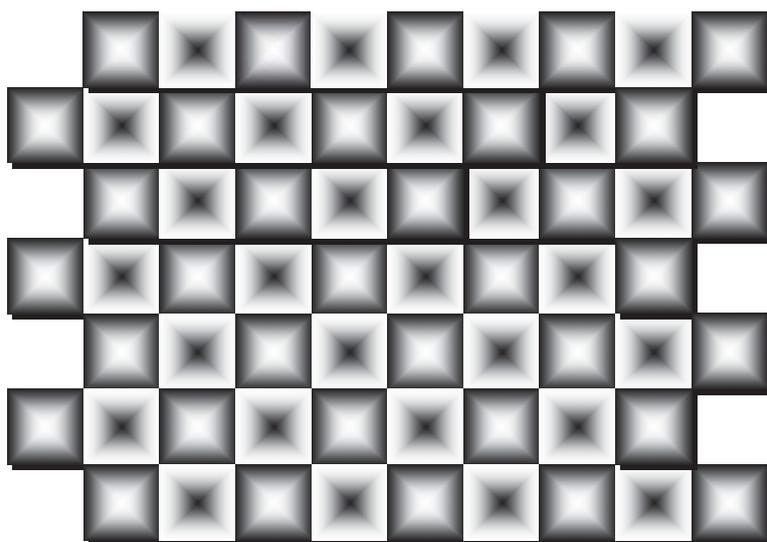


各委員会所管事項の動向

—第183回国会(常会)における課題等—



平成25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25年1月28日現在で、簡便に取りまとめたもので、第183回国会（常会）における提出予定法律案等のうち、これまでに判明しているものの概要についても付記しております。

なお、第183回国会における提出予定法律案等の概要については、追補版を発行いたしますので、そちらも併せてご利用ください。

本書を、衆議院議員の皆様の立法活動の一助にさせて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
I 所管事項の動向	1
内閣委員会の所管 所管事項に関する主な動向（経済及び財政の取組／ 男女共同参画社会の形成／ 少子化対策／ 社会保障・税に関わる番号制度／ 警察・治安対策／ 地域主権改革の推進／ 行政改革／ 国家公務員制度改革／ 独立行政法人改革／ 衆議院議員総選挙主な各党公約等一覧）	
II 第 183 回国会提出予定法律案等の概要	15
○総務委員会	16
I 所管事項の動向	16
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／ 平成 24 年人事院勧告とその取扱い／ 公務員の高齢期の雇用と年金接続問題／ 総人件費削減と新規採用の抑制／ 給与臨特法による給与減額の取扱い／ 行政不服審査制度の見直し） 地方行政の動向（義務付け・枠付けの見直し／ 大都市制度の見直し／ 道州制の検討） 地方財政の動向（緊急経済対策及び平成 24 年度補正予算における主な地方財政措置／ 平成 25 年度の地方財政の姿） 地方税制の動向（社会保障・税一体改革による消費税制の見直しと地方への配分／ 地方法人課税の見直し／ 自動車関係諸税の見直し／ 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（電波利用料の活用の在り方／ NHK の受信料の値下げと地上デジタル放送の送信所移転に伴う電波障害／ 情報通信の不正利用の防止／ 情報通信分野における地上デジタルテレビ放送完全移行後の動き） 郵政事業（郵政民営化の見直し／ 新体制における日本郵政／ 今後の課題等）	
II 第 183 回国会提出予定法律案等の概要	35
○法務委員会	37
I 所管事項の動向	37
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／ 罹災都市借地借家臨時処理法及び被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法の見直し／ 民法の債権関係の規定の見直し） 刑事関係（裁判員制度／ 検察をめぐる諸問題／ 取調べの可視化／ 児童ポルノ禁止法の改正に向けた動き／ 悪質な自動車運転による死傷事犯の罰則強化の検討／ 少年法の改正の検討／ 死刑） その他（法曹人口・法曹養成／ 出入国管理関係）	
○外務委員会	50
I 国際情勢の動向	50
米国（2012 年大統領選挙と財政問題／ 日米関係） 朝鮮半島（北朝鮮情勢／ 日朝関係／ 日韓関係／ 竹島問題） 中国（中国共産党新体制の発足／ 日中関係・尖閣諸島問題） ロシア（内政と外交／ 日露関係） EPA／ FTA、TPP（EPA／ FTA交渉／ TPP協定交渉）	
○財務金融委員会	63
I 所管事項の動向	63
税制（税財政の現状／ 税制改革の動向及び課題） 金融（デフレ脱却・円高是正に向けた対応／ 金融・資本市場における今後の課題等）	

○文部科学委員会	83
I 所管事項の動向	83
教育再生実行会議の設置	
教育振興基本計画の策定	
初等中等教育（学習指導要領／ 全国学力・学習状況調査／ 体罰・いじめ・不登校・通学路の安全対策／ 学級編制及び教職員定数の改善／ 学校施設の耐震化／ 幼児教育の振興／ 教育委員会制度／ 教科書採択をめぐる動き／ 教育費の負担軽減）	
高等教育（高等教育改革の状況／ 国立大学／ 私立学校／ 大学医学部の入学定員増／ 法科大学院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等／ スポーツの振興）	
○厚生労働委員会	98
I 所管事項の動向	98
社会保障改革の動向	
年金制度の動向（年金制度改革の動向／ 第3号被保険者の不整合記録問題への対応／ 厚生年金基金制度の見直し）	
医療制度等の動向（医療保険制度と高齢者医療制度改革の動向／ 医師不足問題への対応等）	
介護保険制度の動向	
児童家庭福祉施策の動向（子どものための現金給付制度／ 子育て支援サービスの動向）	
生活保護制度の動向	
障害者施策の動向	
雇用対策の推進（最近の雇用・失業情勢と雇用対策／ 雇用保険制度／ 労働者派遣制度／ 求職者支援制度／ 高年齢者雇用対策／ 障害者雇用対策）	
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）	
○農林水産委員会	114
I 所管事項の動向	114
政権交代による農政転換の基本方向（第46回衆議院議員総選挙における自民党及び公明党の公約／ 平成24年度補正予算及び平成25年度予算の概要）	
東日本大震災からの復旧・復興	
農産物貿易交渉等（WTO交渉／ EPA・FTA交渉／ 環太平洋パートナーシップ協定交渉／ 穀物等の国際価格の動向）	
経営所得安定対策等（戸別所得補償制度の実施／ 経営所得安定対策等／ 米政策）	
国産農林水産物の消費・輸出対策等（農山漁村の所得増大対策／ 農林水産物の輸出対策／ 再生可能エネルギー対策）	
生産振興対策（甘味資源作物対策／ 畜産・酪農／ 鳥獣被害対策）	
食の安全・安心（BSE対策の見直し／ 原料原産地表示等）	
森林・林業政策（森林・林業対策の推進／ 森林吸収源対策の推進に必要な税財源の確保）	
水産政策（水産業をめぐる情勢／ 水産施策の方向性）	
○経済産業委員会	126
I 所管事項の動向	126
景気動向と緊急経済対策	
成長戦略	
中小企業政策（東日本大震災からの復旧・復興対策／ 資金繰り支援策／ 海外需要の取り込み）	
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／ 消費税率の引上げによる価格転嫁対策）	

○国土交通委員会	148
I 所管事項の動向	148
国土・社会資本の将来ビジョンと地域の自立・活性化（国土形成計画の推進／ 今後の社会資本の整備／ 整備新幹線等の整備）	
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（災害に強いまちづくり／ 安心・安全な住まいづくりと住宅市場環境の整備／ 建設産業の改革と不動産市場の活性化／ 治水政策の動向／ バス事業をめぐる現状／ 中央自動車道笹子トンネル天井板落下事故）	
観光立国の推進	
海上警察権の強化	
○環境委員会	160
I 所管事項の動向	160
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／ 被災ペット対策／ 三陸地域の自然公園等を活用した復興）	
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／ 動物の愛護及び管理）	
新たな原子力規制組織の創設（原子力規制委員会設置法の制定／ 原子力規制委員会の設置等）	
○安全保障委員会	173
I 所管事項の動向	173
平成 24 年度防衛関係費補正予算案（概要／ 内容）	
平成 25 年度防衛関係費概算要求（概要／ 内容）	
防衛計画の大綱（22 大綱の策定プロセス／ 22 大綱のポイント／ 22 大綱の見直し）	
防衛力の実効性向上のための構造改革について	
主要装備品（装備品の整備計画／ 次期戦闘機について）	
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／ 武器使用基準の緩和に関する動き／ 国際緊急援助活動）	
○国家基本政策委員会	187
I 所管事項の動向	187
「党首討論」導入の経緯	
仕組みと概要	
合同審査会の運営	
運営申合せの概要（野党党首／ 討議／ 開会日時／ 会長及び開会場所／ 時間配分／ 発言通告）	
主な討議内容	
諸課題（運営申合せの見直し／ 開会回数確保）	

○予算委員会	197
I 所管事項の動向	197
平成 24 年度予算（平成 24 年度予算の概要／平成 24 年度暫定予算／平成 24 年度予算の執行の抑制／特例公債法の成立）	
経済対策の策定と平成 24 年度補正予算（野田内閣による経済対策の策定／安倍内閣による経済対策の策定及び補正予算の編成）	
平成 25 年度予算編成（野田内閣による予算編成の動き／安倍内閣による予算編成の動き）	
今後の課題	
II 第 183 回国会提出予定予算の概要	206
○決算行政監視委員会	210
I 所管事項の動向	210
決算及び決算検査報告（平成 23 年度決算の概要／平成 23 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／平成 22 年度決算の概要及び審議の状況）	
政策評価及び行政評価・監視（政策評価／行政評価・監視）	
II 第 183 回国会提出予定案件等の概要	215
○災害対策特別委員会	216
I 所管事項の動向	216
我が国における自然災害の状況（災害を受けやすい国土／東日本大震災以降の主な自然災害による被害状況）	
災害対策（地震及び津波対策／風水害対策／火山災害対策及び雪害対策／災害時における避難の在り方）	
主な被災者支援制度	
災害対策法制の見直し（概論／災害対策基本法の改正）	
II 第 183 回国会提出予定法律案等の概要	228
○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	229
I 所管事項の動向	229
衆議院の一票の較差是正及び定数削減（衆議院小選挙区選出議員選挙の一票の較差／衆議院議員の定数削減／関連法案の審議経過／今後の動向）	
参議院選挙区選出議員選挙の一票の較差（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及びその後の動向／参議院定数是正法案の審査／第 22 回参議院議員通常選挙に係る定数訴訟の最高裁判決）	
インターネットによる選挙運動の解禁に関する公職選挙法改正の動き（現行法の考え方／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／最近の動き）	
その他の公職選挙法改正の動き（都道府県議会議員の選挙区に関する改正の動き）	
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等の改正に関する動き）	
○沖縄及び北方問題に関する特別委員会	245
I 所管事項の動向	245
沖縄関係（沖縄振興施策の概要／米軍基地問題）	
北方問題の現状と課題（安倍新政権の動き／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）	

○青少年問題に関する特別委員会	257
I 所管事項の動向	257
青少年施策の総合的な推進	
若年者雇用の問題（若年雇用を取り巻く現状／フリーター数・ニート数の現状／政府の対策）	
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）	
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）	
青少年を取り巻く有害環境の問題（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／スマートフォンへの対応）	
いじめ問題	
○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	268
I 所管事項の動向	268
ソマリア沖・アデン湾における海賊問題（ソマリア沖・アデン湾における海賊問題の現状／ソマリア沖・アデン湾の海賊問題への国際社会の対応／ソマリア沖・アデン湾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／アフガニスタン復興のための我が国の支援／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）	
○北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会	279
I 所管事項の動向	279
北朝鮮による日本人拉致問題の経緯と現状（拉致問題の経緯と現状／「特定失踪者」の問題）	
国会の対応（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／北朝鮮との外交交渉）	
北朝鮮によるミサイル発射・核実験と対応措置	
国際社会への働き掛け	
○消費者問題に関する特別委員会	290
I 所管事項の動向	290
消費者政策の転換（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（消費生活センター等の状況／地方への財政的支援）	
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）	
食品表示の一元化等	
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	
公共料金問題	
II 第183回国会提出予定法律案等の概要	299
○科学技術・イノベーション推進特別委員会	300
I 所管事項の動向	300
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／宇宙開発利用政策／IT政策／知的財産政策）	

○東日本大震災復興特別委員会	311
I 所管事項の動向	311
復興の概観（復興の進捗／被災自治体支援の仕組み／福島復興／復興予算）	
被災者の生活再建支援（避難の状況／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（被災地域における住宅再建及び高台移転に向けた取組／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／被災者への避難指示等／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（復興に向けた取組／原子力発電所事故への対応）	
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）	
○原子力問題調査特別委員会	330
I 所管事項の動向	330
原子力問題調査特別委員会の概要	
【参考】衆議院調査局「問合せ窓口」	331

内閣委員会

内閣調査室

I 所管事項の動向

1 内閣委員会の所管

常任委員会は、各々その定められた所管に属する議案(決議案を含む)、請願等を審査することになっている(国会法第41条)。内閣委員会は、委員40名で構成され、その所管事項は、①内閣の所管に属する事項(安全保障会議の所管に属する事項を除く。)②宮内庁の所管に属する事項③公安委員会の所管に属する事項④他の常任委員会の所管に属さない内閣府の所管¹に属する事項となっている(衆議院規則第92条)。

常任委員会は、議長の承認を得てその所管に属する事項につき、国政に関する調査をすることができるものとされており(衆議院規則第94条)、内閣委員会における国政に関する調査事項は、①内閣の重要政策に関する事項²②栄典及び公式制度に関する事項③男女共同参画社会の形成の促進に関する事項④国民生活の安定及び向上に関する事項⑤警察に関する事項である。

内閣委員会において審査され成立した主な法律は、内閣、内閣府関係では、地域再生法、構造改革特区法、総合特区法、PFI法、障害者基本法、企業再生支援機構法、公文書管理法、公共サービス改革法及び国家公務員制度改革基本法、警察関係では、不正アクセス禁止法、暴力団対策法、犯罪収益移転防止法、道路交通法及び銃刀法、また、議員立法として、死因究明等推進法、宇宙基本法、地理空間情報活用推進基本法及び自殺対策基本法等がある。

2 所管事項に関する主な動向

(1) 経済及び財政の取組

我が国経済は、平成23年に発生した東日本大震災、同年夏以降の急激な円高の進行、欧州政府債務危機の顕在化による世界経済の減速等を背景として、平成23年度のGDP成長率は、名目対前年度比 $\Delta 2.0\%$ 、実質同 $\Delta 0.0\%$ 、GDPデフレーターは $\Delta 1.9\%$ 、完全失業率は 4.5% ³であった。政府の平成24年度のGDP見通しでは、名目対前年度比 2.0% 、実質同 2.2% の成長⁴が見込まれている。平成24年12月の月例経済報告によれば、先行きに

¹ 「金融庁の所管に属する事項」は財務金融委員会、「公正取引委員会の所管に属する事項」は経済産業委員会の所管

² 中央省庁等改革基本法第6条では、「内閣総理大臣が、内閣の首長として、国政に関する基本方針(対外政策及び安全保障政策の基本、行政及び財政運営の基本、経済全般の運営及び予算編成の基本方針並びに行政機関の組織及び人事の基本方針のほか、個別の政策課題であって国政上重要なものを含む。)について、閣議にかけることができることを法制上明らかにするものとする。」と規定されている。これを踏まえ、内閣法第4条を改正し、「内閣総理大臣は、内閣の重要政策に関する基本的な方針その他の案件を発議することができる。」と規定された。具体的には、経済財政政策、科学技術政策とともに、少子・高齢化等共生社会の形成、また防災対策等国民の暮らしと社会に関わる重要課題に関する国家運営の基本政策などをいう。

³ 岩手県、宮城県及び福島県を除く。

⁴ 「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24年1月24日閣議決定)

については、当面は弱さが残るものの、復興需要が引き続き下支えするなかで、海外経済の状況が改善するにつれ、再び景気回復へ向かうことが期待されるとしている。ただし、海外経済をめぐる不確実性は依然として高く、我が国の景気を下押しするリスクとなっており、また、雇用・所得環境の先行き、デフレの影響等にも注意が必要であるとしている。

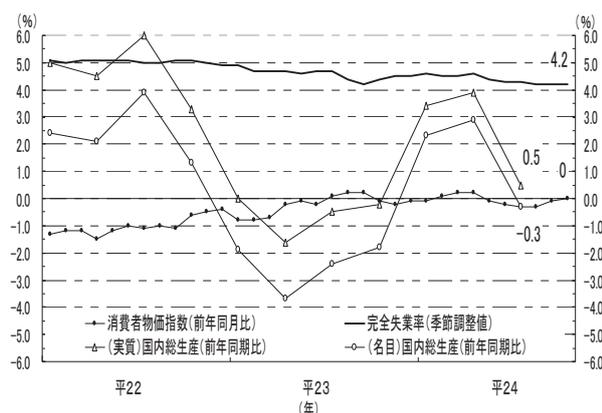
このような状況の中、平成24年12月、自民党と公明党による連立政権が誕生し、政権交代が行われた。同連立政権として発足した安倍内閣は、経済再生の司令塔として内閣に日本経済再生本部を創設し、大胆な金融政策、機動的な財政政策、民間投資を喚起する成長戦略により、デフレ・円高から脱却し、雇用や所得の拡大を目指すこと、また、経済財政諮問会議⁵を再起動させ、日本経済再生本部と連携し、経済財政の中長期的方針及び予算編成の基本方針など経済財政政策の諸課題に取り組むこと等を柱とする基本方針を閣議決定した。これを受け、平成25年1月、日本経済再生本部⁶は、「日本経済再生に向けた緊急経済対策」を取りまとめた。同緊急経済対策は、日本経済再生に向けて、①復興・防災対策、②成長による富の創出、③暮らしの安心・地域活性化への取組等を柱としている。また、政府は、同緊急経済対策を基にして補正予算を編成し、平成25年度予算と合わせて、いわゆる「15ヶ月予算」を組み、切れ目のない経済対策を実行するとしている⁷。

なお、平成25年1月の月例経済報告によれば、景気は弱い動きとなっているが、一部に下げ止まりの兆しもみられるとしている。また、平成25年度の経済見通しについては、名目対前年度比2.7%、実質同2.5%の成長⁸が見込まれている。

財政については、平成24年度における新規国債発行額（44兆2,440億円）は、同年度の税収（42兆3,460億円）を上回り、財政状況は深刻で、平成24年度末のいわゆる公債残高は約709兆円（対GDP比148%）と見込まれている⁹。

なお、財政に関し、政権与党となった自民党の政権公約等¹⁰では、平成27年度の国・地方のプライマリー・バランス赤字の対GDP比の半減（平成22年度の水準比）の実現、平成32年度（2020年度）までを目途に国・地方のプライマリー・バランスの黒字化の実現、及び、国・地方の債務残高対GDP比を20年代初めには安定的に引き下げる等としてい

我が国経済における主な指標の動向



※ 消費者物価指数は全国・生鮮食品除く総合（内閣府HP等を基に当室作成）

⁵ なお、第3回会議（平成25年1月24日）では、金融政策、物価等に関する集中審議などが行われた。

⁶ 平成24年12月26日閣議決定

⁷ なお、自民党の政権公約等においては、経済について、「日本経済再生本部」を新たな司令塔に「失われた国民所得50兆円奪還プロジェクト」を展開し、「成長による富の創出」を実現することや、デフレ・円高からの脱却を最優先に、名目3%以上の経済成長を達成することが掲げられている。（自民党「重点施策2012」）

⁸ 平成25年1月28日閣議了解

⁹ 財政関係基礎データ（平成24年4月財務省HP）

¹⁰ 自民党「重点施策2012」「J」ファイル2012 自民党総合政策集

る。また、財政健全化計画の策定、新たな施策には将来の成長に与える影響を考慮しつつそのための恒久的な財源を確保する原則の確立等の方針を明記した、「財政健全化責任法」等を早期に成立させる¹¹としている。

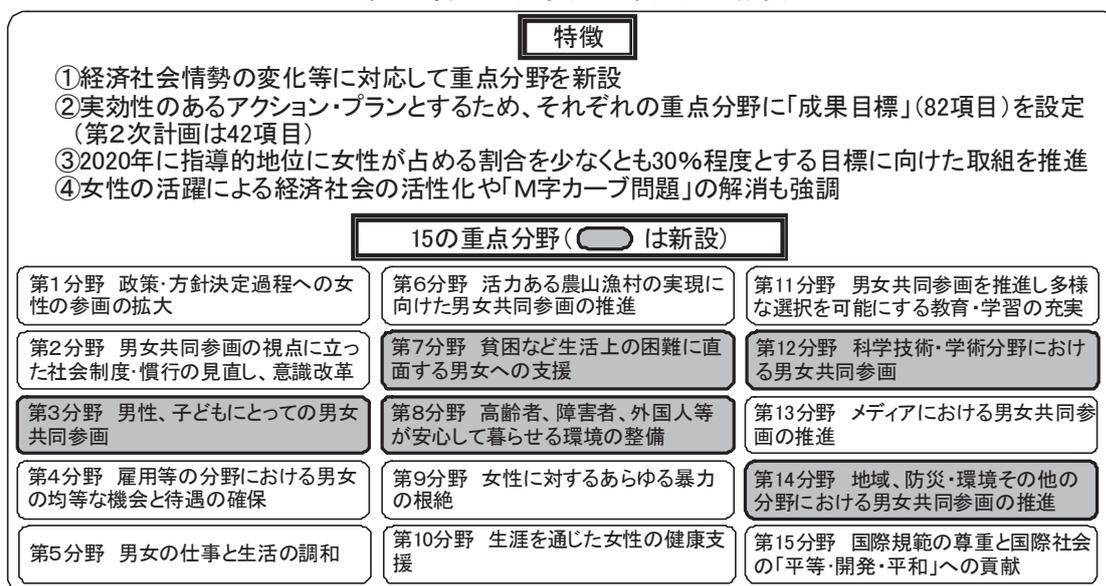
(2) 男女共同参画社会の形成

男女共同参画社会の形成とは、「男女が、社会の対等な構成員として、自らの意思によって社会のあらゆる分野における活動に参画する機会が確保され、もって男女が均等に政治的、経済的、社会的及び文化的利益を享受することができ、かつ、共に責任を担うべき社会を形成すること」をいう。このような社会の形成を総合的かつ計画的に推進するため、平成11年に男女共同参画社会基本法（平成11年法律第78号）が制定された。

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

また、我が国の男女共同参画社会の形成に係る取組は、基本法に基づき作成される「男女共同参画基本計画」（以下「基本計画」という。）を基に進められている。平成12年12月に基本計画が策定され、平成17年12月に第2次基本計画¹²、平成22年12月に第3次基本計画が策定された。

第3次男女共同参画基本計画の概要



（内閣府男女共同参画局資料を基に当室作成）

なお、男女共同参画社会に関し、自民党の政権公約等では、社会のあらゆる分野で2020年までに指導的地位に女性が占める割合を30%以上とする目標を確実に達成し、女性力の発揮による社会経済の発展を加速させることとしている。

¹¹ 自民党「J-ファイル 2012 自民党総合政策集」

¹² 政府は基本計画について5年ごとに見直しを行っている。

また、同政権公約等では、女性への就職支援、特に、子育て中の母親への支援として、再就職に積極的に取り組む企業に対する支援制度の創設、マザーズハローワーク¹³事業の拡充等を実施するとともに、資格取得についても支援することや、ワークライフバランス¹⁴を推進することなど女性の就業環境を整備していくこととしている。さらに、配偶者からの暴力の根絶に向けた取組を図るため、DV¹⁵被害者に対する相談体制の強化や、婦人相談所等での夜間・土日対応の強化について推進することとしている。

(3) 少子化対策

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、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」を目指すこととした。これを踏まえ、少子化社会対策会議や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」等でその方策を検討し、平成24年3月30日（第180回国会）政府は、「子ども・子育て支援法案」、「総合こども園法案」及び「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」（以下「整備法案」という。）の子ども・子育て支援関連3法案を国会に提出した。

同3法案は、全ての子どもの良質な成育環境を保障し、子ども及び子育て家庭を社会全体で支援することを目的として、子ども・子育て支援関連の制度、財源を一元化して新しい仕組みを構築し、質の高い学校教育・保育の一体的な提供、保育の量的拡充、家庭における養育支援の充実を図るための所要の措置を講ずるものである。

同3法案については、社会保障と税の一体改革に関する特別委員会での審査中、民主党、自民党及び公明党の3党間において修正協議が行われ、和田隆志君外5名提出の「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律案」（以下「認定こども園法改正案」という。）が衆議院に提出された。修正後の「子ども・子育て支援法案」及び「整備法案」並びに「認定こども園法改正案」は、8月10日に成立し、8月22日に公布された¹⁶（一部の規定を除き未施行）。

成立した3法に基づき、今後、内閣府に設置される子ども・子育て会議等の意見を聴取しながら、子ども・子育て支援施策の具体的な基準が定められることとなる。また、子ども・子育て支援法においては、①幼稚園教諭、保育士等の処遇の改善に資するための施策の在り方及び子ども・子育て支援に係る人材確保のための方策や、②公布後2年を目途とする総合的な子ども・子育て支援を実施するための行政組織の在り方について検討すること等が規定されている。なお、②については、内閣官房において「総合的な子ども・子育て

¹³ 子育て中の女性等に対し、キッズコーナーを設置するなど子ども連れで来所しやすい環境を整備し、担当者制による支援、子育てと両立しやすい求人の提供、保育所等の子育て支援情報の提供等を実施

¹⁴ 「仕事と生活の調和」の意味で、働きながら私生活も充実させられるように職場や社会環境を整えること。

¹⁵ 同居関係にある配偶者、内縁関係や、両親・子・兄弟・親戚などの家族から受ける家庭内暴力

¹⁶ 整備法は、題名修正により「子ども・子育て支援法及び就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の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」で公布。なお、「総合こども園法案」は衆議院において審査未了となった。

て支援のための組織の在り方検討会議」を開催し、検討を進めている。

さらに、社会保障制度改革推進法（平成24年法律第64号）に基づき、内閣に設置された社会保障制度改革国民会議では、法定期限の平成25年8月21日までに医療分野、介護分野、年金分野、少子化対策分野の各分野における社会保障制度改革を行うために必要な事項を審議することとなっている¹⁷。

