なお、令和元年６月に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生基本方針2019」において、遅くとも2021年度中を目指すとされる京都への本格的な移転に向け機能強化を図るとともに、京都・東京の分離組織における業務の試行・改善等を進めるとされている。

(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。

平成30年６月に成立した「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」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教育委員会から地方公共団体の長への移管を可能とすること等としている（平成31年４月１日施行）。

また、令和元年12月、文部科学省及び文化庁は、平成31年４月に発生したノートルダム大聖堂の火災を受けて実施した国宝・重要文化財の防火設備の緊急状況調査結果等によって確認された自動火災報知設備及び消火設備等の老朽化・不具合や、令和元年10月に国指定の史跡であり世界遺産でもある首里城跡で火災が発生し、首里城正殿等が焼失したことを受け、「世界遺産・国宝等における防火対策５か年計画」を策定し、計画期間中における重点的・計画的な取組を進めることとした。

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、令和元年５月には、72件の申請の中から16件を認定し、これまでの認定件数は合計83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て訪日外国人旅行者数の増加が見込まれることから、観光客の受け皿となるべき日本遺産の認定件数を2020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いると認められる資産を世界遺産として登録している。

2019年７月、我が国が推薦していた「百舌鳥・古市（もず・ふるいち）古墳群」（文化遺産）の登録が決定し、我が国の文化遺産の登録数は19件となった。

また、同月、文化審議会は、2021年の登録を目指す推薦候補として「北海道・北東北の縄文遺跡群」（文化遺産）を再び[20]選定し、12月には推薦書のユネスコへの提出が閣議了解された。2020年２月１日までに推薦書が提出される予定である。

(4) 文化資源を活用した付加価値の創出

令和元年11月、文化庁及び観光庁は、我が国の文化の魅力を国内外に発信することは文化及び観光の振興において重要であるとし、両庁及びその他関係者間による「文化施設を中心とした文化観光の在り方に関する検討会議」を設置した。同会議において、文化資源の観覧など文化についての理解を深めることを目的とする観光を「文化観光」として推進するため、海外からの来訪者への多言語解説など、文化観光に関する拠点としての機能を強化する取組に対する予算[21]、税制[22]、国による特別な措置を行うこと[23]等について、令和２年の通常国会への法案提出も視野に入れた検討が行われている。

(5) 著作権

ア　インターネット上の海賊版対策に関する検討

平成30年４月、政府の知的財産戦略本部・犯罪対策閣僚会議が海賊版サイトへのブロッキングを実施し得る環境の整備が必要であるとしたことを受け、知的財産戦略本部の下に

---

[20] 2018年７月、文化審議会は、同遺産群を2020年の登録を目指す推薦候補として選定したが、世界遺産の推薦は2020年の審査より１国１件に制限されることから、同時期の推薦を目指す「奄美大島、徳之島、沖縄島北部及び西表島」（自然遺産）との調整が政府内で行われた結果、同遺産群の推薦書の提出は見送られた。

[21] 令和２年度予算案において、観光振興、多言語化による国際発信の推進など、博物館を中核とした文化集積地区創出に向けた地域文化資源の面的・一体的整備に係る取組を支援するため、博物館クラスター推進事業として約15億円が計上されている。

[22] 令和２年度の税制改正要望において、博物館等と地域との連携によるインバウンド対応も含めた文化観光を推進し、博物館等のコレクションの充実による一層の魅力向上を図るため、新たな法律の制定を前提に、同法に基づく認定を受けた事業を行う独立行政法人又は地方独立行政法人に美術品を寄附する際の非課税特例適用に係る手続の簡素化が認められている。

[23] 例えば、同検討会議において、国立博物館等による文化への理解の促進に関する助言や日本政府観光局（ＪＮＴＯ）による海外向けプロモーションの実施等が検討されている。

設置された「インターネット上の海賊版対策に関する検討会議」において、新たな対策を緊急に講じるための枠組みの検討が行われた。しかし、同年10月、著作権教育・意識啓発やリーチサイト規制の法制化、著作権を侵害する静止画（書籍）ダウンロードの違法化の検討等、直ちに取り掛かることが必要な内容について共通の認識が得られたものの、ブロッキングについて、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。

令和元年10月には、政府は「インターネット上の海賊版に対する総合的な対策メニュー及び工程表について」を取りまとめ、著作権教育・意識啓発や海賊版サイトへの広告出稿の抑制など、できることから直ちに実施することとするとともに、リーチサイト対策や著作権を侵害する静止画（書籍）のダウンロード違法化については、法案提出に向けた準備を進めることとしている。（リーチサイト規制の法制化及び静止画ダウンロードの違法化については、**「イ　著作権法改正の動向」**参照）

イ　著作権法改正の動向

文化審議会著作権分科会においては、デジタル・ネットワーク社会の進展等による著作物の創作・流通・利用を巡る環境の急激な変化に対応するための検討が行われており、平成31年２月に取りまとめられた報告書[24]に基づく著作権法等改正案の第198回国会への提出が予定されていた。しかし、改正項目のうちダウンロード違法化の対象範囲の見直しについて、インターネット上にアップロードされた画像の保存等の日常的な行為まで違法になりかねないとの懸念等から法案の見直しを求める声が上がり、政府は法案の国会提出を断念した。

その後「インターネット上の海賊版に対する総合的な対策メニュー及び工程表について」（上記**「ア　インターネット上の海賊版対策に関する検討」**参照）において、リーチサイト対策、著作権を侵害する静止画（書籍）のダウンロード違法化について法案提出に向けた準備をすることとされた。特に後者については「深刻な海賊版被害への実効的な対策を講じること」と「国民の正当な情報収集等に萎縮を生じさせないこと」との２つの課題を両立すべく国民の声をより丁寧に聞くこととされた。これを受け、文化庁は、令和元年11月に「侵害コンテンツのダウンロード違法化の制度設計等に関する検討会」を設置し、法改正に向けた検討を進めている。

また、文化審議会著作権分科会法制・基本問題小委員会においても、ライセンシーの保護や権利制限規定の見直し等について検討が行われており、今後、これらを具体化するための改正法案の国会提出が予定されている。

（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）

---

[24] ①リーチサイト等を通じた侵害コンテンツへの誘導行為への対応、②ダウンロード違法化の対象範囲の見直し、③アクセスコントロール等に関する保護の強化、④著作権等侵害訴訟における証拠収集手続の強化、⑤著作物等の利用許諾に係る権利の対抗制度の導入、⑥行政手続に係る権利制限規定の見直しについて法改正の方向性が定まったとされた。

(6) 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

ア　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32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31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	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、東京オリンピック・パラリンピック競技大会組織委員会（以下「組織委員会」という。）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」について、平成30年12月、議員立法により「特定興行入場券の不正転売の禁止等による興行入場券の適正な流通の確保に関する法律」が成立した（令和元年６月施行）。

イ　オリンピック競技の会場の変更

令和元年11月、国際オリンピック委員会（ＩＯＣ）、組織委員会、東京都及び政府の４者による協議が行われ、「暑さ対策」の一環として、オリンピック競技大会で実施されるマラソン及び競歩の会場を札幌市へ変更することが発表された。また、マラソン及び競歩の会場を札幌市へ変更することに伴う経費分担の取扱い等４点について合意がなされた。

令和元年12月に組織委員会から公表された東京2020大会の組織委員会予算バージョン４（Ｖ４）においては、競歩の会場を札幌市に変更することに伴う見直しが行われ、バージョン３（Ｖ３）で東京都の負担としていた競歩に係る仮設等の経費30億円が組織委員会予算に組み替えられた（Ｖ４における経費負担は、東京都5,970億円、組織委員会6,030億円[25]）。

なお、組織委員会は、マラソン及び競歩の会場が札幌市に変更になったことに伴う経費の増については、引き続きＩＯＣとの経費分担の調整等が必要としている。

Ⅱ　第201回国会提出予定法律案等の概要

１　文化観光拠点施設を中核とした地域における文化観光の推進に関する法律案（仮称）（予算関連）

文化観光拠点施設（仮称）を中核とした地域における文化観光を推進するため、主務大

[25] 国の経費負担は、Ｖ３と同額の1,500億円であり、Ｖ４における東京都、組織委員会及び国の経費負担の総額は、Ｖ３と同額の１兆3,500億円。

臣による基本方針の策定並びに拠点計画及び地域計画の認定、当該認定を受けたこれらの計画に基づく事業に対する特別の措置等について定めるもの。

２　著作権法及びプログラムの著作物に係る登録の特例に関する法律の一部を改正する法律案

著作物等の公正な利用を図るとともに著作権等の適切な保護に資するため、著作権等を侵害する自動公衆送信等による被害の拡大を防止するための措置及び著作権者等から許諾を得て著作物等を利用する権利について第三者への対抗力の付与等の措置等を講ずるもの。

（参考）継続法律案等

○　青少年自然体験活動等の推進に関する法律案（遠藤利明君外８名提出、第 198 回国会衆法第 20 号）

青少年自然体験活動等を推進し、もって我が国の活力の向上に寄与するため、その推進に関し、基本理念を定め、及び国の責務等を明らかにするとともに、施策の基本となる事項を定めるもの。

○　独立行政法人大学入試センター法の一部を改正する法律案（川内博史君外５名提出、第 200 回国会衆法第５号）

大学に入学を志願する者の高等学校の段階における基礎的な学習の達成の程度を判定することを主たる目的として大学が共同して実施することとする試験は、多肢選択式によることとするもの。

○　大学等における修学の支援に関する法律の一部を改正する法律案（城井崇君外６名提出、第 200 回国会衆法第 10 号）

大学等における修学の支援において、配偶者と死別し、又は離婚した後婚姻をしていない者、婚姻によらないで父又は母となった者であって現に婚姻をしていないもの等により生計を維持する学生等が置かれている経済的な状況を踏まえるとともに、これらの学生等の間に不均衡が生じないよう適切な配慮をしなければならないものとするもの。

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

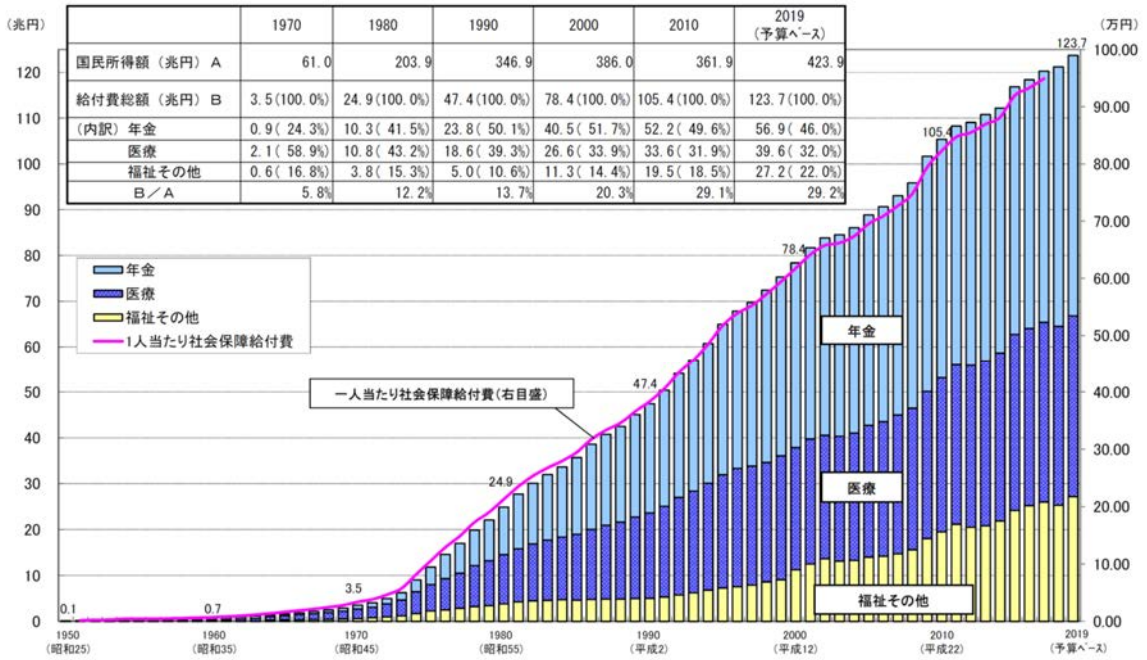
１　社会保障改革の動向

(1) 社会保障給付費

令和元年度の社会保障給付費総額は約123.7兆円（対国民所得比29.2％：予算ベース）となっている。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	2019（予算ベース）
国民所得額（兆円）Ａ	61.0	203.9	346.9	386.0	361.9	423.9
給付費総額（兆円）Ｂ	3.5(100.0%)	24.9(100.0%)	47.4(100.0%)	78.4(100.0%)	105.4(100.0%)	123.7(100.0%)
（内訳）年金	0.9(24.3%)	10.3(41.5%)	23.8(50.1%)	40.5(51.7%)	52.2(49.6%)	56.9(46.0%)
医療	2.1(58.9%)	10.8(43.2%)	18.6(39.3%)	26.6(33.9%)	33.6(31.9%)	39.6(32.0%)
福祉その他	0.6(16.8%)	3.8(15.3%)	5.0(10.6%)	11.3(14.4%)	19.5(18.5%)	27.2(22.0%)
Ｂ／Ａ	5.8%	12.2%	13.7%	20.3%	29.1%	29.2%



資料：国立社会保障・人口問題研究所「平成29年度社会保障費用統計」、2018～2019年度（予算ベース）は厚生労働省推計、
2019年度の国民所得額は「平成31年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度（平成31年1月28日閣議決定）」
（注）図中の数値は、1950,1960,1970,1980,1990,2000及び2010並びに2019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）

(2) 令和２年度社会保障関係費

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、令和元年10月から消費税率は10％となった。

[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。

消費税率引上げによる増収分は、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が、「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、消費税率８％から10％への引上げの増収分（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こととされた。

令和２年度予算（政府案）における社会保障関係費は35兆8,608億円となっている。「新経済・財政再生計画[5]」では、2021年度まで社会保障関係費の実質的な伸びを高齢化による増加分に収めるとの方針が示されている。令和２年度の社会保障関係費の自然増は5,300億円と見込まれていたが、薬価改定や介護納付金の総報酬割の全面導入等により、消費税率引上げに伴う社会保障の充実等[6]を除いた社会保障関係費の実質的な対前年度増加額は4,111億円に抑制されている。

(3) 全世代型社会保障検討会議の中間報告

令和元年９月、内閣総理大臣を議長、関係閣僚及び有識者を構成員等とする「全世代型社会保障検討会議」が設置された。同会議は、少子高齢化と同時にライフスタイルが多様となる中で、誰もが安心できる社会保障制度に関わる検討を進め、同年12月19日、中間報告を取りまとめた。

中間報告では、これまで年金、医療、介護が社会保障改革の主要なテーマになってきたが、今回の全世代型社会保障改革は、人生100年時代の到来を踏まえて、働き方を含めた改革を行っていくものであるといった基本的な考え方を示すとともに、①生涯現役（エイジフリー）で活躍できる社会、②個人の自由で多様な選択を支える社会保障、③現役世代の負担上昇の抑制、④全ての世代が公平に支える社会保障、⑤国民の不安への寄り添いを今後の改革の視点として挙げた上で、年金、労働、医療、予防・介護の各分野の具体的方向性を示した。なお、同会議は、本年夏の最終報告に向けて検討を進めることとなっており、今後の議論の動向が注目される。

２　年金制度の動向

(1) 公的年金制度の概要

我が国の公的年金は、「国民皆年金」という特徴を持っており、国内に居住する20歳から60歳までの全ての人が加入する国民年金（基礎年金）と、会社員や公務員等が加入する厚生年金による、いわゆる２階建ての構造となっている。

国民年金は全ての人に共通の基礎年金（月額65,008円（老齢）：40年加入 2019年度）を

---

[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）

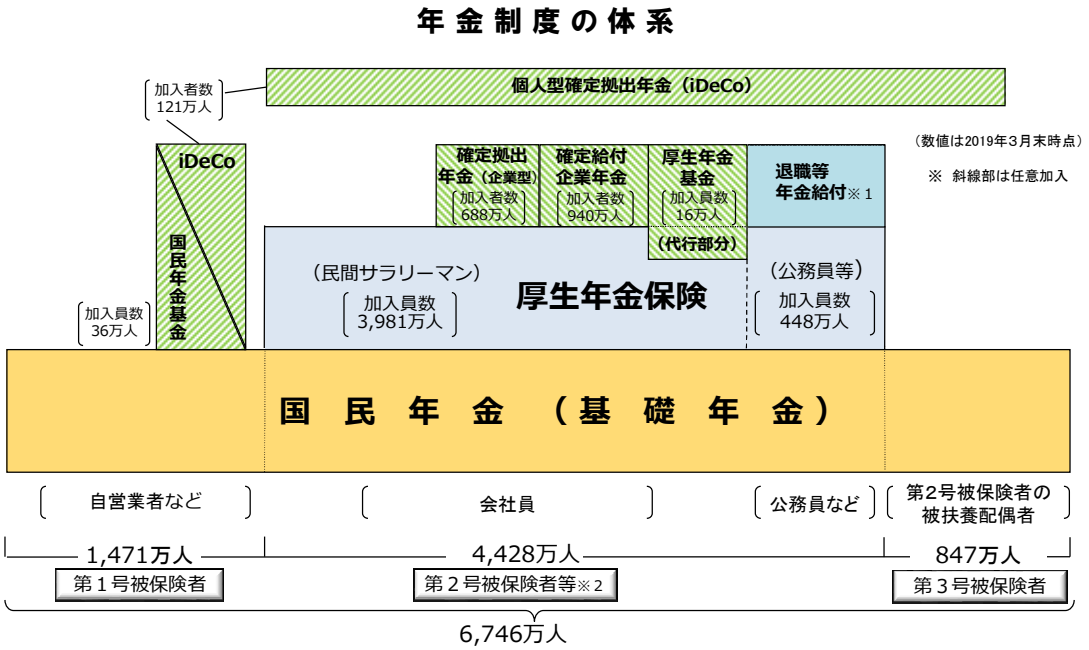
[4] 後代への負担のつけ回しの軽減及び消費税率引上げに伴う社会保障４経費の増

[5] 「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）

[6] 幼児教育・保育の無償化、高等教育の無償化、年金生活者支援給付金の支給等

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加入者と事業主とが折半で負担し、国民年金では定額の保険料を加入者が負担する。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。



※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) 年金制度改革の動向

令和元年８月27日に公表された「2019（令和元）年財政検証結果[7]」では、６ケース設定された経済前提のうち経済成長と労働参加が進む３ケースにおいて、将来にわたり所得代替率50%以上を維持することが示された。また、被用者保険の更なる適用拡大、保険料拠出期間の延長と受給開始時期の選択といった制度改正を仮定したオプション試算も行われ、適用拡大、就労期間・加入期間の延長、繰下げ受給の選択は、年金の水準確保に効果が大きいことが示された。

財政検証結果を踏まえ、全世代型社会保障検討会議や厚生労働省の社会保障審議会年金部会等において、70歳以降への年金受給開始時期の選択肢の拡大、短時間労働者への被用者保険の適用拡大、在職老齢年金の在り方等の検討が進められてきた。また、私的年金制度についても、社会保障審議会企業年金・個人年金部会等において、確定拠出年金の加入可能要件・受給開始時期、中小企業向けの制度の対象範囲等の検討が進められてきた。

これらの検討結果を受け、政府は、①被用者保険の適用拡大、②在職老齢年金制度の見直し、③在職定時改定の導入、④受給開始時期の選択肢の拡大、⑤確定拠出年金の加入可

[7] 少なくとも５年ごとに作成される年金財政の収支についての現況と見通し

能要件の見直し等を内容とする法律案を本通常国会に提出する予定である。

(3) 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）における令和元年度第２四半期の収益額は１兆8,058億円で、同期末現在の資産額は161兆7,622億円となった（市場運用を開始した平成13年度以降の累積収益額は67.9兆円）。

３　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、原則として全ての国民が何らかの制度に加入する「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（健保組合と協会けんぽ）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[8]と組合）がある。

国民医療費の総額は平成30年度で約43.4兆円（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16.4兆円（国民医療費の約37.8%）となっている。

なお、全世代型社会保障検討会議の中間報告では、一定所得以上の後期高齢者の窓口負担割合を２割に引き上げる[9]との方針が示されている。本年夏の最終報告に向けて、その具体的な所得基準などについての議論の動向が注目される。

(2) 診療報酬改定等

診療報酬は２年ごとに改定される。令和２年度診療報酬改定は、診療報酬＋0.55%（うち消費税財源を活用した救急病院における勤務医の働き方改革への特例的な対応＋0.08%）、薬価△0.99%（うち市場拡大再算定の見直し等△0.01%）、材料価格△0.02%となっている。

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令和３年度となる。

(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

---

[8] 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。

[9] 現行、原則１割、現役並み所得者は３割の自己負担となっている。

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[10]。

医師の偏在に関しては、平成30年に成立した「医療法及び医師法の一部を改正する法律」に基づき、都道府県における医師確保計画の策定等の取組が進められている。また、医師の働き方改革に関して、平成31年３月、厚生労働省の検討会において、診療に従事する勤務医の時間外労働時間の上限を年960時間以下、月100時間未満等とした上で、地域での医療提供体制を確保するための暫定的な特例水準（年1,860時間以下、月100時間未満）等を設けるといった医師の時間外労働規制[11]の具体的な在り方、労働時間の短縮策等についての報告書が取りまとめられた。これを受け、現在、新たに設けられた検討会において、暫定的な特例水準の対象となる医療機関の特定に係る枠組み、追加的健康確保措置の義務化及び履行確保に係る枠組み等について検討が行われており、今後の動向が注目される。

４　介護保険制度の動向

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

安倍政権では、「介護離職ゼロ」の実現に向けて、介護の受け皿整備、介護人材確保対策等の総合的な対策に取り組んでいる。令和元年10月からは、「新しい経済政策パッケージ」に基づき、介護人材確保のための取組をより一層進めるため、柔軟な運用を認めることを前提に、リーダー級の介護職員を対象に月額最大８万円相当の処遇改善が実施されている。

また、政府は、同年12月に取りまとめられた社会保障審議会介護保険部会の介護保険制度の見直しに関する意見書を踏まえ、地域の特性に応じた認知症施策や介護サービス提供体制の整備等の推進、介護人材確保及び業務効率化の取組の強化等を内容とする介護保険法の改正案（後述する社会福祉法等改正案の一部）を本通常国会に提出する予定である。

５　社会福祉施策の動向

人々の暮らしや地域の在り方が多様化している中、政府は、地域に生きる一人ひとりが尊重され、多様な経路で社会とつながり参画することで、その生きる力や可能性を最大限に発揮できる「地域共生社会」の実現に向けた取組を進めている。

地域共生社会の実現に向けて、令和元年12月、厚生労働省の検討会は、いわゆる8050世

---

[10] 令和元年９月、厚生労働省は、高度急性期・急性期機能に着目した診療実績データの分析結果に基づき、ダウンサイジングや機能連携・分化を含む再編統合など地域医療構想実現に向けた具体的対応方針の再検証を求める公立・公的医療機関等の名称を公表した。

[11] 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た（８(8)参照）。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。

帯[12]等の地域住民の複合・複雑化した支援ニーズに対応する包括的な支援体制を構築するため、①属性にかかわらず受け止める「断らない相談支援」、②社会とのつながりを回復する「参加支援」、③孤立防止等のための「地域づくり」に向けた支援を市町村が一体的に実施する新たな事業を創設すること等を内容とする最終とりまとめを行った。

また、同月、厚生労働省の別の検討会は、地域の課題や福祉サービスの提供のための課題に対し、社会福祉法人等の連携により対応する選択肢の１つとして、社会福祉法人を中核とする非営利連携法人制度を創設すること等を内容とする報告書を取りまとめた。

政府は、これらを踏まえて社会福祉法等改正案を本通常国会に提出する予定である。

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

保育所等への入所を希望しながら入所することができない待機児童数は、平成31年４月１日時点で１万6,772人となっている。女性就業率は年々上昇し、それに伴い、保育の利用申込者数も急激に増加していることから、政府は、平成29年６月２日、「子育て安心プラン」を策定し、2022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、2020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。放課後児童クラブの待機児童数は、令和元年５月１日時点で１万8,261人となっている。平成30年９月14日には、文部科学省及び厚生労働省が「新・放課後子ども総合プラン」を策定し、2023年度までの５年間で約30万人分の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」等に基づき、３歳から５歳までの全ての子ども及び０歳から２歳までの住民税非課税世帯の子どもについての幼稚園、保育所、認定こども園、認可外保育施設等[13]の費用の無償化が令和元年10月から実施されている。

(2) 児童虐待防止対策の動向

児童虐待防止対策については、累次の法改正等を経て制度的な充実が図られてきたが、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。平成30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、同年７月に「児童虐待防止対策の強化に向けた緊急総合対策」が決定されたほか、同年12月には「児童虐待防止対策体制総合強化プラン」が策定されるなど、政府において児童虐待防止対策に関する取組が進められてきた。

しかしながら、平成31年１月には、千葉県野田市において児童虐待による死亡事案が発

---

[12] 80代の高齢の親と働いていない独身の50代の子とが同居している世帯

[13] 認可外保育施設等については、待機児童問題により認可保育所に入りたくても入れず、やむを得ず認可外保育施設等を利用せざるを得ない子どもたちへの代替的な措置として、保育の必要性があると認定された子どもたちを対象として、上限を設けた上で無償化されている。

生するなど、深刻な状況が続いていることから、政府は、前年に決定した「緊急総合対策」の更なる徹底・強化を図るなど児童虐待防止対策の抜本的な強化を図ることとしている。

昨年の第198回国会（常会）においては、親権者による「しつけ」を名目とした体罰を禁止するとともに、一時保護等の介入的対応を行う職員と保護者支援を行う職員を分けるなど児童相談所の体制強化を図ること等を内容とする法改正が行われた。

７　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、令和元年10月には約207万人となっている。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、高齢者世帯を除く世帯については減少傾向が続いている。令和２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、生活保護に至る前の段階にある生活困窮者に対しては、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改正が行われている。

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）を行い、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、平成30年10月から３年間をかけて段階的に実施しているところである。

８　雇用情勢と労働政策の動向

(1) 最近の雇用・失業情勢

我が国の雇用・失業情勢は、景気の回復を受けて、着実に改善が進んでいる。直近の完全失業率は令和元年11月現在2.2%、有効求人倍率は平成25年11月より１倍を超え、令和元年11月現在1.57倍となっている。

(2) 雇用保険制度

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

である。

失業等給付に係る保険料率及び国庫負担については、雇用情勢の改善及び積立金残高の状況等を踏まえて平成29年度から令和元年度までの時限的な措置として引下げが行われている。この措置の導入に係る平成28年12月の労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会報告や第193回国会（常会）の雇用保険法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議（平成29年３月15日衆議院厚生労働委員会及び同月30日参議院厚生労働委員会）において、国庫負担、マルチジョブホルダー（複数の事業所で雇用される者）、基本手当の取扱い等に関しての検討が求められていた。

また、「経済財政運営と改革の基本方針2019」（令和元年６月21日閣議決定）（以下「基本方針2019」という。）において、「雇用情勢はアベノミクス等の成果により引き続き安定的に推移していること等を踏まえ、消費税率引上げ後の国民の所得環境にも配意し、雇用保険の積立金の積極的な活用と安定的な運営の観点から、雇用保険料と国庫負担の時限的な引下げの継続等について検討する」こととされた。

このため、雇用保険部会では、令和元年９月より、これらの事項をはじめ雇用保険制度全般について議論を行い、同年12月に、①失業等給付に係る保険料率及び国庫負担の引下げの暫定措置を２年間に限って継続すること、②マルチジョブホルダーについて65歳以上の労働者を対象とした制度を試行すること（詳細について(6)参照。）、③基本手当等の受給資格の判定に当たっての基礎となる被保険者期間の算入について日数だけでなく労働時間による基準も補完的に設定するよう見直すこと、④高年齢雇用継続給付について令和７年度から新たに60歳となる高年齢労働者への給付率を半分程度に縮小すること、⑤育児休業給付について失業等給付とは異なる給付体系に位置付け、独自の保険料率を設けて財政運営を行うこと等を内容とする報告書を取りまとめた。政府は、これを踏まえて雇用保険法等改正案を本通常国会に提出する予定である。

(3) 就職氷河期世代への支援

いわゆる就職氷河期世代は、おおむね平成５年から平成16年までに学卒期を迎え、雇用環境が厳しい時期に就職活動を行った世代であるが、その中には、希望する就職ができず、未就職、不安定就労等を余儀なくされ、現在でも、その影響を受けて様々な課題に直面している者がいる。

基本方針2019において、この就職氷河期世代への本格的支援プログラムを政府を挙げて、また民間ノウハウを最大限活用して進めることとされた。きめ細かな伴走支援型の就職相談体制の確立等の各種施策に３年間で集中的に取り組むことによって、就職氷河期世代の正規雇用者を30万人増やすことなどを目標としている。これを受け、令和元年７月に内閣官房に就職氷河期世代支援推進室が設置され、政府を挙げた支援への取組体制が整備された。厚生労働省においても、同年５月に策定した「厚生労働省就職氷河期世代活躍支援プラン」に基づき、ハローワークへの専門窓口の設置等を行っている。

なお、「安心と成長の未来を拓く総合経済対策」（令和元年12月５日閣議決定）において行動計画を令和元年中に取りまとめることとされ、同年12月23日に、関係府省会議にお

いて「就職氷河期世代支援に関する行動計画2019」を決定し、行動計画の実行に必要な予算について、集中的な取組期間である３年間安定的に確保することとし、令和元年度補正予算を含め、３年間で650億円を上回る財源を確保することとしている。

(4) 高年齢者雇用対策

高年齢者雇用安定法では、公的年金の支給開始年齢の引上げ等を踏まえ、65歳までの安定した雇用を確保するため、企業に65歳までの高年齢者雇用確保措置（①定年廃止、②定年延長、③継続雇用制度の導入のうちいずれかの措置）を講ずるよう義務付けている。令和元年６月１日現在、31人以上規模企業のうち高年齢者雇用確保措置の実施済企業は99.8%、希望者全員が65歳以上まで働ける企業は78.8%と、65歳までの雇用確保が進む一方で、66歳以上働ける制度のある企業は30.8%となっている。

少子高齢化により15～64歳の生産年齢人口が急速に減少する中、65歳を超えても、年齢にかかわりなく希望に応じて意欲・能力を活かして働き続けることができるよう雇用・就業環境の整備を図ることが課題となっている。

このような中、安倍内閣総理大臣は、全ての世代が安心できる社会保障制度への改革を行っていく旨を表明し、人生100年時代を見据え、生涯現役社会を実現するための雇用制度改革について検討を開始するとした。基本方針2019及び「成長戦略実行計画」（令和元年６月21日閣議決定）では、70歳までの就業機会の確保を図りつつ、65歳までと異なり、それぞれの高齢者の特性に応じた活躍のため、多様な選択肢を法制度上整え、各企業がどのような選択肢を用意するか労使で話し合う仕組みとすることを検討するとした。そして、選択肢のイメージとして、現行の高年齢者雇用確保措置と同じ三つの選択肢に加え、他の企業への再就職の実現等の四つの選択肢を示した。また、法制整備については、第一段階では70歳までの就業機会確保の努力規定とし、第二段階で現行法のような企業名公表による担保（いわゆる義務化）のための法改正を検討するとし、労働政策審議会における審議を経て、令和２年の通常国会において第一段階の法案提出を図るとした。

これを受け、労働政策審議会雇用対策基本問題部会は令和元年９月より議論を行い、同年12月に、70歳までの就業機会の確保を図る措置（①定年廃止、②定年延長、③継続雇用制度の導入、④他の企業への再就職に関する制度の導入、⑤フリーランスや起業による就業に関する制度の導入、⑥社会貢献活動への従事に関する制度の導入のうちいずれかの措置）を講ずることを企業の努力義務とすること等を内容とする報告書を取りまとめた。政府は、これを踏まえて高年齢者雇用安定法の改正案（雇用保険法等改正案の一部）を本通常国会に提出する予定である。

(5) 中途採用に関する環境整備

職業生活の長期化が見込まれる中、労働者の主体的なキャリア形成を通じた職業生活の更なる充実等が求められている。また、技術革新は急速に進展するものであることから、中途採用を通じて、企業が外部労働市場から高度な技術や専門性、豊富な経験を有する人材を確保するニーズが高まっている。転職によって入職した労働者数は長期的には増加傾

向にあり、近年では大企業において大きく増加しているが、正規雇用の採用者における中途採用比率は、企業規模が大きくなるほど低い。

こうした状況を踏まえ、政府は、基本方針2019及び成長戦略実行計画において、個々の大企業に対し中途採用比率の情報公開を求めるといった対応を図ることとした。

これを受け、労働政策審議会雇用対策基本問題部会は令和元年９月より中途採用の情報公表に係る検討を行い、同年12月に、労働者数301人以上の大企業に対して、正規雇用の採用者数に占める正規雇用の中途採用者数の割合の公表を義務付けること等を内容とする報告書を取りまとめた。政府は、これを踏まえて労働施策総合推進法の改正案（雇用保険法等改正案の一部）を本通常国会に提出する予定である。

(6) 副業・兼業の推進と課題

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、副業や兼業は、新たな技術の開発、オープンイノベーションや起業の手段、そして第２の人生の準備として有効であり、その普及を図っていくことが重要であるとされた。厚生労働省は、平成30年１月、モデル就業規則を副業・兼業を認める形に改定するとともに、「副業・兼業の促進に関するガイドライン」を策定した。令和元年６月には、基本方針2019に副業・兼業の拡大等による地方における雇用機会創出を促す施策の積極的活用が盛り込まれるとともに、成長戦略実行計画においても、モデル就業規則等の普及促進や取組事例の展開等により副業・兼業が可能となる環境の整備や副業・兼業を通じた起業の促進を図る必要があるとされた。

一方で、複数の事業所で雇用される者に関しては、合計労働時間が週20時間以上になっても雇用保険や社会保険の被保険者とならない問題や、複数就業者について、労災事故が発生した場合に、事故が発生した就業先の賃金のみに基づき労災保険給付額が算定され、全ての就業先の賃金を合算した額を基に補償することができない等の問題があることに加え、副業・兼業の際の労働時間管理の在り方も課題である。

同年12月、雇用保険の適用について検討していた労働政策審議会雇用保険部会は、複数の事業主に雇用される65歳以上の労働者を対象に、本人の申出を起点に二つの事業所の労働時間を合算して「週の所定労働時間が20時間以上である」ことを基準として雇用保険を適用する制度を試行すること等を内容とする報告書を取りまとめた。政府は、これを踏まえて雇用保険法等改正案を本通常国会に提出する予定である。

また、同月、労災保険給付の在り方について検討していた労働政策審議会労災保険部会は、①非災害発生事業場の賃金額も合算した上で給付額を決定すること、②複数就業先での業務上の負荷を総合して評価することにより疾病等との間に因果関係が認められる場合には新たに労災保険給付を行うこと等を内容とする報告書を取りまとめた。政府は、これを踏まえて労災保険法及び労働保険徴収法の改正案（雇用保険法等改正案の一部）を本通常国会に提出する予定である。

なお、労働時間管理の在り方については、労働者の健康管理、労働時間の上限規制及び割増賃金に関して、考えられる選択肢を整理し例示した「副業・兼業の場合の労働時間管

理の在り方に関する検討会」報告書（令和元年８月）を踏まえ、労働政策審議会労働条件分科会及び安全衛生分科会において議論が行われている。全世代型社会保障検討会議の中間報告においても、「兼業・副業に係る労働法制における労働時間規制及び割増賃金の取扱いについて、最終報告に向けて検討していく」としている。

(7) 賃金等請求権の消滅時効の在り方

労働基準法は、賃金等の請求権の消滅時効期間について、民法の特則として、労働者保護や取引安全等の観点から、賃金等を２年、退職手当を５年と規定している。

民法については、平成29年の改正により、労働基準法に特則を設ける根拠となった使用人の給料等に関する短期消滅時効（１年間）が廃止されるとともに、一般債権については、①権利を行使することができることを知った時（主観的起算点）から５年又は②権利を行使することができる時（客観的起算点）から10年のいずれか早い方の経過によって消滅時効が完成するとされた（令和２年４月１日施行）。

これを踏まえ、厚生労働省は、平成29年12月から学識経験者等で構成される「賃金等請求権の消滅時効の在り方に関する検討会」を開催し、法技術的・実務的な検討を行い、令和元年７月に、①賃金請求権の消滅時効期間については、２年のまま維持する合理性は乏しく、労働者の権利を拡充する方向で一定の見直しが必要、②具体的な消滅時効期間については、労働政策審議会で検討すべき等を内容とする「論点の整理」を取りまとめた。

これを受け、労働政策審議会労働条件分科会は同月より議論を行い、同年12月に、①賃金請求権の消滅時効期間を改正民法とのバランスも踏まえ５年とするが、当分の間は３年とすること、②客観的起算点を維持し、これを労働基準法に明記すること、③退職手当の請求権の消滅時効期間は現行の５年を維持し、賃金請求権以外の請求権の消滅時効期間は現行の２年を維持すること、④施行期日は改正民法と同じ令和２年４月１日とすること、⑤施行期日以後に賃金の支払期日が到来した賃金請求権について改正法を適用すること、⑥改正法の施行から５年経過後に見直しを検討すること等を内容とする報告を取りまとめた。政府は、これを踏まえて労働基準法改正案を本通常国会に提出する予定である。

(8) 働き方改革

平成30年の第196回国会（常会）において、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の「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、順次施行されている。その主な内容は、①働き方改革に係る基本的考え方を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方針を策定すること、②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、③高度プロフェッショナル制度（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労働時間、休日、深夜の割増賃金等の規制を適用除外する制度）を創設すること、④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、⑤産業医・産業保健機能の強化、⑥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とともに、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である。

Ⅱ　第201回国会提出予定法律案等の概要

１　雇用保険法等の一部を改正する法律案（予算関連）

多様化する就業ニーズに対応したセーフティネットの整備､就業機会の確保等を通じて、職業の安定と就業の促進等を図るため、雇用保険について、育児休業給付の失業等給付からの分離による位置付けの明確化、65歳以上の短時間複数就業者に対する適用並びに雇用保険料率及び国庫負担の引下げの暫定措置の延長等の措置を講ずるとともに、65歳から70歳までの高年齢者就業確保措置等による支援、大企業における中途採用比率の公表の義務化、複数就業者に対する労災保険の給付の拡充等の措置を講ずる。

２　労働基準法の一部を改正する法律案

民法の一部を改正する法律（平成29年法律第44号）により、使用人の給料に係る短期消滅時効が廃止されること等を踏まえ、労働者保護の観点から、賃金請求権の消滅時効期間等を延長するとともに、当分の間の経過措置を講ずる。

３　年金制度の機能強化のための国民年金法等の一部を改正する法律案（仮称）

社会経済構造の変化に対応し、年金制度の機能強化を図るため、短時間労働者に対する厚生年金保険の適用拡大、被用者の老齢厚生年金に係る定時改定の導入及び在職中の支給停止制度の見直し、老齢基礎年金等の受給を開始する時期の選択肢の拡大、確定拠出年金の加入可能要件の見直し、政府管掌年金事業等の運営の改善、独立行政法人福祉医療機構が行う年金担保貸付事業等の廃止、障害年金と児童扶養手当の併給調整の見直し等の措置を講ずる。

４　地域共生社会の実現のための社会福祉法等の一部を改正する法律案（仮称）

高齢者をはじめとする地域生活課題を抱える地域住民に対する包括的な福祉サービス提供体制の整備や介護人材等の福祉人材の確保等により、地域共生社会の実現を図るため、地域生活課題の解決に資する支援を包括的に行う市町村の事業に対する国等の補助の特例の創設、地域の特性に応じた介護サービス提供体制の整備等の推進、医療・介護のデータ基盤の整備の推進、社会福祉連携推進法人（仮称）に係る所轄庁の認定制度の創設、介護人材確保及び業務効率化の取組の強化等の所要の措置を講ずる。

５　難病の患者に対する医療等に関する法律及び児童福祉法の一部を改正する法律案（仮称）（検討中）

（参考）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。

○　公職の候補者となる労働者の雇用の継続の確保のための立候補休暇に関する法律案（森山浩行君外 10 名提出、第 198 回国会衆法第 19 号）

公職の候補者となる労働者の雇用の継続を確保することにより、国民の政治への参画の機会の増大を図るため、選挙期日の公示・告示日の 14 日前から選挙期日後３日まで休暇を取得できる立候補休暇の制度を設ける。

○　認知症基本法案（田村憲久君外５名提出、第 198 回国会衆法第 30 号）

認知症施策に関し、基本理念を定め、国等の責務を明らかにし、認知症施策推進基本計画等の策定について定めるとともに、同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
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

平成 25 年 12 月、産業政策と地域政策を車の両輪として実行し、「強い農林水産業」と「美しく活力ある農山漁村」を実現することを政策の方針として掲げた「農林水産業・地域の活力創造プラン」（以下「プラン」という。）が策定された[1]。その後、累次の改訂が行われたが、令和元年 12 月の改訂では、農業の生産基盤強化のための新たな政策展開に関する検討の結果が追加され、「農業生産基盤強化プログラム」が別紙として位置付けられた。

また、「食料・農業・農村基本法」（平成 11 年法律第 106 号）に基づき策定される「食料・農業・農村基本計画」（以下「基本計画」という。）は、食料・農業・農村をめぐる情勢の変化等を踏まえて、おおむね５年ごとに見直すこととされている。そのため、令和元年９月に農林水産大臣から食料・農業・農村政策審議会に対し基本計画の変更について諮問が行われ、令和２年３月に答申が行われる予定となっている。

なお、農林水産関係予算は、令和２年度当初予算（以下「Ｒ２当初予算」という。）に２兆 3,109 億円（対前年度比 100.0％）が、令和元年度補正予算（以下「Ｒ元補正予算」という。）に 5,849 億円が計上されている。

以上を踏まえ、プランと基本計画の関係ないし役割分担、両者によって示される農政改革の方向とその具体化について注視し、政策の在り方について評価、分析を進めていく必要があろう。

２　国際貿易交渉への対応

(1) ＴＰＰ11 協定、日ＥＵ・ＥＰＡ、日米貿易協定の発効

我が国は、戦略的にＥＰＡ／ＦＴＡに取り組んでおり、2018（平成 30）年 12 月 30 日にＴＰＰ11 協定[2]が、また、2019（平成 31）年２月１日に日ＥＵ・ＥＰＡが発効した。両協定の交渉過程においては、我が国に対して農林水産物の関税撤廃等の市場アクセスの改善が求められたが、我が国政府は、交渉の結果、我が国の農林水産業の再生産が引き続き可能となる国境措置が確保されたとしている。

---

[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] 正式名称は「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」（英語表記は「Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership」）である。ＴＰＰ11 協定は、米国のＴＰＰ離脱後、米国以外のＴＰＰ原署名国による交渉の結果、合意に達し、2018（平成 30）年３月に署名が行われた。

ＴＰＰを離脱した米国とは、2018（平成30）年９月の日米首脳会談において、貿易協定の締結に向け交渉を行うことに合意し、2019（平成31）年４月以降の本格的な交渉を経て、同年10月に、物品の市場アクセスの改善を内容とする日米貿易協定の署名が行われた。同協定は、第200回国会において承認され、2020（令和２）年１月１日に発効した。政府は、農林水産品に係る日本側の関税についてはＴＰＰの範囲内となったとしている。日米貿易協定についての国会審議では、国内対策の必要性について指摘されたほか、ＴＰＰ11協定における牛肉のセーフガード発動基準の見直しの必要性[3]が指摘されており、地方公共団体からも同様の意見が政府に寄せられている。政府がＴＰＰ11協定における牛肉のセーフガードの発動基準の見直しについてどのように対応するのか注視する必要があろう。

日米貿易協定における農林水産品の国境措置の概要

○米は除外（米国枠は設けない）。
○麦・乳製品の国家貿易制度、砂糖の糖価調整制度、豚肉の差額関税制度は維持。関税割当やセーフガードを確保。
○バター・脱脂粉乳共通の米国枠は設定しない。なお、脱脂粉乳については既存のＷＴＯ枠（国家貿易）の内数で輸入枠を設定。
○牛肉はＴＰＰと同内容で段階的に関税削減し最終関税率を 9%とする。セーフガードの発動基準数量は2020年度24.2万ｔで段階的に増加。
○林産品、水産品については譲許していない。

資料：政府資料を基に当室作成

(2) 日米貿易協定等による農林水産業への影響と国内対策

農林水産省の試算によれば、ＴＰＰ11協定、日ＥＵ・ＥＰＡ、日米貿易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[4]ものの、国内対策により国内生産量は維持されると見込まれている。

政府は、新たな国際環境下で我が国農林水産業の国際競争力を強化し、強い農林水産業を構築するため、「総合的なＴＰＰ等関連政策大綱[5]」において、体質強化対策と重要５品目関連の経営安定対策を示している。同大綱は、ＴＰＰ11協定及び日ＥＵ・ＥＰＡの発効後の動向や日米貿易協定の署名を踏まえ、2019（令和元）年12月に改訂された。農林水産分野については、生産基盤の強化、輸出拡大、知的財産権の保護等の施策を促進するとされている。同大綱に基づく施策の実施のために、平成27年度以降、毎年度3,000億円以上の補正予算が措置されており、Ｒ元補正予算においても、3,250 億円が計上されている。以上を踏まえ、関税削減等による農林水産業への影響と国内対策による影響緩和効果の状況について、検証する必要があろう。

[3] ＴＰＰ11協定における牛肉のセーフガードは、米国を含むＴＰＰ協定交渉参加国の輸入量をベースに設定された発動基準数量がそのまま適用されているため、発動されにくい状況となっている。

[4] 農林水産物の生産減少額は、ＴＰＰ11協定で約900～1,500億円（ＴＰＰ協定の場合、約1,300～2,100億円）、日ＥＵ・ＥＰＡで約600～1,100億円、日米貿易協定で約600～1,100億円と試算されている。また、日米貿易協定とＴＰＰ11協定を合わせた生産減少額は、約1,200～2,000億円と試算されている。

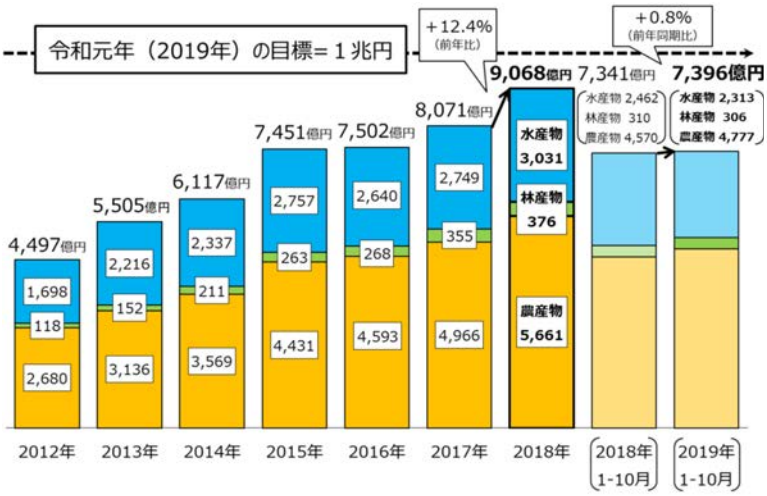
[5] 2015（平成27）年11月にＴＰＰ協定交渉の大筋合意を受けて「総合的なＴＰＰ関連政策大綱」が策定された。その後、2017（平成29）年11月に、ＴＰＰ11協定交渉や日ＥＵ・ＥＰＡ交渉の進展等を踏まえ、同大綱は改訂され、表題も「総合的なＴＰＰ<u>等</u>関連政策大綱」に改められた（下線当室）。

３　農林水産物・食品の政府一体となった輸出力強化と規格・認証・知的財産の活用

(1) 農林水産物・食品の政府一体となった輸出力強化

プラン[6]においては、「2019年までに農林水産物・食品の輸出額を１兆円に増大させ、その実績を基に、新たに2030年に５兆円の実現を目指す目標を掲げ、具体策を検討」することを掲げている。

農林水産物・食品の輸出額の推移



資料：農林水産省「農林水産物・食品の輸出促進について」（2019年12月）

政府は、プランに基づき、生産者等への必要な情報の提供、ＪＦＯＯＤＯ[7]による戦略的マーケティング等を進めてきた。農林水産物・食品の輸出額は、2018（平成30）年は9,068億円に達したが、2019年1－10月の輸出額は前年同期と同水準の7,396億円にとどまっており、輸出額の伸びが鈍化している。

平成31年４月に設置された「農林水産物・食品の輸出拡大のための輸入国規制への対応等に関する関係閣僚会議」は、令和元年６月、農林水産物・食品の更なる輸出拡大に向けた課題と対応の方向を取りまとめた。同年11月、輸出先国による食品安全規制等に対応するため、輸出先国との協議等について、政府一体となって取り組むための体制整備等を内容とする「農林水産物及び食品の輸出の促進に関する法律」（令和元年法律第57号）[8]が成立した。Ｒ２当初予算では、司令塔組織の創設、輸出に取り組む事業者への支援の強化、輸出拠点の整備、グローバル産地[9]づくりの強化等のために45億円が計上されている。こうした施策の推進が、輸出先国との協議の進展や輸出額の増加につながるのか注視する必要があろう。

(2) 規格・認証・知的財産の活用と国際化対応

農林水産物・食品の信頼性や価値の維持・向上を図り、国際市場における競争力を強化

---

[6] 農林水産物・食品等の輸出については、プラン本文で記述されているほか、プランの別紙４「農林水産業の輸出力強化戦略」（平成28年５月）及び別紙５「農林水産物輸出インフラ整備プログラム」（平成28年11月）で具体的な取組内容が示されている。

[7] ＪＦＯＯＤＯ：The Japan Food Product Overseas Promotion Centerの略で、日本食品海外プロモーションセンターのこと。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、和牛、水産物、緑茶、日本酒等について、ターゲットとなる国・地域を定め、事業者等と協力しながらプロモーションを行っている。

[8] 同法では、農林水産物・食品輸出本部を設置し、当本部において農林水産物・食品の輸出の促進に関する基本方針の策定、当該基本方針に即して農林水産物・食品の輸出の促進に関する実行計画を作成するとともに、輸出に取り組む事業者の支援等を行うことが規定されている。

[9] グローバル産地：海外から求められる品質・コスト・ロットでの生産や海外の規制等に対応した産地。

するために、ＪＡＳ[10]や品種登録制度[11]に加え、ＧＡＰ[12]、ＨＡＣＣＰ[13]、地理的表示（ＧＩ[14]）保護制度等の規格・認証制度や知的財産制度を適切に活用することが必要とされている。

品種登録制度については、近年、我が国の優良品種が海外に流出し、他国で増産され第三国に輸出される事態が生じていることを踏まえ、登録品種の海外流出の防止等ができるようにするために種苗法の改正が検討されている[15]。

また、Ｒ２当初予算において、植物品種等海外流出防止総合対策事業に１億円、ＧＡＰの拡大推進のために３億円、地理的表示保護制度活用総合推進事業に１億円が計上されている。こうした施策による、我が国の農業に係る知的財産の流出防止や規格・認証の国際化対応等の効果について注視する必要があろう。

４　「スマート農業」の実現と強い農業のための基盤づくり

(1)　「スマート農業」の社会実装の加速化とイノベーション・技術開発の推進

急速に進行する農業者の減少、高齢化など労働力不足が深刻化する一方、グローバルな食市場は急速に拡大しており、世界全体の多様なニーズを視野に入れ、我が国の農業を活力ある産業へと成長させていくことが必要となっている。

そのような中、ロボット、ＡＩ[16]、ＩｏＴ[17]、ドローン等の先端技術と、我が国で培われてきた農業技術を組み合わせた新たな農業である「スマート農業」は、これらの課題を解決し、生産性向上や規模拡大、作物の品質向上、新規就農者等への技術の継承、高度な農業経営等を実現することが期待されている。令和元年６月には、農業者、企業、研究機関、行政等の関係者が、共通認識を持って連携しながら、開発から普及に至る取組を効果的に進め、農業現場への新技術の実装を加速化し、農業経営の改善を実現することを目的として「農業新技術の現場実装推進プログラム」が策定され、農林水産業・地域の活力創造本

---

[10] ＪＡＳ：Japanese Agricultural Standard の略で、日本農林規格のこと。「日本農林規格等に関する法律」（昭和 25 年法律第 175 号）に基づき食品・農林水産分野において農林水産大臣が定める規格である。

[11] 我が国では、植物新品種について、「種苗法」（平成 10 年法律第 83 号）に基づき品種登録を行うことで知的財産（育成者権）として保護している。なお、その効力は国内にしか及ばず、海外では各国ごとに品種登録を行う必要がある。

[12] ＧＡＰ:Good Agricultural Practice の略で、農業生産工程管理のこと。国際水準の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。日本国内に審査機関がある国際水準のＧＡＰ認証としては、ＧＬＯＢＡＬ Ｇ.Ａ.Ｐ.や、一般財団法人日本ＧＡＰ協会が策定したＡＳＩＡ ＧＡＰがある。

[13] ＨＡＣＣＰ：Hazard Analysis and Critical Control Point（危害要因分析・重要管理点）の略で、食品の衛生管理の手法のこと。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。

[14] ＧＩ：Geographical Indication の略で、地理的表示（地域ならではの特徴的な産品の名称）のこと。我が国では、地理的表示について「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）に基づき、知的財産として保護している。

[15] 平成 31 年３月から開催された「優良品種の持続的な利用を可能とする植物新品種の保護に関する検討会」は、令和元年 11 月 15 日に、育成者の意図に反した海外流出の防止や権利侵害の立証の手続改善のために制度の見直しを検討すること等を内容とするとりまとめを行った。

[16] ＡＩ：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。

[17] ＩｏＴ：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。

部において了承された。

Ｒ２当初予算では、先端技術の現場への導入・実証及び農業データ連携基盤（ＷＡＧＲＩ）の活用促進のための環境整備など「スマート農業」の社会実装に向け総合的に支援する「スマート農業総合推進対策事業」に 15 億円、農林漁業者等のニーズを踏まえた研究や研究成果の社会実装を効果的に進めるための知的財産マネジメントの強化を行う「農林水産研究推進事業」に 23 億円、イノベーションの創出に向けた産学官連携研究を支援する「『知』の集積と活用の場によるイノベーションの創出」に 41 億円等が計上されている。

Ｒ元補正予算では、スマート農業の社会実装を加速化する「スマート農業技術の開発・実証プロジェクト」に 72 億円、困難だが実現すれば大きなインパクトが期待される挑戦的な研究開発等を支援する「ムーンショット型農林水産研究開発事業」に 50 億円が計上されている。

これらの支援による先端技術の現場への普及の状況及びその効果について注視していく必要があろう。

(2) 農業農村基盤整備（競争力強化・国土強靱化）

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靱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、Ｒ２当初予算においては、農地の大区画化・汎用化や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や豪雨・耐震化対策等を推進するとともに、スマート農業の基礎インフラとして、先端技術の利用に必要な無線局等の整備、ＩＣＴを用いた水管理省力化技術の導入等も推進する「農業農村整備事業」及び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」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」等に計 4,973 億円[18]が計上され、Ｒ元補正予算においても 1,542 億円が計上されている。

これらの予算措置が、競争力強化、国土強靱化へどのような効果を発揮していくのか、注視していく必要があろう。

(3) 和牛増頭・増産対策を始めとした畜産・酪農の競争力強化

令和元年改訂プランに位置付けられた「農業生産基盤強化プログラム」では重点的に推進する取組の一つとして「肉用牛・酪農生産拡大プロジェクト」を掲げ、輸出拡大に向けた和牛の増産や酪農の生産基盤強化を図るための増頭奨励金の交付や畜産クラスター[19]事

---

[18] 農業農村整備事業関係予算として整理した予算額を用いて算出しており、農業農村整備事業＜公共＞、農山漁村地域整備交付金＜公共＞のうち農業農村整備分、非公共の農地耕作条件改善事業及び農業水路等長寿命化・防災減災事業の合計額としている。Ｒ元補正予算と合計した予算額は 6,515 億円となり、前年度の同区分の予算額 6,451 億円からさらに増額されている。

[19] 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。

業の要件見直しによる中小規模農家の規模拡大の支援、国産食肉の生産・流通体制を強化するための食肉処理施設の再編整備支援等の施策を講ずることとされた[20]。

Ｒ２当初予算では、「和牛・乳用牛の増頭・増産対策」（30 億円）等が計上されている。また、Ｒ元補正予算では、「和牛・乳用牛の増頭・増産対策」（243 億円）、「畜産クラスター事業の改善」（409 億円）、「加工施設再編等緊急対策事業」（21 億円）等が計上されている。

(4) 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、Ｒ２当初予算及びＲ元補正予算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、産地の収益力強化と担い手の経営発展のため、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とともに、農畜産物の生産・供給の基幹となる施設整備を支援するもので、Ｒ２当初予算に 230 億円が計上されている。「産地生産基盤パワーアップ事業」は、国内外の様々な需要に応じた多様な品質・ロットに対応できる生産・供給体制を構築するため、流通業者等の拠点事業者を中心とした施設整備等とともに、中小・家族経営の経営基盤の継承円滑化、堆肥の活用による全国的な土づくり等を支援するものであり、Ｒ元補正予算に 348 億円が計上されている。「品目別の生産振興対策」は、野菜、果樹、茶・薬用作物、花き等の品目ごとの生産基盤強化を図るため、農業者や農業法人、民間団体が行う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を総合的に支援するものであり、Ｒ２当初予算に 89 億円が計上されている。「野菜価格安定対策事業」は、野菜生産・出荷の安定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を交付するもので、Ｒ２当初予算に 155 億円が計上されている。「畑作構造転換事業」は、ばれいしょ、てん菜、豆類等の省力作業体系や生産性向上技術の導入、輪作体系の適正化のために必要となる作物の導入、種ばれいしょの生産性向上等を支援するものであり、Ｒ元補正予算に 36 億円（うち６億円は産地生産基盤パワーアップ事業畑輪作確立枠）が計上されている。「甘味資源作物生産支援対策」は、甘味資源作物生産者等の経営安定を図るための交付金を交付するとともに、さとうきびの自然災害への対応やかんしょの病害虫への対応を基金方式等により支援するものであり、Ｒ２当初予算に 114 億円、Ｒ元補正予算で 20 億円の予算が計上されている。

これらの施策が生産現場の強化にどのように資するのか、注視していく必要があろう。

(5) 生産資材価格の引下げ、流通・加工の構造改革

農業の持続的発展のためには、農業の構造改革の推進と併せて、「良質で低廉な農業資材の供給」や「農産物流通等の合理化」といった農業者の努力では解決できない問題を解決していくことが必要とされている。

---

[20] 「総合的なＴＰＰ等関連政策大綱」（令和元年 12 月 5 日改訂）においても同趣旨の内容が盛り込まれた。

平成 28 年 11 月改訂プランで、生産資材価格の引下げ及び流通・加工の構造改革の方針が示されたこと等を受け、平成 29 年、農業資材事業や農産物流通・加工事業の事業再編等を促進するための措置[21]を講ずること等を内容とする「農業競争力強化支援法」（平成 29 年法律第 35 号）が制定された。同法に基づき認定された事業再編等の計画は、令和元年 12 月までに 24 件である。また、農林水産省は、農業資材の供給や農産物流通等の状況について調査を行い、生産資材について約２万倍乃至それ以上の価格差の存在等が明らかにされた。同法による効果の分析、評価が求められるところである。

平成 29 年 12 月改訂プランでは、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、平成 30 年には「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」（平成 30 年法律第 62 号）が制定された。同法は、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[22]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等の措置を講ずること等を内容とするものである。Ｒ２当初予算では、食品流通拠点整備の推進のための予算（「強い農業・担い手づくり総合支援交付金等」230 億円の内数）のほか、「食品等流通合理化促進事業」に２億円が計上されている。こうした制度改正、予算措置により食品流通の効率化・高度化が進展するか注視する必要があろう。

５　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・集約化と農業委員会による農地利用の最適化

我が国の土地利用型農業をはじめとする農業の生産性を高め競争力強化していくためには、担い手[23]への農地集積・集約化を加速化し、生産コストを削減する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（2014）年３月からは、「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。以下「農地中間管理事業法」という。）に基づき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が、リース方式を中心とする農地の集積・集約化の取組を開始したこともあり、平成 30（2018）年度の担い手への農地集積率は 56.2％（機構以外によるものも含む。）となった。農地中間管理機構の平成 30 年度末の累積転貸面積は 22.2 万 ha（平成 29（2017）年度末 18.5 万 ha）であった。政府は、担い手への農地集積・集約化に向け、農地中間管理機構が借り入れている農地につい

---

[21] 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。

[22] 同法における卸売市場法の改正に係る規定の施行は令和２年６月である。各地の中央卸売市場、地方卸売市場では法改正の趣旨を踏まえ、業務規程の見直しを行っている。

[23] 担い手：プランでは、担い手の概念について明示されていないが、基本計画では、「効率的かつ安定的な農業経営及びこれを目指して経営改善に取り組む農業経営者」とされている。

て、農業者の申請・同意・費用負担によらない基盤整備[24]及び相続未登記農地の集積を図るための条件整備[25]等制度の活用を進めているが、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。

一方、政府は、農地中間管理事業法（平成 26 年３月施行）に基づき、同法施行５年後を目途として農地中間管理事業の実施主体や在り方全般について検討を行い、プランの改訂（平成 30（2018）年 11 月）を行った。これを受け、第 198 回国会で「農地中間管理事業の推進に関する法律等の一部を改正する法律」（令和元年法律第 12 号）が成立した。改正農地中間管理事業法では、農地中間管理事業による農地の借入・転貸に係る手続の簡素化、農地中間管理機構と農業委員会やＪＡ等の関係機関との連携強化、農用地利用改善事業等による担い手への農地の集約の加速化、農地の利用の集積に支障を及ぼす場合の転用不許可要件への追加等の措置を講じ、農用地の利用の効率化及び高度化を一層促進することとされている。

また、平場の土地利用型農業の地域に比べて担い手への農地集積が遅れている中山間地域について、政府は、令和元年度予算から機構集積協力金[26]の地域集積協力金の単価を２割引き上げるとともに、農地の最低集積条件を平場に比べて５分の１に緩和し、生産者の取組を助長することとしている。Ｒ２当初予算では、「人・農地プラン」の実質化と農地中間管理機構等による担い手への農地集積・集約化の加速化のため 212 億円が計上された他、農地の大区画化・汎用化の推進（3,264 億円の内数）等の予算が、また、Ｒ元補正予算では、農地の更なる大区画化等の推進のため 270 億円が計上されている。

これらの改正法や予算措置により、担い手への農地の集積・集約化がどう進んでいくのか注視していく必要があろう。

(2) 多様な担い手の育成・確保と農業の「働き方改革」の推進

我が国農業は、基幹的農業従事者[27]の平均年齢が 66.6 歳（平成 30（2018）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。そのため、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いる。近年の 49 歳以下の新規就農者は、平成 26 年から 29 年まで４年連続して２万人を超えていたところであるが、平成 30 年は 19,290 人と２万人を割り込んだ。

Ｒ２当初予算では、次世代を担う人材を育成・確保するため、就農準備、経営開始に要

---

[24] 「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。

[25] 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。

[26] 機構集積協力金：「人・農地プラン」に基づき、①農地中間管理機構にまとまった農地を貸し付けた地域や、②農地を貸し付けて担い手への農地集積・集約化に協力する農地の出し手を支援するもの。そのうち「地域集積協力金」とは、①の地域に対し支払われる協力金で、地域が都道府県、市町村と相談の上、地域農業の発展に資すると考えられる方法で自由に使用することができる。

[27] 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。

する資金の交付、雇用就農を促進するための農業法人等での実践研修、農業法人における労働環境の改善、地域における新規就農者に対するサポート活動やリカレント教育（学び直し）の実施等を支援する「農業人材力強化総合支援事業」として 213 億円が計上されている。また、Ｒ元補正予算では、就職氷河期世代を含む新規就業者の受入体制を充実し、農林水産業の担い手を確保・育成するとともに、先進的な地域の担い手に対し必要な農業用機械・施設の導入を支援する「農林水産業の担い手の確保・育成、経営基盤強化緊急対策」に 64 億円、一定の条件の下でスーパーＬ資金の貸付け当初５年間の金利負担を軽減する「担い手経営発展支援金融対策事業」に 1,000 億円（追加融資枠）が計上されている。

49 歳以下の新規就農者が減少している現状についての更なる原因分析と、プランに掲げられた目標達成にどう取り組んでいくのか注視していく必要があろう。

６　水田フル活用と経営所得安定対策等の着実な実施

(1) 水田フル活用の推進

主食用米については、平成 30 年産から行政による生産数量目標の配分が廃止され、産地・生産者が中心となって需要に応じた生産・販売を行う政策へ見直しが行われた[28]。政府は、需給についてのきめ細かな情報提供、農業再生協議会[29]への必要な支援等とともに、水田フル活用による食料自給率の向上等を図るため、水田における麦、大豆、飼料用米、米粉用米等の作付けに対する支援を実施しており、Ｒ２当初予算では、水田フル活用の推進のため、「水田活用の直接支払交付金」に 3,050 億円等が計上されている。

そのうち、「水田農業の高収益化の推進」は、高収益作物の導入・定着を図るため、都道府県が策定する「水田農業高収益化推進計画[30]」に基づき、国のみならず地方公共団体等の関係部局が連携し、水田における高収益作物への転換、水田の畑地化・汎用化のための基盤整備、栽培技術や機械・施設の導入、販路確保等の取組を計画的かつ一体的に推進するものとして、Ｒ２当初予算及びＲ元補正予算に計上されている。

また、主食用米の需要が減少し続けると見込まれ、年により作付面積の変動が大きい飼料用米の生産・供給の安定化が求められていること等を背景に、政府は、令和２年産米から、飼料用米等の複数年契約助成措置を新設することとしている。

これらの措置の実効性がどう確保されていくのか注目される。

(2) 経営所得安定対策の着実な実施

経営所得安定対策として、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

---

[28] 令和元年産の主食用米の作付面積は全国で 137.9 万 ha（対前年比 0.7 万 ha 減少）となる一方、作況指数は 99 で、生産量は需給見通し（727 万ｔ）とおおむね同水準の 726.1 万ｔ（対前年比 6.6 万ｔ減少）と見込まれる（農林水産省「令和元年産水陸稲の収穫量」（令和元年 12 月 10 日公表）等）。なお、平成 30 年産の主食用米の作付面積は全国では 138.6 万 ha（対前年比 1.6 万 ha 増加）、作況指数は 98、生産量は需給見通し（735 万ｔ）とおおむね同水準の 732.7 万ｔであった。

[29] 都道府県農業再生協議会と地域農業再生協議会があり、それぞれ都道府県の区域、市町村の区域を基本に設置され、行政、農業団体、担い手農業者組織等が構成員となり地域の水田での作付方針の作成等を担うもの。

[30] 都道府県段階の推進体制・役割、都道府県・産地ごとの推進品目の導入目標や目標達成に向けた取組等を内容とする計画が想定されている。

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、「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）に基づき、「畑作物の直接支払交付金[31]」（ゲタ対策）及び「米・畑作物の収入減少影響緩和交付金[32]」（ナラシ対策）が交付されており、Ｒ２当初予算において計 2,893 億円[33]が計上されている。

なお、平成 31 年１月から新たな収入保険[34]と見直し後の農業共済[35]が実施されており、政府は、これらの農業保険の積極的な加入促進に取り組むため、「収入保険制度の実施」に 211 億円、「農業共済関係事業」に 842 億円をＲ２当初予算に計上している。

他方、収入保険については、初年の加入実績が 2.3 万経営体にとどまり[36]、また、政府は、基本計画の見直し作業において、経営安定制度の機能集約の在り方を検討する旨明示したところである[37]。以上を踏まえ、収入保険をはじめ収入減少を補填する機能を有する関連制度の運用の実情と機能集約に係る検討状況について注視していく必要があろう。

---

[31] 諸外国との生産条件の格差による不利がある麦、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。

[32] 農業収入の減少が経営に及ぼす影響を緩和するため、米、麦、大豆、てんさい、でん粉原料用ばれいしょの当年産収入額の合計が、過去の平均収入である標準的収入額（最近５年のうち、最高・最低を除く３年の平均）を下回った場合に、その差額の９割を、対策加入者と国が１対３の割合で拠出した積立金から補填するもの。

[33] 「ゲタ対策」2,163 億円（所要額）、「ナラシ対策」645 億円（所要額）、農業再生協議会の活動強化等に必要な経費 85 億円の合計。

[34] 平成 30 年４月に改正された「農業保険法」（昭和 22 年法律第 185 号）の下、農業経営全体を対象とした新たなセーフティネットとして、青色申告を行っている農業者を対象に導入され、平成 31 年１月から運用開始されている。保険料の掛金率が１％程度で、基準収入の８割以上の収入が補償され、米、畑作物、野菜、果樹、花、たばこ等、原則として全ての農産物を対象に、自然災害だけでなく、価格低下など農業経営上のリスクを幅広く補償するもの。

[35] 農業保険法に基づき、自然災害等による被害の程度を外見で確認できる品目を対象として、収量減少等を補償するもの。農業者の負担軽減の観点から、共済掛金率を危険段階別に設定する方式の義務化、米、麦を対象とした農作物共済の当然加入制の廃止などの見直しが行われた。

