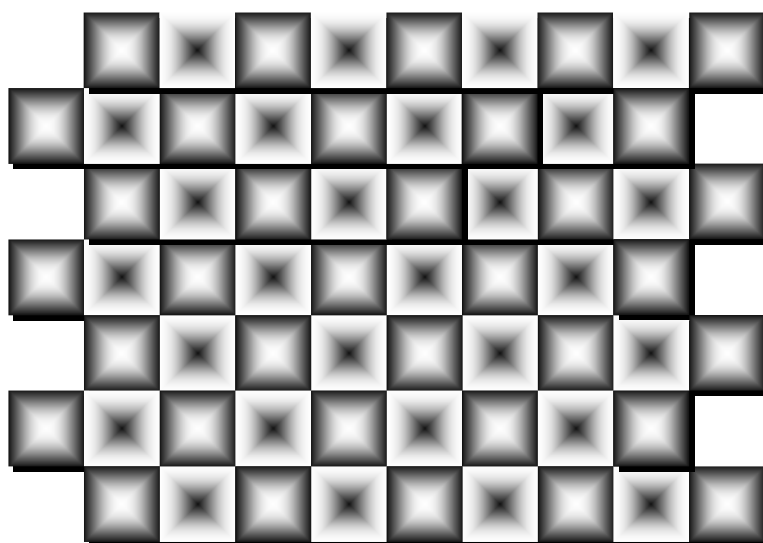


各委員会所管事項の動向

- 第171回国会(常会)における課題等 -



平成21年1月

衆議院調査局

本書は、調査局が所掌している各委員会の所管に係る事項について、最近話題となっている主な事案の現状、背景、経緯、今後の動向・課題等について、平成21年1月19日現在で、簡便に取りまとめたもので、第171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いただければ幸いです。

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

なお、本書に関してご意見等がございましたら調査局調査情報課（内線2013）までご一報をお願いいたします。

衆議院調査局長 清土 恒雄

目 次

内閣委員会	1
所管事項の動向	1
公務員制度改革 / 独立行政法人改革 / 地域活性化 / 地方分権改革 / 道州制 / 公文書管理の在り方 / 市場化テスト / 個人情報保護 / 新公益法人制度の施行 / 少子化対策 / 警察	
第 171 回国会提出予定法律案等の概要	11
総務委員会	13
所管事項の動向	13
公務員制度及び独立行政法人の改革等(人事管理、退職管理、労働基本権等の改革 / 独立行政法人の見直し / 行政不服審査制度の見直し / 韓国・朝鮮人等元 B C 級戦犯者への補償法立法化の動き)	
地方行政の動向(地方分権改革に向けた取組 / 第 29 次地方制度調査会の審議状況 / 外国人台帳制度の創設)	
地方税財政改革の動向(平成 21 年度地方財政対策に至る経緯 / 財政健全化に向けた取組 / 持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた「中期プログラム」)	
情報通信(地上デジタル放送の推進 / 情報通信の不正利用の防止 / NHK 受信料問題 / 通信と放送の融合・連携に対応した法体系の検討)	
郵政事業(郵政事業の現状等 / 郵政民営化の見直し)	
年金記録問題の監視(年金記録確認第三者委員会 / 年金記録問題検証委員会 / 年金業務・社会保険庁監視等委員会)	
第 171 回国会提出予定法律案等の概要	29
法務委員会	33
所管事項の動向	33
民事関係(民法の成年年齢の引下げ / 夫婦別姓 / 民法第 772 条問題 / 重国籍 / 新しい人権救済制度)	
刑事関係(裁判員制度 / 行刑 / 共謀罪の新設をめぐる主な動き / 死刑)	
その他(法曹人口の拡大 / 日本司法支援センター / 出入国管理)	
第 171 回国会提出予定法律案等の概要	43
外務委員会	45
国際情勢の動向	45
安全保障政策(在日米軍の再編 / 沖縄に関する特別行動委員会 / 在沖縄米海兵隊のグアム移転)	
ODA(我が国 ODA の概要 / 新しい国際協力機構の発足 / 第 4 回アフリカ開発会議と G 8 北海道洞爺湖サミット)	
国連(安全保障理事会改革)	
地域情勢(米国 / 朝鮮半島 / 中国 / ロシア / 中東)	
国際経済政策(WTO 交渉の動向 / 経済連携協定・自由貿易協定の動向)	
第 171 回国会提出予定法律案等の概要	59

財務金融委員会	62
所管事項の動向	62
税制(税財政の現状/ 税制改正及び抜本的税制改革)	
金融(世界金融危機/ 取引所の相互乗入れに係る制度整備/ 資金決済に関する制度整備/ 貸金業制度と多重債務問題/ 金融分野における裁判外紛争解決制度の整備/ 日銀の金融政策)	
第 171 回国会提出予定法律案の概要	74
文部科学委員会	77
所管事項の動向	77
教育振興基本計画の策定	
初等中等教育(学習指導要領/ 全国学力・学習状況調査/ 教員給与制度の動向/ 児童生徒の問題行動等/ 学校施設の耐震化)	
高等教育(国立大学の法人化と国公立大学を通じた大学教育改革への支援/ 国立大学法人の現状と財政/ 大学医学部の入学定員増/ 私立学校の振興/ 奨学金事業/ 専門職大学院制度)	
科学技術及び学術の振興(科学技術行政体制/ 科学技術基本法と科学技術基本計画/ 研究開発の現状/ 科学技術システムの改革)	
文化及びスポーツの振興(文化芸術の振興及び文化財の保存・活用/ 著作権をめぐる動向/ スポーツの振興)	
第 171 回国会提出予定法律案等の概要	89
厚生労働委員会	91
所管事項の動向	91
社会保障制度改革と歳出削減への取組	
年金制度の動向(年金制度と制度改革をめぐる議論/ 年金記録問題)	
介護保険制度の動向	
障害者自立支援制度の動向	
医療制度の動向(医療制度改革と高齢者医療制度の発足/ 医師不足問題への対応)	
少子化対策の動向	
雇用対策の推進(最近の雇用・失業情勢と雇用対策/ 雇用保険制度/ 労働者派遣制度/ ニート・フリーター問題/ 障害者雇用対策)	
労働条件の向上(労働条件確保対策/ 労働契約法制の整備/ 労働時間法制の見直し/ 最低賃金制度の見直し)	
仕事と生活の調和(仕事と家庭の両立支援/ 雇用の分野における男女の均等な機会と待遇の確保/ パートタイム労働者の均衡ある待遇の確保の促進)	
第 171 回国会提出予定法律案等の概要	104
農林水産委員会	109
所管事項の動向	109
食料・農業・農村政策(世界の食料需給の動向と食料自給率/ 食の安全及び消費者の信頼確保/ 農地政策の改革/ 経営の安定と農山漁村の活性化)	
森林・林業政策(森林・林業基本計画の目指す方向性/ 国有林野事業の独立行政法人化問題)	
水産政策(我が国の排他的経済水域における資源管理/ 漁業における燃油高騰問題とその対応)	
国際貿易交渉(WTO交渉/ EPA・FTA交渉)	
第 171 回国会提出予定法律案等の概要	120

経済産業委員会	123
所管事項の動向	123
景気動向	
中小企業対策(金融対策等 / 下請け取引の適正化 / 経営承継支援 / 中小企業の再生支援)	
地域経済の活性化	
イノベーションの推進等	
資源・エネルギー政策(石油代替エネルギー促進法の目的見直し / 新エネルギーの導入促進 / 省エネルギー対策の推進等 / 排出量取引の試行開始 / 電気料金制度等の見直し / 資源の有効利用促進)	
技術情報等の営業秘密の保護	
商品取引所制度の見直し	
化学物質の審査及び製造等に対する規制強化	
通商貿易政策	
独占禁止政策等	
第 171 回国会提出予定法律案等の概要	138
 国土交通委員会	 140
所管事項の動向	140
建設・河川政策(地域の中小建設業対策 / 道路特定財源の一般財源化に向けた動き / 河川整備)	
都市・住宅政策(住宅・不動産市場の活性化 / 住生活基本計画に基づく住宅政策の展開 / 地域活性化に向けたまちづくり)	
運輸政策(整備新幹線等の整備 / タクシー事業をめぐる動き / 航空政策の動向 / 海軍・海上保安 / 観光立国の推進)	
国土交通分野の地球温暖化対策	
第 171 回国会提出予定法律案等の概要	151
 環境委員会	 153
所管事項の動向	153
地球温暖化対策(国際的な取組 / 我が国の取組 / 今後の主な課題)	
廃棄物・リサイクル対策(建設リサイクル制度の見直し / 容器包装リサイクルの推進)	
健康被害対策(石綿健康被害対策 / 水俣病対策)	
生物多様性保全対策(生物多様性条約と生物多様性国家戦略 / 「第3次生物多様性国家戦略」の概要 / 「生物多様性基本法」の制定 / 今後の主な課題)	
第 171 回国会提出予定法律案等の概要	162

安全保障委員会	164
所管事項の動向	164
防衛省をめぐる諸問題(防衛省改革会議とその提言 / 海上自衛隊特別警備隊における特別警備応用課程学生の死亡事案 / 田母神前航空幕僚長更迭事案と関連事案)	
自衛隊の国際平和協力活動(国際平和協力活動の現状 / 自衛隊海外派遣に関する一般法制定の動き)	
日米安全保障体制の現状(米軍再編と在日米軍の兵力構成見直し / 在日米軍駐留に係る諸問題)	
弾道ミサイル防衛(BMD)システムの整備	
その他(ソマリア周辺海域における海賊問題 / 新戦闘機機種選定 / クラスター弾の規制問題)	
第171回国会提出予定法律案の概要	178
国家基本政策委員会	179
所管事項の動向	179
国家基本政策委員会設置の経緯及び合同審査会(党首討論)の概要	
「党首討論」の仕組み(「党首討論」の開会形態 / 運営基準の策定 / 運営申合せの概要)	
日英の制度比較	
第170回国会における党首討論	
第171回国会における主な論点(経済対策・雇用対策 / 社会保障)	
「党首討論」の開会状況(開会状況等 / 討議内容)	
予算委員会	188
所管事項の動向	188
経済と財政の現状(経済動向 / 平成21年度の政府経済見通し / 財政の現状)	
財政健全化の取組(歳出・歳入一体改革 / 財政健全化の目標と達成見通し / 持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた「中期プログラム」 / 経済財政の中長期方針と10年展望)	
経済情勢悪化への対応(「生活対策」の策定 / 「生活防衛のための緊急対策」の策定)	
今後の課題	
第171回国会提出予定予算の概要	199
決算行政監視委員会	205
所管事項の動向	205
決算及び決算検査報告等(平成19年度決算の概要 / 平成19年度決算検査報告の概要 / 決算等の予算等への反映に係る動向 / 会計検査院による随時報告 / 平成19年度予備費使用等の概要)	
政策評価及び行政評価・監視(政策評価 / 行政評価・監視)	
第171回国会提出予定案件等の概要	213

災害対策特別委員会	215
所管事項の動向	215
我が国における災害の状況	
世界の自然災害の状況	
平成 21 年度防災対策の重点	
震災対策（東海地震対策 / 東南海・南海地震対策 / 首都直下地震対策 / 日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震対策 / 中部圏・近畿圏における地震対策 / 住宅・建築物の耐震化の促進 / 緊急地震速報 / 津波対策）	
火山災害対策	
風水害対策（水害・土砂災害対策 / 都市型水害対策 / 大規模水害対策 / 竜巻等突風対策）	
雪害対策	
災害時要援護者対策	
被災者生活再建支援対策	

政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会

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	225
所管事項の動向	225
政治資金規正法の改正（改正の経緯及び概要 / 第 171 回国会以降の動向）	
外国人地方参政権付与問題（経緯 / 永住外国人地方参政権付与法案の審査経過 / 法案をめぐる動向 / 法案の論点）	
インターネットによる選挙運動をめぐる議論（インターネットを利用した選挙運動に対する現行法における考え方 / 選挙運動へのインターネット導入に当たっての検討状況）	
公職選挙法改正の動き（公職選挙法改正案提出の経緯と概要 / 民主党の動向）	
電子投票の国政選挙への導入（概要 / 電子投票の実施状況 / 国政選挙導入に向けた動き）	
北海道議会議員の選挙区特例（北海道議会議員の選挙区制度 / 北海道の支庁制度改革と道議会議員の選挙区 / 公職選挙法改正の動き）	
補充立候補制度問題（経緯 / 概要）	

第 171 回国会提出予定法律案等の概要	235
----------------------	-----

沖縄及び北方問題に関する特別委員会

沖縄及び北方問題に関する特別委員会	236
所管事項の動向	236
沖縄関係（米軍基地問題 / 沖縄振興特別措置法に基づく施策の概要）	
北方領土関係（返還交渉の経緯 / 国の支援策 / 四島交流事業等）	

第 171 回国会提出予定法律案の概要	247
---------------------	-----

青少年問題に関する特別委員会	248
所管事項の動向	248
青少年施策の推進体制	
少年非行対策（少年非行の現状 / 少年非行対策 / 薬物乱用問題）	
有害環境対策（インターネット上の違法・有害情報 / 有害図書等 / 児童買春・児童ポルノへの対応）	
児童虐待防止対策（児童虐待の発生状況 / 児童虐待防止法の改正等）	
子どもの安全対策	
いじめ問題（いじめ問題の現状 / いじめ問題の対策）	
子育て支援対策（「放課後子どもプラン」の実施状況等）	
若年者雇用（フリーター・ニート問題の現状 / 政府の対策）	
経済的に困難な状況にある子どもへの対応	
第 171 回国会提出予定法律案の概要	259
国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動並びに イラク人道復興支援活動等に関する特別委員会	260
所管事項の動向	260
国際テロリズム（アフガニスタン情勢 / 我が国の支援活動）	
イラク復興支援活動（イラク情勢 / イラク人道復興支援特措法に基づく我が国の支援活動）	
第 171 回国会提出予定法律案の概要	270
北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会	271
所管事項の動向	271
問題の概要（拉致問題の経緯と現状 / 「特定失踪者」の問題 / 脱北者問題）	
国会の対応（国会における審議状況 / 北朝鮮関連法の制定）	
政府の取組（政府の基本姿勢 / 最近の政府の取組 / 日朝交渉の動向）	
北朝鮮によるミサイル発射・核実験	
国際社会への働きかけ	
米国の北朝鮮のテロ支援国家指定解除をめぐる動き	
消費者問題に関する特別委員会	279
所管事項の動向	279
消費者政策の動向（消費者基本計画 / 国の体制 / 地方の体制 / 消費者団体訴訟制度）	
消費者行政一元化等の動き	
食の安全	
第 171 回国会提出予定法律案等の概要	283
【参考】衆議院調査局「問合せ窓口」	284

内閣委員会

内閣調査室

所管事項の動向

1 所管事項

内閣委員会は、委員40名より構成され¹、その所管事項は以下のとおりである。

- (1) 内閣の所管に属する事項（安全保障会議の所管に属する事項を除く。）
- (2) 宮内庁の所管に属する事項
- (3) 公安委員会の所管に属する事項
- (4) 他の常任委員会の所管に属さない内閣府の所管に属する事項

また、内閣委員会における国政に関する調査事項は以下のとおりである。

- 内閣の重要政策に関する事項
- 栄典及び公式制度に関する事項
- 男女共同参画社会の形成の促進に関する事項
- 国民生活の安定及び向上に関する事項
- 警察に関する事項

2 所管事項に関する主な動向

内閣委員会の所管事項に関する主な動向は以下のとおりである。

(1) 公務員制度改革

国家公務員制度を社会経済情勢の変化に対応したものとすることが喫緊の課題であることにかんがみ、平成20年6月、国家公務員制度改革についての基本理念及び基本方針その他の基本となる事項等を定める「国家公務員制度改革基本法」（以下「基本法」という。）が成立し、施行された。

政府においては、同年7月、国家公務員制度改革を総合的かつ集中的に推進するため、基本法に基づき、国家公務員制度改革推進本部（本部長：内閣総理大臣）を設置するとともに、同本部に、顧問会議（座長：御手洗富士夫日本経済団体連合会会長）及び労使関係制度検討委員会（座長：今野浩一郎学習院大学経済学部教授）を設置し、基本法に基づく改革の具体化に向けた検討が進められている。

基本法では、改革の目標時期について、同法に定める国家公務員制度改革を行うために必要な措置については、法施行後5年（平成25年6月）以内を、必要となる法制上の措置については、法施行後3年（平成23年6月）以内をそれぞれ目途として講ずるものとされている。なお、幹部職員等の一元管理等を行う内閣人事局の設置については、法施行後1年（平成21年6月）以内を目途として必要な法制上の措置を講ずるものとされている。

このため、顧問会議においては、顧問6名に外部有識者5名を加えたワーキング・グル

¹ 第171回国会（常会）の召集日（平成21年1月5日）から、内閣委員会の員数は30人から40人へと改められた。

ープを開催し、内閣人事局の設置及びこれに関連する事項について集中的に検討が進められ、11月14日、第4回顧問会議において「報告」が取りまとめられた。

同報告においては、一元管理のあり方、国家戦略スタッフ・政務スタッフのあり方、定年まで勤務できる環境の整備（人事の停滞への対応を含む）、定年延長及びこれに伴う給与体系の整備、幹部職員の任用・給与の弾力化、国際性の向上、の5項目について論点整理を行うとともに、内閣人事局の担うべき機能及びその組織のあり方について、一定の方向が示された。

同報告を受けて、政府においては、内閣人事局を平成22年4月に設置することを目指し、このために必要となる法律案を平成21年3月に提出すべく必要な作業を進めることとしている。

一方、労使関係制度検討委員会においては、基本法で、「協約締結権を付与する職員の範囲の拡大に伴う便益及び費用を含む全体像を国民に提示し、その理解のもとに、国民に開かれた自律的労使関係制度を措置する」とされていることを踏まえ、平成21年4月以降に全体像を国民に提示した上で、平成21年内に法制上の措置にかかる提言を取りまとめることを目指し、現在、調査審議が進められている。

政府においては、これら基本法に掲げる個々の改革事項について、平成21年1月を目途に改革の「工程表」を閣議決定することとしており、この中で、改革全体のスケジュールを4年（平成24年6月まで）に短縮すること、給与制度見直しの方向性及びスケジュール、労働基本権の見直しのスケジュール等を盛り込む予定としている。

なお、パッケージとして国家公務員制度改革を進めるに当たり、基本法に先行して平成19年6月に成立した再就職に関する規制及び能力・実績主義の導入を内容とする「国家公務員法等の一部を改正する法律」については、平成20年12月31日にその一部（再就職に関する規制）が施行されたことに伴い、同日、官民人材交流センター及び再就職等監視委員会が内閣府に設置された。しかし、再就職に関する規制の適用除外の承認等を行う再就職等監視委員会の委員長及び委員については、現在、国会の同意が得られておらず、任命されるに至っていない。こうした状況の下、政府においては、再就職等規制の実効性を確保するため、再就職等監視委員会が本来の機能を果たすまでの経過措置として、同委員会が内閣総理大臣から委任を受けて行使することとされている承認・調査等の権限については、これらの権限を本来有する内閣総理大臣が行使することとしている。

(2) 独立行政法人改革

独立行政法人制度は、各府省の行政活動から政策の実施部門のうち、一定の事務・事業を分離し、これを担当する機関に独立の法人格を与えて、業務の質の向上や活性化、効率性の向上、自立的な運営、透明性の向上を図ることを目的として平成13年に創設された。

同制度は、導入以来8年近くが経過し、一定の成果をあげたが、一部でいわゆる官製談合の舞台となったこと等から、「経済財政改革の基本方針2007」において、101の独立行政法人について原点に立ち返り抜本的な見直しを行い、平成19年内を目途に「独立行政法人整理合理化計画」を策定することが決定された。

政府は、これを受けた行政減量・効率化有識者会議（座長：茂木友三郎キックマン会長）等の議論を踏まえ、平成19年12月に「独立行政法人整理合理化計画」を閣議決定した。

独立行政法人に係る制度の改革を進めるため、評価機関の一元化、監事の職務権限の強化等による業務の適正化のための措置を講ずるとともに、非特定独立行政法人の役員に係る再就職規制を導入するほか、不要財産の国庫納付等について所要の措置を講ずる「独立行政法人通則法の一部を改正する法律案」が第169回国会に提出された。

本法律案は、平成20年4月25日、国会に提出されたが、5月23日に提出された「独立行政法人通則法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」とともに内閣委員会において継続審査に付されている。

なお、行政減量・効率化有識者会議においては、同計画に基づき独立行政法人からヒアリングを行うなど、個別法人の見直し状況について議論を行ったほか、進捗状況調査の実施や総務省等から同計画事項の取組状況について報告を聴取するなど、同計画のフォローアップに取り組んでおり、平成20年12月3日には「独立行政法人整理合理化計画のフォローアップ（平成20年）」を取りまとめた。

(3) 地域活性化

地域活性化については、内閣官房に置かれている都市再生本部、構造改革特別区域推進本部、地域再生本部及び中心市街地活性化本部の下でそれぞれの取組が進められてきたが、福田内閣総理大臣（当時）の所信表明演説等を受け、より効果的な取組を実施するため、平成19年10月9日の閣議決定により、上記の地域活性化関係4本部を、特段の事情のない限り、「地域活性化統合本部会合」と総称して合同開催することとともに、これら4本部事務局を統合し、「地域活性化統合事務局」を設置すること、地方の声を反映させるため、同会合に地方公共団体の首長等を参画させることとされた。

同年11月には、同会合において策定された、地方再生のための総合的な戦略である「地方再生戦略」において、地方再生の取組に当たっての基本理念や原則が示されるとともに、地域の住民や民間団体の創意工夫や発想を起点にしたプロジェクトを立ち上がり段階において支援する新たな取組として「地方の元気再生事業」を平成20年度に創設すること等が明記された。これに基づき、平成20年7月、政府は、提案のあった1,186件のうち、120件の案件を選定し、同事業を推進していくなど、省庁横断的・施策横断的な取組を展開しているところである。

また、同年8月に取りまとめられた「安心実現のための緊急総合対策」を受けて提出された平成20年度第1次補正予算において、地域活性化に資するために必要な事業に充てる「地域活性化・緊急安心実現総合対策交付金」260億円が創設されたところである。さらに、同年10月に取りまとめられた「生活対策」を受けて提出された同第2次補正予算案において、地域活性化等に資するきめ細かなインフラ整備などを進めるための「地域活性化・生活対策臨時交付金」6,000億円が創設される予定である。

(4) 地方分権改革

国民がゆとりと豊かさを実感し、安心して暮らすことのできる社会の実現を目指し、地方分権改革を総合的かつ計画的に推進するため、平成18年12月、地方分権改革推進法が3年間の時限法として成立した(平成19年4月1日施行・平成22年3月31日失効)。地方分権改革については、同法に基づき、平成19年4月に設置された地方分権改革推進委員会(委員長:丹羽宇一郎伊藤忠商事株式会社取締役会長)において調査審議が行われている。

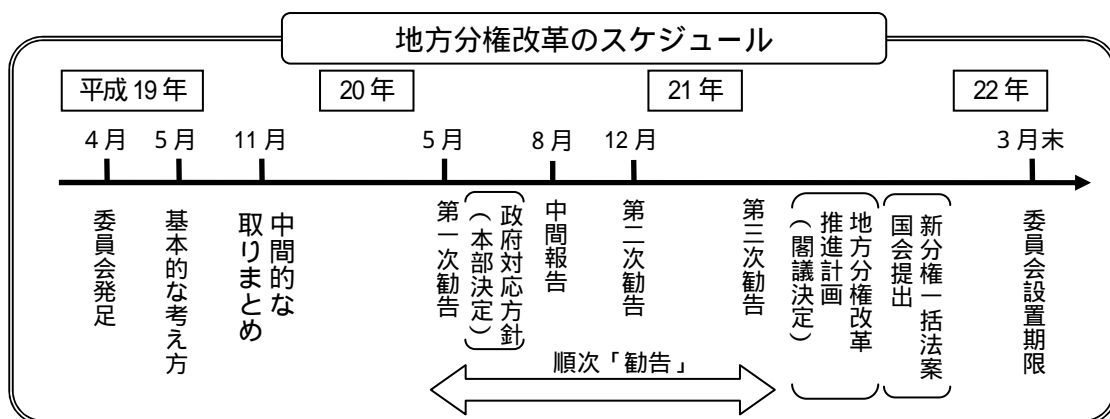
同委員会は、平成19年11月に、今後の検討の方向性を明確にした「中間的な取りまとめ」を行い、これに沿って今後順次行う勧告に向け調査審議を進めてきた。

平成20年5月には、「第1次勧告」が取りまとめられ、福田内閣総理大臣(当時)に提出された。第1次勧告では、「国と地方の役割分担の基本的な考え方」、「重点行政分野の抜本の見直し」、「基礎自治体への権限移譲と自由度の拡大」、「現下の重要二課題(道路特定財源の一般財源化、消費者行政の一元化)」、「第2次勧告に向けた検討課題(国の出先機関の改革の基本方向、法制的な仕組みの横断的な見直し等)」が盛り込まれており、これを受けて、地方分権改革推進本部(本部長:内閣総理大臣)は、同年6月、「地方分権改革推進要綱(第1次)」を決定し、第1次勧告を踏まえた政府の対応方針を明らかにした。

同年12月には、「第2次勧告」が取りまとめられ、麻生内閣総理大臣に提出された。第2次勧告では、「義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」、「国の出先機関の見直しと地方の役割の拡大」が盛り込まれた。政府は、国の出先機関の改革について、今後の「工程表」となる「計画」を平成20年度内に策定することとしている。

今後、同委員会では、第3次勧告に向け、分権型社会にふさわしい税財政構造の構築及び分権型社会に対応した地方行政体制の基盤を整備するための課題等について調査審議を進めることとしている。

政府は、これら勧告を踏まえ、講ずべき必要な法制上又は財政上の措置等を定めた「地方分権改革推進計画」を策定し、平成21年度中できるだけ速やかに「新分権一括法案」を国会に提出することとしている。



(5) 道州制

道州制については、現在、政府においては、市町村合併の進展など社会経済情勢の変化

により道州制の導入の検討が重要な課題になっていることから、道州制の導入に関する基本的事項(「道州制の導入により実現される地域社会、経済社会等の姿」,「道州制の下における新しい国・地方の政府像」など)を議論し、「道州制ビジョン」の策定に向け、平成19年1月に渡辺道州制担当大臣(当時)の下に新設された「道州制ビジョン懇談会」(以下「懇談会」という。)で検討が行われている。また、併せて、道州制についての国民的論議の喚起のため、懇談会に自由に参加し、意見を述べることができる全国8ブロックの経済界代表者11名から成る、「道州制協議会」(以下「協議会」という。)が設けられた。なお、この各ブロックの協議会メンバーが中心となってブロック協議会が設置されており、このブロック協議会等により、大臣等が出席して参加者と意見交換を行うシンポジウム等が開催されてきた。

懇談会では、平成20年3月に、「道州制ビジョン懇談会中間報告」(以下「中間報告」という。)を取りまとめ、増田道州制担当大臣(当時)に提出した。中間報告は、「現状の問題点」,「道州制の理念と目的」,「制度設計の基本的な考え方」,「国、道州、基礎自治体の役割と権限」,「道州の組織等」,「道州制における税財政制度」,「道州の区域」,「道州制の導入プロセス」及び「道州制特区推進法の活用」について具体的に提示したものであり、その中で、道州制の導入時期及び工程表については、「2018年までに道州制に完全移行すべきである」と考え、「道州制の理念と目的、国、道州、基礎自治体それぞれの役割と権限、推進組織、導入時期等を定めた「道州制基本法は、本懇談会の最終報告が行なわれる2010年には原案を作成し、翌年の通常国会に提出する必要がある」とされている。

現在、懇談会では、中間報告を踏まえ、「税財政専門委員会」と「区割り基本方針検討専門委員会」が開催されており、「地域主導型道州制における税財政制度等」と「地域主導型道州制における区割りの透明性のある基準、基本方針」が、それぞれ検討されている。

政府の今後の取組としては、地方分権を進め、地域主導型道州制を目指すこととし、そのため、「道州制基本法」の制定に向けて、内閣に検討機関を設置し、作業を進めるとされている。

(6) 公文書管理の在り方

我が国においては、閣議決定をはじめ国の行政上の重要な意思決定は、文書に基づいて行われるのが原則とされているため、これまで文書の作成・管理に関する制度が整備されてきたが、その体制は十分なものといえず、保存の視点もバラバラであった。

こうした事態を受け、国の公文書管理が本格的に整備されたのは、昭和46年の国立公文書館²の設置以降であり、「歴史的資料として重要な公文書等」については、各府省から国立公文書館へ移管されることになった。しかし、現在その移管は進んでおらず、時間の経過とともに、文書が廃棄され、散逸するおそれがあると指摘されている³。

政府は、新たな文書管理法の在り方を含む、国の機関における文書の作成から国立公

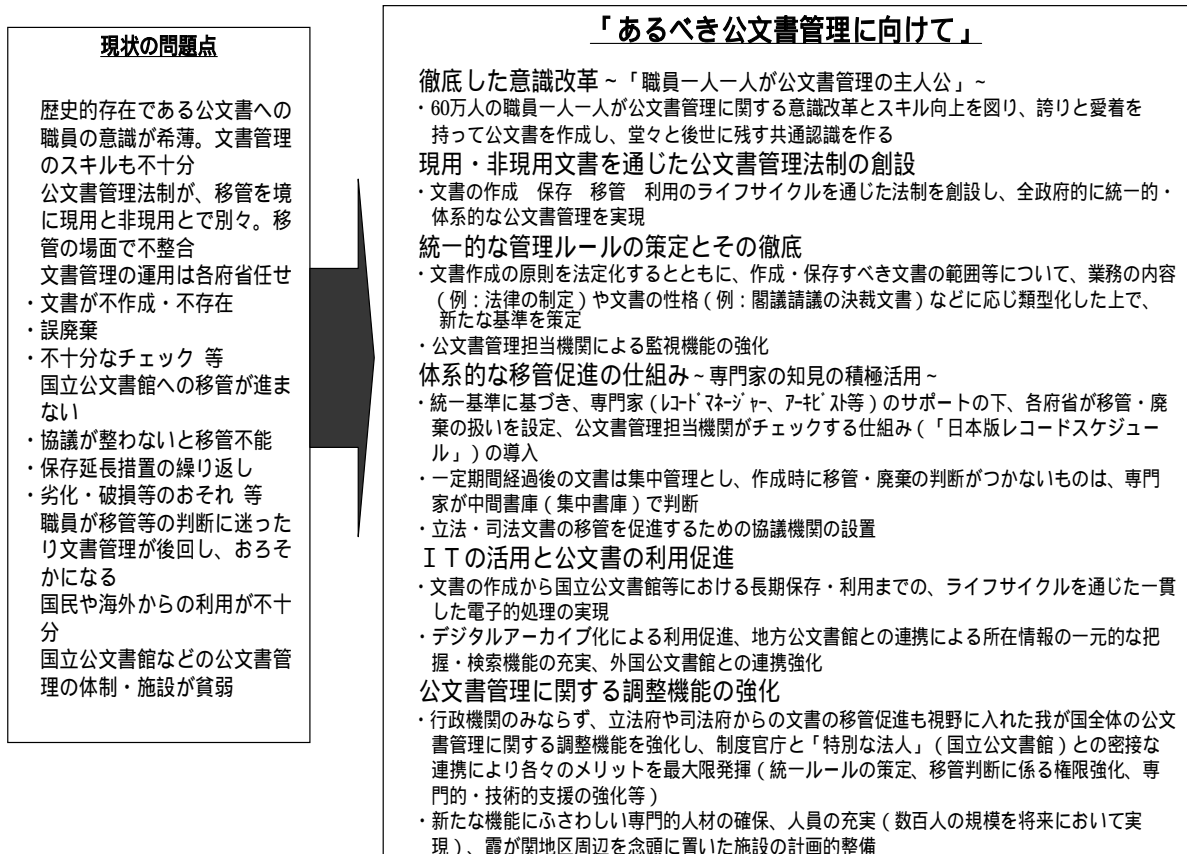
² 平成13年に独立行政法人に移行。

³ 「公文書等の適切な管理、保存及び利用のための体制整備について 未来に残す歴史的な文書・アーカイブズの充実に向けて」(平成16年:『公文書の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会』取りまとめ)

文書館への移管、廃棄までを視野に入れた文書管理の今後の在り方及び国立公文書館制度の拡充等について必要な検討を行うため、「公文書管理の在り方等に関する有識者会議（平成 20 年 2 月 29 日内閣官房長官決裁）を開催し、平成 20 年 11 月 4 日に最終報告を取りまとめた。

最終報告のポイントは、以下のとおりである。

「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」最終報告のポイント(抜粋)
「時を貫く記録としての公文書管理の在り方」～今、国家事業として取り組む～



（内閣府資料より作成）

政府はこの報告等を踏まえ、「公文書の管理等に関する法律案（仮称）」を第 171 回国会に提出することとしている。

(7) 市場化テスト

平成 16 年 4 月に発足した「規制改革・民間開放推進会議」（現「規制改革会議」）においては、規制改革の一層の推進、官製市場の民間開放等を重点課題とし、医療、福祉・保育、教育、農業、労働等の主要官製市場改革について取組が行われた。その中で、分野横断的な手法として市場化テスト（行政サービスに関する官民競争入札等制度）の導入が提言され、第 164 回国会（平成 18 年 5 月）において、市場化テストの導入のための「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律（公共サービス改革法）」が成立し、同年 7 月から施行されている。

官民競争入札等の対象となる事業は、民間や地方公共団体からの提案を踏まえ、「官民競

争入札等監理委員会」において審議され、「公共サービス改革基本方針」(閣議決定)に盛り込まれる。対象事業は、統計調査関連業務、登記関連業務、社会保険庁関連業務、ハローワーク関連業務、公物管理関連業務、施設管理・運営業務及び研修関連業務、刑事施設関連業務、内部管理業務、独立行政法人の業務、徴収関連業務等であり、平成20年12月19日の同基本方針の改定(閣議決定)により、累計対象事業数は82事業となった。このうち、ハローワーク関連業務に関しては、同基本方針において、ハローワークの本庁舎内で実施する無料の職業紹介・職業相談⁴等について民間競争入札を行うため法改正⁵を行うこととされており、また、刑事施設関連業務に関しても、刑事施設(刑務所、少年刑務所及び拘置所)の運營業務⁶について民間競争入札を行うため、法改正を行うとされている。

(8) 個人情報の保護

第156回国会(平成15年)において成立した「個人情報の保護に関する法律」は、個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護することを目的としており、官民を通じた個人情報保護の基本理念等を定めた基本法に相当する部分と個人情報取扱事業者(5,000件以上の個人データを有する事業者)の遵守すべき義務等を定めた一般法に相当する部分から構成されている。

現在、同法の全面施行(平成17年4月)から4年近くが経過し、個人情報保護に関する一般の意識も高まり、個人情報を取り扱う事業者の取組が進む一方で、事業者からの個人情報漏えい事案が後を絶たず、また、同法の誤解等に起因して、必要とされる個人情報の提供が行われなかったり、各種名簿の作成が中止されるなどの、いわゆる「過剰反応」といわれる事案もみられ、社会的な問題となっている。

内閣府の国民生活審議会においては、「個人情報の保護に関する基本方針」(平成16年4月閣議決定)で、「法の施行状況について、法の全面施行後3年を目途として検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずること」とされていることに基づき、個人情報保護制度の見直しに向けた検討を進め、平成19年6月、政府に対し、過剰反応への対応、基本方針の見直し、ガイドラインの共通化について必要な検討を行うこと等を求める「個人情報保護に関する取りまとめ(意見)」を政府に提出した。

同取りまとめを受けて、政府は、平成20年4月、基本方針の一部変更を閣議決定し、この中で、過剰反応への対応としては、事業者及び国民に対する積極的な広報・啓発活動に取り組むことや、法律・条例の適切な解釈・運用を行うことを明記するとともに、事業者が策定・公表するプライバシーポリシー(事業者が個人情報保護を推進する上での考え方や方針)等については、消費者等、本人の権利利益の一層の保護のための措置等を盛り込むことも重要と指摘している。

⁴ 雇用保険受給者に対する失業認定の一環として実施する職業紹介・職業相談を除く。

⁵ ハローワーク関連業務に関しては、第169回国会に「公共サービス改革法」の改正案が提出され当委員会に付託されたが、第170回国会において審査未了となった。

⁶ 被収容者に対する有形力の行使及び被収容者の権利を制限し、又は被収容者に義務を課す処分を伴う業務を除く。

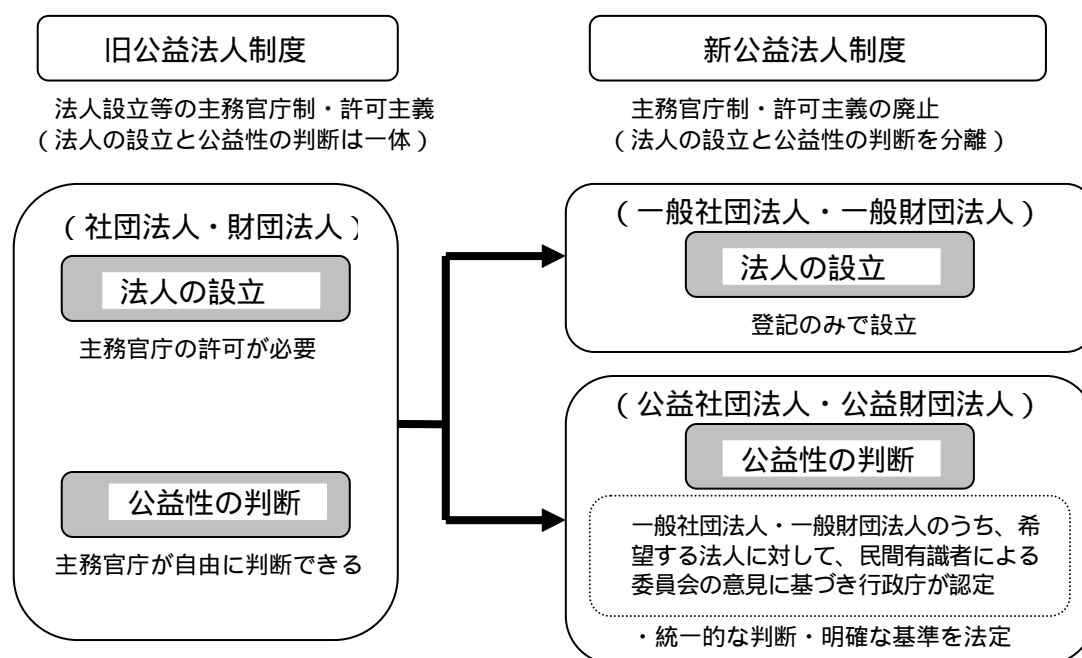
また、個人情報保護に関するガイドラインの共通化については、複数のガイドラインが適用される事業者があることに留意し、同年7月、「個人情報保護関係省庁連絡会議申合せ」において、各府省庁は、各事業分野ごとのガイドラインの共通化について検討を加え、必要な措置を講ずるよう取り組むこととされている。

(9) 新公益法人制度の施行

平成18年5月、公益法人制度を抜本的に見直すための公益法人制度改革関連3法が成立し、その後、新制度施行に向けて、公益認定等委員会の設置及び関係政令・内閣府令等の整備、税制の整備、「公益認定等ガイドライン」や「公益法人会計基準」の決定・公表等の準備が進められ、平成20年12月1日から施行された。

新公益法人制度の特色は、法人の設立許可と公益性の判断が分離されていることである。まず、法人の設立については、準則主義（登記）により簡便に法人（一般社団法人又は一般財団法人）が設立できることとされている。そして、これらの中から法令で定められた基準を満たしている法人が、行政庁から公益性の認定を受けて公益法人（公益社団法人又は公益財団法人）となる。

< 公益法人制度改革のポイント >



(「平成20年度 公益法人に関する年次報告」(総務省)より作成)

また、従来からの公益法人については、法施行後5年の間(平成25年11月末まで)に、一般社団・財団法人又は公益社団・財団法人への移行等を選択することとなる(移行期間終了時まで申請を行わなかった場合は解散)。

(10) 少子化対策

我が国においては、急速に少子化が進行し、平成17年の合計特殊出生率（1人の女性が生涯に産む子供の数）は、1.26と過去最低を更新するとともに、人口も平成16年をピークとして減少に転じ、人口減少社会が現実のものとなった。平成19年の合計特殊出生率は、前年を0.02ポイント上回る1.34となり2年連続で上昇したものの、出生数は対前年度比3千人減の109万人となっており、依然として低い水準にある。

政府においては、平成2年の「1.57ショック」を契機に対策の検討を始め、「次世代育成支援対策推進法」及び議員立法による「少子化社会対策基本法」の制定、同基本法に基づいた「少子化社会対策大綱」（平成16年6月）の策定、その具体的実施計画である「子ども・子育て応援プラン」（平成16年12月）の策定、その後の予想以上の少子化の進行に対応するため少子化社会対策会議が平成18年6月に「新しい少子化対策について」を決定するなど少子化対策を推進してきた。

しかし、平成18年末に発表された「日本の将来推計人口」（国立社会保障・人口問題研究所）において少子高齢化についての一層厳しい見通しが示されたことなどを受けて、平成19年2月に少子化社会対策会議の下に「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議が設置された。また、社会保障のあるべき姿について、国民に分かりやすく議論を行うことを目的として平成20年1月に社会保障国民会議が設置された。重点戦略検討会議が平成19年12月に取りまとめた重点戦略や、社会保障国民会議が平成20年11月に取りまとめた最終報告においては、未来への投資として子育て支援の社会的基盤の整備と仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）の実現を「車の両輪」として取り組むべきものとされている。

(11) 警察

ア 高齢者の交通安全の確保

今後、社会の高齢化が更に進展する中であって、高齢者の交通安全の確保、とりわけ、引き続き増加が見込まれる高齢運転者の安全対策は喫緊の課題となっている。

第166回国会で成立した、「道路交通法の一部を改正する法律」には、75歳以上の高齢運転者の免許証更新時における認知機能検査の導入、75歳以上の高齢運転者の自動車運転時に高齢運転者標識（いわゆる「もみじマーク」）の表示義務付け、高齢者講習を受講することができる期間を更新期間満了日の6月前からに延長等、高齢運転者対策が盛り込まれ、平成20年6月1日に施行された。しかし、75歳以上の高齢運転者に対するもみじマークの表示等の義務付けについては、本来高齢者を保護するためのマークの表示義務違反に対し、罰則を適用するのはなじまない、等の議論もあった。

警察庁は、今後必要とされる高齢運転者の支援のための施策を検討するために、平成20年9月に「高齢運転者の支援に関する検討委員会」を開催し、4回にわたり検討を重ね、同年12月に、身体機能検査等の結果に基づく高齢者講習の内容の簡素化、高齢者等の運転する自動車の専用駐車区間制度の導入、高齢運転者標識の表示義務の見直し等を内容とする、「高齢運転者の支援に関する検討委員会報告書」を取りまとめた。同報告書を受け、警

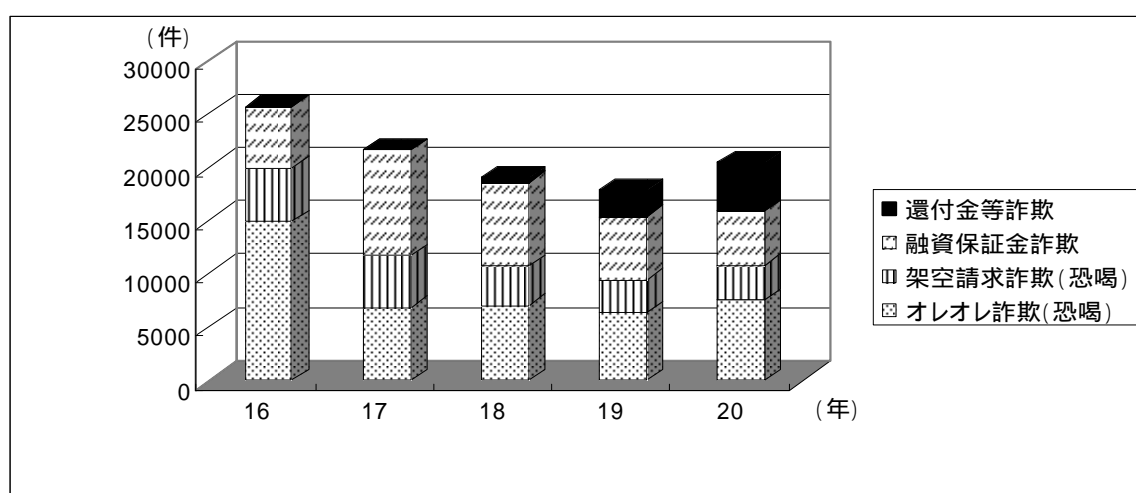
察庁は道路交通法の改正法案を第 171 回国会に提出する準備を進めている。

イ 振り込め詐欺（恐喝）事件の現状と対策

振り込め詐欺（恐喝）とは、いわゆるオレオレ詐欺（恐喝）、架空請求詐欺（恐喝）、融資保証金詐欺、還付金等詐欺の総称で、携帯電話等を利用して被害者に対面せず、現金を指定した預貯金口座に振り込ませるなどしてだまし取る手口による詐欺又は恐喝である。

平成 20 年の振り込め詐欺（恐喝）事件の認知件数は 20,481 件で、被害総額は約 275 億 9,400 万円であり、被害総額は過去最悪だった平成 16 年に次ぐ 2 番目、認知件数は 3 番目に多く、深刻な状況にある。

（振り込め詐欺（恐喝）の認知件数）



（警察庁発表資料より作成）

こうした状況を受け、警察は、振り込め詐欺（恐喝）捜査の推進と被害拡大防止活動への捜査情報の活用、振り込め詐欺対策室の設置と振り込め詐欺撲滅アクションプランの策定、といった総合的な振り込め詐欺（恐喝）対策を推進している。

さらに、第 169 回国会において成立した「携帯音声通信事業者による契約者等の本人確認等及び携帯音声通信役務の不正な利用の防止に関する法律の一部を改正する法律」により、従来規制されていなかった、SIMカード⁷等の契約者特定記録媒体⁸単体での取引が規制対象となったほか、携帯電話等の貸与業者に対して本人確認記録の作成・保存が義務付けられたことから、改正法の趣旨を踏まえ、不正に流通した携帯電話等の供給・流通行為の積極的な取締りを行っているとしている。

⁷ 携帯電話で使われている、電話番号を特定するための固有の ID 番号が記録された IC カード

⁸ 契約者を特定するための情報を記録した電磁的記録媒体であって、携帯電話端末等に取り付けることによって通話が可能になるもの

第 171 回国会提出予定法律案等の概要

1 構造改革特別区域法及び競争の導入による公共サービスの改革に関する法律の一部を改正する法律案

経済社会の構造改革を推進するとともに地域の活性化を図るため、地方公共団体の長が社会教育施設の管理及び整備に関する事務を実施することができることとするとともに、競争の導入による公共サービスの改革を推進するため、これまで構造改革特別区域における特例措置として行われていた刑事施設における被収容者に対する健康診断の実施等に関する業務の民間事業者への委託について、広く官民競争入札又は民間競争入札により行うことができることとする等の措置を講ずる。

2 国家公務員法等の一部を改正する法律案

国家公務員制度改革基本法に基づき、内閣による人事管理機能の強化等を図るため、人事の一元管理に関する規定の創設並びに内閣官房の所掌事務及び内閣人事局の設置に関する規定の整備等、所要の改正を行う。

3 公文書の管理等に関する法律案（仮称）

行政文書等の適正な管理、歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図るため、公文書の管理等に関する基本的事項を定める。

4 道路交通法の一部を改正する法律案

駐車若しくは停車が禁止されている道路の部分又は時間制限駐車区間のうち道路標識等により指定されたものについて、高齢運転者等の申請により都道府県公安委員会が交付する標章を掲示した普通自動車に限り駐車又は停車をすることができることとするほか、高速自動車国道等において車間距離保持義務に違反する行為をした者に係る法定刑の引上げ、高齢運転者標識の表示義務の見直し等の措置を講ずる。

5 海賊行為への対処等に関する法律案（仮称）（検討中）

海賊行為への適確な対処を図るため、海賊行為を行った者の処罰に関する規定を整備する等所要の法整備を行う。

6 銃砲刀剣類所持等取締法等の一部を改正する法律案（仮称）（検討中）

国際組織犯罪防止条約銃器議定書（仮称）の締結に伴い、製造又は輸入をされた携帯可能な銃器に係る刻印制度の創設、携帯可能な銃器の不正な製造の禁止等所要の措置を講ずる。

（参考）継続法律案

株式会社地域力再生機構法案（内閣提出、第169回国会閣法第14号）

地域経済の再建及び地域の信用秩序の基盤強化を図るため、金融機関、地方公共団体等と連携しつつ、地域経済において重要な役割を果たしている事業者であって、過大な債務

を負うものの事業の再生を、債権の買取りその他の業務を通じて支援することを目的とする株式会社地域力再生機構に関し、その設立、機関、業務の範囲、財政上の措置等を定める。

独立行政法人通則法の一部を改正する法律案（内閣提出、第 169 回国会閣法第 79 号）
独立行政法人に係る制度の改革を進めるため、評価機関の一元化、監事の職務権限の強化等による業務の適正化のための措置を講ずるとともに、非特定独立行政法人の役職員に係る再就職規制を導入するほか、不要財産の国庫納付等について、所要の法整備を行う。

独立行政法人通則法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案（内閣提出、第 169 回国会閣法第 80 号）
独立行政法人通則法の一部を改正する法律の施行に伴い、各府省に置かれる独立行政法人評価委員会に関する規定を削除する等、関係法律の規定の整備等を行う。

消費生活用製品等及び特定生活関連物品に係る危険情報の提供の促進等に関する法律案（長妻昭君外 2 名提出、第 164 回国会衆法第 26 号）
消費生活用製品等及び特定生活関連物品に係る危険情報の提供等が適切に行われるよう、危害防止措置、危害防止命令、緊急措置及び緊急命令その他の必要な措置を定める。

内容についての問い合わせ先 内閣調査室 中村首席調査員（内線3301）
--

総務委員会

総務調査室

所管事項の動向

1 公務員制度及び独立行政法人の改革等

(1) 人事管理、退職管理、労働基本権等の改革

平成18年6月、「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」（いわゆる「行革推進法」）が公布・施行され、総人件費改革¹等において実施される行政の組織・運営の見直しと併せて、公務員制度改革に関し、政府が、能力・実績に基づく人事管理や退職管理の適正化等の早期具体化措置、公務員の労働基本権と人事院制度、給与制度、職員の能力・実績に応じた処遇、幹部職員の選抜・育成制度等公務員制度について、国家公務員の給与制度見直しの進捗状況等を踏まえつつ、国民の意見を十分配慮して、幅広く検討することが規定された。

このうち、 については、平成19年7月に公布された「国家公務員法等の一部を改正する法律」により、国家公務員についての対応が図られたが、地方公務員については、同年5月末に政府から、国家公務員とほぼ同内容の対応を定める改正案が提出される一方、民主党から、同年5月初めに離職後の就職に係る制限に関する措置を定める改正案が、また、6月初めには、他の役職員の再就職に係る依頼等の規制及び再就職者による依頼等の規制の導入等の退職管理の適正化に関する措置を講ずる改正案が提出されたものの、これらは、総務委員会において継続審査の扱いとされたまま、今日に至っている。なお、地方公務員法の改正に関しては、総務委員会に「地方公務員法に関する実務者協議会」が設置され、検討が行われている。

一方、 については、平成18年7月、行革推進法に基づき設置された行政改革推進本部に「専門調査会」が置かれ、平成19年10月、同調査会は、「公務員の労働基本権のあり方について」と題する報告書をまとめた。同報告書は、総合的な公務員制度改革の一環として、労使関係制度等についても、改革に取り組む必要があるとして、改革の方向性に関し、労使関係の自律性の確立や国における使用者機関の設立などについての考え方を示したものの、消防職員・刑事施設職員の団結権や争議権については、意見統一に至らず、労使関係制度等の改革の具体化に当たっては、十分な時間をかけ集中的に、かつ慎重に検討を行うことが必要であるとするものであった。

また、政府は、平成19年4月、「公務員制度改革について」（閣議決定）において、内閣総理大臣の下に有識者からなる公務員制度に関する検討の場を設け、採用から退職までの公務員の人事制度全般の課題について総合的・整合的な検討を進め、公務員制度の総合的

¹ 行革推進法を受け、政府は、公務員の総人件費改革については、「国の行政機関の定員の純減について」を閣議決定（平成18年6月）し、重点事項における業務の大胆かつ構造的な見直し及び厳格な定員管理により、国の行政機関について2010年までに5.7%（18,936人）以上の定員純減を確保することとした。また、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」（平成18年7月閣議決定）においては、「更なる改革」として、国家公務員については定員純減の着実な実施と2011年度までの純減の継続を行うこと、地方公務員については5年間で行政機関の国家公務員と同程度（5.7%）の定員純減を実現すること等を断行し、公務員人件費を削減することとされた。これにより、公務員人件費は、「更なる改革」（5年間で2.6兆円）を上回る削減を目指して強力に進めるとされた。（「平成21年度予算の全体像」（平成20年7月28日経済財政諮問会議））

な改革を推進することとした。これを受けて、平成19年7月、「公務員制度の総合的な改革に関する懇談会」が設置され、平成20年2月、同懇談会は、公務員制度を内外の状況と国民のニーズに適したものに改め、公務員が国家と国民に奉仕し、役立つ誇りと喜びをもって働けるようにするとともに、常に研鑽と競争と選択を通じて、より優れた公務人材を育て活躍させようとするとの考え方に立って、改革の主要項目を7点に取りまとめた報告書を提出した。なお、同報告書は、労働基本権の付与については、先の「専門調査会」の報告を尊重し、国における使用者機関の在り方について検討するとしている。

政府は、これらを踏まえ、第169回国会に、国家公務員制度改革の基本理念等を定めた「国家公務員制度改革基本法案」を提出し、同法案は、衆議院における修正を経て、平成20年6月に成立した。今後、この法律に基づく改革の具体化について注視していく必要がある。

(2) 独立行政法人の見直し

独立行政法人は、平成13年4月に57法人が国の行政機関から移行したのに始まる。その後、平成15年10月に32法人が特殊法人等から移行し、平成17年末までには113法人が設立された。しかし、平成18年以降、中期目標期間終了時の検討に基づく統廃合が行われたり、平成19年末に「独立行政法人整理合理化計画」が閣議決定され、事務・事業の見直しや法人の廃止、民営化等を推進することとなった結果、平成20年10月現在100法人となっている。

独立行政法人制度は、人件費の削減等効率化の向上、経営努力へのインセンティブ付与等自律性の発揮、役職員の給与等の支給基準の公表等透明性の確保を目指したものであったが、国の行政機関の独立行政法人化が国の定員管理の隠れみよとなっている、特殊法人からの単なる看板の架け替えである、官製談合や天下りの温床となっている等の批判があること等を踏まえ、平成19年12月24日、政府は、「独立行政法人整理合理化計画」を閣議決定し、国民生活の安定と社会経済の健全な発展のために必要なサービスを確保しつつ、政府における無駄を徹底して排除するよう取り組むとの考え方の下に、各法人の事務事業及び組織等について、事務・事業の見直し等と、それを踏まえた法人の廃止・民営化等、統合・他機関・地方への移管、非公務員化を行うとともに、法人の見直しに関連して横断的に、随意契約や保有資産の見直し等の効率化に関する措置と、内部統制とガバナンス強化に向けた体制整備、関連法人等との人・資金の流れや監事監査、事後評価、情報開示の在り方の見直し等の法人の自律化に関する措置を講ずることとした。

これを踏まえ、平成20年2月、独立行政法人統計センターの非公務員化を内容とする「独立行政法人統計センター法の一部を改正する法律案」が第169回国会に提出されたが、同法案は、総務委員会において継続審査の扱いとされている。

また、平成20年6月に閣議決定された「経済財政改革の基本方針2008」(以下「基本方針2008」という。)においては、「独立行政法人通則法の改正により、内閣によるガバナンスの強化を図る」とされ、独立行政法人所管の府省に置かれている独立行政法人評価委員会を総務省に一元化することなどを内容とする「独立行政法人通則法の一部を改正する法

律案」が第169回国会に提出されたが、同法案は、内閣委員会において継続審査の扱いとされている。

(3) 行政不服審査制度の見直し

現行の行政不服審査法は、昭和37年に施行されて以来45年余にわたり実質的な改正が行われておらず、この間の国民生活や行政をめぐる状況の変化は著しいものがあるとともに、行政不服審査制度は、全体としてかなり複雑であり、国民の権利救済制度としての実効性を欠く等の観点から、様々な問題点が指摘されていた。また、平成16年には、行政事件訴訟法について、国民の権利利益のより実効的な救済手続の整備を図るための抜本的改正が行われており、これとの整合性を図る必要も生じていた。

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

これを踏まえ、「行政不服審査法案」、「行政不服審査法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」及び「行政手続法の一部を改正する法律案」が立案され、第169回国会に提出されたが、これら3法案は、いずれも、総務委員会において継続審査の扱いとされている。

(4) 韓国・朝鮮人等元B C級戦犯者への補償法立法化の動き

第二次世界大戦中、朝鮮半島等において動員され、俘虜監視員等の業務に従事させられたためにB C級戦犯とされたにもかかわらず、サンフランシスコ平和条約の規定により日本国籍を喪失したため恩給・援護法等の対象とならない韓国・朝鮮人等元B C級戦犯者について、被った被害並びに損害の深刻さにかんがみ、その苦痛を慰藉するための特別給付金を支給するため、第169回国会に、民主党から、「特定連合国裁判被拘禁者等に対する特別給付金の支給に関する法律案」が提出されたが、総務委員会において継続審査の扱いとされている。

2 地方行政の動向

(1) 地方分権改革に向けた取組

平成18年12月に成立した地方分権改革推進法²に基づき、平成19年4月1日に、地方分権改革の推進に関する基本事項について調査審議し、地方分権改革推進計画の作成のための具体的な指針について内閣総理大臣への勧告等を行う地方分権改革推進委員会（以下この項において「委員会」という。）が内閣府に設置された。

これまでの主な委員会の取組及び政府の対応は次のとおりである。

² 地方分権改革の推進について、その基本理念と基本方針を示すとともに、その具体化を図るための地方分権改革推進計画の作成、地方分権改革推進委員会の設置等の推進体制等を定めたプログラム法的性格を有する。3年間の時限立法。

平成19年 5月30日	地方分権推進に 当たっての基本 的な考え方	・地方分権改革の目指すべき方向性 ・基本原則 ・調査審議の方針 ・政府及び地方自治体に望むこと
11月16日	中間的な取りま とめ	・地方分権改革における基本姿勢（国民・住民本位の地方分権改革） ・今後の検討の方向性（法制的な仕組みの見直し（義務付け・枠付けの存 置を許容する場合のメルクマールの提示） 個別の行政分野・事務事業の 抜本的見直し・検討 等） 等
平成20年 5月28日	第1次勧告	・国と地方の役割分担の基本的な考え方 ・重点行政分野の抜本的見直し ・基礎自治体への権限移譲と自由度の拡大 等
6月20日	<政府> 地方分 権改革推進要綱 （第1次）決定	第1次勧告の勧告事項への対処方針
6月27日	<政府> 経済財 政改革の基本方 針2008について	地方分権改革推進要綱（第1次）に基づき取り組む。 ・平成21年度中できるだけ速やかに「新分権一括法案」を国会に提出 ・国の出先機関を大胆に合理化 ・道州制の本格的な導入に向けた「道州制ビジョン」を策定
8月1日	国の出先機関の 見直しに関する 中間報告	・国の出先機関の見直しの必要性と今後の検討の進め方 ・事務・権限の仕分け（考え方の具体化） ・組織の見直しの方向（人員・財源の取扱いについての基本的考え方） 等
12月8日	第2次勧告	・義務付け・枠付けの見直し（メルクマール該当・非該当の判断） ・国の出先機関の見直し（事務・権限の見直し、人員・財源の取扱い、組 織の見直し） 等

委員会は、平成20年12月に、「義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」及び「国の出先機関の見直しと地方の役割の拡大」を柱とする第2次勧告を行った。同勧告は、前者については、自治事務のうち、法令による義務付け・枠付けをし、条例で自主的に定める余地を認めていないもの（約500法律、約1万条項）を見直しの対象とした上で、義務付け・枠付けの存置を許容する場合等のメルクマールを設定し、各条項のメルクマール該当性について委員会としての判断を示している³。また、後者については、国の出先機関の事務・権限を地方にできるだけ移譲し、地方再生と地域振興の観点から府省を超えた総合的な出先機関に統合再編することを提言するとともに⁴、これらの改革に伴い、出先機関職員のうち、合計3万5,000人程度の削減を行うべきであるとしている。

なお、同勧告は、今後の第3次勧告に向けた調査審議項目として、上記メルクマールに該当せず見直し対象条項となるものについて具体的に講ずべき措置、分権型社会にふさわしい税財政制度の構築、分権型社会に対応した地方行政体制の基盤を整備するための課題、の3つを挙げている。

第2次勧告の提出を受け、麻生内閣総理大臣からは、政府において、これを実施するためのいわゆる「工程表」を平成20年度内を目途に作成する旨の考え方が示された。

³ メルクマールに該当する約4,000条項について、地方自治体の条例制定権の拡大を図る方向での見直しが必要であると整理している。

⁴ 地方再生や地域振興の観点から、国の出先機関として果たすべき役割・機能の効果的発揮を確保し、窓口の一元化を図り、また、いわゆる縦割りの弊害を排除するため、府省を超えた総合的な出先機関として「地方振興局（仮称）」を編成するとともに、公共事業の適正性、透明性を確保するとともに、地方振興局の組織規模が過大となることを避けるため、国の出先機関において引き続き処理することとなる事務・権限のうち、直轄公共事業の実施を専担する組織として「地方工務局（仮称）」を置くことが提言されている。

(2) 第29次地方制度調査会の審議状況

平成19年7月に発足した第29次地方制度調査会は、安倍内閣総理大臣（当時）の「市町村合併を含めた基礎自治体のあり方、監査機能の充実・強化等の最近の社会経済情勢の変化に対応した地方行財政制度のあり方について、地方自治の一層の推進を図る観点から、調査審議を求める」との諮問を受け、専門小委員会を設置して検討を行っている。

専門小委員会では、これまでに地方議会と監査制度改革の方向性について議論が行われ、議員選任の監査委員を廃止すること、議会の議決事件として法定受託事務に係るものについても追加できるようにすること、議員が現場で検査する実地検査権を議会に付与すること等について意見の整理が図られつつあるが、今後も引き続き議論が行われ、本年7月までには答申が行われることとなっている。

(3) 外国人台帳制度の創設

「規制改革推進のための3か年計画」（平成19年6月22日閣議決定）において、現行の外国人登録制度を、住民基本台帳制度も参考とした、適法な在留外国人の台帳制度へと改編していくこととし、遅くとも平成21年通常国会までに関連法案を提出することとされた。

法務省においては、第5次出入国管理政策懇談会が設けられ、新たな在留管理制度についての検討・提言がなされ、平成20年3月に総務・法務両省による「適法な在留外国人の台帳制度についての基本構想」が示された。その後、総務・法務両省連携の下に、制度の具体化に向け、総務省に、実務者や有識者で構成する「外国人台帳制度に関する懇談会」が設置され、同懇談会は、同年12月18日に、報告書を取りまとめ、外国人住民に係る台帳制度の制度イメージを示したところである。

3 地方税財政改革の動向

(1) 平成21年度地方財政対策に至る経緯

ア 生活対策及び生活防衛のための緊急対策

米国の金融危機に端を発し、現在、世界の金融資本市場は100年に1度と言われる混乱に陥っており、実体経済の悪化も進みつつある。政府は、景気不安や世界的な金融不安に対応するため、平成20年10月30日、新しい経済対策となる「生活対策」を発表し、この中で、「生活支援定額給付金（仮称）の実施」、地域における雇用機会創出のための「ふるさと雇用再生特別交付金（仮称）の創設」等のほか、地方公共団体支援策として、道路特定財源の一般財源化に際し、1兆円を地方の実情に応じて使用する新たな仕組みを作ること、地方自治体（一般会計）に長期・低利の資金を融通できる、地方共同の金融機構の創設について検討すること、地域活性化等に資するきめ細かなインフラ整備を進めるため、「地域活性化・生活対策臨時交付金」（仮称）を交付すること、景気後退や本対策に伴う地方税や地方交付税の原資となる国税5税の減収等について、地方公共団体への適切な財政措置を講じること、の4点を掲げた。

また、政府は、その後、経済の悪化が予想を超えるものとなっていることを踏まえ、さらに、同年12月12日、第2次補正予算及び21年度当初予算において講ずべき対策として、

「生活防衛のための緊急対策」を打ち出したところであるが、これに係る地方関係の対策としては、雇用創出のための地方交付税の1兆円増額のほか、地方公共団体が、年末年始等において緊急・臨時的に実施する離職者等の緊急雇用・居住確保対策等への特別交付税による支援、住宅ローン減税の拡充、自動車関係税の時限的減免などを掲げた。

イ 道路特定財源の一般財源化

平成20年度当初予算審議の過程において、福田内閣（当時）は、道路財源の一般財源化の方針を打ち出し、同年5月には「道路特定財源等に関する基本方針」が閣議決定された。この閣議決定を踏まえ、平成20年12月8日に、政府・与党合意（「道路特定財源の一般財源化等について」）が行われ、その中で上記「生活対策」に掲げた「1兆円を地方の実情に応じて使用する新たな仕組み」（ア 参照）として、これまでの地方道路整備臨時交付金⁵に代わる、道路を中心に関連事業を含め、地方の実情に応じて使用できる1兆円程度の「地域活力基盤創造交付金」（仮称）を創設するものとされた。

また、税制面については、与党の平成21年度税制改正大綱（平成20年12月12日）において、道路特定財源制度を廃止するため、地方税法などの関連法について所要の改正を行うこととされる一方、暫定税率については、今後の税制抜本改革の際に検討することとし、それまでの間は、現行の税率水準を原則維持するものとされている。

ウ 平成21年度地方財政対策

平成21年度地方財政対策は、平成20年12月18日に決定された。その内容は、「生活防衛のための緊急対策」に基づく雇用創出等のための地方交付税1兆円増額（既定の加算とは別枠）、地方交付税の総額の増額確保（前年度比0.4兆円増の15.8兆円）、地方公共団体金融機構（仮称）の創設（地方公営企業等金融機構を改組）等である。

なお、地方共同の金融機構創設は、「生活対策」に盛り込まれたものであり（ア 参照）これを受けた、鳩山総務大臣からの検討要請に基づき、地方財政審議会で検討が行われ、同審議会が平成20年12月10日に提出した「平成21年度の地方財政についての意見」において、「地方公営企業等金融機構（以下「機構」という。）を、地方公共団体のニーズに応じ、一般会計債を含む全ての地方債の資金を自主的に貸し出すことができる地方共同の金融機構とすることにより対処すべきである」という結論に達したので、平成21年度よりその実現を図るべきである。」とされたことを踏まえたものである⁶。

⁵ 道路特定財源（国税分）から地方道路整備臨時交付金として平年度ベースで約7,000億円が地方へ交付されている。

⁶ 地方財政審議会における検討に当たっては、同審議会の「地方共同の金融機構のあり方に関する検討会」において検討が行われ、同検討会は、平成20年12月10日に、「政府・与党において策定された『生活対策』に盛り込まれた地方公共団体支援策の一つである『地方自治体（一般会計）に長期・低利の資金を融通できる、地方共同の金融機構の創設』については、現機構（地方公営企業等金融機構）の貸付対象を見直し一般会計事業も含めることにより、その実現を図る」とし、財務基盤や貸付条件、危機管理体制の在り方等の素案を示した報告書を取りまとめた。

(2) 財政健全化に向けた取組

地方公共団体の財政再建制度に関し、新たな枠組みを定める地方公共団体の財政の健全化に関する法律が平成19年6月に成立した。同法は、健全化判断比率（実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率、将来負担比率）等の公表等の制度を設けるとともに、地方公共団体に、健全化判断比率のいずれかが早期健全化基準以上である場合には財政健全化計画、再生判断比率（実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率）のいずれかが財政再生基準以上である場合には財政再生計画の策定を、公営企業の資金不足比率が経営健全化基準以上である場合には経営健全化計画を、それぞれ策定することを義務付けている。

同法の健全化判断比率の公表の仕組みに係る部分は平成20年度から施行され、平成20年11月に、平成19年度決算に基づく健全化判断比率等の状況が総務省から公表された。また、その際、平成21年度から施行される財政健全化計画及び財政再生計画の策定の基準である早期健全化基準及び財政再生基準に関し、平成19年度決算に基づいた場合に基準以上となる団体が併せて公表された。その概略は次のとおりである。

実質赤字比率	<ul style="list-style-type: none"> ・ 2 団体が早期健全化基準以上（うち 1 団体が財政再生基準以上） ・ 実質赤字額があるのは、都道府県で 1 団体、市町村で 23 団体
連結実質赤字比率	<ul style="list-style-type: none"> ・ 11 団体が早期健全化基準以上（うち 2 団体が財政再生基準以上） ・ 連結実質赤字額があるのは、市町村で 71 団体
実質公債費比率	<ul style="list-style-type: none"> ・ 33 団体（すべて市町村）が早期健全化基準以上（うち 2 団体が財政再生基準以上）
将来負担比率	<ul style="list-style-type: none"> ・ 5 団体（すべて市町村）が早期健全化基準以上
資金不足比率	<ul style="list-style-type: none"> ・ 公営企業会計全 7,441 会計のうち、156 会計の資金不足比率が経営健全化基準以上

また、総務省においては、経営が著しく悪化したことが明らかになった第三セクター等について責任を明確化するための方策やその責任を踏まえた処理方策等を検討するため、平成19年1月26日に「債務調整等に関する調査研究会」を設置し、同研究会は平成20年12月5日に報告書を取りまとめたところである。報告書では、第三セクター等に対する抜本的処理策の必要性を検討する際には、外部専門家等からなる経営検討委員会や外部監査を活用すべきことを提言するとともに、事業の整理（売却・精算）又は再生を実施する上で必要となる債務処理のための経費に対する資金手当として、地方財政法の特例による地方債（最大で5年程度の時限措置）を起すことができるよう制度改正を行うべきであるとしている。

(3) 持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた「中期プログラム」

政府は、平成20年12月24日、今後の税制改革の全体像を示す「中期プログラム」を閣議決定した。同プログラムは、堅固で持続可能な「中福祉・中負担」の社会保障制度の構築とそのための財源確保を同時進行で行うことを基本とするものであり、このうち、財源確保のための税制抜本改革については、「今年度を含む3年以内の景気回復に向けた集中的な取組により経済状況を好転させることを前提に、消費税を含む税制抜本改革を2011年度

より実施できるよう、必要な法制上の措置をあらかじめ講じ、2010年代半ばまでに段階的に行って持続可能な財政構造を確立する」との方針が示されている。

このプログラムの意図する社会保障制度改革と税制の抜本改革は、国、地方を通ずる対応が必要となるものであり、今後の地方税財政の在り方をめぐる議論の焦点となるものと考えられる。

4 情報通信

我が国の情報通信事情は、情報通信技術の進歩等により、近年、著しい発展を遂げている。携帯電話・PHSの加入数は、平成20年11月末には1億1,000万件弱となり、インターネットの利用者数は8,811万人（平成19年12月末現在、総務省推計）となっている。また、平成15年12月から開始された地上デジタル放送は、2011年（平成23年）7月24日の完全移行に向けて、官民挙げて様々な取組を行っているところである。これらに代表されるように情報通信は国民生活に広く浸透し、社会・経済活動において必要不可欠な社会基盤となっている。

政府（IT戦略本部）が平成13年1月に「e-Japan戦略」を定めて以降、インフラ整備等が順調に進み、我が国は世界で最も低廉かつ高速なブロードバンド環境を達成した⁷。平成18年1月には政府（IT戦略本部）において国民生活の向上や産業競争力強化に主眼をおいた「IT新改革戦略」を決定した。それに掲げられた目標を確実に達成するため、「IT政策ロードマップ」（平成20年6月）、「重点計画-2008」（平成20年8月）を策定し、健全で安心できる社会の実現、我が国のICT⁸産業の国際競争力の強化等に取り組んでいる。特に総務省では、我が国の情報通信分野での国際競争力強化について、海外での事業展開、標準化・知的財産の獲得、人材育成等の課題に適切に対応するため、「ICT国際競争力強化プログラム」（平成19年5月）を策定して取り組んでいるところである⁹。

しかし、情報通信分野の発展や電気通信サービスの多様化が国民に大きな利便性をもたらす一方で、デジタル・ディバイド（情報格差）¹⁰やインターネット上における違法・有害情報の蔓延、迷惑メール等の急増等、様々な問題が急増している。

また、平成16年に相次いで発覚したNHK職員による不祥事は、受信料の支払い拒否の急増、大幅な受信料収入の減少を招くこととなり、NHKの組織¹¹や受信料制度の在り方に関する議論が進められているところである。

⁷ ブロードバンドサービスの契約数は平成20年9月末現在2,976万件となっている。

⁸ ICT：Information Communication Technology（情報通信技術）の略。従来のITと同義。

⁹ 平成20年7月29日に開催されたICT国際競争力会議において、同プログラムの見直しが行われ、「ICT国際競争力強化プログラムver2.0」として公表された。

¹⁰ デジタル・ディバイド：情報通信技術の恩恵を受けられるか否かで生じる経済格差のこと。

総務省では、「デジタル・ディバイド解消戦略会議」（平19.10～）を開催して対策を検討しており、平成20年6月24日、ブロードバンド基盤及び携帯電話エリアの整備等を内容とする報告書をまとめた。また、第169回国会で成立した改正電波法において、携帯電話の不感対策のため「携帯電話等エリア整備支援事業」へ電波利用料の用途を拡充している。

¹¹ NHKの組織改革については、第168回国会に成立した放送法等改正法において、ガバナンスの強化等が盛り込まれている。

通信と放送の融合・連携が進展する中、総務省では、現在の「通信」と「放送」に分かれている通信・放送法体制を一本化する新たな法体系について検討しており、2010年（平成22年）の通常国会への法案提出を目指している¹²。

(1) 地上デジタル放送の推進

地上デジタル放送は、平成15年12月に関東・中京・近畿の三大都市圏において放送を開始したのを皮切りに、順次視聴エリアを拡大しており、平成20年3月現在では、約4,360万世帯（全世帯比約93%、エリアカバー率）で視聴可能となっている。現在の地上アナログ放送の終了及びデジタル放送への完全移行が行われる平成23年7月24日まで3年を切っている。そのような状況下で、平成20年9月に総務省が実施した調査¹³では、受信機の世帯普及率は46.9%と、3月時点から3.2ポイントの小幅な上昇にとどまり、北京五輪の開催を契機に普及率が50%に達するとの見込みを下回った。アナログ放送の終了時期を知っている人の割合も75.3%となっている（3月時点の64.7%からは上昇している）。

一方で、総務省は、「地上デジタル放送の利活用の在り方と普及に向けて行政の果たすべき役割」について情報通信審議会に諮問し、平成20年6月、第5次中間答申として、国民の理解醸成、受信側の課題、送信側の課題等についての提言がされている。

これを受け、総務省は、平成20年7月に「地上デジタル放送推進総合対策」を策定し、その実施のために平成21年度に必要な経費を予算要求¹⁴している。さらに、10月1日に全国の主要11か所¹⁵でテレビ受信者のデジタル化対応に関する相談対応や支援等を行うための拠点「総務省テレビ受信者支援センター」¹⁶の業務を開始している。

平成20年12月、地上デジタル推進全国会議にて策定された「デジタル放送推進のための行動計画（第9次）」を踏まえ、総務省は、放送事業者、メーカー、地方公共団体、その他関係者を先導して、地上デジタル放送の推進に取り組み、受信側及び送信側の各課題等に適切に対応するための施策を積極的に推進するとしている。

(2) 情報通信の不正利用の防止

インターネット、携帯電話等の情報通信は、国民生活に不可欠な社会的インフラとなっている。しかし、インターネット上における違法な情報（児童ポルノ、麻薬販売等）、子ども等にとっての有害な情報（アダルト画像、暴力的画像等）や公共の安全や秩序に対する危険を生じさせるおそれがある情報（爆発物の製造・使用、自殺等を誘発する情報等）等の流通が大きな社会問題となっており、また、インターネットを不適正に利用して他人

¹² 「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会」の報告（平19.12）を受け、現在、情報通信審議会（総務大臣の諮問機関）の「通信・放送の総合的な法体系に関する検討委員会」において検討中である。

¹³ デジタルテレビ放送に関する移行状況緊急調査

¹⁴ 2011年地上デジタル放送への完全移行に向けた総合対策として、平成21年度国庫債務負担行為限度額に係る平成22年度以降の歳出化額を含め、478.1億円を計上。

¹⁵ 札幌市、仙台市、東京都、長野市、金沢市、名古屋市、大阪市、広島市、松山市、福岡市、熊本市

¹⁶ 平成21年2月を目途に全都道府県に拡大設置するとしている。

に迷惑等を及ぼす問題が深刻化している¹⁷。

受信者の同意を得ずに広告、宣伝等を目的とした電子メールを送りつけてくる、いわゆる「迷惑メール」への対策については、平成17年に「特定電子メールの送信の適正化等に関する法律」が制定された。しかし、迷惑メールは、最近、一層巧妙化・悪質化しており、また、海外発の迷惑メールも急増してきたこと等から更なる対策が求められていた。そのため、第169回国会において、迷惑メールへの対応の強化、広告宣伝メールに対する現行規制方式の見直し、国際的整合性・連携の強化等を内容とする同法の改正が行われ、平成20年12月に施行されたところである。

また、携帯電話のインターネットサイトをめぐる事件に青少年が巻き込まれることが相次いだことから、総務省は携帯電話事業者に対し、青少年向けに携帯電話のフィルタリング¹⁸サービスの導入を促進するよう平成19年12月に要請し、これを受けて携帯電話事業者各社がフィルタリングサービスを導入したものの、サービスが画一的で、アクセスの制限される範囲が広範であるなどの課題を抱えていた。このため、総務省は平成20年4月25日、より良いフィルタリングサービスを提供するよう、携帯電話事業者に改めて要請した。

これを受けて各社では、平成20年10月より18歳未満の契約者又は使用者の親権者に対しフィルタリングサービス導入の案内を行い、親権者からフィルタリングは不要との意思表示がなされない限り、平成21年1月以降各社ごとに、青少年にふさわしくない「アダルト」、「ギャンブル」などのカテゴリのサイトへのアクセスを制限（ブラックリスト方式が標準¹⁹）することとしている²⁰。

(3) NHK受信料問題

NHKの受信料制度については、「通信・放送の在り方に関する懇談会」²¹においてもその見直しが検討され、その後の「政府・与党合意」では「NHK内部の改革を進めた上で、受信料引下げの在り方、受信料支払いの義務及び外部情報の活用についての検討を早急に行い、必要な措置を取る」等の改革案が盛り込まれ、この「政府・与党合意」に基づき総務省が策定した「改革工程プログラム」に沿って、受信料支払いの義務化²²について

¹⁷ なお、青少年の携帯電話所持、特に学校への携帯電話の持込みについて、鳩山総務大臣は平成20年12月5日の記者会見において、「携帯電話が人間性を失わせるという側面を強く持っているということは、これは疑いようのない事実です。便利は、便利なんだけど。そういう意味で、教育現場から、携帯電話を追放するというのは実に正しい。」と述べている。

¹⁸ フィルタリング：インターネット上のウェブサイトを一定の基準に基づきアクセスできなくする機能。安全と確認されたサイトのみアクセスが可能な「ホワイトリスト方式」と、有害と確認されたサイトへのアクセスを禁止する「ブラックリスト方式」がある。

¹⁹ 携帯電話の使用者が小学生以下の場合又は親権者の希望がある場合はホワイトリスト方式となる。

²⁰ なお、第169回国会において成立した「青少年が安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備等に関する法律」（衆議院青少年問題に関する特別委員長提出）は、携帯電話事業者、インターネットプロバイダ等の関係業界に対して、携帯電話の契約者又は使用者が18歳未満の場合、インターネットの利用に当たって原則としてフィルタリングサービスの利用を条件とすること等の青少年が安全に安心して利用できる方策を義務付けている。

²¹ 総務大臣の私的懇談会。通信と放送の融合・連携の進展に対応した法体系の見直しやNHKの抜本的改革等について検討を行い、平成18年6月に報告書を取りまとめた。

²² 現在の放送法では受信契約締結義務はあるが、受信料の支払い義務は明記されていない。

検討が進められた。

平成19年1月、菅総務大臣（当時）は、第166回国会への提出が予定されていた放送法等改正案に受信料の支払い義務化を盛り込む前提として、NHKに対し受信料を2割値下げするよう求めたが、これに対しNHKは、地上デジタル放送移行への設備投資等で財政状況が厳しいことからすぐには実現困難であるとし、受信料体系の見直しを検討しその結果を9月に示すことを表明した。これを受け、政府は、支払いの義務化のみを先行することは国民の理解を得られないとして、第166回国会に提出した放送法等改正案（第168回国会において成立）にこれを盛り込むことを見送った。

NHK執行部は平成19年9月、受信料の引下げ（7%程度）が盛り込まれた「次期経営計画」（平成20年～24年度）（案）をNHK経営委員会に提示したが、経営委員会は内容が不十分との理由からこれを承認せず、執行部に改めて提案するように求めた。

その後、平成20年3月に経営委員会から示された「中長期計画策定に資する重要検討事項のまとめ」を踏まえ、経営委員会において執行部を交えた検討が行われた後、執行部は、経営委員会に、基本構想を5年、収支計画を3年とする次期経営計画案（平成21年度～23年度）を提示したが、この計画案には、受信料引下げは盛り込まれていなかった。これに対し、経営委員会は、平成20年10月の経営委員会において、平成24年度から受信料収入の10%を還元することを明記する等の修正を行った上で、これを承認した。具体的な還元方法については、平成21年度から受信料体系全体の総合的な検討に着手し、最適な方法を決定することとされている。受信料の引下げが実現すれば、昭和25年の放送法施行で受信料制度が始まって以来初めてとなる。

(4) 通信と放送の融合・連携に対応した法体系の検討

通信のプロードバンド化や放送のデジタル化等急速な技術の進歩によって、「通信」と「放送」の融合・連携が進展しているが、法体系が通信と放送の区分に基づき縦割りに構成されていることに起因する制約によって事業者の自由な事業展開が阻害されている等の問題が指摘されてきた。こうした状況の中、融合に対応した法体系の見直しについて、「通信・放送の在り方に関する懇談会」は、「2010年までに、事業者が伝送路の多様化等に柔軟に対応して、利用者ニーズに応じた多様なサービスを提供できるよう、伝送・プラットフォーム²³・コンテンツといったレイヤー（階層）区分に対応した法体系とすべき」旨の提言をまとめ、その後の「政府・与党合意」でも「通信と放送に関する総合的な法体系について、基幹放送の概念の維持を前提に早急に検討に着手し、2010年までに結論を得る」とされた。

これを受け、総務省は、「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会」を設置して、現行法制の課題、伝送・プラットフォーム・コンテンツ等の規律の在り方、通信の秘密・

²³ プラットフォーム：物理的な電気通信設備と連携して多数の事業者間または事業者と多数のユーザー間を仲介し、コンテンツ配信、電子商取引、公的サービス提供その他の情報の流通の円滑化及び安全性・利便性の向上を実現するサービス。ネットワーク上の認証・課金・決済サービス、ポータルサービス、サイバーモール、検索サービスなどが具体的に挙げられる（「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会」報告書）。

表現の自由の在り方、利用者保護や公正競争の在り方等についての具体的な検討を進め、平成19年12月、報告書を取りまとめた。

同報告書では、現在のいわゆる「縦割り規律」に基づく通信・放送法体系を抜本的に見直すことが必要であるとし、情報通信を、権能や求められる役割に基づいて、情報を作成・編集・表現した形態の「コンテンツ」、情報の円滑な流通を媒介する「プラットフォーム」及び情報を電磁的手段により送り・伝える「伝送インフラ」の3つのレイヤーを基軸として分類し、各レイヤーの規律の基本理念を踏まえ、それぞれのレイヤーごとに（必要な場合レイヤー間も含め）できるだけ法律を集約し、さらに、全体としても法技術的に可能な限り大括り化し、「情報通信法（仮称）」として一本化された包括的な法制化を目指すとしている²⁴。同報告書に基づき、総務省では情報通信審議会情報通信政策部に「通信・放送の総合的な法体系に関する検討委員会」を設置し、通信・放送の融合・連携に対応した具体的な制度の在り方について検討を行っている。

5 郵政事業

(1) 郵政事業の現状等

平成19年10月1日、日本郵政株式会社及びその子会社である郵便局株式会社、郵便事業株式会社（日本郵便）、郵便貯金銀行（ゆうちょ銀行）、郵便保険会社（かんぽ生命）が、日本郵政公社の業務等を承継し、郵政民営化がスタートした。郵政民営化により、経営の自由度が増し、各種の規制の緩和等に伴い新たな業務が認められ、新商品・サービスの提供等により利用者の利便性が向上することが期待されたところであるが、民営化後1年を経過した現在、いくつかの問題点も指摘されている。

ア 新規業務等

郵便局株式会社は、郵便事業会社、ゆうちょ銀行、かんぽ生命から業務を受託して、日本郵政公社のときと同様に郵便局において、郵便・貯金・保険の窓口サービスを提供する。さらに、公社に課されていた業務の制限がなくなるため、多種・多様な商品・サービスの提供が可能となる²⁵。

郵便事業会社は、郵便のユニバーサルサービス提供義務が課されており、これまでと同様に全国一律の郵便サービスを提供することになっている。なお、民営化後の郵便には、国内小包については郵便法の適用が除外されて貨物として取り扱われている（貨物自動車運送事業法が適用）。また、同社は、郵便の業務等に支障がない限り、総務大臣の認可を受けて²⁶、国内外の物流サービス等の提供が可能となっている。

²⁴ 総務省は、平成20年2月15日、情報通信審議会に「通信・放送の総合的な法体系の在り方」について諮問した。同審議会では、平成21年12月ごろの答申を目指して、通信・放送の融合・連携に対応した具体的な制度の在り方について、審議が行われている。

²⁵ 新規業務を行う場合には、事前に総務大臣に届け出をしなければならないことになっている。最近では、「ホームセキュリティ」、「光ファイバー接続」、「引越」の取次ぎサービスを行うことのほか、郵便局内にコンビニエンスストア型の物販店舗（ＪＰローソン）を開設している。

²⁶ 総務大臣は、認可に当たって郵政民営化委員会の意見を聴取することになっている。平成20年6月には、

ゆうちょ銀行及びかんぽ生命の金融 2 社については、それぞれ銀行法、保険業法の適用を受けるが、両社の業務範囲は、民営化当初においては民営化前の日本郵政公社の業務範囲と同一とされている。金融 2 社が業務の範囲を拡大するためには、両社のすべての株式が処分されるまでの期間（移行期間）中は、内閣総理大臣（金融庁長官）及び総務大臣の認可を得る必要がある。両大臣はこの認可については、郵政民営化委員会の意見を聴取し²⁷、適正な競争関係及び金融 2 社の経営状況を判断して行うことになっている²⁸。

イ 問題点等

(ア) 簡易郵便局の一時閉鎖

簡易郵便局は、委託契約により営業している郵便局で、全国で現在、4,293局ある。このうち諸般の事情により404局が一時閉鎖になっている（いずれも平成20年11月末）。平成19年3月末には307局の簡易郵便局が一時閉鎖されていたが、郵政民営化時（平成19年10月1日）には417局が一時閉鎖されており、その後も一時閉鎖の局は増加した（最多で454局）。このような状況に対し、郵便局株式会社では、簡易郵便局が一時閉鎖された地域へ直営郵便局の涉外社員や移動郵便局の派遣等を行う一方で、新たな受託者を確保するため、委託手数料を大幅に引き上げている。

(イ) 内容証明等郵便物の不適切な認証事務等

内容証明、特別送達の郵便物の認証事務については、郵政民営化後の平成19年10月1日以後は、郵便認証司が行うことになった。郵便認証司は、認証事務に関し必要な知識及び能力を有する者のうちから、総務大臣が任命することになっており、その任命は会社（郵便事業会社、郵便局株式会社）の使用人であり、かつ、管理又は監督の地位にある者のうちから、会社の推薦に基づいて行われることになっている。

平成19年10月の民営化直後に内容証明及び特別送達の郵便物について、郵便認証司による適正な認証事務が行われず、法令上有効な内容証明及び特別送達の取扱いがなされたとは認められない事例が多数発覚した²⁹。このため、総務省は、郵便事業会社及び郵便局株式会社に対して、利用者への適切な善後策を講ずるよう命令するとともに報告を求めた。この命令を受け両社は、自局（郵便局会社）点検、自店（郵便事業会社）再点検、緊急訓練、マニュアルの改訂等の再発防止策を講じている。

国際貨物運送に関する業務（貨物利用運送事業、倉庫業等）を組み合わせ、荷主に対して行う国際物流業務の認可を受けている。

²⁷ 郵政民営化委員会は郵政民営化推進本部の下におかれた有識者5人からなる組織で、上記の新会社の業務拡大等について主務大臣が認可等を行う際に意見を述べるほか、後述の郵政民営化の総合的な見直しを行い郵政民営化推進本部長に意見を述べる等の権限が付与されている。

²⁸ これまでゆうちょ銀行にクレジットカード業務、住宅ローン等の媒介業務等が認められ、かんぽ生命保険に他の保険会社の法人向け商品の受託販売、入院特約の見直し等が認められた。

また、平成20年4月にゆうちょ銀行が流動性預金の限度額規制について、かんぽ生命保険は加入後一定期間経過した場合の限度額規制についてそれぞれ政令改正の要望を行っているが、現在、郵政民営化委員会において審議がされている。

²⁹ 両社の総務省への報告によると、主な誤りは証明文の遺漏、郵便認証司の印章の押印漏れ、郵便送達報告書への認証文等の記載漏れ等であり、また、不適切な認証事務の件数は37,152件となっている（平成19年10月31日現在）。

その後、郵便事業会社は平成 20 年 5 月、郵便局会社は平成 20 年 8 月に、それぞれ郵便認証司でない社員による不適正な認証事務が多数発生していたことを明らかにした³⁰。両社は、郵便認証司に任命された社員の把握・管理の徹底、社員の再教育、郵便送達報告書の管理者等による点検等の再発防止策を講じている。

(ウ) 郵便外務員による配達先等での貯金の預かり等の制限（総合担務の廃止）

民営化される前の日本郵政公社においては、従前と同様、一人の郵便の外務職員が貯金、保険の業務を兼務するいわゆる総合担務が集配局等に配置されており、この職員は配達等の際に貯金を預かるなどの金融サービスを行うことが可能であったが、郵政事業の分社化により、郵便事業会社の所属となる郵便外務員は、金融 2 社のサービスの提供ができなくなることから、総合担務は廃止された。これによる利用者の利便の低下に対しては、現在、日本郵政グループでは、外務員が配達先等で金融サービスの申込があった場合、最寄りの郵便局に取り次ぎ、郵便局員が利用者宅を訪問することで対応しており、新たな対応策も検討されている³¹。

(I) その他

上記以外には、郵便局長が小包の集荷をできない、郵便局の窓口における待ち時間が増加した、送金、決済サービスの手数料が民営化と同時に引き上げられた等の事項が指摘されている。これに対し郵政グループ各社では、各種方策を講じて、サービス水準の維持に努めるとしているところである³²。

(2) 郵政民営化の見直し

郵政民営化委員会は、郵政民営化法に基づき、3 年ごとに郵政民営化の進捗状況について総合的な見直しを行い、その結果に基づき郵政民営化推進本部長（内閣総理大臣）に意見を述べることになっている。

最初の民営化の総合的な見直しは、平成 21 年 3 月末までに行うことになっている。このため、郵政民営化委員会は、郵政民営化法案等に対する附帯決議、郵政民営化に関する国会決議、国会での主要な質疑等を幅広く洗い出し、網羅的に論点を抽出し、論点ごとに今後の課題と対応策を提言するとしている。具体的には、平成 20 年 8 月からオピニオンリーダーに対するインタビュー、関係省庁、郵政グループ各社、関係業界等からのヒアリング、国民からの意見募集等の調査を行っており、今後は調査内容を踏まえ、抽出した論点について審議を行い、論点ごとに評価書を作成して、それに基づき意見書を作成し、郵政民営化推進本部長に提出することになっている。

³⁰ 両社の発表によると、郵便認証司でない社員による不適切な認証事務の件数は、郵便事業会社が 10,754 件（平成 20 年 5 月 28 日現在）、郵便局株式会社が 6,887 件（平成 20 年 8 月 28 日現在）となっている。総務省はこの事案についても両社に対し報告聴求を実施した。

³¹ 10 局から 15 局を単位とした地区グループに 1 人の割合で外務員を配置して、その外務員が前日に申込のあった顧客を訪問するというものである（平成 20 年 9 月 30 日 日本郵政株式会社社長定例記者会見）。

³² 例えば の指摘については郵便事業会社が郵便局会社に集荷の一部を委託する方向で検討しており、については窓口における一部事務の簡素化を行っており、については定額小為替について需要の多い券種の増加の検討等を行っている。

一方、麻生内閣総理大臣は、郵政民営化の見直しに関し、「民営化した以上は、少なくとも国民のためになって、利便に供してかつ、これが成功させた結果を出さなければならないので、これはきちんと検証した上で、修正すべきところは修正すべきである」旨の答弁をしており、鳩山総務大臣も「光が強い分、影もかなり強いかもしれないから、徹底して我々も注意してみているって、問題点があればすぐ解決できるような方向でやっていきたい」旨の答弁をしている³³。

また、各党においても郵政民営化についての見直しの議論が始まっている³⁴。

なお、第 170 回国会において、郵政民営化の見直しに当たって、当面、日本郵政株式会社等の株式の処分の停止等を行おうとする「日本郵政株式会社、郵便貯金銀行及び郵便保険会社の株式の処分の停止等に関する法律案」(参議院提出、第 168 回国会参法第 7 号)が、本院で否決された³⁵。

6 年金記録問題の監視

社会保険庁においては、平成 9 年以来、基礎年金番号制度を導入し、複数の年金手帳記号番号を統合する作業を進めてきたが、国会における審議等を通じ、オンライン上の記録で、基礎年金番号に未統合の記録が 5 千万件あること、マイクロフィルムで管理されている厚生年金の旧台帳 1,430 万件、船員保険の旧台帳 36 万件の中にコンピュータに収録されていない記録があること、オンラインシステム上の記録が台帳や被保険者名簿等から正確に入力されていないものがあること、保険料を納めた旨の領収書等の証拠書類があるにもかかわらず、保険料の納付記録が台帳等に記録されていないケースがあることが判明した。

これに対し、政府は、平成 19 年 5 月に「年金記録への新対応策パッケージ」、6 月に「年金記録問題への新対応策の進め方」を発表し、これらを通じて 5 千万件の名寄せや台帳とオンライン記録との計画的な突合を行うとともに、a 記録・証拠がない場合について、第三者委員会において総合的に判断を示すこととすること、b 外部有識者の検証委員会を置き、これまでの年金記録の管理・事務処理に係る問題について、経緯、原因、責任等の検証等を行うなどの方針を打ち出した。また、同年 7 月、年金業務刷新に関する政府・与党連絡協議会は、「年金記録に対する信頼の回復と新たな年金記録管理体制の確立について」を決定し、その中で、これらの委員会に加え、「年金業務・社会保険庁監視等委員会」を設置することを表明した。

なお、年金記録確認については、5 千万件の未統合記録と 1 億人の記録のコンピュータ上の突き合わせ(名寄せ)を平成 20 年 3 月 6 日に完了しており、その結果を踏まえ、記録が結び付く可能性がある者への「ねんきん特別便」の発送を同年 3 月末までに完了してい

³³ 第 170 回国会平成 20 年 10 月 8 日衆議院予算委員会

³⁴ 自民党は、平成 20 年 11 月に郵政民営化推進に関する検討・検証プロジェクトチームを設置し、郵政民営化の見直しの検討をはじめとして(新聞報道)、民主党と国民新党は、平成 20 年 9 月に郵政事業の抜本的見直しに取り組むことで合意している。

³⁵ 本法案は、第 168 回国会に参議院の民主、社民、国民各党派共同で提出され、同国会で参議院で可決されて本院に送付され、第 170 回国会まで継続審査とされていたものである。

る。その後、同年4月、5月には3月までに送付した者以外のすべての受給者に、6月からは3月までに送付した者以外のすべての現役加入者に「ねんきん特別便」を送付し記録確認を行っているところである。

(1) 年金記録確認第三者委員会（年金記録の訂正についての公正な判断）

上記aへの対応については、平成19年6月19日、年金記録確認第三者委員会令等が閣議決定され、年金記録の訂正に関し国民の立場に立って公正な判断を示すための第三者委員会が総務省に設置された。第三者委員会は、中央委員会（年金記録確認中央第三者委員会）と地方委員会（年金記録確認地方第三者委員会）で構成され、中央委員会は総務省本省に置かれ、委員は30人以内とされ、地方委員会は各管区行政評価局等全国50か所に置かれ、委員は20人以内（事案数により柔軟対応）とされている。

以来、年金記録の訂正に関する個別事案について、逐次、審査体制の強化（同年7月時点において、全国の審議チーム約200チーム（同年1月15日現在118チーム）、委員905人（同年1月15日現在538人）、事務局職員約2,000人（同年1月15日現在約900人））も図りつつ、中央委員会においては先例となるようなあっせん案の作成、地方委員会においては個別あっせん案の作成を行っているところであり、平成20年12月24日時点における処理状況を見ると、同日までに社会保険庁から第三者委員会へ転送された事案68,380件（同日までに社会保険庁で受け付けた事案は82,750件）に対し、年金記録の確認についてあっせん、訂正不要、取下げのいずれかの結論を得たものが41,740件（転送された事案の61.0%）、そのうち、年金記録の訂正の必要があるとのあっせんをしたものは、15,586件（結論を得た事案の37.3%）となっている。

なお、平成20年3月末時点においては、それまでに社会保険庁において受け付けた事案約5万件のうち、約5千件（社会保険庁段階で処理されたものを含む。）が処理され、約4万5千件が未処理となるものと見込まれていたところであり、このことに関し、政府は、おおむね1年を目途に確認を終えるとしていたものである。

(2) 年金記録問題検証委員会（経緯、原因、責任等の検証）

政府は、上記bへの対応について、年金記録問題発生の経緯、原因や責任の所在等についての調査・検証を早急に行うため、年金記録問題検証委員会を、平成19年6月8日、総務省に発足させた。

平成19年10月31日、同委員会は、年金記録問題発生の根本にある問題として、厚生労働省及び社会保険庁の年金記録管理に関する基本的姿勢、年金記録の正確性確保の重要性に対する社会保険庁の認識不足、年金記録に齟齬があれば裁定請求のときに本人に確認し直せばよいという「裁定時主義」による事務処理、の3点があることを指摘するとともに、これらに加えて、様々な事務処理上の問題、年金管理システムに関する問題などの直接的な要因、更にはいわゆる三層構造に伴うマイナス面の問題、職員団体の問題、地方事務官制度に係る問題など間接的な要因としての組織上のガバナンスの欠如の問題があったこと、また、これらの要因が長い間にわたって積み重ねられる一方、これらに対する十

分な改善対策が採られてこなかったことが、年金記録問題の発生につながったとの報告書を取りまとめた。

(3) 年金業務・社会保険庁監視等委員会（年金業務の監視）

年金業務刷新に関する政府・与党連絡協議会においては、年金記録に対する国民の信頼回復と新たな年金記録管理体制の確立のため、年金記録問題への対応策の実施状況や社会保険庁の業務の執行状況について第三者の立場から報告の聴取やチェックを行うことにより、対応策の着実な実施及び業務の適正かつ確実な執行を図るものとされた。これに基づき年金業務・社会保険庁監視等委員会令が平成19年7月17日に閣議決定された。

同令に基づき総務省に設置された年金業務・社会保険庁監視等委員会は、同月25日に第1回会議を開き、26日には社会保険業務センター（高井戸、三鷹）を視察した結果、社会保険庁が、5千万件の年金記録の実態精査という当時の安倍内閣総理大臣からの指示に対応していないことが明らかとなったとして、翌27日、総務大臣に対し、この件について詳細な作業工程を明らかにするよう厚生労働大臣に対して要請をされたい旨の意見具申を行った。これを受け、総務大臣は厚生労働大臣に同委員会の意見に沿って適切に対処するよう勧告を行った。以降おおむね毎月1回、厚生労働省・社会保険庁からヒアリングを行い、年金記録問題への対応策の実施状況等についての指摘及び指摘事項の確認を行っている。

第171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（内閣提出第2号）（補正予算関連） 既に提出済み（1月5日提出）

地方財政の状況等にかんがみ、地方交付税の総額を確保するため、平成20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）（日切れ扱い）

現下の社会・経済情勢を踏まえ、個人住民税における住宅借入金等特別税額控除の創設、自動車取得税の時限的負担軽減措置の導入、軽油引取税等の一般財源化等を行うとともに、平成21年度評価替えに伴う土地に係る固定資産税等の負担調整措置の延長等及び非課税等特別措置の整理合理化を行うもの

3 地方交付税法等の一部を改正する法律案（予算関連）（日切れ扱い）

地方団体の必要とする行政経費の財源を適切に措置するため、地方交付税の総額及び算定方法の改正を行うとともに、地方債の起債の特例を創設し、地方公営企業等金融機構の業務範囲を拡大する等、所要の改正を行うもの

