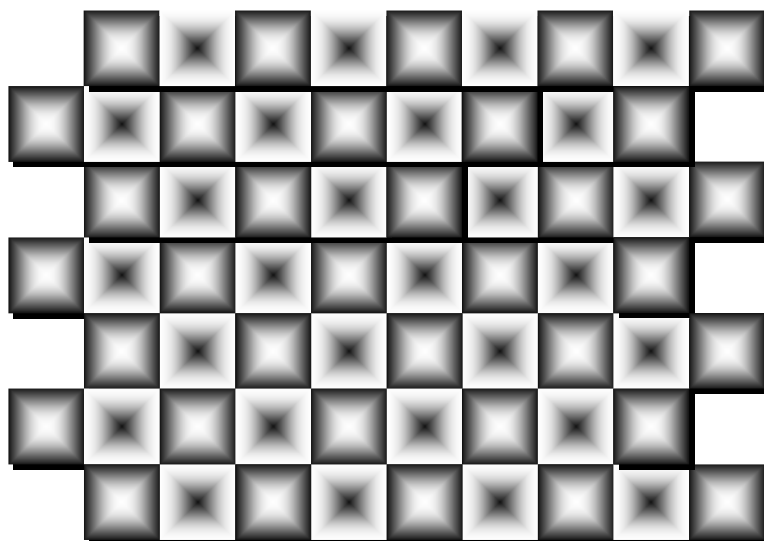


各委員会所管事項の動向

- 第173回国会(臨時会)における課題等 -



平成 21 年 10 月

衆議院調査局

本書は、調査局が所掌している各委員会の所管に係る事項について、最近話題となっている主な事案の現状、背景、経緯、今後の動向・課題等について、平成21年10月22日現在で、簡便に取りまとめたもので、第173回国会（臨時会）における提出予定法律案等の概要についても付記しております。

本書を、衆議院議員の皆様の立法活動の一助にいただければ幸いです。

執筆は、各調査室が担当しました。掲載内容についてのお問い合わせは、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 井上 茂男

目 次

内閣委員会	1
所管事項の動向	1
内閣委員会の機能	
所管事項に関する主な動向（国家戦略室、行政刷新会議の設置等 / 公務員制度改革 / 独立行政法人改革 / 公益法人制度改革 / 地域活性化 / 地方分権改革 / 公共サービス改革 / 少子化対策 / 男女共同参画 / 戦後問題 / 振り込め詐欺 / 組織犯罪対策 / 交通事故防止対策）	
総務委員会	17
所管事項の動向	17
公務員制度及び行政管理（公務員制度関係の動向 / 行政管理関係の動向）	
地方行政の動向（地方分権改革に向けた取組 / 第 29 次地方制度調査会答申 / 過疎対策）	
地方税財政の動向（平成 21 年度補正予算の取扱い / 地方財政健全化法の施行 / 直轄事業負担金 / 自動車取得税及び軽油引取税に係る暫定税率等の取扱い）	
情報通信（通信と放送の融合・連携に対応した法体系の検討 / 地上デジタル放送の推進 / NHK 受信料問題 / 情報通信の不正利用の防止）	
郵政事業（日本郵政グループの株式の保有について / かんぽの宿譲渡問題）	
第 173 回国会提出予定法律案の概要	32
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 / 離婚後 300 日問題 / 重国籍 / 新しい人権救済制度）	
刑事関係（裁判員制度 / 取調べの可視化 / 児童ポルノ禁止法の改正に向けた動き / 死刑 / 公訴時効制度の見直しをめぐる動き / 行刑 / 共謀罪の新設をめぐる主な動き）	
その他（法曹人口の拡大 / 日本司法支援センター / 出入国管理関係）	
第 173 回国会提出予定法律案の概要	44
外務委員会	45
国際情勢の動向	45
日米安保体制（在日米軍の再編 / 普天間飛行場移転問題 / 日米地位協定 / 日米安保条約に伴う密約問題）	
核軍縮・不拡散（最近の主な動向 / 核軍縮の動向 / 核不拡散の動向）	
気候変動（ポスト京都議定書に向けた動き / 国連気候変動首脳会合）	
国際経済政策（WTO 交渉の動向 / E P A ・ F T A の動向）	
地域情勢（朝鮮半島 / 中国 / 米国 / ロシア / アフガニスタン）	
第 173 回国会提出予定条約の概要	59

財務金融委員会	61
所管事項の動向	61
税制(税財政の現状/ 税制改革の動向及び課題)	
特別会計(特別会計の現状/ 最近における剰余金及び積立金等の活用/ 特別会計における積立金等活用の課題)	
金融(世界金融危機/ 金融・資本市場競争力強化への取組/ 金融制度と消費者保護)	
第173回国会提出予定法律案の概要	78
文部科学委員会	79
所管事項の動向	79
教育基本法等(教育基本法の改正/ 教育振興基本計画の策定)	
初等中等教育(学習指導要領/ 学校施設の耐震化/ 幼児教育の振興/ 教育費の負担軽減)	
高等教育(高等教育改革の状況/ 国立大学/ 私立学校/ 大学医学部の入学定員増/ 法科大学院/ 奨学金事業)	
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)	
厚生労働委員会	89
所管事項の動向	89
社会保障制度改革とこれまでの歳出削減への取組	
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をめぐる議論/ 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173回国会提出予定法律案の概要	103
農林水産委員会	104
所管事項の動向	104
食料・農業・農村政策(食料・農業・農村基本計画の見直しと食料自給率/ 農地政策の改革/ 経営の安定と農山漁村の活性化/ 食の安全及び消費者の信頼確保)	
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(水産基本計画に基づく水産施策/ 水産資源の回復・管理の推進/ 国際競争力のある経営体の育成・確保/ 水産業・漁村の多面的機能の発揮)	
国際貿易交渉(WTO交渉/ EPA・FTA交渉)	

経済産業委員会	116
所管事項の動向	116
景気動向 - 急速な悪化から持ち直しへー	
地域経済の活性化(地域間における経済格差に対する政府の対応 / 経済産業省における地域経済活性化に向けた取組)	
中小企業対策(中小企業の現状 / 中小企業対策予算の推移 / 中小企業の金融対策 / 創業・ベンチャー支援 / 新事業活動の促進等 / 事業承継の円滑化 / 小規模企業支援 / 中小企業税制)	
イノベーションの促進(知的財産政策 / 産業活力再生特別措置法等の改正)	
資源・エネルギー政策(最近のエネルギー情勢等 / 主なエネルギー政策)	
通商貿易政策(通商政策 / 貿易政策)	
独占禁止政策(公正取引委員会の概要 / 独占禁止法改正)	
第 173 回国会提出予定案件の概要	131
国土交通委員会	132
所管事項の動向	132
河川・道路政策(ダム事業の動向 / 土砂災害等に対する対策 / 高速道路の料金施策)	
都市・住宅政策(集約型都市構造への転換 / 住まいの安心確保 / 改正建築基準法等施行の影響 / エレベーターの安全対策 / 国土調査の推進)	
運輸・観光政策(航空政策の動向 / 整備新幹線等の整備 / タクシー事業をめぐる動き / 運輸安全委員会をめぐる動き / 海上保安をめぐる動き / 観光立国の推進)	
国土交通分野の地球温暖化対策	
環境委員会	143
所管事項の動向	143
地球温暖化対策(国際的な取組 / 我が国の取組 / 今後の国際交渉に向けた主な課題)	
廃棄物・リサイクル対策(概説 / 廃棄物・リサイクル対策の現状 / 今後の主な課題)	
環境影響評価(環境アセスメント)制度(法制化までの動き / 環境影響評価法の概要 / 法制定後の動き / 今後の主な課題)	
水俣病対策(水俣病被害者救済の動向 / 今後の主な課題)	
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 / 生物多様性基本法の制定 / 今後の主な課題)	
安全保障委員会	155
所管事項の動向	155
防衛省改革(防衛省改革会議の経過と報告書 / 報告書提出後の取組)	
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(概要及びBMDシステムの整備状況 / 北朝鮮のミサイル発射と我が国の対応)	
防衛計画の大綱の見直し	
新戦闘機(FX)機種選定	
第 173 回国会提出予定法律案の概要	165

国家基本政策委員会	166
所管事項の動向	166
「党首討論」導入の経緯	
仕組みと概要	
合同審査会の運営	
運営申合せの概要(野党党首 / 討議 / 開会日時 / 会長及び開会場所 / 配分時間 / 発言通告)	
主な討議内容	
諸課題(野党党首として発言できる党・会派の基準の見直し等 / 開会回数の確保 / 討議の在り方)	
予算委員会	176
所管事項の動向	176
これまでの財政政策(経済危機に対応するための歳出拡大 / 財政状況の悪化と財政健全化)	
最近の経済情勢	
鳩山内閣の財政政策(衆院選のマニフェストにおける財政政策 / 平成 21 年度補正予算の見直し / 平成 22 年度予算編成 / 国家戦略室及び行政刷新会議の設置 / 財政健全化目標 / 経済・雇用情勢への対応)	
今後の課題(補正予算の執行停止の影響等 / 経済情勢への対応 / 予算編成の在り方 / 財政健全化の道筋)	
決算行政監視委員会	186
所管事項の動向	186
決算及び決算検査報告等(平成 20 年度決算概要 / 平成 19 年度決算に関する議決 / 会計検査院による随時報告)	
政策評価及び行政評価・監視(政策評価 / 行政評価・監視 / 行政評価等プログラム)	
第 173 回国会提出予定案件の概要	195
災害対策特別委員会	196
所管事項の動向	196
我が国における自然災害の状況	
平成 21 年における我が国の自然災害による被害状況	
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 … 206

所管事項の動向 … 206

公職選挙法改正の動き(公職選挙法改正に関する検討の経緯 / インターネットによる選挙運動をめぐる議論)

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)

参議院選挙区間の一票の格差(第21回参議院議員通常選挙に係る定数訴訟における最高裁判決 / 参議院議員定数の変遷 / 定数は正に関する協議の経緯)

政治資金規正法の改正(最近の改正の経緯及び概要 / 政治資金の在り方に関する議論)

沖縄及び北方問題に関する特別委員会 … 215

所管事項の動向 … 215

沖縄関係(米軍基地問題 / 沖縄振興施策の概要)

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)

青少年問題に関する特別委員会 … 226

所管事項の動向 … 226

青少年施策の推進体制(青少年育成推進本部の設置 / 子ども・若者育成支援推進法)

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)

若年者の雇用に向けての支援(フリーター・ニート問題の現状 / 政府の対策 / 子ども・若者育成支援推進法による取組)

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

海賊行為への対処並びに国際テロリズムの防止及び

我が国の協力支援活動等に関する特別委員会 … 238

所管事項の動向 … 238

我が国の海賊対策(海賊問題の発生から海賊対処法の制定まで / ソマリア沖海賊の現状と我が国の活動)

アフガニスタン情勢と国際テロ対応のための取組(アフガニスタン情勢 / アフガニスタン等における国際社会の取組 / テロ対策特措法及び補給支援特措法に基づく我が国の活動 / アフガニスタン復興のための我が国の支援)

北朝鮮貨物の検査(国連決議と北朝鮮特定貨物検査特措法案の提出 / 北朝鮮特定貨物検査特措法案の主な内容と審議の経過 / 北朝鮮貨物検査に関連する事案 / 北朝鮮貨物検査の課題)

北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会	251
所管事項の動向	251
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（いままでの政府の基本姿勢 / 鳩山政権における取組体制 / 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	260
所管事項の動向	260
国の体制の現状と課題（消費者庁の設立 / 消費者委員会の組織及び役割）	
地方の体制の現状と課題（国の支援の在り方 / 消費生活相談員の処遇）	
消費者事故情報の収集と活用	
すき間事案への対応	
消費者被害救済制度（国民生活センターによるADR / 集団的消費者被害回復制度）	
消費者教育	
個人情報保護制度	
公益通報制度	
食品表示	
【参考】衆議院調査局「問合せ窓口」	269

内閣委員会

内閣調査室

所管事項の動向

1 内閣委員会の機能

常任委員会は、各々その定められた所管に属する議案(決議案を含む)、請願等を審査することになっている(国会法第41条)。

内閣委員会は、委員40名で構成され、その所管事項は、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。) 宮内庁の所管に属する事項 公安委員会の所管に属する事項 他の常任委員会の所管に属さない内閣府の所管¹に属する事項となっている(衆議院規則第92条)。

内閣委員会における国政に関する調査事項は、内閣の重要政策に関する事項² 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 警察に関する事項であり、議長の承認を得て調査を行っている(衆議院規則第94条)。

内閣委員会において、過去に審査された主な法律は、内閣、内閣府関係では、国家公務員制度改革基本法、男女共同参画社会基本法及び食品安全基本法並びに地域再生法、株式会社日本政策金融公庫法、消費者契約法及び公共サービス改革法、警察関係では、道路交通法、銃刀法及び遺失物法、また議員立法として、自殺対策基本法、宇宙基本法、地理空間情報活用推進基本法等がある。

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) 国家戦略室、行政刷新会議の設置等

平成21年9月16日に発足した鳩山内閣は、同日、「基本方針」を閣議決定し、この中で、「新たな国づくりに向けて、まず、国政の運営を、官僚主導・官僚依存から、政治主導・国民主導へと刷新しなければならない」とし、その手段として、国家戦略室・行政刷新会議の設置、政務三役会議の設置、事務次官等会議の廃止、閣僚委員会の開催などの方針を示した。これらの方針に基づく取組は次のとおりである。

ア 国家戦略室

縦割り行政と呼ばれる各府省の垣根を壊し、省益や局益ではなく、国・国民の利益、更

¹ 内閣府は、栄典、公式制度、沖縄・北方領土問題、共生社会、消費者政策、食の安全等を担当するほか、少子化及び高齢化の進展への対処、犯罪被害者等の権利利益の保護等及び消費者の利益の擁護等に関する政策に関して省庁にまたがる内閣の重要政策に関して、閣議において決定された基本的な方針に基づいて、当該重要政策に関し行政各部の施策の統一を図るために必要な企画立案及び総合調整を行っている。(内閣府設置法第3条・4条)

² 経済財政政策、科学技術政策とともに、少子・高齢化等共生社会の形成、また防災対策など国民の暮らしと社会に関わる重要課題に関する国家運営の基本政策をいう。

には地球規模での視点に立って国政を運営するため、9月18日、内閣総理大臣決定により、内閣官房に国家戦略室が設置された³。

その任務は、税財政の骨格、経済運営の基本方針その他内閣の重要政策に関する基本的な方針等のうち内閣総理大臣から特に命ぜられたものに関する企画及び立案並びに総合調整とされている。

イ 行政刷新会議

国民的な観点から、国の予算、制度その他国の行政全般の在り方を刷新するとともに、国、地方公共団体及び民間の役割の在り方の見直しを行うため、9月18日、閣議決定により内閣府に行政刷新会議（以下「会議」という。）が設置された⁴。

会議の構成員は、議長（内閣総理大臣）、副議長（内閣府特命担当大臣（行政刷新））、内閣総理大臣が指名する者及び有識者となっている。ただし、議長は、必要があると認めるときは、構成員を追加し、又は関係者に出席を求めることができるものとされている。

関係府省は、会議に対し、関係資料の提出等必要な協力を行うものとされている。

ウ 閣僚委員会の開催

従来行われてきた事務次官等会議は、特にその設置について法律上の根拠はないが、閣議の前段階において事務的に最終的な調整等を行う場として位置付けられてきた。しかし、閣議にかかるのは一部の例外を除いて、事務次官等会議で了承された案件のみであり、閣議は、閣僚が書類に署名するだけで短時間で終わることから、閣議を形式化させ、政治主導の意思決定を阻んでいるという指摘もあった⁵。

鳩山内閣は、事務次官等会議を廃止し、重要政策については、内閣総理大臣と官房長官がその都度判断をして、関係閣僚及びそのスタッフによる閣僚委員会を開き、実質的な議論と調整を進め、閣僚委員会でまとまったものを閣議にかけて正式決定するとしている。

また、民主党、社会民主党及び国民新党の連立与党間の意見調整の場として、連立合意に基づき、三党の党首クラスによる「基本政策閣僚委員会」が設けられている⁶。

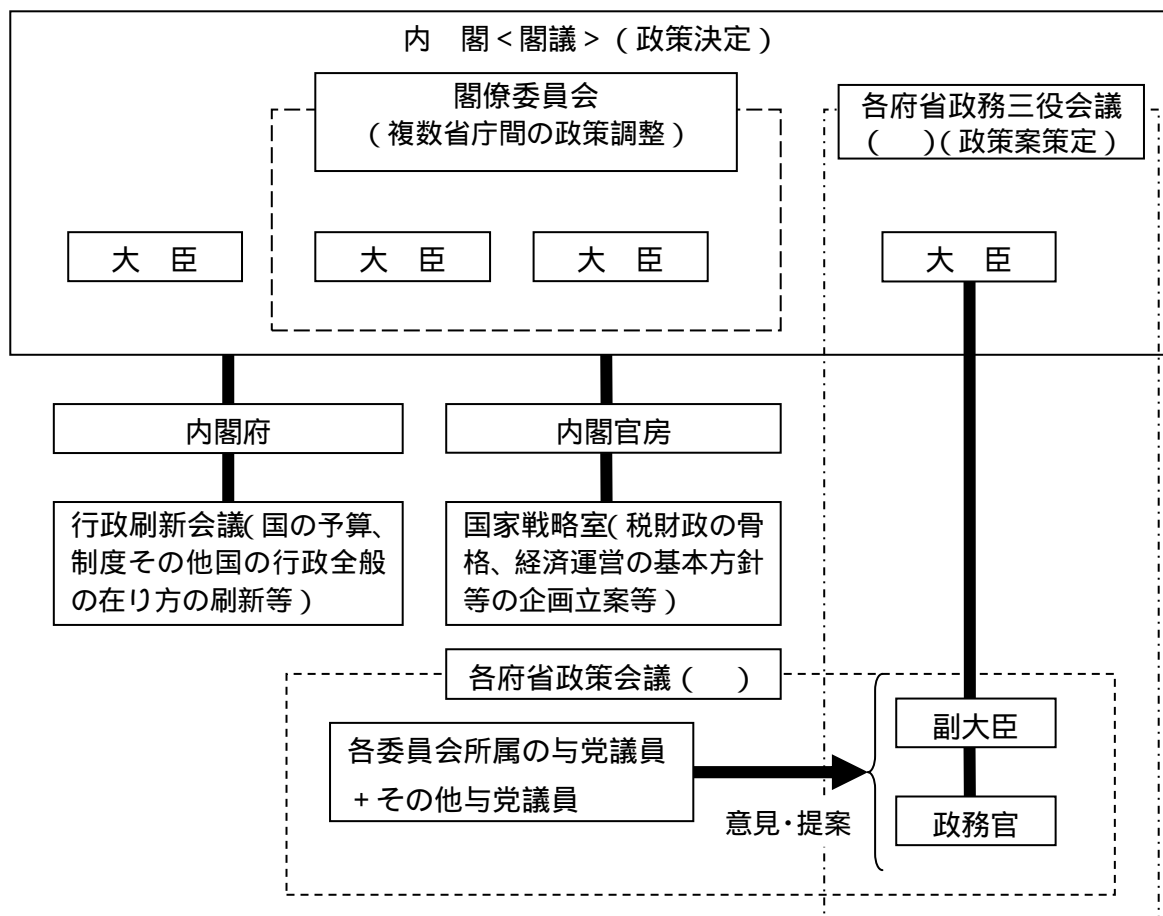
³ 「国家戦略室の設置に関する規則」（平成21年9月18日 内閣総理大臣決定）

⁴ 「行政刷新会議の設置について」（平成21年9月18日 閣議決定）

⁵ 『朝日新聞』（平21.8.1）

⁶ 平成21年9月9日 三党連立政権合意書

<参考> 新しい政策決定システムのイメージ



() 各府省政務三役会議、各府省政策会議

与党の事前審査慣行を廃止して、従来の政府・与党の二元的意思決定を一元化し、族議員の誕生を防ぐため、各府省に大臣、副大臣、大臣政務官を中心にした「政務三役会議」が設置され、政策の立案や調整を行うこととされた⁷。

なお、与党議員の意見・提案などは、副大臣・大臣政務官等が、各府省政策会議において聴取の上、大臣に報告し、あくまで政府としての意思決定は、政党ではなく内閣において行うこととされている。

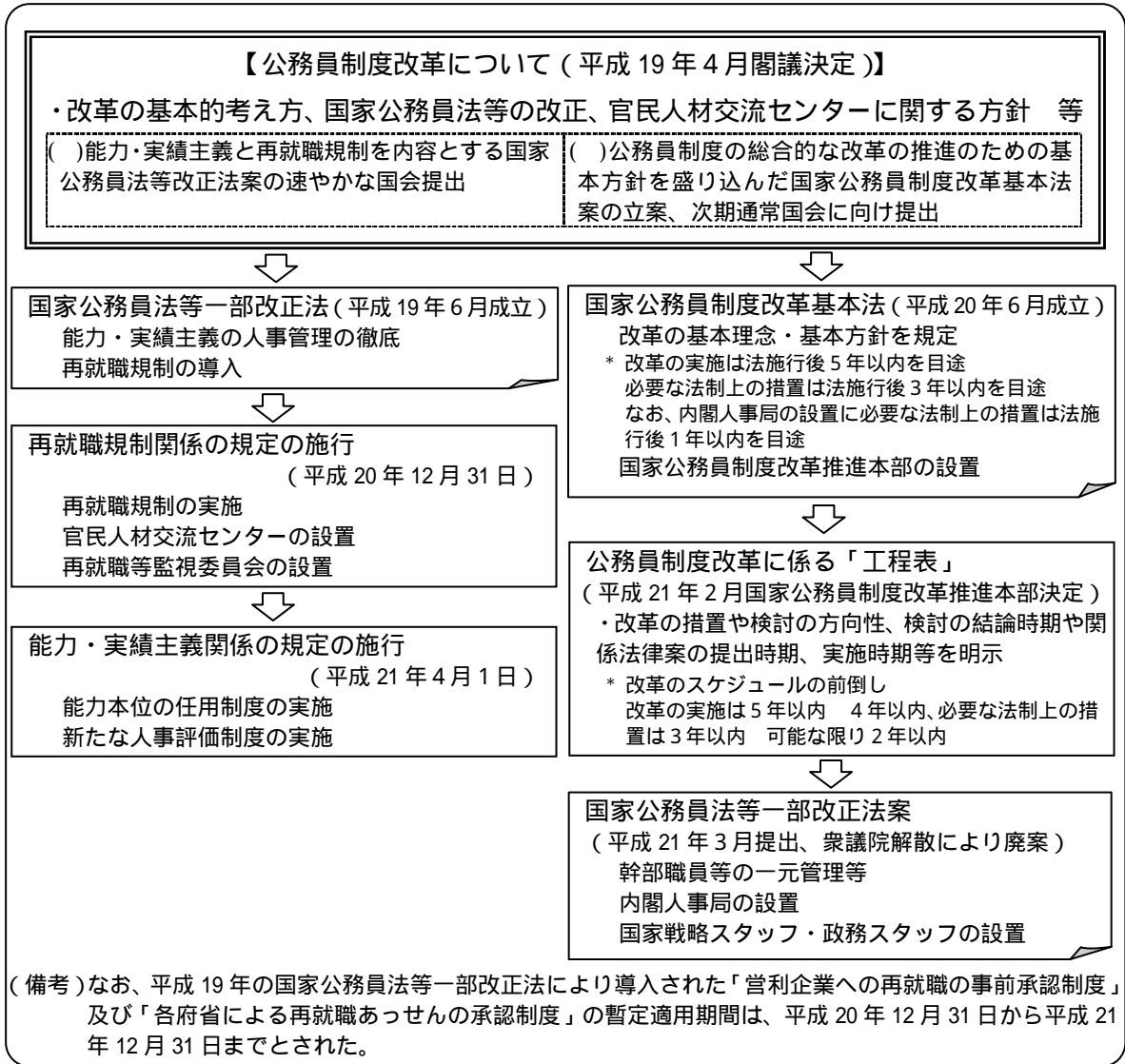
(官房長官記者発表等を基に当室作成)

(2) 公務員制度改革

これまで、国家公務員は、国家運営の担い手として、国民と国家の繁栄のために積極的な役割を果たしてきたが、近年の社会経済情勢の大きな変化に対応して、公務の多様性・迅速性を求める国民の要請に応え難くなっている。また、いわゆる「天下り」や官製談合、縦割り行政の弊害等に対する国民からの根強い批判がある。そこで、近年の改革は、21世紀にふさわしい行政システムを支える公務員像を実現することと、いわゆる「天下り」等の批判を踏まえた改革を断行し、国民の信頼を回復することを目指すものとされている。

近年の改革は、「公務員制度改革について」(平成19年4月24日閣議決定)に基づいて、以下の表のように行われてきている。

⁷ 「基本方針」(平成21年9月16日)



（国家公務員制度改革推進本部事務局HP等を基に当室作成）

このような改革の流れの中で、以下のような課題等が挙げられている。

いわゆる「天下り」については、官民人材交流センターの設置の是非について国会で議論があったことを踏まえ、同センターの在り方を再検討する必要があるとともに、「天下り」の根絶に向けて早期退職慣行を早急に是正し、在職期間の長期化を図るため、各府省による複線型人事管理⁸の導入、更には定年年齢の引上げなどの取組が必要とされている。

議院内閣制の下、政治主導による公務員制度への改革に当たっては、人事院の級別定数等の機能を、幹部職員等を一元管理する内閣官房へ移管することをめぐり政府内等で議論があったことを踏まえ、公務員制度の基本理念である中立・公正性が確保されるよう制度設計がなされているか等十分な検討が必要とされている。

能力・実績主義の人事管理を着実に実施・進展させていくため、適切な人事評価シ

⁸ 従来の事務次官を頂点とする「ライン職」に加え、職員がこれまで培ってきた高度の専門的知識や経験を活用する「専門スタッフ職」で処遇していく、人事管理を複線化することとされている。

システムを整備していくとともに、その実施状況を踏まえ必要に応じ見直していくなどの取組が必要とされている。

なお、与党では、天下りや渡りの禁止等により、公務員制度改革を推進することとされている⁹。一方、政府においても、「国家公務員の天下りや渡りのあっせんを全面的に禁止し、国家公務員制度の抜本的な改革を進める」ことを基本方針としており¹⁰、天下りの温床との批判を受けている、独立行政法人等の役員人事については、暫定措置として、所管大臣と内閣官房長官との協議による任命、公募による選考等を行うこととなった¹¹。

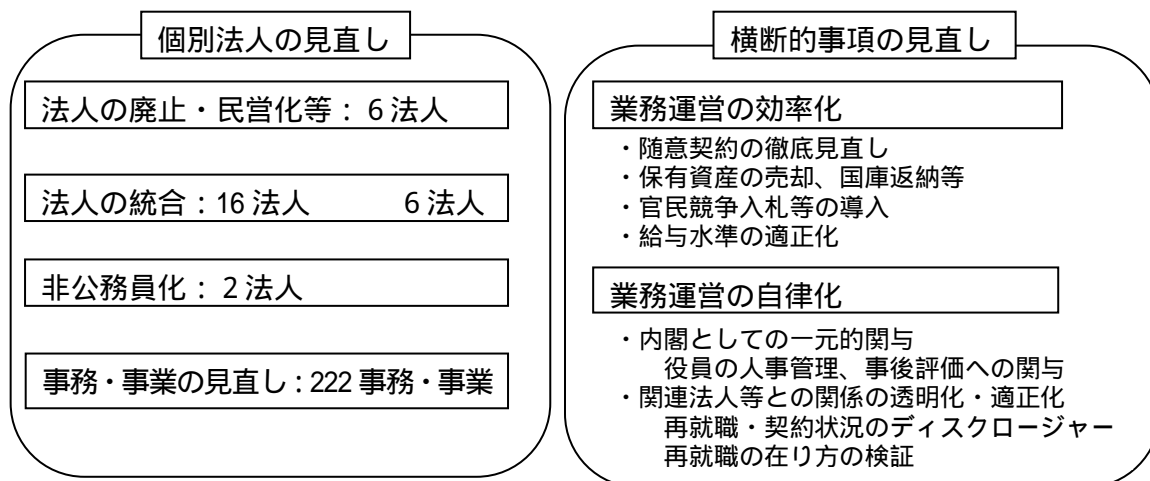
(3) 独立行政法人改革

独立行政法人は、中央省庁等改革の柱の一つとして、国民生活及び社会経済の安定等の公共上の見地から確実に実施されることが必要な事務及び事業であって、国が自ら主体となって直接に実施する必要のないもののうち、民間の主体にゆだねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるもの、又は一の主体に独占して行わせることが必要であるものを効率的かつ効果的に行わせることを目的に平成 13 年度に導入されたものである。

制度導入後、人件費や財政支出の削減、自己収入の増加、透明性の確保等の成果があったとされる一方、官製談合や天下りの温床、単なる看板の架け替え等の批判を受け、国民の信頼回復が喫緊の課題とされた。

このため、平成 19 年 12 月、政府は「独立行政法人整理合理化計画」を閣議決定し、次の概要図に示すように、101 の独立行政法人について、事務・事業や組織の在り方などについて原点に立ち返って抜本の見直しを行っている。

< 「独立行政法人整理合理化計画」の概要 >



(行政改革推進本部事務局HPを基に当室作成)

しかし、同計画を踏まえ、評価機関の一元化、監事の職務権限の強化、法人の長等任命時の内閣承認及び候補者公募制、非特定独立行政法人の役職員の再就職規制、不要財産の

⁹ 民主党「Manifesto2009」、社民党「衆議院選挙公約 2009」、国民新党「2009 政権政策」

¹⁰ 鳩山内閣の基本方針（平成 21 年 9 月 16 日）

¹¹ 独立行政法人等の役員人事に関する当面の対応方針について（平成 21 年 9 月 29 日閣議決定）

国庫納付等を行う独立行政法人改革法案¹²は、平成 20 年の通常国会に提出されたものの、衆議院の解散により審査未了・廃案となった。

今後、政府において、独立行政法人の実施する事業について、不要な事業や民間で可能な事業は廃止し、国が責任を負うべき事業は国が直接実施することとして、法人の在り方は全廃を含めて抜本的な見直しを進めるものと思われる。

また、暫定的な措置として、平成 21 年 9 月 29 日、政府は、独立行政法人及び特殊法人の役員について、所管大臣が、各法人の事業運営や役員数、報酬等について点検を行った上で、引き続き当該役員ポストの任命が必要と判断する場合には、内閣官房長官と協議の上、後任者を任命すること、公務員 O B 役員ポストへの後任の任命及び新たな公務員 O B の任命は公募による選考を行うこと等を閣議決定した¹³。

(4) 公益法人制度改革

民間非営利部門は、行政や民間営利部門では満たすことのできない社会のニーズに対応する多様なサービスを柔軟に提供しており、我が国の社会経済システムの中で、その果たすべき役割はますます重要となっている。その中で、従来の公益法人（旧民法第 34 条に基づく社団・財団）制度については、歴史的に大きな役割を果たしてきたものの、主務官庁の許可主義の下、不明確な公益性の判断基準、営利法人類似の法人の存在等様々な批判があった。

そこで、法人格の取得と公益性の判断を分離し、登記により設立できる一般的な非営利法人制度の創設とともに、民間有識者からなる合議制の機関の意見に基づき、一般的な非営利法人について目的、事業等の公益性を判断する仕組みの創設等を内容とする、公益法人制度改革関連 3 法¹⁴が制定され、平成 20 年 12 月に施行された（新しい公益法人制度の創設）。

新しい公益法人制度の概要は、次のとおりである（図参照のこと）。

一定の要件を満たせば、準則主義により登記のみで一般社団・財団法人を設立することを可能とする。

一般社団・財団法人のうち、認定法に認められた公益性の基準を満たしていると認められる法人は、公益認定を受けて公益社団・財団法人となる。

¹² 独法改革法案とは、次の 2 法案をいう。

評価機能の一元化、法人の長等の任命時の内閣の承認、監事等の職務権限の強化、内部統制システム構築の義務付け、国費で取得した不要財産の国庫納付の義務付け、非特定独立行政法人の役職員の再就職規制の導入等を内容とする「独立行政法人通則法の一部を改正する法律案」

通則法改正法の施行に伴い、各省庁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「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」

¹³ 平成 21 年 9 月末に任期満了となる役員は 33 法人 144 名、そのうち、公募を行うのは 26 法人 42 名、それ以外役員ポストは 102 名で、民間人等 65 名、役員出向 33 名、ポスト削減 2 名、欠員 2 名である。（10 月 1 日内閣官房長官記者発表）

¹⁴ 公益法人制度改革 3 法とは、次の法律をいう。

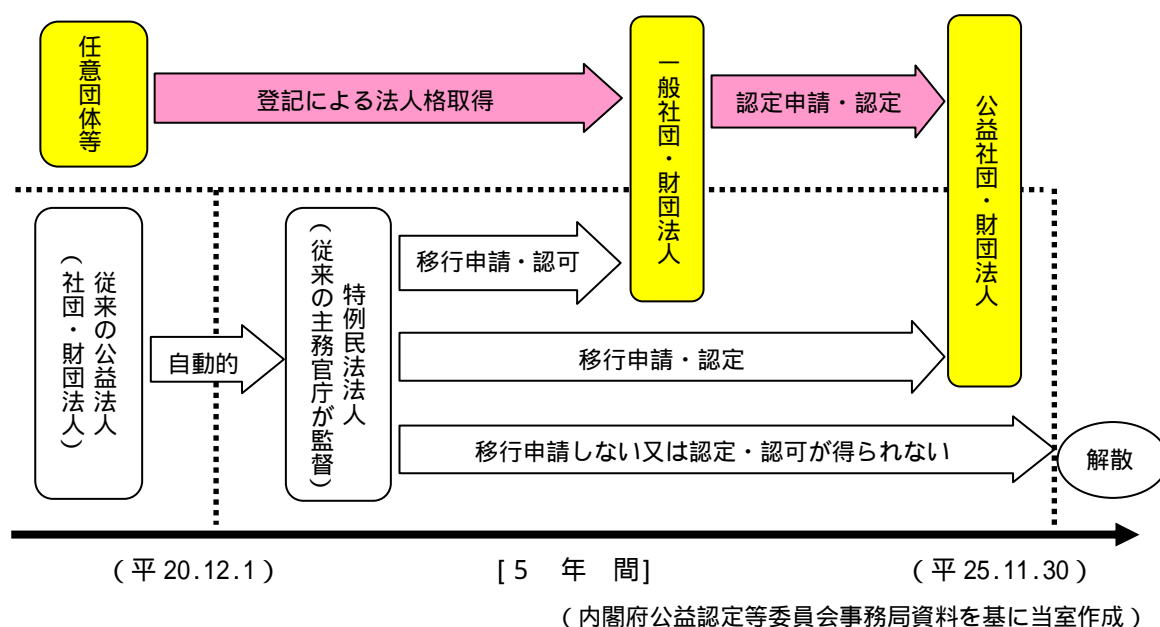
一般社団法人及び一般財団法人に関する法律

公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律（認定法）

一般社団法人及び一般財団法人に関する法律及び公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律

公益認定は、民間有識者から構成される、国の公益認定等委員会・都道府県の合議制の機関が行う。

なお、従来の公益法人制度に基づく公益法人は、「特例民法法人」として経過措置がとられ存続する。この経過措置では、平成25年11月末までの5年間は「移行期間」とされ、特例民法法人はこの移行期間内に、新たな行政庁（内閣総理大臣又は都道府県知事）に対し、公益社団・財団法人への移行の認定や、一般社団・財団法人への移行の認可を申請し、認定や認可を受けることにより新制度に移行することができる。移行期間満了までに移行の認定・認可を申請しなかった法人等は、当該満了日に解散したものとみなされることとなる。



新たな公益社団・財団法人への移行の認定については、公益性の認定条件が厳しく、申請などの事務作業が膨大であるという意見がある。

また、これまで、従来の公益法人制度においては、国家公務員出身者の公益法人理事への就任について、一定の規制¹⁵が設けられていたが、新しい公益法人制度においては、主務官庁による設立の許可や監督がなくなることから、国家公務員出身者の公益社団・財団法人の理事への就任についての規制は設けられていない。これに対して、補助事業や委託事業などを通じた旧主務官庁とのつながりがなくなるわけではなく、いわゆる天下りを規制すべきではないかという意見もある。

今後、政府は、実質的に霞が関の天下り団体となっている公益法人の原則廃止や公益法人との契約関係の全面的見直しに着手するものと思われる。

¹⁵ 「「公益法人の設立許可及び指導監督基準」及び「公益法人に対する検査等の委託等に関する基準」について」(平成8年9月20日閣議決定)において、理事のうち、所管する官庁の出身者が占める割合は、理事現在数の3分の1以下とすることとされている。

(5) 地域活性化

我が国の地方には、人口が減少し、暮らしを支える施設の利用に不便が生じているところもあり、この地方の衰退を食い止めるための道筋を明確に定める必要がある。

政府においては、これまで都市再生本部、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を内閣に設置し、地域活性化を推進してきた。この推進体制については、地域活性化に係る一元的な実施体制を整備するため、閣議決定により平成 19 年 10 月に 4 本部を特段の事情がない限り合同で開催することとし、これを「地域活性化統合本部会合」と称することとした。また、4 本部の事務局を統合し、地域活性化統合事務局を設けた。これまで行われてきた地域活性化関係施策としては、都市再生や中心市街地活性化のほか、次のア、イがある。

ア 構造改革特別区域制度（特区制度）

特区制度は、地方公共団体、民間事業所等からの自発的な提案を受け、地域の特性に応じて規制を緩和する特例措置を導入することにより、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の仕組みである。

平成 14 年の導入からの 7 年間に、約 5,000 件の特区提案（地域再生提案含む）を受け付け、このうち特区で措置することとされたものが 215 件、全国で措置することとされたものが 426 件となり、誕生した特区の累計は 1,000 件を超えている（特区の全国展開等により現在数は 361 件）（平成 21 年 7 月 17 日現在）。

特区制度は、規制改革の突破口としての役割を果たしており、また、地域活性化においても成果を上げてきたとの評価の聲がきかれる。しかし、募集の回を追うごとに特区提案件数や提案の実現数が減少していく傾向がみられる¹⁶。

イ 地域再生

地域再生制度は、平成 17 年 4 月に施行された地域再生法に基づくもので、地域の自主的・自立的な取組を支援するため、地域からの声や地域の政策ニーズを踏まえ、国が支援措置のメニューを整備し、地方公共団体は、関係者・関係機関等との連携の下、自らの地域の取組に必要な支援措置を記載した地域再生計画を作成し、内閣総理大臣の認定を受けて地域再生の取組を実施し、地域再生の実現を目指すものである。

現在整備されている支援措置は 53 施策あり、これらを活用して認定を受けた計画数は、平成 21 年 7 月 17 日現在、1,154 件に上っている。また、同制度は、雇用、新規事業の創出、交流人口の増加などの一定の効果を挙げているとの評価もあり、定着した制度となりつつあるといえる。

一方で、一部の地方公共団体からは、支援措置の拡充を求める声がある。また、税制上の優遇措置関係¹⁷の活用が低調であることや、地域再生計画の策定や遂行に地域の声を反

¹⁶ 直近の第 14 次提案等を踏まえて決定された政府の対応方針では、特区において対応することとされたものは、制度創立以来、初めて 0 件となった。

¹⁷ 地域再生法上の税制上の優遇措置としては、地域再生に資する民間プロジェクトに対する課税の特例、

映させる場として期待された「地域再生協議会」を組織する地方公共団体が 2.6%にとどまっている¹⁸ことなどの課題がある。このことから、地域再生制度についての積極的な広報や情報提供の拡充が求められている。

(6) 地方分権改革

ア 地方分権改革

地方分権改革は、国と地方の役割分担や国の関与の在り方について見直しを行い、これに応じた税財源配分等の財政上の措置の在り方について検討を進めるとともに、地方公共団体の行政体制の整備・確立を図るもので、平成 19 年 4 月に施行された地方分権改革推進法（3 年間の時限法）に基づき進められている。

具体的には、地方分権改革推進委員会（以下「委員会」という。）において、地方分権改革の推進に関する基本的事項についての調査審議が進められ、内閣総理大臣に対して具体的な指針の勧告を行う。政府においては、これらの勧告を踏まえ、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、「新分権一括法案」を国会に提出することとしている。

委員会では、これまでに、「国と地方の役割分担」、「重点行政分野の抜本的見直し」、「基礎自治体への権限移譲」等を内容とする第 1 次勧告、「義務付け・枠付けの見直し」、「国の出先機関の見直し」等を内容とする第 2 次勧告、「義務付け・枠付けの見直し」、「地方自治関係法制の見直し」、「国と地方の協議の場の法制化」等を内容とする第 3 次勧告が行われており、現在は、「税財政」を内容とする第 4 次勧告に向けて、税財政の在り方を中心に調査審議が進められている。

政府においては、これらの勧告を踏まえ、「地方分権改革推進計画」を策定することとなるが、同計画の策定に当たっては、政権交代を背景として、鳩山内閣における勧告の取扱いや、今後の改革のスケジュール等が課題となっている。

平成 21 年 9 月 16 日に発足した鳩山内閣は、同日、「基本方針」を閣議決定し、この中で「地域主権」を政策の柱の一つとして位置付けている。これを受け、原口地域主権推進担当大臣は、地域主権改革の取組として、法律に基づく国と地方の協議の場の設置、「ひもつき補助金」の廃止と「一括交付金」化、国直轄事業負担金制度の廃止、国の出先機関の原則廃止等の方針を示し¹⁹、平成 21 年中に地方分権改革推進計画を策定するとの考えを明らかにしている²⁰。また、勧告の取扱いについては、遵守することを基本としつつも、鳩山内閣の理念と一致しないもの（消費税、一括交付金の取扱い等）については、政府内で議論し、一定の結論を出すとしている²¹。

なお、同大臣は、地域主権改革を政治主導で進めるため、委員会が第 4 次勧告を行った

再チャレンジ支援寄附金税制がある。

¹⁸ 地域再生協議会以外の協議会等を組織している団体は 17.3%である。

¹⁹ 内閣府「原口内閣府特命担当大臣記者会見要旨」（平成 21 年 9 月 16 日及び 17 日）

²⁰ 『日本経済新聞』（平 21.10.9）

²¹ 内閣府「原口内閣府特命担当大臣記者会見要旨」（平成 21 年 9 月 17 日）

後、委員会を発展的に改組し、「地域主権戦略局（仮称）」を創設するとの考えを明らかにしている²²。

イ 道州制

市町村合併の進展や、都道府県の区域を越える行政課題の増大等に伴い、広域自治体の役割や位置付けの再検討が求められていることを背景として、近年、現行の都道府県に代わる広域自治体として道又は州から構成される制度、いわゆる道州制の導入に向けた議論が活発になっている。

政府においては、平成 19 年 1 月から道州制担当大臣の下に「道州制ビジョン懇談会」（以下「懇談会」という。）が開催され、道州制の導入に関する基本的事項について議論されており、平成 20 年 3 月には中間報告が取りまとめられた。

中間報告では、現状認識とあるべき道州制の姿、道州制の実現に向けて実施すべき活動などが示された。この中で、「2018 年までに道州制に完全移行すべき」とし、道州制の理念と目的、推進組織、導入時期等を定めた「道州制基本法」について、「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」としている。

道州制の導入に向けては、道州制における税財政制度の在り方（税制、国の資産・債務の取扱い、財政調整制度等）や、道州の区割りの方法が主な課題となっている。このため、懇談会では、「税財政専門委員会」及び「区割り基本方針検討専門委員会」を設置し、これらの課題について検討しており、今後、両専門委員会の報告を踏まえ、平成 21 年度末に懇談会の最終報告を取りまとめることとしている。

しかしながら、平成 21 年 9 月 16 日に発足した鳩山内閣は、地域の自主的判断を尊重した上で、道州の導入について検討することとしており、懇談会について、原口地域主権推進担当大臣は、現政権と基本的スタンスが一致していないとして、廃止を視野にいれているとされている²³。

なお、道州制の導入に関しては、多くの知事や経済団体が推進の立場を明確にする一方で、その一部からは、「国民的な議論が不十分」、「地域間格差が拡大する」、「国の行政改革や財政再建の手段とされる」として慎重な意見がある。

(7) 公共サービス改革（市場化テスト）

今日の厳しい財政事情の中、「簡素で効率的な政府」を実現することは喫緊かつ最重要課題の一つとされている。その実現のためには、公共サービスの受益者である国民に対し、より質の高いサービスを提供する観点から、国等が行う業務について競争を導入することにより、業務の実施主体の切磋琢磨・創意工夫を促すことが重要である。

このような認識の下、「国の行政機関等」又は地方公共団体が実施する公共サービスに関し、官民競争入札又は民間競争入札を活用することにより、公共サービスの質の向上及び

²² 総務省「原口総務大臣閣議後記者会見の概要」（平成 21 年 10 月 9 日）

²³ 『産経新聞』（平 21.10.9）

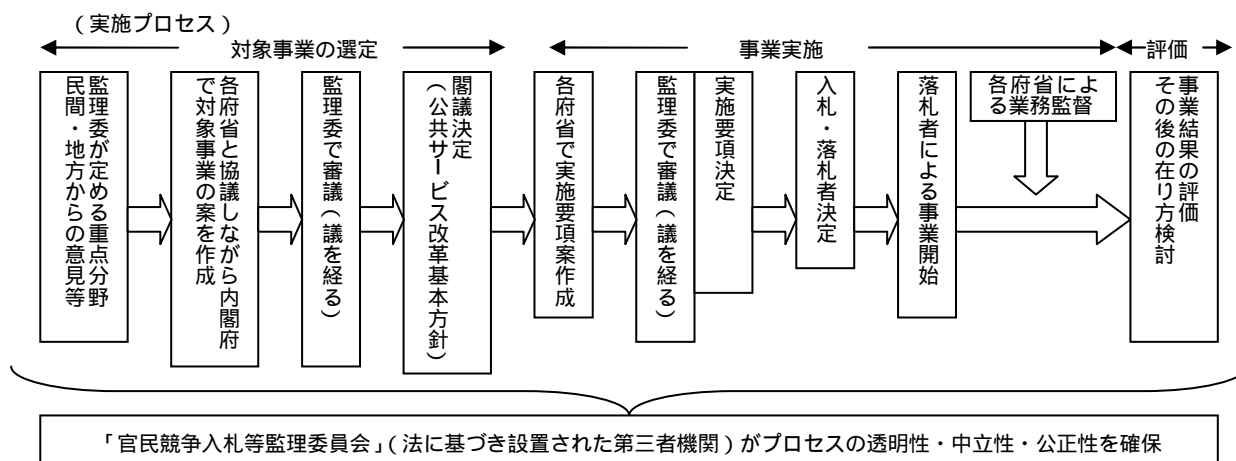
経費の削減を図る改革を実施するため、その基本理念等を定めた「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律(公共サービス改革法)」が平成18年7月に施行された(「実施プロセス」フロー図参照のこと)。

施行からの3年間において、「国の行政機関等」の96事業を選定、そのうち53事業が入札実施済みとなっており、1年当たりの経費削減効果は約160億円(6割弱の削減効果)、人員についても、社会保険庁の国民年金保険料収納事業、法務省の登記簿等の公開に関する事務において800人以上の定員の純減につながっている²⁴。

また、従来の「仕様発注」から「性能発注」への変換の推進²⁵を行った事により、効率的、効果的な事業実施に向けた民間事業者の創意工夫等の成果がみられる。

一方、これまでの取組から得られた課題としては、各府省の側に自発的に改革に取り組むという姿勢がほとんど見られないことが挙げられており、これにより、低調な事業選定件数や対象事業規模の小粒化等の状況が生じている。

公共サービス改革の重要性は、厳しい財政事情、国民の利便性向上等のために今後も高まっていくと考えられるため、改革の推進に当たっては、政治レベルのリーダーシップが重要となるとともに、各府省における研修等の充実を通じた幹部・職員の意識改革が求められるよう。



(内閣府公共サービス改革推進室資料を基に当室作成)

(8) 少子化対策

急激な少子化の進行は、労働力人口の高齢化・減少につながり、その結果、国の経済力や国際競争力が低下することや、年金をはじめとする社会保障制度の維持に深刻な影響を及ぼすことが懸念される。少子化の進行の背景としては、経済・社会環境の変化、未婚率の上昇、晩婚化・晩産化の進行、子どもの養育コストの増大等があると指摘されている。

²⁴ 内閣府公共サービス改革推進室ホームページ(平成21年10月13日現在)。人員削減については、「公共サービス改革報告書(2006～2009年)」(平成21年5月官民競争入札等監視委員会)による。

²⁵ 従来は、事細かに業務の実施手続等を定める「仕様発注」が主流であったが、これを要求するサービスの質を定めた上で、具体的な業務の実施手続等は民間の創意工夫にゆだねる「性能発注」への転換を進めた。

政府においては、平成2年の「1.57 ショック」²⁶を契機として本格的な取組を開始し、平成15年の「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、同基本法に基づく「少子化社会対策大綱」(平成16年6月)などを通じ、少子化対策を推進してきた。

平成20年の合計特殊出生率は1.37(前年は1.34)と3年連続で上昇し、出生数についても、約109万1千人と2年ぶりに増加したものの、出生数は依然として低い水準にとどまっている。また、平成17年、平成19年に続き、平成20年には死亡数が出生数を上回ったことから、人口減少社会が現実のものとなりつつある。

内閣官房において開催された「社会保障国民会議」の最終報告(平成20年11月)においては、就労と結婚・出産・子育ての二者択一構造の解決を通じた「希望と現実の乖離」の解消を目指し、「仕事と生活の調和(ワーク・ライフ・バランス)の実現」と「子育て支援の社会的基盤の拡充」を車の両輪として進めることが重要であり、効果的な財源投入を行うことが必要であると指摘されている。特に我が国の児童・家族関連社会支出額(平成19年度推計)は、対GDP比で0.83%と、欧州諸国の2~3%と比較して低い比率となっており²⁷、財政支援の大幅な拡充を含めた抜本的な対策が必要となるだろう。また、都市部の出生率が低い一方で、全国の保育所待機児童(約2万5千人)の約8割が首都圏、近畿圏及びその他の政令指定都市・中核市に集中しており²⁸、早急な解消が望まれる。

なお、少子化は、おおむね先進国に共通した課題とされるが、ここ数年では回復する国もあり²⁹、それらの国々では、財政支出の規模やその内訳等が国により異なるものの、保育サービスや育児休業制度の充実等、仕事と育児・家庭に対する「両立支援」を軸に展開する傾向がみられる³⁰。

(9) 男女共同参画

平成11年に、男女共同参画社会基本法(平成11年法律第78号)が公布・施行された。その後、平成13年1月の中央省庁等の再編時に、男女共同参画推進を担当していた総理府男女共同参画室が、内閣府男女共同参画局となり、また、内閣府に置かれる重要政策に関する会議の一つとして、新たに男女共同参画会議(議長:内閣官房長官)が設置されるなど、推進機構が強化されてきた。

平成12年12月に基本法に基づき「男女共同参画基本計画」が策定され、平成17年12月には、同計画の全体を見直し、現在の計画である「男女共同参画基本計画(第2次)」が閣議決定された。平成20年3月に男女共同参画会議において、同計画のフォローアップを踏まえ、今後取組が求められる事項等に関する意見が決定された。さらに、平成22年度中に、

²⁶ 平成2年に、「ひのえうま」という特殊要因により過去最低であった昭和41年の合計特殊出生率を下回った。

²⁷ 内閣府「平成21年版 少子化社会白書」

²⁸ 厚生労働省「保育所の状況(平成21年4月1日)等について」

²⁹ 例えばフランスでは、1990年代半ばに合計特殊出生率が1.6台にまで低下したが、その後上昇し、2006年と2008年には2.0を超えるレベルにまで回復している。

³⁰ 内閣府「平成21年版 少子化社会白書」

同計画の見直しが行われることとされていることから、現在その作業が進められているところである。

平成15年の男女共同参画推進本部決定（「女性のチャレンジ支援策の推進について」）においては、「社会のあらゆる分野において、2020年までに、指導的地位に女性が占める割合が、少なくとも30%程度になるよう期待する」との目標が明記された。同目標は、基本計画（第2次）においても、重点事項の一つとされており、国においては、女性国家公務員の採用・登用等の促進、国の審議会等委員への女性の参画の促進等の取組が行われている。

なお、国会議員に占める女性の割合は、衆議院においては、平成8年に小選挙区比例代表並立制が導入されて以降大きく増加し、平成21年8月30日の第45回選挙の結果11.3%（54名）となり初めて10%を超えた。また、参議院においては、平成21年5月現在で18.2%（44名）となっている。

一方で、国連開発計画（UNDP）や世界経済フォーラムが行った調査の結果を見ると、我が国は、人間開発の達成度では実績を上げているものの、政治・経済活動への参加や意思決定への参加については男女の格差が大きく、女性が参画する機会が不十分であり、国際的に見ても低い水準であることが分かる³¹。

(10) 戦後問題

ア 靖国問題

靖国神社は、歴史的な意味合いから、政教分離、A級戦犯³²の合祀、戦没者慰霊等について問題が提起されているところである。その中で、戦後、歴代首相が靖国神社の参拝を行ってきており、平成以降では、橋本龍太郎首相及び小泉純一郎首相が参拝している。

近年においては、特に戦没者慰霊の在り方が問題となり、平成13年12月、何人もわだかまりなく戦没者等に追悼の誠を捧げ平和を祈念することのできる記念碑等国の施設の在り方について幅広く議論するため、福田官房長官（当時）により、「追悼・平和祈念のための記念碑等施設の在り方を考える懇談会」が開催された。平成14年12月には、国立・無宗教の戦没者追悼施設の建設が必要であるとする報告書がまとめられたが、その後、同施設の調査費の予算への計上は見送られ、大きな進展のないまま今日に至っている。

この点については、憲法上の政教分離との関係やいわゆるA級戦犯の合祀などの問題があることから、国立・無宗教の戦没者追悼施設を建設すべきという意見のほか、靖国神社を非宗教法人化すべきとの意見、A級戦犯を別途分祀すべきとの意見がある。一方で、新たな追悼施設の建設や、A級戦犯の分祀は必要ないとする意見もある。

³¹ UNDPが平成20年に発表した「人間開発報告書」によると日本は人間開発指数（HDI）（「長寿を全うできる健康的な生活」、「教育」及び「人間らしい生活水準」という人間開発の3つの側面を簡略化したもの）が179か国中8位であるのに対し、ジェンダー・エンパワーメント指数（GEM）（女性が政治及び経済活動に参加し、意思決定に参加できるかどうかを測るもの）は108か国中58位となっている。また、世界経済フォーラムが同年発表したジェンダー・ギャップ指数（GGI）（各国内の男女間の格差を数値化しランク付けしたもの）は130か国中98位となっている。

³² A級戦犯とは、極東国際軍事裁判において、極東国際軍事裁判所条例第5条（a）の平和に対する罪により、有罪判決を受けた者をいう。

イ 慰安婦問題

慰安婦問題については、平成5年に河野官房長官（当時）談話において、この問題は当時の軍の関与の下に多数の女性の名誉と尊厳を深く傷つけた問題であるとして、心からのお詫びと反省の気持ちを表明した。それ以後も、政府は、元慰安婦の方々に対するお詫びと反省の気持ちを表明している。また、平成7年には、財団法人「女性のためのアジア平和国民基金」（平成18年度末解散）が設立され、元慰安婦の方々に対する償いの事業などを行った。しかし、平成19年には、米国下院が慰安婦問題に対する謝罪を要求する決議案を採択し、欧州議会、オランダ、カナダ、韓国等でも同様の決議がなされた。

慰安婦問題については、被害者個人との補償問題が完全かつ最終的に決着していないとして、金銭の支給も含め、必要な措置を講ずべきであるとする意見がある一方、日本政府が組織的、強制的に女性を慰安婦にしたという客観的な証拠は存在しないとして、河野談話を見直すべきであるとする意見もある。

(11) 振り込め詐欺

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4種類の詐欺等の総称である。被害総額は毎年250億円を超え、平成20年には、認知件数が約2万500件、被害総額は約276億円であったが、平成21年9月時点では、いずれについても減少傾向が認められる（次図参照のこと）。

その犯行グループは、振り込め詐欺（恐喝）をいわばビジネスとしてとらえているとの指摘がある。そのため、振り込め詐欺防止にあたっては、犯行ツール（架空・他人名義の携帯電話や預貯金口座等）の調達コスト及び警察による検挙のリスクを上げるとともに、被害金が犯行グループの手に渡ることを防ぐための諸対策によってリターンを下げ、犯行グループが振り込め詐欺（恐喝）を断念する環境を作っていく必要がある。このような観点から、以下の点が指摘されている。

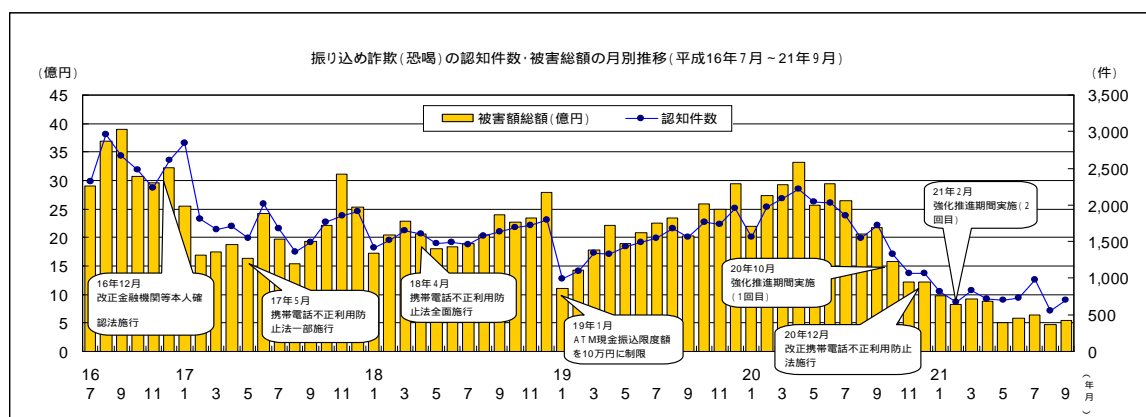
すなわち、第一に、匿名性の高い犯行ツールについて、本人確認の強化等により一掃する必要がある。なお、法制上、犯罪収益移転防止法により金融機関を含む特定事業者に対し、顧客等の本人確認、取引記録の作成・保存、疑わしい取引の届出等が義務付けられている。また、携帯電話不正利用防止法により携帯電話等の不正売買やその勧誘・誘引行為等が処罰されるほか、携帯電話等の貸与業者に対して顧客の本人確認の実施等が義務付けられている。

第二に、捜査が複数の都道府県に及ぶケースが大半であることにかんがみ、引き続き、都道府県警察間の合同・共同捜査を積極的に推進する等、警察の総力を挙げた取締りを行う必要がある。

第三に、犯行手口の巧妙化・多様化（私設私書箱を用いた送金の増加等）にかんがみ、警察と、金融機関・コンビニエンスストア等のほか、郵便事業者・郵便物受取サービス業者も含めた関係事業者等との連携を強化する必要がある。

第四に、犯行グループが短期間で離合集散を繰り返し、犯行拠点を移動するなど、警察の捜査から逃れるための対策を徹底していることを踏まえ、犯行に利用された電話や振込

先に指定された預貯金口座等を手掛かりとして、事業者、金融機関等の理解と協力を得て捜査上必要な資料の早期入手を図るなど、犯罪の追跡可能性を確保し、捜査を効率化する必要がある。



(警察庁資料を基に当室作成)

(12) 組織犯罪対策

暴力団による犯罪、犯罪組織の関与がうかがわれる薬物・銃器に関する犯罪、来日外国人犯罪組織による犯罪等は深刻化が進んでおり、治安悪化の要因の一つとなっている。

暴力団犯罪に関しては、暴力団の威力を背景としつつ、一般の経済取引を装い、様々な犯罪を引き起こすなど時代の変化に応じた様々な資金獲得犯罪が行われており、警察は、暴力団構成員や暴力団と共生する者による資金獲得犯罪の検挙を強化している。

薬物犯罪に関しては、覚せい剤事犯の検挙人員が薬物犯罪の大半を占め、大麻事犯、MDMA等合成麻薬事犯については少ないものの、暴力団構成員等の検挙人員は、覚せい剤事犯が約5割、大麻事犯等が約3割を占めており、暴力団構成員等は広く薬物事犯に関与している。また、大麻事犯等は、いずれも検挙人員の8割強が初犯者で、6、7割が未成年者や20歳代の若年層であるなど、乱用のすそ野が広がっている。薬物問題は治安の根幹にかかわる重要な問題であることから、政府一体となって、供給の遮断と末端乱用者の検挙や薬物の有害性、危険性の広報啓発活動による需要の根絶を行うことが必要である。

銃器犯罪に関しては、ここ2、3年、発生件数は過去最少の件数で推移しているが、一般国民に被害が及ぶ事件は後を絶たない。政府は、関係機関が連携するとともに、警察においても、犯罪組織の武器庫の摘発や密輸・密売事件等の摘発に重点を置いた取締りを行っている。

来日外国人犯罪組織による犯罪に関しては、来日外国人が犯罪集団を形成し、日本の暴力団や外国に本拠を置く国際犯罪組織と連携して活動する動向がみられる。警察は、国内の関係機関と連携した入国等水際での取締りや外国治安機関等との捜査協力等を行っている。

今後は、組織犯罪が多様化、潜在化している現状を踏まえ、犯罪組織と共生し、又は犯罪組織を支援している者をいかに規制していくかが課題である。また、暴力団のマネーロンダリング行為の防止や薬物・銃器犯罪の水際対策等が重要となっている現状を踏まえ、警察等関係機関が外国の関係機関とどのように連携していくかが組織犯罪を防止する上で

の課題である。

(13) 交通事故防止対策

平成20年中の交通事故発生件数は76万6,147件で、過去最悪を記録した平成16年以降4年連続で減少した。また、交通事故による死者数³³は5,155人で、8年連続で減少し、平成22年までに交通事故死者数を5,500人以下とする「第8次交通安全基本計画」の目標を2年前倒しで達成した。

これを受けて、政府は、平成30年を目途に交通事故死者数を2,500人以下とする目標を掲げ、高齢者に対する対策、飲酒運転の根絶に向けた取組、交通安全教育の推進、安全かつ円滑な道路交通環境の整備、車両の安全性の確保、自転車の安全利用等の推進を図っているところである。

高齢運転者対策としては、平成10年4月から、申請による運転免許の取消し（免許証の自主返納）を実施しており、その件数は、平成20年29,150件（うち65歳以上は28,097件）と、おおむね増加傾向にある。今後は、免許証返納後の高齢者の移動手手段の確保が課題となる。国、地方公共団体及び民間企業（タクシー業界、バス業界など）の協力による優遇制度の充実や、山間部・農村部などの公共交通機関の乏しい地域における交通手段の確保が重要となろう。

また、道路交通環境の整備としては、自転車利用者及び歩行者の安全を確保するため、自転車道・自転車駐車場の整備、自転車専用通行帯の設置等の対策を計画的に推進することとしているが、都市部などにおいては、新たに自転車のためのスペースを確保することが難しいと予想されることから、この対策の推進には様々な工夫が必要となろう。

内容についての問い合わせ先
内閣調査室 北村首席調査員（内線3301）

³³ ここでいう交通事故死者は、交通事故発生から24時間以内に死亡した者（24時間死者）をいう。

総務委員会

総務調査室

所管事項の動向

1 公務員制度及び行政管理

(1) 公務員制度関係の動向

ア 人事院勧告

人事院は、平成21年8月11日に行った給与勧告において、給与の官民比較に基づき、公務が民間を0.22%（863円）上回っているとして、月例給の引下げ改定を行うこととするとともに、期末・勤勉手当の支給月数についても公務が民間を年間（昨年8月から本年の7月）で0.35月分上回っているとして、支給月数の引下げ改定を行うこととしたほか、自宅に係る住居手当の廃止、時間外労働の割増賃金率等に関する労働基準法の改正を踏まえた超過勤務手当の支給割合の改定等を勧告した。

給与勧告は、月例給と期末・勤勉手当の引下げの実施時期については、同勧告に基づく改正後の「一般職の職員の給与に関する法律」（以下「改正給与法」という。）の公布日の属する月の翌月の初日（公布日が初日であるときは、その日）としている。この結果、給与の増額改定の場合と異なり、4月に遡及して給与の減額を行い過支給分の返還を求めることにはならないものであるが、年間給与ベースで官民の均衡を図るためには、過支給分相当額の減額調整を行う必要がある。このため、給与勧告は、前回マイナス改定が行われた平成17年の例にならぬ、12月期の期末手当で4月から実施日の属する月の前月までの月例給及び6月期の特別給に係る較差相当分の額を減額調整することとしている。この減額調整は、具体的には、調整対象給与に調整率を乗じて得た額を12月期の期末手当から減額することにより行うものとされているが、この場合の調整率は、給与の官民比較に基づく較差率（0.22%）ではなく、0.24%を用いるものとされている。これは、今回の給与勧告において、人材確保の観点から、行政職俸給表（一）1級から3級までの若年層と医師等に適用される医療職俸給表（一）については月例給の引下げを行わないとしているため、この分を官民較差（0.22%）に上乘せすることとしたものである（平成17年の給与改定は、較差率をそのまま調整率として用いた）。

また、給与勧告は、期末・勤勉手当の支給月数については、既に6月期の期末・勤勉手当において、本年5月の人事院勧告に基づく暫定措置として0.2月分の引下げが行われていることを踏まえ、12月期の期末・勤勉手当においては、民間との年間較差0.35月分からこの0.2月分を差し引いた0.15月分を引き下げることにしている。

なお、今回の給与勧告が12月期の期末・勤勉手当の支給率を引き下げることにしていること、月例給及び6月期の期末・勤勉手当に係る過支給分の減額調整を本年の12月期の期末手当で行うことにしていること、を考慮すれば、給与勧告を完全実施するためには、給与関連法案が、12月期の期末・勤勉手当の基準日である本年12月1日までに施行されることが必要となるものである。

また、人事院はこの給与勧告に併せて、「国家公務員の育児休業等に関する法律の改正についての意見の申出」を国会と内閣に対して行った。これは、先般、民間労働者につい

て育児休業等に関する措置等を内容とする「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」が公布されたこと等を踏まえ、公務においても配偶者が育児休業をしている職員について育児休業等をすることができるようにすること等の改正が必要としたものである。

イ 地方公務員の人事管理、退職管理等

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、政府は、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。

これに関しては、国家公務員については、第166回国会で成立し、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」（平成19年法律第108号）により、対応が図られた。しかし、地方公務員については、同年5月末に政府から、営利企業等への再就職者による依頼等の規制（離職後2年間）等国家公務員とほぼ同内容の対応を定める改正案（第166回国会閣法第97号）が提出される一方、民主党から、同年5月初めに、退職職員の再就職に係る規制（離職後5年間）を定める改正案（第166回国会衆法第29号）が、また、6月初めには、営利企業等への再就職者による依頼等の規制（離職後10年間）等の退職管理の適正化に関する措置を講ずる改正案（第166回国会衆法第41号）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、衆議院の解散に伴い、いずれも審査未了、廃案となった。

(2) 行政管理関係の動向

ア 独立行政法人の見直しと天下り根絶

独立行政法人は、各府省の行政活動から政策の実施部門のうち一定の事務・事業を分離し、これを担当する機関に独立の法人格を与えて、業務の質の向上や活性化、効率性の向上、自律的な運営、透明性の向上を図ることを目的とするものであり¹、平成13年4月に57法人が国の行政機関から移行したのに始まる。その後、平成15年10月に32法人が特殊法人等から移行し、平成17年末までには113法人が設立された。しかし、平成18年以降、中期目標期間終了時の検討や「独立行政法人整理合理化計画」（平成19年12月24日閣議決定）に基づいて、事務・事業の見直しや法人の廃止、統合、民営化等を推進することとなった結果、平成21年10月現在98法人となっている。

総務省所管の独立行政法人については、「独立行政法人整理合理化計画」に基づき、平成20年2月、独立行政法人統計センターの非公務員型独立行政法人への移行を内容とする「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、

¹ 独立行政法人通則法（平成11年法律103号）（抄）

第2条 この法律において「独立行政法人」とは、国民生活及び社会経済の安定等の公共上の見地から確実に実施されることが必要な事務及び事業であって、国が自ら主体となって直接に実施する必要のないもののうち、民間の主体にゆだねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるもの又は一の主体に独占して行わせることが必要であるものを効率的かつ効果的に行わせることを目的として、この法律及び個別法の定めるところにより設立される法人をいう。

同法案は、総務委員会において継続審査の扱いとされ、衆議院の解散に伴い審査未了、廃案となった。

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、内閣委員会において継続審査の扱いとされ、衆議院の解散に伴い審査未了、廃案となった。

第45回総選挙後、平成21年9月に発足した鳩山内閣は、国家公務員の「天下りの根絶」を目指す観点から、独立行政法人・特殊法人の役員人事は公募制を原則とする方針を打ち出し、同月29日、「独立行政法人等の役員人事に関する当面の対応方針について」を閣議決定した。

イ 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・課題が指摘されていた。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、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 - 」として取りまとめられた。

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、平成20年4月11日に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、衆議院の解散に伴い審査未了、廃案となった。

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(平成18年法律第111号)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。平成19年4月1日施行。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）
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
3月24日	<政府> 出先機 関改革に係る工 程表	・事務・権限の見直し(出先機関の事務・権限の見直し) ・組織の改革(出先機関の組織の改革) ・出先機関改革に伴う人員の移管等 ・出先機関改革に関する地方分権改革推進計画(改革大綱)の策定 ・改革大綱策定後の取組 等
平成21年 6月5日	義務付け・枠付 けの見直しに係 る第3次勧告に 向けた中間報告	・第3次勧告に向けた調査審議の前提及び基本認識と今後の進め方 ・3つの重点事項(施設・公物設置管理の基準、協議、同意、許可・認可・承認、計画等の策定及びその手続)について具体的に講ずべき措置 等
10月7日	第3次勧告	・義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大(3つの重点事項に係る 892条項について具体的に講ずべき見直し措置を提示) ・地方自治関係法制の見直し(教育委員会、農業委員会の設置の選択制等) ・国と地方の協議の場の法制化 等

今後、残された課題である地方税財政改革について、委員会は第4次勧告として取りまとめる意向を示しているが、平成21年9月に発足した鳩山内閣では、第2次勧告を踏まえた国の出先機関の見直しについて、民主党が政権公約において示した「出先機関の原則廃止」とは方向性が異なることから、麻生内閣(当時)において決定した「出先機関改革に係る工程表」の白紙撤回の可能性等が報じられる一方で、「国と地方の協議の場の法制化」に係る法案を早期に提出する方針とされており、「義務付け・枠付けの見直し」についても早期に検討に着手する方向であるとされているなど、これまでの勧告への対応や今後の委員会そのものの取扱いについての判断が注視されているところである。

なお、民主党の政権公約の柱である「地域主権」改革について、原口総務大臣は9月末に、今後1か月程度で改革を具体化するための考え方を「原口ドクトリン」として示すことを表明している。

(2) 第29次地方制度調査会答申

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、平成19年7月に発足した第29次地方制度調査会は、平成21年6月6日、麻生内閣総理大臣（当時）に「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」を提出した。

答申は、市町村合併について、「（財政支援措置の強化により合併を進める）従来の手法を続けていくことには限界がある」とする一方で、「行財政基盤の強化の手法の一つとして、今後もなお有効である」と指摘し、現行合併特例法期限（平成22年3月末）後も、自主的な合併を選択した市町村を支援するための新たな合併特例法が必要であるとしたほか、合併以外の選択肢として市町村の部・課等の内部組織の共同設置などの広域連携策等を提言している。また、監査機能の充実・強化について、監査委員の選任方法や構成（議会選挙とし議選委員を廃止）については引き続き検討するとする一方で、個別外部監査の導入に当たり必要とされている条例の制定を不要とする制度改正等を提言している。さらに、議会制度の在り方について、議会の議員定数の上限撤廃、議会への報告義務を課す第三セクターの範囲拡大等を提言している。

総務省では、答申の内容を受けて、7月に「地方公共団体における事務共同処理の改革に関する研究会」を設置、事務の共同処理の現状と課題を分析し、共同処理方式による広域連携の活用方策等について年内に報告書を取りまとめることとしている。

(3) 過疎対策

過疎地域については、昭和45年の過疎地域対策緊急措置法制定から現行の過疎地域自立促進特別措置法（平成12年法律第15号）まで4度にわたり、超党派の議員立法による特別措置法が制定され、生活の基礎的条件の整備と地域の自立促進のため、財政（補助金のかさ上げ、過疎債の発行）、金融、税制等総合的支援措置が講じられてきた。

過疎地域の全国に占める割合は、市町村数41.1%（1,772団体中729団体（平成21.10.5現在））、人口8.3%（1億2,777万人中1,056万人（平成17年国勢調査））、面積54.0%（37万7,915km²中20万4,095km²（平成17年国勢調査））となっている。また、昭和45年度から平成11年度までの過疎対策における事業実績は61兆5,973億円、現行法における前期実績（平成12年から16年度）は14兆3,592億円、後期計画（平成17年から21年度）12兆5,736億円に上っている（「平成19年度版過疎対策の現況」（平成20年9月総務省自治行政局過疎対策室））。

総務省に設けられた過疎問題懇談会は、現行法が平成22年3月末をもって失効することを踏まえ、これまでの4次にわたる過疎対策立法に基づく対策の成果とその評価を行うとともに、時代に対応した新たな過疎対策の在り方について検討を行っている。

同懇談会が平成20年5月に示した提言骨子案「時代に対応した新たな過疎対策に向けて」では、これまでの対策により、産業の振興、住民の生活の基盤となる交通通信施設等の整備、生活環境の整備等に一定の成果が上がっているが、なお課題が残されているとし、新たな過疎対策の基本的方向性として、ソフト・ハードの両面から地域間格差の是正を図ること、「地域間格差の是正への対応」と「地域の個性・資源を生かした取組」を両

立させながら過疎対策を進めること、今後10年間は通用する理念・考えのもとで新しい過疎対策を進めていくべきであることを指摘するとともに、地域資源の積極的活用による地域経済の再構築、住民生活と都市との交流・連携を支える交通体系づくりなど8つの具体的施策分野別の方向性が示されている。

3 地方税財政の動向

(1) 平成21年度補正予算の取扱い

米国の金融危機に端を発した世界金融市場の混乱から始まった日本経済の悪化に対応するため、政府は、「安心実現のための緊急総合対策」(平成20年8月)、「生活対策」(同年10月)、「生活防衛のための緊急対策」(同年12月)、「経済危機対策」(平成21年4月)など累次にわたる経済対策を行っている。これらのうち、「経済危機対策」に基づき平成21年度補正予算により講じられた主な地方公共団体関連施策は次のとおりである。

名称	予算措置等
地域活性化・公共投資臨時交付金 【1兆3,790億円】	地方公共団体が策定する地域活性化・公共投資実施計画に掲載された事業のうち地方単独事業及び国庫補助事業(法令に国の補助率又は負担率の定めがあるものを除く。)の地方負担分に充当するため、平成21年度第1次補正予算に計上された公共事業等の地方負担総額の9割相当額を交付。 財政事情等に応じ、一部を基金に積み立て、平成22年度以降における地方単独事業等の財源とすることも可能。 なお、補正予算により平成21年度に追加されることとなる公共事業、施設費等の投資的経費の地方負担額(普通会計分:1兆4,426億円)については、これとは別に、補正予算債(原則として100%充当可。元利償還金全額の基準財政需要額算入予定)が発行できることとされている。
地域活性化・経済危機対策臨時交付金 【1兆円】	地方公共団体が策定する地域活性化・経済危機対策実施計画に掲載された事業のうち地方単独事業及び国庫補助事業(法令に国の補助率又は負担率の定めがあるものを除く。)の地方負担分に充当(建設地方債対象事業に限る。)するため交付。

上記の臨時交付金の外、15の地方公共団体を事業実施団体とする総額2兆1,318億円の基金が、平成21年度補正予算により措置されている。

平成21年9月に発足した鳩山内閣は、「子ども手当」の創設などの施策の財源を確保するため、平成21年度補正予算に係る事業の執行を一部停止する(地方公共団体向け基金を除く。)こととし、その見直し方針を閣議決定した。執行停止総額は補正予算計上額14兆6,987億円のうち2兆8,369億円に上っており、地方公共団体に関係する事業については基金造成事業780億円、基金造成以外の事業費2,715億円となっている。このほかに地域活性化・公共投資臨時交付金については、追加公共事業等の停止に伴う執行停止額として890億円程度の見込み額が内閣府から提出されているが、後日、追加公共事業等の執行停止の詳細が確定した後に計数が確定することとされた。

(2) 地方財政健全化法の施行

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(地方財政健全化法)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³、連結実質赤字比率⁴、実質公債費比率⁵、将来負担比率⁶）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を、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を、公営企業の資金不足比率⁷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。

健全化判断比率及び資金不足比率の公表に係る地方財政健全化法の規定は平成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及び資金不足比率の状況が総務省から公表された。また、財政健全化計画、財政再生計画及び経営健全化計画の策定の義務付けに係る規定は平成21年度から施行され、平成20年度決算から適用されることとなっている。

