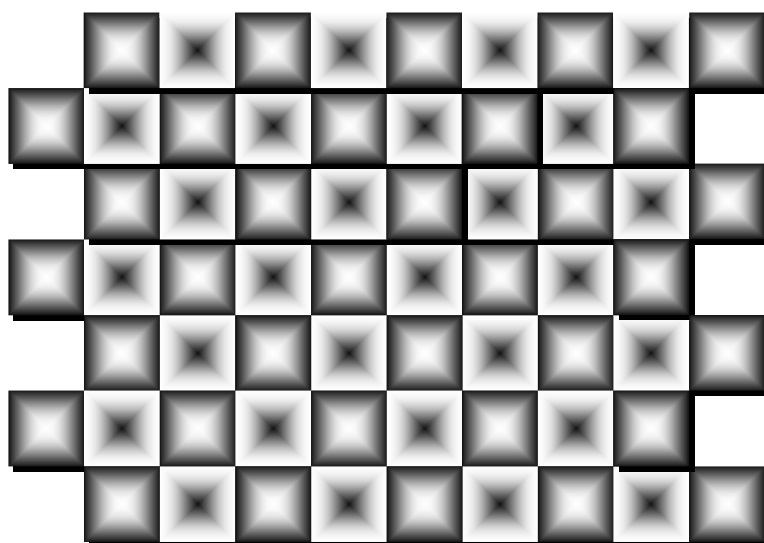


各委員会所管事項の動向

- 第174回国会(常会)における課題等 -



平成22年1月

衆議院調査局

本書は、調査局が所掌している各委員会の所管に係る事項について、最近話題となっている主な事案の現状、背景、経緯、今後の動向・課題等について、平成22年1月18日現在で、簡便に取りまとめたもので、第174回国会（常会）における提出予定法律案等の概要についても付記しております。

本書を、衆議院議員の皆様の立法活動の一助にいただければ幸いです。

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

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

衆議院調査局長 井上 茂男

目 次

内閣委員会	1
所管事項の動向	1
国家戦略室、行政刷新会議、地域主権戦略会議等の設置等（国家戦略室 / 行政刷新会議 / 閣僚委員会 / 地域主権戦略会議）	
事業仕分け	
公務員制度改革	
独立行政法人改革	
公益法人制度改革	
地域主権の推進（鳩山内閣における地域主権の推進に係る主な取組 / 地域主権の推進に向けた今後の課題）	
公共サービス改革（市場化テスト）	
少子化対策	
自殺対策	
男女共同参画社会	
取調べの可視化の導入（警察の取組 / 取調べの可視化の導入についての議論 / 今後の対応）	
振り込め詐欺	
第 174 回国会提出予定法律案等の概要	17
総務委員会	19
所管事項の動向	19
行政管理及び公務員制度の動向（行政不服審査制度の見直し / 行政相談委員法の見直し / 地方議会議員年金制度の見直し / 戦後処理問題 / 公務員制度改革 / 独立行政法人改革）	
地方行政の動向（地方分権改革に向けた取組 / 市町村合併 / 過疎対策）	
地方財政の動向（明日の安心と成長のための緊急経済対策 / 平成 22 年度地方財政対策）	
地方税制改正の動向（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 / 個人住民税に係る人的控除の見直し）	
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）	
郵政民営化の見直し（「郵政改革法案」（仮称）の提出 / 見直しに向けた動き / 日本郵政等の株式処分凍結等）	
第 174 回国会提出予定法律案等の概要	35
法務委員会	37
所管事項の動向	37
民事関係（民法の成年年齢の引下げ / 夫婦別氏 / 離婚後 300 日問題 / 重国籍 / 新しい人権救済制度 / 民法の債権関係の規定の見直し）	
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 / PFI の手法を活用した刑事施設の整備・運営 / 「刑の一部の執行猶予制度」及び「社会貢献活動を特別遵守事項とする制度」の創設）	
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 174 回国会提出予定法律案等の概要	48

外務委員会	50
国際情勢の動向	50
日米安保体制（在日米軍の再編 / 普天間飛行場移転問題 / 連立政権の発足 / 日米密約問題）	
核軍縮・不拡散（最近の主な動き / NPT体制）	
気候変動（ポスト京都議定書に向けた動き / 気候変動枠組条約第15回締約国会議 / 我が国の温室効果ガス削減目標）	
国際経済政策（WTO交渉 / EPA・FTA交渉）	
地域情勢（朝鮮半島 / 中国 / 米国 / ロシア / アフガニスタン）	
第174回国会提出予定法律案等の概要	65
財務金融委員会	68
所管事項の動向	68
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174回国会提出予定法律案の概要	88
文部科学委員会	89
所管事項の動向	89
初等中等教育（学習指導要領 / 公立高等学校授業料の実質無償化 / 学校施設の耐震化 / 幼児教育の振興 / PTA共済）	
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 / 法科大学院教育の質の向上のための改善 / 奨学金事業の充実）	
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 / 科学技術予算の状況 / 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 / 情報化社会の進展への著作権制度の対応 / スポーツの振興）	
第174回国会提出予定法律案の概要	100
厚生労働委員会	101
所管事項の動向	101
平成21年度第二次補正予算及び平成22年度予算の編成について（平成21年度第二次補正予算の編成 / 平成22年度予算の編成 / 社会保障をめぐる財源の確保策）	
子どもを中心とした施策の動向（子ども手当の創設 / 子どもの貧困対策 / 子育て支援サービスの動向）	
医療制度の動向（医療保険制度をめぐる議論 / 医師不足問題等への対応）	
年金制度の動向（年金制度と制度改革の方向性 / 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	
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 / 訓練期間中の生活保障制度 / 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174回国会提出予定法律案等の概要	115

農林水産委員会	118
所管事項の動向	118
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 / 所得補償と農山漁村の活性化 / 農地政策の改革 / 食の安全・安心の確保)	
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)	
第174回国会提出予定法律案等の概要	129
経済産業委員会	131
所管事項の動向	131
景気動向及び「新成長戦略(基本方針)」の発表	
中小企業政策(平成21年度補正予算案及び22年度予算案における中小企業対策予算 / 中小企業の資金繰り対策 / 下請取引の適正化の推進 / 新事業創出への取組に対する支援 / 中小企業経営支援体制の連携強化 / 共済制度の見直し / 中小企業税制 / その他)	
資源・エネルギー政策(最近のエネルギー情勢等 / 主な資源・エネルギー政策)	
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)	
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)	
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 / 独占禁止法改正等)	
第174回国会提出予定法律案等の概要	148
国土交通委員会	150
所管事項の動向	150
河川・道路政策(新たな治水対策の在り方 / 土砂災害等に対する対策 / 高速道路施策)	
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 / 国土調査の推進)	
運輸政策(航空政策の動向 / 拠点港湾の重点整備化 / 整備新幹線等の整備 / 国際海上コンテナの陸上輸送の安全対策)	
観光立国の推進	
離島の保全・管理の在り方	
北朝鮮問題への対応(貨物検査法関係 / 特定船舶入港禁止関係)	
第174回国会提出予定法律案等の概要	161
環境委員会	164
所管事項の動向	164
低炭素社会の形成(地球温暖化防止に向けた国際的な取組 / 温室効果ガス削減に向けた国内対策等の状況 / 今後の主な課題)	
循環型社会の形成(廃棄物・リサイクル対策 / 廃棄物処理法の見直し)	
自然共生社会の形成(生物多様性の保全及び持続可能な利用 / 自然環境の保全)	
安全で安心な生活環境の保全等(環境影響評価制度 / 大気・水環境対策 / 公害健康被害者救済対策)	
第174回国会提出予定法律案の概要	175

安全保障委員会	176
所管事項の動向	176
平成 22 年度防衛関係費（編成方針 / 概要）	
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整備の動き）	
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 174 回国会提出予定法律案の概要	188
国家基本政策委員会	189
所管事項の動向	189
「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	199
所管事項の動向	199
最近の財政・経済状況（財政状況の悪化 / 最近の経済情勢 / 平成 22 年度の政府経済見通し）	
与党のマニフェストにおける財政政策	
平成 21 年度第 1 次補正予算の見直し	
平成 22 年度予算編成の動き（概算要求 / 行政刷新会議による事業仕分け / 予算編成の基本方針 / 「平成 22 年度予算重要要点」及び「平成 22 年度国家予算与党三党重点要望」 / 平成 22 年度予算政府案の決定）	
「明日の安心と成長のための緊急経済対策」と平成 21 年度第 2 次補正予算 今後の課題	
第 174 回国会提出予定予算の概要	208
決算行政監視委員会	214
所管事項の動向	214
決算及び決算検査報告等（平成 20 年度決算の概要 / 平成 20 年度決算調整資金の概要 / 平成 20 年度決算検査報告の概要 / 決算等の予算等への反映に係る動向 / 平成 20 年度予備費使用等の概要）	
政策評価及び行政評価・監視（政策評価 / 行政評価・監視）	
第 174 回国会提出予定案件等の概要	222

災害対策特別委員会	223
所管事項の動向	223
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	
第 174 回国会提出予定法律案の概要	232
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	234
所管事項の動向	234
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（平成 18 年の定数是正 / 参議院議員定数の変遷 / 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後の参議院の動向）	
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）	
第 174 回国会提出予定法律案等の概要	241
沖縄及び北方問題に関する特別委員会	243
所管事項の動向	243
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（鳩山政権発足後の動き / 返還交渉の経緯 / 近年の動き / 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	255
所管事項の動向	255
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 …………… 267

所管事項の動向 …………… 267

ソマリア沖における海賊問題(ソマリア沖における海賊問題の現状 / ソマリア沖の海賊問題への国際社会の対応 / ソマリア沖の海賊問題への我が国の対応)
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 / 米航空機爆破テロ未遂事件)

北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会 …………… 279

所管事項の動向 …………… 279

問題の概要(拉致問題の経緯と現状 / 「特定失踪者」の問題 / 脱北者問題)
国会の対応(国会における審議状況 / 北朝鮮関連法の制定)
政府の取組(政府の国内における取組 / 日朝交渉の動向)
北朝鮮による最近のミサイル発射・核実験
国際社会への働きかけ

消費者問題に関する特別委員会 …………… 287

所管事項の動向 …………… 287

行政組織(消費者庁の組織と今後の取組 / 消費者委員会の組織と課題)
地方消費者行政(消費生活センター / 国の支援)
消費者事故情報の収集と活用
集団的消費者被害救済制度の検討
個人情報保護制度(制度の概要 / 法の施行状況 / 今後の動き)
公益通報者保護制度(制度の概要 / 現状 / 今後の課題)
消費者教育
消費者団体
食品表示

【参考】衆議院調査局「問合せ窓口」 …………… 298

内閣委員会

内閣調査室

所管事項の動向

1 国家戦略室、行政刷新会議、地域主権戦略会議等の設置等

平成 21 年 9 月 16 日に発足した鳩山内閣は、同日閣議決定した「基本方針」において、「本当の国民主権の実現」と「内容のともなった地域主権」を政策の 2 つの大きな柱とした新たな国づくりを提案した。

「本当の国民主権の実現」には、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ている。具体的には、政務三役会議によって国民の視点での政策の立案・調整を行うこと等により、政策の意思決定を内閣で行うこと、事務次官等会議などを廃止し、重要政策については閣僚委員会で実質的な議論と調整を行うこと、そして、縦割り行政を壊すため、内閣官房に国家戦略室を設置することとした。また、同基本方針では、総理主宰の行政刷新会議によって、予算・事業の見直し、税金の無駄使いの徹底的排除を行うこととした。

「内容のともなった地域主権」については、「地域の住民一人ひとりが自ら考え、主体的に行動し、その行動と選択に責任も負う「地域主権」へと、この国のあり方を、大きく転換」していくとの方針が示された。

(1) 国家戦略室

国家戦略室は、平成 21 年 9 月 18 日、内閣総理大臣決定により、内閣官房に設置された¹。同室は、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、更には地球規模での視点に立って国政を運営するため、新たに総理直属機関として設置された。

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である。

設置以降の国家戦略室の主な活動は、次のとおりである。

税財政の骨格の一環として予算編成の在り方について検討するため、「予算編成のあり方に関する検討会」が開催され、10月19日、今後の予算編成の在り方についての「論点整理」を取りまとめた。なお、この「論点整理」を踏まえ、同月23日に「予算編成等の在り方の改革について」が閣議決定された。

財政に対する市場の信認確保のための取組について検討するため、「財政に対する市場の信認確保に関する検討会」が開催され、12月2日、「論点整理」を取りまとめた。なお、この「論点整理」の内容は、平成22年度の「予算編成の基本方針」（平成21年12月15日閣議決定）に反映されるとともに、今後策定する「財政運営戦略」、「中

¹ 「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）

期財政フレーム」にその考え方を反映させるとしている。

「予算編成に関する閣僚委員会」における合意事項²（11月17日）に基づき、マニフェスト主要事項等のヒアリングが、11月18日以降、実施された。

(2) 行政刷新会議

行政刷新会議は、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、平成21年9月18日、閣議決定に基づき内閣府に設置された³。

同会議は、議長（内閣総理大臣）、副議長（内閣府特命担当大臣（行政刷新））、及び議員9名（関係閣僚4名、有識者5名）で構成されており、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。

なお、関係府省は、同会議に対し、関係資料の提出等必要な協力を行うものとされている。

設置以降の同会議の主な活動は、次のとおりである。

ワーキンググループによる平成22年度予算編成に係る事業仕分けが、11月11日より実施され、同月30日、事業仕分けの評価結果が報告された。なお、この評価結果は、平成22年度の「予算編成の基本方針」（平成21年12月15日閣議決定）に歳出を大胆に見直す等とする内容として盛り込まれた。（「事業仕分け」については「2事業仕分け」参照）

(3) 閣僚委員会

閣僚委員会は、重要政策について、関係閣僚及びそのスタッフによる実質的な議論と調整を進めるために、内閣総理大臣と官房長官がその都度判断をして開催されるものである。

また、民主党、社会民主党及び国民新党の連立与党間で調整の必要な政策について、三党党首クラスが議論するために、「基本政策閣僚委員会」が開催される。同委員会での議論の結果は閣議に諮られ、決していくこととされている⁴。

なお、閣僚委員会の開催に伴い事務次官等会議は廃止された。

(4) 地域主権戦略会議

地域主権戦略会議は、地域のことは地域に住む住民が決める「地域主権」を早期に確立する観点から、「地域主権」に資する改革に関する施策を検討し、実施するとともに、地方分権改革推進委員会の勧告を踏まえた施策を実施するため、平成21年11月17日、閣議決定に基づき内閣府に設置された⁵。

² 「マニフェストの主要事項等の取り扱いについては、同閣僚委員会の下で、国家戦略室が中心となって、論点を整理する。」とされている。

³ 「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）

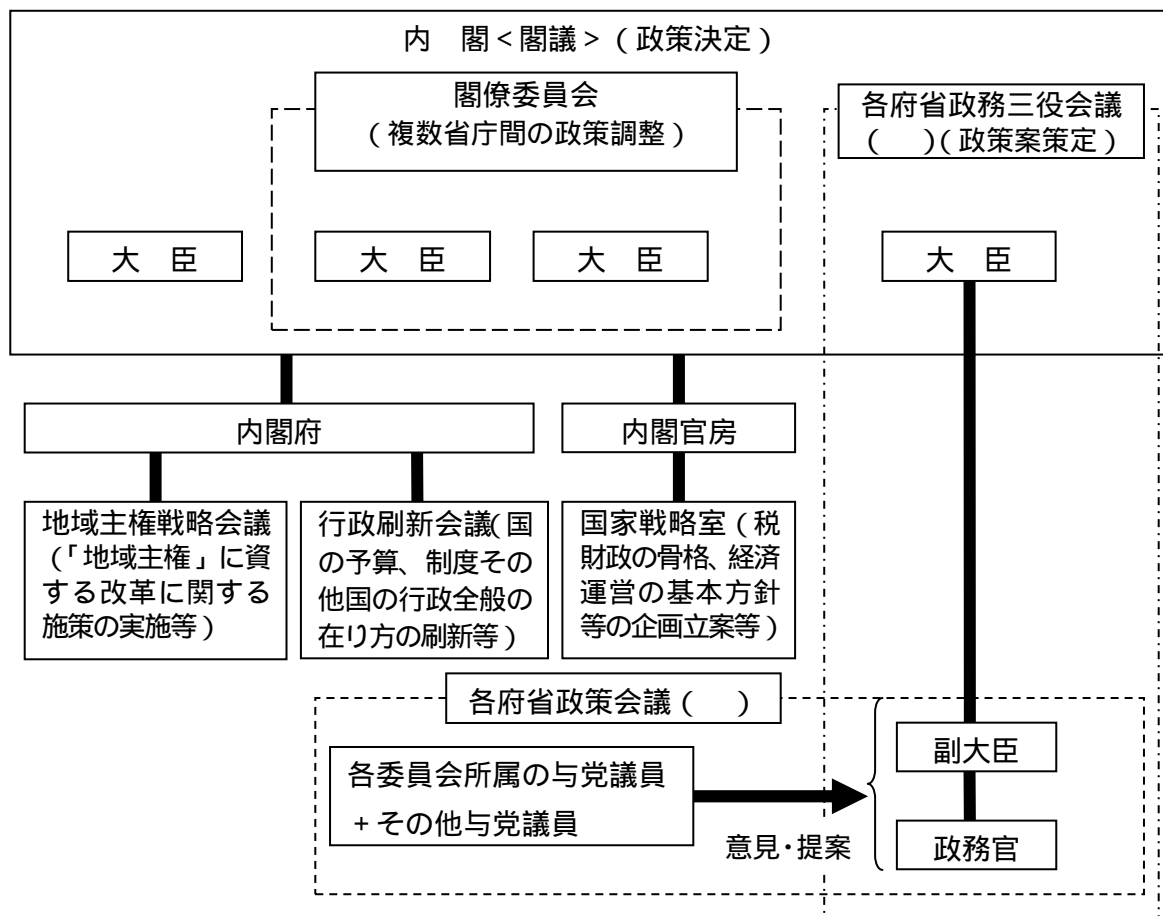
⁴ 平成21年9月9日 三党連立政権合意書

⁵ 「地域主権戦略会議の設置について」（平成21年11月17日 閣議決定）

同会議は、議長（内閣総理大臣）、副議長（内閣府特命担当大臣（地域主権推進））及び構成員 11 名（関係閣僚 4 名、知事 2 名、市長 1 名、その他有識者 4 名）で構成されており、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。

なお、関係府省は、地域主権戦略会議に対し、関係資料の提出等必要な協力を行うものとされている。（「地域主権戦略会議の設置」については「6 地域主権の推進」参照）

<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

「各府省政務三役会議」は、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、大臣、副大臣、大臣政務官を中心として各府省に設置されたものであり、政策の立案や調整を行うこととされた⁶。

「各府省政策会議」は、政府・与党一元化における政策決定のプロセスとして、副大臣が主催し、与党委員会所属議員（連立各党）が参加する会議であり、政策案を政府側から説明し、与党議員と意見交換するとともに、与党議員からの政策提案を受けるものである。

（官房長官記者発表等を基に当室作成）

2 事業仕分け

事業仕分けとは、公開の場において、外部の視点も入れながら、それぞれの事業ごとに

⁶ 「基本方針」(平成 21 年 9 月 16 日)

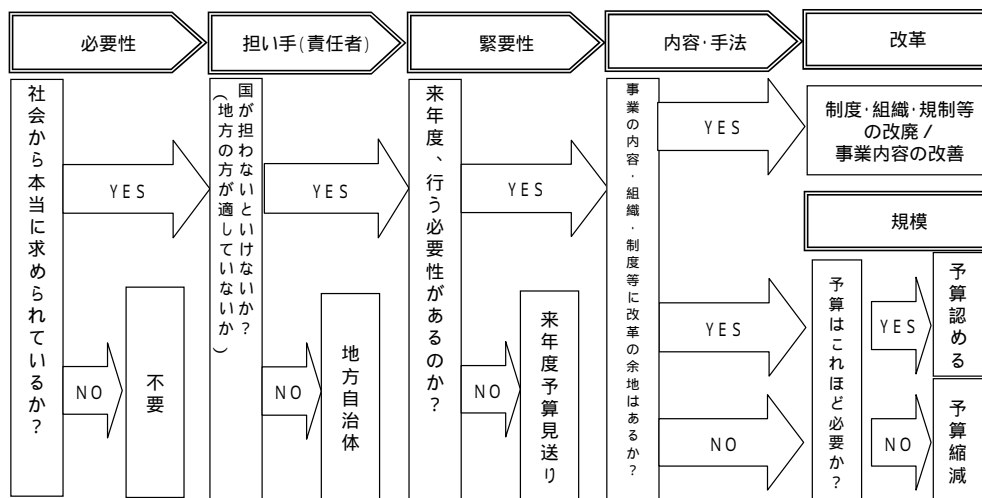
要否等を議論し判定するものである（次図参照のこと）⁷。

政府は、事業仕分けが透明性を確保しながら予算を見直すことができる有効な手法であるとして、平成 22 年度予算編成における歳出の見直しのため、行政刷新会議ワーキンググループにおいて、平成 21 年 11 月 11 日から計 9 日間、447 の事業・組織等を対象に、事業仕分けを行った⁸。その結果、事業仕分けの対象となった事業・組織等に対し、「廃止」（66 件）、「予算要求の見送り」（21 件）、「予算要求の縮減」（126 件）、「見直し」（76 件）等の結論が出された⁹。

この事業仕分けの平成 22 年度予算編成への反映については、「予算編成の基本方針」（平成 21 年 12 月 15 日閣議決定）において、「評価結果を踏まえ、平成 22 年度予算編成において、内閣の責任で歳出を大胆に見直す。その一方、殊に政治的判断を要する事業は、予算編成の過程において必要な結論を得る」こととされるとともに、仕分け対象とならなかった事務事業についても、「事業仕分けの結果、横断的見直しが必要な項目については、仕分け対象事業のみならず横断的に事業の見直しを徹底する」こととされた¹⁰。

事業仕分けについては、予算編成過程の透明化を評価する声がある一方で、仕分け対象事業の選定、ワーキンググループ評価者の人選及び事業仕分けの評価の各基準が不明確である等の指摘がある。

行政の「事業仕分け」の考え方



（行政刷新会議資料を基に当室作成）

⁷ 事業仕分けは、構想日本が平成 14 年から行っており、これまで 6 省 46 自治体（63 回）で実施している。

⁸ 民主党は野党当時の平成 21 年 4 月から 6 月にかけて、「税金のムダづかい」根絶に向けて、平成 21 年度予算計上の 2,767 事業のうち、87 事業について事業仕分けを行っている。その結果、対象事業額 7,099 億円に対し、事業廃止等による改善額は 26% に当たる 1,847 億円との報告がなされている。今回の行政刷新会議ワーキンググループによる事業仕分けは、その時の経験を踏まえて、平成 22 年度予算の概算要求の無駄を削るため、実施されたものである。

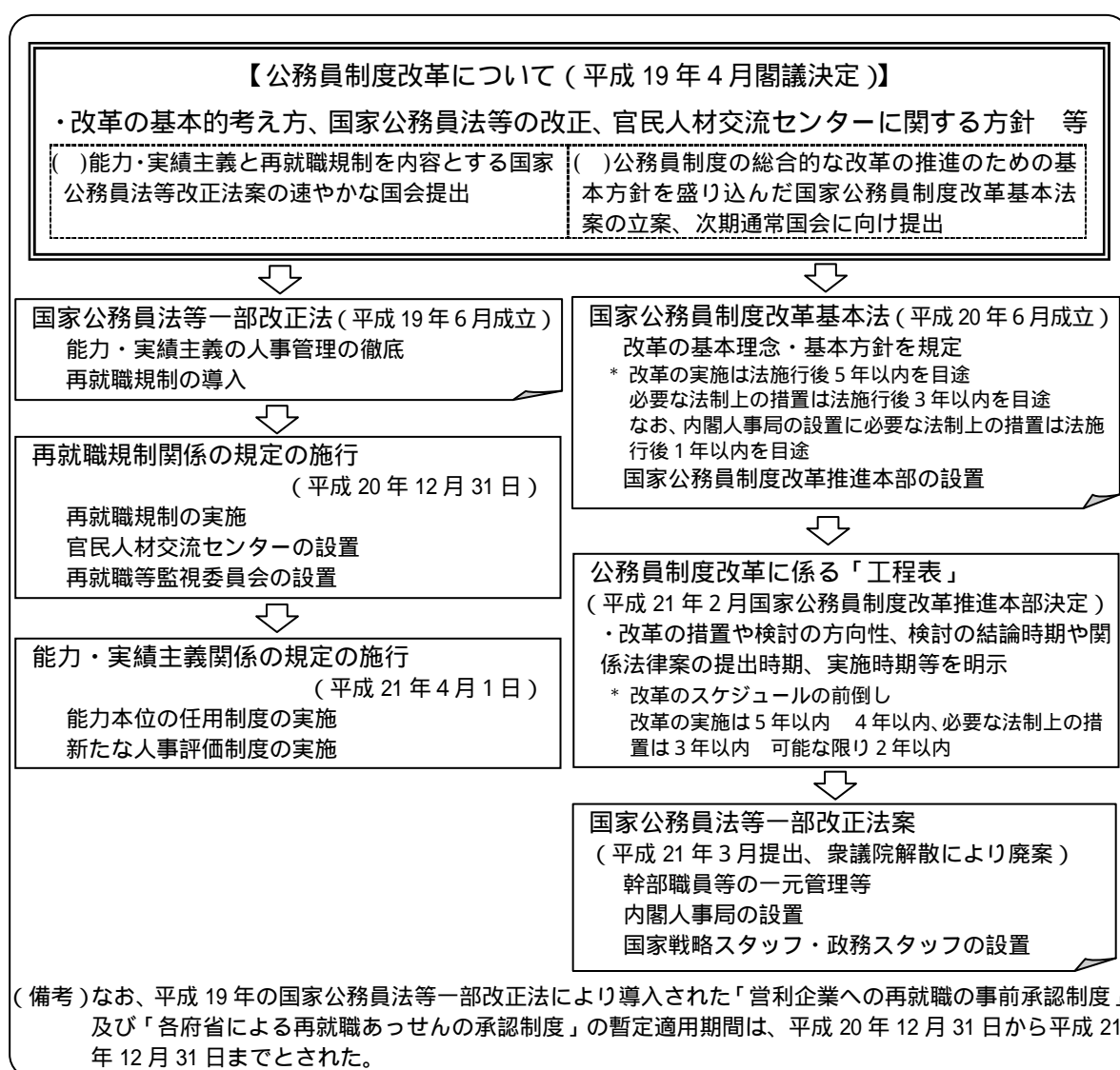
⁹ 複数の評価結果が併記されているものを含む。なお、事業仕分けの評価結果による削減や基金返納等の総額は、報道各紙によると 1 兆 6,000 億円から 1 兆 9,500 億円となっている。

¹⁰ 平成 22 年度予算案への反映状況については、「この事業仕分けの結果は、大半が予算に反映され、対象外の事業にも横断的に適用されて、大幅な無駄の削減ができた」とされている（鳩山内閣総理大臣記者会見（平成 21 年 12 月 25 日））。

3 公務員制度改革

近年における公務員制度改革は、能力・実績主義の徹底や再就職に関する規制をはじめとした、人事管理制度全体を変革していこうとするものである。その背景としては、国家公務員が、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こと、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ことから、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、いわゆる「天下り」等の批判を踏まえた改革を断行し、国民の信頼回復を目指すこととされている。

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、以下の表のように自民・公明連立内閣の下で行われてきた。



(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)

このような改革に対し、民主党は、公務員制度についてその抜本改革の実施を掲げて¹¹政権交代を果たした。鳩山内閣は、天下りの温床との批判を受けている独立行政法人等の

¹¹ 民主党「Manifesto2009」

役員人事について、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や公募による選考等を行うこと¹²、公務員の再就職について、府省庁によるあっせんを直ちに禁止するとともに、官民人材交流センターによるあっせんも、今後は一切行わないこと¹³とした。鳩山内閣における公務員制度改革の取組に対しては、以下のような課題等が挙げられる。

マニフェストや基本方針¹⁴で、「天下り、渡りのあっせんの全面的禁止」が明記されていた。鳩山内閣は、新たに「天下り」と「渡り」の定義¹⁵を行った。このことから、その定義と野党当時の民主党の天下りや渡りについての主張との間の整合性をめぐり議論がなされている。今後政府は、このような議論を踏まえるなどして、「天下りの根絶」に向け、実効性のある取組を行っていく必要がある。

また、「天下りの根絶」との関係では、早期退職勧奨の取扱や定年まで勤務できる環境の整備について検討を要する。マニフェストでは、「国家公務員の総人件費 2 割削減」が明記されていることを念頭に置き、それらの具体的な内容や進め方等を明確にする必要がある。

第 171 回国会に提出された「国家公務員法等の一部を改正する法律案」は、国家公務員制度改革基本法(以下「基本法」という。)などを踏まえて法案化したものである。

しかし、同法案は、衆議院解散に伴い廃案となった。同法案に対しては、民主党は、新たな「幹部職」制度の制度設計、内閣人事局の所掌事務の範囲等について、基本法の趣旨を骨抜きにするに等しいものと主張していた。今国会に政府が提出を予定している、内閣人事局の設置をはじめとする公務員制度改革のための法案は、基本法の修正の意図を反映した内容を盛り込んでいるか等を検討する必要がある。

国家公務員の労働基本権の在り方については、長年にわたり議論されてきた¹⁶。今後政府は、基本法の労働基本権に係る規定を修正した経緯¹⁷や上記マニフェストに明記¹⁸していることを踏まえ、回復させるという公務員の労働基本権の内容、労使交渉

¹² 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）

¹³ 天下りのあっせんの根絶について（平成 21 年 9 月 29 日（火）閣議 内閣総理大臣発言要旨）。なお、「組織の改廃等により離職せざるを得ない場合」は、官民人材交流センターによるあっせんを行うことができるとされている。

¹⁴ 基本方針（平成 21 年 9 月 16 日）

¹⁵ 「天下り」とは、府省庁が退職後の職員を企業、団体等に再就職させることをいうが、公務員が、法令に違反することなく、府省庁によるあっせんを受けずに、再就職先の地位や職務内容等に照らし適材適所の再就職をすることは、「天下り」には該当しないとされた。また、「渡り」とは、府省庁が退職後の職員を企業、団体等に再就職させることを複数繰り返すことをいい、府省庁がそのあっせんにより、特定の退職後の職員を企業、団体等に再就職させることを複数繰り返していた場合には「渡り」に該当するとされた。

¹⁶ 平成 21 年 12 月 15 日、国家公務員制度改革推進本部労使関係制度検討委員会において、「自律的労使関係制度の措置に向けて」が取りまとめられた。

¹⁷ 労働基本権に係る基本法第 12 条は、「政府は、国家公務員の労働基本権の在り方については、協約締結権を付与する職員の範囲の拡大に伴う便益及び費用を含む全体像を国民に提示してその理解を得ることが必要不可欠であることを勘案して検討する。」から、民主党の考え方を基本として、「政府は、協約締結権を付与する職員の範囲の拡大に伴う便益及び費用を含む全体像を国民に提示し、その理解のもとに、国民に開かれた自律的労使関係制度を措置するものとする。」へと修正された。

¹⁸ 「マニフェスト政策各論」において、「公務員の労働基本権を回復し、民間と同様、労使交渉によって給与を決定する仕組みを作る。」とされている。

による給与等の決定方法、人事院の在り方等を具体的に明らかにし、所要の法案の提出¹⁹が求められる。

4 独立行政法人改革

独立行政法人は、国の行政機関の実施部門の一部を分離して、独立した法人格を与え、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る。

平成 13 年 4 月から導入されて以来、同法人は、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」(以下「整理合理化計画」という。)を閣議決定し、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うこととした²⁰。

その後、鳩山内閣では、「従来の独立行政法人の見直しは抜本的な改革として徹底されたものとは言い難く、国民の不信感は払拭されていない」とのことから、行政刷新会議において、優先度の高い独立行政法人が事業仕分けの対象となるとともに、この事業仕分けの成果を踏まえつつ、平成 22 年以降、独立行政法人の抜本の見直しを実施することとされた²¹。

これを受けて、平成 21 年 12 月、政府は、「独立行政法人の抜本の見直しについて」を閣議決定した。同閣議決定は、事務・事業の抜本の見直し、独立行政法人の廃止・民営化等及び組織体制及び運営の効率化の検証、の視点で抜本の見直しを行うとした。また、同閣議決定では、整理合理化計画を当面凍結・再検討するとされた。

また、暫定的な措置として、役員については、平成 21 年 9 月の閣議決定²²に基づき、独立行政法人 27 法人 48 ポストの公募が実施された。この公募に対し、2,264 名(うち公務員 O B は 116 名)の応募があり、選考の結果、26 法人 47²³ポストの就任予定者について、民間 24 ポスト、公務員 O B 14 ポスト(うち再任 9 ポスト)、再公募 9 ポストとなった。

5 公益法人制度改革

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が、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す

¹⁹ 「公務員制度改革に係る「工程表」においては、「平成 22 年中に所要の法律案を国会に提出」するとされている。なお、具体的な国会提出時期について、公務員制度改革担当大臣が今年中との意向を示した旨の報道がされている。

²⁰ 整理合理化計画を踏まえ、随意契約の徹底見直し等が行われる一方、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、不要財産の国庫納付等を内容とする独立行政法人改革法案が、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。

²¹ 平成 21 年 12 月に、行政刷新会議に設置された「独立行政法人ガバナンス検討チーム」において、「財政及び組織のガバナンスのあり方について」が取りまとめられている。

²² 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)

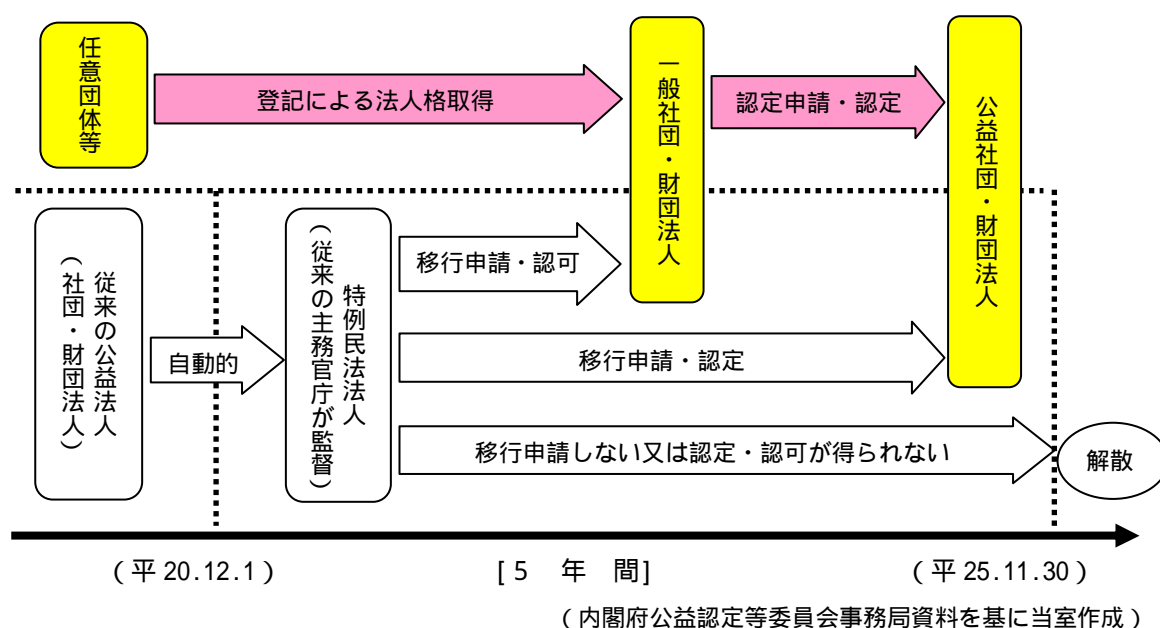
²³ 独立行政法人平和祈念事業特別基金の 1 ポストの公募手続は停止中

ることなど、公益法人制度の抜本的かつ体系的な見直しを行うこととする、公益法人制度改革関連3法が制定された。平成20年12月1日、新しい公益法人制度が施行された。その概要は、次のとおりである（次図参照のこと）。

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、公益認定の基準を満たしていると認められる法人は、行政庁（内閣総理大臣又は都道府県知事）による公益認定を受けて公益社団・財団法人となる。

行政庁による公益認定は、民間有識者から構成される国の公益認定等委員会又は都道府県の合議制の機関の意見に基づき行われる。



なお、従来の公益法人制度に基づく公益法人は、平成25年11月末までの5年間は「移行期間」とされて、いわゆる「特例民法法人」として存続し、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経過措置がとられている。

鳩山内閣の下では、公益法人の改革について、「法人の業務や組織、ガバナンスのあり方、国が支出する資金と国家公務員の天下りとの関連などの観点から徹底した見直しを進める」²⁴としている。行政刷新会議においては、行政からの支出を行い公益法人に実施させている事業の一部について事業仕分けが行われるとともに、事業仕分けの成果も踏まえつつ、平成22年以降、政府関連公益法人²⁵について徹底的な見直しを行うこととされた。これを受けて、平成21年12月、政府は、「政府関連公益法人の徹底的な見直しについて」を閣議決定した。同閣議決定では、行政が政府関連公益法人に実施させている事務・事業の徹底的な見直し及び業務運営に対する主務大臣等の指導監督等の強化を視点として徹

²⁴ 仙谷行政刷新担当大臣の発言（平成21年11月11日衆議院内閣委員会）

²⁵ 国家公務員出身者が役員又は職員等に在籍する公益法人

底的な見直しを行うとされている。

6 地域主権の推進

「地域主権」とは、地域のことは地域に住む住民が責任を持って決める、活気に満ちた地域社会をつくるための改革の根底をなす理念をいう²⁶。鳩山内閣においては、平成 21 年 9 月 16 日に閣議決定した「基本方針」において、「地域主権への転換」を政策の大きな柱の一つとして位置付け、国と地方の関係を抜本的に転換するとの方針を示している。

これを踏まえ、原口地域主権推進担当大臣は、地域主権に係る取組として、国と地方の協議の場の法制化、「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を掲げる²⁷とともに、地方分権改革推進委員会²⁸(以下「委員会」という。)の勧告についても最大限実現すべく取り組むとしている。

(1) 鳩山内閣における地域主権の推進に係る主な取組

ア 委員会の勧告への対応

委員会では、平成 19 年 4 月の委員会発足以来、4 次にわたり地方分権改革推進計画の策定のための具体的指針を内閣総理大臣に勧告している(次表参照のこと)。

勧告	勧告日	主な内容
第 1 次	H20.5.28	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
第 2 次	H20.12.8	義務付け・枠付けの見直し、国の出先機関の見直し
第 3 次	H21.10.7	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
第 4 次	H21.11.9	地方税財政

鳩山内閣においては、このうち、第 3 次勧告の「義務付け・枠付けの見直し」²⁹及び「国と地方の協議の場の法制化」について、地域主権を実現する上で大きな意義を有するとして、勧告が最大限実現されるよう速やかに取り組むこととされた。

イ 地域主権戦略会議の設置

鳩山内閣は、委員会が平成 21 年 11 月 9 日に最終勧告となる第 4 次勧告を行い、事実上その活動を終えた³⁰ことを受け、地域主権を推進するための新たな体制を整備することと

²⁶ 「衆議院議員石田真敏君提出地域主権に関する質問に対する答弁書」(平成 21 年 12 月 11 日受領内閣衆質 173 第 172 号)。

²⁷ 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)。

²⁸ 地方分権改革推進委員会は、地方分権改革推進法(平成 22 年 3 月末失効予定)に基づき内閣府に設置されたもので、地方分権改革の推進に関する基本的事項について調査審議し、その結果に基づいて、地方分権改革推進計画の作成のための具体的な指針を内閣総理大臣に勧告するものとされている。なお、政府は、委員会の勧告を踏まえ、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」を策定することとされている。

²⁹ 「義務付け」とは、一定の課題に対処すべく、地方自治体に一定種類の活動を義務付けることをいい、「枠付け」とは、地方自治体の活動について手続、判断基準等の枠付けを行うことをいう。

³⁰ 委員会は、第 4 次勧告において、「当委員会の今後の役割は、これまでの 4 次にわたる勧告に対応する政府の取組状況を監視し、必要があれば政府に対して意見を述べる役割へと移行することになる。」としており、平成 21 年 12 月 11 日には、直轄事業負担金の見直しについて、委員長の緊急声明が出されているが、委員会自体は、第 4 次勧告以降、開催されていない。

した。これを踏まえ、同月 17 日、内閣府に、閣議決定に基づき、内閣総理大臣を議長とする地域主権戦略会議が設置された。同会議においては、12 月 14 日に第 1 回会議が開催され、地域主権の進め方や地方分権改革推進計画（案）についての検討が行われた。

ウ 地方分権改革推進計画の策定

鳩山内閣は、平成 21 年 12 月 15 日、委員会の第 3 次勧告等を踏まえ、義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大、国と地方の協議の場の法制化、今後の地域主権改革の推進体制、を内容とする地方分権改革推進計画を閣議決定した。

同計画においては、「義務付け・枠付けの見直し」については、第 3 次勧告の地方要望分 104 条項のうち 70 条項（勧告どおり実施 36 条項、一部実施 34 条項）及び地方要望分以外の 51 条項について必要な法制上の措置等を講ずることとされ、「国と地方の協議の場の法制化」については、「法制化に向けて、地方とも連携・協議しつつ、政府内で検討し成案を得て法案を提出する」こととされ³¹、「今後の地域主権改革の推進体制」については、地域主権戦略会議について、必要な法制上の措置等を講ずることとされた。

政府においては、同計画に盛り込まれた事項について、今国会に関係法律案（及びについては、地域主権推進一括法案（仮称））を提出することとしている。

エ 直轄事業負担金の見直し

直轄事業負担金の見直しについては、平成 21 年 11 月以降、関係 4 省の大臣政務官からなる「直轄事業負担金制度等に関するワーキングチーム」において具体的な検討が進められた。これを踏まえ、国土交通省においては、維持管理費負担金の廃止³²、直轄事業の業務取扱費（退職手当、営繕宿舍費等）に係る地方負担制度の全廃、補助事業（公共事業）の事務費に対する国庫補助制度の全廃等の方針を示し、平成 22 年度予算案に反映させている。

(2) 地域主権の推進に向けた今後の課題

地域主権の推進の取組については、地方六団体から様々な指摘がなされている。まず、地方分権改革推進計画に盛り込まれた義務付け・枠付けの見直しについては、「地域主権」の理念に沿った内容とは言い難く不十分として、更なる見直しを求める声明³³が出されている。

また、今後の地域主権の推進については、地方分権改革推進計画に盛り込まれていない勧告事項をはじめ、地域主権に関わる各種のテーマを総合的に含んだ工程表を早期に策定し、見直しに取り組むべき、地方交付税の復元・増額及び法定率の引上げ、地方税の税源の偏在是正などのテーマについて年次ごとの目標を設定し、推進すべき、地域主権

³¹ 国と地方の協議の場の法制化については、平成 21 年 11 月 16 日の「国と地方の協議」（出席者：関係閣僚及び地方六団体の代表）における地方側の提案を受け、12 月 18 日から国及び地方双方で構成された実務検討グループが開催されている。

³² 維持管理費負担金について、国土交通省は、平成 22 年通常国会に関連法案を提出し、平成 22 年度から廃止するとしているが、経過措置として、維持管理のうち特定の事業（関連法案を検討する中で明確化する予定）に要する費用については、平成 22 年度に限り負担金を徴収することとしている。

³³ 地方六団体「義務付け・枠付けの更なる見直しを求める声明」（平成 21 年 12 月 15 日）

戦略会議の法定化に当たっては、会議の設置法ではなく、地域主権等の基本理念を明記した「推進基本法」とすべき、「国の出先機関の原則廃止」についての基本姿勢を明確にすべき等の指摘³⁴がなされている。

7 公共サービス改革（市場化テスト）

公共サービス改革とは、公共サービスに関して、その実施を民間が担うことができるものは民間にゆだねる観点から、これを見直し、民間事業者の創意と工夫が反映されることが期待される業務を選定して官民競争入札又は民間競争入札に付することにより、公共サービスの質の維持向上及び経費の削減を図るものである。

同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 5 月に制定された（次頁「実施プロセス」フロー図参照のこと）。

施行から 3 年余りの間における市場化テストの実施状況は、国の行政機関等の 96 事業を選定、そのうち 59 事業が入札実施済みとなっている。その効果としては、1 年当たり約 160 億円の削減（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³⁵。

また、入札の実施において、従来の「仕様発注」から「性能発注」への転換の推進³⁶が行われたことにより、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よう。

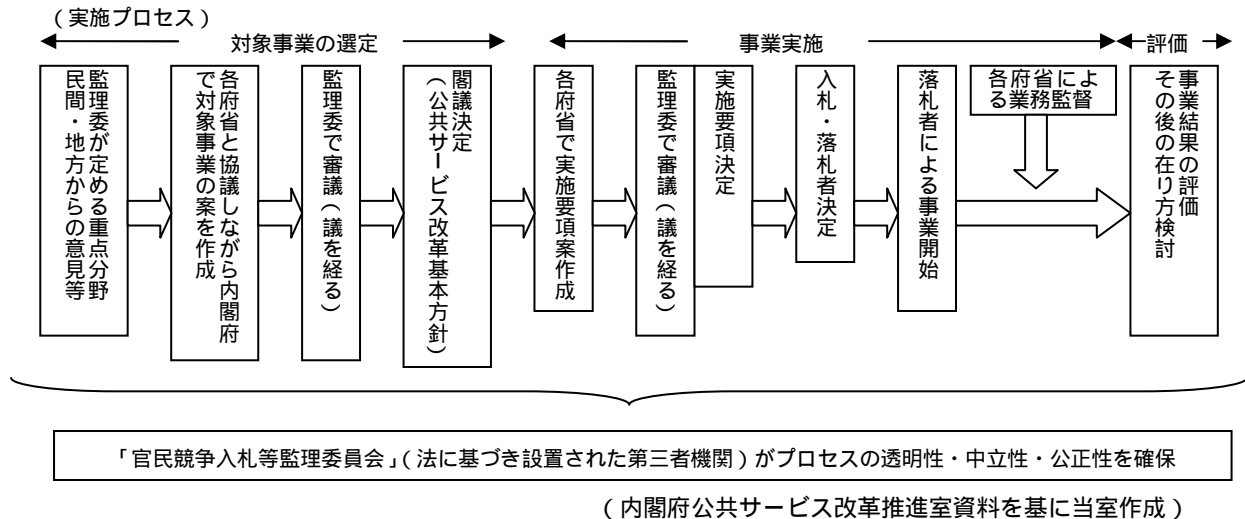
なお、鳩山内閣においては、平成 23 年度以降の事業について、質の向上とコスト低減の 2 つの観点から、公共サービスの見直しを本格的に進めることとし、本年 6 月までに対象事業の選定を行い、公共サービス改革基本方針を取りまとめることとしている³⁷。

³⁴ 地方六団体「地域主権推進の工程表に関する意見」（平成 21 年 12 月 14 日）

³⁵ 内閣府公共サービス改革推進室ホームページ（平成 22 年 1 月 8 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理委員会）による。

³⁶ 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。

³⁷ 「公共サービスの見直しの進め方」（第 55 回官民競争入札等監理委員会（平成 21 年 12 月 10 日）仙谷大臣配付資料）



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・減少につながる。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などが懸念され、総合的な少子化対策を推進することは喫緊の課題となっている。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。

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。平成 17 年に初めて死亡数が出生数を上回り自然減に転じた人口は、平成 18 年に一時的に増加したものの、その後は自然減が継続し、人口減少社会が現実のものとなりつつある³⁸。

政府においては、平成 2 年の「1.57 ショック」³⁹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。鳩山内閣においては、平成 22 年 1 月末に予定される「子ども・子育てビジョン（仮称）」（新たな少子化社会対策大綱）の策定に向け、福島少子化担当大臣を座長とする「子ども・子育てビジョン（仮称）検討ワーキングチーム」において議論を重ねている。同ビジョンの中では、保育サービスや放課後児童対策など子育てを支える社会的基盤の整備や、仕事と生活の調和等を中心として、今後 5 年間の新たな「数値目標」について定めることとしている。

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る⁴⁰。

³⁸ 厚生労働省が平成 22 年 1 月 1 日付で公表した平成 21 年の人口動態統計の年間推計によると、出生数は 106 万 9 千人（前年比 2 万 2 千人減）、死亡数は 114 万 4 千人（前年比 2 千人増）と推計されており、自然減が継続する見込みとなっている。

³⁹ 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。

⁴⁰ 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。

これらの国々においては、各種手当等の支給などの経済的援助に加え、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に力を入れることが、少子化対策のための共通の認識とされている。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1%以下と、欧州諸国の2~3%と比較して低い比率となっている⁴¹。

我が国の就労と育児の両立支援については、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⁴²、早急な解消が望まれる。また、経済的援助の拡充については、平成22年度から子ども手当が導入される予定となっている。初年度は、暫定措置として、子ども手当と児童手当を併給し、合わせて1人につき月額1万3千円を支給することとし、子ども手当分は全額国庫負担、児童手当分は国、地方、事業主が負担するとの方針が示されている。平成23年度以降は、1人当たり月額2万6千円を支給する予定となっている。5兆円を超えるとされる費用負担の在り方については、平成22年度に地域主権戦略会議等で議論する、との合意がなされた⁴³。

9 自殺対策

自殺者数は、警察庁の統計によると11年連続で3万人超で推移しており、平成20年の総数は32,249人(前年比844減)となるなど、「自殺戦争」とも評されるような深刻な事態が続いている。

政府においては、これまで自殺対策基本法(平成18年法律第85号)に基づき、政府が推進すべき自殺対策の指針である「自殺総合対策大綱」の策定を行い、自殺の防止及び自殺者の親族等への支援の充実等を図るなど、総合的な自殺対策を推進してきた。

しかし、経済情勢、とりわけ雇用情勢の悪化の影響等により、前年を上回るペースで自殺者数が増加したことを受け、政府は、福島自殺対策担当大臣以下政務三役と有識者からなる自殺対策緊急戦略チームを立ち上げ、平成21年11月27日に「自殺対策100日プラン」を策定した。同プランにおいては、自殺者が増えると懸念される年末・年度末に向けての失業者などへの相談支援の強化等の緊急対策や、例年自殺者数が多い3月を「自殺対策強化月間(仮称)」とする国民運動の展開を盛り込んだ。

なお、同プラン策定後に発表された平成21年1月から11月末までの自殺者数(暫定値)は30,181人となり、12年連続で3万人を超える見込みとなった。今後は、引き続き効果的な自殺対策を進めるため、同プランを着実に実施し、民間団体との連携強化や縦割りを超えた他分野施策との連携が必要となる。

10 男女共同参画社会

男女共同参画社会とは、「男女が、社会の対等な構成員として、自らの意思によって社会のあらゆる分野における活動に参画する機会が確保され、もって男女が均等に政治的、経

⁴¹ 内閣府「平成21年版 少子化社会白書」

⁴² 厚生労働省「保育所の状況(平成21年4月1日)等について」

⁴³ 総務省「大臣折衝主要合意事項等」平成21年12月23日

済的、社会的及び文化的利益を享受することができ、かつ、共に責任を担うべき社会」⁴⁴のことをいう。このような社会を実現するために、男女共同参画社会基本法（平成11年法律第78号）が制定された。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った。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、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」が初めて策定され、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。政府は、平成22年度中に再び同計画の見直しを行い、第3次男女共同参画基本計画を策定することとなっている。平成21年11月26日には、鳩山内閣となって初めての男女共同参画会議が開かれ、今後の取組に対する意見が出されたほか、基本計画の見直しの進め方が確認された。

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、ナイロビ将来戦略勧告⁴⁵や諸外国の状況を踏まえ、「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。

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12月現在で17.4%（42名）となっている。

その他、各分野における「指導的地位」に女性が占める割合は、大臣（11.8%）、国家公務員管理職（本省課室長相当職以上）（2.1%）、裁判官（16.0%）、検察官（12.9%）、地方議会議員（都道府県8.2%、市区町村10.8%）、知事（6.4%）、地方公務員管理職（課長相当職以上）（都道府県5.7%、市区町村9.3%）、民間企業管理職（民間企業（100名以上）における課長相当職）（6.6%）、医師（17.2%）、弁護士（15.4%）など、依然として低い状況にある⁴⁶。国際比較においても、政策・方針決定過程への女性の参画は低い水準にとどまっている⁴⁷。

⁴⁴ 男女共同参画社会基本法第2条

⁴⁵ 平成2年に国連で採択。「指導的地位に就く女性の割合を1995年までに少なくとも30%までに増やす」という目標と、それに向けたプログラムの策定を勧告した。

⁴⁶ 主として内閣府男女共同参画局「女性の政策・方針決定参画状況調べ」（平成21年12月11日）を参照した。原則として平成21年のデータとなっている。ただし、大臣は平成22年1月7日現在、国家公務員管理職、地方議会議員及び民間企業管理職は平成20年、医師は平成18年のデータとなっている。

⁴⁷ 国連開発計画（UNDP）が平成21年に発表した「人間開発報告書」によると、日本は、国の基本的な人間の能力の平均がどこまで伸びたかを測る人間開発指数（HDI）が182か国中10位であるのに対し、女性が積極的に経済界や政治活動に参加し、意思決定に参加しているかどうかを表すジェンダー・エンパワーメント指数（GEM）は109か国中57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134か国中75位となっている。ノルウェー、スウェーデン、アイスランド、オランダ等の北欧諸国が、いずれの指標においても上

11 取調べの可視化の導入

取調べの可視化とは、被疑者の取調べの全ての過程においてビデオ等による録音・録画を実施することである⁴⁸。憲法第38条第2項及び刑事訴訟法第319条第1項は、強制、拷問又は脅迫を伴う取調べを防止するために、任意性に疑いのある自白の証拠能力を否定している。富山県及び鹿児島県で発生した無罪事件（富山事件、志布志事件⁴⁹）を契機に、警察は被疑者の取調べについて厳しい指弾を受けた。さらに、昨年再審が確定した足利事件や布川事件において、取調官の脅迫的ないし誘導的な取調べによる自白の任意性が問題となり、取調べの可視化導入の是非についての議論が高まっている。

(1) 警察の取組

警察においては、富山事件及び志布志事件を契機に、平成21年4月より、次のような措置が講じられている。取調べの適正化のため、取調べ監督制度⁵⁰の運用が全国の警察署の取調室で開始されている。自白の任意性の立証負担軽減のため、全国の警察において取調べの一部録音・録画が試行されている。

(2) 取調べの可視化の導入についての議論

取調べの可視化の導入に肯定的な立場からは、自白の強要を防止し、供述調書の恣意的な操作を排除することにより冤罪を防止することができる、特に裁判員裁判の下では、自白の任意性の証明に伴う負担を軽減することができる、一部録音・録画については、捜査側に都合のいい部分のみが記録されることにより、むしろ冤罪を発生させる危険性を増す⁵¹、と主張されている⁵²。これに対して、否定的な立場からは、捜査員と被疑者との信頼関係の構築を妨げ、真相解明が困難となる、組織犯罪の捜査において、被疑者が組織の他の構成員からの報復をおそれ、供述を引き出せなくなる、被害者等の第三者のプライバシーが不必要に公にさらされるおそれがある、などと主張されている⁵³。

この他、取調べの可視化を導入するだけでは真相解明機能の低下は避けられないとして、おとり捜査・司法取引等の新たな捜査手法の拡大など、刑事司法全体の在り方の見直しの中で導入の是非を検討すべきであるとの立場もある。

位の順位になっており、他の主な先進国についても、おおむね上位の順位となっているが、我が国の場合、HDIと比較し、GEM及びGGIの順位は著しく低くなっている。

⁴⁸ 『取調べの可視化』についての意見書」日本弁護士連合会（平成15年7月14日）

⁴⁹ 富山事件は、平成14年に発生した強姦等事件で有罪とされた男性が既に服役を終えた後、真犯人が判明し、平成19年10月、富山地方裁判所高岡支部において再審無罪判決が言い渡され、確定したもの。志布志事件は、平成15年4月施行の鹿児島県議会議員選挙に係る公職選挙法違反事件について、平成19年2月、鹿児島地方裁判所において被告人12名全員に対して無罪判決が言い渡され、確定したもの。

⁵⁰ 同制度は、捜査部門以外の警察官が「監督官」として、取調室の様子をマジックミラー越しに抜き打ちでチェックし、身体への接触 便宜供与 事前の承認のない深夜や長時間の取調べ、など7項目の行為の有無を確認するものである。

⁵¹ 『警察における取調べの録音・録画の試行の検証について』に対する意見書」日本弁護士連合会（平成21年7月17日）等

⁵² 前掲・注48

⁵³ 大濱健志「取調べの録音・録画をめぐる議論の動向及び警察における取調べの一部録音・録画の試行について」警察学論集第61巻第6号（平成20年6月）131頁等

(3) 今後の対応

民主党は、マニフェスト等において、裁判員制度の円滑な実施に向けた環境整備や冤罪防止のため、取り調べの全過程の録音・録画による可視化を図ると主張してきた⁵⁴。平成21年9月、中井国家公安委員会委員長は、従前からの主張⁵⁵どおり、おとり捜査や司法取引などの捜査手法の導入と合わせて、可視化を導入したいとした⁵⁶。その後、政府は、「(可視化の)実現に向けて、幅広い観点から着実に検討を進めている。」としている⁵⁷。

なお、警察庁は、平成22年度予算案において、新たな捜査手法、取調べの可視化の状況等に関する諸外国の関係機関での実地調査のほか、有識者による研究会の開催に要する経費を計上している。

12 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)、融資保証金詐欺及び還付金等詐欺の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11月時点ではいずれについても減少傾向が認められる。しかしながら、被害総額(同年1月～11月)は約88億円で依然として深刻な状況にある(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当たっては、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ことが必要である。また、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。

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。

捜査が複数の都道府県に及ぶケースが大半である。そのため、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。

犯行手口が巧妙化・多様化(私設私書箱を用いた送金の増加等)している。そのため、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

⁵⁴ 民主党政策集 I N D E X 2009

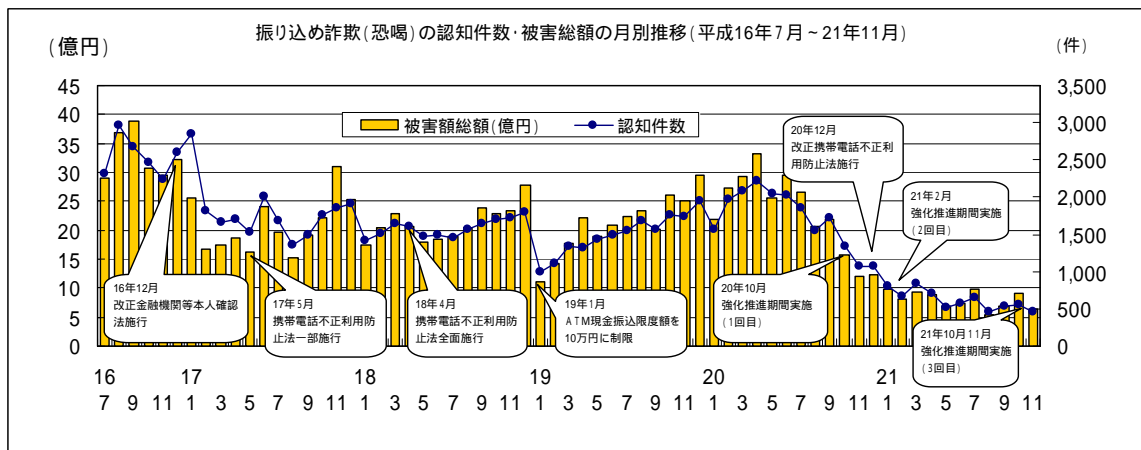
⁵⁵ 第168回国会衆議院法務委員会議録平成19年10月24日

⁵⁶ 国家公安委員会委員長記者会見要旨(平成21年9月17日)

⁵⁷ 「衆議院議員鈴木宗男君提出冤罪並びに取り調べの全面可視化に対する鳩山由紀夫内閣の見解に関する質問に対する答弁書」(平成21年11月20日受領内閣衆質173第75号)

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。

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策を講じている。そのため、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に、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)

第174回国会提出予定法律案等の概要

1 政府の政策決定過程における政治主導の確立のための内閣法等の一部を改正する法律案(仮称)(予算関連)

政府の政策決定過程における政治主導の確立のため、内閣官房に国家戦略局を、内閣府に行政刷新会議等をそれぞれ設置するとともに、新たな政治任用職の設置等の措置を講ずる。

2 国家公務員法等の一部を改正する法律案(仮称)(予算関連)

内閣による人事管理機能の強化を図るため、内閣官房に内閣人事局を設置するとともに、国家公務員の退職管理の一層の適正化を図るため、官民人材交流センター及び再就職等監視委員会を廃止し、再就職等規制違反行為の監視等を行う新たな組織を整備する等、所要の措置を講ずる。

3 地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案(仮称)

地域主権改革を総合的かつ計画的に推進するため、内閣府本府に地域主権戦略会議を設置するとともに、地方公共団体に対する事務処理の方法の義務付けを規定している関係法律を改正する等、所要の措置を講ずる。

4 国と地方の協議の場に関する法律案(仮称)

地方自治に影響を及ぼす法律又は政令その他の事項に関する国と地方の調整を通じ、地

方公共団体の自主性・自立性を確保するため、国と地方が協議を行う場を設けるための所要の法整備を行う。

なお、検討中のものとして、障がい者制度改革推進法案（仮称）がある。

（参考）継続法律案

地域住民等による安全で安心して暮らせるまちづくりの推進に関する法律案（井上信治君外 3 名提出、第 173 回国会衆法第 11 号）

地域住民等による安全で安心して暮らせるまちづくりの推進に関し、基本理念を定め、並びに国及び地方公共団体の責務並びに地域住民等の役割を明らかにするとともに、地域住民等による安全で安心して暮らせるまちづくりの推進に関する施策の基本となる事項を定める。

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）

総務委員会

総務調査室

所管事項の動向

1 行政管理及び公務員制度の動向

(1) 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、平成21年7月の衆議院の解散により審査未了のまま廃案となった。

第45回総選挙後、原口総務大臣は平成21年12月4日の閣議後の記者会見において、行政不服審査法について、来年の通常国会への提出も視野に置き、行政刷新会議担当大臣と共同でチームを立ち上げる意向を示した。その際、行政不服審査会という屋上屋を架して行政組織の肥大化を招いてはならない、公平性という美名とは裏腹に国民の側からみた救済手続の簡便性、迅速性の向上という視点、すなわち、国民の権利という視点が欠如しているのではないかと、情報公開・個人情報保護審査会の廃止は情報公開の流れに逆行するのではないかと、地方に審査会の必置義務を課することは、地域主権の流れに逆行するのではないかと、という4つの点を指摘している。

(2) 行政相談委員法の見直し

行政相談委員制度は、国民に身近なところでボランティアである民間有識者が苦情等を受け付ける制度として、昭和36年に発足し、昭和41年に法制化されたものである。行政相談委員は、現在、総務大臣の委嘱により、全国で約5,000人が配置され、年間10万件以上の苦情等を受け付けているが、近年、地域コミュニティーにおける人間関係の崩壊・希薄化に伴う地域社会の安全・安心に関わる問題が多発し、その役割が増大するとともに、行政に対する信頼回復のために、その機能を更に発揮することが課題となってきた。

このため、総務省は、「行政相談委員制度の在り方に関する研究会」(座長：成田頼明横浜国立大学名誉教授)を設置し、同研究会は、平成21年7月に報告書を取りまとめた。

同報告書は、各種相談機関・委員等との連携の在り方、地方公共団体との連携協力

の在り方、行政相談委員の「通知」に対する関係行政機関の回答義務、行政苦情救済推進会議の制度化、地方公共団体の業務に関する苦情の扱い、等について、見直しの必要性とその方向性を示しており、今後、これを踏まえ、行政相談委員法の改正案が検討され、国会に提出される見通しとなっている。

(3) 地方議会議員年金制度の見直し

地方議会議員年金制度は、地方公務員等共済組合法に基づき、都道府県、市及び町村の各区分ごとに設立された共済会により実施されているが、市町村合併の大規模かつ急速な進展に伴う会員（地方議会議員）数の減少、年金受給者の増加、地方行政改革の一環としての議員定数・議員報酬の削減により、近年、その財政は極めて厳しい状況にある。

このため、総務省は、「地方議会議員年金制度検討会」（座長：大橋洋一学習院大学教授）を設置し、同検討会は、平成 21 年 12 月に、地方議会議員年金制度を存続する 2 つの案と廃止案の 3 案を併記した報告書を取りまとめた。

存続 A 案：掛金・負担金の見直し（激変緩和負担金を含めた公費負担率を 5 割以下にとどめる）を行った上で、給付金をおおむね 10% カットして存続

存続 B 案：掛金・負担金の見直し（激変緩和負担金も含めた公費負担率は 10 年以上の期間にわたり 5 割を超える（57.4%）こととなる）を行った上で、給付金をおおむね 5% カットして存続

廃止案：受給資格を満たしている在職 12 年以上の者については、掛金総額の 64% の一時金を退職時に受給するか、退職後、廃止前の法律による年金を受給するか選択できる制度とし、既に受給している者は廃止前の法律により退職年金の支給を継続（廃止する場合に必要な経費は、約 59 年間の累計で約 1 兆 3,377 億円と試算）

これに対し、原口総務大臣は、報告翌日の閣議後の記者会見において、現時点の私的な見解としながら、「豊かでない人も（地方議会選挙に）出られる環境を作るのが総務大臣の使命で、その観点から議員年金を簡単にあきらめていいとは思っていない」としつつも、「厳しい財政状況下で国民負担がこれ以上上がるのは理解を得られない」と述べ、「今後、それぞれの協議の場において、建設的な議論を進めていきたい」と述べている。

(4) 戦後処理問題

ア 韓国・朝鮮人元 B C 級戦犯者への補償立法化の動き

サンフランシスコ平和条約の規定により日本国籍を喪失したため恩給・援護法等の対象とならない韓国・朝鮮人元 B C 級戦犯者に特別給付金を支給するため、平成 20 年 5 月、民主党から、「特定連合国裁判被拘禁者等に対する特別給付金の支給に関する法律案」が衆議院に提出されていたが、総務委員会において継続審査の扱いとされ、平成 21 年 7 月の衆議院の解散により審査未了のまま廃案となった。