[36] 食料・農業・農村政策審議会企画部会「現行基本計画の検証とこれを踏まえた施策の方向（案）（農業の持続的な発展に関する施策）」（2019.10.9）33 頁。なお、政府の政策目標では令和５年までに収入保険に加入する法人経営体数を５万法人に増加とされており、また、収入保険の実施主体である全国農業共済組合連合会が平成 30 年６月に開催した通常総会においては、収入保険事業の全国加入推進目標を 10 万経営体とすること等が決められた。

[37] 同前。「収入保険については、農業保険法において施行後４年を目途に制度の在り方等を検討する旨規定されていることを踏まえ、ナラシ対策、野菜価格安定制度、収穫共済など収入減少を補填する機能を有する同趣旨の関連施策の検証を行い、経営形態ごとの異なるリスクにも対応できるよう、経営安定制度の機能を集約した『総合的かつ効果的なセーフティネット対策』の在り方を検討。」と記載されている。

７　食の安全・消費者の信頼確保

(1) 我が国の食品安全行政と農林水産省の役割

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[38]がリスク評価を、厚生労働省[39]、農林水産省等の行政機関がリスク管理[40]を担っている。

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、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の業務のほか、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) ＣＳＦ（豚コレラ）・ＡＳＦ（アフリカ豚コレラ）[41]等の動植物防疫の取組

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等に伴い、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。

家畜伝染病[42]であるＣＳＦについては、平成 30 年９月、岐阜県の養豚農場において 26 年ぶりに発生が確認[43]され、令和２年１月８日までに岐阜県と愛知県をはじめ、関連農場を含む 10 府県[44]において 53 事例の発生が確認されている。農林水産省は、都道府県や自衛隊

---

[38] 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。

[39] 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。

[40] 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。

[41] 法律上は「豚コレラ」及び「アフリカ豚コレラ」という名称が用いられている。ウイルスによって起こる豚コレラやアフリカ豚コレラは、細菌で起こるヒトのコレラとは無関係である。農林水産省は令和元年 11 月から消費者の不安や不信を招かないようにするために、豚コレラについては「ＣＳＦ」を、アフリカ豚コレラについては「ＡＳＦ」の名称を用いることとしている。なお、法律上の名称変更の候補として、豚コレラを「豚熱」、アフリカ豚コレラを「アフリカ豚熱」とする旨の報道がなされている（「豚コレラ→豚熱 農水省法律上の名称変更へ」『日本農業新聞』(2019.12.25)）。

ＣＳＦ（Classical swine fever）：ＣＳＦウイルスの感染による豚やイノシシの伝染病。致死性や伝播性が高い。ウイルスは唾液、鼻水、糞尿、血液、筋肉、内臓等に含まれるため、感染豚や汚染物品等との接触のほか、感染豚等由来の精肉や加工品を介して感染が拡大する。

ＡＳＦ（African swine fever）：ＡＳＦウイルスの感染による豚やイノシシの伝染病。致死性や伝播性が高い。発熱や全身の出血性病変を特徴とする。感染豚等由来の精肉や加工品を介する感染のほか、感染豚等との接触による口、鼻、傷又は人の衣服や車両からの感染、ダニを介する感染など感染経路は多岐にわたる。

[42] 「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。

[43] 農林水産省拡大豚コレラ疫学調査チーム「豚コレラの疫学調査に係る中間取りまとめ」（令和元年８月８日）によると、今回の発生原因について、ウイルスの遺伝子学的性状から中国又はその周辺国から侵入したものであると推定されており、輸入検疫を受けずに持ち込まれた旅行者の手荷物や国際小包によりウイルスが侵入し、汚染された肉・肉製品が不適切に廃棄され野生イノシシに感染し、その後発生農場に伝播した可能性等が指摘されている。

[44] 岐阜県、愛知県、長野県、滋賀県、大阪府、三重県、福井県、埼玉県、山梨県、沖縄県の１府９県。なお、野生イノシシにおいては、岐阜県、愛知県、三重県、福井県、長野県、富山県、石川県、滋賀県、埼玉県、群馬県、静岡県、山梨県の 12 県でＣＳＦの陽性事例が確認されている。

等の関係省庁と連携し、いずれの事案においても、発生確認後、直ちに殺処分等の徹底した防疫措置を実施している。

また、農林水産省は、都道府県を通じ、飼養衛生管理基準の遵守の徹底について、累次にわたり指導を行い、また、野生イノシシ対策として、ＣＳＦ発生地域を中心に防護柵の設置や捕獲による個体数の削減を行うとともに、野生イノシシへの経口ワクチン散布に取り組んでいる。

こうした中、ＣＳＦ発生から約１年後の令和元年９月５日、農林水産省でＣＳＦ防疫対策本部が開催され、地域限定の予防的ワクチン接種の検討や野生イノシシ対策を家畜伝染病予防法へ位置付けることの検討等のＣＳＦ終息に向けた今後の対策が決定された。

同本部では、同月 20 日、予防的ワクチン接種を可能とするための「豚コレラに関する特定家畜伝染病防疫指針」の改定の着手と、動物用医薬品メーカーに対するワクチン増産依頼を決定した。10 月 15 日、同防疫指針が改定され、同月 25 日から飼養豚に対する予防的ワクチン接種[45]が順次行われている。

ＡＳＦについては、平成 30 年８月に中国においてアジアで初めて確認されて以降、アジア地域で感染が拡大している。ＡＳＦは、ＣＳＦとは異なる家畜伝染病であり、有効なワクチンや治療法がなく、発生した場合、畜産業界への影響が甚大であることから、海外からの侵入に対する警戒及び発生予防に努めることが重要である。

我が国では、ＡＳＦの発生は確認されていない（令和元年 12 月時点）ものの、2019 年の１年間で空港・港において、ＡＳＦ発生国からの旅客が所持していた豚肉製品の一部からＡＳＦウイルスが確認された事例が 80 件以上に上った。このように、ＡＳＦの我が国への侵入リスクが格段に高まっていること等から、令和元年 10 月 15 日、都道府県におけるＡＳＦ発生の監視や予防の取組等が追記される形で「アフリカ豚コレラに関する特定家畜伝染病防疫指針」が全部変更され、警戒体制が強化された。

国内におけるＣＳＦの発生状況・拡大要因やアジアにおけるＡＳＦの感染拡大等の状況を踏まえ、農林水産省は、10 月 24 日から有識者検討会において家畜伝染病予防法の改正事項等を検討しており、12 月６日に中間とりまとめを行った[46]。また、各党において、家畜伝染病予防法改正に向けた方針を決定している[47]。

---

[45] ＣＳＦの予防的ワクチン接種のためには、農林水産省がワクチン接種推奨地域を設定し、当該設定を受けた都道府県がワクチン接種プログラムを作成、農林水産省が当該プログラムを確認するという手続を経る必要がある。なお、ワクチン接種推奨地域は、ＣＳＦ感染野生イノシシから豚等への感染リスクが高い地域を設定することとされており、当初は感染野生イノシシが確認された 12 県を同推奨地域に設定していたが、感染野生イノシシ未確認の周辺自治体から接種の要望が相次いでおり、農林水産省は、令和元年 12 月 20 日、新たに同推奨地域の周辺に位置する感染野生イノシシ未確認の８都府県を同推奨地域に設定した。

[46] 家畜伝染病予防法の改正等今後の我が国の家畜防疫のあり方について検討するため「我が国の家畜防疫のあり方についての検討会」が４回開催された。中間とりまとめでは、①飼養衛生管理のあり方、②野生動物対策のあり方、③予防的殺処分を含むまん延防止措置のあり方、④輸出入検疫のあり方について、法律の改正事項にとどまらず、運用上の改善までを含む幅広い内容について整理をしている。

[47] 自民党は令和元年 11 月 28 日、家畜伝染病予防法の改正に向けた政府への提言を決定した（「国の関与、検疫強化 家伝法改正へ自民提言」『日本農業新聞』(2019.11.29)）。立憲民主・国民・社保・無所属フォーラム（衆議院会派）及び立憲・国民．新緑風会・社民（参議院会派）は、令和元年 12 月 24 日、「家畜伝染病予防法の改正についての要望書」をとりまとめ、農林水産大臣に要望を行った（立憲民主党ウェブサイト(2019.12.24)）。

８　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）は、従来からの対策をベースとし、平成26年度に開始され、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。以下「多面法」という。）に基づいて実施されている（Ｒ２当初予算772億円）。なお、農林水産省は、多面法の施行後５年経過時点の施行状況の点検と見直し等の措置の必要性の検討[48]を行うため、令和元年８月に都道府県及び市町村に対するアンケート調査を実施し、有識者からなる第三者委員会の意見を踏まえつつ、令和２年度に検討結果を取りまとめるとしている。

(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、条件不利性や鳥獣被害の増加など厳しい状況にある。そのため、中山間地域等直接支払（Ｒ２当初予算 261 億円）をはじめ、Ｒ元補正予算では、「棚田地域振興法」（令和元年法律第 42 号）に基づく棚田保全・振興に必要な調査の実施等を総合的に支援する「棚田・中山間地域対策」＜一部公共＞に 282 億円[49]、Ｒ２当初予算では、地域の特色をいかした多様な取組を後押しする「中山間地農業ルネッサンス事業」＜一部公共＞に 442 億円が計上されている。

(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、減少傾向にあるものの依然として高水準で推移しており、農山漁村に深刻な影響を及ぼしている。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、人材育成、ＩＣＴ等の新技術実装による「スマート捕獲」等の取組に加え、モデル地区の取組の横展開等、ジビエの利用拡大に向けた取組を推進している。

これらの取組を支援するため、Ｒ２当初予算では、「鳥獣被害防止対策とジビエ利活用の推進」に 102 億円（Ｒ元補正予算５億円）が計上されている。

今後も、以上の施策を推進することにより、地域政策として農山漁村を活性化することが求められており、それらがどのように図られていくのか注視していく必要があろう。

---

[48] 多面法附則第２項に「政府は、この法律の施行後５年を経過した場合において、この法律の施行の状況を勘案し、必要があると認めるときは、この法律の規定について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」と規定されている。

[49] Ｒ２当初予算においても、「棚田・中山間地域対策」＜一部公共＞として、「中山間地域農業農村総合整備事業」に 50 億円、「農山漁村地域整備交付金」に 943 億円の内数が計上されている。

９　林業の成長産業化と「林業イノベーション」の推進

(1) 森林・林業・木材産業のイノベーションの必要性

我が国の国土の約３分の２を占める森林は、国土保全、水源涵養、地球温暖化防止、木材をはじめとする林産物の供給等の多面的機能を有し、国民生活及び国民経済に大きく貢献している。現在、我が国の森林は、戦後造成された人工林を中心に本格的な利用期を迎えており、国内の豊富な森林資源を「伐って、使って、植える」という形で循環利用することが重要な課題となっている。森林資源の循環利用を進めるためには、林業及び木材産業を安定的に成長発展させ、山村等における就業機会の創出と所得水準の上昇をもたらす産業へと転換する「成長産業化」の実現が極めて重要となっている。

林業の成長産業化と森林の適切な経営管理を実現するためには、従来の取組を単に継続するのではなく、ＩＣＴにより資源管理や生産管理を行うスマート林業の推進、早生樹等の利用拡大、自動化機械や木質系新素材の開発など、既存の関係者の常識が変わるような技術革新や概念を導入していく「林業イノベーション」に取り組むことが必要となっている。令和元年 12 月、これらの新技術の開発から普及に至る取組を効果的に進め、林業現場への導入を加速化するため、「林業イノベーション現場実装推進プログラム」が策定され、プランが改訂された。

(2) 林野関係予算の概要

林野関係のＲ２当初予算は 3,006 億円、Ｒ元補正予算は 814 億円であり、重点事項として「林業の成長産業化と『林業イノベーション』の推進」を掲げ、「林業成長産業化総合対策」（Ｒ２当初予算 129 億円）、「合板・製材・集成材国際競争力強化・輸出促進対策」＜一部公共＞（Ｒ元補正予算 360 億円）、「森林整備事業」＜公共＞（Ｒ２当初予算 1,223 億円、Ｒ元補正予算 218 億円）、「治山事業」＜公共＞（Ｒ２当初予算 607 億円、Ｒ元補正予算 173 億円）等が計上されている。また、重要インフラの緊急点検等を踏まえた防災・減災、国土強靱化のための緊急対策に係る「臨時・特別の措置」（368 億円）が計上されている。

(3) 森林経営管理制度を円滑に進めるための国有林からの木材供給対策

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（森林組合、素材生産業者、自伐林家等）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森林管理システム（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、平成 31 年４月１日に施行された。

第 198 回国会では、森林経営管理制度を円滑に実施し、意欲と能力のある林業経営者を育成するためには安定的な事業量の確保が必要であるとして、林業経営者が国有林から長期・安定的に樹木を採取できるようにする仕組み等を創設する「国有林野の管理経営に関する法律等の一部を改正する法律」（令和元年法律第 31 号）が成立、令和２年４月１日に施行される。

林業の成長産業化と「林業イノベーション」の推進が、以上の予算措置の具体化、法律の施行によってどのように確保されていくのか、注視していく必要があろう。

10　水産改革の実行による適切な資源管理と水産業の成長産業化

(1) 水産政策の改革

平成30年６月改訂プランに位置付けられた「水産政策の改革について」では、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取れた漁業就業構造を確立することを目指した改革[50]を行うこととされ、必要な法整備等を速やかに行うこととされた。このうち、漁業生産に関する基本的制度及び漁業協同組合等に関する制度の改革を内容とする「漁業法等の一部を改正する等の法律」（平成30年法律第95号）が、平成30年12月に制定された（同月14日公布）。同法は公布の日から２年以内に施行される。

Ｒ２当初予算及びＲ元補正予算においては、「水産改革の実行による適切な資源管理と水産業の成長産業化」を掲げて、各施策に合計3,005億円の予算が計上されている。

(2) 太平洋クロマグロの資源管理

太平洋クロマグロについては、ＷＣＰＦＣ[51]における国際合意[52]に基づき、我が国はＴＡＣ制度による数量管理を着実に実施している。平成30年にＩＳＣ[53]が行った最新の資源評価によると、太平洋クロマグロの親魚資源量は、平成22年以降ゆっくりと回復傾向にあるとされた。これを踏まえ、令和元年12月のＷＣＰＦＣ第16回年次会合においては、①漁獲上限の未利用分に係る繰越率を、現状の５％から17％へ増加すること、②大型魚の漁獲上限を、台湾から日本へ300ｔ移譲することの２点が採択された。

(3) 公海でのサンマの資源管理

令和元年のサンマ水揚量は４万ｔ強にとどまり、サンマの漁獲が本格化した昭和25年以降の最低値を記録した[54]。北太平洋の公海域では、ＮＰＦＣ[55]において、サンマやマサバ、クサカリツボダイ等の資源管理が行われている。サンマについては、台湾、中国、バヌアツ及び韓国が主に当該海域で操業しており、近年ではその漁獲量が増加している。令和元年７月に開催されたＮＰＦＣ第５回年次会合において、2020年漁期におけるＮＰＦＣ条約

---

[50] 改革のポイントは以下のとおり。①新たな資源管理システムの構築、②漁業者の所得向上に資する流通構造の改革、③生産性の向上に資する漁業許可制度の見直し、④養殖・沿岸漁業の発展に資する海面利用制度の見直し、⑤水産政策の改革の方向性に合わせた漁業協同組合（漁協）制度の見直し、⑥漁村の活性化と国境監視機能を始めとする多面的機能の発揮。

[51] ＷＣＰＦＣ：Western and Central Pacific Fisheries Commissionの略で、中西部太平洋まぐろ類委員会のこと。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。

[52] ①30kg未満の小型魚の漁獲を平成14～16年水準から半減させること、②30kg以上の大型魚の漁獲を同期間の水準から増加させないこと等の措置。

[53] ＩＳＣ：International Scientific Committee for Tuna and Tuna-like Species in the North Pacific Oceanの略で、北太平洋まぐろ類国際科学委員会のこと。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。

[54] 令和元年12月23日発行の日刊水産経済新聞による。

[55] ＮＰＦＣ：North Pacific Fisheries Commissionの略で、北太平洋漁業委員会のこと。北太平洋の海洋生態系を保護しつつ、条約水域における漁業資源の長期的な保存及び持続可能な利用を確保することを目的とした地域漁業管理機関。

水域（公海）への漁獲割当て量（ＴＡＣ）を 33 万ｔとすることが合意されるとともに、令和２年の年次会合でＴＡＣの国別配分が検討されることとなった。

(4) 商業捕鯨の状況

平成 30 年のＩＷＣ[56]総会で鯨類に対する異なる意見や立場が共存する可能性がないことが明らかとなったことを受け、令和元年６月 30 日、我が国は国際捕鯨取締条約から脱退し、翌７月１日、商業捕鯨を再開した。対象海域は、我が国の領海と排他的経済水域（ＥＥＺ）に限定し、漁獲可能量の算出は、ＩＷＣが開発、採択した科学的算出方法に沿って実施することとされている。対象鯨種は、十分な資源が存在することが明らかになっているミンククジラ、イワシクジラ、ニタリクジラとされた。

令和元年秋には、「商業捕鯨の実施等のための鯨類科学調査の実施に関する法律」が改正され、捕鯨業の円滑な実施の支援等の内容が追加されるとともに、法律名が「鯨類の持続的な利用の確保に関する法律」に改称された。

今後とも、国際的な資源管理の動向を見据えた適切な資源管理の方向性、水産業の成長産業化に係る施策展開、商業捕鯨の将来展望について、注視していく必要があろう。

11　災害からの復旧・復興と防災・減災、国土強靭化

(1) 台風第 19 号等の自然災害による被害の状況

令和元年８月から９月の前線等に伴う大雨（台風第 10 号、第 13 号、第 15 号及び第 17 号の暴風雨を含む。以下「８月前線等大雨」という。）や台風第 19 号等により、全国各地の農林水産業に大きな被害がもたらされた。特に、広い範囲で記録的な大雨や非常に強い風をもたらした台風第 19 号による農林水産関係被害額は、令和２年１月 10 日午前９時現在で、3,274 億５千万円に上っている。

主な災害による農林水産関係被害の概要

（単位：億円）

災害名	８月の前線に伴う大雨	台風 第 15 号	台風 第 19 号
農作物等	47.8	745.3	327.8
うち農業用ハウス等（件数）	3.5 (102 件)	476.8 (23,766 件)	64.4 (5,986 件)
農地・農業用施設	123.5	19.4	2,024.3
林野関係	53.2	31.6	790.5
水産関係	0.3	18.4	131.9
合計	224.8	814.8	3,274.5

令和２年１月 10 日９時現在

（出所）農林水産省資料を基に当室作成

(2) 政府の対応

政府は、被災した農林漁業者が営農意欲を失わず一日も早く経営再建できるよう、災害査定の効率化、農業用ハウス等の再建・修繕経費の助成等の総合的な対策を講じるとともに、８月前線等大雨による災害を令和元年 10 月 17 日に、台風第 19 号の暴風雨による災

[56] ＩＷＣ：International Whaling Commission の略で、国際捕鯨委員会のこと。鯨類資源の保存及び持続的な利用を目的とする国際機関。

害を同年 11 月１日[57]に、それぞれ激甚災害[58]に指定した。さらに、同月７日に取りまとめた「被災者の生活と生業の再建に向けた対策パッケージ」では、樹園地の浸水被害については幼木の管理、早期成園化の取組、代替農地の確保支援等、稲作農家についてはコメの浸水被害支援や稲わら撤去支援等の総合的な対策を予備費の措置により講じることとした。

なお、Ｒ元補正予算においては、復旧・復興等関連合計で 2,144 億円が計上されている。

(3) 防災・減災、国土強靱化のための３か年緊急対策等

近年の気象の急激な変化や自然災害の頻発化・激甚化に対し、特に緊急に実施すべきハード・ソフト対策について３年間で集中的に実施するための「防災・減災、国土強靱化のための３か年緊急対策」が平成 30 年 12 月 14 日に閣議決定された。

農林水産関係では、農業水利施設、ため池、治山、流木対策、森林、漁港、海岸保全施設等、卸売市場、畜産関係施設等、農業用ハウスが緊急対策の対象施設とされた。

なお、３か年計画の最終年度となるＲ２当初予算においては、農林水産関係の臨時・特別の措置として 1,008 億円が計上されている。

これらを通じた復旧・復興、国土強靱化の進捗状況を注視していく必要があろう。

Ⅱ　第 201 回国会提出予定法律案等の概要

１　家畜伝染病予防法の一部を改正する法律案

最近における家畜の伝染性疾病をめぐる状況の変化に鑑み、家畜防疫を的確に実施するため、新たに家畜以外の動物における悪性伝染性疾病のまん延による当該伝染性疾病の病原体の拡散防止に係る措置を講ずるとともに、都道府県知事による飼養衛生管理基準の遵守に係る是正措置の拡充、患畜等以外の家畜の殺処分制度の対象となる家畜伝染病の追加、輸出入検疫に係る家畜防疫官の権限の強化等の所要の措置を講ずる。

２　家畜改良増殖法の一部を改正する法律案

最近における家畜人工授精及び家畜受精卵移植をめぐる状況の変化に鑑み、家畜人工授精用精液等の保存等に関する規制を強化するとともに、特にその適正な流通を確保する必要がある家畜人工授精用精液等について容器への表示等の規制を整備する等の措置を講ずる。

３　家畜遺伝資源に係る不正競争の防止に関する法律案（仮称）

家畜遺伝資源（仮称）の生産事業者間の公正な競争を確保するため、家畜遺伝資源に係る不正競争の防止及び不正競争に係る損害賠償に関する措置等を講ずる。

---

[57] 同年 12 月４日、台風第 19 号に加えて台風第 20 号及び第 21 号による暴風雨による災害も対象とされた。

[58] 地方財政の負担を緩和し、又は被災者に対する特別の助成を行うことが特に必要と認められる災害が発生した場合に、当該災害を激甚災害として指定し、併せて当該災害に対して適用すべき災害復旧事業等にかかる国庫補助の特別措置等を指定するもの。

４　種苗法の一部を改正する法律案

登録品種の国外流出の防止又は産地の形成ができるようにすることその他の植物の新品種の育成者権の適切な保護及び活用を図るため、輸出先国又は栽培地域を指定して品種登録された登録品種についての育成者権の効力に関する特例の創設、育成者権の効力が及ぶ範囲の例外を定める自家増殖に係る規定の廃止、品種登録簿に記載された登録品種の特性の位置付けの見直し、品種登録審査要件・実施方法の充実・見直し等の措置を講ずる。

５　森林組合法の一部を改正する法律案

森林組合の経営基盤の強化を図るため、組合間の合併以外の多様な連携手法の導入、正組合員資格の拡大、事業の執行体制の強化等の措置を講ずる。

なお、患畜以外の家畜の殺処分制度の対象となる家畜伝染病にＡＳＦ（アフリカ豚コレラ）を追加する措置等を講ずることを内容とする「家畜伝染病予防法の一部を改正する法律案」（仮称）（議員立法）の提出が検討されている。

（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。

○　家畜伝染病予防法の一部を改正する法律案（平野博文君外５名提出、第 198 回国会衆法第 34 号）

ＡＳＦ（アフリカ豚コレラ）をはじめとする監視伝染病の病原体が国内に侵入することを防止するため、必要な訓練を受けた犬の配置その他の輸入検疫に係る体制の整備についての規定を新設する。

内容についての問合せ先
農林水産調査室　元尾首席調査員（内線 68541）

経済産業委員会

経済産業調査室

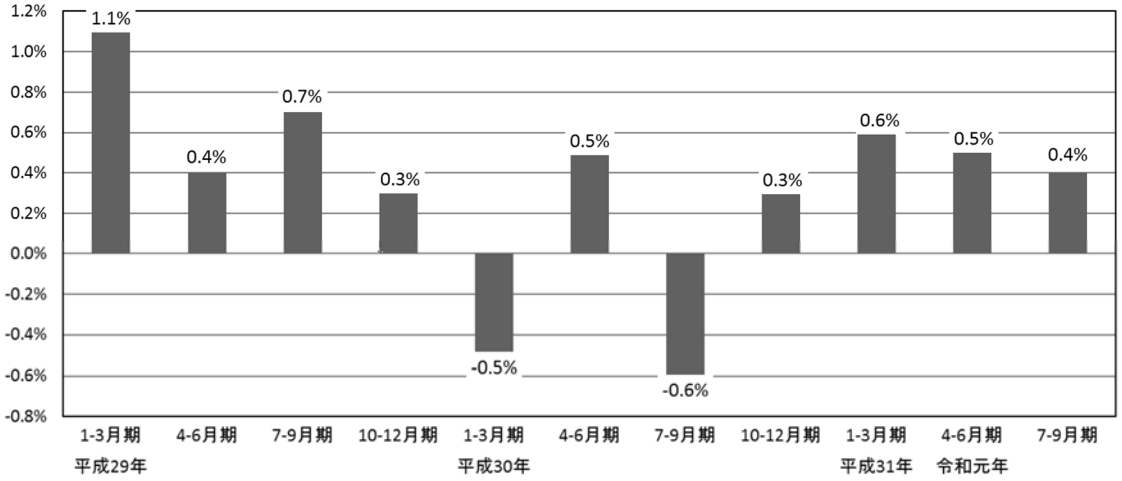
Ⅰ　所管事項の動向

１　我が国経済の動向と経済政策等

(1) 景気動向

令和元年７－９月期の実質ＧＤＰ成長率（２次速報）は、前期比プラス0.4％（年率換算1.8％増）と４期連続のプラス成長となり、我が国経済は、製造業を中心に一段と弱さが増しているものの、総じて緩やかな回復基調を続けている[1]。しかしながら、今後は、通商問題を巡る動向、中国経済の先行き、英国のＥＵ離脱等の海外経済の動向や中東情勢、金融資本市場の変動の影響に加え、昨年10月に実施された消費税率の引上げ後の消費者マインドの動向に留意する必要がある。

＜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）」より当室作成）

(2) 成長戦略

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としてアベノミクス「三本の矢[2]」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－」の閣議決定以降、毎年改訂を重ねてきた。

これまでの成長戦略では、第４次産業革命（ＩｏＴ、ビッグデータ、人工知能、ロボット等の技術革新）が近年急速に進展する中において、イノベーションをあらゆる産業や社会生活に取り入れて様々な社会課題を解決する「Society 5.0[3]」や、産業の在り方として

---

[1] 月例経済報告（令和元年 12 月）では、「景気は、輸出が引き続き弱含むなかで、製造業を中心に弱さが一段と増しているものの、緩やかに回復している」との基調判断が示されている。

[2] 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

[3] 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）

「Connected Industries[4]」を目指すとし、これらを実現するための様々な政策が掲げられてきた。

「成長戦略実行計画[5]」及び「成長戦略フォローアップ」（令和元年６月 21 日閣議決定）では、Society 5.0 の実現に向けて、デジタル市場のルール整備やフィンテック／金融分野の規制体系の再編成等を進めるとしたほか、人口減少下での地方施策の強化として、地域銀行等のインフラ維持や中小企業･小規模事業者の生産性向上等の取組が盛り込まれた。また、令和元年 12 月５日には、①災害からの復旧・復興と安全・安心の確保、②経済の下振れリスクを乗り越えようとする者への重点支援、③未来への投資と東京オリンピック・パラリンピック後も見据えた経済活力の維持・向上を柱とする「安心と成長の未来を拓く総合経済対策」が閣議決定された。

(3) デジタル経済の進展への対応

近年、急速なデジタル技術の進展により、サイバー空間とフィジカル空間が融合し、様々なデータの活用が事業の前提・基盤になるといった社会経済情勢の変化が生じている。こうした変化に対応し、我が国の産業競争力を維持するため、令和元年 11 月、企業のデジタル経営改革の促進、社会全体でのデータ連携・共有の基盤づくり、クラウドの安全評価体制の構築等の措置を講ずる「情報処理の促進に関する法律の一部を改正する法律」（令和元年法律第 67 号）が成立した。

令和元年から商用サービスが開始される５Ｇ（第５世代移動通信システム）等の特定高度情報通信等システムは、Society 5.0 の実現に不可欠な社会基盤であり[6]、安全･信頼性、供給安定性、オープン性が保証されたシステムを早急に構築する必要がある。そのため、「デジタル時代の新たなＩＴ政策大綱[7]」（令和元年６月）においては、「国民生活・経済活動を支える産業のセキュリティ対策に不可欠なデジタル機器やサービス（特にデータの管理・処理を担う半導体などを含めて）について、令和元年度内に、信頼あるサプライチェーンを確保するための政策について検討を行い、結論を得る。」とされた。また、令和２年度税制改正大綱（令和元年 12 月 20 日閣議決定）では、特定高度情報通信等システムの普及の促進に関する法律（仮称）の制定を前提に、同法の規定により認定を受けた特定高度情報通信等システム導入計画（仮称）に基づいて導入される５Ｇシステムについて、期間を限定して税制上の特例措置を実施する方針が示されている。

(4) 割賦販売法制の見直し

ＩＣＴの進展に伴って決済分野においてもテクノロジーが進化し、スマートフォン・ア

---

[4] 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。

[5] 成長戦略の名称は、平成 28 年以前は「日本再興戦略」、平成 29 年及び 30 年は「未来投資戦略」、令和元年は「成長戦略実行計画」及び「成長戦略フォローアップ」と変更されてきた。

[6] 梶山経済産業大臣令和２年年頭所感（令和２年１月１日）

[7] 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合同会議において取りまとめられた。

プリやＱＲコード等の多様なインターフェースを用いたサービスが登場しているほか、ビッグデータの取得・ＡＩ等による高度な分析など、技術・データを活用した事業展開が可能となっている。こうした状況を踏まえ、「成長戦略実行計画」では、「割賦販売法の与信審査における性能規定の導入[8]など、フィンテック企業をはじめとした決済事業者の円滑な事業展開を可能とする仕組みを導入する。これらについては、2020 年の通常国会に必要な法案の提出を図る。」とされた。

産業構造審議会商務流通情報分科会割賦販売小委員会では、平成 31 年２月から割賦販売法制の現状と課題についての議論が行われ、令和元年 12 月に報告書「当面の制度化に向けた整理と今度の課題～テクノロジー社会における割賦販売法制のあり方～」がとりまとめられた。同報告書では、新たに出現している少額な範囲で高度なリスク管理手法を活用したサービスに対し、リスクに応じた段階的な規制とする「リスクベース・アプローチ」の導入、従来の支払可能見込額調査に代えてビッグデータ・ＡＩ解析を活用した与信審査手法等を認める性能規定の導入、ＱＲコード決済事業者等のセキュリティ対策等についての具体的措置が示された。

２　中小企業政策

(1) 中小企業の動向

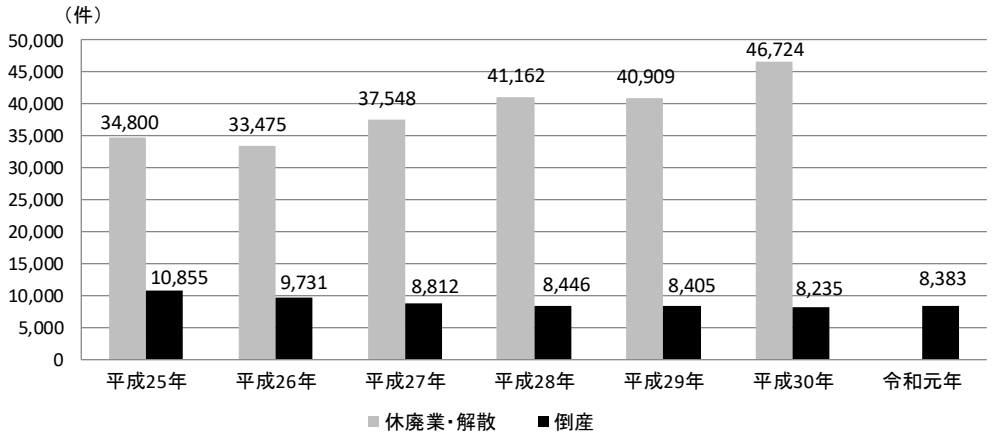
中小企業を取り巻く経営環境は依然として厳しく、長期にわたって企業数の減少傾向が続いている[9]。平成 30 年の休廃業・解散件数は 46,724 件と増加傾向にあり、令和元年の倒産件数は 8,383 件と 11 年ぶりに増加した。

---

[8] 性能規定に関しては、平成 28 年６月 14 日に取りまとめられた「報告書～クレジットカード取引システムの健全な発展を通じた消費者利益の向上に向けて～＜追補版＞」において、「製品安全・保安分野においては、技術進歩や新製品へのより柔軟な対応を可能とするため、製品等が満たすべき技術基準について国が寸法・数値、形状、材質、計算式等の詳細を定める「仕様規定」から、製品安全・保安に不可欠な性能のみを定め、当該性能を実現するための具体的な手段・方法など問わないとする「性能規定」への転換が図られている。…クレジットカード取引のセキュリティ分野においても、「利便性と安全性」あるいは「コストとセキュリティ」の両立という課題を、技術の力で解決することが重要であり、技術革新の果実を迅速に取り込んでいくダイナミックな仕組みを作ることが求められる。こうした観点から、製品安全・保安分野におけるいわゆる「性能規定」の基本的な考え方を取り込むことが適切である。」（12 頁）とされている。

[9] 我が国の中小企業・小規模事業者は平成 28 年６月時点で約 358 万者（企業数全体の 99.7%）であるが、平成 26 年から平成 28 年にかけて、23.1 万者減少した。

＜休廃業・解散[10]、倒産件数＞



（東京商エリサーチ「『休廃業・解散企業』動向調査」「全国企業倒産状況」より作成）

中小企業の業況の動きについて、独立行政法人中小企業基盤整備機構「中小企業景況調査」の業況判断ＤＩ（「好転」－「悪化」）を見ると、令和元年10－12月期は、△21.1（前期差4.5ポイント減）となり、４期連続で悪化した。人手不足[11]・人件費上昇や原材料価格の上昇に加え、昨年10月に実施された消費税率の引上げにより景気の先行きが不透明な中、中小企業の動向については引き続き注視が必要である。

(2) キャッシュレス・ポイント還元事業

消費税率引上げに伴う需要平準化対策とキャッシュレス化促進[12]のため、消費税率引上げ後の９か月間（本年６月末まで）に限り、中小小売業等において、キャッシュレス決済を行った消費者にポイントを還元する支援策が講じられている。消費者への還元率は、一般の中小・小規模事業者については５％、フランチャイズ等については２％とされる。なお、一般の中小・小規模事業者に対しては、キャッシュレス決済端末費用の３分の２が補助されるとともに（同費用の３分の１は決済事業者が負担するため、中小・小規模事業者の負担はゼロ）、加盟店手数料（3.25%以下が条件）の３分の１が補助される。全国で約200万店が対象とされており、１月11日現在登録加盟店数は約95万店、登録申請数は約99万店となっている。なお、10月１日～12月２日までの対象決済金額は約2.3兆円、還元額は約900億円であった[13]。

---

[10] 令和元年の休廃業・解散件数は、令和２年１月15日現在において未公表。

[11] 「中小企業景況調査」によれば、令和元年10―12月期の従業員数過不足ＤＩ（「過剰」－「不足」）は△21.4（前期差0.3ポイント増）と２期ぶりにマイナス幅が縮小し、不足感が弱まった。産業別では、製造業、建設業でマイナス幅が縮小し、サービス業で横ばい、卸売業、小売業でマイナス幅が拡大した。

[12] 「成長戦略フォローアップ」では、「2025年６月までに、キャッシュレス決済比率を倍増し、４割程度とすることを目指す」としている（2018年のキャッシュレス決済比率：24.1%）。

[13] 経済産業省ニュースリリース令和２年１月10日。

(3) 中小企業の災害対策

昨今、大規模な自然災害が頻発し、多くの中小企業が被災しており、サプライチェーンの断絶など地域経済に多大な影響が生じている。政府は、各種補助金[14]や金融支援等により、自然災害で被災した中小企業の事業継続や早期復興に向けた取組を後押ししている。

一方、事前の防災・減災対策として、中小企業庁は、平成 24 年３月に「中小企業ＢＣＰ[15]策定運用指針[16]」を改訂するなどして中小企業の災害対策の備えを促進しているが、そうした取組は中小企業の一部にとどまっている[17]。

このような背景から、令和元年５月、中小企業の事業活動の継続に資するため、中小企業の防災・減災対策等の計画認定制度を創設して災害対応力を高めること等を内容とする中小企業等経営強化法等改正法（令和元年法律第 21 号）が成立した（以下「改正中小企業等経営強化法」という。）[18]。

(4) 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。中小企業庁は、2025 年頃までに約 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 2025 年までの 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[20]。

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、令和元年 12 月には後継者不在の中小企業に対して、第三者による事業承継を総合的に支援するため、「第三者承継支援総合パッケージ」を策定した。

事業承継税制については、平成 30 年度税制改正により、10 年間の特例として、納税猶

---

[14] 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）や小規模事業者持続化補助金等。

[15] ＢＣＰ（Business Continuity Plan：事業継続計画）とは、企業が自然災害、大火災、テロ攻撃等の緊急事態に遭遇した場合において、事業資産の損害を最小限にとどめつつ、中核となる事業の継続あるいは早期復旧を可能とするために、平常時に行うべき活動や緊急時における事業継続のための方法、手段等を取り決めておく計画のこと。

[16] 平成 18 年２月に作成・公開された後、東日本大震災の教訓を踏まえ、平成 24 年３月、首都直下地震等に備えて中小企業におけるＢＣＰ策定・運用を一層促進するため、ＢＣＰを初めて検討する中小企業向けに入門コースを追加する等の改訂が行われた。

[17] 中小企業庁「中小企業強靱化研究会　中間取りまとめ」（平成 31 年１月）によると、ＢＣＰを策定している中小企業は全体の 16.9%となっている。

[18] 令和元年７月 16 日施行。

[19] 東京商工リサーチ「2018 年 全国社長の年齢調査」によると、平成 30 年の全国社長の平均年齢は 61.73 歳となっており、調査を開始した平成 21 年以降、最高年齢を更新した。

[20] 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））

予の対象株式数の上限撤廃[21]に加えて、雇用確保要件の緩和[22]等の抜本的な拡充が行われた[23]。また、平成 31 年度税制改正により、これまで事業承継税制の対象となっていなかった個人事業主を対象に、10 年間の時限措置として、事業用資産に係る相続税・贈与税の納税を猶予する制度が創設された[24]。

さらに、改正中小企業等経営強化法により、個人事業者の生前贈与による経営の承継を円滑化するため、遺留分に関する民法の特例の対象を個人事業者に拡大する措置が行われた[25]。

なお、「成長戦略実行計画」では、経営者保証が事業承継の阻害要因とならないよう、原則として新旧経営者からの二重徴求を行わないことを明記した「経営者保証に関するガイドライン」の特則を令和元年内を目途に策定するほか、中小企業等が経営者保証を不要とするための要件の充足をできるよう、専門家の確認・支援を受けることができる体制の整備、事業承継時に後継者の経営者保証を不要とする新たな信用保証メニューの創設、保証料負担を最大ゼロまで軽減する政策等を推進するとされた。中小企業庁は、事業承継時の経営者保証解除に向けた総合的な対策として、本年１月から商工中金による融資のうち一定の条件を満たす企業に対し原則無保証にするほか、４月には、経営者保証を不要とする新たな信用保証制度の創設、事業承継に焦点を当てた「経営者保証ガイドライン」（平成 26 年運用開始）の特則（令和元年 12 月 24 日公表）を施行するとともに、経営者保証解除に向けた専門家による中小企業支援を開始するとしている。

(5) 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 29 年度）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[26]。

創業の促進に向けては、信用保証協会における創業関連保証の拡充が行われた[27]ほか、令和２年度税制改正に「エンジェル税制」の拡充[28]や「オープンイノベーション促進税制」の

---

[21] 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、特例により上限を撤廃し猶予割合を 100%に拡大することとした。

[22] 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せなかった場合でも、一定の手続の下、納税猶予が継続可能となった。

[23] 経営承継円滑化法に基づく認定等を前提として、平成 30 年１月１日から令和９年 12 月 31 日までに行われる相続・贈与に係る特例措置である。

[24] 経営承継円滑化法に基づく認定等を前提として、平成 31 年１月１日から令和 10 年 12 月 31 日までに行われる相続・贈与に係る税の全額が猶予される。

[25] 個人事業者の推定相続人全員の合意を前提として、簡便な手続により、後継者に生前贈与された事業用資産の価額を遺留分を算定するための財産の価額に算入しないことが可能となった。

[26] 「成長戦略フォローアップ」

[27] 100%保証の限度額を 1000 万円から 2000 万円に拡充（平成 30 年４月１日より）。

[28] 「エンジェル税制」は、創業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。令和２年度税制改正では、対象企業要件を、設立３年未満から５年未満へ拡大。

創設[29]が盛り込まれている。

もっとも、我が国では、起業意識が諸外国と比べて低いことが課題とされている[30]ことから、創業機運の醸成を図るため、改正産業競争力強化法（平成 30 年法律第 26 号）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。

(6) 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、立場の弱い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。ま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」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」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。さらに、平成 30 年 12 月、働き方改革の推進を阻害する取引慣行の改善等を含む振興基準の改正を行った。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[31]」の更なる周知徹底などが求められる[32]。

なお、昨年 10 月の消費税率引上げに当たっては、下請事業者等が適正かつ円滑に税率引上げ分を転嫁できるよう、周知・広報や調査などの転嫁対策の強化も行っていくこととしている。また、11 月には、度重なる災害をはじめ、人手不足の深刻化、労働生産性の伸び悩みなどの中小企業を取り巻く厳しい環境を踏まえ、経済産業大臣及び公正取引委員会委員長の連名で、親事業者約 20 万社及び関係事業者団体約 1,100 団体に対し、下請取引の適正化について文書による要請を行った。

３　資源・エネルギー政策

(1) 最近のエネルギー情勢等

我が国の一次エネルギー供給[33]は、1970 年代の２度のオイルショック等を経て、天然ガス（液化天然ガス：ＬＮＧ）や原子力といった代替エネルギーへの切替えが進められてきた。しかし、平成 23 年３月 11 日の東京電力福島第一原子力発電所事故（以下「福島第一原発事故」という。）の発生以降、国内の原子力発電所が稼働停止したため、その代替とし

---

[29] 国内の事業会社やコーポレートベンチャーキャピタル（ＣＶＣ）からの、創業 10 年未満・未上場のベンチャー企業に対する１億円以上の出資について、25%の所得控除を講ずるもの。

[30] 中小企業庁「中小企業白書 2019」177 頁

[31] 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。平成 29 年３月末時点で 18 業種について策定している。

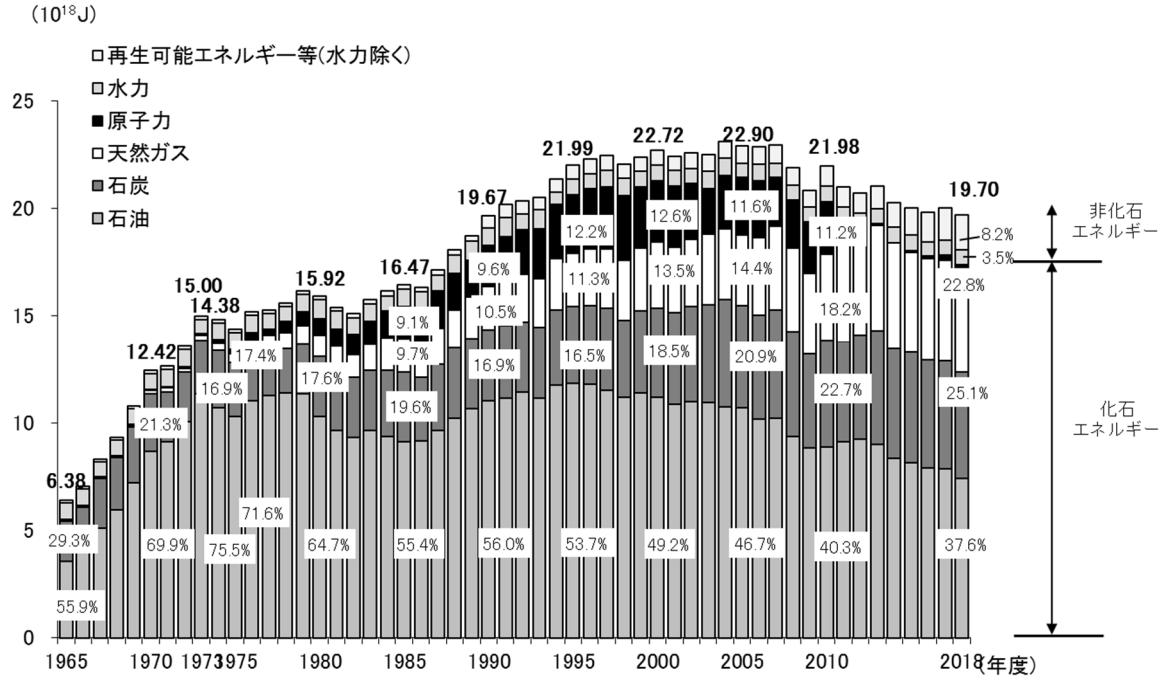
[32] 中小企業庁は、平成 29 年から、下請等中小企業へのヒアリング調査等を通じて、下請取引の適正化に取り組む取引調査員（下請Ｇメン）を全国に配置している。下請Ｇメンの人員は、平成 30 年度に 80 名から 120 名に増員された。

[33] 国内で供給されている国産、輸入を含めた全てのエネルギーの量は「一次エネルギー供給」と呼ばれ、発電所における電気エネルギーへの転換や石油精製工場におけるガソリン等の石油製品への加工等のエネルギー転換の過程を経て消費者に届けられることとなる。

て化石燃料、特に天然ガスの割合が急増した。また、平成 24 年７月の固定価格買取制度の開始により、再生可能エネルギーもシェアを伸ばしている。

なお、我が国のエネルギー自給率は、戦後の石油等の輸入増加により低下を続け、また、平成 26 年度には原子力の発電量がゼロになったこともあり過去最低の 6.4%に低下したが、その後の再生可能エネルギーの普及や原子力発電所の再稼働により、平成 30 年度は 11.8%となった。

＜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」では、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)。
出典:資源エネルギー庁「総合エネルギー統計」を基に作成
（出所：経済産業省「エネルギー白書 2019」及び「平成 30 年度エネルギー需給実績」より作成）

(2) 第５次エネルギー基本計画等

ア　第５次エネルギー基本計画

我が国のエネルギー政策は、「エネルギー基本計画」[34]に沿って進められている。現行の第５次エネルギー基本計画（平成 30 年７月３日閣議決定）は、安全性（Safety）を前提とした上での安定供給（Energy Security）、経済効率性（Economic Efficiency）、環境適合（Environment）の「３Ｅ＋Ｓ」を基本的視点とした上で、2030 年の長期エネルギー需給見通し（エネルギーミックス）[35]の確実な実現に向けた取組の強化を行うとともに、2050 年のエネルギー転換・脱炭素化へ挑戦することとしている。

---

[34] エネルギー政策基本法（平成 14 年法律第 71 号）に基づいて策定されるものであり、「少なくとも３年ごとに、エネルギー基本計画に検討を加え、必要があると認めるときには、これを変更しなければならない。」（同法第 12 条第５項）とされている。

[35] 平成 27 年７月策定。３Ｅ＋Ｓ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（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。）及び 2030 年度の電源構成（ＬＮＧ27%程度、石炭 26%程度、石油３%程度、再エネ 22～24%程度、原子力 22～20%程度）を示している。

イ　資源エネルギー安全保障の強化

我が国は、一次エネルギー供給の大部分を担っている化石燃料など多くの資源を海外からの輸入に依存していることから、安定供給確保は最重要課題である。近年、我が国への重要な燃料輸送ルート[36]であるホルムズ海峡を含む中東情勢の緊迫化[37]や新興国における需要増大など、資源エネルギーをめぐる情勢は変化している。このような動きを踏まえ、総合資源エネルギー調査会 資源･燃料分科会は令和元年７月に「資源･燃料分科会報告書」を取りまとめた。同報告書では、エネルギー安全保障を強化するため、資源外交のあり方やＬＮＧ・レアメタルの確保・備蓄の強化策等に関する新しい国際資源戦略の策定の必要性が盛り込まれている。特に、ＬＮＧ・レアメタルなどの資源確保に係るリスクマネー供給機能や中東との資源外交について専門性を有する独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構（ＪＯＧＭＥＣ）の機能強化等が重要視されており、経済産業省において令和２年１月を目途として「新・国際資源戦略」の策定に向けた検討が進められている。

(3) 各エネルギーの現状

ア　化石燃料（石油、石炭、ＬＮＧ）

化石燃料は､我が国の一次エネルギー供給に占める割合を見れば減少傾向にあるものの、依然として 90%程度を占める[38]。

石油は中東への依存度が高い（約 87%）ことから、中東情勢の不安定化による輸入停止リスク等があるため[39]、調達先の多角化[40]、海外油田の権益確保や国家・民間での備蓄[41]等の取組が進められている。

石炭及びＬＮＧは、主な輸入先が豪州や東南アジア等であり、中東依存度も石油に比べると低い。ただし、石炭は、ＣＯ２排出量が多い等の問題があることから、近年では、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）・有効利用（ＣＣＵＳ）技術、ＣＯ２を分離・回収し多様な炭素化合物として再利用するカーボンリサイクルに係る技術の研究も行われている[42]。また、ＬＮＧは、石油や石炭に比べてＣＯ２排出量が少ないなど環境負荷が低いこと等から需要が拡大している。

---

[36] 我が国が輸入する石油の 86%、ＬＮＧの 17.4%がホルムズ海峡を経由する（2017 年ベース。経済産業省資料）

[37] 令和元年６月にはイラン沖のホルムズ海峡付近で２隻のタンカー（うち１隻は我が国海運事業者が運航）が襲撃される事件が発生した（ＪＥＴＲＯビジネス短信（2019.6.14））。

[38] (1) 最近のエネルギー情勢等　参照

[39] 令和元年９月にはサウジアラビアの石油施設が攻撃を受けて石油生産が一部停止する事態となった（日本経済新聞（2019.9.15））。

[40] 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、平成 27 年 12 月にオイルショック時以来 40 年ぶりとなる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。

[41] 令和元年 10 月末で、国家備蓄が 4,583 万 kℓ（136 日分）、民間備蓄が 3,197 万 kℓ（95 日分）など計 234 日分備蓄されている。（「石油備蓄の現況」令和元年 12 月　資源エネルギー庁石油精製備蓄課）

[42] 令和元年６月、経済産業省はカーボンリサイクル技術のイノベーションを加速するため、技術の現状、コスト低減に向けた課題と目標を明確化した「カーボンリサイクル技術ロードマップ」を策定した。

イ　再生可能エネルギー

再生可能エネルギーは、平成 24 年７月の固定価格買取制度（ＦＩＴ制度）[43]の導入以降、導入量が拡大している[44]。しかし、ＦＩＴ制度上、買取価格は賦課金として電力利用者が負担することから、再生可能エネルギーの導入拡大に伴い国民負担が増大[45]しているほか、系統制約の顕在化[46]など様々な課題に直面している。また、同制度は法律上、平成 33 年３月 31 日までに抜本的な見直しを行うとされている[47]。このため、新たに設けられた小委員会[48]においてＦＩＴ制度の抜本見直し及び再生可能エネルギーの主力電源化に向けた環境整備について検討が行われ、令和元年 12 月に「中間取りまとめ（案）」が公表された。同取りまとめ（案）には、大規模太陽光発電などの発電コストが低減している電源（競争電源）のＦＩＰ制度[49]への移行、住宅用太陽光発電などの地域活用電源について当面の現行ＦＩＴ制度の維持、太陽光発電設備の廃棄等費用の積立を担保する制度の導入等が盛り込まれている。これを踏まえ、今国会に改正案の提出が見込まれている[50]。

ウ　原子力

平成 23 年３月の福島第一原発事故後８年を経過した現在も避難者の帰還や周辺住民・事業者等への損害賠償[51]が完了しておらず、原子炉建屋に流れ込む地下水による大量の汚染水への対処[52]等多くの課題が山積している。

---

43 「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法」（平成 23 年法律第 108 号）（いわゆるＦＩＴ法）に基づき、再生可能エネルギーで発電した電気を電力会社が一定価格で一定期間買い取ることを保証する制度。

44 発電電力量の構成で見ると、ＦＩＴ制度導入前の 2.6％（平成 23 年度）から 8.1％（平成 29 年度）に拡大している（水力を除く。）。なお、一次エネルギー国内供給の 7.6％を占める（水力を除く。）。

45 標準家庭の月額負担額は、制度開始当初は 66 円であったが、2019 年度では 767 円（経済産業省「2019 年度以降の買取価格・賦課金単価等」（平成 31 年３月 22 日））。また、2019 年度のＦＩＴ賦課金の総額は年間 2.4 兆円に達している（エネルギー白書 2019）。

46 電力会社の既存の発電設備や送電網は、新電力等による大量の再生可能エネルギー由来の電気の受け入れを前提として整備されていないことから、電力会社の電源構成、送電線の容量や送電線の有無等により、新電力等の再生可能エネルギー発電設備が送電線に接続できない事例（新規電源の連系申込みにより東北北部の系統の空き容量がゼロとなり、連系には系統増強が必要とされた例）や接続されても電力需給の関係で送電網から遮断される事例（九州電力が太陽光発電事業者に対して出力制御を実施した例）が見られる。

47 ＦＩＴ法附則第２条第３項

48 令和元年９月に設置された「再生可能エネルギー主力電源化制度改革小委員会」

49 ＦＩＰ制度は、発電した電気を卸電力取引市場や相対取引で自由に売電させ、そこで得られる市場売電収入に、「あらかじめ定める売電収入の基準となる価格（基準価格（ＦＩＰ価格））と市場価格に基づく価格（参照価格）の差額（＝プレミアム）×売電量」の金額を上乗せして交付することで、発電事業者が市場での売電収入に加えてプレミアムによる収入を得ることにより投資インセンティブを確保する仕組み（中間取りまとめ（案）５頁）

50 「再エネ、市場価格に上乗せ補助　経産省が見直し案」『日本経済新聞』（2019. 12. 13）

51 福島第一原発事故による賠償責任を巡っては、「原子力損害の賠償に関する法律」（原賠法）（昭和 36 年法律第 147 号）では事故を起こした原子力事業者が無限・無過失の責任を負うとされているが、一企業である東京電力において即時かつ全額の賠償を行うことは不可能であったことから、東京電力の損害賠償に充てるため、新設された「原子力損害賠償支援機構」を通じて国が資金を交付する枠組が整備された。平成 26 年５月には、同機構が汚染水対策を含む廃炉事業についても支援する法改正が行われ、機構の名称は「原子力損害賠償・廃炉等支援機構」に変更された。

52 汚染水処理対策委員会において、多核種除去設備等で処理した水の貯蔵に関するリスクが残存することが明確化されたことを踏まえ、「トリチウム水タスクフォース」（平成 25 年 12 月～平成 28 年６月）において、地

原子力発電所の再稼働[53]については、第５次エネルギー基本計画において、原子力規制委員会によりいわゆる「新規制基準」（平成25年７月施行）に適合すると認められた場合には再稼働させることとしている。このような中で、原子力規制委員会は平成31年４月に、原子力発電所に設置が義務付けられている特定重大事故等対処施設（テロ対策施設）が期限内に完成しない場合、原則として原発の運転停止を命じることを決めた。これを受けて最も期限が近い九州電力川内原発１号機（本年３月）の運転停止が確実視されている[54]。

また、使用済燃料の処理については、資源の有効利用、高レベル放射性廃棄物の減容化等の観点から、使用済燃料を再処理し、回収されるプルトニウム等を有効利用する核燃料サイクルの推進を基本的方針としている。高レベル放射性廃棄物については、地層処分することとされており[55]、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について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ている。このため、経済産業省は、平成29年７月、国民や地域の理解や協力を得るため、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」を公表している。

(4) 電力システム改革及び電力ネットワーク再構築に向けた取組

我が国の電気事業は、北海道電力から沖縄電力までの10の一般電気事業者による事業の地域独占、所管大臣による認可料金制（総括原価方式）及び発電・送配電から小売までを一体的に実施する「垂直一貫体制」により推進されてきた。しかし、東日本大震災及び福島第一原発事故等によって生じた「電力危機」を踏まえ、政府は平成25年から「電力システム改革」を開始し[56]、これにより平成28年４月に電気小売の全面自由化が実施され、全ての需要家が電力供給者を選択できるようになり[57]、令和２年４月には再生可能エネルギー事業者等が電力ネットワークをより公平に利用できるよう、発送電分離が実施される予定である。

また、近年、再生可能エネルギーの主力電源化に伴う系統増強や自然災害等を契機とした電力ネットワークのレジリエンス強化が求められている。このため、政府において、災害復旧のための関係者の連携強化や送配電網の計画的な新設・更新とコスト効率化を両立させるための託送料金制度改革など、持続可能な電力システムの構築に向けた検討が進め

層注入、海洋放出、水蒸気放出、水素放出、地下埋設の５つの選択肢の技術的な評価が実施された。その後、平成 28 年９月「多核種除去設備等処理水の取扱いに関する小委員会」が設置され、風評被害などの社会的な影響も含めた総合的な検討が進められており、令和元年 12 月に処分方法について①海洋放出、②水蒸気放出及び③前二者の同時実施の３つに絞り込んだ取りまとめ案が提示されている。

[53] これまでに川内原発１、２号機、玄海原発３、４号機、伊方原発３号、高浜原発３、４号機、大飯原発３、４号機の９基が再稼働している（令和元年 12 月末現在）。

[54] 九州電力は１、２号機について本年３月以降順次運転を停止する旨公表している（九州電力プレスリリース令和元年 10 月３日）。

[55] 特定放射性廃棄物の最終処分に関する基本方針（平成 27 年５月 22 日閣議決定）

[56] 「電力システムに関する改革方針」（平成 25 年４月２日閣議決定）を踏まえて、電気事業法が３段階に分かれて改正された（①全国規模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第１段階の改正（平成 25 年 11 月）、②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つに再編すること等を内容とする第２段階の改正（平成 26 年６月）、③法的分離方式による発送電分離等を内容とする第３段階の改正（平成 27 年６月））

[57] 自由化後３年で全販売量に占める新電力のシェアは 15.8%になっている（令和元年９月時点）。

られており[58]、今国会に電気事業法の改正案の提出が見込まれている[59]。

４　通商政策

(1) ＥＰＡ／ＦＴＡ[60]

我が国は、戦後よりＧＡＴＴ／ＷＴＯ[61]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。こうした状況の中、我が国においてもＥＰＡの締結が進められ、2019 年 12 月現在、17 のＥＰＡ[62]が発効している。

(2) ＲＣＥＰ[63]

ＲＣＥＰは、世界の人口の約半分（約 34 億人）、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。令和元年 11 月のＲＣＥＰ首脳会議では、インドを除く「15 か国が、全 20 章に関する条文ベースの交渉及び 15 か国の基本的に全ての市場アクセス上の課題への取組を終了した」とする一方、「インドには未解決のまま残されている重要な課題[64]がある」とする共同声明が発出された。インドは交渉からの離脱を示唆したとも報じられている[65]が、日本政府は、引き続きインドも含めた 16 か国での早期妥結を目指すとしている[66]。

(3) 日米貿易協定

日米貿易協定は、米国のＴＰＰ離脱表明後、平成 30 年４月より両政府間で調整が進めら

---

[58] 総合資源エネルギー調査会電力・ガス事業分科会「脱炭素化社会に向けた電力レジリエンス小委員会」は、令和元年８月 20 日に「中間整理」を取りまとめた。その後、基本政策分科会の下に「持続可能な電力システム構築小委員会」が設置され、同年 12 月、災害時の一般送配電事業者間の協力に関する「災害時連携計画」策定の義務付け、電力データの活用、国の承認を受けた収入上限（レベニューキャップ）の範囲内で託送料金設定を認める制度導入、配電事業のライセンス制度の導入など電力システムに関する制度改革等に関する「中間取りまとめ（案）」が公表された。

[59] 「エネ庁・システム構築小委、中間まとめ案を了承／託送料金見直し明記」『電気新聞』(2019. 12. 20)

[60] 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。

[61] 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。

[62] 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、ＴＰＰ11、ＥＵ

[63] 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。

[64] 貿易赤字の拡大を懸念するインドが関税撤廃などで慎重姿勢を崩さなかったとされている。（「ＲＣＥＰ年内妥結を断念」『日本経済新聞』(2019. 11. 5)）

[65] 同上

[66] 梶山経済産業大臣記者会見（令和元年 11 月５日）

れ、９月の日米首脳会談において交渉を開始する旨の共同声明が発出された。その後、昨年４月より交渉が進められた結果、10 月、日米貿易協定及び日米デジタル貿易協定が署名された。両協定は、第 200 回（臨時）国会において承認され、本年１月１日に発効した[67]。今後、日米両政府は、自動車・自動車部品の関税撤廃を含む残された課題について、交渉を開始することとしている[68]。

(4) 韓国向け輸出管理[69]の見直し

政府は、韓国との信頼関係の下に輸出管理に取り組むことが困難になっていることに加え、韓国に関連する輸出管理をめぐり不適切な事案が発生したとして、①昨年７月、フッ化ポリイミド、レジスト、フッ化水素の３品目の韓国向けの輸出等について、包括輸出許可制度の対象から外し、個別に輸出許可申請を求めることとし、②８月、輸出管理優遇措置対象となる輸出貿易管理令別表第３の国から韓国を削除した。これに対し、韓国政府は、８月、日韓軍事情報包括保護協定（ＧＳＯＭＩＡ）を終了させることを日本政府に対し通告し、９月、韓国向けフッ化ポリイミド等の３品目の輸出管理厳格化措置について、政治的動機（強制徴用判決問題に対する貿易報復）に基づくものであるとして、ＷＴＯに提訴するとともに、日本を安全保障上の戦略物資の輸出管理の優遇対象国から除外した。

11 月、韓国政府は、ＧＳＯＭＩＡについて終了通告を停止するとともに、ＷＴＯ提訴手続を中断することを発表し、これを受けて、12 月には、日韓輸出管理政策対話が３年半ぶりに開かれた。

（参考）米中貿易摩擦

中国経済の量的拡大と産業の高付加価値化を背景に、米国政府は対中貿易赤字の拡大のほか、中国による技術移転や知的財産権の侵害を問題視し、平成 30 年７月以降、中国からの輸入品計 2,500 億ドル相当に対して第１弾～第３弾の追加関税を発動し、さらに、昨年８月には第４弾として残りの輸入品全て（約 3,000 億ドル相当）について追加関税の発動を発表した（一部は９月に発動）。これに対し、中国も第１弾～第３弾の対抗措置として計 1,100 億ドル相当の輸入品に追加関税を発動しており、昨年８月には、第４弾に対しても 750 億ドル相当に対する報復関税を発表する（一部は９月に発動）など、追加関税の応酬

---

[67] 政府は、日米貿易協定の経済効果について、協定が無い場合に比べて約 0.8%の実質ＧＤＰ押し上げ効果があるとしている。（内閣官房ＴＰＰ等政府対策本部「日米貿易協定の経済効果分析」（令和元年 10 月 29 日））

[68] 第 200 回国会衆議院外務委員会議録第５号４頁（令元.11.8）茂木外務大臣答弁

[69] 我が国をはじめとする主要国では、武器や軍事転用可能な貨物・技術が、我が国及び国際社会の安全性を脅かす国家やテロリスト等、懸念活動を行うおそれのある者に渡ることを防ぐため、国際社会と協調して輸出等の管理を行っている。我が国においては、外国為替及び外国貿易法等に基づき実施しており、輸出しようとする貨物が、輸出貿易管理令別表第１の１～15 項で指定された貨物（武器及び大量破壊兵器等の開発等に用いられるおそれの高いもの）に該当する場合等には、事前に経済産業大臣の許可を受ける必要があり（リスト規制）、リスト規制品以外であっても、大量破壊兵器等の開発等に用いられるおそれのある場合には、経済産業大臣の許可が必要となる（キャッチオール規制）。ただし、輸出貿易管理令別表第３の国向けの輸出については、リスト規制につき、一般包括許可（貨物・技術の機微度が比較的低い品目について、一定の仕向地・品目の組合せの輸出を包括的に許可する制度）を利用することができるとともに、キャッチオール規制の対象外となっている。

が続いていた[70]。

こうした状況の下、米中両政府は断続的に協議を続けていたが、12 月、貿易交渉の第一段階の合意に達したことを発表し、米国は予定していた残りの追加関税の発動を見送るとともに既に発動していた追加関税率について一部引き下げることとする一方、中国は米国産農産物の輸入を拡大すること等とされた。また、中国も予定していた残りの追加関税の発動について当面見合わせることを発表している[71]。トランプ米大統領は「第二段階の交渉に速やかに着手する」ともしており、今後の動向が注目されている[72]。

５　知的財産政策

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）に基づき平成 15 年３月に設置された知的財産戦略本部[73]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、「知的財産戦略ビジョン」が公表された。

令和元年６月には「知的財産推進計画 2019」が策定され、知的創造サイクルを柱として知財立国の実現を目指してきたこれまでの知財戦略を基盤としつつ、「価値デザイン社会」[74]の実現を目指す、これからの知財戦略に向けた方向性が示された。

６　競争政策

(1) 地域のインフラ維持と競争政策

地域銀行及び乗合バス等の事業者は、地域における基盤的サービスを提供し、その破綻が地域に甚大な影響を与える可能性の高い「地域基盤企業」ともいえる存在である。他方、これらの事業者は、現在、少子化・人口減少の中で急速に経営が悪化しており、地域経済の維持発展やインフラ維持のため経営力強化が喫緊の課題となる中、選択肢として経営統合や共同経営の実施が見込まれることから、独占禁止法適用の在り方について検討がなされてきた。

「成長戦略実行計画」において、こうした地域基盤企業に限定して経営統合等に関し特例的な措置を講ずることが示され、昨年 12 月に未来投資会議が取りまとめた「新たな成長戦略実行計画策定に関する中間報告」では、上記２分野の地域基盤企業のサービスの重要性に鑑み、合併等又は共同経営を通じて地域基盤企業のサービスを将来にわたり維持することにより、一般消費者の利益確保及び国民経済の健全な発展に資することを目的として、

70　「米、対中関税第４弾発動　中国も報復措置」『毎日新聞』(2019. 9. 2)

71　「対米追加関税　見送り」『日本経済新聞』(2019. 12. 16)

72　「米中交渉、第１段階合意」『日本経済新聞』(2019. 12. 14)

73　本部長は内閣総理大臣。(知的財産基本法第 27 条)

74　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、世界の共感を得る社会。(知的財産戦略本部「知的財産推進計画 2019」５頁)

地域基盤企業に係る独占禁止法の特例法案を今国会に提出するとされた[75]。

(2) プラットフォーマー型ビジネスの台頭に対応したルール整備

デジタル・プラットフォーム企業[76]は、中小企業・ベンチャー、フリーランス（ギグ・エコノミー[77]）にとって、国際市場等へのアクセスの可能性を飛躍的に高める一方、寡占化の進展により、利用者との取引において契約条件やルールの一方的押しつけ等の問題が生じる懸念が指摘されている。

平成30年12月、経済産業省、公正取引委員会及び総務省は、「プラットフォーマー型ビジネスの台頭に対応したルール整備の基本原則」を策定した。その後、「成長戦略実行計画」において、デジタル市場に特有に生じる取引慣行等の透明性及び公正性を確保するために法制及びガイドラインを整備することが示された。これを受け、令和元年９月に設置されたデジタル市場競争本部[78]の下で開催されたデジタル市場競争会議において議論が進められた。「新たな成長戦略実行計画策定に関する中間報告」では、今国会において「デジタル・プラットフォーマー取引透明化法案（仮称）」の提出を図るとされ、①規律の対象、②契約条件の開示や変更等の事前通知の義務付け、③②の運営状況について行政庁への定期的な報告等の方向性が示された。

このほか、デジタル市場のルール整備として、公正取引委員会では同月、データ価値評価を含めた企業結合審査をするためのガイドラインの改定[79]や、独占禁止法の優越的地位の濫用をデジタル・プラットフォーム事業者と消費者との取引に適用するためのガイドラインの策定[80]を行っている。

Ⅱ　第201回国会提出予定法律案等の概要

１　特定高度情報通信技術活用システムの開発供給及び導入の促進に関する法律案（仮称）

情報通信技術の分野における技術革新の進展及び我が国を取り巻く国際経済環境の変化その他の経済社会情勢の変化に伴い、国民生活及び経済活動の基盤となる特定高度情報通信技術活用システム（仮称）の開発供給及び導入を適切に行うことが我が国における産業基盤を整備する上で重要であることに鑑み、特定高度情報通信技術活用システムの開発供給及び導入を促進するため、開発供給及び導入に係る計画の認定制度の創設並びに認定された計画に係る支援措置等を講ずる。

---

[75] なお、10年以内に同法を廃止する旨を附則に規定するとされている。

[76] Apple、Alphabet（Google）、Amazon.com、Tencent、Alibaba Group、Facebookなど。（デジタル・プラットフォーマーを巡る取引環境整備に関する検討会「デジタル・プラットフォーマーを巡る取引環境整備に関する中間論点整理」（平成30年12月12日）３頁）

[77] インターネットを通じて単発または短期の仕事を受注する働き方や、それによって成り立つ経済形態。

[78] 本部長は内閣官房長官。

[79] 公正取引委員会「『企業結合審査に関する独占禁止法の運用指針』及び『企業結合審査の手続に関する対応方針』の改定について」（令和元年12月17日）

[80] 公正取引委員会「『デジタル・プラットフォーム事業者と個人情報等を提供する消費者との取引における優越的地位の濫用に関する独占禁止法上の考え方』の公表について」（令和元年12月17日）

