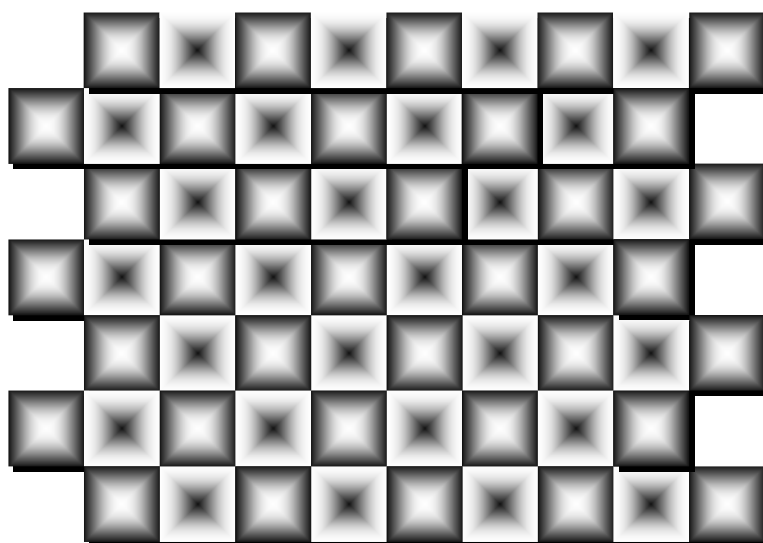


# 各委員会所管事項の動向

- 第180回国会(常会)における課題等 -



平成24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24年1月23日現在で、簡便に取りまとめたもので、第180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合せは、それぞれ記載の担当までお願いいたします。

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

衆議院調査局長 山本 直和

# 目 次

内閣委員会	1
所管事項の動向	1
国家公務員制度改革	
経済及び財政の取組	
社会保障・税に関わる番号制度	
地域活性化（「総合特区」制度及び「環境未来都市」構想 / 「地域再生」制度及び「構造改革特区」制度の見直し）	
P F I制度の見直し	
子ども・子育て支援	
情報公開制度	
秘密保全に関する法制の整備	
警察行政（暴力団対策 / サイバー犯罪への対応 / 死因究明制度 / 自転車安全）	
女性宮家創設をめぐる動向（皇室の現状 / 政府の動き）	
第 180 回国会提出予定法律案等の概要	11
総務委員会	17
所管事項の動向	17
公務員制度及び行政管理の動向（公務員の労働基本権問題等 / 人事院勧告と給与臨時特例法案の動向 / 公務員の高齢期の雇用問題 / 行政不服審査制度の見直し / 独立行政法人改革）	
地方行政の動向（義務付け・枠付けの見直し / 地方自治法の「抜本改正」 / 合併特例債の発行可能期間の延長 / 大都市制度の見直し）	
地方財政の動向（平成 24 年度地方財政への対応 / 宝くじの活性化 / ひも付き補助金の一括交付金化）	
地方税制の動向（社会保障・税一体改革と税制の抜本改革 / 住民自治の確立に向けた地方税制度改革 / 東日本大震災からの復興支援税制）	
情報通信（周波数オークション / N H Kの次期経営計画と受信料問題 / 地上デジタル放送への円滑な移行 / 情報通信の不正利用の防止）	
第 180 回国会提出予定法律案等の概要	33
法務委員会	36
所管事項の動向	36
民事関係（国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約への加盟 / 会社法制の見直し / 民法の債権関係の規定の見直し / 嫡出でない子の法定相続分の見直し / 夫婦別氏）	
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 / 検察改革）	
その他（新たな法曹養成制度 / 日本司法支援センター / 新しい人権救済制度 / 出入国管理関係）	
第 180 回国会提出予定法律案等の概要	51

外務委員会	54
国際情勢の動向	54
日米安保体制（在日米軍の再編 / 普天間飛行場移設問題 / 在日米軍駐留経費負担 / 日米地位協定の運用改善）	
包括的経済連携政策（EPA・FTA交渉 / TPP協定交渉）	
「国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約」（ハーグ条約）	
地域情勢（朝鮮半島 / 中国 / ロシア）	
第180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 / 特別会計の剰余金及び積立金等の一般会計における活用 / 復興特別会計の設置 / 特別会計の課題）	
金融（世界金融危機後の金融情勢 / 東日本大震災に対する金融面の措置 / 金融・資本市場における今後の課題等）	
第180回国会提出予定法律案等の概要	86
文部科学委員会	88
所管事項の動向	88
初等中等教育（学習指導要領 / 教員の資質能力の向上 / 学級編制及び教職員定数の改善 / 学校施設の整備 / 幼保一体化への取組 / 高校無償化）	
高等教育（高等教育改革の状況 / 国立大学 / 私立学校の経営 / 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策 / 奨学金事業の充実 / 新卒者雇用に対する支援）	
科学技術及び学術の振興（科学技術行政体制及び予算 / 研究開発の現状 / 科学技術システムの改革 / 原子力損害賠償制度）	
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180回国会提出予定法律案等の概要	100
厚生労働委員会	102
所管事項の動向	102
社会保障改革の動向	
子どもを中心とした施策の動向（子どもに対する手当の動向 / 子育て支援サービスの動向）	
医療制度の動向（医療保険制度と高齢者医療制度改革の動向 / 医師不足問題等への対応）	
介護保険制度の動向	
年金制度の動向（年金制度改革の議論の動向 / 第3号被保険者の不整合記録問題等への対応）	
障害者施策の動向	
生活保護制度	
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 / 求職者支援制度 / 高年齢者雇用対策）	
労働条件の向上（労働条件確保対策 / 有期労働契約法制 / 最低賃金制度の見直し / 労働者の安全と健康の確保 / パートタイム労働対策）	
第180回国会提出予定法律案等の概要	115

<b>農林水産委員会</b> .....	119
<b>所管事項の動向</b> .....	119
東日本大震災からの復旧・復興	
国際貿易交渉（環太平洋パートナーシップ協定交渉 / E P A ・ F T A 交渉 / W T O 交渉）	
農業者戸別所得補償制度と米政策	
新規就農と農地集積	
農山漁村の6次産業化・地産地消及び再生可能エネルギー（農山漁村の6次産業化・地産地消の推進 / 農山漁村の資源を活用した再生可能エネルギーの供給）	
農業生産対策（野菜・果樹・茶対策 / 畜産・酪農経営安定対策 / 鳥獣被害対策）	
食の安全と消費者の信頼確保（米からの暫定規制値を超える放射性セシウムの検出問題 / B S E 対策の見直し / 原料原産地表示等）	
農業農村整備対策	
森林・林業政策（「森林・林業再生プラン」の具体化に向けた取組 / 国有林野事業特別会計の一般会計化 / 平成23年度補正予算及び平成24年度予算概算決定・税制改正大綱）	
水産政策（水産業をめぐる情勢 / 平成24年度予算概算決定）	
<b>第180回国会提出予定法律案等の概要</b> .....	129
<b>経済産業委員会</b> .....	131
<b>所管事項の動向</b> .....	131
景気動向と円高対策、産業空洞化対策	
日本再生の基本戦略	
中小企業政策（東日本大震災からの復旧・復興対策 / 平成24年度予算 / 今後の中小企業政策の在り方）	
資源・エネルギー・環境政策（最近のエネルギー情勢等 / 主なエネルギー政策）	
通商貿易政策（通商政策 / 貿易政策）	
知的財産政策（知的財産基本法及び知的財産推進計画 / 最近の知的財産政策をめぐる動向）	
独占禁止政策（公正取引委員会の概要 / 公正取引委員会の審判制度の廃止について / 企業結合規制の見直し）	
<b>第180回国会提出予定法律案等の概要</b> .....	155
<b>国土交通委員会</b> .....	157
<b>所管事項の動向</b> .....	157
東日本大震災の復興に向けた主な取組（被災地の高速道路の無料開放 / 鉄道の再生）	
地域の自立・活性化（高速道路施策 / 整備新幹線等の整備 / 離島の振興 / 交通基本法制定の動き）	
国際競争力の強化（航空政策の動向 / 港湾政策の動向）	
安全・安心で豊かな暮らし（ハツ場ダム建設事業の検証 / 災害に強いまちづくり / 低炭素まちづくり / 住生活基本計画の推進）	
観光立国の推進	
海上警察権の強化	
<b>第180回国会提出予定法律案等の概要</b> .....	169

環境委員会	173
所管事項の動向	173
東日本大震災対応(災害廃棄物処理対策/放射性物質による一般環境汚染への対処/被災ペットの救護等/原子力安全行政の在り方)	
低炭素社会の形成(地球温暖化防止に向けた国際的取組/温室効果ガス削減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/今後の主な課題)	
自然共生社会の形成(生物多様性の保全及び持続可能な利用/小笠原諸島の世界自然遺産登録/動物の愛護及び管理)	
第 180 回国会提出予定法律案等の概要	184
安全保障委員会	186
所管事項の動向	186
平成 24 年度防衛関係費(方針/概要)	
防衛計画の大綱(防衛計画の大綱/防衛力の実効性向上のための構造改革について)	
次期主力戦闘機(F-35A)について(機種選定の検討開始/機種選定作業の本格化/機種の決定/F-35A 導入に係る課題)	
日米安全保障体制の現状(在日米軍再編協議と普天間飛行場移設問題/在日米軍駐留に係る諸問題)	
自衛隊の国際平和協力活動の現状(国際平和協力業務/「PKOの在り方に関する懇談会」中間取りまとめ/国際緊急援助活動)	
東日本大震災への対応	
第 180 回国会提出予定法律案等の概要	197
国家基本政策委員会	199
所管事項の動向	199
「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(運営申合せの見直し等/開会回数の確保)	
予算委員会	209
所管事項の動向	209
東日本大震災からの復旧・復興策(平成 23 年度第 1 次補正予算/平成 23 年度第 2 次補正予算/平成 23 年度第 3 次補正予算/復興財源の確保)	
平成 23 年度第 4 次補正予算の編成	
平成 24 年度予算編成(中期財政フレームの改訂/概算要求/民主党・自民党・公明党の 3 党合意によるマニフェスト項目の見直し/国会による行政監視の予算への反映/提言型政策仕分けの実施/予算編成の基本方針/「予算編成に関する政府・与党会議」の設置と日本再生重点化措置/平成 24 年度経済見通し/平成 24 年度予算政府案の決定)	
今後の課題	
第 180 回国会提出予定予算の概要	219

<b>決算行政監視委員会</b> .....	226
<b>所管事項の動向</b> .....	226
決算及び決算検査報告等(平成22年度決算の概要 / 平成22年度決算検査報告の概要 / 平成21年度決算の概要及び審議の状況 / 決算等の予算等への反映に係る動向 / 平成22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180回国会提出予定案件等の概要 .....	233
<b>災害対策特別委員会</b> .....	235
<b>所管事項の動向</b> .....	235
我が国における自然災害の状況	
平成23年の我が国の主な自然災害による被害状況(霧島山の噴火 / 東日本大震災の発生 / 平成23年台風第12号及び第15号による大雨)	
地震・津波対策(東海地震対策 / 東南海・南海地震対策 / 南海トラフの巨大地震対策 / 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 / 東日本大震災を踏まえた地震・津波対策)	
火山災害対策	
風水害対策(水害対策 / 土砂災害対策)	
雪害対策	
災害復旧等に対する特別の財政援助及び被災者支援のための法律(激甚災害法 / 災害救助法及び災害弔慰金法 / 被災者生活再建支援法)	
第180回国会提出予定法律案等の概要 .....	244
<b>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</b> ..	245
<b>所管事項の動向</b> .....	245
一票の較差(衆議院小選挙区選出議員選挙の一票の較差 / 参議院選挙区選出議員選挙の一票の較差)	
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の解禁に関する検討の経緯)	
政治資金規正法の改正(政治資金の在り方に関する議論 / 最近の政治資金規正法改正の動き)	
第180回国会提出予定法律案等の概要 .....	253
<b>沖縄及び北方問題に関する特別委員会</b> .....	255
<b>所管事項の動向</b> .....	255
沖縄関係(沖縄振興施策の概要 / 米軍基地問題)	
北方領土関係(野田内閣発足後の動き / 返還交渉の経緯 / 近年の動き / 北方海域における漁業 / 国の支援策 / 四島交流事業等)	
第180回国会提出予定法律案等の概要 .....	265

青少年問題に関する特別委員会	266
所管事項の動向	266
青少年施策の推進体制	
少年非行問題（少年非行の現状 / 少年非行対策 / 薬物乱用問題）	
青少年を取り巻くインターネット上の違法・有害情報（出会い系サイトへの対応 / コミュニティサイトへの対応 / インターネット環境の整備の推進 / フィルタリングの普及啓発）	
児童虐待問題（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）	
いじめ問題	
東日本大震災による子どもたちへの影響	
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	277
所管事項の動向	277
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 / 海賊の日本移送）	
最近のアフガニスタン情勢と国際テロ対応のための取組（最近のアフガニスタン情勢（関連するパキスタン情勢を含む） / アフガニスタン等における国際社会の取組 / テロ対策特措法及び補給支援特措法に基づく我が国の活動 / アフガニスタン復興のための我が国の支援）	
北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会	288
所管事項の動向	288
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	
国際社会への働き掛け	
消費者問題に関する特別委員会	298
所管事項の動向	298
消費者政策の主な主体（消費者庁 / 消費者委員会 / 独立行政法人国民生活センター）	
地方消費者行政（地方の消費生活センター等 / 地方消費者行政活性化基金）	
消費者事故への対応（消費者事故情報の収集と活用 / 消費者事故等調査機関の設置の検討）	
集団的消費者被害救済制度の検討（新たな訴訟制度の導入 / 新たな行政措置の導入）	
食品表示の一元化	
安心して取引できる市場環境の整備	
消費者教育	
個人情報保護制度	
公益通報制度	
第180回国会提出予定法律案等の概要	308



科学技術・イノベーション推進特別委員会	310
所管事項の動向	310
科学技術・イノベーション推進特別委員会の概要	
所管各分野における現状と課題(科学技術政策 / 原子力政策 / 宇宙開発政策 / 知的財産政策 / IT政策)	
郵政改革に関する特別委員会	320
所管事項の動向	320
郵政事業の民営化	
郵政民営化の抜本的見直し(郵政民営化の影響 / 郵政改革関連法案の提出 / 郵政改革関連法案の概要と審議経過)	
日本郵政グループ各社の経営状況	
東日本大震災と日本郵政グループ(グループ各社の被害の状況及び被災者に対する支援 / 復興財源と郵政株式)	
郵政民営化委員会による意見書提出の予定	
第 180 回国会提出予定法律案等の概要	325
東日本大震災復興特別委員会	326
所管事項の動向	326
復旧から復興へ(国及び自治体の取組 / 東日本大震災復興特別区域制度の創設 / 復興庁の設置 / 福島復興再生)	
被災者支援(被災者の状況 / 災害弔慰金、被災者生活再建支援金及び義援金 / 二重債務問題への対応)	
被災者の住宅問題及びインフラ復旧(被災者の住宅問題 / インフラ復旧)	
福島第一原子力発電所事故(原発事故の収束 / 被災者の避難支援等 / 原子力損害賠償)	
農林水産関係	
医療・福祉、食品安全、雇用対策及び原発事故対策(医療・福祉 / 食品安全 / 雇用対策及び原発事故対策)	
学校・教育(地震・津波関係 / 平成 24 年度予算案における主な復旧・復興対策経費)	
災害廃棄物処理及び放射性物質による環境汚染への対処(災害廃棄物処理対策 / 放射性物質による一般環境汚染への対処)	
第 180 回国会提出予定法律案等の概要	341
【参考】衆議院調査局「問合せ窓口」	342

## 内閣委員会

内閣調査室

## 所管事項の動向

## 1 国家公務員制度改革

国家公務員制度に関しては、従来から、労働基本権制約の見直し、内閣の人事管理機能の強化、縦割り行政の弊害是正、官民人材交流の促進、能力・実績主義に基づく人事管理の徹底、キャリア・システムの見直し、天下り問題への対応など、様々な改革の必要性が指摘されてきた。このような指摘を背景として、国家公務員制度改革の取組が進められ、平成 19 年には、能力・実績主義の徹底や再就職規制の導入を内容とする「国家公務員法等の一部を改正する法律」が成立し、翌 20 年には、国家公務員制度改革を総合的に推進するため、「国家公務員制度改革基本法」(以下「基本法」という。)が成立した。

基本法は、国家公務員制度改革の基本理念や基本方針等を定めたもので、政府に対し、当該基本方針に基づく改革の実施を求めている。

## 国家公務員制度改革の基本方針（基本法）の概要

- ・ 国家戦略スタッフ（総理大臣を補佐）及び政務スタッフ（大臣を補佐）の設置
- ・ 幹部職員の任用について、官房長官が適格性を審査し、候補者名簿を作成  
各大臣が総理及び官房長官と協議し、任免
- ・ 幹部職員及び管理職員について、それぞれの範囲内での任用、給与等の弾力化
- ・ 現行採用試験の種類・内容の抜本的な見直し
- ・ 幹部候補育成課程の整備
- ・ 官民人材交流の推進（透明性確保、手続簡素化、対象拡大）
- ・ 定年まで勤務できる環境の整備（高齢職員の給与抑制を可能とする制度等の検討）
- ・ 定年の 65 歳への段階的引上げの検討
- ・ 内閣官房に内閣人事局を設置（幹部職員等の一元管理に関する事務を所掌）  
総務省、人事院等の機能を必要な範囲で移管
- ・ 国民に開かれた自律的労使関係制度の措置（協約締結権を付与する職員の範囲の拡大）

また、基本法は、施行（平成 20 年 6 月）後の改革の目標時期について、内閣人事局設置のために必要な法制上の措置は 1 年（平成 21 年 6 月）以内、その他の法制上の措置は 3 年（平成 23 年 6 月）以内、改革全体の実施は 5 年（平成 25 年 6 月）以内を目的に講ずるものとしている。

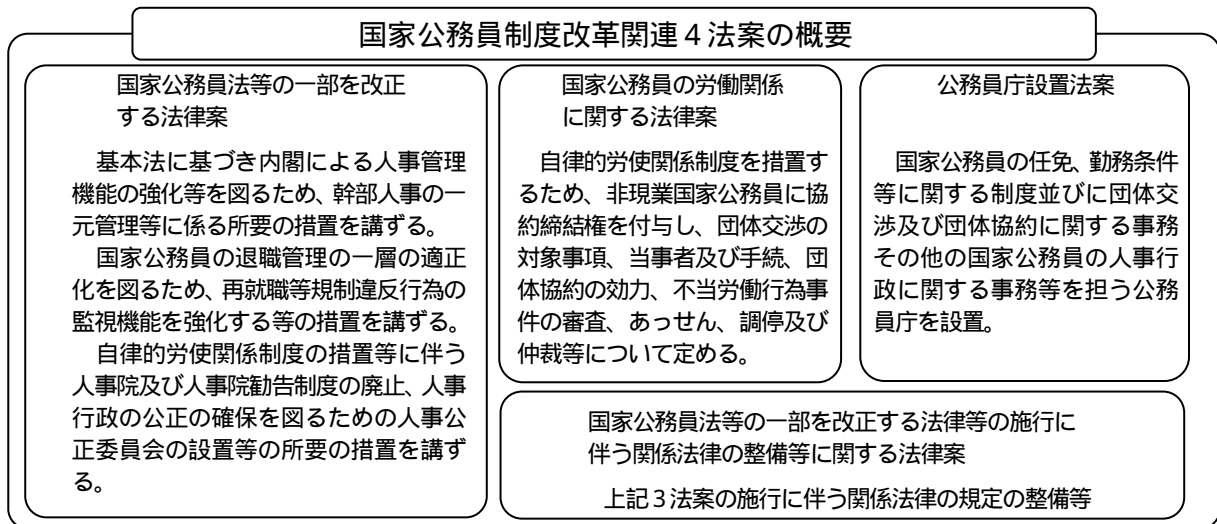
これを踏まえ、第 171 回国会（平成 21 年）及び第 174 回国会（平成 22 年）に、それぞれ内閣人事局の設置等を内容とする国家公務員法等の一部を改正する法律案が提出されたが、いずれも廃案となっている。

菅内閣(当時)は、平成 23 年 6 月、内閣人事局の設置や自律的労使関係制度の措置など、基本法に基づく法制上の措置を講ずるため、第 177 回国会に「国家公務員法等の一部を改正する法律案」、「国家公務員の労働関係に関する法律案」、「公務員庁設置法案」及び「国家公務員法等の一部を改正する法律等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」の 4 法案(以下「国家公務員制度改革関連 4 法案」という。)を提出した。

国家公務員制度改革関連 4 法案は、( )幹部人事の一元管理その他の人事制度改革、( )退職管理の一層の適正化、( )自律的労使関係制度の措置を主な内容とするものであ

る。このうち、( )自律的労使関係制度の措置では、非現業国家公務員に協約締結権を付与し、労使が自律的に勤務条件を決定し得る仕組みに改めるとともに、使用者機関として内閣府に公務員庁を設置し、人事院及び人事院勧告制度を廃止することとされている。

なお、国家公務員制度改革関連4法案は、第177回国会以降継続審査に付されている。



(国家公務員制度改革推進本部事務局資料を基に当室作成)

## 2 経済及び財政の取組

経済については、平成23年3月11日に発生した東日本大震災や同年夏以降の急速な円高の進行と欧州政府債務危機の顕在化による世界経済の減速の影響を受けることとなった。平成23年度のGDPの実績見込みは名目対前年度比1.9%減、実質同0.1%減となっている。また、平成24年度のGDPの見通しについては、名目2.0%、実質2.2%の成長が見込まれている。なお、先行きのリスクとしては、欧州政府債務危機の深刻化等を背景とした海外経済の更なる下振れ、円高の進行やそれに伴う国内空洞化の加速、電力供給の制約等が挙げられている。<sup>1</sup>

こうした中、野田内閣は、「政策推進指針」等を踏まえつつ、国家戦略会議において議論を重ね、平成23年12月、「日本再生の基本戦略」を策定した。同基本戦略は、我が国が直面する危機の克服を図り、「フロンティア」への挑戦に臨むため、震災・原発事故からの復活、経済成長と財政健全化の両立、新成長戦略<sup>2</sup>の実行加速と強化・再設計<sup>3</sup>、新たなフロンティアへの挑戦<sup>4</sup>などが盛り込まれている。なお、今後については、平成24年

<sup>1</sup> 「平成24年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」(平成23年12月22日閣議了解)

<sup>2</sup> 7つの戦略分野と21の国家戦略プロジェクトを推進し、新たな需要と雇用を創造して、2020年度までの年平均で、名目3%、実質2%を上回る経済成長を目指す、2011年度中には消費者物価上昇率をプラスにし、GDPデフレーター1%程度の適度で安定的な物価上昇を目指す、できるだけ早期に失業率を3%台に低下させる、こととしている(平成22年6月18日閣議決定)

<sup>3</sup> 分厚い中間層の復活、新たな成長、国際貢献モデルの提示、環太平洋パートナーシップ(以下「TPP」という。)協定等の経済連携の推進による世界の成長の取り込み等が盛り込まれている。なお、TPPについては、野田総理は、TPP交渉参加に向けて関係国との協議に入る方針を表明したところである(平成23年11月11日記者会見)

<sup>4</sup> グローバリゼーションを活かし、世界で活躍する生き方・働き方の提示及び成熟化し、安らぎのある地域

央の「日本再生戦略」の策定に向けて、施策の具体化等を更に進め、数値目標や達成時期、工程等を明らかにしていくとされている。

財政については、財政運営戦略<sup>5</sup>に基づき、財政健全化に向けた取組を行うこととされている。国債残高については、平成 23 年度末（第 4 次補正予算後）は約 676 兆円、平成 24 年度末は約 709 兆円が見込まれている。

こうした中、欧州政府債務危機の状況を踏まえ、我が国財政への市場の信認を確保していくため、歳出削減等と同時に更なる国民負担に向けた歳入改革の必要がある<sup>6</sup>とされている。

野田内閣では政府・与党社会保障改革本部において、社会保障の機能強化・機能維持のための安定財源確保と財政健全化の同時達成を目指す「社会保障・税一体改革素案」<sup>7</sup>が策定された（平成 24 年 1 月 6 日政府・与党社会保障改革本部決定）。

### 3 社会保障・税に関わる番号制度

社会保障・税に関わる番号制度<sup>8</sup>（以下「番号制度」という。）は、社会保障制度や税制を一体的に捉え、社会保障給付の効率性・透明性・公平性を高めるため、複数の機関に存在する個人や法人の情報を同一人の情報であるというものの確認を行うためのものである。番号制度は、少子高齢化の進展と格差拡大への不安の高まり、情報化の進展を踏まえた、社会保障と税の分野における制度・運営の効率性と透明性の向上や給付と負担の公平性確保への要請を背景に、社会保障と税の一体改革における社会保障改革の一環として、その導入が検討されているところである<sup>9</sup>。

番号制度には、付番<sup>10</sup>、情報連携<sup>11</sup>、本人確認<sup>12</sup>の3つの仕組みが必要とされている。そして、この制度により、よりきめ細やかな社会保障給付、所得把握の精度の向上等、災害時における活用、自己の情報入手や必要なお知らせ等の情報提供、事務・手続の簡素化、負担軽減、医療・介護等のサービスの質の向上等、の実現が可能になる

---

社会とともに過ごす生き方・働き方の提示が盛り込まれている。

<sup>5</sup> 財政健全化に向けて、遅くとも 2020 年度までに国・地方のプライマリー・バランスを黒字化するなど財政健全化目標の達成、財源確保ルール等基本ルールを踏まえた財政運営、平成 23 年度から 3 か年の国債発行額の抑制等中期財政フレームの策定、を行うことを明確にしている（平成 22 年 6 月 22 日閣議決定）。

<sup>6</sup> 「平成 24 年度予算編成の基本方針」（平成 23 年 12 月 16 日閣議決定）

<sup>7</sup> 社会保障改革については、現役世代も含めた全ての人により受益を実感できる社会保障制度の再構築が、また、税制抜本改革については、社会保障財源の確保等のための消費税率の引上げ等が盛り込まれている。

<sup>8</sup> 番号制度で使用する「番号」は、「マイナンバー」という名称が付けられている。

<sup>9</sup> 社会保障と税の一体改革の具体的方向について取りまとめた「社会保障・税一体改革成案（平成 23 年 6 月 30 日政府・与党社会保障改革検討本部決定）」及び同成案の内容を具体化して平成 24 年 1 月 6 日に閣議報告された「社会保障・税一体改革素案（平成 24 年 1 月 6 日政府・与党社会保障改革検討本部決定）」において、社会保障・税番号制度の早期導入が明記されている。

<sup>10</sup> (ア)国民一人ひとりに、(イ)唯一無二の、(ウ)民 民 官で利用可能な、(エ)見える、(オ)最新の基本 4 情報（氏名、住所、性別、生年月日）と関連付けられている、新たな「番号」を付番する仕組み

<sup>11</sup> 新たに交付される「番号」と、複数の機関がそれ以外の番号を付して管理している同一人の情報との関連付けを行った上で、これを利用して相互に情報を活用する仕組み

<sup>12</sup> 個人が「番号」を利用する際、その利用者が「番号」の持ち主であることを証明するための本人確認（公的個人認証サービス等）の仕組み

とされている。

このように利便性の向上等が実現可能とされる一方、番号制度に対し、国家による個人情報一元管理、名寄せ・突合により集積・集約された個人情報の漏えい等の危険性、不正利用等による財産その他の被害の発生、が懸念されている。

このため、制度上の保護措置としては、目的外利用や提供の制限、第三者機関による監視・監督、罰則の強化、自己情報へのアクセス記録の確認、情報保護評価の実施など、また、システム上の安全措置としては、個人情報の分散管理、「番号」でなく符号を用いた情報連携、アクセス制御、個人情報・通信の暗号化、公的個人認証の活用等、を講ずることとされている。

今後、政府は、平成 24 年（2012 年）の通常国会に番号法案及び関係法案を提出し、法案成立後においては、可能な限り早期に、第三者機関<sup>13</sup>を設置することとされている。平成 26 年（2014 年）6 月には、個人に「番号」、法人等に「法人番号」を交付し、平成 27 年（2015 年）1 月以降、社会保障・税分野及び防災分野のうち、可能な範囲から「番号」の利用を開始することとされている。そして、平成 30 年（2018 年）を目途に利用範囲の拡大を含めた番号法の見直しを行うことを引き続き検討することとされている。

#### 4 地域活性化

政府は、地域がそれぞれの実情に応じて行う地域活性化の取組について、その効果的な推進を図るための環境整備や支援を行うこととしている。主な取組としては、「都市再生」、「構造改革特区」、「地域再生」、「中心市街地活性化」に加え、「新成長戦略」に基づいて、平成 23 年から「総合特区」及び「環境未来都市」が推進されている。

##### (1) 「総合特区」制度及び「環境未来都市」構想<sup>14</sup>

総合特区制度は、地域の資源や知恵を自立や活性化に向けて最大限活用し、政策課題解決の実現可能性の高い区域における取組に対して、国と地域の政策資源を集中させることにより、国際戦略総合特区については産業の国際競争力の強化、地域活性化総合特区については地域の活性化をそれぞれ推進し、我が国の経済社会の活力の向上及び持続的発展を図るものである。具体的には、政府は、地域の包括的・戦略的な取組を、規制の特例措置、税制・財政・金融上の支援措置により、地域の実情に合わせた総合的な支援を行うとともに、総合特区ごとに組織される「国と地方の協議会」で国と地域の協働プロジェクトとして推進することとなっている。

一方、環境未来都市構想は、環境や超高齢化対応等の面で、戦略的取組を行う環境未来都市を選定し、国が様々な支援を講ずることにより、世界に類のない成功事例を創出するとともに、その成功事例を国内外に普及展開することを通じて、地域活性化や我が国全体

<sup>13</sup> 番号制度における個人情報の保護等を目的として、内閣総理大臣の下に設置される委員会

<sup>14</sup> 両者の相違点や関係性については、以下の通り整理されている。「環境未来都市は、総合特区をツールとして活用していくことが考えられる。また、両者とも都市・地域が行う広範な取組を対象としているが、環境未来都市構想は、環境・超高齢化対応に関する取組を必須としており、国際的な知のプラットフォームを始めとした国際的な連携の下に推進することに大きな特徴がある」とされている（地域活性化統合事務局『環境未来都市』構想について）。

の持続可能な経済社会構造の実現を目指す試みである。

両施策については、平成 23 年 12 月に総合特区の第 1 次指定及び環境未来都市の選定が実施されるなど、現在、実現に向けた準備が進められている<sup>15</sup>。

## (2) 「地域再生」制度及び「構造改革特区」制度<sup>16</sup>の見直し

地域再生及び構造改革特区制度については、平成 24 年に、現状及び評価を踏まえた見直しと、それに伴う所要の法改正が予定されている。

地域再生制度については、少子高齢化や人口減少対応、環境制約対応等の特定課題を設定し、その解決に資する特定地域再生事業（仮称）を推進するための支援措置を新設することなどを盛り込んだ「特定地域再生制度」の創設が検討されている。また、構造改革特区制度については、平成 28 年度末までの認定申請期限等の延長や、地方公共団体の事務に関する規制についての条例による特例措置<sup>17</sup>の追加等が検討されている。さらに、両制度の一体的活用を推進するため、両法律に連携規定を盛り込むことなどが挙げられている。

## 5 P F I 制度の見直し

P F I（Private Finance Initiative）制度とは、公共施設等の建設、維持管理、運営等に民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用する手法で、低コストかつ質の高い公共サービスの提供、公共サービスの提供における行政の関わり方の改善、民間の事業機会の創出による経済の活性化への貢献等の効果を期待するものである。

我が国では、平成 11 年の「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」（以下「P F I 法」という。）を契機に、その導入が制度化された。

P F I 事業数<sup>18</sup>は平成 11 年の導入以降、年々増加<sup>19</sup>しているが、事業規模 100 億円以下の事業が全体の約 8 割を占めること等から P F I 法の基本理念が十分には実現されていない旨指摘されていた<sup>20</sup>。このため、菅内閣（当時）は、「新成長戦略」（平成 22 年 6 月 18 日閣議決定）において、P F I 事業の規模を拡大することを明記<sup>21</sup>し、第 177 回国会に、対象施設の拡大、民間事業者による提案制度の導入、コンセッション方式<sup>22</sup>の導入などを柱とする P F I 法の改正案を提出した。同改正案は平成 23 年 5 月に成立した。

野田内閣は、「日本再生の基本戦略」（平成 23 年 12 月 24 日閣議決定）において、新成長戦略を実行加速するとともに、日本再生を更に力強く進めていくため、3 つの「フロンテ

<sup>15</sup> 総合特区の第 1 次指定対象は計 33 地域（うち国際戦略総合特区 7 地域）、環境未来都市の選定対象は計 11 件（うち東日本大震災の被災地域 6 件）であった（地域活性化統合事務局 H P（平成 23 年 12 月 22 日公表））。

<sup>16</sup> 地域再生制度は、地域再生計画の認定により財政・金融上の支援措置や規制の特例措置（補助財産の転用手続きの一元化）を講じるもの（平成 15 年 10 月に地域再生本部設置）であり、構造改革特区制度は、構造改革特区計画の認定により規制の特例措置を講じるもの（平成 14 年 7 月に構造改革特区推進本部設置）である。

<sup>17</sup> 当該措置と同様の規定は、総合特区制度においても設けられている（総合特別区域法第 25 条、54 条参照）。

<sup>18</sup> 公共施設等の管理者等が特定事業の選定及び民間事業者の選定を行うに際して、基本方針にのっとり定める実施方針を公表している P F I 事業数を指す。

<sup>19</sup> 平成 22 年 12 月末累積事業数 375 事業数

<sup>20</sup> 内閣府民間資金等活用事業推進委員会「中間的とりまとめ」（平成 22 年 5 月 25 日）

<sup>21</sup> 「2020 年までの 11 年間で、少なくとも約 10 兆円以上の拡大を目指す。」

<sup>22</sup> コンセッション方式とは、公共施設の所有権を民間に移転しないまま、民間事業者に対して、インフラ等の事業運営・開発に関する権利（事業権）を長期間にわたって付与する経営方式である。

ィア（新たな可能性の開拓）」を提示している。経済のフロンティアにおいて、「新たな資金循環による金融資本市場の活性化」のため官民連携による成長マネーの供給拡大政策の一つとして、PFI事業推進の官民連携インフラファンド（仮称）の創設を進めることとしている。

## 6 子ども・子育て支援

平成22年1月、政府は、少子化社会対策基本法に基づく新たな少子化社会対策大綱として、「子ども・子育てビジョン」を閣議決定した。同ビジョンでは、これまでの「少子化対策」から「子ども・子育て支援」へと視点を移し、社会全体で子育てを支えるとともに、「生活と仕事と子育ての調和」を目指すこととされた。

また、同ビジョンでは、保育制度改革を含む新たな次世代育成支援のための包括的・一元的な制度の構築については、全ての子どもの健やかな育ちを基本に置きつつ、社会全体で費用を負担する仕組みにより財源確保を図りながら、検討することとされた。同制度の構築について検討するため、少子化社会対策会議は、関係閣僚等から構成される「子ども・子育て新システム検討会議」（以下「検討会議」という。）を開催することとした。平成22年6月、少子化社会対策会議は、「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」を決定した<sup>23</sup>。同年9月以降、ワーキングチーム（WT）<sup>24</sup>が置かれ、詳細についての議論が行われている。

平成23年7月、「基本制度ワーキングチーム」から、これまでの議論の到達点として、「子ども・子育て新システムに関する中間とりまとめ」<sup>25</sup>が示され、検討会議及び少子化社会対策会議において決定された。その後、費用負担の在り方などの残された検討課題<sup>26</sup>についてWTにおいて検討が進められている。同中間とりまとめでは、地方公共団体等関係者と協議を行い、子ども・子育て新システムの成案を取りまとめ、恒久財源を得て早期に本格実施<sup>27</sup>できるよう、平成23年度中に必要な法制上の措置を講じることとされている税制抜本改革とともに、早急に所要の法律案を国会に提出することとされている。

## 7 情報公開制度

情報公開制度は、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」（以下「行政機関情報公開法」という。）及び「独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律」に基づき、

<sup>23</sup> 同要綱においては、政府の推進体制・財源の一元化、社会全体による費用負担、幼保一体化等を実現するための法案を平成23年通常国会に提出、25年度の本格施行に向け段階的に実施する方針が示された。

<sup>24</sup> 「基本制度ワーキングチーム」「幼保一体化ワーキングチーム」「こども指針（仮称）ワーキングチーム」

<sup>25</sup> 中間とりまとめにおいては、幼保一体化について、多様な保育事業の量的拡大としての指定制度の導入や学校教育・保育及び家庭における養育支援を一体的に提供する総合施設（仮称）の創設等が述べられている。

<sup>26</sup> 検討課題として、国、地方及び事業主の負担の在り方、利用者負担の在り方、既存の財政措置との関係など費用負担の在り方、子ども・子育て包括交付金（仮称）の在り方、国における所管の在り方、ワーク・ライフ・バランスの在り方、国の基準と地方の裁量の関係など地域の実情に応じた給付・事業の提供のための仕組みの在り方などとされる。

<sup>27</sup> それまでの間は、法案成立後、平成25年度を目途に、子ども・子育て会議（仮称）や国の基本指針など可能なものから段階的に実施

行政機関の職員や独立行政法人等の役職員が組織的に用いるものとして保有している文書、図画、電子データの開示を求めることができる制度である。

政府では、平成 22 年 4 月から、国の情報公開制度の在り方について抜本的な見直しを図るため<sup>28</sup>、内閣府特命担当大臣（行政刷新）（以下「行政刷新担当大臣」という。）を座長とし、大臣政務官及び有識者等で構成された「行政透明化検討チーム」が開催された。同検討チームでは、枝野行政刷新担当大臣（当時）から示された原案をたたき台として論点整理が行われ、同年 8 月には、蓮舫行政刷新担当大臣（当時）から「行政透明化検討チームとりまとめ」（以下「とりまとめ」という。）が示された。

「とりまとめ」を踏まえ、政府において検討が進められた結果、平成 23 年 4 月、不開示情報規定の厳格化や情報提供制度の充実等を内容とする「行政機関の保有する情報の公開に関する法律等の一部を改正する法律案」が国会に提出された。同法律案は、第 177 回国会及び第 178 回国会において継続審査に付されている。

## 8 秘密保全に関する法制の整備

平成 22 年に発生した尖閣沖漁船衝突事件に係る情報漏えい事案<sup>29</sup>を契機として、平成 23 年 1 月、政府は、秘密保全に関する法制について各界の有識者から意見を聴取することを目的に「秘密保全のための法制の在り方に関する有識者会議」を開催した<sup>30</sup>。

同年 8 月、有識者会議は「秘密保全のための法制の在り方について（報告書）」を取りまとめた。同報告書の主な内容は次のとおりである。

特別秘密（本法制で厳格な保全措置の対象とする、特に秘匿を要する秘密を便宜的に「特別秘密」と呼ぶ。）

- ・ 国の安全、外交、公共安全及び秩序の維持 の 3 分野を対象
- ・ 特別秘密に該当し得る事項を具体的に別表で列挙、指定行為で更に限定・明確化  
適性評価制度の実施

秘密を取り扱わせようとする者（以下「対象者」という。）について、日頃の行いや取り巻く環境を調査し、対象者自身が秘密を漏えいするリスクや、対象者が外部からの漏えいの働きかけに応ずるリスクを評価することにより秘密情報を取り扱う適性を有するかを判断する制度。諸外国においては導入・運用されている。

### 罰則

- ・ 漏えい行為の処罰を業務により特別秘密を取り扱う者に限定（一般人は不可罰）
- ・ 取得行為の処罰を窃盗、不正アクセス、暴行、脅迫等の犯罪行為等を手段とするものに限定

<sup>28</sup> 行政機関情報公開法の附則に規定された同法施行 4 年後の見直し措置では、新たな開示の実施方法の追加や開示請求等一部の手数料の額の引下げ等の運用改善が行われた。これに対し、民主党は、法改正が必要との立場から、平成 17 年 7 月に行政機関の保有する情報の公開に関する法律等の一部を改正する法律案を国会に提出した（衆議院解散により廃案）。今般の情報公開制度の見直しの内容は、同法案と共通する点が多い。

<sup>29</sup> 神戸海上保安部の海上保安官（巡視艇乗組員）が、中国漁船による巡視船衝突事件に係る捜査資料として石垣海上保安部が作成したビデオ映像をインターネット上に流出させたもの

<sup>30</sup> 有識者会議は、政府における情報保全に関し、秘密保全に関する法制の在り方及び特に機密性の高い情報を取り扱う政府機関の情報保全システムにおいて必要と考えられる措置について検討するための「政府における情報保全に関する検討委員会」（委員長：内閣官房長官）における検討に資するために開催された。なお、並行して情報保全システムについて各界の有識者から意見を聴取することを目的に「情報保全システムに関する有識者会議」も開催された。



- ・ 自由刑の法定刑の上限は懲役 5 年又は 10 年（下限を設けることも検討）  
国民の知る権利等との関係
- ・ 特別秘密は情報公開法の下で開示されるべき情報ではないと解され、同法により具体化されている国民の知る権利を害するものではないと考えられる。
- ・ 正当な取材活動は処罰対象とならないことが判例上確立していることから、取材の自由を害するものではないと考えられる。
- その他
- ・ 新法を整備（防衛秘密を取り込み統一的に運用）
- ・ 立法府及び司法府については、別途検討されるべき

同報告の内容を踏まえ、政府において、今国会への法案提出に向けて、秘密保全に関する法制の整備のための法案化作業が進められている。

## 9 警察行政

### (1) 暴力団対策

平成 3 年に暴力団対策法<sup>31</sup>が制定されたことにより、暴力団のうち、資金獲得のために威力を利用することを構成員に容認するなどの要件に該当するものが都道府県公安委員会によって指定暴力団として指定され、指定暴力団員が行う不当な行為が規制されることとなった。さらに最近、暴力団排除の推進を目的として、各都道府県において暴力団排除条例が制定されており、平成23年10月1日までに全都道府県で施行されている<sup>32</sup>。

また、最近の厳しい暴力団情勢を踏まえ、福岡県等から国家公安委員会に対し、暴力団対策法の改正に関する要望<sup>33</sup>がなされた。これを受け、最近の暴力団情勢を踏まえた対策の在り方を検討するため、「暴力団対策に関する有識者会議<sup>34</sup>」が開催された。平成24年1月、有識者会議は「暴力団対策に関する有識者会議報告書」を取りまとめたが、同報告書において、警察庁の暴力団対策法の一部改正骨子案が公表された。その主な内容は、市民に対する危害を防止するための規制の強化、指定暴力団員の不当要求に対する規制の強化及びその防止措置の導入、適格団体による事務所使用差止請求制度の導入、罰則の強化、となっている。

### (2) サイバー犯罪への対応

我が国では、近年、サイバー犯罪<sup>35</sup>が増加の一途をたどり<sup>36</sup>、サイバー空間に氾濫する違法情報・有害情報の件数やサイバー空間で発生した名誉毀損、誹謗中傷に関する相談件数<sup>37</sup>

<sup>31</sup> 「暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律」

<sup>32</sup> 各条例の内容は、各都道府県の暴力団情勢に応じて様々であるが、多く見られる規定としては、都道府県が自らの事務・事業から暴力団を排除するために必要な措置を講じること等の暴力団排除のための基本的施策のほか、学校等の周辺 200m 区域内の暴力団事務所の新規開設の禁止、事業者による暴力団員等への利益供与等の禁止、契約時に相手方が暴力団員等でないことを確認する努力義務等がある。

<sup>33</sup> 「暴力団壊滅のための抜本的法的措置に関する要請書」(抄)(出所：暴力団対策に関する有識者会議報告書)

<sup>34</sup> 憲法、刑法、行政法や民事訴訟法等の関係学界、法曹界、言論界、関係業界のほか、関係地方公共団体からの有識者合計13名により構成されている。

<sup>35</sup> サイバー犯罪とは、高度情報通信ネットワークを利用した犯罪やコンピュータ又は電磁的記録を対象とした犯罪等の情報技術を利用した犯罪である(平成 23 年警察白書)

<sup>36</sup> サイバー犯罪の検挙件数は、平成 13 年が 1,339 件であったが、22 年には 6,933 件となっている。

<sup>37</sup> 都道府県警察におけるサイバー犯罪等に関する相談件数の受理件数は、平成 18 年が 6 万 1,467 件であった

等も増加している。

これまで警察では、サイバー犯罪に係る体制の整備、広報啓発活動、相談対応、インターネット・ホットラインセンター<sup>38</sup>の運用、全国協働捜査方式<sup>39</sup>の試行、不正アクセス禁止法違反の取締り強化等のサイバー犯罪対策に取り組んできた。さらに警察では、サイバー犯罪対策の抜本的強化に向けて、不正アクセス対策の強化<sup>40</sup>、サイバー犯罪捜査の環境整備<sup>41</sup>、官民連携によるサイバー空間の秩序維持に取り組むこととしている。

また、不正アクセス行為に係る識別符号の入手方法については、フィッシング<sup>42</sup>により他人の識別符号（ID・パスワード等）を大量に入手するものが大多数（平成21年は約8割、22年は約9割）を占めているが、フィッシング行為そのものを処罰する法律がない。平成22年、警察庁の総合セキュリティ対策会議<sup>43</sup>は、フィッシングによるID・パスワード等の不正取得を防止する方策の検討を提言する報告書をまとめた。これを受けて警察庁では、フィッシング行為の処罰などを盛り込んだ不正アクセス禁止法の改正を目指しているとされている<sup>44</sup>。

### (3) 死因究明制度

我が国では、非自然死体は警察官が第一次的に取り扱い、医師の助言等を得て、犯罪性の有無、解剖の必要性等を判断する。犯罪性の疑われる死体にあつては司法解剖が、非犯罪死体であっても死因不明の場合には行政解剖が行われる。警察庁では、犯罪死見逃し防止への関心の高まりを受けて研究会<sup>45</sup>が開催された。同研究会の報告を受け、犯罪対策閣僚会議のワーキングチームにおいて、在るべき死因究明制度に向けた検討が行われている。

---

が、平成22年は7万5,810件となっている。

<sup>38</sup> 警察では、一般のインターネット利用者からの違法情報・有害情報に関する通報を受理し、違法情報への警察への通報や国内のウェブサーバに蔵置された違法情報・有害情報に係るサイト管理者等への削除依頼を行うインターネット・ホットラインセンターの運用を平成18年6月から開始している。

<sup>39</sup> 全国協働捜査方式は、インターネット・ホットラインセンターから警察庁に対して通報された違法情報のうち、発信元がどの都道府県にあるか推認できないものを警察庁から警視庁生活安全部サイバー犯罪対策課に設置されている情報追跡班に送付し、この情報追跡班で違法情報の発信元を割り出す捜査を行い、これによって発信元が判明した違法情報について、警察庁の調整により、発信元を管轄する都道府県がその後の捜査を行うというものである。

<sup>40</sup> 取締り強化に向けた検討、アクセス管理者による防御措置の向上方策の検討

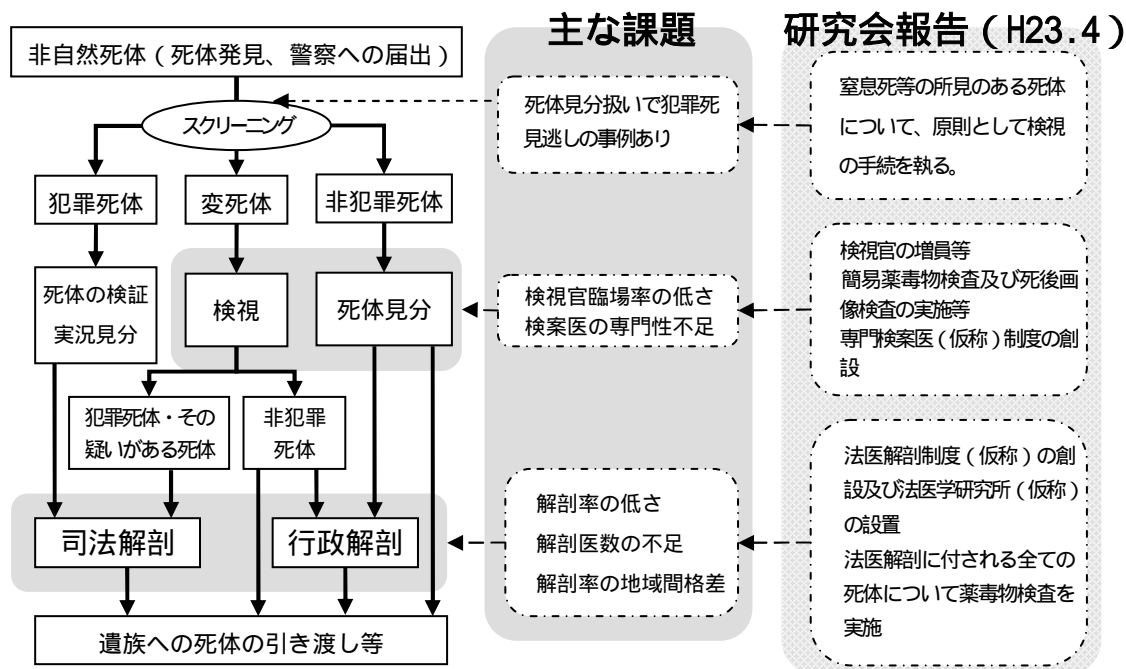
<sup>41</sup> インターネットカフェにおける利用者の匿名性排除に向けた対策、無線LAN、データ通信カードの悪用防止に係る対策等

<sup>42</sup> 銀行等の実在する企業を装って電子メールを送り、その企業のウェブサイトに見せかけて作成した偽のウェブサイト（フィッシングサイト）を受信者が閲覧するよう誘導し、そこに当該サイトでクレジット番号、識別符号を入力させて金融情報や個人情報などを不正に入手する行為（平成23年警察白書）

<sup>43</sup> 情報通信ネットワークの安全性・信頼性を確保することを目的に、情報セキュリティに関する産業界等と政府機関との連携の在り方、特に警察との連携の在り方について有識者等による検討を行うため、平成13年度に設置された生活安全局長主催の私的懇談会

<sup>44</sup> 『日本経済新聞』（平成23年12月16日）

<sup>45</sup> 犯罪死の見逃し防止に資する死因究明制度の在り方に関する研究会（平成22年1月～）



(「犯罪死の見逃し防止に資する死因究明制度の在り方について」等を基に当室作成)

#### (4) 自転車安全

平成 22 年における自転車が当事者となった交通事故件数（自転車関連事故）は 15 万 1,626 件で、交通事故全体の約 2 割を占めている。これまで警察庁は各種の対策を推進してきたが、いまだ交通ルール遵守の意識は十分に浸透せず、自転車利用者のルール・マナー違反に対する国民の批判は後を絶たないほか、自転車の通行環境の整備も進んでいない状況にある。

平成 23 年 10 月、警察庁はこのような認識の下、自転車交通の総合対策をまとめ、全国の警察本部長等に通達した<sup>46</sup>。同通達により推進する主な対策は、通行環境の確立<sup>47</sup>、ルール周知と安全教育の推進、指導取締りの強化、基盤整備<sup>48</sup>である。

また、警察庁と国土交通省は連携し、安全で快適な自転車走行空間の整備を積極的に推進するため、平成 19 年度に全国 98 のモデル地区を指定し、自転車走行空間整備の課題の把握や対応案の検討を行ってきた。さらに、モデル地区の取組評価・検証に関する事項や安全で快適な自転車利用環境を創出するためのガイドラインの提案に関する事項等について専門の見地から審議を進めるため、平成 23 年 11 月から両省庁は共同で、有識者からなる「安全で快適な自転車利用環境の創出に向けた検討委員会」を開催している。

<sup>46</sup> 「良好な自転車交通秩序の実現のための総合対策の推進について」(警察庁交通局長)

<sup>47</sup> 規制標識「自転車一方通行」や「普通自転車専用通行帯」を活用した走行空間の整備、普通自転車歩道通行可の交通規制の実施場所の見直し、普通自転車歩道通行可の交通規制のある歩道をつなぐ自転車横断帯の撤去等。このうち、普通自転車歩道通行可規制の実施場所の見直しについては、自転車は必ず車道を通行しなければならないという誤解を生じさせているとの報道もある（『読売新聞』（平成 23 年 11 月 21 日））。

<sup>48</sup> 都道府県警察における総合的計画の策定及び体制整備、部内教養の徹底、関係部門との連携、地方公共団体による自転車の交通ルール遵守等のための取組の支援等

## 10 女性宮家創設をめぐる動向

### (1) 皇室の現状

現在の皇室の構成は、天皇陛下、皇后陛下、皇太子殿下、皇太子妃殿下、敬宮愛子内親王殿下のほか、5宮家<sup>49</sup>の皇族男子6方、皇族女子12方の18方となっている。皇室の存続には皇族男子の継嗣が不可欠であるが、直近の皇族男子のご誕生<sup>50</sup>は平成18年の悠仁親王殿下であり、実に41年ぶりの皇族男子ご誕生という状況にある。

このため現状では4宮家（三笠宮家では寛仁親王殿下の次の代）に皇族男子の継嗣が居らず、またそのお子様方（皇族女子）についても、その多くが婚姻適齢期に達しており、皇族女子が皇族以外の者との婚姻した場合皇籍を離脱<sup>51</sup>することとなるため、将来的な宮家の断絶とともに、皇族の減少による皇位継承や皇室活動への影響等が懸念されている。

### (2) 政府の動き

政府においては、これまで平成17年に「皇室典範に関する有識者会議」報告書<sup>52</sup>（小泉内閣当時）を公表するなど、皇位継承を安定的に維持するための皇室典範の見直しに向けた動きを進めていたが、平成18年の悠仁親王殿下のご誕生を受けて、その動きも見送られることとなった。

このような中で、平成23年10月5日に羽毛田宮内庁長官が総理官邸を訪れ、野田首相に対して皇族の減少に係る危機意識を伝え、対応を要請したとの報道がなされた。これに対して野田首相からは、12月1日の記者会見において、女性宮家の創設に必要な皇室典範の改正を含めて検討する考えを示したと報じられている。

また、藤村官房長官からは、女性宮家創設の検討について平成24年以降有識者からのヒアリングを行うこととするなどの発言が報道されており、皇室典範改正による女性宮家の創設に関する検討が具体的に動き出すこととなった。

## 第180回国会提出予定法律案等の概要

### 1 原子力の安全の確保に関する組織及び制度を改革するための環境省設置法等の一部を改正する法律案（仮称）（予算関連）（付託委員会未定）

原子力安全行政に対する信頼回復とその機能向上を図るため、規制と利用の分離及び原子力安全規制業務の一元化の観点から環境省に原子力安全庁（仮称）を設置する等関係組織の再編及びその機能強化を行うとともに、今般の事故を踏まえ、原子力安全に係る規制及び制度の見直しを行う。

<sup>49</sup> 5宮家：宮号は、皇族男子が独立して生計を立てる際に天皇陛下より賜る称号。宮家の当主により世襲されている。その創設順に、三笠宮（昭和10年）、常陸宮（昭和39年）、高円宮（昭和59年）、桂宮（昭和63年）、秋篠宮（平成2年）となっている。

<sup>50</sup> 直近の皇族男子のご誕生は、悠仁親王殿下（平成18年9月6日）であり、その前は秋篠宮文仁親王殿下（昭和40年11月30日）となる。

<sup>51</sup> 皇室典範第12条では「皇族女子は、天皇及び皇族以外の者と婚姻したときは、皇族の身分を離れる。」と規定されている。当該規定に基づき婚姻により皇籍離脱された皇族女子は5方となっている。

<sup>52</sup> 「皇室典範に関する有識者会議報告書」の主な内容は、女性・女系天皇の容認、皇位継承順位を男女を問わず第一子優先、女性宮家の容認などとなっている。

## 2 原子力安全調査委員会設置法案（仮称）（予算関連）（付託委員会未定）

原子力利用における安全の確保に関する事項について調査すること等により、原子力利用における安全の確保を確実なものとするため、環境省の原子力安全庁（仮称）に、原子力安全調査委員会（仮称）を設置する。

## 3 地域再生法の一部を改正する法律案（予算関連）

地域の活力の再生を総合的かつ効果的に推進するため、特定地域再生事業（仮称）の創設、新たな措置に関する提案制度の法定化、地域再生推進法人（仮称）の指定制度の創設等を行う。

## 4 構造改革特別区域法の一部を改正する法律案

経済社会の構造改革を推進するとともに地域の活性化を図るため、構造改革の推進等に係る提案の募集及び構造改革特別区域計画の認定申請の期限を延長するとともに、地方公共団体の要望に基づく規制の特例措置の追加等の所要の措置を講ずる。

## 5 内閣府設置法等の一部を改正する法律案（予算関連）

宇宙の開発及び利用の戦略的な推進を図る観点から、内閣府に宇宙の開発及び利用に関する基本的な政策の企画、立案等並びに準天頂衛星システムの開発、整備、運用等の施策の実施等を担当する体制を整備するために必要な措置等を講ずるとともに、各省の副大臣及び大臣政務官を内閣府の副大臣及び大臣政務官に兼職できるようにするため、関連する規定について所要の改正を行う。

## 6 民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律の一部を改正する法律案（予算関連）

民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用した公共施設等の整備等の一層の促進を図るため、公共施設等の整備等に関する事業を実施する民間事業者に対し資金の供給その他の支援等を行うことを目的とする株式会社民間資金等活用事業推進機構（仮称）に関し、その設立、業務の範囲、財政上の措置等を定める。

## 7 行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律案（仮称）（予算関連）

国民の利便性の向上及び行政運営の効率化を図り、もって国民が安心して暮らすことのできる社会の実現に寄与することを目的として、行政機関等に係る申請、届出その他の手続に関し、適切な管理の下に個人又は法人等を識別するための番号を利用し、効率的かつ安全に情報の授受を行うことができるようにするために必要な事項を定める。

- 8 行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案（仮称）

行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律（仮称）の施行に伴い、関係法律の規定の整備等を行う。

- 9 独立行政法人通則法の一部を改正する法律案（仮称）

現行の独立行政法人について、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して行う必要のないものが、その特性に応じた国の適切な関与の下に国以外の法人によつて的確に行われることとなるよう、国の関与の在り方を見直し、その名称を行政法人（仮称）とする等の所要の措置を講ずる。

- 10 独立行政法人通則法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案（仮称）

独立行政法人通則法の一部を改正する法律（仮称）の施行に伴い、関係法律の規定の整備等を行う。

- 11 新型インフルエンザ等対策特別措置法案（仮称）

新型インフルエンザ等の発生時において当該疾病から国民の生命及び健康を保護し、並びに国民生活及び国民経済に及ぼす影響が最小となるようにするための措置を的確かつ迅速に実施することができるよう、行動計画の作成、対策本部の設置、緊急事態に対応するための措置その他の必要な事項を定める。

- 12 子ども・子育て支援法案（仮称）

全ての子どもに良質な成育環境を保障する等のため、子ども及び子育ての支援のための給付の創設及びこれに必要な財源に関する包括的かつ一元的な制度の構築等の所要の措置を講ずる。

- 13 総合こども園法案（仮称）

小学校就学前の子どもに教育及び保育を提供する総合こども園（仮称）に関し、その目的、設置、運営その他必要な事項を定める。

- 14 子ども・子育て支援法及び総合こども園法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案（仮称）

子ども・子育て支援法（仮称）及び総合こども園法（仮称）の施行に伴い、関係法律の規定の整備等を行う。

- 15 不正アクセス行為の禁止等に関する法律の一部を改正する法律案

近年における不正アクセス行為の手口の変化に対応し、その禁止の実効性を確保するた

め、他人の識別符号を不正に取得する行為等を禁止するほか、不正アクセス行為に係る法定刑を引き上げる等の所要の措置を講ずる。

#### 16 暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律の一部を改正する法律案

最近における暴力団をめぐる情勢に鑑み、対立抗争等に伴う市民生活に対する危険を防止するための措置、暴力的要求行為及び準暴力的要求行為の規制等を強化するほか、法定刑を引き上げる等の所要の措置を講ずる。

<検討中>

- ・ 特別秘密の保護に関する法律案（仮称）
- ・ 国家公務員法等の一部を改正する法律案（仮称）
- ・ 株式会社企業再生支援機構法の一部を改正する法律案（仮称）
- ・ 国の特定地方行政機関の事務等の移譲に関する法律案（仮称）
- ・ 内閣府設置法等の一部を改正する法律案（仮称）
- ・ 国の研究開発を担う機関に関する法律案（仮称）
- ・ 警察官による死因又は死体の身元の調査等に関する法律案（仮称）

（参考）継続法律案等

行政機関の保有する情報の公開に関する法律等の一部を改正する法律案（内閣提出、第 177 回国会閣法第 60 号）

国の行政機関及び独立行政法人等に関する情報公開制度を充実した内容のものとするため、開示情報の拡大、開示決定等の期限の短縮、内閣総理大臣の勤告制度の導入、事後救済制度の強化等を行う。

国家公務員法等の一部を改正する法律案（内閣提出、第 177 回国会閣法第 74 号）

国家公務員制度改革基本法に基づき内閣による人事管理機能の強化等を図るため幹部人事の一元管理等に係る所要の措置を講ずるとともに、国家公務員の退職管理の一層の適正化を図るため再就職等規制違反行為の監視機能を強化する等の措置を講じ、併せて、自律的労使関係制度の措置に伴う人事院勤告制度の廃止、人事行政の公正の確保を図るための人事公正委員会の設置等の措置を講ずる。

国家公務員の労働関係に関する法律案（内閣提出、第 177 回国会閣法第 75 号）

国家公務員制度改革基本法第 12 条に基づき自律的労使関係制度を措置するため、非現業国家公務員に協約締結権を付与するとともに、団体交渉の対象事項、当事者及び手続、団体協約の効力、不当労働行為事件の審査、あっせん、調停及び仲裁等について定める。

公務員庁設置法案（内閣提出、第 177 回国会閣法第 76 号）

国家公務員制度改革基本法に基づき自律的労使関係制度を措置するため、国家公務員の

任免、勤務条件等に関する制度並びに団体交渉及び団体協約に関する事務その他の国家公務員の人事行政に関する事務等を担う公務員庁を設置する。

国家公務員法等の一部を改正する法律等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案（内閣提出、第 177 回国会閣法第 77 号）

国家公務員法等の一部を改正する法律、国家公務員の労働関係に関する法律及び公務員庁設置法の施行に伴い、人事官弾劾の訴追に関する法律を廃止するとともに、関係法律の規定の整備を行う。

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。

死因究明推進法案（下村博文君外 5 名提出、第 174 回国会衆法第 30 号）

死因究明の推進について、基本理念を定め、並びに国及び地方公共団体の責務を明らかにするとともに、死因究明の推進に関する施策の基本となる事項を定め、並びに必要な体制を整備する。

国家公務員法の一部を改正する法律案（井上信治君外 6 名提出、第 174 回国会衆法第 32 号）

職員団体の業務の実態にかんがみ、公務に対する国民の信頼の確保を図るため、職員団体と当局との交渉の内容を公表するとともに、勤務時間中に職員団体の業務に短期間従事することができる制度を廃止する。

国家公務員法等の一部を改正する法律案（河野太郎君外 6 名提出、第 176 回国会衆法第 5 号）

国家公務員制度改革基本法に基づき内閣による人事管理機能の強化等を図るため、人事の一元的管理に関する規定を創設し、内閣官房の所掌事務及び内閣人事局の設置に関する規定の整備等を行うとともに、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の廃止、再就職等規制違反行為の監視等を行う民間人材登用・再就職適正化センターの設置に関する規定の整備、他の役職員についての依頼等の規制違反に対する罰則の創設等を行う。

幹部国家公務員法案（河野太郎君外 6 名提出、第 176 回国会衆法第 6 号）

国家公務員制度改革基本法を踏まえ、行政の運営を担う国家公務員のうち幹部職員につ



いて適用すべき任用、分限等の各般の基準を定める。

国民の祝日に関する法律の一部を改正する法律案（野田毅君外 2 名提出、第 177 回国会衆法第 31 号）

国民の祝日として、主権回復記念日を加え、同記念日を 4 月 28 日とする。

地方自治法第 156 条第 4 項の規定に基づき、管区国家公務員局及び沖縄国家公務員事務所の設置に関し承認を求めるの件（内閣提出、第 177 回国会承認第 6 号）

国家公務員の任免、勤務条件等に関する制度並びに団体交渉及び団体協約に関する事務その他の国家公務員の人事行政に関する事務等を行うため、管区国家公務員局及び沖縄国家公務員事務所を設置することについて、国会の承認を求める。

内容についての問合せ先 内閣調査室 井東首席調査員（内線68400）
---------------------------------------

## 総務委員会

総務調査室

## 所管事項の動向

## 1 公務員制度及び行政管理の動向

## (1) 公務員の労働基本権問題等

公務員の労働基本権問題については、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、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、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」と題する報告書で、労働協約締結権を付与する場合のモデルケースとして、労働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、労働協約締結権を踏まえつつ国会の関与を優先させる国会重視型の3類型を提示した。

一方、人事院は、平成22年8月の給与勧告に際して行われた「公務員人事管理に関する報告」の中で、自律的労使関係制度の在り方について、協約締結権及び争議権を付与する民間型、協約締結権を付与し争議権は認めない国有林野職員型、団結権及び団体交渉権は認めるが協約締結権及び争議権は認めない職員団体参加型、職位、職務内容、職種等によりから のいずれかを適用する組合せ型の4類型を提示した。

争議権（スト権）の取扱いについては、「国家公務員の労働基本権（争議権）に関する懇談会」（座長：今野浩一郎学習院大学経済学部教授）が開催されたが、平成22年12月の報告は、争議権付与の是非の判断に当たっての留意点や範囲等に言及したものの、確定的な結論を示さず、「政府においては、自律的労使関係制度の全体像の一環として、争議権の付与について最終的な決断を行うに当たっては、付与自体の是非のみならず、仮に付与する場合の付与の時期や、付与するまでの間における検討の在り方等についても、併せて適切に判断ありたい。」とするにとどめられた。

平成22年8月の給与勧告の取扱いについては、給与勧告が労働基本権制約の代償措置であることを踏まえてこれを尊重すべきであるという意見と、現下の財政状況等を踏まえて給与勧告を超えた給与削減（深掘り）を求める意見との対立が見られ、最終的に給与勧告に沿った給与改定は行われたものの、法案提出の際に、国家公務員の給与改定については、次期通常国会に自律的労使関係制度を措置するための法案を提出し、交渉を通じた給与改定の実現を図ること、その実現までの間においても、人件費を削減するための措置について検討し、必要な法案を次期通常国会から順次提出すること、を主な内容とする閣議決定（「公務員の給与改定に関する取扱いについて」（平成22年11月1日閣議決定））が行われた。

## (2) 人事院勧告と給与臨時特例法案の動向

政府は、これを踏まえ、人件費を削減するための措置について検討を進めてきたが、我

が国の厳しい財政状況及び東日本大震災に対処する必要性に鑑み、一層の歳出の削減が不可欠であるとして、平成23年5月13日の閣議において、国家公務員の給与を平成23年度から3年間(平成25年度末)10%削減する方針を確認し、これに基づき、自律的労使関係制度の導入を先取りする形で、職員団体側の理解を得るため、公務員労働組合連絡会(以下「公務員連絡会」という。)及び日本国家公務員労働組合連合会(以下「国公労連」という。)との間で交渉を行った(交渉回数は公務員連絡会と4回、国公労連と6回)。

この結果、最終的に公務員連絡会は、5月17日に再提示された政府案による給与引下げ(平均約7.8%:管理職10%、課長補佐級・係長級8%、係員級5%)をやむなしとして5月23日に合意に達した。他方、国公労連との交渉は、政府案の再提示によっても合意に至らず、政府は、6月2日をもって交渉を打ち切った。なお、この交渉の過程において、これらの組織に属さない職員についての意見聴取等の機会は一切設けられなかった。

政府は、この結果を踏まえ、「国家公務員の給与の臨時特例に関する法律案」(以下、「給与臨時特例法案」という。)を、通常国会中に提出するものとされていた、幹部人事の一元管理その他の人事制度改革、退職管理の一層の適正化、自律的労使関係制度の措置を盛り込んだ国家公務員制度改革関連4法案、すなわち「国家公務員法等の一部を改正する法律案」、「国家公務員の労働関係に関する法律案」、「公務員庁設置法案」及び「国家公務員法等の一部を改正する法律等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」とともに平成23年6月3日に第177回国会に提出した(「給与臨時特例法案」は総務委員会に、国家公務員制度改革関連4法案は内閣委員会に、それぞれ付託された)。しかし、これらの法律案は、いずれも審議に入ることなく継続審査となった。

なお、人事院は、「給与臨時特例法案」の国会提出に際し、「国家公務員の給与減額支給措置についての人事院総裁談話」を公表し、「労働基本権が制約された状況下において国家公務員法第28条の定める手続によることなく、給与の減額支給措置を行おうとするものがあります。また、法案の閣議決定に至る過程では、政府と職員団体との間で交渉が行われましたが、一部の職員団体との間で合意に至ったものの、反対を表明している職員団体があるほか、職員団体に属していない職員も多数おります。したがって、このような給与減額支給措置については、遺憾と言わざるを得ません。」とした上で、国会における慎重な審議を求めた。

このような中、平成23年の人事院勧告は、その基礎となる民間給与実態調査(民調)が東日本大震災の影響により1か月半以上遅れたため、例年より2か月近くずれ込み、9月30日に国会と内閣に対して行われた<sup>1</sup>。これに対しては、先に国家公務員給与の特例的削減を受け入れる立場をとった公務員連絡会は、労使合意とその意義をも無視する形で給与勧告を強行したことを遺憾とする声明を、特例的削減に反対の立場をとる公務労組連絡会は、公務・民間の「賃下げの悪循環」を一層進める賃下げ勧告の強行に抗議し、労働基本権制

<sup>1</sup> 給与勧告の主な内容は、月例給は引下げ改定、ボーナスは改定見送り(平均年間給与は、1.5万円、0.23%)、マイナス較差(0.23%)を解消するため、50歳台を中心に40歳台以上を念頭に置いた俸給表の引下げ改定等を行うものである。なお、その基礎となる民間給与実態調査は、東日本大震災により甚大な被害を受けた岩手県、宮城県及び福島県を除く44都道府県で実施されたが、このように一定の面的広がりをもって調査が実施されなかった例としては、阪神淡路大震災時の神戸市の例があるのみである。

約の「代償措置」たり得ない不当な勧告であるとする旨の声明を、それぞれ発表した。

この給与勧告については、政府は、平成23年10月28日に開催された第3回給与関係閣僚会議において、これを実施するための給与法改正法案を提出しない方針を決定し、引き続いて行われた閣議において、我が国の厳しい財政状況と東日本大震災という未曾有の国難に対処するための給与臨時特例法案が、今般の人事院勧告による給与水準の引下げ幅と比べ、厳しい給与減額支給措置を講じようとするものであり、また、総体的にみれば、その他の人事院勧告の趣旨も内包しているものと評価できること、などを総合的に勘案し、既に提出している給与臨時特例法案の早期成立を期し、最大限の努力を行うこととし、勧告を実施するための給与法改正法案は提出しないことを閣議決定した。

これに対し、人事院総裁は、同日、「現行の憲法及び国家公務員法の下で人事院勧告を実施しないことは極めて遺憾」とする談話を発表し、第179回国会の衆議院予算委員会における答弁では、給与臨時特例法案と人事院勧告の関係について、両制度の目的が違うこと、

給与のフラット化の対象が違うこと、給与構造の経過措置の廃止が含まれていないこと、給与臨時特例法案では、平成26年4月からは、今回の勧告を含んでいない現在の給与に戻り、勧告内容が残らないことの4つの理由から政府の給与臨時特例法案に人事院勧告が内包しているという見解には、難があるとの考え方を示した。

また、自由民主党、公明党両党は人事院勧告の実施を見送ることは憲法違反に当たるとの立場をとり、民主党との給与臨時特例法案の修正協議が合意に至らなかったことを受け、人事院勧告を完全実施した上で平均7.8%引き下げる「一般職の国家公務員の給与の改定及び臨時特例等に関する法律案」を12月8日に衆議院に提出したが、第179回国会において審議に入ることなく政府案とともに継続審査となった。

なお、野田総理は、年頭記者会見で公務員給与引下げについて「現時点ではまだ与野党で合意ができていない状況ではありませんが、通常国会が始まる前の段階にできるだけ、ぎりぎりの交渉を本格的にしていきたい」との意向を示している。

また、公務員人件費削減の一環として国家公務員の退職手当の見直しも検討されており、財務省及び総務省は、人事院に対し、民間企業の退職金及び企業年金の実態調査の実施と見解の表明を要請している。

### (3) 公務員の高齢期の雇用問題

人事院は、平成22年8月の「給与等に関する報告」の中で、国家公務員制度改革基本法が、公務員の高齢期の雇用問題について、雇用と年金の接続の重要性に留意し、定年を段階的に65歳に引き上げることを検討することとしていることを踏まえ、平成25年度から、国家公務員の定年を、3年に1歳ずつ段階的に引き上げながら、平成37年度に65歳まで引き上げることが適当であるとし、「定年延長に向けた制度見直しの骨格」を示すとともに、これに基づき、平成22年度中を目途に成案を得て、具体的な立法措置のための意見の申出を行うこととした。

次いで、人事院は、平成22年12月に「役職定年制」の新設や60歳以降の給与の「相当程度引下げ」などを柱とする「高齢期雇用問題に関する検討状況の整理」を公表し、平成23

年9月30日には人事院勧告とともに、平成25年度から3年に1歳ずつ段階的に定年を引き上げ、平成37年度に65歳定年とする、60歳を超える職員の年間給与を60歳前の70%とする、役職定年制の導入等を内容とする「定年を段階的に65歳に引き上げるための国家公務員法等の改正についての意見の申出」を行った。

#### (4) 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約50年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や各方面からの意見、平成16年に抜本改正が行われた行政事件訴訟法との整合性確保の必要性等を踏まえた改正が求められている。

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」における検討結果を踏まえ、平成20年4月、第169回国会に、「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」を提出したが、これら3法律案は、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回衆議院議員総選挙後、原口総務大臣（当時）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、行政刷新担当大臣と共同でチームを立ち上げ、改めて検討を行う意向を示した。これを受け、総務大臣と行政刷新担当大臣を共同座長とし、関係政務官や有識者で構成する行政救済制度検討チームが設置され、同チームは、共同座長より連名で示された「行政不服申立制度の改革方針」及び「行政不服審査法の改正の方向性」について検討を行い、平成23年12月13日に取りまとめを行った。

今後は、「行政不服申立制度の改革方針」を修正、再掲示し、できる限り早期に、法制化作業を進め国会に提出することを目指すこととしている。

#### (5) 独立行政法人改革

独立行政法人制度は、各府省の行政活動から政策の実施部門のうち一定の事務・事業を分離し、これを担当する機関に独立の法人格を与えて、業務の質の向上や活性化、効率性の向上、自律的な運営、透明性の向上を図ることを目的とするものであり、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ため、その数は減少しており、平成23年10月現在103法人となっている。

鳩山内閣は、平成21年9月29日に天下りを排し、役員公募等を内容とする「独立行政法人等の役員人事に関する当面の対応方針について」を閣議決定するとともに、同年12月25日に「独立行政法人の抜本的な見直しについて」を閣議決定し、「独立行政法人整理合理化計画」を当面凍結し、全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。

菅内閣は、独立行政法人の抜本的改革の第一段階として、その業務の特性等を踏まえな

がら、全ての独立行政法人の全事務・事業及び全資産を精査し、それを見直し、講ずべき措置を定めた「独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針」を平成22年12月7日に閣議決定した。また、同方針においては、抜本的改革の第二段階として、同方針を踏まえた独立行政法人の制度・組織の見直しの検討を進めることとされた。

行政刷新会議は、現行の独法制度を平成25年度中にも廃止し、全102法人のうち大半を「成果目標達成法人」と位置付けた上で、業務の特性に応じて「研究開発型」「国際業務型」など7種類に再編し、それぞれに事業目標の設定や外部評価の導入といった経営合理化策を義務付けるなどの改革案を取りまとめ、今国会に法案提出を目指す方向とされている。

また、民主党の行政改革調査会の役員会は、独立行政法人の半減を目指す方針を確認し、平成24年1月にも政府・民主党で改革案を取りまとめることとしている。

## 2 地方行政の動向

### (1) 義務付け・枠付けの見直し

地方公共団体に対する義務付け・枠付けの見直しについては、「地方分権改革推進計画」(平成21年12月15日閣議決定)及び「地域主権戦略大綱」(平成22年6月22日閣議決定)(以下「戦略大綱」という。)等において、「施設・公物設置管理の基準」「協議、同意、許可・認可・承認」及び「計画等の策定及びその手続」の3分野等に係る1,216条項のうち、地方分権改革推進委員会第3次勧告において許容類型に該当せず見直すべきとされた889条項のうち636条項を見直し、他の条項と含めて666条項の見直しを行った。これらの見直しについては、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」(平成23年法律第37号。第1次整備法)「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」(平成23年法律第105号。第2次整備法)等により所要の法令の整備が行われた。

政府は、更なる見直し(第3次見直し)を行うとして、「地方からの提言等に係る事項」「通知・届出・報告、公示・公告等」及び「職員等の資格・定数等」の3分野に係る1,212条項を対象に許容類型を設定し、それに該当しない事項(363条項)について検討した結果、平成23年11月29日に、291条項について見直しを実施(併せて、これまでの見直しと重複する条項の見直し等の26条項の見直しも実施)するとともに、法律の改正により措置すべき事項については所要の一括法案等を平成24年通常国会に提出すること等を内容とする「義務付け・枠付けの更なる見直しについて」を閣議決定した。これに基づき、所要の一括法案が今国会に提出される見通しとなっている。

### (2) 地方自治法の「抜本改正」

平成23年1月26日、総務省は、地方行財政検討会議(議長:総務大臣)における検討を踏まえ、当面の地方自治法の抜本改正についての方向性を「地方自治法抜本改正についての考え方(平成22年)」として取りまとめるとともに、長が臨時会を招集しない場合の議長への臨時会招集権の付与、長の再議対象の拡大、専決処分の対象からの副知事・副市町村長の選任同意の除外、直接請求制度に係る解職・解散請求に必要な署名数の緩和、

直接請求制度に係る条例制定・改廃請求の対象への地方税の賦課徴収等の追加、大規模施設の設置に係る住民投票制度の創設等を内容とする地方自治法改正法案を第177回国会に提出するとの方針を固めた。

しかし、政府が提示した改正案に対し、全国知事会等から地方制度調査会（内閣総理大臣の諮問機関）の議論を経ておらず十分な論議が尽くされていないとする見解が示されたこと等から、同年8月24日に発足した第30次地方制度調査会（会長：西尾勝（財）東京市政調査会理事長）において改めて議論が行われることとなった。

同調査会は、同年12月15日に、「地方自治法改正案に関する意見」を内閣総理大臣に提出したが、上記 や などについては引き続き検討することとされた。政府は、同意見を踏まえて、地方自治法改正案の見直しを進めており、今国会への法案提出が予定されている。

### (3) 合併特例債の発行可能期間の延長

合併特例債（「市町村の合併の特例に関する法律」（昭和40年法律第6号）（以下「旧合併特例法」という。）第11条の2第1項<sup>2</sup>に基づき発行される地方債）については、第177回国会において、平成23年度に合併特例債を起こすことができる合併市町村であって特定被災区域<sup>3</sup>をその区域とするものが合併特例債を起こすことができる期間を5年度間延長することを内容とする「東日本大震災による被害を受けた合併市町村に係る地方債の特例に関する法律」（平成23年法律第102号）が、議員立法（委員会提出）により制定された。

また、同法案の起草に際しては、衆議院総務委員会は、被災地域以外の合併市町村への特例措置の拡大と被災地域の合併市町村に対する措置期間の延長を念頭に置いた決議（参議院総務委員会においても同内容の附帯決議）を行った。

このことを踏まえて、政府は、同法の措置の対象を被災団体<sup>4</sup>以外の合併市町村に拡大するとともに、被災団体の合併特例債の発行可能期間を更に5年度間延長することを内容とする「東日本大震災による被害を受けた合併市町村に係る地方債の特例に関する法律の一部を改正する法律案」を第179回国会に提出したが、同法案は、衆議院総務委員会において、継続審査となっている。

### (4) 大都市制度の見直し

平成23年11月27日に行われた大阪府知事選挙と大阪市長選挙において、「大阪都」構想の

<sup>2</sup> 旧合併特例法第11条の2第1項は、「合併市町村が市町村建設計画に基づいて行う事業又は基金の積立てのうち、当該市町村の合併に伴い特に必要と認められるものに要する経費については、当該市町村の合併が行われた日の属する年度及びこれに続く10年度に限り、地方財政法第5条各号に規定する経費に該当しないものについても、地方債をもってその財源とすることができる」としている。

<sup>3</sup> 特定被災区域とは、東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律（平成23年法律第40号）（以下「東日本大震災財特法」という。）第2条第3項の規定に基づき、東日本大震災に際し災害救助法が適用された市町村のうち政令で定めるもの及びこれに準ずる市町村として政令で定めるものの区域をいう。平成23年8月17日現在、特定被災区域をその区域とする221市町村が政令で指定されている。このうち、合併市町村は72団体である。

<sup>4</sup> 被災団体とは、東日本大震災財特法第2条第2項に規定する特定被災地方公共団体又は同条第3項に規定する特定被災区域をその区域とする市町村をいう。このうち、合併市町村は72団体である。

実現を掲げる地域政党「大阪維新の会」の候補者がそれぞれ当選したことなどを契機として、大都市制度の見直しに係る議論が活発になっており、政党レベルで、大都市制度に関する検討チームを設置し、地方自治法等の見直しに向けた検討を行うなど、具体的な検討を行う動きが生じている<sup>5</sup>。

また、政府においては、内閣総理大臣が、第30次地方制度調査会に対する諮問事項の一つとして、「我が国の社会経済、地域社会などの変容に対応した大都市制度のあり方」について諮問しており、大都市制度の在り方についての政府の検討は同調査会において行われることとなっている。

### 3 地方財政の動向

#### (1) 平成24年度地方財政への対応

平成24年度地方財政への対応<sup>6</sup>は、平成23年12月24日決定された。その主な内容は、次のとおりである<sup>7</sup>。

##### 《通常収支分》

財源不足額の状況を踏まえた別枠加算の維持（1兆500億円<sup>8</sup>）や平成23年度からの繰越分（4,608億円<sup>9</sup>）地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金の活用<sup>10</sup>（3,500億円）等により、地方交付税総額（出口ベース）を811億円増額（前年度比+0.5%）（総額17兆4,545億円）。

財源不足額については、平成23年度から25年度までの3年度間において適用することとされている「折半ルール」（次に述べる折半対象外財源不足額に係る措置を講じた後の最終的な財源不足額を国と地方が折半してそれぞれ1/2ずつ負担する取決め）を適用することとし、平成24年度における財源不足額13兆6,846億円（平成23年度14兆2,452億円）のうち折半対象財源不足額7兆6,722億円については、地方交付税の増額による補填（臨時財政対策加算）と臨時財政対策債の発行により、各3兆

<sup>5</sup> 自由民主党は、特別区の制度を一般化し、東京都以外の道府県においても、一定の手続の下で特別区が設置できるよう、所要の法制上の措置を講ずる必要があるなどとする「大都市問題に関する検討PT中間報告」を、また、みんなの党は、都及び特別区の設置手続、事務配分、財源配分・財政調整の特例等を内容とする「地方自治法改正案」を、それぞれ公表している。これら以外の政党においても、検討結果の公表には至っていないものの、検討組織を設けるなどして検討が行われている。

<sup>6</sup> 従来は「地方財政対策」という呼称を用いていたが、政府は、平成23年度より、「地方財政への対応」という呼称を用いている（関係資料には「地方財政対策」という用語を併用）。

<sup>7</sup> 平成24年度地方財政への対応は、通常収支分と東日本大震災分（東日本大震災復旧・復興事業、緊急防災・減災事業）に区分して整理されている。

<sup>8</sup> 平成23年度地方財政への対応に基づき、税制の抜本的な改革まで地方の財源不足の状況を踏まえて行う加算分（前年度と同額）。

<sup>9</sup> 平成23年度の第2次補正予算に係る繰越額1,000億円及び第4次補正予算に係る繰越額3,608億円の合算額であり、これらの繰越しを行うために必要となる改正を行うための法律案が今国会に提出される見通しである。

<sup>10</sup> 平成24年度から26年度までの中期財政フレームに定める期間の3年間で総額1兆円を目途として、「地方公共団体金融機構法」（平成19年法律第64号）附則第14条に基づき、地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金の一部を国（財政投融资特別会計投資勘定）に帰属させ、その全額を交付税特別会計に繰り入れ、地方の財源不足の補填に充てることとされ、平成24年度は3,500億円とされたもの。



8,361億円を補填。

また、折半対象外財源不足額 6兆124億円については、財源対策債の発行(8,200億円)、地方交付税の増額(2兆252億円)、交付税特別会計剰余金の活用(5,200億円)、地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金の活用(3,500億円)

臨時財政対策債の発行(既往債の元利償還金分等2兆2,972億円)により補填。地方財源の確保に関しては、一般財源扱いされる臨時財政対策債を含め、一般財源総額を増額確保(59兆6,241億円(前年度比+1,251億円、+0.2%))する一方、地方債総額を縮減(5兆321億円(前年度比2,858億円、5.4%)<sup>11</sup>)。

地方長期債務残高の抑制に向けて、一般財源総額を確保した上で、臨時財政対策債を抑制(前年度比260億円、0.4%)するとともに、交付税特別会計借入金を償還(1,000億円)<sup>12</sup>。

社会保障関係費については、国と同様、地方も毎年度大幅な自然増となることに対応し、地方負担(補助・単独)額を7,700億円<sup>13</sup>程度(平成23年度8,385億円)増額計上し、対応財源を確保。

平成24年度以降の子どものための手当については、費用負担を国：地方=2：1<sup>14</sup>として恒久化(平成24年度の地方負担の増(子ども手当特例交付金(所要額：1,353億円)を含む。)2,440億円)。

#### 《東日本大震災分》

東日本大震災からの復旧・復興に当たっては、被災団体が全力で取り組めるようにするとともに、被災団体以外の地方公共団体の負担に影響を及ぼすことがないように、地方の復旧・復興事業費及びその財源については、通常収支とは別枠で整理した上で、震災復興特別交付税(6,855億円<sup>15</sup>)を確保。

東日本大震災の教訓を踏まえ、全国的に緊急に実施する防災・減災事業を6,300億円程度<sup>16</sup>計上。

#### (2) 宝くじの活性化

総務省は、近年の宝くじの売上げの低迷や販売方法が時代にマッチしていないなどの指

<sup>11</sup> 一般財源扱いされる臨時財政対策債を含めた場合 11兆1,654億円(前年度比3,118億円、2.7%)。

<sup>12</sup> 平成23年度地方財政への対応において、交付税特別会計借入金の償還については、平成23年度から25年度は各年度1,000億円償還し、以後1,000億円ずつ償還額を増額し、平成33年度以降は財政運営戦略に基づき、国の債務残高の縮減の取組と歩調を合わせて償還(30年間各年度1兆円を基本)を行うとの方針が定められている。なお、平成23年度から25年度の償還には、交付税特別会計借入金利払費の縮減により確保された財源等を活用することとしている。

<sup>13</sup> 一般行政経費補助(生活保護、医療、介護等)4,300億円程度、一般行政経費単独2,800億円程度、国民健康保険・後期高齢者医療制度関係事業費等600億円程度の合計額。

<sup>14</sup> 公務員分は全額所屬庁が負担。また、所得制限未滿の被用者に対する3歳未滿の子どもに係る手当の費用7/15を事業者が負担。

<sup>15</sup> 平成23年度震災復興特別交付税に係る年度調整分1,365億円を含む。

震災復興特別交付税により措置される財政需要は、直轄・補助事業の地方負担分(3,384億円)、地方税等の減収分(1,271億円)、地方単独事業分(2,200億円)である。

<sup>16</sup> 全国防災対策費に係る直轄・補助事業費4,900億円程度、地方単独事業費1,400億円程度の合算額

摘等を踏まえ、平成23年10月から「宝くじ活性化検討会」(座長:大森彌東京大学名誉教授)を開催し、宝くじを活性化するための改革の方策について検討を行った。

その結果、同検討会は、同年12月9日、消費者の利便性向上及び販売チャンネルの拡充(インターネット販売の早期導入等) 運営全般にわたる競争性・効率性の確保(販売団体が自ら販売等の事務を実施するか又は分割して発注することもできる仕組みへの変更等) 宝くじの魅力の向上(当せん金の最高倍率の引上げ等)などに関する提言を内容とする報告書を取りまとめた。この報告書を踏まえ、宝くじの電磁的記録化、当せん金最高倍率の引上げ等を行うため当せん金付証券法の関係規定を改正することとされ、所要の法律案が今国会に提出される見通しとなっている。

### (3) ひも付き補助金の一括交付金化

ひも付き補助金の一括交付金化について、政府は、平成23年度予算において、「ひも付き補助金」を段階的に廃止し、地域の自由裁量を拡大する「地域自主戦略交付金」を創設することとし、平成23年度は、その第一段階として、都道府県分を対象に、投資補助金の一括交付金化(5,120億円)を行い内閣府の予算に計上した<sup>17</sup>。

平成24年度予算においては、地域主権戦略会議で行われた市町村向けの投資に係る補助金等の一括交付金化や経常的経費に係る補助金等の段階的な一括交付金化についての検討の結果を受け、次のような措置が講じられた。

総額の8,329億円への拡大

都道府県分の対象事業を拡大するとともに政令指定都市分に制度を導入することとし、対象事業を18事業に拡大(平成23年度9事業)

全国制度では一括交付金化されていない経常的経費や市町村事業も対象にした沖縄振興一括交付金(仮称)を創設(1,575億円<sup>18</sup>)

## 4 地方税制の動向

### (1) 社会保障・税一体改革と税制の抜本改革

地方分権の推進や少子高齢化の進展等に伴い、地方公共団体の役割が増大する中で、地方行政を安定的に運営するため、税源の偏在性が少なく、税収が安定的な地方税体系の構築が求められており、地方団体の間では、予定されている税制の抜本改革に際し、その条件にかなう地方消費税を地方税の基幹税目として大幅に充実強化することを望む声強い。

国・地方を通じた税制の抜本改革については、国・地方の社会保障経費の増大を背景として、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」附則第104条第1項

<sup>17</sup> 地域自主戦略交付金の内閣府への一括計上を可能とするため、第177回国会において、内閣府の所掌事務に関する規定を改正する「内閣府設置法の一部を改正する法律」(平成23年法律第4号)が制定されている。

<sup>18</sup> 平成23年度の沖縄分の一括交付金(沖縄振興自主戦略交付金及び地域自主戦略交付金の一部を合算した額)は348億円であったが、平成24年度においては、現行の沖縄振興自主戦略交付金の対象事業を拡大(全国並び)するとともに、沖縄独自に対象範囲を拡大した沖縄振興公共投資交付金(仮称)(771億円)これまで地方単独により行っていたソフト事業等も対象(交付率:8/10)とした沖縄振興特別調整交付金(仮称)(803億円)を創設することとしている。

において、「政府は、基礎年金の国庫負担割合の2分の1への引上げのための財源措置並びに年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する費用の見通しを踏まえつつ、平成20年度を含む3年以内の景気回復に向けた集中的な取組により経済状況を好転させることを前提として、遅滞なく、かつ、段階的に消費税を含む税制の抜本的な改革を行うため、平成23年度までに必要な法制上の措置を講ずるものとする」とされ、また、地方税制については、同条第3項第7号において、「地方分権の推進及び国と地方を通じた社会保障制度の安定財源の確保の観点から、地方消費税の充実を検討するとともに、地方法人課税の在り方を見直すことにより、税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系の構築を進める」との基本的方向性が明記された。

これを受け、政府・与党社会保障改革検討本部は、「社会保障改革に関する有識者検討会」や「社会保障改革に関する集中検討会議」等における議論・検討を踏まえ、平成23年6月30日に「社会保障・税一体改革成案」を決定（同年7月1日閣議報告）しており、同成案においては、地方消費税を含む消費税及び税制の抜本改革について、

2010年代半ばまでに段階的に消費税率（国・地方）を10%まで引き上げ、当面の社会保障改革にかかる安定財源を確保する。

経済状況を好転させることを条件として遅滞なく消費税を含む税制抜本改革を実施するため、平成21年度税制改正法附則第104条に示された道筋に従って平成23年度中に必要な法制上の措置を講じる。

現行分の消費税収（国・地方）については、これまでの経緯を踏まえ国・地方の配分（地方分については現行分の地方消費税及び消費税の現行の交付税法定率分）と地方分の基本的枠組みを変更しないことを前提として、引上げ分の消費税収（国・地方）については社会保障給付における国と地方の役割分担に応じた配分を実現する。地方単独事業に関して、必要な安定財源が確保できるよう、に掲げる地方税制の改革などを行う。

地域主権改革の推進及び国と地方を通じた社会保障制度の安定財源の確保の観点から、地方消費税を充実するとともに、地方法人課税の在り方を見直すことなどにより、税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系を構築する。また、税制を通じて住民自治を確立するため、現行の地方税制度を「自主的な判断」と「執行の責任」を拡大する方向で改革する。

こととした。

その後、これに基づく検討が政府・与党において行われたが、その過程においては、地方六団体から国と地方の協議の場に分科会（社会保障・税一体改革分科会）を設けて議論することが強く要請され、この場における議論<sup>19</sup>を含めた検討結果が「社会保障・税一体

<sup>19</sup> 分科会は、国と地方の協議の場が法定化されたことを踏まえ、地方が重要な役割を担う社会保障サービスの各分野の制度設計に当たって、地方の意見を的確に反映し、国・地方の適切な財源配分を含め、効果的な制度となるよう、法に基づく分科会を設置し、速やかに検討を開始することを地方六団体から求められたことを踏まえ設置されたもので、そこでは、「社会保障給付における国と地方の役割分担に応じた配分」に係る政府税制調査会及び国と地方の協議の場等における議論に資するため総務省が行った、社会保障分野の地方単独事業に関する全国実態調査の結果が地方単独事業全体で6.2兆円、「医療」、「介護・高齢者福祉」、「子

改革素案」として取りまとめられ、平成24年1月6日に、政府・与党社会保障改革本部で決定の上、閣議報告された。

同素案においては、「消費税率（国・地方）は、『社会保障の安定財源確保と財政健全化の同時達成』への第一歩として、2014年4月1日より8%へ、2015年10月1日より10%へ段階的に引上げを行う」とした上で、「地方単独事業を含めた社会保障給付の全体像の総合的な整理を踏まえ、引上げ分の消費税率（国・地方）については、『制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する費用』（「社会保障四経費」、平成21年度税制改正法附則第104条）に則った範囲の社会保障給付における国と地方の役割分担に応じた配分を実現する。引上げ分の消費税率の地方分は、消費税率換算で、平成26（2014）年4月1日から0.92%分、平成27（2015）年10月1日から1.54%分とし<sup>20</sup>、地方消費税の充実を基本とするが、財政力の弱い地方団体における必要な社会保障財源の確保の観点から、併せて消費税の交付法定率分の充実<sup>21</sup>を図る。」とされている。

今後、同素案に沿った改正内容・時期を盛り込んだ法案を平成23年度中に提出することとされているが、地方消費税率の使途（現行分の地方消費税を除く。）の社会保障財源としての明確化に当たり、その具体的な方法については、地方団体の意見を踏まえて検討し、結論を得ることとしていることから、消費税の見直しにおける地方の取扱いについては、なお十分に明確になったとは言い難いといえる。

## (2) 住民自治の確立に向けた地方税制度改革

近年、地方の自立性、自主性を高める観点から、地方公共団体に対する義務付け、枠付けの見直しが大きな課題となっており、地方税の分野においても、課税自主権の強化のための取組等が進められてきたところである。

このような中で、平成23年度税制改正大綱においては、「住民自治の確立に向けた地方税制度改革」として、「税制を通じて住民自治を確立し、地域主権改革を推進するため、現行の地方税制度を『自主的な判断』と『執行の責任』を拡大する方向で抜本的に改革していきます。その際、『自主的な判断』の拡大の観点に立って、地方税法等で定められている過剰な制約を取り除き、地方自治体が自主的に判断し、条例で決定できるように改革を進めます。また、『執行の責任』の拡大の観点に立って、地方自治体が課税に当たって納税者である住民と直接向き合う機会を増やすように改革を進めます。」との基本的な考え方を示し、法制化が必要なものについては平成24年度税制改正からの実現を視野に検討を行い、成案を得たものから速やかに実施することとされた。

これを踏まえて設置された、総務大臣主催の「地域の自主性・自立性を高める地方税制

---

ども・子育て」に該当するものとして報告があった事業について5.1兆円程度であったのに対し、厚生労働省の分析では、「医療」、「介護」、「子ども・子育て」に該当する事業は総額で3.8兆円と示され、大きな乖離があったことから、地方六団体がこれに反発する場面もあった。

<sup>20</sup> 引上げ後の地方消費税率は、平成26年4月1日からは消費税率8%のうち1.7%、27年10月1日からは同10%のうち2.2%となる。

<sup>21</sup> 現行29.5%（消費税率換算1.18%）を、消費税率の引上げと相まった結果として、平成26年度から22.3%（同1.40%）、27年度から20.8%（同1.47%）、28年度から19.5%（同1.52%）とすることとしている。

度研究会」は、標準税負担軽減措置制度（法定任意軽減措置制度）（仮称） 法定外税の新設・変更への関与の見直し、消費税・地方消費税の賦課徴収に係る地方団体の役割の拡大、を平成24年度税制改正に向けた当面の重点検討項目<sup>22</sup>として検討を行い、その結果、平成24年度税制改正大綱においては、次のような対応を図ることとされた。

地域決定型地方税制特例措置（通称：わがまち特例）を導入することとし、平成24年度税制改正において、固定資産税の課税標準の特例措置2件について、地方自治体が課税標準の軽減の程度を条例で決定できるようにする。

消費税・地方消費税の賦課徴収に係る地方自治体の役割の拡大を進めることが必要であり、当面、現行制度の下でも可能な「納税相談を伴う収受」等の取組を進める。平成22年度税制改正大綱に掲げた「地方税における税負担軽減措置等の見直しに関する基本方針」に沿い、さらには地域主権改革の視点を踏まえ、国が地方の税収を一方的に減収せしめる税負担軽減措置等は、可能な限り行わないような方向で引き続き見直しを行っていく。

### (3) 東日本大震災からの復興支援税制

平成23年3月11日に発生した東日本大震災に対応して復旧・復興支援策を講じるため、第177回国会以来3次にわたる地方税法の改正が行われてきた。

平成24年度税制改正においても、福島復興再生特別措置法（仮称）の策定に伴って、原発事故災害に関し避難等の指示が解除されていない区域内の土地・家屋に係る固定資産税等の課税免除措置を平成25年度以降も継続するとともに、課税免除区域から除外された区域に対する固定資産税等の減額措置を原則3年度分までの措置とすることとされているほか、福島県内の地方公共団体が、認定復興推進計画に記載された復興産業集積区域内において指定を受けた法人等に対して、地方税法第6条の規定に基づき、当該計画に記載された産業集積の形成等に資する事業に係る事業税、不動産取得税又は固定資産税の課税免除又は不均一課税を行った場合の当該地方公共団体の減収について特例的に地方交付税により補填する措置が講じられることとなっている。

## 5 情報通信

我が国の情報通信は、技術の進歩等により、携帯電話やインターネットの普及など、近年、著しい発展を遂げている。

また、平成15年12月から開始された地上デジタル放送への移行は、官民挙げて様々な取組が行われた結果、岩手、宮城、福島3県を除き、予定通り昨年7月24日に行われた。

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。

<sup>22</sup> このほか、法定税の法定任意税化・法定外税化の検討、制限税率の見直し、地方団体の税率等の選択の自由拡大のための環境整備、税務執行面における地方団体の責任及び自主的な取組を意欲的に進めるために必要な環境整備について、平成25年度税制改正に向け、平成24年秋までに最終の取りまとめを行うこととしている。

政府（IT戦略本部<sup>23</sup>）は、情報通信に関する基本戦略として、平成22年5月に、国民本位の電子行政の実現、地域の絆の再生、新市場の創出と国際展開の3点からなる「新たな情報通信技術戦略」を策定した。

また、総務省は、平成27年頃を目途に全ての世帯（4,900万世帯）でブロードバンドサービスの利用の実現を目標とする「光の道」構想を平成22年3月に公表するとともに、関連法律を改正するなど、実現に向けた取組が行われている。

一方で、インターネット上における違法・有害情報のまん延、迷惑メール等の急増、官公庁や民間企業へのサイバー攻撃等、情報通信の発展に伴う負の側面も発生しており、これらへの対応も課題となっている。

#### (1) 周波数オークション

現在、我が国では、電波の割当てにおいて複数の免許申請者がいる場合には、免許人としての優劣を比較して免許を付与する「比較審査方式」が行われている。

これに対し、周波数オークションとは、無線局の免許人の選定に際して、競売を実施し、最高価格を入札した者に免許を与える制度のことである。制度のメリットとしては、落札者は払込金も含めた投資を回収する必要性からこれまで以上に電波を効率的に利用して事業を行うことが期待されること、また、比較審査方式に比べ、行政裁量の余地が少なく、手続の透明性や迅速性の確保につながることも期待される。一方、デメリットとしては、入札額の高騰により落札企業の経営が圧迫され、サービス開始の遅延や、撤退を余儀なくされたり、料金に転嫁され利用者の負担になること等が指摘されている。

総務省が平成22年12月14日に取りまとめた「『光の道』構想に関する基本方針」においては、周波数オークションについて「第4世代移動通信システム<sup>24</sup>など新たな無線システムに関しては、諸外国で実施されているオークションの導入についても、早急に検討の場を設けて議論を進める」とされた。

これを受けて、総務省は平成23年2月、オークションに関する現状分析、導入に際しての課題及び具体的方策等について検討を行うため、「周波数オークションに関する懇談会」を設置し、携帯電話事業者・有識者等に対するヒアリングなどを行い、同年12月20日に報告書を公表した。

同報告書によれば、「2015年に実用化が想定される第4世代携帯電話に用いる周波数の免許人選定において周波数オークションを実施することを念頭に、速やかに必要な法律案を国会に提出するとともに、オークション実施のための体制整備等を図っていくべきである」としている。

これを受けて、総務省は今国会に周波数オークションを導入するための電波法改正案を提出する予定である。

<sup>23</sup> 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、全ての国務大臣及び数名の有識者から構成される。

<sup>24</sup> 現在主流の第3世代携帯電話と別の周波数を使用し、光ファイバー並みの超高速大容量通信の実現を目指した携帯電話。平成24年中にも規格の標準化が行われる予定である。

なお、政府の行政刷新会議が平成23年11月に行った提言型政策仕分けにおいて、平成24年中に3.9世代携帯電話用に割当てを予定している、プラチナバンド<sup>25</sup>と呼ばれる700及び900MHz帯の周波数から周波数オークションを導入すべきとの提言がなされた。しかし、川端総務大臣は、プラチナバンドからの周波数オークションの導入は、スマートフォン等の普及による周波数の逼迫に対応するための早急な周波数割当に間に合わないため、基本方針通り第4世代携帯電話用の周波数から導入することを明言<sup>26</sup>している。

## (2) NHKの次期（平成24～26年度）経営計画と受信料問題

現行のNHKの経営計画（平成21～23年度）は、平成20年10月の経営委員会において承認されたものであるが、承認に当たって、平成24年度から受信料収入の10%を還元することを明記する等の修正が行われた。

平成23年10月25日、NHKは、「公共」「信頼」「創造・未来」「改革・活力」の4つを重点目標とする次期経営計画（平成24～26年度）を発表した。焦点となった受信料収入の「10%還元」については、その後の経済状況の悪化や東日本大震災による全額免除の増加等により受信料収入が大幅に減少していることを踏まえ、現行の経営計画で見込んでいた還元のための財源（10%）のうち2.4%分が減収となり、0.6%は大震災に伴う緊急の設備投資に充てるとし、残り7%の財源により受信料の値下げを実施すると発表した<sup>27</sup>。NHKは、平成24年度予算が国会で承認されれば、所要の手続を経て、平成24年10月から受信料の値下げを実施するとしており、実現すれば、ラジオの受信料を廃止しテレビ受信機だけを対象にした受信料体系に移行した昭和43年以降では初めての値下げとなる。

これにより、平成24～26年度の収支計画では、平成24年度、25年度の事業収入は値下げ前の今年度（平成23年度）の規模を下回ると見込まれているが、NHKは、今後、受信料の公平負担に向けた取組を強化し、支払率及び収納率の向上に努め、経営改革により効率的な業務運営を一層推進することで、平成26年度には値下げによる減収分を解消するとしている。

一方、この次期経営計画では、「NHK受信料制度調査会」（会長の諮問機関）が平成23年7月に取りまとめた報告書で指摘している、衛星放送の普及等を踏まえた受信料制度の在り方や将来的にインターネットへの同時配信が認められた場合の受信料徴収の在り方等については触れられておらず、今後、デジタル化時代の公共放送の役割等について、NHKがどのような将来像を示すかが注視される。

## (3) 地上デジタル放送への円滑な移行

平成23年7月24日に地上アナログ放送は終了し、デジタル放送へ移行したが、同年3月

<sup>25</sup> 電波は周波数が高くなると、直進性が高まり障害物の裏へ回りこみにくくなる反面、伝送できる情報量が大きくなる。700/900MHz帯等の周波数はこの両者のバランスが良く、使いやすい帯域であることからプラチナバンドと称される。

<sup>26</sup> 平成23年11月25日閣議後記者会見において発言。

<sup>27</sup> 口座・クレジット支払の場合、月額120円（年間1,440円）地上契約受信料月額1,345円の8.9%

11日に発生した東日本大震災により、甚大な被害を受け、地上デジタル放送の受信に必要な設備を整備することが困難となった岩手県、宮城県及び福島県については、平成24年3月31日までに全面移行されることとなっている<sup>28</sup>。

これまで政府は、平成13年に電波法の改正等を行い、地上アナログ放送から地上デジタル放送への完全移行を国の政策として進め、受信環境の整備を推進してきた。

その結果、送信側の状況としては、中継局と共聴施設を合わせた地上デジタル放送の世帯カバー率（NHK、平成23年6月末現在）は99.7%となり、デジタル未移行世帯の残数の総計は、29万世帯（平成23年6月末現在）<sup>29</sup>となっている。また、カバーできていない地域については「暫定的な衛星利用による難視聴対策」（衛星セーフティネット）<sup>30</sup>による緊急避難的な措置が実施されている。

一方、受信側の状況は、対応受信機の世帯普及率（全国）が94.9%（総務省「地上デジタルテレビ放送に関する浸透度調査」平成23年3月）であり、いまだ低所得世帯への支援策<sup>31</sup>も続けられている。しかし、地上デジタル放送への移行を機に、NHKとの受信契約を解除した世帯もあり、その数は14万4,000件<sup>32</sup>（NHK、平成23年12月末見込み。有料受信契約数の約0.4%）にも上っている。また、受信環境整備上のネックとされていた共聴施設については、「計画あり」を含めると平成23年7月のアナログ放送終了までに大方の施設において対応がなされたと見られている<sup>33</sup>。

移行が遅延された岩手県、宮城県及び福島県の3県における受信環境整備状況については、共聴施設の対策率は、受信障害共聴施設で99.8%（施設数比、平成23年11月末現在）、集合住宅共聴施設で99.9%（同）、辺地共聴施設で96.6%（同）となっており、衛星セーフティネット対象世帯4万7,153世帯のうち対策済世帯は4万6,781世帯（平成23年11月末現在）等となっている<sup>34</sup>。3県の平成23年11月末の受信環境整備の対策残数約6千世帯<sup>35</sup>については、同年12月中に約4,000世帯強の対策が見込まれ、今年度中に対策が完了する予定である。

<sup>28</sup> 当該地域における地上アナログ放送の周波数の使用の期限を平成24年7月24日を限度として延長することができる等の電波法の特例措置が講じられ、これに対応し、当該地域のデジタル放送移行を平成24年3月31日までとする基幹放送普及計画、周波数割当計画及び基幹放送用周波数使用計画が平成23年7月22日に告示された。

<sup>29</sup> 岩手、宮城及び福島県の3県は集計に含まれていない。

<sup>30</sup> アナログ放送終了時点で、共聴施設等の手段を用いてもデジタル放送が受信できない世帯を対象に、地上系の放送基盤による対策が実施されるまでの間の暫定的・緊急避難的な措置として、関東広域圏で放送する地上デジタル放送を衛星放送を通じ同時再送信する「地デジ難視聴対策衛星放送」が、平成22年3月から平成27年3月まで最長5年間に限定して実施されている。平成23年11月18日時点の44都道府県の利用世帯数は9万7,555世帯である（岩手、宮城及び福島県の3県は集計に含まれていない。）

<sup>31</sup> NHK受信料全額免除世帯に対する支援措置（平成21年度～）に加え、低所得世帯のデジタル化対応を促進するため、市町村民税非課税世帯（世帯全員が非課税の世帯）のうち、地上デジタル放送未対応世帯に対するチューナーの無償給付及び電話サポートを実施（平成23年1月～）。

<sup>32</sup> NHKの受信契約については、放送法の規定により、アナログ放送が終了する時点で、デジタル放送を受信できる受信設備が設置されていない場合、受信契約の対象とはならない。

<sup>33</sup> 東日本大震災の影響により、岩手、宮城、福島県の3県は含まれていない。

<sup>34</sup> 福島県の津波流失及び原発事故避難区域（警戒区域、計画的避難区域）の施設世帯は含まず（辺地共聴は津波流出の施設のみ除外）、岩手県と宮城県の津波流失の施設世帯は含まない。

<sup>35</sup> 前掲脚注34



地上デジタル放送への移行後半年程経過したが、今後も、デジタル非対応世帯への対応、衛星セーフティネット対象地域において地域に密着した情報が得られるようにするための地上系放送基盤の早期整備、東日本大震災の被災3県における円滑な全面移行の実現等とともに、デジタル化を通じ空いた周波数帯の有効利用など課題は残されている。

#### (4) 情報通信の不正利用の防止（違法・有害情報、サイバー攻撃について）

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、その反面インターネット上における違法な情報（児童ポルノ、麻薬販売等）子ども等に有害な情報（アダルト画像、暴力的画像等）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、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いる。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も深刻化している。

「迷惑メール」対策については、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、平成20年には対応を強化する改正が行われた。

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、携帯電話事業者等に対し、青少年向けに携帯電話のフィルタリング<sup>36</sup>サービスの導入促進及び改善を要請し、これを受け各事業者は、平成21年1月以降、携帯電話の契約者等が18歳未満の場合、原則として青少年にふさわしくない「アダルト」「ギャンブル」などのサイトへのアクセスを制限している<sup>37</sup>。

児童ポルノについては、平成22年7月の犯罪対策閣僚会議において、政府が早急に行うべき施策を取りまとめた「児童ポルノ排除総合対策」が決定された。

同対策のうちインターネット関連については、インターネット・ホットラインセンターによる削除依頼の推進やブロッキング<sup>38</sup>導入に向けた諸対策の推進などによる児童ポルノ画像等の流通・閲覧防止対策の推進策を講じることとしている。

これを受けて、インターネットコンテンツセーフティ協会<sup>39</sup>に参加するインターネット事業者等は、平成23年4月21日よりブロッキング等の児童ポルノ流通防止の取組を開始した。

また、平成23年には、政府機関や防衛産業を中心とした民間企業に対して、電子メール等を介して対象とするコンピューターをウィルスに感染させることにより、コンピューター内部の情報が外部に流出するサイバー攻撃が行われたことが明らかになっている。