イ 戦後強制抑留者への補償立法化の動き

平成 18 年 12 月、当時の与党（自民、公明）から提出された「独立行政法人平和祈念事業特別基金等に関する法律の廃止等に関する法律」が成立し、独立行政法人平和祈念事業

特別基金を平成 21 年 9 月 30 日までに解散するとともに、その資本金の一部を関係者に対し慰藉の念を示す事業を行う業務に必要な費用に充てるため、取り崩すことができるものとされ、これをもって恩給欠格者、戦後強制抑留者及び引揚者に特別慰労品を支給する特別記念事業が実施された。その際、戦後強制抑留者に特別給付金の支給を行うことを内容とする民主党から提出された法案は否決された。

その後、平成 21 年 3 月、民主党から、戦後強制抑留者に対して特別給付金を一時金として支給することを内容とする「戦後強制抑留者に係る問題に関する特別措置法案」が参議院に提出されたが、平成 21 年 7 月の衆議院の解散により未付託のまま廃案となった。

しかし、第 173 回国会（臨時会）終了後、民主党を中心とした救済立法の動きに自民、公明両党も賛成に転じ、委員会が正常に開かれれば、委員長提案の形で可決する段取りができていたとの報道も行われている¹。

(5) 公務員制度改革

平成 20 年 6 月、第 169 回国会において、国家公務員制度改革の基本理念等を定めるとともに、国家公務員制度改革推進本部を設置することによりこれを総合的に推進しようとする「国家公務員制度改革基本法」が、可決、成立した（賛成 - 自民、民主、公明、社民 反対 - 共産、国民）。

なお、内閣委員会における審査の過程で、自民、民主及び公明の三会派共同提案による修正案が提出され、修正議決された。その主な内容は、幹部職員等の人事管理の内閣による一元化を明確化するための措置を講ずること、政務専門官を置く旨の規定及びその他の職員の国会議員への接触制限に関する規定を削除し、政官関係の透明化を含めた政策の立案等の責任の明確化等に関する措置を講ずること、定年を段階的に 65 歳に引き上げることにについて検討すること、内閣人事庁の設置に代えて、内閣官房に内閣人事局を置くこと、労働基本権に関する規定を改めること等であった。

国家公務員制度改革基本法は、施行後 5 年以内を目途に基本方針に基づく国家公務員制度改革に必要な措置を講ずることとし、施行後 3 年以内を目途にこれに必要な法制上の措置を講ずることとするほか、施行後 1 年以内を目途に内閣官房に内閣人事局を設置するために必要な法制上の措置を講ずることを定めており、政府は、同法に基づき、平成 20 年 7 月に内閣総理大臣を本部長とする国家公務員制度改革推進本部を設置した。

次いで政府は、平成 21 年 2 月に、今後の公務員制度改革のスケジュールを示す工程表を決定し、平成 21 年中の実施事項とした幹部職員の賞与の傾斜配分等については 5 月に成立した一般職給与法等改正法により措置した。また、内閣人事局の設置等については 3 月に麻生内閣が提出した国家公務員法等の一部を改正する法律案に盛り込まれていたが、同法律案は、衆議院の解散により廃案となった。

第 45 回総選挙の結果、民主党、社会民主党及び国民新党の連立による鳩山政権が成立したところであるが、総選挙時の民主党のマニフェストには、公務員制度については国家公

¹ 『朝日新聞』（2009.12.8）

務員制度改革基本法に基づき、内閣の一元管理による新たな幹部職制度や能力・実績に応じた処遇などの着実な実施を図るものとするほか、定年まで働ける環境をつくり国家公務員の天下りのあっせんは全面的に禁止することなどが掲げられており、従来の方針の一部見直しが想定される情勢となっている。

なお、国家公務員制度改革推進本部の下に設置された労使関係制度検討委員会（座長：今野浩一郎学習院大学経済学部教授）において、国家公務員制度改革基本法に基づき、自律的労使関係制度を措置するに当たり、現在労働協約締結権が付与されていない職員にこれを付与する場合の制度の在り方について検討が行われ、同検討会は、平成21年12月15日に、「自律的労使関係制度の措置に向けて」と題する報告書を取りまとめた。同報告書は、労働協約締結権を付与する場合のモデルケースとして、労使交渉の結果を最大限尊重して法律などに反映させる労使合意重視（民間）型、労使合意を尊重するものの国会が議決する中間型、労使合意を踏まえつつ国会の関与を優先させる国会重視型、の3類型を提示しているが、これら3案に優劣はなく、制度化の選択肢を3つに絞ったものではないとしている。また、労働協約締結権の付与に伴い、「中央」、「府省」、「地方」の3段階で労使交渉を行う新システムも提言している。

また、鳩山首相は、閣僚懇談会で、幹部公務員人事を内閣で一元管理するための「内閣人事局」設置に係る法案については政治主導法案として次期通常国会に提出するよう指示し、仙谷行政刷新担当大臣は同日の記者会見で、公務員の労働基本権付与や定年まで働ける仕組み作りの具体案はこの政治主導法案とは分離して、次期臨時国会で提出するとの意向を示したとの報道が行われている²。

(6) 独立行政法人改革

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³、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。

第45回総選挙後成立した鳩山内閣は、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た（「独立行政法

² 『毎日新聞』（2009.12.16）

³ 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。

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）⁴。

なお、第 173 回国会（臨時会）終了後、政府は、独立行政法人の廃止を含めた抜本改革のため、年明けに行政刷新会議による「事業仕分け」を実施する方針を固めたとの報道が行われており⁵、平成 21 年 12 月 25 日には、「独立行政法人の抜本的な見直しについて」を閣議決定し、すべての独立行政法人を抜本的に見直す際の基本的姿勢及び見直しの視点を定めた。

2 地方行政の動向

(1) 地方分権改革に向けた取組

ア 地方分権改革推進委員会の機能停止

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）⁶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。

これまでに委員会は、平成 20 年 5 月 28 日に第 1 次勧告を、同年 12 月 8 日に第 2 次勧告を、また、鳩山内閣発足後の平成 21 年 10 月 7 日に第 3 次勧告を、同年 11 月 9 日に第 4 次勧告を、それぞれ行ってきたが、同月 17 日に地域主権戦略会議が設置されたことに伴い、事実上その役割を終了することとされた。

イ 地域主権戦略会議の設置

政府は、平成 21 年 11 月 17 日、地域のことは地域に住む住民が決める「地域主権」を早期に確立する観点から、「地域主権」に資する改革に関する施策を検討し、実施するとともに、地方分権改革推進委員会の勧告を踏まえた施策を実施するため、内閣府に、内閣総理大臣を議長とする地域主権戦略会議を設置することを、閣議決定した。

平成 21 年 12 月 14 日、同会議は、第 1 回の会議を開催し、原口副議長（地域主権推進担当大臣）は、今後 5 年間の地域主権戦略の工程表（案）（以下「原口プラン」という。）を示した。

原口プランでは、おおむね平成 22 年夏までを地域主権戦略フェーズ、おおむね平成 22 年夏から 25 年夏までを地域主権戦略フェーズと位置付けている。前者では、地域戦略会議の設置（法制化（平成 22 年夏施行））、当面の課題と進め方の概定（工程表（案）の提示、具体化）、国と地方の協議の場の始動と法制化、義務付け・枠付けの見直し（地方要望分を地方分権推進計画に盛り込み、法制化）を行い、平成 22 年夏に地域主権戦略大綱を策定するとしている。また、後者では、地域主権戦略大綱に盛り込まれる予定の、

⁴ その後、政府は 12 月 30 日に公募結果について、公募した 27 法人 49 ポストのうち、民間人の起用は約半数の 24 人、国家公務員 O B の起用は約 3 割の 16 人、残る 9 ポストは適任者がいなかったとして再公募を実施すると公表した。

⁵ 『読売新聞』（2009.12.15）

⁶ 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。

規制関連の、a義務付け・枠付けの見直し(残る事項の処理・法制化)、b基礎自治体への権限移譲(都道府県から市町村への事務権限の移譲)、予算関連の、a補助金の一括交付金化(平成23年度から段階的实施)、b地方税財源の充実確保、c直轄事業負担金の廃止(維持管理分の廃止、建設分の扱い)、d緑の分権改革、法制関連の、a地方政府基本法の制定(地方自治法の抜本改革の検討)、b自治体間連携、c出先機関改革といった事項を順次実現するため、地域主権推進一括法案(第2次)や一括交付金化の関連法案を提出し、関連改革を総レビューした上で、平成25年夏には地域主権推進大綱(仮称)を策定するとしている。

ウ 地方分権改革推進計画の決定

政府は、平成21年12月15日、地方分権改革推進計画を閣議決定し、義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大、国と地方の協議の場の法制化、今後の地域主権改革の推進体制について定め、計画が定める取組のうち、法律の改正により措置すべき事項については、必要に応じて一括して所要の法律案を平成22年通常国会に提出することを基本とするものとした。また、同計画は、この計画を地域主権改革の第一弾と位置付け、今後の対応については、地域主権戦略会議を中心に、地域主権改革の推進に資する諸課題について更に検討・具現化し、改革の実現に向けた工程を明らかにした上で、スピード感をもって改革を実行に移すものとした。

(2) 市町村合併

人口減少・少子高齢化の進行等の社会状況の変化に対応して、地方分権の担い手となる基礎自治体にふさわしい行財政基盤を確立することを目的として、平成11年以来、全国的に市町村合併が積極的に推進され、その結果、平成11年3月31日に3,232あった市町村は、平成22年3月31日には1,730に減少するものと見込まれている。

このような状況を踏まえ、平成21年6月6日の第29次地方制度調査会の「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」は、市町村合併の評価・検証を行った上で、「(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」としつつ、「行財政基盤の強化の手法の一つとして、今後もお有効である」とし、現行の市町村の合併の特例等に関する法律の期限(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。第45回総選挙後に成立した鳩山内閣の原口総務大臣は、平成21年11月20日の衆議院総務委員会において「市町村合併については、全国的な合併の推進は現行特例法が失効する今年度末をもって一区切りとすることとし、市町村が自主的に合併をする際に障害となることがないように新しい合併法制を整備するとともに、市町村間の広域連携制度の充実を図」と発言しており、今通常国会に、新たな合併特例法が提出されることが予定されている。

(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)(以下「現行法」という。)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。

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、現在、各党派において、超党派の議員立法として成案を得るべく、協議が行われている状況である。

新たな過疎立法については、原口総務大臣は、ソフト事業に充てるための基金に要する経費を過疎債の対象とするなど現行の支援措置制度の拡充を行った上で、現行法を延長したいとの考えを示しており、与党3党も、平成21年12月16日の民主党、同月17日の民主党、社会民主党、国民新党の与党3党の平成22年度の予算要望において、それぞれ「過疎対策については、過疎地域の現状を踏まえつつ必要な支援を行い、過疎対策に切れ目が生じることのないよう所要の立法措置を講じる」ことを要望している。また、自由民主党は、平成21年12月3日、過疎地域の市町村が市町村計画に基づいて行う住民の日常的な移動のための交通手段の確保等ソフト事業に要する経費に充てるため設けられる基金の積立てに要する経費を過疎債の対象に追加すること等を内容とする10年間の時限立法として、「過疎地域再生特別措置法案」の概要を明らかにしている。さらに、公明党は、平成21年12月10日、過疎対策を国の基本的施策と位置付けて恒久法とし、過疎集落対策も講じられる過疎地域及び過疎集落対策に関する法律（仮称）を制定するという中間まとめを行っている。

3 地方財政の動向

(1) 明日の安心と成長のための緊急経済対策

平成21年12月8日、現下の厳しい経済・雇用状況、直面する円高・デフレ状況を踏まえ、景気回復を確かなものとするための経済対策を、スピード感を持って示し、暮らしの再建、地方の活力の回復、そして環境を中心とした未来に向けた政策の実現に取り組みなければならぬとして、鳩山内閣として初めての経済対策である事業費総額24.4兆円程度（うち国費7.2兆円程度）の「明日の安心と成長のための緊急経済対策」を取りまとめた。同対策においては、地方支援に係るものとしては、電線の地中化、都市部の緑化など地方公共団体によるきめ細やかなインフラ整備等を支援する交付金（地域活性化・きめ細やか臨時交付金）5,000億円程度を創設すること、地方公共団体に必要な財源を適切に確保するため、平成21年度の国税収入の減額補正に伴う地方交付税の法定率分減少額3兆円程度と同額について一般会計からの繰入れを行い、当初予算の地方交付税総額を確保するとともに、地方税等の減収について減収補てん債等適切な措置を講じることが掲げられている。そして、これを踏まえ、平成21年度第2次補正予算に、地域活性化・きめ細やか臨時交付金5,000億円と、国税収入の減少に伴う交付税減少額の補てん2兆9,515億円、合計3兆4,515億円が計上されることとなった。

(2) 平成22年度地方財政対策

平成22年度地方財政対策は、平成21年12月25日に決定された。

その主な内容は、次のとおりである。

既定の加算とは「別枠」の加算⁷等により、地方交付税総額（出口ベース）を1.1兆円増額

18兆2,200億円程度の過去最大の財源不足額については、引き続き、国と地方が折半して財源不足額を補てんするルールを適用する（折半対象財源不足額10兆7,800億円程度）

実質的⁸地方交付税総額（地方交付税と臨時財政対策債の合計額）については、過去最高の24兆6,004億円（地方交付税16兆8,935億円、臨時財政対策債7兆7,069億円）を確保

臨時財政対策債の急増（7兆7,100億円程度（前年度比2兆5,600億円程度増））に対処するため、前年度と同割合の公的資金を確保する⁸とともに、各地方公共団体における臨時財政対策債発行可能額の算出方法の見直し⁹を実施

財政健全化計画又は公営企業経営健全化計画を策定し、徹底した行政改革・経営改革を行う地方公共団体を対象に、平成22年度から3年間で1.1兆円規模の公的資金（旧資金運用部資金、旧簡易生命保険資金、旧公営企業金融公庫資金）の補償金免除繰上償還を行い、高金利の地方債の公債費負担を2,400億円程度（推計値）軽減

平成23年度以降の子ども手当の費用負担等の在り方については、地域主権を進める観点等から地域主権戦略会議等で議論することとした上で、平成22年度分は暫定的に子ども手当と児童手当を併給し、合わせて1人につき月額13,000円を支給¹⁰

公立の高等学校については授業料を不徴収とし地方公共団体に対して授業料相当額を国費により負担するとともに、私立学校の生徒については授業料の一定額を高等学校等就学支援金として国費により助成（3,933億円）

直轄事業負担金制度の廃止への第一歩として、平成22年度から維持管理に係る直轄負担金を廃止¹¹

自動車重量税税率の引下げ¹²に伴い地方の減収が生じないよう自動車重量譲与税の地方への譲与割合を3分の1から1,000分の407に引き上げるとともに、平成21年度に創設された自動車取得税に係る減収補てん特例交付金（総額500億円）を継続

⁷ 地域のニーズに適切に応えられるようにするため、当面の地方単独事業等の実施に必要な歳出として、地域活性化・雇用等臨時特例費（仮称）9,850億円を計上することとしている。なお、既往（平成21年度創設）の地域雇用創出推進費（平成21年度5,000億円）は、廃止することとされた。

⁸ 公的資金 3兆600億円程度（前年度比1兆200億円程度増）
うち財政融資資金 2兆2,400億円程度（前年度比6,900億円程度増）
地方公共団体金融機構資金 8,300億円程度（前年度比3,300億円程度増）

⁹ 財政力の弱い地方公共団体に配慮し、財源調整機能を強化する観点から、発行可能額の算出方法を見直し、全団体に配分する現行方式（各団体の人口を基礎として算出する方式）に加え、一定割合について不交付団体には配分しない新方式を導入することとしている。

¹⁰ 子ども手当は全額国庫負担、児童手当については国、地方、事業主が現行ルールにより負担することとし、併給に伴う市町村の事務負担が生じないよう制度設計することとされている。

¹¹ ただし、経過措置として、平成22年度に限り、維持管理のうち特定の事業に要する費用について、その対象を明確にした上で、地方から負担金（平成21年度1,735億円 平成22年度579億円）を徴収することとしている（平成23年度には維持管理費負担金は全廃）

¹² 自動車重量税については、地球温暖化対策の観点から、当分の間、環境負荷に応じて税率を設定することとし、暫定上乗せ分の国分の半分程度に相当する規模の税負担を軽減することとしている。

4 地方税制改正の動向

(1) 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る。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。

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そのまま維持されており、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29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第45回総選挙時のマニフェストにおいてその廃止を表明していたが、「平成22年度税制改正大綱」(平成21年12月22日閣議決定)は、現行の暫定税率は廃止するとしつつ、地球温暖化に与える影響や厳しい財政状況を踏まえ、現在の税率水準(軽油引取税：32.1円/ℓ、自動車取得税：5%)を維持することとしている。

(2) 個人住民税に係る人的控除の見直し

第45回総選挙時の民主党のマニフェストは、子どもの養育を社会全体で支援するという観点から、平成22年度から16歳未満の子どもがいる世帯に対して金銭給付を行う「子ども手当」を創設することとする一方で、子育て支援という点で、対象及び効果が一部重複する所得税の扶養控除を見直すことを表明していた。

民主党は、当初、扶養控除の見直しの際には、個人住民税における扶養控除は見直しの対象とせず、現状のままとするとの考え方を示していたが、平成22年度税制改正大綱は、個人住民税においても所得税と同様に0歳から15歳までの扶養控除を廃止するものとした。

5 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1億1,453万件(平成21年11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¹³）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た¹⁴。

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-Japan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としている。

また、平成21年12月22日、原口総務大臣は「『緑の分権改革』推進プラン」及び「ＩＣＴ維新ビジョン」からなる「原口ビジョン」を公表した。「『緑の分権改革』推進プラン」においては、分散自立型・地産地消型社会を構築するためにＩＣＴ利活用の強化を図るとともに、過疎地域などの条件不利地域の自立・活性化を図るためデジタル・ディバイド（情報格差）¹⁵の解消等に向けた支援を着実に推進していくとしている。「ＩＣＴ維新ビジョン」においては、2050年を見据え、平成32年（2020年）時点ですべての世帯（4,900万世帯）でブロードバンドサービスを利用できるようにするとともに、ＩＣＴ関連投資を倍増し、国民の生産性を3倍にすることにより、2020年以降約3%の持続的経済成長を実現するとし、さらに、2020年時点でCO₂排出量25%削減という政府目標のうち、10%以上をＩＣＴパワーで実現（ＩＣＴグリーンプロジェクト）するとしている。

一方で、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、情報通信の発展に伴う負の側面も発生してきており、これらへの対応も課題となっている。

制度面の動きとしては、通信と放送の境界を超えたサービスが一層進展することが期待されるため、総務省において、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、総合的な見直しが行われ、それに基づき法整備が図られようとしている。

なお、民主党は政策集INDEX2009において、独立性の高い行政委員会として通信・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いた。その後、原口総務大臣は、米国ＦＣＣのような規制機関ではなく、言論・表現の自由を守るため、政治権力等による言論機関に対する不当な介入をチェックする機関を設立するべきとして、平成21年10月、総務省に「今後のＩＣＴ分野における国民の権利保障等の在り方を考えるフォーラム」を設置し、1年程度かけて議論を行うとしている。

ＮＴＴの再編については、平成18年6月に当時の与党（自由民主党及び公明党）と政府間において、平成22年から検討を開始することで合意していたが、原口総務大臣は、過去

¹³ 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、すべての閣僚及び数名の有識者から構成される。

¹⁴ ブロードバンドサービスの契約数は、平成21年9月末現在、3,132万件となっている（総務省調べ）。

¹⁵ 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、平成20年6月24日、ブロードバンド基盤及び携帯電話エリアの整備等を内容とする報告書をまとめた。

の規制改革論議にとらわれることなく、早急に議論を開始するとし、平成21年10月、総務省に「グローバル時代におけるICT政策に関するタスクフォース」を設置し、グローバルな視点から競争政策を環境変化に対応したものに見直すなどの議論を1年程度かけて行うとしている。

(1) 通信と放送の融合・連携に対応した法体系の検討

通信のブ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の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」¹⁶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。

同答申は、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、当初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たが、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言明し、総務省に「今後のICT分野における国民の権利保障等の在り方を考えるフォーラム」を設置し、更なる検討を行っている。なお、原口総務大臣は、議論の途中であっても結論を得たものから法制化を進めていくという方針で今通常国会に関連法案を提出する準備をしている旨発言している¹⁷。

¹⁶ 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。

¹⁷ 平成22年1月5日における原口総務大臣閣議後記者会見

(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、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、平成21年12月1日をもって600日を切っているが、平成21年9月に総務省が実施した調査¹⁸では、受信機の世帯普及率（全国）は目標値72%に対し69.5%と、平成20年8月の北京五輪終了時点での目標値（50%）を下回って以来の不達の状況にある。また、前回（3月調査）に引き続き公表された地方・都道府県別の普及率は、地域差¹⁹は縮小したものの、地域に応じたきめ細かい周知広報活動等の展開が引き続き必要である。

情報通信審議会は、総務大臣に対し、これまでに6次にわたり「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」についての中間答申をしており、平成21年5月の第6次中間答申においては、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。具体的な取組としては、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²⁰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²¹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²²、共聴施設のデジタル化改修の支援等の施策が実施されている。

しかしながら、ビル陰に伴う受信障害対策や集合住宅で使用される共聴施設のデジタル化対応は遅れており、この地デジ化対応の加速に向けて、総務省は、平成21年12月、「共聴施設デジタル化緊急対策（第2次）」を策定・公表した。

また、総務省は、アナログ放送の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み、平成21年7月、珠洲中継局（石川県珠洲市）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、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。

¹⁸ 地上デジタルテレビ放送に関する浸透度調査

¹⁹ 普及率が最も高い北陸地方及び中国地方の74.1%、奈良県の78.4%に対し、沖縄県は55.3%である。

²⁰ 具体的には、NHK受信料全額免除世帯（災害被災者を除く）

²¹ 平成21年度分は60万件的配付を目標にして、平成21年10月から支援申込みの受付を開始した（申込期限：同年12月28日〔消印有効〕）が、12月31日現在、到達済み件数は約50万件にとどまり、平成22年2月26日まで期限延期を行っている。

²² 平成21年度第2次補正予算においては、エコポイントの活用によるデジタルテレビの購入支援として、エコポイントの5%上乗せを行うとしている（所要経費総額73,367百万円）。

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、2007年（平成19年）12月に放送開始したブラジルに続き、昨年、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た。総務省は、その他の国への普及には異なるチャンネル幅にも対応可能なシステムの実現が必要であるとして、平成21年度第2次補正予算に研究開発経費（998百万円）を計上している。

(3) NHK受信料問題

NHKの受信料制度については、臨時放送関係法制調査会答申（昭和39年9月）をはじめ様々な提言が行われていたが、平成16年7月に発覚したNHKの不祥事に対する批判及びこれを契機とする受信料支払い拒否の急増から、その在り方に関する議論が高まるとともに、政府内でも「通信・放送の在り方に関する懇談会」²³においてその見直しが検討され、その後の「政府・与党合意」では「NHK内部の改革を進めた上で、受信料引下げの在り方、受信料支払いの義務及び外部情報の活用についての検討を早急に行い、必要な措置を取る」等の改革案が盛り込まれ、この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²⁴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。これに対しNHKから、地上デジタル放送移行への設備投資等で財政状況は大変厳しい、9月に公表予定である受信料体系全体の在り方も含め総合的に検討した結果を踏まえなければ受信料の引下げはできないと表明されたことを受け、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、この放送法等改正案²⁵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、内容が不十分として経営委員会から承認されなかった。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。しかし、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ため、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

²³ 前掲脚注16参照

²⁴ 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。

²⁵ 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（臨時会）において成立した。

な方法を決定するとされている²⁶。

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、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、支払率自体は向上しているが、経済情勢の影響と思われる口座振替率・継続振込払込率の低下や受信料全額免除の増加から実収納額は伸び悩んでいる。平成22年1月13日に公表された平成22年度予算案の議決に当たっての小丸経営委員長の異例の意見表明²⁷からも窺えるが、平成24年度から受信料収入の10%還元が実現できるかについては、先行き不透明さが否めないところである。

(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が、一方で、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（アダルト動画像、暴力的動画像等）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（爆発物の製造方法、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（特定個人への誹謗・中傷や個人情報の掲載等）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、その後も迷惑メールは一層巧妙化・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²⁸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

²⁶ 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。

²⁷ 受信料収入の10%還元の見直しの判断は早すぎるとしながら、「速やかに効果的な施策を打たないと経営計画で策定した収支構造の実現が困難になる。」と表明（『東京新聞』（2009.1.14））

²⁸ 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。

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²⁹）している³⁰。

6 郵政民営化の見直し

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）にゆうちょ銀行とかんぽ生命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た。郵政事業は民営化により、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つつあった³¹。しかしながら民営化2年を経過して、様々な問題点³²も指摘されている。

(1) 「郵政改革法案」(仮称)の提出

民主党、社会民主党及び国民新党の3党は、衆議院解散（平成21年7月21日）後の平成21年8月14日に「衆議院選挙に当たっての共通政策」（以下「共通政策」という。）を公表した。その中において、郵政事業の抜本の見直しに取り組むことを掲げ、具体的な内容として日本郵政、ゆうちょ銀行及びかんぽ生命の株式処分の凍結、日本郵政グループ各社の経営とサービスの実態精査、郵便局サービスを全国あまねく公平に簡便な方法で提供できるようにするための郵政事業4分社化の見直し、郵便局での郵便、貯金、保険の一体的サービスの利用、株式保有を含む日本郵政グループ各社のあり方の検討等を挙げた。

総選挙の結果、過半数の議席を獲得した民主党、社会民主党及び国民新党は、平成21年

²⁹ 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。

³⁰ 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。

³¹ 民営化後に提供されている新規サービス・商品としては、日本郵便が国際物流ロジスティクスサービス等を、郵便局会社が物販事業（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。

³² 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。

9月9日に連立政権を樹立することで合意した。その際の「連立政権樹立に当たっての政策合意」(以下「政策合意」という。)では、共通政策と同様、郵政事業の抜本的見直しに取り組むことを掲げ、共通政策の内容を盛り込むとともに、「郵政改革基本法案」の速やかな作成・成立を図ることを挙げた。

政府は、政策合意を踏まえ、平成21年10月20日に郵政事業の抜本的見直し(郵政改革)に向け「郵政改革の基本方針」を閣議決定した。同方針では、郵政改革は、郵便、郵便貯金、簡易生命保険の基本的サービスを全国あまねく郵便局で一体的に利用、郵便局ネットワークを地域や生活弱者の権利を保障し格差是正のための拠点と位置付け、地域のワンストップ行政の拠点として活用、郵便貯金・簡易生命保険の基本的サービスについてのユニバーサルサービスを法的に担保する措置を講じ、地域金融や中小企業金融の役割に配慮、現在の持株会社・4分社化を見直し、経営形態の再編、再編後の日本郵政グループに更なる情報開示と説明責任の徹底の義務付け、郵政民営化法の廃止を含め、所要の法律の措置、として検討を進め、これらの具体的な内容をまとめた「郵政改革法案」(仮称)を今通常国会に提出し、成立を図るとしている。

(2) 見直しに向けた動き

郵政民営化の見直しについては、現在のところ、政府において検討が進められるとともに、関係大臣等による地方団体、有識者、業界団体から郵政改革に関するヒアリングが行われている(2回)。また、昨年12月の郵政改革関係政策会議(内閣府副大臣、総務副大臣等が開催)では、郵政事業の経営形態の在り方として、(A)日本郵政と日本郵便と郵便局会社を合併して、その下にゆうちょ銀行とかんぽ生命の金融2社を置く、(B)日本郵政と日本郵便と郵便局会社を合併し、その下に金融持株会社を設立して、同持株会社の下に金融2社を置く、(C)日本郵政を含めた5社を合併して1つの統合会社にする、の3つの案が例示された。

そのほか、与党などから、年金通帳への記録業務、旅券の発行代行業務、介護サービス、小口融資事業、外資規制の導入などが提案されている。

(3) 日本郵政等の株式処分凍結等

現在、日本郵政グループ各社の株式は、

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

郵便局会社及び日本郵便の両社の株式は、日本郵政が常時その保有していなければならない

ゆうちょ銀行及びかんぽ生命の金融2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(移行期間)までにそのすべての株式を処分する

こととされている。

政府は、「郵政改革の基本方針」において、政府において郵政事業の抜本的見直しが検討されることにかんがみ、「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」を第173回国会（臨時会）に提出した。同法案は、政府及び日本郵政に対し、郵政民営化法等の規定にかかわらず、別に法律で定める日までの間、日本郵政等の株式の処分をしてはならないとするもので、同国会で成立した。

なお、同法において、旧郵便貯金周知宣伝施設（メルパルク）及び旧簡易保険加入者福祉施設（かんぽの宿）についても、別に定める日までの間、譲渡等をしてはならないこととなった。

第174回国会提出予定法律案等の概要

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

地方財政の状況等にかんがみ、地方交付税の総額を確保するため、平成21年度分の地方交付税の総額について加算措置を講ずるもの

2 地方税法等の一部を改正する法律案（予算関連）（日切れ扱い）

現下の社会・経済情勢を踏まえ、個人住民税における扶養控除の見直し、地方のたばこ税の税率の引上げ、燃料課税及び車体課税の見直し、地方税における税負担軽減措置の適用状況等の透明化を図るための措置の導入等を行うとともに、税負担軽減措置等の整理合理化を行うもの

3 地方交付税法等の一部を改正する法律案（予算関連）（日切れ扱い）

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

4 市町村の合併の特例等に関する法律の一部を改正する法律案（日切れ）

自主的な市町村の合併が引き続き円滑に行われるよう市町村の合併の特例等に関する法律の期限を10年間延長するとともに、市町村の合併が相当程度進捗していること等にかんがみ都道府県等の積極的な関与による市町村の合併の推進を定めている規定を廃止するもの

5 独立行政法人通則法の一部を改正する法律案（予算関連）

独立行政法人について、その財務基盤の適正化及び国の財政への寄与を図るため、業務の見直し等により不要となった財産の国庫納付を義務付ける等、所要の改正を行うもの

6 高度テレビジョン放送施設整備促進臨時措置法の一部を改正する法律案

デジタルテレビジョン放送の送信設備等の整備を引き続き促進するため、高度テレビジョン放送施設整備促進臨時措置法の廃止期限（平成22年12月31日）を延長するもの

7 地方自治法の一部を改正する法律案

地方公共団体の組織及び運営について、地方分権の推進を図るため、地方議会の議員定

数設定の自由化、共同設置が可能な機関の範囲の拡大等の措置を講ずるとともに、直接請求の制度についてその適正な実施を確保するため必要な改正を行うもの

8 放送法等の一部を改正する法律案

通信・放送分野におけるデジタル化の進展に対応した規制の整理・合理化を図るため、放送法、電波法及び電気通信事業法について、各種の放送形態に対する規制を統合し、無線局の免許及び放送業務の認定の制度を弾力化する等、所要の改正を行うもの

9 郵政改革法案（仮称）

郵便、郵便貯金、簡易生命保険の基本的なサービスをあまねく公平に、かつ、利用者本位の簡便な方法により、郵便局で一体的に利用可能とするため、郵便貯金・簡易生命保険の基本的なサービスについてのユニバーサルサービスを法的に担保する措置を講じ、その規制の在り方について見直すとともに、これらの事業を行う主体の経営形態を再編成する等、所要の措置を講ずるもの

10 NHK平成22年度予算（放送法第37条第2項の規定に基づき、承認を求めるの件）
（日切れ扱い）

11 NHK平成20年度決算（日本放送協会平成20年度財産目録、貸借対照表及び損益計算書）

（参考）

NHK平成19年度決算（日本放送協会平成19年度財産目録、貸借対照表及び損益計算書）
（第171回国会提出）

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」について諮問を行い、同審議会は、平成21年10月、意見を取りまとめ、法務大臣に答申した。

答申の内容は以下のとおりとなっている。

ア 民法が定める成年年齢を18歳に引き下げるのが適当である。

ただし、現時点で引下げを行うと、消費者被害の拡大など様々な問題が生じるおそれがあるため、引下げの法整備を行うには、若年者の自立を促すような施策や消費者被害の拡大のおそれ等の問題点の解決に資する施策が実現されることが必要である。

民法の定める成年年齢を18歳に引き下げる法整備を行う具体的時期については、関係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。

イ 養子をとることができる年齢（養親年齢）については、民法の成年年齢を引き下げる場合であっても、現状維持（20歳）とすべきである。

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) 夫婦別氏

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、夫又は妻の氏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氏を改めなければならないが、現実には、夫の氏を選び、妻が氏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、改氏による社会的な不便・不利益が指摘されてきたこと等を背景に、それぞれ旧氏を名乗ることを認める夫婦別氏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、これまでの夫婦同氏制度に加えて、夫婦が望む場合には、それぞれ旧氏を名乗ることを認める選択的夫婦別氏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、夫婦別氏に関する世論の動向も踏まえ、平成13年に選択的夫婦別氏法案を、翌年には、夫婦同氏制度を原則としつつ例外的に旧氏を名乗ることを容認する例外的夫婦別氏法案を、また、自民党の一部の議員は、例外的に旧氏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氏法案を、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氏法案については、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、いずれも審査未了となっている。

選択的夫婦別氏制度の導入をめぐるっては、改氏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、旧氏を名乗ることができるよう法改正してもかまわないとする容認派が36.6%、反対派が35.0%、夫婦同氏制度は維持した上で旧氏を通称として使用することはかま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出生届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。

(6) 民法の債権関係の規定（債権法）の見直し

民法のうち債権関係の規定（債権法）については、明治29年の同法制定以来、全般的な見直しが行われることのないまま現在に至っている。しかし、我が国の社会・経済情勢は、通信手段や輸送手段の高度な発達、市場のグローバル化の進展等に伴い、同法の制定当時と比較して著しく変化しており、債権法について今日の社会・経済情勢に適合した内容に改める必要があると指摘されるようになった。

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

そこで、平成21年10月、法務大臣は、法制審議会に対し「民法のうち債権関係の規定に

ついて、同法制定以来の社会・経済の変化への対応を図り、国民一般に分かりやすいものとする等の観点から、国民の日常生活や経済活動にかかわりの深い契約に関する規定を中心に見直しを行う必要がある」として、債権法の見直しについて諮問を行った。これを受けて、同審議会は、民法（債権関係）部会を設置し、同部会において審議を行っている。

2 刑事関係

(1) 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) 原則として、裁判官の員数は3人、裁判員の員数は6人である。

(ロ) 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。

(ハ) 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。

(ニ) 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。

(ホ) 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）

(ヘ) 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。

(ヘ) 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%からは減少しているが、依然として3割近くの国民が拒否の意思を示している。

報道機関の集計によると、平成21年に実施された裁判員等選任手続への出頭率は約89%であった。出頭率が80%を割ったのは8件にとどまり、最も低かったのは70.8%であった。この点については、各裁判所が事前の辞退を幅広く認めていることが出頭率の高さにつながっているとの見方もある。

(1) 平成21年に実施された裁判員裁判の動向

報道機関の集計によると、平成21年には138件の裁判員裁判が実施され、142人の被告人に判決が言い渡された。いずれも有罪判決で、実刑が110人、執行猶予付きの有罪判決が32人であり、執行猶予のうち20人に保護観察が付された。

量刑については、従来、「裁判官の量刑は検察側求刑の8掛け」とも言われてきたが、実刑となったケースについては、平均で検察側求刑の約78%となっている。ただ、性犯罪事件では量刑が重くなった判決が目立つ一方、介護疲れや家庭内暴力に起因する親族間の事件では、量刑が求刑を大きく下回るケースも見受けられた。

(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、現在、審判中であり、また、布川事件で最高裁が検察側の特別抗告を棄却し再審開始決定が確定した。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、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¹。

なお、第171回国会には、参議院において、野党2会派²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。

¹ 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」としている。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」としている。

² 民主党・新緑風会・国民新・日本、社会民主党・護憲連合。

取調べの状況の全面的な録音・録画を義務付けるに当たっては、司法取引やおとり捜査、通信傍受の対象拡大など客観証拠を得るための捜査手法の導入が必要との見解もあり、政府では、法務省及び警察庁内に、それぞれ勉強会等を設置して、全面可視化を実現した場合の問題点等について検討が進められている。

(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「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）。

平成21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。

その後、同年11月、自民・公明両党から、平成20年6月提出の改正案とほぼ同内容の改正案が提出され、継続審査となっている。一方、政府は、平成21年12月、犯罪対策閣僚会議において、児童ポルノを排除するための総合的な対策を検討・推進するため、警察庁や総務省、法務省など関係9省庁の局長級で構成される「児童ポルノ排除対策ワーキングチーム」を設置した。

(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

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%となっている。

イ 死刑執行の現状等

死刑執行に関しては、平成元年11月から平成5年3月までの約3年4か月の間、執行されない状態が続いたが、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106人である。

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 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。

エ 主な国際的動向

平成13年6月、欧州評議会は、オブザーバー国である日米両国に対し、死刑執行の停止と死刑制度の廃止に向けた施策をとることを求め、平成15年1月1日までに著しい進展がない場合には、両国のオブザーバー資格の継続を問題とするとの決議を行った。平成15年10月には、日米両国に対し、改めて死刑廃止を求める決議を採択した。また、平成19年12月、国連総会は、死刑執行の停止を求める決議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。

(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³が、近時、被害者の遺族を中心として、殺人等の凶悪・重大な犯罪につき見直しを求める声が高まっている⁴。

平成21年10月、法務大臣は、法制審議会に対して、具体的な方向性を示さない、いわば「白紙」の状態、凶悪・重大犯罪の公訴時効の在り方等について諮問し、現在、法制審議会刑事法（公訴時効関係）部会において審議されている。同年12月には、法務省は同部会に対し、凶悪・重大事件の公訴時効見直しについての具体案として、殺人や強盗殺人など一定の犯罪について公訴時効を廃止する案、殺人や強盗殺人など一定の犯罪の時効期間を現在の25年から50年などに大幅延長する案、殺人や強盗殺人などは時効を廃止し、強姦致死、傷害致死等の時効期間を延長するなどの廃止と延長の組合せ案、DNA型情報など被疑者が特定できる場合は、被疑者の氏名不詳のまま起訴ができるようにし、時効を停止させる案、検察官の請求とそれに基づく裁判官の判断により、時効の進行を停止ないし中断する制度を導入する案、の5案を提示した。

(6) P F I 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P F I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⁵1,000人（男子、女子各500人）を収容する施設として、平成19年4月に運営を開始した。同センターでは、受刑者の生活にかかわる、給食・洗濯・理美容・日用品の給貸与一切を民間事業者が行い、業務遂行に当たっては、地域との共生（地産地消）の観点から、食材の調達及び雇用面など、地元への経済効果を考慮している。

そのほかに、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ている。

(7) 「刑の一部の執行猶予制度」及び「社会貢献活動を特別遵守事項とする制度」の創設

平成21年12月、法制審議会の被収容人員適正化方策に関する部会は、刑の一部の執行を猶

³ 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）。

⁴ 平成20年に毎日新聞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。

⁵ 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、帰宅環境が良好であることなどの、条件を満たした受刑者を収容するよう限定している。

予する制度及び保護観察対象者の特別遵守事項として社会貢献活動を加える制度をそれぞれ創設する要綱を取りまとめた。

「刑の一部の執行猶予制度」は、初めて刑事施設に入る者や薬物使用者を対象として、一定期間刑事施設で服役させた上で、残りの期間の執行を猶予する制度で、実刑と執行猶予刑との中間に位置付けられる。

一方「社会貢献活動を特別遵守事項とする制度」は、仮釈放された者や保護観察付き執行猶予判決を受けた者などの保護観察対象者に、特別遵守事項の一つとして公共の場所の清掃や福祉施設での介護補助などを行わせ、更生への意欲を高めることを目的としている。

3 その他

(1) 法曹人口の拡大

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

この閣議決定に基づき、当時年間1,000人前後であった司法試験合格者数は、年々増加が図られ、平成20年には新司法試験が2,065人（事前公表の概数：2,100～2,500人程度）、旧司法試験が144人（同：200人程度）、合計で2,209人まで増加したが、平成21年は新司法試験が2,043人（同：2,500～2,900人程度）、旧司法試験が92人（同：100人程度）、合計で2,135人と、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。

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（二回試験）⁶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、「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10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。

⁶ 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。

なお、民事法律扶助業務の件数は、毎年増加してきたが、平成21年度は当初予測を大きく超え、予算が不足したため、21年度第2次補正予算案には日本司法支援センター運営費24億96百万円が計上されている。また、増加傾向は今後も続くと予測されるため、22年度予算案には同運営費について、21年度当初予算の約1.5倍の155億42百万円が計上されている。

(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⁷、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ている⁸。

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。

こうした問題に対応するため、「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）」が平成21年7月に制定された。

⁷ 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。

⁸ （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。

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（平成22年7月1日に施行予定）。

- (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一つにまとめ、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、公布された。

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（公布後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174回国会提出予定法律案等の概要

1 裁判所職員定員法の一部を改正する法律案（予算関連）

判事の員数を65人増加し、判事補の員数を20人減少する。

2 国際受刑者移送法の一部を改正する法律案

受刑者の移送について、現行の欧州評議会の「刑を言い渡された者の移送に関する条約」に基づくものに限らず、締結が予定されている「刑を言い渡された者の移送及び刑の執行における協力に関する日本国とタイ王国との間の条約」その他今後我が国が締結する受刑者移送に関する条約に基づいて行うことができることとする。

3 民事訴訟法及び民事保全法の一部を改正する法律案

国際的な経済活動に伴う民事紛争の適正かつ迅速な解決を図るため、国際的な要素を有する財産権上の訴え及び保全命令事件に関して日本の裁判所が管轄権を有する場合等について定める。

4 刑事訴訟法等の一部を改正する法律案（仮称）

凶悪・重大犯罪の公訴時効の在り方等を見直し、必要な法整備を行う。

5 民法及び戸籍法の一部を改正する法律案（仮称）

最近の家族をめぐる状況の変化にかんがみ、夫婦は、婚姻の際に定めるところに従い、夫若しくは妻の氏を称し、又は各自の婚姻前の氏を称するとする選択的夫婦別氏制度の導入、離婚原因の規定の整備、嫡出である子と嫡出でない子の相続分の同等化等の措置を講ずる。

6 刑法等の一部を改正する法律案（仮称）（検討中）

刑の執行猶予制度に、前に禁錮以上の刑に処せられたことがない者等に対する刑の一部の執行猶予制度を導入するとともに、保護観察の特別遵守事項の類型に社会貢献活動を加える。

7 薬物使用等の罪を犯した者に対する刑の一部の執行猶予の言渡しに関する法律案（仮称）（検討中）

薬物等の使用又は単純所持の罪を犯した者について、前に禁錮以上の刑に処せられたことがあり、刑法の規定する刑の一部の執行猶予の言渡しの要件に当たらない場合であっても、これらの罪に係る犯罪傾向を改善することが必要であると認められるときは、刑の一部の執行猶予の言渡しを可能とする規定その他所要の規定を整備する。

8 人権侵害救済法案（仮称）（検討中）

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

9 弁護士法人等に関する法律案（仮称）（検討中）

法律事務の需要の複雑多様化、専門化及び国際化によりの確に対応することができるようにするため、法律事務を取り扱う法人の制度として、弁護士法人のほか、外国法事務弁護士のみが社員となり外国法に関する法律事務を行うことを目的とする法人並びに弁護士及び外国法事務弁護士が共に社員となり法律事務全般を行うことを目的とする法人の制度を整備する。

（参考）継続法律案

児童買春、児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律の一部を改正する法律案（高市早苗君外3名提出、第173回国会衆法第5号）

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

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。

(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難航し、2004年に墜落事故が発生したこともあり、2005～06年に決定された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（現行計画）。

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。

(3) 連立政権の発足

その後、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。

このため連立政権は、普天間飛行場問題の見直しへ向けて取り組んでいるが、このほか、基地周辺自治体の負担軽減のため、日米地位協定へ環境保護関係条項を追加することを検討中との報道がある。また、行政刷新会議のいわゆる「仕分け作業」において、我が国が負担している在日米軍日本人労働者の給与の水準について、「見直しを行う」と結論されたこともあり、2010年度予算において給与水準を引き下げる予算案を編成した。

最重要課題と位置付けられる普天間飛行場問題については、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、かつ既に地元合意の下で実施に移されている現行計画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「事業が既に進んでいる中で、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。また、岡田外務大臣は嘉手納飛行場への統合案を検討し、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ることとなった。

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」と発言するなど、政府の方針がいつ決定するのか不透明な状況が続いた。

その後、10月20日にゲーツ米国防長官、11月13日にはオバマ大統領が訪日し、それぞれ現行計画を実施するように日本側へ求めた。また、米側は現行計画実施を前提に新たな地元の負担軽減策を打ち出すなど一定の譲歩を見せる場面もあった。

オバマ大統領訪日後も政府・連立政権内で、現行計画・県内(嘉手納統合案)・県外・国外の各選択肢について検討作業が続けられたが、最終的に12月15日、政府は普天間飛行場問題の関係閣僚に福島社民党党首(消費者・少子化担当大臣)と亀井国民新党代表(金融・郵政改革担当大臣)を加えた基本政策閣僚委員会において、辺野古移設を決定した2006年の日米合意を見直し、移設先を改めて選定することを正式に決定した。なお、新候補地決定の時期については、その後2010年5月とされ、現行計画も選択肢の一つとして残されることとされた。

米国政府は、グアム移転に係る米側負担経費を2010会計年度予算に組み込むなど、現行計画実施の姿勢を取っている。しかし、12月15日の日本政府の決定に対して、米国政府・海兵隊からは、「現行計画が最善」「決定先送りは遺憾」といった反応があったほか、12月21日にはクリントン国務長官が、駐米日本大使と普天間飛行場問題で会談を行うなど、連立政権の最終選択が現行計画となるよう働きかけを強めている。

2010年1月24日には名護市長選挙が実施されるが、2009年の総選挙以来、沖縄では県外・国外移設へ向けた期待が高まっており、今後の政治情勢によっては、地元の受入れ合意が撤回されるなど現行計画の実施が困難になることも考えられる。

また、与党内の検討作業において県内移設の候補地とされたと報じられた下地島(宮古島市)や伊江島(伊江村)では、それぞれ地元議会で移設反対の意見書が提出され、さらに国外についてもグアム知事がこれ以上の基地受け入れ能力はないと発言するなど、内外問わず新たな移設先を見出すことには非常な困難がある。

米側は普天間飛行場移設(代替施設建設)が、海兵隊のグアム移転や嘉手納以南の土地返還の前提になると主張しており、普天間問題の停滞は在日米軍再編そのものへ大きな影響を与えることになる。

2010年1月12日の日米外相会談では、岡田外務大臣から、現在、代替施設の移設先につき連立与党で作業を開始したところであること、鳩山総理及び自分(岡田外務大臣)は5月までに結論を出すことを明らかにしていること、昨年内に移設先を決定できなかったが、来年度の予算に普天間代替施設関連経費を計上し、現在進行中の普天間代替施設に係る環

境影響評価のプロセスを継続することは、連立与党でも確認していることを説明した。これに対してクリントン長官からは、現行のロードマップの結論は非常に長い時間をかけて検討を行った結果であり、日米安保条約に基づく日本防衛のコミットメントの重要性にかんがみてもロードマップのコミットメントが最善であるとして、米国の考え方について説明があった。

なお、両大臣は、2010年が1960年の安保条約改定から50周年に当たることから、2010年において、日米同盟を21世紀にふさわしい形で一層深化させることでも一致している。

(4) 日米密約問題

かねてより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政府説明の信憑性が問われる状態にあった。

密約のいくつか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、国会による外交の民主的統制という観点などから重大な問題であるとの指摘がなされた。

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、9月16日、岡田外務大臣は、藪中外務事務次官に対し、「国民の理解と信頼に基づく外交を実現する」ため、以下の4密約に関する調査を命ずる大臣命令を発出した。これを受けて、同月25日、藪中次官の下に調査チームが設置され、作業が開始された。

日米安保条約改定時（1960年）の密約

核持込み密約（核搭載艦船の寄港等）（1960.1）

日米安保条約上、日本国内への核兵器の持込みについては事前協議が必要とされているが、核兵器を搭載した米国の艦艇・航空機による日本国内の港・基地への立寄りや領海内通過については事前協議が必要でないとする密約。

朝鮮半島有事に関する密約（1960.1）

日米安保条約第6条の実施に関する交換公文上、米軍部隊が日本国内に存在する基地から他国に向けて出撃する場合には日米の事前協議が必要とされているが、朝鮮半島有事に即応するための日本からの出撃については、事前協議を必要としないこととする密約。

沖縄返還時（1972年）の密約

返還後の沖縄における核兵器貯蔵・通過に関する密約（1969.11）

沖縄からの核兵器撤去と本土と同様の日米地位協定の適用（いわゆる「核

抜き本土並み」)の条件で沖縄返還が実現した後にも、米国が緊急時の核兵器貯蔵・通過権を保持することを日本政府が認めるとの密約。

返還用地原状復旧費用の肩代わりに関する密約(1971.6)

沖縄返還協定第4条3項において米国側が地権者に支払うことと定められた返還用地の原状復旧費用400万ドル(当時約12億円)を、日本側が肩代わりすると密約。

11月24日には、調査チームが作成した調査報告書の内容を検証するため、岡田外務大臣は有識者による第三者委員会(座長・北岡伸一東大教授)を設置し、文書等の調査や関係者への聴取を実施した上で2010年1月中旬を目処に報告書を外務大臣へ提出すると発表した。

しかし2010年1月11日の有識者委員会では、委員から検証結果のとりまとめに時間がかかるとの意見が出されており、報告は2月下旬以降となる見通しとなった。さらに、1月12日の日米外相会談において、岡田外務大臣が、密約問題について「日米安保体制の運用に悪影響を与えてはならないと考えており、米国とも連絡をよくしていきたい」旨述べており、調査結果の公表前に米国との調整がなされることが考えられる。その場合、これにも一定の時間がかかることは避けられず、有識者委員会の報告後、公表までに更に時間がかかることが予測される。

2 核軍縮・不拡散

(1) 最近の主な動き

2009年4月、オバマ米大統領は、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演説を行い、ロシアとの第1次戦略兵器削減条約(START)後継条約の同年内交渉妥結、包括的核実験禁止条約(CTBT)批准追求、核兵器不拡散条約(NPT)の強化、核テロ対策等を話し合う核セキュリティ・サミット¹の開催などを提案した。この演説により国際社会での核軍縮・不拡散の機運はこれまでになく高まった。同年9月には、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、鳩山総理大臣は、これらの会合で核軍縮・不拡散に関する演説を行った。この演説では、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を表明した。同年12月には、第64回国連総会において、初めて加わった米国を含め過去最高の86の共同提案国とともに我が国が主導して提出した核軍縮決議案「核兵器の全面的廃絶に向けた新たな決意」が、圧倒的賛成多数で採択された。

米国とロシアとの間で1994年12月に発効した両国間の戦略核弾頭数等を定めたSTARTは、有効期限である2009年12月5日に失効した。両国は、2009年5月から後継条約の交渉を開始し、同年12月には核弾頭数等の削減で大筋合意したものの、検証措置の在

¹ 本サミットは、2010年4月に米国政府が主催し、ワシントンで開催される。

り方、ミサイル等核弾頭運搬手段の削減幅などで対立しており、早期締結の見通しは立っていない。

(2) NPT体制

NPTは、米、露、英、仏、中の5か国を「核兵器国」とし、それ以外の国（「非核兵器国」）への核兵器の拡散を防止するとともに、核兵器国に核軍縮交渉を義務付けている。さらに、原子力の平和的利用を「すべての締約国の奪い得ない権利」とする一方で、原子力施設等が軍事目的に転用されないよう、非核兵器国に対し、IAEAの保障措置の受諾義務を課している。2009年12月、IAEA事務局長に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した。天野氏は、就任にあたり原子力の平和利用促進と核不拡散などに専念する考えを表明しており、我が国としてもこれらの取組を支援するため、IAEAの強化に取り組むこととしている。2010年5月には、5年に1度開かれるNPT運用検討会議が、軍縮、核不拡散、原子力エネルギーの平和利用の3本柱を議題として、ニューヨーク国連本部で開催される。

NPT体制の下、国際社会の多くの国々が核軍縮・核不拡散を目指しているが、一方で、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となり、NPT体制に対する挑戦となっている。

NPT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、2005年2月に核保有を宣言し、2006年10月と2009年5月に核実験を2度実施している（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は、IAEA保障措置協定に違反しウラン濃縮等を行っていることが2002年8月に発覚し、2009年9月には新たなウラン濃縮施設が存在が判明した。同年10月、IAEAはイランが進めるウラン濃縮の一部を国外で行うことを提案したが、11月、イランはこの提案を拒否した。今後、米欧を中心に国連安保理等でイランに対する制裁について議論される見通しである。

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た「気候変動枠組条約」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などを定めた「京都議定書」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への悪影響を懸念して離脱し、また、途上国には削減目標が課されておらず、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、インドなど温室効果ガスの主要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（いわゆる「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、ポスト京都議定書の構築に向けての交渉が行われる中、2009年12月、気候変動枠組条約第15回締約国会議（COP15）が開催された。

(2) 気候変動枠組条約第15回締約国会議（COP15）

2009年12月7日から19日までコペンハーゲン（デンマーク）でCOP15が開催された。COP15において、日米欧、中国、インド、島嶼諸国やアフリカ諸国グループといった途上地域代表など26か国・機関の首脳レベルで議論が行われ、「コペンハーゲン合意」が合意された。しかし、コペンハーゲン合意がCOP全体会合にかけられたところ、ベネズエラ、キューバ、スーダンなどが合意の作成過程が不透明であることを理由に採択に反対したことなどから、コペンハーゲン合意の正式な採択は見送られ、「条約締約国会議として同合意に留意する」ことを決定し、各国が合意に自主参加する方式を承認する形となった。

コペンハーゲン合意は、長期目標として地球の気温上昇を2度以内に抑えることや途上国に対する支援については盛り込まれたが、2013年以降の次期枠組みの構築については先送りされた。また、我が国を含め先進国は、2020年までの削減目標を合意文書の別表1に記載するため、2010年1月末までに記載事項を条約事務局に提出することとなった。

(3) 我が国の温室効果ガス削減目標

鳩山総理は、2009年9月の国連気候変動首脳会合において、世界のすべての主要国による、公平かつ実効性のある国際的な枠組みの構築を前提に、1990年比で2020年までに温室効果ガスを25%削減するとの方針を示した。鳩山総理の掲げる削減目標については、国際社会から高い評価を受ける一方、国内では、国際的公平性、実現可能性、国民負担の妥当性などの観点から見直しを求める声もある。

鳩山総理は2009年12月24日に行われた地球温暖化問題に関する閣僚委員会において、コペンハーゲン合意に盛り込まれている2020年までの削減目標の記載について「（米国、中国など主要国が参加するとの）前提条件をつけたままで（1990年比で）25%削減をはっきり書き入れるべきだ」と表明しており、今後、政府は削減目標の実現に向けた具体的な取組が求められる。

4 国際経済政策

(1) WTO交渉

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。

2009年、ラクイラ・サミット（イタリア）の拡大会合で「ドーハ・ラウンドの2010年中の妥結」を目指すことで各国の合意を得たが、その後開催されたニューデリー非公式閣僚会合及びジュネーブでの第7回WTO閣僚会議では、同ラウンドの2010年中の妥結を目指すことを再確認したものの、国内の農業保護のため緊急輸入制限を発動する要件の緩和や国内農業補助金の大幅削減などを求めたインドを中心とする途上国に対し、米国が譲歩の姿勢を示さず、先進国と新興国及び途上国との対立が根深いことが改めて浮き彫りとなった。

ラミーWTO事務局長は、2010年3月に点検会合を開くことを表明したが、米国などが閣僚級会合の開催に消極的姿勢を保っているため、現在の交渉ペースでは10年中の妥結は困難との見方が出ている。

(2) E P A ・ F T A 交渉

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²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となる東南アジア諸国連合（ASEAN）（2009年12月4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、タイ及びカンボジアとの間で発効）1地域となっている。そのほかにも、GCC（湾岸協力会議）³、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

² JETROホームページ（<http://www.jetro.go.jp>）参照（2009年1月5日現在）

³ 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

た。

「新時代」を構築する過程で、日韓両国が解決又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月以降、実務協議が4回開かれたが、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、その上で、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アジア太平洋経済協力（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ないため、同月 24 日以降随時行われている米朝間の接触が、いずれ本格的な米朝協議に進展するのか、また、それが六者会合再開につながるのかといった見通しは不明である。2010 年 1 月 11 日、北朝鮮は、朝鮮半島非核化プロセスを再び軌道に乗せるためには、米朝間の信頼醸成が優先されるべきとして、朝鮮戦争の休戦協定当事国間の平和条約締結交渉を提案するとともに、対北朝鮮制裁措置解除を条件に再開に同意する六者会合の枠内で同交渉が行わなければならないとの外務省声明を発表し、六者会合再開のためのハードルは更に上げられた。

ウ 北朝鮮による日本人拉致問題

このような状況の中で、我が国は、「日朝間の不幸な過去を清算し、懸案事項を解決し、実りある政治、経済、文化的関係を樹立する」とした日朝平壤宣言（2002 年 9 月の小泉総理（当時）の第一次訪朝時に金正日国防委員会委員長との間で署名）にのっとり、核開発

を含む安全保障上の問題と北朝鮮による日本人拉致問題を包括的に解決すべく、六者会合に臨んでいる。2008年6月中旬及び8月中旬に北京で行われた日朝実務者協議で、北朝鮮が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いまだ着手していないことなどを勘案して、対北朝鮮制裁措置の延長を閣議決定した。これに対し、北朝鮮は反発し、日本は合意に背信で応えたとして、再調査に着手する意思を否定したとも伝えられた。

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治衆議院議員を任命し、10月13日の閣議で、内閣総理大臣・拉致問題担当大臣・内閣官房長官・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決定した。

同年12月12日、六者会合の再開を模索するため平壤で姜錫柱（カン・ソクチュ）第一外務次官らと協議したボズワース米政府特別代表が、東京での岡田外務大臣との会談で、北朝鮮が拉致問題を含めた日朝協議に前向きな姿勢を示した旨を伝えたとされるが、日朝交渉の再開への兆候はみられていない。ただ、一部報道では、複数の民主党関係者が、党や首相官邸の意向を受けて、2009年夏頃から、北朝鮮側と極秘に接触を重ね、拉致問題の進展を働きかけているとも報じられている（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、東シナ海その他の海域「檉」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。

そのような中で、中国側が「白樺」ガス田で天然ガスの掘削施設を完成させた。掘削に着手すれば明らかな合意違反となるとして、我が国政府は警戒を強めている。

ウ 「食の安全」に関する問題

2008年1月に我が国で発生した中国製冷凍ギョーザによる中毒事件をはじめ、2008年10月には中国製冷凍インゲンから高濃度の有機リン系殺虫剤であるジクロルボスが検出されるなど、「食の安全」に関する問題が明らかとなり、現在、日中両国の警察当局が協力して捜査に当たっている。中国製冷凍ギョーザによる中毒事件に関して、中国当局は当初、中毒の原因となる殺虫剤が中国で混入した可能性は極めて小さいとしていたが、2008年8月、中国国内でも中毒事件が発生していたことが明らかになると、中国外務省は「これを極めて重視し、全力で捜査中」との談話を発表、同月の日中外相会談では、日中が協力して真相解明に当たることが確認された。

2009年10月10日、訪中した鳩山総理は、温家宝首相と首脳会談を行い、「(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。同年 11 月 19 日に東京で行われた日中外相会談でもこの問題が議題に上がったが、楊潔篪（ヨウ・ケツチ）外交部長は、「公安部門が捜査を継続しているが、本件は国境を跨ぐ刑事事件でもあり、日中の公安当局間で協力していきたい」旨述べるにとどまっており、また、中国当局が専従捜査班の人員を大幅に縮小したとも伝えられるなど、事件解決の見通しは立っていない。

なお、この問題に関連し、同首脳会談で、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。これを受けてオバマ政権により需要刺激や金融システム安定化等のため積極的な経済政策が実施された結果、2009 年後半には米経済は最悪期を脱したとみられる。しかし、2009 年 10 月の失業率は 10.2%と 26 年ぶりの水準に達するなど、雇用情勢は依然として厳しい。2009 年 11 月、失業保険の給付期間延長や住宅取得者への減税措置の継続などを内容とする法案が成立したが、更なる対策が必要との指摘もある。

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。2009 年 12 月 1 日、オバマ大統領はアフガニスタンに関する新戦略を発表した。この中で大統領は、2010 年夏までに約 3 万人を追加増派すると発表するとともに、2011 年 7 月に米軍の撤収開始を目指す「出口戦略」も表明した。米国がアフガニスタン駐留米軍の撤収方針を明示したのは初めてのことである。

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。また、ロシアとの間では、2009 年 12 月 5 日に失効した第 1 次戦略兵器削減条約（START）を引き継ぐ新条約締結が課題となっているが、早期締結の目処は立っていない。

地球温暖化問題でオバマ大統領は、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。ホワイトハウスは 2009 年 11 月、温暖化ガス排出量を 2020 年までに 2005 年比で 17%削減する目標を発表した。

(ウ) ギャラップ社調査によると、オバマ大統領の支持率は、2009 年 1 月の就任当初は 60%

以上という高水準でスタートしたが、その後漸減し、2010年1月現在では50%前後を推移している。一方、就任当初は20%程度であった不支持率は、40%を超える水準に達している。その背景には、改善しないアフガニスタンの治安情勢、批判の多い医療保険制度改革案などが影響しているとみられる。

イ 日米関係

2009年11月、オバマ大統領が来日し、鳩山総理との間で日米首脳会談が行われた。両首脳は日米同盟を深化・発展させる必要性を確認するとともに、日米安保条約改定50周年となる2010年に向けて同盟深化を協議し、1年をかけて結論を出すとした。懸案となっている在沖米海兵隊普天間飛行場の移設問題については早期解決で一致。鳩山総理は、今後5年間で最大50億ドルに上るアフガニスタン支援策を表明した。地球温暖化問題では、2050年までに双方の排出量の80%削減を目指すことで合意。「核兵器のない世界」の実現に向けて連携する姿勢も示し、すべての核保有国に対して核軍縮・不拡散のための行動を促す共同文書を発表した。

2010年1月にハワイで行われた日米外相会談では、同盟深化のための新たな協議開始が合意された。また、普天間飛行場の移設問題については、岡田外務大臣から5月までに移設先の結論を出す旨説明したのに対し、クリントン国務長官は現行案の履行を求める米政府の従来どおりの方針を強調した。

(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年半余りが経ち、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従前の課題は克服できておらず、経済も資源価格が回復したことで最悪期を脱しつつあるが、資源頼みの経済構造を変えない限り、今後も楽観できる状況にない。政権の支持率は経済成長に連動しており、経済構造の多様化が迫られている。

外交では、ロシアはグルジア紛争をめぐって関係が悪化した米国との関係改善を探っている。とりわけ、2009年12月5日に失効した第1次戦略兵器削減条約（START）の後継条約締結は最重要課題であるが、戦略核弾頭等の削減で合意しているものの、検証体制等の技術的問題で解決がみられず、早期締結の見通しは立っていない。

イ 日露関係

我が国固有の領土である北方領土は、戦後60余年の間、ロシアによる不法占拠が続いている。両国間では、1956年、平和条約締結後に我が国への歯舞群島及び色丹島の引渡しを明記した日ソ共同宣言が締結されたが、政府は、領土問題を北方四島の帰属に関する問題であると確認した1993年の東京宣言を二国間の重要な国際約束と位置付け、四島の帰属の

問題を解決して平和条約を締結するという基本の方針を堅持している。

2009年9月の首脳会談では、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にされなかった。また、同年12月の外相会談では、岡田外務大臣が、ロシア側に日本の立場を踏まえる形での対応を求めたのに対し、ラヴロフ外相は「国際法及び第2次大戦の結果を踏まえる必要がある」と述べ、両者の立場の差は埋まらなかった。なお、「独創的アプローチ」について、ラヴロフ外相は共同記者会見で「我々も開かれた立場で模索している。具体的内容は明らかにできない」と述べるにとどめた。我が国は、当該アプローチを「平和条約交渉に新たな方向性を与える可能性があるもの」と認識しており、今後、その具体的内容が明らかにされるのかどうか引き続き注視する必要がある。

他方、エネルギー協力に関しては、上記の首脳会談で、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治安情勢は悪化の一途をたどっている。

現在アフガニスタンで治安維持の中核となるのは、国際治安支援部隊（ISAF）である。現在は北大西洋条約機構（NATO）指揮の下、NATO加盟国を中心に43か国、約7万1千人（2009年10月現在、うち約半数が米軍）が駐留し、将来的には、アフガニスタン政府軍に治安維持権限を移譲する方針であるが、このような国際社会の努力にもかかわらず、アフガニスタンの治安情勢は好転の気配を見せていない。

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年に入って米軍兵力を倍増し、12月現在で6万8千人体制（ISAF指揮下の兵力を含む）をもって武装勢力の掃討に努めてきたが、12月1日には「新戦略」を発表し、米軍を更に3万人強増派することとした。増派が実現すると米国からの派遣兵力は10万人に達する。

また、NATO等へ5千人以上の増派を求めるなど、国際社会へ更なる協力を求め、新戦略の下、段階的に治安権限をアフガニスタンに移譲し、2011年7月には米軍撤退開始を

目指すという「出口戦略」を示した。

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9月の政権交代に伴い、2001年以来海上自衛隊がインド洋で行ってきた多国籍軍海軍による洋上阻止活動に対する給油支援は終結させる方向となり、2010年1月に法律の期限切れとともに活動は終結した。米国は早くから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たが、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った。