4 成田国際空港周辺整備のための国の財政上の特別措置に関する法律の一部を改正する法律案（予算関連）（日切れ）

成田国際空港周辺整備のための国の財政上の特別措置に関する法律の有効期限を延長す

るもの

5 電波法及び放送法の一部を改正する法律案（予算関連）

地上デジタルテレビジョン放送への移行について、その円滑な実施を推進するとともに、当該移行によって空くこととなる周波数帯を利用した放送の早期実現を図るため、所要の改正を行うもの

6 住民基本台帳法の一部を改正する法律案

市町村が適法に在留する外国人住民について正確な情報を把握し住民行政の基礎とするための仕組みを整備するとともに、住民基本台帳カードについて転入地においても継続して使えるようにするため、所要の改正を行うもの

7 消防法の一部を改正する法律案

消防機関による緊急搬送の適切な実施に資するため、都道府県が緊急搬送の実施基準を作成し、公表するとともに、消防機関、医療機関等を構成員とする協議会を設置する等の改正を行うもの

8 NHK平成 21 年度予算（放送法第 37 条第 2 項の規定に基づき、承認を求めるの件）
（日切れ扱い）

9 NHK平成 19 年度決算（日本放送協会平成 19 年度財産目録、貸借対照表及び損益計算書）

10 行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律及び高度情報通信ネットワーク社会形成基本法の一部を改正する法律案（仮称）（検討中）

行政事務の電子的処理を原則化するとともに、行政手続のオンライン利用を飛躍的に拡大し、次世代の電子政府の実現に資する基盤を整備しようとするもの

11 地方公務員等共済組合法の一部を改正する法律案（仮称）（検討中）

「被用者年金制度の一元化等に関する基本方針について（平成 18 年 4 月 28 日閣議決定）」及び「被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律案（衆議院で審議中）」附則第 2 条の規定に基づき職域部分廃止と同時に設けることとされている新たな公務員制度としての年金の給付に関する制度を設ける等のため、所要の措置を講ずるもの

(参考) 継続法律案

地方公務員法及び地方独立行政法人法の一部を改正する法律案(内閣提出、第166回国会閣法第97号)

地方公務員に係る制度の改革を進めるため、人事評価制度の導入等により能力及び実績に基づく人事管理の徹底を図るとともに、再就職者による依頼等の規制の導入等により退職管理の適正を確保するもの

独立行政法人統計センター法の一部を改正する法律案(内閣提出、第169回国会閣法第50号)

独立行政法人統計センターを特定独立行政法人から特定独立行政法人以外の独立行政法人に移行するための改正を行うもの

行政不服審査法案(内閣提出、第169回国会閣法第76号)

簡易迅速な手続による国民の権利利益の救済を充実させるため、不服申立ての種類の一元化及び審理の一段階化、審理員による審理手続及び行政不服審査会への諮問手続の導入等を内容とする行政不服審査法の全部改正を行うもの

行政不服審査法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案(内閣提出、第169回国会閣法第77号)

行政不服審査法の施行に伴い、関連する諸法律の規定の整備等を行うもの

行政手続法の一部を改正する法律案(内閣提出、第169回国会閣法第78号)

行政運営における公正の確保を図るため、書面で具体的な事実を摘示して一定の処分又は行政指導を求める申出の制度、一定の行政指導に対する是正の申出の制度等を整備するもの

地方公務員法及び地方独立行政法人法の一部を改正する法律案(馬淵澄夫君外4名提出、第166回国会衆法第29号)

地方公共団体の機関等の業務の公正な執行の確保等に資するため、地方公務員の離職後の就職に係る制限に関する措置を定めるもの

地方公務員法及び地方独立行政法人法の一部を改正する法律案(馬淵澄夫君外4名提出、第166回国会衆法第41号)

地方公務員制度の改革を一層進め、地方公共団体の機関等の業務の公正な執行の確保等に資するため、地方公務員による他の役職員の再就職に係る依頼等の規制及び再就職者による依頼等の規制の導入等の退職管理の適正化に関する措置を講ずるもの

特定連合国裁判被拘禁者等に対する特別給付金の支給に関する法律案（大畠章宏君外
2名提出、第169回国会衆法第21号）

特定連合国裁判被拘禁者が置かれている特別の事情等にかんがみ、人道的精神に基づき、
これらの者及びその遺族に特別給付金を支給するための措置を講ずるもの

内容についての問い合わせ先 総務調査室 細谷首席調査員（内線 3310）

法務委員会

法務調査室

所管事項の動向

1 民事関係

(1) 民法の成年年齢の引下げ

民法では、成年年齢は20歳とされているが、平成19年5月に成立した「日本国憲法の改正手続に関する法律」（国民投票法）の附則第3条では、「満18年以上満20年未満の者が国政選挙に参加することができること等となるよう、選挙権を有する者の年齢を定める公職選挙法、成年年齢を定める民法その他の法令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する」と定められた。

そして、この附則を受けて内閣に設置された「年齢条項の見直しに関する検討委員会」では、平成19年11月1日、各府省において必要に応じて審議会等で審議を行い、平成21年の臨時国会又は平成22年の通常国会への法案提出を念頭に、法制上の措置について対応方針を決定することができるよう検討を進めるものとするとの決定が行われた。

そこで、平成20年2月13日に開催された法制審議会において、法務大臣から、「若年者の精神的成熟度及び若年者の保護の在り方の観点から、民法の定める成年年齢を引き下げるべきか否か等について御意見を承りたい」との諮問がなされた（諮問第84号）。

法制審議会では、この諮問を受けて「民法成年年齢部会」を設置し、平成20年3月から、同部会において民法の成年年齢引下げについて検討が行われている。平成20年12月16日には「民法の成年年齢の引下げについての中間報告書」が取りまとめられ、意見募集の手續に付されたところである。

なお、平成20年7月に内閣府により民法の成年年齢に関する世論調査が実施され、同年9月にその結果が公表された。この調査では、契約を一人でできる年齢を18歳に引き下げることについては、反対が78.8%、賛成が19.0%、親権に服する年齢を18歳に引き下げることについては、反対が69.4%、賛成が26.7%という結果となった。

(2) 夫婦別姓

夫婦別姓に関する世論の動向も踏まえ、政府において、平成13年、現行の夫婦同姓制度に加え、旧姓を名乗ることを容認する選択的夫婦別姓法案を、翌年には、夫婦同姓制度を原則としつつ例外的に旧姓を名乗ることを容認する例外的夫婦別姓法案を、さらに、例外的に旧姓を名乗ることを容認するには家庭裁判所の許可を要することとした家裁許可制夫婦別姓法案を、それぞれ国会に提出しようとしたが、いずれも、与党内の調整が調わず見送られている。他方、議員提案による選択的夫婦別姓法案については、平成9年の第140回国会（常会）以降たびたび提出されている。衆議院においては、直近のものとして、民主・共産・社民等共同提案により平成18年の第164回国会（常会）に提出されたものがあるが、現在、継続審査となっている。

(3) 民法第772条問題

離婚後300日以内に出生した子は、民法第772条により前夫の子と推定され、離婚後に懐胎したことが医学上明らかである場合や、当事者の置かれた状況から、前夫の子でないことが明確である場合にも、前夫の子としてしか出生届ができず、母・子の側から嫡出でない子又は現夫の子として出生届をするためには、調停・裁判を経なければならない。

離婚や再婚の増加等の社会的環境の変化を背景として、届出人の意に反して前夫の子として出生届を出さざるを得ない事案や届出がされず無戸籍のままになっている事案が増加しており、このような問題を解消するために必要な裁判手続の負担が過重である等の指摘がある。

これを受け、平成19年には、離婚後300日以内に生まれた子について、前夫が自分の子でないことを認めた場合で、DNA鑑定等により現夫の子であることが明らかである場合に、現夫の子としての出生の届出を認めること等を内容とする議員立法の動きも見られたが、提出までには至らなかった。

なお、法務省は、通達を発出し、平成19年5月21日から、離婚後300日以内に生まれた子の出生の届出の取扱いを改め、医師の作成した「懐胎時期に関する証明書」が添付され、同証明書の記載から離婚後に懐胎したと認められる場合、民法第772条の推定が及ばないものとして、母の嫡出でない子又は現夫を父とする嫡出子としての出生の届出を可能とした。

(4) 重国籍

我が国は、原則として重国籍を認めていない。国籍唯一の原則を採用し、国籍法に重国籍の防止又は解消の規定を置いている。ところで、平成19年には、国籍法第14条に定める国籍選択の対象年齢である22歳になる者が初めて国籍を選択しなければならないこととなった。今後もこの対象が増える見込みである。

諸外国においては、重国籍を容認している法制度を採っている国も相当数存在している。近年の人権意識の高まりの中で、個人の側から国籍を見るという視点を重視し、公益的観点から生じるとされる不都合は国家間協定や国内法整備によって解決することが可能であり、重国籍者の存在を単に否定するだけでなく、これらの人々の法的地位をどうするか、国籍法の見直しを検討する時期に来ているとの意見もある。

(5) 新しい人権救済制度（人権擁護法案）

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

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

り実効性のある救済手続を定めることを主な内容とするものであった。

人権擁護法案の再提出については、人権の定義があいまいである、独立行政委員会とすると権限が強すぎ、表現の自由を侵害するおそれがある、相手方の権利保護が十分でなく権限の乱用のおそれがある、人権擁護委員に外国人を選任できるのは不適當である等の批判があり、再度の国会提出には至っていない。

なお、平成 20 年 10 月、国連の自由権規約委員会から我が国に対し、平成 10 年の第 4 回勧告に引き続き、国連総会決議であるパリ原則に従い、独立した国内人権機構を設立すべきであるとの勧告がされた。

2 刑事関係

(1) 裁判員制度

平成 16 年 5 月 21 日、第 159 回国会において「裁判員の参加する刑事裁判に関する法律」（以下「裁判員法」という。）が成立し、平成 21 年 5 月 21 日から裁判員制度が実施されることとなっている。

ア 刑事裁判における裁判員制度の概要

(ア) 対象事件は、殺人罪、強盗致死傷罪、傷害致死罪などの一定の重大な犯罪とする。

(イ) 原則として裁判員の参加する合議体の裁判官の員数は 3 人、裁判員の員数は 6 人とし、一定の要件を満たせば例外として裁判官 1 人、裁判員 4 人から成る小型合議体での審判を可能とする。

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

(エ) 裁判員は、衆議院議員の選挙権を有する者の中から 1 年ごとに無作為抽出して作成された裁判員候補者名簿の中から選任される。平成 21 年の裁判員候補者は全国で計 29 万 5,027 人であり、有権者 352 人に 1 人が選ばれる計算になる。最高裁判所は、平成 20 年 11 月 28 日に上記候補者に、裁判員候補者名簿に記載された旨の通知を発送した。

(オ) 裁判員に対する請託・威迫行為、裁判員の秘密漏えい行為等について、刑事罰を設ける。

(カ) 裁判所に同一被告人に対する複数の事件が係属した場合に、裁判員の負担を軽減するため、特に必要があると認められるときは、一部の事件を区分し、区分した事件ごとに審理を担当する裁判員を選任して審理し、有罪・無罪を判断する部分判決をした上、これを踏まえて、新たに選任された裁判員の加わった合議体が全体の事件について、終局の判決を言い渡す。（部分判決制度¹）

イ 裁判員制度実施に向けての課題

裁判員制度の円滑な実施のためには、制度の広報・啓発活動が大きな課題となっている。裁判所、法務省・検察庁及び日本弁護士連合会並びに関係省庁等は、協力し、各種の講演会やシンポジウムの開催、広報誌の配布、模擬裁判・模擬選任手続の実施、企業・学校へ

¹ 「裁判員の参加する刑事裁判に関する法律等の一部を改正する法律」（平成 19 年法律第 60 号）で導入された制度。

の説明、各種イベントの機会を利用した各種活動等様々な広報活動を行っている。しかし、平成 20 年 4 月に最高裁判所が公表した「裁判員制度に関する意識調査」結果によると、60.3%の人が「裁判員に選ばれば参加する」と回答したものの、うち 44.8%の人は「あまり参加したくないが義務なら参加せざるを得ない」と回答しており、参加の意向を示した人の 4 分の 3 を「あまり参加したくない」という消極派が占める結果となった。他方で、「義務でも参加したくない」と回答した人は 37.6%に達し、なお国民の間に裁判員制度に対する根強い抵抗感があることが明らかとなった。制度開始まで半年を切っていることから、引き続き、関係当局には制度の浸透を図るための様々な工夫を凝らした広報活動を幅広く実施し続けていくこととともに、裁判員の負担軽減など、国民が参加しやすい環境作りを早急に進めることが要請される。

ウ 裁判員制度をめぐる最近の主な動き

(ア) 取調べの可視化

平成 18 年 8 月から、東京地方検察庁において、裁判員裁判対象事件のうち被告人の自白の任意性の効果的・効率的な立証のため必要性が認められる事件について、取調べの一部の録音・録画の試行が開始された。平成 19 年 3 月からは、東京地方検察庁に加えて全国の比較的規模の大きい地方検察庁に機材を配備するなどして全国における試行が可能になり、この結果、平成 20 年 3 月末までに受理された事件について 388 件の試行が実施された。最高検察庁は、これら試行の検証結果を踏まえ、平成 20 年 4 月から全国の地方検察庁本庁及び裁判員裁判対象事件を取り扱う地方検察庁支部に必要な機材を導入し本格的な試行を実施している。

警察庁においても、裁判員裁判対象事件のうち自白の任意性に争いが生じる可能性のある事件について、平成 20 年 9 月から 11 月までに、警視庁及び大阪、埼玉、千葉、神奈川の 4 府県警で 31 件、26 人に、取調べの一部の録音・録画の試行を実施した。裁判員裁判開始までには検証結果を公表するとともに、平成 21 年 4 月から他の道府県警察においても試行を実施する方針である。

平成 20 年 6 月 4 日、参議院本会議において被疑者の供述及び取調べの状況の全面的な録音・録画を義務付ける民主党提出の刑事訴訟法改正案が、野党 3 会派などの賛成多数で可決され、衆議院に送付されたが、審査未了となった。

(イ) 裁判員制度の細則を定めた規則の制定

裁判員制度の導入に向けて、最高裁判所は平成 19 年 6 月、裁判員裁判の実施場所や裁判員の選任手続、日当など制度の細則を定めた「裁判員の参加する刑事裁判に関する規則」を制定した。その概要は、次のとおりである。

- ・ 裁判員裁判が行われるのは、全国 50 か所の地裁本庁に、10 支部を加えた計 60 か所。
- ・ 裁判員候補者に対する呼出状は、裁判員選任手続の期日（実際に裁判所に来てもらう日）の 6 週間前までに発送する。
- ・ 裁判員の選任方法は、原則として、裁判員候補者全員に質問を行う方法（いわゆる全員質問方式）によることになるが、例外的に、必要な候補者数に達した時点で質問

を打ち切る方法（抹消方式（質問打切方式））も定められた。

- ・ 裁判員に支払われる日当は上限で1日1万円。選任手続で裁判所に出頭したものの裁判員に選ばれなかった候補者にも、8,000円を上限に日当が支払われる。実際に支払われる額は、拘束時間に応じ裁判長が決定する。

(ウ) 裁判員の辞退事由に関する政令の公布

平成20年1月17日、裁判員法に規定された以外の裁判員辞退事由を定める政令が公布された。同政令において定められた辞退事由は、次のとおりである。

- ・ 妊娠中又は出産の日から8週間を経過していない。
- ・ 介護や養育がなくては日常生活に支障がある別居の親族又は同居人がいる。
- ・ 重い病気や怪我の配偶者や親族、同居人の入通院又は退院に付き添う必要がある。
- ・ 妻又は娘が出産する場合で、入退院の付き添い又は出産に立ち会う必要がある。
- ・ 住所又は居所が裁判所の管轄外の遠隔地で出頭が困難である。
- ・ 裁判員の職務を行うことなどにより、自己又は第三者に身体上、精神上又は経済上の重大な不利益が生じると認めるに足る相当の理由がある。

(2) 行刑

ア 刑事施設の過剰収容

近年は、恒常的な過剰収容状態に加え、被収容者の質についても、暴力団関係者、覚せい剤事犯者等、その処遇に困難を伴う被収容者が依然として少なくない状況にあるほか、高齢受刑者の増加及び外国人被収容者について多数を収容する状態が継続していることにより、その収容環境は、質量ともに厳しく、処遇上、保安警備上特段の配慮を必要とする状況にある。

だが、「美祢社会復帰促進センター」をはじめ、各地でPFI方式による刑事施設（イ参照）が運営を開始したことにより、少なくとも刑事施設全体の収容率で見れば、過剰収容状態は徐々に緩和されてきていると言える。

イ PFIの手法を活用した刑事施設の整備・運営

過剰収容を緩和し、新しい刑事施設の運営の在り方を模索するなどの観点から建設された我が国初の、官民協働のPFI方式による刑事施設「美祢社会復帰促進センター」（山口県美祢市）は、犯罪傾向の進んでいない受刑者²1,000人（男子、女子各500人）を収容する施設として、平成19年4月に運営を開始した。同センターでは、受刑者の生活にかかわる、給食・洗濯・理美容・日用品の給貸与一切を民間事業者が行い、業務遂行に当たっては、地域との共生（地産地消）の観点から、食材の調達及び雇用面など、地元への経済効果を考慮して行っている。

PFI方式による刑事施設としては、同年10月に「播磨社会復帰促進センター」（兵庫県加古川市）と「喜連川社会復帰促進センター」（栃木県さくら市）がそれぞれ運営を開

² 初めて自由刑の執行を受ける（初犯）者のうち、心身等に著しい障害がなく、集団生活に順応できると思われる者をいう。さらに男子受刑者については、社会において安定した就労状況が維持されていたこと、帰住環境が良好であることなどの、条件を満たした受刑者を収容するよう限定している。

始し、平成 20 年 10 月に「島根あさひ社会復帰促進センター」（島根県浜田市）が運営を開始した。

播磨と喜連川、島根の 3 センターでは、精神障害や知的障害のある受刑者の自立支援と更生を目指す専用プログラムが導入された。喜連川、島根では、身体障害のある受刑者にも対応する。播磨では、1,000 人の収容者のうち、精神・知的障害があり、社会適応訓練を要する受刑者約 120 人に対し作業療法士、臨床心理士らを配置した特化ユニットを設置し、従来の懲役作業に加え、陶芸や農園芸などの作業療法のほか、生活技能訓練なども行う。

これらの新たな形態の刑事施設の登場によって、地域社会との連携に基づく矯正処遇の一層の発展が期待される。

(3) 共謀罪の新設をめぐる主な動き

政府提出法律案による共謀罪は、4 年以上の懲役・禁錮に当たる罪が暴力団など組織的な犯罪集団により行われる場合の共謀を罰するというものである。

共謀罪の新設を柱とする「犯罪の国際化及び組織化並びに情報処理の高度化に対処するための刑法等の一部を改正する法律案」は、過去に二度同趣旨の法案が衆議院の解散に伴い、審査未了となっている。政府からの三度目の提案となった平成 17 年の第 163 回国会においても継続審査とされた。

平成 18 年の第 164 回国会の衆議院法務委員会の審査においては、与党と民主党からそれぞれ修正案が提出され、双方による共同修正に向けた実務者協議会が開催されたが、合意には至らず、継続審査とされた。

その後、平成 18 年の第 165 回国会ないし平成 20 年の第 170 回国会においても継続審査とされた。

(4) 死刑

我が国においては、殺人罪、強盗殺人罪等 18 種類の犯罪について、法定刑として死刑を規定している。ただし、死刑制度の是非については、古くから各国における激しい議論がある。

ア 一般世論の動向

我が国における一般世論の動向としては、まず、平成元年 6 月に政府が行った「犯罪と処罰に関する世論調査」によると、死刑廃止に賛成の者が 15.7%、反対の者が 66.5%となっている。また、平成 11 年 9 月の「基本的法制度に関する世論調査」によると、死刑制度の存廃について、どんな場合でも死刑は廃止すべきとする者が 8.8%、場合によっては死刑もやむを得ないとする者が 79.3%、分からない又は一概に言えないとする者が 11.9%となっている。さらに、平成 16 年 12 月の「基本的法制度に関する世論調査」によると、どんな場合でも死刑は廃止すべきとする者が 6.0%、場合によっては死刑もやむを得ないとする者が 81.4%、分からない又は一概に言えないとする者が 12.5%となっており、死刑廃止に肯定的な回答をした者の割合が低下していることがうかがえる。

イ 死刑執行の現状等

死刑執行に関しては、平成元年 11 月から平成 5 年 3 月までの、約 3 年 4 か月の間、執行されない状態が続いたが、その後は毎年死刑が執行されている。平成 20 年に入ってから、2 月に 3 名、4 月に 4 名、6 月に 3 名、9 月に 3 名、10 月に 2 名の死刑が執行された（平成 20 年 12 月 31 日現在）。なお、年末時点の死刑確定者の収容人員は、平成 15 年 56 人、16 年 66 人、17 年 77 人、18 年 94 人、19 年 107 人、20 年 100 人³である。

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

ウ 主な国際的動向

我が国における死刑の執行状況について、平成 13 年 6 月に欧州評議会が、オブザーバー国である日米両国に対して、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い、同年 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 月に、国連総会は、死刑執行の停止を求める決議案を賛成多数で採択した。総会決議に法的拘束力はないが、国際社会の多数意見を反映するものとして加盟国には一定の圧力となる。決議は、死刑の存続に「深刻な懸念」を表明し、加盟国に死刑廃止を視野に入れた執行の一時停止や死刑適用の段階的削減、国連事務総長への関連情報提供などを求めている。なお、平成 20 年 11 月にも、国連総会第 3 委員会において、死刑執行停止決議が採択されている。

エ 我が国における議員連盟の活動

議員連盟の活動としては、超党派の議員によって構成されている「死刑廃止を推進する議員連盟」（以下「死刑廃止議連」という。）が、死刑をめぐる諸課題に関する法務省との交渉や、執行が行われた際の抗議活動などを行っている。現在、死刑廃止議連は、仮釈放のない終身刑を創設した上で、平成 21 年 5 月に始まる裁判員制度の下での死刑判決の場合に、「裁判官と裁判員の全員一致」を条件とする特例を設ける「重無期刑（終身刑）創設及び死刑評決全員一致法案」⁴の提出に向けた準備を進めているとされている。

なお、死刑を廃止する法案としては、過去、昭和 31 年に参議院において、「刑法等の一部を改正する法律案（高田なほ子君外 6 名提出）」が提出され、昭和 33 年に審査未了となった例がある。

平成 20 年 5 月、刑法に終身刑を創設することなどを目指す超党派の議員連盟「量刑制度を考える超党派の会」（以下「量刑議連」という。）の設立総会が国会内で開かれ、与野

³ 平成 20 年については、12 月 16 日現在。

⁴ 死刑廃止議連は、平成 20 年 4 月 17 日「重無期刑の創設及び第一審における死刑に処する裁判の評決の特例に係る刑法等の一部を改正する法律(素案)」を公表した。同素案は、第一審の裁判における死刑に処する旨の刑の量定は、裁判官裁判、裁判員裁判ともに構成員の全員一致の意見によるものとしている。

党 6 党の国会議員約 100 人が参加した。死刑と無期懲役の量刑に差があり過ぎるとの問題意識から、その間に終身刑を創設することなどを検討し、死刑制度の存廃を議論の対象としないことを申し合わせたとされる。

現在、量刑議連は、終身刑創設を内容とする刑法改正案の早期の国会提出を目指しているとされている。

3 その他

(1) 法曹人口の拡大

平成14年3月19日に閣議決定された司法制度改革推進計画は、「現在の法曹人口が、我が国社会の法的需要に十分に対応することができていない状況にあり、…法曹人口の大幅な増加が急務になっている」として、「平成22年ころには司法試験の合格者数を年間3,000人程度とすることを目指す」という目標を定めた。これ以降、当時年間1,000人前後であった司法試験合格者数は、年々増加してきている。

しかし、司法試験の合格者の増加に伴って弁護士を中心とする法曹の就職難が生じていることや司法修習生考試(二回試験)で多数の不合格者が発生している状況などをとらえ、法曹人口の拡大に伴う質の低下を懸念する議論が行われている。平成20年7月には、日本弁護士連合会が、新しい法曹養成制度は成熟途上であるとして当面の法曹人口増員のペースダウンを求める提言を発表した。

こうした中に行われた平成20年の司法試験の合格者数は、新司法試験が2,065人(事前公表の概数⁵:2,100人ないし2,500人程度)、旧司法試験が144人(同:200人程度)の計2,209人であった。

(2) 日本司法支援センター(法テラス)

平成18年4月10日、「総合法律支援法」に基づき、「日本司法支援センター」(愛称「法テラス」)が、「全国どこでも法的トラブルを解決するための情報やサービスを受けられる社会の実現」という理念の下に設立され、同年10月2日に業務を開始した。

同センターの主な業務内容は、情報提供業務、民事法律扶助業務、犯罪被害者支援業務、司法過疎対策業務、国選弁護関連業務である。同センターの事務所は、本部が東京都に置かれるとともに、地方裁判所本庁所在地50か所のほか、必要に応じてそれ以外の都市、司法過疎地域等に置かれ、全国に87か所設置されている。

同センターが平成20年2月に全国で1,100人を対象に実施した法テラス認知度調査では、調査対象者の77.3%が法テラスを全く知らないと回答しており、今後いかにして、潜在的ニーズを掘り起こし、より多くの国民に良質なサービスを提供していくかが、課題となっている。

⁵ 司法試験委員会が、司法制度改革推進計画等を考慮して示した、新旧司法試験併行実施期間中の新旧司法試験合格者について一応の目安となる概括的な数字(平成19年6月公表)。

(3) 出入国管理

ア 外国人労働者の受入れ

我が国では、現在、専門的、技術的分野と評価されていない分野の外国人労働者は受け入れられていないが、このような外国人労働者の受入れについては様々な議論が行われている。

平成 17 年 3 月に、法務大臣が当面 5 年の期間を想定して策定した「第 3 次出入国管理基本計画」は、少子・高齢化に伴う人口減少社会を迎える中で、人口の減少を「単に量的に外国人労働者の受入れで補おうとすることは適切ではない」とする一方で、「少子化対策、女性・高齢者の労働力率向上対策など様々な他の分野の施策と併せて検討されるべきものであるが、出入国管理行政としても、人口減少時代における外国人労働者受入れの在り方を検討すべき時期に来ていると考えられる」、「現在では専門的、技術的分野に該当するとは評価されていない分野における外国人労働者の受入れについて着実に検討していく」としている。

平成 20 年 2 月に、厚生労働大臣が当面 5 年程度の間について策定した「雇用政策基本方針」は、「労働市場の二重構造化が強まるおそれがあることに加え、労働条件等の改善や、それを通じたマッチングの促進・人材確保を阻害しないためにも、安易に外国人労働者の受入れ範囲を拡大して対応するのではなく、まずは国内の若者、女性、高齢者、障害者等の労働市場への参加を実現していくことが重要である」としている。

イ 外国人研修・技能実習制度

外国人研修・技能実習制度は、諸外国の青壮年労働者等を日本に受け入れて、日本の産業・職業上の知識、技術、技能の移転を通じ、それぞれの国の産業発展に寄与する人材育成を目的とする制度である。この制度において外国人研修生・技能実習生は、繊維・衣服、機械・金属、食品製造、建設、農業等の産業の生産現場等で最長 3 年間研修・技能実習（研修 1 年 + 技能実習 2 年）をすることにより技術、技能等を修得する。

この制度については、人手不足が深刻な中小企業や農業・漁業関係者が制度を利用して労働力を確保している実情があるという指摘があり、また、外国人研修生・技能実習生の失踪、研修生の実質的な低賃金労働者としての取扱い、技能実習期間における最低賃金以下の賃金設定・賃金の不払い等が発生している。このため、制度の改善・見直しが求められており、以下のような提言等が発表されている。

- ・ 平成 19 年 5 月 11 日に、厚生労働省から「研修・技能実習制度研究会中間報告」が公表され、「研修」と「技能実習」を統合して最初から雇用関係の下での 3 年間の実習とし、労働関係法令の適用を図る等の提言がなされた。
- ・ 同月 14 日に、経済産業省から「外国人研修・技能実習制度に関する研究会とりまとめ」が公表され、「制度の適正化・厳格化」や「制度の高度化及び拡充」など制度の趣旨の達成と更なる強化を図るための提言がなされた。
- ・ 同年 12 月に、法務省入国管理局は、受入れ機関における不正行為に対し喫緊の対応が求められていることを踏まえ、まず現行の運用の適正化を図るため、「研修生及び

技能実習生の入国・在留管理に関する指針」を改訂し、適正な研修・技能実習を実施するための受入れ機関、送出し機関それぞれの留意点を明らかにするとともに、不正行為に該当する行為についても明確化を図ることとした。

- ・ 平成 20 年 6 月に、厚生労働省から「研修・技能実習制度研究会報告」が公表され、国内において実習生のあっせん行為を行う受入れ団体についての新たな許可制の導入等の提言がなされた。

平成 19 年 6 月に閣議決定された「規制改革推進のための 3 か年計画」は、技能実習生に係る在留資格の整備について「遅くとも平成 21 年通常国会までに関係法案提出」とし、平成 20 年 12 月の規制改革会議の「規制改革推進のための第 3 次答申⁶」は、在留資格「研修」の見直しについて「平成 21 年通常国会に關係法案提出」としており、現在、これらに向けた作業が進められている。

ウ 新たな在留管理制度

我が国に入国、在留する外国人の数は年々増加し、その目的も、観光のほか、就労、留学、研修、永住など多様化しており、各種行政において外国人の入国、在留状況を正確に把握することの重要性が増している。

我が国に在留する外国人の在留管理は、出入国管理及び難民認定法（入管法）に基づく入国・在留関係の許可の手續と外国人登録法（外登法）に基づく外国人登録制度によって担われている。

しかし、現行制度の下では、法務大臣による在留情報の随時把握が不十分、入管法と外登法の二元的な情報把握の制度の問題、市区町村が外国人に行政サービスを提供するに当たり支障が発生、複数国籍世帯⁷を 1 つの世帯として把握することが困難、といった問題が存在している。

平成 20 年 3 月、法務大臣の私的懇談会である「出入国管理政策懇談会」は、「新たな在留管理制度に関する提言」を発表し、このような現状を改め、法務大臣が外国人の在留状況を十分に把握するためには、外国人の在留に関する情報体制の再構築が必要であるとして、次のような内容の新たな在留管理制度の導入を提言した。

- 上陸許可等各種許可に伴う在留カード（仮称）の交付
- 外国人から法務大臣への在留期間の途中における変更事項の届出
- 外国人の留・就学先、研修先等から法務大臣への情報提供
- 関係行政機関における情報の相互照会・提供

同月に閣議決定された「規制改革推進のための 3 か年計画（改定）」は、外国人登録制度の見直し等について「遅くとも平成 21 年通常国会までに關係法案提出」としており、現在、これに向け、入管法改正案の立案作業が進められている。

⁶ 平成 20 年 12 月 26 日に、この答申に示された具体的施策を最大限に尊重する旨の閣議決定がされている。

⁷ 日本人と外国人が結婚した世帯等 1 つの世帯に外国人と日本人が含まれる世帯。

第171回国会提出予定法律案等の概要

1 裁判所職員定員法の一部を改正する法律案（予算関連）

判事の員数を40人、判事補の員数を35人、裁判官以外の裁判所の職員の員数を3人増加する。

2 外国等に対する我が国の民事裁判権に関する法律案（仮称）

政府として締結を予定している国及びその財産の裁判権からの免除に関する国際連合条約（仮称）を踏まえ、外国を当事者とする民事裁判手続並びに外国の財産に対する保全処分及び民事執行に関する我が国の裁判権の範囲等について定める。

3 出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する等の法律案

外国人の公正な在留管理を行うため法務大臣が必要な情報を継続的に把握する制度を構築するとともに、在留期間の上限の伸長その他の適法に在留する外国人の利便性を向上させるための措置を講ずるほか、外国人研修制度の見直し等の所要の改正等を行う。

4 国際受刑者移送法の一部を改正する法律案（仮称）（検討中）

タイ王国との間で締結が予定されている刑を言い渡された者の移送及び刑の執行における協力に関する日本国とタイ王国との間の条約（仮称）その他の条約に基づく受刑者移送の実施ができるよう所要の改正を行う。

5 人権擁護法案（仮称）（検討中）

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

（参考）継続法律案

犯罪の国際化及び組織化並びに情報処理の高度化に対処するための刑法等の一部を改正する法律案（内閣提出、第163回国会閣法第22号）

組織的な犯罪の共謀罪の新設、コンピュータ・ウィルス作成罪の新設、通信履歴の電磁的記録の保全要請、強制執行を妨害する行為の処罰対象の拡充等の法整備を行う。

刑事訴訟法の一部を改正する法律案（河村たかし君外2名提出、第164回国会衆法第13号）

被疑者の取調べ等について弁護人の立会いを認める制度及び被疑者の取調べ状況等の録音・録画を義務付ける制度を導入するとともに、権利保釈の除外事由を制限する等の措置を講ずる。

民法の一部を改正する法律案（枝野幸男君外 6 名提出、第164回国会衆法第35号）
婚姻制度に関し、選択的夫婦別氏制の導入並びに婚姻最低年齢及び再婚禁止期間の見直し等を行い、相続制度に関し、嫡出でない子の相続分を嫡出である子の相続分と同一とする等の措置を講ずる。

債権管理回収業に関する特別措置法の一部を改正する法律案（原田義昭君外 3 名提出、第166回国会衆法第48号）

事業の再生等を通じた金融機能の強化が求められていることにかんがみ、不良債権処理、資産流動化及び倒産処理の迅速化の一層の促進を図るため、債権回収会社の取扱債権の範囲を拡大する等の措置を講ずる。

非自然死体の死因等の究明の適正な実施に関する法律案（細川律夫君外 1 名提出、第166回国会衆法第51号）

非自然死体の死因等の究明に関し必要な手続及び方法を定めることにより、非自然死体の死因等の究明が適正に行われることを確保し、もって死者及びその遺族等の権利利益の擁護並びに公共の安全と秩序の維持に資するための措置を講ずる。

法医学研究所設置法案（細川律夫君外 1 名提出、第166回国会衆法第52号）

死体の検案及び解剖並びに身元が明らかでない死体の身元を明らかにするための科学調査を適確に行わせるため法医学研究所を設置することを定める。

児童買春、児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律の一部を改正する法律案（森山眞弓君外 2 名提出、第169回国会衆法第32号）

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

内容についての問い合わせ先 法務調査室 行平首席調査員（内線3320）
--

外務委員会

外務調査室

国際情勢の動向

1 安全保障政策

(1) 在日米軍の再編

テロや大量破壊兵器の拡散など「新たな脅威」への対処を目的とした在日米軍の再編は、2003年11月のブッシュ米大統領による「全地球規模での軍事態勢の見直し」に関する声明以降、日米間で協議が本格化した。

2005年2月、日米安全保障協議委員会（「2+2」会合）において日米両政府は、今後の日米同盟強化と在日米軍再編の基本指針となる「共通の戦略目標」を確認した。

その後、同年10月の「2+2」会合では、在日米軍再編に関する「日米同盟 未来のための変革と再編」（中間報告）を公表した。同報告では、在日米軍の再編について、抑止力を維持しつつ沖縄県などの地元負担軽減を念頭において調整が行われるとし、再編の具体案が示された。

最終的に2006年5月の「2+2」会合において、中間報告の詳細を定めた「再編実施のための日米ロードマップ」（最終報告）が公表された。なお、2007年5月にも「2+2」会合が開催され、最終報告の着実な実施の重要性が確認されている。

在日米軍再編の主な内容

沖縄県	<ul style="list-style-type: none"> ・ 普天間飛行場代替施設として名護市辺野古崎にV字型に滑走路2本を設置 ・ 第3海兵機動展開部隊要員約8,000名とその家族約9,000名をグアムへ移転 ・ グアム移転のための施設及びインフラの整備費算定額102.7億ドルのうち、日本は60.9億ドル（財政支出28億ドル）を負担 ・ 普天間飛行場、キャンプ桑江、牧港補給地区など土地の返還 ・ 普天間飛行場所属の空中給油機KC130は、岩国飛行場に移転
沖縄県以外	<ul style="list-style-type: none"> ・ 横田飛行場へ日米共同統合運用調整所を設置、空自航空総隊司令部を移転 ・ 横田空域の一部の管制業務を返還 ・ キャンプ座間の在日米陸軍司令部を改編 (2007年12月、米陸軍第1軍団前方司令部を設置) ・ キャンプ座間へ陸上自衛隊中央即応集団司令部を設置(2012年度までに) ・ 岩国飛行場へ厚木飛行場の空母艦載機を移転

2007年5月、在日米軍の再編に際して負担が増加する自治体に対して、再編の段階に応じて「再編交付金」を交付する制度の創設や国際協力銀行（JIBC）が在沖縄米海兵隊のグアム移転に係るインフラ整備事業等への出資・融資を行うための特例などを規定する「駐留軍等の再編の円滑な実施に関する特別措置法（米軍再編特別措置法）」が成立した。

在日米軍再編に関連する自治体のうち、神奈川県座間市は政府計画の撤回等を求めてきたため「再編交付金」が交付されない唯一の自治体であった。しかし2008年7月、市の基地反対組織を解散するなど受入れ容認に転じたことから、現在では関連39自治体すべてが交付の対象となっている。

政府は在日米軍再編経費として2008年度予算に191億円を計上していたが、12月24日閣議決定された2009年度予算案ではその3倍以上の約602億円が再編経費として盛り込まれた。在沖繩米海兵隊のグアム移転関連（隊員宿舎、司令部庁舎の敷地造成費等）の約353億円、普天間飛行場移設関連の約94億円などが主な内容である。

(2) 沖縄に関する特別行動委員会（SACO）

ア SACO設置の経緯と最終報告の進捗状況

1995年9月、米兵による少女暴行事件を契機に、在沖繩米軍基地の整理・縮小を求める世論が高まり、同年11月、日米両国は沖縄に関する特別行動委員会（SACO）を設置して沖縄の地元負担軽減などに関する協議を開始した。1996年12月、SACOは、普天間飛行場など合計11か所の施設・区域の土地の全部又は一部返還、県道104号線越え実弾射撃訓練等訓練方法の改善、嘉手納基地等における基地騒音の軽減、米軍関係者の任意自動車保険への加入等地位協定の運用改善などを盛り込んだ最終報告を発表した。

施設・区域の返還について、安波訓練場が1998年12月に全面返還されるなど、一部では実施済みのものもある。しかし、SACO最終報告において最大の懸案ともいえる普天間飛行場の返還については、報告から5～7年以内の返還を目途とするとされたものの、返還の前提となる代替施設建設計画は大幅に遅延し、改めて、2005年10月の在日米軍再編の中間報告へ新計画が盛り込まれることになった。現行計画では、2014年までを目標に代替施設を完成させる旨が示されている。

イ 普天間飛行場返還問題

現在、政府と沖縄県など地元自治体は「普天間飛行場の移設に係る措置に関する協議会」において、具体的な建設計画、安全・環境対策及び地域振興について協議を行っている。しかし、在日米軍再編最終報告に盛り込まれた日米合意案の推進を求める政府と、合意案より滑走路を沖合にずらす修正を希望する地元との間で意見調整が難航している。

建設工事の前提として事前に環境影響評価（アセスメント）を実施する必要があり、さらに実際の埋め立て工事には知事から免許を受けなければならないため、沖縄県知事は計画の成否に強い影響力を有している。

2007年8月、防衛省は県へアセスメント手続に関する方法書を提出したものの、同年12月に仲井眞沖縄県知事は内容が不十分であるとして再検討を求める意見を同省に提出した。政府は、同年12月の協議会で凍結している2007年度の県北部振興予算約100億円を近く執行する方針を表明したものの国と地元の意見は平行線をたどった。

しかし2008年に入り、防衛省がアセスメント方法書の追加説明を行い、県がこれを評価するなど次第に歩み寄りが見られるようになり、国は3月より県などの許可を受けてアセスメントに着手した。

協議会は2008年7月に開催された第8回以降行われていないが、第8回協議会での合意に基づき設置された国と地元自治体の実務者レベルの検討チームが8月以降、協議を行っている。この検討チームについて仲井眞知事は、滑走路を沖合へ「移動させますよという

暗黙の了解があるから、実務者協議がスタートするものと私は理解しています」と発言したが、初会合では国が「合理的な理由がなければ日米合意案を修正できない」との基本姿勢を崩していないため協議の行方は不透明である。米側も沖合移動には否定的であるが、2009年1月に米国でオバマ新政権が発足することを受け、仲井眞知事は2009年初めに訪米し、新政権の意向を探る「独自外交」に乗り出すとしている。

(3) 在沖縄米海兵隊のグアム移転

2006年5月の「ロードマップ」において、沖縄に駐留する米海兵隊員約8,000名とその家族約9,000人の合計約17,000人は2014年までにグアムに移転することとされた。それに伴う施設及びインフラの整備費102.7億ドルのうち、日本は60.9億ドルを負担する。日本側負担の内訳は、司令部庁舎等の建設に財政支出最大28億ドル、家族住宅の建設に出資、融資等25.5億ドル、インフラへの融資等に7.4億ドルとなっている。

また、移転準備のため、防衛省は2009年度から省内に「グアム移転事業室」(仮称)を新設し、2009年9月からはグアムに9人、同島の米軍を指揮する米太平洋軍のある米ハワイ州に7人を常駐させる予定である。

移転費用については、米会計検査院(GAO)から、両国政府が当初合意した額を大幅に上回るとの報告書が公表されており、我が国の負担分が増大する可能性も指摘されている。我が国政府は、米国政府との間で「在沖縄海兵隊のグアム移転に係る協定」に署名の上、第171回国会において同協定の締結につき国会の承認を求める考えであり、同協定には我が国の財政支出につき28億ドルを上限とすることや資金の目的外使用の禁止などが明記されると見られている。

グアム移転に伴う施設・インフラ整備に係る経費の内訳

事業内容 ¹		財源	金額 ²	
日本側 ³	司令部庁舎、教場、隊舎、学校等生活関連施設	財政支出	28.0億ドル (上限)	
	家族住宅	出資 ⁴	15.0億ドル	25.5億ドル
		融資等	6.3億ドル	
		効率化 ⁵	4.2億ドル	
インフラ(電力、上下水道、廃棄物処理)	融資等	7.4億ドル		
計			60.9億ドル	
米国側	ヘリ発着場、通信施設、訓練支援施設、整備補給施設、燃料・弾薬保管施設等	財政支出	31.8億ドル	
	道路(高規格道路)	融資又は財政支出	10.0億ドル	
	計		41.8億ドル	
総額 ⁶			102.7億ドル	

1 事業内容については計画段階における見積りに基づくもの。

2 金額やスキームについては、今後変更があり得る。

3 日本側の金額は総額に占める割合でコミットしたのではなく、施設やインフラの所要に基づき経費を分担するもの。経費については、今後、さらに事務的に精査される。このため、財政支出は上限としている。

4 出資や融資等は、米国が支払う家賃や使用料により将来回収される。

5 家族住宅は、「効率化」の4.2億ドルにより、実質的には25.5億ドルから21.3億ドルに減額。

6 沖縄からグアムへの海兵隊移動経費やグアムにおける海兵隊の活動経費は、総額102.7億ドルに含まれない。

(防衛省資料を基に作成)

2 ODA（政府開発援助）

(1) 我が国ODAの概要

我が国の2007年のODA実績額は、対前年比30%減の76.9億ドルとなり、独仏に抜かれて、国別で前年の第3位から第5位に転落した。我が国は2000年までの10年間、世界最大のODA供与国として途上国の発展に貢献してきた。しかし、その後は国内の財政制約から、2001年以降、米英に抜かれ、ODAでの我が国の存在感低下が顕著になっていた。

順位を下げた理由については、近年のODA予算（一般会計ベース）がいわゆる「骨太の方針」に基づき削減の対象になっていることや、イラク復興支援の一環として2005年から2年間実施されてきた円借款の債務の大幅免除が終了したことが挙げられている。

2009年度のODA予算（政府案）は、無償資金協力や技術協力で9年ぶりのプラス（各1.3%増）に転じたが、全体では対前年比4%減の6,722億円と例年通りの削減方針が維持された。

(2) 新しい国際協力機構（JICA）の発足

2008年10月、開発援助機関としては世界銀行に次ぐ予算規模（約1兆円）を運用する新JICAが発足した。これにより、従来別々の組織により行われていた3つの援助手法、技術協力（国際協力機構）、有償資金協力（国際協力銀行）、無償資金協力（外務省実施分の一部）が一元的に実施され、各援助手法間の連携と援助の円滑化が図られることになった。とりわけ、今後の途上国開発に重要な役割を果たす民間企業やNGOとの連携で、より効果的・効率的援助の実現が期待されている。

(3) 第4回アフリカ開発会議（TICAD）とG8北海道洞爺湖サミット

2008年5月、我が国が主催するTICADが開催された。我が国はインフラ整備や投資促進のため、今後5年間でODAの倍増や40億ドルの円借款供与を表明し、ODAを通じて今後アフリカとの継続的な連携強化を目指す姿勢を示した。

同年7月のG8北海道洞爺湖サミットでは、G8及びその他の供与国のアフリカ向けODAを、2010年までに年間総額で250億ドル増加させるというグレンイーグルズ・サミット（2005年）の合意について、2010年以降も引き続き増額する必要性が首脳宣言に盛り込まれた。また、2008年が国連ミレニアム開発目標達成（2015年が期限）に向けた中間年であることを踏まえ、インフラ開発、保健、水・衛生、教育分野での取組を一層強化することが確認された。

3 国連（安全保障理事会改革）

我が国は、1956年の国連加盟直後から、国連憲章の改正とそれを通じた安全保障理事会の拡大を働きかけてきたが、国連では、1965年に非常任理事国が当初の6から現在の10議席に拡大したことを除き、冷戦終結まで国連改革が日程に上ることはなかった。

2005年3月に、アナン国連事務総長（当時）は「国連改革に関するハイレベル諮問委員会」の答申をもとにした国連改革案を国連総会に提出し、2005年9月の国連首脳特別会合

までに結論を出すよう加盟各国に要請した。

アナン国連事務総長の勧告を受け、常任理事国入りを目指す日本、ドイツ、インド、ブラジルの4か国グループ（G4）は、2005年6月、独自の安保理拡大枠組み決議案（7月6日提出）をまとめたが、その採択に必要な国連総会の構成国の3分の2の賛成を獲得できず、結局、2005年9月13日に会期を終えた第59回総会では、審議未了のまま廃案となった。

その後、G4のうち我が国を除くドイツ、インド、ブラジルの3か国は、安保理改革に対する各国の関心を維持する等の理由から、2006年1月5日、前年7月に提出したG4案と同内容の安保理拡大の枠組み決議案を国連事務局に提出した。我が国は、米国との協議が続いている中でG4案に戻るのには適当ではないとの理由から、決議案の共同提案国に加わらなかったと説明した。

2006年9月11日、国連第60回総会が閉幕し、常任理事国の拡大など安保理改革に関する決議案はいずれも廃案となり、米国と協議を続けていた我が国は、新たな具体案を示すことがないまま終わった。しかし、安保理改革については、依然として多くの国が改革の必要性を認識しており、2008年9月15日には、2009年2月末までに安保理改革に向けた政府間交渉の開始を勧告する内容を含む報告書が国連総会において無投票で採択された。これを受け、第63回国連総会一般討論演説では、多くの国が安保理改革の必要性に言及する中、我が国は麻生総理が演説を行い、常任・非常任双方の議席拡大を含む安保理改革の早期実現を訴えた。

なお、我が国は、2008年10月17日、安保理非常任理事国選挙に当選し、2009年1月から2年間、安保理非常任理事国を務めることになった。

4 地域情勢

(1) 米国

ア ブッシュ政権の動向

ブッシュ政権はイラク政策などをめぐって求心力を低下させ、2007年以降は支持率が30%前後という低水準で推移した。

支持を失う大きな要因となったイラク政策については、2007年以降、米軍部隊の増派などが功を奏し、イラクにおける民間人や米兵の死者数は減少した。2009年1月1日に発効した米イラク地位協定では、2011年末までに米軍をイラクから撤退させることが定められており、治安の改善を受けて、2003年から続いている米軍のイラク駐留も終了に向かって動き始めた。

また、イラク以上に米国の安全保障上の重要課題となっているのは、治安情勢が悪化しているアフガニスタンへの対応である。米統合参謀本部のマレン議長は2008年12月、2009年夏までに米軍を2万～3万人規模で追加派遣する計画を明らかにした。

サブプライムローン（低所得者向け住宅ローン）問題などを原因とする金融市場の混乱は、2008年9月に米証券大手リーマン・ブラザーズが破綻して以降、一気に拡大し、「百年に一度の津波」とも言われる未曾有の金融危機に発展した。金融不安の影響は实体经济に

も波及しており、IMF（国際通貨基金）によると、米国の2009年における経済成長率はマイナス0.7%と予測されている。

そのような中、ブッシュ大統領は、2009年1月20日のオバマ新大統領就任をもって8年の任期を終える。

イ オバマ新政権の直面する課題

2008年11月の米大統領選一般投票において勝利した民主党のバラク・オバマ上院議員（イリノイ州選出）は、2009年1月20日に第44代米大統領に就任する。政権運営に当たっては、2008年9月以降急速に拡大してきた金融危機への対応と景気・雇用対策が最優先事項となる。そのほか、外交・安全保障政策では、アフガニスタン、イラク政策、中東和平問題、内政では、医療保険制度改革が重要課題である。

(7) 経済政策

経済政策では、オバマ新大統領は選挙戦中、現在の金融危機を「大恐慌以来、最悪の金融危機」と位置付けて最重要課題と認識しており、2008年10月に成立した金融安定化法案に対してもいち早く支持を表明していた。当選後、大規模な景気対策の検討に入り、12月には、2年間で250万人の雇用創出を目標に掲げ、道路や橋の建設といった大型公共事業の実施などを主な内容とする「経済再生計画」の概要を発表した。

なお、議会では、大統領選と同時に行われた議会選で上下両院を制した民主党の主導によって、オバマ氏の大統領就任に先立って米自動車大手「ビッグ3」救済策など、景気対策が議論された。ビッグ3救済に関する法案は上院における修正協議が決裂し、事実上廃案となったが、米政府は、長期的な再建計画を提出することを条件として、ビッグ3に対する総額174億ドル（約1兆5,000億円）の公的資金による緊急融資を決定した。

(1) 外交・安全保障政策

オバマ新大統領は、「一国単独行動主義」との国際的批判を受けたブッシュ政権の外交姿勢を転換し、「国際協調」を原則に据えるとされる。人事面では、民主党予備選でオバマ氏のライバルであったヒラリー・クリントン氏が国務長官に指名された。戦争状態の続くイラク、アフガニスタンについては、留任予定のゲーツ国防長官が中心となって対応することになると思われる。

オバマ氏は米国のイラク侵攻に一貫して反対しており、選挙戦では就任から16か月以内（2010年夏まで）のイラク駐留米軍撤退を公約に掲げていた。ただ、ゲーツ国防長官は16か月以内の撤退という公約にこだわるべきでないとの立場を表明しており、オバマ氏自身も選挙後は、軍司令官等の意見も踏まえて判断するとの方針を示しているため、イラク情勢の現状も踏まえながら、政府内でどのように意見を取りまとめていくかが焦点となる。

アフガニスタンについて、オバマ氏は選挙戦を通じて同国を「テロとの闘いの主戦場」と位置付けて非常に重視しており、状況の改善には7,000人の米軍部隊増派が必要と主張してきた。また、同盟国に対し更なる役割強化を求める可能性もある。

加えて、イスラエルがパレスチナ自治区ガザに対し 2008 年 12 月末から空爆を行い、2009 年 1 月初めには地上侵攻を開始するなど悪化する中東和平問題についても、オバマ新政権の対応が注目される。

ウ 日米関係

ブッシュ政権との間では、小泉総理（当時）がブッシュ大統領と個人的な信頼関係を築いていたほか、共和党の「知日派」人脈などを基礎として強固な日米関係が築かれ、イラク政策や「テロとの闘い」、北朝鮮への対応などで連携をとってきた。しかし、2008 年 10 月 12 日、米国が北朝鮮に対するテロ支援国家指定解除を発表したことから、両国間で政策方針の相違や調整不足が顕在化してきた。

オバマ新大統領は、北朝鮮やイランに対して直接対話も否定しない姿勢を示しており、北朝鮮に対し、拉致・核・ミサイルという問題の包括的解決を目指し、「対話と圧力」を基本方針とする我が国との間で北朝鮮政策に齟齬を来すおそれがある。

また、アフガニスタン政策については、オバマ新政権は、我が国が現在実施しているインド洋における補給支援活動のみならず、更なる貢献を求めてくる可能性も指摘されている。

2009 年以降の日米関係においては、アフガニスタン情勢や北朝鮮問題といった国際的問題、在日米軍再編など二国間問題での連携・協力をいかに進めていくかが焦点となる。

(2) 朝鮮半島

ア 日韓関係

日本と韓国は、1965年の国交正常化以来、経済や民間分野のつながりは非常に深まったものの、政治面でのつながりは、歴史問題が障害となり、強固な連携を築くまでには至っていない。反日色の強かった盧武鉉（ノ・ムヒョン）政権に代わり2008年2月に誕生した李明博（イ・ミョンバク）政権は、経済政策・外交政策ともに「実利主義」を掲げ、日韓関係については、「未来志向」を掲げ、「日韓新時代」の構築に努力することを明言した。

韓国の主唱する「新時代」で、我が国に求められる解決又は対処すべき諸課題としては、竹島領有権問題（韓国名「独島（トクト）」）、竹島周辺の排他的経済水域（EEZ）境界画定問題、歴史問題（靖国神社参拝、歴史教科書、従軍慰安婦）、日本海呼称問題（韓国は日本海を「東海（トンヘ）」と呼称）、日韓経済連携協定（EPA）締結問題がある。その他、韓国が進める米韓同盟の強化に合わせて、日米韓3国間の安全保障上の連携強化も重要課題である。

2009 年 1 月 12 日にソウルで行われた日韓首脳会談において、麻生総理と李大統領は、今回の麻生総理訪韓で「シャトル首脳外交」が定着したことを確認するとともに、李大統領が 2009 年の適当な時期に訪日することで合意した。また、両首脳は、六者会合を通じて北朝鮮に核を放棄させるとの日韓両国の基本方針を確認し、米国新政権とも緊密に連携していくことで一致した。

イ 北朝鮮の核開発問題

北朝鮮の核開発問題は、1993年から翌94年にかけて北東アジア地域の安全保障環境を脅かしたが（第一次核開発問題）、94年10月の米朝枠組み合意により、いったんは沈静化した。しかし、2002年10月に再び北朝鮮のウラン濃縮計画が発覚したことにより、第二次核開発問題が発生、現在もその解決には至っていない。

核不拡散条約（NPT）及び国際原子力機関（IAEA）からの脱退を表明した北朝鮮は、米国との二国間交渉により、この問題の解決を求めたが、米国がこれに応じなかったため、最終的に中国の仲介による多国間交渉を受け入れた2003年8月以降は、韓国・ロシア・日本も加えた六者会合が、この問題を解決するための枠組みとして開催されている。

六者会合における交渉は開始当初から難航を極めたが、2005年9月に初めて、「北朝鮮は、すべての核兵器及び既存の核計画を放棄するとともに、NPT及びIAEA保障措置に早期に復帰することを約束する」などとした「共同声明」を採択することができた。しかし、北朝鮮による資金洗浄疑惑に係る米国の金融制裁措置の影響で、この共同声明は即座に実施に移されず、六者会合の開催にも影響を与えた。その間、北朝鮮は、弾道ミサイルを日本海に連射したり（2006年7月）、地下核実験を強行する（同年10月）など、挑発行為を重ねた。

このような六者会合の行き詰まりを打開するため、米国は北朝鮮との直接交渉に乗り出し、金融制裁解除に向けた措置を開始したことを受け、2007年2月の六者会合で、「北朝鮮は60日以内に寧辺の核施設の活動停止及び封印を行う」などとした「共同声明の実施のための初期段階の措置」が採択された。この初期段階における北朝鮮の約束は、期限は過ぎたものの、それでも、同年8月上旬には完了した。同年10月、「寧辺の核施設の無能力化」と「核計画の完全かつ正確な申告」を年内に行うとの北朝鮮の約束を含む「第二段階の措置」が発表された。

2008年6月26日に北朝鮮が「申告」を行ったことを受けブッシュ米大統領は同日、対北朝鮮「テロ支援国家指定」解除のための手続に入った（8月11日以降解除を可能とするもの）。しかし、この「申告」は、保有する核兵器や疑惑視されるウラン濃縮計画、またシリアへの核協力の実態を含んでおらず、「完全かつ正確な申告」とはほど遠いものであった。7月中旬に開催された六者会合首席代表会合では、「申告」に対する検証体制の確立が主要議題となったが、大枠での合意は得られたものの、検証対象や検証手順など具体論では合意できず、更なる米朝協議にもかかわらず合意に至らなかったため、米国は8月11日、対北朝鮮「テロ支援国家指定」解除の先送りを表明した。これに反発した北朝鮮は、同月14日から「無能力化」作業を中断し、さらに9月上旬には寧辺核施設の復旧作業を開始した。

10月11日、米国は、「申告」に対する検証方法につき北朝鮮と合意したとして、ついに対北朝鮮「テロ支援国家指定」の解除に踏み切った。これを受けて、北朝鮮は直ちに「無能力化」作業の再開に着手した。2008年に入ってから動きは、最低限の「申告」と「検証」にとどめたい北朝鮮に対し、六者会合の枠組みを維持し同問題の一定の成果を最後に収めておきたいブッシュ政権の譲歩の連続との見方が一般的であった。しかし、同年12月8日から11日まで開催された六者会合首席代表会合では、核関連物質のサンプル採取な

ど「検証方法」を文書化できるかが最大の焦点であったが、文書化を特に重視した日米韓の主張に対し、北朝鮮はこれを頑なに拒否した。この状況を打開するため、議長国中国は検証に関する議論を促進するためのたたき台を提示したが、結局、検証の具体的な枠組みに関する合意は得られず、「六者は、検証の在り方についての合意に向けて得られた進展を評価した」との表現で合意形成の先送りを宣言する議長声明が発表され、首席代表会合は閉幕した。同会合終了直後に北朝鮮への重油支援を停止する考えを表明したブッシュ政権は、第二段階が完了しないまま、2009年1月20日、オバマ新政権に引き継ぐことになった。

ウ 北朝鮮による日本人拉致問題

このような状況の中で、我が国は、「日朝間の不幸な過去を清算し、懸案事項を解決し、実りある政治、経済、文化的関係を樹立する」とした日朝平壤宣言（2002年9月の小泉総理（当時）の第一次訪朝時に金正日国防委員会委員長との間で署名）にのっとり、核開発を含む安全保障上の問題と北朝鮮による日本人拉致問題を包括的に解決すべく、六者会合に臨んでいる。2008年6月中旬及び8月中旬に北京で行われた日朝実務者協議で、北朝鮮が拉致再調査を表明し、北朝鮮が調査委員会を設置して早期に再調査を開始し、可能な限り同年秋には結果を出すことを約束したが、福田総理（当時）が9月1日に総理を辞任する意思を発表するや、北朝鮮は日本の新政権による対北朝鮮政策を見極める必要があるとして、再調査に関わる行動を留保した。9月下旬に福田内閣を引き継いだ麻生内閣は、10月10日、北朝鮮が寧辺の核施設の無能力化の作業を中断し、原状復旧を開始したことや、拉致問題についての再調査にまだ着手していないことなどを勘案して、対北朝鮮制裁措置の延長を閣議決定した。これに対し、北朝鮮は反発し、日本は合意に背信で応えたとして、再調査に着手する意思を否定したとも伝えられている。

我が国が拉致問題解決の一つの大きなテコと考えてきた米国の対北朝鮮テロ支援国家指定は、2008年10月11日に解除され、また「再調査」の約束が事実上反故とされたため、目下拉致問題を進展させるための糸口さえ見えない状態が続いている。しかし、一方で、金正日国防委員長には、同年9月9日の建国60周年記念行事に国防委員長が姿を現さなかったことから重病説が流れており、再調査を含めて拉致問題が進展しない理由は、日本の取組方に問題があるというよりも、金正日国防委員長からの指示が得られないためとの見方も一部にある（詳細は、「北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会」の『所管事項の動向』を参照）。

(3) 中国（日中関係）

ア 日中関係全般

麻生総理は、2008年10月下旬に北京で開催されたアジア欧州会合（A S E M）第7回首脳会合に出席した際、胡錦濤国家主席及び温家宝首相と会談し、両国間における戦略的互惠関係の推進を確認し、日中韓首脳会談の年内日本開催の支持を得た（この他、麻生総理は、11月22日、ペルーのリマで開催されたアジア太平洋経済協力（A P E C）首脳会

議に出席した際、再び胡錦濤国家主席と会談した。

2008年12月13日、福岡県太宰府市において、日中韓首脳会議(第1回日中韓サミット)が開催された。三国首脳(日本:麻生総理(議長)、中国:温家宝首相、韓国:李明博大統領)は、三国間協力を一層強化することが東アジアの安定と繁栄に不可欠であるとの認識の下、今後の三国間協力の指針を記した「三国間パートナーシップに関する共同声明」の発出に合意し、会議終了後同声明に署名した。また、金融危機への共同対処をうたった「国際金融及び経済に関する共同声明」とアジア地域での防災協力推進を確認した「三国間防災協力に関する共同発表」をそれぞれまとめたほか、人的交流や環境保護の分野などでの行動計画も打ち出した。今後、日中韓サミットは三国持ち回りで、年1回開催される予定である(2009年は中国で開催予定)。

第1回日中韓サミットに先立ち行われた日中首脳会談では、中国調査船の尖閣諸島領海への侵入事案や東シナ海での資源開発、「食の安全」に関する問題などについて話し合われた。

イ 東シナ海資源開発問題

中国は東シナ海の日中中間線付近でガス田開発を進め、いくつかのガス田ではガス層が中間線を越えて日本側に達していたため、我が国は中国に対し、開発の中止を申し入れるとともに、両国による共同開発を提案しており、2004年10月以降、東シナ海に関する日中協議が事務レベルで行われてきた。

その後、福田総理(当時)が2008年5月の日中首脳会談後の記者会見で東シナ海の問題は「解決の目処」が立ったと述べ、両国間で大筋の合意が見られた。同年6月18日、日本政府は、北部海域(「翌檜」ガス田の南側)の日中中間線をまたぐ海域における共同開発、

中国側の「白樺」ガス田の開発に対する日本企業の出資、東シナ海その他の海域「檜」や「楠」などのガス田)における共同開発を早期に実現するための協議を継続して行うことなどについて中国側と合意したと発表した。

その後、合意を具体化するための条約締結に向けた実務者協議を開始すべく、両国政府間で調整が進められている。しかし、2008年12月に行われた日中首脳会談では、麻生総理が「政治的合意を実施に移すための協議を早期に行いたい」旨述べたのに対し、温家宝首相からは、「実務レベルで意思疎通を続けていきたい」旨述べるにとどまった。

また、2009年初頭、継続協議となっていた「檜」で中国側が単独開発を続けていることが海上自衛隊の哨戒機による調査等で判明し、「同区域は協議の対象域外」とする中国に対し日本政府は「合意違反」と抗議している。もともと中国国内には日本との合意に批判的な意見もあり、この日中対立により、条約締結交渉開始への環境は著しく損なわれている。

ウ 「食の安全」に関する問題

2008年1月に我が国で発生した中国製冷凍ギョーザによる中毒事件をはじめ、2008年10月には中国製冷凍インゲンから高濃度の有機リン系殺虫剤であるジクロロボスが検出されるなど、「食の安全」に関する問題が明らかとなり、現在、日中両国の警察当局が協力

して捜査に当たっている。中国製冷凍ギョーザによる中毒事件に関して、中国当局は当初、中毒の原因となる殺虫剤が中国で混入した可能性は極めて小さいとしていたが、2008年8月、中国国内でも中毒事件が発生していたことが明らかになると、中国外務省は「これを極めて重視し、全力で捜査中」との談話を発表、同月の日中外相会談では、日中が協力して真相解明に当たることが確認された。また、2008年12月13日の日中首脳会談において、麻生総理は中国製冷凍ギョーザによる中毒事件などの真相究明を急ぐよう要求、温家宝首相は「日本との意思疎通と協力を保持していきたい」と応じた。

エ その他

上記のほか、日中間には尖閣諸島領有権問題（中国調査船の侵入事案を含む）、遺棄化学兵器処理問題、歴史認識問題などの懸案事項が存在している。

なお、我が国が長年にわたって実施してきた中国に対する円借款は、2007年度の460億円の新規供与を最後に終了した。

(4) ロシア

ア 新政権発足後の外交と内政

2008年5月に発足したメドヴェージェフ新政権については、プーチン首相とのいわゆる「二頭体制」下において権限分配をどう図るかが注目されたが、2008年内において目立った関係の変化はなかった。

外交においては、グルジア紛争のほか、米国が東欧で進めているミサイル防衛問題について対立認識が解けず、メドヴェージェフ大統領は11月、米国に対抗するため、ポーランドに隣接するカリーニングラード州への新型ミサイルの配備を表明した。また、同大統領は、歴史的に米国の「裏庭」とされる中南米地域に対する外交活動を頻繁に行い、ベネズエラやキューバ等の反米色の強い諸国との関係強化策を打ち出している。

内政においては、政治面で同大統領は、大統領任期を4年から6年に延長する憲法改正案を11月に議会に提出し、発効に必要なすべての手続を12月中に完了した。経済面では、世界的な金融危機や原油価格の下落、グルジア紛争による海外資本家らの投資忌避意識が影響し、ロシア経済はかつての勢いを失っている。国内経済の順調さが世論の政権支持と直結するため、舵取りを誤れば政権の基盤を揺るがしかねない状況にある。

イ 日露関係

我が国固有の領土である北方領土については、戦後60年が過ぎた今日においてもなお、ロシアに不法占拠されたままであり、ロシアと領土問題を解決し、平和条約を締結することが、我が国とロシアとの間における最大の懸案である。2008年11月、ペルーでの日露首脳会談では麻生総理から「経済関係が進展しているのに比べて交渉が進展していない」との指摘に対し、メドヴェージェフ大統領から「問題の解決を次世代に委ねることは考えていない」との率直な意思表示がなされた。しかし、会談内容そのものに関しては、両国関係の正常化に向け、領土問題を早期に解決することを強く望むという従来の成果を確認

するものに終わった。我が国としては、2009年初めのプーチン首相の来日等の機会をとらえ、引き続き強く領土問題の解決に取り組むこととしている。

また、両国はエネルギー協力にも強い関心を示している。2008年4月の首脳会談で合意した日露による東シベリアでの初の油田の共同開発事業は、当地域から日本海に向けて建設中の「太平洋パイプライン」を通じて我が国への原油の安定供給を確保する狙いがある。他方、天然ガス開発事業「サハリン2」については、製造プラントやパイプラインの建設がほぼ完了し、2009年初めには天然ガスの対日輸出が始まる見込みとなった。我が国は今後もエネルギー協力を領土問題への対話の契機としたい考えだが、ロシアとの間では原子力協定の締結交渉が12月までに7回行われており、領土問題が置き去りにされたままエネルギー協力が進展することを不安視する向きもある。

(5) 中東

ア アフガニスタン情勢

2001年12月のタリバーン政権崩壊後、アフガニスタンでは同年のボン合意に沿った政治プロセスが進められ、2004年10月には新憲法に基づく大統領選挙が実施されてカルザイ移行政権大統領が正式な大統領に就いた。さらに2005年9月には国会下院選挙も実施されて12月にアフガニスタン国会が開会するなど、ボン合意に基づく民主化プロセスは当面の目標を達成し、本格的な国家再建へ向けた取組を開始した。

しかし順調な政治プロセスとは裏腹に、その後、タリバーンやアルカーイダなど武装勢力はテロ攻撃をアフガニスタン全土に拡大させ、治安情勢は悪化の一途を辿っている。2008年にはI S A Fなど駐留多国籍軍の死者数が2001年以来最悪の数字を記録し、2008年8月の「ペシャワール会」職員・伊藤和也氏の殺害事件などN G O関係者に対する襲撃も増加している。

かかる状況にかんがみ、米国をはじめ各国はイラク駐留軍の配置転換など地上兵力の増強に努めている。特に米国は2009年1月に発足するオバマ新政権がアフガニスタン重視を打ち出していることから、駐留兵力を6万人へと倍増を図るなどイラクからアフガニスタンへ軸足を移すことが予測される。しかしこのような国際社会の努力にもかかわらず、一向に進展しない国家再建に米軍の誤爆被害やカルザイ政権の腐敗が重なってアフガニスタン国民の離反が進み、タリバーン勢力の平定どころか巻き返しが危惧されている。このため、カルザイ大統領はタリバーンを政権に取り込むべく、サウジアラビアなどの仲介を得て話し合いを進めている。

我が国は、2002年1月にアフガニスタン復興支援国際会議（東京会議）を開催し、和平プロセス支援（統治機構整備）、治安の改善、復興支援を3本柱とした「平和の定着」構想を実現すべく、一貫してアフガニスタンにおける国づくりを支援している。また、インド洋ではテロリストや武器等の海上移動を阻止するため「海上阻止活動」（M I O）が実施されているが、我が国はテロ対策特措法に基づく米英等の艦船に対する給油支援を2001年11月以来実施している。同活動は、2007年11月の法律の期限切れに伴い一時中断したものの、2008年1月に制定された新法によって再開され、同年12月の法律期限の延長を受けて実施

計画が変更され、海上自衛隊の派遣期間は2009年7月15日まで延長された。(詳細は、「国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動並びにイラク人道復興支援活動等に関する特別委員会」の『所管事項の動向』を参照)

イ イラクの復興

フセイン政権崩壊後のイラクでは、「イラク基本法」と国連安保理決議1546号に基づき本格的な民主政権の樹立に向けた政治プロセスが進められてきた。2005年1月の暫定国民議会選挙、4月の移行政権発足、10月の新憲法に関する国民投票を経て、12月には国民議会選挙が実施され、シーア派優位の選挙結果を受け、マリーキー首相率いる新政府が2006年5月20日に発足した。

マリーキー首相は就任以来、経済復興の前提となる治安回復を目指し、宗派・民族対立の解消と国民融和を最大の課題として取り組んできた。しかし選挙結果に反発するスンニー派やテロリストが、駐留多国籍軍のみならず一般市民に対するテロ攻撃を激化し、おびただしい犠牲者が生じて長年の宗派間対立に火がつき、2007年初頭には「内戦状態」と形容されるほどの深刻な状況に立ち至った。

これに対してブッシュ政権は、2007年上半期に地上兵力を大規模増派して治安回復を図ったが、イラク治安部隊の増強や、政権離脱していたスンニー派の復帰に伴うマリーキー首相の政権基盤の安定化もあって、2008年後半にはテロ件数や米兵の死者数・イラク民間人の犠牲者数は減少傾向に入り、ようやく治安情勢が改善の方向へ向った。

かかる情勢下、米国は国連安保理決議1790号に基づくイラク多国籍軍の駐留期限が同年12月で終了することから、2009年以降の米軍駐留の法的根拠となる地位協定の締結交渉をイラクとの間で精力的に進め、11月、2009年6月末までに米軍戦闘部隊がイラクの都市部等から撤収し、2011年末までには全米軍がイラク国内から完全撤収することなどを内容とする草案の合意にこぎつけた。草案は直ちにイラク議会に諮られ、「サドル師派」は反対を貫いたものの多数派工作が成功し、11月27日、イラク議会は国民投票実施を条件に地位協定案を暫定的に承認した。

我が国は、2003年7月に成立したイラク特措法に基づき、2003年12月以降、陸上自衛隊がイラク南東部のサマーワへ、航空自衛隊の輸送部隊がクウェートへそれぞれ派遣されてイラク人道復興支援活動に従事してきた。既に陸上自衛隊は2006年6月に任務を終えて帰国しており、航空自衛隊の撤収時期が検討されてきたが、活動の根拠となる国連安保理決議が2008年12月末をもって期限切れとなるため、政府は2008年11月に年内をもって活動を終了させて撤収させる旨の命令を発した。12月12日には最後の輸送機が帰国の途につき、ここに5年にわたるイラク人道復興支援活動は終結の時を迎えた。

(詳細は、「国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動並びにイラク人道復興支援活動等に関する特別委員会」の『所管事項の動向』を参照)

5 国際経済政策

(1) WTO（世界貿易機関）交渉の動向

2001年11月に始まったWTOの多角的貿易交渉（ドーハ・ラウンド）では、農業分野の市場アクセスや補助金、非農産品の市場アクセス（NAMA）、サービスの自由化方法、途上国への配慮や知的財産権の保護などについて、包括的に合意することが目標とされている。

しかし、ドーハ・ラウンドは、交渉の開始から7年が経過しているが、2003年9月のカンクン閣僚会議での決裂、2005年12月の香港閣僚会合の再開、2006年7月の交渉の中断、2007年1月の交渉の再開と同年6月の交渉中断など中断と再開を繰り返し、難航が続いている。

2008年7月のジュネーブ閣僚会合では、交渉合意間近と思われたが、自国の農業保護のために発動できる農産品のセーフガード（緊急輸入制限）の厳格な発動基準を求める米国と基準の緩和を求めるインド・中国が対立し交渉は決裂した。

その後、米国のサブプライムローン問題に端を発する金融危機に対処するため、2008年11月に「金融・世界経済首脳会合」、「アジア太平洋経済協力（APEC）首脳会議」が相次いで開催され、同ラウンドの早期の交渉再開と合意に向けた機運が高まった。両会合では、今後12か月の間は、貿易に対する新たな障壁を設けないなどの反保護主義の取組を行うこと及び同ラウンドの枠組みに関する合意を年内に達成することを声明として発出した。

これを受け、農業、NAMAの交渉議長が同年12月に合意案を示したが、同年7月のジュネーブ閣僚会議と同じく農産品セーフガードの対立が解けず、さらに、鉱工業品の関税撤廃に関する対立が米国と中国等の間に生じるなど意見の乖離が大きいと考えたラミー事務局長は、閣僚会合を見送ることを表明し、年内合意はできなかった。2009年以降も閣僚会合の開催を目指すのが、2009年1月20日に発足する米国のオバマ新政権の政権運営が軌道に乗り、同国の交渉体制が確立されるまで、交渉は凍結される可能性がある。

(2) 経済連携協定（EPA）・自由貿易協定（FTA）の動向

90年代に入ってWTOのドーハ・新ラウンド交渉が進展しないこともあり、各国の対外経済政策の軸足はFTAへとシフトしてきており、現在、FTAをはじめとする地域貿易協定の件数は148件¹となっている。

現在、我が国がEPAを締結している国と地域は、シンガポール（2002年11月発効）、メキシコ（2005年4月発効）、マレーシア（2006年7月発効）、チリ（2007年9月発効）、タイ（2007年11月発効）、インドネシア（2008年7月発効）、ブルネイ（2008年7月発効）、フィリピン（2008年12月発効）の8か国と、我が国にとって初の多数国間のEPAとなるASEAN（東南アジア諸国連合）（2009年1月1日現在、我が国、シンガポール、ラオス、ベトナム、ミャンマー及びブルネイとの間で発効）1地域となっている。その他にも、ベトナムとの署名（2008年12月）、スイスとの大筋合意のほか、GCC（湾岸協力会議）²、豪州、インド等と交渉を行っている。

¹ JETRO 『WTO / FTA Column』 2008.9.4

² アラブ首長国連邦、バーレーン、クウェート、オマーン、カタール、サウジアラビアの6か国。

第171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）

在コソボ日本国大使館を新設し、在レシフェ、在ジュネーブ各日本国総領事館を廃止すること、在外公館に勤務する外務公務員の在勤基本手当の基準額を改定すること等について定める。

2 条約（13件）

(1) 第三海兵機動展開部隊の要員及びその家族の沖縄からグアムへの移転の実施に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定（仮称）

米国との間で、在沖縄海兵隊のグアム移転の実施のための法的枠組みについて定める。

(2) 領事関係に関する日本国と中華人民共和国との間の協定

中国との間で、領事関係に関するウィーン条約の規定の確認・補足等を目的として、領事通報の全件義務化、領事機関の不可侵権の強化等の領事に関する事項について定める。

(3) 社会保障に関する日本国とスペインとの間の協定

スペインとの間で、年金制度等への加入に関する法令の適用調整及び保険期間の通算について定める。

(4) 社会保障に関する日本国とイタリア共和国との間の協定（仮称）

イタリアとの間で、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について定める。

(5) 所得に対する租税に関する二重課税の回避及び脱税の防止のための日本国とブルネイ・ダルサラーム国との間の協定（仮称）

ブルネイとの間で、二重課税の回避を図るとともに、経済交流の促進のため、投資所得に対する源泉地国課税を軽減すること等について定める。

(6) 所得に対する租税に関する二重課税の回避及び脱税の防止のための日本国とカザフスタン共和国との間の条約

カザフスタンとの間で、二重課税の回避を図るとともに、経済交流の促進のため、投資所得に対する源泉地国課税を軽減すること等について定める。

(7) 経済上の連携に関する日本国とベトナム社会主義共和国との間の協定

ベトナムとの間で、貿易の自由化及び円滑化等の分野における経済連携を強化するための法的枠組みについて定める。

(8) 投資の促進、保護及び自由化に関する日本国とペルー共和国との間の協定
ペルーとの間で、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、保護及び自由化に関する法的枠組みについて定める。

(9) 国際通貨基金における投票権及び参加を強化するための国際通貨基金協定の改正及び国際通貨基金の投資権限を拡大するための国際通貨基金協定の改正（仮称）
国際通貨基金の機能を強化することを目的として、基本票の増加、理事代理の増員、基金の投資権限の拡大等を行うための改正について定める。

(10) クラスター弾に関する条約（仮称）
クラスター弾の使用、生産等の禁止、貯蔵されたクラスター弾の廃棄等について定める。

(11) 障害者の権利に関する条約（仮称）
障害者の人権及び基本的自由の享有を確保し、障害者の固有の尊厳の尊重を促進することを目的として、障害者の権利の実現のための措置等について定める。

(12) 国及びその財産の裁判権からの免除に関する国際連合条約（仮称）
国及びその財産に関して他の国の裁判所の裁判権からの免除が認められる具体的範囲等について定める。

(13) 強制失踪からのすべての者の保護に関する国際条約（仮称）
国の機関等による強制失踪を犯罪化するとともに、処罰のための国際協力、予防措置等について定める。

< 検討中 > 14 件

- ・ 日・露原子力協定（仮称）
- ・ 日・カザフスタン原子力協定（仮称）
- ・ 日・マカオ航空協定（仮称）
- ・ 日・露刑事共助条約（仮称）
- ・ 日・タイ受刑者移送条約（仮称）
- ・ 日・サウジアラビア投資協定（仮称）
- ・ 国際復興開発銀行協定の改正（仮称）
- ・ 日・スイス経済連携協定（仮称）
- ・ 南東大西洋漁業条約（仮称）
- ・ 万国郵便連合憲章の追加議定書及び関連文書（仮称）
- ・ 郵便送金業務約定（仮称）
- ・ 日・インド経済連携協定（仮称）
- ・ 模倣品・海賊版拡散防止条約（仮称）

- ・ 国際組織犯罪防止条約銃器議定書（仮称）

（参考）継続条約

刑事に関する共助に関する日本国と中華人民共和国香港特別行政区との間の協定（第170回国会条約第1号）

香港との間で、捜査、訴追その他の刑事手続に関する共助に係る要件、手続等について定める。

投資の自由化、促進及び保護に関する日本国とウズベキスタン共和国との間の協定（第170回国会条約第2号）

ウズベキスタンとの間で、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。

航空業務に関する日本国とサウジアラビア王国との間の協定（第170回国会条約第3号）

サウジアラビアとの間で、定期航空路線の開設及び定期航空業務の安定的な運営を可能にするための法的枠組みについて定める。

内容についての問い合わせ先
外務調査室 大野首席調査員（内線3331）

財務金融委員会

財務金融調査室

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 租税 公債金 その他収入がある。この3つをどのように組み合わせるかについては、租税が主に用いられ、補助的に公債そのほかの方法が併用されるのが一般的である。

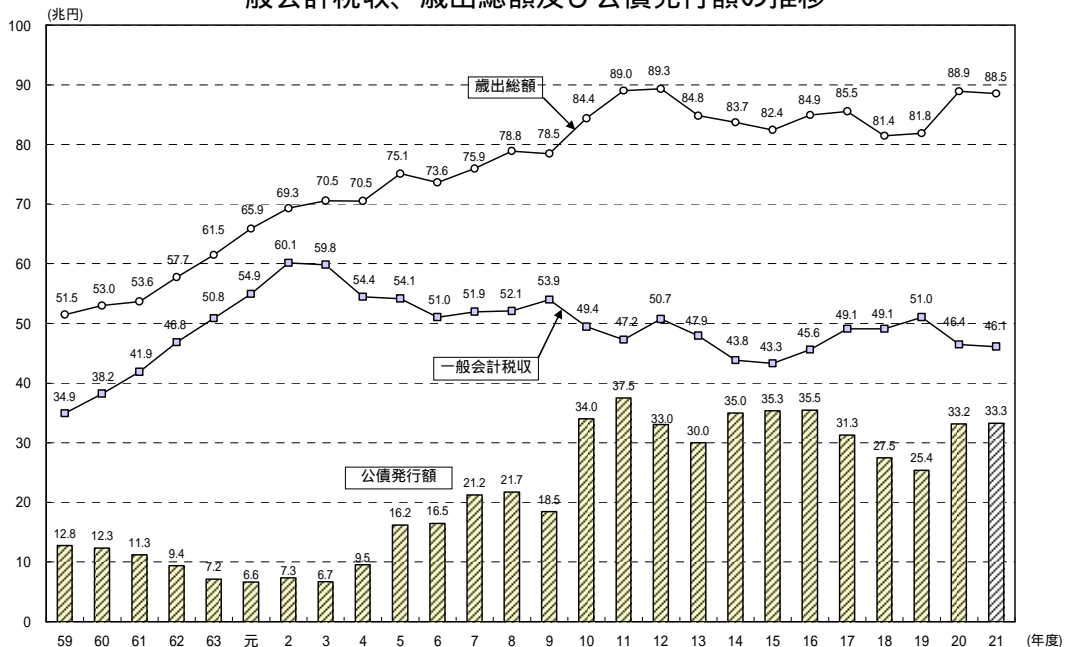
近年、我が国の財政は、歳出に占める税収の割合がおおむね 50～60%台で推移しており、残りの大部分を公債金収入に頼る公債依存体質となっている。

平成 20 年度第 2 次補正予算では、世界的な金融危機を背景とした景気悪化に対応するために必要な経費の追加が行われる一方で、税収は約 7 兆円の減収が見込まれたことなどから、公債は約 7.4 兆円の追加発行を行うこととされ、2 年ぶりに 30 兆円を超える公債発行額となった。

平成 21 年度予算については、社会保障関係費等の歳出の増加や税収の大幅な減少により、公債発行額は前年度と同水準の 33.3 兆円となった。

その結果、平成 21 年度予算における歳出に占める税収の割合は 52.1%まで低下した。

一般会計税収、歳出総額及び公債発行額の推移



歳出に占める税収の割合 (%)

年度	59	60	61	62	63	元	2	3	4	5	6	7	8
割合	67.8	72.1	78.1	81.1	82.7	83.4	86.8	84.8	77.2	72.1	69.3	68.4	66.0
年度	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20(補)	21(予)
割合	68.7	58.6	53.1	56.8	56.5	52.4	52.5	53.7	57.4	60.2	62.3	52.2	52.1

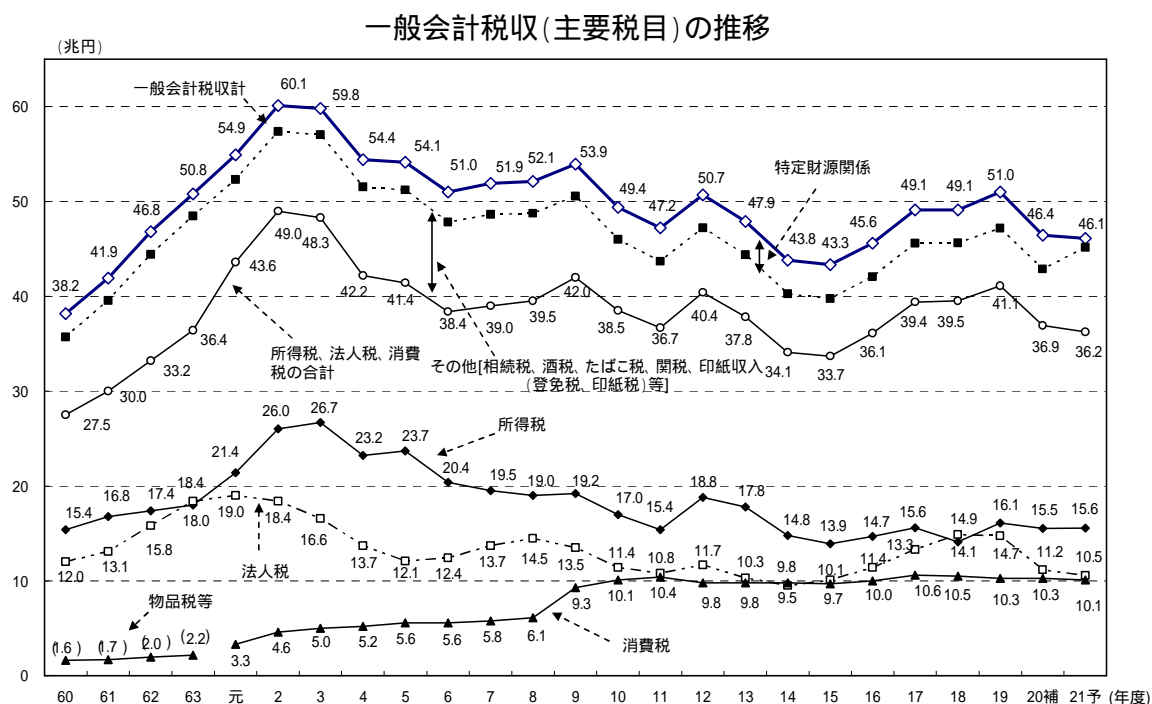
(注) 平成 19 年度以前は決算額、平成 20 年度は補正 (第 2 号) 後予算額、平成 21 年度は予算額である。

イ 税収の内訳

一般会計税収の合計は平成2年度の60.1兆円をピークに平成15年まで減少傾向にあった。平成16年度以降は増加傾向となり、平成19年度は50兆円を上回るまでに回復したが、平成20年度は再び減少に転じている。

平成21年度予算で税目別税収をみると、所得税は15.6兆円となっており、昨年度と同水準となっている。法人税は、平成14年度に9.5兆円と消費税収額を下回るまでに落ち込み、それ以降は回復基調にあったが、再び消費税収額と同水準まで減少している。消費税は、平成元年度に制度が創設されて以降安定しており、平成9年に税率が5%に引き上げられてからは10兆円前後で推移している。

なお、連年、所得税、法人税及び消費税で税収全体の約80%を占めている。



(注) 平成19年度以前は決算額、平成20年度は補正(第2号)後予算額、平成21年度は予算額である。

(2) 税制改正及び抜本的税制改革

ア 税制関連の動き

平成20年度税制改正に係る「所得税法等の一部を改正する法律案」が平成20年4月30日に成立して以後の同年中の税制に関連する主な動きとしては、次のものが挙げられる。

6月27日：「基本方針2008」¹が閣議決定され、消費税を含む税体系の抜本的な改革について、早期に実現を図るとする政府方針が示された。

8月29日：世界的な原油・食料価格高騰や生活関連物資の価格上昇という状況の下、「安心実現のための緊急総合対策」(「安心実現のための緊急総合対策」に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議)が決定された。この中では、

¹ 「経済財政改革の基本方針2008」(平成20年6月27日閣議決定)

税制改正に関わる施策として、定額控除方式による特別減税（後に「定額給付金」に変更）、住宅ローン減税の延長・拡充等、省エネルギー・新エネルギー設備等の投資促進のための税制措置等が掲げられたが、その実行については同年の税制全般にわたる抜本的改革の検討と併せて結論を得るものとされた。

10月30日：100年に一度と言われる世界的な金融危機やその後の景気後退に対応するため、「生活対策」（新たな経済対策に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議）が決定された。

この中で税制については、過去最高水準の住宅ローン減税、証券優遇税制の延長、中小企業に対する法人税の時限的引下げ等の項目が挙げられ、これらの措置の詳細は平成21年度税制改正において具体化するとされた（内容については後述）。

また、経済成長と財政健全化の両立に向けた取組として、持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた「中期プログラム」²を、年末までに取りまとめるとしていた。

なお、「安心実現のための緊急総合対策」で実施することとされていた特別減税は、総額2兆円を限度とする定額給付金として年度内に実施することとされた。

12月12日：与党が、今年度から3年間のうちに景気回復を最優先で実現するとの決意の下、内需刺激のために、大胆かつ柔軟な減税措置を講ずるとした「平成21年度税制改正大綱」（以下「与党大綱」という。）を決定した。

12月24日：「中期プログラム」が閣議決定された。民主党が平成19年12月の「民主党税制改革大綱」に税制政策決定プロセスを新たに盛り込んだ「民主党税制抜本改革アクションプログラム」（以下「民主党アクションプログラム」という。）をまとめた。

イ 平成21年度税制改正の動向

政府の平成21年度税制改正案においては、現下の経済金融情勢を踏まえ、景気回復の実現に資する等の観点から、住宅・土地税制等について所要の措置を講ずるとしている。

一方、「民主党アクションプログラム」では、平成21年度の税制改正については、現下の経済状況に対応し、国民生活を守り、我が国経済の基盤である中小企業の経営を支えることを中心に取り組むことを求めていくとしている。これらにおける主な項目の概要は次のとおりである。

(ア) 住宅・土地税制

（政府案）

住宅ローン減税の適用期限を5年間延長し、最大控除可能額を500万円（長期優良住宅の

² 正式名称は「持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた『中期プログラム』」（平成20年12月24日閣議決定）

場合には600万円)に引き上げる。また、自己資金で長期優良住宅の新築等をする場合や省エネ及びバリアフリー改修を行う場合の税額控除制度を創設するとしている。

さらに、平成21年、22年に取得する土地を5年超所有して譲渡する際の譲渡益について1,000万円の特別控除制度等を創設するとともに、土地の売買等に係る登録免許税の軽減措置の現行税率を2年間据え置くとしている。

(民主党アクションプログラム)

現在の平均的なローン残高が1,600万円程度(平成18年度・家計調査)であることから、いたずらに最大控除可能額を拡大するのではなく、バリアフリー化や省エネなどの分野に対して重点的な負担軽減策を講じるとしている。また、自己資金による住宅取得の場合でも、住宅ローン減税と同程度の負担軽減を受けることができる制度(投資減税)を創設するとしている。

(イ) 中小企業関係税制

(政府案)

中小法人等の軽減税率を、2年間18%(現行22%)に引き下げ、中小法人等の欠損金の繰戻還付の適用停止を廃止するとしている。なお、「与党大綱」では、特殊支配同族会社の役員給与の損金不算入制度については、その適用状況を引き続き注視するとしている。

(民主党アクションプログラム)

中小企業に係る軽減税率を、当分の間、11%(現行22%)に引き下げ、欠損金の繰戻還付制度の凍結を解除するとしている³。また、特殊支配同族会社の役員給与に対する損金不算入措置は廃止するとしている⁴。さらに、中小企業の交際費の損金算入限度額について、現行の90%の上限規制を撤廃し、400万円以下の部分について全額損金算入を可能とするとしている。

(ウ) 相続税制

(政府案)

中小企業の事業承継を円滑化するため、非上場株式に係る相続税及び贈与税の納税猶予制度を導入するとしている。

(民主党アクションプログラム)

中小企業の事業承継に係る税制については、事業や雇用の継続を条件に、株式についても事業用宅地並みの軽減措置(納税猶予)を適用するとしている。

³ これらの改正を内容とする「租税特別措置法の一部を改正する法律案」(尾立源幸君外7名提出、第170回国会参法第12号)が参議院において継続審査となっている。

⁴ この損金不算入措置の廃止等を内容とする「法人税法の一部を改正する法律案」(尾立源幸君外7名提出、第170回国会参法第11号)が参議院において継続審査となっている。

(I) 金融・証券税制

(政府案)

上場株式等の配当及び譲渡益について、現行の7%（住民税とあわせて10%）の軽減税率を3年間延長するとしている。また、上場株式等への500万円までの新規投資（5年間毎年100万円を上限）に係る配当及び譲渡益を最長10年間非課税とする措置を平成22年度税制改正において創設（上記軽減税率が廃止され本則税率15%（住民税とあわせて20%）が実現する際に導入）するとしている。この他、生命保険料控除における新たな控除枠として、介護医療保険料控除を平成22年度税制改正において創設するとしている。

(民主党アクションプログラム)

証券税制については、一体課税の環境が整備できるまでの間、現行の優遇税制を延長するとしている。保険料控除については、各種の保険商品に対応した新しい保険料控除制度を創設した上で、所得控除限度額を所得税において15万円程度に引き上げるとしている。

年金課税については、「公的年金等控除」「老年者控除」を、平成16年度改正以前の状態（公的年金等控除の65歳以上の者に対する上乘せ措置及び老年者控除の復活）に戻すとともに、控除の適用には所得制限を設けるとしている。

(オ) 自動車課税、道路特定財源

(政府案)

一定の排ガス性能・燃費性能等を備えた自動車に係る自動車重量税を平成21年度から時限的に減免する措置を導入するとしている。また、道路特定財源については、地方の道路費用に充てる財源を譲与とする地方道路税の目的規定を、地方に財源を譲与する目的規定に改め、名称も地方揮発油税（仮称）に改めるとしている。

(民主党アクションプログラム)

自動車関係諸税は、平成21年度税制改正の項目ではなく、改革指針の項目として列挙されている（後述）。道路特定財源については、平成21年度において着実に一般財源化を図るとともに、暫定税率を廃止し、減税するとしている⁵。

ウ 税制抜本改革をめぐる議論

税制抜本改革については、政府の「中期プログラム」においては「税制の抜本改革の全体像」として、また、「民主党アクションプログラム」においてもその考え方や方針が示されている。

(ア) 「中期プログラム」における「税制抜本改革の全体像」

税制抜本改革に当たっては、多年度にわたる増減税を法律において一体的に決定し、それぞれの実施時期を明示しつつ、段階的に実行 潜在成長率の発揮が見込まれるかなどを判断基準とし、予期せざる経済変動にも柔軟に対応 消費税収は、確立・制度化した社会保障の費用に充当し国民に還元、という3原則が掲げられている。

⁵ 揮発油税等の暫定税率の廃止等を内容とする「租税特別措置法の一部を改正する等の法律案」（大塚耕平君外6名提出、第170回国会参法第2号）が参議院において継続審査となっている。

【税制抜本改革の道筋】

経済状況を好転させることを前提に、消費税を含む税制抜本改革を 2011 年度より実施できるよう、必要な法制上の措置をあらかじめ講じ、2010 年代半ばまでに段階的に行って持続可能な財政構造を確立する。なお、改革実施には、潜在成長率の発揮が見込まれる段階に達しているかなどを判断基準とし、予期せざる経済変動にも柔軟に対応できる仕組みとする。

消費税収が充てられる社会保障の費用は、そのほかの予算とは厳密に区分経理し、予算・決算において消費税収と社会保障費用の対応関係を明示する。具体的には、消費税の全税収を社会保障給付及び少子化対策の費用に充当し国民に還元する。

【抜本改革の基本的方向性】

個人所得課税については、格差の是正や所得再分配機能の回復の観点から、各種控除や税率構造を見直す。最高税率や給与所得控除の上限の調整等により高所得者の税負担を引き上げるとともに、給付付き税額控除の検討を含む歳出面も合わせた総合的取組の中で子育て等に配慮して中低所得者世帯の負担の軽減を検討する。金融所得課税の一体化を更に推進する。

法人課税については、課税ベースの拡大とともに、法人実効税率の引下げを検討する。

消費課税については、その負担が確実に国民に還元されることを明らかにする観点から、消費税の全額がいわゆる確立・制度化された社会保障給付と少子化対策に充てられることを予算・決算において明確化した上で、消費税の税率を検討する。その際、歳出面も合わせた視点に立って複数税率の検討等総合的な取組を行うことにより低所得者への配慮について検討する。

自動車関係諸税については、税制の簡素化を図るとともに、税制の在り方及び暫定税率を含む税率の在り方を総合的に見直し、負担の軽減を検討する⁶。

資産課税については、格差の固定化防止、老後扶養の社会化の進展への対処等の観点から、相続税の課税ベースや税率構造等を見直し、負担の適正化を検討する。

納税者番号制度の導入の準備を含め、納税者の利便の向上と課税の適正化を図る。低炭素化を促進する観点から、税制全体のグリーン化を推進する。

などとしている。

さらに、この中期プログラムを確実に実行するため、2009 年度（平成 21 年度）の税制改正に関する法律の附則で、税制抜本改革の道筋及び基本的方向性を立法上明らかにするとしている。

⁶（参考）道路特定財源の一般財源化等について（抄）（平成 20 年 12 月 8 日 政府・与党）

「6. 一般財源化に伴う関係税制の税率のあり方

道路特定財源の一般財源化に伴う関係税制の暫定税率分も含めた税率のあり方については、今後の税制抜本改革時に検討することとし、それまでの間、地球温暖化問題への国際的な取組、地方の道路整備の必要性、国・地方の厳しい財政状況等を踏まえて、現行の税率水準を原則維持する。ただし、納税者の理解、景気及び環境対策という観点から、自動車関係諸税の負担を時限的に軽減する。」

(1) 「民主党アクションプログラム」における税制抜本改革

民主党は、民主党政権がめざす税制抜本改革のビジョンとして、納税者の立場に立った「公平・透明・納得」のプロセスによって、新しい時代と社会に適合した新しい税制の仕組みを築くとしている。その柱となるのは、「税制改正プロセスの抜本改革」「各税目の改革指針」及び「執行体制の改革指針」である。これらの項目の主な内容は以下のとおりである。

【税制改正プロセスの抜本改革】

政府部内における集約として、与党内の税制調査会及び従来の政府税制調査会は廃止し、財務大臣の下に新たな政治家をメンバーとする政府税制調査会及びその下部委員会として中長期的視点から税制に関して助言を行う専門家委員会を設置するとしている。また、税制改正に関する意見集約を、新政権下では、各省庁に配置する税制担当政務官が行うとしている。

国会における審議については、衆参両院に税制を中心に社会保険料等も含めた歳入全般の議論を行う常任委員会として「歳入委員会」を新設するとしている。

【各税目における改革指針】

各税目について以下の改革指針に基づき、民主党政権の最初の任期中に順次具体的な制度設計を行い、速やかに実行していくとしている。

所得税については、所得再分配機能の強化のためには、所得税の最高税率の引上げではなく、所得控除を税額控除等に転換する方が、実効性が高いとしている。

また、所得把握のための番号制度等を前提に、税額控除を基本として、控除額が所得税額を上回る場合には、控除不足額を現金で給付する「給付付き税額控除」の導入を進めるとしている。この制度を導入する場合には、社会保障制度の見直しと合わせて、「低所得者に対する生活支援」「消費税の逆進性緩和」「就労促進」のいずれかの目的若しくはその組合せの形で導入することを検討するとしている。

さらに、担税力に応じた課税を行う観点から、給与所得控除については、一定の上限額を設けること、現行の給与所得者の特定支出控除（通勤費など一定の経費の実額を収入から控除する制度）の対象拡大を明記している。

なお、申告納税制度については、「総合課税」が望ましいとしつつも、当分の間は、金融所得については分離課税とした上で、損益通算の範囲を拡大していくことが適当であるとしている。

相続税については、「富の一部を社会に還元する」考え方に立つ「遺産課税方式」へ転換し、その税収を社会保障財源とすることを検討するべきであるとしている。

また、相続税の課税ベース、税率の見直しに当たっては、中堅資産家層の育成に配慮しつつ、大きな格差が固定化しない社会の構築に配慮すべきであるとしている。

なお、相続税の課税方式の見直しに合わせ、贈与税も見直していくとしている。

法人税については、租税特別措置の抜本的な見直しを進めて課税ベースが拡大した際には、法人税率を見直していくとしている。

なお、租税特別措置の見直しに当たっては、研究開発の促進など真に必要な措置については、恒久措置へと転換していくとしている。

租税特別措置の新設・継続に当たっては、その対象者、効果及び必要性などについての透明性の確保を通じて納税者の納得が得られるように改めるため、「租税特別措置透明化法案」を今次の通常国会に提出し、整理・合理化を進めるとしている。

なお、平成21年度税制改正においては、可能な限り個別の租税特別措置の意義、効果を検証した上で、個別の案件ごとに判断をしていくとしている。

消費税については、その税収を社会保障以外に充てないことを法律上も会計上も明確にすること、インボイスの導入などにより制度の透明性を高め、また逆進性対策として「給付付き消費税額控除」の導入を図ることが必要であるとしている。

なお、複数税率の導入は、逆進性緩和策として適当ではないとしている。

消費税率の引上げについては、民主党が政権獲得後に税金のムダづかいを根絶した上で、社会保障目的税化や社会保障制度の抜本的な改革の具体的内容を示した上で検討するとしている。また、仮に引上げが必要となる場合には、引上げ幅などを明らかにして総選挙で国民の審判を受け、具体化するとしている。

自動車関係諸税については、自動車取得税（地方税）は廃止し、自動車重量税及び自動車税（地方税）は、保有税（地方税）に一本化し、地方の一般財源とするとしている。

また、ガソリン等の燃料課税は、一般財源の「地球温暖化対策税（仮称）」として一本化し、排出権取引制度と一体的な制度設計を行うとしている。

酒税については、アルコール度数に比例した税制とすることが望ましいとしている。

また、たばこ税については、現行の「たばこ事業法」を廃止して、健康増進目的のたばこ規制法を新たに創設し、喫煙率を下げるための価格政策の一環として税を位置付けるとしている。