<sup>36</sup> インターネット上の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。後述の「ブロッキング」と異なり、ユーザーの事前の同意が必要である。

<sup>37</sup> 内閣府が平成23年10月に公表した「青少年のインターネット利用環境実態調査」では、携帯電話のフィルタリング利用率は、小学生で76.5%、中学生で69.6%、高校生で49.7%となっている。

<sup>38</sup> あるサイトを閲覧しようとする場合に、ユーザーの同意を得ることなく、そのアクセスを遮断する機能。その一方、サイトへアクセスするための通信を当事者の同意なく遮断するだけでなく、児童ポルノ以外の適法な情報も遮断する可能性があり、通信の秘密や表現の自由を侵害する可能性も指摘されている。

<sup>39</sup> インターネットプロバイダー、電気通信事業者等からなる、安全なインターネット環境の実現に寄与することを目的として平成23年3月に設立された一般社団法人。児童ポルノ掲載アドレスリスト作成管理団体として児童ポルノ画像が掲載されたサイトに係るアドレスリストの作成・管理等、違法コンテンツの流通を防止する事業者等の各種取組を支援している。

サイバー攻撃に対処するため、平成23年10月7日政府は情報セキュリティ政策会議<sup>40</sup>を開き、政府と民間企業が連携して対応策を検討することとなった。なお、衆議院においても同年10月26日衆議院サーバ等ウィルス感染防止対策本部を設置し、同年12月7日に問題点の改善に向けた取組等について報告書を取りまとめている。

#### 第180回国会提出予定法律案等の概要

##### 1 東日本大震災に対処するための平成23年度分の地方交付税の総額の特例等に関する法律の一部を改正する法律案（補正予算関連）

平成23年度分として交付すべき地方交付税の一部について、平成24年度に交付することができることとするもの

##### 2 地方税法及び国有資産等所在市町村交付金法の一部を改正する法律案（予算関連）（日切れ）

現下の社会・経済情勢を踏まえ、平成24年度評価替えに伴う土地に係る固定資産税及び都市計画税の税負担の調整、環境への負荷の少ない自動車に係る自動車取得税の税率の引下げ等の特例措置の適用期限の延長等を行うとともに、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 地方公共団体情報システム機構法案（仮称）

地方公共団体が共同して住民基本台帳法等の規定による事務を処理するため、地方公共団体情報システム機構（仮称）を設置し、その組織、業務の範囲等を定めるもの

##### 5 消防法の一部を改正する法律案

火災被害の軽減に向けて火災予防対策の実効性の向上を図る等のため、高層建築物における防火管理体制の拡充を図るとともに、検定に合格していない消防用機械器具等に係る回収命令の制度を創設する等の所要の措置を講ずるもの

##### 6 地方自治法の一部を改正する法律案

地方公共団体の議会及び長による適切な権限の行使を確保するとともに、住民自治の更なる充実を図るため、議会の招集及び会期、議会と長との関係、直接請求制度等について所要の改正を行うもの

<sup>40</sup> IT戦略本部の下に内閣官房長官を議長として、平成17年5月に設置された。国家公安委員長、防衛大臣、民間の有識者等が構成員となっている。情報セキュリティ基本戦略等、情報セキュリティの根幹となる事項を決定することを目的としている。

7 電波法の一部を改正する法律案

電波の公平かつ能率的な利用の促進を図るため、電気通信業務用基地局の開設に関する計画の認定を受ける者を入札又は競りによって決定する制度を創設するもの

8 地方税に係る税制抜本改革関連法案（仮称）

地方税に関し、社会保障・税一体改革に関連する所要の改正を行うもの

9 地方公務員法等の一部を改正する法律案（仮称）

地方公務員に係る制度の改革を進めるため、地方公務員の新たな労使関係制度の措置に伴う所要の措置を講ずるとともに、能力及び実績に基づく人事管理の徹底並びに退職管理の適正の確保のための措置を講ずるもの

10 地方公務員の労働関係に関する法律案（仮称）

地方公務員の新たな労使関係制度を措置するため、地方公務員の労働基本権を拡大することとし、団体交渉の対象事項、当事者及び手続、団体協約の効力、労働関係の調整手続等について定めるもの

11 地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案（仮称）

「義務付け・枠付けの更なる見直しについて」（平成23年11月29日閣議決定）に基づき、地方公共団体に対する義務付け・枠付けを見直すため、関係法律を一括して改正するもの

12 NHK平成24年度予算（放送法第70条第2項の規定に基づき、承認を求めるの件）  
（日切れ扱い）

13 NHK平成22年度決算（日本放送協会平成22年度財産目録、貸借対照表、損益計算書、資本等変動計算書及びキャッシュ・フロー計算書）

14 国家公務員退職手当法等の一部を改正する法律案（仮称）（検討中）

国家公務員退職手当について、民間企業における退職給付の実態を踏まえ、その支給水準を見直すとともに、希望退職をした者に対する支給の特例措置を導入するもの

15 地方公務員法の一部を改正する法律案（仮称）（検討中）

退職共済年金の支給開始年齢の段階的引上げを踏まえ、地方公務員の雇用と年金の接続を図るため、所要の措置を講ずるもの

(参考) 継続法律案等

国家公務員の給与の臨時特例に関する法律案(内閣提出、第177回国会閣法第78号)

我が国の厳しい財政状況及び東日本大震災に対処する必要性に鑑み、国家公務員の人件費を削減するため、国家公務員に対する給与の支給に当たって、平成26年3月31日までの間減額して支給する措置を講ずるもの

東日本大震災による被害を受けた合併市町村に係る地方債の特例に関する法律の一部を改正する法律案(内閣提出、第179回国会閣法第9号)

東日本大震災の発生後における合併市町村の実情に鑑み、合併特例債の起債可能期間を5年度間延長する範囲を被災団体以外に拡大し、被災団体においては起債可能期間を更に5年度間延長するもの

一般職の国家公務員の給与の改定及び臨時特例等に関する法律案(平井たくや君外4名提出、第179回国会衆法第1号)

人事院の平成23年9月30日付けの職員の給与の改定に関する勧告に鑑み、一般職の国家公務員の俸給月額等の改定等を行うとともに、我が国の厳しい財政状況及び東日本大震災に対処する必要性に鑑み、一層の歳出の削減が不可欠であることから、一般職の国家公務員及び内閣総理大臣等に対する給与の支給に当たって、平成26年3月31日までの間減額して支給する措置を講ずるもの

NHK平成21年度決算(日本放送協会平成21年度財産目録、貸借対照表、損益計算書、資本等変動計算書及びキャッシュ・フロー計算書)(第177回国会提出)

内容についての問合せ先  
総務調査室 本多首席調査員(内線68420)

# 法務委員会

法務調査室

## 所管事項の動向

### 1 民事関係

#### (1) 国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約（ハーグ条約）への加盟

近年、国際結婚の増加に伴い、国際結婚が破綻した夫婦間で、一方の親が子を母国に連れ帰るトラブルが増えており、問題の背景として、国際離婚などに伴う子の連れ去り事案の解決手続を定めた「国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約」（ハーグ条約）に日本が加盟していないことが指摘されている。

同条約は、1980年にハーグ国際私法会議で採択されたもので、国際結婚した夫婦が離婚して一方の親が子を勝手に国外に連れ出した場合に残された親は政府を通じて相手国に子の返還や面会を請求できることなどを定めている。1983年に発効し、2011年12月現在で87か国が加盟しているが、G8では日本だけが未加盟である。日本では子の返還等についての法整備がなされていないため、日本と条約加盟国との間では、

- ・日本に連れ出された子を相手方が連れ戻そうとして逮捕される
- ・日本に子を連れ帰った親が相手国において不法な連れ去りとして誘拐罪に問われる
- ・日本から子を連れ出された場合に、相手国の裁判所に返還を求める必要があるなど過度な負担を強いられる

といった問題が生じており、欧米各国は日本に同条約への早期加盟を求めていた。

このような中、政府は、平成23年1月から関係府省庁の副大臣会議を開催し、問題点の整理や、仮に我が国がハーグ条約を締結するとした場合の措置等について検討を重ね、5月20日、我が国として同条約を締結するとの方針のほか、子の返還命令に関する裁判手続を新設することや、国内外の窓口となって子の返還手続を進める「中央当局」を外務省に設置すること等を閣議了解した。

これを受けて、法務大臣は同年6月6日、子の返還手続等の整備について法制審議会に諮問した。同審議会は、ハーグ条約（子の返還手続関係）部会を設置して調査審議を行っており、本年2月を目途に答申を取りまとめることとしている。また、外務省は平成23年7月27日、「ハーグ条約の中央当局の在り方に関する懇談会」を設置して、中央当局の任務、権限等について議論を行い、同懇談会は同年12月7日に論点まとめを行った。

法務省及び外務省は、これらを踏まえて同条約の国内実施法案を取りまとめることとしており、第180回国会に同条約と国内実施法案が提出される予定である。

#### (2) 会社法制の見直し

平成18年に施行された現行の会社法は、企業再編をしやすいするなど、経営に柔軟さを与えた一方で、粉飾決算や少数株主の保護といった課題への対処が不十分という見方や、上場企業の情報開示の徹底や持株会社化の時代に対応した企業統治（コーポレートガバナンス）の強化などを求める提言や指摘がある。

こうしたことを踏まえて、平成22年2月24日、法務大臣は、会社を取り巻く幅広い利害関係者からの信頼を確保する観点から、企業統治の在り方や親子会社に関する規律等を見直す必要があるとして、法制審議会に対し、会社法制の見直しについて諮問した。同審議会においては、会社法制部会を設置して審議を行っており、同部会は平成23年12月7日に中間試案を取りまとめた。中間試案の主な内容は、

大企業に対する社外取締役の選任の義務付け（現行法の規律を見直さない案も併記）  
社外取締役及び社外監査役の要件の厳格化（現行法の規律を見直さない案も併記）  
「監査役会設置会社」及び「委員会設置会社」とは異なる新たな類型の機関設計として、3人以上の取締役（過半数は社外取締役）が経営者の選定・解職等に関する「監査・監督委員会設置会社」制度の創設  
監査役、監査役会、監査委員会に、会計監査人の選解任等に関する議案等及び報酬等の決定権を付与（現行法の規律を見直さない案も併記）  
親会社の株主が子会社の役員の責任を追及する訴えを提起することができる「多重代表訴訟制度」の創設（創設しない案も併記）  
親子会社間の利益相反取引により子会社が損害を受けた場合における、親会社の子会社に対する損害賠償責任に関する明文規定の創設（創設しない案も併記）

等である。

法務省は、中間試案についてパブリックコメントを実施しており（本年1月31日まで）、今後はパブリックコメントの結果等も踏まえながら更に検討を続けることとしている。

### (3) 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関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）部会を設置して審議を行っており、同部会は、平成23年4月に「民法（債権関係）の改正に関する中間的な論点整理」を決定し、6月1日から8月1日までパブリックコメントが実施された。今後は、パブリックコメントの結果等を踏まえて審議を進め、平成25年2月を目途に中間試案を取りまとめることとしている。

#### (4) 嫡出でない子の法定相続分の見直し

民法第900条第4号は、嫡出でない子の相続分は、嫡出である子の相続分の2分の1としている。この規定は、法律婚の尊重と嫡出でない子の保護の調整を図ったものと解されてきたが、同じ親（被相続人）の子であるにもかかわらず、相続分に差異があるのは差別的な規定であるとして、憲法に違反するのではないかという指摘がある。

この規定をめぐり、平成7年に最高裁判所大法廷は合憲判断を示したが、15人の裁判官のうち5人が違憲とする反対意見を述べたほか、4人が速やかな立法的解決を求めるとするなどの補足意見を付した。その後も、小法廷が5回にわたって合憲判断を示している。

法務省は、平成8年の法制審議会答申を踏まえ、平成22年の第174回国会に嫡出でない子の相続分を嫡出である子と同等にすること等を盛り込んだ民法改正案を提出する準備を進めていたが、提出には至らなかった。

#### (5) 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する動きがあったものの、いずれも、党内の調整が調わず見送られた。

他方、平成9年の第140回国会以降、民主党、公明党等が、議員提案により選択的夫婦別氏法案を繰り返し国会に提出していたが、いずれも審査未了となっている。

平成21年8月の総選挙の結果を受けて民主党が政権党となってからは、平成22年の第174回国会に選択的夫婦別氏制度の導入を柱とする民法改正案の提出が予定されていたが、法案の提出には至らなかった。

選択的夫婦別氏制度の導入をめぐっては、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構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構わないとする通称使用制度化派が25.1%

となっている。

## 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、同年 8 月 3 日から裁判員裁判が各地の裁判所において実施されている。

#### ア 裁判員制度の概要

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

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

(ロ) 原則として、裁判員裁判を取り扱う合議体の裁判官の員数は 3 人、裁判員の員数は 6 人であり、一定の要件を満たせば、例外として、裁判官 1 人、裁判員 4 人から成る小型合議体での審判も可能とする。

(ハ) 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。

(ニ) 裁判員・補充裁判員は、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。

(ホ) 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。

(ヘ) 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。

(ケ) 国会議員や自衛官等は裁判員の職務に就くことができない。

また 70 歳以上の人、地方公共団体の議会の議員、学生等は、裁判員となることについて辞退の申立てをすることができる。重い病気又は怪我、親族・同居人の介護・養育等、一定のやむを得ない事由がある人も同様である。

#### イ 裁判員制度をめぐる最近の主な動き

裁判員制度施行から平成 23 年 10 月末までの間に、約 2 万 2,400 人が裁判員又は補充裁判員として審理に参加した。また、この間、2,880 人に判決（少年法第 55 条による家裁移送決定を含む。）があり、そのうち 2,868 人が有罪判決、11 人が無罪判決、1 人が家裁移送決定であった。有罪判決のうち死刑が 10 人、無期懲役刑が 55 人、有期懲役刑が 2,802



人(うち468人が執行猶予付き)、罰金刑が1人となっている。平成23年1月から6月までに実施された裁判員裁判の裁判員・補充裁判員経験者に対するアンケート(平成23年10月最高裁公表)によると、裁判員経験者については95.0%が、補充裁判員経験者については94.5%が、「非常によい経験と感じた」「よい経験と感じた」と回答している。

このように、裁判への国民の意見が反映され、司法に対する国民の意識が高まっているとされる一方、同制度の問題点も指摘されている。

裁判員制度では裁判員の負担軽減のため、第1回公判前に争点や証拠の整理を行う「公判前整理手続」が必ず開かれることになっているが、その期間が裁判員制度開始前では平均3.4か月(平成20年)であったのに、裁判員制度開始から平成23年10月末まででは平均5.5か月と長期化しており、被告人の勾留期間の長期化や、証人の記憶の薄れ、裁判の遅滞が問題とされている。

また、性犯罪の審理は被害者の二次被害につながることから、裁判員裁判の対象から除外すべきではないかとの主張もみられる。

なお、裁判員法附則第9条において、「政府は、この法律の施行後3年を経過した場合において、この法律の施行の状況について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて、裁判員の参加する刑事裁判の制度が我が国の司法制度の基盤としての役割を十全に果たすことができるよう、所要の措置を講ずるものとする」とされている。

## (2) 取調べの可視化

近年、足利事件、志布志事件などいわゆるえん罪事件が次々と明らかになり、それらが発生する要因として、密室における取調べで虚偽の自白が採取されたことが指摘された。

検察庁及び警察庁においては、裁判員裁判における自白の任意性の効率的な立証方策を検討するため、被疑者が自白している事件について、その取調べの一部における録音・録画の試行を実施し、その検証結果を、最高検は平成21年2月に、警察庁は同年3月にそれぞれ公表している<sup>1</sup>。

また、この取調べの一部における録音・録画の試行が行われる一方で、平成21年9月の政権交代以降には、政府では、取調べの可視化実現に向けて、議論・検討が進められるようになった。

法務省においては、平成21年10月に、政務三役を中心とする省内勉強会及び法務副大臣を座長とするワーキンググループが設けられ、国内外での調査を実施し、検討を行い、平成23年8月8日、「被疑者取調べの録音・録画に関する法務省勉強会取りまとめ」を公

<sup>1</sup> 最高検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。なお、警察庁では平成23年6月に新たな検証結果を公表しているが、そこでも同趣旨の評価を行っている。

表した。この取りまとめにおいては、

取調べの録音・録画には、取調べ状況を客観的に記録することによって、自白の任意性についての的確な判断を容易にし、えん罪の発生を防ぐとともに、不適正な取調べを抑制するなど、様々なメリットがあると考えられ、それらを活かす観点からは、できる限り広い範囲を対象とした録音・録画制度を導入することが考えられる

まず、裁判員制度対象事件の身柄拘束下における被疑者の取調べを録音・録画の対象とすることが考えられる

取調べの録音・録画の必要性和現実性との間でバランスのとれた制度とする観点から、対象とする範囲を適切に定める必要があり、その際、録音・録画の義務に違反して行われた取調べによって得られた供述の証拠能力をどのように考えるかについても、関連する問題と併せて、検討を行う必要がある

法制審議会での検討においては、この勉強会のほか、国家公安委員会委員長主催の研究会における検討の成果を十分に踏まえるとともに、実証的な検討を行う観点から、録音・録画の検証結果を十分に活用すべきである

取調べの録音・録画の実現に向けた取組を一層推進し、法制審議会において、十分な実証的資料に基づき、充実した検討が行われることに資するため、検察の運用により実施している裁判員制度対象事件における検察官による被疑者取調べの録音・録画の範囲を試行的に拡大すべきである

とされている。なお、法制審議会「新時代の刑事司法制度特別部会」においては、この省内勉強会での検討結果も踏まえて審議がされることになっている。また、同日、江田法務大臣（当時）は、笠間検事総長に対し、被疑者が否認している裁判員制度対象事件についても録音・録画の対象とすることなどを含む「取調べの録音・録画に関する取組方針」と題する書面を手交し、録音・録画の試行の着実な実施及び録音・録画の拡大を行うよう検察庁法第14条の一般的指揮権に基づき指示した。

また、警察庁においても、平成22年2月、中井国家公安委員会委員長（当時）主催の「捜査手法、取調べの高度化を図るための研究会」並びに警察庁の刑事局長及び関係課長等で構成される「捜査手法、取調べの高度化を図るための警察庁研究会」が設けられ、調査・検討が行われている。平成23年4月7日、「捜査手法、取調べの高度化を図るための研究会」が中間報告を公表し、調査・検討の結果、諸外国においては、我が国と体系の異なる手続の下で我が国にはない様々な捜査手法を有する一方、我が国における取調べは諸外国に比べ真相解明上の意義・役割が大きいこと、諸外国は、我が国と比して人口当たりの認知件数・逮捕人員が多く、無罪率が高いことが明らかになったとし、今後、それらを踏まえて、研究会の目的である治安水準を落とすことなく取調べの可視化を実現するための方策について検討を行うこととするとしている。

なお、可視化に関する法案は、過去、衆議院で3回、参議院で2回提出されているが、いずれも廃案となっている。

### (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（いわゆる「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濫用への懸念から見送られた。

しかし、平成 19 年 5 月、G 8 司法内務閣僚会議において「児童ポルノとの国際的闘いの強化に関する G 8 司法・内務閣僚宣言」が採択され、また、平成 16 年の改正の際に、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 月には民主党からも改正案が提出された。

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

その後、同年 11 月、第 173 回国会において、自民・公明両党から、「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）が、平成 23 年 8 月、第 177 回国会において、民主党から、「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」（辻恵君外 2 名提出、第 177 回国会衆法第 23 号）が、それぞれ提出され、同月 9 日、両案の趣旨説明を聴取したが、いずれも継続審査となっている。

自民・公明案においては、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（罰則なし）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対象としている（1 年以下の懲役又は 100 万円以下の罰金）。他方、民主案においては、みだりに児童ポルノを有償でかつ反復して取得すること等を処罰対象としている（1 年以下の懲役又は 100 万円以下の罰金）。

なお、警察庁の統計によると、平成 22 年の児童ポルノ事件の送致件数は 1,342 件で、前年に比べて 43.5% 増、児童ポルノ事件の被害児童は 614 人で、前年に比べて 51.6% 増と、いずれも統計を取り始めた平成 12 年以降で最多となっている。

### (4) 死刑

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

#### ア 一般世論

平成 21 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 5.7%、場合によっては死刑もやむを得ないとする者が 85.6%、分からない又は一概に言えないとする者が 8.6%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き、その後は平成22年まで毎年執行されていたが、平成23年は執行がなかった。なお、年末時点の死刑確定者の収容人員は、平成18年94人、19年107人、20年100人、21年106人、22年111人、23年130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。

また、平成22年7月28日の死刑執行後の記者会見において、千葉法務大臣(当時)は、今回の死刑執行に立ち会ったこと、今後の死刑の在り方について検討するために法務省内に勉強会を立ち上げること及び東京拘置所においてマスメディアの取材の機会を設けるよう指示をしたことを明らかにした。これを受けて、8月6日に「死刑の在り方についての勉強会」の初会合が開かれるとともに、同月27日、マスメディアに対し、東京拘置所の刑場が公開された。

## 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、その間に仮釈放のない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。

また、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)」を公表した。さらに、同議員連盟は、平成23年2月、前記素案に加え、控訴審及び上告審の裁判における死刑に処する旨の刑の量定も、構成員の全員一致の意見によるものとするとともに、死刑制度の存廃その他の死刑制度に関する事項について調査を行うため、平成27年3月31日までの間、各議院に「死刑制度調査会」を設置し、平成28年3月31日までの間は、死刑の執行を停止するものとする案を公表している。

## 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 12 月及び平成 22 年 12 月にも、国連総会において、死刑執行停止決議が賛成多数で採択されている。

### (5) 検察改革

#### ア 大阪地検特捜部における証拠改ざん・犯人隠避

厚生労働省元局長が、実体のない障害者団体「凜の会」に対する郵便料金割引制度の適用を認める虚偽の証明書の発行を指示していたとして、虚偽有印公文書作成・同行使の罪で大阪地検特捜部に起訴されたが、平成 22 年 9 月 10 日、大阪地裁が無罪判決を言い渡した。

本件に関して、最高検は、捜査の過程で証拠として押収したフロッピーディスクに記録された虚偽の証明書データを改ざんし証拠を変造したとして、主任検事である大阪地検特捜部検事を証拠隠滅罪の疑いで逮捕した(平成 23 年 4 月 12 日懲役 1 年 6 月の実刑判決(確定))。

さらに、同検事が押収した証拠を改ざんしたことを知りながらその事実を隠ぺいしたとして、当時の上司である大阪地検特捜部の元部長と元副部長を犯人隠避罪の疑いで平成 22 年 10 月 1 日に逮捕した(本年 3 月 30 日第 1 審判決予定)。法務省は 3 人を懲戒免職処分とし、関係者の処分を行った。

#### イ 最高検の検証

最高検は、一連の事件を受け、本件の捜査及び公判活動等の経過・問題点等を検証するため、次長検事を座長とする検証チームを発足させた。指導及び決裁の問題点、背景事情等を可能な限り明らかにした上で、このような事態を二度と繰り返さないために必要な方策を講じることを目的として検証を行った。

平成 22 年 12 月 24 日、検証結果報告書を公表し、無罪となった厚生労働省元局長を起訴すべきでなかったとするなど、捜査・起訴の問題点、公判遂行上の問題点及び証拠の改ざん・犯人隠避をめぐる問題点を指摘した。また、検事長による指揮及び特別捜査係検事の設置、特捜部が担当する独自捜査の身柄事件における取調べの一部録音・録画、指導及び決裁の充実強化等の再発防止策を示した。

### ウ 「検察の在り方検討会議」の提言

柳田法務大臣（当時）は、一連の事件を受け、平成 22 年 10 月、「検察の在り方検討会議」を設置した。座長には千葉元法務大臣、委員には法曹関係者、ジャーナリストら 14 人が選任された。

平成 23 年 3 月 31 日、同会議は、特捜部の組織の在り方の検討、被疑者の取調べの録音・録画の範囲の一層の拡大、検察官が職務の遂行に当たって従うべき基本規程の制定、検察における捜査・公判のチェック体制の整備、新たな刑事司法制度の構築に向けた検討を開始する必要性、などを主な内容とした提言を江田法務大臣（当時）に提出した。

### エ 江田法務大臣（当時）の検事総長への指示及び法制審議会への諮問

平成 23 年 4 月 8 日、江田法務大臣（当時）は、笠間検事総長に対し、検察官の使命・役割を示した基本規程の制定、特捜部の組織の在り方の見直し及び検察の運用による取調べの可視化の拡大等を含む「検察の再生に向けての取組」と題する書面を手交し、検察の改革を行うよう検察庁法第 14 条の一般的指揮権に基づき指示した。さらに、5 月 18 日には、取調べ及び供述調書に過度に依存した捜査・公判の在り方の見直しや、被疑者の取調べの可視化など新たな刑事司法制度の在り方について、法務大臣の諮問機関である法制審議会に諮問し、法制審議会に「新時代の刑事司法制度特別部会」が設置された。

### オ 最高検による「検察改革 - その現状と今後の取組 - 」の公表

平成 23 年 7 月 8 日、最高検は、4 月 8 日に江田法務大臣（当時）から検察の改革に関する指示を受けてから 3 か月が経過するに当たり、

検察官の使命・役割を示した基本規程の制定

分野別の専門委員会の設置

検察改革に関する専門部署（検察改革推進室）の設置

財政経済関係事件への対応をより強化するための特捜部の組織体制・編成の整備

特捜部の独自捜査に対する「横からのチェック」体制の構築（総括審査検察官制度の発足）

特捜事件の公判段階における組織的なチェック体制の構築

違法・不適正行為の監察の実施（監察指導部の新設）

検察運営全般に関して外部の有識者から意見・助言を得られる仕組みの構築（検察運営全般に関する参与会の開催）

特捜部における被疑者取調べの録音・録画の試行

特別刑事部の独自捜査事件の被疑者取調べの録音・録画

知的障害によりコミュニケーション能力に問題がある被疑者等に対する取調べの録音・録画の試行

といった、これまでに着手した取組を含め改革の現状と今後取り組むべき施策を取りまとめた「検察改革 - その現状と今後の取組 - 」を公表した。

## カ 最高検による検察の基本規程「検察の理念」の制定・公表

平成23年9月28日、最高検は、次の10項目を内容とする基本規程「検察の理念」を制定し、同月30日公表した。

国民全体の奉仕者として公共の利益のために勤務すべき責務を自覚し、法令を遵守し、厳正公平、不偏不党を旨として、公正誠実に職務を行う。

基本的人権を尊重し、刑事手続の適正を確保するとともに、刑事手続における裁判官及び弁護人の担う役割を十分理解しつつ、自らの職責を果たす。

無実の者を罰し、あるいは、真犯人を逃して処罰を免れさせることにならないよう、知力を尽くして、事案の真相解明に取り組む。

被疑者・被告人等の主張に耳を傾け、積極・消極を問わず十分な証拠の収集・把握に努め、冷静かつ多角的にその評価を行う。

取調べにおいては、供述の任意性の確保その他必要な配慮をして、真実の供述が得られるよう努める。

犯罪被害者等の声に耳を傾け、その正当な権利利益を尊重する。

関係者の名誉を不当に害し、あるいは、捜査・公判の遂行に支障を及ぼすことのないよう、証拠・情報を適正に管理するとともに、秘密を厳格に保持する。

警察その他の捜査機関のほか、矯正、保護その他の関係機関とも連携し、犯罪の防止や罪を犯した者の更生等の刑事政策の目的に寄与する。

法律的な知識、技能の修得とその一層の向上に努めるとともに、多様な事象とその変化にも対応し得る幅広い知識や教養を身につけるよう研鑽を積む。

常に内省しつつ経験から学び行動するとともに、自由闊達な議論と相互支援を可能とする活力ある組織風土を構築する。

## 3 その他

### (1) 新たな法曹養成制度

#### ア 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年には新司法試験と旧司法試験の合計で2,209人まで増加したが、平成21年は合計で2,135人、平成22年は2,133人と減少傾向にある。平成23年の新司法試験合格者数については2,063人で前年(2,074人)を下回り、上記推進計画の目標である3,000人に及ばない状況となっている。さらに、平成23年の新司法試験の合格率は前年の25.4%から23.5%と低下し、初年(平成18年)の48.3%から5年連続で低下している。

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)<sup>2</sup>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。

また、司法試験予備試験が平成23年から開始され、法科大学院修了者以外も新司法試験を受験できる途が開かれた。

#### イ 「法曹の養成に関するフォーラム」等の動向

平成22年7月6日、法務省及び文部科学省が設置した「法曹養成制度に関する検討ワーキングチーム」の検討結果が公表された。同検討結果では、法科大学院の入学定員の見直しや統廃合等を必要とする意見、新司法試験の方式や内容に関する意見、新司法修習に関する意見などが取りまとめられており、新たな法曹養成制度の問題点・論点に対応するための方策について更に具体的な検討をするため、新たな検討体制（フォーラム）を構築することが考えられるとされ、フォーラムについては、平成23年5月13日に開催が決定された。

同フォーラムは、内閣官房長官、総務大臣、法務大臣、財務大臣、文部科学大臣及び経済産業大臣が共同して「法曹の養成に関するフォーラム」として開催され、個々の司法修習終了者の経済的な状況等を勘案した措置の在り方や法曹の養成に関する制度の在り方について検討をし、同年8月31日に、検討結果を第1次取りまとめとして公表した。同取りまとめでは、司法修習生に修習資金を貸与する貸与制を基本とした上で、個々の司法修習終了者の経済的な状況等を勘案した措置（十分な資力を有しない者に対する負担軽減措置）を講ずるとされた。

#### ウ 修習資金の貸与制の暫定的停止

平成22年11月1日から、司法修習生に国が給与を支給する給費制が廃止され、修習資金を貸与する制度が導入されたが、衆議院法務委員長から提出された裁判所法改正案が同月26日に可決・成立し、平成23年10月31日までの間、暫定的に、司法修習生に修習資金を貸与する制度を停止し、司法修習生に対し給与を支給するものとされた。この法改正は、昨今の法曹志望者が置かれている厳しい経済状況に鑑み、それらの者が経済的理由から法曹になることを断念することがないよう、法曹養成制度に対する財政支援の在り方について見直しを行うことが緊要な課題となっていることが考慮されたものである。

なお、同改正案の成案・提出決定の際、衆議院法務委員会において、平成23年10月31日までに、個々の司法修習終了者の経済的な状況等を勘案した措置の在り方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、法曹の養成に関する制度の在り方全体について速やかに検討を加え、その結果に基づいて順次必要な措置を講ずること、を内容とする決議が行われた。

<sup>2</sup> 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。



## エ 裁判所法の一部を改正する法律案の審議

法曹の養成に関するフォーラム第1次取りまとめや司法修習生への経済的支援を求める要望を踏まえ、平成23年11月4日、政府は、個々の司法修習終了者の経済的な状況等を勘案した措置を講ずるため、「裁判所法の一部を改正する法律案」を閣議決定し、国会に提出した。また、12月2日、公明党から法曹養成制度について検討する間については貸与制を停止し給費制を復活・維持すること等を内容とする修正案が提出され、同日の法務委員会において審議入りしたが、継続審査となっている。

### (2) 日本司法支援センター（法テラス）

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

同センターの主な業務内容は、情報提供業務、民事法律扶助業務、国選弁護等関連業務、司法過疎対策業務、犯罪被害者支援業務である。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7か所（うち、被災地出張所は2か所。さらに、本年3月末までに2か所の被災地出張所を開設予定。）地域事務所35か所を展開している（本年1月12日現在）。

同センターが行っている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次補正予算では日本司法支援センター運営費24億9,600万円が追加された。また、増加傾向は今後も続くと予測され、23年度予算では同運営費について、22年度当初予算の約1.1倍の165億5,400万円が措置された。

### (3) 新しい人権救済制度

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。

同法案は、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。

同法案に対しては、人権侵害の定義があいまいである、人権委員会の権限が強すぎ、相手方の権利保護が十分でないため、権限の濫用のおそれがある、人権委員会による人権救済手続において表現の自由が侵害されるおそれがある、人権擁護委員に国籍条項がなく外国人を選任できるのは不相当である、等の批判があり、再度の国会提出には至っていない。

新たな人権救済機関の設置に関しては、同法案のほかに、平成17年8月、民主党から「人権侵害による被害の救済及び予防等に関する法律案」が第162回国会に提出されている。同

法案では、中央人権委員会を内閣府の外局とし、地方人権委員会を設けることが主な内容とされていたが、衆議院解散により同法案も廃案となっている。

その後、平成22年6月に、法務省政務三役は、これらの法案を踏まえ、「新たな人権救済機関の設置について（中間報告）」を取りまとめた。この中間報告においては、「人権委員会は、内閣府に設置することを念頭に置き、その組織・救済措置における権限の在り方等は、なお検討する」などとされた。

その後、平成23年6月8日、民主党に設置された人権侵害救済機関検討プロジェクトチームは、人権救済機関を法務省の外局として設置することなどを提言している「人権侵害救済機関検討PT中間とりまとめ」をまとめた。

これらを踏まえ、同年8月2日、法務省政務三役は、「新たな人権救済機関の設置について（基本方針）」を取りまとめた。この基本方針においては、「人権委員会は、法務省に設置するものとし、その組織・救済措置における権限の在り方等は、更に検討するものとする」、「報道機関等による人権侵害については、報道機関等による自主的取組に期待し、特段の規定を設けないこととする」などとされた。

その後も法務省では、新たな人権救済機関の設置について引き続き検討が行われ、同年12月15日、法務省政務三役は検討結果を取りまとめ、「人権委員会の設置等に関する検討中の法案の概要」を公表した。

#### (4) 出入国管理関係

##### ア 外国人労働者の受入問題

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<sup>3</sup>、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<sup>4</sup>。

平成22年3月に法務大臣が策定した「第4次出入国管理基本計画」（今後5年程度の期間を想定した出入国管理行政上の取組の基本方針）では、アジア諸国を始めとする諸外国の高度人材（特に高度の知識・技術を有する人材）、留学生、観光客等、我が国に活力をもたらす外国人を強く惹きつけるための施策がうたわれる一方で、人口減少に対処するための外国人の受入れについては、我が国の産業、治安、労働市場への影響等国民生活全体に関する問題として、国民的コンセンサスを踏まえつつ、我が国のあるべき将来像と併せ、

<sup>3</sup> 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。また、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。なお、人口動態統計（厚生労働省）によれば、平成22年現在の総人口は、約1億2,638万人、15～64歳人口は、約8,033万人である。

<sup>4</sup> （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

幅広く検討・議論していく必要があるとされている。

平成23年12月28日、平岡法務大臣（当時）は、「高度人材に対するポイント制による出入国管理上の優遇制度」の検討結果を公表した。

#### 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、技能を修得させ、それぞれの国の産業発展に寄与する人材を育成すること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・技能実習をして技能等を修得する。従前の制度では、1年間の研修の後、2年目から技能実習が行われるかたちとなっており、研修は就労が禁じられていたが、技能実習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、労働法規も適用されていた。

しかし、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たことから、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、平成21年7月に、「出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する法律（入管法改正法）」が制定され、外国人研修・技能実習制度の見直しが行われた。

新制度（平成22年7月1日から施行）では、研修・技能実習生の法的保護及びその法的地位の安定化を図るため、在留資格「技能実習」が創設された。これにより、技能実習生は入国1年目から労働法規が適用された上で技能実習を行うこととなった。

#### 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・在留関係の許可手続と外国人登録法（外登法）に基づく外国人登録制度によって担われている。こうした情報把握・管理の制度については、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管理制度は、本年7月9日に施行されるが、これにより、法務大臣は、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こととなる。また、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区町村の長を経由して法務大臣に届け出なければならず、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こととなる。

### 第180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30人増加し、裁判官以外の裁判所の職員の員数を30人減少する。

#### 2 少年院法案（仮称）

少年院の適正な管理運営を図るとともに、在院者の人権を尊重しつつ、その特性に応じた適切な矯正教育等を実施するため、矯正教育の目的、内容、実施方法等を定めるほか、書籍等の閲覧、面会及び信書の発受等の在院者の権利義務関係を明確化するとともに、処遇全般に対する救済の申出制度等を創設する。

#### 3 少年鑑別所法案（仮称）

少年鑑別所の適正な管理運営を図るとともに、在所者の人権を尊重しつつ、その者の状況に応じた適切な観護処遇を行い、併せて鑑別等の適切な実施を図るため、観護処遇の実施方法等を定め、書籍等の閲覧、面会及び信書の発受等の在所者の権利義務関係を明確化するとともに、処遇全般に対する救済の申出制度等を創設するほか、鑑別を適切に実施するための規定等の整備を行う。

#### 4 少年院法及び少年鑑別所法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案（仮称）

少年院法（仮称）及び少年鑑別所法（仮称）の施行に伴い、現行少年院法を廃止するほか、所要の経過措置を設けるとともに、更生保護法、刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律その他関係法律の整備を行う。

#### 5 外国弁護士による法律事務の取扱いに関する特別措置法の一部を改正する法律案

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、外国法事務弁護士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の制度を整備する。

6 国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約の実施に関する法律案（仮称）

国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約（仮称）の締結に伴い、中央当局及びその権限等を定めるとともに、子を他の締約国に返還するために必要な裁判手続について定める。

7 人権委員会設置法案（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等のため、人権委員会（仮称）及びこれを担い手とする人権救済制度を創設し、その組織・権限及び救済の措置・手続その他必要な事項を定める。

8 人権擁護委員法の一部を改正する法律案（仮称）（検討中）

地域社会における人権擁護に寄与すべきものとして市町村の区域に置かれる人権擁護委員の活動の一層の活性化を図るため、その地位・委嘱手続等について所要の改正を行う。

（参考）継続法律案等

裁判官の報酬等に関する法律の一部を改正する法律案（内閣提出、第177回国会閣法第79号）

検察官の俸給等に関する法律の一部を改正する法律案（内閣提出、第177回国会閣法第80号）

一般の政府職員の給与に関する臨時特例が定められることに伴い、裁判官の報酬及び検察官の俸給に関する臨時特例を定める。

裁判所法の一部を改正する法律案（内閣提出、第179回国会閣法第12号）

司法修習生がその修習に専念することを確保するための修習資金を国が貸与する制度について、経済的理由により修習資金を返還することが困難である場合における措置を講ずる。

刑法等の一部を改正する法律案（第179回国会閣法第13号、参議院送付）

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創設するとともに、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等所要の改正を行う。

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に関する法律案（第179回国会閣法第14号、参議院送付）

薬物使用等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、規制薬物等に対する依存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。

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。

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（辻恵君外 2 名提出、第 177 回国会衆法第 23 号）

みだりに児童ポルノを有償でかつ反復して取得すること等を処罰する罰則を設けるとともに、児童ポルノの定義を明確化し、あわせて心身に有害な影響を受けた児童の保護等に関する施策を推進するための規定の新設等を行う。

内容についての問合せ先

法務調査室 石川首席調査員（内線68440）

# 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）において、「再編実施のための日米のロードマップ」（最終報告）が公表された。このうち沖縄県関係は下表のとおりであり、全体の計画期限は2014年とされた。

- ・ 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（うち財政支出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（山口県）に移駐

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（JBIC）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ている。

関連予算としては、平成23年度予算では再編経費（地元負担軽減分）として約1,498億円が計上されていたが、再編計画の停滞に鑑みてグアム移転経費を中心に大幅減額され、平成24年度予算案では約805億円が計上された。

#### (2) 普天間飛行場移設問題

在日米軍再編計画中、最大の課題とされた沖縄県の普天間飛行場移設について、2009年9月、政権交代に伴い発足した鳩山政権（3党連立政権）は従来計画を見直すこととし、「県外・国外移設」を実現すべく取り組んだ。しかし、見直しは難航し、最終的に2010年5月、日米両政府は、代替施設を辺野古崎に設置することを確認した。これに対して仲井眞沖縄県知事は「実行は極めて困難」と表明し、また、社民党が連立政権から離脱する事態となり、鳩山総理（当時）が辞任するに至った。

鳩山政権を継いだ菅政権は5月の日米合意を実現すべく沖縄県への働き掛けに着手し、

8月の日米専門家による代替施設の工法検討作業の結果公表では、V字型案と環境に優しい「I字型案」との両論併記とするなど県民世論への配慮を示した。

しかし、厳しい県民世論を背景に、2010年11月の沖縄県知事選挙では、仲井眞知事が「県外移設」を公約にして再選され、2010年から11年にかけて政府要人が相次いで沖縄を訪問し説明や謝罪に当たったが、日米合意に対する理解は得られなかった。

さらに、2011年2月にはメア米國務省日本部長(当時)が沖縄県民を侮辱する発言を行ったとされる問題が浮上して県民の強い反発を招いたこともあり、3月の東日本大震災では在沖縄海兵隊の救援活動が県民の間で評価を受ける場面があったが、海兵隊の沖縄駐留への理解には必ずしも結びつかなかった。

6月14日、北澤防衛大臣(当時)は沖縄を訪問して仲井眞知事と会談し、来る2+2において、辺野古にV字型案に基づいて代替施設を建設すること、2014年の移設期限をできる限り早期に実現を図る方向に改めることについて日米合意を目指す立場を正式に説明した。併せて普天間飛行場へ新型輸送機オスプレイが配備されることへの理解も求めたが、知事はいずれも強い不満を表明し、受け入れられないと声明した。

6月21日、2+2共同発表が行われ、この中でV字型案が正式に決定され、移設期限も「2014年より後のできる限り早い時期に完了させる」こととされた。

9月2日、菅政権の退陣に伴って野田内閣が発足した。野田総理は、9月21日の日米首脳会談において、前政権の方針を継承する考えを示し、さらに11月のAPEC首脳会議(ホノルル)の際に行われた日米首脳会談においても、計画推進の観点から、2011年内に環境アセスメント手続を進める旨をオバマ大統領に表明した。沖縄側では、地元から要請の強かった一括交付金制度の導入や日米地位協定の運用改善の実現では政府を評価する意見があったものの、当時の防衛省沖縄防衛局長や一川防衛大臣の不適切発言を受けて急速に態度を硬化させた。

かかる状況下の12月28日未明、沖縄防衛局が環境アセスメントの評価書を沖縄県庁へ地元住民の反対を押し切るかたちで搬入したことから厳しい批判を受けることとなった。その後、添付書類の不備等が指摘されたものの、追加提出を受けた県は2011年12月28日付で受理することとし、今後は県側の手続が進むことになるが、評価書に対する知事の意見やその後の埋立工事の知事による許可など先行きは不透明である。

2006年の再編計画合意以降、長引く普天間問題の混迷は、厳しい米国財政事情と東アジア情勢を注視する米国側で憂慮を呼び、さらに在沖縄海兵隊のグアム移転経費の米側負担が2006年合意の3倍を超えとの米国連邦会計検査院(GAO)報告もあり、辺野古移設計画に対する米議会内の不満が高まった。

2011年5月には米議会の議員グループが、工期・経費・騒音軽減の観点から普天間飛行場を嘉手納飛行場へ統合する案を提唱し、日米両政府は辺野古移設を最善と説明したものの、その後の米連邦政府予算審議において、グアム移転関係予算が全額削除される結果となった。議会側は、関連予算の承認には、計画の「明白な進展」と「正確な予算の見積もり」が必要との見解を示しており、防衛省による評価書の年内提出も、こうした米国における不満への配慮であるとの指摘もなされている。



### (3) 在日米軍駐留経費負担

日米地位協定第 24 条は、我が国は米国に対して負担をかけることなく施設・区域を提供すると規定しており、我が国は国有地を提供し、公有・私有地の借料を負担している。このほか、政府は、日米安保体制の円滑かつ効果的な運用を確保していくことが重要であるとの観点から、1979 年から提供施設整備（F I P）費など日米軍駐留経費の一部負担を受け入れている（日米地位協定の「枠内」）。さらに 1987 年からは特別協定を累次締結して駐留軍等日本人労働者の労務費、光熱水料費、日本側要請による在日米軍の訓練移転経費も負担している（同「枠外」）。

これら 70 年代末から実施されている負担が、いわゆる「思いやり予算」と呼ばれるものであり、平成 23 年度予算では、F I P 費は 206 億円、新特別協定分の総額が約 1,384 億円（S A C O 関連経費や土地借料等含まず）で、新特別協定分中 1,131 億円が労務費で占められている。

近年の我が国の厳しい財政事情に鑑み、経費負担に一定の合理化が図られているが、さらに 2008 年 5 月に日米両政府は包括的な見直しを行うことで一致し、その後の日米協議を経て、2010 年 12 月、日米両政府は 2011 年 4 月以降を対象とする新特別協定の在り方について合意した。

日米合意を受けた現行の特別協定は、協定の期限を 5 年間とし、日本側負担の労務費について、上限労働者数を現行の 23,055 人から 430 人削減して 22,625 人とし、光熱水料も現行の約 76% 負担を 72% 負担へ減少させるなど、一定の負担軽減を実現させた。

しかし、在日米軍基地及びグアムで整備中の米軍基地へ、我が国の負担によって再生可能エネルギー技術を導入するための経費が F I P 費に上積みされたため、日米地位協定の枠内・枠外を合わせた駐留経費負担全体としては現状維持となった。

### (4) 日米地位協定の運用改善

日米地位協定とは、日米安保条約に基づき駐留する米軍人等の権利義務や基地使用の在り方などについて定めた二国間協定である。1960 年の締結以来一度も改定されることがなく、米軍関係の事件・事故が発生するたびにその不備が指摘されてきた。

政府は、地位協定の問題点は、運用改善で適時適切に対応する方が合理的との基本姿勢を堅持しているが、2011 年において二点の運用改善が新たに実現した。

11 月 24 日、日米両政府は公務中の米軍属の裁判管轄権に関する日米地位協定の運用改善で合意したと発表した。これは従来より、公務中の米軍属が犯罪を起こしても日米双方から刑事訴追されず軽微な処分とされてきたことについて、沖縄県を中心に改善の要望が強かったものである。今後、米側が第一次裁判権を行使しない場合には日本側で裁判ができる途が開かれることとなり、仲井眞知事から政府に対して感謝の意が表明された。

また、12 月 16 日には、やはり運用改善によって、公的行事の飲酒が原因で発生する米軍人・軍属による交通事故について、従来は公務扱いとされて米側が第一次裁判権を行使してきたものを、公務外扱いに変更することで日本側が第一次裁判権を行使できることになった。これも沖縄側から改善要望が寄せられていたものであり、同日、玄葉外務大臣が

ら仲井眞知事へ伝達された。

## 2 包括的経済連携政策

### (1) E P A ・ F T A 交渉

2001年に始まったWTOのドーハ・ラウンド交渉が進展しないことなどから、各国の対外経済政策の軸足は自由貿易協定（F T A）へとシフトしてきており、現在発効しているF T Aを初めとする地域貿易協定の件数は200件以上となっている。なお、我が国は、関税の削減・撤廃を主な目的とするF T Aの内容に加え、投資や二国間協力などを含む幅広い経済関係強化を目指す経済連携協定（E P A）の交渉を推進してきた。

現在、我が国がE P Aを締結している国・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）、インド（2011年8月発効）の11か国と、東南アジア諸国連合（A S E A N）（2011年9月現在、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、カンボジア及びフィリピンとの間で発効）1地域となっている。また、2011年12月に我が国国会において承認された日・ペルーE P Aについては、2012年3月までの発効を目指して手続が進められている。

そのほかにも、我が国は豪州との間でE P A締結交渉を行っている。また、韓国とは2003年12月からE P A締結交渉が開始されたが、2004年11月の第6回交渉以降、中断しているため、両国政府は2008年以降、交渉再開に向けた実務者協議を続けている。湾岸協力会議（G C C）<sup>1</sup>とは、2006年9月からF T A締結交渉が開始されたが、2009年3月の第4回中間会合以来、交渉は中断している。E UとはE P A締結交渉の開始に向けた協議を行っており、2012年前半の交渉開始が目指されている。日中韓の間ではF T A締結に向けた共同研究が終了しており、モンゴルとの間でもE P A締結に向けた共同研究が終了している。カナダ及びコロンビアとの間ではE P A締結に向けた共同研究が行われている。

### (2) T P P 協定交渉

「環太平洋パートナーシップ（T P P）協定」は、2006年に発効したシンガポール、ニュージーランド、チリ及びブルネイによる経済連携協定を発展させた広域経済連携協定を目指すもので、2010年から上記4か国に米国、豪州、ペルー、ベトナム及びマレーシアを加えた9か国で交渉を開始している。T P Pは、原則として全品目について即時又は段階的な関税の撤廃を目指す物品貿易に加え、サービス貿易、政府調達、競争、知的財産及び人の移動等を含む包括的な経済連携協定である。

2011年11月にホノルル（米国）で開かれたアジア太平洋経済協力（A P E C）首脳会議において、野田総理はT P P交渉参加に向けて関係国との協議に入ることを表明した。

<sup>1</sup> アラブ首長国連邦、バーレーン、クウェート、オマーン、カタール及びサウジアラビアの6か国

T P P交渉に参加するためには、9か国全ての同意を得る必要があり、政府は2012年1月17日にベトナムと、同月19日にはブルネイとの間で事前協議を開始しているが、報道によれば、両国政府は我が国のT P P交渉参加を支持しているとされる。また、政府は今後、他の7か国とも順次事前協議を行う考えを表明しているが、米国については議会の承認が必要となっているため、米国議会の動向が我が国のT P P交渉への参加の可否を左右するものと見られている。

### 3 「国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約」(ハーグ条約)

「国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約」(ハーグ条約)は、国境を越えて行われる不法な連れ去り等によって生ずる有害な影響から子を保護するため、不法に連れ去られた子を原則として元の居住国に迅速に返還すること等を目的とし、そのための国家間の協力について定めたものである。本条約は、1980年にハーグ国際私法会議において採択され、1983年に発効したもので、2011年12月現在、本条約の締約国は87か国に上っており、G8諸国の中では我が国のみが本条約を締結していない。

近年、国際結婚の破綻の増加に伴い、日本人が、諸外国から自らの子を(元)配偶者に無断で日本へ連れ帰る事例が増加していると諸外国から問題視されており、ハーグ条約の締約国である欧米諸国から我が国に対して、本条約の締結を求める要請が累次にわたり行われてきた。例えば、2011年2月には、米国、英国、フランス、カナダ、イタリア、スペイン、ハンガリー、欧州連合(EU)、ニュージーランドの駐日大使等が外務省を訪れ、我が国が早期に本条約を締結することへの期待等を表明した。また、2010年9月に米国下院が、2011年1月にフランス上院が、我が国に本条約の早期締結を求める旨の決議を採択した。

そのような中、2011年5月20日、我が国政府は、国際結婚の破綻等により影響を受けている子の利益を保護する必要があるとの認識の下、本条約の締結に向けた準備を進めるとともに、本条約を実施するために必要となる法律案を作成すること等について閣議了解を行った。

上記法律案の作成に関しては、本条約の実施に当たり中心的な役割を担う中央当局の任務等を定める部分については外務省において、子の返還手続等を定める部分については法務省においてそれぞれ立案作業が進められ、その上で、法務省において法律案全体の取りまとめが行われる。なお、本条約及び本法律案は、今国会に提出される予定である。

国境を越えて行われる子の連れ去り問題を解決するためには、国際的なルール及び国家間の協力が必要であり、我が国がハーグ条約を締結した場合、我が国から他の締約国に子を連れ去られた親が子の返還手続を進めることが可能となる等のメリットがある一方、家庭内暴力から逃れて我が国へ子を連れて戻った場合にも子の返還が命じられる可能性がある等の懸念も指摘されている。

## 4 地域情勢

### (1) 朝鮮半島

#### ア 北朝鮮の核開発問題

北朝鮮による核開発問題が最初にクローズアップされたのは1993年のことである。同年に行われた国際原子力機関（IAEA）による北朝鮮の核査察で、北朝鮮に未申告プルトニウムなどが存在するのではないかとの疑惑が発覚した。これに反発した北朝鮮は、核不拡散条約（NPT）やIAEAからの脱退表明といった強硬手段に訴えた。この第1次朝鮮半島核危機は1994年まで続いた。この間、米国は北朝鮮に対する限定的な軍事力行使も一時検討したとされるが、最終的には北朝鮮に譲歩する形で危機を収束させることを選択した。すなわち、1994年10月の米朝枠組み合意では、北朝鮮が黒鉛減速炉を凍結・解体することへの見返りとして、米国が北朝鮮に対して軽水炉（黒鉛減速炉よりも核兵器製造への転用が難しいとされる）を提供すること、及び、軽水炉1号機が完成するまでの間は黒鉛減速炉の代替エネルギーとして重油を年50万t提供することなどが決定された。

2002年10月になると、今度は北朝鮮によるウラン濃縮疑惑が問題化した。北朝鮮は疑惑を完全に否定する一方で、プルトニウム用核施設の再稼働宣言、IAEA査察官の国外追放、NPTからの脱退宣言といった措置を次々に繰り返した。この第2次朝鮮半島核危機に対して、米国は、多国間枠組みでの対処を基本方針として臨んだ。一方、北朝鮮は、第1次危機と同様に核問題は米朝2国間の問題との姿勢を示していたが、米朝の仲介役を引き受けた中国の働き掛けもあって、2003年4月の米朝中の三者会合を経て、2003年8月に米朝に日韓中露を加えた六者会合が開始されることとなった。

六者会合最大の成果とされる2005年9月の共同声明では、北朝鮮による核兵器・核計画の放棄とNPT/IAEA早期復帰や、北朝鮮への軽水炉提供・エネルギー支援問題の協議などが取り決められた。しかし、この合意以降も北朝鮮は、いわゆる「瀬戸際外交」を繰り返している。北朝鮮は2006年7月に弾道ミサイル（テポドン2など）の発射実験を行い、同年10月には初の地下核実験に踏み切った。2008年6月に北朝鮮は、六者会合の合意に基づき、自国の核計画の内容を記した申告書を提出したが、申告内容の検証方法をめぐって米朝が対立したため、同年12月を最後に六者会合は開催すらできない状態に陥った。2009年にも北朝鮮は、2回目の核実験（5月）と弾道ミサイル発射実験（4月及び7月）を実施した。さらに5月の核実験に対して国連安保理が制裁決議を採択すると、北朝鮮はこれを非難し、新たに抽出するプルトニウムの全量兵器化、ウラン濃縮着手、独自の軽水炉建設を宣言した。ウラン濃縮計画を北朝鮮が正式に認めたのはこれが初めてであったが、北朝鮮は、ウラン濃縮はあくまでも平和利用目的であり、各国に認められた当然の権利だと主張している。これに対して日米韓は、北朝鮮の行為は2005年共同声明等の明白な違反であると非難した。

2010年には、黄海で2つの大きな事件が発生した。1つは3月の韓国哨戒艦「天安」（チヨンアン）沈没事件で、もう1つは11月の延坪島（ヨンピョンド）砲撃事件である。前者について韓国政府は北朝鮮による魚雷攻撃が沈没の原因との調査結果を公表したが、北朝鮮は、事件は韓国による捏造と主張し、南北関係の断絶を宣言した。後者について北朝鮮

は、自国が砲撃した事実を認めているが、韓国側の軍事的挑発への対応措置であると正当化した。こうした北朝鮮の動きに対して、米韓は黄海周辺における軍事演習の強化といった措置で応じたため、朝鮮半島の緊張は一気に高まった。

2011年になると、一転して北朝鮮は韓国への対話攻勢を開始したが、それも長続きはしなかった。同年1月に北朝鮮は声明などを通じて、韓国に関係改善と早期の南北会談実現を提案した。これに韓国が応える形で2月には大佐級の予備的な南北軍事会談が開催されたが、韓国が天安沈没事件と延坪島砲撃事件に対する責任の明確化を要求し、これを北朝鮮が拒否したため、会談は決裂した。その後も南北の対立は緩和せず、北朝鮮は5月30日に、李明博政権を「これ以上相手にしない」との声明を発した。

こうした事態を打開するため、中国は、まず南北会談を行い、次に米朝協議を実施し、最後に六者会合を再開するという3段階のプロセスを提案しており、日米韓も基本的にこれに同意している。報道によれば、日米韓は、六者会合再開の条件として、ウラン濃縮停止、2005年共同声明の履行、I A E A 要員の復帰、朝鮮戦争休戦協定の遵守、弾道ミサイル発射のモラトリアム（一時停止）の5つを北朝鮮に要求することで合意したとされる。しかし、北朝鮮はウラン濃縮停止を一貫して拒否し、あくまでも「無条件」での六者会合再開を求めている。

2011年7月には約2年半ぶりの南北六者会合首席代表会談が開催されたが、具体的進展は見られなかった。この会談の直後に米朝協議も行われたが、この場で北朝鮮はウラン濃縮停止の拒否を米国に明言した。9月の南北首席代表会談、10月の米朝協議でも、議論は平行線であった。この米朝協議で北朝鮮は、対価次第ではウラン濃縮を停止すると表明したとの報道も存在する。しかし、11月30日に北朝鮮が発表した声明では、「核エネルギーの平和的利用は国際法的に公認されている主権国家の合法的権利」であるとの従来の姿勢が繰り返された。

12月15、16日に行われた対北人道支援に関する米朝協議では、約24万t規模の支援実施が原則合意された。その後、この合意を受けて核問題に関する米朝協議も開催される予定であったが、同月17日の金総書記死去により協議は延期された。金正恩を中心とする北朝鮮の新体制は、核開発を金総書記の最大の功績の一つと位置付け、今後もこうした路線を維持していく姿勢を鮮明にした。その一方で、経済情勢の悪化に苦しむ北朝鮮は、総書記死去後も食糧支援を求めて米国と接触しており、こうした糸口から六者会合にも何らかの進展が生まれる可能性も存在する。

なお、2005年の六者会合共同声明は、日本が北朝鮮との国交正常化のための措置をとるとも謳っているが、日朝間の交渉も一向に進展していない。日朝交渉における最大の懸案事項は、拉致問題である。2011年1月に前原外務大臣（当時）は、核問題と切り離した形で拉致・ミサイル問題を北朝鮮と協議する可能性に言及したが、2008年8月を最後に現在に至るまで日朝間の協議は実現していない。ただし、報道によれば水面下の交渉は行われているようで、最近でも、総書記死去後の2012年1月9、10日に、中井洽・元拉致問題担当相が宋日昊（ソン・イルホ）日朝国交正常化交渉担当大使と中国で非公式に接触したとされている。

## イ 日韓関係

現在、日本と韓国は少なからぬ利益を共有している。両国の経済的な結びつきは強く、北朝鮮問題に関しても日韓が共同歩調をとる場面は多い。にもかかわらず、1965年の国交正常化から46年が経過した現時点においても、日韓関係が順風満帆の状態にあるとは言い難い。その最大の理由は、過去の歴史（とりわけ1910年から1945年まで続いた日本による朝鮮半島統治の時代の歴史）にある。韓国では、従軍慰安婦、靖国神社参拝、歴史教科書といった過去の歴史に起因する問題で日本を強く糾弾する世論が現在でも根強い。竹島（韓国名：独島）の領有権問題（現在は韓国が実効支配しているが、日本も領有権を主張し、韓国の実効支配を不法占拠と非難）や日本海の呼称問題（韓国側は東海と呼ぶよう主張）も、韓国では歴史問題と絡めて論じられることが多い。一方、日本においては、このような韓国の姿勢に強い不満と反発を抱く層が存在する。

2003年2月から2008年2月まで続いた盧武鉉政権下では、小泉総理（当時）が靖国神社参拝を繰り返し、それに反発した韓国側が歴史問題で対日批判を強めたこともあって、日韓関係は冷却化した。しかし、日本で2007年9月に近隣諸国との協力を重視する福田政権が成立し、韓国でも2008年2月に未来志向の日韓関係構築を標榜する李明博政権が誕生すると、日韓関係改善への期待が高まった。李明博政権の発足直後に会談した両国首脳は、日韓協力を一層緊密にする「日韓新時代」を開拓し、忌憚ない意見交換を頻繁に行うための「シャトル首脳外交」を実施することなどで合意した。こうした方針は、日本で民主党中心の連立政権が成立した後も、両国の首脳会談などで繰り返し確認されている。

2010年8月に菅政権は、日韓併合条約発効100年に合わせて、日本による「植民地支配がもたらした多大の損害と苦痛に対し……痛切な反省と心からのお詫びの気持ちを表明」するとの談話を発表した。また、この談話では、日本の朝鮮半島統治期に朝鮮総督府を經由して日本政府にもたらされた朝鮮半島由来の貴重な図書（「朝鮮王朝儀軌」等）を韓国に引き渡すことも表明された。2011年5月に日本の国会で日韓図書協定が承認され、10月の首脳会談で第1回目の図書引渡しが行われた（残りの図書も12月に引渡し済み）。李明博政権も、こうした日本の姿勢を高く評価している。

このように日韓関係は一定の改善を見せているが、その一方で竹島をめぐる対立は逆に悪化の様相を呈している。2011年3月末に日本の教科書検定結果が公表され、竹島を日本領と記述する教科書が増加したことが判明すると、李明博大統領は「成熟した対日姿勢」の必要性を訴えつつも「独島」の実効支配を強化すると発言した。2011年には、複数回に及び閣僚の竹島訪問、竹島での各種施設（大型埠頭や観光施設等）の建設決定、超党派議員グループによる竹島での音楽会開催といった事態が相次いで発生した。こうした韓国の動きに対しては日本も抗議を繰り返しているが、竹島をめぐる日韓双方が自国の主張の正当性を譲らず、議論は平行線をたどっている。

2011年には従軍慰安婦問題も再燃した。8月30日に韓国の憲法裁判所は、韓国人の従軍慰安婦・原爆被害者の賠償請求権問題に関して、政府が問題解決に向け日本と交渉していないのは被害者の基本的人権を侵害する憲法違反に該当するとの決定を下した。これ以後、韓国政府は、従軍慰安婦等の賠償問題の協議を日本に求めるようになった。12月中旬に来

日した李明博大統領は、慰安婦問題を解決しなければ「日本は永遠に負担を抱えることになる」と発言し、野田総理に対して「温かい心」で政治的決断を行うよう求めた。また、首脳会談の直前には、韓国の慰安婦支援団体が日本への抗議の意味を込めた慰安婦像をソウルの日本大使館前に設置していた。野田総理は会談で像の撤去を要請したが、李明博大統領は、日本が誠意ある措置を実施しない限り第2、第3の慰安婦像が建立される可能性もあると発言した。日本政府は、日韓間の賠償問題は法的に解決済みとの姿勢を崩していないが（両国は1965年の日韓請求権協定で相互に財産等に関する請求権を放棄している）人道的な見地から何らかの取組を行う可能性にも言及している。

また、日韓間では経済連携協定（EPA）の締結問題も長年の課題となっている。両国は2003年末にEPA締結交渉を開始したが、韓国が対日貿易赤字の拡大を懸念していることもあって2004年末を最後に公式協議は中断されている。日本は正式交渉の再開を求めているが、韓国は予備的協議の開催にしか応じていない。2011年10月の首脳会談で李明博大統領は、EPA交渉を再開するためには日韓がウィン・ウィンの関係になるよう業種ごとの調整が必要だと発言している。このほかにも、日韓は日本海の呼称問題をめぐって実務者レベルの協議を行ったが、英語表記の際に東海と日本海を併記するとの韓国側提案を日本が拒否したと2011年11月に報じられている。李明博大統領が述べたように、日韓間には「乗り越えるべき課題」が多数残されているというのが現実である。

## (2) 中国

2010年にGDPで日本を抜いて世界第2位の経済規模となり、国際社会における存在感を増す中国であるが、内政面では所得格差問題や農業の立遅れ、環境問題、汚職問題など急速な経済成長に伴う様々な矛盾を抱えており、共産党一党体制を安定的に維持する上でもこれらの矛盾への対応が急務となっている。また、対外政策では、中国が最近、周辺海域における海洋権益への主張を強めていることや、空母導入などにより海空軍を増強していることが周辺諸国の懸念を高めている。特に、中国がベトナム、フィリピン等との間で領有権問題を抱える南シナ海問題は、2010年以降、ASEAN地域フォーラムや東アジア首脳会議の主要議題となっており、ASEAN諸国が求める南シナ海における「行動規範」の策定など、中国が従来消極的であった海のルールづくりに対する中国の対応が注視されている。なお、2012年秋には国家主席の交代が予定されており、習近平国家副主席の国家主席就任が確実視されている。

日中関係に関しては、2012年が日中国交正常化40周年の節目の年に当たることから、ハイレベル交流の活発化や、両国間の相互理解増進のための様々なレベルでの交流を促進する各種記念行事が予定されている。また、2011年12月の野田総理訪中に際して行われた日中首脳会談では特に、日中貿易の決済における円・元の利用促進や日本政府による中国国債購入等を内容とする金融協力、海上安全保障に関する高級事務レベル協議の立上げ等に合意したことが注目を集めた。しかし、日本側が従来求めてきた東シナ海におけるガス田共同開発のための国際約束締結交渉の早期再開、日本産食品に対する中国の輸入規制の緩和、また、北朝鮮による日本人拉致問題の解決に向けた中国の協力に関しては、中国

側の前向きな反応は得られなかった。

日中間における主な懸案事項の詳細は以下のとおりである。

#### ア 東シナ海における資源開発問題

日中間には、中国企業が日中中間線付近において進めるガス田開発に関して、北部海域(「あすなろ 笠檜」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、白樺(中国名:「春暁」)ガス田の既着手部分での開発に対する日本法人の参加を主な内容とする2008年6月の合意がある。

しかし、上記合意を実施するための国際約束の締結交渉は2010年7月の第1回交渉の後中断しており、日本側は首脳会談、外相会談等のハイレベル会談のたびに同交渉の再開を中国側に要請しているが、中国側は応じていない。このような中、2011年3月には白樺ガス田の開発を担う中国の国有企業・中国海洋石油(CNOOC)の幹部がメディアで白樺ガス田は既に生産段階にあることを明らかにするなど(事実であれば2008年6月の日中合意違反であるが、中国政府はこれを全面否定)、既に中国単独での開発が進められていることを示す情報もある。

#### イ 日本産食品・農産品等に対する輸入規制問題

2011年3月の東日本大震災による福島第一原発事故を受けて、中国政府は現在、日本産食品・農産品に対して輸入規制措置を実施している<sup>2</sup>。

この問題に関しては、2011年5月の日中首脳会談において、輸入禁止措置を一部緩和し、被災地以外の地域からの乳製品、野菜、水産品以外の食品等の輸入については放射能基準適合証明書の添付を不要(原産地証明書は必要)とすること等が温家宝中国首相から表明され、同年11月下旬から実施されている。しかし、被災地からの食品、農産品、飼料の輸出は全面的に禁止されたままになっており、日本政府は引き続き同輸入規制の緩和・撤廃を求めている。

#### ウ その他

上記のほか、日中間にはレアアース輸出規制問題、中国の不透明な軍備拡大問題、東シナ海における中国による活動の活発化、遺棄化学兵器処理問題、歴史認識問題等の懸案事項が存在している。

<sup>2</sup> 中国政府による日本産食品・農産品に対する輸入規制措置は以下のとおり。

指定10都県(福島県、栃木県、群馬県、茨城県、千葉県、宮城県、新潟県、長野県、埼玉県、東京都)からの食品、食用農産品及び飼料の輸入を禁止。

指定10都県以外の地域からの乳製品、野菜及び水産品等の輸入については、政府作成の放射能基準適合証明書及び原産地証明書を添付。

指定10都県以外からの乳製品、野菜、水産品等以外の輸入については、原産地証明書を添付。(放射性物質の検査証明書は不要。)



### (3) ロシア

#### ア 内政と外交

内政では、2011年9月の与党「統一ロシア」の党大会において、メドヴェージェフ大統領は2012年3月に行われる大統領選への候補者としてプーチン首相を支持する考えを表明し、同首相の4年ぶりの大統領職復帰が確実となった。しかし、12月の下院選では、統一ロシアがかりうじて過半数を確保したものの、選挙の不正や現首脳による長期の政権支配に抗議する反政府デモが全国各地で行われるなど、政権批判は近年にない盛り上がりを見せている。これに対して、メドヴェージェフ大統領は12月の年次教書演説で下院選における小選挙区制の導入等を提唱したほか、プーチン首相も透明性の高い大統領選の実施を約束するなど民意に配慮する考えを示した。しかし、デモ隊を支持する国民の多くはプーチン首相の大統領復帰自体に反対しており、大統領選で同首相が大きな混乱を伴うことなく選出されるのか注視する必要がある。

外交では、ソ連が崩壊してから2011年で20年が経過したこともあり、同年10月、プーチン首相は独立国家共同体（CIS）とは異なる新たな地域統合の枠組みを創設する考え（「ユーラシア同盟」構想）を表明した。具体的には旧ソ連圏における経済統合を実現し、欧州連合（EU）をモデルとした超国家組織の設立に動く方針であるが、実現の可能性は未知数であり、まずは2012年1月に発足したロシアとベラルーシ、カザフスタンの「統一経済圏」が軌道に乗るか否かが試金石となる。また、NATOがイランのミサイル攻撃を念頭において進めているミサイル防衛（MD）計画については、MDが自国のミサイルを標的としないよう法的な保証を求めるロシアの提案をNATO側が拒否するなど、両者の間で「対等な立場」での協力の枠組みを構築できない状況が続いている。このため、ロシアは2011年11月、状況が改善されなければ米国との間で同年2月に発効した新戦略兵器削減条約（新START）からの脱退も含む強力な対抗措置をとると警告しており、解決に向けた緊張緩和の兆しは依然として見えていない。

#### イ 日露関係

##### (ア) 北方領土問題

ロシアによる北方領土の実効支配は、2010年11月のメドヴェージェフ大統領による国後島訪問や、2011年5月のイワノフ副首相らによる択捉島及び国後島訪問を初めとして強化される傾向にあり、ロシアは現地での交通インフラの整備やエネルギー発展、社会生活向上を目指す方針を明確に掲げている。我が国はこのような政権首脳らによる北方領土訪問に対して駐日ロシア大使を外務省に呼んで抗議したほか、11月の日露首脳会談では、問題解決の必要性を再確認し、お互いに相手を尊重しつつ、議論を続けていくことで両首脳が一致したものの、ロシア側の政策態度を改めるまでには至っていない。ロシアでは、2001年のイルクーツク声明で日ソ共同宣言の法的有効性を認めたプーチン首相（当時は大統領）の大統領復帰が確実視されるが、四島返還を求める我が国の主張とは大きな隔たりがある。このため、我が国はロシアとの間で建設的な議論に基づく領土問題の解決に向け、引き続き難しい対応を迫られることが予想される。

### (1) 経済協力（共同経済活動等）

日露間ではこれまでサハリンや極東・東シベリア地域における資源エネルギー分野での共同事業が進展しており、原子力分野でも2011年12月に日露原子力協定が我が国国会で承認されたことから（ロシア側は2011年1月に批准手続完了）、今後、両国間で安定的に核物質、原子力関連資機材及び技術を移転することが可能となった。

他方、昨今の政府間協議では北方領土周辺における共同経済活動が主要議題の一つとなっている。共同経済活動自体は1990年代から主としてロシア側の提案により協議が重ねられてきた経緯があるが、2011年2月の日露外相会談では、我が国から当該活動の実施を提案し、双方がハイレベルで協力可能な案件につき議論を開始することで合意した。我が国としては、共同経済活動の実施を平和条約締結に関する交渉のための環境整備に向けた有効な手段と捉え、北海道根室管内の市町村を含め様々な関係者の意見を参考にしつつ何ができるかを検討していく考えである。ただし、日露両国とも、北方領土に対する互いの法的立場を害しない形での実施を主張しており、一部報道では、北方四島周辺海域での「安全操業協定」や四島との「ビザなし交流」といった既存の枠組みを応用できないか検討を始めたことが伝えられている。

### 第180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）

在クック日本国大使館及び在南スーダン日本国大使館を新設し、在ポートランド日本国総領事館及び在ハンブルク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、住居手当の一括支給に関する制度を導入すること等について定める。

#### 2 条約（11件）

##### (1) 投資の促進及び保護に関する日本国政府とパプアニューギニア独立国政府との間の協定

パプアニューギニアとの間で、投資の拡大により経済関係を一層強化するため、投資の促進及び保護に関する法的枠組みについて定める。

##### (2) 投資の自由化、促進及び保護に関する日本国とコロンビア共和国との間の協定

コロンビアとの間で、投資の拡大により経済関係を一層強化するため、投資の自由化、促進及び保護に関する法的枠組みについて定める。

- (3) 脱税の防止のための情報の交換及び個人の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政府とジャージー政府との間の協定  
ジャージーとの間で、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。
- (4) 租税に関する情報の交換及び個人の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政府とガンジー政府との間の協定  
ガンジーとの間で、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ポルトガル共和国との間の条約  
ポルトガルとの間で、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減免すること等について定める。
- (6) 租税に関する相互行政支援に関する条約（仮称）及び租税に関する相互行政支援に関する条約を改正する議定書（仮称）  
締約国の税務当局間における租税に関する情報交換、外国租税債権の徴収共助及び送達共助の枠組み等について定める。
- (7) 欧州復興開発銀行を設立する協定の改正（仮称）  
欧州復興開発銀行の業務の地理的範囲を地中海の南部及び東部の諸国に拡大すること等について定める。
- (8) 偽造品の取引の防止に関する協定（仮称）  
偽造品等の知的財産権侵害物品の拡散を防止するため、知的財産権に関する執行の法的枠組み等について定める。
- (9) 2006年の海上の労働に関する条約（仮称）  
船員に関する既存の条約等を統合し、国際的に広く受け入れられるべき労働基準を設定するとともに、その実効性を高めるため、寄港国検査等の措置について定める。
- (10) 1994年の関税及び貿易に関する一般協定の譲許表第38表（日本国の譲許表）の修正及び訂正に関する確認書（仮称）  
WTO協定に含まれる我が国の譲許表に関し、医薬品関連の関税撤廃の対象製品が見直されたことに伴う修正及び訂正について定める。

(11) 国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約（仮称）

監護の権利の侵害を伴う国境を越えた子の連れ去り等が生じた場合に原則として常居所を有していた国に子を迅速に返還するための国際協力の仕組み、国境を越えた親子の接触の実現のための協力等について定める。

< 検討中 > 5 件

- ・ 日・イラク投資協定（仮称）
- ・ 日・カザフスタン投資協定（仮称）
- ・ 日・クウェート投資協定（仮称）
- ・ 日・ルクセンブルク社会保障協定（仮称）
- ・ 原子力損害補完的補償条約（仮称）

内容についての問合せ先  
外務調査室 大野首席調査員（内線68460）

# 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 租税等収入 公債金 その他収入があり、近年、これらの割合は大きく変化している。

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。

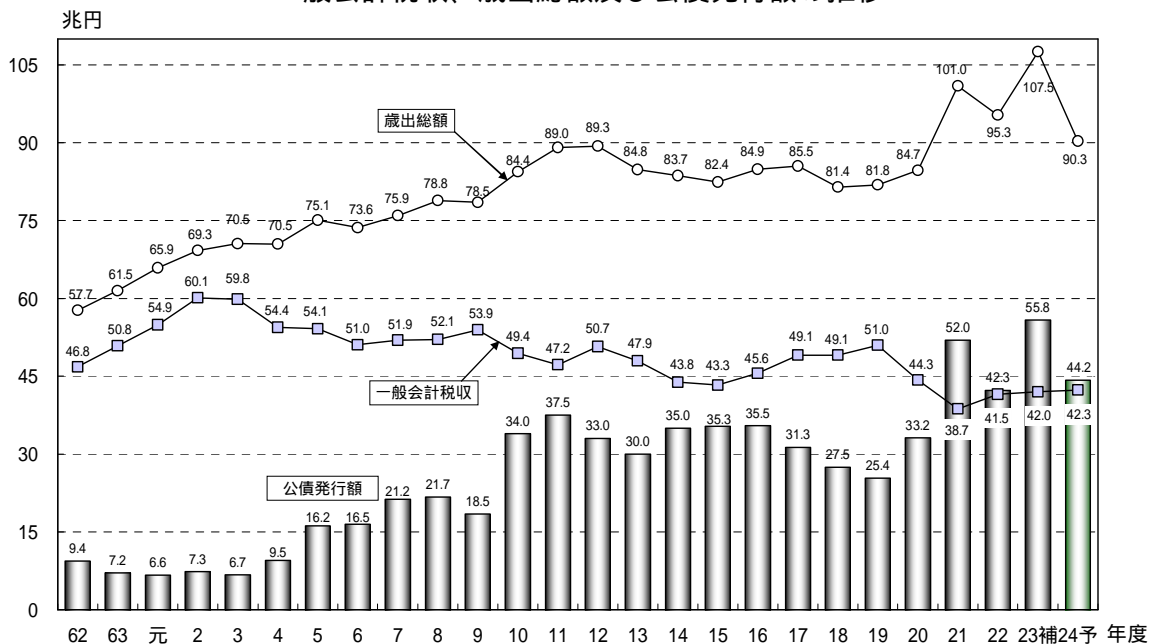
平成 21 年度においては、経済対策の実施経費の追加などにより歳出が増加するとともに、景気悪化に伴う税収の減少により、公債が追加発行されることとなった。その結果、昭和 21 年度以来 63 年ぶりに税収が公債発行額を下回ることとなった。

この状況は、公債発行の抑制が図られた平成 22 年度以降も継続している。特に平成 23 年度においては、東日本大震災からの復旧・復興等のため、数次の補正予算が編成され、復興債の発行等が行われたことなどから、歳出に占める税収の割合は 39.1% までの低下が見込まれている。

平成 24 年度予算においては、平成 23 年度当初予算の水準を上回らないものとする基本方針の下、44 兆円程度の公債発行額（復興債を除く。）となっているが、税収が公債発行額を下回る状況は解消されず、税収が公債発行額を 4 年連続で下回ることとなった。歳出に占める税収の割合は 46.9% であり、50% に満たない状況となっている。

なお、復興債や復興特別税等の復興財源については、別途、特別会計に計上されている（復興債：約 2.7 兆円、復興特別税：約 0.5 兆円、一般会計からの繰入れ等：約 0.6 兆円）。

一般会計税収、歳出総額及び公債発行額の推移



歳出に占める税収の割合（％）

年度	62	63	元	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
割合	81.1	82.7	83.4	86.8	84.8	77.2	72.1	69.3	68.4	66.0	68.7	58.6	53.1

	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23(補)	24(予)
	56.8	56.5	52.4	52.5	53.7	57.4	60.2	62.3	52.3	38.4	43.5	39.1	46.9

- (注1) 平成22年度までは決算額、23年度は4次補正後予算額（政府案）、24年度は政府案による。
- (注2) 平成23年度は、東日本大震災からの復興のために平成23年度～平成27年度まで実施する施策に必要な財源について、復興特別税の収入等を活用して確保することとし、これらの財源が入るまでの間のつなぎとして復興債を発行（平成23年度：11.6兆円）
- (注3) 上記復興債については、平成23年度は一般会計、平成24年度は特別会計に計上

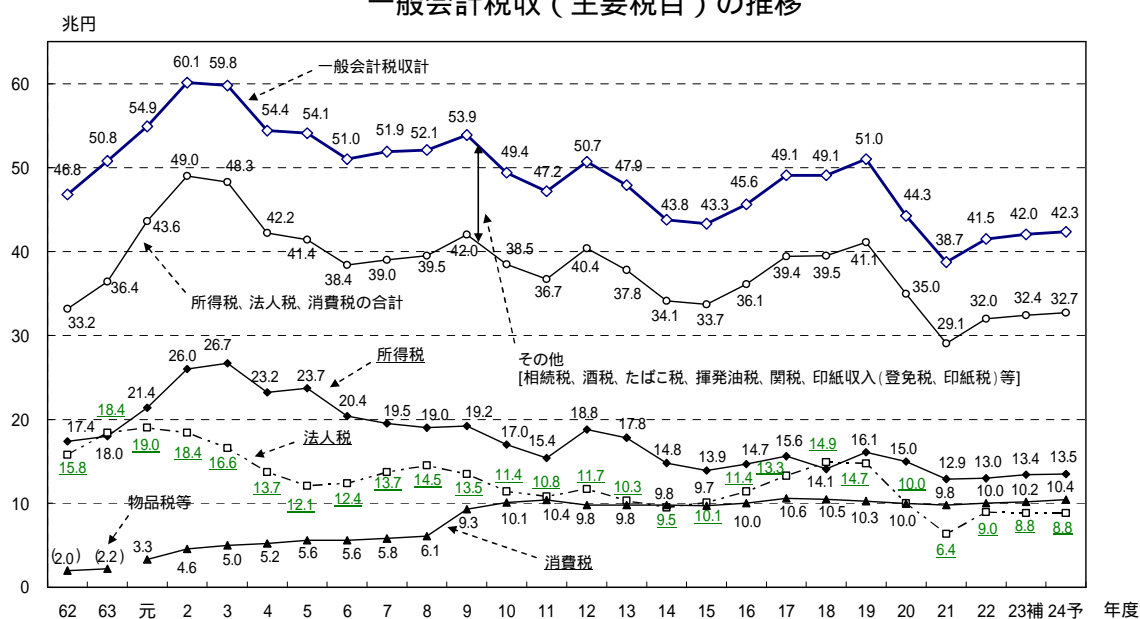
イ 税収の内訳

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、40兆円台前半まで落ち込んだ。平成16年度以降は増加に転じ、平成19年度は50兆円を上回るまでに回復したが、平成20年度以降、40兆円前後となっている。

税目別税収をみると、所得税は、平成3年を境に減少傾向であったが、平成22年度以降は13兆円台で推移している。法人税は、平成14年度に9.5兆円と消費税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とほぼ同額となり、平成21年度以降、消費税を下回る水準となっている。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年に税率が引き上げられてからは10兆円前後で推移している。連年、所得税、法人税及び消費税で税収全体の70%以上を占めている。

なお、平成24年度予算における復興特別税については、復興特別法人税が4,810億円、復興特別所得税が495億円計上されている。

一般会計税収（主要税目）の推移



(注) 平成22年度までは決算額、23年度は4次補正後予算額（政府案）、24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 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」(平成 21 年法律第 13 号。以下「平成 21 年度税制改正法」という。)の附則においては、「政府は…遅滞なく、かつ、段階的に消費税を含む税制の抜本的な改革を行うため、平成 23 年度までに必要な法制上の措置を講ずるものとする」と消費税を含む税制抜本改革の道筋が規定されるとともに、改革の基本的方向性も規定された。

平成22年度税制改正では、支え合う社会を実現するとともに、経済・社会の構造変化に適応し、国民が信頼できる税制を構築する観点からの税制全般にわたる改革の一環として、扶養控除の見直し、揮発油税等に係る10年間の暫定税率の廃止等の改正が行われた。

平成23年度税制改正では、経済活性化と財政健全化を一体として推進するという枠組みの下で、現下の厳しい経済状況や雇用情勢に対応する等の観点からの税制の抜本改革の一環をなす緊要性の高い改革として、所得税の諸控除の見直し、法人税率の引下げや雇用促進税制等の創設、相続税の基礎控除等の見直し、地球温暖化対策のための課税の特例の創設、納税環境の整備等の措置を講ずるものとして「所得税法等の一部を改正する法律案」(内閣提出第 2 号。以下「23年度改正案」という。)が、第177回国会に提出された。

「23年度改正案」は、同国会において内閣修正<sup>1</sup>が行われ、同改正案に盛り込まれていた改正事項の一部が別の新たな法律案に分離された。雇用促進税制の創設等に係る新たな法律案(内閣提出第82号)は、同国会で成立したが、残された改正事項(所得税の諸控除の見直しや法人税率の引下げ等)に係る法律案(内閣提出第 2 号)は、第179回国会まで継続審査となった。同法律案は、第179回国会において再度内閣修正<sup>2</sup>が行われ、民主・自民・公明の3会派共同提案による、所得税法、相続税法、租税特別措置法等に係る改正事項の一部を削除する等を内容とする修正案が提出され、修正議決された(平成23年11月30日成立)。

また、平成23年3月11日に発生した東日本大震災に係る緊急対応の措置として、現行税制を適用した場合の負担を軽減する等の措置を講ずるため、同年4月、税制上の臨時特例措置<sup>3</sup>が講じられ、同年12月には、被災者等の負担の軽減及び復興に向けた取組の一層の推進を図るための措置<sup>4</sup>が追加された。さらに、復興財源の確保策として、復興特別所得税(所得税額の2.1%：平成25年分から25年間)及び復興特別法人税(法人税額の10%：平成24年度から3年間)が課されることとなった<sup>5</sup>。

<sup>1</sup> 題名を「経済社会の構造の変化に対応した税制の構築を図るための所得税法等の一部を改正する法律」に改めるとともに、「現下の厳しい経済状況及び雇用情勢に対応して税制の整備を図るための所得税法等の一部を改正する法律」(内閣提出第 82 号、平成 23 年 6 月 22 日成立)により措置される事項を削除する等を内容とするもの(平成 23 年 6 月 10 日)

<sup>2</sup> 施行期日を修正するとともに、国税通則法の改正規定の一部(題名及び目的の改正、納税者権利憲章の作成並びに新たな税務調査手続の追加に係る規定)を削除する等を内容とするもの(平成 23 年 10 月 28 日)

<sup>3</sup> 「東日本大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律」(平成 23 年 4 月 27 日成立)

<sup>4</sup> 「東日本大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律の一部を改正する法律」(平成 23 年 12 月 7 日成立)

<sup>5</sup> 「東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法」(平成 23

一方、社会保障給付費用等の見通しを踏まえ、持続可能な財政構造を確立するための税制抜本改革については、平成23年6月30日、「政府・与党社会保障改革検討本部」において、2010年代半ばまでに段階的に消費税率を10%まで引き上げ、当面の社会保障改革に係る安定財源を確保することや平成21年度税制改正法附則に示された道筋に沿って平成23年度中に必要な法制上の措置を講ずることなどを盛り込んだ「社会保障・税一体改革成案」(以下「成案」という。)が決定され、翌7月1日に閣議報告された。

その後、野田内閣総理大臣から、「成案」を具体化した「素案」取りまとめの指示がなされ、平成24年1月6日、「社会保障・税一体改革素案」(以下「素案」という。)が同検討本部で決定され、同日閣議報告された。

#### イ 平成23年度税制改正の概要

平成23年度税制改正において措置された主な事項は、次のとおりである。

- ・ 法人税の基本税率及び中小企業者等の軽減税率の引下げ<sup>6</sup>(基本税率：30% 25.5%、軽減税率：18% 15%)並びに税率引下げに併せた課税ベースの拡大等
- ・ 雇用促進税制(税額控除)、環境関連投資促進税制(特別償却又は税額控除)、国際戦略総合特別区域に係る税制措置(特別償却又は税額控除及び所得控除)等の創設
- ・ 認定NPO法人等への寄附について、税額控除制度を導入
- ・ 上場株式等の10%軽減税率の2年延長(日本版ISA<sup>7</sup>の導入時期も2年延長)
- ・ 年金所得者(年金収入400万円以下でその他の所得20万円以下)の申告不要制度の創設
- ・ 航空機燃料税の税率を3年間2.6万円/kℓから1.8万円/kℓに引下げ
- ・ 税務調査手続の明確化、更正の請求期間の延長等
- ・ 故意の申告書不提出によるほ脱犯を処罰する規定等の創設

#### ウ 平成24年度税制改正の概要

平成24年度税制改正大綱(平成23年12月10日閣議決定)では、平成24年度税制改正においては、平成22年度・平成23年度税制改正から税制抜本改革へと通じる、税制全体及び各税目についての基本的な考え方に立脚しつつ、特に喫緊の対応を要する、新成長戦略実現に向けた税制措置 税制の公平性確保と課税の適正化に向けた取組 地方税の充実と住民自治の確立に向けた地方税制度改革 平成23年度税制改正における積残し事項への対応を中心に改正を行うとしている。

その主な項目についての概要は、以下のとおりである。

年11月30日成立)

<sup>6</sup> ただし、東日本大震災からの復旧・復興対策の財源を確保するため、平成24年度から平成26年度まで復興特別法人税(法人税額の10%)を課することとされている。

<sup>7</sup> ISA(Individual Savings Accounts、個人貯蓄口座)とは、英国における毎年一定額までの投資への配当・譲渡益等を非課税とする制度(1999年導入)で、日本版ISA(非課税口座内の少額上場株式等に係る配当所得及び譲渡所得等の非課税措置)は、最大300万円(100万円×3年間)までの上場株式等から生ずる配当や譲渡益について非課税とするものである。



## (7) 個人所得課税

所得再分配機能等を回復するための税率構造を含む改革に先立ち、課税の適正化の観点等から、給与所得控除の上限設定（給与収入1,500万円超は一律245万円）、特定支出控除の範囲の拡大、勤続年数5年以内の法人役員等の退職所得の2分の1課税<sup>8</sup>の廃止等を行うとしている。また、役員給与等に係る給与所得控除については、税率構造を含む改革の方向性を踏まえ、引き続き検討するとしている。

## (1) 資産課税

特に若年世代への資産の早期移転や省エネルギー性及び耐震性を備えた良質な住宅ストックを形成する観点から、住宅取得等資金に係る贈与税の非課税措置を拡充・延長するとしている。また、相続税の連帯納付義務を緩和するとしている。

## (2) 法人課税

企業活動の下支え・活性化や東日本大震災からの復興支援という観点から、次の措置等を講ずるとしている。

- ・研究開発税制の上乗せ特例である増加型・高水準型の措置の適用期限の延長（2年）
- ・環境関連投資促進税制を拡充し、太陽光パネル等に係る即時償却制度を創設
- ・資源の安定確保を図るため、海外投資等損失準備金制度を延長（2年）
- ・中小企業投資促進税制の対象資産に試験機器等を追加し、適用期限を延長（2年）
- ・福島復興再生特別措置法（仮称）の制定に伴う税制上の措置（復興特区税制の特例、避難解除区域における被災者雇用の税額控除制度等の創設等）

## (3) 環境関連税制

車体課税については、簡素化、グリーン化、負担の軽減等の観点から、自動車重量税について、車検証の交付等の時点で燃費等の環境性能に関する一定の基準を満たしている自動車には、本則税率を適用するとともに、それ以外の自動車に適用される「当分の間税率」について、新車新規登録から13年超の自動車を除き、引下げを行うとしている。

また、地球温暖化対策の推進、自動車産業の技術的優位性の確保・向上等の観点を踏まえ、いわゆる「エコカー減税」について、燃費基準等の切替えを行うとともに、特に環境性能に優れた自動車に対する軽減措置を拡充した上で、平成27年4月まで3年延長するとしている。

エネルギー起源CO<sub>2</sub>の排出を抑制する観点から、全化石燃料を課税ベースとする現行の石油石炭税にCO<sub>2</sub>排出量に応じた税率を段階的に上乗せする「地球温暖化対策のための課税の特例」を設けるとしている。

---

<sup>8</sup> 退職後の生活保障的な所得であること等を考慮し、退職所得控除額を控除した残額の2分の1を所得金額とする累進緩和措置

## (参考) 税制改正に関連する主な動き

平成23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2号)が平成23年1月25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。

23 年	1月25日	「所得税法等の一部を改正する法律案」(23年度改正案)を国会に提出
	3月22日	「国民生活等の混乱を回避するための租税特別措置法等の一部を改正する法律案(衆法)」(つなぎ法)を国会に提出
	3月31日	「つなぎ法」が成立
	4月19日	「東日本大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律案」(震災国税臨時特例法)を国会に提出
	4月27日	「震災国税臨時特例法」が成立
	6月10日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「23年度改正案」の内容の一部を削除し、題名を「経済社会の構造の変化に対応した税制の構築を図るための所得税法等の一部を改正する法律」に改める内閣修正(経済構造変化対応税制改正法)</li> <li>・「現下の厳しい経済状況及び雇用情勢に対応して税制の整備を図るための所得税法等の一部を改正する法律案」を国会に提出(経済・雇用対応税制改正法)</li> </ul>
	6月22日	「経済・雇用対応税制改正法」が成立
	6月30日	政府・与党社会保障改革検討本部が「社会保障・税一体改革成案」(「成案」)及び「社会保障・税番号大綱」を決定
	7月1日	「成案」を閣議報告
	7月29日	東日本大震災復興対策本部が「復興の基本方針」を決定
	10月11日	税制調査会が「東日本大震災からの復興のための事業及びB型肝炎対策の財源等に係る税制改正大綱」を取りまとめ
	10月28日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「経済構造変化対応税制改正法」の施行期日を修正するとともに、国税通則法の改正規定の一部を削除する等を内容とする内閣修正</li> <li>・臨時特別税の創設を含む「東日本大震災からの復興のための施策を実現するために必要な財源の確保に関する特別措置法案」を国会に提出(復興財源確保法)</li> </ul>
	11月4日	「東日本大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律の一部を改正する法律案」(震災国税臨時特例改正法)を国会に提出
	11月30日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「経済構造変化対応税制改正法」が成立</li> <li>・「復興財源確保法」が成立</li> </ul>
12月7日	「震災国税臨時特例改正法」が成立	
12月10日	「平成24年度税制改正大綱」を閣議決定	
24 年	1月6日	政府・与党社会保障改革本部が「社会保障・税一体改革素案」を決定、閣議報告

## エ 今後の課題

平成24年1月6日に政府・与党社会保障改革本部が決定した「素案」は、社会保障の機能を強化するとともにその安定財源を確保し、社会保障強化と財政健全化を同時に達成するため、昨年6月に取りまとめられた「成案」を具体化したものである。

「素案」に示された各分野の基本的な方向性のうち、主なものの概要及び課題は、次のとおりである。

## (7) 「素案」の概要

### a 消費課税

#### ・ 消費税

- 税率を、平成 26 年 4 月に 8 %、平成 27 年 10 月に 10%へ段階的に引上げ。ただし、消費税率引上げ実施前に経済状況等を総合的に判断した上で、引上げの停止を含め所要の措置を講ずるものとする旨の規定を設ける
- 課税ベースの侵食、事業者負担の増加等を踏まえ単一税率を維持
- 税収は、全額、いわゆる社会保障 4 経費（年金、医療、介護及び少子化）に充当
- 引上げ分の消費税収の地方分は、消費税率換算で平成 26 年 4 月から 0.92%、平成 27 年 10 月から 1.54%
- 逆進性問題を踏まえ、番号制度の実施を念頭に給付付き税額控除<sup>9</sup>等の施策を導入

・ 酒税は、消費税率の引上げに併せて見直し

・ 燃料課税は、「当分の間税率」が維持されていることや平成 24 年度税制改正において石油石炭税の上乗せを行うことも踏まえ、引き続き検討

・ 自動車重量税は、安定的な財源確保をした上で見直し

### b 所得課税

- ・ 格差是正及び所得再分配機能の回復を図る観点から、現行の所得税の税率構造に加え、課税所得 5,000 万円超について税率を 45%に引上げ
- ・ 成年扶養控除は、関連する社会保障制度の内容も踏まえながら、改めて検討
- ・ 配偶者控除は、課税単位、社会経済状況の変化等を踏まえながら、引き続き検討
- ・ 高齢者・年金税制は、世代間・世代内の公平性確保の必要性や年金制度改革の方向性を踏まえ、公的年金等控除、老年者控除、所得区分等について見直し及び検討

### c 資産課税

- ・ 再分配機能の回復、格差固定の防止の観点から、相続税の基礎控除を 4 割縮減するとともに、最高税率を 3 億円超の 50%から 6 億円超の 55%に引上げ
- ・ 資産早期移転や経済活性化を図る観点から、暦年課税について、若年層（20 歳以上の直系卑属）への贈与に係る贈与税の税率構造を緩和
- ・ 相続時精算課税制度について、受贈者の範囲の拡充や贈与者の年齢要件を緩和

## (1) 課題

「素案」の消費税部分については大きな課題が残されている。特に、消費税率引上げ実施については、経済状況の好転について種々の経済指標を確認し、経済状況等を総合的に勘案し所要の措置を講ずるとする旨の規定を設けることとされており、今後、景気動向の

<sup>9</sup> 給付付き税額控除とは、一般的には、所得が低く納付税額からの税額控除不足が生ずる場合に、その不足額に相当する額を給付するものであり、給付と税額控除を組み合わせることで所得再分配を図る仕組みである。消費税の逆進性対策としての給付付き税額控除は、カナダで導入されている事例がある。

見極めの時期や基準の調整が必要となる。また、逆進性対策の1つとして明記されている給付付き税額控除については、番号制度を前提としているため、その普及を待たねばならない。給付付き税額控除制度そのものについても、その詳細は明らかにされておらず、今後の検討課題となろう。さらに、給付付き税額控除導入までの間に実施するとされる簡素な給付措置については、給付開始時期、対象範囲、所得基準などが検討課題とされており、これらの設定水準によっては、安易な歳出増加に結び付くことも懸念されている。

社会保障・税一体改革（以下「一体改革」という。）の今後のスケジュールについて野田内閣総理大臣は、「素案」を基に与野党協議を行って大綱を取りまとめ、法案を今年度末までに国会に提出する意向を表明している。

政府・与党が「素案」を決定したことに一定の評価をする意見がある一方、「素案」と2009年の民主党マニフェストとの整合性や、社会保障改革の全体像が示されていないなどの指摘があり、与野党協議は円滑に進まないとの見方もある。仮に消費税率引上げ時期が「素案」に明記された期日より更に遅れるような場合には、一体改革全体が遅れ、社会保障の安定財源の確保や財政再建に影響が及ぶこととなる。

既に、「素案」では、消費税率引上げ時期が、原案<sup>10</sup>より半年先延ばしされているため、平成25年度の基礎年金国庫負担2分の1の財源をどのように確保するかについて憂慮する見解もある。なお、平成24年度の基礎年金国庫負担2分の1の財源については、歳出予算と「年金交付国債」（仮称）により手当てされるが、当該年金交付国債の償還は、消費税率引上げ後に消費税収により行うとされている。

「素案」どおりに消費税率が引き上げられたとしても、社会保障4経費は十分に賄えず、2015年度に基礎的財政収支の赤字を半減させるという目標の達成を危ぶむ声もある。「素案」には、今後5年を目途に次の改革を実施するための法制上の措置を講ずることを今回の改革法案の附則に明記するとしており、その措置の具体的内容についても論点となろう。

なお、「素案」では、議員定数や国家公務員給与の削減などの政治・行政改革を実施した上で、消費税率引上げを実施すべきとしており、政治・行政改革の動きも一体改革の進捗に影響すると考えられることにも留意する必要がある。

## 2 特別会計

### (1) 特別会計の現状

特別会計は、国が特定の事業を行う場合や特定の資金を運用する場合等に設けられている。平成24年度特別会計予算（当初）の歳出総額は394.1兆円であり、会計間相互の重複計上額を控除した純計額は190.5兆円となっている。

特別会計の設置には 受益と負担の関係や事業ごとの収支を明確化 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

<sup>10</sup> 平成23年12月28日の民主党税制調査会の税制抜本改革案では、消費税率は、2013年（平成25年）10月に8%、2015年（平成27年）4月に10%とするとされていた（『日本経済新聞』（平成23年12月29日））。

る。

しかし、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年度に31あった特別会計は、同法により統廃合され、現在は17特別会計が設置されている。

## (2) 特別会計の剰余金及び積立金等の一般会計における活用

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歳入への繰入れ、一般会計の歳入への繰入れ等の措置が採られる。平成22年度の特別会計の剰余金は41.9兆円とされており、うち1.9兆円が積立金等として積み立てられ、37.3兆円が翌年度の歳入へ繰り入れられたほか、2.7兆円が一般会計の歳入に繰り入れられて活用されている。

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22年度決算における特別会計の積立金等の残高は、174.2兆円に上るとされている。

これまでも特別会計の積立金等は、一般会計に繰り入れられて活用されてきたが、直近の例としては、平成23年度第1次補正予算において財政投融资特別会計から1.1兆円が一般会計に繰り入れられ、東日本大震災に対処するために必要な財源とされた。

なお、平成23年12月に施行された復興財源確保法により、平成24年度から平成27年度までの間、復興債の償還費用の財源に財政投融资特別会計財政融資資金勘定からの繰入金を充てることのできることされ、平成24年度予算においては、9,967億円が計上されている。

## (3) 復興特別会計の設置

復興財源確保法には、民主党、自由民主党及び公明党の3党の合意に基づく修正により、附則第17条に「政府は、東日本大震災からの復興に係る国の資金の流れの透明化を図るとともに復興債の償還を適切に管理するため、復興事業に係る歳入歳出を経理する特別会計を平成24年度において設置することとし、必要な法制上の措置を講ずる」との規定が盛り込まれた。これを受け、東日本大震災復興特別会計(仮称)を設置するための法律案が今国会に提出される予定である。また、平成24年度予算についても、同特別会計の設置を前

提として編成された。

#### (4) 特別会計の課題（特別会計改革の動向）

今後の特別会計改革の方向性については、平成22年5月18日の行政刷新会議に提示された枝野幸男行政刷新担当大臣（当時）の「特別会計改革について(案)」において、財政を透明で分かりやすいものとするとともに、無駄遣いを根絶し、国民の信頼を得るためには、各特別会計の制度の見直しで踏み込んだ抜本的な改革が不可欠であるとの認識のもと、

特別会計をゼロベースで見直し、必要不可欠なもの以外は廃止 特別会計により行われてきた事務事業の聖域なき見直し等により、無駄の排除や資金等の有効活用を徹底 との基本方針が示された。

その後、平成22年10月に特別会計を対象とした事業仕分け第3弾が実施され、この結果を踏まえ、平成23年1月20日の行政刷新会議においては、平成24年の通常国会に関連法案の提出ができるよう検討を進めることとされた。平成23年3月11日の東日本大震災を受けて作業は一時停止されたものの、6月1日の行政刷新会議において、可能な特別会計について作業を再開することとされた。関連法案の国会への提出について、当時財務大臣であった野田佳彦総理は、7月21日の行政刷新会議において「各府省とともに更に検討を進めて、可能なものについては来年の通常国会に法案提出ができるように取り組んでいきたい」と述べ、また、総理としても、9月15日の代表質問において同趣旨の答弁を行っている。さらに、12月16日に閣議決定された「平成24年度予算編成の基本方針」においては、「平成22年秋の事業仕分け第3弾の評価結果を受け、東日本大震災の影響も踏まつつ、制度の在り方に踏み込んだ検討を行い、平成24年の通常国会に法案を提出する」と明記された。

### 3 金融

#### (1) 世界金融危機後の金融情勢

##### ア 内外の情勢と政府の対応

欧米では、平成19～20年にかけて拡大した世界金融危機の後遺症ともいえるべき不安定な経済情勢が続いている。米国は景気回復の遅れや財政悪化の懸念を抱え、欧州では、ギリシャを契機とした信用不安が深刻化しており、その結果、円やスイスフランが相対的な安全資産として選好され、いわば「消去法的」に通貨高となる傾向が続いている。

世界金融危機の後、我が国では物価下落と景気低迷が続き、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（いわゆる「デフレ宣言」）。平成22年には、ドル安・ユーロ安を受けた約15年ぶりの円高水準（1ドル＝84～83円台）となり、同年9月15日には、6年半ぶりの為替介入が実施された。だが、平成23年3月11日の東日本大震災発生を契機に更に円高が進み、同17日には一時1ドル＝76円25銭と、それまでの戦後最高値（79円75銭）を更新した。翌18日のG7財務大臣・中央銀行総裁会議による声明及びG7各国による協調介入により、急激な変動は一旦沈静

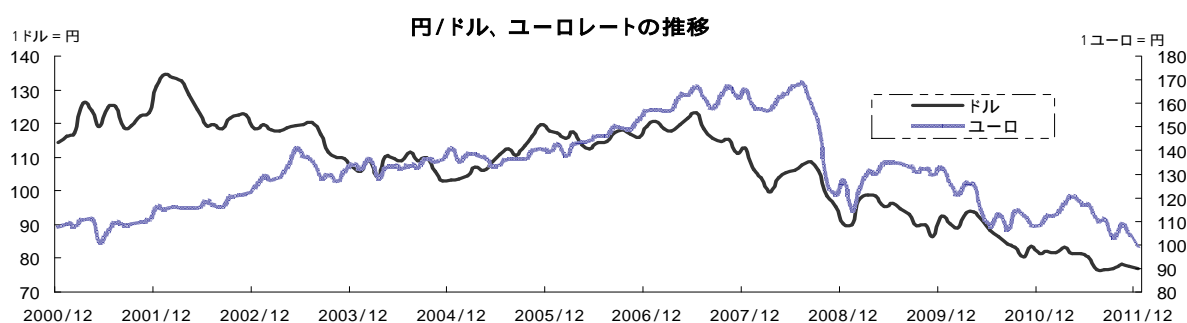
化したが、7月以降、欧米の経済不安の進行から再び急激に円高が進行し、現在に至っている。

政府は、菅内閣及び9月2日に発足した野田内閣において、円高への対応策を検討し、10月21日に「円高への総合的対応策～リスクに強靱な経済の構築を目指して～」を閣議決定した。また、これに基づく「景気対応検討チーム」により、対応策の個々の施策の進捗管理等を行うこととしている。

(参考) 欧米の経済情勢と我が国の円高対策をめぐる主な動き (東日本大震災以降)

平 23(2011)	
3月 11日	東日本大震災発生
17日	円が戦後最高値(当時)を更新(1ドル=76円25銭)
18日	G7財務大臣・中央銀行総裁会議が、日本当局からの要請に基づき、日本とともに為替市場における協調介入に参加するとの声明を発表 G7各国による円売り協調介入
4月 7日	E C B (欧州中央銀行) が世界金融危機後初めて政策金利を引上げ(1.00→1.25%)
6月 30日	米国F R Bの量的緩和策(いわゆるQ E 2) が終了
7月 7日	E C B が政策金利を1.50%に引上げ
21日	ユーロ圏首脳がギリシャ向け第2次金融支援を行う旨を合意
8月 2日	米国の政府債務上限引上げ法が成立
4日	政府・日銀が円売り単独介入 日銀が金融緩和の強化(資産買入等の基金の増額等)を発表
5日	格付け会社S & Pが米国債を初の格下げ
7日	E C B が証券市場プログラム(ユーロ圏の国債買入れ)の再開を発表
8日	G7緊急電話会議、為替市場における行動に関して緊密に協議し、適切に協力するとの声明を発表
24日	格付け会社ムーディーズが日本国債を格下げ 財務省が円高対応緊急パッケージ発表
29日	菅内閣、円高への総合的対応策に関する基本的考え方と検討課題を整理
9月 2日	野田内閣発足、初閣議で円高への対応策の取りまとめ準備を指示
6日	スイス国立銀行がスイスフラン相場是正策を発表
9日	G7財務大臣・中央銀行総裁会議が財政再建、為替相場等に関する合意文書発表
19日	S & P がイタリア国債を格下げ 以降、格付け会社による欧州諸国の国債格下げが相次ぐ
20日	野田内閣、「円高への総合的対応策(仮称)中間報告」取りまとめ
22日	G20財務大臣・中央銀行総裁会議が、必要な場合に銀行システムと金融市場の安定を保つために必要な全ての行動を採るとの声明を発表
27日	野田内閣、「円高への総合的対応策の先行実施について」を発表
10月 6日	E C B が資金供給強化策(カバードボンド買入れ再開等)を発表

9日	フランス、ベルギー、ルクセンブルク政府が欧州金融大手デクシアの処理策を合意
15日	G20 財務大臣・中央銀行総裁会議が、引き続き銀行システムや金融市場の安定を保つために必要な全ての行動を取るとの声明を発表
21日	野田内閣、「円高への総合的対応策」を閣議決定
27日	ユーロ圏首脳会議が、債務危機対応の包括的対策を基本合意 日銀が金融緩和の強化（資産買入等の基金の増額等）を発表
31日	円が戦後最高値を更新（1ドル＝75円32銭） 政府・日銀が円売り単独介入（10/28～11/28の総額9兆916億円）
11月3日	E C Bが政策金利を1.25%へ引下げ
30日	日米欧の6中央銀行が市場へのドル資金供給を拡大する協調対応策を公表
12月8日	E C Bが政策金利を1.00%へ引下げ、資金供給策を拡充
9日	E U首脳会議が債務危機への総合対策を盛り込んだ議長総括を採択
平24(2012)	
1月13日	S & Pがフランスなどユーロ圏9か国の国債を格下げ



## イ 日本銀行の金融政策

日銀では、世界金融危機局面において講じた政策金利（無担保コールレート（オーバーナイト物）の誘導目標）の引下げ<sup>11</sup>や、年21.6兆円（月1.8兆円）ペースでの長期国債の買入れを継続するとともに、「物価安定のもとでの持続的成長へ向けた政策」として、我が国経済がデフレから脱却し、物価安定のもとでの持続的成長経路に復帰することを目的として、主に次のような措置を講じている。

### (ア) 「中長期的な物価安定の理解」の明確化

政府のデフレ宣言を受け、日銀は、平成21年12月、日本経済がデフレから脱却し、物価安定のもとでの持続的成長経路に復帰することが極めて重要な課題であるとの認識のもと、日銀が、中長期的にみて物価が安定していると理解する物価上昇率である「中長期的な物価安定の理解」について、従来の「消費者物価指数の前年比で0～2%程度の範囲内にあり、委員毎の中心値は、大勢として、1%程度となっている」を、「消費者物価指数の前年比で2%以下のプラスの領域にあり、委員の大勢は1%程度を中心と考えている」

<sup>11</sup> 平成20年10月にそれまでの0.5%から0.3%へ引き下げ、同12月に、更に0.1%へ引き下げた。



と変更し、日銀としてゼロ%以下のマイナスの値は許容していないこと、及び、政策委員の大勢は1%程度を中心と考えていることを、より明確に表現することとした。

#### (イ) 「包括的な金融緩和政策」の導入

海外経済の減速や円高による企業マインド面への影響等を背景に、景気改善の動きが弱まっており、我が国経済が物価安定のもとでの持続的成長経路に復する時期が後ずれする可能性が強まっているとの情勢判断のもと、金融緩和を一段と強力に推進するため、平成22年10月、政策金利を0~0.1%程度とし、実質ゼロ金利政策を明確化する「中長期的な物価安定の理解」(上記(ア)参照)に基づき、物価の安定が展望できる情勢になったと判断するまで実質ゼロ金利政策を継続していく(時間軸の明確化) 臨時的措置として、バランスシート上に資産買入等の基金を創設し、国債、CP、社債、ETF、J-REIT等多様な金融資産の買入を行い、長めの市場金利の低下と各種リスク・プレミアムの縮小を促進する という3つの措置からなる「包括的な金融緩和政策」の実施を決定した。

このうち、の「資産買入等の基金」は、資産の買入と、平成21年12月に導入された新型オペ(固定金利方式・共通担保資金供給オペレーション)<sup>12</sup>によるものであり、その規模は、当初の35兆円程度から3回(3月14日、8月4日、10月27日)増額され、現在は55兆円程度<sup>13</sup>である。

#### (ウ) 成長基盤強化の支援

成長基盤強化に向けた民間金融機関の自主的な取組を金融面から支援するため、平成22年6月、新たな資金供給(政策金利で期間は原則1年、総貸付枠3兆円)の枠組みを時限措置として導入した。平成23年6月には、金融機関の取組を更に後押ししていく観点から、資本性資金の供給や従来型の担保・保証に依存しない融資を支援していくため、出資や動産・債権担保融資(いわゆる「ABL」)などを対象として、従来の貸付枠(3兆円)とは別に、新たな貸付枠(5,000億円)を設けた。

#### (2) 東日本大震災に対する金融面の措置

##### ア 政府・日銀の初動対応等

平成23年3月11日に発生した東日本大震災に対応し、金融庁では、同日、自見金融担当大臣を本部長とする災害対策本部を設置し、大臣と日本銀行総裁の連名で、「東北地方太平洋沖地震にかかる災害に対する金融上の措置について」を発表して、金融機関に対し、預金証書、通帳を紛失した場合でも預金者であることを確認して払戻しに応じる等、被災者の便宜を考慮した措置を適切に講ずるよう要請したほか、義援金等の募集を装った振り込め詐欺等について、注意を喚起する等の措置を講じた。