11月10日、鳩山内閣は「アフガニスタン・パキスタン支援策に関する閣僚委員会」を開催し、今後5年間で総額約60億ドルをアフガニスタンとパキスタンへ支出する民生支援策を決定した。具体的には、アフガニスタン向けとしては、旧タリバーン兵士の給与付の職業訓練、各種インフラ整備、農業技術支援などのほか、アフガニスタン警察官約8万人の給与支援（総額の半分程度を負担）・警察官の訓練・装備支給など総額50億ドルとなる。また、アフガニスタン安定のために重要な隣国パキスタンへは、今後2年間で10億ドル規模の支援を実施する。11月13日に初来日したオバマ大統領との日米首脳会談において、鳩山総理は以上の支援策を表明した。これに対してオバマ大統領は、これまで我が国が行った支援及び今回我が国が決定した支援は大変大きな貢献であるとして高い評価を表明し、アフガニスタンにおいては軍事支援のみならず民生支援も極めて重要である旨述べた。

第174回国会提出予定法律案等の概要

1 法律案（1件）

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

在ベナン日本国大使館の位置を改正し、在コタキナバル日本国総領事館を廃止すること、在外公館に勤務する外務公務員の在勤基本手当の基準額を改定すること等について定める。

2 条約（13件）

(1) 刑事に関する共助に関する日本国とロシア連邦との間の条約

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

(2) 刑事に関する共助に関する日本国と欧州連合との間の協定

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

(3) 刑を言い渡された者の移送及び刑の執行における協力に関する日本国とタイ王国との間の条約

タイとの間で、受刑者移送のための要件、手続等について定める。

(4) 脱税の防止のための情報の交換及び個人の所得についての課税権の配分に関する日本国政府とバミューダ政府との間の協定（仮称）

バミューダとの間で、租税に関する情報交換を行うための枠組み及び課税権の配分等について定める。

(5) 所得に対する租税に関する二重課税の回避及び脱税の防止のための日本国とクウェート国との間の条約（仮称）

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

(6) 所得に対する租税に関する二重課税の回避及び脱税の防止のための日本国政府とシンガポール共和国政府との間の協定を改正する議定書（仮称）

日・シンガポール租税協定につき、情報交換に関する規定を国際的な基準に沿った内容に改正することについて定める。

(7) 所得に対する租税に関する二重課税の回避及び脱税の防止のための日本国政府とマレーシア政府との間の協定を改正する議定書（仮称）

日・マレーシア租税協定につき、情報交換に関する規定を国際的な基準に沿った内容に改正することについて定める。

(8) 所得に対する租税に関する二重課税の回避のための日本国とベルギー王国との間の条約を改正する議定書（仮称）

日・ベルギー租税条約につき、情報交換に関する規定を国際的な基準に沿った内容に改正することについて定める。

(9) 所得に対する租税及びある種の他の租税に関する二重課税の回避及び脱税の防止のための日本国とルクセンブルグ大公国との間の条約を改正する議定書（仮称）

日・ルクセンブルク租税条約につき、情報交換に関する規定を国際的な基準に沿った内容に改正することについて定める。

(10) 社会保障に関する日本国政府とアイルランド政府との間の協定

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

(11) 航空業務に関する日本国と中華人民共和国マカオ特別行政区との間の協定（仮称）
マカオ特別行政区との間で、定期航空路線の開設及び定期航空業務の安定的な運営を可能にするための法的な枠組みについて定める。

(12) 特権及び免除に関する日本国政府と国際移住機関との間の協定（仮称）
国際移住機関との間で、同機関が享有する特権及び免除等について定める。

(13) 国際再生可能エネルギー機関憲章（仮称）
再生可能エネルギーの持続可能な方法による利用の促進を目的とする国際機関を設立することについて定める。

< 検討中 > 11 件

- ・ 日・露原子力協定
- ・ 日・U A E 原子力協定（仮称）
- ・ 日・カザフスタン原子力協定（仮称）
- ・ 日・サウジアラビア租税条約（仮称）
- ・ 日・スイス租税条約改正議定書（仮称）
- ・ 日・スイス社会保障協定（仮称）
- ・ 日・ペルー経済連携協定（仮称）
- ・ 日・サウジアラビア投資協定（仮称）
- ・ 日・豪物品役務相互提供協定（仮称）
- ・ 東南アジア友好協力条約改正第3議定書（仮称）
- ・ 障害者権利条約（仮称）

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

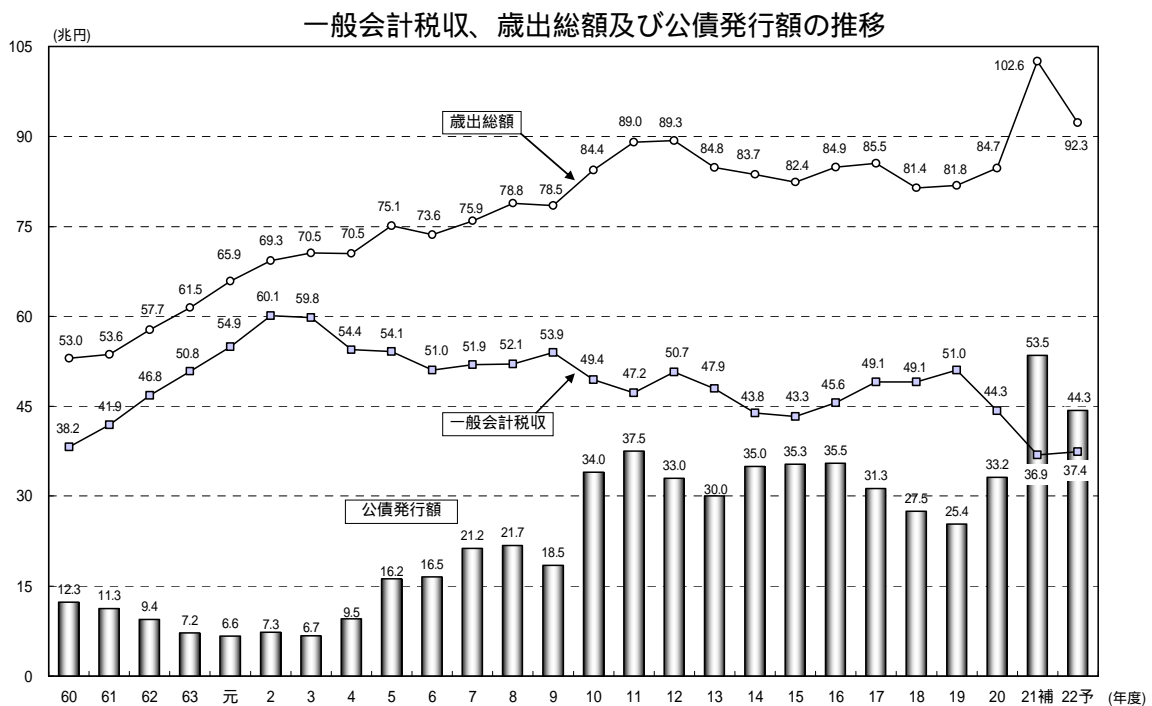
(1) 税財政の現状

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

平成 20 年度、21 年度においては、経済対策の実施経費の追加などにより歳出が増加するとともに、景気悪化に伴う税収の減少により、公債が追加発行されることとなった。その結果、平成 21 年度の公債発行額は 50 兆円を超え、歳出に占める税収の割合は 35.9%に低下し、昭和 21 年度以来 63 年ぶりに税収が公債発行額を下回ることとなった。平成 22 年度予算における公債発行額は 44.3 兆円であり、歳出に占める税収の割合は 40.5%となり、前年度と同様に税収が公債発行額を下回る状況となっている。



歳出に占める税収の割合 (%)

年度	60	61	62	63	元	2	3	4	5	6	7	8	9
割合	72.1	78.1	81.1	82.7	83.4	86.8	84.8	77.2	72.1	69.3	68.4	66.0	68.7

10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21(補)	22(予)
58.6	53.1	56.8	56.5	52.4	52.5	53.7	57.4	60.2	62.3	52.3	35.9	40.5

(注) 平成 20 年度までは決算額、21 年度は第 2 次補正後予算額、22 年度は政府案による。

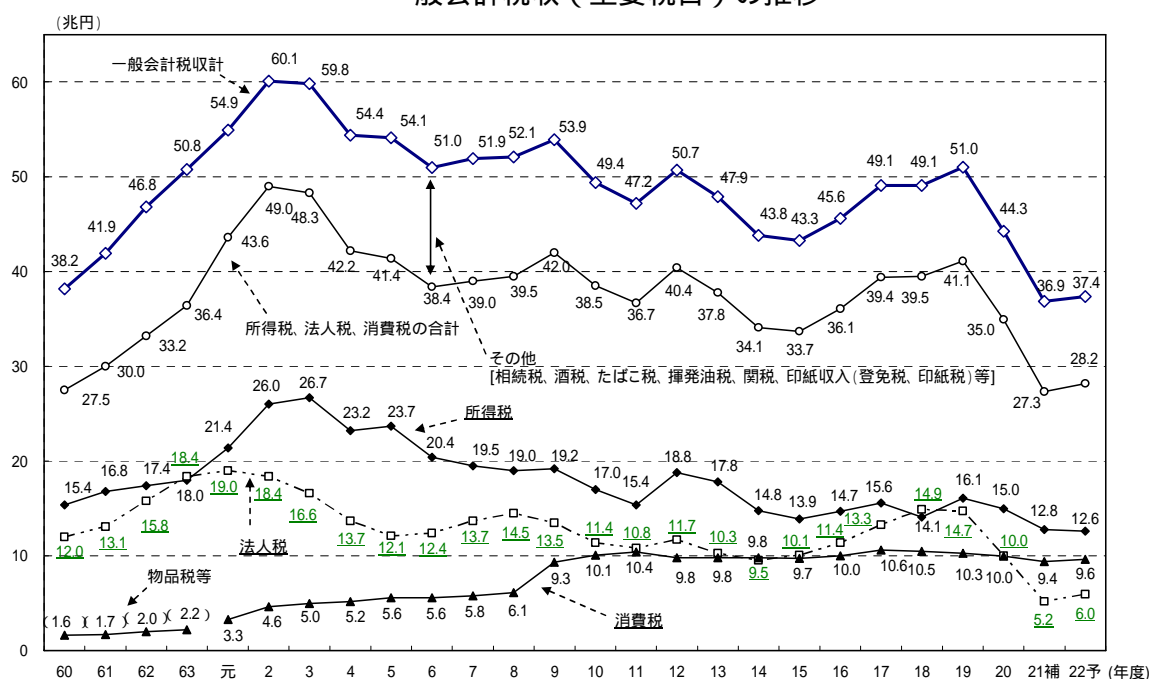
イ 税収の内訳

一般会計税収の合計は平成2年度の60.1兆円をピークに平成15年まで減少傾向にあり、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年度は再び40兆円台となり、平成21年度及び平成22年度予算では30兆円台まで減少している。

税目別税収をみると、所得税は、平成3年を境に減少傾向にあり、平成16年度以降はおよそ15兆円前後で推移していたが、平成21年度は12.8兆円、平成22年度予算では12.6兆円に減少している。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年度には再び消費税収額と同水準となり、平成21年度は5.2兆円、平成22年度予算では6兆円に減少している。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70%以上を占めている。

一般会計税収（主要税目）の推移



(注) 平成20年度までは決算額、21年度は第2次補正後予算額、22年度は政府案による。

(2) 税制改革の動向及び課題

ア 近年の動き

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¹を取りまとめた。平成21年度税制改正では、経済・財政状況等を踏まえ、

¹ 「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

安心で活力ある経済社会の実現に資する観点から、経済対策に係る税制上の措置を含め、減税中心の税制改正が行われた。また、平成21年度税制改正を規定した「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年度税制改正法」という。)の附則において、税制抜本改革の道筋及び基本的方向性が規定された。

その後も世界的な同時不況の深刻度が増し、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」²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支援、中小企業の活動支援、民間の研究開発投資確保のため、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。

(参考)

平成21年度税制改正の主な内容

- ・ 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

「経済危機対策」に対応した租税特別措置法の改正

前述のとおり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、次のとおりである。

- ・ 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
- ・ 中小企業の交際費課税について、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

平成21年9月に発足した鳩山内閣は、現下の厳しい経済・雇用状況、直面する円高・デフレ状況を踏まえ、景気回復を確かなものとするための「明日の安心と成長のための緊急経済対策」(平成21年12月8日閣議決定)を取りまとめた。この中では平成22年度税制改

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。

² 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

正において、住宅投資の促進に資する贈与税の措置を講ずるとされた。

イ 平成22年度税制改正の動向

鳩山内閣では、これまでの税制改正の議論の過程は不透明で、国民の理解や納得を得にくい形であったとの認識の下、与党の税制調査会と政府の税制調査会の機能を一元化し、政府の責任の下で税制改正の議論を行うため、政治家から構成される「税制調査会」を政府に新たに設置するとともに、税制改正プロセスを透明化としている。

新しい税制調査会では、平成21年10月8日に鳩山総理大臣からの諮問を受けて議論が行われ、同年12月22日、「平成22年度税制改正大綱」（以下「大綱」という。）が閣議決定された。「大綱」においては、平成22年度税制改正の税目別の項目に先立ち、新しい税制改正の仕組みとして、租税特別措置の抜本的な見直しや租特透明化法（仮称）の制定を目指すことや、各主要課題の改革の方向性などが記述されている。

一方、自由民主党は、平成21年12月11日に「平成22年度税制改正に関する基本的考え方」（以下「考え方」という。）を公表し、税制改革の基本方針、政策税制・租税特別措置についての基本的考え方、当面の重要課題について取りまとめている。さらに、自由民主党税制調査会は、「大綱」閣議決定後の翌23日、「政府税制改正大綱決定にあたって」（以下「見解」という。）と題して当面の重要課題に対する見解を会長名で公表している。

これらにおける主な項目の概要は次のとおりである。

(ア) 扶養控除等の見直し

「大綱」では、「所得控除から手当へ」等の観点から、子ども手当の創設とあいまって、年少扶養親族（～15歳）に対する扶養控除（38万円）を廃止としている。また、高校の実質無償化に伴い、16～18歳までの特定扶養親族に対する扶養控除の上乗せ部分（25万円）を廃止し、扶養控除の額を38万円とするとしている。

なお、個人住民税についても、税体系上の整合性の観点等から、所得税と同様に、年少扶養親族（～15歳）に対する扶養控除（33万円）及び16～18歳までの特定扶養親族に対する扶養控除の上乗せ部分（12万円）を廃止としている。

自由民主党の「考え方」では、所得課税は、個々人の価値観やライフスタイル、家族構成等を左右するため、制度設計に当たっては、極めて高度な政策的判断や、確固たる社会像が求められるため、いたずらに制度改正を行うものであってはならず、子ども手当の財源確保のための所得控除廃止は新たな不公正を発生させるとしている。

(イ) 住宅取得等資金の贈与を受けた場合の贈与税の非課税

「大綱」では、前政権で取りまとめられた「経済危機対策」を受けて創設された住宅取得等資金の贈与に係る贈与税の非課税措置について、所得制限（2,000万円）を付した上で、非課税限度額（現行500万円）を、平成22年は1,500万円、平成23年は1,000万円に引き上げるとしている。これは、前述の「明日の安心と成長のための緊急経済対策」における住宅投資の促進に資する贈与税の措置が具体化されたものであると考えられる。

(ウ) ガソリン税等の暫定税率の取扱い

「大綱」では、現行の10年間の暫定税率は廃止とする一方で、原油価格等が安定的に推移していること、地球温暖化対策との関係に留意する必要があること、財政事情も非常に厳しい状況にあることから、当分の間、現在の税率水準を維持するとした上で、平成20年度上半期のような原油価格の異常高騰時には本則税率を上回る部分の課税を停止できるような法的措置を講ずるとしている。

また、自動車重量税については、現行の10年間の暫定税率を廃止した上で、地球温暖化対策の観点から、当分の間、自動車の環境性能に応じた税率を設定するとしている。また、いわゆる「エコカー減税」(平成24年4月末まで)については、制度の仕組みを維持するとしている。こうした措置により、自動車重量税のグリーン化を行いながら、暫定税率による乗せ分の国分の約2分の1に相当する規模の税負担の軽減(約1,700億円)を行うとしている。

自由民主党の「考え方」では、揮発油税等の暫定税率分については、地球温暖化問題への取組、地方の道路整備の必要性、厳しい財政事情等を踏まえ、抜本改革まで現行の税率水準を維持するとしている。また、自動車関係諸税については、税制の簡素化を図るとともに、厳しい財政事情、環境に与える影響等を踏まえつつ、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、その負担を軽減する方向で検討するとしている。さらに、低炭素化促進の観点から、税制全体のグリーン化を推進するとしている。

(エ) たばこ税の引上げ

「大綱」では、国民の健康の観点から、たばこの消費を抑制するため、将来に向かって、税率を引き上げていく必要があるとし、その判断に当たって、たばこの消費や税収、たばこ業界への影響、現行のたばこ事業法の改廃等を見据えた新たな仕組みの構築を目指すこととしている。こうした方針の下、平成22年度においては、たばこ税について、1本当たり3.5円(国・地方それぞれ1.75円)の税率引上げ(価格上昇は5円程度)を行う(平成22年10月1日から適用)としている。

自由民主党の「考え方」では、たばこ税をめぐっては国民の健康増進等の観点から様々な問題が提起がなされていることや、国・地方を通じた貴重な財政物資というたばこの基本的性格を踏まえ、たばこ健康に関するあらゆる総合的な検討、葉たばこ農家等への影響も勘案した十分な検討が必要であり、中途半端な議論のまま引上げを行うことは適当ではないとしている。

(オ) 租税特別措置の見直し

「大綱」では、租税特別措置について、適用実態が明確でないものや、特定業界や一部の企業のみが恩恵を受けていると思われるなどの問題が散見されることから、租税特別措置の抜本の見直しを行うこととしている。見直しのため「租税特別措置の見直しに関する基本方針」を定め、この方針に従い平成21年度末までに適用期限が到来する措置を中心に国の政策税制措置(241項目)の3分の1に当たる82項目を見直し、うち41項目について廃

止又は縮減をする（廃止12、縮減29）こととしている。

(カ) 租特透明化法案（仮称）

「大綱」では、租税特別措置の抜本的な見直しを進めるに当たり、租税特別措置の適用実績の把握及び効果の検証が十分になされていないものが少なからずあることを踏まえ、適用実態を明らかにし、その効果を検証できる仕組みを構築するため、今通常国会に「租特透明化法案（仮称）」を提出するとしている。

この法案は法人税関係の租税特別措置について、適用を受ける租税特別措置の内容や適用額等の事項を記載した適用額明細書の提出を法人に義務付け、その明細書を集計して適用実態調査を行い、国会へ報告する等の措置を定めるものである。

自由民主党の「考え方」では、政策税制、租税特別措置について、一律に「性悪説」をとることは適切ではないとしている。また、税制のメリット・デメリットを踏まえつつ、総合的な政治判断により、適宜適切な措置を講じていくことが重要であるとしている。なお、改正に当たって考慮すべき事項として、既得権益化の有無、利用実態の偏り、コストと効果の確認、他の政策税制や税体系全体との整合性等を挙げている。

(参考) 税制改正に関連する主な動き

平成21年度税制改正に係る所得税法等の一部を改正する法律案（内閣提出第6号）が平成21年1月23日に国会へ提出され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 21 年	1月23日	「平成21年度税制改正の要綱」の閣議決定及び「所得税法等の一部を改正する法律案」（平成21年度税制改正法）を国会に提出。
	2月27日	「平成21年度税制改正法」を衆議院で可決。
	3月27日	「平成21年度税制改正法」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 ³ （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年度税制改正法」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。
	12月11日	自由民主党が「平成22年度税制改正に関する基本的考え方」を公表。
	12月16日	民主党が政府に対し「平成22年度予算重要要点」を提出し、現行の暫定税率の水準維持などを要望。
	12月22日	税制調査会が「平成22年度税制改正大綱」を決定し、鳩山総理大臣に答申。同日の臨時閣議で同大綱を決定。
12月23日	自由民主党税制調査会会長が「政府税制改正大綱決定にあたって」と題する見解を発表。	

³ 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）」。

ウ 今後の課題

今後の税制上の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。「大綱」では、「租税特別措置の見直しに関する基本方針」を策定して今後4年間で、ゼロベースからの見直しを行うとしたほか、租税特別措置等の適用実態を明らかにし、その効果を検証できる仕組みとして「租特透明化法案（仮称）」を今通常国会へ提出する方針を明確にしており、税制による適切な政策誘導を講ずるための取組として評価できると考えられる。

「民主党 政権公約」では、平成25年度に租税特別措置の見直し（1.3兆円）と所得税の配偶者控除・扶養控除の廃止（1.4兆円）で、2.7兆円を捻出するとしている。しかしながら、企業活動や景気への悪影響の懸念が強まるに従い、当初目指した租税特別措置の廃止は小幅となり、租税特別措置見直しによる減税額削減規模は、国税分約1千億円にとどまったため、租税特別措置の見直しによる大幅な税収確保は来年度以降の課題である。また、「租特透明化法案（仮称）」は租税特別措置の見直しに貢献すると考えられ、法案が成立した場合には、制度の円滑な定着と執行を図るとともに、調査結果の有効な活用が課題となるであろう。

b ガソリン税等の暫定税率の取扱い

自由民主党の「見解」では、暫定税率維持は民主党の政権公約（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）に違反すること、政府は現在の税率水準を維持する理由の一つとして原油価格等が安定的に推移していることを挙げているが、ガソリン価格は徐々に上昇傾向にあること、税率水準を維持した上での地方の道路整備や国・地方の税財源の在り方についての全体像が不明確である等の指摘がなされている。

また、暫定税率を廃止した上で課税水準を維持するという改正内容は一般的には簡明性に欠けることや、課税水準を維持する理由として財政事情を挙げていることは、暫定税率の廃止などについて民主党が歳出の無駄の洗い出しで財源を確保できると主張していたことと矛盾することとなり、国民に対する十分な説明をして理解を求めることが必要となろう。

(イ) 地球温暖化対策税

「大綱」では、地球温暖化対策のための税については、今回、当分の間として措置される税率の見直しも含め、平成23年度実施に向けた成案を得るべく、更に検討を進めるとしている。

平成22年度税制改正の議論の過程で環境省が提示した地球温暖化対策税の骨子を前提に

すれば、課税対象はガソリンへの上乗せ課税に加え、全化石燃料とされており、自動車ユーザーを対象とした現行の揮発油税等よりも課税の影響を受ける者が拡大する。したがって、制度導入の目的や企業及び家計に及ぼす影響、税収の用途等について慎重な議論を行い明確な説明によって国民の理解を得る必要があると思われる。

(ウ) 人的控除等の見直し

「民主党 政権公約」では人的控除等に関して、所得税の扶養控除及び配偶者控除の廃止や、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。

一方、「大綱」では年少扶養親族に対する扶養控除は廃止するとしたが、配偶者控除については今後の見直し対象とした。老年者控除の復活及び公的年金等控除の拡充については特に言及がない。

今後これらの人的控除等の見直しが議論されることとなろうが、人的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、年金に関する課税の在り方については、平成 16 年度税制改正は、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⁴を背景として行われた改正であることから、これを元に戻すことは、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る。

(I) 消費税

「大綱」では、消費税については、三党連立政権合意に基づき政権担当期間中に税率引上げは行わないとしている。一方、消費税のあり方については、今後、社会保障制度の抜本改革の検討などと併せて、用途の明確化、逆進性対策、課税の一層の適正化も含め、検討していくとしている。

平成 22 年度税制改正の議論の過程においては、景気低迷下で、政権公約の実現と財源確保を両立するために意思決定が遅れたため、「大綱」には経済の活力を高め、財政を安定させるような税制改革の全体像が十分描かれていないとの指摘がある。こうした指摘に応えるためには、急務となっている安定財源の確保に向けて消費税論議を開始するとともに、税制抜本改革の工程表を早急に国民に提示することが課題になると考えられる。

(オ) 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

⁴ 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。

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。

これに対し鳩山内閣では、政治家から構成される一元化された税制調査会で税制改正の議論が行われ、税制改正要望の公募や税制改正要望のヒアリングを公開するなど議論の透明化が図られてきた。このような公開性や透明性の向上については評価する意見が多い。一方、税制改正の重要事項については、政府部内での最終的な意思決定が遅れ、また、その過程が不透明であったとの指摘がある。税制改正における意思決定プロセスの明確化と一層の透明化を図ることにより政府への政策の一元化を確立することが来年度以降の税制改正論議における課題と思われる。

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 22 年 1 月現在、船員保険特別会計が廃止され、20 特別会計となっている。）。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。

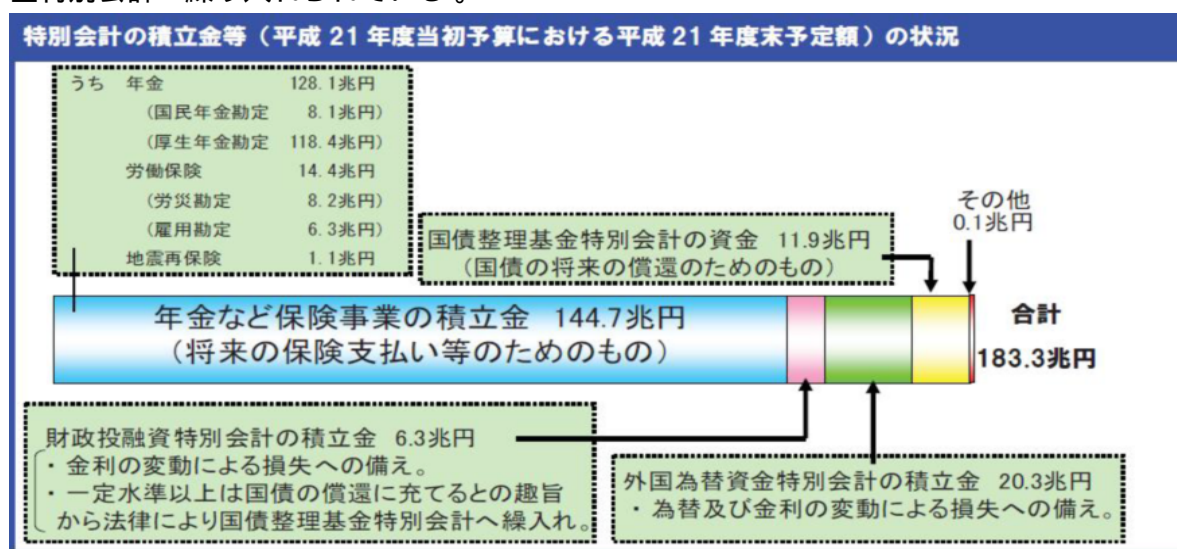
特別会計に関する法律は、各特別会計法で個々に定められていた剰余金の処理や借入金規定等の会計手続を横断的に見直し、各特別会計に共通する規定を第 1 章総則に定め、各特別会計別の規定を第 2 章各節に定める法形式を採っている。なお、平成 18 年度時点において 31 あった特別会計は、同法に従い平成 23 年度までに 17 となることが予定されている。

(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⁵。

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⁶。



(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」⁷及び「生活防衛のための緊急対策」⁸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⁹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 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

⁵ 計数は予算ベース

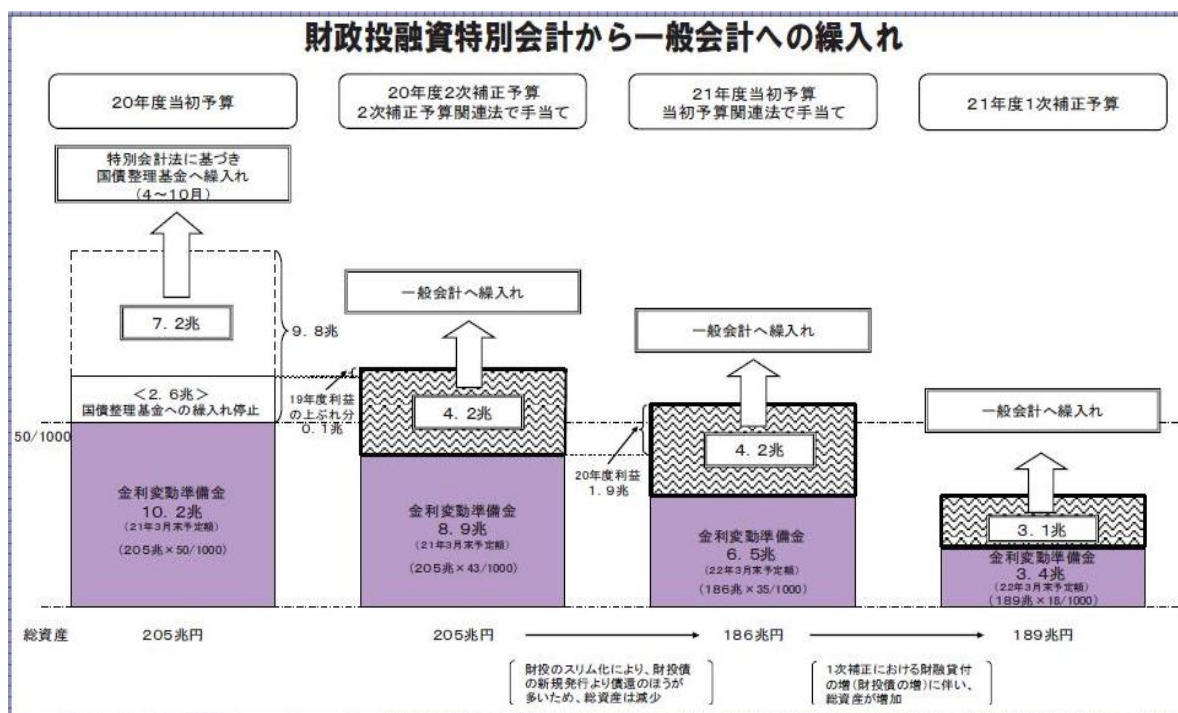
⁶ 計数は予算ベース

⁷ 脚注 1 参照

⁸ 同上

⁹ 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。

なると見込まれている。



(出典：財務省「特別会計のはなし」)

平成 21 年 12 月 25 日に閣議決定された平成 22 年度予算政府案によれば、平成 22 年度においても、財政投融资特別会計の積立金 3.4 兆円及び平成 21 年度剰余金 1.4 兆円を、外国為替資金特別会計の平成 21 年度剰余金 2.5 兆円及び特例的に進行年度分である平成 22 年度剰余金 0.35 兆円を、その他 7 特別会計から 0.2 兆円を平成 22 年度の一般会計に繰り入れて活用することとされている。

そのため、政府からは、平成 22 年度予算の関連法案としてそれを手当てするための特例法案が提出される見込みである。

(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¹⁰。

¹⁰ 「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 国際的取組

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¹¹。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た。

現在、世界金融危機は最悪期を脱し、米国の大手金融機関は公的資金の返済を進めており、また、主要各国は経済政策を平時に戻す「出口戦略」を模索している。その一方で、ドバイの政府系企業の経営危機など新興国発の金融不安の懸念が表面化している。

〔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	G 7 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（ワシントン）、金融安定化に必要なあらゆる措置をとると発表
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（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	G 20 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指摘
9/25	第 3 回金融サミット（ピッツバーグ）、経済政策の相互評価、金融規制の強化策等発表
11/25	ドバイ首長国が政府系企業の債務返済猶予要請を発表
12/17	バーゼル銀行監督委員会が銀行の自己資本規制強化に関する市中協議案を公表

¹¹ 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22年1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、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)

- ・店頭デリバティブ、証券化市場、格付会社、ヘッジ・ファンドに対する規制強化
- ・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、変動報酬に対する業績連動等)

(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 我が国の取組

(ア) 経済対策に基づく市場安定化・金融円滑化対策(麻生内閣)

我が国は、サブプライムローン問題の広がり¹²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

¹² 我が国の預金取扱金融機関の証券化商品等の保有額は、16兆9,190億円で、評価損は3,350億円、実現損は2兆5,730億円となっている(平成21年9月末現在、金融庁集計)。

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¹³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。

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。

(イ) 中小企業金融等に対する金融円滑化対策(鳩山内閣)

世界金融危機の混乱により、厳しい経済金融情勢及び雇用環境にある中で、中小企業や家計の資金繰りを支えるため、平成 21 年 11 月(第 173 回国会)、中小企業金融円滑化法を制定し、中小企業者及び住宅資金借入者から申込みがあった場合には、金融機関はできる限り貸付条件の変更等の措置をとるよう努めることとする等、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に必要な臨時の措置を講じた。

¹³ 「生活対策」(平成 20 年 10 月 30 日)、「生活防衛のための緊急対策」(平成 20 年 12 月 19 日)及び「経済危機対策」(平成 21 年 4 月 10 日)。脚注 1、脚注 2 参照。

(ウ) 日本銀行の金融政策

a 世界金融危機局面において日本銀行が講じてきた政策

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。

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 22 年 3 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。

b デフレ脱却のための金融緩和の強化等

政府は、平成 21 年 11 月の月例経済報告で、日本経済は「緩やかなデフレ状況にある」と認定した。このような中で 12 月、日銀は、日本経済がデフレから脱却し、物価安定の下での持続的成長経路に復帰するため、最大限の貢献を続けていくとの方針を表明した上で、やや長めの金利の更なる低下を促すため、国債などすべての日銀適格担保を担保に年

0.1%の固定金利で期間3か月の資金（10兆円程度）を供給する新しい資金供給手段を導入した。

また、日銀が中長期的にみて物価が安定していると理解する水準を示す「物価安定の理解」について、従来の「消費者物価指数の前年比が0～2%程度」から「2%以下のプラスの領域」に変更し、日銀として、ゼロ%以下のマイナスの値を許容していないことを明確にした。

ウ 今後の課題

(ア) 自己資本規制の強化

主要国の金融監督当局で構成するバーゼル銀行監督委員会は、平成21年12月、世界金融危機の再発を防止するため、銀行の自己資本規制について、資本としての質が高い普通株や内部留保を「狭義の中核的自己資本」（コア Tier 1）と定義した上で、一定比率以上の保有を義務付けるなどの規制改革案を公表した。今後のスケジュールとしては、平成22年半ばまでに銀行財務への影響度調査を行った上で、同年末までに新たな自己資本水準等の数値を含む最終案を策定し、平成24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する予定であるが、新基準への円滑な移行を確保するため、既存の取扱いを一定期間認める措置を十分長期にわたり設定することとしている。

長期の移行期間が設けられる見通しとなったことから、普通株比率が低い大手邦銀による大型増資の緊急性は薄まったとの見方もあるが、邦銀がどのように収益力を高め財務体質を強化するかが今後の課題として指摘されている。

(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について、平成24年を目途に判断する方針を示した¹⁴。

(ウ) 金融・資本市場に係る制度整備

金融庁は、平成21年12月、世界金融危機対策として今後我が国が取り組むべき課題について「金融・資本市場に係る制度整備についての骨子（案）」を公表し、次の考え方を示した。法整備に係る事項については、第174回国会に関連法案が提出される予定である。

a 店頭デリバティブ取引の決済の安定性・透明性の向上

店頭デリバティブ取引については、世界金融危機において、欧米では、決済・清算に係る市場インフラの整備が不十分であったこともあり、取引相手方の破綻等により決済を履

¹⁴ 適用開始には少なくとも3年の準備期間が必要としている。なお、金融庁は、平成22年3月期から国際会計基準の任意適用を認めている（平成21年12月に関係内閣府令を公布）。

行できないリスクが深刻化した。このため、国際的には店頭デリバティブ取引の清算機関の利用義務付け（清算集中）や市場の透明性の向上に向けた取組が進展しており、我が国においても、店頭デリバティブ取引について、清算集中により、清算機関に危機の伝播を遮断させ、市場の決済リスクを縮減することが必要である。

b 国債取引・貸株取引等の証券決済・清算態勢の強化

国債取引については、日本国債清算機関が清算業務を提供しているが、同機関の利用率は取引全体の4割程度にとどまっているのが現状である。リーマン・ブラザーズの経営破綻時、国債市場では同社による国債証券の受渡しが不能となったことから、受渡しの遅延（フェイル）が前例のない水準まで積み上がり、レポ取引（貸借取引）市場の流動性が大きく低下した。そこで、日本国債清算機関のリスク削減機能の更なる活用を図るため、同機関の利用拡大を図るための同機関の態勢強化、決済期間の短縮、フェイル発生時の取扱いルール確立・普及を図る必要がある。

また、貸株取引については、DVP決済（証券の受渡しと資金の支払いの同時履行）の仕組みが整備されておらず、決済リスクの削減が図られていないことから、清算集中又はDVP決済ルールの整備が必要である。

c 証券会社の連結規制・監督の導入

証券会社については、現行では、単体ベースの規制・監督が基本となっている。しかし、証券会社の組織の巨大化・複雑化（グループ化）が進み、グループ内で業務を行う証券会社が、グループ内の各社からもたらされる財務・業務上の問題等により突然破綻し、その市場仲介機能が不全に陥る等の事態が生じるおそれが指摘されている。そこで、大規模かつ複雑な業務をグループ体として行う証券会社など、現行の単体ベースの規制・監督ではそのリスク等の全体像の把握が困難な証券会社について、連結ベースの規制・監督を制度として整備することが必要である。

d 金融商品取引業者に対する主要株主規制の強化

現行では、金融商品取引業者の主要株主に対し、業務改善等の命令が可能な制度とはなっていないが、金融商品取引業者の適切な業務運営等の確保のために必要な場合に、主要株主のうち議決権の過半数を保有する者に対する業務改善等の措置命令を可能とする制度が必要である。

e 保険会社の連結財務規制

保険会社又は保険持株会社を頂点とするグループについては、既に法律上一定の規制・監督の枠組みが設けられているが、財務健全性基準（ソルベンシー・マージン基準）については保険会社単体に対して設けられているのみである。近年、保険業界の組織再編が進む中、グループ全体の財務の健全性を定量的に把握する必要性が高まっている。また、世界金融危機の教訓として、グループ内の他の会社の経営悪化に起因する問題が保険会社に

危機を招きかねないことが国際的に指摘され、連結ベースの財務健全性基準等に関する議論が進められている。そこで、保険契約者等の保護を図る観点から、保険会社又は保険持株会社を頂点とするグループ全体を対象とする連結財務健全性基準を導入することが必要である。

f ヘッジ・ファンド規制

ヘッジ・ファンドの国境をまたがる活動実態を踏まえ、各国当局ができる限り同様の視点から規制すべきとの共通認識が形成され、EU、米国においてヘッジ・ファンド運用者を登録対象とし、運用者が当局に対して、リスク管理等の観点から、運用財産について、継続的に報告すること等を義務付けることが議論されている。我が国においては、登録対象については、現行の金融商品取引法による規制が国際合意の「登録」に相当する規制実態を備えていることから、一部の外国投資信託に登録対象を拡大すればよく、一方で、ヘッジ・ファンド運用者から当局に対する報告については、運用財産のリスク管理状況等を継続的に当局へ報告する等の報告事項の拡充を、各国と協調して行う必要がある。

g 地方公共団体に係る特定投資家制度の見直し

地方公共団体については、現行では、「一般投資家(アマ)へ移行可能な特定投資家(プロ)」と分類されているが、一部の地方公共団体において、高度な金融知識が求められる複雑な金融商品を購入しているところが見受けられる。地方公共団体には、必要な金融知識を踏まえた投資判断が行われ得る態勢が必ずしも整っていないことにかんがみ、投資家保護の一層の充実の観点から、「プロへ移行可能なアマ」に分類する必要がある。

(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¹⁵や実務的対応等の取組を行っている。

¹⁵ 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。

〔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（注3）
- ・ 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（注4）
 - 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INDEX2009」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FSA）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INDEX2009」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。

（注3）中小企業金融の円滑化と地域の活性化について、「民主党政策集INDEX2009」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。

（注4）公認会計士については、監査業界のみならず経済社会の幅広い分野で活躍することが期待されているとの考え方にに基づき、社会人を含めた多様な人材にとっても受験しやすい試験制度となるよう、平成15年に公認会計士法が改正され、平成18年より新しい試験制度のもとで公認会計士試験が実施されてきたが、現状においては、合格者の経済界等への就職は進んでおらず、社会人の受験者・合格者についても十分増加していないなど、現行制度の狙いは道半ばの状況にある。そこで、現在、金融庁の「公認会計士制度に関する懇談会」において、試験制度や資格取得要件の在り方について、検討が行われている。

(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ADR）の整備

金融商品・サービスに関する苦情・紛争の発生件数が増加傾向にある中、金融商品・サービスに関するトラブルを簡易・迅速に解決する手段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ADR）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。「民主党政策集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 保険契約者保護と共済事業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、特定の者を相手として保険の引受けを行う事業についても、原則として保険業法を適用するとともに、少額・短期の引受けのみを行う者について「少額短期保険業者」の制度を創設した。

このうち、新たに規制対象となった「自主共済」に対する規制の在り方について、「民主党政策集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等を提供し、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。

また、公益法人については、新法人（一般社団・財団法人等）への移行後は、その共済事業について、制度共済化等の措置を講じない限り行うことができないことから、現在、金融庁では、公益法人等が行う共済事業に関する規制の在り方を検討している。

エ 貸金業制度と多重債務問題

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、残る上限金利の引下げや総量規制等、最終施行に係る改正内容が、平成22年半ば頃に実施される予定である。この最終施行を前に、現在、金融庁の「貸金業制度に関するプロジェクトチーム」において、改正貸金業法を円滑に実施するために講ずべき施策の必要性の有無等について検討が行われている。なお、「民主党政策集INDEX2009」は、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。

第 174 回国会提出予定法律案の概要

1 平成 22 年度における財政運営のための公債の発行の特例等に関する法律案（予算関連）

平成 22 年度における国の財政収支の状況にかんがみ、公債発行の特例措置を定めるほか、財政投融资特別会計からの一般会計への繰入れの特例措置並びに外国為替資金特別会計及び食料安定供給特別会計からの一般会計への繰入れの特別措置を定める。

2 所得税法等の一部を改正する法律案（予算関連）

平成 22 年度税制改正に関連する、扶養控除の見直し たばこ税の税率の引上げ 市民公益税制（寄附税制）の拡充 租税特別措置の見直し 燃料課税及び車体課税の見直し等の改正を行う。

3 租税特別措置の適用状況の透明化等に関する法律案（仮称）（予算関連）

租税特別措置に関し、適用の状況の透明化を図るとともに、適宜、適切な見直しを推進するため、適用の実態を把握するための調査及びその結果の国会への報告等の措置を定める。

4 関税法及び関税暫定措置法の一部を改正する法律案（予算関連）

最近における内外の経済情勢等に対応するため、関税率等について、暫定税率等の適用期限の延長 水際取締り強化等のための罰則水準の見直し 等の改正を行う。

5 株式会社日本政策金融公庫法の一部を改正する法律案（予算関連）

地球温暖化をはじめとした環境問題の解決に向け我が国として貢献するため、株式会社日本政策金融公庫が民間金融を補完することを旨としつつ、地球温暖化の防止等の地球環境の保全を目的とする海外における事業を促進するための金融機能を担うことができるよう、所要の改正を行う。

6 金融商品取引法等の一部を改正する法律案

今次の金融危機を受けた国際的な議論や我が国の実情を踏まえつつ、金融システムの強化及び投資家等の保護を図るため、店頭デリバティブ取引等に関する清算機関の利用の義務付け、金融商品取引業者のグループ規制の強化等、所要の改正を行う。

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 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徳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 年度から全面実施、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。

現在、新しい学習指導要領の全面実施に向けて、小学校での外国語活動の導入に際しての教員の研修や教材開発、中学校での武道必修化に必要な施設整備等の教育環境の整備が進められている。

(2) 公立高等学校授業料の実質無償化

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(平成 21 年)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いわゆる高等学校授業料無償化法案が議員立法により提出され、参議院・衆議院で審議されたほか、平成 21 年 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」から提言された。

その後、同年 9 月に発足した鳩山内閣においては、第 45 回衆議院議員総選挙時の「民主党 政権公約 Manifesto(マニフェスト)」「公立高校の実質無償化」をもとに検討が行われ、平成 22 年度予算案に 3,933 億円が計上され、関連法律案が第 174 回国会に提出される予定となっている。

公立高等学校授業料の実質無償化の主な内容

対象となる学校種は、国公立の高等学校、中等教育学校（後期課程）、特別支援学校（高等部）、高等専門学校（1～3年生）、専修学校・各種学校等（高等学校に類する課程として文部科学大臣が指定するもの）。

公立の高等学校（中等教育学校（後期課程）特別支援学校（高等部）を含む。）については授業料を不徴収とし、地方公共団体に対して授業料収入相当額を国費により負担。

私立学校の生徒については、高等学校等就学支援金として授業料について一定額を助成（学校設置者が代理受領）することにより、教育費負担の軽減を図る。

私立学校に通う低所得世帯の生徒については、所得に応じて、助成金額 1.5～2 倍した額を上限として助成する。

年収 250 万円未満程度	237,600 円（2 倍）
年収 250～350 万円未満程度	178,200 円（1.5 倍）

（出所）文部科学省資料

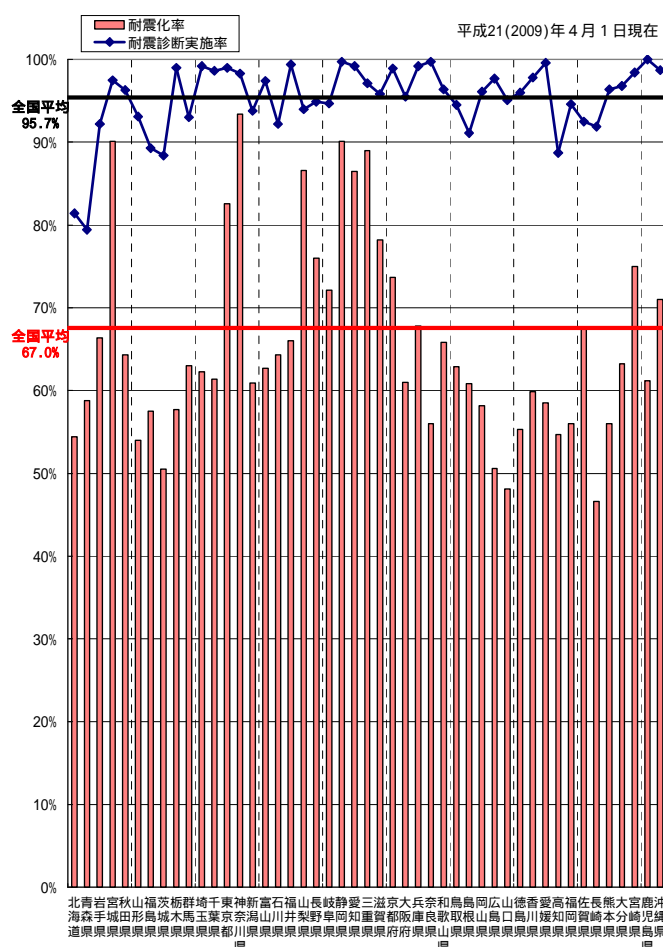
(3) 学校施設の耐震化

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受けて、「地震防災対策特別措置法」が改正され、地震の際に倒壊の危険性の高い公立の幼稚園・小学校・中学校等の校舎への国庫補助率の引上げ等が行われるとともに、私立の小学校・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

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、寄宿舍	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
		寄宿舍	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、寄宿舍	1/3		1/2
補強		校舎、屋内運動場、寄宿舍	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。

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 22 年度予算案においても、学校耐震化の推進のため、1,032 億円が計上された。

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、早急な耐震化の実施が求められている。

(4) 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が 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。

また、平成 21 年 12 月に閣議決定された「明日の安心と成長のための緊急経済対策」では、幼保一体化の推進に関して、認定こども園制度の在り方など幼児教育、保育の総合的な提供（幼保一体化）の在り方についても検討し、新たな制度について平成 22 年前半を目途に基本的な方向を固め、平成 23 年の常会までに所要の法案を提出することとしている。

(5) P T A 共済

学校の管理下における児童生徒等の事故に対しては、「独立行政法人日本スポーツ振興センター」の運営している災害共済給付制度があるが、各地の P T A 協議会では日々の教育活動の安全・安心を保障するものとして任意団体や公益法人の安全互助会等の組織を設け、学校外や保護者の事故などにも柔軟に適用することを目的にした無認可の共済事業（P T A 共済）を運営してきた。

このような中、一部の無認可共済において保険類似商品の販売や勧誘を行って被害を与えるなどのトラブルが相次いだことにより、平成17年に「保険業法」が改正され、無認可共済は保険業法の契約者保護のルールを適用することとなり、P T A 共済についても保険業法の適用対象となった。

P T A 協議会の運営する P T A 共済は保険会社または少額短期保険会社に移行することが義務付けられ、公益法人が運営している共済事業は平成25年11月まで事業の実施が可能であるが、任意団体が運営している共済事業については保険業法の経過措置期間である平成20年3月を過ぎており、新たな保険料を徴収できず事業が縮小している状況で一部は廃業している団体も存在している。

このため、既存の P T A 共済を法的な根拠を持つ共済事業として適切に実施できるようにする動きが出てきている。議員立法としては「P T A・青少年教育団体共済法案」が平成21年6月、同年11月に提出され、いずれも廃案となっているが、常会に再提出する動きも見られる。また、政府においては、「社会関係団体共済法案（仮称）」の提出が検討されている。

2 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、中央教育審議会（以下「中教審」という。）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。以後、これを受け、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、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、毎年減少してきた。平成22年度予算案においては、同方針は撤回の上、検討が行われたが、結果的に1兆1,585億円（対前年度比0.94%減）となった。

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(案)	11,585(110億円減)	873(107億円減)	3,222(4億円増)

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。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たが、

平成22年度予算案においては、3,222億円（対前年度4億円増）となっている。

なお、私立高等学校等経常費助成費等補助は999億円（対前年度40億円減）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%に達しており、平成22年度から学生募集を停止する大学もある。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な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に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（360名増員：入学定員8,846名）が取りまとめられている。

(5) 法科大学院教育の質の向上のための改善

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、中教審の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、平成22年度から、多くの大学院で入学定員の削減を行う予定であり、国立全体で399名、公立全体で15名、私立全体で447名の計861名の入学定員減が見込まれている。

(6) 奨学金事業の充実

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

平成16年度から日本育英会の奨学金事業を引き継いだ「独立行政法人日本学生支援機構」が行っており、無利子奨学金と有利子奨学金(在学中無利子、卒業後年利3%上限の利子)の2種類がある。また、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制度があり、平成21年度補正予算において貸与人員の倍増(8,000名)で15億円が追加措置されている。

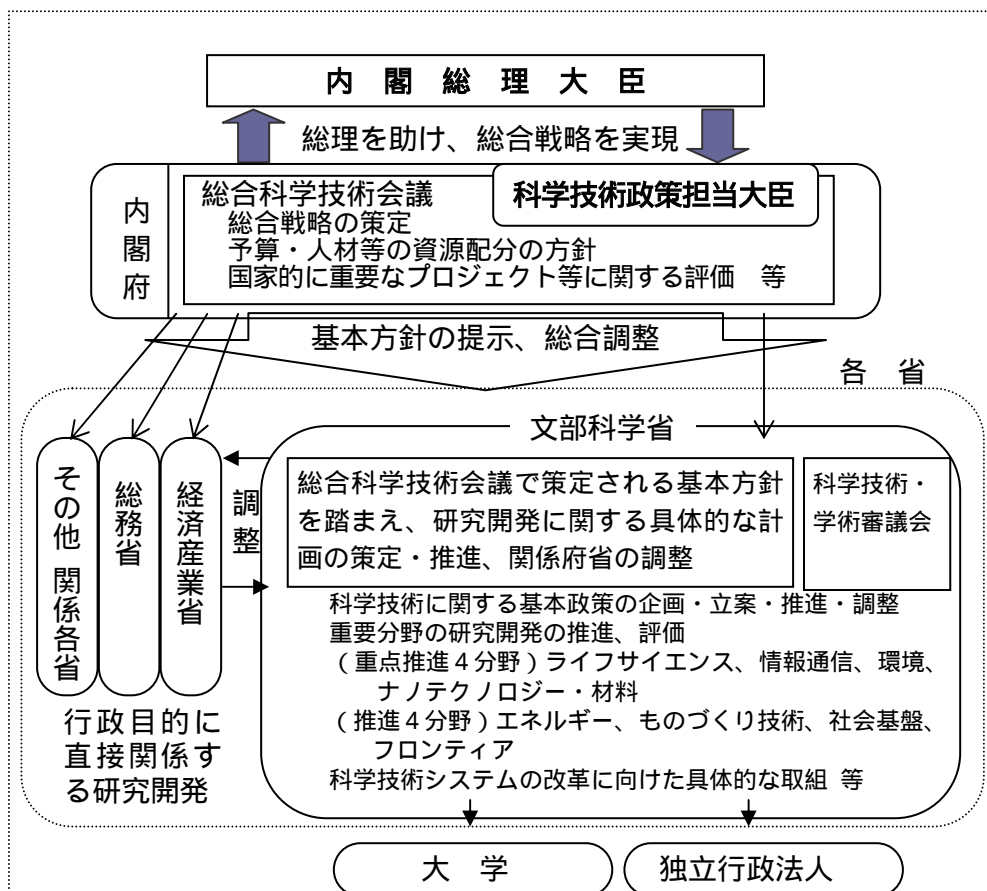
本事業は貸与人員を拡大するなど年々充実が図られ、平成22年度予算案においては、事業費総額1兆55億円(貸与人員 無利子奨学金34万9千名、有利子奨学金83万4千名、合計118万名)が計上されている。

奨学金返還状況については、平成20年度に返還がなされるべき額の3,558億円に対して、723億円が未返還(延滞人数約31万名)となっており、返還金の回収が課題となっている。平成22年度予算案においては、回収強化等のために13億円が計上されている。

3 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

我が国の科学技術振興の理念と方針は、平成7年に議員立法により成立した「科学技術基本法」に定められ、同法に基づき、政府は施策の総合的かつ計画的な推進を図るため「科学技術基本計画」(以下「基本計画」という。)を策定している。

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。現在、第4期科学技術基本計画(平成23年度から平成27年度)の策定のための検討が総合科学技術会議において行われている。また、文部科学省においても、科学技術・学術審議会において次期科学技術基本計画に向けた検討が行われている。

(3) 科学技術予算の状況

平成22年度文部科学省予算案における科学技術予算として、1兆344億円(対前年度比105億円減、1.0%減)が計上されている。なお、平成21年度第2次補正予算案(平成21

年 12 月 15 日閣議決定)として 240 億円が計上されている。

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。このため平成 21 年度第 1 次補正予算に 1,576 億円(見直しにより 3,000 億円から減額)が計上された。このうち最先端研究開発支援プログラム(先端研究助成基金)については、平成 21 年 9 月に総合科学技術会議において決定した 30 研究課題に 1,000 億円を、若手研究等への新たな支援策に 500 億円を充て、また、研究者海外派遣基金には 76 億円を充てることとされた。

(4) 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分野の研究開発についても推進している。

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

ア 宇宙開発利用分野

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、宇宙開発利用は日本国憲法の平和主義の理念にのっとり行われるものと定められ、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おり、これまで研究開発に力点が置かれていた宇宙開発利用を、今後は、国民生活の向上、安全保障の確保、国際貢献・協力等に寄与すべく、研究開発力を高めつつ宇宙の利用を重視する政策に転換することを目指している。

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。「もんじゅ」は平成 21 年度内に試運転を再開する予定である。

また、核融合エネルギーの利用に必要な技術を総合的に実証する国際熱核融合実験炉(I T E R)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 - P A R C)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。

原子力損害発生時の被害者救済などを行うため、原子力事業者には、「原子力損害の賠償に関する法律」などにより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。

(5) 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(T L O)の設置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。

4 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。

平成22年度の文化庁予算案の額は、1,020億円となっている。

(2) 情報化社会の進展への著作権制度の対応

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。文化審議会等においては、情報化社会の進展を踏まえ、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。

平成21年6月（第171回国会）には、「著作権法」について、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など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す場面の減少、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、平成21年7月（第171回国会）には、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にするため、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」が議員立法で提出されたが、廃案となった。その後、議員立法のスポーツ基本法案について再提出することや政府においてスポーツ基本法案とその関連法案を早ければ平成23年

の常会に提出する意向であるとの報道もあり、今後、スポーツの振興方策等についての議論が深まることが予想される。

また、オリンピック競技大会については、「2016年夏季五輪」の開催はブラジルのリオデジャネイロに決定し、東京への招致にはならなかった。「2010年冬季五輪」については、平成22年2月12日からカナダのバンクーバーにおいて開催されることとなっており、日本選手団の活躍が期待されている。

第174回国会提出予定法律案の概要

1 公立高等学校に係る授業料の不徴収及び高等学校等就学支援金の支給に関する法律案（仮称）（予算関連）

高等学校等における教育に係る経済的負担の軽減を図り、もって教育の機会均等に寄与するため、公立高等学校について授業料を徴収しないこととするとともに、公立高等学校以外の高等学校等の生徒等がその授業料に充てるために高等学校等就学支援金の支給を受けることができることとする。

2 放射性同位元素等による放射線障害の防止に関する法律の一部を改正する法律案

放射性同位元素及び放射線発生装置の使用等を取り巻く状況の変化に対応し、放射性同位元素によって汚染された物のうち放射能濃度の十分低いものの取扱いに関する規定の整備、放射線発生装置から発生した放射線によって汚染された物の取扱いに関する規制の創設及び放射性同位元素の使用の廃止等に伴う措置に係る規制の強化等の措置を講ずる。

3 社会教育関係団体共済法案（仮称）（検討中）

青少年の健全な育成の推進等に資するため、PTAその他の社会教育関係団体がその実施する活動等における青少年等の災害について共済事業を行うことができることとする。

4 展覧会のために借り受けた美術品に係る損害についての政府による補償に関する法律案（仮称）（検討中）

国民に優れた美術品を鑑賞する機会を提供する展覧会の開催を支援するため、その主催者が展覧会のために借り受けた美術品に損害が生じた場合に、政府が当該損害を補償する制度を創設する。

5 PTA・青少年教育団体共済法案（仮称）（議員立法）

PTA及び青少年教育団体の相互扶助の精神に基づき、その主催する活動における災害等についてこれらの団体による共済制度を確立し、もって青少年の健全な育成と福祉の増進に資する。

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

厚生労働委員会

厚生労働調査室

所管事項の動向

1 平成 21 年度第二次補正予算及び平成 22 年度予算の編成について

(1) 平成 21 年度第二次補正予算の編成

平成21年9月9日の三党（民主・社民・国民）連立政権合意を経て発足した鳩山内閣では、「連立政権樹立に当たっての政策合意」（以下「政策合意」という。）の実現に向けて、麻生前内閣が編成した平成21年度第一次補正予算に係る事業の執行の見直しを行うこととした。厚生労働省関係では、緊急人材育成・就職支援基金の一部（緊急人材育成支援事業の平成23年度実施分等）執行停止、未承認薬・新型インフルエンザ等対策基金の一部（適用外薬の開発支援分等）執行停止と輸入ワクチン購入費への充当（国産ワクチンの生産体制強化等の費用から）、地域医療再生臨時特例交付金の縮小、子育て応援特別手当の支給停止等を行い、3.4兆円の補正予算計上額のうち約6,300億円（同年10月）の予算が返上されることとなった。

その後、国内消費の低迷や急激な円高等を背景として年末に向けた雇用情勢の悪化等が懸念されていたため、鳩山内閣では、第一次補正予算の事業見直しで確保された総額3兆円程度の財源を活用し、平成21年12月8日に「明日の安心と成長のための緊急経済対策」を閣議決定した。この中で、雇用調整助成金の要件緩和、貧困・困窮者支援の強化、保育サービスの拡充等女性の就労支援、雇用保険制度の機能強化、現行高齢者医療制度の負担軽減措置の継続、国産新型インフルエンザワクチンの生産体制の強化等のために予算措置を講じることが盛り込まれ、これを受けて、同月15日に7.2兆円規模の平成21年度第二次補正予算案を閣議決定した。

なお、当面の失業等給付の国庫負担として、第二次補正予算で一般財源（3,500億円）を投入することとしており、これに関連して雇用保険法の改正案が通常国会に提出されている。

(2) 平成 22 年度予算の編成

鳩山内閣では、「政策合意」に掲げられた事項の実現に向けて、麻生前内閣で行われた平成22年度予算の概算要求の見直しを進め、厚生労働省関係では天下り法人への補助金の削減等を行いつつ、子ども手当の創設、雇用保険制度の適用範囲等の見直し等に要する予算を盛り込み、麻生前内閣の概算要求と比べて総額で約2.5兆円増の約28.9兆円となった。

他方、内閣府に設置された行政刷新会議の下に創設されたワーキンググループは、予算編成の透明化と徹底した歳出削減に向けた「事業仕分け」を公開で行い、厚生労働省関係では、（独）福祉医療機構の基金の全額国庫返納、（独）雇用・能力開発機構の運営費交付金等の見直し等の51事業が廃止、見直し等の評価を受けた。このうち、診療報酬の配分の見直し等の医療保険制度の内容の見直しや職業能力形成機会に恵まれなかった若者に対する実践的な職業能力開発の実施事業等の19事業については、厚生労働省としてはな

るべく評価結果に沿った対応を行うとしながらも、制度の大幅な改正を伴うものなどは評価どおりの対応は困難との方針を示した。

これらの見直しや財政規律を重視する姿勢を示すために新規国債発行額を「約 44 兆円以内」とすること等を内容とする平成 22 年度予算編成の基本方針を閣議決定した上で、鳩山内閣は、平成 22 年度予算案（総額 92 兆円規模）を平成 21 年 12 月 25 日に閣議決定した。厚生労働省関係予算案の総額は対前年度当初予算比で 9.5% 増の約 27.6 兆円となり、政策合意に関連する事項として、子ども手当の創設、雇用保険の適用範囲の見直し等のほか、概算要求で事項要求となっていた生活保護の母子加算の復活・児童扶養手当の父子家庭への支給拡大、診療報酬の引上げ等に要する予算が盛り込まれた。

(3) 社会保障をめぐる財源の確保策

社会保障給付費の総額は約 91.4 兆円（対国民所得比 24.40%：平成 19 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。前政権下では、平成 16 年から、年金、介護、医療の各制度改革が順次行われ、また、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、平成 19 年度から、毎年度、社会保障費を約 2,200 億円削減する歳出改革が行われてきた。

鳩山内閣では、平成 22 年度予算案の編成に当たり、年金、介護、医療のほか、雇用環境の悪化による失業給付等の増加を要因とした社会保障分野の自然増 1 兆円を確保した。社会保障給付費の太宗を占める年金制度、高齢者医療それぞれの制度全般にわたる見直しについては、4 年後の実現を目指して検討を行うこととし、当面の間、問題点の改善を行いつつも現行制度は維持されることとなった。また、この 4 年間、消費税率の引上げ等を行わないことを明言しており、特別会計を含めた国の総予算の全面的な組替え等により必要な財源を確保することとしている。

鳩山内閣のこのような社会保障重視の予算編成に対する国民の期待は大きいものの、一方で、前述のような新規国債の発行増を懸念する意見や国民の将来不安の解消のために必要な制度の機能強化に要する財源の確保策を明示すべきとの意見もある。

2 子どもを中心とした施策の動向

(1) 子ども手当の創設

現在、一般世帯の児童に着目した現金給付としては児童手当制度があり、一定所得以下の世帯に属する小学校修了前までの児童 1 人当たり月額 5,000 円（第 3 子以降は 1 万円、3 歳未満は一律 1 万円）が支給されている。その財源は、国、地方公共団体の負担と事業主の拠出によって賄われている。他方、所得税、住民税においては、扶養控除が設けられており、児童を扶養する世帯について税負担の軽減措置がとられている。

民主党は、かねてから「控除から手当へ」という方針を掲げており、総選挙に向けたマニフェストでは、「次代の社会を担う子ども 1 人ひとりの育ちを社会全体で応援する」ものとして、中学校卒業までの子ども 1 人当たり月額 2 万 6,000 円の「子ども手当」を創設

するとし、平成 22 年度においてはその半額を支給するとしていた。

三党による「政策合意」においても「子ども手当の創設」が明記され、概算要求においては、全額国費による所得制限なしの子ども手当分の予算が計上されたが、巨額の財源を必要とすることから、予算編成過程では所得制限の必要性や財源構成の在り方、扶養控除の存廃などについて議論が紛糾した。最終的に平成 22 年度においては現行の児童手当に上乘せする形で子ども手当を支給することとなり、児童手当部分については現行の地方負担、事業主拠出が残されることとなった。また、所得制限については、これを設けないこととした。児童の扶養に係る一般扶養控除については、所得税、住民税ともに廃止されることとなった。

子ども手当制度は創設されることとなったが、あくまで平成 22 年度に関する暫定的なものであり、全額実施を目指す平成 23 年度以降の制度がどのようなものになるのかは改めて検討されることとなる。また、恒久措置とした場合の安定的な財源についての見通しも示されていない。

(2) 子どもの貧困対策

政権交代後、長妻厚生労働大臣の指示により、厚生労働省はOECDと同様の計算方法で算出した我が国の相対的貧困率（世帯の所得分布で中央値となる所得の半分以下の所得の人の割合）を初めて公表した。平成 19 年の相対的貧困率は 15.7%、子どもの貧困率は 14.2%と近年で最悪の数値であった。長妻厚生労働大臣は、今後、削減目標を設定する考えを示すとともに、子ども手当を含めて数値を改善する政策を打ち出したいとした。

生活保護の母子加算は 18 歳未満の児童を養育している世帯に対する加算であるが、前政権下の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003」（いわゆる骨太の方針 2003）において生活保護の制度全般及び高齢加算等の扶助基準などの運営の見直しの必要性が指摘されたことを受け、平成 17 年度から順次削減され、平成 21 年度に全廃となっていた。鳩山内閣では、「政策合意」に掲げた「生活保護の母子加算復活」について、予備費を利用して平成 21 年度分は 12 月から実施することとした。また、平成 22 年度においても生活保護の母子加算は引き続き支給されることとなった。

なお、平成 22 年度予算案には低所得の母子家庭に支給されている児童扶養手当を父子家庭に支給する経費も計上されており、その裏付けとなる児童扶養手当法の改正案が提出される予定となっている。

(3) 子育て支援サービスの動向

少子化問題が顕在化して以来、政府は様々な子育て支援策を拡充してきたが、一昨年来の経済状況の悪化に伴い、働きに出るために子どもを預けたいとの希望が増え、保育所の待機児童が増加している。麻生前内閣では、「安心こども基金」創設により子育て支援サービスの緊急整備を進めていたが、鳩山内閣では、平成 21 年度第二次補正予算案において基金を更に積み増し、保育サービスの拡充に取り組み、待機児童の解消に努めるとしている。また、待機児童の多い都市部においては保育所の最低基準を地方の裁量で設定できる