平成21年10月に公表された平成20年度決算（速報）に基づく健全化判断比率等の状況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、市区町村で19団体
連結実質赤字比率	<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） ・ 連結実質赤字額があるのは、市区町村で39団体
実質公債費比率	<ul style="list-style-type: none"> ・ 20団体（すべて市区町村）が早期健全化基準以上（うち 1 団体が財政再生基準以上）
将来負担比率	<ul style="list-style-type: none"> ・ 3 団体（すべて市区町村）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9,096会計のうち、61会計が経営健全化基準以上 ・ 資金の不足額がある公営企業会計は202会計

平成21年度に適用される連結実質赤字比率の財政再生基準（市区町村）は、経過措置があるため40%である。

これによると、財政再生計画、財政健全化計画及び経営健全化計画の策定を義務付けられる団体及び会計は、それぞれ1団体、21団体及び61会計となっている。

(3) 直轄事業負担金

直轄事業負担金とは、国が道路、河川、砂防、海岸、港湾等の建設事業、災害復旧事業を直轄事業として自ら行う場合に、その事業により受益する地方公共団体がその事業に要する経費の一部を法律又は政令の定めるところにより、国に対して支出する負担金をいう（地方財政法第17条の2第1項）。

直轄事業負担金の状況は、平成21年度地方財政計画において、建設費8,588億円、維持管理費1,735億円の合計1兆323億円となっている。

直轄事業負担金については、直轄事業が全国的視野の下に国家的政策として実施され

³ 実質赤字比率：普通会計（一般会計及び一部の特別会計）の実質赤字の比率

⁴ 連結実質赤字比率：公営事業会計等も含めたすべての会計の実質赤字の比率

⁵ 実質公債費比率：公債費及び公債費に準じた経費の比重を示す比率

⁶ 将来負担比率：地方債残高のほか、普通会計が将来負担すべき実質的な負債をとらえた率

⁷ 公営企業における資金不足比率：公営企業ごとの資金不足の比率

ていること、維持管理費は管理主体である国が負担すべきであることを理由に、地方関係団体からは従来からその廃止を求める声がある⁸。

なお、原口総務大臣は、来年度から直轄事業負担金の廃止に着手する意向を示したとの報道がなされている。また、国土交通省は、平成21年10月の来年度予算概算要求において、維持管理分の地方負担金収入がないものと仮置きして要求を行い、直轄事業負担金の在り方について、今後、予算編成過程で必要な検討を行い、適切に対応していくとしている。

(4) 自動車取得税及び軽油引取税に係る暫定税率等の取扱い

道路特定財源制度は、我が国の道路を緊急かつ計画的に整備するため、道路の整備によって受益する自動車利用者に課税し、その税収を道路整備のために用いる制度であり、地方税における道路特定財源としては、軽油引取税と自動車取得税があったが、平成21年度税制改正において、国、地方ともに、道路特定財源制度が廃止され、これらの税は、目的税から普通税に改められた。ただし、軽油引取税については、自動車燃料に用いられない軽油について講じられてきた減免措置がこの改正にかかわらず当面維持されており、その見直しが課題として残されている。

また、軽油引取税には32.1円/ℓ、自動車取得税には5%の暫定税率が課せられており（本則税率は、軽油引取税15.0円/ℓ、自動車取得税3%）、その取扱いが平成20年度税制改正の焦点の一つとなり、地方税法改正法の成立の遅れにより1か月間暫定税率が失効した後、地方税法改正法の成立により復活した経緯がある（平成30年度末まで現行の暫定税率を維持）。暫定税率については、第45回総選挙後に成立した鳩山内閣の連立与党のうち、民主党及び社会民主党が、マニフェストにおいてその廃止を表明しており、今後の税制改正における議論の焦点の一つ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1億1,375万件（平成21年8月末現在。社団法人電気通信事業者協会調べ）、インターネットの利用者数は9,091万人（平成20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、平成23年（2011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⁹）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構築し

⁸ 最近のものは「『経済財政改革の基本方針2008』に盛り込むべき事項」（平20.6.12）（地方六団体）、「直轄事業負担金制度の改革に関する申し合わせ」（平21.7.14）（全国知事会）、「地方分権改革の推進に関する決議」（平21.6.3）（全国市長会）等。

⁹ 正式名称は「高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部」。高度情報通信ネットワーク社会の形成に関する重点計画の作成及びその実施を推進するため、平成13年1月に内閣に設置された。本部長は内閣総理大臣であり、すべての国務大臣及び数名の有識者から構成される。

た¹⁰。

そこで、誰でもデジタル技術の恩恵を実感できる観点を重視し、平成21年7月6日、IT戦略本部は「i - J a p a n戦略2015」を新たに策定した。これによれば、平成27年（2015年）には、デジタル技術が「空気」や「水」のように受け入れられ、経済社会全体を包摂し、暮らしの豊かさや、人と人とのつながりを実感できる社会を実現するとともに、デジタル技術・情報により経済社会全体を改革して新しい活力を生み出し、個人・社会経済が活力を持って、新たな価値の創造・革新に自発的に取り組める社会等を実現することとしている。

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）¹¹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、様々な問題が多く発生している。

また、通信と放送の境界を超えたサービスが出現している中、総務省では、現在の「通信」と「放送」に分かれている法体系の在り方について、総合的な見直しを行っている。

なお、民主党は政策集INDEX2009において、独立性の高い独立行政委員会の通信・放送委員会（日本版FCC）を設置して、通信・放送行政を総務省から移すこととしており、それを踏まえて原口総務大臣は、大臣記者会見において、言論・表現の自由の観点から、その設置に向けて1年間議論を行うと述べている。

また、NTTの再編については、当時の与党（自民及び公明）と政府間で、2010年から検討を開始することで合意していたが、これについても原口総務大臣は、過去の規制改革論議にとらわれることなく、2010年を待たずに早急に議論を開始すると述べている。

(1) 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、総務大臣の私的懇談会である「通信・放送の在り方に関する懇談会」¹²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・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、平成18年6月の「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

¹⁰ プロードバンドサービスの契約数は、平成21年6月末現在、3,093万件となっている（総務省調べ）。

¹¹ 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、プ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。

¹² 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。

討に着手し、2010年までに結論を得る」こととされた。

これを受け、総務大臣は、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、同審議会は「通信・放送の総合的な法体系に関する検討委員会」を設置して具体的な制度の在り方について検討を行い、平成21年8月26日に答申を行った。

答申によれば、デジタル化、ブロードバンド化の達成される2010年代を展望し、通信・放送の融合・連携型の新たなサービスを可能とするため、制度の集約・大括り化、情報の自由な流通の促進、経営の選択肢を拡大する制度の整備、情報通信の安全性・信頼性の確保、利用者・受信者の利益の保護、といった考え方により法体系を全般的に見直すべきとしている。

特に、においては、現行の法体系を、「伝送設備」、伝送設備を他人の通信の用に供する「伝送サービス」、伝送設備によって伝送される「コンテンツ」の3つの視点から大括り化することとしている。

総務省は、この答申を踏まえて、通信・放送の総合的な法体系について、法整備を進めることとしている。

なお、この答申に対し原口総務大臣は大臣就任時の記者会見において、通信の秘密と放送の公正性及び公平性といった観点からの議論が十分でないとして述べている。

(2) 地上デジタル放送の推進

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地上デジタル放送は、順次視聴エリアを拡大し、平成20年度末現在、約4,800万世帯（全世帯比約97%、エリアカバー率）で視聴可能となっている。

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日までは2年を切っているが、平成21年3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60.7%と、1月時点¹⁴で前年8月（北京五輪終了時点）の目標値50%さえも下回る49.1%という状況から普及は進み、目標値62%に近づいたものの、初めて公表された地方・都道府県別の普及率には差¹⁵があり、地域に応じたきめ細かい周知広報活動等の展開が必要であることが明らかとなっている。なお、アナログ放送の終了時期を知っている人の割合は89.6%（1月時点では77.8%）となっている。

地上デジタル推進全国会議が、平成20年12月、構成員である関係者が実施すべき事項とそのスケジュールを「デジタル放送推進のための行動計画¹⁶（第9次）」として策定しており、これに対し、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

¹³ 地上デジタルテレビ放送に関する浸透度調査

¹⁴ デジタルテレビ放送に関する移行状況緊急調査

¹⁵ 普及率が最も高い北陸地方の64.5%及び福井県の68.6%に対し、沖縄県は37.1%である。

¹⁶ デジタル放送に関わるあらゆる関係者が一体となって、国をあげて取り組むべき課題である地上テレビ放送のデジタル化を強力に推進していくために組織された「地上デジタル推進全国会議」が策定する基本計画であり、関係者が共通の認識を持つとともに、各主体の役割を明確にし、それぞれが計画に従って主体的に努力することを目的として策定するもの。

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。

また、情報通信審議会は「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」についての第6次中間答申を、平成21年5月、総務大臣に答申し、そこにおいて、国民の理解醸成、受信側の課題、送信側の課題等について提言している。

この中間答申を受け、総務省は、平成21年7月、「地上デジタル放送推進総合対策（第3版）」を公表し、平成23年7月に、すべての国民が、地上放送のデジタル化への対応を完了し、引き続き、テレビを視聴することができるよう、今後とも多くの関係者と連携・協力して、この総合対策を全力で実施するとした。具体的には、第171回国会において、電波利用料の用途を拡大する電波法の改正を行い、受信機購入等の支援（経済的理由等により地上デジタル放送の受信設備を購入することが困難な者¹⁷に対する簡易なチューナーの無償給付等）を行うことを可能としたほか、エコポイントを活用したデジタルテレビの普及促進、共聴施設のデジタル化改修の支援等の施策を実施している。

また、総務省は、アナログ放送が終了するということを国民に明確に理解していただくとともに、アナログ放送終了に当たっての諸課題を抽出し、必要な対応を明らかにするため、アナログ放送終了リハーサルに取り組んでおり、平成21年7月、石川県にある珠洲中継局（珠洲市）から放送されるアナログ放送の1時間休止を行った。さらに、総務省は、平成21年10月、同中継局から放送されるアナログ放送について、平成22年1月22日正午から同月24日正午までの2日間休止又は停波することを決定するとともに、全国より1年前倒しの平成22年7月24日正午に完全停波することを決定した。

なお、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として平成20年10月に全国の主要11か所で業務を開始した「総務省テレビ受信者支援センター（デジサポ）」は、平成21年2月の40か所増設により、すべての都道府県を網羅することとなったほか、同年5月に石川県珠洲市におけるアナログ放送終了リハーサルに対応して同市に設置された支所を含めて、計52の地域センターにより、デジタル受信相談体制の充実・強化が図られている。

一方、国際標準となっている地上デジタルテレビジョン放送の規格としては、我が国の方式（ISDB-T）のほか、欧州方式（DVB-T）及び米国方式（ATSC）の3方式があるが、我が国の方式は、一昨年のブラジルにおける採用に続き、今年に入り、南米諸国（ペルー（4月）、アルゼンチン（8月）、チリ（9月）及びベネズエラ（10月））で相次いで採用されることが決定されている。

(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」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

¹⁷ 具体的には、NHK受信料全額免除世帯（災害被災者を除く）

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¹⁸について検討が進められた。

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¹⁹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、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²⁰。

なお、平成20年10月、訪問集金の廃止及び地域スタッフの契約取次・未収対策（支払再開）業務へのパワーシフト並びに障害者に対する受信料免除の適用範囲の拡大が行われたほか、平成21年2月には、事業所割引の導入及び家族割引の拡大が行われており、より公平で合理的とされる受信料体系への改定が実施された一方、受信料収入をめぐっては、口座振替率・継続振込払込率の若干の低下や受信料全額免除の増加が見られており、これは景気低迷の影響とみられる。

¹⁸ 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。

¹⁹ 同法案は、NHKについて、ガバナンスの強化、番組アーカイブのブロードバンドによる提供、新たな国際放送の制度化、国際放送の実施命令（命令放送）制度の見直しを、民放関係で、認定放送持株会社制度の導入を行うもので、第168回国会において成立した。

²⁰ 福地会長は、平成21年4月の月例記者会見において、「還元は受信料の引き下げだと思っているが、具体的な還元方法については白紙だ。平成23年度に決めることになると思う。」と発言している。また、支払い義務化に関しては、平成20年11月、「受信料の公平負担の目標ということから言えば支払率の目標は100%といえるが、3年で75%、5年で78%達成までは我々の営業努力で取り組んでいきたい。その次の3か年計画のときに、受信料の支払率の目標が更に高くなって80%を超えるようなことになれば、改めて放送法による支払い義務化ということをお願いすることがあるかもしれない。営業努力だけではやはりなかなか達成できないのではないかと思う。」と発言している。

(4) 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）、子供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に迷惑等を及ぼす問題が深刻化している。

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、第154回国会（平成14年）に「特定電子メールの送信の適正化等に関する法律」が制定された。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（平成20年）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。

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²¹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、各社に改めて要請した。

これを受けて各社では、平成21年1月以降、携帯電話の契約者又は使用者が18歳未満の場合、その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、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²²）することとしている²³。

5 郵政事業

平成19年10月1日、日本郵政株式会社（日本郵政）及びその子会社である郵便局株式会社（郵便局会社）、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。郵政民営化は、平成29年9月30日までの間（移行期間）に郵便貯金銀行と郵便保険会社の全株式を処分することにより最終的な民営化が実現されることになっている。郵政事業は

²¹ 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。

²² 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。

²³ 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。

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した²⁴。しかしながら民営化2年を経過して、様々な問題点²⁵も指摘されている。

(1) 日本郵政グループの株式の保有について

日本郵政グループ各社の株式の保有の態様は、次の通りになっている。

日本郵政の株式は民営化当初、全株式を政府が保有し、総数の3分の1を超えない株式をできるだけ早期に処分することとなっている。郵便局会社及び日本郵便の両社の株式は、日本郵政にすべての保有が義務付けられている。日本郵政の株式を政府が3分の1超を保有し続けるのは、郵便のユニバーサルの提供や、郵便局の郵便窓口業務の確保するための措置であるとされている。ゆうちょ銀行及びかんぽ生命の両社の株式は、当初は日本郵政が全株式を保有するが、平成29年9月30日までの間（移行期間）にそのすべての株式を処分するものとしている。株式をすべて処分することにより、民有・民営（会社法に基づく一般の会社）を果たし、他事業における経営状況が金融部門に波及しないようリスク遮断（経営とリスクの適切な管理）の完全な徹底を図ろうとするものである。

ところで、参議院の民主党・新緑風会・日本、社会民主党・護憲連合、国民新党の3党派（当時）は、第168回国会（平成19年）に、郵政民営化後に生じている様々な問題は郵政民営化の制度設計そのものに大きな欠陥を有しているためであり、早期に制度設計全体を見直すべきとの観点から、日本郵政株式会社等の株式の処分を停止するための法律案（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）を提出した。同案は、政府及び日本郵政に対し、郵政民営化法等の規定に関わらず、別に法律で定める日まで、日本郵政及びゆうちょ銀行並びにかんぽ生命の株式の処分を禁止すること等を内容とするものであった。同案は、同国会において参議院で可決され衆議院に送付されたが、第170回国会（平成20年）において衆議院で否決された。

一方、民主党、社会民主党、国民新党の3党派は、第45回衆議院総選挙に当たったの共通政策を公表したが、その中で日本郵政等の株式の処分凍結を明らかにしていた。総選挙の結果、衆議院で過半数を獲得した3党派は、連立政権樹立に当たって、日本郵政等の株式の処分を凍結するための法律を速やかに成立させることで合意している²⁶。

²⁴ 民営化後に提供されている新規サービス・商品としては、郵便事業会社が国際物流ロジスティクスサービス等を、郵便局株式会社が物販事業（生活サービス取次事業等）、新規金融サービス（自動車保険、変額年金保険等）等を、ゆうちょ銀行がクレジットカード、住宅ローンの媒介等を、かんぽ生命が入院特約の見直し、法人向け商品の受託販売等がある。

²⁵ 郵政民営化に伴う問題点として、簡易郵便局の一時閉鎖の増加、不在通知の郵便物の引受が最寄の郵便局では不可、郵便外務員による配達先での貯金の預かり等の制限、郵便事業会社と郵便局会社の営業協力の欠如、郵便局長による小包の集荷の制限、郵便局窓口における待ち時間の増、送金・決済サービスの手数料の引上げなどが指摘されている。

²⁶ 連立政権樹立に当たったの政策合意（平成21年9月9日）。また、同合意の中には、郵政事業の抜本的見直しの具体策を協議し、郵政改革基本法案を速やかに作成し、成立を図ることも盛り込まれている。

(2) かんぼの宿譲渡問題

かんぼの宿は、旧簡易生命保険法に基づき設置された施設である。かんぼの宿は、その事業の性格が宿泊事業などであり、かんぼ生命の本来業務と直接関連を有するものではないことから、郵政民営化時に日本郵政株式会社が承継した。そして同社に一時管理・運営させることとした上で、平成24年9月30日までに譲渡又は廃止することとしている（日本郵政株式会社法附則第2条第1項）²⁷。

日本郵政株式会社は、かんぼの宿等を事業体として一括して譲渡する方針を決定し、平成20年4月1日に譲渡先の募集を行った。2回の入札等を経て、オリックス不動産を譲渡先に決定し、同年12月26日に譲渡契約を締結した。契約内容は、従業員の雇用を保証する、譲渡対象の資産はかんぼの宿（70施設）の他に従業員が居住する社宅も含む、譲渡の方式は、かんぼの宿事業を会社分割により新設する会社に移し、その会社の株式をオリックス不動産に譲渡する、というものであった。なお、この場合、譲渡に先立つ会社分割には、総務大臣の認可が必要であった。

ところで、鳩山邦夫総務大臣（当時）は、平成21年1月6日に、オリックス不動産へのかんぼの宿の一括譲渡は、「国民が出来レースと受け取る可能性がある」と発言した。この譲渡問題に関し、同月14日に総務大臣と日本郵政株式会社社長の会談が行われたが、総務大臣の了解は得られなかった。その後、譲渡対象の資産の土地購入代金や建物建築費の合計が2,400億円（オリックス不動産への譲渡予定価格109億円）であったこと、一部不動産が譲渡先選定の過程で除外されたことなど契約の透明性、公平性を疑わせる事実が明らかになり、国会においても、この問題に関する疑義を厳しく追及する質疑が行われた。このような状況を受け、日本郵政は、2月16日、かんぼの宿の譲渡契約を解除した。

一方、総務省は、日本郵政に対し、4月3日に、かんぼの宿の一括譲渡問題について、かんぼの宿が国民共有の財産であるとの認識の欠如、不公平・不透明な手続、企業統治（ガバナンス）や個人情報保護の不十分さなど疑問・問題点を指摘し、その上で日本郵政株式会社法に基づき指摘事項の改善・是正措置を命じ、講じた措置についての対応状況を6月末までに報告し、その後も当分の間四半期ごとに報告するよう求めた。

この命令を受け日本郵政は、6月24日に、4月3日に受けた業務改善命令に対して講じた措置について、佐藤勉総務大臣に報告を行った。この報告では、業務改善命令において指摘された問題点に対する同社の認識を述べるとともに、同社が講じた改善・是正措置を明らかにしている²⁸。なお、この報告に際し、社長等の報酬の一部を返上するとの方針が明らかにされた。

第45回衆議院総選挙後に成立した民主党、社会民主党、国民新党3党の連立政権は、かんぼの宿及びメルパークを平成24年9月30日までに譲渡又は廃止しなければならないもの

²⁷ 旧郵便貯金法に基づき設置されたメルパーク（郵便貯金会館）も民営化後は日本郵政の附属になり、かんぼの宿と同様、平成24年9月30日までに譲渡又は廃止することになっている。

²⁸ 同社が講じた改善・是正措置は、不動産売却等のルールの整備・確立（国民共有の財産という認識に立った売却手続の整備、手続の公平性・透明性の確保、企画コンペ方式の整備等）、不動産売却等審査会の設置、企業統治の強化（経営会議の付議範囲の拡大、経営諮問会議の設置、全国モニター会議（郵便局カンファレンス）の開催等）等である。

とする日本郵政株式会社法の規定について、見直すことを検討している。

第173回国会提出予定法律案の概要

1 一般職の職員の給与に関する法律等の一部を改正する法律案（仮称）

本年8月の人事院勧告にかんがみ、一般職国家公務員の俸給月額、特別給（期末手当・勤勉手当）等の額の改定、自宅に係る住居手当の廃止並びに超過勤務手当の支給割合の改定及び超勤代休時間の新設を行うもの

2 特別職の職員の給与に関する法律等の一部を改正する法律案（仮称）

一般職の国家公務員の給与改定に伴い、内閣総理大臣等の特別職の国家公務員の給与の改定を行うもの

3 国家公務員の育児休業等に関する法律の一部を改正する法律案（仮称）

本年8月の人事院の意見の申出にかんがみ、本年6月に行われた民間育児・介護休業法の改正と同等の措置を公務部門においても措置すべく、一般職国家公務員の育児休業制度の改正を行うもの

4 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（仮称）（付託委員会未定）

郵政民営化の見直しに当たっての日本郵政株式会社、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ついて定めるもの

内容についての問い合わせ先 総務調査室 阿部首席調査員（内線 3400）

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

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）の附則において、同法律が施行されるまでの3年間に、満年齢18年以上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定められた。

そこで、平成20年2月、法務大臣は、その諮問機関である法制審議会に対し「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」について諮問を行った。同審議会の民法成年年齢部会は成年年齢引下げについて調査審議を行い、平成21年7月、選挙年齢が18歳に引き下げられることを条件に、成年年齢を18歳に引き下げることが適当とする最終報告書を取りまとめた。

報告書の概要は以下のとおりとなっている。

ア 選挙年齢が18歳に引き下げられることになるのであれば、18歳、19歳の者が政治に参加しているという意識を責任感をもって実感できるようにするためにも、取引の場面など私法の領域においても自己の判断と責任において自立した活動をすることができるよう、特段の弊害がない限り、民法の成年年齢を18歳に引き下げるのが適当である。

イ 民法の成年年齢の引下げは、若年者を将来の国づくりの中心としていくという、国としての強い決意を示すことにつながる、18歳に達した者が、自ら就労して得た金銭などを、法律上も自らの判断で費消することができるようになるなど社会・経済的に独立した主体として位置付けられるといった点で有意義である。

ウ 民法の成年年齢の引下げは、契約年齢を引き下げると、18歳、19歳の者の消費者被害が拡大するおそれがある、親権の対象となる年齢が引き下げられると、自立に困難を抱える18歳、19歳の者が親などの保護を受けられにくくなり、ますます困窮するおそれがある、高校3年生で成年に達した生徒については、親権の対象とならないこととなり、生徒に対する指導が困難になるおそれがあるといった問題点がある。

エ 法整備を行うべき具体的時期については、若年者の自立を促すような施策や消費者被害の拡大のおそれ等の問題点の解決に資する施策の効果等の若年者を中心とする国民への浸透の程度やそれについての国民の意識を踏まえた、国会の判断にゆだねるのが相当である。

民法の成年年齢の引下げにより、「未成年者」の馬券購入の禁止を定めた競馬法の規定のように、年齢について「成年」「未成年」と表記している条項は、その対象が20歳から18歳に下がる。一方で、未成年者喫煙禁止法のように喫煙を禁じる年齢を具体的に「満20歳未満」と表記しているような場合は、具体的年齢を定める当該条項を改正しなければ、民法の

成年年齢引下げの影響を受けない。191の法律が成年年齢に関係するとされており、今後、法律を所管する各省庁において、関係法律の改正の是非について検討が進むと見られる。

(2) 夫婦別姓

民法第750条により、夫婦は、婚姻の際に定めるところに従い、夫又は妻の姓を名乗ることとされている。このため、婚姻に際しては、夫又は妻のいずれか一方が必ず姓を改めなければならないが、現実には、夫の姓を選び、妻が姓を改める例が圧倒的多数となっている。しかし、女性の社会進出等に伴い、改姓による社会的な不便・不利益が指摘されてきたことを背景に、それぞれ旧姓を名乗ることを認める夫婦別姓制度の導入を求める意見がある。

平成8年の法制審議会答申において、これまでの夫婦同姓制度に加えて、夫婦が望む場合には、それぞれ旧姓を名乗ることを認める選択的夫婦別姓制度の導入が提言され、民法の改正要綱が公表された。

政府は、夫婦別姓に関する世論の動向も踏まえ、平成13年に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、また、自民党の一部の議員は、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、自民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、民主党、公明党等からたびたび提出されているが、いずれも廃案となっている。

選択的夫婦別姓制度の導入をめぐることは、改姓による職業上の不利益の解消、婚姻率及び出生率の向上、一人っ子同士の婚姻による家名の存続、世論の賛成動向などを理由に賛成する意見がある一方、日本独自の家族形態の崩壊、子どもへの悪影響、家族の一体感の喪失などを理由に反対する意見があり、議論は平行線のまま推移している。

なお、平成19年1月に公表された内閣府の世論調査の結果では、旧姓を名乗ることができるよう法改正しても構わないとする容認派が36.6%、反対派が35.0%、夫婦同姓制度は維持した上で旧姓を通称として使用することは構わないとする通称使用制度化派が25.1%となっている。

(3) 離婚後300日（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、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、調停又は訴訟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ときに、

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。昭和59年の国籍法改正により国籍選択制度（同法第14条）が新設されたが、同改正後に出生により重国籍となった者が平成19年には国籍選択の対象年齢である22歳に達しており、国籍を選択しなければならないこととなる対象者は今後も増える見込みである。

諸外国においては、イギリス、フランス、カナダ等、重国籍を容認す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、平成14年の第154回国会に提出されたが、翌15年の衆議院の解散により廃案となった。

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。

人権擁護法案については、人権侵害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」（裁

判員法)が成立し、平成21年5月21日から施行された。裁判員裁判は、同年8月3日、東京地裁において“第一号”の裁判が開始されたのを皮切りに、各地の裁判所において逐次実施されている。

ア 裁判員制度の概要

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

(イ) 裁判員裁判は、全国50か所の地裁本庁と10支部¹の計60か所の裁判所で行われる。

(ウ) 原則として、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も可能とする。

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

(オ) 裁判員は、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22年の裁判員候補者は全国で約34万5,000人とされており、有権者302人に1人が選ばれる計算になる。

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

(キ) 同一被告人に対する複数の事件が係属した場合に、裁判員の負担を軽減するため、特に必要があると認められるときは、一部の事件を区分し、区分した事件ごとに審理を担当する裁判員を選任して審理し、有罪・無罪を判断する部分判決をした上、これを踏まえて、最後の事件を担当する裁判員の加わった合議体が全体の事件について、終局の判決を言い渡す。(部分判決制度²)

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

(ケ) 70歳以上の人、地方公共団体の議会の議員、学生等は、裁判員の辞退を申し立てることができる。また、重い病気又は怪我、親族・同居人等の介護・養育等、一定のやむを得ない理由があって、裁判員の職務を行うことや裁判所に行くことが困難な人も同様である。

イ 裁判員制度をめぐる最近の主な動き

(ア) 国民の参加意識

平成21年6月に実施された内閣府の「裁判員制度に関する世論調査」によれば、裁判員候補者になった場合の対応について、「義務か否かにかかわらず行きたい」が13.6%、「義務だからなるべく行かなければならない」が57.9%であり、71.5%の国民が制度に参加する意向を示した。なお、平成18年12月に実施された前回調査では65.3%であった。

一方、「義務でも行くつもりはない」が25.9%であり、前回調査の33.6%からは減少し

¹ 立川、小田原、沼津、浜松、松本、堺、姫路、岡崎、小倉、郡山の各支部。ある程度の対象事件数が見込まれ、地裁本庁までの移動に相当長い時間を要するとの点から選定された。

² 「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。

ているが、依然として3割近くの国民は拒否の意思を示している。

また、参加意識向上のための必要な方策としては、「裁判をよりわかりやすくする」が62.5%で最多であり、次いで「仕事のある人でも裁判に参加しやすくするための環境を整える」が59.3%、「学校での教育」が45.2%と続いた（複数回答）。

(1) 民主党の見直し提言

民主党は、裁判員制度実施に向けた環境整備等の検証プロジェクトチームにより、裁判員となる国民の負担軽減のための環境整備状況の検証等を行い、その結果をまとめた意見書を平成21年4月、森法務大臣（当時）に提出した。意見書では、裁判員の日当の適切な額への引上げや裁判員の秘密漏示、出頭拒否への制裁の弾力的運用などの見直しを提言している。

(2) 取調べの可視化

いわゆる冤罪事件が、後を絶たず発生している。平成12年以降に全国レベルで報道されたものに限っても、宇和島事件、志布志事件、富山事件（氷見事件）と明らかになっており、最近では、足利事件で再審開始決定が出された。これらの冤罪事件が発生する要因は様々であるが、中でも、密室における取調べにおいて虚偽の自白が採取されたことが指摘されており、取調べの可視化を求める声が一段と大きくなっている。

検察庁及び警察庁においては、裁判員裁判における自白の任意性の効率的な立証方策を検討するため、被疑者が自白している事件について、その取調べの一部における録音・録画の試行を実施している。検察庁では、平成18年8月から東京地方検察庁で試行を開始し、平成20年4月からは全国の裁判員裁判対象事件を取り扱う検察庁において本格的な試行を実施している。一方、警察庁では、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府県警で試行を開始し、平成21年4月からはその他の道府県警察においても試行を実施している。そして、その検証結果を、検察庁は平成21年2月に、警察庁は同年3月にそれぞれ公表している³。

なお、第171回国会には、参議院において、野党2会派⁴共同提出による、被疑者の供述及び取調べの状況の全面的な録音・録画を義務付ける刑事訴訟法改正案が可決され、衆議院に送付されたが、衆議院の解散により廃案となった。また、衆議院においても、民主党によって、取調べの可視化に関する刑事訴訟法改正案が提出されていたが、同様に廃案となった。

(3) 児童ポルノ禁止法の改正に向けた動き

現行の児童ポルノ禁止法においては、他人の目に触れないように自宅で保管する等他人

³ 最高検察庁による検証結果では「DVDは、自白の任意性等に関する審理の迅速化に資すると考えられる上、立証上の有用性を認めた裁判例が蓄積されていることなどから、自白の任意性等を刑事裁判になじみの薄い裁判員にも分かりやすく、かつ効果的・効率的に立証するために有用である。他方、録音・録画を拒否した被疑者や録音・録画時に供述内容を後退させ、又は否認に転じるなどさせた被疑者も相当程度存在したことなどから、録音・録画が取調べの真相解明機能に影響を及ぼす場合があることが明確となり、録音・録画の実施方法については、真相解明の観点から十分な慎重さを要するものであることを再認識した。」と結論付けている。また、警察庁による検証結果においては「DVDについては、自白の任意性の効果的・効率的な立証方策となり得ると考えられる一方、取調べの真相解明機能に影響を及ぼす場合があることが明らかとなったため、実施に当たり、録音・録画の方法について十分に配慮すべきことなどが分かった。」と結論付けている。

⁴ 民主党・新緑風会・国民新・日本、社会民主党・護憲連合。

に提供する目的を伴わない児童ポルノの所持（「単純所持」）については禁止されていない。「単純所持」の禁止の議論は平成11年の法制定及び平成16年の法改正の際にもあったが、所有者のプライバシーへの配慮や捜査権の乱用への懸念から見送られた。

しかし、平成19年に入り、5月にはG8司法内務閣僚会合において「児童ポルノとの国際的闘いの強化に関するG8司法・内務閣僚宣言」が採択され、6月には米国国務省が¹⁷「2007年人身売買報告書」を公表し、児童ポルノへのアクセス、購入及び所持を刑事罰の対象とすることを求める等、国際的な動きが起こった。また、平成16年の法改正の際に、いわゆる「3年後検討条項」（改正法附則第2条）が設けられていたこともあり、平成20年に入ってから改正に向けた動きが活発化した。同年6月、自民・公明両党の共同提出による改正案が提出され、続いて、平成21年3月には民主党も改正案を提出した。

「単純所持」の禁止について、自・公案では、みだりに所持等することを一般的に禁止する（罰則なし）とともに、特に自己の性的好奇心を満たす目的での所持等を禁止している（1年以下の懲役又は100万円以下の罰金）。一方、民主案では、みだりに有償で又は反復して取得することを禁止している（3年以下の懲役又は300万円以下の罰金）。

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

なお、警察庁の統計によると、平成21年上半年（1～6月）に全国の警察が摘発した児童ポルノ事件は382件で去年同期比27.3%増、18歳未満の被害児童は218人で去年同期比で51.4%増と、いずれも上半期の統計を取り始めた平成12年以降で最多となっている。

(4) 死刑

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

ア 一般世論の動向

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21年に入ってから7名の死刑が執行された。なお、年末時点の死刑確定者の収容人員は、平成17年77人、18年94人、19年107人、20年100人、21年102人（9月3日現在）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

平成13年6月、欧州評議会は、オブザーバー国である日米両国に対し、死刑執行の停止と死刑制度の廃止に向けた施策をとることを求め、平成15年1月1日までに著しい進展がない場合には、両国のオブザーバー資格の継続を問題とするとの決議を行い、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、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 終身刑の創設をめぐる動き

平成20年5月15日、刑法に終身刑を創設することなどを目指す超党派の議員連盟「量刑制度を考える超党派の会」の設立総会が開かれ、与野党6党の国会議員約100人が参加した。死刑と無期懲役の量刑に差があり過ぎるとの問題意識から、その間に終身刑を創設することなどを検討し、死刑制度の存廃を議論の対象としないことを申し合わせたとされる。

同月30日の同議連の会合においては、死刑と無期懲役の中間に終身刑を導入する刑法改正案について提出を目指すことを確認したが、提出には至っていない。

このような動きの背景には、裁判員制度の実施との関連が指摘されている。死刑では重過ぎるが仮釈放のある無期懲役では軽すぎると思われる場合、終身刑という選択肢があれば裁判員も量刑の判断がしやすくなると議連では期待している。

なお、平成6年4月に発足した超党派の「死刑廃止を推進する議員連盟」は、平成20年4月、終身刑に相当する重無期刑を創設した上で、第一審の裁判における死刑に処する旨の刑の量定は、裁判官裁判、裁判員裁判ともに構成員の全員一致の意見によるものとする「重無期刑の創設及び第一審における死刑に処する裁判の評決の特例に係る刑法等の一部を改正する法律（素案）」を公表している。

(5) 公訴時効制度の見直しをめぐる動き

公訴時効制度とは、法律の定める一定期間が経過することによって、公訴権が消滅する制度をいう。

公訴時効期間は、刑法等の実体法で定められている刑種及び刑期による刑の軽重に応じて定められている⁵が、近時、被害者の遺族を中心として、殺人等の凶悪・重大な犯罪につ

⁵ 具体的には、死刑に当たる罪は25年、無期の懲役・禁錮に当たる罪は15年、長期15年以上の懲役・禁錮に当

き見直しを求める声が高まっている⁶。

そこで、法務省では、平成21年1月から「凶悪・重大犯罪の公訴時効の在り方に関する省内勉強会(公訴時効勉強会)」を開催して、公訴時効制度の在り方について検討を行い、3月に中間報告(「凶悪・重大犯罪の公訴時効の在り方について～当面の検討結果の取りまとめ～」)、7月に最終報告(「凶悪・重大犯罪の公訴時効の在り方について～制度見直しの方向性～」)をそれぞれとりまとめた。

中間報告では、時効の廃止、時効成立までの期間の延長、DNA型情報を被告として起訴する制度⁷、検察官の請求で時効を停止する制度、の4案が提示された。その後、パブリックコメント手続に準じた意見募集手続を行い、最終報告では「人の生命という最も重要な個人的法益を奪った殺人罪などの重大な生命侵害犯について、その中で特に法定刑の重い罪の公訴時効を廃止し、それ以外の罪についても公訴時効期間を延長する方向で見直すのが相当である」が、対象犯罪の範囲や廃止する場合に捜査の時間的制限がなくなることにより生ずる問題への対応、遡及適用の可否等については更に検討を要するとした。

専門家の間では「国際基準や被害者の救済という意味で時効の延長・廃止の方向に向かうのは当然」とする積極的な意見が見られる一方、「発生から長期間が経過した事件は証拠が集まりにくく、十分な弁護ができない恐れがある」との慎重な意見も見られる。

(6) 行刑

ア 刑事施設の過剰収容

近年は、収容人員が収容定員を超えている刑事施設が見受けられ、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、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。

しかし、「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が運営を開始し、収容定員が増加したこと等により、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⁸1,000人(男子、女子各500人)を収容す

たる罪は10年、長期15年未満の懲役・禁錮に当たる罪は7年、長期10年未満の懲役・禁錮に当たる罪は5年、長期5年未満の懲役・禁錮又は罰金に当たる罪は3年、拘留・科料に当たる罪は1年とされている(刑事訴訟法第250条)。

⁶ 平成20年に全国紙が行った世論調査においては、「殺人事件の時効をなくすべき」とする人が全体の77%に上った。

⁷ 被告人をDNA型情報等によって特定し、氏名等による特定はしないまま起訴する制度。通称「ジョン・ドウ(名無しの権兵衛)起訴」ともいう。

⁸ 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

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いる。

P F I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、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）がそれぞれ運営を開始した。

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。

(7) 共謀罪の新設をめぐる主な動き

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しようとする「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内閣から提出されたが、衆議院の解散に伴い、廃案となった。平成17年の第163回国会に再度提出され、継続審査となっていたが、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、与党と民主党からそれぞれ修正案が提出された。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、以降、継続審査とされ、平成21年7月の衆議院の解散により廃案となった。

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では、「現在の法曹人口が、我が国社会の法的需要に十分に対応することができていない状況にあり、…法曹人口の大幅な増加が急務になっている」として、「平成22年ころには司法試験の合格者数を年間3,000人程度とすることを旨とする」という目標が定められた。

この閣議決定に基づき、当時年間1,000人前後であった司法試験合格者数は、年々増加が図られ、平成20年には、新司法試験が2,065人（事前公表の概数：2,100人ないし2,500人程度）、旧司法試験が144人（同：200人程度）、合計で2,209人が合格者となった。なお、平成21年の新司法試験の合格者数の目安は2,500～2,900人程度と公表されていたが、実際の合格者数は2,043人となり、新司法試験が実施されてから、初めて合格者数が減少することとなった（旧司法試験についての合格者数の目安は100人程度、合格発表は11月中旬の予定）。

この法曹人口の拡大に関しては、司法試験の合格者の増加に伴って司法修習生考試（二

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。

回試験)⁹で多数の不合格者が発生していることや弁護士の就職難が生じていること等から、法曹人口の増大に伴う質の低下への懸念、法科大学院の教育の在り方などについて、様々な議論が行われている。

(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、全国に地方事務所50か所、支部11か所、出張所6か所、地域事務所26か所を展開している（平成21年7月1日現在）。

同センターが平成21年3月に実施した法テラス認知度調査では、調査対象者の75.7%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。

(3) 出入国管理関係

ア 外国人労働者の受入れ問題

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

しかし、我が国では、急速に少子化が進行したことから、人口の大幅な減少が予測されており、我が国の主たる「働き手」とされる生産年齢人口（15～64歳人口、平成21年3月現在約8,184万人¹⁰）も大幅に減少する（平成67年に約4,595万人）と予測されている¹¹。

こうした中、各方面から、専門的・技術的分野以外の分野においても、将来の労働力不足を補うために必要な人材を積極的に受け入れる必要性が指摘されるようになった¹²。

平成17年3月に法務大臣が策定した「第3次出入国管理基本計画」では、人口減少時代への対応として「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」とした上で、「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」としており、検討の際には、例えば国内の治安に与える影響、国内労働市場に与える

⁹ 裁判所法第67条第1項に基づき行われる国家試験で、この試験の合格が司法修習を終えるための条件となっている。法曹資格を得る過程において司法試験に続く二回目の試験であることから、「二回試験」とも言われている。

¹⁰ 総務省統計局「人口推計(平成21年3月確定値,平成21年8月概算値)」の15～64歳の推計人口。

¹¹ 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成18年12月推計)」の中位推計では、15～64歳人口は、平成42年には約6,740万人、平成67年には約4,595万人にまで減少すると予測されている。なお、総人口は、平成42年には約1億1,522万人、平成67年には約8,993万人にまで減少すると予測されている。

¹² (社)日本経済団体連合会「人口減少に対応した経済社会のあり方」(平成20年10月14日)、日本商工会議所「外国人労働者の受け入れのあり方に関する要望」(平成20年6月19日)等。

影響、産業の発展・構造転換に与える影響、社会的コスト等多様な観点を十分勘案する必要があるとしている。しかし、この専門的・技術的分野以外の分野における外国人労働者の受入れの在り方については、政府において、いまだ結論が出るに至っていない。

イ 外国人研修・技能実習制度の見直し

外国人研修・技能実習制度は、諸外国の青壮年労働者等を日本に受け入れて、日本の産業・職業上の知識、技術、技能の移転を通じ、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。

外国人研修生・技能実習生は、農業、漁業、建設、食品製造、繊維・衣服、機械・金属等の産業の生産現場等で最長3年間、研修・技能実習（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。研修と技能実習は、技術、技能等を修得する活動という点では同じであるが、研修生は就労が禁じられている一方、技能実習生はより実践的に技術、技能等の習熟を図るために就労が認められ、労働法規が適用されている点で大きな違いがあるとされていた。

この制度については、人手不足が深刻な農業・漁業関係者や中小企業が制度を利用して労働力を確保している実情があるとの指摘があり、また、外国人研修生・技能実習生の失踪、パスポートや預金通帳の強制的な取上げ、研修期間に本来義務付けられている日本語教育等の非実務研修（座学）の不実施、研修生の実質的な低賃金労働者としての取扱い、技能実習期間における最低賃金以下の賃金設定・賃金の不払いや社会保険の未加入等の違法・不正な行為が数多く発生していることから、制度の改善や見直しが求められていた。

そのため、第171回国会に「出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する法律（入管法改正法）案」が提出され、入管法改正法は平成21年7月に成立した。

同法による外国人研修・技能実習制度の見直しの概要は、次のとおりである（施行後1年以内に実施）。

- (ア) 在留資格「研修」の活動のうち実務研修を伴うものについて、労働関係法令の適用の対象とするため、及び、この活動に従事し、一定の技能等を修得した者がその修得した技能等を要する業務に従事するための活動を在留資格「技能実習」として整備
- (イ) 事実と異なる在職証明書等の作成に関与して外国人研修生が入国することを幫助するような悪質なブローカーに対処するため、偽変造文書作成の教唆・幫助等に係る退去強制事由を規定

ウ 新たな在留管理制度の導入

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

我が国に在留する外国人の在留管理は、出入国管理及び難民認定法（入管法）に基づく入国・在留関係の許可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

れているが、こうした情報把握・管理の制度により、在留状況の正確な把握が困難になってきているために適正な在留管理を行う上での支障が生じていることや、居住実態が把握できないために国民健康保険、児童手当等の事務に支障を来し、在留外国人に対する行政サービスの提供や義務の履行の確保に困難を生じさせている等の問題が指摘されていた。

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

同法に基づく新たな在留制度の概要は、次のとおりである（施行後3年以内に実施）。

- (ア) 法務大臣は、在留資格をもって我が国に中長期間にわたり適法に在留する外国人に対し、基本的身分事項、在留資格・在留期間等を記載した在留カードを交付する。
- (イ) 在留カードの交付を受けた外国人は、上陸後に定めた住居地を一定期間内に市町村の長を経由して法務大臣に届け出なければならない。在留カードの記載事項のほか、その在留資格に応じて所属機関や身分関係に変更があった場合には法務大臣に届け出なければならない。
- (ウ) 法務大臣が外国人の所属機関から情報の提供を受けられるようにし、届出事項について事実の調査をすることができるようにするほか、在留資格の取消制度、罰則・退去強制事由等を整備する。
- (エ) 適法に在留する外国人については、在留期間の上限を5年に引き上げるとともに、有効な旅券及び在留カードを所持する外国人については、1年以内の再入国を原則として許可を受けることなく可能とする。
- (オ) 新たな在留管理の対象とならない特別永住者については、外国人登録証明書に替えて特別永住者証明書を交付するなど、基本的には、現行制度を実質的に維持しつつ、原則として許可を受けることなく2年以内の再入国を可能とするなど利便性を向上させる。

第173回国会提出予定法律案の概要

- 1 裁判官の報酬等に関する法律等の一部を改正する法律案（仮称）
- 2 検察官の俸給等に関する法律等の一部を改正する法律案（仮称）
一般の政府職員の給与改定に伴い、裁判官の報酬月額及び検察官の俸給月額を改定する。
- 3 裁判官の育児休業に関する法律の一部を改正する法律案（仮称）
一般職の国家公務員の育児休業の制度改正に伴い、配偶者が育児休業をしている裁判官についても、育児休業をすることができるようにする等の見直しを行う。

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

外務委員会

外務調査室

国際情勢の動向

1 日米安保体制

(1) 在日米軍の再編

テロや大量破壊兵器の拡散など「新たな脅威」への対処を目的として、ブッシュ前政権が着手した米軍再編は、日米協議の結果、在日米軍については抑止力を維持しつつ沖縄県などの負担軽減を念頭において調整が行われることとされた。最終的に2006年5月の日米安全保障協議委員会（2+2会合）において、「再編実施のための日米ロードマップ」（最終報告）が公表された。その概要は下表のとおりである。

在日米軍再編の主な内容

沖縄県	<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

これを推進するため、2007年に在日米軍再編関連自治体への「再編交付金」制度の新設や国際協力銀行（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）」が制定された。また、2009年には、28億ドルを上限とするグアム移転経費の日本による財政支出やその用途について定めた日米間の「グアム移転協定」が日米間で締結され、さらに2009年度予算で再編経費として約602億円が計上されるなど各般の施策が実施されている。

2009年8月の総選挙の結果、9月に民主党・社民党・国民新党の三党連立政権が発足した。三党の政権公約を踏まえた「三党連立政権合意書」では、「主体的な外交戦略を構築し、緊密で対等な日米同盟関係をつくる。日米協力の推進によって未来志向の関係を築くことで、より強固な相互の信頼を醸成しつつ、沖縄県民の負担軽減の観点から、日米地位協定の改定を提起し、米軍再編や在日米軍基地の在り方についても見直しの方向で臨む」ことが明記された。これを踏まえて三党連立政権は普天間飛行場問題を中心に、従来からの日米合意等の見直しを進めている。

(2) 普天間飛行場移転問題

沖縄県宜野湾市の中心に位置する在沖海兵隊の普天間飛行場は、騒音問題のほか2004年にはヘリコプター墜落事故も発生しており、その移転は喫緊の課題とされている。従来、この問題は、1996年の沖縄に関する特別行動委員会（SACO）合意に基づいて、沖縄県名護市沖に海上施設を建設して基地機能を移転させることが合意されていた。しかし地元の反対で計画が著しく遅延したため、2005年の米軍再編計画の中で新たに名護市のキャンプ・シュワブ沿岸部を埋め立てて飛行場を建設するよう計画が変更された。これを受けて、政府と沖縄県をはじめとする地元自治体は「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た。しかし、日米合意に沿った建設計画の推進を求める政府と、騒音被害低減のため、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きた。

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る、実際の埋立工事には知事から免許を受けなければならない。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、2008年3月よりアセスメントに着手した。2009年4月、防衛省は沖縄県に対し、1年にわたるアセスメントを踏まえた環境影響評価準備書を提出した。

滑走路の沖合移転については、2008年以来、国と地元の検討チームが協議を行い、2009年4月の準備書では知事意見に沿って複数の沖合移転案が検討された。しかし結論は現行計画どおりとなり、知事は沖合移動がないことは残念であると表明した。

その後、9月に三党連立政権が発足した。鳩山総理は選挙中に普天間飛行場の県外・国外移設を主張したものの、米国政府は合意までに数年を要し、かつ既に実施に移されている日米合意の推進を希望しており、仲井眞沖縄県知事も県外移設を理想としながらも具体的な候補地がない以上、地元名護市の受入れ合意を得ている現行計画が現実的であるとの考えを表明している。

この問題について、9月に沖縄を訪問した北澤防衛大臣は、普天間飛行場の県外・国外移設は再編「事業がすでに進んでいる中で、かなり時間がかかる」と述べ、10月2日には外務・防衛・官房長官・国土交通の4大臣協議が開かれたものの早期決着の方針が確認されるにとどまった。その後、現地を視察した前原沖縄北方大臣（国土交通大臣）は、「鳩山政権の下で新たな移設先を再検討し実施することが必要だと改めて感じた」と発言、さらに鳩山総理も「日米で合意した前提の下で沖縄県民にも理解しうるような形がつかれるかどうかが一番大きな問題だ」とするなど政権内でも意見が分かれている。

環境影響評価準備書に対する知事の評価書は10月13日に国へ提出され、知事は、本問題に対する政府の考え方を早期に明らかにするよう求めるとともに、現行計画が推進される場合には、滑走路を可能な限り沖合へ移転させるように求めた。これに対して鳩山総理は「県民自身の全体の総意というものを聞く必要がある」、2010年「1月の名護市長選、11月にも想定される県知事選の中間くらいで結論を出したい」など、結論を急がない旨の発言を行なった。

その後、10月20日に来日したゲーツ米国防長官は、沖縄県の要求について、「滑走路の位

置を数十メートル変えるのは沖縄県と日本政府との問題だ」と容認と思われる姿勢を示しつつも、計画全体については、「日米合意が唯一の道でほかの代替案はない。米軍嘉手納飛行場への統合も運用上難しい。普天間移設が解決しなければ米議会は（在沖縄海兵隊の）グアム移転の予算を認めないだろう。グアム移転なしでは沖縄の兵員の縮小と土地の返還はない」と言明し、「大事なことは実施プロセスを遅延させないこと」とあるとも述べ、日本側が早期に結論を出すよう求めた。

なお、鳩山政権では、普天間移設協議会についてもその在り方等を見直す方向で検討を行っている。

(3) 日米地位協定

日米地位協定とは、日米安保条約に基づいて日本に駐留する米軍人等の権利義務や基地使用の在り方などについて定めた二国間協定であり、1960年に安保条約が改定された際、旧安保条約と共に締結されていた日米行政協定を改定したものである。

その主な内容は、施設及び区域の許与等（第2条）、施設及び区域内外の管理（第3条）、米軍人等の出入国（第9条）、関税及び税関検査の免除（第11条）、日本国法令の尊重（第16条）、刑事裁判権（第17条）など全28条からなり、米国が北大西洋条約機構（NATO）、韓国などと締結している地位協定とおおむね同じ内容となっているが、日本国内では米軍に特権を認める不平等条約であるとの批判が強い。

実際、1960年以来、在日米軍の日常的な活動や事件・事故の発生に伴い、基地内へ日本側の管理権が及ばないことや、基地周辺自治体の意向が反映されない、あるいは米人容疑者の監視が不十分であるなど、折に触れて様々な問題点が提起されてきた。単純に比較できないものの、諸外国でも地位協定に関連する問題は存在し、これを解消するため協定本体が改定されているが、我が国では日米間の「運用改善」合意によって問題解決が図られてきたため、1960年以来一度も改定が行われていない。

従来、政府は地位協定の問題点は、運用改善で適時適切に対応するほうが合理的との基本姿勢を堅持し、また、運用改善によって諸外国よりも有利な部分もあると説明してきた。しかし、政権交代に伴い、三党連立政権は日米地位協定の見直しも提起するとしているが、米側は消極的であり、鳩山総理は、「時間をかけて議論することが大事だ」との姿勢を示した。在日米軍基地をかかえる自治体からは各般の改定要望がなされているが、当面、NATOや米韓で既に実現し、米側も受け入れやすい、米軍基地へ環境保護関係の国内法を適用する旨の改定が検討されているとの報道もある。

(4) 日米安保条約に伴う密約問題

かねてより日米安保条約に関連して日米間にはいくつかの「密約」が結ばれているとの指摘がなされ、これを認める外務省関係者等の回顧録が出版され、米国で公開された公文書もこれを裏付けているが、政府は一貫して密約の存在を否定してきた。

しかし2009年に入り、外務省関係者が実名で密約の存在や歴代事務次官による一部大臣への報告の実態などを報道を通じて明らかにしたことから、「密約」は存在しないとの従来

からの説明の信憑性が問われる状態にあった。

密約の多くは冷戦終結など国際情勢の変化に伴い、現在では過去のものになっているとの評価もあり、また、外交に関わるすべてを公開することはできないという一般的な了解はある。しかしながら、これらの密約は憲法上外交権を有する内閣ではなく、外務省事務方によって継承されてきた点に特色があり、国会による外交の民主的統制という観点からも重大な問題であるとの指摘がなされている。

いずれにしても三党連立政権はこの問題について真相究明に取り組むこととし、岡田外務大臣は省内に調査チームを設置した。調査対象は、1960年安保改定時の核持込み、朝鮮半島有事の際の戦闘作戦行動、沖縄返還後の有事の際の核持込み、沖縄返還後の米軍基地跡地の原状回復補償費の肩代わりの4密約であり、11月末を目処に報告が行われる見込みである。

なお、10月20日に来日したゲーツ米国防長官は、「核持ち込みの密約調査では、核の抑止力や、日米関係に悪影響を与えないよう注意してほしい」と発言した。

2 核軍縮・不拡散

(1) 最近の主な動向

2009年1月に就任したオバマ米大統領は、4月、プラハにおいて、「核兵器のない世界」に向けた現実的かつ具体的な方途を追求することを明確に宣言する演説を行った。この中で、ロシアとの第一次戦略兵器削減条約（START）後継条約の年内交渉妥結、包括的核実験禁止条約（CTBT）批准追求、兵器用核分裂性物質生産禁止条約（カットオフ条約）交渉開始、核兵器不拡散条約（NPT）の強化等を表明し、国際社会における核軍縮・不拡散の機運はこれまでになく高まった。中曽根外務大臣（当時）は、同月、東京において核軍縮・不拡散について演説¹を行い、この核軍縮の機運の高まりを活かして、世界の先頭に立って核軍縮・不拡散を推進する意欲を示した。9月、第64回国連総会及びオバマ米大統領のイニシアティブによる核軍縮・不拡散を初めてのテーマとする国連安保理首脳会合が開催され、鳩山総理は、これらの会合に出席し、核軍縮・不拡散に関する演説を行った。この演説で、我が国の国連総会での核軍縮決議の提案、日豪の「核不拡散・核軍縮に関する国際委員会」の活動支援、国際原子力機関（IAEA）の強化など核軍縮・不拡散に対し、我が国が積極的な取組を行うことなどを明確に表明した。10月、我が国は、他の40か国（米国を含む）とともに、我が国が中心に作成した核軍縮決議案²（「核兵器の全面的な廃絶に向けた新たな決意」）を³第64回国連総会第一委員会に提出した⁴。

(2) 核軍縮の動向

核実験の全面禁止を目的とするCTBTは、1996年9月の国連での採択から10年以上経

¹ 「ゼロへの条件 世界的核軍縮のための『11の指標』」

² 我が国は、1994年以降毎年、核軍縮決議案を国連総会に提出し、いずれも150か国以上の賛成により採択されている。

³ 米国が核軍縮決議案の共同提案国となるのは初めて（1995～2000年は賛成、2001～2008年は反対）。

⁴ 国連総会における採択は12月初旬の予定。

った今も発効していない。これまで米国は、C T B Tの批准を拒否してきたが、2009年9月に開催されたC T B T発効促進会議では、米国が10年ぶりに参加し、C T B Tの批准に本格的に取り組んでいく姿勢を示した。また、同会議に出席した岡田外務大臣は、我が国がC T B T発効に向けた取組を先頭に立つて行う旨を表明する演説を行っている。

米国とソ連（現ロシア）との間で発効した両国間の戦略核弾頭数等を削減するS T A R T は、延長しない限り1994年12月の発効から15年後の2009年12月に失効する。2009年9月の米露首脳会談でS T A R T 後継条約の年内の締結を両国で確認しており、早ければ年内に締結される見通しを明らかにしている。

(3) 核不拡散の動向

N P T体制を支える仕組みがI A E Aによる保障措置であり、核の拡散を防ぐため原子力施設などが軍事目的に転用されないことを確認する役目を担っている。このI A E Aの事務局長には、2009年12月から我が国の天野之弥前在ウィーン国際機関政府代表部大使が就任することとなっている。天野氏は、I A E Aの取組として北朝鮮やイランの核開発問題等に最大限の努力を払うべきとしており、我が国としても積極的なサポートが必要となる。

近年の北朝鮮とイランによる核開発問題は世界の平和と安定に対する重大な脅威であるとともに、N P T体制に対する重大な挑戦である。

N P T締約国である北朝鮮は、2002年10月にウラン濃縮計画を認めたものの、2003年1月、N P Tからの脱退を表明⁵した。8月、北朝鮮と同国の核開発を懸念した5か国（我が国、米国、中国、韓国、ロシア）は六者会合を立ち上げ、この枠組みの下で問題解決に努めてきた。しかし、2005年2月、北朝鮮は核保有を宣言し、2006年10月に核実験を実施、2009年5月には、2度目の核実験を実施し、6月、ウラン濃縮作業の着手を宣言している（詳細は、5 地域情勢 (1) 朝鮮半島 イ北朝鮮の核開発問題を参照）。

また、同じく締約国であるイランも長期間にわたりウラン濃縮等の核活動を行い、I A E Aの保障措置協定に違反していたことが2002年8月に発覚している。2009年9月には、2か所目のウラン濃縮施設が判明するなどウラン濃縮関連活動を続けている。これに対し、10月、国連安保理常任理事国とドイツの6か国とイランは、この施設への査察やイランが進めるウラン濃縮の一部をロシアが引き受けることで合意している。

3 気候変動

(1) ポスト京都議定書に向けた動き

気候変動問題は、先進国、途上国を問わず、国境を越えて人間の安全保障を脅かす喫緊の課題であり、国際社会の一致団結した取組が急務となっている。

気候変動問題に対処するための国際的な法的枠組みには、各国の基本的な取組を規定し

⁵ N P Tを脱退するには、すべての締約国及び国連安保理に対して3か月前に通知し、その通知には自国の至高の利益を危うくしていると認める異常な事態があることを記載しなければならない。我が国政府は、北朝鮮による脱退通告はこれらの点を満たしておらず、「脱退」は有効ではないとの立場である。（2006年10月18日衆議院外務委員会）

た「気候変動枠組条約」(1992年5月採択)と、同条約を受けて先進国に対する2008年から2012年までの温室効果ガスの排出削減目標等を定めた「京都議定書」(1997年12月採択)がある。

京都議定書については、世界全体の温室効果ガスの約2割を占める米国が自国経済の悪影響を懸念して参加しておらず、同じく約2割を占める中国が温室効果ガスの排出削減義務を負っていないなど、不十分な点がある。これらの点を踏まえ、我が国は、地球温暖化対策の実効性を確保するため、米国や中国、インド等の主要なCO₂排出国が責任ある形で参加する枠組みの構築を主張している。

2007年12月、バリ(インドネシア)で開催された気候変動枠組条約第13回締約国会議(COP13)において、京都議定書の温室効果ガスの削減対象期間後、即ち2013年以降の次期枠組み(ポスト京都議定書)を議論する新たな検討の場が立ち上げられ、2009年までに作業を終えることが合意された。これを受け、現在、ポスト京都議定書の構築に向けての交渉が国連の下で行われているところ、2009年12月にコペンハーゲン(デンマーク)で開催される気候変動枠組条約第15回締約国会議(COP15)での合意に向けて交渉が本格化している。

(2) 国連気候変動首脳会合

2009年9月22日、国連気候変動首脳会合が潘基文(パン・ギムン)国連事務総長のイニシアティブによりニューヨークの国連本部にて開催された。同会合には我が国のほか、米国、英国、フランス、中国、韓国、豪州などの主要経済国を含む90か国以上の首脳が参加し、気候変動問題に関する議論が行われ、COP15に向けた交渉の進展を強化、加速化させる必要性が首脳間で確認された。

鳩山総理は、気候変動問題の解決のため、途上国に対してこれまでと同等以上の資金的・技術的な支援を行う用意がある旨述べ、また、我が国の温室効果ガスを2020年までに1990年比で25%削減する旨表明し、各国から高く評価された。ただ、温室効果ガスの削減については、その実現策をめぐり国内の産業界などから反発があり、合意形成は難航が予想される。

同会合において、オバマ米大統領は、再生可能エネルギー推進への決意を表明し、また、先進国が温室効果ガスの削減に取り組むだけでなく、中国などの新興国にも削減努力を求めた。これに対して、中国の胡錦濤国家主席は、先進国による途上国支援の重要性を強調するとともに、具体的な数値は避けながらも温室効果ガスの削減目標を提示するなど、気候変動問題の解決に向けて前向きな姿勢を示した。

4 国際経済政策

(1) WTO交渉の動向

2001年11月に始まった世界貿易機関(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。我が国は貿易拡大を通じた世界経済の成長が必要との立場からドーハ・ラウンド交渉の早期妥結を推進している。しかし、同ラウンドの交渉開始から約8年が経過したが、交渉は中断と再開を繰り返し、難航している。

2008年後半、世界経済の減速が顕在化し保護主義の台頭に抗する立場から、同年11月に「金融・世界経済首脳会合（G20）」等が相次いで開催され、同ラウンドの早期交渉再開と合意に向けて同ラウンドの枠組みに関する合意を2008年中に達成することを声明として発出した。しかし、依然として主要国の立場に大きな歩み寄りが見られず、閣僚会合も見送られた。

2009年7月、ラクイラ・サミットで中国など新興国を加えた主要国首脳会議の拡大会合が開かれ、「ドーハ・ラウンドの2010年中の妥結」を目指すことで合意した。これを受け、9月3日、4日に開催されたニューデリー非公式閣僚会合では、同ラウンド交渉の再活性化と、「2010年中の妥結」に向けた交渉を推進していくことで意見の一致を見た。

(2) E P A ・ F T A の動向

1990年代に入ってWTOの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自由貿易協定（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約170件⁶となっている。我が国は、WTOを中心とする多角的自由貿易体制を補完する取組として経済連携協定（EPA）交渉を積極的に推進している。

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）、スイス（2009年9月発効）、ベトナム（2009年10月発効）の10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10月1日現在、我が国とシンガポール、ラオス、ベトナム、ミャンマー、ブルネイ、マレーシア及びタイとの間で発効）1地域となっている。その他にも、GCC（湾岸協力会議）⁷、豪州、インド、ペルーと交渉を行っている。また、韓国とは2003年12月よりEPA締結のための交渉が開始されたが、2004年11月の第6回交渉以降、中断している。2008年4月の日韓首脳会談で交渉再開の検討を合意し、現在交渉再開に向けて協議中である。

5 地域情勢

(1) 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、歴史認識問題が障害となり、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

⁶ JETROホームページ（<http://www.jetro.go.jp>）参照（2009年8月2日現在）

⁷ 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

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。

「新時代」を構築する過程で、日韓両国が解決または対処すべき重要課題としては、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、歴史認識問題（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。

日韓関係の強化に資するために2008年2月の首脳会談で合意された日韓間の「シャトル首脳外交」は、同年4月の李大統領の訪日を皮切りに、2009年1月の麻生総理（当時）の訪韓、6月の李大統領の訪日、そして10月の鳩山総理の訪韓と、順調に回を重ね、様々な分野における日韓協力について話し合われている。しかし、上記の重要課題については、著しい進展は見られていない。特に、竹島領有権問題への韓国世論の反発は強く、議題提起さえ難しい。また、2009年6月の日韓首脳会談で、2004年11月に中断した日韓EPA締結交渉の再開に向けた実務協議の開催が合意され、7月に実務協議が開かれたが、敏感な分野として製造業を抱える韓国側は「恩恵よりも被害の方が大きい」として、我が国とのEPAの締結に慎重な態度を崩していない。

2009年9月、米国ニューヨークで開催された日韓首脳会談で、鳩山総理は、李大統領に対し、「新政権は歴史をしっかりと見つめる勇気を持った政権であり、そのうえで、未来志向の日韓関係をともに発展させていきたい」と述べた。今後の日韓関係において、鳩山政権による歴史認識問題への取組が注目される。また、10月9日、ソウルで行われた両首脳の会談では、北朝鮮問題や地球環境問題などの日韓協力の推進について話し合われたほか、2010年に韓国で開催されるG20サミットと日本で開催されるAPEC首脳会議の準備過程において、日韓両国が緊密に協力することで合意した。これらの日韓協力により、両国の政治面での関係強化が期待される。

イ 北朝鮮の核開発問題

1993年に発生した北朝鮮による核兵器開発疑惑問題は、1994年10月の米朝枠組み合意により、一旦は沈静化した（第一次核危機）が、2002年10月、北朝鮮のウラン濃縮計画が発覚したことにより、第二次核危機が発生した。

核兵器不拡散条約（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、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、「危機」と呼ばれる事態は収束したが、現在もその解決には至っていない。

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、「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」などとした初めての「共同声明」を採択した。その後、2007年2月には、「北朝鮮は60日以内に寧辺（ニョンビョン）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、同年10月には、「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」が採択された。

これらの合意に従って、北朝鮮は、重油支援を受けつつ、「初期段階の措置」を完了、「第二段階の措置」の内の「申告」を不完全ながら実施、「無能力化」作業に着手した。しかし、その間も、北朝鮮は、北朝鮮による資金洗浄疑惑に対する米国の金融制裁措置や米国による対北朝鮮テロ支援国家指定解除の遅れ等に反発し、弾道ミサイルを日本海に連射したり（2006年7月）地下核実験を強行したり（同年10月）また、合意の履行を遅延させるなど、非協力的な行為を繰り返した。

北朝鮮との直接対話への意欲を示したオバマ米政権が2009年1月に誕生するや、北朝鮮は、米朝直接交渉を有利に進めるための瀬戸際外交の一環からか、4月に「人工衛星の打上げ」と称して、テポドン2号改良型と見られる弾道ミサイルを発射し、5月25日には2度目の核実験を実施した。このような行為を非難した国連安保理議長声明（4月14日）や対北朝鮮制裁国連安保理決議（6月12日）が採択されるや、これらに反発した北朝鮮は、「六者会合からの離脱」を表明するとともに、核施設の「活動停止及び封印」を解除し、使用済み核燃料棒の再処理を再開、プルトニウム全量の兵器化、ウラン濃縮作業への着手までも表明した。さらに北朝鮮は、9月3日、国連安保理議長に書簡を送り、「使用済み核燃料棒の再処理が最終段階で完了しつつあり、抽出されたプルトニウムが兵器化されつつある。ウランの濃縮実験が成功裏に行われ、完了段階に入った」と表明した。このような北朝鮮の言動により、六者会合という多国間枠組みは、目下存続の危機に陥っている。

10月上旬、中国の温家宝首相が中朝国交60周年記念行事出席のため訪朝し、金正日（キム・ジョンイル）国防委員会委員長と会談した。北朝鮮の六者会合復帰を促した温家宝首相に対し、金正日国防委員会委員長は、「北朝鮮と米国の敵対関係は、二国間協議を通じ平和的な関係に変えるべき」とし、「北朝鮮と米国の協議の結果次第で、多国間協議を行う用意がある。多国間協議には六者会合も含まれる」旨述べたと報じられている。しかし、この発言は、「二国間の協議は六者会合の枠組みの中でのみ応じる」とのオバマ政権の対北朝鮮基本政策と相容れず、六者会合再開の見通しは依然として立っていない。

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勧告して、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た。

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。

2009年9月、政権獲得を果たした民主党の鳩山総理は、拉致問題担当大臣に、民主党拉致問題対策本部長を務めた中井洽氏を指名した。新政権による拉致対策はまだ具体化されていないが、拉致被害者家族会や救う会は、この人事を評価し、拉致問題の進展に期待を寄せている。(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)

(2) 中国(日中関係)

ア 日中関係全般

2009年9月21日、国連総会出席等のため訪米した鳩山総理は胡錦濤国家主席と会談した。鳩山総理は胡主席に対し、かつての日本が侵略や植民地支配を行ったとして謝罪した1995年の「村山談話」を踏襲しつつ、日中両国間の戦略的互惠関係を進めて行く考えを示し、総理の掲げる「友愛」精神に基づいてアジア外交を進め、長期的には、「東アジア共同体」を構築したいとの構想を表明した。これに対し、胡主席は、「お互いに食い違いがある問題に関しても、大所高所から対処していこう」と述べた。

「東アジア共同体」は、2005年12月の「ASEAN+3首脳会議に関するクアラルンプール宣言」で初めて公式に言及されて以降、今なお「共同体」の形成がASEAN+3の「長期目標」とされているが、具体化されていないものである。9月23日に行われたオバマ大統領との日米首脳会談では触れられなかった鳩山総理の「東アジア共同体」提案は、その青写真が示されないまま、翌24日に行われた同総理の国連総会演説でも言及され、また、10月10日に開かれた第2回日中韓サミットでも触れられた。同サミットで鳩山総理は「日本は今までややもすると米国に依存し過ぎていたが、今後は日米関係を重視しながらもアジア重視の政策を進め、その先に東アジア共同体を構想したい」旨述べた。この提案には、「開かれた地域主義」という同総理の原則はあるものの、米国の有識者の間からは、東アジアからの米国排除、鳩山政権による米国軽視・対中傾斜との懸念も聞かれる。

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、東シナ海のその他の海域「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。これを受けて、この合意を実施するための国際約束の締結交渉が両国間で行われることとなっているが、いまだに一度も交渉は行われていない。

2009年9月21日、ニューヨークでの日中首脳会談で鳩山総理が、東シナ海を「いさかいの海」ではなく「友愛の海」にしたいと述べ、2008年6月の合意に基づく国際約束の締結を目指すことを呼びかけたのに対し、胡主席も東シナ海を「平和・友好・協力の海」にしていきたいと応じた。また、2009年10月10日、北京での鳩山総理と温家宝首相との会談でも同様のやりとりがなされたが、今後の交渉の見通しは不透明である。

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あたることが確認された。

2009年10月10日、訪中した鳩山総理は、温家宝首相と会談し、「(ギョーザへの毒物混入は)中国国内で起きた蓋然性が高く、日中友好の障害になっている」として、中国側に誠意ある対応を求めた。この問題に関連し、同会談で、両国間の「食の安全」問題を閣僚レベルで定期的に協議する「日中食品安全推進イニシアチブ」の設置が合意された。

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。

(3) 米国

ア オバマ政権の動向

(ア) 2008年9月の「リーマン・ショック」以降、米経済は危機に直面したが、オバマ政権

が需要刺激や金融システム安定化等のため実施してきた積極的な経済政策は功を奏しつつある。破綻寸前であった米自動車大手「ビッグ3」の一角であるゼネラル・モーターズ（GM）についても、再建に向けた動きが進められており、依然として失業率は高いものの、市場や家計の動揺は収まってきている。

オバマ大統領は2009年9月9日の議会演説で、内政上の重要課題と位置付ける医療保険制度改革に取り組む決意を示した。改革では、高い医療費をいかに抑制するかや、増加している無保険者への保険提供をどのように促進するかが焦点となる。

(イ) 外交政策では、治安情勢の悪化するアフガニスタンへの取組が喫緊の課題である。オバマ大統領は2009年2月、1万7千人の米軍部隊増派を承認したが、軍部からは更なる増派の要請がある。一方で、政権中枢には増派に慎重な意見があるとされ、また世論調査でも増派への「反対」が「賛成」を上回るという結果が出ている⁸。

核軍縮・不拡散分野では、オバマ大統領は2009年4月のプラハにおける演説で核廃絶を目指す考えを示した。米国は、ロシアとの間でも核兵器削減に取り組む姿勢を示しており、7月の米露首脳会談では、12月5日に失効する戦略兵器削減条約（START）を引き継ぐ新条約を年内に締結することが合意された。

地球温暖化問題でオバマ大統領は、ブッシュ前政権から方針を大きく転換し、9月の気候変動サミットで「地球温暖化は米国の最優先課題であり、行動の決意がある」と述べるなど、排出削減に係る国際合意の実現に積極的に取り組む姿勢を示している。

(ウ) なお、ギャラップ社調査によると、1月の就任直後には68%あったオバマ大統領への支持率は、10月現在では51%にまで低下している⁹。その背景には、医療保険改革について与野党に意見の隔たりがあることや、好転しないアフガニスタン情勢などが影響しているとされる。

イ 日米関係

2009年9月、鳩山総理はオバマ大統領と初の首脳会談を行った。両首脳は、日米同盟の堅持を確認した上で、世界経済危機、北朝鮮問題、アフガニスタン情勢、「核のない世界」実現に向けた取組、気候変動に関する国際交渉など、国際社会に存在する諸課題について話し合い、日米で連携していくことを確認した。この中で鳩山総理は、アフガニスタン支援策について、民生支援、農業支援等の日本のできる復興支援に取り組んでいくと述べた。北朝鮮については、六者会合の重要性が改めて確認された。核軍縮分野では、鳩山総理がオバマ大統領のプラハ演説に賛意を示し、両首脳はこの問題に対し緊密に協力していくことで一致した。なお、海上自衛隊のインド洋における補給支援活動や在日米軍再編問題についての言及はなかった（日米安保関係については、「1日米安保体制」を参照）。

⁸ ギャラップ社が2009年9月25日に発表した世論調査によると、増派への「反対」は50%、「賛成」は41%。
(<http://www.gallup.com/poll/123188/Americans-Tilt-Against-Sending-Troops-Afghanistan.aspx>)

⁹ ギャラップ社HP (<http://www.gallup.com/poll/113980/Gallup-Daily-Obama-Job-Approval.aspx#>)

(4) ロシア

ア 内政と外交

内政では、メドヴェージェフ大統領が就任して1年余りが経ち、前任者であるプーチン首相との「二頭体制」の行方にいまだ周囲の関心が集まるが、メドヴェージェフ大統領が独自色を打ち出せる機会は限られており、国民の高い支持率を背景にプーチン首相が強い主導権を発揮しているとの見方が支配的である。しかし、汚職対策や経済効率の向上等といった以前からの重要課題は克服できておらず、折からの金融危機によって、資源依存型のロシア経済は2011年まで低成長が続くと政府は予測している。政権の支持率は経済成長に連動すると考えられており、経済構造の多様化を図るなど、政府は資源価格高騰期では経験しなかった難しい政策運営を迫られている。

外交においては、ロシアは2008年8月に発生したグルジア紛争をめぐり、関係が悪化した米国との関係改善を探っており、2009年7月には第1次戦略兵器削減条約（START 1）の後継条約締結に向け、戦略核弾頭の削減で合意した。同年9月には、米国が東欧へのミサイル防衛（MD）配備の撤回を表明したため、ロシアもMDへの対抗手段と考えていた新型ミサイルの配備見直しで歩み寄りを図っているが、同時に米国は新迎撃システムの採用を明らかにしており、今後の展開はなお不透明である。

イ 日露関係

我が国固有の領土である北方領土は、依然、ロシアに不法占拠されている。政府の基本方針は、我が国固有の領土である北方四島の帰属の問題を解決して、平和条約を締結するとするものである。1956年に締結された日ソ共同宣言の中で、平和条約締結後に我が国への歯舞群島及び色丹島の引き渡しを明記されて以降、領土問題を北方四島の帰属に関する問題であると位置付けた1993年の東京宣言への署名を経て、今日まで交渉が継続している。2009年9月の日露首脳会談では、鳩山総理が「祖父（鳩山一郎元総理）が1956年に訪露した際には、二島引き渡しでは領土問題を解決できないため平和条約を締結しなかった。平和条約が未締結の状態は両国にとってマイナスであり、我々の世代で領土問題を解決し、平和条約が締結されるよう大統領のリーダーシップに期待する」と述べた。これに対し、メドヴェージェフ大統領からは「平和条約交渉を一層精力的に行っていきたい、独創的アプローチを発揮する用意がある」との発言があったが、その具体的内容は明らかでなく、結果的には麻生政権時の合意事項が再確認されるにとどまった。なお、2009年に入ってから、「ビザなし交流」の手續にのっとなって実施される人道支援事業のため、国後島に上陸しようとした我が国関係者がロシア側から出入国カードの提出を求められた問題や、北方領土特措法を改正し、北方領土を「我が国固有の領土」と新たに明記したことに対してロシアが反発するなどの出来事が相次いでおり、今後の領土交渉に影響するおそれもある。

他方、エネルギー協力に関しては、上記首脳会談で、両首脳が政治と経済の諸問題を「車の両輪」のように進めることの重要性を認識することで一致した。我が国は稼働中のサハリン から天然ガスを輸入しているほか、東シベリアにおける油田の共同開発にも合意しており、建設中の太平洋パイプラインを通じて我が国の資源調達に資することが期待され

ている。このほか、原子力分野では2009年5月、平和的利用を前提とした日露間における核物質、原子力関連資機材・技術の移転に関する法的枠組みを確立する原子力協定が署名されている。

(5) アフガニスタン

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月にはカルザイ政権が発足した。しかし順調だった政治プロセスとは裏腹に、近年タリバーンなどの武装勢力は支配地域を拡大し、これに反政府軍閥の地方割拠が重なって治安情勢は悪化の一途をたどっている。国際治安支援部隊（ISAF）の死者も急増しており、2009年の犠牲者は8月には300人を超え、過去最悪だった2008年の数字を上回った。また、誤爆などによるアフガニスタン国民の犠牲も深刻で、国民の政権離反やタリバーン政権時代への郷愁など事態は改善の方向にない。加えて2008年8月には「ペシャワール会」職員・伊藤和也氏が殺害されるなどNGO関係者に対する襲撃も増加したことから、NGOの多くがアフガニスタンから撤退した。