<sup>12</sup> やや長めの金利の更なる低下を促すため、年0.1%の固定金利で期間3か月又は6か月の資金を供給する。

<sup>13</sup> 資産の買入れ20兆円程度と、新型オペ35兆円程度。資産ごとの買入額の用途は、長期国債9兆円程度、国庫短期証券4.5兆円程度、CP2.1兆円程度、社債2.9兆円程度、ETF1.4兆円程度、J-REIT0.11兆円程度。新型オペは、期間3か月の資金20兆円程度、6か月の資金15兆円程度

また、日銀は、東日本大震災発生の直後から、主に、金融・決済機能の維持、金融市場の安定確保、経済の下支えの3つの観点から、潤沢な資金供給や金融緩和の一段の強化をはじめ、様々な措置を講じた。また、平成23年4月には、被災地の金融機関を対象に、今後予想される復旧・復興に向けた資金需要への初期対応を資金面から支援するため、被災地金融機関を支援するための資金供給オペ（被災地金融機関向け低利融資制度、総額1兆円）を決定したほか、今後の被災地の金融機関の資金調達余力確保の観点から、担保適格要件の緩和を図ることを決定した<sup>14</sup>。

#### イ 金融機能強化法の改正

金融庁は、今次の東日本大震災という未曾有の災害が、被災地における金融機能に様々な影響を及ぼすことを踏まえ、金融機関が、被災地における金融仲介機能を十分に発揮し、復旧・復興のための資金需要に十分に応える必要があるとの観点から、金融機関に対する公的資本増強制度を定める「金融機能の強化のための特別措置に関する法律」（平成16年法律第128号。以下「金融機能強化法」という。）について、震災の特例を設けるなど必要な見直しを行うこととし、平成23年5月（第177回国会）、「東日本大震災に対処して金融機関等の経営基盤の充実を図るための金融機能の強化のための特別措置に関する法律及び金融機関等の組織再編成の促進に関する特別措置法の一部を改正する法律案」（内閣提出第73号）を提出した。主な改正内容としては、平成24年3月31日までとされている国の資本参加の申請期限を、平成29年3月31日まで5年間延長するとともに、震災の影響を受けた金融機関が国の資本参加を申請する際に、経営責任を求めないとする等の特例を設けることとした。また、特に信用金庫、信用組合等の協同組織金融機関については、今後の財務状況が必ずしも見通し難い面があるものについても、国とその中央機関（信金中央金庫、全国信用協同組合連合会等）が共同して資本参加を行えることとする等、更にその特性に応じた特例を設けることとした。

改正金融機能強化法は6月22日に成立した。7月27日の施行以降、同法に基づく国の資本参加が決定しているのは、仙台銀行（宮城県仙台市、300億円）、筑波銀行（茨城県土浦市、350億円）、七十七銀行（宮城県仙台市、200億円）、いわき信用組合（福島県いわき市、200億円）、相双信用組合（福島県相馬市、160億円）の5金融機関<sup>15</sup>（計1,210億円）である。

#### ウ 二重ローン問題

東日本大震災においては、いわゆる「二重ローン」（災害で住宅や事業所等を失った被災者が、返済中の既存債務に加えて、生活や事業の再建のために新たな借金を抱えること）

<sup>14</sup> 平成23年10月の金融政策決定会合（10月6・7日）において、被災地金融機関支援資金供給オペの受付期限については2012年4月30日まで、担保適格要件の緩和の適用期限については2013年4月30日まで、それぞれ延長することとされた。

<sup>15</sup> 決定順。なお、いわき信用組合及び相双信用組合については、全国信用協同組合連合会を通じて資本参加が行われる。

の問題について、金融機関が既存債務の免除に応じやすい仕組みの整備や、被災事業者の既存債務の買取り等を行う公的機関の設立の必要性等が指摘された。

このうち、被災事業者の既存債務への対応として、政府・民主党は、平成 23 年 6 月 17 日に政府が取りまとめた「二重債務問題への対応方針」に基づき、相談窓口として、各都道府県に設置されている中小企業再生支援協議会の機能を拡充した「産業復興相談センター」を設立すること、被災事業者の既存債務の買取機構として、独立行政法人中小企業基盤整備機構等が出資する中小企業再生ファンドを衣替えした「産業復興機構」を被災各県に設立し、過剰債務を抱えているが事業再生の可能性のある中小企業の再生支援を実施することを決定した。

これに対し、政府・民主党のスキームでは、小規模事業者や農林水産業者等の事業再生に十分に対応できないとの問題意識から、自民党、公明党及びたちあがれ日本・新党改革の3党派共同提案により提出された「株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法案」(片山さつき君外 6 名提出、第 177 回国会参法第 12 号)が、11 月 21 日、第 179 回国会において成立した。これにより、東日本大震災により被災した事業者の既存債務の買取りは、政府・民主党の方針により被災各県に設置する「産業復興機構」と、新法に基づき新設される「東日本大震災事業者再生支援機構」の 2 つの機構が、相互に補完・連携して行うこととなった<sup>16</sup>。

震災の被害により既存の住宅ローン等の返済が困難になった個人への対応としては、自己破産等の法的倒産手続による不利益を回避して債務整理ができるよう、「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」が策定された<sup>17</sup>。同ガイドラインは平成 23 年 7 月 15 日に公表され、8 月 22 日から申請の受付が開始された<sup>18</sup>。

### (3) 金融・資本市場における今後の課題等

#### ア 金融・資本市場に係る制度整備

平成 23 年 3 月 7 日、約 1 年 3 か月ぶりに金融審議会が開催され、自見金融担当大臣が、次の 3 点について、調査審議を諮問した。

我が国金融業の中長期的な在り方についての検討

我が国金融機関の国際競争力の強化、地域経済における金融機能の向上、更には両者があいまって我が国経済・金融業の一層の発展を図るための中長期的な課題等について検討

保険会社のグループ経営に関する規制の在り方等についての検討

保険会社による外国保険会社の買収等に係る子会社の業務範囲規制の見直しを含む保険会社のグループ経営の向上に資するような規制の在り方等について検討

インサイダー取引規制における純粋持株会社の取扱い等についての検討

<sup>16</sup> 今国会に提出される平成 23 年度第 4 次補正予算において、東日本大震災事業者再生支援機構の資金調達(借入れ又は社債)に係る債務について、5,000 億円の政府保証枠が措置されることとなっている。

<sup>17</sup> 金融機関団体の関係者や学識経験者等による「個人債務者の私的整理に関するガイドライン研究会」(事務局：全国銀行協会)が策定

<sup>18</sup> 平成 24 年 1 月 6 日までの相談件数は 1,315 件、債務整理開始の申出件数は 91 件

インサイダー取引規制に係る合併等の重要事実に係る軽微基準及び決算情報変更に係る重要事実について、上場会社等が純粋持株会社である場合には連結ベースの決算値を基準とするような特例を設けること等について検討

上記の諮問を受けて、テーマ別にワーキンググループが設置され、平成 23 年 12 月に、「保険会社のグループ経営に関する規制の在り方ワーキング・グループ」が報告書「保険会社のグループ経営に関する規制の見直しについて」を、「インサイダー取引規制に関するワーキング・グループ」が報告書「企業のグループ化に対応したインサイダー取引規制の見直しについて」をそれぞれ公表した。金融庁は、これらの報告書を参考に、必要な法整備を行うため、今国会に、保険業法改正案と金融商品取引法改正案を提出する予定である。

今国会に提出予定の金融商品取引法改正案には、他に、一定の店頭デリバティブ取引について電子化を義務付けることとする内容が盛り込まれる予定である。これは、平成 21 年 9 月の G20 ピッツバーグ・サミット首脳声明に基づく店頭デリバティブ市場規制（特に「遅くとも 2012 年末までに、標準化された全ての店頭デリバティブ契約は、適当な場合には、取引所又は電子取引基盤を通じて取引されるべきである。」とされた事項）に関する我が国の対応について、金融庁が「店頭デリバティブ市場規制にかかる検討会」を設置して検討を行ってきたもので、同検討会が、平成 23 年 12 月 26 日に議論の取りまとめを公表している。

また、「金融資本市場及び金融産業の活性化等のためのアクションプラン」（平成 22 年 12 月 24 日）において制度整備等を必要とされた、証券・金融・商品を扱う総合的な取引所の創設については、平成 22 年 10 月 28 日に金融庁・農林水産省・経済産業省の副大臣及び大臣政務官で構成する「総合的な取引所検討チーム」において検討が続けられてきたが、このほど、規制・監督権限を金融庁に一元化する方向で 3 省庁が合意した模様であり、金融庁は、今国会に向けて所要の法案作成作業を進めるとしている<sup>19</sup>。

## イ 中小企業金融円滑化法の再延長等

### (ア) 中小企業金融円滑化法の再延長

平成 21 年 11 月（第 173 回国会）、世界金融危機の影響により特に厳しい経済状況にある中小・零細企業や、住宅ローンの借り手を支援するため、金融機関が、中小企業や住宅ローンの借り手の申込みに対し、できる限り貸付条件の変更等を行うよう努めること等を法律で定める「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 年法律第 96 号。以下「中小企業金融円滑化法」という。）が制定された。

<sup>19</sup> 自見金融担当大臣は、平成 24 年 1 月 17 日の閣議後記者会見において、「昨日、3 省庁副大臣の打合せが行われ、総合的な取引所について、規制・監督を一元化するという方向で、共通認識が得られてきているところと聞いております。（略）今後、引き続き、関係省庁と連携して、取引所、取引業者等の関係者の意見を聞きつつ、次期通常国会に向けて所要の法案作成作業を進めさせていただきたいというふうに思っております。」と述べている。

同法は、平成 23 年 3 月 31 日に失効することとされていたが、中小企業者等の業況や資金繰りが依然厳しい中、先行きの不透明感から、今後も貸付条件の変更等に対する需要が一定程度あると考えられる等として、第 177 回国会において、法律の期限を 1 年延長し、平成 24 年 3 月 31 日とする改正が行われた。

同法については、中小企業の倒産抑止や経営改善に一定の効果を上げ、金融の円滑化に対する金融機関の取組も定着してきている<sup>20</sup>との評価がある一方、貸付条件の変更等を受けた中小企業において、貸付条件の再変更等が増加している、貸付条件の変更等を受けながら経営改善計画が策定されないところもある等の問題を指摘する声もある。このため、金融庁は、金融経済情勢や中小企業者等の資金繰り、金融機関の金融円滑化への対応状況について、各種データの分析や、中小企業・金融機関との意見交換を行い、法の施行状況やその効果・影響等を勘案した結果、中小企業者等の事業再生等に向けた支援に軸足を移すための総合的な出口戦略を講じつつ、ソフトランディングを図る必要があるとして、平成 23 年 12 月 27 日に金融担当大臣談話(中小企業金融円滑化法の期限の最終延長等について)を発表し、同法を今回に限り平成 25 年 3 月 31 日まで再延長することとした。これにより、中小企業金融円滑化法の改正案が今国会に提出される予定である。

#### (1) 平成 24 年 3 月末に期限を迎えるセーフティネットの延長

銀行等保有株式取得機構(平成 14 年 1 月設立)による銀行保有株式等の買取期限<sup>21</sup>と、生命保険契約者保護機構(平成 10 年 12 月設立)が行う破綻生命保険会社に対する資金援助の財源に係る政府補助規定<sup>22</sup>の期限も、中小企業金融円滑化法の期限同様、平成 24 年 3 月 31 日とされている。

これらの期限について、金融庁は、東日本大震災の影響や、欧州債務危機を端緒とする世界的な金融資本市場の混乱等が続いている状況に鑑み、経済・株式市場が互いに悪影響を及ぼし、スパイラル的に悪化することを防ぐため、銀行等保有株式取得機構が、株式処分の受皿、セーフティネットとしての役割を果たすこと、生命保険契約者保護機構がセーフティネットとしての機能を万全に果たすことは引き続き重要であるとして、株式等の買取期限及び政府補助の期限をそれぞれ 5 年間延長することとし、今国会に所要の法案を提出することとしている。

<sup>20</sup> 金融庁の集計(速報値)によると、平成 23 年 9 月 30 日時点で、金融機関が中小企業金融円滑化法に基づく貸付条件の変更等の申込みを受けた件数のうち、審査中又は取下げの件数を除いた条件変更等の実行率は、中小企業者 97.3% (実行件数 / 申込み件数での実行率は 91.8%)、住宅ローン借入者 91.7% (同 78.3%)。

<sup>21</sup> 「銀行等の株式等の保有の制限等に関する法律」(平成 13 年法律第 131 号)に基づく当初の買取期限は平成 18 年 9 月 30 日であり、同日をもって買取りはいったん終了したが、平成 20 年の法改正により再開された。

<sup>22</sup> 政府補助規定は、平成 12 年の保険業法改正の際、平成 15 年 3 月 31 日までの破綻を対象に設けられたが、平成 15 年、17 年及び 20 年の保険業法改正により、実質的に継続している。現行制度では、平成 24 年 3 月 31 日までに破綻した生命保険会社に対する生命保険契約者保護機構による資金援助の財源について、生命保険会社が事前に積み立てた負担金と、同機構による政府保証付借入れを充てても足りない場合、一定の要件の下で政府補助ができることとなっている(保険業法附則第 1 条の 2 の 14)。

## ウ 銀行の自己資本規制強化に関する国際的動向

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、銀行の財務の健全性を高めて金融危機への対応力を強化するため、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」（普通株等 Tier1）と捉え、その一定比率の保有を柱とする新たな自己資本規制を協議してきた。その結果、平成 22 年 9 月 12 日、国際的に活動する銀行の自己資本規制について、狭義の中核的自己資本比率基準を実質 7%<sup>23</sup>とし、平成 25（2013）年から段階的に適用を始め、平成 31（2019）年 1 月から全面適用することとする新規制案を発表し、同年 11 月の主要 20 か国・地域首脳会議（G20 サミット）で承認された。

また、平成 23 年 7 月 19 日には、グローバルにシステム上重要な金融機関（G-SIFIs）<sup>24</sup>を対象とした新規制について、システム上の重要性に応じて、国際業務を営む一般行に比べて自己資本比率を 1～2.5%（当該金融機関同士が合併などで規模を拡大させた場合、追加的に 1%を加えた 3.5%）上積みするよう求めることとする市中協議文書が公表され、11 月のカンヌサミットにおいて了承された。その際、金融安定理事会（FSB）が 2012 年末までに破綻処理計画策定の要件を満たす必要がある G-SIFIs の当初リスト（29 金融機関）を公表し、日本の金融機関では、三菱UFJフィナンシャルグループ、みずほフィナンシャルグループ、三井住友フィナンシャルグループが含まれた<sup>25</sup>。

## エ 国際会計基準（IFRS）導入をめぐる動向

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中、国際会計基準（IFRS）の適用に向けた動きが米国をはじめ EU 以外の諸国において拡がり、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、我が国における IFRS 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。その際、適用開始には少なくとも 3 年の準備期間が必要であるとした。また、金融庁は、平成 21 年 12 月に関係内閣府令を公布し、平成 22 年 3 月期から IFRS の任意適用を認めた。

しかし、中間報告以降の国内外における様々な状況変化や、デフレ経済の只中で発生した東日本大震災による企業業績への打撃を懸念した産業界からの要望が相次いだこと等から、平成 23 年 6 月 21 日、自見金融担当大臣は、「IFRS 適用に関する検討について」を発表し、IFRS の適用については、企業会計審議会において改めて議論することとした。その際、中間報告において適用開始には少なくとも 3 年の準備期間が必要であるとされたことから、早ければ平成 26 年度（2015 年 3 月期）から強制適用されるのではないかとこの見方について、「少なくとも 2015 年 3 月期についての強制適用は考えておらず、仮に強制適用する場合であってもその決定から 5～7 年程度の十分な準備期間の設定を行うこ

<sup>23</sup> 普通株等 Tier1 の最低基準 4.5% + 資本保全バッファ（平時より積み増しを要する部分）2.5%

<sup>24</sup> Global Systemically Important Financial Institutions の頭文字を取った略称。経営危機に陥った場合、グローバルな金融システムに混乱を及ぼすおそれがある巨大金融機関の呼称であり、金融危機の反省を踏まえ、あらかじめ国際業務を営む一般金融機関よりも厳しい規制を課すことで各国政府が合意している。

<sup>25</sup> FSB は、各国当局がこれら破綻処理計画策定の要件を自国内の他の金融機関に対して拡大するよう決定しても良いとしている。

と」とする姿勢を明確にした。これを受けて6月30日より、企業会計審議会においてIFRS適用に関する検討が行われている。

## 第180回国会提出予定法律案等の概要

### 1 平成24年度における公債の発行の特例に関する法律案（予算関連）

平成24年度における国の財政収支の状況に鑑み、公債発行の特例措置を定める。

### 2 特別会計に関する法律の一部を改正する法律案（予算関連）

東日本大震災からの復興を図ることを目的として実施する事業に関する経理を明確にするため、東日本大震災復興特別会計を設置することとし、その目的、管理及び経理等について定める。

### 3 租税特別措置法等の一部を改正する法律案（予算関連）

平成24年度税制改正に関連する、住宅ローン減税制度の拡充 研究開発税制の特例の延長及び環境関連投資促進税制の拡充 住宅取得等資金に係る贈与税の非課税の拡充・延長 自動車重量税の税率の見直し及びエコカー減税の延長 地球温暖化対策のための課税の特例 給与所得控除の見直し 徴収共助の規定の見直し 等の改正を行う。

### 4 関税定率法等の一部を改正する法律案（予算関連）

最近における内外の経済情勢等に対応するため、関税率等について、個別品目の関税率の改正 暫定税率等の適用期限の延長 貿易円滑化のための税関手続の改善 税関における水際取締りの強化 等の改正を行う。

### 5 特別会計に関する法律の一部を改正する法律案（仮称）

特別会計制度の在り方を抜本的に見直し、特別会計及びその勘定について、廃止・統合等の所要の措置を講ずる。

### 6 国税に係る税制抜本改革関連法案（仮称）

国税に関し、社会保障・税一体改革に関連する所要の改正を行う。

### 7 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の一部を改正する法律案

金融機関の業務の健全かつ適切な運営の確保に配慮しつつ、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、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の有効期限を1年間延長する。

### 8 銀行等の株式等の保有の制限等に関する法律の一部を改正する法律案（予算関連）

銀行等をめぐる経済情勢の変化等を踏まえ、銀行等の業務の健全な運営を確保するため、

銀行等保有株式取得機構による銀行等からの株式等の買取期限を延長する。

#### 9 保険業法等の一部を改正する法律案

保険会社における経営基盤の強化及び経営効率の向上を図り、保険契約者等の保護を的確に行うため、子会社の業務範囲、保険契約の移転等に関する規制の緩和、生命保険契約者保護機構に対する政府補助の期限延長等の所要の措置を講ずる。

#### 10 金融商品取引法の一部を改正する法律案（仮称）

金融・資本市場を取り巻く環境の変化を踏まえ、金融商品の取引の公正性・透明性を確保し、企業経営の実態に即した規制の適正化を図るため、一定の店頭デリバティブ取引について電子情報処理組織の利用を義務付けるとともに、企業の組織再編に係るインサイダー取引規制を整備するほか、課徴金制度を見直す等の所要の措置を講ずる。

内容についての問合せ先

財務金融調査室 齋藤首席調査員（内線 68480）



# 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

学習指導要領とは、各学校において編成する教育課程の基準である。全国に一定の教育水準を確保するなどの観点から、学校教育法に基づき文部科学大臣が告示している。小・中・高等学校及び特別支援学校ごとに、各教科等の目標や内容について定めており、国公立学校を問わずに適用される。なお、幼稚園については、学習指導要領に相当するものとして幼稚園教育要領が定められている。

学習指導要領は、時代や社会の変化に対応し、おおむね10年に一度改訂されている。改訂の基本的な考え方は、小・中・高等学校を通じて、教育基本法改正等で明確になった教育の理念を踏まえ、「生きる力」を育成すること、基礎的な知識・技能の習得と思考力・判断力・表現力等の育成のバランスを重視すること、道徳教育や体育などの充実により、豊かな心や健やかな体を育成することであり、言語活動や理数教育等の充実とともに授業時数の増加が図られている。

新しい学習指導要領は、下図のスケジュールで実施することとされている。

新学習指導要領 実施スケジュール（概要）

	平成 20 年度	平成 21 年度	平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度	平成 25 年度
幼稚園	告示 周知・徹底	全面実施				
小学校	告示 周知・徹底	先行実施	総則等 算数、理科	全面実施		
中学校	告示 周知・徹底	先行実施	総則等 数学、理科	全面実施		
高等学校	告示	周知・徹底	先行実施	総則等 先行実施(年次進行) 数学、理科	年次進行 で実施	

（出所）文部科学白書

（注）平成 21 年 3 月に告示された特別支援学校（幼稚園部・小学部・中学部・高等部）の学習指導要領等は、上表の学校段階に準じて実施。

また、文部科学省では、全国的な義務教育の機会均等とその水準の維持向上の観点から、各地域における児童生徒の学力・学習状況を把握・分析することにより、教育及び教育施策の成果と課題を検証し、その改善を図るとともに、各教育委員会、学校等が全国的な状況との関係において自らの教育及び教育施策の成果と課題を把握し、その改善を図ること等を目的として、平成 19 年度から「全国学力・学習状況調査」を小学校第 6 学年と中学校第 3 学年を対象として毎年 4 月に実施されている。

平成 19 年度から平成 21 年度までは、悉皆調査によって実施し、平成 22 年度は、抽出調査及び希望利用方式とされた。平成 23 年度については、3 月に発生した東日本大震災の影響等を考慮し、全国調査としての実施は見送られ、希望する教育委員会及び学校に問題冊

子を配布することとされた。また、平成 24 年度の調査について文部科学省は、従来の国語、算数（数学）に理科を追加し、抽出調査及び希望利用方式により実施する予定である。

平成 24 年度予算案では、これに要する経費及び平成 25 年度調査において市町村・学校等の状況を把握することが可能な「きめ細かい調査」を実施するための準備経費等として 40 億円が盛り込まれている。

## (2) 教員の資質能力の向上

教員の資質能力については、従前から養成、採用、研修の各段階を通じて向上が図られてきた。しかし、昨今の社会構造の急激な変化や学校教育の課題の複雑・多様化を背景として、教員に新たな知識、技能を身に付けさせるため、免許制度の総合的な改革に対する要請が高まったこと等を踏まえ、平成 19 年 6 月に教育職員免許法が改正された。これに伴い、平成 21 年度から 10 年ごとに大学等で 30 時間以上の免許状更新講習を受講し、免許状の有効期間を更新すること等を内容とする教員免許更新制が導入された。

平成 22 年 6 月、川端文部科学大臣（当時）は中央教育審議会（以下「中教審」という。）に「教職生活の全体を通じた教員の資質能力の総合的な向上方策について」を諮問し、現在、中教審の教員の資質能力向上特別部会の下に基本制度ワーキンググループが設けられ、教員免許制度の在り方や教員養成の在り方（修士レベル化の検討）等についての議論が行われている。

## (3) 学級編制及び教職員定数の改善

新学習指導要領の円滑な実施や、いじめ等の教育上の課題に適切に対応し、教員が子どもと向き合う時間の確保を図ることにより質の高い義務教育を実現するためには、教職員定数の改善等を図ることも重要であり、公立小・中学校の学級編制及び教職員定数は、これまで計画的に改善が行われてきた。

平成 23 年度当初予算においては、小学校第 1 学年の 35 人以下学級を実施するための経費が盛り込まれるとともに、第 177 回国会（常会）において関連法律（「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律」）が成立し、平成 23 年 4 月より小学校第 1 学年の 35 人以下学級が実施されている。

また、改正法の附則を受けて、文部科学省に「公立義務教育諸学校の学級規模及び教職員配置の適正化に関する検討会議」が設置され、平成 23 年 9 月に同検討会議から提出された中間とりまとめを踏まえ、同省は、平成 24 年度概算要求・要望に小学校第 2 学年の 35 人以下学級の実施に必要な教職員定数（4,100 人）のほか、7,000 人の教職員定数の改善を盛り込んだ。

その後、小学校第 2 学年の 35 人以下学級の実施のための同要望は、政府の予算編成に関する政府・与党会議において、「日本再生重点化措置」に係る優先・重点事業ではなく、それに準じるものとして一定の配慮をする必要があるとされた。

平成 24 年度予算案では、35 人以下学級の更なる推進（小学校第 2 学年の 36 人以上学級

の解消)のための加配定数措置(900人の教職員定数改善)等、計3,800人の教職員定数の改善が盛り込まれている。

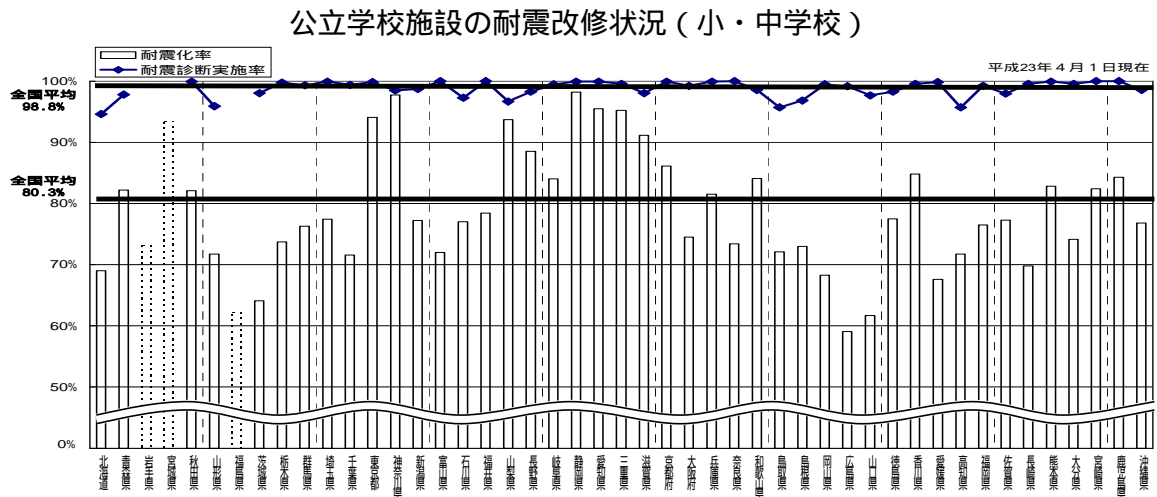
(注)なお、平成23年12月、財務・文部科学両省において、「今後の少人数学級の推進や個別の課題に対応するための教職員定数について、効果検証を行いつつ、学校教育の状況や国・地方の財政状況を勘案し、教育の質の向上につながる教職員配置の適正化を計画的に行うことその他の方策を引き続き検討し、その結果に基づいて必要な措置を講じる」ことが確認されている。

#### (4) 学校施設の整備

##### ア 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。

平成23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全国平均で80.3%となっている。



(注)岩手県、宮城県、福島県の耐震化率は、平成22年4月1日現在の数値を表す

(文部科学省資料をもとに当室作成)

公立小・中学校の耐震改修状況については、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。

こうした中、平成23年5月には、「義務教育諸学校等の施設費の国庫負担等に関する法律」(義務教育諸学校施設費国庫負担法)に基づく施設整備基本方針と施設整備基本計画が改正され、平成27年度までの5年間でできるだけ早い時期に、耐震化を完了させるという目標などが盛り込まれた。

また、公立学校施設の整備に係る費用については、義務教育諸学校施設費国庫負担法等によりその一部を国が補助・負担し、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(平成23年度から平成27年度まで5年間延長)がなされている。

なお、学校耐震化等の推進のため、平成23年度文部科学省当初予算、第1次補正予算及び第3次補正予算において、合わせて2,772億円が措置されている。また、平成24年度文

部科学省予算案では、公立学校施設の耐震化、防災機能の強化及び深刻化する学校施設の老朽対策等のため、1,246億円が盛り込まれており、計画どおり実施された場合には、耐震化率が約90%になることが見込まれている。

#### イ 東日本大震災により被害を受けた学校施設の災害復旧

平成23年3月11日の東北地方太平洋沖地震に起因する東日本大震災では、広範にわたり多くの学校施設で被害が発生した。政府においては、同地震による災害を激甚災害に指定し、公立学校施設等の災害復旧事業の国庫補助のかさ上げなどの措置が講じられた。平成23年度第1次補正予算においては、学校施設の復旧のため、仮設校舎や比較的軽微なもの等、復旧費のうち早期に着手が可能な事業等に対し、2,308億円（公立学校962億円、専修学校等を含む私立学校（私学事業団の融資等を含む）1,081億円、国立大学等265億円）が措置された。さらに、平成23年度第3次補正予算において、公立学校の新築復旧（移転復旧を含む）や大規模補修等に係る経費として476億円が措置されたほか、平成24年度予算案において、公立学校の移転等を伴う復旧（土地取得費を含む）や大規模な復旧に係る経費として151億円が盛り込まれている。

#### (5) 幼保一体化への取組

平成22年1月、政府においては、幼保一体化を含めた包括的・一元的な制度の構築を進めるため、「子ども・子育て新システム検討会議」を設置した。

平成22年6月、同検討会議において、「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」が取りまとめられ、平成23年7月には、子ども・子育て新システムの具体的制度設計の在り方に関し、幼保一体化については、給付システムの一体化（こども園給付（仮称）の創設等）と施設の一体化（総合施設（仮称）の創設）を推進するなどの議論を取りまとめた「子ども・子育て新システムに関する中間とりまとめ」が同検討会議において決定された。

平成23年12月下旬、政府が同検討会議の下に設置されたワーキングチームに提示した新システムにおける国の所管及び組織体制についての案では、将来の省庁再編の際に実現を目指す「子ども家庭省（仮称）」の基盤となる組織体制として、当面、子ども・子育て施策の中核的役割を担うこととなる内閣府に権限と体制を整備することとしている。

平成24年1月、政府・与党社会保障改革本部は、「社会保障・税一体改革素案」を決定した。政府は、子ども・子育て新システムに関し、恒久財源を得て早期に本格実施を図るため、地方公共団体をはじめとする関係者と協議を行い、成案を取りまとめ、税制抜本改革とともに、第180回国会（常会）に法案を提出することとしている。

なお、就学前の子どもに教育・保育を総合的に提供する施設として、平成18年10月から「認定こども園」が制度化されており、平成23年4月現在、認定こども園の認定件数は762件となっている。

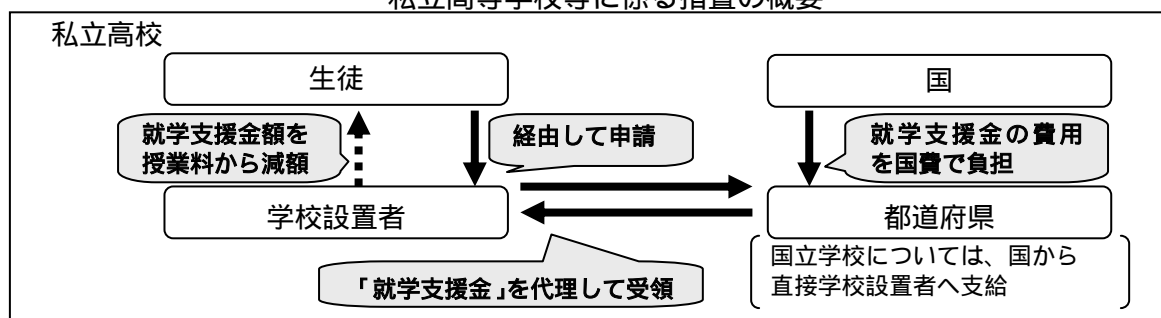
#### (6) 高校無償化

平成22年の第174回国会（常会）において、「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」が成立し、同年4月1日から施行された。

これにより、公立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収入相当額を国費により負担することとされた。公立高等学校以外の私立高等学校等については、高等学校等就学支援金（以下「就学支援金」という。）として授業料について一定額（118,800円（年額）、低所得者世帯の生徒は1.5～2倍に増額）を生徒に助成（実際は学校設置者が代理受領）することとされた。なお、同法律の対象学校種は、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省令で定めるもの）となっている。各種学校については、我が国に居住する外国人を専ら対象とするものうち文部科学省令で定める要件を満たすものとして文部科学大臣が指定するものとしており、その指定に当たり、朝鮮学校等については、文部科学省の「高等学校等就学支援金の支給に関する審査会」における審査を経ることとされている。

私立高等学校等に係る措置の概要



（文部科学省資料をもとに当室作成）

## 2 高等教育

### (1) 高等教育改革の状況

中教審や政府の行政刷新会議の政策提言型事業仕分け等において、少子化、大学の量的規模拡大及びグローバル化等を背景に、大学改革が大きな課題となっている。新たな社会ニーズに対応した教育研究組織の整備、グローバル人材の育成、学生の学力の担保及び大学教育の質保証などに加えて、少子化時代における安定的・継続的な大学運営に必要な基盤的経費の確保など、国公立大学を通じて検討すべき課題がある。

中教審では「我が国の高等教育の将来像」（平成17年）以降累次の答申において、「大学の機能別分化」、「学士水準の維持向上」、「教育情報の公表の促進」、「社会的・職業的自立に向けた指導等（キャリアガイダンス）」の必要性などが指摘され、そのための大学のガバナンス強化や国内外の大学間交流の促進等が求められている。このため文部科学省は、国立大学法人運営費交付金や私立大学等経常費補助金の算定や配分基準の見直し、学校教育法施行規則や大学設置基準の改正等を行ってきている。

平成24年度予算案においては、大学の枠を超えた連携を推進するなど、大学改革に取り組む大学に対して、重点的に支援する新たな補助金を創設することとしている。

なお、大学院教育の改革も行われており、平成23年8月に策定された「第2次大学院教育振興施策要綱」（対象期間：平成23～27年度）に基づき、必要な予算措置等を実施して

おり、現在、中教審において、博士論文作成に必要な基礎的能力の包括的な審査（博士論文研究基礎力審査）を、修士論文に代えて行う仕組み等の検討がなされている。

## (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、第2期の中期目標・中期計画が開始されている。

### イ 運営費交付金

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下表のとおりである。

平成20年度以降の運営費交付金予算額の推移（単位：億円）

	国立大学法人運営費交付金予算額	(参考)私立大学等経常費補助金予算額
20年度	11,813 ( 230 1.90%)	3,249 ( 32 0.99%)
21年度	11,695 ( 118 0.99%)	3,218 ( 31 0.95%)
22年度	11,585 ( 110 0.94%)	3,222 ( 4 0.12%)
23年度	11,528 ( 58 0.50%) + 補正(188億円)	3,209 ( 13 0.40%) + 補正(162億円)
24年度	11,423 ( 105 0.91%) 57	3,263 ( 54 1.68%) 76

(注) 1.( )内は対前年度額及び対前年度比( )はマイナス)である。

2. 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。

3. 平成24年度は予算案であり、内数として復興特別会計上分( )内)を含む。

(文部科学省資料をもとに当室作成)

## (3) 私立学校の経営

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・短大に通う学生の約8割、専修学校・各種学校に通う学生の9割以上が私立学校に在籍しており、学校教育の発展に大きく貢献している。近年における少子化などの影響等により、平成23年度においては4年制私立大学で定員割れの大学が39.0%存在するなど、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年度予算においては、3,222億円(対前年度比0.1%増)と増加に転じた。平成23年度当初予算においては、対前年度比0.4%減であったが、第1次補正予算により162億円が追加措置された。平成24年度予算案においては3,263億円(対前年度比1.7%増)である。

なお、私立高等学校等経常費助成費等補助に関して、平成24年度予算案は、1,005億円

(対前年度3億円増)となっている。(復興特別会計2億円を含む。)

#### (4) 大学医学部の入学定員増

大学医学部(医学科)の入学定員については、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、「新医師確保総合対策」(平成18年8月)、「緊急医師確保対策」(平成19年5月)、「経済財政改革の基本方針2008、2009」や、「新成長戦略」(平成22年6月)に基づき、増員が図られてきた。平成24年度の入学定員においても、地域の医師の確保や研究医養成等の観点から、前年度より68人の増員が認められ、入学定員数は過去最大の8,991人となっている。

現在、文部科学省の「今後の医学部入学定員の在り方等に関する検討会」において、増員スキームの効果の検証と、医師需給や偏在に影響を与える要因の分析等が行われている。

#### (5) 法科大学院教育の質の向上のための改善策

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23年度で全国で74校(国立23校、公立2校、私立49校、総定員4,571名)が開校している。

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23年度:23.5%)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。

また、文部科学省は、平成22年9月、入学試験の競争倍率が2倍未満であり、かつ、新司法試験の合格率が3年連続して全国平均の半分未満である法科大学院について、平成24年度から国立大学法人運営費交付金や私立大学等経常費補助金の減額を実施するとしており、平成23年度の入学者選抜や新司法試験の結果、平成24年度においては、6校の法科大学院が対象となる。

なお、平成23年度からは、法科大学院を経由しない者にも法曹資格を取得する途を開くため、司法試験予備試験が実施されている。平成23年試験の受験者数は6,477人、合格者数は116人で、合格率は1.8%であった。

#### (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(第一種)と有利子奨学金(第二種:在学中無利子、卒業後年利3%上限の利子)の2種類がある。

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24年度予算案においては、事業費総額は1兆1,263億円(無利子:2,767億円、有利子:8,496億円)で、133.9万人(無

利子：38.3万人、有利子：95.6万人）分が計上されている。平成23年度と比較して、無利子奨学金は2.5万人、有利子奨学金は4.2万人の増員となる。なお、無利子奨学金について、一部は貸与時に世帯収入が年収300万円以下の学生に対して、卒業後に一定の収入を得るまで返済期限を猶予する「所得連動返済型の無利子奨学金制度（仮称）」として平成24年度予算案に計上している（貸与人数は未定）。

奨学金返還状況については、平成22年度に返還がなされるべき額の4,384億円の19.4%にあたる約852億円が未返還（延滞人数約34万名）となっており、返還金の回収が課題となっている。平成24年度予算案においては、回収強化等のために19億円が計上されている。

なお、平成23年1月より、災害、傷病、その他経済的理由により奨学金の返還が困難な者に対して、一定期間、当初予定していた割賦額を減額して返還する制度が始まっている。

### (7) 新卒者雇用に対する支援

平成23年3月卒業の大卒者の就職率（就職希望者に対する就職状況）は91.0%（昨年比0.8ポイント減）で、依然として厳しい状況が続いている。文部科学省では、平成22年9月に閣議決定した「新成長戦略実現に向けた3段階の経済対策について」等を踏まえ、キャリアカウンセラーの増員等による相談支援の強化、就業力を向上させるための支援プログラムの充実を実施しているほか、採用枠の拡大や、大学卒業後3年以内の未就職者の新卒枠での応募受付の実施などについて、平成22年10月以降、数回にわたり、経済団体に対して、文部科学大臣・厚生労働大臣・経済産業大臣の連名での要望を行った。

また、東日本大震災を受け、文部科学省及び厚生労働省は、新卒者の内定取消しをしないよう主要経済団体等に要請するとともに、被災した新卒者等が首都圏で就職活動ができるよう宿泊施設の無償提供などを行った。

## 3 科学技術及び学術の振興

### (1) 科学技術行政体制及び予算

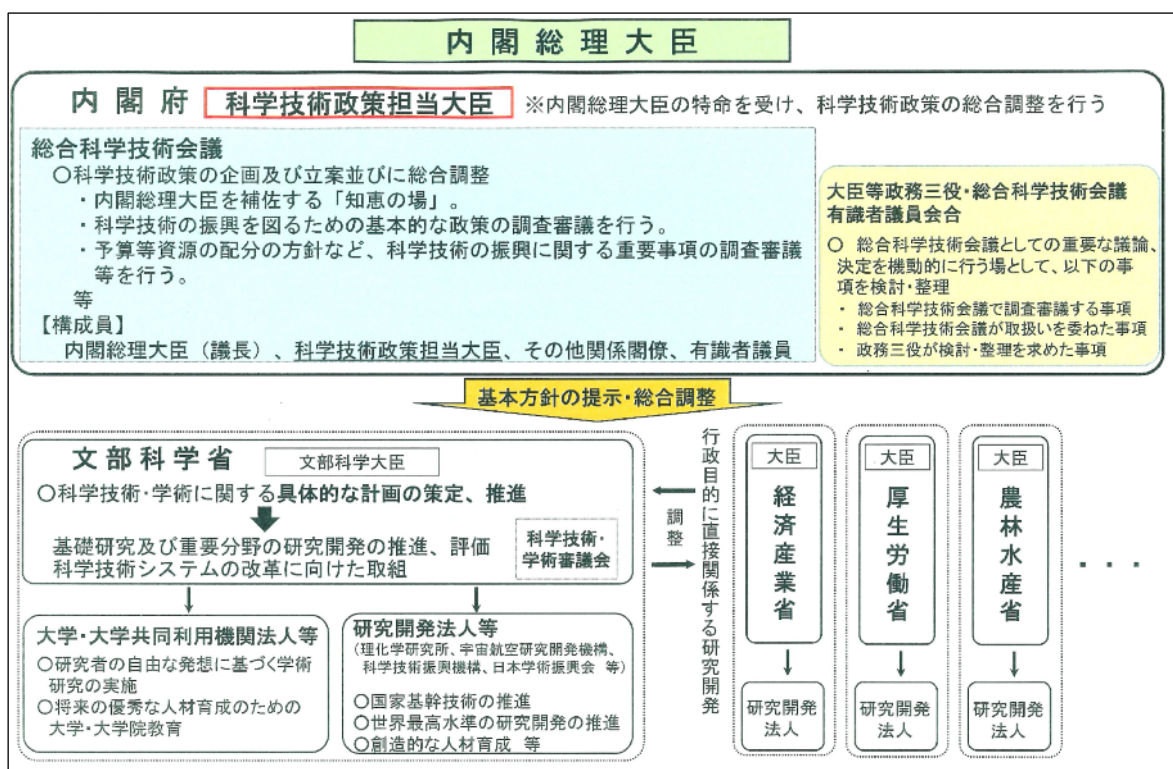
我が国の科学技術政策は、内閣府の総合科学技術会議及び文部科学省をはじめ関係府省が連携し、科学技術基本法、科学技術基本計画に基づいて推進されている。

第4期科学技術基本計画（平成23年度から5か年）では、科学技術政策の役割について、「科学技術の一層の振興を図ることはもとより、人類社会が抱える様々な課題への対応を図るためのものとして捉える。さらに、科学技術政策を国家戦略の根幹と位置付け、他の重要政策とも密接に連携しつつ、科学技術によるイノベーションの実現に向けた政策展開を目指していく。」としている。

文部科学省が所管する主な科学技術政策としては、科学技術・学術に関する基本的政策の検討・推進（基礎科学力強化、研究開発法人の機能強化等）、科学技術関係人材の育成・確保、分野別（ライフサイエンス、地球環境、ナノテクノロジー、原子力、宇宙、海洋等）の研究開発の推進、研究費制度の改善・充実、研究環境・基盤整備、研究拠点形成、産学官連携、地域科学技術振興、研究者交流・国際共同研究プロジェクト等の国際活動の推進、原子力安全・生命倫理への取組等が挙げられる。



平成 24 年度の政府科学技術関係予算は 3 兆 6,695 億円（当初予算対前年度比 0.6% 増）である。文部科学省の科学技術関係予算は、そのうちの 68% に当たる 2 兆 4,859 億円（当初予算対前年度比 1.5% 増）である。



（出所）内閣府 H P（科学技術イノベーション政策推進のための有識者研究会配付資料）

## (2) 研究開発の現状

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

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・海洋分野

（宇宙基本法と宇宙基本計画については科学技術・イノベーション推進特別委員会の項目を参照）

宇宙に関する具体的な研究開発活動は、文部科学省研究開発局及び独立行政法人宇宙航空研究開発機構が中心的な役割を担っている。

平成 23 年度宇宙関係予算の全府省総額は 3,099 億円（当初予算対前年度比 8.6% 減）である。このうち、文部科学省の宇宙関係予算は 57% に当たる 1,770 億円（当初予算対前年度比 4.5% 減）である。

現在、軌道上には、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「きぼう」、準天頂衛星初号機「みちびき」などのほか、温室効果ガス観測、超高速通信、太陽観測等を目的とする人工衛星が運用中である。また、小惑星「イトカワ」の表面物質を回収し地球に帰還することに成功した小惑星探査機「はやぶさ」は、後継機の開発が進

められている。H-A ロケットは、打上げ成功率が、平成 23 年 12 月現在、海外の主要ロケットと同程度の 95.0% (19 機 / 20 機) となった。

宇宙開発とともにフロンティア分野とされている海洋開発については、文部科学省は海洋科学技術に関する調査研究などを所掌しており、所管の独立行政法人海洋研究開発機構は、地球環境変動研究、地球内部構造解明研究をはじめ、海溝型巨大地震発生メカニズム解明などを目指した地球深部探査船「ちきゅう」による深海掘削などを推進している。

## イ 原子力分野

原子力分野の研究開発は、「原子力基本法」に基づき平和利用目的に限り行われている。

原子力に関する具体的な研究開発活動は、実用段階の発電用原子炉等を除き、文部科学省研究開発局及び独立行政法人日本原子力研究開発機構が中心的な役割を担っている。

平成 24 年度予算案における文部科学省の原子力関係予算は、「原子力災害からの復興」に 264 億円、「原子力」に 1,625 億円（「原子力災害からの復興」と一部重複）である。

我が国における原子力政策は、「原子力政策大綱」（平成 17 年 10 月）に基づいて行われているが、平成 23 年 3 月に発生した東京電力福島第一原子力発電所事故の状況を踏まえた新大綱の策定作業が内閣府に置かれる原子力委員会の「新大綱策定会議」で行われている。

なお、高速増殖原型炉「もんじゅ」は、14 年余りの停止の後、平成 22 年 5 月に試運転を再開したが、8 月に炉内中継装置が落下するトラブルが発生した。平成 24 年度予算案において、「もんじゅ」は試験運転再開に向けた調整費（約 22 億円）の計上が見送られるとともに維持管理費等を削減されている。

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（ITER）計画が国際協力により進められており、我が国では独立行政法人日本原子力研究開発機構が中心となって研究開発を実施している。

## (3) 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（以下「科研費」という。）など競争的資金の拡充による競争的な研究環境の醸成や、厳正な研究開発評価の実施などを通じ、予算や人材などの資源を有効に活用する取組が進められている。また、大学と産業界の仲介役となる技術移転機関（TLO）の設置など産学連携の強化により、大学などの研究成果を社会に還元するとともに、地域の活性化を推進する取組が行われている。

将来にわたる我が国の科学技術水準の向上のため、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。

また、年度にとらわれずに研究の進展に合わせて使用できる研究費制度の実現について多くの研究者から切望されてきたため、平成 23 年の第 177 回国会（常会）において、「独立行政法人日本学術振興会法」の改正が行われ、同振興会に学術研究助成基金が創設された。科研費は政府全体の競争的資金 4,514 億円のうち 2,633 億円（平成 23 年度）を占めるものであるが、このうち 853 億円が基金化され、科研費の一部の研究種目について複数年

度にわたる使用が可能になった。平成 24 年度予算案においては基金化対象種目を拡大し、科研費 2,566 億円のうち 1,052 億円が基金として計上されている。

#### (4) 原子力損害賠償制度

原子力損害発生時の被害者救済などを行うため、原子力事業者には、「原子力損害の賠償に関する法律」(以下「原賠法」という。)などにより損害賠償措置を講じる義務がある。

平成 23 年 3 月に発生した東京電力福島第一原子力発電所の事故については、原賠法に基づき、同年 4 月、文部科学省に原子力損害賠償紛争審査会が設置された。同審査会は、原子力損害の範囲の判定等に関する一般的指針の策定、原子力損害の賠償に関する紛争が生じた場合における和解の仲介を行うことを目的としており、前者の指針の策定に関して、第 1 次指針(4 月)、第 2 次指針(5 月)、第 2 次指針追補(6 月)を取りまとめて 8 月に中間指針を定め、12 月に中間指針追補を定めた。

##### 中間指針及び中間指針追補の主な賠償対象

避難指示等による損害	<ul style="list-style-type: none"> <li>・避難費用(交通費、宿泊費、一時立入費用、帰宅費用)</li> <li>・財産の喪失・価値減少分</li> <li>・営業損害(減収分や廃棄費用)</li> <li>・検査費用(人・物)</li> <li>・精神的損害(例:避難所への避難 月額 12 万円)</li> </ul>
出荷停止指示等による損害	<ul style="list-style-type: none"> <li>・農水産物の出荷停止による減収分</li> <li>・作付けの制限・断念の減収分</li> </ul>
風評被害	<ul style="list-style-type: none"> <li>・農林漁業</li> <li>・観光業(福島・茨城・栃木・群馬が対象)</li> <li>・製造業・サービス業等(福島県内に拠点がある事業所の損害)</li> </ul>
間接被害等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・損害を受けた企業や農漁業者と取引のある業者の間接被害</li> <li>・原発作業員等が受けた健康被害や精神的損害</li> </ul>
自主的避難等による損害 (中間指針追補)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・自主的避難による生活費増加分</li> <li>・精神的損害</li> </ul> <p>(例:(両損害を併せて)子供・妊婦は 40 万円(事故発生から平成 23 年 12 月末までの損害))</p>

(出所) 中間指針及び中間指針追補をもとに当室作成

なお、東京電力は仮払補償金として政府指示による避難住民(4 月から)、農林漁業者(5 月から)及び中小企業者(6 月から)を対象に合計約 1,389 億円を支払っており、また、本賠償として 10 月から個人、法人及び団体(JA 等)に合計約 1,406 億円を支払っている。(支払実績は平成 23 年 12 月 31 日現在)

## 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

#### ア 文化芸術振興基本法等

平成 13 年に議員立法により成立した「文化芸術振興基本法」は、文化芸術の振興についての基本理念と方向性を示し、国及び地方公共団体の責務等を定めている。平成 23 年 2 月 8 日、同法に基づく「文化芸術の振興に関する基本的な方針(第 3 次基本方針)」が閣議決定された。その基本的視点は、成熟社会における成長の源泉、文化芸術振興の波及力、社会を挙げての文化芸術振興の 3 つである。

文化庁では、第 3 次基本方針を踏まえ、文化芸術立国に向けて、各種振興施策を推進し

ている。平成 24 年度文化庁予算案では過去最高の 1,056 億円が計上されている。(復興特別会計分 24 億円を含む。)

#### イ 国民の美術品鑑賞機会の拡大

第 177 回国会(常会)において、「展覧会における美術品損害の補償に関する法律」が成立し、我が国の公益的な展覧会のために海外等から借り受けた美術品に損害が生じた場合における政府補償が可能となった。また、衆議院の議員立法による「海外の美術品等の我が国における公開の促進に関する法律」も成立し、我が国において、海外から美術品等を借り受け展覧会が開催される場合に、当該美術品等に対して第三者から差押え等がなされる懸念がなくなった。これら 2 法律の成立により、国民の美術品鑑賞機会の拡大が図られた。

#### ウ 文化財の保護

文化財の保護について、国は、文化財のうち重要なものを指定・選定・登録するとともに、現状変更、修理、輸出などに一定の制限を課している。その一方、有形文化財の保存修理、防災、買上げ等への助成、無形文化財の伝承者養成や記録作成等への助成など、保存と活用のために必要な措置を講じている。これら保護・活用の事務の一部は、「文化財保護法」に基づき教育委員会で処理される。また、地方公共団体においても、条例を定めて文化財の保存・活用に必要な措置を講じている。

#### エ 世界遺産

ユネスコの世界遺産委員会による世界遺産登録数は、平成 23 年 12 月現在、936 件(文化遺産 725 件、自然遺産 183 件、複合遺産 28 件)である。我が国においては、平成 23 年 6 月、新たに「平泉 - 仏国土(浄土)を表す建築・庭園及び考古学的遺跡群 - 」(文化遺産)及び「小笠原諸島」(自然遺産)が登録され、16 件(文化遺産 12 件、自然遺産 4 件)となっている。平成 23 年 9 月には、平成 25 年夏の世界遺産登録を目指し「武家の古都・鎌倉」及び「富士山」について、ユネスコに推薦書(両者とも文化遺産)を提出している。

なお、ユネスコの無形文化遺産に、平成 23 年 11 月、「壬生の花田植」(広島県)と「佐陀神能」(島根県)の 2 件が新たに登録されることとなり、国内の登録件数は 20 件となっている。また、平成 23 年 5 月、ユネスコが実施する記憶遺産事業に、福岡県田川市・福岡県立大学が推薦していた「山本作兵衛(1892~1984 年)コレクション(炭鉱記録画と記録文書)」が、我が国で初めて登録された。

#### (2) 情報化社会の進展への著作権制度の対応

著作権制度については、近年の急速な情報技術の進展に対応するため、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、制度改善のための様々な課題についての検討が行われている。平成 23 年 1 月、文化審議会著作権分科会は、いわゆる「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、DVDの再生制御を破る装置や、違法なゲームソフトの使用を可能とする機器(いわゆるマジコン)の規制等に関する検討結果について報告書を取りまとめた。

また、現在、音楽等の私的違法ダウンロード防止を強化するための法整備(罰則規定の導入等)を議員立法として行うことが検討されている。

### (3) スポーツの振興

我が国におけるスポーツの振興については、これまで昭和36年に制定されたスポーツ振興法の下で行われてきたが、同法制定から約50年が経過し、その間の社会状況等の変化に伴い、スポーツを取り巻く状況も変化し、スポーツ振興の方向性を時代の変化に対応するものとする必要があるとなっていた。

平成23年5月、スポーツ振興法を全部改正するスポーツ基本法案が超党派による議員立法として衆議院に提出され、同年6月、スポーツ基本法は全会一致で可決、成立し、8月に施行された。

スポーツ基本法では、スポーツを通じて幸福で豊かな生活を営むことは全ての人々の権利であること、地域スポーツと競技スポーツの好循環、国家戦略としてスポーツ施策を推進すること、全ての世代の人々の交流の促進、障害者への配慮、スポーツ団体の運営の透明性の確保、スポーツ紛争の迅速かつ適正な解決、国際競技大会の招致又は開催の支援等について規定されているほか、附則において、スポーツ庁の設置等行政組織の在り方について検討することが規定されている。

また、スポーツ基本法に基づく新たなスポーツ基本計画の策定に向け、平成23年9月に文部科学大臣からスポーツ基本計画の在り方について中教審に諮問がなされ、スポーツの推進に関する特別委員会において検討がなされている。

平成24年度のスポーツ関係予算案には過去最高の238億円が盛り込まれている。

#### 第180回国会提出予定法律案等の概要

##### 1 著作権法の一部を改正する法律案

著作物等の公正な利用を図るとともに著作権等の適切な保護に資するため、準備行為としての利用等に係る権利制限規定の整備、著作権等を侵害する行為の防止等のための技術的保護手段に係る規定の整備等の措置を講ずる。

##### 2 原子力損害の賠償に関する法律等の一部を改正する法律案(仮称)(検討中)

原子力損害の賠償に係る最近の状況に鑑み、原子力損害の被害者の保護に万全を期するため、原子力損害の賠償に関する法律等について所要の改正を行う。

(参考) 継続法律案等

教育公務員特例法の一部を改正する法律案(下村博文君外3名提出、第174回国会衆法第4号)

公立学校の教育公務員が政治的行為の制限に違反した場合について、罰則を設ける等の措置を講ずる。

東日本大震災に対処するための私立の学校等の用に供される建物等の災害復旧等に関する特別の助成措置等に関する法律案(参議院提出、第177回国会参法第21号)

東日本大震災に対処するため、私立の学校等の用に供される建物等の災害復旧等に関し、私立の学校等の設置者に対する特別の助成措置、地方公共団体に対する特別の財政援助等について定める。

内容についての問合せ先

文部科学調査室 行平首席調査員(内線 68500)



# 厚生労働委員会

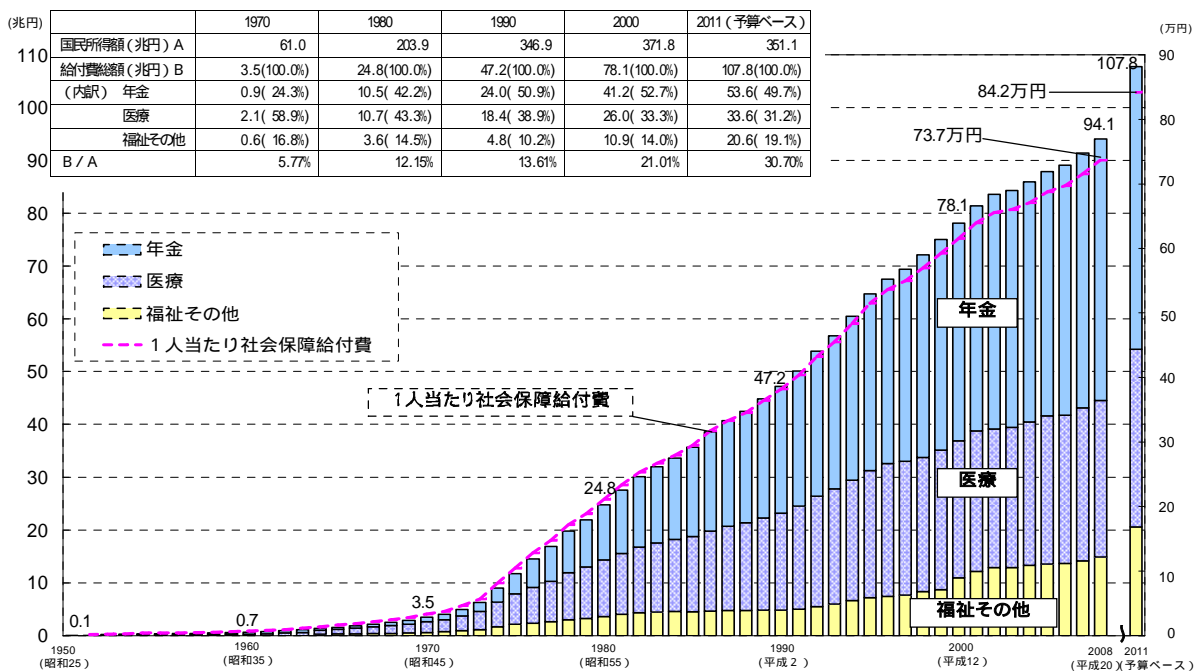
厚生労働調査室

## 所管事項の動向

### 1 社会保障改革の動向

社会保障給付費の総額は約 107.8 兆円（対国民所得比 30.70%：平成 23 年度当初予算ベース）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することが見込まれ、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。

社会保障給付費の推移



(資料：厚生労働省)

平成22年6月に発足した菅内閣（当時）は、医療・介護分野における雇用創出や財政健全化に取り組み、社会保障の安定的な提供の確保と持続的な成長を導くことで、「強い経済、強い財政、強い社会保障の実現」を目指すとした。そして、平成22年10月に、社会保障改革の全体像を検討する場として「政府・与党社会保障改革検討本部」を設置し、議論を重ね、平成23年6月30日に「社会保障・税一体改革成案」を正式決定した。成案では、個別分野における改革項目及び改革の工程を示し、社会保障制度の必要な機能の充実と徹底した給付の重点化・制度運営の効率化を同時に実施することにより、2015年における公費の追加所要額が2.7兆円（充実3.8兆円、重点化・効率化 1.2兆円程度を目安）と見込むとともに、「2010年代半ばまでに段階的に消費税率（国・地方）を10%まで引き上げ」、社会保障改革に係る安定財源を確保することとしていた。

平成23年9月2日に発足した野田内閣は、「社会保障・税一体改革成案」の具体化に取

り組む方針を示し、政府・与党社会保障改革検討本部は、「社会保障・税一体改革成案」で示された具体的な改革内容に従って議論を重ね、平成23年12月30日に「社会保障・税一体改革素案」を決定した。素案では、未来への投資（子ども・子育て支援）の強化、医療・介護サービス保障の強化、社会保険制度のセーフティネット機能の強化、貧困・格差対策の強化（重層的セーフティネットの構築）、多様な働きを支える社会保障制度（年金・医療）、全員参加型社会、ディーセント・ワークの実現、社会保障制度の安定財源改革を改革の方向性として掲げた。具体的には、「社会保障・税一体改革素案」に従い、子ども・子育て新システムの創設、市町村国保の財政基盤の強化、年金額の物価スライド特例分の解消、高年齢者雇用対策、有期労働契約等に関して、必要な法案を本通常国会に提出することとしている。また、消費税については、2014年4月に8%、2015年10月に10%へと段階的に引き上げるとともに、社会保障財源化することとしている。

## 2 子どもを中心とした施策の動向

### (1) 子どもに対する手当の動向

前政権下で実施されていた児童手当は、一定所得以下の世帯に属する小学校修了前の児童1人当たり月額5千円（第3子以降と3歳未満は1万円）を支給するものであった。

平成21年の衆議院議員総選挙において、民主党は、中学校卒業までの子ども1人当たり月額2万6千円の「子ども手当」創設（平成22年度は半額の月額1万3千円）をマニフェストに掲げた。そして、政権交代後、子ども手当を支給する法律が制定され、平成22年度に限り、中学校修了前の子ども1人当たり月額1万3千円の子ども手当が、所得制限なしに支給されることとなった。一方、「控除から手当へ」の考えの下、所得税及び住民税の年少扶養控除が廃止された（所得税は平成23年1月、住民税は平成24年6月から適用）。

その後、マニフェストどおり月額2万6千円支給するのは財政的に困難との見方が強まる中、年少扶養控除の廃止により、月額1万3千円支給のままでは児童手当当時より世帯の手取り額が減少するいわゆる逆転現象が3歳未満児のいる世帯を中心に発生することが懸念された。このため、政府は、3歳未満児への支給額を月額2万円に引き上げる法律案を第177回国会に提出した。しかし、成立の見通しが立たないため、与党は、平成22年度の子ども手当制度を平成23年9月分まで暫定的に継続する法律案を提出し、同法律案は成立した。

平成23年8月、平成23年10月分以降の子どもに対する手当について、民主党、自由民主党及び公明党の3党間で合意に至った。その主な内容は、支給額を変更すること、平成24年6月分から所得制限を導入すること、所得制限を超える者に対する必要な税制上・財政上の措置を検討すること、平成24年度以降の手当については児童手当法の改正を基本とすること等であった。これを法案化した特別措置法案が成立し、平成23年10月分から平成24年3月分まで、子ども1人当たり、3歳未満児及び3歳以上小学校修了前の第3子以降の子どもには月額1万5千円、3歳以上小学校修了前の第1子、第2子及び中学生には月額1万円の子ども手当が支給されることとなった。

平成24年度以降の子どもに対する手当について、政府は、手当の名称を「子どものた



めの手当」とすること、 手当の支給対象及び支給額は特別措置法と同様とするが、960万円(夫婦、子ども2人)を基準とする所得制限を設けること(平成24年6月分から適用)

所得制限以上の者には中学校修了前の子ども1人当たり月額5千円を支給すること等を内容とする児童手当法の改正案を本通常国会に提出する予定である。

## (2) 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。しかし、依然として保育所に入りたくても入れない「待機児童」が都市部を中心に多く生じており、政府は、子育て支援サービスの緊急整備に向けて創設された「安心こども基金」の積み増しを行うなど、保育サービスの拡充を通じて、待機児童の解消に努めている。

また、平成22年1月、少子化社会対策基本法に基づく大綱として「子ども・子育てビジョン」を閣議決定し、同ビジョンに掲げられた子育て支援施策の具体的内容及び数値目標に基づいて取組を推進していくこととしている。

同ビジョン決定と同時に政府は、「子ども・子育て新システム検討会議」を設置して、新たな次世代育成支援のための包括的・一元的なシステムの構築について検討し、平成22年6月に「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」を決定した。同要綱は、新システムにより、政府の推進体制・財源の一元化、幼稚園・保育所の一体化(幼保一体化)、多様な保育サービスの提供等を実現するとしている。

平成22年9月以降、同会議の作業グループの下に設置された3つのワーキングチームにおいて、新システムの具体化に向けた検討が進められ、平成23年7月には、「子ども・子育て新システムに関する中間とりまとめ」が取りまとめられた。

政府は、残された課題を検討し、実施主体である地方公共団体をはじめとする関係者と協議した上で成案を決定し、本通常国会に所要の法律案(内閣府が取りまとめ)を提出する予定である。

## 3 医療制度の動向

### (1) 医療保険制度と高齢者医療制度改革の動向

我が国の医療保険制度は、全ての国民がいずれかの制度によってカバーされる「国民皆保険」体制になっている。具体的には、75歳以上の高齢者を対象とする「後期高齢者医療制度」、75歳未満の被用者を対象とする健康保険(大企業の従業員等を加入者とする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。)と各種共済組合、75歳未満の地域住民等を対象とする国民健康保険(市町村と組合)がある。

国民医療費の総額は平成22年度で約37.4兆円(実績見込み)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22年度で約12.7兆円、国民医療費の約34%)の伸びが大きく、引き続き、適切かつ効率的な医療提供体制の構築とともに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高齢者に対する事前の周知が不十分であったこと等により、制度発足時において大き

な混乱が生じた。その後、後期高齢者医療制度を廃止するとしていた民主党は、政権交代後、従前の老人保健制度の復活は現実的でないとして、新たな制度を創設した上で直接移行させる方針を示した。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、議論を重ね、平成 22 年 12 月 20 日に最終報告として「高齢者のための新たな医療制度等について」を取りまとめた。そこでは、サラリーマンである高齢者等は被用者保険に、それ以外の高齢者は市町村国保に加入する、市町村国保について、第一段階では 75 歳以上の高齢者医療について都道府県単位の財政運営とし、第二段階で期限を定めて全国一律に全年齢での都道府県単位化を図る、75 歳以上の医療給付費については、公費、高齢者の保険料、加入者数・総報酬に応じた現役世代からの支援金で支える等としていた。この取りまとめに対して、負担増が予想される関係団体からは反対意見が出され、政府は、調整を続けてきたが、この取りまとめに基づき、高齢者医療制度の見直しを行うことを主な内容とする健康保険法等の改正案を本通常国会に提出する予定である。

また、政府は、市町村国保の財政の安定化を図るため、平成 25 年度までの暫定措置となっている財政基盤強化策を恒久化するとともに、都道府県単位化の推進を図るため、定率分の国庫負担を縮減する一方で都道府県調整交付金の割合の引上げ等を主な内容とする国民健康保険法の改正案を本通常国会に提出する予定である。

## (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病院勤務医を中心とした深刻な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。現政権では、OECD 諸国の平均値と比べて低い我が国の医師数及び医療費（対 GDP 比）を引き上げる方針を示している。これを受け、平成 22 年度診療報酬改定において全体で 0.19%（本体部分 1.55%の引上げと薬価等 1.36%の引下げ）の引上げが行われた。

平成 24 年度診療報酬改定では、全体で 0.00%（本体部分 1.38%の引上げと薬価等 1.38%の引下げ）とされ、本体部分の引上げについては、病院勤務医の処遇改善策や医療と介護の機能分化・連携強化等に重点的に配分することとしている。

また、政府は、「社会保障・税一体改革素案」関連で、地域で暮らしつつも病状に応じて必要な医療を受けられるようにするための医療法等の改正案を、本通常国会に提出することを検討している。

## 4 介護保険制度の動向

介護保険制度は、社会全体で高齢者の介護を支える仕組みとして、平成 12 年 4 月に創設された。被保険者は、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。介護保険給付は、要介護・要支援状態と認定された場合に行われ（第 2 号被保険者は加齢に伴う特定の疾病が原因の場合に限り認定）、給付に必要な費用は、1 割の利用者負担を除いて、公費 50%と保険料 50%で賄われている。介護サービスを提供した事業者を支払われる介護報酬は、国がサービスの種類ごとに定め

る公定価格となっており、3年ごとに改定される。

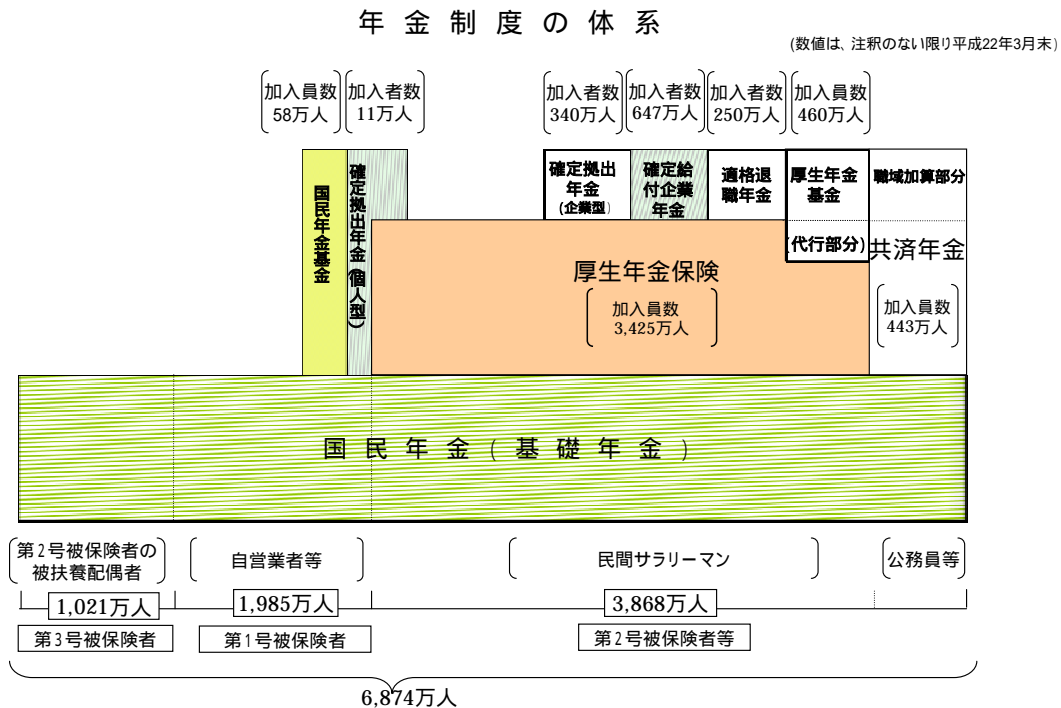
制度創設以来、介護サービスを受ける高齢者は着実に増加しており、今後も介護ニーズの増大が見込まれる中で、サービスを支える介護職員の確保が課題となっている。このため、平成21年度の介護報酬改定では、介護職員の処遇を改善するため3%のプラス改定が行われた。また、平成21年度補正予算では、介護職員1人当たり平均月額1.5万円の賃上げに相当する支援を行う「介護職員処遇改善交付金」が創設された。同交付金は平成23年度末で終了するが、平成24年度の介護報酬改定では、同交付金相当分を介護報酬に組み入れることとし、1.2%のプラス改定を行うとの方針が示されている。

介護保険制度については、第177回国会で、医療、介護、予防、住まい、生活支援サービスを切れ目なく提供する地域包括ケアシステムを構築するため、24時間対応の定期巡回・随時対応型訪問介護看護等の新たなサービスを創設すること等を内容とする介護保険法の改正が行われた。また、「社会保障・税一体改革素案」関連で、政府は、第1号保険料の低所得者保険料軽減強化や第2号保険料に係る介護納付金の負担を医療保険者の総報酬に応じた方法とすること（総報酬割の導入）等を主な内容とする介護保険法等の改正案を本通常国会に提出することを検討している。

## 5 年金制度の動向

### (1) 年金制度改革の議論の動向

我が国の公的年金は、20歳から60歳までの全国民が加入する国民年金をベース（基礎年金）として、さらに、民間サラリーマンは厚生年金に、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。



(注) 適格退職年金については、平成24年3月末で廃止。

(厚生労働省資料を基に作成)

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 65,741 円:40 年加入 平成 23 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。

給付に要する費用は、主に保険料と国庫負担で賄われている。厚生年金、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)する。また、基礎年金給付費に一定割合の国庫負担等が行われている。

国庫負担は、基礎年金給付費の 3 分の 1 から段階的に引き上げられ(平成 20 年度には 36.5%)、安定した財源を確保した上で 2 分の 1 とすることが決まっている。しかし、安定財源を確保できないまま、平成 21 年度、22 年度の国庫負担割合は、財政投融资特別会計の積立金を財源に 2 分の 1 を実現し、平成 23 年度においては、東日本大震災により財源の変更はあったものの、最終的に復興債を財源に 2 分の 1 を維持することとなり、法律改正が行われてきた。

平成 24 年度については、平成 23 年 12 月末の予算編成過程において、税制の抜本的改革により確保される財源を充てて償還される「年金交付国債(仮称)」により、基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 を確保することとなった。

併せて、平成 11 年から 13 年に物価が下落した際、当時の厳しい社会経済情勢の下での年金受給者の生活の状況等に鑑み、特例的に年金額を据え置く措置が講じられた。このため、現在の年金額は本来の額より 2.5% 高い水準となっているが、年金財政の負担を軽減し、現役世代の将来の年金額の確保につなげるため、本来の水準の年金額に計画的に引き下げること(3 年間で解消し、平成 24 年 10 月から 0.9% 引下げ)となり、政府は、これらの内容を取りまとめた法律案を本通常国会に提出する予定である。

その他、年金制度全般について、少子・高齢化等に伴う国民の負担増が避けられない中、将来の財政不安等を解消する方策が議論されてきた。そうした中、「社会保障・税一体改革素案」では、「所得比例年金(社会保険方式)」と「最低保障年金(税財源)」からなる新しい年金制度の創設の実現に取り組みつつ、現行制度の改善項目を掲げている。これらのうち、低所得者等の年金額の加算、受給資格期間の短縮、高所得者の年金額の調整、被用者年金の一元化、産休期間中の保険料免除、短時間労働者に対する厚生年金等の適用拡大等を主な内容とする厚生年金保険法等の改正案を本通常国会に提出する予定である。

## (2) 第 3 号被保険者の不整合記録問題等への対応

年金記録問題の早期解決に向けた取組が進められる中、本来の被保険者資格は国民年金の第 1 号被保険者でありながら、年金記録上は第 3 号被保険者のままとなっている者が多数に上ることが判明した。このような不整合な記録に基づく記録訂正は、年金受給者等に大きな混乱が生じる懸念があること等から、厚生労働省は、平成 23 年 1 月から、不整合記録であっても第 3 号被保険者の記録のまま取り扱う運用を行うこととし、日本年金機構に対してその取扱いを通知した(いわゆる「運用 3 号」)。

しかし、この運用3号の取扱いは不公平との批判が高まったことなどから、平成23年3月8日に運用3号の通知を廃止し、法律改正により、第3号被保険者不整合記録の抜本改善策を講じる方針が示された。その後、第3号被保険者に関する記録の不整合期間については、老齢基礎年金等の受給資格期間に算入することができる期間とみなすほか、不整合期間に係る保険料を過去10年間分遡って納付することを可能とする等の措置を講ずる法律案が第179回国会に提出されたが、継続審査となっている。

## 6 障害者施策の動向

障害者に対する福祉・医療等の各種サービスの給付については、平成17年に障害者自立支援法が制定され、平成18年から施行されている。障害者自立支援制度においては、サービス給付にかかる利用者負担が原則1割となっていることから、施行直後から利用者負担の重さが指摘された。また、サービス給付の前提となる障害程度区分の判定の不的確さや、事業者に対する報酬の日割り化に伴う収入の不安定化など、問題点の指摘が相次いだ。

民主党は、平成21年の衆議院議員総選挙における「マニフェスト2009」において、「障害者自立支援法を廃止して、障がい者福祉制度を抜本的に見直す」としていた。政権交代後の平成21年12月、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」を設置し、当面5年間の障害者の制度に係る改革の集中期間と位置付け、改革推進の基本的な方針案の作成等の検討を開始した。検討に基づき、平成23年には、障害者基本法の改正が行われた。今後は、平成24年に障害者総合福祉法案、平成25年に障害者差別禁止法案を提出することを目指すとする工程表が示されている。

障害者総合福祉法の制定については、平成22年1月の障害者自立支援法違憲訴訟原告団・弁護団と国（厚生労働省）との基本合意において、「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」とされた。同法の制定に向けて、障がい者制度改革推進本部の下部組織として総合福祉部会が設置され、平成22年4月から検討を続け、平成23年8月、「障害者総合福祉法の骨格に関する総合福祉部会の提言」が取りまとめられた。提言においては、福祉サービスの利用料を原則無償とすることなどが示されている。現在、政府は、提言の法案化に向けた検討を続けており、自立支援法の改正案を本通常国会に提出する予定である。

## 7 生活保護制度

生活保護制度は、資産、能力その他あらゆるものを全て活用してもなお最低限度の生活を維持できない者に対して現金（医療扶助、介護扶助は現物）を給付し、健康で文化的な最低限度の生活を保障するものである。同制度は、昭和25年に現行生活保護法が制定されて以来、大きな改正はなく、ほぼ制定当初の形のまま、最後のセーフティネットとして実施されている。

被保護人員（生活保護受給者数）の動向は、経済・社会情勢によって変動する。昭和60年以降、減少傾向で推移し、平成7年に88万人と底を打ったが、経済状況の悪化、高齢化の進展などのため増加に転じ、平成23年7月には205万人を超え、戦後の混乱期を凌ぐ数

となり、その後も増え続けている。

被保護人員の増加に伴って保護費は増大し、平成21年度には総額3兆円を超えた。保護費は全額公費（国3/4、地方1/4）で賄われており、国、地方ともに厳しい財政状況の中、財政負担が問題となっている。

このような状況の中、平成23年、厚生労働省は、生活保護制度の見直しに向け地方と協議を持ち、12月に中間取りまとめを行った。中間取りまとめは、保護費の約半分を占める医療扶助の適正化対策として、電子レセプトの活用などを速やかに実行するとしたが、平成23年11月に開催された行政刷新会議の提言型政策仕分けにおいて提言された後発医薬品の使用の義務付けや医療扶助への一部自己負担の導入の検討などは盛り込まれなかった。

また、保護の基準（給付水準）については5年に1度検証することとなっており、現在、厚生労働省の審議会において検討が進められている。結論は平成24年後半を目途に取りまとめられる予定となっている。

生活保護制度については、財政問題のほか、生活保護に陥る前のセーフティネットや被保護者の社会的・経済的な自立支援策の必要性、公的年金との支給額の逆転現象、保護費を搾取するいわゆる貧困ビジネスなど多くの課題が指摘されている。

## 8 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、我が国の経済は100年に1度と言われる危機に直面し、雇用失業情勢も急速に悪化した（直近の完全失業率は平成23年11月現在4.5%、有効求人倍率は平成19年11月より1倍を下回り、平成23年11月現在0.69倍であり、雇用失業情勢は依然として厳しい状況にある。）。

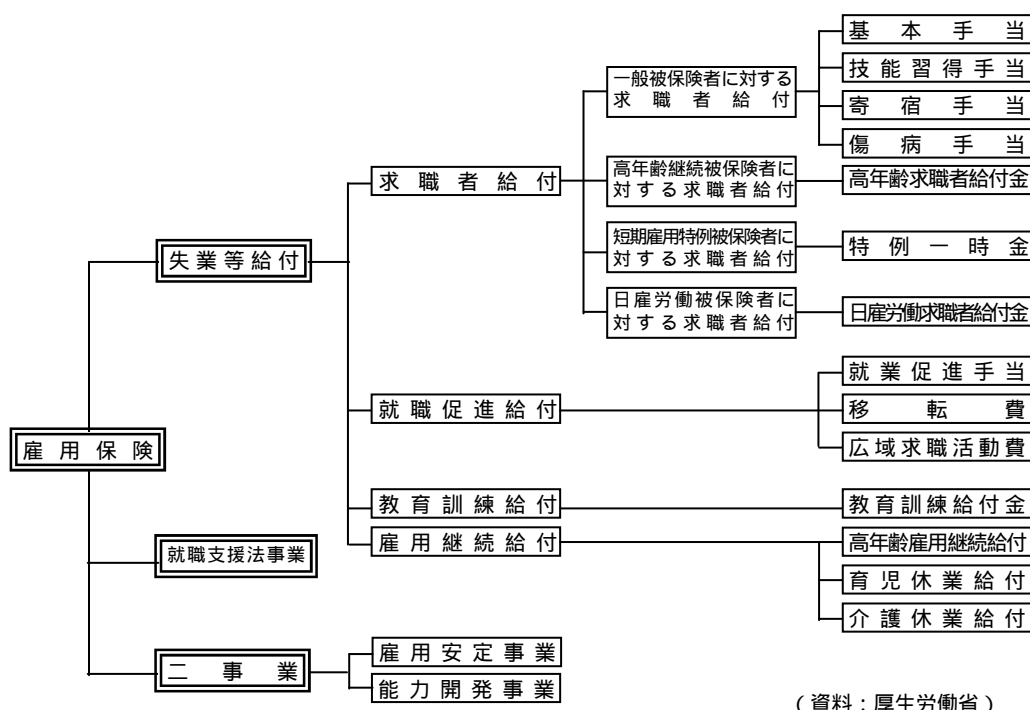
このような中で、平成20年秋以降、派遣労働者や有期契約労働者の雇止めなど非正規労働者を中心とした大量離職、正社員の削減、新規学卒者の相次ぐ採用内定取消しなどが大きな社会的問題となった。自民・公明の前政権下における累次の経済対策において、雇用調整助成金の支給要件緩和、雇用保険制度の機能強化や住宅支援などの再就職支援対策、内定取消しに関する相談や企業指導の強化などの内定取消し対策、雇用保険を受給していない者に対する職業訓練と生活保障のための給付制度等を内容とする緊急人材育成・就職支援基金の創設等の雇用対策が講じられた。

政権交代後の鳩山内閣では、「緊急雇用対策」（平成21年10月23日）により、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等が実施された。菅内閣（当時）では平成23年3月の新規学卒者の厳しい就職状況が見込まれたことから、「新成長戦略実現に向けた3段階の経済対策」（平成22年9月10日閣議決定）及び「円高・デフレ対応のための緊急総合経済対策」（平成22年10月8日閣議決定）により、「3年以内既卒者（新卒扱い）採用拡大奨励金」、「3年以内既卒者トライアル雇用奨励金」等の創設・延長、大卒・高卒就職ジョブサポーターの増員による就職促進等の支援策が講じられている。野田内閣では、欧米経済の停

滞や急速な円高の進行を踏まえて、「円高への総合的対応策」（平成23年10月21日閣議決定）により、成長が見込まれる分野の雇用創出を図る重点分野雇用創造事業の基金の増額、雇用調整助成金の要件緩和等の措置が講じられている。

## (2) 雇用保険制度

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



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、本則（1/4）の55%に引き下げる等々の改正が行われ、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、平成23年度末までの暫定措置として雇止めにより離職した有期契約労働者等を特定理由離職者として所定給付日数を倒産、解雇等による離職者と同様に取り扱うこと、重点的に再就職の支援が必要な離職者に対する給付日数の延長（個別延長給付）の創設等の改正が行われた。

さらに、政権交代後の平成22年に、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、雇用調整助成金をはじめ雇用保険二事業に係る支出の増加に対応した安定的な財政運営のため、週所定労働時間20時間以上であって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平成22年度及び23年度に限り借入れを行うことができるこ

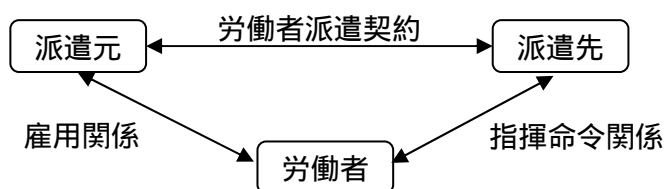
と等の改正が行われた。

また、平成23年には、厳しい雇用失業情勢が続く中、労働者の生活の安定、再就職の促進等を図るため、基本手当算定の基礎となる賃金日額の下限額等の引上げ、再就職手当について受給要件の緩和と給付水準の引上げ、失業等給付に係る法定の保険料率を16/1000から14/1000に引き下げること、国庫負担について、引き続き検討を行い、できるだけ速やかに、安定財源を確保した上で、本則(1/4)に戻すことを内容とする雇用保険法及び労働保険徴収法の改正が行われた。なお、別途、求職者支援制度の創設に伴う改正も行われた。

現下の雇用失業情勢は一部に持ち直しの動きが見られるものの、依然として厳しい状況にある。また、急激な円高の進行・高止まりや海外経済を取り巻く不透明感等が日本経済・雇用に与える影響が懸念されている。このような状況を踏まえて、政府は、平成23年度末までの暫定措置とされた特定理由離職者に係る所定給付日数の特例及び個別延長給付を2年間延長すること、雇用保険二事業について、失業等給付の積立金から借入れを行うことができる暫定措置を2年間延長することを内容とする雇用保険法等の改正案を本通常国会に提出する予定である。

### (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267万人(常用換算で145万人)に達している(平成22年度速報版)。

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、政府は平成20年の第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、平成21年の第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、「連立政権樹立に当たっての政策合意」（平成21年9月）等を踏まえて登録型派遣、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の派遣労働者に対する労働契約申込みみなし規定の創設等を内容とする「労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律等の一部を改正する法律案」を第174回国会に提出したが、継続審査となっていた。平成23年の第179回国会では、衆議院厚生労働委員会において、同法案について登録型派遣及び製造業務派遣の原則禁止規定を削除すること等の修正議決が行われたが、継続審査となっている。

#### (4) 求職者支援制度

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。

このような状況の中、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、新政権では、「連立政権樹立に当たっての政策合意」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、労働政策審議会で求職者支援制度の在り方について審議を進め、平成23年2月、第177回国会に制度創設のための法案「職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律案」を提出した。同法案は、5月13日に成立し、10月1日から施行されたところである。

制度の内容は、現行の緊急人材育成支援事業をほぼ踏襲するものとなっている（給付額は一律月額10万円）が、財源については、厳しい財政状況を背景として、同制度を雇用保険制度の附帯事業として位置付け（就職支援法事業）、国1/2、労使1/4ずつ負担する

こととなっている。

#### (5) 高年齢者雇用対策

少子高齢化が急速に進展する中、全就業者数の減少が見込まれ、特に平成24年には、団塊の世代が60歳後半に達し、職業生活から引退して非労働力化する者が増加すると見込まれている。一方、我が国の高年齢者の就業意欲は非常に高く、65歳以上まで働きたいという者が高齢者の約9割を占めている。

平成16年に、事業主に対して、平成25年度までに65歳までの段階的な雇用確保措置（定年の引上げ、継続雇用制度の導入、定年の定め廃止のいずれかの措置）を講ずることを義務付けること等を内容とする高年齢者等の雇用の安定等に関する法律（以下「高年齢者雇用安定法」という。）の改正が行われた。ただし、労使協定により継続雇用制度の対象となる高年齢者に係る基準を定め、当該基準に基づく制度を導入したときは、継続雇用制度を講じたものとみなされており、希望者全員が65歳以上まで働ける企業の割合は47.9%となっている（平成23年6月1日現在）。

他方で、厚生年金の支給開始年齢は、定額部分は平成25年度に65歳までの引上げが完了し、同年度から、報酬比例部分についても61歳に引き上げられる（平成37年度までに65歳まで段階的に引上げ）ため、雇用と年金の確実な接続が課題となっている。

このような状況の中、政府は、労働政策審議会建議を踏まえて、継続雇用制度の対象となる高年齢者に係る基準を廃止すること等を内容とする高年齢者雇用安定法の改正案を本通常国会に提出する予定である。

### 9 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。平成23年度は、特に、長時間労働の抑制や賃金不払残業の防止のための監督指導等を重点的に実施するとしている。また、東日本大震災の影響による解雇、雇止め等が懸念されており、関係法令で定められている法定労働条件の遵守、適切な労務管理の必要性についての啓発指導を実施している。

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) 有期労働契約法制

有期契約労働者は労使の多様なニーズにより増加しているが、正社員と比べ、雇用が不安定であること、待遇等に格差があること、職業能力形成機会が不十分であること等の課

題が指摘されている。

このため、労働政策審議会労働条件分科会は、有期労働契約の在り方について検討を行い、平成23年12月26日に厚生労働大臣に建議した。建議では、有期労働契約が「5年を超えて反復更新された場合には、労働者の申出により、期間の定めのない労働契約に転換させる仕組みを導入すること」等が提言されている。政府は、この建議を踏まえ、本通常国会に労働契約法の改正案を提出する予定である。

### (3) 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、各都道府県内の全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）及び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「特定（産業別）最低賃金」（250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た。

平成22年6月18日に閣議決定された「新成長戦略」では、2020年までに実現すべき目標として、できる限り早期に全国最低800円を確保し、景気状況に配慮しつつ、全国平均1,000円を目指すことを掲げている。この目標設定後初となる平成22年度の地域別最低賃金は全国加重平均で730円となり、現在の仕組みとなった平成14年度以降最大の全国加重平均17円の引上げとなったが、平成23年度は、全国加重平均で737円となり、東日本大震災の影響等により全国加重平均7円の引上げにとどまった。

最低賃金の引上げは、特に中小企業の経営や雇用に影響を及ぼすとの指摘もあることから、厚生労働省は、平成23年度に最低賃金800円の実現に向けたワン・ストップ相談窓口の設置や助成金制度の創設を行った。

### (4) 労働者の安全と健康の確保

我が国の労働災害は長期的には減少傾向にあるものの、平成22年の労働災害による死者数は前年比120人増の1,195人と、11年ぶりに増加に転じている。

また、労働者の健康面では、定期健康診断における有所見率が半数を超えており、特に、脳・心臓疾患につながる血中脂質、血圧等に係る有所見率が増加傾向にあることや、仕事や職業生活に関する強い不安、悩み、ストレスを感じている労働者の割合は約6割にも達するなど、労働者の心身の健康保持は喫緊の課題となっている。

このような状況の中、労働政策審議会安全衛生分科会は、今後の職場における安全衛生対策について検討を行い、平成22年12月22日に厚生労働大臣に建議した。政府は、この建議を踏まえ、平成23年12月2日、メンタルヘルス対策の充実・強化、受動喫煙防止対策の充実・強化、型式検定及び譲渡等の制限の対象となる器具の追加を柱とした「労働安全衛生法の一部を改正する法律案」を第179回国会に提出した。同法案は、現在、衆議院において継続審査となっている。

## (5) パートタイム労働対策

パートタイム労働者、アルバイト、派遣労働者、契約社員などの非正規労働者は、長期的に増加しており、平成22年には1,755万人に達し、そのうち1,414万人がパートタイム労働者であり、雇用者の4人に1人がパートタイム労働者となっている。

パートタイム労働者については、自分に都合の良い時間に働くことができるといった柔軟で多様な働き方を求める労働者のニーズに合致した面がある。一方で、正社員への就職、転職機会が減少してやむなくパートタイム労働者としての働き方を選択する面もある。加えて、パートタイム労働者の働き方に見合った処遇がなされていない場合もあり、これに対する不満が生じている。

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（以下「パートタイム労働法」という。）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。しかしながら、改正法施行後も、通常の労働者とパートタイム労働者の間には依然として待遇格差が存在しており、パートタイム労働者の働き及び貢献に見合った公正な待遇をより一層確保していくことが課題となっている。

厚生労働省は、改正法附則における施行から3年後の検討規定を踏まえ、今後のパートタイム労働対策に関する研究会を設置し、今後のパートタイム労働対策について検討を行い、平成23年9月15日、報告書を取りまとめた。報告書では、通常の労働者との間の待遇の異同、待遇に関する納得性の向上、教育訓練の実施、通常の労働者への転換の推進などについての課題が分析され、考えられる論点が整理されている。この報告書を受け、今後のパートタイム労働対策の在り方について、労働政策審議会雇用均等分科会で議論が進められているところであり、その議論の結果を踏まえ、政府は、パートタイム労働法の改正案を本通常国会に提出することを検討している。

### 第180回国会提出予定法律案等の概要

#### 1 現下の厳しい雇用情勢に対応して労働者の生活及び雇用の安定を図るための雇用保険法及び特別会計に関する法律の一部を改正する法律案（仮称）（予算関連）

現下の厳しい雇用失業情勢の中、労働者の生活及び雇用の安定を図るため、失業等給付及び雇用安定事業費の財源に係る暫定措置を延長する。

#### 2 児童手当法の一部を改正する法律案（仮称）（予算関連）

平成24年度以降の恒久的な子どものための金銭の給付の制度について、所要の措置を講ずる。

#### 3 国民健康保険法の一部を改正する法律案（予算関連）

国民健康保険制度の安定的な運営を確保するため、国民健康保険の財政基盤強化策を恒久化するとともに、財政運営の都道府県単位化の推進、都道府県調整交付金の割合の引上

げ等の所要の措置を講ずる。

#### 4 国民年金法等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律案（予算関連）

長期的な給付と負担の均衡を図り、年金制度を将来にわたって持続可能なものとするため、平成 24 年度以降の基礎年金国庫負担割合を 2 分の 1 とするとともに、老齢基礎年金等の年金額の特例水準を解消する等の所要の措置を講ずる。

#### 5 高年齢者等の雇用の安定等に関する法律の一部を改正する法律案

高年齢者の雇用の確保を促進するため、事業主が継続雇用制度の対象となる高年齢者に係る基準を労使協定により定めたときは希望者全員を対象とする継続雇用制度を導入したものとみなす制度を廃止する等の所要の措置を講ずる。

#### 6 労働契約法の一部を改正する法律案

期間の定めのある労働契約について、一定の要件を満たす場合に、労働者の請求により期間の定めのない労働契約に転換させる仕組みを設ける等の所要の措置を講ずる。

#### 7 厚生年金保険法等の一部を改正する法律案

現行の年金制度について最低保障機能の強化を図る等のため、低所得者等の年金額の加算、受給資格期間の短縮、高所得者の年金額の調整、被用者年金の一元化、産休期間中の保険料免除、短時間労働者に対する適用拡大等の所要の措置を講ずる。

#### 8 医療保険制度の安定的運営を図るための健康保険法等の一部を改正する法律案(仮称)

医療保険制度の安定的運営を図るため、高齢者医療制度について所要の見直しを行うほか、所得水準の高い国民健康保険組合に対する国庫補助の見直し等の所要の措置を講ずる。

#### 9 障害者自立支援法等の一部を改正する法律案（仮称）

障害者基本法の改正を踏まえ、全ての国民が障害の有無にかかわらず共生する社会の実現を図る観点から、障害者の自立した日常生活又は社会生活のための支援の充実を図るため、障害者の範囲の見直し、地域生活を支援するためのサービス体系の整備その他所要の措置を講ずる。

#### 10 短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律の一部を改正する法律案（仮称）（検討中）

短時間労働者を雇用する事業主等に対する給付金の支給等に係る指定法人制度を廃止するとともに、短時間労働者の雇用管理の改善等に関する措置を充実するため、所要の措置を講ずる。

## 11 医療法等の一部を改正する法律案（仮称）（検討中）

良質かつ適切な医療を効率的に提供する体制を確立し、地域で暮らしつつも病状に応じた必要な医療を受けられるようにするため、医療法等の関係法律について所要の規定の整備を行う。

## 12 介護保険法等の一部を改正する法律案（仮称）（検討中）

介護保険制度の持続可能性の確保を図るため、介護納付金についての総報酬割制度導入、第一号被保険者についての保険料の低所得者軽減措置の強化や給付の重点化等の所要の措置を講ずる。

## 13 薬事法等の一部を改正する法律案（仮称）（検討中）

医薬品・医療機器の承認・販売時における安全対策の強化、医療上特に必要性の高い医薬品・医療機器の迅速な承認等を進めるため、薬事法等について所要の改正を行う。

## 14 予防接種法の一部を改正する法律案（仮称）（検討中）

先進諸国が積極的に接種を実施しているワクチンが我が国では定期接種に位置付けられていないという、いわゆるワクチン・ギャップの問題や、予防接種施策を総合的かつ恒常的に評価・検討する仕組みの問題が指摘されていることを踏まえ、定期接種の対象疾病の追加等の所要の措置を講ずる。

## （参考）継続法律案等

労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律等の一部を改正する法律案（内閣提出、第 174 回国会閣法第 60 号）

常時雇用される労働者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、違法派遣の場合に派遣先が派遣労働者に労働契約の申込みをしたものとみなすことなど派遣労働者の保護及び雇用の安定のための措置を講ずる。

## 国民年金法の一部を改正する法律案（内閣提出、第 179 回国会閣法第 15 号）

第三号被保険者記録不整合問題に対処するため、国民年金の第三号被保険者に関する記録が不整合である期間について、老齢基礎年金等の受給資格期間に算入できる期間とみなすとともに、本人の希望により当該期間に係る保険料を納付することを可能とする等の所要の措置を講ずる。

## 労働安全衛生法の一部を改正する法律案（内閣提出、第 179 回国会閣法第 16 号）

労働安全衛生対策をより一層充実するため、メンタルヘルス対策の強化を図り、電動ファン付き呼吸用保護具を譲渡等の制限及び型式検定の対象に追加するとともに、職場における受動喫煙防止のために必要な措置を講ずる等、所要の改正を行う。

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 5 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。

アレルギー疾患対策基本法案（江田康幸君外 2 名提出、第177回国会衆法第32号）

アレルギー疾患対策を総合的かつ計画的に推進するため、アレルギー疾患対策に関し、基本理念を定め、国、地方公共団体等の責務を明らかにし、アレルギー疾患対策の推進に関する計画の策定について定めるとともに、アレルギー疾患対策の基本となる事項を定める。

内容についての問合せ先

厚生労働調査室 中尾首席調査員（内線68520）

## 農林水産委員会

農林水産調査室

## 所管事項の動向

## 1 東日本大震災からの復旧・復興

東北地方太平洋沖地震とこれに伴う大津波による農林水産関係の被害は甚大であり、また、東京電力福島第一原子力発電所の事故（以下「原発事故」という。）に伴う土壌や農作物等の放射性物質による汚染の結果、出荷制限指示や稲の作付制限指示等が行われており、営農・飼養の中断・停止、漁業の操業停止、風評被害等大きな影響が生じている<sup>1</sup>。

農林水産関係被害状況（平成 23 年 12 月 26 日現在）

区分	主な被害	被害数	被害額 (億円)
農地・農業用施設	農地、農業用施設（ため池、水路等）等の損壊	農地 17,456 か所 施設 21,866 か所	8,302
農作物等	農作物、家畜、関係施設（ハウス、畜舎等）等	-	626
林野関係	林地荒廃、治山施設、木材加工・流通施設等	施設等 3,901 か所 森林被害 1,065ha	1,989
水産関係	漁船、漁港施設、養殖施設、養殖物等	漁船 28,612 隻 漁港施設 319 漁港等	12,637
合計			23,554

資料：農林水産省（単位未満四捨五入のため計が一致しない場合がある。）

農林水産省は、平成 23 年度補正予算において復旧・復興対策<sup>2</sup>を講じるとともに、平成 24 年度農林水産予算概算決定において、東日本大震災からの復旧・復興対策として、1,557 億円を計上している（一部を除き復興庁に計上）

また、第 179 回臨時国会において、既存の土地利用制度（都市、農地、森林等）の枠組みを超えて迅速な土地利用再編を行う特例措置等を創設する「東日本大震災復興特別区域法」（平成 23 年法律第 122 号）が制定された。

なお、食品中の放射性物質について、厚生労働省は、食品衛生法に基づく暫定規制値を決定・公表（平成 23 年 3 月 17 日）<sup>3</sup>しているが、より一層、食品の安全と安心を確保する観点から、現在の暫定規制値で許容している年間線量 5 mSv（ミリシーベルト）を 1 mSv に引き下げることの基本として、これに基づく新たな基準値の設定に向けて作業が行われている<sup>4</sup>。

## 食品中の放射性物質に係る新たな基準値の見直しの内容

放射性セシウムの暫定規制値		放射性セシウムの新基準値	
飲料水	200Bq(ベクレル)/kg	飲料水	10Bq/kg
牛乳・乳製品	200Bq/kg	牛乳	50Bq/kg
野菜類	500Bq/kg	乳児用食品	50Bq/kg
穀類	500Bq/kg	一般食品	100Bq/kg
肉・卵・魚・その他	500Bq/kg	放射性ストロンチウム等を含めて基準値を設定	

資料：厚生労働省

<sup>1</sup> 原発事故による農林漁業者等の被害については、平成 23 年 8 月 5 日に原子力損害賠償紛争審査会において決定された「原発事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針」を踏まえ、東京電力が原発事故による原子力損害に対する本補償の支払を平成 23 年 10 月から開始している。

<sup>2</sup> 平成 23 年度農林水産関係補正予算において、第 1 次補正 3,817 億円、第 2 次補正 207 億円、第 3 次補正 11,265 億円が計上され復旧・復興対策が講じられた。

<sup>3</sup> 一方、農林水産省においては、食品衛生法上問題のない農畜水産物等が生産されるよう、肥料等や飼料の放射性セシウムの暫定許容値を策定（平成 23 年 8 月 1 日）している（肥料等 400Bq/kg、牛・馬・豚・家きん用飼料 300Bq/kg、養殖魚用飼料 100Bq/kg）。

<sup>4</sup> 新基準値は平成 24 年 4 月 1 日施行予定とされており、一部品目（米、牛肉、大豆）については、経過措置の適用を検討中である。米からの暫定規制値を超える放射性セシウムの検出問題については、7(1)を参照



## 2 国際貿易交渉

### (1) 環太平洋パートナーシップ (TPP) 協定交渉

TPP交渉<sup>5</sup>について、政府は2010(平成22)年11月に閣議決定された「包括的経済連携に関する基本方針」において「情報収集を進めながら対応していく必要があり、国内の環境整備を早急に進めるとともに、関係国との協議を開始する」とした。東日本大震災の発生後、2011(平成23)年5月に閣議決定された「政策推進指針」では、TPP協定交渉参加の判断時期については総合的に検討するとされ、8月に閣議決定された「政策推進の全体像」においては「被災地の農業の復興にも関係しており、その点を踏まえ、更に国際交渉の進捗、産業空洞化の懸念等も踏まえ、しっかり議論し、協定交渉参加の判断時期については、総合的に検討し、できるだけ早期に判断する」とされた。

11月、野田総理はAPEC首脳会合を前に記者会見を行い、TPP交渉参加に向けて関係国との協議に入ることを表明したが、TPPに関する政府からの情報提供及び国民的議論とも不十分であること等から、12月、第179回臨時国会において、衆参両院の農林水産委員会は、関係国との協議により収集した情報の国会への報告、国民への情報提供、国益を損なうことが明らかになった場合には交渉参加の見送りの含め厳しい判断をもって臨むこと等を政府に求める委員会決議を行った。

我が国のEPA・FTAの  
進捗状況

国・地域	発効時期
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
インド	2011年8月
ペルー	2011年5月署名 (未発効)

### (2) EPA・FTA交渉

我が国は、WTOを補完するものとしてEPA・FTAを推進してきており、今までアジアを中心に13の国や地域とのEPA・FTAを締結・署名している。また、韓国、GCC<sup>6</sup>、豪州<sup>7</sup>と交渉を行っており、モンゴル、中韓、カナダと共同研究を実施している。

### (3) WTO交渉

2001(平成13)年11月のドーハ閣僚会議でWTO新ラウンド交渉(ドーハ開発アジェンダ)が開始され、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<sup>8</sup>」が成立し、その後、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

<sup>5</sup> アジア太平洋地域の高い水準の自由化を目標とし、非関税分野や新しい分野(環境、労働、分野横断的事項等)を含む包括的協定として2010年3月より関係8か国(10月よりマレーシアが参加して9か国)で交渉開始。2012年には全分野を対象とした5回の交渉会合が予定されている。

<sup>6</sup> GCC:湾岸協力会議(サウジアラビア、クウェート、アラブ首長国連邦、バーレーン、カタール、オマーン)

<sup>7</sup> 2006(平成18)年12月、第165回臨時国会において、衆参両院の農林水産委員会は、日豪EPAの交渉開始に関し、農林水産物の重要品目が除外・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、重要品目の柔軟性に十分な配慮が得られないときは、交渉継続の中断も含め厳しい判断をもって臨むこと等を政府に求める委員会決議を行った。

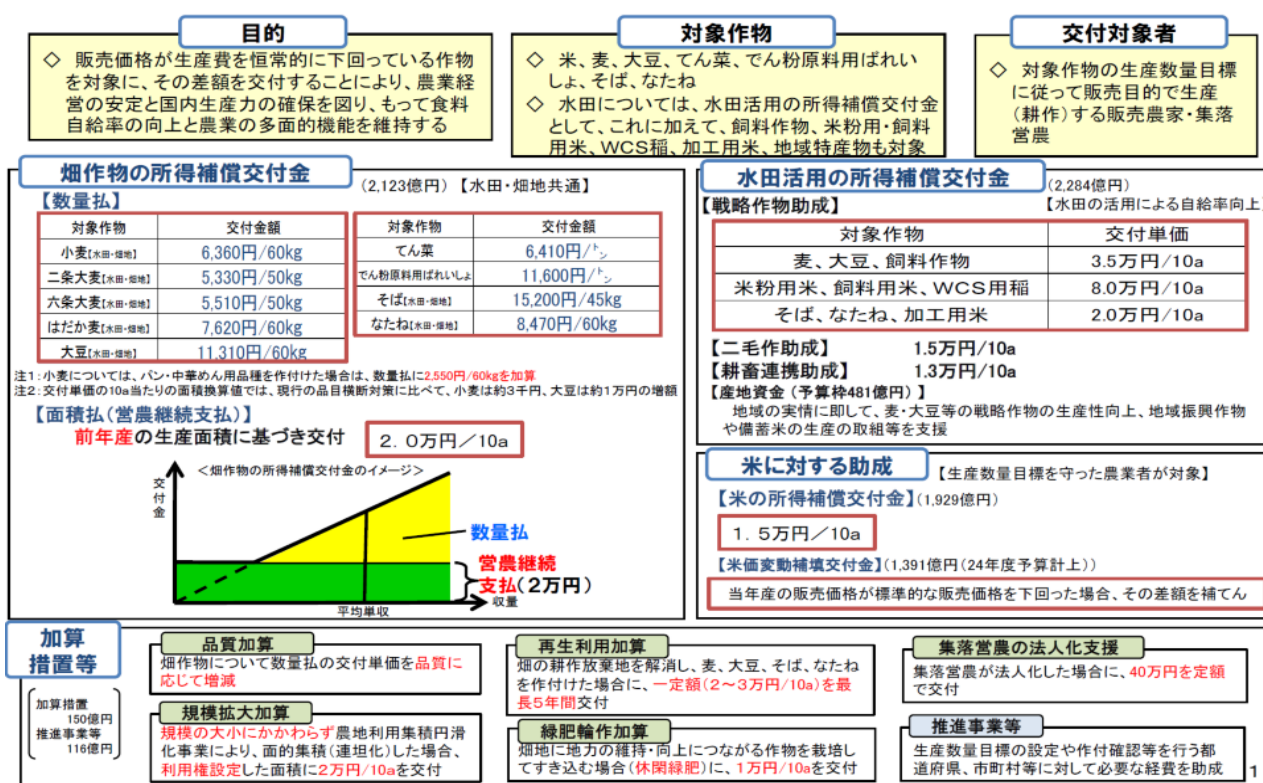
<sup>8</sup> 各交渉分野について基本的な方向性を合意。農業分野については、一般品目の他に重要品目を設定すること、重要品目は一般品目より低い関税削減と関税割当の拡大の組合せで市場アクセスの改善を図ること等が合意内容となっている。

た交渉が行われている。しかし、各国の意見の隔たりは大きく、2011（平成23）年12月に開催された閣僚会合では、交渉がこう着状態に陥り当面一括妥結の見込みは少ないことを認めつつも、目標としての一括妥結は断念しないこと及び部分合意、先行合意等の「新たなアプローチ」を探求することが合意されたが、具体的な交渉目標については、新興国・途上国の反対もあり、合意に至らなかった。

### 3 農業者戸別所得補償制度と米政策

政府は、平成22年度に水田農業を対象とした戸別所得補償モデル対策を実施し<sup>9</sup>、平成23年度には、畑地における畑作物を交付対象に加えた農業者戸別所得補償制度を実施している<sup>10,11</sup>。平成23年度の同制度の概要は下図のとおりである<sup>12</sup>。

農業者戸別所得補償制度の概要（平成23年度予算）



資料：農林水産省

<sup>9</sup> 戸別所得補償モデル対策は、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）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）を内容とする対策であり、支払金額は4,958億円、支払件数は116万件であった（速報値）。

<sup>10</sup> 平成23年度の農業者戸別所得補償制度の加入申請件数（平成23年8月末現在（速報値））は122万件である。うち、米の所得補償交付金の申請件数は106万件（昨年度のモデル対策に比べ5万7,000件増加）、水田活用の所得補償交付金の申請件数は68万件（同10万件増加）、新たに導入された畑作物の所得補償交付金の申請件数は9万9,000件である。

<sup>11</sup> 自由民主党は、第177回国会に「農業の担い手の育成及び確保の促進に関する法律案」（宮腰光寛君外6名提出、第177回国会衆法第10号）を提出、「農業等の有する多面的機能の発揮を図るための交付金の交付に関する法律案」（加藤紘一君外4名提出、第174回国会衆法第35号）と併せて車の両輪と位置付けている。

<sup>12</sup> このうち、米価変動補填交付金については、平成24年度予算に1,391億円を計上するとされていたが、平成23年産米価の状況に鑑み、平成24年度予算概算決定における計上額は294億円とされた。

戸別所得補償制度については、平成23年8月9日の民主党、自由民主党及び公明党の合意（3党合意）により、「平成24年度以降の制度のあり方については、政策効果の検証をもとに、必要な見直しを検討する」こととされ、その後、3党の実務者による協議が行われたが、平成24年度予算に協議内容を反映させるのは困難として協議は打ち切られた。

一方、食と農林漁業の再生推進本部<sup>13</sup>が決定した「我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画」（平成23年10月25日）（以下「基本方針・行動計画」という。）<sup>14</sup>においては、「戸別所得補償制度の適切な推進やほ場の大区画化と相まって（中略）農地集積を加速化し、農業の競争力・体質強化を図る」とされ、これを受け、農林水産省が具体的な取組の考え方をまとめた「『我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画』に関する取組方針」（平成23年12月24日）（以下「取組方針」という。）においては、戸別所得補償制度により、農地の受け手となり得る多様な経営体について幅広く経営安定を図った上で、農地集積を加速化するとの方針が示されている<sup>15</sup>。

平成24年度予算概算決定においては、農業者戸別所得補償制度について所要額6,901億円が計上され、平成24年産についても平成23年産と同じ仕組みで実施するとされている。

平成24年産の米の生産数量目標は、平成23年産より2万t減の793万tと設定された<sup>16</sup>。

#### 4 新規就農と農地集積

我が国農業は高齢化が進展し、今後5年間に大量の農業者が急速にリタイアすることが見込まれている。このため、「基本方針・行動計画」においては、「競争力・体質強化～持続可能な力強い農業の実現～」が掲げられ、「新規就農を増やし、将来の日本農業を支える人材を確保する」、「平地で20～30haの土地利用型農業を目指す」こととされている。「取組方針」では、新規就農の増大については毎年2万人の青年就農者の定着を目指す〔現状：毎年1万人〕とされ、農地集積の推進については、土地利用型農業について、基本方針で示された規模の経営体が5年後に耕地面積の大宗（8割程度）を占める構造を目指す〔現状：3割〕とされている。

そのため、農林水産省は、平成24年度予算概算決定において、新規青年就農者への給付金の給付、農業経営者教育の強化等を内容とする「新規就農総合支援事業」に136億円を、地域の中心となる経営体の決定とその経営体への農地集積に協力する農地の所有者に対する農地集積協力金の交付を内容とする「戸別所得補償経営安定推進事業」に72億円を、そ

<sup>13</sup> 高いレベルの経済連携の推進と我が国の食料自給率の向上や国内農業・農村の振興とを両立させ、持続可能な力強い農業を育てるための対策を講じることを目的として、内閣に設置（平成22年11月26日）

<sup>14</sup> 農林漁業再生のための7つの戦略として、競争力・体質強化～持続可能な力強い農業の実現～、競争力・体質強化～6次産業化・成長産業化、流通効率化～、エネルギー生産への農山漁村の資源の活用を促進する、森林・林業再生 木材自給率50%を目指し、森林・林業再生プランを推進する、水産業再生 近代的・資源管理型で魅力的な水産業を構築する、震災に強い農林水産インフラを構築する、原子力災害対策に正面から取り組む、を掲げている。