２　特定デジタルプラットフォームの透明性及び公正性の向上に関する法律案（仮称）

デジタルプラットフォームの果たす役割の重要性が増大している中で、特定デジタルプラットフォーム（仮称）の透明性及び公正性の向上を図り、もってデジタルプラットフォームに関する公正かつ自由な競争を促進するため、特定デジタルプラットフォームの提供条件等の開示、特定デジタルプラットフォームの提供者に対する運営状況等の報告の義務付け等の措置を講ずる。

３　強じんかつ持続可能な電気供給体制の確立を図るための電気事業法等の一部を改正する法律案（仮称）

自然災害の頻発、燃料確保を巡る国際的な緊張の高まり、再生可能エネルギー電気の供給の拡大等近年における電気供給を巡る環境の変化を踏まえ、強じんかつ持続可能な電気供給体制の確立を図るため、一般送配電事業者による災害時連携計画（仮称）の策定の義務化、配電事業（仮称）の許可制度の創設、再生可能エネルギー電気の市場取引等についての供給促進交付金（仮称）の創設、緊急時における独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構の発電用燃料の調達業務の追加等の措置を講ずる。

４　割賦販売法の一部を改正する法律案

情報技術の進展に伴い、近年、高度な技術的手法を用いた新たな与信審査が可能となっているとともに、電子商取引の拡大により、少額の包括信用購入あつせんに係る取引が増加している状況に鑑み、新たな手法により与信審査を行う事業者の認定制度及び少額の包括信用購入あつせんを行う事業者の登録制度の創設を行い、あわせて、決済方法の多様化を踏まえてクレジットカード番号等の適切な管理を行うべき者の対象を拡大する等の措置を講ずる。

５　中小企業の事業承継の促進のための中小企業における経営の承継の円滑化に関する法律等の一部を改正する法律案（仮称）

中小企業による事業承継の円滑化を図るため、信用保証協会による保証に係る経営者の個人保証を求めない保証枠の追加、経営力向上計画及び地域経済牽引事業計画における事業承継支援並びに代表者交代に伴う事業承継に関する支援体制の整備等の措置を講ずる。

（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。

○　分散型エネルギー利用の促進に関する法律案（近藤昭一君外７名提出、198 回国会衆法第 21 号）

地域における創意工夫を生かした分散型エネルギー利用を促進するため、経済産業大臣による基本方針の策定、都道府県又は市町村による分散型エネルギー利用促進計画の作成及びこれに係る交付金の交付等について定める。

○　熱についてエネルギー源としての再生可能エネルギー源及び廃熱の利用を促進する等のためのエネルギーの使用の合理化等に関する法律等の一部を改正する法律案（近藤昭一君外５名提出、第 198 回国会衆法第 22 号）

エネルギーの供給及び使用に係る環境への負荷の低減並びに資源の有効利用の確保に資するため、熱についてエネルギー源としての再生可能エネルギー源及び廃熱の利用を促進する等の措置を講ずる。

○　国等によるその設置する施設の省エネルギー・再生可能エネルギー源利用改修の実施等に関する法律案（近藤昭一君外７名提出、第 198 回国会衆法第 23 号）

エネルギーの使用の合理化及び再生可能エネルギー源の利用の一層の促進に資するため、国等が設置する施設の省エネルギー・再生可能エネルギー源利用改修の実施等に関し、実施目標や改修計画の作成等について定める。

○　エネルギー協同組合法案（近藤昭一君外７名提出、第 198 回国会衆法第 24 号）

地域の住民又は小規模事業者のエネルギーの利用又は供給に係る自発的な協同組織の発達を図るため、地域エネルギーを生産し、これを組合員に供給する事業等を行うエネルギー利用協同組合及び組合員以外に供給する事業等を行うエネルギー供給協同組合に係る措置等を定める。

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）

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) 社会資本整備重点計画及び戦略的メンテナンスの取組

ア　社会資本整備重点計画

事業の縦割りや事業費への偏重といった批判を踏まえ、平成 15 年に制定された「社会資本整備重点計画法」に基づき、道路、空港等９本の事業分野別長期計画が「社会資本整備重点計画」に一本化され、計画の内容が「事業費」から政策目標の実現によって「達成される成果」に転換された。

現在の「第４次社会資本整備重点計画」（平成 27 年９月閣議決定）（計画期間：平成 27 年度～32 年度）は、厳しい財政制約の下、加速するインフラ老朽化、脆弱国土等の構造的課題に対応し、社会資本のストック効果[1]が最大限に発揮されるよう、集約・再編を含めた戦略的メンテナンス、既存施設の有効活用に重点的に取り組むとともに、計画期間中に実施する重点施策の進捗率をＫＰＩとして明示した上で、ストック効果の高い事業に対する選択と集中を徹底することとされている。

同計画は計画期間の終了が迫っていることから、頻発・激甚化する自然災害に対する事前防災や災害リスク軽減、予防保全に基づくインフラ管理の最適化、生産性向上による持続的な経済成長の実現等の観点から、次期計画に向けた検討が進められている。

イ　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、今後一斉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[2]」（平成 25 年 11 月）に基づいて、国土交通省において管理・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）が策定され、これに記載された施設の管理者による「個別施設毎の長寿命化計画（個別施設計画）」の策定やこれに基づく取組が進められている。

一方で、令和元年８月公表の点検結果によると、点検対象となった橋梁の１割で修繕の

---

[1] 社会資本整備の効果には、公共投資の事業自体により生産、雇用、消費等の経済活動が派生的に創出され、短期的に経済全体を拡大させる「フロー効果」と整備された社会資本が機能することにより整備直後から継続的・中長期的に得られる「ストック効果」がある。

[2] 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、インフラを管理・所管する各省庁や地方公共団体は、本基本計画に基づき「インフラ長寿命化計画（行動計画）」を策定し、「個別施設毎の長寿命化計画（個別施設計画）」を令和２年度までに策定することとされている。

緊要性が高い状況にあり、その多くは地方自治体において管理されているものである。このような状況を踏まえ、令和２年度予算案において、社会資本整備総合交付金の一部と従来の大規模修繕等のための補助制度を統合した新たな個別補助制度の創設[3]が盛り込まれている。

(2) 道路政策の動向

老朽化が問題となっている我が国の道路施設のメンテンナンスについては、平成 25 年の道路法等改正により、「橋梁」、「トンネル」及び「道路附属物等」の道路施設について、５年に１回の定期点検が義務付けられている。平成 30 年度末で点検の１巡目（平成 26～30 年度）がおおむね完了したことから、国土交通省は、令和元年８月に「道路メンテナンス年報」（１巡目）を取りまとめた（点検結果は右表参照）。同省は、点検結果を踏まえ、地方公共団体と連携して計画的なメンテナンスを実施していくこととしており、令和２年度予算案において、道路メンテナンス事業についての個別補助制度を創設することとしている。

判定区分の割合（全道路管理者合計）

	判定区分[4]の割合			
	Ⅰ	Ⅱ	Ⅲ	Ⅳ
橋梁	41%	49%	10%	0.1%
トンネル	2%	56%	41%	1%
道路附属物	32%	53%	15%	0.1%

資料：国土交通省資料より作成

また、平常時・災害時を問わない安定的な輸送の確保については、平成 30 年の道路法改正により、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」として指定し、国際海上コンテナ車（40ft 背高）の特車通行許可を不要とする措置の導入や災害時の道路啓開・災害復旧を国が代行する制度が創設された。平成 31 年４月には、供用中の道路を対象に約 35,000km が重要物流道路に指定された。さらに令和元年度中に事業中・計画中の道路を含めて重要物流道路の指定が行われる予定である。

近年発展が著しい自動運転技術は、高齢化等に伴う様々な社会問題を解決する手段として期待されており、現在、国土交通省において高速道路の隊列走行や中山間地における道の駅等を拠点とした自動運転サービスの実証実験が行われている。他方で、直面する社会問題の喫緊性を踏まえると、自動運転技術の普及に当たっては、車両の技術開発を待つだけでなく、インフラ側が先行して対応することも必要となっている。このため、令和元年 11 月、国土交通省の「自動運転に対応した道路空間に関する検討会」の中間とりまとめが策定され、2022 年度の高速道路における後続車無人隊列走行システムの商業化等の政府目標の達成に向けた方針として、隊列走行車の専用の走行空間の確保や自動運転車の自己位置特定のための支援施設に係る法制度や基準等の整備が提言されている。

---

[3] 従来から地方公共団体に対する財政的支援として、個別施設計画を踏まえた老朽化対策に対する防災・安全交付金等のほか、大規模修繕・更新に対する補助制度（新たな補助制度に統合予定）による支援が行われている。

[4] 判定区分Ⅰ（健全）は「構造物の機能に支障が生じていない状態」、判定区分Ⅱ（予防保全段階）は、「構造物の機能に支障が生じていないが、予防保全の観点から措置を講ずることが望ましい状態」、判定区分Ⅲ（早期措置段階）は「構造物の機能に支障が生じる可能性があり、早期に措置を講ずべき状態」、判定区分Ⅳ（緊急措置段階）は「構造物の機能に支障が生じている、又は生じる可能性が著しく高く、緊急に措置を講ずべき状態」である。

また、人口減少により公共交通の更なる衰退が危惧される中、道路ネットワークと他の交通モードとの連携・接続（モーダルコネクト）を強化するために、鉄道駅と直結する日本最大のバスターミナルである「バスタ新宿」を例とする集約公共交通ターミナル「バスタプロジェクト」を全国で展開することとされており、道路法におけるバスやタクシー専用ターミナルの位置付けの明確化や民間ノウハウを活用したバスタ事業スキームの改善について検討が行われている。

(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。これらの路線については、平成 27 年の政府・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、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（令和 28 年（2046 年）頃）となる見通しである。

整備新幹線の一覧

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…2016 年 3 月 開業 **新函館北斗～札　　幌…2030 年度末予定** **（2035 年度から５年前倒し）**
東北新幹線※	盛　岡～新青森	盛　　岡～八　　戸…2002 年 12 月開業 八　　戸～新　青　森…2010 年 12 月開業
北陸新幹線	東　京～大　阪	高　　崎～長　　野…1997 年 10 月開業 長　　野～金　　沢…2015 年 3 月 開業 **金　　沢～敦　　賀…2022 年度末予定** **（2025 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…2004 年 3 月 開業 博　　多～新　八　代…2011 年 3 月 開業
九州新幹線 （西九州ルート）	博　多～長　崎	**武 雄 温 泉～長　　崎…2022 年度予定** **（2022 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。

建設費用はＪＲが毎年支払う新幹線貸付料[5]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。最近の人件費の上昇や消費税増税の影響等により、北陸新幹線及び九州新幹線の建設費は、開業までに新たに 3,451 億円が必要となることが明らかになったが、政府は、財源の見直しについて、ＪＲ各社に負担を求めることも含め検討している。

九州新幹線西九州ルートは、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」での暫定開業が予定されているが、前提であったフリーゲージトレイン（軌間可変電車）の投入断念により、「リレー方式」の恒久化も懸念されるため、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、令和元年８月、全線に新幹線軌道を新設するフル規格で整備する方針を決定した。新幹線の整備には、地元自治体の同意が必要だが、沿線自治体の佐賀県が、財政負担の重さや移動時間の短縮効果が薄いことからフル規格での整備に反対しており、整備方針の見通しは立っていない。

他方、中央新幹線は、ＪＲ東海が、超電導リニア方式による令和９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

[5] 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。

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11月に改正された「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（令和27年（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、名古屋駅、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得られ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) 地域交通の確保及び利便性向上

地域交通は活力ある地域社会の実現に不可欠であり、これまで「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」(地域公共交通活性化再生法) に基づき地域公共交通に関するマスタープランとなる地域公共交通網形成計画及び既存路線の編成変更のための地域公共交通再編実施計画の策定が進められるとともに、赤字系統のバスやデマンド交通に対する補助制度等による支援が行われてきた。

一方で、人口減少の本格化やそれを一因とした運転者不足が深刻化し、特に地方部における公共交通ネットワークの縮小やサービス水準の一層の低下が懸念されている中で、訪日外国人旅行客4,000万人時代を見据えた観光客の移動ニーズへの対応が求められる等地域公共交通をめぐる社会経済情勢が変化している。

このような状況から、交通政策審議会交通体系分科会地域公共交通部会において、①自家用有償旅客運送等の公共交通機関以外の輸送機関も含め、持続可能な旅客運送サービスの提供を確保することを目的とする、地方公共団体による「地域公共交通計画（仮称)」の作成の努力義務化及び国の補助制度との連動化[6]、②運行の効率化と利用者の利便性向上に資する、複数の事業者が共同経営する場合の路線再編を伴わないダイヤ調整や運賃調整[7]等を「地域公共交通利便増進事業（仮称)」として実施できるようにすること、③ＭａａＳ[8]の普及に向けた手続のワンストップ化等の特例措置の創設、④バス路線等の維持が困難となることが見込まれる段階において、関係者間の合意により新たにサービス提供事業者を選

[6] 計画の作成を補助要件とし、真に公的負担による地域公共交通の確保維持が必要な路線等に対し補助を実施する。

[7] 複数事業者間のダイヤ、運賃調整は独占禁止法の規制（カルテル）に抵触するおそれがあるが、国土交通大臣の認可を受けて乗合バス等の共同経営を行えば独占禁止法を適用しないこととする独占禁止法特例法の改正が検討されている。

[8] Mobility as a Service の略。出発地から目的地までの移動に係る検索・予約・決済などをオンライン上で一括して提供するサービス。さらに、小売、観光、病院等の移動以外のサービスとの連携による移動の高付加価値化も含む。

定し移動手段の確保を図る「旅客運送サービス維持・確保事業（仮称）」の創設、⑤自家用有償旅客運送の実施の円滑化及びその輸送対象として観光客等来訪者を明確化すること等を内容とした地域公共交通活性化再生法等の改正について検討が行われ、政府において同法等改正案の今国会への提出が予定されている。

また、令和元年 10 月からタクシー乗車前に運賃を事前に確定させて予約できる制度を導入するとともに、タクシーの相乗りの導入に向けたルール整備の検討[9]がなされている。

このほか、「交通政策基本法」に基づく「交通政策基本計画」が令和２年度末までを計画期間として、地域交通ネットワークの再構築等を含む施策目標や数値指標を定めていることから、次期計画の策定に向けた検討が進められている。

(2) バリアフリー政策の動向

2020 年東京オリンピック・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」（ＵＤ）のまちづくりを実現するとともに、様々な心身の特性や考え方を持つ全ての人々が、相互に理解を深めようと対話し、支え合う「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 年制定の「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律」（バリアフリー法）に基づき、公共交通施設（旅客施設及び車両等）や建築物等を新設する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同基準への適合努力義務等が定められるとともに、同法に基づく「移動等円滑化の促進に関する基本方針」において令和２年度末までの整備目標が定められ、支援措置[10]等により取組が促進されてきた。

平成 30 年には、バリアフリーを取り巻く環境の変化等を踏まえ、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の創設、同法の適用対象の拡大（貸切バス、遊覧船等）、各施設設置管理者によるバリアフリー情報提供の努力義務等の措置を講ずる同法改正を行った。さらに、同年、国土交通委員長提出の「ユニバーサル社会の実現に向けた諸施策の総合的かつ一体的な推進に関する法律」が成立し、ユニバーサル社会の実現に向けた諸施策について①策定及び実施時に障害者、高齢者等の意見を反映するために必要な措置を講ずる努力義務、②実施状況の公表が定められている。

このような中、国土交通省は、交通事業者による一定水準の接遇を確保するためのガイドラインや職員研修モデルプログラムの作成、ＵＤタクシーにおける車椅子乗降の改善についての事業者向けセミナーの開催等の取組を行っているが、いまだＵＤタクシーにおける乗車拒否や、障害者用トイレの利用マナー等ソフト面での課題が指摘されており、公共

---

[9] 「経済財政運営と改革の基本方針 2019」（令和元年６月閣議決定）において掲げられ、成長力の強化に向けて取り組むことが位置付けられている。

[10] 現在、不特定多数の者や主に高齢者、障害者等が利用する一定規模以上の建築物、鉄道駅等の旅客ターミナルのバリアフリー化及びノンステップバス、ＵＤタクシー等の導入に対し支援措置が講じられている。

交通事業者や国民における幅広いソフト施策の推進等に向けて、法改正を含め検討が進められている。また、2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会を前に、宿泊施設[11]等のバリアフリー化が図られているとともに、新幹線車両の車椅子スペース及び予約システムの改善等についての取組が進められている。

(3) 所有者不明土地等対策の取組

所有者不明土地の存在が公共事業の実施等の場面において支障を来す事例が生じるなど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月に「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」が制定され、所有者不明土地の公共的目的での利用の円滑化等を図る制度が構築された。しかし、同法によって所有者不明土地問題が根本的に解消するものではなく、その抜本的対策については、登記制度や土地所有の在り方等を含めた政府一体となった検討が必要であったことから、平成30年１月、「所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議」が設置され、同会議において、その後、「所有者不明土地等対策の推進に関する基本方針」（以下「基本方針」という。）[12]が決定された。

国土交通省では、基本方針を踏まえ、人口減少社会における土地に関する基本制度の見直し及び地籍調査の円滑化・迅速化のための措置等について、それぞれ国土審議会において検討が行われ、平成31年２月、「国土審議会土地政策分科会特別部会　とりまとめ」（以下「特別部会とりまとめ」という。）及び「国土調査のあり方に関する検討小委員会　中間とりまとめ」（以下「国土調査中間とりまとめ」という。）が公表された。

特別部会とりまとめでは、土地基本法の見直しの方向性として、土地については公共の福祉が優先されることを再確認した上で、法全体に管理の観点を追加し、これを規律するとともに土地所有者等を始めとする関係者の責務や役割分担を明確化し、基本的施策として利用・取引の規制よりも、利用・管理の促進と取引の円滑化をより重視すべきこと等が示された。

また、令和元年６月、国土調査のあり方に関する検討小委員会より国土調査中間とりまとめを基礎とした報告書が公表され、この報告書の中で、地籍調査の円滑化・迅速化のための措置として、土地所有者等の探索の合理化、土地所有者等の所在が不明な場合の措置（筆界案の公告等の一定の手続により調査を進められる仕組み等）の導入、官民境界等先行調査の国土調査法上の位置付けの明確化等が示された。

基本方針では、国土審議会のとりまとめを踏まえ、令和２年、土地基本法等の見直しを行うとともに、人口減少社会に対応した新たな総合的土地政策の策定に向けた検討を行う、また、地籍調査に関し、地籍調査を円滑かつ迅速に進めるための措置等について、令和２年度から始まる第７次国土調査事業十箇年計画の策定とあわせ、国土調査法等の見直しを行うとされている。新たな総合的土地政策については、国土審議会土地政策分科会企画部

---

[11] 改正法の施行にあわせて、ホテル等の車椅子使用者用の客室設置基準が改正されている。

[12] 平成30年６月に最初の「基本方針」が決定され、令和元年６月に新たな「基本方針」が決定されている。

会において、特別部会とりまとめで示された土地基本法見直しの方向性を踏まえ、土地政策の再構築に向けた検討が行われ、令和元年 12 月に中間とりまとめが公表された。中間とりまとめでは、土地需要の創出や喚起、顕在化に努めること、所有者等による適正な土地の管理を促すとともに、これが困難な場合には土地に関する権利を円滑に移転していけるように取り組むことを土地政策の重要な方向性と捉えている。これらを踏まえ、土地基本法の見直しに当たり、基本理念として適正な「管理」を明確にし、土地所有者等の責務を新たに位置付けること等を検討すべきことが示された。政府においては、国土審議会のとりまとめ等を踏まえ、土地基本法及び国土調査法等の改正案の今国会への提出が予定されている。

(4) 不動産業の動向－賃貸住宅管理業の在り方

賃貸住宅は住宅ストックの４分の１以上を占め、多様な居住ニーズに応えるものとして必要不可欠なものとなっており、その適切な維持管理のためには、管理に携わる事業者の業務が適正になされることが重要である。このため、国土交通省は、平成 23 年 12 月に国土交通省告示による任意の制度として賃貸住宅管理業者の登録制度を設け、登録事業者が行う賃貸住宅の賃料・敷金等の受領や契約の更新、終了時の手続等の管理業務についてルールを定め、一定の資格者により重要な事項の説明や書面交付が行われるなどの運営により、家主及び入居者の利益の保護を図っている。

賃貸住宅管理業の適正化に係る制度については、これまでに検討・改善が図られてきたものの、賃貸住宅管理業者と家主・入居者との間のトラブルは依然として発生している。特に近年は、人口減少、超高齢社会の到来や空き家等の増大などを背景に賃貸住宅の管理の必要性が一層高まっており、賃貸住宅管理業者の役割の強化や、住宅を借り上げて転貸するサブリース等をめぐるトラブルの発生を踏まえた業務の適正化が一層求められている。

このため、「賃貸住宅管理業等のあり方に関する検討会」において、今後の賃貸住宅管理業の在り方について検討がなされ、平成 30 年 10 月、賃貸住宅管理業の登録制度について法制化を進めるべきであるとする「今後の賃貸住宅管理業のあり方に関する提言」が取りまとめられた。また、同提言において、賃貸住宅管理業者登録制度の法制化の検討に向けた具体的な制度設計に当たっては、実態を把握した上で検討すべきとされたことから、令和元年７月から８月にかけて、国土交通省において、賃貸住宅管理業者（未登録業者も含む。）、家主、入居者それぞれに対してアンケート調査が実施され、その調査結果が同年 12 月に公表された。

(5) 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

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[13]が進められている。

改正法の施行から５年間のコンパクトシティ政策の取組を検証した結果や昨今の自然災害の頻発・激甚化などを踏まえ、居住誘導区域における生活利便施設の立地の促進、市町村の単位を超えた広域連携の推進、ハザードエリアへの住宅立地の抑制などの対応方策の制度化や予算措置等の検討が進められている[14]。

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[15]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[16]が、「都市公園法」改正により公募設置管理制度（Ｐａｒｋ－ＰＦＩ）[17]がそれぞれ創設される[18]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[19]が創設された。なお、平成30年税制改正により、特定生産緑地に対する税負担の軽減措置[20]が創設された。

ウ　都市の成長力引上げ

今後のまちづくりの方向性として、コンパクト・プラス・ネットワーク等の都市再生の取組を更に進化させ、官民のパブリック空間をウォーカブルな人中心の空間へ転換し、「居心地が良く歩きたくなるまちなか」を形成することにより、イノベーションや新たなつながりを創出する都市を構築するため、その実現に向けた制度化や予算措置等の検討が進められている[21]。

(6) 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。

---

[13] 272都市が令和元年７月31日までに計画を作成・公表している。

[14] 令和元年７月、社会資本整備審議会都市計画基本問題小委員会において『安全で豊かな生活を支えるコンパクトなまちづくりの更なる推進を目指して』（中間とりまとめ）が取りまとめられた。

[15] 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578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31年３月31日時点）。

[16] 市町村の認定を受け、ＮＰＯ法人等の民間主体が空き地等を活用して市民緑地を整備・公開する制度。固定資産税等の軽減や植栽、ベンチ等の施設整備に対する補助の支援が受けられる。

[17] 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。

[18] 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。

[19] 生産緑地は、都市計画決定から30年が経過する日から市町村に買取り申出が可能となる。同日以後においても、その保全を確実に行うことが、良好な都市環境の形成を図る上で特に有効であると認められる生産緑地について、市町村が、特定生産緑地として指定することができる制度。指定により、買取り申出が可能となる期日が10年後に延期される。

[20] 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。

[21] 令和元年６月、国土交通省「都市の多様性とイノベーションの創出に関する懇談会」において『「居心地が良く歩きたくなるまちなか」からはじまる都市の再生』（中間とりまとめ）が取りまとめられた。

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[22]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[23]。

このほか、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機能の強化のため、平成 29 年の「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」改正により、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が創設され、登録住宅の改修・入居への支援制度が措置されている[24]。

イ　老朽化マンション対策、空き家対策、既存住宅の質の向上と流通促進

今後、高経年マンションの増加が見込まれることを踏まえ、地方公共団体の能動的な関与によるマンション管理の適正化、建替えの円滑化の促進やマンション敷地売却事業の対象の拡充によるマンション再生の円滑化などの対応方策の制度化や予算措置等の検討が進められている[25]。

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[26]、特定空家等[27]に対する勧告、命令、代執行等が行われており、併せて予算や税制措置[28]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。

住宅・建築物の省エネ性能向上については、令和元年の「建築物のエネルギー消費性能

---

[22] 令和元年 11 月末時点で、7,468 棟、249,597 戸が登録されている。

[23] 住生活基本計画において、令和７年度（2025 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。

[24] 平成 29 年 10 月に施行され、令和元年 12 月現在 19,495 戸が登録されている。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。

[25] 社会資本整備審議会マンション政策小委員会において、マンション管理の適正化及び再生の円滑化に向けた新たな施策の方向性が令和２年２月に取りまとめられる予定。

[26] 1,051 市区町村（60.4%）で既に策定済み（平成 31 年３月 31 日現在）。

[27] 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。

[28] 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。

の向上に関する法律」改正により、エネルギー消費性能基準（省エネ基準）への適合義務の対象が2,000㎡以上の住宅以外の新築等される建築物から300㎡以上に拡大されたほか、建築士に対する小規模建築物の省エネ性能の建築主への説明義務が創設されている。

木造建築の推進については、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理化等が措置され、木材利用の促進に向けてＣＬＴ[29]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。

(7) 防災意識社会への転換

ア　平成30年７月豪雨の発生及び「防災・減災、国土強靱化のための３か年緊急対策」等の対策

平成30年７月豪雨では、広域的かつ同時多発的に河川の氾濫や土石流等が発生し、風水害としては平成においては最悪の200名を超える死者・行方不明者と、多数の家屋被害に加え、空港ターミナルの閉鎖等重要インフラの機能に支障を来す事態が生じた。

このため政府は、防災や国民経済・生活を支える重要インフラの緊急点検を行い、その結果等を踏まえて、同年12月、特に緊急に実施すべき対策として「防災・減災、国土強靱化のための３か年緊急対策[30]」を閣議決定した。国土交通省が所管する分野では、堤防強化、樹木伐採・河道掘削、避難所や発電所といったインフラ・ライフラインを保全する砂防堰堤の整備等のハード対策や、土砂災害警戒区域[31]等の指定の前提となる基礎調査、土砂災害ハザードマップ等の各種災害に対するハザードマップ等の充実、災害の切迫状況等を伝える簡易型河川監視カメラの設置などのソフト対策への取組が進められている。

また、同月、社会資本整備審議会において答申「大規模広域豪雨を踏まえた水災害対策のあり方について」が取りまとめられ、関係機関の連携によるハード対策の強化に加え、大規模氾濫減災協議会[32]等を活用し、多くの関係者の事前の備えと連携の強化により、複合的な災害にも多層的に備え、社会全体で被害を防止・軽減させる対策の強化を緊急的に図るべきであるとされた。国土交通省は、平成31年１月、答申を踏まえ、「『水防災意識社会[33]』の再構築に向けた緊急行動計画」[34]を改定し、取組をより一層進めることとしている。

---

[29] 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。

[30] 国、地方公共団体又は民間が令和２年度までの３か年で、期間内の事業の完了又は大幅な進捗を目標として集中的に実施するもので、財政投融資及び民間負担を含め概ね７兆円程度の事業規模が目途とされている。同対策に係る予算は通常予算とは別枠で要求される。

[31] 土砂災害警戒区域とは、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。平成31年度末までに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。

[32] 多様な関係者が連携して洪水氾濫による被害を軽減するためのハード・ソフト対策を総合的かつ一体的に推進するため、洪水予報河川又は水位周知河川を対象に組織される協議会（水防法に基づき国管理河川は義務）。

[33] 「施設では防ぎきれない大洪水は必ず発生するもの」へと意識を変革し、社会全体でこれに備えること。

[34] 平成29年改正水防法施行に合わせて策定された、国・都道府県管理河川において平成33年度（2021年度）までに緊急的に実施すべき緊急行動計画。

このほか、平成 30 年７月豪雨においては洪水調節を行った 213 基のダムのうち、８基で洪水調節容量を使い切る見込みとなり、ダムへの流入量と放流量を同程度とする異常洪水時防災操作が実施され、同操作移行後のダム下流において人的被害を含む甚大な被害が生じたことから、同年 12 月、同省に設置された「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」が提言[35]を取りまとめ、これを踏まえてダムの事前放流[36]の実施体制の整備等への取組が進められている。

事前放流の実施体制が整ったダム

資料：国土交通省資料より作成

緊急行動計画の主な目標と取組状況

メディア連携のための協議会の設置
都道府県単位を基本とした地域連携メディア協議会の実施　29地区（R1.10）
2020年度までに都道府県管理河川沿川の対象となる市町村にて水害対応タイムライン※を作成
681/1,180市町村（R1.6）　※国管理河川は全730市町村にて作成済み（H29.6）
ICT等を活用した洪水情報の提供
社会実験対象のCATV18社のうち12社にて洪水時の映像情報の配信開始（R1.7末）
ダム下流部において浸水想定図の作成が必要なダムについて浸水想定図を作成
国管理ダム：対象の全ダムで着手済み、3/84で作成済み（R1.8）、令和元年度末までに実施 都道府県管理ダム：74/153ダムで着手済み、2/153で作成済み（R1.8）、令和2年度末までに実施
国管理河川109水系で上下流連続的に越水の危険度をわかりやすく表示した水害リスクラインによる水位情報の提供
3水系で提供試行開始（H30.7）、10水系で提供開始（R1.6）、50水系に拡大（R1.9）、令和元年度中を目途に全109水系の運用開始予定
洪水時に特化した低コストの水位計の配備実施
国管理河川：2,835/2,945箇所 都道府県管理河川：3,549/5,755箇所（R1.8）、令和２年度末に完了予定
2020年度末までに簡易型河川監視カメラの配備実施
国管理河川：令和元年度末までに約1,600箇所配備予定 都道府県管理河川：令和元年度末までに約2,000箇所配備予定
令和元年６月から全国各地で研修会の場において、不動産関連事業者向けに国や県の河川部局の担当者が水害リスクに関する情報の解説を順次実施
説明会の実施82回（R1.10現在。令和元年度末までに残33回実施予定）、関係団体に「不動産取引時のハザードマップを活用した水害リスクの情報提供について」を依頼（R1.7）

※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。

資料：国土交通省資料より作成

イ　令和元年台風第19号の発生及び経済対策を含むその後の対策

令和元年台風第 19 号による豪雨では、140 か所（うち国管理河川 12 か所）の堤防決壊や６基のダムで異常洪水時防災操作を実施する等極めて広範囲にわたり施設能力を上回る事象が生じ、河川の氾濫やがけ崩れ等により、100 名近い死者・行方不明者と多数の家屋被害が発生するとともに、長野新幹線車両基地等のインフラが被災した。

政府は同年 11 月、台風第 19 号等の被害に対応するため、権限代行による復旧工事や被災河川の改良復旧等の災害応急復旧等の取組を進めることとした「被災者の生活と生業の再建に向けた対策パッケージ」を取りまとめ、翌 12 月、同パッケージや防災・減災、国土強靱化の取組等を進めることとして、事業規模 26 兆円程度となる「安心と成長の未来を拓く総合経済対策」を取りまとめた。同経済対策においては、氾濫の危険性が高い河川における河道掘削等の河道整備やダム等の基幹的防災インフラの整備等のハード対策、水害リ

[35] 同提言において、「直ちに対応すべきこと」として、ダムの操作規則の点検と事前放流の充実が挙げられている。

[36] 異常洪水時防災操作に移行するような大規模な出水が予測された場合に、利水者の協力のもと、利水容量に貯留している水の一部を洪水前に放流し、一時的に洪水調節容量を増加させ洪水に備える操作。

スク情報の提供や防災情報のアクセス集中対策等のソフト対策が盛り込まれている。

河道整備に関しては、国土交通省は令和元年度補正予算案において、本川支川の合流部などの危険性が特に高い区間における集中的な河道掘削等を個別補助事業の対象に拡充することを盛り込んでいるほか、総務省は令和２年度の地方財政措置において、地方自治体が実施する河川浚渫に対する財政支援のための事業費を計上している。

ダムに関しては、同年 12 月、関係省による「既存ダムの洪水調節機能強化に向けた検討会議」が、一級水系において事前放流の実施方針や緊急時の連絡体制を含む水系毎の治水協定を令和２年５月までに締結すること等を内容とする、利水ダムを含む「既存ダムの洪水調節機能の強化に向けた基本方針」を取りまとめた。また、国土交通省においては、利水ダムの事前放流を進めるため、利水ダムの事前放流に伴う損失補填制度の創設等を令和２年度予算案に盛り込んでいる。

このほか、多くの災害において、緊急災害対策派遣隊（ＴＥＣ－ＦＯＲＣＥ）による災害対応が行われていることを踏まえ、ＴＥＣ－ＦＯＲＣＥの体制及び機能の強化（令和元年）[37]や中央省庁再編以降初となる地方整備局の人員増（令和２年度予算案）等の大規模災害に対する体制整備が進められている。

(8) 今後の気象業務の在り方

ア　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、自然環境や社会環境の変化、先端技術の展望を踏まえ、今後 10 年程度を展望した気象業務の在り方について審議を行い、平成 30 年８月、気象庁への提言を取りまとめた。同提言では、観測・予測技術の不断の改善を進めるとともに、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し、観測・予測精度向上に係る技術開発、気象情報・データの利活用促進、そしてこれらを車の両輪とする防災対応・支援の推進について目指すべき水準を設け、それに向けた取組を進めるべきであるとしている。

平成 30 年 10 月、気象庁は、同提言の気象・気候分野の技術革新を推進していく計画となる「2030 年に向けた数値予報技術開発重点計画」を策定し、気象・気候予測の根幹である数値予報の技術開発を強力かつ着実に推進していくこととしている[38]。

また、令和２年度からは、同提言で示された取組を強化するため「気象防災監[39]」の新設など、気象庁の組織再編[40]が行われることとなっている。

---

[37] 令和元年には、創設当初（平成 20 年）の５倍規模である１万 2,000 人に増強され、統括防災官等の新組織が設置されるとともに、ドローン等のＩＴ技術を活用した情報収集力・防災対応力の強化が図られた。

[38] 具体的には、以下の４項目について技術開発の目標を掲げている。①「豪雨防災」については、「集中豪雨発生前に、明るいうちからの避難等、早期の警戒・避難を実現」、②「台風防災」については、「大規模災害に備えた広域避難・対応を可能にする数日先予測の高精度化」、③「社会経済活動への貢献」については、「生産・流通計画の最適化等に役立つ高精度な気象・気候予測を実現」、④「温暖化への適応策」については、「『わが町』の地球温暖化予測により、国や自治体等の適応策策定に貢献」することとしている。

[39] 専門的知識に基づき、防災に関する平時・緊急時におけるハイレベルの対応や省庁間調整を実施。

[40] 現在の「予報部」「観測部」「地球環境・海洋部」が新たに「情報基盤部」「大気海洋部」に再編されることとなっている。

イ　防災気象情報の伝え方の改善に向けた取組

「平成 30 年７月豪雨」において、気象庁による防災気象情報の発表や自治体からの避難の呼びかけが行われていたものの、それらが必ずしも住民の避難行動に繋がっていなかったのではないかなどの指摘があった。このため、有識者等による「防災気象情報の伝え方に関する検討会」が開催され、平成 31 年３月、「防災気象情報の伝え方の改善策と推進すべき取組」が取りまとめられ、避難等の防災行動に役立てていくための防災気象情報の伝え方について、今後、気象庁が取り組むべき対応策が示された。

これを受け、気象庁は、河川や砂防等の関係部局と緊密に連携し、市町村が行う避難勧告等の発令の判断に防災気象情報が的確に結びつくよう、危険度分布の高解像度化や希望者向け通知サービスを開始した。また、訪日外国人等も含め、住民が理解しやすいよう、警戒レベルに対応した防災気象情報を分かりやすく提供することとしている。

さらに、同検討会では、今後、同取りまとめの改善策に沿った取組についてのフォローアップを実施するとともに、台風第 19 号等の災害を踏まえた更なる改善策について中長期的な視点も踏まえ検討し、水管理・国土保全局と気象庁で構成されている「河川・気象情報の改善に関する検証チーム」とも連携しながら、３月末までに結果を取りまとめることとしている。

(9) 国土交通省における自動運転の実現及び事故防止対策の推進に向けた取組

ア　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、交通事故の削減、高齢者等の移動手段の確保、物流の生産性向上等様々な社会問題の解決に大きな効果が期待されており、「官民ＩＴＳ構想・ロードマップ 2019」[41]等において、2020 年目途の実用化を目標とした高速道路での自家用車の高度な自動運転（レベル３）の市場化や 2020 年までの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）の市場化等が政府全体の目標として示され、官民を挙げて取組が進められている[42]。

自動運転技術が今後加速度的に進展していくことが想定される中、政府は、平成 30 年４月、自動運転に係る道路交通関連の法制度の見直しの方向性を示す「自動運転に係る制度整備大綱」（ＩＴ総合戦略本部決定）を策定した。これを踏まえ、国土交通省では、自動運転車両の安全基準に関し、国連における国際的な議論を主導するとともに、国際基準策定までの間も自動運転車の開発等が促進されるよう、同年９月に「自動運転車の安全技術ガイドライン」を公表した。その後、令和元年５月、「道路運送車両法」が改正され、保安基準の対象装置への自動運行装置[43]の追加や、事業として行う場合に認証が必要な分解整備の範囲の拡大（名称を特定整備に改正）等により、レベル３・４の自動運転車について、

---

[41] 令和元年６月、内閣に置かれている高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（ＩＴ総合戦略本部）決定。

[42] 自動運転レベル３・４は、いずれも特定条件下での自動運転機能であり、システムの作動継続が困難な場合に、レベル３はシステムの介入要求に対して運転者が対応する必要があるのに対し、レベル４はシステムが対応する。

[43] プログラムにより自動的に自動車を運行させるために必要な装置。

設計・製造から使用にわたる総合的な安全確保策を講じる法整備がなされた[44]。さらに、同省は、平成 30 年に自動運転車における損害賠償責任について運行供用者責任の維持等の方針を公表し、令和元年に無人自動運転移動サービスを導入する旅客自動車運送事業者のためのガイドラインを策定する等自動運転に係るルール整備に取り組んでいる。

このほか、同省においては、省内に自動運転戦略本部を設置し、上記のようなルール整備等に加え、トラック隊列走行[45]や最寄駅と最終目的地を自動運転で結ぶラストマイル自動運転の実現に向けた実証実験等の実施、中山間地域における道の駅を拠点とした自動運転サービスの社会実装の実現、都市交通における自動運転の活用のための技術的検討等に取り組んでいる。

イ　事故防止対策の推進に向けた取組

政府は相次ぐ高齢運転者の交通事故等を踏まえ、令和元年６月、「未就学児等及び高齢運転者の交通安全緊急対策」を取りまとめた。同対策には、衝突被害軽減ブレーキ（ＡＥＢＳ）及びペダル踏み間違い急発進抑制装置を備えた自動車である「安全運転サポート車」の普及推進や、このような安全運転支援機能を有する自動車を前提とした限定免許制度の検討等が盛り込まれた。

安全運転サポート車の購入等補助額（令和元年度補正予算案）（円）

対象			新車 普通	新車 軽	中古
車両購入	衝突被害軽減ブレーキ		（衝突被害軽減ブレーキのみ） 60,000	30,000	20,000
		障害物検知機能付き	（両装置搭載の場合） 100,000	70,000	40,000
（後付け装置）既販車	ペダル踏み間違い急発進抑制装置	障害物検知機能付き	40,000		
		障害物検知機能なし	20,000		

先進安全技術の性能認定制度の現状と今後の見通し（R1.12現在）

対象			現状	今後
新車	衝突被害軽減ブレーキ	対静止車両	制度創設：H30.3 公表：H31.4～	制度創設：R1年度内 申請：R2.4～ 公表：R3～ （衝突被害軽減ブレーキに関しては性能要件見直し）
		対走行車両		
		対歩行者		
後付け装置	ペダル踏み間違い急発進抑制装置	障害物検知機能付き		
		障害物検知機能なし	先行個別認定：R1.10.16～11.5 公表：R1.12.17	
	ペダル踏み間違い防止装置			

このうち安全運転サポート車の普及推進については、従来一部の地方自治体によって補助事業が行われていたが、「安心と成長の未来を拓く総合経済対策」（令和元年 12 月閣議決定）を受け、国においても令和元年度補正予算案において、65 歳以上の高齢運転者による安全運転サポート車の購入等補助制度[46]の創設が盛り込まれた。

また、国土交通省は、先進安全技術の性能等がメーカーや車種ごとに違いがあることを踏まえ、ＡＥＢＳを対象とした性能認定制度を平成 30 年に創設しており、今後、令和元年内にペダル踏み間違い急発進抑制装置にも導入する等性能認定制度の拡充を行うこととしている。

---

[44] 同年、レベル３の自動運転に対応した交通ルールについて道路交通法が改正された。

[45] 平成 31 年１月から２月までの間、後続車無人隊列システム（後続車有人状態）の公道実証実験を実施しており、政府は高速道路でのトラック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。

[46] タクシー等の事業用自動車も対象となる。

ＡＥＢＳについては、令和元年６月に国際的な基準[47]が策定され、令和２年１月に発効する。締約国の義務化の時期は各国において判断されることとされており欧州は令和６年以降とする方向であるが、政府は先行して国産新型車については令和３年 11 月から義務付けることとしている[48]。なお、事故発生時の被害が大きくなりやすいトラック・バスにおいては既に先進安全技術の基準化・義務化が進められている[49]。

３　航空、港湾、海事政策の動向

(1) 航空政策の動向

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、首都圏空港の発着容量の増加に取り組んでいる。2019 年（令和元年）８月、国土交通省は、2020 年（令和２年）３月より羽田空港新飛行経路の運用を開始し[50]、国際線を年間約 3.9 万回増便することを決定した。成田空港では、首都圏空港の機能強化に向けて、高速離脱誘導路の整備等により 2020 年までに空港処理能力を年間約４万回拡大する取組を進めており、両空港合わせて、現在の年間約 75 万回から年間約 83 万回まで発着容量を伸ばすこととしている。さらに、2020 年以降、成田空港の第３滑走路の整備、既存滑走路の延伸、夜間飛行制限の緩和等による更なる機能強化を進め、両空港合わせて、世界最高水準の発着容量である年間約 100 万回の実現を目指すこととしている。

イ　無人航空機の安全対策

昨年 11 月、関西国際空港でドローンが敷地内に侵入し、滑走路を閉鎖する事案が発生するなど、空港を標的とした無人航空機による危険・妨害行為が生じるリスクが高まっている。また、「小型無人機に係る環境整備に向けた官民協議会」において、機体から所有者の情報を把握することができないことが課題とされ、所有者の情報を把握するための登録制度を早急に創設する必要があるとされた。こうした状況の下で、政府においては、新たに所有者に対し機体へ登録番号を表示させること等を義務付けるための航空法の改正が検討されている。

ウ　次世代航空機（空飛ぶクルマ）実用化に向けた環境整備の推進

「空の移動革命に向けた官民協議会」は、2023 年（令和５年）に空飛ぶクルマの実用化を目指すことを盛り込んだロードマップを平成 30 年 12 月に取りまとめた。政府は、都市

---

[47] 国際基準は①対静止車両②対走行車両③対歩行者に対する一定の制動要件を満たすものとされる。なお、他国に先行し令和元年内に創設予定の①②③を対象とする認定制度の制動要件（国内基準）は、国際基準よりも緩やかな要件が課されている。

[48] 国産継続生産車は令和７年 12 月、輸入新型車は令和６年６月頃（継続生産車は令和８年６月頃）。

[49] トラック・バスに対してはＡＥＢＳや車両安定性制御装置、車線逸脱警報装置の設置が重量に応じ順次義務付けられており、義務化までの間の早期普及を図るため補助制度及び税制措置が講じられている。

[50] 一定の時間帯に限り、到着機が南風時に都心上空を通過する経路、出発機が北風時に荒川沿いに北上する経路等が新設されることとなっている。

部での送迎サービス、離島・山間部の新たな移動手段などにつながると期待される空飛ぶクルマ等の社会実装に向け、諸外国での先進事例の調査を行い、その結果を活用して円滑な試験飛行の実施を支援するとともに、安全基準の策定や空域の調整を検討するなど、官民一体となって環境整備を推進することとしている。

(2) 港湾政策の動向

我が国港湾は、コンテナ船の大型化や船社間の連携（アライアンス）再編による基幹航路の再編等を背景に、基幹航路である欧米航路の寄港頻度の維持が厳しくなりつつある。このため、国土交通省は、平成22年８月に京浜港及び阪神港を「国際コンテナ戦略港湾」に選定し、同港湾における「集貨」「創貨」「競争力強化」を政策の３本柱とし、各種政策を推進している。また、令和元年11月には港湾法が改正され、港湾運営会社が行う戦略港湾への基幹航路の寄港増加の取組に対する政府の支援が強化される。さらに基幹航路の維持・増加に向け、近隣諸国と比較し競争上不利な制度であるとん税及び特別とん税について、戦略港湾に入港するコンテナ船に対する減免措置が令和２年度に創設予定である。

海外港湾におけるコンテナターミナルの自動化・ＩＴ化の進展の一方で、我が国においては、名古屋港飛島ふ頭における遠隔操作化・自働化の導入に留まっていること、今後の労働力人口の減少や高齢化により、熟練技能者の確保が困難となることが予想されることから、国土交通省は、我が国の熟練技能者の技能をＡＩ（人工知能）に習熟させ、自働化・ＩＴ化と組み合わせることで、世界最高水準の生産性と良好な労働環境を有する「ＡＩターミナル」の実現に向けた政策を実施している。

さらに、生活や産業活動に必要不可欠な資源・エネルギー等の安定的かつ安価な輸入のため、穀物（とうもろこし、大豆）、鉄鉱石、石炭等のばら積み貨物（バルク貨物）を扱う「国際バルク戦略港湾」を平成23年５月に10港湾選定し、岸壁の整備や企業間連携による共同輸送の推進等の取組を推進している。平成25年には、ばら積み貨物の輸入拠点を形成するため港湾法が改正され[51]、同法に基づく特定貨物輸入拠点港湾として平成25年12月に福島県の小名浜港（石炭）が、平成28年２月に釧路港（穀物）が、平成30年２月に徳山下松港（石炭）がそれぞれ指定されている。

一方、近年のアジアをはじめとする世界のクルーズ市場の拡大を踏まえ、政府が掲げる令和２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６月に港湾法が改正され、国土交通大臣の指定する「国際旅客船拠点形成港湾[52]」において、港湾管理者が、民間事業者の整備する旅客施設等の所有者との間に、係留施設の優先的な利用等を内容とするクルーズ船の受入を促進するための協定の締結ができることとされた。

このほか、海洋部門の環境規制の強化を背景に、今後増加が予想されるＬＮＧ燃料船の

---

[51] この改正により、①国土交通大臣によるばら積み貨物の輸入拠点となる港湾（特定貨物輸入拠点港湾）の指定、②①の港湾における港湾施設の整備等に係る協定制度を創設する等の措置が講じられた。

[52] 平成29年７月に、横浜、清水、佐世保、八代、本部及び平良の６港が、平成30年６月に鹿児島港が、また平成31年４月に下関港及び那覇港がそれぞれ選定されている。

我が国への寄港を促すため、国土交通省は燃料供給拠点の形成に向けた支援制度を平成30年度に創設した。同年６月には、伊勢湾・三河湾及び東京湾における燃料供給船建造等の事業が支援の対象とされ、これによる令和２年のＬＮＧ燃料供給拠点形成に向けた取組が官民で進められている。

(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」を推進している。そのような中、答申当時からの海事をめぐる環境の変化に対して、平成30年６月に海事イノベーション部会が取りまとめた、答申をレビューした報告書に基づき、海事生産性革命の更なる深化に取り組んでいる。

造船業においては、世界的な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に対抗すべく、国土交通省は、令和７年（2025年）の新造船建造量シェア３割獲得を目標に、船舶の開発・設計、建造、運航の各段階での技術開発支援を進めている。また、近年のＩｏＴや自動化技術の活用と海上における通信速度の高速化等を背景に、導入に向けた動きが世界的に活発化している自動運航船については、国土交通省においても、当面の目標として令和７年（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）の実用化を目指し、実用化に向け「自動操船」「遠隔操船」「自動離着桟」の３種の実証実験を進めている。

海運業では、１月から国際条約に基づき、船舶からのＳＯｘ（硫黄酸化物）及び温室効果ガス（船舶由来のものではほとんどがCO_2）の規制強化が実施されており、それらに対する対応が課題である。また、このような背景から、一部の船舶では、排出されるＳＯｘやCO_2を大幅に削減できる燃料のＬＮＧ化が行われているが、燃料供給網が構築途上であることと船舶の初期投資の高さがネックとなっている。

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。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[53]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。

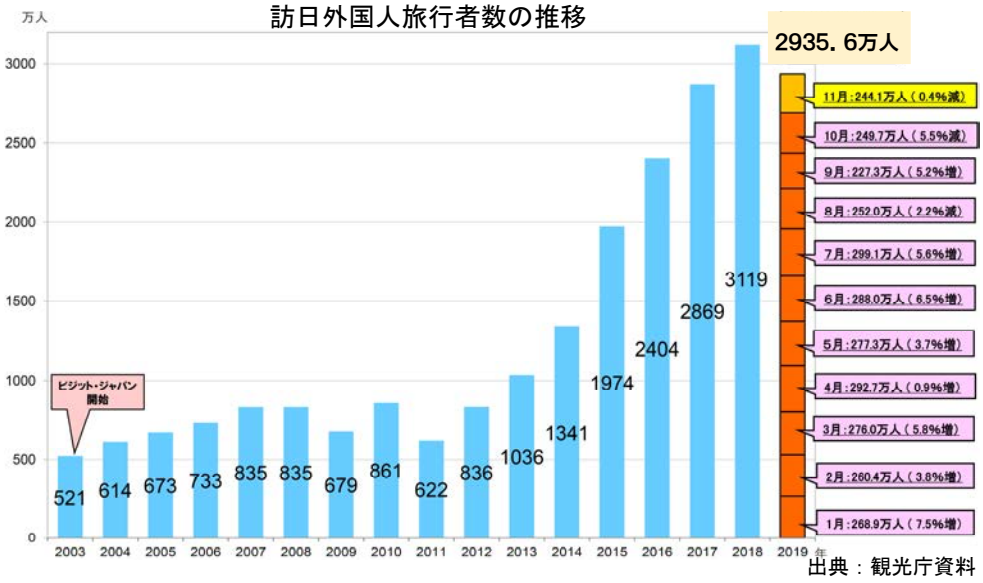
内航海運は、船舶と船員の２つの高齢化、伸び悩む輸送需要とそれによる用船料の低迷、中小企業が99.6%を占める脆弱な産業構造、また、モーダルシフトや地球環境問題への対

[53] 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。

応などが必要となっている。国土交通省は、平成 29 年６月に同省の「内航海運の活性化に向けた今後の方向性検討会」が取りまとめた、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」に基づき、同プランが目指すべき将来像とする「安定的輸送の確保」と「生産性向上」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施策を進めている。

４　観光施策の推進

訪日外国人旅行者数は、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の推進により大幅に増加しており、平成 30 年には初めて年間 3,000 万人を突破するとともに、訪日外国人旅行消費額も過去最高を記録するなど[54]、観光は今や我が国の成長や地方創生の柱となっている。



出典：観光庁資料

平成 28 年３月、政府は「明日の日本を支える観光ビジョン」を策定し、訪日外国人旅行者数を、2020 年 4,000 万人、2030 年 6,000 万人等とする新たな目標を設定した。そして、これらの目標達成に向けた政府の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」を策定している。

「観光ビジョン実現プログラム 2019」では、多言語対応や Wi-Fi 環境等の旅行環境の整備、地域の新たな観光コンテンツの開発、日本政府観光局（ＪＮＴＯ）と自治体、ＤＭＯ（観光地域づくり法人）との連携強化など、外国人の地方への誘客・消費拡大等を図る施策を打ち出している。

また、平成 31 年１月から徴収が開始された国際観光旅客税[55]は、基本方針[56]に基づき充当する施策が決定されており、令和２年度予算案では、最先端技術を活用した革新的な出入国審査等の実現、デジタルマーケティングを活用したプロモーションの高度化、地域の観光戦略推進の核となるＤＭＯの改革などに充てることとされている。

---

[54] 平成 30 年（2018 年）の訪日外国人旅行消費額は４兆 5,189 億円と６年連続で過去最高となった。

[55] 国際観光旅客税法に基づき、原則として、船舶又は航空会社（特別徴収義務者）が、チケット代金に上乗せする等の方法で、日本から出国する旅客（国際観光旅客等）から徴収（出国１回につき 1,000 円）し、これを国に納付するもの。

[56] 「国際観光旅客税の使途に関する基本方針等について」（平成 29 年 12 月観光立国推進閣僚会議決定 平成 30 年 12 月一部変更 令和元年 12 月一部変更）

Ⅱ　第 201 回国会提出予定法律案等の概要

１　土地基本法等の一部を改正する法律案（予算関連）

所有者不明土地の増加や自然災害の頻発等により、適正な土地の管理の重要性が増大していることに鑑み、適正な土地の管理についての基本理念、土地所有者等の責務等を明らかにし、政府による土地基本方針（仮称）の策定等について定めるとともに、同基本方針に即した国土調査の促進を図るため、令和２年度を初年度とする国土調査事業十箇年計画を策定し、あわせて、街区境界調査成果（仮称）の取扱い及び地方公共団体による筆界特定の申請について定める等の措置を講ずる。

２　高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律の一部を改正する法律案（予算関連）

高齢者、障害者等の移動等の円滑化の一層の促進を図るため、重点整備地区における移動等円滑化に係る事業の類型として教育啓発特定事業（仮称）を追加する等、国民の理解の増進及び協力の確保を図るための制度を整備するとともに、公共交通事業者等に対して役務の提供の方法に関する基準の遵守を義務付ける等の措置を講ずる。

３　道路法等の一部を改正する法律案（予算関連）

安全かつ円滑な道路交通の確保及び道路の効果的な利用の推進を図るため、大型車両の通行に係る手続の合理化、特定車両停留施設（仮称）及び自動運行補助施設（仮称）の道路の附属物への追加、歩行者利便増進道路（仮称）の指定制度の創設等の措置を講ずるとともに、頻発する自然災害への対応を強化するため、地方公共団体が管理する道路の災害復旧等の国土交通大臣による権限代行制度の拡充の措置を講ずる。

４　持続可能な運送サービスの提供の確保に資する取組を推進するための地域公共交通の活性化及び再生に関する法律等の一部を改正する法律案（仮称）（予算関連）

持続可能な運送サービスの提供の確保に資する取組を一層推進するため、地方公共団体による地域公共交通計画（仮称）の作成及び同計画に定められた事業の実施に係る関係法律の特例、自家用有償旅客運送の実施の円滑化を図るための規制の合理化、旅客運送事業の経営の安定に資する貨客運送効率化事業（仮称）の推進と調和した流通業務総合効率化事業の促進のための国と地方公共団体の連携の確保に係る規定の整備等の措置を講ずる。

５　都市再生特別措置法等の一部を改正する法律案（予算関連）

都市の魅力及び防災機能を高め、都市の再生を図るため、滞在快適性等向上区域（仮称）が都市再生整備計画に定められた場合における関係法律の特例を設けるとともに、立地適正化計画の記載事項への都市の防災に関する機能の確保に関する指針の追加、災害危険区域等に係る開発許可の基準の見直し等の措置を講ずる。

６　無人航空機等の飛行による危害の発生を防止するための航空法及び重要施設の周辺地域の上空における小型無人機等の飛行の禁止に関する法律の一部を改正する法律案（仮称）

最近における無人航空機その他の小型無人機の利用の実態及び空港等の機能の確保をめぐる状況に鑑み、無人航空機等の飛行による危害の発生を防止するため、無人航空機の登録制度について定めるとともに、その上空等において小型無人機等の飛行が禁止される対象施設に国土交通大臣が指定する空港を追加するほか、空港等の管理に関する基準を強化する等の措置を講ずる。

７　マンションの管理の適正化の推進に関する法律及びマンションの建替え等の円滑化に関する法律の一部を改正する法律案

マンションの老朽化等に対応し、マンションの管理の適正化の一層の推進及びマンションの建替え等の一層の円滑化を図るため、都道府県等によるマンション管理適正化計画（仮称）の作成、マンションの除却の必要性に係る認定の対象の拡充、団地内の要除却認定マンションの敷地の分割を多数決により行うことを可能とする制度の創設等の措置を講ずる。

８　賃貸住宅の管理業務等の適正化に関する法律案（仮称）

社会経済情勢の変化に伴い国民の生活の基盤としての賃貸住宅の役割の重要性が増大していることに鑑み、良好な居住環境を備えた賃貸住宅の安定的な確保を図るため、賃貸住宅管理業（仮称）を営む者に係る登録制度を設け、その業務の適正な運営を確保するとともに、特定賃貸借契約（仮称）の適正化のための措置等を講ずる。

（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　鈴木首席調査員（内線68581）

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 年に国連気候変動枠組条約（ＵＮＦＣＣＣ）が、1997 年には同条約を具体化し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・パリで開催された国連気候変動枠組条約第 21 回締約国会議（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、目標達成のため世界全体の温室効果ガス排出量を今世紀後半に実質ゼロにすること等を目指すとし、全ての国に 2020 年以降の削減目標（自国が決定する貢献（Nationally Determined Contribution）。以下、「ＮＤＣ」という。）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いる。

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（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　パリ協定の実施に向けた近年の動き

パリ協定は 2016 年 11 月４日に発効し、2020 年１月１日から取組が開始されている。このパリ協定の本格始動を目前に控えた 2019 年９月には、気候変動対策の強化を進展させるために国連気候行動サミットがニューヨークの国連本部で開催され、同年 12 月にスペイン・マドリードで開催されたＣＯＰ25 では、各国の削減目標の引上げを明記することはできなかったものの、野心的な気候変動対策を促すことを盛り込んだ成果文書が採択された。他方、パリ協定の温室効果ガス排出削減量の取引に関するルールである「市場メカニズム」の実施指針については合意できず、パリ協定開始後のＣＯＰ26 に議論が持ち越しとなっている。

なお、この間の 2017 年６月には、米国のトランプ大統領がパリ協定の脱退方針を表明し、2019 年 11 月４日にはパリ協定からの脱退を正式に通告している。

(2) 温室効果ガス削減等に向けた最近の国内の動き

我が国は、2015（平成 27）年７月に、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[1]をＵＮＦＣＣＣ事務局に提出し、その後、2019（令和元）年６月には「パリ協定に基づく成長戦略としての長期戦略」が閣議決定され、同事務局に提出した。なお、この長期戦略は、今世紀後半のできるだけ早期に「脱炭素社会」、すなわち温室効果ガスの実質排出ゼロの実現を目指すという長期的なビジョンを掲げ、その達成に向け、ビジネス主導の非連続なイノベーションを通じた「環境と成長の好循環」の実現を政策の基本的な考え方として位置付けており、長期戦略において温室効果ガス排出の実質ゼロを掲げるのはＧ７の中で初となる。

また、パリ協定への対応として、2016（平成 28）年５月には、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」が閣議決定されるとともに、気候変動による様々な影響に取り組むため、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、同法に基づく「気候変動適応計画」が同年 11 月に閣議決定された。

さらに、2019（令和元）年の第 198 回国会においては、地球温暖化対策強化の観点からフロン類の排出抑制を推進するため、「フロン類の使用の合理化及び管理の適正化に関する法律」（平成 13 年法律第 64 号）の改正法が成立し、2020（令和２）年４月１日に施行が予定されている。なお、フロン対策について先進的取組を行っている我が国は、ＣＯＰ25 において、フロン類のライフサイクル全体にわたる排出抑制対策を国際的に展開していく「フルオロカーボン・イニシアティブ」を立ち上げている。

(3) 今後の主な課題

パリ協定が本格始動し、世界全体での気候変動対策の進展が期待される一方、課題も残されている。

（パリ協定の実効性確保に向けた取組の強化等）

これまでに締約国が提出しているＮＤＣと、パリ協定が求める２℃目標等の達成に必要な温室効果ガスの排出削減量には大きな隔たりがあることから、本年２月までにＮＤＣの再提出が締約国に求められている中で、削減目標を引き上げ、対策を強化する必要性が指摘されている。

また、世界第２位の温室効果ガス排出国である米国は、本年 11 月４日以降にパリ協定の離脱が確定することとなるため、同年 11 月３日に予定される大統領選挙の行方とともに、今後の米国の動向も注目される。

（我が国の脱炭素化に向けた取組の在り方）

欧州を中心に 2030 年までに石炭火力発電の廃止を宣言する国が相次ぐ中[2]、ＣＯＰ25 では、石炭火力への依存度が高く国内での新設や海外輸出に前向きな我が国の姿勢が批判を

---

[1] パリ協定の発効に伴い、ＮＤＣとして登録されている。

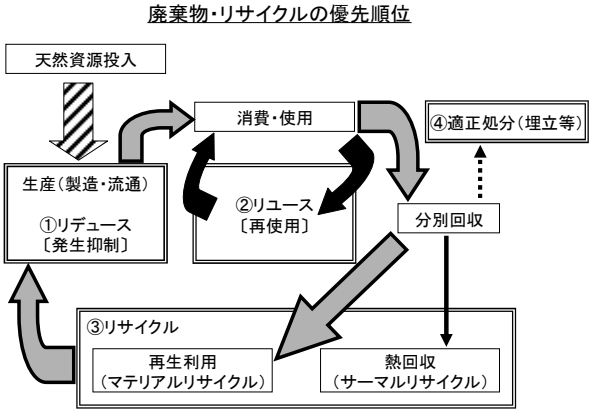
[2] 欧州諸国を中心に遅くとも 2030 年までに国内の石炭火力発電を廃止する計画が発表されており、廃止の目途として、英国は 2025 年、フランス 2021 年、オランダ 2030 年、カナダ 2030 年などとなっている。

受けた。我が国の石炭火力政策への批判の中で、ＮＤＣの再提出に向け、削減目標の引上げを含めて今後どのような検討を行っていくのか、また、パリ協定と矛盾しない説得力のある脱炭素化に向けた政策を講じていくことができるのか、注視していく必要がある。

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。）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。



（当室作成）

廃棄物・リサイクル対策は、天然資源の消費が抑制され、環境への負荷を低減するため、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　プラスチックごみ問題への取組

(ｱ) 海洋プラスチックごみ対策関係

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。以下「海岸漂着物処理推進法」という。）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。

さらに近年は、環境中に流出したプラスチックごみが波や紫外線の影響等で直径５ミリメートル以下となったマイクロプラスチックが、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や

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海岸漂着物処理推進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、翌令和元年５月に３Ｒ＋Renewable（再生可能資源への代替）を基本原則とする「プラスチック資源循環戦略」が策定された。

(ｲ) レジ袋有料化義務化関係

プラスチック資源循環戦略における重点戦略の一つにリデュース等の徹底が位置付けられており、その取組の一環としてレジ袋有料化義務化（無料配布禁止等）を行い、消費者のライフスタイルの変革を促すこととなった。

レジ袋有料化義務化に向けた議論は、経済産業省及び環境省の合同審議会において、「容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律」（平成７年法律第 112 号。以下「容器包装リサイクル法」という。）の枠組みを基本としつつ、容器包装の合理化に係る省令の見直しを見据えた議論がなされた。

検討の結果、レジ袋有料化の在り方の制度案が取りまとめられ、パブリックコメントを経て、令和元年 12 月 27 日、「容器包装リサイクル法」の関係省令[3]が改正された。この改正では、小売業に属する事業者が商品の販売に当たり、プラスチック製の買物袋を有償で提供すること等が定められ、①繰り返し使用可能な 50 マイクロメートル以上の厚さのもの、②海洋生分解性プラスチックの割合が 100％であるもの及び③バイオマスプラスチックの割合が 25％以上のもの、については有料化の対象外となった。なお、省令は令和２年７月１日から施行することとなった。

(ｳ) G20 大阪サミットの成果

2019（令和元）年６月に長野県で開催されたＧ20 持続可能な成長のためのエネルギー転換と地球環境に関する関係閣僚会合では、新興国や途上国も含めた各国が自主的な対策を実施し、その取組を継続的に報告・共有する新たな枠組みとして「Ｇ20 海洋プラスチックごみ対策実施枠組」が合意された。さらに、同月に大阪府で開催されたＧ20 大阪サミットにおける首脳宣言において、2050 年までに海洋プラスチックごみによる追加的な汚染をゼロにまで削減することを目指すこと等を掲げる「大阪ブルー・オーシャン・ビジョン」を共有し、Ｇ20 以外の国際社会にも共有を呼びかけることが盛り込まれた。

また、同年 10 月には、「Ｇ20 資源効率性対話[4]・Ｇ20 海洋プラスチックごみ対策実施枠

---

[3] 小売業に属する事業を行う者の容器包装の使用の合理化による容器包装廃棄物の排出の抑制の促進に関する判断の基準となるべき事項を定める省令（平成 18 年財務省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省令第１号）

[4] 2017（平成 29）年７月にドイツで開催されたＧ20 ハンブルクサミットの首脳宣言で設立が合意された。ライフスタイル全体にわたる天然資源の効率性、持続可能性の向上及び持続可能な消費生産形態の促進に向け、Ｇ20 各国間の優良事例及び各国の経験を共有することとされている。

組フォローアップ会合」が東京で開催され、「G20 海洋プラスチックごみ対策実施枠組」に基づく各国の対策の報告・共有が初めて行われ、同ビジョンの実現に向けた対策・施策の推進が確認され、会合の成果として、各国の課題と今後の活動内容を含めた「G20 資源効率性対話ロードマップ」が策定されている。

イ　浄化槽法の改正

浄化槽法（昭和58年法律第43号）において、単独処理浄化槽の新設は原則として禁止されているが、平成29年度末現在、単独処理浄化槽が浄化槽全体の52%、数にして約400万基が残存している。単独処理浄化槽は、汚濁負荷の大きい生活雑排水を未処理で放流するなど、公共用水域の水質保全にとって大きな障害となるため、環境負荷の低い合併処理浄化槽への転換が急務となっている。さらに、浄化槽の水質に関する定期検査の受検率も40%にとどまっており、浄化槽管理の強化が必要とされていた。

こうした状況を踏まえ、令和元年の第198回国会において、浄化槽による汚水の適正な処理及び浄化槽の適正な管理をより一層促進するため、浄化槽処理促進区域の指定及び地方自治体が設置する公共浄化槽に係る制度を整備するとともに、都道府県知事等による浄化槽台帳の作成の義務化、補修等が必要な単独処理浄化槽から合併処理浄化槽への転換に係る指導権限の都道府県知事への付与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、同年６月に成立した。

ウ　災害廃棄物処理に関する取組

令和元年台風第19号等により、関東甲信越から東北地方にかけて甚大な被害が発生し、堤防の決壊による浸水被害等により、数百万トンの災害廃棄物が発生した。災害廃棄物処理の遅滞は被災地の復興の妨げとなるため、災害廃棄物処理計画の策定等による平時の備え、迅速かつ適切な初動対応、国による被災地支援体制の構築などが重要となる。

環境省は、自治体等における災害廃棄物対策の支援充実のため、災害廃棄物に関する有識者、技術者、業界団体等で構成される「災害廃棄物処理支援ネットワーク(D.Waste-Net)」を構築しており、災害廃棄物処理計画の策定等に対する技術支援、発災時の初動対応、復興対応支援等を行っている。その他、地方環境事務所が中心となって、自治体や事業者等の参画により、地域ブロック協議会が全国８か所に設置されており、地域ブロック別の災害廃棄物対策行動計画等の作成、自治体の災害廃棄物処理計画策定支援、地域ブロックにおける共同訓練の取組が実施されている。

一方、災害廃棄物処理計画の策定率は、都道府県では85%、市区町村では28%（平成30年３月現在）となっており、これまでの災害の被災地でも、計画の未策定による災害廃棄物処理対応の遅れが指摘されていた。そのため、第四次循環型社会形成推進基本計画に掲げられている令和７年度末に都道府県で100%、市区町村で60%とする目標の達成に向けて、さらなる取組が必要とされている。特に市区町村では、専門知識を持つ職員や予算の確保が困難であることから、政府による積極的な策定支援が必要との指摘がある。

３　自然共生社会の形成

(1) 生物多様性の保全及び持続可能な利用

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、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。

また、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、政府に生物多様性国家戦略の策定を義務付けており、そのため、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。

愛知目標の達成年は 2020 年であるが、その達成状況については、生物多様性及び生態系サービスに関する政府間科学政策プラットフォーム（ＩＰＢＥＳ）[5]から、このままでは目標のほとんどを達成できない可能性が高いとの指摘もなされている[6]。

こうした中、本年 10 月に生物多様性条約第 15 回締約国会議（ＣＯＰ15）が昆明（中国）で開催される予定であり、ＣＯＰ15 でのポスト 2020 目標の採択に向けた国際交渉が今後本格化することになる。

(2) 国内における個別課題への対応

ア　自然環境保全法の改正

愛知目標においては、各締約国に対し、2020 年までに沿岸域及び海域の 10%を保全するよう求めている。我が国の沖合域については、海洋保護区の設定が十分とは言えず、生物多様性保全の強化が必要であることから、中央環境審議会で検討が行われた結果、平成 31 年１月に沖合域における海洋保護区の設定に係る答申が取りまとめられた。