ようにするなどのための児童福祉法の改正案が地方分権一括法案として、通常国会に提出されることとなっている。さらに、「明日の安心と成長のための緊急経済対策」では、文部科学省と厚生労働省に所管が分かれている幼稚園と保育所の一本化を含めた制度改正について、平成 23 年の通常国会までに法案提出を目指すとの方針が示されている。

なお、本年は子育て支援策の総合計画である「子ども・子育て応援プラン」の改定年次に当たる。現政権の子育て支援への考え方が示されるものであり、どのようなものとなるのかその内容が注目される。

3 医療制度の動向

(1) 医療保険制度をめぐる議論

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」が実施されるとともに、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重要な課題となっている。

平成 20 年 4 月から実施された後期高齢者医療制度については、そ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、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、鳩山内閣では、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、その後、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た。これを受け、厚生労働省では、平成 21 年 11 月 30 日に「高齢者医療制度改革会議」を設置し、後期高齢者医療制度の廃止、地域保険としての一元的運用の第一段階として、高齢者のための新たな制度の構築等を基本的考え方に置き、平成 23 年に法案提出、平成 25 年度から新たな制度の実施を目指して検討を開始した。なお、これまで実施されてきた保険料負担等の軽減策を引き続き行うこととし、平成 21 年度第二次補正予算案で必要な財源（約 2,900 億円）を手当てすることとしている。

他方、主に中小企業の従業員等が加入する協会けんぽでは、雇用情勢の悪化に伴う保険料収入の大幅な減少等により保険財政の運営状況が急速に悪化した。協会けんぽでは、財政収支の均衡を保つための大幅な保険料率引上げによって法定上限を超える事態が懸念され、これを避けるために国庫補助の拡充等を政府に要請した。このため、政府は、協会けんぽにおける現役世代への国庫補助率を引き上げるが、後期高齢者支援金に係る国庫補助

を見直すこととし、協会けんぽが拠出していた後期高齢者支援金の負担分の一部について、被用者保険制度内における算定方法を見直すことで財政力が高い組合健保等が負担する仕組みを設けること等を主な内容とする法案が通常国会に提出される予定となっている。

(2) 医師不足問題等への対応

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、政府は、「新医師確保総合対策」（平成 18 年 8 月）及び「緊急医師確保対策」（平成 19 年 5 月）を取りまとめ、国による医師派遣等の事業を実施してきた。その後、「安心と希望の医療確保ビジョン会議」の取りまとめ（平成 20 年 6 月）では、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、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 9 月）では、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た。これを受け、政府は、手当の支給等の予算事業を中心にした医師確保対策の取組を進めてきた。

しかし、医師不足問題は依然として解消されず、地域医療の危機的状況が続いていることから、鳩山内閣では、OECD 諸国の平均値と比べて低い医療費（対 GDP 比）を引き上げる方針を示すとともに、医師不足問題の解消に向けて病院勤務医の処遇改善策等に重点をおいた診療報酬の見直し等を進めることとした。これを受け、平成 22 年度予算の編成過程で診療報酬を 0.19%（本体部分 1.55% の引上げと薬価等 1.36% の引下げ）引き上げることとした。病院勤務医の処遇改善策については薬価引下げや診療所の再診料引下げ等により必要な財源を確保する見込みであるが、具体的な改定内容は今後の中央社会保険医療協議会において協議・決定される。

4 年金制度の動向

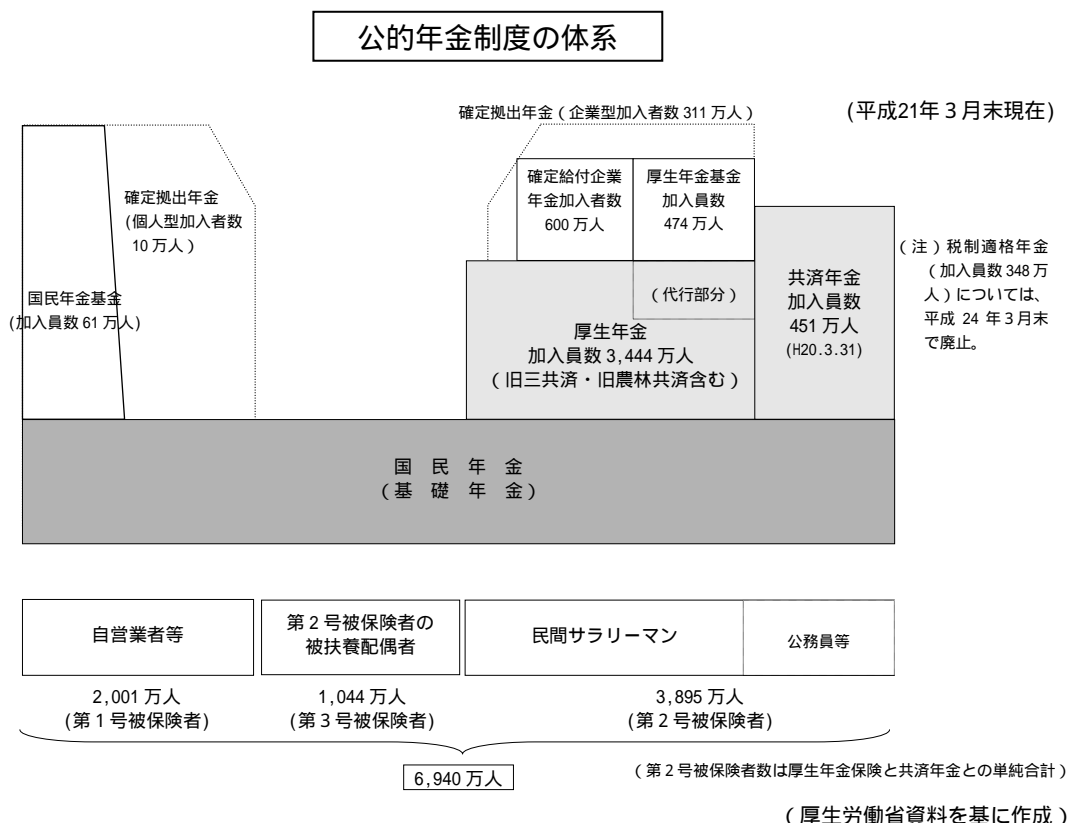
(1) 年金制度と制度改革の方向性

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。現行制度の下での給付水準は、現在の所得代替率 62.3% が平成 50 年度には 50.1%（基本ケース）になると推計されている。（平成 21 年財政検証ベース）

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、平成 21 年度から基礎年金給付費の 2 分の 1 に引き上げられているが、平成 22 年度末までの 2 年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てお

り、平成 23 年度以降の安定財源は確保されていない。



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きた。鳩山内閣では、年金制度の抜本的改革の検討を進め、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おり、平成25年までに新たな年金制度創設のための法案を成立させるべく、具体的な制度設計に向けた検討を進めることとしている。

(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、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といったいわゆる厚生年金記録の改ざん問題(社会保険事務所(当時)の職員が関与した事案もある)等が次々と明らかになった。このため、年金記録問題は大きな社会問題となり、問題の徹底的かつ迅速な解決が求められた。

前政権下においては、「5,000 万件」の年金記録の統合、ねんきん特別便、ねんきん定期便による記録確認、標準報酬等の遡及訂正事案への対応などに取り組んできたほ

か、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場として総務省に設けられた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、総務省から社会保障庁（平成22年1月からは厚生労働省）に対し年金記録訂正のあっせんを行ってきたが、問題の解決には至らなかった。

鳩山内閣においては、年金記録問題への対応を「国家プロジェクト」と位置付け、平成22年度、23年度の2年間に集中的に取り組むとしている。しかし、国の財政状況が厳しい中、記録問題対応に係る予算は、前年度比では3倍超となっているものの、概算要求額の約半分となるなど、問題の全面解決に向けてクリアすべき課題も多い。

5 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。

介護保険事業者に支払われる介護報酬は、国がサービスの種類ごとに定める公定価格となっており、3年ごとに改定されている。過去の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た。このため、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、平成21年度の改定では、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ため、平成20年度第二次補正予算において必要な財源が手当てされた。また、平成21年度第一次補正予算において、介護職員の処遇改善に取り組む事業者に助成を行う「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。政権交代後においても、交付金は予定通り実施されることとなったが、平成24年度以降の事業継続の目処が立たないことなどから事業者からの申請が伸び悩んだため、長妻厚生労働大臣は、「平成24年度以降も介護職員の処遇改善に取り組んでいく」旨の方針を示し、交付金の活用を呼びかけている。「政策合意」においては、「介護労働者の待遇改善で人材を確保し、安心できる介護制度を確立する」とされており、介護保険制度を見直していくこととなるのか、今後の動向が注目される。

6 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・地方の財政負担を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1割負担とする原則が導入された。

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、前政権下の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、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たことを受けて「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。

鳩山内閣では、平成22年度予算案において市町村民税非課税世帯における障害福祉サービスの利用者負担を無料（公費負担医療は対象外）にするための経費が計上された。

「政策合意」では、「障害者自立支援法は廃止し、制度の谷間がなく、利用者の応能負担を基本とする総合的な制度をつくる」との方針を示している。昨年12月には、内閣総理大臣を本部長とする「障がい者制度改革推進本部」が設置され、「当面5年間を障害者の制度に係る改革の集中期間と位置付け、改革の推進に関する総合調整、改革推進の基本的な方針の案の作成及び推進並びに法令等における「障害」の表記の在り方に関する検討等を行う」こととなった。この本部が策定する「改革推進の基本的な方針の案」が障がい者総合福祉法の骨格となるものと考えられる。なお、本年1月7日、政府は、障害者自立支援法違憲訴訟原告団・弁護士と交わした基本合意文書において「遅くとも平成25年8月までに、障害者自立支援法を廃止し新たな総合的な福祉法制を実施する」ことを表明している。

7 雇用対策の推進

(1) 最近の雇用・失業情勢と雇用対策

我が国の雇用失業情勢は、平成14年初めからの景気回復に伴い、全般的には改善傾向で推移してきた。しかし、世界的な金融危機の影響等により、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11月現在5.2%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11月現在0.45倍）。

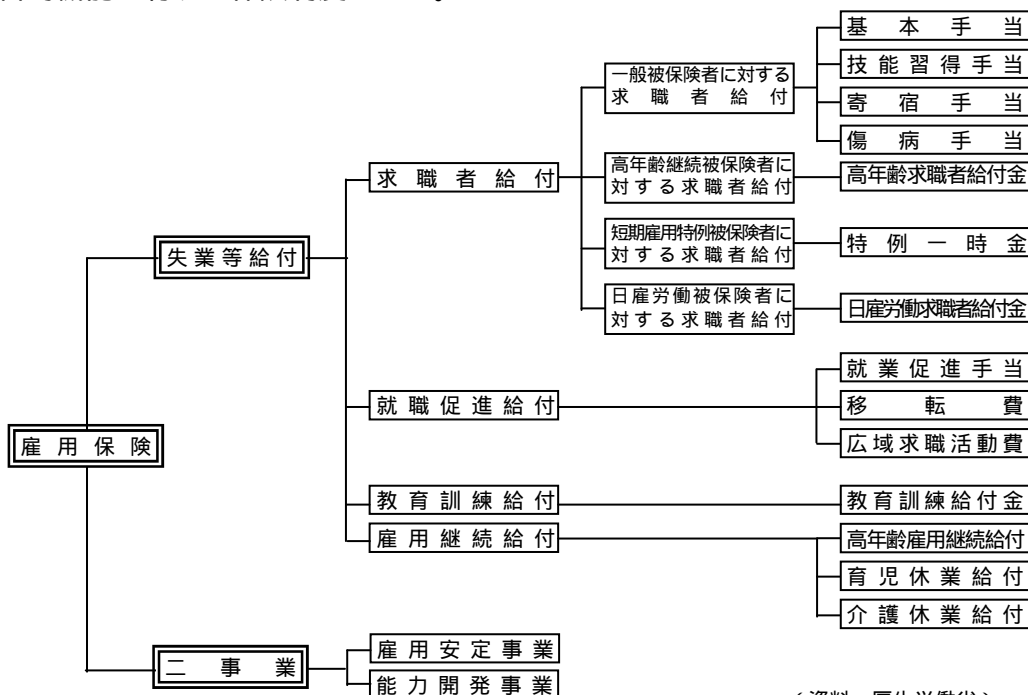
このような中で、平成20年秋以降、派遣労働者や有期契約労働者の雇止めなど非正規労働者を中心とした大量離職、正社員の削減、新規学卒者の相次ぐ採用内定取消しなどが大きな社会的問題となった。平成20年10月から平成22年3月までに派遣又は請負契約の期間満了、中途解除による雇用調整等を実施済み又は実施予定としている事業所数は4,537事業所、250,291人となっている（平成21年12月16日現在）。特に、社員寮に住む派遣労働者や有期契約労働者などは、失業と同時に社員寮からの退去を迫られたため、雇用促進住宅への入居あっせん、住宅確保・生活支援のための貸付け（就職安定資金融資）などが実施されている。また、自民・公明の前政権下における累次の経済対策において、雇用調整助成金の支給要件緩和、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、雇用保険を受給していない者に対する職業訓練と生活保障のための給付制度等を内容とする緊急人材育成・就職支援基金の創設等の雇用対策が講じられた。

鳩山内閣では、平成21年10月23日、緊急雇用対策本部が「緊急雇用対策」を取りまとめた。その主な内容は、 ワンストップ・サービスの実施などの貧困・困窮者支援、 高卒・大卒就職ジョブサポーターの配備などの新卒者支援、 雇用調整助成金の支給要件緩和などの雇用維持支援、 介護、グリーン（農林、環境・エネルギー、観光）、地域社会の3つの重点分野における雇用創造である。

さらに、「明日の安心と成長のための緊急経済対策」では、雇用対策として「緊急雇用対策」の内容を踏襲しつつ、 雇用保険を受給できない失業者について職業訓練とその期間中の生活保障を行う求職者支援制度の創設の検討、 雇用保険の適用範囲の拡大の検討等の雇用保険制度の機能強化等が盛り込まれた。

(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の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。



（資料：厚生労働省）

雇用保険制度については、平成19年に、 失業等給付費の国庫負担を当分の間、本来の55%に引き下げること、 雇用保険三事業のうちの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、また、平成21年に、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のため、 労働契約が更新されな

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、雇用保険料率の引下げ等の改正が行われた。

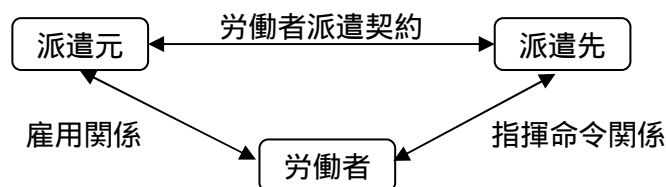
総選挙に向けたマニフェストにおいて、民主党は、すべての労働者を雇用保険の被保険者とすること及び雇用保険における国庫負担を法律の本則である1/4に戻すことを掲げ、社会民主党は、非正規労働者について雇用保険の適用拡大を掲げた。そして、三党による「政策合意」には、雇用保険のすべての労働者への適用を進めることが盛り込まれた。

平成21年の雇用保険法改正に伴い、短時間労働者の適用範囲が拡大されたが、非正規労働者に対するセーフティネット機能の更なる強化が求められている。また、支給要件の緩和により申請が急増している雇用調整助成金をはじめ雇用保険二事業に係る支出が増加し、その安定的な財政運営が必要となっている。

このような状況を踏まえて、週所定労働時間20時間以上、31日以上雇用見込みの者について雇用保険の適用対象とすること、雇用保険二事業について、緊急的かつ例外的な暫定措置として失業等給付の積立金から借入れを行うとともに、雇用保険料率を原則どおり3.5/1000とすること等を内容とする雇用保険法等の改正案が通常国会に提出される予定となっている。

(3) 労働者派遣制度

労働者派遣とは、労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の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。



（資料：厚生労働省）

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399万人（常用換算で198万人）（平成20年度）に達し、派遣元全体の

売上高も7兆円を超えている（平成20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。

こうした中、前政権下で、自民・公明は第170回国会に日雇派遣（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、登録型派遣労働者の常用化の努力義務を派遣元に課すこと等を主な内容とする改正法案を提出した。これに対して、民主・社民・国民の三党は、第171回国会に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等を主な内容とする改正法案を提出した。両法案は、衆議院解散により廃案となった。

鳩山内閣では、「政策合意」に盛り込んだ日雇派遣の禁止、登録型派遣及び製造業務派遣の原則禁止、違法派遣の場合の直接雇用みなし制度の創設等の実現に向けて、労働政策審議会において協議を進めることとした。この中で、使用者側がこのような規制強化に反対意見を主張したが、同審議会は、登録型派遣、製造業務派遣及び日雇派遣の原則禁止、違法派遣の場合に派遣先が派遣労働者に対して労働契約を申し込んだものとみなす規定の創設等を答申した。通常国会にはこのような答申内容を踏まえた労働者派遣法改正案が提出される予定となっている。

(4) 訓練期間中の生活保障制度

労働者が失業した場合には、雇用保険制度による求職者給付を受給することができる。しかし、求職者給付の受給が終了しても再就職することができない者、雇用保険が適用されない者、雇用保険が適用されていても受給資格要件を満たさない者等は、他に収入を確保する手段がなければ最終的に生活保護制度に頼らざるを得なくなる。

生活保護は、就労可能年齢であっても受給することができるが、真に生活に困窮した状態でないと事実上給付が認められない。このため、雇用保険と生活保護との間の第2のセーフティネットとして、失業者が職業訓練を受けている間に生活費を給付する制度の創設が求められていた。

このため、民主・社民・国民の三党は、平成21年の雇用保険法改正案の対案として、雇用保険の求職者給付が終わった者等が能力開発訓練を受けている間に能力開発手当を支給することを主な内容とする「求職者等に対する能力開発の支援及び解雇等による離職者の医療保険に係る経済的負担の軽減のための緊急措置に関する法律案」を提出した（衆議院解散により廃案）。この法案の趣旨などを踏まえて、前政権下では、平成21年度第一次補正予算により緊急人材育成支援事業として、雇用保険を受給していない者を対象に訓練期間中の生活保障のための「訓練・生活支援給付金」（月額12万円、単身者は月額10万円）が創設された。

その後、鳩山内閣では、「政策合意」に明記された「職業訓練期間中に手当を支給する求職者支援制度を創設する」ことを目指し、労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会

で審議を進めた。同部会の報告書（平成21年12月28日）では現在実施されている訓練・生活支援給付金を平成23年度以降は恒久的な制度とすべきであると提言している。

(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21年において1.63%であり法定雇用率（1.8%）未達成の状態が続いている。特に、大企業に比べて中小企業の実雇用率が低くなっている。このため、平成20年には、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を内容とする障害者の雇用の促進等に関する法律の改正が行われた。

平成19年に我が国が署名した「障害者の権利に関する条約」には、あらゆる雇用形態に係るすべての事項に関する差別の禁止、職場における合理的配慮の提供等が規定されている。現在、同条約の批准に向け、雇用分野における国内法制の整備等を図るため、労働政策審議会障害者雇用分科会において検討が進められている。

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1日から施行される。

(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」（251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。

地域別最低賃金の水準については、平成19年の最低賃金法の改正により生活保護との整合性にも配慮するよう決定基準が明確化されるとともに、平成20年6月には、政労使からなる「成長力底上げ戦略推進円卓会議」が、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勧告して、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、地域別最低賃金額は、全国加重平均で3年連続して10円以上引き上げられ、平成21年度で713円となった。

鳩山内閣では、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年の雇用保険法の改正により、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年の雇用保険法の改正により、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1.23%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、平成21年に、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り、平成22年6月30日から全面施行される。

(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。

改正法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174回国会提出予定法律案等の概要

1 雇用保険法の一部を改正する法律案（補正予算関連）

雇用保険制度の安定的運営を確保するため、平成21年度における求職者給付及び雇用継続給付に係る国庫負担として3,500億円を追加する措置を講ずる。

2 平成22年度における子ども手当の支給に関する法律案（仮称）（予算関連）

次代の社会を担う子どもの育ちを支援するため、平成22年度において、中学校修了前までの子どもに子ども手当を支給する制度を創設する。

3 介護保険法施行法の一部を改正する法律案（予算関連）

介護保険法の施行日前に市町村の措置により特別養護老人ホームに入所していた者について講じている利用料、居住費及び食費の負担軽減措置について当分の間延長する。

4 雇用保険法等の一部を改正する法律案（予算関連）

現下の厳しい雇用失業情勢を踏まえ、非正規労働者に対するセーフティネット機能の強化、雇用保険の財政基盤の強化等を図るために所要の措置を講ずる。

5 医療保険制度の安定的な運営を図るための国民健康保険法等の一部を改正する法律案（仮称）（予算関連）

医療保険制度の安定的な運営を図るため、平成22年度以後の国民健康保険の財政基盤強化策の見直し、全国健康保険協会管掌健康保険に対する国庫補助割合の見直し等による保

険料率引上げ幅の抑制等のための所要の改正を行う。

6 児童扶養手当法の一部を改正する法律案（仮称）（予算関連）

一人親家庭の生活の安定と自立の促進等を図るため、児童扶養手当について父子家庭の父を支給対象とする措置を講ずる。

7 企業年金制度等の改善等を図るための確定拠出年金法等の一部を改正する法律案（仮称）

国民の高齢期における所得の確保をより一層支援する観点から、企業年金制度等の改善等を図るため、確定拠出年金法、確定給付企業年金法、厚生年金保険法及び国民年金法について所要の改正を行う。

8 労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律等の一部を改正する法律案

常用雇用以外の労働者派遣や製造業務への労働者派遣を原則として禁止するとともに、派遣労働者の保護及び雇用の安定のための措置の充実を図る等、労働者派遣事業に係る制度の抜本的見直しを行う。

9 予防接種法の一部を改正する法律案（仮称）

新型インフルエンザ等の新たな感染症に対応するため、新たな臨時接種の枠組みの創設等、所要の改正を行う。

10 求職者支援の強化を図るための独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構法等の一部を改正する法律案（仮称）（検討中）

昨今の雇用情勢の悪化の影響を受けて生活に困窮する求職者等への就労・生活支援の強化を図るため、独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構法等について所要の改正を行う。

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

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

12 厚生年金保険の保険給付及び保険料の納付の特例等に関する法律の一部を改正する法律案（仮称）（検討中）

年金記録問題に係る記録の回復を促進するための所要の措置を講ずる。

(参考) 継続法律案

独立行政法人地域医療機能推進機構法案(内閣提出、第173回国会閣法第8号)

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。

障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律案(馳浩君外4名提出、第173回国会衆法第6号)

障害者の虐待を防止するため、障害者に対する虐待の禁止、障害者虐待の防止等に関する国等の責務、障害者虐待を受けた障害者に対する保護のための措置、養護者に対する支援のための措置等を定める。

国等による障害者就労施設からの物品等の調達の推進等に関する法律案(田村憲久君外6名提出、第173回国会衆法第12号)

施設で就労する障害者の自立を促進するため、国及び独立行政法人等において、予算の適正な使用に留意しつつ、就労施設から物品等を調達するよう努めるものとする。

国民年金法等の一部を改正する法律案(長勢甚遠君外5名提出、第173回国会衆法第13号)

障害年金の受給権者について、受給後の結婚や子の出生等による生活状況に対応するため、障害基礎年金等の額の加算に係る子及び配偶者の範囲を拡大する。

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

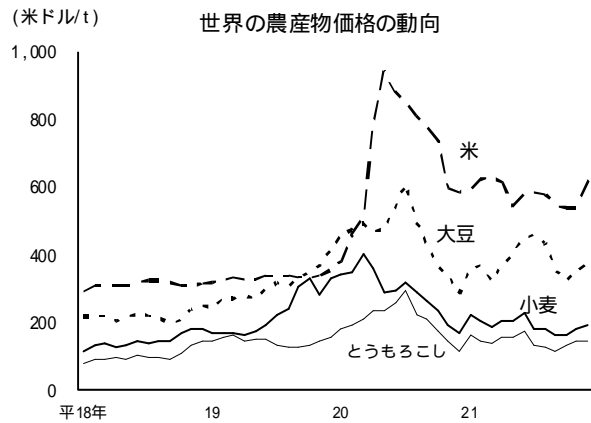
(1) 食料・農業・農村基本計画の見直しと食料自給率

2008（平成20）年春から夏にかけて、穀物の国際価格はピークに達し、「食料危機」と呼ばれる事態にまで発展した。その後、価格は最高値に比べ大きく下落したが、依然、2006（平成18）年秋ごろの価格の1.4～2.0倍の水準で推移している。

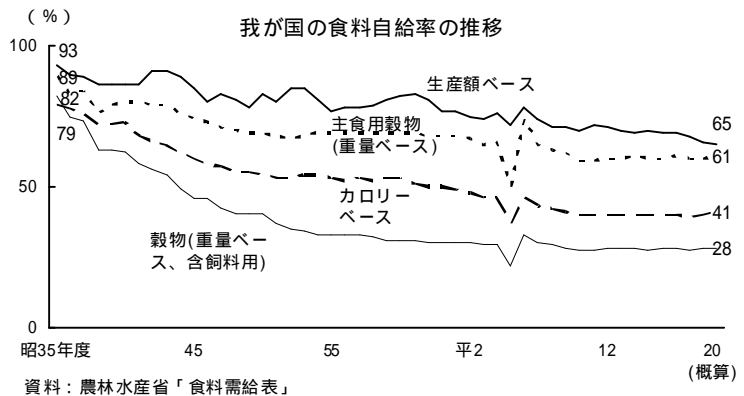
食料需給をめぐる環境の変化は、世界最大の食料純輸入国であり、かつ、主要先進国の中で最低水準の食料自給率である我が国において、国民への食料の安定供給を図る上で大きな不安要因となっており、食料自給率の向上を図ることが不可避な課題となっている。

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。2009（平成21）年1月には、前政権の農林水産大臣が、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を諮問し、議論が開始された。

現政権の下、同年10月から、基本計画の検討が再開され、食料自給率についての議論は、民主党の「政権政策マニフェスト」及び「政策集INDEX」で示された政策¹をベースとして進められている。同審議会は、2010（平成22）年3月を目途に答申を行うこととなっている。



資料：農林水産省「世界の穀物需給及び価格の推移」



資料：農林水産省「食料需給表」

¹ 「『戸別所得補償制度』の創設により、農業を再生し、食料自給率を向上させます。（政権政策 Manifesto 2009）「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』を設定します。食料自給率は、米、麦、大豆等の農産物に加え、牛肉、乳製品等の主要農畜産物の生産数量目標を設定し、10年後に50％、20年後に60％を達成することを目標とします。最終的には『国民が健康に生活していくのに必要な最低限のカロリーは、国内で全て生産する』ことが可能となる食料自給体制を確立します。」（政策集INDEX 2009）

(2) 所得補償と農山漁村の活性化

ア 農業者戸別所得補償制度と米政策

(ア) 「戸別所得補償制度」をめぐる経緯

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への誘導等の機能が不十分であった。また、農業従事者の減少・高齢化等による農業の生産構造のぜい弱化が進む中で、効率的かつ安定的な農業経営が農業生産の相当部分を担う農業構造を構築することが喫緊の課題とされた。

そのため、土地利用型農業の構造改革を加速化するとともに、WTOにおける国際規律の強化にも対応し得るよう、これまで全農家を対象に品目別に講じられてきた対策を見直し、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「品目横断的経営安定対策（水田・畑作経営所得安定対策）」が2007（平成19）年産から導入された。

民主党は、品目横断的経営安定対策について、対象農家を面積要件等で限定しており、小規模農家切捨て政策であると批判し、2007（平成19）年に実施された参議院選挙において、原則としてすべての販売農家を対象とした戸別所得補償制度を実施することをマニフェストに掲げた。参議院選挙の結果、民主党が第一党に躍進したことから、同年10月、第168回臨時国会に、「農業者戸別所得補償法案（平野達男君外4名提出、参法第6号）」が参議院に提出された。同法案は、参議院において賛成多数で可決されたが、衆議院では継続審査となり、2008（平成20）年5月、第169回通常国会において否決され、廃案となった。

同年12月、民主党は、「6次産業化ビジョン」を公表し、この中で、安全で安心な国内産のシェアを拡大する食料自給率向上の目標を設定し、その実現を図るための対策の一つとして、「戸別所得補償制度」の導入が示された。2009（平成21）年1月、第171回通常国会では、「6次産業化ビジョン」を法案化した「農林漁業及び農山漁村の再生のための改革に関する法律案（筒井信隆君外4名提出、衆法第2号）」を衆議院に提出した。同法案は、衆議院において審議されたが、解散に伴い審査未了、廃案となった。

同年8月に行われた第45回衆議院議員総選挙において、民主党は政権公約の一つとして、「戸別所得補償制度」の創設により、農業を再生し、食料自給率を向上させることを掲げた。同制度は、「販売農家」を対象に「農畜産物の販売価格と生産費の差額を基本」として実施するもので、規模、品質、環境保全、主食用米からの転作等に応じた加算を行うこととし（所要額1兆円）、2010（平成22）年度に調査・モデル事業・制度設計を実施、2011（平成23）年度から本格実施するとしている。

(イ) 戸別所得補償制度に関するモデル対策

2010（平成22）年度予算概算決定においては、「制度のモデル対策」（総額5,618億円）として 自給率向上のための戦略作物等への直接助成（水田利活用自給力向上事業：2,167億円） 自給率向上の環境整備を図るための水田農業経営への助成（米戸別所得補償モデル事業：3,371億円）を内容とする対策を実施し、2011（平成23）年度からの本格実施への円滑な移行に資するとしている。

水田利活用自給力向上事業

水田利活用自給力向上事業は、水田を有効活用して、麦・大豆・米粉・飼料用米等の生産を行う販売農家に対し、主食用米並みの所得を確保し得る水準を直接支払により交付するもので、従来の助成金体系を大幅に簡素化し、全国統一単価により助成するものである。また、これまで需給調整に参加してこなかった農家が参加しやすくなるよう、米の「生産数量目標」の達成に関わらず助成対象とするとし、現行に比べて助成額が減少する地域における影響をできる限り緩和するため、単価設定の弾力的運用等や激変緩和調整枠の設定による激変緩和措置を講じている。

米戸別所得補償モデル事業は、意欲ある農家が水田農業を継続できる環境を整えることを目的に、生産に要する費用が販売価格を恒常的に上回る米に対して、所得補償を直接支払により交付するものとしている。

なお、戸別所得補償制度に関する法案は、モデル対策の実施状況や国民からの意見などを精査し、法案の内容を詰めていく必要があるため、今通常国会ではなく、秋の臨時国会へ提出するとされている²。

(り) 米政策

米の生産調整は、米の需給均衡を図ることを目的として1971(昭和46)年度から本格実施されてきた。これに対し、民主党は、「米を作らせない形での現行の生産調整の廃止」を主張してきたが、2010(平成22)年度に実施される米戸別所得補償モデル事業は、米の生産数量目標に即した生産(生産調整)を行い補償を受けるか否かは農家の判断にゆだねられるもので、生産調整の選択制というべきものである。また、従来の転作奨励金に相当する水田利活用自給力向上事業は、米の生産数量目標の達成に関わらず対象作物の作付面積に応じて交付されるので、これまでの制度と比べれば生産調整の実効性が低下する可能

事業の仕組み

①交付金単価
水田での作付面積に応じ、**全国統一単価**(その他作物を除く)で交付。

作物	単価(10a当たり)
麦、大豆、飼料作物	35,000円
新規需要米 (米粉用・飼料用・バイオ燃料用米、WCS用稲)	80,000円
そば、なたね、加工用米	20,000円
その他作物(都道府県単位で単価設定可能)	10,000円
二毛作助成(主食用米と戦略作物又は戦略作物同士の組み合わせ)	15,000円

※ 制度変更に伴い交付額が減少する地域に対し激変緩和を措置。

②交付要件
捨て作りを防止し、需要に応じた生産を促進するため、実需者との出荷契約等を確認。

米戸別所得補償モデル事業

事業の仕組み

定額部分	10a当たり1万5千円(全国一律)
変動部分	当年産の販売価格が標準的な販売価格(過去3年平均)を下回った場合、その差額を基に変動部分の交付単価を算定

○交付対象者
米の「生産数量目標」に即した生産を行った販売農家・集落営農のうち、水稲共済加入者又は前年度の出荷・販売実績のあるもの

○交付対象面積
主食用米の作付面積から一律10a控除して算定

資料：農林水産省「戸別所得補償制度推進本部(第4回)」配付資料(2009(平成21)年12月22日)

² 農林水産省「赤松農林水産大臣記者会見概要」(2010(平成22)年1月5日)

性もある。なお、農林水産省は、2010(平成22)年産米の需要見通しを813万tと発表し、生産数量目標も同量と設定された。

また、米の備蓄運営ルールについて、現行制度では米を主食用として買い入れ、保管後、主食用として売却する回転備蓄方式(100万t)となっている。民主党は、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ことを主張していたが、2009(平成21)年産米の政府買入に当たっては、現時点で生じている在庫水準100万tとの差(16万t)について買い入れることとされ、当面は現行の備蓄水準(100万t)が維持されることとなった。

イ 農山漁村の活性化

(ア) 中山間地域等直接支払制度

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、予算措置である本対策を法律に基づく措置として実施し、対象農用地の要件の見直しを検討するとしていた。しかし、現政権下の2010(平成22)年度予算概算決定においては、前政権下の検討会報告をベースに制度を見直し、第3期対策として実施することとし、中山間地域等直接支払交付金として265億円を計上している。

(イ) 農地・水・環境保全向上対策

農村地域では、過疎化、高齢化等が進み、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ている。また、環境問題へ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)年度より、品目横断的経営安定対策の導入に併せ、農地・農業用水等の資源や環境の保全と質的向上のための効果の高い共同活動への支援(共同活動支援)を基本として、

農業が本来有する自然循環機能の維持・増進による地域環境保全に向けた先進的な営農への支援(営農活動支援)で構成される「農地・水・環境保全向上対策」が創設された。

本対策中、営農活動支援は、共同活動支援が行われている地域でなければ支給対象にならない仕組みとなっているが、民主党は、両者をリンクさせず、農村集落に対する「資源保全管理支払」(共同活動支援に相当)及び環境保全型農業の取組に対する「環境直接支払」(営農活動支援に相当)を法律に基づく恒久措置として実施することとしている。

現政権下の2010(平成22)年度予算概算決定においては、本対策について、従前のスキームを維持し、対策の評価検証事業を拡充して、273億円(基金を含む)を計上している。

(ウ) 農山漁村の6次産業化

民主党は、「6次産業化ビジョン」等において、戸別所得補償制度の導入、食の安全・安心の確保とともに、農山漁村の6次産業化を実現、の3つの基本方向を示している。

農山漁村の6次産業化とは、農林漁業及び関連産業の有機的な連携による地域社会全体の総合的な産業化であり、これにより、地域における雇用と所得を確保し、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いうものである。

現政権下の2010(平成22)年度予算概算決定においては、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「未来を切り拓く6次産業創出総合対策」として131億円が計上されている。

また、第174回通常国会には、農山漁村の6次産業化を推進する「農林漁業者等による農林漁業及び関連事業の総合化の促進に関する法律案(仮称)」が提出される予定である。

(3) 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が、現状では、農業従事者の減少・高齢化等による耕作放棄地の増加や、経営する農地が分散している中で、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等、効率的な利用に必要な集積が困難な状況にある。

このような課題を克服し、将来にわたって食料の安定供給を確保するため、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、2009(平成21)年12月15日に施行された。

<農地制度の見直し>
(農地法、農業経営基盤強化促進法、農業振興地域の整備に関する法律、農業協同組合法)

農地を貸しやすく、借りやすくし、農地を最大限に利用

<p>◇農地法の目的等の見直し</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 目的について、「農地は耕作者自らが所有することを最も適当とする」との考え方を、「農地の効率的な利用を促進する」考え方に改めるとともに、農地が地域における貴重な資源であること、地域との調和に配慮した権利の取得を促進すること等を明確化 ○ 農地について権利を有する者の責務として、「農地の適正かつ効率的な利用を確保しなければならぬ」旨を明確化 <p>◇農地の面的集積の促進</p> <p>市町村、公社等の公的な信用力のある機関が、委任を受け、分散した農地を面的にまとめる仕組みを全ての市町村で導入</p>	<p>◇農地を利用する者の確保・拡大</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 貸借規制を緩和し、会社、NPO等が参入しやすくするとともに、農村集落において、非農家も含めた構成員による集落営農法人をつくりやすくする等貸借による利用を拡大 ② 農業生産法人への出資について、農外との連携による経営発展に資するよう外部からの出資規制を緩和(1/10以下の廃止、農工商連携事業者等の場合1/2未満) ③ 農協による農業経営は、従来、組合員との関係で制限していたが、組合員の合意で貸借により可能に <p>◇遊休農地対策の強化</p> <p>所有者が分からない遊休農地についても知事の裁定で公社等が利用できるよう措置</p>
---	--

<農地税制の見直し>

(農地制度の見直しを前提として、農地の相続税の納税猶予制度を見直し、農地を貸すや打ち切りになった納税猶予を、他の人に貸した場合でも適用を受けられるように)

これ以上の農地の減少を食い止め、農地を確保

<p>◇農地転用規制の厳格化</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 病院、学校等の公共施設への転用についても、許可不要から協議制へ ② 違反転用に対する罰則を強化(法人:300万円→1億円) 	<p>◇農用地区域内農地の確保</p> <p>担い手により利用されている農地等は、農用地区域からの除外を認めない</p>
--	---

<農業委員会の適切な事務執行>

農地制度においては、農業委員会が重要な役割を果たしていることから、今回の見直しにあわせて、その事務が的確に実施されることを確保

資料：農林水産省

(4) 食の安全・安心の確保

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³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⁴。

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実行し、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⁵が取りまとめられた。この提言を踏まえ、同省は、2009(平成21)年12月、2010(平成22)年度の組織・定員改正として本省については、米の流通監視業務を米の売買・管理業務部門から分離して消費・安全局に移管し、地方出先機関については、米の売買・管理業務は行わないこととし、現行の地方農政事務所等を「農政・統計」と「消費・安全」を推進する「地域センター(仮称)」等に再編する案を示した。これを受けて、第174回国会に、「農林水産省設置法の一部を改正する法律案」が提出される見込みである。

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。

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

³ 「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。

⁴ 米トレーサビリティ法の施行期日は、米穀等の取引等に係る情報の記録・保存関係の規定は2010(平成22)年10月1日、産地情報の伝達関係の規定は2011(平成23)年7月1日である。また、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の施行期日は、2010(平成22)年4月1日である。

⁵ 農林水産省改革のための緊急提言(2008(平成20)年11月)

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、2009(平成 21)年のマニフェスト等において食の安全・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と食品安全委員会の機能強化を主張している。

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⁶、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⁷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(同年 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⁸。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、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。

⁶ 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)。

⁷ 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。

⁸ 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。

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、地球温暖化防止等といった公益的機能を有しているが、近年、我が国林業の経営不振により森林の荒廃

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

が進み、こうした公益的機能の低下が深刻化している。その一方で、木材貿易をめぐる情勢が不透明な中、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、原材料転換等により、国産材の需要が喚起され、その安定供給に対する期待が高まっている。

こうした状況下、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、長期的な視点に立った森林づくりや国産材の利用拡大による林業・木材産業の再生を推進し、京都議定書目標の達成に向け、「美しい森林づくり推進国民運動」の展開等により、毎年55万haの間伐の実施等の森林吸収源対策を加速化してきた。

さらに、現政権の下、2009(平成21)年12月、農林水産省は、今後10年間を目途に、効率的かつ安定的な林業経営の基盤づくりを進め、木材の安定供給体制を構築し、我が国の森林・林業を早急に再生するための指針となる「森林・林業再生プラン」を策定した。

(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、1998(平成10)年10月に制定・公布された国有林野事業改革関連2法により、木材生産重視の事業から公益的機能重視の行政へと目的が転換され、3.8兆円に及ぶ累積債務の本格処理等に向けた抜本的改革が進められている。

また、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⁹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。その後、政府は、独立行政法人整理合理化計画(2007(平成19)年12月閣議決定)等の中で、独立行政法人への業務の移管を2010(平成22)年4月の前までとすることを決定し¹⁰、その検討過程で、農林水産省は、国有林野事業に関し、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¹¹。

一方、民主党は、6次産業化ビジョンで、「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」等、その在り方を抜本的に見直すこととし、また、約1.3兆円の債務を一般会計に承継する方針を示していた。

こうした中、前述の森林・林業再生プランでは、国有林野の組織・事業の一般会計化を検討することとしているが、今後、具体像の検討過程を注視していく必要がある。

⁹ 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)

¹⁰ なお、同計画は、「独立行政法人の抜本的な見直しについて」(2009(平成21)年12月25日閣議決定)により、当面凍結することとされた。

¹¹ 「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)

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、周辺水域における水産資源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¹²）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¹³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。これに対し、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、欧州において、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見られる¹⁴。

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¹⁵。

¹² 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。

¹³ 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。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。

¹⁴ 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する条約」）締約国会議（カタール）に向け、モナコは、同条約の規制対象に大西洋クロマグロを加える提案を行っている。EU欧州委員会は、2009（平成21）年9月9日、この提案を暫定的に支持する旨を公表していたが、9月21日のEU加盟国会合では、EUとしてモナコ提案を支持しないことが決定された。ただし、欧州委員会は、3月の締約国会議の前に、EU加盟国は再度その立場を検討する機会を有するとした。このような動きに対して、我が国は「地域漁業管理機関で対応することが適切」として反対の立場を示している。

¹⁵ 2009（平成21）年6月のIWC年次会合では、遅くとも本年の年次会合までに、公平かつバランスの取れた

(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、漁業共済の経営安定機能に上乗せした形で、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 T A C の遵守を含め資源管理に取り組む漁業者に対して、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おり、現政権による今後の対応が注目される¹⁶。

(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、共同で漁場生産力の向上等に取り組む離島の漁業集落を支援する「離島漁業再生支援交付金」の交付、漁業者等が行う藻場・干潟等の保全活動を支援する「環境・生態系保全対策」を実施している。

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) W T O 交渉

2001（平成 13）年 11 月のドーハ閣僚会議で W T O 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。

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¹⁷」が決定され、現在、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・中国の対立が原因となり、交渉は決裂した。その後、同年 12 月に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¹⁸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などから、

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。

¹⁶ 赤松農林水産大臣は、2011（平成 23）年度に「漁業所得補償制度」を導入する考えを示している（2009（平成 21）年 12 月 25 日、赤松農林水産大臣臨時記者会見）。なお、2010（平成 22）年度予算概算決定においては、制度設計のために必要なデータの収集・整理等を実施する調査費（1.7 億円）が計上されている。

¹⁷ 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。

¹⁸ 【第 4 次改訂テキスト概要】 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

交渉は停滞していた。

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への期待が高まり、2009（平成21）年7月のG8ラクイラ・サミットでは、「ドーハ・ラウンドの2010年までの妥結追求」が合意された。また、同年11月30日～12月2日に4年ぶりの開催となった定例閣僚会議では、2010（平成22）年までのラウンド妥結に向けて、同年3月までに交渉状況の評価を行う

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 ¹⁹ 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
2009年11-12月	閣僚会議(ジュネーブ)

ことなどが確認されている。一方、保護貿易主義の拡大²⁰や米国の交渉姿勢が不明確なこと、先進国と新興国の意見の対立などから、交渉の難航を懸念する声もあり、今後の交渉の動向が注目される。

なお、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、比較的短期間での妥結が可能であり、経済活動の活性化に資するという利点がある一方、域外国が不利な条件を強いられ、貿易のゆがみが生じるなどの問題もある。

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を推進している²¹。

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

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～

¹⁹ 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。

²⁰ W T Oの調査報告書では、2008年10月以降、52か国・地域が保護貿易措置を導入したことが明らかとなっている(『日本経済新聞』(2009.11.22))。

²¹ 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。

重大な影響を及ぼすことが懸念されており²²、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、民主党はマニフェストで交渉を促進していく方針を示しているが、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。

なお、現政権は、2009（平成 21）年 10 月、E P A や W T O 交渉等を議論する関係 4 閣僚委員会（外務、財務、経済産業、農林水産の 4 大臣）の設置を決定し、政治主導でこれらの交渉を加速させる方針を示しており²³、今後の動向が注目される。

第 174 回国会提出予定法律案等の概要

1 農業経営に関する金融上の措置の改善のための農業改良資金助成法等の一部を改正する法律案（仮称）（予算関連）

農業経営に関する金融上の措置の改善を図るため、農業改良資金の貸付主体を株式会社日本政策金融公庫等に変更し、農業改良資金等について、政府が当該公庫等に対し利子補給を行う措置を設けるとともに、独立行政法人農林漁業信用基金による融資保険の対象に銀行等の貸付けを追加する等の措置を講ずる。

2 農林水産省設置法の一部を改正する法律案（予算関連）

農業経営の安定や食品安全に関する業務の的確な実施を図るため、地方農政事務所等を廃止し、地域センター（仮称）を設置するとともに、これらの業務を含めて農林水産省における業務の適正な実施を確保するため、農林水産行政監察・評価本部（仮称）を設置する等の措置を講ずる。

- ・地方自治法第 156 条第 4 項の規定に基づき、地域センターの設置に関し承認を求め
る件（仮称）

上記改正案による「地域センター」（仮称）の設置（名称、位置及び管轄区域）について、国会の承認を求める。

3 農林漁業者等による農林漁業及び関連事業の総合化の促進に関する法律案（仮称）

農山漁村の六次産業化を推進するため、国が策定する農山漁村の六次産業化の促進に関する基本となる方針の制度並びに当該方針に即した農林漁業者等が農林水産物等の生産及びその加工又は販売を一体的に行う事業活動に関する計画及び当該事業活動に資する研究開発に関する計画の制度を創設するとともに、これらの計画の実施に対し農業改良資金の償還期間を延長する等の支援措置を講ずる。

²² 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。

²³ 「貿易交渉で閣僚委」『日本農業新聞』（2009.10.28）。この中で「交渉が開始されている国との E P A だけを議論の対象」とし、「日米 F T A は、当面取り組まない方針」としている。

4 公共建築物等における木材の利用の促進に関する法律案（仮称）

森林の適正な整備及び保全の重要性にかんがみ、公共建築物等における木材の利用を促進するための措置を講ずる。

なお、検討中のものとして、農山漁村における生物の多様性の保全及び持続可能な利用の促進に関する法律案（仮称）がある。

内容についての問い合わせ先 農林水産調査室 武本首席調査員（内線3370）
--

経済産業委員会

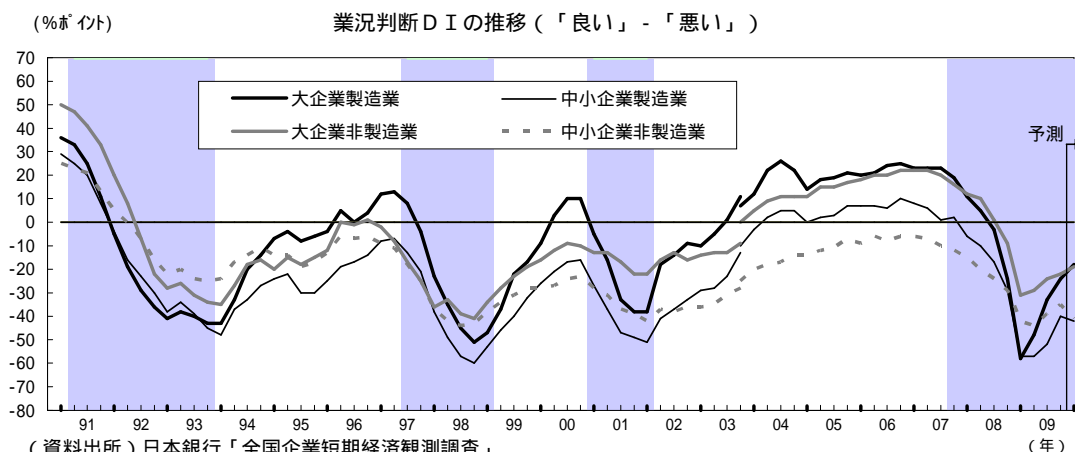
経済産業調査室

所管事項の動向

1 景気動向及び「新成長戦略（基本方針）」の発表

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 2.7% 減（年率 10.2% 減）、平成 21 年（2009 年）1 - 3 月期が同 3.1% 減（年率 11.9% 減）と、大幅な落ち込みを記録した。その後平成 21 年（2009 年）4 - 6 月期は同 0.7%（年率 2.7%）、7 - 9 月期は同 0.3%（年率 1.3%）とプラス成長に転じているものの、名目 GDP は 471 兆円と 6 四半期連続で減少している²。

企業活動について、鉱工業生産指数³をみると、平成 21 年（2009 年）11 月は前月比 2.5% と 9 か月連続で増加している。もっとも、直近のピークである平成 20 年（2008 年）2 月との比較では、8 割程度の水準にとどまっている。また、日銀短観⁴によれば、平成 21 年（2009 年）度の売上高は 2 年連続の減収、経常利益は 3 年連続の減益が見込まれている。業況判断は、大企業では 3 期連続、中小企業では 2 期連続で改善しているものの、中小企業では先行きに慎重な見方となっている。雇用過剰感は、大企業・中小企業とも、平成 21 年（2009 年）6 月調査をピークにやや改善してはいるが、依然として根強い。



企業の倒産件数（負債 1,000 万円以上）は、平成 21 年（2009 年）は前年比 1.0% 減の 15,480 件と 4 年ぶりに前年を下回った。半期ベースでみると、上半期（1 - 6 月）が前年同期比 8.2% 増だったのに対し、下半期（7 - 12 月）は同 9.7% 減と状況が一変した。負

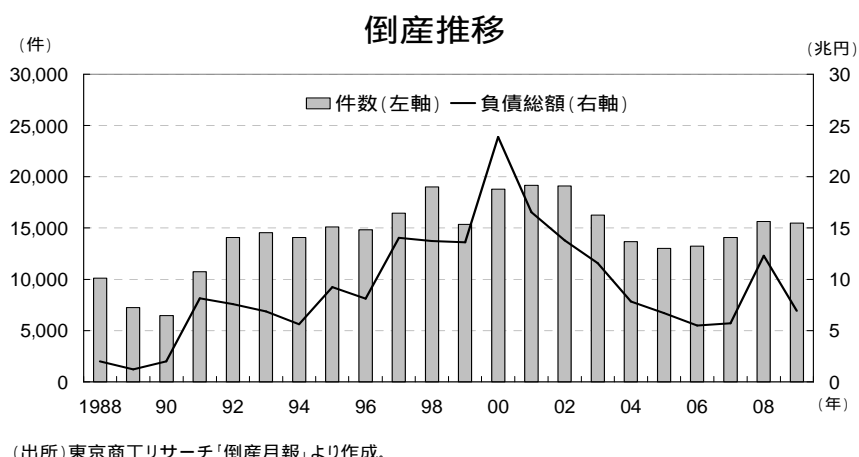
¹ 内閣府は、2007 年 10 月を景気の山として暫定的に設定した。

² 内閣府「平成 21 年 7 - 9 月期四半期別 GDP 速報（2 次速報値）」（2009 年 12 月 9 日）

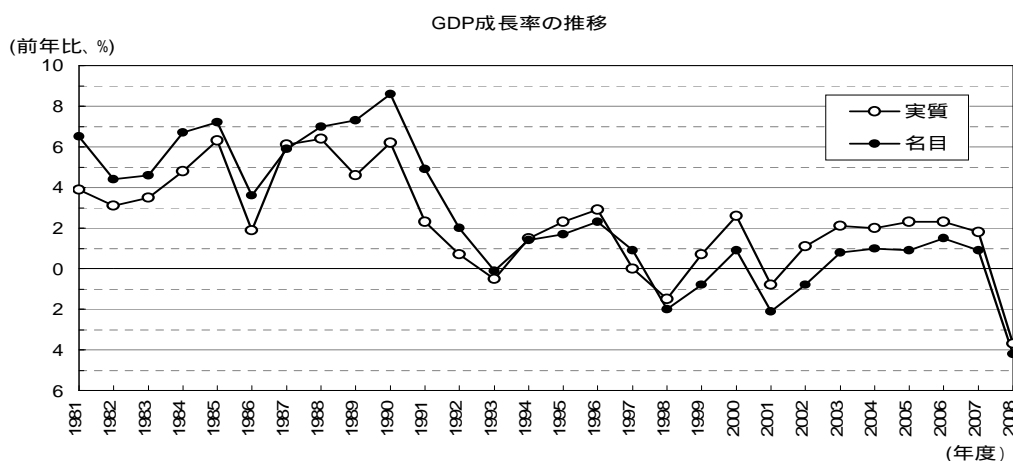
³ 経済産業省「鉱工業生産指数（11 月分速報）」（2009 年 12 月 28 日）

⁴ 日銀「第 143 回 全国企業短期経済観測調査」（2009 年 12 月調査）

債総額も前年比 43.6%減の 6 兆 9,300 億円と 3 年ぶりに前年を下回った⁵。



政府は、昨年 12 月 30 日、「新成長戦略（基本方針）」を閣議決定した。同方針では、マクロ経済運営の目標を、2020 年度までの GDP 成長率の平均で名目 3%、実質 2%以上、2020 年度の経済規模（名目 GDP）650 兆円程度としている。また、主要な戦略分野を、環境、エネルギー、健康、アジア、観光・地域活性化、科学・技術、雇用・人材の 6 分野とし、環境、健康、観光の 3 分野で 100 兆円超の「新たな需要の創造」により雇用を生むとしている。この基本方針に沿って、目標・施策の具体化・追加を行い、本年 6 月を目途に「新成長戦略」を取りまとめ、併せて「成長戦略実行計画（工程表）」を策定することとしている。



資料出所：内閣府国民経済計算年報

2 中小企業政策

(1) 平成 21 年度補正予算案及び 22 年度予算案における中小企業対策予算

平成 22 年度予算案における中小企業関係予算は、政府全体で 1,911 億円（対前年比 21 億円増（+1.1%）〔財務省計上分を含む〕）となり、一般会計歳出予算に占める割合は 0.21% となった。

昨年 12 月の行政刷新会議による事業仕分けで予算計上見送り又は縮減とされた主な事

⁵ 東京商工リサーチ「全国企業倒産状況（2009（平成 21）年〔1 - 12 月〕）」（2010 年 1 月 13 日）

業のうち、「中小商業活性化支援事業・中小商業活力向上施設整備事業」⁶及び「戦略的中心市街地商業等活性化支援事業補助金」⁷は当初の要求額から2割程度縮減され、商店街振興基金等の国庫返納が決定された⁸。また、「経営力向上・事業承継等先進的支援体制構築事業」⁹が創設され、「ものづくり中小企業製品開発等支援補助金」¹⁰は事業仕分けの結果、予算計上が見送られたが、代わりに、前者については中小企業応援センターを整備する「中小企業経営支援体制連携強化事業」が、後者については認定を受けた高度で波及効果の高い技術を支援する「戦略的基盤技術高度化支援事業」が大幅に拡充された（詳細は後述(4)及び(5)参照）。なお、民主党は中小企業支援予算を3倍に増加させる方針¹¹を掲げている。

一方、平成21年度第2次補正予算案では、緊急保証（景気対応緊急保証に変更予定）及びセーフティネット貸付等の延長・拡充を図るため、中小企業の金融対策関連予算として総額1兆1,442億円が措置されている（次項(2)参照）。

(2) 中小企業の資金繰り対策

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 -

長引く景気の低迷や平成20年に発生した原油・原材料価格の急騰等につき、同年秋以降の世界的な金融危機の影響により、中小企業は収益及び資金繰りの悪化が続いている。このため、同年10月以降、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¹²に属する中小企業を対象として緊急保証制度が実施されており、一般保証8,000万円に加えてさらに別枠で8,000万円まで無担保で保証が可能とされ（担保がある場合は更に一般保証2億円に加えて別枠で2億円を保証可能）¹³、信用保証協会の100%保証が付されている¹⁴。

一方、業種を問わず、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は、セーフティネット貸付が行われており、7億2,000万円（中小企業）又は4,800万円（小規模企業）を限度に融資を行うとともに、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。

現在、緊急保証制度は保証枠30兆円、セーフティネット貸付は融資枠17兆円が確保さ

⁶ 空き店舗を活用した子育て支援施設や高齢者交流施設の設置・運営、防犯カメラの設置や防犯活動、パリアフリー型カラー舗装の整備、地域資源を活用した集客事業等の商店街による取組を支援する事業。

⁷ 都市機能の集約やまちなか居住、中心市街地の商業・コミュニティ機能の強化等への取組を支援する事業。

⁸ 「商店街振興基金（52億円）」は一旦全額を国庫に返納し、22年度に必要な2億円程度を予算計上、「オンライン化推進事業基金（46億円）」は当面の所要額16億円以外の31億円を国庫に返納、「人材対策基金（140億円）」は計11億円が国庫に返納される予定。

⁹ 中小企業支援機関等が相談・助言、IT活用・販路開拓・事業承継等に関する専門家派遣や施策活用等の経営支援を行う事業。

¹⁰ 特定ものづくり基盤技術（20分野）を活用した試作開発等の取組を支援する事業。

¹¹ 民主党政策集INDEX2009

¹² 緊急保証制度の対象業種は当初545業種であったが、現在、793業種まで拡大されている（業種全体の約9割）。

¹³ 無担保保証の枠については、8,000万円を超えるニーズにも柔軟に対応することとされている。

¹⁴ 信用保証制度では、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、融資の円滑化を図るため、信用保証協会が100%保証を行う。

れ、利用実績は下表右欄の通りとなっている¹⁵。これらの枠は、昨年12月に策定された「明日の安心と成長のための緊急経済対策」に基づき、平成21年度第2次補正予算案で更に拡大され、緊急保証は計36兆円（6兆円追加）、セーフティネット貸付は計21兆円（4兆円追加）、総額で57兆円の融資・保証枠が確保される予定である。また、同対策では緊急保証制度について、取扱期限を当初の本年3月末から平成23年3月末まで延長するとともに、対象業種の指定基準や利用企業の認定基準を見直し、一部の例外業種を除いて全業種の中小企業が利用可能となる「景気対応緊急保証制度」に改訂することとされている。

<最近の中小企業金融対策の経緯>

経済対策	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1次補正 （「経済危機対策」 （21年4月））	21年度2次補正案 （「明日の安心と 成長のための 緊急経済対策」 （21年12月））	
緊急保証制度 （信用保証協会）	6兆円	20兆円	30兆円	36兆円	90万4,148件 16兆9,368億円
セーフティネット貸付 （日本政策金融公庫）	3兆円	10兆円 （うち商工中金 0.9兆円）	17兆円 （うち商工中金 3.3兆円）	21兆円 （うち商工中金 4.2兆円）	32万5,935件 5兆6,401億円
危機対応業務 （商工中金）					2万7,012件 1兆7,374億円
合計	9兆円	30兆円	47兆円	57兆円	24兆3,143億円

（注）（ ）内の商工中金の融資枠は、セーフティネット貸付の内数。

（出所）中小企業庁資料等より作成

イ 返済猶予等条件変更への取組

公的金融機関（日本政策金融公庫、商工中金及び信用保証協会）では、従来より条件変更等に柔軟に取り組むこととされているが¹⁶、昨年11月に中小企業金融等円滑化法¹⁷が成立し、民間金融機関においても中小企業者からの貸付条件の変更等の要請に前向きに応じる努力義務が課されることとなった。こうした民間金融機関の条件変更等への対応を促すため、新たに条件変更対応保証制度が創設されており¹⁸、原則として公的金融（日本政策金融公庫、商工中金、信用保証協会）を利用していない中小企業者が条件変更等を受ける場合に、信用保証協会が保証を行っている。保証割合は40%、保証期間は延長を含めて最長3年とされ、保証限度額は2億8,000万円（8,000万円超の無担保保証も相談可）となっている。利用に際しては、金融機関は保証によるリスク低減分を所定利率から引き下げることが条件となるほか、中小企業と金融機関が協力して経営改善計画・返済計画を作成・実行する必要がある。なお、本制度は平成23年3月31日までの時限措置である。

¹⁵ 緊急保証の実績は平成22年1月14日現在、セーフティネット貸付及び危機対応業務の実績は平成22年1月13日現在。

¹⁶ 日本政策金融公庫・商工中金の平成22年度の条件変更目標は1.8兆円とされている。

¹⁷ 法律の正式名称は「中小企業者等に対する金融の円滑化を図るための臨時措置に関する法律」。平成21年12月4日から施行。法律は平成23年3月末までの時限措置。

¹⁸ 平成21年12月15日より適用開始。

(3) 下請取引の適正化の推進

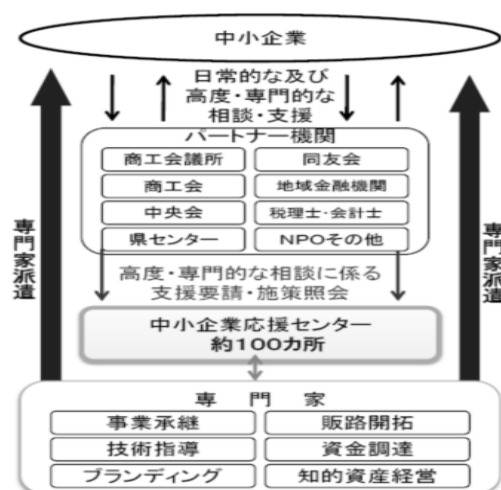
中小企業が厳しい経営環境にある中で、その潜在力を充分発揮できる事業環境の整備には、下請取引の適正化が不可欠となる。このため、下請代金支払遅延等防止法に基づき、親事業者及び下請事業者に対する書面調査や立入検査が強化されており、下請代金の支払遅延や買いたたき等の同法違反行為には厳正な対応を行うこととされている。また、全国48か所に設置された「下請かけこみ寺」では、弁護士等が中小企業からの取引に関する相談に無料で応じているほか、簡易・迅速な紛争解決のための裁判外紛争解決手続（ADR）や「下請適正取引等の推進のためのガイドライン」の普及啓発等が実施されている。

(4) 新事業創出への取組に対する支援

景気の悪化に伴い国内需要が低迷する中で、中小企業対策においては、資金繰り支援とともに、新たな需要創出や販路開拓が重要な課題となっている。これまでも異分野の中小企業の「新連携」や、地域資源等¹⁹の活用、農林水産業と商工業の連携等を通じた新商品や新役務の開発への取組に対し、融資、保証、税制等の様々な支援措置が講じられている²⁰。また、製造業については、国際競争力の強化と新事業の創出を目指し、特定ものづくり基盤技術（鋳造、鍛造、切削加工、めっき等）の高度化に資する中小企業の取組に対し、研究開発から試作段階まで支援が行われており、平成22年度予算案では戦略的基盤技術高度化支援事業として、「中小ものづくり高度化法」の認定を受けた中小企業者等の研究開発に対し、平成21年度予算の約3倍増となる約150億円が計上されている²¹。他方、今後の少子高齢化による国内市場の縮小見通しを踏まえ、中小企業の海外展開を積極的に支援するため、中小企業基盤整備機構では海外への投資や販路開拓など国際化を目指す中小企業向けに、セミナーの開催や情報提供等を行っている。

(5) 中小企業経営支援体制の連携強化

中小企業の日常的な経営支援に取り組む商工団体や税理士・公認会計士などのパートナー機関の経営支援機能を補完・強化するため、新たに後方支援機関として「中小企業応援センター」が全国約100か所に設置される予定である²²。すなわち、中小企業の支援体制として、商工会議所等は日常的な経営支援を担い、国は高度で専門的な経営支援をサポート



¹⁹ 産地の技術、農林水産品、伝統文化等。

資料出所：中小企業庁

²⁰ 行政刷新会議による事業仕分けに基づき、「新事業活動促進支援補助金」は1/3程度縮減され、市場志向型ハンズオン支援事業は廃止されたが、新たに地域産品の販路開拓を支援する新規事業(1.2億円)が創設された。

²¹ なお、平成21年度補正予算で措置された「ものづくり中小企業製品開発等支援補助金」は、行政刷新会議による事業仕分けに基づき、平成22年度予算での計上は見送られた。

²² これまで実施されてきた「経営力向上・事業承継等先進的支援体制構築事業」(中小企業支援機関等が相談・助言、IT活用・販路開拓・事業承継等に関する専門家派遣や施策活用等の経営支援を行う事業。平成21年度予算額は55億円)は、行政刷新会議の事業仕分けにおいて、「予算計上は見送り。本当に中小企業に役立つ新たな支援策を決定すべき」とされたことを受けたもの。

することで役割分担を明確化し、効率的な執行体制を整備することとされている。「中小企業応援センター」はパートナー機関を通じ、専門家派遣や、農商工連携、経営革新等をテーマとする相談窓口の設置等により、中小企業の経営力向上を支援する。

(6) 共済制度の見直し

ア 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（個人事業主、会社役員）が廃業や退職に備えて掛金を積み立てる制度であり、小規模企業者のためのいわば「退職金制度」として、厳しい経営環境の中でのセーフティネット的な役割を担っている。制度加入のメリットとしては、掛金（月額7万円が上限）は全額所得控除、廃業時等に受け取る共済金については退職所得控除等の対象とされる。

しかし個人事業の場合、現行制度では個人事業主のみが加入対象とされ、配偶者や後継者等は事業者と一体となって事業を行っている場合であっても、加入資格を認められていない。このため、配偶者や後継者を始めとする「共同経営者」についても加入を認め、加入対象者の範囲の拡大等を図る改正案が今通常国会に提出される予定である。なお、同内容の法律案²³は、平成21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、審議未了となっている。

イ 中小企業倒産防止共済制度の改正

中小企業倒産防止共済制度は、中小企業の取引先企業の倒産に伴う連鎖倒産の防止を目的とする共済制度であり、共済契約者は毎月掛金（月額8万円が上限）を積み立てることにより、取引先が倒産した場合に無利子・無担保・無保証で共済金の貸付を受けることができる。共済金の貸付額は、回収困難となった売掛金債権の額又は掛金総額の10倍相当額とされており、現在、掛金の納付上限は320万円、共済金の貸付上限は3,200万円となっている。掛金には損金算入等の課税特例が認められており、貸付を受けた場合は貸付額の10分の1が費用として掛金総額から控除される。