かかる情勢下、アフガニスタンを重視するオバマ政権は、2009年に入って兵力を倍増し（年末までに6万8千人体制を構築、他にISAF約3万人）、武装勢力の掃討に努めているが、依然としてカルザイ政権の支配は国土の一部に限られ、国軍・警察もISAFの支援なしに治安を維持する能力を備えていない。また、パキスタン領内のテロ拠点への越境攻撃も難航しており、イラクと同様に現地政権へ治安権限を委譲できる見通しは立っていない。このため駐留米軍とISAFを指揮するマクリスタル司令官は、9月に掃討よりも国民保護に力点を置く新戦略を提言した上で更なる増援を求めている。しかし、NATO諸国はもとより米国でも、戦闘の泥沼化やアフガニスタン政府への失望からこれ以上の増援には反対する意見が強く、さらに誤爆被害の増加に対してNATO諸国からも批判の声が高まっており、アフガニスタン戦略の見直しに着手したオバマ政権は困難な立場に置かれている。

8月に実施されたアフガニスタン大統領選挙の開票作業は9月16日に暫定結果が公表され、カルザイ大統領が54.6%を獲得して過半数票に達した。しかし次点（27.8%）のアブドラ元外相やEUの選挙監視団から不正選挙との批判がなされ、10月20日の最終発表でもカルザイ大統領の得票は49.6%で過半数を下回った。このため、アフガニスタン選挙管理委員会は、11月7日に上位二者による決選投票を行うと決定した。

既得票数によりカルザイ大統領有利と見られるが、治安悪化・復興遅滞への国民の不満が根強いことから、仮にカルザイ大統領が再選されても政権基盤は磐石とは言い難い。カルザイ政権の腐敗や非効率はずとに内外の非難を受けており、選挙をめぐる混乱の長期化が政権の評価をさらに下押しすることは避けられない。この上はタリバーン勢力を含む挙国一致体制以外にアフガニスタン安定の方策はないといわれるが、過激勢力との妥協は、2001年以来の戦争の意義を失わせることになりかねず、これに否定的な米国の姿勢は固く先行きは不透明である。

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きた。

しかし2009年8月の総選挙で政権交代が実現し、これに伴い、2001年以来海上自衛隊がインド洋で行なってきた給油支援が2010年1月に終結する見込みとなった。米国は給油支援の代わりにアフガニスタン本土での支援を期待しているとされるが、治安情勢にかんがみて自衛隊・文民とも人的協力の拡充は困難な状況にある。鳩山総理は、9月23日の日米首脳会談において、給油活動延長問題には直接言及せず、日本としても自らの問題として、民生支援、農業支援等の日本のでき得る復興支援に積極的に取り組んでいく意向をオバマ大統領へ表明した。

10月には岡田外務大臣がアフガニスタンを訪問し、カルザイ大統領から民生支援などへの期待を表明された。その後、10月20日に来日したゲーツ米国防長官は、給油活動が終了した場合には代替案を考える必要があるとし、具体的には、重要なニーズとしてアフガン国軍と警察への財政支援拡大を挙げ、日本の貢献が世界の大国に相当するような貢献になることを期待する旨発言した。これについて、北澤防衛大臣は民生支援だけで日本が耐えられるかどうかは難しいところもあるという認識を持っており、防衛省内の検討を指示している旨述べた。

なお、アフガニスタン安定の成否は、隣国パキスタンの安定とパキスタン領内のテロ掃討作戦にも大きく依拠していることから、国際社会はパキスタン支援を強化しており、2009年4月には東京で支援国会合が開催された。しかしパキスタン軍によるテロ掃討作戦の強化に対して武装勢力からの反撃が激化し、10月にはイスラマバードの大学が連続テロ攻撃を受け、ほぼ全土の小中高校と大学を一時休校とする政府命令が出されるなど治安情勢は建国以来最悪といわれる水準に陥った。

さらに経済危機が国民生活を直撃する中で、米軍の越境攻撃への憤激が高まり、パキスタン国民の親米ザルダリ政権への批判は強まる一方である。さらに国境地域が反政府部族等の支配下に入るなど、ザルダリ政権の不安定化が危惧されている。核保有国であるパキスタンの不安定化は国際社会全体にとっても憂慮すべき事態であり、このため国際社会は9月に開催した支援国首脳会合を通じ、支援強化に合意しているが情勢好転の見通しは立っていない。

第173回国会提出予定条約の概要

1 万国郵便連合憲章の第八追加議定書、万国郵便連合一般規則の第一追加議定書及び万国郵便条約（仮称）

憲章追加議定書は、現行の憲章で使用される用語を置き換える等の改正を内容とする。一般規則追加議定書は、現行の一般規則で使用される用語を置き換える等の改正を内容とする。条約は、国際郵便業務に関する規則等について定める。

2 郵便送金業務に関する約定（仮称）

現行の郵便送金業務に関する約定について所要の変更を加えた上で更新するもので、郵

便為替、郵便振替等の国際郵便送金業務に関する規則等について定める。

3 南東大西洋における漁業資源の保存及び管理に関する条約（仮称）

南東大西洋における漁業資源の保存及び持続可能な利用を確保することを目的として、漁業資源の保存及び管理のための機関を設立すること等について定める。

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

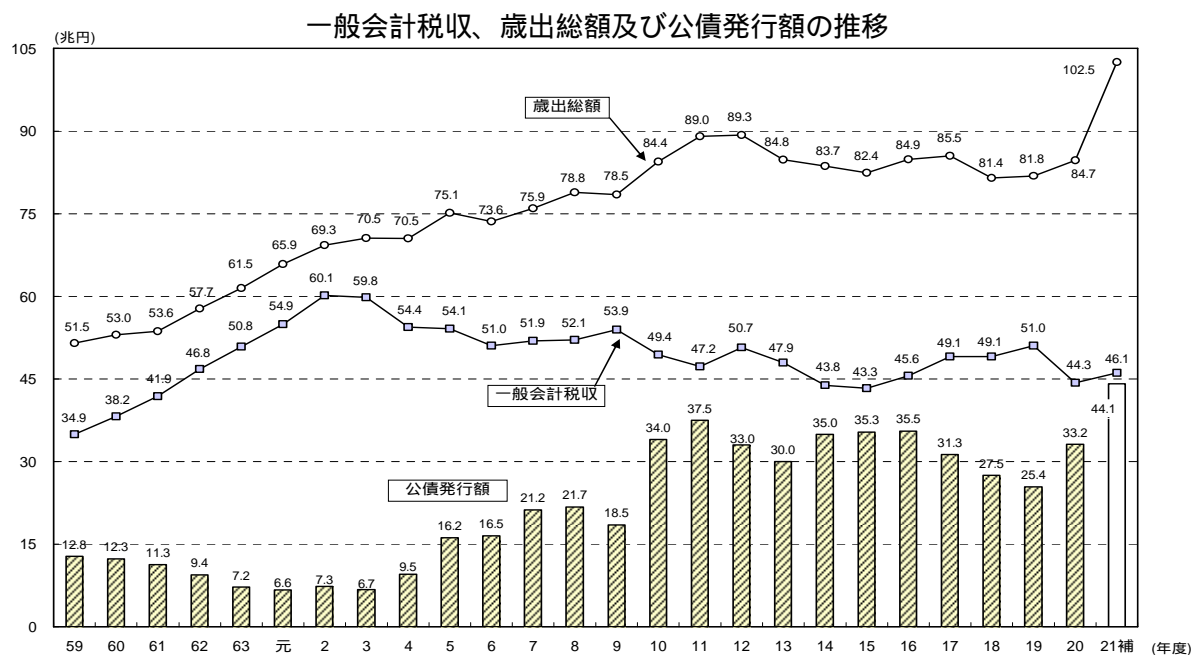
(1) 税財政の現状

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。

我が国の財政は、平成 10 年度以降、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、生活対策等を実施するために必要な経費の追加が行われる一方で、税収は 7 兆円の減収が見込まれたことなどから、公債は 7.4 兆円の追加発行が行われ、3 年ぶりに 30 兆円を超える公債発行額となった。平成 21 年度補正予算では、経済危機対策実施経費の追加に対応するため、10.8 兆円の公債を発行することとされた。その結果、平成 21 年度の公債発行額は 44.1 兆円に達し、歳出に占める税収の割合は 45% まで低下した。



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
	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21(補)
	68.7	58.6	53.1	56.8	56.5	52.4	52.5	53.7	57.4	60.2	62.3	52.3	45.0

(注) 19年度までは決算額、20年度は「平成 20 年度一般会計決算概要」(平成 21.7.31)による額、21年度は補正後予算額である。ただし、平成 21 年度補正予算では租税等収入の補正は行われていない。

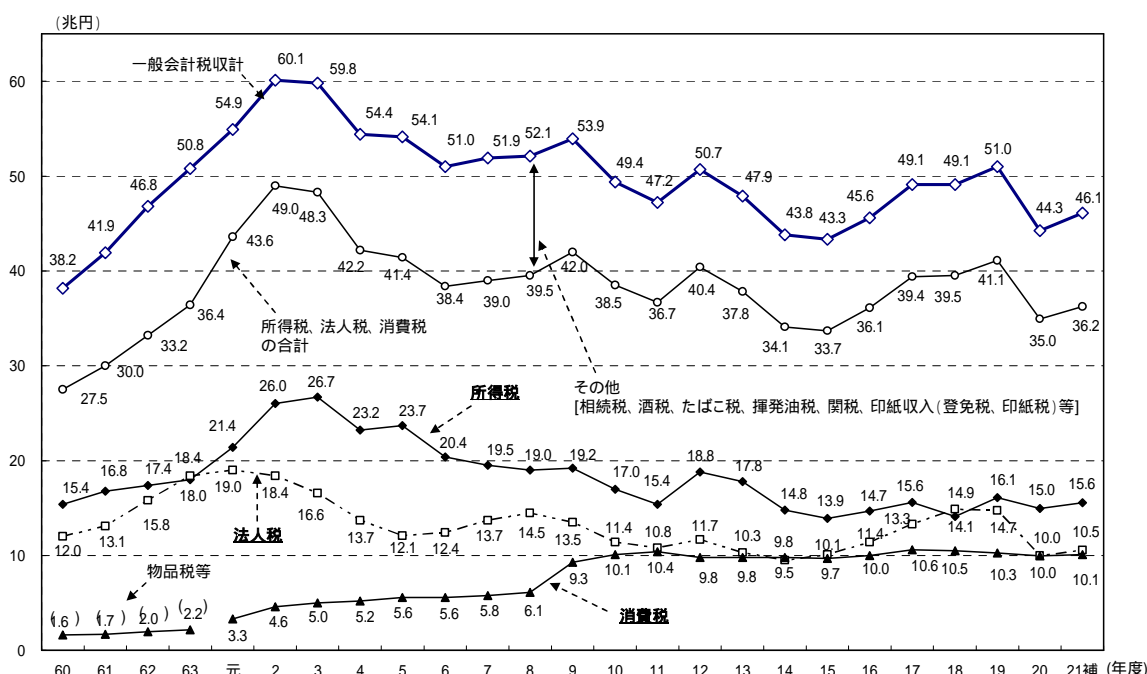
イ 税収の内訳

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

税目別税収をみると、所得税は、平成3年を境に減少傾向にあったが、平成16年以降は15兆円前後で推移しており、平成21年度は15.6兆円となっている。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、平成20年度から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。

一般会計税収（主要税目）の推移



(注) 19年度以前は決算額、20年度は「平成20年度租税及び印紙収入決算額調」（平成21.7.31）による額、21年度は補正後予算額である。ただし、平成21年度補正予算では租税等収入の補正は行われていない。

(2) 税制改革の動向及び課題

ア これまでの経緯

小泉内閣以降、政府は、平成23年度に国・地方合わせた基礎的財政収支の黒字化を達成することを目標とし、歳入改革として社会保障安定財源確保等の政策的課題に対応するため、税体系全般にわたる抜本的・一体的な改革が必要であるとしていた。

税制改革について、政府は当初、「基本方針2006」¹において「平成19年度を目途に消費

¹ 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）

税を含む税体系の抜本改革を実現する」との方針を示していた。しかし、与党の「平成20年度税制改正大綱」(平成19年12月13日)において、平成20年度税制改正は、税体系の抜本的改革に向けた橋渡しという位置付けが示され、「基本方針2008」²では、「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」とされた。

一方、平成20年に入り、原油・原材料価格の高騰や米国のサブプライム住宅ローン問題の深刻化、さらには世界の金融資本市場の危機を契機とした世界的な景気後退を受けて、政府は累次の経済対策³を取りまとめた。これらの対策のうち「生活対策」では、持続可能な社会保障制度の構築等に必要となる安定的な財源を確保するため、消費税を含む税制抜本改革の道筋(「中期プログラム」)を年末までに策定するとされた。さらに、「生活対策」の発表時の記者会見において麻生内閣総理大臣は、経済状況を見たうえで、3年後に消費税率を引き上げたいとの考えを表明した。この表明により、消費税をめぐる、その見直し時期等が大きな焦点となっていった。

また、与党の「平成21年度税制改正大綱」(平成20年12月12日)や「中期プログラム」⁴においては、経済状況の好転を前提に、消費税を含む税制抜本改革を平成23年度より実施できるように必要な法制上の措置をあらかじめ講ずるとされた。これを受けて、所得税法等の一部を改正する法律(平成21年法律第13号。3月27日成立。以下「平成21年度改正法」という。)の附則に税制抜本改革の道筋及び基本的方向性が規定された。

その後、世界経済が大きく落ち込み、我が国経済が急速に悪化したことから、景気の底割れを防ぎつつ、安心と活力を実現すると共に、未来への成長力強化につなげるため、政府は「経済危機対策」(平成21年4月10日「経済危機対策」に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議決定)を策定した。この対策において税制については、需要不足に対処する観点から、高齢者の資産を活用した住宅取得の支援、中小企業の活動の支援、民間の研究開発投資の確保のため、関連する税制について所要の整備を行うこととされた。具体的には、租税特別措置法の一部を改正する法律(平成21年法律第61号)として平成21年6月19日に成立した。

² 「経済財政改革の基本方針2008」(平成20年6月閣議決定)

³ 「安心実現のための緊急総合対策」(平成20年8月29日「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決定)、「生活対策」(平成20年10月30日新たな経済対策に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議決定)及び「生活防衛のための緊急対策」(平成20年12月19日経済対策閣僚会議決定)をいう。

⁴ 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 平成21年6月23日一部改正)。

(参考) 税制改正に関連する主な動き

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（平成20年法律第23号）が平成20年4月30日に成立して以後の税制に関連する主な動きとしては、次のものが挙げられる。

平成 20 年	6月27日	「基本方針2008」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」が決定された。この中では、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」が決定された。この中で税制については、過去最大規模の住宅ローン減税、証券優遇税制の延長、中小企業に対する法人税率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された。 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」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」を決定した。
	12月19日	「生活防衛のための緊急対策」が決定された。税制については「生活対策」と同様の項目が挙げられ、具体化の時期も平成21年度税制改正で対応することとされた。
	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」をまとめた。
	平成 21 年	1月23日
2月27日		「平成21年度改正法」を衆議院で可決。
3月27日		「平成21年度改正法」を参議院で否決、衆議院で再可決、成立。
4月10日		「経済危機対策」が決定され、住宅取得等のための時限的な贈与税の軽減、中小企業の交際費課税の軽減及び研究開発税制を拡充する措置を講ずるとされた。
4月24日		いわゆる租特透明化法案 ⁵ （参法）参議院可決（衆議院審査未了）。
4月27日		「経済危機対策」に対応した「租税特別措置法の一部を改正する法律案」（閣法 以下「租特法案」という。）を国会に提出。
5月13日		租特法案を衆議院で可決。
6月19日		租特法案を参議院で否決、衆議院で再可決、成立。
6月23日		「基本方針2009」が閣議決定され、「中期プログラム」と「平成21年度改正法」附則の税制の抜本改革の規定にのっとり、社会保障の機能強化と安定財源確保を着実に具体化するとする方針が示された。
10月8日	新政府税制調査会の第1回会合が開催され、鳩山内閣総理大臣から諮問がなされた。	

⁵ 正式名称は「租税特別措置の整理及び合理化を推進するための適用実態調査及び正当性の検証等に関する法律案（参法第2号）」。

イ 税制改正

(ア) 平成 21 年度税制改正

平成21年度改正法においては、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が講じられた。その主な内容は、

- ・ 住宅ローン減税の適用期限の延長と最大控除可能額の引上げ並びに自己資金で一定の住宅等の新築等をする場合の税額控除制度の創設
- ・ エネルギー需給構造改革推進設備等の即時償却を可能とする措置の創設
- ・ 中小企業者等の法人税率の軽減税率の引下げ（22% 18%）、欠損金の繰戻しによる還付の不適用措置の対象から中小企業者等を除外
- ・ 非上場株式等に係る相続税及び贈与税の納税猶予制度の創設
- ・ 上場株式等の配当及び譲渡益に係る軽減税率の特例の延長
- ・ 外国子会社からの配当を親会社の益金不算入とする制度の創設
- ・ 環境性能の高い自動車に係る自動車重量税の減免
- ・ 「中期プログラム」に基づき、附則第104条において、税制抜本改革の道筋及び基本的方向性を規定

等である。

(1) 租税特別措置法の改正

前述のとおり「経済危機対策」に対応した税制上の措置として租税特別措置法の改正が行われた。その内容は、

- ・ 住宅取得等のための時限措置として、直系尊属から居住用家屋の取得等に充てるために金銭の贈与を受けた場合には、500万円まで贈与税を課さない
- ・ 中小企業の実費課税について、定額控除限度額を400万円から600万円に引上げ
- ・ 試験研究費の総額に係る税額控除制度等について、税額控除限度額の時限的な引上げ（法人税額の20% 30%）及び税額控除限度超過額の活用可能期間の延長

である。

ウ 今後の課題

今後の税制上の課題については、平成 21 年度改正法の附則第 104 条に「税制抜本改革の道筋及び基本的方向性」が示されている。しかし、今般の鳩山内閣の発足により、今後は、税制調査会において「民主党 政権公約」や「連立政権樹立に当たっての政策合意」（2009年9月9日 民主党、社会民主党、国民新党）に沿った税制の見直しが検討されることになる。主な課題として次のようなものが挙げられる。

(ア) 租税特別措置

a 租税特別措置の見直し

「民主党 政権公約」では、租税特別措置の効果を検証し、税制の透明性、信頼性を高めるために、その適用対象を明確にし、効果を検証できる仕組みを作るとしている。また、効果が乏しい措置や役割を終えた措置は廃止し、真に必要なものは恒久措置へ切り替える

としている。なお、税制調査会に対しては「租税特別措置をゼロベースから見直すための具体的方策を策定すること」との諮問（平成21年10月8日）がなされ、財務副大臣を座長とする租税特別措置の見直しのための論点整理に関するプロジェクトチームにおいて検討が行われている。

租税特別措置は、特定の政策目的を実現するために税の公平性の例外として認められるものであることから、政策が国民経済や国民福祉へ与える波及効果の検証を十分に行い、不断に整理合理化を図ることは重要である。なお、租税特別措置の見直しに当たっては、例えば、日本企業の国際競争力に及ぼす影響や、租税特別措置の整理による課税ベースの拡大と法人税率の引下げなど中立性を重視した制度転換の是非などを検討することも課題になると思われる。

（参考）

租税特別措置法の規定による増減収見込額

		(単位:億円)				
	主な減収措置	減収見込額	主な増収措置	増収見込額	差引計	
所得 税 関 係	確定申告を要しない配当所得	3,200	/			
	住宅ローン減税制度	8,560				
	公的年金等控除の最低控除額等の特例	1,710				
	青色申告特別控除	600				
	上記以外の減収項目	1,750				
		15,820		-	15,820	
法 人 税 関 係	研究開発促進税制	2,540	/	交際費等の損金不算入	3,310	
	中小企業等投資促進税制	2,500				
	エネルギー需給構造改革推進設備等の特別償却等	1,220				
	退職年金等積立金に対する法人税の課税の停止	1,170				
	中小企業者等の法人税率の特例	1,100				
	上記以外の減収項目	2,850				
						11,380
そ の 他	石油化学製品製造用揮発油(ナフサ)の免税等	35,940	/	揮発油税及び地方揮発油税の税率の特例	13,570	
	地価税の課税の停止	2,020				
	土地の売買による所有権の移転登記等の税率の軽減	1,220				
	小規模宅地等についての相続税の課税価格計算の特例	1,090				
	住宅取得資金の贈与に係る相続時精算課税制度の特例	1,050				
	上記以外の減収項目	4,990				
						46,310
合計		73,510			22,300	51,210

(注)平成21年度適用分について財務省資料により作成。

b ガソリン税等の暫定税率の廃止

いわゆるガソリン税等の自動車関連諸税の暫定税率については、道路特定財源制度の下、累次の道路整備計画の財源の確保に充てるため、受益者負担の考え方にに基づき、自動車ユーザーに負担を求めてきたが、平成21年度予算から道路特定財源が一般財源化されたことにより受益と負担の関係は不明確になった。

平成21年度改正法の附則においては自動車関係諸税について、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、負担の軽減を検討している。他方、「民主党 政権公約」では、課税の根拠を失った暫定税率を廃止して国民負担を軽減するとしている。また、将来的には、ガソリン税等は「地球温暖化対策税(仮称)」として一本化するとしている。

揮発油税等の暫定税率の廃止は、約 1 兆 9 千億円⁶の減収となるため、歳出削減又は代替財源を確保する必要があることに留意すべきである。

(1) 所得税

a 人的控除の見直し

平成 21 年度改正法の附則では、格差是正及び所得再分配機能回復の観点から、各種控除及び税率構造を見直し、最高税率及び給与所得控除の上限の調整等を行うとして、特定の人的控除には言及せず、全般的な見直しを行う方針が明記されている。一方「民主党 政権公約」では次の 及び について言及している。

扶養控除及び配偶者控除の廃止

平成 22 年度から「子ども手当」を実施するとしており、これについて「控除」から「手当」へ転換するため、所得税の扶養控除及び配偶者控除（いずれも現行 38 万円）を廃止するとしている。

これらの控除の廃止については、納税者の家族構成や就労の有無等により課税上不公平が生ずる可能性があり、子育て支援という政策目的や効果について十分な理解を求める必要があるとの指摘がある。また、廃止時期の明確化も必要となろう。さらに、後述する給付付き税額控除や所得税における諸控除の在り方、抜本的税制改革の中での所得課税の改革の方向性とのバランスも考慮する必要があると思われる。

老年者控除の復活及び公的年金等控除の拡充

年金受給者の負担軽減と生活の安定を図る観点から平成 16 年度改正で廃止された老年者控除（50 万円）を復活するとともに、公的年金等控除の最低控除額を 140 万円（現行 65 歳以上の者の場合 120 万円）に戻すとしている。

平成 16 年度改正は、年金税制が世代間・高齢者間の税負担のゆがみを生じさせていたこと⁷を背景として行われた改正であり、これを元に戻すことについては、少子・高齢化社会に対応したあるべき税制について議論が必要となろう。

b 給付付き税額控除

給付付き税額控除は、一般的には、所得が低く税額からの税額控除不足が生ずる場合に、その不足額に相当する額を給付するものであり、給付と税額控除を組み合わせると所得再分配を図る仕組みである。諸外国では低所得者や子育て支援、就労支援等を目的として導入されている。

平成 21 年度改正法の附則では、抜本的税制改革における課題として給付付き税額控除を検討する旨が明記されている。また、税制調査会への諮問でも、格差是正や消費税の逆進

⁶ 国税のみの額であり、地方税分を合わせると約 2.5 兆円

⁷ 我が国の年金課税は、拠出段階では社会保険料控除の適用により非課税、給付段階では公的年金等控除などの適用により実質非課税となっていることから、少子・高齢化による社会保険料拠出と年金給付の増大により個人所得課税の課税ベースが浸食され、所得税の基幹税としての機能が低下するとともに、税負担のゆがみを生じさせることとなった。そこで世代間・高齢者間の税負担の公平を確保する観点から、低所得者に対する適切な配慮を行いつつ、高齢者に対しても担税力に応じた負担を求めるべきとの指摘がなされていた。

性対策の観点から給付付き税額控除の在り方を検討するとしている。実現すれば納税者の利便性向上と過度な給付を回避できるため、税制及び社会保障の両分野における大きな改革となる。

ただ、制度導入に当たっては、その目的（子育て支援、就労促進等）、個人所得課税全体における税負担のバランス、社会保障制度など他の制度との関係の整理等を要するとともに、不正還付や所得補足のための番号制度の導入⁸など執行面の課題にも対応する必要があり、これらについて十分議論を尽くす必要がある。

(ウ) 法人税

平成 21 年度改正法の附則では、課税ベースの拡大とともに法人の実効税率の引下げを検討するとしている。一方、「民主党 政権公約」では、中小企業の法人税の軽減税率を現行の 18%から 11%に引き下げるとしている。

中小企業の経営支援は重要な政策課題であるが、軽減税率の引下げについては、中小企業の 7 割弱が欠損法人であることからその効果は限定的であるとする意見もある。また、我が国の法人実効税率は諸外国に比べ高いとの批判を受けており、基本税率（30%）の水準についても検討の余地があると思われる。負担水準については、我が国企業の国際競争力確保という外的要因に加え、所得税や消費税など他の税目の負担水準との関係等を考慮しつつ検討することとなる。

(I) 消費税

平成 21 年度改正法の附則においては「平成 20 年度を含む 3 年以内の景気回復に向けた集中的な取組により経済状況を好転させることを前提として、遅滞なく、かつ、段階的に消費税を含む税制の抜本的な改革を行うため、平成 23 年度までに必要な法制上の措置を講ずる」としている。また、消費税の全額を社会保障給付と少子化対策に充てることを明確化し、税率の検討を行うとともに、複数税率の検討等総合的な取組を行い低所得者への配慮を検討するとしている。

「民主政策集 I N D E X 2009」では、消費税を社会保障財源とすることを明確に示し、税率については社会保障制度の抜本的な改革を前提として、引上げ幅や用途を明らかにして国民の審判を受けるとしている。また、「連立政権樹立に当たっての政策合意」においては「現行の消費税 5 %は据え置くこととし、今回の選挙において負託された政権担当期間中において、歳出の見直し等の努力を最大限行い、税率引き上げは行わない」としている。

いずれにしても現段階では、消費税の改革についての具体的な内容は不透明であるが、少子・高齢化が加速して社会保障経費の増加が見込まれ、財政再建も大きな課題である今日、安定財源の確保は急務であり消費税論議は今後避けて通れない問題である。

⁸ 平成 21 年度改正法の附則では、納税者番号制度の導入の準備をするとしている。一方、税制調査会への諮問では、税と社会保障制度の適正な運営のための番号制度を検討するとしている。

(イ) 税制改正プロセスの改革

これまで税制改正は、内閣総理大臣の諮問機関である政府税制調査会が中長期的観点から基本的な方針を総理に答申し、改正の具体的な中身については与党税制調査会で調整され、これを踏まえて政府が法案化するというプロセスを採っていた。

「民主党政策集 I N D E X 2009」では、与党内の税制調査会の廃止と財務大臣の下に国会議員で構成する新政府税制調査会の設置 従来の政府税制調査会を廃止し、代わりに専門家委員会を設置 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 等が示されている。

なお、平成 21 年 9 月 29 日の閣議において、新政府税制調査会及びその運営その他の重要事項を審議する企画委員会の設置が決定され、10 月上旬より審議が開始されている。

2 特別会計

(1) 特別会計の現状

特別会計は、国が行う特定の事業や特定の資金を運用する場合等に設けられており、平成 21 年度においては、21 特別会計が設置されている。平成 21 年度特別会計予算（当初）の歳出総額は、354.9 兆円であり、会計間相互の重複計上額を控除した純計額は 169.4 兆円となっている。

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

しかしながら、固有の財源を有することによって不要不急の事業が展開されている数が多数に上り国民による監視が不十分となって無駄な支出が行われやすい 多額の剰余金等が存在し財政資金の効率的な活用が図られていない 一般会計からの繰入れ等により受益・負担関係が不明確となっている 特別会計が各省庁の既得権益の温床となっており 予算執行の実態も分かりにくい 等、予算執行の非効率性や会計処理の複雑性に係る問題点が指摘されてきたことから、財政制度等審議会等において特別会計見直しの検討が行われ、いわゆる行政改革推進法（平成 18 年 5 月成立）及び同法を踏まえた特別会計に関する法律（平成 19 年 3 月成立）の成立に至った。

特別会計に関する法律は、各特別会計法で個々に定められていた剰余金の処理や借入金規定等の会計手続を横断的に見直し、各特別会計に共通する規定を第 1 章総則に定め、各特別会計別の規定を第 2 章各節に定める法形式を採っている。なお、平成 18 年度時点において 31 あった特別会計は、同法に従い、その統廃合によって平成 23 年度までに 17 となることが予定されている。

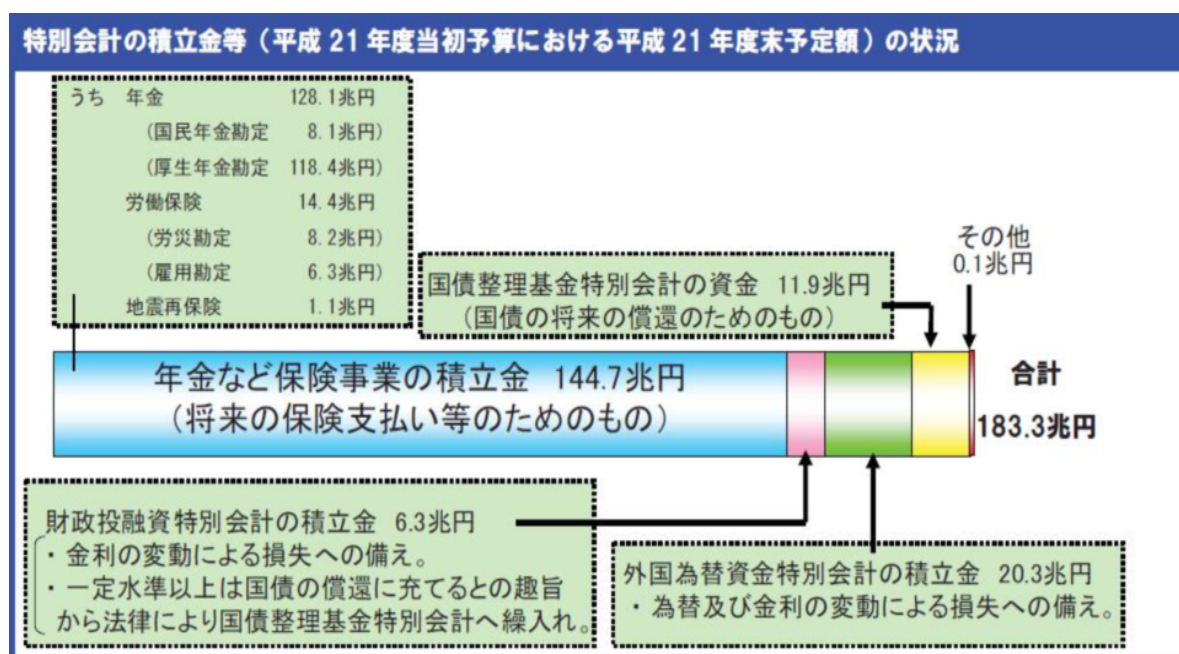
(2) 最近における剰余金及び積立金等の活用

特別会計の剰余金及び積立金等はいわゆる埋蔵金と称され、国会においてもその活用が議論された。

特別会計の剰余金は、各特別会計における毎会計年度の歳入歳出の決算上生じ、積立金

等への積立て、当該特別会計の翌年度の歳入への繰入れ等の措置がとられる。平成 20 年度の特別会計の剰余金は 28.5 兆円とされている。最近においては、平成 18 年度から平成 21 年度にかけて、それぞれ 1.8 兆円、1.8 兆円、1.9 兆円、2.5 兆円の前年度剰余金が一般会計に繰り入れられて活用されている⁹。

また、特別会計の積立金等は、保険事業等のように一会計年度内に支出することを予定せず、一般の現金と区分して保有、運用される「特別の資金」を保有することが円滑かつ効率的な財政運営に資する場合に積み立てられるものである。平成 21 年度予算(当初)における平成 21 年度末の特別会計の積立金等予定額は、183.3 兆円に上るとされているが、その内訳は、年金など保険事業の積立金が 144.7 兆円、財政投融资特別会計の積立金が 6.3 兆円、外国為替資金特別会計の積立金が 20.3 兆円等となっている。最近における積立金等の活用としては、平成 18 年度において財政融資資金特別会計の積立金 12 兆円、平成 20 年度において財政投融资特別会計の積立金 7.2 兆円が、国債残高の圧縮のため国債整理基金特別会計へ繰り入れられている¹⁰。



(出典：財務省「特別会計のはなし」)

平成 20 年 9 月以降の金融経済危機への対策として策定された「生活対策」¹¹及び「生活防衛のための緊急対策」¹²には、その実施のための財源として、財政投融资特別会計の金利変動準備金¹³を活用する方針が示され、平成 20 年度第 2 次補正予算関連である「平成 20

⁹ 計数は予算ベース

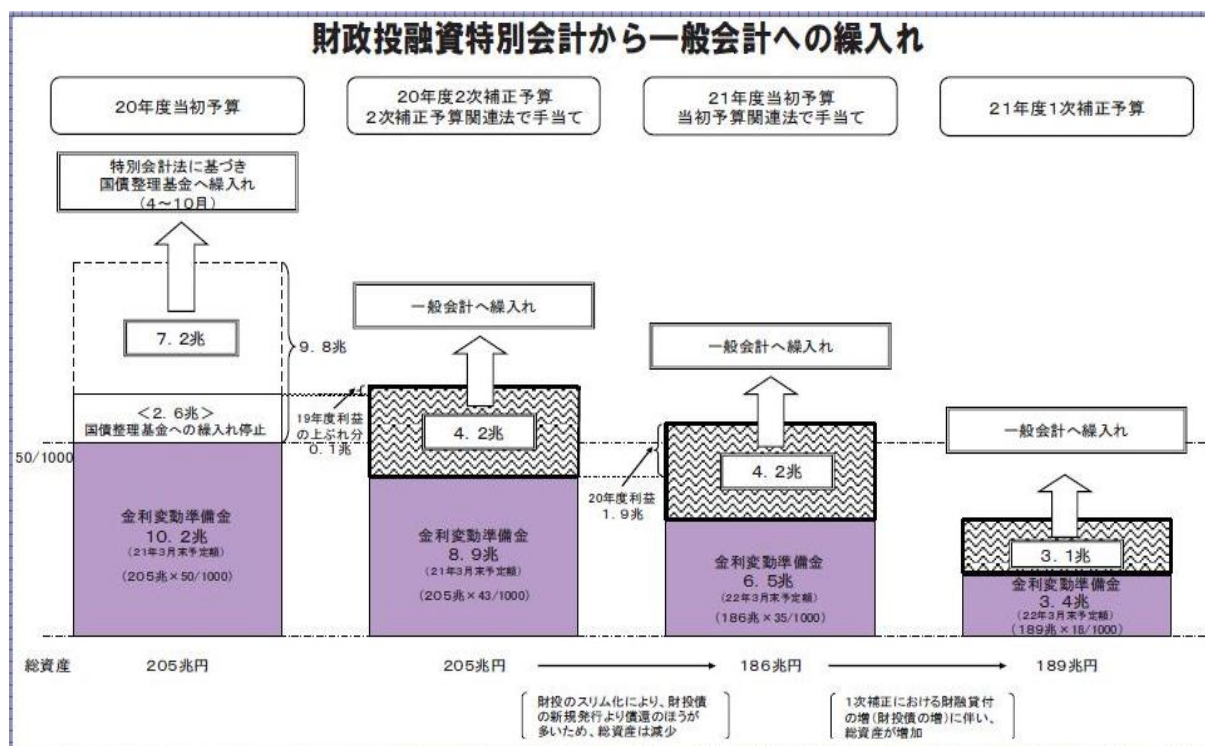
¹⁰ 計数は予算ベース

¹¹ 平成 20 年 10 月 30 日、新たな経済対策に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議決定

¹² 平成 20 年 12 月 19 日、経済対策閣僚会議決定

¹³ 財政投融资特別会計の金利変動準備金は、現金主義に基づく決算上の剰余を積み立てた積立金を企業会計原則に準拠した発生主義において計上したものの。

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」に基づき、4.2兆円を一般会計に繰り入れる措置が講じられた。加えて、「生活防衛のための緊急対策」においては、平成22年度まで同金利変動準備金を、同対策及びこの間の基礎年金国庫負担割合を2分の1とするための財源とすることとされたことから「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」に基づき、平成21年度予算において4.2兆円が、同補正予算において3.1兆円が一般会計に繰り入れられた。この結果、同金利変動準備金は平成21年度末には3.4兆円となると見込まれている。



(出典：財務省「特別会計のはなし」)

(3) 特別会計における積立金等活用の課題

特別会計の積立金等について、財政制度等審議会は「将来の年金給付や金利変動リスクへの対応等、法律に定められた目的のために積み立てられているものである。こうした積立金や資産を取り崩すことについては、個別の特別会計ごとに、その内容、保有目的等を踏まえ慎重に検討することが必要である。財政投融资特別会計の金利変動準備金のようなストックを取り崩す場合は、「ストックはストックへ」の方針の下、債務残高の縮減に充てることが原則である。これを歳出の財源に充てることは、こうした原則から離れ、国の債務残高を実質的に増大させるものであり、あくまで臨時的・特例的な措置であること、また、こうした財源は一時的な財源に過ぎないことをしっかりと認識すべきである。」と指摘している¹⁴。

¹⁴ 「平成21年度予算の編成等に関する建議」平成20年11月26日、財政制度等審議会

3 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、米国における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)の不良債権化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¹⁵。この世界金融危機に対処するため、主要国の中央銀行は大幅な利下げを行うとともに(注1)、様々な金融調節手段を活用して機動的に流動性供給を拡大させた。また、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)が同年 11 月、平成 21 年 4 月及び 9 月に開催され、国際的な対応策が発表された(注2~注4)ほか、主要国政府を中心に、公的資金注入や不良資産買取りなどの措置が講じられている。

〔サブプライムローン問題表面化後の主な動き〕

H19/8/9	仏BNPパリバが傘下ファンドの償還凍結を発表
9/14	英ノーザンロック銀行で取付け騒ぎ発生
H20/2/17	英政府がノーザンロック銀行を一時国有化
9/7	米財務省が住宅公社2社(ファニーメイ、フレディマック)支援策を発表
9/15	リーマン・ブラザーズの米国持株会社が倒産手続開始
9/16	F R B (米連邦準備制度)が米A I G保険の救済策を発表
10/3	米国で不良資産救済プログラム(総枠7,000億ドル)を含む緊急経済安定化法が成立
10/8	海外主要6中央銀行が政策金利を同時に引下げ
10/10	G7財務相・中央銀行総裁会議が行動計画を発表
10/14	米政府が金融機関への公的資金注入(最大3,500億ドル)を含む金融危機対策を発表
11/15	第1回金融サミット開催(ワシントン)、金融安定化に必要なあらゆる追加的措置をとると発表
12/16	F R Bが政策金利を0~0.25%に設定し、事実上のゼロ金利政策を導入
H21/2/10	米財務省が不良資産の買取りと追加的公的資金注入を含む第2次金融安定化策を発表
3/18	英F S A(金融サービス機構)が銀行危機への規制上の対応を示した「ターナー・レビュー」を公表
4/2	第2回金融サミット開催(ロンドン)、金融監督及び規制の強化策を発表
5/7	米財務省、F R Bが大手金融機関に対するストレステストの結果を発表
6/17	米政府がシステミックリスクへの対応を含む包括的金融規制改革案を発表
9/5	G20財務相・中央銀行総裁会議が金融機関の自己資本強化、報酬規制等の必要性を指摘
9/25	第3回金融サミット開催(ピッツバーグ)、経済政策の相互監視、金融規制の強化策等を発表

¹⁵ 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、国際通貨基金(IMF)は、3.4兆ドル(約306兆円)と推計している(平成21年9月、国際金融安定性報告書)。

(注1) 主要中央銀行による政策金利の引下げ状況

	日本銀行	米国連邦準備制度	欧州中央銀行	イングランド銀行
直近ピーク	0.50%	5.25%	4.25%	5.75%
平成21年10月現在	0.10%	0~0.25%	1.00%	0.50%

(注2) 第1回金融サミット首脳宣言(平成20年11月15日)の概要

(金融市場の改革のための共通原則)

- ・市場の透明性と金融機関の説明責任の強化(情報開示の強化、過度のリスクテイキングの回避)
- ・健全な規制の向上(規制監督対象の見直し、格付会社に対する強力な監督)
- ・金融市場における公正の促進(投資家・消費者保護の強化、利益相反の回避、金融システムの濫用防止)
- ・国際連携の強化、国際金融機関(IMF、世界銀行)の改革

(注3) 第2回金融サミット首脳声明(平成21年4月2日)の概要

(金融監督及び規制の強化)

- ・金融安定化フォーラム(FSF)を引き継ぐ金融安定理事会を設立
- ・規制監督をシステム上重要なすべての金融機関・商品・市場に拡大
- ・賃金と報酬に関するFSFの厳格な新原則を支持・実施
- ・銀行資本の質・量・国際的整合性を改善(過度のレバレッジ防止、好況時の資本バッファ積み増し)
- ・タックス・ヘイブンを含む非協力的な国・地域に対する措置を実施
- ・評価・引当基準の改善及び単一の質の高いグローバルな会計基準の実現
- ・規制監督及び登録を格付会社に拡大

(注4) 第3回金融サミット首脳声明(平成21年9月25日)の概要

(強固で持続可能かつ均衡ある成長のための枠組み)

- ・景気回復が確実になるまでの経済刺激策の継続と協力的で調和した「出口戦略」の作成
- ・世界経済の不均衡を是正するため、各国の経済政策を相互監視する枠組みを創設

(国際的な金融規制制度の強化)

- ・銀行資本の質と量を改善し、過度なレバレッジを抑制する国際的に合意されたルールを2010年末までに策定(2012年末までを目標に、金融情勢が改善し景気回復が確実になった時点で段階的に実施)
- ・金融機関の報酬慣行の改革(複数年に渡るボーナスの回避、変動報酬に対する支払い繰延べ・業績連動等、経営幹部等の報酬が業績及びリスクと整合することの確保、報酬政策・体系の開示)

(国際金融機関の改革)

- ・IMFに対する新興国・途上国の出資比率を少なくとも5%引上げ
- ・世界銀行における途上国等の投票権を少なくとも3%引上げ

イ 我が国の対応

(ア) 経済対策等による対応

我が国は、サブプライムローン問題の広がり¹⁶を受け、金融庁等において、市場分析体制の充実・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 等の取組を行ってきたが、リーマン・ブラザーズ経営破綻後の世界金融危機に対処するため、政府・与党において策定された一連の経済対策¹⁷等に基づき、次のような市場安定化・金融円滑化のための措置を講じた。

¹⁶ 我が国の預金取扱金融機関の証券化商品等の保有額は、17兆9,490億円で、評価損は5,270億円、実現損は2兆6,150億円となっている(平成21年6月末現在、金融庁集計)。

¹⁷ 「生活対策」(平成20年10月30日、新たな経済対策に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議)

a 金融機関の資本基盤の強化

国の資本参加により金融機関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、平成 20 年 12 月(第 170 回国会)、金融機能強化法を改正し、国の資本参加の申請期限を平成 24 年 3 月末まで延長するとともに、国の資本参加の要件を一部緩和する等の措置を講じた。また、同法に基づく国の資本参加枠を 2 兆円から 12 兆円に拡大した。

b 生命保険会社が破綻した場合のセーフティネットにおける政府補助の延長

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たが、今般の世界金融危機を踏まえ、平成 20 年 12 月(第 170 回国会)、保険業法を改正し、政府補助の特例措置を平成 24 年 3 月末まで延長した。

c 格付会社に対する規制の整備

格付会社については、サブプライムローン問題をめぐり、高格付の証券化商品の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た。そこで、平成 21 年 6 月(第 171 回国会)、金融商品取引法を改正し、格付会社に対し、登録制を導入するとともに、利益相反防止措置を含めた体制整備、格付方針の公表等の義務付けなどの規制を整備した。

d 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を活用・強化するため、平成 21 年 3 月と 6 月(いずれも第 171 回国会)に、議員立法で銀行株式保有制限法を改正し、同機構による株式買取り業務を平成 24 年 3 月末まで延長するとともに、事業法人からの株式買取りの柔軟化を図ったほか、同機構の買取り対象を拡大した。また、同機構の市中からの借入等に係る政府保証枠を 20 兆円とした。

e 銀行等の自己資本比率規制の弾力化

自己資本比率の急激な変動により、金融機関の金融仲介機能を低下させないよう、銀行等の自己資本比率規制の弾力化を図ることとし、「その他有価証券」の評価損益の取扱いを一部変更する(平成 20 年 12 月)とともに、信用保証協会の緊急保証付き融資に係るリスクウエイト(資産の安全度)を見直した(平成 21 年 3 月)。

f 中小企業向け融資の貸出条件緩和が円滑に行われるための措置

金融機関がより柔軟に貸出条件の緩和に応じることができるよう環境を整備するため、貸出条件の緩和を行っても、実現可能性の高い抜本的な経営再建計画があれば貸出条件緩

「生活防衛のための緊急対策」(平成 20 年 12 月 19 日、経済対策閣僚会議)及び「経済危機対策」(平成 21 年 4 月 10 日、「経済危機対策」に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議)

和債権（不良債権に該当する債権）には該当しないこととし、監督指針及び金融検査マニュアルを改定した（平成 20 年 11 月）。

g その他の市場安定化対策

自社株買い規制の緩和、銀行等保有株式取得機構及び預金保険機構が保有する株式の市中売却の一時凍結、従業員持株会による株式取得の円滑化、銀行の株式保有制限の弾力的運用、空売り規制の強化等を行った（平成 20 年 10 月）。

(1) 日本銀行の金融政策等

日銀は、世界金融危機に対処するため、金融政策面や金融システム面において、次のような措置を講じた。

a 政策金利の引下げ

平成 20 年 10 月、政策金利である無担保コールレート（オーバーナイト物）の誘導目標を 0.5%前後から 0.3%前後に引き下げ、さらに、12 月には、0.1%前後まで引き下げた。

b 金融市場の安定確保のための措置

積極的な資金供給の下では、政策金利が誘導目標から大きく下方に乖離する可能性があることにかんがみ、政策金利を目標水準に適切に誘導しつつ、年末・年度末に向け、積極的な資金供給を一層円滑に行うため、平成 20 年 11 月、日銀当座預金のうち所要準備額を超える金額について利息（0.1%）を付す措置（補完当座預金制度）を臨時に導入した（平成 22 年 1 月 15 日まで）。

また、短期の資金供給オペレーションの負担を軽減するため、平成 20 年 12 月、長期国債の買入れを、年 16.8 兆円（月 1.4 兆円）ペースに増額し、さらに、平成 21 年 3 月には、年 21.6 兆円（月 1.8 兆円）ペースに増額した。

c 企業金融円滑化の支援のための措置

中小・零細企業のほか、大企業においても資金調達環境が悪化している情勢を踏まえ、年末・年度末に向けた企業金融の円滑化に資する観点から、平成 20 年 12 月、民間企業債務の担保価額の範囲内で、金額に制限を設けずに、政策金利と同水準の金利で資金を供給するオペレーション（企業金融支援特別オペ）を導入した（平成 21 年 12 月まで）。

さらに、企業金融が一段と厳しさを増すおそれがあることを踏まえ、個別企業の信用リスクを中央銀行が負担する異例の措置として、時限的に、CP の買入れ（残高上限 3 兆円）（平成 21 年 1 月～12 月）及び社債の買入れ（残高上限 1 兆円）（平成 21 年 3 月～12 月）を実施した。

d 金融システム安定のための措置

金融機関による株式保有リスク削減努力を支援するため、平成 21 年 2 月、金融機関保有株式の買入れ（買入限度 1 兆円）を再開することとしたほか、4 月には、金融機関が十分

な自己資本基盤を維持し得るよう、金融機関に対し劣後特約付貸付（貸付限度 1 兆円）を実施することとした。

ウ 今後の課題

(ア) 自己資本比率規制の強化

現在、主要国の金融経済環境は、一頃に比べ改善してきているものの、総じてなお厳しい状況にあり、引き続き国際的連携の下での政策対応が各国に求められている。金融規制については、国際的に強化の方向にあるが、この中で、金融機関の自己資本比率規制に関し、中核的自己資本（Tier 1）のうちの普通株等をベースとした自己資本比率の重要性が指摘されており、規制が景気に及ぼす影響や金融機関のビジネスモデルの多様性を踏まえつつ、自己資本の質及び量をどのように強化していくかが課題となっている。

(イ) グローバルな会計基準の実現

国際的にグローバルな会計基準の実現が課題となっているが、我が国の会計基準は、国際会計基準（IFRS）との収れん（コンバージェンス）を進めた結果、欧州委員会（EC）により国際会計基準との同等性が認められた。一方で、国際会計基準の適用（アドプション）に向けた動きが米国をはじめEU以外の諸国においても広がっており、金融庁の企業会計審議会は、平成 21 年 6 月、中間報告を取りまとめ、今後の我が国における国際会計基準の適用方針を示した。

(ウ) 中小企業金融の円滑化と地域の活性化

中小企業や家計の資金繰りを支えるため、「連立政権樹立に当たっての政策合意」（平成 21 年 9 月 9 日、民主党・社会民主党・国民新党）では、中小企業に対する「貸し渋り・貸しはがし防止法（仮称）」を成立させ、貸付債務の返済期限の延長、貸付条件の変更を可能とするとともに、個人の住宅ローンに関しても、返済期限の延長、貸付条件の変更を可能とするとした。政府は、今臨時国会での法整備を目指している。

このほか、「民主政策集 INDEX 2009」では、金融機関の地域への貢献度や中小企業に対する融資条件などの情報公開を通じて、金融機関同士の健全な競争と経営を促すために、「地域金融円滑化法」を制定するとしている。

(2) 金融・資本市場競争力強化への取組

少子高齢化が進展する中で、我が国経済が今後も持続的に成長するためには、我が国金融・資本市場において、約 1,400 兆円もの家計部門の金融資産に適切な投資機会を提供するとともに、内外の企業等に成長資金の供給を適切に行っていくことが求められている。

また、国際的な市場間競争が一層激化する中、我が国金融・資本市場が内外の利用者のニーズに応え、その役割を十分に果たしていくためには、我が国市場の競争力を強化し、その魅力を向上させていくことが喫緊の課題となっている。

さらに、そうした魅力ある市場の実現により、我が国の金融サービス業が高い付加価値を生み出し、経済の持続的成長に貢献していくことも期待されている。

こうした観点から、去る平成 19 年 12 月に「金融・資本市場競争力強化プラン」(金融庁)を取りまとめ、平成 20 年 6 月(第 169 回国会)に、金融商品取引法等を改正するなど、順次、法整備¹⁸や実務的対応等の取組を行っている。

〔金融・資本市場競争力強化プランの概要〕

- ・ 信頼と活力のある市場の構築
 - < 多様な資金運用・調達機会の提供の促進 >
 - 取引所における取扱商品の多様化(ETF(上場投資信託)の多様化、金融商品取引所と商品取引所の相互乗入れのための枠組みの整備)
 - プロ向け市場の枠組みの整備
 - < 市場の公正性・透明性の確保 >
 - 金融商品取引法上の課徴金制度の対象範囲、金額水準等の見直し
 - 証券取引等監視委員会等の市場監視部門の体制強化(注1)
 - 会計基準の国際的な収れん・相互承認の推進
 - コーポレート・ガバナンスの強化(企業における内部統制の整備、上場企業等のコーポレート・ガバナンス強化への取組)(注2)
 - < 安全かつ効率的で利便性の高い決済システム等の構築 >
 - 決済システム(新たな決済サービス、株券電子化制度、全銀システム)の整備・強化
 - 電子記録債権制度の整備
- ・ 金融サービス業の活力と競争を促すビジネス環境の整備
 - 銀行・証券・保険間のファイアーウォール規制の見直しと利益相反管理体制の整備
 - 銀行・保険会社グループの業務範囲の拡大(商品取引、イスラム金融、排出権取引、金融再生等のための株式保有)
 - 中小企業金融の円滑化と地域の活性化
- ・ より良い規制環境(ベター・レギュレーション)の実現
 - 対話の充実とプリンシプル(ルール解釈の基礎となる原則)の共有
 - 規制・監督の透明性・予見可能性の向上
 - 海外当局との連携強化、市場動向等の的確な把握と効果的な行政対応、職員の資質向上
- ・ 市場をめぐる周辺環境の整備
 - 国際的に通用する金融・法務・会計等の専門人材の育成・集積
 - 国際金融センターとしての都市機能の向上

(注1) 市場監視部門の体制強化について、「民主党政策集 I N D E X 2009」は、証券取引等監視委員会を改編し、独立性が高く、強力な権限を有し、幅広い金融商品取引を監視する「金融商品取引監視委員会」(日本版 F S A)を創設するとしている。

(注2) コーポレート・ガバナンスの強化について、「民主党政策集 I N D E X 2009」は、公開会社に適用される特別法として、情報開示や会計監査などを強化し、健全なガバナンス(企業統治)を担保する「公開会社法」の制定を検討するとしている。

(3) 金融制度と消費者保護

ア 金融分野における裁判外紛争解決制度(金融 A D R)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の整備が課題となっていた。そこで、平成 21 年 6 月(第 171 回国会)、金融商品取引法を改正し、金融分野における裁判外紛争解決制度(金融 A D R)を整備し、指定紛争解決制度を導入するとともに、金融機関等に

¹⁸ 平成 21 年 6 月(第 171 回国会)金融商品取引法等の改正及び資金決済法の制定を行った。

指定紛争解決機関との契約締結義務を課すなどの措置を講じた。今後の課題として、業態横断的・包括的な金融ADRの構築に向けた取組の必要性が指摘されている。

イ 包括的な金融サービス・市場法の検討

平成18年6月(第164回国会)、金融商品取引法を制定(証券取引法を改組)し、投資家保護のための横断的法制を整備したが、金融商品全般を対象とする、より包括的な「金融サービス・市場法」の制定が課題となっている。「民主党政案集INDEX2009」も、銀行・証券・保険・商品(現物・先物)会社等によって販売されるすべての金融商品に対する包括的・横断的な投資家保護法制の整備を図るとしている。

ウ 保険契約者保護と自主共済に対する規制の在り方

平成17年5月(第162回国会)、保険契約者保護の観点から、保険業法を改正し、従来、特定の者を相手として法律の根拠なく保険の引受けを行っていた「無認可共済」を、保険業法上の「保険業」に含め、規制の対象とした。このうち、「自主共済」に対する規制の在り方について議論があり、「民主党政案集INDEX2009」は、営利を目的とせず、保険会社が扱いにくい特定リスクに対応した保険や低廉なリスク移転手段などを提供し、一定の社会的意義を有する小規模・短期の「自主共済」については、規制の厳しい保険業法上の「保険業」とは区別するとしている。

エ 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、平成18年12月(第165回国会)、貸金業規制法(現・貸金業法)等を改正し、貸金業の適正化(資産要件、行為規制の強化等)、過剰貸付の抑制、金利体系の適正化等の制度整備を行った。本改正は、おおむね3年間かけて段階的に施行す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する予定である。なお、「民主党政案集INDEX2009」は、市民から資金を集め、福祉や環境などの地域活動に融資するNPOバンクのような小規模・非営利法人について、貸金業法の資産要件の適用除外とするとしている。

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を行っている。

第173回国会提出予定法律案の概要

1 中小企業者等に対する金融の円滑化を図るための臨時措置に関する法律案(仮称)

中小企業者及び住宅資金借入者に対する金融の円滑化を図るため、貸付条件の変更等に関する臨時の措置を定める。

内容についての問い合わせ先

財務金融調査室 齋藤首席調査員(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 教育基本法等

(1) 教育基本法の改正

我が国の教育は、昭和 22 年に制定された教育基本法の理念の下で国民の教育水準を向上させてきた。しかし、近年、情報化、国際化、経済の構造改革、科学技術の進歩、少子高齢化などによる社会状況の大きな変化を受け、教育に関しても新たな課題が生じていた。

平成 12 年 12 月、教育改革国民会議報告において教育基本法見直しの検討が提言され、これを受けて、中央教育審議会（以下「中教審」という。）と与党教育基本法改正に関する検討会などにおける審議を経て、平成 18 年 4 月、政府は、中教審答申及び同検討会の報告を踏まえ、教育基本法が掲げてきた普遍的な理念を継承しつつ、公共の精神、伝統と文化の尊重など、教育の目標として今日特に重要と考えられる理念を明確にした教育基本法案を国会に提出した。国会においては、衆議院・参議院合わせて 170 時間を超える審議を経て、同年 12 月、同法案が可決・成立し、約 60 年ぶりに教育基本法が改正された。

(2) 教育振興基本計画の策定

改正教育基本法には、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、第 17 条に「教育振興基本計画」の条項が規定されており、政府に対し、教育の振興に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るために教育振興基本計画を策定することと国会に報告し公表することが義務付けられた。

教育振興基本計画を策定するため、平成 19 年 2 月から審議を行っていた中教審は、平成 20 年 4 月、今後 10 年間を通じて目指すべき教育の姿について提言するとともに、今後 5 年間に総合的かつ計画的に取り組むべき施策を示した『教育振興基本計画について～「教育立国」の実現に向けて～（答申）』を文部科学大臣に提出した。

その後、関係各省等間において調整が行われ、教育振興基本計画は、同年 7 月 1 日策定（閣議決定）された。文部科学省では、中教審において、各年度に重点的に取り組むべき施策をアクションプランとして打ち出し、施策の進捗状況について点検を行うことにより、同計画の着実かつ効果的な実施を推進していくこととしている。

なお、同法第 17 条では、地方公共団体に教育振興基本計画策定の努力義務を課しており、平成 21 年 2 月現在、11 都道府県及び 117 市区町村で策定されている。

2 初等中等教育

(1) 学習指導要領

文部科学大臣は、平成 20 年 3 月に小学校・中学校の新しい学習指導要領（及び幼稚

園教育要領)を、平成21年3月に高等学校・特別支援学校の新しい学習指導要領等を告示した。その主な特徴は、現行学習指導要領の理念である変化の激しいこれからの社会を生き抜いていくための子どもたちの「生きる力」を引き継ぎ、はぐくむ具体的な手立てとして、改正教育基本法の理念を踏まえた教育内容の改善を行うこと、学力の重要な要素である基礎的・基本的な知識・技能の習得、思考力・判断力・表現力等の育成及び学習意欲の向上を図るために、特に言語活動や理数教育を充実するとともに、小学校高学年に「外国語活動」を導入すること、子どもたちの豊かな心と健やかな体をはぐくむために道德教育や体育を充実すること等であり、授業時数の増加が図られている。

新しい学習指導要領は、小学校は平成23年度、中学校は平成24年度から全面实施、高等学校は平成25年度入学生から年次進行で実施、特別支援学校は小・中・高等学校に準じて実施することとされている。また、理数教育に関する部分を中心に前倒しで実施することとされており、平成21年度から小・中学校の理数教育に関する部分は既に実施されている。

なお、幼稚園の教育要領は平成21年度から実施されている。

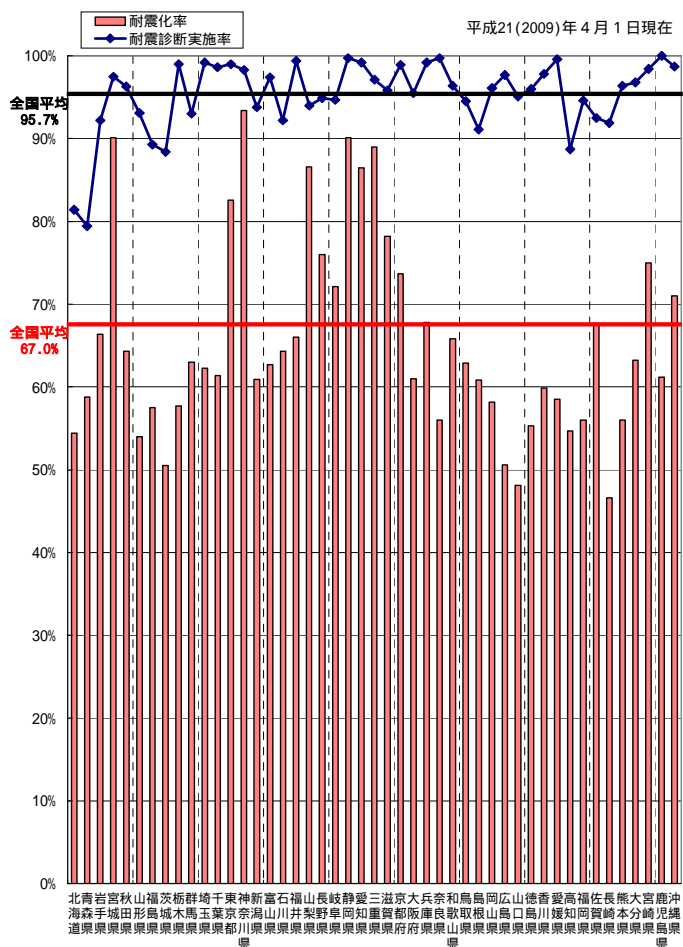
(2) 学校施設の耐震化

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21年4月現在の文部科学省調査によると、公立小学校・中学校において耐震性が確保されている建物は未だ67.0%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を更に引き上げる特例措置がなされている。

公立学校施設の耐震改修状況(小・中学校)



(出所) 文部科学省資料

平成 20 年 6 月（第 169 回国会）には、中華人民共和国の四川省における大地震により学校施設が大きな被害を受けたことなどをを受けて、「地震防災対策特別措置法の一部を改正する法律」が成立し、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、私立の小学校・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。

耐震補強工事に対する国庫補助額の概要

また、同年 7 月に策定（閣議決定）された教育振興基本計画においては、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学校・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。

平成 20 年度補正予算（第 1 次、第 2 次）、平成 21 年度補正予算などにおいては、学校耐震化の推進のため、多額の予算が計上されている。

このような学校耐震化推進の動きがあるものの、地方公共団体の財政的な要因や耐震化への認識の差等により、耐震化への取組が遅れているところもみられる。しかし、児童生徒の安全性の確保は喫緊の課題であり、教育振興基本計画における目標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) 幼児教育の振興

平成 18 年 10 月、「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律」の施行に伴い、就学前の子どもに教育・保育を提供するとともに、地域における子育て支援を行う施設である認定こども園が制度化された。政府は、教育振興基本計画等においてできる限り早期に認定件数を 2,000 件以上になることを目指すと明記しているが、平成 21 年 4 月現在、認定こども園の認定件数は 358 件である。

平成 20 年度補正予算では、平成 22 年度までを期間とする「安心こども基金」が創設され、従来は財政支援のなかった幼稚園型の保育所機能部分、保育所型の幼稚園機能部分及び地方裁量型に対し、新たな国の財政支援や地方財政措置が講じられることとなった。

区分			原則	算定割合の特例		
				地震財特法	地震特措法	
					Is 値 0.3 未満	Is 値 0.3 以上
小学校、中学校、中等教育学校の前期課程	改築	校舎	1/3	1/2	1/2	
		屋内運動場、寄宿舎	1/3		1/2	
	補強	校舎	1/3	1/2(注)	2/3	1/2
		屋内運動場	1/3		2/3	1/2
		寄宿舎	1/3		2/3	
	特別支援学校(幼・小・中)、幼稚園	改築	校舎、屋内運動場、寄宿舎	1/3		1/2
補強		校舎、屋内運動場、寄宿舎	1/3		2/3	
特別支援学校(高)	改築		1/3			
	補強		1/3			
浄水型水泳プール			1/3			1/2

(注) 非木造のものに限る。

(出所) 文部科学省資料

Is 値...建物の耐震性能をあらわす指標。Is 値 0.3 未満のものは震度 6 強以上の地震で倒壊又は崩壊の危険性が高いとされている。

(4) 教育費の負担軽減

昨今の経済情勢の急激な変化を受け、家計の教育費の負担軽減の方策について様々な議論がなされている。現在、国及び地方公共団体では、各学校段階において、就学援助、授業料減免措置、奨学金事業といった教育費等の負担軽減策が実施されている。

教育費負担の軽減の在り方については、第171回国会において、公立高等学校の授業料を実質的に無償化すること等を主な内容とする議員立法の高等学校授業料無償化法案が提出され参議院・衆議院で審議されたほか、7月に、幼児教育の無償化や奨学金制度の拡充などの内容を盛り込んだ報告書が文部科学省の「教育安心社会の実現に関する懇談会」から提言されている。

3 高等教育

(1) 高等教育改革の状況

近年、大学等への進学率の上昇とそれに伴う社会や学生からのニーズの多様化、社会経済のグローバル化の急速な進展、大学間の国境を越えた協働と競争の活発化等を背景として、大学の質を保証した上での多様な教育の在り方が課題となってきた。

平成17年1月、中教審は「我が国の高等教育の将来像（答申）」を取りまとめ、国の役割が「計画策定と各種規制」から「将来像の提示と政策誘導」へと変化している旨の提言を行った。これを受け、以後、大学に関する規制緩和が進められてきた。しかし、市場化の改革のみでは教育の質の向上を図ることは十分ではなく、大学の質保証システムの構築と量的規模の在り方が課題となってきた。

平成20年9月、「中長期的な大学教育の在り方について」の諮問がなされたことを受け、中教審大学分科会においては、現在、大学の質保証システムの在り方等の様々な事項に関し、総合的な審議を行っている。また、平成20年12月には、中教審はいわゆる「大学全入時代」の到来等にかんがみ、「学士課程教育の構築に向けて（答申）」を取りまとめ、学部学生である「学士」水準の維持向上策等についての提言を行った。

(2) 国立大学

ア 法人化

平成16年4月、大学改革の一環として、それまでは国の一機関であった国立大学が法人化され、学長の強力なリーダーシップの下での組織運営が可能となるなど、その自主性・自律性が飛躍的に高まった。国立大学法人においては、その基本的理念や長期的な目標の実現のため、文部科学大臣が国立大学評価委員会等の意見を聴いた上で、6年間の中期目標を定めるとともに、各法人が目標実現のための中期計画を策定することとされている。平成22年度からは、新たに第2期の中期目標・中期計画が開始されることとなっている。

イ 財務状況

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

国立大学法人への運営費交付金の交付額は「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」により、その予算額を対前年度比1%減とする方針が示されたこともあり、毎年減少している。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。

なお、平成20事業年度財務諸表によると、国立大学法人全体の経常収益総額は2兆5,844億円（対前年度2.2%増）、経常費用総額は2兆5,177億円（対前年度2.9%増）であり、当期総利益は757億円（対前年度14.8%減）となっている。

平成19年度以降の運営費交付金予算額の推移 (億円)

	国立大学法人運営費 交付金予算額	うち特別教育研究経費	(参考) 私立大学等経常費補助金予算額
19年度	12,043(171億円減)	781(19億円減)	3,281(32億円減)
20年度	11,813(230億円減)	790(9億円増)	3,249(32億円減)
21年度	11,695(118億円減)	980(190億円増)	3,218(31億円減)
22年度 (概算要求)	11,833(138億円増)		3,403(185億円増)

国立大学法人運営費交付金については、大学共同利用機関法人を含む。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。

(3) 私立学校

ア 振興策

私立学校は、独自の建学の精神を掲げ、特色ある教育研究活動を展開している。我が国では、大学・短大に通う学生の73.3%、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21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。

私立大学等経常費補助は、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」により、平成19年度以降5年間、その予算額を対前年度比1%減とする基本方針が示されている。平成21年度予算においては、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。

イ 経営状況

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21年度において4年制私立大学で定員割れの大学が46.5%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。

(4) 大学医学部の入学定員増

最近における医師不足による地方医療の深刻な状況へ緊急に対応するため、平成18年の「新医師確保総合対策」により、医師不足が深刻な都道府県について、暫定的な入学定員の増員がなされた。次いで、平成19年5月、政府・与党は「緊急医師確保対策について」を取りまとめた。

さらに、平成19年8月「地域医療に関する関係省庁連絡会議」において、「緊急医師確保対策」に関する関係省庁の取組がまとめられ、平成20年度医学部入学定員は7,793名（対前年度168名増）となった。

その後も、「経済財政改革の基本方針2008」（平成20年6月閣議決定）において医師の増員が提言されたことを受け、平成21年度医学部入学定員は8,486名（対前年度693名増）となり、過去最大時を206名上回ったほか、「経済財政改革の基本方針2009」（平成21年6月閣議決定）においても、「地域間、診療科間、病院・診療所間の医師の偏在を是正するための効果的な方策及び医師等人材確保対策を講ずる」こととされ、平成22年度医学部入学定員の増員計画（最大369名増員：最大入学定員8,855名）が取りまとめられている。

(5) 法科大学院

専門職大学院の一つとして、平成16年度から創設された法科大学院は、法学教育、司法試験、司法修習を有機的に連携させた「プロセス」としての新たな法曹養成制度の中核的機関として、平成21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5,765名）が開校している。

法科大学院においては、修了者に対し、5年以内に3回までの新司法試験受験資格が付与されるが、法曹として備えるべき資質と能力を育成するため、修了要件として、他の専門職大学院より長い「3年以上の在学」及び「93単位以上の修得」を標準としている。同大学院が法学の基礎的な学識を有すると認める者（法学既修者）については、標準修業年限を2年にするとともに必要修得単位数を軽減することが可能となっている。

同大学院については、新司法試験の合格率が年々低下する（平成21年度：27.6%）とともに、各大学院間で合格率に大きな差が生じるなど一部の修了者の質が十分でないとの指摘があり、教育の質の向上のための速やかな改善が必要とされている。

平成21年4月には、中央教育審議会大学分科会法科大学院特別委員会において、入学定員の見直しや教育課程の共同実施・統合を促進すること等の取りまとめがなされた（「法科大学院教育の質の向上のための改善方策について（報告）」）。このような状況下、入学定員の削減を行う大学院もあり、平成21年8月末の文部科学省の取りまとめにおいては、平成22年度から国立の法科大学院については、全体で399名の入学定員減となる見込みである。

(6) 奨学金事業

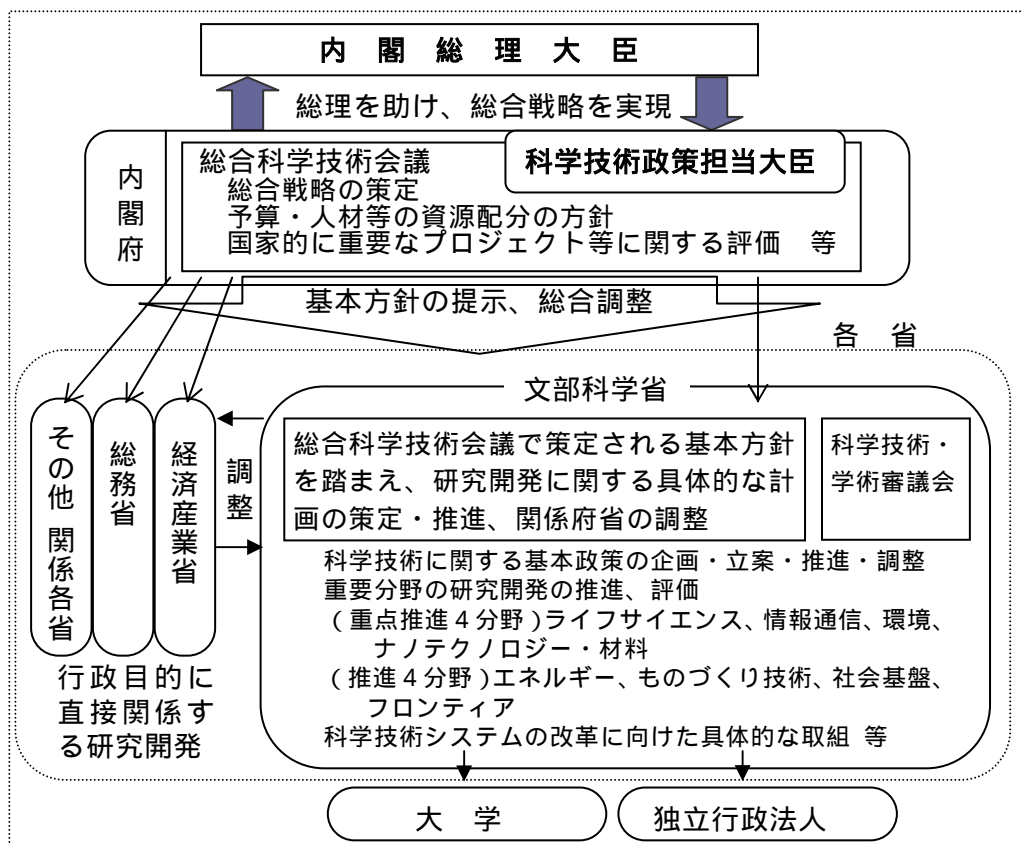
平成16年度から日本育英会の奨学金事業を引き継いだ日本学生支援機構が行っている奨学金事業には、無利子奨学金と有利子奨学金（在学中無利子、卒業後年利3%上限の利子）の2種類があり、平成21年度当初予算においては、事業費総額9,475億円（貸与人員 無利子奨学金34万4千人、有利子奨学金80万4千人、合計115万人）が計上されたほか、平成21年度補正予算においては、保護者失職等による家計急変学生に対する緊急採用奨学金の貸与人員の倍増（8,000人）について15億円が、返還猶予増加に対応した政府貸付金の増加について10億円が、それぞれ追加措置されている。

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。

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。



(出所) 文部科学省資料

(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、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iPS細胞(人工多能性幹細胞)研究について重点的な支援が行われている。

ア 宇宙開発利用分野

宇宙に関する研究開発は、宇宙の起源、地球の諸現象等についての普遍的な知識・知見を増大させるとともに、その成果は安全保障、国民生活の向上、産業の振興等に貢献するものである。

平成20年5月(第169回国会)に議員立法により「宇宙基本法」が成立し、内閣総理大臣を本部長とする宇宙開発戦略本部が設置されるなど、宇宙開発利用に関する施策の総合的かつ計画的な推進が図られることとなった。本法施行後1年を目途に、本部に関する事務処理を内閣府に行わせるための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(JAXA)等の在り方等について検討、見直しを行うこととされている。本法律に基づき平成21年6月に策定された「宇宙基本計画」においては、宇宙開発利用で実現を目指す社会的ニーズ毎の具体的対応目標と推進すべき施策を示している。

現在、軌道上にあって運用中の衛星には、「いぶき」(温室効果ガス観測)、「きずな」(超高速通信)、「ひので」(太陽観測)等がある。国際宇宙ステーション(ISS)計画の日本初の有人実験施設である日本実験棟「きぼう」は、平成21年7月に宇宙空間における組立が完了し運用中である。平成21年9月には、我が国最大の新型ロケットであるH-Bロケットにより、宇宙ステーション補給機(HTV)を打ち上げてISSへの補給を行った。HTVは、来年に予定されている米国のスペースシャトルの退役後、ISSに大型機材を運ぶことのできる唯一の補給機として期待されている。

イ 原子力分野

原子力分野の研究開発は、「原子力基本法」にのっとり原子力の平和利用目的に限り行われており、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「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。)等において

行われている。

平成 17 年 10 月には内閣府に設置されている原子力委員会において「原子力政策大綱」が決定され、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、我が国では原子力機構が中心となって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大強度陽子加速器施設（J-PARC）の運用が平成 20 年 12 月から開始されている。多くの研究者等による施設の共用を促進するため、平成 21 年 6 月（第 171 回国会）に「特定先端大型研究施設の共用の促進に関する法律」が改正され、本施設の一部が本法律の適用を受ける施設として追加された。

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。賠償措置額の国際動向等を踏まえ、平成 21 年 4 月（第 171 回国会）に本法律の改正が行われ、あらかじめ措置すべき賠償措置額が現行の 600 億円から 1,200 億円に引き上げられた。

(4) 科学技術システムの改革

文部科学省では、科学研究費補助金など競争的資金の拡充による競争的な研究環境の醸成や、厳正な研究開発評価の実施などを通じ、予算や人材などの資源を有効に活用する取組が進められている。また、大学と産業界の仲介役となる技術移転機関（TLO）など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。

平成 20 年 6 月（第 169 回国会）には、イノベーションを創出し、研究開発力を強化して、国際競争力を強化するため、いわゆる「研究開発力強化法」が議員立法により成立した。また、平成 21 年 6 月（第 171 回国会）に、「独立行政法人日本学術振興会法」が改正され、平成 26 年 3 月 31 日までの間に限り、独立行政法人日本学術振興会に先端研究助成基金及び研究者海外派遣基金を設けることとされた。

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。

(2) 著作権をめぐる動向

著作権制度は、著作者等の権利の保護を図ることで文化の発展に寄与することを目的とするもので、知的創作活動にインセンティブを与えている。近年の急速な情報技術の進展に対応するため、逐次法改正等が行われてきているが、情報化社会はますます進展しており、現在も文化審議会等において、日本版フェアユース規定（権利者の利益を不当に害しない公正な利用であれば許諾なしに著作物を利用し得る権利制限の一般規定）の導入や著作物の保護期間延長などについての検討が行われている。

第171回国会では、障害者の著作物利用の円滑化の一層の推進を図ること、海賊版と承知の上での譲渡告知行為の違法化、違法性を認識した上での音楽ファイル等のダウンロード行為を著作権侵害とすること等の法改正が行われた。

(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、スポーツに関する現状を踏まえ、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が示されている。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。

一方、このようなスポーツの振興の施策が実施されている中、急激な高齢化の進展や社会構造の変化によって多様化するスポーツのニーズへの対応、生活が便利になることなどによる体を動かさず場面の減少、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、子どもの外遊びの機会や場所の減少などの新たな課題も浮上してきた。

このため、これらの課題などを踏まえ、国がスポーツ振興全般に関して責任を持って取り組めるよう、必要となる財源の確保やスポーツに関する施策を総合的かつ計画的に実施できるようにするスポーツ基本法案が議員立法で提出（第171回国会において、衆議院解散のため審議未了）されたほか、教育再生懇談会などから各種の提言がなされた。