同答申を踏まえ、平成 31 年４月には、「沖合海底自然環境保全地域」の指定や当該地域における鉱物の掘採・探査や海底の動植物の捕獲の規制を内容とする「自然環境保全法」（昭和 47 年法律第 85 号）の改正法が成立した。

イ　動物の愛護及び管理に関する法律の改正

動物の適正な取扱いについて定める「動物の愛護及び管理に関する法律」（動物愛護管理法）は、過去３回の改正[7]で規制が強化されてきたが、その後も動物取扱業者による不適正な飼養等の事例が依然として数多く報告され、動物虐待も後を絶たない状況にあり、更な

---

[5] 国連環境計画（ＵＮＥＰ）により 2012 年に設立された政府間組織

[6] ＩＰＢＥＳ地球規模評価報告書政策決定者向け要約（ＳＰＭ）概要（令和元年５月）

[7] 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。

る改正を求める声が多く寄せられていた。こうした状況を踏まえ、各党間において法改正に向けた議論が重ねられた結果、同法の改正案が衆議院環境委員長により提出され、令和元年６月に成立した。

主な改正内容は、第一種動物取扱業による適正飼養等の促進のため、飼養保管に係る遵守基準の明確化や出生後 56 日を経過しない犬猫の販売等の制限についての平成 24 年改正法の附則で定められた激変緩和措置の廃止[8]とともに、犬猫等販売業者に対する犬猫へのマイクロチップ装着の義務付け（一般飼い主等には装着の努力義務）や愛護動物の殺傷・虐待等の罰則の強化[9]が規定された。

ウ　愛玩動物看護師法の制定

近年、犬猫等の愛玩動物（ペット）は、多くの家庭で家族の一員として大切な存在となっていることに伴い、飼い主が求める獣医療のニーズも高度で多様化しており、獣医師と動物看護師による獣医療の充実が期待されている。

また､飼い主によるペットの健康管理やしつけの重要性が指摘されていることなどから、愛玩動物分野の動物看護師の果たす役割がますます重要となっている。

こうした状況を踏まえ、令和元年６月に、愛玩動物の看護等の業務に従事する者の資質向上・業務の適正化を図るため、新たに愛玩動物看護師の資格を定め、愛玩動物看護師の業務として獣医師法の規定にかかわらず愛玩動物の診療の補助を可能とするほか、免許に関する規定を設けることを内容とする「愛玩動物看護師法案」が衆議院環境委員長により提出され、同年６月に成立した。

エ　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[10]では、平成 31 年１月末現在、3,732 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」（平成 25 年法律第 37 号）の改正法が成立し、平成 30 年６月に施行された。

---

[8] なお、専ら文化財保護法の規定により天然記念物として指定された犬の繁殖を行う犬猫等販売業者が犬猫等販売業者以外の者にその犬を販売する場合については特例が設けられている。

[9] 愛護動物の殺傷につき２年以下の懲役又は 200 万円以下の罰金から５年以下の懲役又は 500 万円以下の罰金に、愛護動物の虐待・遺棄につき 100 万円以下の罰金から１年以下の懲役又は 100 万円以下の罰金に引き上げられた。

[10] 絶滅のおそれのある野生生物の種のリスト

オ　特定外来生物ヒアリ対策の現状

特定外来生物[11]であるヒアリ[12]については、平成 29 年６月の国内初確認以降、関係省庁が連携して水際での防除に取り組み、国内定着を防いできた。しかし、このような状況にもかかわらず、令和元年９月から 10 月にかけて、東京港青海ふ頭において、一定規模のヒアリのコロニー（集団）が形成され、多数の女王アリを含んでいることが確認された。

これを踏まえ、同年 10 月、ヒアリ対策関係閣僚会議が開催され、これまでの調査・防除体制を更に強化して、港湾周辺における徹底した調査と確実な防除を行うほか、全国的な取組状況についても再度確認、徹底を図ることにより、国内定着を阻止することを申し合わせた。これらを受け、現在政府による緊急対応の取組が続けられている。

４　石綿（アスベスト）問題

(1) 石綿問題の現状

石綿は、安価で耐火性、耐熱性、防音性などに優れているため、昭和 30 年頃から耐火材や断熱材として使用され始め、高度成長期を中心に使用されてきた。しかし、石綿はばく露から数十年を経て中皮腫や肺がん等の重篤な疾病を発症させるという健康影響が社会問題となったため、現在では全面的に新たな使用が禁止されている。

今後は、石綿含有建材が使用されている建築物等の解体等作業が令和 10 年頃をピークに増加することが見込まれているため、石綿飛散防止対策の一層の強化が必要とされている。

(2) 現行の大気汚染防止法の概要

大気汚染防止法は、特定建築材料[13]が使用されている建築物等の解体等作業を規制対象としており、元請業者等が工事の前に特定建築材料の使用の有無を事前に調査し、調査結果を元請業者から発注者に説明しなければならないこととされている。また、発注者は建築物等の解体等作業について都道府県知事に届出をしなければならず、作業基準の遵守や作業基準違反者への適合命令等が規定されている。

(3) 大気汚染防止法の改正経緯

石綿は、平成元年の「大気汚染防止法」（昭和 43 年法律第 97 号）の改正により、人の健康に係る被害を生ずるおそれのある粉じん（特定粉じん）として位置付けられた。

同法は、その後も数次にわたり改正が行われ、平成８年の改正では、前年に発生した阪神・淡路大震災により倒壊したビルの解体等工事に伴う石綿の飛散問題を受け、石綿が使用されている建築物の解体、改造及び補修に係る規制が導入された。また、平成 17 年の同

---

[11] 外来生物（海外起源の外来種）であって、生態系、人の生命・身体、農林水産業へ被害を及ぼすもの、又は及ぼすおそれがあるものの中から国が「特定外来生物による生態系等に係る被害の防止に関する法律」（平成 16 年法律第 78 号）に基づき指定する生物

[12] 南米原産で体長 2.5～６㎜程度の主に赤茶色をした有毒のアリ。刺されるとやけどのような激しい痛みが生じる。オーストラリア、中国、マレーシアなど環太平洋諸国で 2000 年代から急速に分布が拡大している。

[13] 特定建築材料とは、吹付け材、断熱材、保温材、耐火被覆材のうち、石綿を意図的に含有させたもの又は石綿が質量の 0.1%を超えて含まれているもの。

法政省令改正では、保温材、耐火被覆材及び断熱材が追加されるとともに規制対象の建築物の規模要件が撤廃され、平成 18 年の法改正では、工作物についても規制の対象となった。そして平成 25 年の法改正により、①特定粉じん排出等作業の実施の届出義務者の施工者から発注者への変更、②施工者に対する石綿含有建材の使用状況に係る事前の調査の義務付け、③都道府県等による立入検査の対象範囲の拡大等、石綿の飛散防止対策が強化された。

(4) 大気汚染防止法の見直しに向けた動き

現行の大気汚染防止法では、石綿含有建材のうち、特定建築材料が使用されている建築物の解体作業等が規制対象とされているが、特定建築材料以外の建材（住宅などの建物の天井や壁の内装材として使われているスレート板等のいわゆるレベル３建材）を使用した建築物の解体においても、不適切な除去作業等による石綿の飛散事例が確認されている。

また、事前調査の方法は、現行法令上は規定されておらず、マニュアルにおいて示されているが、都道府県等による立入検査等において、マニュアルに沿わない方法での不適切な調査により特定建築材料が見落とされるなど、強制力には一定の限界がある。そのため、事前調査の義務付けの内容・範囲を明確化するなど、その信頼性を確保する必要がある。

環境省では、今後中央環境審議会の答申を受け、いわゆるレベル３建材も含めて規制対象を拡大し、解体等工事の事前調査結果の都道府県への報告義務付けや石綿飛散防止の徹底等を図るべく、法改正が検討されている。

５　東日本大震災対応等

(1) 放射性物質汚染対処特措法の制定と政府の主な対応

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。

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が、平成 30 年３月に帰還困難区域を除き全ての面的除染が完了した。

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、翌 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

[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）

「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。これらを受け、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）の整備計画が同法に基づき認定され、全ての町村で建物等の解体撤去や除染などが実施されている。

今後は、令和２年３月頃の常磐線全線開通に向けた駅周辺の先行解除、さらに令和４年春から同５年春にかけて予定されている避難指示解除までに除染を終了させることが必要となる。

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、翌 12 月に施行された。

さらに、福島県及び大熊町・双葉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月に施設（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。

政府は、令和３年度末までに、福島県内に仮置きされている除去土壌等（帰還困難区域を除く。）の概ね搬入完了を目指し、施設の整備と除去土壌等の搬入を進めることとし、また、福島県内で発生した除去土壌等の県外最終処分の実現に向けて、最終処分量を低減するため、除去土壌等の減容・再生利用を進めることとしている。

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]。

---

[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令和元年 11 月末現在で約 1,126ha（約 70.4%）となっている。なお、この数字には公有地約 40ha 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、令和２年度までの搬入量は 500 万～1,250 万㎥程度と見込まれている。令和元年 12 月 26 日現在で輸送対象物量約 1,400 万㎥のうち累積搬出済量は約 541.8 万㎥（約 38.7%）となっている。

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[19]。

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[20]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、１kg当たり 10 万ベクレル以下のもの[21]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、福島県及び富岡町・楢葉町に容認され、翌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、福島県以外で指定廃棄物の発生量が多く保管が逼迫している５県[22]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[23]を提示している。一方、茨城県及び群馬県については、１kg当たり 8,000 ベクレル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）。

(2) 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[24]」を同年８月に閣議決定した。

---

[19] 仮置場への搬入は令和元年11月末現在で、約249万トン完了。

[20] 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。令和元年９月末現在で全国10都県に約24.5万ｔある。

[21] １kg当たり10万ベクレルを超えるものは中間貯蔵施設に搬入する方針

[22] 宮城県、群馬県、栃木県、茨城県及び千葉県

[23] 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。

[24] 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。

その後、翌24年の第180回国会において、原子力安全規制改革関連の政府案[25]及び自民・公明案[26]がそれぞれ提出され、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[27]」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[28]（規制委員会の主な取組等については「原子力問題調査特別委員会」の頁を参照。）。

Ⅱ　第201回国会提出予定法律案等の概要

１　大気汚染防止法の一部を改正する法律案

建築物等の解体等工事における石綿の排出等の抑制を図るため、解体等工事に係る事前調査の方法を定め、当該調査に関する記録の作成・保存及び結果の都道府県知事への報告並びに特定粉じん排出等作業に関する記録の作成・保存及び作業結果の発注者への報告を義務付けるとともに、一定の特定建築材料の除去を行う場合に遵守すべき作業の方法を定めること等の措置を講ずる。

（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）

---

[25] 「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）。

[26] 「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）。

[27] 国家行政組織法第３条に基づく委員会をいう。

[28] 平成29年９月22日に、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。

安全保障委員会

安全保障調査室

Ⅰ　所管事項の動向

１　我が国を取り巻く安全保障環境

(1) 中東地域への自衛隊派遣をめぐる動き

ア　中東地域における緊張の高まり

2018（平成30）年５月、米トランプ政権がイラン核合意[1]からの離脱を宣言し、同年11月に対イラン経済制裁を全面的に再開した。これに対し、2019（令和元）年５月にイランが核合意の義務の一部履行停止を表明した後、７月にウラン貯蔵量と濃縮レベルの上限超過を発表するなど[2]、核合意をめぐり米国とイランの対立が深まった。

そうした中、５月12日にホルムズ海峡付近で民間船舶４隻が何者かによる攻撃を受け、６月13日には日本企業が運航管理するタンカー（コクカ・カレイジャス号）を含む民間船舶２隻が攻撃を受けた。加えて、６月20日にイランによる米軍の無人偵察機の撃墜が、７月18日には米国によるイランの無人偵察機の撃墜がそれぞれ発表された[3]。また、英領ジブラルタル当局がイランのタンカーを拿捕（７月４日）し、イラン側も英国のタンカーを拿捕（７月19日）する事態も生起した[4]。

ホルムズ海峡周辺以外でも、９月14日にサウジアラビア東部の石油施設に対する無人機等による攻撃が発生した。イエメンの親イラン武装勢力ホーシー派が直後に犯行声明を出したが、米国はイランが関与したとの見方を示し、英仏独もイランに責任があるとする共同声明を９月23日に発表した。また、紅海でも、イランのタンカーの爆発（10月11日）やホーシー派による韓国及びサウジアラビアの船舶の拿捕（11月17日）といった事案が発生した。

後述する自衛隊派遣の閣議決定後も緊張は続き、イラク北部キルクークで起きた米軍が駐留するイラク軍施設に対するロケット砲攻撃（12月27日）への報復として、12月29日に親イランのシーア派武装組織「カタイブ・ヒズボラ」のイラク及びシリアの拠点５か所に対して米軍が空爆を実施した。次いで、12月31日には空爆に反発したと見られるデモ隊がバグダッドの米国大使館を襲撃し、本年１月３日には、米軍がバグダッドでイラン革命防衛隊コッズ部隊のソレイマニ司令官を空爆によって殺害した。これに対し、イラン側は報復として１月８日に米軍が駐留するイラクのアル・アサド及びエルビルの基地を弾道ミサイルで攻撃した。この攻撃に関しトランプ米大統領は、同日に行った演説において、イランに新たな経済制裁を課すとしつつも、軍事力は行使したくない旨を述べた。

---

[1] オバマ前政権時代の 2015（平成 27）年７月にＥＵ３＋３（英仏独米中露）とイランとの間で結ばれたイランの核開発問題に関する最終合意であり、正式名称は「包括的共同作業計画」（ＪＣＰＯＡ：Joint Comprehensive Plan of Action）。トランプ米大統領は、2016（平成 28）年の選挙戦当時から「最悪の合意」と評していた。

[2] なお、イランはその後も９月、11 月及び本年１月に対抗措置を発表している。

[3] ただし、７月 18 日の米国によるイラン無人偵察機の撃墜に関しては、イラン側は事実関係を否定している。なお、６月 21 日にトランプ米大統領は、６月 20 日の無人偵察機撃墜への報復としてイランへの軍事攻撃を一時承認し、その後撤回したことを明らかにしている。

[4] 英領ジブラルタル当局により拿捕されたイランのタンカーは８月 15 日に解放されたが、その後シリア沖に向かい、シリアに石油を売却した疑いがあることも報じられている。また、イランにより拿捕された英タンカーは９月 27 日に解放された。

（出所）「Googleマップ」及び新聞報道を基に作成

イ　米国の「海洋安全保障イニシアティブ」と各国の対応

民間船舶への攻撃等が発生している状況を受け、2019（令和元）年７月９日、ダンフォード米統合参謀本部議長が「有志連合」の結成を検討している旨を表明した。次いで、米国は７月19日、25日及び31日に「海洋安全保障イニシアティブ」という名称でこの構想に関する説明会を開催し、各国に参加を呼び掛けた。その後、11月７日にバーレーンに司令部が発足し、正式に活動（センチネル作戦）が開始された。米中央軍の発表によれば、その目的は海洋の安定の促進、航行の安全確保及び緊張緩和であり、活動範囲はペルシャ湾、ホルムズ海峡、バブ・エル・マンデブ海峡及びオマーン湾の公海とされる。また、参加国は、この枠組みを通じて、海洋の状況把握と監視を強化しながら、自国船舶の護衛を行うことができるとされる[5]。

「海洋安全保障イニシアティブ」には、本年１月10日現在で、英国、豪州、バーレーン、サウジアラビア、ＵＡＥ及びアルバニアの６か国が参加を表明している。一方、ドイツが不参加を明言しているほか、我が国も後述のとおり参加しないこととしている。そのほか、フランスはペルシャ湾を航行する船舶の安全確保のための他の欧州諸国と連携した別構想に取り組んでおり、インドも独自に艦船を派遣している。

[5] 米中央軍ホームページ「U.S. Central Command Statement on Operation Sentinel」<https://www.centcom.mil/MEDIA/STATEMENTS/Statements-View/Article/1911282/us-central-command-statement-on-operation-sentinel/>

ウ　我が国の対応

我が国はイランと伝統的に友好関係にあり、中東地域の緊張が高まって以降、政府は緊張緩和に向けた外交的な努力を続けている。例えば、2019（令和元）年６月に安倍総理がイランを訪問してハメネイ最高指導者及びローハニ大統領と会談を行い、同年９月の国連総会の際にも日・イラン首脳会談が行われた。こうした場において、我が国からイランに対して緊張緩和や核合意の維持の働きかけを行っている。

また同時に、中東への自衛隊の派遣についても検討が行われ、10月18日の記者会見で、菅内閣官房長官により基本的な方向性が明らかにされた。そこでは、我が国として中東地域における平和と安定及び我が国に関係する船舶の安全の確保のために独自の取組を行っていくこととし、艦艇派遣や既存の海賊対処部隊の活用の可能性について検討すること、活動の地理的範囲はオマーン湾・アラビア海の北部の公海及びバブ・エル・マンデブ海峡の東側の公海を中心に検討すること、派遣目的は情報収集態勢の強化であり防衛省設置法上の「所掌事務の遂行に必要な調査及び研究」[6]として実施すること、米国提案の「海洋安全保障イニシアティブ」には参加しないことなどが示された。

そして、12月27日、国家安全保障会議及び閣議において「中東地域における日本関係船舶の安全確保に関する政府の取組について」が決定された[7]。これを受けて、同日中に河野防衛大臣から自衛隊の派遣に向けた準備指示が出された後、本年１月10日に派遣命令が発出された。

「中東地域における日本関係船舶の安全確保に関する政府の取組について」
（令和元年 12 月 27 日国家安全保障会議及び閣議決定）のポイント

▲我が国独自の取組として、中東の緊張緩和と情勢の安定化に向けた更なる外交努力、関係業界との綿密な情報共有をはじめとする航行安全対策の徹底並びに情報収集態勢強化のための自衛隊の艦艇及び航空機の活用について、総合的な施策を実施

１．更なる外交努力

▲我が国は、米国と同盟関係にあり、同時にイランと長年良好な関係を維持するなど、中東の安定に関係する各国と良好な関係
▲中東の緊張緩和と情勢の安定化に向け、関係国に対する更なる外交努力を行う。
▲沿岸諸国に対し、航行安全確保のための働きかけを引き続き実施

２．航行安全対策の徹底

▲関係業界との綿密な情報共有をはじめとする航行安全対策を徹底
▲情報の共有を含めた政府内及び政府と関係業界との間の連携体制を構築
▲船舶の航行安全に影響を及ぼし得る情報に基づき、関係業界に対する迅速な情報提供及び適時の警戒要請を行うとともに、関係業界による航行上の措置の実施などの自主的な安全対策の徹底を促す。

---

[6] 同規定を根拠とした情報収集としては、艦艇・航空機等による平素からの警戒監視活動のほか、2001（平成13）年９月の米同時多発テロを受けた米空母の横須賀基地出港の際の警戒監視や旧テロ対策特措法に基づく活動実施前の情報収集などの例がある。

[7] なお、閣議決定に先立つ 12 月 20 日、訪日したローハニ大統領に対し、安倍総理が情報収集態勢強化のために自衛隊アセットの活用に関する具体的な検討を進めていることを説明し、ローハニ大統領からは、自らのイニシアティブにより航行の安全確保に貢献する日本の意図を理解し、さらに日本が透明性を持ってイランに本件を説明していることを評価する旨の発言があった。

３．自衛隊による情報収集活動

▲中東地域においては、日本関係船舶の防護の実施を直ちに要する状況にはないものの、緊張が高まっている状況を踏まえると、安全確保に必要な情報収集態勢を強化することが必要。そのため、自衛隊による情報収集活動を行う。

▲自衛隊による情報収集活動は、（４）に定める海上警備行動の要否の判断や発令時の円滑な実施に必要であることから、防衛省設置法第４条第１項第 18 号の規定に基づき実施

（１）収集する情報

・（３）に示す海域において、船舶の航行の安全に直接影響を及ぼす情報その他の航行の安全確保に必要な情報の収集を行う。

（２）装備

・護衛艦を新規に１隻派遣するとともに、海賊対処行動に現に従事する自衛隊の部隊の固定翼哨戒機Ｐ－３Ｃを活用

（３）活動の地理的範囲

・オマーン湾、アラビア海北部及びバブ・エル・マンデブ海峡東側のアデン湾の三海域の公海

（４）不測の事態の発生など状況が変化する場合への対応

・自衛隊による更なる措置が必要と認められる場合には、自衛隊法第 82 条の規定に基づき、海上警備行動を発令して対応

（５）自衛隊の部隊の安全確保

・活動海域の情勢に係る十分な情報収集、安全確保に必要な機材の搭載、事前の適切な教育訓練等を通じ万全を期す。

（６）関係省庁間の協力

・関係省庁は連携を密にし、当該対応についての認識を共有するとともに、訓練等を通じて対処能力向上等を図り、状況に迅速に対応することができる態勢を整備

（７）諸外国等との連携

・中東地域の航行の安全に係る特定の枠組みには参加せず、我が国独自の取組として行うものであるが、諸外国等と必要な意思疎通や連携を行う。

（８）自衛隊の活動期間

・令和元年 12 月 27 日から令和２年 12 月 26 日まで

・本閣議決定に基づく自衛隊による活動を延長する必要があると認められる場合には、再度閣議決定

４．国会報告

▲本閣議決定及び当該活動が終了したときはその結果を国会に報告

報道によれば、派遣の規模は約260人で、哨戒機は本年１月下旬に、護衛艦（新規に「たかなみ」を派遣）は２月下旬に活動を開始することが見込まれている。また、2020（令和２）年度予算案に関連経費として47億円が計上されている。

エ　自衛隊派遣をめぐる論点

中東地域への自衛隊派遣に関しては、報道等で次のような課題や問題点も指摘されている。まず、防衛省設置法の「調査・研究」の規定を根拠に自衛隊を派遣することについて、同規定は防衛省の所掌事務を列挙しているに過ぎず、中東への長期的な部隊派遣の根拠とするのは拡大解釈ではないかといった指摘があるほか、国会への報告が義務付けられたとはいえ、国会の審議や承認を経ていないことを問題視する向きもある。

また、武器の使用については、「調査・研究」には直接の武器使用規定がなく、自衛隊法第

95条の武器等防護の規定の適用が考えられるが、人に危害を与える可能性のある武器使用は正当防衛及び緊急避難の場合に限定される。不測の事態が生じて海上警備行動を発令した場合でも、武器の使用は、国際法上、日本籍船を守る場合に限られる。こうした点も課題として指摘されている。

さらに、自衛隊の派遣は、米国主導の「海洋安全保障イニシアティブ」に加わらなくとも、敵対勢力から米軍と一体であるとみなされかねないとの指摘もある。

(2) 我が国周辺

ア　韓国（ＧＳＯＭＩＡ関係）

日本と韓国との間では、北朝鮮をめぐる情勢が深刻化していることを受け、2016（平成28）年 11 月 23 日に情報保護協定[8]が署名・締結された。同日に発効して以来、弾道ミサイルの発射準備情報や発射時のレーダー情報など 32 件の情報交換が行われたとされている[9]。

2019（令和元）年８月 22 日、韓国の国家安全保障会議は日韓のＧＳＯＭＩＡを破棄することを決定し、翌 23 日に我が国に対して通告した。破棄の理由について、韓国政府は、日本側が安全保障上の問題が生じたことを理由に輸出管理の厳格化を決めたことを挙げ、２国間の安保協力環境に重大な変化を招いたとして、日本側に責任があるとの見解を示した。

この破棄決定によれば、日韓ＧＳＯＭＩＡは、同年 11 月 23 日午前０時に失効することから、日韓両政府は、失効回避に向けて交渉を続けた。失効を翌日に控えた同月 22 日、韓国政府は、破棄通告の効力を停止し、日本の輸出管理厳格化措置の撤回を条件としてＧＳＯＭＩＡを維持することを決めた。日本政府は、韓国側の決定を評価し、12 月 16 日には約３年半ぶりに日韓貿易当局の局長級による輸出管理政策対話を実施した。

日韓ＧＳＯＭＩＡの失効回避により、日韓及び日米韓の安全保障協力は維持されることになったが、韓国政府は、破棄通告の効力停止を解除すれば、１年間の自動延長の期限が到来せずとも即時に破棄できると主張しており、日本政府は韓国に対して、従来どおり１年間の自動延長に応じるよう求めている。

イ　北朝鮮・中国

北朝鮮は、昨年だけでも 13 回計 20 発以上の弾道ミサイルなどを発射した。その理由と

---

[8] 情報保護協定とは、交換された国家安全保障に資する秘密情報を適切に保護するための基本原則や仕組み等を定めた協定である。主な内容として、①秘密情報の受領国は、提供国が定めた秘密区分の指定を保持すること、②受領した秘密情報を提供国と同等の水準で保護すること、③受領した秘密情報へのアクセスを認めるのに先立って、当該アクセスを必要とする者等の秘密取扱い資格の決定を適切に行うこと等が挙げられる。厳密には、秘密軍事情報の交換に限定された協定（General Security of Military Information Agreement：ＧＳＯＭＩＡ（締結相手国：米国、インド及び韓国））と国家安全保障に資する幅広い秘密情報の交換を規定した協定（General Security of Information Agreement：ＧＳＯＩＡ（締結相手国：オーストラリア、英国、フランス、イタリア及びＮＡＴＯ））に区分される。

なお、情報保護協定は、国内法令の範囲を超えるような秘密情報の保護を与えることを締約国に義務付けるものではなく、各々の国内法令の範囲内で当該協定を運用することとなるため、国会承認条約ではない。

[9] 『読売新聞』(2019.11.23)。なお、一般的に、北朝鮮の弾道ミサイル発射に対し、米国は早期警戒衛星による発射の探知に関する情報を、韓国はヒューミント（人的情報収集）による北朝鮮内部の情報や対空レーダーなどによるミサイル発射直後の情報を、日本は衛星画像やイージス艦などのレーダーによるミサイルの着弾地点に関する情報を収集し、これらを共有していると言われている。

して、北朝鮮が米国との非核化交渉の期限とした同年末に向けて、軍事的緊張を高めて譲歩を引き出す「瀬戸際戦略」の意図などがあったと見られる[10]。防衛省は、短距離弾道ミサイル３種類及び潜水艦発射弾道ミサイル（ＳＬＢＭ）の計４種類の新型弾道ミサイルを発射したと分析しており、その一部は、ロシアや米国のミサイルと類似性があると見られている。新型ミサイルは、低高度で飛行し、飛行の終盤段階で再上昇するなどの特徴を持っており、我が国の弾道ミサイル防衛体制では対処が困難とも指摘されている。

昨年末に開催された朝鮮労働党中央委員会総会において、金正恩委員長は、米国の敵視政策が継続されていることを非難し、「世界は新たな戦略兵器を目撃することになる」と述べるなど、情勢は緊迫化の度合いを増している。

昨年５月以降の北朝鮮による飛翔体発射の状況

月日	飛行距離(km)	種類	特徴
5. 4	最大 250	新型①	・ロシア製弾道ミサイル「イスカンデル」に類似 ・落下時に変則飛行し、速度が遅い ・最大飛距離 600 km、高度 100 km未満
5. 9	約 400、約 250		
7.25	約 600		
7.31	約 250	分析中	・8.24 のミサイルと類似している可能性
8. 2	約 250		
8. 6	約 450	新型①	
8.10	約 400	新型②	・米国の戦術地対地ミサイル「ＡＴＡＣＭＳ」に類似 ・最大飛距離 400 km、高度 100 km未満
8.16	約 250		
8.24	約 350～400	新型③	・飛距離 330～400 km、高度約 100 km ・北朝鮮は「超大型放射砲（多連装ロケット砲）」と呼称
9.10	最大 330～350		
10. 2	約 450	SLBM	・最高高度約 900 km ・島根県隠岐諸島の島後沖の北 350 kmの我が国 EEZ 内に落下
10.31	約 350～400	新型③	・２発の発射間隔が１回目(8.24)の約 17 分から４回目(11.28)には約 30 秒に短縮
11.28	約 380		

（出所）防衛省ホームページ及び報道等を基に作成

中国は、昨年、尖閣諸島周辺の接続水域への入域数が過去最多の 1,097 隻[11]に上るなど、尖閣諸島周辺における活動を継続して行っている。また、本年度上半期における中国軍機に対する緊急発進（スクランブル）の実施回数は、332 回となっており、全体（470 回）の約 71%を占めている。活動が活発化している背景には、日中関係が良好になる中で、中国国内の対日強硬派からの批判を抑えるためとの見方もある。

２　防衛関係予算等

(1) 令和元年度防衛関係費補正予算案

ア　概要

2019（令和元）年 12 月 13 日に閣議決定された 2019（令和元）年度補正予算案における防衛関係費は約 4,287 億円である。

イ　内容

国土強靭化のための措置、自衛隊の安定的な運用態勢の確保、総合ミサイル防空能力の

[10] 12 月 7 日、13 日には、大陸間弾道弾ミサイル（ＩＣＢＭ）のエンジン燃焼実験とみられる実験が行われた。
[11] うち 126 隻が領海に侵入した。

強化及びその他の追加財政需要に係る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)
国土強靭化のための措置	○自衛隊施設（横須賀地区等）の復旧（崩落した護岸等の整備） ○装輪車両・施設器材の損耗更新等 ○固定式自家発電機の整備 ○航空輸送能力の向上（輸送機の整備の促進） ○災害対処能力向上のための資機材（簡易ベッド等）　等	344
自衛隊の安定的な運用態勢の確保	○航空機・艦艇等の維持整備 ○航空機等の整備の促進 ○隊員の生活・勤務環境の改善 ○小型無人機対処器材の整備　等	2,327
総合ミサイル防空能力の強化	○弾道ミサイルなどの多様な空からの脅威に対する対処能力の強化に必要な装備品等の整備	1,456
その他の追加財政需要	○原油価格の上昇に伴う油購入費・営舎用燃料費の増額　等	160

（防衛省資料を基に作成）

(2) 令和２年度防衛関係費

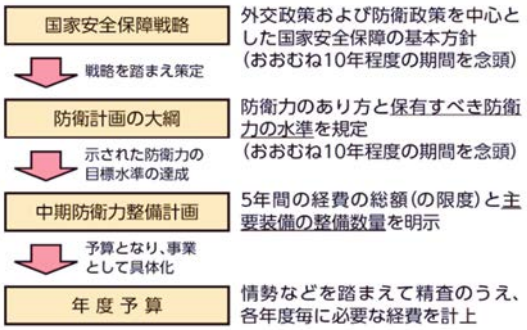
ア　概要

防衛関係費は、2012（平成 24）年度までは横ばいあるいは漸減傾向にあったが、2013（平成 25）年度以降は増加傾向となっている。2020（令和２）年度防衛関係費は、30 大綱に基づく 01 中期防の２年度目として、真に実効的な防衛力として、多次元統合防衛力の構築に向け、防衛力整備を実施することとされ、ＳＡＣＯ（沖縄に関する特別行動委員会）関係経費等を除き５兆 688 億円（前年度比 618 億円（1.2%）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 1,426 億円（前年度比 405 億円（1.9%）減）、装備品の調達・修理・装備、油の購入、隊員の教育訓練などのための物件費（歳出化経費及び一般物件費）は２兆 9,262 億円（前年度比 1,023 億円（3.6%）増）となっている。

※　ＳＡＣＯ関係経費、米軍再編関係経費のうち地元負担軽減分、新たな政府専用機導入に伴う経費及び防災・減災、国土強靭化のための３か年緊急対策に係る経費を除く。

（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



（出所）『令和元年版防衛白書』25 頁

このほかにＳＡＣＯ関係経費は 138 億円（前年度比 118 億円減）、米軍再編関係経費は 1,799 億円（前年度比 120 億円増）及び新たな政府専用機導入に伴う経費は 0.3 億円（前年度比 61.7 億円減）が計上されている。また、防災・減災、国土強靭化のための３か年緊急対策に基づく措置として 508 億円（前年度比増減なし）が計上されており、2020（令和２）年度防衛関係費総額は５兆 3,133 億円（前年度比 559 億円（1.1%）増）となっている。

イ　内容

2020（令和２）年度防衛関係費の考え方として、格段に速度を増す安全保障環境の変化

に対応するため、従来とは抜本的に異なる速度で防衛力を強化するとともに、既存の予算・人員の配分に固執することなく、資源を柔軟かつ重点的に配分し、効果的に防衛力を強化するとした上で、あらゆる分野での陸海空自衛隊の統合を一層推進し、縦割りに陥ることなく、組織及び装備を最適化することが必要であるとしている。

特に、宇宙・サイバー・電磁波の領域における能力の獲得・強化として、宇宙作戦隊（仮称）等の体制整備やサイバー防衛隊の体制拡充、従来の領域における能力強化として、戦闘機（Ｆ－３５Ａ及びＦ－３５Ｂ）の取得や護衛艦「いずも」の改修、我が国主導の次期戦闘機の開発等が挙げられている。

なお、主な事業は以下のとおりである。

分野	主要事業等	金額（億円）
宇宙・サイバー・電磁波の領域における能力の獲得・強化	宇宙作戦隊（仮称）等の体制整備	－
	宇宙空間の安定的利用を確保するための能力	223
	サイバー防衛隊の体制拡充	－
	サイバー情報収集装置の整備	34
	米国におけるサイバー戦指揮官要員の教育	0.4
	スタンド・オフ電子戦機の開発	150
	対空電子戦装置の研究	38
従来の領域における能力の強化	戦闘機（Ｆ－３５Ａ）の取得【３機】	281
	戦闘機（Ｆ－３５Ｂ）の取得【６機】	793
	護衛艦「いずも」の改修	31
	我が国主導の次期戦闘機の開発	111
	陸自イージス・アショア垂直発射装置（ＶＬＳ）の取得	115
	ＳＭ－３ブロックⅡＡの取得	301
	ペトリオットの能力向上改修	90
	輸送ヘリコプター（ＣＨ－４７ＪＡ）の取得【３機】	228
持続性・強靭性の強化	航空優勢、海上優勢の確保に必要な対空ミサイル、魚雷の取得	198
	装備品の維持整備に必要な経費の着実な確保	9,656
人的基盤の強化	女性隊員の勤務環境の整備	27
	「即応予備自衛官育成協力企業給付金」（仮称）の創設	0.7

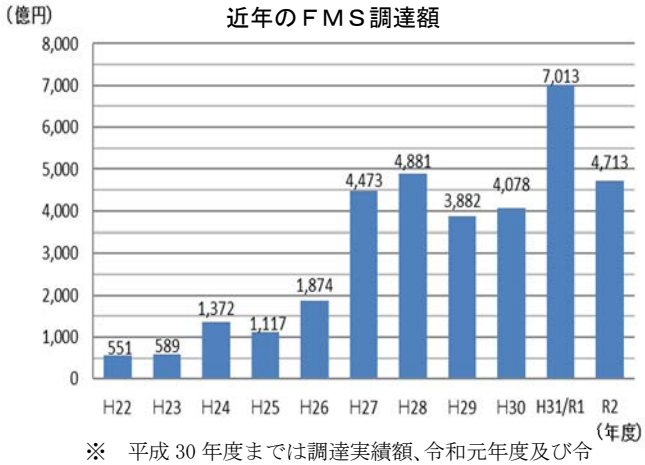
（金額は契約ベース。防衛省資料を基に作成）

(3) ＦＭＳ調達

ア　概要

ＦＭＳ（Foreign Military Sales）は米国の安全保障戦略の一環として、米国の武器輸出管理法（Arms Export Control Act）に基づいて、同盟諸国や友好諸国、国際機関など米国政府が認める武器輸出適格国のみに対し、防衛装備品や役務の提供を有償で行うものである。

我が国においては1954(昭和29)年の「日本国とアメリカ合衆国との間の相互防衛援



※　平成30年度までは調達実績額、令和元年度及び令和２年度は予算額

（出所）防衛省資料を基に作成

助協定」に基づいて、1956（昭和 31）年以降、ＦＭＳによる調達が行われてきた。

ＦＭＳはその実施の条件を米国側が定め、購入国はその条件を受諾することが必要となる。提示される条件として、①価格は米国の見積り、②納期は出荷予定時期であり目標、③支払いは前払いが原則であり、納入や給付の終了後に米側が精算し過不足を調整することが主として挙げられる。このため、最新鋭の装備を調達しやすい半面、価格設定は米政府主導で、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いった問題や、国内防衛産業への影響も指摘されている。

この点に関し、2020（令和２）年度防衛関係費においては、ＦＭＳ調達の合理化として、防衛装備庁のＦＭＳ関係部署の体制強化や米国シンクタンクへの防衛装備庁職員の派遣を新規事業としており、ＦＭＳのより効果的、効率的な運用に向けた検討等を実施することとしている。

今回の 2020（令和２）年度防衛関係費におけるＦＭＳ予算額は、4,713 億円と前年度に比べ約 2,299 億円減額しているが、過去３番目に高い金額となっており、防衛関係費の総額が増額している要因の一つとなっている。

イ　内容

2020（令和２）年度防衛関係費における、主な事業は以下のとおり。

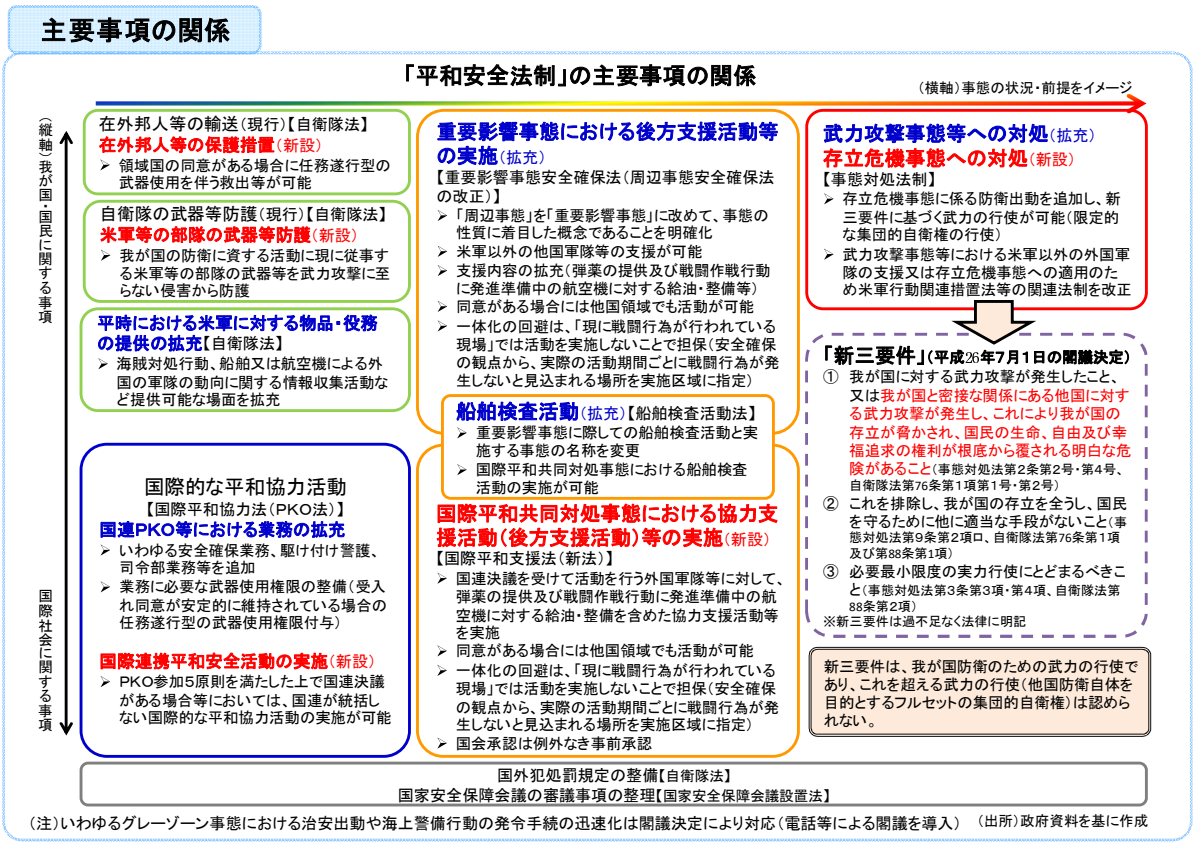
主要事業等	金額（億円）
空中給油・輸送機（ＫＣ－４６Ａ）	1,052
戦闘機（Ｆ－３５Ａ）	310
戦闘機（Ｆ－３５Ｂ）	851
早期警戒機（Ｅ－２Ｄ）	380
戦闘機（Ｆ－１５）の能力向上	357

（金額は契約ベース。防衛省資料を基に作成。）

３　平和安全法制の整備とその後の自衛隊の主な活動状況

(1) 平和安全法制の整備

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とされ、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。



(2) 平和安全法制施行後の自衛隊の主な活動

ア　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

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。

武器等防護に係る警護の実施結果については、同指針に基づき、毎年、防衛大臣が国家安全保障会議に報告するものとされている。防衛省の発表によると、2017（平成 29）年に実施した警護は、共同訓練中の艦艇１件と航空機１件の計２件であったが[12]、2018（平成 30）年は弾道ミサイルの警戒を含む情報収集・警戒監視活動中の艦艇３件、共同訓練中の艦艇３件と航空機 10 件の計 16 件となり[13]、運用開始当初よりも実施件数が増加している。

イ　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

[12] 防衛省ホームページ「自衛隊法第 95 条の２の合衆国軍隊等の部隊の武器等の防護に係る警護の結果について」（平成 30 年２月５日）〈https://www.mod.go.jp/j/press/news/2018/02/05b.html〉

[13] 防衛省ホームページ「自衛隊法第 95 条の２に基づく合衆国軍隊等の部隊の武器等の防護に係る警護の結果（平成 30 年）について」（平成 31 年２月 27 日）〈https://www.mod.go.jp/j/press/news/2019/02/27b.html〉

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[14]。

平和安全法制により追加された場面の活動に関し、報道によると、海上自衛隊による米海軍への燃料提供は、2017（平成29）年（４月～12月）は17件（5,536.5 kℓ）、2018（平成30）年は３件（1,082 kℓ）実施されたとされる[15]。

ウ　国際連携平和安全活動への自衛隊派遣

シナイ半島におけるエジプト・イスラエル間の停戦監視活動等を行う多国籍部隊・監視団（ＭＦＯ）に、2019（平成31）年４月から司令部要員として自衛官２名が派遣されている。

この派遣は、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」としての初めての事例である。詳細については、６(1)イを参照されたい。

４　イージス・アショアの配備問題

(1) 導入の経緯等

2017（平成29）年12月、政府は、弾道ミサイル防衛能力の向上のため、イージス・システム搭載護衛艦及び対地空誘導弾（ペトリオット）部隊とともに多層的に防護するイージス・アショア[16]２基を導入することを閣議決定した。2018（平成30）年６月には、防衛省は、その配備候補地として陸上自衛隊新屋演習場（秋田県秋田市）及び陸上自衛隊むつみ演習場（山口県萩市、阿武町）を選定したことを公表し、同月以降、配備計画について住民等への説明を開始した。また、同省は、同年10月から地質や水質等の調査を、2019（平成31）年１月からは電波環境の調査を現地で開始した。

他方、装備品の調達に関しては、同省は2018（平成30）年４月からシステムの構成品であるレーダーの選定のための手続を開始し、基本性能、後方支援、経費、納期の４要素[17]についての提案内容を評価・分析し、その結果、米国のロッキード・マーチン社が製造するＬＭＳＳＲを選定したことを同年７月に公表した。さらに、2019（平成31）年４月には、イージス・アショア本体２基の取得費の一部を支払う契約を締結したことを公表した。なお、同省によれば、本体やレーダーの製造には約５年かかり、その後、性能確認や設置等の作業が行われることとされている。

---

[14] なお、これらの場面における物品・役務の提供については、その決済手続などを定めた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、以後、それまでの日米ＡＣＳＡと同様の枠組みを適用することが可能となった。

[15] 『読売新聞』(2019.3.30)、『朝日新聞』(2019.4.3)

[16] ミッドコース段階にある短・中距離弾道ミサイルを地上から迎撃するシステムであり、米海軍のイージス艦と同様のフェーズド・アレイ・レーダー、指揮通信・コンピュータ・情報（Ｃ４Ｉ）システム、ＶＬＳ（垂直発射システム）等で構成され、ＳＭ－３ミサイルを搭載する。米軍は、2015（平成27）年12月に１基目のイージス・アショアをルーマニアに配備し、2016（平成28）年５月に運用を開始している。また、2020（令和２）年には、２基目のイージス・アショアとしてポーランドで運用を開始する予定である。

[17] 求められる性能等は以下のとおり。①基本性能：ロフテッド軌道による弾道ミサイル発射への対応能力や同時多数のミサイル発射への対応能力、連続運用性等を重視、②後方支援：信頼性及び整備性に優れ、かつ、部品の補給等の各種後方支援活動が安定的に実施可能であること、③経費：導入経費のみならず、維持・運用に要する経費も含めライフサイクルコストを重視、④納期：努めて早期に導入できること

(2) 配備に係る諸問題

防衛省は、イージス・アショアの配備・運用に係る各種調査の結果についての地元への説明を 2019（令和元）年５月 27 日から行ったが、同日の秋田県知事及び秋田市長への説明に使われた資料に誤り[18]があることが後日明らかとなった。これに対し地元から反発の声が高まり、同省は、レーザー測量を用いて遮蔽角を算出し評価し直す等の再調査を行うとともに、当該調査結果を検証するための有識者検討会を設置することとした[19]。また、新屋演習場については、かねてより住宅地から近すぎるとの指摘があったが、同省は再調査の中で、住宅地からの距離も検討要素の一つに加え、他の国有地と同様にゼロベースで候補地を再検討することとした。再調査の結果は本年３月までに出るとされるが、政府・与党からも同演習場への配備は困難との声が上がっている[20]。むつみ演習場に係る再検討結果に関しては、12 月 17 日、山本防衛副大臣が山口県を訪問し、山口県知事などに対し、西日本では唯一の適地である旨を説明したが、地元の同意が得られるには至っていない。

他方、防衛省が選定したレーダーＬＭＳＳＲ（ＳＰＹ－７）[21]は、いまだ開発途中のものであり、日本以外でこれを採用することを公式に発表している国はなく、性能面等でのリスクを指摘する声もある。また、本体やレーダーの製造後に行われる性能確認の試験について、米国政府は試験施設の建設や迎撃試験の費用の一部負担を日本側に求めているとの報道[22]もある。今後、更なる費用が生じる可能性もあるが、これについて防衛省は、施設建設や迎撃試験の要否を含め米国と協議中であるとしている。

このほか、北朝鮮が昨年発射実験を行ったような大気圏内を変則的な軌道で飛翔する弾道ミサイルに対する迎撃能力や、イージス・アショア自体が自らを防御するための射撃能力についても疑問が呈されている。

2020（令和２）年度予算案には、垂直発射装置の取得や調査費等の関連経費として 129 億円が計上されており、配備地の選定が難航している中で配備に向けた準備が進められることへの批判もある。

５　在日米軍

(1) 駐留経費負担

我が国は在日米軍の安定的な駐留を実現するため、駐留経費の一部を日米地位協定及び特別協定に基づき負担している。現行の特別協定が 2020（令和２）年度末に期限を迎えることから、2021（令和３）年度以降の特別協定の改定交渉が本年、日米両政府間で行われることになる。

---

[18] レーダーの設置場所とその電波を妨げる山との角度（遮蔽角）が実際よりも過大な数値となっていたところがあり、これにより、本来は遮蔽条件で「適」とすべきところを「不適」とした場所があったもの

[19] 防衛省が新屋演習場に係る再調査の実施を発表した後、むつみ演習場に隣接する高台の土地の標高値が国土地理院のものと異なっていることが明らかとなり、同省はこの場所についても再調査を行うこととした。

[20] 『産経新聞』(2019.12.16)、『朝日新聞』(2019.12.12) 等

[21] 同レーダーは、我が国がこれを選定した後、米国においては、海軍が今後イージス艦に搭載予定のレーダー「ＳＰＹ－６」に続く同国政府の装備品として正式に認定され、最新鋭レーダーとして「ＳＰＹ－７」と命名された。現在では、防衛省もこの用語をＬＭＳＳＲと併記して使用している。

[22] 『日本経済新聞』(2019.5.15)

トランプ米大統領は、2016（平成 28）年の大統領選挙に際して同盟国の防衛費負担増を求め、大統領就任後も日本を含む同盟国の負担の増額に繰り返し言及している。韓国との間では、2019（平成 31／令和元）年以降の駐留経費負担割合を定める交渉で、米側が韓国側に駐留経費の倍増を要求した。最終的には韓国側の負担を約８％増額し、協定の有効期間を１年に短縮[23]して１年毎に負担割合を見直すことで合意した。2020（令和２）年分の負担割合を決める交渉においても、米側が韓国側の負担を現在の５倍以上となる約 50 億ドルに引き上げるよう求めたことから韓国側が反発を強め、現在も協議が続いている。

(2) 普天間飛行場移設問題

辺野古への移設をめぐっては、故翁長前沖縄県知事が行った埋立承認取消をめぐり、国と県が３つの訴訟で争ったが、2016（平成 28）年３月に係争中の訴訟をそれぞれ取り下げることなどを示した和解が成立した。その後新たな訴訟が提起され、同年 12 月に沖縄県の敗訴が確定している。

その後、2018（平成 30）年８月 31 日、沖縄県は埋立承認を撤回した[24]。同年 10 月 31 日、国土交通大臣が承認撤回の効力を一時停止し、これを受けて、防衛省は移設工事を再開し、12 月 14 日には土砂投入に着手した。

2019（平成 31）年４月５日、国土交通大臣は県による承認撤回を取り消す裁決を行った。７月 17 日、沖縄県は地方自治法に基づき、県による埋立承認撤回を取り消す裁決に国土交通大臣が関与したのは違法であるとして、福岡高等裁判所那覇支部に提訴した[25]。さらに８月７日には、県が適法に行った埋立承認撤回を取り消した国土交通大臣の裁決に不服があるとして、行政事件訴訟法に基づき那覇地方裁判所に抗告訴訟を提起した[26]。

また、移設工事の見通しとしては、防衛省は 12 月 25 日、工期を大幅に延長する見通しを示した。埋立予定海域内で見つかった軟弱地盤の地盤改良を行う必要があるためで、沿岸部の埋立てなど本体工事の工期を当初計画の５年から９年３か月とし、施設整備も含めた事業完了まで約 12 年かかると試算した。これに伴い、2022（令和４）年度以降としてきた普天間飛行場の返還は、2030 年代以降にずれ込むことになる。工事の長期化に伴い、約 3,500 億円以上としてきた総工費も、約 2.7 倍の約 9,300 億円に変更した。防衛省は今年度中にも軟弱地盤の改良工事を盛り込んだ設計変更を県に申請すると見られるが、玉城沖縄県知事は政府の申請を承認しない可能性が高く、新たな法廷闘争にもつれ込む公算が大

---

[23] これ以前の米韓の駐留経費負担割合を定める「防衛費分担特別協定（ＳＭＡ）」の有効期間は、日米の特別協定と同様に５年であった。

[24] 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。

[25] 同訴訟は 2019（令和元）年 10 月 23 日、福岡高等裁判所那覇支部が県の訴えを却下し、県は同月 30 日に上告している。

[26] 辺野古移設をめぐる沖縄県と国の訴訟はこれまでに８件提起されており、上記に挙げたもののほかに、2017（平成 29）年７月、県知事の許可を得ずに岩礁破砕等を伴う工事を行うのは違法として県が国を提訴した工事差止め訴訟がある。同訴訟は、2019（平成 31）年３月 29 日、沖縄県が最高裁への上告を取り下げ、県の訴えを却下した一審、二審判決が確定している。

きい。

６　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。

本年１月 10 日現在、海外における自衛隊の活動としては、国連南スーダン共和国ミッション（ＵＮＭＩＳＳ）への司令部要員の派遣、シナイ半島のＭＦＯへの司令部要員の派遣及びソマリア沖・アデン湾における海賊対処法に基づく活動が行われている。今後、2019（令和元）年 12 月 27 日の閣議決定を経て、防衛省設置法第４条第１項第 18 号の「調査及び研究」に基づく、中東地域における日本関係船舶の安全確保のための自衛隊の情報収集活動の開始も予定されている。

(1) ＰＫＯ法に基づく活動

ア　ＵＮＭＩＳＳへの司令部要員の派遣（南スーダン国際平和協力業務）

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、11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。2017（平成29）年３月に施設部隊の活動の終了が決定され、同年５月末までに撤収したが、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　ＭＦＯへの司令部要員の派遣（シナイ半島国際平和協力業務）

エジプト東部のシナイ半島でエジプト・イスラエル間の停戦監視等を行う国際機関であるＭＦＯに対して、2019（平成 31）年４月以降、ＰＫＯ法に基づき陸上自衛官２名が派遣されている（現在の派遣期間は 2020（令和２）年 11 月 30 日まで）。両名は司令部要員として、エジプト及びイスラエルの政府等とＭＦＯとの間の連絡調整などの業務に当たっている。

ＭＦＯは、第４次中東戦争後のエジプト・イスラエル平和条約及び議定書に基づき設立され、1982（昭和 57）年から国連ＰＫＯに代わるものとして平和維持活動を実施している機関で、エジプト・イスラエル間の停戦監視活動や両国間の信頼醸成の促進を支援している[27]。ＭＦＯへの自衛官の派遣は、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である。

[27] 2019（平成 31）年４月時点で、ＭＦＯには日本を含む 13 か国から 1,152 名の要員が参加している。ＭＦＯホームページ「MFO Troop Contributors」<http://mfo.org/en/contingents>

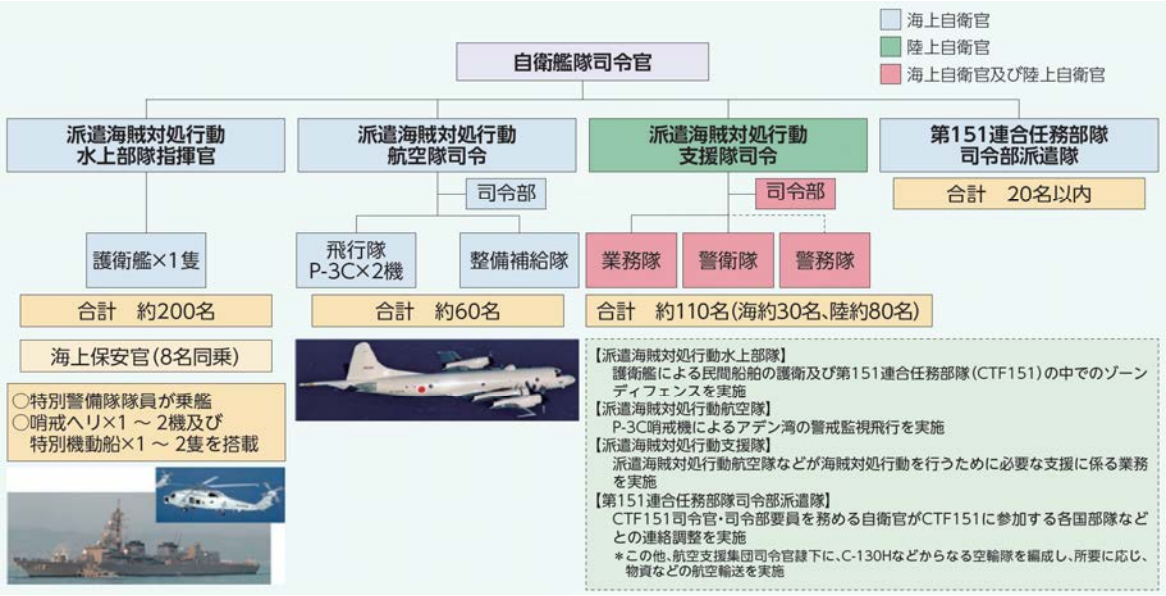
(2) 国際緊急援助隊法に基づく活動

直近では、ジブチ共和国で発生した大雨・洪水被害に関し、2019（令和元）年11月26日から12月２日にかけて、海賊対処行動部隊の一部による国際緊急援助活動が実施された。この活動では、人員延べ約230名により、ジブチ市内の小学校及び中学校において、延べ約1,950トンの排水作業等が行われ、また、日本政府がＪＩＣＡを通じて供与したテント、毛布等の緊急援助物資約4.3トンの車両による物資輸送等が実施された。

(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に派遣している。

派遣部隊の概要　活動期限：2020（令和２）年11月19日



（出所）『令和元年版　防衛白書』

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[28]。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2018（平成30）年３月から６月までの間、Ｃ

[28] 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 件であったが、その後は急減し、2015（平成 27）年は０件、2016（平成 28）年は２件に留まっていた。なお、護衛艦の派遣隻数が１隻となった後の運用態勢については、直接護衛の計画回数を減少させ、実施しない期間に諸外国部隊と協調したゾーンディフェンスを実施することを基本としつつ、柔軟な運用に努めるとしている。

ＴＦ151司令官として海上自衛官（海将補）を派遣した[29]。

(4) 防衛省設置法第４条第１項第 18 号（調査・研究）に基づく活動（中東地域における日本関係船舶の安全確保のための情報収集活動）

詳細については、１(1)ウを参照されたい。

Ⅱ　第201回国会提出予定法律案等の概要

１　防衛省設置法の一部を改正する法律案（予算関連）

自衛隊の任務の円滑な遂行を図るため、自衛官の定数を改める。

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）

[29] 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。

直近の合同審査会は、第198回国会（平成31年１月28日～令和元年６月26日）において６月19日に開かれており、同審査会における内閣総理大臣と野党党首の主な討議内容は、以下のとおりである。

なお、第199回国会（令和元年８月１日～５日）及び第200回国会（令和元年10月４日～12月９日）においては、合同審査会は開かれなかった。

国会回次	日　付	会　長	場　所	討　議　者
１９８回 （常会）	令和元年 ６月19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） 志位　和夫君（共産） 片山虎之助君（維希）

日 付	討　議　内　容	発　言　者
6月19日	**１　山形県沖を震源とする地震関係**	
	昨日発生した山形県沖を震源とする地震への対応	枝野　幸男君 （立憲）
	２　年金問題	
	(1)　年金制度の将来及び老後に対する国民の不安	枝野　幸男君 （立憲）
	(2)　金融審議会 市場ワーキング・グループ報告書「高齢社会における資産形成・管理」（令和元年６月３日公表。以下「金融審議会報告書」という。）への政府の対応	
	(3)　総合合算制度（医療・介護・保育・障害に関する自己負担の合計額に上限を設ける制度）の導入	
	(4)　医療・介護従事者の処遇改善及び国民が安心できる医療・介護制度の充実	
	(5)　金融審議会報告書への政府の対応	玉木雄一郎君 （国民）
	(6)　年金制度の持続可能性	
	(7)　今年の「財政検証」	
	(8)　外需でなく家計重視の経済政策の必要性	

日 付	討　議　内　容	発　言　者
	(9)　マクロ経済スライドの廃止	志位　和夫君（共産）
	(10)　高額所得者の年金保険料負担の上限の引き上げ及び給付の抑制	
	(11)　金融審議会報告書への政府の対応	片山虎之助君（維希）
	３　衆議院の解散関係	
	衆議院の解散時期	片山虎之助君（維希）

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。

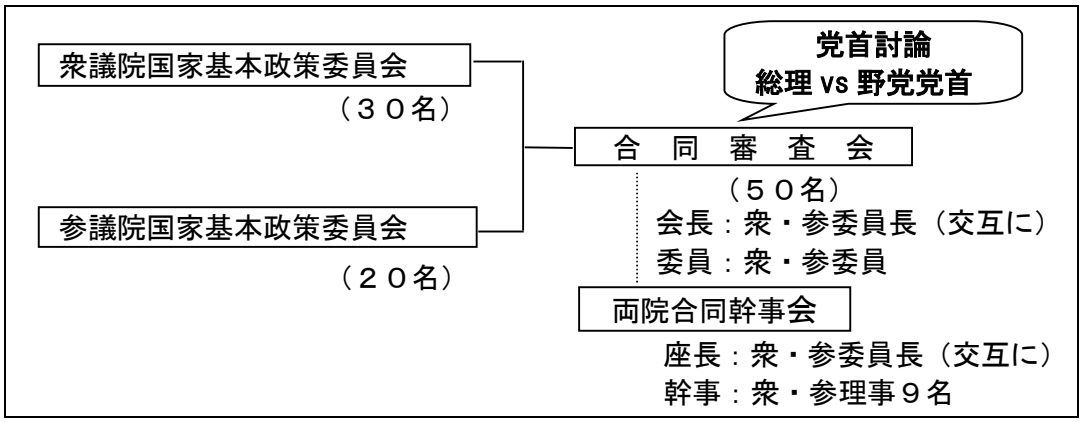
[1] 政府委員は、各会期冒頭に政府からの申し出により、両議院の議長の承認を得て内閣が一括して任命することで、会期中は、いつでも本会議や委員会に出席することができた。

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。

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（令和２年１月16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・無所属の会	284	自由民主党・国民の声	113
立憲民主・国民・社保・無所属フォーラム	120	立憲・国民．新緑風会・社民	61
公明党	29	公明党	28
日本共産党	12	日本維新の会	16
日本維新の会	10	日本共産党	13
希望の党	2	沖縄の風	2
		れいわ新選組	2
		碧水会	2
		みんなの党	2
無所属	7	各派に属しない議員	6
欠員	1	欠員	0
計	465	計	245

(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

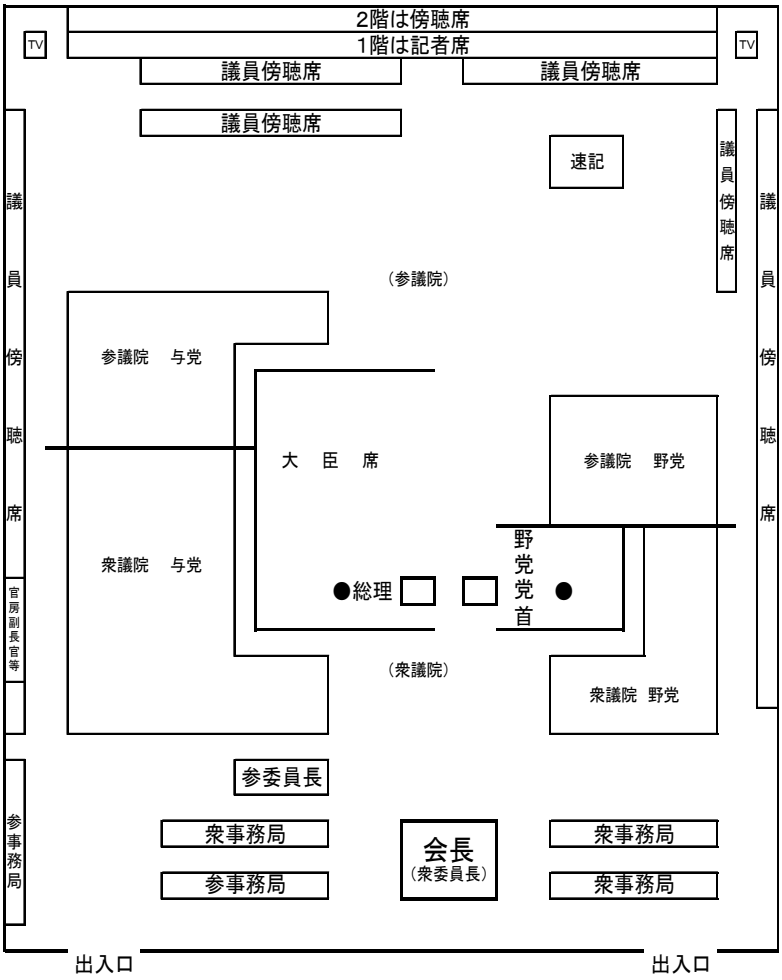
合同審査会は、会期中、週１回45分間（当初は40分間）、水曜日午後３時から開会する。ただし、総理が、衆議院又は参議院の本会議、予算委員会若しくは重要広範議案審査の委員会に出席する週には、開会せず、また、閉会中には開会しない。

(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) 討議時間の拡大

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。

(2) 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。

(3) 発言の明瞭・簡潔化

運営申合せでは、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、簡潔に発言を行うこととされているが、発言時間が長くなる傾向にあり、一回当たりの発言時間を制限する提案がされている。

(4) 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。

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）
導入時期	2000 年２月	1961 年７月
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（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	首相※と ・抽選で選ばれた 15 名の下院議員 ・議長に指名された下院議員 ・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　我が国の財政状況

(1) 一般会計における歳出・歳入の状況

一般会計歳出では、社会保障関係費や国債費が年々増加している一方、その他の政策的な経費（公共事業、教育、防衛等）の割合が年々縮小している。国債の元利払いに充てられる費用（国債費）と社会保障関係費と地方交付税交付金等で歳出全体の約４分の３を占めている。一般会計歳入においては、令和２年度は過去最高額となる 63.5 兆円（歳入全体の 61.9%）の租税及び印紙収入を見込んでいる。しかし、公債金は 32.6 兆円、公債依存度は 31.7%であり、依然として厳しい状況が続いている。

我が国の財政は、歳出が歳入（税収）を上回る状況が続いており、その差額は国債（建設公債[1]・特例公債[2]）によって賄われている。

(2) 公債残高の推移

公債（国債）残高は、累増の一途をたどり、令和２年度末の普通国債[3]残高は 906 兆円[4]に上ると見込まれている。

普通国債残高累増の要因について見ると、歳出面では、高齢化の進行等に伴う社会保障関係費の増加や地方交付税交付金等の増加が主要因となっている。また、歳入面では、過去の景気の悪化や減税による税収の落ち込みが主要因となっている。

長期にわたり赤字が継続している我が国の財政とその大宗を占める社会保障制度は、現状のままでは立ち行かなくなるおそれがある。人口減少・高齢化等が 2020 年代半ば頃から一層進展することが見込まれる中で、こうした状況を脱却し、社会保障制度を持続可能なものとし、財政を健全化する必要がある。

(3) 国及び地方の長期債務残高

普通国債残高以外にも借入金や地方債務残高などの長期債務が存在している。これらを国・地方の双方について集計した国及び地方の長期債務残高は、令和２年度末に 1,125 兆円（対ＧＤＰ比 197%）に達すると見込まれている（令和２年度当初予算案）。

---

[1] 財政法第４条第１項ただし書きに基づき、公共事業等の財源として発行される国債。

[2] 建設国債を発行しても、なお歳入が不足すると見込まれる場合に、政府が公共事業費以外の歳出に充てる資金を調達することを目的として、特別の法律に基づき発行される国債。その性質から「赤字国債」と呼ばれることもある。

[3] 償還や利払いが主に税財源によって賄われている国債。

[4] 一般会計税収の約 14 年分に相当する。国民一人当たりでみると約 723 万円となる。

国及び地方の長期債務残高

	平成10年度末 (1998年度末) ＜実績＞	平成15年度末 (2003年度末) ＜実績＞	平成22年度末 (2010年度末) ＜実績＞	平成23年度末 (2011年度末) ＜実績＞	平成24年度末 (2012年度末) ＜実績＞	平成25年度末 (2013年度末) ＜実績＞	平成26年度末 (2014年度末) ＜実績＞	平成27年度末 (2015年度末) ＜実績＞	平成28年度末 (2016年度末) ＜実績＞	平成29年度末 (2017年度末) ＜実績＞	平成30年度末 (2018年度末) ＜実績＞	令和元年度末 (2019年度末) <補正予算案>	令和２年度末 (2020年度末) ＜政府案＞
国	390 (387)	493 (484)	662 (645)	694 (685)	731 (720)	770 (747)	800 (772)	834 (792)	859 (815)	881 (832)	901 (850)	925 (872)	936 (893)
普通国債残高	295 (293)	457 (448)	636 (619)	670 (660)	705 (694)	744 (721)	774 (746)	805 (764)	831 (786)	853 (805)	874 (823)	898 (845)	906 (863)
対ＧＤＰ比	56% (56%)	88% (87%)	127% (124%)	136% (134%)	143% (140%)	147% (142%)	149% (144%)	151% (143%)	155% (147%)	156% (147%)	159% (150%)	161% (151%)	159% (151%)
地方	163	198	200	200	201	201	201	199	197	196	194	192	189
対ＧＤＰ比	31%	38%	40%	41%	41%	40%	39%	37%	37%	36%	35%	34%	33%
国・地方合計	553 (550)	692 (683)	862 (845)	895 (885)	932 (921)	972 (949)	1001 (972)	1,033 (991)	1,056 (1012)	1,077 (1028)	1,095 (1044)	1,117 (1064)	1,125 (1082)
対ＧＤＰ比	105% (105%)	134% (132%)	173% (169%)	181% (179%)	189% (186%)	192% (187%)	193% (188%)	194% (186%)	197% (189%)	197% (188%)	200% (190%)	200% (191%)	197% (190%)

（注１）ＧＤＰは、平成30年度までは実績値、令和元年度及び令和２年度は政府見通しによる。
（注２）債務残高は、平成30年度までは実績値。令和元年度については、国は補正後予算案に基づく見込み、地方は補正後地方債計画等に基づく見込み。
（注３）東日本大震災からの復興のために実施する施策に必要な財源として発行される復興債（平成23年度は一般会計において、平成24年度以降は東日本大震災復興特別会計において負担。平成23年度末：10.7兆円、平成24年度末：10.3兆円、平成25年度末：9.0兆円、平成26年度末：8.3兆円、平成27年度末：5.9兆円、平成28年度末：6.7兆円、平成29年度末：5.5兆円、平成30年度末：5.4兆円、令和元年度末：6.2兆円、令和２年度末：5.6兆円）及び、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（平成24年度末：2.6兆円、平成25年度末：5.2兆円、平成26年度末：4.9兆円、平成27年度末：4.6兆円、平成28年度末：4.4兆円、平成29年度末：4.1兆円、平成30年度末：3.8兆円、令和元年度末：3.6兆円、令和２年度末：3.3兆円）を普通国債残高に含めている。
（注４）平成30年度末までの（ ）内の値は翌年度借換のための前倒債発行額を除いた計数。令和元年度末、令和２年度末の（ ）内の値は、翌年度借換のための前倒債限度額を除いた計数。
（注５）交付税及び譲与税配付金特別会計の借入金については、その償還の負担分に応じて、国と地方に分割して計上している。なお、平成19年度初をもってそれまでの国負担分借入金残高の全額を一般会計に承継したため、平成19年度末以降の同特会の借入金残高は全額地方負担分（令和２年度末で31兆円程度）である。
（注６）このほか、令和２年度末の財政投融資特別会計国債残高は92兆円程度。