【執行体制の改革指針】

国民の負担と給付の公平や信頼確保のため社会保障給付と納税の双方に利用できる番号制度の早急な導入を進めるとしている。

行政機関の整理統合とともに、効率的な行政の実現のため、社会保険庁を廃止し、その機能を国税庁に統合して「歳入庁」とし、税と社会保険料の賦課徴収を一元的に行うこととするとしている。

このほか、「納税者権利憲章」の制定や確定申告を原則とし、給与所得者については年末調整も選択できるという制度を導入する等の改革指針が示されている。

2 金融

(1) 世界金融危機

ア 国際的対応

平成19年夏に表面化した、米国のサブプライムローン（信用力の劣る借り手に対する住

宅ローン)問題に端を発した世界の金融市場の混乱は、平成20年9月15日の米国証券大手リーマン・ブラザーズの経営破綻を契機に、世界的規模の金融危機を引き起こすに至った⁷。この世界金融危機に対処するため、日米欧の7か国(G7)財務相・中央銀行総裁会議は、10月10日、公的資金による資本増強などを盛り込んだ「行動計画」を発表した。

さらに、11月15日、日米欧に新興国を加えた20か国・地域(G20)による金融・世界経済に関する首脳会合(金融サミット)が開催され、金融システム安定に必要なあらゆる追加的措置の実施 内需刺激の財政施策の活用 IMF、世銀等の資金基盤の確保 複雑な金融商品の開示の拡大 格付会社に対する強力な監督の実施 複雑な証券についての国際会計基準の見直し 等を行う旨の首脳宣言を採択した。

サブプライムローン問題をめぐる主な動き

平成19年7月31日	米ベアー・スターン傘下のファンドが破綻
8月9日	仏BNPパリバが傘下のファンド凍結を発表
9月14日	英中銀、中堅銀行ノーザン・ロックへの救済融資を発表
10月	米シティグループ、メリルリンチ等がサブプライム関連損失発表
平成20年3月16日	米JPモルガンがベアー・スターンの救済買収を決定
7月11日	米住宅公社2社の経営危機が表面化、株価急落
7月13日	米財務省とFRBが住宅公社2社への緊急支援策を発表
9月7日	米政府、住宅公社2社を管理下に置くと発表
9月15日	米リーマン・ブラザーズが破綻 バンク・オブ・アメリカがメリルリンチ買収で合意と発表
9月16日	FRBが米AIG保険に対する最大850億ドルの緊急融資を決定
9月21日	FRBが米ゴールドマン・サックスとモルガン・スタンレーの銀行持株会社化を承認
9月25日	米貯蓄金融機関最大手のワシントン・ミュージュアルが破綻
10月3日	米議会が緊急経済安定化法案を可決、大統領署名を経て成立
10月10日	G7財務相・中央銀行総裁会議が行動計画を発表
11月15日	G20金融サミットで、金融安定化に向けた首脳宣言採択
12月16日	FRBが事実上のゼロ金利と量的緩和導入を決定
平成21年4月2日	第2回G20金融サミット(ロンドン)(予定)

イ 我が国の対応

我が国は、サブプライムローン問題の広がり⁸を受け、金融庁等において、市場分析体

⁷ サブプライムローン問題による世界の金融機関の損失については様々な推計が行われているが、国際通貨基金(IMF)は、1兆4,050億ドル(約143兆円)と推計している(平成20年10月、世界金融安定性報告書)。

⁸ 我が国の預金取扱金融機関の証券化商品等の保有額は、22兆2,710億円で、評価損は1兆5,110億円、実現損は1兆7,620億円となっている(平成20年9月末現在、金融庁集計)。

制の充実・国際的連携強化 証券化商品の追跡可能性の確保 金融商品取引業者に対する早期警戒制度の導入 ベター・レギュレーションの取組の中でのプリンシプルの提示と最良慣行の模索 等の取組を行ってきたが、平成 20 年 10 月 30 日、政府・与党は、世界金融危機による景気後退に対応する追加経済対策として、「生活対策」(新たな経済対策に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議)を決定した。同対策に盛り込まれた金融資本市場安定対策は、次のとおりである。

金融資本市場安定対策の概要

国際協調の推進、日本の経験の発信、アジア地域における金融協力の一層の推進
 企業に対する自社株買いの要請、従業員持株会による株式取得の円滑化、空売り規制の強化及び厳正な執行等監視の徹底、銀行の株式保有制限の弾力的運用
 金融機能の強化のための特別措置に関する法律(金融機能強化法)の活用・改善〔下記(ア)参照〕及び十分な政府の資本参加枠の拡大の検討
 生命保険会社のセーフティネットにおける政府補助の延長〔下記(イ)参照〕
 公正価値の算定方法明確化、金融商品の保有目的変更に関する迅速な検討
 金融仲介機能を低下させないため、国際合意も踏まえ、規制の一部弾力化を図る
 証券化商品の販売ルールづくりの支援、格付会社規制の検討〔下記(ウ)参照〕
 日銀における内外の金融機関への潤沢な流動性供給を期待
 金融所得課税の一体化等

さらに、その後、実体経済の一層の悪化に対応するため、政府は、12 月 19 日、雇用と企業の資金繰りに重点を置いた「生活防衛のための緊急対策」(経済対策閣僚会議)を決定した。同対策における金融面での対応として、金融機能強化法に基づく政府の資本参加枠を 12 兆円に拡大するとともに、銀行等保有株式取得機構の活用・強化を図るため、同機構の市中からの借入に係る政府保証枠を 20 兆円とすることとしている〔下記(エ)参照〕。

(ア) 金融機能強化法の改正と地域金融の円滑化

世界金融危機の下、厳しい状況に直面する地域経済、中小企業を支援することが喫緊の課題となっている。そこで、平成 20 年 12 月(第 170 回国会) 国の資本参加により金融機関等の資本基盤の強化を図り、地域における中小企業に対する金融の円滑化に資するため、金融機能強化法について、平成 20 年 3 月末までとされていた国の資本参加の申請期限の平成 24 年 3 月末までの延長 国の資本参加の要件の一部緩和 協同組織金融機関の中央機関に対してあらかじめ国が資本参加することを可能とする枠組みの整備 等の改正が行われた⁹。

⁹ 同改正に際して、衆議院において 経営強化計画の記載事項の明確化 協同組織金融機能強化方針の記載事項の追加 協同組織金融機能強化方針に係る報告の公表事項の追加 について修正が行われた。なお、参議院において、地方公共団体が支配株主となっている銀行に対しては金融機能強化法を適用しないこととする等の修正が行われたが、衆議院はこれを不同意とし、本院議決案を再議決した。

このほか、中小・小規模企業等支援対策として、貸出条件緩和が円滑に行われるための措置が「生活対策」に盛り込まれ、監督指針及び金融検査マニュアルが改正された。

また、参議院において、地域金融の円滑化に対する金融機関の寄与についての評価制度を設けるための「地域金融の円滑化に関する法律案」が平成 20 年 12 月（第 170 回国会）に議員立法で提出され、継続審査となっている。

(イ) 保険業法の改正

生命保険会社が破綻した場合のセーフティネットについては、平成 21 年 3 月末までに破綻した場合の生命保険契約者保護機構が行う資金援助等に関して、政府補助を可能とする特例措置が設けられているが、今般の世界金融危機を踏まえ、平成 20 年 12 月（第 170 回国会）保険業法が改正され、政府補助の特例措置が平成 24 年 3 月末まで延長された。

(ロ) 格付会社に対する規制の整備

格付会社による信用格付は、投資者が投資判断を行う際の信用リスク評価の参考として、金融・資本市場において広範に利用されており、投資者の投資判断に大きな影響を与えている。これまで、格付会社に対しては、証券監督者国際機構（IOSCO）による基本行動規範の公表等の対応が行われていたが、サブプライムローン問題をめぐり、高格付の証券化商品について急激かつ大幅な格下げが続出し、情報開示の不足、利益相反の可能性等の問題が指摘されている。

このような状況を踏まえ、金融審議会は、平成 20 年 12 月、格付対象商品の発行者等からの格付会社の独立性確保・利益相反回避 格付プロセスの品質と公正性の確保 投資者等の市場参加者に対する透明性の確保 を主眼とした規制の整備を提言した。金融庁は、関連法案を今国会に提出する予定である。

(ハ) 銀行等保有株式取得機構の活用・強化

銀行等保有株式取得機構は、銀行等の株式等の保有の制限等に関する法律に基づく認可法人であり、同法による銀行等に対する株式保有制限の導入に伴う銀行等からの株式放出が株価の著しい変動を通じて信用秩序の維持に重大な支障が生ずることがないようにするため、銀行等の保有する株式の買取り等を行うことを目的としている。

同法に基づく株式の買取りは、平成 18 年 9 月末をもって終了しているが、今般、市場安定対策として、同機構の活用・強化の具体策を与党において検討された。その結果、同機構による株式買取りを平成 24 年 3 月末まで延長するとともに、事業法人からの銀行株式の買取りの柔軟化を図るため、同法の改正案が議員立法で今国会（平成 21 年 1 月 5 日）に提出された。

(ニ) 取引所の相互乗入れに係る制度整備

我が国の金融・資本市場の競争力強化のため、金融庁は平成 19 年 12 月に「金融・資本

市場競争力強化プラン」を策定した¹⁰。同プランにおいて、取引所間の資本提携を通じたグループ化等による多様な商品の品揃えを可能とするための制度整備として「取引所の相互乗入れのための枠組みの整備」が盛り込まれ、平成 20 年中を目途に検討を進め、その後、速やかな実現を図ることとされた。

これを受け、金融審議会は、平成 20 年 12 月、「取引所の経営形態の柔軟な選択 取引所等に対する規制・監督の合理化 金融行政当局と商品行政当局との連携強化」の観点から、政府部内において、取引所の相互乗入れを可能とするための具体案を策定すべき旨提言した。関連法案が金融庁から今国会に提出される予定である。

(3) 資金決済に関する制度整備

IT 技術の革新等の進展に伴い、電子マネー等の決済に関する新しいサービスが普及・発達してきている。これに対応し、利用者保護、決済システムの安全性・効率性・利便性の向上やイノベーションの促進の観点から、その制度的枠組みの在り方が課題となっている。このような状況を踏まえ、金融審議会は、平成 21 年 1 月、「サーバ型の前払式支払手段に関する制度整備 前払式支払手段の利用者保護の仕組みの整備 為替取引に関する制度の柔軟化」等について提言した。関連法案が金融庁から今国会に提出される予定である。

(4) 貸金業制度と多重債務問題

深刻な社会問題となっている多重債務問題を抜本的に解決するため、貸金業規制法(現・貸金業法)等の改正が平成 18 年 12 月(第 165 回国会)に行われ、貸金業の適正化、過剰貸付の抑制、金利体系の適正化等の制度整備がされた。本改正は、おおむね 3 年間かけて段階的に施行されることになっており、上限金利の引下げは、平成 22 年半ばまでには実施される予定である。

また、現在、内閣官房に多重債務者対策本部が設置され、カウンセリング体制の充実やセーフティネットの整備、金融経済教育の強化、ヤミ金融の取締強化等、政府全体で多重債務問題の解決に向けた取組が行われている。

(5) 金融分野における裁判外紛争解決制度(金融ADR)の整備

金融商品・サービスに関する苦情・紛争の発生件数が増加傾向にある中、金融商品・サービスに関するトラブルを簡易・迅速に解決する手段として、金融分野における裁判外の紛争解決制度(金融ADR)の整備が課題となっている。これまで、金融ADRに関しては、業界団体・自主規制機関による自主的な取組が進められてきたが、実施主体の中立性・公正性及び実効性の観点から、必ずしも万全ではなく、紛争解決に関する利用者の納得感が十分に得られていないとの指摘がある。このような状況を踏まえ、金融審議会は、平成

¹⁰ 同プランを受け、平成 20 年 6 月に「金融商品取引法等の一部を改正する法律」が成立し、プロ向け市場の創設 E T F (上場投資信託)等の多様化 証券会社・銀行・保険会社間のファイアーウォール規制の見直し 証券会社・銀行等・保険会社による利益相反管理のための体制の整備 銀行等・保険会社の業務範囲の見直し 課徴金制度の見直し 等の措置が講じられた。

20年12月、利用者保護の充実・利用者利便の向上等の観点から、金融ADR機関の性格、対象業務、権限、手続、金融機関の義務、行政庁の関与、法的効果等について提言を行った。関連法案が金融庁から今国会に提出される予定である。

(6) 日銀の金融政策

日銀は、平成18年3月、5年間にわたって採用した量的緩和政策を解除してゼロ金利政策に復帰した¹¹。その後、同年7月には政策金利を0.25%とし、さらに、平成19年2月に0.5%に引き上げた。

しかし、米国に端を発したサブプライムローン問題が世界金融危機を引き起こし、国際金融資本市場での緊張が著しく高まる状況において、我が国金融市場の安定を確保するため、平成20年10月、政策金利を0.3%に引き下げた。さらに、12月には景気の急速な悪化を踏まえ0.1%に引き下げるとともに、長期国債の買入れ増額やCPの買入れ（買切り方式）等の企業金融円滑化に向けた措置を導入することとした。

日銀は、経済・物価の先行きについて、物価安定の下での持続的な成長経路に復していくとの見通しに関する不確実性は高く、世界経済の減速や国際金融資本市場の動揺を踏まえると、我が国経済の回復に向けた条件が整うには、相応の時間を要するとみている。

さらに、米欧の金融情勢や世界経済の動向次第では、我が国の景気が更に下振れるリスクがあることに注意する必要があるとした上で、金融機関の貸出姿勢や社債・CP市場の動向など金融環境が一層厳しさを増す場合には、金融面から実体経済への下押し圧力が高まる可能性があるとしている。

第171回国会提出予定法律案の概要

1 平成20年度における財政運営のための財政投融资特別会計からの繰入れの特例に関する法律案（内閣提出第1号）（補正予算関連） 既に提出済み（1月5日提出）

平成20年度の一般会計補正予算（第2号）における措置に必要な財源を確保するため、同年度における財政投融资特別会計財政融資資金勘定からの一般会計への繰入れに関する特例措置を定める。

2 銀行等の株式等の保有の制限等に関する法律の一部を改正する法律案（柳澤伯夫君外8名提出、衆法第1号）（補正予算関連） 既に提出済み（1月5日提出）

銀行等をめぐる経済情勢の変化を踏まえ、銀行等の業務の健全な運営を確保するため、銀行等保有株式取得機構による株式の買取り等の業務の期限の延長を行うとともに、銀行等以外の会社からの株式の買取りに関する制度の新設等の措置を講ずる。

¹¹ 量的緩和政策解除に当たり、日銀は「物価安定」についての考え方を明確化し、中長期的にみて物価が安定していると理解する物価上昇率を0～2%程度と示した上で、今後の金融政策運営を行うこととした。

3 財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行及び財政投融资特別会計からの繰入れの特例に関する法律案（内閣提出第4号）（予算関連） 既に提出済み（1月19日提出）

最近における国の財政収支が著しく不均衡な状況にあることにかんがみ、財政運営に必要な財源の確保を図るため、平成21年度における公債の発行の特例に関する措置並びに平成21年度及び平成22年度における財政投融资特別会計財政融資資金勘定からの一般会計への繰入れに関する特例措置を定める。

4 所得税法等の一部を改正する法律案（予算関連）

平成21年度税制改正に関連する、住宅・土地に係る各種税制の延長・拡充等 一定の設備等に係る即時償却の導入 中小法人等の軽減税率の引下げ及び中小法人等の欠損金の繰戻し還付の復活 一定の自動車に係る自動車重量税の負担の減免 等の改正を行うとともに、附則において、税制の抜本的な改革に関する検討の規定を設ける。

5 関税定率法等の一部を改正する法律案（予算関連）

最近における内外の経済情勢等に対応するため、関税率等について、個別品目の関税率の改正 税関における水際取締りの充実・強化等 暫定税率等の適用期限の延長 等の改正を行う。

6 国際通貨基金及び国際復興開発銀行への加盟に伴う措置に関する法律の一部を改正する法律案

国際通貨基金（IMF）への加盟国の出資総額が増額されることとなったことに伴い、我が国の同基金への出資額を増額する。

7 金融商品取引法等の一部を改正する法律案

信頼と活力のある金融・資本市場を構築するため、信用格付業者に対する公的規制の導入 金融商品取引所による商品市場の開設等を可能とするための制度の整備 指定紛争解決制度の創設 等の改正を行う。

8 資金決済に関する法律案（仮称）

資金決済に関するサービスの適切な実施の確保及びその提供の促進を図るため、前払式支払手段について登録その他の必要な規制を設けるとともに、銀行等以外の者について為替取引を営むことを認める等、資金決済に関する所要の制度整備を行う。

9 国家公務員共済組合法の一部を改正する法律案（仮称）（検討中）

被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律案（衆議院で審議中）附則第2条の規定に基づき、職域部分廃止と同時に設けることとされている新たな公務員制度としての年金の給付に関する制度を設けるため、所要の措置を講ずる。

内容についての問い合わせ先

財務金融調査室 阿部首席調査員（内線 3340）

文部科学委員会

文部科学調査室

所管事項の動向

1 教育振興基本計画の策定

平成 18 年 12 月に成立した改正教育基本法では、新たに設けられた教育の理念などの実現のため、その内容をさらに総合的、体系的に施策に位置付けることを目的として、「教育振興基本計画」について規定している。具体的には、政府に対して教育振興基本計画を策定すること及び国会に報告し公表することを義務付けており、地方公共団体に対しては国で定めた教育振興基本計画の内容を参酌して地域の実情に応じた基本的な計画を策定する努力義務を課している。

新たに策定した教育振興基本計画は、中央教育審議会（以下「中教審」という。）において 1 年 2 か月にわたって審議され、平成 20 年 4 月の中教審答申を経て、同年 7 月に閣議決定されたものである。

内容については、今後 10 年間を通じて目指すべき教育の姿と今後 5 年間に総合的かつ計画的に取り組むべき具体的施策などを示している。また、教育振興基本計画の進捗状況の点検、5 年後を目途とする見直しなどについても規定している。

教育振興基本計画を策定するに当たっては、教育投資等の具体的な数値目標を盛り込むことなどが特に大きな議論となった。公財政支出の対 GDP 比などを数値目標として示し、教育への投資の拡大が必要であるとする文部科学省と、財政再建を目指すことなどを目的として財政支出の削減を重要視する財務省との間において双方の主張が大きく対立した。

策定された教育振興基本計画では、争点となった教育投資について GDP に占める教育への公財政支出の割合や教職員定数の改善目標など財政支出を伴う数値目標は、多くが抽象的な表現にとどめられることとなった。この結果については、新しい学習指導要領の実施を前にして条件整備が十分措置されない可能性などを危惧するような教育関係者からの意見もあった。また、具体的施策については、新しい施策・計画は少なくこれまで文部科学省において個別の施策・計画で取り組んでい

教育振興基本計画の概要

- 1 我が国の教育をめぐる現状と課題
教育の果たすべき使命を踏まえ、改正教育基本法において新たに明記された教育の目標や理念の実現に向け、改めて「教育立国」を宣言し、教育を重視し、その振興に向け社会全体で取り組むことが必要
- 2 今後 10 年間を通じて目指すべき教育の姿
義務教育修了までに、すべての子どもに、自立して社会で生きていく基礎を育てる
社会を支え、発展させるとともに、国際社会をリードする人材を育てる
このような教育の姿の実現を目指し、OECD 諸国など諸外国における公財政支出など教育投資の状況を参考の一つとしつつ、必要な予算について財源を措置し、教育投資を確保していくことが必要
- 3 今後 5 年間に総合的かつ計画的に取り組むべき施策
＜施策の基本的方向＞
基本的方向 1：社会全体で教育の向上に取り組む
基本的方向 2：個性を尊重しつつ能力を伸ばし、個人として、社会の一員として生きる基盤を育てる
基本的方向 3：教養と専門性を備えた知性豊かな人間を養成し、社会の発展を支える
基本的方向 4：子どもたちの安全・安心を確保するとともに、質の高い教育環境を整備する
上述の基本的方向性に基づき、77 項目にわたる施策を体系化するとともに、それらの施策の中で特に重点的に取り組むべき事項を明示
- 4 施策の総合的かつ計画的な推進のために必要な事項
計画実施における国・地方公共団体の役割、教育に対する財政措置とその重点的・効率的な運用、教育行政に対する国民の参画、新しい課題への対応、進捗状況の点検及び計画の見直し、について記載

（出所）教育振興基本計画をもとに調査室作成

たものや掲げられてきた施策が多いといった指摘もあった。

今後、文部科学省が各年度に示す「アクションプラン」の内容や、その達成状況、地方において策定される教育に関する基本的な計画を注視していく必要がある。

さらに、教育振興基本計画については、5年後を目途に見直しを行って次期計画を策定する必要があるとされていることや計画期間の途中に一部を改訂することもあり得るとされていることなどから、策定された教育振興基本計画の具体的施策の実施状況や全体の目標の達成状況などの検証を不断に行い、今後の教育施策の進展に結び付けるようにしていくことが重要であると思われる。

2 初等中等教育

(1) 学習指導要領

学習指導要領は、学校教育法を受けて文部科学大臣が定める教育課程の基準であり、小学校、中学校、高等学校、特別支援学校（盲・聾・養護学校）の学校種別に定められ（幼稚園については、幼稚園教育要領）国・公・私立を問わずに適用される。また、学習指導要領は、継続的に評価・検証され約10年ごとに大きな改訂が行われている。

現行の小・中学校学習指導要領については、「生きる力」を育むことなどをねらいとして平成14年度から実施された。その後、平成16年12月に公表されたPISA（OECD生徒の学習到達度調査）2003の結果等から明らかになった我が国の児童生徒の学力の低下傾向、子どもたちの実態、社会・経済状況の変化、改正教育基本法や改正学校教育法に規定された新しい教育理念等を踏まえ、中教審において全体の見直しの審議が行われた。平成20年1月には、それまでの議論を取りまとめた答申がなされ、同年3月に新学習指導要領が告示された。

改訂の主な内容としては、改正教育基本法等で明確になった教育の理念を踏まえた「生きる力」の育成、知識・技能の習得と思考力・判断力・表現力等の育成のバランスの重視、道徳教育や体育などの充実による豊かな心や健やかな体の育成などの基本的な考え方に基づいて主要教科の授業時数の10%程度増加、理数教育を中心とする学習内容の充実などである。

今後、小・中学校の新学習指導要領は、理数教育に関する部分など、一部を平成21年度から先行して実施することとしており、小学校は平成23年度、中学校は平成24年度（幼稚園の教育要領は平成21年度）から全面实施することとされている。

高等学校・特別支援学校の新学習指導要領については、平成20年12月22日に小・中

小・中学校学習指導要領改訂の経緯

年 月	事 項
平成10年12月	現行小・中学校学習指導要領の告示
平成14年4月	現行小・中学校学習指導要領の実施
平成16年12月	PISA2003年調査の結果公表
平成17年2月	中教審教育課程部会、学習指導要領の見直しに着手
平成18年12月	改正教育基本法成立
平成19年6月	改正学校教育法成立
12月	PISA2006年調査の結果公表
平成20年1月	中教審、答申取りまとめ
2月	学習指導要領改訂案を公表
3月	新小・中学校学習指導要領の告示
平成21年4月	新学習指導要領の一部を先行実施(予定)
平成23年4月	新小学校学習指導要領の実施(予定)
平成24年4月	新中学校学習指導要領の実施(予定)

（文部科学省資料等をもとに作成）

学校の学習指導要領と同様に改正教育基本法などに対応した改訂案が公表されたところであり、今後、パブリックコメントなどを経て平成 20 年度内に告示される見込みである。実施のスケジュールは、高等学校の学習指導要領については平成 22 年度から実施可能な総則などを先行実施し、平成 25 年度に入学する生徒から学年進行で完全実施することとされており、特別支援学校については各学校種の実施スケジュールに対応することとされている。

(2) 全国学力・学習状況調査

全国学力・学習状況調査は、全国的な義務教育の機会均等とその水準の維持向上の観点から、各地域の児童生徒の学力・学習状況を把握分析すること、教育委員会、学校等が全国的な状況との関係における成果と課題を把握すること、各学校が、各児童生徒の学力や学習状況を把握し、教育指導や学習状況の改善に役立てることなどを主な目的として、平成19年から、全国の小学校 6 学年及び中学校 3 学年を対象として実施されている。調査内容としては、国語、算数・数学について、「知識」、「活用」に関する問題がそれぞれ出題されるとともに、生活習慣、学習環境に関する調査が児童生徒や学校に対してそれぞれ実施された。

平成20年 4 月に行われた調査の結果については、同年 8 月29日に公表されており、知識・技能の定着に一部課題が見られ、知識・技能を活用する力に課題があること、地域の規模（大都市、中核市、その他の市町村、へき地）による大きな差は見られなかったこと、各都道府県（公立）の平均正答率の差はほとんど全国平均の±5%の範囲にとどまっているが、引き続き、一部の都道府県においては、科目によって10ポイント程度の差が認められることなどが明らかになった。

なお、文部科学省は調査結果の公表に当たっては、都道府県、政令指定都市の教育委員会に対し、過度な競争や学校の序列化につながらないように、域内の市町村名や学校名を明らかにした公表を行わないことを求めている。しかし、一部地方公共団体においては、住民からの情報公開請求に基づき、市町村別や学校別の調査結果を開示する動きもある。

全国学力・学習状況調査は、教育振興基本計画において、継続的に実施することとされており、平成 21 年については 4 月 21 日に実施が予定されている。

文部科学省では、大学等の研究機関の専門的知見を活用して分析体制の充実を図ることとしており、各学校や教育委員会などでは、調査結果を有効に活用して学習指導を改善することや、そのための環境整備に取り組むことが望まれている。

(3) 教員給与制度の動向

公立義務教育諸学校の教員給与は、すぐれた人材を確保し、学校教育の水準の維持向上に資するため、昭和 49 年に制定された「学校教育の水準の維持向上のための義務教育諸学校の教育職員の人材確保に関する特別措置法」（以下「人材確保法」という。）により、一般の公務員の給与水準に比較して優遇措置がとられている。また、その職務と勤務形態の特殊性のため、一般行政職に支払われる時間外勤務手当が支給されない代わりに、教職調

整額（給料月額の4%程度）が支給（校長、教頭を除く）されている。

一方、平成18年6月に成立した「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」（以下「行革推進法」という。）では、人材確保法の廃止を含めた見直しが規定され、さらに、同年7月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」では、人材確保法に基づく優遇措置等を縮減するとともにメリハリをつけた教員給与体系を検討することなどが盛り込まれた。

これを受けた、中教審答申「今後の教員給与の在り方について」（平成19年3月）や教育振興基本計画（平成20年7月）では、人材確保法に基づく優遇措置を縮減、教職調整額の見直しなどが示されている。

メリハリのある教員給与体系の実現としては、部活動手当や非常災害時等の緊急業務に対する手当の倍増、副校長、主幹教諭及び指導教諭の処遇の充実について措置された（平成20年度予算）。また、人材確保法による優遇措置の縮減として、義務教育等教員特別手当についての縮減が実施されている。

教職調整額については、「学校の組織運営の在り方を踏まえた教職調整額の見直し等に関する検討会議、審議のまとめ」（平成20年9月）において、適切な勤務時間管理につながる制度とする必要があるとし、時間外勤務手当とすることも含め、その見直し方策について今後更に検討していく必要があるとされた。現在、中教審初等中等教育分科会に学校・教職員の在り方及び教職調整額の見直し等に関する作業部会が設置され、平成21年夏頃までの提言を目途に検討が行われている。

(4) 児童生徒の問題行動等

文部科学省は、生徒指導施策推進の参考とするため、国公立の小・中・高等学校における暴力行為やいじめ、不登校、自殺等の発生（認知）件数について毎年調査を行っている。

平成19年度調査においては、暴力行為の発生件数が約5万3千件（前年度比約2割増）にのぼり、小・中・高等学校いずれの学校種においても過去最高の発生件数が報告された。これは10年前（平成9年度調査）と比べて2倍以上の増加であり、特に公立小学校における暴力行為では10年前の約3.5倍に達するなど、増加が顕著となっている（公立小・中・高等学校のみの比較）。

また、いじめの認知件数は約10万1千件であり、調査方法の見直しにより前年度（平成17年度）比6倍以上の大幅増加となった平成18年度調査に比べて約2割減となった。しかし、パソコンや携帯電話を使ったいわゆる「ネット上のいじめ」は前年度比約2割増の5,899件が報告されている。これはいじめの認知件数全体で見ると5.8%であるが、学校段階が上がるにつれ増加する傾向にあり、高等学校ではいじめの認知件数の20.3%を占めている。また、その特徴として、実態の把握が難しいことが指摘されており、こうした調査で明らかになっている件数は氷山の一角であるとの見方もある。

「ネット上のいじめ」への対策として、文部科学省では学校裏サイト等に関して調査（平成20年4月15日結果公表）を行うとともに、保護者向けリーフレットや学校・保護者向け

対応マニュアル・事例集の作成・配布、都道府県教育委員会等への通知発出等を通じて対応を促している。

また、学校における児童生徒の携帯電話の利用については、文部科学省が平成20年7月に発出した通知の中で、携帯電話利用の実態把握と学校における携帯電話の取扱いに関する方針の明確化を求めたことなどを受けて、一部の地方自治体において学校への携帯電話持込を規制する動きがみられる。

(5) 学校施設の耐震化

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

しかし、平成20年4月現在の文部科学省調査によると、公立学校において耐震性が確保されている建物はいまだ62.3%であり、その進捗状況についても地域差が大きい。

公立学校施設の整備に係る費用については、教育の機会均等や全国的な教育水準などを確保する観点から、その一部を国が補助・負担しているが、地震防災対策については国の補助率が更に優遇される特例措置がなされている。

また、平成20年6月(第169回国会)では、地震防災対策特別措置法が改正され、地震の際に倒壊の危険性の高い公立の幼稚園・小学校・中学校等の校舎への国庫補助率の引上げ等が行われるとともに、私立の小・中学校等の建物についても、地震防災上の配慮を行うものと規定された。

平成20年7月に閣議決定された教育振興基本計画においても、大規模な地震が発生した際に倒壊又は崩壊の危険性の高い小・中学校等施設(約1万棟)について、優先的に耐震化を支援することなどが明記された。

このような学校耐震化推進の動きがあるものの耐震診断実施率については、93.8%となっておりいまだ一部で耐震診断さえ完了していないところも存在している。児童生徒の安全性の確保は喫緊の課題であり、地方公共団体の財政的な要因等もあるが、教育振興基本計画における目標への明記や国の補助率を引き上げる法改正がなされたことなどを踏まえ、早急な耐震化の実施が求められている。

3 高等教育

(1) 国立大学の法人化と国公立大学を通じた大学教育改革への支援

平成16年4月、大学改革の一環として、これまでは国の一機関であった国立大学が法人化され、学長の強力なリーダーシップの下での組織運営が可能となるなど、その自主性・自律性が飛躍的に高まった。平成17年1月には、中教審が「我が国の高等教育の将来像」を答申し、国の役割が「計画策定と各種規制」から「将来像の提示と政策誘導」へと変化した等と述べており、その後、大学に関する規制緩和が進められてきた。

現在、文部科学省においては、政策誘導策として、政策目標にあった取組に予算を重点的に配分する各種支援策を設定・運用している。

なお、平成20年12月、中教審は、いわゆる「大学全入時代」の到来等にかんがみ、「学士課程教育の構築に向けて（答申）」を取りまとめ、「学士」の水準の維持向上策等について提言している。

< 文部科学省の主な競争的支援プログラム >

(億円)

目 的	名 称	平成 21 年度 (案)
大学教育の充実や就職支援の強化	大学教育・学生支援推進事業（新規）	110
大学の国際化を推進	国際化拠点整備事業（グローバル30）（新規）	41
地域連携による高度医療人養成の推進	医師不足対策人材養成推進プラン（新規）	17
	看護職キャリアシステム構築プラン（新規）	2
世界最高水準の教育研究拠点形成と大学院教育の抜本的強化	グローバルCOEプログラム	345
	大学教育改革支援プログラム	57
複数大学の連携・協同による教育の質保証等の取組支援	大学教育充実のための戦略的大学連携支援プログラム	60

文部科学省の平成21年度予算案では新規事項として、大学における就職活動支援等の総合的な学生支援や、教育の質保証、教育力向上のための優れた取組を支援する「大学教育・学生支援推進事業」、我が国の高等教育の国際競争力の強化、留学生等に魅力的な水準の教育等を提供するとともに、留学生と切磋琢磨する環境の中で国際的に活躍できる高度な人材の養成を行うための環境整備を目的とする「国際化拠点整備事業」、大学の人材養成・医療機能を最大限に活用し、地域医療機関と連携しながら、医師不足解消と地域医療確保に對して的確に対応するための「医師不足対策人材養成推進プラン」及び「看護職キャリアシステム構築プラン」が計上されている。

(2) 国立大学法人の現状と財政

国立大学は、平成14年からこれまでに、14組29大学が統合し、101大学から86大学となった。

また、国立大学法人への運営費交付金の交付額は「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」により、その予算額を対前年度比1%減とする方針が示されたこともあり、次の表のように毎年減少している。一方、運営費交付金のうち、各大学法人の要求に基づき、各大学の個性に応じた意欲的な取組を支援する特別教育研究経費の予算額は増加傾向にある。

運営費交付金の推移

(億円)

	平成16年度	17年度	18年度	19年度	20年度	21年度(案)
運営費交付金予算額	12,415	12,317 (98億円減)	12,215 (102億円減)	12,043 (171億円減)	11,813 (231億円減)	11,695 (118億円減)
うち特別教育研究経費	741	786 (45億円増)	800 (14億円増)	781 (19億円減)	790 (9億円増)	980 (190億円増)
一般管理費・教育研究費等	11,674	11,531 (143億円減)	11,415 (116億円減)	11,262 (152億円減)	11,023 (239億円減)	10,715 (308億円減)

大学共同利用機関法人を含む。なお、平成19年度予算額の内訳においては、一部組換掲記を行っている。

平成19事業年度財務諸表によると、国立大学法人の全体の経常収益総額は2兆5,295億円（対前年度3.5%増）、経常費用総額は2兆4,478億円（対前年度3.2%増）であり、当期総利益は888億円（対前年度16.6%増）となっている。

なお、平成20年度の国立大学の授業料等の標準額は、文・理・医系とも入学金が282,000円で私立大学の文・理・医系の平均額（19年度：273,564円）より若干多く、同様に授業料が535,800円で私立大学の平均額（19年度：834,751円）の6割強である。また、同標準額については、省令によって、国立大学法人の中期目標期間（6年）ごとに見直すこととされており（「国立大学等の授業料その他の費用に関する省令の一部を改正する省令の制定について（通知）」（平成19年3月30日））、平成21年度まで、その額は一定である。

(3) 大学医学部の入学定員増

平成19年5月、政府・与党は、近年、全国各地の医師不足を訴える声が日増しに大きくなったことを深刻に受け止め、地域に必要な医師を確保するため、実効性のある緊急対策として「緊急医師確保対策について」を取りまとめた。これにより、大学医学部の入学定員は、各都道府県5名（北海道は15名）の増員が示された。

文部科学省は、「経済財政改革の基本方針2008」（平成20年6月閣議決定）において、「これまでの閣議決定に代わる新しい医師養成の在り方を確立する」とした上で、大学医学部の入学定員を「早急に過去最大程度まで増員するとともに、さらに今後の必要な医師養成について検討する」ことが決定されたことを踏まえ、入学定員を増員するための認可申請期限の特例を設け、また、「平成21年度医学部入学定員増に係る計画評価委員会」を設置した。本計画評価委員会は当該大学が文部科学省へ提出した、地域医療貢献策を含む増員計画について、収容能力を踏まえた適切な教育研究環境の確保、医師不足が深刻な地域や診療科の医師確保の観点からの実効ある取組の実施等に関する評価を行い、文部科学省は、その評価結果等を踏まえ、増員計画を公表した。

この二つの対策により、国公立大学において、平成21年度の医学部入学定員は、「緊急医師確保対策」により41大学189名、「経済財政改革の基本方針2008」により73大学504名、合計77大学693名の増員となり、増員後の入学定員は過去最高（昭和56年度から昭和59年度までの8,280名）を超える8,486名となった。

(4) 私立学校の振興

私立学校は、独自の建学の精神を掲げ、特色ある教育研究活動を展開している。我が国では、大学・短大に通う学生の74.5%、専修学校・各種学校に通う学生の96.3%が私立学校に在籍しており（平成20年5月1日現在）、学校教育の発展に大きく貢献している。このため文部科学省では、私立学校の振興を重要な政策課題と位置付けており、経常費補助を中心とする私学助成事業、日本私立学校振興・共済事業団における貸付事業、税制上の特例措置、学校法人の経営改善支援などが実施されている。

平成21年度予算(案)においては、私立大学等経常費補助は3,218億円（前年度比1%減）、私立高等学校等経常費助成費等補助は1,039億円（前年度と同額）となっている。

近年における少子化などの影響もあり、学校法人をめぐる経営環境は全体として大変厳しい状況にあり、平成20年度において4年制私立大学で定員割れの大学が47.1%に達している。文部科学省は平成17年5月に経営困難校に対する指導・助言や学生の転学支援などを内容とする「経営困難な学校法人への対応方針について」を取りまとめており、これを受け、日本私立学校振興・共済事業団は、平成19年8月に私立学校の経営革新方策と経営困難・破綻状態に陥った場合の具体的対策についての検討結果を公表している。

(5) 奨学金事業

平成16年度から日本育英会の奨学金事業を引き継いだ日本学生支援機構が行っている奨学金事業には、無利子奨学金と有利子奨学金（在学中無利子、卒業後年利3%上限の利子）の2種類があり、平成21年度予算（案）においては、事業費総額9,475億円（貸与人員 無利子奨学金34万4千人、有利子奨学金80万4千人、合計115万人）が計上されている。

奨学金の返還状況については、平成19年度に返還がなされるべき額の3,175億円に対して、660億円が未返還（延滞人数約30万人）となっており、返還金の回収が課題となっている。

(6) 専門職大学院制度

専門職大学院は、国際的・社会的に活躍する高度専門職業人養成へのニーズの高まりや司法制度改革の中で新たな法曹養成の中核となる「法科大学院」の構想などを背景に、実践的な教育を行う大学院の課程として、平成15年度に創設された。

様々な職業分野の特性に応じた実践的な教育を行うことを可能とするために、基本的な制度設計に関わる事項を定めた「専門職大学院設置基準」には、実務家教員の登用を義務付けることや修士論文の作成を必須としないことなど、独自の内容が規定されている。

専門職大学院の一つである法科大学院は、法学教育、司法試験、司法修習を有機的に連携させた「プロセス」としての新たな法曹養成制度の中核的機関として、平成20年4月1日現在、全国で74校（国立23校、公立2校、私立49校、総定員5,785人）が開校している。なお、近時、司法試験合格率に大学院間で大きな差が生じるなど一部の修了者の質が十分でないとの指摘があり、教育の質の向上のための速やかな改善が必要とされている。

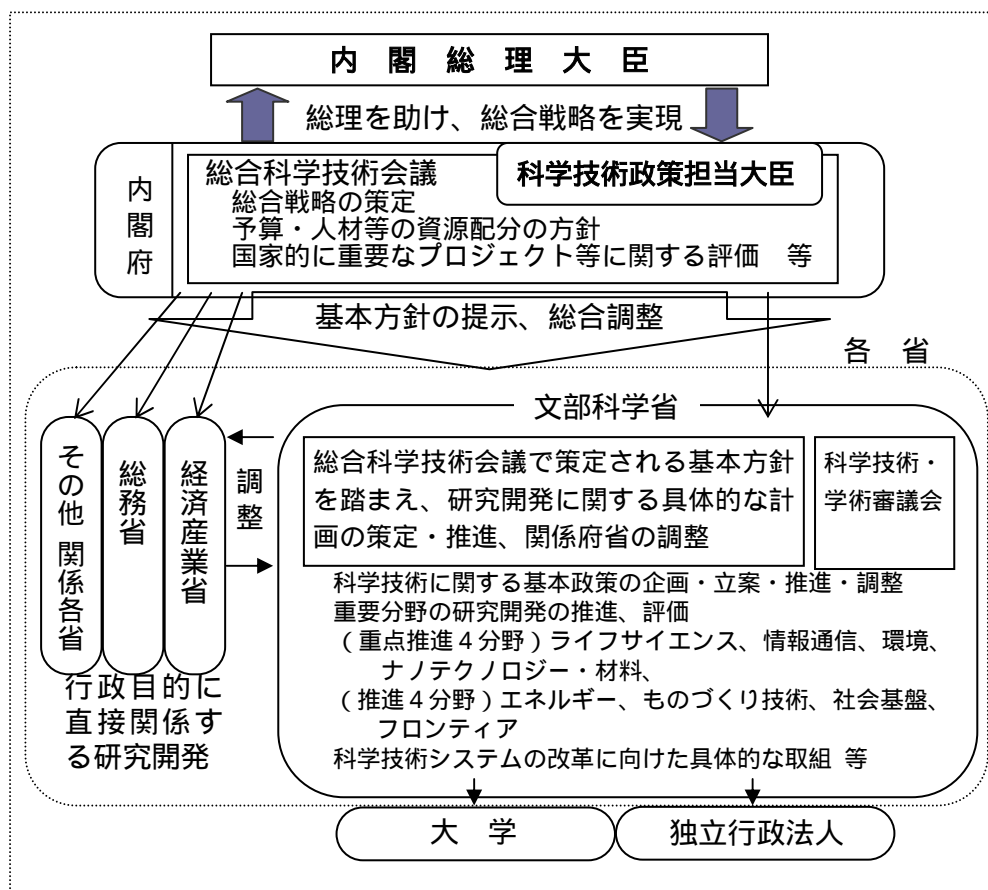
また、平成19年3月に専門職大学院設置基準等が改正され、教員養成に特化した教職大学院が創設された。同大学院は、学部段階での資質能力を修得した者の中から、さらにより実践的な指導力・展開力を備え、新しい学校づくりの有力な一員となり得る新人教員の養成、現職教員を対象に、地域や学校における指導的役割を果たし得る実践力・応用力を備えたスクールリーダーの養成等が期待されており、平成20年度には19大学院が開設されている。

なお、これらのほか、公共政策や会計、技術経営、知的財産等、様々な分野の専門職大学院が設置されている。

4 科学技術及び学術の振興

(1) 科学技術行政体制

我が国の科学技術行政は、内閣総理大臣を議長とする総合科学技術会議（内閣府）の総合調整の下、文部科学省をはじめとする関係各省の連携協力により進められている。



(2) 科学技術基本法と科学技術基本計画

我が国の科学技術の振興施策の在り方については、平成7年に議員立法により成立した「科学技術基本法」に基づきその基本的方針となる「科学技術基本計画」（以下「基本計画」という。）を政府が策定し、総合的かつ計画的な振興が図られている。

基本計画は、5年を期間とする計画が策定されており、これまでに第1期基本計画（平成8年度から平成12年度）及び第2期基本計画（平成13年度から平成17年度）が実施されてきた。

平成18年3月に策定された第3期基本計画（平成18年度から平成22年度）では、5年間の政府研究開発投資総額を約25兆円とする目標が掲げられ、成果の社会・国民への還元及び人材育成と競争的環境を重視する方針が示された。

(3) 研究開発の現状

文部科学省では、国家基幹技術として宇宙輸送システム、海洋地球観測探査システム、高速増殖炉サイクル技術などの研究開発を推進するとともに、ライフサイエンス、環境、

原子力、宇宙・航空、海洋など多岐にわたる各分野の研究開発についても推進している。

特にライフサイエンス分野では、再生医療等への応用が期待されている i P S 細胞（人工多能性幹細胞）研究について重点的な支援が行われている。

ア 宇宙開発利用分野

平成 20 年 5 月に、科学技術の進展その他の内外の諸情勢の変化に伴い、宇宙開発利用の重要性が増大しているとして、我が国の宇宙開発利用に関する施策を総合的かつ計画的に推進するため議員立法により「宇宙基本法」が成立した。

宇宙基本法では、宇宙開発利用に関する条約その他国際約束の定めるところに従い、日本国憲法の平和主義の理念にのっとり行われることなどの基本理念が定められ、国の責務等を明確にしている。

具体的には、内閣総理大臣を本部長とする宇宙開発戦略本部の設置や宇宙基本計画を策定するとともに宇宙基本計画に基づく総合的かつ計画的な振興を図るための審議、調整を行うなどが規定されている。

また、法施行後 1 年以内に本部に関する事務処理を内閣府に行わせるための必要な法整備を行うとともに、独立行政法人宇宙航空研究開発機構その他の宇宙開発利用に関する機関について、その目的、機能、業務の範囲、組織形態の在り方、当該機関を所管する行政機関等について検討を行い見直しが図られる。

イ 原子力分野

原子力分野の研究開発は、「原子力基本法」に基づいて原子力の平和利用目的に限り行われており、原子力に係る研究開発や加速器科学など最先端の基礎研究に寄与する基盤技術等の研究開発が行われている。

平成 17 年 10 月には「独立行政法人日本原子力研究開発機構」（以下「原子力機構」という。）が発足し、原子力の研究開発の中核を担う機関となった。同月には「原子力政策大綱」（原子力委員会）が決定され、核燃料サイクルの開発利用を進める方針を再確認し、高速増殖原型炉「もんじゅ」を運転して研究開発を推進すること等が定められた。

また、核融合エネルギーの利用に必要な技術を総合的に実証する国際熱核融合実験炉（ITER）計画が国際協力により進められており、平成 18 年 11 月には「イーター事業の共同による実施のためのイーター国際核融合エネルギー機構の設立に関する協定」が署名された。我が国では原子力機構が中心となって ITER 計画の研究開発を実施している。

世界最高クラスの大強度陽子ビームを生成する加速器と、その大強度陽子ビームを利用する実験施設である J - P A R C（大強度陽子加速器）施設の運用が平成 20 年 12 月から開始されている。施設の運用が開始されたことを受け「特定先端大型研究施設の共用の促進に関する法律」による共用利用の検討が進められている。

原子力事業者には、「原子力損害の賠償に関する法律」などにより原子力損害発生時の被害者救済などを行うため、損害賠償措置を講じる義務がある。国は、当該措置額を超える損害が発生した場合には事業者に援助を行うこととしている。

ウ 海洋分野

四方を海に囲まれ、世界第6位の排他的経済水域（EEZ）を有する我が国にとって、海洋分野の研究開発は国の将来を左右する重要な課題となっている。

このため我が国の海洋開発は、科学技術・学術審議会の答申を受けて、関係府省の連携の下に研究開発が行われている。

また、平成19年7月には「海洋基本法」が施行され、内閣総理大臣を本部長とする総合海洋政策本部が設置されるなど、政府がより一体となった海洋政策への取組が行われている。

文部科学省では、独立行政法人海洋研究開発機構（以下「海洋機構」という。）において海洋科学技術に関する先導的・基盤的な研究開発を推進するとともに、関係府省・大学などの協力の下で、「地球環境観測研究」や「海洋地球観測探査システム」など各種のプロジェクトを推進している。

なお、海洋機構は、独立行政法人整理合理化計画（平成19年12月閣議決定）により、独立行政法人防災科学技術研究所と統合することが予定されている。

(4) 科学技術システムの改革

科学技術システムは、社会の理解と合意を前提に資源を投入し、人材養成及び基盤整備がなされ、研究開発活動が行われ、その成果が還元される仕組みである。

我が国の科学技術活動を高度化し、その成果の社会への還元を一層促進するためには、科学技術システムの改革、すなわち、人材や基盤の充実がなされ、質の高い研究開発が行われ、世界最高水準の研究成果が創出されるようにするとともに、研究成果の産業や社会への円滑な技術移転や社会への積極的な説明が行われることが必要となっている。

文部科学省では、競争的資金の拡充による競争的な研究環境の醸成や、厳正な研究開発評価の実施などを通じ、予算や人材などの資源を有効に活用する取組が進められている。また、産学連携の一層の強化により、大学などの研究成果を社会に還元するとともに、地域の活性化を積極的に推進している。

科学技術創造立国の実現に欠かせないものとして、政府は、若手研究者の支援など科学技術関係人材の育成・確保・活躍の促進を図り、また、国民の科学技術に対する理解の増進を目的とした様々な施策を講じている。

5 文化及びスポーツの振興

(1) 文化芸術の振興及び文化財の保存・活用

我が国の文化芸術の振興は、平成13年11月に議員立法により成立した「文化芸術振興基本法」、平成19年2月閣議決定の「第2次文化芸術の振興に関する基本的な方針」等に沿って行われており、文化庁においては、最高水準の舞台芸術公演・伝統芸能等への重点支援、日本映画・映像の振興、新進芸術家等の人材養成、コンテンツの保護と発信の推進、日本文化の発信、国際芸術交流の支援等が行われている。

また、貴重な国民的財産である文化財を保存し、活用するため、有形文化財、無形文化

財、民俗文化財、記念物、文化的景観、伝統的建造物群の6分野に文化財を分類し、それぞれの性質に応じた施策が行われている。国においては、文化財のうち重要なものを指定・選定・登録し、現状変更、修理等に制限を課す一方、保存、修理、防災、伝承者養成等に対して助成を行っている。

「世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約」(世界遺産条約)に基づく世界遺産については、平成19年6月、我が国11番目の文化遺産に、「石見銀山とその文化的景観」(島根県)が登録された。平成21年1月1日現在、我が国に関しては、文化遺産11件、自然遺産3件の合計14件が登録されている。また、「平泉 - 浄土思想を基調とする文化的景観 - 」(岩手県)が世界遺産に推薦されていたが、平成20年7月の世界遺産委員会において、「登録延期」(より綿密な調査や、推薦書の本質的な改定が必要なもので、推薦書を再提出した後、約1年半をかけて再度イコモスの審査を受ける必要がある)と決議された。

(2) 著作権をめぐる動向

著作権法は、著作物の創作者にインセンティブを与えることなどによりその創作活動を促し、文化の発展に寄与することを目的としている。同法については、近年の急速な情報技術の進展に対応するために逐次法改正が行われてきたが、情報化社会は一層進展しており、現在も文化審議会著作権分科会や政府の知的財産戦略本部等において様々な課題が検討されている。

第165回国会では、IPマルチキャスト放送を有線放送と同様の扱いとすること、情報化等に対応した権利制限の拡大、罰則の強化等を内容とする著作権法の改正が行われたほか、第166回国会においては、議員立法により、映画の盗撮に関して著作権法の特例を定めた「映画の盗撮の防止に関する法律」が成立している。

また、文化審議会著作権分科会においては、私的使用目的の複製の見直しや間接侵害規定の新設をはじめとする様々な課題について検討が行われている。私的使用目的の複製の見直しに関しては、違法配信サイトからのダウンロードを違法とする方向で同分科会の意見がまとまり、今後、著作権法の改正が予定されている。一方、私的録音録画保証金制度の在り方や著作物の保護期間延長問題等については、意見がまとまらず、引き続き議論が続けられる。

(3) スポーツの振興

我が国のスポーツ振興の基本的な方針は、スポーツ振興法に基づき平成12年9月に策定された「スポーツ振興基本計画」によって掲げられ、生涯スポーツ社会の実現、国際競技力の向上、学校体育の充実など今後の方向性を示している。同計画では、平成13年度から22年度までの10年間に実現すべき目標として、早期に成人の週1回以上のスポーツ実施率が50%となる、夏季・冬季オリンピック競技大会におけるメダル獲得率が3.5%となる、

子どもの体力について低下傾向に歯止めをかけて上昇傾向に転ずる等を目指すこととしている。

平成18年9月には、今後5年間の計画全体の見直しが行われ、総合型地域スポーツクラ

ブの全国展開の計画的な推進、世界で活躍できるトップレベルの競技者の組織的・計画的な育成、家庭、学校、地域が連携して積極的に外遊びやスポーツに親しむ習慣や意欲を培うことなどが示されている。

一方、スポーツの振興に当たっては、急激な高齢化の進展や社会構造の変化によるスポーツのニーズの多様化への対応、生活が便利になることなどによる体を動かす機会の減少、トップレベルの競技者の所属する団体や引退後の生活などの支援、保護者の子どもの体力の向上を学力に比べて軽視する傾向、スポーツ振興のために必要となる財源の確保などの課題も存在している。

また、スポーツ関連予算の充実や総合的なスポーツ振興施策実現のためスポーツ庁の設置などを通じて、国がスポーツ振興に責任を持って取り組むことを求める提言が教育再生会議や超党派の議員連盟などからもなされている。

なお、平成18年には、日本オリンピック委員会（JOC）により、東京都が「第31回オリンピック競技大会国内立候補都市」に選定され、平成20年6月、国際オリンピック委員会（IOC）理事会により立候補都市として決定された。今後は、視察の受入れ等の諸選考手続を経て、平成21年10月にコペンハーゲンで開催が予定されている第121次IOC総会において、開催都市としての適否が判断されることとなる。

第171回国会提出予定法律案等の概要

1 独立行政法人に係る改革を推進するための文部科学省関係法律の整備等に関する法律案（仮称）（予算関連）

文部科学省所管の独立行政法人に係る改革を推進するため、独立行政法人防災科学技術研究所及び独立行政法人海洋研究開発機構の統合、独立行政法人国立高等専門学校機構の設置する高等専門学校の統合並びに独立行政法人大学評価・学位授与機構及び独立行政法人国立大学財務・経営センターの統合を行うとともに、独立行政法人国立国語研究所及び独立行政法人メディア教育開発センターを解散し、及びこれらの権利義務の承継等の措置を講ずる。

2 原子力損害の賠償に関する法律及び原子力損害賠償補償契約に関する法律の一部を改正する法律案（予算関連）

原子力損害の賠償に関する内外の社会経済情勢の変化にかんがみ、原子力損害の被害者の保護に万全を期するため、賠償措置額の引上げ並びに原子力損害賠償補償契約の締結及び原子力事業者に対する政府の援助に係る期限の延長を行うとともに、原子力損害賠償紛争審査会の所掌事務を追加する等の措置を講ずる。

3 特定先端大型研究施設の共用の促進に関する法律の一部を改正する法律案（予算関連）

科学技術に関する研究等の基盤の強化等を図るため、独立行政法人日本原子力研究開発機構により設置される特定中性子線施設の共用を促進するための措置を講ずる。

4 著作権法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、録音図書、字幕その他障害者の用に供するために必要な方式による複製、電子計算機による著作物の利用等をより円滑に行えるようにするための措置を講ずるとともに、著作権等を侵害する行為により作成された物の頒布の申出を情を知って行う行為を著作権等の侵害行為とみなすこととする等の措置を講ずる。

5 私立学校教職員共済法等の一部を改正する法律案（仮称）（検討中）

被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律案（継続審議中）附則第2条の規定に基づき職域部分廃止と同時に設けることとされている新たな私立学校教職員共済制度としての年金の給付に関する制度を設ける等のため、所要の措置を講ずる。

（参考）継続法律案

学校教育法の一部を改正する法律案（武正公一君外4名提出、第165回国会衆法第2号）

小・中・高等学校等において、いじめや不登校等の問題等に対応するとともに、児童生徒が適切な職業選択その他の進路決定を行うための指導ができるようにするため、専門的知識をもって、児童生徒の心理相談又は進路相談に応じ、指導及び助言を行う専門相談員を置くことができるようにする。

内容についての問い合わせ先 文部科学調査室 佐々木首席調査員（内線3350）

厚生労働委員会

厚生労働調査室

所管事項の動向

1 社会保障制度改革と歳出削減への取組

社会保障給付費の総額は約 89.1 兆円（対国民所得比 23.87%：平成 18 年度）に上っており、今後の少子・高齢化の進展に伴って給付費は更に急増し、税・保険料の負担も一層重くなることは避けられないものとなっている。このため、社会保障制度を将来にわたり持続可能なものとして再構築することが急務となっており、平成 16 年の年金制度改革、17 年の介護保険制度改革に続き、18 年には医療制度改革が行われた。

社会保障の給付と負担の見通し(平成18年5月)

	2006年度 (平成18)		2011年度 (平成23)		2015年度 (平成27)		(参考)2025年度 (平成37)	
	兆円	%	兆円	%	兆円	%	兆円	%
社会保障給付費	89.8	23.9	105	24.2	116	25.3	141	26.1
年金	47.4	12.6	54	12.5	59	12.8	65	12.0
医療	27.5	7.3	32	7.5	37	8.0	48	8.8
福祉等	14.9	4.0	18	4.2	21	4.5	28	5.3
うち介護	6.6	1.8	9	2.0	10	2.3	17	3.1
社会保障に係る負担	82.8	22.0	101	23.3	114	24.8	143	26.5
保険料負担	54.0	14.4	65	14.9	73	15.9		
公費負担	28.8	7.7	36	8.4	41	8.9		

注1) %は対国民所得。額は、各年度の名目額(将来の額は現在価格ではない)。

注2) 公費は、2009年度に基礎年金国庫負担割合が1/2に引き上げられたものとしている。

(資料：厚生労働省)

その後も厳しい財政状況が見込まれ、高齢化等に伴う自然増が毎年7～8,000億円程度見込まれる社会保障給付に係る国庫負担については、骨太の方針2006に基づいて、今後5年間に於いて、毎年度、自然増分から2,200億円を削減することとされた。平成19年度においては雇用保険制度の国庫負担の見直し等による歳出削減が行われた。平成20年度においては政管健保〔20年10月から協会管掌健保〕に対する国庫補助の1,000億円削減や診療報酬の引下げ等を実施して2,200億円を削減する予定であったが、政管健保等の国庫補助を削減するための法案が審議入りできず、1,200億円の削減にとどまっている。

このような一連の制度改革と社会保障費の削減に対して、制度の持続性等に対する不安感、不信感が高まっている。与党内からも社会保障費の削減は限界との意見が出されるようになった。これに対して政府は、平成20年7月に「社会保障の機能強化のための緊急対策～5つの安心プラン～」を公表し、医療、介護、子育て、雇用等の各分野で緊急に講ずべき対策を取りまとめた。

また、福田前内閣が設置した「社会保障国民会議」が平成20年11月に取りまとめた最終報告では、国民の安心と安全を確保するための社会保障の機能強化に重点を置いた改革の必要性が明記され、そのために追加して必要となる所要額を現行の消費税に換算した割合の試算も公表された。政府は、改革に向けた具体的な工程表づくりに取り組む方針であるが、改革を実行するための財源の確保策など、今後の課題は多い。

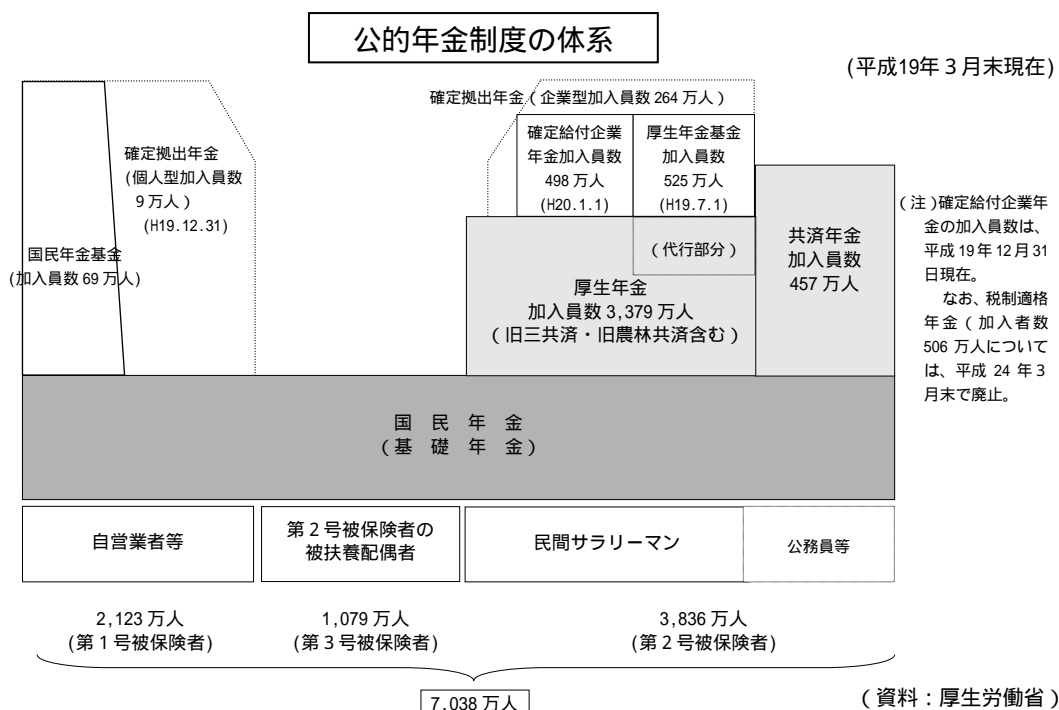
一方で、平成 21 年度予算編成においても社会保障費の削減を継続することとしていたが、道路特定財源の一般財源化を活用した「地域活力基盤創造交付金（仮称）」から約 600 億円、年金特別会計の「特別保健福祉事業」に係る積立金から約 1,370 億円をそれぞれ充てて削減額を 200 億円に圧縮し、実質的な削減は後発医薬品の使用促進（約 230 億円）のみとなっている。社会保障費削減方針の今後の取扱いは必ずしも明らかになっていないが、いずれにしても今後の一層の高齢化に伴って増大する社会保障費を賄うための安定財源の確保策が大きな課題となっている。

2 年金制度の動向

(1) 年金制度と制度改革をめぐる議論

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

国民年金は全国民に共通の基礎年金（老齢基礎年金の年金月額 66,008 円：40 年加入 平成 20 年度）を支給し、厚生年金、共済年金は、基礎年金に上乗せして在職中の報酬に比例した年金額を支給する。これらの年金給付は、物価の変動に応じて年金額を改定する物価スライドが行われているが、平成 16 年の年金制度改革において、これに加えて社会全体の保険料負担能力の縮減を反映させ給付水準を調整（平成 35 年度にかけて約 15%の引下げ）するマクロ経済スライドが導入された。



給付に要する費用について、厚生年金、共済年金では、加入者本人の給与に対する一定の保険料率に応じた保険料を事業主と折半で負担し、国民年金では加入者が定額の保険料を負担（厚生年金、共済組合の加入者は各制度を通じて保険料を拠出）している。なお、

国庫負担は、基礎年金給付費の3分の1（平成16年度）から平成21年度までに段階的に引き上げ、2分の1とすることが決まっている（平成20年度は36.5%）。

基礎年金の国庫負担割合の引上げに要する安定的な財源として有力視されていた消費税の引上げが先送りされたため、国庫負担割合の引上げ分に係る年間2.5兆円の財源について、政府・与党内で協議が続けられ、その結果、2年間は財政投融资特別会計の剰余金を充てることとされた。なお、国庫負担割合2分の1への引上げを平成21年度から実現するための法律案が通常国会に提出される予定である。

また、年金制度に対する国民の将来不安を解消する方策として、経済界、労働界、マスコミ、政党や国会議員有志からは、基礎年金の給付費を全額税財源で賄う「税方式化案」、低年金者に対する税財源による上乘せ給付案などの様々な年金制度改革案が提案されており、基礎年金制度の財源方式をめぐる議論が再燃している。政府の「社会保障国民会議」では、全額税方式を採用した場合に必要な税財源の規模等を試算するなど、これまでにない具体的な検討が進められており、今後の議論の行方が注目されている。

他方、世界的な金融危機に伴う運用環境の悪化等により、企業年金を取り巻く状況は厳しさを増している。政府においては、平成20年10月30日に発表した追加的経済政策「生活対策」の中で、掛金の拠出を事業主に限定している企業型の確定拠出年金制度において、従業員自らの拠出も可能とすることとしており、確定拠出年金法の改正案が通常国会に提出される予定である。

なお、政府は、共済組合に加入する公務員等に厚生年金を適用して保険料率を統一すること、パート労働者への社会保険適用の拡大等を主な内容とする「被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律案」を平成19年の通常国会に提出したが、継続審査となっている。

(2) 年金記録問題

年金記録については、平成9年に導入された基礎年金番号に未統合の厚生年金・国民年金の記録が約5,000万件存在することや、社会保険庁に記録がなく被保険者が保有する資料に基づいて年金額を訂正した事例があること等が平成19年に明らかになり、大きな社会問題となった。社会保険庁が正確に管理すべき記録に誤りがあれば、それに基づいて支給される年金額も誤ったものとなることから、年金制度に対する国民の不信感を一層高める結果となった。

このため、年金記録が訂正され年金額が増加した場合にその一部が時効で消滅しないことなどを内容とする年金時効特例法案が平成19年6月に成立したほか、政府・与党は、「5000万件」の年金記録の名寄せの実施、すべての被保険者・年金受給者への加入履歴の通知（ねんきん特別便）、コンピュータに入力されている記録とその元になった台帳等との計画的な突合せの実施、「社会保障カード（仮称）」創設の検討などの対応策を、同年5月から順次取りまとめた。

また、政府の年金記録問題への対応策の一つとして、年金記録の訂正に関し国民の立場に立って公正な判断を示す年金記録確認第三者委員会（中央委員会、50か所の地方委員会）

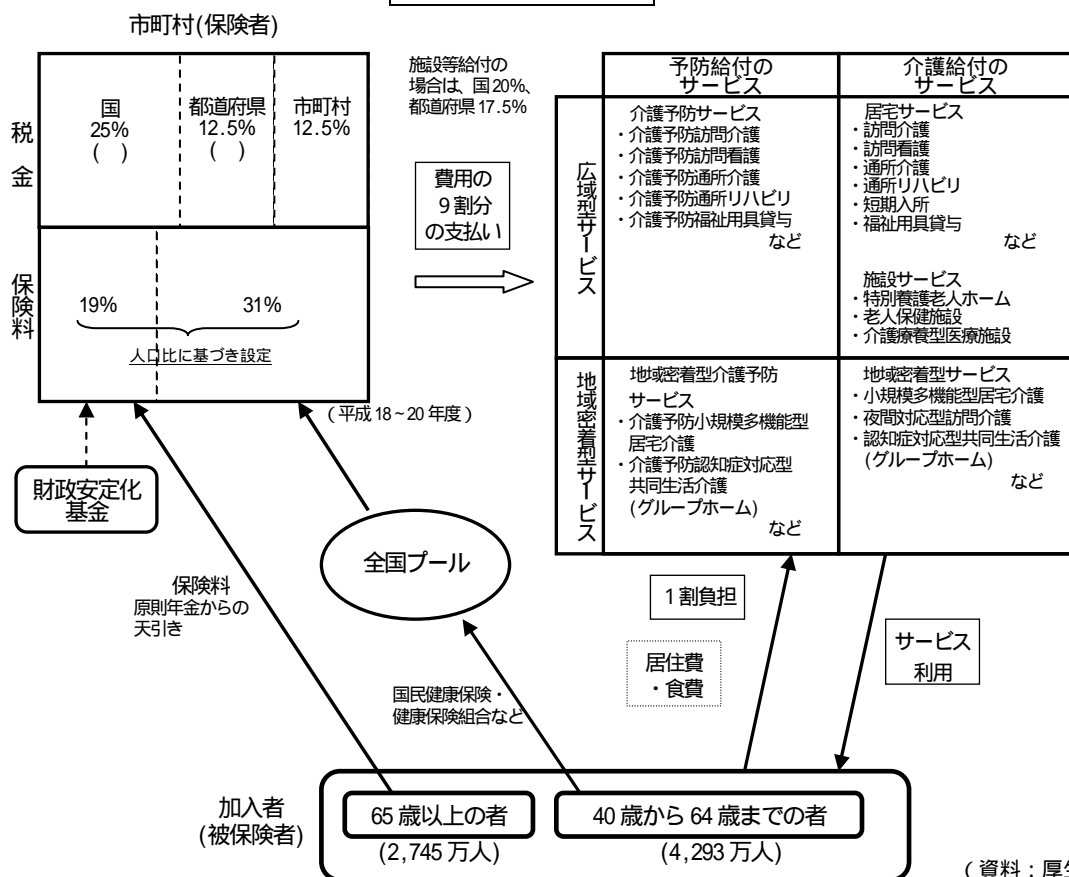
が同年6月、総務省に設置され、総務省から社会保険庁に対し年金記録訂正のあっせんが行われている。

このように政府を挙げて年金記録問題への対応が進められている中、厚生年金の標準報酬に係る記録で従業員の給与から天引きされた額よりも低い標準報酬とされていた等の問題が大きく取りあげられた。このような年金記録の改ざんについては、社会保険事務所の組織的関与も指摘されるなど新たな問題が明らかになっており、年金記録をめぐる種々の問題の徹底的かつ迅速な解決が引き続き重要な課題となっている。

3 介護保険制度の動向

介護保険制度は、高齢者が介護を必要とする状態になった場合に、必要な介護サービスが利用者の意向を尊重して提供される仕組みを社会全体で支えるため、平成12年4月に創設された。被保険者は、65歳以上の者（第1号被保険者）、40歳から64歳までの医療保険加入者（第2号被保険者）となっている。なお、介護サービスの受給要件について、40歳から64歳までの者は、初老期認知症、脳血管障害等の老化に伴う病気又は末期ガン等の特定疾病によって介護が必要となった場合に限定されている。

介護保険制度の概要



注) 65歳以上の者(第1号被保険者)及び40歳から64歳までの者(第2号被保険者)の数は、平成19年度の見込数(国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成18年12月)」より)

(参考) 第1号保険料(65歳以上の保険料)(平成18~20年度)：1人当たり平均4,090円/月
 第2号保険料(40~64歳の保険料)(平成19年度)：1人当たり平均4,125円/月

介護保険事業者に支払われる介護報酬は、国がサービスの種類ごとに定める公定価格となっており、3年ごとに改定されているが、平成21年度は制度創設以来3度目の介護報酬改定時期に当たる。これまでの2回の改定はそれぞれ報酬の引下げが行われており、このことが介護従事者の低賃金化を招き、人材が集まらない大きな要因とされており、介護事業者等からは引上げを望む声が強く寄せられていた。政府は「生活対策」（平成20年10月30日）において、3%引上げ等により介護従事者の処遇改善を図る一方で、これに伴う介護保険料の急激な上昇を抑制することとした。この決定に従って介護報酬改定案が示されたほか、平成20年度第2次補正予算によって介護保険料を抑制するために必要な財源が確保されることとなっている。介護報酬の引上げが介護保険制度全体へどのような影響を及ぼすか注目されるが、特に、介護事業者の経営の安定や介護従事者の給与の引上げが実現するかが制度の持続可能性の観点から注目されるところである。

4 障害者自立支援制度の動向

障害者に対する福祉サービスについては、平成15年から支援費制度が導入されていたが、財源措置が不十分であったこと、精神障害者を対象外としていたことから、制度の見直しが検討され、平成17年、身体、知的及び精神障害者を対象とし、公費負担医療給付も含めた障害者自立支援法が制定された。これによって、国・地方の財政負担が義務化するとともに、サービス利用者については低所得者に配慮しつつ原則1割負担が導入された。

障害者自立支援制度は平成18年に段階的に施行されたが、施行直後から利用者負担の重さ、事業者の経営の不安定化などが指摘された。これを受けて、平成19年、20年と利用者負担の軽減策などの特別措置、緊急措置が実施された。

障害者自立支援法には施行後3年の見直し規定があり、社会保障審議会障害者部会において平成20年4月から見直しの検討が進められてきた。同年12月に同部会は報告書を取りまとめ、障害福祉サービスの対象者に発達障害者等を含めることなどの方向性を示した。一方、与党においても見直しの検討が続いており、報告書と与党の検討とを受けて障害者自立支援法の改正案が通常国会に提出される予定となっている。

なお、平成21年4月からは障害福祉サービスの報酬も改定され、平均5.1%引き上げられる予定である。

5 医療制度の動向

(1) 医療制度改革と高齢者医療制度の発足

我が国の医療保険制度は、すべての国民が何らかの制度によってカバーされる「国民皆保険」体制になっている。また、被用者を対象とする健康保険（大企業の従業員等を加入者とする組合健保とその他の者を加入者とする協会管掌健保がある。）及び各種共済組合と地域住民等を対象とする国民健康保険（市町村と組合）に大別されるが、平成20年4月からは75歳以上の者を被保険者とする「後期高齢者医療制度」がスタートするとともに、65～74歳の前期高齢者の給付費用については各制度間で財政調整が行われることとなった。

国民医療費の総額は平成 20 年度で約 35 兆円（当初予算ベース）に上っている。特に高齢化の進展等に伴う後期高齢者の医療費（平成 20 年度で約 12 兆円、国民医療費の約 33%）の伸びが大きいことから、適切かつ効率的な医療提供体制の構築とともに後期高齢者の医療費の負担の公平化を図ることが急務となっていたため、平成 18 年に医療制度改革が行われた。

平成 18 年 医療制度改革の骨子

《健康保険法等の一部改正》

- 1 医療費適正化の総合的な推進
生活習慣病予防の徹底、平均在院日数の短縮について政策目標を掲げた医療費適正化計画を国及び都道府県が策定する。
現役並み所得を有する高齢者の患者負担を 2 割から 3 割に引き上げるなど保険給付の内容・範囲の見直しを行う。
- 2 新たな高齢者医療制度の創設
後期高齢者医療制度
・ 75 歳以上の高齢者の保険料、現役世代からの支援、公費を財源とする新たな医療制度を創設する。
・ 財政運営は都道府県単位ですべての市町村が加入する広域連合が実施する。
65～74 歳の前期高齢者に係る医療費について各保険者の加入者数に応じて負担する財政調整制度を創設する。
- 3 都道府県を単位とした保険者の再編・統合の推進
政管健保を公法人化し、都道府県ごとの医療費を反映した保険料率を設定する。

《良質な医療を提供する体制の確立を図るための医療法等の一部改正》

- 1 都道府県を通じた医療機関に関する情報の公表制度を創設する。
 - 2 医療計画制度を見直し、医療機能の分化・連携を推進し、地域において切れ目のない医療の提供体制を構築する。
 - 3 特定の地域や診療科における医師不足に対応するため、都道府県の医療対策協議会を制度化し、地域における医師確保対策の推進を図る。
- その他、都道府県の医療安全支援センターの制度化、行政処分を受けた医師等の再教育の義務化等

平成 20 年 4 月からの新たな高齢者医療制度の実施にあわせ、政府・与党は、平成 19 年 11 月の自由民主党・公明党連立政権合意に基づき、70～74 歳の高齢者の窓口負担の引上げ分の肩代わり、これまで被用者保険の被扶養者で保険料を負担していなかった 75 歳以上の高齢者の保険料負担を軽減（平成 20 年 9 月までは無料）することとした。

しかし、このような負担軽減策を含め、後期高齢者医療制度の趣旨や仕組み等について事前に高齢者に対する周知が行き渡らなかったこと等により、制度発足時において大きな混乱が生じた。特に、保険料については、個人単位の負担に変わったこと、都道府県単位の設定となったことで従前の負担に比べて増減が生じ、また、十分な周知まがないまま年金から保険料天引きが行われたことが大きく報道され、医療費抑制のための高齢者の切り捨て制度ではないかとの批判が高まった。

このため、政府・与党においては、低所得者の保険料負担を最大 9 割まで軽減することなどを柱にした新たな負担軽減策等を取りまとめた。また、平成 20 年 9 月の麻生内閣の発足時に、舛添厚生労働大臣は、国民に受け入れられない制度は改革する必要があるとして、後期高齢者医療に対する改革私案を公表し、1 年を目途に新たな改革案を取りまとめることとしている。一方、野党 4 党は、後期高齢者医療制度を一度廃止し、従来の老人保健制度に戻した上で制度の在り方を検討すべきとして、そのための法律案を平成 20 年の通常国会に提出したが継続審議となっており、高齢者医療制度の在り方をめぐる与野党の対立が激しくなっている。

(2) 医師不足問題への対応

地方の病院や産科・小児科などの診療科における深刻な医師不足問題について、政府・与党は、平成 18 年 8 月の「新医師確保総合対策」に続き、退職した勤務医等を国が医師不足地域に直接派遣する制度の創設などを主な内容とする「緊急医師確保対策」（平成 19 年 5 月）を取りまとめた。その後、あるべき医療の姿を示し、医師不足問題等に対する改革を推進するため、厚生労働大臣の下に設置された「安心と希望の医療確保ビジョン」会議が平成 20 年 6 月 18 日に取りまとめを公表したが、将来の医師養成数を抑制してきた従来の閣議決定に代えて医師養成数を増加させることを明記した。また、「安心と希望の医療確保ビジョン」具体化に関する検討会の中間とりまとめ（平成 20 年 8 月 27 日）においては、将来的に医師養成数の 50% 程度の増加を目指す、産科、救急、へき地での勤務医に手当を支給、臨床研修制度の見直し、コメディカルの増員の具体的検討等が提言されている。これらの実施に向けた今後の政府の取組が注目されている。

また、医療事故について原因究明・再発防止を行うシステムが構築されていないため、国民の医療不信を招く要因となっているが、そのことは、医療者サイドにおいても医療事故が疑われる死亡事例について、医師法第 21 条により異状死として捜査機関への届出が義務付けられるため、医療者の萎縮等医療現場の混乱にとどまらず、産科医や病院勤務医不足の背景となっているとの指摘がある。このため、厚生労働省では、診療に関連した死亡の原因究明と再発防止を目的とした調査機関の在り方について検討を進めている。

6 少子化対策の動向

少子化が社会問題として顕在化した平成 2 年以降、政府は少子化対策に取り組んできた。平成 17 年度からは「少子化社会対策大綱に基づく重点施策の具体的実施計画について（子ども・子育て応援プラン）」に基づき、若年者の就業支援や地域の子育て支援をはじめとした取組を推進している。また、地方公共団体及び事業主においては、次世代育成支援対策推進法（平成 15 年成立）に基づき、行動計画を策定し取組を推進している。

平成 19 年 12 月には、更に効果的な対策の再構築、実行を図るべく、「子どもと家族を応援する日本」重点戦略が策定された。重点戦略では、「働き方の見直しによる仕事と生活の調和の実現」及びその社会的基盤となる「包括的な次世代育成支援の枠組みの構築」を、同時並行的に取り組んでいくことが必要不可欠とし、前者では、週 60 時間以上働く雇用者の割合の半減、男性の育児休業取得者 10% への引上げ等、後者では、未就学児のいる就業希望者を育児休業と保育で切れ目なく支援する仕組みの構築、全小中学校区での放課後子どもプランの実施等に取り組むこととしている。

平成 20 年 7 月に政府が公表した「5 つの安心プラン」においては、「未来を担う「子どもたち」を守り育てる社会」として、顕著化する待機児童の解消を目指した保育サービス等の社会的基盤の整備と子育て中の多様な働き方などを実現する仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）の推進を柱に、認定こども園や家庭的保育等の多様な保育サービスの充実、企業における仕事と生活の調和推進プラン策定支援等の施策を展開していくことが示された。

また、「生活対策」（平成20年10月30日）においては、安心こども基金（仮称）創設による子育て支援サービスの緊急整備や平成20年度の緊急措置としての第2子以降年間36,000円の子育て応援特別手当の支給、妊婦健診の無料化に向けた取組の推進、中小企業における育児休業・短時間勤務制度の利用やベビーシッター費用等補助の促進のための助成拡充等の出産・子育て支援を拡充することとしている。

なお、保育サービスに関しては、家庭的保育事業の法定化などを内容とする児童福祉法等改正案が先の臨時国会（平成20年）において成立した。また、社会保障審議会少子化対策部会において保育制度改革について議論が進められており、親の働き方を問わず専業主婦世帯も含め、すべての子どもが公的な保育サービスを利用できるようにする方向で報告書がまとめられる見込みとなっている。

7 雇用対策の推進

(1) 最近の雇用・失業情勢と雇用対策

我が国の雇用失業情勢は、平成14年初めからの景気回復に伴い、全般的には改善傾向で推移してきた。しかし、世界的な金融危機の影響等により、景気の下押し圧力が急速に高まっており、雇用失業情勢も悪化しつつある。完全失業率は、平成20年11月現在3.9%である。有効求人倍率は、平成19年12月より1倍を下回っており、平成20年11月現在0.76倍となっている。その実態をみると、正社員有効求人倍率が0.50倍など厳しい分野があるとともに、都道府県別有効求人倍率においても最高1.36倍（群馬県）から最低0.32倍（沖縄県）など地域間に格差が生じている。

このような中で、平成20年秋以降、派遣労働者や有期契約労働者の雇止めなど非正規労働者を中心とした大量離職、正社員の削減、新規学卒者の相次ぐ採用内定取消しなどが大きな社会的問題となっており、これらの者の雇用確保と同時に、社員寮に住む派遣労働者や有期契約労働者などは、失業と同時に社員寮からの退去を迫られているため、住宅の確保も緊急の課題となっている。

政府・与党が取りまとめた「安心実現のための緊急総合対策」（平成20年8月29日）では、30代後半の者もトライアル雇用の対象とするなど非正規労働者の雇用安定対策が盛り込まれ、その実施のために平成20年度補正予算が先の臨時国会（平成20年）で成立している。また、政府・与党は、「生活対策」（平成20年10月30日）を取りまとめ、年長フリーター等（25歳～39歳）を積極的に雇用する事業主に対する特別奨励金の創設など雇用のセーフティネット強化対策を盛り込んだ。

その後も、雇用失業情勢の深刻化が予想されることから、政府は、与党の提言を受けて、「新たな雇用対策について」（平成20年12月9日）を公表した。その主な内容は、派遣労働者等に対する雇用調整助成金の特例適用などの雇用維持対策、雇用保険制度の機能強化や住宅支援などの再就職支援対策、内定取消しに関する相談や企業指導の強化などの内定取消し対策である。これらの施策の実施に必要な経費は、平成20年度第2次補正予算案及び平成21年度予算案に計上されている。

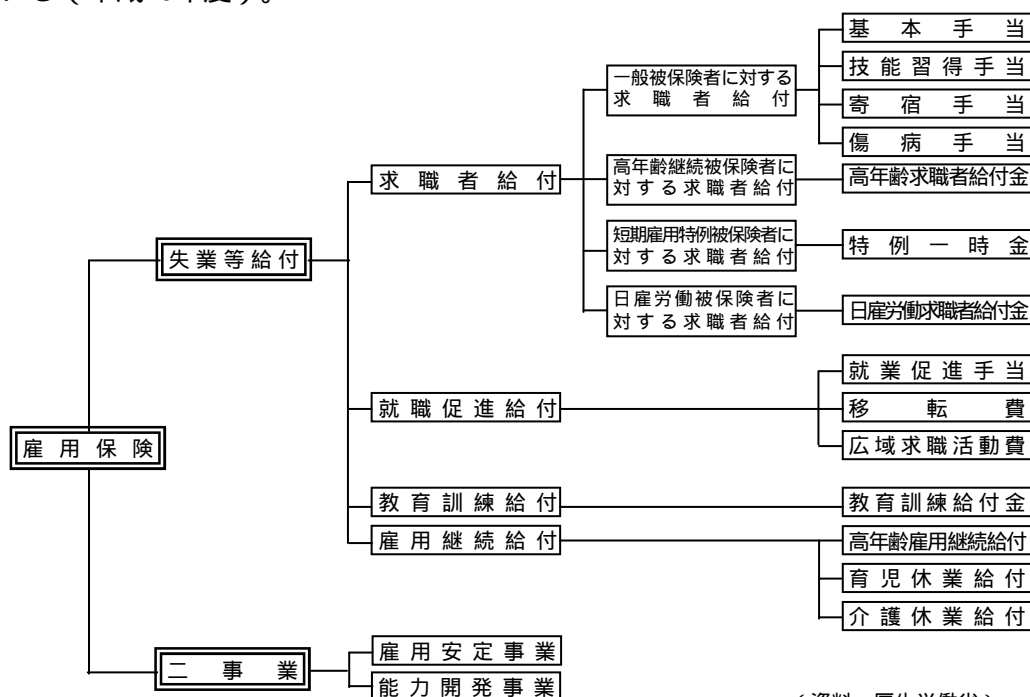
このような政府・与党の動きに対して、先の臨時国会（平成20年）において、民主党・

新緑風会・国民新・日本及び社会民主党・護憲連合（参議院の野党2会派）は、内定取消しの規制強化、派遣労働者等の解雇の防止に関する緊急措置、派遣労働者及び短時間労働者の雇用保険の適用並びに有期労働契約の規制強化を柱とする緊急雇用対策関連4法案を共同で参議院に提出し、参議院で可決されたが、衆議院では否決されている。

(2) 雇用保険制度

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

平成19年に雇用保険法において、失業等給付費の国庫負担を当分の間、本来の55%に引き下げることに伴い、雇用保険三事業のうち雇用福祉事業を廃止し二事業とすること、短時間労働被保険者及び一般被保険者の被保険者資格及び受給資格要件の一本化を行うこと等の改正が行われている。なお、平成19年度までの雇用環境の好転により、労働保険特別会計の雇用勘定では失業等給付については4.9兆円、二事業については1.1兆円の積立金が生じている（平成19年度）。

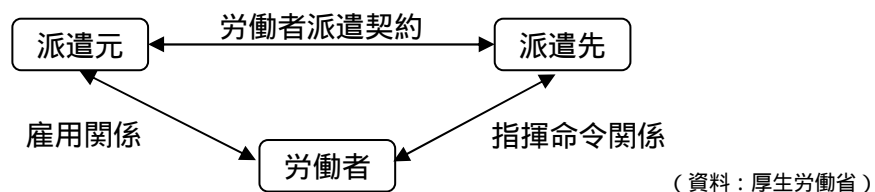


こうした状況を踏まえて、平成21年度の予算編成に当たって、社会保障費の削減の中で失業等給付費の国庫負担の廃止が提案されるとともに、景気の下降局面が国民生活へ影響を及ぼすおそれがあることから「生活対策」の中において、雇用保険の保険料率（現行1.2%）を平成21年度の1年間に限り更に引き下げることが示され、関係審議会において検討が行われた。

一方、雇用失業情勢の悪化は、増大する派遣労働者や有期契約労働者などの非正規労働者に影響を与えており、雇用保険制度としても財政の健全性を維持しつつ、非正規労働者や再就職が困難な失業者などにも対応し得る雇用のセーフティネット機能の強化が必要となっている。このような事態を踏まえ、労働契約が更新されなかった有期契約労働者の受給資格要件の緩和、特に再就職が困難な場合の給付日数の延長、再就職手当について暫定的な受給要件の緩和と給付水準の引上げを行うとともに雇用保険料率の引下げ等を内容とする雇用保険法の改正案が通常国会に提出される予定である。なお、平成21年度予算案において、国庫負担の削減・廃止は行われなかったこととなった。

(3) 労働者派遣制度

労働者派遣とは、労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律（以下「労働者派遣法」という。）に基づき、派遣元が自己の雇用する労働者を他社（派遣先）に派遣し、そこで指揮命令を受けて労働に従事させることである。



労働者派遣制度は、当初、適用対象業務を限定するポジティブリスト方式で施行されたが、産業構造や労働者の意識の変化、規制緩和の流れの中で、平成11年の法改正により、適用対象業務を原則自由化し、例外的に適用除外業務を限定するネガティブリスト方式に変更された。労働者派遣には、派遣労働を希望する労働者が派遣元に登録しておき、労働者派遣の都度、派遣元と派遣労働者との間で有期雇用契約を締結して、派遣労働者を派遣先に派遣する「登録型派遣」と、派遣元に常時雇用されている派遣労働者を派遣先に派遣する「常用型派遣」の2形態がある。また、適用対象業務は、労働者派遣期間に制限がない専門的業務(26業務)等と最長3年の期間制限がある臨時的・一時的業務に分けられる。

労働者派遣法が施行されて20年以上経過し、労働者派遣制度は着実に発展し、労働力需給調整システムとして定着してきた。特に、平成11年の法改正による適用対象業務の原則自由化（ネガティブリスト化）、平成15年の法改正による物の製造業務への派遣解禁により、派遣労働者数は384万人（常用換算で177万人）（平成19年度）に達し、派遣元全体の売上高も6兆円を超えている（平成19年度）。

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

日雇派遣については、大手日雇派遣会社が労働者派遣法に違反したとして厚生労働省から事業停止命令を受けるなどその問題点が明らかとなったことから、与野党から日雇派遣

を禁止すべきではないかとの議論が出された。こうした中で政府は、先の臨時国会（平成20年）に「労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律等の一部を改正する法律案」を提出したが、継続審査となっている。その主な内容は、日々又は30日以内の日雇派遣を原則禁止すること、グループ企業内派遣の割合を8割以下に規制すること、いわゆるマージン（派遣料金と派遣労働者の賃金の差額の派遣料金に占める割合）などの情報提供義務を派遣元に課すこと、期間を定めずに雇用される派遣労働者について労働契約申込義務の適用対象から除外すること等である。これに対して、野党側からは、2か月以下の労働者派遣の禁止や登録型派遣を専門的業務に限定することなどの主張が行われている。

(4) ニート・フリーター問題

若年者の雇用・就業状況については、高い失業率とともに新規学卒者の就職後3年以内の高い離職率が問題となっている。特にフリーター（学生でも主婦でもなく、アルバイトやパートタイムで就労し、或いは就労を希望している15～34歳の者）は平成19年には181万人、ニート（非労働力人口のうち通学や家事を行っていない15～34歳の者）は62万人にのぼり、正社員との所得格差や不安定雇用状態の滞留の懸念など大きな社会問題となっている。

このため、政府は、フリーター35万人常用雇用化プランの推進や地域若者サポートステーションにおける相談体制の充実等によるニート対策の強化といった若年失業者等の雇用・就業の促進を目指している。また、フリーターや母子家庭の母等の職業能力形成の機会に恵まれなかった者を対象として、企業現場における実践的な職業訓練等を行い、職業能力証明書を交付して求職活動に活用する「ジョブ・カード制度」が平成20年度から実施されている。

(5) 障害者雇用対策

障害者の雇用の促進等に関する法律に基づき、国、地方公共団体、民間企業等は、法定雇用率に相当する数の身体障害者又は知的障害者の雇用を義務付けられており、法定雇用率未達成企業からの納付金の徴収、達成企業に対する調整金、報奨金の支給が行われている。また、公共職業安定所、地域障害者職業センター等において、職業指導、職業訓練、職業紹介等による職業リハビリテーションが行われている。

近年、就労を希望する障害者が増加し、障害者雇用に積極的に取り組む企業が増加している。しかし、民間企業の障害者の実雇用率は、増加傾向にあるものの、平成20年において1.59%であり法定雇用率（1.8%）未達成の状態が続いている。企業規模別にみると、大企業に比べて中小企業の実雇用率が低い。また、障害者自立支援法、学校教育法等により、障害者の自立した日常生活や社会生活に向けた支援が行われており、雇用、福祉、教育等の各分野の連携による雇用促進施策が必要となっている。

このため、平成20年に、障害者の雇用の促進等に関する法律の改正が行われた。その主な内容は、働き方の多様化を踏まえ、週所定労働時間20時間以上30時間未満の短時間労働

働者を雇用義務の対象とすること、300人以下規模の中小企業を障害者雇用納付金制度の適用対象とし、納付金の徴収及び調整金の支給を行うこと等である。

8 労働条件の向上

(1) 労働条件確保対策

労働条件の確保・改善及び労働者の安全・健康の確保のため、労働基準法等の関係法令が定められているが、これらの法令に基づいて、労働基準監督官は、事業場に対し臨検監督を行い、賃金、労働時間、安全衛生などについて定めた関係法令に違反する事実が認められた場合には、事業主に対し、その是正を求めるなど法定労働条件の履行確保を図っている。近年では、サービス残業、長時間労働など事業主が労働時間を適切に管理していないことに起因した法令違反が多いことから、これら問題の解消に向けた重点的な監督指導を実施している。また、企業内における「管理職」が十分な権限、相応の待遇等を与えられていないにもかかわらず、労働基準法上の管理監督者として取り扱われ、割増賃金の不払や過重労働を強いられるなどのいわゆる「名ばかり管理職」の問題が生じており、適切な監督指導等による管理監督者の範囲の適正化が課題となっている。さらに、経済情勢の悪化の影響により、解雇や雇止め、労働条件の切下げ等を行う動きが急速に強まっており、これら労働条件問題への適切な対応が求められている。

なお、関係法令違反の事案について、重大・悪質と認められるような場合には、労働基準監督官は刑事訴訟法に定める特別司法警察職員としての権限を行使し、書類送検を行うなど司法処分に付している。

(2) 労働契約法制の整備

近年、就業形態・就業意識の多様化に伴う労働条件決定の個別化の進展、経営環境の急激な変化、労働組合の組織率が20%を切るなど集団的労働条件決定システムの機能の相対的な低下や個別労働関係紛争の増加といった労働契約関係を取り巻く状況の変化が生じている。

しかし、労働契約に関するルールは、実定法上は労働基準法や民法などに部分的に規定されているに過ぎず、判例法理に委ねられている部分が多いため、明確となっていない場合が多く、また、判例法理は抽象的であるため、労使当事者の行為規範とはなりにくい等、状況の変化に十分に対応できていない。

そこで、平成19年に、労働契約法が制定された。その主な内容は、労働契約は、労働者及び使用者の自主的な交渉の下で、合意により成立し、又は変更されるという原則、労働契約と就業規則との関係等の労働契約の基本的なルールを定めるものである。

(3) 労働時間法制の見直し

労働時間対策については、これまで、労働時間の短縮の促進を図るとともに、労働者の勤務態様の多様化や就労意識の変化に対応するため、フレックスタイム制や裁量労働制の創設等の制度改正が行われてきた。

しかし、厳しい社会経済情勢の下、長期間にわたる疲労の蓄積による健康障害やいわゆる過労自殺等の問題が発生しており、労働者の健康確保対策の充実強化が大きな課題となっている。さらに、仕事と生活の調和の実現も求められている。

そこで、平成20年に、労働基準法の改正が行われた。その主な内容は、1か月60時間を超える時間外労働について、割増賃金率を2割5分から5割に引き上げるとともに、年次有給休暇について、5日分は時間単位での取得を可能とする等であり、平成22年4月に施行される。

(4) 最低賃金制度の見直し

最低賃金制度は、国が法的強制力をもって賃金の最低限を規制し、使用者はその金額以上の賃金を労働者に支払わなければならないとする制度である。現在、最低賃金として、各都道府県内のすべての労働者及び使用者に適用される「地域別最低賃金」（47件）、地域別最低賃金より高い最低賃金として、特定の産業の労働者及び使用者に適用される「産業別最低賃金」（250件）並びに「労働協約拡張方式に基づく最低賃金」（2件）が設けられている。

就業形態の多様化等が進展する中で、最低賃金制度については、賃金の低廉な労働者の労働条件の下支えとして、十全に機能するよう整備することが重要な課題となっている。

そこで、平成19年に、最低賃金法の改正が行われた。その主な内容は、地域別最低賃金について、全国各地域ごとに決定を義務付け、生活保護との整合性も考慮するよう決定基準を明確化するとともに、最低賃金に違反した事業主に対する罰金額を引き上げる等である。

また、平成20年6月、政労使からなる「成長力底上げ戦略推進円卓会議」は、最低賃金について、生活保護基準との整合性、小規模事業所の高卒初任給の最も低位の水準との均衡を勘案して、これを当面5年間程度で引き上げることを目指し、政労使が一体となって取り組むことで合意した。

この結果、平成20年度の地域別最低賃金額は、全国加重平均で16円引き上げられて703円となり、平成19年度の14円に続き大幅な引上げとなった。

9 仕事と生活の調和

(1) 仕事と家庭の両立支援

育児を担う労働者が働き続けやすい環境を整備するため、育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律（以下「育児・介護休業法」という。）において、育児休業制度を中心とした仕事と育児の両立を可能とする環境の整備が行われている。また、育児休業の取得を促進するため、平成19年の雇用保険制度改正により、育児休業給付の給付率が暫定的に40%から50%に引き上げられた。

しかし、出産を機に7割の女性労働者が退職するなど、配偶者のいる女性の労働力率は低い状態が続いている。このため、育児休業を取得しやすい環境整備に加え、休業から復帰後の子育て期に柔軟な働き方を選べるよう制度を見直すことが必要となっている。また、

男性の育児休業取得率は1.56%に過ぎず、男性の家事・子育てへの関与の低さが、出産・育児を行う女性の継続就業を更に困難にしていると指摘されている。

このため、育児休業後の短時間勤務と所定外労働免除を、子が3歳に達するまではどの企業においても選択できる制度とすること、男性の育児休業取得を促進するため、父母がともに育児休業を取得すれば子が1歳2か月に達するまで育児休業取得可能期間を延長すること等所要の措置を講じるため、育児・介護休業法の見直しが検討されている。

(2) 雇用の分野における男女の均等な機会と待遇の確保

労働者が性別により差別されることなく、その能力を十分に発揮できる雇用環境を整備することは、女性労働者のためだけでなく、人口減少社会を迎えた中、我が国の経済社会の活力を維持していく上でも重要な課題である。

雇用の分野における男女の均等取扱いについては、「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等に関する法律」において、募集・採用から退職に至るまでの雇用管理における女性に対する差別的取扱いを禁止し、その徹底が図られてきた。平成18年には、更なる男女の雇用機会均等の促進を図るため、法改正が行われ、女性だけでなく男女双方に対する性別を理由とする差別を禁止するとともに、差別事案の複雑化に対応するため間接差別の禁止規定の創設、妊娠・出産等を理由とする不利益取扱いの禁止、セクシュアルハラスメント対策として雇用管理上の措置の義務化等が行われた。

法改正に基づく間接差別の具体例として、労働者の募集・採用に当たって、労働者の身長、体重又は体力を要件とすること等が改正施行規則に規定されている。さらに、性別を理由とする差別禁止やセクシュアルハラスメント対策に関して、事業主が対処するための指針が告示されており、改正法律の実効性の確保等が今後の課題となっている。

(3) パートタイム労働者の均衡ある待遇の確保の促進

パートタイム労働者数は、平成19年に1,346万人となり、雇用者の4分の1を占めている。そのうち931万人は女性であり、女性雇用者の4割がパートタイム労働者である。

近年、若年層や世帯主であるパートタイム労働者や基幹的役割を担うパートタイム労働者も増加しており、パートタイム労働者は、我が国経済社会を支える重要な労働力として位置付けられている。しかし、景気動向により正社員への就職機会が減少してパートタイム労働者とならざるを得なかった者の存在や、正社員との処遇格差が指摘されている。

そこで、平成19年に、短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律の改正が行われ、事業主は、パートタイム労働者について通常の労働者との均衡のとれた待遇の確保に努めるとともに、通常の労働者と同視すべきパートタイム労働者については、差別的取扱いを禁止することとされた。

第171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）

現下の厳しい雇用失業情勢を踏まえ、労働者の生活及び雇用の安定を図るため、セーフ

ティネット機能の強化の観点から失業等給付を見直すとともに、負担軽減の観点から特例的に平成 21 年度の雇用保険料率を引き下げる等の改正を行う。

2 国民年金法等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律案（予算関連）

基礎年金の国庫負担割合について、平成 21 年度及び平成 22 年度においては臨時の財源を手当して 2 分の 1 とし、税制の抜本的な改革により所要の安定財源を確保した上で、2 分の 1 への引上げを恒久化する等のための措置を講ずる。

3 戦没者等の遺族に対する特別弔慰金支給法の一部を改正する法律案（予算関連）

戦没者等の遺族について、平成 17 年 4 月 1 日から平成 21 年 3 月 31 日までの間に、恩給法の公務扶助料等を受給する遺族がいなくなった場合に、残された遺族に対して特別弔慰金を支給する。

4 企業年金制度等の整備及び拡充を図るための確定拠出年金法等の一部を改正する法律案（仮称）

年金制度を通じた国民の高齢期における所得の確保に係る自主的な努力を支援するため、企業型の確定拠出年金における加入者の掛金拠出を認める等の改正を行う。

5 障害者自立支援法等の一部を改正する法律案

障害者自立支援法附則第 3 条の施行後 3 年を目途とする検討規定を踏まえ、必要な障害保健福祉サービスが的確に提供される体制を整備し、障害者の地域における自立を支援するため、制度全般について所要の見直しを行う。

6 医療安全調査委員会設置法案（仮称）（検討中）

医療事故死等の原因を究明するための調査を適確に行わせるため医療安全調査委員会（仮称）を国に設置し、その組織、業務等を定める。

7 育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律及び雇用保険法の一部を改正する法律案（仮称）（検討中）

次世代育成支援対策において喫緊の課題となっている仕事と子育ての両立支援等を一層進めることを目的として、所定外労働の免除等育児・介護期間中の雇用環境を整備するための改正を行う。

8 心神喪失等の状態で重大な他害行為を行った者の医療及び観察等に関する法律の一部を改正する法律案（仮称）（検討中）

対象者の円滑な社会復帰を促進するために必要な医療の実施を確保するため、指定入院医療機関の整備等を促す観点から、指定の対象に、一般地方独立行政法人、市町村等を追加する等の改正を行う。

9 厚生年金保険法等の一部を改正する法律案（仮称）（検討中）

国民の年金制度に対する信頼性をより確保する観点から、在職老齢年金制度の見直し等の改正を行う。

（参考）継続法律案

被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律案（内閣提出、第 166 回国会閣法第 95 号）

公的年金制度全体に対する国民の信頼を高めるため、公務員及び私立学校教職員についても厚生年金保険制度を適用する措置を講ずるほか、短時間労働者への厚生年金保険制度の適用拡大等の措置を講ずる。

労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律等の一部を改正する法律案（内閣提出、第 170 回国会閣法第 11 号）

日雇派遣を原則として禁止し、グループ企業派遣の割合を 100 分の 80 以下に規制するとともに、派遣労働者の待遇の向上のために派遣元事業主に努力義務を課す等の措置を講ずる。