少子化対策分野における今後の主な論点は大きく2つに分けられるが、1つは、子ども・子育て支援新制度の円滑な施行をはじめとする子育て環境の整備であり、①子ども・子育て支援新制度の着実な実施、②幼児期の学校教育・保育、子育て支援の質・量の充実を図るための財源の確保、③子育て世代を支える社会づくりといった課題が挙げられている。次に、働き方の見直し等として、①ワーク・ライフ・バランスの推進及び仕事と家庭が両立できる職場環境の実現、②若い世代の安定した雇用の十分な確保が挙げられている¹⁸。

なお、少子化対策に関し、自民党の政権公約等では、妊娠から子育てまで切れ目のない家族支援を行うとしている。そして子育て支援サービスの一部については、各自治体において、地域の実情に合わせ、親・保育関係者・地域住民・行政の協議に基づき事業が実施できるようにするとしている。さらに、そのための子育て交付金創設を検討するとしている。

(4) 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¹⁹（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（又は法人）の情報を同一人（又は法人）の情報であるということの確認を行うためのものである。

このような制度の導入により、①よりきめ細やかな社会保障給付、②所得把握の精度の向上等、③災害時における活用、④自己の情報入手や必要なお知らせ等の情報提供、⑤事務・手続の簡素化、負担軽減等、の実現が可能になるとされている。番号制度の具体的な仕組みとしては、①付番²⁰、②情報連携²¹、③本人確認²²などが挙げられている。

このような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、①国家による個人情報の一元管理、②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、③不正利用等による財産その他の被害の発生等の指摘もある。

本制度では、このような指摘に対して安心できる番号制度を構築するため、番号制度に係る制度上の保護措置としては、①目的外利用や提供の制限、②第三者機関による監視・

¹⁷ 同会議は、会長の清家篤慶應義塾長を含め15人の委員から構成されている。

¹⁸ 「第2回社会保障制度改革国民会議」配布資料より

¹⁹ 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。

²⁰ (ア)国民一人ひとりに、(イ)唯一無二の、(ウ)民一民一官で利用可能な、(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

²¹ 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

²² 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

監督、③罰則の強化、④自己情報へのアクセス記録の確認、⑤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、①個人情報の分散管理、②「番号」でなく符号を用いた情報連携、③アクセス制御、④個人情報・通信の暗号化、⑤公的個人認証の活用等、を講ずることとされている。

これらを法案化したマイナンバー法案²³及び関連法案²⁴については、政府により平成 24 年（第 180 回国会）に提出されたものの、衆議院の解散に伴い、廃案となった。

なお、番号制度に関連して、第 180 回国会で成立した社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律では、低所得者に配慮する観点から、番号制度の本格的な稼動及び定着を前提に、関連する社会保障制度の見直し及び所得控除の抜本的な整理と併せて、総合合算制度、給付付き税額控除等の施策の導入について、所得の把握、資産の把握の問題、執行面での対応の可能性等を含む様々な角度から総合的に検討する、とされている。

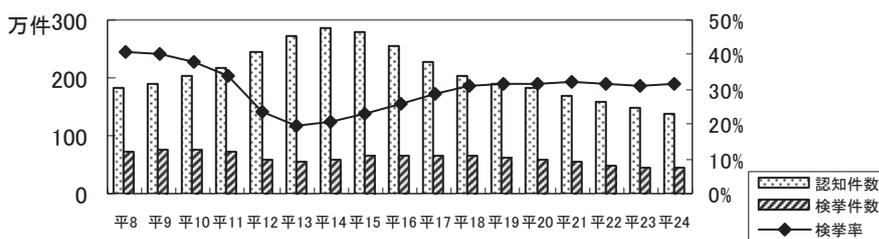
また、番号制度に関し、自民党の政権公約等では、①納税環境の整備を図るため、マイナンバー法案に基づき、番号制度の早期導入を進めること、②プライバシーに配慮したセキュリティ対策及び国民にとって利便性の高い個人番号制度が実現できる制度を構築すること²⁵が掲げられている。

(5) 警察・治安対策

ア 治安情勢

刑法犯²⁶の認知件数は、平成 8 年から平成 14 年まで 7 年連続で戦後最多を記録していた。平成 15 年以降減少に転じ、一定程度の改善が認められるが、情勢は依然として厳しい。平成 24 年中の認知件数は 138 万 2,154 件、検挙件数は 43 万 7,674 件、検挙人員は 28 万 7,055 人で、検挙率は 31.7%（平成 25 年 1 月 9 日現在の暫定値）となっている。

刑法犯の認知・検挙状況の推移（平成 8～24 年）



（各年度警察白書等より、当室作成）

なお、治安対策に関し、自民党の政権公約等では、「犯罪に強いまちづくりの推進、振り

²³ 「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」（第 180 回国会提出、閣法第 32 号）

²⁴ 「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」（第 180 回国会提出、閣法第 33 号）、「地方公共団体情報システム機構法案」（第 180 回国会提出、閣法第 35 号）

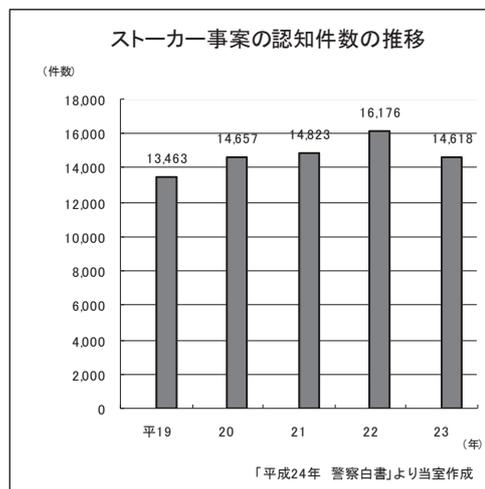
²⁵ 自民党「J-ファイル 2012 自民党総合政策集」

²⁶ 交通事故による業務上過失致死傷及び危険運転致死傷を除く。

込め詐欺の撲滅、犯罪被害者の支援、生活の安全・安心を脅かす事案への対処、凶悪犯罪への対処、インターネット利用を含めたサイバー空間の安全確保、組織犯罪対策、銃器・薬物対策、客観的証拠の収集方法の整備、さらに死因究明体制の強化等を一層推進」する旨述べている。

イ ストーカー事案

ストーカー事案の認知件数²⁷は従来増加傾向にあったが、平成23年は前年比約9.6%減であった。警察では、被害者の意思等を踏まえ、ストーカー行為等の規制等に関する法律（以下、「ストーカー規制法」という。）に基づき、警告、禁止命令等、援助等の行政措置を講じて被害拡大の防止を図るほか、ストーカー規制法その他の法令を適用してストーカー行為者の検挙に努めている。また、被害者に対して防犯指導や関係機関の教示を行うとともに、必要に応じて相手方に対して指導警告を行うなどの対応等を講じている²⁸。



しかし、警察の危機意識の不足等の要因から、対応に不備がみられる事案²⁹があった。警察庁は当該事案に係る3県警の検証を踏まえ、平成24年3月に同種事案の再発防止に向けた通達³⁰を発出した。また、警察庁は、庁内に官房長を長とする「警察改革の精神」の徹底等に向けた総合的な施策検討委員会」を設置し、新たな施策を総合的に検討することとした。あわせて、全国の都道府県警察に対し、千葉県警察の組織運営の観点からの問題点³¹を自らのものとして受け止め、各都道府県警察における実情を確認の上、必要な施策を講じること等を指示した。

こうした状況の中、平成24年11月、神奈川県逗子市において、元交際相手の女性に対する脅迫罪により保護観察付執行猶予となった男が、当該女性に慰謝料を請求する内容の電子メールを大量に送信した後、同人を殺害した事案が発生した。

本事案では、過去に被害者に対する脅迫事件で加害者を逮捕した際、捜査員が逮捕状に記載された被害者の結婚後の氏名や自宅住所を読み上げたこと等から、これをきっかけに

²⁷ ストーカー規制法に違反する事案のほか、刑罰法令に抵触しなくとも、執拗なつきまといや無言電話等による嫌がらせ行為を伴う事案を含む。

²⁸ 「平成24年 警察白書」

²⁹ 長崎県西海市における殺人事件。千葉県警察、長崎県警察及び三重県警察において、平成23年10月から男女間における暴力を伴うトラブルに関し被害女性の父親等から相談を受けていたところ、同年12月、当該トラブルの相手方の男が長崎県西海市に所在する女性の実家に押しかけ、その家族を殺害した。

³⁰ 警察庁丙生企発第4号、丙捜一発第9号、丙刑企発第4号、丁生企発第104号（平成24年3月5日）

³¹ 検証結果について、「習志野警察署におけるレクリエーション旅行に関する事項が記載されていなかったことや、当該レクリエーション旅行により警察の捜査が遅れた可能性がある」との指摘を受け、千葉県警察において再検証が行われた。再検証の結果、レクリエーション旅行が警察の対応に影響したと考えられることや千葉県警察の組織運営の観点からの問題点として、幹部による組織管理の不備、被害者・国民の視点の欠如及び「警察改革の精神」の不徹底が明らかとなった。

当該加害者が被害者の住所等を特定することにつながったのではないかとの報道がなされていた。また、加害者の男は被害者女性に1,000通以上ものメールを送りつけていたが、内容に生命・身体に対する害悪の告知が認められず、ストーカー規制法による立件が見送られていた。同法は相手に拒まれたのに電話やファクスを繰り返す嫌がらせ行為も禁じているが、メールやSNS（ソーシャル・ネットワーキング・サービス）は規制対象とされていない。事件を受けて、電子メールや他者のSNSへの書き込みを規制の対象に加えること等を内容とするストーカー規制法改正案を、議員立法で提案する旨自民党が決定したとする新聞報道³²がなされたが、衆議院が解散されたため、法案の提出には至っていない。

(6) 地域主権改革の推進

「地域主権」とは、地域のことは地域に住む住民が責任を持って決める、活気に満ちた地域社会をつくるための改革の根底をなす理念とされる³³。鳩山内閣（当時）においては、平成21年9月16日に閣議決定した「基本方針」において、「地域主権への転換」を政策の大きな柱の一つとして位置付け、国と地方の関係を抜本的に転換するとの方針を示した。

これを踏まえて地域主権戦略会議が開催され、地域主権改革の主な課題と進め方について、「地域主権戦略の工程表」を基に随時見直ししながら進めていくこととされた。

「地域主権戦略の工程表」においては、①地域主権戦略会議の開催・検討、②規制関連（義務付け・枠付けの見直し等）、③予算関連（一括交付金化等）、④法制関連（出先機関改革等）に分けて進めていくこととされた。

また、平成23年1月には、一括交付金のスケジュールや出先機関改革のアクション・プランが決定されたことを受けて、工程表の主要項目を明示した「地域主権改革の主要課題の具体化に向けた工程表」が示された。そこでは、①地域主権戦略会議における検討（大綱等）②国と地方の協議の場の法制化③義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大④基礎自治体への権限委譲⑤国の出先機関の原則廃止⑥補助金等の一括交付金化の各項目について、それぞれ検討・実施することとされた（図1参照）。

これらを受けて、地域主権戦略大綱の閣議決定（平成22年6月）国と地方の協議の場に関する法律（平成23年法律第38号）の制定、義務付け・枠付けの見直し等に係る法律の制定（第1次～第3次一括法）、地域自主戦略交付金の創設（平成23年度から）、地域主権推進大綱の閣議決定（平成24年11月）などが実施されている。

ア 国の出先機関の原則廃止

平成22年6月に地域主権戦略大綱が閣議決定されたことを受け、同年12月には国の出先機関の原則廃止に係る具体的な考え方等を示した「アクション・プラン」が閣議決定された。その後、東日本大震災の経験も踏まえて検討がなされ、平成24年11月に、広域連合を受け皿として、経済産業局、地方整備局及び地方環境事務所の3機関の事務等を委譲

³² 平成24年11月14日 朝日新聞朝刊等

³³ 「衆議院議員石田真敏君提出地域主権に関する質問に対する答弁書」（平成21年12月11日受領内閣衆質173第172号）

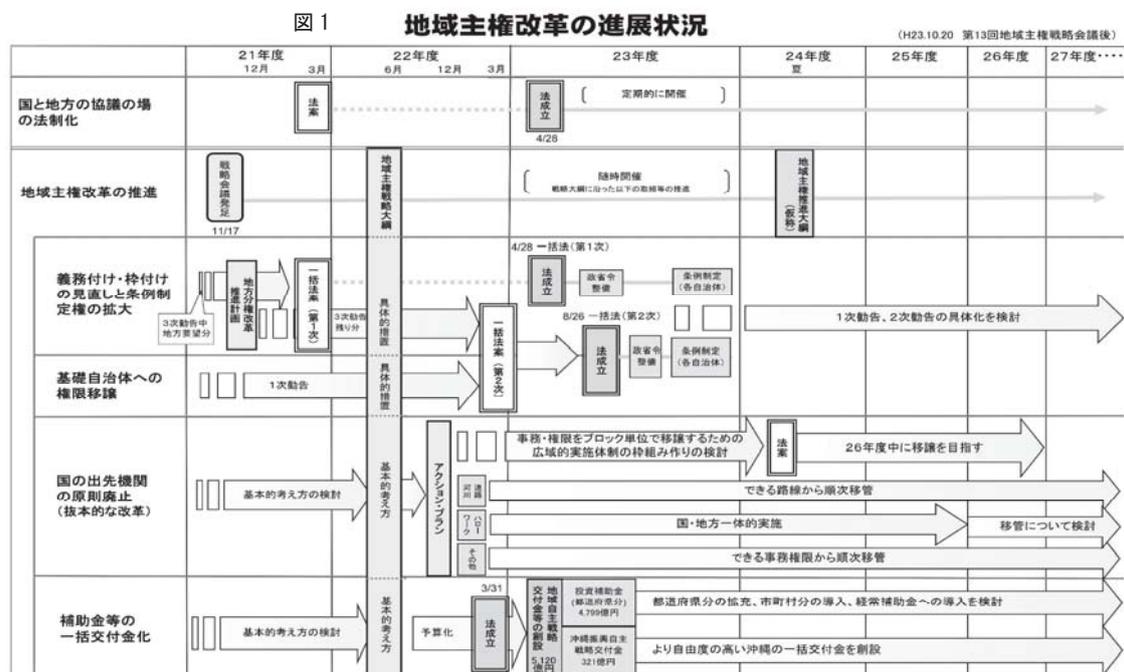
すること等を内容とする「国の特定地方行政機関の事務等の委譲に関する法律案」が閣議決定された³⁴。

なお、東日本大震災を踏まえた国の出先機関の在り方については、様々な議論³⁵があり今後の展開は不透明となっている。

イ 道州制に係る動向

地域主権戦略会議においては、道州制について主要課題として明示されておらず、個別の検討はなされてはいないものの、地域の自発的な取組が進められる中で、「地域の自主的判断を尊重しながら、その検討も射程に入れていく³⁶」こととされている。

他方で、平成 21 年までの自公政権下では、政府の会議等において道州制の検討が行われてきた経緯³⁷もあり、今後道州制に関する議論³⁸の高まりが想定される。



(出所)内閣府

(7) 行政改革

「行政改革」とは、行政が所与の理念なり政策目標を最も適切かつ効果的に実現するた

³⁴ 本法律案は平成 24 年 11 月 15 日に閣議決定されたものの、国会には提出されていない。

³⁵ 自民党「J-ファイル 2012 自民党総合政策集」では、「国の出先機関の特定広域連合への移管は断固反対」としている。

³⁶ 「地域主権推進大綱」(平成 24 年 11 月 30 日閣議決定)

³⁷ 地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申について」(平成 18 年 2 月 28 日)、道州制担当大臣の下に設置された道州制ビジョン懇談会「道州制ビジョン懇談会中間報告」(平成 20 年 3 月 24 日)などがある。

³⁸ 自民党「J-ファイル 2012 自民党総合政策集」では、「道州制基本法を早期に制定し、その後、5 年以内に道州制の導入を目指します。」としている。また、公明党「(重点政策) manifesto2012」では、住民本位の行政サービス提供に寄与する「地域主権型道州制」を導入するとしており、「早期に「道州制基本法」(仮称)を制定し、内閣に「道州制推進本部」を設けるとともに、「道州制国民会議」を設置するとしている。

めに必要とされる制度、施策、組織体制、業務運営等の改革措置をいうとされている³⁹。

中央省庁再編以後、実施された主な行政改革には次のようなものがある。

平成12年、政府は、行政改革大綱（閣議決定）を踏まえ、内閣総理大臣を本部長とする行政改革推進本部を内閣に設置（平成13年1月）し、平成17年までの間を目途として特殊法人改革等、諸分野の改革を進めた。また、平成16年には「今後の行政改革の方針」、平成17年には「行政改革の重要方針」をそれぞれ閣議決定した。これを受けて、平成18年には「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律⁴⁰（行政改革推進法）が成立・施行された。同法律は、①政策金融改革、②独立行政法人の見直し、③特別会計改革、④総人件費改革、⑤政府の資産・債務改革などを柱とするとともに、これらを総合的に推進するため、行政改革推進本部⁴¹の設置（平成18年6月）を規定した。

平成21年9月、民主党を中心とする政権が発足した。同政権は、内閣府に行政刷新会議を設置し、国民的な観点から、国の予算、制度その他国の行政全般の在り方を刷新するとともに、国、地方公共団体及び民間の役割の在り方を見直しを行うこととした。同会議は、公開の場で、外部の視点も入れながら、事業ごとに要否等を議論し判定し、透明性を確保しながら予算を見直す「事業仕分け」⁴²や独立行政法人改革、規制・制度改革等に取り組んだ。また、同政権は、平成24年1月、「行政改革実行本部」を内閣に設置し、政府として取り組んできた各般の行政改革の取組を踏まえ、行政改革を政府一体となって、総合的かつ強力に実行していくこととした。

平成24年12月、自民党と公明党による連立政権が発足した。同政権は、「国・地方にわたる公務員の総人件費を縮減する」ことを合意した⁴³。なお、同政権発足後、行政刷新会議及び行政改革実行本部は廃止された⁴⁴。

(8) 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、労働基本権の在り方の検討、縦割り行政の弊害是正、各府省横断的な人材の育成・活用、官民の人材交流の促進、能力・実績主義に基づく人事管理の徹底、「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。

³⁹ 『新行政法辞典』ぎょうせい（平成11年）

⁴⁰ 「行政改革の重要方針」（平成17年12月24日閣議決定）を着実に実施するため、基本的な改革の方針、推進方策等が盛り込まれた。

⁴¹ 平成13年1月設置の行政改革推進本部は、同法に基づき平成18年6月設置された行政改革推進本部に移行した。なお、平成23年6月22日、同本部（及び同事務局）は5年間の設置期限をむかえ、廃止された。

⁴² 第1弾は平成21年11月、第2弾は平成22年4月～5月、第3弾は平成22年10～11月に行われた。平成23年11月からは、事業仕分けの特長（公開性・外部性等）を活かしつつ、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国民にわかりやすい形で整理する「提言型政策仕分け」が実施された。平成24年11月には、事業仕分けや行政事業レビューの取組を踏まえ、さらに、①外部性・公開性を活用したチェックのさらなる定着・浸透、②多くの国民を巻き込んだ議論、③仕分け結果の予算への反映に着目して「新仕分け」が実施された。

⁴³ 自民党は、公務員総人件費の抑制（国・地方合わせて2兆円）及び行政機能や政策効果を向上させる本来の目的に沿った行政改革の断行並びに、政府に「行政改革推進会議」を設置し、国・地方・民間の役割分担の再検討、業務の見直し等を徹底するとともに、省庁再々編も視野に入れた中央省庁改革を真の政治主導で実行するとしている（自民党「重点政策2012」）。

⁴⁴ 平成24年12月26日閣議決定

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）
(注) 幹部職員とは、事務次官、局長、部長その他の幹部職員で、地方支分部局の職員を除いたもの
管理職員とは、課長、室長、企画官その他の管理職員で、地方支分部局の職員を除いたもの

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。

また、基本法は、改革の目標時期について、①内閣人事局設置のために必要な法制上の措置は施行（平成20年6月）後1年以内、②その他の法制上の措置は3年以内、③改革全体の実施は5年以内を目途に講ずるものとしている。

これを踏まえ、平成21年（第171回国会）及び平成22年（第174回国会）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改正案が提出されたが、いずれも廃案となった。また、平成23年（第177回国会）に、内閣人事局の設置等に加え、自律的労使関係制度の措置⁴⁵、公務員庁の設置、人事院及び人事院勧告制度の廃止等を内容とする国家公務員制度改革関連4法案⁴⁶が提出されたが、衆議院の解散により廃案となった。

なお、公務員制度改革に関し、自民党の政権公約等では、幹部人事を一元的に行う「内閣人事局」の設置、中途採用等の拡充、民間や若手の思い切った登用を可能にする幹部人事制度の創設、能力・実績主義に基づいた評価による処遇と人事を厳格に実行する制度の確立を行うなどとしている。

(9) 独立行政法人改革

独立行政法人は、国の行政機関の実施部門の一部を分離し、独立した法人格を与え、事務・事業の効率性の向上、質の向上及び透明性の確保を図ることを目的に平成13年に導入

⁴⁵ 「自律的労使関係制度の措置」とは、衆議院での基本法の審議時に自民、公明、民主の共同提案に基づく修正で盛り込まれたものである。その趣旨は、労使双方の権限を制約するシステムでは労使による自律的な決定は望めないとの現状に鑑み、国家公務員の勤務条件について、社会経済情勢や政策課題の変化に柔軟かつ的確に対応して決定することができるようにするため、一定の非現業職員に協約締結権を付与し、政府と労働組合との間の団体交渉及び団体協約等に関する制度を確立するものである。

⁴⁶ 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

されたものである。

独立行政法人制度については、人件費や財政支出の削減、自己収入の増加等の成果がある一方、評価制度の在り方や法人の内部統制が不十分であること、さらには関連法人への再就職等の問題が指摘されており、制度の見直しが進められてきた。

平成20年4月、福田内閣（当時）は、①評価機関の一元化、②役員人事の一元化、③監事・会計監査人の職務権限の充実強化、内部統制システム構築の義務付け、④非特定独法の役職員の再就職規制の導入、⑤国費で取得した不要財産の国庫納付等を内容とする独立行政法人通則法改正案を国会に提出した。しかし、平成21年7月の衆議院解散により廃案となった。

平成21年9月に発足した民主党を中心とする政権では、従来の改革は、抜本的な見直しとして徹底されたとは言い難く、国民の不信感は払拭されていないとの認識に立ち、すべての独立行政法人のすべての事務・事業について聖域なく厳格に見直しを行うこととした。

平成22年12月、独立行政法人の抜本改革の第1段階として、全独立行政法人の全事務・事業について講ずべき措置が取りまとめられるとともに、改革の第2段階として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する「独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針」が閣議決定された。

その後、平成23年9月、行政刷新会議の下に設置された「独立行政法人改革に関する分科会」における検討⁴⁷を経て、平成24年1月、「独立行政法人の制度及び組織の見直しの基本方針」が閣議決定された。

この基本方針に基づき、平成24年5月、野田内閣（当時）は、①「独立行政法人制度」を廃止し、「行政法人制度」を創設、②業務実績を評価する主体を主務大臣に変更、③総務省に行政法人評価制度委員会を設置、④役員候補者を原則公募、⑤監事・会計監査人の職務権限強化、⑥主務大臣に法人の違法行為の是正命令権を付与、⑦中期目標行政法人の役職員の再就職規制の導入等を内容とする「独立行政法人通則法の一部を改正する法律案」⁴⁸を国会に提出した。しかし、同年11月の衆議院解散により廃案となった。

独立行政法人改革に関し、自民党の政権公約等では、独立行政法人制度本来の趣旨にのっとり、更なる制度改革を行うこととし、法人の工夫と努力による業務の選択と集中、内部組織・給与水準及び評価制度等の見直しなどを挙げている。また、法人の整理・統合を行うとともに、国に残存する執行部門の独立行政法人化を進めることとしている。

⁴⁷ 「独立行政法人の制度・組織の見直しについて～我が国の成長に資する政策実施機能の強化に向けて～」(平成24年1月19日、同分科会とりまとめ)

⁴⁸ 同法律案の施行に伴う関係法律(約350法律)の規定を整備する「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に関する法律案」も提出されている。