（財務省資料より作成）

２　財政健全化の必要性

財政赤字の累増の直接的な影響としては、利払費や債務償還費の増大が、政策的経費として使用できる金額を減少させ、財政の硬直化を招くことがあげられる。また、国債発行による便益は主として現世代が受けることになる一方で、国債の償還に伴う税負担等を将来世代が負うこととなりかねない。このため、財政赤字の累増は、受益と負担の関係がバランスを欠き、将来世代に重い負担を先送りしている状態であると同時に、国債や通貨の信認の低下などのリスクの増大にもつながる。

３　財政健全化への取組

安倍内閣では、「経済再生なくして財政健全化なし」との基本方針の下、再生計画を定め、「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し、経済と財政の一体的な再生を目指してきた。

安倍内閣における最近の主な財政健全化への取組は以下のとおりである。

(1) 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、これに伴い、2020 年度の基礎的財政収支[5]（プライマリー・バランス（以下「ＰＢ」という。））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「『経済・財政一体改革』の推進」において、「新経済・財政再生計画」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。また、財政健全化目標については、2025 年度のＰＢの黒字化を目指すこととした。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。

[5] 基礎的財政収支（プライマリー・バランス）とは、「借入を除く税収等の歳入」から「過去の借入に対する元利払いを除いた歳出」を差し引いた財政収支のことを表し、その時点で必要とされる政策的経費を、その時点の税収等でどれだけ賄えているかを示す指標。

【中間指標の設定】

〇2017 年度実績を起点とし、2025 年度のＰＢ黒字化目標年度までの中間年である 2021 年度に中間指標を設定し、進捗を管理するためのメルクマールとする。

・ＰＢ赤字対ＧＤＰ比：2017 年度からの実質的半減値（1.5%程度）

・債務残高対ＧＤＰ比：180%台前半

・財政収支赤字対ＧＤＰ比：３%以下

【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取りまとめ、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）

(2) 新経済・財政再生計画改革工程表 2019

令和元年 12 月 19 日、経済財政諮問会議は、令和元年６月 21 日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2019」（以下「骨太の方針 2019」という。）を踏まえ、改革工程表を改定した。

これは、「新経済・財政再生計画」に掲げられた主要分野ごとの重要課題への対応とＫＰＩ[6]、それぞれの政策目標とのつながりを明示することにより、目指す成果への道筋を示すものである。

本年改定においては、（１）改革工程表 2018 に盛り込まれた各施策の進捗状況を点検・評価、（２）骨太の方針 2019 に新たに盛り込まれた施策の改革工程表を具体化した。

(3) 国・地方を合わせたＰＢ黒字化の見通し

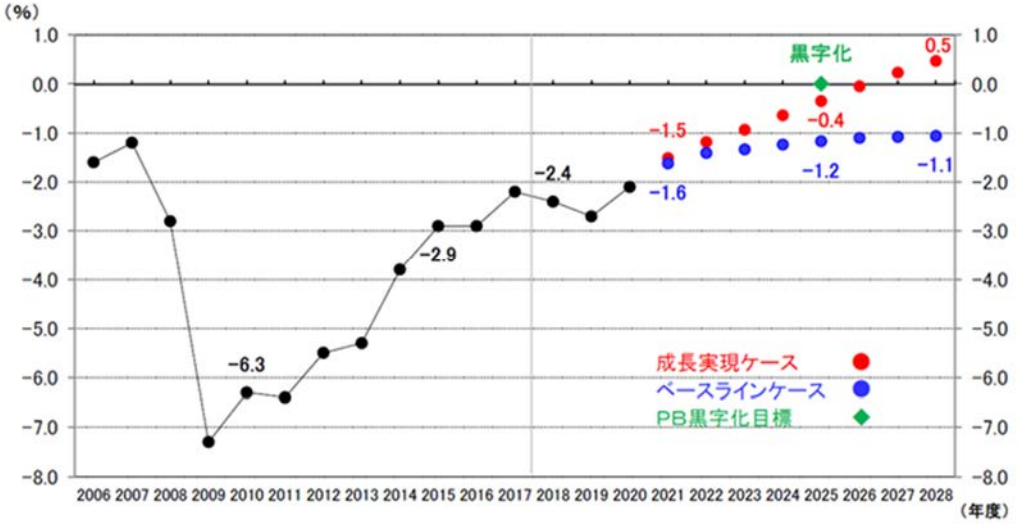
内閣府の「中長期の経済財政に関する試算」（令和元年７月）において、中長期的に名目３％程度、実質２％程度を上回る経済成長を実現するとの高めの成長シナリオに基づいた「成長実現ケース」でも、2025 年度のＰＢ赤字は対ＧＤＰ比▲0.4%となり、ＰＢ黒字化の時期は、2027 年度となると見込まれている。

一方、中長期的に名目１％台半ば程度、実質１％程度の経済成長率を見込む「ベースラインケース」では、2025 年度のＰＢ赤字は対ＧＤＰ比▲1.2%となり、試算期間内のＰＢ改善は緩やかなものにとどまる。なお、この試算は、今後の歳出改革は織り込まれていないものであり、政府としては、今後の歳出改革を進めることにより、2025 年度のＰＢ黒字

[6] Key Performance Indicator：成果指標、重要業績指標

化目標の達成を目指すということになろう。

国・地方のＰＢ（対ＧＤＰ比）



（経済財政諮問会議資料より作成）

４　安心と成長の未来を拓く総合経済対策

令和元年 12 月５日、政府は、「安心と成長の未来を拓く総合経済対策」を閣議決定した。当該経済対策において、経済の現状認識と対策の基本的な考え方を下記のとおりとしている。

【経済の現状認識】

○７年近くにわたるアベノミクスの推進により、デフレではない状況を作り出す中、ＧＤＰは名目・実質ともに過去最大規模に達している。一方、海外発の経済の下方リスクにはより一層注意が必要であり、リスクの顕在化によって、設備投資や個人消費といった内需が下押しされることがないよう、予め万全の対応が必要な状況となっている。加えて、自然災害が相次ぎ、昨年を超えて広範囲にわたり甚大な被害が発生している。

○日本経済が緩やかな回復基調を保つ中で、先行きリスクが視界に入りつつある今こそ、Society 5.0 の実現に向けた国民各層の未来へのチャレンジをさらに加速し、経済の力強い成長軌道を確実なものとしていかなければならない。アベノミクスの成果の前進･加速､デフレ脱却と経済再生への道筋を確実なものとする必要がある。

【基本的な考え方】

○日本銀行において強力な金融緩和を粘り強く継続する下で、経済の下方リスクを乗り越え、未来の安心を確保すべく、思い切った財政政策を講ずる。「15 か月予算」の考え方の下、今年度予備費、補正予算、来年度臨時・特別の措置を適切に組み合わせ、機動的かつ万全の対策とする。

なお、当該経済対策は、当面の需要喚起にとどまらず、東京オリンピック・パラリンピック競技大会後も経済成長が持続可能であるという展望を切り拓くとしている。上記の基

本的な考え方に基づき具体的には、①災害からの復旧・復興と安全・安心の確保、②経済の下振れリスクを乗り越えようとする者への重点支援、③未来への投資と東京オリンピック・パラリンピック後も見据えた経済活力の維持・向上を三つの柱とし、以下の施策に重点的に取り組む。

●「安心と成長の未来を拓く総合経済対策」において取り組む施策＜三本の柱＞

Ⅰ．災害からの復旧・復興と安全・安心の確保	１．自然災害からの復旧・復興の加速 ２．防災・減災、国土強靱化の強力な推進 ３．国民の安全・安心の確保
Ⅱ．経済の下振れリスクを乗り越えようとする者への重点支援	１．中小企業・小規模事業者の生産性向上のための環境整備 ２．海外展開企業の事業の円滑化 ３．農林水産業の成長産業化と輸出力強化の加速 ４．地方創生の推進強化 ５．就職氷河期世代への支援
Ⅲ．未来への投資と東京オリンピック・パラリンピック後も見据えた経済活力の維持・向上	１．Society5.0やSDGsの実現に向けたイノベーションと社会実装の促進等 ２．Society5.0時代を担う人材投資、子育てしやすい生活環境の整備 ３．外国人観光客6,000万人時代を見据えた基盤整備 ４．生産性向上を支えるインフラの整備 ５．切れ目のない個人消費の下支え ６．コーポレート・ガバナンス改革の推進等

（内閣府資料より作成）

●「安心と成長の未来を拓く総合経済対策」の規模

	（財政支出）	（事業規模）
Ⅰ．災害からの復旧・復興と安全・安心の確保	5.8兆円程度	7.0兆円程度
Ⅱ．経済の下振れリスクを乗り越えようとする者への重点支援	3.1兆円程度	7.3兆円程度
Ⅲ．未来への投資と東京オリンピック・パラリンピック後も見据えた経済活力の維持・向上	4.3兆円程度	11.7兆円程度
合　　計	13.2兆円程度	26.0兆円程度

（内閣府資料より作成）

●財政支出の内訳

	（財政支出）	うち 国・地方の歳出	うち 財政投融資
Ⅰ．災害からの復旧・復興と安全・安心の確保	5.8兆円程度	5.4兆円程度	0.3兆円程度
Ⅱ．経済の下振れリスクを乗り越えようとする者への重点支援	3.1兆円程度	2.1兆円程度	1.1兆円程度
Ⅲ．未来への投資と東京オリンピック・パラリンピック後も見据えた経済活力の維持・向上	4.3兆円程度	1.9兆円程度	2.4兆円程度
合　　計	13.2兆円程度	9.4兆円程度（注１）	3.8兆円程度（注２）

（注１）うち、国費7.6兆円
【うち一般会計】令和元年度4.4兆円（補正予算4.3兆円、予備費0.1兆円）、令和２年度予算の臨時・特別の措置1.8兆円
【うち特別会計】令和元年度0.7兆円、令和２年度以降0.8兆円
（注２）うち、令和元年度1.4兆円、令和２年度以降2.4兆円

（内閣府資料より作成）

政府は、当該経済対策の事業規模を 26.0 兆円程度としており、実質ＧＤＰ（需要）押上げ効果を、おおむね 1.4%程度と見込んでいる。また、これに含まれない成長の基盤とな

るインフラの構築等により促進される国内投資額は、現在の名目ＧＤＰ比で、おおむね0.7%程度と見込んでいる。

５　令和元年度補正予算

令和元年12月13日、経済対策の財政的裏付けとなる令和元年度補正予算の概算が閣議決定された。当該補正予算においては、歳出面では、災害からの復旧・復興と安全・安心の確保（２兆 3,086 億円）、経済の下振れリスクを乗り越えようとする者への重点支援（9,173億円）、未来への投資と東京オリンピック・パラリンピック後も見据えた経済活力の維持・向上（１兆771億円）及びその他の経費の追加（1,692億円）等を行う一方、既定経費の減額（１兆2,908億円）を行っている。また、歳入面においては、税外収入（1,881億円）の増加を見込むとともに、前年度剰余金受入（8,016億円）及び公債金（４兆4,214億円）の増額を行う一方、税収の減額（２兆3,150億円）を見込んでいる。なお、財政法第６条に定める前年度の剰余金については、２分の１以上を公債の償還税源としなければならないとされているが、今回の補正予算では、特例法案を提出し、２分の１以上を財源として活用する予定としている（令和元年度補正予算の概要は「Ⅱ　第201回国会提出予定予算の概要」を参照）。

６　令和２年度予算編成

(1) 令和２年度予算の編成等に関する建議

令和元年11月25日、財政制度等審議会は、麻生財務大臣に対し「令和２年度予算の編成等に関する建議」を提出した。その概要は、以下のとおりである。

●「令和２年度予算の編成等に関する建議」（総論）の概要

〇令和の時代に着実に財政健全化を進めていくためにも、令和２年度予算編成では厳しい財政規律を土台とした質の高い予算作りが必要。

〇低金利の恩恵を享受できるのは日本の財政への信認が大前提であり、低金利環境に安住せず歳出改革を進めるべき。プライマリーバランスの黒字化は財政健全化目標として堅持すべき。

〇消費税率の 10%への引上げは、財政と社会保障制度の持続可能性の確保に向けた長い道のりの一里塚。引き続き、財政健全化に向けて歳出と歳入の両面の改革が求められることについて国民の理解を得ることが重要。国民的な議論を喚起する上で、長期推計についてのシンクタンクの取組を今後も期待。

〇令和２年度予算編成では、新経済・財政計画における歳出改革の「目安」に沿って予算編成を行い、着実に財政健全化を進め、2025 年度のプライマリーバランス黒字化という目標の達成につなげていくべき。

（財政制度等審議会資料より作成）

(2) 令和２年度予算編成の基本方針

令和元年 12 月５日、「令和２年度予算編成の基本方針」が、経済財政諮問会議での審議を経て閣議決定された。同基本方針では、令和２年度予算編成に向けて、①財政健全化への着実な取組を進める一方、賃上げの流れと消費拡大の好循環、外需の取り込み、設備投資の拡大を含めた需要拡大に向けた取組や、Society 5.0 時代に向けた人材・技術などへの投資やイノベーションの促進、次世代型行政サービス等の抜本強化といった生産性の向上に向けた取組など、重要な政策課題への対応に必要な予算措置を講ずるなど、メリハリの効いた予算編成を目指す。あわせて、「15 か月予算」の考え方で、「安心と成長の未来を拓く総合経済対策」に基づき、令和元年度補正予算を新たに編成するとともに、予備費を含めた令和元年度予算、令和２年度の臨時・特別の措置を適切に組み合わせることにより、機動的かつ万全の対策とする、②東日本大震災、熊本地震をはじめ、各地の災害からの復興や防災対応の強化を現場との連携を密に着実に進め、令和元年度予備費により台風等の被災者の生活・生業を再建するとともに、令和元年度補正予算により切れ目のない対策を講じ、復旧・復興を加速する。あわせて、３年間集中の防災・減災、国土強靱化の緊急対策を着実に実行するとともに、台風被害を踏まえた課題を検証し、水害対策を中心に防災・減災、国土強靱化を更に強力に進め、インフラ老朽化対応を含め、国民の安全・安心を確保する、③令和２年度予算は、骨太の方針 2018 及び骨太の方針 2019 に基づき、経済・財政一体改革を着実に推進するとともに、引き続き、2025 年度の財政健全化目標の達成を目指し、新経済・財政再生計画で定める目安に沿った予算編成を行う、④次世代型行政サービスの実現に向けて、国が主導して国及び地方自治体等の情報システムやデータの標準化を推進する等デジタル・ガバメントの早期実現を図るとともに、2020 年３月までに行政手続コストを２割以上削減し、行政手続の簡素化・効率化を推進する、⑤新経済・財政再生計画の改革工程表を改定し、継続して取り組むべき歳出改革等を盛り込むほか、骨太の方針 2019 に盛り込まれた主要分野ごとの重要課題への対応について改革工程を具体化することとしている。

(3) 令和２年度経済見通しと経済財政運営の基本的態度

令和元年 12 月 18 日に閣議了解された「令和２年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」では、令和元年度経済を、海外経済の減速等を背景に外需が弱いものの、雇用・所得環境の改善等により、内需を中心に緩やかに回復しているとしている。令和元年度の実質ＧＤＰ成長率は 0.9%程度、名目ＧＤＰ成長率を 1.8%程度、消費者物価（総合）を 0.6%程度の上昇と見込んでいる。

令和２年度については、総合経済対策を円滑かつ着実に実施するなど、潜在成長率の引上げによる成長力の強化、成長と分配の好循環の拡大、全世代型社会保障の構築等による政策効果もあいまって、我が国経済は、雇用・所得環境の改善が続き、経済の好循環が進展する中で、内需を中心とした景気回復が見込まれるとし、また、物価については、景気回復により、需給が引き締まる中で緩やかに上昇し、デフレ脱却に向け前進が見込まれるとしている。この結果、令和２年度の実質ＧＤＰ成長率は 1.4%程度、名目ＧＤＰ成長率

は2.1%程度、消費者物価（総合）を0.8%程度の上昇と見込んでいる。なお、先行きのリスクとして、通商問題を巡る動向、中国経済の先行き、英国のＥＵ離脱等の海外経済の動向や金融資本市場の変動の影響に留意する必要があるとしている。

(4) 令和２年度予算（案）の決定

以上のような経緯を経て、令和元年12月20日、令和２年度予算の概算及び「令和２年度税制改正の大綱」が閣議決定された（令和２年度予算の概要は「Ⅱ　第201回国会提出予定予算の概要」を参照）。

７　今後の課題

骨太の方針2019では「プライマリーバランスの改善に向けて、当初予算のみならず、補正予算も一体として歳出改革の取組を進める」とされている。今回の補正予算は総合経済対策を実施するための財政的裏付けとして編成されたものだが、財政制度等審議会の建議の中でも指摘されているように、災害対策や経済対策のための補正予算であっても、真に有効で必要な措置かを慎重に見極めていくべきである。

令和２年度一般会計予算は、102兆6,580億円で８年連続過去最大となり、当初予算の段階では２年連続で100兆円を超えた。当該予算では、税収を63兆5,130億円（前年度当初比１兆180億円増）、その他収入６兆5,888億円（同2,871億円増）と見込んでいる。その一方で、令和２年度のＰＢ対象経費は79兆3,065億円となっている。その結果、国のＰＢの赤字は９兆2,047億円となる。ＰＢの赤字は、前年度当初の９兆1,523億円から524億円程度悪化しており、令和２年度末の国・地方の長期債務残高は1,125兆円程度となる見込みである。過去最大の予算（案）となった一因として、今回は、臨時・特別の措置として、キャッシュレス・ポイント還元事業やマイナンバーを活用した消費活性化策等に１兆7,788億円が計上されているといったことも考えられるが、臨時・特別の措置が終了する来年度以降、膨張した予算を圧縮できるのか注意が必要である。また、2022年に団塊の世代が75歳に入り始める状況に鑑みると、今後、国の一般会計の約35%を占める社会保障関係費を含めた歳出改革の在り方についても論点となると考えられる。

Ⅱ　第 201 回国会提出予定予算の概要

1　令和元年度一般会計補正予算（第１号）、令和元年度特別会計補正予算（特第１号）、令和元年度政府関係機関補正予算（機第１号）

●令和元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・復興と安全・安心の確保	23,086	1. 税収	1,881
2. 経済の下振れリスクを乗り越えようとする者への重点支援	9,173	2. 前年度剰余金受入	8,016
3. 未来への投資と東京オリンピック・パラリンピック後も見据えた経済活力の維持・向上	10,771	3. 公債金(建設公債)	21,917
4. その他の経費	1,692		
5. 既定経費の減額	▲ 12,908		
6. 地方交付税交付金			
(1)税収減に伴う一般会計の地方交付税交付金の減額	▲ 7,349	4. 税収	▲ 23,150
(2)前年度剰余金受入見合	985	5. 前年度剰余金受入(地方交付税交付金財源)	985
(3)税収減に伴う一般会計の地方交付税交付金の減額の補填	6,364	6. 公債金(特例公債)	22,297
(4)地方法人税の税収減に伴う地方交付税原資の減額の補填	132		
合　計	31,946	合　計	31,946

(注1)計数はそれぞれ四捨五入によっているので、端数において合計とは一致しないものがある。
(注2)経済対策の国費:43,030億円(1.～3.の合計)。
(注3)前年度剰余金の処理のため、要特例法。

（財務省資料より作成）

●令和元年度一般会計補正予算（第１号）の概要

■　「安心と成長の未来を拓く総合経済対策」(12 月５日閣議決定）の実行に伴う国費

４兆 3,030 億円

Ⅰ．災害からの復旧・復興と安全・安心の確保　２兆 3,086 億円

１．自然災害からの復旧・復興の加速　6,907 億円

２．防災・減災、国土強靱化の強力な推進　8,557 億円

（注）３．「国民の安全・安心の確保」などに整理している事業を含め、国土強靱化関係予算全体で１兆 1,520 億円を確保。

３．国民の安全・安心の確保　7,621 億円

Ⅱ．経済の下振れリスクを乗り越えようとする者への重点支援　9,173 億円

１．中小企業・小規模事業者の生産性向上のための環境整備　3,847 億円

２．海外展開企業の事業の円滑化　1,118 億円

３．農林水産業の成長産業化と輸出力強化の加速　3,428 億円

４．地方創生の推進強化　693 億円

５．就職氷河期世代への支援　86 億円

Ⅲ．未来への投資と東京オリンピック・パラリンピック後も見据えた経済活力の維持・向上　１兆 771 億円

１．Society5.0 や SDGs の実現に向けたイノベーションと社会実装の促進等　4,833 億円

２．Society5.0 時代を担う人材投資、子育てしやすい生活環境の整備　2,983 億円

３．外国人観光客 6,000 万人時代を見据えた基盤整備　305 億円
４．生産性向上を支えるインフラの整備　1,016 億円
５．切れ目のない個人消費の下支え　1,634 億円

（財務省資料より作成）

補正予算の主な事業としては、公共土木施設等の災害復旧事業（4,859 億円）、台風 15 号及び 19 号を受けた治水対策（2,437 億円）、自衛隊の安定的な運用態勢の確保（3,783 億円）、中小企業生産性革命推進事業（3,600 億円）、高齢運転手による交通事故対策のためのサポカー補助金（1,139 億円）、小中学校に１人１台のパソコンを配置する GIGA スクール構想の実現（2,318 億円）、キャッシュレス・ポイント還元事業（1,497 億円）などがある。

この補正により、令和元年度一般会計歳入歳出予算総額は、それぞれ 104 兆 6,517 億円となる（令和元年度一般会計当初予算総額：101 兆 4,571 億円）。また、特別会計においては、財政投融資特別会計、東日本大震災復興特別会計など 10 特別会計について、政府関係機関予算については、沖縄振興開発金融公庫及び株式会社日本政策金融公庫について、それぞれ所要の補正を行うこととしている。

２　令和２年度一般会計予算、令和２年度特別会計予算、令和２年度政府関係機関予算

(1)　令和２年度予算の概要

●令和２年度一般会計予算フレーム

（単位：億円）

	令和元年度予算（当初）	令和2年度予算	元'→2'	備　考
（歳　入）				
税　　収	624,950	635,130	10,180	
その他収入	63,016	65,888	2,871	
公　債　金	326,605	325,562	▲ 1,043	○公債依存度 31.7%程度（元年度当初 32.2%）
うち4条公債（建設公債）	69,520	71,100	1,580	
うち特例公債（赤字公債）	257,085	254,462	▲ 2,623	
計	1,014,571	1,026,580	12,009	
（歳　出）【通常分】				
国　債　費	235,082	233,515	▲ 1,567	
一般歳出	599,359	617,184	17,825	
うち社会保障関係費	340,627	358,121	17,495	
うち社会保障関係費以外	258,732	259,062	330	
地方交付税交付金等	159,850	158,093	▲ 1,758	
小計	994,291	1,008,791	14,500	
（歳　出）【臨時・特別の措置】				
一般歳出	20,280	17,788	▲ 2,492	
計	1,014,571	1,026,580	12,009	

（注1）「社会保障関係費」、「社会保障関係費以外」の令和元年度予算は、令和2年度予算との比較対照のため、組替えをしてある。
（注2）計数は、それぞれ四捨五入によっているので、端数において合計とは一致しないものがある。

（財務省資料より作成）

一般会計予算総額は、102 兆 6,580 億円（対前年度当初予算 1 兆 2,009 億円増）である。歳出から国債費を除いた基礎的財政収支対象経費は 79 兆 3,065 億円（同 1 兆 3,576 億円

増）であり、同経費から地方交付税交付金等（15 兆 8,093 億円）を除いた一般歳出は 63 兆 4,972 億円となっている。一般歳出のうち社会保障関係費は 35 兆 8,608 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１兆 5,333 億円増及び１兆 7,302 億円増となっている。

令和２年度の国の一般会計基礎的財政収支は▲９兆 2,047 億円となり、前年度当初の▲９兆 1,523 億円から 524 億円悪化している。

(2) 歳入

歳入面では、租税及び印紙収入が 63 兆 5,130 億円（対前年度当初予算１兆 180 億円増）となる一方、公債発行は 32 兆 5,562 億円（同 1,043 億円減）で公債依存度は 31.7%（前年度当初 32.2%）となった。

税収の内訳は、所得税が 19 兆 5,290 億円（同 4,050 億円減）、法人税が 12 兆 650 億円（同 7,930 億円減）、消費税が 21 兆 7,190 億円（同２兆 3,270 億円増）となっている。また、その他収入は、特例法案による前年度剰余金の受入れや外国為替資金特別会計の繰り入れなどにより、６兆 5,888 億円（同 2,871 億円増）となった。

(3) 歳出

歳出面の各分野におけるポイントは以下のとおりである。

【社会保障】

○診療報酬改定・薬価等改定について、診療報酬は＋0.55%（うち消費税財源を活用した特例的な対応＋0.08%）、薬価は▲0.98%、材料価格は▲0.02%とする。

○診療報酬のプラス改定（特例分除く＋500 億円程度）等を行いつつ、介護納付金の総報酬割の導入（▲600 億円程度）等の制度改革の着実な実施や薬価等改定の効果（▲1,100 億円程度）等により、社会保障関係費の実質的な伸びについて、高齢化による増加分におさめるという方針を達成（＋4,111 億円）。

○自立相談支援機関の機能強化による就職氷河期支援や児童相談所一時保護所の体制充実等の児童養護・虐待防止対策を強化。また、足元の物価状況等を勘案し、＋0.2%の年金改定の見込み。

○消費税率引上げに伴う社会保障の充実（国費 1.7 兆円）

・幼児教育・保育の無償化（3,410 億円）

・待機児童の解消（保育の受け皿拡大・保育士の処遇改善）（358 億円）

・年金生活者支援給付金の支給（4,908 億円）

【教育・科学技術】

○消費税率引上げによる財源を活用し、真に支援が必要な低所得者世帯の者に対して高等教育の無償化を 2020 年４月から開始。あわせて、年収 590 万円未満世帯を対象とした私立高校授業料の実質無償化を 2020 年４月から開始（4,882 億円　社会保障費として計上）。

○国際宇宙探査（ゲートウェイ構想等）に向けた研究開発（70 億円）、令和２年度に初号機を打ち上げるＨ３ロケットや次世代人工衛星の開発（380 億円）等を推進。

【公共事業】

○公共事業関係費について安定的な確保（６兆669億円）を行い、その中で、河道掘削や無電柱化、インフラの老朽化対策などについて新たに個別補助制度を創設し、防災・減災、国土強靱化への重点化を推進。

【農林水産】

○農業従事者が国内外の消費者ニーズに合った作物を生産できるよう、米の転作支援のための交付金について、野菜・果樹など高収益作物への転換支援を拡充。

○本年４月に創設される政府の司令塔組織（農林水産物・食品輸出本部）の下、産地と輸出商社のマッチング支援やＥＵ・米国輸出向け食品加工施設等の整備など輸出環境整備を推進（95億円）。

【エネルギー・環境】

○燃料電池自動車の普及促進や革新的燃料電池の研究開発など水素社会の実現に向けた取組を推進（700億円）。

○窒化ガリウムを活用した半導体（消費電力が従来の 1/6）などＣＯ２排出量の大幅削減に向けた技術開発・社会実装を推進（83億円）。

【外交・防衛】

○Ｇ20大阪において支援を表明したグローバル・ファンドなど国際分担金・拠出金の予算を手当てしつつ、ＯＤＡについて一般会計、事業量とも増額（＋45億円（＋0.8%）、＋626億円（＋2.7%））。

○中期防対象経費について、「中期防衛力整備計画」を踏まえ実質＋1.1%の伸びを確保し、宇宙・サイバー・電磁波といった新領域における能力の強化など、多次元統合防衛力の構築を推進。

【警察・海保】

○東京オリンピック・パラリンピック競技大会開催時における良好な治安確保やテロの未然防止等のための資機材等の整備（249億円）など、警備体制を充実。

○「海上保安体制強化に関する方針」に基づき、補正予算とあわせ、尖閣・大和堆に対応するための大型巡視船を中心に体制を強化（2,254億円）。

【地方創生】

○地方創生のための交付金（1,000 億円）について、自動運転車・ロボット等の新技術を活用する取組への支援を強化するとともに、企業版ふるさと納税等の自主財源を用いた事業を優先的に選定し、地方の稼ぐ力を高める。

【観光】

○訪日客4000万人達成に向け、国際観光旅客税収（540億円）を活用し、空港における最先端のストレスフリー環境（搭乗手続の「顔パス化」等）を整備するとともに、ナイトタイムやスノーリゾートといった観光資源の有効活用を促進。

【復興】

○復興期間10年の総仕上げと福島の本格的な復興・再生に向け、被災地のニーズにきめ細かに対応。

○令和３年度以降の当面５年間の事業規模（１兆円台半ば）と財源を整理し、今後も必要となる事業を確実に実施。（※平成 23 年度～令和７年度までの 15 年間の事業規模・財源：32 兆円台後半）

【地方財政】

○地方団体に交付される地方交付税交付金は 16.6 兆円（＋0.4 兆円）。一般財源総額を適切に確保しつつ、臨時財政対策債の発行を縮減（▲0.1 兆円）。地方法人課税の偏在是正による財源を活用し、地域社会再生事業費を創設（0.4 兆円）

【臨時・特別の措置】　国費１兆 7,788 億円

１．キャッシュレス・ポイント還元事業（2,703 億円）

○令和元年 10 月の消費税率引上げの対応として実施しているキャッシュレス・ポイント還元事業を、令和２年６月末まで着実に実施。

○具体的には、中小小売業等において消費者がキャッシュレス決済を行う場合、５％（または２％）のポイントを還元。

２．マイナンバーカードを活用した消費活性化策（2,478 億円）

○東京オリンピック・パラリンピック競技大会を経た令和２年９月から令和３年３月までの期間、マイナンバーカードを活用した消費活性化策を実施。

○具体的には、マイナンバーカードを取得し、マイキーＩＤを設定した者が、民間キャッシュレス決済サービスを用いて前払い等をした場合、「マイナポイント」（２万円の前払い等に対し 5,000 ポイント）を付与。

３．すまい給付金（1,145 億円）

○住宅ローン減税の効果が限定的な所得層に対し、住宅取得に係る消費税負担増を緩和するため、収入に応じ「すまい給付金」を給付（最大 50 万円）。

４．「防災・減災、国土強靱化のための３か年緊急対策」の着実な実行（１兆 1,432 億円）

○重要インフラの緊急点検の結果等を踏まえ、平成 30 年 12 月に策定した「防災・減災、国土強靱化のための３か年緊急対策」について、３年目に当たる令和２年度においても着実に実行。

（財務省資料より作成）

なお、主要経費別の歳出の内訳は以下のとおりである。

●令和２年度一般会計歳出概算主要経費別内訳（通常分と臨時・特別の措置の合計）

（単位：億円）

事　　項	令和元年度予算（当初）	令和2年度予算	増減額	伸率(%)
社会保障関係費	341,306	358,608	17,302	5.1
文教及び科学振興費	55,884	55,055	▲ 829	▲ 1.5
うち科学技術振興費	(13,597)	(13,639)	(41)	(0.3)
国債費	235,082	233,515	▲ 1,567	▲ 0.7
恩給関係費	2,097	1,750	▲ 347	▲ 16.6
地方交付税交付金等	159,850	158,093	▲ 1,758	▲ 1.1
防衛関係費	52,574	53,133	559	1.1
公共事業関係費	69,099	68,571	▲ 528	▲ 0.8
経済協力費	5,021	5,123	102	2.0
中小企業対策費	1,790	1,753	▲ 37	▲ 2.1
エネルギー対策費	9,760	9,495	▲ 265	▲ 2.7
食料安定供給関係費	9,823	9,840	17	0.2
その他の事項経費	67,284	66,645	▲ 639	▲ 1.0
予備費	5,000	5,000	－	－
合　　計	1,014,571	1,026,580	12,009	1.2

（注）令和元年度予算額は、2年度概算額との比較対照のため、組替えをしてある。

（財務省資料より作成）

(4) 財政投融資計画

令和２年度財政投融資計画については、リスクマネー供給等を行う産業投資の規模は4,510 億円と過去最大となる。また、成長力強化のための重点投資等に 7.2 兆円（計画全体の 50%超）、日本企業の海外展開投資等に 2.0 兆円、教育・福祉・医療に 1.1 兆円及び地方に 2.9 兆円を割り当てることとしている。その総額は、13 兆 2,195 億円（令和元年度当初計画 13 兆 1,194 億円）となっている。

内容についての問合せ先

予算調査室　若本首席調査員（内線68660）

決算行政監視委員会

決算行政監視調査室

Ⅰ　所管事項の動向

１　決算及び決算検査報告等

決算は、国の一会計年度における予算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。

(1) 平成 30 年度決算等の概要

一般会計決算は、収納済歳入額105兆6,974億円、支出済歳出額98兆9,746億円であり、１兆3,283億円の純剰余金[1]が発生した。これは、歳出において、予備費の使用決定額や国債の支払利息が予算計上額よりも少なかったことなどにより１兆6,037億円が不用となったことなどのほか、歳入において、所得税、法人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１兆円減額したことにより補正後予算額を1,761億円下回ったことなどによるものである。

特別会計決算（13特別会計の単純合計）は、収納済歳入合計額381兆1,771億円、支出済歳出合計額368兆9,360億円であって、計12兆2,411億円の決算上の剰余が発生し、そのうち、３兆2,614億円を積立金に積み立てるなどし、１兆7,916億円を一般会計へ繰り入れ、７兆1,880億円を各特別会計の令和元年度歳入に繰り入れることとした[2]。

国税収納金整理資金は、収納済額78兆2,204億円、歳入組入額61兆4,461億円である。

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 2,307 億円、支出決算総額１兆 635 億円である。

平成30年度中の国有財産の総増加額５兆3,179億円、総減少額は３兆5,482億円であり、年度末における国有財産の現在額は108兆5,939億円である。

---

[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 764 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、同特会の令和元年度歳入に繰り入れることとした。

平成30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１兆1,473億円である。

平成30年度決算等は、令和元年９月３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19日の閣議決定を経て、同日第200回国会（臨時会）へ提出され、同年12月９日の本委員会への付託後、第201回国会（常会）に継続されている。

－最近５年間の予算・決算の推移－

（単位：億円）

			平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度
一般会計	歳入	予算額	990,003	996,632	1,002,220	991,094	1,013,580
		決算額	1,046,791	1,021,753	1,027,740	1,036,440	1,056,974
	歳出	予算現額	1,038,301	1,032,681	1,038,139	1,038,484	1,056,550
		決算額	988,134	982,303	975,417	981,156	989,746
特別会計	歳入	予算額	4,139,160	4,049,389	4,091,850	3,946,433	3,902,745
		決算額	4,067,363	4,028,841	4,101,617	3,864,869	3,811,771
	歳出	予算現額	4,176,447	4,085,879	4,117,791	3,973,416	3,919,296
		決算額	3,902,019	3,862,143	3,953,607	3,741,502	3,689,360
政府関係機関	収入	予算額	17,991	18,349	17,020	16,037	16,524
		決算額	11,292	10,920	10,650	11,296	12,307
	支出	予算現額	23,369	22,159	20,768	18,449	17,272
		決算額	10,001	9,196	9,068	9,618	10,635

（備考）予算額又は予算現額は、補正後の額。決算額は、一般会計及び特別会計では収納済歳入額と支出済歳出額、政府関係機関では収入済額と支出済額

（財務省資料を基に作成）

(2) 平成30年度決算検査報告の概要

平成30年度の歳入、歳出等に関し、会計検査院が、国、政府関係機関、国の出資団体等の検査対象機関について実施した検査の結果、「平成30年度決算検査報告」に掲記された事項等の総件数は335件であり、指摘金額は計約1,002億3,058万円である。

－最近５年間の決算検査報告掲記事項の各事項等[3]の件数と指摘金額－

（単位:件、億円）

	平成26年度		平成27年度		平成28年度		平成29年度		平成30年度	
	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額
①不当事項	450	164.6	345	178.3	333	137.1	292	75.5	254	57.2
②意見表示・処置要求事項	49	721.7	43	11,606.6	28	258.1	28	88.8	27	576.0
③処置済事項	57	690.4	49	408.9	47	505.1	39	992.8	44	369.0
④特記事項	0	－	0	－	1	－	0	－	0	－
指摘事項（①～④の計）	556	1,568.6	437	12,189.4	409	874.4	359	1,156.9	325	1,002.3
⑤国会及び内閣に対する報告(随時報告)	6		10		9		7		4	
⑥国会からの検査要請事項に関する報告	2		2		2		3		2	
⑦特定検査対象に関する検査状況	6		6		3		5		4	
合　計	570	1,568.6	455	12,189.4	423	874.4	374	1,156.9	335	1,002.3

（備考）金額は「指摘金額」（租税等の徴収不足額、工事等に係る過大な支出額、補助金の過大交付額、計算書等に適切に表示されていなかった資産等の額など）。なお、重複があるため、事項等別の件数・金額を合算したものと合計の欄とは一致しない年度がある。

（会計検査院資料を基に作成）

(3) 平成 28 年度決算等の概要及び審議状況

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[4]が発生した。これは、歳出において、予備費の使用決定額や国債の支払利息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395兆3,607億円であって、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[5]。

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。

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、第197回国会（臨時会）において概要説明聴取、第198回国会（常会）において平成29年度決算等と同時に総括質疑が行われ、第201回国会（常会）に継続されている。

(4) 平成29年度決算等の概要及び審議状況

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[6]が発生した。これは、歳出において、予備費の使用決定額や国債の

---

[3] 各事項等は、決算検査報告に掲記される事項等であり、①「不当事項」とは検査の結果、法律、政令若しくは予算に違反し又は不当と認めたもの、②「意見表示・処置要求事項」とは会計検査院法第 34 条又は第 36 条の規定により関係大臣等に対して意見を表示し又は改善の処置を要求したもの、③「処置済事項」とは会計検査院が検査において指摘したところ当局において改善の処置を講じたもの、④「特記事項」とは事業効果、事業運営等の見地から広く問題を提起して事態の進展を促すなどのため特に掲記を要すると認めたもの、⑤「国会及び内閣に対する報告（随時報告）」とは会計検査院法第 30 条の２の規定により国会及び内閣に対して報告したもの、⑥「国会からの検査要請事項に関する報告」とは国会法第 105 条の規定による会計検査の要請を受けて検査した事項について、会計検査院法第 30 条の３の規定により国会に報告した検査の結果、⑦「特定検査対象に関する検査状況」とは会計検査院の検査業務のうち、検査報告に掲記する必要があると認めた特定の検査対象に関する検査の状況である。なお、「不当事項」から「特記事項」までは、適切とは認められない事態の記述で通常「指摘事項」と呼ばれている。

[4] 財政法第６条にいう剰余金のこと。

[5] 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。

[6] 財政法第６条にいう剰余金のこと。

支払利息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特別会計の単純合計）は、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[7]。

国税収納金整理資金は、収納済額75兆9,847億円、歳入組入額59兆8,096億円である。

政府関係機関決算（４機関の単純合計）は、収入決算総額１兆1,296億円、支出決算総額9,618億円である。

平成29年度中の国有財産の総増加額６兆5,293億円、総減少額は５兆7,131億円であり、年度末における国有財産の現在額は106兆8,241億円である。

平成29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１兆1,108億円である。

平成29年度決算等は、平成30年９月４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９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20日の閣議決定を経て、同日第197回国会（臨時会）へ提出され、第198回国会（常会）において概要説明聴取、平成28年度決算等と同時に総括質疑が行われ、第201回国会（常会）に継続されている。

(5) 平成30年度予備費使用の概要

一般会計予備費の予算額は4,500億円であって、その使用総額は1,945億円であり、差引使用残額は2,554億円である。

一般会計の予備費使用については、「平成30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198回国会（常会）の平成31年３月19日に、「平成30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）」が令和元年５月21日にそれぞれ提出され、第201回国会（常会）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200回国会の開会以

[7] 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。

降に会計検査院が行った報告は次のとおりである（令和２年１月15日現在）。

報　告　件　名	報告年月日
福島再生加速化交付金事業等の実施状況について	R元.12. 4
国による地方公共団体の情報セキュリティ対策の強化について	R 2. 1.15

（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200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（令和２年１月15日現在）。

報　告　件　名	要請年月日　要請元	報告年月日
有償援助（ＦＭＳ）による防衛装備品等の調達に関する会計検査の結果について	H30. 6.18　参議院（決算委員会）	R元.10.18
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）	R元.12. 4
待機児童解消、子どもの貧困対策等の子ども・子育て支援施策に関する会計検査の結果について	H30. 6.18　参議院（決算委員会）	R元.12.20

（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、効率性、有効性等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、次のような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。

ア　統一性・総合性確保評価

令和元年度において、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概要は、次のとおりである（令和２年１月15日現在）。

名　　称	勧告等の概要
高度外国人材の受入れに関する政策評価＜評価結果に基づく意見の通知＞ （R元.6.25通知、法務省、総務省、文部科学省、厚生労働省、経済産業省）	①専門性の高い外国人材の中でも高度人材ポイント制が十分知られていない状況を踏まえ、関係業界・大学の所管省庁の協力を得ながら、高度人材ポイント制の一層の周知を図ること（法務省）、②大学・大学院の留学生の効果的な就職支援を推進すること（文部科学省）、③企業が外国人材を受け入れるための就労環境の整備を促進すること（厚生労働省、経済産業省）、④外国人の生活環境改善に係る効果的な取組の収集・提供等により、地方公共団体を支援していくこと（総務省、法務省）。
女性活躍の推進に関する政策評価＜評価結果に基づく意見の通知＞ （R元.7.2通知、厚生労働省）	①女性活躍の一層の推進を図るため、事業者が置かれた様々な状況に対応した支援を行うこと、②情報公表（見える化）の義務付けを中小企業に拡大する女性活躍推進法改正法の円滑な施行に向けて、中小企業による情報公表（見える化）の着実な実施を図ること。
地籍整備の推進に関する政策評価＜評価結果に基づく勧告＞ （R元.12.6勧告、国土交通省、法務省）	①法務局等による地籍調査への実務的協力の具体的内容や効果について市町村等に周知すること（国土交通省）、②地図作成作業に係る計画の策定や実施に当たって、法務局等と都道府県、市町村との連携について見直し及び促進を図ること（法務省、国土交通省）、③土地所有者等の立会いの弾力化措置の運用事例を集約・整理し、市町村に情報提供すること（国土交通省）、④地籍図・地籍簿の認証遅延等の解消策を検討し、市町村に対し助言すること（国土交通省）、⑤地籍整備の進捗状況について、市町村から徴するデータの定義を明確に示すとともに、データの整合性を高める取組を行うこと（国土交通省）。

（総務省資料を基に作成）

イ　客観性担保評価

令和元年度における取組として、「租税特別措置等に係る政策評価の点検」が実施されており、令和元年11月８日に結果が公表されている。

(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。

令和元年度において、総務省が実施しているテーマは、「産学官連携による地域活性化に関する実態調査」「農道・林道の維持管理に関する行政評価・監視」「地域住民の生活に身近な事業の存続・承継に関する実態調査」「伝統工芸の地域資源としての活用に関する実態調査」等である。

Ⅱ　第201回国会提出予定案件の概要

１　令和元年度一般会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書（承諾を求めるの件）

２　令和元年度特別会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書（承諾を求めるの件）

３　令和元年度特別会計予算総則第20条第１項の規定による経費増額総調書及び各省各庁所管経費増額調書（承諾を求めるの件）

これらについては、第201回国会に提出されることが見込まれる。

（参考）継続案件

○　平成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

○　平成29年度国有財産増減及び現在額総計算書

○　平成29年度国有財産無償貸付状況総計算書

○　平成30年度一般会計歳入歳出決算、平成30年度特別会計歳入歳出決算、平成30年度国税収納金整理資金受払計算書、平成30年度政府関係機関決算書

○　平成30年度国有財産増減及び現在額総計算書

○　平成30年度国有財産無償貸付状況総計算書

○　平成30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198回国会、内閣提出）

○　平成30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198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(3)を、平成29年度決算等の概要についてはＩ１(4)を、平成30年度決算等の概要についてはＩ１(1)を、平成30年度予備費使用の概要についてはＩ１(5)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。

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)
H28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	２７３
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
30年 6月18日	大阪府北部を震源とする地震（M6.1）	大阪府	６
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）	２７１
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	４３
R元年 6月18日	山形県沖を震源とする地震（M6.7）	山形県、新潟県	０
6月28日～7月5日	６月下旬からの大雨	鹿児島県	２
7月17日～22日	梅雨前線に伴う大雨及び令和元年台風第５号	西日本、東日本	１
8月12日～17日	令和元年台風第10号	西日本を中心とする全国	２
8月26日～30日	令和元年８月の前線に伴う大雨	九州北部地方（特に佐賀）	４
9月7日～9日	令和元年台風第15号	関東地方（特に千葉）、伊豆諸島	３
9月20日～23日	令和元年台風第17号	西日本、沖縄地方	２
10月12日～26日	令和元年台風第19号等	東北地方、関東甲信地方	１０２

※死者数については、災害関連死を含む。　　＜内閣府資料、消防庁資料より作成＞

(2) 令和元年台風第15号

令和元年台風第15号は、９月７日から８日にかけて小笠原近海から伊豆諸島付近を北上し９日３時前に三浦半島付近を通過して東京湾を進み、５時前に強い勢力で千葉市付近に上陸した。その後、９日朝には茨城県沖に抜け、日本の東海上を北東に進んだ。台風の接近・通過に伴い、千葉市で最大風速35.9m、最大瞬間風速57.5mを観測するなど、伊豆諸島や関東地方南部を中心に多くの地点で観測史上１位の最大風速や最大瞬間風速を観測する記録的な暴風となった。

この台風により、死者・行方不明者３名、住家被害77,104棟（令和元年12月23日付消防庁資料）の被害となった。また、関東を中心に最大約93万戸の停電が発生し、停電に伴う断水も発生した。特に千葉県内では倒木や建物倒壊、飛来物、土砂崩れ等により、電柱・

電線の損傷が広範囲に発生し、停電解消に至るまでの復旧が長期化した。通信関係でも、伝送路断や停電等の影響により障害が発生し、地方公共団体等の情報把握が遅れる等の影響があった。

(3) 令和元年台風第19号等

令和元年台風第19号は、10月12日19時前に大型で強い勢力で伊豆半島に上陸した後、関東地方を通過し、13日未明に東北地方の東海上に抜けた。これに伴い、東日本と東北地方を中心に広い地域で記録的な大雨となり、１都12県で大雨特別警報が発表された。多くの地点で12時間降水量等の観測史上１位の記録を更新し、10月12日に北日本と東日本のアメダス地点（1982年以降で比較可能な613地点）で観測された日降水量の総和は観測史上１位となった。また、大潮の時期であったこと等から太平洋側では顕著な高潮となり、観測史上１位の潮位の記録を更新した地点があったほか、記録的な暴風や高波も観測された。

また、10月24日から26日にかけて西日本から北日本の太平洋側沿岸に沿って低気圧が進み、この低気圧に向けて南から暖かく湿った空気が流れ込むとともに、日本の東海上にあった台風第21号からも湿った空気が流れ込んで、大気の状態が非常に不安定となった。これにより関東地方から東北地方の太平洋側を中心に広い範囲で記録的な大雨となった。

これらの影響により、河川の氾濫、土砂災害等が発生し、死者・行方不明者102名、住家被害94,139棟（令和２年１月10日付消防庁資料）の甚大な被害となった。

政府は、令和元年10月18日、台風第19号による災害を「特定非常災害」[1]に、また、同月29日、「非常災害」[2]に指定した。

なお、台風第15号及び台風第19号等において課題となった事項について、内閣官房副長官を座長とする検証チームにより検証が行われている。

２　国土強靱化の推進

(1) 強靱化法及び強靱化基本計画に基づく取組

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」（以下「強靱化基本計画」という。）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

---

[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。指定により、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。なお、特定非常災害の指定は、平成 30 年７月豪雨に続き６例目となった。

[2] 「大規模災害からの復興に関する法律」（平成 25 年法律第 55 号）に基づき指定される。指定により、地方公共団体の要請に基づき、災害復旧事業等に係る工事を国等が代行できる。なお、非常災害の指定は、２例目となった（初例は平成 28 年熊本地震）。

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、強靱化基本計画を閣議決定している[3]。なお、強靱化基本計画においては、毎年度の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計画を年次ごとに策定することとされており、令和元年６月、国土強靱化推進本部において「国土強靱化年次計画2019」が決定された。

(2) 防災・減災、国土強靱化のための３か年緊急対策

強靱化法等に基づく取組は着実に推進されてきているが、近年の自然災害の頻発化・激甚化等を受け、自然災害に事前から備え、国民の生命・財産を守る防災・減災、国土強靱化は、一層重要性が増しており、喫緊の課題となっている。また、最近では、ブラックアウトの発生（平成30年北海道胆振東部地震）、空港ターミナルの閉鎖（平成30年台風第21号）など、自然災害により、国民の生活・経済に欠かせない重要なインフラがその機能を喪失し、国民の生活や経済活動に大きな影響を及ぼす事態が発生している。これらを教訓とし、自然災害時における重要インフラ等の機能維持のための対策を実施することが急務であるとして、平成30年12月、政府は、「防災・減災、国土強靱化のための３か年緊急対策」を取りまとめた。同対策は、重要インフラの緊急点検の結果[4]等を踏まえ、特に緊急に実施すべきハード・ソフト対策について、３年間で集中的に実施することとして取りまとめられたもの[5]であり、民間事業者等による事業も含め、おおむね７兆円程度を目途とする事業規模をもって目標の達成を図ることとされている。

同対策については、年次計画において達成目標や事業規模を踏まえたフォローアップを行うこととされ、「国土強靱化年次計画2019」では、「２年目となる令和元年度までに約５兆円を確保することとしており、おおむね順調に進捗している状況である」と評価するとともに、160項目の緊急対策のうち令和元年度までに35項目、令和２年度において125項目について所定の目標を達成する予定としている。

なお、同対策は、令和２年度で最終年度を迎えるが、「経済財政運営と改革の基本方針2019」（令和元年６月21日閣議決定）において、「３か年緊急対策後も、国土強靱化基本計画に基づき、必要な予算を確保し、オールジャパンで対策を進め、国家百年の大計として、災害に屈しない国土づくりを進める」こととしている。

---

[3] 強靱化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いる。平成 26 年６月に閣議決定された強靱化基本計画は、平成 30 年に実施された脆弱性評価の結果を踏まえ、同年 12 月に全部を変更することが閣議決定された。

[4] 平成 30 年９月、内閣総理大臣を議長とする「重要インフラの緊急点検に関する関係閣僚会議」が設置され、重要インフラの災害時の機能確保について緊急点検を実施することとされたことを受け、関係府省庁が全国で緊急点検を実施し、同年 11 月にその結果及び対応方策が取りまとめられた。

[5] 強靱化基本計画において特に重点化すべきとされる施策群及びこれと関連が強いとされる施策群の中で、特に緊急に実施すべき施策について、達成目標、実施内容、事業費等を明示し、速やかに実施するものとされた。

３　大規模地震への対策

(1) 南海トラフ地震対策

ア　南海トラフ法に基づく地震対策

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地震対策を進める必要性が高まった。

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」[6]（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」（以下「南海トラフ基本計画」という。）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検討

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、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[7]の発令等を定める「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。）を中心とした従来の東海地震対策の枠組み[8]は、整理すべき課題として残されていた。

このような状況を踏まえ設置された「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」[9]は、平成29年９月の報告において、現状の科学的知見では地震の発生時期等を確度高く予測することは困難であり、大震法による現行の防災対応は改める必要があるとしつつ、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[10]。

---

[6] 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。

[7] 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緊急の必要があると認めるときに、閣議にかけて発する。

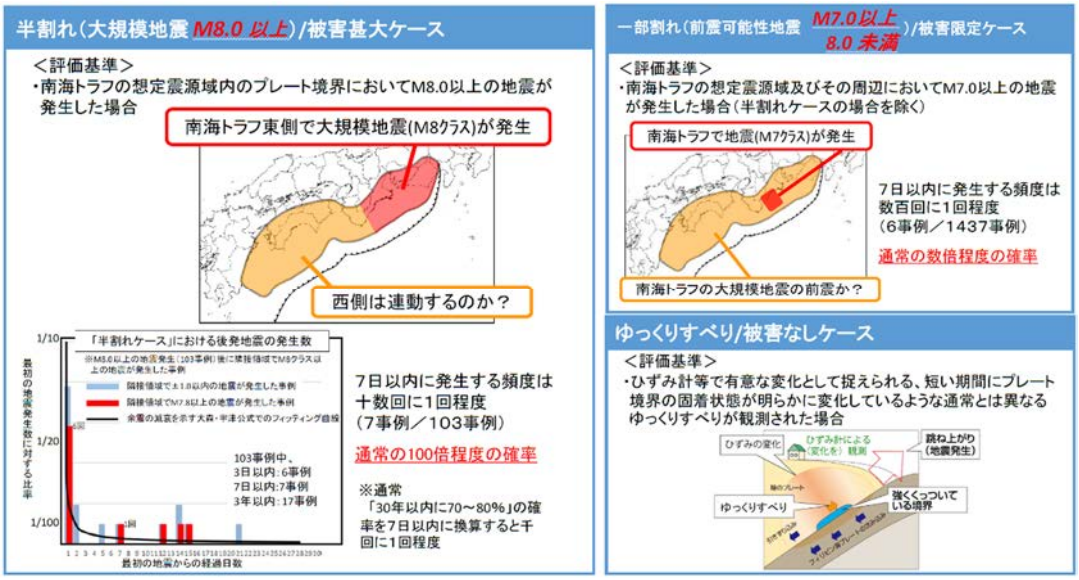
[8] 大震法は、法律制定以来東海地震のみが対象となっている。なお、大震法に基づく指定地域への財政支援について定めた「地震防災対策強化地域における地震対策緊急整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律」（昭和 55 年法律第 63 号）は、令和２年３月 31 日が有効期限となっている。

[9] 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。

[10] 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、気象庁は平成 29 年 11 月１日より、「南海トラフ地震に関連する情報」の発表を開始し、また、当該情報が発表された場合における政府の対応についても中央防災会議幹事会において決定された（令和元年５月 31 日廃止）。なお、当該情報の運用に伴い、東海地震のみに着目した「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。

平成30年３月には、「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」[11]が設置され、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検討が進められた。同年12月に取りまとめられた報告では、南海トラフ沿いで異常な現象が観測され大規模地震発生の可能性が平常時と比べて高まっていると評価される３つのケースを整理した上で、各ケースにおける住民や企業等の防災対応の方向性、防災対応実施のための仕組みや配慮事項等を示している。

防災対応をとるべき３つのケース



各ケースの防災対応の考え方

	半割れケース	一部割れケース	ゆっくりすべりケース
特性	○南海トラフ沿いにおける「半割れケース」を含む大規模地震の発生頻度は100～150年程度に１度 ○南海トラフ沿いの大規模地震のうち直近２事例は、それぞれ約２年、約32時間の時間差をもって連続してＭ８以上の地震が発生 ○世界の事例では、M8.0以上の地震発生後１週間以内にＭ８クラス以上の地震が発生する頻度は十数回に１回程度	○南海トラフ沿いにおける発生頻度は15年程度に１度 ○南海トラフ沿いにおける「一部割れケース」に相当する地震の直近７事例では、その後大規模地震が発生した事例はない ○世界の事例では、M7.0以上の地震発生後１週間以内にＭ８クラスの地震が発生する頻度は数百回に１回程度	○南海トラフでは前例のない事例 ○現時点において大規模地震の発生の可能性の程度を定量的に評価する手法や基準はない
社会の状況	○被災地域では、応急対策活動を実施 ○被災地域以外では、大きな被害は発生しないものの、沿岸地域では大津波警報・津波警報が発表され、住民は避難	○震源付近の地域では大きな揺れを感じるとともに、一部の沿岸地域では避難 ○「半割れケース」と比較して、大きな被害は発生しない	○南海トラフでは前例のない事例として学術的に注目され、社会的にも関心を集めている
住民の対応	沿岸域等の避難を前提とした防災対応を実施 ○地震発生後の避難で明らかに避難が完了できない地域の住民は避難 ○地震発生後の避難では間に合わない可能性がある地域の要配慮者は避難し、それ以外の者は、避難の準備を整え、個々の状況等に応じて自主的に避難 ○それ以外の地域の住民は、日頃からの地震への備えを再確認する等警戒レベルを上げる	警戒レベルを上げることを中心とした防災対応を実施 ○日頃からの地震への備えを再確認する等警戒レベルを上げる（必要に応じて避難を自主的に実施）	警戒レベルを上げることを中心とした防災対応を実施 ○日頃からの地震への備えを再確認する等警戒レベルを上げる
企業の対応	○不特定多数の者が利用する施設や、危険物取扱施設等については、出火防止措置等の施設点検を確実に実施 ○大規模地震発生時に明らかに従業員等の生命に危険が及ぶ場合には、それを回避する措置を実施 ○それ以外の企業についても、日頃からの地震への備えを再確認する等警戒レベルを上げる ※トータルとして被害軽減・早期復旧できる措置を可能な限り推奨	○日頃からの地震への備えを再確認する等警戒レベルを上げる ※トータルとして被害軽減・早期復旧できる措置を可能な限り推奨	○日頃からの地震への備えを再確認する等警戒レベルを上げる ※トータルとして被害軽減・早期復旧できる措置を可能な限り推奨
最も警戒する期間	○１週間を基本 ○その後、「一部割れケース」の防災対応を１週間取ることを基本	○１週間を基本	○すべりの変化が収まってから、変化していた期間と概ね同程度の期間が経過するまで

＜内閣府資料＞

[11] 中央防災会議「防災対策実行会議」の下に設置された。

同報告を踏まえ、平成31年３月、気象庁は、南海トラフ沿いで発生した異常な現象の観測結果等について発表する情報の名称を、「南海トラフ地震臨時情報」及び「南海トラフ地震関連解説情報」[12]とすることを決定した。「南海トラフ地震臨時情報」は、情報の受け手が防災対応をイメージし適切に対応できるよう、「巨大地震警戒」[13]等の防災対応等を示すキーワードを付記して発表される（提供開始は令和元年５月31日）。

また、内閣府は、地方公共団体、指定公共機関、企業等が、とるべき防災対応を検討し、あらかじめ計画として取りまとめるために参考となる事項を記載した「南海トラフ地震の多様な発生形態に備えた防災対応検討ガイドライン（第１版）」を公表した（令和元年５月31日一部改訂）。

令和元年５月31日には、中央防災会議が、同報告等を踏まえた南海トラフ基本計画の変更を決定した。変更された南海トラフ基本計画では、国及び地方公共団体等がとるべき防災対応として、「南海トラフ地震臨時情報（巨大地震警戒）」が発表された場合は、後発地震に対して１週間警戒する措置をとることや、防災対応を実行するに当たっての仕組みとして、緊急災害対策本部長（内閣総理大臣）は、地方公共団体の長に対して、後発地震に備えて１週間警戒する措置をとるべき旨を指示すること等が示されている。

なお、最新のデータに基づく南海トラフ基本計画のフォローアップ結果（平成30年度時点）による被害想定は、津波からの避難意識向上や耐震改修等により、平成26年度に南海トラフ基本計画において示された被害想定に比べて、人的被害（死者数）が約27％減少（約33.2万人から約24.2万人）し、物的被害（全壊棟数）が約13％減少（約250万棟から約217万棟）している。

(2) 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」[14]が示した被害想定では、死者は最大約２万３千人、全壊・倒壊家屋は最大約61万棟、経済的被害は最大約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）[15]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」[16]及び首都直下地震発災時に政府が業務を円滑に

---

[12] 観測された異常な現象の調査結果を発表した後の状況の推移等を発表する場合等に発表される。

[13] 半割れケースに該当する現象と評価した場合に発表される。なお、他のキーワードとして「巨大地震注意（一部割れ、ゆっくりすべりケースに該当すると評価された場合）」等がある。

[14] 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。

[15] 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成立した。

[16] 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

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都県の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[17]について、内閣府と東京都が、関係機関の協力を得て、平成23年９月に「首都直下地震帰宅困難者等対策協議会」を設置し、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。内閣府は、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。

４　災害に関する法制度等の動向

(1) 避難対策（避難勧告等に関するガイドライン）

市町村長には、「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」[18]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、災害の教訓等を踏まえて度々改定されており、直近では、平成31年３月、「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」[19]が平成30年12月に取りまとめた報告[20]を踏まえ、水害・土砂災害等からの住民の主体的な避難行動を支援するため、防災情報からとるべき行動を直感的に理解できるものとするよう、避難のタイミングについて「警戒レベル」を５段階に整理し、各段階ごとに住民がとるべき行動を明確化する等の改定が行われた。同ガイドラインの改定等を踏まえ、気象庁等は、令和元年５月29日から、相当する警戒レベルを記載した土砂災害警戒情報や指定河川洪水予報の発表を開始している[21]。

なお、令和元年12月、令和元年台風第19号等で甚大な人的被害が発生したことを教訓とし、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、「令和元年台風

べき減災目標等が設定された。

[17] 東日本大震災では、首都圏において約 515 万人（内閣府推計）の帰宅困難者が発生し、首都直下地震発生時に備え、帰宅困難者等対策を一層強化する必要性が顕在化した。なお、「首都直下地震対策検討ワーキンググループ」の最終報告では、平日の 12 時に都心南部直下の地震が発生した場合、東京都市圏で約 1,700 万人の帰宅困難者が発生すると想定されている。

[18] 平成 29 年１月の改定により、「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。

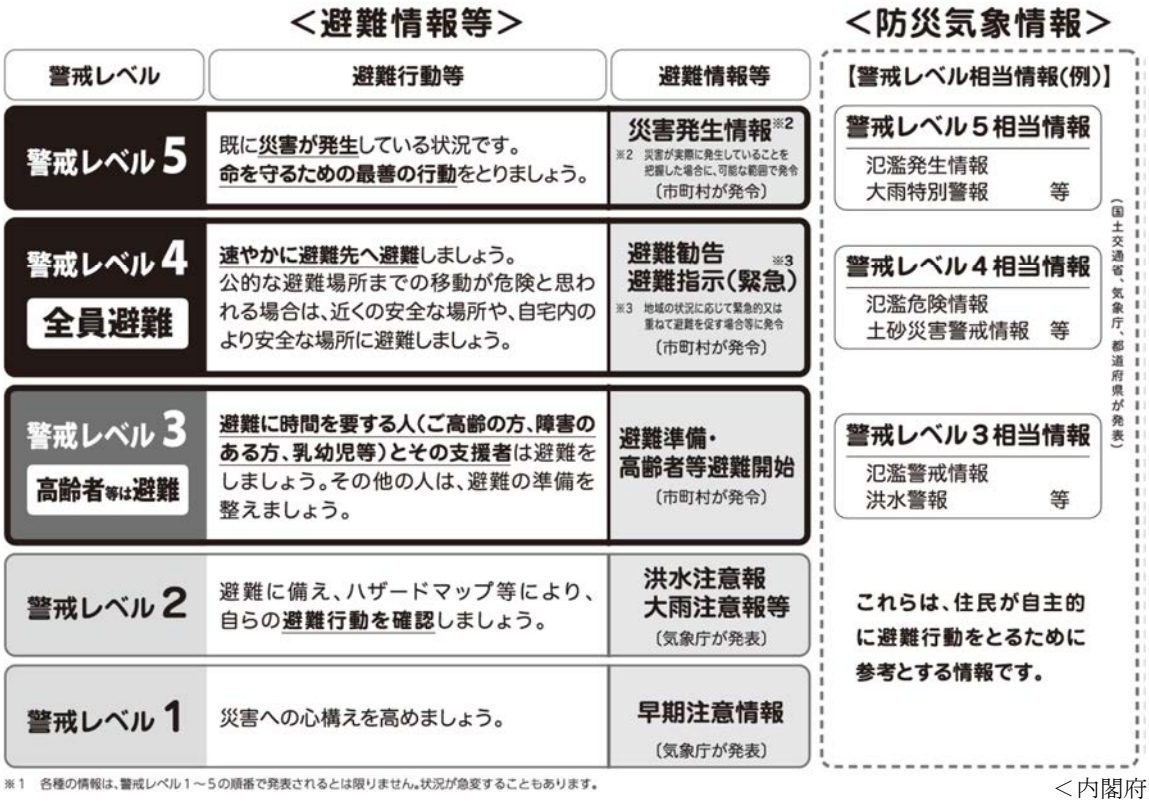
[19] 平成30年10月、中央防災会議「防災対策実行会議」の下に設置された。

[20] 同報告においては、今後の対策として、「自らの命は自らが守る」意識の徹底や地域の災害リスクと住民のとるべき避難行動を周知するための防災教育・避難訓練等の実施の必要性が提起されるとともに、住民に避難を促すための切迫感を持った伝え方を含めた「避難勧告等に関するガイドライン」の改定の方向性が示された。

[21] 警戒レベルを付した防災情報は、令和元年６月７日の前線による大雨において、広島県、山口県及び愛媛県の一部市町村で初めて出され、その後の大雨や台風による災害においても出されている。

第19号等による災害からの避難に関するワーキンググループ」[22]が設置された。同ワーキンググループでは、災害リスクととるべき行動の理解促進、高齢者等の避難の実効性の確保、分かりやすい防災情報の提供等について検討が行われ、令和元年度内にとりまとめられる予定となっている。

５段階の警戒レベル



＜内閣府資料＞

(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。

同法に基づく救助は、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た[23]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については、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られており[24]、指定を申請する市が、①当該市を包括する都道府県との連携体制を確保していること、②円滑かつ迅速に救助を行うための必要な体制が整備されてい

[22] 中央防災会議「防災対策実行会議」の下に設置された。

[23] 救助に関する事務の市町村長への委任は可能

[24]「災害救助法に基づく救助実施市に関する内閣府令」（平成 31 年４月１日施行）。

ること、③円滑かつ迅速に救助を行うための必要な財政基盤を確保していること、④救助に関する関係機関及び日本赤十字社その他の関係団体との連携体制を確保していること、の全てに適合すると認められる場合に、救助実施市として指定される[25]。

同法による救助の程度、方法及び期間は、「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準」（内閣府告示）に従って都道府県知事又は救助実施市の長が定めることになっている。令和元年台風第15号等により、多くの家屋に被害が生じ、被災者の日常生活に著しい支障が生じたことから、令和元年10月、同基準が改定され、住宅の応急修理については、これまでの内容[26]に加え、一部損壊で損害割合が10％以上20％未満の場合も最大30万円以内で同法による救助が認められた（令和元年８月28日から適用）。

(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、

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[27]、それに対して国が一定の補助を行う[28]

②同法の適用に至らない被害であった地域については、必要に応じて被災地方公共団体が支援金等による被災者支援などの措置を講じる[29]

という枠組みにより支援が行われてきている。

同法に基づき、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。

平成30年11月、全国知事会は、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、平成31年度に全都道府県が計400億円の追加拠出を行う旨の決議を行った。また、支援金の支給対象を半壊世帯まで拡大すること、一部地域が適用

---

[25] なお、救助実施市の指定の申請は、同府令において、当分の間、政令指定都市に限り行うことができることとされており、令和元年 12 月２日現在で 10 市が救助実施市に指定されている（名古屋市については令和２年４月１日に効力が発生）。

[26] ①住家が半壊（焼）し、自らの資力では応急修理ができない者、②大規模な補修を行わなければ居住することが困難な程度に住家が半壊（焼）した者（いわゆる大規模半壊）、が対象で、費用は１世帯当たり 595,000 円以内

[27] 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。

[28] このほか、地方公共団体が独自に支援を行っている場合もある。

[29] 支援法適用災害と同一災害で、支援法の適用要件が満たされなかった市町村の被災者に対し、支援法と同等の範囲内で独自の支援を行った場合には、都道府県による支援金支給額の 1/2 が特別交付税により措置される。

対象となるような自然災害が発生した場合には全ての被災区域を支援の対象とすること等を内容とする「被災者生活再建支援制度の充実と安定を図るための提言」を山本防災担当大臣（当時）に提出した。同提言や被災者の生活再建の実態等を踏まえ、令和元年６月から、内閣府、都道府県等の実務者からなる「被災者生活再建支援制度の在り方に関する実務者会議」において、制度の在り方等についての議論が開始されている。

(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かさ上げ、「中小企業信用保険法」（昭和25年法律第264号）による災害関係保証の特例等、特別の財政援助又は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、被災規模と被災地方公共団体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[30]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、被害に係る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[31]を要するが、政府は、被災地方公共団体が財政面に不安を感じることなく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[32]を受けた段階での指定見込みの公表等、運用の改善に取り組んできた。