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これまでの歳出削減への取組

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、決算ベース）に上っており、今後の少子・高齢化の進展に伴って給付費は更に急増し、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予算ベース)		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)

厳しい財政状況の下で、政府においては、骨太の方針 2006 で示された「5年間の歳出改革」の実現に向けて、高齢化等に伴う自然増が毎年 7～8,000 億円程度（一般会計ベース）見込まれる社会保障分野について、毎年度、社会保障費を約 2,200 億円削減することとしている。このため、平成 19 年度においては雇用保険制度の見直し等による歳出削減が、また、平成 20 年度においては診療報酬の引下げ等による歳出削減（政府管掌健康保険（現在は全国健康保険協会管掌健康保険（協会けんぽ））に対する国庫補助を 1,000 億円分縮減する予定であったが、制度改正のための改正案が未成立のために 1,200 億円の削減となった）が行われた。

一方で、一連の社会保障制度改革とこれらの社会保障費の削減に対して、国民においては給付の引下げという認識が広まりつつあり、社会保障制度に対する不安、不信が高まっている。このため、当時の与党（自民・公明）からもこれ以上の社会保障費削減は困難として、平成 21 年度の予算編成に向けて、社会保障費の機械的削減の撤回を政府に働きかけてきた。また、平成 20 年 11 月に「社会保障国民会議」が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た。

このような状況を受けて、平成 21 年度においては「特別保健福祉事業」の凍結等により約 2,000 億円の財源を確保し、実質的な社会保障費の削減は 200 億円（後発医薬品の使用

促進により対応)となった。

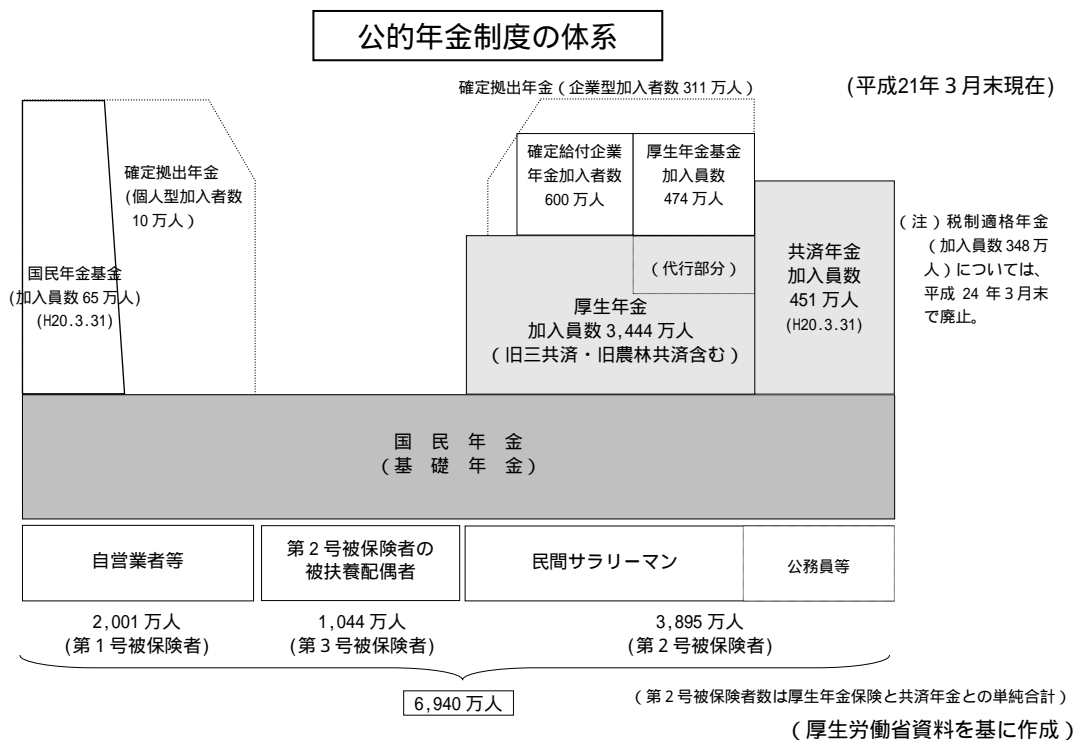
なお、新政権下で進められている平成22年度予算の編成においては、「ムダづかいや不要不急な事業を根絶」し、「ゼロベース」で厳しく優先順位を見直す等の編成方針が示されているが、年金や医療等に要する社会保障費の自然増は1兆円を超えており、子ども手当等の新規施策を含めた財源の確保が課題となっている。

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21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て給付水準を調整(平成50年度にかけて所得代替率を62.3%から50.1%(基本ケース)に引下げ、平成21年財政検証ベース)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、共済組合では、加入者本人の給与に対する一定の保険料率に応じた保険料を事業主と折半で負担し、国民年金では加入者が定額の保険料を負担(厚生年金、共済組合の加入者は各制度を通じて保険料を拠出)している。なお、国庫負担は、基礎年金給付費の2分の1となっている。

平成21年度から2分の1への引上げが決められていた基礎年金の国庫負担を賄うため、追加的に必要となる2.3兆円（地方分を除く。）の財源については、政府・与党（自民・公明）の協議の結果、有力視されていた消費税率の引上げは見送ることとし、平成22年度末までの2年度間については財政投融资特別会計の剰余金を充てることとなった（「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」が第171回国会（平成21年）で成立）。

年金制度について、少子・高齢化等に伴う国民の負担増が避けられない中、将来不安を解消する方策として、経済界、労働界、マスコミ等から、基礎年金の給付費を全額税財源で賄う「税方式化案」のほか、低年金者に対して税財源により上乘せの年金給付を行う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。

なお、新政権では、年金制度の抜本的改革の検討を進め、4年後に、全国民共通の所得比例年金と消費税を財源とした最低保障年金とを組み合わせた制度改革の実現を目指すこととしている。

(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、民主党から要請された予備的調査の結果（平成19年2月）で明らかになり、大きな社会問題となった。

年金記録が訂正されて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（略称）が平成19年6月に成立したほか、政府・与党（自民・公明）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。

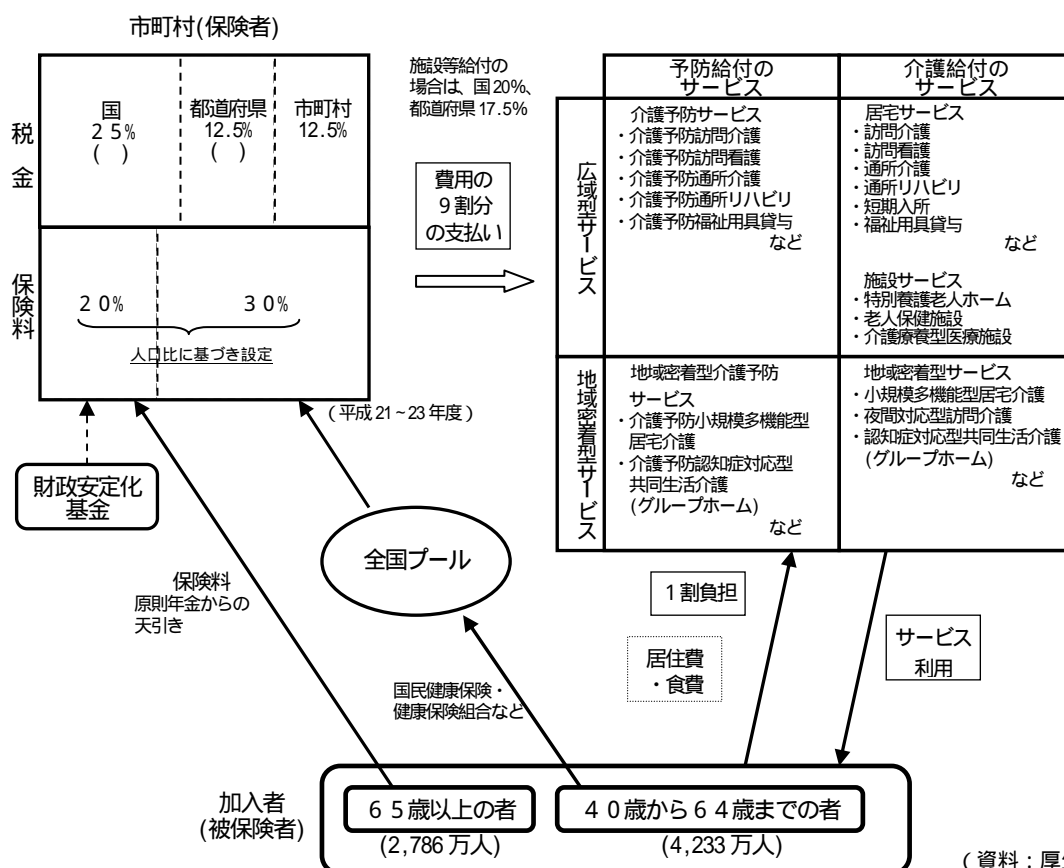
その後、厚生年金の標準報酬月額が過去に遡って引き下げられていた等のいわゆる厚生年金記録の改ざん問題について、社会保険事務所の職員が関与した事案も明らかになっており、このように深刻さを増す年金記録問題の徹底的かつ迅速な解決が課題となっている。

なお、新政権では、「消えた年金」、「消された年金」問題への対応を国家プロジェクトと位置付け、2年間で集中的に取り組むとの方針が示されている。

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



(参考) 第1号保険料(65歳以上の保険料)(平成21~23年度)：1人当たり平均4,160円/月
 第2号保険料(40~64歳の保険料)(平成21年度見込額)：1人当たり平均4,187円/月

介護保険事業者を支払われる介護報酬は、国がサービスの種類ごとに定める公定価格となっており、3年ごとに改定されている。平成21年度には制度創設以来3度目の介護報酬改定が実施された。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、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、介護事業者等から報酬の引上げ要請が強かったことから、政府は「生活対策」(平成20年10月30日)において、介護報酬の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が改定されたほか、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手当てされた。また、平成21年度補正予算において、介護職員の処遇改善に取り組む事業者

助成を行う「介護職員処遇改善交付金」が創設され、平成 23 年度までの間、実施されることになった。こうした予算措置が今後の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。

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 年から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 年と連続して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、また、当時の与党（自民・公明）においても併行して見直しの検討が進められ、関係者からの批判の強い 1 割負担（応益負担）を見直す等の方向が示され、これらを受けて「障害者自立支援法等の一部を改正する法律案」が第 171 回国会に提出されたが、衆議院の解散に伴い廃案となった。

一方、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% 引き上げられた。また、平成 21 年度補正予算において創設された「介護職員処遇改善交付金」は、障害福祉サービスを提供する事業所も交付対象となる。

なお、新政権では、障害者自立支援法を廃止し、総合的な障害者の福祉法を制定する方針を示しており、当面、1 割の応益負担を負担能力に応じた負担（応能負担）に改めること等を検討している。

5 医療制度の動向

(1) 医療制度改革と高齢者医療制度をめぐる議論

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けんぽがある。）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（自民・公明）は、平成19年11月の自民・公明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、十分な周知がないまま年金から保険料の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（自民・公明）においては、低所得者の保険料負担を9割まで軽減することなどを柱にした後期高齢者医療制度に係る負担軽減策を取りまとめ、平成20年10月から実施した。

なお、新政権は、高齢者に理解が得られない後期高齢者医療制度を廃止（制度廃止に伴う国民健康保険の負担増分については国が支援を行う）することとしていたが、旧老人保健制度の復活は現実的でないとして、現行制度から新たな制度に直接移行する方針を示している。

(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（自民・公明）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するとしてきた従来の閣議決定の方針を転換し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。なお、平成21年度の医学部入学定員については、大幅な増員(693人増、総数は8,486人)が図られた。

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法制化について大綱を取りまとめ、医療関係者や国民からの意見を求め、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」に基づき、「安心こども基金」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が実施されることとなった。さらに、経済危機対策の一環として、子育て応援特別手当が平成21年度補正予算で

第1子まで拡大して支給されることとなっていたが、補正予算の見直しで凍結されることとなった。

なお、新政権では、中学卒業までの子ども1人につき、所得制限無しで月額26,000円を支給する「子ども手当」を創設し、平成22年度においては半額の月額13,000円を支給する方針を示している。

一方、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第170回国会（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、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などの新たな保育制度の方向性を示す第1次報告書がまとめられた。

7 雇用対策の推進

(1) 最近の雇用・失業情勢と雇用対策

我が国の雇用失業情勢は、平成14年初めからの景気回復に伴い、全般的には改善傾向で推移してきた。しかし、世界的な金融危機の影響等により、我が国経済は100年に1度と言われる危機に直面し、雇用失業情勢も悪化している（完全失業率は、平成21年8月現在5.5%である。有効求人倍率は、平成20年1月より1倍を下回っており、平成21年8月現在0.42倍）。

このような中で、平成20年秋以降、派遣労働者や有期契約労働者の雇止めなど非正規労働者を中心とした大量離職、正社員の削減、新規学卒者の相次ぐ採用内定取消しなどが大きな社会的問題となった。平成20年10月から平成21年12月までに派遣又は請負契約の期間満了、中途解除による雇用調整等を実施済み又は実施予定としている事業所数は4,127事業所、238,752人となっている（平成21年9月18日現在）。特に、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たため、雇用促進住宅への入居あっせん、住宅確保・生活支援のための貸付（就職安定資金融資）などが実施されている。

政府・与党（自民・公明）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年度補正予算が第170回国会で成立している。また、「生活対策」では、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（自民・公明）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のために、平成20年度第2次補正予算及び平成21年度予算が第171回国会で成立している。

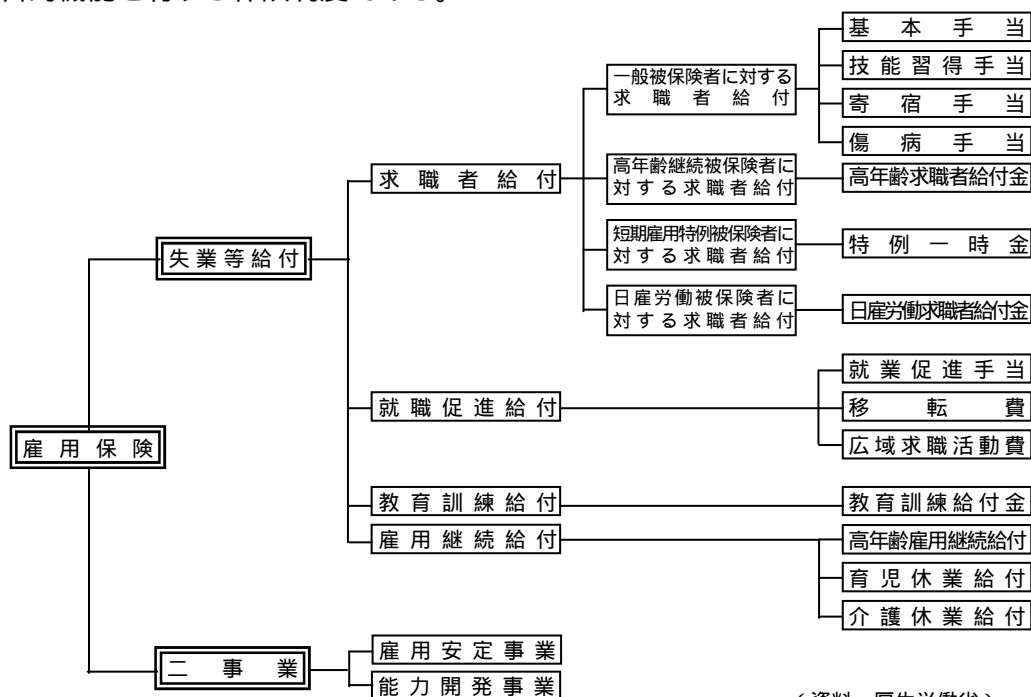
さらに、「経済危機対策」に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議は、「経

「経済危機対策」（平成21年4月10日）を取りまとめた。その中の主な雇用対策は、雇用調整助成金の拡充による雇用維持対策、雇用保険を受給していない者に対する職業訓練と生活保障のための給付制度等を内容とする緊急人材育成・就職支援基金の創設、離職を余儀なくされた非正規労働者等に対する一時的な雇用機会の創出を行う緊急雇用創出事業（基金）の積み増しである。これらの施策の実施のために、平成21年度補正予算が第171回国会で成立している。

なお、新政権では、雇用のセーフティネットの一層の強化を図るため、雇用保険制度については、全ての労働者を雇用保険の被保険者とする、失業等給付費の国庫負担を本来の水準（原則1/4）に戻すことを内容とする改正を行うこと、さらに、失業等給付の支給終了者等雇用保険を受給できない者については、職業訓練を受けた日数に応じて手当を支給することとし、雇用保険と生活保護の間に「第2のセーフティネット」を創設するという方針を示している。

(2) 雇用保険制度

雇用に関わるセーフティ・ネットの中核として雇用保険制度が設けられている。雇用保険は政府が管掌し、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、

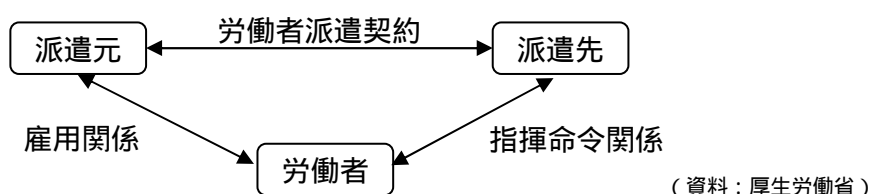
短時間労働被保険者及び一般被保険者の被保険者資格及び受給資格要件の一本化を行うこと等の改正が行われている。なお、平成19年度までの雇用環境の好転により、労働保険特別会計の雇用勘定では失業等給付については4.9兆円、二事業については1.1兆円の積立金が生じている（平成19年度）。

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第171回国会に提出された。同法案は、衆議院で施行期日を平成21年4月1日から同年3月31日に繰り上げる修正が行われ、成立した。

(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381万人（常用換算で174万人）（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、日雇派遣（日々又は30日以内の有期雇用者の派遣）を原則禁止すること等を主な内容とする改正法案を、第170回国会に提出したが、衆議院の解散により廃案となった。

なお、新政権では、労働者派遣法について、日雇派遣を禁止すること（2か月以内の有期雇用契約の禁止）、専門業務を除き製造業務派遣を禁止し、登録型派遣を専門業務に限定すること、マージン率などの情報公開を派遣元に義務付けること、違法派遣の場合に、派遣労働者の通告により派遣先と派遣労働者との間に雇用関係が成立するとみなすこと等を内容とする抜本的な改革を行う方針を示している。

(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20年には170万人、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64万人にのぼり、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、フリーター等正規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。平成21年度については、世界的な金融危機の影響等による厳しい経済・企業・雇用動向等の中で、10円引き上げられて713円となる予定である(平成21年10月末までに発効予定)。

なお、新政権では、ワーキングプアからの脱却を支援し、内需の拡大を通じた景気回復

につなげるため、中小企業等に財政支援を行うなどの配慮をしつつ、すべての労働者に適用される全国最低賃金を設定することとしており、その最低賃金を当面800円に引き上げ、将来的に全国平均を1,000円にすることを目指すこととしている。

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。この暫定措置は、平成22年3月末までとされていたが、平成21年の雇用保険制度改正により、当分の間、延長することとされた。

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。

そこで、第171回国会において、育児・介護休業法の改正が行われた。その主な内容は、3歳未満の子を養育する労働者に対して短時間勤務制度及び所定外労働免除制度を設けることを事業主に義務付けるとともに、父母がともに育児休業を取得する場合の休業可能期間を延長するほか、紛争解決の援助の仕組み等を創設する等である。

(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20年に1,407万人となり、雇用者の4分の1を占めている。そのうち957万人は女性であり、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173回国会提出予定法律案の概要

1 新型インフルエンザ予防接種による健康被害の救済等に関する特別措置法案（仮称）

厚生労働大臣が行う新型インフルエンザ予防接種による健康被害の迅速な救済を図るとともに、薬事法の特例承認を受けた新型インフルエンザワクチンによる副作用被害に係る損害を賠償すること等により製造販売業者に生じた損失について、国が補償するための措置を講ずる。

2 独立行政法人地域医療機能推進機構法案（仮称）

独立行政法人年金・健康保険福祉施設整理機構の存続期限後等においても、引き続き社会保険病院、厚生年金病院及び船員保険病院の運営を行わせるため、「独立行政法人地域医療機能推進機構」を設立することとし、その目的、業務の範囲等を定める。

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

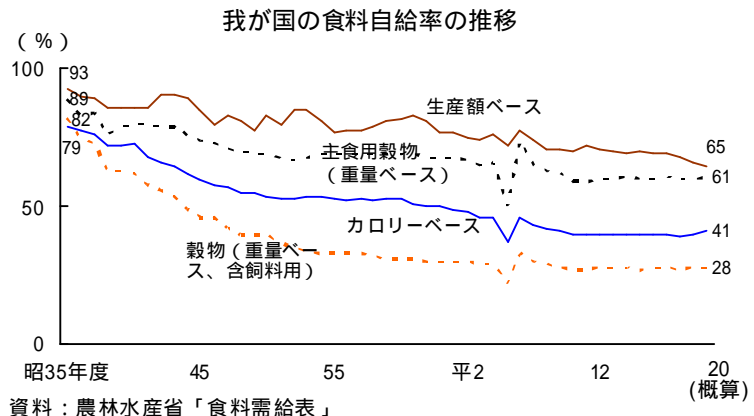
(1) 食料・農業・農村基本計画の見直しと食料自給率

2006(平成18)年秋以降、穀物の国際価格が急激に上昇し、「食料危機」と呼ばれる事態にまで発展した。その後、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国民への食料の安定供給を図る上で大きな不安要因となっており、食料自給率の向上を図ることが不可避な課題となっている。食料自給率については、「食料・農業・農村基本計画」(以下「基本計画」という。)において目標が設定されており、現行の基本計画(2005(平成17)年3月閣議決定)では、2015(平成27)年度における目標がカロリーベースで45%に設定されている。

政府は、2008(平成20)年5月、政策方針である「21世紀新農政2008」において、国内における食料供給力の強化の方向性を打ち出し、同年8月には、食料自給率(カロリーベース)の50%への向上を目指した工程表を作成することを決定した¹。

同年12月、農林水産省は、現行の基本計画を見直すことを公表するとともに、議論に供するためとして、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²。2009(平成21)年1月には、農林水産大臣の諮問機関である食料・農業・農村政策審議会に対し、「現行の食料・農業・農村政策をあらゆる角度から見直すべき」として新たな基本計画の検討が諮問された。

一方、民主党は、食料安全保障の観点から、国家の戦略目標として「食料自給率目標」を設定するとしており、食料自給率(カロリーベース)を10年後に50%、20年後に60%とすることを目標として掲げている³。



¹ 「安心実現のための緊急総合対策」に関する政府・与国会議、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 「食料供給力の強化のための取組と食料自給率50%のイメージ - 食料供給力・自給率工程表」(2008.12.2)

³ 民主党は、この目標の達成のために、農畜産業、水産業に対する「所得補償制度」の導入、「品質」、「安全・安心」、「環境適合性」を求める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、加工や直売・産直に取り組むことにより付加価値を囲いこんでいく、農山漁村の6次産業化等の対策を講ずるとしている。なお、民主党の考え方については、「民主党農林水産政策大綱 農山漁村6次産業化ビジョン」(2008.12.24)、「民主党政策集INDEX2009」(2009.7.23)、「民主党の政権政策マニフェスト Manifesto」(2009.7.27)等を参照。

(2) 農地政策の改革

農業生産の重要な基盤である農地は、優良な状態で確保し、最大限に利用されることが求められている。しかしながら、我が国の農地の現状は、農業従事者の減少・高齢化等により耕作放棄地が増加しており、経営する農地が分散している状態にある中で、転用期待等により農地価格が農業生産による収益に見合う水準を上回る傾向があることなど、効率的な利用に必要な集積が困難な状況にある。

このような農地をめぐる課題を克服し、将来にわたって食料の安定供給を確保していくため、農地制度を抜本的に見直す「農地法等の一部を改正する法律案」が第171回国会に提出された。本法案は、衆議院農林水産委員会において、一般企業等の無秩序な農業参入に対し地域の農業従事者が感じている懸念等を払拭するため、耕作者自らによる農地の所有が果たしてきている重要な役割も踏まえることを農地法の目的規定に明記すること、貸借による権利の取得に当たっての許可要件を追加すること、周辺地域の農業に支障が生じている場合等における農業委員会等による是正措置と許可取消し後の適正化措置に関する規定を追加すること、多様な農業への取組や地域資源である農地が地域との調和を図りつつ農業上有効に利用されるよう配慮すること等の修正を加え、成立した。

法律の概要は下図の通りであり、公布の日（6月24日）から起算して6月を超えない範囲で政令で定める日に施行されることとなっている。



(3) 経営の安定と農山漁村の活性化

ア 水田・畑作経営所得安定対策と農業者戸別所得補償制度

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。

本対策は、土地利用型農業の構造改革を加速化するとともに、WTOにおける国際規律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、一定の経営規模以上の認定農業者や集落営農組織といった担い手に対象を限定した上で、必要な交付金を交付する施策に転換しようとするもので、戦後農政を根本から見直すものとされている。本対策については、2007（平成19）年の導入後、加入要件や支援水準等について農業・農村現場からの不満が顕在化したため、同年12月、制度の基本を維持しつつ、名称の変更（品目横断的経営安定対策 水田・畑作経営所得安定対策）、面積要件の見直し（市町村特認制度の創設）等を内容とする見直しを行った。

これに対し、民主党は、本対策に替えて、「戸別所得補償制度」の創設をうたっている。同制度は、「農畜産物の販売価格と生産費の差額を基本」とするもので、対象者は「販売農家」としている。また、規模、品質、環境保全、転作等に応じた加算を行うとしている。同制度は、2010（平成22）年度に調査・モデル事業・制度設計を実施し、2011（平成23）年度から本格実施することとしていることから、2010（平成22）年通常国会に関連法案が提出されることが見込まれる。2010（平成22）年度予算概算要求においては、同年度に全国規模で実証を行うモデル対策として、水田作に着目した 米戸別所得補償モデル事業、水田利活用自給力向上事業等を実施する「戸別所得補償制度に関するモデル対策」として、総額5,618億円を要求したところである。

水田・畑作経営所得安定対策と民主党農業者戸別所得補償制度の比較

水田・畑作経営所得安定対策	農業者戸別所得補償制度
<p>支援対象 一定の経営規模以上の 認定農業者又は 共同販売経理、農業生産法人化計画の策定等の一定の要件を満たす集落営農組織 規模要件については、集落の農地が少ない場合や複合経営等の場合の特例や市町村特認制度を措置</p> <p>支援内容 生産条件不利補正対策 生産コストのうち、販売収入では賄えない部分を補てん（過去の生産実績に基づく支払「固定払」＋毎年の生産量・品質に基づく支払「成績払」）</p> <p>[対象品目] 麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょ</p> <p>収入減少影響緩和対策 収入の減少の影響を緩和するための補てん</p> <p>[対象品目] 米、麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょ</p>	<p>支援対象 食料自給率目標を前提に策定された「生産数量目標」に即した生産を行った販売農業者（集落営農を含む）</p> <p>支援内容 販売価格（全国平均）と生産費（全国平均）の差額を基本とする交付金を交付（交付金の交付に当たっては、品質、流通・加工への取組、規模拡大、環境保全、主食用米からの転作に応じた加算を行う）</p> <p>[対象品目] 米、麦、大豆等販売価格が生産費を下回る農産物</p>

資料：農林水産省資料、「民主党政権政策Manifesto」（2009.7）及び「民主党政権集 I N D E X 2009」（2009.7）に基づき当室にて作成

イ 米政策の改革

米政策については、「米政策改革大綱」(2002(平成14)年12月)に基づき、2010(平成22)年度までに消費者重視・市場重視の考え方に立った需要に応じた売れる米づくりの実現を目指し、各方面から施策の見直しが行われ、2004(平成16)年度から実施されてきたところであるが、「水田・畑作経営所得安定対策」との整合性を図るとともに、2007(平成19)年産から農業者・農業者団体を主体とする新たな需給調整システムに移行することを踏まえ、米政策改革の第二ステップとして所要の見直しが行われた。しかし、この新システムの成果が問われる2007(平成19)年産については、作況が99にもかかわらず21万tの供給過剰(7万haの過剰作付)となり、全農の仮渡金引下げ問題等も影響し、同年産米の価格は前年産に比べ大幅に下落した。そのため、農林水産省は、年内に34万tの政府買入を行い、備蓄水準を100万tまで積み増すこと等を主な内容とする「米緊急対策」(2007(平成19)年10月)を決定し、実行した。これにより2007(平成19)年産米の価格下落に一定の歯止めがかかったとされる。

その一方、2008(平成20)年産米の需給均衡を達成するためには、2007(平成19)年産米の作付面積から更に約10万ha削減する必要があったため、生産調整の実効性を確保するための方策が喫緊の課題とされた。このため、農林水産省は、2007(平成19)年12月、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、関係機関との間で目標達成合意書の締結を行うこと、長期生産調整実施契約を締結した農業者等に対し緊急一時金を交付する等の支援策を実施することを決定した。

また、2008(平成20)年度第2次補正予算において生産調整メリット措置として「水田フル活用推進交付金」を措置した。2009(平成21)年度予算においては、国際的な穀物需給のひっ迫等食料確保の不安定要素が増大する中で、水田等を有効活用し、戦略作物の需要に応じた生産拡大を進めていく必要があるとの認識から、転作の拡大など、新たに大豆、麦、飼料作物、米粉・飼料用米等の戦略作物の作付けを拡大した場合、新規に助成金を交付することを盛り込んだ水田等有効活用自給力強化向上対策を講じた。

これに対し、民主党は、水田直播をはじめとする生産技術やニーズに応じた多様な品種の開発と普及を図るとともに、必要な地域における水田の汎用化を推進し、水田農業の再生を図る、米を作らせない形での現行の生産調整を廃止し、主食用のほか米粉用、飼料用等多用途の米の計画的な生産・流通を推進する、食料安全保障の観点から、米の備蓄方式を「棚上方式(不作等により備蓄米を放出する機会がない場合、一定期間経過後に主食用以外の飼料用等として販売する方式)」に転換し、300万t(国内産以外を含む)備蓄体制を確立するとしている。

ウ 農村資源等の保全・向上

農村地域では、過疎化、高齢化等が進む中で、農家主体の農地・農業用水等の資源の保全管理が困難となってきた。また、環境問題への国民の関心が高まる中で、農業生産活動について環境保全を重視したものへと転換していくことが求められている。このため、

2007（平成19）年より、農地・農業用水等の保全向上を図るため、地域ぐるみで効果の高い共同活動と、農業者ぐるみでの先進的な営農活動を総合的・一体的に実施する活動を支援する「農地・水・環境保全向上対策」が創設された。

また、平地に比べ農業生産条件が不利である中山間地域等では農業生産の維持を図りつつ多面的機能⁴を確保する観点から2000（平成12）年度より「中山間地域等直接支払制度」が導入され、現在、2005（平成17）～2009（平成21）年度を実施期間とした第2期対策が取り組まれている。2009（平成21）年8月、農林水産省は、同対策は、農用地の保全、多面的機能の確保、集落の活性化に効果があったとの評価を公表、農林水産省の中山間地域等総合対策検討会は、同対策は現行の基本的な枠組みを維持し、2010（平成22）年度以降も継続することが適当であるとの報告を取りまとめた。

これに対し、民主党は、現行の「農地・水・環境保全向上対策」を抜本的に見直した農村集落に対する「資源保全管理支払」、環境保全型農業の取組に対する「環境直接支払」及び条件不利地域に対する「中山間地域等直接支払」を、法律に基づく措置として実施するとしている。

エ 農山漁村の活性化

農山漁村は、食料生産の場のみならず自然環境保全、良好な景観形成、文化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。

このような状況に対し、地域活性化の推進役となる人材育成への支援、祭りや伝統文化の保全・復活など農山漁村集落の再生への支援のほか、都市と農山漁村の共生・対流等による地域経済の活性化を図るとともに、地域の基幹産業である農林水産業と商工業等との連携（「農商工連携」）の取組等を促進している。

一方、民主党は、2008（平成20）年12月に公表した「民主党農林水産政策大綱 農山漁村6次産業化ビジョン～農林漁業・農山漁村の再生に向けて～」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策を講じ、農山漁村の6次産業化⁵を実現、の3つの基本方向が示されている。第171回国会においては、「6次産業化ビジョン」の実現に向けたプログラム及びガイドラインとしての性格を有する「農林漁業及び農山漁村の

⁴ 国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等農村で農業生産活動が行われることにより生ずる食料その他の農産物の供給の機能以外の多面にわたる機能をいう。

⁵ 「6次産業化」の基本的な考え方は、地域資源を活かした基幹産業である農林漁業を中核として様々な産業が営まれている農山漁村において、農林漁業サイドが加工（2次産業）や販売（3次産業）を主体的に取り込むことや加工・販売部門の事業者等が農林漁業に参入する、農山漁村という地域の広がりの中で集落等による1次・2次・3次産業の融合に新たに取り組むことによる「農山漁村の6次産業化」を実現し、地域における雇用と所得を確保し、これにより、地域の自立した経済圏を確立し、付加価値の多くの部分を地域に帰属させようとするものである。そのため、財源と権限の地方への移譲、金融・税制・補助金・規制の見直し等を総合的・一体的に実施するとしている。

再生のための改革に関する法律案」が提出・審議されたが、解散により廃案となった。

2010(平成22)年度予算概算要求においては、農山漁村の6次産業化の推進のため、農林水産業・農山漁村の「資源」を活用した地域ビジネスの展開、新産業創出等を支援するため、「農山漁村の6次産業化対策」として総額138億円を要求したところである。

(4) 食の安全及び消費者の信頼確保

ア 米の流通問題への対応

2008(平成20)年9月に発生した事故米問題⁶においては、食品衛生法上問題があるため非食用とされた米穀が、多段階のルートを経て加工食品の原料用米等の食用として流通していたため、流通実態の解明に多くの時間を要し、また、帳簿等の記録の不備や提供の拒否により、流通先や用途の特定ができないものがあったこと、米加工品や外食、弁当等を選択する際に、原料原産地が不明であることから、米製品全般にわたって消費者の不信が増幅したこと、米には用途別の価格差や外国産米と国産米との価格差等があるが、不正規流通のチェックが十分でないことなど、米流通に関する多くの課題が提起された。

これらの課題に対応するため、第171回国会において、米穀等を取り扱う事業者、米穀等の取引等に係る情報の記録・保存及び産地情報の伝達を義務付ける「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(以下「米トレーサビリティ法」という。)」及び米穀の適正な流通を確保するために事業者が遵守すべき事項やこれに違反した場合の罰則等を規定する「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」が成立した。

また、事故米問題を契機として、国民視点に立った農林水産行政を執行し、国民の信頼を回復するため、農林水産省内に「農林水産省改革チーム」が設置され、地方農政事務所を原則廃止し、2010(平成22)年度には本省を含めた組織機構の改革を行う必要がある旨の提言⁷が取りまとめられた。この提言を受け、同省は、2008(平成20)年12月、農林水産省改革推進本部を設置し、工程表に沿って、政策決定プロセスの見直し、業務・機構改革等に取り組んでいる。

イ 原料原産地表示及び消費者行政の一元化

近年、食品表示偽装事件が相次いで発生しており、食品表示制度の信頼性確保や原料原産地表示の充実が求められている。

農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律(以下「JAS法」という。)において、偽装表示に対しては指示・命令に従わない場合にのみ罰則が適用されていたが、第171回国会で同法が改正され、原産地(原材料の原産地を含む)の偽装表示については直罰規定が新設された。

⁶ 「三笠フーズ」を始めとする一部の米加工販売業者が、残留基準値を超えるメタミドホスやアフラトキシンが検出された中国産米等の事故米穀を食用として不正に転売していた事実が明らかとなった。

⁷ 農林水産省改革のための緊急提言(2008(平成20)年11月)

また、農林水産省と厚生労働省による「食品の表示に関する共同会議」は、加工食品の原料原産地表示の在り方を検討し2009(平成21)年8月にまとめた報告書において、国内で製造される加工食品の原料原産地表示を義務付ける品目を拡大する際、国名の表示が困難な場合は「国産」「外国産」と表示する「大括り表示」の導入が適当としている。今後、食品表示の企画立案を所管する消費者庁と消費者委員会が報告書を基に原料原産地表示を義務付ける加工食品の対象品目を決定することになる。なお、第171回国会で成立した米トレーサビリティ法には、修正により、政府は加工食品の主要な原材料の原産地表示の義務付けを検討し、必要な措置を講ずること等を内容とする条文が追加されている。

一方、縦割り行政により食品表示偽装等の国民生活にかかわる事件への対応が遅れたことを踏まえ、消費者行政の一元化が進められてきた。第171回国会において消費者庁設置関連3法が修正協議を経て成立し、2009(平成21)年9月に消費者庁が発足した。このため、JAS法の品質表示基準の策定や業者に対する命令等の権限は消費者庁に移行した。なお、民主党は、食の安全・安心確保の観点から、リスク管理機能を一元化した食品安全庁の新設を主張している。

ウ BSE及び高病原性鳥インフルエンザ

我が国では、2001(平成13)年9月に初めて牛海綿状脳症(BSE)が確認され⁸、と畜場における全頭検査及び特定危険部位の除去体制の確立等のBSE対策⁹が実施された。その後、2005(平成17)年にBSE検査対象月齢を21か月齢以上に変更する等の国内BSE対策が見直された際、経過措置として、自主的に全頭検査を行う地方自治体に対して、国庫補助を継続することとされた。国庫補助は2008(平成20)年7月末で終了したが、ほとんどの地方自治体がその後も各々の予算で全頭検査を継続している。また、米国産牛肉については、2003(平成15)年12月に米国でBSEが発生したため、一時、輸入が停止されていたが、2005(平成17)年12月、食品安全委員会によるリスク評価結果(2005(平成17)年12月8日付答申)を踏まえ、全月齢からの特定危険部位の除去、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が再開された¹⁰。これに対し、米国側は、月齢制限の緩和を強く求めている。

高病原性鳥インフルエンザは海外で鳥から人への感染事例が確認されており、これが人から人への感染力をもつ新型インフルエンザに変異することが危惧されている。このため、我が国は、2004(平成16)年の家きんにおける発生以降、家畜伝染病予防法の改正、特定家畜伝染病防疫指針の策定等により発生予防・まん延防止の対策を講じている。その後、

⁸ 2009(平成21)年1月30日までに、36頭のBSE感染牛が確認されている(と畜検査で22頭、死亡牛検査で14頭)。

⁹ と畜場における全頭検査及び特定危険部位の除去体制の確立のほか、肉骨粉等の給与規制等による感染経路の遮断、24か月齢以上の死亡牛検査体制の確立、牛トレーサビリティ制度の整備等を実施している。

¹⁰ 輸入再開直後の2006(平成18)年1月20日、輸入された米国産牛肉に特定危険部位(せき柱)の混入が確認されたため、米国産牛肉の輸入手続が停止された。我が国政府は、米国側に対し原因究明と再発防止策を求めるとともに、消費者等との意見交換会や対日輸出認定施設の現地調査等の実施を経て、同年7月27日、輸入手続が再開された。

2005（平成17）年、2007（平成19）年及び2009（平成21）年に発生したが、殺処分や移動制限等の防疫対応を迅速に行い、清浄性を維持している。なお、2009（平成21）年、世界各地で豚由来の新型インフルエンザが発生し国内でも患者が確認されている。新型インフルエンザ発生時において、国民の食生活を維持するために、農林水産省は今般の発生を受けて、食品産業事業者等に事業継続計画の早期策定を要請している。

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、地球温暖化防止等の公益的機能を有しているが、我が国では林業経営の不振による森林の荒廃が深刻化

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

している。その一方、木材貿易をめぐる世界情勢が変化する中、充実しつつある国内の森林資源を背景に、木材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、「森林・林業基本計画」（2006（平成18）年9月閣議決定）に基づき、施策を展開している。また、京都議定書森林吸収目標の達成に必要な森林整備を推進するため、2009（平成21）年度補正予算では、森林吸収源対策費820億円が計上された。

民主党は、森林の公益的機能の十全な発揮等のため、森林所有者に森林の適切な管理を義務付け、その費用相当額を交付する直接支払制度の導入を提唱している。

(2) 国有林野事業の独立行政法人化問題

1947（昭和22）年、独立採算を前提とする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、1998（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、独立採算を前提とする特別会計制度から、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。

2006（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¹¹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、2010（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。さらに、政府は、これらの実施を2010（平成22）年4月の前までとし、水源林造成事業について、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を決定した¹²。

その検討過程において、農林水産省は、人工林の整備、木材の販売等は新独法、国有林野の管理・保全、治山事業等は国が行う、との方針を示していた¹³。

¹¹ 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（平成18年法律第47号）

¹² 独立行政法人整理合理化計画（2007（平成19）年12月閣議決定）

¹³ 「国有林野事業の一部業務・森林保険事業等を移管する独立行政法人（案）について」（2009（平成21）年2月、行政減量・効率化有識者会議説明資料）

民主党は、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・事業の全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、また、約1.3兆円の債務については、一般会計に承継することを明記している。

「国民の」共通財産である国有林野事業の新たな実施体制、累積債務の取扱いについて、新政権の下での検討過程を注視していく必要がある¹⁴。

3 水産政策

(1) 水産基本計画に基づく水産施策

我が国水産業・漁村については、世界的な水産物需要の高まりが見られる中で、周辺水域における資源水準の低迷や漁業者の減少・高齢化等による漁業生産構造のぜい弱化といった課題を抱えるとともに、燃油価格や資材価格の変動などによる影響を受けている。

このような中、政府は、2007（平成19）年3月に閣議決定された「水産基本計画」に基づき、水産資源の回復・管理の推進、省エネ漁業への転換や担い手の育成・確保等による漁業経営の体質強化など、持続可能な力強い水産業の確立に向けて施策を展開している。

(2) 水産資源の回復・管理の推進

我が国の周辺水域における資源管理については、緊急に資源回復が必要な魚種に対する「資源回復計画」の策定や漁業管理制度（漁業権制度、漁業許可制度、TAC・TAE制度¹⁵）の的確な運用により、漁業活動を適切な水準に管理していくことが求められている。

TAC制度については、更なる改善を図るため、有識者による検討が行われ、2008（平成20）年12月の取りまとめでは、TAC決定プロセスの透明性を向上させること等の改善方向が示された。また、個別割当（IQ）方式¹⁶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、漁業実態に応じて活用を検討していくこと等とされた。一方、民主党は、水産資源の状況と漁獲努力のバランスを確保するため、「個別漁業者ごとの漁獲可能量の割当（個別TAC）」と「資源管理計画」の制度を導入し、資源管理を強化する考えを示している。

一方、資源状態が悪化しているマグロ資源については、国際的な地域漁業管理機関を通じてIUU（違法・無報告・無規制）漁業の廃絶に向けた取組が行われ、漁獲規制の強化が相次いで決定されている。最近では、大西洋・地中海海域に生息するクロマグロの国際的な取引の禁止を目指す動きが欧州の一部の国で見られる¹⁷。

¹⁴ 農林水産省は、来年度予算概算要求における国有林野事業の一部独法化及び一般会計化を見送ることとした。

¹⁵ TAC（漁獲可能量）制度：資源状況等の科学的データを基礎に、漁業経営等の社会的事情を勘案して、魚種別に年間の漁獲量の上限（TAC）を設定する制度。

TAE（漁獲努力可能量）制度：資源状況等の科学的データを基礎に、漁業経営等の社会的事情を勘案して、魚種別に一定期間・一定区域内における年間の漁獲努力量（隻・日数）の上限（TAE）を設定する制度。

¹⁶ 個別割当（IQ）方式：漁獲可能量を漁業者又は漁船ごとに割り当てる方式（現在TAC魚種以外の2魚種で導入）。また、個別割当方式には、割当量に譲渡性を認める譲渡性個別割当（ITQ）方式があるが、取りまとめではITQについても一般的導入は現時点で適切ではなく、現在IQ方式を実施している漁業において検討を行うこととされた。

¹⁷ 2010（平成22）年3月に開催されるワシントン条約（「絶滅のおそれのある野生動植物の種の国際取引に関

また、鯨類資源について、我が国は、国際捕鯨委員会（IWC）において科学的事実に基づき、その持続的利用がなされるよう商業捕鯨の再開に向けた取組を継続してきた。しかしながら、IWCでは、持続的利用推進国と反捕鯨国との勢力が拮抗し、効果的な意思決定がされない状況が続いており、その正常化に向けた作業が進められている¹⁸。

(3) 国際競争力のある経営体の育成・確保

漁業経営における収入の不安定性を踏まえ、水産物の安定供給の担い手である漁業者が経営改善に積極的に取り組める環境を整備するため、政府は、2008（平成20）年度より、計画的に経営改善に取り組む経営体を対象に、現行の漁業共済制度の経営安定機能に上乘せした形で、収入の変動による漁業経営への影響を緩和する「漁業経営安定対策事業」を導入した。

一方、民主党は、個別TACの遵守を含め資源管理に取り組む漁業者に対して、水産資源の管理と国民への食料安定供給の責務を担っていることを勘案し、生産に要する費用と漁業収入との差額を基本とする交付金を交付する「漁業所得補償制度」を導入する考えを示している。

(4) 水産業・漁村の多面的機能の発揮

水産業・漁村は、水産物を安定的に供給する機能以外に、自然環境や生態系の保全、居住や交流の場の提供等の多面的機能を有している。このため、政府は、漁場の生産力向上など離島の漁業集落による漁業の再生の取組を支援する「離島漁業再生支援交付金」の交付、漁業者を中心とした藻場・干潟の維持管理等の環境・生態系の保全活動を支援する新たな交付金（環境・生態系保全対策）の創設を行った。

一方、民主党は、漁業集落が行う海の清掃、稚魚の放流等の取組に対する「漁村集落直接支払」（仮称）の導入や、「海の森構想」等の事業の積極的な展開による藻場・干潟の造成を推進する考えを示している。

4 国際貿易交渉

(1) WTO交渉

2001（平成13）年11月のドーハ閣僚会議でWTO新ラウンド交渉（ドーハ開発アジェンダ）が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。

する条約」締約国会議（カタル）に向け、モナコが同条約の規制対象に大西洋クロマグロを加える提案を検討しており、2009（平成21）年9月9日、EU欧州委員会はこれを支持する旨を発表していたが、9月21日、EU加盟国の反対により共同提案は見送りになったと報じられている（『日本経済新聞』2009.9.23等）。このような動きに対して、水産庁は「同条約の規制対象となる状況にはない」として反対の立場を示している。

¹⁸ 2009（平成21）年6月のIWC年次会合では、遅くとも来年の年次会合までに、公平かつバランスの取れたパッケージに合意できるよう努力を強化すること等を内容とする決議が採択された。また、我が国が長年主張してきた沿岸小型捕鯨におけるミンククジラの捕獲枠については引き続き検討していくこととされた。さらに、2008（平成20）年1月以降問題となっている反捕鯨団体シーシェパードによる鯨類捕獲調査への妨害活動について、我が国は関係国に対し責任ある対応を要請した。

2004(平成16)年7月に交渉の大筋の考え方となる「枠組み合意¹⁹」が決定されており、現在は、関税削減等の具体的な方式や数字を決めるモダリティ合意に向けた交渉が行われている。

2008(平成20)年7月の閣僚会合では、輸入農産物の急増時に発動できる途上国向け特別セーフガード(緊急輸入制限措置)の発動条件をめぐる米国とインド・中国の対立が起因となり、交渉は決裂した。同年12月には農業交渉議長からモダリティに関する第4次改訂テキスト²¹が提示されたものの、各国の意見の隔たりが依然大きいことや、オバマ新政権下の米国の交渉態勢が十分整っていないこともあり、交渉は事実上中断している。

しかしながら、金融危機に伴う世界的な経済情勢の悪化を打開するものとして、ドーハ・ラウンドの早期妥結を求める機運が高まってきており、本格的な交渉の再開に向けた動向が注目される²²。

今後の交渉の土台となる第4次改訂テキストは、重要品目の数や農作物関税の大幅引下げなど我が国にとって厳しい内容となっており、我が国にとっては、極めて難しい交渉となるものと予想される。

(2) E P A ・ F T A 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自由貿易協定(F T A)、投資や人の移動も含む経済連携協定(E P A)の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ある。

我が国は、多角的貿易体制(W T O)を補完するものとして、E P A ・ F T A を推進し

W T O 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
2005年12月	閣僚会議(香港)：閣僚宣言 ²⁰ 採択
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・N A M A 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)：交渉決裂(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

¹⁹ 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。

²⁰ 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(L D C)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。

²¹ 【農業議長テキストの概要】 重要品目の数：全品目の4% + 条件代償付きで2%追加[日本は8%主張]、関税割当新設：可能、不可能を両論併記(既存の関税割当対象タリフライン以外も全タリフライン1%以下まで重要品目指定可を別紙作業文書で提示)[日本は新設を主張]、上限関税：記載なし(重要品目、一般品目に100%超品目が残る場合の代償措置あり)[日本は上限関税導入阻止を主張]等

²² 2009(平成21)年7月のG 8 ラクイラ・サミットでは、「ドーハ・ラウンド交渉の2010年までの妥結の追求」が合意された。同年9月3～4日に開催されたインド主催のW T O 非公式閣僚会合では交渉の進め方等の議論がなされており、11月30～12月2日にはW T O 公式閣僚会議が控えている。

ている²³。

現在交渉中の豪州とのE P A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おり²⁴、今後とも交渉の動向が注目される。

また、これまで将来の課題とされていた日米F T Aについて、民主党は、交渉を促進していく方針であるが、その際、食の安全・安定供給、食料自給率の向上、国内農業・農村の振興などを損なうことは行わないとしている。

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
	フィリピン	2008年12月
	スイス	2009年9月
	ベトナム	2009年10月
交渉中	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～
	ペルー	2009年5月～

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）

²³ E P A工程表(経済財政改革の基本方針2008(平成20年6月27日閣議決定))に従って交渉を推進している。

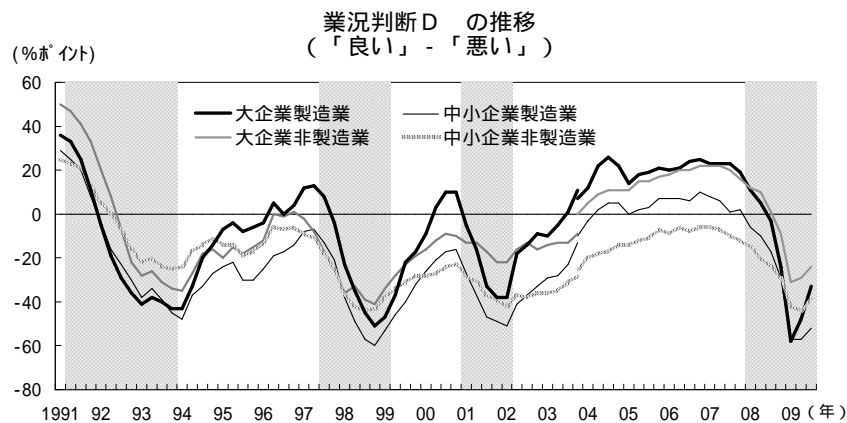
²⁴ 衆・参農林水産委員会において、重要品目が関税削減の原則から除外又は再協議の対象となるよう政府一体となって全力を挙げて交渉すること等を求める決議(2006(平成18)年12月)がなされている。

所管事項の動向

1 景気動向 - 急速な悪化から持ち直しへ -

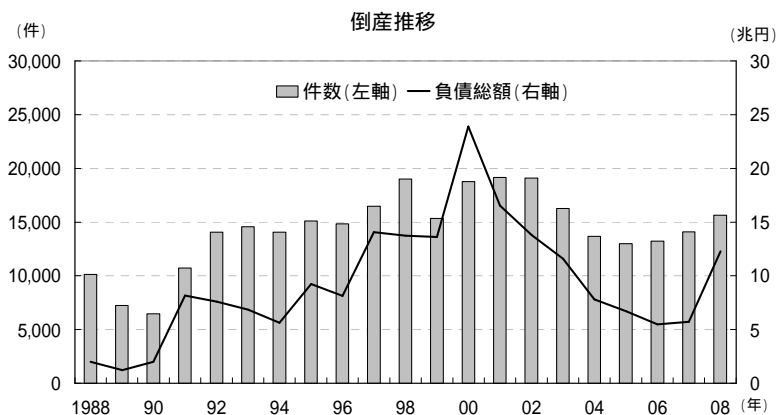
平成 14 年（2002 年）2 月から続いた戦後最長の景気回復は、世界経済の減速に伴う輸出の減少や原油・原材料価格の高騰などを主因として、平成 19 年（2007 年）秋から後退局面に入った¹。当初の落ち込みは緩やかであったが、米国の大手金融機関が破綻した昨年の秋以降は、世界経済の一段の減速を背景に、我が国の景気後退も急速に厳しさが増した。実質国内総生産（GDP）は、設備投資や輸出の減少等から、平成 20 年（2008 年）10 - 12 月期が前期比 3.4% 減（年率 12.8% 減）、平成 21 年（2009 年）1 - 3 月期が同 3.3% 減（年率 12.4% 減）と、大幅な落ち込みを記録した。しかし、4 - 6 月期は同 0.6%（年率 2.3%）とプラス成長に転じている²。

企業の足元の業況判断について「日銀短観」の 9 月調査を見ると、業況判断指数（DI）は、前回調査の 6 月以降改善の動きがみられるが、なお低い水準にある。



(出所) 日本銀行「全国企業短期経済観測調査」
 (注) シャドー部は、内閣府「景気基準日付」による景気後退期。2007年10月の景気の山は暫定設定で、それ以降については、シャドーを付けているが、まだ谷は設定されていない。

企業の倒産件数（負債 1,000 万円以上）についても、平成 20 年（2008 年）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、負債総額も前年比約 2 倍の 12 兆 2,919 億円と 5 年ぶりに 10 兆円を超えたが、本年度上半期（4 - 9 月）は、倒



(出所) 東京商工リサーチ「倒産月報」より作成。

¹ 内閣府は、2007 年 10 月を景気の山として暫定的に設定した。

² 内閣府「平成 21 年 4 - 6 月期四半期別 GDP 速報（2 次速報値）」（季節調整系列）

産件数が前年同期比 1.6% 減となり、負債総額は同 71.0% 減となるなど、改善傾向がみられる³。

一方で、雇用情勢は急速に悪化しており、本年 8 月の完全失業率は 5.5%（過去最悪だった前月（5.7%））に比べて 0.2 ポイント改善⁴、有効求人倍率は 0.42 倍（過去最低だった前月の横ばい）⁵で、いずれも過去最悪の更新は免れたが、依然として厳しい状況が続いている。

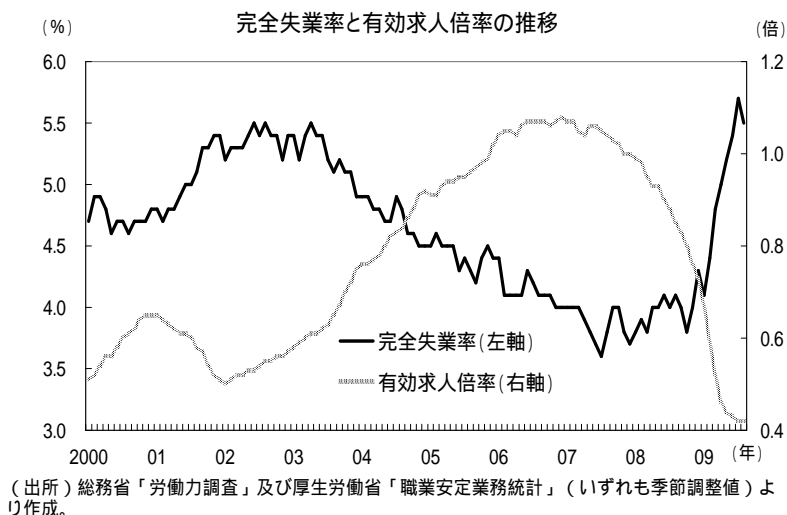
政府は、景気の先行きについて、当面、雇用情勢が悪化するなかで、厳しい状況が続くとみられるものの、在庫調整の一巡や経済対策の効果に加え、対外経済環境の改善により、景気は持ち直しに向かうことが期待されるとしている。一方、生産活動が極めて低い水準にあることなどから、雇用情勢の一層の悪化が懸念され、加えて、世界的な金融危機の影響や世界景気の下振れ懸念など、景気を下押しするリスクが存在することに留意する必要があるとしている⁶。

2 地域経済の活性化

(1) 地域間における経済格差に対する政府の対応

大都市圏と地方との間の経済格差の拡大に伴い、地域経済の活性化が課題として認識されている。この地域間格差の拡大は、地域産業の停滞や雇用機会の減少、高齢化の進展等を背景に進行し、平成 12（2000）年以降、格差の拡大が進んでいると言われる。

このような状況を受け、内閣では、平成 15 年に地域再生本部の設置、平成 17 年には地域再生法の制定のほか、平成 19 年には、地域活性化統合本部会合の開催、地域再生戦略の実施など、地域経済活性化に向けた各種の取組が実施されている。経済産業省においても、平成 19 年に「中小企業地域資源活用促進法⁷」及び「企業立地促進法⁸」の制定、平成 20 年に「農工商連携促進法⁹」及び平成 21 年に「地域商店街活性化法¹⁰」の制定がなされたほか、地域経済の核とも言うべき中小企業への支援や、商店街の活性化支援等、地域活性化に向けた各種施策が実施されている。



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（基本集計）平成 21 年 8 月分（速報）」（季節調整値）

⁵ 厚生労働省「一般職業紹介状況（平成 21 年 8 月分）」（季節調整値）

⁶ 内閣府「月例経済報告（平成 21 年 9 月）」より

⁷ 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」

⁸ 正式名称は、「企業立地の促進等による地域における産業集積の形成及び活性化に関する法律」

⁹ 正式名称は、「中小企業者と農林漁業者の連携による事業活動の促進に関する法律」

¹⁰ 正式名称は、「商店街の活性化のための地域住民の需要に応じた事業活動の促進に関する法律」

(2) 経済産業省における地域経済活性化に向けた取組

ア 農商工連携促進法

本法は、中小企業者と農林漁業者とが、連携して行う新商品・新サービスの開発・販売等を支援するものであり、それまで農林漁業者は農林水産省が、中小企業者は経済産業省が、それぞれ講じていた支援策を、両省の連携によって支援の相互乗り入れを可能としたところに特色がある（平成 20（2008）年成立。同年 7 月施行）。

本法の支援制度は、中小企業者及び農林漁業者が共同で作成した「農商工等連携事業計画」を主務大臣が認定し、認定を受けた者に対して、各種の支援措置（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）を講じるものである。

イ 地域商店街活性化法

商店街が地域住民の生活に大きな役割を果たしている一方で、商店街の事業者数及び年間販売額は 10 年間で約 4 分の 1 が減少しており、商店街では空き店舗が増加するなど厳しい状況が続いている。本法（平成 21（2009）年成立。本年 8 月施行）は、このような厳しい状況を踏まえ、商店街の活性化を図るため、商店街への来訪者の増加を通じた中小小売商業者又は中小サービス業者の事業機会の増大を図るために商店街振興組合等が行う地域住民の需要に応じた事業活動を促進する措置を講ずるものである。

本法による支援制度は、商店街振興組合等が、「商店街活性化事業¹¹」に係る計画を作成し、都道府県及び市町村の意見聴取を経た上で国の認定を受けることにより、各種の支援を受けることができることとするものである。具体的な支援策としては、中小企業信用保険法の特例、小規模企業者等設備導入資金助成法の特例などが講じられている。

3 中小企業政策

(1) 中小企業の現状

中小企業数は1980年代後半以降、一貫して減少傾向にあり、ピーク時の530万社から約100万社減少し、現在は約420万社となっている。中小企業¹²は我が国企業全体の99.7%を占め、従業者全体の約7割が中小企業労働者となっている。

(2) 中小企業対策予算の推移

平成 21（2009）年度における中小企業対策の当初予算は 1,890 億円（一般会計、財務省・厚生労働省計上分の中小企業対策費を含む。）で、一般会計歳出予算に占める割合は、0.37%であった。また、平成 21 年度補正予算では、中小企業金融対策として緊急保証やセーフティネット貸付等の実施のため、1兆5,454 億円が措置された。

なお、前年度の平成20年度の中小企業対策予算は、当初予算は1,761億円、金融危機に伴

¹¹ 商店街への来訪者を増加させ中小小売業者または中小サービス業者の顧客増加や事業拡大を図るために、商店街振興組合等が地域住民のために行う地域イベント等の事業活動

¹² 中小企業の定義：製造業、建設業、運輸業など 資本金3億円以下の会社又は従業員300人以下の会社及び個人
卸売業 資本金1億円以下の会社又は従業員100人以下の会社及び個人
小売業飲食店 資本金5,000万円以下の会社又は従業員50人以下の会社及び個人
サービス業 資本金5,000万円以下の会社又は従業員100人以下の会社及び個人

う経済対策のための緊急保証制度の創設等により、同年度第1次補正予算で4,162億円、第2次補正予算で5,014億円が措置され、同年度の中小企業対策予算額は、総額1兆937億円であった。

(3) 中小企業の金融対策

ア セーフティネット金融 - 緊急保証制度及びセーフティネット貸付 -

中小企業は、平成20(2008)年前半においては、原油・原材料価格の急騰により厳しい経営環境に置かれ、同年秋以降は世界的な金融危機の影響により、更なる収益及び資金繰りの悪化に直面することとなった。このような状況を受けて、同年10月、中小企業の資金繰り支援として、景況の悪化している業種¹³に属する中小企業を対象とする緊急保証制度¹⁴が創設された。同制度では信用保証について、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(担保がある場合は更に一般保証2億円に加えて別枠で2億円を保証)、責任共有制度¹⁵は適用されずに信用保証協会の100%保証が付されている。

一方、社会的な経済状況の変化により、売上げや収益が減少する等の影響を受けている中小企業に対して、業種を問わず、セーフティネット貸付も行われており、7億2,000万円(中小企業)又は4,800万円(小規模企業)の範囲内での融資とともに、返済期間の延長、貸付要件の一部緩和等の措置も講じられている。

緊急保証制度については現在保証枠30兆円、セーフティネット貸付については融資枠17兆円が確保され、下記表右欄の件数、金額の利用実績がある¹⁶。

中小企業者からの相談に応ずるため、全国900か所に緊急相談窓口(政策金融公庫各支店、信用保証協会、商工会議所、商工会等が担当)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。

<最近の中小企業金融対策の経緯>

	保証・融資枠等			実績
	20年度1次補正 (「安心実現のための緊急総合対策」)(20年8月)	20年度2次補正 (「生活対策」) (20年10月)	21年度補正 (「経済危機対策」)	
緊急保証制度 (20年10月31日~)	6兆円	20兆円	30兆円	75万5,317件 14兆5,666億円
セーフティネット貸付 (危機対応業務を含む)	3兆円	10兆円	17兆円	25万7,172件 5兆3,246億円
合計	9兆円	30兆円	47兆円	19兆8,912億円

(出所) 中小企業庁資料より当室作成

¹³ 緊急保証制度の対象業種は逐次拡大され、現在は781業種が対象であり、業種全体の約9割がカバーされている。

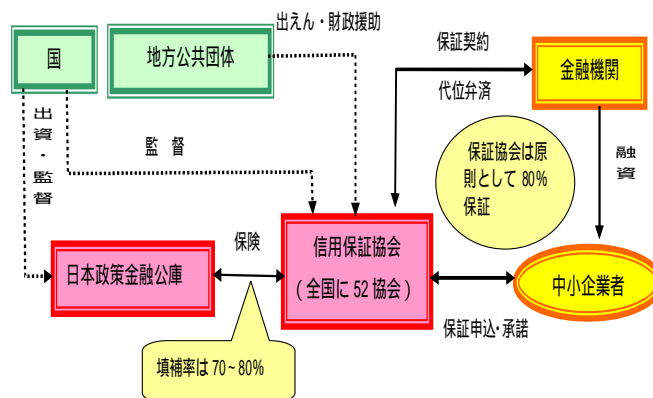
¹⁴ 正式名称は「原材料価格高騰対応等緊急保証制度」。

¹⁵ 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。

¹⁶ 緊急保証の実績は本年10月1日現在、セーフティネット貸付の実績は本年9月30日現在。

イ 信用補完制度

信用保証協会は、各都道府県ごとに設置され、中小企業が事業資金を金融機関から借り入れる場合等にその借入債務等を保証することにより、担保力や信用力が不足している中小企業者に対する事業資金の融通の円滑化を図っている。国は、保険業務等の円滑化を図るため、日本政策金融公庫に対する財政援助として、中小企業信用保険準備基金への出資を行っている。



(出所) 中小企業庁資料より当室作成

中小企業者が利用できる保証の最高限度額は、個人・法人の場合は普通保証が2億円、無担保保証が8,000万円となっているが、創業、経営革新、事業再生等、一定の場合には別枠の保証限度額も設定されている。

保証料は中小企業者の経営状態に応じて0.45%～1.90%の範囲で9段階に分かれており（平均的な保証料率は1.15%）、原則として経営者以外の第三者を保証人として徴求しないこととされている。

中小企業者が債務を履行できない場合には、信用保証協会が中小企業者に代わって保証債務を履行（代位弁済）し、信用保証協会には求償権が発生し、保証協会が債権の回収に当たる。信用保証協会は、日本政策金融公庫と保険契約を締結しており、代位弁済を行った場合には代位弁済額の70～80%が保険金として信用保証協会に支払われる。

ウ 政策金融機関による貸付

平成20（2008）年10月、国民生活金融公庫、農林漁業金融公庫、中小企業金融公庫及び国際協力銀行（国際金融等業務）が統合され、株式会社日本政策金融公庫が発足した。新公庫への統合後、従来の中小企業金融公庫の融資業務については、一般貸付が廃止され、中小企業に関する重要な施策の目的に従い行われる貸付に限定されることとなった。

一方、商工中金は、同月、株式会社化され、発足後おおむね5～7年を目途として政府保有株式をすべて処分し、完全民営化する予定とされていた。しかし、金融危機に伴い危機対応業務¹⁷の実施等を図るため、平成21年5月、商工中金法等の改正¹⁸（議員立法）が行われた。同改正により、商工中金の自己資本を増強するため、平成21年度補正予算により1,500億円規模の「危機対応準備金」が創設されたほか、政府保有株式をすべて処分する期限については、平成24（2012）年4月から起算しておおむね5～7年を目途とすることとし、平成23年度末までの間については、危機対応業務の在り方及び完全民営化時期等を検討し、その結果、必要があると認めるときには、その結果に基づいて必要な措置を講

¹⁷ 危機対応業務は、一般の金融機関が通常の条件で貸付を行うことが困難となった場合でも中小企業への資金繰りが円滑に行われるよう、日本政策金融公庫が民間金融機関を指定金融機関として指定し、指定金融機関に対して信用補完を行うことができる仕組みである。昨年10月の「生活対策」を受けて、「国際的な金融市場の混乱に関する事案」が危機認定され、本年1月30日に危機対応業務が発動されている。

¹⁸ 法律の名称は、「中小企業者及び中堅事業者等に対する資金供給の円滑化を図るための株式会社商工組合中央金庫法等の一部を改正する法律」。

じるまでの間、政府保有株式について処分しないものとした。

(4) 創業・ベンチャー支援

我が国では、1980年代後半以降、廃業率が開業率を上回る現象が続いており、開業率の向上は我が国経済の活力向上のための重要な課題となっている。

中小企業庁においても、創業時に必要な資金の円滑な供給を行うため、無担保・無保証による融資を行う新創業融資制度（限度額1,000万円）が実施されている。また、他方、創業期のベンチャー企業への個人投資家による資金供給を促進させるため、エンジェル税制が拡充され、平成20（2008）年度からは設立3年未満で前年・前々年の営業キャッシュ・フローが赤字等の要件を満たすベンチャー企業への投資については、1,000万円を上限として所得控除の適用が可能とされている。

(5) 新事業活動の促進等

我が国経済の活性化を図るため、新分野に進出しようとする中小企業に対し様々な支援が講じられている。近年講じられている支援として、異分野の中小企業による新連携に対する支援（平成17（2005）年～）、中小企業地域資源活用促進法¹⁹に基づく地域産業資源等²⁰を活用した新商品開発など創意工夫ある事業活動に対する支援（平成19年～）、農商工連携促進法²¹に基づく地域に根ざした農林水産業と商工業の連携による新商品や新役務の開発等に対する支援（平成20年～）があげられる。

なお、創業や新事業展開の取組支援と地域経済の活性化を目的として、中小企業基盤整備機構では都道府県や地域金融機関と連携し、「地域中小企業応援ファンド」を組成するとともに、農商工連携に的を絞った支援を実施するための「農商工連携型地域中小企業応援ファンド」も創設している。

(6) 事業承継の円滑化

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り、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、平成20（2008）年、経営承継円滑化法²²が制定された（同年10月より施行）。

同法の主な内容は、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ことができることとする、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を講ずる、平成20年度中に事業

¹⁹ 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」。

²⁰ 産地の技術、農林水産品、伝統文化等

²¹ 法律の正式名称は「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」。

²² 法律の正式名称は「中小企業における経営の承継の円滑化に関する法律」。

承継を円滑化するための税制上の措置を講ずることである。

これを受けて、平成 21 年度税制改正では、非上場株式等に係る課税価格を従来の 10% 減額から 80% の納税猶予（事業の継続、雇用の確保等が条件）とする事業承継税制が制度化され²³（平成 20 年 10 月 1 日から遡及適用）、猶予された相続税は一定の要件を満たす場合²⁴には免除されることとなった。

(7) 小規模企業支援

ア 地域力連携拠点の整備

小規模企業の支援策として、昨年より全国 327 か所に商工会、商工会議所等の地域の中小企業支援機関を活用した「地域力連携拠点」が設置され、産業クラスター、専門人材等が連携し、きめ細かくワンストップで支援を行うこととされている。

イ 小規模事業者経営改善資金融資制度（マル経融資制度）

日本政策金融公庫は、経営基盤が脆弱で、担保・信用力に乏しい小規模企業を金融面から支援するため、商工会議所や商工会等の経営指導を受けている小規模企業に対し、経営改善に必要な資金を無担保・無保証で融資している。貸付限度額は平成 20（2008）年度に 550 万円から 1,000 万円に、さらに本年度より 1,500 万円に引き上げられている。

ウ 小規模企業共済制度の改正

小規模企業共済制度は、小規模企業者が掛金を積み立て廃業や退職に備える共済制度であり、小規模企業者のための「退職金制度」として、近年の小規模企業者を取り巻く厳しい経営環境の中で、セーフティネット的な役割を担っている。しかし、個人事業の場合、個人事業主のみが加入対象であって、配偶者や後継者が事業者と一体となって事業を行っている場合が多いにもかかわらず、加入対象ではない。

このため、配偶者や後継者を始めとする共同経営者についても加入できるよう、加入対象者の範囲の拡大を図る「小規模企業共済法の一部を改正する法律案」が本年 6 月、第 171 回国会に提出され、衆議院経済産業委員会において可決されたが、衆議院の解散に伴い、審議未了となった。

(8) 中小企業税制

資金繰りに苦しむ中小企業を税制面から支援するため、各種の特例措置が講じられている。平成 21（2009）年度には、中小法人の法人税率について、所得 800 万円分以下の軽減税率が 22% から 18% に引き下げられるとともに²⁵、欠損金の繰戻し還付が認められている²⁶。

²³ 小規模宅地を承継した場合の相続税については、従来から特定事業用住宅の面積が 400 ㎡までの場合、課税対象となる評価額が 80% 減額され、特定居住用宅地についても面積が 240 ㎡までの場合、同様に評価額が 80% 減額されている。

²⁴ 後継者が死亡の時まで株式を保有し続けた場合、会社が破産した場合等は、納税が免除される。

²⁵ 法人税率は原則 30% であるが、従来より、資本金 1 億円以下の普通法人については、年所得 800 万円以下の部分の法人税率が 22% に軽減されていたところ、平成 21 年度はこれがさらに 18% に引き下げられている（年所得 800 万円超の部分については原則どおり 30% の税率）（2 年間の暫定措置）。

²⁶ 前年度黒字の企業が本年度赤字となった場合、本年度の赤字を繰り戻し前年度の黒字と相殺することにより、

また、研究開発費、機械装置等の取得費、教育訓練費等についても、一定の税額控除等の特例措置が講じられているほか、交際費についても年 600 万円までのうち 90%の損金参入が認められている。(事業承継税制の特例については、3(6)「事業承継の円滑化」の項参照。)

4 イノベーションの促進

(1) 知的財産政策

ア 概略

我が国産業の国際競争力を強化し、持続的な経済成長を実現するためには、付加価値の源泉であるイノベーションの創出が不可欠であり、その基盤となる知的財産制度はますます重要になっているとされる。

「知的財産戦略本部」(本部長：内閣総理大臣)は、同本部が平成 21(2009)年 4月に策定した「第 3 期知的財産戦略の基本方針(今後 5 年間の知的財産戦略の基本方針)」に基づき、同年 6 月、「知的財産推進計画 2009」を策定した。その主な内容は、イノベーション促進のための知財戦略の強化、グローバルな知財戦略の強化、ソフトパワー産業の成長戦略の推進、知的財産権の安定性・予見性の確保、利用者ニーズに対応した知財システムの構築の 5 つを中心に戦略を推進していくこと等である。

イ 営業秘密の保護の強化、軍事転用が可能な技術の国外流出の防止

企業活動のグローバル化や IT 化などの影響により、技術情報等の営業秘密が流出する被害が多発している。営業秘密の流出は企業の競争力を削ぐとともに、オープン・イノベーション²⁷を阻害する要因にもなり得るため、実効的な営業秘密保護制度を整備していく必要がある。

現行の不正競争防止法は、営業秘密を「不正の競争の目的」で、不正な手段で取得し、「自ら使用したり、第三者に開示する行為」を刑事罰の対象とするが、刑事罰の対象外となる場合²⁸があることから、営業秘密の侵害罪の要件の見直しをするため、平成 21(2009)年に法改正がされた(未施行)。同改正では、「不正の競争の目的」を「不正の利益を得る目的又は保有者に損害を与える目的(図利加害目的)」に変更し、営業秘密の管理任務に背いて営業秘密が記録されたものを横領・複製する行為を罰則の対象に加えることとした。

前年度に納付した法人税額の還付を受けることができる。本措置はこれまで設立後 5 年以内の中小法人に限られた特例であったが、平成 21 年度税制改正によりすべての中小法人に認められることとなった。

²⁷ イノベーションの加速化や研究開発の効率性向上等に資する方法として、組織の外部の知識や技術を有効活用すること

²⁸ 従業者が外国政府の通商代表部員に不正開示した場合など競争関係にない第三者に開示する行為や、単に保有者に損害を加える目的で公衆に開示する行為について、「不正の競争の目的」に該当しないとき、従業者が機密データを無断で PC に入れて持ち出した場合に外部送信が確認できないなど、使用・開示行為に該当しないとき

(2) 産業活力再生特別措置法等の改正

平成 21 (2009) 年の本法改正²⁹は、「新経済成長戦略のフォローアップと改訂」³⁰を実行に移し、資源価格の不安定化や世界的な金融危機など経済構造の急激な変化などに対する我が国産業の積極的な対応を支援するため、制定されたものである。

その主な内容は、

事業者の資源生産性の向上

認定計画に対する支援措置の拡充

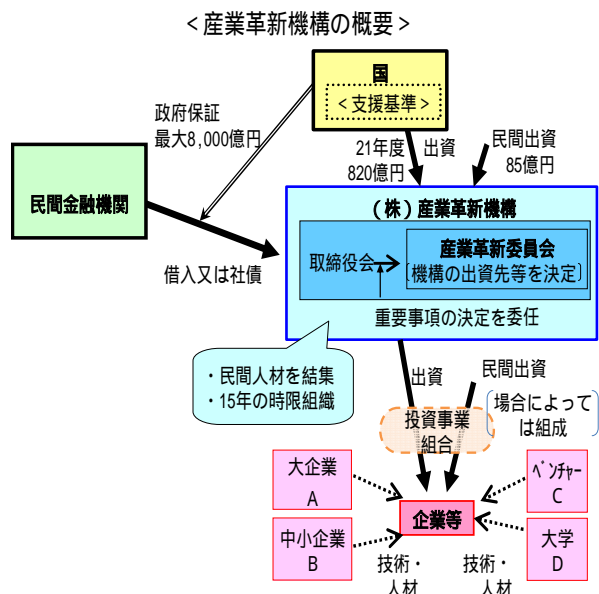
(既存計画制度を含めた措置)

(株)産業革新機構による資金供給

中小企業の事業再生支援の強化

なお、産業革新機構は本年 7 月 27 日に開業し、最大で 15 年間存続することとなっている。

革新機構の出資の規模は今年度で 905 億円 (民間：85 億円、政府：820 億円)、複数年度で 2,000 億円になる見込みであり、革新機構の借入金については、最大 8,000 億円の政府保証が付される³¹。



資料出所：経済産業省資料に当室加筆

5 資源・エネルギー政策

(1) 最近のエネルギー情勢等

近年、アジア諸国を中心に高い経済成長を背景としたエネルギー需要の急増が見られ、今後も世界のエネルギー需要の増加傾向は続くものと予想されている。他方、資源産出国の「資源ナショナリズム」の動きのほか、中国等の新興エネルギー消費国が積極的な資源獲得活動を展開しており、資源小国の我が国としては、エネルギーの安定供給の確保が従前にも増して重要な課題となってきている。