しかし近年、取引先の倒産によって回収困難となる売掛金債権が高額化し、前回改正時（昭和60年）以降、3,200万円の貸付限度額で資金需要を満たす中小企業の割合は約95%から約87%に低下している。また、共済契約者数も平成7年度の約47万件をピークに、平成20年度には約29万件まで減少しており、制度の安定運営のためには制度の魅力を向上させ加入率の拡大を図ることが喫緊の課題となっている。このため今通常国会において、

共済金の貸付限度額等について、迅速な改正を可能とするため、法定事項から政令事項に改め、その上で貸付限度額を8,000万円に引き上げる、償還期間の上限を現行の5年から10年に延長する、共済金の貸付を行う事由として、これまでの法的整理等に加え、私的整理等の一部を追加する、共済金を期限前に完済した場合にインセンティブを付与する制度を創設する等を内容とする改正案が提出される予定である。

²³ 「小規模企業共済法の一部を改正する法律案」（第171回国会内閣提出第68号）

(7) 中小企業税制

中小企業向けの租税特別措置については、昨年、政府の税制調査会において廃止を前提とした議論もなされたが、おおむね存続・延長が認められた。すなわち、中小企業投資促進税制²⁴については、将来的に対象設備の見直しを行うことを前提として平成 23 年度末まで延長されたほか、中小企業技術基盤強化税制²⁵、交際費の損金算入特例²⁶、少額減価償却資産の取得価格の損金算入特例²⁷についても、平成 23 年度末まで 2 年間の延長が決定された。また、中小企業等基盤強化税制²⁸については、情報基盤強化設備等を対象に追加し拡充する一方、情報基盤強化税制は平成 21 年度末の期限到来をもって廃止することとされた。

一方、特殊支配同族会社(いわゆる 1 人オーナー会社)の役員給与の損金不算入措置は、個人事業主との不均衡を調整するため、給与所得控除相当部分の法人段階での損金算入を認めないこととされていたものであるが、平成 22 年度より廃止される。なお、平成 22 年度税制改正大綱では、特殊支配同族会社の役員給与については、給与所得控除を含めた所得税の在り方について議論をしていく中で、個人事業主との課税の不均衡を是正し、「二重控除」問題を解消するための抜本的な措置を平成 23 年度改正で講じるとされている。

他方、平成 22 年度税制改正では、グループ法人税制として、法人グループ内で資産移転や配当を行う際の措置等が整備される。これに伴い、中小企業の税制特例(法人税の軽減税率、交際費の損金算入特例等)の適用の可否については、これまで当該企業の資本金(1 億円以下)で判定が行われているが、グループ法人税制の下では親会社の資本金が 5 億円以上の場合、その 100%子会社については中小企業の税制特例は適用されないこととなる。

なお、法人税については、平成 21 年度より 2 年間の時限的な措置として、年 800 万円以下の所得金額に対する中小企業の軽減税率が 22%から 18%に引き下げられている²⁹。民主党のマニフェストでは更に中小企業の軽減税率を現行の 18%から 11%に引き下げることとされており、平成 22 年度税制改正大綱では、「課税ベースの見直しによる財源確保などと合わせ、その早急な実施に向けて真摯に検討する」こととされている。

(8) その他

中小企業政策についてはこのほかに、民主党のマニフェスト等において、「中小企業憲章」の制定や中小企業担当大臣の創設等が掲げられ、今後の検討課題となっており、政府は今後、中小企業対策の基本方針を策定するための検討を行うこととしている。

²⁴ 一定額以上の設備投資や I T 投資等を行った場合に、取得価格に対して特別償却 30%又は税額控除(7%)のいずれかを適用可能とするもの。

²⁵ 試験研究を行った場合に試験研究費の 12%を税額控除することが可能(恒久措置)であるほか、さらに試験研究費の増加額の 5%又は売上高の 10%を上回る試験研究費の一定割合を、その事業年度の法人税額から控除する特例措置があり、平成 21 年度末までの時限措置となっていた。

²⁶ 交際費の 90%を 600 万円まで損金算入可能とする措置。

²⁷ 30 万円未満の減価償却資産を取得した場合、取得価格の合計が 300 万円まで全額損金算入(即時償却)を可能とする措置。

²⁸ 卸売・小売・サービス業において、一定額以上の機械・装置、器具・備品への投資を行った場合、取得価格に対して特別償却(30%)又は税額控除(7%)のいずれかを適用可能とする制度。適用期限は平成 22 年度末まで。

²⁹ 法人税の基本税率は 30%であり、中小企業も 800 万円を超える所得部分については基本税率が適用される。

3 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。

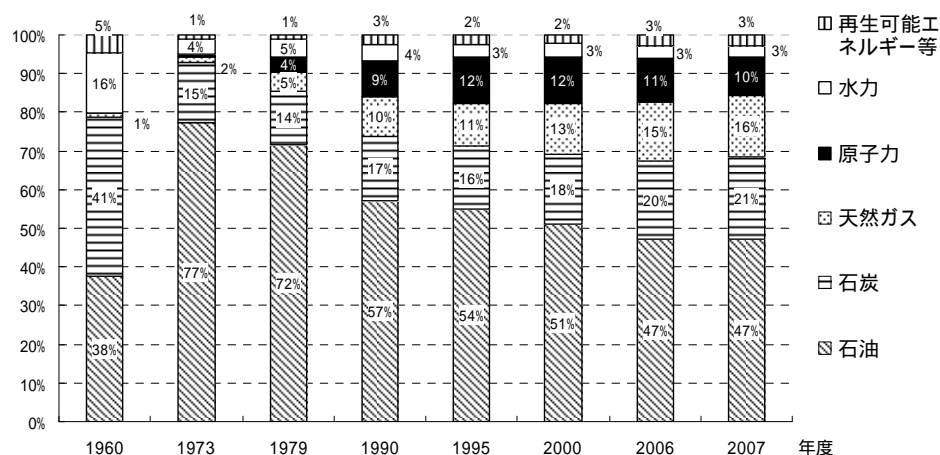
原油価格は、1980年代後半から1990年代にかけて1バレル10～20ドルという低価格の時代が続いたが、2000年代以降、アジアを中心とした世界各国のエネルギー需要の増大や資源ナショナリズムの台頭、地政学リスクの増大等を背景に金融商品取引の対象にもなり上昇傾向に転じた。国際的な原油価格の指標であるWTI先物価格³⁰は、2008年7月11日の立会取引開始前の電子取引で147.27ドルという史上最高値(終値では7月3日の145.29ドルが最高値)を記録した。

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たが、世界的な景気の低迷を背景とした石油需要の減退懸念もあり、2009年12月31日には79.36ドルで取引を終えている。

こうした中で、我が国のエネルギー政策としては、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。

<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

³⁰ WTIはウエスト・テキサス・インターメディアート(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。

(2) 主な資源・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。

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³¹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³²」と国が直轄事業として実施している「国家備蓄³³」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³⁴と2005年³⁵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。

なお、平成21年7月より国家原油備蓄を補完するものとして、灯油1日分(13万kl)の国家石油製品備蓄が導入されている。

石油備蓄量・日数(2009年8月末現在)

区分	備蓄量	日数	備蓄場所
国家備蓄	5,048万kl(原油)	110日分	国家石油備蓄基地及び民間タンク(借上げ)
民間備蓄	3,689万kl(製品換算)	84日分	製油所等の民間タンク

(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

(イ) 石油開発等

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³⁶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

³¹ 正式名称は、「石油の備蓄の確保等に関する法律」

³² 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。

³³ 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。

³⁴ 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。

³⁵ 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。

³⁶ 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

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³⁷（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³⁸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電等からの電力の新たな買取制度³⁹が平成 21 年 11 月より開始されている。

(イ) 新エネルギーの導入促進策

我が国の平成 17（2005）年時点における新エネルギー⁴⁰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、平成 22（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一つとして、「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 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、平成 21 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たことに伴い、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⁴¹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。

³⁷ 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」

³⁸ 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、L P 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、バイオマス等の再生可能エネルギーと原子力がこれに該当する。

³⁹ 「太陽光発電の新たな買取制度」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で、国民の全員参加型の制度として、その買取りに係る費用は、すべての電力需要者に転嫁される。

⁴⁰ 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。

⁴¹ 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。

このため、平成 20 年の省エネ法⁴²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従前の 1 割から 5 割程度にまで拡大する見通しである⁴³。

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、54 基、4,884.7 万 kW の商業用原子力発電所が存在し（平成 22 年当初）、総発電電力量の 4 分の 1 強を原子力が占めている。さらに、平成 30（2018）年度までに合計 8 基、1,135 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」こととされている。

(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⁴⁴等の法令に基づき実施されている。経済産業省⁴⁵、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⁴⁶及び原子力安全委員会⁴⁷に諮問し、その諮問を受けた原子力委員会及

⁴² 正式名称は、「エネルギーの使用の合理化に関する法律」

⁴³ 産業部門の対象カバー率は改正以前も約 9 割

⁴⁴ 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」

⁴⁵ 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体的に実施されている。

⁴⁶ 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

⁴⁷ 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

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。

カ レアメタル確保政策

レアメタルは、自動車、電子機器等の製造に不可欠な素材であり、その安定供給確保は我が国製造業等の維持・強化の観点から極めて重要なものである一方、レアメタルを取り巻く環境には不安定な要素も多く、将来的な需給の逼迫や供給障害等が発生する懸念もある。

我が国では、これまでもレアメタルの海外資源確保、リサイクル、代替材料開発、備蓄⁴⁸の4つの施策を柱として安定供給確保に取り組んできているところ、今後、より一層の総合的、戦略的な対応が必要なことから、平成21年7月に経済産業省において政策の指針となる「レアメタル確保戦略」が定められた。その内容は、政策、産業、研究等の産学官連携の強化を図り我が国関係者の総力を結集し、中長期にわたり確実なレアメタルの安定供給確保に取り組むことである。

なお、この「レアメタル確保戦略」の中で、海外資源の確保策に関しては、独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構等の機能を積極的に活用し、資金需要に応じた規模のリスクマネーを安定的に供給する必要がある等の方針が示されている。

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 イノベーション促進のための知的財産制度見直し

イノベーションの創造を促進する観点から、現在、特許制度の見直しに向けた検討が進められている。特許庁では、平成21年1月、長官の私的研究会として特許制度研究会を設置して計9回の会合を開催、同年12月には、「特許制度に関する論点整理について」と題する報告書を公表した。

同論点整理では、特許の活用促進、多様な主体による利用に適したユーザーフレンドリーな制度の実現、特許関係紛争の効率的・適正な解決に向けた制度整備、特許保護の適切なバランスの在り方といった課題について検討されている。

⁴⁸ ニッケル、クロム、タングステン、コバルト、モリブデン、マンガン、バナジウムの国家備蓄及び民間備蓄

現行特許法は、昭和 34（1959）年に制定されており、昨年、制定・公布から 50 年の節目を迎え、今後引き続き、特許法改正も視野に入れた制度見直しへの検討が行われるものとみられている。

ウ 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⁴⁹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⁵⁰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。

(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⁵¹は、「新経済成長戦略のフォローアップと改訂」⁵²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 等である。

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。同機構の出資規模は、今年度で 905 億円（民間：85 億円、政府：820 億円）、複数年度で 2,000

⁴⁹ 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。

⁵⁰ 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業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。

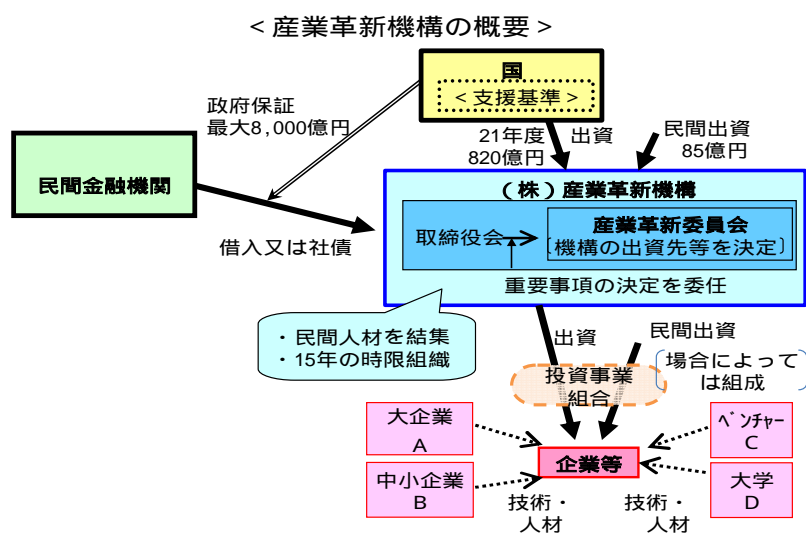
⁵¹ このほか、鉱工業技術研究組合法及び産業技術力強化法の改正が含まれている。

⁵² 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

億円になる見込みであり、同機構の借入金には、最大 8,000 億円の政府保証が付される⁵³。



資料出所：経済産業省資料に当室加筆

5 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における経済格差は、平成 12 (2000) 年頃から格差の拡大とともに問題視されるようになった。この格差拡大は、好景気の影響を受けて大都市圏の経済が順調に回復するのに対し、地方圏では、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景気回復が遅れたことによるとされる。この格差問題によって、地域経済の活性化が政策課題として強く認識されるようになった。

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た。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⁵⁴」及び「企業立地促進法⁵⁵」の制定、平成 20 年に「農商工連携促進法⁵⁶」及び平成 21 年に「地域商店街活性化法⁵⁷」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。

(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

⁵³ 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である。

⁵⁴ 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」

⁵⁵ 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」

⁵⁶ 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」

⁵⁷ 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」

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 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 年成立。同年 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⁵⁸」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。

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 T⁵⁹、W T O⁶⁰体制における多国間交渉を基調とした通商政策をとってきた。しかし、W T O 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 F T A、E P A の締結に舵を切り、積極的に F T A、E P A 交渉を進めてきている。

我が国もこうした状況下で、W T O 体制における通商交渉を基調としながらも、W T O を補完するものとして E P A を推進する政策をとってきた（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、E U との締結や、東アジア包括的経済連携（A S E A N 10 か国に日、中、韓、印、豪、N Z 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 E P A 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

⁵⁸ 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

⁵⁹ 「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。

⁶⁰ 「世界貿易機関」（World Trade Organization）：G A T T を発展的に解消させて、1995 年に設立された国際機関。

(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～)

イ WTO

(出所)経済産業省資料等より当室作成

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⁶¹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。しかし、WTO体制の下、経済のグローバル化や自由貿易の進展が進んだ近年における貿易管理施策は、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

⁶¹ 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。

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⁶²に基づき厳格な管理を行うものである。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對し、政府は北朝鮮に對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すべ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⁶³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對し、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査未了となった。

その後、平成 21 年臨時国会において、上記 2 件と同内容の承認案件 2 件が提出され、継続審査となっている。

7 独占禁止政策

(1) 公正取引委員会の概要

公正取引委員会は、内閣府の外局として設置された独立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⁶⁴、下請法⁶⁵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、相談等を実施している。

(2) 独占禁止法改正等

平成 21 年通常国会において成立した改正独占禁止法は、談合やカルテル等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する）

⁶² 正式名称は、「外国為替及び外国貿易法」

⁶³ 正式名称は、「特定船舶の入港の禁止に関する特別措置法」

⁶⁴ 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」

⁶⁵ 正式名称は、「下請代金支払遅延等防止法」

課徴金減免制度（リニエンシー制度）を拡充する（グループ企業の共同申請を認めるほか、減免申請者数を3社から5社に拡大する）等を内容とするものであり、平成22（2010）年1月1日に施行されている。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こととされている。これを受け、平成22年の通常国会には独占禁止法改正案が提出される見込みである。その方向性について、衆議院経済産業委員会の附帯決議においては、「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（参議院の附帯決議も同様）。

なお、平成20年臨時会に提出された「中小企業いじめ防止法案」（参議院提出、第170回国会参法第4号）⁶⁶と同趣旨の法案が検討されている。

第174回国会提出予定法律案等の概要

1 エネルギーをめぐる経済的社会的環境の変化に対応した製造事業の促進に関する法律案（仮称）（予算関連）

内外におけるエネルギーをめぐる経済的社会的環境の変化に伴い、非化石エネルギーの利用等に資する製品の製造等を行う事業の重要性が増大していることにかんがみ、当該事業の促進を図るため、当該事業の実施に必要な資金の調達の円滑化に関する措置及び非化石エネルギーの利用等に資する製品の需要の開拓を図るための措置を講ずる。

2 独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構法の一部を改正する法律案（予算関連）

我が国企業によるレアメタル等の資源確保の支援を強化するため、独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構について、金属鉱物の採掘権等の買収に係る出資業務の追加及び政府保証付き長期借入金等の対象の拡充等を行う。

3 小規模企業共済法の一部を改正する法律案

小規模企業共済制度の充実を図るため、個人たる小規模企業者の営む事業の経営に携わる個人を小規模企業者に加える等の措置を講ずる。

4 中小企業倒産防止共済法の一部を改正する法律案

中小企業の連鎖倒産を防止するためのセーフティネット機能の強化等を図るため、中小企業倒産防止共済制度の共済金の貸付けを行う事由を拡大するとともに、共済金の貸付限度額の改正を迅速に行うために貸付限度額等を政令事項に改める等の措置を講ずる。

5 私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の一部を改正する法律案

独占禁止法違反に対する排除措置命令及び課徴金納付命令に係る行政争訟手続に関し、審判制度の廃止等の所要の改正を行う。

⁶⁶ 正式名称は、「大企業者による中小企業者に対する取引上の地位を不当に利用する行為の防止に関する法律案」（藤末健三君外7名提出）

6 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 22 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。

7 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、延長期間を 1 年間として、平成 22 年 6 月 18 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。

(参考) 継続案件

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(内閣提出、第 173 回国会承認第 1 号)

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(第 171 回国会(平成 21 年常会)に本承認案件と同内容のものが提出され、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査未了となった。本承認案件は、第 173 回国会(平成 21 年臨時国会)に提出され、継続審査となっている。)

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(内閣提出、第 173 回国会承認第 2 号)

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(第 171 回国会(平成 21 年常会)に本承認案件と同内容のものが提出され、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査未了となった。本承認案件は、第 173 回国会(平成 21 年臨時国会)に提出され、継続審査となっている。)

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

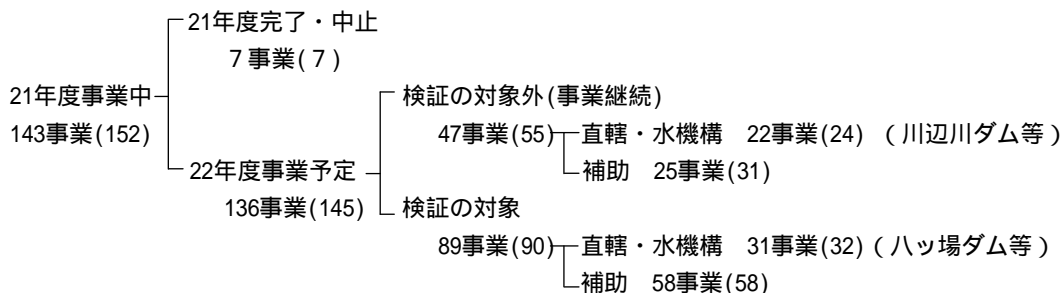
所管事項の動向

1 河川・道路政策

(1) 新たな治水対策の在り方

国土交通省は「できるだけダムにたよらない治水」へ政策転換するとの考え方に基づき、平成21年12月、新たな治水対策を検討する「今後の治水対策のあり方に関する有識者会議」（以下「有識者会議」という。）の初会合を開いた。国土交通大臣は既に、民主党のマニフェストに基づいて21年度事業実施中の143のダム事業について、中止や見直しを表明しており、その判断基準を作成するとともに、ダムに代わる新たな治水対策をまとめるのがねらいである。有識者会議では、幅広い治水対策案の立案手法、新たな評価軸の検討、総合的な評価の考え方の整理、今後の治水理念の構築などについて検討し、河川整備の根本的な考え方を見直すとしている。22年夏頃にダム事業の継続・凍結を判断する基準や検証方法を中間取りまとめとして公表し、23年夏頃にダムに代わる総合的な治水対策を提言することとしている。

また、国土交通省は、事業実施中のダム事業を「検証の対象とするもの（「要請」するものも含む。）」と「事業を継続して進めるもの」に区分した上で、検証の対象となるダム事業について、有識者会議が示す予定の新たな基準に沿って、個別ダムの検証を行うこととしている。これに基づき、22年度政府予算案においては、下記のように、47事業については継続して進めることとする一方、89事業については検証の対象とするダム事業として整理された。継続して進めるダム事業は、既にダムに頼らない治水対策の検討が進んでいるもの（川辺川ダムのみ。生活再建事業を継続）、既存施設の機能増強を目的としたもの、21年11月までにダム本体工事の契約を行っているもの、のいずれかに該当するものであり、これらに該当しないものはすべて検証の対象とされた。



(注) 1.カッコ内は施設数（一つの事業で複数の施設を実施するものがあるため）である。

2.「水機構」は独立行政法人水資源機構の事業である。

資料:国土交通省資料より作成

補助ダムについては、国が検証を強制する権限がないため、国土交通大臣から関係の37道府県知事に検証への協力を要請したところであり、検証対象のダムであっても事業継続を望む場合は、補助金の付け方について検討をする考えが示されている。

また、国土交通大臣は、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

案を今国会に提出するとしていたが、地元住民の意見を聞いた上で補償措置をまとめて法案にしていくには、スケジュール的に難しいとして、法案提出を延期する方針を明らかにした。

(2) 土砂災害等に対する対策

我が国では、集中豪雨や地震等に伴う土石流、地すべり、がけ崩れ等の土砂災害が、過去10年（平成11～20年）の年平均で約千件以上発生している。また、自然災害による犠牲者のうち、土砂災害によるものが大きな割合を占めており、「平成21年7月中国・九州北部豪雨」では、山口県や島根県を中心に435件の土砂災害が発生し、山口県防府市の特別養護老人ホームを襲った土石流では7名の死者が出るなど、この豪雨に伴う土砂災害によって22名の尊い命が失われた。

このような土砂災害から人命や財産を守るためには、土砂災害防止工事等のハード対策と併せて、「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）に基づき、土砂災害が発生するおそれのある「土砂災害警戒区域」を明らかにし、当該区域における土砂災害ハザードマップ等による危険の周知、警戒避難体制の整備を図るとともに、著しい土砂災害が発生するおそれのある「土砂災害特別警戒区域」において新規住宅等の立地抑制等の対策を講じるなど、ソフト対策の推進が急務となる。しかし、土砂災害ハザードマップの整備については、20年9月末現在、整備対象となる1,661市町村のうち約半数の888市町村しか公表していない。また、山口県防府市の特別養護老人ホームの所在地区に対する避難勧告の発令が土石流発生後だった例に見られるように、必ずしも専門知識をもっていない市町村長が避難勧告等の発令を適切に判断することは難しい。そのため、市町村におけるハザードマップの整備、避難勧告等に係る具体的な発令の判断基準の策定等を促進していくことが重要となる。さらに、20年の岩手・宮城内陸地震等による河道閉塞（天然ダム）等特殊な土砂災害に対しても、緊急的な警戒避難など危機管理を的確に行うことが必要であり、21年12月の国土交通省「特殊な土砂災害等の警戒避難に関する法制度検討会」の提言において土砂災害防止法の改正の方向性が示されており、今国会において改正案が提出される予定である。

(3) 高速道路施策

ア 料金施策

高速道路の料金施策については、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」に基づき、利用者の負担の軽減を図るための料金の引下げ等を内容とする高速道路利便増進事業が実施されており、平成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。さらに、「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）においては、22年度までの取組として、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。

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、22年度予算の概算要求において、高

速道路の無料化に関する社会実験経費として6,000億円を要求した。

その後、21年12月22日、財務省と国土交通省は、割引率の順次拡大や統一料金制度の導入など社会実験を実施し、その影響を確認しながら段階的に進める。なお、実施に当たっては、軽自動車に対する負担の軽減を図ることとする、初年度の実験は、路線を限定し、鉄道などのほかの交通機関や渋滞の懸念に対してきめ細かく配慮したものとす、国費は、1,000億円とすることで合意し、社会実験の経費は概算要求の6,000億円から1,000億円へと大幅に削減されることとなった。

初年度の22年度に社会実験を行う路線は1月中に決定される予定であるが、社会実験の結果等を踏まえ、鉄道やフェリーなど、競合するほかの交通機関への影響等について十分な検証を行っていく必要がある。

イ 高速道路の整備手続の見直し（国土開発幹線自動車道建設会議の廃止）

現在の我が国における高速道路（高速自動車国道）は、計画から事業化に至るまでに、基本計画の決定、整備計画の決定という各段階を経て、国と地方の負担による新直轄方式や高速道路株式会社によってその整備が行われている。

基本計画については、国土開発幹線自動車道建設法に基づき、衆・参の国会議員及び学識経験者を委員とする国土開発幹線自動車道建設会議（以下「国幹会議」という。）の審議を経て、建設線の区間、建設線の主たる経過地、建設主体等を国土交通大臣が決定している。また、整備計画については、高速自動車国道法に基づき、国幹会議の審議を経て、経過する市町村名、車線数、工事に要する費用の概算額等について、国土交通大臣が決定している。（現在、基本計画10,623km、整備計画9,428kmが決定されている。）

基本計画及び整備計画を審議する国幹会議の在り方については、前原国土交通大臣が、平成21年9月29日の記者会見において、「急に招集させられて説明を受けて議論は数分という、まさに正当性を与えるための機関でしかないと思いを抱いています」と述べ、国幹会議を廃止する等の措置を講ずるための法律案を今国会に提出することとしている。国幹会議を廃止した場合の高速自動車国道の整備手続について議論が行われることとなるが、これに関連して、今後の高速道路整備をどのような基準のもとに進めていくのか等の議論も行われるものと考えられる。

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、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。

(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、社会資本整備審議会の関係部会において、その対応方策等について検討され、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・賃貸不動産管理業の適正化などについて意見集約が図られた。特に、社会問題化している「追い出し行為」については、賃貸住宅の家賃等の悪質な取立て行為の禁止等の法規制の必要性が指摘されている。また、家賃債務保証業の登録制度を法制的に措置する必要性が指摘されている。これらの指摘を踏まえ、今国会に賃貸住宅の賃借人の居住の安定の確保を図るための法律案が提出される予定である。一方、賃貸住宅管理業については、国土交通大臣の告示に基づく任意の登録制度を新設し、国民の意見、事業者団体における取組状況を踏まえ、法規制の導入に向けた検討を継続することとされている。

(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、その後改正法等が逐次施行され、21年5月には一定規模以上の建築物について構造設計・設備設計一級建築士の関与が、21年10月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には、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年に入り着工件数が回復してきた。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・建築着工件数をみると、対策の効果が必ずしも十分出てきているとはいえない状況である。

前原国土交通大臣は就任直後に「確認日数の短縮」、「提出資料の簡素化」、「厳罰化」を柱とする建築基準法の見直しについて検討指示を行い、国土交通省において検討が進められたが、省令や指導で対応できる申請書類の簡素化や審査迅速化などを先行して実施する方向となった。

(4) 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。このうち地籍調査は、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（現在は第5次十箇年計画（平成12年度～21年度、12年5月閣議決定））に基づき事業が実施されている。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（20%）、山村部（41%）での進捗が遅れている。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、国土審議会において、調査の今後の在り方が検討され、21年8月、関係委員会において報告書「国土調査の今後のあり方について」がまとめられた。同報告書では、引き続き十箇年計画を策定しこれに基づき計画的かつ迅速に地籍調査を推進する必要があるとした上で、地籍調査において今後講じるべき具体策として、官民境界を先行調査する手法の導入、民間等による地籍調査の実施等が提案されており、今国会において改正案が提出される予定である。

3 運輸政策

(1) 航空政策の動向

ア 航空自由化の取組

平成21年12月12日、日米航空協定において、日米航空関係を完全に自由化すること（オープンスカイ）が、実質合意された。これまで日本はアジアを中心に8つの国・地域と航空自由化に合意しているが、羽田空港の便数に一定の制約が残るものの、成田・羽田の首都圏空港も含めた完全な航空自由化は今回が初めてとなる。

今回の合意により、日米間の航空路線については、以遠権を含め、航空会社が自由にル

ートを設定できるようになり、便数や参入企業の制限も行われぬ。また、同一国・相手国・第三国の航空会社とコードシェア等が可能となり、運賃も、差別的運賃等一定の要件に該当するものを除き航空会社の判断が最大限尊重されることになる。

また、今回の航空協議では、22年10月から羽田空港の深夜早朝時間帯に日米双方の航空企業がそれぞれ1日4便まで旅客便を運航できることが可能となった。あわせて、オープンスカイの障害となっていた成田空港における米国航空企業のスロットシェアの低下を目指すことが合意された。

既に、今回の合意を受け、日米両国の航空企業は包括的業務提携のため独占禁止法の適用除外（ATI）取得に向けた手続を開始している。これにより、日米航空企業の事業の効率化が進み、利用者の利便性が向上することや、国際競争力の強化につながることを期待されている。オープンスカイが世界の潮流となる中で、従前から日本の取組の遅れが指摘されていたが、現在、国土交通省では航空自由化を成長戦略の柱の一つと位置付け、国土交通省成長戦略会議で議論がなされている。今回の合意を契機に、更なる航空自由化の進展に向けて、その議論の行方が注目される。

イ 日本航空経営再建問題

経営再建中の日本航空（日航）は、平成21年10月29日、官民出資の企業再生支援機構（以下「機構」という。）¹に再生支援を要請する事前相談を行った。これを受けて機構は、独自の資産査定と日航が提出した事業再生計画を踏まえて検討し、22年1月19日頃にも支援の決定を判断すると報道されており、現在、再生計画の大詰め調整が続いている。²

再建手法については、予め債権者と再建策を調整した後に、日航が裁判所に会社更生法の適用を申請し、同日、機構が支援を決定する「プレパッケージ（事前調整）型」の法的整理が進められる見通しとなっている。機構は、複雑な利害関係者との調整に時間がかかる私的整理ではなく、抜本的かつ早期の再建を実現するには、裁判所が関与する公正で透明性の高い手法をとることが不可欠と判断している模様である。機構の案は、燃料取引やマイレージ等の一般商取引債権を全面保護し、現金決済に備えて数千億円の資金を用意するなど運航継続に配慮する内容が考えられており、当初、法的整理案に難色を示していた国土交通省やメガバンクも、機構の提案を受け入れることになった。

日航が機構の公的支援を受ける前提として最大の懸案事項となっていた企業年金の減額については、1月12日、退職者等から減額に必要な3分の2以上の同意が得られたことで、日航が提示していた年金給付額を現役社員約5割、OB約3割減額する案で、制度が

¹ 企業再生支援機構は、中堅・中小その他事業者の再生支援を目的として政府と民間金融機関が100億円ずつ出資した国認可の株式会社で、平成21年10月16日から業務を開始した。機構が市中から調達する資金（最大1.6兆円）に政府保証が付き、これを原資に支援企業への出資や融資を実施できる。機構は5年間の時限組織で、支援決定から3年以内に支援を完了することとされている。

² 機構による検討内容については、執筆段階で公式に発表されたものはないため、以下の記述は、主に新聞報道に基づきまとめたものである。このため、19日頃に決定される再生計画の内容と記述の内容が異なる場合があり得る。

存続する見通しとなった。また、機構による 3,000 億円の出資、機構と日本政策投資銀行による計 6,000 億円のつなぎ融資で資金繰りを支援するとともに、金融機関による 3,500 億円超の債権放棄、経営陣の刷新、1 万数千人の人員削減や国内外路線の追加削減などの大規模なリストラも検討されている。さらに、機構は、株主責任を厳格に問うため 100% 減資して上場廃止する方針と報道されている。上場廃止となれば顧客離れが進むことが予想されることから、上場を維持すべきとの意見もあったが、機構案どおり 100% 減資される可能性が高いとみられている。なお、米国航空 2 社（アメリカン航空、デルタ航空）との提携交渉について、機構は再建後の株式売却の際に手続が複雑になるとして、外資との資本提携は認めない模様であり、その場合、今後、新経営陣の下で業務提携先を決定することとなる。

政府は、機構の支援が決定した段階で再建策への支援を表明することとしている。これまでに政府は、21 年 11 月 10 日に「日本航空の再建のための方策について」を関係 5 閣僚³で合意し、企業年金削減とつなぎ融資に対する政府保証について法的措置を含む方策を検討することを確認しており、22 年 1 月初めにも、この合意を再度確認するとともに、日本政策投資銀行の融資枠を拡大して機構の支援決定までの資金繰りを支える姿勢を示した。日航の再建に関して、国土交通大臣は一貫して「飛行機を飛ばしながら再生をすることが大事である」という考えを表明しており、政府として日航の運航継続に万全を期すための支援として、具体的には、海外の関係国に燃料代などの一般商取引債権は全面的に保護されることなどについて各国政府や取引先企業に説明することや、万が一、日航の運航が止まる場合には他社に代替輸送の協力を求めることなどの措置を講ずる考えを示している。

また、日航の経営悪化の背景には、高い着陸料や需要の少ない空港を作り続け、日航に赤字路線を押し付けた航空行政にも責任がある⁴との指摘がある。この点について、国土交通大臣は、社会資本整備特別会計空港整備勘定の仕組みに問題があるとして、抜本的に見直す意向を示し、国土交通省成長戦略会議において、22 年夏にも一定の結論を得るべく検討が進められている。

ウ 今後の空港政策（首都圏空港、関西 3 空港、地方空港）

国土交通大臣は、平成 21 年 10 月、東京国際空港（羽田）を国際拠点（ハブ）空港として最優先で整備していく考えを示した。首都圏の空港は、成田国際空港（成田）が国際線、羽田が国内線という役割分担が前提となってきたが、羽田では、22 年 10 月に 4 本目の滑走路の運用開始で発着枠が増大し、国際線を増やす余裕ができたことから、近距離アジア便に加え、昼間に欧米便を設けることを示唆した。日本の国際競争力や経済効果を考えれば羽田のハブ空港化は是非進めるべきとの意見が多い。羽田の国際線機能を強化すると成

³ 菅内閣府特命担当大臣、藤井財務大臣（当時）、長妻厚生労働大臣、前原国土交通大臣、平野内閣官房長官の 5 閣僚。

⁴ 日航の経営問題での国の責任について、国土交通大臣は平成 22 年 1 月 12 日の記者会見で「日航の抜本改革を先送りしたこと、98 の空港を造って不採算でも飛ばし続けるよう強いてきたこと。この二つの意味で国の責任は大きい。」と述べている。

田が犠牲になるとの懸念の声もあるが、首都圏の今後の航空需要は、羽田と成田を合わせてもまかなえないほど拡大すると見られている。欧米やアジア諸国は互いに航空自由化を進め、アジアの主要空港はハブ空港を目指してしのぎを削っている。日本が世界の主要航空網から外されないためにも、首都圏の発着枠の更なる拡大が求められている。また、成田と羽田を一体的に運用するため、成田・羽田両空港間及び都心と両空港間の鉄道アクセス改善に関する検討委員会が設置され、改善策が検討されている。

羽田のハブ空港化については、関西国際空港（関空）への影響を危惧する声もある。関空は、1兆1千億円の有利子負債が経営を圧迫する中、航空需要の低迷により航空会社の大幅な減便も計画されている。関空の経営再建には、伊丹空港、神戸空港との3空港問題の解決が欠かせない。このような中、21年末、関西3空港懇談会⁵は、関西3空港の一元管理を目指すことで合意した。23年度からの実現を目指し、関空を首都圏と並ぶ日本の二大ハブ空港と位置付け、管理主体は関空会社に集約することを基本として、経営統合も念頭において議論し、22年3月までに結論を得るとしている。しかし、地元には具体像をめぐり意見の隔たりがあり調整には難航が予想される。一方、国土交通省の成長戦略会議は地元合意とは別に関西3空港の役割分担を議論し、6月までに案を提示することとしている。

また、地方空港では、航空需要の低迷や日本航空の経営再建に絡んで定期便の廃止や航空会社の撤退が加速している。国土交通大臣は、日本航空が撤退すると定期便がなくなる地方空港の路線について、国が一定期間支援して維持するための助成措置を検討することを表明⁶した。

(2) 拠点港湾の重点整備化

平成21年10月に設置された国土交通省成長戦略会議において、同会議の検討課題の一つである「海洋国家日本の復権」の一環として、我が国港湾の「選択」と「集中」による国際競争力の強化について検討されることとなった。重点的な投資を行うコンテナ港湾とバルク⁷港湾の選定を行うため、同年12月、「国際コンテナ戦略港湾検討委員会」（以下「コンテナ委員会」という。）及び「国際バルク戦略港湾検討委員会」（以下「バルク委員会」という。）の第一回の会合が開催された。コンテナ委員会においては、釜山港等アジア諸国の港湾との国際的な競争力が激化する中で、コンテナ港湾について更なる「選択」と「集中」により国際競争力を強化していくため、まず、アジア主要国を凌ぐコスト、サービス水準を目標に推進してきたスーパー中枢港湾プロジェクトの総括を行い、その課題を踏まえた上で、選択する港湾についての、評価項目、選定基準の作成等の検討を行うこととしている。今後は、22年1月末頃に公募を行い、6月頃、1、2港の国際コンテナ戦略港湾を選定することとしている。また、バルク委員会においては、我が国の産業等に欠かせない物

⁵ 大阪、兵庫両府県などの自治体、関西の主要経済団体、関西国際空港株式会社で構成。関空、伊丹、神戸空港の関西3空港について話し合う。座長は下妻博関西経済連合会会長。

⁶ 平成21年11月1日朝日新聞ほか

⁷ バルク（バルク貨物）：ばら積み貨物のことで、鉱石・穀物など包装されずに輸送される貨物をいう。

資である資源・エネルギー・食料等の国際バルク貨物の世界的な獲得競争が進展している中で、大型船による一括大量輸送の拠点となる港湾の「選択」と「集中」によりこれら物資の安価かつ安定的な輸送を実現するため、対象とする品目を選定した上で⁸、選択する港湾についての評価項目、選定基準の作成等の検討を行うこととしている。今後は、22年4月頃に公募を行い、同年末頃に国際バルク戦略港湾を選定することとしている。

また、平成22年度予算政府案では、国際競争力の強化の早期実現を図るため、港湾整備の選択と集中を図ることとし、具体的には、重要港湾103港から重点港湾（仮称）約40港を選定し、新規の直轄港湾整備事業の着手対象を原則この40港に限るとしている。

(3) 整備新幹線等の整備

整備新幹線は、全国新幹線鉄道整備法に基づき整備計画が定められており、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）の各区間で整備が進められている。

21年12月24日、国土交通大臣、副大臣及び大臣政務官の6名で構成される整備新幹線問題検討会議において、今後の整備の基本的な考え方となる「整備新幹線の整備に関する基本方針（以下「基本方針」という。）」及び「当面の整備新幹線の整備方針（以下「整備方針」という。）」が決定された。

「基本方針」では、「整備の方式及び建設財源の分担等」並びに「着工に当たっての基本的な条件」について、従来の考え方に加えて、PPP（パブリック・プライベート・パートナーシップ）等による民間資金の活用について、検討を行うことが示されている。また、経営分離される並行在来線維持の在り方について、JRにもできる限りの協力と支援が求められることも踏まえて、検討を行うものとされている。

また、「整備方針」では、建設中の区間については、予定どおりの完成・開業を目指して着実に整備を進める、とした上で、未着工の区間については、早期に着工すべき区間を決定するため、整備新幹線問題検討会議等において、費用対効果（CO₂削減効果を含む）沿線自治体の取組等により整備の意義を十分に検証した上での、着工の優先順位、PPP等による民間資金の活用を含む安定的な財源確保の方策、について検討を進める、としている。

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、21年12月24日、同機構及びJR東海から、調査報告書が提出された。

⁸ 本委員会における検討品目を穀物（とうもろこし・大豆）、鉄鉱石、石炭とすることで概ね合意された。

(4) 国際海上コンテナの陸上輸送の安全対策

国際海上コンテナを輸送するトレーラーが走行中に横転し、付近を走行する車が巻き込まれるなど、重大な事故が発生している。その要因の一つとして、貨物の不適切な積載が挙げられているが、ドライバーには貨物の積み付け状況や総重量、危険物の有無や種類等についての正確な情報が十分に伝達されていないという問題も指摘されている。

政府の安全対策としては、平成13年9月より関係省庁間において意見交換を開始し、コンテナ貨物情報の伝達に係る仕組み作りの検討を進め、国土交通省は16年6月29日付けで関係団体に対し、「国際海上コンテナの安全輸送に関する要請について」を発出した。しかしながら、問題改善のためには、このような抽象的な要請ではなく、関係各者の具体的な取組を示す指針等の発出が望まれ、17年12月、荷主、海運事業者、港湾運送事業者、トラック事業者等が、コンテナの安全輸送のために取り組むべき事項を定めた「国際海上コンテナの陸上における安全輸送ガイドライン」が作成された。しかし、ガイドライン発出後においてもトレーラーの横転事故が発生しているため、更に輸送の安全を確保する観点から、第171回国会において議員立法による法律案提出が検討されたが、衆議院解散によって提出には至らなかった。

21年12月には、国土交通省に、トラック事業者などの民間事業者団体と、国土交通省、警察庁、経済産業省の関係省庁が参加する「国際海上コンテナの陸上輸送における安全対策検討会議」が設置され、同月4日に開催された第1回の会議では、安全対策に関する参加者からの意見発表、意見交換等が行われた。同会議での検討内容等を踏まえ、今国会に国際海上コンテナ運送における輸送の安全確保のための法律案が提出される予定である。

4 観光立国の推進

観光立国の実現は、今後の我が国の成長戦略の柱として位置付けられる最重要課題であり、今後一層の取組の強化が求められている。

観光庁では、平成21年10月、外国人旅行者の誘致目標を積極的に見直し、「訪日外国人3000万人プログラム」を打ち出した。今後の目標として2013年に1500万人、2016年に2000万人、2019年に2500万人を掲げた。しかしながら、2008年の訪日外国人旅行者数は835万人と過去最高を記録したものの、前年比0.05%の伸びにとどまり、2009年の実績も、金融危機や新型インフルエンザ等の影響により2008年の8割程度にとどまる見通し⁹となっている。

こうした中、国土交通省は、21年12月、国内の観光活性化に向けて全府省の副大臣らで構成する「観光立国推進本部」を設置し、外客誘致、観光連携、休暇分散化の3つの分科会を置いて議論を進めることにした。各分科会ではそれぞれ、外客誘致については、アジアを中心に観光客の誘致策を議論し、特に人口も多く経済成長が著しい中国からの誘致促進策（中国訪日観光査証の緩和策の在り方）を検討し、1月下旬に中間取りまと

⁹ 出典：日本政府観光局（JNTO）

めを作成する。また、観光連携については、ニューツーリズム¹⁰、医療観光、産業観光等多様な観光メニューについて、関係省庁の連携による総合的な振興策を検討し、6月中旬に連携方策をまとめる。さらに、休暇分散化では、需要の平準化を通じた旅行コストの低減や観光産業の生産性の向上・雇用の安定化等様々な効果をもたらす休暇の分散化について、関係省庁間で検討・調整を行うとして、具体的にはゴールデンウィークや夏休みなどに集中する国内旅行需要を平準化するため休暇分散の具体策を検討し、3月上中旬までに取りまとめ、今後の方針を決定することとしている。

5 離島の保全・管理の在り方

四方を海に囲まれた島嶼国である我が国は、国土面積（約38万km²）が世界で第61位であるのに対し排他的経済水域等面積（約447万km²）では第6位という広大な管轄海域を有している。このような海域は、未利用のエネルギー・鉱物資源が存在し、サンゴ等の自然環境形成の基盤となるほか、海上輸送等の観点からも重要な役割を担っている。離島は管轄海域の設定の根拠の一つとなっており、その適切な保全が課題となっている。

このような状況の下、「海洋基本法」(平成19年制定)では、離島に関し、海岸等の保全、海上交通の安全の確保及び海洋資源の開発・利用のための施設整備、周辺海域の自然環境の保全、住民の生活基盤の整備等の措置を国が講ずることを掲げており、同法に基づいて策定された「海洋基本計画」(20年3月閣議決定)では、離島について、適切な管理の体制、方策、取組のスケジュール等を定めることとされている。

これらを受け、政府は、同計画に基づき、21年12月1日の総合海洋政策本部（本部長：内閣総理大臣）会合で「海洋管理のための離島の保全・管理のあり方に関する基本方針」を決定し、離島について、政府部内での体制の構築や関係府省の連携を図るとともに、国及び地方公共団体による保全・管理の取組等に関して法制面を含めて速やかに検討することとしている。

また、国土交通省では、21年9月3日の「海洋管理のための離島の保全・管理・利活用のあり方に関する検討委員会」報告書において、無人離島について、環境保護をはじめとする管理や沖ノ鳥島直轄管理などの物理的保護等の保全政策が今後の施策を進める上で必要であるとしている。

このような経緯を踏まえ、政府は、我が国の排他的経済水域及び大陸棚の保全・利用を促進するための法律案を今国会に提出することとしている。

6 北朝鮮問題への対応

(1) 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「北朝鮮特定貨物の検査等に関する特別措置法案」が提出された。同法案は、

¹⁰ ニューツーリズムとは、従来の物見遊山的な観光旅行に対して、テーマ性が強く、体験型・交流型の要素を取り入れた新しいタイプの旅行を指す。テーマとしては産業観光、エコツーリズム、グリーンツーリズム、ヘルスツーリズム、ロングステイなどが挙げられる。（観光庁HPより）

同年7月14日に衆議院において可決したものの、解散のため廃案となった。これらの経緯を踏まえ、第173回国会には、石破茂君外10名から「北朝鮮特定貨物の検査等に関する特別措置法案」(以下「衆法」という。)が、政府から「国際連合安全保障理事会決議第1874号等を踏まえ我が国が実施する貨物検査等に関する特別措置法案」(以下「閣法」という。)が、それぞれ提出されたが、いずれも継続審査となっている。

なお、第171回国会に提出された法案と第173回国会に提出された両案を比較すると、衆法は同一の内容であり、閣法は題名及び自衛隊に関する規定を置かない点が異なっている。

(2) 特定船舶入港禁止関係

平成16年の第159回国会において成立した、「特定船舶の入港の禁止に関する特別措置法」(以下「特定船舶入港禁止法」という。)に基づく入港禁止措置は、18年7月5日に北朝鮮が弾道ミサイルを発射したことを受け、同日から6か月間の措置として、北朝鮮の不定期大型貨客船「万景峰92号」に対して実施されていたが、同年10月9日に北朝鮮が地下核実験を実施したことを受け、同月13日には、入港を禁止する特定船舶を「万景峰92号」からすべての北朝鮮籍船舶に拡大し、入港禁止の期間を19年4月13日までとする措置が決定され、その後も入港禁止の期間が延長されている。これらの措置については、特定船舶入港禁止法の規定に基づく承認案件が国会に提出され、いずれも承認されている。現在の措置は22年4月13日で終了することとなるため、国際政治情勢によっては再延長することが考えられる。

第174回国会提出予定法律案等の概要

1 国土調査促進特別措置法及び国土調査法の一部を改正する法律案(予算関連)

国土調査を一層促進するため、平成21年度末にその期限を迎える現行の国土調査事業十箇年計画に引き続き、内閣において平成22年度を初年度とする計画を策定することとともに、同計画の対象となる国土調査事業に、地籍調査の基礎とすために行う土地及び水面の測量を追加するほか、都道府県又は市町村が一定の要件を満たす法人に国土調査に係る調査、測量等を委託することができることとする等の措置を講ずる。

2 国の直轄事業に係る都道府県等の維持管理負担金の廃止等のための関係法律の整備に関する法律案(仮称)(予算関連)

国が管理する道路、河川等の維持等に要する費用に係る都道府県等の負担金を廃止する等のため、関係法律の規定について所要の改正を行う。

3 海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律等の一部を改正する法律案

1973年の船舶による汚染の防止のための国際条約附属書及び附属書の改正に対応するため、窒素酸化物の放出規制の対象となる原動機の範囲を拡大するとともに、他のタンカーとの間におけるばら積みの貨物油の積替えを行う一定のタンカーに船舶間貨物油積替作業手引書(仮称)の作成及び備置き、当該貨物油の積替えの際の事前通報等を義務付け

ることとする等の所要の措置を講ずる。

4 高速自動車国道法の一部を改正する等の法律案（仮称）

高速自動車国道の整備に関し、その過程の透明性の向上を図るため、高速自動車国道の予定路線の決定、路線の指定及び整備計画の策定に当たっては、社会資本整備審議会の議を経なければならないこととするとともに、国は、高速自動車国道の整備に関する事業に係る評価の結果の公表を行うこととする等所要の措置を講ずるほか、国土開発幹線自動車道建設法を廃止する。

5 航空法の一部を改正する法律案

航空運送事業に従事する操縦者の安定的な確保、航空の安全性の向上等を図るため、航空従事者技能証明の資格として准定期運送用操縦士（仮称）の資格を創設するとともに、操縦者に対する特定操縦技能（仮称）の審査制度の創設及び航空身体検査証明の有効期間の適正化等の所要の措置を講ずる。

6 賃貸住宅における賃借人の居住の安定確保を図るための家賃債務保証業の業務の適正化及び家賃等の取立て行為の規制等に関する法律案（仮称）

賃貸住宅の家賃等の悪質な取立て行為の発生等の家賃の支払に関連する賃貸住宅の賃借人の居住をめぐる状況にかんがみ、賃貸住宅の賃借人の居住の安定の確保を図るため、家賃債務保証業の登録制度の創設、家賃に係る債務の弁済の履歴に関する情報の収集及び提供の事業を行う者の登録制度の創設、家賃等の悪質な取立て行為の禁止等の措置を講ずる。

7 国際海陸一貫運送コンテナの自動車運送の安全確保に関する法律案（仮称）

輸入し、又は輸出される貨物を詰め、その詰替えを行わずに船舶及び自動車を用いて一貫運送されるコンテナの自動車運送の安全を確保するため、受荷主等に対し、当該コンテナに詰められた貨物の品目等に係る情報を貨物自動車運送事業者等に伝達すること等を義務付けるほか、当該コンテナの運送について貨物自動車運送事業者等が遵守すべき事項等について定める。

8 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の一部を改正する法律案

土石等による河道の閉塞又はその決壊によって生ずる災害等から国民の生命及び身体を保護するため、土石等による河道閉塞に伴う湛水を土砂災害の発生原因に加えるとともに、土砂災害の発生が切迫している場合における国又は都道府県による緊急調査の実施、市町村の避難の指示の判断に資する土砂災害緊急情報の通知及び一般への周知等に関し必要な事項を定める。

9 排他的経済水域及び大陸棚の保全及び利用の促進のための低潮線の保全及び拠点施設の整備等に関する法律案（仮称）（予算関連）

我が国の排他的経済水域及び大陸棚が天然資源の探査及び開発、海洋環境の保全その他の活動の場として重要であることにかんがみ、これらの保全のために設ける低潮線保全区域（仮称）における掘削等の行為の規制並びにこれらの保全及び利用の拠点となる特定の離島において国土交通大臣が建設を行う特定離島港湾施設（仮称）について必要な事項等を定める。

10 航空運送事業再生特別措置法案（仮称）（検討中）

11 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の一部を改正する法律案（仮称）（検討中）

（参考）継続法律案等

国際連合安全保障理事会決議第1874号等を踏まえ我が国が実施する貨物検査等に関する特別措置法案（内閣提出、第173回国会閣法第12号）

北朝鮮による核実験の実施等が我が国を含む国際社会の平和と安全に対する脅威となっていること、及びこの状況に対応し、国際連合安全保障理事会決議第1718号が大量破壊兵器関連等の物資の北朝鮮との輸出入の禁止を決定し、同理事会決議第1874号が国際連合加盟国に対し当該禁止の措置の厳格な履行の確保を目的とした貨物検査等の実施を要請していること等を踏まえ、我が国が特別の措置として実施する貨物検査等について定める。

北朝鮮特定貨物の検査等に関する特別措置法案（石破茂君外10名提出、第173回国会衆法第1号）

北朝鮮による核実験の実施等が我が国を含む国際社会の平和と安全に対する脅威となっていること、及びこの状況に対応し、国際連合安全保障理事会決議第1718号が大量破壊兵器関連等の物資の北朝鮮との輸出入の禁止を決定し、同理事会決議第1874号が国際連合加盟国に対し当該禁止の措置の厳格な履行の確保を目的とした貨物検査等の実施を要請していること等を踏まえ、我が国が特別の措置として実施する貨物検査、自衛隊による所要の措置等について定める。

なお、特定船舶の入港の禁止に関する特別措置法に基づく入港禁止措置が本年4月13日に終了するが、入港禁止期間が閣議決定に基づき延長された場合には、入港禁止の実施について国会の承認を求める特定船舶の入港の禁止に関する特別措置法第5条第1項の規定に基づき、特定船舶の入港禁止の実施につき承認を求める件が提出される予定である。

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 低炭素社会の形成

(1) 地球温暖化防止に向けた国際的な取組

ア 気候変動枠組条約と京都議定書

京都議定書（1997年採択）は、気候変動枠組条約（1992年採択）を具体化し、先進国の温室効果ガス排出量について初めて法的拘束力のある数値目標を定めたもので、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%とされている。

また、2013年以降の次期国際枠組みについては、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、COP15までに採択することが合意されていた。

イ COP15の結果

昨年（2009年）12月にデンマークのコペンハーゲンで開催されたCOP15及びCOP/MOP5では、当初、2013年以降の各国の削減義務を定めた文書の採択が期待されていたが、事前の閣僚級準備会合や国連の作業部会等において先進国側と途上国側の主張には依然として大きな隔たりがあるため、法的拘束力のない政治合意を目指すこととされた。

しかし、途上国側は、経済成長が制約されないよう日本やEU等の先進国側のみが削減義務を負う京都議定書の延長等を求めたため、一時は政治合意すらも困難な状況に陥った。

このような事態を打開するため、日本、米国、EU及び中国等26か国・機関の首脳レベルの協議・交渉により「コペンハーゲン合意」が作成されたが、これも中米・アフリカの数か国が作成過程の不透明さを理由に反対したため採択には至らず、結果として「条約締約国会議として同合意に留意する」ことが決定されるにとどまった。

なお、COP15での交渉において、鳩山内閣総理大臣及び小沢環境大臣等は、すべての主要排出国が参加する公平で実効性のある枠組みの構築と野心的な目標の合意を前提に、我が国は、2020年までに1990年比25%の温室効果ガス排出削減を目指すこと、「鳩山イニシアティブ¹」の具体

「コペンハーゲン合意」の主な内容

世界全体としての長期目標として産業化以前の気温上昇を2度以内に抑える。
先進国は2020年の削減目標を、途上国は削減行動をそれぞれ付表に記載する。各国は2010年1月31日までに記載事項を提出する。締約国の行動は、MRV（測定／報告／検証）可能なものとされなければならない。途上国が自発的に行う削減行動も国内検証を経た上で、国際的な協議の対象となる。支援を受けて行う削減行動は国際的なMRVの対象となる。
先進国は、2010～2012年の間に300億ドルの新規かつ追加的な資金による支援を共同で行い、また2020年までには共同して年間1,000億ドルの資金動員目標を約束する。
2015年までに合意の実施状況を評価する。

（環境省資料を基に当室作成）

¹ 鳩山総理が、2009年9月の国連気候変動首脳会合における演説で提案した、地球温暖化問題において特に

化として、2012年未までの3年間で官民合わせて1兆7,500億円(約150億ドル)の支援を実施することを表明し、各国から歓迎された。

ウ COP16に向けて

COP15において次期国際枠組みが合意に至らなかったことから、2010年11月から12月にメキシコで開催予定のCOP16において、次期枠組みが合意されることが期待されている。

なお、コペンハーゲン合意を受け、各国は、2010年1月31日までに2020年の削減目標を提出することが求められており、我が国政府は、2009年12月24日の地球温暖化問題に関する閣僚委員会において、各国の参加を前提に、1990年比25%削減するとの目標を維持することを確認している。

(2) 温室効果ガス削減に向けた国内対策等の状況

ア 我が国の温室効果ガス排出状況

平成21(2009)年11月に環境省が発表した2008年度の我が国の温室効果ガス総排出量(速報値)は、約12億8,600万t(CO₂換算)と京都議定書の基準年の総排出量を1.9%上回った。これは、金融危機の影響による景気後退に伴い各部門のエネルギー需要が減少したこと等から2007年度と比べると6.2%の減少になるが、柏崎刈羽原子力発電所(新潟県)の停止等により原発の稼働率が60%程度に落ち込み、その分石炭火力発電等に頼らざるを得ないこと等が影響し、基準年の総排出量を上回る結果となったものである。

イ 温室効果ガス排出削減の中期目標の達成に向けた対策

2009年9月の国連気候変動首脳会合における演説で、鳩山総理は、1990年比25%削減の中期目標を表明し、国内排出量取引制度や再生可能エネルギーの固定価格買取制度の導入、地球温暖化対策税の検討をはじめとしたあらゆる政策を総動員して同中期目標の実現を目指していく考えを示した。これを受けて政府は、この目標を達成するための取組を「チャレンジ25」と名付け、国内排出量取引制度等の検討に加え、国民運動の推進等を行うこととしており、また25%削減が経済に与える影響²等についても検討していくこととしている。同中期目標達成のための主な施策の状況は、以下のとおりである。

(ア) 国内排出量取引制度

鳩山総理の国連演説を受け、政府は、平成21(2009)年11月に関係府省の副大臣級で

脆弱な途上国や島嶼国の適応対策についての支援策。

² 温暖化対策が経済に与える影響については、2009年12月11日に専門家や研究機関でまとめられた試算結果が地球温暖化問題に関する閣僚委員会に報告されている。同試算では、国内の温暖化対策のみによる25%削減達成が経済に与える影響について、所得の減少値は2.5%～16.2%であるが、経済が成長する前提のため、所得は実際には5.5～10.5%増加するとされた。小沢環境大臣は、温暖化対策をとらなかった場合の経済的損失の分析や、技術革新等に伴う経済効果が同試算では十分に反映されていないとし、平成22年の次期通常国会における地球温暖化対策基本法案(仮称)の提出までに試算をやり直す方針を明らかにしている。

編成するプロジェクトチームを設置し、「キャップ・アンド・トレード」方式による国内排出量取引制度の導入について検討を開始している。現在検討されている排出量取引制度については、キャップを設定することで確実に総排出量を抑制することができるため、その導入を支持する意見がある一方で、産業界からは、企業の負担増に直結し国際競争力が制約される、事業者間で公平なキャップを設定することは難しく負担に差を生じさせる可能性がある等との反対意見もある。

(1) 地球温暖化対策税（環境税）

環境省は、平成 22 年度の税制改正要望において、原油、ガソリン、軽油、天然ガス及び石炭等を課税対象とし、その税収を地球温暖化対策のための歳出・減税に優先的に充てるものとする地球温暖化対策税の創設を要望したが、平成 21（2009）年 12 月 22 日に決定された平成 22 年度税制改正大綱においては、2011 年度の実施に向けた成案を得るべく更に検討を進めるとされ、その導入は先送りとされた。

(3) 今後の主な課題

2013 年以降の次期国際枠組みについては、「コペンハーゲン合意」に基づく交渉が行われ、C O P 16 で採択されることが期待されるが、先進国と途上国との間の対立は根深く、その交渉の行方は予断を許さない状況にある。今後、地球温暖化の影響を最小限に食い止めるためには、世界全体の気温上昇を産業化以前から 2 以内に抑えなければならず、そのためには世界の温室効果ガスの排出量を半減以下にしなければならないとされていることを踏まえると、先進国における取組のみならず途上国における温室効果ガス排出抑制対策が重要となる。我が国としては、我が国の優れた温暖化対策技術の海外への展開と併せて、エネルギー起源 C O 2 の排出量世界第 1 位の中国（世界全体の排出量の 21%）や第 2 位の米国（同 20%）等主要排出国が参加する、公平で実効的な国際枠組みの構築に向け、各国と緊密に連携をとりながら交渉を主導していくことが求められている。

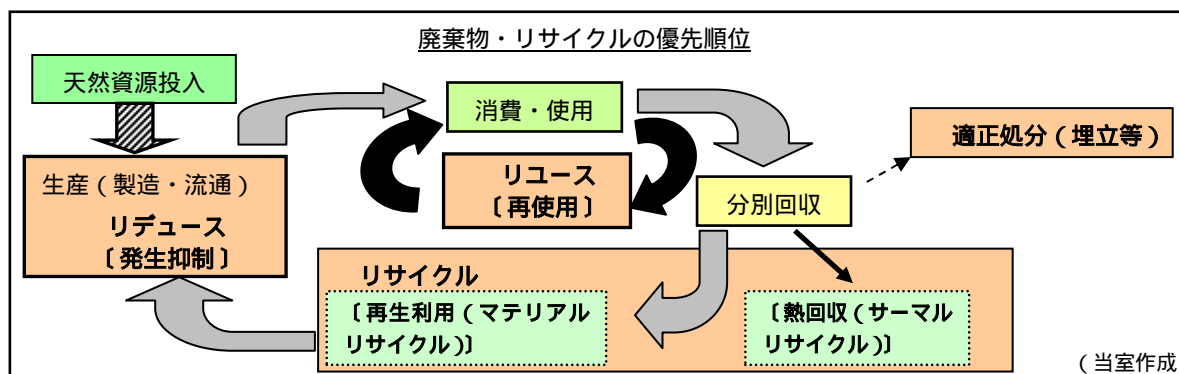
また、国内においては、温室効果ガス排出量が基準年に比べ依然として上回っていることから、京都議定書で約束した 6%削減の目標達成に向けた努力が引き続き求められている。さらに、1990 年比 25%削減との中期目標を達成するための施策については、その具体策が明らかではないとの指摘もあり、国内排出量取引制度、再生可能エネルギーの固定価格買取制度及び地球温暖化対策税等の政策を地球温暖化対策全体の中でどのように位置付け、対策を進めていくのか、その検討を早急に進めていく必要がある。

2 循環型社会の形成

(1) 廃棄物・リサイクル対策

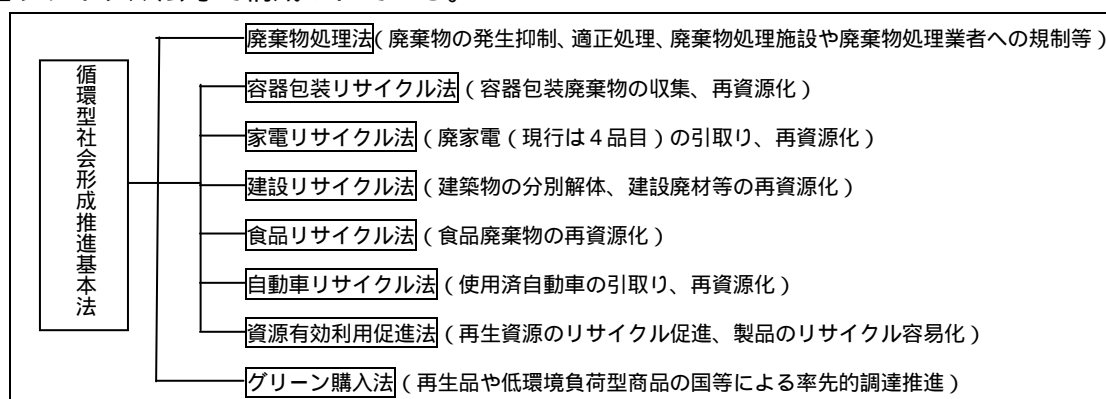
従来の大量生産・大量消費・大量廃棄型の経済活動により、現在、我が国は廃棄物処分場の残余容量のひっ迫、天然資源の枯渇に対する懸念に直面しているほか、地球温暖化問題、自然破壊等の環境問題が深刻化している。このため、製品の生産から流通、消費、廃棄に至るまで、物質の効率的利用やリサイクルを進めることにより、資源の消費が抑制さ

れ、環境への負荷の少ない循環型社会を形成することが急務とされ、平成 12 年に制定された循環型社会形成推進基本法で、廃棄物等処理の優先順位が以下のように定められた。



廃棄物等処理の優先順位について、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)〕の「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ものとされている。

我が国の廃棄物・リサイクル対策に係る法体系は、同基本法の下に、廃棄物処理法及び各種リサイクル法等で構成されている。



(当室作成)

(2) 廃棄物処理法の見直し

ア 経緯

「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」(廃棄物処理法)は、昭和 45 年の制定以来、累次の改正が行われ、排出事業者責任の徹底、排出抑制対策、再生利用の促進、最終処分場対策、不法投棄防止対策等が図られてきた。平成 9 年改正法では、その附則に、施行から 10 年後の見直し規定が置かれ、政府において同法の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ものとされていること等から、これらを踏まえ、中央環境審議会の専門委員会(平成 20 年 9 月設置)において、廃棄物処理制度における論点及び見直しの方向性について検討が行われ、平成 21 年 12 月に「廃棄物処理制度専門委員会報告書」が取りまとめられた。

イ 今後の主な課題

同報告書では、廃棄物処理制度見直しの方向性として、主に次のような課題が指摘されている。

(7) 不法投棄等不適正処理の未然防止対策の強化

廃棄物処理法の累次の改正により排出事業者責任の強化が図られてきたものの、不法投棄事案は依然として後を絶たず、中でも建設系廃棄物の不法投棄等が多い状況にある。

特に、排出事業者が事業所外へ産業廃棄物を自ら搬出し保管する場合に不適正保管がなされやすいことから、そのような場合について事前届出制を設けることにより、その保管場所をあらかじめ都道府県知事が把握できるようにすることが求められている。

また、排出事業者責任を一層強化させるため、排出事業者に対し、自らが交付したマニフェスト（産業廃棄物管理票）の保存を法律上義務付けるとともに、委託先の廃棄物処理施設の定期的な実地確認の義務を課することが必要であることも指摘されている。建設系廃棄物は工事請負形態によっては排出事業者の特定が困難な場合もあり、中にはこれを悪用して自己処理であると称した不適正処理が行われていることもあるため、排出事業者に該当する者を明確にして適正処理責任の一層の強化を図る必要がある。

(1) 廃棄物最終処分場対策の整備等

廃棄物処理施設の適切な配備は適正処理体制の維持のために重要である。しかし、周辺住民の生活環境悪化への懸念が払拭されておらず、処理施設設置が困難な状況にあることから、施設への信頼を醸成していくため、特に安定型最終処分場については、安定5品目（廃プラスチック類、ゴムくず、金属くず、ガラスくず、がれき類等）以外の物質が付着・混入しない対策を講じ、施設浸透水のチェック強化等を図る必要がある。また、廃棄物処理施設の異常時の対応、設置業者の倒産・許可取消し等により設置者が不在となった場合の管理責任体制の整備等を図ることも重要である。