(10) 衆議院議員総選挙（平成24年）主な各党公約等一覧（内閣委員会所管部分）

	自民 ○は「重点政策2012」 ●は「J-ファイ2012」	公明 「manifesto2012」	民主 「政権政策Manifesto」	維新 「骨太2013-2016」	みんな 「選挙公約」	共産 総選挙政策 「改革ビジョン」	未来 「未来への約束」	
経済・財政	景気対策	<ul style="list-style-type: none"> ○日本経済再生本部を司令塔に「失われた国民所得50兆円再選プロジェクト」を展開 ○デフレ・円高からの脱却を最優先に、名目3%以上の経済成長を達成 ○明確な物価目標(2%)を設定 ○今後2～3年は国内景気の落ち込みと国際リスク等に対応できる、より強力的な経済財政運営の推進 ○「第1弾緊急経済対策」を断行、大型補正予算と2013年度予算とを合わせ、切れ目ない経済対策を実行 ●経済全体のパイの拡大・雇用の創出を図るため、GDP(国内総生産)に代わってGNI(国民総所得)を最大化することを目指す 	<ul style="list-style-type: none"> ○円高・デフレからの脱却し持続的な経済成長を目指すため、金融政策と需要創出策を車の両輪として取組む ○2年以内にデフレを脱却し、実質2%程度の経済成長を目指す ○政府と日銀が一体的な政策の遂行のもと、目標年次を定めて1～2%程度の物価水準を達成することを要求 ○短期的な景気刺激策と新たな需要創出の実行 	<ul style="list-style-type: none"> ○2014年度のデフレ脱却を目指す。13年冒頭に大規模な補正予算を編成 ○2020年度までの平均で名目3%程度、実質2%程度の経済成長を実現 ○規制・制度改革により経済構造を変革し、需要を創造 ○12年10月に作成した共同文書に基づき、デフレ脱却に向けて政府・日銀が一体となり最大限に努力 	<ul style="list-style-type: none"> ○競争力強化路線による経済成長(名目成長率3%以上、物価上昇率2%) ○財政金融一体のマクロ経済政策の実施 ○日銀法改正で政府と日銀の役割分担、責任の所在を明確化。政府と日銀の間で物価安定目標等に関する政策協定(アコード)を締結 ○日本の競争力を高める徹底した競争政策を実施し、経済成長を目指す 	<ul style="list-style-type: none"> ○年率4%以上の名目成長で、今後10年間で所得5割アップを目標 ○短期的には大胆な規制の改革、税制の抜本改革、制度改革等による成長の実現。長期的には技術革新による成長を目指す ○日銀法を改正し、政府・日銀間で日銀の目標と責務を定めた協定を締結。世界標準の金融政策を実践することで早期にデフレ脱却を図る。物価安定目標を設定し、デフレ脱却後の成長軌道を確保 	<ul style="list-style-type: none"> ○国民所得を増やし、内需を活発にする政策への転換 ○大企業の内部留保260兆円を雇用や中小企業に還元 	<ul style="list-style-type: none"> ○行政の規制・ムダを徹底的になくすとともに、内発的経済の発展を促進する。それにより、デフレ脱却と経済の再生を実現
	財政	<ul style="list-style-type: none"> ○今後2～3年は国内景気の落ち込みと国際リスク等に対応できる、より強力的な経済財政運営の推進 ●15年度にプライマリーバランスの赤字を10年度比半減、20年度までに黒字化 ●国・地方の債務残高対GDP比を2020年代めには安定的に引き下げる ●「財政健全化責任法」等を早期に成立 	<ul style="list-style-type: none"> ○中長期的には国・地方の債務残高GDP比を安定化させ、長期的には引き下げることを目標 	<ul style="list-style-type: none"> ○15年度にプライマリーバランスの赤字を10年度比半減、20年度までに黒字化 	<ul style="list-style-type: none"> ○プライマリーバランスの赤字ゼロを目標に設定。財政健全化を図る ○財政責任法の制定 	<ul style="list-style-type: none"> ○経済を成長軌道に乗せることによる税収増と、行政のムダをなくし、効率的でスリムな政府をつくることによる歳入増減、によって財政を再建 	<ul style="list-style-type: none"> ○税・財政の改革と経済の民主的改革的二本柱で、財源を確保し、財政を立て直す 	<ul style="list-style-type: none"> ○必要な財源は特別会計の全面見直しをはじめとする行政改革、地域主権改革で捻出
男女共同参画	<ul style="list-style-type: none"> ○社会のあらゆる分野で2020年度までに指数的地位に女性が占める割合を30%以上とする目標を確実に達成 ●女性(特に子育て中の母親)の再就職に積極的に取り組む企業に対する支援制度の創設等 ●ワークライフバランスの推進 ●DV被害者に対する相談体制の強化等 	<ul style="list-style-type: none"> ○女性の働きやすい環境作りに取り組む。 	<ul style="list-style-type: none"> ○結婚、出産後の女性の就業の継続・復帰を支援する。「ワークライフバランス」が可能な環境を整備する。 ○あらゆる分野でより一層の男女共同参画社会の実現を図る。 	<ul style="list-style-type: none"> ○女性労働力(→保育政策の充実への活用) ○ワークライフバランスの実現 	<ul style="list-style-type: none"> ○公務員の女性管理職の倍増 ○男女ともに育児休暇取得や短時間労働の推進を図る ○女性の起業を支援 ○育児中の女性等が、ITを活用した在宅ワーク可能な環境を創出 	—	<ul style="list-style-type: none"> ○結婚、出産が女性のキャリア形成に不利のない社会を創出 ○配偶者暴力に刑事罰を科すよう法改正 	
少子化対策	<ul style="list-style-type: none"> ○年少扶養控除復活 ○幼児教育の無償化等に取り組む。 ○処遇改善などによる保育士の確保。 ●大都市部を中心に保育所の拡充、放課後児童クラブの量的・質的向上、待機児童が多い地域における自治体の取り組みへの支援。 ●特定不妊治療に要する費用の助成の充実 ●就学援助制度の拡充(援助の対象や国庫補助など)、給食費の無償化、給付型奨学金の創設、特に私学における低所得者の授業料無償化等を行う。 	<ul style="list-style-type: none"> ○出産育児一時金を42万円から50万円に引上げ、不妊治療への公的支援を拡充。就学前幼児教育の無償化を推進。 ○教育費の負担軽減 	<ul style="list-style-type: none"> ○待機児童解消に向けて、3歳未満児の保育所などの利用者を86万人(12年度)から122万人(17年度)に増加 ○出産にかかわる費用の自己負担がまばりないよう助成。 ○子育て支援の予算を増額、新児童手当と合わせ保育所整備などの現物給付。 ○14年までに「子ども家庭省(仮称)」の設置について結論 	—	<ul style="list-style-type: none"> ○「子ども(児童)手当」を、地方自治体の創意工夫による現物・現金給付へと見直し。現金給付は子どもの数に応じた傾斜配分の拡充 ○子育てしながら働ける環境の整備 ○シングルマザーのみならずシングルファザーに対する支援を充実 ○同じ所得の場合、子どもが多いほど税負担を緩和 ○高等教育機関への奨学金制度を拡充 	—	<ul style="list-style-type: none"> ○子ども1人あたり中学卒業まで年間31万円2千円を支給。その一部を「子育て応援券」(バウチャー)として支給 ○高校授業料無償化堅持 ○虐待や育児放棄にあわないよう、親の子育て環境を改善 ○離婚・別居時に両親が子どもの共同養育計画を作成することを義務化 	
社会保障・税に関わる番号制度	<ul style="list-style-type: none"> ●納税環境の整備を図るため、国民の理解を得ながら、個人番号制度を早期導入 ●費用対効果を十分に検討した上で、徹底した国民視点に立って、国民にとって利便性の高い個人番号制度を構築 ●政府CIOを新設、責任の所在を明確にし、適切な推進体制を整備 ●審査のための第三者機関は天下りのない公平な組織に ●スマートフォンの利用、生体認証技術の取り入れなど、将来性、拡張性に富んだ制度に 	—	<ul style="list-style-type: none"> ○歳入庁設置に向けた新組織を15年度に設置し、マイナンバー(社会保障・税番号制度)の利用を16年度に開始 	<ul style="list-style-type: none"> ○歳入庁の創設や納税者番号制度の導入で社会保険料、所得課税を公平公正に徴収 ○納税者番号制度を導入し、所得と資産を正確に把握 	<ul style="list-style-type: none"> ○所得の捕捉を公平に行うため、税・社会保険料を通じた「社会保障番号制度」を導入する 	—	—	

	自民 ○は「重点政策2012」 ●は「トプライン2012」	公明 「manifesto2012」	民主 「政権政策Manifesto」	維新 「骨太2013-2016」	みんな 「選挙公約」	共産 総選挙政策「改革ビジョン」	未来 「未来への約束」
警察・治安対策	○サイバーセキュリティ対策強化 ○原発警備対策などテロ対策強化 ○国際犯罪組織の取締り等組織犯罪対策の強化 ○総合的な治安対策強化 ○総合的な交通安全対策の推進	—	○取調べの可視化、証拠開示の円滑かつ適正な手続きの確保	—	○犯罪相当のいじめに対して警察が対処 ○少年非行と薬物乱用の防止 ○暴力団、外国人組織犯罪壊滅 ○広域警察機能の創設 ○性犯罪者や精神障がい者の再犯防止対策 ○無謀運転厳罰化	—	—
地域主権（地方分権） 道州制	○指定都市における特別区の設置など多様な大都市制度を検討 ○道州制基本法の早期制定後5年以内の道州制導入を目指す ○国から地方への権限・財源などの委譲を推進	○地域主権型道州制を導入。早期に「道州制基本法」を制定し内閣に道州制推進本部設置 ○道州制推進本部長（内閣総理大臣）の諮問機関となる「道州制国民会議」を設置	○3年間で大きく進んだ地域主権改革を、さらに大胆に推進 ○地方や国民の声を十分に聞きながら、中長期的な視点で道州制を検討	○中央集権打破（道州制移行）	○地方自治体へ3ゲン（権限、財源、人間）を委譲 ○10年以内に「地域主権型道州制」へと移行 ○地域主権型道州制との関係で、国会の立法事項を限定。現在の省庁を大幅に再編・削減	—	○地域のことは地域で決める地域が主役の社会を実現
行政改革	○行政機能や政策効果を向上させる本来の目的に沿った行政改革を断行 ○政府に「行政改革推進会議」を設置し、国・地方・民間の役割分担の再検討、業務の見直し等を徹底するとともに省庁再々編も視野に入れた中央省庁改革を真の政治主導で実行 ○将来の国家像を見据え、計画性を持って地方公務員等を含む公務員総人件費を国・地方合わせて2兆円削減 ●ムダ撲滅の推進	○複式簿記・発生主義会計の導入で財政の「見える化」を推進 ○不正経理防止法の制定	○ムダ遣い根絶、「行政事業レビュー」の法制化 ○与党の経験を活かし、政と官が協働して新しい政治主導を確立 ○官邸の司令塔機能の強化 ○国家公務員の総人件費2割削減目標（09年度比）を堅持	○国の役割絞り込み（外交・安保・危機管理・マクロ経済政策等）による機能強化 ○国の危機管理機能強化 ○内閣機能強化 ○財務省主計局から新設の内閣予算局に予算の企画立案機能を移管 ○人事院、総務省（人事・恩給局及び行政管理局管理官）、財務省（主計局給与共済課）を統合し、内閣人事局設置	○中央官庁の役割を外交・安保・通関・マクロ経済・社会保障などに限定。現在の省庁は大幅に再編・削減 ○国家公務員数の10万人削減 ○国と地方の公務員人件費の2割削減 ○財務省主計局を分離、官邸に「内閣予算局」を設置 ○真の政治主導（内閣主導）の枠組み確立	—	○画一的・硬直的な行政からの脱却 ○行政・司法苦情処理第三者委員会を国会内に設置
公務員改革	○「公務員制度改革基本法」を踏まえた改革の断行 ○幹部人事を一元的に行う「内閣人事局」の設置 ○中途採用等の拡充 ○民間や若手の思い切った登用を可能にする幹部人事制度の創設 ○天下り根絶 ○能力・実績主義に基づいた評価による処遇と人事を厳格に実行する、真に頑張る者が報われる制度の確立 ●国家公務員の年齢構成の是正 ●人事院勧告制度の尊重	○国家公務員宿舎を統廃合し、家賃を適正化	○天下りを厳格にチェック ○幹部公務員の人事管理の内閣一元化 ○公務員の労働基本権の回復	○公務員の身分保障をなくし、高齢者が行政組織で働くチャンスを広げる	○公務員の給与、退職金、年金を民間水準に引き下げる ○有能な熟練ある人材を登用する人事評価の導入 ○「天下り根絶」の断行 ○「内閣人事局」を設置し、幹部公務員人事を総理・官房長官に一元化 ○全国に20万戸ある公務員宿舎など国有資産を売却	○「天下り」を全面禁止します。	○政治主導を貫徹できる公務員制度改革を実施 ○天下りの全面禁止と政府関係法人の廃止でムダと利権をなくす
独立行政法人改革	●研究開発関係の法人は、総合科学技術会議を活用して省庁の縦割りにとらわれない整理・統合を目指す。 ●国に残存する執行部門の独立行政法人化をさらに進める。	—	○現在の独立行政法人を102法人から65法人に統廃合する法律を来年の国会で成立させる。	—	○独立行政法人は、そのすべてを廃止もしくは民営化。	—	—

(注)・「日本未来の党（未来）」は、平成 24 年 12 月 27 日、党名を「生活の党（生活）」に変更

・本表は、平成 24 年 12 月 16 日の衆議院議員総選挙において、8 名以上の当選議員を有する政党について作成した。

Ⅱ 第 183 回国会提出予定法律案等の概要

- 1 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）（補正予算関連）（付託委員会未定）

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

I 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

平成20年に制定された国家公務員制度改革基本法第12条において「政府は、協約締結権を付与する職員の範囲の拡大に伴う便益及び費用を含む全体像を国民に提示し、その理解のもとに、国民に開かれた自律的労使関係制度を措置するものとする。」と規定されたことを踏まえ、政府においては、公務員の労働基本権問題に関する検討が行われ、同法に基づく国家公務員制度改革推進本部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）の報告書（平成21年12月15日）、人事院が平成22年8月の給与勧告に際して行った「公務員人事管理に関する報告」、国家公務員制度改革推進本部に設置された「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）が平成22年12月に取りまとめた報告等を経て、政府は、平成23年6月3日、第177回国会に提出した「国家公務員制度改革関連4法案」¹のうちの「国家公務員の労働関係に関する法律案」を中心に公務員の自律的労使関係に関する制度改正を図ることとしたが、「国家公務員制度改革関連4法案」は、いずれも継続審査となって第181回（臨時）国会に至り、平成24年11月16日の衆議院解散に伴い廃案となった。

一方、地方公務員の自律的労使関係制度についても、国家公務員に続き、第180回国会に関係法案を提出することが検討されたが、地方側から強い反対意見が示されていることもあり、なかなか法案提出には至らず、同年11月15日、第181回（臨時）国会に、自律的労使関係の確立及び人事評価制度を盛り込んだ「地方公務員法等の一部を改正する法律案」及び「地方公務員の労働関係に関する法律案」が提出されたものの、未付託のまま翌16日の衆議院解散に伴い廃案となった。

(2) 平成24年人事院勧告とその取扱い

平成24年の給与に関する人事院勧告は、平成24年2月に成立した国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律²（以下「給与臨特法」という。）に基づく給与減額措置が実施されているという異例の状況の下で、同年8月8日に行われたが、勧告の前提となる官民較差を給与法に定められた給与月額（給与臨特法による減額前の給与額）を基礎として

¹ 国家公務員制度改革関連4法案とは、「国家公務員の労働関係に関する法律案」のほか、「国家公務員法等の一部を改正する法律案」、「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」である（内閣委員会付託）。

² 同法は、民自公3党の合意に基づく3党共同提出の法案として第180回国会に提出され、成立したものであり、平成23年の人事院勧告に基づく給与改定を実施した上で、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必要であることから、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等の措置を定めるものである（平成23年人事院勧告に基づく給与の減額改定分を含めた平均支給率は△7.8%。なお、平成23年人事院勧告に基づく給与の改定率は△0.23%）。

行うこととし、月例給については、公務が民間を僅かに上回っているものの、その較差は極めて小さく、また、給与臨特法による減額後の実支給額では民間を相当程度下回っていることから改定を行わないものとするとともに、特別給については、民間と均衡していることから改定を行わないこととする、として給与改定の勧告は行わず、50歳台後半層の給与水準の抑制のための昇給・昇格制度の見直し³のみを勧告した。

政府は、同年11月16日、この勧告の取扱いについて、勧告された昇給制度の見直しを含めた高齢層職員の給与水準の見直しについては、世代間の給与配分の適正化や雇用と年金の接続の観点から幅広く検討を行い、給与減額支給措置期間が終了する平成26年4月から実施する方向で、平成25年中に結論を得るものとする、との閣議決定を行った。

なお、人事院は、50歳台後半層を中心とした昇格制度の見直しについて、予定通り人事院規則を改正し、平成25年1月1日から実施した。

しかし、同月24日、安倍内閣は給与関係閣僚会議及び閣議において、人事院勧告を尊重する立場から前内閣の方針を変更することとし、平成24年人事院勧告については、平成25年度から実施することを決定した。

(3) 公務員の高齢期の雇用と年金接続問題

ア 公務員の定年と再任用制度

人事院は、平成22年の給与勧告と同時に行った「職員の給与等に関する報告」の中で、平成20年の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としていること、民間企業に関して、高齢者等の雇用の安定等に関する法律により、65歳までの雇用確保措置が義務付けられていること等を踏まえ、国家公務員の定年を、平成25年度から、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て、「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。人事院は、これを踏まえ、平成22年12月に「高齢期雇用問題に関する検討状況の整理」と題する経過報告を行った後、平成23年9月に「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。

しかし、政府は、平成24年3月、国家公務員制度改革推進本部及び行政改革実行本部の合同会議において決定された「国家公務員の雇用と年金の接続に関する基本方針」（以下「基本方針」という。）において、民間企業における65歳までの雇用確保措置について再雇用等の継続雇用制度によって対応している企業が82.6%と多数となっていること及び「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」（第180回国会、内閣提出第65号。平成24年8月29日可決・成立）において継続雇用制度の対象者を限定できる仕組みを廃止することとしたことを踏まえ、定年延長は行わず、定年退職する職員がフルタイムで

³ 昇給については、55歳を超える職員は標準の成績での昇給はなしとし、優秀者も昇給を抑制する（法律改正）というものであり、昇格については50歳台後半層を中心に昇格時の俸給月額を増加額を縮減する（人事院規則改正）というものであり、いずれも平成25年1月1日から実施するものとされている。

再任用（常時勤務を要する官職への採用）を希望する場合、当該職員の任命権者は、定年退職日の翌日、常時勤務を要する官職に当該職員を採用するものとするの方針を定めた。

イ 退職手当引下げと年金払い退職給付制度の創設

人事院は、総務省と財務省の依頼に基づき民間の企業年金及び退職金の調査を行い、公務2,950.3万円（うち共済年金職域部分現価額243.3万円、退職手当2,707.1万円）に対して民間2,547.7万円（うち企業年金現価額1,506.3万円、退職一時金1,041.5万円）となり、公務の退職給付総額が民間を402.6万円（13.65%）上回っているとの調査結果を示すとともに、官民均衡の観点から所要の経過措置を講じた上で民間との較差を埋める措置が必要であることに加え、組織活力を維持する観点から国家公務員の退職手当制度において早期退職に対するインセンティブを付与する措置を講じることが必要であることを、意見として表明した。

これを受けて政府は、岡田副総理（当時）の下に「共済年金職域部分と退職給付に関する有識者会議」を設置し、同会議は、平成24年5月に中間的な議論の整理を示した後、同年7月5日に報告書を取りまとめた。

同報告書は、①人事院調査結果に基づき、当面の官民較差（402.6万円）を全額退職手当の引下げで調整する、②官民較差調整後は、退職給付全体として官民均衡水準であれば最終的な税負担が変わらず、退職給付総額を退職手当と年金でどのように配分するかの問題である、③民間の実態を考慮した退職給付制度とする、④公務員制度の一環として、より良い公務サービスを提供するための仕組みとする、⑤年金を導入する場合、現行の職域部分とは全く異なるものであることを明確にする、という観点から議論を進めた結果、（退職手当の支給水準の引下げ等と併せて）「年金払い退職給付」を導入するのが適当である、との取りまとめを行うとともに、今後、政府において、「年金払い退職給付」の制度設計を行い、具体案を国民に示す際には、こうした考え方を丁寧に説明することを強く期待する、とした。

以上のような経過を経て、政府は、「国家公務員の退職手当の支給水準引下げ等について」（平成24年8月7日閣議決定）⁴において、退職給付制度の見直し方針を定め、これに基づき、同年11月2日、第181回（臨時）国会に、退職手当について支給水準の引下げ等の改正を行うとともに、「年金払い退職給付」としての退職等年金給付制度の創設を行うほか、早期退職募集制度の導入を行うこと等を内容とする「国家公務員の退職給付の給付水準の見直し等のための国家公務員退職手当法等の一部を改正する法律案」を提出し、同法律案は、同月16日に成立した。

(4) 総人件費削減と新規採用の抑制

鳩山内閣は、人件費総額の抑制方針と早期退職慣行の是正により生ずる退職者数の減少

⁴ この閣議決定においては、非公務員型独立行政法人、特殊法人等の役職員及び地方公務員についても、国家公務員の退職手当制度の改正に準じて必要な措置がとられるよう要請等を行うこととされている。

を背景として、「平成23年度の国家公務員の新規採用抑制の方針について」（平成22年5月21日閣議決定）において、平成23年度の新規採用者数を平成21年度の新規採用者数の6割程度にとどめることとして、新規採用を厳しく抑制する方針を打ち出した。以後、採用抑制の方針は踏襲され、野田内閣も「平成25年度の国家公務員の新規採用抑制の方針について」（平成24年4月3日閣議決定）において、「社会保障・税一体改革において国民負担をお願いする中、政府としても、公務員総人件費削減など自ら身を切る改革を実施する必要がある。その一環として、平成25年度の国家公務員の新規採用について、（中略）厳しく抑制することとする。」との考え方の下に、内閣の機関及び各府省の国家公務員（任期の定めのある職員及び自衛官を除く。）に係る平成25年度の新規採用者数については、これまでの抑制を大幅に上回る抑制（平成21年度に比べ、全体として約6割（56%）減に相当）を行う、との方針で臨むこととした。

これに対し、自由民主党は、選挙公約である重点政策2012において、「無定見な新規採用の大幅削減には反対する」としていたところであり、第46回総選挙後、平成24年12月に成立した自由民主党及び公明党の連立による安倍内閣の菅官房長官は、平成25年1月9日の記者会見において、新規採用抑制方針の見直しに言及した。

(5) 給与臨特法による給与減額の取扱い

給与臨特法は、平成26年3月までの限時法であり、同月の期限切れまでに、期限切れ後の取扱いを決定する必要がある。

また、給与臨特法の成立に際しては、民主党、自由民主党、公明党の3党間で修正協議が行われ、その場において、自由民主党は、同法の措置内容を地方公務員給与に波及させることを強く求め、3党政調会長間の合意事項の1つとして、地方公務員の給与については、国会審議を通じて合意を得る、との合意が行われた。これを受けて修正案が提出され、附則に、地方公務員の給与については、地方公務員法及び給与臨特法の趣旨を踏まえ、地方公共団体において自主的かつ適切に対応されるものとする旨の規定が追加された。これは、直ちに給与臨特法による減額措置と同様の措置をとることを地方公共団体に義務付けるものではないが、安倍内閣の麻生財務大臣は、地方財政計画の職員給与費を給与臨特法による措置を踏まえたものとするよう要請したとの報道が行われている。

(6) 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年間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見直しが求められている。

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回総選挙後、原口総務大臣（当時）は、同年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が、法律案の提出には至らず、行政不服審査制度の見直しは、引き続き課題として残されている。

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、これまで地方分権改革推進委員会⁵第2次勧告（平成20年12月8日）で示された4,076条項について、これに含まれない条項も含めて見直しが行われてきたところであり、結論が得られた事項について、「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後、平成24年3月9日、第180回国会に「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」（第3次整備法案）が提出されたが、同法案は、第181回（臨時）国会における衆議院の解散に伴い、審査未了・廃案となった。

また、第3次整備法案提出後、野田内閣は、第4次見直しとして、第2次勧告で見直しの対象とされた条項のうち、第1次から第3次までの見直しにおいて結論が得られていなかった1,648条項について、これまで検討したものの見直しに至らなかった事項、新たに設けられた規定等地方分権改革推進委員会の勧告の対象とならなかった事項と併せて、地方からの地域の実情に即した具体的な提案⁶を受けて検討が進めることとされたが、成案を得るに至らなかった。

今後、第3次整備法案に盛り込まれた事項及び第4次見直しにおいて結論が得られた事項に係る制度改正が課題となるものである。

(2) 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」構想の実現を掲げる地域政党「大阪維新の会」の候補者が当選したことなどを契機として、各会

⁵ 地方分権改革推進委員会（委員長：丹羽宇一郎伊藤忠商事株式会社取締役会長（当時））は、地方分権改革推進法（平成18年法律第111号）に基づき、平成19年4月に内閣府に設置され、同年5月30日に目指すべき方向性、基本原則及び調査審議の方針等を示した「地方分権改革推進にあたっての基本的考え方」を取りまとめたのを皮切りに、平成22年3月31日に、地方分権改革推進法の期限切れに伴い廃止されるまでの間に、4次にわたる勧告等を行った。

⁶ 全国知事会、全国市長会、全国町村会及び全国町村議会議長会は、平成24年7月24日に、それぞれ義務付け・枠付けの見直しと権限移譲に関する提案を内閣府に提出した。

派において大都市制度の見直しに係る議論が活発となり、各会派における検討⁷や各会派間の協議を経て、第180回国会の8月29日、道府県の区域内において特別区を設置するための手続規定などを定めた「大都市地域における特別区の設置に関する法律」（平成24年法律第80号）（以下「大都市地域特別区設置法」という。）が7会派⁸共同の議員立法として成立した。同法の施行期日は、公布の日（9月5日）から6月以内の政令で定める日とされているが、平成24年9月20日には、特別区設置協議会の設置に関する規定などの一部の規定を他の規定に先行して施行する政令が制定された（同月21日施行）⁹。

大都市制度の在り方については、政府においても、平成24年1月以降、内閣総理大臣の諮問機関である第30次地方制度調査会において調査審議が進められ、12月20日には、「大都市制度についての専門小委員会中間報告」が取りまとめられた。これは、現行制度の見直しとして、①指定都市制度については、「二重行政」の解消を図る観点から、都道府県から指定都市への事務移譲とこれに伴う税財源の配分、指定都市と都道府県が連絡調整を行うための協議会の設置について検討すべきとするともに、「都市内分権」により住民自治を強化する観点から、区の役割の拡充（区長の権限強化等）について検討すべきであるとし、②中核市・特例市制度については、人口20万以上であれば保健所を設置することにより中核市となるという形で両制度を統合することにより、一層の事務の移譲を可能とすることを検討すべきであるとし、③都区制度については、都から特別区への事務移譲、特別区の区域の見直しなどについて検討すべきであるとしていた。また、新たな大都市制度として、特別区の他地域への適用については、大都市地域特別区設置法に基づく特別区の設置に当たっての留意点を指摘するにとどまる一方、全ての都道府県、市町村の事務を処理する特別市（仮称）については、その区域内においてはいわゆる「二重行政」が完全に解消されるとの意義を認めつつも、更に検討すべき課題が存在すると指摘した上で、まずは、都道府県から指定都市への事務と税財源の移譲を可能な限り進め、実質的に特別市（仮称）に近づけることを目指すとし、その創設については、引き続き検討を進めていくとしている。