臓器の移植に関する法律の一部を改正する法律案（中山太郎君外 5 名提出、第 164 回国会衆法第 14 号）

本人の意思が不明の場合であり、家族の書面による承諾がある場合を新たに、臓器の移植を行うことができるようにするとともに、親族に対する臓器の優先提供を認める。

臓器の移植に関する法律の一部を改正する法律案（石井啓一君外 1 名提出、第 164 回国会衆法第 15 号）

運用で 15 歳以上の者となっている臓器提供に関する意思表示の年齢要件について、12 歳以上の者の臓器提供に関する意思表示を有効なものとして取り扱うよう法律に明記するとともに、親族に対する臓器の優先提供を認める。

国民年金事業等の運営の改善のための国民年金法等の一部を改正する法律の一部を改正する法律案（後藤茂之君外 2 名提出、第 168 回国会衆法第 6 号）

年金教育・広報等の事業について、施設の建設等を行わないことを条文上明記するほか、年金事業運営経費の国庫及び年金保険料の財源ごとの使途を国会に報告することとする。

肝炎対策基本法案（川崎二郎君外 9 名提出、第 168 回国会衆法第 8 号）

肝炎対策を総合的に推進するため、肝炎対策に関し、基本理念を定め、国、地方公共団体、医療保険者、国民及び医師等の責務を明らかにし、並びに肝炎対策の推進に関する指針の策定について定めるとともに、肝炎患者の療養に係る経済的支援等肝炎対策の基本となる事項を定める。

臓器の移植に関する法律の一部を改正する法律案(金田誠一君外2名提出、第168回国会衆法第18号)

脳死の定義を「脳幹を含む脳全体のすべての機能が不可逆的に喪失すること」に改めるとともに、生体からの臓器移植について、移植対象者の親族が臓器を提供する意思を書面により表示している場合に認めることとする。

あん摩マツサージ指圧師、はり師、きゆう師等に関する法律等の一部を改正する法律案(後藤茂之君外3名提出、第169回国会衆法第5号)

国家試験であることを明確にするため、各々の資格に係る試験の名称に「国家」を冠することとする。

基礎年金番号を用いての把握がされていない年金個人情報に係る本人の特定に関する調査の実施等に関する法律案(長妻昭君外4名提出、第169回国会衆法第10号)

公的年金制度に対する国民の信頼の回復を図るため、本人特定調査の適切な実施等のために必要な事項を定めることにより、年金給付が事実に基づき適正に行われることを確保する。

国民年金の任意加入被保険者であった者が納付した超過分保険料の額に相当する金額の還付のための国民年金法等の一部を改正する法律の一部を改正する法律案(長妻昭君外4名提出、第169回国会衆法第11号)

国民年金の任意加入被保険者であった者が満額の老齢基礎年金の給付を受けることができる要件を満たした後に納付した保険料を還付できるようにする。

国等による障害者就労施設からの物品等の調達の推進等に関する法律案(谷畑孝君外7名提出、第169回国会衆法第20号)

国及び独立行政法人等は、予算の適正な使用に留意しつつ、優先的に障害者就労施設から物品等を調達するよう努めるとともに、障害者就労施設からの物品等の調達の推進に関する基本方針等を作成し、毎会計年度の終了後、調達の実績を公表することとする。

国民年金法等の一部を改正する法律案(長勢甚遠君外3名提出、第169回国会衆法第23号)

障害年金の受給権者について結婚や子の出生等による生活状況の変化に応じたきめ細かな対応を図る観点から、障害基礎年金、障害厚生年金等の額の加算に係る子及び配偶者の範囲を拡大する。

国民年金事業等の運営の改善のための国民年金法等の一部を改正する法律の一部を改正する法律案(参議院提出、第168回国会参法第1号)

年金保険料を年金事務費及び年金教育・広報等の事業に要する費用に充てず、国庫で負

担することとする。

後期高齢者医療制度の廃止等及び医療に係る高齢者の負担の軽減等のために緊急に講ずべき措置に関する法律案（参議院提出、第169回国会参法第17号）

平成 20 年 4 月 1 日に施行された後期高齢者医療制度その他の高齢者の医療の確保に関する法律に定める諸制度等が国民の高齢期における適切な医療を確保するものとなっていないこと等にかんがみ、これらの制度を廃止し、いったん老人保健制度に戻す等の措置を講じる。

内容についての問い合わせ先 厚生労働調査室 高山首席調査員（内線 3410）

農林水産委員会

農林水産調査室

所管事項の動向

1 食料・農業・農村政策

(1) 世界の食料需給の動向と食料自給率

中国やインド等の経済発展、バイオ燃料用需要の増大等により穀物の国際価格は2006年秋以降急激に上昇し、輸出国における輸出規制ともあいまって「食料危機」と呼ばれる事態にまで発展した。金融危機の発生以降、投機資金の流出等により価格はピーク時に比べ大きく下落しているものの、食料需給をめぐるこうした環境の変化は、世界最大の食料純輸入国である我が国において、現在及び将来にわたる国民への食料の安定供給を図る上で大きな不安要因として認識されることとなった。

そのため、平成19年7月に設置された「食料の未来を描く戦略会議」(座長：生源寺眞一 東京大学大学院農学生命科学研究科長・農学部長)は、平成20年5月7日、国内の農業資源の有効活用、米粉製品の開発・普及や水田における飼料米の生産等関係者が長期的・戦略的に取り組むべき事項を取りまとめた。これを受け、政府の食料・農業・農村政策推進本部(本部長：福田内閣総理大臣(当時))は、同日、今後の農政の指針となる「新農政2008」を決定し、この中で、国内における食料供給力を強化するため、担い手の育成や農地制度の見直しとともに、米粉等米利用の新たな可能性の追求、青刈りとうもろこしの生産促進等飼料自給率の向上等の方向性を打ち出した。さらに、政府は、平成20年8月、カロリーベースの食料自給率について、50%への向上を目指した工程表を作成することを決定し¹、12月2日には、農林水産省が国際情勢の変化等に対応し新たな視点から現行の「食料・農業・農村基本計画」を見直すことを公表するとともに、その検討に先立ち、議論に供するためとして、国内農業の食料供給力(食料自給力)の強化と、消費・生産両面の取組により、おおむね10年後に食料自給率

50%を達成するとした場合のイメージと取組事項を作成・公表した。

なお、平成21年度予算(概算)においては、食料自給率向上に向けた取組を総合的に支援するため、米粉用・飼料用等の作付拡大を支援するための「水田等有効活用促進対策」494億円を含む「水田等有効活用自給力強化向上総合対策」総額2,889億円が計上されている。

食料自給力の強化のための取組と食料自給率50%のイメージ

	平成19年度	→	概ね10年後	自給率向上率
米の消費拡大	61kg/人・年	→	63kg/人・年	+1.3%
米粉の生産拡大	1万トン	→	50万トン	+1.4%
飼料用米の生産拡大	0万トン	→	26万トン	+0.1%
小麦(裏作麦)の生産拡大	91万トン	→	180万トン	+2.5%
大豆の生産拡大	23万トン	→	50万トン	+1.0%
野菜の生産拡大	1,242万トン	→	1,422万トン	+0.5%
牛乳・乳製品の生産拡大 (乳牛の飼料自給率41%)	802万トン	→	928万トン	+1.5%
油脂の消費抑制 (品目別自給率13%)	14kg/人・年	→	12kg/人・年	+0.3%
その他(いも類、果実等)				+1.4%
				合計 +10.0%
耕地面積	465万ha	→	462万ha	
耕地利用率	93%	→	110%	
供給熱量	2,551kcal	→	2,480kcal	
	40% (平成19年度)	+10.0%	50% (概ね10年後)	

資料：農林水産省

¹ 「安心実現のための緊急総合対策」に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議「安心実現のための緊急総合対策」(2008.8.29)

(2) 食の安全及び消費者の信頼確保

ア 事故米穀の不正規流通問題と今後の対応

平成20年9月、「三笠フーズ」を始めとする一部の米加工販売業者²が、残留基準値を超えるメタミドホス³やアフラトキシン⁴が検出された中国産米等の事故米穀⁵を食用として不正に転売していた事実が明らかとなり、食の安全に対する信頼を根底から揺るがしている。

農林水産省においては、「事故米対策本部⁶」が設置され、工程表を明確にして、事故米穀に関する取組が進められ、10月末には、流通ルートの解明状況の全体像が取りまとめられるとともに、善意の事業者に対する経営支援策⁷が決定された。

また、本事案において、米流通に関する多くの課題が提起されたことにかんがみ、米のトレーサビリティ⁸、米関連商品の原料米原産地表示を含めた米流通システムの見直しを図るため、「米流通システム検討会⁹」が設置され、11月末には「中間取りまとめ(制度の骨格)」が公表された。中間取りまとめでは、米のトレーサビリティの導入と米関連商品の原料米原産地情報伝達の義務付けを柱とした改革案が示され、これを踏まえて、第171回通常国会に関連法案が提出される予定である。

さらに、本事案を契機として、国民視点から農林水産省の業務・組織見直しについて検討を行うため、「農林水産省改革チーム¹⁰」が設置され、「農林水産省改革のための緊急提言」が取りまとめられた。緊急提言では、同省が抱える根本的な問題点が洗い出されるとともに、農林水産省を構成する要素すべてにわたる見直し¹¹の必要性が提言され、地方農政事務所については原則廃止する考えが示された。

なお、流通ルートの解明や再発防止と併せて、これまでの同省の事故米穀に関する業務の実態等を徹底して検証するため、内閣府特命担当大臣の下に、「事故米穀の不正規流通問題に関する有識者会議¹²」が設置され、同会議の調査結果報告書が取りまとめられた。報告書では、事故米穀問題に関する農林水産省の責任の所在とともに、食の安全の確保の重要性に関する認識や消費者目線の欠如、業務の縦割り意識と組織の硬直性、危機意識や感性の欠如など同省の体質及び農林水産行政に対する指摘がなされ、この検証結果を踏まえ、関係職員の処分が行われたところである。

² 三笠フーズのほか、浅井、太田産業、島田化学工業、東伸製糊による不正転売の事実が判明。

³ 有機リン系化合物で殺虫剤の一種。

⁴ カビ毒の一種で、地上最強の天然発癌物質。その毒性はダイオキシンの10倍以上といわれている。

⁵ 「事故米穀」とは、保管中にカビの発生、水漏れ等の被害を受けたもの又は基準値を超える残留農薬が検出されたものであり、用途を限定して売却するもの(工業用、飼料用等)。

⁶ 事故米穀の流通経路の早期解明や再発防止策等について検討を行うため設置され、石破農林水産大臣を部長とし、農林水産省の幹部職員で構成されている。

⁷ 善意の事業者に対して、製品の回収・廃棄等に要した経費、事業者名の公表から6か月間における売上総利益の減少相当額及び経営安定のための運転資金の借入れを行った場合の1年分の金利について、総額150億円程度の支援措置を講ずることとしている。

⁸ 食品の流通した経路及び所在等を記録した情報を活用して食品の追跡と遡及を可能にする仕組み。

⁹ 米販売・流通関係者、農協、消費者団体等の有識者で構成。

¹⁰ 農林水産省内の課長クラスを中心に構成。

¹¹ 政策決定プロセスの改革、国民視点に立った政策・業務の実行の追求、リスク管理・危機管理の改革、業務内容の改革、国民視点での組織運営の実現、国民視点に立った行政を円滑に遂行するための機構改革、改革の効果が永続する取組などについて提言している。

¹² 法曹関係者、消費者問題の専門家等の有識者で構成。

イ 原料原産地表示及び消費者行政の一元化

平成 19 年 1 月以降の相次ぐ食品偽装事件、翌年 1 月に発覚した中国産冷凍餃子中毒事件を契機として、原料原産地表示や消費者行政の在り方が重要課題として認識されている。

現在、食品の原産地表示については、「農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律」に基づき、すべての生鮮食品に原産地表示が義務付けられるとともに、外国で製造されたすべての加工食品に製造国名を表示することが義務付けられているものの、原材料の原産地については、その表示は義務付けられていない。また、国内で製造される加工食品については、その中でも原材料が品質を左右する加工度の低い生鮮食品に近い 20 食品群等について、原料原産地表示が義務付けられており、加工食品の原料原産地表示の在り方が政策課題となっている¹³。

また、政府は、食品表示の偽装問題への対応など、各省庁縦割りになっている消費者行政を統一的・一元的に推進するため、「消費者庁」の設置、新組織への強力な総合調整権限、勧告・措置要求権等の付与等¹⁴を内容とする「消費者庁設置関連 3 法案」を第 170 回臨時国会に提出した¹⁵。一方、民主党は、閣外から行政機関を監視するため、国会・内閣から独立した機関で、消費者関係法律の企画立案とともに、国会・内閣への立法提言ができる「消費者権利院」を創設するための「消費者オンブズパーソン関連 2 法案」の国会提出に向けて準備を進めている¹⁶。

ウ B S E 及び高病原性鳥インフルエンザ

平成 13 年の国内での B S E 発生を受け、政府は、と畜場における全頭検査¹⁷及び特定危険部位の除去、肉骨粉等の給与規制、牛トレーサビリティ制度の整備等の対策を講じた。また、米国で平成 15 年に B S E 発生が確認されたため、平成 17 年 12 月まで米国産牛肉の輸入を停止していた。現在、米国産牛肉は、20 か月齢以下と証明される牛由来の牛肉であること等の条件で輸入されているが、米国は月齢制限の緩和を求めている。

高病原性鳥インフルエンザは、一度発生するとその経済的・社会的影響が大きい。近年、国内でも家きん（平成 16、17 及び 19 年）や野鳥（平成 16、19 及び 20 年）で同病が発生したことを受け、政府は、家きん・野鳥のモニタリング、異常家きん等の早期発見・早期通報の徹底、農場の飼養衛生管理の徹底等の対策に取り組んでいる。

¹³ 自由民主党は、動植物検疫及び消費安全に関する小委員会において食品表示制度等の在り方について検討を行い、平成 20 年 7 月、「食品表示制度等の充実に向けて - 動植物検疫及び消費安全に関する小委員会取りまとめ -」を公表し、加工食品の原料原産地表示の充実とともに、J A S 法への直罰規定の導入について提言を行った。一方、民主党は、加工食品の原料原産地表示の義務付けの拡大等を内容とする「食の安全・安心対策関連 3 法案」を第 169 回通常国会（平成 20 年 4 月 17 日）に提出した。

¹⁴ 表示に関する法律（食品衛生法、農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律等）をはじめとする計 29 法律を新組織に移管・共同所管することとしている。なお、食品安全委員会は新組織には移管しない。

¹⁵ 平成 20 年 9 月 29 日、「消費者庁設置法案」、「消費者庁設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案」及び「消費者安全法案」を衆議院に提出し、現在、継続審査となっている。

¹⁶ 平成 20 年 9 月 2 日、民主党「次の内閣」で「消費者権利院法案」及び「消費者団体訴訟法案」を了承。

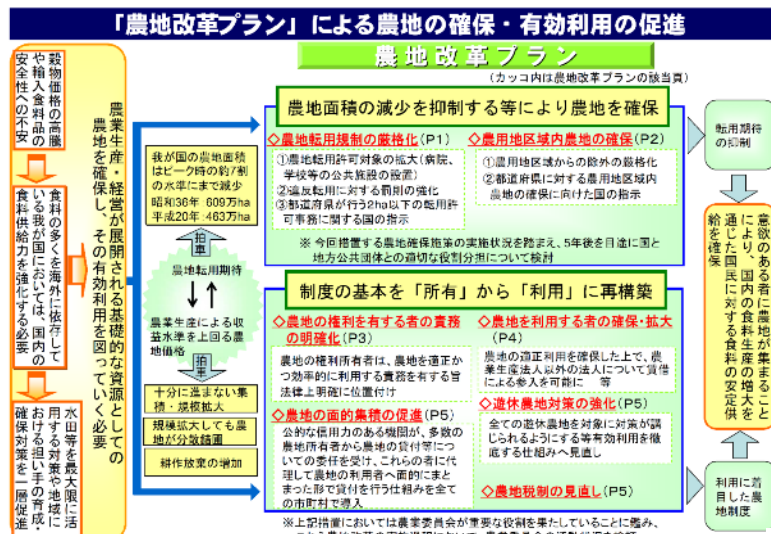
¹⁷ なお、平成 17 年 8 月にと畜場における B S E 検査の対象月齢が 21 か月齢以上に変更された際、経過措置として、自主的に 20 か月齢以下の B S E 検査を行う地方自治体に対して、平成 20 年 7 月まで国庫補助が継続された。国庫補助終了後も 77 の地方自治体が独自予算で全頭検査を継続するとしている（平成 20 年 7 月 12 日付朝日新聞）。

(3) 農地政策の改革

農地は農業の基礎的な資源であり、従前より、優良農地の確保・保全やその効率的な利用の確保を図るための措置が講じられてきたが、担い手への農地利用集積の伸び悩み、耕作放棄地の増加、個別・分散的な農地転用の発生等の問題が生じている。また、水田・畑作経営所得安定対策（品目横断的経営安定対策）の導入に伴い、農地利用調整をめぐる課題も顕在化してきた。

農林水産省は、これらの課題に対応するため、平成18年12月、農地政策の検討体制を整備、平成19年1月には有識者会議を設け、農地政策の再構築に向けた検討に着手し、平成19年11月、「農地政策の展開方向について＜農地に関する改革案と工程表＞」を取りまとめた。この中で、農地は農業資源として有効に利用されなければならないという理念を明確にした上で、現場の実態を踏まえつつ、農地情報のデータベース化、耕作放棄地の解消に向けたきめ細やかな取組の実施、優良農地の確保対策の充実・強化、農地の面的集積を促進する仕組みの全国展開、所有から利用への転換による農地の有効利用の促進を柱とする改革を具体化していくこととされた。また、「経済財政改革の基本方針2008」（平成20年6月27日閣議決定）において、農林水産省は、平成の農地改革、企業型農業経営の拡大について検討を進め、経済財政諮問会議の議論を経て、平成20年内に農業改革プランの成案を得て、制度改革を行うこととされた。

「基本方針2008」を受け、平成20年12月3日、農林水産省は、「農地改革プラン」を公表し、同日の経済財政諮問会議に提示した。同プランは、世界の食料事情が大きく変化する中で、食料の多くを海外に依存している我が国が国内の食料供給力を強化し、食料自給率の向上を目指すためには、農業の基礎的な資源である農地を確保し、その有効利用



資料：石破茂農林水産大臣「食料自給率・食料供給力の向上に向けて」（平成20年12月3日経済財政諮問会議提出）

を図ることが重要であると、農地制度改革の具体策として、農地転用規制の厳格化、農用地区域内農地の確保、農地の権利を有する者の責務の明確化、農地を利用する者の確保・拡大、農地の面的集積の促進、遊休農地対策の強化、農地税制の見直し等を盛り込んだ。これらの改革を実現するため、所要の関連法律案を第171回通常国会に提出する予定である。

なお、平成21年度予算（概算）においては、耕作放棄地解消対策として926億円、農地の確保・有効利用の促進に167億円、面的集積の契機となる基盤整備の実施に191億円等が計上されている。

(4) 経営の安定と農山漁村の活性化

ア 農政改革三対策の導入とその見直し

(ア) 農政改革三対策の導入

従来講じられてきた経営安定対策は、品目別にすべての農業者を対象としていたため、構造改革の推進や需要に応じた生産の誘導等の機能が不十分であった。また、農業従事者の減少・高齢化等による農業の生産構造のぜい弱化が進む中で、効率的かつ安定的な農業経営が農業生産の相当部分を担う農業構造を構築することが喫緊の課題とされた。

そのため、我が国農業の構造改革を加速化するとともに、W T Oにおける国際規律の強化にも対応し得るよう、これまで全農家を対象に品目別に講じられてきた対策を見直し、農業の担い手に対象を限定した上で、その経営の安定を図る「品目横断的経営安定対策」が平成19年度から導入された。また、米政策を見直すとともに（米政策改革推進対策）地域振興政策として「農地・水・環境保全向上対策」が新たに導入された（農政改革三対策）。

(イ) 生産現場の意見と米価の下落

品目横断的経営安定対策の実施に当たっては、生産現場から、加入要件が厳しすぎる等問題点の指摘とともに対策の見直しを求める声が数多く寄せられた。

特に米については、平成19年産から農業者・農業者団体が主体的な役割を果たす新たな需給調整システムへと移行したところであるが、作況が99にもかかわらず、21万tの供給過剰が発生するとともに、全農の仮渡金の引下げ問題等も影響し、平成19年産米価が大幅に下落したことから、稲作農家の不満が高まる結果となった。

(ウ) 米緊急対策の実施

このような状況を踏まえ、農林水産省は、平成19年10月29日、与党主導の下、年内に34万tの政府買入を行い、備蓄水準を100万tまで積み増すとともに、備蓄米の市場への放出を当面抑制すること等を柱とする「米緊急対策」を決定した。本対策の実施により、コメ価格センターにおける入札取引価格は下げ止まったとされる。

(I) 農政改革三対策の見直し

さらに、平成19年12月21日、農林水産省は、与党内における議論及び農業者から直接意見を聴取するために行った地方キャラバンの結果等を踏まえ、農業現場の実態に即した必要な改善を行いつつ農政改革の着実な推進を図るため、品目横断的経営安定対策等を見直すことを決定した（「農政改革三対策の着実な推進について」）。

品目横断的経営安定対策及び米の生産調整の進め方の見直しについては、次頁の表のとおりである。農地・水・環境保全向上対策については、事務手続の簡素化を図ることとされた。また、この一連の制度等の見直しに伴う予算措置として、平成19年度補正予算に799億円、平成20年度当初予算（追加分）に312億円の計1,111億円が計上された。

なお、水田・畑作経営所得安定対策（品目横断的経営安定対策）については、市町村特認制度の創設等の見直しを行った結果、平成20年産は、平成19年産に比べて16.4%増（11,843経営体）の84,274経営体より加入申請が行われ、特に都府県における米の加入者が大きく増加した。

新たな経営所得安定対策の導入とその見直しのポイント

導入当初（品目横断的経営安定対策）	見直しのポイント
<p>名称：品目横断的経営安定対策</p> <p>支援対象 認定農業者（都府県4ha以上、北海道10ha以上） 一定の要件を満たす集落営農組織（20ha以上） （経理の一元化、農業生産法人化計画の策定等） 条件が不利な中山間地域や複合経営等には経営規模の特例あり</p> <p>支援内容 諸外国との生産条件格差から生じる不利を補正するための補てん（過去の生産実績に基づく支払＋毎年の生産量・品質に基づく支払） 対象品目：麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしよ 収入の減少の影響を緩和するための補てん 対象品目：米、麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしよ</p>	<p>名称の変更 水田・畑作経営所得安定対策（北海道向け） 水田経営所得安定対策（都府県向け） 面積要件の見直し（市町村特認制度の創設） （地域農業の担い手として周囲から認められている者の本対策への加入の道を開く） 認定農業者の年齢制限の廃止・弾力化 （意欲ある高齢農業者が排除されないよう指導） 集落営農組織の法人化等の指導の弾力化 （組織の実態等を踏まえ画一的なものとならないよう指導） 先進的な小麦等産地の振興 （近年、単収向上が著しい小麦等産地の支援） 収入減少影響緩和対策の充実 （10%を超える収入減少があった場合の措置） 農家への支払の一本化、申請書類の削減・簡素化、申請時期の集中化</p>

資料：農林水産省資料に基づき当室にて作成

「生産調整の進め方の見直し」のポイント

<p>行政、農協系統、集荷・販売業界等の関係者がそれぞれ及び相互に連携して、生産調整目標を達成するために全力をあげ、必要な場合には、生産調整目標達成合意書を締結。 都道府県別の生産数量目標を適切に設定するため、産地づくり交付金の一部を活用した都道府県間調整の仕組みを導入。 飼料用米、バイオエタノール米等「新規需要米」を生産調整にカウントする方式を導入。 新たな生産調整の拡大に対するメリット措置として、長期生産調整実施契約者に対し緊急一時金を交付する「地域水田農業活性化緊急対策」を実施（平成19年度補正予算）。</p> <p>ア）麦・大豆・飼料作物等を作付けた場合の支援として、地域協議会との5年契約を前提に5万円/10a（平成19年産生産調整未達成者は3万円/10a）</p> <p>イ）飼料用米、バイオエタノール米等の非主食用米の低コスト生産技術の確立に対する支援として、地域協議会との3年契約を前提に5万円/10a</p> <p>生産調整の目標配分、作付、収穫の各段階で目標達成に向けた取組を強化。</p>

資料：農林水産省資料に基づき当室にて作成

(オ) 平成20年産米の生産調整の実施状況及び平成21年産の需要量の決定

農林水産省が示した平成20年産米に係る需要量に関する情報は、需要の減少を背景として前年産を更に下回る815万tとされ、需給の均衡を図るためには、19年産米の全国作付面積から約10万ha削減（生産調整面積を拡大）することが必要とされた。その結果を見ると、主食用米の作付面積については、関係者の努力等により19年産から確実に減少したものの、依然として5.4万haの過剰作付が存在しており、また、作況が102と豊作であったため、予想収穫量は866万tとなり、農林水産省の予想需要量を50万t程度上回ることとなった。一方で、需要については、小麦製品価格が高騰する中、比較的価格が安定している米の消費が拡大している結果、平成20/21年についても前年需要実績と同数の855万tと予想を大きく上回ると見込まれている。また、作況が101以上となったため、集荷円滑化対策が発動さ

れることとなったが、生産調整協力者の不公平感を解消するとの趣旨から同対策による区分出荷米の政府買入を行うこととされた。こうしたことから、需給はおおむね均衡すると考えられている。

農林水産省は、先般、平成21年産米の需要量に関する情報について公表したが、最近の米需要の伸びはあるものの、長期的なトレンドから平成20年産と同数の815万tとした。この生産調整の実効性の確保に向け、平成21年度予算(概算)においては、既存産地の取組を支援するための産地確立交付金に1,466億円、米粉用、飼料用等非主食用米等の生産を支援するための新たな助成金制度として水田等有効活用促進交付金に404億円等が計上されている。なお、平成20年度第2次補正予算案において、生産調整実施者へのメリット措置として、21年産についても引き続き生産調整に取り組むことを条件に20年産の水稲作付面積10a当たり3,000円を交付する水田フル活用推進交付金381億円が計上されている。

イ 農山漁村の活性化

農山漁村は、食料の生産の場のみならず自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の継承等重要な役割を有しているが、過疎化、高齢化の進展等により、これらの役割を十分に果たせない地域が増えてきている。また、農山漁村が大宗を占める地域の活力が低下し、その結果、地域間の経済状況や雇用に格差が生じている。

このため、福田内閣総理大臣(当時)は、平成19年10月、第168回臨時国会における所信表明演説で、構造改革を進める中で生じた地域間格差の問題にきちんとした処方箋を講じていくことを表明、11月には、政府全体として「地方再生戦略」を取りまとめた。

農林水産省においては、農山漁村に出向いて聴取した生の声を踏まえ、同月、「農山漁村活性化のための戦略」を取りまとめた。また、農林水産省と経済産業省は、地域経済活性化のため、地域の基幹産業である農林水産業と商業・工業等の産業間での連携(「農商工連携」)を強化し、相乗効果を発揮していくこととなるよう、両省が共同実施するパッケージを取りまとめ、第169回通常国会に農商工等連携関連2法案を提出、両法案は成立した。

平成21年度予算(概算)においては、「子ども農山漁村交流プロジェクト」など都市と農山漁村の共生・対流による地域経済の活性化を図ること等を内容とした農山漁村活性化対策として1,077億円、農商工連携推進対策に179億円、鳥獣害防止総合対策に28億円、防災等農山漁村の安全・安心対策に248億円等が計上されている。

一方、民主党は、平成20年6月11日、「農林漁業・農山漁村再生に向けて～6次産業化ビジョン～」を公表した。この中で、戸別所得補償制度の導入、「品質」、「安全・安心」、「環境適合性」という消費者ニーズに適った生産体制への転換、意欲のある農林漁家をはじめとする多様な主体がバイオマス事業を含めた新たな起業やニュービジネスに取り組めるよう支援措置を講じ、農山漁村の6次産業化を実現、の3つの基本方向を示している。民主党は、「6次産業化ビジョン」の実現に向けたプログラム法案を、第171回通常国会に提出する予定である。

2 森林・林業政策

(1) 森林・林業基本計画の目指す方向性

森林は、国土の保全、水源かん養等の公益的機能を有し、中でも、近年は地球温暖化の防止機能に対する国民の期待が高まっている。

新たな森林・林業基本計画の目指す方向性

100年先を見通した森林づくり
流域の保全と災害による被害の軽減
様々なニーズに応えた森林づくりと利用
国産材の利用拡大を軸とした林業・木材産業の再生
国有林と民有林の連携の強化

我が国の林業・木材産業においては、木材需給をめぐる世界情勢が変化する中、国内の森林資源が充実しつつあり、加工技術の向上等により、国産材の安定供給が期待されている。

こうした中、政府は、平成 18 年 9 月に新たな森林・林業基本計画を策定、施策の方向性を明らかにし、平成 20 年 10 月には、森林の整備・保全の目標等を示す次期全国森林計画を策定した。また、平成 20 年度第 1 次補正・21 年度予算（概算）において、京都議定書森林吸収目標の達成に向け、21.5 万 ha の森林の追加整備に必要な 620 億円が計上されている。

(2) 国有林野事業の独立行政法人化問題

昭和 22 年、独立採算を前提とした特別会計制度として発足した国有林野事業は、昭和 40 年代後半以降、木材輸入の増加、国内の伐採量の減少等により財政状況が急速に悪化し、債務が累積し危機的な経営状況に陥った。このため、平成 10 年 10 月、国有林野事業改革関連 2 法により、公益的機能の発揮を重視した管理経営への転換、組織・要員の徹底した合理化、縮減、独立採算を前提とした特別会計制度から、一般会計からの繰入れを前提とした特別会計制度に移行、3.8 兆円に及ぶ累積債務の本格処理を柱とする改革が進められた。

また、平成 18 年 6 月には、「簡素で効率的な政府」への道筋を確かなものとするため、行政改革推進法が制定され、同法第 28 条において、国有林野事業特別会計は、平成 22 年度末までに一部独立行政法人化・一般会計への統合を検討するものとされた。

その後発覚した（独）緑資源機構をめぐる官製談合事件の一連の再発防止策を検討する過程において、農林水産省は、同機構が実施してきた水源林造成事業¹⁸について、経過措置期間の終了後、国有林野事業の一部を移管する独立行政法人に引き継ぐこととした。その上で、一刻も早く安定した執行体制を確立するため、上記行政改革推進法第 28 条の内容の実施を 1 年前倒しし、平成 22 年 4 月とする方針を決定した¹⁹。

現在、林野庁において法案化の検討を進めているが、「国民の」共通財産である国有林野の新たな事業実施体制について、検討状況を注視していく必要がある²⁰。

¹⁸ 現在、同機構の平成 19 年度末の廃止に伴い、経過措置として森林総合研究所が業務を承継している。

¹⁹ 農林水産省は、第 35 回地方分権改革推進委員会の説明資料（平成 20 年 3 月）で、国有林野事業の独立行政法人化について、行政減量・効率化有識者会議の最終とりまとめ（平成 18 年 5 月）等を踏まえ、人工林の整備、木材販売等の業務は非公務員型独立行政法人に移行、治山事業、森林計画の策定、天然林の管理・保全等は、引き続き国が責任をもって実施、の方向で検討している旨回答している。

²⁰ なお、緑資源機構法廃止法案の衆議院での委員会採決に当たり、国有林野事業は、国自らが一般会計で行う

3 水産政策

(1) 我が国の排他的経済水域における資源管理

我が国では、水産資源管理について、隻数、トン数等の規制、漁期、漁場等の規制、漁獲量の制限、資源回復計画等に基づく取組が行われている。としては、主要7魚種で、年間漁獲量の上限であるTAC（漁獲可能量）が設定されている。また、TAC魚種ではない2魚種²¹で、漁獲量を漁業者に個別に割り当てるIQ方式が採られている。

「水産基本計画」(平成19年3月閣議決定)及び「規制改革推進のための3か年計画(改定)」(平成20年3月)においてTAC制度の見直し等について検討を行うとされたことを受け、平成20年4月に設置された「TAC制度等の検討に係る有識者懇談会」は、同年12月の取りまとめで、TACの前提となるABC（生物学的許容漁獲量）について、管理シナリオの違いに基づく複数の数値を提示すること、TAC決定プロセスの透明性を向上させること、TACを、漁業の経営事情等を勘案しつつ、極力ABCの範囲内とすること、TAC魚種追加については引き続き検討すること等とした。また、IQ方式については、公的管理制度としての一般的導入は現時点では適切ではなく、漁業者の自主的取組も含め、漁業実態に応じ、活用を検討していくべきとした。割当てに譲渡性を付与するITQ方式は、現在IQ方式を実施している漁業において検討を行うべきとした。

(2) 漁業における燃油高騰問題とその対応

漁業で使用されるA重油の価格は、平成16年には43,000円/kℓであったが、この頃より上昇を始め平成19年12月には約2倍の84,500円/kℓに、平成20年7月には115,400円/kℓに達した²²が、同年11月の価格は73,000円/kℓである²³。

漁船漁業を営む個人経営体においては、油費は漁労支出の30%台²⁴を占めると推定されており、価格上昇が経営に与える影響は大きい。このため、平成19年12月、燃油高騰緊急総合対策が決定され、平成19年度補正予算で輪番休漁・省エネ操業の支援、省エネ機器の導入促進等を実施する102億円の基金の造成、平成20年度予算では各種交付金等の助成率の改訂等が行われた。また、平成20年7月には、平成20年度予算の枠内での追加対策として、「省燃油操業実証事業（燃油を1割以上削減する操業の実証を行う場合に平成19年12月を基準とした燃油費の増加分に着目して9割を補てん。80億円）等が措置され、同年10月に

平成21年度予算（概算）の重点事項

省エネや構造改革の推進による漁業経営の体質強化と担い手の育成 加工・流通・消費対策の強化 資源管理・回復の推進 漁港・漁場・漁村の総合的整備、多面的機能の発揮
--

べきであり、独立行政法人化の時期の前倒しは慎重に検討すべき旨の附帯決議が付されている。

民主党は、平成20年9月、国有林野事業の見直しの1年前倒しを行わないこと、すべて一般会計でその事業を行うことなどを内容とする「国有林野事業の改革等に関する要望書」を林野庁に提出している。また、6次産業化ビジョンの中で、「国有林野事業特別会計を廃止し、その組織・事業のすべてを一般会計で取り扱うこととする等、その在り方を抜本的に見直す」方針を示している。

²¹ ベにずわいがに（日本海沖合い）及びみなみまぐろ（遠洋かつお・まぐろ漁業）。これらの漁業は、混獲がほとんどなく、漁船数・水揚港が限定されているため、漁獲量の厳格な管理が可能とされる。

²² 全漁連の推定・試算価格。

²³ 石油情報センター調べ（関東局大型ローリーA重油納入価格）。

²⁴ 全漁連の推定・試算値（20t未満沿岸船）。

成立した平成20年度第1次補正予算では、同事業の追加予算として550億円が計上された。なお、平成21年度予算（概算）では、省エネや構造改革の推進のための「水産業体質強化総合対策事業」（142億円）等を措置することとしている。

（参考）農業における燃油等資材高騰への対応

肥料・燃油・飼料²⁵価格の上昇により、農業経営への影響が懸念されてきた。このため、政府は、平成20年度第1次補正予算において、燃料費や肥料費の増加分の7割を補てんする「肥料・燃油高騰対応緊急対策事業」（500億円）等を講じたところである。また、平成21年度予算（概算）においては、肥料コストを抑えた施肥体系への転換を促進する「施肥体系緊急転換対策」（12億円）や省エネルギー技術・設備等への導入を推進する「省石油型施設園芸技術導入推進事業」（10億円）等を措置することとしている。さらに、国産飼料の生産・利用拡大等を図るため、「国産粗飼料増産対策事業」の拡充（23億円）等を行うこととしている。

農業分野における省エネ・省資源化の推進等に係る主な対策	
（農業分野における省エネ・省資源化の推進）	
1	原油価格の変動に対応した省エネルギー技術・設備の導入促進 ・省石油型施設園芸技術導入推進事業（10億円） ・施設園芸脱石油イノベーション推進事業（1億円） ・省エネ技術・機械等普及推進事業（1億円）
2	肥料コストを抑えた施肥体系への転換促進 ・施肥体系緊急転換対策（12億円）
（飼料自給率向上対策）	
	・配合飼料価格安定対策事業（50億円） ・国産粗飼料増産対策事業（23億円） ・耕畜連携水田活用対策事業（54億円） ・酪農飼料基盤拡大推進事業（64億円）

資料：「平成21年度農林水産予算主要施策別概算決定の概要（未定稿）」（平成20年12月24日農林水産省）より抜粋

4 国際貿易交渉

(1) WTO交渉

平成13（2001）年11月のドーハ閣僚会議でWTO新ラウンド交渉（ドーハ開発アジェンダ）が立ち上げられて以来、農業や非農産品分野を中心に交渉は難航し長期化している。

平成19（2007）年7月、多国間交渉の足掛かりとするため、農業及びNAMA（非農産品市場アクセス）のモダリティに関する各議長テキストが提示されたが、農産品

WTO交渉の経過等

2001年11月	閣僚会議(ドーハ)：新ラウンド立上げ
2003年9月	閣僚会議(カンクン)：合意ならず
2004年7月	枠組み合意成立 ²⁶
2005年12月	閣僚会議(香港)：閣僚宣言採択 ²⁷
2006年7月	交渉中断(包括的譲許表案提出ならず)
2007年1月～	交渉の本格的再開
2007年7月	農業・NAMA交渉議長テキスト発出
2008年2月	改訂議長テキスト発出
2008年5月	第2次改訂議長テキスト発出
2008年7月	第3次改訂議長テキスト発出
	閣僚会合(ジュネーブ)：モダリティ合意ならず
2008年12月	第4次改訂議長テキスト発出

²⁵ 濃厚飼料の原料である輸入穀物等の価格上昇により配合飼料価格が高騰し、畜産・酪農経営が厳しい状況にあったことから、平成20年2月に「緊急対策」（総額1,871億円）、6月に「追加緊急対策」（総額738億円）及び12月には「年内緊急実施の畜産経営安定対策」（メニューの追加等）が講じられた。

²⁶ 各交渉分野について基本的な方向性を合意。農業分野については、一般品目の他に重要品目を設定すること、重要品目は一般品目より低い関税削減と関税割当の拡大の組合せで市場アクセスの改善を図ること等が合意内容となっている。

²⁷ 具体的な数字を伴うモダリティ確立はならず、各国の意見の収れんを整理した内容となったが、後発開発途上国（LDC）向けの市場アクセスの無税無枠措置が盛り込まれる等「開発ラウンド」を意識した内容となった。

と鉱工業品等の扱いに関する先進国と途上国との対立が解けないまま、改訂が重ねられてきている。

平成 20 (2008) 年 7 月に提示された第 3 次改訂議長テキストをたたき台として、農業及び N A M A 両分野のモダリティ合意に向けた W T O 閣僚会合が、7 月 21 日からジュネーブで開催された。各国とも互いに譲歩案を出しつつも意見の隔たりが埋まらず、交渉はこう着状態が続いたため、いったん、主要 7 か国・地域による会合 (G 7)²⁸ で交渉が続けられ、25 日にはラミー W T O 事務局長から合意を促すための調停案²⁹ が提示された。この調停案の提示を契機に、一時交渉は進展し始めたが、途上国のみ認められている輸入農産物の急増時に発動できる特別セーフガード (緊急輸入制限措置) の発動条件をめぐって、条件緩和を求めるインド・中国と、調停案の水準を維持したい米国の対立が激化し、結局、対立が解消されずに同月 29 日、決裂に至った。我が国は、農産物の上限関税導入の阻止や重要品目の十分な数の確保とその柔軟な取扱いの確保等を重要課題として交渉に臨んだが、G 7 会合のうち唯一の純食料輸入国である我が国の主張に対する各国の理解を得ることは容易ではなく、非常に厳しい交渉となった。

交渉決裂を受け、当初は、平成 21 (2009) 年 1 月の米国大統領就任後のオバマ新政権の執行体制が軌道に乗るまで本格的な交渉は期待できないとの見方が強かった。しかし、世界的な金融危機の中、保護主義の台頭を阻止し、貿易自由化体制を堅持する必要があるとして、平成 20 (2008) 年 11 月に開催された金融サミットや A P E C 首脳会議で、年内のモダリティ合意を目指すことを盛り込んだ首脳宣言が採択された。また、12 月 6 日には農業及び N A M A の第 4 次改訂議長テキスト³⁰ が提示され、年内の閣僚会合開催の機運が高まった。しかしながら、途上国向け特別セーフガードや非農産品分野の分野別関税撤廃等で各国の意見の隔たりが依然大きいことから、年内のモダリティ合意に向けた閣僚会合の開催は見送られることとなった。

本格的な交渉の再開は、米国のオバマ新政権の体制が整ってからと見込まれるが、交渉の土台となる第 4 次改訂テキストは、7 月のラミー事務局長調停案に基本的に沿った内容となっており、我が国は極めて厳しい交渉を強いられることが予想される。政府は、我が国の主張が最大限反映されるように引き続き努力しつつ、持続可能な農業に向けた政策の検討を進めていく³¹ としているが、いずれにしても、我が国農業の生き残りに向けた政府の責任ある対応が求められていると言えよう。

²⁸ 日本、米国、EU、オーストラリア、インド、ブラジル、中国

²⁹ 米国の国内農業補助金：70%削減 (削減後額約 145 億ドル)、最上階層の関税削減率：70%、重要品目の数：全品目の 4% + 追加 2% (条件・代償付)、重要品目の関税割当拡大幅：国内消費量の 4% (関税削減率 1/3 の場合)、途上国向けセーフガード発動条件：基準輸入量の 140% を超えた場合 等

³⁰ 【農業議長テキスト等のうち日本にとっての主要論点の概要】重要品目の数：全品目の 4% + 条件代償付で 2% 追加 [日本は 8% 主張]、関税割当新設：可能、不可能を両論併記 (既存の関税割当対象タリフライン以外も全タリフライン 1% 以下まで重要品目指定可を別紙作業文書で提示) [日本は新設を主張]、上限関税：設定しない (重要品目、一般品目に 100% 超品目が残る場合の代償措置あり) [日本は上限関税導入阻止を主張] 等

³¹ 平成 20 年 11 月 19 日衆議院農林水産委員会、同年 12 月 9 日参議院農林水産委員会、同年 12 月 16 日記者会見における石破農林水産大臣発言

(2) E P A (経済連携協定) ・ F T A (自由貿易協定) 交渉

多国間によるW T O交渉が停滞し長期化する中、特定の国・地域の間で関税撤廃等を行うF T A、投資や人の移動も含むE P Aといった地域貿易協定締結の動きが世界各地で加速化している。

E P A ・ F T Aには、比較的短期間での妥結が可能であり、経済活動の活性化に資するという利点がある一方、域外国が不利な条件を強いられ、貿易のゆがみが生じるなどの問題点も存する。

我が国においては、W T Oを中心とした多角的貿易体制を補完するものとして、E P A ・ F T Aを積極的に推進しており、E P A工程表³²に従って交渉を推進することとしている。

我が国と豪州との間では、平成18(2006)年12月に日豪首脳会談でE P A締結交渉の開始が合意されており、平成21(2009)年2月下旬に第8回目の交渉が予定されている。豪州とのE P A締結については、米、小麦、牛肉、乳製品、砂糖等の重要品目を中心に国内農業に重大な影響を及ぼすことが懸念されている。交渉入りの正式決定を前に、衆・参農林水産委員会において、重要品目が関税削減の原則から除外又は再協議の対象となるよう政府一体となって全力を挙げて交渉すること等を求める決議(平成18(2006)年12月)がなされているが、今後とも交渉の動向が注目される。

我が国のE P A ・ F T A交渉の進展状況

協定発効	シンガポール	2002年11月
	メキシコ	2005年4月
	マレーシア	2006年7月
	チリ	2007年9月
	タイ	2007年11月
	インドネシア	2008年7月
	ブルネイ	2008年7月
	A S E A N	2008年12月
大筋合意	フィリピン	2008年12月
	スイス	2008年9月
交渉中	ベトナム	2008年9月
	韓国	2003年12月～ (04年11月中断)
	G C C諸国	2006年9月～
	インド	2007年1月～
	豪州	2007年4月～

第171回国会提出予定法律案等の概要

1 米穀等の取引等に係る情報の記録及び産地情報の伝達に関する法律案(仮称)

事故米穀の不正規流通事案の発生を踏まえ、米穀等に関し、食品としての安全性の確保、表示の適正化及び適正かつ円滑な流通の確保等に資するため、米穀等を取り扱う事業者に対して米穀等の取引等に係る情報の記録及び産地情報の伝達を義務付ける等の措置を講ずる。

2 主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律の一部を改正する法律案

事故米穀の不正規流通事案の発生を踏まえ、米穀の適正かつ円滑な流通の確保対策を強化するため、米穀の出荷又は販売の事業を行う者が遵守すべき事項に関する規定を整備する等の措置を講ずる。

3 米穀の新用途への利用の促進に関する法律案(仮称)

米穀の新用途への利用を促進するため、米穀の生産者とその加工品の製造業者が連携した取組に関する計画及び新品種を育成するための計画に係る制度を創設するとともに、こ

³² 「経済財政改革の基本方針2007～「美しい国」へのシナリオ～」(平成19年6月19日閣議決定)

れら計画の実施に対し農業改良資金の償還期間を延長する等の支援措置を講ずる。

4 農地法等の一部を改正する法律案

食料の安定供給を図るための基礎的な生産基盤である農地について、転用規制の強化等その確保を図るための措置を講ずるとともに、農地の貸借についての規制の見直し、農地の利用集積を図る事業の創設等その有効利用を図るための措置を講ずる。

5 漁業災害補償法の一部を改正する法律案

漁業災害補償制度の安定的な運営を確保するため養殖業者の需要に応じた新たな共済商品の導入等による漁業共済事業の見直しを行うとともに、漁業共済組合の組合運営の円滑化を図るため総代会制を導入する等の措置を講ずる。

6 特定農産加工業経営改善臨時措置法の一部を改正する法律案

最近における特定農産加工業をめぐる厳しい経営環境にかんがみ、特定農産加工業者の経営の改善を引き続き促進するため、現行法の有効期限を5年間延長する。

7 農林漁業及び農山漁村の再生のための改革に関する法律案（仮称）（議員立法）

食料の相当部分を輸入に依存している我が国において、国民が生きていく上で必須の衣食住を賄うとともに、国土や自然環境の保全、水源のかん養、災害の防止、文化の伝承等の多面的な機能を発揮している農林漁業及び農山漁村が、人口の減少、高齢化の進展等により危機的な状態にあることにかんがみ、農林漁業及び農山漁村の再生のための改革の方針を定める等の措置を講ずる。

なお、検討中のものとして、独立行政法人日本森林整備機構法案（仮称）及び独立行政法人日本森林整備機構法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案（仮称）がある。

（参考）継続法律案

牛海綿状脳症対策特別措置法の一部を改正する法律案（山田正彦君外6名提出、第163回国会衆法第7号）

牛肉輸出国についてBSEステータス評価を行い、BSEのおそれが相当程度ある国を政令で指定し、指定国から輸入される牛肉等について、我が国と同等のBSE検査や特定危険部位の除去が行われたことの証明を求める等の措置を講ずる。

輸入牛肉に係る情報の管理及び伝達に関する特別措置法案（山田正彦君外6名提出、第163回国会衆法第8号）

我が国に牛肉を輸出する国でBSEが発生した場合に備え、輸入牛肉に係る牛の個体の識別のための情報の適正な管理・伝達に関する特別の措置を講ずる。

有明海及び八代海を再生するための特別措置に関する法律の一部を改正する法律案
(古賀誠君外4名提出、第168回国会衆法第9号)

有明海・八代海総合調査評価委員会の所掌事務について改正を行い、法律の施行後5年以内に行うこととされている見直しの後にも、引き続き、国及び関係県が行う総合的な調査の結果に基づいて有明海及び八代海の再生に係る評価を行うことができるよう措置を講ずる。

食品情報管理伝達システムの導入の促進に関する法律案(筒井信隆君外3名提出、第169回国会衆法第12号)

食品をめぐる最近の諸事情にかんがみ、食品に関する情報提供を促進し消費者の食品の選択等に資するとともに、食品に関する事故等が発生した場合に迅速かつ適確に対応するための措置の実施の基礎とするため、食品情報管理伝達(トレーサビリティ)システムについて定めることによりその導入を促進し、消費者の利益の増進及び食品関連産業の健全な発展を図る。

農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律等の一部を改正する法律案(筒井信隆君外3名提出、第169回国会衆法第13号)

食品の安全性を確保し、食品に関する消費者の合理的な選択に資するため、加工食品について原料原産地等の表示の義務付けの拡大、輸入食品等に係る安全性確保措置の厚生労働大臣への届出の義務化等の措置を講ずる。

食品の安全性の確保を図るための農林水産省設置法等の一部を改正する法律案(筒井信隆君外3名提出、第169回国会衆法第14号)

食品の安全性の確保等の課題に迅速かつ適切に対応することができる体制を整備するため、農林水産省に食品安全庁を新設し、食品安全行政のリスク管理機関を一元化するとともに、リスク評価機関である食品安全委員会の機能を強化する等の措置を講ずる。

内容についての問い合わせ先 農林水産調査室 武本首席調査員(内線3370)
--

経済産業委員会

経済産業調査室

所管事項の動向

1 景気動向

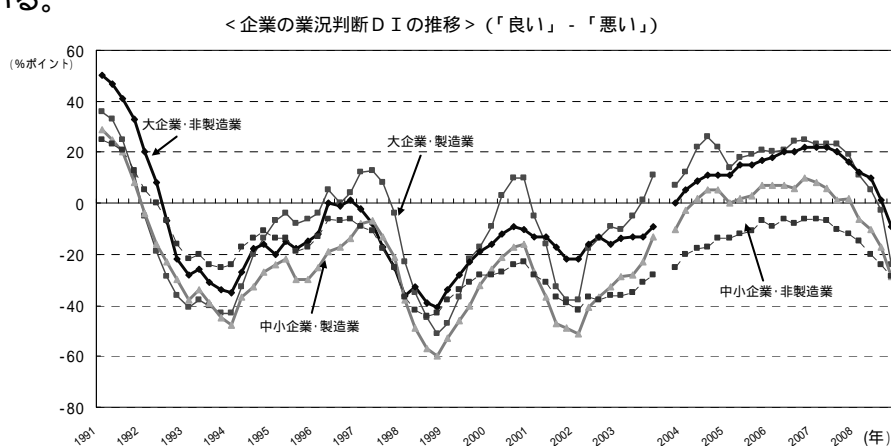
米国の金融危機に端を発した世界的な景気悪化の影響は、急速に我が国経済にも波及し、平成14年2月から続いた戦後最長の景気回復は、昨年秋以降、悪化に転じることとなった。昨年11月の鉱工業生産は、設備投資や輸出の減少等から前年同月比マイナス16.2%と大幅に減少し、大企業製造業の業況判断指数(DI)¹は5四半期連続で下がってマイナス24、大企業非製造業も6四半期連続の悪化となった。企業収益²をみると、昨年7-9月期の経常利益は前年同期比22.5%減となり、5四半期連続の減少となっている。

平成20年の企業倒産件数(負債1,000万円以上)は、前年比11.0%増の15,646件となり、5年ぶりに15,000件を上回り、負債総額も前年約2倍の12兆2,919億円と5年ぶりに10兆円を超えた³。

雇用情勢も急速に悪化しつつあり、完全失業率は上昇傾向で推移し、昨年11月は3.9%、有効求人倍率も0.76倍(いずれも季節調整値)と低下している⁴。企業の雇用人員判断は、昨年12月は製造業を中心に大幅に過剰感が高まっており、特に非正規社員を中心に雇用削減の動きが強まるとともに、新卒採用計画の見直しも進展しつつある。

なお、平成20年7-9月期(2次速報)の実質国内総生産は、前期比0.5%減(年率1.8%減)となっている⁵。

政府は、景気の先行きについて、当面、悪化が続くと見込むとともに、急速な減産の動きなどが雇用の大幅な調整につながることを懸念している。我が国のこれまでの景気回復は内需より輸出が大きな牽引力となっていたことから、金融危機の深刻化や世界景気の一層の下振れ、株式・為替市場の大幅な変動の影響などが、景気を更に下押しする懸念も指摘されている。



資料出所：日銀短観

1 日銀「企業短期経済観測調査」
 2 財務省「法人企業統計季報」
 3 東京商工リサーチ「全国企業倒産状況」
 4 総務省「労働力調査」、厚生労働省「一般職業紹介状況」
 5 内閣府「四半期別GDP速報」

2 中小企業対策

(1) 金融対策等

中小企業は、昨年前半においては、原油・原材料価格の高騰により厳しい経営環境に置かれ、秋以降は世界的な金融危機の影響により、更なる収益悪化と資金繰りの悪化等に直面することとなった。このような状況を受けて、昨年8月に政府がまとめた「安心実現のための緊急総合対策」では、中小企業の資金繰り支援として緊急保証制度が創設され、10月31日より実施されている。同制度により信用保証については、一般保証8,000万円に加えて別枠で8,000万円まで保証が利用可能とされており（担保がある場合はさらに一般保証2億円に加えて別枠で2億円を保証）、責任共有制度⁶は適用されずに信用保証協会の100%保証が付されている。また、セーフティネット貸付については、返済期間の延長、貸付要件の一部緩和、融資額の拡充等の措置が講じられている。緊急保証制度については保証枠6兆円、セーフティネット貸付については融資枠3兆円を確保することとされ、平成20年度第1次補正予算によりこのための予算措置が講じられたところである。

その後、政府が10月末に金融危機対策として発表した「生活対策」においては、緊急保証の枠を6兆円から20兆円に、セーフティネット貸付の枠を3兆円から10兆円に拡大し、総額30兆円規模の保証・融資枠を確保する方針が打ち出されており、保証・融資枠の拡大のための予算は平成20年度第2次補正予算案に計上されている。

緊急保証の対象業種は逐次拡大されてきており、現在は698業種が対象とされ、業種全体の約8割がカバーされている。昨年末の実績では、緊急保証の保証承諾金額は既に3兆9,000億円に達している。

なお、中小企業者からの相談に応ずるため、緊急相談窓口が設置されており、各地の経済産業局には「中小企業金融貸し渋り110番」も開設されているところである。

今後も経済情勢は予断を許さず、年度末にかけて更に中小企業の資金需要が見込まれることから、引き続き資金繰り対策には万全を期することが求められている。

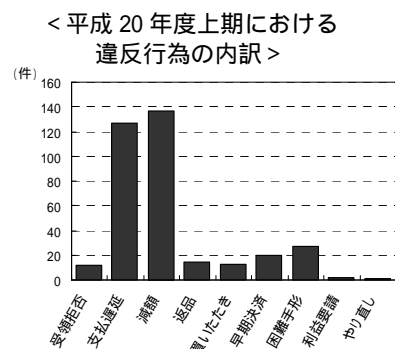
一方、平成21年度の税制改正では、資金繰りに苦しむ中小企業を税制面から支援するため、中小企業向けの法人軽減税率について、所得800万円以下の軽減税率を2年間、現行の22%から18%に引き下げることが予定されている。また、併せて欠損金の繰戻し還付も中小法人に認めることとし、前年度が黒字で本年度が赤字の企業の場合、赤字を繰り戻し、前年度の黒字と相殺することにより、前年度に納付した法人税額を還付することが予定されている。

(2) 下請け取引の適正化

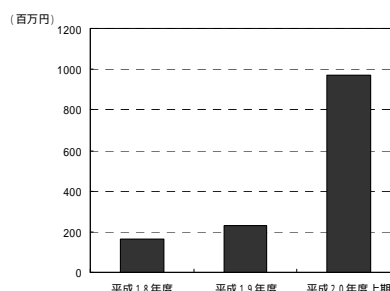
昨年の原油価格高騰の中で、景気悪化のしわ寄せが特に及びやすい下請中小企業に対する親企業による買いたたきなどを防止し、下請企業の正当な利益を守り、下請取引の適正

⁶ 信用保証制度では、平成19年10月から、金融機関が責任ある貸し手として中小企業の経営支援等に取り組むことを促進するため、原則として20%の責任を金融機関が分担し、信用保証協会は80%の保証を行うこととする責任共有制度が導入されている。しかし、緊急保証制度については、従来どおり、信用保証協会が原則100%保証とすることにより、金融機関による融資の円滑化を図ることとされている。

化を図ることが喫緊の課題となっている。政府は、下請代金法⁷違反行為を抑止するため、親事業者等に対し適切な配慮を行うよう要請するとともに、原油高によるコスト増の価格転嫁を不当に妨げる事業者に対し、積極的な検査を実施することとしている。また、平成19年6月に策定された下請適正取引ガイドラインの周知徹底を図ることとともに、下請取引をめぐる相談業務や紛争処理のため、平成20年度より全都道府県に相談窓口として「下請駆け込み寺」が開設されている。相談内容としては、支払代金の遅延や下請代金の減額など、下請代金法に関連した相談が最も多くなっている。しかし、下請取引適正化の取組については、下請企業が相談を持ち込んだことが明らかになれば取引先との関係悪化が懸念され、企業の存続基盤を危うくすることも考えられることから、実効性の確保には課題も多い。



<減額・支払遅延の返還額の推移>



資料出所：中小企業庁

(3) 経営承継支援

高度成長期に創業した個人事業主が引退時期を迎え、後継者不足や相続税負担等が障害となって経営承継を断念するケースが増加していること等を背景に、昨年の通常国会において「中小企業における経営の承継の円滑化に関する法律」が制定され、同年10月より施行された。同法では、民法上の遺留分制度について、非後継者からの遺留分減殺請求が事業経営を不安定化させる場合があることから、後継者等へ生前贈与された自社株式等を遺留分算定基礎財産から除外する、後継者の貢献による株式価値上昇分を後継者が保持できるよう、生前贈与株式等の評価額をあらかじめ固定する、代表者交替直後の信用不安が生じる中で、散逸した株式や事業用資産の買取りに係る資金需要に応えるため、必要な金融支援を行う等の支援措置が講じられており、併せて、平成20年度中に事業承継を円滑化するための税制上の措置を講じることとされている。これを受けて、平成21年度税制改正においては、非上場株式等に係る相続税について80%の納税猶予を実施することが予定されており⁸、平成20年10月1日から遡及適用される予定である。

なお、あらゆる経営承継のニーズに対応したワンストップサービスを提供するため、昨年5月より全国約100か所に事業承継支援センターが設置されており、開廃業マッチング

⁷ 法律の正式名称は、「下請代金支払遅延等防止法」

⁸ 現行制度では、小規模宅地等の場合は80%の減額措置が講じられているのに対し、非上場株式等については10%の減額措置(発行済株式総額20億円未満の会社に限り、相続株式のうち発行済株式総数の3分の2又は評価額10億円までの部分のいずれか低い額)にとどまっている。

なお、納税猶予の適用に当たっては、5年間の事業継続(雇用の8割以上の維持、相続株式の継続保有)等の一定要件が予定されている(株式総額要件は撤廃の予定。ただし、発行済株式総数の3分の2以下の上限あり)。

支援を始め、専門家の派遣、後継者育成セミナー等が実施されている。

(4) 中小企業の再生支援

地域経済の核をなす中小企業の再生支援強化が求められる中、現在、各都道府県に設置された中小企業再生支援協議会では、公認会計士、税理士、中小企業診断士等の専門家が地域金融機関と連携し、企業の再生計画の策定等を行っている。平成 19 年には、再生企業の資金調達の円滑化を図るため、新たに再生計画認可前のつなぎ融資や信用保険の特例等の支援措置が講じられるとともに、協議会の全国本部の設立によるネットワークの強化が図られ、昨年は中小企業再生支援協議会の活動を補完するため、信用保証協会に対し、債権の譲受け及び再生ファンドへの出資を可能とする措置が講じられたところである。さらに平成 21 年度には、経営環境の悪化にかんがみ、再生支援の強化のための施策が実施される見込みである。

3 地域経済の活性化

我が国経済が総じて緩やかな回復基調にあった昨今の景況下においても、地域産業の停滞や雇用機会の減少、少子高齢化の進展等を背景に、地域間格差の拡大は深刻化しており、最近の景気悪化に伴って、地域の自律的な経済発展基盤の構築は一層喫緊の課題となっている。

昨年制定された「中小企業者と農林漁業者との連携による事業活動の促進に関する法律」では、農林水産業に工業や商業のノウハウの導入を図ることにより、地域の農林水産品等を活用した新商品開発や販売促進、地域産品の輸出促進等の取組に対し、信用保険法の特例、小規模企業者等設備導入資金助成法の特例、設備投資促進減税等の支援措置が講じられた。昨年末までに累計で 119 件の事業計画等が認定されており、引き続き農林水産業の活性化を通じた地域経済の底上げを図るため、農商工連携の取組に対する支援を推進していくこととされている。

また、平成 19 年に制定された中小企業地域資源活用促進法⁹においても、地域の「強み」である地域資源（産地の技術、地域の特色ある産品、観光資源等）を地域主導で掘り起こし、これらの地域資源を活用した中小企業による商品・サービスの開発・市場化に対し、政府系金融機関による低利融資、試作品開発等に対する補助、設備投資減税、専門家による助言や販路開拓等、資金面及びノウハウ面での支援措置が講じられており、引き続き施策の推進を図ることとされている。昨年末現在で、同法に基づき 521 件の事業計画が認定されており、政府は平成 23 年度までに地域産業発展の核となる新事業を 1,000 程度創出する目標を掲げている。

なお、中小企業基盤整備機構では 5 年間で 2,000 億円の資金枠¹⁰により「地域中小企業応援ファンド」の創設が進められており、昨年は農商工連携に的を絞った支援を実施する

⁹ 法律の正式名称は、「中小企業による地域産業資源を活用した事業活動の促進に関する法律」

¹⁰ 高度化融資の資金枠を活用。

ため、更に 500 億円の資金が追加されたところである。

他方、平成 21 年度にはさらに、地域の商店街を活性化させるため、商店街振興組合等が行う商店街の活力再生に寄与する事業を支援する措置を講じるための法整備も予定されている。

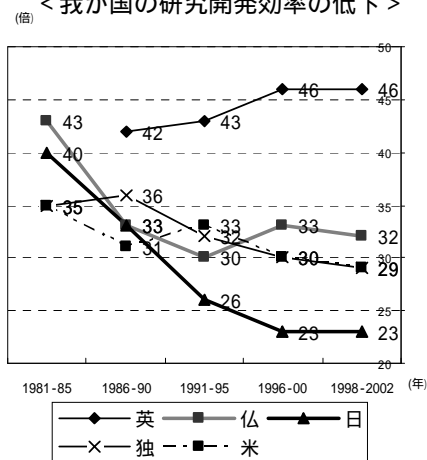
4 イノベーションの推進等

我が国経済は、世界的な景気後退に直面する一方で、資源生産性を高め、低炭素社会を実現することが求められており、中長期的にわたり国富を増大し持続的な発展を図る新たな産業構造の構築が必要となっている。昨年 9 月に改訂された「新経済成長戦略」においては、基本戦略として資源生産性の抜本的向上とともにイノベーションの強化が掲げられている。

現行の産業活力再生特別措置法では、企業の事業再編等による生産性向上への取組に対し、会社法の特例、融資、税制優遇等の措置が講じられている。しかし、上記の背景を踏まえ、政府は同法の目的の軸足を当初の事業再編から技術革新に移し、同法の抜本的な見直しを行う方向で検討している。具体的には、資源生産性向上への取組を促すため、省エネルギーや二酸化炭素（CO₂）の排出削減につながる設備投資や物流効率化等の計画を策定する企業を支援対象として追加し、各種の支援措置を講じる方針である。

一方、国際競争力のある新興企業の育成には、長期の研究開発期間と多額の資金が必要とされるのが一般的であり、我が国では欧米に比べリスクマネーが不足していると言われている。このような中、世界的な金融危機の影響により、先端技術の実用化や技術革新を担う多くのベンチャー企業が資金調達に困難をきたし、厳しい環境に置かれている。このため政府は、産業活力再生特別措置法の改正において、政府主導により長期のリスクマネーを供給することにより、企業・業種・大学の壁を超えて優れた技術やノウハウ、人材を柔軟に組み合わせ、中長期的に我が国の経済成長を牽引する新たなビジネスモデルの創造を図ることとし、官民共同ファンド「イノベーション創造機構」（仮称）を創設することとしている。具体的には、大学やベンチャー企業などの埋もれた技術の活用を促進し、オープン・イノベーションによる研究開発やベンチャー等に投資するファンド等に出資を行うことが予定されている。平成 21 年度予算案では国から約 400 億円の出資を行うこととされており、国内外の民間からも出資を募り、民間の人材を集めた 15 年程度の時限組織を創設することが予定されている。機構は、公的資金を高リスクのベンチャー企業に投資することとなるため、将来の成長分野や有望ベンチャーに対する的確な目利きが求められることになる。

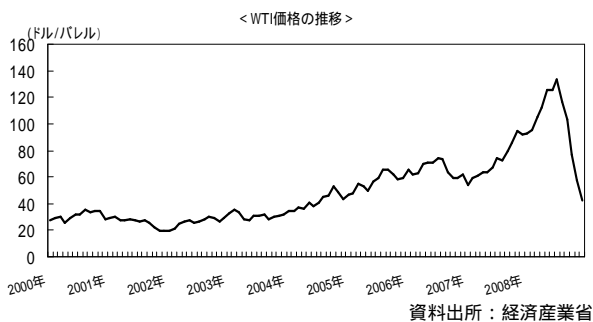
< 我が国の研究開発効率の低下 >



資料出所：経済産業省

5 資源・エネルギー政策

近年、上昇傾向が続いていた原油価格は、昨年前半には更に急激な上昇を続け、WTI価格は7月11日に終値で1バレル147.27ドルの最高値を記録したが、その後、世界的な景況悪化等を背景に原油価格は急落し、なお低下傾向にある¹¹。

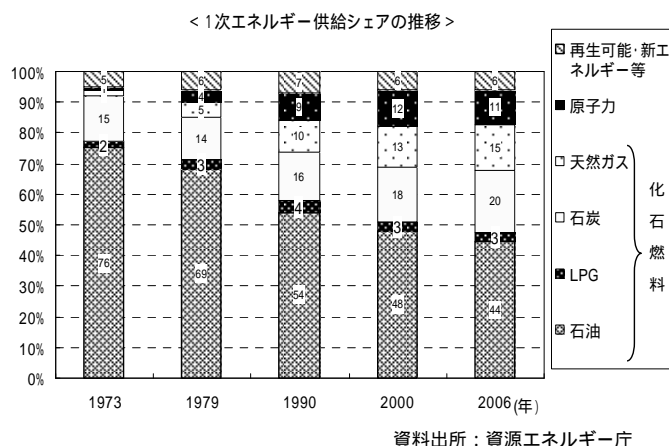


このような中で、資源・エネルギー価格の急激な変動とともに国内外での温暖化問題への対応を迫られる政府にとって、低炭素社会に向けた多元的な取組は喫緊の課題となっている。昨年7月には2050年までを視野に入れた「低炭素社会づくり行動計画」が閣議決定されており、これを受けて「Cool Earth - エネルギー革新技術計画」では革新的太陽光発電など重点的に取り組むべき革新技術として「21」技術が選定されるとともに、既存先進技術の普及により、2020年を目途に「ゼロエミッション電源」の割合を50%以上に引き上げるなどの目標が掲げられており、重要なエネルギー政策の見直し時期を迎えている。

(1) 石油代替エネルギー促進法

の目的見直し

アジアを中心とする世界各国のエネルギー需要の増大、資源ナショナリズムの台頭、地政学リスクの増大等を背景に、石油のみならず、天然ガス、石炭など化石燃料全般の価格は、昨年前半は記録的な高水準で推移した一方、7月以降は金融不安の影響を受け急落するなど、不安定な状態が続い



ている。こうした中で、資源価格高騰によるエネルギー供給構造の脆弱化の懸念とともに、地球温暖化対策の観点から、化石燃料への過度の依存構造を中長期的に転換し、低炭素社会の実現を図ることが求められている。

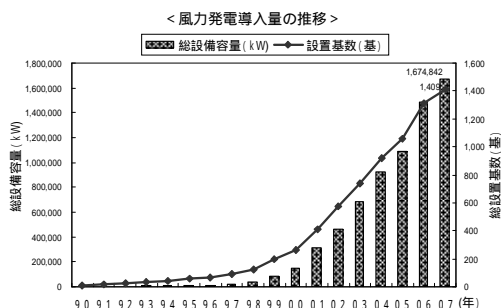
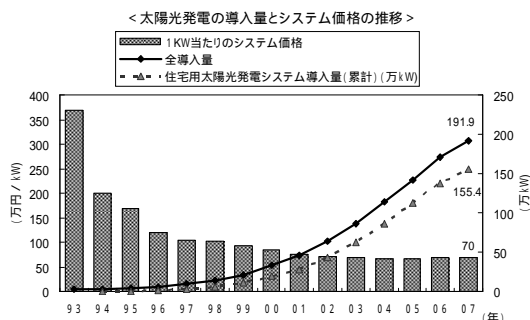
現在、我が国の1次エネルギー供給における石油のシェアは、第1次石油ショック当時の8割から5割以下まで低下したが、LPガス、石炭、天然ガスを加えた化石燃料全体の割合は、2005年度には依然として全体の82%を占め、原子力などの非化石燃料は18%にとどまっている。現行の「石油代替エネルギーの開発及び導入の促進に関する法律」(代エネ法)は、1970年代の石油危機を受けて石油以外の燃料の利用促進を目指し1980年に制定された法律であるが、他の化石燃料に依存する現状ではエネルギーの安全保障や地球環境の面で、長期的な課題や不安を払拭できないのが現状である。

¹¹ 本年1月16日現在、WTI先物価格は35.40ドル。

このため、総合資源エネルギー調査会総合部会は、昨年10月より、代エネ法の抜本改正又は新法制定を視野に、エネルギー供給構造の高度化に向けた方策について検討を開始し、同年12月に中間報告案をまとめた。報告案では、今後目指すべき需給構造として、非化石エネルギーの導入拡大とともに化石資源の徹底的な高度・有効利用を図るとの基本方針を示し、エネルギー供給事業者の役割として、電気事業者だけでなく石油、ガス事業者も、供給安定性、環境適合性や経済性等を充分考慮した上で、より一層の新エネルギーの導入拡大を図ることが必要としている。また、今後の制度設計については、省エネ法のような誘導的規制の枠組みを導入すべきであると、国が方向性および供給セクター別のエネルギー供給者が踏まえるべき具体的指標や取組み内容を提示し、事業者はこれに合わせて計画的に取り組み、事業者の取組が合理的理由なく計画通り進まないことを防止する担保措置を置くべきとしている。政府は2030年度には国内のエネルギー供給のうち非化石燃料の割合を現状の2割弱から3割程度へと高める目標を掲げており、これらの見直しに伴い、代エネ法は「脱・石油」というこれまでの考え方から「脱・化石燃料」へと転換されることとなる。

(2) 新エネルギーの導入促進

このような中で、エネルギー安定供給の確保、地球環境問題への対応の両面から、新エネルギーに対する関心が急速に高まっており、持続可能な経済社会の構築への寄与とともに、経済対策においても新規産業や雇用を創出する効果が期待されている。



資料出所：
資源エネルギー庁

2005年時点における新エネルギーの導入実績（原油換算1,160万kl）は、一次エネルギー国内供給全体の2%に過ぎず、2010年の導入目標は、官民の最大限の努力を前提とした場合でも3%程度とされている。しかし、原発の利用率が相次ぐトラブルなどで向上していない現状等を踏まえ、政府は、新たな環境負荷低減の方策として太陽光発電など新エネルギーを積極的に活用する方針を打ち出し、太陽光発電の国内導入量を2020年に2005年の10倍、2030年度には40倍へ引き上げる目標を掲げた。また、昨年9月には、総合資源エネルギー調査会新エネルギー部会が新エネルギー政策の新たな方向性について、具体的な政策の在り方などを盛り込んだ緊急提言を取りまとめた。平成20年度補正予算及び平成21年度予算案では、17年度で打ち切られた家庭用の太陽光発電の補助金が4年ぶりに復活され、住宅用太陽光発電の導入補助金として新たに約200億円が計上されているほか、電気自動車など次世代自動車の購入支援、燃料電池等の導入補助、さらには革新技術の開発

強化のための予算も大幅に拡充されており、新エネルギーへの転換を促す投資減税などの税制優遇措置も予定されている。

<現在、新エネルギーとして定義されているエネルギー>

発電分野	太陽光発電、風力発電、バイオマス発電、地熱発電、中小水力発電
熱分野	太陽熱利用、雪氷熱利用、温度差熱利用、バイオマス熱利用
発電・熱	バイオマス燃料製造

(3) 省エネルギー対策の推進等

我が国は、石油ショック以降、30%を超えるエネルギー消費効率の改善を実現し、世界最高水準のエネルギー消費効率を達成してきた。最近の国際的なエネルギー価格高騰や地球環境問題に対応するためには、省エネルギーの推進が最も現実的な手段であることから、我が国の優れた省エネルギー技術は、世界各国から注目を集めている。一方、国内的には、原子力発電所の長期停止の問題や国民のライフスタイルの変化等もあって、京都議定書の温室効果ガス排出削減目標（1990年比6%減）を達成するためには、更なる対策が不可欠となっている。特に、産業部門のエネルギー消費がほぼ横ばいで推移する一方、民生（業務・家庭）部門はエネルギー消費の増加が顕著であり、対策の必要性が指摘されていた。

このため、昨年の通常国会において、エネルギーの使用の合理化に関する法律（省エネ法）が改正され、従来、工場・事業場単位で行われていたエネルギー管理が事業者（企業）単位に改められ、本年4月から施行される予定である。こうした企業単位の規制適用により、例えば1店当たりの規模が小さいコンビニやファストフード店であっても、フランチャイズチェーン全体で1企業とみなされるようになることから、一定規模（年間原油換算1,500 kℓのエネルギー使用）以上のフランチャイズチェーンについては、エネルギー使用量の定期報告、省エネ計画の策定等が義務付けられることになり、省エネ法の業務部門の規制範囲が現行の1割から5割程度にまで拡大する見通しである（産業部門の対象カバー率は改正以前も約9割）。

また、住宅・建築物に係る省エネルギー対策の強化も図られ、大規模な住宅・建築物(2,000㎡以上)に係る規制の担保措置強化のための所管行政庁による命令（罰則）、中小規模の住宅・建築物（300㎡以上を想定）への規制、住宅の建築・販売事業者による省エネ性能向上措置、住宅・建築物の省エネルギー性能の表示等の推進等の規定が新設されている。

(4) 排出量取引の試行開始

2050年までに世界の温室効果ガス排出量を半減させるという長期にわたる継続的な取組が必要不可欠となっている中で、昨年10月より、国内では、市場を活用して企業に二酸化炭素（CO₂）の排出削減を促す国内排出量取引の試行が開始された。試行制度は、排出上限（キャップ）という総量枠を課さず、企業が自主設定した目標に基づき、自主的に参加するものとされている。取引の対象となるのは、参加企業が設定した排出量目標を下回る分のほか、「クリーン開発メカニズム（CDM）」で海外から取得した排出枠、さらに

は中小企業の排出削減で生まれる「国内CDM」とされている。「国内CDM」では、これまでCO₂削減の意欲があっても資金や技術を持たなかった中小企業の排出削減への取組が促進されることが期待されている。企業が削減目標を総排出量にするか、生産額当たりの原単位にするかについては自由な選択が可能となっており、排出実績については翌年度の8月末までにまとめ、政府が認める第三者機関の検証を受けることとされている。なお、企業が目標を未達成のまま放置しても罰則はない。

一方、欧州連合(EU)では、2005年にEU-ETS(エミッション・トレーディング・システム)が導入され、すべての企業を強制参加させて排出上限(キャップ)を課し、目標を達成できない場合には罰金を科すキャップ・アンド・トレード(C&T)型の取引が実施されている。カナダやオーストラリアも導入の計画を公表しているほか、米国の一部の州でも排出量取引の具体化に向けた動きが広がっている。我が国では、鉄鋼業界や電力業界がキャップの設定に強く反対したため、政府は排出量取引の開始自体を優先し、企業が参加しやすい自主参加の制度とされたが、昨年12月の参加企業の募集では501社が参加を申請している。本格的な取引開始は2009年秋ごろとなる見通しであるが、キャップを課さない我が国の制度については、国際制度との整合性や排出削減の実効性の観点から疑問視する声もあり、他方、産業界からは排出枠の価格決定の在り方などなお課題が多く指摘されており、早急に国際的に通用する制度を設計し、本格導入の時期を示すことが求められている。

(5) 電気料金制度等の見直し

昨年の原油価格高騰の中で、電力各社は相次いで電気料金の引上げを打ち出したが、景気が後退する中での公共料金の大幅値上げを懸念した政府は、同年9月、電力・ガス各社に対し、燃料費調整制度に基づいて実施される予定であった本年1-3月期の料金改定幅について「激変緩和措置」として圧縮を求めた。この結果、電力・ガス各社は政府の要請を受諾し、料金値上げ幅は、電気については約半分、ガスについては約4分の3程度に圧縮され、残りの部分については本年4月以降の料金に上乗せされることとなった。

このような中で、総合資源エネルギー調査会電気事業分科会では家庭向けなどの電気料金制度の見直し案の検討を開始した。現在の電気料金は、主に「基本料金」、「電力量料金」と、原油、石炭、液化天然ガス(LNG)といった燃料の価格変動を自動的に電気料金に反映させる「燃料費調整額」(燃調額)で構成されている。燃調額は、四半期ごとに平均原料価格を算出し、平均価格が基準価格から5%を超えて変動した場合に、2四半期後の料金にその変動分を反映する仕組みとなっており、かつ、料金に転嫁できる上限は基準価格に対して150%と設定されている。基本料金と電力量料金の算定方法を変更するには、経済産業大臣の認可等の手続を踏む必要があるが、燃調額の変動は自動的に料金に反映できる仕組みとなっている。しかし、現行の燃調費制度は、財務省が統計値として確定した原油価格を基礎とするため、価格変動を実際に料金に反映させるまで半年かかることもある上、料金改定は3か月ごとであることから、原油相場が急落していても半年近く前の燃料費が転嫁されることとなる。このため、「消費者の理解が得られない」等の指摘が多く、他

方、電力会社にとっては、原油価格が昨年のようにわずか1年の間に倍に跳ね上がるような急騰は想定されていなかったため、基準燃料価格の1.5倍までが転嫁の上限となる点が負担となっていた。このため、総合資源エネルギー調査会では、本年1月、燃料費の変動をより柔軟に反映する仕組みを導入するため、迅速な対応を重視して速報値を活用することとし、四半期ごとに電気料金に反映する仕組みを3か月平均で毎月反映させるよう変更する方針を打ち出した。また、これまで燃料費調整制度に基づく値上げについては政府の認可は必要なかったが、電気事業分科会では「行政としても確認、評価を通じてチェックすべき」と指摘し、一定程度の行政関与を求めている。他方、基準燃料価格の1.5倍となっている調整上限については維持する方向が示されているが、再び原油価格が高騰する可能性は否定できず、課題はなお残ることとなる。今後は省令改正により新制度を4月から施行し、5月分の料金から適用していく予定とされている。

(6) 資源の有効利用促進

厳しい資源制約のある我が国にとって「循環型社会」の構築は不可欠であり、近年は特に都市鉱山とも言われる携帯電話等の機器からのレアメタルの回収などによるリサイクルの推進が重要な課題となっている。

現在、テレビなどの大型家電や自動車、容器包装についてはリサイクル方法を定めた法律が存在するほか、資源有効利用促進法では、3R（リデュース・リユース・リサイクル）の取組を総合的に推進するため、業種や製品が政令で指定され、事業者が自主的に取り組むべき内容が省令で定められている。具体的にはパソコンなどの10業種・69品目が指定され、製品の製造段階における3R対策、設計段階における3Rの配慮、分別回収のための識別表示、事業者による自主回収・リサイクルシステムの構築などが規定されているが、携帯電話やデジタルカメラなどの小型家電のリサイクルには明確な規制がないのが現状である。世界的に資源価格が高騰する中で、金やレアメタルの回収が可能な国内の廃棄機器の集積は「都市鉱山」として注目されるようになっており、特に金などの金属資源が多く使用されている携帯電話は有望なリサイクル資源と考えられている。しかし、携帯電話は記録された個人情報の流出の懸念などから、2007年度の回収台数はピークだった2000年度の半分にまで減少している。このため現在、経済産業省及び環境省では、携帯電話の販売時にリサイクル情報の説明を販売店に義務付ける等、資源有効利用促進法の見直しとともにレアメタル等のリサイクルシステム確立のための検討が進められている。非鉄製錬各社においても、資源価格の高止まりを背景に、リサイクル原料の受入態勢を整備してきており、都市鉱山への期待が高まっている。

6 技術情報等の営業秘密の保護

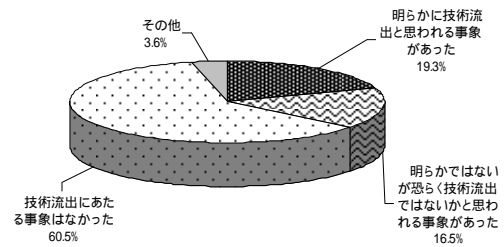
近年、企業活動のグローバル化やIT化、企業間提携・共同研究の取組が進展する中で、企業の技術情報等の営業秘密が流出する被害が多発している。営業秘密は、企業の長年の取組や多額の投資の結集であり、かつ、企業活動を支え企業の収益を生み出す競争力の源泉である。しかし営業秘密は一度侵害されると損害の回復が極めて困難である上、侵害に

対する予防には限界があるという特質を有するため、IT化やネットワーク化の進展に適切に対応した実効的な営業秘密保護制度の整備が急がれている。

このような中で現行の不正競争防止法は、事業者の営業秘密を、「不正の競争の目的」で、「不正な手段」で取得した上、「自ら使用したり、第三者に開示する行為」を、「営業秘密侵害罪」とし、懲役10年又は罰金1,000万円を科すこととしている。同法では、平成2年の改正により営業秘密の民事保護規定が創設され、その後、グローバル化の進展やアジア諸国の技術的台頭等を背景に、特に違法性の高い侵害行為類型に対し刑事罰規定が導入されるとともに、保護の強化が図られてきた。しかし、企業間の過当競争の激化を背景に、技術情報の漏えいはなお深刻な状況が続いており、このため、産業構造審議会知的財産政策部会では制度の在り方について検討が進められてきた。平成20年7月には「技術情報等の適正な管理の在り方に関する研究会報告書」がまとめられ、その後、同年12月には「営業秘密に係る刑事的措置の見直しの方向性」について報告書案が公表された。これらの報告書では、現行制度の課題として、営業秘密の使用・開示行為が中心的な処罰対象行為として捉えられていることにより、営業秘密が領得された段階を捕捉することができず、使用・開示が被害企業の外で行われることによる立証の困難性から、被害企業は泣き寝入りを余儀なくされている、使用・開示等を行った者が「不正の競争の目的」を有していることが構成要件とされているため、単なる加害目的や外国政府等を利する目的でなされた場合を処罰対象とすることができない、さらに刑事裁判手続において審理が公開されることにより、営業秘密が公にされてしまうため、情報価値が高いものであるほど企業が告訴を躊躇してしまう¹²等の問題が指摘されている。このため、同報告書では対応の方向として、企業が相応の努力によって秘密管理する営業秘密の管理体制が突破されてしまう領得行為の段階を捕捉し、刑事処罰を可能とする範囲を拡大するとともに、「不正の競争の目的」を「図利加害目的」に差し替えることが適当であるとしており、さらに刑事訴訟手続において営業秘密の内容が公になることを防止するための制度的措置を速やかに検討すべきとしている。政府は、これらの提言を受けて、今通常国会に不正競争防止法の改正案を提出する予定である。

一方、技術情報に関して最も深刻な被害が想定されるのは、国の安全保障にかかわる重大な技術情報が国外へ流出する場合である。「技術情報等の適正な管理の在り方に関する研究会」の報告書では、軍事転用が可能な技術の国外流出については、外為法改正により国外持ち出し自体の規制強化を求め、罰則も重くするよう提言されており、今通常国会では、安全保障の確保の観点から、外為法の改正も併せて予定されている。

< 国内又は海外で技術流出が発生した企業の割合(製造業関係) >



資料出所：経済産業省(平成18年調査)

¹² 民事訴訟では既に平成16年の「裁判所法等の一部を改正する法律」(平成16年法律第120号)により、不正競争防止法において営業秘密の手續上の保護が図られているが、刑事裁判ではそのような措置が講じられていない。

7 商品取引所制度の見直し

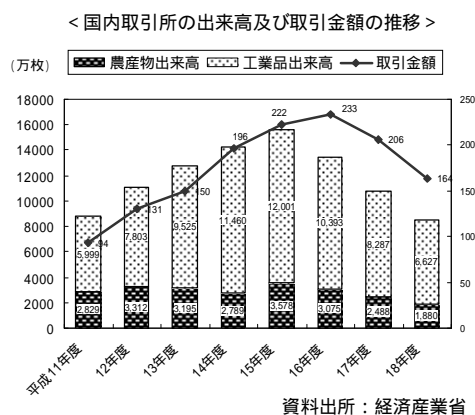
商品先物市場は、「公正な商品価格の形成」、「商品価格のヘッジ」機能のほか、「資産運用」や「現物受渡し・在庫調整」等、産業インフラとしての重要な機能を有する。他方、商品先物市場において形成される資源・食料等の先物価格は、現物の取引価格に強い影響を与えるため、商品の需給見通し等に一時的な偏りが生じ価格が大きく変動する場合には、実体経済のかく乱要因となるおそれがある。また、商品先物取引は、多額の損失を被る危険性もあるハイリスク・ハイリターンの取引であり、近年は国内先物取引に関する苦情・相談件数は全体としては改善傾向にあるものの、「ロコ・ロンドンまがい取引」など海外先物取引や店頭先物取引において、個人からの苦情・相談件数が過去2年で2.5倍に急増している実態もある。

このような中で我が国の商品先物市場の出来高は、2003年度の15,579万枚をピークに減少を続けており、2007年度は7,107万枚と4年間で半分以上まで落ち込むなど、商品先物業界は投資家離れにより大変厳しい経営状況にある。一方、世界における商品先物取引の出来高は近年増加傾向にあり、2007年には69.7億枚と1999年の12.5億枚から5倍以上に増加している。使い勝手のよい海外取引所の出来高が増えているのに対し、我が国では市場そのものの機能が欧米のみならずアジア諸国との比較においても相対的に低下しており、東京工業品取引所の出来高は上海やインドにも抜かれている。

このような中で、産業構造審議会商品取引所分科会では商品市場の在り方について検討が行われ、昨年12月、プロ市場化の推進や投資家トラブルの解消等、市場の活性化を軸とした商品先物市場の方向性について報告書案が取りまとめられた。

同報告書案によれば、商品先物市場の喫緊の課題は、事業者にとって「使いやすい」市場の構築、商品先物市場の透明性向上、利用者の「トラブルがない」商品先物市場の実現であり、国内商品先物市場の競争力を強化し、アジアの中核的市場としての地位を確保することが必要であるとしている。そのための方策として、同報告書案では、商品先物市場においても金融商品取引法と同様の「プロ・アマ」規制を導入することとし、プロ向け投資では、広告規制や再勧誘の禁止、契約締結前の書面交付義務等を廃止し、手続を簡素化することにより市場の活性化を図る一方、アマに関しては、トラブルが多発している現状を考慮し、現行の投資家保護規制を継続するとともに、特に危険性が高く被害も多数発生している一部の取引類型（個人の一般投資家を相手方とする店頭商品先物取引など）については、顧客が依頼していない場合には勧誘を禁止することを求めている（不招請勧誘の禁止）。

また、市場の透明性を図る手法については、取引所から当局への報告内容に、大口取引者の名称だけでなく一定数量の商品保有者の状況も報告するよう求めるとともに、商品の価格操作などの相場操縦行為が取引所以外で行われる可能性が高まっていることから、行



政に幅広い権限を与えることも検討するよう求めている。

一方、トラブルのない市場の観点からは、海外商品先物取引や一般委託者を相手方とする店頭商品先物取引など現行規制が弱い分野について効果的な行政監督を可能とするため、これらの取引業者の参入規制（許可制）を導入し、行為規制を強化（適合性原則、広告規制、分離保管義務の適用等）することが適切であるとしている。法形式についても、現在商品先物市場は商品取引所法と海外先物法¹³で二分される構造となっているが、両法律を一本化することを併せて提言している。

このほかに、取引所の経営基盤の強化及び利用者利便の向上の観点から、商品取引所と証券などの金融商品取引所との相互乗り入れも提案しており、グループ会社方式等により証券と商品の両取引所を持てるようにすることも求めている。

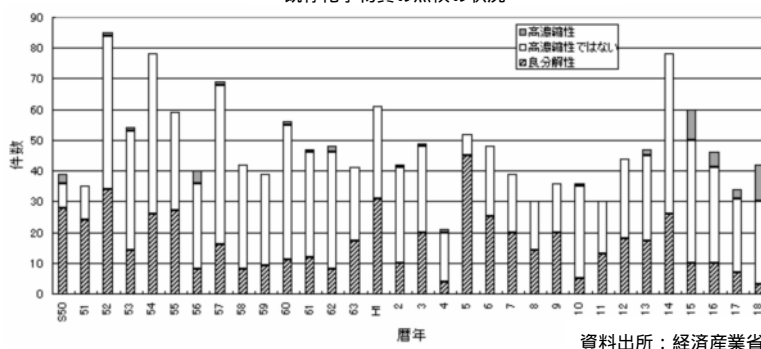
なお、東京工業品取引所は昨年12月に株式会社化されたところであり、本年5月には世界最高水準のシステムを導入し、取引時間も延長するなど、競争力強化に向けた取組を進めているところである。海外市場が金融危機後を見据えて今後変化していく中で、日本の商品先物市場も国際競争力の強化に向け、状況に応じた適切な体制を整備していくことが求められている。

8 化学物質の審査及び製造等に対する規制強化

化学物質は、広範な分野で活用される基礎素材として社会・生活に不可欠なものである一方、適切な取扱いがなされない場合には人の健康や環境に悪影響を及ぼす可能性があるため、製造から廃棄までの各段階で適切な管理が求められる。現在の「化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律」（化審法）は、昭和48年に制定され、新規に製造・輸入される化学物質について事前審査を行い、国が分解性や生物蓄積度等について評価し、有害性の高い物質は製造・使用等を厳しく制限するとともに、一定の場合には製造量や輸入量等を国に届け出ることを義務付けている。当初は人の健康被害防止を目的に有害物質を規制していたが、その後環境や生態系への影響も考慮する制度に拡大されてきた。しかし、法制定当時に既に流通していた既存化学物質については、事前審査の対象とされておらず、これらの物質については安全性評価が十分になされないまま、製造・使用されているのが現状である。

化学物質規制をめぐっては、2002年8月に開催された「持続可能な開発に関する世界首脳会議」において、化学物質の生産や使用が人の健康や環境に及ぼす悪影響を2020年までに最小にすることを目指すことが合意されており、すべての化学物質についてリスクを評

< 既存化学物質の点検の状況 >



¹³ 法律の正式名称は「海外商品市場における商品先物取引の受託等に関する法律」

価しライフサイクル全般にわたる一層の適正管理の実現に向けた取組が世界的潮流となっている。欧州連合（EU）では2007年6月から「化学物質の登録・評価・認可及び制限に関する規則（REACH）」が段階的に施行されており、年間1tを超える化学物質を製造・輸入する企業は当局への登録を義務付けるとともに、10tを超える化学物質については安全性評価報告書の作成・提供が義務付けられることにより、市場に出回るすべての化学物質を対象にリスク評価が実施される体制がとられている。

このような背景を踏まえ、経済産業省、環境省及び厚生労働省では、化審法の見直しに関する合同委員会を設置し、昨年1月から検討を開始し、12月に報告書を取りまとめた。報告書では、制度の体系をすべての化学物質を対象にリスク評価を段階的に進めるものへと改めるべきであるとし、すべての化学物質について一定量以上の製造・輸入を行う事業者には製造量・輸入量・用途を定期的に国に届けることを義務付けることが必要であるとしている。また、国はこれらの届出情報を活用してスクリーニング評価を行い、「優先評価化学物質」（仮称）を指定し、段階的により詳細なリスク評価を行った上で、リスクに応じた管理を実現すべきであるとし、これらの評価については2020年までにすべての化学物質について対応することを求めている。

現在、届け出の対象となっている物質は、有害性が判明したおよそ1,100種類であるが、上記によりすべての既存化学物質が含まられれば約2万種類が法の対象となる。経済産業省の試算では、手続などで企業に新たにかかる費用は2020年までで少なくとも総額40億円と見積もられている。

9 通商貿易政策

WTOのドーハラウンド交渉が難航する中、世界的にはFTA、EPA¹⁴への傾斜が加速化しており、我が国も、EPAはあくまでWTOの補完としつつ、積極的な取組を進めている。平成14年1月に我が国初のEPAがシンガポールと締結されたのに続き、これまでメキシコ、マレーシア、フィリピン、チリ、タイ、ブルネイ、インドネシアと協定が締結されており、また、昨年4月には我が国にとって初の多国間経済連携協定であるASEANとの協定も発効している。さらに、同年9月には、我が国にとって欧米先進国との間の初のEPAとなるスイスとも大筋合意に至っており、今後実現を目指すEUとの経済統合協定へのモデルケースともなることも期待されている。なお、スイスとの協定においては、原産地証明制度について、従来の第三者認証制度に加え、我が国のEPAでは初の例として認定輸出者による自己認証制度を導入することが予定されており、輸出者にとって手続の簡便化が期待されている。このほか、インド、豪州等との経済連携についても現在交渉中であり、今後は資源国やEU、アメリカとの交渉も課題として挙げられている。なお、我が国のFTA、EPAへの取組においては、国内で市場開放への抵抗が強い農産品

¹⁴ 自由貿易協定（FTA）は、特定の国や地域相互間において輸出入品にかかる関税や外資規制等を撤廃し、物やサービスの自由貿易の推進を目的とする協定。経済連携協定（EPA）は、FTAを基礎にしながら、貿易の自由化だけでなく、投資、人の移動、知的財産権や競争政策のルール作り等、より幅広い経済的関係の強化を目的とする協定。

の扱いや、外国人労働者の受入体制の整備等がなお大きな課題となっており、政府の一体的取組が求められている。

一方、WTOのドーハ・ラウンドは、昨年11月の金融サミットの際に各国首脳により「年内の大枠合意に努力する」ことがうたわれたが、調整は失敗に終わった。同ラウンドは、2001年に交渉が開始され既に7年が経過しているが、米国発の金融危機の中で、WTO合意の早期実現により、貿易拡大及び世界経済の活性化が期待されたものの、年内合意の断念にみられるように、主要国が一層保護主義的な動きを強めることが懸念されている。

<我が国のFTAへの取組状況>

発効済み	シンガポール(02年11月)、メキシコ(05年4月)、マレーシア(06年7月)、チリ(07年9月)、タイ(07年11月)、インドネシア(08年7月)、ブルネイ(08年7月)、フィリピン(08年12月)、ASEAN(08年12月)
署名済み	ベトナム(09年1月)
実質合意	スイス(08年9月)
交渉中	GCC(06年9月～)、インド(07年1月～)、オーストラリア(07年4月～)、韓国(03年12月～)

10 独占禁止政策等

課徴金の引上げや課徴金減免制度、犯則調査権限等を導入した改正独占禁止法は平成18年1月から施行されているが、改正法附則においては、施行後2年以内に、課徴金制度や審判手続の在り方等について見直しを行うべき旨の規定が置かれている。このため、平成17年7月以降、内閣府の独占禁止法基本問題懇談会(官房長官の懇談会)において検討が重ねられ、平成19年6月には、不当廉売や差別対価等の排除型私的独占を新たに違反金の対象とすることが適当であるとし、他方、不公正な取引方法に対する違反金については両論を併記する、違反金と刑事罰については引き続き併存・併科することが適当である、

不服審査型審判方式については一定の成果を挙げていることから当面これを維持することが適当である旨の報告書がまとめられた。これを受けて公正取引委員会は、関係各方面からの意見等も踏まえ、第169回国会に独占禁止法等の一部を改正する法律案を提出した。改正案の主な内容は、談合やカルテルに限られていた課徴金を、新規参入排除行為・公正な競争秩序に悪影響を与える行為等に拡大し、一定の不当廉売、不当表示や優越的地位の濫用にも適用する、課徴金額の加減算要素を見直す(カルテル・談合で主導的役割を果たした事業者に対する課徴金を加算し、調査に協力した事業者に対する課徴金減免制度を拡充する)等であった。しかし、審判制度については「検察官が裁判官をかねるようなもの」として公平性を疑問視する声や、不服審判制度の改革が不十分等の主張もあり、同改正案は第169回通常国会では継続審査となったものの、第170回国会で審査未了となった。

公正取引委員会では、現在、改めて審判制度について検討を行っており、具体的な見直し策を盛り込んだ改正案を作成し、今通常国会に再度提出する予定である。

第171回国会提出予定法律案等の概要

- 1 我が国における産業活動の革新等を図るための産業活力再生特別措置法等の一部を改正する法律案（仮称）（予算関連）

我が国産業活動の革新等を図るため、複数の事業者の経営資源を活用した事業活動等に
出資等を行う組織の創設、事業者の資源生産性の向上の支援、中小企業の再生の円滑化、
鉱工業技術研究組合の会社組織への転換制度の創設等の措置を講じる。

- 2 エネルギー供給事業者による非化石エネルギーの利用及び化石エネルギー原料の有効な利用の促進に関する法律案（仮称）

エネルギーの供給事業者における非化石エネルギーの利用及び化石エネルギー原料の有効な利用を促進するための措置を講じる。

- 3 石油代替エネルギーの開発及び導入の促進に関する法律等の一部を改正する法律案
石油代替政策を見直し、非化石エネルギーについて、その開発及び導入を促進するための
所要の措置を講じる。

- 4 商品取引所法及び商品投資に係る事業の規制に関する法律の一部を改正する法律案
商品先物市場の透明性及び取引の公正を確保するための措置を強化するとともに、海外
商品先物取引等を含めた内外一体の委託者保護を実現するための必要な措置を講じ、あわ
せて国際競争力の強化を図るため業務制限の緩和等所要の制度整備を行う。

- 5 化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律の一部を改正する法律案

化学物質の安全性評価に係る措置及びその対象となる化学物質の範囲を見直すとともに、
流通過程における適切な化学物質管理の実施及び国際的動向を踏まえた規制合理化のため
の措置等を講じる。

- 6 不正競争防止法の一部を改正する法律案

事業者間の公正な競争の確保の観点から、事業者が保有する営業秘密の一層の保護を図
るため、営業秘密の刑事的保護について、その対象範囲の拡大等の措置を講じる。

- 7 外国為替及び外国貿易法の一部を改正する法律案

我が国の安全保障貿易管理を厳格に実施するため、技術取引規制の見直し、罰則強化等
の措置を講じる。

- 8 商店街の活性化に関する法律案（仮称）

商店街の活性化を図るため、商店街振興組合等が行う商店街の区域への来訪者の増加そ
他の商店街の活力の向上に寄与する事業を支援するための措置を講じる。

- 9 クラスター弾等の製造の禁止及び所持の規制等に関する法律案（仮称）

クラスター弾に関する条約（仮称）（昨年12月に署名）の適確な実施を確保するため、

クラスター弾等について、その製造を禁止するとともに、その所持を規制する等の措置を講じる。

10 私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の一部を改正する法律案

我が国経済における公正かつ自由な競争の促進を図る観点から、課徴金制度の見直し、独占禁止法違反に対する行政処分にかかる審判手続きの見直し等の措置を講じる。

11 経済連携協定に基づく特定原産地証明書の発給等に関する法律の一部を改正する法律案（仮称）（検討中）

12 貿易保険法の一部を改正する法律案（検討中）

なお、入札談合等の防止の徹底を図るため、刑法の談合罪を目的犯でないものとする等の措置を講じようとする「入札談合等関与行為の排除及び防止並びに職員による入札等の公正を害すべき行為の処罰に関する法律及び刑法の一部を改正する法律案（松本剛明君外 4 名提出、第 166 回国会衆法第 43 号）及び「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の一部を改正する法律案」（松本剛明君外 4 名提出、第 166 回国会衆法第 44 号）が継続審査となっている。

<p>内容についての問い合わせ先 経済産業調査室 ^{いぬい} 乾 首席調査員（内線 3380）</p>

国土交通委員会

国土交通調査室

所管事項の動向

1 建設・河川政策

(1) 地域の中小建設業対策

建設業を取り巻く状況は、建設投資の大幅な減少、価格競争の激化、原油価格等の高騰などを背景として大変厳しく、特に、9割以上を占める中小建設業者への影響が大きくなっている。平成20年度上半期の建設業の倒産件数¹は、1,633件で、前年同期比の約16%増と大きく増加しており、地域を代表する建設業者の倒産も相次いでいる。

このような状況にかんがみ、政府は、20年8月29日及び10月30日に取りまとめた「安心実現のための緊急総合対策」、「生活対策」において、建設業について、単品スライド条項の的確な運用、適正価格での契約の推進等による経営力の強化、資金調達の円滑化、地域建設業の新分野への進出等の支援などの施策を講じることとした。これらの経済対策に基づき、国土交通省においては、地域の中小建設業の支援について、単品スライド条項の対象品目の拡大などの運用拡充、新たな融資制度である地域建設業経営強化融資制度の実施等による資金調達の円滑化を図るとともに、適正価格での契約の推進のため、予定価格等の事前公表の見直し、適切な地域要件の設定、最低制限価格・低入札調査基準価格の見直し等の入札契約制度の改革について9月12日に地方公共団体に要請を行った。また、国土交通省では、経営支援体制の強化を図るため、地域の中小建設業者が、その保有する人材やノウハウ等を活用し、農業、福祉等の異業種と連携しながら、地域の創意工夫を生かした事業を実施する際の支援等を検討しているところであり、今後の動向を注視していく必要がある。