原油価格は、1980 年代後半から 1990 年代にかけて 1 バレル 10～20 ドルという低価格の時代が続いたが、2000 年代以降、アジアを中心とした世界各国のエネルギー需要の増大や資源ナショナリズムの台頭、地政学リスクの増大等を背景に金融商品取引の対象にもなり

²⁹ このほか、鉱工業技術研究組合法及び産業技術力強化法の改正が含まれている。

³⁰ 政府は、2008 年 6 月、継続的に人口が減少するという逆風の下でも「新しい成長」が可能なことを示す中長期的な経済活性化策として「新経済成長戦略」を策定した。

その後、策定当時に想定していなかった資源価格高騰の影響等を踏まえつつ、こうした中においても新たな成長を実現することを目指し、平成 20 年 9 月、「新経済成長戦略のフォローアップと改訂」を閣議決定し、2つの基本戦略 「資源生産性の抜本的向上に集中投資し、資源高時代、低炭素社会の勝者となる」、「製品・サービスの高付加価値化に向け、イノベーションの仕組みを強化、グローバル化を徹底し、世界市場を獲得する」を挙げ、次の3つの柱によって新経済成長戦略を強化することとした。

「資源生産性競争」時代における経済産業構造の構築
世界市場獲得と持続的発展のためのグローバル戦略の再構築
地域・中小企業・農業・サービスの未来志向の活性化

³¹ 政府保証については、別途「中小企業者及び中堅事業者等に対する資金供給の円滑化を図るための株式会社商工組合中央金庫法等の一部を改正する法律(平成 21 年 6 月 19 日法律第 54 号)」によって講じられたもの

上昇傾向に転じた。国際的な原油価格の指標であるWTI先物価格³²は、2008年7月11日の立会取引開始前の電子取引で147.27ドルという史上最高値(終値では7月3日の145.29ドルが最高値)を記録した。

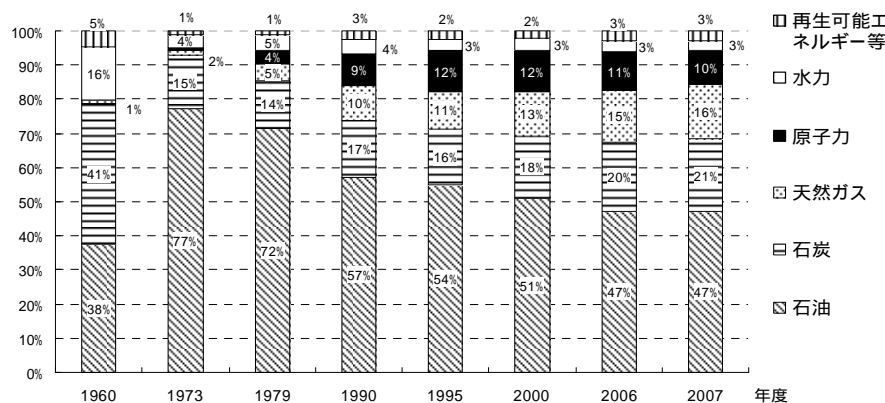
その後、国際的な金融危機が表面化すると、原油価格は一気に下落傾向に転じ、同年12月19日には33.87ドル(終値)となり、半年ほどの間に最高時の4分の1以下の水準まで下落した。2009年に入ると、再び価格の上昇傾向を示しているが、世界的な景気後退を背景に石油需要の減退懸念もあり、10月上旬の時点では70ドル台で推移している。

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。

<1次エネルギー供給シェアの推移>



(出所)「総合エネルギー統計」等より当室作成

(2) 主なエネルギー政策

ア 基本法と基本計画

エネルギー政策基本法(平成14(2002)年成立、議員立法)において、「安定供給の確保」、「環境への適合」及び「市場原理の活用」の3つの基本的な方針が定められ、同法に基づき、エネルギーの需給に関する施策の長期的、総合的かつ計画的な推進を図るため、「エネルギー基本計画」(平成15年10月策定、平成19年3月改定)が策定されている。

である。

³² WTIはウエスト・テキサス・インターミディエート(West Texas Intermediate)の略。テキサス州で産出される硫黄分が少なくガソリンを多く取り出せる高品質な原油のことであり、その先物がニューヨーク・マーカンタイル取引所で取引されており、世界的な原油価格の指標になっている。

イ 石油政策

(ア) 石油備蓄法

我が国における石油備蓄は、石油備蓄法³³に基づく義務付けにより民間石油会社等が実施している「民間備蓄³⁴」と国が直轄事業として実施している「国家備蓄³⁵」の2本立てで行われている。これまでに国家備蓄が放出された例はないが、民間備蓄は1991年³⁶と2005年³⁷に国際エネルギー機関の下での国際協調行動として放出がされたことがある。

石油備蓄量・日数(2009年3月末現在)

区分	備蓄量	日数	備蓄場所
国家備蓄	5,085万kℓ(原油)	102日分	国家石油備蓄基地及び民間タンク(借上げ)
民間備蓄	3,839万kℓ(製品換算)	81日分	製油所等の民間タンク

(イ) 石油開発等

(出所)独立行政法人 石油天然ガス・金属鉱物資源機構より当室作成

我が国が原油を安定的に供給確保するためには、供給源の多角化に加えて、自らが探鉱等を行う権利を有する自主開発原油を確保することが重要であるとされているが、石油開発事業は、極めてリスクが高く、探鉱開発を継続的に行うには、石油開発会社に十分な資金力、技術力、探鉱開発の知見が必要である。このため、独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構³⁸では、石油・天然ガスや金属鉱物資源開発のための資金供給等の業務を行うほか、国家備蓄石油施設の管理業務等を行っている。

ウ 非化石エネルギーの導入促進策

(ア) エネルギー供給構造高度化法の成立と石油代替政策の見直し

エネルギー消費の8割以上を化石燃料に依存する我が国において、エネルギーの安定的かつ適切な供給の確保とともに、化石燃料の利用に伴って発生する温室効果ガスの削減が重要な課題となっている。そのため、エネルギー供給構造高度化法³⁹(平成21(2009)年成立)により、資源の枯渇のおそれや環境への負荷が小さい非化石エネルギー源⁴⁰の導入等を促進させるため、一定規模以上の事業者に対し、非化石エネルギー源の利用や化石エネルギー原料の有効な利用を義務付ける等の措置が講じられることとなった。

なお、政府は、太陽光発電の国内導入量を2020年に2005年の20倍、2030年には40倍へ引き上げる目標を掲げており、同法を根拠法として、電気事業者による家庭用太陽光発

³³ 正式名称は、「石油の備蓄の確保等に関する法律」

³⁴ 全国10か所の国家石油備蓄基地と民間から借上げたタンクに原油を貯蔵されている。

³⁵ 民間備蓄は、備蓄義務のある民間石油会社等により、原油及び石油製品が備蓄されている。

³⁶ 湾岸危機時に、IEA(国際エネルギー機関)における緊急時協調対応の一環として、1991年1月17日から3月末まで、当時の民間備蓄義務日数が82日から78日に引き下げられた。

³⁷ ハリケーン・カトリーナにより、米国メキシコ湾岸の石油施設が甚大な被害を受け、米国内で石油製品の不足が発生した。このため、IEAにおける協調的備蓄放出の一環として、2005年9月7日から2006年1月4日まで、民間備蓄義務日数が70日から67日へ引き下げられた。

³⁸ 旧石油公団及び旧金属鉱業事業団が廃止・改組されて2004年2月に発足した組織

³⁹ 正式名称は、「エネルギー供給事業者による非化石エネルギー源の利用及び化石エネルギー原料の有効な利用の促進に関する法律」

⁴⁰ 非化石エネルギー源とは、原油、石油ガス、可燃性天然ガス、石炭及びこれらから製造される燃料(ガソリン、軽油、灯油、LPガス、都市ガス等)以外のエネルギー源であり、風力、水力、太陽光、地熱、バイオマ

電等からの電力の新たな買取制度⁴¹が本年 11 月より開始される予定である。

(1) 新エネルギーの導入促進策

我が国の 2005 年時点における新エネルギー⁴²の導入実績は原油換算で 1,160 万 *kl* と、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。

このため、新エネルギー導入促進策のひとつとして、「電気事業者による新エネルギー等の利用に関する特別措置法」(通称 R P S 法、平成 14 (2002) 年成立)において、国が 4 年ごとに 8 年間の「利用目標量」を定め、各電気事業者の電気供給量に応じ、義務量を割り当てることとしている(現在の義務対象事業者は 36 社)。R P S とは、「Renewables Portfolio Standard」の略で、新エネルギー間の競争を促しつつ、電気事業者に新エネルギー等を電源とする電気の一定割合以上の利用を義務付けるものである。

なお、本年 11 月より、エネルギー供給構造高度化法に基づく新たな太陽光発電の買取制度が開始されることに伴い、買取対象となる電力を R P S 法の義務量の達成に利用できなくする⁴³とともに、利用目標量を見直すための省令改正が行われた。

エ 省エネルギー対策

我が国は、石油危機以降、30%を超えるエネルギー消費効率の改善を実現し、世界最高水準のエネルギー消費効率を達成したが、国民のライフスタイルの変化や原子力発電所の長期停止の問題等もあり、京都議定書の温室効果ガス排出削減目標(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、平成 20(2008)年の省エネ法⁴⁴の改正により、従来、工場・事業場単位で行われていたエネルギー管理が事業者(企業)単位に改められ、1 店当たりの規模が小さいコンビニやファストフード店であっても、フランチャイズチェーン全体で 1 企業とみなされるようになることから、一定規模(年間原油換算 1,500 *kl* のエネルギー使用)以上のフランチャイズチェーンについては、エネルギー使用量の定期報告、省エネ計画の策定等が義務付けられることになった。このため、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⁴⁵。

ス等の再生可能エネルギーと原子力がこれに該当する。

⁴¹ 本年 2 月 24 日の閣議後に行われた二階経済産業大臣の記者会見において「太陽光発電の新たな買取制度」の新設が表明された。新制度では、電気事業者が 10 年程度にわたり、当初は現在の 2 倍程度の額(48 円/kwh)を基本とした価格で家庭用等の太陽光発電からの余剰電力を買い取る仕組みが想定されており、国民の全員参加型の制度として、その買取に係る費用は、すべての電力需要者に転嫁されることとされている。

⁴² 我が国において、新エネルギーとは、「石油代替エネルギーのうち、その普及のために支援を必要とするもの」と整理されている。再生可能エネルギーについては、国際的に統一された定義はないが、I E A では、「絶えず補充される自然プロセス由来」のエネルギーとして定義しており、具体的には、太陽光、風力、バイオマス、地熱、水力、海洋資源から生成されるエネルギー、再生可能資源起源の水素が含まれている。

⁴³ 買取制度の対照となる太陽光の導入量は、国が定める買取価格に大きく左右されることとなり、電気事業者の企業努力でコントロール出来なくなること等の理由によるものである。

⁴⁴ 正式名称は、「エネルギーの使用の合理化に関する法律」

⁴⁵ 産業部門の対象カバー率は改正以前も約 9 割

オ 原子力政策

(ア) 原子力推進策等

我が国は、米国、フランスに次ぐ世界第3位の原子力発電国で、53基、4,793.5万kWの商業用原子力発電所が存在し(2009年3月末時点)総発電電力量の25.6%を原子力が占めている。さらに、2018年度までに合計9基、1,226万kWの原子力発電所が新たに運転を開始する予定である。

原子力は、供給安定性と経済性に優れ、エネルギー安全保障の確立と地球温暖化問題を一体的に解決する準国産エネルギーであることから、我が国において原子力発電は基幹電源として推進することとされている。

原子力政策大綱(平成17(2005)年10月閣議決定)では、「2030年以後も総発電電力量の30~40%程度以上の供給割合を原子力発電が担う」との方針が掲げられ、平成20年7月に閣議決定された「低炭素社会づくり行動計画」では、「2020年をめどに原子力を始めとする『ゼロ・エミッション電源』を50%以上とする」こととしている。

(イ) 原子力の安全確保体制

我が国の原子力施設の安全規制は、原子炉等規制法⁴⁶等の法令に基づき実施されている。経済産業省⁴⁷、文部科学省等の規制行政庁は、事業の許可や原子炉設置の許可に当たり、原子力施設の構造等が核燃料物質、原子炉等による災害の防止上支障のないものであること等についての審査を行うとともに、その後の建設及び運転の段階においても、各種の認可、検査等の規制を行っている。経済産業省が所管する実用発電用原子炉については、設置(変更)許可、保安規定の認可等について、原子炉等規制法により、工事計画の認可、使用前検査、定期検査等については電気事業法により規制を行っている。

さらに、事業許可や設置(変更)許可に際しては、所管の行政庁は、内閣府に設置されている原子力委員会⁴⁸及び原子力安全委員会⁴⁹に諮問し、その諮問を受けた原子力委員会及び原子力安全委員会は、行政庁の行った審査内容を審議(いわゆるダブルチェック)することとしている。

6 通商貿易政策

(1) 通商政策

ア E P A戦略

我が国は、戦後からこれまでG A T T⁵⁰、W T O⁵¹体制における多国間交渉を基調とした

⁴⁶ 正式名称は、「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」

⁴⁷ 2001年1月の省庁再編に伴い、旧科学技術庁が実施していた原子力安全行政の一部と旧通商産業省が実施していた原子力安全行政が一元化されたほか、経済産業省に原子力安全・保安院が設置され、エネルギー利用に係る原子力の安全規制行政と産業保安行政が一元的に実施されている。

⁴⁸ 原子力政策大綱の策定を始め、原子力の研究、開発及び利用に関する政策などを企画、審議及び決定する機関

⁴⁹ 安全審査に用いられる指針類の策定等、原子力研究開発利用に関する政策の安全確保のための規制に関する政策を企画、審議、決定する機関

⁵⁰ 「関税及び貿易に関する一般協定」(General Agreement on Tariffs and Trade): 保護主義が第二次世界大戦の一因となった反省を踏まえ、無差別原則に基づく自由な通商を実現することを目的として1947年に誕生した条約。我が国は1955年に正式加入。

通商政策をとってきている。しかし、WTO加盟国の増大や、途上国と先進国との意見対立、中国、インド、ブラジルなど新興国の発言力が高まっていることなどが要因となり、多国間交渉は難航するとともに長期化の傾向にあり、各国は二国間や地域間のFTA、EPAの締結に舵を切り、積極的にFTA、EPA交渉を進めてきている。

我が国もこうした状況下で、WTO体制における通商交渉を基調としながらも、WTOを補完するものとしてEPAを推進する政策をとってきている（次表）。

今後は市場が大きく、また、産業界にとって締結のメリットが大きいとされる米国、EUとの締結や、東アジア包括的経済連携（ASEAN 10 か国に日、中、韓、印、豪、NZを加えた計16か国の経済連携協定）の構築が課題として挙げられるが、我が国は農業、外国人労働者の受入れなどの課題がある。

我が国のEPA戦略は、「今後の経済連携協定の推進についての基本方針」（平成16（2004）年12月21日経済連携促進関係閣僚会議決定）に基づき、「経済財政改革に関する基本方針2008」におけるEPA工程表に沿ってEPA交渉の取組を進めている。当該EPA工程表によれば、EPA締結国・地域を平成21年初めまでに12以上とし、締結国との貿易額の全体に占める割合を平成22年に25%以上とすることを目標としている。

我が国のEPAの交渉状況

発効済み	シンガポール(2002年11月)、メキシコ(2005年4月)、マレーシア(2006年7月)、チリ(2007年9月)、タイ(2007年11月)、インドネシア(2008年7月)、ブルネイ(2008年7月)、ASEAN(2008年12月)、フィリピン(2008年12月)、スイス(2009年9月)、ベトナム(2009年10月)
交渉再開へ向けて協議中	韓国
交渉開始	GCC(湾岸諸国)(2006年9月～)、インド(2007年1月～)、オーストラリア(2007年4月～)、ペルー(2009年5月～)

(出所)経済産業省資料等より当室作成

イ WTO

WTOは、GATTウルグアイラウンドにおける合意に基づき、GATTの後継として1995年に設立された機関である。物品の貿易に係る関税及び非関税障壁削減のための通商ルールに加え、農業、サービス貿易、知的所有権、投資に係るルール等を管理するほか、国際貿易に関する紛争処理機関としての役割を有し、世界的な貿易における統一的なルールを実行できる唯一の機関である。

現在WTOではドーハラウンド(2001年11月～)の交渉中であり、農業、NAMA(鉱工業品分野)、サービス、アンチダンピング⁵²等のルール、開発(途上国の利益への考慮)、知的財産権などを主要な交渉分野としている。これらの多くの分野において、先進国と途上国間の対立、分野によっては先進国間でも対立があり、合意に至っていない。我が国の

⁵¹ 「世界貿易機関」(World Trade Organization): GATTを発展的に解消させて、1995年に設立された国際機関。

⁵² ある産品が輸出国の正常な国内販売価格より低い価格で輸出され、その結果、輸入国の国内産業に実質的損害が発生している際に、これを相殺又は防止するために輸入国が課すことのできる関税措置。

WTO交渉に当たっての懸案事項の一つは農産品の関税引下げである。

2009年7月にイタリアで開催されたサミットでの中国やインドを加えた共同宣言には、2010年中に妥結に向けて取り組むこととの文章が盛り込まれており、ドーハラウンド交渉の妥結に向けての機運が高まりつつある。

(2) 貿易政策

ア 貿易管理

戦後、我が国では、国内産業を保護するため、国の主導で輸出入制限措置をとっていた。WTO体制の下、経済のグローバル化、自由貿易の進展が進んだ近年においては、貿易管理施策は、必要最小限の管理・調整を行い、安全保障上の貿易管理に力点を置くものであり、テロリストやテロ懸念国等に安全保障上機微な貨物や技術が渡らないよう、それらの迂回輸出を防止するため、国連安保理決議や条約等で規制されている事項について、外為法⁵³に基づき厳格な管理が行っている。これらの安全保障に関連する技術の対外取引規制の見直し・強化を図るため、平成21年通常国会で改正外為法が成立した。

イ 北朝鮮に対する経済制裁

平成18(2006)年10月9日に北朝鮮が核実験を強行したことに対し、政府は北朝鮮に対する制裁措置を閣議決定し、我が国独自の制裁として北朝鮮を原産地又は船籍地域とする全ての貨物について輸入禁止、北朝鮮から第三国へ輸出する貨物の仲介貿易取引の禁止、北朝鮮籍船舶の入港禁止等を行っている。これらの制裁措置は、外為法や特定船舶入港禁止法⁵⁴に基づき、国会の事後承認を必要とすることから、貿易管理を所管事項に含む経済産業委員会では、外為法に基づく制裁措置について承認するか否かを審議することとしている(これまで5回承認した。また、北朝鮮籍船舶の入港禁止に係る承認案件は、国土交通委員会で審議している。)

また、平成21年5月25日に北朝鮮が核実験を再度強行したことに対し、政府は、追加の制裁措置を閣議決定し、これまで国連安保理決議(1718号)に基づく奢侈品に限定されていた北朝鮮への輸出禁止を拡大し、全面的に輸出を禁止し、第三国から北朝鮮へ輸出する貨物の仲介貿易取引も禁止した。本追加制裁に係る承認案件も平成21年通常国会に提出され、衆議院では承認されたが、参議院では衆議院解散により審議未了となった。

7 独占禁止政策

(1) 公正取引委員会の概要

公正取引委員会は、内閣府の外局として設置された独立の行政委員会であり、公正かつ自由な競争を促進し、経済の効率的運営を確保するため、独占禁止法⁵⁵、下請法⁵⁶について、違反行為の調査及び排除のほか、各種ガイドラインの策定等による関係業界の指導、相談

⁵³ 正式名称は、「外国為替及び外国貿易法」

⁵⁴ 正式名称は、「特定船舶の入港の禁止に関する特別措置法」

⁵⁵ 正式名称は、「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」

⁵⁶ 正式名称は、「下請代金支払遅延等防止法」

等を実施している。

(2) 独占禁止法改正

平成 21 年通常国会において成立した改正独占禁止法は、

談合やカルテルに限られていた課徴金の適用対象を、排除型私的独占（新規参入排除行為）や一定の不公正な取引方法（公正な競争秩序に悪影響を与える不当廉売や優越的地位の濫用等）に拡大する。

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）等の内容とするものであり、早ければ平成 22（2010）年 1 月にも施行される見込みとなっている。なお、本改正附則の検討条項に公正取引委員会の審判制度を全面的に見直すことが規定され、本年度中に検討が行われる。その方向性について衆議院経済産業委員会の附帯決議では、「現行の審判制度を現状のまま存続することや、平成 17 年改正以前の事前審判制度へ戻すことのないよう、審判制度の抜本的な制度変更を行うこと」を求めている（参議院側の附帯決議も同様）。

第173回国会提出予定案件の概要

1 外国為替及び外国貿易法第十条第二項の規定に基づき、北朝鮮からの貨物につき輸入承認義務を課する等の措置を講じたことについて承認を求めるの件

外国為替及び外国貿易法に基づいて平成 18 年 10 月 14 日から実施されている北朝鮮からの輸入を全面禁止するなどの措置について、延長期間を 1 年間として、平成 21 年 4 月 14 日以降も当該措置を講じたことについて、国会の承認を求める。

2 外国為替及び外国貿易法第十条第二項の規定に基づき、北朝鮮を仕向地とする貨物につき輸出承認義務を課する等の措置を講じたことについて承認を求めるの件

平成 21 年 5 月 25 日の北朝鮮による二度目の核実験を実施した旨の発表を受け、北朝鮮に対し更なる厳格な措置をとることが必要と判断し、外国為替及び外国貿易法に基づいて 6 月 18 日から実施されている北朝鮮を仕向地とする貨物の輸出を全面禁止するなどの措置を講じたことについて、国会の承認を求める。

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）

国土交通委員会

国土交通調査室

所管事項の動向

1 河川・道路政策

(1) ダム事業の動向

前原国土交通大臣は、平成 21 年 9 月 17 日の大臣就任直後の記者会見の際に、^{やんば}ハッ場ダム及び川辺川ダム事業の中止を正式に表明し、同月 29 日には、22 年度の予算概算要求にハッ場ダムの本体工事費を盛り込まない方針を表明した。これに続き、計画・着工中の全 143 のダム事業のうち、国と独立行政法人水資源機構が実施している 56 事業から、既存施設の機能向上を行っている 8 事業を除く 48 事業については、21 年度内に、新たな段階に入ることとなる工事の契約や用地の買収などは行わないことを発表するなど、ダム事業についての見直しが進められている。

ア ハッ場ダム（利根川水系・群馬県）

ハッ場ダム事業は、昭和 27 年、カスリーン台風による大被害を受けて策定された利根川改修改定計画の一環として調査が着手されて以降、これまで水没地域住民からの激しい反発もあったが、水源地域対策特別措置法に基づく事業等により住民の生活再建が図られることもあり、平成 21 年 9 月にはダム本体建設工事の入札が行われる予定であった。しかし、国土交通省は、新大臣就任前の入札実施を延期し、その後、前原国土交通大臣の指示を受け、10 月 2 日、入札手続の取りやめを発表した。ハッ場ダム建設事業については、治水・利水効果に対する疑問や自然環境保護の観点等から中止を歓迎する意見がある一方で、これまで 57 年間にわたりダム計画に振り回されてきた地元住民、また、治水、利水面からダムの必要性を訴えている群馬県知事を始めとした 1 都 5 県の知事からは、事業中止に対して強い反対の声が上がっている。

イ 川辺川ダム（球磨川水系・熊本県）

熊本県知事が、平成 20 年 9 月の県議会本会議で、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迫すべきと判断した旨を発表したことを受け、21 年 1 月、国、県、市町村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、これまで 4 回開催されてきた。川辺川ダム建設中止を表明した前原国土交通大臣も、国と県等による今の協議の場については今後も尊重するとし、専門家チームを編成し、国としても新たな治水対策を検討してこの協議の場等に示していきたいとしている。ダム建設事業中止の動きに対しては、代替地などへの移転がほぼ完了している水没予定地にある五木村などから、再建策を示さないままでの大臣の中止表明に対し強い反発の声が上がっている。

ウ 今後の課題

ダム建設事業を中止するに当たっては、ダム建設を前提として特定多目的ダム法や水源地域対策特別措置法等に基づき構築されてきた建設予定地の生活再建・地域振興策に代わる新たな再建策、ダム建設事業費を負担した流域自治体への負担金返還、ダム以外の新たな治水・利水対策、ダム建設を前提に認められている暫定水利権の扱い等の検討が求められる。前原国土交通大臣は、八ッ場ダム事業を中止した場合、事業費を負担している1都5県に対して、特定多目的ダム法に規定のある利水分だけではなく、返還規定のない治水分についても返還を検討していく方針を示している。また、両ダム事業に関連して実施中の生活再建関連事業については継続することとし、ダム建設中止に伴う住民の生活再建を支援するための新たな法案を平成22年の通常国会に提出することとしている。

(2) 土砂災害等に対する対策

我が国は、急峻な山地や谷地、崖地が多い上に、地震や火山活動も活発である等の国土条件に、台風や豪雨、豪雪に見舞われやすいという気象条件が加わり、土石流、地すべり、がけ崩れ等の土砂災害が発生しやすい条件下にある。平成21年7月から8月にかけて、日本列島は、「中国・九州北部豪雨」、「台風第9号」に襲われ土砂災害等、甚大な被害が発生し多くの人命が犠牲となった。土石流により7名の犠牲者が出た山口県防府市の特別養護老人ホームは、「土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律(土砂災害防止法)」に基づく土砂災害警戒区域に指定されていたが、避難勧告が出されたのは災害発生後であった。我が国では、過去20年の年平均で約千件の土砂災害が発生している。土砂災害防止法では、土砂災害のおそれがある区域を土砂災害警戒区域に、さらに同区域のうち、建築物に損壊が生じ、住民に著しい危害が生じるおそれがある区域を土砂災害特別警戒区域としており、それぞれ約14万1千か所、約5万9千か所が指定されている。これらすべてに防災工事を実施するのは不可能であり、ハード面の対策だけではなく、危険な地域の土地利用規制、土砂災害ハザードマップの作製、避難誘導計画の作成などソフト面からの対策が急務となっている。しかし、財政難等からハザードマップ整備の対象となる1,661市町村のうち公表済みは888市町村にすぎない(平成20年9月末現在)。市町村長が空振りを恐れ、予知の難しい土砂災害の避難勧告をしないとの批判もあるが、早めの避難勧告が出せるような環境整備も重要である。

また、20年岩手・宮城内陸地震による多数の河道閉塞(天然ダム)の発生等により、それらの決壊による深刻な災害が危惧されたことから、天然ダム等を含む特殊な土砂災害における危機管理のための調査・監視・警戒避難体制の構築等に係る法制度が検討されているところである。

(3) 高速道路の料金施策

高速道路の料金施策については、高速道路に並行する一般道路が混雑する一方で、高速道路には交通容量に余裕のある区間が存在していること等から、高速道路の有効活用を図り、渋滞緩和や沿道環境改善、交通安全対策といった政策的課題に対応することが求めら

れており、料金社会実験等の取組が実施されている。

現在、「道路整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律」に基づく高速道路利便増進事業として、高速道路料金の引下げが実施されており、「道路特定財源の一般財源化等について」(平成20年12月8日 政府・与党)等により、国が約2.5兆円の機構債務を承継し、20年度以降10年間、高速道路の有効活用・機能強化の取組を実施することとしている。また、「生活対策」(20年10月30日 新たな経済対策に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議)に基づく取組として、5,000億円の機構債務を承継し、21年3月下旬から22年度までの約2年間、物流の効率化、地域の活性化の観点から、地方部の休日上限1,000円等の料金引下げを実施することとしている。

「生活対策」期間における高速道路料金引下げの概要

(1)物流の効率化	地方部の高速道路で、全車種を対象に、平日の全時間帯3割引を導入
(2)地域の活性化	地方部の高速道路で、普通車以下を対象に、土日祝日の全時間帯で5割引、さらに上限料金を1,000円とする割引を導入
	大都市圏の高速道路で、 ア 首都高速、阪神高速で、普通車を対象に、土日祝日(首都高速は日曜祝日のみ)の全時間帯に割引を導入 (例:首都高速東京線500円、阪神高速阪神東線500円) イ 高速自動車国道の大都市近郊区間で、普通車以下を対象に、土日祝日の昼間の時間帯で3割引を導入

資料:(独)日本高速道路保有・債務返済機構資料より作成

また、前原国土交通大臣は大臣就任直後の記者会見において、首都高速、阪神高速を除き高速道路の原則無料化を段階的に実施することを表明している。

高速道路料金の無料化は、輸送コストの軽減による生活コストの引下げ、一般道路の混雑緩和、地域経済の活性化等のメリットがあるとされている。一方で、高速道路の料金収入は債務返済や維持管理費に充てられていることから、料金収入に代わる財源の確保が課題となる。また、環境政策との整合性や、影響を受ける他の交通機関への対策等についても議論が必要となる。

2 都市・住宅政策

(1) 集約型都市構造への転換

我が国の都市については、人口が分散し商業施設や公共・公益施設等の都市機能が郊外化するなどの市街地の拡散と、それに伴う問題が従来から指摘されている。さらに、人口減少・高齢化の進展、都市経営コストの削減の要請、地球環境問題、中心市街地の空洞化等に対応するためには、持続可能な都市の実現を目指すことが必要であるとされている。そのため、都市については、拡散型都市構造から集約型都市構造へ転換していくことが求められている。

このような状況を背景に、平成18年に社会資本整備審議会答申「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか。(第一次答申)」が出されたことを受けて、大規模集客施設の立地制限の強化等を内容とする都市計画法等の改正が行われた。また、19年にはその第二次答申が出され、集約型都市構造の実現に向けた都市交通施策と市街地整備施策の方向性等が示

された。

さらに、現在、国土交通省において都市計画制度の見直しが検討されている。21年6月には、今後の都市政策の方向性として、社会資本整備審議会の小委員会が、都市内の中心市街地、主要な交通結節点周辺等から都市機能の集積を促進する拠点（集約拠点）を地域特性を踏まえて選択して位置付け、複数の集約拠点と都市内のその他の地域とを公共交通を基本に有機的に連携させる拠点ネットワーク型の集約型都市構造である「エコ・コンパクトシティ」の実現を提言した。これを受けて、引き続き都市計画制度の具体的な見直しについて検討されているところであり、22年1月を目途に第1次取りまとめを行う予定とされている。

(2) 住まいの安心確保

民間賃貸住宅は、住宅ストックの約3割（1,343万戸）を占めており、国民の住生活の安定の確保及び向上の促進のために極めて重要であるが、民間賃貸住宅をめぐる、敷金・保証金等の返還や原状回復などに関する問題が従来から発生している。加えて、近年では家賃債務保証業務等に関連して、滞納・明渡しをめぐるトラブルが増加しており、社会問題化している。具体的には、賃借人が家賃を滞納した場合に、家賃債務保証会社や民間賃貸住宅の管理会社・賃貸人が、執拗な督促、物件への立入り、鍵の交換、動産の搬出・処分といった違法又は不適切な行為を行う事例が発生している。その背景としては、家賃債務保証業務や賃貸住宅管理業を規制する法律等が存在しておらず参入が自由となっていることや、滞納が発生した場合に賃貸人が法的手続に従い建物の明渡しを求めるには相当の期間と費用を要すること等があると指摘されている。

このため、国土交通省において、その対応方策等について検討されており、社会資本整備審議会の関係部会において、年内の最終取りまとめに向けて、現在、鋭意審議が行われている。部会における主な検討事項は、民間賃貸住宅に係る紛争の未然防止、紛争の円滑な解決方策、家賃債務保証業務等の適正化についてなどである。部会では、新たな制度として、原状回復等の民間賃貸住宅に関する紛争の処理のために独自の紛争処理機関を設けることや、家賃債務保証業や賃貸不動産管理業等に登録制を設け、登録事業者の不適切な行為を排除するための行為規制を行うこと等が検討されている。

(3) 改正建築基準法等施行の影響

平成17年11月に発覚した構造計算書偽装事件を受け、事件の再発防止のため、18年から19年にかけて、建築基準法、建築士法等の改正、特定住宅瑕疵担保責任の履行確保等に関する法律の制定等がなされた。その後改正法等が逐次施行され、21年10月1日には新築住宅の売主等に瑕疵担保責任の履行のための資力確保が義務付けられた。

19年6月の改正建築基準法施行後の混乱により住宅・建築着工件数が大幅に減少し、建築業界にも大きな影響があった。その後、政府において各種対策が講じられ、関係団体、関係者の努力もあり、20年に入り着工件数も回復してきた。しかしながら、同年9月の米国リーマン・ブラザーズ社の破綻を契機とする金融不安が实体经济にも大きな影響を及ぼ

し、住宅・建築着工件数は再び大幅に減少している。政府として住宅・不動産市場活性化のための対策を講じてきたが、住宅・建築着工については、必ずしも十分な効果が出てきているとはいえない状況である。

建築物の安全確保、質の向上を図るため、これまで建築物の最低限の基準を定めている建築基準法を中心とした施策がとられてきたが、現在、「安全で質の高い建築物整備を進めるための建築行政の基本的あり方」について、社会資本整備審議会で議論されている。

(4) エレベーターの安全対策

平成18年6月3日、東京都港区の公共賃貸住宅「シティハイツ竹芝」のエレベーターにおいて、停止した階で降りようとした高校生が戸が開いた状態で突然上方向に動きだしたかご床と乗降口の上枠の間に挟まれて死亡するという事故が発生した。その後も、19年4月4日には、六本木ヒルズ森タワーのエレベーター機械室で発煙事故が起こるなどのエレベーターの事故が相次いだことから、社会資本整備審議会建築物等事故・災害対策部会(以下「対策部会」という。)は、「昇降機、遊戯施設等の安全確保について」を20年2月に取りまとめた。これを踏まえて、国土交通省では、定期報告制度の充実・強化を図るとともに、エレベーターの戸開走行保護装置の設置義務付け、エレベーターの安全に係る技術基準の明確化等の技術基準の見直しを行った。

また、21年2月に、事故防止対策等の調査・検討を行うため、対策部会に昇降機等事故対策委員会が設置された。同委員会は、9月に「シティハイツ竹芝エレベーター事故調査報告書」を取りまとめ、再発防止の観点からの事故発生原因の解明、再発防止対策等に係る検討結果を公表した。同委員会の意見として、同種の構造を持つエレベーターの安全確保、製造者による保守点検に係る技術情報・リスク情報等の開示、技術力向上のための製造者と保守管理業者の協力体制の構築、既設のエレベーターへの戸開走行保護装置の設置の促進などの取組が必要とされている。

(5) 国土調査の推進

国土調査は、国土調査法に基づき統一した制度・手法により行われる地籍調査、土地分類調査、水調査の3調査からなり、昭和26年から実施されている。

地籍調査は、主に市町村が主体となって、一筆ごとの土地の所有者、地番及び地目を調査し、境界の位置と面積を測量するものであり、土地境界をめぐるトラブルの未然防止、土地の有効活用の促進、各種公共事業の効率化・コスト縮減、災害復旧の迅速化、課税の適正化・公平化などの効果がある。

国土調査は、国土調査促進特別措置法に基づき閣議決定された国土調査事業十箇年計画(現在は平成12年5月に閣議決定された第5次十箇年計画(12年度～21年度))に基づき事業が実施されているが、これまでの地籍調査の進捗率は21年度末で49%(全国)となる見込みで、特に都市部で20%、山村部で41%と進捗が遅れている。進捗しない要因として境界の確認など調査実施に多くの時間と手間を要することに加え、住民に調査の必要性や効

果が十分理解されていないことなどが挙げられている。

21年度をもって第5次十箇年計画期間が終了することから、現在国土審議会において、調査の今後の在り方が検討されており、地籍調査において新たに取り組むべき促進方策として、都市部・山村部における調査の促進、民間等が実施する測量成果の活用、所在不明者の取扱いの見直し、関係機関との連携等が提案されている。

3 運輸・観光政策

(1) 航空政策の動向

ア 航空自由化の取組

国際航空市場では、米国、欧州、近隣の東アジア各国を中心として、従来二国間の航空協定で決められていた路線や便数などを航空会社が自由に設定できる、いわゆるオープンスカイが拡大している。

日本においては、「アジア・ゲートウェイ構想」(平成19年5月16日アジア・ゲートウェイ戦略会議決定)に基づく航空自由化(アジア・オープンスカイ)の取組を実施している。日本は、首都圏の空港容量に制限があるため、首都圏空港関連路線を除いた関西国際空港・中部国際空港をはじめ、地方空港について自由化を促進している。これまでの二国間交渉の結果、韓国、タイ、マカオ、香港、ベトナム、マレーシア、シンガポール及びカナダ(合計8か国・地域)との間で、航空自由化に合意しており、現在、米国、中国と協議を進めている。

世界でオープンスカイが急速に進展する中で、日本が国際競争力を強化し、国際航空市場における地位を確立していくためには、現在の首都圏空港を除外した自由化政策では不十分との指摘がある。今後、更なる自由化に向けて、首都圏空港容量の拡大、航空会社への外資規制の在り方や公平な競争環境の整備などの課題について検討が求められる。

イ 日本航空経営再建問題

日本航空は、平成20年秋以降の世界不況による航空需要の大幅な減退を受けて、20年度決算において、経常損益で前年度から1,500億円以上の減益となる821億円の赤字を計上した。さらに、21年4～6月の第1四半期の決算においては、航空需要の低迷に加え、新型インフルエンザの影響を受けた結果、純損益990億円の赤字を計上し、21年度通期においても純損益で630億円の赤字を予想している。

一方、資金繰りについては、6月末に日本政策投資銀行や民間金融機関から1千億円の融資契約を締結した(うち、日本政策投資銀行の危機対応融資は670億円で、この8割の約540億円に政府が保証をつけた。)が、更に1千億円以上の資金が年末までに必要といわれている。

このようなことから、日本航空は金融機関の納得を得るため、23年度までの3年間に、従業員の人件費カットや6,800人の削減、国内外50路線の廃止、企業年金の減額などを内容とする経営改善計画(素案)を策定した。

日本航空が提示した経営改善計画（素案）の骨子¹

- ・人件費を全体で前年比 474 億円（14%）減らす
- ・グループ全体で約 6,800 人の人員削減
- ・営業費用を 3 割近く（5,000 億円）削減、09 年度は 1,800 億円削減
- ・国内線 29 路線、国際線 21 路線の廃止（国内 7 地点、国際 9 地点からの撤退）
- ・企業年金の減額（退職給付債務を 1,600 億円減らす）
- ・機材の小型化により 530 億円のコスト削減

資料：日本経済新聞（平成 21 年 9 月 16 日）より作成

これに対し、国土交通省は、日本航空が我が国最大の航空運送事業者として大きな公共的責任を担う事業を行っており、その事業再生の成否は重大な公益・国益に関わるものであるため、日本航空の自主的な再建を確実にすることを目的として、9 月 25 日、事業再生の専門家集団により構成される「JAL 再生タスクフォース」を設置した。同省は、同タスクフォースの積極的な指導・助言の下、日本航空の実態を厳しく客観的に把握し、従来のはがらみから自由で、抜本的な再生計画の迅速な策定と実行を主導することが望ましいと判断したとしている。同タスクフォースは、国土交通大臣直轄の顧問団として事業再生の専門家（当初 5 名、リーダーは高木新二郎野村證券株式会社顧問）によって構成されている。現在、日本航空は、同タスクフォースが妥当と認めた外部専門家と日本航空の社内スタッフを集めて具体的な検討を行っており、同タスクフォースの指導・助言の下で、10 月末頃までに新たな再生計画案の骨子を作り、11 月末頃までに再生計画を確定させる予定としている。

また、これに関連して国土交通省は、航空会社が支払う着陸料を主な財源とする社会資本整備事業特別会計空港整備勘定について、抜本的に見直すこととした。同会計（21 年度当初予算は約 5,280 億円）に対しては、「着陸料や航空機燃料税が他の先進国に比べ高すぎる」、「不採算の地方空港を乱立させた要因」との批判があった。同会計の見直しに当たっては、財政状況が厳しい中で着陸料を低減した場合、不採算空港をどう維持するのか、又は整理するのか、現在計画が進められている羽田の再拡張や那覇空港の滑走路整備、空港の安全対策、関西国際空港の補給金などの費用をどのように確保するのかが課題となっている。

(2) 整備新幹線等の整備

全国新幹線鉄道整備法に基づく新幹線の整備は、同法に基づく「基本計画」の決定、国土交通大臣の指示に基づく調査、「整備計画」の決定等の手続に従って進められることとされている。

いわゆる「整備新幹線」とは、全国新幹線鉄道整備法に基づき整備計画が決定された、

¹ 10 月 13 日、JAL 再生タスクフォースは日本航空の再建策素案をまとめ、国土交通大臣と日本航空、金融機関に説明した。その後、引き続き関係機関と調整中であるが、22 日現在の内容は、金融機関に 2,200 億円の債権放棄、300 億円の債務の株式化を要請、公的資金などで 3,000 億円の資本増強、年度内に計 3,500 億円を新規融資で調達、人員削減を 6,800 人から 9,000 人弱に拡大等と報道されている。（日本経済新聞（平成 21 年 10 月 22 日朝刊））

北海道新幹線、東北新幹線（盛岡～青森）、北陸新幹線、九州新幹線（鹿児島ルート）及び同（長崎ルート）の5路線のことであり、政府与党合意等に基づき整備が進められてきた。

現時点では、平成16年12月の政府・与党申合せ等に基づき、北海道（新青森～新函館）、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）の各区间で整備が進められている。また、20年12月の「整備新幹線に係る政府・与党ワーキンググループにおける合意事項」において、未着工区間のうち、北海道（札幌～長万部）、北陸（白山総合車両基地～福井、敦賀駅部）及び九州（長崎駅部）については、「できる限り早急に完成することを前提に、21年末までに認可するための所要の検討を進め、結論を得ること」とされている²。

他方、中央新幹線（東京都～大阪市）については、基本計画が昭和48年に決定されているものの、整備計画の決定には至っていないが、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いる。このような中で、20年12月24日に国土交通大臣から同社と独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構に対し、輸送需要や建設費用等4項目の調査指示が出された。これまでに、21年6月及び7月には、東京都・名古屋市付近間の工事費、輸送需要量等の概数が、10月には、東京都・大阪市間の工事費、輸送需要量等の概数が、それぞれ公表されている。

(3) タクシー事業をめぐる動き

タクシーは、地域公共交通を形成する重要な公共交通機関であり、福祉タクシー、子育て支援輸送など、利用者のニーズにきめ細かく対応したサービスを提供することで地域住民の生活利便の向上等に貢献している。しかしながら、タクシー事業をめぐるのは、長期的に需要が減少傾向にある中、タクシー車両数の増加などにより収益基盤の悪化や運転者の労働条件の悪化等の問題が生じ、タクシーが地域公共交通としての機能を十分に発揮することが困難な状況となっている。

このような状況を踏まえ、第171回国会において、特定の地域における輸送需要及び当該地域の状況に応じたタクシー事業の適正化及び活性化を推進するため、「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」が、一部修正の上成立し、平成21年10月1日に施行された。同法に基づく基本方針が9月29日に定められ、10月1日には、141の地域が「特定地域」に指定されている。同地域においては、新規参入要件の厳格化、増車の認可制など、新規参入や増車を抑制する取組等が実施されることとなる。一方で、地域の関係者は協議会を組織し、地域計画を作成することができるとされており、同計画に基づく、タクシーサービスの活性化等の取組の実施が期待される。

今後は、本法の厳正な執行を図るとともに、衆議院における修正で盛り込まれた、タクシー事業に係る道路運送法に基づく制度の在り方等についての検討が進められることとな

² 10月16日、前原国土交通大臣は、本合意について「全くの白紙」との考えを表明したと報道されている。（朝日新聞（平成21年10月16日夕刊））

る。

なお、衆議院における修正により、運賃等の認可の基準が、当分の間、「適正な原価に適正な利潤を加えたもの」に改められたことなどを踏まえ、国土交通省は自動認可運賃の下限を地域の実情に即した額とするなど、運賃料金の認可の処理方針を改正した。

また、タクシー事業をめぐる諸問題の原因の一つとされている、利用者の選択可能性の低さ、歩合制主体の賃金体系等の構造的要因への対応については、「利用者によるタクシーの選択性の向上に関する検討委員会」や「タクシー事業における賃金システム等に関する懇談会」において検討が行われている。

(4) 運輸安全委員会をめぐる動き

平成 21 年 9 月 25 日、前原国土交通大臣は、運輸安全委員会の前身である航空・鉄道事故調査委員会の元委員が、「福知山線列車脱線事故」の調査審議中に、当時の JR 西日本社長と面会して調査状況の情報を提供するとともに、審議中の当該報告書案を同社長に渡していたことを明らかにした。さらに、この元委員が、同社長からの依頼により、委員会において事故調査報告書案の一部修正を求める発言をしたことも明らかになった。なお、運輸安全委員会によれば、この発言は、他の委員等の反対で取り入れられず、報告書の当該部分が修正されることはなかったとされている。

これについて、運輸安全委員会は、再発防止のため「運輸安全委員会の委員長及び委員の倫理に関する申し合わせ」及び「運輸安全委員会の委員等の職務従事の制限に関する申し合わせ」を決定（いずれも 21 年 9 月 24 日）するとともに、秘密保持義務違反について罰則規定がないため、運輸安全委員会設置法の見直しを検討していくと発表した。

また、同月 28 日、前原国土交通大臣は、鉄道事業法に基づき、JR 西日本に対して実態調査の結果と再発防止策等の改善措置について報告するよう命令した。10 月 9 日には、最終報告書の信頼性を確かめるため、同月中に第三者を交えた検証チームを発足させる方針を示した。

さらに、今回の情報漏えいに関連して、国鉄出身者に偏っている運輸安全委員会鉄道部会の委員の構成についても見直すべきではないかとの指摘もなされている。

(5) 海上保安をめぐる動き

ア 海賊関係

我が国の海上交通路として重要なソマリア周辺海域で海賊行為が急増していることを背景に、第 171 回国会において「海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律」が成立し、平成 21 年 7 月 24 日施行された。これにより、船舶の国籍を問わず護衛を行うこ

【表】護衛対象船舶数

1 日本関係船舶	58 隻
日本籍船	1 隻
我が国の船舶運航事業者が運航する外国籍船	57 隻
2 その他外国籍船 (外国の運航事業者が運航する船舶)	92 隻
合 計	150 隻

資料：国土交通省資料より作成

とが可能となったことから、国土交通省が外国の船舶を含めて一元的に申請を受け、日

本関係船舶及び外国船舶を護衛対象船舶に選定する役割を果たしている。同月 28 日からは、本法律に基づく海賊対処行動による護衛活動がアデン湾において開始された。9 月 30 日までの実績は、前ページの【表】のとおりである。

イ 貨物検査法関係

平成 21 年 5 月の北朝鮮の核実験等に対し国連安保理決議 1874 が採択されたこと等を受け、第 171 回国会において、対象船舶に北朝鮮特定貨物を運搬していると認めるに足りる相当の理由があること等を要件に、「警察作用」に属するものとして海上保安官等に検査等を行わせることを可能とする「北朝鮮特定貨物の検査等に関する特別措置法案」が提出され、衆議院において可決されたが、解散のため廃案となっている³。

(6) 観光立国の推進

観光は、地域経済の活性化や雇用の創出など国民経済の発展に寄与するほか、国際的な相互理解の増進などの意義を有しており、観光立国の実現は 21 世紀の我が国の国づくりの柱として、今後一層の取組の強化が求められている。

こうした中で、平成 18 年に「観光立国推進基本法」が制定され、19 年 6 月、同法に基づき「観光立国推進基本計画」が閣議決定された。同計画では、22 年までに訪日外国人旅行者数を 1,000 万人にする等の基本目標を掲げている。また、国を挙げて観光立国の実現に向けた施策を総合的かつ計画的に推進する体制を整備するため、20 年 10 月「観光庁」が発足した。

観光庁では、観光立国の実現に向けて、ビジット・ジャパン・キャンペーンの更なる充実により海外に日本の観光魅力を発信するとともに、観光圏の整備を促進するなど国際競争力の高い魅力ある観光地づくり等に取り組んでいる。

訪日外国人旅行者数は、20 年に過去最高の 835 万人を記録したものの、世界的な景気後退や新型インフルエンザ等の影響により、同年 8 月以降、前年同月と比べて 13 か月連続して減少している（21 年 1～8 月：前年同期比約 150 万人減）⁴。しかし、国際観光市場は今後も成長が見込まれる分野であることから、21 年 3 月の観光立国推進戦略会議において、中長期的戦略として訪日外国人旅行者数を 2020 年に 2,000 万人にする⁵という新たな目標を設定し、政府においては、十分な経済力を有する中国人の個人観光査証の発給開始⁶等の訪日外国人旅行者数の拡大策を推進している。

³ 政府は、今国会に「北朝鮮特定貨物の検査等に関する特別措置法案」（仮称）を提出する予定である。

⁴ 21 年 8 月の訪日外国人旅行者数は前年同月比 8.4% 減の 68 万人で、減少率が 9 か月ぶりに一桁台に縮小し、インフルエンザ流行の影響も 8 月にはほぼ収まったと日本政府観光局（JNTO）は分析している。

⁵ 10 月 15 日、前原国土交通大臣は、訪日外国人旅行者数を 2,000 万人にするという目標について、2016 年に期限を前倒しする方針を固めたと報道されている。（日本経済新聞（平成 21 年 10 月 15 日夕刊））

⁶ 7 月 1 日から中国人の訪日個人観光査証の受付が開始された。発給件数は 7 月が約 1,000 件、8 月が約 1,300 件だった。また、インフルエンザ関連報道の沈静化、個人観光査証の発給、中国の景気刺激策などがプラスに作用し、中国からの訪日客数は前年同月比 17.3% 増と急増し、8 月としては初の 10 万人台を記録した。

4 国土交通分野の地球温暖化対策

平成9年の気候変動枠組条約第3回締約国会議で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2008年から2012年の第1約束期間に基準年(1990年)から6%削減することが定められた。

政府は、平成17年2月に同議定書が発効したことを受け、同年4月に「地球温暖化対策の推進に関する法律」に基づき、6%削減の目標達成に必要な措置を定めた「京都議定書目標達成計画」を閣議決定し、20年3月に見直しを行い、同計画を全面改定した。

国土交通省においては、16年6月に「国土交通省環境行動計画」を策定し、あらゆる局面で環境負荷の低減に努める国土交通行政のグリーン化を推進している。20年7月にその取組を更に強化するため、「環境行動計画2008」(計画期間:20年度~24年度)を策定した。国土交通分野においては、我が国全体のCO₂排出量の約2割を運輸部門、同じく約3割を民生部門(家庭部門及び業務その他部門)が占めていることから、京都議定書の目標達成に向けた具体的取組として、公共交通機関の利用促進、自動車の燃費改善と低公害車の普及促進、交通流対策、物流の効率化、住宅・建築物の省エネ性能の向上、都市緑化等の推進、新エネルギー・新技術の活用等による先導的取組、集約型都市構造の実現などの施策を進めている。

一方で、2007年度における我が国の温室効果ガスの排出量(確定値)は、基準年比で9.0%増加している状況にある。また、平成21年9月22日の国連気候変動首脳会合で、鳩山総理大臣は演説の中で、温室効果ガスの排出量を2020年までに25%(1990年比)削減することを目指すことを表明している。これらの目標を達成するために今後どのような対応をとっていくかが課題である。

内容についての問い合わせ先 国土交通調査室 宮部首席調査員(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、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。

2013年以降の次期枠組みについては、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たほか、そのために京都議定書下の既存の特別作業部会(AWG:アドホック・ワーキンググループ)に加え、新たなAWGを設置して交渉を進めることも合意された。

イ G8サミットにおける取組

近年、G8サミットの場においても、気候変動問題が主要議題として取り上げられている。2008年7月に開催されたG8北海道洞爺湖サミットでは、G8各国が、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、国連の下での交渉に貢献するため、G8に新興国を加えた「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(MEM)」がサミットと同時に開催された。

2009年7月にイタリアのラクイラで開催されたG8サミット(以下「G8ラクイラ・サミット」という。)での首脳宣言においては、2050年までに世界全体で少なくとも50%削減するという平成20年の洞爺湖サミットでの合意を再確認した上で、先進国全体で80%以上削減するとの新たな長期目標が支持された。なお、先進国が負う「80%」の排出削減の目標の基準年は、「1990年又はより最近の複数の年と比して」とされた。また、産業化以前の水準から世界全体の平均気温の上昇が2度を超えないようにすべきとの認識を共有した。さらに、G8ラクイラ・サミットと同時に、新興国を加えた17か国による「エネルギーと気候に関する主要経済国フォーラム(MEF)」の首脳会合も開催された。MEFの首脳宣言では、「世界全体で2050年までに少なくとも半減する」という目標について合意はなされなかったものの、G8の首脳宣言が採択した「世界全体の気温上昇を産業化以前と比べ2度以内にすべき」との認識で一致した。

G8 ラクイラ・サミット及び主要経済国フォーラム(MEF)の成果

	G8首脳宣言の主なポイント	エネルギーと気候に関する主要経済国フォーラム(MEF)首脳宣言の主なポイント
参加国・機関	日本、米国、英国、フランス、ドイツ、イタリア、カナダ、ロシア	日本、米国、英国、フランス、ドイツ、イタリア、カナダ、ロシア(G8)、中国、インド、ブラジル、メキシコ、南アフリカ(新興5か国)、豪州、インドネシア、韓国(温室効果ガス排出量上位)、EU、デンマーク(COP15議長国)、国連
平成21年12月のCOP15(コペンハーゲン)に向けて	COP15に向けて、すべての主要排出国が責任ある形で次期枠組みに参加することを確保することの重要性を再確認	国連気候変動枠組条約の更なる実施のためにコペンハーゲンにおいて、互いに、また、他の締約国と合意に達するための努力を惜しまないことを決意
科学的認識の共有	産業化以前の水準からの世界全体の平均気温の上昇が2度を超えないようにすべきとする科学的見解を認識	産業化以前の水準からの世界全体の平均気温の上昇が2度を超えないようにすべきとする科学的見解を認識
長期目標(~2050年)	・平成20年の洞爺湖において合意した、世界全体の温室効果ガス排出量を2050年までに少なくとも50%削減するとの目標を再確認 ・先進国全体で、1990年又はより最近の複数の年と比して50年までに80%、又はそれ以上、削減するとの目標を支持	世界全体の排出を2050年までに相当の量を削減するという世界全体の目標を設定するために、今からコペンハーゲンまでの間に、お互いに、また条約の下で、取り組んでいく。
中期目標(~2020年)	野心的な長期目標と整合性を保ちつつ、...力強い、全体としての、かつ、個別の中期の削減を行う。	
ピークアウト	世界全体の排出量を可能な限り早くピークアウトさせる。	世界全体及び各国のピークアウトは、可能な限り早期に実現する。途上国においては、より長いものと認識する。
その他	・排出量取引市場の可能性を更に研究 ・低炭素技術の開発・普及を促進し、低炭素社会への移行を更に推進 ・途上国の緩和・適応支援、技術の開発・普及のため、官民を問わずすべての資金を活用	森林減少及び森林劣化に由来する排出を削減

(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

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。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、各種の対策が行われてきた。2008年3月に同計画は全面改定され、太陽光等の新エネルギーの導入、省エネ家電への買換え、クリーン・エネルギー自動車の普及、住宅・建築物の省エネ化をはじめ、産業界やオフィス、家庭等における様々な取組が盛り込まれた。

政府は、改定後の計画に基づき、6%削減約束の達成に向けて全力で地球温暖化対策に取り組んでいくとするが、2009年4月、環境省が発表した国内の温室効果ガスの総排出量は、2007年度確定値でCO₂換算にして約13億7,400万tと、基準年から逆に9%の増加となっており、削減約束の達成には合わせて15%の削減が必要となっている。

イ 我が国の温室効果ガス排出削減の中期目標

政府は、2009年6月10日、温室効果ガス排出削減の中期目標として、2020年までに2005年比15%減という数値目標を発表した。この目標は、海外から購入するクレジット等を含まない、国内における削減努力を積み上げたいわゆる真水の目標であり、COP15を12月に控え、本格的な国際交渉に向けた第一歩であるとされた。他方、この中期目標は1990年比では8%の削減に過ぎず、科学の要請に応えた削減目標とは言えないことや、EUは1990年比20%削減目標を更に先進国間での合意の下で、30%まで拡大しようとしているこ

とから、国際社会からは到底受け入れられないと批判された。¹

その後、政権交代後の9月22日、鳩山総理は、ニューヨークの国連本部で開かれた国連気候変動首脳会合の開会式での演説で、中期目標について、温暖化を止めるために科学が要請する水準に基づくものとして、2020年までに1990年比25%削減を目指す旨を公表している。

(3) 今後の国際交渉に向けた主な課題

現在、2つのAWG(「条約の下での長期的協力の行動のための特別作業部会(AWG-LCA)」及び「京都議定書の下での附属書I国の更なる約束に関する特別作業部会(AWG-KP)」)の公式会合が平成21年4月、6月及び9月に、非公式会合が8月に開催される等交渉が加速化してきているが、先進国と途上国の見解の違いは依然として大きいとされる。具体的には、AWG-LCAにおいては、先進国の削減約束及び行動と途上国の削減行動を統合的に扱うべきとする我が国・米国・豪州等先進国側と、分けて扱うべきとする途上国側の対立がある。また、AWG-KPにおいては、附属書 国²全体の削減規模を先に決めるべきか否か、基準年の在り方等の基本的論点について意見が分かれている。

今後は、平成21年12月に気候変動枠組条約第15回締約国会議(COP15)(於：デンマーク・コペンハーゲン)で合意を目指している2013年以降の次期枠組みに向け、長期目標を含む共有のビジョン、先進国の数値目標や途上国の削減行動を含む温室効果ガスの削減、途上国への資金供与、気候変動への適応、技術開発・移転が交渉の焦点となる。

我が国は、COP15に向け、中国やインド等新興国の排出削減を促すためにも、気候変動対策や省エネ技術を活用した環境協力や各種の資金メカニズムを通じた支援策を示す等、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。

¹ 気候ネットワークホームページ「2009年6月10日 日本の『8%削減』中期目標 このままでは国際社会から孤立する 気候ネットワーク代表 浅岡美恵」<http://www.kiconet.org/iken/kokunai/2009-06-10.html>

² 附属書 国とは、気候変動枠組条約の附属書 国に列挙されている国であり、先進国及び旧ソ連・東欧等の市場経済移行国から構成され、排出削減に関する数量目標を有する(41か国)。非附属書 国は、主要排出国、産油国、後発途上国及び小島嶼国等から構成され、排出削減に関する数値目標を有していない(152か国)。(国数は2009年8月26日現在)(具体的な国名についてはhttp://www.env.go.jp/earth/ondanka/mechanism/kyoto_hi_jun.pdf 参照)

2 廃棄物・リサイクル対策

(1) 概説

ア 廃棄物の区分

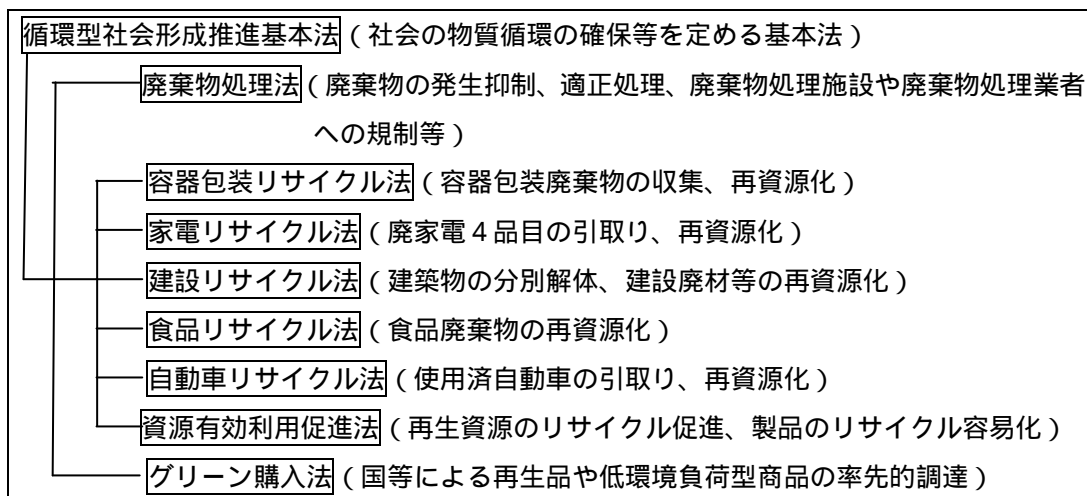
廃棄物処理法において、廃棄物とは、自ら利用したり他人に有償で譲り渡すことができないために不要になったものであって、ごみ、燃え殻、汚泥等の汚物又は不要物で、固形状又は液状のものとされており、その発生状態及び性状の違いから、一般廃棄物と産業廃棄物に分類される。産業廃棄物は事業活動に伴って生じた廃棄物のうち法令で定められたものであり、一般廃棄物は産業廃棄物以外の廃棄物である。

区 分	一般廃棄物	産業廃棄物
定 義	家庭から排出されるゴミ・し尿等を中心とする、産業廃棄物以外の廃棄物	事業活動から生じる廃棄物のうち、燃え殻、汚泥、廃油、廃酸、廃アルカリ、廃プラスチック類等 20 種類の廃棄物
処理責任	市町村	廃棄物を排出した事業者

(当室作成)

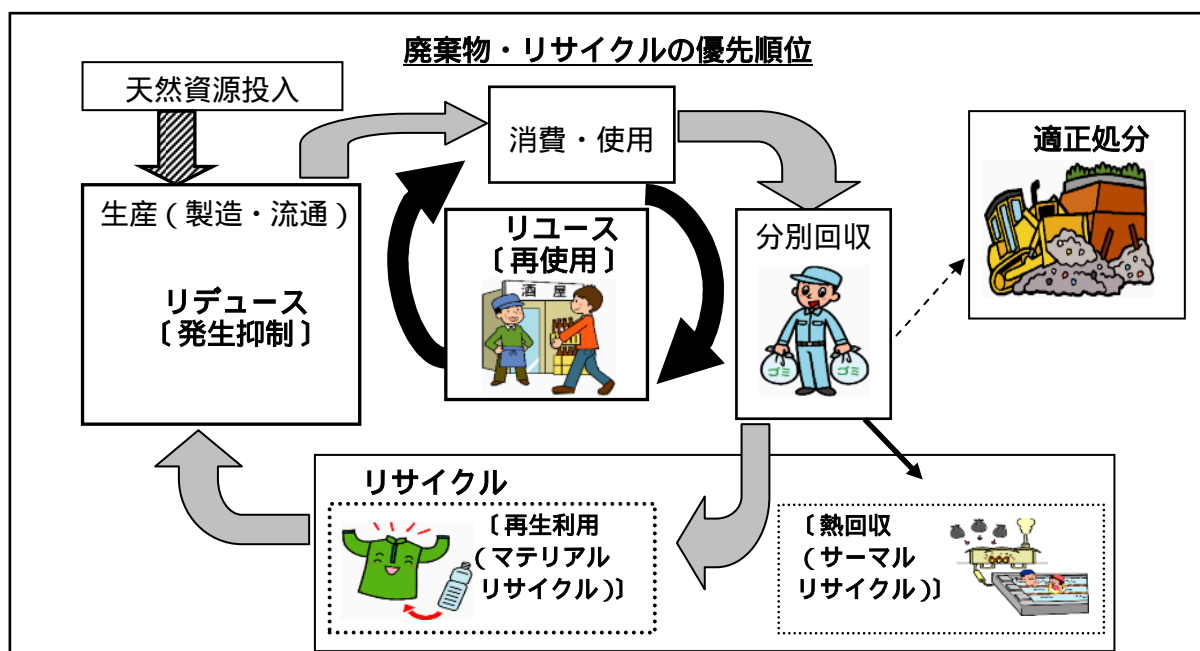
イ 廃棄物・リサイクル対策の仕組

我が国の廃棄物・リサイクル対策の法体系は、廃棄物・リサイクルに焦点を絞った基本法である循環型社会形成推進基本法(平成12年制定)の下に、廃棄物処理法及び各種リサイクル法等で構成される。



(当室作成)

廃棄物・リサイクル対策は、天然資源の消費が抑制され、環境への負荷を低減するために、廃棄物について、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(マテリアルリサイクル)・熱回収(サーマルリサイクル)]という3Rを行い、やむを得ず循環利用が行われないもののみを適正処分する、との優先順位を踏まえて、循環型社会の形成の実現に向けた取組をすることとされている。



(2) 廃棄物・リサイクル対策の現状

ア 3Rの取組

各種リサイクル法による3R対策が推進されてきたため、一般廃棄物及び産業廃棄物の最終処分量はともに減少してきている。しかし、近年の最終処分場の残余容量は、一般廃棄物について減少傾向に、また、産業廃棄物についてはほぼ横ばい傾向を示しており、最終処分場の確保が困難である現状の中、今後とも3Rの取組を推進していく必要がある。

リデュース、リユースについては、全国の自治体によるレジ袋の有料化への取組及びスーパーマーケット等事業者によるマイバッグ利用運動の拡大等、様々な活動が展開されている。なお、リユースについては、例えば、年々リターナルびんの利用が減少する等取組が遅れている中で、国によるペットボトルの販売・回収・洗浄・再使用等の実証実験が行われ、デポジット制度の構築等について検討がなされる等、リターナル容器の普及のための取組も行われている。

リサイクルについては、一般廃棄物、産業廃棄物ともにリサイクル率は上昇傾向にある。回収された廃棄物は、原料等に加工されて再商品化製品となるほか、肥飼料や燃料等にリサイクルされ、また熱回収にも利用されている。

また、近年、携帯電話をはじめとする小型家電等のリサイクルの取組も進められている。使用済携帯電話等は、金、銀等の貴金属及びレアメタルを多く含有しているため都市鉱山とも呼ばれており、資源の有効活用等の観点から、循環的利用が求められている。

そこで、国は、平成20年9月に閣議決定した「新経済成長戦略フォローアップと改訂」や、平成21年7月に公表した「レアメタル確保戦略」において、携帯電話等の使用済製品に含有されているレアメタルのリサイクル促進方針を明らかにし、また、関係省庁は、使用済携帯電話の回収促進のため、個人情報漏洩対策への取組強化、回収モデル事業等も行っている。

イ 不法投棄対策

産業廃棄物が適正処分されず不法に投棄される事案は、環境汚染等の被害を引き起こすほか、原状回復にも多くの費用及び時間を要し、周辺住民等の生活環境保全上の安全・安心を脅かす等、大きな社会問題となっている。

国は、この問題に対処するため、3Rを推進するとともに、廃棄物処理法の改正により、排出事業者責任の徹底、廃棄物の処理業及び処理施設に係る許可制度の整備、最終処分場対策、産業廃棄物管理票（マニフェスト）制度及び罰則の強化等を順次図ってきた。次表のように、最近では、産業廃棄物の不法投棄の新規発覚の件数及び投棄量ともに減少傾向にある。しかし、平成19年度末時点での産業廃棄物の不法投棄等事案の残存件数は2,753件、残存量は1,633.7万tとなっており、社会的に深刻な状況であることに変わりはない。

新規に発覚した産業廃棄物の不法投棄件数及び投棄量

区分	平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度
投棄件数 (件)	673	558	554	382
投棄量 (万t)	41.1	17.2	13.1	10.2

(当室作成)

(3) 今後の主な課題

ア 3Rの推進

平成20年に閣議決定された第2次循環型社会形成推進基本計画では、平成27(2015)年度を目標年次として、廃棄物の減量化、国民の3Rに関する意識・行動の変化、循環型社会ビジネスの推進等についての取組指標が設定されており、これらの取組により、循環型社会の構築及び景気回復・雇用創出を同時に実現し、経済発展に結び付けることで、循環型社会を拡大し定着させていく必要がある。

また、廃棄物に起因する温室効果ガス排出量は、我が国の温室効果ガス総排出量の約3%に相当するため、循環型社会の形成と低炭素社会に向けた取組とを連携して進めていくことが重要であり、既存の社会経済活動を変革し、資源採取、生産、流通、消費、廃棄等の社会経済活動の全段階を通じた3Rの取組により、天然資源の枯渇を抑制し、環境負荷を軽減していく循環型社会の構築に向けた視点が必要とされている。

イ 不法投棄対策の強化

廃棄物処理法は、大規模不法投棄事案の相次ぐ発覚や不法投棄が減少しない状況に対応するため、平成3年以降、累次の改正が行われてきたが、不法投棄の撲滅に向けて、早期発見等による未然防止・拡大防止、関与者等に対する責任追及、電子マニフェストの普及等、更なる対策の強化・徹底が必要とされている。特に建設系産業廃棄物については、排出場所が一定でないことや、建設工事の請負形態によっては排出事業者の特定が困難な場合があり、中にはこれを悪用して自己処理であると称した無許可での不適正処理が行われていることもあるため、排出事業者等に該当する者の明確化を図り、その処理責任の強化に

一層取り組む必要がある。

また、国は、平成10年6月16日以前に不法投棄された事案については、「特定産業廃棄物に起因する支障の除去等に関する特別措置法」に基づき、都道府県等に財政支援を行うことにより支障の除去等を推進する一方、同月17日以後に不法投棄されたものについては、都道府県等による支障除去等の代執行に要する経費の支援を行う産業廃棄物適正処理推進センターの基金に対し、産業界の自主的拠出と併せて国庫補助している。しかし、排出事業者責任の強化が図られてきたにもかかわらず経費の拠出を求められていることについて、産業界の経済的負担感や拠出の恒久化への懸念等もあり、同基金の在り方について見直しを求める意見もある。

3 環境影響評価（環境アセスメント）制度

(1) 法制化までの動き

環境はいったん破壊されると回復が困難であることから、環境の悪化を招くおそれのある開発事業の実施や計画・政策の策定段階で、事前に環境への影響を調査、予測、評価し、その結果に基づいて環境の保全に適正に配慮しようとする制度が環境影響評価制度である。この制度は、昭和44（1969）年、世界で初めて米国において法制化され、その後、世界で制度化が進められている。

我が国では、昭和47年に「各種公共事業に係る環境保全対策について」が閣議了解され、公共工事について環境影響評価が開始された。その後、港湾法等の個別法や地方公共団体の条例等に基づき環境影響評価が進められるようになると、統一的な制度の確立が求められるようになり、昭和59年、「環境影響評価の実施について」が閣議決定され、政府としての統一的なルールに基づく環境影響評価が実施されることとなった。

その後、環境基本法及び同法に基づく環境基本計画において、環境影響評価の推進が位置付けられたこと等を踏まえて制度の見直しが行われ、平成9年に「環境影響評価法」（平成9年法律第81号）が制定され、平成11年から完全施行となった。

我が国のアセス法制定までの経緯と諸外国の動き

国内の動き	海外の動き
昭和47（1972）年 「各種公共事業に係る環境保全対策について」閣議了解	1969年 米国「国家環境政策法（NEPA）」制定
昭和56（1981）年 旧「環境影響評価法案」国会提出（昭和58年廃案）	1976年 フランス 1977年 韓国
昭和59（1984）年 「環境影響評価の実施について」閣議決定	1985年 環境影響評価に関するEC指令採択
平成5（1993）年 「環境基本法」の制定	1986年 オランダ 1988年 英国・イタリア 1990年 ドイツ 1992年 カナダ
平成9（1997）年 「環境影響評価法」制定	
平成11（1999）年 「環境影響評価法」完全施行	2003年 中国

「海外の動き」中、国名のみ示している部分は、当該国でその年に環境影響評価制度が確立されたことを示す。

（各種資料を基に当室作成）

(2) 環境影響評価法の概要

環境影響評価法は、環境に大きな影響を及ぼすおそれのある道路、ダム、空港、発電所等 13 種類の事業について、環境影響評価の手続を定めるとともに、その結果を公表して事業内容に関する決定に反映させ、事業が環境保全に配慮して実施されるようにすることを目的としている。同法に基づく環境影響評価は、事業実施段階で行われるもので、その手続は、次の 5 つの段階に分かれる。

環境影響評価の対象事業を決定する。(規模が大きく環境に大きな影響を及ぼすおそれがある第 1 種事業については、必ず環境アセスメントを行い、第 1 種事業に準ずる規模の第 2 種事業については、スクリーニング³を行う。)

環境影響評価方法の決定(スコーピング⁴)を行う。

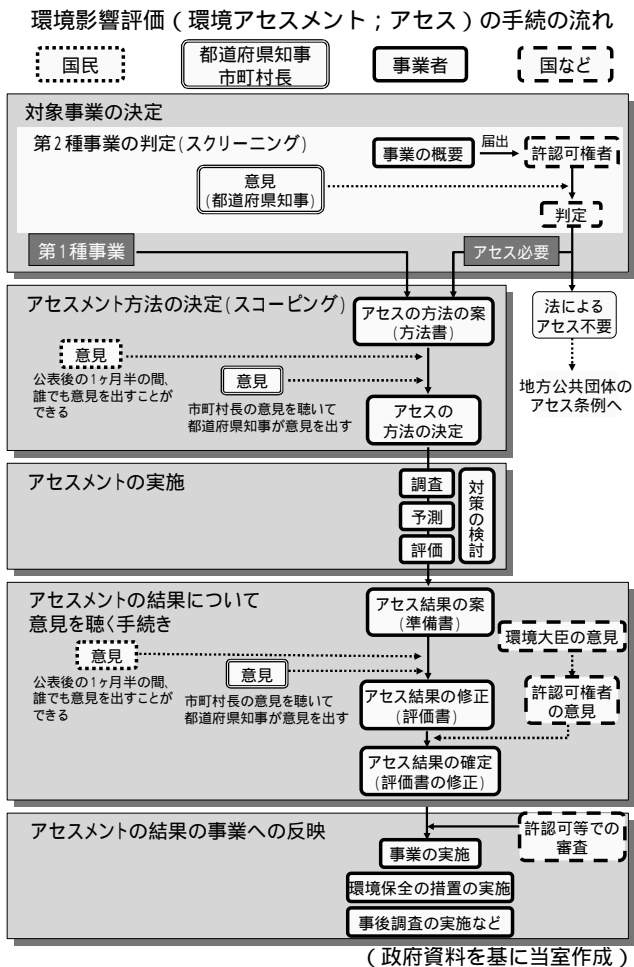
確定した方法書に沿い、調査・予測・評価を行うとともに、環境保全のための対策を検討し、対策がとられた場合の環境影響を総合的に評価する。

事業者は、評価結果等を取りまとめた準備書を作成し、地方公共団体等からの意見を聴取する。さらに、これらの意見を踏まえた評価書を作成し、国から意見を聴取する。

最終的な評価書の確定後、事業を実施する。環境影響評価法では、環境保全に適正な配慮がなされていない場合、許認可や補助金の交付をしないようにすることができる。

(3) 法制定後の動き

平成 11 年の環境影響評価法完全施行後、同法に基づき環境影響評価手続を完了した案件は計 125 件(平成 21 年 3 月末時点)であり、その内訳は以下のとおりである。



³ 地域環境特性や事業計画の内容等を踏まえて、発生する環境影響の予見を行い、環境影響評価の実施が必要な事業か否かの判断を行うこと。

⁴ 環境影響評価において、手法、方法等、評価の枠組みを決める方法書を確定させるための手続。環境影響評価の方法を公開し、その手法の公正さを確保することを目的としている。

環境影響評価法に基づく環境影響評価の実施状況（平成 21 年 3 月末時点）（単位：件）

道路	河川 工事	鉄道・ 軌道	飛行場	発電所	廃棄物最 終処分場	埋立	面整備	合計
50	5	10	7	31	4	8	14	125

2つの事業が併合して実施されたものについては、合計では1件とされている。

（環境影響評価情報支援ネットワーク資料を基に当室作成）

一方、欧州各国等においては、戦略的環境アセスメント（以下「SEA⁵」という。）の推進が図られており、我が国でも、地方公共団体において取組が進められている。このような動きを踏まえ、第3次環境基本計画においては、我が国の実態に即したSEAに関する共通的なガイドラインを作成し、SEAの制度化に向けた取組を進めることとされた。これを受け、平成18年より、戦略的環境アセスメント総合研究会において検討が行われ、平成19年3月に「戦略的環境アセスメント導入ガイドライン」が取りまとめられた。

また、同法の附則の規定⁶を踏まえ、環境影響評価手続の実施状況等に関する総合的な調査研究を実施するため、平成20年6月に「環境影響評価制度総合研究会」が環境省に設置され、平成21年7月、「環境影響評価制度総合研究会報告書」（以下「報告書」という。）が取りまとめられた。この報告書を踏まえ、現在、中央環境審議会において、環境影響評価制度の在り方について審議が行われている。

(4) 今後の主な課題

報告書では、環境影響評価法の施行状況等について分析整理を行い、今後検討すべき課題や論点が示されており、委員及びヒアリング団体から得られた複数の考え方が整理されている。

その中で、今後の課題として、対象事業の在り方やスコーピングに関する手続の強化等の必要性、国と地方公共団体の関与の在り方、環境影響評価結果の事業への反映の在り方、環境影響評価手続の電子化推進の必要性、情報交流の在り方、環境影響評価の内容及び技術の在り方、環境影響評価結果の審査の在り方、SEAの制度化の必要性等が挙げられている。