3 自然共生社会の形成

平成19年に閣議決定された「21世紀環境立国戦略」には、持続可能な社会の構築のため、低炭素社会及び循環型社会とともに自然共生社会の実現に向けた取組を統合的に進めていく必要があるとされ、自然共生社会形成の戦略として「生物多様性の保全による自然の恵みの享受と継承」の重要性が記されている。

(1) 生物多様性の保全及び持続可能な利用

「生物多様性」とは、端的に言えば、「地球上に棲む3,000万種ともいわれる多様な個性を持つ生物が、例えば、食物連鎖などにより互いにつながり合い、支え合って生きている」という意味である。人類は、生物多様性を保全しつつ、「生態系サービス」と呼ばれる様々な恩恵（食料、水、木材、防災、遺伝資源等）を受けている。そのため、生物多様性の保全及び持続可能な利用の在り方が国内外で議論されている。

ア 生物多様性条約及び生物多様性国家戦略

平成4（1992）年に採択された「生物の多様性に関する条約（生物多様性条約）」に基づき、我が国は「生物多様性国家戦略」をこれまで3次にわたり策定してきた。現行の第3

次国家戦略では、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つの危機に加えて地球温暖化を新たな危機ととらえ、これらの危機に対処するため、4つの基本戦略及び約650の具体的施策が定められている。

平成20年5月には、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」が制定された。現在、中央環境審議会自然環境・野生生物合同部会において、同基本法に基づき、新たな戦略である「生物多様性国家戦略2010」の策定（平成22年3月目途）に向けた検討が行われている。

イ 生物多様性条約第10回締約国会議（COP10）

平成22年10月18日から29日まで、生物多様性条約第10回締約国会議（COP10）が愛知県名古屋市において開催されるが、このCOP10では、主に次の2点が議論されるものと想定されている。

(ア) ポスト2010年目標

本年は、国連の定めた「国際生物多様性年」であり、また、平成14（2002）年の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」を達成すべき年でもある。しかし、世界の生物多様性の損失は加速度的に進行しているため、同目標の達成は極めて困難とされている。

そのため、COP10では「ポスト2010年目標」の在り方が議論されることになる。また、我が国は、2050年までに「生物多様性の状態を現状以上に豊かなものとする」という日本提案を生物多様性条約事務局（カナダ・モントリオール）に提出しており、同提案の趣旨を踏まえた条約事務局案がCOP10で議論されることとなっている。

(イ) 遺伝資源へのアクセスと利益配分（ABS）問題

先進国は、主に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して利益を得てきたが、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と主張しており、過去の締約国会議では先進国と途上国との激しい対立がみられた。

そのため、COP10では、遺伝資源へのアクセス（利用）を認める対価として、その利益の一部を原産国（主に途上国）に配分するという「ABS³」に関する国際的枠組みについての議論を終結することとされている。

ウ 今後の主な課題

(ア) COP10におけるリーダーシップの発揮と生物多様性への国民理解の増進

COP10の開催国となる我が国（議長は環境大臣）は、ポスト2010年目標やABSの国際的枠組みの在り方等重要な議題を抱えるこの会議において、国際的なリーダーシップを発揮し、途上国を含めた参加国の合意形成を図っていく必要がある。

また、「生物多様性」という言葉等についての国民の認知度が低い状況⁴の下で、COP

³ 「Access and Benefit-Sharing」の略称。

⁴ 平成21年6月に実施された内閣府の世論調査によると、「生物多様性」の言葉の認知度では「言葉の意味を

10の成功に向け、生物多様性の重要性やその価値に対する国民の理解を一層増進させていくことが求められている。

(1) 生物多様性の損失抑制策

平成20(2008)年のCOP9で発表された「生態系と生物多様性の経済学(TEEB⁵)」中間報告によると、何も対策を行わなかった場合、2000年から2050年までの間に陸上における生物多様性の11%が失われ、経済的損失は世界のGDPの6%に達する可能性がある⁶と試算されている。このため、生物多様性の損失を抑えるための投資の促進に寄与する、生態系サービスの評価を含む資金メカニズム(先進国が資金を拠出して主に途上国における生物多様性の保全事業を行う等)が必要であるとの指摘があり、これについてもCOP10の主要議題の一つとされている。こうした動きに対応できるよう、国内における生態系サービスの経済評価の試算や、その結果を踏まえた施策の検討が求められている。

(2) 自然環境の保全

ア 保護地域の現状

生物多様性の保全にも資する制度として、例えば、自然公園法に基づく国立公園や国定公園等があるが、我が国では国有地、公有地又は私有地の種別に関わらず保護地域に指定できる「地域制公園」制度が採用されており⁶、自然公園総面積の約3分の1以上が私有地である⁷。したがって、保護地域の適正な維持管理のためには土地所有者の協力が不可欠であるが、近年では高齢化等に伴う森林荒廃等の問題も深刻化している。

イ 今後の主な課題

近年、国、地方公共団体以外の幅広い主体の参画による生物多様性の保全に向けた取組が注目されている。例えば、NGO等の民間団体によって生物多様性の保全のための各地域に根ざした活動が行われているほか、環境省が平成21年8月に策定した「生物多様性民間参画ガイドライン」にも企業等による取組の促進がうたわれている。また、民間団体等が国民等から寄付金を募って身近で自然豊かな私有地を取得して管理する「ナショナル・トラスト活動」も広がりつつあるものの、今後は、こうした活動が円滑かつ持続的に進められるよう、経済的措置を含む支援制度を充実させていく必要があるとの指摘がなされている⁸。

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。

⁵ 「The Economics of Ecosystems and Biodiversity」の略称。

⁶ 一方、米国やカナダでは、保護地域の土地を国や州がすべて買い取る「営造物公園」制度が採用されている。

⁷ 環境省「自然公園土地所有別面積総括表」によると、平成21年11月12日現在の自然公園(国立公園、国定公園及び都道府県立自然公園)の総面積に占める私有地の割合は36.8%であった。

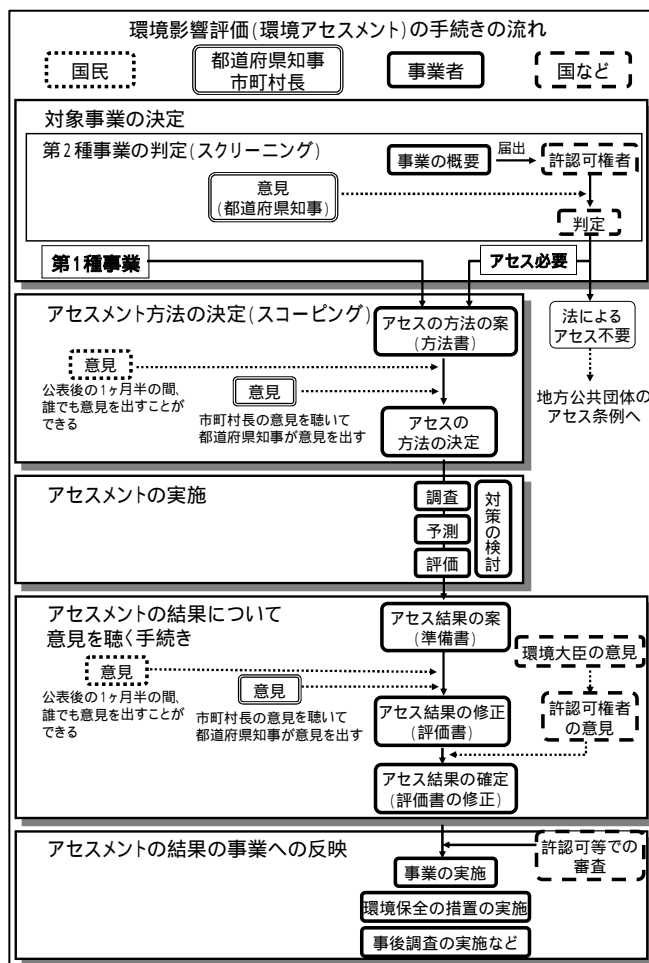
⁸ 環境省「民間団体等による自然環境保全活動の促進に関する研究会報告書」(平成21年9月)参照。

4 安全で安心な生活環境の保全等

(1) 環境影響評価（環境アセスメント）制度

ア 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。すなわち、対象事業の決定（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⁹を行う。）アセスメント方法の決定、アセスメントの実施、アセスメントの結果について意見を聴く手続、アセスメントの結果の事業への反映である。



(政府資料を基に当室作成)

イ 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。

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）

また、同法の附則の規定¹⁰を踏まえ、平成 21 年 9 月、法の施行状況及び今後の環境影響評価制度の在り方に関する調査を行うため「環境影響評価制度専門委員会」が環境省に設置され、同年 11 月にその中間報告が取りまとめられた。現在、中央環境審議会答申に向けた検討が行われている。

⁹ 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。

¹⁰ 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。

ウ 今後の主な課題

同中間報告は、国の制度としての環境影響評価制度の今後の在り方について基本的な考え方を取りまとめたもので、同制度に係る今後の方向性について、補助金事業の交付金化への対応¹¹等の対象事業の拡充、方法書段階での説明会の開催等住民等との情報交流の拡充、国・地方公共団体からの意見提出に関する手続の見直し、事後調査手続の整備及び戦略的環境アセスメント（SEA¹²）に関する手続の整備等の必要性が指摘されている。

(2) 大気・水環境対策

ア 大気・水環境対策のこれまでの経緯

我が国は、昭和30年代半ばから昭和40年代半ばの高度成長期において、激甚な産業公害に見舞われ、大気汚染や水質汚濁が大きな社会問題となった。このような状況の中、国民の健康保護、生活環境の保全等を目的として、昭和43年に「大気汚染防止法」、昭和45年に「水質汚濁防止法」が制定された。これらの公害防止法令や条例、公害防止協定¹³に基づく地方公共団体による施策の推進や事業者による公害防止のための投資等、公害克服に向けた努力が行われてきたことにより、大気汚染や水質汚濁の改善に成果を上げてきた。

イ 大気汚染防止法及び水質汚濁防止法の概要

大気汚染防止法は、固定発生源（工場や事業場）から排出又は飛散するばい煙や揮発性有機化合物、粉じん等の大気汚染物質について、物質の種類ごと、施設の種類・規模ごとに排出基準を定め、大気汚染物質の排出者にこの基準の遵守を義務付けている。また、水質汚濁防止法も同様に、工場や事業場から排出される水質汚濁物質について、物質の種類ごとに排水基準を定め、水質汚濁物質の排出者に基準の遵守を義務付けている。

また、これらの法律は、ばい煙量又は排水等の汚染状態の測定・記録を事業者に義務付けるとともに、地方公共団体が事業者の排出基準等の遵守状況を調査するため、工場・事業場への立入りや必要事項の報告を求めることができることとしている。

ウ 大気・水環境対策の最近の状況

近年、地球温暖化や廃棄物・リサイクル等の環境問題の多様化により、公害防止の取組に対する社会的注目度は相対的に低下しつつある。これに伴い、事業者及び地方公共団体の双方において、大気・水環境対策等の公害防止管理業務に充てられる人員や予算が相対的に減少し、その的確な遂行が困難になりつつある。さらには、これまで公害防止管理業務を担ってきた経験豊富な人材の大量退職期を迎えており、事業者及び地方公共団体における公害防止管理業務は構造的に変化している。

¹¹ 現行の環境影響評価法では、法的関与要件の一つとして「国の補助金等の交付の対象となる事業」が規定されているが、交付金は当該要件の範囲に含まれていない。このため、三位一体改革による補助金事業の交付金化等の状況を踏まえ、法的関与要件の内容について検討を行う必要性が指摘されている。

¹² 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。

¹³ 公害防止協定は、公害の発生源となる企業と地方公共団体との間で締結される公害防止目的の協定である。公害防止法令の補完や、当該地域社会の地理的・社会的状況に応じたキメ細かい公害防止対策を適切に行うこと等が期待され、これまで多くの地方公共団体と企業が締結してきた。

そのような中で、昨今、一部の事業者において、大気汚染防止法や水質汚濁防止法の排出基準の超過及び工場の従業員による排出測定データの改ざん等の法令違反事案が明らかとなり、事業者のコンプライアンスの欠如が顕在化してきた。

エ 今後の主な課題

このような状況を受け、平成 19 年 8 月、環境省に「効果的な公害防止取組促進方策検討会」が設置され、平成 20 年 4 月に効果的な公害防止取組の促進に向けた具体的方策が報告書として取りまとめられた。これを踏まえ、効果的・効率的に公害防止を実施するための方策等について、制度的な対応を含め、大気環境分野と水環境分野を通じた横断的検討を行うため、平成 21 年 9 月に「中央環境審議会大気環境・水環境合同部会公害防止取組促進方策小委員会」が設置された。同小委員会は、同年 12 月に以下の事項等を課題とした報告書案を取りまとめている（平成 22 年 2 月頃に答申の取りまとめが予定されている。）。

(7) 事業者による法令遵守の確実な実施及び自主的取組の促進

現行の大気汚染防止法及び水質汚濁防止法（以下「現行法」という。）は前述のとおり、事業者に対し汚染状態の測定・記録を義務付けているが、この義務違反に対する罰則は設けられていない。こうした中で、事業者による排出測定データの改ざん等の法令違反事案が発生していることから、意図的な排出測定データの未記録又は改ざんに対しては罰則を設ける必要があるとの指摘がある。

また、現行法では、事業者が排出基準超過のばい煙や排水を排出した場合、直ちに罰則の適用を受ける（直罰）こととされているが、事業者による自主的・積極的な公害防止管理の取組を促すため、偶発的な排出基準超過事例が発生した場合で、適切かつ速やかな対応が行われた場合等には、直罰規定を適用しないことも検討する必要があるとの指摘もある。

(1) 事業者及び地方公共団体における公害防止体制の高度化

公害防止管理者制度¹⁴は我が国の公害防止管理に重要な役割を果たしてきたが、近年、一部の事業者で同制度が十分に機能していないとの指摘がある。現在、最新の環境規制の動向等について知識・技能レベルを維持・向上させるため、公害防止管理者等を対象とした研修が実施されているが、平成 20 年度の受講者は全国選任届出者（約 2 万 2,000 人）の 10%弱であることから、国において、この研修に幅広い事業者の参加が得られるよう努める必要があるとの指摘がある。

また、地方公共団体においては、職員の経験や技術の継承が困難となっており、公害防止法令の運用、解釈や課題等について、日頃から職員間において密接に情報交換や意見交換を行うなど、教育・研修の充実を図る必要があるとの指摘がある。

¹⁴ 同制度は「特定工場における公害防止組織の整備に関する法律(昭和 46 年法律第 107 号)」に基づくもので、工場における公害防止体制を整備するため、工場長等の職責にある者である「公害防止統括者」、施設の直接の責任者である「公害防止管理者」等を置くこととし、従業員にはそれらの指示に従う義務を課している。

(3) 公害健康被害者救済対策

ア 水俣病被害

(ア) 水俣病被害者の救済対策

戦後日本の公害の原点ともいわれる水俣病は、「公害健康被害の補償等に関する法律」により水俣病と認定された者に、原因企業の負担で補償（一時金や医療費等の支給）が行われてきた。しかし、昭和 52 年に水俣病の認定基準が見直されると、認定申請棄却数が増加し、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。

これらの訴訟の長期化、患者の高齢化等を背景として、平成 7 年、当時の与党 3 党（自民、社会、さきがけ）から、一時金（1 人当たり 260 万円）、医療費、療養手当の給付等を内容とする政治解決案が出され、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。

同判決を契機に、沈静化しかけていた水俣病問題は再び社会問題となり、平成 21 年の第 171 回国会において、「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」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（いわゆるチッソの分社化）に係る措置等を定めるものである。

(イ) 今後の主な課題

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、可能な限り早期に、一時金、療養費及び療養手当の支給等に係る具体的内容を定めることが求められている。

イ 石綿健康被害

(ア) 石綿健康被害者の救済対策

石綿（アスベスト）による健康被害については、その迅速な救済を図るため「石綿による健康被害の救済に関する法律」（平成 18 年制定）に基づき、石綿健康被害者及びその遺族に対し救済給付が行われており、平成 20 年の改正により、救済対象者の拡大等も図られた。

(イ) 今後の主な課題

現在、同法の救済給付の対象とされている指定疾病は中皮腫及び肺がんの 2 疾病であるが、石綿肺をはじめとする他の疾病について、患者団体等からは指定疾病の早急な拡大が求められている。これについては、同法案審査時の附帯決議¹⁵等を踏まえ、平成 21 年 11 月、中央環境審議会に石綿健康被害救済小委員会が設置され、平成 21 年度内を目途に、そ

¹⁵ 「指定疾病については、中皮腫及び肺がん以外の疾病についても被害の実態の把握に努め、必要に応じて対象に加えること。」

の取扱いに係る検討が行われており、その動向を注視していく必要がある。

第174回国会提出予定法律案の概要

1 廃棄物の処理及び清掃に関する法律の一部を改正する法律案

廃棄物の適正な処理の確保を図るため、排出事業者による適正な処理の確保対策の強化、廃棄物の不適正な処理への厳格な対応、廃棄物処理施設の維持管理対策の強化等の措置を講ずる。

2 大気汚染防止法及び水質汚濁防止法の一部を改正する法律案

事業者及び地方自治体における効果的な公害防止対策の推進を図るため、測定結果の未記録等に対する罰則の創設、大気汚染防止法に基づく改善命令等の発動要件の見直し等の所要の措置を講ずる。

3 地球温暖化対策基本法案（仮称）

豊かな国民生活を実現しつつ温室効果ガスの排出量を削減でき、かつ、地球温暖化に適應することができる社会の構築を図るため、地球温暖化対策に関し、基本原則を定めるとともに、我が国の温室効果ガスの排出量の削減に関する中長期的な目標を設定し、国内排出量取引制度の創設について規定する等の所要の措置を講ずる。

4 環境影響評価法の一部を改正する法律案

環境影響評価法施行後の状況の変化及び同法の施行を通じて明らかになった課題等に対応するため、対象事業の範囲の拡大、環境影響評価手続における情報提供手段の拡充、国の意見提出に関する手続の見直し、地方公共団体の意見提出に関する手続の見直し、環境保全措置等の報告及び公表手続の具体化、方法書以前の手続の新設等の所要の措置を講ずる。

5 生物の多様性の保全のための民間活動の促進に関する法律案（仮称）（検討中）

豊かな生物の多様性を保全するため、生物の多様性の保全のための民間活動を促進するための所要の措置を講ずる。

内容についての問い合わせ先
環境調査室 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 平成 22 年度防衛関係費

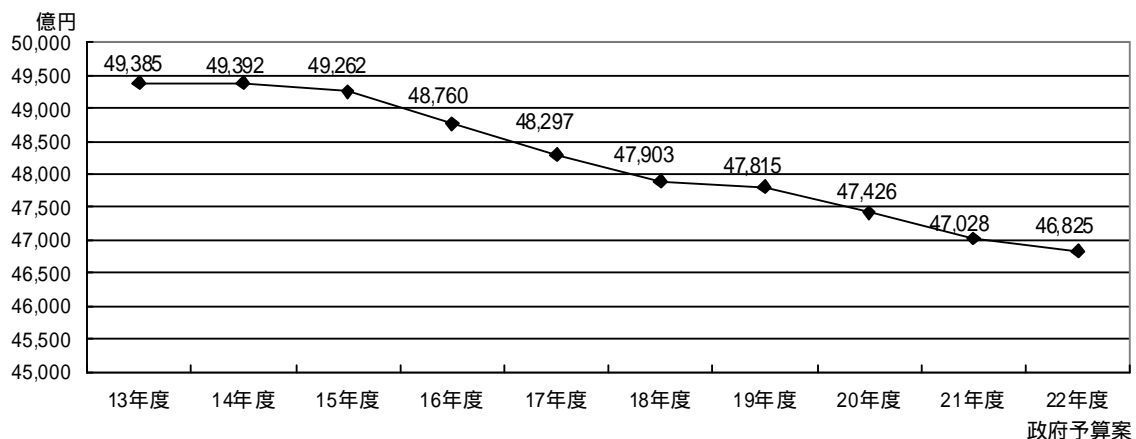
(1) 編成方針

次期防衛大綱の策定が 1 年先送りになったことにより、防衛力整備計画の空白が生じる 2010（平成 22）年度防衛関係費の編成方針について、政府は「平成 22 年度の防衛力整備等について」（2009（平成 21）年 12 月 17 日閣議決定）において、現防衛大綱の考え方にに基づき防衛力整備を行うこととし、その際、現有装備の改修による有効利用を中心として効率的に行うとともに、自衛官の実員については、極力効率化を図りつつ、第一線部隊の充足率を高め、即応性・精強性の向上を図るとしている。

(2) 概要

2009（平成 21）年 12 月 25 日に閣議決定された 2010（平成 22）年度政府予算案における防衛関係費は、4 兆 6,825 億円であり、前年度当初比 0.4% 減となっている。また、これらのほかに S A C O 関係経費 が 169 億円、米軍再編関係経費（地元負担軽減分）が 909 億円となっている。（これらを含めると総額 4 兆 7,903 億円（前年度当初比 0.3% 増）となる。）

【防衛関係費の推移】 S A C O 関係経費及び米軍再編関係経費（地元負担軽減分）を除く。



ア 「事業仕分け」判定結果の反映（金額：歳出ベース）

2009（平成 21）年 11 月に行われた行政刷新会議の「事業仕分け」の判定結果を反映させ、経費の合理化・効率化を図るとし、自衛官の実員増の見送り（対概算要求 72 億円）、国際平和協力センターの建設の見送り（対概算要求 25 億円）、情報システム借料等を 2 割削減（対概算要求 52 億円）等により、概算要求から約 168 億円の減となった。

イ 主要装備品の取得（金額：契約ベース）

護衛艦「しらね」の代替更新としての海上自衛隊最大規模のヘリ搭載型護衛艦の取得 1,208 億円、老朽化した 74 式戦車の代替となる新戦車 13 両の取得 187 億円がそれぞれ計上されている。また、PAC-3 の全国配備につながる事業として、PAC-3 部隊の能力向上（ミサイル取得等）127 億円、PAC-3 未改修部隊（PAC-2 部隊）のシステム改修 639 億円がそれぞれ計上されている。

ウ 後方支援の充実（金額：契約ベース）

自衛隊の活動における後方支援の重要性にかんがみ、航空機・艦船・車両の修理の充実として 3,781 億円、教育訓練の充実として 600 億円がそれぞれ計上されている。

エ 研究開発の充実（金額：契約ベース）

将来の効率的かつ効果的な防衛力整備に資する研究開発のため 1,266 億円が計上されている。主な事業として、03 式中距離地对空誘導弾（改）の開発 65 億円、防空用高出力レーザー兵器に関する研究 18 億円、新弾道ミサイル防衛用誘導弾の開発（日米共同）191 億円がそれぞれ計上されている。

オ 米軍再編事業への対応（金額：歳出ベース）

米軍再編関連措置を的確に実施するため米軍再編関係経費（地元負担軽減分）909 億円が計上されている。主な事業として、在沖米海兵隊のグアム移転 472 億円、普天間飛行場の移設 53 億円、岩国飛行場への空母艦載機の移駐 270 億円、再編交付金 92 億円がそれぞれ計上されている。（普天間飛行場の移設として計上されている 53 億円は、将来の移設先の決定と関わりなく計上せざるを得ない経費（20 年度既契約の歳出化経費 39 億円、環境現況調査の継続に要する経費 13 億円））

2 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

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。

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、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に関する中央組織改革案を白紙に戻すとともに、同会議自体も役割を終えたとして廃止を決定した。12月25日に閣議決定された2010年度予算政府案においても前記の中央組織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とし、2010年1月8日、北澤防衛大臣は防衛大臣補佐官に西元徹也氏（元統合幕僚会議議長）を任命した²。

北澤防衛大臣は、2010年1月の年頭の辞において、防衛省改革について触れ、「重要性にかんがみ、真剣に取り組む必要がある。国の防衛は国民からの信頼なくしては成り立たない。信頼を確保し、防衛省・自衛隊に与えられた任務を遂行できるよう、しっかりと検討を進めていく」との考えを示した。

² 初の防衛大臣補佐官は、麻生内閣当時の浜田靖一防衛大臣に任命された森本敏氏（拓殖大学教授・2009年9月11日退任）であり、西元氏は通算2人目となる。

3 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日に否決されたため、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、テロ対策海上阻止活動に従事する各国艦船に対して自衛隊が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12月31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144回、約26,865kl、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18回、約210kl、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、66回、約4,150t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、さらに、11月13日の日米首脳会談後の記者会見において、日本が補給支援活動の継続を行わず、別の支援活動のパッケージを用意するという決断に至った理由について、日本が行うべきテロ対策としては、テロの根源を絶つ民生支援を中心とした支援が日本流の望ましい支援なのではないかと考えたこと、最近の補給支援活動が減ってきていること、を挙げた。その後、補給支援特措法の延長は行われることなく、同法は、2010年1月15日24時をもって失効した。

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）への軍事監視要員及び連絡調整要員の派遣並びに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）整備の動き

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）整備に関する種々の提言等がなされている。

最近では、麻生前内閣の下、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。

4 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。

日米間で、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が、在沖縄海兵隊のグアム移転に要する費用について、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（このうち直接的財政支出は28.0億ドル）を日本側が分担するとした同年4月の日米防衛相会談の合意が確認された（この合意についての日米協定³の承認案件が、2009年の第171回国会に提出されたが、同年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
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	横田飛行場及び	共同統合運用調整所の設置	

³ 「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」

外	空域	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。

本件については、2009 年 8 月 30 日の総選挙の民主党マニフェスト⁴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⁵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」とした。鳩山内閣発足後、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。

岡田外務大臣は、11 月 10 日、ルース駐日米国大使と会談し、普天間飛行場の代替施設についての検証作業に関する日米の閣僚級のワーキング・グループを設置することで合意した⁶。11 月 13 日には日米首脳会談が行われ、オバマ大統領は、日米合意の実施を焦点とするワーキング・グループの作業が、迅速に完了することを期待すると述べた⁷。同ワーキング・グループは、11 月 17 日に第 1 回会合を、12 月 4 日に第 2 回会合を開催したが、その後中断している。

12 月 15 日、鳩山内閣は、基本政策閣僚委員会を開き、普天間飛行場移設問題について、県外・国外を含め具体的な移設先を検討するための与党実務者による協議機関を設置する

⁴ 「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）

⁵ 「…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）

⁶ 11 月 10 日付外務省プレスリリース「普天間飛行場の代替施設に関する閣僚レベルのワーキング・グループの設置」（http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/21/11/1197254_1109.html）

⁷ 官邸ホームページ（http://www.kantei.go.jp/jp/hatoyama/statement/200911/13usa_kaiken.html）

ことを決めた。同協議機関(「沖縄基地問題検討委員会」(委員長:平野官房長官))は、同月28日に設置され、第1回会合が開催された。平野官房長官は、同委員会における協議について、同日午前の記者会見で、「概ね5月までに結論を出したい」と述べ、また、同日、インド訪問中の鳩山総理大臣は、「日米の中でも、5月という目標設定の元で、最終的な結論を出す」とした⁸。

イ 駐留軍等の再編の円滑な実施に関する特別措置法

抑止力を維持しつつ地元の負担を軽減するとの方針の下、在日米軍の再編を促進するための法整備として、10年間の時限立法「駐留軍等の再編の円滑な実施に関する特別措置法」が2007年5月に成立した。

その骨子は、再編関連特定周辺市町村に係る措置(再編により地元住民の負担が増加する再編関連特定防衛施設の周辺市町村に対する新たな交付金の交付) 再編関連振興特別地域に係る措置(当該地域の振興を図るため再編関連振興特別地域整備計画に基づく事業に要する経費に係る国の負担・補助割合の特例等) 在沖縄米海兵隊のグアム移転を促進するため必要となる国際協力銀行の業務の特例、及び 駐留軍等労働者に係る措置、となっている。

再編関連特定周辺市町村に対する交付金の交付や国の負担・補助割合の特例等の対象となる再編関連振興特別地域整備計画に基づく事業の詳細は、政令等で定められている。

再編関連特定防衛施設及び再編関連特定周辺市町村は、2007年10月から防衛大臣により順次指定され、2008年10月28日、予定されていた39市町村すべての指定を終えた。

(2) 在日米軍駐留に係る諸問題

ア 日米地位協定とその見直し問題

日米地位協定は、我が国が米軍に日本国内の施設・区域を提供することを定めた日米安全保障条約第6条に基づき、我が国に駐留する米軍による我が国における施設・区域の使用と我が国における米軍の地位について規定したものであるが、1960年に安保条約とともに発効して以来、改定は行われていない。

この日米地位協定は、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

⁸ 2009年12月29日付産経新聞

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。2010年度予算1,881億円)。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。

鳩山政権下となって2009年11月に行われた行政刷新会議の事業仕分けにおいて、駐留軍等労働者の給与水準(労務費)について、今後の見直しを求められた。

5 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(Ballistic Missile Defense。以下「BMD」という。)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、迎撃ミサイルで撃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によってミッドコース(大気圏外飛行)段階において迎撃する、ペトリオット・システムPAC-3によってターミナル(大気圏再突入から着弾まで)段階において迎撃する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FU⁹、センサーについては現有の地上配備型レーダーFPS¹⁰-3の能力向上型を7基、新たに整備を開始したFPS-5を4基それぞれ整備し、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、次頁「当面のBMDシステム整備計画(以下「当面の整備計画」という。)」参照)。

PAC-3の配備に関して、2009年4月の北朝鮮ミサイル発射事案における対応の経験等を受け、平成22年度概算要求では、当面の整備計画に加え、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)への配備が盛り込まれた。しかし、平成22年度予算政府案では、当面の整備計画以外の高射群へのPAC-3の配備は見送り、既存のPAC-3部隊について、迅速な機動展開等に必要な車両等の整備及びPAC-3ミサイルの取得等を決定した。BMD関連経費としては、上記BMDシステムの整備のほか、将来のBMDシステムに関する研究開発等を含め、538億円を計上している。

BMDの技術的信頼性について、政府(麻生内閣等)は、過去の発射試験の結果等にかんがみれば、我が国の領域に飛来する1,000km級の弾道ミサイルの対処についての技術的信頼性は高いと繰り返し述べている¹¹。

我が国が行ったミサイル迎撃試験は、PAC-3発射試験については、2008年9月及び2009年9月、米ニューメキシコ州において2回実施し、それぞれ模擬ミサイルの迎撃に成功した。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モートルランチ形態での検証が行われた。

SM-3ミサイル発射試験については、2007年12月に護衛艦「こんごう」、2008年11月に護衛艦「ちょうかい」、2009年10月に護衛艦「みょうこう」がハワイ・カウアイ島沖においてそれぞれ試験を実施し、そのうち2007年の「こんごう」及び2009年の「みょうこう」が模擬ミサイルの迎撃に成功した。2008年に「ちょうかい」が失敗した理由について、防衛省は、SM-3ミサイルが弾頭部を放出した後に発生した極めて稀な事例であり、設計や製造工程に起因する問題ではないと発表している。

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¹²され、防衛出動が下令されていない場合でも、弾道ミサイル等に対する破壊措置をとることが可能となった。

⁹ fire unit 対空射撃部隊の最小射撃単位

¹⁰ 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。

¹¹ 例えば、第171回国会衆議院安全保障委員会議録第4号3頁(平21.4.9)浜田防衛大臣答弁

¹² 当初、自衛隊法第82条の2に規定されたが、2009年6月、海賊対処法の成立に伴い自衛隊法第82条の2に海賊対処行動が追加されたことにより、現在は同法第82条の3に規定されている。

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
		適合化改修		2011年度

(防衛省資料を基に作成)

(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、防衛大臣は自衛隊法第82条の3第3項に規定する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。

6 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(2004(平成16)年12月10日閣議決定)」は、概ね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。

政府（麻生内閣）は、我が国の安全保障をめぐることは、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。

麻生総理大臣は、同懇談会に対し、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を要請した。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、日本を取り巻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、鳩山総理大臣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基本政策閣僚委員会を中心に作業を進めていくとしている。一方、策定期間については、「平成22年度の防衛力整備等について（2009年12月17日閣議決定）」において、現防衛計画の大綱の見直しについては、「国家の安全保障にかかわる重要課題であり、政権交代という歴史的転換を経て、新しい政府として十分な検討を行う必要があることから、平成22年中に結論を得ることとする」とし、1年先送りすることとした。また、先送りにより防衛力整備計画の空白が生じる平成22年度の防衛予算の編成については、現防衛計画の大綱の考え方にに基づき行うとし、歳出額及び新規装備の後年度負担額を極力抑制し、効率的な防衛力整備を行う等とする基本方針を策定した。

7 新戦闘機（FX）機種選定

防衛省（当時防衛庁）は、「現中期防衛力整備（平成17年度～平成21年度）」において、老朽化する戦闘機F-4EJ改の後継機として新戦闘機（FX）を7機整備することとしていたが、その機種選定が難航しているため、これを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-4EJ改の運用スケジュールを見直すとともに、次期中期防に盛り込む予定だったF-15の近代化改修の前倒しを行うこととした。

FXの候補として名前が挙がっているのは、F-22A（米）、F-15FX（米）、F/A-18E/F（米）、F-35JSF（米英等）、ユーロファイター・タイフーン（英独伊西）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-22Aである。ロッキード・マーチン社は、第5世代戦闘機の要素として、超低被探知性=高いステルス性、戦闘機としての性能=高い敏捷性と超音速巡航能力、統合化された電子機器=戦場の現実的なイメージを得られるもの、高い運用維持性、の4つの特徴を兼ね備えたものだと定義している。

防衛省は、中国が近年戦闘機の近代化を急速に進めており、東アジアの安全保障情勢が不安定化しつつある状況を踏まえ、F-22AをFXの最有力候補に考えていたが、機種選定に必要なF-22Aの情報を米国より得るに至っていない。これは、最先端技術の移転を懸念する米下院が、1998米会計年度国防歳出予算にF-22A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2011年末でF-22Aの生産(調達数量187機)を終了する予定である。2010米会計年度国防歳出予算には、F-22Aの輸出仕様の調査・研究を認める規定が盛り込まれたが、仮に日本への輸出が解禁になったとしても、製造ラインの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)の高額な価格がさらに高騰する懸念もある。このように、我が国のF-22A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-22A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-35JSF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-35JSFの詳細な情報が得られていない。また、F-35JSF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かかる調査対象機種のうち第5世代戦闘機といわれるF-22A及びF-35JSF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174回国会提出予定法律案の概要

1 防衛省設置法及び自衛隊法の一部を改正する法律案(予算関連)

自衛官の定数及び即応予備自衛官の員数を変更する。

2 防衛施設周辺の生活環境の整備等に関する法律の一部を改正する法律案(予算関連)

特定防衛施設周辺整備調整交付金を公共用の施設の整備のほか、住民の生活の利便性の向上等に寄与する事業を行うための費用に充てることができることとする。

3 自衛隊法の一部を改正する法律案(仮称)(検討中)

自衛隊とオーストラリア軍との間における後方支援、物品又は役務の相互の提供に関する日・豪物品役務相互提供協定(仮称)の実施等のため、必要な措置を講ずる。

内容についての問い合わせ先 安全保障調査室 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、月曜日から木曜日までの本会議の冒頭、与野党の議員による質問に対し各省大臣が順番に日を定めて答弁に立つ形で行われている。

そのクエスチョンタイムの中でも「首相に対する質問時間(Prime Minister's Question Time)」(以下「首相質問」という)は、水曜日の正午から 30 分間行われるもので、その時々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 首相が他の公務の日程の都合で出席できない場合は、代替りの者が答弁することもある。しかし、首相の欠席率は比較的低い。

2 仕組みと概要

制度の導入に当たっては、まず、我が国の「党首討論」をどのような場で行うのがふさわしいのかが議論となった。

イギリス議会の「首相質問」は下院本会議で行われているが、我が国の場合、「党首討論」を行うためには、衆参の本会議で行うには議事手続上の制約があること、本会議場の形状もイギリスの下院の議場（対面ベンチシート）とは異なること、衆参合同で行う必要があること等から、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

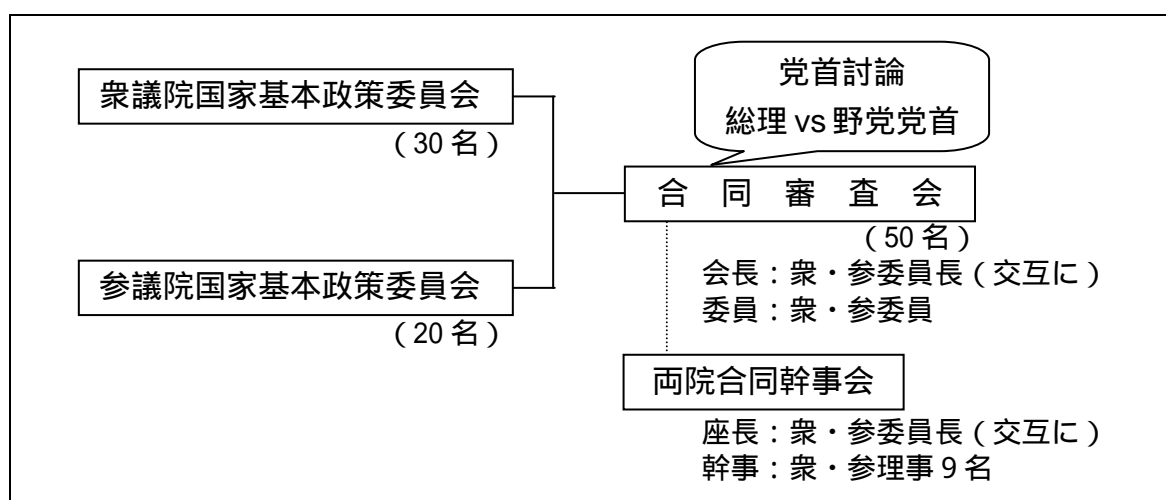
「党首討論」の具体的運営方法については、国会審議活性化法の制定後においても各党間で継続的に協議が続けられた。

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見直しが行われた。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22年1月18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	120
自由民主党・改革クラブ	119	自由民主党・改革クラブ	82
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	7
国民新党	3		
国益と国民の生活を守る会	3		
無所属	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。

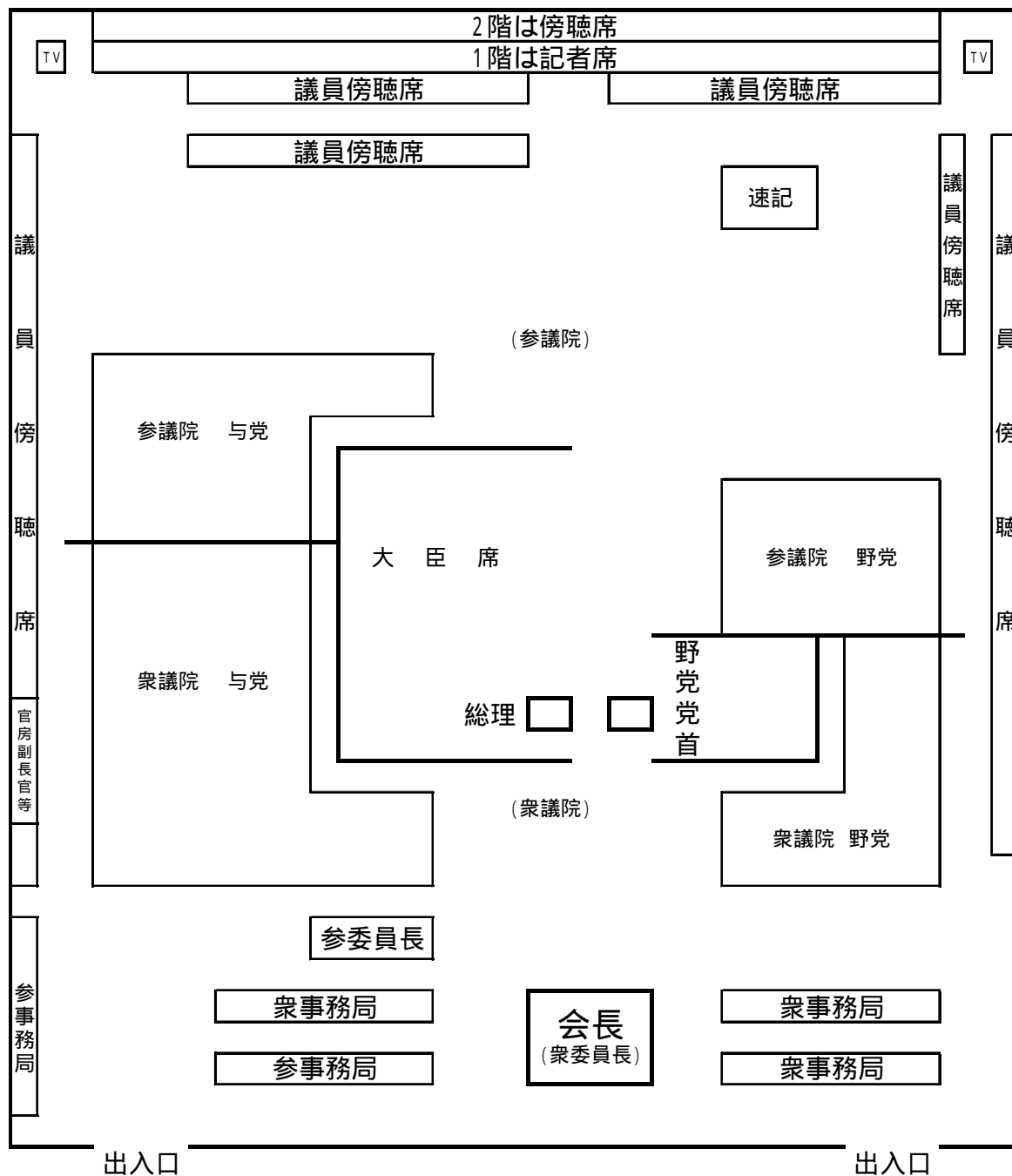
(3) 開会日時

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、経済、外交、防衛、社会福祉等非常に広範囲にわたっている。

〔参考〕

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）

討 議 内 容	発 言 者
(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 173 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、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ており、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

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、最近の開会回数が減ってきており、直近の第 173 回国会（臨時・会期 40 日）では開会されていない。開会回数が増えるよう、与野党ともに努めることとされている。

(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」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173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		15	1	3
	169回(常会)	156	1	
	170回(臨時会)	93	1	
21年	171回(常会)	198	2	2
	172回(特別会)	4	0	
	173回(臨時会)	40	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 最近の財政・経済状況

(1) 財政状況の悪化

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、平成20年夏以降の経済情勢の悪化による税収減や、経済情勢の悪化に対応する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年度第2次補正予算が成立した場合の平成21年度末の公債残高は600兆円程度、国・地方の長期債務残高は825兆円程度、国・地方の長期債務残高の対GDP比は174%に達する見込みである。また、平成22年度予算が成立した場合の平成22年度末の公債残高は637兆円程度、国・地方の長期債務残高は862兆円程度、国・地方の長期債務残高の対GDP比は181%になる見込みである。

財政関連指標

(単位:兆円、%)

年度	名目GDP		一般会計歳出		一般会計税収		公債発行額		公債依存度 (%)	公債残高		長期債務残高 (国+地方)	
	実数	伸び率	実数	伸び率	実数	伸び率	実数	伸び率		実数	対GDP比	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	58.7	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	66.4	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	72.9	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	79.5	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	86.0	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	92.6	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	100.1	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	104.6	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	104.1	761.0	149.0
2007	515.7	0.9	81.8	0.5	51.0	4.0	25.4	7.6	31.0	541.5	105.0	766.7	148.7
2008	494.2	4.2	84.7	3.5	44.3	13.2	33.2	30.7	39.2	545.9	110.5	770.0	155.8
2009	473.1	4.3	102.6	21.1	36.9	16.7	53.5	61.2	52.1	600程度	127	825程度	174
2010	475.2	0.4	92.3	10.0	37.4	1.5	44.3	17.1	48.0	637程度	134	862程度	181

(注1)名目GDPは2008年度まで実績。2009年度及び2010年度は「平成22年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」(平成21年12月25日閣議了解)による実績見込み及び見通し。

(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年度は第2次補正後予算、2010年度は当初予算。

(注3)公債残高、長期債務残高は年度末時点の金額。2008年度まで実績額、2009年度は2次補正後、2010年度は当初予算ベース。

(内閣府及び財務省資料より作成)

(2) 最近の経済情勢

日本経済は、一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成長率は平成20年4-6月期から4期連続のマイナス成長に陥った。その後、平成21年4-6月期にはプラス成長(0.7%)に転じ、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」との認識を示した。

月例経済報告の景気判断では、平成21年6月以降、「持ち直し」の表現が使われているものの、9月以降は、失業率が高い水準にあることに言及し、11月には「物価の動向を総合してみると、緩やかなデフレ状況にある」とデフレ状況であることを認定している。雇用情勢については、11月の有効求人倍率が、8月の過去最低水準（0.42倍）からわずかに改善した0.45倍にとどまり、11月の完全失業率は10月より0.1%ポイント悪化した5.2%となっている（過去最悪は7月の5.7%）。また11月の完全失業者数は331万人である。

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企業収益の悪化によって景気が更に悪化する「二番底」が懸念されている。

このような経済・雇用情勢に対し、政府は、10月23日に「緊急雇用対策」を、12月8日に「明日の安心と成長のための緊急経済対策」を決定している。

(3) 平成22年度の政府経済見通し

平成21年12月25日に閣議了解された「平成22年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」では、平成22年度の日本経済について、「明日の安心と成長のための緊急経済対策」や平成22年度予算による家計支援策等により、民間需要が底堅く推移することに加え、世界経済の緩やかな回復が続くと期待されることから、「景気は緩やかに回復していくと見込まれる」とし、平成22年度の実質GDP成長率を1.4%程度、名目GDP成長率を0.4%程度としている。なお、物価については、マイナス幅が縮小するものの緩やかな下落が続くとし、失業率については高止まるとしている。

また、雇用情勢の一層の悪化、デフレ圧力の高まりによる需要低迷、海外景気の下振れ、為替市場の動向等を先行きのリスクとして指摘している。

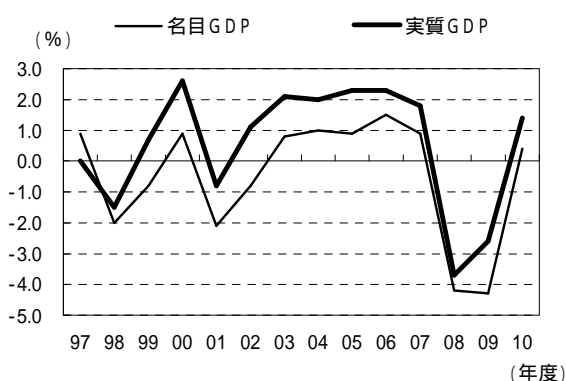
平成22年度政府経済見通しによる主要経済指標

	平成20年度 実績 %	平成21年度 実績見込み %程度	平成22年度 見通し %程度
実質GDP	3.7	2.6	1.4
民間消費	1.8	0.6	1.0
民間住宅	3.7	16.9	4.4
民間企業設備	6.8	16.5	3.1
名目GDP	4.2	4.3	0.4
完全失業率	4.1	5.4	5.3
鉱工業生産	12.7	11.2	8.0
国内企業物価	3.2	5.4	0.9
消費者物価	1.1	1.6	0.8

(単位：平成20年度は%、平成21年度及び平成22年度は%程度)

(注)実質GDP、名目GDP、鉱工業生産は対前年度比増減率、国内企業物価、消費者物価は変化率。

GDP成長率の推移(名目及び実質)



(注)2008年度まで実績、2009年度及び2010年度は政府経済見通しによる実績見込み及び見通し。

2 与党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と、政策実行に必要なとなる金額を示している。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実施 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	段階的実施		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。

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、

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
-----------	------

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。

3 平成21年度第1次補正予算の見直し

鳩山内閣は、麻生政権下で編成された平成21年度第1次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として、10月16日に、第1次補正予算額14兆6,987億円のうち、2兆9,259億円を執行停止することを決定した。

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）

4 平成22年度予算編成の動き

(1) 概算要求

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。このうち、マニフェストの工程表に掲げられた主要な事項に必要な概算要求額は4兆3,767億円となっている(次項参照)。また、概算要求段階において、1兆3,122億円の既存予算の削減を行っている。

(2) 行政刷新会議による事業仕分け

政府は、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の組織として、内閣府に行政刷新会議を設置した。行政刷新会議は、平成22年度予算編成において、歳出の見直しを行うための「事業仕分け」を行った。「事業仕分け」とは、公開の場において、外部の視点も入れながら、それぞれの事業ごとに議論を行い、その要否等を判定するものである。実際の事業仕分けの作業は、行政刷新会議の下に置かれた3つのワーキンググループで、11月に行われた。対象となったのは、平成22年度予算で要求された事業のうち449事業である。各ワーキンググループは、対象となった事業に対し、廃止、予算計上見送り、予算縮減、事業見直しなどの判定を出した。事業仕分けの予算への反映については、仕分けの結果は尊重されなければならないとした上で、最終的に閣僚が政治判断するとされた。

また、事業仕分けの対象となっていない事業についても、類似の事業の仕分け結果を踏まえ、重複の排除、補助金交付の効率化、モデル事業の見直し、効果が不明確な広報等の見直し、IT調達の効率化、公益法人等の基金についての国庫返納、独立行政法人、公益法人向け支出についての見直し、特別会計の事業の各項目について横断的に見直しとした。

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

1 所管別概算要求額

(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、税収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)

2 工程表に掲げられた主要な事項

(単位:億円)

主要な事項	概算要求額
子ども手当の半額実施	23,345
公立高校の実質無償化	4,624
年金記録問題への集中対応	1,495
医師不足解消などの段階的実施	
農業の戸別所得補償(調査・モデル事業・制度設計)	5,618
高速道路の無料化(段階的実施)	6,000
雇用対策	2,685
計	43,767

(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合致しないものがある。

(注2)各府省からの要求額をそのまま集計したものであり、精査の結果、金額の変動がありうる。

(注3)の事項については、要求額のない事項要求がなされている。

(財務省資料より作成)

(3) 予算編成の基本方針

平成21年12月15日に、政府は「予算編成の基本方針」を閣議決定し、予算編成の基本理念や平成22年度予算の重点分野などを示した。基本理念としては、コンクリートから人へ、新しい公共、未来への責任、地域主権、経済成長と財政規律の両立、を挙げている。「コンクリートから人へ」に関しては、政治や行政が予算を増やせば、景気や経済成長に効果があるとの考え方はとらず、「金より知恵を出す」姿勢に立ち、限られた資源

をより効果的に配分するとして、ハコモノや護送船団的な施策に偏った旧来型の非効率な予算から脱却して、中間段階での税金の無駄の排除を徹底し、最終的な需要者にお金が直接届く施策を行うとしている。また、医療・介護などの社会保障分野への投資は、幅広く雇用を創出するだけでなく、中期的には高い投資効果が期待できるとし、必要性の高い分野への重点的な投資を行うことこそが、最大の経済刺激策であり、持続的かつ安定した経済成長の土台となるとしている。

平成 22 年度予算の重点分野については、子育て、雇用、環境、科学・技術を挙げている。平成 22 年度予算におけるマニフェスト（「三党連立政権合意書」を含む）の実施に関しては、その実現へ向けて全力で取り組むことが、政権の国民への責務であるとする一方、厳しい経済情勢を考慮し、国民の付託に応えて責任を持って経済財政を運営していくためにはマニフェストの主要事項についても優先順位を付けて効率的に実施する必要があるとしている。

また平成 22 年度の国債発行額については、以前より鳩山総理は国債発行額を増やさないことを表明しており、国会答弁でも「（国債発行額が）44 兆円を超えることには何ともしないよう結論を出してまいりたい、最大の努力をいたします」（平成 21 年 11 月 2 日 衆・予算委員会）と発言していたが、予算編成の基本方針でも、麻生政権が編成した平成 21 年度第 1 次補正予算後の国債発行額約 44 兆円以内に国債発行を抑える方針を示した。

他に、平成 22 年前半に、複数年度を視野に入れた中期財政フレームを作るとともに、中長期的な財政規律の在り方を含む「財政運営戦略」を策定し、財政健全化への道筋を示すとしている。

(4) 「平成 22 年度予算重要要点」及び「平成 22 年度国家予算与党三党重点要望」

12 月 16 日には、民主党が政府に対し、予算編成に当たっての要望事項（「平成 22 年度予算重要要点」）を示している。この要望では、

- ・子ども手当の実施に当たっては地方負担を求めず、所得制限については政府与党で調整決定すること。
- ・高校無償化に当たっては所得制限を設けないこと。
- ・農業戸別補償制度を導入し、その財源確保のため土地改良事業に偏ってきた農業予算を大転換すること。
- ・社会資本整備をはじめとして原則として地方が自由に使える 1.1 兆円を上回る規模の新たな交付金を国土交通省・農林水産省で創設すること。
- ・ガソリンなどの暫定税率は、原油価格の異常高騰時には暫定税率の課税を停止することができるような法的措置を講じて、現在の租税水準を維持すること。

などを求めている。

また 12 月 17 日には、民主党・社会民主党・国民新党による予算に対する要望事項（「平成 22 年度国家予算与党三党重点要望」）が示されている。ここでは、医療、介護、雇用対策の強化として、診療報酬の引上げ、介護労働者の待遇改善、肝炎総合対策の予算措置、生活保護の母子加算の復活と父子家庭への児童扶養手当の支給が、地方分権の推進と地方

経済活性化として、直轄事業に対する地方負担金の廃止に向けた維持管理負担金の廃止、国と地方の協議の場の法律に基づく設置、土地改良事業費の半減による農業予算の大転換等を求めている。

(5) 平成 22 年度予算政府案の決定

予算編成においては、マニフェストの項目の予算への反映状況が焦点となっていたが、これについて、鳩山総理は、12 月 21 日に、ガソリン税の暫定税率を実質的に維持すること、子ども手当に所得制限を設けないことなどを表明した。そして 12 月 22 日の税制改正大綱の決定を経て、12 月 25 日に平成 22 年度予算の政府案が決定した。

5 「明日の安心と成長のための緊急経済対策」と平成 21 年度第 2 次補正予算

厳しい経済・雇用情勢に対し、政府は、10 月 23 日の「緊急雇用対策」に続き、景気を下支えするための経済対策の策定と、その実施のための予算措置として平成 21 年度第 2 次補正予算を編成することを決め、11 月 17 日の「予算重点指針」において、経済対策策定の指針を示した。

これを受けて 12 月 8 日に決定した「明日の安心と成長のための緊急経済対策」では、当面の取組として確実な景気回復・デフレ克服を目指す一方で、中長期的な取組として成長戦略の推進・成長力強化と財政規律の両立を図るとし、対策の柱として雇用・環境・景気を挙げている。また対策を実施するための財源については、平成 21 年度第 1 次補正予算の執行停止によって捻出した財源等を活用することとし、新規国債の発行は極力行わないとしている。主な施策及び規模は以下の通りである。

「明日の安心と成長のための緊急経済対策」の主な施策

1. 雇用

緊急対応

(1)雇用調整助成金の要件緩和、(2)貧困・困窮者支援の強化、(3)新卒者支援の強化、(4)緊急雇用創造の拡充、(5)保育サービスの拡充等女性の就労支援

成長戦略への布石

(1)雇用・生活保障システムの確立、(2)「雇用戦略」の本格的な推進

2. 環境

「エコ消費 3 本柱」の推進

(1)家電エコポイント制度の改善、(2)エコカー補助の延長等、(3)住宅版エコポイント制度の創設等

成長戦略への布石

(1)森林・林業再生の加速、(2)環境・エネルギー技術への挑戦、(3)交通・産業、地域の低炭素化の推進、(4)システムの海外展開等による地球温暖化対策事業等の推進、(5)資源確保支援、(6)再生可能エネルギー全量買取制度の導入の検討、(7)省エネ・環境基準の強化等

3. 景気

金融対策

(1)「景気対応緊急保証」の創設等、(2)セーフティネット貸付等の延長・拡充、(3)中小企業等に対する金融の円滑化等、(4)中堅・大企業の資金繰り対策、(5)デフレ下の実質金利高への対応策、(6)我が国企業の海外事業の資金繰り支援等

住宅投資

(1)住宅金融の拡充、(2)住宅税制の改正、(3)住宅版エコポイント制度の創設等(再掲)

4. 生活の安心確保

(1)現行高齢者医療制度の負担軽減措置等、(2)新型インフルエンザ対策の強化、(3)医療体制の整備等、(4)災害復旧等

5. 地方支援

(1)地方公共団体によるきめ細かなインフラ整備等の支援、(2)国税収入の減少に伴う交付税減少額の補てん

6. 「国民潜在力」の発揮

(1)「制度・規制改革プロジェクト」

・行政刷新会議で重点テーマを設定し、その実現に取り組む。

幼保一体化を含めた保育分野の制度・規制改革、環境・エネルギー分野での制度・規制改革

(2)「『新しい公共』推進プロジェクト」、(3)「働く人の休暇取得推進プロジェクト」

「明日の安心と成長のための緊急経済対策」の規模

(単位：兆円)

	国費	事業費
1. 雇用	0.6 程度	0.6 程度
< 緊急対応 >	0.3 程度	0.3 程度
< 成長戦略への布石 >	0.4 程度	0.4 程度
2. 環境	0.8 程度	4.1 程度
< 「エコ消費3本柱」の推進 >	0.6 程度	3.9 程度
< 成長戦略への布石 >	0.2 程度	0.2 程度
3. 景気	1.7 程度	18.6 程度
< 金融対策 >	1.2 程度	10.4 程度
< 住宅投資 >	0.5 程度	8.2 程度
4. 生活の安心確保	0.8 程度	1.0 程度
5. 地方支援	3.5 程度	3.5 程度
< きめ細かなインフラ整備支援の交付金 >	0.5 程度	0.5 程度
< 交付税減少額の補てん等 >	3.0 程度	3.0 程度
6. 「国民潜在力」の発揮	-	-
合計	7.2 程度 (注)	24.4 程度 (注)

(注)「住宅版エコポイント制度の創設」については、2.「エコ消費3本柱」の推進、及び3.住宅投資に該当するため合計から重複額を控除している。

(内閣府資料より作成)

6 今後の課題

依然として厳しい経済情勢の下、景気回復が最重要課題となっている。そのため政府は、「明日の安心と成長のための経済対策」を策定、財政措置として平成21年度第2次補正予算を編成した。経済対策については、政府は「金をかけずに知恵を出す」「できる限り財政

に依存せず（「予算重点指針」としているが、その考えの下に策定された経済対策の効果、限られた財源下での補正予算の歳出の内容の検証が重要になってくる。

平成 22 年度予算についても、「予算編成の基本方針」において、予算を増額すれば景気や経済成長に効果があるとの考え方を否定しており、「コンクリートから人へ」の理念の下、公共事業費を削減する一方、社会保障関係費を増額しているが、公共事業の減額の地方経済への影響を懸念する意見もある。平成 22 年度予算は、その編成過程において財源確保と政策実行の両立の問題が議論となっており、限られた財源の中での歳出の内容と経済的効果が論点となる。

一方で、国の財政状況の悪化は進行しており、政府は平成 22 年前半に、中長期的な財政規律の在り方を含む「財政運営戦略」を策定し、財政健全化への道筋を示すとしているが、財政健全化の方法・スケジュールについても論点となろう。

また、政治主導による予算編成を掲げた鳩山内閣は、従来とは大きく異なる方法で予算編成に取り組んできた。国家戦略室の設置や行政刷新会議による事業仕分け、概算要求におけるシーリングの撤廃などが行われてきたが、新しい予算編成方法に対する検証・評価も重要である。

第 174 回国会提出予定予算の概要

1 平成 21 年度一般会計補正予算（第 2 号）平成 21 年度特別会計補正予算（特第 2 号）

平成 21 年度第 2 次補正予算は、12 月に策定された「明日の安心と成長のための緊急経済対策」を実施するための必要な経費の追加等を行うとともに、経済状況の悪化による税収減への対応等を行っている。歳出においては、明日の安心と成長のための緊急経済対策費（雇用、環境、景気、生活の安心確保、地方支援）等を追加する一方、平成 21 年度第 1 次補正予算の一部執行停止分の減額、税収減に伴う地方交付税交付金の減額などの既定経費の節減を行っている。歳入においては、税収及び税外収入を減額する一方、公債金の増額を行っている。

この結果、補正後の平成 21 年度一般会計予算の総額は、成立予算に対し、歳入歳出とも 846 億円増加して、102 兆 5,582 億円となっている。

歳出予算では、明日の安心と成長のための緊急経済対策費として、雇用には、求職中の貧困・困窮者に対する「住まい対策」の拡充 700 億円、介護、医療、農林、環境・エネルギー等の重点分野における雇用の創造 1,500 億円、雇用保険制度の機能強化 3,500 億円等が、環境には、「エコ消費 3 本柱」の推進 5,945 億円、低炭素社会構築に向けた研究基盤ネットワークの整備 140 億円、革新的な環境技術開発などグリーンイノベーションの推進 173 億円等が、景気には、「景気対応緊急保証」の創設等 8,681 億円、セーフティネット貸付等の延長・拡充 1,361 億円、フラット 35 S の金利引下げなど住宅金融の拡充 4,000 億円等が、生活の安心確保では、現行高齢者医療制度の負担軽減措置の継続 2,902 億円、生活保護による生活支援 1,286 億円等が、地方支援では、地方公共団体によるきめ細かなインフラ整備等を支援する交付金 5,000 億円、国税収入の減少に伴う交付税減少額の補てん 2 兆 9,515 億円が、それぞれ計上されている。

また、既定経費の節減としては、平成 20 年度第 1 次補正予算の執行停止額の減額 2 兆 6,969 億円、税収減に伴う地方交付税交付金の減額 2 兆 9,515 億円、経済緊急対応予備費の減額 1,500 億円、予備費の減額 1,000 億円、その他既定経費の不用額の減額 1 兆 4,457 億円が計上されている。

歳入では、税収減のため、租税及び印紙収入を 9 兆 2,420 億円減額するほか、税外収入を 154 億円減額し、公債の追加発行 9 兆 3,420 億円（建設公債 1,000 億円、特例公債 9 兆 2,420 億円）を行うこととしている。この結果、補正後の租税及び印紙収入は、36 兆 8,610 億円、公債発行額は 53 兆 4,550 億円（公債依存度 52.1%）となった。

特別会計予算については、一般会計予算の補正等に関連して、国債整理基金特別会計、労働保険特別会計など 14 特別会計について、所要の補正を行っている。

平成21年度一般会計補正予算（第2号）の概要 （単位：億円）

歳 出		歳 入	
明日の安心と成長のための緊急経済対策費	72,013	税収	92,420
(1)雇用	6,140	税外収入	154
(2)環境	7,768	公債金	93,420
(3)景気	15,742	建設公債	1,000
(4)生活の安心確保	7,849	特例公債	92,420
(5)地方支援	34,515		
その他の経費	2,274		
既定経費の節減	73,441		
(1)第1次補正予算の執行停止額の減額	26,969		
(2)税収減に伴う地方交付税交付金の減	29,515		
(3)経済緊急対応予備費の減額	1,500		
(4)予備費の減額	1,000		
(5)その他既定経費の不用額の減額	14,457		
合 計	846	合 計	846

（注）計数は、それぞれ四捨五入によっているので、端数において合計とは一致しないものがある。（財務省資料より作成）

2 平成 22 年度一般会計予算、平成 22 年度特別会計予算、平成 22 年度政府関係機関予算

(1) 平成 22 年度予算の概要

政府は、平成 22 年度予算編成に当たっては、公共事業関係費を削減する一方で、子育て支援、雇用対策、医療・介護、環境・科学技術などの予算を確保するなどの「コンクリートから人へ」、政治が考え、政治が責任を持つ「政治主導の徹底」、行政刷新会議による事業仕分けの実施など「予算編成プロセスの透明化」、の 3 つの変革を実行したとしている。行政刷新会議の事業仕分け結果の予算への反映等については、歳出の見直しによる約 1 兆円の歳出削減と公益法人及び独立行政法人等の基金等の国庫返納による約 1 兆円の歳入確保と合わせて約 2 兆円の財源確保が可能になったとしている。

一般会計予算総額は、92 兆 2,992 億円（対前年度当初予算比 4.2%増）となった。政策的経費である一般歳出は 53 兆 4,542 億円（同 3.3%増）である。歳入面では、経済情勢の悪化で、租税及印紙収入が 37 兆 3,960 億円（同 18.9%減）となっている一方、公債発行は 44 兆 3,030 億円（同 33.1%増）となっている。また、その他収入は 10 兆 6,002 億円（同

15.8%増)である。

主要経費別にみると、社会保障関係費(同9.8%増)、文教及び科学振興費(同5.2%増)、地方交付税交付金等(同5.5%増)が増加しているのに対し、公共事業関係費(同18.3%減)が大きく減っている。

平成22年度一般会計歳出主要経費別内訳 (単位:億円)

事項	平成21年度 当初	平成22年度	増減額	伸率(%)
社会保障関係費	248,344	272,686	24,342	9.8
文教及び科学振興費	53,104	55,860	2,756	5.2
国債費	202,437	206,491	4,053	2.0
恩給関係費	7,872	7,144	729	9.3
地方交付税交付金等	165,733	174,777	9,044	5.5
防衛関係費	47,741	47,903	162	0.3
公共事業関係費	70,701	57,731	12,970	18.3
経済協力費	6,295	5,822	474	7.5
中小企業対策費	1,890	1,911	21	1.1
エネルギー対策費	8,562	8,420	142	1.7
食料安定供給関係費	8,659	11,599	2,940	33.9
その他の事項経費	50,642	51,968	1,327	2.6
経済危機対応・地域活性化 予備費	-	10,000	10,000	-
経済緊急対応予備費	10,000	-	10,000	-
予備費	3,500	3,500	0	0.0
計	885,480	915,810	30,330	3.4
平成20年度決算不足 補てん繰戻	-	7,182	7,182	-
合計	885,480	922,992	37,512	4.2

(財務省資料より作成)