平成29年12月には、中央防災会議幹事会は、激甚災害指定の更なる早期化に向け、被害が甚大になる蓋然性が高いと判断される災害について、

・内閣総理大臣又は防災担当大臣から関係省庁[33]へ、被災地方公共団体が行う激甚災害指

---

[30] 査定見込額等が局地激甚災害指定基準の２倍超

[31] おおむね１～1.5か月

[32] 激甚災害の指定に関する政令は、中央防災会議の諮問・答申を経て閣議決定される。

[33] 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

定に必要な調査に対し、国が積極的に支援するように指示
・関係省庁は、被災地方公共団体の要望に応じて、被災状況調査の支援を行うとともに、調査結果を取りまとめて、おおむね１週間ごとに内閣府へ報告
・内閣府は、指定基準に達したものから順次、激甚災害の指定見込みを公表
などの一連の取組を行うこととした。

これにより、災害の終息後、最速で１週間程度経った時点から指定見込みを公表することができるようになった[34]。

(5) 災害関連義援金

災害に係る義援金は、寄附者が被災者を支援するために拠出したものであり、生活を再建するための資金として被災者自らが使用することが期待される。そのため、被災者に対する債権の強制的な取立てとして差押え等の対象とすることは、寄附者が義援金を拠出した趣旨に反する。

しかしながら、災害に係る義援金については差押え等に係る規定がないため、大規模災害が発生した際には、義援金に係る拠出の趣旨に鑑み、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を講じることを内容とする法律が、当該大規模災害に係る義援金のみを対象として、議員立法により制定されている。これまでに、東日本大震災関連義援金、平成28年熊本地震災害関連義援金、平成30年特定災害関連義援金（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とその余震及び平成30年７月豪雨）について制定されてきた。

令和元年11月（第200回国会）には、令和元年特定災害関連義援金（①令和元年８月26日から同月29日までの間の豪雨による災害、②令和元年台風第15号、令和元年台風第19号、令和元年10月24日から同月26日までの間の豪雨による災害）について義援金の差押え等を禁止する「令和元年特定災害関連義援金に係る差押禁止等に関する法律案」（衆議院災害対策特別委員長提出）が提出され、成立した（令和元年法律第74号）。

なお、同法の附則において、「差押えの禁止等の対象となる義援金の範囲その他の義援金の差押えの禁止等の在り方については、速やかに検討が加えられ、その結果に基づいて必要な措置が講ぜられるものとする。」とされている。

内容についての問合せ先
第三特別調査室　南首席調査員（内線68740）

[34] 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））、いわゆる「０増５減」[1]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）」が成立し、これに基づく新しい区割りにより第 47 回衆議院議員総選挙（平成 26 年 12 月 14 日執行）が行われたが、最高裁大法廷は平成 27 年 11 月 25 日、選挙区割りは違憲状態にあるとしつつも是正のための合理的期間は未経過との判決[2]を行った。

(2) 平成 28 年の衆議院選挙制度改革関連法

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。

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「衆議院選挙制度に関する調査会答申」（以下「答申」という。）を提出した[3]。

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[4]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

---

[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] 最高裁は、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、合憲とした。なお、衆議院に設置された検討機関とは、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）である。

[3] 衆議院ＨＰ「衆議院選挙制度に関する調査会」参照

[4] 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

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（同月 27 日公布）。

(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

衆議院議員選挙区画定審議会（以下「区画審」という。）は、衆議院選挙制度改革関連法の附則に基づき、平成 29 年４月 19 日、安倍内閣総理大臣に対して平成 27 年簡易国勢調査に基づく区割り改定案の勧告を行った。

＜区割り改定案についての勧告の概要＞

○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	**改 定 前**
	（平成 27 年日本国民の人口）	**（平成 27 年日本国民の人口）**
最大：	神奈川 16 区　554,516 人	北海道１区　589,501 人
最小：	鳥　取 ２区　283,502 人	宮　城５区　270,871 人
	１．９５６倍	２．１７６倍
	（平成 32 年見込人口※１）	**（平成 32 年見込人口）**
最大：	東　京 22 区　554,880 人	東　京１区　635,938 人
最小：	鳥　取 １区　277,569 人	宮　城５区　249,225 人
	１．９９９倍※２	２．５５２倍

※１　平成 32 年見込人口とは、衆議院選挙制度改革関連法附則第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

※２　平成 32 年見込人口においても、較差２倍未満であることを基本とするとされた。（同法附則）

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定数の改正を併せた「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（同月 16 日公布）、７月 16 日に施行された。

(4) 平成 29 年衆院選及び平成 30 年 12 月 19 日最高裁大法廷判決

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 30 年 12 月 19 日、次のような理由を示し、合憲の判決を行った。

〔平成 30 年 12 月 19 日最高裁大法廷判決理由骨子〕

平成 28 年法律第 49 号及び平成 29 年法律第 58 号による区画審設置法及び公職選挙法の改正は、平成 32 年に行われる国勢調査の結果に基づく選挙区割りの改定に当たっていわゆるアダムズ方式により各都道府県への定数配分を行うこととしつつ、同方式による定数配分がされるまでの較差是正のための措置として、各都道府県の選挙区数のいわゆる０増６減の措置を採るとともに、新区画審設置法３条１項と同様の区割基準に基づき、平成 32 年までの５年間を通じて選挙区間の人口の較差が２倍未満となるように選挙区割りの改定を行うこととしたものである。平成 29 年 10 月 22 日施行の衆議院議員総選挙は、このように改定された選挙区割りの下において行われたものであり、本件の選挙当日における選挙区間の選挙人数の最大較差が１対 1.979 に縮小したことなどに照らすと、これらの改正は、投票価値の平等を確保するという要請に応えつつ、選挙制度の安定性を確保する観点から漸進的な是正を図ったものと評価することができ、本件の選挙当時においては、新区画審設置法３条１項の趣旨に沿った選挙制度の整備が実現されていたということができる。

したがって、本件の選挙当時において、公職選挙法 13 条１項、別表第１の定める選挙区割りは、憲法の投票価値の平等の要求に反する状態にあったということはできず、これらの規定が憲法 14 条１項等に違反するものということはできない。

(5) 次回以降の区割り改定

ア　令和２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本年 10 月１日現在で実施される予定である。来年２月に速報値が公表されることになっており、この段階で日本国民の人口も公表される[5]。

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見込まれる。

令和２年大規模国勢調査に基づく区割り改定（見込まれる動き）	
令和２年 10 月	大規模国勢調査実施
令和３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
令和４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。）
令和４年の常会中	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新たな区割りが適用）

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）。

なお、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

[5] 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

国勢調査においては、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）。

２　参議院選挙制度改革

(1) 平成 30 年公職選挙法改正までの動き

ア　平成 27 年公職選挙法改正（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）が成立し、選挙区間の最大較差は 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、（中略）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、改正法において上述の附則が定められていることにより、合憲と判示した。

イ　平成 30 年公職選挙法改正（較差是正、特定枠制度の導入等）

平成 29 年２月 10 日、伊達参議院議長（当時）の下に「参議院改革協議会」が設置され、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」の設置が決定された。専門委員会は、意見の一致が得られず、平成 30 年５月７日（第 196 回国会（常会））、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」を協議会に提出した。

その後、自民党は、今回の改正に当たっては憲法改正による合区解消を断念し、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提示した。伊達議長は同月 14 日の各会派代表者懇談会において、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、自民及び無クの２会派共同、公明、民主、維新並びに立憲及び希党の２会派共同により、５つの改正案が国会に提出された。

７月 11 日、参議院本会議で上記自民党案を内容とする自民・無ク案が可決されて衆議院に送付され、同月 18 日に衆議院本会議で可決、成立[6]し（同月 25 日公布、平成 30 年法律

---

[6] 「公職選挙法の一部を改正する法律（平成 30 年法律第 75 号）」の概要
1 参議院議員の定数の改正（６増）
(1) 参議院議員の定数は 248 人（うち 100 人を比例代表選出議員、148 人を選挙区選出議員）とする。
(2) 参議院選挙区選出議員の埼玉県選挙区における定数を、６人から８人に改める。
※選挙区間の最大較差は、3.079 倍から 2.985 倍に縮小（平成 27 年国勢調査日本国民人口）
2 参議院比例代表選挙における特定枠制度の導入

第 75 号)、10 月 25 日に施行された。

改正法が適用された第 25 回参議院議員通常選挙（令和元年７月 21 日執行）の後、同選挙の選挙区選挙における一票の較差について、較差が当日有権者数で最大 3.00 倍となり選挙権の平等を保障した憲法に反するとして、45 選挙区全てについて選挙無効を求める訴訟が全国の高裁・支部に提起された。各高裁の判断は「違憲状態」が２件、「合憲」が 14 件であった。いずれも原告側が上告し、最高裁は本年中に統一判断を示す見通しである[7]。

また、特定枠制度が導入された比例代表選挙についても、民意を正しく反映していないとして選挙無効を求める訴訟が東京高裁に提訴された。同高裁の判断は「合憲」であり、原告側が上告している。

(2) 改正法成立後の動向

ア　参議院の経費節減に向けた議論

改正法成立後、参議院議員の定数の増加による経費増加に対する検討が開始された。

第 198 回国会（常会）の令和元年６月 18 日、自民、公明及び無クの３会派共同提出の、参議院議員が歳費の一部を国庫に返納できるとする「国会議員の歳費、旅費及び手当等に関する法律の一部を改正する法律案（参法第 26 号)」が成立した（同月 26 日公布、令和元年法律第 43 号)。改正法は、参議院に係る経費の削減の必要性を踏まえ、参議院議員が、令和元年８月から令和４年７月までの間において、支給を受けた歳費の一部に相当する額を国庫に返納する場合には、公職の候補者等の寄附を禁止する公職選挙法第 199 条の２の規定は適用しないこととし、その額は月額７万７千円[8]を目安とするものである。

なお、令和元年８月から 11 月までの４か月間で計 4,928 万円が返納された[9]。

イ　合区問題

合区については、専門委員会の議論においても合区を積極的に支持する意見は少なく[10]、各会派から選挙制度改革案も含めて様々な考えが示されたが、結論は得られなかった。

自民党は、憲法改正による合区解消を目指しており、衆参の憲法審査会で、投票環境向上に関する国民投票法改正案を成立させた上で、合区解消を含む憲法改正４項目の条文案を提示することを目指しているが、国民投票法改正案の審査についての与野党間の調整が整わず、第 200 回国会（臨時会）においても憲法改正の議論は進まなかった[11]。

なお、第 25 回参議院議員通常選挙後の７月 24 日、全国知事会は、「参議院選挙における合区の解消に関する決議[12]」を採択した。

---

[7] 『読売新聞』『産経新聞』等（令元.12.5）

[8] 改選定数の３増に伴う経費の増加分が３年間で約６億 7,700 万円の見込みであることから、その増加分を削減できる額（第 198 回国会参議院議院運営委員会議録第 23 号６頁（令元.6.3）発議者堀井巌参議院議員答弁）

[9] 『読売新聞』等（令元.12.11）

[10] 各会派の意見及び意見交換を踏まえて述べられた岡田専門委員長の所感（「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）

[11] 『毎日新聞』（令元.12.7)、『朝日新聞』（令元.12.11）

[12] 決議は、「地方の多様な意見が国政でしっかりと反映されるよう、引き続き、最高裁の判例を踏まえ、十分

３　公職選挙法をめぐる最近の動き

(1) 投票環境の向上方策

総務省では、平成 26 年５月から「投票環境の向上方策等に関する研究会」を開催し、投票率の向上を図るため、有権者が投票しやすい環境の整備等について検討が行われた。

同研究会の報告（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 年には、共通投票所制度の創設等について公職選挙法等の改正が行われた[13]。

しかしながら、国政選挙・地方選挙を通じて投票率は低下傾向にある。平成 31 年統一地方選挙（前半：平成 31 年４月７日執行、後半：同月 21 日執行）における投票率[14]は、知事選挙を除き、統一地方選挙が始まった昭和 22 年以降で最も低い投票率となった。また、第 25 回参議院議員通常選挙（令和元年７月 21 日執行）の投票率（選挙区選挙）は 48.80％で、平成７年の第 17 回参議院議員通常選挙（44.52％）に次いで過去２番目に低かった。特に、18 歳・19 歳の投票率は、18 歳は 34.68％、19 歳は 28.05％となり、初めて 18 歳選挙権が適用された前回の参議院議員通常選挙と比べてそれぞれ 16.60％、14.25％減少した。

ア　主権者教育の推進

平成 27 年６月に選挙権年齢が引き下げられたことを契機に、新たに有権者となった 18 歳・19 歳を中心に主権者教育の必要性が高まっており、学校や選挙管理委員会、マスコミ等による取組が行われてきた。総務省では、平成 29 年１月から「主権者教育の推進に関する有識者会議」を開催しており、主権者教育の現状と課題について検討を行い、３月にとりまとめを公表した[15]。文部科学省においても、平成 30 年８月から「主権者教育推進会議」を開催し、今後の主権者教育の推進方策についての検討等を行っている。

イ　郵便等投票の対象者の拡大

平成 28 年 12 月、前述の「投票環境の向上方策等に関する研究会」は、更なる投票環境の向上に向けて、在宅介護を受ける選挙人の投票機会の確保等について新たに検討を開始し、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[16]。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た[17]。

な国民的議論のもとでの憲法改正等の抜本的な対応により、『合区の確実な解消』を強く求めるものである」とする。（全国知事会ＨＰ「令和元年 07 月 23 日､24 日　７月全国知事会の開催について」資料 23－１）

[13] 改正項目は、①選挙人名簿の登録制度の見直し、②共通投票所制度の創設、③期日前投票の投票時間の弾力化、④投票所に入ることができる子供の範囲の拡大、⑤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、⑥在外選挙人名簿の登録制度の見直し、⑦最高裁判所裁判官国民審査の期日前投票期間の見直し

[14] 平成 31 年統一地方選挙の投票率は、都道府県知事選挙で 47.72％、都道府県議会議員選挙で 44.02％、指定都市市長選挙で 50.86％、指定都市議会議員選挙で 43.28％、市区長選挙で 46.23％、市区議会議員選挙で 45.06％、町村長選挙で 65.23％、町村議会議員選挙で 59.70％であった。

[15] 総務省ＨＰ「主権者教育の推進に関する有識者会議とりまとめ」（平成 29 年３月 28 日）

[16] 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）

[17] 対象が拡大すれば、郵便等投票の対象者は約 169 万人（要介護３の者：約 88 万人、要介護４の者：約 81 万

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。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ことを目指すとした[18]が、第200回国会（臨時会）までの提出には至っていない。

ウ　在外投票の利便性向上（インターネット投票）

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を検討し、平成30年８月に報告を公表した[19]。

検討項目の１つである「在外投票の利便性向上（インターネット投票）」については、報告で、一定の対応方策を講じることにより、実現に向けた技術面・運用面の大きな課題は解決できること等が示された。これを受け、在外選挙インターネット投票の早期導入に向けた調査・検証事業費が平成31年度予算に計上され、令和２年度予算政府案にも盛り込まれている[20]。

高市総務大臣は本年１月の記者会見で、総務省では、本年度、システムのプロトタイプを構築した上で、市町村選挙管理委員会とも連携をして、選挙事務のフローなどの確認を含めた実証実験を行うこととしている、具体的にどの選挙から導入するかは決まっておらず、各党各会派でも議論が必要となる旨を述べた[21]。

エ　選挙公報掲載文の電子データによる提出

平成30年８月の報告で示された検討結果を踏まえて、平成31年に、選挙公報の掲載文の電子データによる提出等について公職選挙法の改正が行われた。これにより、視覚障害者等の便宜に資するよう、選挙公報を音声読み上げソフトに対応できる形で選挙管理委員会のホームページに掲載することが可能となった。

オ　参議院選挙区選挙の政見放送

平成30年に、参議院選挙区選挙の政見放送について、一定の要件を満たす推薦団体又は確認団体の推薦候補者又は所属候補者に持込みビデオ方式を認める公職選挙法改正が行われた。これに伴い、衆議院小選挙区選挙と同様に持込みビデオに手話通訳及び字幕を付与することができるようになった。また、従来のスタジオ録画方式にも手話通訳を付与できるようになった。

人）増えることが想定される（厚生労働省ＨＰ「介護保険事業状況報告（暫定）」（令和元年９月分））。

[18] 『読売新聞』『毎日新聞』等（平30.5.19）

[19] 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）

[20] 財務省ＨＰ「平成31年度予算政府案」（総務省所管）（平成31年３月27日成立）、総務省ＨＰ「令和２年度総務省所管予算（案）の概要」（令和元年12月20日閣議決定）

[21] 総務省ＨＰ「高市総務大臣閣議後記者会見の概要」（令和２年１月７日）

(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、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。

同法施行後、初めての国政選挙となった第25回参議院議員通常選挙（令和元年７月21日執行）では、女性の立候補者は104人と前回の参議院議員通常選挙と比べ８人増加した。また、女性の当選者は28人で前回の参議院議員通常選挙と同数となり、これまでの参議院議員通常選挙において最多であった。

(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で議論が始められた。第197回国会（臨時会）の平成30年11月22日には、立憲、国民、無会及び社民の４会派共同で、被選挙権年齢を一律５歳引き下げることを内容とする「公職選挙法及び地方自治法の一部を改正する法律案（森山浩行君外９名提出、第197回国会衆法第３号）」が提出され、本委員会において継続審査となっている。

また、同月28日、超党派の若手議員による「若者政策推進議員連盟」（会長：牧原秀樹衆議院議員）が、各党の政策責任者に、若者の政治参加促進のための提言を申し入れ、その中に、「各級選挙の被選挙権年齢の一律18歳への引下げ」が盛り込まれている[22]。

第25回参議院議員通常選挙（令和元年７月21日執行）においても、各党が、被選挙権年齢の引下げを公約に掲げた[23]。

(4) 候補者・政党等以外の第三者による選挙運動用電子メールの解禁

平成25年の公職選挙法改正により、インターネットを利用した選挙運動が解禁されたが、選挙運動用電子メールについては、候補者・政党等に限って送信できることとされている。前述の「若者政策推進議員連盟」は、令和元年６月13日、「メールでの選挙運動に関する規制を合理的なものとすべく、少なくとも第三者の中でも個人については規制を廃し、ＳＮＳとのバランスをとるべきである」との提言をまとめた。同議連は、第三者個人の電子メールによる選挙運動を解禁する公職選挙法改正案を第200回国会（臨時会）に提出することを目指すとした[24]が、提出には至らなかった。

---

[22] 『朝日新聞』（平30.11.29）

[23] 自民党は「被選挙権年齢を引下げの方向で検討する」、立憲民主党は「20歳から立候補できるよう被選挙権年齢引き下げ」、国民民主党は「各種選挙に立候補できる年齢を一律５歳引き下げる」、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「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」とする旨をそれぞれ掲げた。

[24] 若者政策推進議員連盟「メールでの選挙運動に関する提言」（令和元年６月13日）、『日本経済新聞』（令元.7.29）、『読売新聞』（令元.8.19）

(5) 地方議会議員選挙における候補者の住所要件の確認強化

地方議会議員の被選挙権には、「引き続き３か月以上市町村の区域内に住所を有していること」の住所要件（公職選挙法第９条第２項及び第３項、第 10 条第１項第３号及び第５号）がある。しかしながら、平成 31 年統一地方選挙などにおいて、住所要件を満たさない者が立候補して得票や当選が無効になるという事案が相次いだ[25]。

これに関し、内閣府の地方分権改革有識者会議において議論が行われ、本件については、「立候補の届出時の添付書類の見直し等必要な措置を講ずる」とすることが「令和元年の地方からの提案等に関する対応方針」（令和元年 12 月 23 日閣議決定）の中で示された[26]。対応方針においては、「法律の改正により措置すべき事項については、所要の一括法案等を令和２年通常国会に提出することを基本とする」とされている。報道によれば、具体的な対応策について、立候補の届出時の添付書類である宣誓書に住所要件を満たしている旨を明記させ、虚偽の場合には罰則を適用することが総務省において検討されている[27]。

４　政治資金等をめぐる最近の動き

(1) 第 25 回参議院議員通常選挙における各党の公約等

第 25 回参議院議員通常選挙（令和元年７月 21 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。

自民党	令和元年参議院選挙公約及び「総合政策集 2019Ｊ－ファイル」（令和元年６月 17 日）には関連する記載なし ※「総合政策集 2017Ｊ－ファイル」（平成 29 年 10 月 10 日）には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の確保及び寄附による税制上の優遇措置を拡充するなど、個人寄附等の促進と記載
立憲民主党	企業団体献金の禁止と政治資金収支報告書のウェブ公開 「立憲ビジョン 2019」
国民民主党	国会議員関係政治団体の収支報告書のインターネットによる一括掲載 「政策 INDEX 2019」
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 「公明党政策集 Manifesto2019」
共産党	企業・団体献金の禁止 政党助成金の廃止 「参院選にあたっての日本共産党の公約」
日本維新の会	文書通信交通費の使途公開 政務活動費のネット公開 個人献金を促す制度創設、企業団体献金廃止 「第 25 回参議院議員通常選挙日本維新の会マニフェスト詳細版」
社民党	政党や政治資金団体への企業・団体献金を全面的に禁止 「2019 年参議院選挙公約」

[25] 兵庫県議会議員選挙（平成 31 年４月７日執行）、東京都新宿区議会議員選挙・兵庫県播磨町議会議員選挙（同年４月 21 日執行）等

[26] 内閣府ＨＰ「令和元年の地方からの提案等に関する対応方針」（令和元年 12 月 23 日閣議決定）

[27] 『読売新聞』夕刊（令元.11.9）、『朝日新聞』（令元.11.13）、『産経新聞』（令元.12.31）

(2) 政治資金規正法改正等の動き

第 197 回国会（臨時会）の平成 30 年 11 月 22 日に、立憲及び無会の２会派共同で、企業団体献金の禁止等を内容とする「政治資金規正法及び租税特別措置法の一部を改正する法律案（森山浩行君外５名提出、第 197 回国会衆法第２号)」が、また、立憲、国民、無会、社民及び自由の５会派共同で、収支報告書のインターネットの利用等による公表の義務付け等を内容とする「政治資金規正法の一部を改正する法律案（森山浩行君外 10 名提出、第 197 回国会衆法第４号)」が提出され、いずれも本委員会において継続審査となっている。

Ⅱ　第 201 回国会提出予定法律案等の概要

提出予定法律案等はない（１月 17 日現在)。

（参考）継続法律案等

○　政治資金規正法及び租税特別措置法の一部を改正する法律案(森山浩行君外５名提出、第 197 回国会衆法第２号)

会社その他の団体の政治活動に関する寄附及び政治資金パーティーの対価の支払の全面禁止並びに個人のする政治活動に関する寄附に係る税額控除の拡充等の措置を講ずる。

○　公職選挙法及び地方自治法の一部を改正する法律案（森山浩行君外９名提出、第 197 回国会衆法第３号)

公職選挙法上の公職の被選挙権を有する者となる年齢について、衆議院議員並びに都道府県及び市町村の議会の議員並びに市町村長については満 20 年に、参議院議員及び都道府県知事については満 25 年に、それぞれ引き下げる。

○　政治資金規正法の一部を改正する法律案（森山浩行君外 10 名提出、第 197 回国会衆法第４号)

国会議員関係政治団体の収支報告書の一元的な閲覧を可能とするために必要な措置を講ずるとともに、収支報告書のインターネットの利用その他の適切な方法による公表を義務付ける。

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

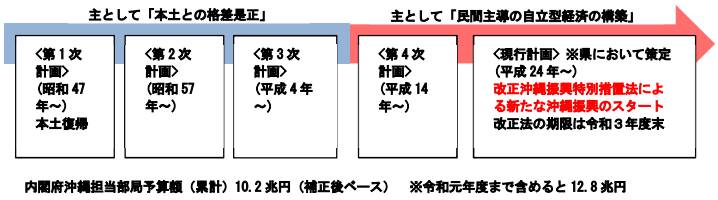
ア　経緯

沖縄は、戦後、27 年にわたり米国の施政権下にあったため、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や産業基盤の面で大きな格差が生じた。このような状況の下、日本復帰に先立つ昭和 46 年 12 月に「沖縄振興開発特別措置法」が制定され、翌 47 年の復帰後、同法に基づき、沖縄の特殊事情[1]に鑑み、沖縄の振興開発を図る施策が推進されることとなった。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、社会資本整備の面では本土との格差が縮小するなど一定の成果が上がったものの、１人当たりの県民所得は全国平均の約７割にとどまり、失業率は全国平均を大きく上回るなど、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、従来の社会資本整備に加え、沖縄の地域的特性を生かした民間主導による自立型経済の構築と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、10 年間の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、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、政府が策定した沖縄振興基本方針を踏まえ、平成 24 年５月に沖縄振興計画（平成 24 年度～令和３年度）（第５次）としての性格を持ち合わせた「沖縄21世紀ビジョン基本計画」を策定し、

＜沖縄振興計画による振興策＞



（出所：首相官邸ＨＰ「沖縄振興の必要性」を基に当室作成）

---

[1] 沖縄の特殊事情について、政府は次のように説明している。
・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、インフラ整備などの面で本土と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を抱えている。
・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等により、県民生活に様々な影響が及ぼされている。
（出所：首相官邸ＨＰ「沖縄振興の必要性」（令和２年１月 10 日最終アクセス））

これに基づき振興策が実施されている[2]。

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・潜在力にも注目が集まっており、令和元年６月に策定された「経済財政運営と改革の基本方針 2019」（骨太方針）においても、「沖縄は、成長が続くアジアに近く出生率も高いなどの優位性と潜在力を有しており、日本経済再生の牽引役となるよう国家戦略として総合的・積極的な沖縄振興策を進める」とされている。

イ　沖縄振興予算（令和元年度補正予算案・令和２年度予算案）

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。

令和元年度補正予算案のうち沖縄振興予算には、80 億円が計上された。首里城関連には 13 億円が計上されており、その内訳は、がれきの撤去費用など焼失した首里城の復元に向けた費用に８億円、沖縄振興特定事業推進費による観光振興対策費として５億円となっている。その他に、沖縄科学技術大学院大学（ＯＩＳＴ）の研究設備の整備にも７億円が計上されている。

また、令和２年度予算案のうち沖縄振興予算には、前年度当初予算と同額の 3,010 億円が計上された[3]。内閣府の概算要求は、3,190 億円であったが、予算編成の結果、減額となった。令和２年度沖縄振興予算の主な事項は次の表のとおりである。

令和２年度沖縄振興予算の主な事項　（単位：百万円、％）

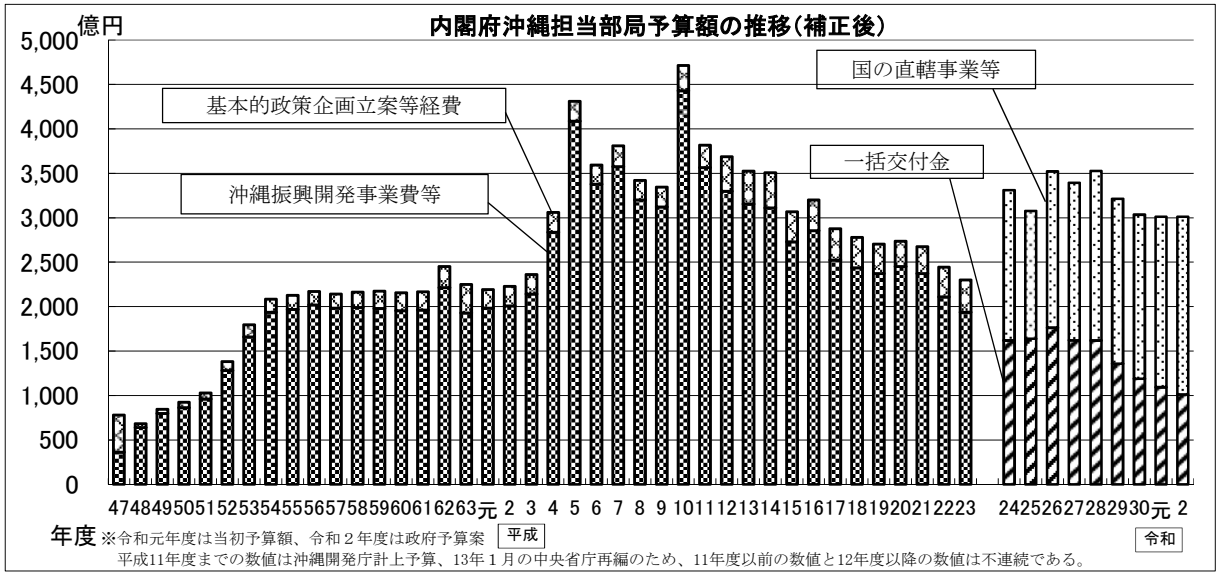
事　項	令和２年度予算（案）	令和元年度予算額	対前年度比	
			増△減額	比率
公共事業関係費等	141,994	142,045	△51	100.0
沖縄振興一括交付金	101,356	109,333	△7,977	92.7
（１）沖縄振興特別推進交付金（ソフト）	52,173	56,116	△3,943	93.0
（２）沖縄振興公共投資交付金（ハード）	49,183	53,217	△4,034	92.4
沖縄科学技術大学院大学（ＯＩＳＴ）	20,349	19,622	727	103.7
沖縄健康医療拠点整備経費	8,887	5,882	3,004	151.1
北部振興事業（非公共）	3,450	3,450	0	100.0
沖縄離島活性化推進事業	1,480	1,200	280	123.3
沖縄産業イノベーション創出事業	1,343	1,342	10	100.0
沖縄子供の貧困緊急対策事業	1,437	1,309	128	109.8
沖縄製糖業体制強化対策事業	1,183	1,173	10	100.9
沖縄小規模離島生活基盤整備推進事業	1,069	0	1,069	（皆増）
沖縄テレワーク推進事業	341	0	341	（皆増）
沖縄振興特定事業推進費	5,500	3,000	2,500	183.3

（内閣府資料を基に当室作成）

[2] 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。

[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～令和３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。

また、「令和２年度税制改正の大綱」（令和元年 12 月 20 日閣議決定）では、内閣府が要望していた沖縄型特定免税店における関税の軽減措置、沖縄路線航空機に係る航空機燃料税の軽減措置、沖縄発電用特定石炭等の免税、沖縄電力株式会社の償却資産に係る課税標準の特例措置、沖縄の揮発油税及び地方揮発油税の軽減措置の５件の２年間の適用期限延長が全て令和２年度税制改正において措置するものとされた。



（内閣府資料を基に当室作成）

ウ　近年の主な施策

(ｱ) 首里城の復元に向けた取組

令和元年 10 月 31 日未明に国営沖縄記念公園首里城地区内で発生した火災により、首里城は正殿、北殿、南殿・番所等を含む計８棟を焼損する被害を受けた。首里城は、沖縄戦による焼失を経て、平成４年に正殿、北殿等が復元され、その後も引き続き施設の復元等が進められた結果、平成 31 年１月の御内原エリア等の完成をもって翌２月、国営沖縄記念公園首里城地区の全面開園を迎えたところであった。

政府は、令和元年 11 月５日、火災により焼失した首里城正殿等の復元のための計画策定等に向け、関係行政機関の緊密な連携の下、政府一体となって対応することを目的として「首里城復元のための関係閣僚会議[4]」を設置した。12 月 11 日の第３回同会議では、令和元年度内をめどに首里城正殿等の復元に向けた工程表の策定を目指すこと及び「首里城復元に向けた基本的な方針」が決定された。

首里城復元に向けた基本的な方針のポイント
・1712 年に再建され、1925 年に国宝指定されたものに復元することを原則とすること
・前回復元後に確認された資料なども反映し、今回の火災を踏まえた防火対策の強化等を行うこと
・政府一丸で資材調達に取り組むとともに、沖縄県内に蓄積、継承されている伝統技術も活用すること
・技術的課題を検討する有識者会議（県も参画）を内閣府沖縄総合事務局に設置すること
・世界遺産登録に悪影響が及ばないよう、国際連合教育科学文化機関（ユネスコ）と緊密に連携すること

（首相官邸ＨＰを基に当室作成）

なお、令和２年度予算案では、首里城の再建費を含む都市公園事業費として、前年度比 10 億円増の 38 億円が計上されている。また、令和元年度補正予算案においても、がれきの撤去費用など焼

[4] 同会議は、菅内閣官房長官が議長を、衛藤沖縄北方担当大臣及び赤羽国土交通大臣が副議長を務めるほか、総務大臣、財務大臣、文部科学大臣、農林水産大臣から構成される。

失した首里城の復元に向けた費用に８億円、沖縄振興特定事業推進費による観光振興対策費として５億円の計 13 億円が首里城関連として計上されている。

(ｲ) 那覇空港の整備

那覇空港は、平成 25 年度から現在にわたり、現滑走路の 1,310m沖合に 2,700mの滑走路を増設する事業が令和２年３月 26 日の供用開始に向け進められている。総事業費は約 2,074 億円で、国土交通省は、第２滑走路供用開始によって那覇空港の安定的に運用できる発着回数が現在の年間 13.5 万回から年間 24 万回に増加すると算定している。

(ｳ) 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。

令和２年度予算案では、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、203 億円がＯＩＳＴ関連経費として計上されている。また、令和元年度補正予算案でも、ＯＩＳＴにおける研究加速化のための電子顕微鏡などの必要な研究機器を整備するため７億円が計上されている。

(ｴ) 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、駐留軍用地の返還に伴う支障除去（土壌汚染、不発弾等の除去）等の諸課題の解決もまた県民から強く要望されてきた。

これらの課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[5]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。

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

[5] 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。

の整備に向けた取組が行われており、令和２年度予算案では、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 89 億円が計上されている。

(ｵ) 子どもの貧困対策

沖縄の子どもを取り巻く経済環境は、①子どもの相対的貧困率[6](25.0%(全国 13.9%)[7])のほか、②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)、③１人当たり県民所得（全国最下位)、④非正規雇用の割合（全国１位)、⑤大学等進学率（全国最下位）[8]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、平成 28 年３月に、「沖縄県子どもの貧困対策計画[9]」（計画期間：６年間（平成 28 年度～令和３年度)）を策定し、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令和３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)[10]を実施している。同事業について、平成 29 年度予算では 11 億円、平成 30 年度予算では 12 億円、令和元年度予算では 13 億円が計上された。また、令和２年度予算案では 14 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

沖縄には、今なお全国の在日米軍専用施設・区域面積の70.3%が集中し（約18,500ha、県土面積の8.1%)、基地の整理・縮小及び基地負担の軽減が課題となっている。

県は、米軍基地について、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、政府に対し基地負担の軽減を求めている。

---

[6] 年間所得が貧困線（122 万円）に満たない世帯に属する子どもの割合（「平成 28 年国民生活基礎調査」（平成 29 年６月 27 日　厚生労働省)」

[7] 「平成 30 年度沖縄県小中学生調査報告書」（令和元年６月 14 日　沖縄県）

[8] ②「平成 30 年度沖縄県ひとり親世帯等実態調査」（令和元年７月 31 日　沖縄県）
③～⑤「おきなわのすがた（県勢概要）令和元年８月版」（令和元年８月 28 日　沖縄県）

[9] 同計画について、県は３年目の折り返しを迎えた平成 30 年 12 月に中間評価を実施した。その結果、平成 31 年３月に同計画は改定され、新たに雇用の質の改善に向けた取組等が盛り込まれた。

[10] 同事業の補助率は、平成 30 年度予算までは 10／10 とされていた。令和元年度予算では、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見直し、従来の 10／10 から９／10 とした。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については、令和３年度まで補助率を 10／10 とすることとされた。

イ　普天間飛行場移設問題

(ｱ) 普天間飛行場の移設計画

米海兵隊の航空基地である普天間飛行場は、24機のオスプレイやヘリコプター部隊が配備されるなど、岩国飛行場と並ぶ在日米海兵隊の有数の拠点となっているが、周辺には住宅や学校等が密集しているため、その危険性の除去が課題となっている。

同飛行場については、平成７年に発生した米軍兵士による少女暴行事件を契機として沖縄県民の怒りの声が高まったことを背景に、平成８年４月の橋本総理・モンデール駐日米国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され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、名護市長が平成11年12月、条件付きで移設受入れを表明したこと等を受けて、同月、代替施設を辺野古沿岸域に建設する旨の政府方針が閣議決定された。平成21年９月に発足した鳩山内閣の下では県外への移設が検討されたが、平成22年５月の日米安全保障協議委員会[11]（「２＋２」）において辺野古を移設先とすることが改めて確認された。

工法等については、平成18年５月の「２＋２」で合意された「再編実施のための日米のロードマップ」に、辺野古沿岸域を埋め立てて２本の滑走路をＶ字型に配置する案が明記されたが、鳩山内閣に続く菅内閣の下で改めて検討が行われ、平成23年６月の「２＋２」において再度Ｖ字案とすることが確認された。

その後、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との立場を確認してきている。

(ｲ) 普天間飛行場移設に関する近年の動き

ａ　代替施設建設工事をめぐる状況

普天間飛行場代替施設の建設地である名護市辺野古では、平成 30 年 12 月から埋立区域への土砂の投入が開始されているが、埋立工事の進捗は遅れており、県の試算によれば投入された土砂の量は全体の埋立てに必要とされる土砂の量の約１％にとどまっているとされる[12]。

また、辺野古崎北側の大浦湾側に広がる軟弱地盤への対応も課題となっている。防衛省は、地盤を固めるために約７万 1,000 本の砂杭等を打ち込む工法による地盤改良工事を行う方針を明らかにしており、令和元年９月には地盤改良工事について有識者の知見・助言を聴取するため、土木、建築の専門家８人で構成される「普天間飛行場代替施設建設事業に係る技術検討会」を立ち上げた。同省は今後、この検討会を通じて得た有識者の知見・助言を踏まえ、県に対し設計変更の承認申請を行う予定であるが、県は平成 30 年８月の公

[11] 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）

[12] 玉城知事定例記者会見（令和元年 12 月 13 日）

有水面埋立承認撤回の正当性を主張しているため（「**ｂ　辺野古沖の公有水面埋立承認をめぐる訴訟**」参照）、設計変更を承認する見通しは立っていない。

日米両政府は平成 25 年４月に合意された「沖縄における在日米軍施設・区域に関する統合計画」において、普天間飛行場の返還時期を「2022 年度（令和４年度）又はその後」としていた。しかし、防衛省は令和元年 12 月、地盤改良工事を含む全体の工期を約 12 年、総工費を約 9,300 億円とする再試算の結果を公表した。

このため普天間飛行場の返還が実現するのは早くても 2030 年代半ばになるとの見方が報じられている。

ｂ　辺野古沖の公有水面埋立承認をめぐる訴訟

県は平成 30 年８月、普天間飛行場代替施設の建設予定地で軟弱地盤の存在が明らかになったこと等を理由として、県が平成 25 年 12 月に行った辺野古沖の公有水面埋立承認を撤回した。しかし平成 31 年４月、国土交通大臣がこの処分を取り消す裁決を行ったため、県は現在、国に対してこの裁決の取消しを求める２件の訴訟を提起している。

県が令和元年７月に提起した地方自治法第 251 条５に基づく訴訟では、同年 10 月、福岡高裁那覇支部が県の訴えを却下する判決を下し、県は同月、最高裁への上告を行った。

他方、県が令和元年８月に提起した行政事件訴訟法に基づく抗告訴訟では、同年 11 月に那覇地裁で初回の口頭弁論が行われ、次回の口頭弁論が令和２年３月に予定されている。

訴訟の主な経緯

年月	出来事
H25.12	仲井眞知事（当時）が沖縄防衛局の公有水面埋立申請を承認
H30．8	県が軟弱地盤の存在等を理由に埋立承認を撤回
10	沖縄防衛局が国土交通大臣に対し行政不服審査に基づく審査を請求
H31. 4	国土交通大臣が県の承認撤回取消しを裁決 県が国地方係争処理委員会に審査申出
R1. 6	国地方係争処理委員会が県の審査申出を却下
7	県が地方自治法に基づき国土交通大臣の裁決取消を求める訴訟を提起 R1.10.23　福岡高裁那覇支部で敗訴 R1.10.30　最高裁に上告
8	県が行政事件訴訟法に基づき国土交通大臣の裁決取消を求める抗告訴訟を提起 R1.11.26　第1回口頭弁論 R2. 3. 9　第2階口頭弁論（予定）

ウ　日米地位協定

日米地位協定[13]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[14]・家族に関する出入国や租税、刑事裁判権、民事請求権などについて幅広く規定している。

日米地位協定をめぐっては、例えば、米軍人・軍属による公務外犯罪では日本側が第一次裁判権を持つが、米側からの被疑者の身柄引き渡しは起訴後とされているために日本側が十分に捜査できないケースがあることや、米軍基地が汚染源と見られる環境汚染が発生していても基地内への立入り調査が認められないことなど、様々な問題点が指摘されてい

[13] 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」

[14] 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））

る。しかし、日米地位協定は昭和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や補足協定の締結により対処してきた。政府は、協定の改正ではなく運用改善等により対処してきた理由について、「日米地位協定は、同協定の合意議事録等を含んだ大きな法的枠組みであり、政府としては、事案に応じて効果的に、かつ機敏に対応できる最も適切な取組を通じ、一つ一つの具体的な問題に対応してきている」と説明している[15]。

これまでに行われた運用改善の例としては、平成7年の米軍兵士による少女暴行事件を受けて、殺人又は強姦という凶悪犯罪については起訴前の被疑者の身柄の引渡しに米国が「好意的配慮を払う」ことを定めた日米合同委員会合意がある。また近年では、地位協定の内容を補足するものとして、平成27年に環境補足協定が、平成29年には軍属補足協定が締結された。さらに令和元年7月には、米軍の施設・区域外で発生した米軍機事故に際し日本の当局が米側の設定した制限区域内に迅速に立ち入ることができるようにするために「航空機事故ガイドライン」の改正が行われた。ただしこれらの運用改善でも、例えば、起訴前の被疑者引き渡しに応じるか否かの判断や、米軍機事故に際し日本側当局の規制線内への立入りに同意するか否かの判断が事実上、米側に委ねられているなど、依然として多くの問題が残されているのが現状である。

これに対し、県は、運用改善では限界があるとして、地位協定の抜本的な見直しを求めている。県は平成29年9月、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。同案には、県が従来要請してきた起訴前の被疑者の身柄引き渡しや基地内への立ち入り、航空法や環境、検疫等に関する国内法の適用、緊急時以外の米軍による民間空港及び港湾の使用禁止等に加え、米軍機事故等を念頭に、米軍の施設・区域外にある米軍の財産に対し日本当局が捜索、差押え又は検証する権限を明記すること等が盛り込まれている。さらに、県は日米地位協定を見直す必要性に対する国民の理解を広げるため、米国が他国と締結している地位協定についての調査を独自に行い、調査結果を県のホームページ上で公表しており[16]、これまでの調査により、欧州諸国や豪州では基地受入国の国内法を米軍にも適用している点などを明らかにしている。

---

[15] 第200回国会衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第3号10頁（令元.11.27）有馬外務省大臣官房参事官答弁

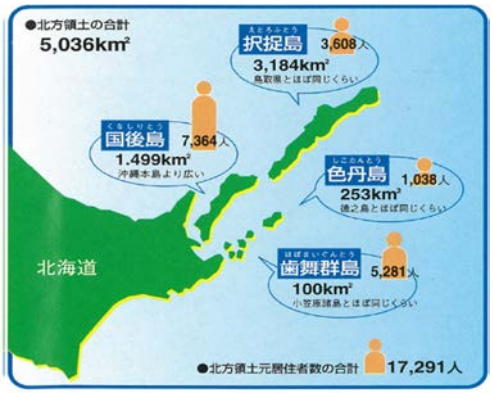
[16] 調査結果は沖縄県ホームページ内「地位協定ポータルサイト」に掲載されている。
〈https://www.pref.okinawa.jp/site/chijiko/kichitai/sofa/index.html〉

２　北方関係

(1) 北方領土問題と平和条約締結交渉

ア　北方領土問題の発生と日本政府の基本方針

1945（昭和 20）年８月９日、ソ連は、当時まだ有効であった日ソ中立条約[17]を無視して対日参戦し、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、北方四島（歯舞群島、色丹島、国後島及び択捉島）を占領した。当時、北方四島に住んでいた約 17,000 人[18]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、ロシアによる法的根拠のない占拠が続いている。



（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」との基本方針に基づいて、ロシア政府との間で平和条約締結交渉を行うとしている。

イ　北方領土問題と平和条約締結交渉の歴史的経緯

北方領土問題及び平和条約締結交渉の歴史的経緯の概要は、次のとおりである。

年　月	概　要
1855 年　２月	**日魯通好条約調印（1856 年 12 月発効）** 択捉島とウルップ島の間に国境を定める。
1875 年　５月	**樺太千島交換条約署名（同年８月発効）** ウルップ島以北の千島列島を日本領とし、樺太をロシア領とする。
1945 年　２月 ８月	**ヤルタ協定（米英ソ三国の首脳により署名）** ソ連の対日参戦の条件の一つとして、「樺太の南部及びこれに隣接する全ての諸島がソ連に返還されること、及び千島列島がソ連に引き渡されること」が規定された[19]。 **９日、ソ連が当時有効であった日ソ中立条約を無視して対日参戦** **14 日、日本、ポツダム宣言受諾（同年９月２日発効）** **28 日、ソ連が択捉島に侵攻開始（同年９月５日北方四島を占領）** **（これ以降、法的根拠なく占拠し続けている）**
1951 年　９月	**サンフランシスコ平和条約署名（1952 年４月発効）** 日本が千島列島[20]と北緯 50 度以南の南樺太に対する権利、権原及び請求権を放棄することが規定された。

[17] 同条約の有効期間は５年間（1946（昭和 21）年４月 24 日まで有効）であり、期間満了の１年前に破棄を通告しなければ５年間自動的に延長されると規定されていた。ソ連は 1945（昭和 20）年４月に同条約を延長しない旨を通告した。

[18] 令和元年９月末現在の元島民数は 5,855 人、平均年齢は 84.5 歳となっている。

[19] ソ連（ロシア）は、ヤルタ協定により、北方四島のソ連への引渡しの法的確認が得られたと主張しているが、日本は、同協定は当時の連合国の首脳間で戦後の処理方針を述べたに過ぎず、領土の最終的処理に関する決定ではなく、また当事国でないことから法的にも政治的にも拘束されないとの立場である。なお、米国も 1956 年９月７日の覚書で、ヤルタ協定に関する法的効果を否定している。

[20] 日本は、同条約にいう千島列島に北方四島は含まれないとしており、米国も 1956 年９月７日の覚書で「択捉、国後両島は（北海道の一部たる歯舞群島及び色丹島とともに）常に固有の日本領土の一部をなしてきたものであり、かつ、正当に日本国の主権下にあるものとして認められなければならないものである」としている。しかし、ロシアは同条約により日本は北方四島を含む千島列島を放棄したと主張している。

1956 年 10 月	**日ソ共同宣言署名（同年 12 月発効）** **（鳩山総理、河野農林大臣、松本衆議院議員－ブルガーニン議長、シェピーロフ外務大臣）** 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及び色丹島を日本に引き渡すことで合意した。
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、歯舞群島及び色丹島が引き渡されるだろうと通告した。 この対日覚書に対し、我が国は、同年２月の対ソ覚書により、国際約束である日ソ共同宣言の内容を一方的に変更することはできない旨反論した。
1991 年 4 月	**日ソ共同声明（海部総理－ゴルバチョフ大統領）** 北方四島が平和条約で解決されるべき領土問題の対象と初めて文書で確認した。
1993 年 10 月	**東京宣言（細川総理－エリツィン大統領）** 領土問題を北方四島の帰属に関する問題と位置付け、この問題を歴史的・法的事実に立脚し、両国の間で合意の上作成された諸文書及び法と正義の原則を基礎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こと、また、日ソ間の全ての条約その他の国際約束が日露間で引き続き適用されることを確認した。
1997 年 11 月	**クラスノヤルスク合意（橋本総理－エリツィン大統領）** 「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」
1998 年 4 月	**川奈合意（橋本総理－エリツィン大統領）** 「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べきこと」
2001 年 3 月	**イルクーツク声明（森総理－プーチン大統領）** 1956 年の日ソ共同宣言が平和条約締結交渉プロセスの出発点と位置付け、その法的有効性を文書で確認した。
2003 年 1 月	**日露行動計画（小泉総理－プーチン大統領）** 日ソ共同宣言、東京宣言、イルクーツク声明及びその他の諸合意が、四島の帰属の問題を解決することにより平和条約を締結し、もって両国関係を完全に正常化することを目的とした交渉における基礎と認識し、交渉を加速することを確認した。
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（安倍総理－プーチン大統領）** 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との認識で一致し、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。
2016 年 12 月	**プレス向け声明（安倍総理－プーチン大統領）** 北方四島における日本とロシアによる共同経済活動に関する協議を開始することが、平和条約の締結に向けた重要な一歩になり得るとして、共同経済活動に関する交渉を進めることに合意し、平和条約問題を解決する真摯な決意を表明した。

（外務省資料等を基に当室作成）

ウ　最近の情勢

⑺ 最近の主な日露首脳会談

2018（平成30）年９月の首脳会談で、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（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）の実施に向けた「ロードマップ」を承認した。

同年11月のシンガポールでの首脳会談終了後、安倍総理は「1956年共同宣言を基礎として平和条約交渉を加速させる。本日そのことをプーチン大統領と合意した」と述べた。その後、日露双方は、外務大臣を交渉責任者とすることなどで一致した。

2019（令和元）年６月、G20大阪サミットの際に行われた首脳会談において、両首脳は、平和条約締結交渉について、これまでの交渉の経過や今後の展望を含めて率直に議論し、引き続き交渉を進めていくことで一致した。また、共同経済活動に関し、「観光」及び「ゴミ処理」のパイロット・プロジェクトを実施することで一致した。これらの事項については、同年９月５日に行われた通算27回目の首脳会談においても同様に確認された。

(ｲ) 共同経済活動におけるパイロット・プロジェクトの実施

「観光」については、2019（令和元）年10月から11月にかけて、政府関係者を含む44人が参加したパイロットツアーが行われ、既存の北方四島交流（ビザなし交流）の枠組みを活用した特例措置として、国後島及び択捉島を訪問した。

「ゴミ処理」については、2019（令和元）年８月から９月にかけて、日露双方の専門家等が根室市や国後島を相互に訪問し、ゴミ処理関連施設等の視察や意見交換が行われた。

(ｳ) 日本漁船の「連行」・「拿捕」

2019（令和元）年 12 月 17 日、北方四島周辺水域操業枠組協定の下、同水域で操業していた日本のタコ漁船５隻が、ロシアの警備当局により、漁獲量が操業日誌の記載を上回っていたとして国後島の古釜布港に「連行」された。日本政府は、外交ルートを通じて抗議するとともに、人道的観点からも乗組員及び船体が速やかに帰港できるよう求めた。

同月 23 日、ロシアの裁判所は漁船の船長等に対し、罰金約 640 万ルーブル（約 1,100 万円）の支払いを命じ、船長等は罰金を全額納付したとされ、５隻は翌 24 日に解放された。

(ｴ) 最近の日露外相会談

2019（令和元）年９月及び 11 月に行われた、茂木外務大臣とロシアのラヴロフ外務大臣による日露外相会談では、日露関係の一層の発展や共同経済活動のパイロット・プロジェクトの 2020（令和２）年からの本格事業化に向け議論を進めることなどで一致した。

2019（令和元）年 12 月 19 日、モスクワにおいて行われた茂木大臣就任後３回目となる日露外相会談では、平和条約締結交渉に関し基本的な立場の違いを埋めていく方策について、お互いが知恵を出し合いながら、今後も協議を続けていくことで一致した。

このように、日露間の交渉は外相会談等により積み重ねられてきているが、2019（令和元）年８月にはメドヴェージェフ首相が択捉島を訪問し、同年９月にはプーチン大統領が色丹島の最新水産加工工場の稼働式典にビデオ中継を通じて参加するなどロシア側が北方四島に対する実効支配を強める動きも見られている。

(2) 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法的立場と相容れないとして、北方領土問題の解決までの間、①北方四島交流（旅券・査証を必要としない相互訪問）、②自由訪問（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）、③北方領土墓参（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。

なお、令和元年８月には、３年連続となる航空機による特別墓参が実施された。

(3) 元島民、北方領土隣接地域等への国の支援策

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）の振興のため、「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）に基づき、単独事業補助のための北方領土隣接地域振興等基金（北方基金）が設置されていたが、金利低下の影響もあって事業の原資となる運用益が減少し続けていたことから、北方基金の取崩しを可能とすることなどが求められていた。また、北方領土の元島民等への支援として、「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）により設けられている低利融資制度についても資格対象者の拡充が求められていた。

これらの北海道、北方領土隣接地域の各自治体及び元島民等の団体からの要請を受け、平成 30 年７月、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た北特法及び旧漁業権者法の改正案は、いずれも成立した（平成 31 年４月１日施行）。

主な改正点は、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、国、北海道並びに北方領土隣接地域の市及び町は、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、低利融資制度の資格対象者を拡大している。

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）

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　2019年の拉致問題や北朝鮮の非核化をめぐる状況（表１参照）

(1)　２回目の米朝首脳会談の決裂

2019年２月27日及び28日、米国のトランプ大統領と北朝鮮の金正恩（キム・ジョンウン）朝鮮労働党委員長（以下「金委員長」という。）による２回目の米朝首脳会談がベトナムの首都ハノイで開催されたが、非核化に向けた協議で両首脳は合意に至らなかった。トランプ大統領は、28日の会談終了後に単独で記者会見を開き、北朝鮮側は非核化措置として寧辺（ヨンビョン）にある核施設の解体や廃棄を提示し、その「見返り」として制裁措置の全面解除を求めたことを明らかにし、「我々は受け入れられなかった」と説明した。その一方で、金委員長が核兵器や弾道ミサイルの実験中止を継続すると約束したことを明らかにし[1]、引き続き米朝首脳間の関係を維持する考えを強調した。

北朝鮮をめぐる情勢は、2018年に入り南北間の融和が進み、４月には文在寅（ムン・ジェイン）韓国大統領（以下「文大統領」という。）と金委員長との間で１回目の南北首脳会談が行われたが、この交渉の過程で、金委員長がトランプ大統領との会談を要請していた。同年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の米朝首脳会談を行った。両首脳は同会談で、「シンガポール共同声明」に署名し、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の取組を約束すること等が明記されたが、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明記されなかった。

日本人の拉致問題については、トランプ大統領から、２回目の米朝首脳会談で金委員長と１対１で行った会談の際に安倍総理の考えを伝え、夕食会でも両者で議論したと安倍総理に報告があった。総理は、「次は、私自身が金委員長と向き合わなければならない」として金委員長との直接対話による拉致問題の解決に意欲を示した[2]。

(2)　３回目の米朝首脳会談とその後の動き

2019年２月の米朝首脳会談以降、両国間の公式な協議は行われていなかったが、トランプ大統領は、同年４月11日の文大統領との会談の中で、３回目の米朝首脳会談について慎重に交渉を進める考えを示した。これに対し、金委員長は同月12日の最高人民会議の施政演説で、米国が正しい姿勢で臨むなら３回目の首脳会談を行う用意があると表明した。

2019年６月30日、トランプ大統領と金委員長は、韓国と北朝鮮の軍事境界線がある板門店（パンムンジョム）で３回目の米朝首脳会談を行った[3]。会談後、トランプ大統領は、米

---

[1] 金委員長の発言とは反対に、米国の研究機関や韓国の国家情報院が、2018 年の南北首脳会談で永久放棄することで合意していた東倉里のミサイル発射場を、北朝鮮が急速に復旧させていると報告している。

[2] 2018 年６月の１回目の米朝首脳会談においても、日本人拉致問題について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。

[3] 会談前、トランプ大統領は現職の米国大統領として初めて軍事境界線を越え、北朝鮮側に足を踏み入れた。

朝両国が膠着状態にある非核化交渉の再開で合意したことを明かし、今後２、３週間以内に実務者協議を開くとの見通しを示したが、その期限内に実務者協議は開かれなかった。

同年10月５日、スウェーデンのストックホルムにおいて、米朝実務者協議が開催されたが、協議終了後、北朝鮮側が「協議は決裂した。米国は旧態依然な態度と立場を捨てられずにいる」との声明を出したのに対し、米国国務省は、北朝鮮側の声明は議論の内容や雰囲気を反映していないと反論するなど、両国の認識には深い溝があることが浮き彫りとなった。これ以降、米朝間の公式な交渉は行われておらず、北朝鮮側が、非核化交渉の期限を2019年末と一方的に設定し米国に制裁解除などの譲歩を求めたのに対し、米国側は、交渉の期限は設けていないと表明していた。このような中、北朝鮮は、米国の譲歩を得るために、2019年末に大陸間弾道ミサイル（ＩＣＢＭ）の発射実験を示唆するなど挑発的な言動を繰り返したが、これに対し、トランプ大統領が「敵意を示せば全てを失うことになるだろう」と発言して北朝鮮をけん制するなど、米朝間の非核化交渉は進展が見られていない。

(3) 核・ミサイル開発の継続

2019年８月、国際原子力機関（ＩＡＥＡ）は、北朝鮮が過去１年の間に北西部寧辺のウラン濃縮施設など一部の施設を稼働させた形跡があるなどとして、「核開発が継続、進展している」とする年次報告書をまとめた。同報告書は、北朝鮮による核開発の継続について、「国連安保理決議への明らかな違反で、非常に遺憾だ」と非難し、安保理決議の順守を求めている。

（出所）外務省ホームページ、報道等より作成

また、同年９月５日に国連安保理の北朝鮮制裁委員会の専門家パネルが公表した中間報告書においては、北朝鮮のミサイル開発の現状について、機動性の高い固体燃料ミサイルの能力を強化し、弾道ミサイルの制御プログラムの精度も向上させたと指摘されている。さらに、寧辺の核燃料製造工場で、遠心分離器があるウラン濃縮施設が使用されていたことを示唆する状況が認められたことや、南部平山（ピョンサン）鉱山で、ウラン採掘や燃料加工などの継続的な活動を示す兆候が確認されたことが指摘されている。こうした核・ミサイル開発の資金獲得のため、北朝鮮が暗号資産（仮想通貨）交換業者や金融機関へのサイバー攻撃を繰り返し、2015年以降、最大推定20億ドル（約2,140億円）を得たとしている。

さらに同報告書は、洋上で船から船へ石油精製品等を移し替えて密輸する「瀬取り」が

引き続き行われており、北朝鮮は2019年４月までに、安保理決議で定めた石油精製品の年間輸入量上限50万バレルの規制を超える輸入をしていると指摘している。

このような状況において、我が国は、国連安保理決議に基づき諸外国と協力して北朝鮮による瀬取りの監視を行っており、2019年12月末までに15件の瀬取りを通報している。

(4) 相次ぐ弾道ミサイルの発射

北朝鮮は、2019年５月４日に短距離弾道ミサイルを発射したのを始め、米国との非核化交渉を有利に進めるために、５月以降11月末まで13回にわたり短距離弾道ミサイルや潜水艦発射弾道ミサイル（ＳＬＢＭ）の発射を繰り返している。さらに、2019年末には、「重大な実験に成功した」と発表しており、ＩＣＢＭにも用いられるエンジンの燃焼実験だった可能性が指摘されている。

2019年９月、米国のシンクタンク戦略国際問題研究所（ＣＳＩＳ）は、衛星写真などの分析で、北朝鮮南東部金泉里（クムチョンニ）に未公表の弾道ミサイル基地があり、日本や韓国を射程に入れる中距離弾道ミサイル「火星９」が配備されていると指摘している。さらに、同研究所は、同様の未公表ミサイル基地は約20箇所あり、米朝交渉による「完全な非核化」で解体や査察の対象とされなければならないと指摘している。

北朝鮮による弾道ミサイルの発射は国連安保理決議違反であるが、トランプ大統領は、短距離弾道ミサイルの発射は問題視しない考えを示していた。しかし、北朝鮮が軍事的挑発を強めていることに対し､2019年12月以降は同国に自制を促す姿勢を示すようになった。また、12月11日、米国の要請により国連安保理の公開会合が開催され、クラフト米国国連大使は、北朝鮮の弾道ミサイル発射について「射程にかかわらず、明確な安保理決議違反だ」と発言し、北朝鮮が敵対行為を続けるならば追加制裁を科す可能性を示唆した。しかし、国連安保理で北朝鮮に対する新たな追加制裁を科すまでには至っていない。

(5) 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、2018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、2018年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、金委員長が１回目の米朝首脳会談の席で「安倍総理と会ってもよい」と述べていたとも報じられた[5]が、同会談後も北朝鮮側は、拉致問題については「解決済み」という主張を変えていない。

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、2018 年８月には河野外務大臣が北朝鮮の李容浩（リ・ヨンホ）外相と接触し、拉致等

---

[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

[5] 『産経新聞』（2018.6.14）

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公式、非公式に試みている。

安倍総理は、2019年１月28日に行われた第198回国会における施政方針演説で、「北朝鮮の核、ミサイル、そして最も重要な拉致問題の解決に向けて、相互不信の殻を破り、次は私自身が金正恩委員長と直接向き合い、あらゆるチャンスを逃すことなく、果断に行動いたします。北朝鮮との不幸な過去を清算し、国交正常化を目指します」と述べた。

こうした安倍総理の発言の変化は、外交青書の記述にも反映されている。2018 年版の外交青書では、核・ミサイル問題について、「日本と国際社会の平和と安定に対するこれまでにない、重大かつ差し迫った脅威」と指摘し、問題解決のため、「北朝鮮に対する圧力を最大限まで高めていく」としていたが、2019 年版の外交青書では、これらの表現は削除された。また、2019 年３月には 11 年連続でＥＵと共同提出していた国連人権理事会への北朝鮮人権状況決議案の提出を見送り[6]、同年 12 月の国連総会における北朝鮮人権状況決議案もＥＵとの共同提出を見送った[7]。

2019年５月６日、安倍総理は日米首脳電話会談後の会見で、条件を付けずに日朝首脳会談に臨む意向を表明し、トランプ大統領にもその旨を伝えたと述べた。同月27日、訪日したトランプ大統領は、首脳会談の席で安倍総理のこの決意を全面的に支持する旨の発言を行った。その後も、安倍総理は、各国との首脳会談の場やＧ７サミット、国連総会等において、拉致問題の解決に向けた決意を伝えるとともに、我が国への協力を国際社会に訴え続けているが、日朝首脳会談への道筋は見えていない。

表１　2018年以降の北朝鮮をめぐる国際社会の主な動き

年　月　日		事　　項
2018 年	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
	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
	４月 27 日	１回目の南北首脳会談開催（於：板門店）
	５月７、８日	金委員長が訪中し、中朝首脳会談（於：大連）（２回目）
	26 日	２回目の南北首脳会談（於：板門店）
	６月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
	９月 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）
2019 年	１月７～９日	金委員長が訪中し、８日に中朝首脳会談（於：北京）（４回目）
	28 日	安倍総理が施政方針演説で金委員長と直接向き合う意思を表明
	２月 27、28 日	２回目の米朝首脳会談（於：ハノイ）
	４月 12 日	金委員長が最高人民会議で演説
	５月４日	北朝鮮が複数の飛翔体を発射 以降、短距離弾道ミサイルとみられる飛翔体の発射を繰り返し実施
	６日	日米首脳電話会談。安倍総理が条件を付けずに日朝首脳会談の開催を目指す方針を表明
	27 日	日米首脳会談（於：東京）
	６月 20 日	中朝首脳会談（於：平壌）（５回目）

[6] 決議は、ＥＵ単独で提案され、2008 年以来 12 年連続の採択となった。

[7] 決議は、ＥＵ単独で提案され、2005 年以来 15 年連続の採択となった。

6月28日	日米首脳会談（於：大阪）
30日	３回目の米朝首脳会談（於：板門店）
8月24～26日	Ｇ７サミット（於：仏、ビアリッツ）
24日	安倍総理が国連総会の一般討論演説で、条件を付けずに日朝首脳会談の開催を目指す方針を改めて表明（於：ニューヨーク）
10月5日	米朝実務者協議（於：ストックホルム）
12月8日	北朝鮮が「東倉里で重大な実験に成功した」と発表 トランプ大統領が「敵意を示せば全て失う」と発言
11日	国連安保理公開会合（於：ニューヨーク）
13日	北朝鮮がＩＣＢＭに用いられる液体燃料エンジンの燃焼実験とみられる「重大な実験」を行ったと報道
28～31日	北朝鮮が党中央委員会総会を開催。30日の総会で、金委員長が「国の自主権と安全を徹底的に保障するための積極的で攻勢的な政治外交、軍事的外交を準備する」と発言

（出所）報道等を基に当室作成

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名を認定しているが、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（リ・ウネ）』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」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てからである。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。

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、初めて公式に、日本人拉致の事実を認め、謝罪した。しかし、北朝鮮側が認めた拉致被害者13名のうち、生存者は５名に過ぎず、８名は既に死亡していると通告されたことで北朝鮮に対する国民感情は一気に悪化した。この生存拉致被害者５名は10月に、また、その家族８名は2004年５月及び７月に帰国・来日を果たしている。北朝鮮が認めた拉致事案と日本側が認めていた拉致事案には食い違いがあり、北朝鮮側は久米裕さん、

曽我ミヨシさ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、現在に至っている[8]。

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
	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（ゆたか）（52）	宇出津（うしつ）事件 （石川県） 1977年９月	入境を否定	
北朝鮮が拉致を認めた13人		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（濵本）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　　敕晃（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 ※2	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 ※3	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　田中実さんに関しては、北朝鮮が2014年に日本側と接触した際、警察庁が「拉致の可能性が排除できない」としている在日韓国人の金田龍光さんとともに北朝鮮に入国したことを認め、日本へ帰国する意思がないと説明していたとする報道が2018年３月にあった。その後、2019年12月に、当該情報を日本政府高官が非公表と決定していたとの報道がなされた。
※３　松本京子さんに関しては、マカオで失踪したタイ人女性とみられる女性とともに平壌郊外に居住していることを、韓国の拉致被害者でつくる「拉北者家族会」の崔成龍代表が明らかにしたことが2019年11月に報じられた。

（内閣官房拉致問題対策本部事務局の資料、報道等を基に作成）

[8] 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。

(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「特定失踪者問題調査会」は、独自の調査に基づき、いわゆる「特定失踪者[9]」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」			878 名
特定失踪者問題調査会の調査による特定失踪者数			約 470 名
	リスト公開の特定失踪者		271 名
		拉致濃厚	77 名

（出所）警察庁ホームページ（2019 年 12 月 31 日現在）
及び特定失踪者問題調査会ホームページ（2019 年 12 月５日現在）等を基に当室作成

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）[10]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[11]。

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[12]。

---

[9] 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。

[10] 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））。

[11] 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。

[12] 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

(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 被害者支援・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掛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。

(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）。

表５　拉致問題特別委員会の主な活動（第200回国会まで）

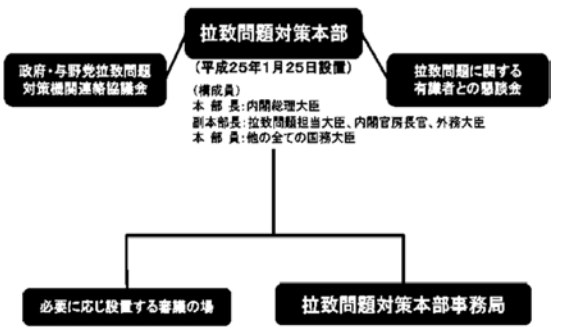
事　　項	内　　容	実　績	直近の例
参考人質疑	拉致被害者家族や有識者等からの意見聴取及び質疑	７回	2017 年 12 月 21 日（第 195 回国会閉会中） 横田早紀江さん他４名を参考人招致
委員派遣・視察	拉致現場の視察や拉致被害者家族への面会等	７回（うち視察６回）	2016 年９月７、８日（第 191 回国会閉会中） 宮崎県、鹿児島県［委員派遣］
海外派遣	海外における北朝鮮による拉致問題等に関する実情調査	２回	2017 年８月 27 日～９月３日（第 193 回国会閉会中） 欧州各国における北朝鮮による拉致問題等に関する実情調査のため、ベルギー他３か国を訪問
委員会決議	拉致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

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「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。

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

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から28日にかけ、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。

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　北朝鮮に科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

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た。

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

2019 年 12 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、亜鉛等を含む）、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　国際社会への働き掛け

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[13]、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。

[13] 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掛け

１　政府の働き掛け

・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）

・2019 年５月、菅官房長官兼拉致問題担当大臣が国連本部で開かれた北朝鮮による拉致問題に関するシンポジウムで講演（於：ニューヨーク）

２　国連の取組

・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 12 年連続）
　直近の決議は 2019 年３月 22 日に採択（日本は 2018 年までＥＵと共同提出していたが、2019 年は２回目の米朝首脳会談の結果や拉致問題などを取り巻く諸情勢に鑑み、共同提出は見送り。採択には賛成。）

・「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

・2019 年５月、国連人権理事会で北朝鮮の人権状況を審査する作業部会が、北朝鮮に対し、拉致問題の解決等を求める 262 件の勧告を盛り込んだ報告書を採択

・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 15 年連続）
　直近の決議は 2019 年 11 月 14 日（第三委員会）、同年 12 月 18 日（本会議）に採択（日本は 2018 年までＥＵと共同提出していたが、2019 年は共同提出を見送り、共同提案国として賛同するにとどまった。）

・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）
　直近は 2017 年 12 月 11 日に開催（2018、2019 年は開催に必要な９か国以上の賛同が得られず断念）

３　家族会・救う会などの最近の活動

・2019 年２月、家族会・救う会が、金委員長宛てに「全拉致被害者の即時一括帰国を決断していただきたい」とのメッセージを発表

・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、2019 年にワシントン D.C.、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、2019 年５月のシンポジウムなど）