今後は、このような課題等について、環境影響評価法の改正も含め、早急に方向性が示される必要がある。

4 水俣病対策

(1) 水俣病被害者救済の動向

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）。

「公害健康被害の補償等に関する法律」（昭和48年制定）により水俣病と認定された者には、原因企業の負担で補償（一時金や医療費等の支給）がなされることとなった。しか

⁵ Strategic Environmental Assessment：個別の事業の計画、実施に枠組みを与えることとなる計画や政策の決定における環境配慮のための仕組み。

⁶ 環境影響評価法附則第7条において、同法施行後10年を経過した場合に、施行状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずることとされている。

し、認定申請者が急増する一方で、昭和 52 年に水俣病の認定基準が見直されると、申請棄却数も増加し、昭和 55 年以降、原因企業・国・県を被告とした訴訟が多数提起される事態となった。

平成 7 年になり、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 3 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」を発表し、停止していた保健手帳(医療費の自己負担分の全額支給等)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 21 年の第 171 回国会において、衆議院環境委員長より提出された「水俣病被害者の救済及び水俣病問題の解決に関する特別措置法案」(以下「水俣病被害者救済特措法」という。)が成立した。

同法は、水俣病被害者を救済し、及び水俣病問題の最終解決をすることとし、救済措置の方針及び水俣病問題の解決に向けて行うべき取組を明らかにするとともに、これらに必要な補償の確保等のための事業者の経営形態の見直し(いわゆるチツソの分社化)に係る措置等を定めるために制定されたものである。

政府は、同法に基づき、救済措置の方針を策定・公表することとされており、今後、一時金や療養費等に係る具体的支給内容が検討されることとなる。

(2) 今後の主な課題

水俣病被害者救済特措法の制定により未認定患者の救済は前進することが期待されている⁷一方で、あくまで司法救済を求める未認定患者の団体からは「環境省が主導する救済方針づくりは被害者の大量切り捨て、低額補償に流れる危険性がある」との批判が出ている⁸。また、同法に基づくチツソの分社化に対しては、「加害企業が責任を免れる」ものであるとの批判もあり⁹、水俣病問題を取り巻く関係者の合意を得ることは容易でないともいわれている。

このような状況の中で、高齢化の進む水俣病被害者の早期救済に向け、被害者の意見を尊重した救済措置の方針が早期に策定され、救済が開始されることが望まれている。

5 生物多様性保全対策

「生物多様性」とは、端的に言えば、地球上の約 3,000 万種とも言われる多様な個性を持つ生物が、互いにつながり合い、支え合って生息しているという意味である。人類は、

⁷ 救済を求めている約 3 万人のうち 2 万人以上が救われる可能性があるとされている(『朝日新聞』2009.7.9)。

⁸ 『熊本日日新聞』2009.8.24。また、熊本・大阪地裁で係争中の水俣病不知火患者会及び新潟地裁に提訴した新潟水俣病阿賀野患者会等が、同月 23 日、「ノーモア・ミナマタ被害者弁護士全国連絡会議」を結成し、司法の場での救済をより一層求めることとしている(『朝日新聞』2009.7.9)。

⁹ 『毎日新聞』2009.7.9。ノンフィクション作家柳田邦男氏は、「加害企業が全被害者の補償を行わないうちに、法律によって免責されることがあってはならない。解決と幕引きはまったく違う」としている(同)。

この生物多様性から様々な恩恵（食料、水、木材、防災、遺伝資源等）を受けている。生物には国境がないことから、生物多様性を保全し、持続可能な利用を進めるためには、世界全体での取組が不可欠である。

(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」が策定され、平成14年の改定を経て、平成19年11月に現行の「第3次生物多様性国家戦略」（以下「第3次戦略」という。）が閣議決定された。

第3次戦略では、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、地球温暖化が新たな危機であるとされた。そして、これらの危機に対処するため、今後の施策の方向性として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）が示された。

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（平成20年4つの湿地が追加登録され、我が国の登録湿地数は現在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。

(2) 生物多様性基本法の制定

従来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ではないか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す「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、成立した（同年6月施行）。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となり、現在、中央環境審議会自然環境・野生生物合同部会で第3次戦略の見直しに向けた検討が行われている。

(3) 今後の主な課題

ア 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施策の実施には、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、平成21年6月に実施された内閣府の世論調査によると、自然に対する関心度では「非常に関心がある」（35.2%）、「ある程度関心がある」（56.5%）であったが、

「生物多様性」の言葉の認知度では「言葉の意味を知っている」(12.8%)、「聞いたことがある」(23.6%)という結果であった。

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分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」を使うことを発表した。

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作りが求められる。

イ 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る。気候変動に関する政府間パネル(IPCC)第4次評価報告書によると、地球の平均気温の上昇が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の科学的知見の蓄積は十分ではない。

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。

ウ 生物多様性条約第10回締約国会議(COP10)

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(COP10)においては、主に以下の議題について議論されることが見込まれており、我が国は開催国としていかにリーダーシップを発揮していくかが注目されている。

(ア) ポスト2010年目標の策定

2010年は、国連の定めた「国際生物多様性年」であり、2002年の生物多様性条約第6回締約国会議(COP6)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」という「2010年目標」の達成年でもある。しかし、各国における生物多様性の損失は加速度的に進行していることから、同目標の達成は困難と考えられている。

そのため、COP10では、2010年目標の達成状況の検証を踏まえ、「ポスト2010年目標」の策定について、その実現可能性も含め、議論が行われる見通しである。

(イ) 遺伝資源へのアクセスと利益配分(ABS)問題

先進国は、途上国の熱帯雨林等で発見された遺伝資源をバイオテクノロジー等に利用することにより巨額の利益を得てきたが、途上国は、これらの利益は遺伝資源を有する途上国に帰属すべきであると主張している。

そのため、COP10では、遺伝資源へのアクセス権を認める対価として、その遺伝資源による利益の一部を原産国(主として途上国)に配分する「ABS」と呼ばれる枠組みの在り方について議論が行われる見通しであり、新たな議定書の締結が期待されている。しかし、その具体的内容については先進国と途上国との間で対立があり、生物多様性条約を批准していない米国の動向と相まって、その合意は必ずしも容易ではないともいわれている。

内容についての問い合わせ先
環境調査室 高梨首席調査員(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 防衛省改革

(1) 防衛省改革会議の経過と報告書

防衛省・自衛隊は、2007年1月の省移行後、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。しかしながらその後、防衛省・自衛隊に係る不祥事が相次いで明るみに出¹、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。

2008年7月に提出された同会議の報告書は、不祥事案の問題点の分析とそれを踏まえた提言から構成され、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。

特に に関しては、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指摘した。このため、官房長官や外務、防衛両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、防衛省の司令塔機能強化に向けた組織改革としては、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。その他の施策については、政策面では、防衛政策局を拡充して次長クラス以下へ自衛官を登用すること、運用分野では、運用企画局を廃止して作戦運用の実行を統合幕僚長の下に一元化するとともに、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では、防衛力整備部門の一元化を図ることなどを提言した。

(2) 報告書提出後の取組

防衛省は、防衛省改革会議の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、福田内閣当時の2008年7月、防衛大臣を本部長とする防衛省改革本部を設置し、取組を進めた。

麻生内閣当時の2009年2月17日、政府は、形骸化した防衛参事官制度の廃止や防衛大臣補佐官の新設及び防衛省の最高審議機関としての防衛会議の新設等、防衛省改革関連事項を盛り込んだ「防衛省設置法等の一部を改正する法律案」を国会に提出した。同法律案

¹ 2007年8月末まで防衛事務次官であった守屋武昌氏の逮捕に発展した防衛装備品の調達に係る様々な疑惑や、イージス情報の漏洩、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・自衛隊の情報管理体制が問われる事案の発生、そしてさらに、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)などの事故が発生した。

は、同年5月27日に成立、6月3日に公布され、防衛省改革関連事項は8月1日から施行された。

2010年度における防衛省改革については、2009年8月31日に防衛省が決定した2010年度概算要求に関連事項を盛り込んだが、政権交代に伴い、政府全体で概算要求を改めて決定し直すこととなった。10月13日に開催された第5回防衛省改革本部会議では、前政権が策定した防衛省改革案を白紙に戻すとともに、同会議自体の廃止を決定し、同月15日に提出された2010年度概算要求にも防衛省改革関連事項は盛り込まれなかった。なお、既に実施された防衛参事官制度廃止や防衛大臣補佐官の新設はそのままとすることになっている。

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

2001年10月に成立した「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」(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(福田内閣)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。

補給支援特措法の成立を受け、2008年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、これにより補給活動は2月21日から再開された。

同法は2009年1月15日に期限となっていたところ、政府(麻生内閣)は第170回臨時国会においてその延長を図るため法案を提出したが、再び両院の議決が異なったため、2008年12月12日、衆議院の再可決により成立し、補給支援特措法は1年間延長された。

2009年9月30日までの間の同法に基づく活動の実績は、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128回、約24,240kl、パキスタン、フランス、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14回、約170kl、また、水の補給は、パキスタン、カナダ及び英国の艦船に対して行われ、61回、約3,860tとなっている。

このインド洋における補給支援活動の継続について、2009年9月に就任した鳩山総理は、9月25日に行われた国連総会及びG20ピッツバーグ・サミット出席内外記者会見におい

て、「単純に延長するということは考えていない」「本当にアフガニスタン、あるいは米国をはじめとする国際社会にも喜ばれる日本の支援の在り方は何かということをしっかり調査して、最も望まれている支援を積極的に行いたい」と述べた。

イ 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）への軍事監視要員と連絡調整要員の派遣及び2008年10月から行っている国連スーダンミッション（UNMIS）への司令部要員等の派遣がある。

なお、2008年11月21日から30日までの間、アフリカPKOセンターの能力強化に取り組むため、アフリカ紛争解決平和維持訓練カイロ地域センター（CCCCPA）に自衛官が講師として派遣された。

ウ 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ほか、2009年9月に発生したインドネシア西スマトラ州パダン沖地震に対し、10月5日より、約10名の自衛隊員からなる国際緊急医療援助隊が、インドネシアにおいて応急医療等を実施した。

(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、補給支援特別措置法、海賊対処法等に基づいて、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。

最近では、麻生内閣の下、首相官邸に設置された「安全保障と防衛力に関する懇談会」（座長：勝俣恒久東京電力会長）が2009年8月に提出した報告書の中で「自衛隊が活動できる範囲を拡大する観点から、活動を行う国際的枠組、参加する活動の範囲、武器使用基準、国会の関与のあり方などを規定した恒久法の早期制定が必要である」と指摘している。

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。

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（小泉内閣）と受入先の名護市等との間で、「普天間飛行場代替施設の建設に係る基本合意書」等が締結された。これらを受けて、同年5月1日に「2+2」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（このうち日本側の直接的財政支出は28.0億ドル）を日本側が分担するとして同年4月の日米防衛相会談の合意が確認された。（この合意についての日米協定²の承認案件が、第171回国会に提出されたが、2009年5月、参議院において否決されたため、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、同協定は承認された。）

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

² 「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」

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）

次いで、政府（小泉内閣）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。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ている。

2009 年 8 月 30 日の総選挙の民主党マニフェスト³及び 9 月 9 日の民主党、社会民主党及び国民新党の連立協議の合意⁴は、「米軍再編や在日米軍基地のあり方についても見直しの方向で臨む」としている。9 月 16 日に発足した鳩山内閣は、普天間飛行場移設を含む在日米軍再編計画の扱いについて関係閣僚間で協議を進めているが、10 月 20 日に来日したゲーツ米国防長官は、同日、岡田外務大臣と、翌 21 日、鳩山総理及び北澤防衛大臣と会談し、普天間飛行場代替施設を含む日米合意の実施を求めた。

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。

³ 「日米地位協定の改定を提起し、米軍再編や在日米軍基地のあり方についても見直しの方向で臨む」（民主党マニフェスト 7-51）

⁴ 「・・・沖縄県民の負担軽減の観点から、日米地位協定の改定を提起し、米軍再編や在日米軍基地のあり方についても見直しの方向で臨む」（「連立政権樹立に当たっての政策合意」9 .）

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、米軍人の刑事裁判手続等について定めているが、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（村山内閣）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、従来の政府は、協定そのものの見直しではなく、その時々の問題について運用の改善により機敏に対応していくことが合理的であるとの認識から、逐次米側と協議し、運用の改善を行ってきた。

しかしながら、刑事裁判手続についての運用改善が依然不十分であるとして、日米地位協定そのものの見直しを求める声が強い。また、米軍施設・区域をめぐる環境問題について、環境保全条項の新設や環境問題に関連する条項の見直しを求める声も寄せられている。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。

前述（(1)ア）の民主党マニフェスト及び連立協議の合意においては、日米地位協定改定の提起が盛り込まれている。

イ 在日米軍駐留経費負担問題と特別協定

我が国は、日米地位協定第24条により、駐留米軍に対して負担をかけることなく、施設・区域を提供する義務を負っている。このため、国有地の提供を行い、公有・私有地の借料等を負担してきた。また、同協定の範囲内であるとして、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。2009年度予算1,928億円)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(福田内閣)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(福田内閣)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

(1) 概要及びBMDシステムの整備状況

弾道ミサイル防衛(BMD)とは、他国から飛来する弾道ミサイルを高性能レーダーで探知・追尾し、迎撃ミサイルで打ち落とす防衛システムである。2003年12月の閣議決定に基づき、我が国が進める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によるミッドコース(大気圏外飛行)段階における迎撃、ペトリオット・システムPAC-3によるターミナル(大気圏再突入から着弾まで)段階での迎撃という多層的なウェポンシステムを採用している。

当面の具体的な整備計画としては、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FU⁵、センサーについては現有の地上配備型レーダーFPS⁶-3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。なお、この計画の一部は、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た(整備計画については、後掲の「当面のBMDシステム整備計画」参照)。

BMD関連経費について、平成21年度予算では、運用基盤の充実・強化等を図るため、約1,112億円が計上された。さらに防衛省は、北朝鮮のミサイル発射事案における対応の経験を踏まえ、より迅速な機動展開を確保するため、上記整備計画に加え、第3高射群(北海道千歳市)、第5高射群(沖縄県那覇市)及び第6高射群(青森県三沢市)へPAC-3を配備する方針を固めている。

BMDの技術的信頼性について、政府は、米国における試験結果等を理由として、当該

⁵ fire unit 対空射撃部隊の最小射撃単位

⁶ 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。

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。また、BMDシステム整備の進展に伴い、我が国も米国の協力の下、独自にミサイル迎撃試験を行っている。2007年12月には、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月及び2009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迎撃に失敗した。なお、2009年のPAC-3発射実験では、ライセンス国産により取得したPAC-3を使用し、射撃管制装置と発射機との間に無線中継装置を用いたりリモートランチ形態での検証が行なわれた。

今後の予定としては、2009年10月最終週に、それまでにBMD機能を付加した護衛艦「みょうこう」のSM-3発射実験が予定されている。

また、現在整備中のシステムとは別に、我が国は、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に関連する法整備としては、2005年7月、自衛隊法が改正され、弾道ミサイル等に対する破壊措置として新たに第82条の2⁷が追加された。これにより、防衛出動が下令されていない場合でも、当該ミサイル等を破壊する措置をとることが可能となった。2009年3月、北朝鮮によるミサイル発射の動きを受けて、我が国では初めて同法に基づく弾道ミサイル等に対する破壊措置命令が発出された。

当面のBMDシステム整備計画

		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
		適合理化改修		2011年度

(防衛省資料を基に作成)

⁷ 2009年6月19日に海賊対処法が成立し、自衛隊法第82条の2として「海賊対処行動」が追加されたため、現行の自衛隊法では第82条の3となっている。

(2) 北朝鮮のミサイル発射と我が国の対応

2009年2月、ミサイル発射準備の動きを見せていた北朝鮮は、国際海事機関（IMO）に対し、4月4日から8日の間に「試験通信衛星」を打ち上げると通報した。このとき、秋田県沖の日本海及び千葉県東方の太平洋の二つの海域が部品等の落下が予想される危険区域に指定された。これを受け、不測の事態に備えるため、3月27日、防衛大臣は弾道ミサイル等に対する破壊措置命令を発出し、SM-3搭載イージス艦「こんごう」「ちょうかい」及びイージス艦「きりしま」を秋田県沖日本海へ、また、ペトリオットPAC-3を東京都、千葉県、秋田県、岩手県にそれぞれ配置した。

4月5日、北朝鮮は舞水端里（ムスダンリ）発射基地からテポドン2号と見られる弾道ミサイルを東の方向に向けて発射した。しかし、我が国領域内において当該ミサイルの落下物は確認されず、自衛隊は破壊措置を実施しないまま、翌6日、同措置を終結した。

5 防衛計画の大綱の見直し

現防衛計画の大綱「平成17年度以降に係る防衛計画の大綱について（平成16年12月10日閣議決定）」は、おおむね10年後までを念頭に策定されたものであるが、「5年後又は情勢に重要な変化が生じた場合には、その時点における安全保障環境、技術水準の動向等を勘案し検討を行い、必要な修正を行う」とされている。

麻生前内閣の下、政府は我が国の安全保障をめぐっては、引き続き、大量破壊兵器等の拡散や国際的なテロ等の新たな脅威や多様な事態が課題であることに加え、国際平和協力活動に対する我が国の積極的な取組への国際社会の期待が更に高まっていること等の現状を踏まえ、現防衛計画の大綱を2009年末に見直すこととし、2009年1月に首相官邸に有識者からなる「安全保障と防衛力に関する懇談会」を設置した。

同懇談会に対し麻生前総理より、国際平和協力活動が自衛隊の本来任務化され、イラクやインド洋での実績を積んできたこと、日本周辺の状況については、様々な問題がある一方で、中国など各国との協力関係が強化されていること、防衛省改革について、防衛政策及び統合運用の機能強化、防衛力整備の一元化や、調達の見直しが必要となっていること等を踏まえ、今後の国際情勢を見通して安全保障戦略と防衛力の役割について議論し、今後の防衛構想と防衛力の在り方に関する指針を提示することが要請された。同懇談会は、計11回の会合を経て、8月4日に報告書を取りまとめた。報告書では、日本をとりまく安全保障環境を踏まえた「多層協力的安全保障戦略」（日本自身の努力、同盟国との協力、地域における協力、国際社会との協力）の必要性、多機能性を持ち柔軟な運用が可能な防衛力への発展、集団的自衛権に関する解釈の変更、国際平和協力活動に関する恒久法の早期制定及び武器輸出三原則の緩和を含む安全保障に関する基本方針の見直し等が示された。

2009年9月に発足した鳩山内閣においても、鳩山総理が北澤防衛大臣に次期防衛計画の大綱を策定するよう指示するとともに、関係閣僚委員会を設置し、作業を進める方針を示している。一方、策定期間については、新たに設置する有識者会議の意見を踏まえ、しっかりと検討する必要があるとし、2010年に先送りすることを10月16日に行われた関係閣

僚委員会、政府連立与党首脳会議及び基本政策閣僚委員会において決定し、同月 20 日の安全保障会議でも了承された。なお、先送りによる空白期間については暫定的な指針をつくり、2010 年度予算編成に反映させる方針を示している。

6 新戦闘機（F X）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 - 4 E J 改の後継機として新戦闘機（F X）を 7 機整備することとしていたが、その機種選定が難航しているため、これを 2010 年度以降の次期中期防に先送りした。また、これに伴う代替措置として F - 4 E J 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を行うこととした。

F X の候補として名前が挙がっているのは、F - 22 A（米）、F - 15 F X（米）、F / A - 18 E / F（米）、F - 35 J S F（米英等）、ユーロファイター・タイフーン（英独伊西）及びラファール（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 - 22 A 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 - 22 A を F X の最有力候補に考えていたが、機種選定に必要な F - 22 A 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 A 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、米国ではゲーツ米国防長官が、2009 年 4 月に F - 22 A の国内向けの調達打ち切りを表明しており、2011 年末で F - 22 A の生産（調達数量 187 機）を終了する予定である。2009 年 10 月に米上院で可決された 2010 米会計年度国防予算歳出法案には、F - 22 A の輸出仕様の調査・研究を認める修正が盛り込まれるなどの動きもあるが、仮に日本への輸出が解禁になった場合、製造ライン再開にかかる多額の費用負担が生じ、1 機 1 億 4,000 万ドル（約 135 億円）と高額な値段がさらに高騰する懸念もあるため、日本の F - 22 A の導入については、現在非常に困難な状況にある。

このため、米国防総省は我が国政府に対し、F - 22 A と同じく第 5 世代戦闘機に分類される米英等が共同開発中の F - 35 J S F の導入を推奨しているが、我が国は共同開発に参加していないため、F - 35 J S F の詳細な情報が得られていない。また、F - 35 J S F は、米空軍が 2010 年 6 月にも 1 号機を取得するとの見通しを明らかにしているが、政府監査院（GAO）が性能試験の遅れを指摘するなど、開発スケジュールの遅延が懸念されている。このように機種選定に係る調査対象機種のうち第 5 世代戦闘機といわれる両機の情報が十分に得られていないため、現在航空自衛隊は、米国政府に対して両機の性能等についての情報提供を要請している。

第 173 回国会提出予定法律案の概要

- 1 防衛省の職員の給与等に関する法律等の一部を改正する法律案（仮称）
一般職の国家公務員の例に準じて防衛省職員の俸給月額等の改定等を行うもの

内容についての問い合わせ先
安全保障調査室 花島首席調査員（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 「党首討論」導入の経緯

第 145 回国会において「国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律」(以下「国会審議活性化法」という。)が成立(平成 11 年 7 月 26 日)し、これに基づき、第 147 回国会の召集日である平成 12 年 1 月 20 日に衆参両院に常任委員会として国家基本政策委員会がそれぞれ設置された。

国会審議活性化法は、国会改革の一環として国会審議の在り方を見直そうとするもので、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 点を主要な内容としていた。(資料 1 参照)

このうち、の国家基本政策委員会の設置については、平成 11 年 5 月、国会審議の活性化について検討を進めていた各党の実務者協議のメンバーが、イギリス議会を視察し、クエスチョンタイム(参考)の場において政治家同士の議論が活発に行われている実情を見聞したことを契機として、我が国においても、これにならった内閣総理大臣と野党党首間の討議(いわゆる「党首討論」)を実施することとした。その討議の場として衆参両院にそれぞれ常任委員会である国家基本政策委員会を設置し、その合同審査会において「党首討論」を行うこととなった。

(参考) イギリス議会のクエスチョンタイム

イギリス議会には、議員が政策課題や時事問題について政府に対し情報の開示や説明を求める手段として、口頭質問、緊急質問及び書面質問の 3 種類の質問制度が設けられている。クエスチョンタイムとは、このうち、本会議の場で議員が首相及び閣僚に答弁を求める「口頭質問(口頭答弁を求める質問 - Questions for oral answer)」の時間を指すものである。

イギリスのクエスチョンタイムは、1961 年(昭和 36 年)から導入されたものであり、下院本会議場において、月曜から木曜までの本会議の冒頭、与野党の議員による質問に対し各省大臣が順番に日を定めて答弁に立つ形で行われている。そのクエスチョンタイムの中でも「首相に対する質問時間(Prime Minister's Question Time)」(以下「首相質問」という)は、水曜日の正午から 30 分間行われるもので、その時々政策課題について野党党首を含む与野党議員と首相との間で議論が展開されている(次の「我が国の「党首討論」とイギリス議会の「首相質問」との主な相違点」の表を参照)。

我が国の「党首討論」とイギリス議会の「首相質問」との主な相違点

	日 本（党首討論）	イギリス（首相質問）
実施形態	国家基本政策委員会合同審査会（討議）	下院本会議（口頭質問）
議事整理	会長（衆・参の国家基本政策委員長が交代で務める。）	下院議長
日 時	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

2 仕組みと概要

制度の導入に当たっては、まず、我が国の「党首討論」をどのような場で行うのがふさわしいのかが議論となった。

イギリス議会の「首相質問」は下院本会議で行われているが、我が国の場合、「党首討論」を行うためには、衆参の本会議で行うには議事手続上の制約があること、本会議場の形状もイギリスの下院の議場（対面ベンチシート）とは異なること、衆参合同で行う必要があること等から、これらの条件を満たすには、現行制度で規定されている衆参の常任委員会による合同審査会の形態で行うしかないということになったものである。

衆参の国家基本政策委員会は、国会法に規定された常任委員会であり、衆参の規則において「国家の基本政策に関する事項」を所管とし、委員数を衆議院 30 人、参議院 20 人とすることがそれぞれ定められている（資料 2 参照）が、「党首討論」の開催が本来の設置目的であることから、合同審査会という形態をとることが各党合意の中で確認された。

合同審査会（資料 3 参照）は、初期の国会において 10 数回程度開会されたが、衆参両院はそれぞれ独立して活動するのが原則であることから、昭和 24 年の第 6 回国会以降、「党首討論」の試行として行われた第 146 回国会予算委員会合同審査会まで開かれていなかったものである。

3 合同審査会の運営

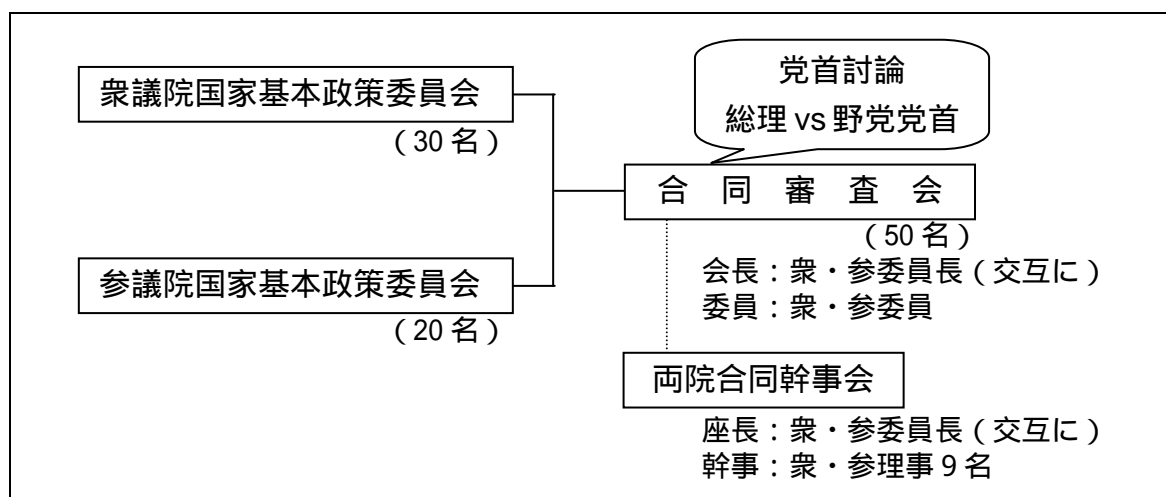
「党首討論」の具体的運営方法については、国会審議活性化法の制定後においても各党間で継続的に協議が続けられた。

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議員がロンドンに派遣され、クエスチョンタイムを始めとする議会制度の実情調査が行われた。また、本制度の実施に先立ち、第 146 回国会において、予算委員会合同審査会の場で、試行的に 2 回にわたって「党首討論」が行われた。

それらを踏まえ、衆参の各党代表者による「新制度に関する両院合同協議会」において協議が進められた結果、平成 12 年 1 月に「国家基本政策委員会等の運用等、国会審議のあり方に関する申合せ」が行われ、衆参・与野党国会対策委員長会談で確認された。

さらに、この政党間申合せを国会の正規の機関として確認し国家基本政策委員会のルールとする必要があったことから、合同審査会の運営についての協議機関として設置された両院合同幹事会において、平成 12 年 2 月 16 日、「国家基本政策委員会合同審査会の運営についての申合せ」(以下「運営申合せ」という。)が決定された。なお、「運営申合せ」については、その見直し条項に基づき、第 156 回国会の両院合同幹事会において、討議時間を 40 分から 45 分に拡大する、開会回数を増やすよう与野党ともに努めるなどの変更が行われた。また、第 171 回国会の両院合同幹事会において、合同審査会の傍聴についての申し合わせが合意された。

「党首討論」の仕組み図



4 運営申合せの概要

(1) 野党党首

総理と討議を行う野党党首は、「衆議院又は参議院において所属議員 10 名以上を有する野党会派」の党首であるとされている。

会派別所属議員数（平成21年10月22日現在）

衆議院		参議院	
会派名	所属議員数	会派名	所属議員数
民主党・無所属クラブ	311	民主党・新緑風会・国民新・日本	118
自由民主党・改革クラブ	119	自由民主党・改革クラブ	85
公明党	21	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
みんなの党	5	各派に属しない議員	4
国民新党	3		
国益と国民の生活を守る会	3		
無所属	2		
		欠員	2
計	480	計	242

(2) 討議

合同審査会においては、「当該内閣の基本政策と各党の基本政策及び時々々の重要テーマ」について「総理と野党党首が相互に議論を展開するもの」とし、「国家の基本政策を審議する委員会にふさわしい内容のもの」とするとされている。

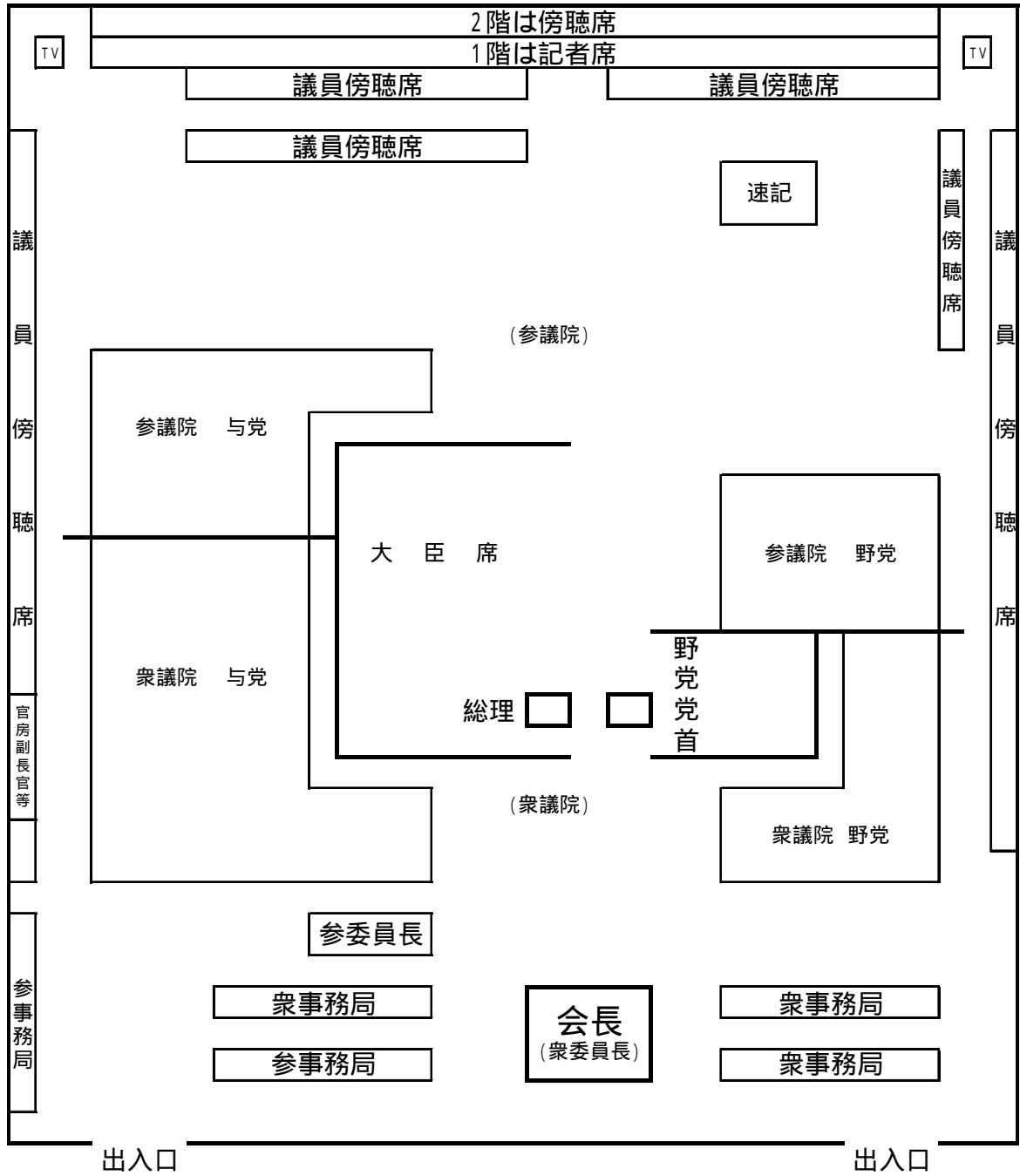
(3) 開会日時

合同審査会は、「会期中、週 1 回 45 分間（当初は 40 分間）水曜日午後 3 時から開会する。ただし、総理が、衆議院又は参議院の本会議、予算委員会若しくは重要広範議案審査の委員会に出席する週には、開会しない。また、閉会中には開会しない。」こととされている。

(4) 会長及び開会場所

合同審査会の会長は、衆参の国家基本政策委員長が交互に務めるものとし、開会場所は、衆参第 1 委員(会)室を交互に使用し、会長の属する議院において開会することを原則とする。ただし、委員(会)室の都合により、会長の属しない議院においても開会することができる。また、委員席の配置は、与党と野党との対面方式とすることとされている（次頁（参考）参照。）。

(参考) 党首討論配置図(衆議院第1委員室)



参議院国家基本政策委員長が会長の際は、配置が異なる。

(5) 配分時間

45 分間（当初は 40 分間）の各党時間配分については、野党間で調整することとされている。

(6) 発言通告

野党党首は、発言の項目・要旨等を示して、原則として開会日の前々日正午までに通告することとされている。

5 主な討議内容

国家基本政策委員会の所管事項は、「国家の基本政策に関する事項」であることから、党首討論のテーマは、国の政策すべてを網羅しており、非常に広範囲にわたっている。

第 171 回国会（常会）における麻生内閣総理大臣と鳩山由紀夫君（民主）の主な討議内容は、以下のとおりである。

討 議 内 容	発 言 者
1 国会関係	
(1) 政治姿勢	
友愛社会建設の意義及び我が国の現状についての麻生内閣総理大臣の認識	鳩山由紀夫君（民主）
(2) 政治倫理	
政治に対する信頼を回復するために、民主党が提出予定の企業・団体献金を禁止する政治資金規正法改正案を成立させる必要性	鳩山由紀夫君（民主）
西松問題について、民主党代表として説明責任を果たす必要性	麻生内閣総理大臣
2 行政改革関係	
(1) 行政改革	
官僚主導の政治を打破し、国民目線の政治を作る必要性	鳩山由紀夫君（民主）
官僚の天下り先や人数、随意契約の金額の実態についての見解	鳩山由紀夫君（民主）
平成 21 年度補正予算に計上されている役所のための施設整備費等の支出などの無駄遣いをなくす必要性	鳩山由紀夫君（民主）
施策実施の財源としての消費税論議の前に徹底的に無駄遣いをなくす必要性	鳩山由紀夫君（民主）
民主党の無駄遣いをなくすとの主張の現実性	麻生内閣総理大臣
政府自身が予算の無駄遣いをチェックするという役目を十分果たす必要性	鳩山由紀夫君（民主）

(2) 郵政改革	
西川日本郵政株式会社社長の続投問題における麻生内閣総理大臣の判断の適否	鳩山由紀夫君（民主）
3 外交・安保関係	
(1) 全般	
安全保障の問題に関する民主党の具体的な考え	麻生内閣総理大臣
民主党において話のあった第7艦隊だけで日本の安全を守れるという見解の可否	麻生内閣総理大臣
(2) 北朝鮮	
北朝鮮の核実験に関して情報管理の重要性及び米国からの事前通告の有無	鳩山由紀夫君（民主）
国連安全保障理事会決議第 1874 号を踏まえた船舶の貨物検査（臨検）に関する法案を早期に国会に提出する必要性	鳩山由紀夫君（民主）
国連安全保障理事会決議第 1874 号を踏まえた船舶の貨物検査（臨検）について、早急な結論を得る必要性	麻生内閣総理大臣
4 厚生・労働関係	
社会保障	
社会保障の問題に関する民主党の具体的な考え	麻生内閣総理大臣
医療関係の事件、事故、医師不足等の現状を踏まえての国の医療予算を拡充する必要性	鳩山由紀夫君（民主）
民主党の社会保障関係費の財源についての考え	麻生内閣総理大臣
いわゆる箱物建設より生活保護の母子加算など人の命に関わる分野に、重点的な予算配分を行う必要性	鳩山由紀夫君（民主）

なお、第 147 回国会から第 172 回国会までの開会状況は、資料 4 を参照されたい。

6 諸課題

(1) 野党党首として発言できる党・会派の基準の見直し等

運営申合せによると、野党党首として発言できる党・会派の基準は、「衆議院又は参議院において所属議員 10 名以上を有する野党会派」とされており、これを満たす野党会派は、現時点においては、自由民主党と公明党である。

この点については、以前は、少数会派から、運営申合せの見直し、弾力的運用などが求められ、両院合同幹事会等でも協議されていた。

(2) 開会回数の確保

開会回数については、総理の本会議や他の委員会への出席等との関係（運営申合せ）もあるが、最近では年間4、5回程度と減ってきている。このため両院合同幹事会等においても、開会回数の増加について協議・検討が行われていた。

(3) 討議の在り方

前述のように、党首討論は、総理大臣と野党党首とが直接、国家の基本的な問題について丁々発止の議論を戦わせることにより、国会審議の活性化を図ることを目指して導入されたものであるが、現状は、従来の「質疑と答弁」という形から抜け切れていないとの意見が出されている。

運営申合せにも「相互に議論を展開する」とこととされており、総理からも積極的な反論や逆質問を行うなどにより、他の委員会とは異なる、双方向の「討議」を期待する意見も多い。

資料1

国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律の概要

（要綱より抜粋）

第一 趣旨（第1条関係）

この法律は、国会における審議を活性化するとともに、国の行政機関における政治主導の政策決定システムを確立するため、国家基本政策委員会の設置及び政府委員制度の廃止並びに副大臣等の設置等について定めるものとする。

第二 国家基本政策委員会の設置（第3条関係）

各議院に、常任委員会として国家基本政策委員会を設置するものとする。

第三 政府委員制度の廃止（第2条及び第4条関係）

一 国会における政府委員制度を廃止するものとする。

第五 副大臣等の設置等

一 副大臣及び副長官の設置（第8条関係）

1 内閣府及び各省に副大臣を、各大臣庁に副長官を置くものとする。

三 大臣政務官及び長官政務官の設置（第10条関係）

1 内閣府及び各省に大臣政務官を、各大臣庁に長官政務官を置くものとする。

資料2

国会法（抜粋）

第41条第2項 衆議院の常任委員会は、次のとおりとする。

13 国家基本政策委員会

第41条第3項 参議院の常任委員会は、次のとおりとする。

12 国家基本政策委員会

第44条 各議院の常任委員会は、他の議院の常任委員会と協議して合同審査会を開くことができる。

衆議院規則（抜粋）

第92条 各常任委員会の委員の員数及びその所管は、次のとおりとする。ただし、議院の議決によりその員数を増減し、又はその所管を変更することができる。

13 国家基本政策委員会 30人

1 国家の基本政策に関する事項

参議院規則（抜粋）

第74条 各常任委員会の委員の数及びその所管は、次のとおりとする。

12 国家基本政策委員会 20人

1 国家の基本政策に関する事項

資料3

常任委員会合同審査会規程（抜粋）

第1条 甲議院の常任委員会において、乙議院の常任委員会と合同審査会を開くことを決議したときは、甲議院の常任委員長は審査又は調査すべき件名及び理由を示して、乙議院の常任委員長に合同審査会を開くことを求めなければならない。

乙議院の常任委員会においてこれに同意したときは、その委員長から甲議院の常任委員長にその旨を通知する。

第3条 合同審査会は、両議院の常任委員長の協議に基づいて、両議院の常任委員又は各議院の常任委員会で選定された委員が合同してこれを開く。

前項の委員を選定する場合には、各議院の常任委員長又は理事は必ず合同審査会の委員にならなければならない。

第4条 合同審査会の会長は、各議院の常任委員長又は理事が協議してこれに当る。

第5条 合同審査会の初会の日時及び場所は、両議院の常任委員長が協議してこれを定め、その後の会議の日時及び場所は合同審査会がこれを定める。

資料4

第172回国会までの「党首討論」の開会状況一覧

年	国会回次	会期日数	開会回数	年間 開会回数
平成 12年	147回(常会)	135	6	8
	148回(特別会)	3	0	
	149回(臨時会)	13	0	
	150回(臨時会)	72	2	
13年	151回(常会)	150	5	7
	152回(臨時会)	4	0	
	153回(臨時会)	72	2	
14年	154回(常会)	192	3	5
	155回(臨時会)	57	2	
15年	156回(常会)	190	5	6
	157回(臨時会)	15	1	
	158回(特別会)	9	0	
16年	159回(常会)	150	2	5
	160回(臨時会)	8	0	
	161回(臨時会)	53	3	
17年	162回(常会)	200	3	5
	163回(特別会)	42	2	
18年	164回(常会)	150	2	4
	165回(臨時会)	85	2	
19年	166回(常会)	162	2	2
	167回(臨時会)	4	0	
	168回(臨時会)	113	0	
20年	169回(常会)	156	1	3
	170回(臨時会)	93	1	
21年	171回(常会)	198	2	2
	172回(特別会)	4	0	

第168回国会の会期は平成19年9月10日～平成20年1月15日。党首討論の開会日は平成20年1月9日のみ

内容についての問い合わせ先
 国家基本政策調査室 鈴木首席調査員(内線3550)

予算委員会

予算調査室

所管事項の動向

1 これまでの財政政策

(1) 経済危機に対応するための歳出拡大

平成 20 年の日本経済は、原油・食料品などの価格高騰や秋以降の米国発の金融不安を契機とする世界的な経済情勢の悪化の大きな影響を受けた。政府はこれに対応するため、平成 20 年の夏から平成 21 年の春にかけて、「安心実現のための緊急総合対策」(平成 20 年 8 月)「生活対策」(同年 10 月)「生活防衛のための緊急対策」(同年 12 月)「経済危機対策」(平成 21 年 4 月)を順次策定し、経済対策実施のための財政措置を行った。

平成 20 年度は二度にわたり補正予算が編成された。平成 20 年度第 1 次補正予算は「安心実現のための緊急総合対策」を実施するために編成されたもので、当初予算に対し歳入歳出とも 1 兆 641 億円が追加され、平成 20 年 10 月に成立している。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」を実施するためのもので、第 1 次補正後の予算に対し、歳入歳出とも 4 兆 7,858 億円が追加され、平成 21 年 1 月に成立している。

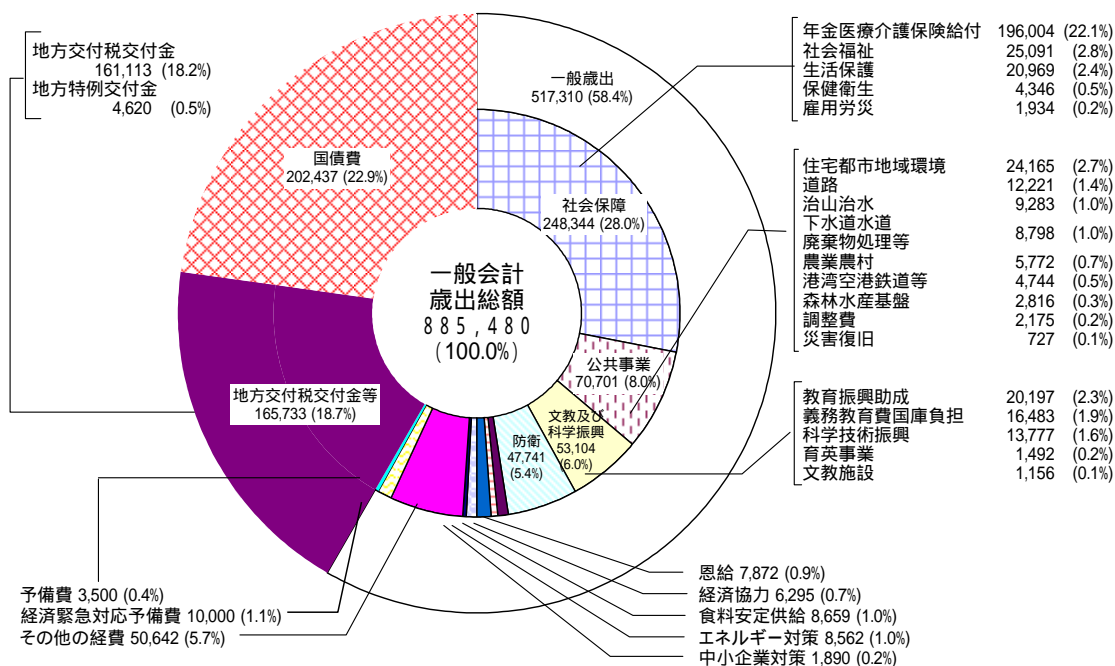
平成 20 年度一般会計当初予算の歳出総額は 83 兆 613 億円で、前年度当初予算と比較すると 0.2%増であったが、二度の補正予算によって、最終的に歳出総額は 88 兆 9,112 億円まで増加している。一方、平成 20 年度の税収は、経済情勢の悪化を受けて、大きく落ち込み、当初予算では 53 兆 5,540 億円を見込んでいたものが、補正予算により減額され、46 兆 4,290 億円¹となった。公債発行は当初予算では 25 兆 3,480 億円(公債依存度 30.5%)であったが、第 1 次補正予算で 3,950 億円、第 2 次補正予算で 7 兆 4,250 億円追加され、最終的に 33 兆 1,680 億円(公債依存度 37.3%)となった。

平成 21 年度当初予算は、国民生活と日本経済を守るための政策を実行するためとして、前年度当初予算より 6.6%増の総額 88 兆 5,480 億円となった。政策的な経費の額を示す一般歳出では前年度より 9.4%増と高い伸びとなっており、経済危機への対応のため歳出を大きく拡大させている。歳入面では、経済情勢の悪化により税収が減る一方、歳出増に対応するため公債発行が増加している。税収額は前年度当初予算より 7 兆 4,510 億円減少の 46 兆 1,030 億円(13.9%減)、公債金は前年度当初予算より 7 兆 9,460 億円増加の 33 兆 2,940 億円(31.3%増)で公債依存度は 37.6%となっている。

また、4 月には「経済危機対策」を実施するための平成 21 年度補正予算が編成された。この補正予算では、歳入歳出とも 13 兆 9,256 億円増加し、総額で 102 兆 4,736 億円と 100 兆円を超えた。歳入面では、公債発行が 10 兆 8,190 億円追加され、44 兆 1,130 億円となり、公債依存度は 43.0%まで上昇している。この平成 21 年度補正予算は 5 月 29 日に成立している。

¹ 平成 20 年度決算ベースの税収額は 44 兆 2,673 億円である。

平成 21 年度一般会計歳出予算の内訳（当初予算）



単位：億円（ ）内は構成比

（財務省資料より作成）

平成 21 年度補正予算の概要（一般会計）

経済危機対策関係経費 146,987 億円

- 1 雇用対策 12,698 億円
 - ・再就職支援・能力開発対策（緊急人材育成・就職支援事業等） 7,068 億円
 - ・雇用創出対策（緊急雇用創出事業の拡充等） 3,085 億円
 - ・派遣労働者保護対策、内定取消し対策、外国人労働者支援等 44 億円
 - ・住宅・生活支援等 2,500 億円
- 2 金融対策 29,659 億円
 - ・中小企業の資金繰り対策（緊急保証・セーフティネット貸付の拡充等） 15,454 億円
 - ・中堅・大企業の資金繰り支援等 7,174 億円
 - ・住宅・土地金融の円滑化等 7,031 億円
- 3 低炭素革命 15,775 億円
 - ・新エネルギー・省エネルギー技術普及促進（スクール・ニューディール構想、太陽光発電導入支援等） 6,081 億円
 - ・環境対応車購入補助、エコポイント制度等 8,665 億円
 - ・交通機関・インフラ革新 298 億円
 - ・資源開発推進対策 731 億円
- 4 健康長寿・子育て 20,221 億円
 - ・地域医療強化・医療新技術開発推進（地域医療再生交付金、医療施設の耐震化等） 8,207 億円
 - ・介護職員の処遇改善・介護拠点整備 8,361 億円
 - ・子育て・教育支援（子育て応援特別手当拡充、安心子ども基金拡充等） 3,652 億円
- 5 底力発揮・21世紀型インフラ整備 25,775 億円
 - ・農林水産業振興（農地集積加速化促進事業等） 10,131 億円
 - ・先端技術開発・人材力強化、中小企業支援 7,932 億円
 - ・地域連携と競争力強化の基盤整備 4,262 億円
 - ・IT活用経済社会基盤整備 2,827 億円
 - ・ソフトパワー強化・観光立国推進等 624 億円

- 6 地域活性化等（定住自立圏等民間投資促進交付金等） 1,981 億円
- 7 安全・安心確保等 17,089 億円
 - ・社会保障対策費（年金記録問題対策、障害者自立支援対策推進等） 2,293 億円
 - ・消費者政策の抜本的強化等 112 億円
 - ・防災・安全対策 11,711 億円
 - ・治安体制の整備等 2,973 億円
- 8 地方公共団体への配慮 23,790 億円
 - ・地域活性化・公共投資臨時交付金 13,790 億円
 - ・地域活性化・経済危機対策臨時交付金 10,000 億円

国債整理基金特別会計へ繰入 768 億円

経済緊急対応予備費の減額 8,500 億円

合 計 139,256 億円

（財務省資料より作成）

なお、鳩山内閣は、平成 21 年度補正予算のうち、2 兆 9,259 億円について、その執行を停止することを 10 月 16 日に閣議決定している。

(2) 財政状況の悪化と財政健全化

日本の財政状況は、90 年代以降のバブル経済崩壊後の公債を財源とする公共投資の追加を中心とした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、急速に悪化している。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、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。

その後、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、財政状況はやや改善状況にあった。しかし、最近の経済情勢の悪化による税収減や経済対策の財源としての公債発行の増加によって、財政状況は再び悪化傾向を強めている。平成 21 年度一般会計補正後予算の歳出総額は 100 兆円を超え、102 兆 4,736 億円となっているが、その歳入の 43.0%は公債発行に依存している。この結果、平成 21 年度末の公債残高は約 592 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 816 兆円となり、長期債務残高の対 GDP 比は 169.5%に達する見込みである。

自公連立政権下での財政健全化の取組は、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」において示された「歳出・歳入一体改革に向けた取組」に沿って行われた。歳出・歳入一体改革では、2011 年度の国・地方の基礎的財政収支の黒字化の実現を当面の目標とし、目標達成のために、分野ごとに 2011 年度までの歳出削減額を示し、それでも対応できない額については主に税制改革による増収措置で対応することなどを基本としていた。ただし、財政健全化目標については、最近の財政状況を受けて、「経済財政改革の基本方針 2009」（平成 21 年 6 月 23 日閣議決定）において、国・地方の債務残高対 GDP 比を財政健全化目標の基本とし、これを 2010 年代半ばにかけて少なくとも安定化させ、2020 年代初めには安定的に引き下げる、このため、今後 10 年以内に国・地方の基礎的財政収支黒字化の確実な達成を目指す、と修正されている。

なお、民主党、社会民主党、国民新党の三党による「連立政権樹立に当たっての政策合意」では、社会保障費の自然増を抑制する「経済財政運営の基本方針」の廃止が決められている。

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	対 GDP 比
1998	503.3	2.0	84.4	7.5	49.4	8.4	34.0	84.2	40.3	295.2	14.4	552.8	109.8
1999	499.5	0.8	89.0	5.5	47.2	4.4	37.5	10.3	42.1	331.7	12.3	600.3	120.2
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	128.1
2001	493.6	2.1	84.8	5.0	47.9	5.5	30.0	9.1	35.4	392.4	6.8	673.1	136.4
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	142.5
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	140.1
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	147.0
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	150.7
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	149.0
2007	515.8	1.0	81.8	0.5	51.0	4.0	25.4	7.6	31.0	541.5	1.8	766.7	148.6
2008	497.7	3.5	84.7	3.5	44.3	13.2	33.2	30.7	39.2	545.9	0.8	770.0	154.7
2009	481.8	3.1	102.5	21.0	46.1	4.1	44.1	33.0	43.0	591.9	8.4	816.4	169.5

(注1)名目 GDPは2008年度まで実績。2009年度の実数は「中長期の道ゆきを考えるための機械的試算」(平成21年6月23日・内閣府)、伸び率は平成21年度経済動向試算(内閣府試算・2009年7月1日)による見通し。

(注2)一般会計歳出、税収、公債発行額、公債依存度は2008年度まで決算、2009年度は補正後予算。

(注3)公債残高、長期債務残高は2008年度まで実績額、2009年度は補正後見込み額。

2 最近の経済情勢

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、四半期の実質 GDP が平成 20 年 4 - 6 月期よりマイナス成長に転じ、平成 21 年 1 - 3 月期まで 4 期連続のマイナス成長となっていた。政府の月例経済報告でも、12 月には「景気は、悪化している」と、6 年 10 か月振りに「悪化」の表現を用いるようになった。

その後、四半期の実質 GDP は平成 21 年 4 - 6 月期にプラス成長 (0.6%) に転じ、政府の景気判断も 5 月には「悪化のテンポが緩やかになっている」と上方修正され、6 月には「厳しい状況にあるものの、一部に持ち直しの動きがみられる」と「悪化」の表現を外している。与謝野経済財政政策担当大臣(当時)は、6 月 17 日の記者会見で、1 - 3 月期が景気の底であり、景気は「底を打った」との認識を示している。

月例経済報告の景気判断は、7 月及び 8 月は「厳しい状況にあるものの、このところ持ち直しの動きがみられる」と 6 月よりも改善されていることを示したが、9 月は「景気は、失業率が過去最高水準となるなど厳しい状況にあるものの、このところ持ち直しの動きがみられる」とし、10 月も「景気は、持ち直してきているが、自律性に乏しく、失業率が高水準にあるなど依然として厳しい状況にあ

雇用関連指標の動向

	有効求人倍率 (倍)	完全失業率 (%)
平成20年 1月	0.99	3.8
2月	0.98	3.9
3月	0.95	3.8
4月	0.93	4.0
5月	0.93	4.0
6月	0.90	4.1
7月	0.88	4.0
8月	0.85	4.1
9月	0.83	4.0
10月	0.80	3.8
11月	0.76	4.0
12月	0.73	4.3
平成21年 1月	0.67	4.1
2月	0.59	4.4
3月	0.52	4.8
4月	0.46	5.0
5月	0.44	5.2
6月	0.43	5.4
7月	0.42	5.7
8月	0.42	5.5

(厚生労働省及び総務省統計局資料より作成)

る」として、「持ち直し」という基本的な判断は維持しつつも、雇用情勢の悪化に言及した判断となっている。雇用情勢については、昨年から悪化傾向にあったが、このところ急速な悪化をみせている。8月の有効求人倍率は過去最低水準の0.42倍であり、完全失業率は7月に過去最悪の5.7%となった後、8月は5.5%となっている。8月の完全失業者数は361万人で10か月連続の増加である。

日本経済の持ち直しの動きについては、環境対応車購入補助やエコポイント制度導入などの政策効果や輸出の回復によるものとみられているが、その動きは力強いものではなく、厳しい雇用状況による消費不振や最近の円高進行による企業収益への悪影響によって景気がさらに悪化する「二番底」が懸念されている。

3 鳩山内閣の財政政策

(1) 衆院選のマニフェストにおける財政政策

民主党は、衆院選におけるマニフェストで、子ども手当、公立高校の実質無償化などの政策の実行に向けた工程表を示し、同時に政策実行に必要な金額を示している。それによれば、平成22年度に必要な金額は7.1兆円、平成25年度に必要な金額は16.8兆円となっている。

民主党マニフェストの工程表

項目	平成22年度	23年度	24年度	25年度
子ども手当・出産支援 年額31.2万円の子ども手当、出産一時金	子ども手当の半額実施 2.7兆円	5.5兆円		
公立高校の実質無償化 私立高校生にも相当額助成	0.5兆円			
年金制度の改革 年金記録問題への対応、新たな年金制度の創設	記録問題への集中対応期間(0.2兆円) (年金制度に関する国民的合意)		制度設計	新たな制度の決定 (法案作成・関連法案成立)
医療・介護の再生 医師不足の解消、新型インフルエンザ対策等、介護労働者の待遇改善	医師不足解消など段階的实施 1.2兆円		1.6兆円	
農業の戸別所得補償 販売農家を対象に所得を補償	調査・モデル事業・制度設計	1.0兆円		
暫定税率の廃止 ガソリン税などの暫定税率の廃止・減税	2.5兆円			
高速道路の無料化 原則として、高速道路を無料化	段階的实施		1.3兆円	
雇用対策 雇用保険を非正規労働者に拡大適用、求職者支援等	0.3兆円	0.8兆円		
所要額概算	7.1兆円	12.6兆円	13.2兆円	13.2兆円
上記以外の政策 (後期高齢者医療制度廃止、大学奨学金拡充、最低賃金引き上げ、中小企業支援等)	財源を確保しつつ、順次実施			3.6兆円

平成25年度の所要額: 16.8兆円

そのため、国の総予算 207 兆円を徹底的に効率化し、無駄使い、不要不急な事業の根絶によって、9.1 兆円の財源を生み出すほか、「埋蔵金」の活用（4.3 兆円）政府資産の計画的売却（0.7 兆円）租税特別措置の見直し（2.7 兆円）を行い、平成 25 年度に必要な額 16.8 兆円を捻出するとしている。

無駄使い根絶の具体策としては、

- ・「行政刷新会議」を設置し、政府のすべての政策・支出を見直す。
- ・実施方法、調達方法を見直し、政策コスト、調達コストを引き下げる。
- ・不要不急の事業、効果の乏しい事業は政治の責任で凍結・廃止する。
- ・特別会計をゼロベースで見直し、必要不可欠なもの以外は廃止する。
- ・独立行政法人の事業は、不要な事業や民間で可能な事業は廃止、国が責任を負うべき事業は国が直接実施する。法人の在り方は全廃を含めて抜本的に見直す。
- ・実質的に霞が関の天下り団体となっている公益法人は原則として廃止する。
- ・随意契約、指名競争入札について、徹底的な情報公開を義務付けるなどして、国が行う契約を適正化する。
- ・公務員が定年まで働ける環境を作り、天下りあっせんは全面的に禁止する。
- ・地方分権推進に伴う地方移管、国家公務員の手当・退職金などの水準、定員の見直しなどにより、国家公務員の総人件費を 2 割削減する。
- ・国会議員の定数を削減する。

ことなどを掲げている。

予算の編成に関しては、総理直属の「国家戦略局」を設置し、官民の優秀な人材を結集して、新時代の国家ビジョンを創り、政治主導で予算の骨格を策定するとしている。

また、社会民主党は、米軍への思いやり予算廃止や不要不急の公共事業費の削減、公平な税制による再分配機能の強化、債務残高の対 GDP 比割合の減少、中期的な財政健全化プログラムのもとでの国民が求める社会保障の回復や生活再建型、環境保全型の財政、特別会計（勘定）の削減・統廃合を進め、不要な積立金・剰余金の一般財源への繰入などを、国民新党は、5 か年で 200 兆円（追加財政支出 150 兆円、減税 50 兆円）の積極財政、国民備蓄（無利子国債）・国家備蓄（特別会計備蓄）・新規建設国債、個人金融資産を財源とす

総予算207兆円の効率化(民主党マニフェスト)
(単位:兆円)

区分	平成21年度 予算額	節約額
公共事業	7.9	1.3
人件費等	5.3	1.1
庁費等	4.5	6.1
委託費	0.8	
施設費	0.8	
補助金	49.0	
借金返済等	79.6	-
年金・医療等保険給付	46.1	-
繰入・貸付金・出資金	9.9	-
その他	2.5	0.6
	206.5	小計額 9.1

「埋蔵金」の活用等

改革の対象	活用額
「埋蔵金」の活用	4.3
政府資産の計画的売却	0.7
	小計額 5.0
租税特別措置などの見直し	2.7
平成25年度に実現	16.8

ること、積極財政による年6%の経済成長と5年後の総額80兆円の税収増などを、選挙公約に掲げている。

総選挙後の9月9日には、民主党、社会民主党、国民新党の三党による「連立政権樹立に当たっての政策合意」がなされ、政権担当期間中の消費税率の据え置き、「社会保障費の自然増を年2,200億円抑制する」との「経済財政運営の基本方針」の廃止、地方が自由に使える金を増やすことなどが決められている。

(2) 平成21年度補正予算の見直し

鳩山総理は総理就任直後の会見(9月16日)で、平成21年度補正予算を徹底的に見直し、無駄なものや、より有効な使い道があるものについては執行を停止し、新たな政策の財源とする考えを示した。ただし、執行済みで地方自治体において地域活性化のために使われるものについては、地方への影響を考慮し、停止しないことも表明している。9月18日には、鳩山総理から閣僚に対し、補正予算に係るすべての事業の執行の是非を検討し、執行を停止するものを10月2日までに報告するよう指示がなされた。

この見直し作業の結果は10月6日に取りまとめられ、補正予算額14兆6,630億円²のうち、執行停止額・返還見込額は2兆5,169億円となった。これについて、仙谷行政刷新担当大臣は執行停止額・返還見込額の追加を各省庁に求めた。そして、各省庁で再度見直し作業を行い、10月16日に執行停止額・返還見込額2兆9,259億円を閣議決定した。

平成21年度第1次補正予算執行状況等調

所管別 (単位: 億円)			分類別 (単位: 億円)		
所管	補正予算 計上額	執行停止・ 返納見込額		補正予算 計上額	執行停止・ 返納見込額
内閣・内閣本府等	24,156	99	基金事業(地方向け基金除く)	22,354	9,781
警察庁	1,825	427	独法・国立大学法人、 官庁施設費	6,725	2,523
総務省	3,955	1,175	官庁機器購入(車両+TV)		
法務省	1,104	360	公共事業関係費(金融対策除く)	16,438	4,792
外務省	536	103	地方向け支出(基金)	21,322	780
財務省	17,523	1,360	地方向け支出(基金以外)	34,405	2,715
文部科学省	13,174	3,387	金融対策	28,709	5,588
厚生労働省	34,171	6,314	その他の施策	17,034	2,191
農林水産省	10,302	4,763	合計	146,987	28,369
経済産業省	13,390	602			
国土交通省	23,321	9,170			
環境省	1,870	68			
防衛省	1,304	435			
国会	180	0			
裁判所	176	106			
会計検査院	1	1			
合計	146,987	28,369			

+ 890億円程度(注3)

合計29,259億円程度

(注1)金額については、精査の結果、異動を生ずることがある。

(注2)計数は、それぞれ四捨五入によっているので、端数において合計とは一致しないものがある。

(注3)内閣府所管の「地域活性化・公共投資臨時交付金」については、追加公共事業等の停止に伴う執行停止額として890億円程度の見込額が内閣府から提出されているが、後日、追加公共事業等の執行停止の詳細が確定した後に計数が確定する予定である。

(財務省資料より作成)

² 国会、裁判所、会計検査院は集計の対象外である。

(3) 平成 22 年度予算編成

平成 22 年度予算については、麻生内閣の下、7 月 1 日に概算要求基準が決まり、8 月末までに各省庁の概算要求が行われていたが、鳩山総理は、概算要求の方法についてゼロベースで考え直すと述べ(9 月 16 日の記者会見) 概算要求基準を白紙に戻す考えを示した。そして、9 月 29 日に、概算要求基準を廃止し、新たに鳩山内閣としての予算編成の方針(「平成 22 年度予算編成の方針について」) を閣議決定した。

平成 22 年度予算編成の方針について (平成 21 年 9 月 29 日 閣議決定)

- 1 平成 22 年度予算については、年内に編成する。
- 2 平成 22 年度の予算編成に当たっては、ムダづかいや不要不急な事業を根絶すること等により、マニフェストの工程表に掲げられた主要な事項を実現していくため、以下の方針で臨む。
 - (1) 現行の概算要求基準(「平成 22 年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について」(平成 21 年 7 月 1 日閣議了解)) は廃止する。
 - (2) マニフェスト(「三党連立政権合意書」を含む。以下同じ。) を踏まえた要求の提出は、10 月 15 日までに行うこととする。
 - (3) マニフェストに従い、新規施策を実現するため、全ての予算を組み替え、新たな財源を生み出す。これにより、財政規律を守り、国債マーケットの信認を確保していく。
 - (4) 各大臣は、既存予算についてゼロベースで厳しく優先順位を見直し、できる限り要求段階から積極的な減額を行うこととする。

従来の概算要求では、分野ごとに要求額の上限が設定されたほか、特定項目への要求額を加算する「特別枠」が設けられていたが、今回はこのような要求額の上限や「特別枠」は設定されていない。

10 月 16 日に取りまとめられた一般会計概算要求額は 95 兆 381 億円となった(次項参照)。今後は、年内の予算編成に向けて、財務省や行政刷新会議において、要求額の絞り込みを行う予定である。

(4) 国家戦略室及び行政刷新会議の設置

民主党のマニフェストでは、政治主導で予算の骨格を策定するための総理直属の「国家戦略局」及び政府のすべての政策・支出を見直すための「行政刷新会議」を設置することとされている。

国家戦略局の設置には立法措置が必要となるため、それまでの間は内閣官房に設置された「国家戦略室」が税財政の骨格、経済運営の基本方針、その他内閣の重要政策に関する基本的な方針等のうち総理大臣から特に命ぜられたものに関する企画・立案・総合調整を行うこととなった。国家戦略室では、複数年度予算の導入など予算編成の在り方について検討が始まっており、そのための検討会が設置されている。

行政刷新会議は内閣府に設置され、国の予算、制度、その他国の行政全般の在り方を刷新するとともに、国、地方公共団体及び民間の役割の在り方の見直しを行うこととなった。10 月 6 日には行政刷新会議を構成する民間人のメンバーが決まり、今後、行政や税金の無駄使いを洗い出す「事業仕分け」を行う予定である。

マニフェスト（「三党連立政権合意書」を含む）を踏まえた平成22年度一般会計概算要求額（所管別）

（単位：百万円）

	前年度予算額 （当初）	平成22年度 概算要求額	比較増 減額
皇室費	6,705	6,488	216
国会	131,169	156,092	24,923
裁判所	324,733	328,290	3,557
会計検査院	17,401	18,082	681
内閣・内閣本府等	613,917	588,980	24,937
警察庁	267,253	274,856	7,603
総務省	17,735,934	18,593,383	857,448
うち地方交付税交付金等(注2)	16,573,294	17,433,719	860,425
法務省	672,147	684,058	11,911
外務省	669,966	667,078	2,888
財務省	1,314,593	1,313,854	739
文部科学省	5,281,652	5,756,196	474,544
厚生労働省	25,156,846	28,889,380	3,732,535
農林水産省	2,303,068	2,506,628	203,560
経済産業省	1,016,335	1,026,673	10,338
国土交通省	6,452,130	6,278,031	174,099
環境省	216,286	216,279	7
防衛省	4,774,135	4,772,225	1,910
小計	66,954,271	72,076,575	5,122,304
予備費	350,000	350,000	-
経済緊急対応予備費	1,000,000	-	1,000,000
国債費	20,243,731	21,893,301	1,649,571
平成20年度決算不足補てん繰戻	-	718,176	718,176
合 計	88,548,001	95,038,052	6,490,050

(注1) 計数については、それぞれ四捨五入によっているので端数において合計とは一致しないものがある。

(注2) 地方交付税交付金等の概算要求額は、税込等について機械的試算を行い仮置きしたものである。

（財務省資料より作成）

(5) 財政健全化目標

自公政権における財政健全化目標を定めていた「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」(歳出・歳入一体改革)は、「連立政権樹立に当たっての政策合意」で廃止が決められている(「社会保障費の自然増を年2,200億円抑制する」との「経済財政運営の基本方針」(骨太方針)は廃止する)。

新たな財政健全化目標について、菅国家戦略担当大臣は、今はこれまでの財政の中身が根本的に変わる過程にあり、そこから生まれてくる新しい財政規律の在り方については数か月あるいは1年程度様子を見るとして、急いで財政健全化目標を設定する考えのないことを表明している(10月13日の記者会見)。

(6) 経済・雇用情勢への対応

深刻な雇用情勢に対し、鳩山総理は、雇用のセーフティネット整備と内需刺激策の必要性に言及し、雇用対策・景気刺激策を盛り込んだ平成21年度第2次補正予算を来年の通常国会に提出する考えを示している。

また10月16日には、鳩山総理を本部長とする緊急雇用対策本部が設置され、「緊急雇用対策」を策定することとなった。緊急雇用対策は、求職中の貧困・困窮者支援、新卒者支援、企業の雇用維持努力への支援や中小企業支援などの「緊急的な支援措置」と、介護やグリーン雇用など重点分野ごとの雇用戦略などの「緊急雇用創造プログラム」を柱としている。なお、この緊急雇用対策については、既存の施策・予算の運用改善によって対

応し、新たな予算措置は講じないとしている。

4 今後の課題

(1) 補正予算の執行停止の影響等

平成 22 年度補正予算については、2 兆 9,259 億円が執行停止されることとなったが、「経済危機対策」を実施するために編成された補正予算であり、景気の「二番底」が懸念される厳しい経済・雇用情勢の下、執行停止が景気に悪影響を及ぼす可能性を指摘する意見もある。執行停止による景気への影響の有無や執行を停止する事業の選択の妥当性などが論点となる。

(2) 経済情勢への対応

雇用環境が悪化するなどの厳しい経済情勢に対し、鳩山内閣は雇用対策や景気刺激策の実施、平成 21 年度第 2 次補正予算による対応を検討している。景気の現状認識と先行き、雇用対策や景気刺激策の必要性と実施時期、その具体的内容などが検討課題となる。

また、平成 22 年度の予算編成においては、マニフェストの項目の実現と経済情勢への対応が求められる。税収が落ち込むなど歳入の厳しい状況が見込まれる中、マニフェストの財源の捻出のための既存の事業の見直しと経済に配慮した財政運営の両立が課題となる。

(3) 予算編成の在り方

政治主導による予算編成を目指す鳩山内閣は、予算の骨格を決める国家戦略室や、国の事業の見直しを行う行政刷新会議を新たに設置している。また、概算要求の方法も従来のものから変えるなど、新しい仕組みで平成 22 年度の予算編成に取り組んでいる。今後の各組織の連携・役割分担など、新しい仕組みによる予算編成の進め方が注目される。

(4) 財政健全化の道筋

鳩山内閣では、当面は財政健全化目標を設定しない方針とされるが、「平成 22 年度予算編成の方針について」でも、「財政規律を守り、国債マーケットの信認を確保していく」とされており、財政健全化目標の設定時期を含め、財政再建を進めるための具体的な道筋を示すことが今後の課題となる。

内容についての問い合わせ先
 予算調査室 鹿村首席調査員（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、国の一般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20年度決算」については、平成21年7月31日に概要が公表されており、今後、会計検査院の検査を経て、同院が作成する決算検査報告とともに、内閣から国会に提出されることになる。

(1) 平成20年度決算概要（平成21年7月31日公表）

平成20年度一般会計決算は、収納済歳入額89兆2,082億円、支出済歳出額84兆6,973億円であり、収納済歳入額には歳入歳出の決算上の不足額を補てんするための決算調整資金からの組入れ額7,181億円が含まれている。

決算上の不足額が生じたのは、歳出において、長期金利が想定を下回り国債の支払利息が予定より少なかったことなどから1兆8,178億円が不用となったものの、歳入において、世界的な景気後退で企業業績が急激に落ち込み、法人税収が見込みより少なかったことなどから補正後予算額を2兆5,360億円下回ったことによるものである。

平成20年度特別会計決算（21特別会計）は、収納済歳入合計額387兆7,395億円、支出済歳出合計額359兆1,982億円であり、計28兆5,413億円の歳計剰余金が発生し、そのうち、4兆1,658億円を積立金に積み立てるなどし、2兆4,041億円を一般会計へ繰り入れ、21兆3,764億円を各特別会計の平成21年度歳入に繰り入れるなどの処理をした。

平成20年度一般会計決算概要

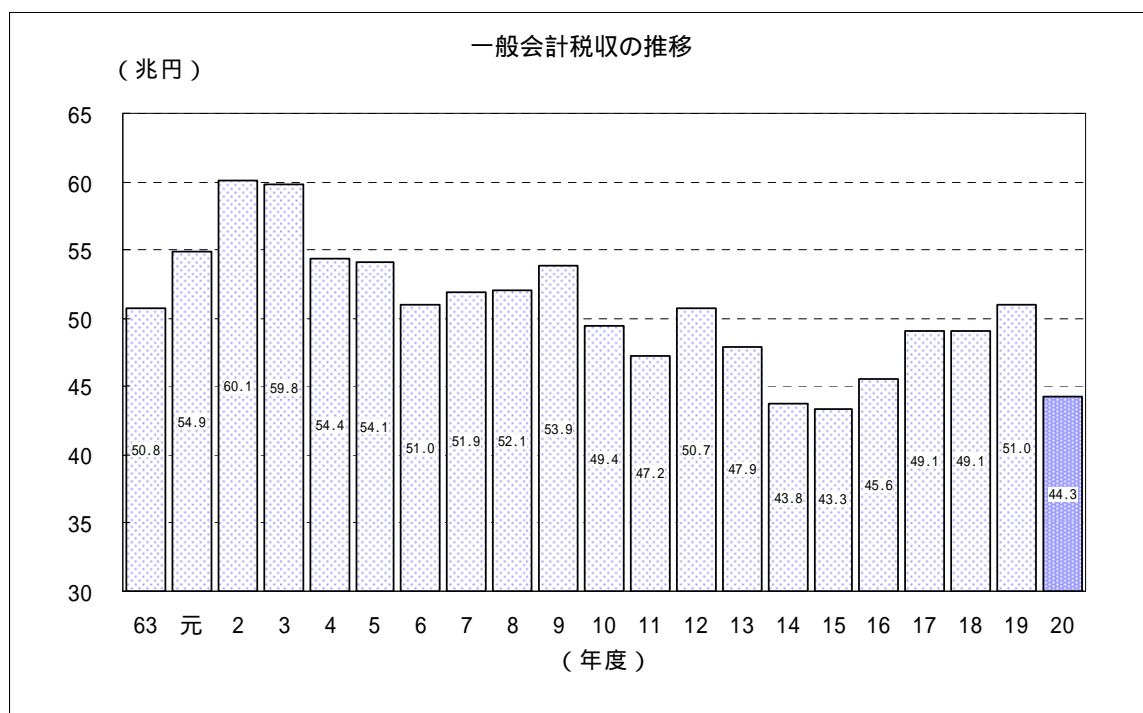
(単位：億円)

[歳 入]		[歳 出]			
税収	21,616	不用	18,178	合 計 (a+b)	7,181 (A)
(法人税	11,483	(国債費	7,736		
(所得税	5,379	(予備費	2,202 等		
(消費税	2,851 等			地方交付税交付金等	- (B)
税外収入	3,743				
(日本銀行納付金	4,657				
(返納金	1,101 等				
公債金	0				
計	25,360 (a)	計	18,178 (b)		

歳入歳出の決算上の不足額	7,181 (A-B)
--------------	-------------

不足額の処理	
決算調整資金からの組入れ	7,181
(決算調整資金へは国債整理基金から繰入れ)	

(財務省資料を基に作成)



(財務省資料を基に作成)

(2) 平成 19 年度決算に関する議決

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ことになっている。

平成 19 年度決算に関する「議決案」については、第 171 回国会、平成 21 年 6 月 24 日の

委員会での議決（賛成多数）を経て、翌 25 日に本会議で議決（賛成多数）され、内閣に送付された。その内容は次のとおりである。

平成 19 年度の一般会計歳入歳出決算、特別会計歳入歳出決算、国税収納金整理資金受払計算書及び政府関係機関決算書に関する議決

本院は、平成 19 年度決算について、予算執行の実績とその効果、会計検査院の検査報告などに重点を置いて審議を行ってきたが、さらに改善を要するものが認められるのは遺憾である。

一 予算の執行状況などからみて、所期の目的が十分達成されるよう、なお一層の努力を要する事項などが見受けられる。

次の事項がその主なものであるが、政府は、これらについて特に留意して適切な措置を執り、その結果を次の常会に本院に報告すべきである。

1 世界的な金融・経済危機から脱却するために、景気回復を最優先としつつ、年金・医療・介護・子育てをはじめ、社会保障制度の抜本改革を早急に実行する一方、不要不急の経費の見直しや無駄の削減による歳出改革を継続し、中長期的には財政の健全化に努めるものとする。

2 地域経済を立て直すためにその実情に応じた地域の再生を推進すべきである。

また、国直轄事業の費用負担の在り方については、積算等の透明性を確保すべきであり、改善に向けた見直しを早急に行うべきである。補助金等の使用状況について、地方自治体において不適正経理が行われていた事案が多数報告されたことを踏まえ、地方自治体に改善を求めるべきである。補助金等に係る国の画一的な基準設定が地域の実情に応じた柔軟な対応を妨げている側面もあることも踏まえ、補助金等の基準の弾力化等の見直しを早急に行うべきである。同時に、直轄事業や補助事業の在り方そのものについて、国と地方の役割分担を明確化し、国から地方に事務事業、権限及び財源を移譲する等、抜本的な地方分権改革を行う中で、見直すべきである。

さらに、道路特定財源の一般財源化の趣旨を踏まえ、道路に係る歳出の改革を図り、適正に使用すべきである。

3 年金記録問題への対応に当たっては、発生原因の徹底究明と再発防止に全力で取り組むとともに、標準報酬等の遡及訂正事案への対応等を可及的速やかに進め、正しい年金記録に基づく年金の支払いに万全を期すべきである。