(2) 平成22年度予算におけるマニフェスト工程表の主要事項

マニフェスト工程表の主要事項に関しては、平成22年度予算では以下のように予算措置がなされた。

ア 子ども手当

【平成22年度 総給付費2兆2,554億円、国負担(一般会計ベース)1兆7,465億円¹⁾】

- ・子供一人当たり月額13,000円を支給し、所得制限は設けない。
- ・子ども手当の一部として、児童手当を支給する仕組みとし、児童手当分については、児童手当法に基づき、国、地方、事業主が費用を負担し、残額は国が負担する。

イ 高校の実質無償化【平成22年度予算額 3,933億円】

- ・公立高校生のある世帯に対しては授業料を不徴収とする。
- ・私立高校生のある世帯へは就学支援金(年額約12万円を上限)を支給する。低所得世帯へは助成額を上乗せする(年収250万円未満は約12万円増、年収250~350万円未満は約6万円増)。

¹⁾ 国負担分には、子ども手当及び児童手当特例交付金、事務費を含む。

ウ 年金記録問題【平成 22 年度予算額 900 億円】

- ・被保険者名簿等の紙台帳について、電子画像データ検索システムを活用してコンピュータ記録との突合を開始する。
- ・インターネット版の年金通帳を導入する。
- ・年金受給者へ標準報酬月額の情報を含む年金記録のお知らせを送付する。

エ 医師不足解消などの段階的实施

- ・診療報酬本体を 10 年ぶりに大幅プラスの改定を行う。
- ・医師不足の深刻な急性期入院医療に 4,000 億円程度の医療費を増額する（薬価改定が財源）。
- ・診療報酬の配分を見直し、救急・産科・小児・外科に重点を置く。

オ 農業の戸別所得補償【平成 22 年度予算額 5,618 億円】

- ・米戸別所得補償モデル事業：食料の安定供給体制を維持・構築するため、米の「生産数量目標」に即した生産を行う販売農家に対し、
 定額部分：1.5 万円 / 10a
 変動部分：当年の販売価格が標準的な販売価格を下回った場合の差額を支給する。
- ・水田利活用自給力向上事業：水田の有効活用等を図るため、水田で麦・大豆、米粉用・飼料用米等を生産する販売農家に対して、主食用米並みの所得を確保するよう、主食用米との差額相当分を支給する。交付単価が減少する地域に対しては激変緩和措置を併せて実施する。

カ 暫定税率

- ・燃料課税について、現行の 10 年間の暫定税率は廃止するが、当分の間、税率水準を維持する。
- ・国民の生活を守る観点から、石油価格の異常高騰時には、本則税率を上回る部分の課税を停止するような法的措置を講ずる。
- ・自動車重量税については、現行の 10 年間の暫定税率は廃止するが、暫定上乗せ分の国分の半分程度に相当する規模の税負担を軽減するような税率を設定する。

キ 高速道路の無料化【平成 22 年度予算額 1,000 億円】

- ・割引率の順次拡大や統一料金制度の導入など社会実験を実施し、その影響を確認しながら段階的に進める。なお、実施に当たっては、軽自動車に対する負担の軽減を図ることとする。
- ・初年度の社会実験は、路線を限定し、鉄道などの他の交通機関や渋滞の懸念に対してきめ細かく配慮したものとす。

ク 雇用対策【平成 22 年度予算額 170 億円】²

- ・雇用保険の適用範囲を「6 か月以上雇用見込み」から「31 日以上雇用見込み」に緩和する。
- ・失業後 1 年間は、在職中と同程度の保険料負担で医療保険に加入できるようにする。

(3) その他の歳出

ア 社会保障関係費

社会保障関係費は、子ども手当の実施、年金記録問題への集中対応等、マニフェストの工程表の主要事項に対応するほか、肝炎対策の充実、障害者の利用者負担の軽減、生活保護の母子加算の継続、児童扶養手当の父子家庭への支給拡大等を行うこととし、前年度当初予算より 9.8% 増の 27 兆 2,686 億円となっている。

イ 文教及び科学振興費

文教及び科学振興費のうち、文教関係費は、高校の実質無償化の実施等により、前年度当初予算より 3,211 億円増の 4 兆 2,538 億円となった。一方、科学技術振興費は、前年度当初予算より 455 億円減の 1 兆 3,321 億円となっている。

ウ 地方交付税交付金等

地方交付税交付金等については、当面の地方単独事業等の実施に必要な財源を確保する観点からの特別加算等の実施、児童手当特例交付金（地方公務員の子ども手当と現行児童手当の差額分等に対する財源手当）の措置、住宅ローン減税・自動車取得税減税分の減収補てん特例交付金の措置等によって、前年度より 9,044 億円増額の 17 兆 4,777 億円となった。

エ 公共事業関係費

公共事業関係費は、前年度当初予算より、18.3% 減と大幅に減り、5 兆 7,731 億円となっている。既存の交付金及び補助金を見直し、地域主権の確立に向け、自治体にとって自由度が高く使い勝手の良い「社会資本整備総合交付金(仮称)」(平成 22 年度予算 2.2 兆円)を創設している。また直轄事業負担金の廃止に向け、平成 22 年度は一部の事業を除き維持管理費負担金を廃止している。

オ 経済危機対応・地域活性化予備費

経済情勢の急激な変化に対応するため、経済危機対応・地域活性化予備費 1 兆円が新設された。また非特定議決国庫債務負担行為限度額 1 兆円を設定し、合わせて景気対応に万全を期するとしている。

² 雇用保険制度の安定的運営の確保の観点から、平成 21 年度第 2 次補正予算において、一般会計から労働保険特別会計へ 3,500 億円を繰り入れている。

(4) 一般会計歳入

ア 租税及印紙収入

租税及印紙収入は 37 兆 3,960 億円で、前年度当初予算より 8 兆 7,070 億円の減額となっている。主な税目別では、所得税が 12 兆 6,140 億円（前年度当初予算より 2 兆 9,580 億円減）、法人税が 5 兆 9,530 億円（同 4 兆 5,910 億円減）、消費税が 9 兆 6,380 億円（同 4,920 億円減）となっている。

イ 公債金

公債金は 44 兆 3,030 億円で一般会計歳入に占める割合（公債依存度）は 48.0%、前年度当初予算より 11 兆 90 億円の増額となっている。このうち建設公債は 6 兆 3,530 億円、特例公債は 37 兆 9,500 億円である。

ウ その他収入

その他収入は 10 兆 6,002 億円で、前年度当初予算より 1 兆 4,492 億円の増額となっている。財政投融资特別会計からの受入れ 4 兆 7,752 億円、外国為替資金特別会計からの受入れ 2 兆 8,507 億円のほか、公益法人及び独立行政法人等の基金の国庫返納（約 1 兆円）を行う。

(5) 財政投融资計画

平成 22 年度財政投融资計画は、「明日の安心と成長のための緊急経済対策」等を踏まえ、中小企業者等へのセーフティネット貸付及び中堅・大企業等向けの危機対応業務の延長・拡充や地方公共団体の円滑な資金調達等のために必要な資金需要に対応することとしており、平成 21 年度当初計画（15.9 兆円）より 15.7%増の 18.4 兆円となっている。

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9月8日の閣議を経て、会計検査院に送付された。会計検査院は、決算を検査し、決算検査報告を作成の上、11月11日に内閣に回付した。その後、決算は決算検査報告とともに、第173回国会（臨時会）の11月24日に国会に提出された。本決算は、第174回国会（常会）に継続されている。

(1) 平成20年度決算の概要

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によるものである。

特別会計決算（21特別会計）は、収納済歳入合計額387兆7,395億円、支出済歳出合計額359兆1,982億円であり、計28兆5,413億円の決算上の剰余が発生し、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。

国税収納金整理資金は、収納済額56兆1,857億円、歳入組入額45兆534億円である。

政府関係機関決算（9機関）は、収入決算総額1兆8,248億円、支出決算総額1兆7,847億円である。

- 最近5年間の予算・決算の推移 -

(単位:億円)

	一般会計				特別会計				政府関係機関			
	歳入		歳出		歳入		歳出		収入		支出	
	予算額	決算額	予算現額	決算額	予算額	決算額	予算現額	決算額	予算額	決算額	予算現額	決算額
平成16年度	868,787	888,975	885,422	848,967	4,209,519	4,193,004	3,984,513	3,760,329	55,279	50,663	53,933	45,629
平成17年度	867,048	890,002	889,614	855,195	4,504,010	4,521,410	4,249,900	4,011,835	50,941	47,104	46,993	41,028
平成18年度	834,583	844,127	853,866	814,454	4,949,812	5,015,363	4,772,070	4,505,795	47,358	45,031	42,910	37,927
平成19年度	838,041	845,534	859,393	818,425	3,890,877	3,959,203	3,770,350	3,532,831	27,246	26,038	23,658	20,645
平成20年度	889,112	892,082	910,260	846,973	3,969,939	3,877,395	3,838,709	3,591,982	21,564	18,248	21,405	17,847

(備考) 予算額(予算現額)は、補正後。決算額は、一般又は特別会計では収納済歳入額と支出済歳出額、政府関係機関では収入済額と支出済額。

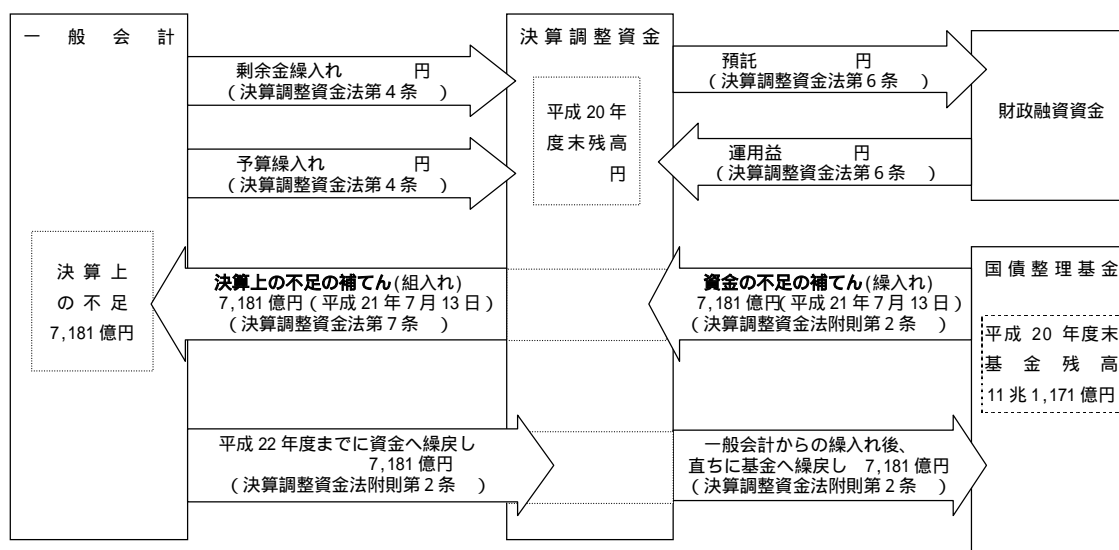
(財務省資料を基に作成)

(2) 平成20年度決算調整資金の概要

平成20年度の一般会計歳入決算総額(収納済歳入額)には、決算調整資金からの組入れ額7,181億円が含まれている。これは、平成20年度における予見し難い租税収入の減少等により一般会計の歳入歳出の決算上の不足を生ずることとなったので、当該決算上不足額を補てんするため、決算調整資金から同額を一般会計の歳入に組み入れたものである。この決算上の不足額の補てんについては、決算調整資金に属する現金がなかったため、国債整理基金から同額を決算調整資金に繰り入れた後、一般会計の歳入に組み入れた。

決算調整資金制度の仕組みと平成20年度決算

(金額は億円未満切捨て)



(財務省資料を基に作成)

(注) 昭和56年度決算において決算調整資金が使用された後、一般会計から決算調整資金への繰入れが行われていないため、残高はゼロとなっている。

(3) 平成20年度決算検査報告の概要

平成20年度の歳入、歳出等に関し、会計検査院が、国、政府関係機関、国の出資団体等の検査対象機関について実施した検査の結果、「平成20年度決算検査報告」に掲記された事項等の総件数は717件であり、指摘金額は計約2,364億5,000万円である。

- 最近5年間の決算検査報告掲記事項の各事項等¹の件数と指摘金額 -

(単位:左欄・件、右欄・億円)

	平成16年度		平成17年度		平成18年度		平成19年度		平成20年度	
不当事項	296	97.5	390	141.0	361	101.6	859	377.1	593	123.2
意見表示・処置要求事項	4	36.4	14	135.9	11	93.2	53	567.1	69	2024.6
処置済事項	59	802.6	41	175.9	65	115.9	55	310.5	46	218.0
特記事項	5	-	4	-	0	-	0	-	0	-
指摘事項(～の計)	364	936.5	449	452.9	437	310.6	967	1253.6	708	2364.5
国会及び内閣に対する報告(随時報告)			5		2		7		23	
国会からの検査要請事項に関する報告	2		7		5		6		5	
国会からの検査要請事項に関する検査状況							1			
特定検査対象に関する検査状況	20		14		8		5		4	
合計	386	936.5	473	452.9	451	310.6	981	1253.6	717	2364.5

(備考) 金額は「指摘金額」(租税等の徴収不足額、工事等に係る過大な支出額、補助金の過大交付額、決算書等に適切に表示されていなかった資産等の額など)。なお、重複事態があるため、事項別の指摘件数・金額を合算したものと、合計の欄とは一致しない年度がある。

(会計検査院資料を基に作成)

(4) 決算等の予算等への反映に係る動向

ア 平成19年度決算に関する議決における指摘事項

本委員会では、予算執行の実績とその効果、会計検査院の決算検査報告などに重点を置いた審査を通じて、政府に対し改善・是正を求める事項を内容とする「議決案」を議決し、委員会としての意思表示を行っている。

この「議決案」は、本会議において議決された後、衆議院議長から内閣総理大臣宛に送付され、次の常会に、内閣の講じた措置が内閣総理大臣から衆議院議長宛に報告される。

平成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日に委員会での議決を経て、同月25日に本会議で議決され(いずれも賛成多数)、内閣に送付された。平成19年度決算に関する議決における指摘事項9項目及びこれらに関するその後の動向等は次のとおりである。

¹ 各事項等は、決算検査報告に掲記される事項等であり、「不当事項」とは検査の結果、法律、政令若しくは予算に違反し又は不当と認められたもの、「意見表示・処置要求事項」とは会計検査院法第34条又は第36条の規定により関係大臣等に対して意見を表示し又は改善の処置を要求したものの、「処置済事項」とは会計検査院が検査において指摘したところ当局において改善の処置を講じたもの、「特記事項」とは事業効果、事業運営等の見地から広く問題を提起して事態の進展を促すなどのため特に掲記を要すると認められたもの、「国会及び内閣に対する報告(随時報告)」とは会計検査院法第30条の2の規定により国会及び内閣に対して報告したものの、「国会からの検査要請事項に関する報告」とは国会法第105条の規定による会計検査の要請を受けて検査した事項について、会計検査院法第30条の3の規定により国会に報告した検査の結果、「国会からの検査要請事項に関する検査状況」とは国会法第105条の規定による会計検査の要請を受けた事項に関して、検査報告に掲記する必要があると認められた検査の状況、「特定検査対象に関する検査状況」とは会計検査院の検査業務のうち、検査報告に掲記する必要があると認められた特定の検査対象に関する検査の状況である。なお、「不当事項」から「特記事項」までは、適切とは認められない事態の記述で通常「指摘事項」と呼ばれている。

- 1 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。

<その後の動向等>

持続的な経済成長を目指した景気対策を進めるとともに、ムダづかいや不要不急な事業の根絶を目指している。また、財政規律を守るため、平成22年度予算編成で国債の発行上限目標を定め、平成22年前半には複数年度を視野に入れた中期財政フレームを作成するとともに、「財政運営戦略」を策定し中長期的な財政健全化への道筋を示すこととしているが、国の長期債務残高は663兆円程度（平成22年度末見込み）と極めて高い水準にある。

なお、平成22年度予算における社会保障関係費としては、子ども手当の支給や年金記録問題への集中対応等のため、対前年度9.8%増の272,686億円が計上されている。

- 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。

<その後の動向等>

直轄事業負担金制度等の見直しについては、平成22年度予算に関して、維持管理費負担金等を廃止する方向とされている。また、関係省の大臣政務官からなるワーキングチームにおいて、直轄事業負担金の詳細な内訳を都道府県等に提示する等の案が示されている。

補助金等の見直しについては、平成22年度予算に関して、公共事業関連で自由度が高く使い勝手のよい新たな交付金を創設し、また、地方が自由に使える財源を増やすため地方交付税を増額して、地方自治体が地域のニーズに適切に応えられるようにした。なお、地域主権社会実現のため「地域主権戦略会議」を設置し、「一括交付金」制度の創設も検討している。

道路に係る歳出については、平成22年度予算に関して、真に必要な道路事業に重点化するとともに、事業効率の早期発現の観点から、開通時期が近いもの、事業年数が短いものを優先することとして、予算の縮減を図るとしている。

- 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。

<その後の動向等>

社会保険庁は、平成21年12月に、厚生年金保険における不適正な遡及訂正処理が行われた可能性のある約6.9万件の記録に係る申立て処理の更なる迅速化を図るため、新たな基準による社会保険事務所段階での記録回復を行うとしている。また、平成22年1月には社会保険庁が廃止され、公的年金に係る一連の運営業務を担う日本年金機構が設立された。なお、平成22年度予算では、年金記録問題への集中対応として910億円を計上し、平成22・23年度の2年間で年金記録問題の解決に集中的に取り組むこととしている。

- 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。

<その後の動向等>

平成22年度予算では、診療報酬本体のプラス改定を行い、特に、地域の中核的な病院に4,000億円程度

の医療費を増額するとしている。そして、介護労働者の待遇改善については、介護職員処遇改善交付金を活用するとともに、21年度第2次補正予算において知識・技術の習得を支援する事業主の助成を強化するとしている。また、次世代の社会を担う子ども一人ひとりの育ちを社会全体で応援する観点から、中学卒業までの子ども一人当たり年15万6千円の「子ども手当」を支給するとしている。

- 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。

<その後の動向等>

平成21年8月6日に関係者間で行われた「原爆症認定集団訴訟の終結に関する基本方針に係る確認」に基づき、「原爆症認定集団訴訟の原告に係る問題の解決のための基金に対する補助に関する法律」が、第173回国会の平成21年12月1日に成立した。この法律では、政府は、一般社団法人又は一般財団法人であって、原爆症認定集団訴訟の原告に係る問題の解決のための支援事業を行うものに対し、支援事業に要する費用の一部を補助することができるなどとされている。

- 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。

<その後の動向等>

平成22年度予算では、住宅用太陽光発電導入支援に係る補助金については、全量固定価格買取制度への移行に向けた導入コスト低減促進のため401.5億円が計上されている。また、22年度以降に本格的に市場導入される電気自動車の普及加速に向けた支援等に123.7億円が計上されている。

テレワークについては、平成19年5月に策定された「テレワーク人口倍増アクションプラン」に基づき、テレワークの普及のための実証実験や、テレワーク環境整備税制等を実施しているところである。

- 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。

<その後の動向等>

科学技術関係予算に係るプロセスの透明化に配慮し、総合科学技術会議では、概算要求に対し、個別施策について、各府省からのヒアリングをマスコミに公開して行ったほか、パブリックコメントを募集した。平成21年12月15日に閣議決定した「予算編成の基本方針」では、「これまでの資金配分や研究体制、研究成果の評価等については見直しの余地も多いことから、科学・技術に関する従来の推進体制を改め、総合科学技術会議の改組も検討する。」としている。

- 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。

<その後の動向等>

海兵隊普天間飛行場代替施設についての検証に関し、日米間に外務・防衛担当閣僚レベルのワーキング・グループを設置した。また、基本政策閣僚委員会の下に沖縄基地問題検討委員会を設置した。なお、普天間飛行場移設事業経費は、移設先の決定と関わりなく現時点で必要なものに限り歳出に計上し、移設先決定後に予備費及び国庫債務負担行為を活用することとしている。

- 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観点から、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。

<その後の動向等>

第171回国会における「消費者庁及び消費者委員会設置法案」及び関連法案の成立を受け、平成21年9月に、消費者庁が内閣府の外局として発足、消費者委員会が内閣府本府に設置され、消費者が安心して安全で豊かな消費生活を営むことができる社会の実現に向けた取組を実施しているところである。平成22

年度予算では、地方消費者政策の強化（2.9億円）、消費者事故情報等の集約・分析・発信機能の強化（4.1億円）等を含め、89.5億円が計上されている。

なお、本院が平成19年度決算に関して議決した上記9項目の指摘事項について内閣の講じた措置は、第174回国会において、その報告書が提出されることになる。

イ 予算執行調査

厳しい財政状況の下、社会経済情勢の変化に対応した機動的な財政運営が期待されており、そのような状況の中で、従来にも増して決算等の予算への反映が求められている。

このため、政府は予算がどのように使われ、どのような成果をあげたかを評価・検証し、その後の予算編成に活用するため（予算のP D C A（プラン・ドゥー・チェック・アクション）のサイクル）予算執行調査を行い予算への反映・活用を図っているところである。

ウ 予算書・決算書の表示科目の見直し

平成20年度予算から、予算・決算と政策評価の連携を強化し、予算の重点化・効率化を一層進めるとの観点から、予算書の表示科目の見直しを実施し、決算書についても、平成20年度決算から予算書と同様の体系で作製された。

この見直しにおいては、予算書・決算書の表示科目の単位（項・事項）と政策評価の単位とを原則として対応させ、これにより、予算書・決算書が国民の目に分かりやすくなり、かつ、P D C Aの観点から政策ごとに予算・決算とその成果が比較対照可能になり、事後的な評価が行いやすくなることが期待される。

(5) 平成20年度予備費使用等の概要

「平成20年度一般会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書（承諾を求めるの件）」及び「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）」は、第173回国会（臨時会）の平成21年11月24日に提出された²。以上2件は、第174回国会（常会）に継続されている。

平成20年度一般会計予備費の予算額は、2,500億円（当初予算額3,500億円）であって、その使用総額は、297億円であり、差引使用残額は2,202億円である。

平成20年度特別会計予算総則第7条第1項（歳入歳出予算の弾力条項）の規定による経費増額総額は、427億円である。

2 政策評価及び行政評価・監視

国会の行政監視機能を充実強化する目的をもって、本委員会は、総務省が行う評価及び監視等の結果についての調査に関する事項を所管している。

² 「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」及び「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」は、予備費を使用した期間及び経費を増額した期間により、第171回国会に（その1）等として、それぞれ提出されていたが、同国会において、衆議院が解散されたため未付託未了となり、第173回国会に改めて提出された。

総務省が行う評価及び監視には、政策評価及び各府省の業務の実施状況について行う行政評価・監視がある。そして、政策評価については、各府省の枠を超えた全政府的見地からの評価活動として 統一性・総合性確保評価（各府省横断的政策の評価）と 各府省が実施した政策評価について点検する客観性担保評価（やり方点検、内容点検）がある。

(1) 政策評価

政策評価制度は、行政機関が行う政策の評価に関する法律に基づき、各府省が自らその政策の効果を測定・分析して、客観的に判断することによって、的確に企画立案や実施に役立てようとするものである。これらは、企画立案の「Plan」、実施の「Do」、評価の「Check」、企画立案への反映の「Action」という政策の「マネジメント・サイクル」となっている。

政策評価制度の目的としては、国民に対する行政の説明責任の徹底、国民本位の効率的で質の高い行政の実現、国民的視点に立った成果重視の行政への転換といったことが挙げられる。

ア 総務省の行う政策評価

統一性・総合性確保評価

平成21年において総務省が評価結果を取りまとめた統一性・総合性確保評価の概要は次のとおりである。

名 称	評価の主な結果	意見又は勧告の概要
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 (総合性確保評価) (平成21.3.3勧告、国土交通省、法務省)	世界的景気後退等が続けば、政策目標達成（平成22年までに外国人旅行者数1,000万人）が困難となる可能性があり、魅力ある観光地づくりが一層重要とされる中、VJC事業 ³ には一定の効果が見られるものの、受入環境整備の立ち遅れている地域があること、入国審査の時間短縮や宿泊施設の外国語による接客等に課題がある。	VJC事業の戦略的な実施、出入国手続の円滑化、外国人旅行者に対する接客の向上等を勧告。
配偶者からの暴力の防止等に関する政策評価 (総合性確保評価) (平成21.5.26勧告、内閣府、総務省、法務省、文部科学省、厚生労働省、国土交通省)	国・地方公共団体等における体制の整備が進み被害者からの相談件数や被害者の一時保護件数が増加するなど一定の効果が現れているが、政策の効果測定の基礎的指標となる相談件数等の把握や、被害者の保護及び自立の促進のための各種支援措置、関係機関の連携を促進するための連絡協議会の構成等が不十分といった課題がある。	通報及び相談の効果的な実施の推進、被害者の保護及び自立支援の充実、支援センターを中心とした関係機関の連携の推進を勧告。
世界最先端の「低公害車」社会の構築に関する政策評価 (総合性確保評価) (平成21.6.26勧告、総務省、経済産業省、国土交通省、環境省)	低公害車の増加により、運輸部門におけるCO ₂ の排出量の削減等に一定の効果がみられるが、低燃費かつ低排出ガス認定車は、CO ₂ 等の排出量削減に限界がある。一方、他の低公害車は、CO ₂ が少ない等の長所がある反面、車両価格が高く、また、開発・実用化の段階もそれぞれ異なる。政策目標とその実現手段は、低公害車等ごとの特性、技術開発の動向等を踏まえ、効果的かつ効率的で実効性のあるものとする必要があるといった課題がある。	低炭素社会の実現等環境政策やエネルギー政策の方向性を踏まえ、政策目標を含めた政策体系の再構築、個別事務・事業の見直しを勧告。

(総務省資料を基に作成)

³ VJC (VISIT JAPAN CAMPAIGN) 事業とは、国、地方公共団体、民間事業者等が共同して、訪日旅行需要が大きい国・地域を対象に旅行会社招請事業、メディア招請事業等により日本の魅力を情報発信し、ツアー造成等につなげる「訪日促進キャンペーン」であり、平成15年から実施されている。

客観性担保評価（政策評価のやり方点検、内容点検）

平成20年に各府省が実施した政策評価（合計4,036件）の点検活動を行った結果、平成21年3月、評価のやり方について共通的な課題を提起するとともに、評価に疑問のある45事例（延べ49事例）（11府省）について改善の方向を指摘している。

イ 各府省の実施した政策評価結果の予算への反映状況

平成21年4月以降、22年度予算要求（「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）を踏まえた要求。以下同じ。）に関して行われた政策評価762件のうち、その結果を平成22年度予算要求に反映した件数は673件⁴（88.3%）、平成21年度機構・定員要求に反映した件数は189件（24.8%）である。このほか、平成20年度以前に公表した政策評価の結果を平成22年度予算要求に反映した件数は56件、平成21年度機構・定員要求に反映した件数は10件である。

「政策評価結果の平成22年度予算要求等への反映状況」（総務省資料）の特徴として、各府省において概算要求までに政策評価を行い、評価書を公表する取組は定着していること、予算の効率化の視点を重視し、政策評価結果の反映による予算要求の縮減額を明示したこと、予算書の表示科目の単位（項・事項）と政策評価の単位を対応させて評価を実施したことが挙げられる。

各府省の評価実施件数（反映件数）は、政策体系の整序（評価の単位の大括り化）により減少傾向にあり、平成17年度要求時には1,628件、平成18年度要求時には1,393件、平成19年度要求時には1,173件、平成20年度要求時には1,010件、平成21年度要求時には964件であった。

平成22年度予算要求等への反映状況の一覧

（単位：件）

行政機関名	事後評価の結果を予算要求に反映した件数					事前評価の結果を予算要求に反映した件数			計	機構・定員要求に反映した件数
	これまでの取組を引き続き推進	評価対象政策の改善・見直し			評価対象政策の取りやめ	うち、評価対象政策の改善・見直し等	うち、評価対象政策の改善・見直し等			
		うち、評価対象政策の重点化等	うち、評価対象政策の一部の取りやめ	評価対象政策の取りやめ						
内閣府	20(2)	7(1)	13(1)	4(1)	2(1)	0	0	0	20(2)	5(1)
公正取引委員会	5(8)	3(6)	2(2)	1(1)	0	0	0	0	5(8)	3(1)
国家公安委員会・警察庁	28(1)	24(1)	4	4	0	0	0	0	28(1)	22
金融庁	13	6	7	0	0	0	1	0	14	17
総務省	13(2)	7	6(2)	3	1(1)	0	11	2	24(2)	10(1)
公害等調整委員会	2	0	2	1	0	0	0	0	2	0
法務省	10	6	4	0	2	0	4	0	14	5
外務省	40	20	20	13	2	0	23(22)	0	63(22)	21
財務省	19	17	2	0	2	0	0	0	19	13
文部科学省	47	33	14	1	2	0	33	1	80	29
厚生労働省	61	33	27	9	1	1	32	0	93	9
農林水産省	83	60	23	23	18	0	20	0	103	5
経済産業省	6(10)	5	1(10)	1(10)	0	0	34	34	40(10)	22(4)
国土交通省	45(2)	23(1)	21(1)	8	1	1	90	0	137(2)	14
環境省	9	0	9	9	0	0	0(9)	0	9(9)	8(3)
防衛省	0	0	0	0	0	0	24	19	24	6
計	401(25)	252(9)	155(16)	77(12)	31(2)	2	272(31)	56	673(56)	189(10)

（総務省資料）

（注）表中の（ ）内の数値については、平成20年度以前に実施した政策評価の結果を22年度予算要求等に反映した件数であり、内数である。

⁴ 評価件数 762 件と予算要求に反映した 673 件の差は、規制の事前評価など予算を伴わないものである。

(2) 行政評価・監視

行政評価・監視は、政府の重要行政課題の解決促進あるいは行政改革の推進・実効確保等のために、各府省の業務の実施状況等を調査して、その結果により、各府省に対して勧告等を行い、行政運営を改善させようとするものである。

平成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実績の概要は次のとおりである。

名 称	勧告の概要
原子力の防災業務に関する行政評価・監視結果（第二次） （H21.2.13勧告、文部科学省、経済産業省）	原子力災害時における緊急事態応急対策拠点施設の機能の確保及び迅速かつ的確な住民避難の実施、被爆患者の搬送体制の整備、原子力保安検査官・原子力防災専門官の効果的な研修の実施を行うこと。
国の行政機関の法令等遵守態勢に関する調査 （H21.3.27勧告、全府省）	法令等遵守に係る取組の推進、非違行為に対する適切な対応の確保を行うこと。

（総務省資料を基に作成）

第174回国会提出予定案件等の概要

平成21年度一般会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書(承諾を求めるの件)

平成21年度特別会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書(承諾を求めるの件)

平成21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174回国会に提出されることが見込まれる。

（参考）継続案件

平成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

平成20年度国有財産増減及び現在額総計算書

平成20年度国有財産無償貸付状況総計算書

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)

（第173回国会、内閣提出）

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）(第173回国会、内閣提出)

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）(第173回国会、内閣提出)

内容についての問い合わせ先

決算行政監視調査室 原田首席調査員（内線3470）

災害対策特別委員会

第三特別調査室

所管事項の動向

1 我が国における自然災害の状況

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、長期的には逡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
20.6.14	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
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
12.17	伊豆半島東方沖を震源とする地震 (M5.0)	静岡県	0

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21年については、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、12月18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48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181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8,398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。

12月17日には最大震度5弱を観測した「伊豆半島東方沖を震源とする地震」が発生し、静岡県で負傷者7名、住家一部破損50棟などの被害が発生した。

被害状況は、平成21年12月18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クラスの高海溝型地震で、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。

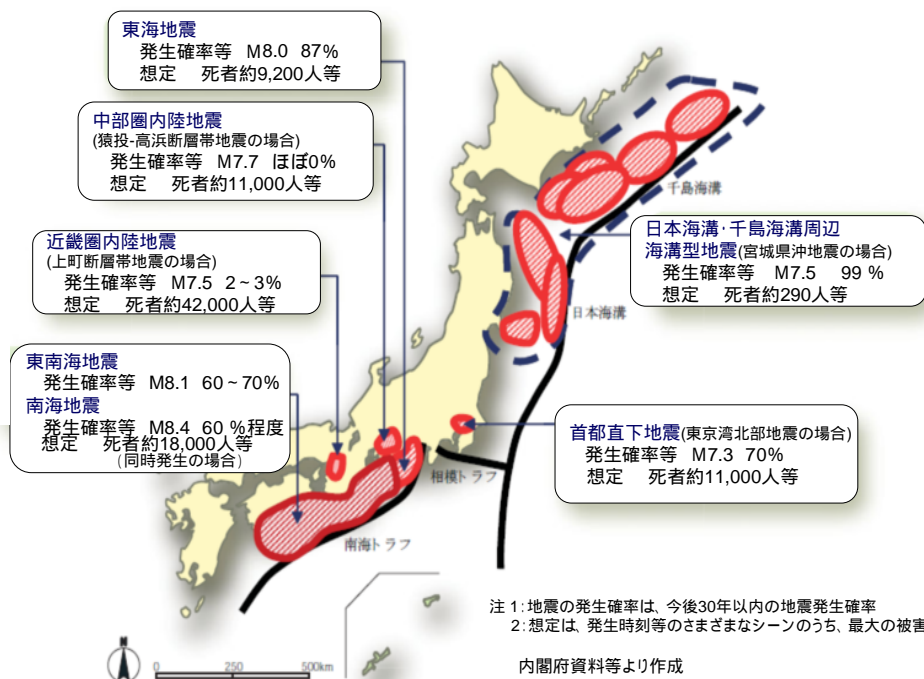
さらに、平成20年12月の中央防災会議では、今後10年間で死者数を4~5割減、経済被害額を4分の1減にするという減災目標とそのための対策を内容とする「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震の地震防災戦略」が決定されている(表3参照)。

(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。

今後、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が図られ、必要な対策が講じられている。

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。

第174回国会提出予定法律案の概要

1 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の一部を改正する法律案(仮称)(議員立法)

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(地震財特法)は、大規模地震対策特別措置法(大震法)に基づき指定された強化地域において、避難地、避難路等地震防災上緊急に整備すべき施設等の整備を推進するため、国の負担又は補助の割合の特例その他国の財政上の特別措置について定めているも

のである。

同法は、昭和55年に衆議院災害対策特別委員長提出により5年間の時限立法として制定され、その後、5年ごとに過去5回にわたって有効期限の延長が行われ、現行法の有効期限は平成22年3月31日までとなっている。

本案は、法律の有効期限の延長等を行おうとするものである。

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

民主党では、平成20年2月15日、政治改革推進本部の役員会において、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、多くの人投票できる選挙、公正な選挙を目指すこととしている。第45回総選挙後の平成21年11月9日には、政治改革推進本部を設置し、戸別訪問の解禁、選挙活動へのインターネット利用など公職選挙法の改正などについて検討することとした¹。

自民党では、平成19年10月以降、選挙制度調査会において、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。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（臨時会））、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（常会））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。

(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。

¹ 『読売新聞』（平21.11.10）『日本経済新聞』同日、『産経新聞』同日

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、民主党及び自民党においても、平成17年頃から法改正論議が再度高まった。

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（常会））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職選挙法改正案を衆議院に提出した（第171回国会（常会）で解散のため審査未了²）。

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）が出されたが、平成20年6月の選挙制度調査会においては、同最終報告（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。

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。

平成21年11月4日、原口総務大臣は記者会見で、インターネットを利用した選挙運動の解禁など公職選挙法の改正に向けた論点整理を行うよう省内に指示したことを明らかにした³。

同年11月9日、民主党は政治改革推進本部を設置し検討を進めることとした。

² 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。

³ 『日本経済新聞』（夕刊）（平21.11.4）、『読売新聞』（平21.11.5）、『朝日新聞』同日、『産経新聞』同日

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が活発化し、地方議会でも法制化を求める決議が出されている。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

法 案 名	提出日	結 果
民主・公明案 (冬柴鐵三君外 18 名提出、第 143 回国会衆法第 12 号)	(第 143 回) H10.10. 6	(第 147 回) H12. 6. 2 衆議院解散により審査未了
共産案 (東中光雄君外 2 名提出、第 144 回国会衆法第 5 号)	(第 144 回) H10.12. 8	同 上
公明・自由案 (冬柴鐵三君外 4 名提出、第 147 回国会衆法第 1 号)	(第 147 回) H12. 1.21	同 上
公明・保守案 (冬柴鐵三君外 1 名提出、第 148 回国会衆法第 1 号)	(第 148 回) H12. 7. 5	(第 157 回) H15.10.10 衆議院解散により審査未了
民主案 (北橋健治君外 6 名提出、第 148 回国会衆法第 2 号)	同 上	同 上
公明案 (冬柴鐵三君外 2 名提出、第 159 回国会衆法第 3 号)	(第 159 回) H16. 2.19	(第 162 回) H17. 8. 8 衆議院解散により審査未了
公明案 (冬柴鐵三君外 2 名提出、第 163 回国会衆法第 14 号)	(第 163 回) H17.10.21	(第 171 回) H21. 7.21 衆議院解散により審査未了

(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(常会))、民主党は永住外国人地方選挙権検討委員会を設置して地方選挙権付与問題の検討を行ったが、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⁴。

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⁵。また、同年12月12日、民主党の小沢幹事長は、訪韓先のソウル市内の大学での講演において、永住外国人地方参政権付与法案について「日本国政府として政治姿勢を示すという意味でも政府提案で法案を出すべきだ。鳩山首相以下、現内閣は同じように考えていると思う。来年の通常国会には現実になるのでは

⁴ 『産経新聞』(平 20.8.6)

⁵ 『読売新聞』(平 21.10.10)、『日本経済新聞』同日、『産経新聞』同日

ないか」と述べた⁶。

平成22年1月11日、政府・民主党は首脳会議を開き、永住外国人に地方選挙権を付与する法案を政府提出法案として検討することを確認した⁷。

イ その他

平成21年9月、公明党の山口代表は、第173回国会（臨時会、10月26日召集）に永住外国人地方参政権付与法案を提出する考えを示していたが、同年10月30日、同党は同国会への提出を見送る方針を固めた⁸。

同年12月2日、自民党を中心とした議員連盟「真・保守政策研究会」（会長・安倍晋三元首相）は総会を開き、永住外国人地方参政権付与に反対する決議を採択した⁹。

(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) 平成18年（前回）の定数は正

平成16年1月14日、最高裁大法廷は、第19回参議院議員通常選挙（平成13年7月29日執

⁶ 『朝日新聞』（夕刊）（平21.12.12）、『毎日新聞』同日、『読売新聞』同日、『日本経済新聞』同日、『産経新聞』（平21.12.13）

⁷ 『読売新聞』（平22.1.12）、『朝日新聞』同日、『毎日新聞』同日、『産経新聞』同日

⁸ 『読売新聞』（平21.10.31）、『日本経済新聞』同日

⁹ 『朝日新聞』（平21.12.3）、『毎日新聞』同日、『産経新聞』同日

行) 当時における選挙区間の「一票の格差」について合憲の判断を下したが、多数意見を構成した一部の裁判官から、補足意見として、仮に次回選挙においてもなお無為のうちに漫然と現在の状況が維持されたままであったならば、違憲判断の余地は十分に存在するとの指摘がなされた。この判決を受けて、参議院では同年2月6日の各会派代表者懇談会で「参議院議員選挙の定数較差問題に関する協議会」の設置を決め、同協議会で5回にわたり協議を行ったが、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、参議院では、同年11月24日の各会派代表者懇談会で「参議院改革協議会」の設置が合意され、同年12月1日の第1回協議において、定数は正問題協議のための選挙制度に係る専門委員会の設置を決定した。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(第164回国会(常会))、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。

(2) 参議院議員定数の変遷

	定 数			備 考	議員1人当たり 人口の最大較差
		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) 最大較差は、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	96	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) 最大較差は、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) 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29日執行)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

最大較差 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り、選挙区間における選挙人の投票価値の較差の縮小を図ることが求められる状況にあるといわざるを得ない」とし、ただ、「現行の選挙制度の仕組みを維持する限り、各選挙区の定数を振り替える措置によるだけでは、最大較差の大幅な縮小を図ることは困難であり、これを行おうとすれば、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しが必要となる」と指摘し、「このような見直しを行うについては、参議院の在り方をも踏まえた高度に政治的な判断が必要であり、事柄の性質上課題も多く、その検討に相応の時間を要することは認めざるを得ないが」、「国会において、速やかに、投票価値の平等の重要性を十分に踏まえて、適切な検討が行われることが望まれる」とした。

(4) 第21回参議院議員通常選挙後の参議院の動向

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（座長・平田健二民主党参院幹事長（当時））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。

今回の判決を受けて、参議院改革協議会（座長・高嶋良充民主党参院幹事長）は、平成21年11月18日、平成25年の次々回参院選で選挙制度を抜本的に見直すことで合意した¹⁰。

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¹¹。このため、第166回国会（常会）において、資金管理団体については、不動産の取得等を禁止するとともに、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

¹⁰ 『毎日新聞』（平21.11.19）、『読売新聞』（同日）、『日本経済新聞』（同日）、『東京新聞』（同日）

¹¹ 『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

容の説明が不十分であるとの報道がなされ¹²、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からの寄附をめぐる問題等が相次いだため¹³、第 168 回国会（臨時会）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、各会派間で今後検討することとされている¹⁴。

(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、労働組合等の団体からの政党、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、労働組合等の団体からの資金管理団体への寄附が禁止された。

¹² 『読売新聞』（夕刊）（平 19.7.10）、『日本経済新聞』（平 19.7.11）等

¹³ 『日本経済新聞』（夕刊）（平 19.10.11）等

¹⁴ 『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』（平 19.12.19）7 頁

イ 会社、労働組合等の団体からの寄附の制限強化

政治資金規正法は、会社、労働組合等の団体のする寄附について、金額の制限と寄附の相手方の制限を行っているが、その制限はこれまでに数次の改正を経ている。

昭和50年の法改正では、初めて寄附の制限が規定され、会社、労働組合等の団体がする寄附について、資本金、組合員数等に基づく寄附の総枠制限と同一の寄附の相手方に対する個別制限が設けられた。

平成6年の法改正では、政治改革の一環として、政治資金の調達を政党中心にするために、会社、労働組合等の団体は、政党、政治資金団体及び資金管理団体以外の者に対して政治活動に関する寄附をしてはならないものとされた。なお、この改正においては、資金管理団体に対してする寄附については、改正法の施行後5年を経過した場合において、これを禁止する措置を講ずるものとする事とされ、平成11年の法改正で、平成6年改正法にのっとり、会社、労働組合等の団体の資金管理団体に対してする寄附が禁止された。

ウ 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、第171回国会（常会）の同年6月1日、「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・団体による政治活動に関する寄附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法人の政治献金・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、当委員会において審査に入ったが、解散のため審査未了となった。

総選挙のマニフェストに「秘書などの会計責任者が政治資金収支報告書に、虚偽記載などの違法行為を行えば、議員の監督責任を問い、公民権を停止させます。」と掲げていた公明党は、第173回国会（臨時会）の同年11月11日に政治団体の代表者の会計責任者に対する選任・監督責任を強化する「政治資金規正法及び政党助成法の一部を改正する法律案（大口善徳君提出、衆法第3号）」を衆議院に提出した。その内容は、政治資金収支報告書等に関し虚偽記載等があった場合において政治団体の代表者に対し罰則の適用がある場合を、会計責任者の選任及び監督の両方について相当の注意を怠った場合から、いずれか一方について相当の注意を怠った場合とするものである。（政治団体の代表者に罰則の適用がある場合には、選挙権及び被選挙権を失い、現職の国会議員であれば退職者となる。（裁判所は情状により公民権の停止をしない旨の宣告ができる。））

同改正案は審査に入らず、第174回国会（常会）に継続審査となっている。

第174回国会提出予定法律案等の概要

1 国会議員の選挙等の執行経費の基準に関する法律の一部を改正する法律案（予算関連）

都道府県及び市区町村の選挙管理委員会が管理する国会議員の選挙等の執行について国が負担する経費に関し、最近における公務員の給与改定、物価変動等を勘案して経費の基

準額を改定する。

< 検討中 >

- ・ 永住外国人に対する地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権の付与に関する法律案（仮称）

（参考）継続法律案

政治資金規正法及び政党助成法の一部を改正する法律案（大口善徳君提出、第173回国会衆法第3号）

政治資金収支報告書の虚偽記載等があった場合において、政治団体の代表者が当該政治団体の会計責任者の「選任」又は「監督」のいずれか一方について相当の注意を怠ったときは、50万円以下の罰金に処することとする。

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

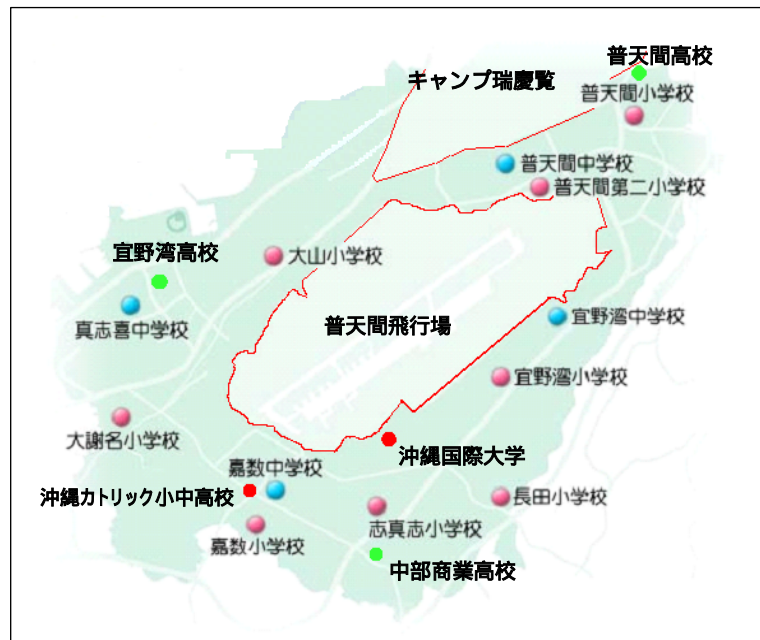
(ア) 普天間飛行場代替施設

普天間飛行場は、宜野湾市の中央部に位置し、米海兵隊第3海兵機動展開部隊のヘリコプター部隊を中心とした航空機が配備されている。同飛行場は、在沖米海兵隊の航空能力に関し、ヘリなどによる海兵隊の陸上部隊の輸送機能、空中給油機を運用する機能、緊急時に航空機を受け入れる基地機能、といった機能を果たしている¹。

一方で、普天間飛行場は、周囲に、平成16年に大型輸送ヘリが墜落した沖縄国際大学を始め多くの文教施設が所在しているほか、住宅が密集しており、宜野湾市の中心部に位置していることから地域の振興開発の著しい障害となっているだけでなく、航空機騒音の発生や航空機事故の危険性など、沖縄が抱える米軍基地問題の象徴ともいえる存在となっている。

宜野湾市内の学校

普天間飛行場は、平成7年の米海兵隊員による少女暴行事件をきっかけとした沖縄県民の怒りの声を背景に、平成8年4月の橋本総理(当時)・モンデール米大使(当時)会談において全面返還が表明され、同年12月に取りまとめられた「沖縄に関する特別行動委員会」(SACO)最終報告において、5～7年の間に、十分な代替施設が完成した後、全面返還されることで合意されたものである。



(宜野湾市教育委員会資料を加筆して作成)

¹ 平成21年版防衛白書201頁参照

これに伴い、普天間飛行場の代替施設が検討されてきたが、その経緯は次のとおりである。

普天間代替施設に関する経緯

年 月	経 緯
平成 8 年 4 月 12 月	橋本総理・モンデール米大使会談、普天間飛行場の全面返還を表明 S A C O 最終報告 海上施設を沖縄本島の東海岸沖に建設
11 年 11 月 12 月	稲嶺沖縄県知事、移設候補地を名護辺野古沿岸域に決定した旨表明 岸本名護市長、受入表明 「キャンプ・シュワブ水域内名護市辺野古沿岸域」における建設
14 年 7 月	「普天間飛行場代替施設の基本計画」策定
16 年 4 月 8 月 9 月	環境影響評価手続き開始（平成 19 年廃止） 沖縄県宜野湾市の大学構内に米軍ヘリ墜落 ボーリング調査の海上作業を開始
17 年 10 月	「2 + 2」共同文書において新たな案で合意 大浦湾からキャンプ・シュワブ南沿岸部の地域に L 字型に建設
18 年 4 月 5 月 8 月	名護市および宜野座村との間で基本合意 代替施設の建設について、V 字型の 2 本の滑走路からなる案で合意 「再編実施のための日米のロードマップ」において最終取りまとめ 防衛庁と沖縄県の間で基本確認書を締結 「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」（閣議決定） 平成 11 年の政府方針を廃止 「普天間飛行場の移設に係る措置に関する協議会」設置
19 年 6 月 8 月	現況調査開始 環境影響評価手続き開始
20 年 3 月 7 月	環境影響評価方法書に沿った調査開始 「普天間飛行場の危険性の除去に関するワーキングチーム」及び「普天間飛行場代替施設の建設計画・環境影響評価を円滑に進めるためのワーキングチーム」設置
21 年 4 月 9 月 12 月	環境影響評価準備書を県、名護市に提出 鳩山内閣発足 「沖縄基地問題検討委員会」設置

（平成 21 年版防衛白書を基に作成）

代替施設について日米間で集中的に検討した結果、「再編実施のための日米のロードマップ（平成 18 年 5 月公表、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。平成 18 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」²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。



² 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。

沖縄県では、平成18年12月に就任した仲井眞知事が、普天間飛行場の危険性の除去と同飛行場の3年以内の閉鎖状態の実現を求めた。

平成19年1月、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し、「ロードマップ」の着実な実行を表明した。

他方、平成20年6月の選挙で与野党が逆転した沖縄県議会は、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350m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。

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民主・社民・国民の三党連立政権が発足した。自・公政権からの政権交代後に提出された環境影響評価準備書に対する知事意見（平成21年10月13日）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。

新政権となった鳩山内閣においては、普天間飛行場の移設先について関係閣僚間で異なる意見が表明されたが、平成21年12月28日、基本政策閣僚委員会の下に「沖縄基地問題検討委員会」³が設置され、移設先を検討することとなった。

鳩山総理は、普天間飛行場の移設問題に関し、平成21年12月25日の記者会見において「（平成22年）5月までに新しい移設先というものを含めて決定をしてまいりたい。そのための最大限の努力をすることをお約束をいたします」と述べている。

(1) 兵力削減と米海兵隊のグアム移転

アジア太平洋地域における米海兵隊の能力の再編に関連し、「ロードマップ」では、現在沖縄に所在する第3海兵機動展開部隊の要員はグアムに移転され、残りの在沖米海兵隊部隊は再編されることとされた。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。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⁴を第171回国会に提出し承認された。

³ 委員長は官房長官、委員は外務副大臣、防衛副大臣及び社民党、国民新党の国会議員等。

⁴ 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」

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 普天間飛行場	<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。 ・K C 130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C H 53Dヘリは、グアムに移転。
グアムへの移転 兵力削減と	<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。
施設の共同使用 土地の返還及び	<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22年度予算の防衛関係費には、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909億円が計上されている。この中でグアム移転に関しては、真水事業⁵として約468億円が計上され、フィネガヤン地区基盤整備事業（第2段階）や同地区の消防署建設工事、アプラ地区の港湾運用部隊司令部庁舎及び診療所の建設工事の工事費並びにフィネガヤン地区の基地本部庁舎設計等の設計費に充てられるとしている。

なお、普天間飛行場の移設については、将来の移設先の決定と関わりなく現時点で計上せざるを得ない経費53億円（平成20年度既契約の歳出化経費39億円、環境現況調査の継続に要する経費13億円）を計上しているが、現行案での移設経費については計上を見送り、移設先が決定した場合には国庫債務負担行為や予備費で対応するとみられる。

イ 日米地位協定をめぐる諸課題

日米地位協定は、日米安全保障条約第6条に基づき、在日米軍の日本における施設・区域の使用と法的地位を規定するものである。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。

⁵ 真水事業とは、我が国の直接的な財政支援による司令部庁舎等の施設整備のことを指している。

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⁶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 平成22年度沖縄関係予算(案)

(単位：百万円、%)

事 項	前年度 予算額	平成22年度 予算(案)	対前年度比	
			増 減額	比率
基本的政策企画立案等経費	24,449	28,634	4,184	117.1
沖縄振興開発事業費等	220,244	201,160	19,084	91.3
合 計	244,693	229,794	14,900	93.9

(内訳)

基本的政策企画立案等経費	24,449	28,634	4,184	117.1
1 沖縄振興計画推進・評価調査費	170	200	30	117.6
2 沖縄における産業・科学技術振興関係経費	8,026	9,943	1,917	123.9
3 沖縄離島活性化関係経費	23	754	731	3,267.2
4 普天間飛行場等駐留軍用地跡地利用推進関係経費	333	423	90	127.0
5 沖縄米軍基地所在市町村活性化特別事業費	33	121	89	372.2
6 沖縄北部特別振興対策事業費	5,000	0	5,000	皆減
7 沖縄特別振興対策調整費等	5,000	8,000	3,000	160.0
8 沖縄北部活性化特別振興事業費	0	3,500	3,500	皆増
9 そ の 他	5,865	5,692	173	97.1
沖縄振興開発事業費等	220,244	201,160	19,084	91.3
1 沖縄振興開発事業費	216,623	198,209	18,414	91.5

⁶ 「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。

2	沖繩振興特別交付金	90	90	0	100.0
3	戦後処理経費	527	856	329	162.5
4	沖繩体験滞在交流促進事業経費	54	54	0	100.0
5	沖繩振興開発金融公庫補給金	2,950	1,951	999	66.1

(内閣府資料を基に作成)

平成22年度沖繩関係予算のうち、主な新規事業は次のとおりである。(単位:百万円)

事業名	事業内容	予算額
沖繩文化等コンテンツ産業創出支援事業	沖繩県の文化等を活用したコンテンツ制作に対して投資を行うファンドを創設し、制作資金の供給と制作段階に応じたサポートを実施する。また、沖繩でコンテンツ制作を目指す事業者を対象に、コンテンツ制作プランのブラッシュアップやプランの実現に向けた共同事業体の形成促進、県外・海外市場を見据えた販路開拓、知財戦略の構築、資金と工程の管理ノウハウの蓄積などについて、県内外の既存のプロデューサー等によるハンズオン支援を実施する。これらのハンズオン支援によって、県内コンテンツ関連事業者のビジネススキルを向上させるとともに、県内プロデューサーの育成を図る。	291
知的クラスター形成に向けた研究拠点構築事業	大学院大学を核とする知的クラスターの形成に向けて、県内研究機関等による共同研究活動を推進するため、研究拠点(オープンリサーチセンター)の構築等に取り組む。	241
南北大東地区地上デジタル放送推進事業	沖繩県南北大東地区におけるデジタル化及び県域放送の視聴を可能とするとともに、ブロードバンドインフラの高度化を実現することにより離島振興及び情報格差是正を図る。	727
沖繩北部活性化特別振興事業費(非公共)	北部地域における活性化と自立的発展の条件整備として、所得向上に向けた産業の振興に資する事業及び基盤整備事業、人口増加に向けた定住条件整備に資する事業を実施する。	3,500
沖繩北部活性化特別振興特定開発事業推進費(公共)		3,500

(出所:内閣府)

以上のほか、県民の念願であった鉄軌道関連予算が初めて盛り込まれた。2030年(平成42年)の沖繩の目指す姿を描く「沖繩21世紀ビジョン」の素案に明記されていたこともあり調査費が計上された。

また、平成22年度税制改正大綱における租税特別措置として、沖繩路線航空機に積み込まれる航空機燃料に係る航空機燃料税の税率の特例措置の対象に貨物便が追加され、国内線貨物便の航空機燃料税は旅客便並みの本則の2分の1に軽減されることとなっている。沖繩振興特別措置法第27条の改正を必要とするが、所得税法等の一部を改正する法律案における租税特別措置の見直しによって同法が改正される予定である。加えて、国際線の着陸料及び航行援助施設利用料を国内線並みの6分の1に軽減する要望も国土交通省の告示により認められる見込みである。

なお、沖繩北部活性化特別振興事業費は前年度まで計上されてきた沖繩北部特別振興対策事業費に代わるもので、その補助率は従来の10分の9から10分の8となる。

イ 沖繩科学技術大学院大学

沖繩に係る新たな振興策の検討が進められる中で、沖繩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。

平成21年9月1日には9名の設立委員が任命され、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。

なお、平成22年度予算に同機構に対する運営交付金と施設整備費の合計で133億円(対前年度比18.5%増)が計上されている。

ウ 新石垣空港建設及び那覇空港拡張整備への取組

(ア) 石垣空港

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11月12日までに事業用地204.1haの99.9%に当たる203.9haを取得している。

新空港の設置により、八重山圏域における観光、地場産業振興など地域の活性化が期待される一方で、環境悪化につながるなど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、那覇空港調査連絡調整会議が発足した。同会議は、平成20年1月に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の調査結果を発表し、現在の施設のままで、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。

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、那覇空港

構想・施設計画検討協議会が発足し、平成21年3月に新滑走路を現滑走路から「1,310m」離して増設する案（滑走路長2,700m）を決定した。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 泡瀬干潟の埋立事業

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た。

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3月、沖縄県議会は、平成21年度一般会計当初予算案から泡瀬干潟埋立事業の関連経費約5億9,000万円を削除する修正案を賛成少数で否決した。事業費は、約489億円（国：308億円、県：181億円）が予定されていた。

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。

同判決は、同月29日に確定したが、埋立免許変更により事業が再開できると判断した市は、平成22年3月までの新たな土地利用計画の策定を目指している。平成21年12月24日、市の東部海浜開発土地利用計画検討調査委員会はスポーツコンベンション拠点形成案を選定した。今後、経済効果の分析を行うことになっている。

オ さとうきび農家対策

さとうきびは、沖縄県の全農家の約7割が栽培する沖縄農業の基幹的作物である。

国のさとうきび施策は、これまでの最低生産者価格制度を廃止し、平成19年産から品目別経営安定対策に移行した。経営安定対策による交付金の交付対象となるには収穫面積や経営形態等一定の要件を満たすことが必要であるが、県内のさとうきび農家は規模が零細で、当該要件を満たせない農家が多数存在したことから平成21年度までは特例措置が設けられた。しかし、特例措置の切れる平成22年度においても要件を満たせない生産者が多数存在するため、対象要件の緩和が要望され、農林水産省は、小規模農家が交付金を受ける

ために共同実施や作業委託をしなくてはならない「基幹作業」の種類⁷に「防除」と「中耕培土」を追加する等の見直しを行う方針である。

2 北方領土関係

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。

(1) 鳩山政権発足後の動き

鳩山総理は就任後、北方領土問題について、半年から1年以内で解決したいと意欲を示した。平成21年9月の国連総会の際における首脳会談に引き続き、11月のA P E Cの際に行われた日露首脳会談において、総理はメドヴェージェフ大統領が2月に言及していた「独創的なアプローチ」の中身をただが、大統領から具体的な提案はなかった。大統領はロシア国内の厳しい世論はあるが、鳩山政権の間で領土問題を前進させたいと述べ、今後の協議継続を確認するとどまった。

その後、サハリン州政府が、今後のビザなし渡航について、四島を訪問する日本船に入港税を課す方針を決めたと報道されたが、日本政府は従来、北方領土を「我が国固有の領土」とする立場から入港税を払っていない。前原北方対策担当大臣は、ロシア政府から具体的な話があった訳ではないものの、これに応じればロシア側の主権を認めることになりかねないため、応じない考えを示している。

同年12月、モスクワにおいて鳩山内閣発足後初の日露外相会談が行われた。しかし、領土問題について、両首脳間で具体的な交渉進展が図られるよう、両外相レベルでも努力し、協議を継続することにとどまった。

なお、平成22年度予算には、北方対策費（北方領土問題の解決の促進）として11.8億円が計上されている。

(2) 返還交渉の経緯

北方四島の領有に係る歴史的経緯の概要は、次のとおりである。

年 月	条 約 等	概 要
安政元年2月 明治8年5月	日魯通好条約 樺太千島交換条約	択捉島とウルップ島の上に国境を定める。 ウルップ島以北の千島列島を日本領とし、樺太をロシア領とする。
昭和20年8月 9月		ソ連が日本に軍事侵攻を開始。 ソ連による北方四島の占領が完了。（これ以降、不法占拠が今日まで続いている） 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

⁷ 現行の基幹作業は、耕起・整地、株出管理、植付け、収穫のうちいずれか1作業としている。

		棄したことなどがあっ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。
31年10月	日ソ共同宣言	平和条約締結後、歯舞・色丹島を日本に引き渡すことがうたわれ、同時に、外交関係回復後、領土問題を含む平和条約交渉を継続する旨の合意。
平成3年4月	日ソ共同声明	歯舞、色丹、国後、択捉の島々が平和条約で解決されるべき領土問題の対象であることが初めて文書で確認された。
5年10月	東京宣言	四島の帰属問題を歴史的・法的事実に立脚し、両国間で合意の上作成された諸文書及び法と正義の原則を基礎に解決すべきであり、日ソ間に締結された国際約束が日露間に引き続き適用されるとした。
9年11月	クラスノヤルスク首脳会談	東京宣言に基づき、2000年までに平和条約を締結するよう全力を尽くすことで一致。
10年4月	川奈首脳会談	平和条約は、東京宣言第2項に基づき四島の帰属の問題を解決することを内容とし、21世紀に向けての日露の友好協力に関する原則等を盛り込むべきことで合意。
13年3月	イルクーツク声明	昭和31年の日ソ共同宣言が平和条約交渉の出発点を設定した基本的な法的文書であると確認。
15年1月	日露行動計画	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。
18年8月		<p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>

(3) 近年の動き

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ける首脳会談に引き続き、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

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、人道支援物資の受入れを停止する、と表明した。

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」と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。

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。

(4) 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、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。

(5) 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11月までに日本側計9,378名（224回）、四島側計7,010名（157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的観点から、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

児童虐待、児童買春・児童ポルノ犯罪、フリーターやニートの問題、インターネットをめぐる諸問題、子どもの貧困問題など、時代とともに、複雑化・多様化の様相を呈している。

これらの問題に対応する政府の施策は、家庭、学校、職場、地域等の生活領域を通じ、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

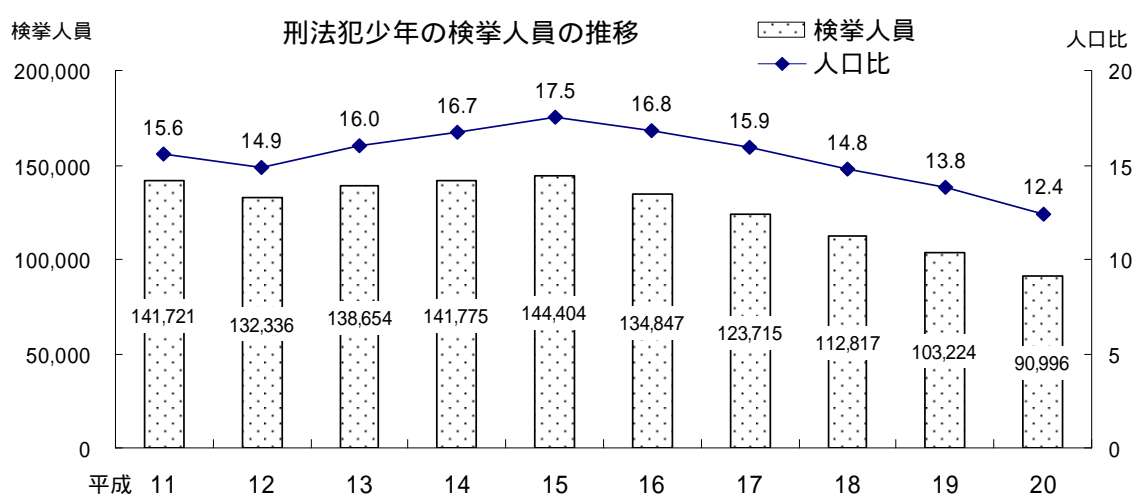
平成21年7月（第171回国会）に、教育、福祉、雇用等各関連分野における施策の総合的推進や、ニート等困難を抱える若者への支援を行うための地域ネットワークづくりの推進を図る「子ども・若者育成支援推進法」が成立した。

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、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おり、平成22年4月1日から施行される。

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¹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」²において指摘³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。

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

¹ 刑法犯の罪を犯した14歳以上20歳未満の少年をいう。

² 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である。

³ 「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、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。

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⁴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⁵。また、青少年育成施策大綱においては、これらに加えて、インターネット上の違法・有害情報や酒類・たばこが容易に入手できる環境を挙げている。

特に、青少年にインターネット機能付き携帯電話が急速に普及したことに伴い、多くの子どもたちは保護者の目の届かないところでインターネット上の違法・有害情報にアクセスすることが可能となっている。例えば、出会い系サイトは、法律で18歳未満の利用が禁止されているにもかかわらず、これに起因する犯罪の被害者となる青少年が後を絶たず、

⁴ ここでは30歳未満の者をいう。

⁵ 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

深刻な状況となっている。

また、掲示板サイトや自己紹介サイト（プロフィール）など、出会い系サイト以外の参加型サイト⁶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⁷」やプロフィールを利用した特定個人や学校関係者の誹謗・中傷や個人情報の掲載、メール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。

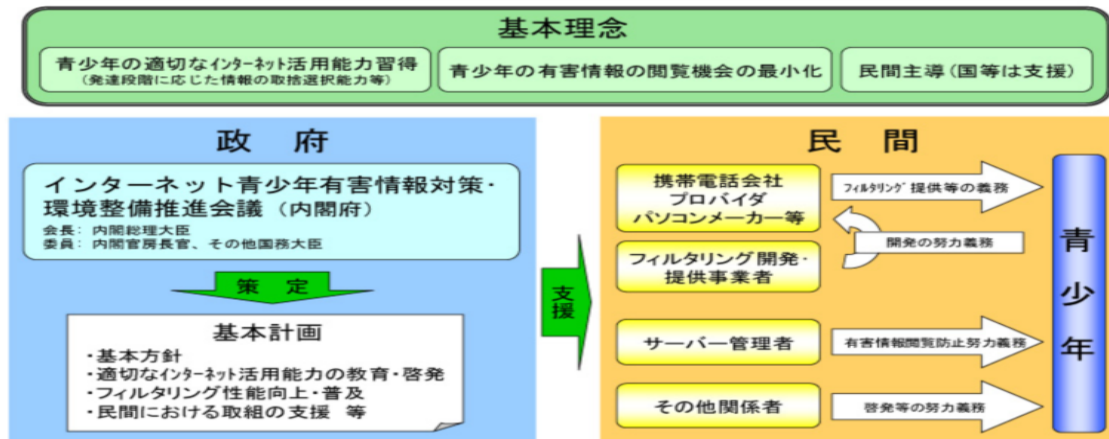
また、同法に基づき平成21年6月には、青少年のインターネット利用環境の整備推進に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、「青少年が安全に安心してインターネットを利用できるようにするための施策に関する基本的な計画」が策定されている。