<sup>15</sup> 農地集積については次項参照

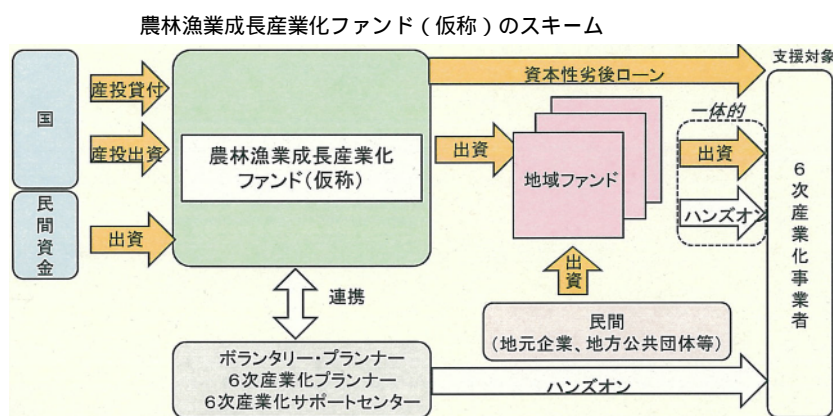
<sup>16</sup> 「米穀の需給及び価格の安定に関する基本指針」（平成23年11月農林水産省）。なお、平成23年産の福島県の一部の米から食品衛生法上の暫定規制値（500Bq/kg）を超える放射性セシウムが検出されたこと等を踏まえて決定された「24年産稲の作付に関する考え方」及び「100Bq/kgを超える米の特別隔離対策」については、7(1)参照

れぞれ計上している<sup>17</sup>。

## 5 農山漁村の6次産業化・地産地消及び再生可能エネルギー

### (1) 農山漁村の6次産業化・地産地消の推進

農林水産省は、平成23年3月1日に全面施行された六次産業化法<sup>18</sup>等に基づき、農林漁業者による加工・販売への進出等の「6次産業化<sup>19</sup>」に関する施策、地域の農林水産物の利用を促進する「地産地消等」に関する施策を推進している。



資料：農林水産省

こうした中、「基本方針・行動計画」では、農林漁業の高付加価値化に向け、6次産業化事業者への成長資本の提供やハンズオン支援（経営支援）を一体的に実施するファンドの組成について検討する

こと等とされている。「取組方針」では、6次産業の市場規模を5年後に3兆円、10年後に10兆円に拡大するとして、第180回通常国会へのファンド創設関係法案の提出へ向けた検討を進めるほか、地域密着型の6次産業化についての支援を推進し、6次産業化の先達・民間の専門家（6次産業化プランナー等）を活用するとされている。また、平成24年度予算概算決定においては、農林漁業成長産業化ファンド（仮称）の創設に200億円（産投出資）、100億円（産投貸付）、農林漁業の成長産業化の実現のために95億円等を計上している。

### (2) 農山漁村の資源を活用した再生可能エネルギーの供給

原発事故を契機として、再生可能エネルギーによる自立・分散型のエネルギー供給システムの実現を図ることは喫緊の課題とされる中、平成23年8月、再生可能エネルギーの固定価格買取制度を導入するための再生可能エネルギー特別措置法<sup>20</sup>が成立した。

「基本方針・行動計画」では、地域主導でエネルギー生産への農山漁村の資源の活用を促進することとされている。また、「取組方針」では、再生可能エネルギー比率を今後3年間で3倍に増加できるように、農山漁村における再生可能エネルギーの導入を促進するた

<sup>17</sup> 農業者戸別所得補償制度の規模拡大加算については、平成23年度と同額の（所要額）100億円が計上された。前項参照

<sup>18</sup> 同法の正式名称は、「地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出等及び地域の農林水産物の利用促進に関する法律」（平成22年法律第67号）である。

<sup>19</sup> 農林水産物等及び農山漁村に存在する土地・水その他の資源を有効に活用した農林漁業者等による事業の多角化及び高度化をいう。

<sup>20</sup> 同法の正式名称は、「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法」（平成23年法律第108号）である。

め、第 180 回通常国会に地域主導の再生可能エネルギー供給を促進するための関係法案の提出に向けた検討を進めるとともに、自立・分散型エネルギーシステムの形成に向けた各種取組を促進するとしている。また、平成 24 年度予算概算決定においては、農山漁村再生可能エネルギー導入事業に 12 億円等を計上している。

## 6 農業生産対策

### (1) 野菜・果樹・茶対策

野菜や果樹については、食料・農業・農村基本計画において「恒常的に販売価格が生産費を下回っている状況にはないと考えられるため、戸別所得補償制度の仕組みがそのまま適用されることにはならないが、消費者ニーズに即した商品の安定的な供給や経営安定の確保等を図る観点から、新たな支援策を検討する」とされている。

農林水産省は、平成 24 年度予算概算決定において「野菜価格安定対策事業」として 159 億円（所要額）を、また、果樹及び茶の優良品目・品種への転換のための改植に伴う未収益期間に対する支援等のための「果樹・茶支援対策事業」として 67 億円を、それぞれ計上している。

### (2) 畜産・酪農経営安定対策

畜産・酪農の経営安定対策は、平成 22 年度に、肉用牛繁殖、肉用牛肥育及び養豚対策について、全国一律のシンプルな仕組みに統合する等の見直しが行われた。さらに、平成 23 年度に、酪農対策について、乳価の低いチーズ向け生乳の仕向量の増加に対応するための新たな支援策が講じられ、また、採卵養鶏対策についても、それまでの対策（価格差補填事業と需給改善のための成鶏とう汰事業）をベースに充実・強化された。これらの対策については引き続き安定的に実施することが必要とされ、農林水産省は、平成 24 年度予算概算決定において「畜産・酪農経営安定対策」に 1,739 億円（所要額）を計上している。

### (3) 鳥獣被害対策

近年、野生鳥獣による農林水産業被害が深刻化しており、平成 22 年度の農作物被害額は、239 億円である。第 168 回臨時国会に議員立法で制定された「鳥獣による農林水産業等に係る被害の防止のための特別措置に関する法律」（平成 19 年法律第 134 号）の主旨を踏まえ、農林水産省は、平成 20 年度以降毎年度、地域の鳥獣被害対策の取組を総合的かつ効果的に推進するための予算措置を講じており、平成 24 年度予算概算決定において、鳥獣被害防止総合対策交付金として 95 億円を計上している。

こうした中、自由民主党は、鳥獣被害対策を強化するために、平成 23 年 8 月 26 日に「鳥獣による農林水産業等に係る被害の防止のための特別措置に関する法律等の一部を改正する法律案」（第 177 回国会参法第 23 号）を参議院に提出した<sup>21</sup>。同法案は、「有害鳥獣」

<sup>21</sup> 同法案は第 177 回通常国会、第 178 回臨時国会及び第 179 回臨時国会において、参議院で継続審査になっている。



の定義規定をおくこと、鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律の改正（日出前及び日没後における銃猟の制限の緩和、狩猟免許の有効期間の延長等）、銃砲刀剣類所持等取締法の改正（ライフル銃所持許可要件の緩和、技能講習の適用延期等）を内容とする。これに対し、民主党は鳥獣被害対策プロジェクトチームを設置し、同法案への対応を含め鳥獣被害対策の在り方を議論しており、鳥獣被害対策実施隊<sup>22</sup>の体制を強化する上で、鳥獣捕獲の担い手確保を重点的に進めていく方針とされている<sup>23</sup>。

## 7 食の安全と消費者の信頼確保

### (1) 米からの暫定規制値を超える放射性セシウムの検出問題

原発事故に伴い、平成 23 年に収穫される米については、放射性セシウム濃度が食品衛生法の暫定規制値（500Bq/kg）以下となるよう、平成 23 年 4 月に「避難区域」、「計画的避難区域」及び「緊急時避難準備区域」において作付制限が実施（対象水田約 9,000ha）されるとともに、土壌調査等の結果を踏まえて、収穫前調査と収穫後調査の 2 段階の調査が実施された。

福島県においては、米の放射性物質調査の結果、全てが食品衛生法上の暫定規制値以下であったため、福島県産の米は全域で出荷が開始されていたが、民間の自主的な検査を契機として、平成 23 年 11 月 16 日、福島県の一部の米から暫定規制値を超える放射性セシウムが検出される問題が発生し<sup>24</sup>、その後も暫定規制値を超える米が確認され、出荷制限が行われている（平成 24 年 1 月 4 日現在、3 市 9 地区）。

こうした状況を踏まえ、農林水産省は、平成 23 年 12 月 27 日、「24 年産稲の作付に関する考え方<sup>25</sup>」及び「100Bq/kg を超える米の特別隔離対策<sup>26</sup>」を決定・公表している。

### (2) B S E 対策の見直し

我が国では、平成 13 年 9 月に初めて牛海綿状脳症（B S E）が確認され<sup>27</sup>、と畜場における全頭検査及び特定危険部位（S R M）の除去体制の確立等の B S E 対策<sup>28</sup>が実施され

<sup>22</sup> 「鳥獣による農林水産業等に係る被害の防止のための特別措置に関する法律」に基づき、市町村が任意で設置できる。主として捕獲に従事する隊員の狩猟税軽減やライフル銃所持許可要件の緩和等のメリット措置が講じられているが、全国で鳥獣被害対策実施隊を設置している市町村数は 87（平成 23 年 4 月末時点）である。

<sup>23</sup> 『日本農業新聞』（2011.12.28）

<sup>24</sup> 空間放射線量率や土壌の放射性セシウム濃度が高いという条件に加え、栽培管理や周辺環境からの影響等が重なったことによるものと考えられている。

<sup>25</sup> 23 年産米について、食品衛生法上の、暫定規制値（500Bq/kg）を超過した「地区」は作付制限を行う必要があり、新基準値案（100Bq/kg）の水準を超過した地域は作付制限を行うかどうか十分検討を行うとされている。作付制限を行う地域の範囲の取り方については、緊急調査の結果や避難区域の見直し等を考慮して、関係地方自治体とよく相談して決定するとされている。

<sup>26</sup> 食品中の放射性物質の新基準値案の水準（100Bq/kg）を考慮し、暫定規制値（500Bq/kg）を超え出荷が制限された米だけでなく、100Bq/kg を超える米についても、市場流通から隔離することとし、これを円滑に実施するため、民間団体などが出荷代金相当額を生産者等に対して支払う仕組みを整備するとされている。

<sup>27</sup> 現在まで 36 頭の B S E 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）。なお、平成 21 年度以降は、B S E 感染牛は確認されていない。

<sup>28</sup> と畜場における全頭検査及び S R M 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が実施されている。なお、平成 17 年に B S E 検査対象月齢を 21 か月齢以上に変更する等の国内 B S E 対策が見直された際、経過措置として、

た。また、米国産牛肉については、平成 15 年 12 月に米国で B S E が発生し、輸入が停止されていたが、平成 17 年 12 月、食品安全委員会によるリスク評価の結果を踏まえ、全月齢からの S R M 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。これに対し、米国側は、月齢制限の緩和を強く求めている。

こうした中、厚生労働省は、国内で B S E 対策を開始して 10 年が経過することから、B S E 対策について、最新の科学的知見に基づき評価を行うことが必要であるとして、平成 23 年 12 月 19 日、B S E 対策の再評価について食品安全委員会に諮問を行った<sup>29</sup>。

#### B S E 対策についての食品安全委員会への食品健康影響評価の諮問内容

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1 国内措置<ol style="list-style-type: none"><li>(1) 検査対象月齢：現行の規制閾値である「20 か月齢」から「30 か月齢」とした場合のリスクを比較。</li><li>(2) S R M の範囲：頭部、せき髄及びせき柱について、現行の「全月齢」から「30 か月齢超」に変更した場合のリスクを比較。</li></ol></li><li>2 国境措置<ol style="list-style-type: none"><li>(1) 月齢制限：現行の規制閾値である「20 か月齢」から「30 か月齢」とした場合のリスクを比較。</li><li>(2) S R M の範囲：頭部、せき髄及びせき柱について、現行の「全月齢」から「30 か月齢超」に変更した場合のリスクを比較。<p>現在までに調整等が進んでいる、米国・カナダ・フランス・オランダを対象とする。<br/>フランス及びオランダについては、現行の「輸入禁止」から「30 か月齢」とした場合のリスクを比較。</p></li></ol></li><li>3 1 及び 2 を終えた後、国際的な基準を踏まえてさらに月齢の規制閾値を引き上げた場合のリスクを評価。</li></ol> |
|--|

資料：厚生労働省

### (3) 原料原産地表示等

近年、様々な食品についての不適正表示事件が発生しており、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。

加工食品の原料原産地表示の拡大については、消費者庁において、食品表示の一元化に向けた検討会で議論が行われている<sup>30</sup>。また、平成 20 年 9 月に発生した事故米穀の不正規流通問題<sup>31</sup>を踏まえ、第 171 回通常国会において制定された「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」(米トレーサビリティ法)(平成 21 年法律第 26 号)により、米穀等を取り扱う事業者に対し、米穀等(米や米加工品)の取引等に係る情報の記録・保存(平成 22 年 10 月から)及び指定米穀(米穀等から非食用のものを除いたもの)の産地情報の伝達(平成 23 年 7 月から)が義務付けられた<sup>32</sup>。

---

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。

<sup>29</sup> 野田総理は、平成 23 年 11 月の日米首脳会談において、オバマ米大統領に対し米国産牛肉の輸入規制緩和手続を始めたと伝えており、T P P 交渉参加の問題で米国から輸入牛肉の規制緩和を求められる中での見直しについては、消費者や生産者などから米国の圧力に屈するものだと批判がなされている。

<sup>30</sup> 平成 23 年 9 月から学識経験者、消費者関連団体、事業者団体等で構成する「食品表示一元化検討会」が開催され、食品表示の一元化について検討が開始された(平成 24 年 6 月を目途に報告書を取りまとめる予定)。同検討会において、加工食品の原料原産地表示の拡大について議論が行われている。

<sup>31</sup> 「三笠フーズ」等の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。

<sup>32</sup> 米トレーサビリティ法については、修正により、政府が飲食料品の取引等に係る情報の記録の作成・保存の義務付け、加工食品の原料原産地表示の義務付けについて検討を行い、必要があると認めるときは所要の措置を講ずる旨の条文が附則に追加されている。

## 8 農業農村整備対策

農業農村整備事業は、農業の生産基盤と農村の生活環境の一体的な整備、及び農地や施設等の保全管理を行う公共事業である。

農業農村整備事業に関する支出は、平成9年度に予算額で約1兆2,300億円、事業費で約2兆800億円とピークを迎えたが、その後は財政構造改革や公共事業の見直しの流れの中で年々予算が削減され、平成21年度予算は5,772億円であった。政権交代後、平成22年度予算は、対前年度比36.9%の2,129億円にまで減額された。なお、自治体が農山漁村地域のニーズにあった計画を自ら策定し、農業農村、森林、水産各分野における公共事業を自由に選択し、総合的、一体的な整備を支援する農山漁村地域整備交付金(1,500億円)が別途創設された。平成23年度予算では、農業農村整備事業として2,129億円(対前年度比100%)、非公共事業の関連予算を合わせて2,397億円が措置された。

「基本方針・行動計画」では、農地集積を促進するため、既に区画整理されている水田のけい畔除去等による区画拡大を含め、ほ場の大区画化を進めるとされた。そのため、平成24年度予算概算決定では、農業農村整備事業として2,129億円(対前年度比100%)、非公共事業の関連予算として、農地・水保全管理支払交付金のうち長寿命化対策分62億円(対前年度比130%)、農業体質強化基盤整備促進事業220億円(新規)、復興枠280億円を合わせて2,691億円(対前年度比112%)が計上<sup>33</sup>されている。

## 9 森林・林業政策

### (1) 「森林・林業再生プラン」の具体化に向けた取組

平成21年12月、農林水産省は、森林資源が量的に充実しつつある一方で、依然として厳しい状況にある我が国の森林・林業を早急に再生していくため、その指針となる「森林・林業再生プラン」(再生プラン)を策定した。再生プランで掲げている「10年後の木材自給率50%以上」の実現に向け、平成23年4月、森林法の一部改正、同年7月、新たな「森林・林業基本計画」の策定が行われた。また、平成23年度予算より、「意欲と実行力を有し集約化により持続的な森林経営に取り組む者」を支援対象とする「森林管理・環境保全直接支払制度」(同年度324億円)が開始されている。

### (2) 国有林野事業特別会計の一般会計化

国有林野事業に関しては、再生プラン等において、組織・事業の全てを一般会計への移行を検討するとの方針が示されている。また、平成22年10月に実施された行政刷新会議「事業仕分け」第3弾では、特別会計は一部廃止し一般会計に統合、負債返済部分は区分経理を維持(その際、国民負担は増やさない)との取りまとめ内容が示された。

これらを踏まえ、平成23年1月以降、林政審議会では国有林部会を設置し、「国有林野の管理経営のあり方」について議論を行い、同年12月、「今後の国有林野の管理経営のあ

<sup>33</sup> 農山漁村地域整備交付金については96億円(対前年度比30%)を計上。この他、地域自主戦略交付金、沖縄振興一括交付金(仮称)及び地域再生基盤強化交付金措置額は内閣府に計上される。



り方について」の答申を行った。この中で、今後の国有林に求められる役割を 公益的機能のより一層の発揮、 森林・林業の再生、 国有林野における統一的な施策の実施とし、そのため、国有林野事業を企業特別会計でなく一般会計で実施することが適当であり、管理経営の在り方を見直すことが必要であるとし、そのための法制上の措置を検討する必要がある等とした。

### (3) 平成 23 年度補正予算及び平成 24 年度予算概算決定・税制改正大綱

東日本大震災からの復興に向け、第 1 次補正予算において 345 億円の復旧対策のほか、各般の森林・林業復旧対策等が措置されているが、そのうち特筆すべきものとして、第 3 次補正予算において、地方公共団体、林業関係団体等からの強い要望を踏まえ、既存の「森林整備加速化・林業再生基金」を延長し、間伐、木材加工施設の整備等を基金方式で総合的に支援する「復興木材安定供給等対策」1,399 億円が措置されたことが挙げられる。

平成 24 年度予算概算決定では、森林管理・環境保全直接支払制度の本格実施のための予算 314 億円をはじめ、総額 2,608 億円（対前年度比 96%）が措置された。また、平成 24 年度税制改正大綱（平成 23 年 12 月 10 日閣議決定）では、林業経営の継続を確保するための相続税納税猶予制度を創設することとされた。また、森林吸収源対策については、温室効果ガスの削減に係る国際約束の達成等を図る観点から、森林吸収源対策を含めた諸施策の着実な推進に資するよう、平成 25 年以降の地球温暖化対策の国内対策の策定に向けて検討する中で、国全体としての財源確保を引き続き検討するとされた。

## 10 水産政策

### (1) 水産業をめぐる情勢

我が国の水産業は、周辺水域における資源水準の低迷、藻場・干潟の減少や赤潮等による漁場環境の悪化、漁業者の減少・高齢化等による生産構造のぜい弱化、燃油価格や資材価格の変動等による影響といった課題を抱えている。

また、東北地方太平洋沖地震とこれに伴う大津波は、全国の漁業地域に甚大な被害<sup>34</sup>をもたらし、原発事故は周辺の水産業に大きな影響を与えており、水産業の復旧・復興に向けた取組<sup>35</sup>が大きな課題となっている。

こうした状況を踏まえ、新たな水産基本計画の策定（平成 24 年 3 月下旬に閣議決定予定）に向けて、水産政策審議会企画部会において議論が行われている。

### (2) 平成 24 年度予算概算決定

平成 24 年度予算概算決定<sup>36</sup>では、水産業再生のため、資源管理に取り組む漁業者に対する

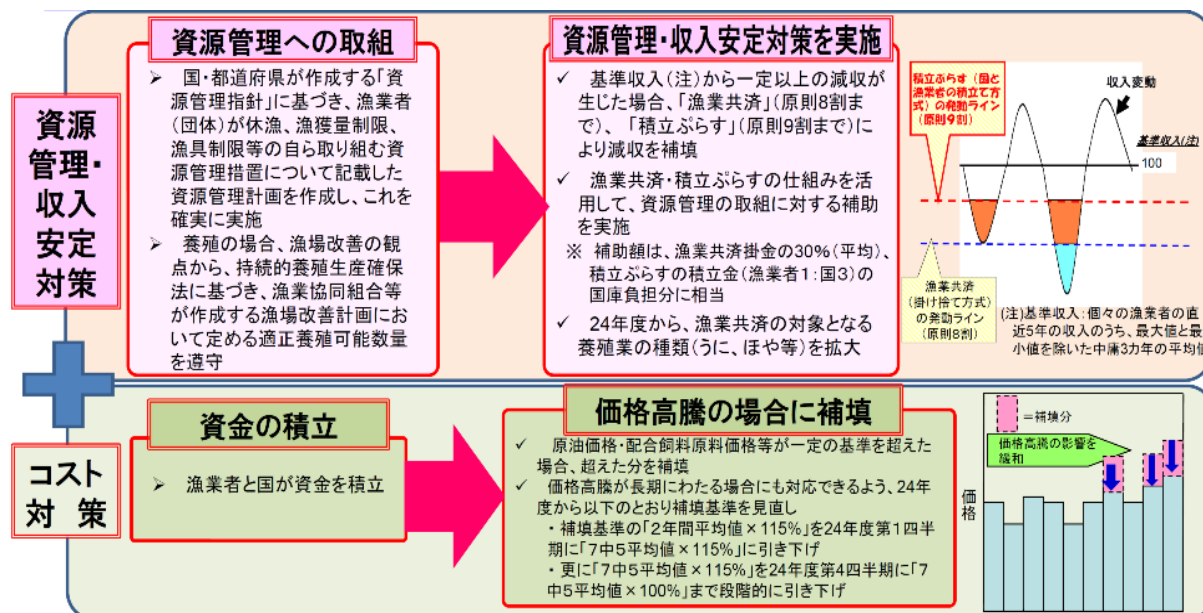
<sup>34</sup> 水産関係被害額は、平成 23 年 12 月 26 日現在で 1 兆 2,637 億円（漁船 28,612 隻（1,822 億円）漁港施設 319 漁港（8,230 億円）養殖施設（738 億円）養殖物（597 億円）共同利用施設 1,725 施設（1,249 億円））

<sup>35</sup> 水産関係では、平成 23 年度補正予算において、第 1 次補正 2,153 億円、第 2 次補正 198 億円、第 3 次補正 4,989 億円が計上され復旧・復興対策が講じられた。

<sup>36</sup> 水産予算全体では、2,676 億円（対前年度比 133.6%）が計上されている。なお、平成 23 年度第四次水産関係補正予算では、早急に取り組むことができると考えられる事業（漁業構造改革総合対策事業 138 億円、

収入安定対策及び燃油高騰等に対するコスト対策である「資源管理・漁業所得補償対策」(438億円)、漁船漁業の収益性向上の取組等を支援する「漁船漁業・担い手確保対策事業」(38億円)、漁村の6次産業化を通じた産地の水産業の強化等を支援する「強い水産業づくり交付金」(45億円)等が計上されている。また、東日本大震災からの本格的な復興対策の推進のため、復旧・復興対策として843億円が復興庁に計上されている。

#### 資源管理・漁業所得補償対策の概要（平成24年度予算概算決定額 438億円）



### 第180回国会提出予定法律案等の概要

#### 1 株式会社農林漁業成長産業化支援機構法案(仮称)(予算関連)

我が国農林漁業の成長発展を図るため、農林漁業者が行う新たな事業分野の開拓等の事業活動に対し資金供給その他の支援を行うことにより、当該事業活動を推進することを目的とする株式会社農林漁業成長産業化支援機構(仮称)に関し、その設立、機関、業務の範囲等を定める。

#### 2 農山漁村における再生可能エネルギー電気の発電の促進に関する法律案(仮称)

農林漁業の健全な発展と調和のとれた再生可能エネルギー電気の発電を促進することにより農山漁村の活性化を図るため、市町村の認定を受けて再生可能エネルギー発電設備の整備を行う者について、農地法等に基づく手続の簡素化、農林地の権利移転を促進する計画制度の創設等の所要の措置を講ずる。

#### 3 競馬法の一部を改正する法律案

近年の競馬の売上額の継続的な減少に伴う競馬主催者の厳しい事業収支の状況に鑑み、競馬の振興を図るため、払戻金の金額の算出方法の見直し及び地方競馬主催者に対する必

強い水産業づくり交付金 71億円)等 212億円が計上されている。

要な支援の延長の措置を講ずる。

4 国有林及び民有林の一体的な整備及び保全を図るための国有林野の管理経営に関する法律等の一部を改正する等の法律案（仮称）

国有林の有する公益的機能を十全に発揮させるため、国有林及び民有林の一体的な整備及び保全を推進する制度を創設するとともに、これに伴い、国有林野事業特別会計において企業的に運営してきた国有林野事業について、一般会計において実施することとする等の所要の措置を講ずる。

このほか、「農業者戸別所得補償法案（仮称）」について検討中である。

（参考）継続法律案等

農業等の有する多面的機能の発揮を図るための交付金の交付に関する法律案（加藤紘一君外 4 名提出、第174回国会衆法第35号）

農業、森林並びに水産業及び漁村の有する多面的機能の適切かつ十分な発揮を図るため、農林水産業者等に対して交付金を交付する。

農業の担い手の育成及び確保の促進に関する法律案（宮腰光寛君外 6 名提出、第177回国会衆法第10号）

農業の担い手の育成及び確保に係る制度を見直すこと等を通じて施策を総合的かつ計画的に推進するため、基本理念を定め、国等の責務を明らかにするとともに、基本方針の策定その他の施策の基本となる事項を定める。

内容についての問合せ先

農林水産調査室 鎌田首席調査員（内線68540）

## 経済産業委員会

経済産業調査室

## 所管事項の動向

## 1 景気動向と円高対策、産業空洞化対策

我が国経済は 2008 年秋のリーマンショック以降の低迷からようやく持ち直しつつあったが、昨年 3 月に発生した東日本大震災の影響により、再び大きな下振れに直面し、厳しい状況に陥った。被災地においては地震・津波、原発事故による甚大な直接被害が発生したのに加え、全国でも災害に伴う間接被害、風評被害、計画停電や消費の自粛ムードによる深刻な影響が発生し、多くの企業が生産活動の停止・減産や売上の低迷等に陥った。加えて、震災地でいわゆるサプライチェーン（生産網）が寸断されたため、全国のモノづくり企業で部品調達が困難となり、国内のみならず世界中の多数の工場が生産の縮小・中止を余儀なくされた。昨夏以降は生産力をおおむね回復し、景気は持ち直している<sup>1</sup>とされたが、欧州の経済危機等により安全通貨としての円が買われ、企業の想定レートを超えた円高水準の定着で、輸出産業が影響を受けたことにより、現在は景気持ち直しの動きが一服している<sup>2</sup>状況である。なお、日本企業の進出が盛んなタイを襲った 10 月の洪水被害により、タイ国内での生産にとどまらず、日本企業の部品供給網に影響が出たため生産が落ち込んだが、タイでの生産が徐々にではあるが再開しつつあり、影響が少しずつ薄らいできている。

政府は、昨夏以降、円高メリット活用による海外 M & A や資源確保の促進を打ち出し、第 3 次補正予算においては、被災地での復興対策のみならず、円高対策及び産業空洞化対策として企業立地補助や中小企業支援を行っている。また、通常国会に提出予定の第 4 次補正予算（政府案）においては、幅広い裾野産業を含む自動車関連産業の活性化を図るためにエコカー補助金を、また、円高、タイ洪水等による経済環境の悪化リスクに対応するために中小企業金融支援を盛り込んだ。

経済産業省は昨年 12 月、産業構造審議会新産業構造部会中間整理において、現状の空洞化が進んだ場合として、2010 年代半ばには貿易赤字構造となると警鐘を鳴らし、「守り」の空洞化対策として、車体課税の見直し等により国内市場の活性化、法人実効税率引下げや経済連携の推進など国内事業環境の国際的なイコールフットィングを図る取組の必要性を、「攻め」の空洞化対策として、新産業分野を創出し、潜在内需やグローバル需要を取り込みながら、新たな付加価値を創造し拡大する経済に転換することの必要性を掲げている。

## 2 日本再生の基本戦略

一昨年来、我が国は、経済の停滞や社会の閉塞状況に直面し、新成長戦略<sup>3</sup>による新たな

<sup>1</sup> 平成 23 年 9 月 20 日 月例経済報告（内閣府）

<sup>2</sup> 平成 24 年 1 月 16 日 日銀支店長会議での白川日銀総裁発言

<sup>3</sup> 2010 年 6 月 18 日、「新成長戦略～『元気な日本』復活のシナリオ～」を閣議決定し、2020 年までに環境、健康、観光の三分野で 100 兆円超の「新たな需要の創造」により雇用を生み、国民生活を向上させることに

成長経路の実現を目指していたが、そうした最中に東日本大震災が発生した。このため政府は、東日本大震災からの復旧・復興、原発事故への対応を図るとともに、経済成長と財政健全化を両立する経済運営を実現し、さらに成長戦略の実現、経済社会の持続可能性確保を通じて分厚い中間層の復活を目指す「日本再生の基本戦略～危機の克服とフロンティアへの挑戦～」を昨年12月24日に閣議決定した。「日本再生の基本戦略」では、震災・原発事故からの復活（東日本大震災からの復興、エネルギー・環境政策の再設計）、経済成長（2011年度から2020年度までの平均で名目成長率3%程度、実質成長率2%程度を政策努力目標に）と財政健全化（社会保障・税一体改革の着実な実現）の両立、新成長戦略の実行加速と強化（「経済」「社会」「国際」のフロンティア（新たな可能性の開拓））、新しいフロンティアへの挑戦を4つの取り組むべき内容としている。

経済のフロンティアとして、経済連携の推進や世界の成長力の取り込み（EPA/FTAの推進、アジア拠点化の推進、パッケージ型のインフラ海外展開の拡充、中小企業の海外展開支援等）、イノベーションによる新産業・新市場の創出（我が国が強みを有するものづくり分野でイノベーションの発展、グリーン・イノベーションや高齢者ニーズも踏まえたライフ・イノベーション等による成長産業の創出）などが挙げられている。

なお、政府は、今後、2012年央の「日本再生戦略」策定に向けて、施策の具体化、数値目標や達成時期、工程等を明らかにしていくこととしている。

### 3 中小企業政策

#### (1) 東日本大震災からの復旧・復興対策

東日本大震災により直接・間接の被害を受けた中小企業の復旧・復興のため、種々の支援策が講じられている。震災直後から、特別相談窓口の設置や災害関係信用保証の発動、災害復旧貸付の金利引下げ等が実施され、平成23年度第1次補正予算においては、東日本大震災復興緊急保証及び東日本大震災復興特別貸付けの創設など、中小企業等の資金繰り支援として5,100億円（事業規模：10兆円程度）が措置された。さらに、第2次補正予算では、第1次補正予算でも計上された仮設店舗、仮設工場等の整備や企業グループの施設復旧・整備事業（グループ補助金）の拡充を含め、二重ローン問題対策として540億円が措置された。第3次補正予算では、東日本大震災復興緊急保証及び東日本大震災復興特別貸付の拡充等をはじめとする企業金融対策に6,199億円（事業規模11.6兆円）、被災地等中小企業の復旧・復興支援に692億円が措置されるとともに、平成23年度一般会計東日本大震災復旧・復興予備費を用いてグループ補助金1,249億円が前倒し実施された。

二重ローン問題について、政府・与党は、「二重債務問題への対応方針」（二重債務問題

---

主眼を置くとともに、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）650兆円程度をマクロ経済運営の目標とした。また、グリーン・イノベーションによる環境・エネルギー大国戦略、ライフ・イノベーションによる健康大国戦略、アジア経済戦略、観光立国・地域活性化戦略、科学・技術立国戦略、雇用・人材戦略、金融戦略の7分野を戦略分野とし、これらに関する施策のうち、特に経済成長に貢献の大きいと考えられる21の施策を国家戦略プロジェクトとした。政府は、「新成長戦略」を官民一体で推進する体制を整えるため、経済産業大臣を座長とする「新成長戦略実現会議」を設置し、平成23年1月25日、新成長戦略に掲げる各施策の成果や成長戦略の基本的な考え方を示した「新成長戦略実現2011」を策定している。

に関する関係閣僚会議（平成 23 年 6 月 17 日）等に基づき、中小企業の旧債務への対応については、過剰債務を抱えているが事業再生の可能性のある中小企業に対し債権買取り等を実施する組織として、立法措置によらずに(独)中小企業基盤整備機構や民間金融機関等が出資する「産業復興機構」を被災県に設立することとし、11 月には岩手県で全国初の産業復興機構が設立され、その後、茨城県、宮城県及び福島県でも設立されている。

他方で、野党提案の「株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法案」は、与野党協議を経て11月に修正の上成立し、小規模事業者、農林水産事業者、医療福祉事業者等を含む対象企業者に対して金融機関等有する債権の買取り等を行う「再生支援機構」を本年の3月11日までに設立する準備が進められている。このため、各県単位の「産業復興機構」と並存することとなり、支援を受けようとする事業者の混乱が懸念される場所であるが、「産業復興相談センター」を各県での相談の一元的な拠点として、両機構の債権買取りの基準や方針などに基づき対応する体制を整えることとされている。

## (2) 平成 24 年度予算

### ア 中小企業対策費

平成 24 年度予算（政府案）では、中小企業対策費は総額 3,356 億円、うち経済産業省分は 2,048 億円で、前年度よりも 993 億円増加しているが、復旧・復興経費を除くと、1,060 億円であり、前年度から 5 億円の増加にとどまっている。

平成 24 年度予算中小企業対策費（政府案）

	平成 23 年度	平成 24 年度	対前年度増減額
政府全体	1,969 億円	3,356 億円 (復旧・復興経費を除くと 1,802 億円)	+ 1,388 億円 (復旧・復興経費を除くと - 167 億円)
うち経済産業省分	1,055 億円	2,048 億円 (復旧・復興経費を除くと 1,060 億円)	+ 993 億円 (復旧・復興経費を除くと + 5 億円)

### イ 資金繰り支援策

中小企業対策費のうち、最も予算額が大きいのは資金繰り支援策であり、被災中小企業に対する資金繰り支援策 882 億円（経済産業省分 315 億円）のほか、270 億円が計上されている。平成 23 年度第 4 次補正予算（政府案）においても、中小企業金融対策に 7,413 億円（経済産業省分 2,963 億円）が計上されている。

中小企業の資金繰り対策は、これまでも平成 20 年度と 21 年度に経済対策に基づき計 4 度にわたり補正予算を組み、緊急保証制度<sup>4</sup>、セーフティネット貸付、条件変更の推進(中

<sup>4</sup> 制度創設当初は「原材料価格高騰対応等緊急保証制度」として発足したが、逐次制度の拡充等が行われ、平成 22 年 2 月より「景気対応緊急保証制度」となった。

小企業金融円滑化法<sup>5</sup>)等の施策が実施されてきた。

緊急保証制度は、平成 20 年 10 月 31 日から開始され、景況の悪化している中小企業を対象として、中小企業者が民間金融機関から融資を受ける際に、信用保証協会からの保証を一般保証とは別枠で 100%保証を受けることを可能とするものであり<sup>6</sup>、制度発足当初は業種指定が行われていたが、指定業種・事業規模が順次拡大され、平成 22 年 2 月 15 日から一部例外業種を除き原則として全業種が適用対象とされた。緊急保証制度は平成 23 年 3 月末で終了し、4 月以降は、セーフティネット保証(5号)制度を 48 業種を対象業種にして実施する予定であったが、震災の影響を踏まえ、緊急避難的に、平成 23 年度上半期は原則全業種(82 業種)にして実施することとし、引き続き平成 23 年度下半期についても、震災や円高の影響に対処するため、原則全業種(82 業種)を対象に実施することとされた。緊急保証制度には合計 2.7 兆円の予算措置が講じられ、保証承諾金額は平成 23 年 3 月までの累計で 27 兆円を超えており、一方、代位弁済額は平成 23 年 10 月までの累計で 6,532 億 6,000 万円となっており、足元は増加傾向にある。

日本政策金融公庫によるセーフティネット貸付についても、平成 20 年 10 月 1 日以降、事業規模の拡大や金利の引下げ等の措置が順次採られてきたが、金利引下げ措置(急激な経営環境変化等により一時的に業況が悪化している中小企業が対象)については、平成 22 年度末に終了する予定であった。しかし、震災による中小・小規模企業の経営環境の悪化が懸念されることから拡充措置が一部延長された(4 月 1 日から 9 月 30 日まで融資後 3 年間の基準利率からの金利引下げ。セーフティネット貸付制度自体は引き続き実施)。その後、平成 23 年度第 3 次補正予算により、円高など社会的・経済的な環境の変化により売上が減少する等、業況が悪化している中小企業を対象として、金利の引下げが 12 月 12 日から開始されている。

中小企業金融円滑化法は、平成 21 年 12 月 4 日に施行され、平成 23 年 3 月までの時限措置とされていたが、昨年度 1 年延長され、本年 3 月末に期限を迎える。しかし、金融庁は、昨年 12 月に、中小企業者等の事業再生等に向けた支援への移行を円滑に進めていく「ソフトランディング」を図るため、中小企業金融円滑化法を今回に限り 1 年間再延長するとともに、24 年度を同法の最終年度として、企業の事業再生や新規融資の促進等の企業に対する支援措置を講じていく旨を決定・公表した。

## ウ 政策仕分けの反映

平成 24 年度予算(政府案)では、昨年 11 月に実施された行政刷新会議による「提言型政策仕分け」における指摘等を反映する形で事業の見直しが行われている。

中小企業関連予算については、新事業活動促進支援補助金、戦略的基盤技術高度化支援事業、中小商業活力向上事業及び地域商業再生事業について、政策効果及び効果測定指標

<sup>5</sup> 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」

<sup>6</sup> 信用保証制度では、原則として 20%の責任を金融機関が負担し、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、景気対応緊急保証制度については、信用保証協会が原則 100%保証を行うことにより、金融機関による融資の円滑化が図られている。

が非常に曖昧である等の提言を踏まえ、成果目標・成果指標の見直しを行うとともに、国として優先すべき対象に支援を重点化するとともに、対前年度比で減額している。

### (3) 今後の中小企業政策の在り方

中小企業を取り巻く事業環境は、東日本大震災以前からも、人口減少・少子高齢化の本格到来に伴う国内需要の縮小予測、グローバル経済の進展によるアジア等の新興国企業との競争の激化、新興国の市場拡大に伴う大企業の海外進出と取引構造の変質といった中長期の構造としても厳しい状況に置かれている。また、景気の不透明感や地方経済の疲弊に加えて、東日本大震災の影響、未曾有の円高や電力供給不安を背景に、大企業の海外進出傾向は今後一層高まると見込まれている。

こうした厳しい状況の中、中小企業自らが勝ち残るための企業力（戦略的経営力）を強化する方策及び地域経済を活性化する方策を検討するため、経済産業省は、中小企業政策審議会に「企業力強化部会」を設置して議論を重ね、平成 23 年 12 月 9 日に中間取りまとめを行った。厳しい内外環境を勝ち抜く自立的な中小企業を実現していくに当たっては、

成長のための知恵・知識・ノウハウ、資金の確保・調達力、財務経営力、国際競争に耐え得る技術力・人材といった戦略的経営力を強化することが必要であるとして、具体的施策の方向性を提示し、経営支援の担い手の多様化・活性化及び中小企業の本格的な海外展開に向けた総合的支援について、法的措置を検討すべきとしている。また、「提言型政策仕分け」の指摘を踏まえ、中小企業施策の実施に当たっては、収益や売上といった明確な指標を設定するとともに、国の役割・ターゲットを明確にしていく必要があるとしている。

## 4 資源・エネルギー・環境政策

### (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た。

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 W T I 先物価格<sup>7</sup>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。

<sup>7</sup> W T I はウエスト・テキサス・インターミディエート（West Texas Intermediate）の略。テキサス州で産出される高品質な原油で、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、世界的な原油価格の指標となっている。



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、イスラエルのガザ地区への攻撃やロシアによるウクライナへの天然ガス供給停止といった地政学的リスクの高まりも見られたが、世界的に深刻化する景気後退を背景に石油需要の減退懸念も強く、30~50 ドル台の水準で推移していた。しかし、リーマンショック後の各国の経済対策を背景に 2009 年後半から再び価格が高騰し、2011 年 4 月には 113.93 ドル(終値)になるなど高値で推移し、直近では 100 ドル前後となっている。

なお、原油価格の国際的指標には、WTI のほか、欧州産の北海ブレントと中東産のドバイ原油がある。従来、高品質な WTI の価格を追従するように、北海ブレントやドバイ原油の価格が推移する傾向にあった。しかし、2010 年 12 月にチュニジアで起きた民主化運動に端を発した「アラブの春」等、中東・北アフリカ情勢の緊迫化を背景に、北海ブレントやドバイ原油の価格が WTI 価格を上回る傾向が続いている。また、福島第一原発の事故に伴い、我が国をはじめ代替電源として天然ガスへの需要が増大し、国際価格も上昇傾向が見られる。他方、米国におけるいわゆるシェールガス革命により、新たな天然ガス資源が市場に供給される可能性があり、当面の需給状況及び価格動向は大きな変動の中にある。



一方、近年、世界的に地球温暖化防止に向けた取組への関心が一層高まっており、京都議定書の第一約束期間に続く 2013 年以降第二約束期間の国際的枠組みについての議論が行われてきたところである。

2009 年 12 月にコペンハーゲンで開催された国連気候変動枠組条約第 15 回締約国会議(COP15)では、「コペンハーゲン合意<sup>8</sup>に留意する」ことが決定された。我が国は、2010 年 1 月 26 日にコペンハーゲン合意に同意する意思を書面で国連気候変動枠組条約事務局

<sup>8</sup> 世界全体の気温上昇を 2 度以内にとどまらねばならないとの科学的見解を認識した長期の協力的行動の強化、先進国の 2020 年の削減目標と途上国の削減行動の 2010 年 1 月 31 日までの事務局への提出、先進国が途上国に資金供与を共同で行うための「コペンハーゲン緑の気候基金」の設立、2015 年までに合意実施に関する評価の完了等が主な合意の内容

に通報するとともに、コペンハーゲン合意に従って、「25 パーセント削減、ただし、全ての主要国による公平かつ実効性のある国際枠組みの構築及び意欲的な目標の合意を前提とする（基準年 1990 年）」という排出削減目標を提出している。2010 年 12 月にカンクンで開催された C O P 16 では、京都議定書の延長について引き続き議論をすることを約束する一方、コペンハーゲン合意が正式に C O P 決定された。さらに、2011 年 12 月には南アフリカ共和国のダーバンで C O P 17 が開催され、2013 年以降も京都議定書を延長するとともに、2020 年には米国や中国を含めた全ての排出国が参加する新たな枠組みを実施すること等が合意された。しかし、我が国は、京都議定書の延長については、大排出国の参加を求めないなど、将来の包括的な枠組みの構築に資さないとの理由から参加しないことを表明している。

なお、C O P 15 で我が国が示した「温室効果ガスを 1990 年比で 25 パーセント削減する」という中期目標は、2005 年比では 30% 減に相当し、その削減に要する費用（限界削減費用）が諸外国の削減費用を大きく上回ることになるものと試算<sup>9</sup>されている。我が国の温室効果ガスの約 9 割はエネルギー起源の C O 2 が占めていることから、こうした野心的な温室効果ガス削減目標の設定に対しては、産業界を中心に国内の産業活動等の制約要因となるといった懸念が存在するが、その一方で、低炭素社会実現に向けて新たな環境適合型製品等の開発・投資が促進されること等を通じ、新たな経済成長の牽引役が生まれることも期待されている。ただし、原発事故に伴い、その代替として化石燃料の使用を増大させることは、必然的に C O 2 発生の増大をもたらすことになるため、我が国の温室効果ガス削減目標の扱いを検討する上で、今後のエネルギー基本計画の動向が注目されるところである。

## (2) 主なエネルギー政策

### ア 基本法と基本計画

我が国のエネルギー政策は、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ている。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 月第 1 次改定）が策定されており、2010 年 6 月 18 日には、地球環境問題など最近の資源・エネルギーを取り巻く環境の変化を踏まえた第 2 次改定が行われている。

エネルギー基本計画の第 2 次改定においては、エネルギー政策の 3 つの基本方針に加え、「エネルギーを基軸とした経済成長の実現」と、「エネルギー産業構造改革」という新たな視点が追加されており、2030 年に向けて以下の目標が掲げられた。

エネルギー自給率<sup>10</sup>及び化石燃料の自主開発比率<sup>11</sup>を倍増、自主エネルギー比率<sup>12</sup>を

<sup>9</sup> 地球環境産業技術研究機構（R I T E）によるモデル分析（2009 年 3 月）によれば、我が国の目標を達成するために必要な限界削減費用は、476 ドルで他の先進国（米国 60 ドル、E U 48～135 ドル）と比べても突出した水準となる。

<sup>10</sup> 一次エネルギー国内供給のうち、国産エネルギー（再生可能エネルギー等）及び準国産エネルギー（原子力）の供給の占める割合

<sup>11</sup> 我が国に供給される化石燃料（輸入量及び国内生産量）のうち、我が国企業が参画する国内外の権益（自主

現状の 38% から 70% 程度まで向上

ゼロ・エミッション電源比率を現状の 34% から約 70% に引上げ

「暮らし」(家庭部門)のCO<sub>2</sub>を半減

産業部門での世界最高のエネルギー利用効率の維持・強化

我が国企業群のエネルギー製品等が国際市場でトップシェア獲得

しかし、2011 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災及び東京電力福島原子力発電所の事故を受けて、政府は、国家戦略室を中心に「エネルギー・環境会議」等においてエネルギー政策の見直しを開始した。国家戦略室のエネルギー・環境会議は、まず 7 月 29 日に、同年夏から来夏までの各電力会社における電力需給予測等も盛り込んだ「当面のエネルギー需給安定策」を決定した。さらに、同会議では、コスト等検証委員会において、原子力を始めとした各電源のコスト検証を行い、同年 12 月 19 日に「コスト等検証委員会報告書」を公表した上、12 月 21 日には、コスト検証とこれまでの関係機関での議論等を「基本方針」として取りまとめた。今後は、基本方針に基づき、2012 年の春頃に原子力政策(核燃料サイクル、高速増殖炉等)、エネルギーミックス、地球温暖化対策の選択肢を提示し、国民的議論を経た上で、2012 年の夏頃に革新的エネルギー・環境戦略を決定することとしている。

一方、経済産業省総合資源エネルギー調査会には基本問題委員会が設置され、現行エネルギー基本計画をゼロベースで見直し、新たなエネルギー基本計画を策定するための議論が、2011 年 10 月から開始された。同委員会は、同年 12 月に、「新しい「エネルギー基本計画」策定に向けた論点整理」を取りまとめ、エネルギー基本計画見直しに求められる視点や望ましいエネルギーミックス及びエネルギー政策の改革の方向性等について示した。同委員会は、エネルギー・環境会議等と連携しながら議論を進め、2012 年夏を目途に新たなエネルギー基本計画を策定することとしている。

また、原発事故を契機として、我が国の電力供給システムについても、見直しの必要が指摘されたことを受け、経済産業大臣の諮問機関である「電力システム改革に関するタスクフォース」で検討を進め、12 月 27 日に「論点整理」が公表された。今後、総合エネルギー調査会に検討の場を移し、内容の具体化に向けて議論を深めていくこととされている。

## 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<sup>13</sup>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<sup>14</sup>」と国が直轄事業として実施している「国家備蓄<sup>15</sup>」の 2 本立てで行われている。制度自体は供給不足を前提に設立されているため放蓄の実施例は少なく、

---

開発権益)からの引取量の占める割合のことをいう。

<sup>12</sup> エネルギー自給率の分子に自主開発権益からの化石燃料の引取量を加算したもの(分母は一次エネルギー国内供給)

<sup>13</sup> 正式名称は、「石油の備蓄の確保等に関する法律」

<sup>14</sup> 全国 10 か所の国家石油備蓄基地と民間から借り上げたタンクに原油を貯蔵されている。

<sup>15</sup> 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。

これまでに国家備蓄が放出された例はないが、民間備蓄については、国際エネルギー機関（IEA）の下での国際協調行動として1991年<sup>16</sup>と2005年<sup>17</sup>に放出されたほか、2011年3月の東日本大震災後に、東北地方及び関東圏でのガソリン・軽油等の供給確保のために放出された<sup>18</sup>。また、IEAによる協調行動として、2011年6月27日から1か月間、70日分から67日分に引下げが行われている。

さらに、東日本大震災時に、石油供給体制が大きく混乱したことを受け、今後の緊急時対策として、ガソリン、灯油等の製品備蓄の必要性も指摘されており、通常国会には関連法案が提出される予定である。

#### 石油備蓄量・日数(2011年10月末現在)

区分	備蓄量	日数	備蓄場所
国家備蓄	4,773万kℓ(製品換算)	116日分	国家石油備蓄基地及び民間タンク(借上げ)
民間備蓄	3,658万kℓ(製品換算)	89日分	製油所等の民間タンク

#### (1) 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、石油開発主体に十分な資金力、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（JOGMEC）<sup>19</sup>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。

このような中、平成22(2010)年の通常国会で、「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」が成立し、我が国企業による資源確保の支援を強化するため、レアメタル等の金属鉱物の探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の措置が講じられた。

平成23(2011)年の通常国会では、「鉱業法の一部を改正する等の法律案」が成立し、国内資源を適正に維持・管理し、適切な主体による合理的な資源開発を行う制度体系を構築するため、鉱業権の出願者に対して技術的能力等の要件を導入するとともに、石油等の重要鉱物については先願主義に基づく出願手続を見直すほか、鉱物資源探査に対する許可制度を創設することとされた。

また、JOGMECによる資源開発に係る支援機能の強化等を図るため、通常国会に関

<sup>16</sup> 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。

<sup>17</sup> 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。

<sup>18</sup> 2011年3月14日に民間備蓄義務日数が70日から67日に引き下げられ、その後3月21日から5月20日まで、67日から45日に引き下げられた。

<sup>19</sup> 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

連法案が提出される予定である。

さらに、近年では、主として米国における非在来型天然ガス（シェールガス）資源の開発が進んできており、今後、化石燃料の世界的需給に一大変革をもたらす可能性も指摘されるようになった。また我が国周辺海域におけるメタンハイドレードの可能性も注目されており、後述の再生可能エネルギーの導入ともあいまってエネルギー情勢は大きな変革期に入ったものといえる。

## ウ 非化石エネルギーの導入促進策

### (ア) エネルギー供給構造高度化法の成立と石油代替政策の見直し

エネルギー消費の8割以上を化石燃料に依存する我が国において、エネルギーの安定的かつ適切な供給の確保とともに、化石燃料の利用に伴って発生する温室効果ガスの削減が重要な課題となっている。そのため、エネルギー供給構造高度化法<sup>20</sup>（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<sup>21</sup>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。

### (イ) 再生可能エネルギーの買取制度導入

エネルギー供給構造高度化法を根拠法として、電気事業者による家庭用等の太陽光発電からの電力の新たな買取制度<sup>22</sup>が2009年11月より開始された。これらの実績を踏まえ、我が国の実情に即した固定価格買取制度<sup>23</sup>を構築するため、経済産業省の「再生可能エネルギーの全量買取に関するプロジェクトチーム」及び総合資源エネルギー調査会新エネルギー部会・電気事業分科会買取制度小委員会において、制度の詳細設計についての検討が進められ、平成23（2011）年の通常国会において、再生可能エネルギーの買取制度を導入するための「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法案」及び買取制度の円滑な実施等を図るための「電気事業法及びガス事業法の一部を改正する法律案」が成立した。

なお、再生可能エネルギー特別措置法案は衆議院において修正が行われた。主な修正内容は、両議院の同意を得て選任される委員から構成される調達価格等算定委員会を資源エネルギー庁の下に新設すること、調達価格等はその発電設備の区分、設置の形態及び

<sup>20</sup> 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」

<sup>21</sup> 非化石エネルギー源とは、原油、石油ガス、可燃性天然ガス、石炭及びこれらから製造される燃料（ガソリン、軽油、灯油、LPガス、都市ガス等）以外のエネルギー源であり、風力、水力、太陽光、地熱、バイオマス等の再生可能エネルギーと原子力がこれに該当する。

<sup>22</sup> 太陽光発電の新たな買取制度では、電気事業者が10年程度にわたり、当初は従来の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とされており、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、「太陽光サーチャージ」として全ての電力需要者に転嫁される。

<sup>23</sup> 再生可能エネルギーの固定価格買取制度は、再生可能エネルギーによる電気を電気事業者が一定の価格で買い取ることを定める制度で、諸外国で導入が進められており、再生可能エネルギーの導入拡大に寄与しているとされる。

規模ごとに定めること、調達価格等を定めたときは、速やかに国会に報告すること、生産原単位が業種平均の8倍を上回る電力多消費産業に対して賦課金を少なくとも80/100軽減する措置を認めること、東日本大震災で著しい被害を受けた者に対する賦課金の支払を免除すること、賦課金の負担が過重になり過ぎないようにエネルギー対策特別会計等を原資として予算措置を講ずることができるものとする事、制度実施後3年間に限り調達価格を定める際に、電気を売る側の利潤に特に配慮すること、等である。なお、同法は、施行後少なくとも3年以内に実績を踏まえて見直すこととされている。

現在、2012年7月からの「再生可能エネルギー電気の固定価格買取制度」の開始に向け、再生可能エネルギー電気の買取費用として電気料金に加算される賦課金の地域間調整を行う「費用負担調整機関」の公募が行われているところである。

#### (ウ) 新エネルギーの導入促進策

我が国の一次エネルギー国内供給に占める新エネルギー<sup>24</sup>の割合は年々増加しているものの、現在でも2%程度に過ぎない。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RPS法、平成14(2002)年成立)において、国が4年ごとに8年間の「利用目標量」を定め、各電気事業者の電気供給量に応じ、義務量を割り当てることとしている(現在の義務対象事業者は36社)。RPS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(価格は相対で決定される)。

しかし、「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法」に基づく固定価格買取制度が導入されることにより、電気事業者は自らの裁量でその調達量をコントロールすることが困難になることから、RPS法は廃止されることとなった。

#### エ 省エネルギー対策等

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(2008年度から2012年度までの平均で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た。特に、産業部門のエネルギー消費がほぼ横ばいで推移する一方、民生(業務・家庭)部門はエネルギー消費の増加が顕著であり、対策の必要性が指摘されていた。

このため、平成20(2008)年の省エネ法<sup>25</sup>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

<sup>24</sup> 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、国際エネルギー機関(IEA)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。

<sup>25</sup> 正式名称は、「エネルギーの使用の合理化に関する法律」

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1,500kl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。

また、地球温暖化対策の推進、経済活性化及び地上デジタル放送対応テレビの普及拡大を目的として、省エネラベリング制度<sup>26</sup>で定められた省エネ統一ラベルの4つ（星印）相当以上のエアコン、冷蔵庫及び地上デジタル放送対応テレビの購入に対し、多様な商品と交換ができるエコポイントを発行する家電エコポイント事業が実施された。同事業は、平成21（2009）年7月1日より申請受付を開始し、平成23（2011）年5月31日をもって申請受付を終了した<sup>27</sup>。申請受付数は累積約4,500万件に上った。

さらに、東日本大震災及び福島原子力発電所事故による電力需給の逼迫が、今後も構造的に続くことが予測されており、特にピークカット対策の推進を視野に入れた従来の省エネルギー対策の見直しが課題となっていることから、通常国会に関連法案が提出される予定である。

#### オ 低炭素型製品への投資等の拡大策

平成22（2010）年の通常国会で「エネルギー環境適合製品の開発及び製造を行う事業の促進に関する法律」が成立し、太陽光発電設備のように非化石エネルギー源を利用する製品や電気自動車のように環境負荷の低い製品等を「エネルギー環境適合製品」と位置付け、これらの開発・製造を行う事業者に対し、株式会社日本政策金融公庫から民間金融機関を通じて低利・長期の資金を供給する制度（ツーステップ・ローン）が創設されるとともに、中小企業を含む多くの企業において高効率ボイラーなどの「エネルギー環境適合製品」の導入が促進されるよう、これらの製品をリースにより調達する際の信用力を補完するためのリース保険制度が創設されている。

#### カ 原子力政策

##### （ア）これまでの原子力推進策等

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（2011年3月時点）、2009年度実績では総発電電力量の29.2%を原子力が占めている。原子力発電は、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として、我が国において基幹電源として推進するものとされてきており、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

<sup>26</sup> 省エネルギー基準を達成している機器であることを消費者にわかり易く表示するためのJISに基づくラベリング制度で、2010年3月現在、特定機器23機器のうちテレビジョン受像機、エアコンディショナー等の16機器が対象となっている。

<sup>27</sup> 家電エコポイント発行対象期間は、平成21（2009）年5月15日から平成23（2011）年3月31日購入分までで、家電エコポイントの交換期間は、平成21（2009）年7月1日から平成24（2012）年3月31日までである。

割合を原子力発電が担う」との方針が掲げられている。なお、原子力政策大綱は、トラブルが続く「高速増殖炉もんじゅ」を柱とした核燃料サイクル及び原子力の海外輸出の位置付け等について見直しが進められていた。福島原発事故の発生に伴い議論が中断していたが、平成 23 (2011) 年 9 月 28 日に議論が再開され、今後の原子力政策について約 1 年程度をかけて白紙から見直すこととされている。

また、平成 22 (2010) 年 6 月 18 日に閣議決定されたエネルギー基本計画 (第二次改定) では、「2020 年までに、9 基の原子力発電所の新增設を行うとともに、設備利用率約 85% を目指す (設備利用率: 2008 年度 約 60%、1998 年度 約 84%)」こととされ、2030 年までに、少なくとも 14 基以上の原子力発電所の新增設を行い、設備利用率約 90% を目指し、これらの実現により、水力等の再生可能エネルギーに加え、原子力を含むゼロ・エミッション電源比率を、2020 年までに 50% 以上、2030 年までに約 70% とすることを旨とするものとされていた。加えて、世界各国が原子力発電の拡大を図る中で、我が国の原子力産業の国際展開を積極的に進める方針も示されていた。

しかし、東京電力福島第一原子力発電所事故を受け、政府はエネルギー基本計画を白紙から見直すこととし、国家戦略室 (エネルギー・環境会議)、経済産業省総合資源エネルギー調査会基本問題委員会及び内閣府原子力委員会新大綱策定会議等が連携してエネルギー政策の見直しに着手しており、今春頃にエネルギーシフトをはじめとしたエネルギー戦略の選択肢を提示し、国民的議論を経て今夏頃に「革新的エネルギー・環境戦略」を決定することとしている。

#### (1) 東京電力福島第一原子力発電所事故の発生

平成 23 年 3 月 11 日 14 時 46 分頃、東北地方三陸沖において国内観測史上最大となるマグニチュード 9.0 の巨大地震が発生し、この地震によって、東京電力福島第一原子力発電所、福島第二原子力発電所、東北電力女川原子力発電所及び日本原子力発電株式会社東海第二原子力発電所が運転を停止し、現在も運転再開の目途は立っていない。

この中でも、福島第一原子力発電所 1 ~ 4 号機の事故は、地震後に襲った巨大津波によって全電源が喪失し、その後建屋の屋根を破壊する水素爆発が発生するなど極めて深刻な原子力事故となり、世界の原子力発電所における事故の中でも最悪クラス (国際原子力事象評価尺度<sup>28</sup>「INES」レベル 7 と暫定評価) の原子力事故となった。

東京電力は、平成 23 (2011) 年 4 月 17 日に福島第一原子力発電所事故の収束に向けた道筋を公表した。この計画の内容は、放射線量を着実に減少傾向とするステップ 1 と原子炉を冷温停止状態に安定させ、放射性物質の放出を管理し、放射線量を大幅に抑えるステップ 2 の 2 つの目標を設定するもので、ステップ 1 は 3 か月程度 (平成 23 年 7 月中旬頃)、ステップ 2 はステップ 1 終了後の 3 ~ 6 か月程度 (平成 23 年 10 月 ~ 平成 24 年 1 月頃) の期間内に達成しようとする工程表である。

<sup>28</sup> 国際原子力事象評価尺度 (INES) とは、原子力発電所などで発生した事故及び故障などの影響の度合いを客観的に判断出来るように示した評価尺度である。



7月19日、政府はステップ1の工程を達成したと発表し、ステップ2の達成は平成24(2012)年1月頃を目指して取り組むこととしていたが、10月17日に発表された工程表の改訂版において、ステップ2の達成目標時期が年内に早められ、12月16日、野田総理はステップ2の完了(冷温停止状態の達成)及び「事故そのものは収束に至ったと判断される」と宣言した。

12月26日、政府はステップ2の完了に伴い、現在の警戒区域及び計画的避難区域について、年間積算線量20mSv(ミリシーベルト)以下となることが確実であると確認された地域を「避難指示解除準備区域」、年間積算線量が20mSvを超えるおそれがある地域を「居住制限区域」、放射性物質による汚染レベルが極めて高く、避難指示の解除までに要する期間が長期にならざるを得ない地域を「帰還困難区域」とする方向で検討されている。なお、同日、野田総理は福島第二原子力発電所については安全性を確保できたとして、同発電所に係る原子力緊急事態解除宣言を行った。

また、東京電力は5月20日、福島第一原子力発電所1～4号機の廃止並びに7及び8号機の増設計画中止を決定した。一方、冷温停止状態が継続している福島第一原子力発電所5及び6号機、福島第二原子力発電所全号機については、詳細な調査が実施できていないため冷温停止状態の維持等、必要な措置を講じていくこととし、結論を出していない。

#### (ウ) 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<sup>29</sup>等の法令に基づき実施されている。経済産業省<sup>30</sup>、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<sup>31</sup>及び原子力安全委員会<sup>32</sup>に諮問し、その諮問を受けた原子力委員会及び原子力安全委員会は、行政庁の行った審査内容を審議(いわゆるダブルチェック)している。

なお、東京電力福島原子力発電所事故を踏まえ、経済産業省は、平成23(2011)年3月30日に各電力事業者に対して、緊急安全対策の実施を指示し、5月6日に同対策が適切に実施されていることを確認し、炉心損傷等の発生防止に必要な安全性は確保されていると

<sup>29</sup> 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」

<sup>30</sup> 2001年1月の省庁再編に伴い、旧科学技術庁が実施していた原子力安全行政の一部と旧通商産業省が実施していた原子力安全行政が一元化されたほか、経済産業省に原子力安全・保安院が設置され、エネルギー利用に係る原子力の安全規制行政と産業保安行政が一元的に実施されている。

<sup>31</sup> 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・決定する機関

<sup>32</sup> 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

判断した。その後、6月7日、原子力災害対策本部がまとめた福島第一原発事故に関する報告書において、「福島第一原発事故を踏まえ、万が一シビアアクシデントが発生した場合でも迅速に対応する」観点から措置すべき事項が整理され、原子力安全・保安院はこれを踏まえて原子力事業者に対して各事項に対する安全対策実施の報告を求め、6月18日、経済産業省は全ての原子力事業者が適切な対策が実施されていることから再稼働することを認めた。

この判断を受け、7月4日、九州電力玄海原子力発電所の立地町長である玄海町長は、同原発の再稼働を了承する旨を九州電力に伝えた。ところが、7月6日、政府は全原子力発電所にストレステストを実施すべきこと、再稼働はその結果を踏まえ判断すること、を発表し、原発再稼働の可否は先送りされることとなった。具体的にどのような評価方法となるかについてはその後に検討することとされ、7月22日、経済産業省はストレステストの概要を公表した。我が国で実施されるストレステストは、設計上の想定を超える事象に対してどの程度の安全裕度を有するかを評価するものとされ、定期検査中の発電所に対する一次評価並びに一次評価の対象となった発電所及び稼働中の発電所に対する二次評価を実施することとなった。

ストレステストの一次評価の結果を原子力安全・保安院に提出するための要件として、緊急安全対策及び耐震安全評価報告の提出が必要とされており、これまで（平成24年1月17日現在）にストレステストの結果を原子力安全・保安院に提出した原子炉は14基となっている。原子力安全・保安院は、有識者を交えた会合の結果等を踏まえ、早ければ1月中にも関西電力大飯原子力発電所3号機及び4号機のストレステストの評価結果について、判断を行う可能性があると報じられている。

ストレステスト結果提出状況（平成24年1月17日時点）

事業者	発電所	報告年月日
関西電力(株)	大飯発電所3号機	平成23年10月28日
四国電力(株)	伊方発電所3号機	平成23年11月14日
関西電力(株)	大飯発電所4号機	平成23年11月17日
北海道電力(株)	泊発電所1号機	平成23年12月7日
九州電力(株)	玄海発電所2号機	平成23年12月14日
九州電力(株)	川内発電所1号機	平成23年12月14日
九州電力(株)	川内発電所2号機	平成23年12月14日
関西電力(株)	美浜発電所3号機	平成23年12月21日
日本原子力発電(株)	敦賀発電所2号機	平成23年12月27日
北海道電力(株)	泊発電所2号機	平成23年12月27日
東北電力(株)	東通発電所1号機	平成23年12月27日
関西電力(株)	高浜発電所1号機	平成24年1月13日
東京電力(株)	柏崎刈羽発電所1号機	平成24年1月16日
東京電力(株)	柏崎刈羽発電所7号機	平成24年1月16日

なお、現時点で稼働している原子炉は5基となり、（平成24年1月17日時点）今後も再稼働しない状況が続くと、本年4月頃に全ての原子炉が停止することとなる。

一方、12月26日に政府の事故調査・検証委員会が公表した中間報告書によれば、事前の過酷事故対策、現場の事故対応、政府の事故対応、被害拡大防止等に問題があ

ったと指摘された。

また、福島第一原発事故を受けた原子力安全規制組織見直しの議論については、8月15日閣議決定された「原子力安全規制に関する組織等の改革の基本方針」において、平成24（2012）年4月の設置を目指し、「原子力安全・保安院を経済産業省から分離し、原子力安全委員会の機能をも統合して、環境省にその外局として、原子力安全庁（仮称）を設置する」こととされ、通常国会において関連法案が審議される予定である。さらに、新組織が担うべき業務や安全規制組織の在り方については、平成24年末を目途に成案を得ることとなった。

#### キ 東日本大震災に伴う節電対策等の実施

東日本大震災により、東京電力及び東北電力管内の電力の供給力が大幅に減少したため、緊急措置として計画停電が実施<sup>33</sup>された。その後、国民や産業界を挙げての節電努力や被災した発電所の復旧等により、需給バランスは改善し、懸念された大規模停電が回避されたことから、昨年4月8日には、計画停電は「実施が原則」から「不実施が原則」の状態へと移行している。

しかし、電力需要のピークを迎える夏期に向けて電力の需給バランスが再び悪化することが予想され、5月13日に政府の電力需給緊急対策本部において、東京・東北電力管内全域における需要抑制率の目標をマイナス15%とし、電気事業法第27条に基づく大口需要家に対する電気の使用の制限を実施すること等を柱とする「夏期の電力需給対策について」が取りまとめられている。

電気事業法第27条<sup>34</sup>に基づく電気の使用制限の対象は、東京電力及び東北電力並びにその供給区域内で供給している特定規模電気事業者と直接、需給契約を締結している大口需要家（契約電力500kW以上）で、対象者は電気事業者との契約単位（事業所単位）で判断される。制限期間は、東京電力管内が平成23年7月1日～9月22日の平日、東北電力管内が平成23年7月1日～9月9日の平日で、いずれも9時から20時の時間帯が対象とされる。

また、避難所や東京電力福島第一原子力発電所の周辺地域に立地する事業所等については適用除外とされ、社会・経済活動に与える影響を最小化するため、電力の利用実態を踏まえ、個々の業種・業態に応じた一定の緩和措置<sup>35</sup>を講じることとされている。

<sup>33</sup> 東京電力管内では2011年3月14日から、東北電力管内では2011年3月16日から計画停電が実施されたが、3月28日を最後に実施されていない。

<sup>34</sup> 経済産業大臣は、電気の需給の調整を行わなければ電気供給の不足が国民経済及び国民生活に悪影響を及ぼし、公共の利益を阻害するおそれがあると認められるときは、その事態を克服するため必要な限度において、政令で定めるところにより、使用電力量の限度、使用最大電力の限度、用途若しくは使用を停止すべき日時を定めて、一般電気事業者、特定電気事業者若しくは特定規模電気事業者の供給する電気の使用を制限し、又は受電電力の容量の限度を定めて、一般電気事業者、特定電気事業者若しくは特定規模電気事業者からの受電を制限することができる。なお、本条の規定による命令又は処分に違反した者は、100万円以下の罰金に処せられる（電気事業法第119条）。

<sup>35</sup> 1. 生命・身体の安全確保に不可欠な施設（病院、上下水道等） 2. 安定的な経済活動・社会生活に不可欠である一方、電力の使用形態から制限の一律適用が困難な施設（鉄道、クリーンルーム、データセンター等） 3. 被災地の復旧・復興に必要不可欠な施設（被災地の自治体庁舎等）

その後、政府は、9月2日を最後に東日本大震災及び新潟・福島豪雨の被災地に所在する大口需要家、9月9日を最後に東京電力管内に所在する大口需要家に対する電気事業法第27条に基づく電気の使用制限を終了することを決定した。この使用制限の結果、官民の努力もあって東京電力管内においては、大口需要向が対前年比29%減、小口需要向が19%減、家庭向が6%減となって、全体として対前年比18%減と目標値を達成している。

今冬においても、原子力発電所の再稼働が難しい状況が続いていることから、各電力会社で電力供給力が低下傾向にあり、比較的総発電電力量に占める原子力発電の割合が高い関西電力管内では12月19日～3月23日までの平日9時～21時の間、10%以上の節電協力要請を実施し、九州電力管内では12月26日～2月3日までの平日8時～21時の間、5%以上を目標に節電協力要請を実施した。

今夏においても、定期点検中の原発の再稼働がないとすれば、いくつかの電力会社管内で電力不足が予想されることから、昨夏同様の措置の必要性が高まることが懸念されている。

#### ク 原子力損害賠償制度と原子力損害賠償機構法

我が国では、原子力事故による被害者の救済等を目的として「原子力損害の賠償に関する法律（原賠法）」に基づく原子力損害賠償制度が設けられている。同法は、原子力事業者に無過失・無限の賠償責任を課すこと（第3条及び第4条）、賠償責任の履行を迅速かつ確実にするため、原子力事業者に対して原子力損害賠償責任保険への加入等の損害賠償措置を講じることを義務付けること（第6条）、賠償措置額を超える原子力損害が発生した場合に国が原子力事業者に必要な援助を行うことを可能とすることにより被害者の救済に遺漏がないよう措置すること（第16条）等を定めている。

東京電力福島原子力発電所事故においては、大規模な原子力損害の発生により、損害賠償総額<sup>36</sup>が賠償措置額を大きく超えることが予想された。そのため、原賠法第16条に基づく「国の措置」を講ずるに当たり、確実な賠償実施を担保するため所要の措置を規定する「原子力損害賠償支援機構法案」が、平成23（2011）年の通常国会に提出され、8月3日に成立した。

同法は、原子力損害が発生した場合の損害賠償の支払等に対応する支援組織として「原子力損害賠償支援機構」を設立し、機構は原子力事業者からの負担金の徴収を財源とすることとしている。原子力事業者が援助を必要とする場合には、融資や資金交付等の資金援助を行うことができることとし、更に必要がある場合には、機構は、政府が交付する国債（交付国債）を活用した特別な支援（特別資金援助）を行うことができることとしている。なお、機構は、原子力事業者が納める負担金等をもって、国債償還額に達するまでの国庫納付を行うこととしている。

東京電力は、10月28日、機構に対して賠償額を1兆109億800万円と見積もり緊急特

<sup>36</sup> 賠償措置額は、原子力発電所（熱出力1万kW超）1事業所当たり1,200億円であり、地震・津波を原因とする今般の事故では政府補償契約により、措置額が支払われることとなる。

別事業計画の認定申請及び資金援助申請を行い、11月4日に同計画の認定を受け、11月15日に機構から5,587億円の資金交付を受けた。その後、原子力損害賠償紛争審査会が自主避難者等についても損害賠償の対象とする決定を受け、12月27日、東京電力は機構に対して賠償見積額が1兆7003億2200万円に増加したため、資金援助額の変更申請を行った。今後、今春を目途に特別事業計画を改訂した「総合特別事業計画」を策定することとしている。

東京電力は、国から11月22日には原子力損害賠償補償契約法に基づく補償金1,200億円を受領した。また、現在までのところ(平成23年12月31日現在)東京電力は個人向けに約145億円(約1万1,500件)、法人向けに約350億円(約7,000件)、団体向け(JA等)に約909億(28団体)、合計約1,400億円の賠償を実行している。

#### ケ レアメタル、レアアースの安定供給の確保

レアメタル等は、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、供給国の偏在など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、レアメタルについての海外資源確保、リサイクル、代替材料開発、備蓄<sup>37</sup>の4つを柱とした安定供給確保のための施策が行われていたが、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」<sup>38</sup>が定められている。

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。これを受けて平成22(2010)年に、独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構法の一部改正<sup>39</sup>がなされ、我が国企業による資源確保の支援を強化するため、レアメタル等の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の措置<sup>40</sup>が講じられるとともに、同機構の資源獲得に資する交渉力を一層強化するため、本部機能を従来の神奈川県から、より利便性の高い東京都に移転した。

さらに、2010年9月7日に尖閣諸島周辺で発生した中国漁船と我が国の海上保安庁の巡視船との衝突事件に端を発した中国によるレアアースの対日輸出停止問題によって、我が国のみならず、全世界のレアアース資源に対する注目が集まることとなった。現在、レアアース原料鉱石の産出の95%以上を中国が占めている。中国政府は、自国内資源と環境保護を名目に1997年から発給を開始した輸出許可証の発給枠を年々減らしてきている。また、2005年

<sup>37</sup> 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と民間備蓄

<sup>38</sup> レアメタル確保戦略の目標は、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。

<sup>39</sup> 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(平成22年法律第39号)平成22年6月2日成立、7月1日施行

<sup>40</sup> 我が国企業が金属鉱物や石油・天然ガスの権益の資産買収を行うための出資業務及び保証業務も対象業務となる。

から輸出に対する増値税還付制度の廃止(17%から0へ)、2006年から段階的に輸出税(15~20%)の適用を拡大、2011年5月には中国政府が生産・輸出管理強化を表明したことを受け、品目によっては1か月で約3倍の価格に急騰する等の影響が出ている。このため、我が国としては、中国の依存から脱却し、他地域における資源確保や国内でのリサイクルの拡大、さらにはレアアース代替素材の開発が急務となっている。

なお、2011年7月、東京大学等の研究グループは太平洋の海底に陸上の800~1,000倍もの埋蔵量を誇るレアアースの巨大鉱床を発見し、新たな有望資源として期待されている。

## 5 通商貿易政策

### (1) 通商政策

#### ア EPA/FTA戦略

我が国は、戦後からこれまでGATT<sup>41</sup>、WTO<sup>42</sup>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、WTO加盟国の増大、途上国と先進国との意見対立及び中国、インドなどの新興国の発言力が高まったこと等が要因となり、多国間交渉は難航・長期化傾向にあり、現状各国は、二国間や地域間のFTA/EPAの締結に舵を切り、積極的なFTA/EPA交渉が行われている。今年、新たにカナダ、日中韓及びEUとのEPA/FTA交渉を開始する方向で調整が進められている。

#### 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)、インド(2011年8月)
交渉完了 (未発効)	ペルー(2009年5月~)[2011年12月9日、日本の国会が承認] (2012年3月1日発効の見通し)
交渉再開へ向けて協議中	韓国(2010年9月、2011年5月:交渉再開に向けた局長級の事前協議開催)
交渉中 (交渉前段階)	GCC(湾岸諸国)(2006年9月~) 豪州(2007年4月~)[2011年12月交渉会合実施、次回は2012年2月メド] モンゴル(官民合同研究完了)[2011年12月:交渉開始に向けた作業促進で首脳間合意] 日中韓(共同研究終了)[2011年12月16日、交渉提言の報告書をまとめた] EU[2011年5月28日、EPAの対象・範囲を決める予備交渉開始で首脳間合意] カナダ(共同研究中)[2011年12月14日、共同研究の1月中終了で首脳間合意] トルコ[2011年7月頃:EPAの対象・範囲を決める予備交渉開始予定]

政府が平成22(2010)年6月18日、閣議決定した「新成長戦略」では、アジア諸国を含めた主要国・地域との経済連携の進め方などの検討を行うこととされ、11月9日には「包括的経済連携に関する基本方針」を閣議決定した。また、我が国が議長国を務めた平成22

<sup>41</sup> 「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

<sup>42</sup> 「世界貿易機関」(World Trade Organization): GATTを発展的に解消させて、1995年に設立された国際機関

(2010)年のAPEC(横浜)では、2020年を目標にアジア太平洋自由貿易圏(FTAAP)を構築するためのロードマップを示し、APECとして初となる成長戦略を策定した。

#### イ WTO

WTOは、GATTウルグアイラウンドにおける合意に基づき、GATTの後継として1995年に設立された機関である。物品の貿易に係る関税及び非関税障壁削減のための通商ルール等を管理する機関である。

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<sup>43</sup>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が、多くの分野で先進国と途上国間の対立等によって合意に至らず、2011年12月17日、閣僚会議において「ドーハ・ラウンドが近い将来の一括妥結を断念する」とする議長声明を発表し、ラミー事務局長も記者会見で「ドーハ・ラウンドは頓挫している。」と明言した。今後、WTOは国際紛争仲裁機関等としての機能を保持しながら存続する。

#### ウ 環太平洋パートナーシップ(TPP)

環太平洋パートナーシップ(TPP)は、2006年にシンガポール、ニュージーランド、チリ及びブルネイの4か国間で発効した原則関税ゼロ等を目指す包括的な経済連携協定である。この協定では、交渉に参加している全ての国の合意を得ることを条件に、新たな国の交渉参加を認めている。現在、協定発効時の4か国に加えて米国、豪州、ペルー、マレーシア及びベトナムが交渉に参加しており、24作業部会が設置されている。各分野において既に交渉参加国間における会合を10度開催し、次回は2012年3月に豪州で第11回会合が開かれる予定となっている。

2011年11月に米国ハワイで開催されたAPECでは、首脳会議において「TPPの輪郭」が発表された。野田総理は、APECにおいてTPP交渉参加に向けて関係国との協議に入ることを表明し、これに続く形でカナダ及びメキシコも交渉参加を表明した。我が国は、2012年1月17日にベトナム、同年1月19日にブルネイと事前協議を実施することとされている。他方、米国には政府が外国との通商交渉に入る90日前までに議会への通知を行う慣例があり、現時点においても当該通知は行われていないとみられることから、我が国の交渉参加が決まるのは早くとも6月頃になると考えられている。

我が国では、菅総理(当時)が平成22(2010)年10月1日、第176回臨時国会における所信表明演説で「環太平洋パートナーシップ(TPP)協定交渉等への参加を検討」と表明したことから国民的関心事項になり、平成23(2011)年1月4日の菅総理の年頭会見で、TPP交渉に参加の最終判断を同年6月頃が一つの目途である認識を示したが、3月11日に発生した東日本大震災の影響を受け、結論は先送りとなった。その後、政府が5月17日に閣議決定した「政策推進指針」では「TPP交渉参加への判断時期については

<sup>43</sup> 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

総合的に判断する」との文言にとどめられた。8月15日に閣議決定した「政策推進の全体像」では「TPPについては、被災地の農業の復興にも関係しており、その点を踏まえ、更に国際交渉の進捗、産業空洞化の懸念等も踏まえ、しっかりと議論し、協定交渉参加の判断時期については、総合的に検討し、できるだけ早期に判断する。」とされ、事実上結論は先送りとなったが、参加によって大きな影響を被る農業分野をはじめ、各方面からの反対の動きの中、平成23(2011)年11月11日、野田総理は「ホノルルAPEC首脳会合において、TPP交渉参加に向けて関係国との協議に入る」と表明した。さらに、政府はTPP協定交渉に関する50人規模の省庁横断チームを12月13日に設置した。

## (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いては、貿易管理施策は、必要最小限の管理・調整を行い、安全保障上の貿易管理に力点を置いており、具体的には、テロリストやテロ懸念国等に安全保障上機微な貨物や技術が渡らないよう、それらの迂回輸出を防止するため、国連安保理決議や条約等で規制されている事項について、外為法<sup>44</sup>に基づき厳格な管理を行っている。これらの安全保障に関連する技術の対外取引規制の見直し・強化を図るため、平成21年通常国会で改正外為法が成立した。

### イ 北朝鮮に対する経済制裁

平成18(2006)年10月9日に北朝鮮が核実験を強行したことに對し、政府は北朝鮮に対する制裁措置を閣議決定し、我が国独自の制裁として北朝鮮を原産地又は船籍地域とする全ての貨物について輸入禁止、北朝鮮から第三国へ輸出する貨物の仲介貿易取引の禁止、北朝鮮籍船舶の入港禁止等を行っている。これらの制裁措置は、外為法や特定船舶入港禁止法<sup>45</sup>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(経済産業委員会では、これまで7回承認している。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査している。)

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。

上記の継続措置である平成23年4月5日に閣議決定された「外国為替及び外国貿易法に基づく北朝鮮に係る対応措置について」については、平成23年通常国会に提出され、7月15日に衆議院、7月25日に参議院でそれぞれ承認された。

<sup>44</sup> 正式名称は、「外国為替及び外国貿易法」

<sup>45</sup> 正式名称は、「特定船舶の入港の禁止に関する特別措置法」



## ウ 武器輸出三原則

武器輸出三原則は、昭和 42 (1967) 年 4 月 21 日の衆議院決算委員会における佐藤栄作総理の答弁で表明され、外国為替及び外国貿易管理法 (現在は外為法) 及び輸出貿易管理令の運用方針として、共産国向けの場合、国連決議により武器等の輸出を禁止されている国向けの場合、国際紛争の当事国又はそのおそれのある国向けの場合における武器輸出を認めないこととした。さらに、昭和 51 (1976) 年 2 月 27 日の衆議院予算委員会における三木武夫総理の答弁では、上記以外の地域についても憲法及び外為法の精神にのっとり武器の輸出を慎むものとされ、実質的に全面輸出禁止となった。その後は、この基本理念を堅持しつつ、国際平和協力、国際緊急援助、人道支援、国際テロ・海賊問題への対処といった平和貢献・国際協力や弾道ミサイル防衛 (BMD) に関する日米共同開発等の案件については、内閣官房長官談話の発出等により、武器輸出三原則等によらないこととする例外化措置を個別に講じてきた。

近年も防衛装備品や防衛産業をめぐる国際的な環境の変化に伴い武器輸出三原則についての議論が続いており、平成 23 年 12 月 27 日には、「平成 23 年度以降に係る防衛計画の大綱」(平成 22 年 12 月 17 日閣議決定)での検討を踏まえ、武器輸出三原則の緩和に関する「防衛装備品等の海外移転に関する基準」についての内閣官房長官談話が発表された。本基準においては、平和貢献・国際協力に伴う防衛装備品等の海外への移転、我が国の安全保障に資する防衛装備品等の国際共同開発・生産への参加 (いずれの場合も原則として、目的外使用や第三国移転について我が国政府による事前同意を義務付ける) について、従来個別に行ってきた例外化措置における考え方を踏まえ、包括的に例外化措置を講じることとした。これにより、積極的な平和貢献・国際協力への取組、我が国及び国際的な安全保障の確保、我が国防衛産業の維持・高度化及びコストの削減を図っていくこととしている。

## 6 知的財産政策

### (1) 知的財産基本法及び知的財産推進計画

近年、我が国産業の国際競争力の強化及び経済の持続的発展等の観点から知的財産の重要性が高まっている。

我が国の知的財産政策については、知的財産基本法 (平成 14 年法律第 122 号) に基づき設置された知的財産戦略本部 (本部長: 内閣総理大臣) において、毎年「知的財産推進計画」が策定され、同計画にのっとり総合的に推進されてきている。

平成 23 年 6 月に策定された「知的財産推進計画 2011」においては、グローバル・ネットワーク時代の到来及び「危機の中の危機」である東日本大震災を踏まえ、今後の 10 年 20 年を見据えた成長基盤となるのが同計画と位置付け、国際標準のステージアップ戦略、知財イノベーション競争戦略、最先端デジタル・ネットワーク戦略、クールジャパン戦略の 4 つを重点戦略として強力に推進していくこととしている。

## (2) 最近の知的財産政策をめぐる動向

### ア 特許出願動向等

我が国の特許出願件数は、2001年は約44万件であったが、2006年以降、景気動向等を背景に減少傾向にあり、2010年は約34.4万件（前年比1.1%）である。また、我が国は、これまで米国に次ぐ世界第2位の出願件数であったが、2010年は、中国（約39.1万件）に次いで第3位となった。

国内における特許出願が減少傾向にある一方、PCT出願（特許協力条約に基づく国際出願）件数については、増加傾向を示しており、2010年は31,524件（前年比7.6%）である。これは市場のグローバル化に伴い、出願人が海外出願を重視していることのと表れであるといえる。

### イ 特許制度の国際調和の動向

企業活動のグローバルな展開を促進する上で、特許制度の国際的な調和が重要となってきている。2011年9月には、米国特許法が改正され、特許制度の国際調和の障害の1つとされていた米国の「先発明主義<sup>46</sup>」は「先願主義<sup>47</sup>」へと移行し、制度調和の機運が高まるものと見られる。

また、運用面の調和を図る上で国際的な審査協力関係の構築が重要であり、日本は昨年11月に世界で初めて中国と特許審査ハイウェイ（PPH）<sup>48</sup>を実施したところである。これによって、日本で権利化した技術を海外へ出願した場合、その大部分について簡素な手続で早期審査を受けられるようになる。

### ウ 模倣品対策

近年、経済のグローバル化に伴い、増加する模倣品の製造・流通に対して、早急な対策が求められている。

現在、模倣品等の拡散防止に向けた国際的な法的枠組みとして「偽造品の取引の防止に関する協定（仮称）（Anti-Counterfeiting Trade Agreement：ACTA）<sup>49</sup>」の交渉が進められている。ACTAは、我が国が、2005年のG8グレンイーグルズ・サミットにおいて、模倣品・海賊版防止のための法的枠組策定の必要性を提唱したことを契機としている。ACTAは、2011年10月には都内において、日本、米国、韓国、オーストラリア等8か国が署名し、本年中にも発効する予定である<sup>50</sup>。

<sup>46</sup> 先発明主義とは、先に発明した者に特許を付与する制度

<sup>47</sup> 先願主義とは、先に出願した者に特許を付与する制度

<sup>48</sup> 特許審査ハイウェイ（PPH）とは、第1庁で特許可能と判断された出願について、出願人の申請により第2庁において簡易な手続で早期審査が受けられるようにする仕組みである。2006年に米国との間で実施されて以来、2012年1月時点で19の国と地域との間で本格実施又は試行している。

<sup>49</sup> [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/ipr/acta\\_syomei1110.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/ipr/acta_syomei1110.html)

<sup>50</sup> 『読売新聞』（2011.10.3）

## 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行政委員会であり、公正かつ自由な競争を促進するため、独占禁止法<sup>51</sup>及び下請法<sup>52</sup>について、カルテルや優越的地位の濫用等を防止するため、違反行為の調査及び排除措置等を行うほか、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) 公正取引委員会の審判制度の廃止について（平成 22 年改正案）

公正取引委員会は、その行った行政処分（課徴金納付命令、排除措置命令等）に対する不服を審査する審判制度を有しているが、同制度では、行政処分の担当者、審判の担当者とも公正取引委員会に所属することから、主に経済界において公平性に疑問を呈する主張もあった。

そのため、平成 21 年に成立した改正独占禁止法の附則には、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、また、同法に係る衆・参両議院の経済産業委員会附帯決議においても「審判制度の抜本的な制度変更を行うこと」とされた。

これらを踏まえ、平成 22（2010）年の通常国会（第 174 回国会）に提出された独占禁止法改正案は、審判制度等の廃止、排除措置命令等に係る意見聴取手続等の整備、排除措置命令等に係る訴訟手続の整備等を主な内容としている。

同法案は、衆議院経済産業委員会において継続審査となっている。

### (3) 企業結合規制の見直し

近年、世界的規模での競争力の確保を目指した業界再編の動きが見られる。こうした動きに対応し、政府の「新成長戦略」（平成 22 年 6 月 18 日閣議決定）に「グローバル市場にも配慮した企業結合規制（審査手続及び審査基準）等の検証と必要に応じた見直し」が盛り込まれた。このような動きに対応し、公正取引委員会は、企業結合審査の迅速性、透明性及び予見可能性の向上等を図る観点から、事前相談制度の廃止、届出会社とのコミュニケーションの充実、企業結合審査結果の届出会社への通知等を内容とする審査手続<sup>53</sup>の見直し及び世界市場の例示の追加、企業結合審査の対象とならない場合の明確化等を内容とする審査基準<sup>54</sup>の見直しを行った（平成 23 年 7 月 1 日から施行。）

こうした企業結合の第一号として、昨年秋、新日鉄と住友金属の統合が承認された。本件は、平成 23 年に成立した産業活力推進法の手続きにのっとり検討が進められたものであり、グローバル市場での競争実態が評価されたものと見られている。

<sup>51</sup> 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」

<sup>52</sup> 正式名称は、「下請代金支払遅延等防止法」

<sup>53</sup> 「企業結合審査の手続に関する対応方針」が策定された。

<sup>54</sup> 「企業結合審査に関する独占禁止法の運用指針」（いわゆる「企業結合ガイドライン」）が一部改正された。

## 第 180 回国会提出予定法律案等の概要

## 1 自転車競技法及び小型自動車競走法の一部を改正する法律案

競輪及びオートレースの売上高の継続的な減少による施行者の収支悪化を踏まえ、施行者が交付する交付金率の引下げ等の交付金制度改革を行うとともに、事業実施の自由度を高めるため、開催日程等に係る規制撤廃や払戻率の下限引下げ（75%→70%）等の措置を講じるもの。

## 2 災害時における石油の供給不足への対処等のための石油の備蓄の確保等に関する法律等の一部を改正する法律案（仮称）（予算関連）

東日本大震災の教訓を踏まえ、災害に強いエネルギー供給体制を構築すべく、災害時の石油の供給体制の構築及び資源開発に係る支援機能の集約化・強化による体制整備等の措置を講ずるもの。

## 3 経済社会の持続的な発展のための新たな課題への対応に資する特定事業の促進に関する法律案（仮称）（予算関連）

エネルギーの利用制約への対応や少子高齢化による生産年齢人口の減少下における就業者数の増加・維持などの我が国経済の持続的な発展を図るための課題に対応するための特定新規事業の重要性が増大していることに鑑み、こうした事業を行う事業者に対する日本政策金融公庫や中小機構を通じた資金調達支援などの措置を講じるもの。

## 4 エネルギーの使用の合理化に関する法律の一部を改正する法律案（仮称）

蓄電池及び自家発電等の活用によるピーク対策を積極的に評価するとともに、事業者への規制を「目標への到達度を評価」する方式に改め、エネルギー使用量の増加幅が著しい民生部門における建材等について新たにトップランナー方式を導入するもの。

## 5 中小企業の海外における商品の需要の開拓の促進等のための中小企業の新たな事業活動の促進に関する法律等の一部を改正する法律案（仮称）

中小企業の経営力の強化を図るため、金融機関、税理士事務所や既存の中小企業支援者等の中小企業の支援事業を行う者を認定し、その活動を後押しするための措置を講ずるとともに、中小企業の海外展開を促進するため、日本政策金融公庫を活用した中小企業の海外子会社の資金調達を円滑化するための措置を講ずるもの。

## 6 貿易保険法の一部を改正する法律案（仮称）（検討中）

事業仕分け（平成 22 年 10 月）や「独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針（平成 22 年 12 月閣議決定）」を踏まえ、貿易再保険特別会計及び政府による再保険制度を廃止するとともに、独立行政法人日本貿易保険の借入れ等に対する政府保証制度等の創設、インフラ・システム輸出等の支援の拡充に必要な貿易保険の機能の見直しを行うもの。

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の輸出及び北朝鮮を原産地又は船積地域とする貨物の輸入につき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（仮称）

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及び平成 21 年 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を全面輸出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 24 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もの。

（参考）継続法律案等

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（内閣提出、第 174 回国会閣法第 49 号）

公正取引委員会が行う審判制度を廃止するとともに、排除措置命令等の行政処分を行おうとする際の意見聴取のための手続を整備する等の措置を講ずるもの。

特定多国籍企業による研究開発事業等の促進に関する特別措置法案（内閣提出、第 177 回国会閣法第 26 号）

我が国において新たに研究開発事業及び統括事業を行おうとする特定多国籍企業の活動を促進するため、特定多国籍企業が作成する研究開発事業計画及び統括事業計画の認定について定め、外国為替及び外国貿易法、中小企業投資育成株式会社法、特許法等の特例措置を講ずるもの。

内容についての問合せ先

経済産業調査室 いぬい 乾 首席調査員（内線 68560）

## 国土交通委員会

国土交通調査室

## 所管事項の動向

## 1 東日本大震災の復興に向けた主な取組

## (1) 被災地の高速道路の無料開放

国土交通省は、平成 23 年 6 月 20 日から、東日本大震災による被災者支援及び復旧・復興支援のため、東北地方（水戸エリアの常磐道を含む）の高速道路を発着する被災者及び原発事故による避難者並びにトラック・バス（中型車以上）について、東北地方の高速道路を無料開放した（被災者及び避難者については当面 1 年間。トラック・バスについては当面 8 月末までの間）。

無料開放実施後、常磐自動車道水戸 IC 等において、一部トラック等の U ターン走行による目的外利用が確認され、周辺地域における交通安全上の影響も懸念されたため、当面の復旧・復興支援のトラック・バスについては、予定どおり 8 月 31 日で無料開放措置を終了した。また、被災者支援のための無料開放については、被災証明書等の発行についての明確な国の基準が示されず、各市町村によって被災者認定の対応が一定でないため不公平ではないか、との指摘もなされた。

そこで、国土交通省は、この無料開放措置を見直し、平成 23 年度第 3 次補正予算で予算措置（250 億円）した上で、平成 23 年 12 月 1 日から新たな無料開放を実施している（概要は下表のとおり）。なお、平成 24 年度予算政府案においては、無料開放に関する経費は計上されなかった。

東北地方の高速道路の無料開放 12 月以降の扱いについて	
1. 被災地支援	対象車種：全車種 対象路線：東北地方（水戸エリアの常磐道を含む）の路線のうち、福島県、宮城県、岩手県の全域、青森県の八戸エリア及び茨城県の水戸 IC 以北の路線 対象路線内と対象路線外を連続で走行した場合、対象路線内の走行分のみ無料
2. 観光振興	対象車種：普通車以下（土日祝日・ETC のみ） 対象路線：東北地方（水戸エリアの常磐道を含む）の路線のうち、被災地支援の対象路線以外の路線及び新潟県の新潟中央 IC の以北・以東の路線 対象路線と東北地方外の路線を連続で走行した場合、対象路線内の走行分のみ無料
3. 避難者支援	対象者：被災地支援の対象エリア内の市町村から対象エリア外の市町村への避難者及び原発事故による避難者 対象車種：全車種（避難者が運転又は同乗している車両） 対象走行：被災地支援の対象路線内を入口または出口とする、対象路線外との間の走行 被災地支援の対象路線外の部分を含む走行全体が無料 出口料金所で確認用書面の提示が必要
実施期間：平成 23 年 12 月 1 日（木）～平成 24 年 3 月 31 日（土）	

資料：国土交通省資料より作成

## (2) 鉄道の再生

鉄道については、新幹線、ＪＲ在来線等においてレール、架線、橋脚等の破損、駅舎、車両、橋梁の流失等壊滅的な被害を受けた。その後の復旧作業により、平成 23 年 10 月 1 日までに新幹線、東北線等では全線の運転が再開された。一方で、24 年 1 月 10 日現在、2 事業者 9 路線で全線又は一部区間が不通となっている。

このような中、平成 23 年 7 月 29 日、東日本大震災復興対策本部は「東日本大震災からの復興の基本方針」を決定した。それによると、被災地の復興支援のため、まず、道路、港湾、臨海鉄道等の物流インフラの早期復旧を図るとするとともに、被災状況や地形等の地域の特性に応じ、既存施設を有効に活用しつつ、まちづくりや産業の復興と一体となった鉄道の復旧等により、災害に強い交通・物流網を構築するとされている。

さらに、8 月 26 日には、同本部から上記の基本方針に基づく「各府省の事業計画と工程表のとりまとめ」(復興施策の事業計画及び工程表)が公表された<sup>1</sup>。同とりまとめにおいて、不通となっている路線のうち、三陸鉄道(北リアス線及び南リアス線)、仙台空港鉄道、ＪＲ八戸線の 4 路線については、現行ルートでの復旧を図るものとされ、三陸鉄道については平成 26 年 4 月頃に、仙台空港鉄道については 23 年 9 月末<sup>2</sup>に、ＪＲ八戸線については 24 年 4 月当初に、それぞれ全線で運転再開の見込みとされている。

また、上記の 4 路線以外の沿岸部のＪＲ東日本の被災 6 路線(山田線、大船渡線、気仙沼線、石巻線、仙石線及び常磐線)については、現行ルートの変更も含めたまちづくりと一体となった復旧を図るものとされ、沿線地方公共団体が、市街地の移転と合わせて、鉄道ルートの変更等も含めた復興まちづくり計画(都市計画等)を策定した後、これに基づき、鉄道の復旧方針を決定することとされ、沿線の地方公共団体、ＪＲ東日本、東北地方整備局及び東北地方運輸局からなる復興調整会議において検討が進んでいる。

## 2 地域の自立・活性化

### (1) 高速道路施策

高速道路の料金割引施策については、「生活対策」(平成 20 年 10 月 30 日 新たな経済対策に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議)による平成 22 年度末までの措置として普通車等の地方部休日上限 1,000 円等が実施されてきた。国土交通省は、平成 23 年 4 月からの当面 3 年間の取組として、普通車以下について休日 1,000 円・平日 2,000 円を上限とする等の新たな料金割引を実施する予定であったが、東日本大震災が発生したため、料金割引の変更による大きな混乱が生じないよう新たな料金割引は当面延期し、23 年 4 月以降も、従前どおりの料金割引を継続させた。その後、「東日本大震災を踏まえた高速道路の料金について」(平成 23 年 6 月 8 日)が発表され、平成 23 年度第 1 次補正予算を踏まえた高速道路料金の措置として、上限料金制(休日 1,000 円)が 6 月 20 日から廃止された。なお、「道路整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律」に基づく高速道路利

<sup>1</sup> 平成 23 年 11 月 29 日には、「国土交通省復興関連施策の事業計画及び工程表の見直し等について」が公表された。

<sup>2</sup> 仙台空港鉄道は 10 月 1 日に全線で運転を再開した。(国土交通省発表資料)

便増進事業として、深夜5割引、休日昼間5割引等は、現在も実施されている。また、首都高速と阪神高速は、平成24年1月1日より、料金圏のある均一料金（普通車、東京線及び阪神東線700円、神奈川線600円、阪神西線・南線500円、埼玉線400円）から料金圏のない距離別料金（500～900円）へ移行した。

一方、高速道路無料化施策については、平成22年度に引き続き、23年度においても社会実験を継続していたが、上限料金制と同様に平成23年度第1次補正予算を踏まえた高速道路料金の措置として、6月20日から一時凍結されている。さらに、8月9日に、民主、自民及び公明の3党間で確認したとおり、平成24年度予算政府案においては高速道路無料化関係予算が計上されなかった。

また、今後の高速道路の整備、管理、料金、負担の在り方について幅広く検討するために、国土交通省に「高速道路のあり方検討有識者委員会」が、平成23年3月30日に設置された後、15回の審議を経て、12月9日に「今後の高速道路のあり方 中間とりまとめ」をまとめ、国土交通大臣に提出した。中間とりまとめでは、今後の整備・管理の費用負担の方向性として公正で合理的な受益者負担の実現、今後の料金制度の在り方として対距離制、更新費用と償還の扱いとして償還後の継続的な利用者負担の検討等が盛り込まれている。

「今後の高速道路のあり方 中間とりまとめ」の概要 H23.12	
中間とりまとめの基本思想	強くしなやかで国際競争力ある21世紀日本の形成 総合的な交通体系の中での道路システムの最適化 持続可能なシステムに向けた公正な負担の実現
・ネットワークのあり方	ネットワーク再考の基本理念 人口減少局面での国土の再編・強化、国土の信頼性向上 明確なプライオリティに基づく戦略的整備 - 最優先で取り組む2本柱 - 1)「日本経済を牽引する拠点地域」として大都市・ブロック中心都市におけるネットワークの緊急強化 2)「繋げてこそそのネットワーク」を改めて認識し脆弱な地域の耐災性を高め、国土を保全するネットワーク機能の早期確保 今後の整備・管理の費用負担の方向性 - 公正で合理的な受益者負担の実現 - ・道路整備による受益は広く地域に及ぶことから、高速道路の直接の利用者や自動車ユーザー全般の負担を基本とし、加えて自動車ユーザー以外の主体や便益を共有する地域からも負担
・今後の料金制度のあり方	今後の料金制度の基本的な考え方 公正妥当な料金の実現と低減への努力、安定的でシンプルな料金制度の構築、弾力的な料金施策等による交通流動の最適化、債務の確実な償還と将来の更新等への対応 料金制度に係る当面の課題 ・現在の割引内容と効果を検証し、割引目的を一つ一つ明確にした上で整理 ・本四高速の料金は、全国と共通の料金水準を目指す等
・その他	道路網体系の再構築、PPP/PFIの導入検討等

資料：国土交通省資料より作成

## (2) 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、北海道新幹線（新青森～新函館）北陸新幹線（長野～金沢（白山総合車両基地）福井駅部）九州新幹線（武雄温泉～諫早）の各区間で整備が進められている。

平成 21 年 12 月 24 日、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」及び「当面の整備新幹線の整備方針」が決定された。

平成 23 年 12 月 26 日、国土交通省は「整備新幹線の取扱いについて（政府・与党確認事項）」を公表した。具体的には、整備新幹線の貸付料収入の建設財源への活用や各線区の適切な事業期間や開業時期の設定により、安定的な財源見通しを確保した上で、いわゆる「着工 5 条件」の残余の条件（収支採算性、投資効果、営業主体である JR の同意、並行在来線の経営分離についての沿線自治体の同意）を満たし、さらに、各線区の課題<sup>3</sup>について対応が示されていることを確認した際は、新たな区間の認可・着工を行うこととされている。また、開業時期については、北海道新幹線（新函館～札幌）は、新青森・新函館間の開業からおおむね 20 年後、北陸新幹線（白山総合車両基地～敦賀）は、長野・白山総合車両基地間の開業からおおむね 10 年強後、九州新幹線（武雄温泉～長崎）は、現在建設中の区間（武雄温泉～諫早）を一体として扱い、諫早・長崎間の着工からおおむね 10 年後とそれぞれ想定されている。

他方、中央新幹線（東京都～大阪市 基本計画は昭和 48 年に決定）については、JR 東海が、平成 39 年（2027 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、平成 22 年 2 月 24 日、中央新幹線の営業主体及び建設主体の指名並びに整備計画の決定について、国土交通大臣から交通政策審議会に諮問され、23 年 5 月 12 日、最終答申が取りまとめられた。これを受け、5 月 20 日に JR 東海が中央新幹線の営業主体及び建設主体に指名され、5 月 26 日に整備計画が決定されるとともに、翌 27 日には同社に対し建設の指示がなされ、現在は、工事実施計画の認可の申請に向け、環境影響評価の手続に入っているところである。

### (3) 離島の振興

離島の振興に関しては、昭和 28 年に離島振興法が制定され、その後、離島振興関係公共事業予算の一括計上がなされるようになるとともに、10 年ごとに法律の延長がなされ、離島振興法に基づく各般の振興施策が行われてきている。直近の平成 14 年の改正では、第 1 条の目的条項が改正され、離島には、我が国の領域、排他的経済水域等の保全等、国家的役割があることや、本土との間で生じる地域差を「価値ある地域差」ととらえ直し、地域の創意工夫を生かしつつ自立的発展を促進することが明確化された。これを受け、国は「離島振興基本方針」を定め、従来国が策定していた「離島振興計画」を、市町村が作成した

<sup>3</sup> 「整備新幹線の未着工区間等の取扱いについて」（平成 22 年 8 月 27 日 整備新幹線問題検討会議）において、今後、詳細な検討を行う必要がある課題として、北海道新幹線については 青函共用走行区間における運行形態のあり方、 並行在来線の経営のあり方、 最高設計速度（整備計画）の見直し、北陸新幹線については、白山総合車両基地・敦賀だけでなく敦賀以西の整備のあり方、九州新幹線については 肥前山口・武雄温泉の単線区間の取扱い、 軌間可変電車（フリーゲージトレイン）の取扱いが掲げられている。

原案を反映して都道府県が策定する仕組みへと変更している。

その後の離島を取り巻く状況として、平成 17 年に制定された国土形成計画法に基づき定められた国土形成計画（全国計画）（平成 20 年）において、定住・雇用促進策を進める等離島の振興及び保全を図ることとされている。また、平成 19 年に制定された海洋基本法においても離島の保全について条文化され、国が海岸等の保全等のための施設整備などの必要な措置を講ずることが規定されるとともに、平成 22 年には海洋基本法の法理念の一つの展開として「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」が成立し、特定離島港湾施設の建設等について規定されている。

今後平成24年度末に離島振興法の期限が到来することから、関係団体からはその延長に向けた各種要望がなされており、政府では、国土交通省の国土審議会において、現行の離島振興計画のフォローアップ作業が行われ、平成23年5月にその最終報告がなされるとともに、各党において離島振興法の延長に向けた議論が行われ、今通常国会における改正案の提出が見込まれている。

なお、平成22年の第174回国会において、自由民主党から「離島の振興に関する施策の拡充のための離島振興法等の一部を改正する法律案」及び「離島航路航空路整備法案」が提出され、継続審査となっている。

#### (4) 交通基本法制定の動き

我が国においては、現在、人口減少・少子高齢化の進展や地球温暖化の防止に関する取組の必要性の増大、経済の低迷、国際競争力の激化といった交通を取り巻く社会経済情勢が著しく変化してきており、中でも地域公共交通が衰退する中で自家用車を利用できない高齢者等の移動手段の確保が喫緊の課題となっている。このような諸課題に対応するため、交通に関する基本的な計画の根拠となる交通基本法案が第 177 回国会に提出され、現在継続審査となっている。

交通基本法については、民主党マニフェスト 2010（平成 22 年）において、「人々の社会参加の機会確保、環境にやさしい交通体系の実現をめざして、『交通基本法<sup>4</sup>』（仮称）を制定し、公共交通を含む総合的な交通体系を構築します」とされた。また、平成 21 年 9 月の政権交代を機に、同年 11 月、国土交通省に設置された交通基本法検討会での検討の結果、平成 22 年 6 月、国土交通省は「交通基本法の制定と関連施策の充実に向けた基本的な考え方（案）」を取りまとめ、その中で、交通基本法の根幹に据えるべきは「移動権」であり、全ての人々が健康で文化的な最低限度の生活を営むために必要な移動権を保障されるようにしていくことが、交通基本法の原点であるべきだとした。しかし、交通基本法案の論点について国土交通大臣から諮問された交通政策審議会及び社会資本整備審議会が取りまとめた「交通基本法案の立案における基本的な論点について（報告書）」（平成 23 年 2 月）で

<sup>4</sup> 交通基本法については、平成 14 年の第 154 回国会と平成 18 年の第 165 回国会に民主党と社民党が共同で衆議院に法案を提出しており、前者は国土交通委員会で若干の質疑を行った後に、審査未了で廃案となり、後者は審査に入ることなく、平成 21 年の第 171 回国会で衆議院が解散となったため廃案となった経緯がある。

は、移動権について、「交通基本法案に文字どおり『移動権』若しくは『移動権の保障』と規定することは、現時点では、時期尚早であると考えられる」とされたことから、交通基本法案に、移動権の保障について規定することは見送られた。

### 3 国際競争力の強化

#### (1) 航空政策の動向

人口減少、少子高齢化、莫大な財政赤字という状況の下で、我が国が国際競争力を強化し、持続的な経済成長を図るためには、成長著しいアジア地域を中心に世界からヒト・モノ・カネを呼び込むことが重要となっている。その実現に向けて、航空分野では、首都圏空港の拡充・強化、民間の知恵と資金の活用及び行政介入の極小化を提言した「国土交通省成長戦略」(平成22年5月)を実行に移すための政策が推進されている。

#### ア 首都圏空港の強化

首都圏空港(羽田・成田)は、我が国の空の玄関口及びネットワークの拠点として、また、経済成長の牽引車としての役割を十分に果たすことが求められているが、障害となっていた両空港の発着容量不足の問題については、平成22年10月の羽田における第4滑走路と新国際線地区の供用開始による容量拡大及び24時間国際拠点空港化や、成田における発着枠増加についての地元合意(22万回 30万回)により、大きく改善<sup>5</sup>される。

両空港の発着容量拡大の進展にあわせ、国土交通省は、更なる機能強化策として、羽田空港国際線地区の拡充、LCC(格安航空会社)やビジネスジェットの受入環境整備等を進めるとともに、米国及びアジア諸国・地域を優先して航空交渉を行い、首都圏空港を含むオープンスカイ協定を締結している。

#### イ 空港経営の抜本的効率化

我が国にある98空港のうち、羽田、新千歳など国管理空港(伊丹を除く<sup>6</sup>27空港)では、国が滑走路等の空港基本施設(航空系事業)を管理し、民間が空港ターミナルビル等(非航空系事業)を経営するという上下分離の構造となっている。このため、非航空系事業の収益を原資として着陸料等の低廉化を図るといった世界標準の空港経営ができず、地域と向き合った自立的な空港活性化のための取組も行われていない。また、空港の整備・運営の予算は空港整備勘定により全国プール制で経理されているため、空港単位での経営効率化のインセンティブが働かない、といった課題が指摘されている。

国土交通省成長戦略において、この課題の解決策として、空港関連企業と空港の経営一体化と民間への経営委託(コンセッション)の方向性が示されたことを受けて、国土交通

<sup>5</sup> 羽田・成田両空港の発着容量は、平成22年10月羽田再拡張前の約52万回から約75万回(うち国際線は20万回から36万回)まで増加する予定(航空管制の慣熟に合わせて段階的に増加。最短で26年度中に実現予定)

<sup>6</sup> 伊丹空港(国管理空港)は、平成23年5月に成立した法律により、24年7月に関西国際空港と経営統合し、できるだけ早期の公共施設等運営権売却を目指す先行的な取組が行われているため、後述する空港運営のあり方に関する検討対象から除かれた。

省に設置された「空港運営のあり方に関する検討会」(座長：御立尚資ポストンコンサルティンググループ日本代表)が、平成 23 年 7 月に、その具体的手法についての報告書をまとめた。

報告書では、航空系事業と非航空系事業の経営一体化の推進、民間の知恵と資金の導入とプロの経営者による空港経営の実現(主たる手法として「コンセッション=運営委託」方式<sup>7</sup>を想定)、運営委託の適正化や地域の取組と一体となった空港運営を実現する観点から空港運営主体の募集に先立ち意見を公募すること及びプロセス推進にはこれまでの行政に無い専門知識(提案主体との交渉ノウハウ、価格・事業評価等)が必要となるため、民間のそれを活用することという4つの基本原則を掲げ、これらの改革を進めることにより航空会社、利用者双方にとって真に魅力ある空港を実現し、空港の赤字解消等により国民負担を軽減することを目指すとしている。また、実行のプロセスとして、おおむね平成 32 年度までに全ての国管理空港について民間への運営委託等を実行することを基本目標としたうえで、まずは 24 年夏頃までに国が「空港経営改革の実行方針」を策定し、続いて 25 年度までに民間投資家や地方自治体等の幅広い関係者から個別空港を対象に空港経営改革の具体的な提案を募集(マーケット・サウンディング)するなどとした。