同調査会では、今後、中間報告に対する各方面の意見を踏まえ、残された諮問事項である基礎自治体の在り方と併せて今夏にまとめる予定の最終的な答申に向け調査審議を続けていくこととしている。

(3) 道州制の検討

第46回総選挙の結果、道州制の導入を公約に掲げた自由民主党及び公明党の連立による

⁷ 各会派における検討の結果、第180回国会には、東京都以外の道府県に特別区を設置するための手続規定などを定めた法案として、みんなの党及び新党改革から「地方自治法の一部を改正する法律案」（参法第4号）、自由民主党・無所属の会及び公明党から「地方自治法の一部を改正する法律案」（衆法第9号）、民主党・無所属クラブ及び国民新党・無所属会から「大都市地域における地方公共団体の設置等に関する特例法案」（衆法第28号）がそれぞれ提出された（いずれも平成24年7月30日に撤回）。

⁸ 民主党・無所属クラブ、自由民主党・無所属の会、国民の生活が第一・きづな、公明党、みんなの党、国民新党・無所属会及び改革無所属の会の7会派

⁹ これを受け、大阪府議会は、平成24年12月27日に大都市地域特別区設置法に基づく「大阪府・大阪市特別区設置協議会」の設置を賛成多数で可決しており、大阪市も、平成25年1月中旬に招集する臨時会において、同協議会の設置の議決を求める予定としている。

安倍内閣が発足し、平成20年以来約4年ぶりに道州制担当大臣が置かれたことから、今後、道州制の導入に向けた議論が活発になることが予想される。

両党は、総選挙時の公約において、いずれも「道州制基本法」を早期に成立させるとしており、道州制の導入時期に関しては、自由民主党は道州制基本法制定後5年以内を目指すとし、公明党は道州制基本法制定後約3年かけて議論を集約し、その後2年を目途に移行に向けた法的措置を講じるとしている¹⁰。これを踏まえ、新藤道州制担当大臣は、初閣議後の記者会見において、未来につながる国の形を作る意味で道州制の推進は欠かせないとし、道州制の導入に向けた検討を進めていくとの方針を明らかにしたが、道州制基本法案の提出に関しては、与党内の考えを踏まえて更に議論を深めなければいけない問題であるとした。なお、第46回総選挙時の選挙公約では、日本維新の会やみんなの党も道州制の導入を掲げている。

3 地方財政の動向

(1) 緊急経済対策及び平成24年度補正予算における主な地方財政措置

平成24年12月26日に発足した安倍内閣は、同日の初閣議において閣議決定した「基本方針」において、「経済再生の司令塔として内閣に『日本経済再生本部』を創設し、大胆な金融政策、機動的な財政政策、民間投資を喚起する成長戦略の『3本の矢』で、全閣僚一丸となって、長引くデフレ・円高から脱却し、雇用や所得の拡大を目指す。また、関係閣僚や有識者等を構成メンバーとする経済財政諮問会議を再起動させ、『日本経済再生本部』と連携を密にし、経済財政の中長期的方針や予算編成の基本方針などの経済財政政策の諸課題に取り組む。」との方針を明らかにするとともに、全閣僚を構成員とする「日本経済再生本部」（本部長：内閣総理大臣）の設置を閣議決定した。同時に、安倍内閣総理大臣は、緊急経済対策を早急に策定し、それに基づいて補正予算を編成するよう関係閣僚に指示した。

これを受け、日本経済再生本部、経済財政諮問会議等における検討を経て、平成25年1月11日、景気の底割れを回避し、民間投資を喚起し持続的成長を生み出す成長戦略につなげていくための政策対応の取組の第一弾として、事業費総額20.2兆円程度（うち国費13.1兆円程度）に上る「日本経済再生に向けた緊急経済対策」（以下「緊急経済対策」という。）が閣議決定された。緊急経済対策は、「復興・防災対策」、「成長による富の創出」、「暮らしの安心・地域活性化」の3分野を重点として財政措置等を講じようとするもので、地方財政に係る主な対策としては、次のようなものが掲げられている。

- ① 津波被災地域における住まいの形成に資する施策を通じた住民の定着促進のための震災復興特別交付税の増額
- ② 地域自主戦略交付金の廃止と各省庁の交付金等への移行に伴う必要な措置¹¹

¹⁰ なお、自由民主党道州制推進本部は、平成24年9月、道州制の導入の在り方についての検討の基本的方向及び手続を定めるとともに、必要な法制の整備について定める道州制基本法の骨子案を取りまとめ、公表している。

¹¹ 緊急経済対策は、平成25年度に地域自主戦略交付金を廃止し、各省庁の交付金等に移行した上で重要な政策課題に対応するとし、その際、事務手続の簡素化など各省庁の交付金等の運用改善等を図るとともに、地域自主戦略交付金の対象事業の活用実績も踏まえ、継続事業の着実な実施のため、各省庁において年度内を含

③ 地域の元気臨時交付金（地域経済活性化・雇用創出臨時交付金）（仮称）の創設¹²
 次いで、緊急経済対策の裏付けとなる平成24年度補正予算（総額10兆2,027億円¹³）が、平成25年1月15日に閣議決定された。この補正予算では、①に関し、1,214億円（a 津波被災地域の住民の定着促進1,047億円、b 復旧・復興事業（直轄・補助事業）の追加に伴う地方負担分の増額167億円）が、③に関し、1兆3,980億円が、それぞれ計上されるとともに、①と別に地方交付税の増額2,906億円（a 平成23年度の国税決算に伴う剰余金の地方交付税法定率分の増額2,244億円、b 平成24年度の国税収入の増額補正に伴う地方交付税法定率分の増額662億円、c 地方交付税の執行抑制に伴い地方公共団体において生じた追加的な金利負担¹⁴に対応するための地方交付税の加算0.5億円）が計上されている。

これらの措置のうち、①を含めた地方交付税の増額措置を講ずるため、地方交付税法及び特別会計に関する法律の一部改正を行う法律案が今国会に提出される見通しである。

(2) 平成25年度の地方財政の姿

新年度の地方財源の総額確保等地方財政の正常な運営のために必要となる地方財政措置については、通例、前年の12月下旬に国の予算案の決定に先立って明らかにされることとなっている。しかし、平成25年度に関しては、平成24年12月16日に衆議院解散に伴う第46回総選挙が実施され、新政権の発足が同月26日となったことから、国の予算編成作業が大幅に遅れているが、平成25年度の地方財政に関する措置に係る主な論点としては、次のようなものがあり、これらについては本稿の執筆時点（平成25年1月29日）において、次のような状況となっている。

- ① 総務省が平成24年9月に公表した平成25年度地方財政収支の仮試算（概算要求時）においては、一般財源総額（地方税等、地方特例交付金、地方交付税、臨時財政対策債の合計額）は前年度比1.0%増の60.2兆円、通常収支分の財源不足額は平成24年度当初（△13兆6,846億円）と同程度、と見込まれているにもかかわらず、地方交付税に関しては、その原資として活用できる剰余金が2,000億円（前年度比61.5%減）、繰越金が1,537億円¹⁵（前年度比66.6%減）と平成24年度を大きく下回る見込みであ

めた必要な措置を講ずるとしている。

¹² 緊急経済対策は、同対策において追加される公共投資の地方負担が大規模であり、予算編成の遅延という異例の状況の中で、地方の資金調達に配慮し本対策の迅速かつ円滑な実施ができるよう、今回限りの特別の措置として、補正予算債による対応に加え、各地方公共団体の追加公共投資の負担額等に応じて配分し、地域経済の活性化と雇用の創出を図る「地域の元気臨時交付金（地域経済活性化・雇用創出臨時交付金）」（仮称）を交付するとしている。

¹³ 本補正予算全体による財政支出は13兆1,054億円で、その内訳はa 経済対策の財政支出10兆2,815億円、b 基礎年金国庫負担2分の1の実現2兆5,842億円、c 国際分担金などの追加財政需要2,397億円となっている。

¹⁴ 野田内閣は、平成24年9月時点で、平成24年度における特例公債の発行等について定めるいわゆる公債特例法案の成立の見込みが立たない状況であったことを踏まえ、一般会計予算の執行抑制の一環として、道府県分の普通交付税の9月定例交付分を9月から11月にかけて月割りで交付した。これに伴い、道府県においては、資金繰りのために一時借入れなどを余儀なくされたことから、野田内閣は、一時借入れ等による追加的な金利負担については、国において、所要の財政措置を講じることとしていた。

¹⁵ 平成24年度補正予算により増額された2,906億円（a 平成23年度の国税決算に伴う剰余金の地方交付税法定率分の増額2,244億円、b 平成24年度の国税収入の増額補正に伴う地方交付税法定率分の増額662億円）のうち、普通交付税の調整額の復活として平成24年度中に交付する707億円を除いた2,199億円を平成25年度

ることから、前年度比1.5%減の17.2兆円とされる一方で、臨時財政対策債（赤字地方債）は前年度比6.2%増の6.5兆円とされていた。地方交付税は、平成20年度から24年度まで5年連続して増額されてきたところであるが、②とも関連して、平成25年度の地方交付税総額を最終的にどの程度確保できるかが地方公共団体の関心事項となっていた。平成25年1月29日に決定した平成25年度地方財政対策においては、一般財源総額は59.8兆円と前年度（59.6兆円）と同水準が確保されたものの、地方交付税総額は17.1兆円と前年度（17.5兆円）より0.4兆円減となった。

- ② 国家公務員について平成24年4月から2年間の臨時特例として給与の減額措置（平均減額支給率は7.8%）が実施されていることを踏まえ、麻生副総理兼財務大臣は、平成25年1月15日に開催された国と地方の協議の場において、地方公務員給与を平成25年度の1年間、国家公務員と同程度削減することを要請するとともに、これに見合う地方交付税の削減を行う考えを表明した。これに対して、地方六団体は、地方はこれまで国に先んじて人員の大幅な削減や独自の給与削減を断行し、既に国を上回る不断の行革を実施しているとして、国から一方的に給与削減を強制することなく、地方交付税総額の確保に十分配慮するよう求めており、その動向が注目された。この点については、同月24日に閣議決定された「平成25年度予算編成の基本方針」において、「地方公務員の給与については、平成24年度から実施されている国家公務員給与の平均▲7.8%の削減措置に準じて必要な措置を講ずるよう地方公共団体に要請するとともに、それを反映して、平成25年度予算における地方交付税や義務教育費国庫負担金等を算定する。また、地域経済の活性化の観点や各地方公共団体の行政改革の取組を踏まえるものとする。」との方針が示された。同月29日に決定した平成25年度地方財政対策においては、これを受け、平成25年7月から国家公務員と同様の給与削減を行うことを前提として地方公務員給与費を0.9兆円（地方交付税の減額は0.4兆円）削減することとされた。
- ③ 地方公共団体が地方債を発行して旧資金運用部資金等から借り入れた年利5%以上の公的資金について、一定の条件の下、補償金なしで繰上償還できるものとする補償金免除繰上償還制度は平成24年度で終了する。これに伴い、総務省は、地方公共団体からの要望等を踏まえ、新たな公債費負担対策として、東日本大震災の被災団体や特に財政状況が厳しい地方公共団体を対象を限定し、金利4%以上の地方債の繰上償還について引き続き補償金を免除する措置を講ずることを要望していた。平成25年1月29日に決定した平成25年度地方財政対策においては、「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」に規定する特定被災地方公共団体を対象に、平成25年度に限り、補償金免除繰上償還の臨時特例措置を行うこととされた。
- ④ 平成23年度に一括交付金として創設された地域自主戦略交付金については、緊急経済対策において、平成25年度に廃止し、各省庁の交付金等に移行した上で重要な政

に交付すべき地方交付税の総額に加算するため、繰り越すこととしている。

策課題に対応するとの方針が示されたが、新制度の詳細は明らかではなく、どのような制度設計が行われるかが地方公共団体の関心事項となっている。

今後、地方財政対策において決定された地方財源不足の補填措置などを踏まえ、平成25年度地方財政計画が策定され、これらを踏まえて地方交付税法等の一部を改正する法律案が立案され、平成25年度地方財政計画とともに今国会に提出されることとなるものである。

4 地方税制の動向

(1) 社会保障・税一体改革による消費税制の見直しと地方への配分

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、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が強かった。

このような中で、平成21年3月に麻生内閣の下で成立した「所得税法等の一部を改正する法律」は、附則第104条第1項において、国・地方の社会保障経費の増大を背景として、国・地方を通じた税制の抜本改革に関し、「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」と規定し、また、同条第3項第7号において、地方税制に関し、「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」との基本的方向性を明記した。

この基本的方向性は、第45回総選挙（平成21年8月）に伴う政権交代後も維持され、菅内閣及び野田内閣は、これに沿って「社会保障・税一体改革」の推進を図り、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」を平成23年6月30日に決定（7月1日閣議報告）した後、引き続き政府・与党内での検討を進めるとともに、国と地方の配分割合など地方に関係する事項については、地方六団体からの強い要請を踏まえて「国と地方の協議の場」の分科会（社会保障・税一体改革分科会）における検討を行ったところであり、それらの結果を受けて、「社会保障・税一体改革素案」が、平成24年1月6日、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、引上げ分の消費税収（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。引上げ分の消費税収の地方分は、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¹⁶、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税法定率分の充実¹⁷を図る。」とされた。

野田内閣は、同素案に基づいて立案作業を進め、平成24年3月30日、社会保障・税一体改革関連7法案を第180回国会に提出し、その一環をなす「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための地方税法及び地方交付税法の一部を改正する法律案」は、衆議院における一部修正を経て、他の法案とともに8月10日の参議院本会議において可決・成立し、8月22日に公布された（平成24年法律第69号）。

同法は、「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律」（平成24年法律第68号）¹⁸（以下「消費税法改正法」という。）の「消費税率の引上げに当たっての措置」と同様、「地方消費税率の引上げに当たっての措置」（附則第19条）を規定している。これは、「経済状況の好転について、名目及び実質の経済成長率、物価動向等、種々の経済指標を確認し、……、経済状況等を総合的に勘案した上で、その施行の停止を含め所要の措置を講ずる。」こととするものであり、税率引上げを行うか否かの最終判断は本年10月までに行われることとなる。また、消費税とともに、軽減税率の採用や最終負担者への適切な転嫁のための方策などが検討課題となっている。

（2）地方法人課税の見直し

平成20年度の税制改正により創設された地方法人特別税制度（法人事業税の一部を国税化（地方法人特別税）した上で、その税収を地方法人特別譲与税として都道府県間で再配分する制度）は、税制の抜本的改革までの間を想定した地方税源の偏在是正のための暫定措置として講じられたものであり、国、地方の消費税制を中心とする税制改革の成立に伴い、廃止を含めた検討が必要になるものである。このため、地方法人特別税及び地方法人特別譲与税については、平成24年3月30日の閣議決定において、地方団体の意見等も踏まえつつ、国・地方の税制全体を通じて幅広く検討を進めるものとされ、総務省は、制度の廃止を含めた抜本の見直しに向けた検討を行うとともに、地域間の税源偏在の是正に向け地方法人課税の在り方等について幅広い検討を進めるため、平成24年9月20日、同省の地方財政審議会に「地方法人課税のあり方等に関する検討会」（主宰：神野直彦地方財政審議会会長）を設置した。その初会合において、川端総務大臣（当時）は、消費税率（国・地方）が8%に引き上げられる平成26年4月までに見直し案を明らかにする必要性を示し、

¹⁶ 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%とすることとされている。

¹⁷ 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。

¹⁸ 第7条（税制に関する抜本的な改革及び関連する諸施策に関する措置）において、地方税制について、「地方法人特別税及び地方法人特別譲与税について、税制の抜本的な改革において偏在性の小さい地方税体系の構築が行われるまでの間の措置であることを踏まえ、税制の抜本的な改革に併せて抜本の見直しを行う。」
「税制の抜本的な改革による地方消費税の充実と併せて、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を是正する方策を講ずることとし、その際には、国と地方の税制全体を通じて幅広く検討する。」と規定している。

これを受け、神野会長は、同時点から見直しが実施できるよう、1年以内を目途に取りまとめを行う考えを示した。

(3) 自動車関係諸税の見直し

自動車取得税（地方税）及び自動車重量税（国税）については、自動車業界は、購入者に過重な負担を強いており、消費増税により打撃を受ける等として廃止を求める一方で、地方側は、自動車取得税及び税収の一部が自動車重量譲与税として譲与される自動車重量税は貴重な財源であり、仮にこれらを廃止するとしても相当規模の代替財源が必要になるとして存続を求めている。

この問題について、消費税法改正法は、「自動車取得税及び自動車重量税については、安定財源を確保した上で、地方財政にも配慮しつつ、簡素化、負担の軽減及びグリーン化の観点から見直しを行う。」（同法第7条第1号カ）こととしており、平成24年6月15日の民主党・自由民主党・公明党の3党間協議においても、平成26年4月の消費税率8%に引上げ時まで結論を得るとの合意が行われている。

平成25年1月24日に取りまとめられた「平成25年度税制改正大綱」（与党レベルの大綱）においては、自動車取得税について、

「 安定的な財源を確保して、地方財政への影響に対する適切な補てん措置を講じることが前提に、地方団体の意見を踏まえながら、以下の方向で抜本的な改革を行うこととし、平成26年度税制改正で具体的な結論を得る。

(イ) 自動車取得税は、二段階で引き下げ、消費税10%の時点で廃止する。消費税8%の段階では、エコカー減税の拡充などグリーン化を強化する。必要な財源は別途措置する。

(ロ) 消費税10%段階で、自動車税において、自動車取得税のグリーン化機能を踏まえつつ、一層のグリーン化の維持・強化及び安定的な財源確保の観点から、地域の自主性、自立性を高めつつ、環境性能等に応じた課税を実施することとし、他に確保した安定的な財源と合わせて、地方財政へは影響を及ぼさない。 」

との見直しの基本的考え方が示された。

なお、自動車重量税については、グリーン化（エコカー減税制度の基本構造の恒久化、消費税8%段階で財源を確保した上で燃費性能等に応じた軽減措置、環境性能に応じた課税の検討）及び課税の性格の明確化（道路の維持管理・更新等のための財源として位置付け）の方向で見直しを行うこととし、平成26年度税制改正で具体的な結論を得る、旨が示されている。

(4) 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。

このような中で、平成23年度税制改正大綱は、「住民自治の確立に向けた地方税制度改革」

として、基本的な考え方を示すとともに、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し、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度研究会」は、①標準税負担軽減措置制度（法定任意軽減措置制度）（仮称）、②法定外税の新設・変更への関与の見直し、③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¹⁹として検討を行った。その結果、まず、平成24年度税制改正大綱において、次のような対応を図ることとされた。

- ① 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。
- ② 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。
- ③ 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。

(5) 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、平成23年度中に、3次にわたる地方税法の改正が行われた。

次いで、平成24年度税制改正においては、福島復興再生特別措置法が制定されることを踏まえ、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たほか、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た。

5 情報通信

近年、携帯電話やインターネットの分野は、通信、コンピュータに係る技術の進歩等により、著しい発展を遂げている。また、放送分野においては、平成24年3月をもって全国で地上デジタル放送への移行が完了した。これらに代表される情報通信は、国民生活に広く深く浸透し、社会・経済活動に必要な社会基盤となっているといえる。

¹⁹ 同研究会は、このほか、法定税の法定任意税化・法定外税化の検討、税率についての課税自主権の拡大及び税務執行面における地方団体の責任について、平成25年度以降の税制改正に活かすための検討を進めた結果、平成24年11月29日に最終的な報告書を公表した。

このことを踏まえ、政府（IT戦略本部²⁰）は、情報通信に関する基本戦略として、平成22年5月に、①国民本位の電子行政の実現、②地域の絆の再生、③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、ICTによって個人・社会がActiveに活性化され、何層倍もの力を発揮する日本を実現し、日本を元気にする戦略である「Active Japan^{ICT}戦略」（アクティブ・ジャパン戦略）を平成24年7月に公表した。

その一方で、インターネット上における違法・有害情報の横行、官公庁等へのサイバー攻撃、なりすまし等、情報通信の発展に伴う問題も多発する傾向にあり、これらへの対応が重要な課題となっている。

(1) 電波利用料の活用の在り方

電波利用料制度は、電波利用の拡大等に伴って増大した無線局全体のための共益的な行政事務の費用（電波利用共益費用）について、事務の受益者である無線局の免許人等に負担を求めるために平成5年4月から導入された制度である。

電波利用料は、原則として全ての無線局²¹が電波の周波数帯域及び周波数の幅、空中線電力、無線局の設置場所等に従って定められた額を負担することとなっており、平成24年度の歳入額は約716億円である。

また、その使途は、電波法に限定列挙されており²²（第103条の2第4項）、平成24年度においては679億円が支出されている。

総務省に設置された「電波有効利用の促進に関する検討会」は、平成24年4月から12月にかけて、電波利用をめぐる環境の変化等を踏まえ、電波の有効利用をより一層促進する観点から、必要な規律の見直しや電波利用料の活用等について検討を行い、同年12月25日に検討結果を報告書としてまとめ、公表した。

同報告書は、電波利用料の使途については、電波の有効利用を図る観点から、デジタル方式への移行・導入が急がれている防災行政無線や消防救急無線について、条件不利地域など財政力の観点から自力でのデジタル化が難しい市町村等を対象に、無線設備の整備費に対して一定の補助を行うことに電波利用料財源を活用することによりデジタルシステムの早期整備を図っていくことが適当であるとするほか、既存の活用分野の充実・強化として、研究開発、国際標準化及び国際展開の一層の促進と、電波利用環境の整備の促進等（電波リテラシー向上に向けた取組、不要電波等への対策）を挙げている。

²⁰ 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。

²¹ 消防用・防衛用等の国民の安全・安心の確保を目的とする無線局や警察用・海上保安用等の治安・秩序の維持を目的とする無線局については適用除外とし、また、これらの目的と他の目的とを併せもつ無線局は負担額を半額としている。

²² ①電波監視②無線データベースの作成及び管理③電波資源拡大のための研究開発等④電波の人体等への影響に関する調査⑤標準電波の発射⑥特定周波数変更対策業務⑦特定周波数終了対策業務⑧無線システム普及支援事業⑨電波遮へい対策事業⑩リテラシー向上のための活動に関する援助⑪電波利用料に係る制度の企画又は立案その他附帯事務⑫地上デジタル放送用チューナー等の無償支給（⑫は当分の間の措置）

(2) NHKの受信料の値下げと地上デジタル放送の送信所移転に伴う電波障害

ア 受信料の値下げ

平成21～23年度のNHK経営計画（平成20年10月14日発表）において、平成24年度から受信料収入の10%を還元することが明記され、これをいかなる形で実施するかが注目されていた。

NHKは、平成23年10月25日に発表した平成24～26年度の経営計画において、焦点となっていた受信料収入の「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、平成21～23年度の経営計画で見込んでいた還元のための財源(10%)から大震災に伴う減収分(2.4%相当)と緊急の設備投資充当分(0.6%相当)を除いた残り7%の財源を用いて受信料の値下げを実施するとした²³。

この経営計画に基づき受信料の値下げを盛り込んだ平成24年度NHK予算が、平成24年2月14日、第180回国会に提出され、3月30日に承認された。これにより、NHKは、所要の手続を経て、同年10月1日から受信料の値下げを実施している。これは、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年以降初めての値下げである。

NHKは、平成24～26年度の収支計画において、この受信料の値下げにより、平成24年度、25年度の事業収入は値下げ前の平成23年度の規模を下回ると見込む一方で、今後、受信料の公平負担に向けた取組を強化²⁴し、支払率及び収納率の向上に努めて増収を図り、また、経営改革により効率的な業務運営を一層推進することにより、平成26年度には事業収支を黒字にするとしている。平成24年度中間決算（平成24年9月末）では、契約総数及び衛星契約の増加がいずれも前年度を上回ったことにより、経常事業収入は前年度同期比96億円増の3,400億円となったが、平成24年10月以降は受信料値下げによる減収（平成24年度予算上の見込額は△217億円）が発生するため、今後、受信料の公平負担の取組の強化による支払率・収納率の向上によって、どこまで減収が補填されるのか注視していく必要がある。なお、平成24～26年度の経営計画は、平成25年度は経常収支が47億円の赤字となるものと見込んでいるが、松本NHK会長は、平成25年1月10日の定例記者会見において、収支均衡予算を目標に予算編成をしていきたいとの考え方を述べている。

イ 地上デジタル放送の送信所移転に伴う電波障害

関東広域圏の地上デジタル放送は、平成15年12月に東京タワーから放送が開始されたところであるが、より安定した放送の受信環境の確保を図るため、NHK、日本テレビ放送網、テレビ朝日、TBSテレビ、テレビ東京及びフジテレビジョン（以下「在京テレビ6

²³ 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%

²⁴ 平成24年9月25日に、NHKの契約・収納活動の説明性・信頼性の向上につなげていくため「都道府県別推計世帯支払率」を公表した（全国値72.5%）。また、利用者の利便性及び営業活動の効率性を高めるために総務大臣から放送受信規約の変更認可を受けて、同年10月以降、電話やインターネットによる受信契約が可能となったほか、NHKが受信契約者の住所変更を直接公共機関へ確認することが可能になった。

社」という。)は、平成22年12月に、総務大臣から、地上デジタル放送に係る無線設備の設置場所を東京タワーから東京スカイツリーへ変更する許可を受けた。これに係る当初計画では平成23年12月の東京スカイツリー竣工後に約1年間の試験電波期間を経た後、平成25年1月頃に東京スカイツリーからの地上デジタル放送を開始する予定であったが、在京テレビ6社が平成24年7月から試験電波によるサンプル調査を実施したところ、想定以上の電波障害が発生するおそれがあることが判明し、東京スカイツリーへの移転は大幅に遅れる見込みとなった。平成24年11月の在京テレビ6社の報道発表によると、移転時期は平成25年5月頃を予定しているとのことであるが、東京スカイツリーへ移転した際に地上デジタル放送を視聴できない世帯が出ないようにするため、どのような取組が行われるのか注視していく必要がある。

(3) 情報通信の不正利用の防止（サイバー攻撃等について）

情報通信は、国民生活に必要な不可欠な社会基盤となっているが、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おり、関係府省において様々な対策が講じられている。