・2019 年５月 27 日、来日したトランプ大統領と面会
　トランプ大統領「拉致問題はいつも私の頭の中にある。被害者が帰国できるよう頑張りたい」

（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　令和２年度の消費者庁関係予算案の概要

令和２年度予算案における消費者庁関係予算額については、一般会計 119.9 億円（前年度予算（118.2 億円）比 1.5%増）と東日本大震災復興特別会計 3.7 億円（前年度予算同額）の合計 123.7 億円が計上されている[1]。

令和元年９月に創設から 10 年を迎えた消費者庁は、令和２年度の重点事項の柱として、今後 10 年を見据え、社会経済の変化に伴う新たな課題に適切に対応していくため、(1)「誰一人取り残さない」社会を目指した消費生活の実現、(2)徳島の恒常的拠点化・中期的な課題を見据えた政策立案、(3)安全・安心な暮らしを守る体制の構築、(4)事業者における取組の推進・ガバナンスの強化に取り組むとしている。

重要事項の柱の一つである徳島の恒常的拠点化について、消費者庁は、現在の「消費者行政新未来創造オフィス」を発展させ、令和２年度に「新未来創造戦略本部」を設置することとし、同本部を、全国展開を見据えたモデルプロジェクトの拠点、消費者政策の研究拠点及び新たな国際業務の拠点とし、災害時のバックアップ機能を担わせるとともに、働き方改革の拠点としても位置付けるとしている。

予算案には、新未来創造戦略本部の関係予算として約 3.9 億円が盛り込まれた。また、令和２年度定員・機構要求の結果、参事官に代わって現地を総括する戦略本部の次長として審議官が置かれる見込みであり、新たに国際政策研究担当など５人の増員が盛り込まれた[2]。

＜令和２年度消費者庁関係予算案・機構定員（新未来創造戦略本部関連部分）の内訳＞

新未来創造戦略本部に関する予算案	金額
①　国際的な動向を踏まえた政策立案機能の強化	0.4 億円
②　徳島県における実証プロジェクト、中期的政策研究の充実	0.6 億円
③　国民生活センター関連経費	0.3 億円
④　人件費・調査員手当等事務費	2.6 億円
合計	約 3.9 億円
新未来創造戦略本部に関する定員・機構	**人数**
・　審議官（参事官から振替）	１名
・　国際政策研究担当	２名
・　徳島実証担当	２名
・　徳島総合調整担当	１名
合計	６名

（消費者庁資料等を基に当室作成）

[1] 令和元年度補正予算案については、PIO-NET 刷新の関連予算、後述の地方消費者行政強化交付金に 22.8 億円が計上されている。なお、PIO-NET とは、国民生活センターと全国の消費生活センターをネットワークで結び、消費生活に関する苦情相談等を登録しているものである。

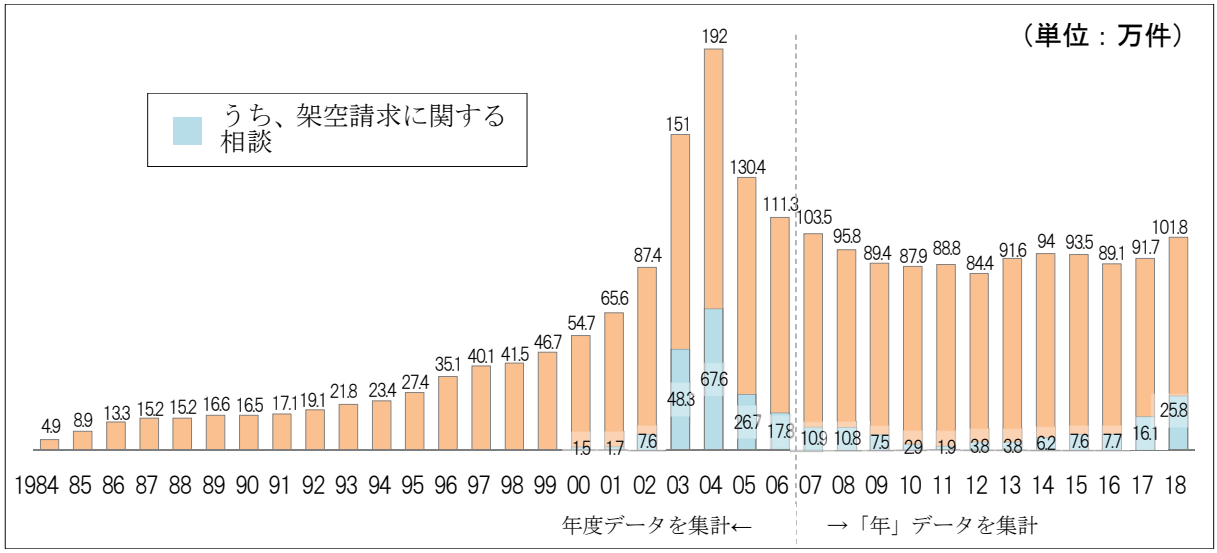
[2] 令和元年８月の記者会見において、宮腰国務大臣（当時）は、新未来創造戦略本部の規模をおおむね 80 人程度で検討している旨述べている。

２　消費生活相談の概況

消費生活相談の概況について、消費生活相談件数[3]は、2004 年度に約 192 万件とピークを迎え、一旦減少に転じた後に 90 万件前後で高止まりしている。2018 年には、件数が 101.8 万件となり、11 年ぶりに 100 万件を超えた。高齢者に関する消費生活相談も増加しており、2018 年の消費生活相談件数の 34.9%が 65 歳以上の高齢者から寄せられている。

ピークとなった 2004 年度には、ワンクリック請求などの架空請求に関する相談件数[4]が 67.6 万件まで増加し、その後、架空請求に関する相談は減少していたが、2017 年から、ここ数年主流ではなかった法務省等をかたるはがきによる架空請求の相談が増大し、再び増加傾向にある。

＜消費生活相談件数の推移＞



（令和元年版消費者白書を基に当室作成）

消費生活相談の具体的な内容としては、インターネットや携帯電話、スマートフォン[5]等の情報通信機器に関連する消費生活相談が増加している。通信サービスに関する消費生活相談は、2015 年の 72,178 件から減少に転じているが、2018 年においても 60,607 件と依然として高い水準にある。

キャッシュレス決済についても、決済手段の多様化、複雑化を背景として、関連する消費生活相談が増加傾向にあり、支払・資金決済ツールや投資対象として利用されている暗号資産（仮想通貨）に関する相談も増加している[6]。

---

[3] 消費生活相談件数については、特別に記載が無い限り、2019 年３月 31 日までに PIO-NET に登録された件数を用いている。

[4] 「架空請求」とは、身に覚えのない代金の請求に関するものであり、2000 年度から集計している。

[5] スマートフォンに関する相談件数は、2009 年に 374 件であったが、2018 年には約 42 倍の 15,812 件となった。

[6] クレジットカードに関する相談件数は、2009 年に 16,624 件であったが、2018 年には約 4.5 倍となる 73,888 件となった。また、暗号資産（仮想通貨）に関する相談は、2014 年に 77 件であったが、2018 年には約 47 倍の 3,657 件となった。

３　消費者基本計画の改定

消費者基本計画は、消費者基本法に基づき、長期的に講ずべき消費者政策の大綱及び消費者政策の計画的な推進を図るために必要な事項について定めた、消費者政策の推進に関する基本的な計画である。

2015 年度から 2019 年度までの５か年計画を定める、現行の第３期消費者基本計画（平成 27 年３月 24 日閣議決定）の実施期間が、令和元年度末に終了することから、政府は、次期基本計画の策定に向け、平成 29 年 10 月から「第４期消費者基本計画のあり方に関する検討会」を開催し、新たな基本計画の在り方について検討を行った。平成 31 年１月に公表された同検討会の報告書においては、国連におけるＳＤＧｓの採択や産業のデジタル化など、社会経済状況の変化を踏まえた新たな時代にふさわしい消費者政策を推進するための施策についての提言が盛り込まれ、これを踏まえて、消費者庁が中心となり次期基本計画の立案が行われた。令和元年 12 月、同庁は 2020 年度から 2024 年度までの５年間に取り組むべき主要施策に関して「第４期消費者基本計画（案）」を公表し、同計画案に対して、同月から令和２年１月にかけて意見募集を行っている。

＜「第４期消費者基本計画（案）」における重点的な施策＞

●基本計画（案）における重点的な施策

①消費者被害の防止（取引及び表示の適正化並びに消費者の自主的かつ合理的な選択の機会の確保、「ぜい弱性」や「生きづらさ」を抱える消費者を支援する関係府省庁等の連携施策の推進、消費者の苦情処理・紛争解決のための枠組みの整備など）

②消費者による公正かつ持続的な社会への参画等を通じた経済・社会構造の変革の促進（食品ロスの削減や環境の保全等に資する消費者と事業者との連携・協働、事業活動におけるコンプライアンス向上に向けての自主的な取組の推進など）

③消費生活に関連する多様な課題への機動的・集中的な対応（社会的課題の解決のためのビッグデータやＡＩの活用等と消費者利益の保護・増進の両立、消費生活の国際化の進展への対応）

④消費者教育の推進及び消費者への情報提供の実施（消費者教育の推進、消費者政策に関する啓発活動の推進）

⑤消費者行政を推進するための体制整備（消費者の意見の反映と消費者政策の透明性の確保、国等における体制整備、地方における体制整備）

（消費者庁資料を基に当室作成）

意見募集終了の後、第４期消費者基本計画の原案について消費者委員会への意見聴取が行われ、さらに、内閣総理大臣や関係閣僚を構成員とする消費者政策会議[7]が開催された後、令和元年度末までに第４期消費者基本計画の閣議決定が行われる見込みである。

４　地方消費者行政に対する国の支援

消費者行政の現場は「地域」にあり、地方公共団体による消費者行政（地方消費者行政）の役割が極めて大きい。国で法律や制度を作っても、地方消費者行政が充実していなければ、消費者が安心・安全に消費生活を送ることは困難である。

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[8]、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

[7] 消費者基本法第 27 条に基づき、内閣府に設置されている「消費者政策会議」が消費者基本計画案を作成し、同計画案の作成に当たっては消費者委員会の意見を聴かなければならないとされている。

[8] 昭和 44 年の地方自治法の改正により「消費者の保護」が地方公共団体の事務（いわゆる「固有事務」）として規定された。その後、平成 12 年の地方自治法の改正により、現在では、地方公共団体における消費者行政に関する事務は「自治事務」として位置付けられている。

ている。しかしながら、地方財政の悪化により、地方公共団体の消費者行政予算は、1995年度の約 200 億円から平成 20 年には約 109 億円に半減した。消費者庁設立に向けて取りまとめられた「消費者行政推進基本計画」（平成 20 年６月閣議決定）や平成 21 年の消費者庁を設立するための法案の国会審議などにおいて、地方消費者行政の充実・強化が課題となり、政府は「地方消費者行政推進交付金」などを平成 29 年度まで累計 540 億円計上し、地方消費者行政を支援してきた。

地方消費者行政推進交付金は、本来は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。地方公共団体に対する支援が一つの区切りを迎えることを踏まえ、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い、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[9]に意欲的に取り組む地方公共団体を支援するため、「地方消費者行政強化交付金」が創設された[10]。令和２年度消費者庁関係予算案において、同交付金として 20 億円が計上されている（令和元年度補正予算案には 11.5 億円を計上）。消費者団体からは、地方公共団体が活用しやすい制度[11]とするとともに、十分な予算確保を要望する意見[12]や、恒久的な財政支援を要望する意見[13]が出されている。

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（平成 27 年３月改定）。策定以降、「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、地方消費者行政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が、いまだ地方消費者行政の財政基盤や推進体制は脆弱であるとの声も多く聞かれるところである。

消費者庁は、令和２年３月に改定される予定の消費者基本計画に合わせて、「地方消費者行政強化作戦」を改定し、今後の地方消費者行政の目指すべき姿を示した「地方消費者行政強化作戦 2020」として公表する予定である。

５　公益通報者保護制度に係る見直し

(1) 公益通報者保護法の制定

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、

---

[9] ＳＤＧｓへの対応として食品ロス削減の取組など、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。

[10] 平成 30 年度当初予算には 24 億円、令和元年度当初予算には 22 億円が計上されている。

[11] 地方消費者行政強化交付金に活用できる事業が決められており（例：食品ロス削減の取組、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）、この中には活用が低調なものもみられる。

[12] 全国消費者団体連絡会「地方消費者行政の充実・強化のための意見」（令和元年 11 月）

[13] 全国消費生活相談員協会「地方消費者行政の充実・強化のための要望」（令和元年 11 月）

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、平成 18 年４月に施行された。

(2) 見直しに向けた動き

ア　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」の設置

平成 27 年６月、消費者庁は有識者等からなる「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会」を設置した。この背景として、同法の施行から 10 年近くが経過しても、労働者による公益通報者保護制度の認知度は 10.5%[14]にとどまり、依然として、企業の内部通報制度が十分機能せず、国民生活の安全・安心を大きく損なう不祥事に発展した事例が発生するなど、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されたことや、同法に対しては、退職者等には適用されず法の適用範囲が狭い、保護の対象となるための要件が厳しい、解雇を無効とする等の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であるといった指摘がなされており、これらの指摘に対する制度的な手当てを講じることも求められるようになったことなどが挙げられる。

同検討会において検討が行われ、平成 28 年 12 月に報告書が取りまとめられた。消費者庁は、同報告書を踏まえ、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、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。

イ　消費者委員会「公益通報者保護専門調査会」の再開

平成 30 年１月、内閣総理大臣は、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。）の再開[15]を決めた。専門調査会では、不利益取扱いから保護する通報者の範囲、事業者等における通報体制の整備、通報先の守秘義務、通報を理由とする不利益取扱いに対する行政対応・刑事罰等について審議が行われた。平成 30 年 12 月 27 日、「公益通報者保護専門調査会報告書」（以下「報告書」という。）が取りまとめられ、消費者委員会は報告書で提言された事項について、その実現に向けてできる限りの努力を行うよう期待するとの答申を行った。

報告書では、①不利益取扱いから保護する通報者の範囲に退職者及び役員等を含めるべきで、退職者の範囲については、期間制限を設けないことが望ましいが、退職後一定期間内の者に限定する場合には、法制的・法技術的な観点から整理を行い、実態等に照らして合理的な期間を設定すべき、②民間事業者[16]及び行政機関に対し、内部通報体制の整備を義

---

[14] 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）

[15] 公益通報者保護法附則第２条には、法律の施行後５年を目途として法施行状況の検討及び当該検討結果に基づく必要な措置を講ずるものと規定されており、消費者委員会は、平成 21 年 12 月に「公益通報者保護専門調査会」の設置を決め、同調査会において、公益通報者の保護に関する基本的な政策に関する事項に関する調査審議が行われた。平成 23 年２月には、公益通報者保護制度の運用状況等に関する更なる実態把握の必要性などを提言した報告書がまとめられた。その後、開催されていなかった。

[16] 常時雇用する労働者の数が 300 人以下の民間事業者については、事務負担等を勘案し、努力義務とすべき。

務付けるべき、③１号通報先（事業者）の担当者個人に守秘義務を課すことについては、今後、必要に応じて検討を行うべき、④通報を理由として不利益取扱いを行った事業者に対する行政措置を導入し、行政措置の種類としては、助言や指導のほか、勧告を行い、勧告に従わない場合には公表を行うことができることとすべき、刑事罰を導入することについては、今後、必要に応じて検討を行うべき等を提言している。また、提言には、①のような「法制的・法技術的な観点から整理を行うべき事項」、②のような「民間事業者及び行政機関の負担の増加を伴う事項」も含まれており、「今後、政府において、必要に応じて関係者から意見を聴く機会を設け、法改正も視野に更なる検討を行う」よう求めている。

その後、消費者庁において、答申の内容や、平成 31 年１月から３月末にかけて実施した意見募集の結果等を踏まえつつ、法改正に向けた検討が行われており、政府は今国会に改正案を提出する予定である。

６　消費者契約法改正に係るこれまでの動きと見直しに向けた検討

消費者契約法（平成12年法律第61号）は、消費者・事業者間における情報の質及び量並びに交渉力の格差に鑑み、消費者の利益を擁護することを目的として制定された法律である。平成13年の同法施行以来、契約締結過程及び契約条項の内容に係る部分の抜本的な見直しは行われてこなかった。

その間、高齢化の進展による高齢者の消費者被害の増加や、インターネット取引の普及等に伴う契約締結方法の多様化等、消費者を取り巻く社会経済状況が変化し、こうした変化に起因する消費者被害が生じるようになった。このような状況に対応すべく、平成26年８月、内閣総理大臣は、消費者委員会に対して、消費者契約法の規律等の在り方について検討するよう諮問を行った。同委員会は、消費者契約法専門調査会（以下「専門調査会」という。）を設置して検討を行い、平成28年１月に一次答申を行った。一次答申を踏まえた消費者契約法改正案が国会に提出され、同法は同年５月に成立したが、衆参両院の委員会は同改正案に対する附帯決議において、政府に、専門調査会で今後の検討課題とされた事項[17]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。

平成28年９月に審議を再開した専門調査会は、平成28年の消費者契約法改正案に対する衆参両院の附帯決議や、民法の成年年齢が引き下げられた場合に、新たに成年となり未成年者取消権がなくなる18歳、19歳の者への消費者被害の拡大を防止・救済するため、消費者委員会が取りまとめた「成年年齢引下げ対応検討ワーキング・グループ報告書」の内容も踏まえて検討を行った。平成29年８月、専門調査会は報告書を取りまとめ、消費者委員会は二次答申を行ったが、同答申では、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しながらも、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きない事情を利用して契約を締結させるいわゆる「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・

[17] 「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

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勧誘が行われた場合における消費者の取消権」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。

平成30年の第196回国会で、「消費者契約法の一部を改正する法律案」が提出されたが、同法律案には、二次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。国会審議を経て、同年６月、改正消費者契約法は成立し、衆参両院の委員会は、同改正案の附帯決議で、それぞれ、政府に対して、「つけ込み型」勧誘で契約を締結させた場合における取消権の創設や「平均的な損害の額」の立証負担の軽減[18]について、成立後２年以内に必要な措置を講ずること等を求めた[19]。

消費者委員会の二次答申及び平成30年の消費者契約法改正案に対する衆参両院の附帯決議を踏まえ、消費者庁は、「消費者契約法改正に向けた専門技術的側面の研究会」を開催し、消費者被害実態の整理、実効性・合理性を持った法規範の在り方等について、法制的・法技術的な観点から検討を行い、令和元年９月、「つけ込み型」勧誘の規律の在り方や「平均的な損害の額」の立証負担の軽減などについて、今後の検討の方向性を示す報告書を取りまとめた。同年12月からは、この報告書を踏まえつつ、実務的な観点からの検討を深化させるため、消費者庁において「消費者契約に関する検討会」を開催しており、同検討会は令和２年夏頃を目途に結論を得るとしている。

７　取引の適正化に係る動向

(1) いわゆる販売預託商法に対する規制の在り方

ア　いわゆる販売預託商法の概要

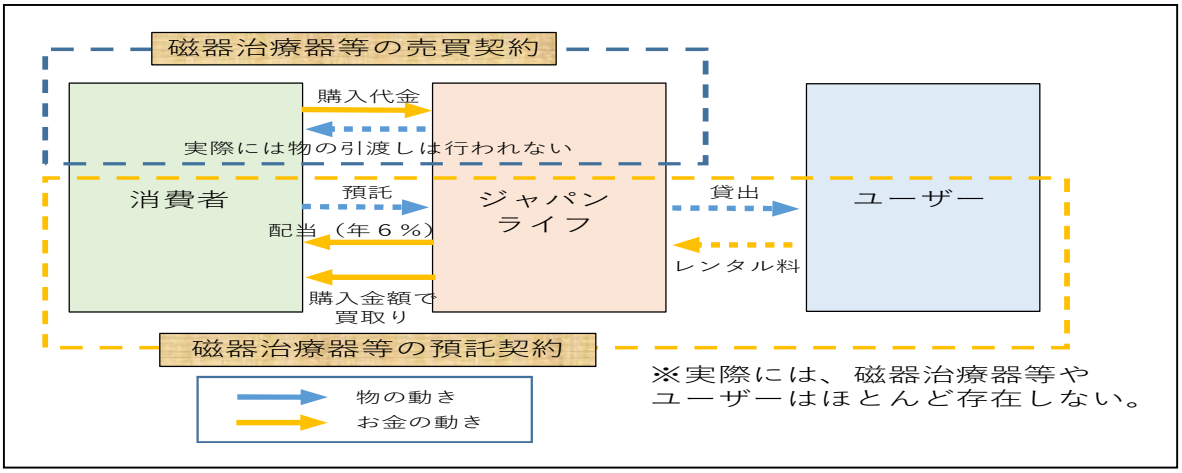
いわゆる販売預託商法とは、一般的には、物品や権利を販売すると同時に、当該物品等を預かり、自ら運用したり、第三者に貸し出す等の事業を行うなどして、配当等により消費者に利益を還元したり、契約期間の満了時に物品等を一定の価格で買い取る取引とされている。しかし中には、こうしたいわゆる「販売預託商法」を悪用し、多数の消費者に深刻な被害をもたらす事案が繰り返し発生している。最近でも、平成 29 年 12 月に経営破綻したジャパンライフ株式会社により、被害者数約７千人、被害総額約２千億円という消費者被害が発生した。

---

[18] 消費者契約法第９条第１号は、契約の解除に伴って生じるいわゆるキャンセル料について、当該事業者の「平均的な損害の額」を超える部分は無効である旨を定めている。最高裁判例では、この「平均的な損害の額」の立証責任について、基本的には消費者が負うものとされているが、消費者による立証は困難な場合があるとして、平成 30 年の法改正では、附帯決議において、立証責任の軽減に向け、２年以内に必要な措置を講ずるとされた。

[19] なお、第 196 回国会における改正民法の成立により、令和４年４月から成年年齢が 18 歳へ引き下げられることとなった。民法改正案に対する参議院法務委員会の附帯決議では、若年者の消費者被害を防止し、救済を図るための法整備について検討を行い、改正民法成立後２年以内に必要な措置を講ずることが求められた。

＜ジャパンライフによる販売預託商法の手口＞



（消費者委員会資料を基に当室作成）

イ　消費者委員会の建議及び意見

いわゆる「販売預託商法」については、豊田商事事件[20]（昭和 60 年）等の悪質商法が問題化し、同種の被害の再発防止対策の必要性が指摘されたことを受け、昭和 61 年に「特定商品等の預託等取引契約に関する法律」（昭和 61 年法律第 62 号）が制定されたが、法施行後も繰り返し被害が発生しており[21]、同法の限界が指摘されている[22]。

消費者委員会は、令和元年８月、「販売預託商法」による消費者被害の発生・拡大防止及び被害回復を図るため、消費者担当大臣及び国家公安委員会委員長に対して建議を行った。建議の内容は次のとおりである。なお、消費者委員会は令和２年２月までに、関係省庁に実施状況の報告を求めている。

＜「いわゆる『販売預託商法』に関する消費者問題についての建議」の内容＞

建議事項１　消費者庁は、物品等の販売から始まる預託取引において深刻な消費者被害が生じていることに鑑み、物品等の販売から始まる預託取引、及びこれと類似の商法に係る法制度の在り方や、体制強化を含む法執行の在り方について検討を行うこと。
建議事項２　警察庁は、悪質な「販売預託商法」事犯に対し、建議事項１に基づく措置状況も踏まえつつ、引き続き、積極的な取締りを推進すること。その際、警察庁及び消費者庁は、相互に連携の強化を図るとともに、各都道府県警察と各都道府県における消費者行政部局との一層の連携の強化を推奨すること。
建議事項３　消費者庁は、警察庁、国民生活センターその他の関係団体の協力を得て、「販売預託商法」の仕組みや内在するリスク、悪質な「販売預託商法」を行う事業者の勧誘の手口等に関する情報を提供すること、消費者教育を実施すること等により、消費者への注意喚起を積極的に推進すること。

（消費者委員会資料を基に当室作成）

また、消費者委員会は、建議事項１に係る法制度等の在り方に関して、①禁止行為の法定（物品等が存在しない場合や預託されているはずの数量よりも著しく少ない場合等の販

[20] 「金は値上がりする」と勧誘し、金を販売すると同時に「預けてもらえば賃借料を払う」として金の代わりに証券を手渡していた悪質商法事件

[21] 販売預託商法による消費者被害には、ジャパンライフ以外にも、約 4,200 億円の被害を生んだ安愚楽牧場（平成９～23 年）や約 1,000 億円の被害を生んだケフィア事業振興会（不明～平成 30 年）などがある。

[22] 消費者委員会「いわゆる『販売預託商法』に関する消費者問題についての建議」（令和元年８月）

売預託商法の禁止、販売代金の全額又はこれを超える金額に相当する金銭を支払うべき旨を示すこと（元本保証）の禁止など)、②参入規制の導入の検討[23]などを行うよう意見表明も行った。一方、消費者庁は、消費者委員会において、悪質な販売預託商法に対する規制について、商法自体に問題の本質があるのではなく、虚偽の説明・勧誘等によって高額な契約を結ばされることが消費者被害をもたらす主因であり、こうした悪質商法に対して厳格かつ強力に法執行を行っていく必要があると説明している。

(2) デジタル・プラットフォーム企業が介在する取引への対応

昨今、ビッグデータ[24]等を利用して、売主と買主をマッチングさせ、消費者取引の場を提供する、いわゆるデジタル・プラットフォーム企業を介する取引が増えている。これにより、消費生活における利便性・効率性が向上する一方、売主が事業者の場合と異なり、取引に不慣れな個人が売主になった場合等にトラブルが発生し、未解決のまま放置されるなど、新たな問題が発生している。

このような状況の下、デジタル・プラットフォーム企業を介した取引については、企業側が果たすべき役割について議論の必要性がある一方で、消費者側も、自らを守るための知識を身に付け、留意をしておくべきことが望まれる面があることから、令和元年 12 月、消費者庁において、二つの検討会が設置された。

一つは、「デジタル・プラットフォーム企業が介在する消費者取引における環境整備等に関する検討会」であり、同検討会では、デジタル・プラットフォーム企業が取引の場の提供者として果たすべき役割や、同企業から消費者に対する情報提供の在り方などを中心に検討を行うこととしている。また、もう一つは、「消費者のデジタル化への対応に関する検討会」であり、同検討会では、消費者が注意すべき事項や知っておくべき事項等について幅広く議論を行うこととしている。両検討会は、いずれも令和２年夏頃までに取りまとめを行うとしている。[25]

８　食品ロスの現状と削減に向けた取組

我が国における年間の食品廃棄物量は約 2,759 万ｔ、そのうち、本来は食べられるにもかかわらず廃棄される、いわゆる「食品ロス」の量は約 643 万ｔと推計されている[26]。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。

---

[23] 現状、販売預託商法を行う事業者がどこにどの程度存在し、どのような種類の物品等を用いて事業を行っているかについては、正確には把握されていない。悪質な「販売預託商法」による被害を未然に防止するためには、法所管官庁が、事業者や事業に関する情報をあらかじめ収集し、問題が発生した際に、早期に実態を把握して対処することが重要であるため、販売預託商法を行う事業者を対象とする参入規制について導入を検討すべきとしている。

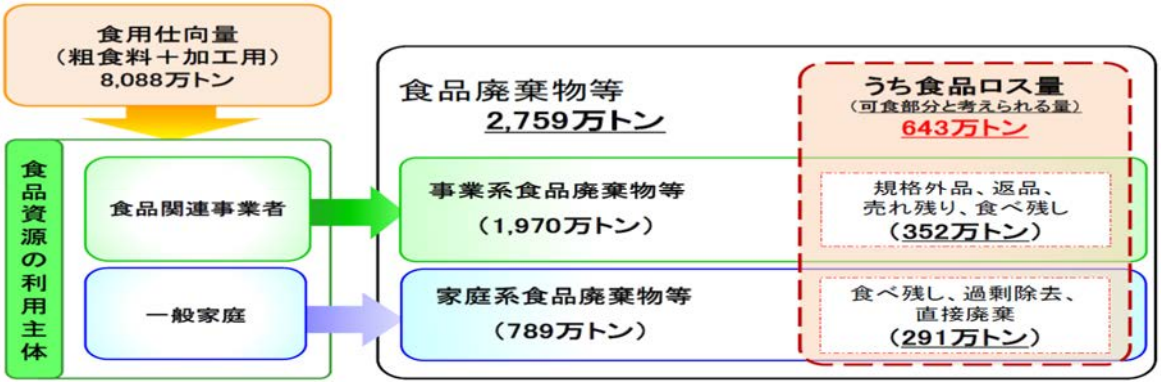
[24] 「デジタル化の更なる進展やネットワークの高度化、またスマートフォンやセンサー等ＩｏＴ関連機器の小型化・低コスト化によるＩｏＴの進展により、スマートフォン等を通じた位置情報や行動履歴、インターネットやテレビでの視聴・消費行動等に関する情報、また小型化したセンサー等から得られる膨大なデータ」（平成 29 年版情報通信白書（総務省））

[25] なお、平成 31 年４月には、消費者委員会が「プラットフォームが介在する取引の在り方に関する提言」を公表している。

[26] 農林水産省及び環境省による平成 28 年度推計値

こうした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[27]など）等が、消費者側では野菜の皮を厚くむき過ぎたりする過剰除去や、作り過ぎによる食べ残し、冷蔵庫等に入れたまま期限切れとなったもの（手つかず食品）の廃棄等があると考えられている。

＜食品廃棄物等の発生状況＞



（出所：消費者庁資料）

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[28]について目標値が設定されている。我が国においても、平成 30 年６月に策定された「第４期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、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た。「事業系食品ロス量」についても、「食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律（食品リサイクル法）」（平成 12 年法律第 116 号）に基づく基本方針が令和元年７月に改定され、2000 年度比で 2030 年度までに半減させる目標が盛り込まれた。

令和元年５月、衆議院消費者問題に関する特別委員長から提出された「食品ロスの削減の推進に関する法律案」が参議院本会議で可決され、同法は成立した。同法においては、食品ロス削減の推進に関する基本方針を策定することを国に義務付けることや、フードバンク[29]への支援などが盛り込まれており、同年 10 月に施行された。同年 11 月には、同法の規定に基づき設置された「食品ロス削減推進会議」の第１回会議が開催され、基本方針について、令和２年３月までに閣議決定を目指すことが確認された。その後、消費者庁は、「食品ロスの削減の推進に関する基本的な方針」素案を作成し、令和２年１月 10 日、同素

[27] 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。

[28] 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。

[29] 食品企業の製造工程で発生する規格外品などを引き取り、福祉施設等へ無料で提供する活動又は当該活動を行う団体

案に対する意見募集を開始した（２月１日締切）。

９　食品表示に係る動向

(1) 食品添加物表示制度に係る動向

第３期消費者基本計画（平成 27 年３月閣議決定）において、加工食品の原料原産地表示、食品添加物表示、遺伝子組換え表示の在り方などの個別課題について、順次実態を踏まえた検討を行うとされたことなどから、消費者庁は、「加工食品の原料原産地表示制度に関する検討会」（平成 28 年１月～11 月に農林水産省と共催）や「遺伝子組換え表示制度に関する検討会」（平成 29 年４月～平成 30 年３月に開催）等において表示の適正化に向けた検討を行い、報告書を取りまとめ、それぞれの報告書の内容に基づき対応を進めている。食品添加物表示の在り方については、平成 31 年４月から消費者庁の「食品添加物表示制度に関する検討会」において、今後の表示の在り方などについて検討を行っている[30]。同検討会において、論点として次の５事項が挙げられている。

論点１　一括名表示[31]、簡略名・類別名表示の在り方
論点２　用途名表示[32]の在り方
論点３　「無添加」、「不使用」の表示の在り方
論点４　栄養強化目的で使用した食品添加物の表示
論点５　食品添加物表示の普及、啓発、消費者教育について

(2) ゲノム編集技術応用食品に係る動向

近年、遺伝情報を高い精度で改変できる「ゲノム編集技術[33]」が開発され、急速に普及している。政府は、平成 30 年６月に閣議決定した「統合イノベーション戦略」において、ゲノム編集技術により得られた農産物や水産物等の食品衛生法上の取扱いについて、平成 30 年度中を目途に明確化するとした。

これを受け、厚生労働省は新開発食品調査部会等で検討を行い、平成 31 年３月に、ゲノム編集技術応用食品等の食品衛生上の取扱いについて報告書を取りまとめた。同報告書において、ゲノム編集技術を用いてＤＮＡを切断し変異を加えている食品であっても、外来遺伝子が残存していなければ安全性審査を不要とする旨が記載され、ゲノム編集技術応用食品が早期に流通する可能性が出てきたことから、消費者庁において、ゲノム編集技術応用食品の表示の在り方について、整理、検討が行われた。

令和元年９月に厚生労働省は、ゲノム編集技術応用食品に関する事業者からの届出制度の運用を同年 10 月より開始することを公表し、それに合わせて、消費者庁もゲノム編集技術応用食品の表示ルールを公表した。表示ルールによれば、外来遺伝子が残存していない

---

[30] 同検討会は、遅くとも今年度中に取りまとめを行うとしている。

[31] 複数の組合せで効果を発揮する香料等や、食品中にも常在する成分であるような調味料等の 14 の用途で使用した添加物については、物質名を表示する代わりに一括名での表示が認められている。

[32] 保存料、着色料、甘味料等の８の用途で使用した添加物については、物質名のほか用途名を併記することとされている。

[33] 一般に、ＤＮＡを切断する酵素を用いて、外部からの遺伝子の挿入、既存の遺伝子の欠失、塩基配列の置換など、ゲノムの特定の部位を意図的に改変できる技術

ゲノム編集技術応用食品については、ゲノム編集技術によって得られた変異と従来の育種技術によって得られた変異を科学的に判別することは難しいこと、実効的な監視体制を確保することができないこと等の理由から、表示の義務付けを見送った。その上で、厚生労働省にゲノム編集技術応用食品として届出されて同省のウェブサイトで公表された食品であることが明らかな場合には、事業者は消費者に対して積極的に情報提供するよう努めるべきとした。消費者庁は、今後、流通実態や諸外国の表示に関する情報収集も随時行った上で、新たな知見等が得られた場合には、表示の義務付けも視野に入れつつ、必要に応じて取扱いの見直しを検討することとしている。

他方、全てのゲノム編集技術応用食品に安全性審査と表示の義務化を求める意見を表明している消費者団体もある[34]。

なお、令和元年12月末現在において、厚生労働省に届出されたゲノム編集技術応用食品はない。

Ⅱ　第201回国会提出予定法律案等の概要

１　公益通報者保護法の一部を改正する法律案

最近における国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる法令に違反する事実の発生状況等に鑑み、これらの法令の規定の遵守を図るため、公益通報者及び通報対象事実の範囲の拡大並びに公益通報者の保護の強化を行うとともに、事業者に対して公益通報に適切に対応するために必要な体制の整備その他の必要な措置をと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）

[34] 主婦連合会「全てのゲノム編集技術応用食品に安全性審査と表示の義務化を求めます」（令和元年 10 月）

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、10 年先を見通した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。

平成 31 年４月には、安倍内閣総理大臣より令和３（2021）年度から開始する次期基本計画についての諮問を受けて、令和元年８月、ＣＳＴＩは基本計画専門調査会を設置し、次期基本計画策定に向けた議論を行っている。同専門調査会は令和２年内を目途に答申案を取りまとめ、ＣＳＴＩの答申決定を経て、次期基本計画が閣議決定される予定となっている。

(3) 統合イノベーション戦略

「統合イノベーション戦略」（以下「統合戦略」という。）は、第５期基本計画に掲げられた、我が国を「世界で最もイノベーションに適した国」にすることを通じた、「超スマート社会」の実現を目標として掲げ、これまでの「科学技術イノベーション総合戦略」に代わり、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

---

[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。

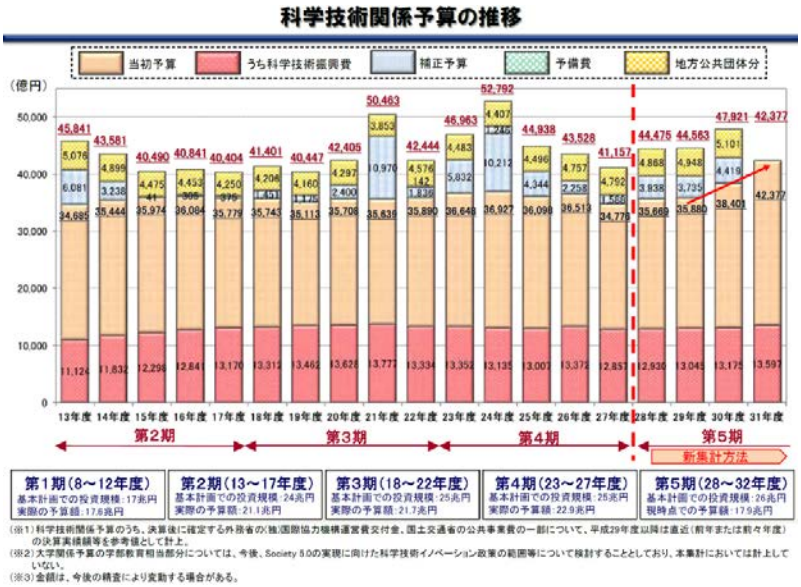
一体的に推進すべく、新たに科学技術イノベーションに係る政策を統合したものとして、平成 30 年に新たに策定されたものである。

令和元年６月に閣議決定された「統合戦略 2019」は、科学技術イノベーションを巡る内外の進展、変化は著しく、統合戦略についても強化、見直しが求められているとしており、①Society5.0 の社会実装、創業・政府事業のイノベーション化の推進、②研究力の強化、③国際連携の抜本的強化、④最先端（重要）分野の重点的戦略の構築を我が国が喫緊に取り組むべき４つの柱としている。その上で、若手活躍支援、大学経営力強化等によるイノベーション・エコシステムの創出、ムーンショット型研究開発等による戦略的な研究開発の推進、ＡＩ（人工知能）技術、バイオテクノロジー、量子技術等の最先端(重要)分野の重点的戦略の構築など、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。

(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。令和元年度当初予算における科学技術関係予算の総額は４兆 2,377 億円である(地方公共団体分を除く)[5]。

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[6]ことから、平成 30 年度予算案の編成から、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政府研究開発投資の拡大に取り組んでいる。



（出所）内閣府資料

[5] 令和２年度予算案における科学技術関係予算は政府において集計中である（令和２年１月 10 日現在)。

[6] 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、府省・分野の枠を超えて自ら予算配分して、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[7]（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、令和元年度の当初予算は 280 億円である。平成 30 年度からは第２期ＳＩＰが開始されており、「ビッグデータ・ＡＩを活用したサイバー空間基盤技術」など 12 の課題が指定され[8]、それぞれ研究開発計画が進められている。

(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。

令和元年度当初予算においては 100 億円が計上されており、「ＡＩ技術」及び「建設・インフラ維持管理技術／防災・減災技術」並びに「国立大学イノベーション創出環境強化事業」に配分することとしている。

(3) ムーンショット型研究開発制度

ムーンショット型研究開発制度は、内閣府が主導し、独創的かつ野心的な構想の下、関係府省が一体となって集中・重点的に研究開発を推進する仕組みとして平成 31 年度から創設された新たな制度である。個別の技術シーズでは解決困難な社会課題等を対象にＣＳＴＩが骨太の目標（ムーンショット目標）を設定し、関係府省は目標に即したプログラム構想の策定、プログラムマネージャー[9]の公募・選定を行い、多様な技術・アプローチを競わせながら、取捨選択・再編を繰り返して、目標達成を目指すポートフォリオ管理を導入するものである。

---

[7] 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。

[8] この他に第１期ＳＩＰの「重要インフラにおけるサイバーセキュリティーの確保」が令和元年度まで継続されている。

[9] 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。

平成 30 年度第２次補正予算においては、基金造成のための補助金として 1,000 億円（文部科学省 800 億円、経済産業省 200 億円）が計上された。また、令和元年度補正予算においても 150 億円（内閣府 100 億円、農林水産省 50 億円）が計上されている。

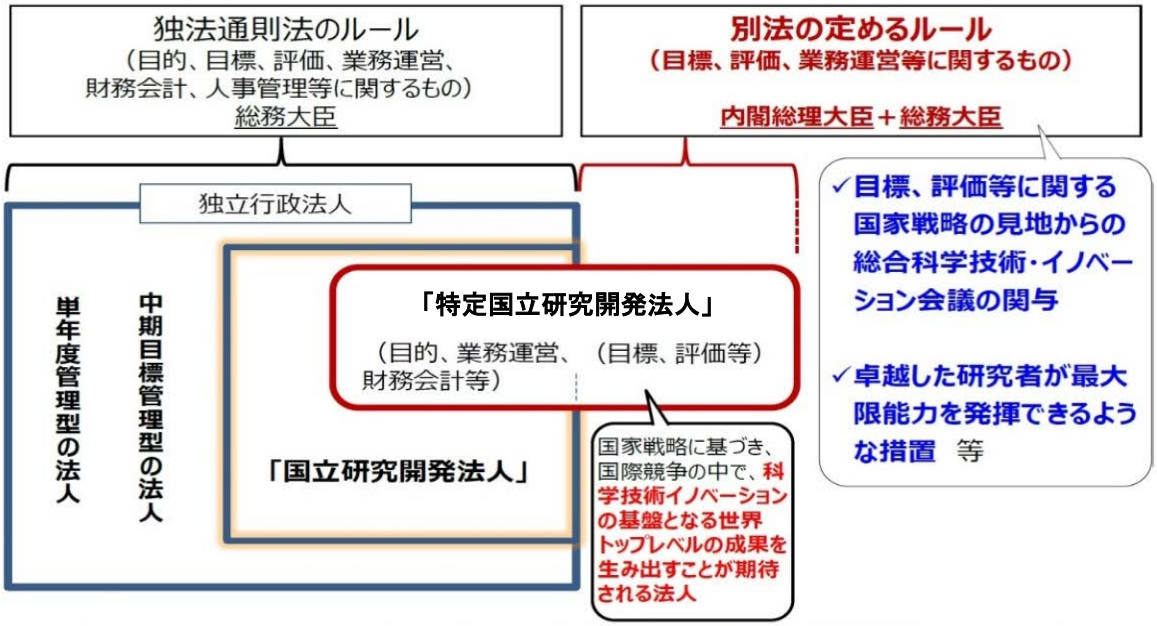
令和元年７月に開催された有識者等で構成する第４回ビジョナリー会議において、25 のミッション目標例が提示された。今後は、専門家からの意見聴取や同年 12 月の「ムーンショット国際シンポジウム」における議論を踏まえ、着手可能なミッション目標をＣＳＴＩで決定する予定となっている。

(4) 特定国立研究開発法人

特定国立研究開発法人は、平成 28 年に成立した「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」に基づき指定された法人であり、現在、理化学研究所、産業技術総合研究所及び物質・材料研究機構の３法人が指定されている。

特定国立研究開発法人は、世界最高水準の研究開発成果を創出することが期待されており、研究開発等の促進のために、従来の国立研究開発法人とは異なる特例が認められている[10]。

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当室作成

[10] 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、令和元年度当初予算において 2,972 億円が計上されている[11]。

(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。

令和元年 12 月、①宇宙安全保障の確保、②宇宙利用の一層の拡大、③宇宙産業・科学技術基盤の強化の３点をポイントとする工程表の改定が行われた。また、同工程表において、国際宇宙ステーション（ＩＳＳ）計画を含む有人宇宙活動及び国際宇宙探査については、ＩＳＳ運用終了後を見据えた低軌道における我が国の有人宇宙活動の在り方の具体的な検討や、月周回有人拠点（ゲートウェイ）の整備を含む米国提案の月探査計画への日本の参画方針[12]を踏まえた、ミニ居住棟への提供機器の開発、自動ドッキング技術の開発を含むＨＴＶ－Ｘの開発、月極域表面移動探査機の開発等に着手すること等としている。

---

[11] 令和２年度予算案における宇宙関係予算は政府において集計中である（令和２年１月 10 日現在）。

[12] 令和元年 10 月、宇宙開発戦略本部において、同計画に我が国が参画することが決定された。今後は、我が国の強みを活かせるよう、①第１段階ゲートウェイへの我が国が強みを有する技術・機器の提供、②新型宇

なお、令和元年６月に開催された第19回宇宙開発戦略本部において、安倍内閣総理大臣は、宇宙をめぐる情勢が目まぐるしく進展する中、令和２年に５年目の折り返しを迎える宇宙基本計画について、新たな時代に沿ったものとなるよう、同計画の令和元年度内改訂に向けた検討の開始を指示した。

(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10月に打ち上げられた40号機までの39回の打上げに成功（97.5%の成功率）し、また、Ｈ－ⅡＢは令和元年９月の８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31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４号機の打上げを行い、平成25年９月、28年12月、30年１月に続き４回連続の成功となった。

さらに、ＪＡＸＡは、令和２年度に試験機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」、温室効果ガス観測技術衛星２号「いぶき２号」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」上空に到着して探査を開始し、令和元年には世界で初めて小惑星への２度のタッチダウンに成功し、砂や石などの試料の採取にも成功したとみられる。同探査機は、同年11月に「リュウグウ」を出発し、令和２年末頃に地球に帰還する予定である。

「みちびき」は準天頂軌道[13]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月に「みちびき」４号機が打ち上げられ、平成30年11月から「みちびき」によるサービスが開始されている。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。

宙ステーション補給機（ＨＴＶ－Ｘ）、Ｈ３ロケットによるゲートウェイへの物資・燃料補給、③着陸地点の選定等に資する月面の各種データや技術の共有、④月面探査を支える移動手段の開発を協力項目として、同計画の参画機関間で調整を進めることとされている。

[13] 日本列島のほぼ天頂（真上）を通る軌道のこと。

(5) 民間の宇宙事業への参入

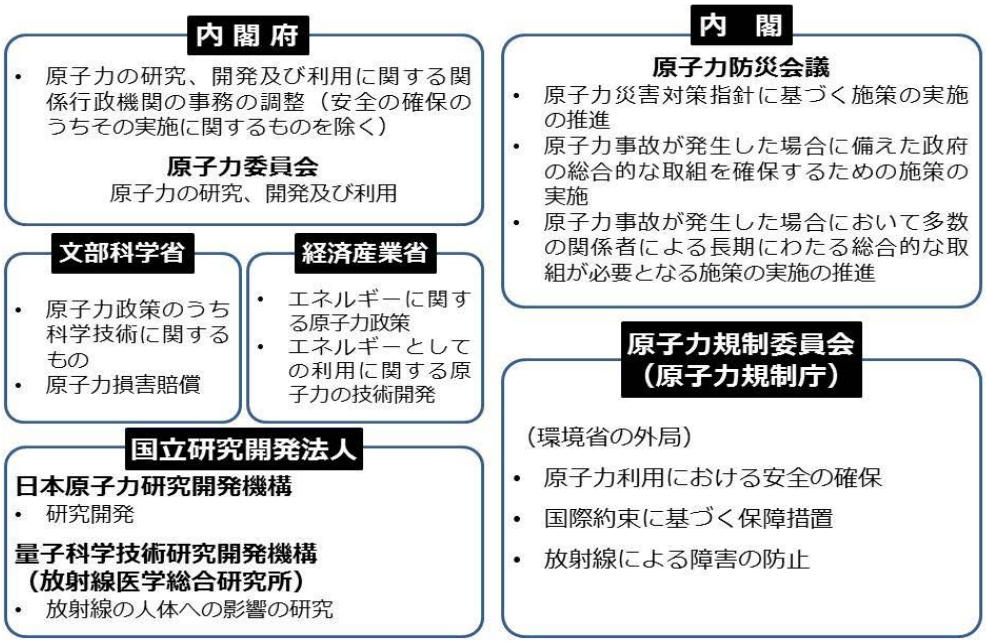
平成 28 年 11 月に「宇宙活動法[14]」及び「リモートセンシング法[15]」が成立し、民間の宇宙事業への参入を促進し、産業を振興するために必要な法整備が行われた。

民間では、令和元年５月に民間主導で開発したロケットが日本では初めて高度 100km の宇宙空間への飛行を達成し、また、小型ロケット打上げ射場の建設の動きがあるなど、民間による宇宙活動が進展している。

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。

---

[14] 人工衛星等の打上げ及び人工衛星の管理に関する法律

[15] 衛星リモートセンシング記録の適正な取扱いの確保に関する法律

(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、知的財産戦略本部は、毎年、知的財産推進計画を策定しており、令和元年６月に「知的財産推進計画 2019」を取りまとめた。同計画においては、「価値デザイン社会」の実現を加速するため、①「脱平均」の発想で、個々の主体を強化し、チャレンジを促すこと、②分散した多様な個性の「融合」を通じた新結合を加速すること、③「共感」を通じて価値が実現しやすい環境を作ることを３つの柱としている。

７　ＩＴ（情報技術）政策

(1) 行政体制

我が国のＩＴ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

ＩＴ政策分野における基本政策は、「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」に基づき施策が行われている。

令和元年６月に閣議決定された同基本計画においては、同基本計画を「ＩＴ新戦略」として、「国民が安全で安心して暮らせ、豊かさを実感できるデジタル社会の実現」を基本的考え方としており、社会全体のデジタル化に向けて、①世界を牽引する先駆的取組の、社会実装プロジェクト、②国民生活で便益を実感できる、データ利活用、③我が国社会全体を通じた、デジタル・ガバメント、④社会基盤の整備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。

また、同月には、ＩＴ総合戦略本部及び官民データ活用推進戦略会議において、「デジタル時代の新たなＩＴ政策大綱」を決定した。同大綱は、「デジタル時代の国際競争に勝ち抜くための環境整備」及び「社会全体のデジタル化による日本の課題の解決」を目的として、①データの安全・安心・品質、②官民のデジタル化の推進を柱とした、デジタル時代に特に求められる政策について、考え方と必要性を整理し、今後の進め方を提示している。

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

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。

人的被害は、死者１万5,899人（直接死）、行方不明者 2,529 人[2]となっている。震災関連死の死者数[3]は3,739 人となり、被災３県である岩手県が469人、宮城県が 928 人、福島県が2,286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]。

平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震の警察措置と被害状況

災害種別 / 都道府県		人的被害 死者	行方不明者	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	4,675	1,112	＊		213	19,508	6,571		33			6	19,064	4,707	30	4	6		
	宮城	9,543	1,217	＊		4,145	83,005	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	15,435	82,783		77	3	1,061	351	141,053	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	2,634	24,995		31		75	624	191,442	22,598	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	10,155		15		157	731	55,080	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		15,899	2,529			6,157	121,991	282,902		297		1,628	10,076	730,251	59,201	4,198	116	207	45	29

※未確認情報を含む。　　出典：警察庁資料（令和元年12月10日現在）

---

[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」（令和元年12月10日 警察庁）

[3] この場合の「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（令和元年９月30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　東日本大震災からの復興の基本方針

政府は平成 23 年７月、「東日本大震災復興基本法」に基づき「東日本大震災からの復興の基本方針」を策定し、復興期間を 10 年間とし、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 28 年３月には、同基本方針を見直し、「『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」を閣議決定し、「復興・創生期間」と位置付けられた平成 28 年度以降の５年間（平成 28 年度～令和２年度）では、地方創生のモデルとなるような復興の実現を目指し、各事項に重点的に取り組んでいる。

令和３年３月末までの「復興・創生期間」の満了が近づく中、政府は、平成 31 年３月、「『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」を改定し[8]、「復興・創生期間後も対応が必要な課題」について、「復興期間中に実施された復興施策の総括を適切に行った上で、今後の対応を検討する必要がある」と示した。

これを受け、令和元年７月、復興推進委員会[9]は、同委員会の下に「東日本大震災の復興施策の総括に関するワーキンググループ」を設置した。同ワーキンググループにおいて、これまでの復興施策の進捗状況の把握、効果検証等の復興施策の総括を行い、10 月、同委員会に「東日本大震災の復興施策の総括」を報告し、了承された。

政府は、了承された「東日本大震災の復興施策の総括」等を踏まえ、復興・創生期間後の在り方について検討を行い、12 月 20 日、「『復興・創生期間』後における東日本大震災からの復興の基本方針」（以下「新基本方針」という。）を閣議決定した。

新基本方針では、まず、これまでに実施された復興施策の総括を行い、地震・津波被災地域は、復興の「総仕上げ」の段階に入り、原子力災害被災地域は、「復興・再生」に向けた本格的な動きが始まっているとした。

その上で、復興・創生期間後の基本方針として、地震・津波被災地域は、復興・創生期間後５年間において、国と被災地方公共団体が協力して残された事業に全力で取り組むことにより、復興事業がその役割を全うすることを目指すとし、原子力災害被災地域は、中長期的な対応が必要であり、引き続き国が前面に立ち、当面 10 年間、本格的な復興・再生に向けた取組を行うとした。

---

[8] 「『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の変更について」（平成 31 年３月８日、閣議決定）

[9] 復興庁設置法に基づき、復興庁に設置され、東日本大震災からの復興のための施策の実施状況を調査審議し、必要があると認める場合に内閣総理大臣に意見を述べる等の事務を所掌する。委員長及び委員の任命は関係地方公共団体の長及び優れた識見を有する者のうちから内閣総理大臣が行う。

「復興・創生期間」後における東日本大震災からの復興の基本方針（概要）

令和元年12月20日 閣議決定

○ これまでに実施された復興施策の総括を行い、東日本大震災復興基本法第3条に基づき、復興・創生期間後（令和3年度以降）における各分野の取組、復興を支える仕組み、組織等の方針を定める。

Ⅰ．復興施策の総括

● 「前例のない手厚い支援」により、復興は大きく前進
● **地震・津波被災地域：復興の「総仕上げ」の段階**　● **原子力災害被災地域：「復興・再生」に向けた本格的な動き**

各分野の取組（主なもの）

1．被災者支援（健康・生活支援）
（成果） 避難者数の減（約47万人→約4.9万人）
地震・津波被災地域では、期間内の仮設生活解消を目指す
（課題） 期間終盤に再建される地区のコミュニティ形成、見守り等
避難生活の長期化等を踏まえた支援、子ども等への支援

2．住まいとまちの復興
（成果） 災害公営住宅約3.0万戸・高台移転約1.8万戸が完成見込み
発展基盤となる復興道路・復興支援道路、鉄道、港湾等を整備
（課題） 台風第19号等の影響も踏まえ、期間内の一日も早い事業の完了

3．産業・生業の再生
（成果） 三県の製造品出荷額等は概ね回復、外国人延べ宿泊者数は堅調
（課題） 沿岸部で回復の状況に幅、水産加工業の売上げ回復

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）
（課題） 安全確保を最優先に着実に作業を継続、正確な情報発信
（2）放射性物質の除去等
（課題） 仮置場の管理・原状回復、中間貯蔵施設の整備・輸送、
最終処分に向けた減容・再生利用等、特定廃棄物等の処理
（3）避難指示の解除と帰還に向けた取組の拡充等
（成果） 帰還困難区域を除くほとんどの地域で避難指示を解除
福島県の避難者数の減（約16.5万人→約4.2万人）
（課題） 帰還・移住の促進、帰還困難区域への対応、避難者支援
（4）福島イノベーション・コースト構想を軸とした産業集積
（成果） 廃炉・ロボット・エネルギー等の各拠点の整備
（課題） 「産業発展の青写真」を踏まえた産業集積
国内外の人材が結集する国際教育研究拠点の構築
（5）事業者・農林漁業者の再建
（課題） 事業再開、営農再開、放射性物質対策と一体となった森林整備、特用林産物の産地再生、水産業の水揚げ・販路回復
（6）風評払拭・リスクコミュニケーションの推進
（課題） 国内外の風評被害対策、輸入規制の撤廃・緩和

5．「新しい東北」の創造と多様な主体との連携
（成果） 地域課題の解決等につながる事例の創出

6．復興の姿の発信、震災の記憶と教訓の後世への継承
（成果） ラグビーWC2019や2020東京オリパラ大会に向けた情報発信

復興を支える仕組み

1．復旧・復興事業の規模と財源
（成果） 前例のない手厚い財政支援により、復興加速化に貢献

2．法制度
（成果） 復興特区法と福島特措法による特例等が復興に貢献

3．自治体支援
（成果） 財政支援（震災復興特交等）や人材確保（職員派遣等）が事業に寄与
（課題（1～3共通）） 復興・創生期間後の仕組みのあり方を検討

組織

（成果） 政府一体となった体制を実現し、復興を推進
（課題） 後継組織の具体化、復興局の設置場所の検討

1

Ⅱ．復興・創生期間後の基本方針

1．基本姿勢及び各分野の取組

地震・津波被災地域

復興・創生期間後5年間において、国と被災地方公共団体が協力して残された事業に全力を挙げて取り組むことにより、**復興事業がその役割を全うすることを目指す。**

➢ ハード事業
・ハード事業は、期間内の完了を目指すが、未完了となる一部の事業は、期間内計上の予算の範囲内で支援を継続
ただし、災害復旧事業は支援を継続

➢ 心のケア等の被災者支援
・コミュニティ形成、心身のケア、「心の復興」、見守り・生活相談、遺児・孤児支援等について、事業の進捗に応じた支援を継続
・個別の事情を丁寧に把握し、5年以内に終了しないものについては、事業の進捗に応じた支援のあり方を検討し、適切に対応

➢ 被災した子どもに対する支援
・特別な教員加配、スクールカウンセラー等の配置、就学支援について、支援の必要な子どもの状況等、事業の進捗に応じた支援を継続
・個別の事情を丁寧に把握し、5年以内に終了しないものについては、事業の進捗に応じた支援のあり方を検討し、適切に対応

➢ 住まいとまちの復興
・応急仮設住宅の撤去、被災者生活再建支援金の継続
・災害公営住宅の家賃低廉化事業等は引き続き支援。その際、管理開始時期が異なる自治体間の公平性等踏まえ、適切に支援水準を見直し

➢ 産業・生業
・対象地域を重点化した上で、中小企業等グループの再建支援の継続、企業立地補助金の申請・運用期限を延長
・漁業の水揚げ回復、水産加工業の販路回復・開拓等の支援を継続

➢ 地方単独事業等
・人材確保対策、法律に基づく減収補てん等について支援を継続

➢ 原子力災害に起因する事業
・風評被害対策等（モニタリング検査等）について、支援を継続

原子力災害被災地域

中長期的な対応が必要であり、引き続き**国が前面に立って取り組む。当面10年間、本格的な復興・再生に向けた取組を行う。**なお、**5年目に事業全体のあり方を見直し。**

➢ 事故収束（廃炉・汚染水対策）
・廃炉・汚染水対策について安全かつ着実に実施

➢ 環境再生に向けた取組
・仮置場の管理・原状回復、中間貯蔵施設への搬入・維持管理
・最終処分に向けた減容・再生利用等、特定廃棄物等の処理

➢ 帰還・移住等の促進・生活再建等
・帰還環境の整備、移住促進　・被災者支援の継続
・医療・介護保険等の保険料・窓口負担の適切な見直し
・特定復興再生拠点区域の帰還環境整備
・帰還困難区域について、今後の政策の方向性を検討

➢ 福島イノベーション・コースト構想を軸とした産業集積等
・浜通り地域等の産業発展に向け、重点分野を中心に取組を推進
・国際教育研究拠点の構築について、令和2年夏頃を目途に有識者会議の最終とりまとめ、同年内を目途に政府の成案

➢ 事業者・農林漁業者の再建
・事業再開支援、営農再開の促進・農地の大区画化、放射性物質を含む土壌の流出防止のための森林整備等の実施、原木林や特用林産物の産地再生、漁業の本格操業・水産加工業の支援

➢ 風評払拭・リスクコミュニケーションの推進
・情報発信、輸入規制撤廃に向けた働きかけ
・農林水産物の販路回復・開拓、福島の観光振興

➢ 地方単独事業等
・人材確保対策、法律に基づく減収補てん等について支援を継続

2

出典：復興庁ＨＰ

３　復興を支える仕組み

政府は、平成 27 年６月、復興推進会議[10]において、復興・創生期間における復興事業費を 6.5 兆円程度、復興期間 10 年間では 32 兆円程度と見込んだ[11]。見合いの復興財源については、これまでの復興財源（復興増税等）の実績等から見込まれる 28.8 兆円程度の収入に加え、税外収入や一般会計からの繰入により最大 3.2 兆円程度を確保することにより、復興期間 10 年間で 32 兆円程度を確保することとした。これを踏まえ、政府は、平成 27 年６月 30 日、「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」を閣議決定した。

今回の新基本方針では、復興・創生期間後の復旧・復興事業の規模と財源の見込み額が示された。現時点で、令和３年度から５年間の復旧・復興事業の規模は１兆円台半ばと見込まれ、令和２年度までの事業規模が 31 兆円台前半と見込まれることを踏まえると、令和７年度までの 15 年間の事業規模については、32 兆円台後半となると見込まれるとした。一方、これまで確保した財源（32 兆円程度）については、税収の上振れの実績等を踏まえると、32 兆円台後半になると見込まれ、事業規模と財源はおおむね見合うものと見込まれるとした[12]。

2. 復興を支える仕組み

（1）財源等

- **当面5年間の事業規模を整理し、所要の財源を手当て**することで、**必要な復旧・復興事業を確実に実施**
- **事業規模**　：（これまでの10年間）31兆円台前半　＋　**（今後5年間）1兆円台半ば**　＝　**32兆円台後半**
- **財源**　　：（これまでの10年間）32兆円程度　＋　税収増の実績等　＝　**32兆円台後半**
  - ⇒ **事業規模と財源はおおむね見合うものと見込まれる（令和2年夏頃を目途に「復興財源フレーム」を示す）**
- **東日本大震災復興特別会計の継続**　➢ 震災復興特別交付税制度の継続

（2）法制度

［復興特区法］

- **規制の特例、復興整備計画、金融の特例**について、**対象地域を重点化**した上で、必要な支援を継続
- **復興特区税制**について、**対象地域を重点化した上で、適用期限の延長**等の検討
- **復興交付金**は**廃止**

［福島特措法］

- **移住の促進や交流・関係人口の拡大**等の新たな活力を呼び込む施策の強化等の必要な見直し
- 外部参入も含む**農地の利用集積や六次産業化施設の整備促進**による営農再開の加速化
- 福島イノベーション・コースト構想や風評被害等の課題に対応した税制措置等の検討

（3）自治体支援

- 復興の進捗状況を踏まえながら、**必要な人材確保対策に係る支援を継続**
- 引き続き実施される復旧・復興事業について、**震災復興特別交付税による支援を継続**

出典：復興庁ＨＰ

また、新基本方針では、東日本大震災復興特別会計の継続、震災復興特別交付税制度の継続の他、復興・創生期間後に見直しが必要な法制度や自治体支援の継続についても明記がなされている。政府は、これらの取組に関連して、法律の改正により措置すべき事項の

---

[10] 復興庁設置法に基づき、復興庁に設置。内閣総理大臣を議長、復興大臣を副議長とし、その他、議長及び副議長以外の全ての国務大臣、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。

[11] 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、一部自治体の負担を導入した。

[12] 新基本方針では、復興・創生期間中の予算の執行状況等を踏まえ、引き続き、事業規模と財源について精査し、令和２年夏頃を目途に、復興・創生期間後の当面５年間の復旧・復興事業の実施に必要な事業規模及び財源を示すこととしている。

うち、速やかに対応すべきものについては、次期通常国会に所要の法案[13]の提出を図ることとしている。

４　復興・創生期間後の復興庁の在り方

新基本方針では、令和３年３月 31 日までに廃止[14]が予定されている復興庁について、設置期間や復興・創生期間後の組織の在り方の言及がなされた。

まず、復興の司令塔として各省庁の縦割りを排し、政治の責任とリーダーシップの下で東日本大震災からの復興を成し遂げるため、復興庁の設置期間を復興・創生期間後 10 年間延長することとした。被災地方公共団体からの強い要望等も踏まえ、復興庁は引き続き内閣直属の組織とし、内閣総理大臣を主任の大臣とするとともに、これを助け、復興庁の事務を統括する等のために復興大臣を置き、また、復興事業予算の一括要求や地方公共団体からの要望等へのワンストップ対応など、現行の総合調整機能を維持するとしている。政府は、これらの取組に関連して、法律の改正により措置すべき事項のうち、速やかに対応すべきものについては、次期通常国会に所要の法案の提出を図ることとしている。

3. 組織

司令塔として縦割りを排し、政治の責任とリーダーシップの下で復興を成し遂げるため、**被災地の強い要望も踏まえ、現行体制を維持**
- **内閣直属**の組織体制
- **内閣総理大臣**を主任の大臣とするとともに、**復興大臣**を設置
- 復興事業予算の一括要求・地方公共団体からの要望等へのワンストップ対応などの**総合調整機能**

- 復興庁の**設置期間を10年間延長（令和3年度～令和12年度）**、令和7年度に**組織のあり方を検討**
- これまで蓄積した**復興に係るノウハウを関係行政機関等と共有し、活用する機能を追加**
- **岩手復興局及び宮城復興局**の位置については、**それぞれ沿岸域に変更**（盛岡市と仙台市は支所に変更）
  ⇒ 具体の位置は、復興の進捗状況や被災地方公共団体の意見等を踏まえ決定

福島復興局は、**引き続き福島市に設置**（富岡町と浪江町の支所を維持）

出典：復興庁ＨＰ

５　復旧・復興の現状

(1) 被災者支援

全国の避難者数は今なお４万8,633人[15]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「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。

新基本方針では、復興・創生期間後においても、心のケア等の被災者支援等の取組について引き続き対応が必要であることから、過去の大規模災害における取組事例等を踏まえ、被災者支援総合交付金等により、事業の進捗に応じた支援を継続するとしている。

---

[13] 「東日本大震災復興特別区域法」（平成 23 年法律第 122 号）、「福島復興再生特別措置法」（平成 24 年法律第 25 号）等

[14] 「復興庁設置法」（平成 23 年法律第 125 号）
（復興庁の廃止）
第 21 条　復興庁は、別に法律で定めるところにより、平成 33 年３月 31 日までに廃止するものとする。

[15] 全国の避難者数（復興庁）令和元年 12 月９日現在

(2) 住宅再建及び復興まちづくり

ア　住宅再建

震災により全壊した建築物は12万1,991棟、半壊は28万2,902棟、一部破損は73万251棟に及んでおり[16]、避難者は令和元年11月現在で建設型仮設住宅493戸に974人が、借上型仮設住宅[17]3,142戸に5,987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３万234戸のうち、完了したものは２万9,898戸（99.7%[18]）、民間住宅等用宅地[19]の整備については、計画戸数１万8,234戸のうち、１万7,937戸（98.4%）が完成した（令和元年11月末現在）。住まいの確保に関する事業は、平成30年度末までにおおむね完了している。新基本方針では、地震・津波被災地域において復興・創生期間中に仮設生活の解消を目指すとしている。

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、45地区（90%）で事業が完了している（令和元年９月末現在）。

イ　交通（令和元年９月末現在）

道路について、主要な直轄国道[20]の総開通延長1,161kmのうち、1,160km（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6,268路線のうち、6,133路線（98%）で本復旧が完了した。復興道路[21]・復興支援道路[22]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、413km（72%）の区間で供用済となっている。国土交通省は、令和元年８月に復興道路・復興支援道路について、復興・創生期間内の令和２年度までに全線開通する見通しとなったことを公表した。

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2,330.1km（99%）で運行が再開されている。ＪＲ常磐線は、令和２年３月に全線開通する予定である。

(3) 産業・生業

ア　農林水産業の復興状況（特に記載のないものは令和元年９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。）１万9,760ha（避難指示区域を含む。）のうち、約１万8,150ha（92%）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

---

[16] 脚注２に同じ。

[17] 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

[18] 調整中及び原発避難からの帰還者向けを含まない進捗率

[19] 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

[20] 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。）。

[21] 三陸沿岸道路（仙台～八戸）148km（三陸縦貫自動車道、三陸北縦貫道路、八戸・久慈自動車道）

[22] 宮古盛岡横断道路、東北横断自動車道釜石秋田線、東北中央自動車道、みやぎ県北高速幹線道路

のは296（93%）で、一部機能が回復した23も含めると、全てで陸揚げが可能となった。水揚げ量は、被災前１年間の合計水揚げ量に対し、数量ベースで73%、金額ベースで90%まで回復している（平成30年２月～31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785施設のうち754（96%）の施設で業務を再開しているものの（平成31年１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[23]。このため、新基本方針では、復興・創生期間後も、漁場のがれき撤去等による水揚げの回復や水産加工業における販路の回復・開拓等の取組を引き続き支援するとしている。

イ　観光の復興状況

外国人延べ宿泊者数については、東北６県（青森、岩手、宮城、秋田、山形、福島）は回復傾向にあるものの、全国的なインバウンド急増の流れから遅れていた。しかし、平成27年には東北６県の外国人延べ宿泊者数の合計が初めて震災前の平成22年を100とする水準を上回り、平成30年においても過去最高の128万7,470人泊となり、震災前と比べて、254.7%となった（全国は321.1%）[24]。政府は平成28年を「東北観光復興元年」として、東北６県の外国人宿泊者数を令和２年には150万人泊（平成27年の３倍）とする目標を設定し、観光復興の取組を強化している。

ウ　雇用

被災地の雇用情勢は、復興需要等による有効求人数の増加や人口減少等による有効求職者の減少により、有効求人倍率が３県ともに１倍以上となっており、雇用者数は震災前の水準まで回復しているが、沿岸部では、有効求人倍率は高いものの、人口流出等により、雇用者数が震災前の水準まで回復していない地域や産業もある。

政府は、雇用のミスマッチ[25]を解消するため、産業政策と一体となった雇用の創出を図るとともに、求職者の状況を踏まえた的確な職業紹介に、また、地域の基幹産業である食料品製造業（水産加工業）等についても求人の充足に努めるとしている。