国土交通省は、この報告書を踏まえ空港の経営改革を進めることとしているが、関連して、改革の推進に必要な所要の措置を講じるための法律案を今通常国会に提出することを検討している。

## (2) 港湾政策の動向

近隣アジア主要港の躍進によって相対的な地位が低下している我が国港湾の現状を踏まえ、基幹航路である欧米航路の寄港頻度を維持し、我が国産業の国際競争力を維持・強化する施策として、アジア主要港を凌ぐコスト・サービスを実現することを目指し、平成 16 年から「スーパー中枢港湾政策」が実施されてきた。

しかし、アジア・欧米間の貿易が急拡大する中、アジア主要港における大規模投資等を背景に、アジア主要港との規模やサービスの差はスーパー中枢港湾政策開始時より拡大し、我が国への寄港環境はますます厳しくなっている。こうした中で、我が国港湾のインフラがソフト面、ハード面において近隣諸国に立ち遅れば、様々な物資の輸出入に支障をきたし、我が国そのものの国際競争力の低下を招きかねない状況となっており、港湾の更なる「選択」と「集中」を行うことで国際競争力強化を図る必要性が高まっていた。

このような背景から、国土交通省は、国土交通省成長戦略会議のもとに検討委員会を設置し、国際コンテナ戦略港湾及び国際バルク戦略港湾の選定を行うこととした。

国際コンテナ戦略港湾については、平成 22 年 8 月に京浜港及び阪神港が選定された。これを受け、第 177 回国会において、港湾経営に、民の視点を導入し、戦略的な運営を行っていくため、港湾法が改正された。

また、穀物(とうもろこし、大豆)、鉄鉱石、石炭のバルク貨物を扱う国際バルク戦略港

<sup>7</sup> 土地等の所有権は引き続き国に残し、改正 P F I 法に基づき、航空系事業と非航空系事業を一体的に運営する権利(公共施設等運営権)を民間の空港運営主体へ付与する方式

湾については、平成 23 年 5 月に 9 港湾管理者 10 港湾が選定された。

さらに、103 港の重要港湾についても国際競争力の強化の早期実現を図るため、直轄港湾整備事業の選択と集中が行われ、平成 22 年 8 月、43 港の重点港湾に絞り込まれた。これにより、新規の港湾整備事業の着手対象は原則重点港湾に限られることとなった。

平成 23 年 11 月 11 日には、中国・韓国・ロシアなど日本海周辺の対岸諸国の経済発展を我が国の成長に取り込むための日本海側拠点港（19 港）が選定されたところである。

#### 4 安全・安心で豊かな暮らし

##### (1) ハッ場ダム建設事業の検証

平成 21 年 9 月の政権交代以降、治水事業については、「できるだけダムにたよらない治水」への政策転換を図っており、国土交通省に設置された「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。）が 22 年 9 月 27 日に公表した「今後の治水対策のあり方について 中間とりまとめ」（以下「中間とりまとめ」という。）に従って、ハッ場ダム建設事業を始めとした 83 のダム事業について検証が行われているところである。

ハッ場ダム建設事業については、平成 22 年 9 月 28 日、国土交通大臣から関東地方整備局長に対して、ダム事業の検証に係る検討を行うよう指示があった。検討主体である関東地方整備局では、中間とりまとめ（案）に基づき、9 月 27 日、「ハッ場ダム建設事業の関係地方公共団体からなる検討の場」（以下「検討の場」という。）を設置し、ハッ場ダム建設事業における洪水調節、新規利水、流水の正常な機能の維持の 3 つの目的について検討を行い、23 年 9 月 13 日、最も有利な案はダム案であるとする総合的な評価（案）を示した。そして、これまでの検討結果を取りまとめた「ハッ場ダム建設事業の検証に係る検討報告書（素案）」を作成し、パブリックコメントや学識経験者及び関係住民からの意見聴取を行った。これらを踏まえ「ハッ場ダム建設事業の検証に係る検討報告書（原案）案」を作成し、11 月 21 日の検討の場の幹事会で関係地方公共団体の長、関係利水者への意見聴取を行い、「ハッ場ダム建設事業の検証に係る検討報告書（原案）」として取りまとめた。同月 29 日、関東地方整備局事業評価監視委員会に対して意見聴取を行い、「ハッ場ダム建設事業については「継続」することが妥当であると考えられる」とする対応方針（案）を決定し、翌 30 日、前田国土交通大臣に検討結果を報告した。

前田大臣は、関東地方整備局からの報告を受けて、ハッ場ダム建設事業が中間とりまとめに示されている個別ダム検証に当たっての共通的な考え方に沿って検討されたかどうかについて、12 月 1 日に有識者会議の意見を聴いた上で、同月 22 日、ハッ場ダム建設事業については、「継続」するとの対応方針を決定した。この対応方針を踏まえ、平成 24 年度予算政府案においては、ハッ場ダムについて、生活再建事業のほか、本体工事の準備に必要な関連工事を進めるための国費 56 億円が計上された。

国土交通大臣は、これまで 20 のダム事業について対応方針を決定しており（平成 24 年 1 月 23 日現在）、そのうち、直轄事業 2 事業を含む 6 事業の中止を決定している（いずれも検討主体の決定した対応方針案と同じ結果）。これを踏まえ、ダム事業中止の場合にお

ける水没予定地域等の生活再建に関する法案を、川辺川ダムを一つのモデルとして作成し、今通常国会への提出を目指していくこととしている。

## (2) 災害に強いまちづくり

### ア 街区防災対策

東日本大震災は我が国の経済の牽引役となる首都圏の都市機能にも大きな影響を与えた。都心の交通結節点となる駅周辺では、避難者や帰宅困難者等により大きな混乱の起きた地区もあり、今後、首都直下地震等の発生時に、交通結節点周辺の高層ビル、地下街等が集積するエリアにおける混乱や大都市の都市機能への影響が懸念されている。

震災後、内閣官房においては、都市再生特別措置法の改正に合わせた都市再生基本方針の見直し等の検討のため、「都市再生の推進に係る有識者ボード」を設置し、今後の都市再生の進め方について議論が行われたが、その結果を踏まえて平成 23 年 10 月に閣議決定された都市再生基本方針においては、高層建築物、地下施設、交通関連施設等が集中する街区における災害時の対応に関する総合的な計画の必要性などが新たに指摘されている。

また、同年 12 月には、同有識者ボードにおいて、「人口・機能集積エリアにおけるエリア防災のあり方」についての検討結果が取りまとめられ、エリア単位での防災対策の強化を推進するための新たな制度的枠組み整備の必要性が指摘されており、更に同年 12 月に閣議決定された「日本再生の基本戦略」においても、当面重点的に取り組む主な施策の一つとして、大震災発生時における都市の滞在者等の安全確保や防災対策のための法案提出を目指すことが掲げられている。

また、平成 24 年度予算政府案において、地方公共団体やビル所有者等からなる街区防災に関する協議会の運営や、街区防災計画に基づく避難者・帰宅困難者等の受け入れのための一時滞在施設・備蓄倉庫等の整備、交通情報の提供、避難訓練など、ソフト・ハード両面にわたる総合的な対策を支援する事業として、都市安全確保促進事業（エリア防災促進事業）の創設が盛り込まれている。

このような災害に強いまちづくりに関する検討の状況を踏まえ、政府においては今通常国会にエリア防災対策促進のための法律案を提出する方向で検討がなされている。

### イ 宅地の液状化対策

東日本大震災では東北から関東にかけての広い範囲で液状化現象が発生し、地盤が緩んで住宅が傾くなどの被害が多数生じた。関東地方においては、1 都 6 県にわたって少なくとも 96 市区町村に及ぶ範囲での液状化現象が見られ、特に東京湾岸部や利根川下流域等の埋立地、旧河道・旧池沼等で集中して発生している。

こうした状況を踏まえ、国土交通省では「液状化対策技術検討会議」を設置し、液状化判定手法の検証等を行うとともに、地盤改良により被災地における再度災害の発生を抑制するため、平成 23 年度第 3 次補正予算により、道路・下水道等の公共施設と隣接宅地等との一体的な液状化対策を推進する事業を創設し、個別宅地における地盤改良の負担軽減を図っている。

また、平成 23 年 10 月に液状化被災自治体の連絡会議において液状化被害の対応に関する要望書が提出されたことを受け、11 月には液状化被災自治体と国土交通省との間で意見交換会が開催されるなど、液状化被災市街地の復旧・復興に向けた取組が動き出している。

### (3) 低炭素まちづくり

地球温暖化問題への取組については、様々な分野で関連の施策が実施されているが、気温上昇の抑制に必要とされる温室効果ガス排出の大幅な削減を図るためには、社会経済活動の基盤としての都市構造を低炭素型に変革することも重要な課題となっている。

平成 20 年 3 月に全面改定されて閣議決定された「京都議定書目標達成計画」においても、低炭素型の都市・地域構造や社会経済システムの形成が掲げられて各種の対策が位置付けられており、内閣官房では低炭素型都市構造の実現に向けて、20 年 7 月から、温室効果ガスの大幅削減など高い目標を掲げて先駆的な取組にチャレンジする都市を「環境モデル都市」として選定し（13 都市）関係省庁と連携してその実現を支援している。

また、平成 22 年 6 月に閣議決定された新成長戦略においては、環境未来都市構想が国家戦略プロジェクトの一つとして示され、先端的な技術を複合的に用いる等の先導的な取組について、モデル事業として支援することとしており、23 年 12 月には 11 件の提案が選定されている。

一方、平成 22 年 8 月には、国土交通省において、市街地の拡散を抑制し交通対策と組み合わせることで集約的な都市構造に誘導することや、建物の更新を面的に推進し併せてエネルギー利用の効率化や未利用・再生可能エネルギーの活用、緑地の保全と都市緑化など、低炭素都市づくりの基本的な考え方、考えられる具体的施策、都市全体の CO<sub>2</sub> 排出量を総合的に推計するための手法などをまとめた「低炭素都市づくりガイドライン」が作成され、自治体で活用されるなど、低炭素まちづくりに向けた取組が始まっている。

このような状況の中、平成 23 年 3 月に発生した東日本大震災においては、地域経済活動を支える基盤としての災害に強い自立・分散型エネルギーの重要性が指摘され、7 月にまとめられた「東日本大震災からの復興の基本方針」においても、復興施策の一環として、再生可能エネルギーの利用促進とエネルギー効率の向上や、環境先進地域（エコタウン）を被災地域に実現するとともに、大震災の教訓を踏まえた国づくりに向けて、再生可能エネルギーの導入促進や省エネルギー対策等の推進を図ることが示されている。

一方、住宅・建築物の省エネルギー性能は業務・家庭部門の CO<sub>2</sub> 排出量に長期にわたり影響を与えることから、住宅・建築物の新築時の省エネ措置や省エネ改修の促進は低炭素まちづくりに向けた重要な課題である。昭和 55 年以降、「エネルギーの使用の合理化に関する法律」（省エネ法）により、住宅・建築物の省エネ規制は順次強化されてきており、平成 14 年に制定されたエネルギー政策基本法に基づく現行のエネルギー基本計画（平成 22 年改定）においては、2020 年までに標準的な新築住宅で Z E H（ネット・ゼロ・エネルギー・ハウス）を実現することなどの目標が定められている。

また平成 22 年 6 月には、国土交通省・経済産業省・環境省において、「低炭素社会に向けた住まいと住まい方推進会議」を設置し、住まいの在り方や住まい方にわたる地球温暖

化問題に対する広範な取組の方向付けと推進方策についての検討を進めており、23年10月には、中間とりまとめ(案)として、住宅・建築物の省エネ性能の評価・表示の促進や省エネ基準適合義務化に向けた環境づくり等が指摘されている。

さらに、平成23年11月の政府のエネルギー・環境会議において決定された「エネルギー需給安定行動計画」における「政府のエネルギー規制・制度改革アクションプラン」においても、重点課題の一つとして、住宅・建築物の省エネ基準の見直しや、住宅・建築物のラベリング制度の充実が掲げられるなど、民生部門の重要な対策として住宅・建築物の省エネルギー性能の一層の向上が期待されている。

このような状況を踏まえ、政府においては、今通常国会に向けて、低炭素型のまちづくりの取組を促進するための新たな法案を提出する方向で検討がなされている。

#### (4) 住生活基本計画の推進

住生活基本法は、8次まで策定された住宅建設五箇年計画の根拠法である住宅建設計画法の後を受けて、住宅政策に関する新たな基本法制として制定され、平成18年6月に施行された。同法は、住宅が量的に確保される一方で、住宅や居住環境の「質」の面がまだまだ十分とは言い難い状況の中で、我が国の住宅政策の重点を「量」の確保から「質」の向上へと転換させるものである。同法においては、現在及び将来における国民の住生活の基盤となる良質な住宅の供給等、良好な居住環境の形成、居住のために住宅を購入する者等の利益の擁護及び増進、居住の安定の確保の4つを基本理念として、住生活の安定の確保及び向上の促進に関する施策を推進することとしている。

国はこれらの基本理念にのっとり、平成18年9月に住生活基本計画(全国計画)を閣議決定し、同計画に基づき住宅政策を展開してきた。ハード面(広さ等)に加えソフト面の充実により住生活を向上させる等の観点から見直しを行い、平成23年3月、23年度から10年間を計画期間とする新たな住生活基本計画(全国計画)が閣議決定された。

住宅政策の基本理念の一つである「居住の安定の確保」を図るため、低額所得者、高齢者、障害者、子育て世帯等住宅の確保に特に配慮を要する者が、賃貸住宅に円滑に入居できるよう必要な措置を講ずることを定める「住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律」(住宅セーフティネット法)が平成19年7月から施行されている。

また、高齢者に関して、団塊の世代の高齢期への到達を背景に、我が国においては諸外国に例を見ない高齢社会を迎え、特にひとり暮らしの高齢者や介護を必要とする高齢者が急速に増加することが見込まれており、住生活基本計画(全国計画)においては、高齢者の居住の安定が確保されるよう、住宅セーフティネットの機能向上を図ることとされている。しかし、介護・医療と連携して高齢者を支援するサービスを提供する住宅の供給は、欧米各国に比べて立ち遅れている。このため、加齢に伴う高齢者の身体機能の低下の状況に対応した構造等を有する賃貸住宅等において、心身の状況の確認、生活相談等のサービスを提供するサービス付き高齢者向け住宅事業の登録制度の創設等を内容とする「高齢者の居住の安定確保に関する法律等の一部を改正する法律」が平成23年4月に成立し、10月20日から施行されている。



## 5 観光立国の推進

観光立国の推進は、我が国の 21 世紀における経済社会の発展に不可欠な重要課題であり、「新成長戦略」（平成 22 年 6 月閣議決定）の戦略分野の一つに位置付けられている。政府は、同戦略に基づき、訪日外国人 3,000 万人プログラム（訪日外国人旅行者を「将来的に 3,000 万人、その第 1 期として 2013 年までに 1,500 万人」とすることを目指す。）を推進

するため、中国をはじめとする東アジア諸国を重点市場とした選択と集中による効果的な海外プロモーションを展開するとともに、中国人訪日観光査証の取得容易化<sup>9</sup>や公共交通機関の言語バリアフリー化など受入環境の改善等を進めている。

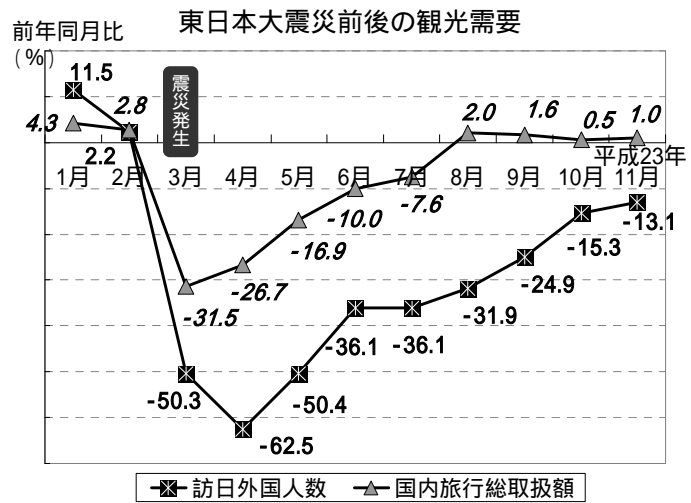
東日本大震災と原発事故では、直接の被災、諸活動の自粛に加え、風評による観光の見合わせにより、訪日旅行、国内旅行ともに観光需要が大きく落ち込んだ。特に訪日旅行（訪日外国人）については、最近の過度な円高の影響もあって、前年割れの状況が続いている。そこで、観光庁では、国内旅行振興キャンペーンを官民合同で実施するとともに、海外へ向けて、安全・安心への信頼回復と訪日旅行の再開を働き掛けるため、正確な情報発信及び訪日旅行促進へのイベントや旅行会社・メディア招請事業等を行っている。

また、被災 3 県や風評被害が認められる東北・北関東地域の本格的な観光復興に向けて、国による観光事業の支援や観光地域づくりのための取組が進められている。

## 6 海上警察権の強化

平成 22 年 9 月 7 日、我が国固有の領土である尖閣諸島の周辺の我が国領海内で違法操業中の中国トロール漁船が、我が国巡視船の停船命令に従わず、巡視船 2 隻に衝突しながら逃走する事案が発生した<sup>10</sup>。

これを受け、同年 12 月、馬淵国土交通大臣（当時）は、「海上警察権のあり方に関する有識者会議」を海上保安庁内に設置した。同会議での検討の後、23 年 1 月 7 日、「海上警



<sup>8</sup> 観光庁は、平成 21 年度旅行消費額 22.1 兆円の経済効果を、生産波及効果 48 兆円、付加価値誘発効果 24.9 兆円（名目 GDP の 5.2%）、雇用誘発効果 406 万人（全就業者数の 6.3%）と推計している。

<sup>9</sup> 中国人個人観光査証（ビザ）に関して、平成 21 年 7 月の発給開始以降、訪日中国人数は増加しており、翌 22 年には 141 万人と過去最高を記録した。これを受けて、平成 23 年 7 月に沖縄を訪問する中国人個人観光客に対する沖縄数次査証（3 年間有効、1 回の滞在期間は 90 日間）が導入され、さらに、同年 9 月には中国人個人観光査証の経済要件と滞在期間を更に緩和する措置（一定の職業上の地位は不要、15 日 30 日）が実施された。

<sup>10</sup> 翌 8 日未明、当該漁船の船長が公務執行妨害容疑で逮捕され、25 日、処分保留で釈放された。

察権のあり方に関する検討の国土交通大臣基本方針」(以下「基本方針」という。)が取りまとめられ、行政警察権限等の充実<sup>11</sup>、装備(巡視船艇・航空機等)・要員の充実、教育・訓練の充実等が、主な検討課題として指摘された。

その後、基本方針において指摘された課題について検討が行われ、同年8月26日、「海上警察権のあり方について(中間取りまとめ)」が取りまとめられた。それによると、海上保安庁及び海上保安官の執行権限の見直し等については、法改正を要する事項について検討を進めるほか、速やかに現行法の下でより効果的な運用ができるよう、現場の意見も踏まえて内部規則の改正等を行うこととされ、体制の整備については、東日本大震災で被災した航空機等の復旧と、現在進めている老朽・旧式化したPL型巡視船及びヘリコプターの代替・高性能化を早期に完了し、今後20年を見据え体制の整備を推進することとされている。これを踏まえ、今通常国会において、遠方離島での陸上犯罪について、海上保安官が一時的に司法捜査権限を有する旨を規定すること、不審な外国船舶について立入検査を経ずに退去命令を発出する制度の導入等を内容とする、海上保安庁法、領海等における外国船舶の航行等に関する法律の改正案が提出される予定である。

## 第180回国会提出予定法律案等の概要

### 1 都市再生特別措置法の一部を改正する法律案(予算関連)

大規模な震災に備え、官民の連携を通じて都市の滞在者等の安全の確保を図るため、都市再生緊急整備協議会による都市安全確保計画(仮称)の作成、都市安全確保協定(仮称)制度の創設等の所要の措置を講ずる。

### 2 海上運送法の一部を改正する法律案

我が国の対外船舶運航事業者による安定的な国際海上輸送の確保を一層推進するため、あらかじめ、航海命令に際して日本船舶として確実にかつ速やかに航行することが可能となる一定の要件を満たす外国船舶を準日本船舶として認定し、当該準日本船舶が日本船舶に国籍を変更するために必要となる測度に関する手続の特例を設ける等の所要の措置を講ずる。

### 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に関する1978年の議定書等の国際基準に適確に対応しつつ、海洋汚染等及び海上災害の防止に関する対策の一層の強化等を図るため、一定の船舶に対する二酸化炭素放出抑制航行手引書の作成及び備置き等の義務付け、独立行政法人海上災害防止センターの解散に伴う指定法人に関する制度の創設、海洋汚染等防止証書等の有効期間の特例の見直し等の所要の措置を講ずる。

<sup>11</sup> 基本方針では、事案発生前から事案発生後に至るまでの各段階における行政警察権限の選択肢をあらかじめ用意することで、事案に即した機動的・効果的な対応をとれるようにすること、行政警察権限等の充実に併せて、領海警備業務を海上保安庁の任務及び所掌事務として明確化すること等について検討することとされている。

#### 4 船員法の一部を改正する法律案

2006年の海上の労働に関する条約（仮称）の締結に伴い、船員の労働時間に関する規制を船長にも適用する等船員の労働条件等に関する規制の見直しを行うとともに、国際航海等に従事する一定の日本船舶及び我が国に寄港する一定の外国船舶に対する船員の労働条件等についての検査に関する制度の創設等の所要の措置を講ずる。

#### 5 都市の低炭素化の促進に関する法律案（仮称）

都市における温室効果ガスの排出を抑制することが喫緊の課題になっている状況に鑑み、低炭素型の都市の実現に向けた取組の促進を図るため、低炭素まちづくり計画（仮称）の作成、低炭素建築物建築等計画（仮称）の認定制度の創設等の所要の措置を講ずる。

#### 6 不動産特定共同事業法の一部を改正する法律案（仮称）

不動産特定共同事業の活用を一層推進するため、特別目的会社による不動産特定共同事業を可能とするべく、一定の要件を満たす特別目的会社が不動産特定共同事業を行う場合の規制を見直す等の所要の措置を講ずる。

#### 7 海上保安庁法及び領海等における外国船舶の航行に関する法律の一部を改正する法律案

我が国周辺海域における情勢の変化等に対応して、領海等における船舶の航行の秩序の維持等に関する海上保安庁の業務的的確な実施を図るため、海上保安官等が一定の離島における犯罪に対処できることとするとともに、領海等において停留等を伴う航行を行うやむを得ない理由がないことが明らかな外国船舶に対し、立入検査を行わずに警告及び退去命令を行うことができることとする等の所要の措置を講ずる。

#### 8 ダム事業の廃止等に伴う特定地域の振興に関する特別措置法案（仮称）

ダムの建設工事に関する事業の廃止等に伴い影響を受ける地域の生活の安定及び福祉の向上を図るため、対象となる地域の振興計画の策定その他当該地域の振興を図るための所要の措置を講ずる。

#### 9 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。

## 10 民間の能力を活用した国管理空港等の運営等に関する法律案（仮称）

民間の能力を活用した空港の運営等を推進するため、国土交通大臣がその基本方針を定めることとするとともに、国土交通大臣又は地方公共団体が管理する空港について公共施設等運営権を設定して運営等が行われる場合における関係法律の特例を設ける等の所要の措置を講ずる。

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の件が提出される予定である。

また、現行の離島振興法の有効期限（平成25年3月末）を10年延長し、離島振興に関する所要の措置を講ずる離島振興法の一部を改正する法律案（議員立法）の提出が検討されている。

### （参考）継続法律案等

交通基本法案（内閣提出、第177回国会閣法第33号）

交通に関する施策を総合的かつ計画的に推進するため、交通に関する施策について、基本理念を定め、及び国、地方公共団体、事業者等の責務を明らかにするとともに、交通に関する施策の基本となる事項等について定める。

北海道観光振興特別措置法案（佐田玄一郎君外4名提出、第174回国会衆法第11号）

北海道知事による観光振興計画の作成及びこれに基づく観光の振興を図るための特別の措置等北海道における観光の振興に関し必要な事項を定める。

離島の振興に関する施策の拡充のための離島振興法等の一部を改正する法律案（武部勤君外4名提出、第174回国会衆法第33号）

奄美群島、小笠原諸島及び沖縄の離島を含む離島について、その自立的発展を促進し、島民の生活の安定及び福祉の向上を図るため、その振興のための施策を拡充する。

離島航路航空路整備法案（武部勤君外4名提出、第174回国会衆法第34号）

離島航路航空路の整備を促進するため、離島航路航空路の整備について、基本理念を定め、国、関係地方公共団体及び離島航路航空路事業者の責務を明らかにするとともに、基本方針の策定、整備計画の作成、離島航路航空路事業者への補助等について定める。

地下水の利用の規制に関する緊急措置法案（高市早苗君外13名提出、第176回国会衆法第17号）

地下水が、国民共通の貴重な財産であり、公共の利益に最大限に沿うように利用される

べき資源であるとの観点から、地下水の利用に対する規制が総合的に講ぜられるまでの間の緊急的な措置として特定の地域内における地下水の利用について必要な規制を行う。

内容についての問合せ先  
国土交通調査室 塚原首席調査員(内線68580)

## 環境委員会

環境調査室

## 所管事項の動向

## 1 東日本大震災対応

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災は、我が国観測史上最大規模の地震とそれに伴う大津波により、東日本各地に極めて甚大な被害をもたらした。これにより、平成 7 年の阪神・淡路大震災をはるかにしのぐ膨大な量の災害廃棄物（がれき）の処理、被災ペットへの対応等、多岐にわたる問題が生じている。

また、東日本大震災に伴う福島第一原子力発電所の事故では、炉心溶融及び水素爆発を伴う過酷事故（シビアアクシデント）により、大量の放射性物質が一般環境中に放出されたことから、放射性物質に汚染された廃棄物や土壌等の処理問題等、環境関係法令ではこれまで規制の対象とされていなかった放射性物質による環境汚染問題に対処していくことが求められている。さらに、同事故のような大規模な原子力事故発生への対処及び未然防止に向けて、現行の原子力安全行政の在り方を根本から見直す必要性が指摘されている。

こうした状況に鑑み、災害廃棄物の迅速かつ円滑な処理及び放射性物質による環境汚染が人の健康や生活環境に及ぼす影響の速やかな低減のための法的措置が講じられるとともに、原子力安全行政の実施体制の見直し等に向けた議論が進められている。以下、東日本大震災により生じた主な環境問題への対応状況について記述する。

## (1) 災害廃棄物処理対策

## ア 東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法の制定

平成 23 年 8 月 9 日の衆議院東日本大震災復興特別委員会において、「東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法案」が委員長により提案され、同月 12 日に参議院本会議で可決・成立し、18 日に公布・施行された。

同法では、災害廃棄物処理事業に対する国による財政支援について、被災市町村の負担軽減のため、「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」（平成 23 年法律第 40 号）による災害廃棄物処理事業に係る国庫補助率のかさ上げ（委員会決議により、グリーンニューディール基金を通じた支援により国の実質負担額を平均 95% に引上げ）と併せて、残りの地方負担分についても全額地方交付税措置を行い、実質的に、同事業費は全額国庫負担とすることとされた。

## イ 災害廃棄物の発生状況及び処理状況

環境省が平成 24 年 1 月 11 日現在でまとめた「沿岸市町村の災害廃棄物処理の進捗状況」によれば、東日本大震災で発生した沿岸市町村の災害廃棄物の発生量は、岩手県で約 476 万 t、宮城県で約 1,569 万 t、福島県で約 203 万 t と 3 県合計で約 2,247 万 t<sup>1</sup>に達し、こ

<sup>1</sup> この量は、倒壊した家屋やビル等の量であり、自動車、船舶、ヘドロ等を含めると実際の発生量はこれより多くなる。

れは阪神・淡路大震災で発生した約 1,477 万 t のおよそ 1.5 倍に相当する。

また、仮置場への搬入済みの災害廃棄物量と、津波で倒壊した家屋等のがれき推計量に占めるその割合は、岩手県が約 400 万 t (84%)、宮城県が約 1,032 万 t (66%)、福島県が約 111 万 t (55%)とされ、住民が生活を営んでいる場所の近くの災害廃棄物は仮置場への移動がほぼ完了したものの、損壊家屋等の撤去については地域により進捗状況に大きな差が見られる。被災地の住民生活や経済活動の 1 日も早い復興に向けて、これらの災害廃棄物の迅速かつ円滑な処理が依然大きな課題となっている。

被災県では、民間を含む既存処理施設の活用や仮設焼却炉の設置等により処理能力の増強を図ってはいるものの、域内での処理能力だけでは限界があり、広域での処理が求められている。広域処理の取組として、山形県が平成 23 年 7 月より宮城県の災害廃棄物の受入れを開始し、東京都も 11 月より岩手県の災害廃棄物、次いで 12 月より宮城県の災害廃棄物の受入れを開始した。今後とも、全国の自治体等の協力を得て災害廃棄物の広域処理を進めていくことが必要であるものの、自治体等の合意形成が難航している現状がある。

## ウ 政府の主な対応

### (ア) 災害廃棄物の処理指針(マスタープラン)

平成 23 年 5 月 16 日に環境省が策定した「東日本大震災に係る災害廃棄物の処理指針(マスタープラン)」においては、主に仮置場に搬入された後の処理に焦点を当てて、災害廃棄物の処理推進体制、財政措置、処理方法、スケジュール等が示された。処理スケジュールでは、現に住民が生活している場所の近くの災害廃棄物以外も、平成 24 年 3 月末までを目途に仮置場へ移動するとされていた。しかし、平成 23 年 11 月 29 日に東日本大震災復興対策本部が公表した工程表の改定では、一部市町村について損壊家屋等の解体量が多く、大規模な建物が含まれ解体に時間を要することから、個別に目標を定めることとし、遅くとも平成 25 年 3 月末までを目途に完了させることとされた。

### (イ) 処理支援体制の整備

特に被害が甚大であった岩手県、宮城県及び福島県において、災害廃棄物の処理体制を構築し、現場の状況に応じた処理方策の検討のため、県・市町村・国・関係業界により構成される災害廃棄物処理対策協議会が設置され、協議がされている。また、上記被災 3 県に対し、契約面や技術面での支援のため、環境省職員及びコンサルタントの派遣、巡回訪問等が実施されている。

### (ウ) 津波堆積物(ヘドロ等)の処理

被災地では沿岸部を中心に津波によって海底から陸上に打ち上げられた大量の津波堆積物(ヘドロ等)が堆積している。一般社団法人廃棄物資源循環学会の調査によると、被災 6 県(青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県、千葉県)の総量は約 1,300~2,800 万 t と推計されている<sup>2</sup>。

<sup>2</sup> 環境省「東日本大震災津波堆積物処理指針」(平成 23 年 7 月 13 日)

環境省は、平成 23 年 7 月 13 日、この廃棄物資源循環学会の調査結果等を踏まえ、被災市町村等が津波堆積物の撤去、処理、有効利用等を実施するに当たっての参考として、同省の基本的考え方や留意事項について取りまとめた「東日本大震災津波堆積物処理指針」を策定し、関係県に送付した。

#### (I) 広域処理の推進

災害廃棄物の処理を迅速かつ円滑に進めるため、被災地内での処理のほか、放射能に関する安全性について他の地方自治体の理解を得て、県を越えた全国規模での広域的処理体制の整備が必要となっている。環境省は、災害廃棄物の放射性濃度の測定結果を基に、広域処理における安全性の考え方、搬出側における安全性の確認方法等を整理し、平成 23 年 8 月 11 日に「東日本大震災により生じた災害廃棄物の広域処理の推進に係るガイドライン」(同年 10 月 11 日、11 月 18 日及び平成 24 年 1 月 11 日に一部改定)を策定して福島県と沖縄県を除く 45 都道府県に通知するとともに、その Q & A や説明資料・パンフレット等の作成、地方自治体の説明会への職員派遣等の対応を行っている。

#### (2) 放射性物質による一般環境汚染への対処

##### ア 放射性物質環境汚染対処特別措置法の制定

東日本大震災に伴う福島第一原子力発電所の事故により、大量の放射性物質が一般環境中に拡散し、それにより汚染された廃棄物や土壌等に起因する周辺住民の健康及び生活環境への影響が懸念される事態となっている。しかし、環境基本法をはじめ、廃棄物処理法、土壌汚染対策法等において、放射性物質については法の適用対象から除外されており、一般環境中で放射性物質により汚染された廃棄物や土壌等を処理するための法的枠組みは存在していなかった。

そこで、同事故に由来する放射性物質による環境汚染が人の健康又は生活環境に及ぼす影響を速やかに低減させるため、平成 23 年 8 月 23 日の衆議院環境委員会において、「平成 23 年 3 月 11 日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法案」が委員長により提案され、同月 26 日に参議院本会議で可決・成立し、30 日に公布された。

その後政府は、同年 11 月 11 日、同法に基づく基本方針を閣議決定し、放射性物質により汚染された廃棄物の処理及び土壌等の除染等に関する基本的な考え方を示した。

同法は、平成 24 年 1 月 1 日に完全施行されている。なお、同法施行前においても、除染は直ちにに取り組むべき喫緊の課題であることから、除染の枠組みが動き出すまでの間は、平成 23 年 8 月 26 日に決定した「除染に関する緊急実施基本方針」に基づき、政府の原子力災害対策本部が、県、市町村、地域住民と連携して除染の取組を推進してきた。



## イ 政府の主な対応

環境省は、同事故により放出された放射性物質で汚染された土壌等の除染等や廃棄物の処理に係る事項について、環境回復検討会及び災害廃棄物安全評価検討会で検討を行って来ている。

同省は平成 23 年 10 月 29 日、これら土壌等を最終処分するまで安全かつ集中的に管理・保管するための中間貯蔵施設への搬入前の各市町村仮置場での保管期間は 3 年程度とした上で、中間貯蔵開始後 30 年以内に、福島県外で最終処分を完了することを明示した「東京電力福島第一原子力発電所事故に伴う放射性物質による環境汚染の対処において必要な中間貯蔵施設等の基本的考え方について」(ロードマップ)を発表した。

また、12 月には「除染関係ガイドライン」、「廃棄物関係ガイドライン」(事故由来放射性物質により汚染された廃棄物の処理等に関するガイドライン)をそれぞれ公表し、平成 24 年 1 月 4 日には福島県等における除染等を推進するための拠点として「福島環境再生事務所」を開設した。

### (3) 被災ペットの救護等

岩手県、宮城県及び福島県において、被災者が飼育していた動物(被災ペット)は犬・猫だけでも死亡・行方不明を含め 4 万頭程度に及ぶとも推定されている<sup>3</sup>。被災自治体においては、同行避難したペットを受け入れない避難所も多く、収容施設の不足が深刻化していること、福島第一原発の半径 20km 圏内(警戒区域内)にペットが保護されずに取り残される事態となっていること等の問題が生じている。

このような現状を受けて、環境省は、緊急災害時動物救援本部<sup>4</sup>及び各自治体と連携して、被災地における被災ペットの保護・収容及び適正な飼養の支援について動物愛護関連団体に協力を要請するとともに、仮設テント及び動物用ケージの被災自治体や被災者受入自治体への配付、各関連団体等への協力要請、地域の優良取組事例を被災自治体等に周知した。

また、岩手県、宮城県、福島県及び仙台市においては、自治体が地元の獣医師会や動物愛護団体等と現地動物救護本部を設置し、ペットフード等の物資の配付をはじめ、動物愛護センターや保健所等を拠点に、ペットの保護、治療、一時預かり、譲渡及び飼い主探索等の活動を実施している。

さらに、警戒区域内に残された被災ペットについては、環境省及び福島県が、緊急災害時動物救援本部の協力を得て、平成 23 年 5 月 10 日から開始された住民の同区域への一時立入り時に合同で保護・回収活動を順次実施し、保護・回収したペットを同県の収容施設に収容している。なお、環境省の集計によれば、警戒区域内で保護された被災ペットの頭数は犬 401 頭、猫 228 頭の計 629 頭(平成 23 年 12 月 31 日現在)である。このうち、福島県が設置したシェルターに収容されている頭数は犬 191 頭、猫 55 頭の計 246 頭(平成 24

<sup>3</sup> 日本獣医師会「大震災被災動物の救護と獣医療復旧に向けた支援対策(要望)」(平成 23 年 3 月 29 日)

<sup>4</sup> 日本動物愛護協会、日本動物福祉協会、日本愛玩動物協会及び日本獣医師会で組織されている団体であり、被災動物の救護等のための人材派遣、物資提供及び資金供与等の活動を実施している。阪神・淡路大震災を契機に結成され、これまでに有珠山噴火災害、三宅島噴火災害及び新潟県中越地震等において支援活動を行ってきた。

年1月9日現在)で、残りは動物病院等で保護されているか、飼い主等への返還又は譲渡がなされている。

また、行政による捕獲とは別に、平成23年12月7日には、これまで認められていなかった警戒区域内への動物愛護団体の立入りが条件付きで認められるようになり、同月27日までの間に犬34頭、猫298頭の計332頭が保護された。

#### (4) 原子力安全行政の在り方

東日本大震災に伴う福島第一原子力発電所の事故は、我が国で初めての炉心溶融及び水素爆発により、放射性物質を大量に放出する過酷事故を引き起こした。この事故によって、今なお多くの住民が避難生活を余儀なくされており、早急な事故の収束とともに、事故原因を究明し、原発事故の再発防止や被害軽減のための対策を確立することが、我が国が取り組むべき喫緊の課題の一つとなっている。

こうした中で、平成23年6月に開催された原子力安全に関するIAEA閣僚会議において、「原子力安全確保に係る行政組織が分かれていることにより、国民に対して災害防止上十分な安全確保活動が行われることに第一義的責任を有する者の所在が不明確であった。…(中略)…原子力安全・保安院を経済産業省から独立させ、原子力安全委員会や各省も含めて原子力安全規制行政や環境モニタリングの実施体制の見直しの検討に着手する」こと等を内容とする日本国政府の報告書が提出された。

一方、過去の原子力発電に係るシンポジウム等で、原子力発電について肯定的意見を述べるよう原子力安全・保安院の職員や電力会社からの働き掛けの事実が明るみになった。こうしたこともあり、原発を推進する立場の経済産業省・資源エネルギー庁の下に原子力安全・保安院がある等の現在の原子力安全行政体系に対する批判も大きくなっている。

そのため政府は、原子力安全行政に対する信頼回復とその機能向上を図るため、「原子力安全規制に関する組織等の改革の基本方針」を平成23年8月15日に閣議決定した。同基本方針では、「『規制と利用の分離』の観点から、原子力安全・保安院の原子力安全規制部門を経済産業省から分離し、原子力安全委員会の機能をも統合して、環境省にその外局として、原子力安全庁(仮称)を設置する」などとしている。

同基本方針を受けて、原子力安全規制に関する組織の在り方や原子力安全規制強化の在り方等について検討するための原子力事故再発防止顧問会議が設置され、同会議は同年12月13日に提言をまとめた。同提言では、新しい原子力安全規制組織は、原子力を利用・推進する組織はもとより、他のいかなる不当な圧力によっても影響を受けることがあってはならないなど、「独立性の確保」が重要であるとしている。また提言は、原子力安全行政に対する国内外の信頼を十分に確保し、原子力安全規制組織の機能を向上させるため、改革の7原則(規制と利用の分離、一元化、危機管理、人材の育成、新安全規制、透明性、国際性)も求めている。

## 2 低炭素社会の形成

### (1) 地球温暖化防止に向けた国際的取組

#### ア 気候変動枠組条約と京都議定書をめぐる近年の動き

地球温暖化問題に対処するため、1992年に気候変動枠組条約が、また同条約を具体化し、各先進国の温室効果ガス排出量について法的拘束力のある数値目標を設定した京都議定書が1997年に採択された。同議定書は、2008年から2012年までの第一約束期間において、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、我が国の削減目標は6%としている。

2013年以降の次期国際枠組みについては、2007年の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(CMP3)において、2009年開催のCOP15までに採択することが合意されていた。しかし、COP15では、先進国側と途上国側の主張の相違等により最終合意に至らず、法的拘束力のない政治合意であるコペンハーゲン合意にとどまった<sup>5</sup>。2010年のCOP16でも、2013年以降の法的枠組みが大きな焦点となったが、最終合意には至らず、コペンハーゲン合意を踏まえた「カンクン合意」が採択され、コペンハーゲン合意の下に各国が提出した温室効果ガス削減目標等を国連の文書としてまとめた上で、これらの削減目標等をCOPとして留意することとなった。

#### イ 気候変動枠組条約第17回締約国会議(COP17)及び京都議定書第7回締約国会合(CMP7)における我が国のスタンス及び会議の結果

2011年11月末から12月にかけて南アフリカ共和国のダーバンにおいて、COP17及びCMP7等が開催された。我が国は、COP16でのカンクン合意を踏まえ、「すべての主要排出国が参加する公平かつ実効性のある国際枠組みを構築する新しい一つの包括的な法的文書の早急な採択という最終目標に向けた道筋を今次会合で明らかにし、必要な作業に着手することで一致すること」<sup>6</sup>を目指して交渉を行った。

また、同交渉において我が国は、会議の最大の焦点であった2013年以降の枠組みの在り方について、新たな作業部会の設置等を提案する一方、途上国等が強く求めていた京都議定書の第二約束期間の設定については、将来の包括的な枠組みの構築に資さないとして第二約束期間が設定されたとしても参加しないとのスタンスを貫いた。

各国間で協議を重ねた結果、最終的にはCOP及びCMPの一連の決定が採択された(次表参照)。同会合では、将来の枠組みへの道筋、京都議定書第二約束期間に向けた合意<sup>7</sup>、緑の気候基金及びカンクン合意の実施のための一連の決定という大きな成果が見られた。

また次のCOP18については、2012年11月26日から12月7日までカタールのドーハ

<sup>5</sup> 我が国は同合意に基づき、2010年1月末、「すべての主要国による公平かつ実効性のある国際枠組みの構築及び意欲的な目標の合意」を前提として、温室効果ガスの排出量を2020年までに1990年比で25%削減するという目標を、気候変動枠組条約事務局に提出した。

<sup>6</sup> 日本政府代表团「気候変動枠組条約第17回締約国会議(COP17)京都議定書第7回締約国会合(CMP7)等の概要」(平成23年12月11日)

<sup>7</sup> 第二約束期間の設定について合意されたが、我が国やカナダを含め、いくつかの国は、第二約束期間に参加しないことを明らかにしている。なお、我が国は、第二約束期間には参加しないものの、引き続き京都議定書の批准国ではあり続けるとしている。

で開催されることとなった。

**表: COP17 及び CMP7 における合意の主な内容**

将来の枠組みについては、「強化された行動のためのダーバン・プラットフォーム特別作業部会」を立ち上げ、可能な限り早く、遅くとも 2015 年中に作業を終えて、議定書、法的文書又は法的効力を有する合意成果を 2020 年から発効させ、実施に移す。

京都議定書の第二約束期間を設定する。COP18 において、第二約束期間に参加する先進国の削減目標を設定する。

森林吸収源等 (LULUCF) については、各国の状況を反映した算定方法である「参照レベル」方式を適用する。

緑の気候基金の基本設計、削減目標・行動推進のための仕組み、MRV (測定・報告・検証) の仕組みのガイドライン等、適応委員会の活動内容、国別適応計画の内容、資金に関する常設委員会の機能、気候技術センター・ネットワークの役割、対応措置やキャパシティ・ビルディングのフォーラムの立上げ等に合意した。新たな市場メカニズムについては、国連が管理を行うメカニズムの方法・手続の開発、及び各国の国情に応じた様々な手法の実施に向けて検討を進めていく。

[ 環境省資料を基に当室作成 ]

(2) 温室効果ガス削減に向けた国内対策等の状況

我が国がコペンハーゲン合意に基づき条約事務局に提出した温室効果ガスの排出削減に関する中長期目標の達成に向け、平成 22 (2010) 年の第 174 回国会において、地球温暖化対策に関し基本となる事項を定めるための法制化の動きがあった。

内閣から「地球温暖化対策基本法案」(以下「政府案」という。)が提出されたほか、「低炭素社会づくり推進基本法案 (野田毅君外 4 名提出、衆法第 7 号)」「(以下「自民党案」という。)及び「気候変動対策推進基本法案 (江田康幸君提出、衆法第 15 号)」「(以下「公明党案」という。)の 2 本の衆法が対案として提出され、衆議院環境委員会においてこれら 3 案が一括して審査された。政府案は衆議院を通過した後、参議院において審査未了(廃案)となったが、第 176 回国会において政府案が衆議院に再提出され、自民党案及び公明党案とともに衆議院において継続審査となっている。

政府案では、国内排出量取引制度、地球温暖化対策税及び再生可能エネルギーの全量固定価格買取制度が温室効果ガス排出削減のための 3 本柱として位置付けられており、取扱い異なるものの自民党案及び公明党案においてもこれらが規定されている。

この 3 本柱のうち、政府は、平成 23 年の第 177 回国会に地球温暖化対策税の導入及び再生可能エネルギーの固定価格買取制度の構築のための関連法案を提出した。このうち、再生可能エネルギーの固定価格買取制度に係る法律<sup>8</sup>は成立し、平成 24 年 7 月から施行されることとなっている。一方、地球温暖化対策税については、関連法案が継続審査とされ、第 179 回国会における審議の結果、その導入は見送られることとされたが、平成 23 年 12 月 10 日に閣議決定された平成 24 年度税制改正大綱では、「地球規模の重要かつ喫緊の課題である地球温暖化対策を進める観点から、平成 24 年度税制改正において、引き続き、実現を図ります」とされている<sup>9</sup>。

<sup>8</sup> 「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法 (平成 23 年 8 月 30 日法律第 108 号)」

<sup>9</sup> 具体的な手法としては、平成 23 年度と同様、広範な分野にわたりエネルギー起源 CO<sub>2</sub> の排出抑制を図るため、全化石燃料を課税ベースとする現行の石油石炭税に CO<sub>2</sub> 排出量に応じた税率を上乗せする「地球温暖化対策のための課税の特例」を設けることとし、急激な課税負担増とならないための税率の段階的引上げ

### (3) 今後の主な課題

我が国が掲げた温室効果ガスの排出削減目標は、原発の新增設や稼働率向上に頼るところが大きかった。しかし、東日本大震災に伴う福島第一原子力発電所の事故を契機として、原発による電力供給の見通しが不透明となったことや、火力発電による温室効果ガス排出量の増大、太陽光・風力等の再生可能エネルギー固定価格買取制度関連法案の成立など、我が国の温暖化対策を取り巻く現状は大きな転機を迎えており、中長期の目標についても、その見直しを含め再検討を求める意見がある。

こうした中、政府は、エネルギーシステムの歪み・脆弱性を是正し、安全・安定供給・効率・環境の要請に応える短期・中期・長期からなる「革新的エネルギー・環境戦略」を政府一丸となって策定するため、エネルギー・環境会議を開催しているほか、「エネルギー基本計画」についても白紙から見直すとして検討を進めている<sup>10</sup>。エネルギー政策の見直しと並行して、エネルギー需給の全体像を勘案しつつ、人類共通の課題である地球温暖化対策についても中長期的な観点から再点検していく必要があるため、環境省の中央環境審議会地球環境部会においても、中長期の地球温暖化対策の在り方について検討されているところであり<sup>11</sup>、今後の動向が注目される。

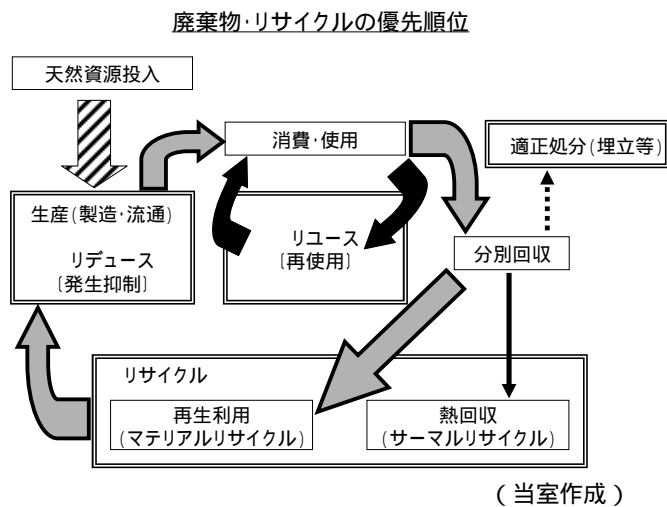
## 3 循環型社会の形成

### (1) 廃棄物・リサイクル対策

#### ア 廃棄物・リサイクル制度

我が国の廃棄物・リサイクル対策に係る法体系は、廃棄物・リサイクルに焦点を絞った基本法である循環型社会形成推進基本法（平成12年法律第110号）の下に、廃棄物処理法及び容器包装や家電等に係る各種リサイクル法で構成されている。

廃棄物・リサイクル対策は、天然資源の消費が抑制され、環境への負荷を低減するために、廃棄物について、リデュース（Reduce）〔発生抑制〕、リユース（Reuse）〔再使用〕、リサイクル（Recycle）〔再生利用（マテリアルリサイクル）・熱回収（サーマルリサイクル）〕という3Rを行い、やむを得ず循環利用が行われないもののみを適正処分する、との優先順位を踏まえて、循環型社会の実現に向けた取組を行うものとされている。



及び過疎地・寒冷地に配慮した支援策等についても実施するとされている。

<sup>10</sup> 現在、経済産業省の総合資源エネルギー調査会基本問題委員会においてエネルギー基本計画の見直しに向けた議論が進められており、今夏を目途に策定される新しいエネルギー基本計画に検討成果を反映することが目指されている。

<sup>11</sup> 平成24年の年央を目途に、平成25（2013）年度以降の総合的・計画的な地球温暖化対策の推進についての提言を取りまとめる予定とされている。

## イ 廃棄物・リサイクル対策の現況

### (ア) 3Rの取組

リデュース及びリユースについては、レジ袋の有料化やマイバッグ利用運動の拡大、デポジット制度等についての検討やリターナブル容器の普及のための取組等が行われている。リサイクルについては、一般廃棄物、産業廃棄物ともにリサイクル率が上昇傾向にあり、分別回収された廃棄物は原料等に加工されて再商品化製品となるほか、熱回収にも利用されている。

また、近年は、使用済みの携帯電話やデジタルカメラをはじめとする小型家電等の回収・リサイクルの取組も進められている。携帯電話等は、金、銀等の貴金属及びレアメタルを多く含有しているため「都市鉱山」とも呼ばれており、資源の有効活用等の観点から、循環的利用が求められている。そのため、使用済小型家電の回収モデル事業の実施や効率的回収方法の検討等、レアメタルリサイクルの取組が現在進められている。

### (1) 不法投棄対策

廃棄物の不法投棄事案は、住民等の生活環境保全上の安全・安心を脅かすほか、原状回復に多くの費用や時間を要する等、大きな社会問題となっている。

国は、3Rを推進するとともに、排出事業者責任の強化、不法投棄罪の厳罰化等を図ることにより、この問題に対処してきており、近年では、新たに発覚した産業廃棄物の不法投棄の件数及び投棄量はピーク時に比べ減少している。しかし、いまだ多くの不法投棄物が残存しており、深刻な状況に変わりはない。

### (2) 今後の主な課題

#### ア 3Rの推進

リサイクルの推進等により、一般廃棄物及び産業廃棄物の最終処分量はともに減少してきている。しかし、平成21年度において343の市町村が公共の一般廃棄物最終処分場を確保できておらず、また首都圏の産業廃棄物最終処分場の残余年数は平成21年4月現在で4.7年分であるなど、最終処分場の確保は依然として困難な現状にあり、今後とも3Rの推進が必要不可欠な状況である。

また、中国によるレアメタル等の鉱物資源の輸出制限などの事態を踏まえ、使用済小型家電等の回収システムを活用した、レアアースを含むレアメタルの国内リサイクル体制を確立していく必要がある。こうしたことから、環境省の中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会の下に設置された小型電気電子機器リサイクル制度及び使用済製品中の有用金属の再生利用に関する小委員会等において、使用済小型家電中の有用金属のリサイクルの在り方等について議論が進められ、第180回国会に、そのリサイクル促進を図るための法案が提出される予定である。

## イ 廃棄物の不法投棄等に係る未然防止と支障除去等

不法投棄量が多い建設系産業廃棄物の不法投棄等の未然防止対策の適正な実施や、昨年

7月のアナログ放送終了に伴い、本年以降も排出が続くとも予測されているアナログテレビの不法投棄等防止対策が喫緊の課題である。

一方、平成 22 年度末時点で約 1,782 万 t の不法投棄等産業廃棄物が残存していることから、その支障除去等の一層の推進のため、国による地方自治体への支援の在り方等を検討していく必要がある。「特定産業廃棄物に起因する支障の除去等に関する特別措置法(平成 15 年法律第 98 号)」において、都道府県等がやむを得ず支障除去等の行政代執行を行う場合の国の財政支援の仕組みが定められているが、現行法は平成 24 年度末までの 10 年間の時限立法であり、青森・岩手県境事案や香川県豊島事案のように同期限までに支障除去事業が終了できない事案や新規支援申請予定事案等もあることから、これらへの対応策が検討されてきた。これを受けて、第 180 回国会に、同法の適用期限を延長するための改正案が提出される予定である。

#### ウ 石綿(アスベスト)廃棄物の適正処理等

高度成長期に建設された建物の更新時期を迎え、今後毎年 100 万 t 以上の石綿を含む廃棄物が排出され、平成 32 年に排出のピークを迎えると予測されている石綿廃棄物について、石綿による健康被害発生の防止のためにも、建築物の解体から最終処分に至るまでの適正処理をいかに確保するかが重要な課題となっている。

#### エ 汚水処理人口普及率の向上対策

汚水処理人口普及率は、平成 22 年度末で 86.9%となっている。しかし人口規模別で見ると、100 万人以上の都市部では 99.3%と高いものの、5～10 万人の市町村では 79.7%、5 万人未満の市町村においては 72.2%と、人口の少ない地域において低い水準となっており<sup>12</sup>、これら地域における汚水処理人口普及率の向上対策が課題となっている。政府においては、汚水処理施設の一つである浄化槽を所管する環境省、下水道を所管する国土交通省及び農業集落排水施設を所管する農林水産省の 3 省合同により、「今後の汚水処理のあり方に関する検討会」が設けられ、人口の少ない地域における汚水処理人口普及率の向上対策など、今後の汚水処理の在り方について検討されている。

### 4 自然共生社会の形成

#### (1) 生物多様性の保全及び持続可能な利用

##### ア 生物多様性基本法の制定及び生物多様性国家戦略の改定

我が国における生物多様性<sup>13</sup>の状況は、開発等による種の減少、里地里山等の荒廃、外来種等による生態系のかく乱、地球温暖化という 4 つの危機により悪化している。これらに対処するため、平成 20 年に「生物多様性基本法」が制定され、平成 22 年 3 月、

<sup>12</sup> 農林水産省・国土交通省・環境省「平成 22 年度末の処理施設別汚水処理人口普及状況」(平成 23 年 9 月 1 日)

なお、同調査においては、東日本大震災の影響により、岩手県・宮城県・福島県を調査対象外としている。

<sup>13</sup> 端的には、「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。

同法に基づく初めての国家戦略となる「生物多様性国家戦略 2010」が閣議決定された<sup>14</sup>。

## イ 生物多様性条約第 10 回締約国会議（C O P 10）における決定事項

### (ア) ポスト 2010 年目標（愛知目標）

平成 22 年 10 月に愛知県名古屋市において開催された生物多様性条約第 10 回締約国会議（C O P 10）では、2010 年以降の新たな目標（ポスト 2010 年目標）である「愛知目標」が採択された。同目標には、2050 年までの中長期目標（生物多様性が評価され、保全され、回復され、賢明に利用されること）と、2020 年までの短期目標（生物多様性の損失を止めるために、実効的かつ緊急の行動を起こすこと）、さらには 20 の個別目標も明記された。

### (1) 遺伝資源へのアクセスと利益配分（A B S）に関する名古屋議定書

C O P 10 では、遺伝資源の利用国（主に先進国）が医薬品や食品等を開発した場合にその利益の一部を原産国（主に途上国）にも公平に配分するという「遺伝資源の利用から生じる利益の公正かつ衡平な配分（A B S<sup>15</sup>）」の在り方に関する国際的ルールである「名古屋議定書」が採択された。我が国は平成 23 年 5 月に同議定書に署名しており、今後、締結に向けた手続や必要な国内法の整備等が行われる見通しである。

### (2) 小笠原諸島の世界自然遺産登録

世界遺産とは、国連教育科学文化機関（ユネスコ）が昭和 47（1972）年に採択した「世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約（世界遺産条約）」に基づき登録された、自然・遺跡・景観など、人類が共有すべき顕著な普遍的価値を有するものである。

平成 23 年 6 月の世界遺産委員会で、我が国から登録申請し現地調査等の審査が行われていた小笠原諸島が、我が国で 4 番目の世界自然遺産に登録された。これにより、我が国の世界遺産は、自然遺産が 4（白神山地、屋久島、知床、小笠原諸島）と文化遺産が 12（法隆寺、平泉<sup>16</sup>等）の計 16 件となっている。

小笠原諸島は、日本列島から約 1,000km 離れており、大陸と一度も陸続きになったことがないため、「東洋のガラパゴス」とも呼ばれる固有種の宝庫であり、世界的にも特異な生態系が維持されている<sup>17</sup>。

しかし、小笠原諸島ではアカギ<sup>18</sup>、グリーンアノール<sup>19</sup>、ノヤギ等の外来種による固有種への影響が深刻である。そのため、学識経験者で構成する「科学委員会」の提言に基づき、外来種対策を中心とする生態系の継続的な管理が必要となっている。

<sup>14</sup> なお、同国家戦略以前にも、平成 7 年、14 年及び 19 年に生物多様性国家戦略が策定されている。

<sup>15</sup> 「Access and Benefit-Sharing」の略称

<sup>16</sup> なお、平成 23 年 6 月、日本政府から登録申請されていた「平泉 - 仏国土（浄土）を表す建築・庭園及び考古学的遺跡群」が、我が国で 12 番目の世界文化遺産として、小笠原諸島と併せて世界遺産に登録された。

<sup>17</sup> 生息が確認された陸産貝類 95 種のうち 88 種が固有種であり、現在も新種が発見されている。

<sup>18</sup> 常緑広葉樹の一種。薪炭材として利用するために移植されたもので、母島を中心に在来種を駆逐している。

<sup>19</sup> トカゲの一種。ペットとして持ち込まれた個体が逃げ出したもので、特に昆虫類に壊滅的被害を与えている。



### (3) 動物の愛護及び管理

#### ア 飼養動物（ペット）に関する現状と課題

飼養動物（ペット）に関する民間団体の調査によると、飼育できなくなった等の理由で保健所等に収容・殺処分された犬及び猫は平成 22 年度（速報値）で計約 21 万頭と過去 10 年で半数以下に減少したものの、新たな飼い主への譲渡頭数は殺処分頭数の 1 割程度にとどまっている。

#### イ 動物愛護管理法の見直しに向けた動き

動物の適正な取扱いについて定める「動物の愛護及び管理に関する法律」（動物愛護管理法）は、動物取扱業の届出制から登録制への引上げや罰則の強化など、過去 2 回の改正<sup>20</sup>で規制が強化されてきた。しかし、その後も不適正な飼養や販売の事案が後を絶たず、動物愛護団体等から同法の更なる改正を求める意見も上がっている。

平成 22 年 8 月より、環境省の中央環境審議会動物愛護部会動物愛護管理のあり方検討小委員会において、動物愛護管理法の見直しに向け、動物取扱業の適正化や虐待の防止等の多岐にわたる議論がなされ、平成 23 年 12 月に報告書が取りまとめられた。第 180 回国会において、議員立法による同法改正案の提出が見込まれている。

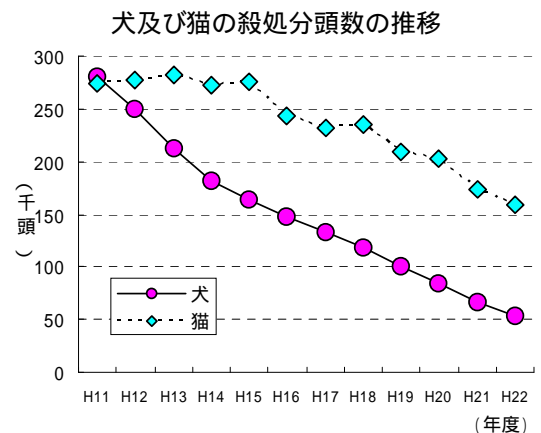
#### 第180回国会提出予定法律案等の概要

##### 1 特定産業廃棄物に起因する支障の除去等に関する特別措置法の一部を改正する法律案

過去に不適正に処分された産業廃棄物に起因する生活環境の保全上の支障の除去等を引き続き計画的かつ着実に推進するため、特定産業廃棄物に起因する支障の除去等に関する特別措置法の有効期限を延長する等の所要の措置を講ずる。

##### 2 使用済小型電気機械器具の再資源化の促進に関する法律案（仮称）

資源の有効な利用の確保を図るため、使用済小型電気機械器具（仮称）の再資源化を適正かつ確実に行うことができる者についての認定制度を創設し、廃棄物の処理及び清掃に関する法律の特例を設ける等の所要の措置を講ずる。



（NPO法人地球生物会議資料を基に当室作成）

#### 制度の見直しに係る主要課題 （カッコ内が検討されている主な事項）

動物取扱業の適正化（深夜販売の禁止、移動販売の禁止、販売日齢、飼養施設の基準、業種追加等）  
虐待の防止（虐待の定義の明確化、闘犬等の取扱い等）  
多頭飼育の適正化（届出制等の検討等）  
自治体等の収容施設（施設基準、引取りルール等）  
特定動物（対象種の見直し、危険犬種の検討等）  
実験動物の福祉（届出制等の規制等）  
産業動物の福祉（「5つの自由」の明記等）  
罰則の引上げ  
その他（不妊去勢の義務化、学校飼育動物の取扱い等）

（環境省資料を基に当室作成）

<sup>20</sup> 平成 11 年及び平成 17 年。なお、昭和 48 年の法制定時を含め、いずれも議員立法であった。

(備考) 付託委員会は未定であるが、下記2法案が内閣から提出される予定である。

原子力の安全の確保に関する組織及び制度を改革するための環境省設置法等の一部を改正する法律案(仮称)(予算関連)

原子力安全行政に対する信頼回復とその機能向上を図るため、規制と利用の分離及び原子力安全規制業務の一元化の観点から環境省に原子力安全庁(仮称)を設置する等関係組織の再編及びその機能強化を行うとともに、今般の事故を踏まえ、原子力安全に係る規制及び制度の見直しを行う。

原子力安全調査委員会設置法案(仮称)(予算関連)

原子力利用における安全の確保に関する事項について調査すること等により、原子力利用における安全の確保を確実なものとするため、環境省の原子力安全庁(仮称)に、原子力安全調査委員会(仮称)を設置する。

(参考) 継続法律案等

地球温暖化対策基本法案(内閣提出、第176回国会閣法第5号)

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。

低炭素社会づくり推進基本法案(野田毅君外4名提出、第174回国会衆法第7号)

低炭素社会づくりに関する施策を長期的、総合的かつ計画的に推進するため、低炭素社会づくりについて、基本理念を定め、並びに国、地方公共団体、事業者、独立行政法人等、国民及び民間の団体の責務を明らかにするとともに、中長期的な目標の設定、低炭素社会づくり国家戦略の策定その他の低炭素社会づくりに関する施策の基本となる事項を定める等の措置を講ずる。

気候変動対策推進基本法案(江田康幸君提出、第174回国会衆法第15号)

気候変動対策を推進するため、気候変動対策に関し、基本原則を定め、並びに国、地方公共団体、事業者、独立行政法人等、国民及び民間の団体の責務を明らかにするとともに、温室効果ガスの排出の量の削減に関する中長期的な目標を設定し、気候変動対策の基本となる事項を定める等の措置を講ずる。

内容についての問合せ先  
環境調査室 関首席調査員(内線68600)

# 安全保障委員会

安全保障調査室

## 所管事項の動向

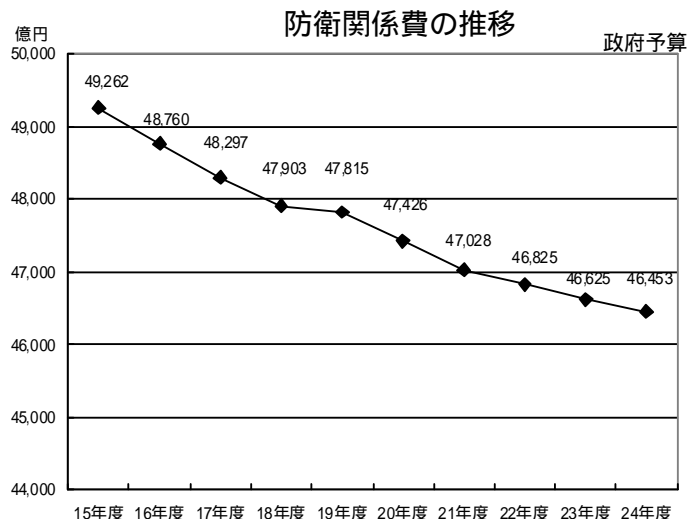
### 1 平成 24 年度防衛関係費

#### (1) 方針

一層厳しさを増す安全保障環境や東日本大震災における教訓を踏まえ、「平成 23 年度以降に係る防衛計画の大綱」(2010(平成 22)年 12 月 17 日閣議決定)において、防衛力が適切に役割を果たすべき分野として明示された「実効的な抑止及び対処」、「アジア太平洋地域の安全保障環境の一層の安定化」及び「グローバルな安全保障環境の改善」を継続して取り組むため、大規模災害、原子力災害への対応能力の向上を図るほか、南西地域も含めた警戒監視、洋上哨戒等を重点的に整備し、防衛態勢を充実させるとしている。また、実効性のある防衛力を効果的に整備するため、機能の非代替性、機能の相乗効果、機能の費用対効果に着目し、真に必要な機能に資源を選択的に集中するとしている。

#### (2) 概要

2012(平成 24)年度予算における防衛関係費は、4兆 6,453 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 (沖縄に関する特別行動委員会)関係経費が 86 億円、米軍再編関係経費(地元負担軽減分)が 599 億円となっている(これらを含めると総額 4兆 7,138 億円(前年度当初比 1.3%減)となる。)



#### ア 「実効的な抑止及び対処」に係る主要装備品等(金額は契約ベース)

分野	主要装備品等	調達数量	金額
周辺海空域の安全確保	護衛艦(DDH)の建造	1隻	1,155億円
	潜水艦の建造	1隻	547億円
島嶼部に対する攻撃への対応	沿岸監視部隊の配置等(与那国)	-	10億円
	輸送機(C-2)の取得	2機	329億円
	次期戦闘機(F-35A)の取得	4機	600億円
	現有戦闘機的能力向上改修(F-15, F-2)	35機	123億円
ゲリラや特殊部隊による攻撃への対応	戦闘ヘリコプター(AH-64D)の取得	1機	52億円
	10式戦車の取得	13両	132億円
	無人偵察機システムの取得	1式	4億円
大規模・特殊災害等への対応	新野外通信システムの取得	2式	143億円
弾道ミサイル攻撃への対応	弾道ミサイル防衛(BMD)関連経費	-	570億円

(出所)防衛省資料等より作成

イ アジア太平洋地域の安全保障環境の一層の安定化

国際的な安全保障環境の安定化に貢献するための能力構築支援事業（2億円）のほか、各国との防衛協力・交流の推進事業などが計上されている。

ウ グローバルな安全保障環境の改善

自衛隊の国際活動関連装備の整備や教育訓練等に係る経費などが計上されている。

エ 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かつ迅速に実施するため、米軍再編関連経費（地元負担軽減分）599億円（対前年度41.6%減）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81億円（従前の「真水」事業7億円に加え、インフラ整備事業への資金拠出67億円を計上）、普天間飛行場の移設38億円、岩国飛行場への空母艦載機の移駐305億円、再編交付金93億円等がそれぞれ計上されている。なお、普天間飛行場の移設について、代替施設本体に係る設計費や工事費については、現時点において計上されていない。また、キャンプ・シュワブ内の陸上工事については、代替施設建設事業とは直接関係なく、段階的な整備に必要な建物等の設計費及び工事費を計上。その他必要に応じ、予備費及び非特定議決国庫債務負担行為の活用を視野に対応するとしている。

オ 「日本再生重点化措置」要望事業の予算措置状況

（単位：億円、％）

事業名	評価	要望額	措置額	措置率
動的防衛力の構築(燃料費等)		337	81	24
動的防衛力の構築(維持費・修理費等)		326	153	47
災害への対処能力の向上		97	56	58
情報セキュリティーの向上など情報基盤の確保		60	37	62
世界の平和と繁栄に向けた施策の充実		6	4	65
自衛隊や米軍の活動の基盤となる防衛施設の安定的運用		123	104	85
地域の医療への貢献		12	8	69
合計		960	443	46

（注）評価は、第4回予算編成に関する政府・与党会議（平成23年12月9日）における実務者会合からの最終報告による。

…「日本再生重点化措置」に係る優先・重点事業

…「日本再生重点化措置」の目的・趣旨を踏まえると、優先・重点事業に準じるものとして一定の配慮を  
する必要があるもの。

（出所）防衛省資料より作成

カ 東日本大震災からの復旧・復興対策に係る経費

被災地域で活動に使用した装備品等の回復や即応し得る能力の維持等のほか、被災した自衛隊施設及び装備品等の復旧等1,136億円が計上されている。

## 2 防衛計画の大綱

### (1) 防衛計画の大綱

防衛計画の大綱は、安全保障の基本方針、防衛力の意義や役割、これらに基づく、自衛隊の具体的な体制、主要装備の整備目標の水準といった今後の防衛力の基本指針を示すものである。現在の「平成 23 年以降に係る防衛計画の大綱」(以下「22 大綱」という。)においては、防衛力の存在自体による抑止効果を重視した、従来の「基盤的防衛力構想」によることなく、新たな安全保障環境のすう勢下、即応性、機動性、柔軟性、持続性及び多目的性を備えた「動的防衛力」を構築するとしている。

22 大綱の概要は次のとおりである。

#### ア 我が国の安全保障における基本理念

我が国の安全保障の目標として、我が国に直接脅威が及ぶことを防止・排除し、もって我が国の平和と安全及び国民の安心・安全を確保すること、アジア太平洋地域の安全保障環境の一層の安定化とグローバルな安全保障環境の改善により脅威発生を予防し、もって自由で開かれた国際秩序を維持強化して我が国の安全と繁栄を確保すること、世界の平和と安定及び人間の安全保障の確保に貢献することの3つを掲げている。そして、これらの目標を達成するため、我が国自身の努力、同盟国との協力及び国際社会における多層的な安全保障協力を統合的に組み合わせることが必要としている。

さらに、専守防衛、非核三原則等の防衛の基本方針の堅持、国際平和協力活動への積極的取組、核軍縮・不拡散への取組及び米国の拡大抑止の信頼性の維持・強化を掲げている。

#### イ 我が国を取り巻く安全保障環境

我が国を取り巻く安全保障環境は、新興国の台頭による米国の相対的な影響力のパワーバランスの変化や、国際テロ、海賊等の他、サイバー空間をめぐる問題などグローバルな安全保障課題を抱えている。また、北朝鮮の核・ミサイル問題等や中国の軍事力近代化等が地域・国際社会の懸念事項となっている。このように、我が国の存立を脅かすような本格的な侵略事態が生起する可能性は低いものの、安全保障課題や不安定要因は、多様で複雑かつ重層化しており、我が国は、これらに起因する様々な事態に的確に対応する必要があるとしている。

#### ウ 我が国の安全保障の基本方針

##### (ア) 我が国自身の努力

我が国自身の努力として、平素から国として総力を挙げて取り組むとともに、各種事態の発生に際しては、事態の推移に応じてシームレスに対応することとしている。

また、国家安全保障に関し内閣の組織・機能・体制等を検証した上で、首相官邸に関係閣僚間の政策調整と内閣総理大臣への助言等を行う組織を設置する方針を明らかにしている。さらに、国際平和協力活動等に効率的に対応することや国際平和維持活動の実態を踏まえ、P K O 参加五原則等我が国の参加の在り方を検討することも挙げている。

#### (1) 同盟国との協力

22大綱は、日米同盟が、我が国の平和と安全を確保するためには、今後とも不可欠であること、アジア太平洋地域の諸国に大きな安心をもたらす存在となっていること、グローバルな安全保障課題への対応等を我が国が効果的に進める上で重要であること、を指摘している。

こうした日米同盟の意義を踏まえ、共通の戦略目標や役割・任務・能力に関する戦略的な対話等に取り組むことを明示している。また、情報協力、計画検討作業等の従来の分野における協力や拡大抑止の信頼性向上のための協議等を推進し、さらに、日米協力の充実を図るための措置を検討することとしている。

こうした取組と同時に、米軍の抑止力を維持しつつ、沖縄県を始めとする地元の負担軽減を図るため、在日米軍の兵力態勢の見直し等についての具体的措置を着実に実施し、また、接受国支援を始めとする在日米軍の駐留をより円滑・効果的にするための取組を積極的に推進することとしている。

#### (ウ) 国際社会における多層的な安全保障協力

国際社会における多層的な安全保障協力については、二国間・多国間の安全保障協力を多層的に組み合わせてネットワーク化することが、日米同盟ともあいまって、アジア太平洋地域の安全保障環境の一層の安定化に効果的に取り組む上で不可欠であるとしている。

### エ 防衛力の在り方

#### (ア) 防衛力の役割

今後の防衛力の在り方については、動的防衛力という考え方の下、防衛力が果たすべき役割として、実効的な抑止及び対処、アジア太平洋地域の安全保障環境の一層の安定化及びグローバルな安全保障環境の改善を挙げている。

そして、これらの役割を実効的に果たすため、自衛隊は、即応態勢、統合運用態勢及び国際平和協力活動の態勢を重視することとしている。

#### (イ) 自衛隊の体制

動的防衛力を効果的・効率的に構築する観点から、冷戦型の装備・編成を縮減するとともに、南西地域を含め、警戒監視、洋上哨戒、防空、弾道ミサイル対処等の機能を重点的に整備し、防衛態勢の充実を図ることとしている。さらに、縦割りを排除し各自衛隊に係る予算配分についても、安全保障環境の変化に応じ、総合的な見地から思い切った見直しを行うとしている。

### オ 防衛力の能力発揮のための基盤

防衛力の能力発揮のための基盤は2つあり、自衛隊の人員規模・構成の管理による精強性の確保や、階級や年齢構成の在り方の見直し等人事制度改革の実施などの人的基盤と、装備品取得の一層の効率化、国際共同開発・生産等の防衛装備品をめぐる国際的な環境変

化に対する方策の検討などの物的基盤である。

## (2) 防衛力の実効性向上のための構造改革について

即応性、機動性、柔軟性、持続性及び多目的性を備え、軍事技術水準の動向を踏まえた高度な技術と情報力に支えられた動的防衛力を構築するため、2010（平成22）年12月27日、防衛大臣指示に基づき、小川防衛副大臣（当時）を委員長とする「防衛力の実効性向上のための構造改革推進委員会」を設置した。同委員会における検討は、既存の「人的基盤に関する改革委員会」、「総合取得改革推進プロジェクトチーム」及び「防衛省改革推進会議」、また、2011（平成23）年2月10日に新たに設置された「衛生機能の強化に関する検討委員会」における検討と密接に連携し、同年8月5日、北澤防衛大臣（当時）に対して報告書を提出した。

同報告書は、22大綱及び新中期防に掲げられた考え方を具体化の上、検討項目のそれぞれについて、現状認識・課題、今後の方向性及びその実現に向けた新中期防期間中におけるロードマップが示されており、今後は、同報告書に示された方向性及びロードマップに従い、各課題について検討を深化させ、施策の推進を図ることとなる。

具体的な検討事項として、統合による機能の強化・部隊等在り方の検討、横断的な視点による資源配分の一元化・最適化の検討、人的基盤に関する抜本的な制度改革の推進、総合取得改革の推進、衛生機能の強化としている。

## 3 次期主力戦闘機（F-35A）について

### (1) 機種選定の検討開始

政府は、中期防（平成17年度～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（F-X）を7機整備することとしていたが、その機種選定が難航し、これを先送りすることとした。防衛省は、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を最有力候補に導入を考えていたが、米下院でのF-22Aの輸出禁止条項（オベイ条項109）付加によって機種選定に必要なF-22Aの情報を米国より得られずにいた。また、米国は2011（平成23）年末でF-22Aの生産（調達数量187機）を終了するとしており、米国防省は、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-35の導入を推奨した。しかし、我が国は共同開発に参加していないため詳細な情報が得られない状況であった。

### (2) 機種選定作業の本格化

2010（平成22）年末の新たな大綱・中期防の策定を受け、政府は、2011（平成23）年1月に次期戦闘機の機種を選定する「統合プロジェクトチーム」を新設し、同月7日に初会合を開いた。同年4月1日に、政府は次期戦闘機に係る「提案要求書」及び「評価基準書」を大臣決定し、同月13日には候補機種の開発国及び開発企業を対象にした説明会を実施した。説明会にはF/A-18E/F（米）、F-35（米英等の共同開発）、ユーロファイター

(英独伊西の共同開発)の3機種候補の申入れがあった。同年9月26日、政府は次期戦闘機の機種選定に係る提案書の受領を締め切り、最終的な提案機種はF/A-18E、F-35A、ユーロファイターの3機種となった。

### (3) 機種の決定

政府は、企業等から提出された「提案書」を「評価基準書」に基づき分析・評価を行い、2011(平成23)年12月19日、中江事務次官(当時)をトップとする「機種選定調整会議」においてF-35Aを導入することを決定し、同日、一川防衛大臣(当時)も選定結果を了承した。翌20日、安全保障会議においてF-35Aを来年度以降、計42機購入することを決定し、同日、閣議了解された。選定理由について、同大臣は安全保障会議終了後の記者会見で、「性能、経費、国内企業の参画、後方支援(修理や整備)の4要素を中心に評価し、F-35Aが最高の点数であり、性能面を一番重要視した。」と述べた。また、政府はF-35Aの製造・修理に参画する企業として三菱重工業(機体)、IHI(エンジン)及び三菱電機(電気系統)の3社を選定した。

### (4) F-35A導入に係る課題

F-35Aは現在開発段階であり、度重なる計画の変更に伴う開発費の高騰に加えて、金属疲労実験で多数の亀裂が発生するなどしていることから、米国防省の諮問機関「国防調達委員会」が2012(平成24)年1月にも開発調達計画を2年間遅らせることを決定する見通しであり、2017(平成29)年の納期までに間に合わない懸念が指摘されている。この点について、一川防衛大臣(当時)は2011(平成23)年12月20日の記者会見において「納期に納めるとの確約を得ている。」と述べている。しかし、2012(平成24)年度予算で最初に購入する4機については、米政府の都合により価格、納期等の条件を変更できる米国の対外有償軍事援助(FMS: Foreign Military Sales)で提供されることから、価格及び納期について大幅に変動するおそれがある。また、FMSにおいては、米軍の運用開始前の武器を購入する国に対して、部品提供などの支援態勢が整わなくても米政府は免責されることから、F-35Aが期限内に納入された場合においても米軍の運用開始が2019(平成32)年にずれ込む見通しのため、不具合が応じた場合に部品交換ができない危険性が指摘されている。

F-35Aの製造・修理への国内の企業参画については、報道によると、米政府と米ロッキード・マーチン社は主翼と後部胴体、尾翼、エンジンの一部の製造を認めているほか、ステルス技術においても一部開示される見通しで、日本側の参画割合は約4割と見られている。これは、欧米など9か国の共同開発国以外では例外的に高い割合だが、非開示情報が多く、具体的な参画の中身については今後米国側との調整となることから、国内企業がどれだけ収益を上げ、新たな技術を獲得できるかは不透明である。



#### 4 日米安全保障体制の現状

##### (1) 在日米軍再編協議と普天間飛行場移設問題

###### ア 再編実施のための日米のロードマップ

2006(平成18)年4月、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(日米の外相・防衛相)」会合が開催され、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」(以下「ロードマップ」という。)を発表した。これに先立つ同年4月の日米防衛相会談において、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の合意が確認された。この合意についての日米協定<sup>1)</sup>の承認案件は、2007(平成19)年の第171回国会に提出され、同年5月、承認された。ロードマップの主な内容は、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(平成26)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(平成26)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(平成19)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
沖縄以外	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移転	2012(平成24)年度までに移転
		相模総合補給廠の一部返還	
	横田飛行場及び空域	共同統合運用調整所の設置	
		航空自衛隊航空総隊司令部(府中市)及び関連部隊の移転	2010(平成22)年度に移転
		米軍が管制する横田空域の一部返還	2006(平成18)年10月までに返還される空域を特定。2008(平成20)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(平成26)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(平成21)年7月又はその後の出来るだけ早い時期	

<sup>1)</sup> 「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」

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(平成19)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(平成18)年度の補足的計画が作成され得る(実施済)
ミサイル防衛	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(平成18)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)

#### イ 鳩山内閣発足後の動き

2009(平成21)年8月30日総選挙の民主党マニフェスト<sup>2</sup>及び同年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<sup>3</sup>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」方針を示し、同月16日に発足した鳩山内閣は普天間飛行場の移設先を再検討することとなった。

日米間では普天間移設問題に関する日米閣僚級の作業グループが、連立与党内では実務者による協議機関「沖縄基地問題検討委員会」(委員長：平野官房長官(当時))が設置され、様々な検討が行われたが、2010(平成22)年5月23日、鳩山総理大臣(当時)は、仲井眞沖縄県知事に対し、代替施設の場所を辺野古周辺と表明した。

#### ウ 日米交渉及び米議会の動き

地理解は得られていない状況であったが、日米関係においては、2010(平成22)年5月、「2+2」の「共同発表」が公表され、普天間飛行場の移設先を「キャンプ・シュワブ辺野古崎地区及びこれに隣接する水域」とするとともに、代替施設の位置、配置、工法等の詳細については、日米両政府の専門家による検討を経て、次回の「2+2」までに検証・確認を完了させることとした。

専門家会合では、ロードマップで合意されていたV字案に加え、滑走路を1本とする「I字案」が検討されたが、同年8月31日に公表された報告書<sup>4</sup>では、1案に絞り込むことはせず、安全性、運用、騒音と地元への影響、環境、工期及び経費の観点から両案を比較するにとどめた。

2011(平成23)年1月6日の日米外相会談において、日米安保協力については、「共通の戦略目標」(在日米軍再編協議の過程で2005(平成17)年2月19日に策定)の見直し・再確認の作業を進めていくことで一致した。同月13日の日米防衛相会談では、普天間飛行場移設問題については、2010(平成22)年5月の日米合意実施を確認し、沖縄の航空機訓練移転については、拡充した上で移転先としてグアムを追加するための作業を確認した。

こうした中、2011(平成23)年5月、米国連邦議会上院軍事委員会のレビン委員長らが、

<sup>2</sup> 「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)

<sup>3</sup> 「…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.)

<sup>4</sup> 「普天間飛行場の代替の施設に係る二国間専門家検討会合の報告」(2010(平成22)年8月31日)

現行の普天間飛行場移設計画は「非現実的で実行不可能」とし、普天間飛行場を米空軍嘉手納飛行場へ統合する案を提示した。これに対し日米両政府は、名護市辺野古沖への移設を明記した2010(平成22)年5月の日米合意を遵守する考えを示した。

2011(平成23)年6月21日に開催された「2+2」会合では、共通の戦略目標の更新等を内容とする共同発表が公表された。同時に発表された文書「在日米軍の再編の進展」においては、ロードマップの目的の実現に向けた進展を継続していくことが確認され、普天間飛行場代替施設の滑走路の形状はV字型に決定された。完成目標については「2014(平成26)年より後のできる限り早い時期」と後退したが、会合後の記者会見で、ゲーツ米国防長官(当時)は「今後1年間での具体的な進展」の重要性を強調した。

2011(平成23)年9月2日に発足した野田内閣は、同月16日、官房長官が主催し外務大臣、防衛大臣、沖縄・北方担当大臣、財務大臣が参加する沖縄関係閣僚会合を発足させ、沖縄の基地負担軽減と沖縄振興に関する諸課題に政府全体で取り組む姿勢を示した。

同月、ニューヨークの国連本部で行われた日米首脳会談において、普天間飛行場移設を含む米軍再編について、野田総理大臣は「引き続き日米合意に従い協力して進めていく」との考えを示し、「沖縄の人々の理解を得るべく全力を尽くす」と述べた。

## エ 沖縄における動き及び環境影響評価書の提出

沖縄県では、2010(平成22)年9月12日、名護市議会選挙が行われ、移設反対を掲げる稲嶺名護市長の支持派が過半数を占めた。同年11月28日には、沖縄県知事選挙が行われ、現職の仲井眞県知事が再選された。仲井眞県知事は、かつて条件付きで辺野古移設容認の考えを表明していたが、選挙期間中、県内世論の変化などを受け「県外移設」を主張した。

野田内閣発足後の2011(平成23)年10月17日、仲井眞県知事と会談した一川防衛大臣(当時)は、名護市辺野古への移設のための手続を進めるため、普天間飛行場代替施設事業に係る環境影響評価書を年内に県知事に提出する意向を伝えた。同年11月には、評価書の提出時期をめぐる不適切発言によって沖縄防衛局長が更迭され、政府に対する沖縄側の不信任を高めたが、政府は年内提出の方針を崩さず、12月28日未明に評価書を沖縄県に提出した。翌2012(平成24)年1月5日、防衛省は28日提出の際に不足していた評価書8部を提出したが、その後、県知事から評価書についての形式上の要件に係る補正を求められたことから、翌6日、補正に係る資料を送付し提出手続を完了した。

評価書は、公有水面の埋立に係る環境影響評価法に定める部分と、飛行場等の設置に係る沖縄県環境影響評価条例に定める部分の2種類からなる。今後、県知事が に対する意見を3月27日までに、 に対する意見を2月20日までに提出し、それらを受けて防衛省が評価書の補正を行い、1か月の公告・縦覧期間を経て、環境影響評価の所要手続が完了することとなる。

## オ グラム移転問題

ロードマップで合意された在沖縄海兵隊のグラム移転は、普天間飛行場移設と密接に関

連している。普天間飛行場移設に関し日本政府が地元沖縄との問題を抱えている一方で、米国政府に対し、米議会は、国防費の大幅削減の一環として、グアム移転費の支出について厳しい決定を下した。

2012 会計年度の米国の政府予算審議においては、下院軍事委員会がグアム移転費の政府要求である約 1 億 5,600 万ドル（約 125 億円）を全額認める法案を可決する一方で、上院の軍事委員会は全額認めない法案を可決した。このため両院による協議を続け、2011（平成 23）年 12 月 12 日、グアム移転費の全額削除を含む国防予算授權法案の修正に合意した。同法案は同月 15 日までに上下両院の本会議で可決され、31 日にオバマ大統領の署名を得て成立した。

他方、我が国政府においては、「駐留軍等の再編の円滑な実施に関する特別措置法」に基づき、在沖縄米海兵隊のグアム移転関連経費として、2011（平成 23）年度政府予算には約 519 億円を計上していた。しかし、事業の進捗や日米の予算措置状況等に留意した結果、2012（平成 24）年度政府予算案では約 74 億円の計上に留まり、対前年度比 85.7%減の大幅削減となった。

## (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、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。従来政府は、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。

最近の動きとしては、2011（平成 23）年 1 月に沖縄市で起きた米軍属による日本人男性の交通死亡事故において、当初、那覇地検が「公務中」を理由の 1 つとして軍属を不起訴処分としたことをきっかけに、地位協定の見直しを求める機運が高まった。日米間での協議の結果、同年 11 月 23 日、公務中に犯罪を犯した軍属への裁判権行使に関して、米側が刑事訴追しない場合には、日本側の裁判権行使に同意を与えるよう米側に要請できるとする新たな枠組みに合意した。また、同年 12 月 16 日の日米合同委員会では、公の催事後であっても、米軍人・軍属が在日米軍基地外で起こした飲酒事故については、全て公務として取り扱わないことで合意した。この結果、米軍人・軍属が飲酒後の通勤時に交通事故を起こした場合については、第一次裁判権を日本が持つことになった。

### 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、1978（昭和 53）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（昭和 54）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。さらに、1987（昭和 62）年度からは、特別

協定を締結して、駐留軍労働者の諸手当の負担を開始し、1991(平成3)年度からは光熱水料等、1996(平成8)年度からは訓練移転費についても日本側が負担している(1978(昭和53)年度以降のこれら経費負担に対して、「思いやり予算」という呼称が用いられることがある。)

在日米軍駐留経費負担に係る2012(平成24)年度予算案は前年比0.5%増の1,867億円(歳出ベース)であり、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等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。

2010(平成22)年12月14日、政府は、2011(平成23)年度以降の在日米軍駐留経費日本側負担について、現在の水準(2010(平成22)年度予算額1,881億円が目安)を新たな特別協定の有効期間中である2011(平成23)年度から2015(平成27)年度の5年間維持することで米国と合意したと発表した。同合意では、労務費は、段階的に削減、光熱水料等は、日本側が249億円を上限に72%を負担、提供施設整備費は、現在の水準(2010(平成22)年度予算額206億円が目安)以上とし、労務費及び光熱水料等の減額分をこの増額分に充当する等とされた。2011(平成23)年1月21日、日米両国は、上記合意に係る在日米軍駐留経費負担特別協定(有効期間:2011(平成23)年度~2015(平成27)年度の5年間)に署名し、同協定は、同年3月31日、承認された。

## 5 自衛隊の国際平和協力活動の現状

### (1) 国際平和協力業務

国際平和協力業務とは1992(平成4)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」(国際平和協法力)に基づき、海外で行われる業務のことをいう。国連平和維持活動(PKO)、人道的な国際救援活動、国際的な選挙監視活動の3つ業務を柱に、国連平和維持隊(PKF)への参加に当たっての基本方針(いわゆる「PKO参加5原則」<sup>5)</sup>)に基づき行われている。

現在自衛隊が活動中のものは、のPKOに対する協力で、(ア)ゴラン高原の国連兵力引き離し監視隊(UNDOF)への司令部要員と施設部隊の派遣(1996(平成8)年2月~)、(イ)国連ハイチ安定化ミッション(MINUSTAH)への司令部要員と施設部隊の派遣(2010(平成22)年2月~)、(ウ)国連東ティモール統合ミッション(UNMIT)への軍事連絡要員の派遣(2010(平成22)年9月~)、(エ)国連南スーダン共和国ミッション(UNMISS)への司令部要員と施設部隊等の派遣(司令部要員については2011(平成23)年11月~、施設部隊等については2012(平成24)年1月~)の4件である。

<sup>5)</sup> 停戦の合意が存在している、受入国などの同意が存在している、中立性を保って活動する、上記~の原則のいずれかが満たされなくなった場合には一時業務を中断し、さらに短期間のうちにその原則が回復しない場合には派遣を終了させる、武器の使用は要員等の生命又は身体の防衛のために必要な最小限度に限る

## (2) 「PKOの在り方に関する懇談会」中間取りまとめ（2011（平成23）年7月4日）

「PKOの在り方に関する懇談会」は、「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」が施行されて以来、約20年間にわたる国連PKO等に対する我が国の協力とその成果を総括し、今後の我が国の国連PKO等に対する協力の在り方を検討することを目的として、2010（平成22）年10月より、東内閣府副大臣（当時）を座長に、内閣官房、外務省、防衛省の各担当副大臣等のほか、警察庁及び海上保安庁の幹部が出席し、2011（平成23）年7月まで検討を行った。同懇談会は同月4日、いわゆる平和維持隊（PKF）本体業務への参加の検討等を内容とする「中間取りまとめ」を枝野官房長官（当時）に提出した。

## (3) 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、2010（平成22）年1月にハイチ共和国で発生した地震に際し、約100名の自衛隊医療援助隊等を派遣した。また、同年7月下旬からのパキスタン・イスラム共和国における大規模な洪水被害に関し、約200名の国際緊急航空援助隊を派遣したほか、2011（平成23）年2月にニュージーランドで発生した地震に際し、約40名の国際緊急援助空輸隊を派遣するなどの活動を行った。

## 6 東日本大震災への対応

2011（平成23）年3月11日に発生した東日本大震災において、同月14日に陸上自衛隊の東北方面総監を指揮官として災害派遣としては初の統合任務部隊を編成し、陸海空自衛隊の統合運用により活動した。防衛省・自衛隊は、10万人を超える過去最大規模の態勢を構築し、捜索・救助活動において全救助者の約7割に当たる約19,000名を救助したほか、輸送支援活動、給水・給食支援、燃料支援、入浴支援、医療支援、その他生活支援等幅広い分野での支援活動に従事した。また、初の予備自衛官等の招集、米軍による「トモダチ作戦」をはじめとする諸外国との協力のほか、福島第一原発事故への対応など数多くの活動・対応を実施した。なお、同年8月31日をもって統合任務部隊による災害派遣が終結し、同年12月26日、原子力災害派遣が終結した。

## 第180回国会提出予定法律案等の概要

## 1 防衛省設置法等の一部を改正する法律案（予算関連）

自衛隊の任務の円滑な遂行を図るため、自衛官定数等の変更、防衛審議官の新設、防衛医科大学校の看護師養成課程の新設、航空自衛隊の部隊改編、日本国の自衛隊とオーストラリア国防軍との間における物品又は役務の相互の提供に関する日本国政府とオーストラリア政府との間の協定等の実施に係る措置、防衛医科大学校の卒業生の勤続努力義務の新設等の所要の措置を講ずる。

## 2 自衛隊法等の一部を改正する法律案（仮称）（検討中）

退職共済年金の支給開始年齢の段階的引上げを踏まえ、自衛隊員の雇用と年金の接続を図るため、一般職の国家公務員の例に準じ、所要の措置を講ずる。

なお、国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律の一部を改正する法律案（仮称）の提出も検討されている。

### （参考）継続法律案等

国際平和協力法案（中谷元君外 4 名提出、第174回国会衆法第24号）

国際平和協力活動及び物資協力、これらの実施の手續その他の必要な事項を定める。

国際緊急援助隊の派遣に関する法律の一部を改正する法律案（中谷元君外 4 名提出、第174回国会衆法第25号）

国際緊急援助活動又は当該活動を行う人員若しくは当該活動に必要な物資の輸送の職務に従事する警察官、海上保安官若しくは海上保安官補又は自衛官について、自己又は自己と共に現場に所在する他の国際緊急援助活動等を行う者若しくはその職務を行うに伴い自己の管理の下に入った者の生命等の防衛のためやむを得ない場合に武器を使用することができることとする。

自衛隊法の一部を改正する法律案（小野寺五典君外 7 名提出、第174回国会衆法第31号）

外国における災害、騒乱その他の緊急事態に際して、より広範に対応できるよう、生命又は身体の保護を要する邦人について、その避難のために必要な輸送及び輸送の際の警護並びにこれらの措置を実施する際の権限について定める。

内容についての問合せ先

安全保障調査室 花房首席調査員（内線68620）

## 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、国家基本政策委員会の設置、政府委員制度の廃止、副大臣及び大臣政務官の設置の 3 点を主要な内容としていた。(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	週 1 回水曜日午後 3 時から 45 分間 （ただし、総理が本会議又は予算委員会等に出席する週には開会しない。）	毎週水曜日正午から 30 分間 （毎週必ず開会する。）
討 議 者	内閣総理大臣と野党党首	首相と 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、代わりの者が答弁することもある。 しかし、首相の欠席率は比較的低い。

## 2 仕組みと概要

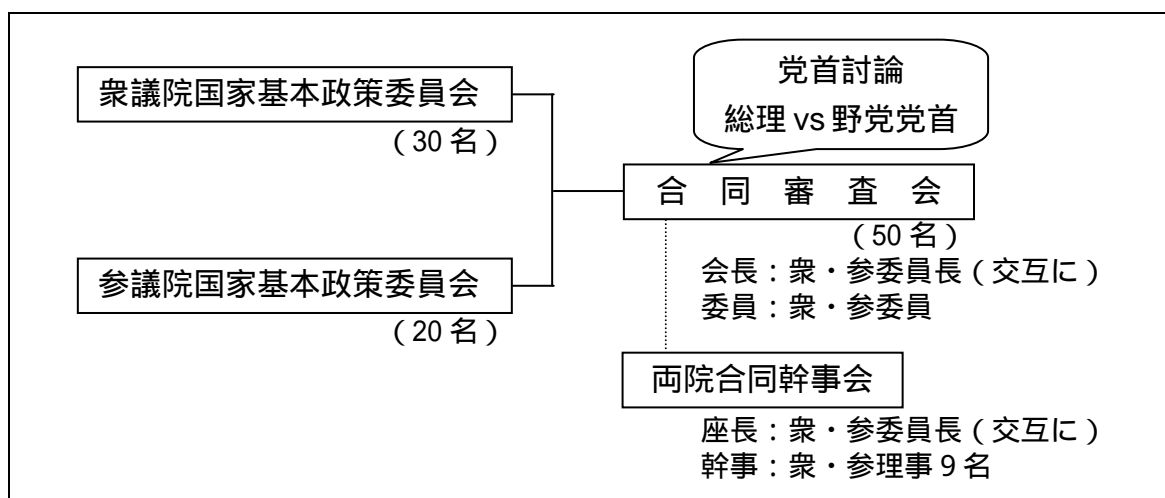
制度の導入に当たっては、まず、我が国の「党首討論」をどのような場で行うのがふさわしいのかが議論となった。

イギリス議会の「首相質問」は下院本会議で行われているが、我が国の場合、「党首討論」を行うためには、衆参の本会議で行うには議事手続上の制約があること、本会議場の形状もイギリスの下院の議場（対面ベンチシート）とは異なること、衆参合同で行う必要があること等から、これらの条件を満たすには、現行制度で規定されている衆参の常任委員会による合同審査会の形態で行うしかないということになったものである。

衆参の国家基本政策委員会は、国会法に規定された常任委員会であり、衆参の規則において「国家の基本政策に関する事項」を所管とし、委員数を衆議院 30 人、参議院 20 人とすることがそれぞれ定められている（資料 2 参照）が、「党首討論」の開催が本来の設置目的であることから、合同審査会という形態をとることが各党合意の中で確認された。

合同審査会（資料 3 参照）は、初期の国会において 10 数回程度開会されたが、衆参両院はそれぞれ独立して活動するのが原則であることから、昭和 24 年の第 6 回国会以降、「党首討論」の試行として行われた第 146 回国会予算委員会合同審査会まで開かれていなかったものである。

「党首討論」の仕組み図



### 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協議が続けられた。

この間、平成 11 年 9 月には、イギリス議会制度の調査のため衆参両院議員がロンドンに派遣され、クエスチョンタイムを始めとする議会制度の実情調査が行われた。また、本制度の実施に先立ち、第 146 回国会において、予算委員会合同審査会の場で、試行的に 2 回にわたって「党首討論」が行われた。

それらを踏まえ、衆参の各党代表者による「新制度に関する両院合同協議会」において協議が進められた結果、平成 12 年 1 月に「国家基本政策委員会等の運用等、国会審議のあり方に関する申合せ」が行われ、衆参・与野党国会対策委員長会談で確認された。

さらに、この政党間申合せを国会の正規の機関として確認し国家基本政策委員会のルールとする必要があったことから、合同審査会の運営についての協議機関として設置された両院合同幹事会において、平成 12 年 2 月 16 日、「国家基本政策委員会合同審査会の運営についての申合せ」(以下「運営申合せ」という。)が決定された。なお、「運営申合せ」については、その見直し条項に基づき、第 156 回国会の両院合同幹事会において、討議時間を 40 分から 45 分に拡大する、開会回数を増やすよう与野党ともに努めるなどの変更が行われた。また、第 171 回国会の両院合同幹事会において、合同審査会の傍聴についての申合せが合意された。

#### 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24年 1月20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	292	民主党・新緑風会	106
自由民主党・無所属の会	120	自由民主党・たちあがれ日本・無所属の会	86
公明党	21	公明党	19
日本共産党	9	みんなの党	11
新党きづな	9	日本共産党	6
社会民主党・市民連合	6	社会民主党・護憲連合	4
みんなの党	5	国民新党	4
国民新党・新党日本	5	新党改革	2
たちあがれ日本	2	各派に属しない議員	4
無所属	10		
欠員	1	欠員	0
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的重要テーマ」について「総理と野党党首が相互に議論を展開するもの」とし、「国家の基本政策を審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。

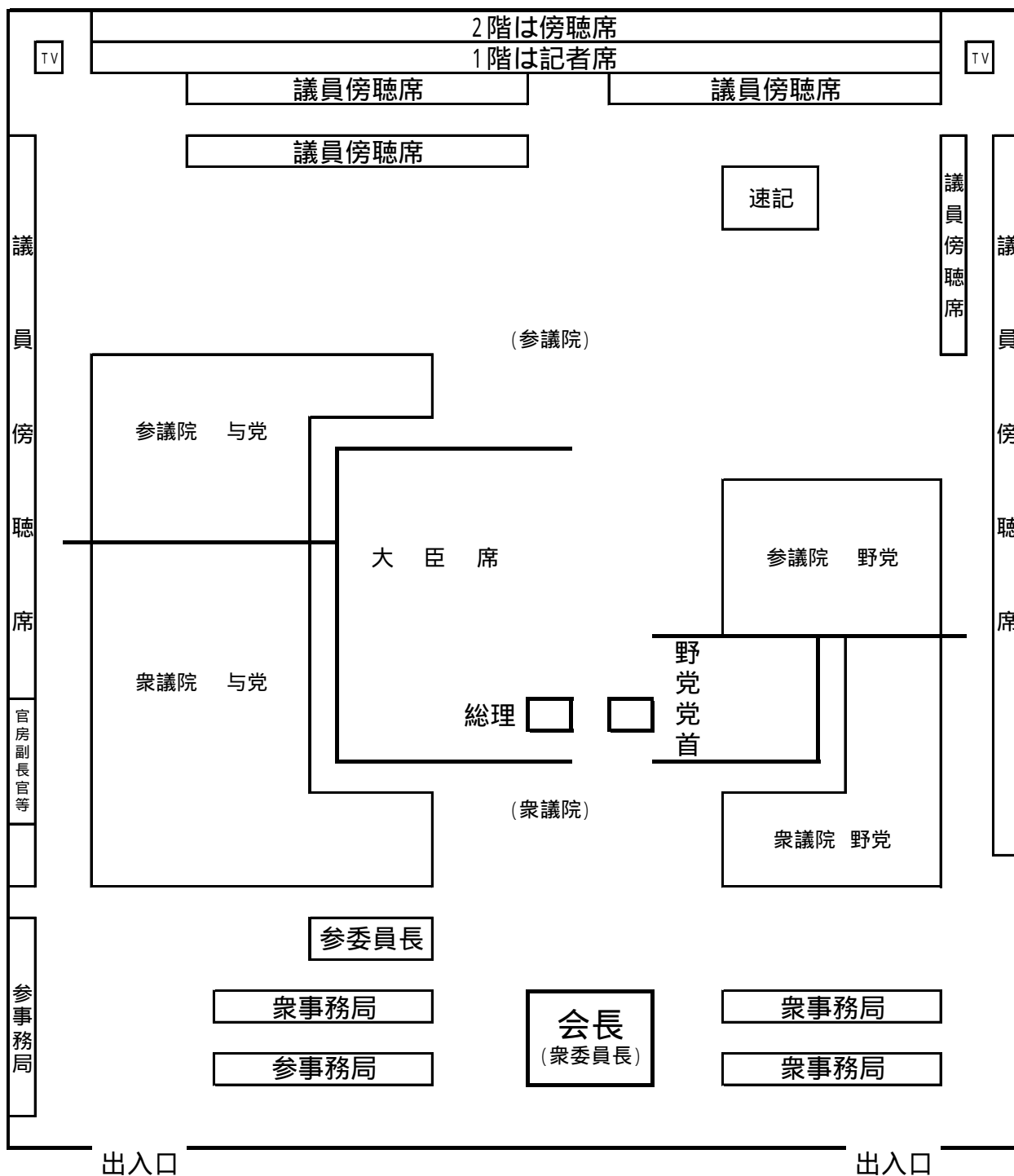
##### (3) 開会日時

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委員室の場合)



(5) 配分時間

45 分間（当初は 40 分間）の各党時間配分については、野党間で調整することとされている。

(6) 発言通告

野党党首は、発言の項目・要旨等を示して、原則として開会日の前々日正午までに通告することとされている。

5 主な討議内容

国家基本政策委員会の所管事項は、「国家の基本政策に関する事項」であることから、党首討論のテーマは、国の政策全てを網羅しており、非常に広範囲にわたっている。

第 179 回国会（臨時会）における野田内閣総理大臣と野党党首の主な討議内容

討 議 内 容	発 言 者
<b>1 普天間飛行場移設問題</b>	
防衛省沖縄防衛局長の普天間飛行場移設に向けた環境影響評価書の提出をめぐる不適切な発言（平成23年11月28日）や一川防衛大臣の一連の公務に対する責任感の欠如への対応	谷垣 禎一君（自民）
沖縄県民の信頼を失っている現状で、平成23年内に環境影響評価書を提出する意志の有無	
野田内閣総理大臣が一刻も早く訪沖し、「正心誠意」謝罪する必要性	
同問題での民主党の方針の迷走及び防衛省沖縄防衛局長の普天間飛行場移設に向けた環境影響評価書の提出をめぐる不適切な発言について、野田内閣総理大臣自身が訪沖し、県民に釈明陳謝する必要性	山口那津男君（公明）
<b>2 環太平洋パートナーシップ（TPP）協定交渉への参加問題</b>	
情報公開の必要性、特に国会の場で協議し国民に物事を明らかにするため、経済連携に関する特別委員会を設ける必要性	谷垣 禎一君（自民）
野田内閣総理大臣が考える日本として確保すべき及び守るべき国益や制度の具体的内容	
TPP問題についての自民党の現在の立ち位置	野田佳彦内閣総理大臣

<b>3 社会保障・税一体改革成案</b>	
消費税増税に関し、平成23年内に、税率、引上げ時期を含んだ法律案をまとめて閣議決定する意志の有無	谷垣 禎一君（自民）
成案作成時に年金一元化や最低保障年金について行った検討の内容	
財源確保のために、給与削減を国家公務員のみならず地方公務員にも波及させる必要性	
社会保障・税一体改革の全体像を明らかにし、平成23年度内に、抜本的な年金制度改革に関する法律案を提出する必要性	山口那津男君（公明）
消費税増税についての政府の素案が提示された場合に、自民党として与野党協議に応じる意志の有無	野田佳彦内閣総理大臣
<b>4 東日本大震災（平成23年3月11日）への対応</b>	
福島県をはじめとする被災地の復興の推進とそのための方算の速やかな執行に向けた野田内閣総理大臣の決意	山口那津男君（公明）

なお、これまでの開会状況は、資料4を参照されたい。

## 6 諸課題

### (1) 運営申合せの見直し等

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」である。また、同申合せでは、「野党党首は、委員として発言する」とされている。これらの点を含め、運営申合せの見直しなどが求められている。

### (2) 開会回数の確保

運営申合せとの関係もあるが、最近では、開会回数が減ってきている。このため両院合同幹事会等においても、与野党ともに開会へ向けての努力を呼びかけるとともに、開会回数の増加の方策についての協議が行われている。

## 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

## 「党首討論」の開会状況一覧

年	国会回次	会期日数	開会回数	年間 開会回数
平成 12年	147回(常会)	135	6	8
	148回(特別会)	3	0	
	149回(臨時会)	13	0	
	150回(臨時会)	72	2	
13年	151回(常会)	150	5	7
	152回(臨時会)	4	0	
	153回(臨時会)	72	2	
14年	154回(常会)	192	3	5
	155回(臨時会)	57	2	
15年	156回(常会)	190	5	6
	157回(臨時会)	15	1	
	158回(特別会)	9	0	
16年	159回(常会)	150	2	5
	160回(臨時会)	8	0	
	161回(臨時会)	53	3	
17年	162回(常会)	200	3	5
	163回(特別会)	42	2	
18年	164回(常会)	150	2	4
	165回(臨時会)	85	2	
19年	166回(常会)	162	2	2
	167回(臨時会)	4	0	
	168回(臨時会)	113	0	
20年	169回(常会)	156	1	3
	170回(臨時会)	93	1	
21年	171回(常会)	198	2	2
	172回(特別会)	4	0	
	173回(臨時会)	40	0	
22年	174回(常会)	150	3	3
	175回(臨時会)	8	0	
	176回(臨時会)	64	0	
23年	177回(常会)	220	3	4
	178回(臨時会)	18	0	
	179回(臨時会)	51	1	

第168回国会の会期は平成19年9月10日～平成20年1月15日。党首討論の開会日は平成20年1月9日のみ

内容についての問合せ先  
国家基本政策調査室 鈴木首席調査員(内線68640)

## 予算委員会

予算調査室

### 所管事項の動向

#### 1 東日本大震災からの復旧・復興策

##### (1) 平成 23 年度第 1 次補正予算

平成 23 年度第 1 次補正予算は、平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災に関し、当面緊急に必要な経費を追加するために編成された。歳出面では、東日本大震災関係経費 4 兆 153 億円を追加しており、その内訳は以下のとおりである。

#### 平成23年度第 1 次補正予算の東日本大震災関係経費の内訳

1 災害救助等関係経費	4,829億円	3 災害対応公共事業関係費	1兆2,019億円
災害救助費	3,626億円	災害復旧等事業費	1兆438億円
災害援護貸付金	350億円	一般公共事業関係費	1,581億円
生活福祉資金貸付事業費	257億円	4 施設費災害復旧費等	4,160億円
災害弔慰金等	485億円	5 災害関連融資関係経費	6,407億円
被災者緊急支援経費	112億円	6 地方交付税交付金	1,200億円
2 災害廃棄物処理事業費	3,519億円	7 その他の東日本大震災関係経費	8,018億円
		合 計	4兆153億円

(財務省資料より作成)

歳入面では、追加の国債発行は行わず、既定経費の減額、税外収入によって、4 兆 153 億円の財源を確保している。

#### 平成23年度第 1 次補正予算の財源の内訳

1 既定経費の減額	3兆7,102億円	2 税外収入	3,051億円
子ども手当の見直し	2,083億円	独立行政法人日本高速道路保有・債務返済	
高速道路無料化社会実験の一時凍結		機構納付金(高速道路料金割引の見直し)	
	1,000億円		2,500億円
年金臨時財源の活用	2兆4,897億円	公共事業費負担金収入	551億円
周辺地域整備資金(エネルギー対策特別			
会計)の活用	500億円		
政府開発援助等の減額	501億円		
議員歳費の減額	22億円		
経済危機対応・地域活性化予備費の減額			
	8,100億円	合 計	4兆153億円

(財務省資料より作成)

子ども手当の見直しとは、当初予算で措置されていた 3 歳未満の子どもに対する月額 7,000 円の上積み分を見直すことによる減額である。また、年金臨時財源の活用とは、当初予算において、基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 を維持するために臨時財源として確保した、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構(特例業務勘定)の利益剰余金(1.2

兆円) 財政投融资特別会計(財政融資資金勘定)の積立金(1.1兆円) 外国為替資金特別会計の進行年度分の剰余金(0.2兆円)を東日本大震災関係経費の財源として活用するものである。