また、コンピュータ・システムに侵入し、データを破壊、改ざんするなどのサイバー犯罪や、これらにより、国家又は社会の重要な基盤を機能不全に陥れるサイバー攻撃も深刻化しており、平成23年には、政府機関や防衛産業をはじめとする民間企業に対して、電子メール等を介して対象とするコンピュータをウィルスに感染させ、コンピュータ内部の情報を外部流出させるサイバー攻撃が行われた。次いで、平成24年には、複数の都府県において第三者がコンピュータをウィルスに感染させて遠隔操作によりインターネット掲示板に犯罪予告を書き込み、無実のコンピュータの所有者が誤認逮捕される事件も発生した。

このため、政府は、平成23年10月7日に、情報セキュリティ政策会議²⁵を開き、政府と民間企業が連携してサイバー攻撃の対応策を検討することを決定した。また、平成24年6月29日には、政府機関等へのサイバー攻撃に対し、被害拡大防止、復旧、再発防止のための技術的な支援及び助言を行う「情報セキュリティ緊急支援チーム（CYMAT）」が内閣官房に設置された。

一方、各省庁レベルにおいても、総務省と経済産業省は、平成24年7月12日に、(独)情報通信研究機構等4団体とともに「サイバー攻撃解析協議会」を発足させ、サイバー攻撃からの防御に必要な高度解析を実施することとした。また、警察庁は、同年8月23日に、サイバー攻撃を防ぐため、情報システムのセキュリティを扱う10社とともに「不正通信防止協議会」を設立しサイバー攻撃の元となるコンピュータウィルスの情報共有を進めることとするとともに、同年11月1日に、ウィルスの情報を集約し、解析を行うことにより、

²⁵ 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。科学技術政策担当大臣（議長代理）、国家公安委員長、総務大臣、外務大臣、経済産業大臣、防衛大臣、民間の有識者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。

ウィルスによる犯罪に効率的に対処する「不正プログラム解析センター」を庁内に設置したほか、担当捜査官のサイバー犯罪捜査に対する知識の底上げを急務として取り組んでいる。

(4) 情報通信分野における地上デジタルテレビ放送完全移行後の動き

近年において情報通信分野の最大の課題であったデジタル放送への移行は、平成23年7月24日（岩手県、宮城県及び福島県については、平成24年3月31日）をもって完了したが、当面注目すべき動きとしては、次のようなものがある。

放送と通信の本格的な融合時代を見据えて、放送とウェブを連携させる新しいサービスとしてのスマートテレビ²⁶を推進するため、総務省は、平成24年6月に、「スマートテレビの推進に向けた基本戦略」を策定し、国際標準化に向けた取組を開始しており、今後国際展開に向けた官民連携の動向が注目される。

また、同年7月25日に総務省の情報通信審議会が行った4つの答申のうち、「知識情報社会の実現に向けた情報通信政策の在り方」答申（Active Japan¹⁷戦略）は、「4K・8K²⁷（スーパーハイビジョン）」、「スマートテレビ」、「ケーブル・プラットフォーム」についての提言²⁸を、『『地上デジタル放送の利活用の在り方と普及に向けて行政の果たすべき役割』のうち『デジタル・コンテンツ流通の促進等』及び『コンテンツ競争力強化のための法制度の在り方』』答申は、コンテンツ制作・流通の強化方策として、「コンテンツの海外展開の促進」等についての提言²⁹を、それぞれ行った。これを受け、総務省は、その具体化に必要な事項を検討することを目的として、同年11月に「放送サービスの高度化に関する検討会」及び「放送コンテンツ流通の促進方策に関する検討会」を設置した。

さらに、総務省は、平成19年放送法改正法の附則により、施行から5年後に検討を加えて必要な見直しを行うことが求められている事項（国際放送、認定持株会社制度、その他）の検討及びその他放送政策に関する諸課題の検討を行うことを目的として「放送政策に関する調査研究会」を設置した。

これらの検討会、研究会は、いずれも検討期間が半年程度とされており、今後の議論の動向を注視していく必要がある。

²⁶ スマートテレビとは、一般的に①「インターネット経由の映像をテレビ画面で視聴することが可能」、②「高い処理能力を持つCPU（Central Processing Unit：中央処理装置）が搭載され、スマートフォンのようにゲームなどのアプリをテレビで利用することが可能」といった機能をともに保有するテレビ端末又はセットトップボックスなどのテレビ周辺機器とされている。

²⁷ 2006年にITU（国際電気通信連合）において、現行のハイビジョンを超える画質（いわゆるスーパーハイビジョン）の規格は、4K・8K（K=1000を意味する単位）の2単位（現行ハイビジョンは2K）で標準化。4Kは、現行ハイビジョンの4倍の画質で50インチ程度のテレビを想定し、8Kは、現行ハイビジョンの16倍の画質で100インチ程度のテレビを想定している。

²⁸ 同答申中の「リッチコンテンツ戦略」を参照

²⁹ 同答申第1章第2節2(2)参照

6 郵政事業

(1) 郵政民営化の見直し

平成19年10月に郵政民営化関連法が完全施行され、これにより、従前の各種規制が廃止・緩和されて経営の自由度が拡大し、利用者の利便性が向上することが期待された。

しかし、郵政民営化直後から、①簡易郵便局の一時閉鎖が増加した、②郵便配達中の郵便外務員による郵便貯金の払い戻し等が行えなくなった、③郵便局長による小包の集荷が行えなくなった、④郵便局に郵便物の送達等を問い合わせても要領を得ない、⑤送金・決済サービスの手数料が大幅に引き上げられた、等の問題が指摘されるようになった。また、メルパルク、かんぽの宿等の施設の譲渡・廃止問題や日本通運(株)の宅配便事業との統合問題をめぐり、経緯が不透明である等の議論が国会において行われるに至った。

このような問題に対処するため、鳩山内閣は、第173回(臨時)国会において、郵政株式会社処分凍結法³⁰を成立させ、完全民営化に向けた手続を停止させた上で、第174回国会に5社体制を3社体制に再編する郵政改革関連3法案を提出したが成立に至らず、第175回(臨時)国会における参議院選挙に伴う廃案、第176回(臨時)国会への再提出を挟んで第180回国会に至った。

この間、平成23年12月に成立した東日本大震災復興財源確保法の附則において、政府が保有する日本郵政株式会社の株式の売却益を復興財源に充てることが明記されたこともあり、民主党、自由民主党、公明党の3党による郵政改革関連法案の修正協議が行われ、郵政民営化の見直しについては、郵政民営化法の改正によって行うことが合意された。

その結果、第180回国会において、郵政改革関連法案を撤回した上で、3党所属議員の共同提案による郵政民営化法等の一部を改正する法律案が提出され、同法律案は、平成24年4月12日に衆議院で可決された後、同月27日に参議院で可決・成立し、同年10月1日に施行された。

(2) 新体制における日本郵政

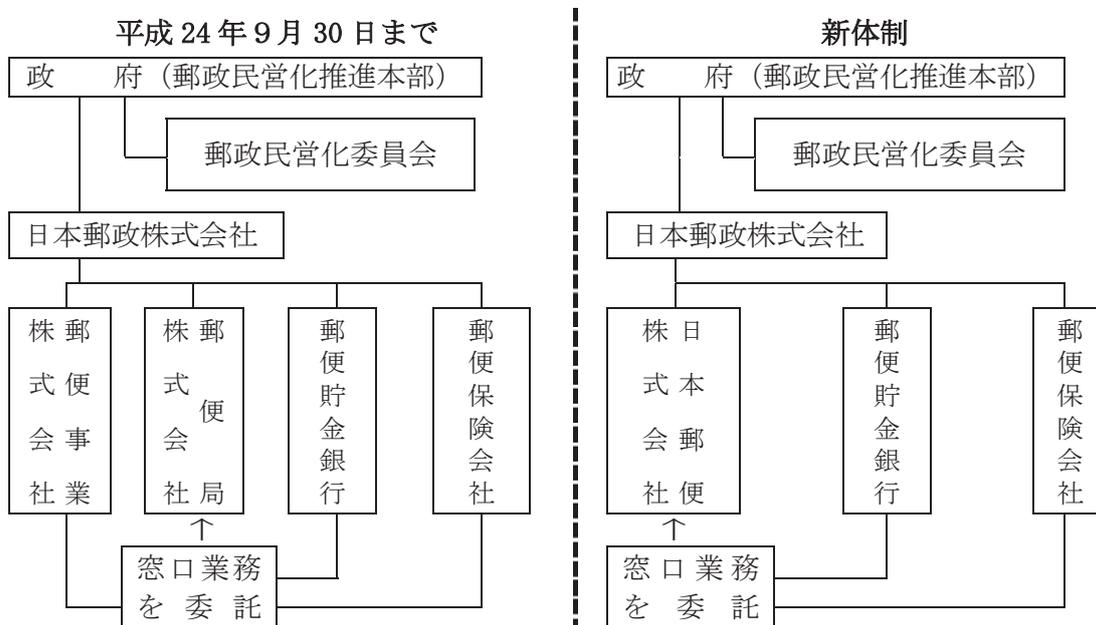
郵政民営化法等の改正の主な内容は以下の通りである。

- ① 政府は日本郵政(株)の1/3超に当たる株式を保有する(残余の株式は、できる限り早期に処分し、その売却益は東日本大震災の復興財源に充てる)
- ② 郵便局(株)を日本郵便(株)に改め、郵便事業(株)を同社に吸収合併させる
- ③ 日本郵政(株)は日本郵便(株)の全株式を保有する
- ④ 日本郵政(株)及び日本郵便(株)は、郵便に加え、貯金及び保険の窓口業務についてもユニバーサルサービスの責務を負う
- ⑤ 郵便貯金銀行((株)ゆうちょ銀行)及び郵便保険会社((株)かんぽ生命保険)(以下「金融2社」という。)の株式は、全株式の処分を目指し、金融2社の経営状況等を勘案しつつ、できる限り早期に、処分する(全株式を処分する方針は変わらないが、改正前は処分の期限を平成29年9月30日までとしていた)

³⁰ 正式名称は、「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」

- ⑥ 金融 2 社の新規業務への参入については、両社の株式の 1 / 2 以上を処分するまでは、郵政民営化委員会の意見を聴取した上で、内閣総理大臣（金融庁長官）及び総務大臣の認可を要する（1 / 2 以上の処分後は届出制へ移行）

【改正前後の郵政民営化法等に基づく体制の比較】



(3) 今後の課題等

ア 郵便事業の経営改善

郵便事業（株）と郵便局（株）の合併により、共通部門の重複解消による経営の効率化³¹や、郵便外務員による郵便貯金の払い戻しの再開などサービスの改善が期待される。

しかし、平成13年度には約263億通あった郵便物数が平成23年度には191億通と7割強の水準に減少するなど、郵便事業は厳しい状況に置かれている。そのため、郵便事業のユニバーサルサービスを維持するためにも、一層の経営の効率化や利用者ニーズに応えた新規業務の開発等によって経営の改善を図っていくことが急務となっている。

イ 金融 2 社の新規業務

金融 2 社についても、（株）ゆうちょ銀行の貯金残高が平成11年には262兆円あったものが平成23年には176兆円と7割弱の水準に減少し、（株）かんぽ生命保険の総資産も平成13年度には127兆円であったものが平成23年度には94兆円と7割強の水準に減少するなど、事業規模の縮小が続き経営環境は厳しいものとなっている。

このような状況を踏まえ、金融 2 社は、平成24年 9 月に新規業務³²の認可申請を行い、

³¹ 平成24年 4 月26日の参議院総務委員会で、当時の川端総務大臣は「年度ベースで約520億円程度の統合効果がある」と答弁している。

³² 申請された新規業務の内容は、（株）ゆうちょ銀行は①個人向け貸付け業務（住宅ローン等）②損害保険募集業務③法人等向け貸付け業務であり、（株）かんぽ生命保険は学資保険の商品内容の改定である。金融 2 社は、平成25年 4 月から新規業務を開始したいとしている。

郵政民営化委員会は、同月からその審査を開始した。

郵政民営化委員会は、11月22日、申請のうち、(株)かんぽ生命保険の学資保険の改定を認める意見を政府に提出し、これを受け、金融庁と総務省は、同月30日に、保険金の支払い管理体制の強化など8項目の条件³³を付けた上で郵政民営化法上の認可を行った。しかし、保険業法上の認可については、金融庁は、民営化以降5年間に(株)かんぽ生命保険で約100億円の保険金の支払い漏れが発生した問題を重視し、これを見送ることとした。

また、(株)ゆうちょ銀行の新規業務については、郵政民営化委員会は、12月18日に、条件³⁴付で認める意見を政府に提出した。

しかし、金融2社の新規業務の展開については、金融業界などから、日本郵政(株)が保有する金融2社の全株式の売却による完全民営化の具体的な時期が明確にならない間の新規業務開始は、「暗黙の政府保証」を背景とした資金調達面での優位性によって民間金融機関の業務を圧迫する懸念が大きいとして反発する声がある³⁵。

また、第46回総選挙後成立した安倍内閣の麻生金融担当大臣は、(株)ゆうちょ銀行が新規業務を平成25年4月から開始することについて、「とても間に合う状況ではない。(管理態勢が十分でない、という金融庁の)指摘に対し、きちんとした答えが出ていない。」と発言したとの報道が行われている³⁶。

ウ 日本郵政グループの株式上場

日本郵政(株)は平成24年10月29日、郵政民営化委員会に対し日本郵政(株)の株式上場等の計画を示した。その中で日本郵政の株式については、3年以内を目途として、株式市場及び業務の状況等を踏まえつつ、できるだけ早期の上場を目指し、日本郵政(株)の株式の上場が可能となるよう体制の整備を図るとした。一方、金融2社の株式の処分については、持株会社である日本郵政の株式の1/2の処分までに方針を明確化するとした。

II 第183回国会提出予定法律案等の概要

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

地方財政の状況等に鑑み、東日本大震災に係る復興事業等の実施等のための特別の財政需要に対応するため、平成24年度分の地方交付税の総額について加算措置を講ずる等の所要の措置を講ずるもの

³³ 主なものは、①保険金等支払管理態勢の充実、②運用態勢・リスク管理態勢の充実、③契約内容の適正性の検証などである。

³⁴ 主なものは、①個人向け貸付け業務については、本社及び直営店による販売についてのみ認め、業務開始当初2年間は82店舗、3年目以降5年後までの間は直営店の半数のみ認め、また住宅ローンについては2億円、カードローンについては原則300万円を上限とし、②法人向け貸付けについては、融資対象を大企業に限定し、またメインバンクにはならないこと、などである。

³⁵ 例えば、郵政民営化を考える民間金融機関の会は(株)ゆうちょ銀行の新規業務について、「少なくとも、ゆうちょ銀行の完全民営化にかかる具体的な計画が示され、その実行が担保されない限り、貸付け業務への参入は一切検討されるべきではない。」としている。

³⁶ 『読売新聞』(平成24年12月30日)

2 NHK平成25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）

3 NHK平成23年度決算（日本放送協会平成23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）

（参考）継続法律案等

○ 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）

○ 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）（第180回国会提出）

内容についての問合せ先 総務調査室 細谷首席調査員（内線68420）

法務委員会

法務調査室

I 所管事項の動向

1 民事関係

(1) 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、2012年12月現在で89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、同年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、江田法務大臣（当時）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」を設置して審議を行い、平成24年2月7日に要綱を答申した。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、平成24年1月19日に論点まとめを公表した。

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、平成24年の第180回国会に同条約と国内実施法案を提出したが、いずれも衆議院において継続審査となり、第181回国会において、衆議院解散に伴い審査未了となった。

(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、企業再編をやすくするなど、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、千葉法務大臣(当時)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。同審議会は、「会社法制部会」を設置して審議を行い、平成24年9月7日に「会社法制の見直しに関する要綱」を答申した。要綱の主な内容は、

- ①「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」(仮称)の創設
- ②社外取締役及び社外監査役の要件の厳格化(親会社関係者、取締役等の近親者でないことを要件に追加)
- ③大企業が社外取締役を置かない場合には、社外取締役を置くことが相当でない理由を開示
(注) 附帯決議で、金融商品取引所の規則において、上場会社は取締役である独立役員を1人以上確保する努力義務を規定することを要望
- ④監査役、監査役会に、会計監査人の選解任等に関する議案の内容の決定権を付与
- ⑤大規模な第三者割当増資で10%以上の株主が反対を表明した場合には、株主総会を開催
- ⑥親会社の株主が完全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
- ⑦組織再編等の差止請求制度の拡充
- ⑧公開買付規制に違反した株主による議決権行使の差止請求制度の創設

等である。

法務省は、答申を踏まえて会社法改正案を取りまとめ、できるだけ早期に国会に提出したいとしている。

(3) 罹災都市借地借家臨時処理法及び被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法の見直し

巨大地震等の大規模災害が発生すると、多数の建物が損壊等の被害を受けるが、被害を受ける建物の中には、高層建物、集合住宅、借地上の建物、借家など、複雑な権利・義務関係を有しているものもある。

借地・借家や区分所有建物についての権利・義務関係は、個々の契約のほか、民法や借地借家法、建物の区分所有等に関する法律(建物区分所有法)によって定まることになっているが、こうした複雑な権利・義務関係を有する建物が滅失した場合には、借地人、借家人等の権利の保全・確保や、被災地の復旧・復興に向けた権利・義務関係の早期の確定などが必要になってくる。このため、大規模災害により建物が滅失した場合に備えて、罹災都市借地借家臨時処理法(罹災都市法)と被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法(被災マンション法)が制定されている。

罹災都市法は、戦災で建物が滅失した場合を対象とし、昭和21年に制定され、その後大規模災害にも適用されるようになったもので、政令で定める災害により建物が滅失した場合に借家人が優先的に土地を借りられる「優先借地権」や、地主・家主が建物を再建した場合に借家人が建物を優先的に借りられる「優先借家権」などを定めている。最近では、平成7年の阪神・淡路大震災と平成16年の新潟県中越地震について適用されたが、同法については、借家人の保護が手厚い反面、同じ被災者である地主らの負担が大きいことや、計画的な都市整備の障害になり得ることなどが指摘されている。

また、被災マンション法は、阪神・淡路大震災を受けて平成7年に制定されたもので、政令で定める災害により区分所有建物の全部が滅失した場合には共有者の議決権の5分の4以上の賛成があれば再建できることなどを定めている。しかし、同法には解体についての規定がなく、解体には民法の規定により共有者全員の同意が必要となることから、倒壊の危険がある分譲マンションを解体する際の手続に時間が掛かることなどが指摘されている。

政府は、東日本大震災についても両法の適用を検討していたが、関係市町村等の意向を確認したところ、適用を求める具体的なニーズがなかったことから、平成23年9月30日、両法を適用しないことを決定するとともに、平岡法務大臣（当時）が罹災都市法の改正に向けた検討を行うよう事務当局に指示していた。

こうしたことを踏まえ、平成24年9月7日、滝法務大臣（当時）は、両法の見直しについて法制審議会に諮問した。同審議会は、「被災関連借地借家・建物区分所有法制部会」を設置して審議を行っており、本年2月を目途に答申を取りまとめることとしている。

法務省は、今後想定される大規模災害に備え、できるだけ早期に答申を得て、関連法案を国会に提出したいとしている。

(4) 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、千葉法務大臣（当時）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した。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、同年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。現在、同部会は、パブリックコメントの結果等を踏まえて、中間試案の取りまとめに向けた審議を進めており、本年2月を目途に中間試案を取りまとめ、中間試案についてのパブリックコメントを行うこととしている。

2 刑事関係

(1) 裁判員制度

「裁判員の参加する刑事裁判に関する法律」が平成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。同法附則第9条においては、「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分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。

ア 裁判員制度の概要

- (ア) 対象事件は、国民の関心の高い殺人罪、強盗致死傷罪などの一定の重大な犯罪に関する第一審（地方裁判所）の刑事訴訟事件である。
- (イ) 原則として、裁判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人である。
- (ウ) 有罪・無罪の決定及び量刑の判断は、裁判官と裁判員の合議体の過半数であって、裁判官及び裁判員のそれぞれ1人以上が賛成する意見による。
- (エ) 裁判員・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。
- (オ) 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理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24年10月末までの間に、約3万4千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、4,380人に判決が言い渡され、そのうち4,361人が有罪判決で、19人が無罪判決であった。有罪判決のうち、死刑が14人、無期懲役刑が86人、有期懲役刑が4,259人（うち697人が執行猶予付き）、罰金刑が2人となっている。

平成23年中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24年3月最高裁公表）によると、裁判員経験者については95.5%が、補充裁判員経験者については94.4%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、その平均期間は、平成21年2.8か月、平成22年5.4か月、平成23年6.4か月、平成24年(10月末まで)6.1か月となっており、長期化傾向にある(裁判員制度開始前の平成18年から平成20年の平均期間は2.9か月)。そのため、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。

さらに、裁判員・補充裁判員経験者に対するアンケート結果によれば、「審理内容が理解しやすかった」という回答が、制度施行直後の平成21年には70.9%であったのに対して、平成22年は63.1%、平成23年は59.9%、平成24年(5月末まで)には58.4%と年々低下しており、当初の分かりやすい審理という理念が後退しているのではないかという懸念も示されている。

なお、最高裁は、平成24年12月、裁判員制度施行から平成24年5月末までの実施状況についての検証結果をまとめた「裁判員裁判実施状況の検証報告書」を公表した。

(2) 検察をめぐる諸問題

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逮捕・起訴され無罪となった事件に関して、同事件の主任検事であった元大阪地検特捜部検事が、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証明書データの更新日時を改ざんし証拠を変造した証拠隠滅罪で平成23年4月12日に懲役1年6月の実刑判決(確定)を受けた。また、同元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蔽したとして、当時の上司である大阪地検特捜部の元部長と元副部長が犯人隠避罪で平成24年3月30日にいずれも懲役1年6月、執行猶予3年の判決(両名とも控訴)を受けた。

最高検は、一連の事件を受け、捜査及び公判活動等の経過・問題点等の検証を行い、平成22年12月24日、検証結果報告書を公表した。

また、柳田法務大臣(当時)は、平成22年10月、外部有識者からなる「検察の在り方検討会議」を設置し、平成23年3月31日、同会議は、「検察の再生に向けて」と題する提言を江田法務大臣(当時)に提出した。

イ 法務大臣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(当時)に対し、特捜部の

扱う事件の全事件・全過程の可視化の試行などを含む「検察の再生に向けての取組」と題する書面を手渡し、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、同年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、法制審議会に諮問を行った。

最高検は、この指示を受け、「検察の理念」の策定、監査指導部の設置、特捜部の組織の在り方についての見直し、被疑者取調べの録音・録画の試行の拡大等の取組を行った。

ウ 東京地検特捜部における事実と異なる内容の捜査報告書作成問題

いわゆる陸山会事件における検察審査会の起訴相当議決後の取調べについて、取調べを行った東京地検特捜部所属の検察官が実際にはなかったやり取りを記載した捜査報告書を作成したなどの問題を受け、平成24年6月27日、最高検は、検察審査会の起訴相当議決後の被疑者等の取調べについては、①原則として録音・録画を実施する、②原則として捜査報告書を作成しない、などの再発防止策を公表した。

(3) 取調べの可視化

近年、足利事件、志布志事件などの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における虚偽の自白が採取されたことが指摘された。

平成21年10月、法務省において、政務三役を中心とする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、実務に即した現実的な形で取調べの可視化を実現するため、その対象とする事件や範囲等についての検討が行われ、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」が公表された。他方、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）が設置した私的研究会において、新たな捜査手法や取調べ技術の高度化について調査・検討が行われ、平成24年2月23日、「捜査手法、取調べの高度化を図るための研究会最終報告」が公表された。

また、このような動きとは別に、平成22年の大阪地検特捜部における証拠改ざん・犯人隠避事件の発生を受けて設けられた「検察の在り方検討会議」の提言を踏まえ、平成23年4月8日、江田法務大臣（当時）は、笠間検事総長（当時）に対し、特捜部の扱う事件の全事件・全過程の可視化の試行などを含む「検察の再生に向けての取組」と題する書面を手渡し、検察の改革を行うよう指示した。この指示を受け、検察において、被疑者取調べの録音・録画の試行の拡大等の取組が行われ、平成24年7月4日、最高検から、検察における取調べの録音・録画についての検証結果が公表された。

さらに、「検察の在り方検討会議」において、検察における取調べ及び供述調書に過度に依存した捜査・公判の在り方の抜本的な見直しが提言されたことなどから、平成23年5月18日、江田法務大臣（当時）は、被疑者の取調べ状況の可視化の導入を始めとした新たな刑事司法の構築を法制審議会に諮問した。法制審議会では、「新時代の刑事司法制度特別部会」を設置し、取調べの録音・録画の試行の状況を考慮しながら、前記の取りまとめ

及び報告なども踏まえて、取調べの録音・録画制度の在り方などの検討を行っているところである。

(4) 児童ポルノ禁止法の改正に向けた動き

現行の児童買春、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（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、G8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G8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、いずれも第181回国会まで継続審査となり、平成24年11月の衆議院解散により廃案となった。

これらの法案の主な内容については、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た（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た（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23年の児童ポルノ事件の送致件数は1,455件で、前年に比べて8.4%増、児童ポルノ事件の被害児童は638人で、前年に比べて3.9%増と、児童ポルノ禁止法の施行（平成11年11月1日）後いずれも過去最多となっている。

(5) 悪質な自動車運転による死傷事犯の罰則強化の検討

近年、無免許運転等の悪質な運転による悲惨な死傷事故が相次いで発生し、これらの事故の被害者等から、法務大臣及び国家公安委員会委員長に対して、悪質な運転の厳罰化等が要望されている。

このような要望を踏まえ、平成24年9月7日、滝法務大臣（当時）は、自動車運転によ

る死傷事犯の罰則の整備について、法制審議会に諮問した。

同審議会は、「刑事法（自動車運転に係る死傷事犯関係）部会」を新たに設置し、検討を進めているところである。

なお、道路交通法の関係（無運転免許の罰則強化等）については、警察庁で検討が進められているところである。

(6) 少年法の改正の検討

少年法については、平成 20 年に被害者等の少年審判の傍聴を可能とすることなどを内容とする改正が行われたが、この改正少年法の附則では、法施行（平成 20 年 12 月 15 日）後 3 年を経過した場合において、被害者等による少年審判の傍聴に関する規定等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所要の措置を講ずるものとするとしてされた。