６　福島の復興・再生

(1) 福島第一原発事故に伴う避難指示区域の状況

ア　避難指示の解除状況

福島第一原発事故を受け、平成23年４月22日に避難区域として設定された「警戒区域」、「計画的避難区域」及び「緊急時避難準備区域[26]」はその後、放射線量の水準に応

---

[23] 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16%、売上げが８割以上回復した水産加工業者は42%となっている（平成31年３月水産庁調査）。

[24] 従業者数10人以上の施設における延べ宿泊者数

[25] 例えば、ハローワーク石巻では、建設・採掘、福祉関連等で求人数が求職者数を大幅に上回る一方、求職者の最も多い職業は一般事務となっており、求職者数が求人数を大幅に上回る状況となっている。（令和元年10月）

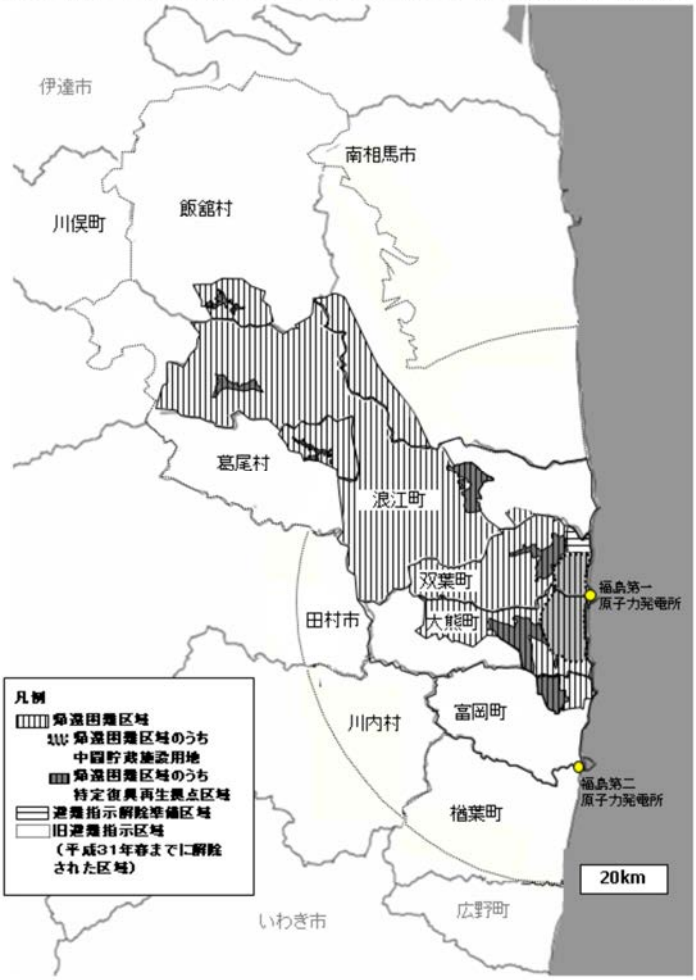
[26] 平成23年９月30日に解除

じ、平成 25 年８月８日までに「帰還困難区域」、「居住制限区域」及び「避難指示解除準備区域」に再編[27]された。

再編された避難指示区域では、避難指示解除が進められ、平成 31 年４月 10 日、大熊町において、福島第一原発立地自治体として初めて一部の避難指示が解除された。これにより、全町避難が継続する双葉町を除き、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。避難指示区域の面積及びその避難対象者数は大幅に減少し、平成 31 年４月時点（平成 25 年８月時点）で、約 340 ㎢（約 1,150 ㎢）、約 2.3 万人（約 8.1 万人）となった。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。

双葉町の避難指示解除準備区域（中野地区等）については、令和２年３月頃までに避難指示解除を目指すとしている。また、令和２年３月に予定されているＪＲ常磐線全線開通にあわせて、特定復興再生拠点区域内にある、夜ノ森（富岡町）、大野（大熊町）、双葉（双葉町）の各駅周辺（居住地を除く。）の避難指示の先行解除を目指すとしている。

避難指示区域の概念図（2019年4月10日時点）



[27] 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 50mSv を超える地域を「帰還困難区域」（原則立入禁止、宿泊禁止※平成 27 年６月 19 日以降、一部事業活動可）、20mSv を超えるおそれがあると確認された地域を「居住制限区域」（立入り可、一部事業活動可、宿泊原則禁止）、20mSv 以下となることが確実であると確認された地域を「避難指示解除準備区域」（立入り可、事業活動可、宿泊原則禁止）とした。

●居住制限区域・避難指示解除準備区域の解除の経緯・居住状況

解除日		居住者数	時点
2014年 4月 1日	田村市	225人(81%)	2019年6月30日
2014年10月 1日	川内村（一部）		
2015年 9月 5日	楢葉町	3,761人(55%)	2019年6月30日
2016年 6月12日	葛尾村	326人(27%)	2019年7月1日
2016年 6月14日	川内村	2,088人(81%)	2019年7月1日
2016年 7月12日	南相馬市	4,161人(50%)	2019年6月30日
2017年 3月31日	飯舘村	1,324人	2019年6月1日
	川俣町	364人(46%)	2019年7月1日
	浪江町	1,057人	2019年6月30日
2017年 4月 1日	富岡町	1,064人	2019年7月1日
2019年 4月10日	大熊町	66人	2019年7月1日

※川内村、楢葉町については、全域のデータ。両町村以外については、旧避難指示解除準備区域・旧居住制限区域の情報。
※居住者数は各自治体調べ。％はそれぞれの時点における住民登録数に対する割合。

出典：原子力被災者生活支援チーム資料

イ　帰還困難区域の復興・再生

（政府の対応）

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。しかし、一部で放射線量が低下していること等から、帰還困難区域の取扱いについて検討を行うようにとの地元の要望を受け、政府は、平成 28 年８月に「帰還困難区域の取扱いに関する考え方」を決定した。この考え方を具体化するため、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（以下「拠点区域」という。）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（第 193 回国会）に提出し、本法律案は、同年５月に成立、施行された。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

（施行：平成24年３月31日、改正：平成25年５月10日、平成27年５月７日、平成29年５月19日）

原子力災害により深刻かつ多大な被害を受けた福島の復興・再生について、その置かれた特殊な諸事情とこれまで原子力政策を推進してきたことに伴う国の社会的な責任を踏まえ推進。

福島復興再生基本方針（平成24年７月13日閣議決定、平成29年６月30日改定）

原子力災害からの福島の復興及び再生に関する施策の総合的な推進を図るための基本的な方針
（方針に定められる事項：福島の復興及び再生の意義、目標、政府が着実に実施すべき各支援施策の基本的な方針等）

（赤字は平成29年法改正事項）

避難指示の対象となった区域の復興・再生

避難解除等区域
国が「避難解除等区域復興再生計画」を作成

帰還困難区域
市町村長が「特定復興再生拠点区域復興再生計画」を作成し、内閣総理大臣が認定

これらの計画に基づいて、以下の措置を実施
①県等が管理する道路等の工事を国が代行
②公共施設の清掃等を国が直轄で実施
③事業を開始・再開する者に課税の特例を措置
④（特定復興再生拠点区域のみ）国の負担で除染等を実施

住民の帰還の促進を図るための措置
①一団地の復興再生拠点整備制度の活用
②帰還環境整備交付金による道路等のインフラ整備等の実施

長期避難者の生活の安定を図るための措置
生活拠点形成交付金による公営住宅の建設、コミュニティ維持のためのソフト事業等の実施

その他
福島相双復興推進機構への国の職員の派遣（官民合同チームの体制強化）、帰還環境整備推進法人の指定

福島県全域の復興・再生

産業の復興及び再生
福島県が作成する「産業復興再生計画」に基づき、以下の法律上の特例を措置
・地域ブランド（商標、品種）の登録料等の減免

新たな産業の創出等の重点的な推進
福島県が作成する「重点推進計画」に基づき、
・再生可能エネルギー、医薬品、医療機器、廃炉等、ロボット及び農林水産業に関する研究開発拠点の整備等を推進
・特に、福島国際研究産業都市区域において、以下の法律上の特例を措置（「福島イノベーション・コースト構想」推進の法定化）
①中小企業者が行う研究開発に係る特許料等の減免
②ロボット製品開発に係る国有試験研究施設の低廉使用

その他
①農林水産物等の販売の実態調査等（風評払拭への対応）、いじめ防止対策の実施　等
②原子力災害からの福島復興再生協議会、特定事項の調査・検討を行う分科会の設置

出典：復興庁資料

（「特定復興再生拠点区域復興再生計画」の策定状況）

本改正に基づき作成された双葉町、大熊町、浪江町、富岡町、飯舘村及び葛尾村の「特定復興再生拠点区域復興再生計画」は、平成 30 年５月 11 日までに、内閣総理大臣に認定された。それぞれの計画に基づき、道路、上下水道等のインフラ復旧や除染・家屋解体等が一体的に進められており、令和５年春頃までに、拠点区域全体の避難指示の解除を目指

している。

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。

(2) 風評被害対策

いまだに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」を策定した。この戦略では、これまで国民一般に対して、放射線に関する正しい知識や食品中の放射性物質に関する検査結果等が必ずしも十分に周知されていなかったとし、「知ってもらう」、「食べてもらう」、「来てもらう」の３つの視点から、関係府省庁において、工夫を凝らした情報発信を実施している。

また、福島第一原発事故による諸外国・地域の食料品輸入規制の状況については、規制撤廃や緩和が進みつつあるが、令和２年１月時点で、いまだに 20 か国・地域[28]が輸入規制を実施している。韓国による日本産水産物の輸入禁止措置等が不当な差別であるとして、平成 27 年に我が国がＷＴＯ（世界貿易機関）に提訴し、第一審に当たる紛争解決小委員会（パネル）では、韓国の輸入禁止措置等はＷＴＯ協定に非整合的であると判断された。しかし、平成 31 年４月、最終審に当たるＷＴＯ上級委員会では、第一審の判断が取り消され、我が国の主張が認められなかったため、韓国の措置が継続することとなった。これを踏まえ、政府は、輸入規制措置の解除に向けた戦略見直しと輸出拡大に取り組むなど、被災地の水産業者が漁業・加工流通業に取り組める環境整備をしていくとしている[29][30]。

(3) 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[31]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[32]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の整備が、福島第一原

---

[28] ＥＵは、ＥＵ加盟 28 か国で同一の規制が課されており、１地域としてカウントしている。

[29] 「ＷＴＯ上級委員会報告書の結果を踏まえた対応方向について」（令和元年５月 17 日、農林水産省、外務省、復興庁、厚生労働省、経済産業省）

[30] 田中復興大臣は、本年の職員への年頭訓示の際、自ら被災地産品の輸出拡大に向け、トップセールスを行う旨を発言した。

[31] 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）

[32] 中間貯蔵開始後 30 年以内（2045 年３月）に福島県外で最終処分を完了するために必要な措置を講ずるとされている。

発を取り囲む形で大熊町と双葉町で行われているところである。

平成 30 年 12 月、環境省は、「2019 年度の中間貯蔵施設事業の方針」を公表し、「2021 年度（令和３年度）までに、福島県内に仮置きされている除去土壌等（帰還困難区域を除く）の概ね搬入完了を目指す。」とし、福島県内の仮置場等[33]から中間貯蔵施設への搬入完了時期を初めて示し、「これに向け、2019 年度（令和元年度）は、身近な場所から仮置場をなくすことを目指しつつ、400 万㎥程度を輸送する。」としている。

輸送対象物量（搬出済量＋仮置場及び減容化施設等での保管量）は約 1,400 万㎥であり[34]、令和元年 12 月 27 日時点での搬出済量は約 541.9 万㎥（輸送対象物量の約 38.7%）となっている[35]。

中間貯蔵施設の施設整備に必要な用地取得も進められており、契約済（民有地及び公有地）の用地取得の現状は約 1,130ha で予定地全体（約 1,600ha）の約 70.6%（令和元年 12 月末時点）となっている。

政府は、県外での最終処分の実現に向けて、除去土壌等の減容技術の開発と活用等により、できるだけ再生利用可能な量を増やして、最終処分量を減らす取組を進めている。

ウ　指定廃棄物処分場

指定廃棄物[36]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。

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。

(4) 福島第一原発の廃炉・汚染水対策

ア　福島第一原発の廃止措置等に向けた中長期ロードマップの改訂

令和元年 12 月、廃炉・汚染水対策関係閣僚等会議において「東京電力ホールディング

---

[33] 福島県全域において、仮置場が 721 か所（除染特別地域：170 か所（令和元年 11 月 30 日時点）、汚染状況重点調査地域：551 か所（令和元年９月 30 日時点））ある。この他に除去土壌等が現場保管されている場所は合計 67,987 か所（住宅等：66,463 か所、学校等：173 か所、公園等：1,351 か所）（令和元年９月 30 日時点）ある。

[34] 10 万ベクレル/kg超の廃棄物、その他現時点で定量的な推計が困難な帰還困難区域の除染等で発生した（発生することが見込まれる）除去土壌等は含まれていない。

[35] 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

[36] 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。

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[37]」が改訂された。今回の改訂では、周辺地域で住民帰還と復興が徐々に進む中、「復興と廃炉の両立」を大原則として打ち出し、リスクの早期低減、安全確保を最優先に進めるとし、廃炉措置終了までの期間「30～40 年後」は堅持するとした。燃料デブリの取り出しは、令和３年内に２号機から着手することとし、使用済燃料プールからの燃料取り出しは、１号機で４～５年、２号機で１～３年後ろ倒しし、令和 13 年内までに１～６号機全てで取り出し完了を目指すこととした。汚染水対策としては、１日当たりの汚染水発生量について、令和２年内に 150 ㎥まで低減させる現行目標を堅持し、加えて、令和７年内に 100 ㎥まで低減させる新たな目標を設定した。

イ　福島第一原発の汚染水の処分方法

福島第一原発で発生する汚染水は、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、原発敷地内のタンクに貯蔵され続けている。東京電力は、増え続けるＡＬＰＳ処理水を貯蔵する 137 万トン分のタンクを令和２年末までに建設することを計画しているが、それ以降は未定としており、令和４年夏頃までにタンクの容量が限界を迎えるとしている。

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ており、平成 30 年８月に公聴会を開催し、ＡＬＰＳ処理水を希釈して海洋に放出する案等について国民から意見を聴取した。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、有識者会議で議論が継続している[38]。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となり、東京電力は、ＡＬＰＳ処理水の処分方法が決まった場合、２次処理を行い、トリチウム以外を十分に除去する方針を示している。

(5)　福島イノベーション・コースト構想

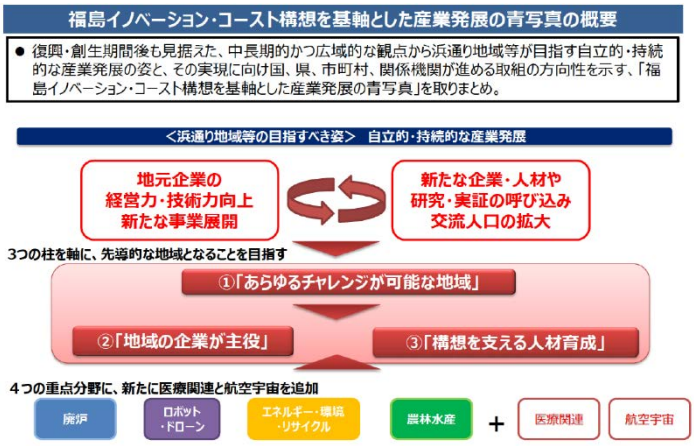
福島イノベーション・コースト構想は、原子力災害によって失われた浜通り地域等の産業・雇用を回復するため、新たな産業基盤の構築を目指し、平成 26 年に取りまとめられ、同構想に基づき、廃炉、ロボット等の拠点の整備や研究開発プロジェクトの具体化など、産業集積や人材育成等に向けた取組が行われている。

---

[37] 平成 23 年 12 月に初版が決定され、前回の改訂（平成 29 年９月）以降の廃炉・汚染水対策の進捗や原子力損害賠償・廃炉等支援機構による提案等を踏まえ、今回５回目の改訂となった。

[38] 令和元年 12 月、有識者会議において、事務局から①海洋放出、②水蒸気放出、③海洋放出及び水蒸気放出の併用の３案を有識者会議の取りまとめとする案が提示された。今後、有識者会議において、取りまとめに向けて議論を深めるとしている。

令和元年 12 月、復興庁、経済産業省、福島県の三者は、「福島イノベーション・コースト構想を基軸とした産業発展の青写真」を取りまとめ、重点分野に新たに医療関連と航空宇宙を追加し、廃炉、ロボット・ドローン、エネルギー・環境・リサイクル、農林水産の６分野を軸に産業集積を進め、2030 年頃までに自立的・持続的な産業発展を目指すとしている。



出典：復興庁ＨＰ

７　復興五輪－2020 年東京オリンピック・パラリンピック競技大会（東京 2020 大会）－

2020 年オリンピック・パラリンピック競技大会の東京への招致活動は 2011 年に始まった。2011 年は東日本大震災が発生した年であり、招致活動ではスポーツの力が東日本大震災の被災地に夢と希望をもたらすことを訴えてきた。また、大会が開催される 2020 年は、「復興・創生期間」の最終年度に当たり、東京 2020 大会は、招致活動から大会開催までを、東日本大震災の復興期間と重ね合わせる形で歩んできた。

政府は、「2020 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の準備及び運営に関する施策の推進を図るための基本方針」（平成 27 年 11 月 27 日閣議決定）等において、東京 2020 大会を「復興五輪」と位置付け、東京都等の関係機関や被災自治体と連携し、大会期間中及び大会期間前後において、震災以降、世界各国から寄せられた支援に対する感謝や、国の総力を挙げて力強く復興に向かいつつある我が国の姿を世界に発信することとした。

被災地では、福島県のＪヴィレッジ（楢葉町、広野町）から聖火リレーがスタートし、野球・ソフトボール（福島県営あづま球場）やサッカー（宮城スタジアム等）の開催も予定されている。

Ⅱ　第201回国会提出予定法律案等の概要

１　復興庁設置法等の一部を改正する法律案

東日本大震災からの復興の状況を踏まえ、東日本大震災からの復興を重点的かつ効果的に推進するため、復興庁の廃止期限の延長、復興推進計画及び復興整備計画に基づく特例措置の対象となる地域の重点化、福島県知事による福島復興再生計画（仮称）の作成及びその内閣総理大臣による認定並びに復興施策に必要な財源を確保するための特別措置に係る期間の延長等の措置を講ずる。

（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５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。

○　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５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の創設等をする。

○　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５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。

○　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（金子恵美君外６名提出、第198回国会衆法第36号）

災害弔慰金及び災害障害見舞金の支給について、国による支給基準の作成及び公表に関する規定を設ける等の措置を講ずる。

内容についての問合せ先
東日本大震災復興特別調査室　南首席調査員（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。

当時の原子力安全・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月に旧ソ連で起きた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、東京電力福島第一原子力発電所から半径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、避難指示の解除も進められたが、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

---

[1] 令和２年１月現在、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、富岡町及び大熊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、再編された避難指示区域のうち、「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。

外調査や避難住民等へのアンケート調査など、多岐にわたる調査活動を実施した。そして、翌 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。

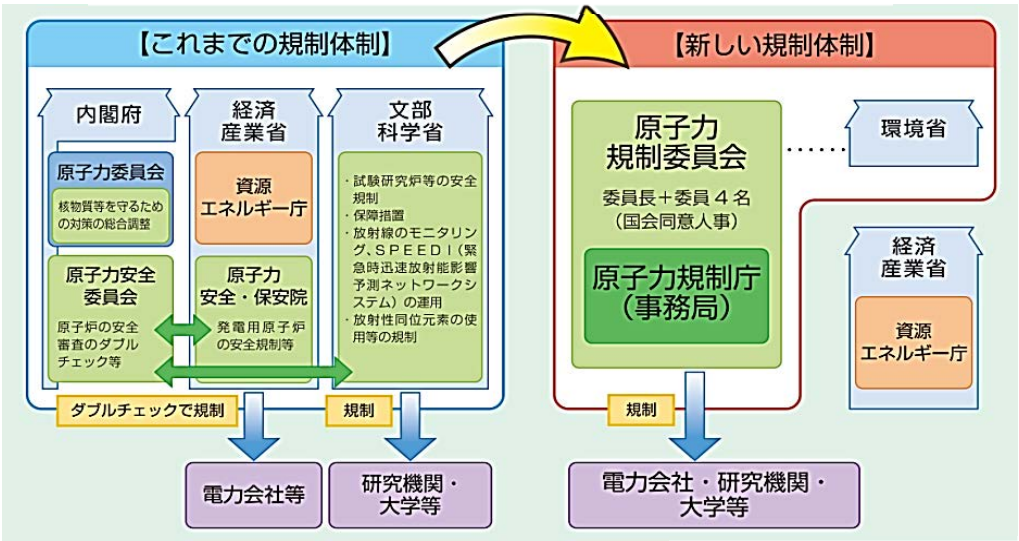
(3) 原子力規制委員会の発足

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など、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、原子力安全規制改革関連の政府案[2]及び自民・公明案[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 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。さらに、同年の第 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 26 年３月に規制委員会（原子力規制庁）に統合された。

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、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や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。その後の委員会において、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ている。

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 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や汚染地下水の海への流出防止など、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。

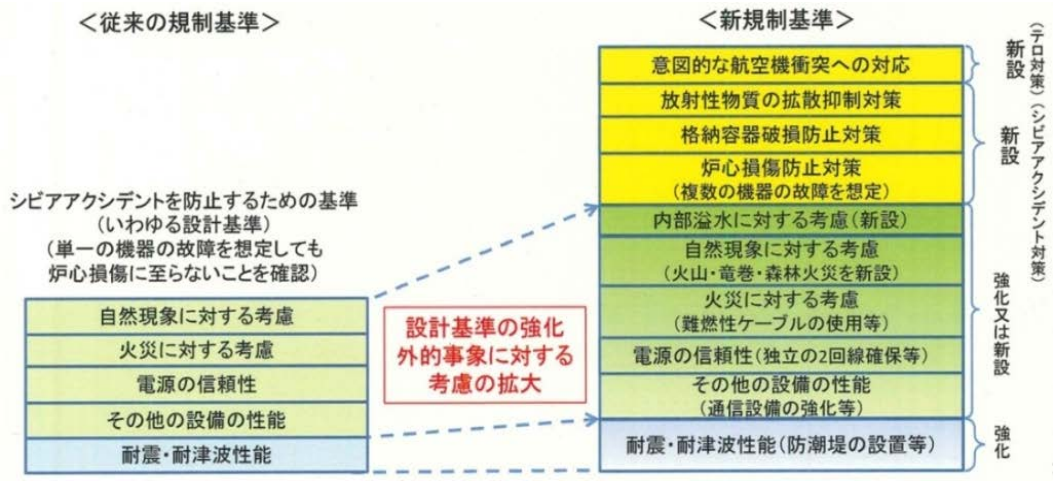
[9] 原子力事業者等が設置した精錬施設、加工施設、原子炉施設等を、災害への応急措置後も特別な管理が必要な施設として指定するもの。（原子炉等規制法第 64 条の２）

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、翌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いる。令和元年 12 月末現在、16 発電所の 27 基が申請済であり、そのうち、８原子力発電所の 15 基は審査が終了し、12 基は審査中である。

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。

新規制基準施行後の初の設置変更許可事例は、平成 26 年９月の九州電力川内原子力発電所１・２号機の許可である。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８月及び 10 月に両機の営業運転を再開した。

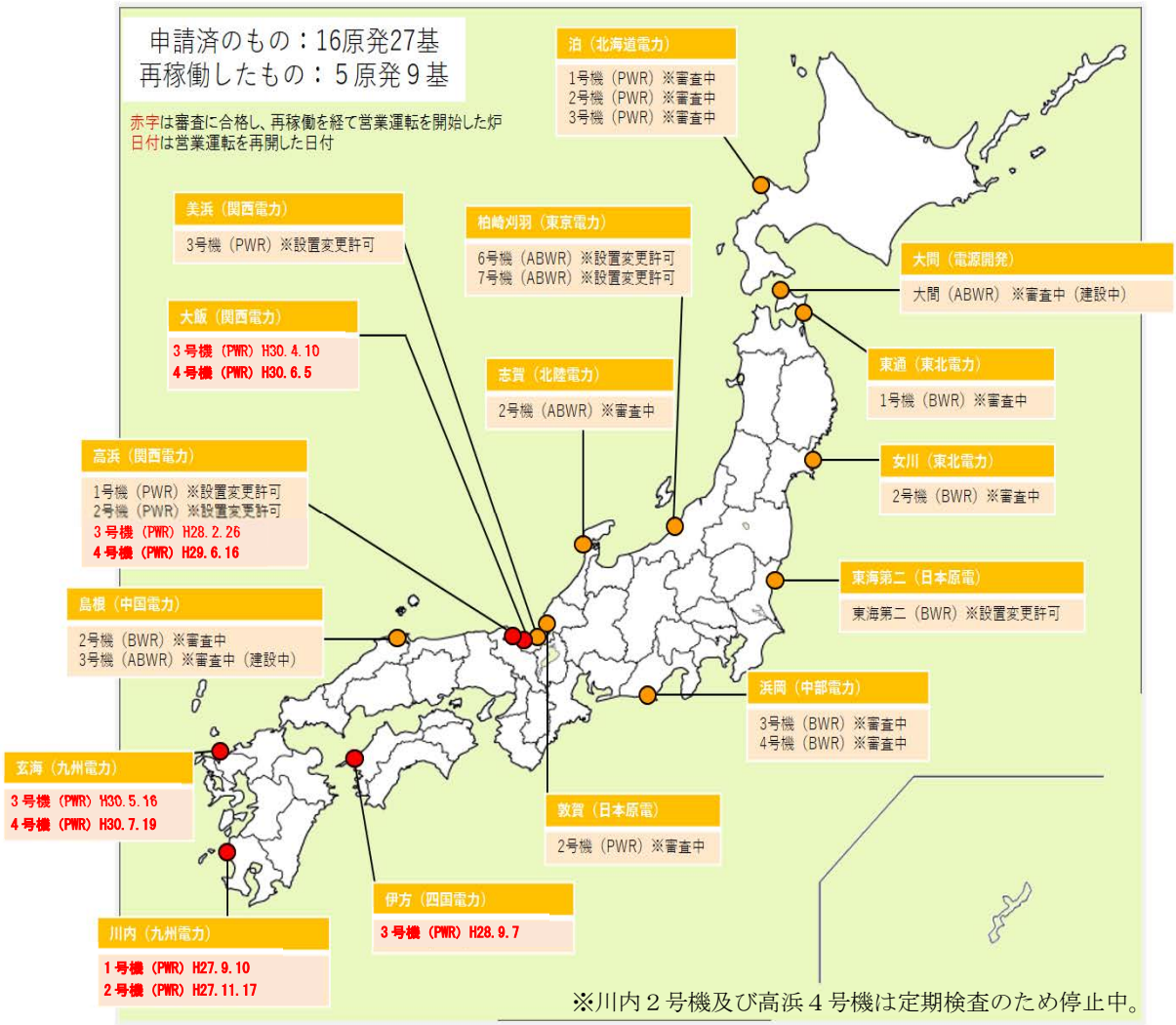
---

[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

なお、新規制基準適合性審査を申請している発電用原子炉及び審査の状況は、以下の通りである。

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

（令和元年 12 月末現在）



（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（いわゆる「40 年ルール」）の導入により、運転開始後 40 年以上が経過する原子炉が、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号機については平成 27 年４月に、美浜発電所３号機については同年 11 月に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号機は翌 28 年６月 20 日に、美浜発電所３号機は同年 11 月 16 日に、それぞれ運転期間延長が認可

された。また、日本原子力発電は、東海第二発電所について平成 29 年 11 月に規制委員会に運転延長等の認可を申請し、翌 30 年 11 月 7 日に運転期間延長が認可された。

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基については平成 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、関西電力大飯発電所１・２号機については令和元年 12 月に、それぞれ運転終了後の手続である廃止措置計画が認可された。

このほか、平成 30 年５月には四国電力伊方発電所２号機が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、九州電力は翌 31 年２月、玄海原子力発電所２号機の廃止を決定し、東京電力は令和元年７月、福島第二原子力発電所の４基全ての廃炉を決定している。

エ　特定重大事故等対処施設（特重施設）の設置

特定重大事故等対処施設（以下「特重施設」という。）は、航空機の衝突やテロ等により、炉心の損傷が発生するおそれがある場合などに対し、放射性物質の放出を抑制するための施設であり、原子炉圧力容器や原子炉格納容器の減圧・注水機能を有する設備及びこれらを操作する緊急時制御室等を設置することとなっている。

特重施設の設置期限は、当初、一律に新規制基準の施行時から５年とされていたが、本体施設等の適合性審査の長期化に伴い、その後本体施設等の工事計画認可日を起点として５年とされた。

現在、令和２年３月が特重施設の設置期限である九州電力川内原子力発電所１号機をはじめとする５原子力発電所の 10 基[11]が、設置期限に対しておよそ１年から２年半程度遅れる見通しとなっている。各電力会社は規制委員会に期限の延期を求めていたが、規制委員会は特重施設が完成しない場合には、定期検査期間中に満了日が到来する場合を除き、期限満了の約６週間前に弁明の機会を電力会社に与えた後、期限の約１週間前に停止命令を出す方針を明らかにしている。

オ　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 月から施行している。平成 28 年、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[12]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。

---

[11] 関西電力美浜発電所３号機、大飯発電所３・４号機、高浜発電所１～４号機、四国電力伊方発電所３号機、九州電力川内原子力発電所１・２号機

[12] 平成 30 年４月より、京都大学複合原子力科学研究所に改称

[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。

カ　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。

キ　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 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。

ク　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（ＪＡＥＡ）の主務大臣である文部科学大臣に対して、ＪＡＥＡ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。同勧告を踏まえ、文部科学省は翌 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、併せて「もんじゅ」の持つ機能をできる限り活用し、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 30 年３月に認可を受けている。

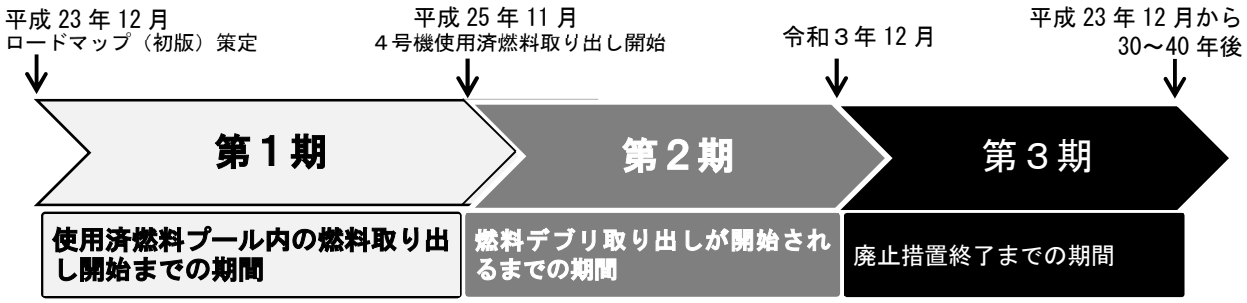
---

[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 29 年 11 月１日より運用が開始されている。

[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。

(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基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月第４回改訂版）に基づき廃炉に向けた取組が進められていた[17]が、令和元年 12 月 27 日に第５回の改訂が行われた。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 年はかかると想定されている。



（ロードマップ等を基に当室作成）

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いる。第４回改訂版のロードマップでは、平成 30 年度中頃を目途に３号機の燃料取り出し開始を目指していたが、クレーンなどの装置にトラブルが相次いだため、平成 31 年４月にずれ込んだ。そのため、第５回改訂版のロードマップでは、３号機の燃料取り出しは令和２年度内の完了を目指すとしている。また、１号機の燃料取り出しは令和９～10 年度に、２号機は令和６～８年度に開始し、それぞれ２年程度をかけて完了を目指している。

１～３号機の燃料デブリの取り出しについては、令和元年２月に燃料デブリの接触調査を行った２号機から、令和３年内に試験的に着手し、段階的に取り出し規模を拡大するとしている（次頁参照）。

[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] 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。

第５回改訂版の中長期ロードマップにおけるマイルストーン（主要な目標工程）

分野	内容	時期
1．汚染水対策		
汚染水発生量	汚染水発生量を 150m³/日程度に抑制	2020 年内
	汚染水発生量を 100m³/日以下に抑制	2025 年内
滞留水処理完了	建屋内滞留水処理完了※	2020 年内
	原子炉建屋滞留水を 2020 年末の半分程度に低減	2022 年度 ～2024 年度
2．使用済燃料プールからの燃料取り出し		
1～6 号機燃料取り出しの完了		2031 年内
1 号機大型カバーの設置完了		2023 年度頃
1 号機燃料取り出しの開始		2027 年度 ～2028 年度
2 号機燃料取り出しの開始		2024 年度 ～2026 年度
3．燃料デブリ取り出し		
初号機の燃料デブリ取り出しの開始 （2 号機から着手。段階的に取り出し規模を拡大）		2021 年内
4．廃棄物対策		
処理・処分の方策とその安全性に関する技術的な見通し		2021 年度頃
ガレキ等の屋外一時保管解消※※		2028 年度内

※1～3 号機原子炉建屋、プロセス主建屋、高温焼却建屋を除く。
※※水処理二次廃棄物及び再利用・再使用対象を除く。

（東京電力「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」）

なお、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に注入される水は、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]。

[18] 中長期ロードマップ（第５回改訂後）では、(3)イの取組みを通じて、平均的な降雨に対して、令和２年内に汚染水発生量を 150 ㎥/日程度、同７年内に 100 ㎥/日以下に抑制する方針が示された。

[19] 令和元年 12 月 12 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 129 万㎥のうち約 119 万㎥となっている。

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]。

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、平成 31 年３月、溶接型タンクへの切替えが完了した（次頁参照)。

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 月に汚染水を除去し、トレンチの充塡作業が完了した。

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、翌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。

---

[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。

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

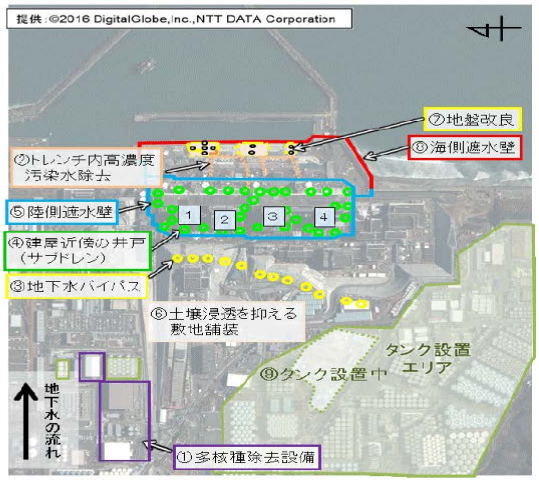
①多核種除去設備等による汚染水浄化
②トレンチ(注３)内の汚染水除去
（注３）配管などが入った地下トンネル。

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で処理しても、放射性物質であるトリチウムは除去できずに残存する[21]。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。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。また、令和元年８月９日の多核種除去設備等処理水の取扱いに関する小委員会では、上記５つの処分方法に加えて、処理水の長期保管が選択肢として初めて検討された。

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「希釈をして海洋放出が現実的な唯一の選択肢」との見解を示しており、「処分方法が決まったとしても準備に少なくとも２年はかかる。意思決定の期限が近づいていると認識してほしい」旨述べ、早期の処分方法決定を促している。

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た。同年 10 月には、福島県議会において、「海洋放出について県民の意見を最大限に尊重しながら慎重に決めるよう求める」旨の意見書が可決された。

その後、令和元年 12 月 23 日、多核種除去設備等処理水の取扱いに関する小委員会から、前例のある①海洋放出、②水蒸気放出に焦点を絞り、これらに加えて③海洋放出及び水蒸気放出の併用の３案を示した取りまとめ案が公表された。これらの方法による被ばく影響について、ＵＮＳＣＥＡＲ（国連科学委員会）の分析では、仮にタンクに貯蔵されているトリチウム水の処分を１年間行ったとしても、自然放射線による影響の 1,000 分の１以下

[21] トリチウム水は水とほとんど同じ性質を持つため、多核種除去設備では除去できない。

になるとしているが、他方で、水産業や観光業等への徹底した風評被害対策も必要であるとされている。

Ⅱ　第201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年をピークとして減少局面に入っており、将来推計人口（平成24年１月推計）[1]によれば、2048年に１億人を下回り、2060年には高齢化率が約40％まで上昇するとされた。

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％以上減少する市区町村数が896（全体の49.8％）に上り、これらの市区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。

他方、平成24年12月に発足した第２次安倍内閣は、長引くデフレ、円高から脱却し、雇用や所得を拡大するため、「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、いわゆる「三本の矢」によって、日本経済の再生に取り組むこととなった。

しかし、アベノミクスの効果が地方にまで行き渡っていないとの指摘があり、地域経済の活性化のための施策を講ずる必要性が認識されるようになった。

(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、地方創生を重要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、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・しごと創生会議を設置した。

(3) まち・ひと・しごと創生法

平成26年11月に成立した「まち・ひと・しごと創生法」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、法律上の根拠規定のなかった「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

[1] 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成24年１月推計）」（出生中位（死亡中位）推計）

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[2]。

(4) 長期ビジョン及び第１期総合戦略の策定

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５か年（平成27年度から令和元年度まで）の目標や施策の基本的な方向等を提示した「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（以下「第１期総合戦略」という。）が閣議決定された。このうち、第１期総合戦略は、毎年12月に改訂され、新たな施策の追加等が行われてきた。

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された。

また、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　第１期総合戦略

第１期総合戦略では、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された。

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（次ページ表参照）とこれに対応する政策パッケージが提示された。

(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[3]を定めるよう努めなければならないとされている。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いる。

政府は、地方版総合戦略に基づく地方の取組に対し、①「情報支援」として、地域経済

---

[2] 衆議院地方創生に関する特別委員会（平成26年10月15日）における石破地方創生担当大臣（当時）答弁

[3] 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。

分析システム（ＲＥＳＡＳ）の開発・提供等、②「人材支援」として、地方創生カレッジ、地方創生コンシェルジュ、地方創生人材支援制度の整備、③「財政支援」として、地方創生推進交付金による支援や地方財政措置等を行っている。

【第１期総合戦略の４つの基本目標】

基本目標	主なＫＰＩ（2020年）と進捗状況
①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27.1万人（2017推計値）
②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13.6万人（2018）
③若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる	・安心して結婚・妊娠・出産・子育てできる社会を達成していると考える人の割合40％以上 ⇒45.2％（2019）
④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 ⇒272市町村（2019.7）

(6) 第２期「総合戦略」の策定に向けた動き

ア　第２期「総合戦略」の策定準備

政府は、第２期「総合戦略」の策定に向けて、第１期総合戦略に関する検証会、第２期「総合戦略」策定に関する有識者会議のほか、「未来技術」「人材・組織の育成及び関係人口」「地域経済社会システムとしごと・働き方」「少子化対策」「全世代活躍まちづくり」に関する各検討会を開催し、各検討会等は、令和元年５月、中間的な取りまとめを行った。

このうち、第１期総合戦略に関する検証会の中間整理では、総合戦略で設定されている重要業績評価指標（ＫＰＩ）を総点検した上で、４つの基本目標のうち、「②地方への新しいひとの流れをつくる」及び「③若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」について、「現時点で効果が十分に発現するまでに至っていない」と評価した。

また、第２期「総合戦略」策定に関する有識者会議の中間取りまとめ報告書では、第２期「総合戦略」においても長期ビジョン・総合戦略に関する現在の枠組みを継続すべきとした。その上で、重点的に取り組むべき事項として、東京一極集中の是正、人材・組織の育成、関係人口の創出・拡大、Society5.0の実現に向けた技術の活用などを掲げた。

イ　まち・ひと・しごと創生基本方針

政府は、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おり、同方針で掲げられた事項が年末の総合戦略の改訂に反映されてきた。令和元年６月に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生基本方針2019」（以下「基本方針2019」という。）では、第２期「総合戦略」策定に関する有識者会議の議論等を踏まえ、第２期「総合戦略」に向けての基本的な考え方が示された。

具体的には、現行の４つの基本目標や、情報支援・人材支援・財政支援の枠組みを基本的に維持しつつ、必要な見直しを行うこととされた。また、４つの基本目標のうち、現時点で効果が十分に発現するまでに至っていない「②地方への新しいひとの流れをつくる」及び「③若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」については、その取組を強化

することとされた。その上で、第２期「総合戦略」における新たな視点を示し、これらに重点を置いて施策を進めるとされた。

第２期における新たな視点

１．地方へのひと・資金の流れを強化する
◆将来的な地方移住にもつながる「関係人口」の創出・拡大
◆企業や個人による地方への寄附・投資等を用いた地方への資金の流れの強化

２．新しい時代の流れを力にする
◆Society5.0の実現に向けた技術の活用　◆「地方から世界へ」
◆ＳＤＧｓ（持続可能な開発目標）を原動力とした地方創生

３．人材を育て活かす
◆地方創生の基盤をなす人材に焦点を当て、掘り起こしや育成、活躍を支援

４．民間と協働する
◆地方公共団体に加え、ＮＰＯなどの地域づくりを担う組織や企業と連携

５．誰もが活躍できる地域社会をつくる
◆女性、高齢者、障害者、外国人など誰もが居場所と役割を持ち、活躍できる地域社会を実現

６．地域経営の視点で取り組む
◆地域の経済社会構造全体を俯瞰して地域をマネジメント

加えて、基本方針2019では、①国は、年内に「長期ビジョン」について必要な改訂を行うとともに、第２期「総合戦略」を策定することとされ、②各地方自治体は、現行の「地方版総合戦略」を検証し、次期「地方版総合戦略」の策定を進めることとされた。

(7) 長期ビジョンの改訂及び第２期総合戦略の策定

政府は、基本方針2019等を踏まえ、令和元年12月20日、「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン（令和元年改訂版）」（以下「改訂長期ビジョン」という。）及び令和２年度を初年度とする第２期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（以下「第２期総合戦略」という。）を閣議決定した。

ア　改訂長期ビジョン

改訂長期ビジョンでは、最新の統計等を踏まえ、長期ビジョンの全面的な改訂が行われた。一方で、①2040年に出生率が人口置換水準（2.07）に回復すれば2060年に総人口１億人程度が確保されること、②若い世代の結婚・出産・子育て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、③我が国がまず目指すべきは、若い世代の結婚・出産・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など、主要な部分について、改訂前の長期ビジョン（平成26年12月閣議決定）の内容が維持された。

イ　第２期総合戦略

第２期総合戦略では、第１期の取組を検証した上で、人口減少の急速な進行や東京圏への一極集中傾向の継続によって、地域社会の担い手の減少、地域経済の縮小などの課題が

生じているとし、この状況が継続すると、地域経済の縮小が更に人口減少を加速させる負の連鎖に陥るとした。また、人口減少により都市機能の維持が困難となり、地域の魅力・活力を低下させ、更なる人口流出を招くおそれがあるとし、中山間地域等においては、地域住民の生活に不可欠な生活サービスの維持・確保が困難になるおそれがあるとした。

その上で、このような人口減少や東京圏への一極集中がもたらす危機を国と地方が共有し、地方創生の目指すべき将来に向けて取り組むこととした。

【地方創生の目指すべき将来】

〇将来にわたって「活力ある地域社会」の実現 ⇒人口減少を和らげる（①結婚・出産・子育ての希望をかなえる、②地方の魅力を育み、ひとが集う地域を構築する） ◆結婚、妊娠、子供・子育てに温かい社会の実現に向かっていると考える人の割合50% 現状：45.2%（2019） ⇒地域の外から稼ぐ力を高めるとともに、地域内経済循環を実現する ⇒人口減少に適応した地域をつくる（生活・経済圏の維持・確保、生産性の向上）
〇「東京圏への一極集中」の是正 ◆地方と東京圏との転入・転出を均衡（2024） 現状：地方から東京圏への転入超過数135,600人（2018）

また、第１期総合戦略の成果と課題等を踏まえて、政策体系の見直しが行われ、４つの基本目標について、「地方とのつながりを築く」「ひとが集う、魅力を育む」との観点が追加されるとともに、新たに、「多様な人材の活躍を推進する」「新しい時代の流れを力にする」という２つの横断的な目標が設定された（下表参照）。

さらに、地方創生の基本戦略について、第１期総合戦略の「しごと」起点のアプローチ（「しごと」が「ひと」を呼び、「ひと」が「しごと」を呼び込む好循環の確立）に加え、地域の特性に応じ、①「ひと」起点（「ひと」を呼び込み、「しごと」を起こしていく）、②「まち」起点（「まち」の魅力を高め、「ひと」を呼び込む）などの多様なアプローチを柔軟に行うこととされた。

【新たな４つの基本目標と主な個別施策等】

政策目標	主なＫＰＩ（目標年度：2024）	主な個別施策等
基本目標１　稼ぐ地域をつくるとともに、安心して働けるようにする		
〇地域の特性に応じた、生産性が高く、稼ぐ地域の実現	◆地方における就業者増加数100万人(2019～)	・地域企業の生産性革命の実現 ・農林水産業の成長産業化 ・地域の魅力のブランド化
〇安心して働ける環境の実現	◆若い世代の正規雇用労働者等の割合⇒全世代と同水準維持 ※現状:95.9%と95.4%(2018)	・若者・非正規雇用対策の推進 ・女性・若者・高齢者・障害者が活躍できる社会の実現
基本目標２　地方とのつながりを築き、地方への新しいひとの流れをつくる		
〇地方への移住・定着の推進	◆ＵＩＪターンによる起業･就業者数６万人(2019～)	・政府関係機関の地方移転 ・企業の地方拠点強化 ・地方大学振興、高校の機能強化
〇地方とのつながりの構築	◆「関係人口」の創出・拡大に取り組む自治体数1,000団体	・関係人口の創出・拡大 ・ふるさと納税(企業版ふるさと納税を含む）の健全な発展

基本目標３　結婚・出産・子育ての希望をかなえる		
○結婚･出産･子育てしやすい環境の整備	◆第１子出産前後の女性継続就業率70％(2025) ※現状：53.1％（2015）	・結婚・出産・子育ての支援 ・ワーク・ライフ・バランスの推進 ・「地域アプローチ」による少子化対策・働き方改革の推進
基本目標４　ひとが集う、安心して暮らすことができる魅力的な地域をつくる		
○活力を生み、安心な生活を実現する環境の確保	◆市町村域内人口に対して、居住誘導区域内の人口の占める割合が増加している市町村数⇒評価対象都市の２／３ ※現状:100／141都市(2019.4)	・都市のコンパクト化 ・「小さな拠点」の形成の推進 ・連携中枢都市圏等の取組の充実 ・観光地域づくり、文化やスポーツ・健康によるまちづくり

【２つの横断的な目標と主な個別施策等】

政策目標	主なＫＰＩ（目標年度：2024）	主な個別施策等
横断的な目標１　多様な人材の活躍を推進する		
○多様なひとびとの活躍による地方創生の推進	◆地域再生法等に基づき指定されているＮＰＯ法人等150団体 ※現状：110団体（2019）	・多様な組織の見える化と支援 ・地方自治体への人材派遣 ・地域運営組織の取組の支援
○誰もが活躍する地域社会の推進	◆女性（25～44歳）の就業率82％ ※現状：76.5％（2018）	・女性・高齢者等の新規就業促進 ・外国人の地域への定着促進
横断的な目標２　新しい時代の流れを力にする		
○地域におけるSociety5.0の推進	◆未来技術を活用し地域課題を解決等した自治体数600団体 ※現状：33団体（2019.9調査）	・５Ｇ等情報通信基盤の早期整備 ・未来技術活用による地方創生 ・「スーパーシティ」構想の推進
○地方創生ＳＤＧｓの実現などの持続可能なまちづくり	◆ＳＤＧｓ達成への取組を行っている自治体の割合60％ ※現状：13％（2019）	・地方創生ＳＤＧｓの普及促進 ・地方自治体によるＳＤＧｓ達成のためのモデル事例の形成

２　地域再生制度

(1) 概要

地域再生制度は、国が一方的にメニューを用意する従来型の支援ではなく、地域の自主的・自立的な取組を国が支援するという考えの下、地域の再生を図ろうとするもので、平成15年に地域再生本部決定に基づく取組としてスタートし、平成17年制定の地域再生法によって法制化された。

現行の地域再生法では、地方自治体が地域再生計画を策定し、内閣総理大臣がこれを認定することとされており、地方自治体は、認定地域再生計画に記載された事業の実施に当たり、同法に規定された税制・財政・金融上の各種支援措置の適用を受けることができる。

(2) 地方創生と地域再生制度

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位置付けられ、「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されると、地域再生制度は、地方創生推進の手段として位置付けられ、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地方拠点強化税制など、支援措置の拡充が図られている。

３　地方分権改革

(1) 背景

江戸時代の幕藩体制においては、藩が領地領民を統治し、いわば分権的な体制がとられていたが、明治４（1871）年の廃藩置県を契機に、中央政府が任命する県令が各県に派遣され、急速に中央集権化が進められた。

戦後、地方自治が憲法上保障されることとなり、地方自治を保障するための制度整備が進められた。しかし、地方自治体の財源が十分でなく、地方財政は、各省庁の補助金に依存していたこと、また、地方自治体の行う事務は、国の法令によって詳細に規定されていたことから、地方自治体の裁量の余地は小さく、地方自治が十分に保障されていたとは言い難い状況であった。

他方、石油ショックを契機に、我が国の経済成長率が低下していく状況の下、政府は、税収が伸び悩む中で、景気対策等のため歳出を大幅に増大させたことから、我が国の財政状況は急速に悪化していった。

このような状況を打開するため、第二次臨時行政調査会や数次の臨時行政改革推進審議会などによって、行財政改革の取組が行われた。その中で、国と地方との関係についても、画一性を重視する中央集権的な体制から、地域の実情に応じた多様性を認める行政へ移行する必要性が指摘された。

このような状況の下、平成５年、地方分権の推進に関する決議が衆参両院で議決されたのを契機に、地方分権改革に関する取組が行われることとなった。

(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は、国と地方との関係を上下・主従の関係から対等・協力の関係に転換するとの理念の下、①機関委任事務制度の廃止、②地方に対する国の関与の抜本的見直し、③権限委譲の推進、④必置規制の見直しなどを定めるものであった。このうち、機関委任事務制度は、国の事務を地方自治体の長に委任して行わせていたもので、地方自治体の長が国の下部機関となることに従来から強い批判があった。

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においては、同委員会が推進してきた分権改革は第１次分権改革というべきものにとどまっており、この未完の分権改革を完成に近づけていくためには、多くの改革課題が残っているとし、これら課題のうち、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。

しかし、地方からは、地方交付税の削減が地方分権の趣旨とは無関係に行われたとして、強い不満が表明された。

ウ　第２次分権改革（地方分権改革推進法関係）

第一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、平成23年から26年まで、４次にわたる地方分権一括法によって実施され、地方自治体の裁量の幅が広がった。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、対処したとしている。

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）等の取組が進められた。

また、平成24年12月に発足した第２次安倍内閣においては、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・権限の移譲等の取組が行われた。

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、第一次及び第二次分権改革について、法定の委員会を設置して、国主導で集中的な取組を実施することにより、相応の成果を生み出したなどと総括した。その上で、今後の改革の進め方について、国が主導する短期集中型の改革スタイルから、地方の発意に根ざした息の長い取組を行う改革スタイルへの転換が望まれるなどとして、提案募集方式（個々の地方自治体から全国的な制度改正の提案を広く募る方式）や手挙げ方式（個々の地方自治体の発意に応じ選択的に権限を移譲する方式）の導入などを提言した。

(3) 地方創生の取組における地方分権改革

ア　総合戦略

第１期及び第２期の総合戦略においては、「地方分権改革の推進は、地域が自らの発想と創意工夫により課題解決を図るための基盤」であり、「地方創生において極めて重要なテーマ」と位置付けている。

イ　提案募集方式

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た。同年から、毎年１回、地方自治体等を対象として、地方分権改革に関する提案募集が実施されている。政府は、毎年12月、地方からの提案等に関する対応方針を閣議決定しており、このうち法制化が必要な事項については、地方分権一括法（第５次～第９次）が制定されている。

ウ　令和元年の提案募集

令和元年の提案募集では、地方自治体等から301件（平成30年319件）の提案が行われた。これらの提案のうち、提案募集の対象外であるもの等を除く182件については、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や同有識者会議に置かれた提案募集検討専門部会においてその実現に向けた議論が重ねられた。その結果、①提案の趣旨を踏まえ対応140件、②現行規定で対応可能20件、③実現できなかったもの18件となった。

これを踏まえ、同年12月23日、「令和元年の地方からの提案等に関する対応方針」が閣議決定され、個別事項ごとの政府の対応方針が示された。このうち法律の改正により措置すべき事項については、所要の一括法案等を令和２年通常国会に提出することを基本とするなどとされた。

今後、政府は、同方針に従って関係法律の見直しを行い、第10次の一括法案となる「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」（仮称）を今国会に提出する予定である。

４　国家戦略特区制度

(1) 背景

バブル崩壊後、我が国の経済は長期間にわたり停滞した。こうした中、我が国の経済を再び活性化するためには、非効率で硬直的な経済・社会構造を変える必要があるとの認識から、構造改革の取組が行われるようになった。

平成13年に発足した小泉内閣においては、「民間にできることはできるだけ民間に委ねる」との原則の下、民営化や規制改革などにより、民間主導の経済活性化が図られた。また、進展の遅い分野の規制改革を進めるため、平成14年12月、構造改革特区制度が導入され、地域限定の規制緩和が進められた。

(2) 国家戦略特区制度の創設

平成25年６月、第２次安倍内閣は、成長戦略を具体化する「日本再興戦略」を閣議決定し、その中に国家戦略特区の創設が盛り込まれた。国家戦略特区制度は、国が主導して、特定の地域において規制改革等の取組を行うものであり、平成25年12月、国家戦略特区法の成立により創設された。

なお、構造改革特区制度が、地域の発意に基づき、地域の特色を生かした規制改革を行うものであるのに対し、国家戦略特区制度は、国の主導の下、大胆な規制改革の突破口を開き、我が国の経済成長につなげようとするものである。

(3) 地方創生と国家戦略特区制度

平成26年９月、地方創生が内閣の重要課題とされると、国家戦略特区制度は地方創生の手段と位置付けられることとなった。

国家戦略特区制度は、特定の地域における規制緩和を突破口として、大胆な規制改革を

実現しようとするものであるが、同時に、他の制度やインフラ整備なども組み合わせて地域経済を活性化するための手段としても活用されている。国家戦略特区における先駆的で経済効果の高い事業については、地方創生推進交付金も含めて、総合的・重点的に支援することとされている。

(4) 国家戦略特区の指定

国家戦略特区の指定については、国際的ビジネス拠点等日本経済の再生に資するプロジェクトを選定するとの方針の下、平成26年５月の第１次指定によって６つの区域（東京圏、関西圏、沖縄県、新潟市、養父市、福岡市）が国家戦略特区に指定された。

平成26年12月に閣議決定された総合戦略においては、志の高い、やる気のある地方自治体を地方創生特区として新たに指定することとされ、平成27年８月に第２次指定（愛知県、仙台市、仙北市）、平成28年１月に第３次指定（広島県・今治市、北九州市[4]）が行われた。

(5) 規制改革事項

平成25年10月、「国家戦略特区における規制改革事項等の検討方針」において、世界で一番ビジネスがしやすい環境を創出するため、医療、雇用、教育、都市再生・まちづくり、農業、歴史的建築物の活用の各分野において、特例措置を具体化するとの方針が示され、国家戦略特区法の制定等により、規制改革事項が定められた。

その後、「国家戦略特別区域基本方針」において、平成27年度末までを「集中取組期間」として、経済社会情勢の変化にもかかわらず永年にわたり改革が行われていない、いわゆる「岩盤規制」全般について突破口を開くこととされた。これを踏まえ、国家戦略特区法等の改正により、平成27年７月、外国人家事支援人材の活用、地域限定保育士の創設等の規制改革事項が、平成28年５月には、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等の規制改革事項が追加された。

また、同基本方針の改訂により、平成28年度からの２年間を「集中改革強化期間」として、重点的に取り組むべき６つの分野・事項[5]を中心に、残された岩盤規制の改革等に取り組むこととされた。これを踏まえ、平成29年６月の国家戦略特区法等の改正により、農業外国支援人材の受入れ、小規模認可保育所の対象年齢の拡大等の規制改革事項が追加された。

(6) 今後の動向

令和元年６月７日、ＡＩやビッグデータなどを活用し、未来の生活の先行実現を目指す「スーパーシティ」構想や、自動車の自動走行、ドローンなど近未来技術の実証実験の迅

---

[4] 福岡市・北九州市で一つの区域に指定されている。

[5] ①幅広い分野における外国人材の受入れ促進、②公共施設等運営権方式の活用等によるインバウンドの推進、③幅広い分野におけるシェアリングエコノミーの推進、④幅広い分野における事業主体間のイコールフッティング、⑤特にグローバル・新規企業等における多様な働き方の推進、⑥地方創生に寄与する第一次産業や観光分野等の改革

速化・円滑化を図る地域限定型の規制の「サンドボックス」制度の創設等を内容とする国家戦略特区法等改正案が閣議決定され、国会に提出されたが、審査未了、廃案となった。

同年12月18日、国家戦略特区諮問会議において、「『スーパーシティ』構想の実現に向けた早急な制度整備」、「地域限定型の規制の『サンドボックス』制度の創設」等が「重点的に進めるべき追加の規制改革事項等」に盛り込まれた。

これを踏まえ、政府は、今国会に国家戦略特区法改正案を提出する予定である。

５　地方創生の主な施策

(1) 地方創生推進交付金

ア　概要

地方創生に関し、自由度の高い包括的な交付金を創設するよう、地方から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、地方版総合戦略に位置付けられ、かつ、認定地域再生計画に記載さ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、平成28年度以降の当初予算において毎年度1,000億円（事業費ベース2,000億円）が計上されている（令和２年度も同様）。

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、従来型の事業（縦割り、全国一律等）を排除するため、地方自治体の自主的・主体的で、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。

なお、地方創生関係の交付金としては、地方創生推進交付金のほか、地方版総合戦略に位置付けられた先導的な施設整備等（ハード事業）を支援する「地方創生拠点整備交付金」がある。同交付金は、平成28年度以降の各年度の補正予算で措置されているもので、令和元年度補正予算においても600億円が計上されている。

イ　運用改善

地方創生推進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34.1％、29年度46.5％、30年度52.6％）[6]、地方からの要望も踏まえ、毎年度、ハード事業割合の弾力化や交付上限額の引上げ等の運用改善が行われてきた。令和元年度においては、「地方創生推進交付金のあり方に関する検討会」の中間取りまとめ（平成30年12月）を踏まえ、中枢中核都市に対する交付上限額及び申請上限件数の新設、都道府県・市町村の申請上限件数の引上げを行ったほか、地方創生推進交付金と企業版ふるさと納税と

[6] 予算執行率は、各年度の決算における予算現額（当初予算額＋前年度からの繰越額）に対する支出済額の割合。

の併用を可能とする運用改善が行われた。

また、令和２年度においては、同検討会の最終取りまとめ（令和元年５月）や地方自治体の意見等を踏まえ、①Society5.0を推進するための全国的なモデルとなる事業を支援する「Society5.0タイプ（仮称）」の新設（交付上限額6.0億円、申請上限件数の枠外）、②複数年度にわたる施設整備事業の円滑化（地方創生推進交付金のうち30億円を地方創生拠点整備交付金として措置）、③ＵＩＪターンによる起業・就業支援のうち、移住支援事業の対象者・対象企業の要件緩和などの運用改善を行うこととしている。

ウ　特定政策の実現のための地方創生推進交付金の活用

地方創生推進交付金は、地方自治体の自主的・主体的な取組を支援するためのものであり、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。しかし、近年では、地域経済牽引事業や地方大学振興など、国が特定の政策を実現するため、他の法律に基づく事業に地方創生推進交付金を活用する事例もある。

また、法律に基づく事業以外にも、地方創生推進交付金を活用して実施することとしている施策が増加している。令和元年度からは、①ＵＩＪターンによる起業・就業支援、②中枢中核都市の機能強化、③新たな在留資格の創設に伴う地方創生の取組への支援、④子供の農山漁村体験の充実、⑤女性・高齢者等の新規就業支援などにも地方創生推進交付金を活用することとされ、令和２年度からは、⑥Society5.0を推進するための全国的なモデルとなる事業を同交付金で支援することとされている。

(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（適用期限：令和元年度末）。この制度は、内閣総理大臣の認定を受けた地方自治体の事業に法人が寄附を行った場合、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。

ただし、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。

令和元年11月時点での企業版ふるさと納税の対象事業（計画ベース）は、676事業（40道府県388市町村）、総事業費1,344億円となっているが、平成28年度から30年度の寄附実績は、件数が3,130件（寄附企業数2,709社）、寄附額は約66億円にとどまっている。

第１期総合戦略に関する検証会の中間整理（令和元年５月）では、企業版ふるさと納税について、移住・定住や人材育成・確保、被災地の復興などの事業を促進する優れた事例が増えているものの、活用団体数・寄附額ともに拡大の余地が大きいとして、「寄附する側の企業がメリットを感じるような取組を進めていく必要がある」などとされた。

これを踏まえ、令和２年度税制改正大綱においては、手続の簡素化等を図るほか、企業

が更に寄附しやすくなるよう、税額控除割合を現行の３割から６割に引き上げ、税の軽減効果を最大約９割（現行約６割）とする見直しを行った上で、適用期限を５年間延長（令和６年度末まで）することとしている。

(3) 地方拠点強化税制

東京一極集中を是正し、地方における良質な雇用の場を創出するため、平成27年に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（適用期限：令和元年度末）。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（地方拠点強化税制）により支援するものである。地方拠点強化税制には、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（整備した施設において雇用を増加させた場合の税額控除）があり、移転型事業は拡充型事業よりも控除額等が優遇されている。

令和元年11月末時点で都道府県知事に認定された事業は371件（移転型事業33件、拡充型事業338件）、雇用創出人数は14,939人（移転型事業605人、拡充型事業14,334人）となっているが、平成27年度から29年度までの年度ごとの地方拠点強化税制の適用実績の合計は、オフィス減税55件、雇用促進税制19件にとどまっている。

これを踏まえ、令和２年度税制改正大綱においては、適用期限の２年間延長（令和３年度末まで）とともに、人手不足を踏まえた雇用増加要件の緩和等の雇用促進税制の拡充等を行うこととしている。

(4) ＵＩＪターンによる起業・就業者創出

政府は、まち・ひと・しごと創生基本方針2018（平成30年６月閣議決定）において、東京圏への一極集中の是正や地方での担い手確保の観点から、「ＵＩＪターンによる起業・就業者数について、令和元年度から６年度までに６万人創出」との目標を掲げている。政府は、この目標の実現に向けて、令和元年度から、ＵＩＪターンによる起業・就業者を創出する地方自治体の取組（起業支援事業・移住支援事業）を地方創生推進交付金によって支援している。

交付金の対象事業のうち、起業支援事業は、都道府県が、地域の課題解決に資する社会的事業（例：子育て支援、地域産品を活用する飲食店、買い物弱者支援等）を起業する者を対象に、起業に要する経費の一部を助成する（起業支援金：最大200万円）とともに、事業の立ち上げに向けた伴走支援を行うものである。

また、移住支援事業は、東京23区（在住者又は通勤者）から東京圏外へ移住し、都道府県が選定した中小企業等に就業した者又は起業支援金の交付決定を受けた者に都道府県・市町村が共同で移住支援金（最大100万円）を支給するものである。

これにより、東京23区から地方へ移住して社会的事業を起業した者に対しては、起業支援金と移住支援金を合わせ、最大300万円が支給されることとなる。

両事業は、令和元年度から６年間を目途に地方自治体が主体となって実施するものであ

るため、開始時期、支給額等の制度の詳細は地方自治体によって異なっている。

令和元年８月現在、移住支援事業について42道府県、起業支援事業について40道府県に対し、それぞれ地方創生推進交付金の交付決定が行われている。

(5) 関係人口の創出・拡大

「関係人口」とは、地域に居住してはいないが、地域と継続的かつ多様な形で関わる人々をいう。具体的には、移住でもなく観光でもなく、地域外から地域の祭りに毎年参加し、運営にも携わる人々や、副業・兼業で週末に地域の企業・ＮＰＯで働く人々などである。

第２期総合戦略においては、関係人口は、地域の担い手として活躍するだけでなく、将来的な移住にもつながることが期待されるとして、関係人口の創出・拡大に取り組むこととされた。具体的には、①関係人口になるきっかけづくり・土壌づくり（都市住民と地域のマッチングを行う中間支援組織の育成・支援等）と②受入地域における取組（市町村による関係人口の相談窓口の設置と相談体制構築のための支援等）を進めることとされた。

また、関係人口については、その求める具体的な姿が地域ごとに異なるため、国は、地域の自主性を尊重して統一的な指標を設定しないこととし、関係人口の創出・拡大に取り組む地方自治体の数（2024年度に1,000団体）のみをＫＰＩとして設定している。

なお、従来の移住定住施策については、日本全体の人口が減少している中、地域間による人口の奪い合いになると懸念する声があるが、関係人口については、一人が複数の地域の関係人口となり得るため、このような懸念を緩和する効果を持つとの評価[7]がある。

(6) 地域おこし協力隊

地域おこし協力隊は、都市地域から条件不利地域に住民票を移動し、生活の拠点を置いた者を地方自治体が「隊員」として委嘱するもので、隊員は、地域おこしの支援や農林水産業への従事等の活動を通じてその地域への定住・定着を図ることとなっている。

この事業は、地方自治体が自主的・主体的に取り組むものであるため、隊員の募集・決定等は地方自治体の裁量に任されているが、取組に要する経費については、地方財政措置（隊員の活動に要する経費について、一人当たり400万円を上限に特別交付税措置等）が講じられている。

隊員数は、制度が開始された平成21年度には89人であったが、平成30年度には5,530人となり、第１期総合戦略で定められたＫＰＩ（2020年に4,000人）を前倒しで達成した。また、平成28年度末までに任期（３年以下）を終えた隊員の約６割が任期終了後も同じ地域に定住している等の成果も出ている。

まち・ひと・しごと創生基本方針2018（平成30年６月閣議決定）では、若者を中心としたＵＩＪターンの抜本的強化策として、地域おこし協力隊の拡充が掲げられ、隊員数を６年後（令和６年度）に8,000人とするとされた。政府においては、この目標に向けて、シニ

---

[7] 佐々木浩総務省地域力創造審議官「関係人口への期待と取り組みの拡大に向けて」『市政』全国市長会(2019.3)等

ア層や青年海外協力隊経験者等、応募者の裾野拡大に取り組むこととしている。また、任期終了後の定住・定着を図るため、受入れ・サポート体制の整備や、起業・事業承継への支援（起業する者又は事業を引き継ぐ者１人当たり100万円を上限に特別交付税措置等）を行うこととしている。

Ⅱ　第201回国会提出予定法律案等の概要

１　国家戦略特別区域法の一部を改正する法律案（予算関連）

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、国家戦略特別区域外国人滞在施設経営事業に係る欠格事由等に関する規定の整備、国家戦略特別区域革新的技術実証事業（仮称）に係る道路運送車両法等の特例措置の追加、先端的区域データ活用事業活動（仮称）の実施に活用するために必要なデータの提供の求め及び先端的区域データ活用事業活動の実施又はその促進に必要な新たな規制の特例措置の求めに関する規定の整備等の措置を講ずるもの

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

地域の自主性及び自立性を高めるための改革を総合的に推進するため、地方公共団体等の提案等を踏まえ、都道府県から指定都市への事務・権限の移譲を行うとともに、地方公共団体に対する義務付けを緩和する等の措置を講ずるもの

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」(2020. 1.20)

各課・室（内線）	所管事項
総務課（☎68800）	局内外総合調整、予備的調査
調査情報課（☎31853）	局内情報システムの管理、刊行物の編纂、資料管理
内閣（☎68400）	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）	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）	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）	国際情勢（地域情勢、国連、軍縮・不拡散、安全保障政策、ＯＤＡ、経済外交等）、条約
財務金融（☎68480）	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）	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）	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）	食料・農業・農村、森林・林業、漁業・水産業、食品の安全性向上、農林水産物貿易交渉
経済産業（☎68560）	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、製造産業、情報産業、商務・流通、知的財産、資源・エネルギー、中小企業、競争政策
国土交通（☎68580）	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）	地球温暖化防止・低炭素社会構築、循環型社会形成、自然環境保護・生物多様性確保、公害防止・公害健康被害救済、原子力規制、公害紛争処理
安全保障（☎68620）	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）	国家の基本政策、党首討論
予算（☎68660）	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）	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
沖縄北方（第一特別（☎68700））	沖縄振興、在沖米軍基地問題、北方領土問題
消費者問題（第一特別（☎68700））	消費者問題
倫理・選挙（第二特別（☎68720））	公職選挙、政治資金、政党助成
災害対策（第三特別（☎68740））	災害対策
拉致問題特（☎68640）	北朝鮮による拉致等に関する諸問題
科学技術特（☎68780）	科学技術・イノベーション政策
震災復興特（☎68770）	東日本大震災復興の総合的対策
原子力特（☎68790）	原子力に関する諸問題
地方創生特（☎68777）	地方創生の総合的対策

○ 総合案内　☎６８８００ … 調査局全般・調査依頼相談

※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。