平成23年度第1次補正予算は、平成23年4月22日の閣議決定を経て、同月28日に国会に提出され、5月2日に成立した。

## (2) 平成23年度第2次補正予算

平成23年度第2次補正予算は、東日本大震災の復旧状況等を踏まえ、当面の復旧対策に万全を期すために編成された。歳出面では、原子力損害賠償法等関係経費、被災者支援関係経費等、合わせて1兆9,988億円の追加を行っている。歳入面では、平成22年度の剰余金1兆9,988億円を受け入れて財源としており、追加の国債発行は行っていない。

平成23年度第2次補正予算の歳出の内訳

1	原子力損害賠償法等関係経費	2,754億円	3	東日本大震災復興対策本部運営経費	5億円
	原子力損害賠償法関係経費	2,474億円			
	原子力損害賠償支援機構法関係経費	280億円	4	東日本大震災復旧・復興予備費	8,000億円
2	被災者支援関係経費	3,774億円	5	地方交付税交付金	5,455億円
	二重債務問題対策関係経費	774億円			
	被災者生活再建支援金補助金	3,000億円			
				合 計	1兆9,988億円

(財務省資料より作成)

平成23年度第2次補正予算は、平成23年7月5日の閣議決定を経て、同月15日に国会に提出され、同月25日に成立した。

## (3) 平成23年度第3次補正予算

平成23年度第3次補正予算は、東日本大震災・原子力災害からの本格的な復興策に加え、急速な円高への対応策<sup>1</sup>・B型肝炎問題対策<sup>2</sup>、台風12号被害への対応等のために編成された。歳出面では、東日本大震災関係経費として11兆7,335億円(うち2兆4,897億円は年金臨時財源の補填)を計上するほか、その他の経費(台風第12号等に係る災害対策費等)3,210億円及びB型肝炎関係経費480億円を計上している。また復興財源とするための歳出削減(子ども手当の減額等) 東日本大震災復旧・復興予備費の減額を行っている。歳入面では、東日本大震災関係経費の財源として復興債11兆5,500億円を発行するほか、税外収入の確保を行っている。

平成23年度第3次補正予算は、平成23年10月7日に閣議決定された「平成23年度第3次補正予算及び復興財源の基本方針」に基づき編成されたもので、同月21日の閣議決定を経て、同月28日に国会に提出され、11月21日に成立した。

<sup>1</sup> 政府は10月21日に「円高への総合的対応策」を閣議決定している。この対策の規模は、国費ベースで2.0兆円程度、事業費ベースで23.6兆円程度とされている。

<sup>2</sup> 政府は7月29日に「B型肝炎訴訟の全体解決の枠組みに関する基本方針」を閣議決定し、B型肝炎ウイルス感染者に対する給付金等の支給に関する枠組みを示している。

平成23年度第3次補正予算のフレーム

財政需要		財源	
1 東日本大震災関係経費	117,335億円		
(1)災害救助等関係経費	941億円	1-1 復興債	115,500億円
(2)災害廃棄物処理事業費	3,860億円		
(3)公共事業等の追加	14,734億円		
災害復旧等事業費	8,706億円	1-2 税外収入	187億円
一般公共事業関係費	1,990億円		
施設費等	4,038億円		
(4)災害関連融資関係経費	6,716億円	1-3 復興財源となる歳出削減	
(5)地方交付税交付金	16,635億円		1,648億円
(6)東日本大震災復興交付金	15,612億円		
(7)原子力災害復興関係経費	3,558億円		
(8)全国防災対策費	5,752億円		
(9)その他の東日本大震災関係経費	24,631億円		
立地補助金	5,000億円		
雇用関係	3,780億円		
(重点分野雇用創造事業の積み増し等)			
節電エコ補助金等	2,324億円		
住宅エコポイント	1,446億円 等		
(10)年金臨時財源の補てん	24,897億円		
2 その他の経費	3,210億円		
(1)災害対策費	3,203億円	2-1 税外収入	867億円
(2)その他	7億円	2-2 東日本大震災復旧・復興予備費の減額	2,343億円
3 B型肝炎関係経費	480億円	3 税外収入等	480億円
合 計	121,025億円	合 計	121,025億円

(参考) 財政投融资計画 株式会社日本政策金融公庫等に対し、1兆3,421億円を追加する。

(注1) 8月9日の3党幹事長確認書を踏まえ、復興基本方針において、「年金臨時財源 2.5兆円を復興債で補填するための償還財源について、復旧・復興事業の財源に加算した上で検討する」とされたところ。年金臨時財源の補填以外の「東日本大震災関係経費」は、9兆2,438億円となる。

(注2) 為替市場のいかなる動向にも十分な余裕をもって機動的な対応を行い得るようにするため、特別会計予算総則において、外国為替資金特別会計の外国為替資金証券発行等限度額を、23年度当初予算における150兆円から165兆円へと引き上げる。

(注3) このほか、特別会計予算総則において、原子力損害賠償支援機構法に基づき、原子力損害賠償支援機構に資金拠出するための交付国債の発行限度額を2兆円から5兆円へと引き上げる。

(注4) 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)

(4) 復興財源の確保

復旧・復興のための財源については、平成23年度第1次補正予算では、既定経費の削減・税外収入の確保によって、第2次補正予算では前年度の剰余金の活用によって確保されたが、本格的な復興のためには、財源確保策を確立する必要があった。

平成23年7月29日<sup>3</sup>に政府が決定した「東日本大震災からの復興の基本方針」(以下「復興基本方針」)では、復興期間を10年間とし、復興需要が高まる平成27年度末までの最

<sup>3</sup> 8月11日に一部改定されている。

初の5年間で集中復興期間と位置付ける、復旧・復興対策の規模<sup>4</sup>については、5年間の集中復興期間に実施するもの<sup>5</sup>が、国・地方（公費分）合わせて少なくとも19兆円程度、10年間の復興期間中では23兆円程度と見込む、復興のための財源確保策については、次世代に負担を先送りせず、今を生きる世代全体で連帯し負担を分かち合う、5年間の集中復興期間の事業規模19兆円のうち、第1次補正予算・第2次補正予算で措置された分（6兆円程度）を除いたものについては、歳出の削減、国有財産売却のほか、特別会計、公務員人件費等の見直しや更なる税外収入の確保及び時限的な税制措置により13兆円程度の財源を確保する、先行する復旧・復興需要を賄う一時的なつなぎとして復興債を発行し、従来の国債とは区分して管理する、などとされた。

その後、10月7日の「平成23年度第3次補正予算及び復興財源の基本的方針」の閣議決定等を経て、最終的に、第179回国会で成立した「東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法」によって財源確保策が決められた。その概要は以下のとおりである。

#### 復興特別税の創設

- ・所得税について平成25年1月～49年12月の25年間、2.1%の付加税を創設する。
- ・法人税について平成24年度～26年度の3年間、平成23年度税制改正（法人実効税率の引下げ及び課税ベース拡大）<sup>6</sup>を実施した上で、10%の付加税を創設する。

#### 復興債の発行及び償還

- ・平成23年度第3次補正予算以降、平成27年度まで、復興費用の財源に充てるため、各年度の予算をもって国会の議決を経た金額の範囲内で、復興債を発行できる。
- ・復興債（復興債の借換債含む）は平成49年度までに償還する。

#### 税外収入の確保

- ・政府保有の日本たばこ産業株式会社株式及び東京地下鉄株式会社株式の一部の処分収入を復興債の償還財源に充てる。
- ・財政投融资特別会計財政融資資金勘定の剰余金を復興財源に活用する。

#### 復興の財源フレームの見直し

- ・政府は、法施行後適当な時期に、復興の状況等を勘案し、復興費用の在り方及び復興財源確保策について見直しを行う。

#### 更なる税外収入の確保

- ・今後10年間で2兆円程度の税外収入確保に向け、日本たばこ産業株式会社株式の売却、エネルギー対策特別会計の保有株式の売却等を検討する。

#### 復興に係る特別会計の設置

- ・復興に係る国の資金の流れの透明化を図るとともに、復興債の償還を適切に管理するための特別会計を平成24年度に設置する。

<sup>4</sup> この規模の見込みには、原則として、原子力損害賠償法、原子力損害賠償支援機構法に基づき事業者が負担すべき経費は含まれていない。

<sup>5</sup> 平成23年度第1次補正予算等及び第2次補正予算を含む。

<sup>6</sup> 法人税の実効税率引下げ及び課税ベース拡大は、平成24年度から実施されることとされた。

## 2 平成 23 年度第 4 次補正予算の編成

野田内閣総理大臣は、第 3 次補正予算の国会審議において、二重ローン問題への対応など追加財政需要が発生した場合は予算措置が必要になると述べ<sup>7</sup>、第 4 次補正予算編成の可能性に言及した。そして、平成 23 年 12 月 1 日の記者会見で、円高の進行、タイの洪水、欧州債務危機など、経済の先行きに不透明感が広がっていることを踏まえ、国民の安心、安全を確保する観点から、第 4 次補正予算を編成することを表明した。同時に、財源については、国債の追加発行をすることなく、経費の節減などによって賄う方針であることも述べている。なお、平成 23 年度第 4 次補正予算は、12 月 20 日に閣議決定された。

## 3 平成 24 年度予算編成

### (1) 中期財政フレームの改訂

公債残高の累増など、急速に悪化する日本の財政状況に対し、政府は、財政健全化に向け、財政健全化目標や財政運営の基本的ルール等を定めた「財政運営戦略」を平成 22 年 6 月 22 日に閣議決定している。

「財政運営戦略」では、財政健全化目標について、(1)収支(フロー)目標として、国・地方の基礎的財政収支(プライマリー・バランス)に関し、遅くとも 2015 年度までに基礎的財政収支赤字の対 GDP 比を 2010 年度の水準から半減、遅くとも 2020 年度までに基礎的財政収支の黒字化(国単独の基礎的財政収支についても同様の目標)、(2)残高(ストック)目標として、2021 年度以降、国・地方の公債等残高の対 GDP 比を安定的に低下させること、等が決められた。

また、複数年度を視野に入れて毎年度の予算編成を行うための枠組みとなる「中期財政フレーム」を定め、国債発行額の抑制や、翌年度以降 3 年間の基礎的財政収支対象経費(一般会計歳出から国債費等を除いたもの)の額などを定めた。

中期財政フレームは、毎年半ば頃に改訂されることになっている。平成 23 年の改訂(8 月 12 日閣議決定)では、東日本大震災からの復旧・復興を最優先の課題とし、財政の枠組みが復旧・復興対策の妨げとなることがあってはならないとし、震災に起因する経済上のリスクに対しても柔軟な対応が必要であるとした。他方、公的債務残高が増加を続ける現状を「有事」と捉え、国債市場の信認を確保する観点から、「財政運営戦略」に定められた財政健全化目標の達成に向けた取組を着実に進めるとしている。

具体的には、平成 24 年度の新規国債発行額(復興債を除く)については、平成 23 年度当初予算の水準(約 44 兆円)以下とするとされ、税制の抜本的な改革については、平成 23 年度中に必要な法制上の措置を講ずるとされた。また、平成 24 年度～平成 26 年度の基礎的財政収支対象経費については、前年度当初予算の同経費の規模(「歳出の大枠」: 71 兆円)以下に抑制することとされた。ただし、東日本大震災の復旧・復興費については、復興債・時限的な税制措置等によって、B 型肝炎ウイルス感染者への給付金等の経費につい

<sup>7</sup> 平成 23 年 11 月 10 日の衆議院予算委員会での答弁

ては、時限的な税制措置等によって、それぞれ確保された財源と併せて別途管理とし、「歳出の大枠」に加算されるとしている。

平成24年度～26年度における「基礎的財政収支対象経費」 (単位：兆円)

	歳出の大枠		
	平成24年度	平成25年度	平成26年度
基礎的財政収支対象経費	71(注)	71(注)	71(注)
(年金差額分以外の金額)	68.4	68.4	68.4
うち経済危機対応・地域活性化 予備費(23年度0.8)	1	1	1
東日本大震災復旧・復興対策に係る加算分	+	+	+
B型肝炎ウイルス感染者に対する給付金等の 支給に係る加算分	+	+	+
計	71+ +	71+ +	71+ +

(注)平成24年度以降の「歳出の大枠」は、税制抜本改革により確保される財源を活用して年金財政に繰り入れる年金差額分(基礎年金国庫負担割合2分の1と36.5%の差額)を含む。

(財務省資料等より作成)

## (2) 概算要求

平成24年度予算編成に向けては、まず、平成23年8月23日に、予算編成の準備作業として、財務大臣より各省大臣に対し、「中期財政フレーム」遵守のための暫定的・機械的な作業手順とされる「平成24年度予算の概算要求に係る作業について」が示された後、9月20日に「平成24年度予算の概算要求組替え基準について」が閣議決定された。その概要は以下のとおりである。

当面の財政運営に当たっては、「中期財政フレーム」を遵守しつつ、東日本大震災からの復旧・復興、原子力災害の速やかな収束、世界的な金融経済危機に直面している我が国経済の再生、に全力を尽くす。

歳出改革により捻出された財源を用いて、我が国経済社会の再生に向けてより効果の高い施策に予算を重点配分する「日本再生重点化措置」を実施する。

「日本再生重点化措置」の対象分野は、新たなフロンティア及び新成長戦略(科学技術・エネルギー・海洋・宇宙等、インフラ整備を含めた成長基盤の強化)、教育(スポーツを含む)・雇用などの人材育成、地域活性化(新たな沖縄振興政策を含む)

安心・安全社会の実現、とし、その規模は7,000億円程度とする。

予算編成に関する政府・与党会議を設置し、「日本再生重点化措置」による予算配分の重点化や予算編成過程での重要課題の検討を行う。

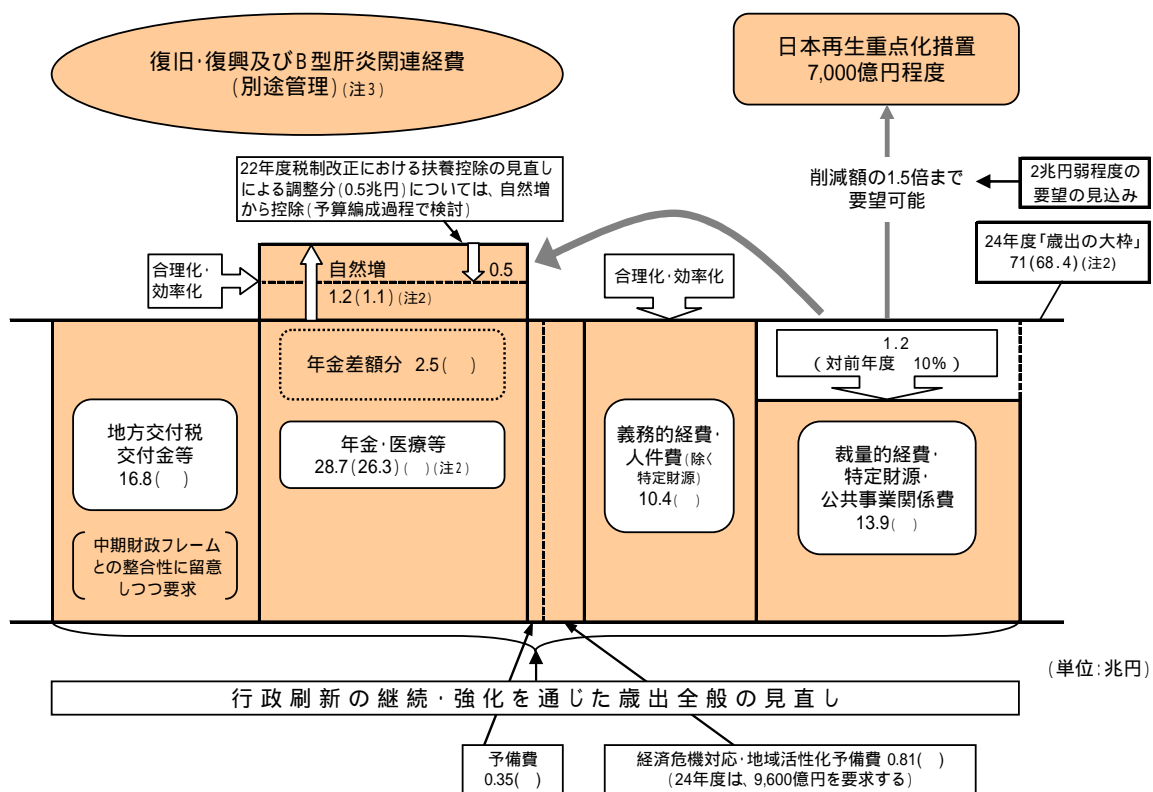
年金・医療等に係る経費については、前年度当初予算額に、高齢化等に伴う自然増1兆1,600億円を加算した額の範囲内で要求する。

地方交付税交付金等(地方特例交付金を含む)については、「中期財政フレーム」との整合性に留意しつつ要求する。

予備費(経済危機対応・地域活性化予備費を含む)は、1兆3,100億円(うち経済危機対応・地域活性化予備費9,600億円)を要求する。

高校の実質無償化及び農業の戸別所得補償については所要額を要求する。  
 高速道路の無料化については、概算要求において計上しない。  
 義務的経費・人件費（特定財源を除く）については、前年度当初予算額の範囲内で要求する。  
 裁量的経費・特定財源・公共事業関係費については前年度当初予算額の90%の範囲内で要求する。  
 東日本大震災からの復旧・復興対策に係る経費については、別途管理とし、復興基本方針に沿って所要の額を要求する。  
 B型肝炎ウイルス感染者に対する給付金等の支給に係る経費については、別途管理とし、「B型肝炎訴訟の全体解決の枠組みに関する基本方針」に沿って、所要の額を要求する。  
 各大臣は、裁量的経費・特定財源・公共事業関係費の前年度当初予算額からの削減額の1.5倍の範囲内で、「日本再生重点化措置」の要望を行うことができる。

平成24年度予算の概算要求組替え基準



- (注1) 各経費の計数( )は、23年度当初予算額
- (注2) 「年金・医療等」の( )書は、税制抜本改革により確保される財源を活用して年金財政に繰り入れることとされている基礎年金国庫負担割合2分の1と36.5%との差額分を含まない額
- (注3) 復旧・復興及びB型肝炎関連経費は所要の金額を要求(財源と併せて別途管理し、「歳出の大枠」に加算)
- (注4) 高速道路の無料化は要求しない。高校の実質無償化及び農業の戸別所得補償は所要の金額を要求する。子ども手当は平成23年8月4日の3党合意に沿って要求する。

(財務省資料より作成)



平成 24 年度一般会計概算要求・要望の結果は 10 月 5 日に取りまとめられ、要求額・要望額は合わせて 98 兆 4,686 億円となった。

平成24年度一般会計概算要求・要望額

概算要求額	96兆4,898億円
うち東日本大震災からの 復旧・復興に係る経費	3兆5,051億円
日本再生重点化措置要望額	1兆9,788億円
計	98兆4,686億円

(注) 各省からの要求・要望をそのまま集計したもので、  
精査の結果、金額の変動があり得る。

(財務省資料より作成)

### (3) 民主党・自民党・公明党の3党合意によるマニフェスト項目の見直し

東日本大震災からの復旧・復興財源を捻出するため、民主党・自民党・公明党は、子ども手当の見直し等について協議を進めていたが、平成 23 年 8 月 4 日に、3 党間で、所得制限を導入することや、平成 24 年度以降の子どものための現金給付については、児童手当法の改正によることを基本とすることなどを盛り込んだ「子どもに対する手当の制度のあり方について」を合意した。

また、8 月 9 日には、特例公債発行法の成立に向け、3 党間の合意が得られた。この合意の中で、高速道路無料化は平成 24 年度予算概算要求に計上しない、高校無償化及び農業戸別所得補償の平成 24 年度以降の在り方については、政策効果の検証をもとに必要な見直しを検討する、などが確認された。

### (4) 国会による行政監視の予算への反映

衆議院では、平成 23 年 11 月 16 日及び 17 日に決算行政監視委員会行政監視に関する小委員会が開かれ、国の事業に関し、予算の計上及び執行の適正について検証を行っている。対象となった事業は、革新的ハイパフォーマンス・コンピューティング・インフラの構築、医療費レセプト審査事務、公務員宿舍建設・維持管理等に必要な経費、原子力関連予算の独立行政法人及び公益法人への支出、の 4 事業である。同小委員会における有識者を交えての討議及び評価を経て、同委員会では、12 月 8 日に「行政監視に基づく事業の見直しに関する決議」を全会一致で可決している。この決議では、それぞれの事業について、改善すべき点を指摘し、政府に対し、来年度以降の予算編成及び執行に十分に反映させるなど速やかに対応するよう求めている。また、反映状況については、同委員会に対し 6 か月以内に報告することも求めている。

### (5) 提言型政策仕分けの実施

政府の行政刷新会議では、平成 23 年 11 月に「提言型政策仕分け」を行った。「提言型政策仕分け」とは、無駄や非効率の指摘といったこれまでの事業仕分けの視点にとどまらず、主要な歳出分野を対象として政策的・制度的な問題にまで掘り下げた検討を行い、改革を

進めるに当たっての検討の視点や方向性を整理するものとされている。今回の仕分けでは、原子力・エネルギー等、教育（大学）、科学技術（研究開発）、公共事業、中小企業、農業、外交（在外公館）、情報通信、地方財政、社会保障の各分野からテーマを選び出し、提言を行っている。

#### (6) 予算編成の基本方針

政府は、平成 23 年 12 月 16 日に「平成 24 年度予算編成の基本方針～日本再生に向けて - 危機をチャンスに～」を閣議決定した。この基本方針では、少子高齢化による労働力人口の減少の下で、成熟社会に応じた産業構造への転換が遅れ、「縮小均衡」による「やせ我慢の経済」が継続し、財政状況も厳しさを増すという、東日本大震災以前から存在する危機と、「危機の中の危機」とも言うべき、東日本大震災、原発事故と電力制約、円高、世界的な金融市場の動揺といった新たな危機という次元の異なる二つの危機に我が国は直面しているとした上で、「危機をチャンスに変える」という考え方で日本を再生していくとしている。

そして、平成 24 年度予算を「日本再生元年予算」と位置付けるとともに、経済成長と財政健全化の両立を実現することを基本的な考えとし、東日本大震災からの復興（被災地の経済社会の再生及び原発事故からの再生）、日本再生重点化措置等を通じた経済分野のフロンティア開拓、分厚い中間層の復活、農林漁業の再生、エネルギー・環境政策の再設計、地域主権改革、既存予算の不断の見直し、を予算編成の基本方針に挙げている。

また、財政健全化に向け、当初予算の新規国債発行額（償還財源の確保された復興債を除く）は約 44 兆円を上回らないものとするよう全力を挙げる、当初予算における基礎的財政収支対象経費については、中期財政フレームにのっとり、平成 23 年度当初予算の水準である約 71 兆円を実質的に上回らないものとする、こと等が定められた。

#### (7) 「予算編成に関する政府・与党会議」の設置と日本再生重点化措置

野田内閣では、政府・与党一体となって平成 24 年度予算編成を行うため「予算編成に関する政府・与党会議」<sup>8</sup>を設置し、「日本再生重点化措置」による予算配分の重点化や予算編成過程での重要課題の検討を行うこととした。

「日本再生重点化措置」に関しては、新たなフロンティア及び新成長戦略、教育（スポーツを含む）・雇用などの人材育成、地域活性化（新たな沖縄振興政策を含む）、安心・安全社会の実現、の 4 分野に対し、各府省から計 1 兆 9,788 億円の要望があった。この要望に対し、「予算編成に関する政府・与党会議」の下に設置された実務者会合<sup>9</sup>では、各府省から要望事項に関するヒアリングを行い、優先・重点事業選定の基本方針を定めた。

<sup>8</sup> メンバーは、野田内閣総理大臣を議長とし、藤村内閣官房長官、安住財務大臣、古川国家戦略担当大臣兼経済財政政策担当大臣、前原民主党政務調査会長、亀井国民新党政務調査会長など。

<sup>9</sup> メンバーは、齋藤内閣官房副長官を座長とし、石田内閣府副大臣、藤田財務副大臣、仙谷民主党政務調査会長代行、亀井国民新党政務調査会長など。

基本方針では、政策のねらい・目的、「日本再生」へ向けての効果、政策手法の選択と集中、改革の姿勢（予算の組替え）の4つの視点から事業を選定するとしている。その後、実務者会合では、優先・重点事業を選定し、「予算編成に関する政府・与党会議」に報告している。事業選定においては、対象4分野のうち、「新たなフロンティア及び新成長戦略」が相対的に優先され、新たなフロンティア分野である「宇宙」「海洋」「医療イノベーション」「グリーンイノベーション」関連事業については、重複排除等の横断的検討を行った上で、事業が選定された。そして12月22日の「予算編成に関する政府・与党会議」において、日本再生重点化措置の予算配分が決められた。概算要求段階で7,000億円程度とされた重点化措置の予算額は、最終的に総額約1兆円となっている。

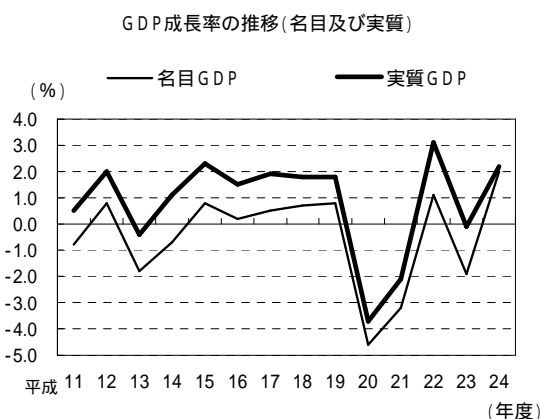
#### (8) 平成24年度経済見通し

平成23年12月22日に閣議了解された「平成24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24年度の日本経済について、「本格的な復興施策の集中的な推進によって着実な需要の発現と雇用の創出が見込まれ、国内需要が成長を主導する」とし、海外経済については、金融資本市場の動揺が政策努力によって安定化することを前提として「主要国経済は減速から持ち直しに転じていくと期待される」としている。そして「我が国の景気は緩やかに回復していくことが見込まれる」とし、平成24年度の国内総生産の実質経済成長率を2.2%程度、名目経済成長率を2.0%程度としている。なお、先行きのリスクとして、欧州政府債務危機の深刻化等を背景とした海外経済の更なる下振れ、円高の進行やそれに伴う国内空洞化の加速、電力供給の制約等を挙げている。

平成24年度政府経済見通しによる主要経済指標

	平成22年度 実績 %	平成23年度 実績見込み %程度	平成24年度 見通し %程度
実質GDP	3.1	0.1	2.2
民間消費	1.6	0.3	1.1
民間住宅	2.3	2.9	6.3
民間企業設備	3.5	1.1	5.1
名目GDP	1.1	1.9	2.0
完全失業率	5.0	4.5	4.3
鉱工業生産	8.9	1.9	6.1
国内企業物価	0.7	1.9	0.7
消費者物価	0.4	0.2	0.1

(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。



(注)平成22年度まで実績、平成23年度及び平成24年度は政府経済見通しによる実績見込み及び見通し。

(内閣府資料より作成)

#### (9) 平成24年度予算政府案の決定

以上のような経緯及び平成24年度税制改正大綱の閣議決定（平成23年12月10日の閣議決定後、12月24日に沖縄関連税制の一部改正を閣議決定）を経て、12月24日に平成24年度予算の政府案が閣議決定された。

#### 4 今後の課題

東日本大震災からの復興については、平成 23 年度第 1 次～第 3 次補正予算が成立しているが、平成 24 年度予算が復興に果たす役割も重要である。また、政府が平成 24 年度予算を「日本再生元年予算」と位置付けるように、経済再生も喫緊の課題である。一方で、財政状況は厳しさを増しており、これまで以上に、震災復興・経済再生に効果のある事業が採択されているか、また歳出削減の努力が徹底されているかについての議論も重要となろう。

平成 24 年度予算では、東日本大震災復興経費に関しては、増税等によって財源を確保した上で復興債を発行し、「中期財政フレーム」の「歳出の大枠」や新規国債発行額の枠から切り離されることになったが、そのために事業の選択が甘くなっていないか吟味する必要がある。

また、欧州諸国の財政問題が大きな問題となる中、巨額の公的債務を抱える我が国の財政運営も注目を集めている。平成 24 年度予算の財政健全化への取組姿勢も論点となろう。

#### 第 180 回国会提出予定予算の概要

##### 1 平成 23 年度一般会計補正予算（第 4 号） 平成 23 年度特別会計補正予算（特第 4 号）

平成 23 年 12 月 20 日に閣議決定された平成 23 年度第 4 次補正予算は、我が国を取り巻く環境に先行き不透明感が広がる状況を踏まえ、国民の安心・安全を確保する観点から、必要性・緊急性の高い追加財政需要に適切に対応するためのものとされている。

平成23年度第4次補正予算のフレーム

財政需要		財源	
1	義務的経費等の追加 (1)災害対策費 (2)生活保護費等負担金等	1,406億円 67億円 1,339億円	1 税収 11,030億円 2 税外収入 88億円
2	その他の経費 (1)高齢者医療・子育て・福祉等 (2)国際分担金及び拠出金 (3)食と農林漁業の再生に必要な経費 (4)中小企業資金繰り支援 (5)環境対応車普及促進対策費 (6)その他	20,331億円 4,939億円 1,875億円 1,574億円 7,413億円 3,000億円 1,530億円	3 既定経費の節減 14,227億円 (1)国債費の不用 12,923億円 (2)その他 1,304億円
3	地方交付税交付金	3,608億円	4 公債金 -
	合 計	25,345億円	合 計 25,345億円

(注1) 一般会計予算総則において、株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法に基づき、株式会社東日本大震災事業者再生支援機構の借入れ又は社債に係る債務について、政府保証枠 5,000 億円を設定

(注2) 為替市場のいかなる動向にも十分な余裕をもって機動的な対応を行い得るようにするため、特別会計予算総則において、外国為替資金特別会計の外国為替資金証券発行等限度額を、23 年度補正予算(特第 3 号)における 165 兆円から 195 兆円へと引き上げる。

(注3) 公債金の内訳 建設公債の増、特例公債の減

(注4) 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)

歳出面では、高齢者医療の負担軽減（基金）の1年延長（2,719億円）、安心こども基金の1年延長（1,270億円）、子宮頸がん等ワクチン接種基金の1年延長（526億円）、食と農林漁業の再生に必要な経費（1,574億円）、中小企業資金繰り支援（7,413億円）、環境性能に優れた新車の購入を補助する「エコカー補助金」（3,000億円）等を行うこととしている。

歳入面における税込増1兆1,030億円の内訳は、法人税の1兆150億円増、たばこ税の1,780億円増、所得税の900億円減である。また国債費の不用1兆2,923億円は、当初の想定よりも実際の金利が低かったために生じた不用額である。

## 2 平成24年度一般会計予算、平成24年度特別会計予算、平成24年度政府関係機関予算

### (1) 平成24年度予算の概要

平成24年度予算については、「日本再生重点化措置」によって、経済社会の真の再生に資するための予算を重点配分したこと、「提言型政策仕分け」の提言等を踏まえ、既存予算を見直していること、公務部門における無駄を徹底して削減したこと、平成23年度補正予算に引き続き、東日本大震災からの復旧・復興に全力で対応していること、市場の信認確保のため、「中期財政フレーム」を堅持したことが特徴として挙げられている。なお、東日本大震災復旧・復興関係の経費は、一般会計とは別に、「東日本大震災復興特別会計」（仮称）に計上されている。

平成24年度予算フレーム

（単位：億円）

	平成23年度 予算	平成24年度 予算		備 考
		23'	24'	
<b>（歳入）</b>				
税 収	409,270	423,460	14,190	財投特会積立金（9,967億円）については、復興債償還財源として財政投融资特別会計から国債整理基金特別会計へ繰入れ 公債依存度 49.0%（23年度 47.9%） 中期財政フレーム「平成23年度当初予算の水準（約44兆円）を上回らないものとするよう、全力をあげる。」
そ の 他 収 入	71,866	37,439	34,427	
うち特例法によるもの	24,897	-	24,897	
公 債 金	442,980	442,440	540	
うち4条公債（建設公債）	60,900	59,090	1,810	
うち特例公債（赤字公債）	382,080	383,350	1,270	
計	924,116	903,339	20,777	
<b>（歳出）</b>				
国 債 費	215,491	219,442	3,951	
基礎的財政収支対象経費	708,625	683,897	24,728	
うち社会保障関係費	287,079	263,901	23,177	
うち地方交付税交付金等	167,845	165,940	1,905	
うち経済危機対応・ 地域活性化予備費	8,100	9,100	1,000	
うち東日本大震災復興 特別会計繰入れ	-	5,507	5,507	
その他	245,601	239,448	6,153	
計	924,116	903,339	20,777	

（注1）計数は、それぞれ四捨五入によっているので、端数において合計とは一致しないものがある。

（注2）B型肝炎ウイルス感染者に対する給付金等の支給に係る歳入・歳出が上記には含まれている。

（注3）東日本大震災からの復旧・復興対策に係る歳入・歳出については、上記とは別途、東日本大震災復興特別会計（仮称）に計上している。

（財務省資料より作成）

一般会計予算総額は、90兆3,339億円（対前年度当初予算比2.2%減）、歳出から国債費を除いた基礎的財政収支対象経費は68兆3,897億円（同3.5%減）となっている。歳入面では、租税及び印紙収入が42兆3,460億円（同3.5%増）となる一方、公債発行は44兆

2,440 億円（同 0.1%減）で、前年度 47.9%だった公債依存度は 49.0%となった。また、その他収入は 3 兆 7,439 億円（同 47.9%減）である。

主要経費別に見ると、社会保障関係費が前年度当初予算より 8.1%の減少となっているが、これは平成 24 年度予算で、年金差額分（基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 と 36.5%との差額）が、「年金交付国債（仮称）」によって確保されることとなり、一般会計歳出に計上されなくなったことによる影響である。この年金差額の影響を除外する（年金差額分を追加する前の 23 年度社会保障関係費 26 兆 2,949 億円との比較）と 0.4%の増となる。

なお、平成 24 年度予算が成立した場合、平成 24 年度末の公債残高（復興債含む）は 709 兆円程度（対 GDP 比 148%）、国及び地方の長期債務残高は 937 兆円程度（同 195%）となる見込みである。

平成24年度一般会計歳出主要経費別内訳

（単位：億円）

事項	平成23年度 当初	平成24年度	増減額	伸率（%）
社会保障関係費	287,079	263,901	23,177	8.1
文教及び科学振興費 （うち科学技術振興費）	55,100 (13,352)	54,057 (12,943)	1,043 ( 409)	1.9 ( 3.1)
国債費	215,491	219,442	3,951	1.8
恩給関係費	6,434	5,712	722	11.2
地方交付税交付金等	167,845	165,940	1,905	1.1
防衛関係費	47,752	47,138	614	1.3
公共事業関係費	49,743	45,734	4,009	8.1
経済協力費	5,298	5,216	82	1.6
中小企業対策費	1,969	1,802	167	8.5
エネルギー対策費	8,559	8,202	357	4.2
食料安定供給関係費	11,587	11,041	545	4.7
その他の事項経費 （うち地域自主戦略交付金等） （うち東日本大震災復興 特別会計へ繰入）	55,660 (5,120) ( - )	62,554 (8,329) (5,507)	6,894 (3,209) (5,507)	12.4 ( 62.7) ( - )
経済危機対応・ 地域活性化予備費	8,100	9,100	1,000	12.3
予備費	3,500	3,500	-	-
合計	924,116	903,339	20,777	2.2

（財務省資料より作成）

## (2) 東日本大震災関係経費

東日本大震災関係経費を経理する「東日本大震災復興特別会計」（仮称）の歳入歳出規模は 3 兆 7,754 億円である。歳出のうち、東日本大震災復興経費は、3 兆 2,500 億円で、その内訳は、災害廃棄物処理事業費 3,442 億円、公共事業等の追加 5,091 億円、地方交付税交付金 5,490 億円、東日本大震災復興交付金 2,868 億円、原子力災害復興関係経費 4,811 億円、全国防災対策費 4,827 億円などである。

歳入では、復興債を 2 兆 6,823 億円発行するほか、復興特別税の税込 5,305 億円、一般会計からの繰入（子ども手当の見直し等）5,507 億円等を計上している。

東日本大震災復興特別会計（仮称）予算フレーム （単位：億円）

<b>（歳入）</b>	
復興特別税	5,305
〔うち、復興特別法人税〕	〔4,810〕
復興特別所得税	495
一般会計からの繰入	5,507
〔うち、子ども手当見直し〕	〔4,272〕
高速無料化見直し	1,200
エネルギー対策特会株式売却収入	20
公務員宿舍等売却収入	15
税外収入 （公共事業費負担金等）	118
復興債	26,823
計	37,754
<b>（歳出）</b>	
東日本大震災復興経費	32,500
〔うち、復旧・復興事業〕	〔22,497〕
除染等事業	4,513
交付税特会への繰入 （震災復興特別交付税財源）	5,490
交付税特会から地方への出口ベース：6,855億円	
国債整理基金特会への繰入	1,253
東日本大震災復興予備費	4,000
計	37,754

（財務省資料より作成）

平成24年度予算における主な東日本大震災関係経費

1 災害救助等関係経費	762億円	6 東日本大震災復興交付金	2,868億円
災害救助費負担金（民間賃貸住宅を 活用した仮設住宅の提供）494億円 大学等の授業料等の減免、奨学金 113億円 等		7 原子力災害復興関係経費	4,811億円
2 災害廃棄物処理事業費	3,442億円	除染、汚染廃棄物処理等 4,513億円 福島避難解除区域 生活環境整備事業【新規】 42億円 等	
災害廃棄物処理事業 3,440億円 等		8 全国防災対策費	4,827億円
3 公共事業等の追加	5,091億円	学校施設の耐震化・防災機能の強化 1,209億円 道路の防災・減災対策等 351億円 河川の津波対策等 263億円 社会資本整備総合交付金 1,462億円 災害対応型拠点石油基地 等整備事業【新規】 145億円 等	
公共土木施設等の災害復旧 1,899億円 三陸沿岸道路の整備等 1,215億円 学校施設等の復旧 213億円 水道施設の災害復旧 200億円 水産基盤整備事業 178億円 農業農村整備事業 99億円 等		9 その他の東日本大震災関係経費	3,999億円
4 災害関連融資関係経費	1,210億円	災害復興住宅融資等 539億円 大学等を活用した地域の再生 515億円（注1） 中小企業組合等共同施設等災害復旧事業 500億円	
中小企業等金融関係経費 1,042億円 農林水産業金融関係経費 168億円		国内立地補助事業 280億円 雇用対策（求職者支援制度等） 107億円 漁業・養殖業復興支援事業 106億円 等	
5 地方交付税交付金	5,490億円	総 額	3兆2,500億円
交付税特会への繰入 （震災復興特別交付税財源）5,490億円			

（注1）一部、「3 公共事業等の追加」に入る経費が含まれている。

（注2）計数は、それぞれ四捨五入によっているため、端数において合計とは一致しないものがある。

以上は全て東日本大震災復興特別会計（仮称）に計上

（財務省資料より作成）

また、財政投融资特別会計積立金（9,967 億円）について、復興債償還財源として活用するため、財政投融资特別会計から国債整理基金特別会計に繰入れを行っている。

なお、平成 24 年度当初予算までの東日本大震災からの復旧・復興費の総額は 18 兆円程度<sup>10</sup>とされている。

### (3) 「日本再生重点化措置」による予算配分

歳出削減により捻出された財源を用いて、日本再生に向けてより効果の高い施策に予算を重点配分するための取組として導入された「日本再生重点化措置」については、概算要求組替え基準段階では 7,000 億円規模を想定していたが、最終的に 1 兆円規模に拡大された。対象となったのは、新たなフロンティア及び新成長戦略（科学技術・エネルギー・海洋・宇宙等、インフラ整備を含めた成長基盤の強化）、教育（スポーツを含む）・雇用などの人材育成、地域活性化（新たな沖縄振興政策を含む）、安心・安全社会の実現、の 4 分野で、新たなフロンティア分野である「宇宙」「海洋」関連事業等については、府省の枠組みを超えて、重複排除等の横断的検討を行った上で、重点的に事業を選定し、また、成長基盤の強化のため、成長インフラ、海外展開支援関連事業を重視したとされている。

#### 日本再生重点化措置の予算配分事例

##### 宇宙

- ・準天頂衛星システムの整備・運用（内閣府）41 億円
- ・情報収集衛星の研究・開発（内閣官房）40 億円
- ・我が国の強み・特色を活かした宇宙開発（文部科学省）141 億円

##### 海洋

- ・資源権益の獲得（経済産業省）177 億円
- ・海洋フロンティアへの挑戦（文部科学省）27 億円
- ・海洋権益確保を保全するための海洋調査等の推進（海洋調査能力の向上）（国土交通省）19 億円

##### 成長インフラ

- ・幹線道路ネットワークの整備（国土交通省等）（沖縄分含む）1,440 億円
- ・国際コンテナ戦略港湾の整備（国土交通省）303 億円
- ・首都圏空港の強化（国土交通省）118 億円

##### 海外展開支援

- ・新たな成長への取組（パッケージ型インフラ海外展開とグリーン成長の促進）（外務省）301 億円
- ・中小企業の海外展開・技術力の強化（経済産業省）30 億円
- ・我が国の環境技術を利用したリサイクル対策等（環境省等）60 億円（北海道分含む）

（財務省資料より作成）

### (4) 基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 の維持

基礎年金の国庫負担については、税制抜本改革により安定財源を確保した上で、国庫負担割合 2 分の 1 を恒久化するとされているが、平成 24 年度については、歳出予算（36.5% 分）と、税制抜本改革により確保される財源を充てて償還される「年金交付国債（仮称）」

<sup>10</sup> 23 年度 1 次～3 次補正：14 兆円台半ば + 24 年度当初：3.4 兆円（予備費除き） - 24 年度当初除染：0.5 兆円 + 24 年度に地方税で対応する復興事業（地方単独防災等）：0.6 兆円 18 兆円程度（財務省資料）



により、国庫負担割合 2 分の 1 を確保することとした。平成 24 年度の年金交付国債は、年金差額分（2.6 兆円）と運用収入相当額（譲渡可能な国債での運用により得られる収益と同等となるよう算定）とを合算した額が発行される。

#### (5) その他の歳出

##### ア 子どものための手当

子ども手当は、平成 24 年度より、児童手当法の改正により「子どものための手当」制度に移行することとしている。その内容は、3 歳未満の子ども 1 人につき月額 15,000 円、3 歳以上から小学校修了までの子ども（第 1 子・第 2 子）1 人につき月額 10,000 円、3 歳以上から小学校修了までの子ども（第 3 子以降）1 人につき月額 15,000 円、小学校修了後、中学校修了までの子ども 1 人につき月額 10,000 円、年少扶養控除の廃止等に伴う手取り額の減少に対応するため、所得制限以上の者については、中学校修了までの子ども 1 人につき月額 5,000 円、を支給することとしている。なお、所得制限は平成 24 年 6 月分から適用することになっている。

平成 24 年度の子どものための手当の給付費総額は 2 兆 2,857 億円、うち国費は 1 兆 3,283 億円である（前年度当初予算ベースの子ども手当の給付費総額は 2 兆 9,356 億円、うち国費は 2 兆 2,077 億円）。

##### イ 高校の実質無償化

高校の実質無償化は継続して実施することとして、公立高校の授業料無償制及び私立高校生等に対する就学支援金の支給に関し、3,960 億円（前年度 3,922 億円）を計上している。

##### ウ 農業者戸別所得補償制度

農業者戸別所得補償制度については、24 年産も 23 年産と同じ仕組みで実施することとして、5,478 億円（前年度 5,363 億円）を計上している。特別会計分も含んだ所要額ベースでは、6,901 億円（前年度 8,003 億円）である。

##### エ 地方交付税交付金等

地方交付税交付金等については、一般会計から交付税及び譲与税配付金特別会計への歳出（入口ベース）では、対前年度比 1,905 億円減の 16 兆 5,940 億円となっているが、同特別会計における前年度繰越金、地方公共団体金融機構準備金等の活用により、地方団体への歳出（出口ベース）では、対前年度比 811 億円増の 17 兆 4,545 億円となっている。

##### オ 地域自主戦略交付金の拡充等

地域の自由裁量を拡大するため、平成 23 年度に創設された「地域自主戦略交付金」については、平成 24 年度では、都道府県分の対象事業を、前年度の 9 事業から 18 事業へ拡大するほか、政令指定都市にも制度を導入することとした。平成 24 年度の地域自主戦略交付

金（沖縄分除く）は6,754億円（前年度4,772億円）である。沖縄については、「沖縄振興一括交付金」（仮称）を創設し、平成24年度は1,575億円を計上している（前年度の沖縄分の一括交付金は348億円）。

(6) 一般会計歳入

ア 租税及び印紙収入

平成24年度の租税及び印紙収入は42兆3,460億円で、前年度当初予算より1兆4,190億円の増額となっている。主な税目別では、所得税が13兆4,910億円（前年度当初予算比10億円増）、法人税が8兆8,080億円（同1兆160億円増）、消費税が10兆4,230億円（同2,240億円増）となっている。

イ 公債金

公債金は44兆2,440億円で一般会計歳入に占める割合（公債依存度）は49.0%、前年度当初予算より540億円の減額となっている。このうち建設公債は5兆9,090億円（前年度当初予算比1,810億円減）、特例公債は38兆3,350億円（同1,270億円増）である。

ウ その他収入

その他収入は3兆7,439億円で、前年度当初予算より3兆4,427億円の減額となっている。財政投融资特別会計積立金9,967億円については、復興債償還財源として活用することになっており、財政投融资特別会計から国債整理基金特別会計に繰入れを行っている。

(7) 財政投融资計画

平成24年度財政投融资計画は、引き続き対象事業の重点化・効率化を図るとともに、税財源によらない財政対応の重要性を勘案し、「日本再生の基本戦略」等を踏まえ、東日本大震災からの復興及び日本再生・成長力強化に積極的に対応する方針であり、震災復興対応として被災事業者等の資金繰り支援等に十分な規模を確保するとともに、日本再生・成長力強化のため、産業投資を中心に、資源獲得戦略の強化等に対応することとしている。

平成24年度財政投融资計画の総額は17.6兆円（対前年度当初比18%増）、そのうち震災対応は4.1兆円である。

内容についての問合せ先  
 予算調査室 石崎首席調査員（内線68660）

# 決算行政監視委員会

決算行政監視調査室

## 所管事項の動向

### 1 決算及び決算検査報告等

決算は、国の一会計年度における予算執行の実績を表示したものであり、財政国会中心主義の下、決算審査を通じて、予算に基づいて行われた財政行為についての内閣の責任を明らかにし、将来の財政計画や予算編成等に資することとなる。

この決算については、すべて毎年会計検査院がこれを検査し、内閣は、次の年度に、その検査報告とともに、これを国会に提出しなければならないと定められている（憲法第90条）。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22年度決算については、平成23年9月6日の閣議を経て、会計検査院に送付された。会計検査院は、決算を検査し、決算検査報告を作成の上、11月7日に内閣に回付した。その後、決算は決算検査報告とともに、第179回国会（臨時会）の11月22日に国会に提出された。平成22年度決算は、同年12月7日の当委員会への付託後、同国会において概要説明聴取が行われ、第180回国会（常会）に継続されている。

#### (1) 平成22年度決算の概要

一般会計決算は、収納済歳入額100兆5,345億円、支出済歳出額95兆3,123億円であり、1兆4,651億円の純剰余金が発生した。これは、歳入において、補正後予算額より1,341億円下回ったものの、歳出において、国債の支払利息が予定より少なかったことを含めて2兆1,448億円が不用となったことなどによるものである。

特別会計決算（18特別会計）は、収納済歳入合計額386兆9,849億円、支出済歳出合計額345兆740億円であり、計41兆9,109億円の決算上の剰余が発生し、そのうち、1兆8,780億円を積立金に積み立てるなどし、2兆7,345億円を一般会計へ繰り入れ、37兆2,975億円を各特別会計の平成23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51兆3,859億円、歳入組入額41兆5,663億円である。

政府関係機関決算（3機関）は、収入決算総額1兆2,044億円、支出決算総額1兆4,063億円である。

- 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	21,668	17,847
平成21年度	1,025,581	1,071,142	1,070,689	1,009,734	3,816,732	3,778,931	3,785,664	3,480,600	21,678	12,771	26,074	15,300
平成22年度	967,283	1,005,345	1,006,687	953,123	3,903,454	3,869,849	3,822,309	3,450,740	21,990	12,044	31,353	14,063

(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22年度決算検査報告の概要

平成22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22年度決算検査報告」に掲記された事項等の総件数は568件であり、指摘金額は計約4,283億8,758万円である。

- 最近5年間の決算検査報告掲記事項の各事項等<sup>1</sup>の件数と指摘金額 -

(単位:件、億円)

	平成18年度		平成19年度		平成20年度		平成21年度		平成22年度	
	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額
不当事項	361	101.6	859	377.1	593	123.2	874	202.2	425	141.4
意見表示・処置要求事項	11	93.2	53	567.1	69	2,024.6	66	17,654.6	76	3,812.9
処置済事項	65	115.9	55	310.5	46	218.0	39	58.5	54	337.9
特記事項	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
指摘事項(～の計)	437	310.6	967	1,253.6	708	2,364.5	979	17,904.8	555	4,283.8
国会及び内閣に対する報告(随時報告)	2	/	7	/	23	/	6	/	10	/
国会からの検査要請事項に関する報告	5	/	6	/	5	/	3	/	1	/
国会からの検査要請事項に関する検査状況	0	/	1	/	0	/	0	/	1	/
特定検査対象に関する検査状況	8	/	5	/	4	/	4	/	6	/
合計	451	310.6	981	1,253.6	717	2,364.5	986	17,904.8	568	4,283.8

(備考) 金額は「指摘金額」(租税等の徴収不足額、工事等に係る過大な支出額、補助金の過大交付額、計算書等に適切に表示されていなかった資産等の額など)。なお、重複事態があるため、事項等別の件数・金額を合算したものと合計の欄とは一致しない年度がある。

(会計検査院資料を基に作成)

<sup>1</sup> 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。

### (3) 平成21年度決算の概要及び審議の状況

一般会計決算は、収納済歳入額107兆1,142億円、支出済歳出額100兆9,734億円であり、1兆6,246億円の純剰余金が発生した。これは、歳入において、補正後予算額より452億円上回り、歳出において、国債の支払利息が予定より少なかったことを含めて2兆1,552億円が不用とな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377兆8,931億円、支出済歳出合計額348兆600億円であり、計29兆8,330億円の決算上の剰余が発生し、そのうち、6,337億円を積立金に積み立てるなどし、2兆6,593億円を一般会計へ繰り入れ、26兆4,765億円を各特別会計の平成22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50兆4,845億円、歳入組入額38兆8,227億円である。

政府関係機関決算（3機関）は、収入決算総額1兆2,771億円、支出決算総額1兆5,300億円である。

平成21年度決算は、第176回国会（臨時会）の平成22年11月19日に提出され、同年12月2日の当委員会への付託後、第179回国会（臨時会）において概要説明聴取が行われ、第180回国会（常会）に継続されている。

### (4) 決算等の予算等への反映に係る動向

#### 平成20年度決算に関する議決における指摘事項

当委員会では、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20年度決算に関する「議決案」については、第177回国会、平成23年8月10日に委員会での議決（全会一致）を経て、翌11日に本会議で議決（賛成多数）され、内閣に送付された。平成20年度決算に関する議決における指摘事項10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。

- |  |
|--|
| <p>1 政府は、財政規律を維持し、財政に対する信認を確保するため、平成33年度以降において国と地方の公債等残高の対国内総生産比を安定的に低下させるよう、歳入・歳出両面にわたる取組を行う必要がある。効果が不透明な施策については費用対効果の観点から見直すとともに、新たな政策の財源は既存予算の削減等によって安定的に確保することを原則とし、国の総予算の全面的な見直しを徹底すべきである。あわせて、国の資産売却、国家公務員の総人件費削減等を強力に進めていくべきである。また、特別会計については、ゼロベースで見直しを行い、事務事業の聖域なき見直し等により、無駄の排除や資金等の有効活用を徹底すべきである。</p> |
|--|

#### < その後の動向等 >

「財政運営戦略」（平成22年6月22日閣議決定）において、「財政健全化目標」の達成に資するため、経済・財政の見通しや展望を踏まえながら複数年度を視野に入れて毎年度の予算編成を行うための仕組みとして「中期財政フレーム」の枠組みを導入するとともに、毎年半ば頃にその改訂を行うこととしている。それに基づき、平成24年度から26年度を対象とする「中期財政フレーム」を23年8月12日に閣議決定した。

平成24年度予算では、無駄づかいの根絶や不要不急な事務事業の徹底的な見直しを通じ、歳出全般にわたる改革に全力を挙げるとともに、それにより確保された財源を用いて必要性や効果のより高い政策に重

点配分を行い、新規国債発行額についても、前年度当初予算の水準（約44兆円）を上回らないものとなっている。

公務部門については、庁費・官庁営繕等について厳しく対応するとともに、国家公務員の定員を厳しく抑制している。

特別会計の改革については、平成22年10月の事業仕分け第3弾の評価結果を受け、制度の在り方に踏み込んだ検討を行い、第180回国会に法案を提出するとしている。

- 2 GDPギャップの解消はデフレ脱却や円高対策の観点からも重要である。公共事業は即効性ある有効需要を創出するとともに、将来の経済成長の芽となる内需拡大のための基盤づくりに資するものであり、高速道路等のミッシングリンクの解消、アジアの活力を取り込む港湾・空港の整備等を積極的に進めるべきである。また、事業を進めるに当たっては、国民にとって真に必要なものかどうか見直し、優先順位付けを行うとともに、既存の社会資本ストックの急速な老朽化に対応し戦略的な維持管理、更新を進めるべきである。

<その後の動向等>

「財政運営戦略」と一体のものとして、「新成長戦略」(平成22年6月18日閣議決定)を実行し、財政面では、「中期財政フレーム」の下、歳出の無駄を削減すると同時に、需要・雇用の創出効果の高い政策・事業を重視して需給ギャップの解消を目指している。

平成24年度予算では、新たなフロンティア及び新成長戦略(科学技術・エネルギー・海洋・宇宙等、インフラ整備を含めた成長基盤の強化)、教育・雇用等の人材育成、地域活性化、安心・安全社会の実現といった分野への投資に予算配分の重点化を図っている。

- 3 独立行政法人改革に当たっては、不要な事業や民間で可能な事業は廃止し、高額な給与・報酬等の見直しなどを行い、更なる無駄の削減をして、抜本的な見直しを進めるべきである。また、公益法人については、非効率な事業を洗い出し、全面的に見直すべきである。

公務員制度改革については、国家公務員制度改革基本法にのっとり、内閣による人事管理機能の強化を図り、幹部人事の一元的管理に関する制度を確実に実施すべきである。また、天下りを根絶するため、定年まで働ける環境づくりを行うべきである。

<その後の動向等>

独立行政法人改革については、平成24年1月20日に閣議決定された「独立行政法人の制度及び組織の見直しの基本方針」の中で、現行102法人を65法人に縮減し、存続する法人については、成果目標達成法人及び行政執行法人の大きく二つに分類するとしている。

公益法人については、政府系公益法人の関連支出の見直し、権限付与の見直し、不要・過大な資産の国庫納付、指導監督基準に基づく指導監督の徹底を実施している。

公務員制度改革については、国家公務員制度改革基本法に基づき内閣による人事管理機能の強化等を行うため、幹部人事の一元管理等に係る所要の措置を講ずるなどとしている国家公務員法等の一部を改正する法律案を含む国家公務員制度改革関連4法案が本院に提出されており、現在継続審査となっている。

- 4 年金、医療、介護等については、国民の信頼を得られる持続可能なシステムとするため、給付と負担の関係を明らかにして、明確なビジョンを示すとともに、質の高い医療・介護サービスを安定的に提供するため、的確な医師の需給見通しを踏まえた医師養成数の増加、処遇の改善による医療・介護従事者の確保を進め、国民各層が納得できる社会保障制度を確立すべきである。特に、医療・介護・健康関連分野については、安全の確保や質の向上を図りつつ利用者本位の多様なサービスが提供できる体制を構築すべきである。また、少子化の流れを食い止めるため、保育所等における待機児童の解消策の強化、出産環境の整備充実等の子育て支援に積極的に取り組むべきである。さらに、住宅セーフティネット対策の強化による高齢者世帯等の居住の安定を図るとともに、障害者の移動の利便性及び安全性の向上を増進するため、公共交通機関のバリアフリーの促進や障害者に対する支援策の一層の充実を図るべきである。

<その後の動向等>

社会保障改革については、平成24年1月6日の「社会保障・税一体改革素案」(政府・与党社会保障改革本部決定)において、給付・負担両面で、世代間・世代内の公平が確保された制度へと改革していくことが必要であると、「全世代対応型」社会保障制度の構築を目指している。

平成24年度予算では、病院勤務医や介護職員の処遇改善等のため、診療報酬本体・介護報酬の引上げを行うこととしており、また、待機児童の解消のため、保育所等の受入児童数の拡大等を図っている。さらに、高齢者の居住の安定確保のため、「サービス付き高齢者向け住宅」の供給促進を図っている。

5 雇用対策については、経済成長政策を戦略的に実行して、経済成長による雇用の拡大を基礎とすべきである。失業しても速やかに再就職することが可能な社会の構築に全力を尽くすとともに、働きかたの多様性を維持しつつ、正規雇用の維持・拡大、非正規労働者の待遇改善、総合的な就労・生活支援、若年者を中心とした雇用対策の拡充などにより、国民すべてが意欲と能力に応じて働ける社会を実現すべきである。

<その後の動向等>

平成23年12月24日に閣議決定された「日本再生の基本戦略」では、「まずは経済を活性化し、新産業や地域における質の高い雇用の創出を図るとともに、これからの新しい中間層を支える若者の教育支援と就労促進」を図るとしている。

平成24年度予算では、求職者支援制度を通じた就職支援、有期労働契約に関する新たなルールの整備、新規卒者等の就職支援の強化に取り組むこととしている。

6 学力の向上やいじめ、不登校等各般の課題に的確に対応した質の高い学校教育を実現すべきである。そのために、学校教育に対する公財政支出の確保等に努め、よりきめ細やかな教育指導を実現できるよう、質の高い教員を確保し、現場の教職員に対する適切な支援体制の整備・強化や、不登校児童生徒を支援しているフリースクール・サポート校等との一層の連携の推進に努めるとともに、地方公共団体間の財政力による教育費格差の解消に努めるべきである。また、高等教育の教育費負担を軽減するため、経済的支援に積極的に取り組むべきである。

<その後の動向等>

平成24年度予算では、小学校2年生の36人以上学級の解消や学習支援が真に必要な児童生徒への支援やきめ細やかで質の高い指導の充実のための2,800人の定数改善を措置している。また、低所得世帯（年収300万円以下）の学生等を対象とした「所得連動返済型の無利子奨学金制度（仮称）」を創設するとともに、国立大学学部・修士の授業料免除率を8.3%に引き上げるなど大学の授業料減免等の拡大を図っている。

7 地産地消、農商工連携などの推進や、国産木材の利用率の向上、水産業の安定した経営への支援等を通じ、農林漁業の持続性強化や食料安全保障の確立を図るべきである。さらに、口蹄疫問題については、再発防止に万全を期すとともに、影響を受けた方々の生活支援・経営再建対策に取り組むべきである。

<その後の動向等>

平成23年10月25日に「我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画」を決定し、食料自給率50%の達成等に向けて、農山漁村に存在する豊富な資源を有効に活用し6次産業化を推進することにより、農林漁業の更なる成長産業化を図るとしている。

口蹄疫対策については、平成23年10月1日に見直された「口蹄疫に関する特定家畜伝染病防疫指針」に基づき、実効ある防疫体制の構築を図っている。また、影響を受けた畜産農家には、経済的支援や口蹄疫発生農場等における家畜の再導入への取組等の各種施策を実施している。

8 ODAについては、透明性・効率性を確保するとともに、他の援助国や国際機関、NGOとの協調・連携を深めることで、援助対象国のニーズに合った無駄のない援助を行うべきである。

<その後の動向等>

平成24年度予算では、我が国にとって経済、資源、外交上重要とされている開発途上国・地域に対し、我が国の強みが発揮できるパッケージ型インフラ分野やグリーン成長分野で、中小企業を含む我が国企業の海外事業展開を支援するなど、「日本再生重点化措置」を活用した重点化を行っている。また、国際機関に対する分担金・拠出金については、拠出先の活動状況、拠出先の財政状況・改革努力等に着目して見直し作業を実施し、任意拠出金について、既存のコミットメント、東日本大震災に際する各機関からの支援等を踏まえてメリハリを付けている。

9 地方警察官の増員を行う場合には、警察官一人当たりの負担人口や事件、事故の発生状況等都道府県間の各種負担の差異にも配慮して、警察官定員の適正な管理に努めるべきである。また、犯罪被害者団体、被害者支援団体への財政支援を含め、犯罪被害者のための施策を拡充していくべきである。

<その後の動向等>

平成24年度予算では、サイバー犯罪の取締りを強化し、IT社会における国民の安全・安心を確保するための新たな捜査体制の構築、一層緻密かつ適正な死体取扱業務を推進するための体制強化、原子力関連施設における警戒警備体制の強化の項目で地方警察官を626人増員している。犯罪被害者等への支援の充実については、平成23年3月の「第2次犯罪被害者等基本計画」を踏まえ、犯罪被害者等給付金の支給や民間被害者支援団体に対する業務の委託に要する経費等を計上している。

10 東日本大震災への対応に当たっては、前例にとられないあらゆる必要な措置を早急に実施し、速やかな被災者の生活の回復と被災地の復興の実現に全力で取り組むとともに、本震災を契機に、将来にわたり災害に強く、持続可能な地域社会の実現に努めるべきである。また、地震及び津波に伴い発生した原子力発電所事故については、情報公開を徹底し、国内外のあらゆる英知を結集して一刻も早い収束を図るとともに、健康及び環境への被害の拡大回避、地域住民等に対する補償・救済対策に万全を期するべきである。

< その後の動向等 >

平成23年7月29日に決定された「東日本大震災からの復興の基本方針」に基づき、平成23年度には3次にわたる補正予算により当初5年の復興費用19兆円のうち14兆円を措置し、平成24年度予算では特別会計を新設し3.7兆円の復興経費を計上している。また、平成23年12月9日の復興庁設置法の成立により、平成24年3月までに復興に関する国の施策を主体的かつ一体的に推進するための復興庁を設置するとしている。

原子力発電所事故については、平成23年12月16日に福島第一原子力発電所の原子炉の冷温停止を宣言したが、廃炉や除染、放射性廃棄物の処理、賠償問題等課題が山積している。また、平成23年9月12日には、原子力損害賠償の迅速かつ適切な実施等を図ることを目的として、原子力損害賠償支援機構を設立している。

なお、本院が平成20年度決算に関して議決した上記10項目の指摘事項について内閣の講じた措置は、第180回国会において、その報告書が提出されることになる。

#### (5) 平成22年度予備費使用等の概要

一般会計予備費の予算額は、3,000億円であって、その使用総額は、1,649億円であり、差引使用残額は1,350億円である。

また、平成22年度予算においては、通常の予備費のほかに、地域経済の活性化、雇用機会の創出、国民生活の安定に関わる経費に係る予見し難い予算の不足に充てるため、経済危機対応・地域活性化予備費が計上された。当該予備費の予算額は、9,996億円であって、その使用総額は、9,996億円であり、差引使用残額は0円である。

特別会計予備費の予算総額は、1兆8,497億円であって、その使用総額は、29億円であり、差引使用残額は1兆8,467億円である。

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（その1、その2）は、2,432億円である。

「平成22年度一般会計経済危機対応・地域活性化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22年度一般会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書（その1）（承諾を求めるの件）」及び「平成22年度特別会計予算総則第7条第1項の規定による経費増額総調書及び各省各庁所管経費増額調書（その1）（承諾を求めるの件）」は、第177回国会（常会）の平成23年4月12日、また、「平成22年度一般会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書（その2）（承諾を求めるの件）」、「平成22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）」及び「平成22年度特別会計予算総則第7条第1項の規定による経費増額総調書及び各省各庁所管経費増額調書（その2）（承諾を求めるの件）」は、同国会の5月20日にそれぞれ提出され、第180回国会（常会）に継続されている。



## 2 政策評価及び行政評価・監視

国会の行政監視機能を充実強化する目的をもって、本委員会は、総務省が行う評価及び監視等の結果についての調査に関する事項を所管している。総務省が行う評価及び監視には、政策評価と各行政機関の業務の実施状況について行う行政評価・監視等がある。

### (1) 政策評価

政策評価は、各行政機関が自らの政策について、必要性、有効性、効率性の観点から評価を行うことが基本となっている。これに加え、総務省は、行政機関の枠を超えた全政府的見地から、複数行政機関にまたがる政策の評価（統一性・総合性確保評価）、各行政機関の評価のチェック（客観性担保評価）を実施している。

この目的としては、国民に対する行政の説明責任の徹底、国民本位の効率的で質の高い行政の実現、国民的視点に立った成果重視の行政への転換が挙げられる。

#### ア 統一性・総合性確保評価

行政評価等プログラム（平成23年5月）では、「ワーク・ライフ・バランス（仕事と子育ての両立）」について、平成23年度中に新たに評価を実施するとしており、平成22年度からの継続テーマである「児童虐待の防止等」及び「法曹人口の拡大及び法曹養成制度の改革」についても引き続き評価を実施するとしている。

なお、平成22年度に取りまとめた統一性・総合性確保評価は以下のものである。

名称	勧告年月日	勧告先
バイオマスの利活用に関する政策評価	H23.2.15	総務省、文部科学省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省

（総務省資料を基に作成）

#### イ 客観性担保評価

平成23年度における取組として、「成果重視事業に係る政策評価の審査結果に基づく改善措置状況（5月30日）」、「平成19年度重要対象分野のフォローアップ（5月30日）」、「規制の事前評価の点検」、「公共事業に係る政策評価の点検（8月26日）」及び「租税特別措置等に係る政策評価の点検（11月8日）」が実施・公表されている。

### (2) 行政評価・監視

行政評価・監視は、政府の重要行政課題の解決促進あるいは行政改革の推進・実効確保等のために、各行政機関の業務の実施状況等を調査して、その結果により、各行政機関に対して勧告等を行い、行政運営を改善させようとするものである。

平成23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概要は次のとおりである。

名 称	勧告の概要
製品の安全対策に関する行政評価・監視結果に基づく勧告 (H23.2.1勧告、消費者庁、経済産業省、総務省(消防庁))	消費者の安心と安全を確保する観点から、製品事故情報の迅速かつ的確な消費者への提供等、事故製品の回収等の迅速かつ的確な実施及び当該情報の消費者への的確な提供を行うこと。
食品流通対策に関する行政評価・監視結果に基づく勧告 - 食品の流通部門の構造改善に係る事業を中心として - (H23.7.29勧告、農林水産省)	食品流通対策に係る事業の効果的・効率的な取組の推進を図る観点から、卸売市場改革の一層の推進、食品の流通部門の構造改善に係る事業の効果的・効率的な取組の推進を行うこと。
検査検定、資格認定等に係る利用者の負担軽減に関する調査結果に基づく勧告 (H23.10.14勧告、内閣府、国家公安委員会(警察庁)、金融庁、消費者庁、総務省、法務省、財務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省)	手数料等の適正化の推進、会計処理の適正化の推進、申請手続の負担軽減等の推進、指導監督の徹底を行うこと。

(総務省資料を基に作成)

### 第180回国会提出予定案件等の概要

- 1 平成23年度一般会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書(承諾を求めるの件)
- 2 平成23年度一般会計経済危機対応・地域活性化予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書(承諾を求めるの件)
- 3 平成23年度一般会計東日本大震災復旧・復興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)
- 4 平成23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180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21年度一般会計歳入歳出決算、平成21年度特別会計歳入歳出決算、平成21年度国税収納金整理資金受払計算書、平成21年度政府関係機関決算書

平成21年度国有財産増減及び現在額総計算書

平成21年度国有財産無償貸付状況総計算書

平成22年度一般会計歳入歳出決算、平成22年度特別会計歳入歳出決算、平成22年度国税収納金整理資金受払計算書、平成22年度政府関係機関決算書

平成22年度国有財産増減及び現在額総計算書

平成22年度国有財産無償貸付状況総計算書

平成22年度一般会計経済危機対応・地域活性化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177回国会、内閣提出)

平成22年度一般会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書(その1)(承諾を求めるの件)(第177回国会、内閣提出)

平成22年度特別会計予算総則第7条第1項の規定による経費増額総調書及び各省各庁

所管経費増額調書（その１）（承諾を求めるの件）（第177回国会、内閣提出）

平成22年度一般会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書（その２）（承諾を求めるの件）（第177回国会、内閣提出）

平成22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）（第177回国会、内閣提出）

平成22年度特別会計予算総則第7条第1項の規定による経費増額総調書及び各省各庁所管経費増額調書（その２）（承諾を求めるの件）（第177回国会、内閣提出）

内容についての問合せ先

決算行政監視調査室 駒田首席調査員（内線68680）

## 災害対策特別委員会

## 第三特別調査室

( 災害対策特別委員会担当 )

## 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。特に、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。

(表1) 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	33
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、九州地方	35
8. 8 ~ 11	平成21年台風第9号	近畿、四国地方	27
22. 6.11 ~ 7.19	平成22年梅雨前線による大雨	九州～東北地方	21
11 ~ 23. 3	平成22年11月からの大雪	北日本から西日本にかけての日本海側	128
23. 1 ~	霧島山 (新燃岳) の噴火	宮崎県、鹿児島県	0
3.11	東日本大震災 (M9.0)	東日本 (特に岩手、宮城、福島)	(死者)15,844 (行方不明者) 3,394
7.20 ~ 24	平成23年台風6号	近畿、四国地方	3
7.27 ~ 30	平成23年7月新潟県、福島県等における大雨	新潟県、福島県	6
8.30 ~ 9. 6	平成23年台風第12号	近畿、四国地方	94
9.15 ~ 9.22	平成23年台風第15号	九州～東北地方	19

- 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23年以降については、内閣府において、情報対策室等が設置されたものを掲げた。
- 3：東日本大震災については、警察庁調（平成24年1月16日現在）、  
「平成22年版防災白書」等より作成

## 2 平成23年の我が国の主な自然災害による被害状況

### (1) 霧島山（新燃岳）の噴火

霧島山（新燃岳）では、1月26日から本格的なマグマ活動が始まり、多量の火山灰等を放出する噴火活動があり、火口内に溶岩が噴出、爆発的な噴火が繰り返された。噴火による降灰が宮崎県高原町や鹿児島県霧島市等火口の南東側を中心に広い範囲で観測されるとともに、灰の除去作業中の事故等による負傷などの人的被害、降灰による露地野菜の収量・品質低下等の農林水産関係被害等が生じた。

### (2) 東日本大震災の発生

3月11日、三陸沖を震源とし、震源域が岩手県沖から茨城県沖に及ぶマグニチュード9.0の地震が発生した。この地震の規模は観測史上国内最大規模であり、この地震により、最大潮位9.3m以上、最大遡上高40.5mに及ぶ津波が発生し、日本各地で大きな津波が観測された。これにより、死者15,844名、行方不明者3,394名の人的被害や、全壊約12万8千戸、半壊約24万戸などの建物被害（平成24年1月16日現在）をはじめ、インフラ・ライフライン等に極めて甚大な被害が発生した。被災地域における社会資本等への直接的な被害額は、内閣府によると約16兆円～25兆円と分析された。

この地震及び津波の発生で、東京電力福島第一原子力発電所において、交流電源の喪失により原子炉の冷却機能が失われ、水素爆発や汚染水の外部流出により放射性物質が外部へと放出される事故が発生した。

### (3) 平成23年台風第12号及び第15号による大雨

8月下旬から9月上旬にかけて、「平成23年台風第12号」により、西日本から北日本の広い範囲で記録的な大雨となり、奈良県、和歌山県を中心に土砂崩れや河川の氾濫が相次ぎ、死者・行方不明者94名、全壊373棟、半壊2,924棟等の被害が発生した。また、9月中旬には「平成23年台風第15号」により、西日本から北日本にかけての広い範囲で暴風や記録的な大雨となり、死者・行方不明者19名、全壊33棟、半壊1,577棟等の被害が発生した。

## 3 地震・津波対策

### (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ひず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157市町村(平成23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2参照)。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2参照)。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414市町村(平成23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2参照)。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2参照)。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) 南海トラフの巨大地震対策

駿河湾から九州沖までの「南海トラフ」のプレート境界では、歴史的におおむね100～150年の間隔で巨大地震が発生しており、今後、東海地震が相当期間発生しない場合には、東海地震、東南海地震、南海地震が連動して発生する「三連動地震<sup>1</sup>」の可能性があると考えられている。そのため、三連動地震が発生した場合に備えた広域的防災対策についても検討する必要性が生じており、平成22年9月1日には、三連動地震を初めて想定し、内閣総理大臣を始めとする全閣僚が参加して、地震災害応急対策の実施体制の確保等を図る訓練も実施された。

このような状況のもと、平成23年3月に発生した東日本大震災では、これまでの想定をはるかに超える巨大な地震・津波により甚大な被害が発生したことから、中央防災会議に設置された「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策専門調査会」では、今後の地震・津波対策について検討し、9月にまとめられた報告で、「今後、地震・津波の想定を行うにあたっては、これまでの考え方を改め、津波堆積物調査などの科学的知見をベースに、あらゆる可能性を考慮した最大クラスの巨大な地震・津波を検討していくべきである」とした。今後、このような考え方に基づき、南海トラフの巨大地震対策を検討する際に想定すべき最大クラスの地震・津波について検討を進めることが必要となった。

このようなことを背景として、同年8月には、内閣府に「南海トラフの巨大地震モデル検討会」が設置され、同年12月、検討会は東海沖から九州沖の南海トラフで発生する巨大地震に関する中間とりまとめを公表した。想定する震源域と津波波源域は約11万km<sup>2</sup>とされ、平成15年12月の東南海、南海地震等に関する専門調査会の資料における三連動の震源域約6万1,000km<sup>2</sup>に比べ、約2倍となった。検討会は、今後、被害の推計を進め、来年の春頃には対策を取りまとめるとしている。

### (4) 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2参照)。

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」

<sup>1</sup> 平成15年9月、中央防災会議の専門調査会が、三連動地震が朝5時、風速15m/秒の条件で発生した場合には、全国で死者数が約2万5,000人、全壊棟数が約55万棟に達するという被害想定をまとめている。

が決定された（表2参照）。

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、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。さらに、平成22年4月、内閣府は、首都直下地震の復興の際に国等が対応すべき課題について、時系列的・体系的に整理した報告書を取りまとめた。

#### (5) 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118市町村（平成22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2参照）。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2参照）。

#### (6) 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2参照）。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。



(表2) 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

#### (7) 住宅・建築物の耐震化の促進

平成7年の阪神・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。さらに、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。

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、「建築物の耐震化緊急対策方針」が決定され、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。同年11月には、「建築物の耐震改修の促進に関する法律」が改正され、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。

建築物の大半を占める住宅の耐震化の状況については、平成20年度推計値によると、総数約4,900万戸の約21%に相当する1,050万戸の耐震性が不足すると推定されている。更なる耐震化を促進するため、「新成長戦略」(平成22年6月18日閣議決定)の一つとして、2020年までに耐震性が不十分な住宅の割合を5%に下げ、安全・安心なストックの形成を図ることとしている。

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とされており、対策の充実が図られている。

平成22年3月に、東海地震に係る地震防災対策強化地域については、地震による倒壊の危険性が高い公立小中学校の校舎等の耐震補強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」の改正が、また、平成23年3月には、全国を対象とする地震防災緊急事業に係

る国の負担又は補助の特例等について、5年延長する「地震防災対策特別措置法」の改正が、それぞれ行われている。

#### (8) 東日本大震災を踏まえた地震・津波対策

津波は、地域特性によって高さや到達時間、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、津波浸水予測図の作成、津波避難ビル等の指定、津波観測体制の強化、津波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対策が講じられている。

しかしながら、東北地方太平洋沖地震では、これまでの想定をはるかに超えた巨大な地震・津波により、戦後最大の人命が失われ膨大な被害をもたらした。我が国の地震・津波対策の在り方に大きな課題を残した。

このため、中央防災会議は、今般の地震・津波を調査分析し、今後の地震・津波対策の在り方を検討するため、平成23年4月、「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会」を設置し、9月に報告を取りまとめた。同報告では、あらゆる可能性を考慮し、最大クラスの地震・津波を想定・検討すべきであるとし、住民等の避難を軸に、土地利用、避難施設、防災施設等の対策を組み合わせ、総合的な津波対策の確立が必要であるとしている。

同報告を踏まえ、中央防災会議は12月に、地震・津波対策の抜本的な強化のため、津波に強いまちづくり、国民への防災知識の普及、津波警報等の伝達及び避難体制確保等を内容とする津波対策編を新設するなど防災基本計画を修正したほか、政府において、災害対策法制の在り方が検討されている。

他方、多数の人命を奪った東日本大震災の惨禍を二度と繰り返すことがないよう、対策に万全を期する必要があることから、6月に津波観測体制の強化や津波防災教育・訓練の実施、津波対策に必要な施設の整備等の推進を定めた「津波対策の推進に関する法律」(議員立法)が、12月には推進計画区域における津波避難建築物の容積率規制の緩和等特例措置、津波防護施設の管理、津波災害警戒区域における警戒避難体制の整備等について定めた「津波防災地域づくりに関する法律」が、それぞれ制定された。

#### 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110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。併せて、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29の火山において発表している。

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ことから、平成24年1月6日現在、全国78火山について火山ハザードマップが作成されている。

また、平成23年12月には、衆議院災害対策特別委員会において、火山防災対策は喫緊の課題であるとして、火山観測施設の新設及び観測点の増強を図り、機器等の整備を推進するなど観測監視体制の強化を図ること、研究機関と関係省庁が一体的に監視及び調査研究を行える体制の強化を図ること、研究機関への財政面での支援及び政府機関における人材の確保を行うことなどを政府に求める「火山活動の観測監視及び調査研究体制等の充実強化に関する件」が決議された。

## 5 風水害対策

### (1) 水害対策

我が国においては、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一方で、河川氾濫区域への資産の集中等により、浸水面積当たりの一般資産被害額（水害密度）は急増している。また、少子高齢化等の社会状況の変化に伴い、高齢者等災害時要援護者の被災が目立っているほか、旧来型の地域共同体の衰退等により、地域における災害時の共助体制が脆弱になってきている。

こうした状況を踏まえ、河川改修の整備等の対策と並行して、「水防法」等に基づき、住民が避難する際に役立つ洪水予報の伝達方法等を洪水ハザードマップ等により住民へ周知するなどの対策が進められており、平成24年1月6日現在、1,214市町村で洪水ハザードマップが作成されている。

都市部では、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、近年の集中豪雨時において、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。このような内水被害を防止するために、「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。

内水による浸水被害を軽減するため、浸水情報と避難方法等に係る情報を記載した内水ハザードマップの作成（平成24年1月6日現在156市町村）は有効な方策であると考えられていることから、国土交通省では、今後、都市機能が集積し浸水実績のある市町村等において、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。

### (2) 土砂災害対策

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13年～平成22年の10年間の平均で1年当たり1,059件発生しており、平成22年も全国で1,128件の土砂災害が発生した。平成23年には、台風第12号に伴う豪雨により、奈良県及び和歌山県内において河道閉

塞が発生しており、国土交通省では、緊急調査を実施し、その結果等を踏まえ、仮排水路の設置、ポンプ排水等緊急工事を実施している。

土砂災害警戒区域においては、「土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律」に基づき、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。平成22年11月、河道閉塞の湛水等大規模な土砂災害が急迫している場合、国や都道府県が緊急調査を行い、土砂災害が想定される区域や時期に関する情報を市町村に通知・一般に周知させるための措置を講ずること等を内容とする同法の改正が行われた。

## 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。

しかし、平成22年の11月から大雪でも除雪作業中の事故や高齢者の死傷、車両停滞や漁船の転覆・沈没等の被害が多発したことを教訓に、内閣府及び国土交通省は、平成23年9月に「大雪に対する防災力向上方策検討会」を設置し、12月には、道路・交通管理等の情報共有や除雪不要の克雪住宅を推進するなど雪に強い地域づくり、また、一斉雪下ろしなど共助による雪処理、漁船の陸揚げ等の被害予防の知識の周知など地域防災力の向上方策を柱とする中間提言を取りまとめている。

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533市町村（平成22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 災害復旧等に対する特別の財政援助及び被災者支援のための法律

### (1) 激甚災害法

大規模な災害が発生して国民経済に著しい影響を及ぼし、かつ、当該災害による地方財政の負担を緩和し、又は被災者に対する特別の助成を行うことが特に必要と認められる場合には、「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」により、中央防災会議が定める基準に基づき、当該災害を政令で「激甚災害」に指定するとともに、災害復旧事業に対する国庫負担率の引上げ等、特別な助成措置を講じ、地方公共団体や被災者の負担軽減を図っている。

## (2) 災害救助法及び災害弔慰金法

災害により被害を受けた者に対しては、「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ている。

また、「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。災害弔慰金については、近年、兄弟姉妹が同居し又は同居はしていないが、生計を同じくしている場合があり、今般の東日本大震災においても、このような兄弟姉妹で死者が発生している事例があることから、支給対象となる遺族の範囲に、死亡した者の死亡当時その者と同居し、又は生計を同じくしていた兄弟姉妹を加える同法の改正が、平成23年7月に行われた。

## (3) 被災者生活再建支援法

「被災者生活再建支援法」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月の法改正により抜本的な制度の見直しが行われ、用途を限定しない定額渡し切り方式に改められた。全壊世帯に100万円（大規模半壊世帯には50万円）が支給されるとともに、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50万円を加えた額が支給されることとなり、最高で300万円が支給される。

また、住家の被害認定については、「災害に係る住家の被害認定基準運用指針」が定められているが、東日本大震災では、より簡便な判定を用いることにより、支援金支給手続の迅速化のための措置が図られた。さらに、千葉県、茨城県等において地盤の液状化による住宅被害状況を踏まえ、住家の被害認定の運用が見直された。

なお、災害弔慰金、被災者生活再建支援金及び東日本大震災関連義援金に関しては、平成23年8月、受給権を差押禁止債権とし、被災者へ支払われた金銭に対する差押えを禁止するため、「災害弔慰金の支給等に関する法律及び被災者生活再建支援法」の改正が行われ、また、「東日本大震災関連義援金に係る差押禁止等に関する法律」が制定された。

## 第180回国会提出予定法律案等の概要

### 1 豪雪地帯対策特別措置法の一部を改正する法律案（仮称）（議員立法）

豪雪地帯対策特別措置法では、特別豪雪地帯における基幹的な市町村道の改築を道府県が代行することができる期限は平成24年3月31日、公立の小中学校等の施設等の新增築、改築に対する国の負担割合の特例措置の適用期限は平成23年度までとなっており、豪雪地帯の現状に鑑み、これらの特例の期限の延長を行うとするものである。

なお、内閣から災害対策基本法の一部を改正する法律案（仮称）の提出が検討されている。

内容についての問合せ先

第三特別調査室 林山首席調査員（内線 68740）

## 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 一票の較差

## (1) 衆議院小選挙区選出議員選挙の一票の較差

## ア 衆議院議員選挙区画定審議会における区割りの改定

衆議院議員選挙区画定審議会設置法（以下「区画審議会設置法」という。）第4条では、衆議院議員選挙区画定審議会（以下「審議会」という。）は、必要があると認めるときは、10年ごとに行われる大規模な国勢調査の人口が公表された日から1年以内に、衆議院小選挙区選出議員の選挙区の改定案を作成して内閣総理大臣に勧告するものとしている。また、区画審議会設置法第3条は改定案の作成の基準を定めており、同条第1項では選挙区間の人口の最大較差が2倍以上とにならないようにすることを基本とし、行政区画、地勢、交通等の事情を総合的に考慮して合理的に行わなければならないと規定し、同条第2項では改定案の作成に当たっては、各都道府県の区域内の衆議院小選挙区選出議員の選挙区の数は、各都道府県にまず1を配当した上で（いわゆる一人別枠方式）これに人口に比例して配当した数を加えた数と規定している。

平成22年10月に行われた国勢調査では、衆議院小選挙区間の最大較差は2.524倍となり、較差が2倍を超える選挙区は97選挙区となった。

審議会は、平成22年国勢調査の速報値の結果公表（平成23年2月25日）を受けて、1年以内（平成24年2月25日まで）に、選挙区の改定案を内閣総理大臣に勧告するため改定作業に着手した。改定作業は一人別枠方式を前提としていたが、平成23年3月23日の一人別枠方式の廃止を求めた最高裁判決が出されたことから、同月28日の審議会において、当面の国会の動きを見守るため、区割り改定作業を中断することを決めた<sup>1</sup>。

## イ 平成23年3月23日の最高裁判決

第45回衆議院議員総選挙（平成21年8月30日執行）の小選挙区選挙における一票の較差（有権者数比率で最大2.304倍）について、最高裁大法廷は、平成23年3月23日、「本件選挙当時において、いわゆる区画審議会設置法3条2項の1人別枠方式に係る部分は、憲法の投票価値の平等の要求に反する状態に至っており、この基準に従って改定された公職選挙法13条1項、別表第1の選挙区割りも、憲法の投票価値の平等の要求に反する状態に至っていた。しかし、いずれも憲法上要求される合理的期間内における是正がされなかったとはいえないから、これらの規定が憲法14条1項等に違反するものということとはできない。」として請求を棄却した。判決は「衆議院議員選挙における投票価値の平等の要請に鑑み、事柄の性質上必要とされる是正のための合理的期間内に、できるだけ速やかに1人別枠方式を廃止し、区割規定を改定するなど、その要請にかなう立法的措置を講ずる必要があるところである。」として、国会に対応を求めた。

<sup>1</sup> 『日本経済新聞』（平23.3.29）等

横路衆議院議長は最高裁判決を受け、翌日、「投票価値の平等に疑義を示されたことは極めて遺憾である。とりわけ『一人別枠方式』を最大の理由とされたことは、現行小選挙区制の根本に関わる問題である。『一人別枠方式』について、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で早急に議論を開始し、結論を出さなければならない。」との議長談話を発表した<sup>2</sup>。

#### ウ 衆議院選挙制度に関する各党協議会

立法的措置を講ずることを求めた最高裁判決を受け、各党はそれぞれ一票の較差是正を目的とした衆議院選挙制度改革案について議論を行ってきた。

平成23年10月12日、民主党と自民党は衆議院の一票の較差是正をはじめとする選挙制度改革をめくり、与野党による協議機関を設置することで合意<sup>3</sup>、翌13日、公明党は、同協議機関への参加を決定した。また、同日、民主党の樽床幹事長代行は、既に参加を決めていた国民新党を除く他の党（みんなの党、共産党、社民党、たちあがれ日本及び新党改革）に対し、同協議機関への参加を呼び掛けた<sup>4</sup>。

同月19日、「衆議院選挙制度に関する各党協議会」（以下「各党協議会」という。）の第1回会議が開かれた。各党協議会は、民主党、自民党、公明党、国民新党、みんなの党、共産党、社民党、たちあがれ日本及び新党改革の与野党9党で構成され、座長には樽床民主党幹事長代行が就任した<sup>5</sup>。

各党協議会においては、同月21日（第2回会議）に衆議院選挙制度についての各党の考え方が提示され（次頁【衆議院の選挙制度改革案一覧】を参照）同月25日（第3回会議）には、樽床座長から、協議の進め方として、第179回国会（臨時会）で「一票の較差」を2倍以内に是正し、定数削減と選挙制度の抜本改革は通常国会以降に取り組むこととする二段階方式が提案され、自民党は賛成したが、民主、自民以外の政党は、提案に沿って小選挙区の区割りを先行させれば定数削減の対象が比例代表となる可能性が高まるとの警戒論もあり、反対意見が相次ぎ<sup>6</sup>、較差是正とともに並立制以外の選挙制度（併用制、連用制、比例代表制、中選挙区制など）への抜本改革についての議論を一体として行うべきであるとの意見が出されたため、11月7、9日（第5、6回会議）では、各選挙制度について意見交換が行われた<sup>7</sup>。その後、同月11日（第7回会議）樽床座長は、小選挙区の「一票の較差」是正を優先させる考えを示した上で、「一票の較差（是正）だけで食い逃げしない、という担保を来週、提案する」と述べた<sup>8</sup>。同月15日（第8回会議）になされた樽床座長の提案は、区画審設置法改正案の附則に「（公選法改正までに）制度のあり方を検討し、所要の措置を講ずる」と明記し、また、委員会における採決の際に「定数削減を含めた抜本

<sup>2</sup> 『日本経済新聞』（平23.3.25）等

<sup>3</sup> 『毎日新聞』（平23.10.13）等

<sup>4</sup> 『朝日新聞』（平23.10.14）等

<sup>5</sup> 民主党HP（2011.10.19）「衆議院選挙制度に関する各党協議会」の構成

<sup>6</sup> 『朝日新聞』（平23.10.26）等

<sup>7</sup> 『読売新聞』（平23.11.8）、『日本経済新聞』（平23.11.10）等

<sup>8</sup> 『毎日新聞』（平23.11.12）等

改革の検討を各党間で行う」旨の附帯決議を行うことも呼び掛けるものであった。これについて、自民党は賛同したが、抜本改革も求めるその他の政党は受入れを拒んだ<sup>9</sup>。

このような状況の中、民主党の輿石幹事長は12月1日の記者会見で「会期内で選挙制度がどうなるという話ではない。年は越える」と述べ、区画審設置法改正案の第179回国会での提出を断念する考えを表明し<sup>10</sup>、その後、各党協議会は開催されていない。

民主党は、平成24年1月18日の政治改革推進本部総会・総務部門合同会議で、マニフェストに掲げている衆院比例定数80削減に向けた「公職選挙法の一部を改正する法律案」（衆院議員の定数削減法案）と、自民党の「0増5減案」を採用した「衆議院小選挙区選出議員の選挙区間における人口較差を緊急に是正するための衆議院議員選挙区画定審議会設置法の一部を改正する法律案」（一票の較差是正法案）を了承した<sup>11</sup>。

#### 【衆議院の選挙制度改革案一覧】

	選挙制度改革案の概要	議員定数
民主党	小選挙区比例代表並立制を維持 「5増9減」案（較差1.747倍） ・5都府県（東京、長野、岐阜、静岡、京都）を各1増 ・9道府県（北海道、埼玉、福井、山梨、大阪、兵庫、徳島、高知、佐賀）を各1減 「6増6減」案（較差1.626倍） ・東京都を3増、3県（埼玉、神奈川、愛知）を各1増 ・6県（福井、山梨、徳島、高知、佐賀、鹿児島）を各1減	小選挙区 案...296(4削減) 案...300(変更なし)  比例代表100(80削減)
自民党	小選挙区比例代表並立制を維持 小選挙区（較差1.789倍） 5県（福井、山梨、徳島、高知、佐賀）を各1減した上で、 一票の較差を2倍未満に抑えるように区割り調整 比例代表 定数を180から150に削減。150議席のうち30議席については、少数政党（得票率20%未満の政党）だけでドント方式で配分	選挙区295(5削減)  比例代表150(30削減)
公明党	以下の3案を検討 小選挙区比例代表連用制 小選挙区比例代表併用制 新しい中選挙区制	削減
国民新党	小選挙区比例代表連用制	削減
みんなの党	「一人一票比例代表制（ブロック単位）」（全国11ブロック。全国ベースで集計して各政党に議席を配分）	定数300(180削減)
共産党	全国11ブロックの比例代表制	定数480(変更なし)
社民党	小選挙区比例代表併用制（全国11ブロック。小選挙区300）	定数480(変更なし)
たちあがれ日本	新たな中選挙区制（定数2～4人）	定数400(80削減)
新党改革	中選挙区制	国会議員の定数半減

（新聞報道、政党HPをもとに作成）

<sup>9</sup> 『毎日新聞』（平23.11.16）等

<sup>10</sup> 『毎日新聞』（平23.12.2）等

<sup>11</sup> 民主党HP（2012.1.18）ニュース、『毎日新聞』（平24.1.19）等



## (2) 参議院選挙区選出議員選挙の一票の較差

### ア 第21回参議院議員通常選挙に係る定数訴訟の最高裁判決

第21回参議院議員通常選挙（平成19年7月29日執行）の選挙区選挙における一票の較差（有権者数の最大較差が1対4.86）等について、最高裁大法廷は、平成21年9月30日、原告の請求について棄却し、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較差は「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。

### イ 第21回参議院議員通常選挙後の参議院の動向

平成21年9月30日の最高裁判決を受けて、江田参議院議長（当時）の諮問機関である参議院改革協議会は、同年11月18日、平成25年の参院選までに選挙制度を抜本的に見直すことで合意した<sup>12</sup>。

第22回参議院議員通常選挙（平成22年7月11日執行）後の平成22年10月5日、西岡参議院議長（当時）と参議院各会派の代表者は、参議院の一票の較差是正を含めた「選挙制度の改革に関する検討会」を設置することで一致し、平成25年の参院選からの適用に向け改革案をまとめることとなった。この後、西岡議長案及び各党の選挙制度改革案が相次いで発表され、同検討会において協議が行われた（次頁【参議院の選挙制度改革案一覧】を参照）。

平成23年11月14日、同月5日の西岡議長の死去に伴い選出された平田参議院議長は、参議院選挙制度改革について、各党実務者による協議の場を作り、通常国会には成案を得たい旨述べた<sup>13</sup>。同年12月7日、平田議長の就任後、初めて同検討会が開かれ、同検討会

<sup>12</sup> 『毎日新聞』（平21.11.19）等

<sup>13</sup> 『朝日新聞』（平23.11.15）等

の下に実務者による「選挙制度協議会」を設置することを決定した<sup>14</sup>。同月 21 日の同協議会では、これまでの参議院議員定数訴訟の概要と同検討会における協議経過及び同検討会で議論された各党の選挙制度改革案について説明が行われた後、今後の進め方について協議が行われた<sup>15</sup>。

#### ウ 第22回参議院議員通常選挙に係る定数訴訟

第 22 回参議院議員通常選挙については、選挙区選挙における一票の較差が、有権者数比率で最大 5.00 倍ある等として、選挙の無効を請求した訴訟が各地で提起された。各地の高裁では、平成 22 年 11 月から平成 23 年 2 月にかけて違憲状態判決や違憲判決も下されたところである。同年 12 月 7 日、最高裁第三小法廷は、各訴訟を一括して最高裁大法廷に回付した<sup>16</sup>。

#### 【参議院の選挙制度改革案一覧】

	選挙制度改革案の概要	議員定数
民主党	選挙区 ・隣接する 2 選挙区を統合する「合区」を 5 つ新設 山梨・長野（定数 4）、石川・福井（同 2）、鳥取・島根（同 2）、徳島・高知（同 2）、佐賀・長崎（同 2） ・ 6 府県（宮城、福島、新潟、岐阜、京都、広島）を各 2 減 ・ 1 県（神奈川）を 2 増 比例代表 現行制度を維持	定数 202（40 削減） 〔選挙区 126（20 削減）〕 〔比例代表 76（20 削減）〕
自民党	選挙区「8 増 12 減」 ・ 4 道府県（北海道、神奈川、大阪、兵庫）を各 2 増 ・ 6 府県（宮城、福島、新潟、長野、岐阜、京都）を各 2 減 比例代表 現行制度を維持	定数 236（6 削減） 〔選挙区 142（4 削減）〕 〔比例代表 94（2 削減）〕
公明党	全国 11 ブロックの大選挙区制（ブロックは現行の衆議院比例代表と同じ）	定数 200（42 削減）
みんなの党	全国 11 ブロックの比例代表制（ブロックは現行の衆議院比例代表と同じ）	定数 100（142 削減）
社民党	選挙区 全国 11 ブロックの大選挙区制（ブロックは現行の衆議院比例代表と同じ） 比例代表 現行制度を維持	定数 242（変更なし） 〔選挙区 146（変更なし）〕 〔比例代表 96（変更なし）〕
たちあがれ日本	全国単位と全国 11 ブロック（ブロックは現行の衆議院比例代表と同じ）の比例代表制	定数 220（22 削減） 〔全国 60〕 〔ブロック 160〕
西岡前議長案	選挙区 全国 11 ブロックの大選挙区制 比例代表 現行制度を維持	定数 232（10 減） 〔選挙区 150（4 増）〕 〔比例代表 82（14 減）〕

（新聞報道、政党 HP をもとに作成）

<sup>14</sup> 『毎日新聞』（平 23.12.8）等

<sup>15</sup> 参議院 HP 「選挙制度協議会（第 2 回）」（平 23.12.21）

<sup>16</sup> 『日本経済新聞』（平 23.3.1）等、『朝日新聞』（平 23.12.8）等

### 3 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、多くの人が投票できる選挙、公正な選挙を目指すこととした。第 45 回総選挙後の平成 21 年 11 月 9 日には、新たに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<sup>17</sup>。

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、衆議院が解散されたため審査未了となった。その後、自民党の選挙制度調査会において公職選挙法改正に関する議論が再開され、平成 23 年 11 月 8 日、同調査会において供託金引下げ等を内容とする公職選挙法改正案がまとめられ、同日、総務会で了承された<sup>18</sup>。

#### (2) インターネットによる選挙運動の解禁に関する検討の経緯

民主党では、「インターネット選挙活動調査会」が平成 18 年 5 月にまとめた中間報告をもとに、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が、平成 21 年 7 月 21 日（第 171 回国会（常会））に解散のため審査未了<sup>19</sup>となった。その後、同年 11 月 12 日、政治改革推進本部総会で、インターネットを利用した選挙運動を解禁する公職選挙法改正案について、第 176 回国会（臨時会）での成立を目指して各党に協議を呼び掛ける方針を決めたが<sup>20</sup>、法律案提出には至らなかった。

自民党では、選挙制度調査会の下に設置された「インターネットを使った選挙運動に関するワーキングチーム」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

<sup>17</sup> 『日本経済新聞』（平 21.11.10）等

<sup>18</sup> 『産経新聞』（平 23.11.8）

<sup>19</sup> 平成 10 年以降 4 回にわたり、民主党から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。

<sup>20</sup> 『朝日新聞』（平 22.11.13）等

用した選挙運動解禁については結論が先送りにされた<sup>21</sup>。その後、引き続き選挙制度調査会において議論が進められ、平成 22 年 4 月 28 日（第 174 回国会（常会））自民党からインターネットを利用した選挙運動を解禁する内容の公職選挙法改正案が衆議院に提出され、現在継続審査となっている。

与野党間では、平成 22 年 4 月 23 日に「インターネットを利用した選挙運動の解禁に関する各党協議会」が設置されて協議が開始され<sup>22</sup>、同年 5 月 26 日に同協議会において、同年夏の参議院議員通常選挙から、選挙期間中に政党等及び公職の候補者のウェブサイト等を利用する方法（電子メールを除く）による選挙運動を解禁することについて合意がなされたが<sup>23</sup>、第 174 回国会では法律案提出までには至らなかった。

#### 4 政治資金規正法の改正

##### (1) 政治資金の在り方に関する議論

###### ア 寄附等の制限の経緯

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、質的制限が導入された。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、その後、平成 6 年の法改正では、会社、労働組合等の団体の政党、政治資金団体及び資金管理団体以外への寄附が禁止され、さらに、平成 11 年の法改正で、会社、労働組合等の団体の資金管理団体への寄附が禁止された。

###### 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。

<sup>21</sup> 『毎日新聞』（平 20.6.19）等

<sup>22</sup> 『日本経済新聞』（平 22.4.24）等

<sup>23</sup> 『朝日新聞』（平 22.5.27）等

## ウ 個人献金の拡充

会社、労働組合等の団体のする寄附の制限とあいまって、政治資金の調達を個人献金中心に移行するため、昭和50年の法改正で、個人のする政党及び政治団体への寄附のうち一定の要件に該当するものについては、租税特別措置法の定めるところにより、所得控除の対象とすることとされた。また、平成6年の法改正で、政党及び政治資金団体に対する個人献金を促進するために税額控除制度を創設し、従来の所得控除制度との選択制とした。

さらに個人献金の普及促進を図るための方策として、税額控除の拡大やインターネットによる献金の推進などの議論がなされているところである。

## エ 政治資金パーティーの規制

政治資金パーティー券の購入は対価の支払であり、政治活動に関する寄附に該当するものではないとされている。しかし、パーティーによる政治資金集めが盛んに行われ、様々な批判、意見が出されるようになり、開催の適正化を図るため、平成4年の法改正において、政治資金パーティーについては、パーティー券の購入限度額を1パーティー当たり150万円までに制限することとし、同一の者から1パーティー当たり100万円を超える対価の支払を受けた場合には支払者の氏名及び支払金額等を記載することとされた。さらに、平成6年の法改正で、公開基準について、「100万円を超えるもの」から「20万円を超えるもの」に引き下げられた。

### (2) 最近の政治資金規正法改正の動き

平成21年5月28日、民主党は、政治改革推進本部総会において、3年後の会社、労働組合等の団体のする寄附の全面禁止の方針を決定し、同年6月（第171回国会（常会））、政治資金規正法等改正案を衆議院に提出した。その内容は、3年後の会社、労働組合等の団体のす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世襲の制限等であった。同改正案は、同年7月、提案理由説明を聴取し、審査に入ったが、解散のため審査未了となった。

第45回衆議院議員総選挙の各党のマニフェストにおいて、政治資金制度の在り方、会社、労働組合等の団体からの寄附の在り方、個人献金を促進するための方策等について、各党それぞれの方針や具体策が掲げられた。

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、同年11月（第173回国会（臨時会））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改正案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、平成22年5月(第174回国会(常会))に提案理由説明を聴取した後、同年11月(第176回国会(臨時会))に質疑を行い、継続審査となっている。

第22回参議院議員通常選挙の各党のマニフェストにおいても、政治資金の透明性の向上、会社、労働組合等の団体からの寄附の在り方、政治家の監督責任の強化、個人献金促進の方策などについて、各党それぞれの方針や具体策が掲げられた。

第178回国会(臨時会)及び第179回国会(臨時会)においては、政治資金規正法で禁止されている外国人からの政治資金の受領に関する問題、公明党提出の政治資金規正法及び政党助成法改正案の政党間協議についての野田総理から民主党への指示の状況、会社、労働組合等の団体のする寄附の全面禁止など政治資金規正法に関する議論が衆参の本会議、予算委員会等においてなされており、今後の政党間協議の行方などが注目される。

### 第180回国会提出予定法律案等の概要

提出予定法律案等は未定(1月23日現在)

#### (参考)継続法律案等

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(内閣提出、第176回国会閣法第4号)

国会議員の選挙等の執行について国が負担する経費で地方公共団体に交付するものの現行の基準について、最近における公務員給与の改定、諸物価の変動及び地方公共団体における選挙執行の状況等を踏まえ、投票所経費、開票所経費等について所要の改正を行う。

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。

政党助成法の一部を改正する法律案(林幹雄君外4名提出、第174回国会衆法第2号)

政党の解散時における政党交付金の返還を免れる脱法行為を防止するため、政党が解散を決定した日後は、政党交付金による支出又は支部政党交付金による支出として寄附をすることができないこととする。

公職選挙法の一部を改正する法律案(村田吉隆君外4名提出、第174回国会衆法第18号)

近時におけるインターネット等の普及に鑑み、選挙運動期間における候補者に関する情報の充実、有権者の政治への参加の促進等を図るため、インターネット等を利用する方法

による選挙運動を解禁する。

内容についての問合せ先  
第二特別調査室 佐々木首席調査員(内線68720)

## 沖縄及び北方問題に関する特別委員会

第一特別調査室

(沖縄及び北方問題に関する特別委員会担当)

### 所管事項の動向

#### 1 沖縄関係

##### (1) 沖縄振興施策の概要

沖縄には、これまで昭和46年に制定された「沖縄振興開発特別措置法」に基づく3次にわたる沖縄振興開発計画に引き続き、平成14年に制定された「沖縄振興特別措置法」に基づく沖縄振興計画により、多額の事業費が投入されてきた。これらの計画が推進された結果、社会資本の整備を中心に一定の成果が上がっているとの評価がある一方、現在も1人当たりの県民所得が全国平均の約7割の水準にとどまり、失業率も平成10年以降、7%から8%台で推移するなど、依然として本土との経済格差が存在している。

#### ア 新たな沖縄振興の動き

現行の「沖縄振興特別措置法」及び「沖縄県における駐留軍用地の返還に伴う特別措置に関する法律」が平成24年3月31日限りで失効する。

平成22年3月、沖縄県は新たな沖縄振興の基本構想として「沖縄21世紀ビジョン」を決定し、現在、同ビジョンの実現に向け「沖縄21世紀ビジョン基本計画(仮称)(案)」の策定を進めている。同計画はこれまでの振興計画と異なり、県が主体的に策定し、国が支援するものとなる見込みであり、県は同計画に含まれる国の責任において果たされるべき施策や国の支援を得ながら推進されるべき施策の展開を後押しする根拠となる、新たな法制を国に求めている。

#### イ 平成24年度沖縄関係予算(案)

政府は、新たな沖縄振興の初年度となる平成24年度内閣府沖縄振興予算案を前年度当初予算比27.6%増の2,937億円とすることに決定し、うち沖縄振興特別調整交付金(仮称)803億円と沖縄振興公共投資交付金(仮称)771億円を合わせた1,575億円を沖縄振興一括交付金(仮称)とした。

(単位：百万円、%)

事 項	平成24年度 予算(案)	前年度 予算額	対前年度比	
			増 減額	比率
1 沖縄振興一括交付金(仮称)	157,456	0	157,456	皆増
(1) 沖縄振興特別調整交付金(仮称)	80,340	0	80,340	皆増
(2) 沖縄振興公共投資交付金(仮称)	77,116	0	77,116	皆増
2 公共事業関係費等	111,107	159,965	48,858	69.5
(1) 公共事業関係費	106,051	144,600	38,549	73.3
(2) 沖縄教育振興事業費	5,056	10,726	5,670	47.1
(3) 前年度限りの経費	0	4,639	4,639	皆減
3 駐留軍用地跡地利用促進経費	71	75	4	94.7
4 沖縄米軍基地所在市町村活性化特別事業費	2,607	473	2,134	551.1
5 沖縄北部連携促進特別振興事業費	2,500	0	2,500	皆増



6	戦後処理経費	2,480	1,658	821	149.5
(1)	不発弾等対策経費	2,350	1,608	742	146.2
(2)	対馬丸遭難学童遺族給付経費	13	20	7	66.0
(3)	対馬丸平和祈念事業経費	10	6	4	165.5
(4)	位置境界明確化経費	10	9	2	118.2
(5)	沖縄戦関係資料閲覧室事業経費	14	15	1	93.3
(6)	所有者不明土地問題の解決に向けた予備的調査	81	0	81	皆増
7	沖縄科学技術大学院大学学園関連経費	10,379	11,884	1,505	87.3
(1)	沖縄科学技術大学院大学学園運営費	9,685	10,482	797	92.4
(2)	沖縄科学技術大学院大学学園施設整備費	694	1,402	708	49.5
8	沖縄振興開発金融公庫補給金	1,404	1,411	7	99.5
9	鉄軌道等導入課題検討基礎調査	100	0	100	皆増
10	沖縄振興推進調査費	90	0	90	皆増
11	その他の経費	5,525	5,570	45	99.2
12	前年度限りの経費	0	49,068	49,068	皆減
合 計		293,719 (うち復旧・復興 対策経費5,610)	230,105	63,614	127.6

(出所：内閣府)

#### ウ 産業の振興のための措置（沖縄関係税制改正）

新たな沖縄振興のために必要かつ効果的な税制措置として、現行の地域制度を見直し、新たに「国際物流拠点産業集積地域（仮称）」、「産業高度化・事業革新促進地域（仮称）」及び「観光地形成促進地域（仮称）」が創設されることとなった。

現行の物流・情報・金融の経済特区については、法人税の所得控除率が35%から40%に引き上げられ、また、特区内にのみ事業所を有するなど規定されている「専ら要件」が緩和され、常時使用する従業員の20%の範囲内等で特区外に営業拠点を設置することが可能となる。観光振興や産業高度化・事業革新促進に係る地域制度については、知事が地域指定（主務大臣の同意不要）を行えることとなった。

#### エ 沖縄科学技術大学院大学

沖縄振興策の検討が進められる中で、沖縄に世界最高水準の自然科学系大学院大学を設立することにより、産官学の連携による研究開発を通じた地域活性化を目的とした「沖縄新大学院大学構想」が提唱され、「沖縄振興特別措置法」に盛り込まれた。

平成21年3月、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、同法案は、修正の上、同年7月に成立した。

平成23年10月、文部科学省より大学院大学の設置に係る認可が行われ、同年11月に大学院大学の設置主体として学校法人沖縄科学技術大学院大学が設立された。同大学は平成24年秋に開学し、5年一貫性の博士課程に毎年約20名の学生の受入れを予定している。

#### オ 那覇空港及び新石垣空港整備への取組

平成21年8月、那覇空港の将来の需要増加に対処するため、「那覇空港構想・施設計画検討協議会」において新滑走路を建設するための施設配置等に係る計画案が了承された。現在、滑走路増設に向けた環境影響評価及び現地調査が実施されており、工期は約7年、事業費は約1,900億円が予定されている。

石垣空港は、滑走路が短く中型ジェット機の運航ができないこと、空港が市街地にあるため騒音被害が発生していること等の課題があり、現在、カラ岳陸上地区に中型ジェット機が就航可能な滑走路を有する新空港の建設が進められている。これに対し、環境悪化を懸念する一部地権者らが空港設置許可取消を求め東京地裁に提訴したが、同地裁は、環境アセス違反は認められないこと等を理由に原告の訴えを棄却。これを受け、平成 23 年 6 月、原告は東京高裁に控訴した。同空港は平成 25 年 3 月に開港予定である。

## カ 泡瀬干潟の埋立て事業

泡瀬干潟は、沖縄本島中部太平洋側の中城湾に面する約 265 ha の干潟で、絶滅危惧種も生息しており、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開始された。

平成 21 年 10 月、住民が県と沖縄市に事業予算の支出差止めを求めていた訴訟で、福岡高裁那覇支部が公金支出差止めを命じる判決を下したことを受け、沖縄市は平成 22 年 7 月に埋立面積を当初計画の約半分に縮小し、スポーツコンベンション拠点を形成することにより市の活性化を目指す新たな計画を策定。同年 8 月に前原国土交通大臣兼沖縄・北方大臣（当時）は同計画の妥当性を承認し、事業が再開されることとなった。平成 23 年 7 月、県が提出していた新計画の変更申請が承認され、判決以来中断されていた工事が同年 10 月に再開されたため、同事業の経済的合理性や環境への影響等をめぐり、住民が県と沖縄市を相手に再び那覇地裁に提訴した。

同計画では、約 1,350 名の雇用創出、年間約 149 億円の生産誘発効果及び約 2.1 億円の市税増収が見込まれている。

## (2) 米軍基地問題

### ア 沖縄における米軍再編と負担の軽減

#### (ア) 在沖米軍及び基地の現状

在沖米軍に提供されている専用施設面積は約 228km<sup>2</sup> に達し、在日米軍専用施設の約 74% を占めている。また、沖縄県の面積に占める米軍基地の割合は約 10.2% で、他の都道府県の中で最大となる静岡県約 1.2% と比較すると、沖縄の基地負担の重さがいかに顕著であるかが理解できる。

米軍基地の所有形態も本土とは異なる様相を呈しており、本土では国有地が約 87% を占めているのに対し、沖縄では約 35% となっている。これは、在沖米軍基地の相当部分が、戦後の米軍政下において接収された民有地や公有地上に建設されたことを示している。また、一方において、地代収入は基地依存経済との批判を生む背景ともなっている。なお、