4 医師不足等の地域医療の課題に対応するため、医師、看護師、医療事務者等地域医療の人的基盤を構築するとともに、地域の医療体制が損なわれることのないよう公的病院等に対する手厚い支援に努めるべきである。

現在の介護現場においては労働条件の悪化により人材不足が深刻化するなど危機的な状況にある。高齢者等が安心して暮らすことのできる社会を実現するため、介護労働者の賃金向上を含めた処遇改善策を積極的に推進すること等により、介護を担う優れた人材を確保するとともに大規模な雇用創出を図るべきである。

また、保育の充実、幼児教育の推進、乳幼児医療の充実など子育て支援・少子化対策を強力に実施すべきである。

5 高齢化が進む原子爆弾被爆者の早期救済を図るため、原爆症認定集団訴訟の解決に向けて適切に対応するとともに、原爆症認定を迅速化し、認定対象疾病の拡大の検討を可及的速やかに進めるべきである。

6 世界に先駆けた低炭素・循環型社会を構築するため、太陽光発電及び次世代自動車の普及を促進するとともに、マルチモーダルシフトを強力に推進し、これらの環境対策を通じた景気回復・雇用創出を積極的に後押しすべきである。

また、情報通信技術を活用したテレワークは、ワーク・ライフ・バランスの実現、人口減少・少子高齢化時代における労働力確保、低炭素社会の実現の観点から有効なものであり、より一層の推進を図るべきである。

7 宇宙政策の推進に当たっては、政治主導を貫き、政府全体が一丸となって、総合的な施策を強力かつ計画的に推進できるよう、予算配分及び組織・人的体制を充実させるべきである。その際、省益を排し、国家戦略としての宇宙政策を推進するにふさわしい人材を積極的に登用すべきであり、その趣旨を体した能力・実績主義に基づく人事政策により徹底すべきである。また、科学技術の大型プロジェクトについては、経費の効率性及び成果の活用を検証し、国民に対する説明責任を果たしていくべきである。

8 在日米軍関係施設の設置・移転等に関する日米間の協議及びその実行並びに各種の経費負担関係については、米国に対して国民・地域住民の視点を踏まえた主張を行うなどとともに、国民に対する説明や情報公開を十分に行い、地域住民の理解を得られるよう努めるべきである。

9 消費者行政については、消費者被害の予防や被害の救済の視点から、関係行政機関は民間事業者に対する指導・監督を適切に行うとともに、これらの関係行政機関に対する監視が適切に行われるべきである。

二 会計検査院が検査報告で指摘した不当事項については、本院もこれを不当と認める。

政府は、これらの指摘事項について、それぞれ是正の措置を講じるとともに、綱紀を肅正して、今後再びこのような不当事項が発生することのないよう万全を期すべきである。

三 決算のうち、前記以外の事項については異議がない。

政府は、今後予算の作成及び執行に当たっては、本院の決算審議の経過と結果を十分考慮して、行財政改革を強力に推進し、財政運営の健全化、行政の活性化・効率化を図るとともに、政策評価等の実施を通じた効果的かつ効率的な行政を推進し、もって国民の信託にこたえるべきである。

(参考)平成18年度決算に関する議決について内閣の講じた措置

平成18年度決算に関する議決について内閣が講じた措置の概要は、次のとおりである(第169回国会平成20年6月10日本院議決、第171回国会平成21年2月6日内閣の講じた措置報告書受領)。

1. 財政健全化について

平成21年度予算において財政健全化に向けた基本的方向性を維持した。歳出改革の継続、税制抜本改革、成長政策等を進めることにより中期的な財政健全化を図る。ODAについては国別援助計画等の策定及び公表、評価等の充実、入札関連情報の公表等に努めている。等

2. 少子化対策・若者の雇用対策について

多様な保育サービスの拡充への支援等少子化対策を積極的に推進する。フリーター常用雇用化プランに取り組んでおり、今後とも若者が安定した職業に就くことができるよう支援する。地域若者サポートステーションについて事業の充実に努める。等

3. 住宅問題について

「改正建築基準法」の円滑な運用を図るため、きめ細かな取組を継続する。平成21年度予算において高齢者等の居住の安定確保を図るための支援措置の創設・拡充を行った。等

4. 道路問題について

道路関係公益法人の改革、地方整備局等における支出の改革を進めている。交通需要について最新のデータに基づく全国交通量の推計値を公表し、新たな中期計画を作成した。道路特定財源の一般財源化については、道路特定財源制度を廃止することとした。等

5. 農業・林業・食料自給率・食の安全について

平成21年度予算において検疫所における人員を拡充するなど輸入食品の監視体制を強化することとしている。意欲と能力のある担い手の育成・確保のため、水田・畑作経営所得安定対策及び担い手支援策を着実に推進している。等

6. 年金問題について

平成21年度から基礎年金の2分の1を国庫で負担するための法律案を国会に提出するとともに、財政検証を行う。「ねんきん特別便」のフォローアップ対策を推進するとともに、紙台帳とコンピュータ記録との突合せを計画的に実施する。等

7. 医療・介護問題について

大学医学部の定員増など医療提供体制の整備強化のための取組を進める。介護従事者の処遇改善策については、平成21年4月に介護報酬を3.0%引き上げるなど総合的な取組を進める。平成20年度補正予算においてプレパンデミックワクチン1,000万人分の購入経費等を計上した。等

8. 環境問題について

温室効果ガス削減の長期目標を掲げ、行動計画を閣議決定した。バイオマスの利活用等の再生可能エネルギーの導入支援を行うとともに排出量取引の国内統合市場の試行的実施を開始した。北海道洞爺湖サミットやCOP14等において積極的なリーダーシップを発揮した。等

9. 公務員制度改革について

「国家公務員制度改革基本法」に基づき国家公務員制度改革推進本部が設置された。公益法人への支出については、平成21年度において18年度支出実績比で約4割を削減する。公務員の厳正な処分については、法令等違反行為に対し懲戒処分等を含めた厳正な措置を徹底する。等

(3) 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その他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21年において、次の5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	取り崩される見込みのない中小企業金融安定化特別基金について、緊急保証による欠損の補てんにも充当できるようにするなど、有効活用を図るよう経済産業大臣に対して改善の処置を要求したもの	平成21年9月18日
2	厚生労働省において、国民健康保険の財政調整交付金の交付額の算定を適切なものにするため、退職被保険者等のそ及適用に伴う一般被保険者数の調整を的確に行うよう改善させたもの	平成21年9月18日
3	還付金が高額となっている申告について他の還付申告と区分するなどして支払事務に要する日数を短縮することなどにより、還付加算金の節減を図るよう国税庁長官に対して改善の処置を要求したもの	平成21年9月18日
4	利用が低調となっていて整備・運用等に係る経費に対してその効果が十分発現していない電子申請等関係システムについて、システムの停止、簡易なシステムへの移行など費用対効果を踏まえた措置を執るよう内閣官房等11府省等の長に対して意見を表示したもの	平成21年10月14日
5	精液採取用種雄牛の貸付けに当たり、貸付けを無償とせず貸し付けた牛から生産される凍結精液の販売による収入に応じ対価を徴収するなどするとともに、貸付先の選定を競争により行うなどして増収を図るよう独立行政法人家畜改良センター理事長に対して改善の処置を要求したもの	平成21年10月14日

2 政策評価及び行政評価・監視

国会の行政監視機能を充実強化する目的をもって、本委員会は、総務省が行う評価及び監視等の結果についての調査に関する事項を所管している。総務省が行う評価及び監視には、政策評価と各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）及び 客観性担保評価（各府省が行った政策評価のやり方点検と内容点検）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（以下「評価法」という。）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。

この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が挙げられる。

ア 総務省が行う政策評価

(ア) 平成20年度政策評価等の実施状況及びこれらの結果の政策への反映状況に関する報告
(平成21年5月22日報告・公表)

この報告は、評価法第19条に基づき、毎年、国会に対して行われるものであり、各府省における平成20年度の政策評価実施件数は、7,088件(平成19年度3,709件)であった¹。また、平成20年度における政策評価の取組は次のとおりである。

政策評価の重要対象分野

平成19年度の政策評価の重要対象分野のうち「少子化社会対策関連施策」、「若年者雇用対策」について、総務大臣が経済財政諮問会議へ評価結果とその課題を報告(平成20年11月28日)している。平成20年度の重要対象分野については、経済財政諮問会議は「地震対策のうち建築物の耐震化及び地震保険」、「医師確保対策」を提示している。

規制の事前評価

従来から事前評価が義務付けられていた研究開発、公共事業、ODAの3分野に加え、新たに平成19年10月から規制の新設、改廃時にその効果、負担等の評価が義務付けられた。平成20年度の評価実施件数は、12機関で157件である。

公共事業等の中止・休止

平成20年度において、事業採択後、5年経過しても未着工、又は10年経過しても完了していない公共事業等の再評価が行われた結果、4省で22事業、約2,816億円(総事業費等ベース)の事業が休止又は中止されている。(平成14年度の評価法の施行から平成20年度までの7年間で227事業、約3.9兆円の公共事業等が休止又は中止)

各府省の取組例

- ・ 予定している税制改正等の対象事業のうち、特に社会的影響が大きいと想定されるものについて事前評価を実施(文部科学省)
- ・ 目標とする指標設定が困難な政策や複数年度単位の方がより良い評価ができる政策について、毎年の網羅的な実績評価方式による評価から定期的な総合評価方式に移行(総務省)

(イ) 総務省による統一性・総合性確保評価

平成21年において総務省が評価結果を取りまとめた統一性・総合性確保評価の状況は次のとおりである。

名 称	勧告年月日	勧告先
外国人が快適に観光できる環境の整備に関する政策評価	H21.3.3	国土交通省、法務省
配偶者からの暴力の防止等に関する政策評価	H21.5.26	内閣府、総務省、法務省、文部科学省、厚生労働省、国土交通省
世界最先端の「低公害車」社会の構築に関する政策評価	H21.6.26	総務省、経済産業省、国土交通省、環境省

(総務省資料を基に作成)

¹ 前年度と比較し、大幅に増加している主な理由は、国土交通省が公共事業について自主的に行っている再々評価(再評価実施後一定期間が経過しているものについての評価)の実施件数の増加による。

イ 各府省が実施した政策評価の点検結果（平成21年3月31日通知・公表）

政策評価の点検は、評価専担組織である総務省が、各府省の実施した政策評価について、客観的かつ厳格な実施を担保するため、以下の評価活動（点検）を行い、その結果を関係府省に通知・公表するものである。

(ア) 審査活動（政策評価のやり方点検）

審査活動は、各府省が実施した政策評価（合計4,036件）について、評価方式・分野別に整理・分析し、共通的な課題を提起したものであり、その概要は以下のとおりである。

区分		実施府省	評価件数	主な今後の課題
一般政策	実績評価	15	276	・ できる限り数値化等により目標を特定。なおも特定できないものは、総合評価や事業評価等への変更も検討 ・ 特に目標の達成度合いが低調な場合には、その原因を分析
	事業評価	10	485	・ どのような効果が発現したのものをもって得ようとする効果が得られたとするか、その状態を明確化 ・ 主に施策レベルの政策を対象とする実績評価に加え、必要に応じて事務事業まで掘り下げて分析を行う事業評価を積極的に活用
	総合評価	10	112	・ 得ようとする情報の内容に応じて、政策評価の設計を十分に検討 ・ 政策の見直しや改善に資する評価を行うため、政策の問題点の把握のみならず、その原因について掘り下げた分析
他の義務付け分野の政策	研究開発	7	824	・ 新たな大綱的指針に沿った研究開発評価指針を策定し評価を実施 ・ 研究開発施策を研究開発評価指針により積極的な評価を実施
	公共事業	5	2,442	・ 直近の人口動態等を踏まえた厳正な需要予測を実施 ・ データや関係情報についての情報公開、情報へのアクセスの利便性を確保
	ODA	1	68	・ 事前評価における有効性、効率性の観点を充実 ・ 成果目標についての達成水準を明確化
	規制	12	156	・ 費用及び便益は、可能な限り定量化又は金銭価値化して算定。両者の関係について可能な限り定量的な手法を用いて分析 ・ 費用要素について、遵守費用、行政費用及びその他の社会的費用の各区分を明示して分析

(注) 上記件数は、やり方点検（審査）の対象とした件数（施策レベルの評価に含まれる事務事業単位のものについて審査を行ったもの等を含む。）であり、各府省が行った政策評価の件数の合計とは必ずしも一致しない。

（総務省資料を基に作成）

(イ) 認定関連活動（政策評価の内容点検）

次の表は、各府省が実施した政策評価のうち疑問の生じたものについて、評価結果の妥当性を確認するために事実関係の把握・整理の結果を取りまとめたものである。平成20年度は、11府省45件（延べ49件）について改善の方向が指摘されている。

公共事業（17件（延べ19件））
1．便益算定の前提となる需要予測の妥当性に疑義があるもの
2．便益算定に際しての評価方法の妥当性に疑義があるもの
3．便益算定に用いられているデータ等の信頼性に疑義があるもの
4．マニュアルの適用の妥当性に疑義があるもの
一般政策（28件（延べ30件））
1．目標の達成度合いが低調であるにもかかわらず、その原因分析が行われていないと考えられるもの
2．設定する指標が専ら政策の執行状況をとらえ、政策効果に着目した指標設定が必要と考えられるもの
3．あらかじめ設定した指標による効果の測定が行われていないと考えられるもの
4．判断基準・指標等の設定について改善が必要と考えられるもの
5．測定指標等の状況と評価結果の結び付きの説明について改善が必要と考えられるもの
6．その他

(注) 1つの事例が複数の「疑問の種類」に該当。「疑問の種類」ごとにそれぞれカウントした場合の事例数は「延べ数」。

（総務省資料を基に作成）

(2) 行政評価・監視

行政評価・監視は、政府の重要行政課題の解決促進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21年において総務省が行った行政評価・監視に基づく勧告の状況等は次のとおりである。

ア 勧告の状況

名 称	勧告年月日	勧告先
原子力の防災業務に関する行政評価・監視（第二次）	H21.2.13	文部科学省、経済産業省
国の行政機関の法令等遵守態勢に関する調査	H21.3.27	全府省

（総務省資料を基に作成）

イ 勧告に伴う改善措置状況（平成21年における回答状況）

名 称	回答府省 （年月日）	主な措置状況
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 （H21.2.13）	動物検疫所長に対し、「畜産物の輸入検査要領」を厳守し、適正化を図るよう指示。輸入検査要領を改正し、家畜防疫官が「畜産物検査結果記録票」により、検査実施状況等を記録することを規定。各地方厚生局に対し、登録検査機関への立入検査後、提出される改善報告の事実確認及び改善が不十分な際には、更なる措置により再発防止を図るよう指示。
生活保護に関する行政評価・監視 （H20.8.1 勧告）	厚生労働省 （H21.4.10）	都道府県、指定都市及び中核市に対し、自立支援プログラム導入の趣旨・目的及びメリットを改めて説明し、多様な問題を抱えた被保護世帯の支援のため、更なるプログラムの策定の推進を要請。各職業安定所に対し、トライアル雇用の活用状況について再検討を指示。
公共事業の需要予測等に関する調査に基づく勧告 （H20.8.8 勧告）	総務省等 6 省 （H21.2.5～ 2.19）	需要予測等の精度の向上等が図られるよう、勧告の趣旨について通知。需要予測等の際に利用可能な最新の数値等の使用に努めること等を通じて、より一層、需要予測等の精度の向上に取り組む。社会経済情勢等の変化の影響を受ける条件設定やデータ等の見直しについて再徹底することにより、適切な事業評価に取り組むよう依頼。
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 （H21.3.25） 国土交通省 （H21.3.26）	介護サービス従事者の離職原因の調査結果を踏まえ効果的な人材確保を実施する。介護給付適正化事業による過誤調整の件数等の必要な情報を都道府県から市町村へ示すように要請。また、有料老人ホームの的確な把握、指導監督、加えて無届施設の届出促進、処遇状況の緊急点検及び適切な指導等を要請。
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 （H21.6.30～ 7.13）	随意契約等とする理由を再点検し、一般競争契約等への移行を推進。応募（応札）条件等や企画書等の採点基準を見直し、競争性・公平性を確保。第三者機関の審議概要を迅速かつ分かりやすくホームページで公表し、透明性を確保。所管の特殊法人に対し、随意契約見直し計画の再点検等を指示・要請。
原子力の防災業務に関する行政評価・監視（第二次） （H21.2.13 勧告）	文部科学省、 経済産業省 （H21.8.25）	各緊急事態応急対策拠点施設の運営要領に被ばく放射線量を低減する方策や代替施設への退避時の手順を明記。住民避難を迅速、的確に行うため必要な情報は道府県が入力情報を更新するよう徹底。被ばく患者の医療機関への自衛隊の搬送体制を防衛省と協議。「原子力保安検査官事務所業務マニュアル」を改訂しすべての試験項目に原子力保安検査官が立ち会うことを明記。

（総務省資料を基に作成）

(3) 行政評価等プログラム（平成21年 4 月）

総務省行政評価局では、業務を重点的かつ計画的に実施するため、平成21年度からの中期的な業務の基本的な方針を「行政評価等プログラム」として定めており、行政を取り巻く情勢の変化等を踏まえ、毎年度ローリング方式による見直し・改定を行うとしている。

行政評価等プログラムにおける行政評価局の取組は以下のとおりである。

政策評価	政策評価の推進	政策評価の結果の予算要求等政策への的確な反映の推進 行政支出総点検会議指摘事項への対応 他
	重要対象分野の選定等及び重要対象分野に係る評価の実施の推進	重要対象分野の選定等 重要対象分野に係る評価の実施の推進 - 平成 20 年度に経済財政諮問会議から提示のあったもの - 地震対策のうち建築物の耐震化及び地震保険 医師確保対策
	総務省が行う統一性・総合性確保評価	平成21年度 ・児童虐待の防止等 * 世界最先端の「低公害車」社会の構築 * 配偶者からの暴力の防止等 * バイオマスの利活用 (注)上記のほか、平成22・23年度には、次のテーマに取り組む ・ヒートアイランド対策 ・食育の推進 ・法科大学院の教育と司法試験等との連携等による法曹の養成
	各府省が行った政策評価の点検	各行政機関における政策評価の実施状況の把握 各行政機関が実施した政策評価の客観性・厳格性の達成水準等の審査 行政機関による再評価等の実施の必要性の認定 他
行政評価・監視	各行政機関の業務の実施状況の評価及び監視	平成21年度 (国民の安全・安心の確保に関するもの) ・薬物の乱用防止対策(需要根絶対策) ・製品の安全対策 ・気象行政 ・ホームページのバリアフリー * 食品表示の適正化 * 貸切バスの安全確保 * 社会資本の維持管理及び更新(道路橋の保全等) (効果的・効率的な行政運営の確保に関するもの) ・食品流通対策(流通コスト縮減) ・ITによる地域活性化等関連施策 ・在外公館 ・職員研修施設(概況調査) * 雇用保険二事業
		重要行政課題に係る政府関係機関からの協力要請に関し、必要に応じ行政評価・監視の実施 国民からの苦情、事故・災害等を契機とした緊急の諸課題に関する行政評価・監視の機動的実施 他
独立行政法人評価	政策評価・独立行政法人評価委員会が行う以下の活動を的確に補佐 主要な事務・事業の見直し<平成21年度> ・独立行政法人等及び国立大学法人等の中期目標期間終了時における主要な事務・事業の改廃に関する「勧告の方向性」について調査審議 他 業務実績に関する二次評価 ・各府省の独立行政法人評価委員会等が行う業務実績評価の結果について調査審議 その他	
記録問題への対応	1 行政相談 行政相談事案の的確な処理の推進 ワンストップの相談総合窓口の充実、大規模災害発生時の被災者ニーズに応じた特別相談活動の実施等 行政相談委員に対する支援強化、行政相談委員制度の在り方見直し結果の反映 他 2 年金記録問題への対応 年金記録確認第三者委員会における個別事案の迅速な処理の推進	

- (注) 1. 「重要対象分野に係る評価の実施の推進」に関し、平成 19 年度の重要対象分野である「農地政策」については、農地政策の見直しのための新たな施策に係る所要の措置が講じられた後に適切なタイミングで、評価の実施を推進
2. 政策評価及び行政評価・監視業務の平成 22 年度以降については、「年金記録問題への対応」の状況を踏まえ検討
3. 「政策評価」欄及び「行政評価・監視」欄の「*」を付したテーマは、現在実施中のもの

(総務省資料を基に作成)

第 173 回国会提出予定案件の概要

- 1 平成20年度一般会計歳入歳出決算、平成20年度特別会計歳入歳出決算、平成20年度国税収納金整理資金受払計算書、平成20年度政府関係機関決算書
- 2 平成20年度国有財産増減及び現在額総計算書
- 3 平成20年度国有財産無償貸付状況総計算書
- 4 平成20年度決算調整資金からの歳入組入れに関する調書（承諾を求めるの件）
- 5 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)
- 6 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173回国会に提出されることが見込まれる。

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 我が国における自然災害の状況

我が国は、その位置、地形、気象等の自然的条件から、地震、津波、台風、豪雨、土砂災害、火山噴火等による災害が発生しやすい環境にある。

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20.8%、活火山数7.0%、災害死者数0.4%、災害被害額では13.4%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}	1,018	212（20.8%）
活火山数 ^{注2}	1,548	108（7.0%）
災害死者数（千人） ^{注3}	2,370	9（0.4%）
災害被害額（億ドル） ^{注4}	15,527	2,074（13.4%）

注1：1999年から2008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等

注3：1978年から2007年の合計

注4：1978年から2007年の合計

「平成21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、長期的には遞減傾向にあるものの、平成16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	2
21. 7. 19 ~ 26	平成21年7月中国・九州北部豪雨	中国、九州北部地方	31
8. 9 ~ 11	平成21年台風第9号	中国、四国地方から東北地方	27
8. 11	駿河湾を震源とする地震 (M6.5)	静岡県	1
10. 8 ~ 9	平成21年台風第18号	東海地方から東北地方	5

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年以降については、内閣府において、情報対策室が設置されたもの等を掲げた。

3：平成20年以降の死者・行方不明者数は速報値

4：平成21年に発生した災害の死者・行方不明者数については、10月13日現在「平成21年版防災白書」等より作成

2 平成21年における我が国の自然災害による被害状況

7月には「平成21年7月中国・九州北部豪雨」により、中国・九州北部地方を中心に死者31名、住家全壊47棟などの被害が発生し、山口県防府市の特別養護老人ホームでは土石流により入居者7名が死亡した。

また8月には「平成21年台風第9号」により、中国、四国地方から東北地方にわたる広い範囲で死者・行方不明者27名、住家全壊173棟などの被害が発生した。

8月11日には最大震度6弱を観測した「駿河湾を震源とする地震」が発生し、静岡県を中心に死者1名、住家半壊5棟、住家一部破損7,913棟などの被害が発生したほか、東名高速道路の一部で法面路肩が崩壊した。

10月には「平成21年台風第18号」により、東海地方から東北地方にわたる広い範囲で死者5名、住家全壊4棟などの被害が発生し、茨城県土浦市、龍ヶ崎市等では突風により住家の屋根瓦飛散等の被害が発生した。

被害状況は、平成21年10月13日現在

3 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クラスの高エネルギー型地震で、安政東海地震(1854年)から150年以上が経過していることから相当な地殻の歪みが蓄積されて

おり、いつ大地震が発生してもおかしくないと言われている。

東海地震は、唯一予知の可能性がある地震とされていることから、発生の予知を前提とした「大規模地震対策特別措置法」に基づき、1都7県166市町村(平成21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)。東海地震の地震防災戦略については、その策定から3年が経過したことから、平成19年度末時点における達成状況のフォローアップが実施され、平成21年4月に発表された。

(2) 東南海・南海地震対策

東南海・南海地震は、遠州灘西部から熊野灘及び紀伊半島の南側の海域を経て土佐湾までの地域並びにその周辺の地域におけるプレートの境界を震源とする海溝型地震である。歴史的に見て100～150年間隔でマグニチュード8程度の地震が発生しており、最近では昭和19年及び21年にそれぞれ発生していることから、今世紀前半にも発生するおそれがあると指摘されている。東南海・南海地震が発生すると、東海から九州にかけて揺れや津波により広域で甚大な被害になることが予想されている。

平成14年7月、「東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」が制定され、この法律に基づき、1都2府18県423市町村(平成21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)。東南海・南海地震の地震防災戦略については、その策定から3年が経過したことから、平成19年度末時点における達成状況のフォローアップが実施さ

れ、平成21年4月に発表された。

(3) 首都直下地震対策

首都地域においては、相模トラフ沿いで発生する関東大震災タイプの海溝型巨大地震(マグニチュード8クラス)発生の可能性は100年以上先とされる一方で、首都地域直下におけるマグニチュード7クラスの地震の発生については、その切迫性が指摘されている。

首都直下地震対策専門調査会では、北米プレートとフィリピン海プレートの境界で発生する東京湾北部地震が、ある程度切迫性が高く、都心部の揺れが強いことなどから、この地震を中心に被害想定及び地震対策の検討が行われ、平成16年12月及び平成17年2月に被害想定が公表された(表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21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。

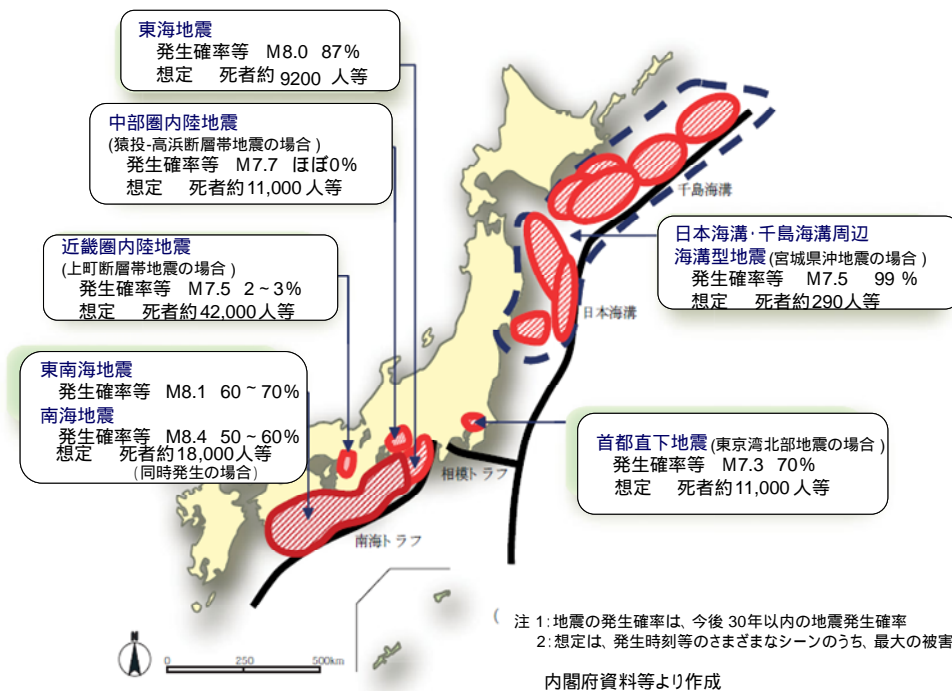
さらに、平成20年12月の中央防災会議では、今後10年間で死者数を4～5割減、経済被害額を4分の1減にするという減災目標とそのための対策を内容とする「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震の地震防災戦略」が決定されている(表3参照)。

(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。平成21年4月の中央防災会議においては、膨大な被害への対応、中部圏・近畿圏における特徴的な被害事象への対応等を主な内容とする「中部圏・近畿圏直下地震対策大綱」が決定された。

(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。

住宅の耐震化の状況については、平成15年度推計値によると、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%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おり、更なる耐震化の促進が必要である。

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」が決定された。住宅の耐震化率については、今後10年間に平成15年度推計値の75%から90%まで引き上げることが目標として明記された。

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かさ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る。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ったりすることができれば、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的確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。

4 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26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」を取りまとめた。これを受けて、関係省庁では、都道府県、市町村等と協力して火山防災対策の強化を図ることとしている。

また、火山周辺住民の防災意識の高揚、地元自治体による適切な防災計画の策定等のためには、噴火した場合の被害の範囲や避難施設等を示したいわゆるハザードマップの整備が重要である。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。

5 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いる。平成21年6月末現在、1,044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、平成元年～平成20年の20年間の平均で毎年約996件発生しており、平成20年も全国で695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21年9月末現在104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それぞれ公表されている。

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。これに加え、平成22年度からは、竜巻などの激しい突風が発生する可能性のある地域分布と1時間後までの移動を予測した分布図形式の情報である「竜巻ナウキャスト(仮称)」の提供が計画されている。

6 雪害対策

我が国では、地理的、地形的国土条件により日本海側を中心として毎年多量の降雪・積雪があり、雪下ろし中の転落事故や雪崩災害のほか、降積雪による都市機能の麻痺や交通障害等の雪害が毎年発生し、多くの人的、物的被害が発生している。

このため、集落を保全対象とした雪崩対策事業、危険箇所の住民への周知徹底、警戒避難体制の強化等総合的な雪崩対策が実施されるとともに、その他国土保全事業や都市の防災対策などが総合的に実施されている。

なお、降積雪が多く、産業の振興及び民生の安定向上のため総合的な対策を必要とする地域については、「豪雪地帯対策特別措置法」に基づき全域指定10道県、一部地域指定14府県、合わせて542市町村(平成21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。

7 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、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が行われた。さらに、平成19年3月には、避難支援ガイドラインの手引きとなる「災害時要援護者対策の進め方について」が示され、これらを参考に各市区町村において災害時要援護者対策が進められている。また、災害時要援護者の避難支援プランについての市町村における全体計画である「避難支援プラン全体計画」が平成21年度までを目途に策定されるよう取組が進められている。

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。

8 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。

なお、住宅の被害認定については、平成21年6月、具体的な調査方法や判定方法を定めた「災害に係る住家の被害認定基準運用指針」の改定が行われている。

内容についての問い合わせ先
第三特別調査室 鎌田次席調査員(内線3532)

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 公職選挙法改正の動き

(1) 公職選挙法改正に関する検討の経緯

自民党では、選挙制度調査会の下に設置された「インターネットを使った選挙運動に関するワーキングチーム」において、ホームページ及び電子メール等インターネットを使用した選挙運動について検討が進められ、平成18年5月に最終報告(案)が出された。また、同調査会においては、平成19年10月以降、公職選挙法全般にわたって見直しを行い、平成20年6月18日、現行の公職選挙法の問題点や見直すべき規制、今後の取組等について「公職選挙法の見直しに関する報告」を取りまとめた。なお、インターネットに関するワーキングチームの最終報告(案)に基づくインターネットを使用した選挙運動解禁については結論が先送りにされた。同調査会は、同年11月21日、総会を開き、同報告の速やかな法案化に向けて結論を出すべき事項の中から、選挙運動用自動車の規格制限の緩和及び簡素化、選挙運動費用収支報告書の提出期限の延長及び供託金の額の引下げ等を内容とする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(臨))、自民、公明両党共同で同法改正案が衆議院に提出され、平成21年7月9日(第171回国会(常))に衆議院で可決されたが、その後、衆議院が解散されたため審査未了となった。

民主党では、「インターネット選挙活動調査会」を設置し、平成18年5月に中間報告をまとめ、同年6月13日(第164回国会(常))に、ホームページ及び電子メールともに選挙運動への使用を認める内容の公選法改正案を衆議院に提出した(第171回国会(常)で解散のため審査未了¹)。また、政治改革推進本部の役員会において、平成20年2月15日、公職選挙法の見直しを検討する小委員会の設置を決定し、同年9月17日、同小委員会がまとめた公職選挙法見直しの最終報告を了承した。見直し案は、戸別訪問の解禁、インターネット選挙の解禁など選挙活動の自由度を増すことを基本に、政策本位の選挙、多くの人が投票できる選挙、公正な選挙を目指すこととしている。

(2) インターネットによる選挙運動をめぐる議論

ア インターネットによる選挙運動に対する現行法の考え方

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

¹ 平成10年以降4回にわたり、インターネットを選挙運動に使用できることとする内容を含む公職選挙法改正案が提出されたが、いずれも審査未了となっている。

め、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。

イ 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

インターネットを選挙運動に使用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なされている。

総務省においては、平成13年10月、「IT時代の選挙運動に関する研究会」が設置され、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が行われ、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。

同報告書では、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。

また、自民党及び民主党においても、平成17年頃から法改正論議が再度高まった（議論の内容については、1(1)を参照）。

第45回総選挙におけるマニフェストにおいて、民主党は「誹謗中傷の抑制策、『なりすまし』への罰則などを講じつつ、インターネット選挙活動を解禁する」としている。また、社民党も「インターネットを利用した選挙活動の解禁」を掲げている。

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。

(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(臨)) 民主と公明が法案を共同提出し、続いて12月(第144回国会(臨)) 共産が法案(被選挙権を含む。)を提出した。

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(常)) 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、衆議院解散のため審査未了〕

平成12年7月(第148回国会(特)) 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(臨))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(臨)) 衆議院解散のため審査未了〕

平成16年2月(第159回国会(常)) 公明が法案を提出し、11月(第161回国会(臨))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) 衆議院解散のため審査未了〕

平成17年10月(第163回国会(特)) 公明が法案を提出し、平成18年6月(第164回国会(常))に提案理由説明を聴取した。〔平成21年7月(第171回国会(常)) 衆議院解散のため審査未了〕

【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 政府・与党

平成20年5月(第169回国会(常)) 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の検討を行ったが、拙速な意見集約に反対する意見もあることを受け、議論は先送りされた²。

平成21年10月9日、鳩山首相は、日韓首脳会談後の記者会見において、「個人的考えとしては、前向きに結論を出したい。ただ、国民感情、思いは統一されていない。内閣として議論を重ね、結論を見出したい」と発言した³。

イ 公明党

平成21年9月26日、公明党の山口代表は、永住外国人に地方参政権を付与する法案を次期の臨時国会に提出する方針を明らかにした⁴。

² 『産経新聞』(平20.8.6)

³ 『読売新聞』(平21.10.10)、『日本経済新聞』同日、『産経新聞』同日

⁴ 『読売新聞』(平21.9.27)、『日本経済新聞』同日、『東京新聞』同日

(4) 法案の論点

ア 賛成論

- (a) 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。
- (b) 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。
- (c) 「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

- (a) 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。
- (b) 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。
- (c) 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 参議院選挙区間の一票の格差

(1) 第21回参議院議員通常選挙に係る定数訴訟における最高裁判決

第21回参議院議員通常選挙（平成19年7月執行）での選挙区間の「一票の格差」が、法の下での平等を定めた憲法に違反するとして、東京都と神奈川県の有権者が選挙無効を求めた訴訟の上告審判決で、最高裁大法廷は、平成21年9月30日、議員1人当たりの人口の最大格差1対4.86について、合憲の判断を下した。

多数意見（15名中10名）は、投票価値に著しい不平等状態が生じ、かつ、それが相当期間継続しているのに是正措置を講じないことが、国会の裁量権の限界を超えると判断される場合には違憲とする従来の枠組みを維持し、その上で、平成18年の公職選挙法改正による4増4減の定数は正以降「本件選挙までの間に本件定数配分規定を更に改正しなかったことが国会の裁量権の限界を超えたものということはできず、本件選挙当時において、本件定数配分規定が憲法に違反するに至っていたということとはできない」とした。

しかしながら、平成18年の4増4減の結果によっても残ることとなった格差は「投票価値の平等という観点からは、なお大きな不平等が存する状態」であるが、「現行の選挙制度の仕組みを維持する限り、各選挙区の定数を振り替える措置によるだけでは、最大格差の大幅な縮小を図ることは困難であり、これを行おうとすれば、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しが必要となる」と指摘し、「このような見直しを行うについては、参議院の在り方をも踏まえた高度に政治的な判断が必要であり、事柄の性質上課題も多く、その検討に

相応の時間を要することは認めざるを得ないが、「国会において、速やかに、投票価値の平等の重要性を十分に踏まえて、適切な検討が行われることが望まれる」とした。

(2) 参議院議員定数の変遷

	定 数		備 考	議員 1 人当たり 人口の最大格差	
	全国 選出議員	地方 選出議員			
昭和 22 年	250	100	150	参議院議員選挙法制定 地方選出議員は都道府県を単位とする選挙区 で選出、各選挙の定数は別表で定める	1対2.62 (昭和21年臨時統計調査人口)
昭和 25 年	同上	同上	同上	公職選挙法制定 参議院議員選挙法の仕組みを引き継ぐ	1対4.04 (昭和35年国勢調査人口)
昭和 45 年	252	同上	地方 選出議員 152	沖縄返還に伴い、沖縄選挙区の定数 2 増	1対5.01 (昭和45年国勢調査人口)
昭和 57 年	同上	比例代表 選出議員 100	同上	全国区制に代え拘束名簿式比例代表制を導入	1対5.73 (昭和55年国勢調査人口)
平成 6 年	同上	同上	同上	選挙区の定数は正(8増8減) 最大格差は、改正前の1対6.48から1対4.81に縮小	1対4.81 (平成2年国勢調査人口)
平成 12 年	242	同上 96	同上 146	比例代表を非拘束名簿式比例代表制に改める 定数削減(選挙区6減)	1対4.79 (平成7年国勢調査人口)
平成 18 年	同上	同上	同上	選挙区の定数は正(4増4減) 最大格差は、改正前の1対5.18から1対4.84に縮小	1対4.84 (平成17年国勢調査人口)

(3) 定数是正に関する協議の経緯

ア 前回(平成18年)の定数是正

平成16年1月の最高裁大法廷判決を契機として、参議院議長が主宰する各会派代表者懇談会は、「参議院議員選挙の定数較差問題に関する協議会」を設けて協議を行ったが、同年7月の第20回参議院議員通常選挙までの間に定数較差を是正することは困難であったため、同年6月1日、3年後の第21回参議院議員通常選挙に向けて結論を得るよう協議を再開するとの申合せが行われた。第20回参議院議員通常選挙後、同年12月1日、参議院議長の諮問機関である参議院改革協議会の下に選挙制度に係る専門委員会が設けられ、同委員会は、当面の是正策として、いわゆる4増4減案が有力な意見であるとする報告書を取りまとめたが、参議院改革協議会は、平成17年2月、専門委員会が提出した報告書の取扱いについては合意に至らなかったことを議長に報告した。同年6月、自民党及び公明党提出の4増4減案を内容とする公職選挙法の一部を改正する法律(平成18年法律第52号)が成立し、選挙区間の定数の最大較差は4.84倍に縮小した。

なお、専門委員会の報告書においては、当面の較差是正の後も、参議院の在り方にふさわしい選挙制度の議論を進めていく過程で、定数較差の継続的な検証等を行う場を設け、調査を進めていく必要があるとされた。

イ 第21回参議院議員通常選挙後の動き

第21回参議院議員通常選挙後、平成19年11月30日、江田参議院議長の諮問機関として新たに参議院改革協議会が設置され、平成20年6月9日の同協議会で、選挙区の「一票の格差」是正に向けて選挙制度の抜本改革を検討する専門委員会の設置を決定し、同年12月19日以降3回にわたり協議が行われてきた。

ウ 今回の判決を受けての動き

江田参議院議長は、「判決の指摘を重く受けとめ積極的に適切な検討を進めていく」との談話を発表した⁵。

参議院改革協議会座長（平田健二参議院議員）は、「（次々回参議院選挙の）2013年をめどに選挙制度の抜本改革を行い、格差是正を図る」とのコメントを発表した⁶。

平野官房長官は、記者会見で「民主党としてインデックス（政策集）に書いているから、そういう考え方のもとにやる」と述べた⁷。

『民主党政策集（INDEX2009）』

「参議院のあるべき姿を踏まえて、2013年をめどに選挙制度の抜本的改革を行います。その際、衆議院に準じて定数を削減します。あわせて、1票の較差が4.858倍（2007年選挙当日の較差）となっていることを踏まえ、選挙制度改革の中で較差是正を図ります」

4 政治資金規正法の改正

(1) 最近の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」の問題が問われるようになった⁸。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は、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、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。

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⁹、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第21回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

⁵ 『毎日新聞』（平21.10.1）

⁶ 同上

⁷ 『朝日新聞』（平21.10.1）

⁸ 『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

⁹ 『読売新聞』（夕刊）（平19.7.10）、『日本経済新聞』（平19.7.11）等

からの寄附をめぐる問題等が相次いだため¹⁰、第 168 回臨時国会において、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。

国会議員関係政治団体の届出については平成 20 年 10 月 1 日に施行され、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 日から適用されている。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。

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。

一方、政党助成法の改正は行われなかったため、政党交付金の使途等報告書による公開基準は現行の 5 万円以上のままであり、政党の本部には監査が義務付けられているが、政党の支部には監査の義務はないままである。本来、税金を原資とする政党交付金の使途報告は、政治団体の一般財源によるものより厳しい公開基準等が求められるところであり、その観点からの政党助成法の改正について、各党派間で今後検討することとされている¹¹。

(2) 政治資金の在り方に関する議論

ア 寄附の制限の経緯

政治資金規正法は、昭和 23 年の制定以後数次にわたり改正され、政治資金の収支の公開と政治資金の授受の規制の強化がなされてきた。政治資金の「入り」に関しては、昭和 50 年の法改正で、寄附の量的制限、質的制限が行われた。

平成 4 年の法改正で、政治資金パーティーに対する規制が行われ、平成 6 年の法改正では、政党中心の政治資金の調達を図るため、会社、労働組合等の団体の政党、政治資金団体及び資金管理団体以外への寄附の禁止などが行われた。さらに、平成 11 年の法改正で、会社、労働組合等の団体の資金管理団体への寄附が禁止された。

¹⁰ 『日本経済新聞』（夕刊）（平 19.10.11）等

¹¹ 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）

イ 会社、労働組合等の団体からの寄附の制限強化

政治資金規正法は、会社、労働組合等の団体のする寄付について、金額の制限と寄附の相手方の制限を行っているが、その制限はこれまでに数次の改正を経ている。

昭和50年の法改正では、初めて寄附の制限が規定され、会社、労働組合等の団体がする寄附について、資本金、組合員数等に基づく寄附の総枠制限と同一の寄附の相手方に対する個別制限が設けられた。

平成6年の法改正では、政治改革の一環として、政治資金の調達を政党中心にするために、会社、労働組合等の団体は、政党、政治資金団体及び資金管理団体以外の者に対して政治活動に関する寄附をしてはならないものとされた。なお、この改正においては、資金管理団体に対してする寄付については、改正法の施行後5年を経過した場合において、これを禁止する措置を講ずるものとする事とされ、平成11年の法改正で、平成6年改正法にのっとり、会社、労働組合等の団体の資金管理団体に対してする寄附が禁止された。

ウ 個人献金の拡充の検討

会社、労働組合等の団体のする寄附の制限とあいまって、政治資金の調達を個人献金中心の調達に移行するため、昭和50年の法改正で、個人のする政党及び政治団体への寄附のうち一定の要件に該当するものについては、租税特別措置法の定めるところにより、所得控除の対象とすることとされた。また、平成6年の法改正で、政党及び政治資金団体に対する個人献金を促進するために税額控除制度を創設し、従来の所得控除制度との選択制とした。

さらに個人献金の普及促進を図るための方策として、税額控除の拡大やインターネットによる献金の推進などの議論がなされているところである。

エ 政治資金パーティーの規制

政治資金パーティー券の購入は対価の支払であり、政治活動に関する寄附に該当するものではないとされている。しかし、パーティーによる政治資金集めが盛んに行われ、様々な批判、意見が出されるようになり、その適正な開催を図るため、平成4年の法改正において、政治資金パーティーについては、パーティー券の購入限度額を一パーティー当たり150万円までに制限することとし、同一の者から一パーティー当たり100万円を超える対価の支払を受けた場合には支払者の氏名及び支払金額等を記載することとされた。さらに、平成6年の法改正で、公開基準について、「100万円を超えるもの」から「20万円を超えるもの」に引き下げる改正が行われた。

オ 政治資金規正法改正の動き

平成21年5月28日、民主党は、党政治改革推進本部で企業・団体献金の規制強化を検討し、同本部総会において、3年後の企業・団体献金の全面禁止の方針を決定した。

同年6月1日、同党は、「政治資金規正法等の一部を改正する法律案（岡田克也君外5名提出、衆法第34号）」を衆議院に提出した。その内容は、3年後の企業・団体献金及

び政治資金パーティー券購入の全面禁止、 当面の措置として、国や自治体と1件1億円以上の契約関係にある企業等の政治献金・パーティー券購入の禁止、 個人献金に係る税額控除の拡充、 国会議員に係る政治資金の親族への引継ぎの制限等である。

同改正案は、同月25日、当委員会に付託され、7月8日に提案理由説明を聴取し、審査に入ったが、解散のため審査未了となった。

なお、第45回総選挙の各党のマニフェストにおいては、政治資金制度の在り方、企業・団体献金の在り方、個人献金を促進するための方策等について、各党それぞれの方針や具体策が掲げられているところである。

内容についての問い合わせ先 第二特別調査室 佐々木次席調査員（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

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、普天間飛行場代替施設は「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、「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」¹に基づき、「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、安全・環境対策、地域振興等の問題を協議することとなった。

平成18年12月に就任した沖縄県の仲井眞知事は、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ている。

平成19年1月、政府は、平成26年の代替施設完成のための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たが、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、「ロードマップ」の着実な実行を表明した。



一方、平成20年6月の選挙で与野党が逆転した沖縄県議会が、同年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」を可決した。

平成21年4月、政府は環境影響評価方法書に基づく調査結果を踏まえ、「環境影響評価準備書」の説明を県、関係市町村に対して行った。代替施設の位置について同準備書では、政府案のほか沖合に350メートル移動させた場合など計7案が比較検討され、総合的に政府案が妥当と評価した。これに対して仲井眞知事は「沖合への修正は可能」と要望し、河村官房長官(当時)は、「地元の意向を念頭に置きつつ、誠実に対応する」ことを表明した。

平成21年9月16日、マニフェストに「米軍再編や在日米軍基地のあり方についても見直しの方向で臨む」と明記した民主党を中心とする連立政権が発足した。10月13日の環境影響評価準備書に対する知事意見は、普天間飛行場移設問題に関する政府の方針及び具体案の早期提示を新政権に求めると付記した上で、可能な限り沖合への移動を要請するものであった。

¹ この閣議決定において、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する「普天間飛行場の移設に係る政府方針」(平成11年)を廃止した。

(イ) 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。また、個別の再編案は統一的なパッケージとされ、海兵隊のグアムへの移転は、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ロードマップでは、総経費102.7億ドルのうち、我が国は60.9億ドル、米国は41.8億ドルをそれぞれ負担することとなっている。しかし、平成20年9月、米会計検査院は総経費を約150億ドルと見積もっている。

平成21年5月、政府は米海兵隊のグアムへの移転に向けて日米双方の行動をより確実なものとするため、グアム移転協定²を第171回国会に提出し承認された。

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。

代替施設関連	<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。
兵力削減とグアムへの移転	<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。
施設の返還及び土地の返還及び共同使用	<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602億円が計上された。この中でグアム移転に関しては、346億円の財政支出(真水)が初めて計上され、フィネガヤン地区、アンダーセン空軍基地、アブラ地区の基盤整備に充てられるとしている。

なお、沖縄県における平成21年度の再編交付金は、名護市に約9億9,300万円、宜野座村

² 正式名称は、「第三海兵機動展開部隊の要員及びその家族の沖縄からグアムへの移転の実施に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定」

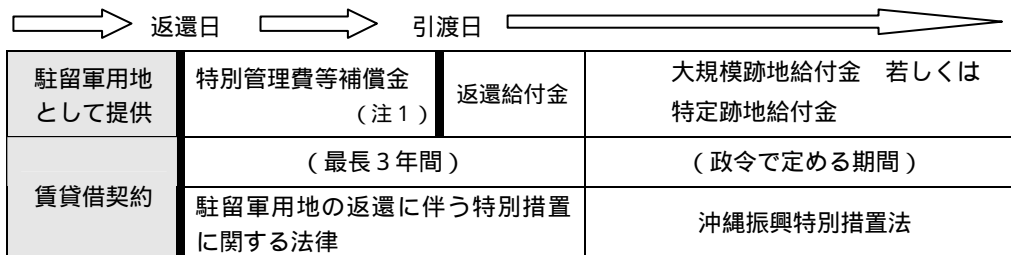
に1億9,400万円、恩納村に4,700万円、金武町に1億2,200万円、浦添市に3,700万円が計上された。

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。

また、「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、大規模跡地給付金若しく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

(防衛省資料より作成)

平成21年7月に政府は、3年前に米軍より返還され、今年4月に特定振興駐留軍用地跡地に指定された楚辺通信所、読谷補助飛行場、瀬名波通信施設について、原状回復が遅れた区域の土地所有者に対する特定跡地給付金支給期間を政令で定めた。

沖縄県、関係市町村は、返還が示された跡地の利用計画策定に向けた取組を行っている。普天間飛行場跡地利用に関しては、沖縄県、宜野湾市により平成18年2月、基本方向、分野別の方針及び今後の取組方針を示した「普天間飛行場跡地利用基本方針」が策定され、平成20年度には、跡地利用計画策定のための調査が実施された。

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8月の沖縄国際大学敷地内への米軍ヘリ墜落事故、平成20年10月の名護市で起きた米軍軽飛行機墜落事故への米軍の対応から、警察権の行使をめぐ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や同年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等の再発防止策を講じ、また、米兵の脱走が判明した場合には、直ちに米側から関係都道府県警察に対して逮捕要請を行うこと等について合意した。

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、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。

これまで政府は、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きた。

地位協定改定の必要性を主張する民主党、社民党及び国民新党は、平成20年3月、3党統一の改定案をまとめた。

平成21年8月30日の衆議院議員総選挙の結果を受け、9月9日に民主党、社民党及び国民新党の3党は連立政権樹立に合意した。この合意事項には、沖縄の在日米軍基地に関する事項³も含まれており、今後の動向が注目される。

(2) 沖縄振興施策の概要

ア 沖縄振興特別措置法に基づく産業の振興のための特別措置

「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7兆円の開発事業費が費やされた。

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、一人当たり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第3次産業就業者数が約8割を占め、製造業比率が低く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(平成24年3月まで)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

³ 「9. 自立した外交で、世界に貢献」の中で「・・・沖縄県民の負担軽減の観点から、日米地位協定の改定を提起し、米軍再編や在日米軍基地のあり方についても見直しの方向で臨む」と記されている。

て沖縄県の優位性や地域の特性を見だし、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。

産業の振興のための特別措置として、次のような地域制度を設け、租税特別措置法による課税の特例、地方税の課税免除等の措置を講じ、国及び地方公共団体は必要な資金の確保その他の援助に努めるものとしている。

観光の振興を図るための観光振興地域

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る。平成21年9月現在、17地域が指定されており、旧法による平成10年の制度創設以降、税法上の優遇措置を受けた施設は5件、融資制度を利用した施設は39件となっている。

情報通信産業の振興を図るための情報通信産業振興地域及び同地域のうち特定情報通信事業を実施する企業の立地を促進するための情報通信産業特別地区（IT特区）

情報通信産業振興地域は、平成21年9月現在、24市町村が指定されている。IT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。

情報通信産業の振興に関連して、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施設として沖縄県が整備を進めていた沖縄IT津梁パークに中核機能支援施設の1棟目が平成21年6月に完成した。ソフト開発会社など県内企業4社が入居し、業務を行っている。平成23年度には2棟目の完成が予定されており、将来的には、周辺に民間IT施設13棟を建設し、約8,000人の雇用を創出することを目標としている。

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の産業高度化地域

産業高度化地域には平成21年9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。

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ることで沖縄における企業の立地を促進し、貿易の振興に資するための自由貿易地域及び特別自由貿易地域

自由貿易地域、特別自由貿易地域は全国で沖縄県にのみ指定された地域制度である。自由貿易地域には那覇地区（那覇市）が、特別自由貿易地域には中城湾港新港地区（うるま市）が指定されている。

金融業務の集積を図るための金融業務特別地区（金融特区）

金融特区には名護市が指定されており、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

沖縄に係る新たな振興策の検討が進められる中で、沖縄に世界最高水準の自然科学系大学院大学を設立することにより、産官学の連携による研究開発を通じた地域活性化を実現

しようとする「沖縄新大学院大学構想」が提唱された。

同構想は、「沖縄振興特別措置法」に盛り込まれ、平成17年施行の「独立行政法人沖縄科学技術研究基盤整備機構法」で具体化され、同機構が大学院大学設置の準備、先行研究等を行うこととされた。

第171回国会の平成21年3月に沖縄科学技術大学院大学の設置及び運営に関し必要な事項を定めた「沖縄科学技術大学院大学学園法案」が提出された。同法案は、法律の目的に沖縄の振興に寄与するとの趣旨を追加するとともに、国は学園の業務に要する経費の2分の1を超えて補助できる等の修正を行い、同年7月に成立した。

同法の公布を受け、同年9月1日に9名の設立委員が任命され、10月8日から9日にかけて第1回会合が行われた。現在、平成24年度の開学に向け、学長の人選、法人の寄附行為の作成や教育課程の検討、教員の採用等が本格的に進められており、平成22年度中に文部科学大臣に対して、新法人の設立・大学の設置に係る認可申請が行われる予定である。

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

八重山圏域の基幹空港である石垣空港は、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、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となっている。加えて、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もあり、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、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21年6月12日までに事業用地204.1haの98.4%にあたる200.9haを取得した。残る1.6%（3.2ha）の未契約用地については、平成20年11月と平成21年3月に県収用委員会にそれぞれ裁決申請を行っている。

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、県は平成25年3月の供用開始を目指している。

(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、平成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は、平成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（後に850mに変更）」、「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、平成21年3月に「1,310m」案（滑走路長2,700m）を選定した。また、同年8月に新滑走路増設に伴う新管制塔、無線施設等の施設計画を了承し、検討作業を終了した。事業費は約1,900億円、工期は約7年とされている。

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見直しを表明した。

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。

平成21年1月に国は、第1区域に造成された外周護岸の内側に土砂を流し込む本格的な埋め立て工事を開始した。沖縄県議会は、同年3月、平成21年度一般会計当初予算案から泡瀬干潟埋め立て事業の関連経費約5億9,000万円を削除する修正案を賛成少数で否決している。事業費は、約489億円（国：308億円、県：181億円）が予定されている。

平成21年9月の新政権で就任した前原国土交通大臣兼沖縄・北方担当大臣は、「第1区域は中断、第2区域は中止」を表明し、その後、「控訴審判決をみながら県や沖縄市と相談したい」と述べた。10月15日の福岡高裁那覇支部の判決は、調査費及び人件費を除く公金支出を差し止めるもので、那覇地裁判決とほぼ同様のものではあった。

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21年7月のラクイラ・サミットにおいて、新多角的貿易交渉（ドーハ・ラウンド）について平成22年中の妥結を追求するとの共同宣言を発出した。

我が国は、砂糖を高関税で保護しているが、高関税を維持できる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ことになる。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。

2 北方領土関係

(1) 返還交渉の経緯

第2次世界大戦以後、日本とロシア（旧ソ連を含む。）との間には、択捉島、国後島、色丹島及び歯舞群島のいわゆる「北方四島」の帰属をめぐる問題が存在している。

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

我が国は、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であり、日ソ間に締結された国際約束が日露間に引き続き適用されるとした。

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周年を迎えた平成17年の首脳会談では領土問題に関して対話継続を確認するに止まり、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。

また、ロシア政府は、平成18年8月、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、択捉では空港、港湾等の整備が進行している。

ロシア側は、北方四島に対する主権について第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。

エ 最近の動き

平成20年5月、プーチン路線の継続を表明するメドヴェージェフ首相が大統領に就任した。

7月の北海道洞爺湖サミットにおいて日露首脳は、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。11月のAPEC首脳会議の際に行われた首脳会談では、同大統領は、「(北方領土)問題の解決を次世代に委ねることは考えていない」と述べ、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合意した。

平成21年1月、北方四島住民に対する人道支援物資供与事業の実施の際、国後島に上陸しようとした日本側関係者にロシア側が「出入国カード」の提出を求める事態が発生した。

この「出入国カード」問題により、四島交流事業の実施が危ぶまれることになったが、2月のサハリンにおける首脳会談等を経て、ビザなし交流、墓参、ロシア人患者の日本への受け入れ事業等は予定どおり実施することで解決したものの、8月、ロシア政府は、人道支援物資の受け入れを停止すると、表明した。

5月のプーチン首相の来日に続き、7月のG8サミットの際において首脳会談が行われたが、2月のサハリン首脳会談でメドヴェージェフ大統領が指示を出した「新たな独創的

で、型にはまらないアプローチ」による新たな提案がロシア側からなされることはなかった。この背景には、7月に可決・成立した「北方領土問題等の解決の促進のための特別措置に関する法律」(以下、「北特法」という。)の一部改正において、北方領土を「我が国固有の領土」であると明記したことに対し、ロシア議会等の過剰な反発があることは否定できない。

(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、北特法に基づき、知事による振興計画の策定や対象市町により実施される単独事業補助のための基金の設置などが行われてきた。同法は、平成21年7月の第171回国会において、制定以来実質的に初めての改正がなされた。交流等事業(ビザなし交流等)の定義の追加、元住民の高齢化に伴う返還運動の後継者育成支援、根室市等隣接地域の振興計画に基づく事業への特別助成の見直し等がその内容であり、平成22年4月1日から施行される。

また、「北方地域旧漁業権者等に対する特別措置に関する法律」に基づき元島民等に対する低利融資の制度が創設されており、平成18年12月の第165回国会においては、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が行われ、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おり、前述の平成18年の銃撃事件につながっている。

(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21年9月までに日本側計9,368名(223回)、四島側計6,870名(153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月以降行われてきたが、平成20年の夏の訪問から、元島民の子の配偶者、孫及び孫の配偶者、複数の医師、看護師の同行が、可能となった。

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21年9月までに1,832人(39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21年9月までに3,898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。

内容についての問い合わせ先
 第一特別調査室 横尾首席調査員(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

(1) 青少年育成推進本部の設置

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。¹

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て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月に同本部において、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されており、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を踏まえ、平成20年12月に新しい「青少年育成施策大綱」が策定された。

新大綱では、30歳以上の「ポスト青年期」世代も支援の対象に加えるとともに、ニートやひきこもりなどの自立や社会参加に困難を抱える青少年を支援するため、「地域における官民の関係機関による支援ネットワークの整備、支援を必要とする青少年に係る情報を関係機関間で円滑に共有するための仕組みの整備、青少年やその保護者に対する訪問支援（アウトリーチ）の実施及び国における関係施策の総合的な推進のための体制整備等について、新たな法的措置によることも含め、その推進方策の検討を進める」ことが明記された。

(2) 子ども・若者育成支援推進法

平成21年7月（第171回国会）に、教育、福祉、雇用等各関連分野における施策の総合的推進や、ニート等困難を抱える若者への支援を行うための地域ネットワークづくりの推進を図る「子ども・若者育成支援推進法」が成立した。

同法は、内閣提出法律案の「青少年総合対策推進法案」を修正したもので、子ども・若者育成支援施策を総合的に推進するため、青少年育成推進本部に代わる「子ども・若者育成支援本部」の設置、青少年育成施策大綱に代わる「子ども・若者育成支援大綱」の作成、

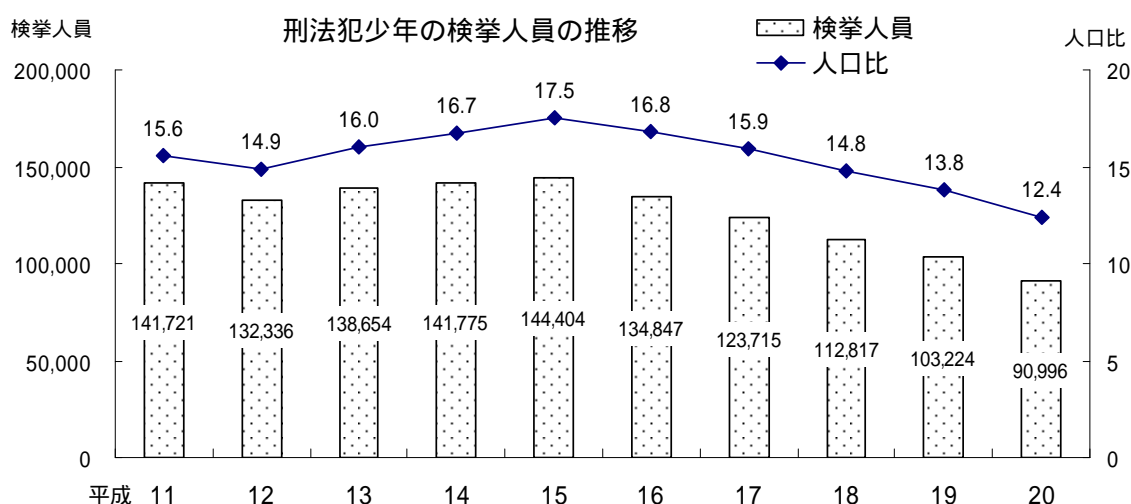
¹ 平成21年10月6日、長妻厚生労働大臣は会見で子どもの貧困調査について聞かれたのに対し、「子どもの貧困率というのがOECDの中でも言われているので、日本として世界に比べられるような正確な指標が考えられないかということを厚生労働省に指示をした」旨の発言を行った。

地方公共団体における子ども・若者計画の作成等を行うほか、国民の理解の増進、社会環境の整備、意見の反映、子ども・若者総合相談センターとしての機能を担う体制の確保、地方公共団体及び民間の団体に対する支援等について定めている。

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20年の少年非行は、刑法犯少年²の検挙人員が9万966人(前年比 11.9%)、殺人・強盗等の凶悪犯の検挙人員が956人(前年比 8.3%)で、ともに5年連続して減少した。しかし、平成21年6月に17歳の少年が15歳の少年の頭部を木製バット等で殴って殺害し死体を遺棄する事件や、同年7月に17歳の少年が18歳の同級生を駅ホームにおいて包丁で刺し殺害する事件が発生するなど、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、千葉県での実父殺人事件(平成21年1月)、島根県での実父殺人事件(同年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（14歳から19歳まで）の少年人口千人当たりの検挙人員をいう。

【警察庁資料より作成】

(2) 少年非行対策

政府は、少年非行対策の推進について密接な連絡、情報交換、協議等を行うため、青少年育成推進本部に少年非行対策課長会議を設置し、関係省庁が連携の上、諸般の少年非行防止施策を実施してきたが、平成19年1月の総務省の「少年の非行対策に関する政策評価」³において指摘⁴されているように、必ずしもその効果は発揮しきれていない。

² 刑法犯の罪を犯した14歳以上20歳未満の少年をいう。

³ 平成12年を基準とし、13年から17年までの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

⁴ 「少年の非行対策に関する政策評価」では、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、

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年中の薬物・銃器情勢」によると、平成20年に覚せい剤乱用で検挙された青少年⁵は2,762人で前年に比べ451人(14.0%)減少したが、大麻取締法違反で検挙された青少年は1,730人で前年に比べ160人(10.1%)増加した。

また、MDMA等合成麻薬事犯で検挙された青少年は176人で、前年に比べ10人(5.3%)減少したが、検挙人員総数の281人のうち62.6%を占めており、大麻事犯(62.7%)とともに高い水準で推移している。

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年においても、全大麻事犯のうち、初犯者が占める割合が85.5%であり、また、少年及び20歳代の若年層が占める割合が62.7%と高い。大麻栽培事案の検挙人員は207人(前年比63.0%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8割を超え、大半が居室、押入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、青少年への大麻や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⁶。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・

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。

⁵ ここでは30歳未満の者をいう。

⁶ 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(平成12年11月9日)総務庁青少年対策本部次長答弁より

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）など、出会い系サイト以外の参加型サイト⁷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⁸」やプロフ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、メールなどを利用したネットいじめなど、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。

(1) インターネット上の違法・有害情報

ア 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て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など、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。

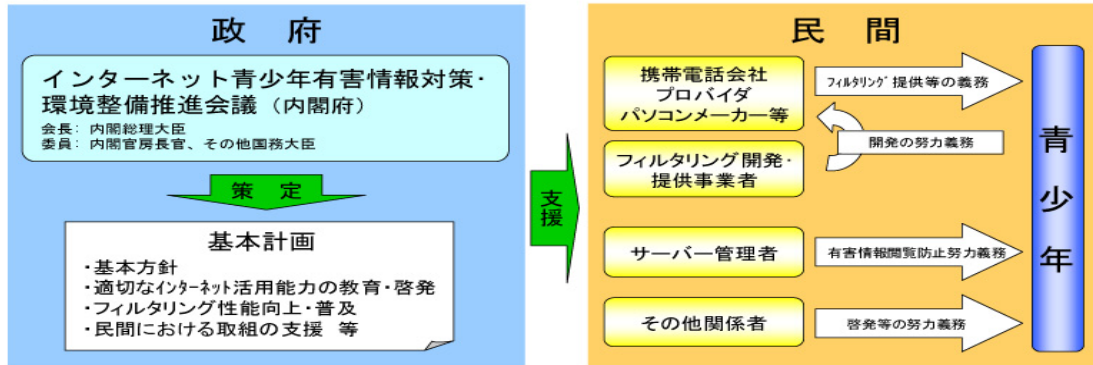
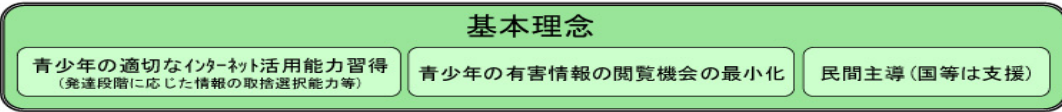
イ インターネット環境の整備の推進

インターネット上の有害情報による青少年の被害が絶えない現状から、平成20年6月（第169回国会）表現の自由を保障しつつ青少年がネット上の有害情報に接することを少なくするとともに、安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備を推進することを目的とした「青少年が安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備等に関する法律（青少年インターネット環境整備法）」が当委員会発議により成立し、平成21年4月から施行されている。

⁷ 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・ネットワーキング・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。

⁸ 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

- 「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（平成20年法律第79号）」は、衆議院青少年特別委員会の委員長提案により提出され成立。
- 平成21年4月1日から施行。（施行後3年以内に見直し）



【内閣府資料】

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。しかし、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さ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。だが、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対する懸念を指摘している。

4 児童虐待防止対策

(1) 児童虐待の発生状況

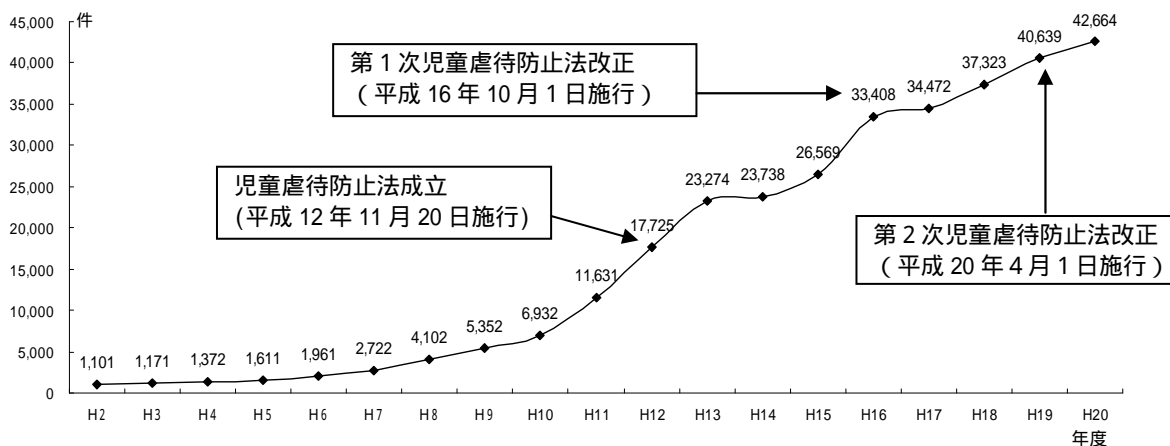
児童虐待問題への抜本的な対応強化を図るため、平成12年5月（第147回国会）に、児童虐待の定義⁹、児童虐待の禁止、児童虐待の防止に関する国及び地方公共団体の責務等を内容とする「児童虐待の防止等に関する法律」（以下「児童虐待防止法」という。）が当委員会発議により成立し、同年11月から施行された。

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）

児童虐待防止法の制定により、児童虐待に対する国民の理解が深まったことやその定義が法律に明記されたことなどにより、児童相談所における児童虐待に関する相談対応件数は増加しており、平成20年度では42,664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。

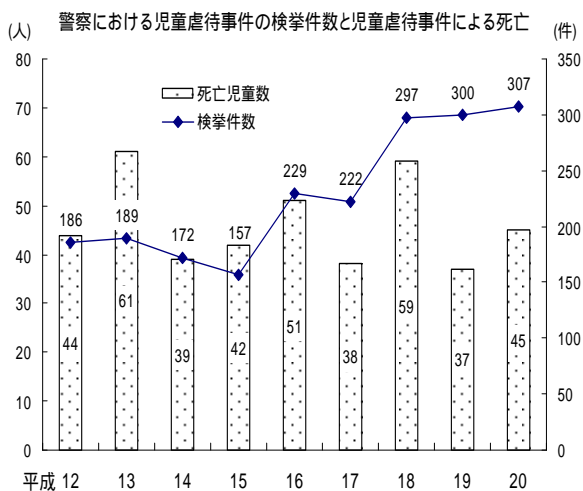
児童相談所における児童虐待相談対応件数の増加は、本問題に対する国民の理解が深まった成果とも考えられる。しかしその一方で、殺人罪や暴行・傷害罪で警察に検挙される深刻な児童虐待事件は、平成20年で307件（被害児童数319人、死亡児童数45人）発生しているなど、平成12年の法制定後も児童虐待は依然として大きな社会問題の一つとなっている。

児童相談所における児童虐待に関する相談対応件数



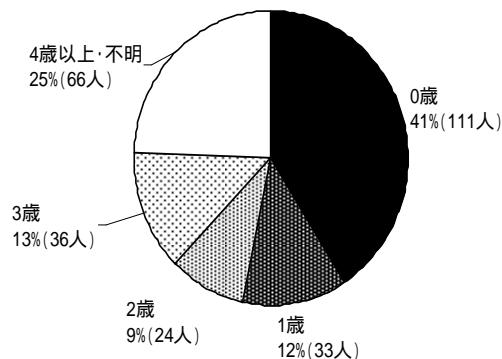
【厚生労働省資料より作成】

また、児童虐待による死亡事例の被害児童の年齢を見ると、約4割が1歳未満児となっており、乳幼児に対する児童虐待への対応は、特に留意する必要があることが明らかにされている。



【警察庁資料より作成】

児童虐待(心中を除く)により死亡した子どもの年齢の割合
(平成15年7月から平成20年3月までの270人)



【厚生労働省資料より作成】

(2) 児童虐待防止法の改正等

児童虐待防止法は、平成16年に通告対象児童の拡大などに関する法改正が行われた。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。

また、児童虐待の大きな要因として指摘されている育児の孤立化防止のため、平成16年12月に策定された子ども・子育て応援プランでは、全市町村での、乳児家庭全戸訪問事業¹⁰、虐待防止ネットワーク¹¹実施・設置のための予算措置等が講じられている。

その一方、児童虐待を行う保護者の中には、未だに民法上の「親権(しつけ)」¹²を理由に児童虐待を行う保護者がいること、また、被虐待児をはじめ社会的養護¹³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、児童虐待防止対策は多くの課題を抱えている。

このため、前述の平成19年の児童虐待防止法改正では、その附則において同法施行後3年以内に、親権に係る制度の見直し及び児童虐待を受けた児童の社会的養護の在り方について検討を行い必要な措置を講ずるものとしている。

現在、法務省の「児童虐待防止のための親権制度研究会」において、親権に係る制度のうち主に児童虐待に関連する事項を中心に検討が行われており、平成22年1月を目途に、法制審議会開催の要否(民法改正の要否)の結論を得ることとされている。

また、児童虐待を受けた児童の社会的養護については、平成20年12月(第170回国会)に、被虐待児をはじめとする要保護児童に対する家庭的環境における養育の充実、施設内虐待への対応強化等¹⁴を内容とする児童福祉法等の一部改正が行われ、一部の事項を除き平成21年4月から施行されている。

一方、その抜本的拡充に向けてのケアの質を確保するための人員配置や設備などに関する基準の引上げについては、必要な財源の確保が不可欠であることから、今後の検討課題とされている。

¹⁰ 市町村内における原則としてすべての乳児のいる家庭を訪問することにより、子育てに関する情報の提供、乳児及びその保護者の心身の状況及び養育環境の把握を行うほか、養育についての相談に応じ、助言その他の援助を行う事業。平成20年度における実施率は72.2%である。

¹¹ 虐待を受けた子どもをはじめとする要保護児童の早期発見・援助や保護を図るため、地域の関係機関や民間団体等が情報や考え方を共有し、適切な連携の下で援助ができるように主に市町村に設置されるネットワーク。このうち、厚生労働省令で定める事項について公示しているものが「要保護児童対策地域協議会」(子どもを守る地域ネットワーク)である。平成20年4月1日現在で94.1%の市町村に設置されている。

¹² 民法上の親権の主な内容は、身上監護権(監護教育権(第820条)、居所指定権(第821条)、懲戒権(第822条))と財産管理権(第824条)に分類される。

¹³ 「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(一時休息)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。(厚生労働省「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)

¹⁴ 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 若年者の雇用に向けての支援

(1) フリーター・ニート問題の現状

米国の金融危機に端を発した景気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¹⁵。このため、フリーター、ニート¹⁶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。

フリーターやニートの増加には、景気低迷期における企業の新規学卒者採用の大幅な縮小（いわゆる「就職氷河期」）や正規雇用以外の求人の増加など労働市場の問題、職業意識を育てるキャリア教育の問題、職業意識が希薄なまま就職し早期離職する青少年自身の問題等様々な要因があるといわれている。

若年無業者（ニート）数の推移

（単位：万人）

	平成 10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
15～34 歳	46	48	44	49	64	64	64	64	62	62	64
15～19 歳	9	9	9	8	12	11	10	9	10	9	9
20～24 歳	13	15	12	13	17	16	18	16	17	16	16
25～29 歳	13	13	13	15	18	18	19	20	18	18	18
30～34 歳	11	11	10	13	17	18	18	19	18	18	19

（注 1）若年無業者について、年齢を 15～34 歳に限定し、非労働力人口のうち、家事も通学もしていない者として集計。

（注 2）それぞれの内訳については、千人単位を四捨五入しているため合計と合わない場合がある。

【総務省「労働力調査」より作成】

フリーター数の推移

（単位：万人）

	昭和 57	62	平成 4	9	14	15	16	17	18	19	20
15～34 歳	50	79	101	151	208	217	214	201	187	181	170
15～24 歳	34	57	72	102	117	119	115	104	95	89	83
25～34 歳	17	23	29	49	91	98	99	97	92	92	87

（注 1）平成 9 年までについては、フリーターを年齢は 15～34 歳と限定し、現在就業している者については勤め先における呼称が「パート」又は「アルバイト」である雇用者で、男性については継続就業年数が 1～5 年未満の者、女性については未婚で仕事を主としている者とし、現在無業の者については家事も通学もしておらず「パート・アルバイト」の仕事を希望する者と定義し、集計している。

（注 2）平成 14 年以降については、フリーターを 15～34 歳で、男性は卒業生、女性は卒業生で未婚の者とし、雇用者のうち勤め先における呼称が「パート」又は「アルバイト」である者、完全失業者のうち探している仕事の形態が「パート・アルバイト」の者、非労働力人口のうち希望する仕事の形態が「パート・アルバイト」で、家事も通学も就職内定もしていない「その他」の者としている。

（注 3）それぞれの内訳については、千人単位を四捨五入しているため合計と合わない場合がある。

【平成 9 年までは、厚生労働省「平成 16 年版 労働経済の分析」

平成 14 年以降については、総務省「平成 19 年労働力調査（詳細結果）」より作成】

(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

¹⁵ 厚生労働省の調査によれば、平成 21 年 7 月末現在における来春の高校新卒者の求人・求職状況は、求人数：13 万 5,000 人（前年同期に比べ 48.8%）、求職者数：19 万 1,000 人（前年同期に比べ 5.5%）、求人倍率：0.71 倍（前年同期に比べ 0.19 ポイント）となっている。

¹⁶ フリーターとは、学生でも主婦でもなく、アルバイトやパートタイムで就労し、あるいは就労を希望している 15～34 歳の者。ニートとは、非労働力人口のうち通学や家事を行っていない 15～34 歳の者。

め等の対策を講じた。

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」(平成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(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んできた。