(2) 道路特定財源の一般財源化に向けた動き

ア 道路特定財源の一般財源化と政府の対応

道路特定財源の一般財源化とは、用途が道路整備に限定されている揮発油税等の道路特定財源について、道路整備以外にも使えるようにしようとするものである。道路特定財源制度は、受益と負担の関係が明確であるなどのメリットがある一方で、財源の用途が限定されていることから予算が効率的に使われていないなどの指摘がある。

道路特定財源の一般財源化については、小泉内閣以降、累次の閣議決定等において一般財源化の方向性が示されてきたところであるが、「道路整備費の財源等の特例に関する法律の一部を改正する法律案」が衆議院で再議決され成立した平成20年5月13日、「道路特定財源等に関する基本方針」が閣議決定され、「道路特定財源制度は今年の税制抜本改革時に廃止し21年度から一般財源化する」こととされた。

その後、20年12月8日、政府・与党は、同閣議決定等に基づいて「道路特定財源の一般

¹ 帝国データバンク調べ。負債総額1,000万円以上の法的整理に限る。

財源化等について」を合意した。同合意では、「平成21年度予算において道路特定財源制度を廃止することとし、道路整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律第3条の規定を削除するとともに、地方税法などの所要の改正を行う」とされた。また、特定財源制度を前提とし、社会資本整備事業特別会計に直入されている地方道路整備臨時交付金は、廃止することとされた。

イ 平成21年度予算政府案

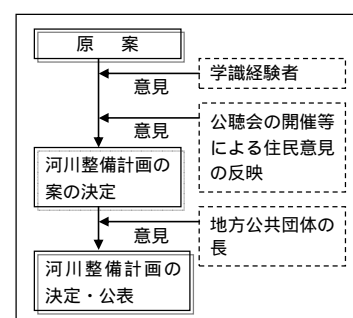
平成21年度予算政府案は、20年12月24日に閣議決定された。このうち、道路関係予算について見てみると、直轄事業が約1兆1,700億円(20年度 約1兆3,300億円 対前年度倍率0.88)、補助事業が約3,600億円(同 約5,600億円 同0.65)など、合計約1兆7,500億円(同 約2兆1,100億円 同0.83)となっている。しかし、このほかに20年度においては、地方道路整備臨時交付金が約6,800億円、21年度においては、地方道路整備臨時交付金に代わる地域活力基盤創造交付金(仮称)が9,400億円(うち1,400億円程度は、関連インフラ、ソフト事業)あり、これを含めると対前年度倍率は0.96となり、一般財源化により道路関係予算が大幅に減少したとは言えない状況になっている。地域活力基盤創造交付金(仮称)は、道路を中心しつつ、地方の実情に応じて、関連する他のインフラ整備やソフト事業にも使用できるもので、当初1兆円の規模で創設することが検討されていたが、その後、1兆円のうち600億円については、社会保障財源に拠出することとされている。

ウ 今後の課題

道路特定財源の一般財源化により道路以外の医療や福祉、少子化対策等への活用が期待されたが、平成21年度予算政府案においては600億円が社会保障費に充当されることになったもののそれ以外は前年度との大きな違いは見られなかった。今通常国会において、道路特定財源制度を廃止するための関連法案が提出され、審議が行われることとなるが、一般財源化される道路特定財源の用途、今後の道路整備の在り方等が課題となっている。

(3) 河川整備 ダム建設計画をめぐる動き

河川法に基づく我が国の河川整備は、各水系ごとに定める「河川整備基本方針」と基本方針に基づき定める「河川整備計画」の2段階からなっている。河川管理者は、河川整備計画を作成する過程で、学識経験者、住民、関係地方公共団体の長の意見を聴くこととなっている。



河川整備基本方針(河川整備の基本となるべき方針)	<ul style="list-style-type: none"> ・長期的な視点に立った河川整備の基本的な方針を記述する。 ・個別事業等の具体的な内容を定めず、整備の考え方を記述する。
河川整備計画(河川整備基本方針に基づき、河川管理者が定める計画)	<ul style="list-style-type: none"> ・20～30年後の河川整備の目標を明確にする。 ・個別事業を含む具体的な河川の整備の内容を明らかにする。

ア 川辺川ダム(球磨川水系・熊本県)

球磨川水系河川整備基本方針は、平成19年5月に策定され、洪水時の想定流量を調節

するため、事実上、ダム必要性を認めている。

熊本県知事は20年9月県議会本会議で、国土交通省が提示した案（治水目的の穴あきダム）については、ダムによらない治水案を追求した結果提示されたものかどうか疑問であること等から、その是非について判断できないとし、現行の川辺川ダム計画を白紙撤回し、ダムによらない治水対策を追求すべきと判断した旨表明した。これを受け、国、県、市町村等による新たな協議の場として「ダムによらない治水を検討する場」が設置され、21年1月13日から検討が開始されている。

イ 大戸川ダム（淀川水系・滋賀県）

平成19年8月、国土交通省近畿地方整備局は丹生ダム、大戸川ダム、天ヶ瀬ダム、川上ダム事業の建設実施を内容に含む淀川水系河川整備計画原案を発表した。これに対し、20年4月、同局の諮問機関であり有識者・住民等からなる「淀川水系流域委員会」は、上記4ダムの建設実施を河川整備計画に位置付けることは不適切とする意見書を提出したが、6月、同局が発表した河川整備計画案において、4ダムの建設実施が盛り込まれた。

同委員会は、4月の意見書提出後も検討を続け、10月、改めて大戸川ダム等の建設の河川整備計画への位置付けを不適切とする旨の意見書を提出した。その後、計画案に対する意見を求められている6府県知事のうち大阪府、滋賀県、京都府、三重県の4府県知事が、大戸川ダムを河川整備計画に位置付ける必要はないとする共通認識の合意文書を発表した。今後、各知事は、河川法に基づき、個別に正式な意見表明を行うこととなる。大戸川ダムについては、21年度予算政府案において、調査費や県道付替工事業費が計上されていないことから、21年度以降の事業継続は不透明になっている。

上記のようなダム建設反対の流れは、八ッ場ダム（利根川水系・群馬県）等ほかのダム建設にも影響を及ぼす可能性があり、関係都道府県知事の合意が得られなかった際の協議の在り方やその後の河川整備の進め方、事業中止の場合のルール作り等の検討が求められる。今後、国土交通省は、ダム事業の手続や財政負担の在り方について検討を行っていくこととしている。

2 都市・住宅政策

(1) 住宅・不動産市場の活性化

平成19年6月の改正建築基準法の施行における混乱により、住宅着工戸数は大幅に落ち込んだが、20年1月以降は年率換算値110万戸程度まで回復してきていた。しかし、9月のリーマンショックを契機とした金融不安による経済状況の悪化、用地費・建設資材の高騰等によるマンション価格の上昇等により、住宅・不動産市場が落ち込み、住宅着工戸数は10月に年率換算値103万戸、11月には95万戸と再び大幅に減少した。住宅・不動産市場の低迷、金融機関の貸付審査の厳格化等により、不動産業者の倒産も増加している（平成20年

4～11月倒産件数前年同期比22.1%増、負債総額78.3%増²)。

このような状況を打破するため、8月に「安心実現のための緊急総合対策」、10月には「生活対策」が取りまとめられ、住宅ローン減税の拡充等が位置付けられた。12月になり、総理大臣から国土交通大臣に対する指示を受け、同月15日に取りまとめられた「住宅・不動産市場活性化のための緊急対策」において、住宅ローン減税等に加え、特に供給サイドの措置の強化が位置付けられ、住宅金融支援機構や日本政策金融公庫による資金調達等の支援が打ち出された。

一方、第170回臨時国会において「長期優良住宅の普及の促進に関する法律」が成立し、12月5日に公布された。21年度税制改正において長期優良住宅に対する大幅な減税措置が予定されており、住宅・不動産市場の活性化に寄与することが期待されている。

21年5月の一定建築物についての構造設計一級建築士等の法適合確認などの義務付け、同年10月の新築住宅の売主等に対する瑕疵担保責任を履行するための資力確保の義務付けについては、住宅・不動産市場の停滞を招かぬよう、その円滑な実施に向けた制度の周知、体制整備が求められる。

(2) 住生活基本計画に基づく住宅政策の展開

住生活基本法は、八次まで策定された住宅建設五箇年計画の根拠法である住宅建設計画法の後を受けて、新たな住宅政策に関する基本法制として制定され、平成18年6月に施行された。同法は、住宅が量的に確保される一方で、住宅や居住環境の「質」の面での充足は未だ十分とは言い難い現状の中で、我が国の住宅政策の重点を「量」の確保から「質」の向上へと転換させるものである。同法においては、現在及び将来における国民の住生活の基盤となる良質な住宅の供給等、良好な居住環境の形成、居住のために住宅を購入する者等の利益の擁護及び増進、居住の安定の確保の4つを基本理念として住生活の安定の確保及び向上の促進に関する施策を推進することとしている。

国はこれらの基本理念にのっとり、住生活基本計画（全国計画）を策定した（18年9月19日に閣議決定）。各都道府県は全国計画に即して、住生活基本計画（都道府県計画）を定めている。

住生活基本法等に基づく住宅政策の一つである居住の安定の確保を図るため、低額所得者、高齢者、障害者、子育て世帯等住宅の確保に特に配慮を要する者が、賃貸住宅に円滑に入居できるよう必要な措置を講ずることを定める「住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律（住宅セーフティネット法）」が19年6月29日に成立し、同年7月6日から施行されている。

また、団塊の世代の高齢期への到達を背景に、我が国においては諸外国に例を見ない高齢社会を迎え、特にひとり暮らしの高齢者や介護を必要とする高齢者等が急速に増加することが見込まれており、住生活基本計画（全国計画）においては、高齢者の居住の安定が確保されるよう、住宅セーフティネットの機能向上を図ることとされている。このため、

² いずれも帝国データバンク調べ。負債総額1,000万円以上の法的整理に限る。

自治体による計画の策定など、高齢者の居住安定確保に必要な措置を講ずるための「高齢者の居住の安定確保に関する法律」の改正が検討されており、今国会に提出される予定である。

(3) 地域活性化に向けたまちづくり

人口減少・超高齢社会の到来、地球環境問題への対応など、都市をめぐる社会経済状況が変化している現在、地域活性化に向けたまちづくりにおいて、都市の無秩序な拡散を防止したコンパクトシティが目指されている。空洞化した中心市街地を活性化させるため平成10年に制定された「まちづくり3法（中心市街地活性化法、大店立地法、改正都市計画法）」について、十分な成果を上げることができた地域が必ずしも多くなかったことから、郊外部での大規模集客施設の立地規制強化を含む「まちづくり3法」の改正が18年に行われ、そのスキームに基づき多様な取組が展開されている。

一方、地域における歴史的資源を活用したまちづくりを文化財保護行政とも連携して総合的・一体的に推進する「地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律（歴史まちづくり法）」が20年5月に成立し、11月に施行された。

21年度予算政府案においては、中心市街地活性化法、歴史まちづくり法等に規定された計画に関連する事業等に対し、まちづくり交付金の支援割合を45%（現行40%）に引き上げるなど、支援策の強化が予定されている。

現下の厳しい経済情勢の中で取りまとめられた20年8月の「安心実現のための緊急総合対策」や10月の「生活対策」において、地方都市などにおける優良な都市開発プロジェクトへの支援等が位置付けられた。12月に都市再生特別措置法施行令等が改正され、優良な民間都市開発事業の立上げの下支えが図られた。

今後、歴史まちづくり法や都市再生特別措置法等の活用により、地域の魅力、活力に満ちたまちづくりが進められることが期待されている。

3 運輸政策

(1) 整備新幹線等の整備

整備新幹線は、全国新幹線鉄道整備法に基づき整備計画が定められており、平成16年12月の政府・与党申合せにより、現在、北海道（新青森～新函館）、東北（八戸～新青森）、北陸（長野～金沢（白山総合車両基地）、福井駅部）、九州（博多～新八代、武雄温泉～諫早）の各区間で整備が進められている。一方、工事实施計画が認可されていない未着工3区間について、与党はこれまで全線一括で認可・着工するように求めてきたが、財政が悪化しているため、部分着工で認可を求めていくことに方針を転換し、20年12月の政府・与党WGにおいて、北海道（札幌～長万部）、北陸（白山総合車両基地～福井、敦賀駅部）、九州（長崎駅部）の区間等について、21年末までに認可するための検討を進め、結論を得ることで合意した。しかし、現状では、財源の目途がたっていないため、引き続き財源確保の方策を検討する必要がある。

他方、中央新幹線（東京都～大阪市）は、基本計画が昭和48年に決定されているが、整

備計画の決定には至っていない。中央新幹線について、JR東海は、平成37年（2025年）の首都圏～中京圏間の営業運転開始を目標に、自己負担（約5.1兆円）による路線建設を前提とした取組を進めており、20年10月には、同社と鉄道建設・運輸施設整備支援機構が、国からの調査指示に応え地形・地質調査等報告書を提出し、「東京都・大阪市間のすべての調査範囲において、施工上の留意点はあるものの、適切な施工方法等を選択することにより、路線建設は可能」との結果を報告した。同年12月24日に国土交通大臣から両者に対し、輸送需要や建設費用等残り4項目の調査指示が出された。ルート選定に当たっては、直線ルートを推すJR東海に対し、北側を迂回するルートを求める地方自治体もあり、今後の調整に難航が予想される。

(2) タクシー事業をめぐる動き

タクシー事業については、平成14年の需給調整規制の廃止等の規制緩和後、長期的需要の減少傾向と車両の増加から経営環境が悪化しており、タクシー運転者の賃金の著しい低下が過労運転等やサービスの低下を招いているとの指摘がある。

こうした状況を受け、国土交通省では、運転者の労働条件の改善を主な目的とした運賃改定を多くの地域で行う（19年）とともに、供給拡大についての事業者の慎重な判断を促すための地域指定制度の拡充（19年11月）等の措置を講じてきた。

さらに、19年12月からは、こうしたタクシー事業をめぐる諸問題についての検討のためのワーキンググループが交通政策審議会に設置され、ワーキンググループは20年12月に答申「タクシー事業を巡る諸問題への対策について」を取りまとめている。

答申では、現在のタクシー事業をめぐる諸問題の原因として、タクシー輸送人員の減少、過剰な輸送力の増加、過度な運賃競争、タクシー事業の構造的な要因（利用者の選択可能性の低さ、歩合給主体の賃金体系）を挙げ、特に「と」が相まって生じる供給過剰が、問題を一層深刻化させているとした。その上で、今後講ずべき対策について、(1)利用者のニーズに合致したサービスの提供、(2)悪質事業者等への対策、(3)運賃制度のあり方、(4)供給過剰進行地域における対策を挙げ、(4)については、特定の地域で一定の期間に総合的な取組を行う「特定地域指定制度」を創設し、当該地域に設置する協議体が事業経営の活性化・効率化、供給抑制等の取組を内容とする「タクシー維持・活性化総合計画」を作成、実施する仕組みを提示している。その際の供給抑制の方法としては、新規参入や増車の抑制に加え、自主的・協調的な減車を推進する新たな仕組みを構築³することとしている。また、(3)の運賃制度については現行の上限規制・自動認可運賃制度⁴・下限割れ運賃に対する個別審査の方法を存置しながら、下限割れ運賃の審査に関しガイドラインを設けることとしている。国土交通省としては、答申を受けて、今国会において関連法案を提出する予定である。

なお、このような動きに対し規制改革会議第3次答申（20年12月）においては、消費

³ 「産業活力再生特別措置法」の「共同事業再編」のスキームを参考に構築予定。

⁴ 国土交通省は、現在全国一律である自動認可の幅を地域ごとにする 것을検討している。

者利益の拡大に資する規制緩和の流れとの乖離、運転者の賃金減少や事故率増加等の傾向が規制緩和と必ずしもリンクしないことから参入・増車抑制による問題解決は疑義がある等の問題意識が示されているほか、具体的施策として、ランク制度の導入を検討すべきこと等を指摘している。

(3) 航空政策の動向

ア 大都市圏拠点空港の整備

我が国の国際競争力の強化を図るため、観光交流や国際物流の基盤たる大都市圏拠点空港の整備を重点的に実施することが求められている。羽田空港（東京国際空港）においては、平成 22 年 10 月の供用開始を目標に「再拡張事業」（19 年 3 月着手・昼間の年間発着能力 29.6 万回を 40.7 万回まで拡大するもの）が進められている。再拡張事業の一つである滑走路等建設工事の埋立部では、護岸築造工事が進み、外周護岸内部に中仕切りの堤の一部が初めて海上に現れた（20 年 10 月）。また、棧橋部では、滑走路の土台となるジャケットの据付工事が進められており、ジャケット据付の進捗率は 41%となっている（20 年 11 月）。

また、成田空港（成田国際空港）においては、22 年 3 月末の供用開始を目標に暫定平行滑走路の「北伸事業」（18 年 9 月着手・2,500m 化・処理能力 2 万回増）が進められており、国道 51 号切替工事が完了し（20 年 6 月）、現在、延伸部及び東側誘導路部の舗装工事等が実施されている。両空港の 22 年の確実な供用開始が期待されている。

イ 羽田空港の国際化の取組

羽田空港の国際化の取組について、国土交通省は、平成 20 年 6 月に閣議決定された「経済財政改革の基本方針 2008」及びその前提となった同年 5 月の「首都圏空港（成田・羽田）における国際航空機能拡充プラン」（羽田；昼間約 3 万回・深夜早朝約 3 万回等）に基づき、その路線・便数の確定を図るべく、二国間交渉を積極的に実施している。20 年 11 月までに、昼間については韓国と、深夜早朝についてはマレーシア、韓国、シンガポール、フランス及び英国（合計 5 か国）との路線が、便数については、日本及び相手国それぞれ 1 日 1～2 便が確定している。22 年 10 月の供用開始までに、路線を確定するため、二国間交渉を更に進めていくことが課題となっている。

（参考）課題である国内線発着枠配分については、20 年 12 月 18 日に「羽田空港発着枠の配分基準検討懇談会」を設置し、2010 年以降の発着枠配分の在り方について、基本的な考え方の整理のための検討を開始したところである。

ウ 航空自由化（アジア・オープンスカイ）の取組

航空自由化について、国土交通省は、「アジア・ゲートウェイ構想」（アジア・ゲートウェイ戦略会議 平成 19 年 5 月 16 日）に基づき着実に実施している。これまでに、二国間交渉の結果、日本の首都圏空港関連路線を除き、韓国、タイ、マカオ、香港、ベトナム、マレーシア及びシンガポール（合計 7 か国・地域）との間で、航空自由化に合意している。

アジア各国との間において、更なる航空自由化の推進が課題となっている。

エ 空港基本方針の策定

国土交通省は、今後の空港政策の重要課題を「整備」から「運営」へシフトするため、基本方針の策定等を内容とする「空港整備法及び航空法の一部を改正する法律」が、第169回国会で成立し、平成20年6月に施行（空港整備法は「空港法」に改称）されたことを受け、空港法に基づく、空港の設置及び管理に関する基本方針（以下「基本方針」という。）を20年12月に策定し、公表した。

基本方針の主な内容は、空港の設置及び管理の意義及び目標として、利用者便益の増進、空港における安全・安心の確保、国際競争力の強化等、空港の整備に関する基本的な事項として、将来需要に対応するための施設整備・機能向上、空港の耐震化等、空港の運営に関する基本的な事項として、効果的かつ効率的な空港の運営、利用者便益の増進、安全・安心の確保等を図ること等となっている。

この基本方針は、空港供用規程を定める際の基準や、空港機能施設事業者の指定の判断基準ともなるものである。また、国土交通省は基本方針に関連して、今後の5年間で達成しようとする空港の耐震化や欠航率の削減等の数値目標を設定することとしている。

基本方針に基づいた空港政策の実行及び設定される数値目標の確実な達成が今後の課題である。

オ 空港インフラへの規制関係

成田空港会社（成田国際空港株式会社）の完全民営化を推進するに際して必要となる措置等について検討していた有識者委員会「空港インフラへの規制のあり方に関する研究会」（座長：落合誠一中央大学法科大学院教授）は、平成20年12月に報告書を取りまとめ政府に提出した。同報告書は、成田空港会社の完全民営化の推進のために必要となる措置として、成田空港が、我が国経済及び国民生活に果たしている役割等を踏まえ、完全民営化後の成田空港会社が、利用者ニーズ、国の航空政策等を踏まえた適切な事業運営及び設備投資等の責務を引き続き適切に遂行することを担保する必要があるとした。その上で、成田国際空港株式会社法に基づく行為規制については、民間の創意工夫を活かした柔軟な事業運営を行うことができるよう大幅に緩和すること等、資本規制については、我が国の開かれた投資環境の整備という要請を踏まえ、「内外無差別」を前提とし、かつ、成田空港の設置・管理の在り方は国益に密接にかかわるものであることから、特定の者の利害が空港の運営方針に影響を与え、空港の公正かつ平等な運営等を妨げないよう、「大口株式保有規制」を導入すべきで、その割合は、一の株主による影響力を過大なものとさせない等の観点から「20%」とすることが適当としている。また、国の航空政策上重要な政策を適切に遂行するために、当面、国の関与が必要で、政府は、成田空港会社の株式の一部を保有（国の保有割合は1/2超又は1/3超の併記となっている。）すべきとし、「完全民営化の段階的实施」を盛り込んでいる。一方、羽田空港の空港機能施設事業者である日本空港ビルデング株式会社については、新たに資本規制を課すべきではないとの意見が過半数

であるが、同社の時価総額は小さく支配株主が現れるおそれが現実的にあり得ること等を踏まえ、資本規制を課すべきとの意見も複数あったとしている。

成田空港会社株式の国の保有割合、空港機能施設事業者に対する資本規制の在り方等の解決が今後の課題である。

(4) 海事・海上保安

ア 明石海峡多重衝突海難等ふくそう海域への対応

四面環海の我が国では、海上輸送は我が国の産業、国民生活を支える上で欠くことのできないものであるが、その活動に伴い多くの海難が発生している。海難発生隻数は、過去10年間で年間約2,600隻と、ほぼ横ばいで推移し、海難に伴う死者・行方不明者数は減少傾向にあるが、年平均約140人と依然として貴重な人命が失われている。平成20年には、2月にイージス艦「あたご」と漁船との衝突・沈没海難、3月に明石海峡航路の多重衝突海難等が発生している。19年のふくそう海域（東京湾、伊勢湾、瀬戸内海）における海難は全海難の4割程度であり、平成13年から18年に発生した衝突・乗揚げ海難（総トン数100t以上の船舶）のうち6割がふくそう海域で発生し、2割がふくそう海域を結ぶ東京湾湾口～石廊崎沖～伊勢湾湾口～潮岬沖の各海域を経て瀬戸内海へ至る、いわゆる準ふくそう海域において発生している。さらに、衝突・乗揚げ海難のうち死亡・行方不明者等が発生している重大海難の8割がこれらふくそう海域等で発生している。

大規模海難が発生した場合、尊い人命や貴重な財産が失われるだけでなく、海上輸送に支障を生じ、国民生活に大きな影響を与え、また海洋環境に甚大な被害を与えることが懸念されることから、ふくそう海域等における安全対策が課題となっている。政府は、AIS（船名、速力等の情報を自動的に送受信する装置）の整備の進捗、明石海峡で発生した多重衝突海難等を踏まえ、AIS等の新たな情報技術を活用した航行管制・情報提供システムを充実強化するとともに、新たな交通ルールの設定等により、ふくそう海域における海難事故の減少を目指すこととしており、今国会で港則法及び海上交通安全法の改正が予定されている。

イ ソマリア沖海賊対策

海賊事案は、世界全体で見れば減少傾向にあるが、最近では、アフリカ（特にソマリア沖・アデン湾）における身代金目的の海賊事案が急増し、国際的な問題となっている。平成20年のソマリア沖・アデン湾における海賊事案は、102件（うち日本関係船舶3件）（12月9日現在）で、19年1年間の約2倍強の事案が発生している。同海域は、スエズ運河を経由し、アジアと欧州を結ぶ重要な海上交通路である。スエズ運河の通航隻数は、年間約1万8千隻（マラッカ・シンガポール海峡：9.3万隻）のうち約2千隻が日本関係船舶で、自動車運搬船とコンテナ船がその7割を占めている。この航路が使用不可能となった場合、平均で航海日数が約10日間増加し、1隻約3千万円の経済的損失が生ずると試算されている。各国・機関は軍艦等を派遣して哨戒活動・護衛等を実施しているが、非常に広大な海上交通路（長さ約1,000km、最大幅約400km）であるため海賊対策に苦慮しているところ

である。国連安全保障理事会は、平成 20 年 6 月から 4 回にわたり、海賊対策のため軍艦等を派遣するよう国際社会に呼びかける等の決議を採択し、12 月の決議では、ソマリア領土に入って海賊を制圧することを認めている。現在、政府は、新たな海賊法制整備、また現行法制化下でいかなる対応ができるかなどについて検討を進めているが、国際社会の動向を考えると早急な対応が望まれる。また、政府は、海賊対策を支援するため、沿岸国イエメンの要請に応じ巡視船艇を供与する方向で調整を始めたと報道されている。

ウ 特定船舶入港禁止問題

平成16年の第159回国会において、我が国を取り巻く国際情勢にかんがみ、我が国の平和及び安全を維持するため、閣議において、期間を定め、特定の外国の国籍を有する船舶等の本邦の港への入港禁止を決定できることを内容とする「特定船舶の入港の禁止に関する特別措置法」(以下「特定船舶入港禁止法」という。)が成立した。

特定船舶入港禁止法に基づく入港禁止措置は、18年7月5日に北朝鮮が弾道ミサイルを発射したことを受け、同日から6か月間の措置として、北朝鮮の不定期大型貨客船「万景峰92号」に対して実施されていたが、同年10月9日に北朝鮮が地下核実験を実施したことを受け、同月13日には、入港を禁止する特定船舶を「万景峰92号」からすべての北朝鮮籍船舶に拡大し、入港禁止の期間を19年4月13日までとする措置が決定され、その後も入港禁止の期間が6か月間ずつ延長されている。これらの措置については、特定船舶入港禁止法の規定に基づく承認案件が国会に提出され、いずれも承認されている。現在の措置も21年4月13日で終了することとなるため、国際政治情勢によっては再延長することが考えられる。

最近の動向に目を向けると、20年6月及び8月に開催された日朝実務者協議において、拉致問題について、北朝鮮側が解決に向けた具体的行動を今後とるための再調査を実施することを約束したことを受け、日本側は、人的往来の規制解除、航空チャーター便の規制解除の措置をとることを表明し、また、人道支援物資輸送目的の北朝鮮籍船舶の入港については今後改めて協議することとした。しかし、9月に、北朝鮮側から、8月の実務者協議において表明された拉致問題に関する調査委員会の設置について延期するとの連絡が入り、現在のところ拉致問題に関する再調査が進展していない状況にある。このような状況を打開するため、現在実施している制裁措置の効果を検証し、制裁措置の在り方について見直しが行われるのか、今後の動きを注視する必要がある。

(5) 観光立国の推進

観光立国の実現は、21世紀の我が国経済社会の発展のために不可欠な国家的課題とされている。政府は、国土交通省を中心に平成15年4月からビジット・ジャパン・キャンペーン(VJC)を推進している。18年の第165回国会では、「観光立国推進基本法」が制定され、同法に基づき、19年6月に「観光立国推進基本計画」を閣議決定した。同計画では、22年までに訪日外国人旅行者数を1,000万人とする等の基本的な目標を掲げている。

訪日外国人旅行者数は、19年に835万人と過去最高を記録したが、20年は、前半期は

順調に推移したものの、後半に入り世界的な経済不況の影響から訪日旅客の落ち込みが激しく、同年の目標値である 915 万人の達成が困難な状況となっている⁵。

観光立国推進基本計画を踏まえ、宿泊施設を中心とした内外の観光客をひきつける滞在力の強い観光地の形成を図るため、「観光圏の整備による観光旅客の来訪及び滞在の促進に関する法律」が、第 169 回国会において成立した。また、観光立国推進の重要性にかんがみ、国全体として、官民を挙げてその実現に取り組む体制が必要とことから、観光庁の新設等の「国土交通省設置法等の一部を改正する法律」が第 169 回国会において成立し、20 年 10 月 1 日に国土交通省の外局として観光庁が設置された。

観光庁は、観光に関する牽引役としてリーダーシップを発揮し、施策の立案等について各省庁等との調整を図り、観光立国の実現に取り組むことが課題となる。

4 国土交通分野の地球温暖化対策

1997 年に採択された京都議定書において、我が国は温室効果ガスの排出量を同議定書の基準年（1990 年）比で 6 %削減することが定められた。同議定書が 2005 年 2 月に発効したことを受け、同年 4 月、地球温暖化対策推進法に基づく京都議定書目標達成計画を閣議決定し、各対策を推進している。なお、同計画は、定量的な評価・見直しにより、2008 年 3 月 28 日、全部改定された。

国土交通分野においては、削減目標を達成するため、我が国全体の CO₂ 排出量の約 2 割を占める運輸部門、同じく約 3 割を占める民生部門の住宅・建築分野等において各対策を推進しており、公共交通の利用促進、物流の効率化、交通流の円滑化、自動車・船舶の低燃費化、住宅・建築物の省エネ性能の向上、省 CO₂ 型の都市構造の構築などの取組を行っている。

平成 19 年度における我が国の温室効果ガスの総排出量(速報値)は、前年度より 2.3%、基準年比で 8.7%増加しており、今後は、同議定書の削減目標の確実な実現のため、全部改定された新たな計画の着実な推進が必要となるとともに、先の洞爺湖サミットにおいての合意を踏まえ、2013 年以降の第 1 約束期間後を見据えた中長期的課題にも取り組む必要がある。平成 20 年 7 月 29 日に閣議決定された「低炭素社会づくり行動計画」においては、世界全体の温室効果ガス排出量を現状に比して 2050 年までに半減するという長期目標及びその実現に向けての具体的施策を明らかにしており、国土交通分野では、低炭素社会を実現するため、高度道路交通システム（ITS）の推進などの交通流対策、次世代低公害トラック・バス等の実用化促進、200 年住宅の普及促進のための法制度の整備等、また、集約型都市構造の実現や公共交通機関の利用促進等のため、中心市街地の活性化等による都市機能の集積促進、鉄道新線の整備、次世代型路面電車システム（LRT）等の導入促進等に取り組むこととなっている。

⁵ 平成 20 年の訪日外国人旅行者数の推移は、前半期（1 月～6 月）は対前年 10.0%の伸びであったものの、後半に入り、8 月から 4 か月連続して対前年マイナス〔7 月（2.1%）、8 月（2.0%）、9 月（7.0%）、10 月（5.9%）、11 月（19.3%）〕となっており、1 月から 11 月までの累計で 784 万人となっている。訪日旅客の落ち込みの要因として、燃油サーチャージの高騰、金融危機による景気後退・消費の手控え、円高の進行等の影響が大きいと日本政府観光局（JNTO）は分析している。

第171回国会提出予定法律案等の概要

- 1 平成20年度における地方道路整備臨時交付金の総額の限度額の特例に関する法律案（内閣提出第3号）（補正予算関連） 既に提出済み（1月5日提出）

最近の地域経済の状況を踏まえ、平成20年度においては、地方道路整備臨時交付金の総額の限度額を同年度の当初予算における揮発油税の収入額の4分の1に相当する額とする特例措置を講ずる。

- 2 奄美群島振興開発特別措置法及び小笠原諸島振興開発特別措置法の一部を改正する法律案（予算関連）（日切れ）

奄美群島及び小笠原諸島の振興開発を一層促進するため、奄美群島振興開発特別措置法及び小笠原諸島振興開発特別措置法の有効期限を平成26年3月31日まで延長するとともに、奄美群島振興開発計画及び小笠原諸島振興開発計画に定める事項として、それぞれ奄美群島の振興開発及び小笠原諸島の振興開発に係る関係者間における連携及び協力の確保に関する事項を追加する等の措置を講ずる。

- 3 道路整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律等の一部を改正する法律案（予算関連）（日切れ扱い）

道路整備費の財源の特例措置に関し、毎年度、揮発油税等の収入額の予算額等に相当する金額を原則として道路整備費に充当する措置を平成21年度から廃止する等の措置を講ずる。

- 4 独立行政法人気象研究所法案（仮称）（予算関連）

気象業務に関する技術に係る研究等の業務を一層効率的かつ効果的に行わせるため、独立行政法人気象研究所（仮称）を設立することとし、その目的、業務の範囲等を定める。

- 5 高齢者の居住の安定確保に関する法律の一部を改正する法律案（予算関連）

高齢者の居住の安定の確保を一層推進するため、都道府県による高齢者の居住の安定の確保に関する計画の策定、高齢者に福祉サービス等を提供する施設と一体として整備等を行う高齢者向け優良賃貸住宅の供給計画について都道府県知事の認定を受けた者が当該住宅を社会福祉法人等に賃貸することができることとする制度の創設等の措置を講ずる。

- 6 都市再生特別措置法及び都市開発資金の貸付けに関する法律の一部を改正する法律案（予算関連）

都市の再生を一層推進するため、都市再生緊急整備地域内の一団の土地の所有者等による都市開発事業の施行に関連して必要となる歩行者の移動上の利便性及び安全性の向上のための経路の整備又は管理に関する協定の締結について定めるとともに、都市再生整備推進法人が施行する公共施設等の整備に関する事業に係る都市開発資金の無利子貸付制度の創設等の措置を講ずる。

7 港則法及び海上交通安全法の一部を改正する法律案

近年における海難の発生状況、海上交通に係る環境の変化等を踏まえ、船舶交通の安全性の向上を図るため、海域の特性に応じた新たな航法の設定、船舶の安全な航行を援助するための措置に係る規定の整備等所要の措置を講ずる。

8 特定地域における一般乗用旅客自動車運送事業の適正化及び活性化に関する特別措置法案（仮称）

特定の地域における輸送需要及び地域特性に応じた一般乗用旅客自動車運送事業の適正化及び活性化を推進するため、当該地域において地方運輸局長、地方公共団体の長、一般乗用旅客自動車運送事業者、地域住民等により組織される協議会による地域計画（仮称）の作成、同計画に即して一般乗用旅客自動車運送事業者が作成し、国土交通大臣の認定を受けた特定事業計画（仮称）に係る事業等についての道路運送法の特例等について定める。

9 成田国際空港株式会社法の一部を改正する法律案

成田国際空港の適正な運営の確保を図るため、成田国際空港株式会社の株主の議決権の保有制限に関する規定を設ける。

（参考）継続法律案

交通基本法案（細川律夫君外 5 名提出、第165回国会衆法第 6 号）

交通に関する施策を総合的かつ計画的に推進するため、移動に関する権利を明確にし、交通についての基本理念を定め、国、地方公共団体、事業者及び国民の責務を明らかにするとともに、交通に関する基本的施策を定める。

離島振興法等の一部を改正する法律案（山田正彦君外 7 名提出、第169回国会衆法第28号）

離島振興対策実施地域、奄美群島、小笠原諸島及び沖縄の離島における住民の生活の安定及び産業の振興を図るため、当該地域内に住所又は事務所を有する者が購入する揮発油に係る揮発油税を減免することを定める。

内容についての問い合わせ先 国土交通調査室 尾本首席調査員（内線3390）
--

環境委員会

環境調査室

所管事項の動向

1 地球温暖化対策

(1) 国際的な取組

ア 気候変動枠組条約と京都議定書

地球温暖化問題に対処するため、国際的には、1992年に気候変動枠組条約が採択されるとともに、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各国ごとの数値目標を設定した京都議定書が1997年に採択された。同議定書は、2008年～2012年までの期間（第1約束期間）において、先進国全体で、基準年（原則1990年）比で少なくとも5%の温室効果ガス排出削減を求めており、我が国の削減目標は6%となっている。

京都議定書の第1約束期間は昨年（2008年）より始まったが、温室効果ガス削減の2013年以降の枠組みについては、2007年12月にインドネシアのバリで開催された国連気候変動枠組条約第13回締約国会議（COP13）及び京都議定書第3回締約国会合（COP/MOP3）において、2009年までに採択することが合意されている。温室効果ガスの2013年以降の枠組みの各国合意に向け、昨年12月には、ポーランドのポズナンでCOP14及びCOP/MOP4が開催された。この会議は、今年12月のデンマークのコペンハーゲンでのCOP15へ向けた土台作りであって大きな決定事項はそもそも期待されていなかっただけに、ほとんど成果がなかったとも伝えられている。

イ G8サミットにおける取組

G8サミットの場においても、近年、気候変動問題が主要議題として取り上げられている。2005年7月のグレンイーグルズサミット（英国）では、主要なエネルギー需要国との「気候変動、クリーンエネルギー及び持続可能な開発に関する対話」の設置等が合意された（同対話の結果については、昨年のG8北海道洞爺湖サミットで報告が行われた）。また、2007年6月のハイリゲンダムサミット（ドイツ）では、「世界経済」と「アフリカ」が主要議題とされ、このうち「世界経済」の分野では、気候変動問題が大きなテーマとなった。そこでは、2050年までに地球規模での温室効果ガスの排出量を少なくとも半減させることを含む、EU、カナダ及び日本による提案を真剣に検討すること等が決められた。

こうした中、昨年7月に開催されたG8北海道洞爺湖サミットでは、次期枠組みづくりに向け、主要排出国である中国やインド等の新興国も参加させて、どこまで中長期の削減目標を共有できるかが焦点となった。G8での議論の結果、長期目標の設定に消極的だった米国を含むG8各国は、2050年までに世界全体の温室効果ガスの排出量を少なくとも50%削減するとの目標を気候変動枠組条約の全締約国と共有し、同条約の下での交渉において検討し採択することを求めることで合意した。また、新興国の主張を集約するため同サミット開催中に開かれた、G8に新興国が加わったMEM（エネルギー安全保障と気候変動に関する主要経済国会合）では、長期目標について数値目標は明示されなかったもの

の「世界全体の長期目標を採択することが望ましい」とされた。

G 8 サミット及びMEMの成果

	G 8 サミットの主な成果	MEMの主な成果
長期目標 <2050年までの目標>	2050年までに世界全体の排出量を少なくとも50%削減するとの目標を、気候変動枠組条約の全締約国と共有し、同条約の下での交渉において検討し採択することを求める。	排出量削減の世界全体の長期目標を含む長期協力行動のためのビジョンの共有を支持する。気候変動枠組条約の下での交渉において、締約国が衡平原則を考慮して、世界全体の長期目標を採択することが望ましい。
中期目標 <2020年までの目標>	G 8 各国が自らの指導的役割を認識し、排出量の絶対的削減を達成するため、野心的な中期の国別総量目標を実施する。	先進主要経済国は、中期の国別総量目標を実施し、排出量の絶対的削減のための行動を実施する。途上主要経済国は、対策をとらないシナリオの下での排出量からの離脱を達成するため、持続可能な開発の文脈で、技術・融資・キャパシティ・ビルディングに支援された国ごとの適切な緩和の行動を遂行する。
セクター別アプローチ	各国の排出削減目標を達成する上でとりわけ有益な手法。また、エネルギー効率を向上し温室効果ガス排出量を削減するための有用な手段となり得る。	セクター別の効率性に関する緩和情報・分析の交換等を促進する。協力的セクター別アプローチ、セクター別行動の役割を検討する。
その他	気候投資基金の設立を歓迎・支持する。 (既にG 8 メンバーは約60億米ドルの拠出を誓約)	森林吸収源による除去量増加の行動が温室効果ガス安定化に貢献し得ることを認識 途上国の適応能力強化のため共に努力 技術の重要な役割、飛躍的な進歩の必要性を確認

(外務省資料を基に当室作成)

(2) 我が国の取組

ア 京都議定書目標達成計画の策定とその見直し

平成17(2005)年2月の京都議定書の発効を受け、同年4月に「京都議定書目標達成計画」が閣議決定された。我が国の温室効果ガス6%削減約束の達成に向け、同計画では、温室効果ガス別に目標、対策及びその実施スケジュールが明記されるとともに、個々の対策における数値目標、排出削減見込量及び対策を推進するための具体的施策が掲げられ、これらに基づき各種の対策が行われてきた。

その後、京都議定書の第1約束期間開始の前年(平成19(2007)年)に同計画の評価・見直しを行うとした地球温暖化対策推進法の規定に基づいて見直しが行われ、昨年3月、京都議定書目標達成計画が全面改定された。

イ 美しい星50(クールアース50)とクールアース推進構想

「美しい星50(クールアース50)」は、京都議定書第1約束期間終了後の2013年以降の次期枠組みづくりにおける国際的議論を主導すべく、平成19(2007)年5月に我が国が発表した提案で、世界全体の温室効果ガス排出量を現状に比して2050年までに半減するとの世界共通の長期目標等を提示している。

昨年1月には、福田内閣総理大臣(当時)が、スイスのダボスで開催された世界経済フォーラム年次総会(ダボス会議)において、この「美しい星50」を推進するため、ポスト京都フレームワーク、国際環境協力、イノベーションの3点から構成される「クールアース推進構想」を表明した。

ウ 福田ビジョンと低炭素社会づくり行動計画

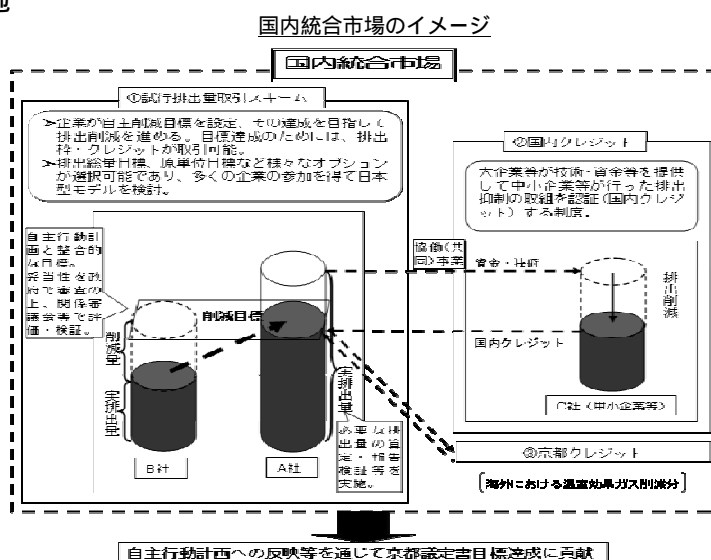
福田内閣総理大臣(当時)は、G 8 北海道洞爺湖サミットにおいて我が国が地球温暖化対策でリーダーシップを発揮するための包括的な政策方針である「『低炭素社会・日本』をめざして」(以下「福田ビジョン」という。)を発表し、我が国としての温室効果ガス削減

の長期目標を初めて明示した。同ビジョンでは、2050年までに温室効果ガスを現状比で60～80%削減すること等が宣言されている。

また、「福田ビジョン」及び内閣総理大臣が有識者の参加の下で開催する「地球温暖化問題に関する懇談会」での提言を受け、平成20年7月に、地球温暖化防止の国内対策を盛り込んだ「低炭素社会づくり行動計画」が閣議決定された。

エ 国内排出量取引制度の試行的実施

国内排出量取引制度については、昨年7月に出された「低炭素社会づくり行動計画」の中で「国内統合市場」を試験的に実施することが明示されていたが、同年10月より実際に開始され、12月12日までに501社の参加申請があった。この試行的実施の仕組みは、企業等が自主的に削減目標を設定し、その達成を目指して排出削減を進める、企業等は排出枠・クレジットを調達し、目標達成に充当するというものである。



（環境省資料を基に当室作成）

オ 環境税の導入検討

温室効果ガスの排出削減に資する経済的手法の一つとされる環境税については、税制抜本改革に関する議論の中で税制全体のグリーン化を図る観点から、様々な政策的手法全体での位置付け、課税効果、国民経済等への影響等に考慮を払いつつ総合的に検討することとされ、財務省が昨年12月に決定した「平成21年度税制改正の大綱」には盛り込まれなかった。

(3) 今後の主な課題

ア 国際関係

温室効果ガスの濃度安定化という気候変動枠組条約の究極目的を実現するためには、すべての主要排出国が参加して世界全体としての排出削減を実現する枠組みの構築が重要である。ポスト京都議定書の交渉期限である2009年末のCOP15に向け、新興国での排出削減を促すためにも、踏み込んだ中期目標の設定や新興国に対する支援策を示す等、我が国独自の環境政策を打ち出し、国際的な議論の中で主導権を発揮していくことが求められる。

イ 国内関係

(ア) 温室効果ガス排出量の大幅削減に向けた実効ある施策実施の必要性

京都議定書の第1約束期間における我が国に課された目標は、基準年比6%削減である

が、平成 19 年度の我が国の温室効果ガス排出量（速報値）は、逆に基準年に比べて 8.7% 上回っている状況にある。そのため、目標達成のためには、森林吸収源対策の 3.8%、京都メカニズムの 1.6% が仮に確保できたとしても、差し引き 9.3% の排出削減が必要となっており、省エネの徹底や再生可能エネルギー等の加速度的普及、革新的技術開発のための施策など、温室効果ガス排出量の大幅な削減に向けた実効ある施策の実施が必要とされている。

そのための施策の一つとして期待されているのが国内排出量取引制度であり、我が国において、国内排出量取引制度が試行的にはあるが開始されたことは、一定の前進ともいえる。しかし、この試行的実施の内容は企業の自主的取組に大きくゆだねられたものとなっており、排出量削減の実効が本当に上がるのか疑問視する声もある。

今後、国際的な排出量取引制度とのリンクを検討していく場合には、その仕組みの再構築や企業等への排出枠割当ての基準等について、今回の試行的実施で得られる成果や関係者等の意見、国際的動向等を踏まえながら、総合的な調査・研究と取組を進めていく必要がある。

(1) 温室効果ガス削減の中期目標設定の在り方

「福田ビジョン」において、我が国の温室効果ガス削減の 2050 年までの長期目標は示されたが、2020 年までの中期目標については、平成 21 年のしかるべき時期に発表するとされている。

G 8 北海道洞爺湖サミットでは、中期目標について、G 8 各国が野心的に国別総量目標を設定し、実施することが合意されている。このため、長期目標を確実に達成するために、どのような施策をどの程度導入することが可能かを見極め、早期に相当の中期目標を設定することが求められている。

各国（地域）の温室効果ガス削減に係る中長期目標

	【目標年:2020年(米除く)】 中期削減目標 (基準年)	【目標年:2050年】 長期削減目標 (基準年)
日本	-	60～80% (2008年)
米国	2025年までに排出量の伸びをゼロ	-
EU	20% (1990年)	-
ドイツ	40% (1990年)	-
フランス	-	75% (1990年)

(各種資料を基に当室作成)

2 廃棄物・リサイクル対策

(1) 建設リサイクル制度の見直し

ア 経緯

建設廃棄物については、平成 14 年 5 月に完全施行された建設リサイクル法により、特定建設資材（コンクリート、アスファルト・コンクリート、木材等）を用いた一定規模以上の建築物等の解体工事又は新築工事等について、分別解体及び再資源化等が義務付けられているが、我が国で 1 年間に発生する廃棄物（約 4 億 7,000 万トン）のうち約 9 割を占めている産業廃棄物の中で、例年、建設廃棄物は排出量の約 2 割、不法投棄量の約 7 割を占めている状況にあり、その再資源化の促進、適正処理の徹底と不法投棄防止対策等の在り方等が引き続き議論となっている。

同法は施行 5 年後に施行状況について検討を加え必要な措置を講ずるとしているため、環境省及び国土交通省の審議会の合同会議（平成 19 年 11 月設置）で、建設リサイクル制

度の全般的な見直しに向けて審議され、平成 20 年 12 月に報告書「建設リサイクル制度の施行状況の評価・検討について」(以下「報告書」という。)が取りまとめられた。

イ 今後の主な課題

報告書では、建設リサイクル制度は一定の成果を上げてきており、建設廃棄物全般の再資源化率は向上するとともに、建設廃棄物の最終処分量の大幅な減少によって、産業廃棄物最終処分場の残余年数の改善に大きく寄与しているとの評価が示されている。しかし一方で、不適正な分別解体が行われている場合の実態把握が十分ではない、建設発生木材の再資源化率が低い、建設廃棄物の不法投棄等が依然として多い等の問題点が指摘された。

報告書では、これら問題点に対する具体的取組について次のとおり示している。

(ア) 建設廃棄物の流れの「見える化」

建設リサイクル促進及び建設廃棄物適正処理の徹底を図るためには、建設廃棄物の発生からリサイクル・適正処理及び再製品化までの一連の流れを「見える化」し、その状況を把握する方途を、電子マニフェストの普及促進策も含め、検討することが必要である。また、建設リサイクル法の遵守を徹底させるため、法制度についての関係事業者に対する啓発・広報活動を充実させるとともに、質の高い建設リサイクルを推進している事業者が評価される仕組みの充実を図ることが求められる。

(イ) 建設リサイクルの促進

石綿及びフロン等有害物質の含有資材が、適正処理が徹底されずに建設廃棄物に混入することは、周辺住民や作業員へ健康被害を及ぼすおそれがあるとともに、適正なりサイクルを阻害する要因となる。したがって、建設リサイクルを推進するためには、これら有害物質の適正な取扱いを徹底する必要がある。有害物質の事前除去及び現場分別の徹底を図ることが求められる。さらに、建設資材の再使用、再生資材の利用促進のための取組も進んでいない現状を踏まえ、建設リサイクルの促進を図ることも重要である。

(ウ) 不法投棄の防止

建設廃棄物の不法投棄のうち、無許可業者によるものが約 6 割となっている実態があることから、無許可業者への処理委託を防止する仕組みを検討する必要がある。また、排出事業者が建設廃棄物を自ら処理する場合等については、実態把握を行うとともに、行政がそのようなケースについても建設廃棄物の流れを的確に把握できる仕組みを構築することが求められる。さらに、行政パトロール等監視機能の強化、関係行政機関の連携等により防止策の実効性を一層向上させていく取組が求められる。

(2) 容器包装リサイクルの推進

ア 容器包装リサイクル法の改正

平成 8 年の容器包装リサイクル法施行後、市町村による分別回収は進み、再資源化が促進された結果、家庭ごみの最終処分量は年々減少している。しかし、国民 1 人当たりの家庭ごみの排出量を見ると、ほぼ横ばいの状況が続いており、家庭ごみに占める容器包装廃棄物の割合も依然として大きいものとなっている。このような状況を受け、循環型社会形

成の基本原則を踏まえ、リデュース（Reduce：発生抑制）、リユース（Reuse：再使用）、リサイクル（Recycle：再生利用）の3Rを推進するため、平成18年の第164回通常国会において、容器包装リサイクル法が改正された。この改正で、容器包装廃棄物の分別収集に当たり再商品化の合理化（異物除去や分別排出の徹底等による容器包装廃棄物の質的向上）に寄与した市町村に対して事業者が資金を拠出する新たな仕組みや、事業者に対するレジ袋等容器包装使用量の報告義務付けやその使用量の削減目標の達成が著しく不十分な場合の勧告・公表・命令措置等が設けられた。

イ 今後の主な課題

改正容器包装リサイクル法は、平成20年4月に完全施行された。今後は、改正法による措置の実施とともに、3Rの取組の推進が重要となる。

リデュースについては、全国の地方自治体によるレジ袋有料化の取組や、事業者によるエコバッグの無料配布活動、レジ袋不要の客へのポイント還元等、既に様々な活動が展開されており、一定の効果を上げてきているともいえる。今後は、レジ袋以外の容器包装廃棄物（ペットボトル、紙袋等）の削減や簡易包装の促進等を図っていくことも求められている。

リユースについては、年々リターナブルびんが減少する等、取組が遅れている状況である。今後は、衛生面等安全性を確保した上で、リターナブル容器の普及のためのデポジット制度の構築等、リユースの在り方について検討していく必要がある。

リサイクルについては、分別収集された容器包装廃棄物の輸出により国内のリサイクル体制が影響を受けている実態があることから、適正なリサイクルを行うことのできる安定的な国内リサイクル体制を構築していくことが求められている。

3 健康被害対策

救済給付の認定件数

（単位：人）

(1) 石綿健康被害対策

ア 石綿健康被害救済法に基づく認定状況

「石綿による健康被害の救済に関する法律」（平成18年法律第4号。以下「石綿健康被害救済法」とい

	医療費等（1）		特別遺族弔慰金等（2）		合計
	中皮腫	肺がん	中皮腫	肺がん	
申請・請求	2,409	984	2,255	509	6,157
認定	1,525	368	1,963	110	3,966
割合（%）	63.3	37.4	87.1	21.6	64.4

平成20年11月30日現在

1 国内で石綿を吸入して指定疾病（中皮腫、肺がん）にかかった者に対し支給

2 法施行日前に死亡した者の遺族に対し支給

（環境再生保全機構の資料を基に当室作成）

う。）に基づき、中皮腫や肺がんの患者であるが、労働災害補償の対象外の周辺住民等のうち、本人に対しては医療費の自己負担分と月額約10万円の療養手当が、法施行日（平成18年3月27日）前に死亡した患者の遺族に対して特別遺族弔慰金と特別葬祭料の計約300万円がそれぞれ給付されている。また、労災の申請時効を過ぎた労働者の遺族に対しては、特別遺族年金や一時金が支払われることとなっている。

石綿健康被害救済法に基づく医療費の支給に係る認定及び特別遺族弔慰金等の支給に係る認定状況（累計）は、上表のとおりである。

イ 石綿健康被害救済法の改正

平成 20 年の第 169 回通常国会において、衆議院環境委員長より提出された「石綿による健康被害の救済に関する法律の一部を改正する法律案」が成立した。

改正前の石綿健康被害救済法は、特別遺族弔慰金等については法施行日後に認定申請を行わずに死亡した患者の遺族に対しては給付されない等、救済における隙間があったことから、その隙間を埋める等の改正が行われた。同改正法は平成 20 年 6 月 18 日に公布、同年 12 月 1 日に施行された。

改正前の石綿健康被害救済法と改正法との比較

	事 項	改 正 前	改 正 後
救済給付関係	医療費・療養手当の支給開始日	申請日から	療養開始日から (ただし、遡及は申請から 3 年前まで)
	制度発足後における未申請死亡者の扱い	救済なし	特別遺族弔慰金等(約 300 万円)を支給 請求期限は死亡後 5 年
	救済給付調整金の支給対象 医療費等と特別遺族弔慰金等の額との差額	被認定者であって、施行前に罹患し、施行後 2 年以内に死亡した者の遺族	医療費等の合計が 300 万円未満のすべての被認定者の遺族
	制度発足前死亡者の特別遺族弔慰金等の請求期限	制度発足から 3 年間 (H21.3.27 まで)	制度発足から 6 年間 (H24.3.27 まで)
給付金関係	特別遺族給付金の請求期限	制度発足から 3 年間 (H21.3.27 まで)	制度発足から 6 年間 (H24.3.27 まで)
	特別遺族給付金の支給対象	H13.3.26 までに死亡した者の遺族が対象	H18.3.26 までに死亡した者の遺族が対象
その他	事業所の調査等	規定なし	石綿を使用していた事業所の調査、その結果の公表、石綿健康被害救済制度の周知。それらの実施に当たっての関係行政機関の連携

(当室作成)

ウ 今後の主な課題

(ア) 指定疾病の早期対象拡大の必要性

現在、石綿健康被害救済法による救済給付等の対象となる指定疾病は、中皮腫及び肺がんの 2 種のみである。しかし、石綿(アスベスト)による健康被害には、このほかに、石綿肺、びまん性胸膜肥厚、良性石綿胸水等(以下「石綿肺等」という。)の疾病が知られており、労災補償においてはこれらも認定対象とされている。現在、環境省において、石綿肺等の指定疾病への追加が検討されているが、患者団体等からは指定疾病の早急な拡大が求められている。

(イ) 建物解体工事対策等の在り方

1970 年代の高度経済成長期に大量の石綿を使用して建設された建物の本格的な建て替え時期が近づいており、今後はこれら建物の解体が急増するものと予想される。しかし、適切な飛散防止対策がなされないまま解体工事が行われると、石綿が大気中に飛散してしまうおそれが生ずると指摘されている。また、今後、石綿廃棄物は毎年 100 万 t 以上発生するとも予測されている。したがって、その処理の在り方や残余容量がひっ迫する最終処分場の確保等、安全・円滑な処理体制の構築が課題といえる。

(2) 水俣病対策

ア 水俣病対策の動向

戦後日本の公害の原点ともいわれる水俣病は、昭和 31 年に熊本県水俣湾周辺で初めてその発生が公式確認された。後に、その原因は、チッソ株式会社（以下「チッソ」という。）水俣工場からの排水中のメチル水銀であることが明らかになった。また、昭和 40 年には、新潟県阿賀野川流域でも同様の有機水銀中毒が公式に確認された（新潟水俣病）。

水俣病問題については、平成 7 年に、訴訟の長期化、患者の高齢化等を背景として、政治解決案が当時の与党三党（自民、社会、さきがけ）から出され、大部分の原告らはこれを受諾した。しかし、同政治解決を受け入れなかった未認定患者らが提起した水俣病関西訴訟で、平成 16 年 10 月、最高裁は、水俣病の被害拡大に対する国及び熊本県の責任を認める等の判決を下した。国は、この最高裁判決を受け、平成 17 年 4 月、「今後の水俣病対策について」を公表し、停止していた保健手帳の申請受付の再開等を行った。また、平成 18 年 4 月には、「水俣病公式確認 50 年に当たり、悲惨な公害を繰り返さないことを誓約する決議」が衆参両院の本会議においてなされた。

平成 19 年 10 月、与党（自民、公明）の水俣病問題に関するプロジェクトチーム（以下「与党 P T」という。）は、四肢末梢優位の感覚障害がある被害者を対象に一時金（150 万円）医療費（自己負担分）及び療養手当（月額 1 万円）の支給等を内容とする救済策（第 2 の政治解決）を発表した。さらに、平成 20 年 12 月には、この救済策と併せ、チッソが求めている同社を事業部門と補償部門とに分社化する案について、国がこれを条件付きで認める方針を示した。これらの動きに対し、早期救済につながるとする患者団体がある一方で、あくまでも司法救済を求める団体もあるが、上記の与党 P T の救済策の方向も見えてきたことから、平成 21 年度環境省予算案に医療費やチッソ支援金など総額 114.7 億円が計上されている。

イ 今後の主な課題

(ア) 水俣病被害者の早期救済の必要性

平成 20 年 11 月末現在、関西訴訟最高裁判決後の未審査の認定申請者数は 6,200 名を超えるなど、水俣病の認定事務が滞っている状況となっており、同申請者に対する認定業務の在り方が課題となっている。そのため、高齢化が進んでいる水俣病被害者を早期に救済するためには、政治による最終的かつ全面的な解決が早急に図られる必要があるとの指摘がある。

なお、被害者団体等からは、国（行政）の認定基準の見直しを求める声もある。

(イ) 胎児性・小児性水俣病の実態解明の必要性

水俣病の公式確認から 50 年以上が経過した現在、新たな認定申請者の約半数は 60 歳未満といわれている。そこで、解明が十分に進んでいない胎児性・小児性水俣病の発症の過程や症状、被害の実態について明らかにする必要があるとの指摘がある。

4 生物多様性保全対策

生物多様性はすべての生命の生存を支えるものであり、人類はそこから様々な恩恵を受けている。この生物多様性を保全し、持続可能な利用を進めるためには、生物には国境がないことから、世界全体で取り組んでいくことが不可欠である。

(1) 生物多様性条約と生物多様性国家戦略

平成4(1992)年、ブラジルで開催された地球サミットで「生物の多様性に関する条約」が採択され、我が国はその翌年に同条約を締結した。同条約に基づき、平成7年に「生物多様性国家戦略」が関係閣僚会議において決定された。平成14年には「新・生物多様性国家戦略」に改定され、平成19年11月には、現行の「第3次生物多様性国家戦略」が閣議決定されている。

(2) 「第3次生物多様性国家戦略」の概要

同戦略は、生物多様性の重要性について、すべての生命の存立基盤、将来を含む有用な価値、豊かな文化の根源、暮らしの安全性、の4点を掲げている。そして、開発等による種の減少、里地里山の荒廃、外来種等による生態系のかく乱という3つの危機に加え、地球温暖化を新たな危機であるとしている。

こうした危機に対処するため、同戦略は、国土の生態系を100年かけて回復する「100年計画」及び地方自治体や企業による取組の必要性を強調している。さらに、今後の施策の方向性を4つの「基本戦略」(生物多様性を社会に浸透させる、地域における人と自然の関係を再構築する、森・里・川・海のつながりを確保する、地球規模の視野を持って行動する)としてまとめた。

さらに、今後5年間程度の政府の行動計画として、約650の具体的施策が定められた。各施策では、実施主体(省庁名)が明記されるとともに、約30の施策では平成24年度における数値目標が初めて定められた。具体的には、「生物多様性」の認知度を50%以上にする、ラムサール条約の登録湿地数を10か所増やす(うち、昨年4つの湿地が追加登録され、現在、我が国の条約登録湿地は合計37か所)、平成27年までにトキ60羽を野生復帰させる等である。

(3) 「生物多様性基本法」の制定

従来の自然保護法制に対しては、生物多様性の危機に十分に対処できない可能性があり、また、閣議決定という行政府の意思決定による生物多様性国家戦略だけでは必ずしも十分でないとの指摘もあった。

さらに、生物多様性国家戦略に基づく様々な施策を総合的かつ計画的に推進していくために、環境基本法の下で、生物多様性に関連する個別法全体を束ねる基本法の制定が必要との議論が出てきた。

そこで、生物多様性を確保するための施策を包括的に推進し、生物多様性への影響を回避又は最小としつつ、その恵沢を将来にわたり享受できる持続可能な社会の実現を目指し

た「生物多様性基本法」が、平成 20 年 5 月、衆議院環境委員長から提出され、同月成立した（6 月 6 日公布・施行）。これにより、生物多様性に関する施策の総合的・計画的な推進を図るための「生物多様性国家戦略」が同基本法の下に位置付けられることになった。

(4) 今後の主な課題

ア 地球温暖化による生物多様性の危機

生物多様性は気候変動に対して特に脆弱であり、I P C C の第 4 次評価報告書によると、平均気温の上昇が 1.5 ～ 2.5 を超えた場合、動植物種の絶滅リスクが約 20～30%高まる可能性があり、4 以上上昇した場合、地球規模での重大な絶滅につながると予測されている。しかし、このまま地球温暖化が進行した場合に、我が国の生物や生態系にどのような影響が生じるかについて科学的知見の蓄積が十分ではない。

そのため、地球温暖化による生物多様性への影響の把握を着実に進め、その影響の緩和と影響への適応策を生物多様性の重要性の観点から早急に検討していく必要がある。

イ 生物多様性の重要性に対する国民理解の増進

生物多様性に関連する様々な施策を実施していくため、また、平成 22（2010）年に愛知県名古屋市で開催される生物多様性条約第 10 回締約国会議（C O P 10）で「2010 年目標」（平成 14（2002）年の C O P 6 で採択された「締約国は現在の生物多様性の損失速度を 2010 年までに顕著に減少させる」との目標）に代わる次期目標の設定の議論において、開催国である我が国がリーダーシップを発揮するためには、生物多様性の重要性に対する国民の理解が不可欠である。しかし、生物多様性の重要性に対する国民の理解が進んでおらず、環境省の調査によると、「自然に関心がある」との回答は 70%以上であったものの、「生物多様性の認識」では「知っている」との回答は約 10%であった¹。

このような状況の下、環境省は平成 20 年 11 月に、生物多様性をより端的にわかりやすく表現するための言葉として「地球のいのち、つないでいこう」を発表した。

今後は、生物多様性の意義や価値に対する国民理解の増進や多様な主体の参画を一層推進し、多くの国民の参加する仕組みが求められる。

第171回国会提出予定法律案等の概要

1 土壤汚染対策法の一部を改正する法律案

汚染土壌の適切かつ適正な処理を図るため、土壌の汚染の状況の把握のための制度の拡充、規制対象区域の分類等による講ずべき措置の内容の明確化、汚染土壌の適正処理の確保に関する規定の新設等の措置を講ずる。

¹ 環境省アンケート（平成 16 年に全国 20 歳以上の 2,000 人を対象に実施）によると、「自然への関心」では「非常に関心がある」（24.5%）、「どちらかといえば関心がある」（52.3%）であったが、「生物多様性の認識」では「知っている」（9.8%）、「聞いたことあり」（20.4%）であった。

2 自然公園法及び自然環境保全法の一部を改正する法律案

国立公園、自然環境保全地域等の優れた自然環境を有する地域の保全対策の強化等を図るため、国立公園の特別地域等における規制の対象となる行為の追加、海域における保護施策の充実、生態系を維持又は回復するための事業の創設等の措置を講ずる。

3 漂流漂着物の対策に関する法律案（仮称）（検討中）

海岸環境の保全を図るため、国、地方公共団体等の関係主体が連携し、漂流漂着物の発生防止、処理等に係る対策を推進するため、所要の措置を講ずる。

（参考）継続法律案

環境健康被害者等救済基本法案（末松義規君外 2 名提出、第 166 回国会衆法第 38 号）

環境健康被害者等の権利利益の保護を図るため、環境健康被害者等の救済のための施策に関し、基本理念を定め、並びに国、地方公共団体、事業者及び国民の責務を明らかにするとともに、環境健康被害者等の救済のための施策の基本となる事項を定める等の措置を講ずる。

土壌汚染対策法の一部を改正する法律案（参議院提出、第 168 回国会参法第 11 号）

土壌汚染対策の適確な実施を図るため、土壌汚染対策法の施行前に使用が廃止された有害物質使用特定施設に係る土地を新たに特定公共施設等の用に供しようとする場合を土壌汚染状況調査の対象とするとともに、新たに特定公共施設等の用に供しようとする土地が土壌汚染対策法の施行前に使用が廃止された有害物質使用特定施設に係る土地であるかどうかの調査を都道府県知事が行う等の措置を講ずる。

内容についての問い合わせ先
環境調査室 春日首席調査員（内線3450）

安全保障委員会

安全保障調査室

所管事項の動向

1 防衛省をめぐる諸問題

(1) 防衛省改革会議とその提言

ア 会議設置の経緯と会議の経過

防衛庁は2007年1月の省移行や、同年9月の防衛施設庁廃止・統合を含む大幅な組織改編により、防衛政策の企画立案機能や緊急事態対処体制等のみでなく、法令遵守などの監察機能等も強化された。ところがその後の防衛省・自衛隊では、前防衛事務次官の逮捕にまで発展した防衛装備品の調達をめぐる様々な疑惑や、イージス艦情報の漏洩、インド洋での海上自衛隊の協力支援活動における給油量の取違え、行政文書の誤破棄など、防衛省・自衛隊の情報管理の在り方が問われる事案の発生、そして更に、護衛艦「しらね」の火災、イージス艦「あたご」と漁船との衝突（漁船側の2名が行方不明となり後に死亡と認定）などの事故が発生するなどの不祥事が相次いで明るみに出た。

このような様々な問題が国会等で指摘されたことを踏まえ、同省が抱える問題について、基本に立ち返り、国民の目線に立った検討を行う場として、2007年11月、内閣官房長官及び防衛大臣並びに有識者7名（座長：南直哉東京電力顧問）により構成する「防衛省改革会議」が設置された。同会議では、文民統制の徹底、厳格な情報保全体制の確立、防衛調達の透明性、を検討事項とし、同年12月に第1回目の会合が開催されて以来、回数を重ねており、2008年7月には報告書が提出された。

イ 報告書の内容

報告書は大きく分けて不祥事案の問題点の分析とそれを踏まえた提言から成り立っている。まず、不祥事案の問題点の分析については、最近相次いだ防衛省・自衛隊に関する不祥事のうち、給油量取違え、自衛隊情報流出、イージス情報流出、「あたご」衝突、前事務次官の供応・収賄、の5つのケースを取り上げた。

その結果、それぞれのケースに対しては次のような評価が下されている。

給油量取違え	プロフェッショナリズム（職業意識）の欠如と文民統制への背反である事案
自衛隊情報流出	急速な通信情報革命に対する自衛隊の認識不足と、秘密情報についての保全意識が不徹底であった事案
イージス情報流出	最先端技術への学習意欲が情報保全意識の欠如と結びついて生じた事案
「あたご」衝突	基本的な規律の緩みやルール無視の組織的蔓延、航海技量の欠如がどれほど恐るべき結果を招くかを教える事案であるとともに、事故発生後の幕僚監部と内部部局における緊急時の情報伝達の問題が浮き彫りとなった事案

前事務次官の供 応・収賄	内部部局官僚が誇るべきプロフェッショナリズムから最も遠く、忌 まわしい背信行為であるとともに、最高幹部による重大な逸脱が放 置された組織的な背景にも問題がある事案
-----------------	---

そして、上記以外の不祥事案を含めて総合的に検討した結果、抜本的な改革の必要性を認識したとして、防衛省改革のための提言として、大きく 隊員の意識と組織文化の改革、及び 現代的文民統制のための組織改革、の2点に分けて論じている。

まず、前者については、改革の原則として、「規則遵守の徹底」「プロフェッショナリズムの確立」「全体最適を目指した任務遂行優先型の業務運営の確立」の3点を提唱した。

また、後者については、前者において掲げた改革の3原則をより確実・効果的に実行するため、組織面での改革が必要であるとして、防衛省のみならず総理官邸の司令塔機能強化が必要であるとした。この官邸の司令塔機能強化のために、官房長官、外務大臣、防衛大臣などの閣僚により安全保障に関する重要課題を日常的・機動的に議論する会合の充実や、防衛力整備に関する政府方針等を議論するための関係閣僚会合及びこれを補佐する常設機関の設置等が示された。

他方、防衛省における司令塔機能強化のための組織改革については、防衛大臣を中心とする政策決定機構の充実策として、形骸化している防衛参事官制度を廃止し、防衛大臣補佐官を設置して防衛政策に見識のある者を政治任用する仕組みを提示したほか、防衛会議の法定化等を打ち出した。その他、政策面での施策として、防衛政策局を拡充し、次長クラス以下へ自衛官を登用することや、運用分野における施策として、運用企画局を廃止の上、作戦運用の実行を統合幕僚長の下に一元化すると共に、統合幕僚監部の副長クラス以下に文官を登用すること、さらに防衛力整備分野における施策として、防衛力整備部門の一元化を図ることなどを提言した。

ウ その後の取組

防衛省は、報告書に示された基本的方向に従い、防衛省における改革を実現するため、防衛大臣を本部長とする防衛省改革本部を設置し、取組を進めている。

2008年8月に開催された第2回防衛省改革本部会議では、防衛省改革会議の報告書を受け、防衛省の抜本的な組織改革に対する防衛省としての受け止め方や、改革の進め方に係る基本的な方針を定めた「防衛省における組織改革に関する基本方針」、及び 具体的な改革の原則・提言に基づく措置や抜本的な組織改革の実現に関する具体的な施策の内容や行程についてまとめた「防衛省改革の実現に向けての実施計画について」を決定した。

また、2009年度政府予算案では、防衛省改革関連として、防衛会議（仮称）の法律上の新設、防衛参事官制度の廃止、防衛大臣補佐官（仮称）（3人以内）の新設、防衛省改革担当審議官及び防衛省改革推進室の新設等が盛り込まれた。

さらに、2008年12月の第3回防衛省改革本部会議で示された「22年度における防衛省組織改革に関する基本的考え方」では、組織改革の目的として、不祥事の再発防止のため、防衛省改革会議報告書で提言された改革の3原則をより確実・効果的に実行するとともに、今日の自衛隊を取り巻く安全保障環境の変化や自衛隊に求められる役割の重要性

にかんがみ、文民統制を確保しつつ、人材を有効活用して自衛隊を積極的・効率的に機能させることができるようにするために行うことを示した。そして、このような目的の下、文官と自衛官との一体感の醸成と協働体制の確立を図りつつ、防衛政策局の機能強化、統合幕僚監部の機能強化、防衛力整備部門の一元化、管理部門及び人事、教育・訓練部門における施策、を行うとしている。

(2) 海上自衛隊特別警備隊における特別警備応用課程学生の死亡事案

2008年9月9日、広島県江田島市に所在する海上自衛隊特別警備隊において、特別警備応用課程学生であった3等海曹(既に学生辞退を申し出、同月11日付で学生を免ぜられる予定)が連続組手を行ったところ、14人目の相手から右フックを受け、その直後に倒れて気を失った。このため、連絡を受けた隊内の医務班が救急車で駆けつけて応急処置を行い、第1術科学校衛生課に搬送したが、同学校衛生課の医官はその後の3等海曹の容体から脳内出血の可能性が高いと判断し、CT撮影が可能な江田島市内の病院に搬送した。検査の結果、頭部の内出血が見られたので、隣市である呉市内の脳神経外科のある病院に救急車で搬送したが、3等海曹は開頭手術ができる状態ではなく、集中治療室で容体監視をしていたところ、9月25日、3等海曹は急性硬膜下血腫のため死亡した。

3等海曹が倒れた日の翌日である9月10日、呉地方総監の命により、呉地方総監部幕僚長以下9名で一般事故調査委員会が設置された。同委員会は特別警備応用課程学生及び教官等、隊員からの聴取等の調査を進め、10月22日付で調査の中間報告を公表した。

この中間報告によると、応用課程の途中辞退者に対する連続組手の実施について、学生の間でも「伝統」であるとの理解が生じた可能性があるとしている。また、格闘訓練自体は特別警備隊員として任務遂行に必要な強靱な体力等を養うために実施されており、厳しい訓練を通じて連帯感を高め、団結を強化することは必要であるとした。しかし今般の事案については、「入校取消が内示されている学生に対してこうした連続組手を行う必要性は認めがたい」として、更なる事案の解明を進めるとともに、改善すべき点の検証の必要性について言及した。

中間報告ではこの他、教育訓練に係る計画や管理が適切になされていなかった可能性についても指摘し、今回の連続組手を監督した2人の教官の格闘指導者としての適格性や参加した学生達の技量について調査の必要性や疑問を呈しているほか、安全上の配慮が確実に訓練計画に反映される仕組みになっていなかったことが指摘された。さらに、海幕や上級司令部である自衛艦隊司令部の監督責任や、連続組手で使用された防具等の器材の妥当性、体育や格闘について医官等の現場待機が定められていなかったことの適切性、そして医官等を含む事案発生後の対応についても今後調査や検証等が必要であるとした。

なお、海上自衛隊警務隊は、3等海曹が倒れた当日である9月9日から捜査を開始しているほか、調査の最終報告は、海上自衛隊警務隊による事件送致の日から遅くとも1か月以内になされる予定である¹。

¹ 2009年12月12日の衆議院安全保障委員会における川内委員の質問に対する渡部防衛省人事教育局長の答弁(『第170回国会衆議院安全保障委員会議録第3号』8頁)。

(3) 田母神前航空幕僚長更迭事案と関連事案

ア 更迭事案の概要

2008年10月31日、田母神航空幕僚長(当時)が「日本は侵略国家であったのか」と題する論文を正規の手続を経ることなく民間企業主催の懸賞論文に応募していたことが明らかとなった。これに対し防衛省は、この論文は、第二次世界大戦をめぐる認識について、いわゆる「村山談話」(1995年8月15日)とは見解を異にしているほか、憲法に関して不適切な部分があり、航空幕僚長という立場にある者が政府見解と異なる意見を公にすることはその職にふさわしくないとして、10月31日付で航空幕僚長の職を解き、航空幕僚監部付(空将)にすることを発令した。そして、既に空将の定年(60歳)に達していたため、11月3日付で定年退職とする措置を講じた。

懲戒処分を行わず定年退職とする措置を講じた理由は、田母神前空幕長は辞任を拒否するとともに懲戒処分の審査手続を辞退する意思がなく、勤務期間を最大限延長した場合の退職となる日(2009年1月21日)までに懲戒手続の完了が困難であると判断するとともに、前空幕長の姿勢を踏まえると空将という航空自衛官の身分を保有させたままにしておくことは好ましくないと判断したことが挙げられている。そして、総合的に勘案した結果、現実的にとり得る最も厳しい措置を講じたとしている。

なお、田母神前空幕長は、懸賞論文の最優秀賞を受賞したが、賞金の受取りは辞退した。他方、退職手当は2008年12月2日に国家公務員退職手当法の規定に基づき支給された。

また、本事案に係る調査報告(以下「調査報告」という。)が同年12月25日の防衛省改革会議に提出された。同報告では、本事案の原因は前空幕長の自覚が不十分であったことであるとし、文民統制の面からも適切ではない重大な事案であると評価した。

イ 関連事案

(ア) 多数の航空自衛官による懸賞論文応募

田母神前空幕長に係る事案が明らかになった後、防衛省はこの懸賞論文への隊員の応募状況について調査を行ったところ、第6航空団(小松)所属の隊員62名を含む97名の航空自衛官が応募していたことが判明した。これは、2008年5月に空幕教育課から全国の各部隊に対し懸賞論文を紹介し、同年6月に再度空幕人事教育部長から各司令官に対し、同趣旨の内容の書簡が送られたことを踏まえたものであるとしている。また、第6航空団では、幹部教育の一環として懸賞論文と同じテーマの論文を課していた。なお調査報告では、本件は社会的影響をもたらす可能性に配慮すべきであったと指摘したが、応募に関する田母神前空幕長の指示はなかったと結論付けた。

(イ) 統合幕僚学校における「歴史観・国家観」講座の妥当性

田母神前空幕長が統合幕僚学校長を勤めていた2003年度から、同校に「歴史観・国家観」に係る講座が開設されたが、講義内容等がバランスを欠くのではないかと指摘が国会の質疑等でなされた。なお、浜田防衛大臣は2008年11月21日の記者会見において、同講座に関連し、いろいろな見方があることを踏まえ、より幅広くバランスの取れた適切な教育

を実施し得るように、講師の選定も含めて見直しを検討したい旨発言した。また、調査報告では、統合幕僚学校の「歴史観・国家観」講座はバランスを欠いたものであったとの認識を示しているが、幹部学校などでは戦史教育がほとんどであり、政府見解と異なる歴史認識を教育している例は確認されなかったとしている。

(ウ) 再発防止策

調査報告では、再発防止策について、職務に関係する意見発表の場合は懸賞論文や私的サークルの刊行物の場合でも届出対象であることを明記すること(届出対象の明確化)、届出や通報は文書で行い、可能な限り具体的な意見内容を併せて提出すること(届出内容の明確化)、届出先となる職務上の上級者を明確に示すこと(届出先の明確化)など、部外への意見発表手続の明確化を図る方針を掲げた。また、このほかの防止策として、高級幹部としての職責の重さに関する自覚の涵養を徹底することや、自衛隊員に対する適切な教育と自己研鑽に係る施策を行うことを挙げている。

ウ その他

防衛省防衛監察本部は、2008年11月11日より監察項目の一つである「法令遵守の意識・態勢」に係る監察の一環として空幕及び第6航空団等に対する定期監察を開始した。

また田母神前空幕長は、以前にも自衛隊内の私的サークルが発行する刊行物に対し、懸賞論文と同様の趣旨が書かれた文章を寄稿していたが、防衛省内局では今般の懸賞論文への投稿が明らかになるまで十分把握していなかったことも明らかになっている。

なお、本事案に関連し、11月4日付で事務次官、官房長及び人事教育局長に対する懲戒処分を実施するとともに、浜田防衛大臣等の給与の返納措置が行われた。また12月25日付で懸賞論文を各部隊に紹介した当時の空幕人事教育部長及び空幕教育課長に対し、注意処分が行われた。

エ 今般の事案に係る論点

今般の事案は、自衛隊員の表現の自由との関係におけるバランスのとり方や、自衛隊の文民統制の実情、幕僚長の任命に係る国会の関与の必要性、自衛隊員に対する歴史教育を含む精神教育の在り方、そして懲戒手続の妥当性等、自衛隊員の内面にわたるような事柄を含め、自衛隊に係る様々な点について議論を呼び起こしている。

2 自衛隊の国際平和協力活動

(1) 国際平和協力活動の現状

ア 補給支援特措法の下での活動とその展望

2001年10月に成立した旧「平成十三年九月十一日のアメリカ合衆国において発生したテロリストによる攻撃等に対応して行われる国際連合憲章の目的達成のための諸外国の活動に対して我が国が実施する措置及び関連する国際連合決議等に基づく人道的措置に関する特別措置法」(旧テロ対策特別措置法)は、3度の期限延長(2003年10月2年延長、2005

年10月1年延長、2006年10月1年延長)を行った後、2007年11月1日をもって失効したため、同法に基づいて活動してきた海上自衛隊による協力支援活動等は、終了することになった。

この事態に対し、政府は、2007年10月、「テロ対策海上阻止活動に対する補給支援活動の実施に関する特別措置法案」(補給支援特措法案)を国会に提出、衆議院では可決されたが、参議院においては2008年1月11日否決されたため、同法案は衆議院にて同日再可決され、成立した。同法に規定する補給支援活動は、自衛隊がテロ対策海上阻止活動に係る任務に従事する艦船に対して実施する給油又は給水に限られており、その期限は1年である。

1月17日に防衛大臣より補給支援活動の実施に関する命令が発出され、補給活動は2月21日から再開され、12月31日までの間の活動の実績は、パキスタン、フランス、ドイツ、カナダ、米国、英国、ニュージーランド及びデンマークに対する艦船用燃料の補給が71回、約13,730kl、パキスタン、ドイツ、カナダ、米国及び英国に対する艦艇搭載ヘリコプター用燃料の補給が10回、約120kl、また、水の補給は、パキスタン及びカナダの艦船に対して行われ、34回、約2,165tとなっている。

補給支援特措法は2009年1月15日に期限となるところ、政府は第170回臨時国会においてその延長を図り法案を提出したが、再び両院の議決が異なったため、12月12日、衆議院の再議決により成立し、補給支援特措法は1年間延長された。なお、補給支援特措法に関連して、民主党・新緑風会・日本から2007年12月21日、「国際的なテロリズムの防止及び根絶のためのアフガニスタン復興支援等に関する特別措置法案」が参議院に提出され、2008年1月11日に参議院を通過したが、衆議院においては10月21日の本会議で否決され、廃案となった。

イ イラク人道復興支援特措法に基づく活動

2003年7月成立した「イラクにおける人道復興支援活動及び安全確保支援活動の実施に関する特別措置法」(イラク人道復興支援特措法)に基づき、自衛隊は、人道復興支援活動(医療、給水、公共施設の復旧・整備等)及び安全確保支援活動(国連加盟国が行うイラク国内の安全と安定を回復する活動に対する輸送・補給支援等)の活動を行うこととなり、2004年3月からサマーワに派遣された陸上自衛隊の部隊とクウェートを拠点とする航空自衛隊のC-130輸送機により、それぞれ医療、給水、公共施設の復旧・整備及び人道復興関連物資等の輸送を実施してきた。

その後、2006年5月のイラク政府発足と、同年6月にサマーワを含むムサンナー県の治安維持権限がイラク治安部隊に移譲されたことを踏まえ、政府は同年6月、陸上自衛隊の部隊を撤収させることを決定し、同部隊は7月25日に帰国を完了した。

他方、航空自衛隊の部隊については、国連や多国籍軍を支援するための空輸支援区域を、バグダッドやエルビルへと拡大し、引き続き人員・物資の輸送、人道復興支援活動等を行ってきたが、2008年11月28日安全保障会議においてその目的が達成したと判断し、同年内に任務を終了させることを決定した。輸送活動は12月12日をもって終了し、撤収要員

を除き、輸送に携わった隊員及び機体は12月23日までに帰国した。活動開始の2004年3月3日から終了の2008年12月12日までの間の輸送実績は、総計821回、物資重量約673tとなっている。

ウ 国際平和協力業務

国際平和協力業務とは、1992年に制定された「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」に基づき、海外で行われる業務のことをいう。

国際平和協力業務のうち自衛隊の部隊等が行う業務は、国連平和維持活動（PKO）と人道的な国際救援活動の2つに大別できる。現在行っている活動としては、国連平和維持活動に対する協力として1996年以来継続しているゴラン高原の国連兵力引き離し監視隊（UNDOF）への部隊と司令部要員の派遣、2007年3月から行っている国連ネパール政治ミッション（UNMIN）への軍事監視要員の派遣及び2008年10月から行っている国連スーダンミッション（UNMIS）への司令部要員の派遣がある。

エ 国際緊急援助活動

国際緊急援助活動とは、「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」に基づき、海外の地域、特に開発途上地域における大規模災害の発生に際し、被災国政府等の要請に応じて、救助活動や医療活動等を実施するものをいう。

最近では、2006年5月に発生したインドネシア・ジャワ島中部における大規模地震に際しての国際緊急援助活動に自衛隊の部隊が派遣された。

(2) 自衛隊海外派遣に関する一般法（恒久法）制定の動き

防衛省・自衛隊は、国際平和協力法、国際緊急援助隊法、テロ対策特別措置法、イラク人道復興支援特別措置法等に基づいて、海外に部隊などを派遣しているが、緊急事態が起こるたびに新規の特措法で対処せざるを得ない自衛隊の海外派遣に関する現行法制度の問題を指摘する声が高まったため、海外派遣を円滑に実施するための一般法（恒久法）制定に関する種々の提言等がなされている。

一般法制定に関する現況について、政府は、「内閣官房を中心に国際平和協力のための自衛隊と文民の活動に関するいわゆる一般法の整備について幅広く検討」を行っているとしている。また、麻生内閣総理大臣は、「日本が迅速かつ効果的に国際平和協力活動を実施していくために望ましい」（2008年10月3日の参議院本会議における答弁）と一般法制定に前向きな姿勢を示している。

一方、政党レベルでは、2006年8月、自由民主党国防部会防衛政策検討小委員会（石破茂委員長（当時））において、国際平和協力に関する一般法の原案として「国際平和協力法案」を策定している。また、2007年12月、民主党が提出した「国際的なテロリズム防止及び根絶のためのアフガニスタン復興支援等に関する特別措置法案」の中でも「安全保障の原則に関する基本的な法制」の早急な整備の必要性が指摘されていた（同法案は2008年10月廃案となった）。

自民、公明両党は2008年5月、与党・国際平和協力の一般法に関するプロジェクトチームを立ち上げ、9回にわたって議論を重ね、6月、中間報告を取りまとめた。中間報告では、PKOや国連決議のある国際平和活動は、わが国にとってふさわしい範囲で参加すること、警護任務を新たな活動にするかどうかは、武器使用権限との関係も併せて引き続き検討すること、従来の政府の憲法解釈を前提にし、活動範囲は「非戦闘地域」に限定すること、自衛隊の派遣は、原則として個別案件ごとに国会の事前承認を必要とすること等が明記された。

3 日米安全保障体制の現状

(1) 米軍再編と在日米軍の兵力構成見直し

ア 在日米軍再編協議

米国は現在、世界的に展開する米軍について、より柔軟性の高い軍の態勢の確立や各統合軍間の縦割りによる弊害の解消などといった原則に基づき、見直しを進めている。

日米間においては、2004年10月の日米外相会談を契機に、在日米軍再編協議を3段階（「共通戦略目標」、「役割・任務・能力」の分担、「兵力態勢の再編」）に分けて行うこととなり、第1段階である、日米両国が追求すべき「共通戦略目標」を、2005年2月の「2+2（日米の外相・防衛相）」会合で確認した。2005年10月の「2+2」会合において、「日米同盟：未来のための変革と再編」が発表された。この文書では、第2段階である米軍と自衛隊の「役割・任務・能力」の分担とともに、沖縄を含む地元の負担を軽減しつつ抑止力を維持するとの観点から、第3段階の「兵力態勢の再編」の一部に関して、在日米軍及び関連する自衛隊の態勢の具体案が「再編に関する勧告」として示された。

兵力態勢の再編の最終的な取りまとめの主な内容は、次のとおりである。

	項目	内容	日程
沖縄	普天間飛行場代替施設	名護市辺野古崎に代替施設を建設。2本のV字型滑走路を設置	2014年までに完成
	普天間飛行場所属KC-130空中給油機	司令部や整備施設を岩国飛行場に移転、ローテーションで鹿屋基地等に展開	
	在沖縄海兵隊	約8,000名の第3海兵機動展開部隊要員とその家族約9,000名のグアムへの移転	2014年までに移転
	土地の返還	普天間飛行場、那覇港湾施設、キャンプ桑江、キャンプ瑞慶覧等の返還を検討	2007年3月までに計画作成、嘉手納以南の返還は、海兵隊のグアム移転完了後
沖縄	キャンプ座間	在日米陸軍司令部の改編	2008米会計年度までに実施（実施済）
		陸上自衛隊中央即応集団司令部の設置	2012年度までに移転
		相模総合補給廠の一部返還	
以外	横田飛行場及び空域	共同統合運用調整所の設置	
		航空自衛隊航空総隊司令部（府中市）及び関連部隊の移転	2010年度に移転
		米軍が管制する横田空域の一部返還	2006年10月までに返還される空域を特定。2008年9月までに返還実施（実施済）

岩国飛行場	厚木飛行場の空母艦載機を移駐	2014年までに完了
	恒常的な空母艦載機離発着訓練施設の選定	2009年7月又はその後の出来るだけ早い時期
米軍嘉手納、三沢、岩国各飛行場の訓練	航空自衛隊千歳、三沢、百里、小松、築城、新田原各基地の移転訓練に参加	2007年度からの共同訓練に関する年間計画を作成。必要に応じ2006年度の補足的計画が作成され得る(実施済)
	弾道ミサイル防衛用移動式レーダー(Xバンドレーダー)を航空自衛隊車力分屯基地に配備	2006年夏までに必要な措置や米側負担による施設改修を実施(実施済)

2006年4月、在日米軍再編問題の最大の課題ともいえる普天間飛行場の移設問題について、政府と受入先の名護市との間で、「普天間飛行場代替施設の建設に係る基本合意書」が締結された。これらを受けて、同年5月1日に「2+2」が開催され、日米両政府は在日米軍の再編についての最終合意に達し、その内容と実施日程を定めた「再編実施のための日米のロードマップ」を発表した。この最終取りまとめでは在日米軍再編に要する費用総額は明示されなかったものの、在沖縄海兵隊のグアム移転に要する費用については、施設及びインフラの整備費算定額102.7億ドルのうち、60.9億ドル(司令部庁舎、家族住宅、電力・上下水道等)を日本側が負担するとした同年4月の日米防衛相会談の合意が確認された。

次いで、政府は2006年5月に、「在日米軍の兵力構成見直し等に関する政府の取組について」を閣議決定して、在日米軍再編に関する措置を政府としての確かつ迅速に実施していくこと等を明らかにした。同年8月には、同閣議決定に基づき、普天間飛行場代替施設の具体的な建設計画、安全・環境対策及び地域振興について、政府、沖縄県及び関係地方公共団体の間で協議を行うため、「普天間飛行場の移設に係る措置に関する協議会」が設置された。しかしながら、同協議会の場等において、地元側は、日米が合意した代替施設建設予定地を沖合に移動する修正を求め、政府側は日米合意案の原則を崩さない姿勢を示し、妥協の見通しは立っていない。

イ 駐留軍等の再編の円滑な実施に関する特別措置法

抑止力を維持しつつ地元の負担を軽減するとの方針の下、在日米軍の再編を促進するための法整備として、10年間の時限立法「駐留軍等の再編の円滑な実施に関する特別措置法」が2007年5月に成立した。

その骨子は、再編関連特定周辺市町村に係る措置(再編により地元住民の負担が増加する再編関連特定防衛施設の周辺市町村に対する新たな交付金の交付) 再編関連振興特別地域に係る措置(当該地域の振興を図るため再編関連振興特別地域整備計画に基づく事業に要する経費に係る国の負担・補助割合の特例等) 在沖縄米海兵隊のグアム移転を促進するため必要となる国際協力銀行の業務の特例、及び 駐留軍等労働者に係る措置、となっている。

再編関連特定周辺市町村に対する交付金の交付や国の負担・補助割合の特例等の対象となる再編関連振興特別地域整備計画に基づく事業の詳細は、政令等で定められている。

再編関連特定防衛施設及び再編関連特定周辺市町村は、2007年10月から防衛大臣により順次指定され、2008年10月28日、予定されていた39市町村すべての指定を終えた。

(2) 在日米軍駐留に係る諸問題

ア 日米地位協定とその見直し問題

日米地位協定は、我が国が米軍に日本国内の施設・区域を提供することを定めた日米安全保障条約第6条に基づき、我が国に駐留する米軍による我が国における施設・区域の使用と我が国における米軍の地位について規定したものであるが、1960年に安保条約とともに発効して以来、改定は行われていない。

この日米地位協定は、その内容について当初より批判があったが、特に1995年に沖縄県で発生した在沖米海兵隊員等による少女暴行事件以降、見直し（改正）を求める声が強くなった。このような状況に対し、政府は、日米地位協定そのものの見直しではなく、その運用改善について、米側と協議し、殺人又は強姦という凶悪な犯罪の特定の場合に被疑者の起訴前の拘禁の移転について好意的な考慮を払うことなどを内容とする「刑事裁判手続に係る日米合同委員会合意」を取り決めた。これ以降一貫して、政府は、協定そのものの見直しではなく、その時々の問題について運用の改善により機敏に対応していくことが合理的であるとの認識から、逐次米側と協議し、運用の改善を行ってきた。

しかしながら、刑事裁判手続についての運用改善が依然不十分であるとして、日米地位協定そのものの見直しを求める声が強い。また、米軍施設・区域をめぐる環境問題について、環境保全条項の新設や環境問題に関連する条項の見直しを求める声も寄せられている。このため協定全般にわたり見直しを求める要望が、沖縄県のみならず、本土の地方公共団体からもなされている。

イ 在日米軍駐留経費負担問題と特別協定

我が国は、日米地位協定第24条により、駐留米軍に対して負担をかけることなく、施設・区域を提供する義務を負っている。このため、国有地の提供を行い、公有・私有地の借料等を負担してきた。また、同協定の範囲内であるとして、1978年度から、駐留軍労働者の労務費の一部（福利費等）の負担を開始し、翌1979年度以降、在日米軍の施設・区域内に隊舎や家族住宅の建設を行っている。1987年度からは、特別協定を締結して、駐留軍労働者の基本給等や訓練移転費、光熱水料等の負担を行っている。（1978年度以降の経費負担に対して、「思いやり予算」という呼称が用いられることがある。）上記経費負担に加え、政府は、在日米軍施設・区域の周辺地域における生活環境などの整備のための措置や駐留軍労働者の離職者対策等も行っている。また、米軍施設・区域が所在する市町村に対して、固定資産税の代替である基地交付金などを交付している。

政府は、2007年12月、2008年度以降を対象とする新たな特別協定に関し、ほぼ現状維持で米側と基本合意するとともに、日米地位協定の範囲内として負担している労務費の一部について、駐留軍等労働者が組織する全駐留軍労働組合と交渉を行い、同月、退職手当を国家公務員の水準に引き下げることなどで合意した。

政府は、2008年1月に日米両国が署名した2008年度から2010年度までを対象期間とする特別協定を第169回国会に提出したが、福利厚生施設に勤務する労働者の給与まで労務費の負担に含まれることなどについて、野党の理解が得られず、野党が多数を占める参議院で不承認となった。その後、両院協議会を経て、憲法の規定に基づく衆議院議決の優先原則によって、同年4月、同特別協定は国会承認された。

4 弾道ミサイル防衛（BMD）システムの整備

2003年12月の閣議決定に基づき、我が国で進められているBMDシステムは、飛来する弾道ミサイルを イージス艦装備の迎撃ミサイルSM-3によりミッドコース（大気圏外飛行）段階において、また、ペトリオット・システムPAC-3によりターミナル（大気圏再突入から着弾まで）段階において、それぞれ迎撃する多層的なウェポンシステムである。そしてこれに、飛来する弾道ミサイルを探知・追尾するセンサーや指揮統制・通信システムを加えて全体のシステムが構成されている。

我が国が導入するBMDシステムの能力に関し、米国でのイージス艦による迎撃試験が11回中9回成功していること、及びPAC-3について、2003年の米国等によるイラクへの武力行使の際にすべての弾道ミサイルの迎撃に成功したとの発表が米国政府よりなされたこと等を理由として、政府は、当該システムの技術的信頼性は高く、我が国の領域に飛来する弾道ミサイルの迎撃に成功する確率は、相当に高いものと考えたと説明している。

今後の整備計画としては、2011年度をもってBMD機能を付加したイージス艦を4隻、PAC-3を16個FU²、センサーについては現有の地上配備型レーダーFPS³-3の能力向上型を7基、新たに整備を開始したFPS-5を4基整備し、これらを指揮・通信システムで接続したシステムを構築することを当面の目標としている。（次頁「当面のBMDシステム整備計画」参照）

この整備計画の一部は、2006年7月の北朝鮮によるミサイル発射を受けて前倒しされ、現在までに、PAC-3については航空自衛隊第1高射群の各高射隊（入間、習志野、武山、霞ヶ浦）及び浜松基地への配備を完了し、SM-3については搭載イージス艦「こんごう」及び「ちょうかい」の改修整備を完了した。

我が国は、2007年12月、ハワイ・カウアイ島沖において護衛艦「こんごう」のSM-3ミサイル発射試験を、2008年9月には、米ニューメキシコ州においてPAC-3発射試験を実施し、それぞれ模擬ミサイルの迎撃に成功した。しかし、2008年11月、ハワイ・カウアイ島沖において護衛艦「ちょうかい」が実施したSM-3ミサイル発射試験については、模擬ミサイルの迎撃に失敗した。防衛省によれば、標的発射後、「ちょうかい」は標的を探知・追尾してSM-3ミサイルを発射し、大気圏外に誘導するまでシステムは正常に作動していたが、最後の段階で迎撃ミサイルの弾頭が標的に当たらなかったということである。これを受けて防衛大臣は、今後日米で原因の特定について調査し、適切な処置を講じたいと述べ、また、引き続きBMDシステムの整備に努めることを明らかにした。

² fire unit 対空射撃部隊の最小射撃単位

³ 弾道ミサイルの探知・追尾を可能とする警戒管制レーダーで、1999年より開発が重ねられている。

また、これとは別に、将来的な迎撃ミサイルの能力向上を念頭に置いた日米共同技術研究を1999年度から開始しており、その成果を活用した能力向上型迎撃ミサイルの共同開発が2006年6月に日米間で正式に合意された。

BMD関連経費としては、平成21年度予算案では運用基盤の充実・強化を図る等のため、約1,112億円が計上されている。

当面のBMDシステム整備計画（平成20年8月現在）

事業			配備完了（予定）年度	
ウェポン	イージス艦能力向上	1隻目	こんごう（佐世保）	2007年度
		2隻目	ちょうかい（佐世保）	2008年度
		3隻目	みょうこう（舞鶴）	2009年度
		4隻目	きりしま（横須賀）	2010年度
	ペトリオットシステム能力向上（PAC-3）	4個FU	第1高射群（入間）	2007年度
		4個FU	高射教導隊、第2術科学校（浜松）	2008年度
		4個FU	第4高射群（岐阜）	2009年度
		4個FU	第2高射群（春日）	2010年度
		1個FU	定期修理予備用	2011年度
		1個FU	定期修理予備用	2012年度
センサー	FPS-5の整備	1号機	下甕島	2008年度
		2号機	佐渡	2009年度
		3号機	大湊	2010年度
		4号機	与座岳	2011年度
	FPS-3改能力向上	3式	加茂、笠取山、背振山	2008年度
		4式	当別、大滝根山、輪島、経ヶ岬	2009年度
指揮統制・通信	自動警戒管制システムの改修	システム設計、基本設計・製造等（BMDシステムとの接続）		2008年度
		FPS-5等との接続		2009年度
		TRY-2等との接続		2010年度
		適合化改修		2011年度

（防衛省資料を基に作成）

5 その他

(1) ソマリア周辺海域における海賊問題

ア ソマリア周辺海域における海賊問題の現状

海賊事案の発生件数は世界的には減少傾向にあるが、ソマリア周辺海域（ソマリア沖・アデン湾・紅海）では増加傾向にあり、国際商業会議所国際海事局（IMB）の資料によれば、同海域における海賊事案の発生件数は、2003年21件、2004年10件、2005年45件、2006年20件、2007年44件、2008年は9月末までで63件となっている。近年では、「ゴールデン・ノリ」（2007年10月）、「高山」（2008年4月）、「ケムスター・ムーン」（2008年7月）、「AIZU」（2008年8月）など日本関係船舶に対する襲撃も相次いでおり、同海域を重要な航路としている我が国にとっても大きな脅威となっている。また、2008年11月にケニア沖で発生した大型石油タンカー「シリウス・スター」の乗っ取りのように、ソ

マリア沖南方での襲撃の事例の増加もみられる。

同海域において海賊事案が多発している原因には、貧困問題や治安機関の取締能力不足等を挙げることができ、特に、ソマリアには中央政府が存在せず、法執行・司法機関が機能していないことが大きな要因だと指摘されている。また、同海域における海賊の特徴としては、母船の使用によって沖合にまで進出する広い活動範囲、機関銃やロケット砲等の重火器の使用、船舶の乗っ取り後、船会社等に対して多額の身代金を要求するケースが多いことなどがある。

イ 海賊問題に対する国際社会の対応

海賊問題は、世界全体の社会の安定と経済の発展に大きな脅威となっている。国連海洋法条約は、公海上における海賊行為について、海賊船舶の船籍にかかわらずすべての国が軍艦その他の政府公船による取締りを認めており、国際社会において様々な取組が行われている。