<sup>1</sup> 平成 23 年 7 月 31 日現在「在日米軍施設・区域別面積一覧」防衛省

米軍基地借地料は平成22年度約793.5億円<sup>2</sup>となっている。

沖縄に駐留する米軍は、総兵力約24,600人<sup>3</sup>で、そのほとんどを海兵隊（約61%）と空軍（約27%）が占め、米軍構成員に軍属及び家族を合わせた数は約44,900人である。

このような広大・過密な米軍基地と多数の軍人軍属などの存在が、県土の振興開発上の大きな制約となり、航空機騒音、墜落事故や米軍人による凶悪犯罪などに象徴される過重な負担を沖縄にもたらしている。

#### (イ) 米軍普天間飛行場

普天間飛行場は、宜野湾市のほぼ中央に立地し、2,800mの滑走路を持つ米海兵隊の航空基地である。ヘリコプター部隊を中心に52機の航空機が配備<sup>4</sup>され、岩国基地と並び在日米海兵隊の拠点となっている。在沖米海兵隊の航空能力に関して、海兵隊陸上部隊の輸送、空中給油機の運用、緊急時の航空機を受け入れる基地機能、といった役割を果たしている。

同飛行場は周辺に住宅、学校等が密集し、「世界で最も危険な基地」といわれており、平成15年11月に訪沖したラムズフェルド米国防長官（当時）は、上空から同飛行場を視察して「事故が起きないほうが不思議だ」と述べ、安全性に懸念を示した。翌年8月、その懸念が現実となり、海兵隊所属の大型輸送ヘリコプターが同飛行場に隣接する沖縄国際大学に墜落・炎上し、乗員3名が負傷する事故が発生した。

同飛行場が存在することによる弊害として、航空機の離発着及び民間地域上空での旋回訓練による騒音被害、同飛行場が市の中心部に位置し、市の面積の約25%（480ha）を占めていることによる地域開発の難しさが挙げられる。

#### (ウ) 米軍普天間飛行場の返還と代替施設がV字型案に至るまでの経緯

普天間飛行場は、平成7年の米軍兵士による少女暴行事件を契機とした沖縄県民の怒りの声を背景に、平成8年4月の橋本総理（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た。同年12月の「沖縄に関する特別行動委員会」（SACO）最終報告において、沖縄県内への移設を条件に同飛行場の5～7年以内の全面返還が合意された。

その後、移設場所・工法等について日米両政府、沖縄県、関係市町村との間で協議が進められ、移設場所については、平成11年11月に沖縄県知事、翌月に名護市長が辺野古への受入れを表明した。工法等については、海上ヘリポート案、軍民共用空港案、L字案等と変遷したが、平成18年5月の「再編実施のための日米のロードマップ」（以下「ロードマップ」という。）に明記された2本の滑走路をV字型に配置する埋立て案でおおむね合意した。

#### (I) 政権交代後の動き

平成21年9月に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。普天

<sup>2</sup> 「本土及び沖縄県における米軍用地の賃借料の推移」防衛省

<sup>3</sup> 平成21年9月末現在「沖縄の米軍及び自衛隊基地（統計資料集）平成23年3月」沖縄県

<sup>4</sup> 「普天間飛行場の概要」宜野湾市（平成22年度版）

間飛行場の移設問題に関し、政権交代前には民主党代表として「国外、最低でも県外」と表明していた鳩山総理（当時）は、同年12月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」と述べ、移設先の再検討を進めた。しかし、その結果は、平成22年5月に開かれた「日米安全保障協議委員会」（以下「2+2」という。）において合意された、移設先をロードマップと同様「辺野古」とする「共同発表」となった。

平成22年6月、鳩山総理の退陣により発足した菅内閣もこの日米合意を堅持する方針をとった。

一方、名護市では、平成22年1月に市長選挙が行われ、移設受入れ反対派の稲嶺進氏が当選し、さらに、9月に行われた名護市議会選挙においても同市長を支持する市長派が過半数を獲得した。また、11月に行われた県知事選挙では、辺野古への条件付移設容認から代替施設の県外への移設を求めることに姿勢を転じた仲井眞県知事が再選を果たした。これら沖縄県内の情勢変化により、辺野古への移設は一層困難な見通しとなった。

平成23年6月、垂直離着陸機オスプレイを海兵隊が普天間飛行場に平成24年から配備することを防衛省は沖縄県や関係自治体に伝えた。県や地元は、騒音や開発段階等で墜落死亡事故が相次いだことにより、その安全性を懸念し配備に反対している。また、同月に行われた2+2において、普天代替施設を辺野古に埋立工法により設置し、滑走路をV字型に2本配置すると正式に合意した。

平成23年9月に発足した野田内閣も日米合意を踏まえ菅政権の政策を継承するとし、同年12月、県知事に普天間飛行場代替施設に関する環境影響評価（アセスメント）の評価書を提出した。評価書には、代替施設に配備するとしているオスプレイの調査結果が初めて記載され、現在、普天間飛行場で運用されているヘリコプターより騒音が高くなることや、飛行ルートの違い等が明らかになった。また、国の天然記念物で絶滅危惧種に指定されているジュゴンについては、埋め立てにより生息域が減少することはほとんどなく、餌場となる海草藻場の生育域を減少させることはない等としている。

今後予定される移設に向けての必要な手続は、知事は、評価書を受け取ってから90日以内にこれに対する意見を防衛省に提出する。防衛省は知事意見を受け評価書を補正し、公告・縦覧を行う、ことでアセスメントの手続はおおむね終了する。その後、防衛省は公有水面の埋め立ての承認申請を県知事に行うこととなる。

### 普天間飛行場代替施設に関する主な経過・予定

平成	主な出来事	
7年	9月 10月	・在沖米軍兵士3人による少女暴行事件発生 ・少女暴行事件糾弾、地位協定見直し要求県民大会
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 ・SACO最終報告 「海上施設を沖縄本島の東海岸沖に建設」と明記
11年	11月 12月	・稲嶺県知事、移設場所を決定した旨表明 キャンプ・シュワブ水域内名護市辺野古沿岸域 ・岸本名護市長、代替施設受入れ表明

14年	7月	・「普天間飛行場代替施設の基本計画」策定 軍民共用空港を埋立て工法で建設
16年	8月	・沖縄県宜野湾市の大学構内に米軍ヘリ墜落
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	・名護市及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
	5月	・日米両政府は在日米軍再編をまとめた「ロードマップ」を発表 「代替施設を、辺野古岬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、V字型に配置される2本の滑走路はそれぞれ1,600メートルの長さを有し、2つの100メートルのオーバーランを有する」と明記
19年	8月	・環境影響評価（アセスメント）手続開始
21年	9月	・鳩山内閣発足
22年	1月	・名護市長選挙で移設受入れ反対派の稲嶺進氏が当選
	5月	・移設先を辺野古とした日米の共同発表、当面の政府の取組を閣議決定
	6月	・菅内閣発足
	9月	・名護市議会議員選挙で移設受入れ反対派が過半数を獲得
	11月	・沖縄県知事選挙で普天間飛行場の県外移設を公約した仲井眞氏が再選
23年	5月	・レピン米上院軍事委員会委員長らが普天間飛行場の辺野古への移設を断念するよう米国防総省に求める声明を発表
	6月	・防衛省は普天間飛行場に来年からのオスプレイの配備を沖縄県等に伝達 ・「2 + 2」において移設完了を「できる限り早い時期」と先送り
	9月	・野田内閣発足
	11月	・沖縄防衛局長の不適切発言、その後更迭
	12月	・防衛省から県知事へアセスメントの評価書の提出
24年	2月	・宜野湾市長選挙
	3月	・県知事が評価書に対する意見を防衛省に提出予定
	6月	・沖縄県議会議員任期満了

#### (オ) 米海兵隊のグアム移転

ロードマップには、第3海兵機動展開部隊の要員約8,000人及びその家族約9,000人の沖縄からグアムへの移転が明記されている。この第3海兵機動展開部隊のグアムへの移転を確実なものとし、沖縄県の負担の軽減を図るため、グアム移転協定<sup>5</sup>が締結されている。

このグアム移転経費は、総経費102.7億ドルのうち、我が国は60.9億ドル、米国は41.8億ドルをそれぞれ負担することとなっている。しかし、米国議会は、移設計画に進展が見られない等を理由として、平成23年12月に在沖海兵隊のグアム移転関連予算1億5,000万ドル（約117億円）を2012会計年度（2011年10月～翌年9月）から全額削除する法案を可決し、大統領の署名により成立した。これを受け日本政府は、平成24年度予算（案）のグアム移転関連費を前年度（525億円）から大幅に削減し、必要最小限の額とした81億円を計上している。

日米両国政府は、平成23年6月の2 + 2において日米合意を実行していく方針に変更はないことを確認したが、平成26年としていた移設完了期限を「できる限り早い時期」に先送りすることを決定している。

オバマ米大統領は、平成24年1月に新たな国防戦略を発表した。新戦略では、アジア太

<sup>5</sup> 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」

平洋地域を重視しつつ、同時に2つの地域での大規模な軍事行動を想定した2正面戦略は、修正することとした。これは、米国の深刻な財政難により国防予算を今後10年間で約4,900億ドル削減しなければならないことから、戦力を維持しつつ兵員等を削減し、再編成を図るためとしている。既に米国とオーストラリアは、ダーウィンに最大で2,500名の米海兵隊を将来的に駐留させることで合意している。

#### 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。地位協定の改正の必要性については米軍基地を抱える自治体等から指摘され、特に、平成7年の少女暴行事件を機に、同協定の改正が強く求められた。しかし、日米両国政府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意された。

それ以降も米兵・米軍に関連した事件・事故が起きる度に地元からは、地位協定の改定を求める声があがっている。これに対し、政府は、改定を排除するものではないが、改定よりも運用の改善で対処する方が合理的であるという立場を一貫してとっている。

日米地位協定の運用の改善については、平成23年、日米両政府において2件の合意がなされた。1件目は、米軍基地で働く軍属が公務中に重大な事件・事故を犯した場合、米側が刑事訴追をせず、日本側の裁判権行使に「好意的考慮」を払えば、日本側で訴追できるようにすることで合意した。2件目は、昭和31年の日米合同委員会合意を改正し、公式催事での飲酒も含め、軍人・軍属の飲酒後の自動車運転による通勤は、いかなる場合であっても、公務として取り扱わないことで合意した。これまでは、公的行事で飲酒をして帰宅途中で起した交通事故は公務中とみなされ、米国に第1次裁判権があった。

## 2 北方領土関係

### (1) 野田内閣発足後の動き

平成23年9月、菅総理の退陣により野田内閣が発足し、野田総理とメドヴェージェフ大統領との電話会談で、領土問題について静かな環境の下で問題解決に向けて議論することで一致した。

しかし、これに反するように、ロシア軍は同月、極東で大規模な軍事演習を行った。北海道から数十キロのオホーツク海上空に訓練空域を設定し、ロシア軍の爆撃機が日本周辺空域を周回したのが確認され、その翌日には、多数のロシア軍の海軍艦艇が宗谷海峡を通過した。一連の軍事行動について、玄葉外務大臣は刺激的行動であるとしてパブロフ外相に電話で自制を求めたが、その後、ロシアのパトロシェフ安全保障会議書記が国後島、歯舞群島の水晶島を訪問した。これに関し、ロシアが極東を重視することにより、北方領土の軍事的価値が高まる可能性がある<sup>6</sup>と報じられている。

11月、ホノルルAPEC首脳会議の際の日露首脳会談において、野田総理から、両国間

<sup>6</sup> 『読売新聞』(2011.9.30)

の領土問題を解決し平和条約を締結する必要があること、交渉は日露両国の間で達成された諸合意に基づき行う必要があることを指摘した。両首脳は、問題解決の必要性を再確認し、議論を続けていくことで一致した。

12月、ロシアの下院選挙で、来年3月の次期大統領選に出馬する意思を表明していたプーチン首相率いる与党「統一ロシア」は議席を大幅に減らし、事実上の敗北を喫した。ただ他に有力な候補はなく、プーチン氏が大統領に復帰し、メドヴェージェフ氏が首相となる双頭体制が継続すると見られている。プーチン首相の大統領復帰により、停滞している北方領土問題が動き出すと期待する声や、逆に強いロシアを掲げ日本に強硬姿勢を示す可能性もあり、今後の領土交渉の進展は不透明である。

同月、ロシアが北方領土の国後・択捉島にそれぞれ平成26年までに軍事基地を建設するとの方針を発表したと報じられた<sup>7</sup>。これによると、ロシア側は北方領土での軍備を増強しており、その一環とみられるが、建設費の120億ルーブル（約290億円）は現段階では確保できていないとしている。

## (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）
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。
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。

## (3) 近年の動き

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」の提出を要求した。これにより、

<sup>7</sup> 『読売新聞』（2011.12.17）

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。しかし、同年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。このため日本政府は平成22年度以降、人道支援物資の供与を廃止した。

平成21年7月の首脳会談では、前回2月の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。これらの背景には、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するロシア議会等の反発があったことは否定できない。

平成22年7月、ロシアは択捉島で大規模軍事演習を行い、また、日本が第2次世界大戦の降伏文書に署名した9月2日を「第2次世界大戦終結の日」とする法案を成立させた。そして11月1日には、我が国の再三の自粛要請にもかかわらずメドヴェージェフ大統領がロシア最高首脳として初めて国後島を訪問し、12月にはシュワロフ第一副首相が国後及び択捉島を訪問した。この大統領の訪問は、「クリル社会経済発展計画」<sup>8</sup>のインフラ整備状況の視察と称されているが、これら一連の動きは、北方領土の実効支配を誇示するかのようによろしく我が国には映る。

なお、ロシアのビザを取得して北方領土を訪問する日本人が相次いで発覚した問題を受け、平成22年9月3日、政府は、ビザなし交流等の特別な枠組みを除き、北方領土への渡航を自粛するよう国民に周知徹底することを閣議で了承した。

#### (4) 北方海域における漁業

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)(以下「枠組み協定」という。)により魚種や漁獲量等を制限し、日本が協力金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おらず、領土問題が未解決であるため、日本漁船の拿捕事件等が発生している。

平成22年1月には、いわゆる安全操業中の根室管内羅臼漁協の漁船2隻が、国後島沖でロシア国境警備隊に銃撃された。しかしこれは、操業中の漁船の越境を衛星で監視する「衛星通信漁船管理システム(VMS)」を漁船側が意図的に止め、安全操業区域外である国後島沖1.5海里での操業と判明したため、北海道は操業の監視強化など再発防止策をまとめ、道海面漁業調整規則の罰則を強化した。

枠組み協定外の通常操業は、北海道と北方領土との地理的中間線を越えない範囲で行う

<sup>8</sup> ロシア政府が平成18年8月に承認したもので、クリル諸島の社会基盤整備、資源開発のため平成19年からの9年間に約179億ルーブル(約433億円)を拠出するもの

平成23年9月9日付けの読売新聞では、平成23年5月にイワノフ副首相は平成27年までに84億ルーブル(約203億円)を追加拠出する方針を示し、9月、プーチン首相が12億ルーブル(約29億円)を国後・択捉両島の交通インフラ整備をするため、追加拠出することを決定したと報じている。



ものとされているが、平成 18 年には歯舞群島の貝殻島海域でロシアの国境警備隊による銃撃・拿捕により日本漁船乗組員 1 名が死亡する事件が起きている。

#### (5) 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 日から施行されている。

また、「北方地域旧漁業権者等に対する特別措置に関する法律」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。

#### (6) 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で始まった、旅券・ビザを必要としない相互訪問である。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、国会議員に限定されている。平成 4 年以来毎年実施され、平成 23 年度までに日本側計 10,422 名(259 回)、四島側計 7,653 名(182 回)が相互に交流を行った。

##### イ 自由訪問

自由訪問については、平成 10 年 11 月のモスクワ宣言において合意され、元島民並びにその配偶者及び子を対象として平成 11 年 9 月以降行われていたが、平成 20 年の訪問から、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、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 23 年度までに 2,378 人(51 回)が参加した。

##### ウ 墓参支援

領土問題とは別に人道上の観点から、旧島民及びその家族の墓参が昭和 39 年から実施さ

れている。昭和51年にソ連が旅券の携行やビザの取得を要求したため10年間中断したが、昭和61年に従来どおりの政府発行の身分証明書による渡航方式で再開して以降は毎年実施されており、平成23年度までに4,144人が参加した。北方四島の墓地は、四島の52か所にあるが、墓標もないところも多い。

墓参は北海道が実施しており、近年、年4回行われてきた。その内、2回分については国が渡航船舶の手配はしてきたが、その費用は他の2回と同様に北海道が負担してきた。平成23年度からは、この2回分を実質的に国が負担する自由訪問(墓参を含む)として実施する。

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、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。新しい船舶の名称は、公募により「えとぴりか」と決定した。供用開始は平成24年度の予定である。平成24年度予算(案)には、内閣府北方対策費(北方領土問題の解決の促進)として、「えとぴりか」の傭船経費2億6,000万円を計上しており、これにより四島交流等事業を安定的に実施することとしている。

#### 第180回国会提出予定法律案等の概要

##### 1 沖縄振興特別措置法の一部を改正する法律案(予算関連)

沖縄振興特別措置法の有効期限を10年間延長するとともに、沖縄の自主性を尊重しつつその総合的かつ計画的な振興を図るため、沖縄振興計画を沖縄県知事が定めることとすること、沖縄振興交付金事業計画(仮称)に基づく事業等の実施に要する経費に充てるための交付金を創設すること等の所要の措置を講ずる。

##### 2 沖縄県における駐留軍用地の返還に伴う特別措置に関する法律の一部を改正する法律案(予算関連)

沖縄県における駐留軍用地の返還に伴う特別措置に関する法律の有効期限を10年間延長するとともに、沖縄県における駐留軍用地跡地の利用の促進及び円滑化のための措置を効果的に推進するため、大規模跡地及び特定跡地の指定並びに給付金に係る制度を含め一元的に定めることとする等の所要の措置を講ずる。

内容についての問合せ先  
第一特別調査室 竹内次席調査員(内線68700)

# 青少年問題に関する特別委員会

第一特別調査室

(青少年問題に関する特別委員会担当)

## 所管事項の動向

### 1 青少年施策の推進体制

青少年問題は、校内暴力やいじめ、不登校・ひきこもりや低年齢化・凶悪化する非行、児童虐待、児童買春・児童ポルノ犯罪、フリーターやニートの問題、インターネットをめぐる諸問題、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、地域などの生活領域を通じ、保健、福祉、医療、矯正、更生保護、雇用などの幅広い分野にわたっている。また、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、経済産業省など多数に及んでいる。

このため、子ども・若者育成支援施策の総合的推進のための枠組みや、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のネットワークを整備することを趣旨とする「子ども・若者育成支援推進法」が平成21年7月(第171回国会)に成立し、内閣府に特別の機関として、内閣総理大臣を本部長とする「子ども・若者育成支援推進本部」が設置された。

同本部は、子ども・若者育成支援推進大綱を策定してその実施を推進すること、子ども・若者育成支援に関する重要な事項について審議することなどを所掌事務としている。

平成22年7月23日、同本部は子ども・若者育成支援推進法に基づく大綱としての「子ども・若者ビジョン」を作成した。

同ビジョンは、「すべての子ども・若者の健やかな成長を支援する」「困難を有する子ども・若者やその家族を支援する」「子ども・若者の健やかな成長を社会全体で支えるための環境を整備する」を子ども・若者等に対する施策の基本的方向としており、5年を目途に見直しを行うこととしている<sup>1</sup>。

### 2 少年非行問題

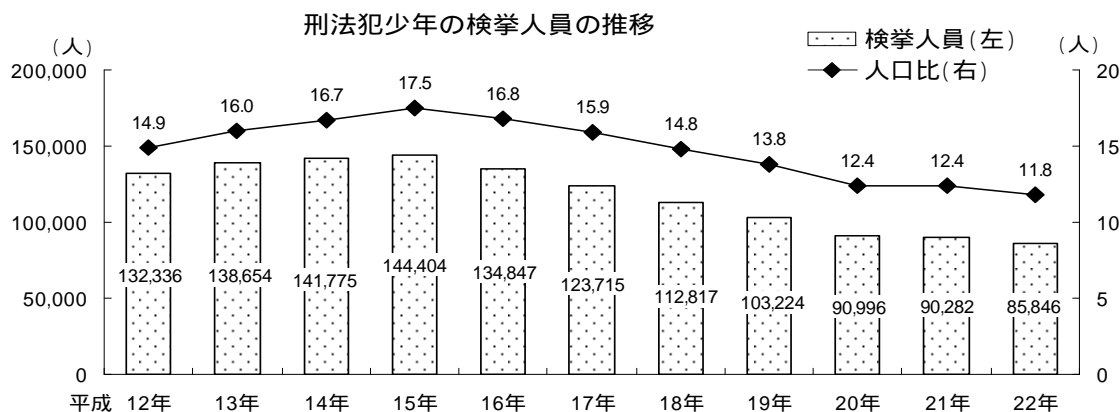
#### (1) 少年非行の現状

警察庁の調査によると、平成22年の少年非行は、刑法犯少年<sup>2</sup>の検挙人員が8万5,846人(前年比 4.9%)、殺人・強盗等の凶悪犯の検挙人員が783人(前年比 17.5%)で、ともに7年連続して減少した。しかし、同年齢層の人口1,000人当たりの刑法犯少年の検挙人員は、成人と比較して5.1倍となっており、少年非行問題は決して好転しているとはいえない状況である。

<sup>1</sup> 政府は子ども・若者ビジョンの実施を推進するとともに、同ビジョンに基づく施策の実施状況について点検・評価を行うため、有識者や若者からなる「子ども・若者育成支援推進点検・評価会議」を平成23年7月22日に設置している。

<sup>2</sup> 刑法などに規定する罪で警察に検挙された14歳以上20歳未満の者をいう。

少年非行問題では、早期に非行の芽を摘み、再非行を防止することが重要であるが、平成23年度犯罪白書の少年院出院者の犯罪に関する追跡調査（調査対象者：平成16年1月から3月の間に全国の少年院を出院した出院時18・19歳の者644人）によれば、25歳までに刑事処分を受けた割合は約4割となっている。初回犯行時期及びその年齢は保護観察期間終了後30か月以内で約80%、20～22歳がピークとなっている。また、保護観察終了時に無職であった者は、有職であった者や学生・生徒等であった者に比べて、刑事処分に至った比率、実刑を受けた比率が高い。この調査から再非行、再犯を防ぐには、就労による生活の安定や社会による見守りが重要であると考えられる。



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、協議などを行うため、子ども・若者育成支援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、少年非行対策の充実強化を図っている。

「子ども・若者ビジョン」では、「困難を有する子ども・若者やその家族を支援する」ことを施策の基本的方向の一つとしており、非行・犯罪に陥った子ども・若者を支援するため、非行防止・相談活動等の推進、薬物乱用防止、少年院・少年刑務所等における矯正教育等の充実、しよく罪指導等処遇の充実などに取り組むこととしている。

平成22年12月、警察庁は「少年に手を差し伸べる立ち直り支援活動」の通達を警視庁及び各都道府県警察に行った。

この通達では、問題を抱え再非行に走る可能性がある少年に対して、警察から積極的に連絡し、近況の確認を行うほか、少年の状況に応じて社会奉仕活動への参加促進や就学・就労の支援等を行う取組を推進するなどとしている。

## (3) 薬物乱用問題

警察庁が取りまとめた「平成23年上半期の薬物・銃器情勢（暫定値）」によると、平成23年上半期に覚せい剤乱用で検挙された青少年<sup>3</sup>は1,162人で、前年上半期に比べ144人（

<sup>3</sup> ここでは30歳未満の者をいう。

11.0%)減少、大麻取締法違反で検挙された青少年は464人で、前年上半期に比べ240人(34.1%)減少した。また、麻薬及び向精神薬事犯で検挙された青少年も、前年上半期の17人から10人に減少している。検挙人員のうち、青少年の割合が最も多い事犯は大麻事犯であり、大麻事犯の青少年の構成比率は56.2%と、依然として高い水準で推移している。

政府は、平成22年7月、「薬物乱用防止戦略加速化プラン」を策定し、薬物乱用防止のための学校教育等の充実、予防啓発の強化に取り組むことを決定した。平成23年8月には、「第三次薬物乱用防止五か年戦略(薬物乱用防止戦略加速化プラン)」のフォローアップが公表された。同フォローアップによると、若年層対策では同プラン等に一定の効果があったものの、従来の施策が十分に浸透しておらず、若年層が危険性を理解せず薬物の誘惑に抗しきれない状況が認められるとして、学校における薬物乱用防止教室の実施率の向上、地域のネットワークを活用した啓発活動の徹底を主な課題としている。

### 3 青少年を取り巻くインターネット上の違法・有害情報

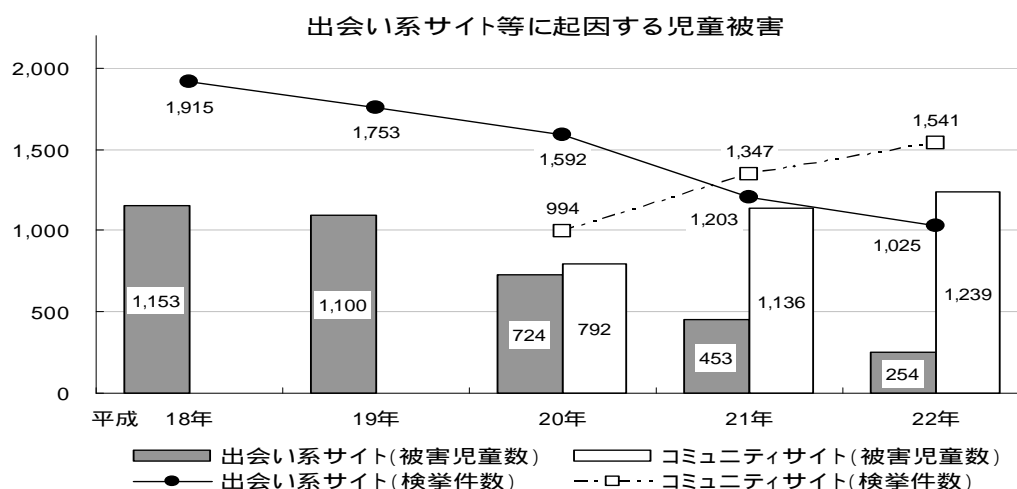
#### (1) 出会い系サイトへの対応

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、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)」が平成15年6月(第156回国会)に成立し、同年9月から施行された。

しかしその後も出会い系サイトの利用による犯罪が多発したため、平成20年5月(第169回国会)に、出会い系サイト事業者に対し、届出制の導入や児童に係る誘引情報の削除を義務付けるなどの改正がなされ、同年12月から施行されている。

これらを受けて、出会い系サイトに起因した被害児童数は、平成22年は254人と前年に比べ199人(43.9%)と大幅に減少した。



【警察庁資料より作成】

## (2) コミュニティサイトへの対応

その一方、SNS<sup>4</sup>やゲームサイトなどを通じて知り合った児童に対して性犯罪を犯すなどの、出会い系サイト以外のコミュニティサイトに起因した被害児童数は、平成 22 年は 1,239 人で前年と比べ 103 人(9.1%)増加している。

このため、平成 23 年 2 月に「コミュニティサイトの利用に起因する犯罪から子どもを守るための緊急対策」(犯罪から子どもを守るための対策に関する関係省庁連絡会議申合せ)が取りまとめられ、青少年インターネット環境整備法に基づくフィルタリングの普及、

民間事業者による実効性のあるゾーニング<sup>5</sup>の自主的導入の支援、民間事業者による自主的なミニメール<sup>6</sup>内容確認の支援を推進することとしている。

## (3) 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。同法においては、政府において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を策定し、実施すること、学校教育、社会教育及び家庭教育におけるインターネットの適切な利用に関する教育・啓発活動の推進等を図ること、携帯電話・PHS 事業者、インターネット接続サービスを提供する事業者(ISP)、インターネット接続機器製造事業者等が青少年有害情報のフィルタリングソフトの提供義務を負うこと、国及び地方公共団体がインターネットの適切な利用に関する活動を行う民間団体等を支援すること、等が規定されている。

同法の附則第 3 条では、「政府は、この法律の施行後 3 年以内に、この法律の施行の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する」と規定されており、これを受けて、内閣府の「青少年インターネット環境の整備等に関する検討会」が平成 23 年 8 月、報告書<sup>7</sup>を取りまとめ、総務省においても同年 10 月に「利用者視点を踏まえた ICT サービスに係る諸問題に関する研究会」が提言<sup>8</sup>を取りまとめた。これら提言の結論では、民間の自主的かつ主体的な取組を引き続き実施していくべきとしている。同法では、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自主的な取組に委ねているが、スマートフォンの普及拡大など、青少年を取り巻く環境の変化は速く、同法の実効

<sup>4</sup> ソーシャル・ネットワーク・サービス(サイト)人と人とのつながりを促進・サポートする、コミュニティ型の会員制のサービス、あるいはそういったサービスを提供するサイトのことである。友人・知人間のコミュニケーションを円滑にする手段や場を提供したり、趣味や嗜好、居住地域、出身校、あるいは「友人の友人」といったつながりを通じて新たな人間関係を構築する場を提供することを主な目的としている。

<sup>5</sup> 利用者の年齢等の属性に応じて、利用可能なサービスを区別すること。

<sup>6</sup> コミュニティサイト会員間のメッセージ機能をいう。

<sup>7</sup> 青少年インターネット環境の整備等に関する検討会報告書「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に関する提言」

<sup>8</sup> 「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に関する提言」

性について更に注視していく必要がある。

なお、平成23年10月、民間団体である「安心ネットづくり促進協議会」に「スマートフォンにおける無線LAN及びアプリ経由のインターネット利用に関する作業部会 - 青少年保護・バイ・デザイン」が設置され、スマートフォン等の問題について関係事業者らによる課題の検討が行われている。

#### (4) フィルタリングの普及啓発

フィルタリングは、青少年有害情報への有効な対策として、その普及が政府及び民間事業者によって図られてきた。その結果、携帯電話のフィルタリングサービスの利用者数は、平成23年6月末時点で約811万人となっており、平成18年9月末時点の63万人と比較すると着実に利用が広がっている。しかし、普及率は、高校生で49.7%、中学生で69.6%、小学生で76.5%であり<sup>9</sup>、青少年インターネット環境整備法の施行によりフィルタリングの提供が原則義務化されたことを考えると、更なる普及促進が必要である。

こうしたことから、平成23年3月、青少年の卒業、入学、進級による携帯電話の購入・買替の時期において、フィルタリングの普及のための取組等を総合的・重点的に行うことを目的として「フィルタリングの普及に関する関係閣僚懇談会」を開催し、「青少年の携帯電話にフィルタリングを普及させるための緊急対策」を取りまとめた。その中で、保護者が安易にフィルタリングの不使用・解除をしないよう携帯電話事業者に対し、保護者への説明を強化するよう要請するとともに、携帯電話販売代理店等に対して、この要請内容を周知することとしている。

## 4 児童虐待問題

### (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、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(児童虐待防止法)」が当委員会発議により成立し、同年11月から施行されている。

同法の制定により、児童虐待に対する国民の理解が深まったことや、その定義が法律に明記されたことなどにより、児童相談所における児童虐待に関する相談対応件数は増加しており、平成22年度では55,154件<sup>10</sup>と、児童虐待防止法が施行される前年の平成11年度と比較すると約4.7倍の増加となっている。

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が、その一方で、殺人罪や暴行・傷害罪等で警察に検挙される深刻な児童虐待事件は、平成22年で354件(被害児童数362人、死亡児童数33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である。

<sup>9</sup> 内閣府「平成23年度 青少年のインターネット利用環境実態調査」(平成23年8月公表)

<sup>10</sup> 東日本大震災の影響により宮城県及び福島県を除いて集計した数値

## (2) 児童虐待防止法の改正等

児童虐待防止法は、平成 16 年に通告対象児童の拡大などに関する法改正が行われ、さらに、平成 19 年 5 月（第 166 回国会）には、児童の安全確認等のための立入調査等の強化などに関する改正が行われ、平成 20 年 4 月から施行されるなど、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てきている。

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等のため、平成 22 年 1 月に閣議決定された「子ども・子育てビジョン」では、乳児家庭全戸訪問事業、地域子育て支援拠点事業等の子育て支援に関する平成 26 年度までの目標が掲げられている。

その一方、保護者の中には、いまだに民法上の「親権（しつけ）」を理由に児童虐待を行う者もいることなどから、児童虐待防止対策の強化を図るため、2 年以内の期間に限って親権を行うことができないようにする親権停止制度の創設、親権が子どもの利益のために行使されるべきことを明確化、懲戒に関する規定の見直し、施設長等の権限と親権との関係を明確化する等の「民法等の一部を改正する法律」が平成 23 年 5 月（第 177 回国会）に成立し、平成 24 年 4 月から施行されることとなっている。

また、虐待を受けた子ども（被虐待児）への支援も児童虐待防止対策の重要課題であり、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。

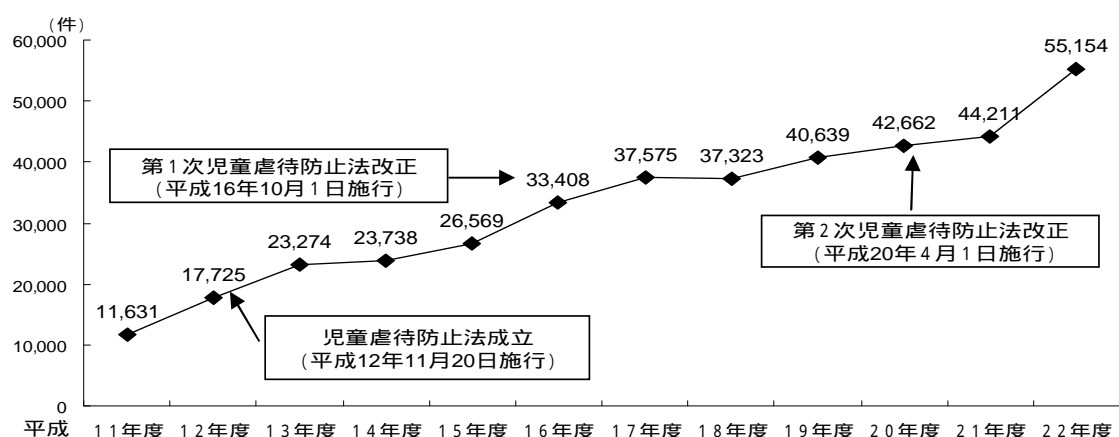
さらに、厚生労働省は、社会的養護<sup>11</sup>に関する施策の充実を図るため、平成 23 年 3 月に、社会的養護を必要とする子どもたちの養育に関し、里親委託優先の原則を明示するとともに、その推進方針を規定した「里親委託推進ガイドライン」を策定した。同年 4 月には、児童養護施設等における小規模グループケアや、養育者の住居において社会的養護を必要とする 5～6 人の子どもを養育するファミリーホーム（小規模住居型児童養育事業）等の実施要綱改正により予算の範囲内で可能な運用改善を、同年 6 月には児童福祉施設最低基準の当面の見直しを実施するなどの対策を講じている。

加えて、児童養護施設等の社会的養護の課題に関する検討委員会・社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会が「社会的養護の課題と将来像」を同年 7 月に取りまとめたことを受け、平成 24 年度以降、社会的養護を担う児童福祉施設における人員配置基準の段階的な引き上げや、同施設に対し里親等への支援を行う担当職員を配置するなどの対策を講ずることを予定している。

<sup>11</sup> 保護者のない児童（18 歳未満の者）や、虐待等により保護者に監護させることが適当でない児童を、公的責任で社会的に養育し、保護するとともに、養育に大きな困難を抱える家庭への支援を行うこと。代表的なものとして里親家庭等における「家庭的養護」、児童養護施設等における「施設養護」、家庭的養護と施設養護の中間的な養育環境であるファミリーホーム等がある。



## 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】

### 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の後退は、一時の厳しい状態から持ち直しつつあるものの、急速な円高の進行など我が国の経済や若者の雇用情勢は予断を許さない状況にある。

現実に、在学中を除く15～24歳の若者の非正規雇用の比率が3割を超えた状態が続いており、また、平成24年3月の大学卒業予定者の就職内定率は71.9%（平成23年12月1日現在）となっているため、フリーター、ニート<sup>12</sup>と呼ばれる若者の問題が、より深刻になるおそれがある。

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。

なお、東日本大震災により採用内定を取り消された学生・生徒数は、平成23年8月末日までに厚生労働省に報告されただけで469人に上っていることから、政府は関係省庁からなる「東北新卒者就職応援プラン」を策定するなどの対策を講じている。

#### フリーター数の推移

	昭和57年	62年	平成4年	9年	14年	15年	16年	17年	18年	19年	20年	21年	22年
15～34歳	50	79	101	151	208	217	214	201	187	181	170	178	183
15～24歳	34	57	72	102	117	119	115	104	95	89	83	87	86
25～34歳	17	23	29	49	91	98	99	97	92	92	87	91	97

(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

<sup>12</sup> フリーターとは、学生でも主婦でもなく、アルバイトやパートタイムで就労し、或いは就労を希望している15～34歳の者。ニートとは、非労働力人口のうち通学や家事を行っていない15～34歳の者

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、雇業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。  
 【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22年労働力調査(詳細結果)」より作成】

### 若年無業者(ニート)数の推移

		(単位:万人)												
		平成10年	11年	12年	13年	14年	15年	16年	17年	18年	19年	20年	21年	22年
15～34歳		46	48	44	49	64	64	64	64	62	62	64	63	60
	15～19歳	9	9	9	8	12	11	10	9	10	9	9	10	9
	20～24歳	13	15	12	13	17	16	18	16	17	16	16	16	15
	25～29歳	13	13	13	15	18	18	19	20	18	18	18	18	17
	30～34歳	11	11	10	13	17	18	18	19	18	18	19	18	17

(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。

【総務省「労働力調査」より作成】

### (2) 政府の対策

政府は、平成22年6月に「新成長戦略」を閣議決定し、2020年までの目標として、20～34歳の就業率77%(2009年73.6%)や若者フリーター数124万人、地域若者サポートステーション事業によるニートの進路決定者数10万人などを掲げている。

また、同年9月に閣議決定した「新成長戦略実現に向けた3段階の経済対策」や10月に閣議決定した「緊急総合経済対策」により、新卒者や既卒者に対する就職支援を集中的に実施するとした。

これを受け、厚生労働省は、「新卒者に対する就職支援の強化について」を発表し、全都道府県の労働局に卒業予定者や卒業後3年以内の既卒者の就職支援を専門に行う「新卒応援ハローワーク」を設置するとともに、卒業後3年以内の既卒者を採用した企業への奨励金支給等や高卒・大卒就職ジョブサポーターによる全国ネットワークの就職支援などを行っている。

さらに、厚生労働省は同年11月に「青少年雇用機会確保指針<sup>13</sup>」を改正し、学校等を卒業後、少なくとも3年間は新卒として応募できるようにすること等を主要な経済団体に要請した。加えて、平成24年度予算(案)では、大都市圏(東京、大阪、名古屋)にフリーター等の就職支援拠点として「わかものハローワーク(仮称)」を設置するとともに、現役大学生(卒業年次前)を主な対象として、大学との連携強化による恒常的な出張相談等を行う「大学生現役就職促進プロジェクト(仮称)」などを実施することとしている。

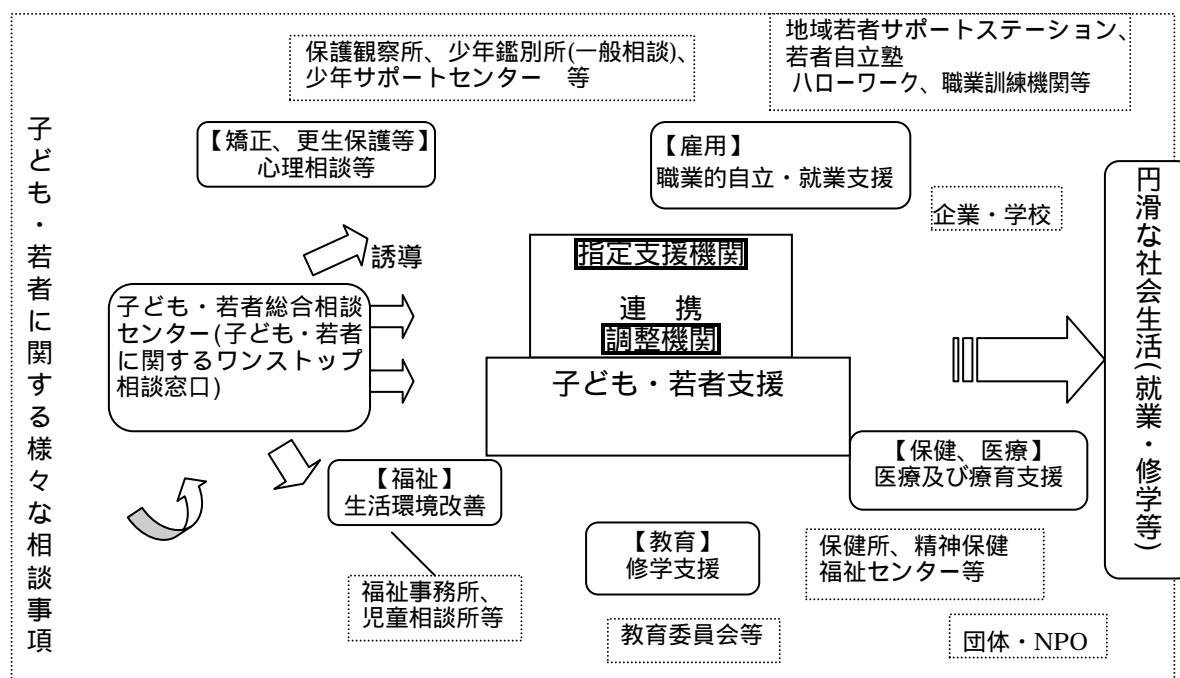
### (3) 子ども・若者育成支援推進法による取組

平成22年4月に施行された「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、

<sup>13</sup> 雇用対策法は、事業主に対して「青少年の雇用確保」を努力義務として課しており、その具体的内容を定めたもの

福祉、保健、医療、雇用等の面で、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に努めるようにするなど、包括的、総合的な支援を実施する体制を整備することとしている<sup>14</sup>。

### 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 いじめ問題

平成22年6月に川崎市の中学校において、10月には群馬県の小学校において児童生徒が自殺し、その後、当該児童がいじめにあってきた事実が確認された。これらの事件を受けて、文部科学省は、都道府県教育委員会等に対し、いじめの徴候をいち早く把握して迅速に対応し、いじめの問題が生じたときは、隠さずに家庭・地域と連携するよう求める通知を発出した。

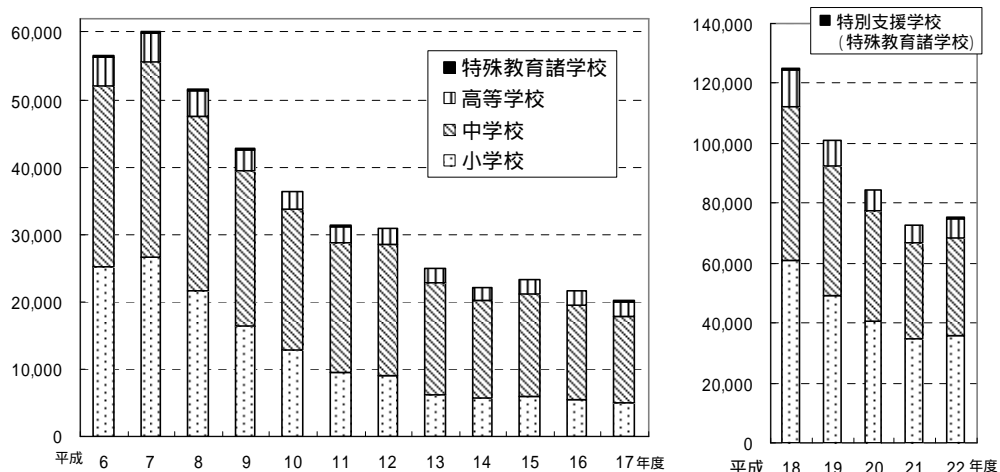
いじめ問題の把握については、これまでも幾度となく議論が行われてきたが、平成18年にいじめが原因と考えられる児童生徒の自殺が相次ぎ、いじめの実態を適切に把握できていないという指摘を受けた文部科学省は、平成18年度調査から正確な実態把握を目指し、調査対象に国立・私立学校も加え、いじめの定義を発生件数から認知件数に改めるとともに、学校がいじめを認知するに当たっては、アンケート調査や個別面談の実施など児童生徒から直接状況を聞く機会を設けることとした。

その結果、平成18年度の認知件数は12万4,898件に上り、前年度と比較すると6倍を超え

<sup>14</sup> 政府は、各地方公共団体において子ども・若者支援地域協議会を設置する際の拠り所となる基本的な考え方を取りまとめたものとして、「子ども・若者支援地域協議会設置・運営指針」を平成22年2月23日に公表した。

る大幅増となったが、それ以降は減少する傾向にあり、平成22年度においては前年度と比べると増加したものの7万5,295件<sup>15</sup>で平成18年度から見ると約5万件減少している。

いじめの認知（発生）件数の推移



(注1) 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22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】

文部科学省の調査<sup>16</sup>によると、いじめを認知した学校と認知していない学校との間で、依然としていじめの実態把握のための取組に差があることから、学校がいじめを認知できていないケースがあるのではないかと懸念される。

いじめ問題への取組の基本である早期発見・早期対応の前提条件となるいじめの実態把握については、学校は、いじめはどの学校でもどの子どもにも起こり得るものであるということを認識し、定期的に児童生徒から直接状況を聞く機会を確実に設ける必要がある。

文部科学省は、子どもが全国どこからでも夜間・休日を含めていつでもいじめ等の悩みを相談できる「24時間いじめ相談ダイヤル」を設置している。

## 7 東日本大震災による子どもたちへの影響

平成23年3月の東日本大震災により、被災地では多くの子どもたちが震災孤児・遺児<sup>17</sup>となり、また、震災による恐怖体験や生活環境が一変したことなどによる子どもたちへの深刻な影響が生じている。

既に政府は、平成23年度の補正予算等を通じて、被災した学校や児童福祉施設等の復旧や、スクールカウンセラーの派遣等の対策を講じているが、震災による子どもたちの傷は

<sup>15</sup> 岩手県、宮城県及び福島県を除いて集計した数値

<sup>16</sup> 「いじめ問題への取組状況に関する緊急調査」(平成23年1月)

<sup>17</sup> 東日本大震災により両親が亡くなった又は行方不明となった児童(ひとり親家庭であって、そのひとり親が亡くなった又は行方不明となった児童を含む)は240人である。また、同震災により両親のいずれかが亡くなった又は行方不明となり、ひとり親となった児童は1,327人である(いずれも平成23年10月31日現在)。

想像以上に大きいことから、心のケアをはじめ、被災地の子どもたちを長期にわたり継続的に支援していくための積極的な財政支出が求められている。

東京電力福島第一原子力発電所事故での放射性物質拡散が子どもたちに与える影響も大きな問題となっている。外部被ばくでは、学校施設、通学路、公園など子どもたちが毎日利用する場所での放射性物質の除染が急務である<sup>18</sup>。このため、議員立法により「放射性物質環境汚染対処特別措置法<sup>19</sup>」が成立した。現在、同法に基づき、汚染状況重点調査地域に指定された市町村は、長期的な目標として追加被ばく量が年間1 mSv（ミリシーベルト）以下となることを目指し作業が行われているが、人手や費用、汚染土壌の処分など問題は山積している。

身近な食品を通じた子どもたちへの内部被ばくの不安も大きい。政府が震災後に定めた食品の放射能の暫定規制値<sup>20</sup>については、子ども独自の基準を求める声が多いことなどから、厚生労働省は平成23年12月に、食品から許容できる放射性セシウムの線量を現在の年間5 mSvから1 mSvに引き下げるとともに、子どもの摂取量が特に多い牛乳<sup>21</sup>の基準値の見直しや、食品区分に「乳幼児用食品<sup>22</sup>」を新設する等の「食品中の放射性物質の規格基準の設定について」を取りまとめた。今後は、関係審議会への諮問等を行った後、関係省令等の改正を行うことを予定している。また首都圏では、学校給食食材への不安から、保護者が学校や自治体に対し給食の産地表示や放射能検査を求める声が高まり、文部科学省は第三次補正予算に、東北、関東など17都県で食材検査をする機器の購入補助費を計上し、11月には1 kg当たり40ベクレル以下まで検出できる機種を選定するよう17都県の教育委員会に通知した。

なお、政府は平成23年12月に東京電力福島第一原子力発電所の原子炉が冷温停止状態になったとし、今後は除染や健康管理などに全力で取り組むことを表明しているが、低線量放射線の体への影響については専門家の意見も分かれており、多くの情報の中で不安が増している。放射線に関する正確な知識を親も子も学ぶ機会を増やすことが重要であるとともに、被ばくを最小限に抑えるための対策が強く求められている。

内容についての問合せ先 第一特別調査室 竹内次席調査員（内線68700）
---

<sup>18</sup> 文部科学省は平成23年8月26日に、「夏季休業終了後、学校において児童生徒等が受ける線量については、原則年間1 mSv（ミリシーベルト）以下とし、これを達成するため、校庭・園庭の空間線量率については、児童生徒等の行動パターンを考慮し、毎時1 μSv（マイクロシーベルト）未満を目安とする」旨の通知を関係各都道府県知事等に発出した。

<sup>19</sup> 正式名称は「平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法」（平成23年法律第110号）

<sup>20</sup> 「放射性物質に関する緊急とりまとめ」（平成23年3月29日 食品安全委員会）

<sup>21</sup> 牛乳の区分に含める食品として、牛乳、低脂肪乳、加工乳、乳飲料が挙げられている。

<sup>22</sup> 乳幼児食品として、粉ミルク、乳幼児向け飲料、乳幼児食品（乳幼児用のお菓子等）、ベビーフード等が挙げられている。

## 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

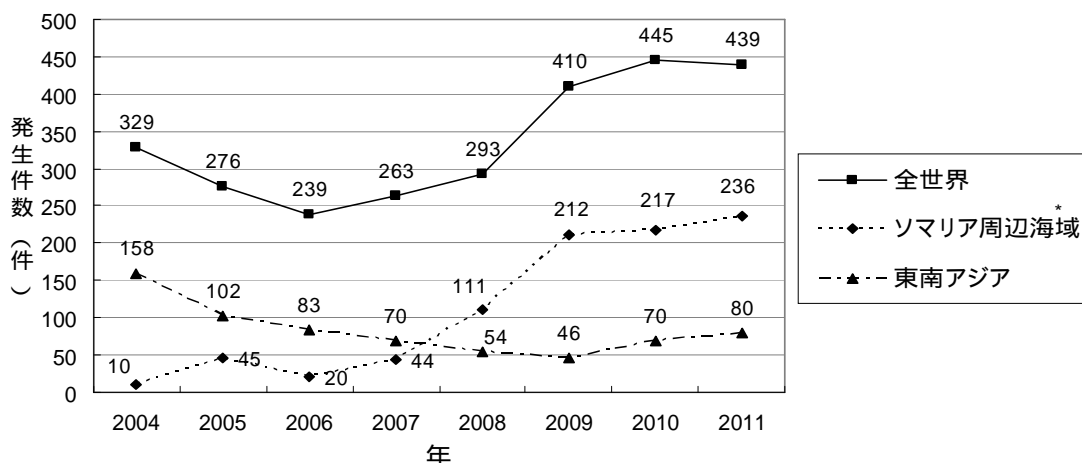
### 所管事項の動向

#### 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、2006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年が10件であったのに対し、2011年は236件にも上っている。これは同年の全世界の発生件数（439件）の半数以上を占めており、同海域における発生件数は引き続き増加傾向を示している。

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、ソマリア東方沖やセーシェル周辺水域において海賊事案の発生件数が増加しており、2009年以降これに加えて、アデン湾東方及びインド洋中央部・アラビア海においても海賊事案が発生しており、海賊の活動海域が拡大している。2011年にソマリア周辺海域で発生した海賊事案のうち、アデン湾で発生したものが37件（2009年117件）に対し、ソマリア東方

沖では 160 件（2009 年 80 件）となっている。

日本関係船舶の被害についても、2010 年 10 月 10 日にケニア沖において貨物船「I Z U M I」（運航事業者が日之出郵船）が海賊に乗っ取られている。

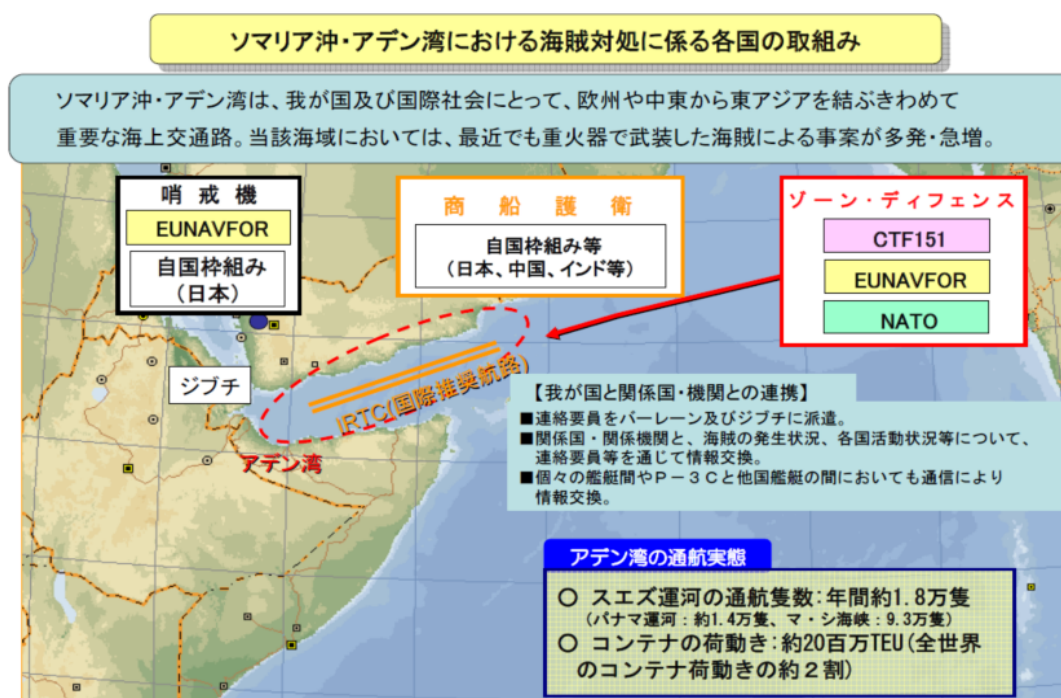
## (2) ソマリア沖の海賊問題への国際社会の対応

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。

国際社会は海賊対処のため、軍隊の艦船や哨戒機等を派遣し、警戒監視及び船舶護衛等を行っている。艦船による対処方法は、特定船舶の護衛（エスコート）及び特定海域の警戒監視（ゾーン・ディフェンス）に大別される。前者については、我が国をはじめ中国、ロシア、インド等が実施し、後者については E U N A V F O R（EU 海上部隊）、N A T O 及び米国主導の第 151 合同任務部隊（C T F - 151 : Combined Task Force 151）が中心となって活動を行っている。艦船や哨戒機等を派遣している国は、2010 年 4 月現在、我が国を含め 29 か国に上る。

また、各国間の調整メカニズムとして、国連安保理決議第 1851 号に基づき、「ソマリア沖海賊対策コンタクト・グループ」が 2009 年 1 月に設置された。これには我が国を含む



(出所) 「新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会」第 3 回（2010 年 3 月 9 日）資料

45 か国以上が参加し、オペレーションの調整・周辺国の海上取締能力向上の支援、法的枠組みの強化、海運業界の意識・能力の向上及び外交・対外情報発信の強化に関する計4つの作業部会が設けられ、これまで8回の会合が開催され、海賊対処の課題及び今後の方針等の具体的な議論が行われている。

その他、周辺諸国等の取締り能力の向上及びソマリア情勢の安定化に向け、2009年1月、「ソマリア周辺海域海賊対策地域会合」が国際海事機関（IMO）主催の下に開催され、海賊対策に関する「行動指針」を採択し、海賊対策地域情報センターの設置等が決定された。また、2011年5月の首脳会合G8 / アフリカ共同宣言においても、ソマリアを拠点とする海賊の深刻な脅威に対して引き続き懸念が表明され、断固たる対応の継続や海賊の確実な訴追及び収監のために、国際社会の一層の支援の必要性が確認されている。

我が国は、ソマリアの経済・社会開発の分野でも積極的に協力しており、2007年以降、2011年11月までに、ソマリアにおける治安改善のために3,800万ドル、人道状況改善や公共インフラ改修等のために1億4,600万ドルの支援を実施し、総額1億8,400万ドルを拠出している。

### (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、海賊の重武装及び他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。

2009年1月28日、政府は安全保障会議を開き自衛隊派遣の方針を決定、同年3月13日、浜田防衛大臣（当時）は海上警備行動を発令した。翌14日、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・アデン湾に向け出発し、同月30日、派遣部隊は同海域に到着し、同日より日本関係船舶の護衛を開始した。

#### イ 海賊対処法の成立

政府は、同対処は当面の応急措置であり、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としてきた。そこで、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、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。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ず、外国船舶も海賊行為から防護することが可能となった。また、武器使用についても、警察官職務執行法第7条の規定によるもののほか、民間船舶に接近するなどの海賊行為を行っている船舶の進行を停止するために他の手段がない場合、合理的に必要な限度において武器の使用が可能となった。

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、同月28日、第2次隊が活動を開始した。その後、海賊対処行動は、2010年7月16日及び2011年7月8日の二度の閣議において、それぞれ一年間の延長を決定し、現在の海賊対処行動の期限は2012年7月23日までとなっている。その他、2010年9月、波の高いモンスーン期の終了に伴い、今後海賊活動の活発化が予想されることから、モンスーン期以外については護衛航路を東に100海里延長することを決定した。

#### 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、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）により編成される航空部隊が派遣され、同年6月11日から任務を開始した。なお、海賊対処法の施行を受け、同活動の根拠も自衛隊法の海上警備行動から海賊対処法に変更されている。

#### エ 活動実績等

2009年3月の活動開始以来、水上部隊は5か月程度で交替し、2012年1月下旬、第11次隊として護衛艦計2隻「むらさめ」、「はるさめ」及び要員約380名が交替のため横須賀基地から出港する予定である。航空部隊については、2009年6月の活動開始以来4か月程度で交替しており、2012年1月末に第9次隊として海上自衛隊厚木航空基地からP - 3 C 2機及び要員約180名（海上自衛隊約120名、陸上自衛隊約60名）の派遣が予定されている。

水上部隊は、2009年3月30日から2011年12月31日までに315回の護衛を実施（うち「海賊対処法」に基づき274回）。護衛実績は2,397隻（うち「海賊対処法」に基づき2,276隻）。海賊対処法下では、1回当たり平均約8.3隻を護衛している。護衛した船舶の内訳及

びP - 3 Cの飛行実績は以下のとおりである。

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）

日本船籍	日本の事業者が運航する外国籍船	うち邦人が乗船する船舶		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
6	110	13		1	4	121

海賊対処行動による護衛活動の実績（2009年7月28日～2011年12月31日現在）

日本船籍	日本の事業者が運航する外国籍船	その他の外国籍船	計
14	477	1,785	2,276

P - 3 Cによる飛行実績（2009年6月11日～2011年12月31日現在）

飛行回数（回）	飛行時間（時間）	確認した商船数（隻）	情報提供（回）	（備考）
599	約4,640	約45,770	約5,460	2009.6.11～7.23は海上警備行動による飛行（23回）である。

（出所）防衛省ホームページより作成

#### オ ジブチ共和国における新活動拠点

これまで自衛隊（航空部隊）は、ジブチ国際空港に隣接する米軍基地を拠点として活動してきたが、居住地区から遠いなど不都合な点があり、政府は、2010年8月に単独で使用できる新たな活動拠点の整備に着手し、2011年6月1日から同活動拠点の運用を開始した。

#### (4) 海賊の日本移送

国連海洋法条約では、海賊の取締りはどの国でも行えるとしているが、拘束した海賊の司法手続についての国際的なルールが未整備で、一般的には、現場に近い沿岸国、襲われた船の船籍国、被害を受けた乗組員の国籍国、海賊を拘束した国、が担うとされている。これまで、欧州連合や米国が拘束したソマリアの海賊は、ケニア政府が受け入れてきたが、2010年、負担の重さから受け入れ拒否を表明した。

2011年3月5日、アラビア海の自衛隊の活動海域外で商船三井が運行するタンカーが海賊に襲撃され、近くの海域にいた米及びトルコの艦船が対応し、米海軍が海賊4人の身柄を拘束した。タンカーはバハマ船籍、乗組員はフィリピン人18名など全員外国人で、燃料油をウクライナから中国へ輸送中であつた。政府は、当初、第一義的には船籍を持つバハマ政府が対処するのが筋としていたが<sup>1</sup>、関係国と調整の結果、初めて海賊の引渡しを受けることとし、海上保安庁は、同月11日、インド洋上で海賊4人の身柄を米海軍の艦船から海上自衛隊護衛艦に引き取り、逮捕した。海賊は、ジブチから海上保安庁の航空機で日本に移送され、4月1日、東京地検は海賊対処法の運航支配未遂罪で起訴した。

本件は、裁判員裁判の対象であるが、海賊の身元や出生を示す書類がないこと、ソマリ

<sup>1</sup> 国土交通大臣会見（2011.3.8）

語の通訳確保、場合によっては被害者であるフィリピン人船員らを日本に招致しての証人尋問等、裁判を行う上での諸問題が指摘されている。2011年11月、東京地裁は、被告のうち1人の初公判において「成人であるとの確たる証拠がない」として公訴棄却の判決を言い渡した。

## 2 最近のアフガニスタン情勢と国際テロ対応のための取組

### (1) 最近のアフガニスタン情勢（関連するパキスタン情勢を含む）

#### ア 最近の政治状況

アフガニスタンにおいては、2001年のタリバーン政権崩壊以後、ボン合意による一連の復興のプロセスを経て、現在も国際社会の支援の下、復興のための取組が続けられている。

2009年8月、カルザイ大統領の5年の任期満了に伴う大統領選挙が行われたが、不正の調査と不正票の処理が行われた結果、カルザイ大統領の得票が過半数を下回ったため、上位2名での決選投票の実施が発表された。その後、次点であったアブドラ元外相が決選投票への不参加を表明したため、11月に現職のカルザイ大統領の再選が確定した。

再選を受けて、カルザイ大統領は閣僚名簿を下院に提出し、2010年1月に信任投票が行われたが、24人の閣僚候補のうち17人が不信任とされた。新たな名簿に基づく信任投票も17人中10人が再び不信任とされるなど、カルザイ大統領は就任当初から困難な政権運営を迫られることとなった。同年9月には、タリバーン政権崩壊後2度目となる下院議員選挙の投票が行われ、12月に最終結果が公表された。しかし、2011年6月にはカルザイ大統領が選挙の不正調査のために設置した最高裁特別法廷が62議員の当選取り消しを決定した。この決定を無効とする選挙管理委員会は8月、この62議員のうち9議員の当選を取り消し、新たな当選者を決めた。選管の決定に反発した一部の議員が登院を拒否していたが、10月に登院を開始している。

カルザイ大統領は、タリバーンなど反政府勢力との平和的な和解を目指してきた。しかし、反政府勢力との和平交渉を主導する「和平高等評議会」の議長としてタリバーン側との交渉を続けてきたラバニ元大統領が、タリバーンを名乗る男に殺害されるなどのテロが相次いだ。このため、カルザイ大統領はタリバーンとの対話を打ち切り、今後はタリバーンが拠点の一部を置くパキスタン政府と交渉する考えを示した。

2011年12月には、ドイツの西部ボンでアフガニスタンの安定化策を話し合う閣僚級国際会議が約10年ぶりに開かれ、日本など85か国と15の国際機関が参加した。しかし、隣国パキスタンが国際治安支援部隊（ISAF：International Security Assistance Force）による誤爆事件<sup>2</sup>を受け会議を欠席し、紛争当事者であるタリバーンも参加を拒否した。会議では、アフガニスタンの自立のために、少なくとも2014年までは国際社会が継続的に支援することが確認された。また、我が国は2012年7月に、東京で中長期的な開発や支援の在り方を議題とする閣僚級会議を主催することを表明した。

<sup>2</sup> 2011年11月26日、ISAFが、隣国パキスタンの部族地域にある検問所を誤爆し、同国兵士20人以上が死亡した事件

一方で、タリバーン側は2012年の1月、米国等国際社会と和平交渉を進めるための窓口としてカタルに事務所を開設する方針を明らかにしており、膠着状態が続くアフガン和平の進展となる可能性もある。

なお、2011年8月、2014年に任期満了を迎えるカルザイ大統領は、憲法の規定に従い2期目の今期で大統領を引退する意向を明らかにしている。

## イ 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。「外交青書2011」によれば、これまでに500万人の避難民が帰還。2010年には22.5%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、BCG及びポリオの予防接種率がそれぞれ2002年の59%、48%から2009年には85%、96%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2010年で3,600tとなっており、2008年の7,700t、2009年の6,900tから減少したものの、依然として世界全体の生産量の74%を占めている。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。アヘン生産地の大部分はタリバーンの主要拠点であ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。

## ウ 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近年ではテロが続発している。

隣国パキスタンも、アフガニスタンの治安状況に大きな影響を与えている。パキスタン領内の部族地域と呼ばれる自治区は、旧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いる。また、アル・カーイダの指導者ウサマ・ビン・ラーディンも、2011年5月の米軍の作戦により死亡するまでパキスタン国内に潜伏していた。2001年の米中樞同時多発テロ以降、パキスタンは同国南西部にあるシャムシ飛行場を米国に提供するなど、対テロ協力を行ってきた。しかし、2011年11月にISAFの誤爆により多数のパキスタ

ン兵が死亡したことを受け、米軍はパキスタンからの撤退を余儀なくされ、協力関係は大幅に後退している。

国連アフガニスタン支援ミッション（UNAMA）の資料によれば、2010年の民間人死者数は2,777人（2009年2,412人、2008年2,118人、2007年1,523人）であり、米同時多発テロが発生して以降最悪の数字であった。各国軍隊の死者数も著しく増加している。民間団体のiCasualties.orgの統計（2012年1月現在）によれば、2011年の死者数は566人（2010年は過去最悪の711人）であった。

## (2) アフガニスタン等における国際社会の取組

### ア 概況

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（OEF：Operation Enduring Freedom）が継続しており、インド洋上では米、英、独、仏等によるテロリスト及び関連物資の移動阻止のための海上阻止活動（MIO：Maritime Interdiction Operation）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ISAFも、NATOの指揮の下、アフガニスタン全土で治安維持におけるアフガニスタン政府への支援を行っている。

さらには、治安改善と復興支援を同時に推進することによって地方における復興活動を実施していくための、「地方復興チーム（PRT：Provincial Reconstruction Team）」の派遣も行われている。PRTは米国又は他のISAF参加国の指揮の下、軍人・文民の両方から構成され、軍事部門は治安の維持に当たり、文民部門は復興プロセスの調整等を行っている。NATOの資料によれば、2011年12月8日現在、ISAFにはNATO加盟国を中心とする49か国から約130,313人が参加しており、PRTはアフガニスタン各地で28チームが活動している。

### イ 各国の派兵の動向

米国は、2008年9月に、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きた。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た。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。米国以外の国においても、2009年4月に開催されたNATO首脳会議及び同年12月のNATOとISAF参加国の外相会議で、数千人規模の増派を行うことが合意されている。

以上のように、これまで軍隊の増派が繰り返されてきたアフガニスタンだが、2011年5

月のウサマ・ビン・ラーディン死亡や、各国の厳しい財政状況等を受け、各国に撤兵の動きが広がりつつある。オバマ大統領は同年6月の演説で、増派によって約10万人に達したアフガニスタン駐留米軍のうち、同年末までに1万人を削減、2012年夏までに計3万3千人を撤収し、さらに2014年末に戦闘部隊の撤退を完了させて、駐留米軍の任務を戦闘からアフガニスタン治安部隊の訓練などに移行していく方針を示した。

米国以外の派兵国では、2010年8月にオランダ軍が駐留期限を迎え、NATO加盟国として初めてアフガニスタンからの撤収を始めた。カナダ軍、フランス軍も撤退を開始し、英国、ドイツなども時期や規模を検討している。

また、2011年7月にはISAFからアフガニスタンへの全国的な治安権限委譲が開始された。委譲は2014年末に完了することとされているが、アフガニスタン国軍・警察の体制は十分整っていない。治安悪化への懸念から、2011年11月に開催されたアフガニスタンの国民大会議<sup>3</sup>では、2014年以降も条件付で米軍の駐留継続を支持する提言がなされている。

### (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してきた。政府（小泉内閣）は、2001年10月5日、我が国が国際的なテロリズムの防止・根絶のための国際社会の取組に積極的かつ主体的に寄与するため、諸外国の軍隊等に対する物品・役務の提供等の協力支援活動を定める「テロ対策特措法案」を国会に提出した。同法案は、支援活動等に関して国会の事後承認制度を設けるとともに、武器弾薬の陸上輸送は行わないとの修正をした後、10月29日に成立した。同年11月2日、同法は公布と同時に施行され、我が国は、インド洋で海上阻止活動に従事する各国艦船への補給支援活動等を開始した。

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。本法は2007年11月1日をもって失効したが、この間米英等11か国の艦船に対する補給実績は、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）であった。

#### イ 補給支援特措法に基づく活動

2007年7月の参議院選挙の結果や内閣総理大臣の交代等を受け、同年11月1日をもって期限切れを迎える上記テロ対策特措法の延長は困難となった。政府（福田内閣）は新法

<sup>3</sup> 在日アフガニスタン大使館ホームページによれば、国民大会議（ロヤ・ジルガ）とは、国家にとって重要であるとみなされる主要な事柄、問題、変革を扱うために召集される、名士、部族長、宗教指導者たちによる国民議会である。

により対応することとし、10月に「補給支援特措法案」を提出、2008年1月11日に成立した。

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。同法は2008年12月に一度延長されたが、2009年の衆議院選挙で与党となった民主党は補給支援活動について「単純延長は行わない」という方針を表明。補給支援特措法の延長は行われることなく、2010年1月15日をもって失効した。同法による補給実績は、米英等8か国に対し艦船用燃料145回（約27,005kl、約21億5,000万円）、艦艇搭載ヘリコプター用燃料18回（約210kl、約1,870万円）、水67回（約4,195t、約463万円）であった。

なお、2010年10月に自民党が、インド洋におけるテロ対策だけでなく、ソマリア沖・アデン湾で海賊対処を行っている各国艦船にまで対象を拡大した上で補給支援活動を再開するための法律案（「インド洋におけるテロ対策海上阻止活動及び海賊行為等対処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」）を第176回国会において参議院に提出し、継続審査となっている。

#### （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し、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支援を実施してきた。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。

2009年11月には、それまでに約束していた総額約20億ドル程度の支援に替え、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、今後のアフガニスタンの情勢に応じて、2009年からおおむね5年間で、最大約50億ドル程度までの支援を行うことなどを新たに表明した。その結果、日本が表明した支援額は、累計で約65億ドル（米国の約369億ドルに次ぐ金額）となり、そのうち約32.2億ドル（約3,453億円）が実施済である（2011年10月現在）。

2010年7月のカブール国際会議では、岡田外務大臣（当時）が2010年末までに、50億ドル規模の支援のうち約11億ドルの支援を行う考えを表明した。また、同年8月30日、政府（菅内閣）は、アフガニスタン支援について、政府一体となって検討し、総合的かつ戦略的に取り組むため、関係閣僚から成る「アフガニスタン支援検討会議」（議長：内閣総理大臣）を設置した。

2011年10月現在の現地における支援実施体制としては、日本大使館員約30名及び国際協力機構（JICA）職員・専門家約70名が、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名を派遣している。

また、我が国は2011年12月にドイツのボンで行われた国際会議において、2012年7月に、アフガニスタンの中長期的な開発や支援の在り方を議題とする閣僚級会議を主催することも表明している。

内容についての問合せ先

海賊・テロ特別調査室 花房首席調査員（内線 68620）



# 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（当時）が「李恩恵」問題を取り上げ、政府は初めて公に北朝鮮による拉致事件の存在に答弁の中で言及した。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（当時）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、小泉総理（当時）と金正日（キム・ジョンイル）国防委員会委員長（以下「国防委員長」という。）との第1回日朝首脳会談がきっかけである。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、小泉総理に対し、日本人拉致の事実を認め、謝罪した。この会談において、両者は、日朝国交正常化に向けた「日朝平壤宣言」に署名した。

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（平成17）年4月）松本京子さん（2006（平成18）年

11月)を拉致被害者と認定し、現在に至っている。

また、2006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)氏であることが調査の結果、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。

この問題に対する政府の取組として、2010(平成22)年11月29日、拉致問題対策本部第4回会合で示された「拉致問題の解決に向けて」(拉致問題対策本部長指示)の8項目(「3 政府の取組」参照)の中で、「拉致の可能性を排除できない事案に係る捜査・調査の徹底」が挙げられ、引き続き捜査等を継続することとしている。

## (3) 脱北者問題

脱北者とは、我が国では「北朝鮮を脱出した者であって、人道的見地から保護及び支援が必要であると認められるもの」と定義されている(「拉致問題その他北朝鮮当局による人権侵害問題への対処に関する法律」(以下「北朝鮮人権法」という。)第6条第1項)。そして「政府は、脱北者の保護及び支援に関し、施策を講ずるように努めるものとする」とされている(同条第2項)。

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日韓を含む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。多くの脱北者は、定着支援策が実施されている韓国に最終的に定着し、その数は2010年には2万人を超えた。

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、北朝鮮人権法施行後の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。2011(平成23)年9月13日には、能登半島沖の日本海で脱北者9名が海上保安庁に保護された。彼らは、韓国行きを希望し、10月4日韓国へ移送された。

政府は、脱北者の保護及び支援については、法の趣旨を踏まえ、脱北者が日本国籍を有

する者である場合には、邦人保護の見地から当該者をしかるべく保護して、その安全を図るとともに、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としている。政府としてこれまでに関知している範囲では、100名を超える脱北者が我が国に入国しているとされている。

また、政府は、我が国に帰国し、又は入国した脱北者が自立した生活を送ることができ、環境を早期に整えることが肝要であると考え、関係省庁の緊密な連携の下、定着支援のための施策を円滑かつ迅速に実施しているとしている。具体的には、脱北者に対し、個別のケースに応じて、生活保護の受給等のための支援、職業相談、精神的なケアの実施、日本語教育機関の紹介等である。

## 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<sup>1</sup>。

拉致問題特別委員会では、これまで拉致問題の解決に向け調査を進めてきた。

具体的には元北朝鮮工作員などの関係者、横田滋さん・早紀江さん夫妻などの拉致被害者家族を参考人として招致したり、第177回国会（2011（平成23）年）中には福井県小浜市への訪問（7月25日）など、委員会として拉致現場の視察や拉致被害者等関係者との面会を重ねている<sup>2</sup>。

また、委員会決議として、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」<sup>3</sup>、六者会合の「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。）」（2007年2月13日合意）に基づいた、米国による北朝鮮のテロ支援国家指定解除に向けた動きに対し、第168回国会（2007（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」<sup>4</sup>を行った。

なお、2010（平成22）年には、参議院北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会が、「北朝鮮による拉致被害者に対する万全の支援及び拉致問題の解決促進に関する決議」（3月26日）<sup>5</sup>を行った。また、11月26日、衆議院本会議において行われた、「北朝鮮による韓国・大延坪島砲撃に関する決議」<sup>6</sup>の中にも「拉致問題の早期全面解決」が盛り込まれた。

<sup>1</sup> 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

<sup>2</sup> 参院拉致問題特別委員会は、最近では、新潟県（2009（平成21）年3月16日）へ視察を行っている。

<sup>3</sup> 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

<sup>4</sup> 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

<sup>5</sup> 「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」の改正案の審議に先立って行われた。

<sup>6</sup> 北朝鮮が韓国・大延坪島（テヨンピョンド）を砲撃し、民間人を含む死傷者が出た事件（23日）に関し、北朝鮮に対する非難等を内容とする決議。参議院本会議も同日、同趣旨の決議を採択

## (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。同法は、第174回国会の2010（平成22）年3月、拉致被害者等給付金の2015年までの5年間の期限延長を内容とする改正が行われた。

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「北朝鮮人権法」が衆議院北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員長によって提出され、成立した。

さらに、第166回国会の2007（平成19）年6月、六者会合における「初期段階の措置」を踏まえ、北朝鮮当局による人権侵害状況の改善に資するため政府が施策を行うに当たって留意すること等を盛り込んだ「北朝鮮人権法」の一部改正がなされた。

## 3 政府の取組

### (1) 政府の国内における取組

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、中井洽衆議院議員が就任した。同年10月13日には、鳩山内閣は、従来の「拉致問題対策本部」を廃止し、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）。同本部の活動では、拉致被害者家族等への対応や毎年12月の「北朝鮮人権侵害問題啓発週間」（10～16日）における政府主催のシンポジウム開催などの拉致問題に関する啓発活動のほか、拉致被害者等に関する情報収集体制の強化が図られたとされている。

2010（平成22）年4月4日から8日まで、黄長燁（ファン・ジャンヨブ）元朝鮮労働党書記（1997年韓国に亡命）を日本に招き、衆参両院の国会議員や拉致被害者家族等との面会、政府関係者等向けの講演会等を開催した。

その後、同年6月8日、鳩山内閣の総辞職を受けて成立した菅内閣では、引き続き、中井衆議院議員が拉致問題担当大臣に任命され、同月10日、菅総理が拉致被害者家族等と面会している。また、政府は、同年7月20日から23日まで金賢姫元工作員を日本に招き、田口八重子さん、横田めぐみさんなどの拉致被害者家族との面会を実現させた。

同年11月22日、9月17日の内閣改造により就任した柳田稔拉致問題担当大臣が辞任し、仙谷内閣官房長官が拉致問題担当大臣を兼務した。11月29日、拉致問題対策本部会合が開

かれ、本部長（菅内閣総理大臣）指示として、「拉致問題の解決に向けて」が示された。

「拉致問題の解決に向けて」（平成22年11月29日、拉致問題対策本部長指示）の概要

- 1 拉致被害者家族等へのきめ細やかな対応
- 2 北朝鮮側の対応等を考慮しつつ更なる措置についての検討及び現行法制度の下での厳格な法執行の推進
- 3 平成20年8月の日朝合意の履行を含む北朝鮮側による具体的な行動への継続した強い要求
- 4 拉致被害者及び北朝鮮情勢に係る情報収集・分析・管理の強化
- 5 拉致の可能性を排除できない事案に係る捜査・調査の徹底、及び拉致実行犯に係る国際捜査を含む捜査等の継続
- 6 拉致問題の解決に資する内外広報活動の充実
- 7 米国、韓国を始めとする関係国等との国際的連携の強化
- 8 その他拉致問題の解決に資するあらゆる方策の検討

2011（平成23）年1月14日、内閣改造により、中野寛成衆議院議員が拉致問題担当大臣に就任した。同年4月1日、政府の「人権教育・啓発に関する基本計画」中に、全府省庁に対し拉致問題等に関して積極的に推進すべき取組を示した「北朝鮮当局による拉致問題等」という項目を追加することが閣議決定された。その後、5月20日、第3回拉致問題関係府省連絡会議が開かれ、「拉致問題の解決に向けて」（平成22年11月29日拉致問題対策本部長指示）についての関係府省庁の取組に関するフォローアップが行われた。

2011年9月2日、新たに成立した野田内閣では、山岡賢次衆議院議員が拉致問題担当大臣に就任した。同年12月27日、「拉致問題対策本部」第6回会合において、体制強化を図るため、「拉致問題関係府省連絡会議」の下に、本部長指示に沿って、7つの分科会（戦略、支援、法執行、情報、認定、広報、国際連携）を設置することが決定された。

2012年1月13日、野田改造内閣で松原仁衆議院議員が拉致問題担当大臣に就任した。

## (2) 日朝交渉の動向

日朝間の交渉において、日本側は拉致問題を取り上げてきたが、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。

この「初期段階の措置」を踏まえ、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で日朝実務者協議（2008（平成20）年6、8月）が開かれた。この協議で、北朝鮮は権限を与えられた調査委員会が迅速に調査し<sup>7</sup>、可能な限り、平成20年の秋までに調査を終了させること、日本は北朝鮮側が調査委員会を立ち上げた時点で、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、福田総理（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、反応は得られなかった。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なかった。その後、現在まで六者会合は開かれていない。

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は民主党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12月に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。

2010（平成22）年に入り、武大偉中国朝鮮半島事務特別代表が六者会合の再開に向け、予備会合の開催を関係国に提案したことを表明（同年3月）するなど、六者会合再開に向けた準備が進められてきた。しかし、同年4月、朝鮮半島西方の黄海における韓国海軍哨戒艦「天安」の爆発・沈没（同年3月）が国際合同調査団の調査によって、「北朝鮮製魚雷による外部水中爆発」の結果によるものと発表されると、北朝鮮は国際的に孤立することとなった。同年6月、カナダ・ムスコカ・サミットは事実上北朝鮮を非難する首脳宣言（26日）を発表し、同年7月には、哨戒艦沈没事件に対する深い懸念を示した国連安全保障理事会議長声明（9日）やA S E A N地域フォーラム閣僚会合議長声明（24日）が発表された。同年8月、訪中した金正日国防委員長は、胡錦濤国家主席との会談で、六者会合の早期再開を望む姿勢を示したと伝えられた。また、同年9月には、金正日国防委員長の後継者とされる金正恩（キム・ジョンウン）氏が朝鮮労働党中央軍事委員会副委員長に選出されている。

さらに、同年11月、北朝鮮は米国の核の専門家から軽水炉の建設を言明し、ウラン濃縮施設を公開した。そして韓国・大延坪島を砲撃した（23日）。これに対して、同月28日には、黄海で米韓合同軍事演習が始まり、朝鮮半島の緊張が高まる中、中国は六者会合首席代表による緊急協議開催を関係国に提案した。しかし、韓国、米国、日本はこの提案に慎重な姿勢を崩さず、ウラン濃縮施設の建設を非難し、六者会合再開のために韓国との関係を改善するための真摯な努力や非核化に向けた具体的措置を北朝鮮に求めることなどを内容とする日米韓三か国共同声明を出した（12月7日）。

こうした動きに対し、同年12月中旬に私人として訪朝したりチャードソン米国ニューメキシコ州知事は、I A E A 監視要員のウラン濃縮施設への立入許可（受入レベルは不明）

<sup>7</sup> 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とされた。

未使用核燃料棒の韓国などへの売却、朝韓米の代表者による軍事委員会での協議と南北軍事ホットラインの開設などで北朝鮮と合意したことを明らかにした。

2011（平成23）年に入ると北朝鮮は、3紙共同社説（1月1日付）を通じて韓国へ対話と呼び掛け、祖国平和統一委員会（1月8日）も無条件対話に応じるよう呼び掛けた。

一方、ボズワース米北朝鮮政策特別代表は、1月4日から韓国、中国、日本を訪問し、六者会合の再開についての意見交換を行った。この中で韓国、日本とは、北朝鮮に具体的行動を求めていくことを確認したとされる。同年4月、中国から、まず南北対話、次いで米朝対話、そして六者会合再開という3段階論が提案された。しかし、哨戒艦沈没、大延坪島砲撃によって北朝鮮に対する国民感情が悪化している韓国は、北朝鮮に対し、「責任ある姿勢と行動」を求め、また、日米韓としても北朝鮮に対し、非核化に向けた「具体的行動」を求めた。こうした動きの中、同年5月、北朝鮮の金正日国防委員長の訪中後、北朝鮮は、国防委員会が韓国政府を相手にしないと宣言し、南北秘密接触の内容の暴露などの強硬姿勢に転じた。

同年5月、米国は、国連世界食糧計画（WFP）などによる北朝鮮への食糧支援が本格化する中、米国による食糧支援の可否を調査するため、キング北朝鮮人権問題担当特使を北朝鮮に派遣した。同年6月にはEUも調査団を北朝鮮に派遣し、7月に厳格なモニタリングのもとで緊急食料支援を行うと発表した<sup>8</sup>。

同年7月下旬には、2008年12月以来となる、六者会合首席代表による南北会談が行われ、次いで米朝高官級協議が行われた。また、8月下旬には北朝鮮の金正日国防委員長がロシアと中国を訪問した。金正日国防委員長は、メドベージェフ・ロシア大統領との会談の中で、六者会合への無条件復帰と核・ミサイル実験凍結の用意があることを表明し、中国の戴秉国国務委員との会談の中でも無条件で六者会合を再開したいとの意向を示したとされる。9月下旬に、六者会合首席代表らによる南北非核化協議が行われた。そこで、韓国側は日米とともに求めているウラン濃縮の即時停止などを求めたが、北朝鮮側は拒否し、六者会合の無条件再開を主張した。

日朝関係については、2011年に入り、前原外務大臣（当時）が、政府間対話の再開に強い意欲を示し（1月4日）さらに六者会合の開催の是非にとらわれずに、日朝間の話し合いは行われるべきであるとした（11日）。こうした前原外務大臣の発言に対し、北朝鮮は、朝鮮中央通信のHP上で、日朝協議再開への意欲を評価する論評を掲載した（10日）。その後、同年6月10日、菅総理（当時）は、政府の拉致問題対策本部会合において、北朝鮮による日本人拉致被害者の再調査を改めて北朝鮮に要求する考えを表明した。

同年9月1日、北朝鮮の金永南（キム・ヨンナム）最高人民会議常任委員長は、停滞する日朝関係の改善は、「新政権したい」と述べたとされる。一方、10月に入り、野田総理は、拉致被害者家族との面会の中で拉致問題が解決するのであればいつでも訪朝し、直接交渉に臨む意欲を示した。

同年10月24日、25日、ジュネーブにおいて米朝協議が行われ、ボズワース米国政府北朝

<sup>8</sup> なお、2011年7月、北朝鮮は水害被害に対する支援を国連などに要請し、これに対する支援国の中には米国（食糧を除く）、韓国も含まれている。

鮮政策特別代表と金桂寛(キム・ゲガン)北朝鮮第1外務次官が会談した。この協議で、米国は、六者会合再開の条件にウラン濃縮活動の即時停止などを求めたが、北朝鮮は、電力生産のための平和的核活動との立場を変えず、即時停止を拒否しつつも、対価があれば停止も可能との考えを示した。また、同月26日には、金桂寛北朝鮮第1外務次官が日朝交渉の再開について、「双方の高位級で計画を持っているので、うまく行くだらう」と発言し、交渉再開へ強い意欲を示した。

同年12月15日、16日、キング米国北朝鮮人権問題担当特使と李根(リ・グン)北朝鮮外務省米州局長が北京で会談し、北朝鮮がウラン濃縮活動を中断する場合、米国は、1年間にわたり毎月2万tの「栄養食支援」を行うことで暫定合意した。

このような中で、同月17日、金正日国防委員長が死去し、同月29日の中央追悼大会(於：平壤)において、金永南最高人民会議常任委員長は、追悼の辞で金正恩氏による後継体制が始まったことを宣言した。

2012年1月、朝鮮中央通信は、日本政府が金正日国防委員長の死去に対し弔意を示さなかったとして、野田総理や藤村官房長官を非難する論評を出した。

#### 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。

2009(平成21)年4月5日、再び北朝鮮は弾道ミサイルを発射<sup>9</sup>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、ミサイル発射に対し、追加制裁として、税関届け出が必要な現金持出額や外為法に基づく送金額の報

<sup>9</sup> 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。



告義務を厳格化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<sup>10</sup>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<sup>11</sup>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。

2010（平成22）年4月9日、平成18年と平成21年の核実験を契機として日本独自に実施してきた制裁措置を1年間延長した。同年5月28日には、韓国海軍哨戒艦「天安」沈没事件を受けて、追加制裁として、税関届け出が必要な現金持出額や外為法に基づく送金額の報告義務をさらに厳格化した。また、同日、北朝鮮に出入りする船舶の貨物検査を可能にする「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」が成立した。

2011（平成23）年4月5日、政府は、日本独自に実施している制裁の1年間延長を決めている。

## 5 国際社会への働き掛け

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、2011（平成23）年5月のドーヴィル・サミットにおいて、首脳宣言に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、2011（平成23）年までの7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、2010年6月、国連人権理事会は、北朝鮮人権状況特別報告者にマルズキ・ダルスマン氏（インドネシア）を指名した（任期：2011年6月まで。2011年3月、延長決議）。

一方、2006（平成18）年4月、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（当時）と面会し、拉致問題の解決を国際世論に訴えた。

2010（平成22）年7月には、欧州議会が、北朝鮮によって拉致された被害者の即時解放等を求める決議案を採択した。

<sup>10</sup> 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）を行っている。

<sup>11</sup> 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」

(別表)

政府認定<sup>12</sup>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・ウンヘ)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」犯の拉致疑問を否定	

首相官邸HP等より作成

内容についての問合せ先  
拉致問題特別調査室 鈴木首席調査員(内線68640)

<sup>12</sup> 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

第三特別調査室

(消費者問題に関する特別委員会担当)

## 所管事項の動向

### 1 消費者政策の主な主体

昭和 43 年に制定された消費者保護基本法は、消費者が商品及びサービスに関し、事業者との間でトラブルに遭うケースが急増するなど経済社会の大きな変化を踏まえ、消費者政策を充実強化し、消費者が安全で安心できる消費生活を送ることができる環境を整備するため、平成 16 年に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。

しかしながら、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「消費者行政の一元化」が必要とされた。そのため、平成 21 年 9 月に、消費者庁及び消費者委員会が設置され、消費者庁は消費者行政の司令塔として、また、「エンジン役」としての役割を發揮し、消費者委員会は消費者庁を含めた各府省庁の消費者行政全般に対する監視機能を發揮することとなった。

政府は、新たなステージ（段階）に入った消費者政策について、消費者基本法に基づき平成 22 年 3 月、平成 22 年度から平成 26 年度までの 5 年間を対象とした新たな「消費者基本計画」を閣議決定し、政府を挙げた消費者政策の計画的・一体的な推進に取り組むこととしている。なお、平成 23 年 7 月、同計画の検証、評価及び見直しが行われ、東日本大震災への対応の総論への追加、国民生活センターの在り方などについての改定が行われた。

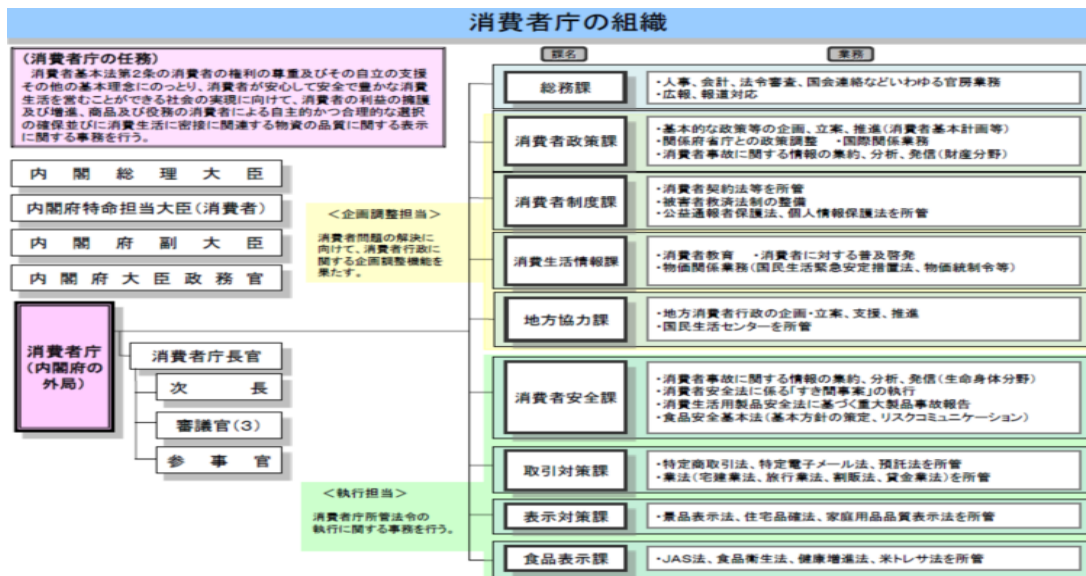
#### (1) 消費者庁

消費者庁は、消費者事故情報などを一元的に集約・分析し、各府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。平成 23 年度予算は 90.4 億円、定員は 270 名である<sup>1</sup>。所管・共管する法律は、各府省庁が所管していた表示・取引・安全に関する法律や消費者保護関連法律<sup>2</sup>である。

消費者庁は、消費者の声に耳を傾け、所掌法令の執行、事故情報の一元的集約・調査・分析・発信、各府省庁に対する措置要求や事業者への勧告・措置など消費者行政の司令塔・エンジン役としての役割を十分に果たせるよう、その体制の整備・強化が求められている。

<sup>1</sup> 平成 24 年度予算案は、予算額 93.4 億円、9 名増員（東日本大震災復興特別会計・復興庁一括計上分を含む）

<sup>2</sup> 不当景品類及び不当表示防止法（景品表示法）、貸金業法など各府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、消費者基本法、消費者契約法、消費者安全法、製造物責任法、個人情報の保護に関する法律、公益通報者保護法などである。



## (2) 消費者委員会

(消費者庁HPより)

消費者委員会は、消費者庁を含めた関係府省庁の消費者行政全般に対して監視機能を有する第三者機関として、内閣府本府に設置された。委員の任期は2年であり、同委員会は平成23年9月に任命された委員による新たな体制となった。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3名いる。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<sup>3</sup>や大臣等の諮問に応じた調査審議権限を備えている。

消費者委員会は、消費者行政全般に対して監視機能を有する独立した第三者機関としての役割を十分に果たせるよう、その体制の充実・強化が求められている<sup>4</sup>。

## (3) 独立行政法人国民生活センター

独立行政法人国民生活センター(以下「国民生活センター」という。)は、国民生活の安定及び向上に寄与するため、総合的見地から国民生活に関する情報の提供及び調査・研究を行うことを目的とした特殊法人として、昭和45年10月に設立され、平成15年10月に独立行政法人となった。平成16年6月に施行された消費者基本法には消費生活に関する情報の収集・提供・苦情相談などの中核的機関としての役割が明記され、平成21年4月、重要消費者紛争について和解の仲介及び仲裁を行うことができる機能が追加された。

国民生活センターは、消費者相談の充実、商品テスト機能の強化、啓発活動の推進によって、消費者トラブルの予防、消費者被害の救済や被害の再発防止を担う中核機関としての役割が求められている。

<sup>3</sup> これまでに消費者委員会では、「自動車リコール制度に関する建議」(平成22年8月)、「有料老人ホームの前払金に係る契約の問題に関する建議」(同年12月)、「地方消費者行政の活性化に向けた対応策についての建議」(平成23年4月)、「マンションの悪質な勧誘の問題に関する建議」(同年5月)、「消費者安全行政の抜本的強化に向けた対応策についての建議」(同年7月)、「住宅リフォームに関する消費者問題への取組についての建議」(同年8月)、「エステ・美容医療サービスに関する消費者問題についての建議」(同年12月)計7件の建議を行っている。

<sup>4</sup> 消費者委員会の平成23年度予算は2.89億円、事務局の定員は9名(平成24年度予算案は、予算額2.69億円、2名増員)

また、国民生活センターの在り方について、「独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針」(平成22年12月閣議決定)において、「必要な機能を消費者庁に一元化して法人を廃止することを含め、法人の在り方を検討する」などとされたことを受け、消費者庁に設置された「国民生活センターの在り方の見直しに係るタスクフォース」において、平成23年8月に最終報告が取りまとめられた<sup>5</sup>。これを受け、政務三役の協議の結果、先行的に取り進むことができる事項については「試行」を実施するほか、第三者を含めた検証の機会を設け、然るべき時期に政務として判断を行うこととされた。

同年10月設置された消費者団体、学識者、自治体首長等で構成される「国民生活センターの在り方の見直しに関する検証会議」は、12月に中間取りまとめを行った。同取りまとめを踏まえ、政務三役による協議の結果、国民生活センターの各機能を国へ移行<sup>6</sup>することが妥当であるとし、平成25年度を目途に所要の法整備等を行うこととされた<sup>7</sup>。

## 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。

政府は、当面3年間(平成21～23年度)の取組等を示した「地方消費者行政の充実・強化のためのプラン」を平成22年2月に策定するとともに、地方消費者行政推進本部を設置し、同プランの具体化に取り組んでいる。

### (1) 地方の消費生活センター等

地方公共団体は、消費生活センターや相談窓口を通じ、消費生活相談や情報収集等を行っている。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きたが、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。消費者庁の調査(平成21年4月1日時点)によると、地方公共団体1,837のうち、消費生活センター又は相談窓口を設置していない地方公共団体は413であった。また、消費者行政担当職員5,190人のうち、専任職員は1,494人(29%)であった。

消費生活相談員は全国で2,800人が消費生活センター等に配置されており、その採用形態は常勤職員2.7%、非常勤職員75.7%、法人委託16.0%、個人委託5.6%であった。契約上の雇用期間については、「1年」が92.8%で、更新回数に制限がある地方公共団体の割合は18.3%であった。報酬額については大都市圏と地方圏で差があるものの、日額1万円前後であった。

相談員の処遇については、期待される専門性に見合うような地位・処遇が確保されてい

<sup>5</sup> タスクフォースでは、「消費者行政全体の機能強化のためには、国民生活センターの各機能を基本的に消費者庁に一元化する必要がある。平成25年度の概算要求に必要な事項を盛り込み、同年度に一元化することを目指す。」という結論に至った。

<sup>6</sup> 中間取りまとめでは、国への移行先としては消費者庁、消費者委員会、内閣府本府、その組織形態としては「内部部局」「施設等機関」「特別の機関」など様々な選択肢を取り得るとしている。なお、検証会議では、新たな法人制度への移行や、いわゆる「政府から独立した法人」への移行についても検討された。

<sup>7</sup> 平成23年12月27日、山岡消費者担当大臣会見。国への移行の具体的な在り方については、平成24年夏までに結論を得ることとされている。

ないとの指摘もあり、消費者行政の充実への期待が高まる中、相談員の配置基準の法制化や、相談員の処遇改善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、地方公共団体が任用する他分野の非常勤職員の処遇とのバランス等が課題とされている。

また、消費生活センターで入力している P I O - N E T について国が費用の一部を負担することを検討すべきとの意見もある。

## (2) 地方消費者行政活性化基金

国の平成 20 年度及び 21 年度の各補正予算により消費生活センターの設置・拡充や相談員のレベルアップ等の地方の取組を支援する等のため、47 全都道府県で総額 223 億円<sup>8</sup>の「地方消費者行政活性化基金」が造成された。基金のうち、平成 21 年度に取り崩された総額は約 42 億円で、用途の内訳は、35.7%が消費者教育・啓発、約 31.2%が消費生活センター・相談窓口の設置・強化、4.6%が相談員の配置・増員となっている。

同基金については、平成 22 年 7 月、地方消費者行政推進本部において、平成 23 年度末までの実施期限に関して、個別の要請がある場合の基金取崩し期限の 1 年延長、消費生活相談員報酬引上げに係る基金の活用等の用途拡大、いわゆる「2 分の 1 ルール」<sup>9</sup>は原則維持しつつ、基金取崩し額の拡大などの見直しがなされた。

さらに、東日本大震災により消費者行政の機能が低下した自治体に対して、同基金の活用要件を緩和し、震災前の機能回復事業への活用、岩手、宮城、福島、茨城の 4 県について、取崩し限度額の緩和<sup>10</sup>（2 分の 1 から 3 分の 2）及び、期限の平成 25 年度末までの追加延長をすることとした（消費者庁 平成 23 年 5 月 27 日）。

## 3 消費者事故への対応

### (1) 消費者事故情報の収集と活用

従来、我が国の消費者行政においては、B S E 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、地方公共団体及び国民生活センター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。

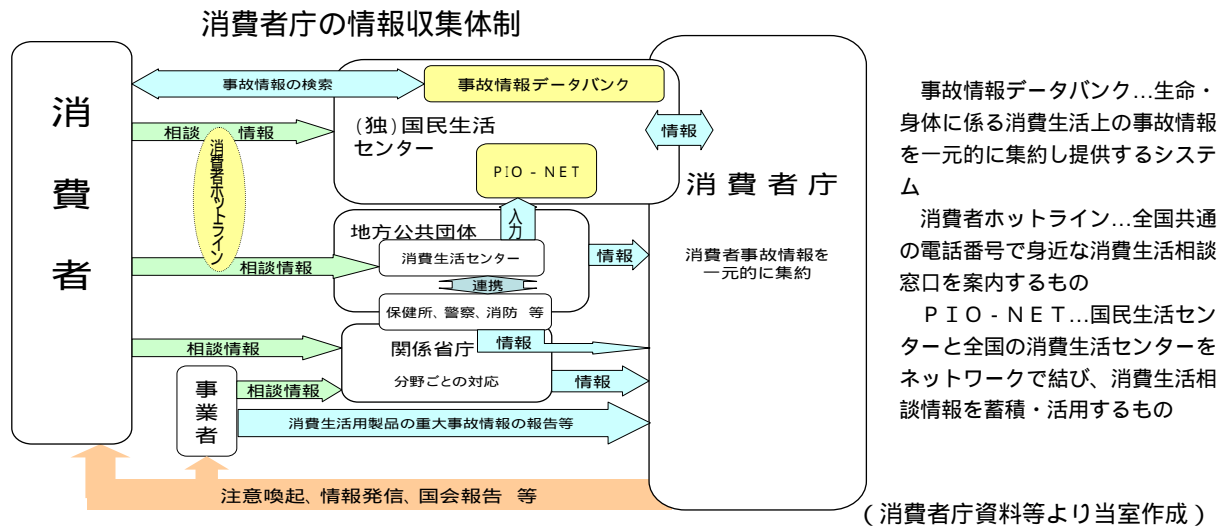
現在、消費者庁は、消費者安全法等に基づき、関係行政機関、地方公共団体等から消費者事故情報の一元的な収集を行っている。

また、消費者庁は、同庁に集約された身体・生命に関わる消費者事故情報を基に、消費者安全情報総括官制度や事故情報分析タスクフォースなどを通じて関係行政機関、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構）等と連携し、分析・原因究明を行っている。

<sup>8</sup> 平成 24 年度予算案は、同基金について 8.64 億円（うち、3.64 億円は東日本大震災復興特別会計・復興庁一括計上）を増額している。

<sup>9</sup> 取崩し限度額として、都道府県の消費者行政経費と当該都道府県の管内の市町村の消費者行政経費の合計額の 2 分の 1 相当を上回らない額としている。

<sup>10</sup> 取崩し限度額として、都道府県の消費者行政経費と当該都道府県の管内の市町村の消費者行政経費の合計額の 3 分の 2 相当を上回らない額



事故情報データベース...生命・身体に係る消費生活上の事故情報を一元的に集約し提供するシステム

消費者ホットライン...全国共通の電話番号で身近な消費生活相談窓口を案内するもの

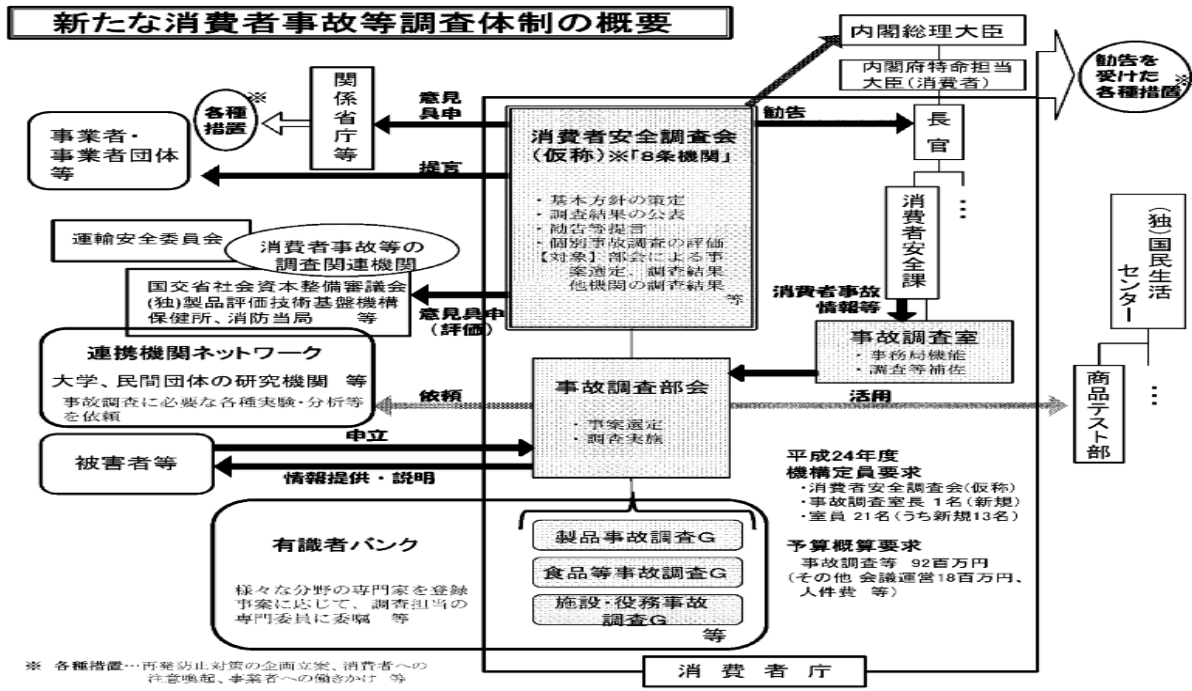
PIO-NET...国民生活センターと全国の消費生活センターをネットワークで結び、消費生活相談情報を蓄積・活用するもの

## (2) 消費者事故等調査機関の設置の検討

現状では、様々な消費者事故等について、漏れなく、予防・再発防止のための事故調査がなされる体制にはなく、各種分野に特化した既存の事故調査等を担う機関の在り方はまちまちである。また、消費者事故等の予防・再発防止のため、刑事責任の追及のための捜査とは別に、刑事手続から独立した事故調査機関の必要性が指摘されているところでもある。

平成23年5月、消費者庁の「事故調査機関の在り方に関する検討会」は、消費者事故等に関する事故調査機関の整備を目指すことなどを内容とする検討結果を取りまとめた。平成23年7月に改定された消費者基本計画においては、同検討会の取りまとめを踏まえ、平成24年度中の体制の具体化を目指すとしている。

これを受け、専門家による独立・公正な事故調査機関として、生命・身体分野の消費者事故等について幅広く、事故原因の究明と再発・拡大防止のための提言を行う「消費者安全調査委員会(仮称)」（いわゆる8条機関）を消費者庁に設置することなどを内容とする法案が、今国会に提出される予定となっている。



※ 各種措置...再発防止対策の企画立案、消費者への注意喚起、事業者への働きかけ 等

(出典：消費者庁資料)



#### 4 集団的消費者被害救済制度の検討

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り、「消費者庁及び消費者委員会設置法」附則においては、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。

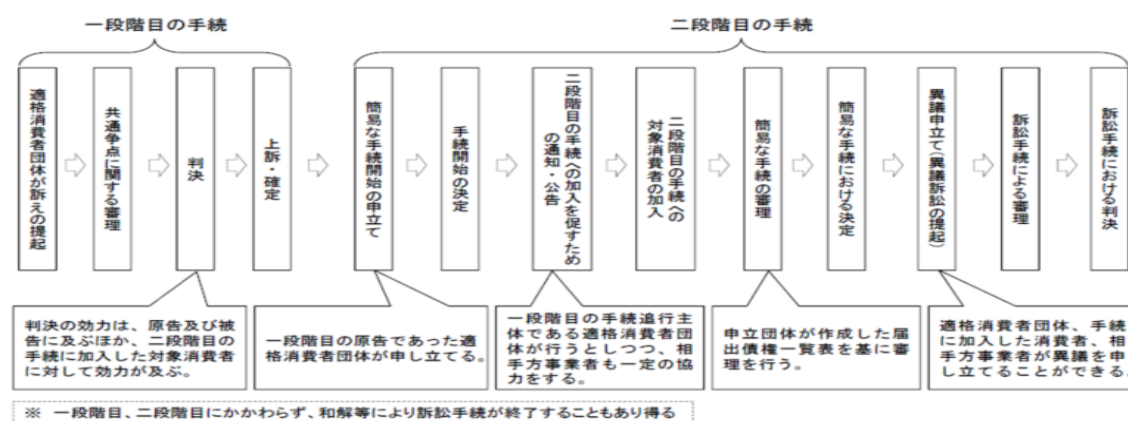
このような状況を踏まえ、平成22年9月、消費者庁の研究会は、集合訴訟制度の手續モデル案、行政による経済的不利益賦課制度及び保全制度について報告書を取りまとめた。

##### (1) 新たな訴訟制度の導入

これを受け、消費者委員会の専門調査会は検討を加え、平成23年8月に、訴訟手續を2段階とし、手續追行主体を適格消費者団体とする報告書を取りまとめた<sup>11</sup>。

平成23年7月に改定された消費者基本計画においては、消費者被害の救済のための制度について、平成24年常会への法案提出を目指すとしており、消費者庁は、集団的消費者被害回復に係る新たな訴訟手續に関する法案を検討している。

##### 【二段階型訴訟制度による手續の流れ】



(出典：消費者委員会「集団的消費者被害救済制度専門調査会報告書」)

##### (2) 新たな行政措置の導入

また、消費者庁の検討チームは、平成23年8月、財産保全制度及び行政による経済的不利益賦課制度について、検討結果を取りまとめ、悪質商法であって個別法では対応できないものに対する行政措置の導入が適当などとして、引き続き議論を深めることとした。

平成23年7月に改定された消費者基本計画においては、消費者の財産に対する重大な被害に係る重大事故等の範囲について検討を加え、平成24年9月までに必要な措置を講ずる

<sup>11</sup> なお、現行制度として、消費者契約法の改正（平成19年6月7日施行）により導入された消費者団体訴訟制度があり、これは、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）に対する差止請求訴訟を起こすことができる制度である。



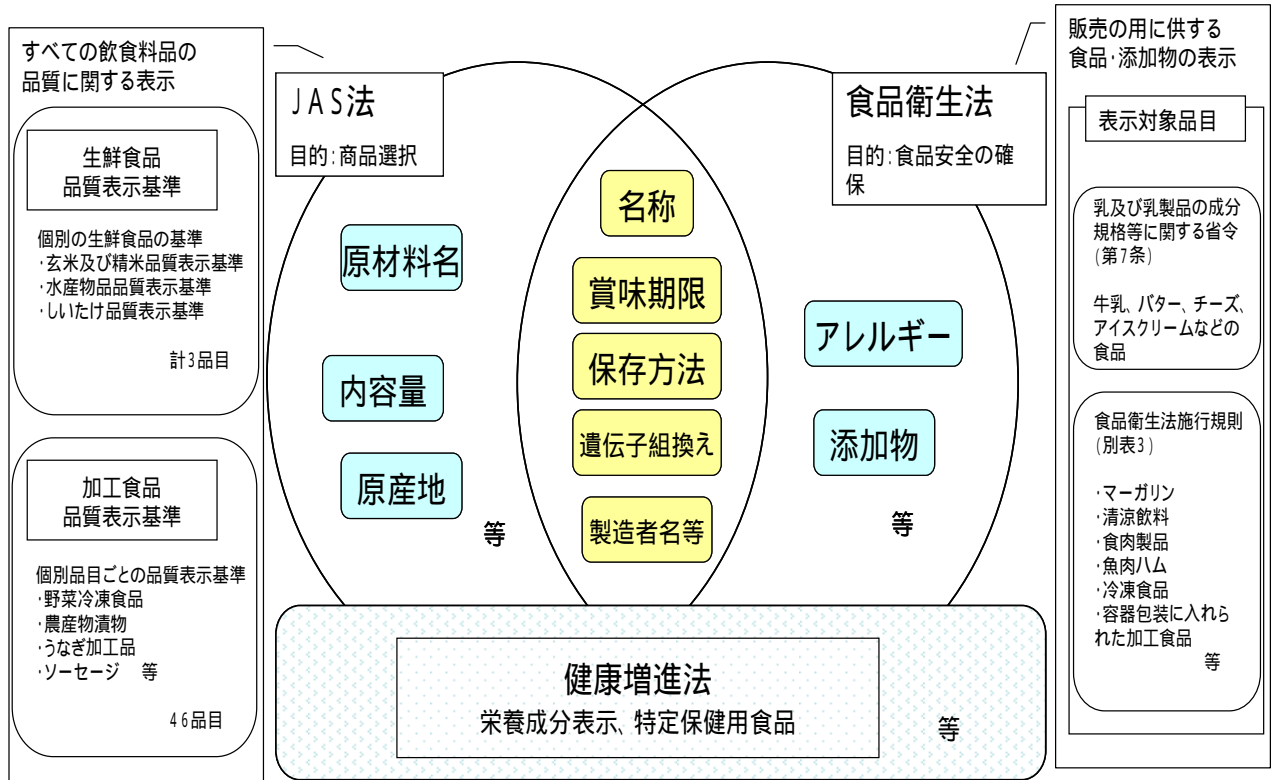
としている。

消費者庁では、平成23年12月、消費者の財産被害に係る行政手法研究会が検討結果を取りまとめ、財産分野の消費者被害の発生・拡大防止のため、消費者安全法の改正を含む措置を講ずべきとしたほか、行政による経済的不利益賦課制度及び財産の隠匿・散逸防止策について引き続き検討を行うこととした。同研究会の取りまとめを受け、消費者の財産被害に係るすき間事案への行政措置の導入などを内容とする法案が、今国会に提出される予定となっている。