これを受け、法務省は、平成 24 年 3 月から 7 月にかけて、「平成 20 年改正少年法等に関する意見交換会」を開催し、被害者関係団体を含む関係者との意見交換を行った。

この意見交換会では、平成 20 年の改正少年法に関する運用上・制度上の改善点やその他の少年法に関する制度上の改善点について、①審判傍聴、②国選付添人制度、③少年刑、④被害者のための公的弁護士制度、⑤検察官関与制度の対象の拡大、⑥被害者等による少年審判における質問権及び⑦被害者等による社会記録の閲覧等の 7 つの論点について議論が行われた。法務省は、これを踏まえて、少年法改正についての考え方を取りまとめたとした。

その後、平成 24 年 9 月 7 日に、滝法務大臣（当時）は、少年法改正について、法制審議会に諮問した。

諮問では、①国選付添人制度及び検察官関与制度の対象事件の拡大、②少年刑事事件に関する処分の規定の見直しを内容とする要綱（骨子）を提示し、この要綱（骨子）についての意見を求めている。

同審議会は、「少年法部会」を新たに設置し、この諮問を審議しているところである。

(7) 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、平成23年は19年ぶりに執行がない年となったが、平成24年については7人の死刑執行が行われている。なお、年末時点の死刑確定者の収容人員は、平成19年107人、平成20年100人、平成21年104人、平成22年111人、平成23年128人、平成24年130人と推移している。

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

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。

平成24年3月9日、法務省は、この勉強会の議論の状況を取りまとめた報告書を公表した。

この報告書においては、死刑制度の廃止論及び存置論では大きく主張が異なっており、それぞれの論拠は各々の哲学や思想に根ざしたもので、どちらか一方が正しく、どちらか一方が誤っているとは言い難く、現時点で勉強会としての結論の取りまとめを行うことは相当ではないが、廃止論及び存置論のそれぞれの主張をおおむね明らかにすることができたことから、勉強会における議論の内容を現時点で取りまとめて国民に明らかにすることにより、国民の間で更に議論が深められることが望まれるとされている。

その後、4月9日の法務省政務三役会議において、執行の方法について事実関係の収集・調査を進めることとされているところである。

ウ 終身刑の創設をめぐる動き

平成20年5月15日、刑法に終身刑を創設することなどを目指す超党派の議員連盟「量刑制度を考える超党派の会」の設立総会が開かれ、与野党6党の国会議員約100人が参加した。死刑と無期懲役の量刑に差があり過ぎるとの問題意識から、その間に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過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。その後、国連総会においては、平成20年、平成22年及び平成24年にも同様の死刑執行停止決議が賛成多数で採択されている。

3 その他

(1) 法曹人口・法曹養成

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年に新司法試験と旧司法試験の合計で2,209人にまで増加した。その後は減少傾向にあり、平成24年の司法試験¹合格者数（2,102人）は、前年の新司法試験合格者数（2,063人）を上回ったものの、上記推進計画で目標とされた3,000人に及ばない状況となっている。新司法試験の合格率は、平成23年が23.5%と初年（平成18年）の48.3%から5年連続で低下していたが、平成24年の司法試験合格率は25.1%と新司法試験開始以来、初めて上昇に転じた。

なお、法科大学院修了者以外も司法試験を受験できる司法試験予備試験が平成23年から開始された。同年の受験者は6,477人、合格者は116人、合格率は1.8%であり、平成24年の受験者は7,183人、合格者は219人、合格率は3.0%であった。平成24年司法試験において、

¹ 平成23年に新旧司法試験の併行実施が終了したことに伴い、「新司法試験」は「司法試験」となった。

平成23年司法試験予備試験合格者が初めて司法試験を受験し、受験者85人中、合格者は58人、合格率は68.2%と同年の司法試験全体の合格率を大きく上回った。

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）²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法曹の質の低下への懸念、法科大学院の教育の在り方、法曹に対する需要などについて、様々な議論が行われている。

イ 法曹養成制度の在り方についての検討等の状況

法科大学院を中核とする新たな法曹養成制度については、法科大学院志願者の減少等の問題が生じており、法曹の質を維持しつつ、その大幅な増加を図るという司法制度改革の理念を実現できないのではないかと懸念が示されている。

こうした状況を受けて平成22年2月に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」は、同年7月、法科大学院の入学定員の見直しや統廃合等が必要であるとする意見などを取りまとめたほか、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）を構築すること等を内容とした検討結果を公表した。

平成23年5月13日、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は、共同して「法曹の養成に関するフォーラム」を開催することを決定した。同フォーラムにおいては、司法制度改革の理念のほか、上記ワーキングチームの検討結果及び平成22年11月24日付け衆議院法務委員会決議³の趣旨を踏まえ、①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、②法曹の養成に関する制度の在り方について検討を行い、平成23年8月31日、検討結果を「第一次取りまとめ」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）を講ずる必要があるとされた。なお、平成24年5月10日、同フォーラムは「論点整理（取りまとめ）」を公表した。

また、同年4月20日、総務省行政評価局は「法曹人口の拡大及び法曹養成制度の改革に関する政策評価書」を公表した。その中で、総務省は、司法制度改革推進計画の目標について、「3,000人の目標は未達成であり、合格率低下傾向から見ても、近い将来の目標達成は困難と推察」と評価し、法務省及び文部科学省に対して改善措置を講じるよう勧告した。

ウ 司法修習生に修習資金を貸与する制度の開始と新たな検討機関の設置

平成23年11月1日、司法修習生に対し国が給与を支給する制度（給費制）に代えて、修

² 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。

³ 平成22年11月24日、衆議院法務委員会において、①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、②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。

習資金を国が無利息で貸与する制度（貸与制）に移行したが、法曹の養成に関するフォーラム「第一次取りまとめ」や司法修習生への経済的支援を求める要望を踏まえ、同月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、修習資金を返還することが経済的に困難である場合にその返還の期限を猶予することができるとする「裁判所法の一部を改正する法律案」を国会に提出した。同法律案は、第180回国会において、政府は法曹の養成に関する制度について、学識経験を有する者等により構成される合議制の組織の意見等を踏まえつつ、この法律の施行後1年以内に検討を加えて一定の結論を得た上、速やかに必要な措置を講ずる規定を追加する等の修正がなされ、平成24年7月27日、成立した。

それを受け、同年8月21日、政府は、法曹の養成に関する制度の在り方について検討を行うため、内閣に「法曹養成制度関係閣僚会議」を設置することを閣議決定した。また、学識経験を有する者等の意見を求めるため、閣僚会議の下に、「法曹養成制度検討会議」が置かれ、法曹の養成に関する制度の在り方について検討が進められている。

(2) 出入国管理関係

ア 外国人労働者の受入れ問題

我が国では、外国人労働者について、専門的・技術的分野では積極的に受け入れる方針を採っている一方で、単純労働などに従事することを目的として我が国に入学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、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。

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、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、法務省は、優れた技術を持つ外国人の日本での就労を促すため、在留資格の認定に当たり、学歴や職歴、年収などを点数化し、高得点者を優遇する「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」を導入することを公表した。同優遇措置に関する申請の受付は、平成24年5月7日から開始された。

イ 新たな在留管理制度の導入

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に基づく外国人登録により行われており、法務大臣（入国管理官

署)と市区町村とで二元的に外国人の在留情報が把握・管理されていた。このため、法務大臣が在留資格に応じた的確な情報把握・在留管理を十分に行うことができず、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も困難が生じていた。

こうした問題に対応するため、平成21年7月に入管法が改正され、法務大臣(入国管理官署)が在留管理に必要な情報を一元的かつ継続的に把握する制度が構築されることとなった。これに伴い、外国人登録制度が廃止される一方、住民基本台帳法が改正され、外国人住民が住民基本台帳制度の対象とされることとなった。

入管法に基づく新たな在留管理制度は、平成24年7月9日に施行された。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った。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った。

内容についての問合せ先

法務調査室 高橋首席調査員(内線68440)

外務委員会

外務調査室

I 国際情勢の動向

1 米国

(1) 2012年大統領選挙と財政問題

2012年の米国内政の焦点は、大統領選挙と財政問題であった。大統領選の最大の争点は、2008年のリーマン・ショック以降急激に悪化した景気の回復と、その余波で深刻化している財政赤字の解消であった。オバマ大統領は、富裕層向け減税の廃止等により税収を増やすと同時に、中小企業や中間所得層向けの減税や財政支援で景気と雇用を回復するとの政策を掲げた。これに対して共和党のロムニー候補（前マサチューセッツ州知事）は一貫して増税に反対し、財政支出の大胆な削減で赤字を削減するとともに、減税や規制緩和で経済を活性化すべきだと主張した。また、共和党はオバマ政権の外交姿勢を「弱腰」と批判したが、中東問題等各論で両党の外交政策に大きな相違は見られなかった。

11月6日に行われた大統領選では、激戦の末、オバマ大統領が勝利した。オバマ陣営の勝因は、中低所得層を重視する経済・社会保障政策が一定の支持を得たことに加え、移民規制の緩和、妊娠中絶禁止への反対、同性婚の支持といった政策でヒスパニックや女性、マイノリティーやリベラル派の票を集めたことにあると分析されている。共和党と民主党の掲げた政策が「小さな政府」と「大きな政府」を対立軸として大きく異なっていたことや、白人男性の多くがロムニー候補に投票する一方で、非白人男性票がオバマ大統領に集中したことなどから、今回の大統領選は米国内の「分裂」を強く印象付けた。

大統領選前から米国内では、2013年1月に訪れる「財政の崖」（時限的な減税措置の失効による年間約4,000億ドルの大規模増税と、連邦債務の上限引き上げを認めた2011年の法律で規定された政府支出年間約1,000億ドルの強制削減）への早急な対処の必要性が唱えられていた。2012年11月の議会予算局（CBO）の試算によれば、財政の崖を回避しなければ2013年のGDPは前年比で0.5%落ち込み、失業率は現在の約8%から9.1%に上昇することが予想された。大統領選後に与野党はこの問題に関する協議を開始したが、ここでも富裕層増税を求める民主党と、一切の増税を拒否し財政支出削減を主張する共和党が激しく対立した。最終的に両党は、強制削減開始日の前日、2013年1月1日に合意に達し、増税については年収45万ドル以上の世帯等に対する減税措置を廃止するなど双方が歩み寄る形で決着がついたが、強制削減開始を2か月間先送りしただけであり、2013年2月末までに両党は長期的な財政計画について合意を形成しなければならない。

同年1月23日には、2期目のオバマ政権の方向性を示す大統領就任演説が行われた。大統領選の勝利以降、オバマ大統領が共和党に対して強い姿勢で譲歩を求める場面が目立つようになったが、この傾向は就任演説にも表れた。演説でオバマ大統領は、国民の団結を訴える言葉を多用しつつも、今後取り組む課題として、社会・医療保障等を通じた弱者の保護、同性愛者への平等な法的権利の付与、移民規制の緩和、銃規制の強化、気候変動問

題への対処等、与野党で見解の分かれる敏感な問題を列挙した。これに共和党は反発し、例えばマケイン上院議員は、これほど野党に手を差し伸べない就任演説は初めて聞いたとコメントしている。大統領選と同時に行われた連邦議会選では共和党が下院多数派の座を維持しており、2期目のオバマ政権も議会対策に苦しめられることが予想される。

(2) 日米関係

ア 普天間移設問題

日米両政府は2006年に、在日米軍と自衛隊の大規模な再編計画に合意した（「ロードマップ」合意）。その主な内容は、沖縄県の普天間基地のキャンプ・シュワブ沿岸部（沖縄県名護市辺野古）への移設、在沖海兵隊約8,000人とその家族約9,000人のグアム移転、沖縄本島南部に位置する米軍基地の返還、在日米空軍司令部のある横田基地への航空自衛隊航空総隊司令部の移転等である。その後、2009年9月に発足した鳩山連立政権は、自公政権下で合意された普天間移設計画を見直すことを決定し、沖縄県外への移設を目指して米国及び移設候補先自治体との交渉を開始した。しかし、適切な移設先は見つからず、結局、日米両国は、普天間代替施設を「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に設置」することを2010年に決定した。鳩山政権の後を継いだ菅政権及び野田政権も、この移設計画を推進する姿勢を示したが、県内移設への回帰に沖縄の地元自治体が強く反発したため、移設事業は停滞した。

このため2011年6月の日米安全保障協議委員会（2+2）では、2014年とされていた普天間移設と在沖海兵隊グアム移転の完了期限の先送りが決定された。しかし、国防問題に大きな影響力を持つレビン上院議員らは、普天間移設と在沖海兵隊グアム移転計画は政治的にも財政的にも「非現実的」であり、日米合意で両者が「パッケージ」とされている以上、前者が進展しない限り後者への予算拠出は認められないと主張し、この結果、議会は、2011年12月末に成立した2012会計年度国防予算からグアム移転関連予算を全額削除した。

議会からの圧力を受けたオバマ政権は、普天間移設とグアム移転の「パッケージ」を解き、中国の軍事的台頭を踏まえ、グアムにおける戦力強化を優先することを決断した。その後日米両国政府は、2012年2月の共同報道発表において、「パッケージ」切り離しと「ロードマップ」合意の「調整」を行うと表明した。これを受け同年4月の2+2共同発表では、在沖海兵隊約9,000人の国外移転、海兵隊のハワイ、グアム、オーストラリア等への分散配置（グアム移転規模は約5,000人に縮小）、本島南部の米軍基地返還の一部前倒し（ただし、大半の返還は普天間移設・海兵隊移転の後に実施）等が合意された。

野田政権は2012年12月に代替施設建設のための環境アセスメントの補正評価書を県に提出したが、その後に必要となる県知事に対する辺野古沖の公有水面埋め立て承認申請は次期政権に委ねることとした。

イ 普天間基地へのMV-22オスプレイ配備問題

海兵隊の新型輸送機MV-22 オスプレイは開発段階から多くの事故を起こしていたた

め、沖縄では配備反対の声が強かった。2012年にもモロッコ（4月）とフロリダ（6月）でオスプレイの墜落事故が相次いだ。同年6月に米国は、普天間基地にオスプレイを配備するとの「接受国通報」を日本に行った。これに沖縄は強く反発し、9月にはオスプレイ配備に反対する大規模な県民大会が開催された。このような状況下で日米両国政府は、オスプレイの安全性に対する理解を得るため、上記の墜落事故2件について調査報告書をそれぞれ公表し、事故は人為的ミスが原因で機体設計に問題はないと説明した。また、同年9月の日米合同委員会では、日本国内におけるオスプレイの運用に関して、事故の再発防止策や安全確保措置（事故の教訓を踏まえた訓練の実施、人口密集地域上空の飛行の可能な限りの回避等）が合意された。その後、オスプレイは10月初頭に普天間基地に配備され、12月から本格運用が開始された。

しかし、沖縄県側は、オスプレイの危険性に対する懸念は払拭されていない上、配備されたオスプレイが住宅地上空の飛行等を繰り返しているとして、反発を一層強めている。このため仲井眞沖縄県知事は10月9日に、オスプレイの沖縄配備中止と4項目の措置（オスプレイの分散配備、合同委員会合意の徹底遵守、住民地域に隣接する着陸帯の運用停止、普天間移設・返還の加速化）を求める要請書を総理に提出した。一方、在日米軍司令官は12月に米軍は合同委員会合意を遵守していると発言し、防衛省も明確な違反飛行は確認されていないとの見解を示している。このような中で、新たに米空軍が使用するCV-22オスプレイの嘉手納基地への配備計画が2013年1月に報道され、米国は直ちに正式に決定された計画はないと訂正したものの、県知事や嘉手納周辺自治体の首長は一斉に配備反対の声をあげた。

ウ 第2次安倍政権の発足と日米同盟の強化

2012年12月16日の総選挙では、民主党政権の対米政策を批判した自民党が過半数を上回る議席を獲得した。自民党の安倍晋三総裁は、同月18日にオバマ大統領と電話会談し、中国の軍事的台頭に言及した上で、日米同盟を強化し、日本の防衛上の責任を果たすことで安定した東アジアを構築したいとの意向を伝えた。また、総理就任後の2013年1月13日には、2月中にもオバマ大統領と会談し、集団的自衛権行使に関する政府解釈の見直しも含めて同盟強化に関する協議を行いたいと発言した。

自民党は総選挙の選挙公約において、日米同盟を強化し、「米国の新国防戦略と連動して自衛隊の役割を強化し、抑止力を高めるため、日米防衛協力ガイドライン等を見直します」と訴えていた。この方針に基づき安倍総理は、防衛計画の大綱・中期防衛力整備計画の見直しとガイドライン等の見直し検討を指示した。

普天間移設問題については、安倍内閣も辺野古沖への移設に向け地元の理解を得よう努力するとの姿勢を示している。2013年1月12日には山本沖縄担当相が訪沖し、上原副知事との会談で県の要求する3,000億円規模の沖縄振興予算確保等に前向きに取り組む意向を表明した。一方で、普天間県外移設については、「政府全体で判断する」との返答にとどめた。

エ 日米地位協定の運用改善

日米地位協定とは在日米軍の法的地位等を定めた二国間協定で、具体的には、米軍への施設・区域の提供手続や、在日米軍・米軍人・軍属等に関する課税、刑事裁判、民事請求の手続等が規定されている。地位協定に関しては、米兵や軍属に対する刑事裁判権について、公務執行中の米軍人等による犯罪を日本が裁くことができない（公務中か否かは主に米軍が判断）、日本が第一次裁判権を有する場合でも、被疑者が米国の管理下にある時は起訴まで米側が被疑者の身柄を拘束できる（日本側による取調べが困難）といった問題点が指摘されている。日米両国政府は、協定改定ではなく運用改善が現実的との方針をとっており、これまでに実現した運用改善によって、米国人被疑者の日本政府への身柄引渡しなどで一定の改善がなされている。

しかし、2012年後半には、全国で米兵による犯罪が相次ぎ、沖縄県を始め米軍基地を抱える自治体の多くは、米兵による犯罪が頻発する一因は地位協定によって日本の司法権が制約されていることにあると指摘し、地位協定の抜本的見直しを求めている。

オ 在日米軍駐留経費負担

日米地位協定第24条は、在日米軍の維持に伴う費用は米国が、米軍への施設・区域の提供に伴う費用は日本が負担すると規定している。この規定に基づき、日本は、国有地の提供や私有地の借料負担等を行っている。また、1978年以降は、進行する円高・ドル安等を背景に、基地従業員の福利費や施設整備費（老朽施設の改修費等）も日本が負担するようになった。さらに1987年には、地位協定第24条の範囲外の日本側負担を可能とするための特別協定が締結された。この協定の期限は5年間とされていたが、その後もほぼ同様の協定が逐次締結され、日本側負担は基地従業員の経費等へも拡大し、現在に至っている。

2010年12月に日米両国政府は、駐留経費分担の見直し結果を公表し、特別協定に基づく日本側負担を軽減する一方で、減額分を新たな米軍施設の整備（エネルギー効率の高い環境に配慮した施設の整備）に充当することを決定した。これに基づき作成された特別協定（対象期間：2011～2015年度）が2011年3月に国会の承認を得て、4月1日に発効した。なお、2012年度予算における在日米軍の駐留経費負担は、3,689億円（防衛省所管）となっている。

2 朝鮮半島

(1) 北朝鮮情勢

2011年12月17日の金正日総書記の死去から一年が経過し、この間、北朝鮮では、金正日総書記の功績を背景にした「遺訓政治」の貫徹と軍事優先の「先軍」路線を継承するとの方針の下、金正恩氏を中心とした新体制作りが進められてきた。正恩体制に関しては、金正日総書記からの権力継承期間が短く準備不足は否定できない反面、新体制の誕生を北朝鮮を包む閉塞感を打破し得る機会と捉える向きもあった。特に、2012年2月の米朝合意（北朝鮮がウラン濃縮活動や核実験、長距離弾道ミサイルの発射の停止などを約束する見返りに米国が栄養補助食品等24万トンの食糧支援を行う）は、北朝鮮が対米関係改善に動

き出し、「六者会合」再開に向けた兆しと評価する声も聞かれた。

ところが、同年4月に北朝鮮が「人工衛星」打ち上げと称して長距離弾道ミサイルを発射したため、2月の米朝合意は無効化した。この発射は失敗に終わったが、同年12月に北朝鮮は再びミサイルを発射し、ミサイル搭載物を不安定ながらも衛星軌道に投入することに成功した。韓国が実施したミサイル残骸の分析によれば、このミサイルは500～600 kmの弾頭を1万km以上運搬する能力を持つと推定されるが、長距離弾道ミサイルに不可欠の大気圏への再突入技術を北朝鮮が入手した可能性は低いと見られている。

国連安保理は4月の発射に対しては決議ではなく議長声明で対応したが、12月の発射の際は米国が金融制裁等の新たな制裁措置を盛り込んだ決議の採択を強く主張した。これには中国が難色を示したが、最終的に既存の制裁の強化にとどめることで米中が合意し、2013年1月22日に安保理決議2087が全会一致で採択された。この決議は、在外資産凍結等の対象に6団体4個人を追加するといった制裁強化措置を決定した上で、更なる発射や核実験を行った場合には安保理が「重大な行動」をとると北朝鮮に警告するものである。日米韓は決議採択を歓迎すると表明し、中国も決議は制裁強化だけでなく六者会合再開も呼びかけておりバランスがとれていると評価した。しかし、北朝鮮は即座に決議採択を非難する外務省声明及び国防委員会声明を発し、米国が対北朝鮮敵視政策を維持する限り朝鮮半島の非核化はあり得ず、六者会合は過去の合意も含め死滅化したと宣言した。特に国防委員会の声明は、安保理理事国は「米国の専横と強権」に追従しているとして中露を暗に批判し、さらに「われわれが引き続き打ち上げることになる各種の衛星と長距離ロケットも、われわれが行うことになる高い水準の核実験も朝鮮人民の不倶戴天の敵である米国を狙うことになる」と述べ、再度の核実験を実施する意思を明らかにし米国に圧力をかけた。その後、朝鮮中央通信は、金正恩第一書記が党や軍の幹部らに対し、「国家的重大措置を講じる断固たる決心」を表明し「具体的な課題」を指示したことを伝えており、これは、核実験を強行する意思が示されたものとみられる。

金正日総書記死去後の北朝鮮の国内情勢については、正恩体制が軍の掌握に力を注ぎ、2012年12月のミサイル発射実験成功により求心力を高めたとの見解がある一方で、その国内事情は依然として不安定な要因を抱えているともいわれる。その代表例は経済問題である。「強盛国家建設」を標榜する北朝鮮では、2012年春頃から「経済管理体制の改善」と称する経済改革に着手し、国民の間で「秋には中国のような改革開放に向かう可能性もある」との期待が広がっていたとされる。しかし、秋になっても大規模な経済改革策は示されず、試験的に実施された政策も国民が変化を実感できるものではなく、不満が出始めているという。また、北朝鮮国内での食糧事情も、2012年中に目指していた地方での配給再開も実現できていない状況にあるとみられる。

金正恩第一書記は、2013年1月1日の新年の辞において、「経済強国建設が最重要課題だ」と主張し、経済状況の改善によって人民生活の向上を重視する考えを強調した。演説では、具体的な経済改善策への言及はなかったが、経済問題を演説の上位に置き、かつ多くの時間を割いたため、「経済優先を強調しなければ内政の安定化が得られないが、かといって軍事優先路線を急に取り下げられない」というのが今の北朝鮮の置かれた状況なのでは

ないかと指摘する声もある。金正恩第一書記が軍を完全に掌握し、長期にわたり安定した体制が築けるか否かは、依然として不透明な状況にある。

(2) 日朝関係

我が国は、日朝平壤宣言（2002年9月）に基づき、拉致・核・ミサイルといった諸懸案を包括的に解決し、不幸な過去を清算し、日朝国交正常化を実現することを対北朝鮮政策の基本方針としている。

2012年9月、北朝鮮が日本人の拉致を認めた2002年の小泉総理（当時）の訪朝から10年目を迎えた。この間、拉致被害者5名とその家族の帰国が実現するなど前進は見られたが、全容解明には程遠い状況にあり、帰国を果たせていない被害者の家族は、2012年を解決に向けた「勝負の年」と位置付け、「拉致問題は解決済み」との主張を崩さない北朝鮮を動かすための、政府の取組や戦略を強く求めている。

そうした中、2012年8月上旬には、10年ぶりに日朝赤十字会談が、また、同月後半には、4年ぶりに日朝政府間協議（予備協議）が開催された。日朝赤十字会談では、日本人拉致問題は取り上げられなかったが、第二次世界大戦末期や終戦後、現在の北朝鮮で死亡した日本人の遺骨返還や墓参の実現について話し合いが行われ、日本側団体による遺骨調査の実施（8月から9月）や遺族による墓参（10月）が実現した。

また、日朝政府間協議（予備協議）は、2008年8月の中国・瀋陽における公式実務者協議以来の開催であった。前回の協議では、死亡したとされる拉致被害者の再調査で合意したが、その直後に北朝鮮が調査委員会の設置を一方的に見送ったため、協議は中断していた。今回の予備協議は、我が国にとり正恩体制の出方を探る機会でもあり、協議では拉致問題に関し本格的に協議入りする方向で調整することが合意された。

これらの協議を経て、2012年11月、モンゴルにおいて日朝政府間協議（局長級）が開かれた。局長級協議では、拉致問題を含む両国間の懸案について協議を継続する方針で一致し、日本人の遺骨問題、日本人妻の一時帰国問題等についても北朝鮮側が協力していくことになり、次回協議の早期実施で合意した。一連の北朝鮮側の動きに対しては、政府間協議を加速し、経済支援等につなげたいとの北朝鮮側の思惑が指摘されたが、2012年12月の北朝鮮によるミサイル発射により、次回政府間協議は未定である。

現在、安倍内閣では、拉致問題に関する新たな対策本部の設置と対応方針の見直しが検討されており、今後、北朝鮮に対する圧力と対話についても、我が国の国益や問題解決にとって最も有効な手段であるか否かといった観点から現実的に検討されることになると見られる。