⁶ 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である。「コミュニケーション・サイト」とも呼ばれる。

⁷ 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のことをいう。

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の概要

- 「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ており、今後の動向について注意深く見ていく必要がある。

(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⁸、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。

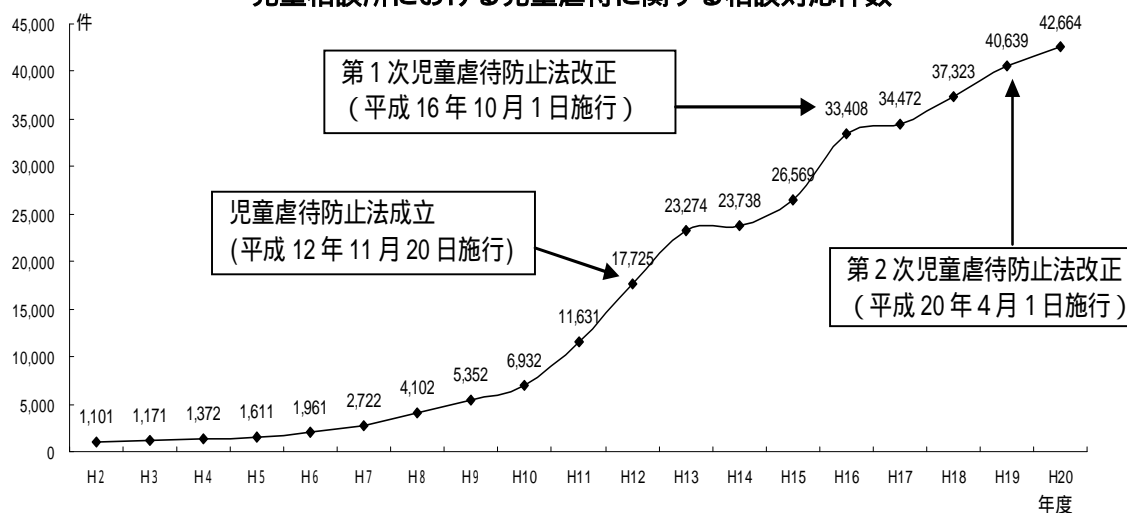
児童虐待防止法の制定により、児童虐待に対する国民の理解が深まったことやその定義

⁸ 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）

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。

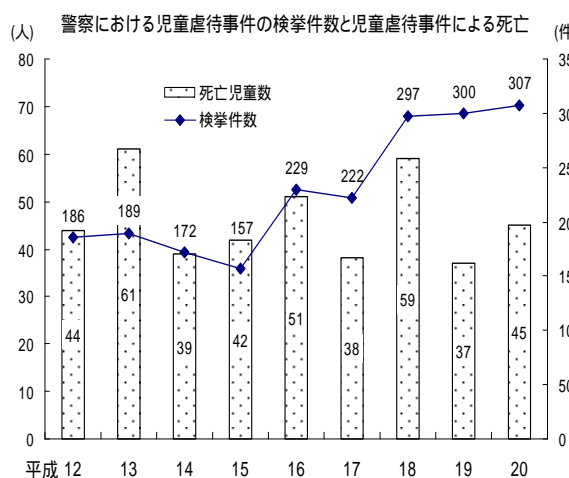
児童相談所における児童虐待相談対応件数の増加は、本問題に対する国民の理解が深まった成果とも考えられる。しかしその一方で、殺人罪や暴行・傷害罪で警察に検挙される深刻な児童虐待事件は、平成20年で307件（被害児童数319人、死亡児童数45人）発生しているなど、平成12年の法制定後も児童虐待は依然として大きな社会問題の一つとなっている。

児童相談所における児童虐待に関する相談対応件数



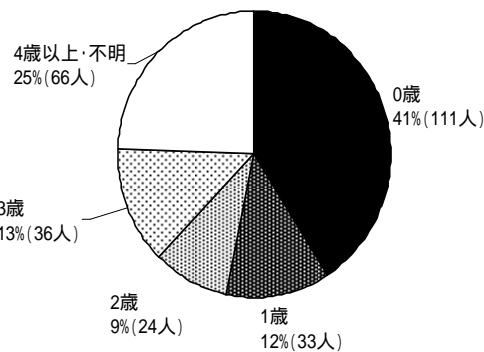
【厚生労働省資料より作成】

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⁹、虐待防止ネットワーク¹⁰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)」¹¹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¹²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(平成23年3月)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¹³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児童養護施設等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。

⁹ 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。

¹⁰ 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。

¹¹ 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。

¹² 「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)

¹³ 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。

なお、総務省は児童虐待防止法の施行後も、児童虐待に関する相談対応件数が増加傾向にあるとともに死亡事例も後を絶たない状況にかんがみ、児童虐待防止対策に関する政策について政策評価を行い、平成23年2月を目途に報告書を取りまとめ、同年3月に厚生労働省等の関係機関に勧告を行うこととしている。

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¹⁴。このため、フリーター、ニート¹⁵と呼ばれる若者の問題が、より深刻になる危険性をはらんでいる。

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、男性は卒業者、女性は卒業者で未婚の者とし、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20年労働力調査」より作成】

¹⁴ 厚生労働省の調査によれば、平成21年12月1日現在における来春の大学卒業予定者の就職内定率は73.1%で前年同期に比べて7.4%減少し、11月末現在における高校新卒者の就職内定率は68.1%で前年同期に比べて9.9%減少しているとし、どちらも就職環境は厳しい状況にあるとしている。

¹⁵ 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。

(2) 政府の対策

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。

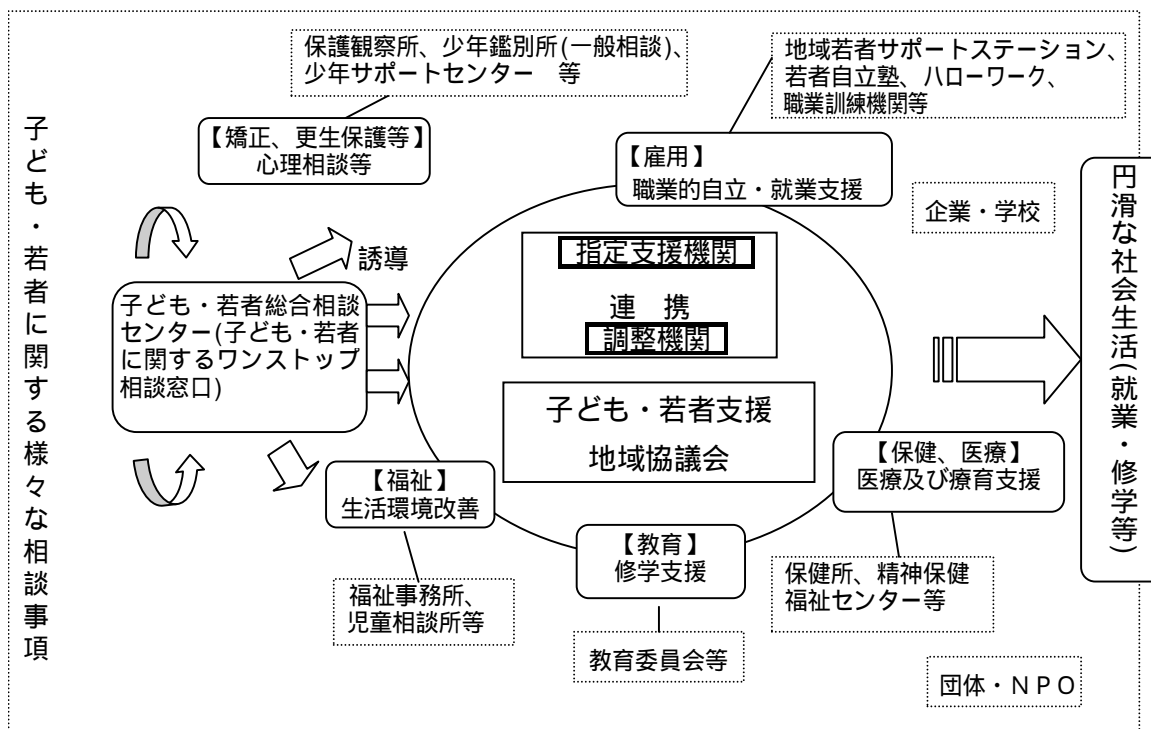
なお、政府は雇用情勢の更なる悪化が懸念されていることを踏まえ、平成21年10月に、非正規労働者とともに平成21年度末の高校・大学新卒者の雇用対策等の具体案を取りまとめるため、国家戦略室と厚生労働省の政務三役を中心とする「緊急雇用対策本部」を設置した。

政府はまた、同年12月に、現下の厳しい経済・雇用状況等を踏まえ、景気回復を確かなものとするためとして、「雇用」「環境」「景気」を対策の柱とする「明日の安心と成長のための緊急経済対策」を閣議決定した。同対策では、「雇用」に対する具体的な対策として、新卒者支援の強化や保育サービスの拡充等女性の就労支援などが盛り込まれている。

(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

平成17年の11月から12月にかけて、子どもが下校中に殺害される痛ましい事件が相次いで発生したことなどにより、子どもの安全対策への国民意識が高まっている。

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	33,328
凶悪犯	170	184	175	200	207	196	194	186	171	195
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) 暴力的性犯罪とは、13歳未満の少年が被害者となった強姦、強制わいせつ、強盗強姦(いずれも致死又は致死傷及び未遂を含む。)及びわいせつ目的略取誘拐(未遂を含む。)をいう。

【警察庁資料より作成】

このため政府は、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継続していく必要がある。

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しんで自殺するとの遺書を残して自殺した。この事件をきっかけにいじめ自殺問題は新聞等で大きく報道され、学校や教育委員会の対応が厳しく非難された。その後、文部科学省に自殺予告の手紙が相次いで届くなど、全国各地でいじめ問題が深刻化した。

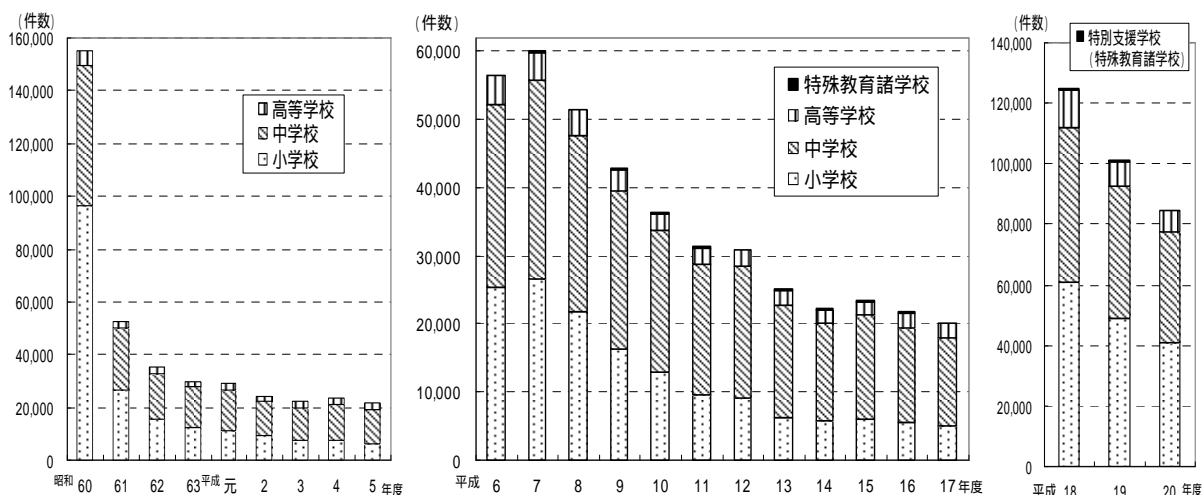
いじめ自殺問題に関し、実態を適切に把握できていないという指摘を受けた文部科学省は、平成18年度調査から正確な実態把握を目指し、調査対象に国立・私立学校も加え、いじめの定義¹⁶を発生件数から認知件数に改めるとともに、学校がいじめを認知するに当た

¹⁶ 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。

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件に上り、前年度と比較すると6倍を超える大幅増となった。平成20年度においても8万4,648件で、前年度より16,449件、平成18年度から見ても約4万件減少したものの、依然として高い水準にある。また、いじめの態様のうち、パソコンや携帯電話等を使ったいじめは4,527件で、いじめの認知件数に占める割合は5.3%となっている。

いじめの認知（発生）件数の推移



(注1) 平成5年度までは公立小・中・高等学校を調査。平成6年度からは特殊教育諸学校、平成18年度からは国・私立学校も調査

(注2) 平成6年度及び平成18年度に調査方法等を改めている。

(注3) 平成17年度までは発生件数、平成18年度からは認知件数

【文部科学省「平成20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】

(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 - ぬくもりのある学校・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¹⁷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く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。

¹⁷ 「生徒指導支援資料『いじめを理解する』（平成21年6月）

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いるが、同プランが平成21年度で終了する。

このため、内閣府は、その後継プランとして「子ども・子育てビジョン（仮称）」を、平成22年1月中を目途に策定することとしている。

一方、長妻厚生労働大臣の指示により、厚生労働省が平成21年11月に公表した子どものいる世帯¹⁸における2007（平成19）年の相対的貧困率¹⁹は12.2%で、そのうち大人が一人いる世帯の相対的貧困率は54.3%と、いわゆる一人親世帯の半数以上が経済的に困難な状況にあることが明らかにされた。

このため、政府は先の衆議院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）が同年9月に合意した「連立政権樹立に当たっての政策合意」に基づき、「子ども手当（仮称）²⁰」の創設、生活保護における母子加算²¹の復活、父子家庭に対する児童扶養手当の支給²²、高校無償化²³など、子どものいる家庭に対する経済的支援を拡充することとしている。

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 世帯主が18歳以上65歳未満で、子ども（17歳以下の者）がいる世帯

¹⁹ 「相対的貧困率」とは、等価可処分所得（世帯の可処分所得を世帯人員の平方根で割って調整したもの）の貧困線（中央値の半分）に満たない世帯員の割合をいう。なお、厚生労働省は国立社会保障・人口問題研究所作業班がOECDに提供している貧困率の作成基準に基づき相対的貧困率を算出した。

²⁰ 現在の児童手当制度に上乘せる形で、中学校修了までの子ども1人当たり総額1万3,000円（月額）の児童手当・子ども手当を支給するもの。なお、平成23年度からは2万6,000円を支給するとしている。

²¹ 生活保護受給世帯中、18歳以下の子どもがいる母子世帯に対し最低生活費（生活保護費）を加算する制度。平成20年度をもって廃止されたが、平成21年10月23日の閣議決定で同年12月分から全額支給されることとなった。なお、平成22年度以降については、予算編成過程で検討する「事項要求」とされていたが、閣僚折衝で継続されることとなった。

²² 離婚による母子世帯等に対し、当該世帯の児童（18歳に達する日以後の最初の3月31日まで）の健やかな成長に寄与するため、手当を支給するもの（所得制限あり）。これまで父子家庭は対象とされていなかったが、平成22年度予算編成で、平成22年8月分から支給することとされた。

²³ 平成22年度予算編成で、公立高校の授業料は徴収せず、国と地方自治体が負担することとし、私立高校に対しては、生徒一人当たり年額11万8,800円の就学支援金を学校に支給することとされた（世帯収入が350万円未満の生徒には約6～12万円の間で上乘せして支給）。

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

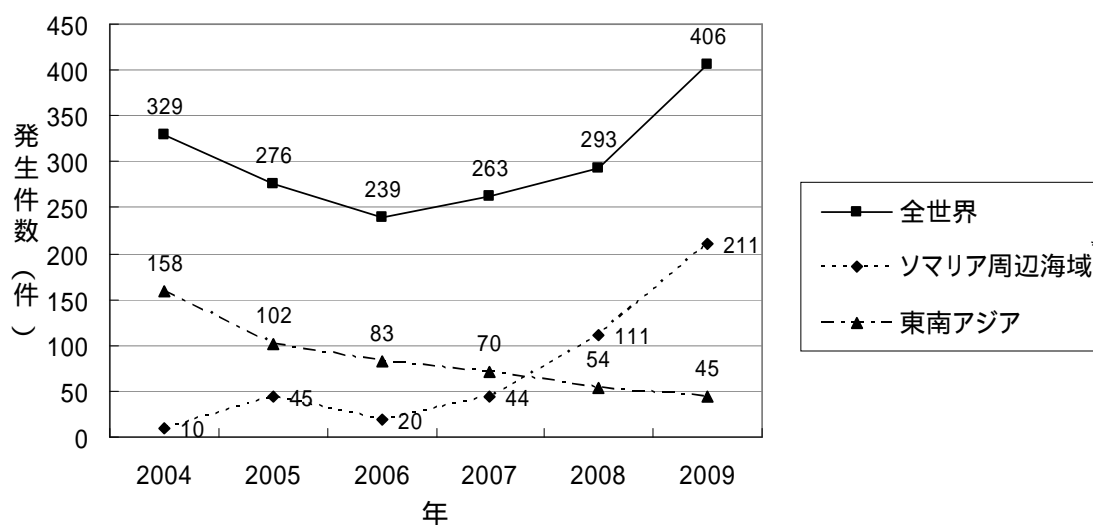
所管事項の動向

1 ソマリア沖における海賊問題

(1) ソマリア沖における海賊問題の現状

アフリカ大陸北東部に面しているソマリア沖周辺の海域では、2005年以降海賊事案が増大している。国際商業会議所国際海事局（ICC-IMB）の資料によれば、ソマリア周辺海域（ソマリア沖・アデン湾・紅海）における海賊事案の発生件数は、2004年10件、2005年45件、2006年20件、2007年44件、2008年111件となっている。2009年は211件に上っており、これは同期における全世界の海賊事案の発生件数（406件）の半数以上を占めている。

海賊事案の発生件数の推移



*：ソマリア沖、アデン湾及び紅海の合計。

(出所)

国際商業会議所国際海事局(ICC-IMB)資料より作成

同海域において海賊事案が多発している原因には、貧困問題や治安機関の取締能力不足等を挙げることができ、特に、ソマリアには中央政府が存在せず、法執行・司法機関が機能していないことが大きな要因だと指摘されている。また、同海域における海賊の特徴としては、母船の使用によって沖合にまで進出する広い活動範囲、機関銃やロケット砲等の重火器の使用、船舶の乗っ取り後、船会社等に対して多額の身代金を要求するケー

スが多いことなどがある。最近の傾向としては、アデン湾における各国海軍等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するようになったことが挙げられる。

(2) ソマリア沖の海賊問題への国際社会の対応

ソマリア周辺の海域、特にアデン湾は地中海、紅海とインド洋とをつなぎ、年間約2万隻が航行する海上交通の要衝となっていることから、国際社会も本格的な海賊対策に乗り出している。

2008年には国連安全保障理事会がソマリア沖での海賊対策を行うよう加盟国に要請する一連の決議（第1816号、第1838号、第1846号、第1851号など）を採択し、ソマリア沖の海賊は「地域における国際の平和と安全に対する脅威」であるとして、公海のみならず、事前の通報を条件としてソマリアの領海及び領土でも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（CTF-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（CTF-151）を新たに編成した。フランス、デンマーク、オランダなどは、国連世界食糧計画（WFP）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（NATO）がこれを引き継いだ。次いでEUも独自の対応を取ることとし、NATOに代わりEU加盟国の海軍がWFP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ぎ、現在では、我が国をはじめとして、米国、EU諸国、ロシア、インド、中国、韓国、オーストラリア、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。

他方、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・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、独立を宣言した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ソマリア暫定連邦政府（TFG）の基盤は極めて脆弱であり、駐留する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月には、アフリカ歴訪中のクリントン米 국무長官が、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、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、ソマリア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ている。

(3) ソマリア沖の海賊問題への我が国の対応

ア 海上警備行動による対処

ソマリア沖の海賊による被害が日本関係船舶にも及んだことから、ソマリア沖の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、海賊の重武装及びほか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。

一方、海上警備行動を発令して海上自衛隊による海賊対処を行うことについては、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、実際の対応には困難が予想されることから慎重な姿勢をとっていた。しかし、2008年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が麻生総理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。次いで、同年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、同年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。

イ 海賊対処法の成立

自衛隊法に基づく海上警備行動では、前述のとおり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る。また、政府も、海上警備行動による対処は当面の応急措置であるとしていた。

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定し、1月9日には与党PTの初会合が開催され、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日に、正当防衛と緊急避難に限定された武器使用基準で十分であるかどうかを検証していくことで合意し、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は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。続いて、3月4日には法案の骨子が、同月10日には法案自体が了承された。

これを受けて、同年3月13日に、政府は「海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律案」（海賊対処法案）を閣議決定して国会に提出した。同法案は4月23日に衆議院

を通過し、6月19日の参議院本会議で否決されたが、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。その後、同法は6月24日に公布され、7月24日に施行された。

海賊対処法は、海賊行為の定義を、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ている。そして、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、内閣総理大臣による海賊対処行動の承認に際しては国会報告を行うことなどとしている。

海賊対処法の施行を受け、政府は2009年7月24日、同法に基づく海賊対処行動の承認を閣議決定した。活動の根拠が自衛隊法の海上警備行動から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。また、同年7月28日には、「さみだれ」及び「さざなみ」に代わり、第2次隊として「はるさめ」及び「あまぎり」が護衛を開始した。現在では、第3次隊の「たかなみ」と「はまぎり」が活動を行っている。

ウ P - 3 Cの派遣

当初、海賊対処には護衛艦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、P - 3 C固定翼哨戒機からなる航空部隊も派遣されることとなった。2009年5月15日、第1次隊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。航空部隊はP - 3 C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。同年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。

エ 活動実績等

海上警備行動による護衛活動は、護衛回数41回、護衛した船舶数121隻（2009年3月30日～7月22日）であった。また、海賊対処法施行後の海賊対処行動による護衛活動は、護衛回数54回、護衛した船舶数413隻（2009年7月28日～2010年1月10日現在）である。なお、護衛した船舶の内訳は次の表のとおりである。

海上警備行動による護衛活動の実績（2009年3月30日～7月22日）

(単位:隻)

日本籍船	日本の事業者が運航する外国籍船		外国事業者が運航し邦人が乗船する外国籍船	外国事業者が運航し、日本の積荷を輸送する外国籍船で日本国民の安定的経済生活に重要な船舶	計
		うち邦人が乗船する船舶			
6	110	13	1	4	121

(出所)

防衛省ホームページより作成

海賊対処行動による護衛活動の実績（2009年7月28日～2010年1月10日現在）

(単位:隻)

日本籍船	日本の事業者が運航する外国籍船		その他の外国籍船	計
		うち邦人が乗船する船舶		
4	130	13	279	413

(出所)

防衛省ホームページより作成

P - 3 Cによる海賊対処のための飛行実績は、海上警備行動によるものが23回（2009年6月11日～7月23日）、海賊対処法施行後の海賊対処行動によるものが108回（2009年7月24日～2010年1月10日現在）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、ヘリコプターを発進させ、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、2009年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（Operation Enduring Freedom, O E F）」）。この作戦には、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的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-ANDS）」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（ANDS）」が発表された。ANDS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が発表した暫定結果では現職のカルザイ大統領が過半数の票（得票率54.6%）を獲得していたが、不正の調査が行われた結果、不正票を差し引いた確定結果では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%）、上位2名での決選投票の実施が10月20日に決定された。しかし、次点であったアブドラ元外相が11月7日に予定されていた決選投票への不参加を表明し、選挙管理委員会も11月2日に決選投票の中止を発表したため、唯一の候補者となっていた現職のカルザイ大統領の再選が確定した。なお、選挙の実施に際しては、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。

この再選を受けて、カルザイ大統領は2009年12月に2期目の政権の閣僚名簿を下院に提出したが、2010年1月2日に行われた信任投票において、24人の閣僚候補のうち17人

が不信任とされた。1月9日には新たな名簿を再提出したが、16日の信任投票で17人中10人が再び不信任とされるなど、困難な政権運営を迫られている。

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(DDR)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DDR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(DIAG)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(UNODC)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年もカブールで自爆テロが頻発した。

国連アフガニスタン支援ミッション(UNAMA)の資料によれば、2009年の民間人死者数は2,412人(2008年の2,118人から294人増)であり、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、各国軍隊の死者数も著しく増加しており、民間団体のiCasualties.orgの統計(2010年1月13日現在)によれば、こちらも2009年は過去最悪の520人(2008年の295人から225人増)であった。

オ パキスタン情勢の悪化

アフガニスタンの隣国パキスタン領内の部族地域と呼ばれる自治区は、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年も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

ア 概要

現在もアフガニスタン本土等において米軍を中心にアル・カーイダやタリバーン勢力の掃討作戦（O E F）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（Maritime Interdiction Operation, M I O）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（International Security Assistance Force, I S A F）」も、N A T O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（Provincial Reconstruction Team, P R T）」の派遣も行われている。P R Tは米国又はほかのI S A F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。N A T Oの資料によれば、2009年10月22日現在、I S A FにはN A T O加盟国を中心とする43か国から約71,030人が参加しており、P R Tはアフガニスタン各地で26チームが活動している。

イ 各国の増派の動向

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、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戦略を発表した。さらに、同年12月には、3万人を2010年前半に追加増派し、2011年7月を目途に米軍の撤収を開始するという方針を表明した。駐留米軍の人数は、2010年の夏には約10万人の規模に達するとみられている。

こうした米国の増派の動きに呼応して、2009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。次いで、同年12月のNATOとISAF参加国の外相会議では、25か国から計約7,000人の増派（イタリア1,000人、ポーランド600人、英国500人、スロバキア250人、ポルトガル150人など）を行うことで合意に至った。

(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、米英等 11 か国の艦船への補給支援の実績は次の表のとおりである。

テロ対策特措法に基づく補給実績（2001 年 11 月～2007 年 11 月）

	補給回数	補給量
艦船用燃料	794回	約49万kℓ(約224億円)
艦艇搭載ヘリコプター用燃料	67回	約990kℓ(約5,800万円)
水	128回	約6,930t(約768万円)

(出所)

防衛省資料より作成

なお、航空自衛隊の部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も実施され、その実績は輸送回数 381 回、輸送重量 3,395.9 t 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 日までとされた。

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、継続は行わない方針を表明した。同年11月の日米首脳会談後の記者会見では、補給支援活動の継続は行わず、別の支援活動のパッケージを用意するという決断に至った理由について、日本が行うべきテロ対策としては、テロの根源を絶つ民生支援を中心とした支援が日本流の望ましい支援なのではないかと考えたこと、最近の補給支援活動が減ってきていることを挙げた。その後、補給支援特措法の延長は行われることなく、同法は2010年1月15日24時をもって失効した。

なお、第173回国会では、2009年11月25日に自民党・改革クラブが、インド洋における補給支援活動を1年間延長するための補給支援特措法の改正案を参議院に提出したが、未付託未了で廃案となった。

補給支援特措法に基づき、2009年12月31日までにパキスタン、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の艦船に対して行った補給支援活動の実績は、次の表のとおりである。

補給支援特措法に基づく補給実績（2008年2月～2009年12月現在）

	補給回数	補給量
艦船用燃料	144回	約26,865kℓ
艦艇搭載ヘリコプター用燃料	18回	約210kℓ
水	66回	約4,150t

(出所)

防衛省資料より作成

(4) アフガニスタン復興のための我が国の支援

我が国はテロ治安対策と人道復興支援とを「車の両輪」として、インド洋における補給支援活動以外にも、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きた。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。

これまで我が国は総額約65億ドルの支援表明を行っており、そのうち約18億ドルが、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。2009年11月には、政府（鳩山内閣）は、アフガニスタン自身の治安能力の向上のための支援、元タリバーン等兵士の社会への再統合のための支援、アフガニスタンの持続的・自立的発展のための支援を柱とし、早急に必要とされる約800億円の支援を行うとともに、これまでに約束をした総額約20億ドル程度の支援に替え、今後

のアフガニスタンの情勢に応じて、2009年から概ね5年間で、最大約50億ドル程度までの支援を行うことを新たに表明した。

また、こうした支援を実施するため、2009年11月現在、日本大使館員約30名、国際協力機構（JICA）職員・専門家約60名を含む、約100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。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（リトアニア主導）に派遣している。

(5) 米航空機爆破テロ未遂事件（2009年12月）

2009年12月25日、米デトロイト上空を飛行中の旅客機の機内で、乗客のナイジェリア人が爆発物の起爆を図ろうとしたテロ未遂事件が発生した。容疑者はその場で他の乗客に取り押さえられ、旅客機は無事空港に着陸した。

報道によれば、ウマル・ファルーク・アブドゥルムタッラブ容疑者はイエメンでアル・カーイダの関係者から爆弾を入手し、訓練も受けたと供述しており、また、イエメンに拠点を置くアル・カーイダ系組織「アラビア半島のアル・カーイダ」が犯行声明を出している。こうしたことから、アル・カーイダの関与が強く疑われている。

この事件を受けて、各国はテロ対策の強化に乗り出している。特に米国は、今回の事件を未然に防止できなかった点を問題視し、保安体制の見直しを進めている。また、アフガニスタンやパキスタンの掃討作戦から逃れたアル・カーイダの戦闘員がイエメンに流入し、勢力を強めているという指摘もあり、米英はイエメン政府へのテロ対策強化のための援助を行う方針も表明している。

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

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、朝鮮籍の2人の子供(高敬美・剛姉弟)が北朝鮮へ拉致された疑いが濃厚となった。警察は、捜査の結果、この行方不明事案を北朝鮮による拉致容疑事案と判断するに至った。

(2) 「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。

この点について、中井拉致問題担当大臣は、2009(平成21)年11月2日、特定失踪者家族との懇談の中で、拉致被害者の認定要件の見直しについて言及したことを明らかにしている(「国家公安委員会委員長記者会見」、2009(平成21)年11月4日)。

(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の脱北者がその主たる対象に想定されていた。しかし、2007(平成19)年6月の青森県深浦港に脱北者4名が漂着した事案は、そうした想定を超える日本国籍を持たない脱北者であったため、北朝鮮人権法の性格を占う施行後初めての例として我が国の対応が注目された。結果的に4名の脱北者は韓国に渡ったが、こうした脱北者が日本定住を希望した場合も含め、我が国の脱北者の保護、支援に関する措置が不十分であることが浮き彫りとなった。

一般的に脱北者は、中国、タイなどのアジア各国に不法滞在し、強制送還等を恐れて潜伏している。そしてそれらの国の在外公館や外国人学校に駆け込むか、あるいは第三国で保護されることが多い。

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。政府がこれまでに関知している範囲では、100名を超える脱北者が我が国に入国しているとされる(「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」参照)。

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、その後小委員会に代えて、第161回国会の同年11月30日に、「北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会」（以下「拉致問題特別委員会」という。）が衆議院に設置された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月の六者会合で合意された「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及び被害者家族の日本への永住帰国の支援や国内における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月には北朝鮮籍船舶の入港制限を念頭においた「特定船舶の入港の禁止に関する特別措置法」がいずれも議員立法で成立した。

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

¹ 参議院は同年6月に北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会（以下「参院拉致問題特別委員会」という。）を設置。

² 参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。

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。

なお、中井拉致問題担当大臣は、2009（平成21）年11月26日の衆議院拉致問題特別委員会の中で、平成22年3月に期限を迎える拉致被害者等給付金の期限延長を内容とする支援法の改正を次期通常国会（第174回国会）冒頭でお願いしたい旨の発言をしている。

3 政府の取組

(1) 政府の国内における取組

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、中井治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、拉致問題に関する対応を協議し、生存者の即時帰国に向けた施策、安否不明の拉致被害者に関する真相究明及び同問題への戦略的取組等総合的な対策を機動的に推進するため、内閣総理大臣、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（10月27日初会合）。

中井拉致問題担当大臣は、10月13日の大臣記者会見の中で、前政権における体制が「情報収集」や「北朝鮮に対する直接的な圧力の掛け方」という点で機能していなかったと認識しており、改善を図っていく旨を明らかにした。こうした方向を踏まえ、事務局が改組され、民間からの専門家の登用が予定されている。

なお、2009年12月、「北朝鮮人権法」に基づき設けられた「北朝鮮人権侵害問題啓発週間（12月10～16日）」の催しとして、政府主催の「拉致問題講演会～すべての拉致被害者の救出に向けて～」(12日)を開催した。

(2) 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。

そうした中、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みつつある状況

下に開かれた日朝実務者協議(2008(平成20)年6、8月)で前進が見られた。すなわち、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。

こうした閉塞状況にあって、注目される動きは次のとおりである。すなわち、2009(平成21)年9月、北朝鮮の宋日昊(ソン・イルホ)日朝国交正常化交渉担当大使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)。その後、訪朝したボズワース米北朝鮮政策特別代表は、北朝鮮が、日朝協議について前向きであることを明らかにした(2009年12月13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た。また、2010年1月4日には、伊勢神宮参拝後、機が熟せば、訪朝も考えたい旨を述べた。

4 北朝鮮による最近のミサイル発射・核実験

2006(平成18)年7月5日、北朝鮮が発射した複数のミサイルが、日本海のロシア沿岸に着弾した。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。これより先の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して、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号を全会一致で採択した。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した。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した。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、首脳宣言に日本人拉致問題の文言が盛り込まれることに尽力した。

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する国連人権委員会の「北朝鮮の人権状況決議」を、2003（平成15）年、2004（平成16）年、2005（平成17）年にそれぞれ採択に導いた。

また、国連総会は、2009（平成21）年までの5年連続で、本会議において、北朝鮮による「外国人拉致」などの人権侵害を非難した決議案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ものである。

その他、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

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 税関届出が必要な現金持出額を100万円超から30万円超に引き下げ、外為法に基づく送金報告義務額を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、参院は27日）が行われている。

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」

た。

鳩山政権下では、中井拉致問題担当大臣が、2009年（平成21）年10月に訪韓し、黄長燁（ファン・ジャン・ヨブ）元朝鮮労働党書記の来日を要請したほか、同年11月には、日本の閣僚としては初めて、関係国の国会議員で構成される「北朝鮮難民と人権に関する国際議員連盟」の第6回総会（於：タイ）に出席した。

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(シン・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

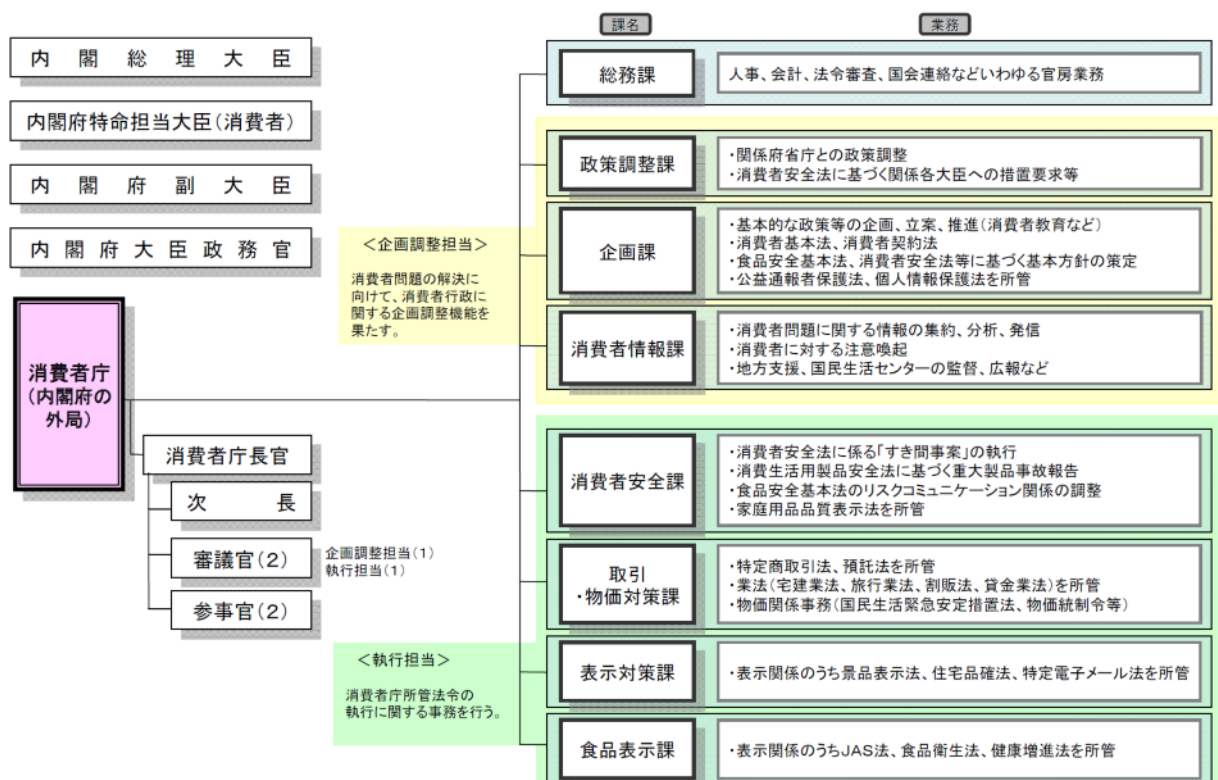
1 行政組織

平成 16 年に消費者保護基本法が消費者基本法に改正され、消費者政策の理念は「消費者保護」から「消費者の権利の尊重」と「消費者の自立支援」へと転換された。近年、相次ぐ食品偽装や製品事故等が起こったことを契機に、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に転換する消費者行政への一元化が必要とされた。そのため、消費者庁及び消費者委員会設置法によって、平成 21 年 9 月に、消費者庁及び消費者委員会が設置された。

(1) 消費者庁の組織と今後の取組

消費者庁は、消費者事故情報などを一元的に集約・分析し、各省庁に措置要求や勧告を行う「消費者行政の司令塔」として、内閣府の外局に設置された。定員は 202 名（平成 22 年度予算案では「地方協力課」の創設、15 名の増員）である。消費者庁が所管・共管する法律は、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 31 本の法律¹である。

消費者庁の組織



(消費者庁 HP より)

¹ 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（未施行）及び「消費者安全法」を加えると計 31 本となる。

消費者庁は、平成 21 年 11 月 24 日、今後の取組(工程表)を公表した(次表参照のこと)。今後、消費者庁はこの工程表に従って消費者政策を進めることとなるが、その監視及び優先順位や重点化の検討が課題である。

(工程表の概要)

項目	主な取組
事故情報の一元的収集、分析・原因究明、発信	(事故情報の収集・集約体制の整備) ・21 年度内目途に、国民参加形式の事故情報データベース運用開始 (事故分析・原因究明機能の強化) ・21 年度内に、国民生活センターの商品テスト機能強化、他の機関との連携 (事故情報の公表) ・国会報告等定期的に公表
地方消費者行政の充実支援・環境整備	(地方消費者行政・消費生活相談体制の充実) ・21 年度内に、「地方消費者行政強化プラン」(仮称)策定 ・21 年度内に、実態調査実施 (相談員の待遇改善) ・相談員制度の在り方、待遇改善の在り方等全般的に検討 ・23 年度までに、実態調査を踏まえ、国と地方の役割分担や国の支援を検討 (国と地方の連携の強化) ・21 年度内に、関係省庁及び地方公共団体との連携を密にする体制整備
被害者の救済、消費者の自立	(被害者救済制度の検討) ・22 年 8 月までに、論点整理。23 年 8 月までに、実態調査と検討 (消費者教育の推進) ・21 年度内に、消費者基本計画に盛り込むべき関連施策の検討 (消費者団体への支援) ・21 年度内に、団体との意見交換会等実施、情報提供、団体相互交流機会提供 (多重債務者対策の検討) ・多重債務者対策本部と連携し、消費者教育の検討、実施
制度の見直し・整備等	(消費者基本計画の改定) ・21 年度内に、消費者委員会の意見を聴き、案作成 (消費者の利益の擁護及び増進に関する法律への関与の在り方) ・22 年度内に、移管・共管法律の執行状況を評価し、体制整備等検討 (消費者安全法の在り方) ・21 年度内に、「基本的方針」について、消費者委員会の意見を聴き、案作成 (表示、取引、安全の分野における制度の在り方) ・21 年度内に、健康食品の表示について論点整理、消費者委員会へ報告議論 (個人情報保護法の見直し) ・消費者委員会での検討を踏まえて必要な措置の実施
消費者行政の円滑な推進	(消費者庁、国民生活センター等の体制) ・専門性を持つ職員の登用、消費者教育等による消費者庁の体制整備 (国際的な取組の推進) ・OECD 消費者政策委員会、消費者保護及び執行のための国際ネットワークへの参加

(消費者庁「工程表」より作成)

(2) 消費者委員会の組織と課題

消費者委員会は、消費者庁を含めた関係省庁の消費者行政全般に対して監視機能を有する機関として、消費者庁及び消費者委員会設置法に基づき、内閣府本府に設置された。同委員会は、消費者政策について自ら調査審議し、内閣総理大臣、関係各大臣又は消費者庁長官に建議する企画立案権限や同大臣等の諮問に応じた調査審議権限を備えている。委員は、非常勤委員 10 人以内で構成されるが、国会での附帯決議を踏まえ、常勤的な委員が現在 5 名いる。

消費者委員会は、このような多様な権限を持ちながら、予算、事務局人員²とも少なく、その権限を十分行使できるのか、また、監視機関ということがむやみに強調されるあまり、

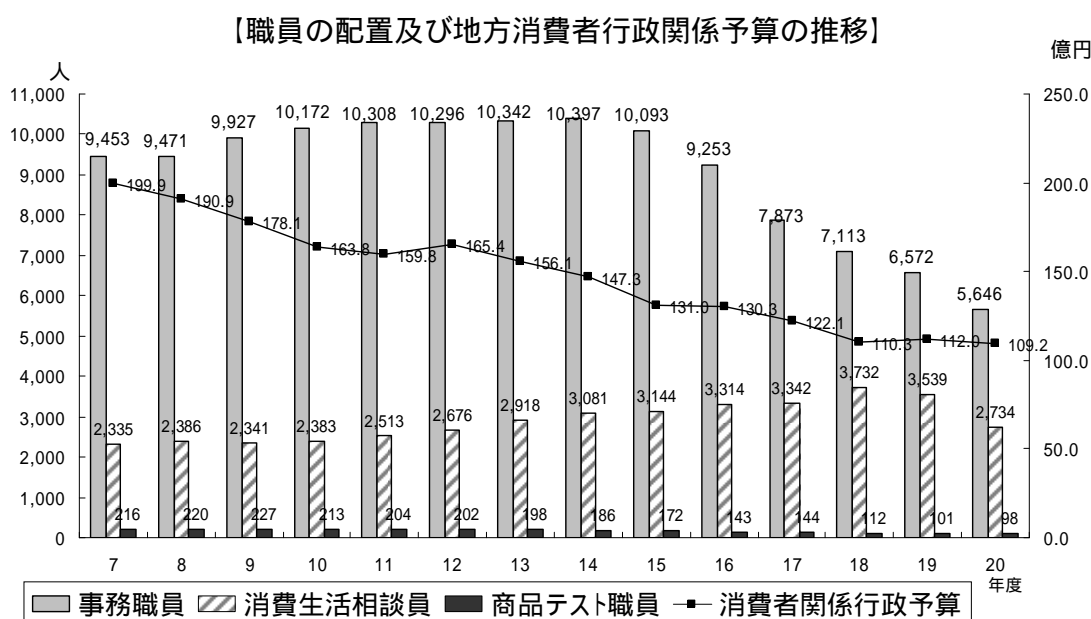
² 平成 22 年度予算案では 288,000 千円、事務局体制は定員 4 名増(定員計 6 名、併任・非常勤を含めた職員は 19 名)

執行機関が距離を置き、諮問に応じて調査審議を行う権限がうまく機能していないとの指摘もある。

2 地方消費者行政

地方においては、地方公共団体が設置する消費生活センター等を通じ、消費者への情報提供や苦情処理を実施するなどの施策を講じてきた。しかし、近年は、消費者行政関係の予算、人員とも減少の一途をたどっており、「人材の確保」とそのための「財源確保」が課題となっている。

全国の消費生活センターに寄せられた消費生活相談の件数は、平成 16 年度をピークに減少傾向にあるものの、平成 20 年度は 93 万 8,720 件と、10 年前の 2 倍以上に達している³。他方、平成 20 年度の地方公共団体の消費者行政関係予算は約 109 億円、消費者行政担当職員（事務職員、消費生活相談員、商品テスト職員）数は 8,478 人となっており、減少傾向が続いている（次図参照のこと）⁴。消費生活センターで対応する人員が不足し、電話がつながりにくくなるなどの問題も指摘されている。



（内閣府「都道府県等の消費者行政の現況」（平成 21 年 2 月）を基に当室作成）

(1) 消費生活センター

消費生活センターは、従来、条例等により地方公共団体に設置されていた。しかし、同センターは、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なった。現在、同センターは、地方公共団体独自で設置する方法のほか、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

³ 独立行政法人国民生活センター編「消費生活年報 2009」

⁴ 職員数については、算定方法の変更のため、平成 19 年度以前と平成 20 年度の数値は直接比較できないとされる。

形態で運営する方法などがとられている⁵。

消費生活センターでは、消費生活相談員が消費生活相談を行う。相談員は、消費者事故が広域化・多様化・専門化する中で重要な役割を果たしている。その一方で、相談員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」(平成20年11月)によると、回答を寄せた消費生活相談員のうち、98.5%が非常勤職員、9割弱が40代以上の女性であった。契約上の雇用期間については、1年未満が9割以上となっている。基本給与の平均時給額は1,371.9円、平均年収金額は165.0万円であり、昇格等の昇給制度があると回答した者の割合は、6.7%にとどまっている。

消費者行政の充実への期待が高まる中、相談員の一般職常勤職員化を期待する声もあるものの、定員管理上の問題や厳しい財政状況が障害となる。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。これらの資格の一本化・国家資格化を望む声も上がっている。

(2) 国の支援

政府は、地方の消費者行政を活性化するため、地方消費者行政活性化基金の造成⁶、国民生活センターによる地方支援事業等を行うこととしている。

このうち、地方消費者行政活性化基金については、平成23年度までの集中育成・強化期間中に、地方公共団体の消費生活センターの新設や拡充、相談員の育成・研修などの活性化事業に充てられる。基金の活用には、都道府県は消費者行政活性化計画、市町村は市町村プログラムをそれぞれ作成し、消費者行政活性化の方針、平成23年度末までの計画期間中の施策・目標、消費生活相談員の処遇改善の取組等を示す必要がある。同基金については、現場担当者からは、平成23年度末までという実施期限の延長や、平成24年度以降の施策の充実を期待する声も出ている⁷。

また、政府は、平成21年10月23日、消費者庁に「地方消費者行政強化プラン策定本部」を設置した。同年12月25日、同本部は、「地方消費者行政の充実・強化のためのプラン」概要案を公表した。

さらに、政府は、平成22年度予算案における消費者庁関係予算及び機構定員において、「地方協力課」の創設を含む地方消費者政策の強化を盛り込んだ⁸。

3 消費者事故情報の収集と活用

消費者事故は、事業者が供給する商品や提供するサービスなどに関して消費者の使用に

⁵ 平成20年4月1日現在、586か所(都道府県148か所、政令指定都市20か所、市391か所、町・村27か所)となっている。

⁶ 平成20年度補正予算により総額150億円の基金を都道府県に交付し、平成21年度補正予算により110億円の追加交付金を交付するものである(うち30億円は執行停止となった。)

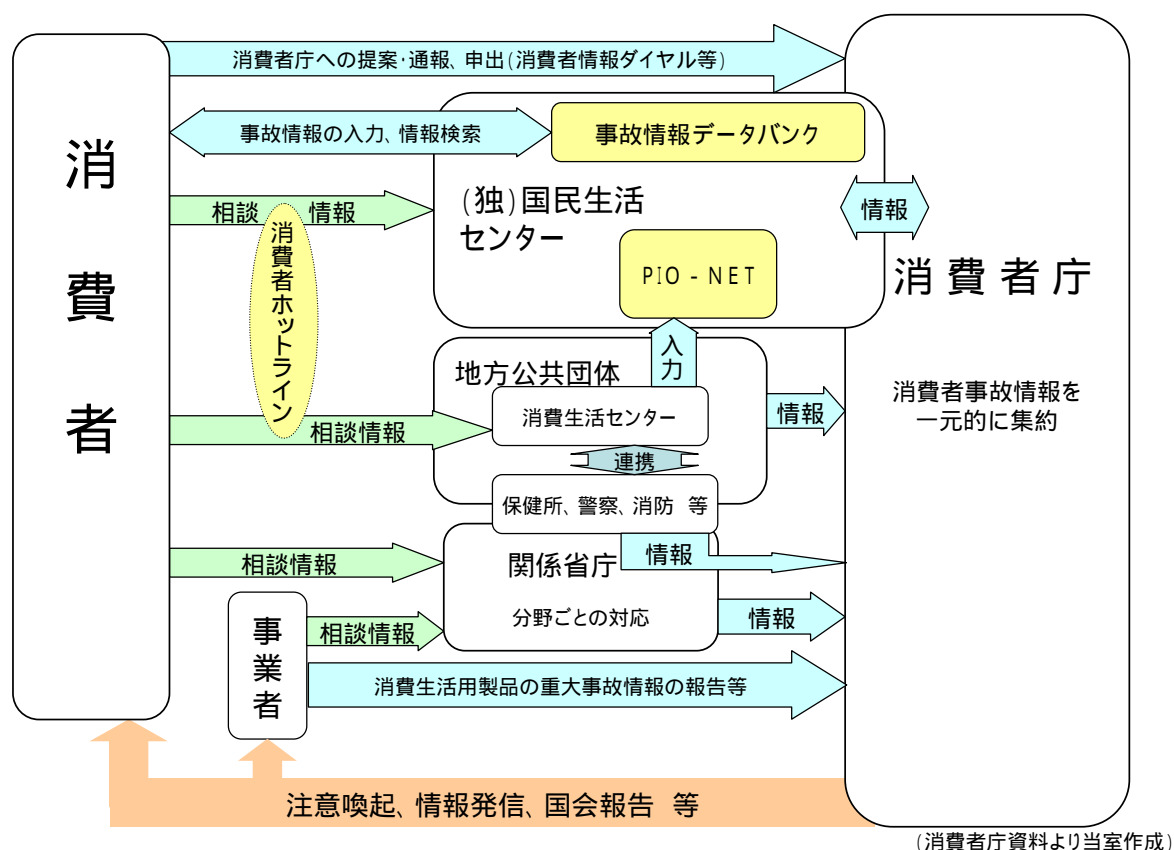
⁷ 第9回消費者委員会会議資料2-3「地方消費者行政における現場の声」(平成21年12月8日)

⁸ 現在は消費者情報課に「地方協力室」(定員10名)が置かれているが、その定員を11名増強し、21名とすることを内容としている。

伴い生じた事故である。消費者の消費生活における被害を防止し、その安全を確保するためには、消費者事故に関する情報を収集し、それを公表する等の活用が必要となる。消費者庁は、消費者事故情報の一元的な収集体制の整備を行っており、平成 21 年度内には同体制が整うとされている。

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、消費者事故に関する省庁間の情報の連絡・共有が不十分であり、その反省から、行政機関、地方自治体及び国民生活センター⁹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が制定された。また、現在、政府は、消費者も利用できる「事故情報データベース」の整備、消費者相談の一元的窓口となる「消費者ホットライン¹⁰」の実施、P I O - N E Tの刷新など、事故情報一元化のための体制を構築しているところである。

消費者庁の情報収集体制



今後、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課題である。

また、消費者庁には、国民生活センターやN I T E（独立行政法人製品評価技術基盤機

⁹ 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」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「P I O - N E T（全国消費生活情報ネットワーク）」の運営、消費生活相談、A D R等の業務を行っている。

¹⁰ 消費者ホットラインは、平成 22 年 1 月 12 日から全国で実施されている。ただし、市民には消費者被害相談窓口が周知されておりメリットがないとして不参加を表明している市もある。

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。将来的には、消費者事故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。

なお、消費者事故等に関する情報の収集について、消費者安全法は事業者一般的な通知義務を課していない。しかし、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 集団的消費者被害救済制度の検討

集団的消費者被害救済制度は、集団的な消費者被害¹¹を救済する制度である。

消費者被害は、少額同種の被害が多発するという特徴を持つ。このため、紛争解決に要する費用及び労力等との関係や消費者と事業者の間における情報や能力の違いなどから、個々の消費者が自ら訴えを提起して被害回復を図ることを断念しがちである。また、特に悪質な事案では、加害者の資産の隠匿又は散逸により、被害の回復が事実上困難になることがある。このような消費者被害に対応するためには、それを実効的に回復させる制度等が必要である。このことは、「消費者行政推進基本計画」(平成20年6月閣議決定)等で法的措置の重要性がうたわれている。また、「消費者庁及び消費者委員会設置法」附則において、同法施行後3年を目途として、同制度について検討を加え、必要な措置を講ずるものとしている。

また、消費者政策が事前規制・裁量行政から行為規制に基づいて遵守状況を監視する事後規制の行政へと転換される中、経済的誘因を踏まえない制度設計では事業者の悪質行為を抑止することはできないとされる¹²。国際的にも、「消費者の紛争解決及び救済に関する勧告」(平成19年7月OECD理事会)において、加盟各国に対し、消費者の経済的損害についての紛争解決及び救済の仕組みを提供するよう勧告している。

このような状況を踏まえ、消費者庁においては、平成21年11月から、「集団的消費者被害救済制度研究会」¹³を開催している。同研究会は、被害救済制度に関して、平成22年夏頃までに、考えられる選択肢の提示及び論点の整理を行うこととされている。また、消費者庁の工程表では、法施行(平成21年9月1日)後1年目までに、被害者救済制度の検討着手、論点整理を行い、同2年目までに、財産保全制度¹⁴など関連制度の運用実態の調査等、同3年目までに、検討結果を踏まえ必要な措置の実施を行うこととされている。

制度検討に当たっては、制度の目的として、個々の被害者の被害の回復を重視するか、違法行為の抑止又は不当な収益のはく奪を重視するか、そして、制度設計として、手続(個別権利の集合的な行使が¹⁵、不当な収益のはく奪等が¹⁶)、対象範囲、権利行使の主体(被

¹¹ 最近の集団的消費者被害の例として、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。

¹² 「消費者・生活者を主役とした行政への転換に向けて(意見)」(平成20年4月3日国民生活審議会)参照

¹³ 消費者庁長官が開催。学識経験者及び法曹実務家を中心とした私的研究会である。

¹⁴ 加害者の財産の隠匿又は散逸の防止に関する制度

¹⁵ 集合訴訟型。個々の被害者が有する請求権を集合的に行使するため、それらの権利の内容が明らかでないと、集合させた場合も判決においてどのような内容を命じるのかの確定が困難になる。そのため、被害者の特定

害者個人若しくは被害者集団、消費者団体又は行政機関）分配方法等の問題が考えられる。

なお、代表的な訴訟制度としては、消費者団体が、個々の被害者の有する損害賠償請求権等を糾合して請求する消費者団体訴訟制度¹⁷のほか、行政機関が私人に代わって訴訟を行う父権訴訟（パレンス・パトリー訴訟）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挙げられる。

5 個人情報保護制度

個人情報の保護に関する法律（以下「個人情報保護法」という。）は、IT社会の急速な進展に伴う個人情報の取扱いに対する不安の高まり及び国際社会の個人情報保護に対する取組を受け、個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護することを目的として制定された。

(1) 制度の概要

個人情報保護法は、官民を通じた基本的な理念等を定める基本法に相当する部分と、個人情報取扱業者¹⁸が遵守すべき必要最小限のルール等を規定する民間部門における一般法に相当する部分により構成されている。

その主要なルールは以下のとおりである。個人事業取扱事業者は、個人情報の利用目的を特定し、その取得に際しては、利用目的を通知する等しなければならない。データベース化された個人情報（個人データ）は、その内容の正確性を確保し、適正・安全に管理しなければならない。個人データを第三者に提供しようとする際は、原則としてあらかじめ本人の同意を得なければならない。

また、個人情報保護法は、実効性担保の仕組みとして、主務大臣が監督機関として、個人情報取扱事業者に対し報告徴収・助言・勧告および命令を行うことができるものとして、主務大臣による命令違反に対しては、罰則が設けられている。

(2) 法の施行状況¹⁹

平成 21 年 3 月 31 日現在、個人情報の保護に関するガイドライン²⁰は、24 分野につき計 38 本策定されている。平成 20 年度、個人情報保護法に基づく主務大臣による勧告の実績

が比較的容易で被害内容が定型的な事例（学納金返還請求事案、個人情報流出事案等）になじみやすい面がある。

¹⁶ 利益はく奪型。加害者の得た利益を奪うものであるから、被害者の特定が困難であっても用いることができる（食品表示偽装事案、食中毒事案等）が、加害者の得た利益の総額が計算可能なものでなければならぬと考えられる。

¹⁷ 現行制度として、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（消費者契約法、景品表示法及び特定商取引法に定める事業者の不当な勧誘行為、不当な契約条項の使用、不当表示等）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、事業者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。

¹⁸ 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

¹⁹ 平成 20 年度個人情報の保護に関する法律施行状況の概要（平成 21 年 11 月消費者庁）

²⁰ 法第 8 条に基づく、事業等所管官庁による事業等分野ごとの個人情報の保護に関する指針

はなく、報告徴収は 28 件（金融庁、厚生労働省、国土交通省）、助言は 1 件（財務省）となっている。他方で、平成 20 年度中に事業者が公表した個人情報漏えい事案として、各府省より報告のあったものは、合計 538 件であった。

(3) 今後の動き

福島消費者担当大臣は、個人情報保護法の改正を視野に、問題点の検討を消費者庁及び消費者委員会に指示した²¹。消費者委員会は、平成 21 年 12 月、「個人情報保護専門調査会」を設置した。具体的な問題点として、個人情報取扱事業者の義務等の適用除外となる対象を出版社等にも広げるべきではないかという点、行政機関による情報隠しや、いわゆる過剰反応²²が生じないように保護規制を緩和すべきではないかという点が指摘されている。いずれも個人情報の有用性の観点を重視するもので、国民の「知る権利」という形で論じられる場合も多い。

6 公益通報者保護制度

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の多くは、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た。これを踏まえ、公益通報者保護法は、法令違反行為を通報した労働者（公益通報者）を保護するとともに、国民の生命、身体、財産等利益の保護にかかわる法令の遵守を図ることを目的として制定された。同法は、平成 18 年 4 月 1 日から施行されている。

(1) 制度の概要

本法は、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。

公益通報とは、労働者が、不正の目的でなく、その労務提供先又はその役員、従業員等について、法令違反行為等の事実が生じ、又はまさに生じようとしている旨を通報することである。公益通報が保護される要件は、通報先に応じ、事業者内部・行政機関・その他事業者外部の順に要件が厳しくなっている。公益通報者は他人の正当な利益等を害さないようにする努力義務がある。また、事業者は是正措置等について公益通報者に通知する努力義務があり、行政機関は必要な調査及び適切な措置をとる義務がある。

(2) 現状

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²³。

²¹ 福島内閣府特命担当大臣記者会見（平成 21 年 10 月 27 日）

²² 「法規制を受けるとの誤解やプライバシー意識の高まり等の要因から、個人情報保護法の定め以上に個人情報の提供を抑えたり、運用上作成可能な名簿の作成を取りやめたりするなどの現象」と説明されてきたが、法規制が強すぎるために当然生じうる萎縮効果であるとの指摘がある。

²³ 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」

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いる。従業員数が多い事業者ほど導入している割合は高い²⁴。

(3) 今後の課題

本法附則第 2 条には、法の施行後 5 年（平成 23 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。また、本法の国会審議における附帯決議において、通報者の範囲、通報対象事実の範囲、外部通報の要件及び外部通報先の範囲の再検討を含めて見直しを行うこととされている。

また、平成 21 年 6 月、内閣府国民生活局（当時）に「公益通報者保護制度のあり方に関する懇談会」が設置され、同年 8 月、「公益通報者保護制度のあり方に関する懇談会における主な議論等」をまとめた。それによると、公益通報者保護制度は、法施行後、徐々に認知は高まりつつあるものの、特に市町村や小規模事業者における制度の周知や自主的な取組を促進させることが大きな課題であるとしている。

今後、消費者委員会において、公益通報者保護制度を議論していくこととなる。消費者委員会は、平成 21 年 12 月、「公益通報者保護専門調査会」を設置した。同調査会は、公益通報者の保護に関する基本的な政策に関する事項について調査審議することとしている。

7 消費者教育

消費者基本法では、消費者政策の理念として、消費者の権利の尊重とともに消費者が自主的かつ合理的に行動できるよう消費者の自立を支援することを掲げている。これを受け、消費者教育について、国及び地方自治体は、消費者の自立を支援するため、消費生活に関する啓発活動や学校、地域等様々な場を通じて教育の充実等の施策を講じるものとされている。

消費者教育の現状は、内閣府の調査²⁵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平成元年以降の年代の層でも、消費者教育を受けたと回答した者の割合は半分に満たない。また、消費者力検定²⁶を用いた消費者力の比較においても、導入前の年代と導入後の年代との明確な差は認められていない。

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がある。その一方で、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、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検証が必要である。

²⁴ 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」

²⁵ 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」

²⁶ (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」)

各地方自治体では、消費生活センターにおける公開講座や講師派遣講座の開設、啓発活動を行う消費者団体に対する補助金の交付等の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る。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、平成 21 年度内に策定される新たな消費者基本計画に基本的方針が盛り込まれる予定である。また、消費者教育に関する法制の整備を求める意見もあり、今後の検討課題である。

8 消費者団体

深刻な消費者被害が発生する中で、「消費者市民」たる専門家集団としての消費者団体の果たす役割は、現在の社会においてますます重要になっている。

消費者団体には、消費者基本法において消費生活に関する情報の収集、提供と意見の表明、消費者教育、消費者被害の防止と救済などの活動が求められている。我が国の消費者団体を見ると、1,000 名未満の団体が全国の消費者団体の 88.3%²⁷を占めるなど、諸外国と比べ規模の小さい団体が多く、また、財政基盤も概して個人の自発的な会費・寄付などに限定され、活動資金が潤沢とはいえない。消費者団体は、主に「環境問題(リサイクル、省エネ等)」、「消費者啓発・教育」、「食品に関する問題」について関心が高く、具体的には、「講習会・見学会等の開催」、「機関紙・誌の発行、ホームページの開設」等の活動を行っている団体が多く、相談業務や商品テストを行っている団体は少ない。

平成 19 年に適格消費者団体²⁸による団体訴訟制度が導入され、適格消費者団体は差止請求訴訟のほか裁判外の申入れに基づく交渉を行っており、一定の成果を挙げている。その一方で、消費者団体の認知度などは総じて低く、適格消費者団体についても同様である²⁹。

消費者庁の工程表では、平成 22 年度中に適格消費者団体が自主的に活動資金を確保するための手法など、適格消費者団体に対する支援の在り方について調査・研究を行うとされている。消費者団体については、その役割の重要性から、認知度や社会的役割・専門性の向上が求められる。

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。食品の表示は、複数の法律で定められており(次表

²⁷ 会員数が判明している消費者団体の総数は 2,169。会員規模が 10 人から 99 人の団体が最も多く 54.7%を占める。(内閣府「平成 20 年度 消費者団体基本調査結果」(平成 21 年 1 月))

海外では、アメリカの「消費者連盟」(延べ会員 800 万人、総収入 285 億円)や英国の「Which?」(会員 104 万人、総収入 134 億円)のような巨大な消費者団体もある。(内閣府「平成 20 年版 国民生活白書」)

²⁸ 適格消費者団体とは、一定の条件を満たし内閣総理大臣の認定を受けた消費者団体である。同団体は、事業者の不当な行為に対して被害者に代わって差止請求をすることができる。

²⁹ 適格消費者団体について、「全く知らなかった」と回答した人が 72.8%を占めている。(内閣府「国民生活モニター調査(消費者行動に関する意識・行動調査)」2008 年 11 月調査)

参照のこと)、消費者・生活者にとって分かりにくいだけでなく、事業者にとっても負担となっていると考えられる。

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。また、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。

消費者庁の設置により、食品の「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。消費者庁の工程表では、平成21年度内に健康食品³⁰の表示について「健康食品の表示に関する検討会」において論点を整理した後、消費者委員会に報告し、引き続き議論するとされている。また、平成22年度内に食品表示に関する法制度の見直しについて検討するとされている。最近では、食品中のトランス脂肪酸³¹の含有量の表示の在り方について、消費者庁は検討を始めている。

<食品の表示を定めた主な法律³²>

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>	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>	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>	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

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。

(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)

³⁰ 健康増進法等に基づき、「特定保健用食品」(国の許可が必要)にはその摂取により当該保健の目的が期待できる旨の表示をすることができ、「栄養機能食品」(許可申請不要)には栄養成分の機能の表示をすることができ。これら以外の食品には保健の機能や栄養成分の機能の表示をすることができない。

³¹ マーガリンなどに含まれ、多量に摂取を続けた場合は動脈硬化などの心臓疾患のリスクを高めるとされる。

³² このほか、景品表示法(虚偽、誇大な表示の禁止)、不正競争防止法(不正な競争の防止)、計量法(適正な計量の実施を確保)も食品表示に関係する。

【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、国家戦略、経済財政政策、科学技術政策、宇宙開発、公務員制度改革、公文書管理、行政刷新、公益法人制度、規制改革、少子化対策、男女共同参画、共生社会政策（自殺対策等）、地域活性化、地域主権推進、警察
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、独立行政法人（共済制度）行政評価、地方行政、地方税財政、消防、情報通信、放送、郵政、統計
法 務(☎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、基準認証・標準、製造産業、環境・リサイクル、情報、流通・商務、知的財産保護、資源・エネルギー、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）、自然環境保護・生物多様性、公害防止（大気・水・土壌）、公害健康被害救済、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
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