## 5 食品表示の一元化

食品の表示は、複数の法律で定められており、消費者・生活者にとってわ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。また、食品表示の一元的な法律の制定を含む食品表示制度の抜本的見直しについては、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。

### < 食品の表示を定めた主な法律の関係と食品表示の基準 >



(消費者庁資料より当室作成)

消費者基本計画では、食品表示に関する一元的な法律の制定など法体系の在り方については、JAS法、食品衛生法、健康増進法等を統一的に解釈・運用するとともに、現行制度の運用改善を行いつつ検討し、平成24年度中の法案提出を目指すとしている。消費者庁は、平成23年9月から「食品表示一元化検討会」において検討を進めており、平成24年6月を目途に報告書を取りまとめとしている。

また、食品表示の一元化とともに、次の事項について検討が進められている。

- ・特定保健用食品の表示制度の見直し...特定保健用食品<sup>12</sup>とは、体調を調節する機能などに影響を与える成分を含み、健康増進法に基づき、「特別の用途」の一つである「特定の保健の用途」に適する旨の表示を許可された食品をいう。特定保健用食品の表示制度は、平成3年以降順次整備されてきたが、平成21年のエコナ問題を発端として、制度の見直しがなされ、消費者委員会は、平成23年6月に、特定保健用食品の表示許可制度について、表示許可に関する再審査制度の整備・更新制の導入等を内容とする報告書を取りまとめている。
- ・栄養成分表示の義務化...加工食品中の栄養成分の表示については、健康増進法に基づき基準が定められているが、その表示は事業者の任意となっている。消費者庁の「栄養成分表示検討会」では、平成23年8月に、加工食品に関する栄養成分表示の原則義務化等を内容とする報告書をまとめた。消費者庁では、栄養成分表示については必要に応じて食品表示の一元化法案に盛り込むこととしている<sup>13</sup>。
- ・原産地表示の拡大...加工食品の原産地表示<sup>14</sup>は、JAS法に基づき定められており、消費者基本計画や食料・農業・農村基本計画においては、その義務付け品目を拡大していくこととされている。消費者委員会の調査会は、平成23年7月に、原料原産地表示に対する基本的な考え方等を報告書に取りまとめ、その中で、JAS法に基づく現行の仕組みの下で更なる品目拡大を図ることには限界があり、食品表示の一元化に向けての議論の中で更に検討すべきとしている。

## 6 安心して取引できる市場環境の整備

国民生活センターのPIO-NETに寄せられた消費生活相談の傾向を見ると、相談内容別に分類した場合、「取引」に関する相談は平成22年度において相談全体の約85%を占めるなど高水準にある。このように、消費者が安心して取引できる市場環境の整備は重要な課題である。

消費者庁の設置に伴い、消費者に身近な「取引」に関する法律が消費者庁に移管された。その主な法律としては、「特定商取引に関する法律(特定商取引法)」「無限連鎖講の防止に関する法律」「割賦販売法」「貸金業法」等がある。これら「取引」に関する法律は、多くが金融庁、経済産業省等との共管である。

また、近年、以下のような消費者トラブルが増えている。

- ・決済代行業者の介在...詐欺的な出会い系サイトなど悪質なインターネット上の販売業者と消費者との間に海外のクレジットカード決済代行業者が介在することで問題解決が困難になっているもの。平成23年7月、消費者庁は、決済代行業者が介在することやその名称・連絡先等が示されるよう、決済代行業者の任意の登録制度を導入している。

<sup>12</sup> 特定保健用食品には、許可を受けた表示のほか、栄養成分表示、一日当たりの摂取目安量、摂取をする上での注意事項等を表示しなければならない。

<sup>13</sup> 動脈硬化等のリスクを高めるとされるトランス脂肪酸の表示について、消費者庁は検討を行い、平成23年2月に、食品事業者の自主的な情報開示を促進するため、「トランス脂肪酸の情報開示に関する指針」を公表し、その表示方法等について定めている。

<sup>14</sup> 平成23年12月現在、22食品群と4品目の加工食品についての原産地表示が定められている。

- ・貴金属等訪問買取り...金やプラチナ等の貴金属や和服などを訪問して買い取るもので、執拗な勧誘や強引な買取りに至る例もあり、後で返品を求めても受け付けられないなどの問題がある。現行の特定商取引法の適用外であるなど問題解決が困難であることから、消費者庁の研究会が平成23年12月に中間取りまとめを行っている。これを受け、消費者庁は、特定商取引法の改正案を今国会に提出する予定である。
- ・カード現金化...商品をクレジットカードで購入させた後、安く買い取るなどの手口があり、事実上の高利貸しとなっているもの。出資法違反（高金利）での逮捕例がある。
- ・外国通貨の勧誘...イラク、スーダン、アフガニスタンなど換金が困難と思われる国の通貨を必ず価値が上がるとして買い取らせるもの。被害額の平均は約517万円。

現行法では対応が困難な財産関係の消費者被害が多数発生しており、こうした財産上のすき間事案に対応するため、消費者庁は、消費者安全法に定める重大事故等に財産被害事案を含めることなどを内容とする同法改正案を今国会に提出する予定である。

## 7 消費者教育

社会のIT化・国際化の進展等による消費者問題の多様化・複雑化、行政手法の事後チェック型への転換、消費が及ぼす環境問題の深刻化等の社会の変化の中で、消費者被害を予防し、また、消費者市民社会の構築の観点から、消費者教育・啓発の重要性が増している。

我が国では、昭和43年の消費者保護基本法の制定の前後から消費者教育の推進に関する意見・答申等が国民生活審議会（当時）等から出され、こうした動きを受けて、消費者教育の学習指導要領への反映、(財)消費者教育支援センターの設立等がなされた。消費者基本法は、第2条で消費者教育を消費者の権利と定めるとともに、第17条において、国及び地方公共団体に対し、学校、地域、家庭、職域その他様々な場を通じて消費生活に関する教育を充実する等必要な施策を講ずるものと定めており、関係機関は学校教育を中心として、消費者教育の推進に取り組んでいる。

一方、内閣府の調査によると、消費者教育を受けたことがあると回答した者の割合は全体で11.4%であり、消費者教育が学校教育に本格的に導入された年代（30歳未満の年代）においても消費者教育を受けたと回答する者は半数に満たず、それ以前の年代（30歳以上）の場合は1割にも満たない。契約・悪徳商法に関する消費者力についての年代別の調査については、学校教育に消費者教育が本格的に導入された世代とそれ以前の世代を比較してもあまり差はみられないが、後者のうち30代から50代がやや高い。一方で、環境に関する消費者力については、おおむね前者の方が高い。このように、我が国では消費者教育が十分に行われているとは言えないのが現状であり、質・量の両面での拡充が課題となっている。

消費者基本計画では、具体的施策として次のような施策を掲げている。

- ・消費者教育の体系的・総合的推進

- 「消費者教育推進会議<sup>15</sup>」の開催、消費者教育のポータルサイトの拡充、消費者教育に関する法制の整備や消費者教育効果の測定手法・先進的教育手法等についての検討等
- ・ **学校における消費者教育の推進・支援**  
新学習指導要領の内容を反映した副読本や教材などの作成、教員の指導力向上を目指したセミナーの開催等
  - ・ **地域における消費者教育の推進・支援**  
消費者教育の多様な主体（教育関係者、消費者団体・NPO、企業・事業者団体等）の連携の場の創設等
  - ・ **消費者に対する普及啓発・情報提供**  
各種消費者トラブルに対する啓発教材等の作成・配布 等

## 8 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。

個人情報保護法の施行状況について、消費者庁は、毎年度、関係省庁からの報告を取りまとめ、その概要を公表することとなっており、平成22年度における施行状況は次のとおりである。平成23年3月現在、個人情報の保護に関するガイドラインは、27分野につき計40本策定されている。平成22年度は個人情報保護法に基づく主務大臣による報告徴収を15件（金融庁、経済産業省）行っている。また、平成22年度における地方公共団体及び国民生活センターに寄せられた個人情報に関する苦情相談は合計6,212件、同年度における事業者が公表した個人情報漏えい事案は合計413件であり、いずれも減少が続いている。

消費者基本計画では、法制度の周知徹底、苦情の円滑な処理の推進等を図るとともに、個人情報保護法については消費者委員会における法改正も視野に入れた問題点についての審議を踏まえ検討することとされている。消費者委員会に設置された専門調査会は、平成23年7月に、主な検討課題について報告書を取りまとめており、消費者委員会ではこれを受け、引き続き検討することとしている。

## 9 公益通報制度

食品の偽装表示や自動車のリコール隠しなどの企業不祥事の多くは、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関わる法令の遵守を図ることを目的として制定され、平成18年4月から施行されている。同法は、公益通報をしたことを理由とする公益通報者の解雇の無効等並び

<sup>15</sup> 関係省庁、学識経験者、消費者団体、教育関係者等をメンバーとし、消費者教育の現状の評価や消費者教育を体系的に進めるための方策を検討している。平成23年8月に中間整理を行っており、今後、「体系化」、「学校での教育」、「社会での教育」などのテーマで分科会を開催し、更に検討を続ける。

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。

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22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47.3%にとどまっている。また、民間事業者での内部通報制度の導入状況(平成22年度)については、回答した事業者の46.2%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。

消費者基本計画では、公益通報者保護法について、説明会の実施等による法の周知・啓発を引き続き図り、事業者や行政機関における公益通報窓口の整備等を促進するとともに、消費者委員会における検討を踏まえ、同法附則第2条<sup>16</sup>の規定に従い、公益通報者保護の観点から、同法の施行の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じることとされている。

消費者委員会の公益通報者保護専門調査会は、国会の附帯決議において検討すべきとされた事項を踏まえて、公益通報制度の現状・在り方・見直しの視点、公益通報者保護法の具体的課題等について調査審議を進め、平成23年2月に、具体的課題の検討結果のほか、同法や通報処理制度の実態調査等を政府に求める報告書を取りまとめている。

## 第180回国会提出予定法律案等の概要

### 1 消費者安全法の一部を改正する法律案(予算関連)

取引の分野において消費者に重大な財産被害を生じさせる行為等について、事業者に対する措置等を定めるとともに、生命又は身体の被害に係る消費者事故等の調査機関として消費者安全調査委員会(仮称)を設置し、事故調査及び再発拡大防止のための提言等に関する制度を整備する。

### 2 特定商取引に関する法律の一部を改正する法律案

貴金属等の訪問買取りに関する商取引を公正なものとし、消費者被害を未然に防止するため、訪問買取業者に対する規制を設けるとともに、売主による一定期間内の解約を認める等の所要の措置を講ずる。

### 3 集団的消費者被害回復に係る訴訟手続に関する法律案(仮称)(検討中)

消費者契約の無効等に基づく不当利得返還請求権等の多数の消費者の事業者に対する請求権について、一定の要件を満たした適格消費者団体がその発生原因等の共通する争点につき訴えを提起し、これに対する裁判所の判断を前提に、当該適格消費者団体が個々の消費者から授權を受けて具体的な請求を行い、簡易な手続により裁判所が審理判断することを内容とする訴訟手続を新設するとともに、上記団体の認定要件その他当該訴訟手続を行

<sup>16</sup> 附則第2条は、「政府は、この法律の施行後5年を目途として、この法律の施行の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する」としている。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。

うために必要な事項を定める。

内容についての問合せ先  
第三特別調査室 林山首席調査員（内線68740）

# 科学技術・イノベーション推進特別委員会

科学技術・イノベーション推進特別調査室

## 所管事項の動向

### 1 科学技術・イノベーション推進特別委員会の概要

科学技術・イノベーション推進特別委員会は、平成 23 年 1 月 24 日に、科学技術・イノベーション推進の総合的な対策を樹立するため、委員 40 人よりなる委員会として新たに設置された。その所管事項は、総合科学技術会議、科学技術・イノベーション、日本学術会議、原子力委員会、原子力発電立地振興、宇宙開発、知的財産戦略、IT 政策である。

本委員会の設置の背景としては、諸外国において、科学技術政策を国家戦略の根幹に位置付け、産業、経済、外交政策等との有機的・総合的連携の下、積極的な展開を図っていること、我が国において、科学技術政策とイノベーション政策とを一体的に捉え、産業政策や経済政策、教育政策、外交政策等の重要政策と密接に連携させつつ、強力かつ戦略的に推進していく必要性が高まっていることなどが挙げられる。

そして、我が国の国際競争力が低下傾向にあること、科学技術の振興とイノベーション推進は我が国の将来にとって死活的な重要テーマであることから、国会においても同テーマの推進を図り、経済成長と雇用拡大の原動力とする活発な議論が重要であるとされた。

なお、本委員会の設置に先立ち、議院運営委員会理事会において、「「科学技術・イノベーション推進特別委員会」の設置に関する確認事項」として、以下のことが申し合わされた。

#### 「科学技術・イノベーション推進特別委員会」の設置に関する確認事項

「科学技術・イノベーション推進特別委員会」を設置し、所管大臣を「科学技術政策担当大臣」とする。

設置目的は、「科学技術、イノベーション推進の総合的な対策を樹立するため」とし、従来、内閣委員会で行ってきた、内閣の重要政策事項のうちの「科学技術政策」の事項を特別委員会に移すこととなるが、審査は幅広い範囲になることは当然である。

文部科学委員会の所管については、従前どおりとする。

熟議の国会を目指すため、従来の委員会審査の慣例、政局の動きにとらわれず、アドバイザーリーボード等の設置を含め、有識者・専門家の意見を積極的に聴取できるような形態を考える。

### 2 所管各分野における現状と課題

#### (1) 科学技術政策

##### ア 目的、主体、予算

科学技術は、「科学」と「技術」を意味し、科学と技術を融合することでより大きな力を発揮するとの意味合いを含むものとされている<sup>1</sup>。

科学技術政策は、科学技術基本法によると、科学技術の水準の向上によって、経済社会の発展と国民の福祉の向上に寄与し、世界の科学技術の進歩と人類社会の持続的な発展に

<sup>1</sup> 平成 22 年版科学技術白書

貢献することを目的とするとされている。そして、その目的を達成する方法として、科学技術の振興に関する方針を定め、科学技術の振興に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図ることと定められている。

国及び地方公共団体は、科学技術の振興に関する施策を策定し、実施する責務を有する。特に、内閣府は、科学技術の総合的かつ計画的な振興のための基本的政策、科学技術の振興に必要な資源（予算、人材等）の配分方針、その他の科学技術の振興を所掌している。また、内閣府には、総合科学技術会議が置かれ、基本的政策の調査審議・意見具申をするとともに、必要な資源の配分方針その他科学技術の振興に関する重要事項についての調査審議・意見具申を行っている。同会議の答申等を踏まえて、関係行政機関が、国立試験研究機関、独立行政法人、大学等における研究の実施、各種の研究制度による研究の推進や研究開発環境の整備等を行っている。

科学技術政策の予算は、平成 24 年度の政府の科学技術関係予算案（速報値）の総額が 3 兆 6,695 億円（対前年度当初予算比 0.6%増）である。各省別の割合をみると、文部科学省 67.7%、経済産業省 14.4%、厚生労働省 4.4%、防衛省 2.9%、農林水産省 2.9%、環境省 2.0%などとなっている。

## イ 現状と課題

### (ア) 現状

科学技術政策は、総合科学技術会議の議を経て政府が策定する科学技術基本計画（以下「基本計画」という。）に基づいて、総合的かつ計画的な推進を図ることとされている。基本計画は、10 年程度を見通した 5 年間の計画が、平成 8 年度からこれまで 4 期にわたり策定されている。

平成 23 年 8 月 19 日に閣議決定された第 4 期基本計画<sup>2</sup>では、我が国の科学技術政策は、これまで、経済や教育、防災、外交、安全保障、国際協力等の重要政策との有機的連携が希薄なまま、主として科学技術の振興政策として推進されてきた面が否めないとし、今後は課題達成のために科学技術を戦略的に活用する必要がある、科学技術政策とイノベーション政策の一体的な推進を図る「科学技術イノベーション政策」を強力に展開するとしている。また、将来にわたる我が国の持続的な成長と社会の発展を実現するため、「震災からの復興、再生の実現」、環境・エネルギーを対象とする「グリーンイノベーションの推進」、医療・介護・健康を対象とする「ライフイノベーションの推進」や、基礎研究及び人材育成の強化、社会とともに創り進める政策の展開などを掲げ、5 年間の政府研究開発投資総額を約 25 兆円とする目標を掲げている。

### (イ) 課題

総合科学技術会議に関しては、「新成長戦略」（平成 22 年 6 月 18 日閣議決定）において、政策推進体制の抜本的強化のため、これを改組して「科学・技術・イノベーション戦略本部（仮称）」を創設するとの方針が掲げられ、これまで政府及び与党において検討が進めら

<sup>2</sup> 第 4 期科学技術基本計画は、平成 23 年 3 月中に閣議決定される予定であったが、平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災の社会・経済への多大な影響を踏まえ、再検討が行われ、同年 8 月の閣議決定となった。



れてきた。平成 23 年 11 月から 5 回にわたって開催された内閣府の研究会<sup>3</sup>では、現在の総合科学技術会議の司令塔への改組、科学技術イノベーション顧問（仮称）及び首席科学技術イノベーション顧問（仮称）<sup>4</sup>の新設、学会、産業界等の有識者から構成される「科学技術イノベーション諮問会議（仮称）」の設置、事務局のシンクタンク機能の充実などを提言している。

また、研究開発等を実施する独立行政法人（研究開発法人）については、研究開発力強化法<sup>5</sup>等を踏まえ<sup>6</sup>、その機能強化について検討されてきた。平成 21 年 12 月に設置された、古川内閣府副大臣（当時）を主査とする検討チーム<sup>7</sup>では、平成 22 年 4 月、「国立研究開発機関（仮称）」を創設するなどを提言する中間報告を取りまとめた。同中間報告を受け、政府では、「新成長戦略」において、「国立研究開発機関（仮称）」制度の検討を進めるとするとともに、「第 4 期科学技術基本計画」（平成 23 年 8 月 19 日閣議決定）において、国の研究開発機関に関する新たな制度を創設することを明記した。なお、独立行政法人全体については、行政刷新会議に「独立行政法人改革に関する分科会」が設置され、制度全体の見直しの検討が行われている。

政府は上記の総合科学技術会議の改組と研究開発法人の機能強化の提言等を踏まえて検討を行い、第 180 回国会（常会）への法案提出を目指すとしている。

科学技術政策の予算については、我が国はこれまで、基本計画において政府研究開発投資の拡充に向けた目標額を掲げ、他の政策経費に比べて大幅な増額が図られてきた。しかし、これまでの基本計画に掲げられた政府研究開発投資の目標は、第 1 期基本計画においては達成されたが、以降の計画では達成されていない<sup>8</sup>。第 4 期基本計画では、「このままでは将来的に我が国の科学技術の弱体化が懸念される」との認識が示されている。財政状況が一層厳しい中、科学技術政策の企画立案及び推進機能を強化し、その効率化を図りつ

<sup>3</sup> 「科学技術イノベーション政策推進のための有識者研究会」（座長：吉川弘之東京大学名誉教授）

<sup>4</sup> 同研究会報告書（平成 23 年 12 月 19 日）では、様々な行政分野において、複雑・多様化する科学技術イノベーションに関連する政策を総理大臣はじめ各府省大臣が理解し、適切に執行するため、客観的・中立的立場を維持した科学的な知見に基づく助言を行う者として科学技術イノベーション顧問（仮称）を新設することを提言している。また、同顧問が複数設置される場合には、内閣総理大臣及び科学技術イノベーション政策担当大臣に助言を行う者のうち 1 名を首席科学技術イノベーション顧問（仮称）とし、責任の所在を明確にする必要性を提言している。

<sup>5</sup> 研究開発システムの改革の推進等による研究開発能力の強化及び研究開発等の効率的推進等に関する法律（平成 20 年法律第 63 号）

<sup>6</sup> 研究開発強化法附則第 6 条「政府は、この法律の施行後三年以内に、更なる研究開発能力の強化及び研究開発等の効率的推進の観点からの研究開発システムの在り方に関する総合科学技術会議における検討の結果を踏まえ、この法律の施行の状況、研究開発システムの改革に関する内外の動向の変化等を勘案し、この法律の規定について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」

<sup>7</sup> 「研究開発を担う法人の機能強化検討チーム」平成 21 年 12 月 14 日設置

<sup>8</sup> これまでの基本計画に掲げられた政府研究開発投資目標と実績

（基本計画）	（投資目標額）	（実績額）
第 1 期（H8-H12 年度）	17 兆円	17.6 兆円
第 2 期（H13-H17 年度）	24 兆円	21.1 兆円
第 3 期（H18-H22 年度）	25 兆円	21.7 兆円
第 4 期（H23-H27 年度）	25 兆円	

つ、長期的な視点を持って必要な経費を確保していくことが課題となっている。

## (2) 原子力政策

### ア 原子力政策の目的、実施体制

原子力政策は、原子力基本法（昭和30年法律第186号）によると、原子力の研究、開発及び利用によって、将来におけるエネルギー資源を確保し、学術の進歩と産業の振興とを図り、もって人類社会の福祉と国民生活の水準向上とに寄与することを目的とするとされている。また、原子力の研究、開発及び利用は、平和の目的に限り、安全の確保を旨として、民主的な運営の下に自主的に行うこととされている。

同法の目的を担保するため、原子力委員会及び原子力安全委員会が内閣府に置かれており、原子力委員会は原子力の研究、開発等の推進、原子力安全委員会は原子力の安全確保のための規制について、それぞれ企画や審査を行っている。両委員会はそれぞれ必要があると認める時は、内閣総理大臣を通じて関係行政機関の長に勧告することができる。

関係各府省は、両委員会の決定等を踏まえて、原子力行政を分担して実施している。このうち、文部科学省は原子力に関する研究開発や、試験研究目的の原子炉や放射性同位元素の規制、環境放射線モニタリングなどを担当している。また、経済産業省は、資源エネルギー庁において原子力発電や核燃料サイクル産業に関する政策を担当し、原子力安全・保安院においては、発電用原子炉、核燃料サイクル施設等に関する安全規制等を担当している。

### イ 原子力委員会の概要

科学技術・イノベーション推進特別委員会は、内閣府に置かれた原子力関係の二つの委員会のうち、原子力委員会に関する事項を所管している<sup>9</sup>。

原子力委員会は、委員長及び4名の委員の計5名で構成され、学識経験者等の中から国会の同意を得て、内閣総理大臣により任命される（任期3年）。また、必要に応じて専門部会、懇談会等を置くことができ、平成23年12月現在で8部会<sup>10</sup>が設置されている。

所掌事務は、原子力の研究、開発及び利用の基本方針、原子力関係経費の配分計画、原子力の研究、開発及び利用に関する関係行政機関の事務の調整等について、企画、審議、決定することである。これらを実施するため、関係行政機関の長に対する調査権、勧告権等を有している。

原子力委員会は、平成17年10月に、今後10年間程度で進めるべき原子力政策の基本的な考え方を示すものとして「原子力政策大綱」を決定し、「2030年以後も総発電電力量の30～40%以上の供給割合を原子力発電が担う」等の方針を示した。これに対して、政府は、

<sup>9</sup> 原子力安全委員会に関する事項は、内閣委員会の所管である。（平成23年4月18日の科学技術・イノベーション推進特別委員会理事懇談会において確認）

<sup>10</sup> 政策評価部会、原子力防護専門部会、研究開発専門部会、核融合専門部会、国際専門部会、新大綱策定会議、東京電力（株）福島第一原子力発電所における中長期措置検討専門部会、原子力発電・核燃料サイクル技術等検討小委員会

当該大綱を原子力政策の基本方針として尊重し、原子力の研究、開発及び利用を推進する旨の閣議決定を行っている<sup>11</sup>。

### ウ 福島第一原子力発電所事故を受けた原子力政策の見直し

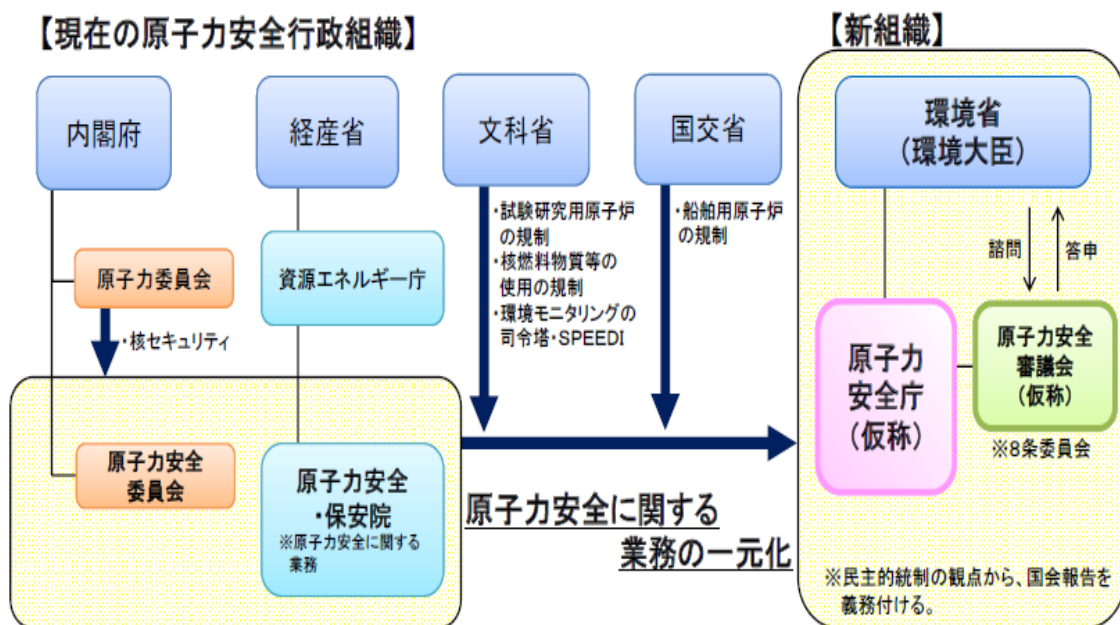
これまでの我が国の原子力政策は、安全の確保や平和利用の担保等を前提として、原子力発電所の新設・増設によるエネルギーの安定供給や地球温暖化対策への貢献、放射線技術の工業、医療等への応用など、原子力の利用を拡大・推進することを目指してきた。

しかし、東京電力福島第一原子力発電所で発生した事故（以下「福島第一原発事故」という。）は、原子力の安全性に対する国民の信頼を大きく損なわせる結果となり、今後の我が国の原子力政策は抜本的な見直しを迫られることになった。

このような状況の下、平成23年7月に菅内閣総理大臣（当時）は、これからの日本は計画的、段階的に原発依存度を下げ、将来的に原発に依存しない社会を目指すべきだとする脱原発の方針を表明した<sup>12</sup>。野田現内閣総理大臣も、原子力への依存度を最大限減らし、国民が安心できるエネルギー構成を実現するためのエネルギー戦略の見直し等中長期的な国家ビジョンを構想し、具体化していく考えを表明している<sup>13</sup>。

また、政府は平成23年8月15日に「原子力安全規制に関する組織の見直しについて」を閣議決定し、「規制と利用の分離」の観点から、原子力安全・保安院の原子力安全規制部門を経済産業省から分離し、原子力安全委員会の機能をも統合して、環境省にその外局と

### 原子力安全組織に関する新組織のイメージ案



（出典：原子力事故再発防止顧問会議提出資料）

<sup>11</sup> 「原子力委員会の「原子力政策大綱」に関する対処方針について」（平成17年10月14日閣議決定）

<sup>12</sup> 平成23年7月13日付総理大臣記者会見

<sup>13</sup> 平成23年10月28日第179回国会衆議院本会議における所信表明演説

して、「原子力安全庁(仮称)」を設置することとした。この基本方針を受け、細野原発事故担当大臣の下に置かれた「原子力事故再発防止顧問会議」で原子力安全規制に関する組織の在り方について提言がまとめられ<sup>14</sup>、その内容等を踏まえて、平成24年4月からの施行を目標に関係法律案の提出準備が進められている。

さらに、平成24年1月に細野原発事故担当大臣は、原子炉等規制法<sup>15</sup>等を改正し、これまで明確な基準がなかった原子力発電所の運転期間を原則40年に法定化する方針を発表した。

一方、原子力委員会は、福島第一原発事故の発生を受けて一時中断していた<sup>16</sup>新しい原子力政策大綱の策定作業を平成23年8月に再開し<sup>17</sup>、本年夏頃を目途に取りまとめるべく同委員会の新大綱策定会議において検討中である。

なお、福島第一原発事故の原因究明等を行う「東京電力福島原子力発電所事故調査委員会」を国会に設置するための関連法<sup>18</sup>が平成23年9月30日に可決・成立し、同年12月8日に黒川委員長及び9名の委員が任命された。同調査委員会は、政府から独立した立場で調査を行い<sup>19</sup>、半年後を目途に報告書を衆参両院議長に提出する予定である。

## エ 予算

平成24年度予算案における主な原子力関連予算は、経済産業省、文部科学省及び原子力安全庁(仮称)所管分の合計で4,188億円である<sup>20</sup>。福島第一原発事故を受けて、原子力発電所の立地対策に関する費用や高速増殖実験炉「もんじゅ」等の研究開発費が合計3,405億円(対前年度529億円減)とされる一方、安全・事故対策のための費用が783億円(対前年度481億円増)と大幅に増額されている。

また、原子力安全庁(仮称)の事務費等を含めた庁全体の予算は、504億円である。

### 平成24年度予算案の主な省庁における原子力関連予算

(単位：億円)

所管省庁	文部科学省	経済産業省	原子力安全庁	合計
金額	2,359	1,388	441 (事務費等を含めて504)	4,188

(出典：財務省資料を基に作成)

<sup>14</sup> 「原子力事故再発防止顧問会議提言」(平成23年12月13日)

<sup>15</sup> 正式名は「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」

<sup>16</sup> 「東北地方太平洋沖地震に伴う東京電力(株)福島第一、第二原子力発電所事故と当面の対応について(見解)」(平成23年4月5日原子力委員会)

<sup>17</sup> 「新大綱策定会議の再開について」(平成23年8月30日原子力委員会)

<sup>18</sup> 「東京電力福島原子力発電所事故調査委員会設置法」及び「国会法の一部を改正する法律」

<sup>19</sup> 他方、政府の「東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会」は、平成23年12月26日に中間報告を野田内閣総理大臣に提出し、津波によるシビアアクシデント対策の欠如や原発災害が複合災害で発生する可能性を想定していなかったこと等が事故の発生やその後の対応の問題に繋がったと指摘している。

<sup>20</sup> このほか、内閣府(約2億円)等、関係各府省に原子力関連予算が計上されている。

### (3) 宇宙開発政策

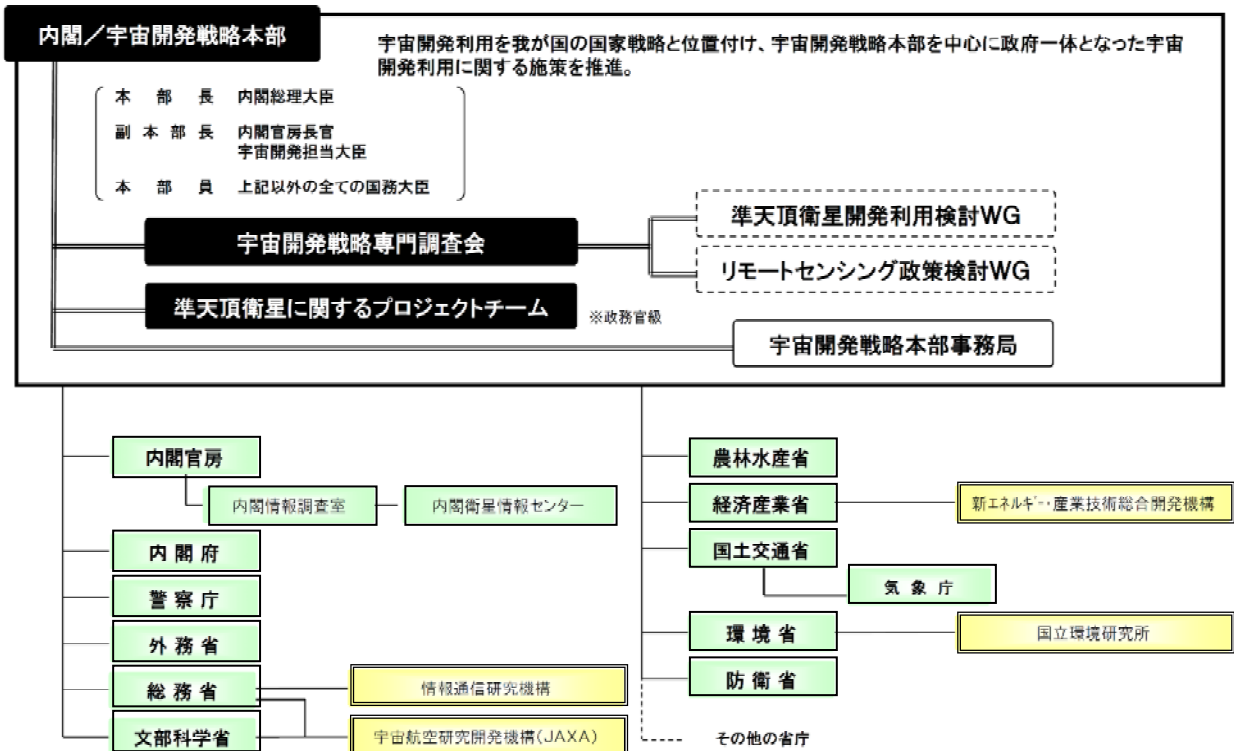
#### ア 宇宙開発政策の概要

宇宙開発政策については、宇宙基本法（平成 20 年 5 月議員立法により成立）によって、日本国憲法の平和主義の理念を踏まえ、環境との調和に配慮しつつ、我が国において宇宙開発利用の果たす役割を拡大する方向性が打ち出された。そして、同法では、宇宙開発利用に関する基本理念、宇宙開発戦略本部の設置、宇宙基本計画の作成、基本的施策、体制の見直しに係る検討等が規定された。

同法を踏まえ、宇宙開発利用に関する施策を総合的かつ計画的に推進するため、内閣に、宇宙開発戦略本部（以下「本部」という。）（本部長：内閣総理大臣）が置かれ、宇宙開発政策は、本部を中心として、関係府省が一体となってその推進が図られている（次図参照）。

平成 24 年度の宇宙関係予算案（速報値）は、2,969 億円（対前年度比 80 億円減（2.6% 減））となっており、このうち、文部科学省が 1,739 億円、内閣官房が 630 億円、防衛省が 288 億円を占めている。さらに、復興復旧経費で 10 億円が宇宙関係予算となっている<sup>21</sup>。

#### 我が国の宇宙開発利用に係る行政組織



（宇宙開発戦略専門調査会（平成 22 年 12 月 20 日）配付資料 4 より作成）

#### イ 現状と課題

平成 21 年 6 月に宇宙基本法に基づき策定された「宇宙基本計画」では、これまで研究開

<sup>21</sup> 「平成 24 年度政府予算案及び平成 23 年度第 3・4 次補正予算における宇宙関係予算について（速報値）」（宇宙開発戦略本部事務局資料）より

発に力点が置かれていた宇宙開発利用を、今後は、宇宙の利用を重視する政策に転換することを目指すと考えられた。その後、平成22年5月、本部は、「新成長戦略（基本方針）」（平成21年12月30日閣議決定）を踏まえ、「宇宙分野における重点施策について」を決定し、「宇宙基本計画」の見直しに係る検討を進めるとした。

平成23年9月30日、「実用準天頂衛星システム事業の推進の基本的な考え方について」が閣議決定された。この中で、「準天頂衛星システムは、産業の国際競争力強化、産業・生活・行政の高度化・効率化、アジア太平洋地域への貢献と我が国プレゼンスの向上、日米協力の強化及び災害対応能力の向上等広義の安全保障に資する」とされ、2010年代後半を目途にまずは4機体制を整備し、将来的には、持続測位が可能となる7機体制を目指すこととされた。

また、同日、「宇宙空間の開発・利用の戦略的な推進体制の構築について」が閣議決定された。この中で、「スクラップアンドビルドを前提に、内閣府に我が国宇宙政策の司令塔機能と準天頂衛星システムの開発・整備・運用等施策実施機能を担当する体制を構築するために必要な法案等を次期通常国会への提出を目途として準備する」とされた<sup>22</sup>。

平成23年12月22日に内閣官房長官は、宇宙空間の開発・利用を戦略的に推進する「宇宙戦略室」（仮称）を内閣府に新設する方針、及び同室を「宇宙審議官」（仮称）を長とする独立部局として、準天頂衛星システムの開発、整備、運用などの施策を担当させることを明らかにした。次期通常国会に改正法案を提出する方針とされるが、関係府省にまたがる予算権限等を「宇宙戦略室」へ一元化し、司令塔機能を発揮できるかが今後の課題となる。

#### (4) 知的財産政策

##### ア 知的財産基本法及び知的財産推進計画

近年、我が国産業の国際競争力の強化及び経済の持続的発展等の観点から知的財産の重要性が高まっている。

我が国の知的財産政策は、知的財産基本法（平成14年法律第122号）に基づき設置された知的財産戦略本部（本部長：内閣総理大臣）において、毎年「知的財産推進計画」が策定され、同計画にのっとり総合的に推進されてきている。

##### イ 知的財産推進計画2011

平成23年6月に策定された「知的財産推進計画2011」においては、グローバル・ネットワーク時代の新たな挑戦を支える4つの知的財産戦略として、国際標準<sup>23</sup>のステージア

<sup>22</sup> その前提として、以下の考えに沿って検討を進めることとしている。「宇宙庁（仮称）」的な一元化ではない形で実効的な宇宙開発利用体制を構築すること。なお、宇宙庁の設置について、科学技術・イノベーション政策の検討とも連携しつつ、将来的な課題として引き続き検討する。宇宙政策において内閣府の司令塔機能と準天頂衛星システムの開発・整備・運用等実施機能を行政組織のどのレベルで切り分けるかについては、中立公正の要請及び組織の肥大化防止の要請を踏まえた実効的な宇宙開発利用体制の構築に向け検討を行うこと。

<sup>23</sup> 国際標準（Global standard）とは、製品やサービスの品質、性能、安全性、寸法、試験方法などに関する国際的な取決めのことをいう。標準には、デジュール標準（公的標準、国際標準化機構（ISO）など国際標準化機関において明文化され公開された手続によって作成された標準。例：写真フィルム感度に関する

ップ戦略、 知財イノベーション競争戦略、 最先端デジタル・ネットワーク戦略、 クールジャパン戦略が挙げられている。

このうち、 については、平成23年3月、今後、世界的な成長が期待され、我が国が優れた技術を有する7つの戦略産業分野<sup>24</sup>について、「国際標準化戦略（アクションプラン第2弾）」が取りまとめられ、同年4月以降、同戦略の実行が進められている。

また、 については、平成23年3月、海外で人気が高い我が国のコンテンツ、ファッション、産品、食、伝統文化、デザインなどの「クールジャパン（素敵な日本）」を推進し、日本の経済成長につなげるため、「クールジャパン推進に関するアクションプラン」が策定され（その後、5月に一部改定。）国内外のイベント等を通じて進められている。そのほか、同プランにおいては、東日本大震災を踏まえたクールジャパン関連施策について、直ちに着手する施策として、正確な情報発信や風評被害の防止等による日本ブランドの回復、今後の復興に向けた施策として、情報発信や東日本の再生の施策などが挙げられている。

## (5) IT政策

### ア IT政策の概要

近年におけるインターネットや携帯電話の普及などに見られる情報通信技術（IT）の飛躍的な発展は、社会経済構造の大幅な変革を生じさせている。我が国でも、このような変革に適確に対応し、ITの積極的な活用により、産業競争力の強化等を図ることの必要性が認識されてきた。このような状況に鑑み、我が国のIT政策は、高度情報通信ネットワーク社会の形成に関する施策を迅速かつ重点的に推進することを目的として実施されている。

我が国における高度情報通信社会の構築に向けた施策の総合的な推進等は、平成6年8月の閣議決定により内閣に「高度情報通信社会推進本部」が設置されたことに始まる。

その後、平成12年に「高度情報通信ネットワーク社会形成基本法」（IT基本法）<sup>25</sup>が制定され、平成13年1月には、全ての国务大臣で構成される「高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部」（IT戦略本部）が内閣に設置された。

### イ 現状と課題

IT戦略本部は、平成22年5月、我が国の持続的成長を支える戦略として、「新たな情報技術戦略」を策定した。「新たな情報技術戦略」では、国民本位の電子行政の実現<sup>26</sup>、

---

ISO100等）、フォーラム標準（関心のある企業等が集まってフォーラムを結成して作成した標準。例：DVD）、デファクト標準（事実上の標準。個別企業等の標準が、市場の取捨選択・淘汰によって市場で支配的となったもの。例：Windows）の3つの種類がある。

<sup>24</sup> 先端医療（iPS細胞、先端医療機器）、水、次世代自動車、鉄道、エネルギーマネジメント（スマートグリッド（次世代電力網）、省エネ技術等）、コンテンツメディア（3D等）、ロボット

<sup>25</sup> IT基本法には、高度情報通信ネットワーク社会の形成に関する基本理念、施策の策定に係る基本方針、重点計画の策定、内閣総理大臣を本部長とする高度情報通信ネットワーク社会推進本部の設置について規定されている。

<sup>26</sup> 政府CIOの設置による行政刷新と連携した行政の効率化の推進、国民ID制度の整備、住民票等の行政サービスのワンストップ化、オープンガバメント等の確立等

地域の絆の再生<sup>27</sup>、 新市場の創出と国際展開<sup>28</sup>を重点戦略としている<sup>29</sup>。

I T戦略本部は、同年6月に、「新たな情報技術戦略」の実現に向けた工程表を策定した。工程表は、重点戦略ごとに設けられた重点施策<sup>30</sup>の実現に向けて求められる各府省の具体的取組を年度ごとに展開するとともに、各府省連携の在り方を明確にしている。

平成23年8月、I T戦略本部は、平成22年度の施策の進捗状況を実績として示すとともに、平成23年度以降の取組について必要な修正を加えて工程表を改定した。また、東日本大震災からの復旧・復興に関する施策についても、工程表に盛り込んでいる<sup>31</sup>。

内容についての問合せ先

科学技術・イノベーション推進特別調査室 高橋次席調査員（内線68403）

<sup>27</sup> 国民が自らの健康・医療情報の電子的な管理・活用のための情報サービスの創出、独居高齢者の安否確認や在宅医療・介護等で必要なケア情報の提供等

<sup>28</sup> 国内外でのスマートグリッドの推進や住宅等の省エネ化等により環境負荷低減を実現する新技術の開発、オールジャパンの体制整備による国際標準の獲得・展開及び輸出・投資の促進等

<sup>29</sup> 新I T戦略に関する平成23年度当初予算は、1,209億円（「国民本位の電子行政」56億円、「地域の絆の再生」229億円、「新市場の創出と国際展開」923億円）である。

<sup>30</sup> 2013年までに国民ID制度の導入や国民の50%以上がコンビニ等で証明書の入手を可能とすること、同年からの自己医療・健康情報活用サービスの提供開始等の施策が掲げられている。

<sup>31</sup> 東日本大震災により行政、医療、教育等地域社会を支える分野のデータが大量に失われたことから、公共的なサービスに関する情報のデジタル化の一層の推進やクラウドコンピューティングサービスの導入等の推進によるバックアップの充実など社会インフラの高度化と耐災害性の向上を図ることの重要性等が掲げられている。



# 郵政改革に関する特別委員会

郵政改革に関する特別調査室

## 所管事項の動向

### 1 郵政事業の民営化

約140年前の明治4（1871）年に国営事業として創業された郵政事業は、平成17年に成立した郵政民営化法（平成17年法律第97号）及びその関連法によって民営事業に移行した。

平成19年10月1日、日本郵政公社は解散し、その業務、資産等は、以下の日本郵政グループ各社等に承継された。郵政民営化は、平成29年9月30日までの10年間に、(株)ゆうちょ銀行及び(株)かんぽ生命保険の全株式を処分することで完成することとされていた。

#### 【日本郵政グループ各社等の名称及び主たる業務等】

名 称		主 たる 業 務 等
グ ル ー プ 郵 政	日本郵政株式会社	持株会社として各社を統括し、かんぽの宿、通信病院等を運営する。
	郵便局株式会社	郵便局舎での窓口業務をグループ各社等から受託する。
	郵便事業株式会社	郵便物の輸送・集配、はがき・切手等の発売、宅配便事業等を行う。
	株式会社ゆうちょ銀行	銀行法に基づく一般会社として銀行業務を行う。
	株式会社かんぽ生命保険	保険業法に基づく一般会社として生命保険業務を行う。
独立行政法人郵便貯金・簡易生命保険管理機構		民営化以前に預け入れられた郵便貯金及び契約された簡易生命保険を管理する（民営化後の契約と区別するため）。

### 2 郵政民営化の抜本的見直し

#### (1) 郵政民営化の影響

郵政民営化は、新商品・サービスの提供等<sup>1</sup>利用者の利便性向上をもたらす一方、簡易郵便局の一時閉鎖の増加、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加、送金・決済サービスの手数料の引上げ等の問題も指摘されるようになった。さらに、かんぽの宿一括売却手続、宅配便統合計画、クレジットカード業者の選定等における社内意思決定過程の不透明さ等、日本郵政グループの企業ガバナンスが問題視され、監督官庁からは業務改善命令も発出された。

#### (2) 郵政改革関連法案の提出

第45回衆議院議員総選挙（平成21年8月30日執行）後、民主党、社会民主党及び国民新党による連立政権は、その政策合意の中で郵政事業の抜本的見直しに取り組むことを掲げ、平成21年10月20日に「郵政改革の基本方針」を閣議決定した。

こうして、まず、第173回（臨時）国会において「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（平成21年法律第100号）（郵政株式処分凍結法）」を制定し、完全民営化に向けた手続を停止させた（平成21年12月31日施行）。

次いで、第174回国会の平成22年4月30日に、「郵政改革法案」「日本郵政株式会社法案」

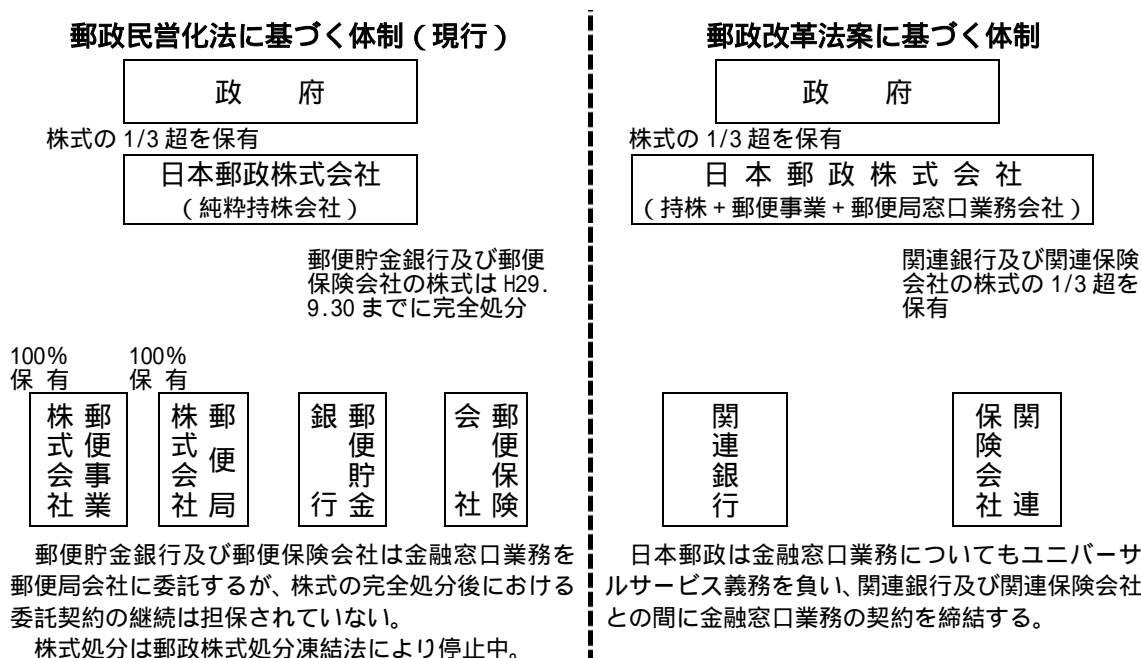
<sup>1</sup> 民営化後の新規業務として、郵便局会社の物販事業、郵便事業会社の国際物流業務、ゆうちょ銀行のクレジットカード業務、かんぽ生命の法人向け商品の受託販売等が挙げられる。

及び「郵政改革法及び日本郵政株式会社法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」(以下「郵政改革関連法案」という。)を提出した。

### (3) 郵政改革関連法案の概要と審議経過

郵政改革関連法案は、現行の「純粋持株会社 + 4 事業会社」体制を「事業持株会社 + 金融 2 社」に再編しようとするもので、その概要は、以下のとおりである。

#### 【郵政民営化法に基づく体制と郵政改革法案に基づく体制との比較】



日本郵政(株)、郵便事業(株)及び郵便局(株)の3社は、日本郵政(株)を存続会社として合併する。日本郵政(株)の議決権の1/3超は、政府が保有する。日本郵政(株)は、郵便に加え、預金と保険についてもユニバーサルサービス義務を負う。郵便貯金銀行及び郵便保険会社は、新たに関連銀行及び関連保険会社(以下「関連銀行等」という。)と位置付ける。関連銀行等の議決権の1/3超は、日本郵政(株)が保有する。関連銀行等は業法(銀行法、保険業法等)の適用を受けるほか、関連銀行等として一定の規制を受ける(一定の期間、業務内容等を届出制とし、届出内容は同業他社との競争条件の公平性等を阻害してはならず、預金の預入限度額・保険の加入限度額は政令で定める等<sup>2</sup>)。

提出後の郵政改革関連法案の審議経過は、以下のとおりとなっている。

第174回	H22. 4. 30 郵政改革関連法案提出 5. 31 衆議院可決(参議院では委員会付託に至らないまま廃案) 7. 11 第22回参議院議員通常選挙(与党が過半数を失う)
第176回 (臨時)	10. 13 施行期日を変更して再度提出(審議に入らないまま衆議院総務委員会で継続審査)
第177回	23. 4. 12 衆議院に郵政改革に関する特別委員会設置(総務委員会から付託替 第179回国会 まで審議に入らないまま継続審査)
第179回 (臨時)	12. 1 郵政改革に関する特別委員会において趣旨の説明を聴取(質疑には入らないまま継続 審査)

<sup>2</sup> 関連銀行への預入限度額については、2,000万円(現在1,000万円)及び関連保険会社への加入限度額については、2,500万円(現在1,300万円)とすることが、平成22年3月24日に、当時の亀井郵政改革担当大臣及び原口総務大臣による「談話」として公表されている。

なお、郵政改革関連法案の取扱いをめぐる民主党、自由民主党及び公明党の3党による協議においては、郵政改革関連法案を成立させるのではなく、現行法である郵政民営化法の改正によって郵政民営化の見直しを行う動きが報じられており<sup>3</sup>、その動向が注視される。

### 3 日本郵政グループ各社の経営状況

民営化後、グループ各社の経営成績は、以下のように推移しており、平成22年度末においては、グループ5社全ての経常収益が対前年度比で減益となった。

#### 【日本郵政グループ各社の経営成績】

(単位：億円(億円未満切捨て))

		平成19年度末	平成20年度末	平成21年度末	平成22年度末	平成23年度末 (備考参照)
日本郵政 グループ (連結)	経常収益	100,979	199,617	187,736	174,689	
	経常利益	4,387	8,305	10,072	9,569	10,600
	当期純利益	2,772	4,227	4,502	4,189	4,300
	総資産	3,275,882	3,058,944	2,985,713	2,929,330	2,912,062
	純資産	83,114	87,461	96,259	99,999	102,273
日本郵政 (単体)	経常収益	1,271	3,071	3,211	3,093	
	営業収益	1,329	3,030	3,170	3,058	2,840
	営業利益	343	1,071	1,443	1,407	
	経常利益	378	1,099	1,471	1,434	1,220
	当期純利益	425	1,090	1,453	1,536	1,400
郵便局 会社 (単体)	経常収益	6,343	13,261	12,937	12,849	12,220
	営業収益	6,158	12,932	12,639	12,563	11,950
	営業利益	75	683	521	495	80
	経常利益	185	838	624	582	170
	当期純利益	46	408	329	306	40
郵便事業 会社 (単体)	経常収益	10,683	18,874	18,350	18,032	17,350
	営業収益	10,536	18,652	18,130	17,798	17,110
	営業利益	1,037	448	427	1,034	410
	経常利益	1,137	589	569	890	250
	当期純利益	694	298	474	354	220
ゆうちょ 銀行 (単体)	経常収益	13,289	24,885	22,079	22,053	20,900
	経常利益	2,561	3,852	4,942	5,265	5,400
	当期純利益	1,521	2,293	2,967	3,163	3,200
	貯金残高	1,823,843	1,780,500	1,764,686	1,753,040	1,756,018
かんぽ 生命保険 (単体)	経常収益	76,868	155,337	145,916	133,754	127,900
	経常利益	119	2,142	3,796	4,222	5,100
	当期純利益	76	383	701	772	850
	総資産	1,125,000	1,065,000	1,009,000	967,000	945,330

備考 平成23年度末の値は、平成23年11月14日に公表された『平成24年3月期 中間決算』による。このうち、経常収益、営業収益、営業利益、経常利益及び当期純利益については「平成24年3月期の業績予想」(明記のない値は空欄とした。) 連結の総資産及び純資産、ゆうちょ銀行の貯金残高及びかんぽ生命保険の総資産については「平成24年3月期中間期」の値をそれぞれ記載した。

注1 連結の数値と単体の合算値とは、他の連結処理があるため一致しない。

2 平成19年度の事業開始日は、日本郵政、ゆうちょ銀行及びかんぽ生命保険が準備企画会社発足時の平成19年4月1日、日本郵政グループ、郵便局会社及び郵便事業会社が民営化施行の同年10月1日である。

3 ゆうちょ銀行の貯金残高には、未払子を含む。

4 かんぽ生命保険の総資産については、千億円未満切捨てとしてある。

特に、郵便事業(株)の経営悪化が顕著となっている。これは、郵便物等の取扱物数が減少傾向にあることに加え、平成21年度には(株)JPエクスプレス(日本通運(株))との

<sup>3</sup> 「郵政改革 民営化法改正で対応も/修正困難なら 民主、自公に提案」『毎日新聞』(2011.12.7) など

共同出資による宅配便事業を行う子会社)の解散及びその清算に係る特別損失797億円を計上したこと、翌22年度には(株)JPエクスプレスからの事業継承に伴う費用が増加したこと等によるものである。このため、郵便事業(株)は平成24年度の新規採用の見送りを決定し、また、グループ全体で人件費の削減を行うこととした。なお、郵便事業(株)は、平成24年度における会社全体としての単年度営業黒字、宅配便事業の5年程度での単年度黒字化を目指している。

(株)ゆうちょ銀行及び(株)かんぽ生命保険では、新規業務(個人向けの貸付、第三分野保険への進出等)が認められていないことに加え、(株)ゆうちょ銀行では定額貯金の満期払戻しの増加、(株)かんぽ生命保険では主力の貯蓄性商品(養老保険)に対するニーズの減少等が原因となり、年々資産を減らし続けている。ただし、メガバンク最大の三菱東京UFJ銀行の平成22年度末預金残高(105兆8,000億円)及び保険業界最大手の日本生命保険の平成22年度末総資産(49兆8,000億円)と比較すれば、両社の有する金融資産は、今なお国内最大であることに変わりはない。なお、両社の資産運用は、国債の購入に振り向けられることが多く、平成23年3月末時点の国債発行残高約759兆円のうち、約3割に相当する210兆5,640億円を両社で保有している。

郵便局(株)の収益のうち、現在までのところ、約8割はグループ各社からの業務受託に係る手数料収入である。したがって、同社の収益は、グループ各社の収益等が減少傾向にあるため、それに伴って減少している。

#### 4 東日本大震災と日本郵政グループ

##### (1) グループ各社の被害の状況及び被災者に対する支援

平成23年3月11日に発生した東日本大震災によるグループ各社の人的被害は、死者・不明者69名(その他子会社において死者2名)、建物被害が138局(直営局106局、簡易局32局)等であった。

このような甚大な被害を受けながらも、グループ各社は、震災直後から、貯金・保険の非常取扱い(通帳等を失った被災者に20万円を限度に払戻し、手続を一部省略して保険金の非常即時払)、避難所への郵便配達・貯金等の出張サービス等の様々な被災者支援活動を行うとともに、現在も、仮設郵便局舎や車両型郵便局(15台)による営業等を通じて、復旧・復興に資するための活動を行っている。

これら東日本大震災におけるグループ各社の被災状況や復旧・復興へ向けての取組に関しては、第179回(臨時)国会の本特別委員会における質疑(平成23年10月25日)においても、各委員から、東日本大震災による被害からの復旧・復興状況、被災地のニーズに現在の郵政事業の体制で対応できているか否か、東日本大震災による被害を踏まえた上での今後想定される震災への対応策を取りまとめる必要性、非正規職員の雇用の状況、福島第一原子力発電所の事故に伴う警戒区域等に所在する郵便局の実情等、避難住民への郵便物の送達の実情、長期閉鎖となっている郵便局の解消の見通し、仮設住宅の隣接地域への仮設郵便局開設の必要性等の問題が取り上げられている。

## (2) 復興財源と郵政株式

平成23年9月2日に発足した野田内閣は、東日本大震災の復興財源に関する議論を本格化させ、その中で、日本郵政(株)の株式売却益を財源の一部に充てる案が取り上げられるようになった。同月28日、政府・与党は、東日本大震災からの復興財源について合意した。

合意文書は、「政府は、日本郵政株式の売却をはじめとする税外収入等による財源確保に努め、…復興の財源フレームの見直しの際に、その財源確保額を織り込むこととする」として10年間で7兆円の税外収入等を確保することで増税額を9.2兆円とする等とした上で、日本郵政(株)の株式及びその売却益については、「郵政改革関連法案の早期成立を図り、成立後の日本郵政株式会社の経営状況等を勘案しつつ、できる限り速やかに売却する」「日本郵政株式の売却収益金については、今後10年間で基本として、復興債の償還財源に充てることにより、さらに時限的な税制措置の減額に努めることとする」とした。これは、10月7日の閣議決定(平成23年度第3次補正予算及び復興財源の基本的方針)にも明記された。

これを受け、第179回(臨時)国会で成立した東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法(平成23年法律第117号)附則第14条には、租税収入以外の収入による復興債の償還財源確保のため、政府は、日本郵政(株)の株式について、同社の経営状況、収益の見通しその他の事情を勘案しつつ処分の在り方を検討し、その結果に基づいて、できる限り早期に処分するものとする旨の規定が設けられた。

## 5 郵政民営化委員会による意見書提出の予定

郵政民営化法第18条は、内閣総理大臣を本部長とする郵政民営化推進本部の下に、郵政民営化委員会(以下「委員会」という。)を置く旨を規定している。

委員会には、同法第19条により、3年ごとに郵政民営化の進捗状況について総合的な見直しを行い、郵政民営化本部長に対してその意見を述べること、グループ各社の経営の自由度の拡大と民間とのイコルフットィング確保の両面のバランスをとりながら、業務拡大の認可等の際に、主務大臣に対して意見具申を行うこと等の権限が与えられている。このうち、の意見については、同法第11条第2項により、国会に報告しなければならないとされており、平成21年3月には、最初の意見書が国会に提出されている。

委員会は、平成21年7月30日の会議を最後に、同年9月に発足した民主党、社会民主党及び国民新党による連立政権が郵政民営化法の廃止を含む郵政事業の抜本的見直しを掲げたことから、その活動を停止した。しかし、平成22年7月に発生した宅配便(ゆうパック)の大量遅配事故について総務省が郵便事業(株)に対して業務改善命令を発出したことから、委員会は、郵政民営化法により付与されている権限に基づき、当該命令の発出に関する総務省からの通知を受ける必要が生じたとして、同年8月以後、ほぼ1年ぶりに活動を再開した。

委員会は、平成23年9月以降、意見書提出のための準備に入っており、本年3月には、2回目の郵政民営化の見直しに関する意見が報告される予定である。

第 180 回国会提出予定法律案等の概要  
提出予定法律案等はない（1月23日現在）

（参考）継続法律案等

郵政改革法案（内閣提出、第176回国会閣法第1号）

郵政改革について、その基本的な理念及び方針並びに国等の責務を定めるとともに、郵政事業の実施主体の再編成、当該再編成後の実施主体に関して講ずる措置その他郵政改革の実施に必要な事項を定めるもの

日本郵政株式会社法案（内閣提出、第176回国会閣法第2号）

郵政改革を実施するため、郵便の役務、簡易な貯蓄、送金及び債権債務の決済の役務並びに簡易に利用できる生命保険の役務を利用者本位の簡便な方法により郵便局で一体的にかつあまねく全国において公平に利用できるよう、日本郵政株式会社の目的及び業務の範囲を改め、郵便局の設置について定めるもの

郵政改革法及び日本郵政株式会社法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案  
（内閣提出、第176回国会閣法第3号）

郵政改革法及び日本郵政株式会社法の施行に伴い、郵政民営化法、郵便事業株式会社法、郵便局株式会社法等を廃止するとともに、関係法律の規定の整備を行うもの

内容についての問合せ先

郵政改革に関する特別調査室 本多首席調査員（内線68420）

## 東日本大震災復興特別委員会

東日本大震災復興特別調査室

## 所管事項の動向

## 1 復旧から復興へ

## (1) 国及び自治体の取組

## ア 国の取組

東日本大震災からのインフラの復旧や仮設住宅の建設、また、被災者への各種支援が進むに従って、復興の推進が重要な課題となっている。政府は、東日本大震災復興基本法、東日本大震災復興構想会議による「復興への提言～悲惨のなかの希望～」及び東日本大震災復興対策本部が決定した「東日本大震災からの復興の基本方針」(以下「復興基本方針」という。)などに従い、関係各府省において復興施策の事業計画及び工程表を策定するなど、復興のための施策を進めている。予算面では、早期復旧のための平成 23 年度第 1 次補正予算(4兆153億円)、復旧対策に万全を期すための第2次補正予算(1兆9,988億円)及び本格的な復興のための第3次補正予算(12兆1,025億円)を編成した。また、平成 24 年度予算案では、東日本大震災復興経費として、復旧・復興事業費2兆2,497億円、除染等事業費4,513億円など、3兆7,754億円を東日本大震災復興特別会計(仮称)に計上している。

なお、復興基本方針において、5年間の集中復興期間で少なくとも19兆円とされた復旧・復興のための事業に係る財源について、政府は、平成 23 年度第 1 次補正予算は歳出の見直し、第 2 次補正予算は剰余金で対応したが、第 3 次補正予算については、11兆5,500億円を復興債の発行で賄うほか、税外収入の確保及び歳出の削減によることとし、復興債を償還するための復興特別税として、復興特別所得税及び復興特別法人税を創設することとした。

## イ 自治体の取組

被災した自治体においては、復興計画の策定や復旧・復興事業の実施が進められており、平成 23 年度第 3 次補正予算の成立等により、地方自治体の実施する復旧・復興事業については、追加的な国庫補助、地方負担分の交付税措置により、全額を国が負担することになり、また、東日本大震災復興特別区域制度が新たに創設されたことなどから、復旧・復興が加速されることが期待されている。

東日本大震災復興対策本部事務局によれば<sup>1</sup>、青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県及び千葉県の43市町村のうち33市町村では復興計画が策定済みであり、年度内には更に8市町村が策定予定とされる。なお、岩手県、宮城県及び福島県の42市町村長を対象としたアンケートでは、最大の課題は「財源」という回答が4割弱あり、また、3割弱は「事

<sup>1</sup> 東日本大震災復興対策本部事務局『復旧の現状と復興への取組』(平成 24 年 1 月 16 日)

務能力や人員が限界」と回答した<sup>2</sup>。

今後の復興に当たっては、被害の大きかった地域で集団移転事業を進める際の住民の意見集約や資金面での問題、漁港の復旧・再編について漁業者と行政の意見が異なること、また、復興特別区域制度による法人への漁業権付与へ漁協が反対していることなど、被災者の生活に直結する事業については進捗に時間がかかることも予想される。

## (2) 東日本大震災復興特別区域制度の創設

被災地の円滑かつ迅速な復興を推進するための東日本大震災復興特別区域法が平成 23 年 12 月 7 日に成立し、同月 14 日に公布、26 日に施行された。これにより被災した 11 道県 222 市町村では、規制・手続等、土地利用再編及び税制並びに財政・金融上の特例措置が受けられることになる。

復興特別区域では、規制・手続等については、公営住宅の入居基準の緩和、農林水産物加工・販売施設及びバイオマス施設等の整備の開発許可特例、漁業権の免許に関する特例などが、土地利用再編については、既存の土地利用計画の枠組みを超えて迅速な土地利用再編を行う特別措置や津波避難建物の容積率緩和などが、税制では、新規立地促進税制として、新規立地新設企業を 5 年間無税にする特別措置などが、金融面では、復興事業実施者の資金借入れに対する利子補給が盛り込まれており、また、財政上の措置として、道路整備や土地区画整理事業など 5 省 40 事業の基幹事業（ハード事業）及び基幹事業に関連して自主的かつ主体的に実施する自由度の高い効果促進事業（ハード・ソフト事業）のための復興交付金（国費 1 兆 5,612 億円）も創設されている。

さらに、被災地方公共団体は、国と地方の協議会において内閣総理大臣に新たな特例措置等を提案し、国会に対しては復興特別意見書を提出することができることとされ、必要な場合にはそれぞれ、閣議決定による復興特別区域基本方針の変更、又は、法制上の措置を講ずることとされることから、今後の制度の拡充も図ることができる仕組みとなっている。

## (3) 復興庁の設置

復興庁設置法は平成 23 年 12 月 9 日に成立し、同月 16 日に公布された。復興を一元的に進めるために設置される復興庁は、内閣総理大臣を長とし、復興大臣には関係行政機関の長に対する勧告権が付与されるなど、ほかの省庁より一段高く位置付けられている。

復興庁の所掌事務は、復興施策に関する企画及び立案並びに総合調整だけでなく、復興に関する行政各部の施策を統括し監理する、復興に関する事業に関し地方公共団体の要望を一元的に受理し、要望への対応方針を策定するとともに、事業を改善・推進する、政令で定める復興に関する事業の予算を一括して要求・確保・配分する、復興に関して情報提供や助言など地方自治体へ協力する、復興特別区域制度に関する事務を行うなどとされている。

<sup>2</sup> 『毎日新聞』（2011 年 12 月 11 日）



政府は、復興庁の本庁を東京に、地方機関である復興局を岩手県盛岡市、宮城県仙台市及び福島県福島市に、また、支所を岩手県宮古市及び釜石市、宮城県気仙沼市及び石巻市、福島県南相馬市及びいわき市に、事務所を青森県八戸市及び茨城県水戸市に置き、これにより被災地のニーズにワンストップで対応するとしている。職員数は設置時で約 250 人(常駐)、発足は 2 月 10 日としている。

#### (4) 福島の復興再生

地震及び津波だけではなく、原子力発電所事故という他の被災地とは異なる状況にある福島県には、原発事故そのものは収束したとされるものの、住民の健康不安や避難長期化の懸念、除染の進展や放射性物質の保管・貯蔵、損害賠償問題、さらに農業をはじめとする地元経済への影響など、深刻かつ長期的な課題が多く存在する。

福島県は平成 23 年 8 月に策定した福島県復興ビジョンに基づき、12 月に福島県復興計画(第 1 次)を策定し、「原子力に依存しない、安全・安心で持続的に発展可能な社会づくり」などを基本理念に、「安心して住み、暮らす。」「ふるさとで働く。」「まちをつくり、人とつながる。」を復興に向けた重点プロジェクトとし、それぞれのプロジェクトについて、環境回復や生活再建支援、農林水産業再生や中小企業等復興、また、ふくしま・きずなづくり、福島の観光交流などを定めた。

福島県の復興を図るために、国と福島県による「原子力災害からの福島復興再生協議会」が設置されており、復興の課題や復興の進め方について協議が進められている。政府は、福島県との協議も踏まえ、福島の復興再生のために「福島復興再生特別措置法案(仮称)」を第 180 回国会に提出する準備を進めており、その内容としては、福島復興再生基本方針の策定、避難解除等区域の復興及び再生等のための特別措置、放射線による健康上の不安の解消その他の安心して暮らすことのできる生活環境の実現のための措置、原子力災害からの産業の復興及び再生のための特別措置、新たな産業の創出等に寄与する取組の重点的な推進などが検討されている。

## 2 被災者支援

### (1) 被災者の状況

東日本大震災復興対策本部が本年 1 月 18 日に公表した資料によれば、1 月 12 日現在、33 万 7,819 人が避難生活を送っており、施設別で見ると、避難所(公民館、学校等)が 613 人、旅館及びホテルが 149 人、その他(親族、知人宅等)が 1 万 7,256 人、住宅等(公営住宅、仮設住宅、民間賃貸住宅、病院<sup>3</sup>等)が 31 万 9,801 人となっている。このうち自県外に避難している人は、福島県からが 6 万 496 人、宮城県からが 8,633 人、岩手県から 1,550 人である。

冬に入り、被災地の仮設住宅における寒さ対策の必要性が指摘されてきたが、昨年 12

<sup>3</sup> 宮城県と福島県の住宅等には病院は含まれない。

月 26 日時点における被災 3 県 924 団地の状況は次のようになっている<sup>4</sup>。

	断熱材追加・補強	窓サッシ化・ 複層ガラス化	暖房器具追加	水道管凍結防止	通路舗装
岩手県	ほぼ対応済	ほぼ対応済	ほぼ対応済	ほぼ対応済	ほぼ対応済
宮城県	ほぼ対応済	ほぼ対応済	ほぼ対応済	ほぼ対応済	約 5 割対応中
福島県	ほぼ対応済	ほぼ対応済	約 8 割対応済	ほぼ対応済	約 9 割対応済

また、バリアフリー対策及び防火防犯対策については、各県とも本年 3 月 31 日までの完了を予定しており<sup>5</sup>、さらに、入居者の孤立化等を防止するために、自治会組織の立ち上げも進められ、全体の約 80%の団地で設立されている<sup>6</sup>。

## (2) 災害弔慰金、被災者生活再建支援金及び義援金

災害弔慰金の支給等に関する法律により、自然災害により生計維持者が死亡した場合には 500 万円が、その他が死亡した場合には 250 万円が、災害弔慰金として遺族（死亡者の配偶者、子、父母、孫、祖父母及び死亡した者の死亡当時その者と同居、又は生計を同じくしていた兄弟姉妹）に支給される。また、自然災害により住宅に重大な被害を受けた世帯については、被災者生活再建支援法により、全壊の場合には、基礎支援金（100 万円）と住宅の再建方法に応じて加算支援金（最大 200 万円）が支給される。

東日本大震災では、1 万 5,000 人を超える犠牲者、12 万戸を超える建物の全壊が発生していることから、被災者を支援する上でこれらの制度が重要な役割を果たすこととなった。遺族に支給された災害弔慰金は、1 月 6 日現在、1 万 6,819 件、499 億 2,250 万円、重大な住宅被害を受けた被災者に支給された支援金は、11 月 30 日現在、16 万 237 件、1,750 億 412 万 5,000 円となっている。

なお、日本赤十字等に寄せられた義援金については、1 月 6 日現在、募金総額 3,444 億円、このうち被災者へ配付された金額は、2,739 億円、配付された件数は 99 万 8,794 件となっている。

## (3) 二重債務問題への対応

震災発生時点で住宅や事業用のローンを抱えていた被災者は、ローンを抱えたまま住宅や事業用資産を失った上に、住宅や事業の再建のためには、新たな借入れの必要が生じるという二重債務問題に直面する。政府や関係機関は、既存の融資制度等に加え、次のような対策をとっているが、私的整理や債権買取の対象とならない被災者への対応が引き続き課題となると思われる。

<sup>4</sup> 厚生労働省の応急仮設住宅の居住環境等に関するプロジェクトチーム会議資料

<sup>5</sup> 同上

<sup>6</sup> 同上

## ア 個人の住宅ローン対策等

個人の住宅ローンについては、平成23年6月17日の「二重債務問題への対応方針」において、旧債務については、住宅金融支援機構における既存ローンの返済猶予等、「個人向けの私的整理ガイドライン」の策定、金利引下げ等による住宅再建を目指す被災者の負担軽減、新債務については、住宅金融支援機構による金利引下げ・返済期間の延長、自力での住宅再建・取得が困難な被災者については災害公営住宅の供給がそれぞれ盛り込まれた。

これを受け、全国銀行協会等が第三者機関として設立した個人版私的整理ガイドライン運営委員会は、金融機関等が住宅ローンや事業性ローン等を借り入れている個人の債務者に対して、私的整理により債務免除を行うことにより、自助努力による生活や事業の再建を支援するため、私的整理を行う場合の指針となる「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」を取りまとめ、金融機関での申請が開始された。平成23年8月22日から平成24年1月10日までの相談件数は1,315件、債務整理開始の申出に向けて登録専門家を紹介して準備中の件数は272件、債務整理開始の申出件数は91件<sup>7</sup>であるが、条件が厳格であることなどから、利用が低迷しているとの指摘もある。

## イ 事業再生を図る事業者のローン対策

中小企業等への対応については、中小企業基盤整備機構や地域の民間金融機関等が出資する産業復興機構、議員立法により成立した法律<sup>8</sup>に基づく東日本大震災事業者再生支援機構の二つの機構による債務の軽減及び事業の再生が期待されている。

産業復興機構による買取りについては、相談窓口となる産業復興相談センターにおいて、事業再生のための計画や買取価格のチェック、債権者間の調整・合意の後、産業復興機構に対して買取りの要請が行われることになる。対象事業者は、個人事業者や中小企業者をはじめとする幅広い事業者としている。現在、岩手県、宮城県、福島県及び茨城県においては、産業復興機構及び産業復興相談センターが設立・開設されており、青森県においては、産業復興相談センターが開設されている。

東日本大震災事業者再生支援機構も同じく、再生を図る事業者に対して金融機関等有する債権の買取り等を通じ、債務の負担を軽減しつつ、事業の再生を支援することを目的とする。具体的には、旧債務については債権の買取り、債務の弁済猶予や一部免除、新事業の支援としては、専門家の派遣や助言、債務保証やつなぎ融資等となる。対象事業者には、小規模企業者、農林水産事業者、医療福祉事業者を含むが、大企業や第三セクターは除外され、産業復興機構との連携及びすみ分けを図ることとされている。現在、本年3月11日までの設立及び業務開始に向けた準備が進められている。

<sup>7</sup> 一般社団法人個人版私的整理ガイドライン運営委員会公表資料（平成24年1月10日）

<sup>8</sup> 平成23年11月21日成立「株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法案」（第177回国会参法第12号）

### 3 被災者の住宅問題及びインフラ復旧

#### (1) 被災者の住宅問題

大震災により全壊した住家は12万8,471棟、半壊は24万2,309棟、一部破損は66万2,514棟（警察庁調べ、平成24年1月20日時点）となっている。発災以降、多数の被災者、避難者の生活の安定を図るため、応急仮設住宅の早期の建設が必要となった。このため、発災直後の平成23年3月に、大島国土交通大臣（当時）から（社）住宅生産団体連合会に対し、おおむね2か月で少なくとも3万戸、4月には、その後の3か月で更に3万戸程度の供給準備を要請した。本年1月16日現在、被災各県における市町村からの応急仮設住宅の要請戸数の合計は5万3,008戸であり、905地区において5万2,620戸が着工済み、うち5万2,182戸が完成している。

応急仮設住宅の存続期間については、建築基準法の規定により最長2年3か月となっているが、応急仮設住宅で生活している被災者の不安解消の観点から、所要の政令改正を行い、特定行政庁の許可により必要に応じて期間の延長ができることとなった。

また、被災者の当面の住居の確保を図るため、公営住宅や（独）都市再生機構（UR）の賃貸住宅等の空き家の活用が図られており、全国の公営住宅等で提供可能な空き室2万4,505戸のうち8,238戸、URの賃貸住宅5,134戸のうち947戸の入居が決定している（平成24年1月10日時点）。民間賃貸住宅についても、これを被災地方自治体が借り上げて応急仮設住宅として活用できることとされており、これまでに6万6,567戸の入居が決定している（同年1月17日時点）。

自力で住宅の再建等を図ろうとする被災者向けに、（独）住宅金融支援機構では、当初5年間の金利を0%にするなど災害復興住宅融資の拡充を行ったほか、宅地のみに被害を受けた住宅についても、災害復興宅地融資を創設した。また、既往の貸付けについても、最大5年の返済期間延長や払込猶予期間の延長、猶予期間中の金利引下げを実施している。一方、自力での住宅再建・取得が困難な被災者については、恒久住宅として低廉な家賃の災害公営住宅の供給を促進することが急務である。そのため、国の予算では平成23年度第1次補正予算、第3次補正予算を合わせ約3万戸分が措置され、国は、被災地域における復興に関する計画に従い、順次、住宅の整備や管理に対し支援することとされている。また、東日本大震災復興特別区域法により、公営住宅等の整備に係る入居者資格要件の特例、公営住宅の被災者への譲渡制限期間を耐用年限の1/4から1/6に短縮、公営住宅の用途廃止、社会福祉法人等による使用、事業主体変更について、手続の簡素化等の特例が措置され、建設が促進されている。具体的には、岩手県では「岩手県住宅復興の基本方針」において、平成23年度～25年度を基盤復興期間、平成26年～28年度を本格復興期間とした上で、災害公営住宅約4,000～5,000戸について、できる限り基盤復興期間に完成させることとし、市町村の復興まちづくり事業と併せて行うものなどについては本格復興期間の早期に完成させることを目標としている。また、宮城県では「宮城県復興住宅計画」において、平成23年度～27年度の5年で、災害公営住宅を約1万2,000戸を整備することとしている。

## (2) インフラ復旧

政府の東日本大震災復興対策本部は、「東日本大震災からの復興の基本方針」（平成 23 年 7 月 29 日決定）に基づく復興施策の事業計画及び工程表について、平成 23 年 8 月 26 日に公表しているところであるが、これについて、第 3 次補正予算を踏まえた見直しを行い、11 月 29 日に公表した。

この事業計画等によれば、運輸関連のインフラの復旧状況は、空港については既に復旧し、道路については、高速道路が同年 4 月末までに東京電力福島第一原子力発電所の警戒区域を除いて応急復旧を終え、平成 24 年中に本復旧を完了する予定であり、国道 45 号の橋梁等大規模な被災箇所については、地域の復興計画を踏まえて復旧する予定である。なお、自治体管理道路については、実施可能な箇所から本復旧を順次実施することとしている。

鉄道については、震災直後、76 路線が被害を受け、運休となったが、平成 23 年 12 月 19 日現在、67 路線が運転を再開した。全線又は一部区間が不通の残る 9 路線については、三陸鉄道等 3 路線が現行ルートで復旧を図るものとし、気仙沼線等沿岸部の JR 東日本の 6 路線については、現行ルートの変更も含めたまちづくりと一体となった復旧を図るものとしている。

港湾については、被災直後、青森県八戸港から茨城県鹿島港に至る全ての港湾機能が停止したが、現在では全ての港湾で一部の岸壁は利用可能となっている。12 月 19 日現在で、公共岸壁 373 バース（水深 4.5m 以深）のうち、270 バースで吃水制限等があるものの利用可能となっており、重要な港湾施設については、おおむね 2 年以内を目途に本格復旧を完了することとしている。

また、災害防止対策関連のインフラの復旧状況は、国管理区間の河川堤防については、被災した 9 水系 2,115 か所のうち 1 か所を除き応急対策が完了し、約 8 割の被災箇所で大復旧が完了している。残る箇所についても平成 24 年出水期（6 月頃～）までに本復旧を完了する予定である。今後は、市町村策定の復興計画等との整合を図りながら、津波対策等として必要な高さの堤防を逐次整備し、おおむね 5 年を目途に全箇所を完了させることを目標としている。

また、海岸堤防については、岩手、宮城、福島各県の堤防・護岸延長約 300 km のうち、約 190 km が被災し、このうち、復旧・復興に不可欠な施設が背後にある海岸（約 50 km）について応急対策を実施し、平成 23 年 9 月末までにおおむね完了した。国施行区間のうち、重要施設が背後にある区間においては、おおむね平成 24 年度末を目途に本復旧を完了することを目標とし、残りの区間については、おおむね 5 年での完了を目指している。なお、堤防高さについては、数十年～百数十年に一度程度の頻度で発生している津波を対象に湾ごとに設定することとしている。

下水道については、被災下水管 642 km のうち汚水を流下させるために応急対応が必要な箇所については平成 23 年 5 月までに完了しており、早期の本復旧を目標としている。また平成 24 年 1 月 10 日現在、被災下水処理場 120 か所のうち、内陸部の処理場等 96 か所は平成 23 年 11 月までに通常処理まで復旧済みであるが、沿岸部にある東北 3 県の処理場 15

か所は稼働停止中であり、福島第一原子力発電所の警戒区域にある9か所は被災状況が不明である。15か所のうち、汚水が発生していて処理の必要がある13か所全てにおいて応急的な処理を既に開始しており、このうち3か所については平成23年度末までに、また、大規模な処理場1か所を除く全箇所については平成24年度末までにそれぞれ通常処理を開始することとしている。

土砂災害対策については、崩壊が発生した18か所及び重要な保全対象を有する24か所について23年度内を目途に緊急的な対策を完了する予定であり、また、被災地の復興に不可欠な重要交通網等に甚大な被害を及ぼすおそれが高まっている8か所で土砂災害対策を実施する。その他の箇所については、おおむね5年を目途に必要な箇所の対策を逐次完了させることを目標としている。

また、地盤沈下については、湛水面積等が大きく、自然排水が困難な仙台空港周辺等について平成23年6月末に緊急排水を完了した。降雨・高潮時に浸水しやすい状態となっている仙台湾沿岸の低平地では、浸水時への対応として、排水ポンプ車を広域に配備しており、特に、水はけの悪い仙台空港周辺について、県管理の河川において排水機場等の整備に着手することとしている。また、液状化に関する研究及び技術開発を推進し、成果を復興施策に順次反映することとしている。

#### 4 福島第一原子力発電所事故

##### (1) 原発事故の収束

震災後の巨大津波により、東京電力福島第一原子力発電所の1号機から4号機は全電源を喪失し、その後建屋の屋根を破壊する水素爆発が発生する極めて深刻な原子力事故となった。東京電力では、原子炉冷却のための原子炉格納容器への注水や、水素爆発を防止するための窒素の充填等を実施するとともに、使用済燃料プール冷却のための注水と、循環冷却のための熱交換器の設置を実施してきた。また、放射能に汚染された大量の滞留水の封じ込めと保管タンクの設置、更にはそれら进行处理して放射性物質を除去するための処理施設の設置等の対策を実施してきている。

こうした取組により、大気中の放射線量が事故当初と比較して着実な減少傾向にあることが確認されたほか、原子炉で発生している崩壊熱の安定的な除去ができていることに加え、当初、復旧作業の障害となっていた滞留水の処理施設が稼働し、それらを増やすことなく循環注水冷却ができていること、原子炉格納容器への窒素充填によって水素爆発の回避が図られていることなどから、7月19日には、「安定的な冷却」の目標（ステップ完了）に到達した旨が政府から発表されている。

さらに、その後、循環注水冷却の安定的な継続によって、原子炉の底の部分と格納容器内の温度が100以下に保たれている「冷温停止状態」に達し、不測の事態が発生した場合も、敷地境界における被ばく線量が十分低い状態を維持できるようになったことが技術的に確認をされた（現時点における格納容器からの放射性物質の放出による敷地境界における被ばく線量は0.1mSv(ミリシーベルト)/年と、事故時の約1,300万分の1の水準で、目標とする1mSv/年を下回っている）ことから、12月16日には、野田総理大臣によって、

事故の収束（事故収束に向けた道筋のステップ 完了）が宣言されている。

なお、ステップ 完了後も冷温停止状態の維持継続のための措置が続けられることから、滞留水の処理や海洋・地下水の汚染拡大防止のための措置等は引き続き課題として残っている。

## (2) 被災者の避難支援等

国は、東京電力福島第一原子力発電所事故の発生以降、原子力災害の拡大防止のため、同発電所の半径 20km の地域を警戒区域に設定し、半径 20km 以遠の地域であって、事故発生から 1 年の期間内に累積線量が 20m Sv に達するおそれのある地域を計画的避難区域に設定した。

一方、計画的避難区域及び警戒区域の外であって、計画的避難区域ほどの地域的広がりが見られない一部の地域で、事故発生後 1 年間の積算線量が 20m Sv を超えると推定される地点を特定避難勧奨地点<sup>9</sup>とし、居住する住民に対して注意を喚起し、避難を支援していくこととしている。原子力災害対策本部は、原子炉施設の評価及びモニタリングによって緊急時避難準備区域の安全が基本的に確保されたことから、各市町村（広野町、楢葉町、川内村、田村市、南相馬市）による復旧計画の策定や原子力安全委員会からの同意等を踏まえ、9月30日に同区域を一括解除しており、東日本大震災復興対策本部及び関係省庁とも連携し、これら該当 5 市町村の復旧計画の実現、解除された区域における除染など、住民の帰還に向けて万全の対応を行っていくこととしている。

なお、12月16日時点で、南相馬市では7つの小中高校が元の校舎において授業を再開しており、旧緊急時避難準備区域に建設された応急仮設住宅に約 140 戸の入居が開始された。JR 常磐線は、久ノ浜駅 - 広野駅間が運転を再開しており、原ノ町駅 - 相馬駅間は 12 月 21 日に運転を再開した。楢葉町の南工業団地では、1 社が操業を再開し、引き続き、複数の企業が操業再開に向けた準備を行っている。今後、国は、当該市町村の復旧計画の実現に最大限対応していくとともに、引き続き、解除された区域における環境モニタリングや除染を適切に行うなど、住民の帰還に向けて万全の対応を行っていくこととしている。

また、ステップ 2 の完了を受けて、国として現在設定している避難指示区域を一体的に見直すこととしており、本年 3 月末を一つの目途に、避難指示解除準備区域<sup>10</sup>、居住制限区域<sup>11</sup>、帰還困難区域<sup>12</sup>の 3 区分による新たな避難指示区域の設定を目指している。

<sup>9</sup> 6月30日及び11月25日に伊達市内で117地点（128世帯）、7月21日、8月3日及び11月25日に南相馬市内で142地点（153世帯）、8月3日に川内村内で1地点（1世帯）が設定された。

<sup>10</sup> 年間積算線量 20m Sv 以下となることが確実であることが確認された地域

<sup>11</sup> 現時点からの年間積算線量が 20m Sv を超えるおそれがあり、住民の被ばく線量を低減する観点から引き続き避難を継続することを求める地域

<sup>12</sup> 5 年間を経過してもなお、年間積算線量が 20m Sv を下回らないおそれのある、現時点で年間積算線量が 50m Sv 超の地域

### (3) 原子力損害賠償

#### ア 仮払法及び機構法

##### (ア) 仮払法

原発事故が収束していない現状においては、損害賠償総額の確定は不可能であるが、被災者に対する迅速な賠償の実施が求められたことから、東京電力において、避難・屋内退避住民、出荷制限を受けた農林漁業者等、避難区域等で営業損害を被った中小企業者に対する仮払が進められてきた（平成 23 年 12 月 31 日現在の仮払額合計約 1,389 億円）。しかし、原子力事故による損害を迅速に補填するためには、国の関与が不可欠であるとして、国による仮払金の支払及び原子力被害応急対策基金を設ける地方公共団体に対する事項等を定めた仮払法案<sup>13</sup>が議員立法により参議院に提出され、衆議院での修正を経て 7 月 29 日に成立している。同法は、9 月 18 日に関連する政省令とともに施行し、9 月 21 日から、福島県、茨城県、栃木県及び群馬県における観光業の中小企業者が受けた風評被害を対象として、国による仮払を実施することになった。また、10 月 21 日には、観光業の状況の最新データを踏まえ、仮払の算定方法の見直しが行われ、省令が改正されている。第 3 次補正予算及び東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法が施行されたことにより、12 月 6 日より支払を開始し、平成 23 年 12 月 31 日現在で、約 14 億 6,000 万円（35 件）が支払われた。

##### (イ) 機構法

政府は昨年 6 月、原子力損害賠償の支払等に対応するための支援組織として原子力損害賠償支援機構（以下「機構」という。）を創設する法律案を提出し、同法律案は衆議院での修正を経て 8 月 3 日に成立している<sup>14</sup>。同法では各原子力事業者が資金を拠出し、原子力事故を起こした原子力事業者が援助を必要とする場合には、機構による融資や資金交付等の資金援助、さらには一定の要件の下での交付国債を活用した特別資金援助を行うことができることとされており、機構は、9 月 12 日に設立されている。

10 月 28 日に機構及び東京電力から特別事業計画（緊急特別事業計画）の認定申請がなされ、11 月 4 日に認定されている。これにより、機構は、東京電力による賠償支払に充てるため、「親身親切的な賠償」と「徹底的な経営合理化」を行うことを前提に、政府から交付国債の交付を受けた上で、約 9,000 億円の資金援助<sup>15</sup>を行うこととした。なお、東京電力では、ステップ 2 の完了等を踏まえ、賠償見積額を見直した結果、特別事業計画作成時の 1 兆 109 億 800 万円から、1 兆 7,003 億 2,200 万円に増加すると判断し、12 月 27 日に資金援助額の変更の申請を行っている。

<sup>13</sup> 法律の名称は「平成 23 年原子力事故による被害に係る緊急措置に関する法律」

<sup>14</sup> 法律の名称は「原子力損害賠償支援機構法」で、8 月 10 日に公布・施行済み

<sup>15</sup> 要賠償額 1 兆 109 億 800 万円から、原子力損害の賠償に関する法律第 7 条第 1 項に規定する賠償措置額を控除した金額



## イ 原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針及び本払

福島における原発事故は、広範囲にわたる放射性物質の放出をもたらし、周辺の住民及び事業者等の被害は、その規模、範囲等において未曾有のものとなっている。原子力損害賠償紛争審査会では、原子力損害の賠償に関する法律に基づく指針<sup>16</sup>を策定しており、8月5日には原子力損害の当面の損害の範囲に関する考え方を示した「中間指針」<sup>17</sup>が出されている。具体的には、「政府による避難等の指示等に係る損害」「政府による航行危険区域等及び飛行禁止区域の設定に係る損害」「政府等による農林水産物等の出荷制限指示等に係る損害」「その他の政府指示等に係る損害」「いわゆる風評被害」「いわゆる間接被害」「放射線被曝による損害」を対象とし、さらに、「被害者への各種給付金等と損害賠償金との調整」や、「地方公共団体等の財産的損害等」についても可能な限り示すこととされた。また、12月6日には、自主的避難等に係る損害について同中間指針追補が策定されている。

東京電力では、機構法の成立によって資金調達の見通しが立ったことや、中間指針において損害賠償の当面の全体像が示されたことなどから、9月から原子力事故による損害について本払の受付を開始し、10月5日から支払を実施している。平成23年12月31日現在、個人向けに約145億円(約11,500件) 法人向けに約350億9,000万円(約7,000件) 団体向け( JA等) に約909億7,000万円(28団体) 計約1,406億円が支払われた。

## 5 農林水産関係

東北地方太平洋沖地震とこれに伴う大津波による農林水産関係の被害は甚大であり、また、原発事故に伴う土壌や農作物等の放射性物質による汚染の結果、出荷制限指示や稲の作付制限指示等が行われており、営農・飼養の中断・停止、漁業の操業停止、風評被害等大きな影響が生じている<sup>18</sup>。

農林水産関係被害状況(平成23年12月26日現在)

区分	主な被害	被害数	被害額(億円)
農地・農業用施設	農地、農業用施設(ため池、水路等)等の損壊	農地 17,456 か所 施設 21,866 か所	8,302
農作物等	農作物、家畜、関係施設(ハウス、畜舎等)等	-	626
林野関係	林地荒廃、治山施設、木材加工・流通施設等	施設等 3,901 か所 森林被害 1,065ha	1,989
水産関係	漁船、漁港施設、養殖施設、養殖物等	漁船 28,612 隻 漁港施設 319 漁港等	12,637
合計			23,554

資料：農林水産省(単位未満四捨五入のため計が一致しない場合がある。)

農林水産省は、平成23年度補正予算において復旧・復興対策<sup>19</sup>を講じるとともに、平成24年度農林水産予算概算決定において、東日本大震災からの復旧・復興対策として、1,557億円を計上している(一部を除き復興庁に計上)。

<sup>16</sup> 正式名称は、「原子力損害の範囲の判定の指針その他の当該紛争の当事者による自主的な解決に資する一般的な指針」

<sup>17</sup> 中間指針に先立って、4月28日に第一次指針、5月31日に第二次指針、6月20日に第二次指針追補が公表されている。

<sup>18</sup> 原発事故による農林漁業者等の被害については、平成23年8月5日に原子力損害賠償紛争審査会において決定された「原発事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針」を踏まえ、東京電力が原発事故による原子力損害に対する本補償の支払いを平成23年10月から開始している。

<sup>19</sup> 平成23年度農林水産関係補正予算において、第1次補正3,817億円、第2次補正207億円、第3次補正1兆1,265億円が計上され復旧・復興対策が講じられた。

また、第 179 回臨時国会において、既存の土地利用制度（都市、農地、森林等）の枠組みを超えて迅速な土地利用再編を行う特例措置等を創設する「東日本大震災復興特別区域法」（平成 23 年法律第 122 号）が制定された。

なお、食品中の放射性物質について、厚生労働省が、食品衛生法に基づく暫定規制値を決定・公表し、新たな基準値の設定に向けて作業を行う（次項 6 の(2)食品安全の項参照）一方、農林水産省においては、食品衛生法上問題のない農畜水産物が生産されるよう、肥料等や飼料の放射性セシウムの暫定許容値を策定している（肥料等 400Bq(ベクレル)/kg、牛・馬・豚・家きん用飼料 300Bq/kg、養殖魚用飼料 100Bq/kg）。

## 6 医療・福祉、食品安全、雇用対策及び原発事故対策

### (1) 医療・福祉

震災と津波によって、多くの医療機関、介護施設、福祉施設等が被災した。平成 23 年度第 1 次補正予算、第 3 次補正予算において、被災した施設の復旧整備に対する国庫補助率の引上げ等の措置がとられた。しかし、施設の復旧には時間を要するため、当面の医療・介護等の提供体制の整備が課題となっている。

また、被災地では、PTSD（心的外傷後ストレス障害）の症状の長期化に加え、生活への不安等も重なり、うつ病や不安障害の増大が考えられることから、中長期的な対応が必要となる。このため、平成 23 年度第 3 次補正予算において、市町村の保健師等と連携をとって、精神保健福祉士、臨床心理士等の専門職が仮設住宅等の巡回支援を行う事業や、心のケアを支援するための拠点整備等に対する財政支援措置がとられることとなった。

### (2) 食品安全

原発事故による放射性物質の放出に伴い、食品の放射性物質汚染が問題となり、厚生労働省は、平成 23 年 3 月 17 日、食品中の放射性物質に関する暫定規制値を定めた。この規制値は食品安全委員会の評価を経ていないものであったことから、厚生労働省は同委員会に評価を諮問し、10 月、同委員会は、健康に影響するのは生涯累積おおよそ 100m Sv 以上との旨の答申を行った。これを受けて厚生労働省の薬事・食品衛生審議会は暫定規制値の見直しの検討を行い、新規規制値案を取りまとめた。新規規制値案は暫定規制値より厳しいものとなっているほか、乳児用食品の基準が新設されるなどの見直しが行われた。新規規制値は、文部科学省の放射線審議会への諮問等の手続を経て、平成 24 年 4 月から施行される見込みとなっている。

#### 食品中の放射性セシウムの新たな規制値案

(単位：ベクレル/kg)

現在の暫定規制値		新規規制値案	
飲料水	200	飲料水	10
牛乳・乳製品	200	牛乳	50
野菜類	500	一般食品 100 (乳製品含む)	}
穀類	500		
肉・卵・魚・その他	500		
		新設 乳児用食品	50

### (3) 雇用対策及び原発事故対策

東日本大震災によって、東北3県（岩手県、宮城県及び福島県）では地震・津波や原発の放射能漏れにより企業活動が休廃止に追い込まれたほか、震災の直接的な被害を受けていない地域でもサプライチェーンの寸断や原発の放射能漏れによる風評被害により生産活動が低迷するなど様々な影響を受けた。このため、被災地を中心に雇用失業情勢が悪化しており、東北3県における雇用保険離職票等交付件数は、約20万件で対前年比約1.5倍に増加している（平成23年3月12日～12月18日）。

厚生労働省は、平成23年度第1次補正予算、第3次補正予算や「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」により、震災により休業・離職を余儀なくされた雇用保険の基本手当受給者の給付日数について、現行の個別延長給付（60日分）に加えて、更に60日分を延長する特例措置、被災地の事業主やこれらの事業主と一定規模以上の経済的関係を有する事業主に対する雇用調整助成金の特例措置、被災失業者の雇用機会を創出するために、都道府県に設置されている「重点分野雇用創造事業」の基金の積増し措置等を講じている。さらに、平成23年10月1日より、雇用保険の基本手当に関し、特に被害の大きかった被災3県の沿岸地域について、前述の特例措置に加えて、更に90日分を延長する広域延長給付の対象地域に指定した。雇用保険の給付について、被災地向けの更なる延長措置は、現在のところ予定されておらず、同地における雇用の確保が課題となっている。

また、原発の事故対策では、緊急作業に従事する労働者の長期的な健康管理のため、データベースを構築するとともに、事業者が緊急作業従事者を対象に被ばく線量に応じた検査等を実施（離職者等については国が実施）することとしており、厚生労働省は、事業者に対し被ばく線量等の記録の提出を義務付けた。また、原発事故により放出された放射性物質による環境汚染に対応する地域の中で、土壤の除染等を行う労働者の放射線被ばくを防ぐため、事業者が講ずべき措置を定めた規則（省令）を平成23年12月22日に制定した（平成24年1月1日より施行）。

## 7 学校・教育

### (1) 地震・津波関係

文部科学省は、東日本大震災の被災地域の各教育委員会に対し、被災児童生徒等の学校への受入れ、教科書の無償支給、就学援助等の弾力的な扱いを要請したほか、学校運営の復旧や児童生徒の心のケアを行うため、被災県や被災児童生徒等を受け入れた都道府県に対し、教職員定数を加配するとともに、被災児童生徒等の就学支援やスクールカウンセラーの派遣を行っている。また、各大学等に対し、被災学生の授業料等減免実施を要請したほか、被災等による家計急変学生等のための奨学金の対象規模を拡大している。なお、震災により帰国した留学生に対する施策や被災文化財に対する支援事業も実施している。

### (2) 平成24年度予算案における主な復旧・復興対策経費

平成24年度予算案において、文部科学関係の東日本大震災からの復旧・復興対策に係る

経費については、復興特別会計分として2,249億円が計上されている。主な経費は以下のとおりである。

\* 下線部分は復興庁予算一括計上分

**学校施設等の復旧等** 【270 億円】

公立学校（147億円）、国立大学（46億円）、被災私立大学等復興特別補助（15億円）及び国指定等文化財（19億円）等

**学校施設等の防災対策** 【1,180億円】

公立学校（667億円）、国立大学（400億円）及び私立学校（110億円）等

**就学支援** 【114億円】

授業料減免等措置（76億円）及び大学等奨学金（無利子）（38億円）等

**幼児児童生徒の心のケアや教育支援等** 【71億円】

緊急スクールカウンセラー等派遣事業（47億円）及び被災児童生徒に対する学習支援等のための教職員加配（22億円）等

**復興を支える人材の育成など地域における暮らしの再生** 【20億円】

学びを通じた被災地の地域コミュニティ再生支援事業（11億円）等

**大学・研究所等を活用した地域の再生** 【204億円】

東北マリンサイエンス拠点（15億円）、東北メディカル・メガバンク計画（56億円）及び産学官連携による東北発科学技術イノベーション創出プロジェクト（46億円）等

**地震・津波等対策** 【241億円】

日本海溝海底地震津波観測網の整備（126億円）及び南海トラフ地震・津波観測監視システム（51億円）等

**原発対応関係** 【149億円】

児童生徒等のための放射線被ばく防護の推進（10 億円）、放射線安全・緊急被ばく医療研究の強化（24 億円）、原子力災害からの復興に向けた研究開発・人材育成の強化等（71 億円）及び原子力損害賠償体制の強化（18 億円）等

## 8 災害廃棄物処理及び放射性物質による環境汚染への対処

### (1) 災害廃棄物処理対策

#### ア 東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法の制定

平成 23 年 8 月 9 日の衆議院東日本大震災復興特別委員会において、「東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法案」が委員長により提案され、同月 12 日に参議院本会議で可決・成立し、18 日に公布・施行された。

同法では、災害廃棄物処理事業に対する国による財政支援について、被災市町村の負担軽減のため、「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」（平成 23 年法律第 40 号）による災害廃棄物処理事業に係る国庫補助率のかさ上げ（委員会決議により、グリーンニューディール基金を通じた支援により国の実質負担額を平均 95%に引上げ）と併せて、残りの地方負担分についても全額地方交付税措置を行い、実質的に、同事業費は全額国庫負担とすることとされた。

## イ 災害廃棄物の発生状況及び処理状況

環境省が平成 24 年 1 月 11 日現在でまとめた「沿岸市町村の災害廃棄物処理の進捗状況」によれば、東日本大震災で発生した沿岸市町村の災害廃棄物の発生量は、岩手県で約 476 万 t、宮城県で約 1,569 万 t、福島県で約 203 万 t と 3 県合計で約 2,247 万 t に達し、これは阪神・淡路大震災で発生した約 1,477 万 t のおよそ 1.5 倍に相当する。

また、仮置場への搬入済みの災害廃棄物量と、津波で倒壊した家屋等のがれき推計量に占めるその割合は、岩手県が約 400 万 t (84%)、宮城県が約 1,032 万 t (66%)、福島県が約 111 万 t (55%) とされ、住民が生活を営んでいる場所の近くの災害廃棄物は仮置場への移動がほぼ完了したものの、損壊家屋等の撤去については地域により進捗状況に大きな差が見られる。被災地の住民生活や経済活動の 1 日も早い復興に向けて、これらの災害廃棄物の迅速かつ円滑な処理が依然大きな課題となっている。

被災県では、民間を含む既存処理施設の活用や仮設焼却炉の設置等により処理能力の増強を図ってはいるものの、域内での処理能力だけでは限界があり、広域での処理が求められている。広域処理の取組として、山形県が平成 23 年 7 月より宮城県の災害廃棄物の受入れを開始し、東京都も 11 月より岩手県の災害廃棄物、次いで 12 月より宮城県の災害廃棄物の受入れを開始した。今後とも、全国の自治体等の協力を得て災害廃棄物の広域処理を進めていくことが必要であるものの、自治体等の合意形成が難航している現状がある。

## ウ 政府の主な対応

平成 23 年 5 月 16 日に環境省が策定した「東日本大震災に係る災害廃棄物の処理指針(マスタープラン)」においては、主に仮置場に搬入された後の処理に焦点を当て、災害廃棄物の処理推進体制、財政措置、処理方法、スケジュール等が示された。処理スケジュールでは、現に住民が生活している場所の近くの災害廃棄物以外も、平成 24 年 3 月末までを目途に仮置場へ移動するとされていた。しかし、平成 23 年 11 月 29 日に東日本大震災復興対策本部が公表した工程表の改定では、一部市町村について損壊家屋等の解体量が多く、大規模な建物が含まれ解体に時間を要することから、個別に目標を定めることとし、遅くとも平成 25 年 3 月末までを目途に完了させることとされた。

また、災害廃棄物の広域処理について、環境省は、平成 23 年 8 月 11 日に「東日本大震災により生じた災害廃棄物の広域処理の推進に係るガイドライン」(同年 10 月 11 日、11 月 18 日及び平成 24 年 1 月 11 日に一部改定)を策定して福島県と沖縄県を除く 45 都道府県に通知するとともに、地方自治体の説明会への職員派遣等の対応を行っている。

## (2) 放射性物質による一般環境汚染への対処

### ア 放射性物質環境汚染対処特別措置法の制定

原発事故により、大量の放射性物質が一般環境中に拡散し、それにより汚染された廃棄物や土壌等に起因する周辺住民の健康及び生活環境への影響が懸念される事態となっている。しかし、環境基本法をはじめ、廃棄物処理法、土壌汚染対策法等において、放射性物質については法の適用対象から除外されており、一般環境中で放射性物質により汚染され

た廃棄物や土壌等を処理するための法的枠組みは存在していなかった。

そこで、同事故に由来する放射性物質による環境汚染が人の健康又は生活環境に及ぼす影響を速やかに低減させるため、平成 23 年 8 月 23 日の衆議院環境委員会において、「平成 23 年 3 月 11 日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法案」が委員長により提案され、同月 26 日に参議院本会議で可決・成立し、30 日に公布された（平成 24 年 1 月 1 日完全施行）。

その後政府は、平成 23 年 11 月 11 日、同法に基づく基本方針を閣議決定し、放射性物質により汚染された廃棄物の処理及び土壌等の除染等に関する基本的な考え方を示した。

## イ 政府の主な対応

環境省は、同事故により放出された放射性物質で汚染された土壌等の除染等や廃棄物の処理に係る事項について、環境回復検討会及び災害廃棄物安全評価検討会で検討を行ってきている。

同省は平成 23 年 10 月 29 日、これら土壌等を最終処分するまで安全かつ集中的に管理・保管するための中間貯蔵施設への搬入前の各市町村仮置場での保管期間は 3 年程度とした上で、中間貯蔵開始後 30 年以内に、福島県外で最終処分を完了することを明示した「東京電力福島第一原子力発電所事故に伴う放射性物質による環境汚染の対処において必要な中間貯蔵施設等の基本的考え方について」（ロードマップ）を発表した。

また、12 月には「除染関係ガイドライン」、「廃棄物関係ガイドライン」（事故由来放射性物質により汚染された廃棄物の処理等に関するガイドライン）をそれぞれ公表し、平成 24 年 1 月 4 日には福島県等における除染等を推進するための拠点として「福島環境再生事務所」を開設した。

## 第180回国会提出予定法律案等の概要

### 1 福島復興再生特別措置法案（仮称）（予算関連）

東日本大震災の原子力災害により深刻かつ多大な被害を受けた福島の復興及び再生が、その置かれた特殊な諸事情を踏まえて行われるべきものであることに鑑み、福島の復興及び再生の基本となる福島復興再生基本方針の策定、避難解除区域の復興及び再生のための特別の措置、原子力災害からの産業の復興及び再生のための特別の措置等を定める。

内容についての問合せ先

東日本大震災復興特別調査室 宮部首席調査員（内線68770）

総合案内 ☎68800 ... 調査局全般・調査依頼相談

各課・室(内線)/フロアー	所 管 事 項
総務課(☎68800)/B2	局内外総合調整、予備的調査
調査情報課(☎31853)/B2	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(☎68400)/B2	【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、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、警察
総務(☎68420)/B2	【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(☎68440)/B2	【法務委員会の所管に属する事項】民事、刑事、人権、登記、国籍、戸籍、矯正、更生保護、検察、出入国管理、公安、裁判所の司法行政
外務(☎68460)/B2	【外務委員会の所管に属する事項】国際情勢(地域情勢、国連、軍備管理・軍縮、安全保障政策、ODA、国際経済政策) 条約
財務金融(☎68480)/B3	【財務金融委員会の所管に属する事項】財政、税制、関税、外国為替、国有財産、たばこ事業・塩事業、印刷事業、造幣事業、金融、証券取引
文部科学(☎68500)/B3	【文部科学委員会の所管に属する事項】学校教育、生涯学習、文教施設、文化・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(☎68520)/B3	【厚生労働委員会の所管に属する事項】年金・医療・介護保険、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(☎68540)/B3	【農林水産委員会の所管に属する事項】食料・農業・農村、森林・林業、漁業・水産業、消費・安全(食品表示・BSE・口蹄疫等)、WTO、EPA/FTA
経済産業(☎68560)/B3	【経済産業委員会の所管に属する事項】経済・事業環境整備、地域経済、通商貿易・経済協力、技術革新・ベンチャー、基準認証・標準、製造産業、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(☎68580)/B3	【国土交通委員会の所管に属する事項】国土計画、土地・水資源、都市計画、建築、地盤整備、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(☎68600)/B3	【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(☎68620)/B2	【安全保障委員会の所管に属する事項】我が国の防衛(防衛大綱等)、防衛省・自衛隊、有事法制
国家基本政策(☎68640)/B2	【国家基本政策委員会の所管に属する事項】国家の基本政策、党首討論
予算(☎68660)/B3	【予算委員会の所管に属する事項】予算(一般会計、特別会計、政府関係機関)、財政・経済政策
決算行政監視(☎68680)/B3	【決算行政監視委員会の所管に属する事項】決算、予備費、会計検査院、政策評価、行政評価・監視、行政に関する国民からの苦情処理
第一特別 (☎68700)/B2	沖繩北方 【沖繩及び北方問題に関する特別委員会の所管に属する事項】 沖繩振興、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 (☎68720)/B3	倫理・選挙 【政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会の所管に属する事項】 公職選挙、政治資金、政党助成
第三特別 (☎68740)/B3	災害対策 【災害対策特別委員会の所管に属する事項】災害対策
	消費者問題 【消費者問題に関する特別委員会の所管に属する事項】消費者問題 (国会等様々)
海賊・テロ特(☎68620)/B2	【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(☎68640)/B2	【北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会の所管に属する事項】北朝鮮による拉致等に関する諸問題
科学技術特(☎68403)/B2	【科学技術・イノベーション推進特別委員会の所管に属する事項】科学技術政策・イノベーション
郵政改革特(☎68420)/B2	【郵政改革に関する特別委員会の所管に属する事項】郵政改革に関する諸問題
震災復興特(☎68770 68740)/B3	【東日本大震災復興特別委員会の所管に属する事項】東日本大震災復興の総合的対策