(3) 日韓関係

2012年12月、韓国大統領選挙で朴槿恵氏が次期大統領に選ばれ（大統領就任式は2013年2月25日）、我が国でも安倍晋三内閣が発足し、両国で新たな政権が発足することになった。2012年8月の李明博大統領の竹島上陸以来、日韓関係は冷却化しており、その関係修復が両国首脳に課された課題の一つである。

安倍総理は、日韓関係を立て直し、北朝鮮や中国情勢を踏まえ、民主党政権で揺らいだ

東アジア地域での日米韓連携の再構築を急ぐ考えを示しており、年明け早々、韓国に総理特使を派遣するなど積極的な外交を展開している。朴次期大統領は、早期訪日を要請した総理特使に対し、日韓関係の改善に取り組む姿勢を示したとされる。

また、安倍内閣では、内閣発足当初、いわゆる従軍慰安婦問題に関し、旧日本軍による慰安婦募集の強制性を認めた官房長官談話（1993年8月）の見直しに言及していたが、諸外国からの懸念もあり早期見直しには慎重な姿勢を見せ始めている。

朴次期大統領は、日韓関係に関して「未来志向の日韓関係を築くためには、日本の正しい歴史認識が必要」であるとの考えを示している。朴次期政権にとり、選挙戦で露呈した国内分裂や「国民統合」という重い課題等、当面「内治」が重要な課題になると見られる。かかる事情に加え、韓国社会では、朴次期大統領が「親日派」とされる朴正熙元大統領の娘であるため、対日関係では韓国民の厳しい目を常に意識せざるを得ず、朴氏が政治的なリスクを背負いつつ対日関係を前進させるのか否かが注目される。

(4) 竹島問題

竹島問題とは、1952年1月、韓国が「海洋主権宣言」により朝鮮半島周辺の公海上に、いわゆる「李承晩ライン」を設定し、その中に我が国の領土である竹島を取り込んだことに端を発した竹島の領有権をめぐる問題である。李承晩ライン設定後、韓国は、竹島の不法占拠を開始し、韓国による実効支配を強化している。

竹島問題に関して、我が国は、竹島は歴史的事実に照らしても国際法上も明らかに日本固有の領土であるとの立場で一貫している。これに対し韓国は、竹島を「独島」と呼び、歴史的・地理的・国際法的に明らかに韓国固有の領土であり、独島をめぐる領有権紛争は存在せず、外交交渉及び司法的解決の対象にはなり得ないと主張している。

2012年8月、李明博大統領が竹島に上陸したことから、野田内閣（当時）は、韓国政府に対し厳重抗議を行うとともに、竹島問題について、国際司法裁判所（ICJ）への共同付託を提案したものの、韓国政府の同意は得られなかった。我が国は、過去1954年及び1962年にICJへの提訴を韓国に提案しているが、いずれも韓国側に拒否され、その段階で提訴を断念している。しかし、野田内閣は、ICJへの我が国単独提訴も辞さないとの方針の下、韓国の動向を注視しつつ、単独提訴に向けた準備を進めた。そうした中、我が国では安倍内閣が発足し、韓国でも朴槿恵氏が次期大統領に選ばれる等、両国の政治状況に変化が生じた。安倍内閣は、朴次期大統領との間で日韓関係の改善を目指しており、ICJでの決着が望ましいとの立場は変えないものの、韓国の反発が予想される単独提訴については当面先送りし韓国側の対応を見極める方針である。

また、2012年12月の衆議院選挙の際の自民党政策集に盛り込まれていた「竹島の日」（2月22日）を祝う政府主催式典に関しては、2月22日が韓国大統領就任式（25日）の直前であることから、安倍総理は22日の式典開催について先送りする意向を示唆している。

3 中国

(1) 中国共産党新体制の発足

中国共産党は、2012年11月、第18期共産党全国代表大会（党大会）を開催し、その後

に開かれた第 18 期中央委員会第 1 回全体会議において、2017 年秋までの任期を務める新指導部のメンバーを選出した。新指導部の人事をめぐっては、胡錦濤氏の支持母体である共青团（共産主義青年団）派と、習近平氏らが属する太子党（有力幹部の子弟グループ）及び江沢民派（上海閥）の間で激しい権力争いが繰り広げられたと伝えられていた。

新人事では、①胡錦濤氏が党中央軍事委員会主席を含むすべての役職から引退すること、②政治局常務委員会の新メンバー（7名）は、李克強氏を除いて江沢民氏に近い太子党又は江沢民派のメンバーで占められたことが注目を集めた。また、政治局（25人）には、胡春華・内モンゴル自治区党委書記と孫政才・吉林省党委書記の2名が40代で政治局入りし、ポスト習近平体制後のリーダー候補と目されている。

今回の新人事で総書記と党中央軍事委員会主席の2つのポストに就任した習近平氏は、第18期党大会後の記者会見で、「我々の責任は、改革開放を堅持し、民衆の生産や生活面での困難の解決に努力し、共に豊かになる道を揺るがず歩むことである」と強調した。習近平氏率いる新指導部にとっては、共産党一党体制を安定的に維持していくためにも、経済格差や汚職・腐敗、環境問題等、急速な経済発展により生じてきた様々な社会的矛盾の是正が引続課題となる。しかし、政治局常務委員会の構成メンバーが既得権益の維持を重視する太子党や江沢民派出身者ら保守派が中心となったことで、改革の進展は不透明であるとの見方もある。

なお、2013年3月に開催される全国人民代表大会において、国家主席には習近平氏が、首相には李克強氏が選出される見通しである。

(2) 日中関係・尖閣諸島問題

2012年は日中国交正常化40周年に当たるため、これを記念する様々な記念事業が予定されていた。しかし、2012年4月、石原東京都知事（当時）が、東京都として尖閣諸島を購入する方針を表明したことを契機とし、政府は7月、尖閣諸島の平穏かつ安定的な管理のため、国が尖閣諸島を購入する方針を表明した。その後9月11日に、日本政府が尖閣諸島を構成する5つの島のうち、魚釣島、南小島、北小島の3島を地権者から購入する契約を交すと、中国側は激しく反発し、尖閣諸島周辺海域への海洋監視船の派遣、日本製品不買運動の容認、超党派国会議員による訪中団の受入れ中止などに加え、9月27日に予定されていた日中国交正常化40周年の公式記念式典を延期する等対抗措置を講じた¹。

また、中国各地では大規模な反日デモが発生した。特に9月15日以降は、参加者の一部

第18期中央政治局常務委員の顔ぶれ

氏名・職（年齢）	派閥
習近平総書記兼中央軍事委主席（59）	太
李克強副首相（57）	団
張徳江副首相兼重慶市党委書記（66）	江
俞正声上海市党委書記（67）	太江
劉雲山党中央宣伝部長（65）	団江
王岐山副首相（64）	太
張高麗天津市党委書記（66）	江

【派閥名】太：太子党 団：共青团派 江：江沢民派

※ 年齢は、2012年11月当時

（出典）派閥については遠藤誉『チャイナ・ナイン』に基づき作成

¹ ただし中国側は、米倉経団連会長や、河野前衆議院議長ら日中友好7団体のトップを北京に招待し、共産党序列第4位の賈慶林・全国政治協商会議主席が訪中団との会見に応じることで対話の糸口はかろうじて維持した。

が暴徒化し、日系企業の工場や店舗、日本車等を襲撃する等多大な被害をもたらす事態に発展した。経済面においても、日本製品不買運動の広がりや日本への観光旅行のキャンセル等による影響が広がった。この結果、2012年の日中貿易総額は、中国の景気減速や日中関係悪化等の影響を受けて、前年比3.9%の3,294億ドル（約29兆円）と、リーマンショック後の2009年以来、3年ぶりの前年割れとなっている。

政府レベルでは、日中外相会談（9月25日、ニューヨーク）以降、11月にはアジア欧州会合（ASEM）や東アジア首脳会議（EAS）等の多国間会議が開催されたにもかかわらず首脳会談等はセットされず、ハイレベルの対話が途絶えている。

現在、尖閣諸島周辺海域においては、中国公船による尖閣諸島周辺の接続水域や領海への侵入が半ば常態化しており、海上保安庁の巡視船と対峙する状況が続いている。また、2012年12月には、中国国家海洋局の航空機が尖閣諸島周辺の我が国領空を侵犯する事例が発生し、これ以降、中国機による尖閣諸島領空への接近飛行の事例も相次いでいる。

しかし、2013年1月、安倍総理の親書を携えて訪中した山口公明党代表と習近平総書記との会談が実現し、日中首脳会談の開催を求めた山口代表に対し、習近平総書記が「真剣に検討したい」と応じるなど、ハイレベル対話の再開に向けた努力が模索されている。

4 ロシア

(1) 内政と外交

内政に関しては、2012年3月の大統領選挙で当選し、5月に就任したプーチン大統領が、メドヴェージェフ前大統領（現首相）の政策を継承し、政治の民主化やイノベーション（技術革新）の活用に基づく経済発展を推進する考えを明らかにしている。

ただし、政治の民主化については、プーチン大統領は2012年12月の議会演説で、ロシアの民主主義は、外部から押し付けられた基準に従うのではなく、我々自身の自治の伝統に基づくべきであると強調した。このような考えを、プーチン大統領は前回の大統領在職時（2000～2008年：以下「第1次政権時」という。）から唱えており、民主化団体や一部のメディアには、反政府的な運動を抑え込むために大統領が強権的な統治手法を取るのではないかといった強い懸念もある。

経済開発については、ロシアでは、持続的で安定した経済成長を実現するため、エネルギー輸出依存型経済からの脱却が急務となっている。しかし、産業の多角化に必要な国有企業の民営化や汚職の撲滅は遅々として進んでいない。プーチン大統領は、政権の威信をかけてこれらの課題に取り組む姿勢を明らかにしているが、政府や司法、国有企業に蔓延する汚職については、第1次政権時にも問題の深刻さを認識しながら改善できなかった経緯があるため、十分な成果を挙げられるか疑問視する見方もある²。

外交では、2012年9月、ウラジオストクでアジア太平洋経済協力（APEC）首脳会議を議長国として初めて開催し、極東地域の開発という国内事情と併せて、今後ロシアがアジア太平洋地域における「エコノミー³」の一員として、貿易・投資の自由化や経済統合に

² 『産経新聞』（2012.12.13）ほか

³ APECには、多種多様な国と地域が参加しているため、APECメンバーの国・地域を指す場合には「エ

関与していく姿勢を示した。これに先立つ8月には、ロシアは20年近い交渉を経て世界貿易機関（WTO）への正式加盟を果たしており、また、プーチン大統領は、旧ソ連域内における経済統合の枠組みである「ユーラシア経済同盟」の創設（2015年1月予定）にも着手するなど、経済外交の更なる促進に意欲を見せている。

(2) 日露関係

ア 北方領土問題

我が国固有の領土である北方領土は、戦後70年近くソ連・ロシアによる不法占拠が続いている。日ソ間では、1956年10月、平和条約締結後に我が国への歯舞群島及び色丹島の引渡しを規定した日ソ共同宣言が署名（同年12月発効）されたが、我が国政府は、四島の帰属の問題を解決して平和条約を締結するという立場として堅持している。

しかし、近年、日露間において領土返還交渉は進展しておらず、逆にロシアによる北方領土の実効支配が強化される傾向にある。

2012年5月にはメドヴェージェフ大統領に代わってプーチン大統領が就任したが、同大統領は第1次政権時から、日ソ共同宣言こそが両国により批准された唯一の法的文書であり、歯舞群島及び色丹島の二島引渡しで問題解決としたい旨表明する⁴等、領土問題解決に向けた我が国の原則的立場とは大きな隔たりがある。

しかし、2012年12月末に安倍総理とプーチン大統領との間で行われた電話首脳会談を契機として、首脳間で領土問題の解決と平和条約の締結に向けた話し合いを進める機運が生まれている。また、安倍総理は、森元総理を事実上の総理特使として本年2月に訪露させることでプーチン大統領と一致したことを後に明らかにしており、本年中に予定される安倍総理の訪露を含め、新政権による領土返還交渉への取組に注目が集まっている。

【北方領土問題に関する日露政府間の主要な条約・取極め】

主要条約・取極め	内 容
日ソ共同宣言 1956年10月署名	鳩山（一郎）総理らとブルガーニン連邦大臣会議議長らの間で、（1）平和条約の締結交渉を継続することに同意、（2）ソ連は歯舞群島及び色丹島の日本への引渡しに同意するが、現実の引渡しは日ソ間の平和条約締結後に行われることに同意
東京宣言 1993年10月署名	細川総理とエリツィン大統領の間に、北方四島の帰属に関する問題を、（1）歴史的・法的事実に基づき、（2）両国の間で合意の上作成された諸文書及び（3）法と正義の原則を基礎として解決することにより、平和条約を早期に締結するよう交渉を継続し、日露関係を完全に正常化することに同意
イルクーツク声明 2001年3月署名	森総理とプーチン大統領の間に、（1）日ソ共同宣言が、平和条約締結交渉の出発点を設定した基本的な法的文書であると確認、その上で、（2）東京宣言に基づき、四島の帰属の問題を解決することにより、平和条約を締結することを確認
日露行動計画 2003年1月署名	小泉総理とプーチン大統領の間に、日ソ共同宣言、東京宣言、イルクーツク声明及びその他の諸合意が、四島の帰属の問題を解決することにより平和条約を締結し、もって両国関係を完全に正常化することを目的とした交渉の基礎であるとの認識に立脚し、引き続き残る諸問題の早期解決のために交渉を加速することで合意

「コノミー」という用語が用いられる。

⁴ 2004年11月の閣議における発言（『日本経済新聞』2004.11.16）及び2012年3月に行われた我が国新聞社との会見における発言（『朝日新聞』2012.3.3）等

イ 経済協力（極東・シベリア地域の資源開発等）

日露間では北方領土問題が最大の懸案であるが、我が国の対露外交の基本方針は、政治、経済、文化等におけるあらゆる分野の協力関係構築を領土問題の解決に結び付けるというものである。このため、我が国はロシアとの間で特に資源開発に係る協力を推し進めており、2012年11月に開催された貿易経済に関する日露政府間委員会（第10回会合）では、ウラジオストクにおける液化天然ガス（LNG）の生産基地建設プロジェクトの早期事業化や東シベリアにおける共同探鉱の促進等で一致した。

また、日露両政府は2012年1月、両国の国民に対する査証の発給手続の簡素化を目的とした日露査証簡素化協定⁵に署名したほか、同年9月には、北西太平洋の生物資源の保存、合理的利用及び管理を図ることを目的とした水産物の密漁・密輸出対策に関する日露協定に署名する等、協力の範囲を拡大・深化させている。

5 EPA/FTA、TPP

(1) EPA/FTA交渉

世界貿易機関（WTO）のドーハ・ラウンド交渉の先行きが不透明な中、各国は特定の国や地域との間で、物品の関税やサービス貿易の障壁等を撤廃・削減することを目的とする自由貿易協定（FTA）等の地域貿易協定を締結することにより、二国間あるいは地域における貿易自由化を推進する動きを活発化させている。

我が国政府もWTOという多国間枠組みの強化と、それを補完するための二国間・地域間連携の活用という重層的なアプローチの推進を対外経済政策の基本方針として掲げている。具体的には、物品貿易の自由化に加え、投資、人の移動、知的財産の保護等を含む幅広い経済関係の強化を目的とした経済連携協定（EPA）の締結を推進しており、2012年12月現在、我が国は12か国1地域との間でEPAを締結しているほか、5か国1地域との間でEPA交渉を行っている（下表参照）。

【我が国のEPA締結状況等】

締結済	シンガポール、メキシコ、マレーシア、チリ、タイ、インドネシア、ブルネイ、東南アジア諸国連合（ASEAN）、フィリピン、スイス、ベトナム、インド、ペルー
交渉中	韓国（2004年11月以降中断）、湾岸協力理事会（GCC ⁶ ）、豪州、モンゴル、カナダ、コロンビア
交渉実施前 （上段：交渉開始で合意、 下段：共同研究中など）	日中韓、東アジア地域包括的経済連携 ⁷ （RCEP「アールセップ」） 欧州連合（EU）、環太平洋パートナーシップ（TPP）協定、トルコ（共同研究中）

⁵ 2012年12月末、プーチン大統領は協定を批准するための法案に署名した。我が国では協定発効に向けた所要の手続は完了しているため、協定は近く発効するものと見られる。

⁶ バーレーン、クウェート、オマーン、カタール、サウジアラビア及びアラブ首長国連邦で構成

⁷ 東アジア自由貿易圏構想（EFTA「イーフト」）及び東アジア包括的経済連携構想（CEPEA「セピア」）の検討を踏まえ、2011年11月の東アジア首脳会議において、ASEAN側から示された広域経済連携構想。現在、ASEAN10か国及びFTAパートナー国（日本、中国、韓国、豪州、ニュージーランド（以下「NZ」という。）、インドの6か国）が構想に参加している。

また、交渉実施前の案件のうち、2012年5月の日中韓首脳会議で「年内の交渉開始」で合意した日中韓F T Aについては、8月以降、竹島及び尖閣諸島をめぐり中韓両国との関係が悪化したため、協議への影響が懸念されたが、11月の日中韓経済貿易大臣会合で協定交渉の開始が宣言された。R C E Pについても、2012年11月のA S E A N関連首脳会議の機会に交渉の立上げが宣言されており、T P Pに参加していない中国、韓国、インド等を含む16か国による経済統合に高い関心が集まっている。

E Uについては、2012年5月に交渉範囲を決める予備交渉が終了し、11月、E U加盟国で構成する外務理事会が、執行機関である欧州委員会に対し、対日E P Aの交渉権限を付与した。これにより、2013年早期に開催予定の日E U定期首脳協議で交渉開始につき正式合意することが見込まれている⁸。

(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、アジア太平洋地域における物品貿易、サービス貿易、政府調達、競争、知的財産、人の移動等といった様々な分野で高い自由化を目指す枠組みである。協定交渉は、シンガポール、N Z、チリ、ブルネイ、米国、豪州、ペルー、ベトナム及びマレーシアの9か国に、2012年12月の第15回交渉会合（オークランド（N Z））以降はメキシコ及びカナダを加えた11か国で行われており、同会合で参加国は「2013年中の交渉妥結⁹」に合意した。

【T P P協定：第15回交渉会合の概要】

※以下「T P P協定：第15回交渉会合の概要」（平成24年12月17日付：外務省ホームページ）から抜粋

2. 今次交渉会合の成果

—今次交渉では、初めて全体交渉会合に参加したメキシコ及びカナダを円滑に交渉に組み入れること、及び2013年中の交渉妥結を可能とする基礎の形成に向けて進展を得ることが目標とされた。29章からなる協定の残る部分をまとめるべく更なる取り組みがなされ、交渉全体として進展があった。

—貿易の技術的障壁、電気通信サービス、税関手続、衛生植物検疫といったより技術的な分野では、交渉担当者は問題を解決すべく、また、残された問題については妥結への明確な道筋を策定すべく取り組み、次回交渉会合までの間も作業を行うことに合意した。

—知的財産、環境、投資等のより複雑又はセンシティブな分野では、より技術的な問題の解決へ向けた作業が行われるとともに、交渉妥結の際に解決が必要な難しい問題についても、実質的な立場の相違の明確化に向けた作業が行われた。

—市場アクセスについても、首脳及び閣僚が設定した野心の水準を満たし、かつ全ての参加国が受入れ可能な全体的なパッケージの策定に向けて議論を継続し、作業の前進をみた。交渉担当者は、鉱工業品、農業、繊維に関する関税パッケージ及び原産地規則の策定に関する作業を継続した。また、各国のサービス、投資、政府調達の市場を開放するコミットメントに関しても議論を行った。また、次回交渉会合で更なる進展が得られるように、交渉会合間の作業に関する予定表を策定した。

我が国では、2010年10月に菅総理（当時）がT P P協定交渉への参加を検討する旨表明して以降、我が国政府は、交渉参加に向けた国内の環境整備に取り組んできた。具体的には2010年11月、高いレベルの経済連携に必要となる競争力強化等の抜本的な国内改革を推

⁸ 『日本経済新聞』（2012. 11. 30）ほか

⁹ 具体的には2013年10月にインドネシア・バリで開催されるA P E Cでの合意が有力視されており、それまでに3回（3月、5月、9月）の全体交渉会合が予定されている。

進することを盛り込んだ「包括的経済連携に関する基本方針」を閣議決定し、同方針に基づき、同年12月から2011年3月にかけて、上記のTPP協定交渉参加9か国と情報収集のための事務レベル協議を個別に行った。その後、3月11日に東日本大震災が発生したため、同年6月という当初想定していた交渉参加の判断時期を先送りしたが、同年9月に就任した野田総理（当時）は、国内で交渉参加に対する多くの懸念が指摘される中、同年11月にホノルル（米国）で開かれたアジア太平洋経済協力（APEC）首脳会議において、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。

その後、野田内閣では、我が国のTPP協定交渉参加につき、交渉参加国と順次協議を行い、シンガポール、チリ、ブルネイ、ペルー、ベトナム及びマレーシアの6か国からは支持を取り付けたものの、米国、豪州及びNZから支持を取り付けることはできなかった¹⁰。特に、米国は、我が国における自動車、保険、牛肉の3分野に係る規制緩和等に高い関心を示しており、このうち自動車に関しては、日本市場への参入に係る認証基準の緩和等を強く要求している。

2012年12月末に発足した安倍内閣は、TPP協定参加については、国益にかなう最善の道を求める¹¹との姿勢である。なお、TPP協定交渉は、2013年10月の妥結が目途とされている。

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）

¹⁰ 協定交渉への参加を希望する国は、まず当該国の交渉参加につき既に交渉に参加している全ての国から個別協議で支持を取り付け、さらに交渉参加国が個別に定めている国内手続で承認を得る必要がある。例えば、米国では、政府が交渉を開始する少なくとも90日前までに、議会（上下両院）への通知等を行うこととしている。このほか、ペルー、豪州、マレーシア及びチリでは、閣議での決定あるいは了解等が、また、シンガポールでは貿易産業大臣の判断により閣議決定を要するか否か決まるとしている。NZ、ベトナム及びブルネイでは特段の手続は不要とされている。なお、我が国が、新規の交渉参加国であるメキシコ及びカナダとの間で協議を行う必要があるか否かについては不明（2012年12月末現在、政府が情報を収集中）

¹¹ 自由民主党及び公明党連立政権合意（2012.12.25）

財務金融委員会

財務金融調査室

I 所管事項の動向

1 税制

(1) 税財政の現状

ア 概要

歳入には大別して①租税等収入②公債金③その他収入があり、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 年度まで一般会計の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。

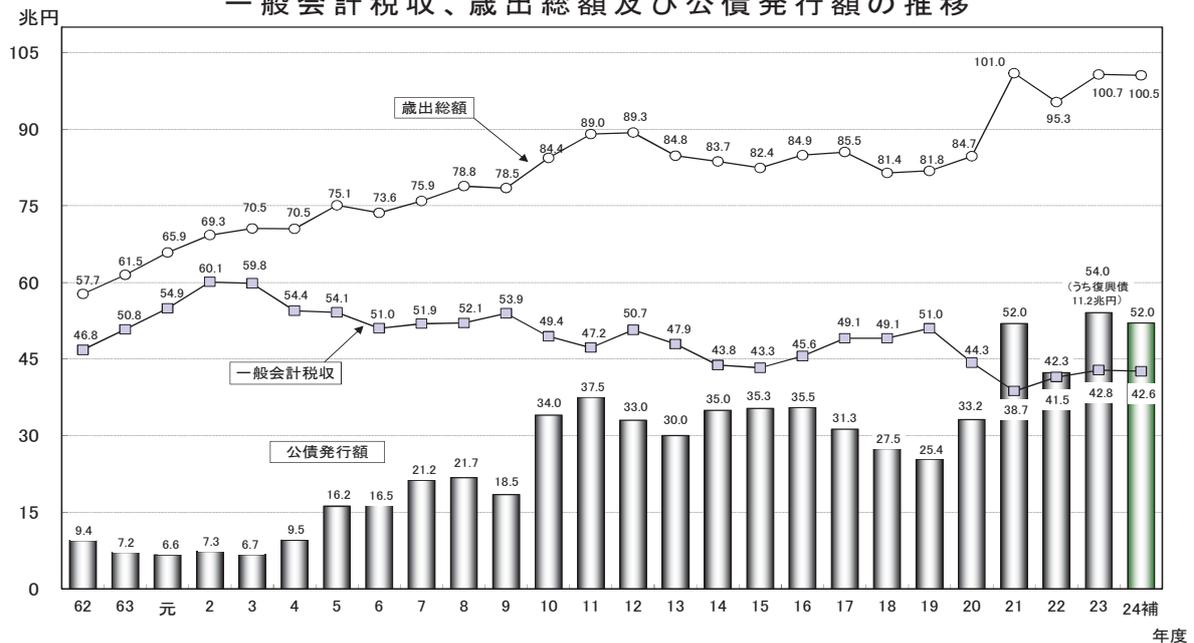
この状況は、公債発行の抑制が図られた平成 22 年度以降も継続している。平成 23 年度においては、東日本大震災からの復旧・復興等のため、数次の補正予算が編成され、復興債の発行等が行われたことなどから、歳出に占める税収の割合は 42.5% となっている。

平成 24 年度一般会計の当初予算においては、44 兆円程度の公債発行額（復興債を除く。）となっているが、引き続き税収が公債発行額を下回る厳しい財政状況が続いている。

さらに、「日本経済再生に向けた緊急経済対策」に基づく大型の補正予算が編成された（追加歳出額は合計 12.3 兆円。財源は公債金、前年度剰余金受入等）。

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 2.4 兆円、復興特別税：約 0.6 兆円、一般会計からの繰入れ等：約 2.0 兆円）。

一般会計税収、歳出総額及び公債発行額の推移



(財務省資料等を基に作成)

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	24(補)
	56.8	56.5	52.4	52.5	53.7	57.4	60.2	62.3	52.3	38.4	43.5	42.5	42.4

(注1) 平成23年度までは決算額、24年度は補正後予算額である。

(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:11.2兆円)

(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。なお、平成23年度の復興債を除く公債発行額は、一般会計税収を若干下回る。