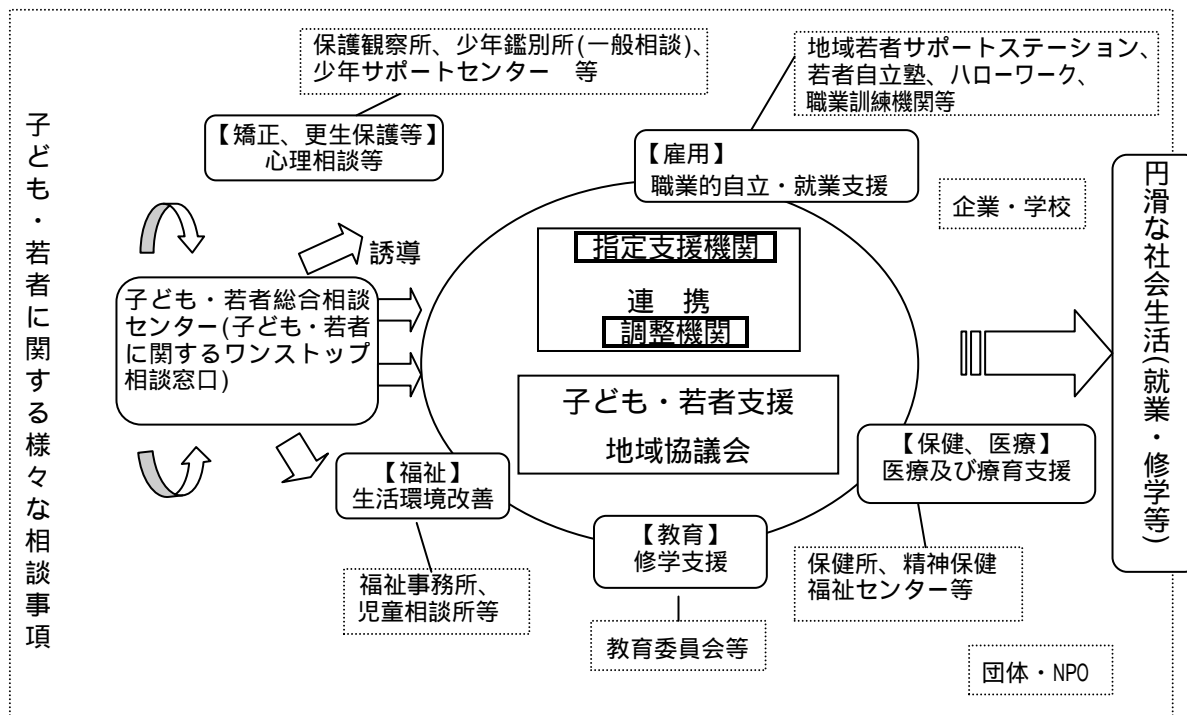
一方、平成21年8月の総選挙によって発足した連立与党(民主党・社民党・国民新党)は、同年9月に合意した「連立政権樹立に当たっての政策合意」において、労働者派遣法の抜本改正や、職業訓練中に手当を支給する「求職者支援制度」の創設などにより、若者をはじめとする雇用対策の強化を推進することとしている。

なお、政府は雇用情勢の更なる悪化が懸念されていることを踏まえ、平成21年10月に、非正規労働者とともに平成21年度末の高校・大学新卒者の雇用対策等の具体案を取りまとめるため、国家戦略室と厚生労働省の政務三役を中心とする「雇用対策本部」を設置した。

(3) 子ども・若者育成支援推進法による取組

第171回国会において成立した「子ども・若者育成支援推進法」では、ニートやひきこもりに限らず、社会生活を円滑に営む上での困難を有する子ども・若者を支援するため、教育、福祉、保健、医療、雇用等の子どもや若者の育成支援に関連する団体等(関係機関等)により構成される子ども・若者支援地域協議会を地方公共団体は設置するよう努めるとするなど、包括的、総合的な支援を実施する体制の整備を図っている。

地域における子ども・若者育成等ネットワーク（イメージ）



【内閣府資料より作成】

6 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)

	平成11年	12年	13年	14年	15年	16年	17年	18年	19年	20年
総数	31,835	36,181	39,934	39,118	38,387	37,054	34,459	32,957	34,458	33,327
凶悪犯	170	184	175	200	207	196	194	186	171	194
粗暴犯	1,171	1,689	2,118	1,989	2,186	2,341	2,088	1,900	1,719	1,566
暴力的性犯罪	1,527	1,790	2,137	1,960	2,236	1,796	1,484	1,114	1,012	1,036

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。

注2 平成20年の数値は暫定値

【警察庁資料より作成】

このような状況にかんがみ、政府は平成18年6月に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など、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など、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などのハード面を

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向上等のソフト面での対策を重視する必要がある。

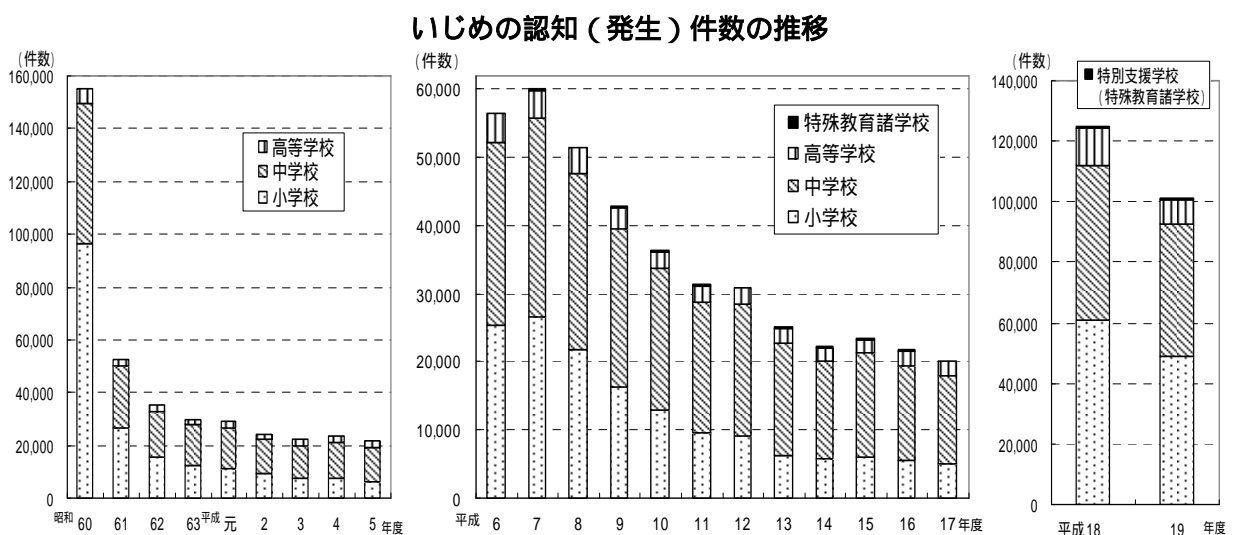
7 いじめ問題

(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年生の男子生徒がいじめを苦に自殺すると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¹⁷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。また、いじめの態様のうち、携帯電話等を使ったいじめは5,893件（前年度比1,011件増）で、いじめの認知件数に占める割合は5.8%（前年度比1.9%増）となっている。



(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

【文部科学省「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」より作成】

¹⁷ 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。

(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 - めくもりのある学校・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。

文部科学省の国立教育政策研究所生徒指導研究センターの調査¹⁸を見ると、「高頻度のいじめ被害・加害を繰り返す特定の子どもはごく一部であり、被害者・加害者ともに大きく入れ替わる」、「深刻ないじめは、どの学校、どのクラス、どの子どもにも起こりうる」ことがわかる。このため、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。

8 子育て支援対策

現在、政府は、平成16年12月に策定した「子ども・子育て応援プラン」等に基づき、従来の保育関係事業中心の目標に加え、若者の自立や働き方の見直し等も含めた幅広い分野で具体的な目標を定め、「子どもが健康に育つ社会」、「子どもを生み育てることに喜びを感じることができる社会」づくりに取り組んできている。

一方、平成21年8月の総選挙によって発足した連立与党（民主党・社民党・国民新党）は、同年9月に合意した「連立政権樹立に当たっての政策合意」において、安心して子どもを産み、育てさらに仕事と家庭を両立することができる環境整備を進めるため、出産に係る経済的負担の軽減、「子ども手当（仮称）」の創設、保育所の増設による高い保育の質の確保と待機児童の解消、放課後児童クラブ（学童保育）の拡充、「子どもの貧困」の解消と生活保護における母子加算の復活、父子家庭に対する児童扶養手当の支給、高校教育の実質無償化を実現する、としている。

内容についての問い合わせ先 第一特別調査室 横尾首席調査員（内線3540）
--

¹⁸ 「生徒指導支援資料『いじめを理解する』（平成21年6月）」

海賊行為への対処並びに国際テロリズムの防止及び 我が国の協力支援活動等に関する特別委員会

海賊・テロ特別調査室

所管事項の動向

1 我が国の海賊対策

(1) 海賊問題の発生から海賊対処法の制定まで

ア ソマリア沖の海賊と国際社会の対応

アフリカ大陸の北東部に位置するソマリア沖においては 2005 年以降海賊事案が増大するようになった。ソマリアの海賊はロケット砲などで重武装し、奪った漁船を母船化するなど活動範囲も拡大し、被害が深刻化した。国際海事機関（I M O）は、2005 年 11 月に海賊行為の即時中止と人質の解放、各国政府の海賊対策を訴える決議を採択し、2006 年 3 月には、国連安全保障理事会が議長声明を発出し、各国に対し軍艦及び軍用機を派遣し、ソマリア沖の海賊に対する警戒を行うよう要請した。

2007 年に入り、ソマリア沖の海賊活動はアデン湾が中心となった。アデン湾は地中海、紅海とインド洋とをつなぎ、年間 20,000 隻が航行する海上交通の要路であることから、国際社会も本格的な海賊対策に乗り出した。2008 年には国連安全保障理事会がソマリア沖での海賊対策を行うよう加盟国に要請する一連の決議を採択し、ソマリア沖の海賊は「地域における国際の平和と安全に対する脅威」であるとして、事前の通報を条件としてソマリアの領海及び領土で必要なすべての手段を取ることを認めた。

米国は当初、テロ対策のためにインド洋に展開している合同任務部隊 150（C T F -150）を海賊対策に当てていたが、2009 年 1 月には、海賊対策に専従する合同任務部隊 151（C T F -151）を新たに編成した。フランスやデンマーク、オランダなどは、国連世界食糧計画（W F P）の要請に応じてソマリアへの食糧支援船の護衛を行っていたが、後に北大西洋条約機構（N A T O）がこれを引き継いだ。次いで欧州連合（E U）も独自の対応を取ることとし、N A T O に代わり欧州連合加盟国海軍が W F P の食糧支援船等の護衛を行うことを決定した。さらに海賊被害が拡大するにつれて、米国や欧州以外にも艦船を派遣する国が相次いだ。

イ 我が国の対応 海上警備行動の発令

ソマリア沖海賊の被害が日本関係船舶にも及んだことから、ソマリア沖海賊問題への対処は国会でも議論となった。2008 年 10 月 17 日のテロ・イラク特別委員会においては、政府（麻生内閣）は日本からの距離、海賊の重武装及び他の国は海軍が対応していることを理由に、海上保安庁の巡視船の派遣による対応は難しいと答弁し、他方、自衛隊法第 82 条の海上警備行動の枠組みを用いて海上自衛隊を派遣することについては可能であることを示唆した。

実際に海上警備行動を発令して海賊対処を行うことについて政府は当初、警護対象が日

本関係船舶に限定されること、武器使用についても限定されるなど、実際の対応に困難が予想されることから慎重な姿勢をとっていた。12月には中国が海軍艦船をソマリア沖に派遣するなど、我が国としても迅速な対応をとる必要が生じ、現行の自衛隊法による海上警備行動の発令を含む具体策の検討を急ぐこととした。2009年1月27日に自公両党の政調会長は麻生総理大臣に海上警備行動発令による海上自衛隊の派遣を要請し、政府は翌28日に安全保障会議を開き発令の方針を決定、浜田防衛大臣が海上幕僚長らに派遣準備の指示を行った。2月には政府及び与党プロジェクトチーム（与党PT）がそれぞれ、ソマリアの周辺国に調査団を派遣し、事前の情報収集や調整を行い、また海上自衛隊と海上保安庁が合同で訓練を行うなど準備が進められた。この後3月13日に浜田防衛大臣が海上警備行動を発令し、翌14日に護衛艦2隻がソマリア沖アデン湾に向け出港した。

ウ 海賊対処法案の提出

現行の自衛隊法に基づく海上警備行動では護衛対象や武器使用が限定されることから、適切な海賊対策を実施するための新法を制定する必要があった。2009年1月7日、自民・公明両党は、ソマリア沖の海賊対策を念頭に国連海洋法条約に基づく海賊対策新法制定に向けた検討に入ることを決めた。1月9日には与党PTの初会合が開かれ、前日政府が作成した「海賊行為への対処等に関する法律案の基本的な考え方」を基に議論を開始した。法案策定における最大の焦点は武器使用基準の問題であったが、与党PTは1月30日、新法では、正当防衛と緊急避難に限定された武器使用基準で十分かどうか、今後検証していくことを合意した。その結果、2月25日の与党PTは、海賊船が警告を無視して民間船舶に近づいた場合、襲撃の実行前でも船体射撃ができることとし、他方、警告後に海賊船が逃亡した場合には船体射撃を認めないとする原則を確認した。3月4日には、自衛隊に「任務遂行のための武器使用」を初めて認める海賊対策新法案の骨子が、同10日には法案自体が了承され、13日に政府（麻生内閣）は海賊対処法案を閣議決定して国会に提出した。

エ 海賊対処法案の主な内容

海賊対処法案では、海賊行為の定義として、軍艦等を除く船舶の乗組員等が、私的目的で、公海又は我が国領海等で行う船舶強取・運航支配、船舶内の財物強取等、船舶内にある者の略取、人質強要、これらの目的での船舶侵入・損壊、他の船舶への著しい接近等及び凶器準備航行の行為とし、これら海賊行為への罪を規定（国連海洋法条約に則して、国籍を問わず海賊行為を処罰）するとともに、海上保安庁による海賊行為への対処及び特別の必要がある場合の自衛隊による海賊対処行動（合理的な限度での武器使用を含む。）を定め、総理大臣による海賊対処行動承認に際しては国会報告を行うことなどとしている。

オ 法案の成立等

海賊対処法案は2009年3月13日に国会に提出され、4月23日に衆議院を通過、6月19日の参議院本会議で否決されたが、同日の衆議院本会議で出席議員の3分の2以上の多

数で再可決され、原案のとおり成立した。海賊対処法は6月24日に公布され、7月24日に施行された。

(2) ソマリア沖海賊の現状と我が国の活動

ア ソマリア沖海賊の現状

国際海事局（IMB）が2009年7月に公表した統計によれば、2009年1月から6月までにソマリア周辺で発生した海賊による攻撃（未遂を含む）は、アデン湾が86件、ソマリア沖が44件となっており、全世界で発生した海賊事案240件の半数以上を占めている。最近の特徴としては、アデン湾における各国海軍の警戒が厳しくなったことから、紅海南部やオマーンの東沿岸でも海賊事案が発生している。具体的な被害状況は次のとおり。

	乗っ取られた船舶	乗っ取られそうになった船舶	銃撃を受けた船舶
アデン湾	17	25	44
ソマリア沖	12	6	25

（2009年1月から6月 IMB資料）

これに対して国際社会は、我が国をはじめとして米国や欧州、ロシア、インド、中国、韓国、豪州及び中東諸国などが引き続き軍艦や軍用機を派遣して海賊対策に当たっている。また、国連安保理決議に基づき設置された「ソマリア沖海賊対策コンタクト・グループ」や国際海事機関（IMO）が主導する「ソマリア周辺海域海賊対策地域会合」などは国際的及び地域的な協力体制を構築することとしている。さらにソマリアに対する支援についても、2009年4月にソマリア治安機構及びソマリアに駐留するアフリカ連合ソマリア・ミッション（AMISOM）を支援する国際会議が開催され、2億1,300万ドルの拠出が行われることとなった。

ソマリアの国内情勢については、独立宣言している北西部のソマリランド及び自治地域化している北東部プントランドでは比較的治安は安定しているが、中南部では依然として内戦状態が続いている。中南部においては、国際社会が支援する暫定連邦政府（TFG）の基盤は極めて弱体であり、駐留するアフリカ連合ソマリア・ミッション（AMISOM）の支援を受けているが、イスラム過激派による攻勢にさらされている。2009年8月、アフリカ歴訪中のクリントン米国国務長官は、ケニアのナイロビでソマリア暫定連邦政府のシャリフ・アフメド大統領と会談した。会談後にクリントン国務長官は、ソマリアがアル・カーイダなどイスラム過激派の温床となるようなことがあってはならないとして、引き続きAMISOMへの支援、暫定連邦政府軍の育成及び装備の供与を行うことを表明した。

イ 我が国の活動

2009年3月13日に発令された海上警備行動を受け、翌14日に海上自衛隊呉基地から護衛艦「さみだれ」及び「さざなみ」が、自衛隊員約400名及び海上保安官8名とともにソ

マリア沖アデン湾に向けて出港した。2隻の護衛艦は3月30日から現地における日本関係船舶の護衛活動を開始した。活動は対象船舶を護衛艦が前後から護衛する形で、アデン湾を約900キロにわたり、東から西へ、または西から東へ航行する。7月24日まで行われた海上警備行動による護衛活動において、護衛回数は41回に及び、護衛した船舶は121隻に上る。護衛した船舶の内訳は次のとおり。

日本籍船	我が国事業者が運航する外国籍船(カッコ内はそのうちの日本人乗船船舶)	外国事業者が運航し日本人が乗船する外国籍船	外国事業者が運航し、日本の積荷を輸送する外国籍船で、我が国国民の安定的な経済活動にとって重要な船舶
6	110(13)	1	4

(防衛省ホームページ資料をもとに作成)

7月24日の海賊対処法の施行を受け、政府は同法に基づく海賊対処行動の承認を閣議決定した。活動の根拠が海賊対処行動へと変更されたことにより、護衛の対象も日本関係船舶に限定されることはなくなり、海賊船に対する船体射撃も可能となった。護衛艦も「さみだれ」及び「さざなみ」に代わり、7月28日からは第2次隊として「はるさめ」及び「あまぎり」が護衛に当たっており、さらに第3次隊の「たかなみ」と「はまぎり」が10月13日に横須賀基地を出航し、11月上旬に第2次隊と交代して活動する。

10月19日までの間、海賊対処行動による護衛回数は30回、護衛した船舶は209隻となっている。なお護衛した船舶の内訳は次のとおり。

日本籍船	我が国事業者が運航する外国籍船(カッコ内はそのうちの日本人乗船船舶)	その他の外国籍船
2	78(8)	129

(防衛省ホームページ資料をもとに作成)

当初は護衛艦2隻のみが派遣されていたが、アデン湾内の警戒監視、情報収集活動を実施するためにP3C固定翼哨戒機の航空隊も派遣することとなり、5月15日に派遣命令が出され、5月28日に厚木基地を出発、5月31日にはジブチに到着し、6月11日から任務を開始した。部隊はP3Cが2機、隊員が約150名(海上自衛隊約100名、陸上自衛隊約50名)により編成されている。10月には第1次隊と同様の編成、規模で第2次隊が派遣されることとなった。第2次隊は10月5日に那覇基地を出発し、10月9日から第1次隊の活動を引き継いだ。

P3Cによる海賊対処のための飛行実績は、6月11日から7月23日まで海上警備行動によるものが23回、7月24日以降の海賊対処行動によるものが10月18日までで54回となっている。

これまでのところ派遣された自衛隊部隊が直接海賊と対峙する事態は発生していないが、航行中の船舶から不審な小型船に追跡されている旨の通報を受け、ヘリコプターを派遣さ

せ、サーチライト照射や大音響発生装置発進により不審船を追い払う事例や、不審船が海賊船か漁船かの確認を行う事例などが起きており、10月には海上自衛隊のヘリコプターが不審船を停船させ、確認をギリシャの艦艇に引き継ぐというケースもあった。

2 アフガニスタン情勢と国際テロ対応のための取組

(1) アフガニスタン情勢

ア タリバーン政権崩壊からボン・プロセスまでの動き

2001年9月11日の米同時多発テロを受けて、ブッシュ政権(当時)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、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・ラーディンを匿うタリバーン政権への攻撃を開始した(「不朽の自由作戦(OEF)」)。この作戦には、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加し、また、これに先立つ9月12日、国連安保理も米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第1368号を全会一致で採択した。同年12月7日には、米国の支援を受けたアフガニスタン国内の反タリバーン勢力の北部同盟が首都カブールを制圧し、タリバーン政権が崩壊した。

タリバーン政権崩壊後は、2001年12月5日にアフガニスタンの各派代表者によって合意された政治プロセス(ボン合意)によって、国家再建のための取組が開始された。ボン合意は、暫定政権を設立、暫定政権設立後6か月以内に緊急ロヤ・ジェルガ(国民大会議を意味する伝統的諮問機関)を招集し移行政権を決定、移行政権設立後18か月以内に憲法制定ロヤ・ジェルガを招集し、緊急ロヤ・ジェルガ開催から2年以内の選挙を経て国民を完全に代表する政権を樹立すること等を主な内容としている。

ボン合意を受け、2001年12月22日にハーミド・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・ジェルガが開催され、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。次いで、2003年12月に憲法制定ロヤ・ジェルガが開幕し、2004年1月4日には新憲法が採択された(同月26日発布)。この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、新憲法に基づく大統領選挙が同年10月9日に実施され、カルザイ氏が引き続き大統領を務めることになった。そして、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。こうして、2001年末のタリバーン政権崩壊後のボン合意に基づく政治プロセスはひとまず終了した。

イ 最近の政治状況

ボン合意による一連のプロセスの終了後も、国際社会の支援の下、アフガニスタン復興のための取組が続けられている。

2006年1月、アフガニスタンの復興が新たな段階に入ったことを受けて、アフガニスタンに関するロンドン国際会議が開催され、ボン合意に代わる新たなアフガニスタン政府と国際社会との援助枠組みである「アフガニスタン・コンパクト」と、今後5年間のアフガ

ニスタンの国家開発の指針となる「暫定版アフガニスタン国家開発戦略（I - A N D S）」が発表された。その後、2008年6月にはパリでアフガニスタン支援国際会合が開催され、最終版の「アフガニスタン国家開発戦略（A N D S）」が発表された。A N D Sでは今後5年間のアフガニスタンの国家開発の指針が示され、特に 治安、 統治・法の支配・人権、 経済・社会開発の3つを重点分野として、2008年から2013年までに達成すべき目標が具体的に定められた。

2009年8月20日には、カルザイ大統領の5年の任期満了に伴う、2回目となる大統領選挙の投票が行われた。9月16日にアフガニスタン選挙管理委員会により暫定結果が発表され、現職のカルザイ大統領が過半数の309万票余（得票率54.6%）を獲得したことが報じられた。しかし、選挙の不正の訴えが多数寄せられたため、不服申立委員会は調査を実施し、10月19日にカルザイ大統領の得票の多くを不正と認定する調査結果を発表した。その結果、不正票を差し引いたカルザイ大統領の得票が過半数を下回ったため（得票率49.67%）、10月20日、選挙管理委員会は決選投票の実施を決定した。決選投票は、カルザイ大統領と1回目の投票で次点であったアブドラ・アブドラ前外相との間で行われ、11月7日に実施される予定である。

なお8月に行われた選挙の際には、タリバーンが選挙を妨害するためのテロ行為を繰り返し、治安上の懸念から開場できなかった投票所も多く、推定投票率は前回の約70%を大幅に下回る38%程度とみられている。

ウ 経済・社会状況

20年以上も内戦が続いたアフガニスタンでは、社会インフラが壊滅的な打撃を受けていたが、タリバーン政権の崩壊後、国際社会の支援を通じて復興が進展し、教育や医療の面でも改善が見られている。2007年に13.5%の経済成長率を記録したほか、教育分野では就学人数が2001年の100万人以下から2007年には570万人に増加し、医療分野では、はしかの予防接種率が2000年の35%から2006年の68%に改善している。

アフガニスタンにおける元兵士の武装解除・動員解除・社会復帰（D D R）も進められ、2003年10月の開始から2005年7月までに約6万人の武装解除に至った（社会復帰支援については2006年6月まで継続）。また、アフガニスタンにはD D Rの対象外とされた非合法武装集団も数多く存在し、治安回復を妨げていることから、2005年6月以降、非合法武装集団の解体（D I A G）も実施されており、現在も継続している。

麻薬問題の解決も、アフガニスタンの重要な課題となっている。国連薬物犯罪事務所（U N O D C）の資料によれば、アフガニスタンにおけるアヘンの生産量は2009年で6,900tとなっており、2008年の7,700tから減少したものの、依然として世界全体の生産量の9割を占めている。また、アヘンの原料となるケシの栽培面積についても、2009年は12万3,000haであり、2008年の15万7,000haから減少しているが、こう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。アフガニスタンにおけるアヘ

ン生産の大部分はタリバーンの主要な拠点となっている南西部が占めており、タリバーンの資金源となっているという指摘もある。

エ 治安状況

アフガニスタンでは2006年以降テロ事件が多発し、全土において治安が不安定の度合いを強めている。特にパキスタンと国境を接する南部・東部での治安悪化が著しいが、従来は比較的安定していた首都カブールの周辺においても最近ではテロが続発している。2008年7月にカブールのインド大使館付近で車両を用いた過去最大規模のテロ事件が発生し50人以上が死亡したほか、2009年に入ってからカブールで自爆テロが頻発している。

国連アフガニスタン支援ミッション(UNAMA)の報告書によれば、2008年の民間人死者数は2,118人(2007年から約4割増)に上り、米同時多発テロが発生して以降最悪の数字となった。また、各国軍隊の死者数に関しても、民間団体のiCasualties.orgの統計によれば、2008年は過去最悪の294人(2007年から62人増)となっており、2009年は1月から9月までの間で既に前年を大きく上回る379人に上っている。

オ パキスタン情勢の悪化

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、タリバーン政権の母体となったパシュトゥーン人の居住地となっており、タリバーンの残党やアル・カーイダがアフガニスタンへの攻撃を行う拠点となってきた。米務省が2009年4月30日に発表した2008年の国際テロ活動に関する年次報告でも、アル・カーイダは潜伏拠点をアフガニスタンからパキスタン政府の統治域外であるパキスタン北西部の部族地域に移し、協力者とともにアフガニスタンに送り込む戦闘員やテロリストの育成・訓練などを行っているという指摘されている。こうしたことから、パキスタンをめぐる情勢もアフガニスタンの治安に少なからぬ影響を与えている。

米同時多発テロ以降、パキスタンのムシャラフ前大統領は対米協調路線をとり、アフガニスタンとの国境地域における対テロ掃討作戦への協力を行ってきた。しかし、2007年にブット元首相の暗殺事件が発生し、2008年には、下院選挙における与党敗北の後、政権基盤を失ったムシャラフ前大統領が辞任(後任にはザルダリ氏が就任)するなど不安定な政治情勢が続いた。2009年に入ってからパキスタン国内でテロ事件が多発するなど混迷を深めており、パキスタン情勢は予断を許さない状況にある。

最近では、米軍が無人機を利用したアフガニスタンからパキスタン領内にあるテロリストの拠点への越境攻撃を強化し、地上部隊の投入も行われている。しかし、これがパキスタン国民の反感を買っており、かえってテロリストに対する支持を増やしているという指摘もなされている。

(2) アフガニスタン等における国際社会の取組

現在もアフガニスタン本土等においてアル・カーイダやタリバーン勢力の掃討作戦(「不朽の自由作戦(OEF)」)が継続しており、インド洋上ではテロリスト及び関連物資の移

動阻止のための海上阻止活動（MIO）が行われている。また、2001年12月に採択された国連安保理決議第1386号により設置された「国際治安支援部隊（ISAF）」も、NATOの指揮の下、アフガニスタン全土で治安維持におけるアフガニスタン政府への支援を行っている。さらには、治安改善と復興支援を同時に推進することによって地方における復興活動を実施していくための、「地方復興チーム（PRT）」の派遣も行われている。PRTは米国又は他のISAF参加国の指揮の下、軍人・文民の両方から構成され、軍事部門は治安の維持に当たり、文民部門は復興プロセスの調整等を行っている。NATOの資料によれば、2009年10月1日現在、ISAFには42か国から約67,600人が参加しており、PRTはアフガニスタン各地で26チームが活動している。

近年では、アフガニスタンにおける大幅な治安悪化を受けて、アフガニスタンへの増派が焦点となっている。東部・南部に展開し多数の死者を出している米国、英国、カナダが、比較的安定した地域を担当するドイツ、フランスなどに増派を要求してきており、特にカナダは、2008年2月のNATO国防相会議では、増援が得られない場合は撤退もあり得るとしていた。同年4月のNATO首脳会議では、フランスが東部への800人規模の増派を発表したほか、ポーランド、ルーマニア等が増派を表明し、これを受けてカナダも駐留継続を発表した。

米国は、2008年9月に、イラク駐留米軍の段階的削減に伴って2009年1月までに最大5,700人の米軍をアフガニスタンに増派する計画を発表して以降、累次にわたって増派の計画を発表している。2009年1月に就任したオバマ大統領は、対テロ政策を最重要課題の一つに位置付け、アフガニスタン重視の姿勢を打ち出しており、同年2月には1万7,000人の増派を発表した。さらに、同年3月には、アフガニスタンの治安部隊の訓練のため4,000人を増派、アル・カーイダ・過激派掃討への真剣な姿勢を条件にパキスタンに対して年15億ドルを5年間支援、中国、インド、ロシア、イランなどを含めた連携の強化などを主な内容とする、アフガニスタンとパキスタンに対する包括的な新戦略を発表した。こうした増派により、アフガニスタンに駐留する米軍は2009年末には68,000人規模になるとみられている。また、このような米国の動きに呼応して、同年4月に開催されたNATO首脳会議では、欧州諸国による米国の新戦略への支持が表明されるとともに、約5,000人の増派が決定された。

(3) テロ対策特措法及び補給支援特措法に基づく我が国の活動

ア テロ対策特措法に基づく活動

我が国は、米同時多発テロ事件直後から、国際的な「テロとの闘い」を自ら主体的に取り組むとの考えの下、米国等の行動を支持するとともに、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（小泉内閣）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、同年10月29日に成立し、11月2日、公布と同時に施行

された。

テロ対策特措法は2003年11月1日をもって効力を失う限時法であったが、米同時多発テロによりもたらされている脅威の除去のための諸外国の活動が依然継続していることを踏まえ、2003年10月には2年間の、2005年10月及び2006年10月にはそれぞれ1年間の延長が行われた（その後は延長に至らず、同法は2007年11月1日に失効）。

テロ対策特措法に基づき、2001年11月から同法の失効（2007年11月）までの間に海上自衛隊の部隊が行った補給支援の実績は、インド洋で活動する米英等11か国の艦船に対し、艦船用燃料の給油が合計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が合計67回、約990kℓ（約5,800万円）、給水（パキスタンに対してのみ）が合計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。

イ 補給支援特措法に基づく活動

テロ対策特措法は3回にわたって延長が行われたが、2007年11月1日をもって再び期限切れを迎えることから、政府は当初、更なる延長を行う改正案を第168回国会に提出する方針であった。しかし、2007年7月の参議院選挙の結果、同法の延長に反対する野党が過半数を占めたことや、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。このため、政府（福田内閣）は新法により対応することとし、同年10月17日、活動を補給支援活動に限定した「補給支援特措法案」を第168回国会に提出した。

補給支援特措法案では、期限は1年（1年以内の延長可）とされ、活動内容は自衛隊がテロ対策海上阻止活動に係る任務に従事する艦船に対して実施する給油又は給水に限ることとされた。また、実施区域も、いわゆる非戦闘地域要件を満たすインド洋及びその上空並びにインド洋沿岸国領域等（外国での活動は当該外国の同意がある場合に限る）に限定された。テロ対策特措法では置かれていた国会承認に係る規定については、活動内容を補給に限定し、活動範囲も法定しているという理由から、補給支援特措法案には盛り込まれなかった。

補給支援特措法案は2007年11月13日に衆議院を通過したが、参議院では2008年1月11日に否決され、同日、衆議院において憲法第59条第2項の規定により再可決を行い成立した（同年1月16日に公布・施行）。これを受けて、同年2月よりインド洋における補給支援活動が再開された（2007年11月1日をもってテロ対策特措法が失効したため、補給支援特措法成立による活動再開までの間、海上自衛隊の派遣部隊はインド洋から一時撤回した）。

補給支援特措法の期限は1年間であり、2009年1月15日に期限切れを迎えることから、活動継続のため、政府（麻生内閣）は同法を1年間延長する改正案を2008年9月29日に第170回国会に提出した。同改正案は衆議院において同年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可決により成立した。この改正によって、同法の期限は2010年1月15日までとなっている。

このインド洋における補給支援活動の継続について、2009年9月に就任した鳩山総理は、9月25日に行われた国連総会及びG20ピッツバーグ・サミット出席内外記者会見において、「単純に延長するということは考えていない」「本当にアフガニスタン、あるいは米国をはじめとする国際社会にも喜ばれる日本の支援のあり方は何かということをしっかり調査して、最も望まれている支援を積極的に行いたい」と述べた。

現在インド洋では、第6次派遣海上補給支援部隊(補給艦1隻と護衛艦1隻、約340名)が補給支援特措法に基づく補給支援活動を行っている。補給支援活動の実績は、2008年2月21日から2009年9月30日までの間で、艦船用燃料の補給(対パキスタン、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)が合計128回、約24,240kl、

艦艇搭載ヘリコプター用燃料の補給(対パキスタン、フランス、ドイツ、カナダ、米国及び英国)が合計14回、約170kl、給水(対パキスタン、カナダ及び英国)が合計61回、約3,860tである。

なお、補給支援特措法に関連して、2007年12月21日、第168回国会において民主党・新緑風会・日本から、民生活動に限定した「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、第170回国会において、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日に否決され廃案となった。

(4) アフガニスタン復興のための我が国の支援

インド洋における補給支援活動以外にも、我が国はアフガニスタンに対する人道分野や復興支援のための取組も行っている。

我が国は、2008年6月にパリで開催されたアフガニスタン支援国際会合で表明した5.5億ドルの追加支援を含め、これまで総額約20億ドルの支援表明を行っている。そのうち17.8億ドルは、人道支援、民主化支援、治安状況改善、人材育成、経済基盤整備等の幅広い分野において既に実施済である。2002年1月には、復興プロセス開始の契機となったアフガニスタン復興支援国際会議(東京会議)を主催している。

こうした支援を実施するため、2009年2月現在、日本大使館員約20名、国際協力機構(JICA)職員約60名を含む、約130名の日本人の文民が、アフガニスタンにおいて援助の実施に携わっている。また、アフガニスタン全土で活動する地方復興チーム(PRT)と連携した形でも支援を行っており、2009年5月からは外務省職員4名をアフガニスタン中西部のチャグチャランPRT(リトニア主導)に派遣している。

3 北朝鮮貨物の検査

(1) 国連決議と北朝鮮特定貨物検査特措法案の提出

2009年5月25日、北朝鮮は2006年10月に続く2回目の核実験を行った。これを受けて国連安保理は、6月12日に決議第1874号を全会一致で採択した。

同決議は、前回の核実験を受けた国連安保理決議第 1718 号の内容を強化するものであり、禁輸の対象をすべての武器・関連物資等（北朝鮮への輸出に関しては小型武器・関連物資を除外）に拡大したほか、禁輸の実効性を確保するため、すべての加盟国に対し自国領域内における貨物検査と公海上での船舶検査の実施を要請している（ただし、公海上での船舶検査を行うには旗国の同意が必要）。

こうした要請に我が国も応えるため、政府・与党は特別措置法の制定に向けた検討を開始し、与党内においては法案を検討するためのプロジェクトチーム（PT）が設置された。与党PTの議論において焦点となったのは、船舶検査の実施主体を海上保安庁と自衛隊のどちらに担わせるのかという点であった。最終的には、船舶検査は海上保安庁（又は税関）が実施することとされ、自衛隊の役割は「関係行政機関の協力」とされた。また、「海上保安庁のみでは対応することができない特別の事情のある場合」は、海上警備行動を発令するなどして自衛隊も対処することとされた。

こうした調整を経て、政府（麻生内閣）は7月7日、「北朝鮮特定貨物の検査等に関する特別措置法案」（以下「北朝鮮特定貨物検査特措法案」という。）を閣議決定し、同日国会に提出した。

(2) 北朝鮮特定貨物検査特措法案の主な内容と審議の経過

ア 北朝鮮特定貨物検査特措法案の主な内容

(ア) 「北朝鮮特定貨物」とは、北朝鮮を仕向地又は仕出地とする貨物のうち、国連安保理決議第 1718 号等により北朝鮮への輸出の禁止、及び北朝鮮からの輸入の禁止が決定された核関連、ミサイル関連その他の大量破壊兵器関連の物資、武器その他の物資であって政令で定めるものとし、「船舶」とは、軍艦等以外の船舶であって、軍艦等に警護されていないものとする。

(イ) 検査を行う主体は、海上保安庁又は税関とし、検査の結果、北朝鮮特定貨物があることを確認した場合などはその提出を命ずることができる。

(ウ) 我が国領海又は公海にある船舶の検査については、船長等の承諾を得ることとし、公海にある外国船舶に対する検査、特定貨物の提出及び船舶の回航には旗国の同意を得ることとする。

(エ) 自衛隊は、海上保安庁のみでは対応することができない特別の事情がある場合において、現行法の範囲内において海上における警備その他の所要の措置をとるものとする。

イ 審議の経過

法案は 2009 年 7 月 7 日に国会に提出され、7 月 8 日に海賊・テロ特別委員会に付託された。海賊・テロ特別委員会では、翌 9 日に河村内閣官房長官から提案理由の説明を聴取し、10 日、13 日及び 14 日に質疑を行い、採決を行った結果、与党の賛成（野党欠席）により可決された。同日の本会議においても与党の賛成（野党欠席）により可決され、参議院に送付されたが、7 月 21 日の衆議院解散により成立には至らなかった。

(3) 北朝鮮貨物検査に関連する事案

ア 「カンナム1号」の追尾

北朝鮮を出入りする船舶に対する貨物検査を要請する国連安保理決議が6月12日に採択された後、17日に黄海に面する北朝鮮南西部の南浦港から貨物船「カンナム1号」が出港した。「カンナム1号」は大量破壊兵器関連物資の運搬が疑われたことから、貨物検査の実施を含め、その動向が注目されることとなった。

米軍は横須賀基地からイージス艦「ジョン・S・マケイン」を出動させ、「カンナム1号」を追尾した。「カンナム1号」は出港後、東シナ海から南シナ海へと南下を続け、東南アジアのいずれかの港に寄港した後、最終的にはミャンマーへ向かうものと思われた。安保理決議では公海上での貨物検査に旗国の同意を必要としており、「カンナム1号」の貨物検査については、北朝鮮が同意に応じる可能性は低いことから、寄港時あるいは目的地到着時の貨物検査が想定された。

「カンナム1号」が航行を続ける中、寄港が予想されたシンガポールでは、政府が適切に対応するとの声明を発表し、また目的地とされたミャンマーでは、政府が兵器運搬なら入港を許可しない、「カンナム1号」の船舶検査を行うなどとの声明を発表した。行き場を失った格好となった「カンナム1号」は、6月末に進路を転換し、北上を始め、最終的にはどこにも寄港することなく、7月6日に北朝鮮の南浦港に戻った。

イ 「MV ムセン」の拿捕

インド沿岸警備隊は8月5日、インド洋アンダマン諸島沖に無許可で停泊していた北朝鮮の貨物船「MV ムセン」を発見し、接近したところ逃走したため追跡し、拿捕した。乗組員が取り調べに協力せず、また航海日誌と航程の齟齬など不審な点が多いことから、インド当局が捜査を行ったが、核関連物資や武器等は発見されなかった。

ウ 「ANL オーストラリア」の拿捕

8月14日、アラブ首長国連邦(UAE)当局は、ロケットランチャー、起爆装置、及びロケット砲弾など国連安保理決議第1874号で禁止される武器を輸送していたとして、パナマ船籍でオーストラリアの企業が所有するコンテナ船「ANL オーストラリア」を拿捕し、税関はこれらの武器を押収した。これらの武器は北朝鮮からイランに向けて運ばれていたもので、武器は「機械部品」と表示されたコンテナに積まれていた。

国連安保理は北朝鮮及びイランに書簡を送り本件に関する釈明を求めたが、北朝鮮はこれを拒否し、安保理の制裁委員会の専門家パネルが本件に関する調査を行うことになっている。

エ 北朝鮮コンテナの押収

9月中旬、韓国海洋警察庁は韓国国家情報院の情報に基づき、中国から釜山に入港していたパナマ船籍の貨物船を捜索し、北朝鮮のコンテナ4個を押収したとされる。

(4) 北朝鮮貨物検査の課題

国連安保理決議では、公海上における貨物検査は強制できず、旗国の同意を必要としていることから、その実効性の確保が課題となる。「カンナム1号」の場合においても北朝鮮の同意が得られる可能性は無いことから、追尾を行いつつ、寄港した場合には寄港を認めた国が、目的港に到着した場合にはその国が、国連加盟国としての責務として検査するものと想定せざるを得なかった。

また「カンナム1号」の最終目的地はミャンマー、「ANL オーストラリア」はイランとされ、国連安保理決議に違反して両国の国民が北朝鮮から核関連物資や武器を輸入しようとしていた可能性が高く、このように北朝鮮と緊密な関係にある国に対して改めて国連安保理決議遵守を求める必要もある。

内容についての問い合わせ先

海賊・テロ特別調査室 花島首席調査員（内線 3430）

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

2009（平成21）年10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その声が高まり、いわゆる「特定失踪者」問題に国民の関心が集まることとなった。政府は、この特定失踪者問題の存在を認め、北朝鮮側に関連情報の提供を求めているこ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、2007（平成19）年6月の青森県深浦港に脱北者4名が漂着した事案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名を超える脱北者が我が国に入国している（「平成20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件」を決議した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。

(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」（以下「支援法」という。）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。

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）、新潟県（平成21年3月16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。

3 政府の取組

(1) いままでの政府の基本姿勢

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。

政府の拉致問題対策本部では、2008年12月、「北朝鮮人権法」に基づき、「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「めぐみ」を作成し、インターネット配信するなどの啓発活動を行ってきた。

2009（平成21）年6月、政府は、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。また、同年7月には「支援法」に基づく拉致被害者等給付金の給付期間の延長を含む拉致被害者等の支援の在り方についての中間報告をまとめた。

「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) 鳩山政権における取組体制

2009（平成21）年8月の第45回衆議院議員総選挙の結果を踏まえ、同年9月、民主党を中心とする鳩山政権が成立した。鳩山内閣では、拉致問題担当大臣が設置され、中井洽衆議院議員が就任した。同年10月13日には、鳩山内閣は、従来の「拉致問題対策本部」を廃止し、内閣総理大臣、拉致問題担当大臣、内閣官房長官及び外務大臣から構成される新たな「拉致問題対策本部」の設置を閣議で決定した。

なお、中井拉致問題担当大臣は、拉致被害者等給付金の給付金支給を延長するための「支援法」の改正を早ければ平成21年10月に召集される第173回国会（臨時会）で行う意向を示している。

(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。

その後に持たれた日朝間協議の機会、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。

また、2009（平成21）年4月14日、北朝鮮は、ミサイル発射^{*}に対する国連安保理議長声明に対し、六者会合への不参加、使用済み核燃料棒の再処理等を内容とする声明を出した。次いで6月13日には、核実験実施^{*}に対する国連安保理決議第1874号の採択に対し、ウラン濃縮作業の着手等を内容とする声明を出した。（^{*}「4 北朝鮮によるミサイル発射・核実験」参照）

日朝関係については、2009（平成21）年9月、北朝鮮の宋日昊日朝国交正常化交渉担当大使が新政権と日朝間対話の再開の用意があることを示唆し、この中で「拉致解決の基準」を整理すべきであるとの考えを示したとされる。また、同年10月5日に北朝鮮の金正日国防委員長と会談した温家宝中国首相は、北朝鮮が「六者会合の再開については柔軟性を示し、多国間を通じた問題解決に意欲」を示し、米日韓との関係改善を望んでいるとの印象を持ったことを明らかにした（日中韓共同記者会見、2009年10月10日）。

一方、鳩山首相は、第64回国連総会一般討論演説（2009（平成21）年9月24日）の中で、拉致問題について、2008年8月の日朝実務者協議で合意事項の履行など「北朝鮮による前向きかつ誠意ある行動があれば、日本としても前向きに対応する用意」があることに言及している。

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」したと発言があった（衆議院拉致問題特別委員会、平成18年7月10日）。

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)。

2009(平成21)年4月5日、再び北朝鮮は弾道ミサイルを発射⁵し、これに対し政府は同月10日、従来から実施してきた制裁措置の1年間延長を決定するとともに、ミサイル発射に対する追加制裁⁶を実施することを決定した。さらに、北朝鮮は、同年5月25日、核実験を実施⁷し、これに対し、我が国は、同日、抗議のための総理声明を出した。その後、6月12日、国連安全保障理事会は、北朝鮮に出入りする船舶の貨物検査の強化等を内容とする決議第1874号を採択した。同月16日、我が国も新たな制裁措置⁸の実施を決定した。7月6日、我が国は、同国連安保理決議を受け、関係団体等に対する資産の移転等の防止措置を閣議了解した。なお、北朝鮮は、同月4日にもミサイルを発射している。

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、最近では、2009(平成21)年7月のラクイラ・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。

⁵ 衆参本会議では「北朝鮮に飛翔体発射に対して自制を求める決議」(3月31日)、「北朝鮮によるミサイル発射に抗議する決議」(衆院は4月7日、参院は8日)が行われている。

⁶ 税関届け出が必要な現金持出額を100万円超から30万円超に引下げ、外為法に基づく送金額の報告義務を3,000万円超から1,000万円超に引き下げた。

⁷ 衆参本会議では「北朝鮮核実験実施に対する抗議決議」(衆院は5月26日、参院27日)を行っている。

⁸ 北朝鮮に向けたすべての品目の輸出禁止(平成22年4月13日まで)、「対北朝鮮の貿易・金融措置に違反し刑の確定した外国人船員の上陸」及び「そのような刑の確定した在日外国人の北朝鮮を渡航先とした再入国の原則禁止」

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。

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。

2008(平成20)年4月に公表された米国務省の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⁹に係る拉致被害者のうちの安否不明者一覧

年月日	事件	拉致被害者 (年齢は当時)		安否情報	
				北朝鮮の回答	政府の発表
1977年 9月19日	宇出津(うしつ) 事件(石川県)	久米 裕さん	52	入国を否定	
10月21日	女性拉致容疑事案 (鳥取県)	松本 京子さん	29	入国を否定	2006年11月20日、拉致被害者と認定
11月15日	少女拉致容疑事案 (新潟県)	横田めぐみさん	13	1994年自殺	北朝鮮提供の遺骨はDNA鑑定の結果別人のものとは判明
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 鈴木首席調査員(内線3550)

⁹ 田中実さん、松本京子さん以外の被害者は、2003年1月6日に政府による認定。なお、渡辺秀子さん(1973(昭和48)年失踪)の子供、高敬美・剛姉弟(朝鮮籍)についても警察は北朝鮮による拉致と断定している。

消費者問題に関する特別委員会

消費者問題に関する特別調査室

所管事項の動向

1 国の体制の現状と課題

(1) 消費者庁の設立

近年、相次いで食品偽装や製品事故等が起こり、従来の縦割り主義や産業優先主義の行政から消費者・生活者が主役となる社会を実現する国民本位の行政へ転換し、消費者行政の一元化を図る必要があるとされたことから、消費者庁関連3法案が、平成21年5月に成立し¹、いずれも9月1日に施行された。

消費者庁は、内閣府の外局として設置され、事故情報などを一元的に集約・分析し、「消費者行政の司令塔」として、各省庁に措置要求や勧告を行うものである。定員は202名で、行政の肥大化が許されない中で、内閣府、経済産業省、農林水産省、厚生労働省等の消費者担当部門から移し替えたものである。また、職員以外に調査分析・法執行等の分野で専門性の高い非常勤職員を活用するとされている²。

消費者庁が所管・共管する法律としては、不当景品類及び不当表示防止法(景品表示法)、貸金業法など、各省庁が所管していた表示・取引・安全に関する法律に加えて、製造物責任法、消費者契約法、個人情報の保護に関する法律、公益通報者保護法など、従来は内閣府の国民生活局において所管されていた法律³がある。特に、後の2法については、消費者や生活者が主役となる社会を構築していく上で、個人としての権利が尊重される環境の整備等が必要であることから所管とされたものである。

所管すべき法律については、消費者行政推進会議において、移管される29法律以外に43法律が検討されたが、医療や金融などの分野の法律が移管されずに残されている。また、共管となった法律は21本に及ぶことから、実際の法執行には、関係省庁との連携が欠かせないと考えられる。

(2) 消費者委員会の組織及び役割

消費者委員会は、消費者庁の運営に消費者の意見が直接届く透明性の高い仕組みを持ち、消費者政策の企画立案や消費者庁を含めた関係府省庁の同政策の評価・監視等を行う機関として構想されたものであり、非常勤の委員10人以内で、内閣府に設置されることとなったものである。

消費者委員会の委員については、衆議院及び参議院における附帯決議のとおり民間から

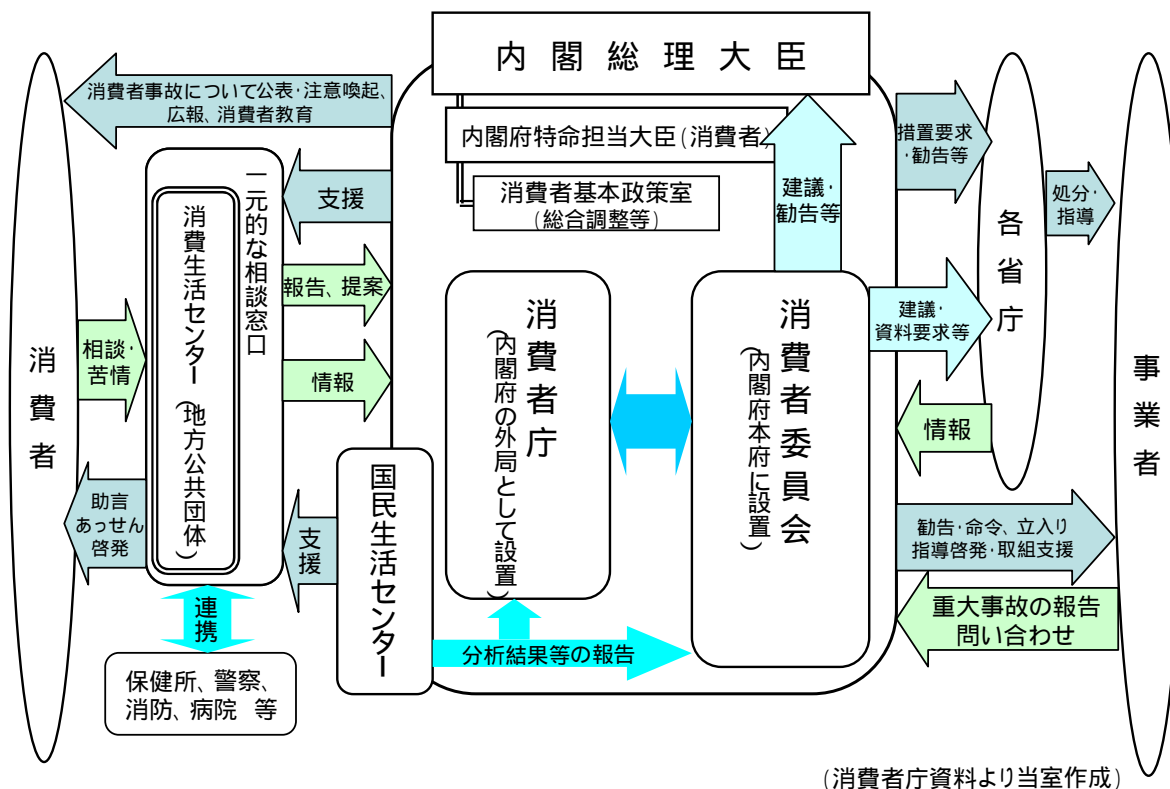
¹ 衆議院での修正により、法律の題名変更があり、「消費者庁及び消費者委員会設置法」、「消費者庁及び消費者委員会設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律」及び「消費者安全法」となった。

² 第171回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第3号42頁(平21.3.18)野田消費者行政推進担当大臣答弁等

³ 法案提出時には29本であったが、「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(平成21年4月24日法律第26号)及び「消費者安全法」を加えると計31本となる。

登用されたが、その人選等については消費者団体等から異論⁴があったところである。また、委員の任命を国会同意人事の対象とすべきではないかとの議論が国会においてなされたところである。

消費者行政のイメージ



2 地方の体制の現状と課題

(1) 国の支援の在り方

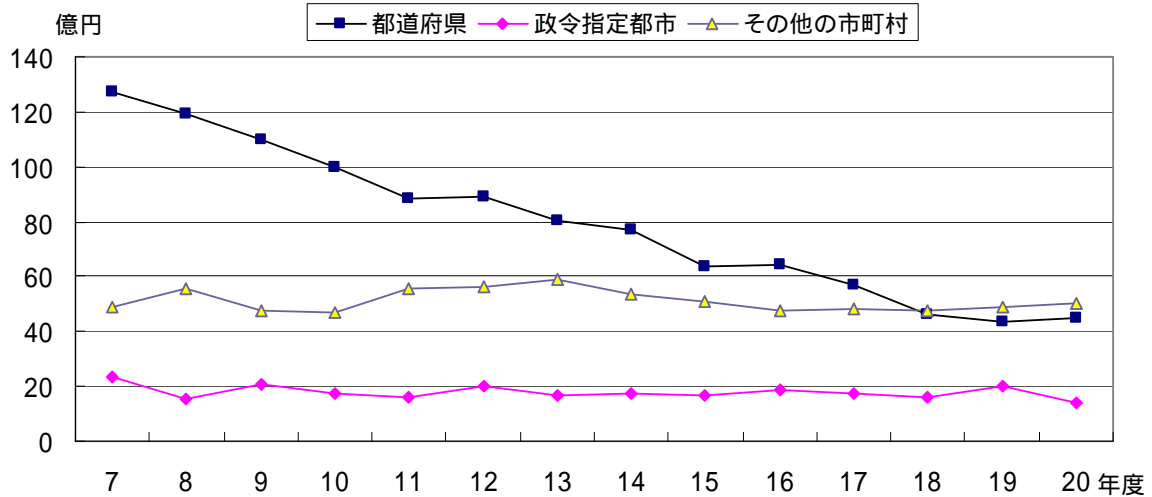
地方自治体においては、当該地域の社会的、経済的状况に応じて施策を講じており、消費者への情報提供や苦情処理の実施のため、消費生活センターを設置している自治体も多く、都道府県及び政令指定都市では全自治体が設置している。しかし、消費生活相談の件数が年間 100 万件前後ある状況が続く中、地方自治体の消費者行政予算は減少傾向にある。

政府は、平成 21 年に総額 260 億円の地方消費者行政活性化基金⁵を設け、3 年程度を目途に同基金から消費生活センターの設置・拡充や消費生活相談員の養成事業等に充てられることとしたほか、消費者行政に関して地方の自主財源を拡充するため地方交付税措置の拡充を行った。

⁴ 委員会の発足前に、消費者主役の新行政組織実現全国会議、京都消費者契約ネットワーク等の消費者団体等が、委員の選任について、消費者問題に関する経験が豊富であることや委員の任命理由の明確化、委員長を選任方法の透明化等を求める声明を出している。消費者委員会発足直前に委員予定者 1 名から辞退があり、発足後しばらくは 9 名（うち 5 名は常勤的に勤務）で運営することとなった。

⁵ 同基金の平成 21 年度第 1 次補正予算分 110 億円のうち 30 億円については、執行見直しの対象となっている（「平成 21 年度第 1 次補正予算の執行の見直しについて」（平成 21 年 10 月 16 日 閣議決定））。

【消費者行政関係予算の推移】



(内閣府「都道府県等の消費者行政の現況」(平成21年2月))

また、消費生活センターは、消費者安全法により法律上の機関とされ、都道府県については必置（市町村は努力義務）とされた。消費生活センターの設置の在り方については、自治体独自で設置する方法のほか、各地域の実情に応じた設置の在り方があり、都道府県が主導して域内の過疎地等に支所を置く方法や市町村の広域連合・一部事務組合の形態で消費生活センターを運営する方法などがある。消費者事故の広域化・多様化・専門化に対応するため、消費生活センターには一定の規模と高度な専門性・あっせん能力が要求されるが、消費生活相談員の有資格者の偏在、地方自治体の財政難等から、すべての地方自治体が消費生活センターを独自に設置するのは困難との意見もある。

(2) 消費生活相談員の処遇

消費者行政の第一線である消費生活相談業務に携わる消費生活相談員は、重要な役割を果たしている一方、その待遇等については様々な課題がある。

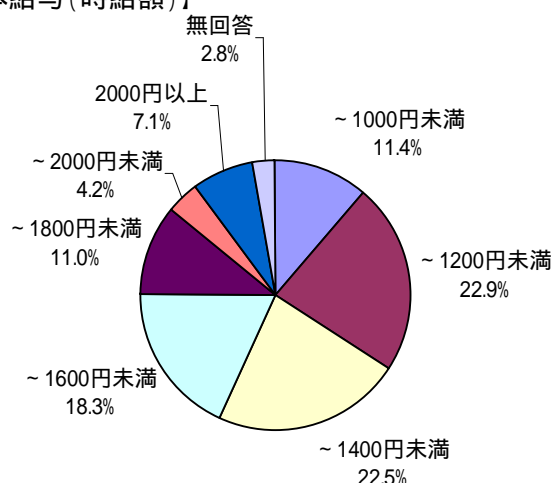
内閣府「消費生活相談員に関する調査報告書」によると、消費生活相談員のうち、98.5%が非常勤職員、9割弱が40代以上の女性であり、基本給与の平均時給額は1,371.9円、平均年収金額は165.0万円であった。

消費生活相談員の大半が非常勤職員であることに低待遇の多くの理由があるとして、各自治体において正規職員化を進めることが必要とする意見もある。

また、消費者安全法施行規則第7条では消費生活相談員の資格として、消費生活専門相談員、消費生活アドバイザー、消費生活コンサルタントのいずれかの資格を有するか同等以上の知識・経験を有することとされたが、資格の一本化・国家資格化を望む声もある。

消費者行政の充実への期待が高まる中、窓口である消費生活相談員の業務量は今後更に増していくと考えられ、人材の育成・確保の点からも消費生活相談員の処遇について検討が進められることが期待される。

【基本給与(時給額)】



(内閣府「消費生活相談員に関する調査報告書」(平成20年11月調査))

3 消費者事故情報の収集と活用

従来、我が国の消費者行政においては、BSE問題や中国製冷凍ギョウザ事件における対応などの例に見られるように、消費者事故等に関する省庁間の情報の連絡・共有が不十分であった。こうした縦割りの情報保有の反省から、行政機関、地方自治体及び国民生活センター⁶に内閣総理大臣への消費者事故等の通知を義務付けた消費者安全法の制定、平成21年度中の稼働に向けて整備中の「事故情報データベース」の設立、関係府省庁の情報の共有体制を強化する「消費者安全情報総括官制度」の創設など、現在、事故情報一元化のための体制が構築されているところである。行政機関、地方自治体及び国民生活センターは、事故情報の受付体制や情報連絡・共有体制を確立するとともに、消費者庁との連携体制の速やかな整備が必要である。

消費者庁には、国民生活センターやNITE(独立行政法人製品評価技術基盤機構)等との連携による身体・生命に関わる消費者事故の分析や情報の発信が期待されているが、将来的には、消費者事故等について分析する独立した事故原因調査組織の設置も課題となる。

また、消費者安全法では事業者には通知義務を課していないが、事業者は消費者事故について多くの情報を持つことから、事業者には通知義務を課すべきとの意見もあり、今後の検討課題である。

4 すき間事案への対応

いわゆるすき間事案⁷のうち、重大事故等に対しては、消費者安全法により、内閣総理大

⁶ 1970年に特殊法人として設立され、2003年に「独立行政法人国民生活センター法」(平成14年法律第123号)に基づき独立行政法人化された。国民生活センターは、消費者庁の所管の下にあり、「事故情報データベース」や消費生活相談情報を全国の消費生活センターと共有する「PIO-NET(全国消費生活情報ネットワーク)」の運営、消費生活相談、ADR等の業務を行っている。

⁷ 法律の規定がなく、所管する省庁が明確でない事案。こんにやく入りゼリー窒息事故等が例として挙げられる。

臣が直接事業者に勧告・命令を行うことができることとされた。同法施行令等では、重大事故等の要件として、消費者事故による死亡、治療期間が30日以上となる負傷・疾病、一酸化炭素中毒による被害等を挙げている。

<すき間事案への対応（消費者安全法）>

すき間事案での重大事故等の発生

内閣総理大臣は、事業者に対し、必要な措置をとるよう勧告

正当な理由なく従わない場合は、当該措置をとることを命令

内閣総理大臣は、急迫した危険がある場合は、 の手続を経ずに、必要な限度において商品の譲渡等を禁止・制限

禁止・制限措置に違反したときは、商品の回収等を命令

上記の命令、禁止、制限に従わない場合には罰則あり。

消費者安全法附則には、財産に対する重大な被害を含め重大事故等の範囲について検討することとの規定が、衆議院における修正により加えられた。

消費者安全法に規定する「重大事故等」に財産被害を加えることについては、生命・身体に関わる被害と異なり、被害者の資産・収入の程度により被害の重大性が異なる可能性があり、重大性の要件の設定が困難であることなどの理由から見送られた。しかし、重大な被害を及ぼした財産関係のすき間事案も過去に発生していることから、財産被害についても重大事故等の範囲に含めるべきとの意見がある。

5 消費者被害救済制度

消費者被害は、その防止の仕組みと同時に、被害が生じた場合の実効的な救済の仕組みを整備することも重要である。最近の動きとしては、以下のようなものが注目される。

(1) 国民生活センターによるADR⁸

消費者紛争は、同種かつ少額多数被害を特徴とし、その内容も複雑化していること、また、消費者と事業者の間には情報力や交渉力等の点で格差が存在することが指摘されている。これを踏まえ、平成21年4月に、独立行政法人国民生活センター（以下「センター」という。）による裁判外紛争解決手続（ADR）が整備された。その概要は、センターに紛争解決委員会を設置し、委員会は消費者紛争のうちその解決が全国的に重要である重要消費者紛争について解決を図る、その手続は、和解の仲介及び仲裁の手続によるものである。

センターによるADRに対しては、その専門性を活かし、消費者と事業者の実質的公平に配慮した、廉価で迅速な紛争解決が期待されている。また、紛争解決により同種紛争の解決指針が示され、多数の被害者の救済及び被害発生未然防止にもつながると考えられている。さらに、ADR手続の整備によって紛争解決に関する予見可能性が高まり、事業

⁸ Alternative Dispute Resolution の略。

者がセンターによるあっせんに応じないといった事例が減少することも期待されている。

平成 21 年 4 月から 8 月 14 日までの ADR の実施状況は、和解の仲介について、申請 30 件（当事者より取下げ 2 件）である。このうち手続実施中のものは 23 件、手続が終了したものは 5 件（却下 1 件、和解成立 2 件、和解不成立 2 件）となっている。仲裁については申請がなかった。

(2) 集団的消費者被害回復制度

集団的消費者被害⁹は、同種かつ少額多数被害を特徴としている。そのため、費用対効果が見合わない等の理由により訴訟提起を断念する個々の消費被害者が数多く存在すると考えられ、結果的に集団的消費者被害を発生させる事業者の野放しにつながるおそれがある。

このような理由から、被害者の権利回復を行うための特別な訴訟制度が期待され、その具体的な制度設計が待たれている。消費者庁及び消費者委員会設置法附則では、法施行後 3 年を目途として、加害者の財産の隠匿又は散逸の防止に関する制度を含め多数の消費者に被害を生じさせた者の不当な収益をはく奪し、被害者を救済するための制度について検討を加え、必要な措置を講ずるものとされている。なお、平成 19 年に導入された消費者団体訴訟制度では、内閣総理大臣により認定された適格消費者団体が事業者の不当行為¹⁰に対する差止請求を行うことができることとされているが、適格消費者団体が事業者等に対して損害賠償請求を行うことまでは認められていない。

制度設計に当たっては、制度の主たる目的を違法行為の抑止とするか、不当な利益の剥奪とするかという問題が考えられる。次に、訴訟を提起するための当事者適格を、消費者団体訴訟制度を拡張する形とするのか、個々の消費者の中から選定された者又は代表者とするか、行政機関とするかという問題が検討されることになる。

なお、代表的な訴訟制度としては、消費者団体訴訟制度の拡充のほか、行政機関が私人に代わって訴訟を行う父権訴訟や被害者である特定の消費者を代表原告とするクラスアクション制度などが考えられる。

6 消費者教育

消費者教育については、消費者基本法第 17 条及び消費者安全法第 4 条第 6 項に規定され、国及び地方自治体は消費生活に関する啓発活動や学校、地域等における教育活動を行うものとされている。

内閣府の調査¹¹によると、消費者教育を受けたことがある人の割合は全体で 11.4% であり、年齢が上がるにつれ割合が下がる傾向にある。消費者教育が本格的に学校教育に導入されたのは平成元年に改訂された学習指導要領以降とされるが、導入後の年代の層でも消

⁹ 最近の例として、事故米穀の不正規流通、中国製冷凍ギョウザによる健康被害、外国語会話教室 NOVA の経営破たんなどが挙げられる。

¹⁰ 消費者契約法に定め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）、また、景品表示法及び特定商取引法に定める事業者等の行為についても消費者団体訴訟制度（差止請求）が導入される。

¹¹ 内閣府「平成 19 年度 国民生活選好度調査」、内閣府「平成 20 年版 国民生活白書」

費者教育を受けたと回答した者の割合は半分に満たず、消費者力検定¹²を用いた消費者力の比較においても、導入前の年代と明確な差は認められないとされる。平成 20 年からの小中高校の学習指導要領の改訂により、社会、家庭科等に消費者関係の記述が増えているが、その効果については今後の検証が必要である。

学校教育における消費者教育については、独立した教科とすべきとの意見や、自立した市民をつくるとの観点から国語、公民、家庭科等に批判的思考力と意思決定力を身に付けるための教育法を取り入れるべきとの意見もある。

また、各地方自治体では、消費者問題に関する講師派遣講座の開設や啓発活動を行う消費者団体に対する補助金の交付など独自の施策を講じてきた。しかし、近年、消費者教育・啓発関係予算が手薄になっている自治体もあり、今後、学校以外の場における高齢者などに対する啓発事業等への更なる積極的な取組が期待されるところである。

消費者被害の救済と消費者教育の推進は、消費者被害を減らすための両輪となるものである。消費者教育の推進については、法制化を求める声もあり今後の検討課題であろう。

7 個人情報保護制度

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及び個人情報取扱事業者¹³が遵守すべき義務等を定めている。平成 17 年 4 月から全面施行された。公的部門における個人情報の取扱いについては、国の行政機関、独立行政法人等、地方公共団体等のそれぞれについて、別途法令が定められている¹⁴。

同法は、個人情報取扱事業者に対して、個人情報の利用目的をできる限り特定すること及び適正な手段により個人情報を取得することを定めるとともに、個人情報を第三者（委託先、合併先、営業譲渡先を除く。）に提供する際には、法令に基づく場合や、人の生命・身体、財産の保護に必要な場合等を除き、あらかじめ本人の同意を得ること等を義務付けている。他方、消費者に対しては、事業者による個人情報の取扱いに不安を感じたような場合、自分に関する情報の開示や訂正、利用停止などをその問題の事業者に求めることができることと規定している。また、個人情報の取扱いに関する苦情がある場合には、当該事業者に直接申し出るだけでなく、地方公共団体などに相談できることとされている。

同法の施行から 4 年が経過し、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、個人情報の漏えい事案が後を絶たず、社会的な問題となっている。内閣府の調査¹⁵によると、平成 19 年度において事業者が公表した個人情報

¹² (財)日本消費者協会が実施した「消費者力検定」の質問項目を使用し、消費者力をはかったとしている。(内閣府「平成 20 年版 国民生活白書」)

¹³ 5,000 人分を超える個人情報を、紙媒体・電子媒体を問わず、データベース化してその事業活動に利用している者

¹⁴ 行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律(平成 15 年法律第 58 号)が国の行政機関を、独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律(平成 15 年法律第 59 号)が独立行政法人や国立大学法人等を、各地方公共団体の定める個人情報保護条例が地方公共団体等を、それぞれ規律している。

¹⁵ 内閣府「平成 19 年度 個人情報の保護に関する法律施行状況の概要」

の漏えい事案は、848件で、漏えい個人情報の大半(822件)は顧客情報であった。漏えい者の内訳は、従業員が約8割(686件)、第三者が約1割(85件)、残りがその他・不明となっている。また、従業員が漏えいに関わった事案では、ほとんどが不注意による漏えい(630件)であるのに対し、第三者が漏えいに関わった事案では、意図的な漏えい(66件)が中心となっている。いずれの場合も、情報の流出を未然に防ぐ仕組みが求められる。

このほか、同法へ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たりするなどの、いわゆる「過剰反応」といわれる事案もみられる。そのため、政府においては、インターネットやパンフレットを通じた情報提供や各地での説明会の実施等により、事業者及び国民に対する積極的な広報・啓発活動に取り組んでいるところである。

8 公益通報制度

食品の偽装表示や自動車のリコール隠しなどの企業不祥事が続発し、それらの多くが事業者内部の労働者等からの通報を契機として明らかにされてきた。これを受け、生命・身体の保護や消費者の利益の擁護等にかかわる法令の遵守を確保するとともに、法令違反行為を通報した労働者(公益通報者)を保護することを目的として、平成16年6月に公益通報者保護法が制定された。同法は、公益通報をしたことを理由とする公益通報者の解雇の無効等並びに公益通報に関し事業者及び行政機関が取るべき措置を定めている。また、同法を受けて、行政機関及び民間事業者に向けて、通報窓口の設置等の通報処理の在り方を示すガイドラインが作成されている。なお、同法は民事ルールを定めたものであり、同法違反を理由に事業者に対して刑罰や行政処分が課せられることはないものの、それとは別に、通報対象となる法令違反行為については、当該関係法令に基づき刑罰や行政処分が課せられる。

行政機関の内部職員からの通報・相談窓口の設置状況(平成20年度)については、府省庁及び都道府県では100%となっているものの、市区町村では約40%にとどまっている¹⁶。また、民間事業者での内部通報制度の導入状況(平成20年度)については、回答した事業者の44.3%が内部通報制度を導入しており、従業員数が多い事業者ほど導入している割合が高い¹⁷。

本法は、平成18年4月1日から施行されているが、法附則第2条には、法の施行後5年を目途として、施行の状況について検討を加え、その結果に基づき必要な措置を講ずるべき旨が定められている。平成21年6月～8月には、内閣府国民生活局長(当時)の私的懇談会である「公益通報者保護制度のあり方に関する懇談会」が開催され、通報する労働者の心理的負担に配慮した利用しやすい制度の在り方、小規模事業者における制度運用の難しさ、内部通報制度の対象の範囲等について議論がなされた。

¹⁶ 内閣府「平成20年度 行政機関における公益通報者保護法施行状況調査等」

¹⁷ 内閣府「平成20年度 民間事業者における通報処理制度の実態調査報告書」

9 食品表示

近年、食品事業者による原産地表示の偽装など、消費者の食品の表示に対する信頼を揺るがす事件が相次いで発生しているが、食品の表示を定めた法律は、複雑で多様になっており、所管省庁も複数にわたっている（下表参照。）。このため、消費者・生活者にとって分かりにくいだけでなく、同時に事業者にとっても負担となっていると考えられる。消費者庁の設置により、「表示」に関しては消費者庁が一元的に取り扱うことになり、消費者庁には食品表示課が設けられた。

国民生活審議会報告書「消費者・生活者を主役とした行政への転換に向けて」（平成 20 年 4 月 3 日）では、食品の表示の在り方について、「一般的な食品表示から安全表示、機能表示、健康食品表示などを包含するものとして、JAS法、食品衛生法、健康増進法などを中心に関係法令を整理し、食品表示に関する一般法（『食品表示法（仮称）』）について、不当利得の剥奪の制度も含めて検討すべきである。」としているほか、食品表示法の制定を含む、食品表示制度の抜本的見直しについては、各地方議会、消費者団体、日本弁護士連合会等からも意見・要望が出されている。

今後は、消費者庁において、食品の表示の一元化と安全の確保について、検討が進められていくと考えられる。

< 食品の表示を定めた主な法律 >

法律名<所管省庁>	目的	表示対象	主な表示義務事項
食品衛生法 <厚生労働省及び消費者庁 ¹ >	飲食に起因する衛生上の危害発生の防止	容器包装された販売の用に供する食品又は添加物等	名称、消費期限又は賞味期限、添加物、保存方法、アレルギー物質を含む旨等
農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律（JAS法） <農林水産省及び消費者庁 ¹ >	消費者の適切な商品選択	一般消費者向けのすべての飲食料品（平成 20 年 4 月 1 日から、業者間取引も対象）	名称、消費期限又は賞味期限、原材料名（添加物を含む。）、保存方法、原産地等
健康増進法 <厚生労働省及び消費者庁 ¹ >	国民の健康の保持・増進	販売される加工食品等で、邦文で栄養表示する場合	栄養成分、熱量
		特別用途食品（乳児用、幼児用、妊産婦用、病者用食品及び特定保健用食品）	商品名、原材料名、賞味期限、保存方法、製造業者の氏名等、許可を受けた表示の内容、摂取方法等
	健康の保持増進の効果等についての虚偽・誇大な表示等の禁止	食品として販売に供する物	禁止規定
不当景品類及び不当表示防止法（景品表示法） <消費者庁 ² >	不当な表示による一般消費者の選択の阻害の防止	食品を含むあらゆる分野の商品や役務（サービス）	禁止規定
計量法 <経済産業省>	内容量等の表示	密封された特定商品	内容量、表記者の氏名又は名称及び住所
薬事法 <厚生労働省>	食品に対する医薬品と誤認される効能効果の表示を禁止	容器包装に入れられた加工食品及びその広告	禁止規定

1 表示基準等の企画立案は消費者庁が担当。執行業務は関係省庁と連携して実施。

2 消費者庁設置以前は、公正取引委員会が所管。（農林水産省資料等より当室作成）

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 北村首席調査員(内線3301)

【参考】

衆議院調査局「問合せ窓口」

総合案内 ☎3580 ... 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(☎3580)		局内外総合調整、予備的調査
調 査 情 報 課(☎2013)		立法調査情報システムの管理、刊行物の編纂、資料管理
内 閣(☎3301)		【内閣委員会の所管に属する事項】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(☎3400)		【総務委員会の所管に属する事項】公務員、人事院、恩給、行政組織、行政管理、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(☎3320)		【法務委員会の所管に属する事項】民事、刑事、人権、登記、国籍、戸籍、矯正、更生保護、検察、出入国管理、公安、裁判所の司法行政
外 務(☎3331)		【外務委員会の所管に属する事項】国際情勢(地域情勢、国連、軍備管理・軍縮、安全保障政策、ODA、国際経済政策) 条約
財 務 金 融(☎3340)		【財務金融委員会の所管に属する事項】財政、税制、関税、外国為替、国有財産、たばこ事業・塩事業、印刷事業、造幣事業、金融、証券取引
文 部 科 学(☎3350)		【文部科学委員会の所管に属する事項】学校教育、生涯学習、文教施設、文化・芸術、スポーツ、科学技術・学術政策、研究振興、研究開発
厚 生 労 働(☎3410)		【厚生労働委員会の所管に属する事項】年金・医療・介護保険、医政、健康、医薬・食品、福祉・援護、次世代育成、雇用均等、労働基準、職業安定、能力開発、労使関係
農 林 水 産(☎3370)		【農林水産委員会の所管に属する事項】食料・農業・農村、森林・林業、漁業・水産業、消費・安全(食品表示・BSE・鳥インフルエンザ等)、WTO、EPA/FTA
経 済 産 業(☎3380)		【経済産業委員会の所管に属する事項】経済・事業環境整備、地域経済、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・消費者問題、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(☎3420)		【国土交通委員会の所管に属する事項】国土計画、土地・水資源、都市計画、建築、地盤整備、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、建設業
環 境(☎3450)		【環境委員会の所管に属する事項】地球温暖化、循環型社会(廃棄物・リサイクル)、公害防止(大気・水・土壌)、公害健康被害救済、自然環境保護、生物多様性、公害紛争処理
安 全 保 障(☎3430)		【安全保障委員会の所管に属する事項】我が国の防衛(防衛大綱等)、防衛省・自衛隊、有事法制
国家基本政策(☎3550)		【国家基本政策委員会の所管に属する事項】国家の基本政策、党首討論
予 算(☎3460)		【予算委員会の所管に属する事項】予算(一般会計、特別会計、政府関係機関)、財政・経済政策
決算行政監視(☎3470)		【決算行政監視委員会の所管に属する事項】決算、予備費、会計検査院、政策評価、行政評価・監視、行政に関する国民からの苦情処理
第一特別 (☎3540)	沖縄北方	【沖縄及び北方問題に関する特別委員会の所管に属する事項】 沖縄振興、在沖米軍基地問題、北方領土問題
	青少年	【青少年問題に関する特別委員会の所管に属する事項】青少年問題
第二特別 (☎3520)	倫理・選挙	【政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会の所管に属する事項】 公職選挙、政治資金、政党助成
第三特別 (☎3530)	災害対策	【災害対策特別委員会の所管に属する事項】災害対策、(国会等移転関係)
海賊・テロ特別(☎3430)		【海賊行為への対処並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援種別等に関する特別委員会の所管に属する事項】海賊行為への対処、国際テロリズムの防止、北朝鮮の貨物検査
拉致問題特別(☎3550)		【北韓による拉致問題等に関する特別委員会の所管に属する事項】北朝鮮による拉致等に関する諸問題
消費者問題特別(☎3301)		【消費者問題に関する特別委員会の所管に属する事項】消費者問題