2008年6月には、ソマリア沖での海賊事案の増加を受け、国連安保理がソマリア沖の海賊・武装強盗行為対策に関する決議第1816号を全会一致で採択した。同決議は、海賊・武装強盗対策のためにソマリア暫定政府に協力する各国に対しソマリア領海及びソマリア沖公海において「あらゆる必要な措置を用いる」ことを認めること等を内容としている。また、同年10月には、決議第1816号等の実施を各国等に促すための国連安保理決議第1838号を全会一致で採択した。決議第1816号によるソマリア領海等における必要な措置の承認は当初6か月間であったが、同年12月2日に採択された決議第1846号により1年間延長された。なお、我が国もこれら3つの決議の共同提案国に加わっている。さらに12月16日には、決議1851号が採択され、必要な措置をとることができる範囲が「ソマリア領土内」にまで拡大された。

これら決議を受けて、現在、インド洋で海上阻止活動を行っている第150合同任務部隊（CTF-150）が2008年8月22日にアデン湾に設置した海上安全パトロールエリア（MSPA）において、EU及び米国等のNATO諸国やインド、ロシア、中国などが哨戒活動等の海賊対策に当たっている。さらに、EUは世界食料計画（WFP）のソマリア向け援助物資の輸送船の護衛も行っている。

ウ 海賊対策のための自衛隊派遣に関する議論

ソマリア沖・アデン湾周辺海域への海賊対策のための自衛隊の派遣の可否等が国会の議論でも取り上げられた。この議論では、自衛隊法第82条の海上警備行動の枠組みを用い、ソマリア沖・アデン湾へ海上自衛隊の護衛艦を派遣することについての政府の見解が問われ、政府は、海上警備行動の発令に地理的な制約はないとし、政府全体として、海賊対策の在り方、部隊運用上の課題、そしてまた諸外国や関係国際機関との協力の在り方等々の様々な点を十分検討することが必要との認識を示した。また、固定翼哨戒機P-3Cの派遣等による警戒監視活動についても取り上げられ、政府は、こちらも十分な検討が必要である旨の答弁を行っている。

一方、政府内では、総合海洋政策本部の下、関係府省が、自衛隊の活用を含めた海賊対策の在り方について、法制面の整備を含め所要の検討を進めている。また、同年11月以降、超党派の国会議員による新法制定の検討の動向も報道されている。仮に海賊対策のために自衛隊を派遣する場合、派遣の根拠法(自衛隊法第82条の海上警備行動の枠組によるのか新法を制定するのか)、自衛隊の活動内容、自衛官の武器使用基準等が問題となる。また、公海上で他国による海賊行為を取り締まるためには、自衛官に対する海賊逮捕や海賊船舶拿捕の権限の付与、海賊行為に対する処罰規定の整備といった検討課題が生じる。さらには、諸外国・国際機関との協力の在り方についても検討を行う必要がある。

(2) 新戦闘機(FX)機種選定

防衛省(当時防衛庁)は、「現中期防衛力整備(平成17年度～平成21年度)」において、老朽化する戦闘機・F-4EJ改の後継機として新戦闘機(FX)を7機整備することとしており、FXの導入費用を現中期防の最終年度である平成21年度予算概算要求に盛り込む方針だったが、その機種選定が難航しているため、これを見送った。

現在、FXの候補として名前が挙がっているのは、F-22A(米)、F-15FX(米)、F/A-18E/F(米)、F-35JSF(米英等)、ユーロファイター・タイフーン(英独伊西)、ラファール(仏)の6機種であり、このうち最強といわれているのが、高いステルス性や超音速巡航能力を備えた、現在実用化されている唯一の第5世代戦闘機のF-22Aである。ロッキード・マーチン社は、第5世代戦闘機の要素として、超低被探知性=高いステルス性、戦闘機としての性能=高い敏捷性と超音速巡航能力、統合化された電子機器=戦場の現実的なイメージを得られるもの、高い運用維持性、の4つの特徴を兼ね備えたものだと定義している。

防衛省は、中国が近年戦闘機の近代化を急速に進めており、東アジアの安全保障情勢が不安定化しつつある状況を踏まえ、F-22Aを最有力候補に、早期にFXを導入したい考えだったが、機種選定に必要なF-22Aの情報を米国より得るに至っていない。これは、最先端技術の移転を懸念する米下院が、1998米会計年度国防歳出予算にF-22の輸出禁止条項(オベイ条項)を付加し、現在まで継続されているためである。他方、米国は2011年末でF-22Aの生産(調達数量183機)を終了する予定である。

昨年7月、米国上院軍事委員会では、新たに指名されたドレイン空軍長官とシュワルツ空軍参謀長がF-22Aの追加導入に言及しており、追加導入されることになれば生産は継続されることとなるが、その判断は次期オバマ政権に委ねられている。また、日本への輸出禁止措置については、米国内でも撤廃を求める意見もあるが、次期政権がF-22Aの生産継続を断念すれば、日本輸出の可能性もほぼなくなるため、予断を許さない状況である。

このような状況から、防衛省はFXの整備を平成22年度以降の次期中期防に先送りし、代替措置としてF-4EJ改の運用スケジュールを見直すとともに、次期中期防に盛り込む予定だったF-15の近代化改修の前倒しが不可欠と判断し、平成21年度予算案に同改修22機分を盛り込んでいる。

(3) クラスター弾の規制問題

クラスター弾とは、内蔵する子弹を空中で広範囲に散布する仕組みの爆弾などを指し、多数の子弹により広い範囲を迅速に制圧することが可能であるとされる一方、不発となった子弹が放置されることによって、紛争終了後も民間人に被害を与えることが問題視されてきた。

2008年5月のダブリン会議において、一部の例外を除きクラスター弾の使用・開発・生産・移譲等を即時全面的に禁止すること等を盛り込んだ条約案が全会一致で採択されるに至った。同年12月にはオスロで署名式が開催され、我が国を含む94か国が署名を行った。同条約は30か国の批准の後、約半年で発効されることとなっており、2009年中にも発効する見通しであるが、クラスター弾の主要生産国・保有国である米国、中国、ロシアなどは条約に参加していない。

我が国では自衛隊が4種類のクラスター弾を保有しており、すべてが規制対象となる。我が国が同条約を批准し、効力が発生した場合、すべてのクラスター弾を即時運用停止し、原則8年以内に廃棄する義務を負うことになることから、現在廃棄方法や精密誘導型の装備の導入といった代替手段の検討を進めており、また、クラスター弾の所持や使用を禁止する国内法についても法案の国会提出が検討されている。

第171回国会提出予定法律案の概要

1 防衛省設置法等の一部を改正する法律案（予算関連）

防衛省の所掌事務をより適切に遂行する体制を整備するため、自衛官の定数及び即応予備自衛官の員数の変更、防衛参事官の廃止、防衛大臣補佐官（仮称）及び防衛会議（仮称）の設置、防衛大学校等における研究の位置付けの明確化、陸上自衛隊の学校の生徒（仮称）及び自衛官候補生（仮称）の身分の新設、自衛官の勤務延長及び再任用に係る期間の伸長、第15旅団（仮称）の新編等の措置を講ずる。

2 自衛隊法の一部を改正する法律案（仮称）（検討中）

自衛隊員について能力・実績に基づく人事管理の徹底を図るとともに、退職管理の適正化等を図るため、一般職の国家公務員の例に準じ、所要の措置を講ずる。

内容についての問い合わせ先 安全保障調査室 網井首席調査員（内線 3430）

国家基本政策委員会

国家基本政策調査室

所管事項の動向

1 国家基本政策委員会設置の経緯及び合同審査会（党首討論）の概要

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、政府委員制度の廃止、副大臣及び大臣政務官の設置、国家基本政策委員会の設置の3点を主要な内容とするものである。

このうち、の政府委員制度の廃止については、長年、国会改革の課題として論じられてきたテーマであり、従来の国会審議では、国務大臣を補佐する立場である政府委員に対する質疑が中心になりがちで、このことが本来議員同士の政策論議の場であるべき国会審議を形骸化させているとの批判が強まっていたということ、また、の副大臣及び大臣政務官の設置についても、政府委員を排除して議員同士の議論を活発化する手段として、あるいは、行政府に対する政治主導を確立する方策の一つとしてその制度の導入が検討されていたという背景があった。の国家基本政策委員会の設置については、従来からの議論の積み重ねがあったわけではなく、平成11年5月に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のクエスチョンタイムを視察し、そこにおいて政治家同士の議論が活発に行われている実情を見聞したことが契機となって、我が国においても、これにならった与野党間の党首討論を実施することとし、その受皿として衆参両院にそれぞれ常任委員会として国家基本政策委員会を設置することになったものである。

常任委員会は、その部門に属する議案（決議案を含む。）請願等を審査する（国会法第41条第1項）とともに、会期中に限り議長の承認を得てその所管に属する事項につき、国政に関する調査をすることができる（衆議院規則第94条第1項）とされている。

国家基本政策委員会は、常任委員会の一つであり（国会法第41条第2項）委員の員数及びその所管は、それぞれ「30人」「国家の基本政策に関する事項」とされている（衆議院規則第92条）。

したがって、国家基本政策委員会は、法規上は、衆議院単独で議案等の審査及び国政調査を行うことができるのであるが、実際上は、会派間の合意（平成11年6月14日 自民、民主、明改、自由）により、いわゆる党首討論（与党党首である内閣総理大臣と野党党首との討議）を行う場として、専ら衆参両院の国家基本政策委員会合同審査会（国会法第44条）の形式で開会されている。

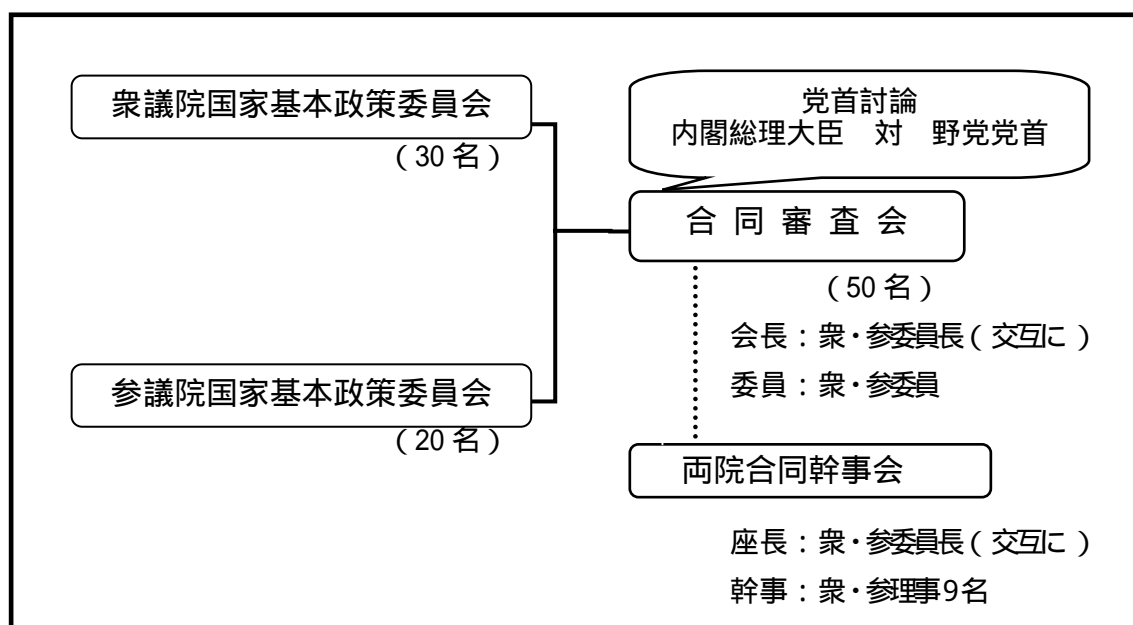
「党首討論」をどのような場で行うかということについては、制度導入の際に政党間に

において協議が行われたが、我が国の本会議では議事手続上の制約があるとともに、議場の形式からもふさわしくないこと、また、衆参合同の場で行うことが求められ、それに対応するには現行制度上衆参の常任委員会による合同審査会の形態しかないということからこれを利用することになったものである。

* 合同審査会とは

二院制の下では、衆参両院の委員会はそれぞれ独立して活動するのが原則となっているが、委員会審査の過程において両院の常任委員会が相寄り集まって意思の疎通を図ることに意味があるということで設けられた制度である。

2 「党首討論」の仕組み



(1) 「党首討論」の開会形態

我が国の「党首討論」は衆参両院の国家基本政策委員会の合同審査会の形式で開会されている。会期冒頭に衆参両院の委員会で合同審査会の決議を行い、両院合同幹事会で「党首討論」の開会日時や運営について協議をする。

(2) 運営基準の策定

「党首討論」の具体的運営方法については、国会審議活性化法の制定後においても各党間で継続的に協議が続けられた。

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から議員がロンドンにそれぞれ派遣され、クエスチョンタイムを始めとする議会制度の実情調査が行われた。

また、本制度の実施に先立ち、第146回国会において、予算委員会合同審査会の場で、試

行的に2回にわたって「党首討論」が行われた。

それらを踏まえ、衆参の各党代表者による「新制度に関する両院合同協議会」において協議が進められた結果、平成12年1月に「国家基本政策委員会等の運用等、国会審議のあり方に関する申合せ」が行われ、衆参・与野党国会対策委員長会談で確認（自民、民主、明改、自由の4党合意）された。

さらに、この政党間申合せを国会の正規の機関として確認し国家基本政策委員会のルールとする必要があったことから、合同審査会の運営についての協議機関として設置された両院合同幹事会において、平成12年2月16日、「国家基本政策委員会合同審査会の運営についての申合せ」（以下「運営申合せ」という。）が決定された。

(3) 運営申合せの概要

ア 野党党首

総理と討議を行う野党党首の基準は、「衆議院又は参議院において所属議員10名以上を有する野党会派」の党首であることとされている。

この基準については、制度発足当初は、民主、共産、社民の三会派が満たしていたが、現在は民主党だけになっており、少数会派からは基準の見直し・弾力的運用等が求められている。

会派別所属議員数（平成21年1月5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	304	民主党・新緑風会・国民新・日本	118
民主党・無所属クラブ	113	自由民主党	82
公明党	31	公明党	21
日本共産党	9	日本共産党	7
社会民主党・市民連合	7	社会民主党・護憲連合	5
国民新党・大地・無所属の会	7	改革クラブ	4
無所属	8	各派に属しない議員	5
欠員	1	欠員	0
計	480	計	242

イ 討議内容

合同審査会においては、総理と野党党首との直接対面方式（参考資料参照）での討議を行う。討議内容は、当該内閣の基本政策と各党の基本政策及び時々的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査する委員会にふさわしい内容のものとする。

ウ 開会日時

合同審査会は、開会中、原則として週1回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。

* 「党首討論」開催時間の変更

「党首討論」の開会回数及び開催時間が少なすぎるとの指摘があり、両院合同幹事会において協議の結果、「運営申合せを遵守しながら、与野党とも誠意を持って開会回数が増えるよう努力する」「開催時間を、40分から45分に変更する」ことで合意された（平成15年2月7日）。

エ 会長

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。

「毎会期、初回の会長は、衆議院の委員長とする」との申合せは平成15年2月の見直しによって削除された。

オ 開会場所

衆参の第一委員（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。

カ 両院合同幹事会

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9名（当初は11名）の幹事により構成する。

キ 配分時間

45分間（当初は40分間）の各党時間配分については、野党間で調整する。

ク 発言通告

野党党首は、発言の項目・要旨等を示して、原則として開会日の前々日正午までに通告する。

ケ 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。

3 日英の制度比較

我が国の党首討論は、前述のようにイギリス議会のクエスチョンタイムを参考にして導入されたものであるが、両者の間には、制度上及び運営上の様々な相違点がある。

* (参考) イギリス議会のクエスチョンタイム

イギリス議会には、議員が政策課題や時事問題について政府に対し情報の開示や説明を求める手段として、口頭質問、緊急質問及び書面質問の3種類の質問制度が設けられている。クエスチョンタイムとは、このうち、本会議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、下院において月曜から木曜までの本会議の冒頭に行われており、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っている。中でもクエスチョンタイムのうち「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(1997年～2003年は午後3時)から30分間行われるもので、その時々の方政策課題について野党党首を含めた与野党議員と首相との間で討論が展開されている。

首相質問において質問ができる者は次のとおりであるが、特に野党党首には優先的に質問の機会が保証され、さらに首相は質問内容に関係なく、この場で重要な政策を表明することもあることなどから、首相質問は与野党党首間討論の意味合いも持っているといえる。

日英の制度比較

	日本の党首討論	イギリスの首相質問
実施形態	国家基本政策委員会合同審査会(討議)	下院本会議(口頭質問)
議事整理	会長(衆・参の国家基本政策委員長が交代で務める。)	下院議長
日時	毎週水曜日午後3時から45分間(ただし、総理が本会議又は予算委員会等に出席する週には開会しない。)	毎週水曜日正午から30分間(毎週必ず開会する。)
討議者	内閣総理大臣と野党党首	首相と 抽選で選ばれた20名の下院議員(実際に質問できるのは10名程度) 議長に指名された者 野党党首

4 第170回国会における党首討論

第170回国会では、9月24日に福田内閣が総辞職し、麻生内閣が発足した。麻生総理と小沢民主党代表による最初の党首討論(国家基本政策委員会合同審査会)は、平成20年11月28日に行われた。第170回国会における党首討論は、この1回のみであった。

党首討論においては、麻生総理が、秋以降急速に悪化している経済状況を踏まえ、解散・総選挙よりも景気対策を優先する「政局よりは政策」との立場をとっていることから、経済対策のための平成20年度第二次補正予算の提出時期と解散・総選挙の実施等について討議が行われた。

小沢民主党代表からは、「総理は、年末へかけての国民生活の安定のために、選挙よりは景気対策だ、経済対策だといひ続け、10月30日に経済対策を発表し、二次補正を提案していくとの趣旨の発言もたびたびしていながら、今国会には提出しないというのは、筋道の通らない、国民に対する背信行為である。なぜ、平成20年度第二次補正予算を、今国会に提出しないのか、第二次補正予算を来年に先送りするなら、今直ちに解散・総選挙を行い国民の審判を仰げばいいのではないか」との趣旨の発言があった。これに対し、麻生総理からは、「二次補正は3月の決算対策、いわゆる資金繰りのためのものであり、かつ、法人税等の減額がどれくらいになるかを見きわめなければならない。また、金融機能強化法が通るか通らないかによってまた違って来る。そういった全体像をきちんとした上で、二次補正をお見せする。加えて、景気を考えるのであれば、平成21年度の本予算が一番肝心なものになる。したがって、1月早々に通常国会を早目に開催し、国民に安心を持っていただくための本予算も含めて提出する。解散については、世界経済が、百年に一度と言われるほどの、金融災害というような言葉が使われるほどの大きな問題になり、世界じゅうその対応に必死になっている中で、政治空白をつくるというような状況にはない」との趣旨の発言があった。

5 第171回国会における主な論点

(1) 経済対策・雇用対策

平成20年12月15日に発表された日銀短観において、大企業・製造業の業況判断指数（DI）が過去2番目の下落幅となるなど大幅に悪化し、12月22日の政府の月例経済報告では、景気の基調判断をほぼ7年ぶりに「悪化」へと引き下げるなど、現下の経済情勢は依然として非常に厳しい状況にあることから、第171回国会においても経済対策が重要なテーマとなることが予想される。特に、政府・与党の経済対策に盛り込まれた約2兆円の定額給付金については、家計への緊急支援であり、消費拡大の経済効果もあるとする政府・与党に対し、野党側は、バラマキで効果が乏しいなどとして否定的であり、定額給付金の是非が問われることとなろう。

また、雇用情勢が急速に悪化しており、雇用対策が大きな論点になると思われる。政府は、平成20年12月19日に、雇用機会の創出のための基金創出や雇用保険料の引下げと給付の見直しなどの雇用対策が盛り込まれた「生活防衛のための緊急対策」を決定した。他方、民主党、社民党、国民新党の野党3党は、平成20年12月15日、共同で緊急雇用対策関連4法案を参議院に提出した（12月19日参議院可決、12月24日衆議院否決）。厚生労働省による調査「非正規労働者の雇止め等の状況について（12月報告）」では、平成20年10月から21年3月までに雇止め等により失業する非正規労働者は8万5千人にまで拡大するとされており、早急な対応が望まれている。

(2) 社会保障

社会保障の問題も、予想される論点の一つである。政府の社会保障国民会議が平成20年11月4日に取りまとめた最終報告において、「今日の社会保障制度は、少子化対策への取組の遅れ、高齢化の一層の進行、医療・介護サービス提供体制の劣化、セイフティネット機能の低下、制度への信頼の低下等の様々な課題に直面している」とされているように、社会保障においては大胆な制度改革が不可避な状況となっており、年金制度や高齢者医療制度の在り方などについて、与野党双方から様々な提案がなされている。

また、社会保障の改革においては、給付と負担の在り方、すなわち財源をどうするかについても議論が必要となる。とりわけ、消費税の位置付けが問われることとなろう。政府が平成20年12月24日に閣議決定した「持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた『中期プログラム』」においては、「社会保障安定財源については、給付に見合った負担という視点及び国民が広く受益する社会保障の費用をあらゆる世代が広く公平に分かち合う観点から、消費税を主要な財源として確保する」とされ、なおかつ、「消費税を含む税制抜本改革を2011年度より実施できるよう、必要な法制上の措置をあらかじめ講じることとされている。

6 「党首討論」の開会状況

(1) 開会状況等

最近1年間の党首討論(合同審査会)は、第169回国会では平成20年4月9日(参議院)第170回国会では平成20年11月28日(衆議院)の計2回開会されている。

第170回国会までの「党首討論」の開会状況をまとめたものは以下のとおりである。

平成	国会回次	会期日数	定例日数	開会回数	年間開会回数
12年	147回(常会)	135	19	6	8
	148回(特別会)	3	1	0	
	149回(臨時会)	13	2	0	
	150回(臨時会)	72	10	2	
13年	151回(常会)	150	22	5	7
	152回(臨時会)	4	1	0	
	153回(臨時会)	72	10	2	
14年	154回(常会)	192	28	3	5
	155回(臨時会)	57	8	2	
15年	156回(常会)	190	27	5	6
	157回(臨時会)	15	2	1	
	158回(特別会)	9	2	0	
16年	159回(常会)	150	20	2	5
	160回(臨時会)	8	1	0	
	161回(臨時会)	53	7	3	
17年	162回(常会)	200	27	3	5
	163回(特別会)	42	6	2	

18年	164回(常会)	150	20	2	4
	165回(臨時会)	85	12	2	
19年	166回(常会)	162	22	2	2
	167回(臨時会)	4	1	0	
20年	168回(臨時会)	113	16	0	3
		15	2	1 ¹	
	169回(常会)	156	22	1	
	170回(臨時会)	93	14	1	

1 第168回国会の会期は平成19年9月10日～平成20年1月15日。党首討論の開催日は平成20年1月9日のみ

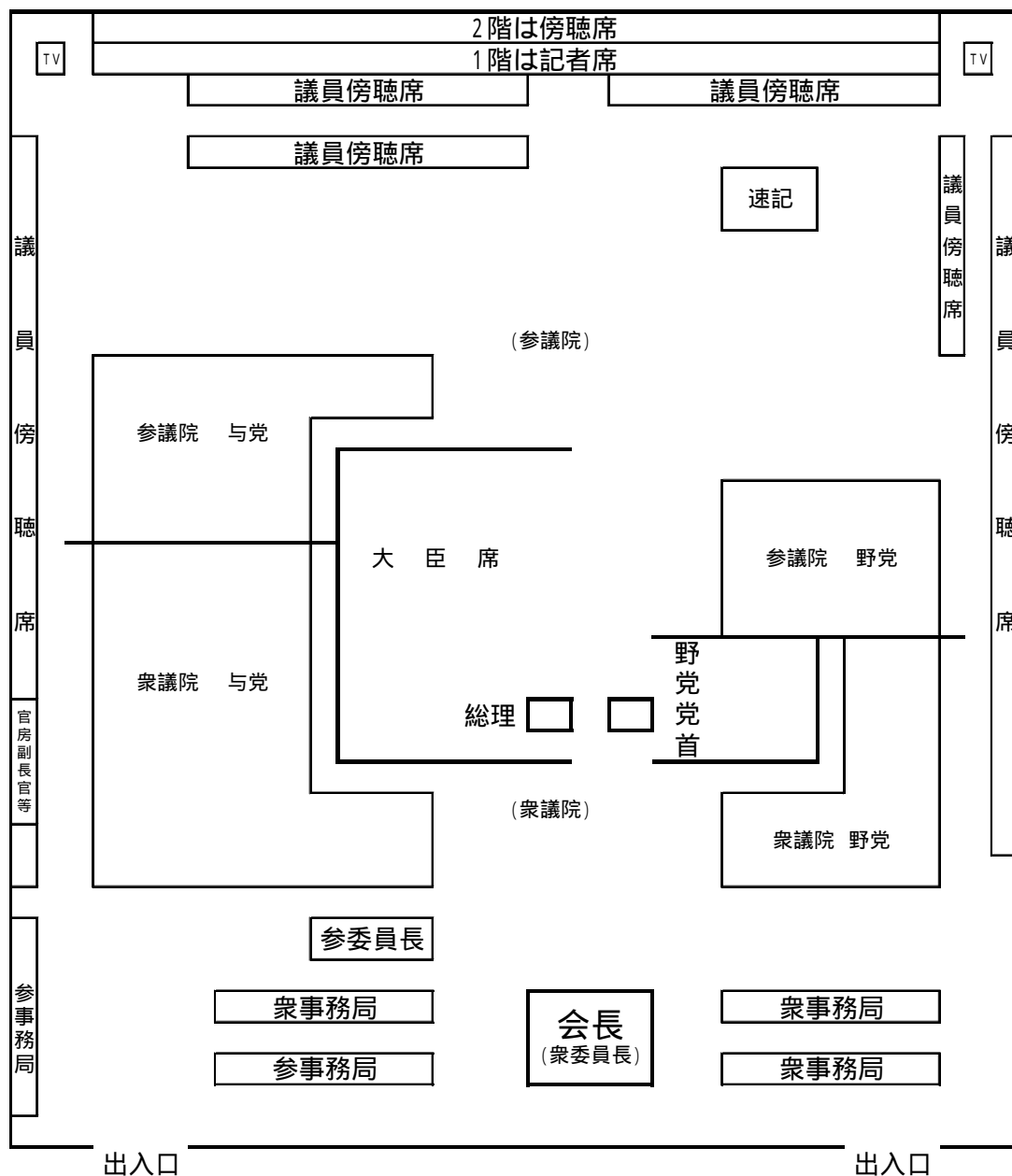
(2) 討議内容

国家基本政策委員会の所管事項は「国家の基本政策に関する事項」であることから、党首討論のテーマは、国の政策すべてを網羅しており、非常に広範囲にわたっている。

最近の第169回国会から第170回国会までの討議内容を分野別にまとめたものは、以下のとおりである。

討議内容	年月日	討議者
1 国会関係		
解散総選挙を行い、国民から支持を得て、政策を実行する必要性	第170回 20.11.28	小沢民主党代表と 麻生内閣総理大臣
内閣総理大臣としての発言について、十分に責任を持ち、自分の信念を貫く必要性	同上	同上
2 行財政改革関係		
(1) 行政改革		
財務省出身者の日銀総裁ポストへの天下りが既得権益化している状況を是正する必要性	第169回 20.4.9	小沢民主党代表と 福田内閣総理大臣
(2) 道路特定財源		
暫定税率失効により生じる2.6兆円の道路特定財源を減税して国民に還元する必要性	第169回 20.4.9	小沢民主党代表と 福田内閣総理大臣
福田内閣総理大臣が発表した道路特定財源の一般財源化の方針と政府及び与党との関係	同上	同上
道路特定財源の財政運営と地方公共団体の行政自律性に対する認識	同上	同上
3 外交・安保関係		
日中関係		
「チベットの人權問題」に対する福田内閣総理大臣の認識及び北京オリンピックとの関係についての認識を胡錦濤国家主席へ伝達する意思の有無	第169回 20.4.9	小沢民主党代表と 福田内閣総理大臣
4 財政・金融関係		
麻生内閣総理大臣は、解散総選挙を先送りしてまでも景気対策と発言してきたのに、平成20年度第二次補正予算案を今国会に提出しない理由	第170回 20.11.28	小沢民主党代表と 麻生内閣総理大臣
5 厚生・労働関係		
年金記録問題		
年金問題について、本人確認事務の実効性を推進するための国家プロジェクトの在り方	第169回 20.4.9	小沢民主党代表と 福田内閣総理大臣

(参考資料) 党首討論配置図(衆議院第1委員室)



参議院国家基本政策委員長が会長の際は、配置が異なる。

内容についての問い合わせ先
 国家基本政策調査室 今井首席調査員(内線3550)

予算委員会

予算調査室

所管事項の動向

1 経済と財政の現状

(1) 経済動向

日本経済は、昨年秋に発生した米国の金融不安の広がりによる世界的な経済情勢の悪化によって大きな打撃を受けている。海外経済の悪化による輸出不振・海外での売上減は企業収益を悪化させ、それによって人員削減などの雇用調整・設備投資の抑制が引き起こされている。特に、製造業で派遣労働者が大幅に削減されるなど、雇用面での環境の悪化が著しい。また株価の下落によって、金融機関の自己資本比率が低下したことで、金融機関の貸出態度が慎重になっており、中小企業をはじめとする企業の資金繰りが厳しい状況に直面している。

平成 20 年 12 月の日本銀行の全国企業短期経済観測調査（日銀短観）の業況判断は大きく悪化した。雇用、資金繰りに関する判断についても以下のようになっている。

雇用人員判断 （「過剰」 - 「不足」・%ポイント）	大企業製造業	8（10）
	〃 非製造業	7（3）
	中堅企業製造業	14（12）
	〃 非製造業	3（3）
	中小企業製造業	16（10）
	〃 非製造業	2（2）
資金繰り判断 （「楽である」 - 「苦しい」・%ポイント）	大企業（全産業）	7（8）
	中堅企業（全産業）	2（5）
	中小企業（全産業）	15（4）
金融機関の貸出態度判断 （「緩い」 - 「厳しい」・%ポイント）	大企業（全産業）	4（17）
	中堅企業（全産業）	1（8）
	中小企業（全産業）	9（6）

（ ）内は前回（9月）調査よりの変化幅

平成 20 年 12 月の月例経済報告では、景気判断を「景気は、悪化している」とした。月例経済報告における政府の景気判断は、3 月以降は景気回復が「足踏み状態」にあるとしていたが、8 月には、それまでであった「回復」の表現を外し、「景気は、このところ弱含んでいる」としていた。10 月には更に「景気は、弱まっている」と判断を下方修正し、12 月で「悪化」の表現を使った。「悪化」が使われるのは、平成 14 年 2 月以来、6 年 10 か月振りである。なお、12 月に発表された内閣府の「日本経済 2008 - 2009」では、「2007 年の年末ごろまでに景気後退局面に入った可能性が高い」としている。

また、平成 21 年 1 月 19 日に閣議決定された「平成 21 年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」では、平成 20 年度の GDP 成長率（実績見込み）を、実質 0.8%程度、名目 1.3%程度としている。

(2) 平成 21 年度の政府経済見通し

「平成 21 年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」では、平成 21 年度の経済に

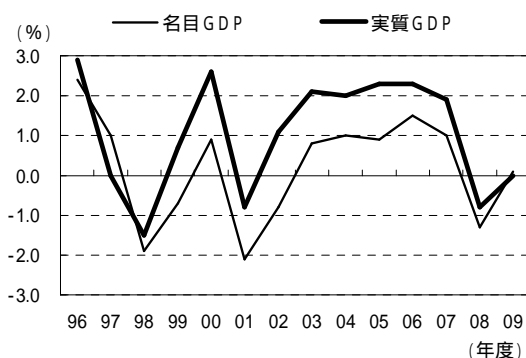
ついて、「世界的な景気後退が続く中で、内需、外需ともに厳しい状況が続く」としながらも、政府の「生活防衛のための緊急対策」などの累次の対策の効果や民間需要の持ち直しなどから、年度後半には低迷を脱することが期待されるとしている。そして、平成 21 年度の GDP 成長率（見通し）を、実質 0.0%程度、名目 0.1%程度としている。ただし、世界金融情勢の悪化によっては、景気の下降局面が更に厳しく、また長期化する可能性があることを指摘している。

平成21年度政府経済見通しによる主要経済指標

	平成19年度 実績 %	平成20年度 実績見込み %程度	平成21年度 見通し %程度
実質GDP	1.9	0.8	0.0
民間消費	0.9	0.2	0.4
民間住宅	13.0	4.1	4.7
民間企業設備	2.3	4.7	4.2
名目GDP	1.0	1.3	0.1
完全失業率	3.8	4.2	4.7
鉱工業生産	2.6	5.5	4.8
国内企業物価	2.3	4.1	2.1
消費者物価	0.4	1.3	0.4

(注)実質GDP、名目GDP、鉱工業生産は対前年度比増減率、国内企業物価、消費者物価は変化率

GDP成長率の推移(名目及び実質)



(注)2007年度まで実績、2008年度及び2009年度は政府経済見通しによる実績見込み及び見通し。

(内閣府資料より作成)

(3) 財政の現状

90年代以降、バブル経済崩壊後の累次の経済対策の実施、減税や景気低迷による税収の落込み、高齢化の進展等に伴う社会保障関係費の増大などにより、我が国の財政状況は急速に悪化した。公債発行額は平成10年度から平成17年度まで、毎年度30兆円を超え、最も多かった平成11年度には37.5兆円に達している。公債依存度も平成15年度には42.9%となっている。

近年は財政健全化への取組や景気回復などもあり、平成20年度当初予算では、公債発行額が25.3兆円、公債依存度が30.5%になるなど、やや改善傾向にあったが、最近の経済情勢の悪化による税収減や経済対策のための歳出増などによって、財政状況は再び悪化している。

平成20年度は、第2次補正予算において、当初予算からの税収額の大幅な落込みへの対応などのため、公債の追加発行を行うこととしており、補正後の公債発行額は33.2兆円、公債依存度は37.3%となっている。また平成21年度予算では、公債発行額は33.3兆円、公債依存度は37.6%となっている。

この結果、平成21年度末の公債残高は約581兆円、借入金や地方の債務などを加えた国・地方の長期債務残高は約804兆円に達する見込みである。

財政関連指標

(単位:兆円、%)

年度	名目GDP		一般会計歳出		一般会計税収		公債発行額		公債依存度 (%)	公債残高		長期債務残高 (国+地方)	
	実数	伸び率	実数	伸び率	実数	伸び率	実数	伸び率		実数	伸び率	実数	伸び率
1998	503.3	1.9	84.4	7.5	49.4	8.4	34.0	84.2	40.3	295.2	14.4	552.8	12.3
1999	499.5	0.7	89.0	5.5	47.2	4.4	37.5	10.3	42.1	331.7	12.4	600.3	8.6
2000	504.1	0.9	89.3	0.3	50.7	7.4	33.0	12.0	36.9	367.6	10.8	645.9	7.6
2001	493.6	2.1	84.8	5.0	47.9	5.5	30.0	9.1	35.4	392.4	6.7	673.1	4.2
2002	489.9	0.8	83.7	1.3	43.8	8.6	35.0	16.6	41.8	421.1	7.3	698.1	3.7
2003	493.7	0.8	82.4	1.5	43.3	1.3	35.3	1.1	42.9	457.0	8.5	691.6	0.9
2004	498.5	1.0	84.9	3.0	45.6	5.3	35.5	0.4	41.8	499.0	9.2	732.6	5.9
2005	503.2	0.9	85.5	0.7	49.1	7.6	31.3	11.9	36.6	526.9	5.6	758.3	3.5
2006	510.9	1.5	81.4	4.8	49.1	0.0	27.5	12.1	33.7	531.7	0.9	761.0	0.4
2007	515.9	1.0	81.8	0.5	51.0	4.0	25.4	7.6	31.0	541.5	1.8	766.8	0.8
2008	509.4	1.3	88.9	8.6	46.4	9.0	33.2	30.7	37.3	563.2	4.0	787	2.6
2009	510.2	0.1	88.5	0.4	46.1	0.7	33.3	0.4	37.6	581.1	3.2	804	2.2

(注1)名目GDPは、2007年度まで実績、2008年度及び2009年度は政府経済見直しによる実績見込み及び見直し。

(注2)一般会計歳出、税収、公債発行額、公債依存度は2007年度まで決算、2008年度は補正後予算、2009年度は当初予算。

(注3)公債残高、長期債務残高は2007年度まで実績額、2008年度及び2009年度は見込み額。

(内閣府及び財務省資料より作成)

2 財政健全化の取組

(1) 歳出・歳入一体改革

平成18年7月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」(以下「基本方針2006」という。)において、財政健全化に向けた「歳出・歳入一体改革に向けた取組」が示された。歳出・歳入一体改革では、財政健全化を国民全体の課題と位置付け、小泉内閣における財政健全化努力の維持・強化、成長力強化と財政健全化を両立する経済財政運営、経済が大きく減速する場合は財政健全化のペースを抑えるなどマクロ経済を配慮した柔軟性ある対応などを基本としている。そして財政健全化の時間軸と目標として、小泉内閣の財政健全化(2001～2006年度)を第1期と位置付け、第2期(2007年度～2010年代初頭)には国・地方の基礎的財政収支の黒字化を確実に実現するとともに、国の基礎的財政収支についてもできる限り均衡を回復させることを目指し、第3期(2010年代初頭～2010年代半ば)では、国・地方の基礎的財政収支の一定の黒字幅を確保し、債務残高GDP比を安定的に引き下げることと確保するとともに、国についても、債務残高GDP比の発散を止め、安定的に引き下げることを目指す、としている。

第2期における財政健全化については、3%程度の堅実な名目経済成長率を前提として、2011年度に国・地方の基礎的財政収支を黒字化するために必要となる額(歳出削減又は歳入増によって対応することが必要な額)が、16.5兆円程度と試算されている。この16.5兆円程度のうち、11.4～14.3兆円を今後5年間の歳出改革によって対応し、それでも足りない額(残りの5～2兆円)については歳入改革による増収措置で対応することが基本となっている。また11.4～14.3兆円の歳出削減額については、一律削減ではなく、分野別に削減額が示されている(次頁表「歳出改革の具体的内容」参照)。

また、その時々を経済社会情勢に配慮した現実的な対応をとるため、歳出改革の内容について、毎年度、必要な検証・見直しを行っていくこととされている。

歳入改革については、2011年度の要対応額(16.5兆円程度)と歳出削減額との差額(2～5兆円)は、主に税制改革により対応するとともに、改革後の税制が、債務残高GDP比の発散を止め、安定的に引き下げるという中長期的目標を達成し得る体質を備えねばな

らないものとされた。社会保障安定財源としての消費税の位置付けについては、給付と財源の対応関係の適合性を検討するとされている。

歳出改革の具体的内容

	2006年度	2011年度	2011年度	削減額	備考
		自然体	改革後の姿		
社会保障	31.1兆円	39.9兆円	38.3兆円程度	1.6兆円程度	
人件費	30.1兆円	35.0兆円	32.4兆円程度	2.6兆円程度	
公共投資	18.8兆円	21.7兆円	16.1～17.8兆円程度	5.6～3.9兆円程度	公共事業関係費 3%～1% 地方単独事業(投資的経費) 3%～1%
その他分野	27.3兆円	31.6兆円	27.1～28.3兆円程度	4.5～3.3兆円程度	科学技術振興費 +1.1%～経済成長の範囲内 ODA 4%～2%
合計	107.3兆円	128.2兆円	113.9～116.8兆円程度	14.3～11.4兆円程度	
	要対応額:16.5兆円程度				

(注1)上記金額は、特記なき場合国・地方合計(SNAベース)

(注2)備考欄は、各経費の削減額に相当する国の一般歳出の主な経費の伸び率(対前年度比名目年率)等及び地方単独事業(地財計画ベース)の名目での削減率を示す。

(「基本方針2006」別表)

第 期の改革については、基本的な方針として、第 期との連続性を確保しつつ、一貫性をもった歳出・歳入一体改革への取組、社会保障のための安定財源確立の必要性などが掲げられた。なお、第 期の改革については、第 期のような具体的な目標数値は示されていない。

(2) 財政健全化の目標と達成見通し

歳出・歳入一体改革が目指す財政健全化の目標は、まず、2011年度(平成23年度)において国・地方の基礎的財政収支の確実な黒字化を実現し、次いで、2010年代初頭から2010年代半ばにかけて、国・地方の基礎的財政収支の一定の黒字幅を確保し、債務残高GDP比の発散を止め、安定的に引き下げることである。

しかし、経済情勢の悪化への対応のため財政出動が求められている一方で、税込減による公債発行の増加が見込まれることから、平成21年度予算編成における財政健全化路線の維持が焦点となっていた。これについて、平成20年12月3日に閣議決定された「平成21年度予算編成の基本方針」では、2011年度の国・地方の基礎的財政収支の黒字化目標については「目標を達成すべく努力するが、歳入環境が急速に悪化している状況も念頭に置き、『金融・世界経済に関する首脳会合』の成果¹も踏まえつつ、国民生活と日本経済を守ることを最優先し、必要な対応を図る」とし、歳出・歳入一体改革に沿った財政健全化路線を維持するとしながらも、経済金融情勢の変化に対し、国民生活と日本経済を守るために「状況に応じて果敢な対応を機動的かつ弾力的に行う」としている。

なお、6月の「平成21年度予算編成の基本的考え方について」(財政制度等審議会)では、基礎的財政収支の黒字化目標については、「堅持し、財政健全化に向けた取組を着実に

¹ 11月15日の「金融・世界経済に関する首脳会合(金融サミット)宣言」では、世界的な経済危機に対し、「財政の持続可能性を確保する政策枠組みを維持しつつ、状況に応じ、即効的な内需刺激の財政施策を用いる」ことがとるべき措置のひとつとされている。

進めていく必要がある」としていた。

(3) 持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた「中期プログラム」

麻生首相は、「生活対策」の策定に関連して、社会保障制度を持続可能なものにするための安定財源確保策として、税財政の中期的なプログラムを平成 20 年以内に策定することを表明していたが、このプログラムは、平成 20 年 12 月 24 日に「持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた『中期プログラム』」(以下「中期プログラム」という。)として閣議決定された。

「中期プログラム」では、「国民の安心強化のための社会保障安定財源の確保」「税制抜本改革の全体像」「今後の歳出改革の在り方」「中期プログラムの準備と実行」等について、取組方針等が示されている。

「国民の安心強化のための社会保障の安定財源確保」については、「安心強化の 3 原則」として、

中福祉・中負担の社会を目指す。

安心強化と財源確保の同時進行を行う。

安心と責任のバランスの取れた安定財源の確保を図る。

を示し、社会保障の安定財源を消費税に求めるとしている。

「税制抜本改革の全体像」については、「経済状況の好転後に実施する税制抜本改革の 3 原則」として、

多年度にわたる増減税を法律において一体的に決定し、それぞれの実施時期を明示しつつ、段階的に実行する。

潜在成長率の発揮が見込まれる段階に達しているかなどを判断基準とし、予期せざる経済変動にも柔軟に対応できる仕組みとする。

消費税収は、確立・制度化した社会保障の費用に充てることにより、すべて国民に還元し、官の肥大化には使わない。

を示し、「今年度を含む 3 年以内の景気回復に向けた集中的な取組により経済状況を好転させることを前提に、消費税を含む税制抜本改革を 2011 年度より実施できるよう、必要な法制上の措置をあらかじめ講じ、2010 年代半ばまでに段階的に行って持続可能な財政構造を確立する」としている。

それ以外にも、税制抜本改革の基本的方向性として、個人所得税の各種控除や税率構造の見直し、法人税の課税ベースの拡大と法人実効税率の引下げの検討、自動車関係諸税の総合的な見直し、相続税の課税ベースや税率構造等の見直し等が示されている。

「今後の歳出改革の在り方」については、「歳出改革の原則」として、

税制抜本改革の実現のためには不断の行政改革の推進と無駄排除の徹底の継続を大前提とする。

経済状況好転までの期間においては、財政規律を維持しつつ、経済情勢を踏まえ、状況に応じて果敢な対応を機動的かつ弾力的に行う。

経済状況好転後においては、社会保障の安定財源確保を図る中、厳格な財政規律を確

保していく。

を示している。

「中期プログラムの準備と実行」については、「準備と実行に関する原則」として、経済好転後の速やかな施行のために、税制抜本改革の実施時期に先立ち、制度的準備を整える。

国民の理解を得ながら「中期プログラム」を確実に実行するため、税制抜本改革の道筋を立法上明らかにする。

を示している。

また、基礎年金国庫負担割合の2分の1への引上げについては

- ・税制抜本改革により所要の安定財源を確保した上で恒久化する。
- ・2009年度及び2010年度は、臨時の財源を手当てすることにより、基礎年金国庫負担割合を2分の1とする。
- ・「予期せざる経済変動」に対応する場合は、それまでの間についても、臨時の財源を手当てすることにより、基礎年金国庫負担割合を2分の1とする。

としている。

(4) 経済財政の中長期方針と10年展望

政府は、目指すべき経済社会の姿と経済財政運営の中期的な方針を示してきた「日本経済の進路と戦略」(最新のものは平成20年1月に閣議決定されたもの)に代わり、中長期の経済財政運営の姿と今後10年間の経済財政の展望を示すものとして「経済財政の中長期方針と10年展望」を策定することとした。

平成21年1月19日に閣議決定された「経済財政の中長期方針と10年展望」では、当面は大胆な措置を講じる一方、「中期プログラム」に従い、消費税を含む税制抜本改革を実施し、責任ある財政の中期的枠組みの確立や社会保障制度の安心強化等を図り、これらを基盤として持続的な内需拡大を定着させるとしている。

財政健全化目標に関しては、2011年度までに国・地方の基礎的(初期的)財政収支を黒字化させるとの目標の達成が困難になりつつあることを認めたと、現行の財政健全化目標を努力目標とし、景気回復を最優先としつつ、財政健全化に取り組むとしている。

中期的な財政健全化に向けては、歳出面では、経済情勢に対する果敢な対応を機動的・弾力的に行う中で、これまでの歳出改革の基本的方針を維持しつつ、メリハリのある予算配分を行うとし、歳入面では、「中期プログラム」に従い、消費税を含む税制抜本改革の着実な具体化を図るとしている。併せて、世界の潮流変化を先取りした成長戦略に集中的に取り組む、景気の下支えと中長期的な経済成長を実現し、その成果により将来世代を含む国民負担増を圧縮するとしている。

また、参考(閣議決定の対象外)として、経済(2010年の世界経済の回復状況)及び財政(社会保障、消費税率、歳出のパターン)について様々な想定を置き、今後10年程度の経済財政の姿を展望した内閣府による試算結果が示されている。

3 経済情勢悪化への対応

(1) 「生活対策」の策定

政府は、原油・食料品などの価格高騰によって経済・国民生活が大きな影響を受けていることに対し、8月29日に事業規模約11.7兆円の「安心実現のための緊急総合対策」(以下「緊急総合対策」という。)を取りまとめた。緊急総合対策は、生活者の不安の解消、「持続可能社会」への変革加速、新価格体系への移行と成長強化、を目標とし、生活・雇用支援対策、低炭素社会実現対策、中小企業等活力向上対策等を内容としている。また、緊急総合対策の実施に必要な財源として平成20年度第1次補正予算が編成され、第170回国会に提出された(第1次補正予算は10月16日に成立)。

しかし、9月に米国で発生した金融不安が広がりを見せ、世界的に経済情勢が悪化し、我が国経済への影響が懸念されるようになったことから、政府は新たな経済対策を策定することを決定し、10月30日に「生活対策」を発表した。

「生活対策」は、「国民生活と日本経済を守る」ことを最終的な目的とし、暮らしの安全が脅かされている「生活者」、資金繰りに苦しむ「中小・小規模企業」、都市部との格差に悩む「地方」に対するセーフティネットの強化を喫緊の課題とする一方、内需主導の持続的成長を実現できるような経済の体質転換を進めることが重要であるとしている。そして、政策展開の基本視点として以下の5つを挙げている。

3段階の経済財政政策によって日本経済立て直しに取り組む。

- ・当面は「景気対策」、中期的には「財政再建」、中長期的には「改革による経済成長」
- ・日本経済は「全治3年」との基本認識
- ・平成21年度予算編成とも連結して切れ目ない連続的な実行を図る。

最優先課題として「金融資本市場の安定確保」に向けて万全の措置をとる。

3つの重点分野を位置付け、その中で「生活者」を一番に置く。

- ・3つの重点分野:「生活者の暮らしの安心」「金融・経済の安定強化」「地方の底力の発揮」

一過性の需要創出対策ではなく、自律的な「内需主導型経済成長」への移行を後押しする。

経済成長と財政健全化の両立に向けて取り組む。

- ・対策の財源は赤字国債に依存しない。
- ・歳出改革の取組を継続
- ・基礎年金国庫負担割合を2分の1へ引き上げるための前提となる税制の抜本的改革を含め、持続可能な社会保障制度構築と安定財源確保に向けた中期プログラムの早急な策定。

「生活対策」の主な施策及び規模は以下のとおりである。

「生活対策」の主な施策

生活者の暮らしの安全

- 1 家計緊急支援対策
 - ・ 定額給付金の給付
 - ・ 経済界への賃金引き上げの要請
 - ・ 雇用保険の保険料引き下げ等に向けた取組
 - ・ 電気・ガス料金の引き上げ幅圧縮・平準化の要請 等
- 2 雇用セーフティネット強化対策 60万人分の雇用下支え強化
 - ・ 非正規労働者の雇用安定対策の強化（年長フリーター積極雇用の支援等）
 - ・ 中小企業等の雇用維持支援対策の強化（中小企業緊急雇用安定助成金の拡充等）
 - ・ 地域における雇用機会の創出（「ふるさと雇用再生特別交付金（仮称）」創設） 等
- 3 生活安心確保対策
 - ・ 消費者庁の創設など消費者政策の抜本的強化等
 - ・ 介護従事者の処遇改善と人材確保等 10万人程度の介護人材確保
 - ・ 出産・子育て支援の拡充（「子育て応援特別手当」、妊婦検診の無料化（14回分）等）
 - ・ 障害者支援の拡充 等

金融・経済の安定強化

- 4 金融資本市場安定対策
 - ・ 国際金融資本市場の安定化に向けた積極的取組（国際協調の推進、日本の経験を活かした一段の発信等）
 - ・ 国内市場安定に向けた対策の実施（自社株買い規制の緩和、空売り規制の強化等）
 - ・ 金融機能強化法の活用・改善
 - ・ 金融証券税制（個人投資家が投資しやすい環境整備等） 等
- 5 中小・小規模企業等支援対策
 - ・ 信用保証協会の緊急保証枠 14兆円追加（合計 20兆円）
 - ・ 政府系金融機関による貸付枠 7兆円追加（合計 10兆円）
 - ・ 民間金融機関による金融仲介機能の強化
 - ・ 中小企業対策税制（中小企業に対する軽減税率の時限的引き下げ等） 等
- 6 成長力強化対策
 - ・ 成長力強化税制の導入（省エネ・新エネ設備等の投資促進税制、海外子会社利益の国内還流に向けた環境整備等）
 - ・ 省エネ・新エネ対策、金属資源開発の推進
 - ・ 世界最先端の研究開発、イノベーション促進 等

地方の底力の発揮

- 7 地域活性化対策
 - ・ 高速道路料金的大幅引き下げ
 - ・ 地域企業再生、商店街活性化、ICT活用、PFI活用による地域経済活性化
 - ・ 観光立国の推進
 - ・ 安全・安心な交通空間の確保と物流コストの低減等に直結する交通ネットワーク整備
 - ・ 農業の将来を担う経営の育成と雇用創出
 - ・ 技術開発の加速と農商工連携、国産農産物の積極的活用
 - ・ 森林・林業・水産業の活性化 等
- 8 住宅投資・防災強化対策
 - ・ 住宅ローン減税の延長・拡充
 - ・ 容積率の緩和
 - ・ 公共施設の耐震化等防災対策 等
- 9 地方公共団体支援策

- ・道路特定財源の一般財源化に際し、1兆円を地方の実情に応じて使用する新たな仕組みの導入
- ・地方自治体（一般会計）に長期・低利の資金を融通できる、地方共同の金融機構の創設を検討
- ・地方活性化等に資するきめ細かなインフラ整備などを進めるための「地域活性化・生活対策臨時交付金」（仮称）の交付 等

「生活対策」の規模

（単位：兆円）

	国費	事業費
生活者の暮らしの安全	2.8 程度	3.0 程度
1 家計緊急支援対策	2.0 程度	2.0 程度
2 雇用セーフティネット強化対策	0.3 程度	0.3 程度
3 生活安心確保対策	0.5 程度	0.7 程度
金融・経済の安定強化	0.6 程度	21.9 程度
4 金融資本市場安定対策		
5 中小・小規模企業等支援対策	0.5 程度	21.8 程度
6 成長力強化対策	0.1 程度	0.1 程度
地方の底力の発揮	1.6 程度	2.0 程度
7 地域活性化対策	0.8 程度	1.0 程度
8 住宅投資・防災強化対策	0.2 程度	0.4 程度
9 地方公共団体支援策	0.6 程度	0.6 程度
合 計	5.0 程度	26.9 程度

（注）

（注1）財政投融资の追加1.5兆円程度による事業費の増を含む。

（注2）税制措置については、21年度税制改正において具体化。

（内閣府資料より作成）

「生活対策」の項目のうち、予算を伴うものについては、平成20年度第2次補正予算及び平成21年度予算によって対応する予定である。

(2) 「生活防衛のための緊急対策」の策定

政府は、10月30日の「生活対策」策定後、更なる経済情勢の悪化に対し、雇用と企業の資金繰りを最重要課題とした「生活防衛のための緊急対策」を策定することを12月12日に発表し、その具体的な内容を12月19日に公表した。

「生活防衛のための緊急対策」は、今年度からの3年間のうちの景気回復を目指し、「生活対策」の実現及び税制改正に併せて実施するものとして策定され、特に雇用問題と企業の資金繰り確保を最重要課題としている。そのための財政措置は平成20年度第2次補正予

算及び平成 21 年度予算で行われる。なお、この対策の財源は極力赤字国債に依存しないこととしている。

「生活防衛のための緊急対策」の主な施策及び規模は以下のとおりである。

「生活防衛のための緊急対策」の主な施策

- | |
|--|
| <p>1 雇用対策</p> <p>雇止め・解雇された労働者の住宅・生活対策</p> <ul style="list-style-type: none"> ・住宅の継続使用（雇止め・解雇された労働者に引き続き無償で住宅を貸与する事業主に助成） ・住宅・生活支援の資金貸付 ・雇用促進住宅の最大限の活用等 <p>雇用維持対策</p> <ul style="list-style-type: none"> ・雇用調整助成金等の拡充 ・自社で働く派遣労働者を雇い入れた事業主への奨励金の創設 等 <p>再就職支援対策</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地方公共団体による雇用機会の創出 <ul style="list-style-type: none"> - 都道府県に対する交付金に基づく基金を財源とした緊急一時的な雇用・就業機会創出 ・障害者を雇い入れた中小企業への助成金の拡充 <p>内定取消し対策</p> <ul style="list-style-type: none"> ・企業名公表を含めた企業指導等の強化 ・内定を取り消された就職未決定者を正規雇用した事業主への奨励金の支給等 <p>雇用保険料の引下げ</p> <ul style="list-style-type: none"> ・平成 21 年度の 1 年間に限り、0.4%（労使各 0.2%）の引下げ <p>雇用保険の給付見直し</p> <ul style="list-style-type: none"> ・非正規労働者に対する適用範囲の拡大、受給資格要件の緩和 ・再就職が困難な場合の支援強化等 <p>地方公共団体が行う緊急対策への財政支援</p> <ul style="list-style-type: none"> ・年末年始の緊急・臨時的な雇用・居住確保対策等への特別交付税による支援 <p>2 雇用創出等のための地方交付税増額</p> <p>地方公共団体が雇用創出等を図るとともに「生活者の暮らしの安心」や「地方の底力の発揮」に向けた事業を実施することができるよう、地方交付税を 1 兆円増額</p> <p>3 経済緊急対応予備費の新設</p> <p>平成 21 年度予算において、経済金融情勢の変化に対応するため新設。用途は、雇用、中小企業金融、社会資本整備等。</p> <p>4 税制改正</p> <p>住宅ローン減税の拡充</p> <p>自己資金での長期優良住宅の取得や省エネ・バリアフリー改修に係る減税措置を創設</p> <p>環境性能に優れた自動車に係る自動車重量税・自動車取得税を減免</p> <p>省エネ・新エネ設備等について、初年度に全額を償却</p> <p>海外子会社からの配当を益金不算入とする制度を導入</p> <p>中小法人等の軽減税率の時限的引下げ</p> <p>中小赤字法人等の前年度法人税の還付制度の復活</p> <p>相続する中小企業の株式に係る課税価格の 80% に対応する相続税額を納税猶予</p> <p>5 「生活対策」の実現</p> |
|--|

- 6 金融市場・資金繰り対策
- 改正金融機能強化法に基づく国の資本参加枠の拡大（10兆円）
- ・金融機関への国の資本参加枠を2兆円から12兆円に拡大
- 銀行等保有株式取得機構の活用・強化（20兆円）
- ・機構の市中借入れに係る政府保証枠を20兆円とする
- 中堅・大企業の資金繰り対策（貸付枠：3兆円）
- ・政策投資銀行や商工中金を通じた資金繰り支援のため、日本政策金融公庫の危機対応業務の貸付枠を1兆円に拡大
 - ・危機対応業務の発動（2兆円を限度）等により、政策投資銀行がCPを買い取るスキームを創設
- 住宅・不動産市場対策
- ・住宅金融支援機構の「まちづくり融資制度」の対象事業を拡充し、住宅・不動産事業者への円滑な資金供給を図る
- 国際協力銀行を活用した日本企業の海外事業向け資金調達等の支援
- 金融機関に対し、資金需要が高まる年末・年度末の企業金融に対する特段の配慮を要請
- 年末・年度末の企業金融が円滑になるよう、日本銀行が金融市場への潤沢な流動性の供給のための施策を実施するよう期待

「生活防衛のための緊急対策」の規模

	規模
財政上の対応	10兆円程度
1 雇用対策	1.1兆円程度
2 雇用創出等のための地方交付税増額	1兆円
3 経済緊急対応予備費の新設	1兆円
4 税制改正（減税措置）	1.1兆円程度 （平年度ベース）
5 「生活対策」の実現	6兆円程度（注）
金融面での対応	33兆円程度
6 金融市場・資金繰り対策	33兆円程度
金融機能強化法に基づく 政府の資本参加枠拡大	10兆円
銀行等保有株式取得機構の活用・強化	20兆円
政策金融の「危機対応業務」発動・拡充	3兆円
住宅・不動産市場対策	0.2兆円程度

（注）「生活対策」における21兆円規模の緊急保証と政府系金融機関等による貸付を除く。これらの合計は64兆円程度。

（内閣府資料より作成）

4 今後の課題

日本の財政事情は、公債残高が累増するなど、年々悪化しており、財政健全化への取組が求められてきた。政府は「歳出・歳入一体改革」による財政健全化に取り組んできたが、昨年秋以降の経済情勢の急激な悪化により、景気回復が喫緊の課題となり、「生活対策」な

どの政策面での対応のため、歳出を増加する必要に迫られている。また、歳入面では、経済情勢の悪化により税収が減少し、国債発行を増やさざるを得ない状況である。

政府は、財政健全化目標（2011年度の国・地方の基礎的財政収支の確実な黒字化）については、それまでの「堅持」から、「目標を達成すべく努力するが…国民生活と日本経済を守ることを最優先し、必要な対策を図る」（平成20年12月・平成21年度予算編成の基本方針）とし、景気回復を優先する姿勢を示している。

このような状況下で、当面の最優先課題である景気回復を確実なものとするためには、厳しい財政事情という制約のある中で、真に効果的な施策・国民に必要とされる施策が策定され、そこに重点的な予算配分がなされることが望まれるが、それが実現されているかといった点が課題となる。また、政策経費を捻出するために、政府は「ムダ・ゼロ」や「政策の棚卸し」に取り組んでいるが、それによって無駄な支出の削減が徹底されたのか、という点も課題である。

一方、景気回復後の財政健全化の進め方も課題である。政府は、社会保障の安定財源確保に向け、景気回復後の消費税を含む税制抜本改革を実施する方針を「中期プログラム」で示し、経済財政についての10年程度の展望を示す方針であるが、今後の財政健全化の進め方の在るべき姿も重要な論点である。

第171回国会提出予定予算の概要

1 平成20年度一般会計補正予算(第2号) 平成20年度特別会計補正予算(特第2号) 平成20年度政府関係機関補正予算(機第2号) 既に提出済み(1月5日提出)

平成20年度第2次補正予算は、「生活対策」及び「生活防衛のための緊急対策」を実施するために必要な経費の追加等を行うとともに、経済状況の悪化による税収減への対応等を行っている。歳出においては、生活対策関係経費、雇用対策費、義務的経費、地方交付税交付金、国際分担金及び拠出金、その他の経費を追加し、既定経費の節減、地方交付税交付金の減額を行っている。歳入においては、税収を減額する一方、税外収入及び公債金の増額を行っている。

この結果、補正後の平成20年度一般会計予算の総額は、成立予算に対し、歳入歳出とも4兆7,858億円増加して、88兆9,112億円となっている。

歳出予算のうち、生活対策関係経費4兆6,880億円には、定額給付金の実施ための経費として家計緊急支援対策費2兆395億円、消費者政策強化、介護従事者の処遇改善、出産・子育て支援の拡充、障害者支援の拡充、医療対策費等のための経費として生活安心確保等対策費5,177億円、セーフティネット貸付・緊急保証枠の拡大等のための経費として中小・小規模企業支援等対策費5,048億円、世界最先端の研究開発等のための経費として成長力強化対策費321億円、高速道路料金的大幅引下げ、交通ネットワークの整備、強い農林水産業の創出等のための経費として地域活性化対策費7,546億円、住宅投資の促進、学校等耐震化、集中豪雨・耐震対策等防災対策等のための経費として住宅投資・防災強化対策費2,393億円、「地域活性化・生活対策臨時交付金」交付のための経費として地方公共団体支援対策費6,000億円が計上されている。

また雇用対策費 1,600 億円には、非正規労働者の一時的な雇用・就業機会の創出等のため、都道府県が設置する基金に緊急雇用創出事業臨時特例交付金を交付し、緊急雇用創出事業を実施するための経費 1,500 億円の外、中小企業経営強化雇用促進事業費、福祉・介護分野職場体験事業費等が計上されている。

地方交付税交付金の追加 2 兆 2,731 億円は、税収減に見合う減額分の補てんである。

歳入では、税収減のため、租税及び印紙収入を 7 兆 1,250 億円減額し、財政投融资特別会計の積立金 4 兆 1,580 億円の受入、公債の追加発行 7 兆 4,250 億円（建設公債 7,360 億円、特例公債 6 兆 6,890 億円）等を行うこととしている。この結果、補正後の公債依存度は 37.3%（当初予算では 30.5%）となる。

また、一般会計予算総則において、金融機能強化法に基づく政府保証枠の拡大、銀行等保有株式取得機構の市中からの借入に係る政府保証枠の追加、日本政策金融公庫の危機対応円滑化業務に係る政府保証枠の追加等を行っている。

特別会計予算については、一般会計予算の補正等に関連して、国債整理基金特別会計、財政投融资特別会計など 14 特別会計について、所要の補正を行っている。財政投融资特別会計では、「生活対策」及び「生活防衛のための緊急対策」の財源として、積立金を 4 兆 1,580 億円受入れ、同額を一般会計に繰り入れる等の補正を行っている。

政府関係機関予算については、日本政策金融公庫について、セーフティネット貸付枠の拡充等を行うための補正を行っている。

平成20年度一般会計補正予算（第2号）の概要 （単位：億円）

歳 出		歳 入	
生活対策関係経費	46,880	税収	71,250
雇用対策費	1,600	税外収入	44,858
義務的経費の追加	2,034	財政投融资特別会計受入金	41,580
地方交付税交付金	0	地方公営企業等金融機構納付金	3,000
税収減見合	22,731	その他	278
税収減見合の減額補てん	22,731	公債金	74,250
国際分担金及び拠出金	2,096	建設公債	7,360
その他の経費	2,816	特例公債	66,890
既定経費の節減	7,569		
合 計	47,858	合 計	47,858

（財務省資料より作成）

2 平成 21 年度一般会計予算、平成 21 年度特別会計予算、平成 21 年度政府関係機関予算 既に提出済み（1 月 19 日提出）

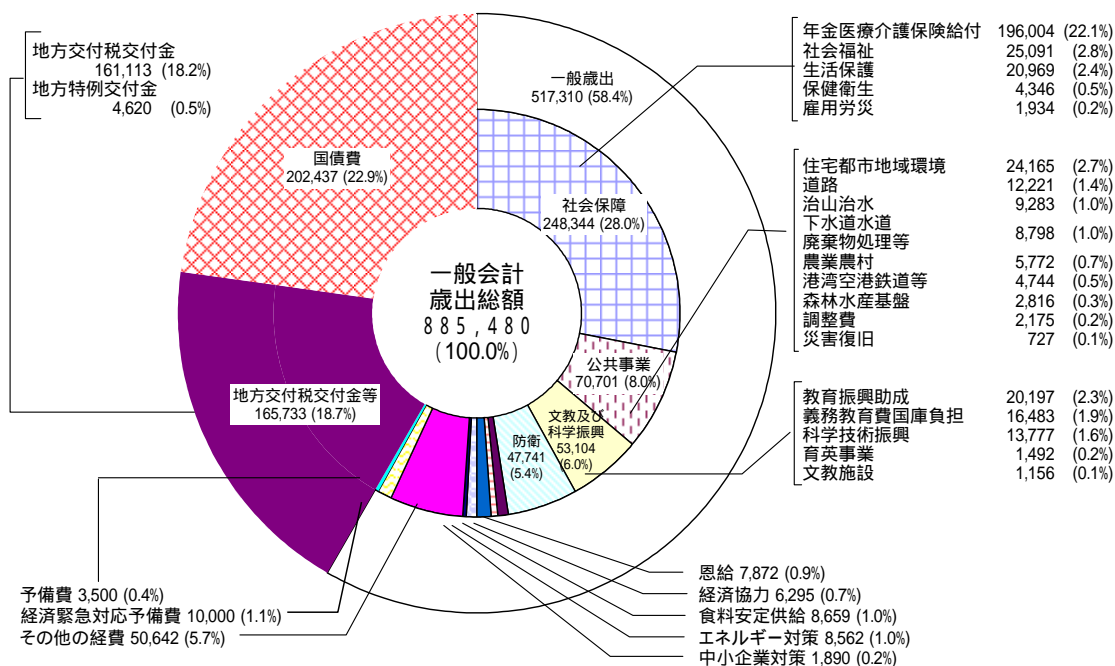
(1) 平成 21 年度予算の概要

政府は、世界的な経済金融危機の中、国民生活と日本経済を守る観点から、当面は景気回復に取り組むこととしており、平成 21 年度予算も、そのために必要な施策を、財源を確保した上で確実に実施するとしている。一方で、歳出改革を継続し、財政健全化に向けた基本方向性を維持するとともにしている。

一般会計予算総額は、88 兆 5,480 億円で、前年度当初比 6.6%の増加となった。政策的経費である一般歳出は 51 兆 7,310 億円（同 9.4%増）である。歳入面では、経済情勢の悪化で、租税及び印紙収入が同 13.9%減の 46 兆 1,030 億円となっている。一方、公債発行は、

税収減に対応するため、同 31.3%増の 33 兆 2,940 億円となっている。

平成 21 年度一般会計歳出予算の内訳



単位：億円（ ）内は構成比

(財務省資料より作成)

(2) 一般会計歳出予算

ア 社会保障関係費

社会保障関係費は、前年度当初比 14.0%増の 24 兆 8,344 億円で、一般会計歳出に占める割合は 28.0%、一般歳出に占める割合は 48.0%と歳出予算の中で最も大きな割合を占める経費である。「歳出・歳入一体改革」では、2011 年度までの 5 年間に国・地方合わせて 1.6 兆円程度の削減を行うことになっており、平成 21 年度予算の概算要求基準では、8,700 億円の自然増が見込まれるところに対し、規制改革等による削減・合理化(2,200 億円)を図り、6,500 億円程度の増にとどめるとされていた。この 2,200 億円については、道路特定財源の一般財源化に際し創設される「地域活力基盤創造交付金(仮称)」の削減による社会保障への財源拠出(600 億円)及び年金特別会計に設置された資金(特別保健福祉事業資金)の清算(約 1,370 億円)により財源を確保した上で、後発医薬品の使用促進(約 230 億円)により対応することとなった。

平成 21 年度までに実施することになっている基礎年金国庫負担割合の 2 分の 1 への引上げについては、税制抜本改革によって安定的な財源を確保するとされているが、平成 21 年度及び平成 22 年度の 2 年間は、財政投融资特別会計からの一般会計への特例的な繰入れによる臨時的財源を確保したことで実施される。

医師確保・救急医療対策、出産・子育て支援、がん対策、難病対策、非正規雇用対策などを重要課題として、予算配分を行っている。

イ 公共事業関係費

公共事業関係費は7兆701億円で、前年度当初比5.0%増であるが、これまで特別会計に直入されていた地方道路整備臨時交付金相当額が一般会計に計上されるようになった影響を除けば、5.2%減となる。

道路特定財源制度は廃止され一般財源化された。また、揮発油税の一部を特別会計に直入し、自動的に道路整備に使われる地方道路整備臨時交付金も廃止された。一方で、道路を中心にしつつ、地方の実情に応じて、関連する他のインフラ整備やソフト事業にも使用できる「地域活力基盤創造交付金（仮称）」（9,400億円）が創設された。

重点化は、国民生活の安全・安心の確保（集中豪雨対策等）、地域の自立・活性化（地域活力基盤創造交付金（仮称）の創設等）、成長力強化（スーパー中核港湾の整備等）などの分野でなされている。

ウ 重要課題推進枠

予算編成において重要課題への予算配分のため重要課題推進枠（3,330億円）が設けられた。その配分は、以下のようになっている。

生活防衛 - 社会保障等（775億円）

医師確保・救急医療対策、救急救命体制充実、非正規労働者等就労支援対策、難病対策、新型インフルエンザ対策、がん対策、認知症等総合支援等、障害者支援、高齢者住宅セーフティネット、出産・子育て支援、福祉・介護人材確保対策、生活支援ロボット開発

生活防衛 - その他（消費者庁、中小企業対策等）（255億円）

消費者行政の強化、中小企業資金繰り対策、中小企業取引適正化、歩行者等のための安全・安心な街づくり

地方の底力 - 地域の活性化（675億円）

地方の元気再生、農山漁村の活性化、力強い水産業の確立、山村・林業の再生、水の安全・安心（集中豪雨・緊急浸水対策）、社会資本ストックの長寿命化、地域公共交通活性化再生

地方の底力 - 食料自給力向上（630億円）

水田等の有効活用、耕作放棄地解消支援

教育・研究開発（705億円）

大学等における教育・研究の質向上、世界最先端の研究開発、イノベーション促進、静止地球環境観測衛星

成長力強化、外交力強化等（290億円）

農商工連携、外交力強化、途上国支援（地球温暖化・水分野、食料・農業支援）、産業分野温暖化対策、低炭素社会基礎作り、アジア経済・環境共同体（水分野を含む）、ICT先進事業国際展開、レアメタル、再犯防止対策強化

エ 地方交付税交付金等

地方交付税交付金等は16兆5,733億円で前年度当初比6.1%増となった。地方公共団体が、雇用創出等を図るとともに、地域における安全安心の確保や地域活性化に向けた事業を円滑に実施することができるよう、地方交付税を1兆円増額している。

オ 経済緊急対応予備費

通常の前備費3,500億円とは別に、経済金融情勢の変化等を踏まえ、果敢な対応を機動的かつ弾力的に行うための経済緊急対応予備費1兆円が計上された。その用途は、雇用、中小企業金融、社会資本整備等とされている。

カ 国債費

国債費は20兆2,437億円で前年度比0.4%増となった。そのうち債務償還費は10兆7,569億円、利払費は9兆4,202億円である。

キ その他

文教・科学技術振興費は5兆3,104億円で、前年度とほぼ同額であり、文教関係費では新学習指導要領への対応等のための教育環境の整備、奨学金の充実、大学における教育研究の充実等を行い、科学技術振興費では基礎研究への支援、成長力強化に向けたイノベーションの促進、ライフサイエンス等の最先端の研究開発への支援等を行う。

防衛関係費は4兆7,741億円で、前年度から微減した。米軍再編事業の本格化に伴う経費を計上する一方、既存経費の合理化・効率化に努めることとしている。米軍再編関係経費は地元負担軽減事業経費等839億円である。

ODA関係予算は6,722億円で、前年度比4.0%減となった。国際的な評価にさらされる無償資金協力やJICA技術協力は増額している。

農林水産関係予算は2兆5,605億円で、前年度比2.9%の減となった。農業関係の公共事業関係経費を削減する一方で、非公共事業予算は増額している。水田等を有効活用する農業者に対する支援、耕作放棄地解消対策、農山漁村の活性化等への重点化を行っている。

中小企業関係予算は1,811億円（平成20年10月設立の日本政策金融公庫の業務の平成21年度における平年度化に伴う増79億円を加えると1,890億円）で、前年度比2.9%増である。中小企業金融の基盤強化、下請適正取引推進、中小企業者と農林漁業者との連携等に重点化している。

エネルギー対策費は8,562億円で前年度比1.1%の減となった。一般会計からエネルギー対策特別会計への繰入れは7,692億円で前年度より65億円の減額である。エネルギー対策特別会計では、低炭素社会実現、エネルギー安定供給確保への対応等への重点化を行っている。

(3) 一般会計歳入予算

ア 租税及印紙収入

租税及印紙収入は 46 兆 1,030 億円で一般会計歳入に占める割合は 52.1%、前年度当初予算より 7 兆 4,510 億円の減額（13.9%減）となっている。主な税目別では、所得税が 15 兆 5,720 億円、法人税が 10 兆 5,440 億円、消費税が 10 兆 1,300 億円となっている。

イ 公債金

公債金は 33 兆 2,940 億円で一般会計歳入に占める割合（公債依存度）は 37.6%、前年度当初予算より 7 兆 9,460 億円の増額（31.3%増）となっている。このうち建設公債は 7 兆 5,790 億円、特例公債は 25 兆 7,150 億円である。

ウ その他収入

その他収入は 9 兆 1,510 億円で一般会計歳入に占める割合は 10.3%、前年度当初予算より 4 兆 9,917 億円の増額（120.0%増）となっている。このうち特別会計に関する法律に基づく剰余金等の活用として、外国為替資金、貿易再保険、社会資本整備事業（業務勘定）、財政投融资（投資勘定）、特許の各特別会計から 2 兆 4,560 億円を受け入れている。また、臨時的・特例的な措置として財政投融资特別会計（財政融資資金勘定）から 4 兆 2,350 億円の受入れを行っている。

(4) 特別会計

平成 21 年度の特別会計の数は前年度と同数の 21 である。特別会計予算の歳出総額は前年度当初予算より 13 兆円減の 355 兆円、会計間取引額などの重複額等を控除した歳出純計額は 9 兆円減の 169 兆円である。このうち国債費償還・利払費が 79.5 兆円、社会保障給付費が 52.6 兆円、地方交付税交付金等が 17.8 兆円、財政融資資金への繰入れが 9.5 兆円、公共事業が 4.2 兆円である。

(5) 財政投融资計画

平成 21 年度財政投資計画は、前年度比 14.4%増の 15 兆 8,632 億円となった。財政投融资計画は平成 12 年度から昨年度まで 9 年連続で前年度より減少していたが、増加に転じた。現下の厳しい経済情勢を受け、「生活者の暮らしの安心」「金融・経済の安定強化」「地方の底力の発揮」といった分野に十分な資金供給・支援を行うこととしている。

日本政策金融公庫による中小・小規模企業向けセーフティネット貸付の拡充、日本政策金融公庫による中堅・大企業向け金融危機対応業務の資金量確保、資源開発投資の推進、新規分野に取り組む農林漁業者向けの金融支援、地域における社会貢献型事業等に対する金融支援、地方公共団体に対する融資の規模の確保等が行われる。

内容についての問い合わせ先 予算調査室 細矢首席調査員（内線3460）
--

決算行政監視委員会

決算行政監視調査室

所管事項の動向

1 決算及び決算検査報告等

決算は、国の一会計年度における予算の執行結果の実績を表示したものであり、財政国会中心主義の下、決算審査を通じて、予算に基づいて行われた財政行為についての内閣の責任を明らかにし、将来の財政計画や予算編成等に資することとなる。

この決算については、すべて毎年会計検査院がこれを検査し、内閣は、次の年度に、その検査報告とともに、これを国会に提出しなければならないと定められている（憲法第90条）。決算の提出時期は、翌年度開会の常会において国会に提出するのを常例（財政法第40条第1項）とされているが、「決算の早期審査」に資する観点から、「平成15年度決算」以降は、常会前にも提出されるようになった。

「平成19年度決算」については、平成20年9月9日の閣議を経て、会計検査院に送付された。会計検査院は、決算を検査し、決算検査報告を作成の上、11月7日に内閣に回付した。その後、決算は決算検査報告とともに、第170回国会（臨時会）の11月21日に国会に提出された。本決算は、第171回国会（常会）に継続されている。

(1) 平成19年度決算の概要

一般会計決算は、収納済歳入額84兆5,534億円、支出済歳出額81兆8,425億円となり、差引2兆7,109億円が剰余金として平成20年度予算に繰り入れられ、このうち、翌年度への繰越歳出予算財源等を差し引いた財政法第6条の純剰余金は6,319億円となった。特別会計決算（28特別会計）は、収納済歳入合計額395兆9,203億円、支出済歳出合計額353兆2,831億円である。国税収納金整理資金は、収納済額62兆7,037億円、歳入組入額51兆7,793億円である。政府関係機関決算（7機関）は、収入決算総額2兆6,038億円、支出決算総額2兆645億円である。

- 最近5年間の予算・決算の推移 -

（単位：億円）

	一般会計				特別会計				政府関係機関			
	歳入		歳出		歳入		歳出		収入		支出	
	予算額	決算額	予算現額	決算額	予算額	決算額	予算現額	決算額	予算額	決算額	予算現額	決算額
平成15年度	819,395	856,228	851,668	824,159	3,826,249	3,857,548	3,766,585	3,576,913	61,052	54,330	61,081	52,055
平成16年度	868,787	888,975	885,422	848,967	4,209,519	4,193,004	3,984,513	3,760,329	55,279	50,663	53,933	45,629
平成17年度	867,048	890,002	889,614	855,195	4,504,010	4,521,410	4,249,900	4,011,835	50,941	47,104	46,993	41,028
平成18年度	834,583	844,127	853,866	814,454	4,949,812	5,015,363	4,772,070	4,505,795	47,358	45,031	42,910	37,927
平成19年度	838,041	845,534	859,393	818,425	3,890,877	3,959,203	3,770,350	3,532,831	27,246	26,038	23,658	20,645

（備考）予算額（予算現額）は、補正後。決算額は、一般又は特別会計では収納済歳入額と支出済歳出額、政府関係機関では収入済額と支出済額。

（財務省資料を基に作成）

(2) 平成19年度決算検査報告の概要

平成19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19年度決算検査報告」に掲記された事項等の総件数は981件であり、指摘金額は計約1,253億6,011万円である。

- 最近5年間の決算検査報告掲記事項の各事項等¹の件数と指摘金額 -

(単位:左欄・件、右欄・億円)

	平成15年度		平成16年度		平成17年度		平成18年度		平成19年度	
不当事項	219	126.4	296	97.5	390	141.0	361	101.6	859	377.1
意見表示・処置要求事項	11	-	4	36.4	14	135.9	11	93.2	53	567.1
処置済事項	47	303.7	59	802.6	41	175.9	65	115.9	55	310.5
特記事項	8	-	5	-	4	-	0	-	0	-
指摘事項(～の計)	285	430.1	364	936.5	449	452.9	437	310.6	967	1253.6
国会及び内閣に対する報告(随時報告)					5		2		7	
国会からの検査要請事項に関する報告	0		2		7		5		6	
国会からの検査要請事項に関する検査状況									1	
特定検査対象に関する検査状況	20		20		14		8		5	
合計	305	430.1	386	936.5	473	452.9	451	310.6	981	1253.6

(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、決算書等に適切に表示されていない資産等の額など)。なお、重複事態があるため、事項別の指摘件数・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) 決算等の予算等への反映に係る動向

ア 平成18年度決算に関する議決における指摘事項

本委員会では、予算執行の実績とその効果、会計検査院の決算検査報告などに重点を置いた審査を通じて、政府に対し改善・是正を求める事項を内容とする「議決案」を議決し、委員会としての意思表示を行っている。

この「議決案」は、本会議において議決された後、衆議院議長から内閣総理大臣宛に送付され、次の常会に、内閣の講じた措置が内閣総理大臣から衆議院議長宛に報告される。

平成18年度決算に関する「議決案」については、第169回国会、平成20年6月6日に委員会での議決を経て、同月10日に本会議で議決され(いずれも賛成多数)、内閣に送付された。平成18年度決算に関する議決における指摘事項9項目及びこれらに関するその後の動向等は次のとおりである。

¹ 各事項等は、決算検査報告に掲記される事項等であり、「不当事項」とは検査の結果、法律、政令若しくは予算に違反し又は不当と認められたもの、「意見表示・処置要求事項」とは会計検査院法第34条又は第36条の規定により関係大臣等に対して意見を表示し又は改善の処置を要求したもの、「処置済事項」とは会計検査院が検査において指摘したところ当局において改善の処置を講じたもの、「特記事項」とは事業効果、事業運営等の見地から広く問題を提起して事態の進展を促すなどのため特に掲記を要すると認められたもの、「国会及び内閣に対する報告(随時報告)」とは会計検査院法第30条の2の規定により国会及び内閣に対して報告したもの、「国会からの検査要請事項に関する報告」とは国会法第105条の規定による会計検査の要請を受けて検査した事項について、会計検査院法第30条の3の規定により国会に報告した検査の結果、「国会からの検査要請事項に関する検査状況」とは国会法第105条の規定による会計検査の要請を受けた事項に関して、検査報告に掲記する必要があると認められた検査の状況、「特定検査対象に関する検査状況」とは会計検査院の検査業務のうち、検査報告に掲記する必要があると認められ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。

- 1 国の財政は、公債残高が年々増加の一途を辿り、非常に厳しい状況にある。2011年度には国と地方の基礎的財政収支を確実に黒字化する財政健全化の目標に向け、あらゆる分野における歳出改革に全力で取り組むなど、歳出歳入一体改革を着実に進めていくべきである。また、ODAについては、納税者への説明責任を果たすため、個々の事業の必要性の検証を徹底するとともに、事業に対する事前評価を含めた情報開示を一層推進するべきである。

<その後の動向等>

平成23年度(2011年度)までの国・地方の基礎的財政収支の黒字化を目標に、徹底した無駄の削減を進めているものの、世界的な景気後退を受けて、日本経済も景気の下降局面が長期化・深刻化するおそれが高まっており、国民生活と日本経済を守る観点から当面は景気対策を優先した経済財政政策を進めることとした。このため、平成21年度予算では当初予算としては4年ぶりに新規国債発行額が30兆円を超えることとなった。また、国及び地方の長期債務残高は804兆円(平成21年度末見通し)と引き続き極めて高い水準となっている。

- 2 我が国における本格的な人口減少社会を迎えるに当たって、国民の希望する結婚や出産、子育てを実現できる環境を早急に整備することが喫緊の課題となっている。このため、保育所の受入れ児童数の拡大、多様な保育サービスの拡大、放課後児童対策の拡充を図るなどの少子化対策を積極的に推進するべきである。また、将来の社会を担う若者の雇用・生活の安定を図るため、フリーター常用雇用化の一層の推進を図るとともに、ニートの職業的自立の支援を行う地域若者サポートステーションの拡充強化等に努めるべきである。

<その後の動向等>

厚生労働省は、平成21年度予算において、地域の子育て支援の推進に向け6,877億円を計上し、新待機児童ゼロ作戦の推進、放課後子どもプランの着実な推進等を図ることとしている。また、若者の自立の実現に向け553億円を計上し、フリーター等正規雇用化プラン(仮称)の推進、地域若者サポートステーション事業の拡充等を図ることとしている。

- 3 耐震偽装対策として建築基準法が改正される中で、住宅着工件数が落ち込み、経済に影響を与えるなどの混乱が生じた。政府は、建築確認手続が円滑に行われるよう改正建築基準法の運用の改善に努めるべきである。また、低額所得者、被災者、高齢者、障害者等の住宅確保要配慮者の居住の安定を図るため、いわゆる住宅セーフティネット法に則り、公的賃貸住宅の供給の促進、民間賃貸住宅への円滑な入居の促進等の施策を、着実に推進するべきである。

<その後の動向等>

国土交通省の発表した建築確認申請件数は、平成20年6月から9月までは対前年同月比で増加、10月は減少となっている。また、平成21年4月に予定されていた独立行政法人都市再生機構の賃貸住宅の家賃改定に関し、国土交通大臣が厳しい経済状況を考慮した上で対応するよう要請したことを受けて、同機構は、平成20年12月、家賃引上げを当面延期することとしている。

- 4 道路特定財源の用途について、不適切な関連支出などの問題が生じていることは遺憾である。政府は、無駄を排除し、支出の適正化・効率化を図るとともに、交通需要を適切に把握し、国民にとって真に必要な道路計画の策定を進めるべきである。また、道路関係公益法人に対する支出の削減や業務・組織形態の見直しなどを進めるとともに、道路特定財源を来年度から確実に一般財源化すべきである。

<その後の動向等>

会計検査院は、平成20年10月、道路整備特別会計における支出が適正かつ効率的に行われるよう意見を表示している。道路計画の策定に関しては、11月、国土交通省道路局の「道路の将来交通需要推計に関する検討会」は、交通需要についての低位ケースとして、2030年には、2005年に比べ全国交通量は2.6%減少するとの推計を報告し、同局の「道路事業の評価手法に関する検討委員会」は、事業評価に係る便益・費用の計算方法を見直すべきとの結論をまとめている。12月には「道路特定財源の一般財源化等について」の政府・与党合意がなされ、平成21年度予算では、道路特定財源制度を廃止することとしている。

- 5 食品表示の偽装や輸入食品の安全性の問題等、食の安全・安心を脅かす事態が頻発していることから、食に対する信頼を取り戻す有効な対策を講ずるべきである。また、食料自給率向上のため、農林水産業に従事する意欲と能力のある担い手の育成を進め、生産の場である農山漁村の活性化を図るべきである。

<その後の動向等>

平成20年9月、麻生総理大臣は、所信表明演説で50%の自給率を目指すとした。農林水産省は、10月に、食料自給率向上に向けた国民運動『FOOD ACTION NIPPON』推進本部を立ち上げ、同運動では、国産食料品

等の購入にインセンティブを与える仕組みの導入などが検討されている。11月に発表された内閣府の「食糧・農業・農村の役割に関する世論調査」では、食料自給率を高めるべきとする者の割合は93.2%となっている。12月には、農林水産省は食料自給力・自給率工程表を発表し、おおむね10年後に自給率を50%とするための取組等を示した。同省は、平成21年度予算において、食品安全確保調査等の食品安全確保対策及び消費者の信頼確保に39億円、意欲と能力のある担い手の育成に2,428億円を計上している。

6 国民に信頼され、豊かさを実感できる社会保障制度の確立に向け、公的年金制度の長期的安定の確保について徹底した検討を行い、今後の国の役割及び国民負担の将来像を早期に提示すべきである。また、年金記録問題への対応については、国民の信頼回復を一刻も早く図るため、ねんきん特別便等の通知を確実に行うとともに、記録確認の周知、相談体制の充実に万全を期すべきである。

<その後の動向等>

内閣総理大臣の下に設置された社会保障国民会議は、平成20年11月、高齢期の所得保障、医療・介護・福祉サービスなど、社会保障の機能強化のための改革を盛り込んだ最終報告を取りまとめている。

社会保険庁は、「ねんきん特別便」の発送に引き続き、平成21年4月からは、保険料納付実績や年金額の見込みなどの年金に関わる個人情報を記載した「ねんきん定期便」を現役加入者に送付することとしている。

7 地域医療や救急医療等における医師不足等の諸問題は深刻な状況となっており、引き続き国民に対する医療提供体制の整備強化に全力で取り組むべきである。また、高齢者の医療サービス提供体制を充実させるとともに、介護を担う優れた人材の確保を図るため介護従事者等の処遇改善策を講ずるべきである。なお、後期高齢者医療制度については、施行状況を検証した上で根本的な対策について徹底的な議論を行うべきである。さらに、新型インフルエンザについては、その発生が国際的にも予断を許さない状況になっていることから、ワクチン等の医薬品の研究開発を促進するとともに、抗インフルエンザ薬及びプレバンデミックワクチンの必要な量の備蓄に努めるべきである。

<その後の動向等>

厚生労働省は、平成21年度予算において「安心で質の高い医療の確保」として847億円を計上し、救急医療、産科医療を担う医師の支援等に取り組むこととしている。介護従事者については、平成21年4月にプラス3.0%の介護報酬改定を行い、その処遇改善を図ることとしている。後期高齢者医療制度については、平成20年9月に「高齢者医療制度に関する検討会」を設置し、1年を目途に幅広い議論を進めていくこととしている。新型インフルエンザ対策については、平成21年度予算において225億円を計上し、プレバンデミックワクチンの備蓄の推進等を図ることとしている。

8 地球温暖化対策等の環境問題に関しては、政府として、京都議定書の温室効果ガス六%削減約束の確実な達成に努めるとともに、更なる排出量の削減のため、森林吸収源対策の推進、バイオマス等の再生可能なエネルギーの導入促進等を図るほか、全ての主要排出国が参加する実効性のある新たな枠組み作り、排出削減と経済成長の両立を目指す途上国への支援等、地球環境問題に対する国際社会全体の取組にリーダーシップを発揮すべきである。

<その後の動向等>

農林水産省は、平成21年度予算において、森林吸収源対策の一層の推進に向け、75億円の森林・林業・木材産業づくり交付金により条件不利地の支援を行うこととしている。また、非食料原料による国産バイオ燃料の生産拡大に向けた取組の推進に202億円を計上している。

政府は、平成20年7月に閣議決定した「低炭素社会づくり行動計画」に基づき、セクター別積み上げ方式について、公平な国別総量目標を設定するための共通の方法論として各国の理解を得ることを目指すとともに、我が国の環境技術や省エネルギー技術を途上国など世界に積極的に普及させるとしている。

9 公務員制度の総合的な改革を推進するため、基本理念及び基本方針その他の基本となる事項を定めるとともに、公務員制度改革を総合的に推進する機関を設置し、速やかに取り組むべきである。さらに、行政と関係の深い公益法人について、契約の在り方、役員報酬等の集中点検を実施するとともに、退職管理の適正化を進め、いわゆる天下り問題の根絶を図るべきである。また、イージス艦機密情報の持ち出しやイージス艦と漁船との衝突事故、前事務次官の収賄事件、防衛調達に関する水増し事案など自衛隊に関する不祥事が続発しているのは遺憾である。政府は、厳格な情報管理体制の確立や再発防止を図るとともに、公務員による不正行為や行政執行の怠慢に対する厳正な処分の徹底等を行うべきである。

<その後の動向等>

公務員制度改革については、平成20年6月、改革の基本理念、内閣人事局の設置等を盛り込んだ「国家公務員制度改革基本法」が成立した。また、平成19年の国家公務員法改正により、「再就職等監視委員会」

と「官民人材交流センター」が平成20年12月に内閣府に設置されたが、「再就職等監視委員会」の人事については、国会の同意が得られていない。

行政と関係の深い公益法人については、12月に総務省が、所管公益法人等との随意契約の適正化を図るための「随意契約見直し計画」(平成18年6月)の改善を勧告している。

退職後に懲戒免職等処分を受けるべき行為が明らかとなった元国家公務員に対して、退職手当の支給制限及び返納をさせる制度が設けられた。

なお、本院が平成18年度決算に関して議決した上記9項目の指摘事項について内閣の講じた措置は、第171回国会において、その報告書が提出されることになる。

イ 公会計の整備

我が国の財政活動は、国会の議決に基づく予算を基に実行され、その執行実績として予算に対応した決算が作成される。これらの内容や国庫の状況等に関する情報は国会に報告されているが、一方で行政の説明責任の向上や国民への情報開示の充実を図る観点からの財務情報の提供も求められているところである。このため、政府においては、国民に対して国の財政事情を分かりやすく開示し、財政の透明性・一貫性を向上させるとともに、財務情報を予算編成に活用し、予算の効率化・適正化につなげることなどを目的に、平成17年9月(平成15年度決算分)より、企業会計の考え方及び手法を導入した「国の財務書類」を作成している(平成18年度決算分について平成20年8月公表)。

平成18年度における、一般会計及び特別会計を合算した財務書類を概観すると、資産703兆円に対し負債981兆円と277兆円の債務超過となっている。なお、債務超過額の算出の根拠となる資産への計上額には道路や河川等といった売却が考えられない資産が含まれているため、将来の国民の負担となる債務としては、基本的に将来世代が税負担により償還することとなる普通国債残高(平成18年度末で約534兆円)が一つの目安となる。一方、独立行政法人等を合算した連結財務書類ベースで見ると、資産832兆円に対し負債が1,093兆円で債務超過額が261兆円と、連結により債務超過額が16兆円減少するが、厳しい財政状況であることに変わりはない。

ウ その他

厳しい財政状況の下、社会経済情勢の変化に対応した機動的な財政運営が期待されており、そのような状況の中で、従来にも増して決算等の予算等への反映が求められている。

このため、政府は予算がどのように使われ、どのような成果をあげたかを評価・検証し、その後の予算編成に活用するため(「PLAN-DO-CHECK-ACTION」の予算マネジメントサイクル)毎年度、予算執行調査を行い予算への反映・活用を図っているところである。平成20年度調査結果を受けて、63件324億円が平成21年度予算に反映されている。さらに、平成19年度決算検査報告における会計検査院の指摘等を受けて、694億円が平成21年度予算に反映されている。

また、平成20年度予算から、予算・決算と政策評価の連携を強化し、予算の重点化・効率化を一層進めるとの観点から、予算書の表示科目の見直しを実施したところである。この見直しによって、予算書・決算書の表示科目の単位(項・事項)と政策評価の単位とを

原則として対応させ、これにより、予算書・決算書が国民の目に分かりやすくなり、かつ、P D C Aの観点から政策ごとに予算・決算とその成果が比較可能になり、事後的な評価が行いやすくなることが期待される。

(4) 会計検査院による随時報告

平成17年の会計検査院法の一部改正に伴い、会計検査院は、同法第34条及び第36条の規定により意見を表示し又は処置を要求した事項のほか特に必要と認める事項については、随時、国会及び内閣に報告することができることとなった（同法第30条の2）。

会計検査院は、上記の随時報告として、平成20年において、次の7件を国会及び内閣に報告している。

	報告件名	報告年月日
1	介護保険における財政安定化基金を適切な基金規模に保つため、都道府県が基金の一部を拠出者に返還することが適切と判断した場合に、基金規模を縮小できるような制度に改めるよう厚生労働大臣に対して改善の処置を要求したもの	平成20年5月21日
2	厚生労働省において、療養給付費負担金の交付額の算定を適切なものにするため、国民健康保険における退職被保険者の被扶養者の適用を的確に行うよう改善させたもの	平成20年7月25日
3	独立行政法人日本芸術文化振興会において、広報誌の調達方法を、購入による方法から自ら作成し発行する方法に改めることにより、経済的なものとするよう改善させたもの	平成20年7月25日
4	国及び国が資本金の2分の1以上を出資している法人における談合等に係る違約金条項の導入状況等について	平成20年7月25日
5	国土交通省において、談合等に係る違約金条項について、課徴金減免制度の適用を受けて課徴金の納付を免除された事業者に対しても違約金を請求することができるよう改善させたもの	平成20年7月25日
6	独立行政法人水資源機構において、談合等に係る違約金条項について、課徴金減免制度の適用を受けて課徴金の納付を免除された事業者に対しても違約金を請求することができるよう改善させたもの	平成20年7月25日
7	独立行政法人における食事手当等の現金の支給について	平成20年12月17日

(5) 平成19年度予備費使用等の概要

「平成19年度一般会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書（その1）（承諾を求めるの件）」、「平成19年度特別会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書（その1）（承諾を求めるの件）」及び「平成19年度特別会計予算総則第7条第1項の規定による経費増額総調書及び各省各庁所管経費増額調書（その1）（承諾を求めるの件）」は、第169回国会（常会）の平成20年3月18日に提出された。

「平成19年度特別会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書（その2）（承諾を求めるの件）」及び「平成19年度特別会計予算総則第7条第1項の規定による経費増額総調書及び各省各庁所管経費増額調書（その2）（承諾を求めるの件）」は、第169回国会（常会）の平成20年5月20日に提出された。

以上5件は、第171回国会（常会）に継続されている。

平成19年度一般会計予備費の予算額は、2,500億円（当初予算額3,500億円）であって、その使用総額は、597億円であり、差引使用残額は1,902億円である。

平成19年度特別会計予備費の予算総額は、1兆3,210億円であって、その使用総額（その1、その2）は、564億円であり、差引使用残額は1兆2,645億円である。

平成19年度特別会計予算総則第7条第1項（歳入歳出予算の弾力条項）の規定による経費増額総額は、672億円である。

2 政策評価及び行政評価・監視

国会の行政監視機能を充実強化する目的をもって、本委員会は、総務省が行う評価及び監視等の結果についての調査に関する事項を所管している。

総務省が行う評価及び監視には、政策評価及び各府省の業務の実施状況について行う行政評価・監視等がある。政策評価については、各府省の枠を超えた全政府的見地からの評価活動として 統一性・総合性確保評価（各府省横断的政策の評価）と 各府省が実施した政策評価について点検する客観性担保評価（やり方点検、内容点検）がある。

(1) 政策評価

政策評価制度は、行政機関が行う政策の評価に関する法律に基づき、各府省が自らその政策の効果を測定・分析して、客観的に判断することによって、的確に企画立案や実施に役立てようとするものである。これらは、企画立案の「Plan」、実施の「Do」、評価の「Check」、企画立案への反映の「Action」という政策の「マネジメント・サイクル」となっている。

政策評価制度の目的としては、国民に対する行政の説明責任の徹底、国民本位の効率的で質の高い行政の実現、国民的視点に立った成果重視の行政への転換といったことが挙げられる。

ア 総務省の行う政策評価

統一性・総合性確保評価

平成20年において総務省が評価結果を取りまとめた統一性・総合性確保評価の概要は次のとおりである。

名 称	評価の主な結果	意見又は勧告の概要
P F I 事業に関する政策評価 （総合性確保評価） （H20.1.11勧告、内閣府）	P F I 事業は適切に推進されれば、公的財政負担の削減など相当の効果が発現する可能性があるが、事業の各実施段階において問題・課題（V F M ² の算出根拠の公表がわずかであるなど、客観性及び透明性が十分確保されていないなど）がみられる。	P F I 事業の実務の指針となるガイドラインの充実、実務の参考となる事例の蓄積・情報提供等の実施を勧告。
自然再生の推進に関する政策評価 （総合性確保評価） （H20.4.22勧告、環境省、農林水産省、国土交通省）	自然再生推進法の制定により自然再生協議会及びN P O 法人数が増加するなど一定の効果があるが、政策の一層の推進及びその効果の発現には課題（法定協議会の設置が不十分、関係省庁間の連絡調整が不十分であるなど）がみられる。	法に基づく自然再生事業の在り方・方法等の見直し、法定協議会の運営方法等の見直し、国の支援の充実等を勧告。

（総務省資料を基に作成）

² V F M (Value For Money)：従来の公共事業に替えて P F I で行うことにより軽減される公的財政負担額。

客観性担保評価（政策評価のやり方点検、内容点検）

平成19年に各府省が実施した政策評価（合計3,850件）の点検活動を行った結果、平成20年3月、評価のやり方について共通的な課題を提起するとともに、評価に疑問のある47事例（13府省）について改善の方向を指摘している。

イ 各府省の実施した政策評価結果の予算への反映状況

平成20年4月から8月末までに各府省が実施した政策評価964件³のうち、その結果を平成21年度予算要求に反映した件数は886件⁴（91.9%）、平成21年度機構・定員要求に反映した件数は181件（18.8%）である。このほか、平成19年度以前に公表した政策評価の結果を平成21年度予算要求に反映した件数は52件、平成21年度機構・定員要求に反映した件数は12件である。

「政策評価結果の平成21年度予算要求等への反映状況」（総務省資料）の特徴として、予算要求の評価結果を反映し、評価対象政策の重点化等を行っているものが約7割あること、平成19年10月より規制の事前評価を新たに導入し、必要に応じ予算要求に反映したこと、今回より評価結果の好事例を公表したことが挙げられる。

各府省の評価実施件数（反映件数）は、政策体系の整序（評価の単位の大括り化）により減少傾向にあり、平成17年度要求時には1,628件、平成18年度要求時には1,393件、平成19年度要求時には1,173件、平成20年度要求時には1,010件であった。

平成21年度予算要求等への反映状況の一覧

（単位：件）

行政機関名	事後評価の結果を予算要求に反映した件数					事前評価の結果を予算要求に反映した件数			計	機構・定員要求に反映した件数
	これまでの取組を引き続き推進	評価対象政策の改善・見直し		評価対象政策の廃止、休止又は中止	うち、評価対象政策の一部の廃止、休止又は中止	うち、評価対象政策の改善・見直し等	うち、評価対象政策の改善・見直し等			
		うち、評価対象政策の重点化等	うち、評価対象政策の一部の廃止、休止又は中止							
内閣府	20	9	10	9	1	1	0	0	20	4
公正取引委員会	15(10)	13(10)	2	2	0	0	0	0	15(10)	3
国家公安委員会・警察庁	27	16	11	11	0	0	0	0	27	16
金融庁	14	13(10)	1	0	0	0	1	0	15	14
総務省	14	5	9	4	2	0	8	1	22	10
公害等調整委員会	2	2	0	0	0	0	1	1	3	1
法務省	7	5	2	2	0	0	7	0	14	3
外務省	49	26	23	11	0	0	43(19)	0	92(19)	20
財務省	21	20	1	0	0	0	1(1)	0	22(1)	10
文部科学省	47	37	10	3	1	0	108	3	155	40
厚生労働省	56	45	11	6	0	0	61	0	117	5
農林水産省	114	87	27	27	15	0	15	0	129	4
経済産業省	21(13)	7	14(13)	14(13)	0	0	34	34	55(13)	26(7)
国土交通省	79(4)	56(3)	23(1)	8	1	0	137	0	216(4)	24(4)
環境省	11	2	9	9	0	0	5(5)	0	16(5)	9(1)
防衛省	1	1	0	0	0	0	19	4	20	4
計	498(27)	344(13)	153(14)	106(13)	20	1	440(25)	43	938(52)	193(12)

（総務省資料）

（注）表中の（ ）内の数値については、平成19年度以前に実施した政策評価の結果を21年度予算要求等に反映した件数であり、内数である。

³ 期間中に各府省が実施した政策評価2,027件から平成20年度予算を配分するために行った政策評価等を除いたものである。

⁴ 評価件数964件と予算要求に反映した886件の差は、規制の事前評価など予算を伴わないものである。

(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あるいは行政改革の推進・実効確保等のために、各府省の業務の実施状況等を調査して、その結果により、各府省に対して勧告等を行い、行政運営を改善させようとするものである。

平成20年度において総務省が行った行政評価・監視に基づく勧告の実績の概要は次のとおりである。

名 称	勧告の概要
輸入農畜水産物の安全性の確保に関する行政評価・監視 (H20.5.23勧告、厚生労働省、農林水産省)	輸入農畜水産物の安全性の確保に関する業務の適正化、輸入検査に係る業務実施体制の見直しを行うこと。
生活保護に関する行政評価・監視 (H20.8.1勧告、厚生労働省)	被保護世帯の多様な課題に対応した自立支援プログラムの策定の促進及び実効性の確保、就労支援事業活用プログラムの効果的な実施を行うこと。
公共事業の需要予測等に関する調査 (H20.8.8勧告、総務省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省)	人口減少・超高齢社会の到来等の社会経済情勢の変化を考慮するほか、数値の根拠を明確にし、予測値と実績値がかい離している場合には原因分析を行い、その結果を事業に反映させるなど精度向上に取り組むこと。
介護保険事業等に関する行政評価・監視 (H20.9.5勧告、厚生労働省、国土交通省)	介護保険サービス従事者の確保、予防給付及び介護予防事業の推進、介護給付費の不正受給等の防止策の充実・強化、有料老人ホーム及び高齢者専用賃貸住宅の適切な運営の確保を行うこと。
契約の適正な執行に関する行政評価・監視 (H20.12.16勧告、全府省)	契約理由の再点検・徹底による競争性の高い契約方式への移行の推進、応募(応札)条件等の見直し、第三者機関による厳正かつ効果的な契約の監視の推進、特殊法人における契約の適正化の推進を行うこと。

(総務省資料を基に作成)

第171回国会提出予定案件等の概要

平成20年度一般会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書(承諾を求めるの件)

平成20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)

平成20年度特別会計予算総則第7条第1項の規定による経費増額総調書及び各省各庁所管経費増額調書(承諾を求めるの件)

これらについては、第171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19年度一般会計歳入歳出決算、平成19年度特別会計歳入歳出決算、平成19年度国税収納金整理資金受払計算書、平成19年度政府関係機関決算書

平成19年度国有財産増減及び現在額総計算書

平成19年度国有財産無償貸付状況総計算書

平成19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169回国会、内閣提出)

平成19年度特別会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書(その1)(承諾を求めるの件)(第169回国会、内閣提出)

平成19年度特別会計予算総則第7条第1項の規定による経費増額総調書及び各省各庁

所管経費増額調書（その１）（承諾を求めるの件）（第169回国会、内閣提出）

平成19年度特別会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書（その２）（承諾を求めるの件）（第169回国会、内閣提出）

平成19年度特別会計予算総則第7条第1項の規定による経費増額総調書及び各省各庁所管経費増額調書（その２）（承諾を求めるの件）（第169回国会、内閣提出）

内容についての問い合わせ先

決算行政監視調査室 原田首席調査員（内線3470）

災害対策特別委員会

第三特別調査室

所管事項の動向

1 我が国における災害の状況

我が国は、その位置、地形、気象等の自然的条件から、地震、津波、台風、豪雨、土砂災害、火山噴火等による災害が発生しやすい環境にある。

世界全体に占める日本の災害発生割合は、マグニチュード6以上の地震回数では20.7%、活火山数では7.0%、災害死者数では0.4%、災害被害額では13.0%など、世界の0.25%の国土面積にもかかわらず、非常に高くなっている（表1参照）。

（表1）世界の災害に比較する日本の災害

	世界	日本（割合）
マグニチュード6以上の地震回数 ^{注1}	961	199（20.7%）
活火山数 ^{注2}	1,548	108（7.0%）
災害死者数（千人） ^{注3}	2,474	9（0.4%）
災害被害額（億ドル） ^{注4}	14,889	1,936（13.0%）

注1：1998年から2007年の合計

注2：活火山は過去およそ1万年以内に噴火した火山

注3：1977年から2006年の合計

注4：1977年から2006年の合計

「平成20年版防災白書」より作成

我が国は海洋プレートと大陸プレートの境界に位置しているため、プレートの沈み込みにより発生するプレート境界型の巨大地震やプレート運動に起因する内陸域の地殻内地震等が発生している。また、四方を海で囲まれているため、地震による津波被害も発生しやすい。

さらに、梅雨や台風に伴う豪雨が発生しやすい気象条件にあり、地形が急峻で、河川は急勾配であることから、一度豪雨に見舞われれば、河川の流量が急激に増加する等の要因により、洪水や土石流等の土砂災害が発生しやすくなっている。

災害発生による死者・行方不明者数は、近年、国土保全事業の推進、気象観測施設等の整備、防災体制の整備等により、長期的には逡減傾向にあるものの、平成16年～18年の新潟県中越地震、平成18年豪雪などにより、多くの人命が失われた（表2参照）。

（表2）最近の我が国の主な自然災害

年 月 日	災 害 名	主 な 被 災 地 等	死者・行方不明者数(人)
7.1.17	阪神・淡路大震災(M7.3)	兵庫県	6,437
9.7.10	鹿児島県出水市の土石流災害	鹿児島県出水市	21
10.8.26～31	平成10年8月末豪雨	福島県, 栃木県, 茨城県	22
11.6.23～7.3	梅雨前線豪雨	西日本を中心とする全国	39
9.21～25	台風第18号	九州を中心とする全国	31
12.3.31～13.6.28	有珠山噴火	北海道	0
6.25～17.3.31	三宅島噴火及び新島・神津島近海地震	東京都	1
10.6	鳥取県西部地震(M7.3)	鳥取県	0
13.3.24	芸予地震(M6.7)	広島県, 愛媛県, 山口県	2
15.7.18～21	梅雨前線豪雨	九州地方	23
7.26	宮城県北部を震源とする地震(M5.6)	宮城県	0
9.26	平成15年十勝沖地震(M8.0)	北海道	2
16.9.4～8	台風第18号	中国地方を中心とする全国	45

9.26～30	台風第21号	西日本を中心とする全国	27
10.18～21	台風第23号	近畿、四国地方を中心とする全国	98
10.23	平成16年新潟県中越地震(M6.8)	新潟県	68
12～17.3	雪害	北海道、東北及び北陸地方等	88
17.3.20	福岡県西方沖を震源とする地震(M7.0)	福岡県	1
9.4～8	台風第14号	中国、四国、九州地方を中心とする全国	29
12～18.3	平成18年豪雪	北陸地方を中心とする日本海側	152
18.6.10～7.29	梅雨前線による豪雨	関東、中部、近畿、中国、九州地方	32
19.3.25	平成19年能登半島地震(M6.9)	石川県	1
7.16	平成19年新潟県中越沖地震(M6.8)	新潟県	15
20.2.23～24	低気圧による被害	北海道、東北、中部地方	4
6.14	平成20年岩手・宮城内陸地震(M7.2)	岩手県、宮城県	23
7.24	岩手県沿岸北部を震源とする地震(M6.8)	岩手県、青森県	1
7.28～29	7月28日からの大雨	北陸地方、近畿地方	6
8.28～31	平成20年8月末豪雨	東海、関東、中国及び東北地方	3

注1：風水害は死者・行方不明者が20人以上のもの、地震は死者又は全壊家屋50棟以上あったもの、火山噴火は死者、家屋の損壊又は住民避難のあったものを掲げた。

2：平成20年については、死者又は行方不明者があったものを掲げた。

3：平成19年以降の死者・行方不明者数は速報値

「平成20年版防災白書」等より作成

2 世界の自然災害の状況

世界各地で自然災害により、毎年多くの人命と財産が失われている。

特に、アジア地域で、地震や風水害等による大規模災害が多発しており、世界全体に占めるアジア地域の災害の発生状況は、件数、被害額、死者数で世界の4～6割、被災者数で約9割と、大きな割合を占めている（過去30年、1977年～2006年）。2004年のインドネシア・スマトラ島沖地震及び津波では、被害がインド洋沿岸の10数か国に及び、死者・行方不明者が20万人を超える未曾有の大災害となった。

欧米地域では、死者数、被災者数が少ないにもかかわらず、被害額が大きい傾向にある。2005年の米国のハリケーン・カトリーナでは死者・行方不明者5,000人以上と言われており、経済被害額については数百億から千数百億ドルと推計されている。

一方、アフリカ地域では、発生件数、被災者数が多いにもかかわらず、被害額が少ない傾向にある。

また、2008年においても、ミャンマーのサイクロンにより死者・行方不明者が約14万人、中国四川省の大地震により死者・行方不明者が約8万7,000人と言われている。

3 平成21年度防災対策の重点

平成20年4月、内閣府は、避けられたはずの犠牲者の数を少しでも減らすことを目指し、自助や共助の取組を促進するための環境整備の在り方及び我が国の防災上の課題を踏まえた防災基盤の整備の在り方について基本的な考え方と施策の方向を示す「自然災害の『犠牲者ゼロ』を目指すための総合プラン」を策定した。その上で、防災対策の指針を示す「防災対策の重点」の取りまとめに当たっては、同プランで示す基本的な考え方や施策の方向を反映させていくこととした。

平成20年7月、中央防災会議は、政府全体の防災対策を更に効果的に実施するため「平成21年度防災対策の重点」を決定した。

(平成21年度防災対策の重点)

1. 国民運動の戦略的な展開による国民及び地域の防災力の強化 (1) 国民の防災意識の向上 (2) 多様な主体の連携による地域防災力の強化 (3) 災害時要援護者対策等の推進
2. 迅速・的確な防災情報の提供等による災害被害の軽減
3. 優先度・緊急度を勘案した効果的な防災基盤の整備
4. 建築物等の耐震化の促進とフォローアップ
5. 予断を許さない大規模災害に対する備え (1) 発生が切迫性が指摘される大規模地震への備え (2) 気候変動への対応を踏まえた大規模水害への取組 (3) 常に噴火のおそれをはらむ火山災害への対策
6. 災害応急対応力の強化
7. 被災地の復旧・復興支援
8. 国際防災協力の推進

4 震災対策

(1) 東海地震対策

東海地震は、駿河トラフ沿いで発生するマグニチュード8クラスの大規模地震で、安政東海地震(1854年)から150年以上が経過していることから、相当な地殻の歪みが蓄積されており、いつ大地震が発生してもおかしくないと言われている。

東海地震は、唯一予知の可能性のある地震とされていることから、発生を前提とした「大規模地震対策特別措置法」に基づき、1都7県170市町村(平成20年4月1日現在)が地震防災対策強化地域に指定され、内閣総理大臣から警戒宣言が発せられた場合の避難・警戒体制の構築、直前予知のための観測体制の強化等が図られている。

また、「地震防災対策強化地域における地震対策緊急整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律」に基づき、強化地域内における避難地、避難路等地震防災上緊急に整備すべき施設等の計画的な整備が推進されている。

平成15年3月、東海地震対策専門調査会において東海地震の被害想定が公表された(表3参照)。同年5月、中央防災会議において、緊急耐震化対策等の実施、地域における災害対応力の強化等を主な内容とする「東海地震対策大綱」が決定された。これを踏まえ、同年12月には、災害発生時等に防災関係機関がとるべき行動内容を規定した「東海地震応急対策活動要領」が決定された。

さらに、平成17年3月の中央防災会議では、今後10年間で死者数、経済被害額を半減するという減災目標とそのための対策を内容とする「東海地震の地震防災戦略」が決定されている(表3参照)。

(2) 東南海・南海地震対策

東南海・南海地震は、遠州灘西部から熊野灘及び紀伊半島の南側の海域を経て土佐湾までの地域並びにその周辺の地域におけるプレートの境界を震源とする海溝型地震である。歴史的に見て、100～150年間隔でマグニチュード8程度の地震が発生しており、最近では昭和19年及び21年にそれぞれ発生していることから、今世紀前半にも発生するおそれがある。

ると指摘されている。東南海・南海地震が発生すると、東海から九州にかけて揺れや津波により広域で甚大な被害になることが予想されている。

平成14年7月、「東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」が制定され、この法律に基づき、1都2府18県425市町村（平成20年4月1日現在）が東南海・南海地震防災対策推進地域に指定されている。

平成15年9月、東南海・南海地震等に関する専門調査会において、東南海・南海地震の被害想定が公表された（表3参照）。同年12月、中央防災会議において、津波防災体制の確立、広域防災体制の確立等を主な内容とする「東南海・南海地震対策大綱」が決定された。これを踏まえ、平成18年4月には、災害発生時に防災関係機関がとるべき行動内容を規定した「東南海・南海地震応急対策活動要領」が決定された。

さらに、平成17年3月の中央防災会議では、今後10年間で死者数、経済被害額を半減するという減災目標とそのための対策を内容とする「東南海・南海地震の地震防災戦略」が決定されている（表3参照）。

(3) 首都直下地震対策

首都地域においては、相模トラフ沿いで発生する関東大震災タイプの海溝型巨大地震（マグニチュード8クラス）発生の可能性は100年以上先とされる一方で、首都地域直下におけるマグニチュード7クラスの地震の発生については、その切迫性が指摘されている。

首都直下地震対策専門調査会では、北米プレートとフィリピン海プレートの境界で発生する東京湾北部地震が、ある程度切迫性が高く、都心部の揺れが強いことなどから、この地震を中心に被害想定及び地震対策の検討が行われ、平成16年12月及び平成17年2月に被害想定が公表された（表3参照）。

平成17年9月、中央防災会議において、「首都中枢機能の継続性確保」及び「膨大な被害への対応」を対策の柱とする「首都直下地震対策大綱」が決定された。これを踏まえ、平成18年4月には、災害発生時に防災関係機関がとるべき行動内容を規定した「首都直下地震応急対策活動要領」が決定されるとともに、今後10年間で死者数を半減、経済被害額を4割減らすという減災目標とそのための対策を内容とする「首都直下地震の地震防災戦略」が決定された（表3参照）。

また、平成20年10月、首都直下地震避難対策等専門調査会において、発生が予測されている膨大な数の避難者及び帰宅困難者等に係る具体的な対応策等を取りまとめた報告が作成された。

(4) 日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震対策

日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震は、房総半島の東方沖から三陸海岸の東方沖を経て択捉島の東方沖までの日本海溝及び千島海溝並びにその周辺の地域におけるプレートの境界又はその内部を震源とする大規模な地震である。この地域では、明治三陸地震（1896年）、十勝沖地震（1968年）、宮城県沖地震（1978年）等、津波を伴うマグニチュード7～8クラスの海溝型地震が繰り返し発生しており、今後も同規模の地震の発生による大規模な被害が懸念されている。

平成16年3月に「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関す

る特別措置法」が制定され、この法律に基づき、1道4県119市町村（平成20年4月1日現在）が日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進地域に指定されている。

平成18年1月、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に関する専門調査会において被害想定が公表された（表3参照）。同年2月、中央防災会議において、津波防災対策の推進、揺れに強いまちづくりの推進等を主な内容とする「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震対策大綱」が決定された。これを踏まえ、平成19年6月には、災害発生時に防災関係機関がとるべき行動内容を規定した「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震応急対策活動要領」が決定された。

さらに、平成20年12月の中央防災会議では、今後10年間で死者数を4～5割減、経済被害額を4分の1減にするという減災目標とそのための対策を内容とする「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震の地震防災戦略」が決定されている（表3参照）。

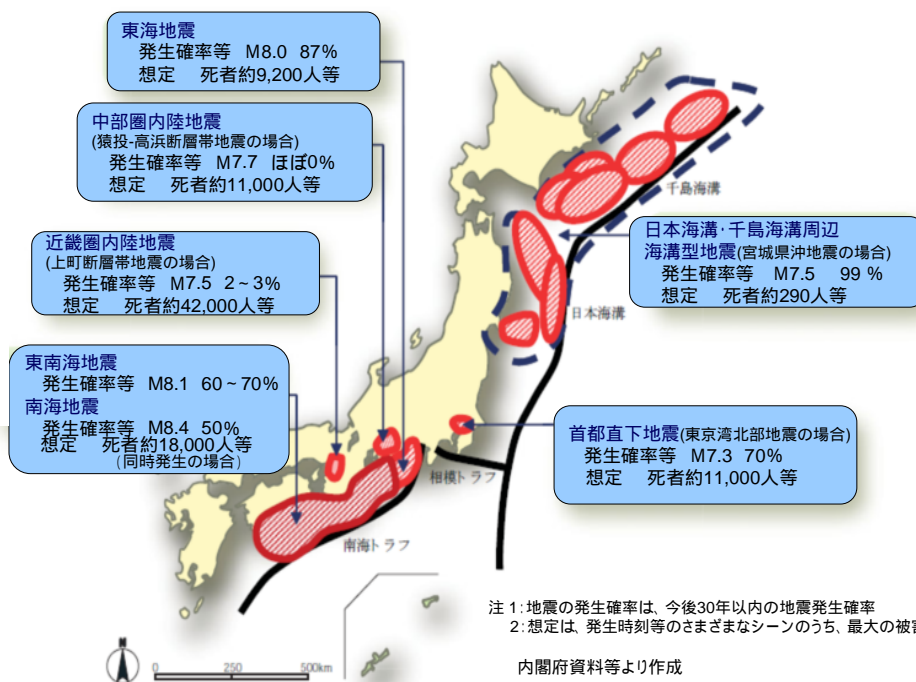
(5) 中部圏・近畿圏における地震対策

中部圏・近畿圏の内陸には多くの活断層があり、次の東南海・南海地震の発生に向けて、中部圏及び近畿圏を含む広い範囲で地震活動が活発化する可能性が高い活動期に入ったと考えられるとの指摘もある。

平成19年11月及び平成20年5月、東南海・南海地震等に関する専門調査会において、中部圏・近畿圏の内陸地震に係る被害想定が公表された（表3参照）。平成20年12月、被害想定結果を踏まえ、木造住宅密集市街地への対応、文化遺産の被害軽減、石油コンビナート地域の安全確保等の被害軽減対策を内容とする報告が取りまとめられた。

今後、予防対策から応急対策、復旧・復興対策までを含んだ総合防災対策のマスタープランである地震対策大綱が策定される予定となっている。

(図) 大規模地震の規模と発生確率



(表3) 大規模地震の被害想定及び地震防災戦略

区分	東海地震	東南海・南海地震	首都直下地震 (東京湾北部地震)	日本海溝・千島海溝 周辺海溝型地震 (宮城県沖の地震)	近畿圏内陸地震 (上町断層帯の地震)	中部圏内陸地震 (猿投-高浜断層帯の地震)	
被害想定	発災時刻	5時	5時	18時	18時	5時	
	死者数	約7,900人 ～約9,200人	約12,000人 ～約18,000人	最大 約11,000人	最大 約290人	最大 約42,000人	最大 約11,000人
	全壊棟数	約23万棟 ～約26万棟	約33万棟 ～約36万棟	最大 約85万棟	約1.4万棟 ～約2.1万棟	最大 約88万棟	最大 約26万棟
	経済的被害	最大 約37兆円	約38兆円 ～約57兆円	最大 約112兆円	最大 約1.3兆円	最大 約74兆円	最大 約33兆円
地震防災戦略	減災目標	今後10年間で死者数、経済被害額を半減	今後10年間で死者数、経済被害額を半減	今後10年間で死者数を半減、経済被害額を4割減	今後10年間で死者数を4～5割減、経済被害額を1/4減		
	死者数	約9,200人 約4,500人	約17,800人 約9,100人	約11,000人 約5,600人	約290人 約160人		
	経済的被害	約37兆円 約19兆円	約57兆円 約31兆円	約112兆円 約70兆円	約1.3兆円 約9,900億円		

注：被害想定については、死者数が最大となる発災時刻の被害想定を掲載している。ただし、経済的被害については、東海地震、東南海・南海地震は18時発生を、上町断層帯の地震、猿投・高浜断層帯の地震は12時発生を想定。内閣府資料より作成

(6) 住宅・建築物の耐震化の促進

阪神・淡路大震災では犠牲者のうち8割以上が建物倒壊による圧死・窒息死であった。また、建築物の倒壊は、膨大な死者を発生させるだけでなく、火災延焼や救助活動の妨げ、がれきの発生等の被害拡大を招くことが中央防災会議の一連の被害想定で判明している。こうしたことから、震災対策を推進する上で建築物の耐震性の向上が最重要課題の一つとなっている。耐震化の状況を見ると、住宅については、新耐震基準が施行された昭和56年以前に建てられた約1,850万戸のうち耐震性が不足すると推定されるものが全国で約1,150万戸あり、全住宅戸数の約25%（平成15年度推計値）を占めている。また、災害時に避難所となる学校、災害時医療の拠点となる病院、防災拠点となる公共施設等についても、耐震性に問題のある建築物が多数存在している。

そのため、平成17年9月、中央防災会議において、建築物の耐震化を国家的な緊急課題として位置付け、全国的に緊急かつ強力的に実施するために「建築物の耐震化緊急対策方針」が決定され、今後10年間に住宅の耐震化率を平成15年度推計値の75%から90%まで引き上げることが目標として明記された。

建築物の耐震改修を促進するため、「建築物の耐震改修の促進に関する法律」が平成17年11月に改正され、国が基本方針を定め、地方公共団体が耐震改修促進計画を策定し、計画的に耐震改修に取り組む仕組み等が導入された。また、所有者等の負担を軽減し、耐震化を促進するため、耐震診断・耐震改修に係る補助・交付金制度・融資制度・税制等の支援制度が設けられている。しかし、これらの制度が十分活用されているとは言い難く、今後、所有者の意識の向上と制度の更なる普及に努める必要がある。

なお、地震等の災害時に応急避難場所として重要な役割を担っている学校施設の耐震化を推進するため、平成20年6月、公立小中学校等の校舎等の耐震補強及び改築に係る国庫補助率の嵩上げ等を内容とする「地震防災対策特別措置法」の改正が行われた。

(7) 緊急地震速報

緊急地震速報とは、地震発生後に早く到達する初期微動（P波）と遅れて到達して主要な破壊現象を引き起こす主要動（S波）の時間差を利用して、震源に近い地点でP波を検知して直ちに震源や地震の規模を推定し、各地におけるS波の到達時刻や震度等の予測を行い、S波が到達する前に情報提供を行うものであり、企業や住民等がこの情報を活用して、列車やエレベーターを素早く制御させて危険を回避したり、オフィス、学校、家庭等で避難行動をとることができれば、被害を軽減することが可能となる。

気象庁では、平成18年8月から混乱等がなく利活用できる分野において先行的に緊急地震速報の提供を行ってきたが、平成19年10月からは一般への提供を開始し、最大震度が5弱以上と推定された場合に、地震の発生日時、震央（震源の真上の地表の地点）地名、強い揺れが推定される地域等を発表している。

しかし、緊急地震速報に対する理解が進んでいないことや、震源に近い場所では速報の発表が大きな揺れの到達に間に合わないなどの限界により、十分活用されているとは言えないことから、より一層の周知・広報やシステムの改善を図る必要がある。

(8) 津波対策

我が国は四方を海に囲まれ、海岸線が長く複雑なため、地震の際の津波による大きな被害も発生しやすい。

津波は、地域特性によって津波の高さや到達時間、被害の形態等が異なるため、地域の特性に応じて、海岸堤防や避難路等の施設整備等のハード対策に併せ、水門等の自動化による操作の迅速化、ハザードマップの整備・周知、津波警報伝達の迅速化による避難の確実な実施等のソフト対策が講じられている。

そのような中、平成18年11月及び平成19年1月に千島列島沖を震源とする大規模な地震が発生した際には、津波警報や津波注意報が発表されたにもかかわらず、住民の避難率が低いなど津波避難についての課題が明らかとなった。

津波による大きな被害が懸念される地震が切迫していることから、関係省庁間で、情報伝達や避難誘導等について情報共有を図り、必要な対策が講じられることになっている。

5 火山災害対策

我が国は環太平洋火山帯の一部に位置し、多数の火山を有する火山国である。我が国のいわゆる活火山は108に上り、過去にも噴火等の活発な火山活動により、時として甚大な被害を受けてきた。

火山災害の軽減を図るためには、火山噴火予知の確立とともに、火山現象の状況を正確かつ迅速に関係行政機関及び付近住民に伝達することが重要であることから、気象庁では、大学等の関係機関と連携して地震計や地殻変動等の観測データを監視しており、全国の活火山を対象として、警戒を要する範囲に応じて噴火警報・噴火予報を発表している。このうち、噴火警報は、居住地域や火口周辺に影響が及ぶ噴火の発生が予想された場合に発表され、都道府県等の関係機関や報道機関を通じて、住民等に伝達される。あわせて、噴火

時等にとるべき防災行動を踏まえ、火山の状況を「避難」等のキーワードで区分した噴火警戒レベルを21の火山において発表している。

さらに、より効果的な火山防災体制を構築するため、内閣府に設置された火山情報等に対応した火山防災対策検討会が、平成20年3月、気象庁の発表する火山情報の改善、観測監視・調査研究体制の充実等について記述した「噴火時等の避難に係る火山防災体制の指針」を取りまとめている。

また、火山周辺住民の防災意識の高揚、地元自治体による適切な防災計画の策定等のためには、噴火した場合の被害の範囲や避難施設等を示したいわゆるハザードマップの整備が重要である。平成20年3月現在、全国38火山について火山ハザードマップが作成されている。

6 風水害対策

(1) 水害・土砂災害対策

我が国では、毎年、梅雨前線の活動や台風の影響により各地で水害や土砂災害が発生している。

治水事業の推進等により、水害による浸水面積は大幅に減少しているが、河川はん濫区域への資産の集中等により、浸水面積当たりの一般資産被害額（水害密度）は急増している。また、少子高齢化等の社会状況の変化に伴い、高齢者等災害時要援護者の被災が目立っているほか、旧来型の地域共同体の衰退等により、地域における災害時の共助体制が脆弱になってきている。

こうした状況を踏まえ、河川改修の整備等の対策と並行して、「水防法」等に基づき、住民が避難する際に役立つ洪水予報の伝達方法等を洪水ハザードマップ等により住民へ周知するなどの対策が進められており、平成20年9月現在、874市町村で洪水ハザードマップが作成されている。なお、洪水予報については、平成19年4月から、市町村職員や住民等がとるべき避難行動等との関連が理解しやすいよう、洪水予報の標題と水位の名称を洪水の危険に応じてレベル化するなど、分かりやすい表現に順次改善されている。

地滑り、土石流、がけ崩れといった土砂災害については、昭和63年～平成19年の20年間の平均で毎年約990件発生しており、平成19年も全国で966件の土砂災害が発生した。「土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律」に基づき、土砂災害警戒区域において、一定の開発行為の制限、建築物の移転勧告、土砂災害に対する警戒避難措置の住民への周知・徹底等の対策が講じられている。

(2) 都市型水害対策

近年、気候変動等の影響により、集中豪雨が頻発している。都市部においては、市街化により地表面がコンクリート等で覆われ、雨水の浸透機能が低下していることから、一時的な大量の降雨の発生に下水道の排水機能が追いつかず、浸水被害が頻発している。そのため、総合的な治水対策を実施するとともに、内水被害を防止するため、「特定都市河川浸水被害対策法」等に基づき、雨水貯留浸透施設の整備や雨水の流出の抑制のための規制等の対策が進められている。内水ハザードマップについても、その作成が進んでいない（平

成20年10月現在81市町村)ことから、都市機能が集積し浸水実績のある市町村において、特に重点的かつ早急に内水ハザードマップを作成していくこととしている。

また、局地的な集中豪雨による被害の頻発を受け、国土交通省では、被害の軽減に向けた今後の対応方策についての検討を行い、その対策に取り組んでいくこととしている。

(3) 大規模水害対策

集中豪雨の発生頻度が増加傾向にある中で、首都地域等で大河川のはん濫等が発生した場合には、甚大かつ広域的な被害が想定されるものの、大規模なはん濫に対する応急対策は不十分な状況にある。

このため、平成18年6月に設置された大規模水害対策に関する専門調査会において、首都地域で甚大な被害が想定される荒川、利根川の洪水及び東京湾の高潮によるはん濫を対象として大規模水害時の被害像を想定し、被害を最小限に食い止めるための対策等の検討が行われている。平成20年3月には、利根川の洪水はん濫による死者数、孤立者数等に関する被害想定が、同年9月には、荒川の洪水はん濫による死者数、孤立者数等に関する被害想定が公表されている。

今後、経済被害等の想定が実施され、これらを踏まえ、避難率の向上、広域避難体制の整備、孤立者の救助体制の整備などに関する方策について検討が進められていくことになる。

(4) 竜巻等突風対策

竜巻等突風による災害は、これまで全国各地で発生している。突発的で破壊力が大きいことから、人命や住家のみならず、交通やライフライン等にも大きな被害をもたらしている。

平成18年には、宮崎県延岡市、北海道佐呂間町と相次いで竜巻災害が発生した。こうした被害を踏まえ、被害軽減方策の強化を図るため内閣府に設置された竜巻等突風対策検討会において、平成19年6月、突風災害の特徴や竜巻に遭遇した場合の個人の身の守り方及び関係省庁の今後の取組等を内容とする「竜巻等突風対策の強化に向けた検討会報告」が取りまとめられた。これを受け、気象庁で平成20年3月から府県気象情報として、竜巻注意情報の提供が開始されている。

7 雪害対策

我が国では、地理的、地形的国土条件により日本海側を中心として毎年多量の降雪・積雪があり、雪下ろし中の転落事故や雪崩災害のほか、降積雪による都市機能の麻痺や交通障害等の雪害が毎年発生し、多くの人的、物的被害が発生している。

このため、集落を保全対象とした雪崩対策事業、危険箇所の住民への周知徹底、警戒避難体制の強化等総合的な雪崩対策が実施されるとともに、その他国土保全事業や都市の防災対策などが総合的に実施されている。

なお、降積雪が多く、産業の振興及び民生の安定向上のため総合的な対策を必要とする地域については、「豪雪地帯対策特別措置法」に基づき全域指定10道県、一部地域指定14府県、542市町村(平成20年4月1日現在)が豪雪地帯に指定されている。同法に基づき豪

雪地帯対策基本計画が策定されており、各種の雪害対策を含む豪雪地帯対策が講じられている。

8 災害時要援護者対策

平成16年の梅雨前線豪雨、台風等の災害において、高齢者等の災害時要援護者の被災が多かったことから、避難勧告等の情報伝達や高齢者等の避難支援対策が重要な課題となった。このため、平成17年3月、内閣府において、避難準備情報の発令などの情報伝達体制の整備、平常時からの災害時要援護者情報の収集・共有、災害時要援護者の避難支援計画の具体化について取りまとめた「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」が策定された。平成18年3月には上記3項目に、避難所における支援、関係機関等との連携を加えた改訂を行った。さらに、平成19年3月には、避難支援のガイドラインのポイントと先進的な取組事例等をまとめた「災害時要援護者対策の進め方について」が作成され、関係省庁の連携の下、市町村を中心とした取組の促進が図られることとなっている。

市町村における要援護者支援対策の現状は、個人情報保護の観点から、福祉関係部局と防災関係部局との間の情報共有が進んでいない等、取組の遅れているところも少なくない状況にあることから、平常時から福祉関係部局と防災関係部局が連絡を密にし、災害時要援護者の支援体制を早急に整備することが必要である。

9 被災者生活再建支援対策

災害により被害を受けた被災者に対しては、「災害救助法」により、避難所の設置、応急仮設住宅の提供、食品の給与等の応急救助が行われるほか、「災害弔慰金の支給等に関する法律」により、遺族に対しては災害弔慰金が、著しい障害を受けた者に対しては災害障害見舞金が支給され、負傷又は住居、家財の損害を受けた者に対しては生活再建に必要な資金の貸付けが行われている。

また、「被災者生活再建支援法」(以下「支援法」という。)に基づき、自然災害により居住する住宅が全壊するなど生活基盤に著しい被害を受けた世帯に対して、被災者生活再建支援金が支給されている。

平成19年11月の支援法の改正により抜本的な制度の見直しが行われ、用途を限定した上で実費額を精算支給する実費積上げ支給方式から用途を限定しない定額渡しきり方式となった。全壊世帯に100万円、大規模半壊世帯に50万円が支給され、さらに、居住する住宅を建設・購入する世帯であるときは200万円、補修する世帯であるときは100万円、民間住宅を賃借する世帯であるときは50万円が支給されることになり、最高で300万円が支給される。改正に当たっては、施行後4年を目途として、支援金の支給限度額、住宅の被害認定、負担の在り方等制度の見直しになどについて検討を加えることなどを内容とする附帯決議が付され、逐次検討が進められている。

内容についての問い合わせ先 第三特別調査室 鈴木首席調査員(内線3530)
--

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

所管事項の動向

1 政治資金規正法の改正

(1) 改正の経緯及び概要

平成 18 年末から、政治団体における事務所費の経費付け替え問題、議員会館に事務所を置きながら多額の経常経費（特に、事務所費、光熱水費）を計上している資金管理団体の問題、資金管理団体による多額の不動産取得問題など「政治とカネ」の問題が焦点の一つとなった¹。このため、第 166 回通常国会において、資金管理団体について、不動産の取得等を制限するとともに、人件費以外の経常経費も 1 件 5 万円以上の支出については、収支報告書に明細を記載し領収書等の写しの添付を義務付ける改正案が、平成 19 年 6 月に成立した。

しかし、その後も、資金管理団体以外の政治団体が、多額の経常経費を計上していながらその内容の説明が不十分であるとの報道がなされ²、資金管理団体に限定した改正政治資金規正法は不十分ではないかと指摘されるなど、「政治とカネ」の在り方について改めて問われる事態となり、事務所費など経常経費に係る公開の問題は参議院議員通常選挙（平成 19 年 7 月 29 日執行）の主要な争点の一つとなった。

また、参院選以降も領収書の多重計上や宛名の訂正、政治資金収支報告書の訂正や企業からの寄附をめぐる問題等が相次いだため³、第 168 回臨時国会において、政治活動と選挙の公平・公正の見地及び政治家に対する国民の信頼回復を目指すために、与野党の実務者による協議機関が設置され、政治資金の透明化の方策をめくり議論が続けられた。

その結果、共産党を除く 5 党間で合意を得るに至り、改正案が、平成 19 年 12 月 19 日に本委員会において起草、提出され、同月 21 日に成立した。

改正法の概要は、国会議員又は国会議員になろうとする者の関係する政治団体（国会議員関係政治団体）について、すべての支出についての領収書等の徴収、人件費を除く 1 件 1 万円を超える支出についての収支報告書への明細の記載及び領収書の写しの添付、登録政治資金監査人（弁護士、公認会計士又は税理士で、登録・研修修了した者）による政治資金監査の義務付け、1 万円以下の少額領収書等の公開等、の特例を設けるとともに、総務省に政治資金適正化委員会を設置する等の措置を講ずるものである。

この改正法は、政治資金適正化委員会の設置及び登録政治資金監査人に関する規定については平成 20 年 4 月 1 日から施行されており、総務省に設けられた政治資金適正化委員会において「政治資金監査マニュアル（政治資金監査に関する具体的な指針）」が策定され、登録政治資金監査人の登録も開始されている（同年 12 月 16 日現在の登録者数は、1,702 人）。国会議員関係政治団体の届出については同年 10 月 1 日から施行されている（同年 12

¹ 『朝日新聞』（夕刊）（平 18.12.26）、『朝日新聞』（平 19.1.11）、『産経新聞』（平 19.1.23）等

² 『読売新聞』（夕刊）（平 19.7.10）、『日本経済新聞』（平 19.7.11）等

³ 『日本経済新聞』（夕刊）（平 19.10.11）等

月 16 日現在の総務大臣に届出のあった団体数は、113 団体)。また、国会議員関係政治団体に関する、すべての支出についての領収書等の徴収については平成 21 年 1 月 1 日から適用され、収支報告書への支出の明細の記載及び領収書の写しの添付、政治資金監査の義務付け、少額領収書等の公開等については平成 21 年分の収支報告書及び少額領収書等から適用される。

(2) 第 171 回国会以降の動向

第 168 回臨時国会における法改正では、国会議員関係政治団体について政治資金収支報告書の公開基準の大幅な引下げが行われたが、政党交付金の使途等報告書の公開基準は現行のままとされた。また、国会議員関係政治団体には登録政治資金監査人による政治資金監査が義務付けられることとなったが、政党交付金については使途等の報告書に併せて監査報告書を提出することが政党の本部に義務付けられているが、政党の支部にはその義務はない。本来、税金を原資とする政党交付金の使途報告はより厳しい公開基準等が求められる。政党助成法の改正については、各党実務者間協議でも議論がなされたところであるが、今後検討することとされている⁴。

収支報告書の形式審査及び情報公開対応関係については、公開基準の引下げ等に伴い事務量が膨大になることが予想され、多数の人員確保が必要と見込まれるなど、民主主義のコストとしての法執行体制の整備が求められることとなる。

なお、同国会で成立した改正法では、国会議員関係政治団体に関する特例制度の実施(平成 21 年 1 月)後、3 年を目途として、対象政治団体の範囲の拡大等について検討を加えることとされている。

2 外国人地方参政権付与問題

(1) 経緯

平成 7 年 2 月 28 日、最高裁第三小法廷は、選挙人名簿不登録処分に対する異議の申出却下決定取消請求訴訟において、永住外国人である原告の上告を棄却したが、その判決のいわゆる傍論部分で、永住外国人に法律をもって地方選挙権を付与する措置を講ずることは、憲法上禁止されているものではなく、国の立法政策の問題であるとの判断を示した。これを契機に、在日本大韓民国民団(民団)を中心に地方選挙権を求める運動に弾みがつき、地方議会でも法制化を求める決議が相次いでいる。しかし、在日本朝鮮人総連合会(総連)は「日本社会への同化に利用される」との理由から反対している。

現在、永住外国人は約 87 万人であり、そのうち約 48 万人は韓国・朝鮮の出身者及びその子孫たちである。

(2) 永住外国人地方参政権付与法案の審査経過

平成 10 年 10 月(第 143 回国会) 民主と公明が法案を共同提出し、続いて 12 月(第 144 回国会) 共産が法案(被選挙権を含む。)を提出した。

⁴ 第 168 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 3 号 7 頁(平 19.12.19)

平成11年10月の自民・自由・公明の3党連立政権合意書において、法案を3党で共同提出し成立させると明記された。

平成12年1月（第147回国会）公明と自由が法案を共同提出し、5月には前記3案について提出者に対する質疑を行った。〔6月、衆議院解散により廃案。〕

同年7月（第148回国会）公明と保守が法案を共同提出、また、民主も法案を提出し、11月（第150回国会）に両案について提出者に対する質疑及び参考人に対する質疑を行った。〔平成15年10月（第157回国会）衆議院解散により廃案。〕

平成16年2月（第159回国会）公明が法案を提出し、11月（第161回国会）に提出者に対する質疑を行った。〔平成17年8月（第162回国会）衆議院解散により廃案。〕

平成17年10月（第163回国会）公明が法案を提出し、平成18年6月（第164回国会）に提案理由説明を聴取した後、第171回国会に継続審査となっている。

【法案の要旨】

本法案は、我が国において多くの永住外国人が日本国民と同様の社会生活を営んでいる現状にかんがみ、その意見を地方における政治に反映させるため、永住外国人に地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を付与しようとするものである（ただし、当分の間、この法律により付与される選挙権と同等と認められる選挙権を日本国民に付与している国の国籍を有する永住外国人に限る。）。

(3) 法案をめぐる動向

ア 韓国の動向

平成17年6月、韓国において、国内に居住し永住権を取得してから3年が経過した外国人を対象に、地方自治体選挙での投票権を付与する公職選挙法改正案が成立した。

イ 民主党の動向

平成20年5月（第169回国会）民主党は永住外国人地方選挙権検討委員会を設置して地方選挙権付与問題を検討中である。

(4) 法案の論点

ア 賛成論

(ア) 地方自治体の担うべき役割は、住民福祉の向上であり、その運営はそこに住んでいる住民の意思に基づいて行うのが基本である。したがって、地方行政に関しては、外国人住民にも日本人住民と可能な限り同じ取扱いがなされて然るべきである。

(イ) 国際化が進展する中で、外国人にも開かれた共生社会を目指していくべきである。

(ロ) 「選挙権を得たいのであれば、帰化すべきである」という意見もあるが、国籍をどう選択するかは、すぐれてその個人の判断に任されるべきことである。

イ 反対論

(ア) 前記最高裁判決は、憲法第15条第1項の保障は我が国に在留する外国人には及ばないとし、憲法第93条第2項にいう「住民」とは日本国民たる住民を意味するもので外国人は含まれないとしている。永住外国人に法律をもって地方選挙権を付与することは憲法

上禁止されているものではないと述べているのは傍論部分であって、拘束力を持たない。

- (イ) 地方公共団体も国の統治機構の一環をなしており、日常的な公共サービスの提供だけでなく、警察権などの公権力も行使している。また、地方公共団体の権能の中には、国の外交政策や防衛政策と密接に結びついたものがある。
- (ウ) 選挙権は、納税の有無にかかわらずすべての国民に付与されているのであり、外国人が納税義務を果たしていることは選挙権付与の根拠とはなり得ない。

3 インターネットによる選挙運動をめぐる議論

(1) インターネットを利用した選挙運動に対する現行法における考え方

今日のインターネットの普及⁵に伴い、政党や議員・首長等の日常の政治活動においても、インターネットは重要な手段となってきており、政治活動に利用するケースが増えてきている。

現行の公職選挙法では、インターネットを選挙運動の手段としては使うことはできない。これは、公職選挙法上、選挙運動で頒布できる文書図画は、通常葉書及びビラ並びに政党のマニフェストに限られているためである。すなわち、法律の解釈上、インターネットのホームページや電子メールも文書図画とされ、また、不特定又は多数の人の利用を期待してホームページを開設したり、電子メールを送信することは頒布に当たるとされているため⁶、インターネットの利用は法定外の文書図画の頒布に当たるからである。

しかし、インターネットを選挙運動へ導入することにより、候補者情報の充実、政治参加の促進、有権者と候補者の対話の実現、金のかからない選挙の実現などの効果が期待できるとして、「インターネットを選挙運動手段として使えるようにすべきではないか」という議論が活発になってきている。

(2) 選挙運動へのインターネット導入に当たっての検討状況

現行法上、インターネットを使った選挙運動ができないことについては、選挙運動手段として活用しようとする立場からの議論が国会の内外で多くなされ、民主からは、今回の法案（後述）以前にも、公職選挙法改正案が提出されていた⁷。

総務省においては、平成13年10月、インターネットを利用した選挙運動の可能性とその問題点等について調査検討を行うべく「IT時代の選挙運動に関する研究会」が設置され、平成14年8月に研究会での議論を取りまとめた報告書が公表された。

報告書では、研究会として「既存の選挙運動手段を維持しつつ、選挙の公正を確保する

⁵ 我が国における平成19年末のインターネットの人口普及率は69.0%、利用人口は8,811万人（対前年比0.7%増）と推計されている。平成20年版 情報通信白書（総務省）

⁶ インターネットを選挙運動に使えるかどうかについては、平成7年に国会の質疑で取り上げられ、その後、平成8年の衆議院議員総選挙の際に新党さきがけ（当時）からなされた、インターネットの選挙運動利用に関する質問に対し、自治省（現総務省）から使用できない旨の回答が示された。なお、第133回国会閉会後参議院決算委員会会議録第4号18-19頁（平7.9.20）、植村武彦「選挙運動に関して最近問題となった事例について」『選挙時報 第46巻第1号』全国市区選挙管理委員会連合会編（1997.1）参照。

⁷ 平成10年以降3回にわたり、インターネットを選挙運動に使用できることとする内容を含む公職選挙法改正案が提出されたが、いずれも審査未了となっている。

ために、インターネットの導入に伴い発生する問題をできるだけ小さくするような措置を講じることを前提に、インターネットを選挙運動手段として追加することが適当である」との立場を示した。

そして、「電子メールは、ホームページと異なり、一方的にメールが送られてきて当該通信費が課金されるといった迷惑メールの問題が発生するおそれがあること、なりすまし等の問題が発生した場合の追跡が困難であること、電子メールアドレスの購入・大量発信などにより金のかかる選挙につながりやすいこと、などの問題点が多い。従って、ホームページについてのみ選挙運動手段として是認することとし、電子メールについては引き続き現行法の規制を適用することが適当である」とした。

その上で、ホームページによる選挙運動について、以下の提言を行った。

全ての選挙について導入することとし、量的な制限は設けない。

候補者又は政党以外の第三者が選挙運動を行うことができるようにする。

選挙運動を行うホームページは、第三者による書込みを行わせることができるようにする。

候補者及び出納責任者と意思を通じて支出したホームページによる選挙運動に要する経費については、従来どおり選挙運動費用に算入する。

候補者以外による経費は、出納責任者と意思を通じることなく支出することができるようにする（選挙運動費用に算入されない）。

ホームページ上のなりすましや誹謗中傷等⁸の対策として、ホームページの開設者に電子メールアドレスの表示を義務付ける。

選挙管理委員会においては、有権者及び候補者等の便宜を図るため、候補者（比例代表選挙にあっては政党）のホームページアドレスの周知を図るなどの利用の便宜性に努める。

各党においても、平成17年頃から法改正論議が再度高まった。自民党では、選挙制度調査会の下に設置された「インターネットを使った選挙運動に関するワーキングチーム」で検討が進められ、平成18年5月に最終報告（案）が出され、それを基に現在も引き続き検討がなされている。また、民主党は、「次の内閣」の下に設置された「インターネット選挙活動調査会」において、平成18年5月に中間報告をまとめている。

平成18年6月13日（第164回国会）に、民主から、ホームページ及び電子メールともに選挙運動への使用を認める内容の公職選挙法改正案が提出された後、審査に入らず、第171回国会に継続審査となっている。

4 公職選挙法改正の動き

(1) 公職選挙法改正案提出（自民、公明提出）の経緯と概要

自民党選挙制度調査会は、平成19年10月以降、昨今の選挙をめぐる状況にかんがみ、公職選挙法全般にわたって見直しを行い、平成20年6月18日、現行公職選挙法の問題点

⁸ 報告書においては、なりすまし対策として、「ホームページ上での氏名等の虚偽表示に対しては、罰則をもって禁止する措置を講じ、氏名等の虚偽表示に対する抑止効果を期待する。」また、誹謗中傷対策として、「ホームページ上の誹謗中傷に対しては虚偽事項公表罪（第235条）が適用されると思われる。」としている。

や見直すべき規制、今後の取組等について「公職選挙法の見直しに関する報告」を取りまとめた。

同調査会は、同年 11 月 21 日、総会を開き、同報告の速やかな法案化に向けて結論を出すべき事項の中から、5 項目について議員立法による公職選挙法改正案を提出することについて了承した。公明党との協議調整を経て、同年 12 月 15 日（第 170 回国会）自民、公明両党共同で同法改正案が衆議院に提出され、継続審査となっている。

公職選挙法の一部を改正する法律案（村田吉隆君外 5 名提出、第 170 回国会衆法第 3 号）概要

- 1 選挙運動用自動車の規格制限の緩和及び簡素化等
選挙運動用自動車の種類を、すべての選挙について、乗車定員 10 人以下かつ車両総重量 5 トン未満の自動車とし、規格制限の緩和及び簡素化を図る。
選挙運動用自動車及び船舶に取り付けて使用する文書図画の規制を撤廃する。
- 2 すべての選挙について、公職の候補者が選挙運動のために使用するポスターの規格を、長さ 42cm × 幅 40cm 以内に統一する（これに伴い、個人演説会告知用ポスターを廃止する。）
- 3 選挙運動費用収支報告書の提出期限の延長等
選挙運動費用収支報告書の提出期限を、選挙の期日から 30 日以内とする。
選挙運動費用収支報告書に添付すべき領収書等の写しは、複写機により複写したものに限る。
- 4 供託金の額及び没収点の引下げ
国政選挙の供託金の額の引下げ
衆議院小選挙区選出議員 300 万円 200 万円
参議院選挙区選出議員 300 万円 200 万円
衆議院比例代表選出議員 600 万円 400 万円（重複立候補者 300 万円 200 万円）
参議院比例代表選出議員 600 万円 400 万円
国政選挙の供託金没収点の引下げ
衆議院小選挙区選出議員 有効投票総数 × 1 / 10 1 / 20
参議院選挙区選出議員 有効投票総数 × 1 / 8 1 / 16
- 5 公職選挙法に、投票をした旨を証する書面（いわゆる投票済証）の交付の禁止等を内容とする規定を新設する。

(2) 民主党の動向

民主党においては、平成 20 年 2 月以降、政治改革推進本部の中に公職選挙法見直し小委員会を設け、同法見直しの議論が進められた。

同年 9 月 17 日に同本部の役員会を開き、同小委員会がまとめた最終報告を了承した。

見直し案の内容（同党HPより抜粋）

戸別訪問の解禁、インターネット選挙の解禁など、選挙活動の自由度を増すことを基本に、政策本位の選挙、多くの人が投票できる選挙、公正な選挙を目指すことにしている。

世襲議員の関係では、資金管理団体の世襲を認めないようにする法制度を検討するとしている。また、議員定数の削減についても衆院の定数を400とする現在の案を、衆院選のマニフェストに盛り込むことを要望することとなった。

なお、同党からは、平成18年6月13日（第164回国会）に、インターネット等を用いた選挙運動を解禁することを内容とする公職選挙法改正案が提出され、継続審査となっている。（「3 インターネットによる選挙運動をめぐる議論」参照）

5 電子投票の国政選挙への導入

(1) 概要

情報化社会の進展にかんがみ、選挙の公正かつ適正な執行を確保しつつ開票事務等の効率化及び迅速化を図るため、当分の間の措置として、地方公共団体が条例で定めるところにより、当該地方公共団体の選挙に電磁的記録式投票機（以下「電子投票機」という。）を用いて投票を行うことができるよう、公職選挙法の特例（「地方公共団体の議会の議員及び長の選挙に係る電磁的記録式投票機を用いて行う投票方法等の特例に関する法律」平成14年2月1日施行）が定められた。また、期日前投票制度の創設を内容とする公職選挙法の一部改正に合わせて本特例法も改正され、条例によって電磁的記録式投票（以下「電子投票」という。）を導入している団体は、期日前投票についても電子投票機により投票を行うことが可能となった（平成15年12月1日施行）。

(2) 電子投票の実施状況

電子投票の普及は進んでおらず、これまでに10の市町村で、延べ19回実施され⁹、平成20年12月現在、条例を制定している自治体は8市町村のみである¹⁰。平成20年9月の総務省の全国1,810市区町村を対象とした調査によれば、そのうち94%に当たる1,704団体が「電子投票を導入する予定なし」と回答し、導入しない理由としては、まず導入経費が高額であること、機器の技術的信頼性が低いこと、そして国政選挙に導入されていないことなど

⁹ 岡山県新見市（2回。うち1回は岡山県知事選）、広島県広島市、宮城県白石市（4回）、福井県鯖江市、岐阜県可児市、福島県大玉村（2回）、神奈川県海老名市、青森県六戸町（3回）、京都府京都市（2回）、三重県四日市市（2回）の計10市町村19回。

¹⁰ 条例を制定している自治体は、岡山県新見市、宮城県白石市、福島県大玉村、岐阜県可児市、神奈川県海老名市、青森県六戸町、京都府京都市、三重県四日市市の計8団体。条例制定後に条例を廃止した自治体は、福井県鯖江市、三重県、岡山県、広島県広島市の計4団体。

なお、新見市は、新設合併により（旧）新見市の条例が一旦失効し、その後（新）新見市として再度条例を制定した。また、三重県の条例は四日市市での県議補選に限り、岡山県の条例は（旧）新見市での県議選・県知事選に限り、それぞれ電子投票を行えるとするものであった。

をあげている¹¹。

実施団体においては、いずれも相当程度開票作業の迅速化が図られ、有権者からもおおむね良好な評価が得られたようであるが、いくつかの団体で機器の不具合によるトラブルが発生し、特に、平成15年7月執行の岐阜県可児市議選の事案では、最高裁まで争われ、平成17年7月に選挙無効が確定し、同年8月に再選挙を（自書式で）執行している。

そのため、総務省では、技術的な信頼性向上が電子投票の普及促進の課題となっていることを踏まえ、平成17年11月以来「電子投票システム調査検討会」（座長：片木淳・早稲田大学教授）を開催し、電子投票システムの技術的な信頼性向上に向け、有識者等による専門の見地からの調査検討を行い、平成18年4月には、基本的方向を取りまとめた報告書が公表された。

これを受け、総務省において、同年12月に、今後の電子投票の普及促進に向けて電子投票システムの信頼性向上を図るため、「電子投票システムの技術的条件に係る適合確認実施要綱」が定められた。今後、国が民間検査機関に委託して、事業者から申出のあった電子投票システムの型式について技術的条件への適合確認を実施し、その適合確認の結果を公表することにより、各自治体が公表結果を踏まえた機器の調達ができるようにする予定であるとしている。

また、条例を制定した自治体からは、当該自治体の選挙は電子投票で実施することができるが、国政選挙や条例を定めていない都道府県の選挙は従来の自書式投票で実施せざるを得ず、選挙ごとに投票方法が異なることとなり、これでは住民の理解が得にくいことから、条例を制定している自治体については国政を含むすべての選挙を電子投票で実施することができるようにすべきである、との要望が強く出されている。

(3) 国政選挙導入に向けた動き

自民党選挙制度調査会においては、同調査会の下に設置された「電子投票問題プロジェクトチーム」（座長・原田義昭議員）で、過去の実施状況、実施している自治体からの要望等を踏まえ、現在既に地方選挙において電子投票を導入している市町村については、国政選挙にもできるだけ早期に導入することができることを内容とする最終報告の案をまとめた。これを受け、平成19年6月12日（第166回国会）に、自民・公明両党から「地方公共団体の議会の議員及び長の選挙に係る電磁的記録式投票機を用いて行う投票方法等の特例に関する法律及び最高裁判所裁判官国民審査法の一部を改正する法律案」が提出された。同法案は、同年12月11日（第168回国会）に衆議院を通過したが、参議院においては電子投票機の信頼性等について協議が整わず、第169回通常国会に継続審査となった後、廃案となった。

¹¹ 「電子投票の導入意向について」：総務省、調査基準日は平成20年8月1日、調査対象は全国の市区町村1,810団体（指定都市17、市766、特別区23、町811、村193）

今後の導入について、実施予定と回答した団体は8団体、検討中は78団体、導入予定なしは1,704団体、その他は20団体。また、導入予定なしと回答した団体の導入しない理由（複数回答）は、導入経費が高額と回答した団体が1,484団体、国政導入されていないが1,147団体、機器の技術的信頼性の低さが1,070団体などであった。

6 北海道議会議員の選挙区特例

(1) 北海道議会議員の選挙区制度

公職選挙法は、都道府県議会議員の選挙区を原則として「郡市の区域」によるとしている¹²が、道議会議員の選挙区については「郡とあるのは・・・支庁の所管区域とする」特例¹³を規定している。そのため、道議会議員の選挙区は、原則として「支庁の所管区域」及び「市の区域」となる。(現在の北海道の支庁の所管区域には市は含まれていない¹⁴。)

(2) 北海道の支庁制度改革と道議会議員の選挙区

平成20年6月、北海道において支庁制度改革のため「北海道総合振興局設置条例(平成20年6月30日条例第78号)」が制定された。

その主な内容は、支庁として、北海道総合振興局(以下「総合振興局」という。)を設置すること、現行の14支庁を9総合振興局に再編し、支庁所在地が変更される地域には支庁出張所として5振興局を置くこと、総合振興局及び振興局の所管区域には市を含むこととするものである¹⁵。

この新支庁制度の下では、道議会議員の選挙区とされている「支庁の所管区域」とは「総合振興局の所管区域」となり、新たに置かれた支庁出張所の所管区域をもって道議会議員の選挙区とすることは、公職選挙法上の規定がないためできない。

また、新支庁制度では、「支庁の所管区域」に「市」が含まれるため、選挙区が「市の区域を除いた支庁の所管区域」及び「市の区域」で設けられるのか、市を含んだ「支庁の所管区域」で設けられるのか疑義が生じることとなった。

(3) 公職選挙法改正の動き

新支庁制度は道議会議員の選挙区に影響を与えるため、その施行について高橋北海道知事は、平成21年4月からの施行を念頭に、公職選挙法の改正が行われ、新支庁制度の下でも道議会議員の選挙区の現状を維持することができるようになった後行う旨を道議会において表明している¹⁶。

政府は、公職選挙法を改正し、道において総合振興局(支庁)に振興局(支庁出張所)が設けられる場合には、道議会議員の選挙区は、「市の区域を除いた振興局の所管区域」、「振興局の所管区域及び市の区域を除いた総合振興局の所管区域」並びに「市の区域」の各区域を単位とすること、選挙区の単位となる総合振興局の所管区域又は振興局の所管区域には市の区域が含まれないことを明確にすることを内容とする公職選挙法の改正案を提出することを検討している。

この改正が行われると、道議会議員の選挙区は支庁制度改革後もおおむね現行と変わらないものになる。

¹² 公職選挙法第15条第1項

¹³ 公職選挙法第271条第1項

¹⁴ 北海道支庁設置条例(昭和23年9月27日条例第44号)第2条及び別表

¹⁵ 北海道総合振興局設置条例第1条、第2条、第3条、別表第1及び別表第2

¹⁶ 平成20年6月16日 道議会定例会会議録 参照

7 補充立候補制度問題

(1) 経緯

平成 19 年 4 月 17 日（火）長崎市長選の選挙期間中¹⁷に、候補者である市長（当時）が銃撃され、翌 18 日（水）に死亡する事件が起こった。同選挙には、市長（当時）のほかに 3 人が立候補をしていた。翌 19 日（木）〔補充立候補の届出期限日〕までに公職選挙法第 86 条の 4 の規定による補充立候補の届出が 2 名からあり、同月 22 日（日）に選挙は当初の予定どおり行われた。当選者は補充立候補した 2 名のうちの 1 名であった。

この事案に対し有権者から、補充立候補が行われても選挙期日が延期されないこと¹⁸、補充立候補には期限があり、仮に期限後に事由が発生した場合は補充立候補を行うことができないこと、候補者であった者の死亡前に投じられた期日前投票等が無効となること等に対し、制度の不備ではないかとの指摘がなされた。

この事案を契機とし、総務省では、平成 19 年 4 月 27 日に「補充立候補制度等のあり方に関する研究会」（座長・蒲島郁夫東京大学大学院法学政治学科研究科教授）を設置した。同研究会において、補充立候補制度の在り方、候補者の死亡等の前までに行われた期日前投票・不在者投票の扱い等について計 6 回検討を行い、同年 10 月 29 日、補充立候補の届出期間を期日 2 日前までに延長する等を内容とした報告書を取りまとめた。

(2) 概要

ア 現行制度と研究会における提言

衆参比例選を除く補充立候補とは、立候補の届出期間内にその選挙の定数を超える候補者があり、その立候補の届出期間が経過した後から選挙期日の一定前までに、当該候補者が死亡等によって欠けた際に、新たに補充の立候補を受け付ける制度である（公選法第 86 条第 8 項、第 86 条の 4 第 5 項、6 項等）。補充立候補が行われると、既に立候補している候補者に新たに補充立候補した候補者を加え、当初の選挙期日に選挙が実施される。なお、地方公共団体の長の選挙に限り一定の場合に選挙期日が延期され、これに伴う補充立候補が認められる。

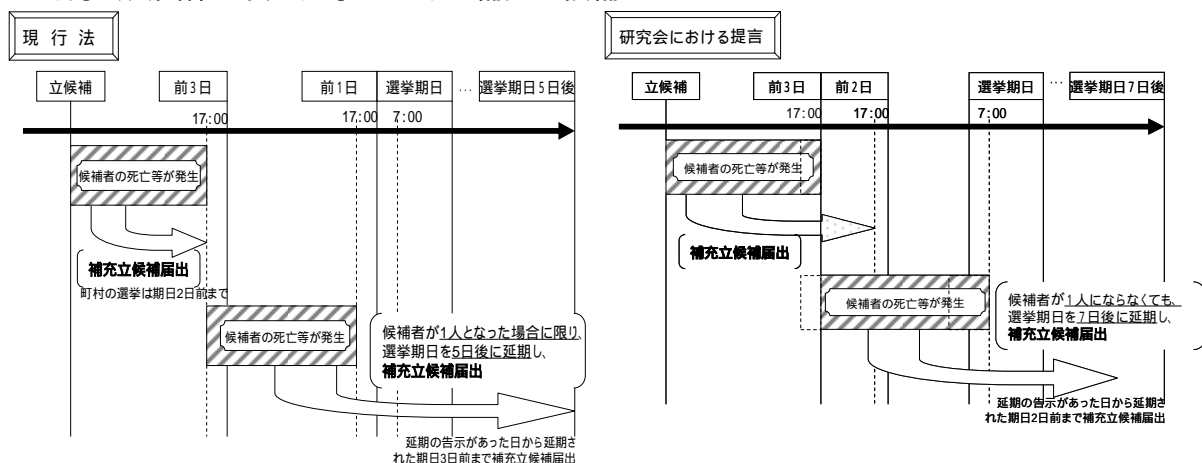
補充立候補期限は、有権者への補充立候補の周知、選挙事務のための一定時間の確保の必要性から、選挙期日 3 日前（町村選挙は 2 日前）の午後 5 時までに限られており、これ以降に候補者が欠けた場合には補充立候補は行われずに残りの候補者で選挙を行うこととなる。

研究会では、この補充立候補期限を選挙期日 3 日前から 2 日前までに広げることと提言をした。また、地方公共団体の長の選挙においては、選挙の期日前 3 日までに候補者が死亡等したときは選挙期日前 2 日まで補充立候補を受け付け、期日前 3 日後から投票開始までに候補者が死亡等したときは、候補者が 1 人になった場合に限定せず選挙期日を延期し、延期された選挙の期日前 2 日まで補充立候補をすることができることとし、この延期幅をこれまでの 5 日間から 1 週間にすることと提言をした。

¹⁷ 平成 19 年 4 月 15 日（日）告示、4 月 22 日（日）執行。告示日の立候補者は 4 名（死亡した候補者を含む。）

¹⁸ 地方公共団体の長の選挙に限り、選挙期日前日までに候補者が欠けて候補者が 1 人になった場合には、選挙期日が 5 日間延期され、これに伴う補充立候補が認められる（公選法第 86 条の 4 第 7 項、8 項）。

< 地方公共団体の長の選挙における補充立候補 >



イ 期日前投票・不在者投票の取扱い

今回の長崎市長選において、補充立候補事由の発生前に既に不在者投票等を行った選挙人から、補充立候補届出後に投票のやり直しを希望する声があった。

しかしながら、候補者が死亡等する前に投じられた期日前投票をやり直す場合は、投票をやり直したい選挙人の投票だけを区分することができないため、それまでに行われた期日前投票をすべて無効にすることになる。しかしこれは、投票のやり直しを希望しない有権者の意思に反するうえ、投票やり直しの周知等の選挙管理上の負担が大きい。

以上の理由等から、研究会において、期日前投票のやり直しについては、極めて困難であると提言されている。

第171回国会提出予定法律案等の概要

1 公職選挙法の一部を改正する法律案

北海道の支庁に支庁出張所が設けられた場合には、道議会議員の選挙区は、支庁の所管区域、支庁出張所の所管区域及び市の区域とする。

(参考) 継続法律案

永住外国人に対する地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権の付与に関する法律案
(井上義久君外1名提出、第163回国会衆法第14号)

永住外国人に対して地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を付与する。

公職選挙法等の一部を改正する法律案(渡辺周君外7名提出、第164回国会衆法第40号)
情報化社会の進展の状況にかんがみ、インターネット等を用いた選挙運動を解禁する。

公職選挙法の一部を改正する法律案(村田吉隆君外5名提出、第170回国会衆法第3号)
選挙運動用自動車の規格制限の緩和及び簡素化等、候補者の選挙運動用ポスターの規格の統一、選挙運動費用収支報告書の提出期限の延長等、供託金の額及び没収点の引下げ並びに投票をした旨を証する書面の交付の禁止等の措置を講ずる。

内容についての問い合わせ先
第二特別調査室 桂首席調査員(内線 3520)

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)

所管事項の動向

1 沖縄関係

(1) 米軍基地問題

ア 沖縄における米軍再編と負担の軽減

(ア) 普天間飛行場代替施設

普天間飛行場は、在沖米海兵隊員による少女暴行事件（平成7年）を契機に設置されたSACO（沖縄に関する特別行動委員会）の最終報告（平成8年12月）で、5～7年の間に十分な代替施設が完成し運用可能となった後に全面返還されることとなった。平成11年の「普天間飛行場の移設に係る政府方針」において、建設地点をキャンプ・シュワブ水域内名護市辺野古沿岸域とし、平成14年に代替施設の基本計画が策定された。しかし、その時点で返還合意以降すでに6年が経過しており、当初予定されていた5～7年での返還は実現しなかった。米国が進める世界的規模での海外駐留米軍の態勢の見直しの中で、在沖米軍基地の再編も行われることとなり、普天間飛行場に関しては、平成17年10月の「日米同盟：未来のための変革と再編」と題する共同文書において、「キャンプ・シュワブの海岸線の区域とこれに近接する大浦湾の水域を結ぶL字型に」代替施設を設置する案が示された。



その後、平成18年5月に公表された「再編実施のための日米のロードマップ」(以下「ロードマップ」とい

う。)においては、代替施設を「辺野古崎とこれに隣接する大浦湾と辺野古湾の水域を結ぶ」形で設置し、2本の滑走路がV字型に配置されることとなった。同年8月には、「ロードマップ」を受けて閣議決定された「在日米軍の兵力構成見直し等に関する政府の取組について」に基づき、政府と県等関係機関が、使用協定を含む安全・環境対策、地域振興等の問題等を協議する「普天間飛行場の移設に係る措置に関する協議会」(以下「移設協議会」という。)が設置された。また、同閣議決定により、平成11年の政府方針は廃止された。

平成18年12月に就任した沖縄県の仲井眞知事は、日米が合意したV字案は地元の頭越しに決定されたもので、現行のままでは受け入れられないと表明し、普天間飛行場の危険性の除去と同飛行場の3年以内の閉鎖状態の実現を求めた。

平成19年1月、第3回移設協議会において、政府は、26年の代替施設完成のため19年中にキャンプ・シュワブ内の隊舎移築工事を開始し、環境アセスメント終了後、22年から埋立及び飛行場建設工事の着手を目指す概略スケジュールを県に提示した。県及び名護市は代替施設の可能な限りの沖合移動を求めているが、政府は、合理的な理由なしに案を修正することは困難であるとし、「ロードマップ」の着実な実行を表明している。平成19年8月、

政府は現行案に基づく環境アセス方法書を県に提出し、20年3月、アセス調査が開始された。移設先の公有水面埋立の免許権限を持つ仲井眞知事は、滑走路の沖合への移動が実現されなければ、免許を与えない姿勢を示している。また、平成20年6月の選挙で与野党が逆転した沖縄県議会では、7月に「名護市辺野古沿岸域への新基地建設に反対する決議」が可決されており、移設計画の進展には困難が予想される。平成21年1月からは、キャンプ・シュワブ内の隊舎関連施設の工事が開始される予定である。

なお、平成20年7月、第8回移設協議会での合意に基づき、「普天間飛行場の危険性の除去に関するワーキングチーム」及び「普天間飛行場代替施設の建設計画・環境影響評価を円滑に進めるためのワーキングチーム」の2つのワーキングチームが設置され、これまでそれぞれ2回開催されている。

(1) 兵力削減と米海兵隊のグアム移転

アジア太平洋地域における米海兵隊の能力の再編に関連し、「ロードマップ」では、現在沖縄に所在する第3海兵機動展開部隊の要員はグアムに移転され、残りの在沖米海兵隊部隊は再編されることとされた。「ロードマップ」においては、個別の再編案は統一的なパッケージとされ、沖縄関連の案は相互に結び付いており、沖縄からグアムへの第3海兵機動展開部隊の移転は、普天間飛行場代替施設の完成に向けた具体的な進展等にかかっているとされている。グアム移転経費については、「ロードマップ」において、総経費102.7億ドルのうち、2008年米会計年度の価格において我が国は60.9億ドル、米国は41.8億ドルをそれぞれ負担することとなっているが、平成20年9月、米会計検査院は総経費を約150億ドルと見積もり、今後、日本の負担額が増大する可能性がある。これに関し、日本が拠出する資金の目的外使用禁止を盛り込んだ日米の協定が締結されるとも報じられている。

ロードマップに示された沖縄における再編に関する主な内容は以下のとおりである。

<p>代替施設関連</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・1,800m（オーバーラン含む）の滑走路2本がV字型に配置される代替施設を辺野古崎沿岸に設置。 ・施設の完成目標は2014年で、工法は、原則として埋立。 ・米政府は、戦闘機の運用を計画していない。 ・KC130飛行隊は、岩国を拠点とし、航空機の訓練及び運用は、鹿屋及びグアムでローテーション。 ・海兵隊CH53Dヘリは、グアムに移転。
<p>兵力削減とグアムへの移転</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・約8,000人の第3海兵機動展開部隊の要員とその家族約9,000人は、2014年までにグアムに移転。 ・移転対象は、キャンプコートニー、キャンプハンセン、普天間飛行場、キャンプ瑞慶覧及び牧港補給地区の部隊。 ・グアムへ移転するための施設及びインフラの整備費算定額102.7億ドルのうち、日本は、28億ドルの直接的な財政支援を含め、60.9億ドルを提供。
<p>施設の共同使用</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・キャンプ桑江、普天間飛行場、牧港補給地区、陸軍貯油施設第1桑江タンク・ファーム：全面返還 ・キャンプ瑞慶覧：部分返還及び残りの施設とインフラの可能な限りの統合 ・那覇港湾施設：全面返還（浦添に建設される新たな施設に移設） ・キャンプハンセンは、陸上自衛隊の訓練に使用。 ・航空自衛隊は、米軍との共同訓練のため嘉手納飛行場を使用。

(ウ) 米軍再編経費（地元負担軽減分）

平成21年度防衛関係費には、米軍再編関係経費（地元負担軽減分）として、在沖米海兵隊のグアムへの移転、普天間飛行場の移設等沖縄における再編のための事業、再編関連措置の円滑化を図るための事業としての再編交付金など、約602億円が計上されている。

なお、沖縄県における平成20年度の再編交付金は、名護市に約13億9,000万円、宜野座村に2億6,000万円、恩納村に4,700万円、金武町に1億2,200万円、浦添市に3,700万円が交付決定されている。

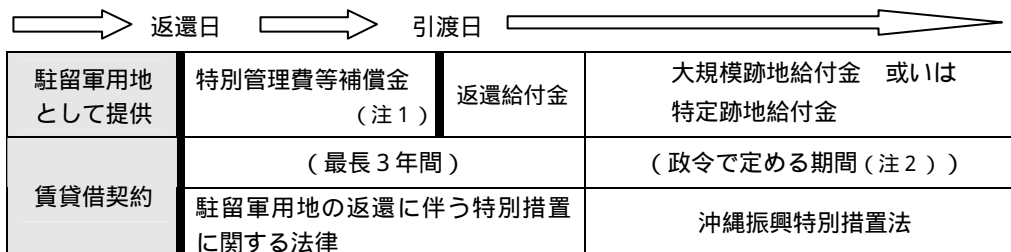
イ 駐留軍用地跡地の利用促進に関する取組

返還された駐留軍用地跡地に関しては、「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」に基づき、返還された土地が使用されず収益が得られない場合は、3年間を限度に一所有者当たり上限3,000万円、年間の限度額で1,000万円の給付金が支給されることとなっている。

跡地利用をめぐるのは、給付金問題のほか、原状回復措置、埋蔵文化財、不発弾処理、駐留軍従業員の雇用対策などの諸問題が指摘され、これらは、「駐留軍用地跡地利用の促進及び円滑化等に関する方針」に基づき設置された「跡地対策準備協議会」で検討が続けられた。

その後、「沖縄振興特別措置法」（平成14年）により、新たに「大規模跡地」（300ha以上）及び「特定跡地」（5ha以上）の制度が創設され、返還から3年の期間を経過しても使用されず収益が得られない土地の所有者に対し、大規模跡地給付金又は特定跡地給付金が、年間1,000万円を限度に政令で定める期間年数分支給されることとなった。

【駐留軍用地跡地の給付金支給】



(注1) 返還後、国の原状回復のため土地が使用できない期間中支払われる補償金

(注2) 2008年8月現在、1年6か月

(防衛省資料より作成)

さらに、平成14年、国・県・関係市町村間の調整機関である「跡地対策協議会」が発足したが、「在日米軍の兵力構成見直し等に関する政府の取組について」（平成18年閣議決定）を受け廃止された。

「ロードマップ」において、普天間飛行場のほか牧港補給地区など合計約1,000haの米軍施設の返還が示されたことを受け、国は、平成19年、跡地利用対策を推進するための調査検討作業に着手した。関係市町村は、国の財政支援をはじめ、国、県と跡地利用体制を推進する協議機関の設置や、原状回復期間を短縮するため返還地の事前調査を可能にする仕

組みなどを求めている。平成20年11月、平成21年に返還予定である泡瀬ゴルフ場への北中城村による返還前立入り調査が、米軍の運用に支障を来たさないという条件の下、初めて認められた。

ウ 日米地位協定をめぐる諸課題

日米地位協定は、日米安全保障条約第6条に基づき、在日米軍の日本における施設・区域の使用と法的地位を規定するものである。昭和35年の締結以来改定されず、米軍に起因する問題に関しては、日米地位協定の実施に関する協議を行う日米合同委員会により処理されている。合同委員会における合意事項には法的拘束力がなく、その運用については米軍側の裁量に任されているため、地位協定の改正の必要性が米軍基地を抱える自治体等から指摘されている。

特に、平成7年の少女暴行事件を機に、地位協定の改正が強く求められたが、これに対し、日米両国は運用の改善を行うこととし、殺人など凶悪犯罪について起訴前の被疑者身柄引渡し要請に対し、好意的考慮を払うことが合同委員会で合意された。

平成16年、普天間基地所属の米軍ヘリが沖縄国際大学の敷地内に墜落した事故では、米軍は現場を封鎖し、日本側の現場検証が認められなかったことから、警察権の行使をめくっても地位協定の見直しの必要性が指摘されている。平成20年10月に名護市で起きた米軍軽飛行機の墜落事故では、地位協定17条に関する合意議事録に基づく米側の同意が得られず、沖縄県警は事故機を差し押さえられなかった。

平成20年2月に北谷町で発生した基地外居住の米海兵隊員による女子中学生暴行事件を契機に、日本政府と米軍は、各自治体に居住する米軍関係者の人数を、毎年自治体側に通知することをはじめとする再発防止策を講じた。

本事件及び平成20年3月に横須賀で起きた脱走米兵によるタクシー運転手強盗殺人事件等を受けて、民主、社民、国民新の3党は、日米地位協定改定の統一案を作成し、4月、政府に要請した。同案は、基地外居住米軍関係者の外国人登録、すべての事件における日本側の起訴前身柄引渡し要請に対する米軍の同意、施設返還時の米軍による原状回復義務等が柱となっている。

沖縄県は、地位協定に明記する事項として、施設区域の環境保全に関する日本国内法の遵守、返還区域の原状回復、区域外の米軍財産に対する日本当局の捜索・検証等の権利の行使、被疑者の速やかな起訴前の拘禁移転等を要請し、また、日米合同委員会への「地域特別委員会」の設置を求めている。平成20年12月、日米合同委員会の枠組み外の意見交換の場として、日米両政府の関係機関と米軍基地所在14都道県で構成する渉外知事会による連絡会議が初めて開催され、継続的に開かれることが確認された。

政府は、米軍及び在日米軍施設・区域をめぐる様々な問題を解決するためには、協定の改定を排除するものではないが、改定よりも運用の改善で対処する方が合理的であるという立場を一貫してとっている。

(2) 沖縄振興特別措置法に基づく施策の概要

これまで「沖縄振興開発特別措置法(旧法)」に基づく3次にわたる沖縄振興開発計画により、本土との格差是正と自立的発展の基礎条件の整備を基本目標として、累計約7兆円を超える開発事業費が注入された。

その結果は、社会資本の整備を中心に成果があったといわれる一方で、県民所得が国民所得の約7割という現状や全国平均を大きく上回る失業率、第3次産業が約8割を占め製造業比率が低いことなど、依然として本土との経済格差が存在し、産業構造においても自立的発展への基礎的整備目標に到達したとは言い難いものであった。

こうした状況の中、平成14年、従来の社会資本整備に加え、沖縄の自立型経済の構築を目標とする「沖縄振興特別措置法(新法)」が成立し、同法に基づき、以後10年間の沖縄振興の方向を示し、その基本施策を盛り込んだ沖縄振興計画が策定された。自立型経済の発展のためには、観光・リゾート産業はもとより、情報通信、健康食品産業などあらゆる面において沖縄県の優位性や地域の特性を見出し、それらを最大限に活かした取組が欠かせない。

島嶼である沖縄県における産業振興を考えた場合、輸送コストが高いという物流面の問題や市場規模が小さいことによる基盤整備の効率性が課題として挙げられる。そのため、新法には今後の沖縄振興を方向付ける新しい制度が多く盛り込まれた。

ア 地域制度

(ア) 観光振興地域

観光振興地域は、沖縄の観光産業を振興するため、スポーツ・レクリエーション、教養文化、休養、集会、販売等の施設を集中的に整備する地域として指定され、この地域で施設を新・増設する事業者に対して、税金や資金融資の特例等の措置が講じられる。平成20年12月現在、17地域が指定されており、旧法による平成10年の制度創設から38件の施設に利用された。

しかし、ホテル・旅館業界からは、税の優遇措置の対象施設に宿泊施設が含まれていないことや、申請に向けた事務作業が煩雑なことを理由として、利用しにくいとの声もある。

(イ) 情報通信産業振興地域・情報通信産業特別地区(IT特区)

情報通信産業振興地域は、指定された地域内で設備投資等を行う情報通信関連企業が、投資税額控除や地方税の課税免除等の特例を受けられる制度であり、平成20年12月現在、24市町村が指定されている。

IT特区は、情報通信産業の集積が期待できる特定情報通信事業(データセンター、インターネット・エクスチェンジ、プロバイダ)の立地を促進する制度であり、特区に進出した企業は、35%の所得控除等の優遇措置等が受けられる。特区には、名護市・宜野座村地区と那覇市・浦添市地区が指定されている。

情報通信産業に関しては、県全体で約163社の情報通信関連企業が進出し、約1万5,000人の雇用の創出が実現している。

また、情報通信産業の振興に関連して沖縄県が、うるま市中城湾新港地区に情報通信産

業の高度化のための拠点として、IT津梁パークを整備しており、開設後4年間で約8,000人の雇用創出を目標としている。同整備事業に対して平成21年度予算案及び20年度第2次補正予算案を合わせて13.3億円が内閣府予算に計上されており、平成21年度から一部供用が開始される予定である。

(ウ) 産業高度化地域

沖縄経済の発展のためには、製造業等を振興することが重要であり、デザイン業などの産業高度化事業の集積を促進することにより、製造業等の高度化を図るため産業高度化地域制度が設けられた。同地域で活動する企業は、税金や資金の特例などの優遇措置を受けられる。平成20年12月現在、南部地域(8市町村)、中北部地域(5市町村)の2地域、13市町村が指定されている。

(I) 自由貿易地域・特別自由貿易地域

自由貿易地域、特別自由貿易地域は、関税法上の保税地域制度と立地企業に対する税制・金融上の優遇措置を組み合わせ、沖縄における企業の立地を促進するとともに、貿易の振興に資するため、全国で沖縄県にのみ指定された地域制度である。自由貿易地域は、沖縄の産業と貿易を盛んにするために必要な地域で、那覇地区(那覇市)が指定されている。

特別自由貿易地域は、企業の立地が進んでいない地域であって、指定後に相当数の従業員を雇用できる企業等を新たに集積し得る面積があり、産業及び貿易の振興に資するために必要とされる地域とされ、中城湾港新港地区(うるま市)が指定されている。同地域では、IT特区、金融特区と並んで35%の所得控除制度の適用を受けることができる。

(オ) 金融業務特別地区(金融特区)

金融特区は、金融業務の関連企業等を集積するための制度であり、対象となる企業は、銀行業、証券業等の金融業に係る業務又は金融業に付随する業務を行う企業である。特区に進出した金融関連企業は、35%の所得控除等の税制についての特例が受けられる。現在、名護市が特区に指定されており、平成20年3月に金融関連システム・ソフト開発等を行う会社が第一号の認定を受け、同月から事業を開始している。

イ 沖縄科学技術大学院大学の設置に向けた取組

沖縄における科学技術振興と世界最高水準の自然科学系の研究施設の設立を目指し、沖縄振興特別措置法で構想されたのが沖縄科学技術大学院大学の創設である。

平成16年12月、大学の設置母体となる整備機構を平成17年9月に設立することなどの政府方針が確認され、平成17年の第162回国会において、独立行政法人沖縄科学技術研究基盤整備機構法が制定された。開学は、平成24年を目途に同機構に所属する主任研究者が50人程度に達した時点とされ、政府は平成17年12月、平成24年までに開学の実現を期するため、工事の進捗状況、経済財政状況を勘案し、民間資金の活用も検討しつつ、機構が進める大学院大学の設置準備を支援するとする関係閣僚申合せを行った。

平成20年12月現在、同機構で神経、分子科学等の19件の先行研究ユニットが進行中である。

大学院大学関連経費として、平成20年度第2次補正予算案に42.6億円、平成21年度予算

案に112.3億円（平成20年度当初予算比4.5%増）が内閣府予算に計上されている。

また、平成20年7月に第6回運営委員会が開かれ、設置形態については、国立や私立ではなくボード（理事会）が最高意思決定機関としての役割を担う「特別な学校法人」とすることが決定されており、第171回国会に関連法案が提出される予定となっている。

ウ 新石垣空港建設及び那覇空港拡張整備への取組

(ア) 石垣空港

石垣空港は、平成19年の利用実績で乗降客数約192.5万人、取扱貨物量約18,806 t と、全国の第3種空港の中でも非常に利用度が高い、八重山圏域の基幹空港である。

しかし、現在の石垣空港は滑走路が1,500mと短いため、貨物のコンテナ輸送が可能な中型ジェット機の運航ができず、また、利用率が高いことから暫定的に小型ジェット機が運航しているものの、重量制限を課されたままの運航である。加えて、空港周辺の急速な市街化に伴い、航空機騒音に悩む地域住民を中心として新空港建設の要請があった。

このため、重量制限等の大幅な改善を図るとともに、空港周辺地域への騒音影響の軽減、今後増大すると見込まれる航空需要に対応し、八重山圏域の振興発展を図るため、中型ジェット機（B-767型機等）が就航可能な2,000mの滑走路を有する新空港を建設することとされた。

昭和57年に白保地先で事業に着手したものの、自然環境保護運動が繰り広げられた結果、設置場所の変更を経て、最終的に平成12年4月、カラ岳陸上地区を建設位置として決定し、平成17年12月、国から飛行場設置の許可を得た。

沖縄県は平成18年4月から用地交渉を開始し、平成20年11月21日までに事業用地204haのうち、97.2%にあたる198.3haを取得した。未取得地5.7haのうち3.7haについては県は、平成20年11月に土地収用申請を行い、残る2haについても早急に取得できるよう手続を進めるとしている。

新空港の設置により、八重山圏域における観光、地場産業振興など地域の活性化が期待される一方で、環境悪化につながるとの考えから、建設に対し一部地権者の反対もあるが、県は25年3月の供用開始を目指している。

現空港と新空港の比較

項目	現空港	新空港
空港面積	約46ha	約142ha
滑走路長	1,500m	2,000m
就航可能な航空機	小型ジェット機	中型ジェット機
本土への直行	一部宮古で給油	直行可能
貨物輸送	コンテナ不可	コンテナ可
航空機騒音の影響	大（市街地に隣接）	小（住宅が少ない）
市街地からの距離	約3km	約14km

（資料：沖縄県「新石垣空港」より）

(イ) 那覇空港

那覇空港については、平成14年の交通政策審議会による「将来的に需給が逼迫することが予想されることから国と県が連携し、総合的な調査を進める必要がある」との答申を受け、沖縄県・国による那覇空港調査連絡調整会議が発足し、15年度から那覇空港の抜本的

な空港能力向上の方策を検討する総合調査が実施された。同会議は平成20年1月に調査結果を発表し、現在の施設のままで、22～27年度頃には夏季を中心に、増加する旅客需要に対応できないおそれがあり、県経済へ与える影響は大きいものがあると報告した。対応策として3,000mの新滑走路を、現在の滑走路から沖合「210m」、「930m」、「1,310m」に離して増設する3案を提示した。

平成20年8月、那覇空港の具体的な施設計画に関すること等を検討するため、沖縄県・国による那覇空港構想・施設計画検討協議会が発足した。同協議会は、同年12月に「1,310m」案と「930m」を再検討した「850m」案を提示し、今後は住民から意見の募集を行うこととしている。報道によれば同空港の増設滑走路の配置等は、平成21年3月ごろまでに決定される予定である。

なお、県、周辺自治体、経済界は、「1,310m」案の支持を表明している。

エ 泡瀬干潟の埋め立て事業

泡瀬干潟は、沖縄本島中部太平洋側の中城湾に面する約265haの干潟で、絶滅危惧種も生育しており、環境省の「日本の重要湿地500選」に指定されている。

本事業は、中城湾港新港地区（特別自由貿易地域）の航路整備に伴う浚渫土砂を有効活用して泡瀬干潟の一部を埋め立て、国際交流リゾート、海洋性レクリエーション活動、情報・教育文化の拠点を整備することにより、沖縄本島中部圏東海岸地域の活性化を図ることを目的としている。

平成19年12月に東門沖縄市長は、第1区域（96ha）については事業が進行しているとして埋め立てを容認したが、第2区域（91ha）については米軍保安水域と重なることや、環境への影響を懸念して事業計画の撤回を表明した。

平成20年11月に県と市に事業予算の支出差し止めを求めた訴訟で那覇地裁は、現時点で経済的合理性がないとして住民の訴えを認め、県と市に今後の公金支出の差し止めを命じる判決を言い渡したが、県と市は控訴した。

事業費は、約489億円（国：308億円、県：181億円）が予定されており、昨年度までに約199億円が投入され、国と県は、第1区域、第2区域とも計画どおりに進める考えを示している。

オ WTOドーハ・ラウンドにおける砂糖の関税引下げ問題

平成20年7月、新多角的貿易交渉（ドーハ・ラウンド）に係るWTO閣僚会合が開催され、高関税を維持できる重要品目数について協議された。

我が国は、砂糖を高関税で保護しているが、重要品目数の取扱いによっては、コメ、小麦、乳製品等が優先されて砂糖の重要品目入りは厳しくなり、その結果、砂糖に係る関税が大幅に引き下げられるとみられる。サトウキビが主要農産物の沖縄県では、農家や地域経済に多大な影響があるため、砂糖を重要品目にするよう求めている。

なお、WTO閣僚会合は決裂し、現在も交渉進展の見通しは立っていない。

2 北方領土関係

(1) 返還交渉の経緯

第2次世界大戦以後、日本とソ連並びに現在のロシアの間には、択捉島、国後島、色丹島及び歯舞群島のいわゆる「北方四島」の帰属をめぐる係争が存在してきた。

これらの島々の領有に係る歴史的経緯の概要は次のとおりである。

ア 第2次世界大戦以前

江戸時代末期の安政元年、日本と当時の帝政ロシアの間で日魯通好条約が調印され、択捉島とウルップ島の間で国境が定められた。その後、明治8年には、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樺太千島交換条約が結ばれた。

イ ソ連による占領

第2次世界大戦末期の昭和20年8月、ソ連は日ソ中立条約に反して日本に宣戦布告するとともに軍事侵攻を開始し、日本のポツダム宣言受諾後の9月、北方四島の占領を完了した。これ以降現在まで、北方領土の不法占拠が続いている。

ソ連が北方領土占拠を正当化した主な根拠は、第2次世界大戦中に米英ソが秘密に締結したヤルタ協定で千島列島のソ連への引渡しが約束されたこと、昭和26年のサンフランシスコ平和条約で日本が千島列島の領有権を放棄したことなどにあつたと考えられている。しかし、ポツダム宣言受諾時ヤルタ秘密協定の存在を知らなかった日本が同協定に拘束されるいわれはなく、また、サンフランシスコ平和条約で日本が領有権を放棄した「千島列島」とは、明治8年の樺太千島交換条約にいう「千島列島」と同じくウルップ島以北の18の島々を指すものであり、北方四島は含まれていない。

ウ その後の外交交渉

日本は、北方領土の返還を求めて、ソ連並びにその継承国家であるロシアとの間で外交交渉を続けてきた。

昭和31年の日ソ共同宣言では、平和条約締結後、歯舞・色丹島を日本に引き渡すことがうたわれ、同時に、外交関係回復後、領土問題を含む平和条約交渉を継続する旨の合意がなされた。その後、ソ連は日米安保条約の締結などを理由に領土問題はそもそも存在しないとの立場をとるようになったが、東西冷戦の終結後、平成3年4月の日ソ共同声明において、歯舞、色丹、国後、択捉の島々が平和条約で解決されるべき領土問題の対象であることが初めて文書で確認された。さらにソ連の崩壊後、平成5年10月の日露首脳による東京宣言においては、四島の帰属問題を歴史的・法的事実に立脚し、両国間で合意の上作成された諸文書及び法と正義の原則を基礎に解決すべきことと、日ソ間に締結された国際約束が日露間に引き続き適用されるとした。

平成9年のクラスノヤルスク首脳会談では、東京宣言に基づき、2000年までに平和条約を締結するよう全力を尽くすことで一致し、平成10年の川奈首脳会談では、平和条約は、東京宣言第2項に基づき四島の帰属の問題を解決することを内容とし、21世紀に向けての日露の友好協力に関する原則等を盛り込むべきことで合意した。

平成13年3月のプーチン大統領と森総理との首脳会談で、昭和31年の日ソ共同宣言が平和条約交渉の出発点を設定した基本的な法的文書であると確認された(イルクーツク声明)。さらに、平成15年のプーチン大統領と小泉総理との首脳会談では、四島の帰属問題を解決して可能な限り早期に平和条約を締結すること、両国間の幅広い分野で協力を促進すること等の方向性を取りまとめた「日露行動計画」が採択された。

日魯通好条約の締結から150周年であった平成17年、プーチン大統領が来日し、小泉総理との首脳会談が行われたが、領土問題に関する共同声明の発表は見送られ、対話継続を確認するに止まった。翌年7月のサンクトペテルブルク・サミットの際の首脳会談においても、領土問題の早期解決の必要性が確認されたのみであった。

平成18年8月16日、根室の日本漁船が、歯舞群島に属する貝殻島の海域で操業中にロシアの国境警備艇に銃撃・拿捕され、乗組員1名が死亡する事件が起きた。死者が出たのは日ソ国交回復後初めてであり、プーチン政権の領土問題に対する強硬な姿勢の表れともされた。日本政府は、ロシア側に、我が国領海内での拿捕は容認できないと抗議したが、罰金刑と船体、漁具の没収の判決が言い渡された。

同年11月のプーチン大統領と安倍総理との首脳会談で、銃撃・拿捕事件の再発防止、安全な漁業秩序維持のための治安分野の協力を緊密にすることが合意され、領土問題については、両国が受入れ可能な解決を目指すことで一致したが、具体策まで踏み込んだ議論とはならなかった。

平成18年8月、ロシア政府は、平成19年からの9年間に約179億ルーブル(約800億円)をクリル諸島への社会基盤整備、資源開発に支出する「クリル社会経済発展計画」を承認し、現在、国後、択捉でも空港、港湾等の整備が進行している。

ロシア側には、漁業資源も含む資源の管理策を強化するなど強気の外交姿勢がうかがえ、北方四島に対する主権についても第2次世界大戦の結果であるとし、四島の返還要求には応じない姿勢を貫いている一方、東京宣言、イルクーツク声明など過去の日ソ間の合意文書を基に領土交渉を継続する意思を表明している。

エ 最近の動き

平成20年4月の日露外相会談において、領土問題の最終的解決に向け、双方にとり受入れ可能な解決策を見出すべく更に真剣に交渉を続けていくことで一致した。また、元島民による北方四島への自由訪問に関し、自由訪問の訪問団にこれまで同行できなかった元島民の子の配偶者、孫及び孫の配偶者、複数の医師、看護師の同行が、同年夏の訪問から実現することとなった。

同年5月に就任したメドヴェージェフ新大統領はプーチン路線の継続を表明しており、北方領土交渉の打開は依然困難な状況にあるが、7月の北海道洞爺湖サミットでの日露首脳会談で同大統領は、「領土問題が解決されれば、両国関係が最高水準に引き上げられることに疑いがなく、現状の両国関係を抜本的に変えられると思う」と述べるとともに、平和条約締結を含む領土問題の解決に向けての交渉を継続していくことを確認した。また両首脳は、日露の隣接地域における生態系保全に関する政府間プログラムがまとまったことを

歓迎し、今後この重要な分野での協力を具体的に進めていくことで一致した。

同年11月のAPEC首脳会議の際に行われた麻生総理とメドヴェージェフ大統領との首脳会談において、同大統領は「(北方領土)問題の解決を次世代にゆだねることは考えていない」と述べ、その上で両首脳は、首脳レベルの集中的な政治対話を行っていくことで一致した。

(2) 国の支援策

昭和56年の閣議決定により、毎年2月7日(日魯通好条約調印の日)は「北方領土の日」と定められ、返還に向けた世論の啓発などを目的に各種行事が全国各地で行われている。

かつて北方領土と一体の社会経済圏を形成していた根室市を始めとする北方領土隣接地域に対する安定振興施策として、昭和58年から、「北方領土問題等解決促進特別措置法」(北特法)に基づき、知事による振興計画の策定や対象市町により実施される単独事業補助のための基金の設置などが行われている。

また、「北方地域旧漁業権者等に対する特別措置に関する法律」(昭和36年)に基づき元島民等に対する低利融資の制度が創設されており、第165回国会においては、同制度を利用できる元島民の認定条件や権利継承者資格を拡大するための改正案が委員長提出され、平成18年12月15日に成立し、平成20年4月1日から施行されている。

北方四島周辺海域における日本漁船の操業は、日露政府のいわゆる「北方四島周辺水域における日本漁船の操業枠組み協定」(平成10年)により魚種や漁獲量等を制限し、日本が協力金等を負担するなど一定の条件下で可能となったが、同協定は北方領土海域での日露両国の取締権には言及していない。このため、枠組み協定外の通常操業は、日本と北方領土との地理的中間線を越えない範囲で行うものとされているが、領土問題が未解決であるため、拿捕事件が以前から発生していた。

前述の平成18年の銃撃事件に際しても、地元等から北方領土との交流事業や北方四島海域での操業協定の見直しの声が上がったものの、政府は領土交渉方針を始め、従来行われている支援事業等の施策を維持するとしている。

(3) 四島交流事業等

ア 四島交流(ビザなし交流)

四島交流(ビザなし交流)は、平成3年に訪日したゴルバチョフ大統領の提案をきっかけとして、同年の日ソ外相の往復書簡により設定された、旅券・ビザを必要とせず、外務大臣が発行する身分証明書及び挿入紙により行われる相互訪問である。現在、北方領土問題対策協会及び北方四島交流北海道推進委員会により実施されており、日本国民の対象者は、北方領土の元島民とその家族、北方領土返還要求運動関係者、報道関係者、この訪問の目的に資する活動を行う専門家、国会議員(1回の訪問につき2名まで)に限定されている。平成4年以来毎年実施され、平成20年10月末までに日本側計8,853名(209回)、四島側計6,691名(146回)が相互に交流を行った。

イ 自由訪問

自由訪問については、平成10年11月のモスクワ宣言において合意され、元島民並びにその配偶者及び子を対象として平成11年9月以降行われている。ビザなし交流との違いは、身分証明書及び挿入紙が数次使用可能であること、出入域手続箇所の複数化（四島交流では1か所）、ロシア住民が居住していない地域へも訪問できるため歯舞群島訪問の実施が可能であること等である。平成20年9月までに1,641人（35回）が参加した。

ウ 墓参支援

領土問題とは別に人道上の観点から、旧島民及びその家族の墓参が昭和39年から実施されている。昭和51年にソ連が旅券の携行やビザの取得を要求したため10年間中断したが、昭和61年に従来どおりの政府発行の身分証明書による渡航方式で再開して以降は毎年実施されており、平成20年9月までに延べ3,580人が参加した。北方四島の墓地は、四島の52か所にあるが、半世紀を経て、墓標もないところも多い。

なお、四島交流事業等の使用船舶の老朽化に対処するための後継船の調達が求められ、平成17年度から2年間、北方四島交流等使用船舶基本構想に関する調査研究が行われた。その結果、民間企業が後継船を建造・運行管理し、事業の主な実施主体者である北方領土問題対策協会と長期傭船契約を結ぶ方針が平成19年12月に決定された。後継船舶の供用開始を平成24年度を目途として現在作業が進められている。

第171回国会提出予定法律案の概要

1 沖縄科学技術大学院大学学園法案（仮称）

沖縄を拠点とする国際的に卓越した科学技術に関する教育研究等の推進を図り、もって沖縄の自立的発展及び世界の科学技術の発展に寄与するため、沖縄科学技術大学院大学（仮称）の設置及び運営に関し必要な事項を定める。

内容についての問い合わせ先
 第一特別調査室 畠山首席調査員（内線3540）

青少年問題に関する特別委員会

第一特別調査室（青少年問題に関する特別委員会担当）

所管事項の動向

1 青少年施策の推進体制

青少年問題は、校内暴力やいじめ、不登校・ひきこもりや低年齢化・凶悪化する非行、児童虐待、児童買春・児童ポルノ犯罪、フリーターやニートの問題、インターネットをめぐる諸問題など、時代とともに、複雑化・多様化の様相を呈している。

また、最近では、家庭の経済的理由により、学校給食費、保育所の保育料及び国民健康保険の保険料などを滞納している世帯の子どもたちへの対応が大きな課題となっている。

これらの問題に対応する政府の施策は、家庭、学校、職場、地域等の生活領域を通じ、保健、福祉、教育、労働、非行対策等各分野にわたっており、関係する行政機関も内閣府、警察庁、総務省、法務省、文部科学省、厚生労働省、経済産業省等、多数に及んでいる。

このため、関係行政機関が、青少年施策について相互に緊密な連携の下に、総合的かつ効果的な推進を図るため、平成15年6月、内閣に、内閣総理大臣を本部長とし、全閣僚を構成員とする青少年育成推進本部が設置され、同年12月、同本部において、政府の青少年育成施策の基本理念と施策の中長期的な方向性を示す「青少年育成施策大綱」が策定された。

大綱は5年を目途に見直すこととなっており、近年の社会の急速な情報化や、景気低迷による就労の不安定化等の状況のめまぐるしい変化に対応し、我が国のすべての青少年が健やかな成長を遂げていけるよう、前大綱に盛り込んだ青少年育成の理念等を継承しつつ、平成20年12月、新しい青少年育成施策大綱が策定された。

新大綱では、「青少年の立場を第一に考えること」「社会的な自立と他者との共生を目指して青少年の健やかな成長を支援すること」「青少年一人ひとりの状況に応じた支援を社会総がかりで実施すること」の3点を基本理念として青少年育成施策を推進することとし、重点課題として、健やかな成長の基礎形成のための取組、豊かな人間性を育み、社会で生きる力と創造力を身につけていくための取組、困難を抱える青少年の成長を支援するための取組、青少年の日々の生活を支える環境整備のための取組を挙げている。

また、乳幼児期、学童期、思春期、青年期及びポスト青年期¹という年齢期ごとの施策と困難を抱える青少年等に対する施策の基本的方向、及び青少年の健やかな成長を社会全体で支えるための環境整備施策の基本的方向を示している。

2 少年非行対策

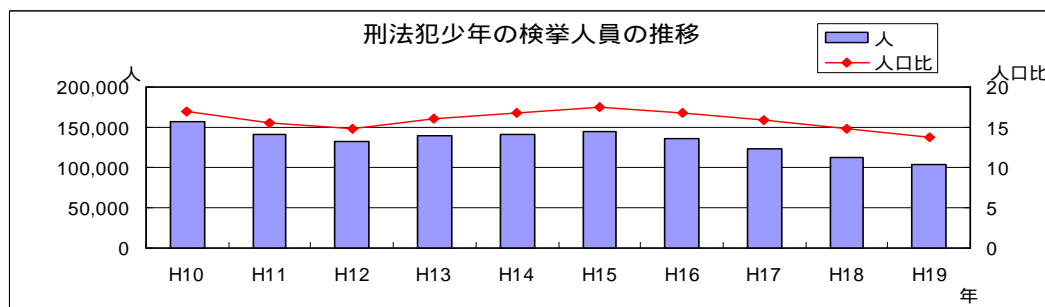
(1) 少年非行の現状

警察庁の調査によると、平成19年の少年非行は、刑法犯少年²の検挙人員が10万3,224人

¹ 大綱は原則として30歳未満が対象だが、30歳以上も「ポスト青年期」として就労支援や居住支援等を行うこととしている。

² 刑法犯の罪を犯した14歳以上20歳未満の少年をいう。

(前年比8.5%減) 殺人・強盗等の凶悪犯の検挙人員が1,042人(前年比10.9%減)で、ともに4年連続して減少した。しかし、20年11月に19歳の少年が歩行中の男性を車で故意にはねて死亡させる事件や、20年12月に18歳の暴走族少年が17歳の少年の頭部を金づち等で殴り殺害する事件が発生する等、社会を震撼させる凶悪な少年事件は後を絶たず、少年非行問題はいまだ予断を許さない情勢にある。また、近年、奈良県での実父殺人事件(20年6月)、埼玉県での実父殺人事件(20年7月)など、実父母が被害者となる事件が頻発しており、その原因、背景の分析が急務となっている。



注 人口比とは、同年齢層の人口千人当たりの検挙人員をいう。

【警察庁資料】

(2) 少年非行対策

平成19年1月に総務省が取りまとめた「少年の非行対策に関する政策評価」³は、国全体として効果を発現していると推測できないものとして、不良行為少年への対応、初発型非行の防止対策、再非行の防止対策が挙げられている。そして、その対策として、社会奉仕体験活動等に打ち込める機会の提供など少年の居場所の確保、中学、高校それぞれの段階において規範意識を身に付けさせること、地域社会における立ち直り支援を行うことなどの取組の強化を求めている。

少年の非行対策は、少年本人だけでなく、家庭に問題を抱える場合が少なくないため、親を含めての支援が重要であり、地域の実情を踏まえ、学校、少年補導センター、児童相談所、民生・児童委員など関係機関によるネットワークを活用したサポート体制をより一層充実強化していく必要がある。

(3) 薬物乱用問題

大麻の売買や栽培で大学生等が逮捕、起訴される事件が相次いでいる。

警察庁が取りまとめた「平成20年上半期の薬物・銃器情勢」によると、平成20年上半期(1～6月)の覚せい剤乱用青少年の検挙人員は1,598人で、前年同期に比べ104人(6.9%)、大麻取締法違反で検挙された青少年は781人で、前年同期に比べ61人(8.4%)増加した。また、MDMA等合成麻薬事犯で検挙された青少年は75人で、前年同期に比べ26人(25.7%)減少したが、検挙者総数に占める割合は63.6%で、大麻事犯とともに高い水準で推移して

³ 平成12年を基準とし、13年から17年の5年間の少年非行の検挙・補導人員の動向等を基に「青少年育成施策大綱」等で総合的かつ効果的に取り組むこととされている国の行政機関の少年非行対策を対象として、総体としてどの程度効果をあげているか等の総合的な観点から、全体として評価を行ったもの

いる。

大麻事犯の検挙人員の特徴をみると、初犯者や少年及び20歳代の若年層が多く、平成20年上半期においても、全大麻事犯のうち初犯者が占める割合が85.4%、少年及び20歳代の若年層が占める割合が65.0%と高い。大麻栽培事案の検挙人員は73人（前年同期比46.0%増）と大幅に増加しており、その方法としては、屋内での栽培が全体の9割を超え、その大半が屋内の居室、押入、ベランダ等比較的狭い範囲での栽培であった。栽培に当たっては、市販の書物やインターネットを利用して栽培方法を学んでおり、種子についても、自生大麻から種子を採取したり、栽培目的を秘しての輸入やインターネットで大麻種子販売店を検索し購入するなどしていたものである。

政府は、平成20年8月、「第三次薬物乱用防止五か年戦略」を決定し、青少年による薬物乱用の根絶及び薬物乱用を拒絶する規範意識の向上を目標の一つに挙げ、青少年へ的大麻やMDMAの有害性に関する指導強化を打ち出し、大学や専門学校に対して入学時のガイダンスを活用して指導・啓発の強化を図るとともに、自宅等で大麻を栽培する違法行為を防止するため、大麻種子の不正輸入・販売者に対する取締り等を推進するとしている。

3 有害環境対策

青少年の有害環境とは、「発達途上にある青少年に悪い影響、有害な影響を与える可能性のある社会環境」で、具体的には「性的感情を著しく刺激したり、粗暴、残虐性を助長するおそれのある出版物」「享乐的な色彩の強いスナック、ディスコなどの施設」とされている⁴。また、青少年育成施策大綱においては、これらに加えて、インターネット上の違法・有害情報や酒類・たばこが容易に入手できる環境を挙げている。

特に、青少年にインターネット機能付き携帯電話が急速に普及したことに伴い、多くの子どもたちは保護者の目の届かないところでインターネット上の違法・有害情報にアクセスすることが可能となっている。例えば、出会い系サイトは、法律で18歳未満の利用が禁止されているにもかかわらず、これに起因する犯罪の被害者となる青少年が後を絶たず、深刻な状況となっている。

また、掲示板サイトや自己紹介サイト（プロフィール）など、出会い系サイト以外の参加型サイト⁵を利用した犯罪被害も数多く発生している。さらに、いわゆる「学校裏サイト⁶」やプロフィールを利用した特定個人や学校関係者の誹謗・中傷や個人情報の掲載、メールによるいじめなど、青少年が加害者となるケースも相次いでおり、大きな社会問題となっている。

⁴ 第150回国会衆議院青少年問題に関する特別委員会議録第2号（12.11.9）総務庁青少年対策本部次長答弁より

⁵ 閲覧するだけでなく、書き込みができるサイト。例えば、「掲示板」、「ブログ」や「mixiなどのソーシャル・ネットワーク・システム（SNS）」のように書き込み機能があるサイト。「コミュニケーション・サイト」とも呼ばれる。

⁶ 学校が設置・運営する公式サイトとは別に、学校内情報交換のために個人が非公式に設置・運営しているサイト

(1) インターネット上の違法・有害情報

ア ネットいじめ

インターネットを利用したいじめの特徴として、ネット上の情報は簡単に複製できるため、一度流通した情報を完全に削除することは容易ではないことや、保護者、教職員がいじめを見つけにくく、事実の把握と対応の遅れにより、いじめの被害が深刻化しやすいことが挙げられる。

文部科学省の調査によれば、平成19年度に認知されたいじめの件数は10万1,127件で、そのうち、「パソコンや携帯電話などで誹謗中傷や嫌なことをされる」という項目に該当した件数は5,899件となっている（ただし、この数は実態を反映していないとの指摘がある）。

また、ネットいじめをはじめとした誹謗・中傷や個人情報の流出が問題となっている「学校裏サイト」の実態を明らかにするために、文部科学省が平成20年に行った調査によれば、そのサイト数は38,260件と、全国の中学・高校数（約16,000校）をはるかに超えており、半数のサイトに誹謗・中傷を示す内容の書き込みが見られるなど、ネットいじめなどの加害行為に転じかねない現状が浮き彫りとなった。

イ 出会い系サイトへの対応

出会い系サイトは、多種多様な人たちと出会うことができる有益なツールである一方、児童買春のみならず、殺人等の重大な犯罪に巻き込まれる危険性も持っている。このため、平成15年、出会い系サイトを利用して、児童を性交等の相手方となるように誘引する行為等を禁止するとともに、児童による同サイトの利用を防止するための措置等を講じる「インターネット異性紹介事業を利用して児童を誘引する行為の規制等に関する法律（出会い系サイト規制法）」が制定され、同年9月から施行された。

しかしながら、法制定後も、出会い系サイトに起因した児童の犯罪被害数は、毎年1,000件を超え続けていた。そのため、平成20年5月（第169回国会）出会い系サイト事業者に対し、届出制の導入や児童に係る誘引情報の削除の義務付け等の規制の強化を図るとともに、民間団体が行う児童の利用防止活動の促進やフィルタリングサービスの普及等、児童による出会い系サイトの利用の防止措置を強化する内容の改正がなされ、同年12月から施行されている。

ウ インターネット環境の整備の推進

インターネット上の有害情報による青少年の被害が絶えない現状から、平成20年6月（第169回国会）表現の自由を保障しつつ、青少年がネット上の有害情報に接することを少なくするとともに、安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備を推進することを目的とした「青少年が安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備等に関する法律（青少年インターネット環境整備法）」が当委員会発議により、成立した。政府は、内閣府に「青少年インターネット環境の整備等に関する検討会」を設置し、本法施行に係る施策について検討を始めるなど、平成21年4月の施行に向け、準備を進めている。

本法の主な内容は、次のとおりである。

青少年インターネット環境整備法の概要

- 1 内閣府に内閣総理大臣を会長とするインターネット青少年有害情報対策・環境整備推進会議を設置する。
- 2 国及び地方公共団体は、青少年がインターネットを適切に活用する能力を習得することができるよう、学校教育、社会教育及び家庭教育において必要な施策を講ずるとともに、その効果的な手法の開発、普及のための研究支援、情報収集等の必要な施策を講ずる。
- 3 インターネット関係事業者は青少年のフィルタリングサービスの普及及び利用を促進するための措置を講ずる。

また、サイト管理者等の特定サーバー管理者は、青少年有害情報が発信されていることを知ったときは、青少年による閲覧ができないようにするための措置をとるよう努める。

- 4 青少年有害情報フィルタリングソフトウェア等に関する調査研究・普及啓発、技術開発の推進に係る業務を行う者は、フィルタリング推進機関として、総務大臣及び経済産業大臣の登録を受けることができるものとする。

また、国及び地方公共団体は、フィルタリング推進機関を含むインターネットの適切な利用に関する活動を行う民間団体又は事業者に対し、必要な支援に努める。

なお、附則で、施行後3年以内の見直しを規定するとともに、インターネット上の違法情報の閲覧防止措置を講じた場合におけるサーバー管理者の当該情報発信者に対する損害賠償の制限について、速やかに検討を加えるよう規定している。

この法律においては、インターネット上の違法・有害情報対策を民間事業者等の取組にゆだねたことから、その実効性について、注視していく必要がある。

(2) 有害図書等

出版、映画、ビデオ、ゲーム等の業界は、これまで、区分陳列や、商品に対象年齢等を表示するいわゆる「レーティング」を行うなどの自主規制を行ってきたが、性描写や暴力、残虐表現等が影響して犯罪が誘発されたと思われる事件が起きるなど、有害情報が氾濫する現状を問題視する声も少なくない。このような中、ほとんどの都道府県では、青少年保護育成条例において有害な図書・ビデオ・映画等を指定し、児童への販売等を禁止するなど、有害図書等に対する規制を行っている。しかし、警察庁の「バーチャル社会のもたらす弊害から子どもを守る研究会」が平成18年12月に取りまとめた報告書においては、インターネットを通じた販売で、このような有害図書等を児童が容易に入手できることに對する懸念を指摘している。

(3) 児童買春・児童ポルノへの対応

いわゆる援助交際や児童買春ツアーのような児童に対する性的搾取及び性的虐待への国際的な非難の高まりを受け、平成11年に議員立法として「児童買春・児童ポルノ禁止法」が制定された。その後、平成16年に、国連において「児童の売買、児童買春及び児童ポルノに関する児童の権利に関する条約の選択議定書」が、欧州評議会において「サイバー犯

罪に関する条約」がそれぞれ採択されるなどの国際的な取組の強化を受け、法定刑の引上げや処罰範囲の拡大等を内容とする改正がなされた。

児童ポルノ事件に関する検挙数は、平成19年は567件となっている⁷。

児童買春・児童ポルノ禁止法による検挙状況 (件数)

	12年	13年	14年	15年	16年	17年	18年	19年
児童ポルノ	170	152	189	214	177	470	616	567
うちインターネット 利用に係るもの	114	128	140	102	85	136	251	192

注 平成19年の数値はいずれも暫定値である。

【警察庁生活安全局少年課「少年非行等の概要（平成19年1～12月）」平成20年2月より】

児童ポルノは、ひとたび、ネット上に画像が掲載されると、世界中に拡散するなど、児童の被害が広がらないほどに拡大してしまう。さらに、画像情報の電子化によって複製が容易になったため、ネット上で画像が流通し続け、被害の回復が困難となっている。

米国国務省が発表した「2007年人身売買報告書」(Trafficking in Persons Report 2007)においても、日本で児童ポルノの購入及び所持が合法であることが児童ポルノに対する世界的需要の要因になっているとして、児童ポルノの購入及び所持を刑事罰の対象とする法改正を求めている。

また、平成20年11月にブラジルで開催された「第3回児童の性的搾取に反対する世界会議⁸」における「行動計画」の草案では、児童ポルノの受領、所持、閲覧も犯罪化するよう各国政府に求めている。

第169回国会に、児童ポルノの所持等の禁止、インターネット利用に係る事業者の努力義務の新設等を内容とする「児童買春・児童ポルノ法改正案(森山眞弓君外2名提出、第169回国会衆法第32号)」が提出され、法務委員会で継続審査となっている。

また、民主党から、児童ポルノ取得罪の新設、被害児に対する保護規定の見直し等を内容とする同法改正案の提出が検討されている。

4 児童虐待防止対策

(1) 児童虐待の発生状況

児童虐待問題への抜本的な対応強化を図るため、平成12年5月(第147回国会)に、児童虐待の定義⁹、児童虐待の禁止、児童虐待の防止に関する国及び地方公共団体の責務等を内容とする「児童虐待の防止等に関する法律」が当委員会発議により成立し、同年11月から施行された。

同法の制定により、児童虐待に対する国民の理解が深まったことや、その定義が法律に明記されたことなどにより、児童相談所における児童虐待に関する相談対応件数は増加し

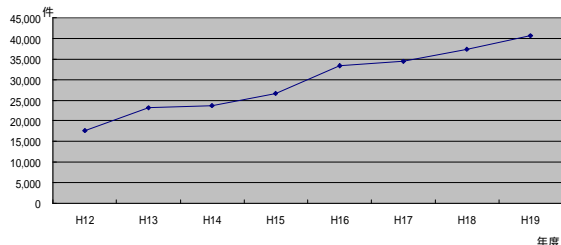
⁷ 平成16年の法改正で処罰範囲が拡大されたため、平成17年から検挙件数が急増した。

⁸ 第1回会議は平成8年にスウェーデンにおいて、第2回会議は平成13年に横浜において開催されている。

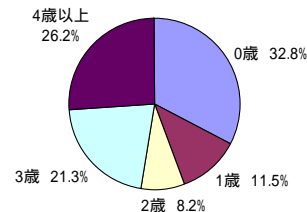
⁹ 親又は親に代わる保護者により児童に対して加えられた身体的、心理的、性的虐待及びネグレクト(保護の怠慢ないし拒否)

ており、平成19年度では40,639件と、調査を始めた平成2年度と比較すると約40倍近い増加となっている。また、法施行後も死亡事例は相次いでおり、厚生労働省の調査によると、平成18年における心中を除いた虐待による死亡児童は61人と報告されている。

児童相談所の虐待相談対応件数
平成19年度 40,639件



心中以外の死亡事例の3割以上が0歳児
(平成18年) 52例(61人)



【厚生労働省資料】

(2) 児童虐待防止法の改正等

児童虐待防止法は、平成16年に通告対象児童の拡大などに関する法改正が行われ、さらに、平成19年5月(第166回国会)には、当委員会発議により、児童の安全確認等のための立入調査等の強化、児童虐待を行った保護者に対する面会・通信等の制限の強化、虐待を行った保護者が指導に従わない場合の措置の明確化などに関する法改正(平成20年4月施行)が行われ、主に児童虐待の早期発見・早期対応に関する法制度が整備された。

その一方、被虐待児をはじめ社会的養護¹⁰を必要とする児童への支援に関しては、都市部の一時保護所や児童養護施設の多くが定員超過しているなど、多くの課題を抱えている。

また、全閣僚で構成される少子化社会対策会議の下に設置された「子どもと家族を応援する日本」重点戦略会議が平成19年12月に取りまとめた報告書においても、家庭的養護の充実や社会的養護体制の計画的整備など社会的養護体制の充実などの課題について、平成20年度中に実施すべきであるとしている。

このため、平成20年12月(第170回国会)に、小規模住居型児童養育事業(里親ファミリーホーム)¹¹など、被虐待児をはじめとする要保護児童に対する家庭的環境における養育の充実、施設内虐待への対応強化等¹²を内容とする児童福祉法等の一部改正が行われ、一部の事項を除き平成21年4月から施行されることとなっている。

¹⁰ 「社会的養護」とは、狭義には里親や施設における養護の提供を意味するが、広義には、レスパイトケアや一時保護、治療的デイケアや家庭支援等、地域における子どもの養育を支える体制を含めて幅広く捉えることができる。(「今後目指すべき児童の社会的養護体制に関する構想検討会中間とりまとめ」(平成19年5月)より)

¹¹ 要保護児童の委託先として、養育者(里親)が、その住居において複数(5~6人)の要保護児童を養育する事業

¹² 児童養護施設等の職員、一時保護所の職員及び里親等が施設入所児童等に行う暴行、わいせつな行為、ネグレクト及び心理的外傷を与える行為等を被措置児童等虐待と位置付け、これを発見した者に対する通告義務を課すとともに、被措置児童等虐待を受けた児童は児童相談所等に届け出ることができることとしている。

5 子どもの安全対策

近年、子どもが登下校中等に殺傷される事件が相次いでおり、国民に強い不安を与えている。

13歳未満の少年の犯罪被害の推移 (単位:件)

	10年	11年	12年	13年	14年	15年	16年	17年	18年	19年
総数	33,785	31,835	36,181	39,934	39,118	38,387	37,054	34,459	32,957	34,458
凶悪犯	195	170	184	175	200	207	196	194	186	171
粗暴犯	1,088	1,171	1,689	2,118	1,989	2,186	2,341	2,088	1,900	1,719
暴力的性犯罪	1,318	1,527	1,790	2,137	1,960	2,236	1,796	1,484	1,114	1,012

注1 暴力的性犯罪とは、13歳未満の少年が被害者となった強姦、強制わいせつ、強盗強姦(いずれも致死又は致死傷及び未遂を含む。)及びわいせつ目的略取誘拐(未遂を含む。)をいう。

【警察庁資料】

このような状況にかんがみ、政府は、平成18年6月、子どもを非行や犯罪被害から守るため、今後特に対策を強化し加速化していくべき施策として「子ども安全・安心加速化プラン」を取りまとめた。その中で、地域の力で子どもを非行や犯罪被害から守る、子どもが非行・犯罪被害に巻き込まれない力を地域で育む、困難を抱える子どもの立ち直り等を地域で支援するという3つの視点から、今後の取組の強化の方向性を示している。

各地方公共団体においても、スクールバスの運行、小学校での警備員配置、子どもの位置情報確認ICタグ等の配付、保護者等への不審者情報の提供等、独自の取組を推進している。また、PTA、町内会、自治会、防犯ボランティア団体等様々な組織や団体が防犯パトロールを行う等、地域の子どもの安全確保のための活動が展開されている。

こうした取組を推進するためには、社会全体の規範意識の向上が肝要であり、その上で、例えば防犯カメラやセンサー等防犯監視システムの整備や警備員の配置等のハード面を充実させながら、地域安全マップの作成や防犯教室の開催等による子ども自身の防犯意識の高揚等のソフト面での対策を重視する必要がある。

6 いじめ問題

(1) いじめ問題の現状

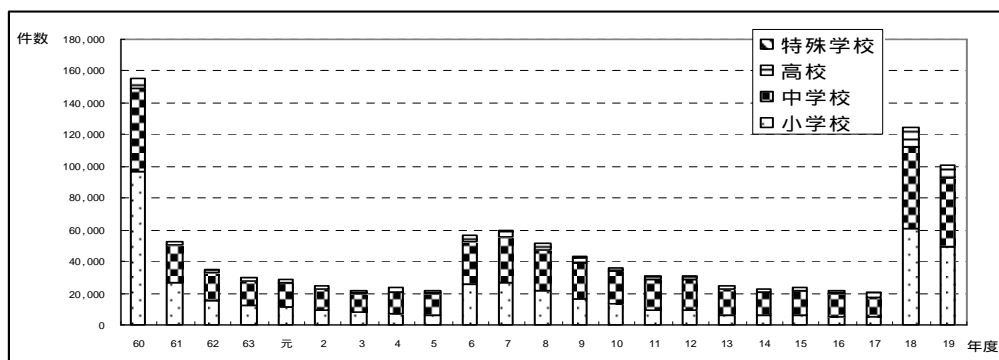
平成17年9月に北海道滝川市の小学6年生の女子生徒が、平成18年10月に福岡県筑前町の中学2年男子生徒がいじめを苦に自殺するとの遺書を残して自殺した。この事件をきっかけにいじめ自殺問題は新聞等で大きく報道され、学校や教育委員会の対応が厳しく非難された。その後、文部科学省に自殺予告の手紙が相次いで届くなど、全国各地でいじめ問題が深刻化した。

いじめ自殺問題に関し、実態を適切に把握できていないという指摘を受けた文部科学省は、平成18年度調査から正確な実態把握を目指し、調査対象に国立・私立学校も加え、いじめの定義¹³を発生件数から認知件数に改めるとともに、学校がいじめを認知するに当たっては、アンケート調査や個別面談の実施など児童生徒から直接状況を聞く機会を設けることとした。その結果、平成18年度の認知件数は12万4,898件にのぼり、前年度と比較する

¹³ 平成18年度調査から「いじめ」とは、「当該児童生徒が、一定の人間関係のある者から、心理的・物理的な攻撃を受けたことにより、精神的な苦痛を感じているもの」とし、「いじめ」に当たるか否かの判断は、表面的・形式的に行うことなく、いじめられた児童生徒の立場に立つて行うこととした。

と6倍を超える大幅増となった。平成19年度においても、10万1,127件で前年度より23,771件減少したものの、依然として高い水準にある。

いじめの認知（発生）件数の推移



(注1) 平成5年度までは公立小・中・高等学校を調査。平成6年度からは特殊教育諸学校、平成18年度からは国・私立学校も調査

(注2) 平成6年度及び平成18年度に調査方法等を改めている。

(注3) 平成17年度までは発生件数、平成18年度からは認知件数

【平成19年度「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」(文部科学省)より】

(2) いじめ問題の対策

文部科学省に設置された「子どもを守り育てる体制づくり有識者会議」は、平成19年2月に「いじめを早期に発見し、適切に対応できる体制づくり - むくもりのある学校・地域社会をめざして - 」(第一次まとめ)を発表し、教師や学校だけでなく、保護者や地域社会、マスコミなどすべての大人に協力を求めている。また、平成20年6月には、「『ネット上のいじめ』から子どもたちを守るために - 見直そう！ケータイ・ネットの利用のあり方」(第二次まとめ)を発表している。

最近のいじめは、携帯メールなどを介して教師や保護者がわからないところで行われたり、加害者と被害者の立場が流動的に入れ替わることも多い。学校や家庭で子どもに接する教師や保護者が子どもの変化に気付き声を受け止めるなど、日常的な取組を地道に進めることが重要である。さらに、いじめの加害者に対し、毅然とした対応をとるとともに、いじめの原因を把握し、支援していくことが必要である。

7 子育て支援対策(「放課後子どもプラン」の実施状況等)

平成17年の11月から12月にかけて、下校中の小1女児が殺害されるという痛ましい事件が相次いで発生したことや、少子化対策(子育てと仕事の両立支援等)の観点から、義務教育就学後の子どもたちの放課後対策の充実が強く望まれている。

このような状況を踏まえ、政府は、平成19年4月から、文部科学省の「放課後子ども教室推進事業」と厚生労働省の「放課後児童クラブ」(学童保育)を一体的あるいは連携して実施する「放課後子どもプラン」を開始し、全小学校区での実施を目指すこととしている。

平成19年12月現在の実施状況は、 いずれかの事業を実施している所が16,547校区(75.6%)、 両事業を実施している所が4,153校区(19.0%)、 放課後子ども教室を実施している所が5,707校区(26.1%)、 放課後児童クラブを実施している所が14,933校区

(68.5%)となっている。

放課後子どもプランのポイント

事業名称	放課後子ども教室推進事業【文部科学省】	放課後児童クラブ【厚生労働省】
趣 旨	すべての子どもを対象として、安全・安心な子どもの活動拠点(居場所)を設け、地域の方々の参画を得て、子どもたちと共に勉強やスポーツ・文化活動、地域住民との交流活動等の取組を推進する。(平成16年度に創設された「地域子ども教室推進事業」を引き継ぐ事業)	共働き家庭など留守家庭のおおむね10歳未満(小1～小3)の子どもに対して、放課後に適切な遊びや生活の場を与えて、その健全な育成を図る。(平成3年から国の予算事業とされ、平成10年4月から法定事業として実施されている。)
実施か所数	7,821か所(平成20年度《予定》)	17,583か所(平成20年5月) 〔対前年898か所増〕
利用児童数	年間延べ参加児童数 2,110万人 ・1教室当たり平均参加児童数 2,550人 ・1回当たり参加児童数 30.6人 〔平成18年度の地域子ども教室推進事業の実施状況〕	登録児童数 約79万人(平成20年5月)
実施形態等	概ね年間を通じて断続的・単発的に実施(平成20年度は1か所当たり平均120日)	原則として年間250日以上開所(夏休み等の長期休暇や必要に応じて土日も開所)

【資料：文部科学省・厚生労働省資料をもとに作成】

なお、厚生労働省は、「放課後子どもプラン」の実施に際して、放課後児童クラブを生活の場としている児童の健全育成を図る観点から、その質の向上を目的に、1クラブの適正規模おおむね40人(最大70人)などとする「放課後児童クラブガイドライン」を平成19年10月に策定し、また、平成20年2月に策定した「新待機児童ゼロ作戦」において、10年後の目標として、小学校1～3年生に対する放課後児童クラブの提供割合を60%(現行19%)まで引き上げることとしている。

さらに、平成20年7月に策定した「社会保障の機能強化のための緊急対策～5つの安心プラン～」において、平成20～22年度を集中重点期間として位置付け、放課後児童クラブを利用する児童の割合を平成22年度までに32%とすることを目指し、緊急整備を行うこととしている。

8 若年者雇用

(1) フリーター・ニート問題の現状

米国の金融危機に端を発した景気後退への懸念により、非正規社員の整理、新卒者の就職内定の取消など若者の雇用環境は急速に悪化している。このため、フリーター、ニート^{14,15}と呼ばれる若者の問題が、より深刻になる危険性をはらんでいる。

¹⁴ フリーターとは、学生でも主婦でもなく、アルバイトやパートタイムで就労し、或いは就労を希望している15～34歳の者。ニートとは、非労働力人口のうち通学や家事を行っていない15～34歳の者。

¹⁵ 厚生労働省の調査によれば、フリーター数は、平成4年の101万人から平成15年には217万人と倍増したが、その後、平成19年には181万人となり、3年連続減少している。また、ニート数は、平成5年の40万人から平成14年には64万人と増加したが、平成19年には62万人と減少している。

フリーターやニートの増加には、景気低迷期における企業の新規学卒者採用の大幅な縮小（いわゆる「就職氷河期」）や正規雇用以外の求人の増加など労働市場の問題、職業意識を育てるキャリア教育不足の問題、職業意識が希薄なまま就職し早期離職する青少年自身の問題等様々な要因があるといわれている。

(2) 政府の対策

このような状況を受けて、政府は、平成15年4月、文部科学・厚生労働・経済産業・経済財政政策担当等の関係閣僚で構成される「若者自立・挑戦戦略会議」の設置、同年6月には、「若者自立・挑戦プラン」の策定、さらに翌年12月にはアクションプランの取りまとめ等の対策を講じている。

また、何度でも再挑戦が可能となる仕組みを作っていくとして平成18年3月に政府に設置された「再チャレンジ推進会議」は、同年5月に中間報告をまとめ、多様な働き方を可能とするための新卒一括採用システムの見直しや、正規・非正規労働者間の均衡処遇に向けた取組等を進めるとし、同年12月には「再チャレンジ支援総合プラン」（20年1月一部改正）を策定し、「いわゆる『就職氷河期』に直面した若者、特にフリーターの常用雇用化やニートの職業的自立を促進する」ことを重点課題の第一に掲げ、「フリーターを平成22年までに平成15年ピーク時（217万人）の8割に減少させる」との政策目標を明示している。

平成20年6月に閣議決定された「経済財政改革の基本方針2008（いわゆる「骨太の方針」）においても、同年4月に公表された「新雇用戦略」に基づき、関係省庁の連携の下、今後3年間で若者の100万人の正規雇用化を目指し、トライアル雇用等を活用した中小企業等とのマッチングの促進など「フリーター等正規雇用化プラン」に取り組むとともに、ジョブ・カード制度の整備・充実、ニート等の自立支援の充実に取り組むとしている。

また、政府は同年7月、「社会保障の機能強化のための緊急対策～5つの安心プラン～」を発表し、その中で、ネットカフェ等で寝泊まりする住宅のない不安定就労者の雇用と生活を総合的に支援するなど、非正規労働者が将来に希望を持ち、安心して働き、生活できる環境の整備を図るとしている。

麻生内閣総理大臣は、第170回国会の所信表明演説でニートやひきこもりなど困難を抱える若者の自立を支援するための新たな法律の検討を表明しており、第171回通常国会にはその趣旨が盛り込まれた法律案が提出される予定となっている。

9 経済的に困難な状況にある子どもへの対応

学校給食、保育所及び国民健康保険などは子どもたちの健やかな成長にとって必要不可欠なものであり、その果たしてきた役割の大きさは論を待たない。

そして、これらの制度を維持していくためには公費負担とともに、利用者負担・保険料が欠かせないものとなっているが、近年、その未納・滞納が大きな社会問題となっている。

その背景には、いわゆるモラルハザードなど保護者の意識の変化がある一方で、子どもを養育する世帯の経済状況の変化も大きく影響している¹⁶。

¹⁶ 文部科学省の調査によれば、平成17年度における給食費未納の主な要因として、「保護者としての責任感や

このため、文部科学・厚生労働両省は、地方自治体に対し、保護者に既存の減免制度の周知を図るとともに、分割納付の活用などにより可能な限り、利用者負担金や保険料を納付することを呼びかけるよう通知している。

また、国民健康保険の保険料滞納については、厚生労働省の調査で平成20年9月現在において、中学生以下の約3万3,000人が無保険になっていること等を踏まえ、保険料滞納世帯でも義務教育修了前の者に対しては、有効期限を6か月とする短期保険者証を交付する「国民健康保険法の一部を改正する法律」が平成20年12月（第170回国会）に議員立法により成立し、21年4月から施行される予定となっている。

第171回国会提出予定法律案の概要

1 青少年総合対策推進法案（仮称）

青少年の健全な育成を図るための措置を総合的に推進するため、青少年総合対策推進大綱（仮称）を作成し、その実施を推進する青少年総合対策推進本部（仮称）を内閣府に設置するとともに、ニートやひきこもりなど、自立した社会生活を営む上での困難を有する青少年に対する支援のための措置等について定める。

内容についての問い合わせ先
第一特別調査室 畠山首席調査員（内線3540）

規範意識」と回答した学校が60.0%、「保護者の経済的な問題」と回答した学校が33.1%であった。また、厚生労働省の調査によれば、平成18年度における保育料滞納が増加した主な理由として「保護者の責任感・規範意識の問題」と回答した市町村が65.9%、「保護者の収入減」と回答した市町村が19.4%であった。

国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動並びに イラク人道復興支援活動等に関する特別委員会

テロ・イラク特別調査室

所管事項の動向

1 国際テロリズム

(1) アフガニスタン情勢

ア 9.11同時多発テロとタリバン政権崩壊

2001年9月11日の米国同時多発テロを受けて、ブッシュ政権は、これを「戦争行為」とし、国連憲章第51条に基づく個別的自衛権の行使を根拠に、2001年10月7日、首謀者と断定した国際テロ組織アルカーイダのウサマ・ビンラディンを匿うタリバン政権への攻撃を開始した。この攻撃には北大西洋条約機構（NATO）の決定を受けて英国などのNATO加盟国も集団的自衛権を根拠に参戦した。

これに先立つ9月12日、国連安保理も同時多発テロを国際の平和及び安全に対する脅威であるとし、米国の自衛権行使を容認する決議1368を全会一致で採択した。

米国の支援を受けたアフガニスタン国内の反タリバン勢力「北部同盟」が首都カブールを制圧したことで、12月7日にはタリバン政権が崩壊した。しかし、国際テロの首謀者であるウサマ・ビンラディン等の拘束には成功しておらず、米軍などは現在もアフガニスタン国内での掃討作戦を継続するとともに、海上阻止活動を行っている。

イ ボン合意の履行と正統政府の樹立

2001年11月27日、ドイツのボン郊外にアフガニスタン各派代表が集まり、暫定政権協議が行われた結果、暫定政権の樹立とその6か月以内の移行政権樹立、さらに18か月以内に憲法制定ロヤジルガ（国民大会議）を招集し、2年以内に新憲法に基づく選挙を実施して正式な政権を発足させるとの和平プロセス（ボン合意）が合意された。こうして、2001年12月22日にカルザイ氏を議長とする暫定政権が発足し、2002年6月には緊急ロヤジルガが開催されて、カルザイ暫定政権議長を大統領とする移行政権が成立した。

2003年12月、憲法制定ロヤジルガが開幕し、2004年1月4日に新憲法が採択された。新憲法は強力な権限を持つ米国型の大統領制導入をうたっており、同憲法に基づく大統領選挙が10月9日に行われ、カルザイ氏が引き続き大統領を務めることになった。

2005年9月18日、国会下院・県議会選挙が実施され、12月19日には王制崩壊以降32年ぶりとなる国会が開かれた。国会招集後、新政府が樹立され2001年末のタリバン政権崩壊後の米国や国連の後押しで進められてきたボン合意に基づく民主化プロセスはひとまず終了した。しかし、同合意終了後も、アフガニスタンの平和と安定はいまだ定着したとは言い難く、国際社会の強力な関与が引き続き必要であると考えられた。このために、2006年2月1日のアフガニスタンに関するロンドン会議において、採択された新たなプログラムが「アフガニスタン・コンパクト」である。

同コンパクトには、安全保障、統治・法の支配・人権、経済・社会開発の3分野について、2006年2月から5年間かけて取り組む政策目標が定められている。なお、コンパクト履行のために、アフガニスタン政府と国連による「共同調整監視理事会」(JCMB)が設置された。

ウ DDRとDIAG

アフガニスタンにおける元兵士の武装解除・動員解除・社会復帰(DDR)は、2003年10月から当初3年間で10万人を目標として開始され、結果的に2年間で6万3,380人を武装解除して2005年6月に終了した。それ以降、DDRの対象外とされた非合法武装集団が治安回復を妨げていることから、これを解体するDIAGが実施されてきた。この非合法の武装集団は約3,000~4,000グループ、約13万5,000人に上るとみられる。「アフガニスタン・コンパクト」では、DIAG完了の目途を2007年末としていたが、2007年10月のJCMBにおいて、2011年3月まで延長することが承認され、2008年4月に決定された「アフガニスタン国家開発戦略」においてもその旨が明記されたことにより、DIAGは現在も続けられている。

DIAGプロセスは治安の安定化と更なる中央集権化に資する効果が期待できる反面、アフガニスタン各地を実効支配する軍閥勢力などに対して強制力が必要とされる局面も予想され、DDR以上の抵抗と困難を伴うと考えられる。なお、DDRの社会復帰については2006年6月まで継続された末に完了した。

エ 麻薬

国連薬物犯罪事務所(UNODC)の調査によると、2007年のケシの作付面積はタリバン残党が活動する南部で急増し、全国では19万3,000haで前年比17%増の過去最高となったが、2008年には前年比19%減の15万7,000haへと減少した。減少の要因としては、地方の統治者によるケシ栽培農家への指導や北部及び北西部の干ばつ、食料価格の高騰が小麦を魅力ある代替作物へ変えたこと等が挙げられる。アフガニスタン国内での推定アヘン生産量は2007年が約8,200t、2008年が約7,700tで、2007年には世界の生産量の93%を占めている。

大麻は、ケシよりも単価は低いが、単位面積当たりの収穫量が2倍で、栽培にかかる費用、労力が少なく済む。その大麻から取れる樹液を圧縮して固形状の樹脂にした大麻樹脂の生産量が2003年以降増加している。大麻栽培ではケシ栽培と同等かそれ以上の収入を得ることができることから、UNODCは、ケシの栽培をしない農家が大麻の栽培を始められるかもしれない、と懸念している。

2008年2月にUNODCは、ケシ栽培によりタリバンが2007年に1億ドル相当の収益を得ており、さらにヘロイン(アヘンを精製したモルヒネを化学的に変化させたもの)の製造、輸出によっても資金を得ているとしている。また、アフガニスタンのタリバンはケシ畑を保護する見返りに農家から税金を徴収したり、麻薬密輸商人から通行料を取ったりしているといわれている。

オ 治安状況

アフガニスタンでは2006年以降、自爆テロが多発し全土において急速に治安が悪化している。

アフガニスタンにおける自爆テロ件数

年	2002	2003	2004	2005	2006	2007
件数	0	2	3	17	123	160

(国連アフガニスタン支援ミッション報告書より)

治安が良いとされた首都カブールにおいてもタリバンによるテロが続発している。

2008年に入ってから、外国人を含め8名が死亡した1月の高級ホテルにおける自爆テロ、7月のインド大使館前での同大使館員や警察官を含む40人以上が死亡した自爆テロなど、その規模は大きくなってきている。

多国籍軍兵士の死者数も増加傾向にあり、2008年5月以降、イラクにおける多国籍軍兵士の死者数を上回っている。これと呼応するように、アフガニスタンの駐留米軍部隊の死者数が9月になって113人に達し、年間死者数として、過去最悪となったと報じられている。

米務省が2008年4月30日に発表した2007年の国際テロ活動に関する年次報告において、タリバンはイランから支援を受け兵力が増強されていると言及されており、また、アルカーイダについてはテロ、反政府活動を活発化し、パキスタンとの国境山岳地帯(部族地域)において勢力を拡大しつつあるとの警告がなされている。

カ パキスタン情勢の悪化と越境攻撃

2007年12月27日に隣国パキスタンの有力野党であるパキスタン人民党総裁ブットー元首相が暗殺された。事件の後、同年11月の非常事態宣言と憲法停止によって既に高まっていたムシャラフ政権に対する批判が一層強まり、2008年2月18日の総選挙で与野党が逆転し、3月31日に新連立政権が発足した。このため8月18日にはムシャラフ大統領が辞任した。また、パキスタンの新政権が5月に国内武装勢力の一部と和平協定締結で合意したことが、米国にとっての懸念材料となった。現在、和平協定は破棄されたものの、テロとの戦いに米国と共同歩調を取ってきた同大統領の辞任、また政権基盤が弱く、手腕が未知数とされるザルダリ氏の大統領就任が、アフガニスタン情勢に少なからぬ影響を及ぼしている。

部族地域と呼ばれるパキスタン領内の自治区は、英領植民地時代にアフガニスタンから併合した地域で、タリバン政権の母体となったパシュトゥーン人の居住地となっている。このため、タリバン残党やアルカーイダが越境攻撃を行う拠点ともなってきた。

これに対する、米中央情報局(CIA)あるいはアフガニスタン駐留米軍の無人機からと思われるミサイル攻撃や、米軍のヘリコプターによる攻撃が激化している。2008年9月25日、同地域の国境付近を飛行中の米軍ヘリに対し、領空侵犯であるとして、パキスタン治安部隊が対テロ戦争開始以来はじめて発砲した。それ以降も繰り返される米軍による越境攻撃を主権の侵害とパキスタン政府は抗議するが、「テロの温床」となっている同地域への米国の姿勢に変化はない。ムシャラフ政権当時は良好であった両国関係の悪化は、当事国のみならずアフガニスタンの治安にも悪影響を与えることから、好転が望まれている。

キ 国際治安支援部隊（I S A F）の増強

国連安保理決議1386に基づき国内治安を担う国際治安支援部隊（I S A F）は、2006年10月初旬に最終的にアフガン全土への展開を完了した。しかし、アフガニスタン南部に派兵し多数の死者を出している米英加等からは、負担の公平を求めて、N A T O加盟国に対して南部への増派を求める声が上がった。

2008年2月8日のN A T O国防相会議においてカナダは、加盟国、特にフランス、ドイツに対し、南部への1,000人規模の増援を要求し、この提案が認められない場合は撤退もあり得るとした。フランスは、派兵数が1,500人と規模が小さく、担当地域も比較的治安の良いカブールであり、ドイツも比較的治安の良い北部地域にのみ3,200人を派遣しているためである。

2008年4月3日に行われたN A T O首脳会議において、フランスが東部への800人規模の増派を発表した。これにより、米国は東部に展開していた部隊を南部へ再配備することが可能となった。カナダはフランスの増派について、十分ではないとしながらも歓迎する意向を示し、駐留の継続（2011年2月まで）を発表した。この会議においてフランス以外にもポーランド、ルーマニア等が増派を表明した。

さらに、タリバンの攻勢等による犠牲者の増大などを受け、同年6月、N A T O幹部は最大で6,000人の増派の必要性を主張し、マレン米統合参謀本部議長は3個部隊（1万人超）の増派を求めた。このような情勢の中、同月、ドイツは部隊のシーリングを3,500人から4,500人に増強する考えを示した。9月には、米国は、イラク駐留米軍の段階的削減に伴い、2009年1月までに最大5,700人の米軍を増派する計画を発表し、その1週間後にゲーツ米国防長官は最大で3個戦闘旅団（約1万人）の増派が可能になるとの見通しを示した。また、12月には、マレン米統合参謀本部議長は、オバマ次期政権が「テロとの戦い」でイラクよりも重要な主戦場とみなしているアフガニスタンに、来夏までを目途に兵力2万～3万人を増派し、現在の倍にあたる総計約6万人を駐留させる案が検討されていることを明らかにした。

以上のような結果、I S A F兵力は約51,350人（2008年12月現在）となっている。

(2) 我が国の支援活動

ア 「テロ対策特措法」に基づく活動

我が国は、9.11事件直後から、国際的なテロとの戦いを自ら主体的に取り組むとの考えの下、米国等の行動を支持するとともに、我が国の断固たる決意を内外に明示する具体的かつ効果的な措置として、自衛隊を派遣する措置を講ずることとした。このため、政府は2001年10月5日に「テロ対策特措法案」を国会に提出した。同法案は、支援活動等に関して国会の事後承認制度を設けるとともに、武器弾薬の陸上輸送は行わないとの修正をした後、10月29日に成立し、11月2日、公布と同時に施行された。

政府は2001年11月16日、同法に基づく基本計画を閣議決定し、11月20日に実施要項を策定し、防衛庁長官（当時）は、同日、対応措置の実施を自衛隊に命じた。次いで政府は11

月22日、自衛隊の部隊等が実施する協力支援活動等について承認を求める件を国会に提出し、11月30日に国会の承認を得た。

テロ対策特措法は2003年11月1日をもって効力を失う時限法であったが、米国同時多発テロによりもたらされている脅威の除去のための諸外国の活動が依然継続していることを踏まえ、2003年6月には2年間の、また、2005年10月、2006年10月には、それぞれ1年間延長する同法改正案が成立した。これにより同法は2007年11月1日をもって期限を迎えるため、政府は当初、更なる延長を行う方向であった。しかし、同年7月の参議院選挙における与野党逆転、内閣総理大臣の交代等により、延長による対応が困難となった。

イ 「補給支援特措法」の成立と同法に基づく活動実績

このため、政府は新法により対応することとし、補給支援活動に限定した「補給支援特措法案」を第168回国会の10月17日に衆議院に提出し、11月13日に衆議院を通過した。参議院においては、11月28日から審議が行われ、2008年1月11日に否決したが、同日、衆議院において、憲法第59条第2項の規定により再議決を行い成立した。法律の効力を1年とする補給支援特措法は、2008年1月16日に公布・施行された。

同法を1年間延長する改正案は、同年9月29日に国会に提出され、衆議院において10月21日に可決されたものの、参議院では12月12日に否決されたため、同日、同法の成立時と同様に再議決され成立した。

なお、2007年11月1日をもってテロ対策特措法が失効したため、インド洋から海上自衛隊派遣部隊が一時撤収した。

民主党より2007年12月21日に、民生活動に限定した「アフガニスタン復興支援特措法案」が参議院に提出された。参議院は同法案を2008年1月11日に可決し、同日、衆議院に送付した。衆議院では会期末の同月15日、これを継続審査とし、第169回国会でも同様の扱いとなった。第170回国会では、補給支援特措法の改正案とともに審議が行われたが、10月21日衆議院において否決され、廃案となった。

テロ対策特措法に基づく海上自衛隊の部隊による補給支援実績は、艦船用燃料の給油実績が合計794回、約49万kl（約224億円）、艦艇搭載ヘリコプター用燃料の給油実績が合計67回、約990kl（約5,800万円）、給水実績は合計128回、約6,930t（約768万円）であった。

また、航空自衛隊による、在日米軍基地間の国内輸送及び在日米軍基地とグアム方面などとの間の国外輸送の実績は、輸送回数381回、輸送重量3,395.9tであった。

これに対し、補給支援特措法に基づく実績は、2008年2月21日から12月31日までの間で、パキスタン、フランス、ドイツ、カナダ、米国、英国、ニュージーランド及びデンマークに対する艦船用燃料の補給が71回、約13,730kl、パキスタン、ドイツ、カナダ、米国及び英国に対する艦艇搭載ヘリコプター用燃料の補給が10回、約120kl、また、水の補給は、パキスタン及びカナダの艦船に対して行われ、34回、約2,165tとなっている。

2 イラク復興支援活動

(1) イラク情勢

ア イラク戦争とフセイン政権の崩壊

米国は2002年9月、フセイン政権が16の安保理決議に違反して大量破壊兵器の破棄と国連査察を拒否していることを指摘し、イラクに責任を問う新たな安保理決議を作成する用意があるとしつつ、国連が問題解決に乗り出さない場合は、「米国が平和の名のもと同盟を率いて武装解除にあたる」と表明した。

安保理は同年11月8日、イラクが安保理決議687への協力を怠ったことを重大な違反と認定し、大量破壊兵器開発に関する国連の査察を再開し、60日以内に提出される報告に基づき必要な措置をとるとの安保理決議1441を採択した。同決議を受けて、国連監視検証査察委員会と国際原子力機関による査察が行われたが、イラクが疑問に答えることはなかった。その後も国連の査察は継続されたが、早急な結論を求める米英は安保理決議1441に規定された最後の機会を逸したとして武力攻撃容認決議を提出したものの採択の見通しが立たずこれを断念した。

しかし、2003年3月17日、ブッシュ大統領はフセイン大統領に48時間以内のイラク出国を要請し、従わない場合は、安保理決議678、687、1441に基づき武力行使に踏み切るとの通告を行い、イラク側がこれを拒否したため、3月20日、米国は、仏独露等の反対を押し切って、イラク空爆を開始した。空爆に続いて地上部隊も南部から北進し、4月9日のバクダッド制圧と直後のフセイン政権崩壊によってイラク戦争は早期に終結した。

イ 占領政策の転換と暫定政権の樹立

2003年5月1日のブッシュ大統領の戦闘終結宣言を受けて、連合暫定施政当局(CPA)による占領統治が行われたが、一向に好転しない治安情勢のために、ブッシュ政権は11月15日、米国による長期占領方針を転換し、2004年6月末までに主権をイラク人に移譲し、恒久憲法の制定及び自由な総選挙の実施を経て2005年中にイラクに民主国家を再建することとした。

2004年3月8日に「イラク基本法」が成立し、6月1日には国連関与によりイラク暫定政府の人選が完了したことを受けて、国連安保理理事会は6月8日、2003年の「11月15日合意」に基づく主権移譲及び正統政府樹立プロセスを再確認する安保理決議1546を採択した。CPAからイラク暫定政府への権限移譲は2004年6月28日に行われた。この主権移譲に伴って、CPA指令17号に基づいて「有志連合軍」として駐留してきた各国軍は、安保理決議1511に基づく「多国籍軍」として暫定政権から駐留を認められることになった。

ウ 移行政権発足と憲法制定

イラク恒久憲法制定の役割を担う暫定国民議会の選挙は2005年1月30日に行われ、4月28日に移行政権が発足し、5月10日に暫定国民議会に憲法起草委員会が設置された。8月28日に憲法草案は暫定国民議会で承認され、10月15日に国民投票が行われ、同月25日、イ

ラク独立選挙管理委員会は国民投票において憲法草案が承認されたと発表した。

エ 正統政府の樹立と宗派対立の激化

イラク憲法に基づく国民議会選挙は、2005年12月15日に実施された。この選挙結果の発表を受けて政権協議が本格化する中、国民議会召集を3日後に控えた2006年2月22日、イラク中部サーマッラーのシーア派聖廟が爆破される事件が発生した。この事件をきっかけにしてイスラム教シーア派とスンニー派の衝突が全土で激化したため、国民議会の召集が3月16日に遅延した。同時に、議会の政権協議にも影響を与え、第一党の「統一イラク同盟」が次期首相候補に選出したジャファリー移行政府首相では治安を改善できないとする声が上がリ、別の首相を擁立する動きが出てきた。

このため、ようやく4月22日の国民議会で、同議会議長にマシュハダーニー氏（スンニー派）が、大統領には引き続きタラバーニー現大統領（クルド同盟）がそれぞれ選出され、次いで、同大統領は、「統一イラク連合」のマーリキー氏を首相に指名した。また、国民議会が5月20日、マーリキー首相から提出された閣僚名簿を承認して、イラク新政府が発足した。この新政権樹立により、イラク基本法及び安保理決議1546が想定していた一連の政治プロセスは完了した。

閣僚ポストは、2005年12月の選挙結果を踏まえて各党に比例配分された。ただし、治安・国防を担当する内務、国防、国家安全保障担当の3大臣については、最後まで各党間の合意が得られず首相、副首相の兼務となっていたが、この3大臣も2006年6月8日に国民議会の承認を得て配分された。

オ 内戦の危機とイラク治安部隊への指揮権移譲

2006年2月のシーア派聖廟爆破事件以来、イラク全土で激化したイスラム教シーア派とスンニー派の衝突は、その後も沈静化することはなく、こうした宗派抗争を背景とした犠牲者が、国連の発表で、2006年7月の1か月間にバグダッドだけで1,500人を超えるまでになった。

国連のアナン事務総長は、2006年9月18日の国連本部における演説で、「もし現在のような離反と暴力のパターンが長く続くなら、イラクという国家が崩壊し、完全な内戦に突入するかもしれない」と述べ、イラク政府や関係各国に統一を維持するための努力を求めた。

他方、2006年5月20日の正式政府発足を受けて、従来多国籍軍が有していたイラク政府軍の指揮権のイラク政府への移譲が9月7日から始まり、2007年11月2日、多国籍軍が指揮権を有していた10個師団の全指揮権の移譲が完了した。各県における治安維持権限についても、順次イラク政府への移譲が行われており、2008年9月1日にはアルカーイダの拠点があり、激戦のあったファルージャが所在するアンバール県の治安維持権限も移譲され、現在ではイラク政府がイラクの一義的な治安維持権限を有することとなった。

カ 米国のイラク新政策とその後の動き

ブッシュ政権のイラク政策が最大の焦点となった米国の中間選挙は、2006年11月7日に

行われ、イラク戦争の継続に反対する野党民主党が米上下両院で過半数を制した。

ブッシュ大統領は、中間選挙の結果を受けて、投票翌日、イラク政策を牽引してきたラムズフェルド国防長官を更迭し、後任にゲーツ元CIA長官を指名した。また、11月30日には、ヨルダンの首都アンマンでマーリキー首相と会談し、イラク治安部隊への治安権限の移譲を急ぐとともに、マーリキー首相率いる政府の強化を図ることで合意した。

2007年1月10日、ブッシュ大統領は、2万人以上の米軍部隊を追加的にイラクに派遣し、その大半をイラクの暴力の80%が集中するバグダッドの治安回復のため投入する、アルカーイダの活動拠点となっているアンバール県に4,000人の海兵隊を増派する、11月までにすべての県で治安権限を移譲する、などのイラク新政策を発表した。

この新政策を受けて、約3万人の米軍が増派され、治安の一定の回復が見られた。すなわち、米兵死者数は、2007年4月～6月の合計は331人だったが、増派が本格化して以降は減少に転じ、10月～12月の合計は98人と大幅に減少した。また、多国籍軍の発表によると、2007年6月以降のテロ発生件数は60%減少し、1月に2,000人近かった民間人死者数も11月には711人に減少した。

情勢の好転を受け、11月より徐々に撤収していた増派部隊に関し、2008年7月31日、ブッシュ大統領は5個旅団（約3万人）の撤収を完了したと発表し、追加削減の見通しを示すとともに、8月1日付で部隊のイラク派遣期間を現在の15か月から通常の12か月に戻す方針を明らかにした。9月9日、ブッシュ大統領は米国国防大学で演説し、翌年2月までにイラク派遣部隊8,000人を削減する方針を表明した。

さらに2009年1月に発効した米国とイラクの地位協定では、同年6月までに米国の戦闘部隊はイラクの都市・村落から撤退し、2011年末までには米軍がイラクから撤退するとされている。

キ 国民融和のカギを握る石油・ガス法案と憲法改正

イラク全土で激化する宗派対立を根本的に解決する鍵は、2006年6月25日に首相自らが議会に示した国民和解の実現であり、その実現の最有力の手段が、現在、国家財政の約95%を占めている石油収入の公平化を図る石油・ガス法の成立とスンニー派の主張する中央政府の権限強化を図る憲法改正であると考えられている。

新しい石油・ガス法案は、2007年2月26日、イラク政府が閣議で承認し、同日、国民議会に提出した。マーリキー政権発足（2006年5月）以来、イラク各派が初めて達成した重要合意であり、当初は5月末の施行を目指して審議が行われた。その主な内容は、石油国家政策の最高決定機関として、連邦石油ガス協議会を設置する、現在2社ある国営石油会社を中央の持ち株会社1社と開発主体となる各地域の子会社に再編する、石油収入は国庫に入れた後、人口に応じて各県に分配する、外資との開発の交渉・契約は地方政府に権限を与えるが、連邦石油ガス協議会の方針を遵守する、などである。

しかし、国民の間には、この法案に対して、外国企業に最長40年の契約期間を認めている点について、期間の短縮を求める声があるほか、「人口比に応じた収入分配」について具

体的な運用が先送りされている問題、地方政府と外国企業との収入分配率や各石油施設を誰が警護するのかについて規定していない点など、解決すべき課題を抱えている。

また、イラク憲法を承認する国民投票に際してスンニー派に約束した憲法改正は、そのための小委員会が議会内に設置された。2006年9月24日、イラク国民議会各派は、連邦制に反対するスンニー派に配慮して、イラク憲法に定めている連邦制の導入を少なくとも1年半延期することで合意したが、連邦制を押し進めようとするクルド人とシーア派、それに反対するスンニー派との間でいまだ妥協点は見いだされていない。

ク 地位協定の締結による駐留期間の延長

多国籍軍駐留根拠となる国連安保理決議は、2007年12月18日、駐留期間を2008年12月31日まで1年間延長する決議案を全会一致で採択した。イラクのマーリキー首相は安保理にあてた書簡の中で「最後の延長要求になる」と説明していた。2008年3月中旬より始まった米軍の地位協定に関するイラク政府との交渉は、8月に大筋で合意されたと報じられたが、イラク国内で罪を犯した米兵の取扱いになどについてイラク側の同意が得られず、11月まで続けられた。合意の主な内容は、米軍は2011年末までに全土から完全撤退、戦闘部隊は2009年6月末までに都市部から撤収する、任務時間外に指定区域外で重大な罪を犯した米兵に対しては、イラク側が第一次裁判権を持つ、米軍はイラク側が発行した礼状なしに、テロの容疑者らの身柄拘束をできない、などである。この地位協定は、12月4日、イラク側の承認手続きが完了し、2009年1月1日から発効した。

一方、英国、豪州、エストニア、ルーマニア、エルサルバドルとNATOの各軍とイラク政府との地位協定に関する交渉も駐留期限の迫った12月まで続いた。12月16日には、イラク政府は、これらの駐留を約半年間延長する法案を閣議承認したが、同月20日、米国と同様の協定を締結すべきだとして、国民議会は同法案を否決した。23日になって同議会は一転して、英国などの部隊駐留継続を2009年7月末まで認める決議を採択し、駐留の非合法化が回避された。

他方、有志連合中核国であったスペイン軍、オランダ軍、イタリア軍、ポーランド軍及び韓国軍は、それぞれ2004年5月、2005年3月、2006年12月、2008年10月及び2008年12月に撤退を完了している。

(2) イラク人道復興支援特措法に基づく我が国の支援活動

ア 法制定の背景

我が国は、米国による対イラク武力行使に対し、いち早く支持を表明した。しかし、イラク戦争が予想外に短期間で終結したにもかかわらず、イラクに国際的に認知された政権が樹立されることなく米英の占領統治が継続されることになったため、イラク国内に対しては、国際機関あるいはNGOを通じるほか、我が国が復興支援を行う手立てがない状態となった。このため、我が国は、国際的なイラク復興支援の枠組みとなる新たな安保理決議の成立のために努力を重ねた。

2003年5月22日、イラク国民の国家再建に向けた努力を支援するよう加盟各国及び国際

機関に呼びかける安保理決議1483が採択されたことを受けて、政府は6月13日、「イラク人道復興支援特措法案」を国会に提出した。同法案は同年7月26日与党の賛成多数で可決成立、8月1日に施行された。

しかし、その直後の8月19日、国連現地本部が爆破され、デモク国連事務総長特別代表が死亡し、国連が撤収することとなったため、早期の派遣は断念せざる得なくなった。このため、政府は、2003年9月14日、イラク及びその周辺国に内閣官房、防衛庁（当時）、外務省の合同調査団を派遣し、特に、比較的治安の安定したイラク南東部を調査した。同年11月15日同じくイラク及びその周辺国に派遣された自衛官からなる専門調査団は、イラク南東部ムサンナー県のサマーワは、米英関係者が夜安心して歩けるほど治安がよく、地元当局も自衛隊を大歓迎しているとする報告を12月3日、小泉総理（当時）に提出した。

これを受けて政府は、12月9日、派遣期間を2003年12月15日から2004年の12月14日までの1年間とする基本計画を決定し、自衛隊の活動実施について2004年2月9日に国会の承認を得た。なお、陸海空の部隊は、派遣命令に従い、2003年12月26日から順次イラクに向け出発した。

イ 多国籍軍における活動根拠

イラク復興支援の主力となる陸上自衛隊は2004年3月25日から、サマーワを拠点として公共施設の補修、医療、給水などの人道復興支援活動を本格的に開始した。

2004年6月30日までに主権がC P Aからイラク人に移譲されることになり、「有志連合軍」の一員として駐留を認められてきた各国軍は、6月8日の安保理決議1546に従って、主権移譲後、「多国籍軍」の一員として駐留することとなった。このため、自衛隊を主権移譲後も活動させるためには、多国籍軍の中で活動させる以外、事実上選択肢がなく、政府は6月18日、イラク人道復興支援特措法の施行令に安保理決議1546を追加し、それに伴う基本計画の変更を行った。武力行使を伴う任務を持つ多国籍軍へ自衛隊が参加すること（指揮下に入ること）は憲法上許されないとしてきた従来の政府解釈を踏まえ、政府は、多国籍軍司令部の指揮下に入るわけではないとし、自衛隊の活動を継続するとした。

それ以降、政府は、派遣期間を1年間延長することを主な内容とする基本計画の変更を随時行った。なお、政府は、この期間内においても、部隊の活動については、国民議会選挙の実施及び新政府の樹立など現地の治安に係る状況、ムサンナー県で任務に就いている英国軍及び豪州軍を始めとする多国籍軍の活動状況及び構成の変化など諸事情を、政府としてよく見極めつつ、現地の復興の進展状況等を勘案して、適切に対応するとしていた。

ウ 陸上自衛隊の撤収と航空自衛隊の活動

2006年6月20日、政府は、2004年始めの派遣開始以来、イラク人道復興支援特措法に基づきサマーワにおいて人道復興支援活動に当たってきた陸自部隊について、その活動目的を達成したと判断し、同地から撤収させることを決定した。2005年12月の国民議会選挙や2006年5月の新政府発足などの政治プロセスの進展、7月にサマーワの治安権限を英国、

豪州からイラク政府へ移譲するとの発表などを受け、応急復旧的な支援措置が必要とされる段階は終了し、イラク人自身による自立的な復興の段階に移行したものと判断したことによる。

一方で、航空自衛隊については、国連及び多国籍軍への支援を行うため活動を継続し、新たにバグダッドやエルビルへの空輸を行うこととした。

2006年7月25日に第10次イラク復興支援群、9月9日には後送業務隊が帰国し、イラクにおける陸上自衛隊の業務は完了した。

イラク人道復興支援特措法は2007年7月31日をもって効力を失う時限法であったが、政府は、人道復興支援活動及び安全確保支援活動を引き続き行うこととし、もってイラクの国家の再建を通じて我が国を含む国際社会の平和及び安全の確保に資することとする必要があるとして、2007年3月30日、同法を2年間延長する改正案を国会に提出し、同改正案は6月20日に可決・成立した。

エ 航空自衛隊の撤収と活動実績

多国籍軍の駐留根拠となる国連安保理決議では、駐留期間を2008年12月31日までとしていることから、自衛隊が活動を継続するためには、別途、イラク政府との間で地位協定を締結する必要があったが、9月11日、政府はイラクの政治及び治安状況の改善や復興の進展を理由に、年内の空自撤収方針を発表した。次いで、11月28日、政府は、安全保障会議において、イラク人道復興支援特措法に基づく航空自衛隊による輸送支援が、その活動の目的を達成したと判断し、年内に任務を終了させることを決定した。同日、防衛大臣は派遣部隊に輸送任務終了命令を発出し、12月6日、前日編成された撤収業務隊が日本を出発し、同月12日に当該任務を終結した。撤収要員を除き、輸送任務に携わった隊員及び機体は、12月23日までに帰国した。

イラク人道復興支援特措法に基づき、航空自衛隊の部隊がイラクにおいて国連及び多国籍軍へ実施した支援実績は、2004年3月3日の活動開始から2008年12月12日の終了まで、空輸総計821回、物資重量約673tであった。

なお、民主党から第168回国会の2007年10月18日に、イラク人道復興支援特措法廃止法案が参議院に提出され、11月28日に賛成多数で可決し衆議院に送付された。衆議院においては、審査未了、廃案となった。

第171回国会提出予定法律案の概要

海賊行為への対処等に関する法律案（仮称）については、内閣委員会の所管事項の動向（11頁）を参照。

内容についての問い合わせ先 テロ・イラク特別調査室 綱井首席調査員（内線3510）
--

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

所管事項の動向

1 問題の概要

(1) 拉致問題の経緯と現状

2008（平成20）年12月現在、政府は、12件17名について、北朝鮮による拉致の疑いのある事件と認定している。このうち帰国者5名を除く、12名が安否不明のままである（別表参照）。

我が国において北朝鮮による拉致疑惑が表面化したのは、1987（昭和62）年11月の大韓航空機事件で犯行を自供した北朝鮮工作員、金賢姫（キム・ヒョンヒ）が1988（昭和63）年に行った記者会見で日本人女性「李恩恵（リ・ウネ）から日本人化教育を受けた」と供述したことがきっかけである。この供述から、同年3月、参議院予算委員会において橋本敦議員が「李恩恵」問題を取り上げ、政府として初めて公に北朝鮮による拉致事件の存在に言及した。その後、1991（平成3）年5月、日本警察当局が「李恩恵」の身元を確認したことを受けて、同月に開かれた日朝国交正常化のための政府間第3回本会談（北京）で「李恩恵」問題を取り上げ、北朝鮮側に消息の調査を依頼した。

しかしながら、拉致問題が広く知られるようになったのは、1997（平成9）年2月、新聞各紙が1977（昭和52）年に新潟県で失踪した少女が北朝鮮に拉致された可能性が強まったと報道したことからである。また1997年2月に西村眞悟衆議院議員が提出した「北朝鮮工作組織による日本人誘拐拉致に関する質問主意書（第140回国会質問第1号）」に対し、政府は、「北朝鮮に拉致された疑いのある日本人の数はこれまで6件、9人であり、また、拉致が未遂であったと思われるものは、1件、2人であると承知している」と回答した。こうして同年3月に「『北朝鮮による拉致』被害者家族連絡会」（家族会）が結成され、1998（平成10）年4月には「北朝鮮に拉致された日本人を救出するための全国協議会（救う会）」が結成された。

次いで拉致問題が対北朝鮮外交において、核・ミサイル問題と並ぶ最重要課題となったのは、2002（平成14）年9月17日、小泉首相（当時）と金正日（キム・ジョンイル）国防委員長との第1回日朝首脳会談がきっかけである。同会談において、日本側が8件11名の拉致容疑について北朝鮮側に質したところ、金正日国防委員長は、小泉首相に対し、日本人拉致の事実を認め、謝罪した。しかし、北朝鮮側が認めた拉致13名のうち、生存者は5名に過ぎず、8名は既に死亡していると通告されたことで北朝鮮に対する国民感情は一気に悪化した。この生存拉致被害者5名は同年10月に、また、その家族8名は2004（平成16）年5月から7月にかけて帰国・入国を果たしている。

北朝鮮が認めた拉致事案と、それまでに政府が認めていた事案には食い違いがあり、北朝鮮側は久米裕さん、曾我ミヨシさんの両名について入国を否定している。その後の調査を踏まえ、政府は田中実さん（2005年4月）、松本京子さん（2006年11月）を拉致被害者と認定し、現在に至っている。

2006（平成18）年4月、拉致被害者横田めぐみさんの夫が韓国人拉致被害者金英男（キム・ヨンナム）氏であることがDNA鑑定の結果、判明した。

なお、2007（平成19）年4月、在日朝鮮人と結婚していた渡辺秀子さん（1973（昭和48）年失踪）が殺害され2人の子供（高敬美・剛姉弟）が北朝鮮へ拉致された疑いが濃厚となった。警察は、捜査の結果、この行方不明事案を北朝鮮による拉致容疑事案と判断するに至った。

(2) 「特定失踪者」の問題

第1回日朝首脳会談で、北朝鮮が拉致の実行を認めて以来、我が国国内では、政府認定に係る拉致被害者以外にも、北朝鮮によって拉致されたとの疑いが濃厚な失踪事案が多数存在するのではないかと声が上がり、いわゆる「特定失踪者」問題に国民の関心が集まることとなった。政府は、この特定失踪者問題の存在を認め、北朝鮮側に関連情報の提供を求めていることを明らかにしている。

2006（平成18）年9月に設置された政府の拉致問題対策本部は、「拉致問題における今後の対応方針」（2006年10月16日決定）の中で、「特定失踪者」にかかる事案を含め、北朝鮮による拉致の可能性を排除できない事案についても取り上げていくこととしており、2008（平成20）年10月15日に開かれた同本部会合でも再確認されている。

(3) 脱北者問題

脱北者とは、我が国では「北朝鮮を脱出した者であって、人道的見地から保護及び支援が必要であると認められるもの」と定義されている（「拉致問題その他北朝鮮当局による人権侵害問題への対処に関する法律」（北朝鮮人権法）第6条）。従来、我が国との関連では、朝鮮半島出身者である夫とともに北朝鮮へ渡った日本人配偶者や元在日朝鮮人が脱北者となったことが問題とされた。しかし、平成19年6月の青森県深浦港に脱北者4名が漂着した事案では日本国籍を持たない脱北者であったため、脱北者の保護、支援に関する措置を講じることとしている北朝鮮人権法施行後初めての例として我が国の対応が注目された。最終的には4名の脱北者は韓国に渡ったが、こうした脱北者が日本定住を希望した場合も含め、我が国の脱北者の保護、支援に関する措置が不十分であることが浮き彫りとなった。

一般的に脱北者は、中国、タイなどのアジア各国に滞在しているが、多くの場合、不法滞在であるため、強制送還等を恐れて潜伏している。そして海外の在外公館や外国人学校に駆け込み、または第三国で保護されることが多い。

我が国は、脱北者が日本国籍を有している場合には、邦人保護の見地から当該者をしかるべく保護して、その安全を図っている。また、元在日朝鮮人等の場合には、個々の事案に係る事情を具体的に検討した上で判断するとの方針に基づき対処している。政府としてこれまでに関知している範囲では、100名強の脱北者が我が国に入国している（「平成19年度拉致問題の解決その他北朝鮮当局による人権侵害問題への対処に関する政府の取組についての報告」）。

2 国会の対応

(1) 国会における審議状況

北朝鮮問題に関する審議を集中的に行うために第159回国会の2004（平成16）年2月13日、衆議院外務委員会に「北朝鮮による拉致及び核開発問題等に関する小委員会」が設置され、その後、第161回国会の同年11月30日に、「北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会」（以下、「拉致問題特別委員会」という。）が衆議院に設置された¹。

拉致問題特別委員会では、元北朝鮮工作員などの関係者、拉致被害者家族の横田滋さん・早紀江さん夫妻を参考人として招致するなど、問題解決に向け調査を進めている。第161回国会の2004（平成16）年12月10日、北朝鮮の不誠実な対応を非難し、制裁措置の積極的発動の検討などを求める「北朝鮮による日本人拉致問題の解決促進に関する決議」を行った²。また、第165回国会（平成18年）中に、福井県小浜市（11月15日）、新潟県新潟市（11月22日）、第166回国会（平成19年）中には、鹿児島県日置市及び鹿児島市（3月14日）に委員会視察を行った³。

2007（平成19）年2月の六者会合で採決された「共同声明の実施のための初期段階の措置」（以下「初期段階の措置」という。）（同年2月13日）に米国が北朝鮮のテロ支援国家指定解除の作業を開始することが明記され、これに向けた米国の動きが表面化した。こうした動きに対し、第168回国会（平成19年）の12月5日、「米国の『北朝鮮に対するテロ支援国家指定解除』の動きに反対する決議」を行った⁴。

なお、第170回国会では、2008（平成20）年12月17日に委員会が開かれ、第6回六者会合首席代表者会合（平成20年12月8～11日）の評価、日朝実務者協議（2008（平成20）年8月）の合意内容を北朝鮮に履行させる政府の方策、米国のオバマ次期大統領等に就任前にも直接拉致問題を働きかける必要性などが取り上げられた。

(2) 北朝鮮関連法の制定

まず第155回国会の2002（平成14）年12月、政府が認定した拉致被害者の日本への永住帰国、生活支援などを行う「北朝鮮当局によって拉致された被害者等の支援に関する法律」が成立した。

一方、北朝鮮に対する経済制裁法として、第159回国会の2004（平成16）年2月に、我が国独自の判断で送金規制等の措置を可能とする「外国為替及び外国貿易法の一部を改正する法律」が、また、同年6月には北朝鮮船籍の入港制限を念頭においた「特定船舶の入港禁止に関する特別措置法」がいずれも議員立法で成立した。

第164回国会の2006（平成18）年6月、北朝鮮が人権侵害を改善しない場合、政府に経済制裁の発動を促し、北朝鮮からの「脱北者」への支援も盛り込んだ「拉致問題その他北朝

¹ 参議院は同年6月に拉致問題特別委員会を設置。

² 参議院拉致問題特別委員会も同月14日に同趣旨の決議を採択。

³ 参議院拉致問題特別委員会は、新潟県（平成16年12月16、17日）、石川県及び福井県（平成18年2月22、23日）、鳥取県（平成19年2月22日）へ視察を行っている。

⁴ 参議院拉致問題特別委員会も同月7日に同趣旨の決議を採択。

鮮当局による人権侵害問題への対処に関する法律」(以下「北朝鮮人権法」という。)が衆議院北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員長によって提出され、成立した。

さらに、第166回国会の2007(平成19)年6月、六者会合における「初期段階の措置」を踏まえ、北朝鮮当局による人権侵害状況の改善に資するため政府が施策を行うに当たって留意すること等を盛り込んだ「北朝鮮人権法」の一部改正がなされた。

3 政府の取組

(1) 政府の基本姿勢

これまで、政府は、安否不明の拉致被害者がすべて生存しているとの前提に立ち、北朝鮮側に対し、被害者の即時帰国、真相究明及び拉致実行犯の引渡しを強く要求するとともに、北朝鮮側より納得できる対応がない場合には、我が方として厳しい対応をとる方針である旨明確にしてきている。

政府は、2002(平成14)年9月、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)」(通称「拉致問題特命チーム」)を設置し、拉致問題に関する情勢や今後の対応等について検討してきた。そして日朝政府間協議及び六者会合を通じて北朝鮮と拉致問題を含む懸案事項を交渉している。六者会合は、朝鮮半島の非核化を目的としたものであるが、第4回会合で採択された共同声明(2005(平成17)年9月19日)では、北朝鮮の核の放棄とともに「米朝及び日朝の国交正常化」が六者会合の最終目標の一つとして記され、日朝国交正常化については、「懸案事項を解決することを基礎として」行う旨の文言が盛り込まれた。

2006(平成18)年9月、内閣総理大臣を本部長、内閣官房長官を副本部長とする拉致問題対策本部を設置した。2008(平成20)年10月15日、同本部の第2回目の会合が開催され、「拉致問題における今後の対応方針」(2006(平成18)年10月16日決定)の内容を再確認した。

「拉致問題における今後の対応方針」の内容

1. 北朝鮮側に対し、すべての拉致被害者の安全を確保し、直ちに帰国させるよう引き続き強く求めていく。また、拉致に関する真相究明、拉致実行犯の引渡しについても引き続き強く求めていく。
2. 現在、政府としては、北朝鮮に対して、人道支援の凍結措置(平成16年12月28日発表)、万景峰92号の入港禁止を含む諸措置(平成18年7月5日発表)、北朝鮮のミサイル等に関連する資金の移転防止等の措置(平成18年9月19日発表)、すべての北朝鮮籍船の入港禁止やすべての品目の輸入禁止を含む諸措置(平成18年10月11日発表)等を講じているが、今後の北朝鮮側の対応等を考慮しつつ、更なる対応措置について検討する。
3. 現行法制度の下での厳格な法執行を引き続き実施していく。
4. 拉致問題対策本部を中心に、拉致問題に関する情報を集約・分析し、問題解決に向けた措置の検討を迅速に推し進めていくとともに、拉致問題に関する国民世論の啓発を一層強化する。

5. 「特定失踪者」にかかる事案を含め、北朝鮮による拉致の可能性を排除できない事案に関する捜査・調査等を引き続き全力で推進していく。また、捜査・調査の結果、新たに拉致と認定される事案があれば、北朝鮮側に対して然るべく取り上げていく。
6. 国連をはじめとする多国間の場合、また、関係各国との緊密な連携を通じて、拉致問題の解決に向けた国際的な協調をさらに強化していく。

(2) 最近の政府の取組

現在、政府の拉致問題対策本部が中心となり、拉致問題に対する啓発活動を行っている。2008（平成20）年6月、政府は、「北朝鮮人権法」に基づき、拉致問題の解決その他北朝鮮当局による人権侵害問題への対処に関する政府の取組について年次報告を行った。同年12月、「北朝鮮人権侵害問題啓発週間（10～16日）」の催しとして、政府主催の「拉致問題を考えるみんなの集い」（13日）等を開催した。また、拉致被害者横田めぐみさんをモデルとしたアニメーションを作成し、インターネット配信などの啓発活動を行っている。

(3) 日朝交渉の動向

日朝間の交渉は、2004（平成16）年11月の第3回日朝実務者協議で北朝鮮側から横田めぐみさんのものとして提供された遺骨の鑑定結果をめぐって、膠着状態となった。

その後、日朝二国間協議（2005（平成17）年9月14日）、日朝包括並行協議（2006（平成18）年2月5日から8日）などの交渉の機会が持たれたが、事態の進展はなかった。

2007（平成19）年に入り、再開された第5回六者会合において、北朝鮮の核施設の無能力化とそれに対する関係国による支援の在り方を内容とする「初期段階の措置」（2007（平成19）年2月13日）が合意された。我が国はこの合意に当たり、拉致問題が進展しない限り支援に参加しないことについて各国の了解を得た。

第6回六者会合第二次会合でまとめられた「共同声明の実施のための第二段階の措置（以下、「第二段階の措置」という。）」（2007（平成19）年10月3日公表）においても、「平壤宣言に従って、不幸な過去を清算し懸案事項を解決することを基礎として早期に国交を正常化するため、誠実に努力する。朝鮮民主主義人民共和国と日本国は、そのために、両者間の精力的な協議を通じ、具体的な行動を実施していくことを約束した」と協議継続を確認するにとどまった。

その後には持たれた日朝間協議の機会も、米朝間で北朝鮮のテロ支援国家指定解除に向けた交渉が進む中で開かれた日朝実務者協議（2008（平成20）年6、8月）であった。この中で北朝鮮は権限を与えられた調査委員会が迅速に調査し、可能な限り、平成20年の秋までに調査を終了させること、調査の進捗過程において、北朝鮮は日本側に随時、通報し協議を行うこと、日本側が関係者との面会、関係資料の共有、関係の場所への訪問などを通じて、調査の結果を直接確認できるよう協力すること、日本は北朝鮮側が調査委員会を立ち上げた時点で、制裁のうち人的往来とチャーター航空便の乗り入れ禁止を解除することなどが合意された。

しかし、北朝鮮は、福田首相（当時）の辞意表明（2008（平成20）年9月1日）後の9月4日、日本の新政権の日朝実務者協議の合意履行についての考えを見極めるまで、拉致問題に関する調査委員会の立ち上げを延期する旨を通告してきた。

その後、新たに成立した麻生内閣では、北朝鮮に対し、拉致被害者の再調査の早急な着手を求めたが、反応は得られていない。また、2008年12月、第6回六者会合首席代表者会合が開催されたが、日朝間で協議は行われていない。

4 北朝鮮によるミサイル発射・核実験

2006（平成18）年7月5日、北朝鮮は複数のミサイルを発射し、日本海のロシア沿岸に着弾した。これを受けて同月15日、国連安全保障理事会は北朝鮮非難決議を全会一致で採択した。一方、7月5日、政府は特定船舶入港禁止特別措置法に基づき、北朝鮮貨客船「万景峰92号」の6か月間の入港禁止措置を発動した。安倍内閣官房長官（当時）からは、この制裁の決定について、「拉致問題において誠意ある対応をとってこなかった、そのことも当然総合的に勘案」と発言があった（衆議院北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会、平成18年7月10日）。

また、2006（平成18）年9月19日、政府は、国際連合安全保障理事会決議第1695号及び閣議了解「北朝鮮のミサイル又は大量破壊兵器計画に関連する資金の移転を防止する等の措置について」に基づき、外国為替及び外国貿易法による北朝鮮のミサイル又は大量破壊兵器計画に関連する資金の移転を防止する措置を講ずることとした。

さらに、2006（平成18）年10月9日、北朝鮮が核実験を行ったことを受け、政府は同月13日、北朝鮮籍船舶の日本入港禁止などを内容とする独自制裁を閣議決定、実施した。同月14日には国連安全保障理事会が対北朝鮮非難決議第1718号を全会一致で可決した。2008（平成20）年10月、政府は、北朝鮮籍船舶の全面入港禁止など北朝鮮に対し日本が独自に実施している制裁措置の半年間延長を決定した（4回目）。

5 国際社会への働きかけ

政府は、人権保障の観点から、あらゆる外交上の機会を捉えて拉致問題を提起している。2005（平成17）年12月には人権担当大使を任命したほか、2008（平成20）年7月の北海道洞爺湖サミットにおいては、首脳宣言に日本人拉致問題の文言が盛り込まれた。

国連においては、北朝鮮による日本人の拉致が、人間の尊厳、人権及び基本的自由の重大かつ明白な侵害であるとして、2003（平成15）年、2004（平成16）年、2005（平成17）年に国連人権委員会で「北朝鮮の人権状況決議」をそれぞれ採択した。

また、国連総会は2005（平成17）年、2006（平成18）年、2007（平成19）年、2008（平成20）年の本会議において、北朝鮮による「外国人拉致」などの人権侵害を非難した決議案を賛成多数で採択した。この決議は、法的拘束力はないものの、北朝鮮に国際社会の意思を明確に示したことになる。

さらに2006（平成18）年6月、新設された国連人権理事会第1回理事会において、我が国は北朝鮮の拉致問題の解決に向けた国際社会の連携強化を求めた。

一方、2006（平成18）年4月には、拉致被害者家族横田早紀江さんが、米国下院の公聴会で証言するとともに、ブッシュ米国大統領と面会し、拉致問題の解決を国際世論に訴えた。

6 米国の北朝鮮のテロ支援国家指定解除をめぐる動き

2007年（平成19）年2月、六者会合「初期段階の措置」（同月13日）の中に米国が北朝鮮のテロ支援国家指定解除の作業を開始することが明記されたことから、拉致問題に関連して、米国による「北朝鮮に対するテロ支援国家指定解除」の動きが焦点の一つとなった。米国は、2003年版年次テロ報告書から、「テロ支援国家」に指定している北朝鮮の項目に日本人拉致の記述を加え、この問題に特別な関心を示してきた。

しかし、仮に早期の指定解除がなされた場合、拉致問題解決への悪影響が懸念されるため、2007（平成19）年4月、安倍首相（当時）はブッシュ米国大統領と会談し、拉致問題における連携を確認し、拉致も理由の一つとされている北朝鮮のテロ支援国家指定の解除をしないように働きかけた。

その後、第6回六者会合第二次会合でまとめられた「第二段階の措置」（2007（平成19）年10月3日公表）においても、米国は北朝鮮のテロ支援国家指定解除を朝鮮半島の非核化に向けた北朝鮮側の行動と並行して履行する旨が明記された。

このテロ支援国家指定解除については、米国の六者会合首席代表ヒル国務次官補が、日本人拉致問題とは別に「米国内の法の問題」として検討する考えを強調したと伝えられている。一方、同年11月の福田首相（当時）とブッシュ米国大統領との日米首脳会談で、ブッシュ大統領は拉致問題を決して忘れることはない旨を述べている。

2008（平成20）年4月に公表された米務省の2007年版年次テロ報告書においても、北朝鮮は引き続き「テロ支援国家」とされたが、同年6月26日、北朝鮮が六者会合議長国である中国に対し、核計画申告書を提出したことを踏まえ、同日、米国は、北朝鮮のテロ支援国家指定解除のための手続に入った。しかし、北朝鮮から提出された核計画申告書の内容の検証方法について北朝鮮と合意が得られなかったため、解除可能となる議会への通知の45日後に当たる同年8月11日に、解除はされなかった。同年8月26日、北朝鮮外務省は、米国のテロ支援国家指定継続を合意違反とし、寧辺（ニョンピョン）の核施設の無能力化作業を中断する旨の声明を出した。

その後の2008（平成20）年10月11日、米国は、核計画申告書の内容の検証方法について、米朝間で合意がなされたことを背景に、北朝鮮のテロ支援国家指定を解除した。

政府認定⁵に係る拉致被害者のうちの安否不明者一覧

年月日	事件	拉致被害者 (年齢は当時)		安否情報	
				北朝鮮の回答	政府の発表
1977年 9月19日	宇出津(うしつ) 事件(石川県)	久米 裕さん	52	入国を否定	
10月21日	女性拉致容疑事案 (鳥取県)	松本 京子さん	29	入国を否定	2006年11月20日、拉致被害者と認定
11月15日	少女拉致容疑事案 (新潟県)	横田めぐみさん	13	1994年精神病で死亡	北朝鮮提供の遺骨はDNA鑑定の結果別人のものとは判明
1978年 6月頃	元飲食店店員拉致 容疑事案(兵庫県)	田中 実さん	28	入国を否定	2005年4月27日、拉致被害者と認定
6月頃	李恩恵(リ・ユン)拉致 容疑事案(不明)	田口八重子さん	22	1986年交通事故死 李恩恵の存在を否定	
8月12日	アベック拉致容疑 事案(鹿児島県)	市川 修一さん	23	1979年溺死	
		増元るみ子さん	24	1981年病死	
8月12日	母娘拉致容疑事案 (新潟県)	曾我ミヨシさん	46	入国を否定	
1980年 5月頃	欧州における日本人男性 拉致容疑事案(欧州)	石岡 亨さん	22	1988年ガス中毒死	
		松木 薫さん	26	1996年交通事故死	北朝鮮提供の遺骨はDNA鑑定の結果別人のものとは判明
6月中旬	辛光洙(シ・グァス) 事件(宮崎県)	原 勲 <small>(ただあき)</small> さん	43	1986年病死	
1983年 7月頃	欧州における日本人女性 拉致容疑事案(欧州)	有本 恵子さん	23	1988年ガス中毒死「よど号」犯の拉致関与否定	

首相官邸HP等より作成

内容についての問い合わせ先
拉致問題特別調査室 今井首席調査員(内線3550)

⁵ なお、渡辺秀子さん(1973(昭和48)年失踪)の子供、高敬美・剛姉弟(朝鮮籍)についても警察は北朝鮮による拉致議案と認定している。

消費者問題に関する特別委員会

消費者問題に関する特別調査室

所管事項の動向

1 消費者政策の動向

(1) 消費者基本計画

平成16年に「消費者保護基本法」が「消費者基本法」に改正され、我が国の消費者政策における基本理念等が大幅に見直された。同基本法に基づき、消費者政策の基本的方針として、平成17年4月に政府が定めた「消費者基本計画」は、平成17年度から平成21年度までの5年間を対象としており、「消費者の安全・安心の確保」、「消費者の自立のための基盤整備」、「緊要な消費者トラブルへの機動的・集中的な対応」を消費者政策の基本的方向として掲げている。消費者政策会議¹では、毎年、同基本計画の進捗状況の検証・評価・監視を実施しており、平成20年7月の第6回会議では、「消費者基本計画について、検証・評価・監視の時期や頻度のあり方も含め、見直しを行う」と決定している。

(2) 国の体制

国における消費者の利益の擁護・増進に関する体制は、現在、内閣府が基本的な政策の企画・立案等を、各省庁が個別具体的な施策の実施を、それぞれ担当することとなっている。また、独立行政法人国民生活センターは、消費生活に関する情報の収集や提供、苦情相談等の中核的機関としての役割を果たすことが求められており、第169回国会においては、国民生活センターが全国的に重要な消費者紛争について和解の仲介及び仲裁を行えるようにするため、国民生活センター法が改正された。

また、平成20年4月、国民生活審議会は、「消費者・生活者を主役とした行政への転換に向けて（意見）」を取りまとめ、この中で、「消費者・生活者を主役」とする行政へ価値規範を大きく転換していく必要があるとの認識の下、統括情報窓口の設置や、違反行為に対する抑止力と被害者の救済策の拡充、食品・製品等の事故情報の集約化の仕組みの構築等の推進を提言している。

(3) 地方の体制

地方自治体においては、当該地域の社会的、経済的状況に応じて施策を講じており、消費者への情報提供や苦情処理の実施のため、消費生活センターを設置している自治体も多く、都道府県及び政令指定都市では全自治体が設置している。しかし、近年、消費生活相談の件数は年間100万件を超える状況が続いているにもかかわらず、地方自治体の消費者行政予算・職員数はともに減少傾向にあり²、消費者団体等から現状を危惧する意見が出され

¹ 消費者基本法に基づき、消費者基本計画の案の作成等を行う。内閣総理大臣が会長を務め、全閣僚及び公正取引委員会委員長が委員である。

² 地方公共団体の消費者行政予算合計額は、ピーク時の平成7年度の約200億円から、平成19年度には約108億円に減額となっている。消費者行政担当職員数についても、ピーク時の平成14年度の13,664人から、平

ている。後述の「消費者行政推進基本計画」においても、こうした地方の現状に対し、「地方の消費者行政をこの1、2年の間に、飛躍的に充実させるためには、特に当面、思い切った取組をしっかりと行っていく必要がある」としており、平成20年度第2次補正予算案においては、地方消費者行政活性化のための基金造成等が計上されている。

(4) 消費者団体訴訟制度

消費者団体訴訟制度とは、事業者の不当な行為に対して、内閣総理大臣の認定を受けた消費者団体（適格消費者団体³）が被害者に代わって差止請求をすることができるとする制度であり、第164回国会における消費者契約法改正により導入され、平成19年6月7日から施行されている。

適格消費者団体による差止請求は、消費者契約法に違反する事業者の不当行為（不当な勧誘行為、不当な契約条項の使用）が、不特定かつ多数の消費者に対して現に行われている場合又は行われるおそれのある場合に差止を認めることとなっている。また、第169回国会における消費者契約法等改正により、一部を除き平成21年4月から、景品表示法（優良誤認表示、有利誤認表示）及び特定商取引法（不実告知、威迫困惑等の不当な勧誘行為等）についても差止請求の対象行為となる。

一方、民主党は、悪徳事業者等による消費者の被害の救済を図るため、適格消費者団体による損害賠償等団体訴訟制度を導入するための「消費者団体訴訟法案」の提出を予定している。

2 消費者行政一元化等の動き

従来、我が国は各省縦割りの仕組みの下で産業振興策を進めてきたが、この間「消費者の保護」は間接的、派生的なテーマとして扱われてきた。近年、消費者契約や食の安全等に係るトラブルは増加・多様化の傾向にあるが、いわゆるすき間事案や複数の省庁にまたがる事案への行政の対応の遅れなどから被害が拡大する事案も散見されたところである。

こうした中、福田総理（当時）は、平成20年1月の施政方針演説において、同年を「生活者や消費者が主役となる社会へ向けたスタートの年」と位置付け、消費者行政を統一的、一元的に推進するための強い権限を持つ新組織の発足、消費者行政担当大臣の常設を公約し、新組織については、「国民の意見や苦情の窓口となり、政策に直結させ、消費者を主役とする政府のかじ取り役になるもの」とした。

同年2月には、新組織の在り方を検討するために、内閣総理大臣の主催による消費者行政推進会議が開催され、6月13日に「消費者行政推進会議取りまとめ」を公表した。同取りまとめでは、新組織が満たすべき6原則を提示した上で、地方の消費生活センター等を一元的な相談窓口として位置付けること、内閣府の外局として「消費者庁」を設置し、消費者関係法を移管すること等を提言した。

同取りまとめを受け、政府は、6月27日に「消費者行政推進基本計画」を閣議決定した。

成19年度には10,212人に削減されている。

³ 平成20年12月現在、6団体が認定されている。

その主な内容は次のとおりである。

- ・平成21年度から内閣府の外局として消費者庁（仮称）を発足。総合調整権限、勧告権等を付与。消費者行政担当大臣を置く。
- ・消費生活センター等に一元窓口を設置し（法的に位置付け）、全国ネットワークを構築、相談情報を消費者庁に集約。
- ・消費者に身近な問題を取り扱う法律について移管（一部移管）・共管。
- ・消費者政策の企画立案や消費者庁を含めた関係府省の政策の評価・監視等を行う消費者政策委員会（仮称）を設置。
- ・消費生活センターの法的位置付け及びすき間事案への対応等を規定する新法の制定。

政府は、同計画を受け、9月29日に、「消費者庁設置法案」、「消費者庁設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案」及び「消費者安全法案」を国会に提出したが、3法案は衆議院において継続審査となっている。

一方、民主党は、消費者権利院を設立し、その長である消費者権利官が消費者行政全般にわたり強力な監督権限を行使する「消費者権利院法案」の提出を予定している。

消費者行政一元化等に関する動き

平成 19 年 10 月	1 日	福田総理、所信表明で「消費者保護のための行政機能の強化」を表明（第168回国会（H19.9.10～H20.1.15まで））
11 月	5 日	福田総理、国民生活審議会総会で、国民生活の安全・安心のための行政の在り方の総点検を要請
	30 日	自民党の「消費者問題調査会」が発足
12 月	17 日	「生活安心プロジェクト緊急に講ずる具体的な施策」決定
平成 20 年 1 月	18 日	第 169 回国会召集（6.21 まで）。福田総理、施政方針演説で消費者行政の統一・一元化を表明
	24 日	自民党の消費者問題調査会が中間報告
	30 日	中国製冷凍ギョウザによる健康被害が公表される
2 月	6 日	岸田国務大臣に消費者行政推進担当大臣を追加発令 「消費者行政一元化準備室」を内閣官房に設置
	7 日	民主党の人権・消費者調査会で「消費者オンブズパーソン」制度創設について会合
	8 日	「消費者行政推進会議」開催を閣議決定
3 月	19 日	自民党の消費者問題調査会が最終とりまとめを提言、福田総理に報告
4 月	3 日	国民生活審議会が、「消費者・生活者を主役とした行政への転換に向けて（意見）」を報告
	23 日	福田総理が消費者庁の創設方針を表明
6 月	11 日	民主党「次の内閣」で「消費者権利擁護官法案（仮称）」の中間報告
	13 日	「消費者行政推進会議取りまとめ」を公表
	27 日	「消費者行政推進基本計画」を閣議決定
7 月	23 日	消費者行政推進会議で、消費者庁関連 3 法案の説明。食品安全委員会については内閣府に存置の方針
8 月	2 日	消費者行政推進担当大臣に野田聖子議員が就任

9月	1日	福田総理辞意表明
	2日	民主党「次の内閣」で「消費者権利院法案」、「消費者団体訴訟法案」の内容を了承
	5日	事故米穀の不正規流通について農林水産省が公表
	19日	消費者庁関連3法案を閣議決定
	24日	第170回国会召集（H20.12.25まで）、福田内閣総辞職、麻生内閣発足（消費者行政推進担当大臣は野田聖子議員）
	29日	消費者庁関連3法案を国会に提出 麻生総理、所信表明演説で消費者庁創設を表明
11月	25日	事故米穀の不正規流通問題に関する有識者会議が調査報告書（第一次取りまとめ）を野田国務大臣に提出
12月	19日	消費者庁関連3法案を衆議院内閣委員会に付託（24日に閉会中審査議決）
平成21年 1月	5日	第171回国会召集。衆議院に消費者問題に関する特別委員会を設置。消費者庁関連3法案を同特別委員会に付託

3 食の安全

食の安全については、厚生労働省と農林水産省が食品の安全性の確保に関する施策を講じ、食品安全委員会⁴がリスク評価⁵を実施しているが、近年の相次ぐ食品の産地、製造日、賞味期限等の偽装表示問題や、事故米穀不正規流通問題等により、食の安全や信頼性に対する消費者の不安が高まっている。

食品表示については、食品衛生法（厚生労働省所管）やJAS法（農林水産省所管）を始めとして、景品表示法（公正取引委員会所管）、計量法（経済産業省所管）等複数の法律により規制されているが、例外規定が多いことや規制されていない部分⁶があるなど、消費者、事業者の両者にとり複雑な制度となっており、一元的な食品表示制度を求める意見もある。

米加工販売業者「三笠フーズ」が非食用の事故米を食用に転売していた事故米穀不正規流通問題については、政府一体となって対応するようとの福田総理（当時）の指示により、「事故米穀の不正規流通に関する対応検討チーム」が発足し、9月22日に「事故米穀の不正規流通事案に関する対応策緊急取りまとめ」を公表した。これを受け、農林水産省において、米のトレーサビリティの仕組みの構築、原料原産地表示義務付け等の米流通システム改革、農林水産省改革等を検討している。また、平成20年9月の内閣府特命担当大臣決定により「事故米穀の不正規流通問題に関する有識者会議⁷」が開催され、同年11月

⁴ 平成15年7月に、食品安全基本法に基づき、内閣府に設置された。食品安全委員会が行った代表的なリスク評価に関する取組には、我が国や米国における牛海綿状脳症（BSE）に係る食品健康影響評価、メチル水銀やカドミウム摂取に係る食品健康影響評価等があげられる。また、事故米穀不正規流通問題においては、事故米穀から検出された農薬やカビ毒に関する科学的な情報を提供している。

⁵ リスク評価とは、食品中に含まれるハザード（危害要因）を摂取することによって、どのくらいの確率でどの程度の健康への悪影響が起きるかを科学的に評価すること（食品安全委員会「食品の安全性に関する用語集」）。

⁶ 例えば、外食においては、加工食品の原料原産地表示は義務付けられていないことなど。

⁷ 法曹関係者、消費者問題の専門家等の8名で構成。調査報告書では、「当会議は、消費者庁構想の中でオンブズマン的な役割を果たす『消費者政策委員会』に匹敵するものとして、この問題に限らず、消費者の側に立った目線で世の中を変えていく知恵袋あるいはエンジンとしての機能が期待されている」と自己評価している。

に調査報告書（第1次取りまとめ）が野田国務大臣に提出された。同報告書では、農林水産省、厚生労働省及び内閣府の検討課題を挙げた上で、「『食の安全』に関する危機管理体制の構築のために、関係する府省の所掌事務の分任のあり方も含めた検討が必要」とされている。

第171回国会提出予定法律案等の概要

（参考）継続法律案

消費者庁設置法案（内閣提出、第170回国会閣法第1号）

消費者が安心して安全で豊かな消費生活を営むことができる社会の実現に向けて、消費者の利益の擁護及び増進、商品及び役務の消費者による自主的かつ合理的な選択の確保並びに消費生活に密接に関連する物資の品質に関する表示に関する事務を一体的に行わせるため、内閣府の外局として消費者庁を設置する。

消費者庁設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案（内閣提出、第170回国会閣法第2号）

消費者庁設置法の施行に伴い、内閣府設置法その他の行政組織に関する法律及び食品衛生法その他の関係法律について、所要の規定を整備する。

消費者安全法案（内閣提出、第170回国会閣法第3号）

消費者の消費生活における被害を防止し、その安全を確保するため、内閣総理大臣による基本方針の策定、都道府県及び市町村による消費生活相談等の事務の実施及び消費生活センターの設置、消費者事故等に関する情報の集約等、消費者被害の発生又は拡大の防止のための措置等所要の措置を講ずる。

内容についての問い合わせ先

消費者問題に関する特別調査室 中村首席調査員(内線3301)

【参考】

衆議院調査局「問合せ窓口」(平 21.1.5)

総合案内 ☎ 3 5 8 0 ... 調査局全般・調査依頼相談		
各課・室への問合せ	所 管 事 項	
総務課(☎ 3 5 8 0)	局内外総合調整、予備的調査	
調査情報課(☎ 2 0 1 3)	立法調査情報システムの管理、刊行物(「衆議院の動き」「論究」「通過議案要旨集」等)の編纂・保存	
内閣(☎ 3 3 0 1)	皇室、栄典、経済財政諮問会議、総合科学技術会議、構造改革・規制緩和(含、特区)、男女共同参画、共生社会(少子化対策等) 危機管理、警察、公務員制度改革、消費者政策、食の安全(含、食育) 個人情報保護、NPO、戦後処理(靖国問題等)	
総務(☎ 3 3 1 0)	公務員、人事院、恩給、行政組織、行政管理、行政評価、独立行政法人(共通制度) 地方行政、地方税財政、消防、郵政、通信、放送	
法務(☎ 3 3 2 0)	民事、刑事、人権、登記、国籍、戸籍、更生保護、矯正、検察、裁判所、出入国管理、公安	
外務(☎ 3 3 3 1)	国際情勢、国連、条約、軍備管理・軍縮、安全保障(日米安保、日米地位協定) ODA、国際経済(WTO、EPA/FTA)	
財務金融(☎ 3 3 4 0)	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(☎ 3 3 5 0)	学校教育、生涯学習、文教施設、文化・芸術、スポーツ・青少年、科学技術・学術政策、研究振興、研究開発	
厚生労働(☎ 3 4 1 0)	年金・医療・介護保険、医政、健康、医薬・食品、福祉・援護、次世代育成、雇用均等、労働基準、職業安定、能力開発、労使関係	
農林水産(☎ 3 3 7 0)	食料・農業・農村、森林・林業、漁業・水産業、消費安全(BSE・鳥インフルエンザ・表示等) WTO、EPA/FTA	
経済産業(☎ 3 3 8 0)	経済・事業環境整備、地域経済、対外経済・経済協力、技術革新、標準、製造産業、環境リサイクル、情報、流通・消費者改革、知的財産保護、資源エネルギー、原子力安全・保安、中小企業、競争政策	
国土交通(☎ 3 4 2 0)	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(☎ 3 4 5 0)	地球温暖化、環境税、オゾン層保護、廃棄物・リサイクル、アスベスト問題、水俣病問題、大気・水・土壌、動物愛護、国立公園、ラムサール湿地・世界遺産、生物多様性	
安全保障(☎ 3 4 3 0)	我が国の防衛(防衛大綱等) 防衛省・自衛隊、有事法制	
国家基本政策(☎ 3 5 5 0)	国家の基本政策、党首討論	
予算(☎ 3 4 6 0)	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(☎ 3 4 7 0)	決算、予備費、会計検査院、政策評価、行政評価・監視、国民からの苦情処理	
第一特別 (☎ 3 5 4 0)	沖縄北方	沖縄振興、在沖米軍基地問題、北方領土問題
	青少年	青少年問題
第二特別 (☎ 3 5 2 0)	倫理・選挙	政治倫理、公職選挙法、政治資金、政党交付金
第三特別 (☎ 3 5 3 0)	災害対策	災害対策、(国会等移転関係)
テロ・イラク特別(☎ 3 5 1 0)		国際テロリズムの防止、イラク人道復興支援活動
拉致問題特別(☎ 3 5 5 0)		北朝鮮による拉致等に関する諸問題
消費者問題特別(☎ 3 3 0 1)		消費者問題

衆議院事務局では第2・第4金曜日は定時退庁日(18:00退庁)となっております。調査局においても実施に努めておりますので、調査等ご依頼の際は、早めにご連絡のほど、ご協力をお願いいたします。