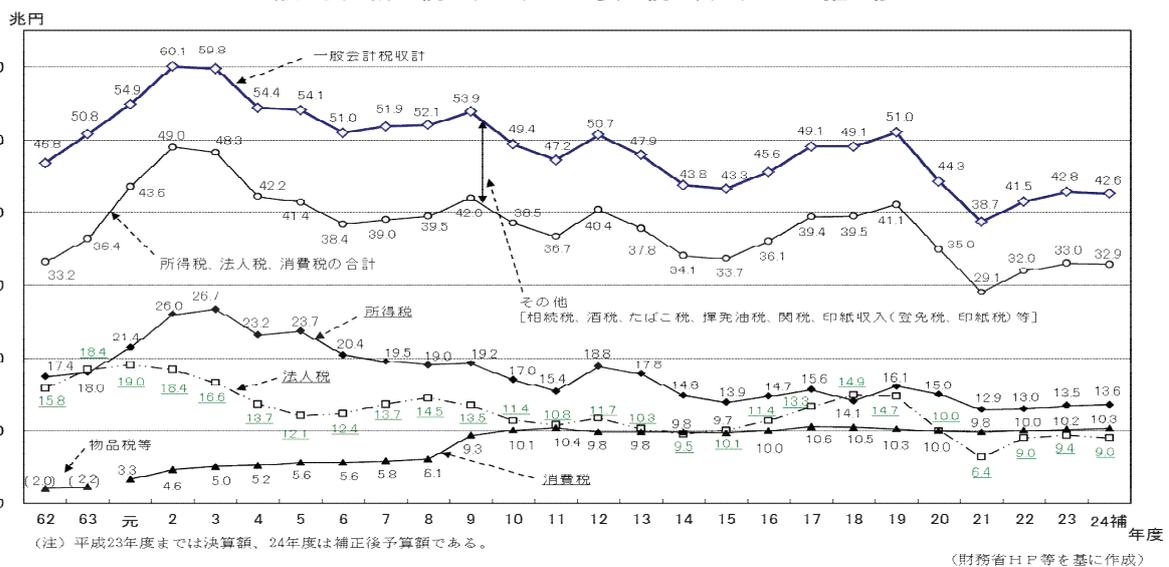
イ 税収の内訳

一般会計税収の合計は平成2年度の60.1兆円をピークに平成15年まで減少傾向にあり、40兆円前半半まで落ち込んだ。平成16年度以降は増加に転じ、平成19年度は50兆円を上回るまでに回復したが、平成20年度以降、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年度補正後予算における復興特別税については、復興特別法人税5,062億円、復興特別所得税495億円が見込まれている¹。

一般会計税収(主要税目)の推移



¹ 平成24年度から3年間は法人税額の10%の復興特別法人税が課され、平成25年から25年間は所得税額の2.1%の復興特別所得税が課される。

(2) 税制改革の動向及び課題

ア 税制改革の動向

(7) 平成 24 年度税制改正

平成 24 年度の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み」等を中心に改正が行われた。具体的には個人所得課税における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）、法人課税における研究開発税制の適用期限の延長や環境関連投資促進税制の拡充、地球温暖化対策のための税の導入（石油石炭税にCO₂排出量に応じた税率を上乗せ）等の措置が講じられた。

(4) 税制抜本改革

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 21 年度税制改正法²の附則第 104 条において、その道筋及び基本的方向性が規定されており、その実施時期などをめぐる議論が行われてきた。

平成 22 年 12 月には、社会保障改革の推進についての基本方針が閣議決定された。この中では、税制改革について一体的に検討を進め、平成 23 年半ばまでに成案を得、国民的な合意を得た上でその実現を図るなどとされた。

これを受け、平成 23 年 6 月、政府・与党社会保障改革検討本部において「社会保障・税一体改革成案」が決定された。同成案では、社会保障給付費用は消費税収を主要な財源として確保するとし、まずは、2010 年代半ばまでに段階的に消費税率（国・地方）を 10%まで引き上げるとされた。また、税制抜本改革については、平成 23 年度中に必要な法制上の措置を講ずるとされた。

平成 23 年 9 月に発足した野田内閣は、同成案の具体化に向けた議論を行い、平成 24 年 1 月、政府・与党社会保障改革本部において「社会保障・税一体改革素案」を決定し、翌 2 月には同素案を「社会保障・税一体改革大綱」として閣議決定した。同大綱では、消費税率（国・地方）について 2014（平成 26）年 4 月に 8%、2015（平成 27）年 10 月に 10%へと、段階的に引き上げるとされたほか、個人所得課税における最高税率の引上げ等各分野の基本的な方向性が示された。

これを受け、平成 24 年 3 月、「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法等の一部を改正する等の法律案」が国会に提出された。同法律案は、民主、自民及び公明の 3 党間による修正協議の結果（以下「3 党協議結果」という。）を受け、所得税法及び相続税法等の一部改正規定の削除や低所得者対策としての給付付き税額控除等及び複数税率の導入を検討する旨の規定を追加するなどの修正案が提出され、6 月

² 「所得税法等の一部を改正する法律」（平成 21 年法律第 13 号）

に衆議院において修正議決³され、8月に成立した（以下「税制抜本改革法⁴」という。）。

平成24年12月の第46回衆議院議員総選挙後に発足した第2次安倍内閣は、長引く円高・デフレ不況から脱却し、雇用や所得の拡大を目指す取組の第1弾として、本年1月11日に「日本経済再生に向けた緊急経済対策」（以下「緊急経済対策」という。）を閣議決定した。この中では、研究開発税制の拡充や企業による雇用・労働分配を拡大するための税制措置等を講ずるとされた。これらの税制上の措置は、平成25年度税制改正で具体化するとされた。

(参考) 「緊急経済対策」における主な税制上の措置

- ・国内への設備投資を後押しするための税制措置
- ・環境関連投資（再エネ・省エネ投資）促進税制の拡充
- ・企業のイノベーションを促進するための研究開発税制の拡充
- ・中小企業の交際費課税の特例の拡充
- ・商業・サービス業中小企業の経営改善のための設備投資を促進する税制措置
- ・家計の安定的な資産形成を支援するとともに、経済成長に必要な成長資金の供給を拡大しデフレ脱却を後押しする観点からの、日本版ISAの拡充及び金融所得課税の一体化（金融商品間の損益通算範囲の拡大等）
- ・企業による雇用・労働分配（給与等支給）を拡大するための税制措置
- ・高齢者の資産を若年層に移転させるとともに、教育・人材育成をサポートするため、祖父母からの教育資金の一括贈与について、贈与税を非課税とする措置の創設

(参考) 税制改正に関連する主な動き（平成24年～）

平成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
	1月27日	「租税特別措置法等の一部を改正する法律案」（24年度改正法案）国会提出
	2月17日	「社会保障・税一体改革大綱」閣議決定
	3月30日	・「24年度改正法案」成立 ・「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法等の一部を改正する等の法律案」（税制抜本改革法案）国会提出
	6月15日	民主、自民及び公明の3党の修正協議の合意
	6月22日	3党の修正協議の合意に基づき「税制抜本改革法案」に対する修正案を提出
	6月26日	衆議院において「税制抜本改革法案」修正議決
	8月10日	「税制抜本改革法案」成立
平成25年	1月11日	「緊急経済対策」閣議決定
	1月24日	「平成25年度税制改正大綱（自由民主党・公明党）」決定

³ 修正により、題名は「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律」となった。

⁴ 「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律」（平成24年法律第68号）

(ウ) 平成 25 年度税制改正の動向

平成 25 年度の税制改正プロセスは、政府の税制調査会を中心に議論した民主党政権の手法から、与党の税制調査会を中心として議論・調整を行う手法に改められ、平成 25 年 1 月 24 日、「平成 25 年度税制改正大綱（自由民主党・公明党）」（以下「大綱」という。）が取りまとめられた。取りまとめに当たり、所得税及び相続税の課税強化等「3 党協議結果」に係る項目については民主党とも協議が行われた。

「大綱」においては、我が国の経済は、円高・デフレ不況が長引き、閉塞感は深刻さを増しており、この危機を突破するためには、大胆な金融政策、機動的な財政政策、民間投資を喚起する成長戦略の「三本の矢」によって、これまでのいわば「縮小均衡の分配政策」から「成長と富の創出の好循環」へと転換させ「強い経済」を取り戻すことに全力で取り組まなければならないとされている。また、この決意のもとに、平成 25 年度税制改正においては、民間投資や雇用を喚起し持続的成長を可能とする成長戦略に基づく政策税制措置、消費税率引上げに対応する措置、東日本大震災からの復興を税制面から支援する措置を講ずるほか、社会保障の安定財源を確保するとともに、経済の成長力の強化、格差の是正といった中長期的課題にも取り組んでいく等の基本的考え方が示されている。

これらに係る主な項目の概要は、次のとおりである。

a 成長による富の創出に向けた税制措置

「大綱」では、景気の底割れを回避し、「成長と富の創出の好循環」を実現するため、特に「緊急経済対策」の施策については、その効果が最大限に発揮されるよう期限を区切り、大胆かつ集中的に税制上の措置を講ずるとされている。

(a) 国内設備投資促進税制の創設

取得した国内事業用生産設備の取得価額の合計額が、その期の減価償却費の金額、及び前事業年度において取得した国内事業用生産等設備の取得価額の合計額の 110%相当額を超える場合には、国内事業用生産設備のうち機械設備について、その取得価額の 30%の特別償却とその取得価額の 3%の税額控除との選択適用ができる。（3 年間の時限措置）

(b) 研究開発税制の拡充

総額型の税額控除限度額を 30%（現行 20%）に引き上げる等。（2 年間の時限措置）

(c) 所得拡大促進税制の創設

法人等による雇用者に対する給与等の支給額が、基準雇用者給与等支給額に比べ 5%以上増加するなど一定の要件を満たした場合には、支給増加額の 10%の税額控除ができる。

(d) 雇用促進税制の拡充

税額控除限度額を増加雇用者数 1 人当たり 40 万円（現行 20 万円）に引き上げる等。

(e) 教育資金の一括贈与に係る贈与税の非課税措置の創設

30歳未満の受贈者の教育資金に充てるためにその直系尊属が金銭等を拠出し、金融機関に信託等をした場合には、受贈者1人につき1,500万円（学校等以外の者に支払われる金銭は、500万円を限度）まで、平成25年4月から平成27年12月末までの間に拠出されるものに限り、贈与税を課さない。

(f) 中小法人の交際費課税の特例の拡充

定額控除限度額を800万円（現行600万円）に引き上げるとともに、定額控除限度額までの金額の損金不算入措置（現行10%）を廃止する。

(g) 非上場株式等に係る相続税等の納税猶予制度（事業承継税制）の見直し

雇用確保要件について「5年間の間、毎年8割以上」から「5年間平均で8割」とする等の緩和を行う。

b 社会保障・税一体改革の着実な実施に係る措置

(a) 所得税の最高税率の引上げ

「大綱」では、所得再分配機能の低下している状況を受けて、所得税の最高税率について、平成27年より、現行の税率構造に加えて、課税所得4,000万円超について45%（現行40%）の税率を設けるとされている。

なお、「税制抜本改革法」では、所得税の最高税率の引上げ等による累進性の強化に係る具体的な措置については、平成24年度中に必要な法制上の措置を講ずるとされている。

(b) 相続税の基礎控除縮小及び最高税率の引上げ並びに贈与税の軽減

「大綱」では、相続税の課税割合が低下する等、富の再分配機能が低下している状況を受けて、相続税の基礎控除を現行の「5,000万円+1,000万円×法定相続人数」を「3,000万円+600万円×法定相続人数」に引き下げるとともに、最高税率を55%（現行50%）に引き上げる等、税率構造の見直しを行うとされている。その際、個人の土地所有者の居住や事業の継続に配慮する観点から、小規模宅地等についての相続税の課税価格の計算の特例について、居住用宅地の適用対象面積を330㎡（現行240㎡）までの部分に拡大する等の拡充を行うとされている。

また、贈与税については、最高税率を相続税に合わせる一方で、20歳以上の者が直系尊属から贈与を受けた場合の贈与税の税率構造を緩和する等の見直しを行うとされている。なお、「税制抜本改革法」では、格差固定化の防止、老後扶養の社会化の進展への対処等の観点からの相続税の課税ベース、税率構造等の見直し及び高齢者から若年世代への生前贈与促進による消費拡大を通じた経済活性化を図る観点からの贈与税の見直しについては、平成24年度中に必要な法制上の措置を講ずるとされている。

(c) 消費税引上げに伴う対応

① 住宅取得支援税制

「大綱」では、住宅ローン減税を平成 26 年 1 月から平成 29 年末まで 4 年間延長するとされている。また、その期間のうち平成 26 年 4 月から平成 29 年末までに住宅を取得した場合の最大控除額を 400 万円（東日本大震災の被災者の場合には 600 万円、認定住宅（長期優良住宅・低炭素住宅）の場合には 500 万円）に拡充するとし、消費税率引上げによる住宅需要の減少が最も大きくなると考えられる時期に、特例的措置として過去最大規模の減税を行うとされている。平成 30 年以降における住宅税制の在り方については、上記措置の実施状況を踏まえ、平成 30 年度までの税制改正において検討するとされている。

なお、所得税と同様に個人住民税においても住宅ローン控除の拡充を行うとされているが、これらの措置を講じてもなお効果が限定的な所得層に対しては、別途、良質な住宅ストックの形成を促す住宅政策の観点から適切な給付措置を講ずるとされている。

住宅の取得については、「税制抜本改革法」においては、取引価額が高額であること等から、消費税率の引上げの前後における駆け込み需要及びその反動等による影響が大きいことを踏まえ、一時の税負担を平準化・緩和する観点から、住宅の取得に係る必要な措置について財源も含め総合的に検討するとされている。また、「3 党協議結果」では、平成 25 年度以降の税制改正及び予算編成の過程で総合的に検討を行い、消費税率の段階的引上げ時にそれぞれ十分な対策を実施するとされている。

② 自動車重量税

「大綱」では、自動車重量税については、

- ・ エコカー減税制度の基本構造を恒久化する
- ・ 消費税 8% 段階では、財源を確保して、燃費性能等に応じて軽減する等の措置を講ずる
- ・ 環境性能に応じた課税を検討する
- ・ 税収については、原因者負担・受益者負担としての性格を明確化するため、道路の維持管理・更新等のための財源として位置付ける

等の方向で見直しを行い、平成 26 年度税制改正で具体的な結論を得るとされている。

なお、自動車取得税（地方税）については、2 段階で引き下げ、消費税 10% の時点で廃止し、必要な財源は別途措置するとされている。さらに、消費税 10% 段階で、自動車税（地方税）において、環境性能等に応じた課税を実施するとされている。

「3 党協議結果」では、平成 26 年 4 月の消費税率引上げ時まで結論を得るとされている。

③ 消費税の低所得者対策（軽減税率）

「大綱」では、消費税率の 10% 引き上げ時に、軽減税率制度を導入することを目指すとし、そのため与党税制協議会で、速やかに対象、品目、軽減する消費税率、財源の確保等について協議を開始し、本年 12 月予定の平成 26 年度与党税制改正決定時まで、関係者

の理解を得た上で、結論を得るとされている。

イ 今後の課題

当面は、「大綱」に盛り込まれた事項の実現が課題となる。また、「税制抜本改革法」に規定されている「税制に関する抜本的な改革及び関連する諸施策に関する措置」の具体化に向けた検討や「消費税率引上げに当たっての措置」（いわゆる景気弾力条項⁵）の取扱い等についても課題となると考えられる。これらのうち主な課題は次のとおりである。

(7) 個人所得課税

a 最高税率の引上げ等

「大綱」では、最高税率の引上げの方針が示されているが、これは今後、消費税率の引上げにより、税制全体としての累進性が更に低下することも踏まえれば、所得税については、高い所得階層に負担を求めるなど所得再分配機能の回復を図る改革を進める必要があるとの考え方⁶を反映したものであると考えられる。しかし、高所得者のみに負担を強いることに対し慎重な意見もあり、対象所得の範囲や税率の引上げ幅の妥当性等については、議論となろう。

また、「3党協議結果」では、扶養控除や配偶者控除の在り方について各党で検討を進めるとされていること等を踏まえれば、所得税の負担の在り方については、税率のみならず各種控除の取扱いも含めた幅広い議論が必要となろう。

b 住宅ローン控除の拡充等

「大綱」では、所得税及び個人住民税における住宅ローン控除の効果が限定的な所得層に対しては、別途、給付措置を講ずるとされている。給付措置の具体的な内容については、税制措置とあわせた全体の財源を踏まえながら検討を進め、遅くとも今夏にはその姿を示すとされている。

給付措置の内容によっては、相当な財源が必要となることや、現金給付の規模によっては住宅のみが消費税率引上げの影響を免れる可能性もあり、その他の課税品目とのバランスも問題であるとの指摘がある。また、住宅ローン控除の特例措置は租税特別措置の中でも減収額が大きな項目であり、過去最大規模の減税となることに加え、給付措置の実施も踏まえるとこれらの財源確保は課題となると考えられる。

(4) 法人課税

「大綱」には、「緊急経済対策」を踏まえ、民間投資の喚起と雇用・所得の拡大、中小企業対策等に係る税制面における施策として、国内設備投資促進税制の創設、研究開発税制の拡充、所得拡大促進税制の創設、中小法人の交際費課税の特例の拡充等が挙げられて

⁵ 同法附則第 18 条を指す。

⁶ 「社会保障と税の一体改革大綱」（平成 24 年 2 月 17 日閣議決定）35 頁

いる。制度の具体化に当たっては、制度の有効性、適用範囲、減税に必要な財源確保等の観点からの検討が必要となろう。

(ウ) 資産課税

相続税の課税強化と贈与税の減免については、高齢者層の資産をより早期に若年層へ移転させ、民間資金の循環を通じた需要の拡大、経済の活性化、さらには子育て支援に寄与すると期待される。しかし、相続税の課税強化については、富裕層への負担の偏りや経済活力の消失等を懸念する指摘がある一方で、制度の恩恵を受けるのは多額の資金を贈与できる富裕層であるとの意見もある。また、これらの措置により富の再分配機能が向上し、人材育成、消費需要の回復等を通じて成長による富の創出につながる効果が得られるのか検証する必要もあろう。

(I) 消費課税

a 消費税関連

(a) 消費税率引上げに伴う低所得者対策

今回の「大綱」では、消費税率の10%引上げ時に、軽減税率制度を導入することを目指すとされ、与党税制協議会で協議し、平成26年度税制改正決定時までには結論を得るとされており、軽減税率をめぐる様々な課題の議論の動向について注視していく必要がある。

「税制抜本改革法」では、消費税率引上げに伴う低所得者対策として、給付付き税額控除等及び複数税率の導入について様々な角度から総合的に検討するとされている。

給付付き税額控除⁷については、低所得者をターゲットとして効率的に消費税の逆進性対策を講ずることが可能であるとされる反面、所得や資産の把握や執行面での対応の可能性等が検討事項として挙げられている。

複数税率については、消費の都度軽減が実感できて分かりやすい反面、財源の問題、対象範囲の限定、中小事業者の事務負担等が検討事項として挙げられている。

いずれの低所得者対策についても長所・短所があることから、軽減税率以外の低所得者対策についても再び議論の対象となる可能性があると思われる。

さらに、「税制抜本改革法」では、平成26年4月の8%への消費税率引上げ時から、これらの施策の実現までの間の暫定的・臨時的措置として、「簡素な給付措置」を実施するとされている。その対象範囲、基準となる所得の考え方、財源の問題、執行面での対応の可能性等が検討事項として挙げられている。「3党協議結果」によれば、「簡素な給付措置」の内容については、真に配慮が必要な低所得者を対象にしっかりとした措置が行われるよう、今後、予算編成過程において、立法措置を含めた具体化を検討するとされている。このため、給付の対象者など「簡素な給付措置」の具体化が課題となろう。

⁷ 税制抜本改革法上は給付と税額控除を適切に組み合わせて行う仕組みその他これに準ずるものとされている。税制調査会専門家委員会資料（平成24年5月28日）によれば、諸外国の仕組みは①基本的には税額控除（控除しきれない額は給付）であり、控除額が所得の増加に伴って逓増し、一定の上限に達した後、逓減する仕組み、②基本的には全額給付であり、所得が一定額を超えると給付額が逓減する仕組みに分類できている。また、導入目的は、子育て支援、就労促進、付加価値税の負担軽減が挙げられている。

(b) 消費税の円滑かつ適正な転嫁対策

小規模事業者ほど交渉力が弱く取引相手側の優越的地位の濫用等により消費税相当分の価格転嫁が困難であるとの懸念がある。これを踏まえ、政府は、事業者等における転嫁対策等に関する意見等の把握や課題の整理等を行い、消費税の円滑かつ適正な転嫁等に資する総合的な対策の策定に向けた検討を行うため、内閣に「消費税の円滑かつ適正な転嫁等に関する対策推進本部」（旧消費税の円滑かつ適正な転嫁等のための検討本部）を設置した。その後、同本部は、平成 24 年 10 月に基本的な方針⁸を決定した。同方針では、政府共通の相談窓口の設置、独占禁止法等の特例に係る立法措置、転嫁状況に係る調査・監視、財政上・税制上その他の支援措置等平成 9 年の消費税率引上げ時には行っていない対応策も盛り込まれている。「大綱」においても、より踏み込んだ転嫁対策を強力に推進していく必要性が指摘され、円滑かつ適正な転嫁を確保するための独占禁止法等の特例に関する法制上の措置の具体化を含め、強力な実効性のある転嫁対策を実現するとされており、それらの施策の動向を注視していく必要がある。

(c) 景気弾力条項

「税制抜本改革法」のいわゆる景気弾力条項では、消費税率の引上げ前に、経済状況の好転について、名目及び実質の経済成長率、物価動向等、種々の経済指標を確認し、経済状況等を総合的に勘案した上で、その施行の停止を含め所要の措置を講ずるとされている。

同法の国会審議において政府は、消費税率の引上げの判断はそのときの政権が判断することである⁹としており、具体的手順や内容等の詳細については、必ずしも明確にされていないことから、納税者等の予見可能性を踏まえれば、より具体的な説明が求められよう。

先般取りまとめられた「緊急経済対策」における取組は、前述の消費税率引上げの判断要素となる経済成長率等の経済指標に影響を与えると考えられるため、その実施状況や効果等を注視する必要がある。

また、「3 党協議結果」では、消費税率の引上げに当たっては、社会保障と税の一体改革を行うため、国民会議の議を経た社会保障制度改革を総合的かつ集中的に推進することが確認されており、社会保障制度改革の進捗状況が消費税率引上げの実施に影響を与える可能性があると考えられる。

b 自動車重量税

「大綱」では、自動車重量税について、原因者負担・受益者負担としての性格を明確化するため、その税収について、道路の維持管理・更新等のための財源として位置付け、自動車ユーザーに還元されるものであることを明らかにする方向で見直しを行うとされている。これについては、廃止された道路特定財源を復活させるものではないかとの意見がある。特定財源については、一般に財政の硬直化を招くとの指摘があり、税収の使途の在り

⁸ 正式名称は「消費税の円滑かつ適正な転嫁・価格表示に関する対策の基本的な方針（中間整理の具体化）」

⁹ 第 180 回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第 5 号 40 頁（平成 24 年 5 月 22 日）安住財務大臣答弁、同会議録 47 頁岡田国務大臣答弁 等

イ 日本銀行の金融政策

日本銀行（日銀）は、物価安定の下での持続的成長へ向けた最近の政策運営として、主に次のような措置を講じている。

(7) 「物価安定の目標」の導入

日銀は、平成 21 年 11 月の政府のデフレ宣言を受け、翌 12 月、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、「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」とし、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。

次いで、平成 24 年 2 月には、我が国経済のデフレ脱却と物価安定の下での持続的な成長の実現に向けた日銀の姿勢を更に明確化するため、中長期的に持続可能な物価の安定と整合的と判断する物価上昇率を示す「中長期的な物価安定の目途」を新たに導入し、「消費者物価の前年比上昇率で 2%以下のプラスの領域にあると判断しており、当面は 1%を目途」とすることとした。

さらに、平成 25 年 1 月 22 日の政策委員会・金融政策決定会合において、「中長期的な物価安定の目途」を点検し、物価安定についての考え方に関する議論を行った結果、日銀として、持続可能な物価の安定と整合的と判断する物価上昇率を示したものである「物価安定の目標」を新たに導入することとした。

具体的な目標値については、今後、我が国経済の競争力と成長力の強化に向けた幅広い主体の取組の進展に伴い、持続可能な物価の安定と整合的な物価上昇率が高まっていくとの認識に立って、「消費者物価の前年比上昇率で 2%」とした。目標の達成時期については、同日公表した政府と日銀の共同声明（下記(ウ)参照）において、「できるだけ早期に実現することを目指す」としている。

(4) 「期限を定めない資産買入れ方式」の導入

日銀は、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り、我が国経済が物価安定の下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判断の下、平成 22 年 10 月に、①実質的なゼロ金利政策の実施（政策金利（無担保コールレート（オーバーナイト物））の誘導目標水準を 0.1%¹⁰から「0～0.1%程度」とする）、②「資産買入等の基金」を通じた金融資産の買入れ等（後述）、③時間軸の明確化（当面、消費者物価の前年比上昇率 1%を目指して、それが見通せるようになるまで、実質的なゼロ金利政策と金融資産の買入れ等の措置により、強力な金融緩和を推進していく）——の 3つの措置による「包括的な金融緩和政策」を導入した。

このうち、②の「資産買入等の基金」とは、国債、CP、社債、ETF、J-REIT

¹⁰ 世界金融危機局面の平成 20 年 10 月にそれまでの 0.5%から 0.3%に引き下げ、同 12 月には更に 0.1%に引き下げた。

等多様な金融資産の買入れ等を通じて、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し、金融緩和を一段と強力に推進するため、臨時の措置として、日銀のバランスシート上に創設した基金であり、資産買入れと、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。以下「固定金利オペ」という。）の 2 つの手段によるものである。

基金の規模は、導入当初は 35 兆円程度（資産買入れ 5 兆円程度、固定金利オペ 30 兆円程度）であったが、累次にわたる増額により、現在は 101 兆円程度（資産買入れ 76 兆円程度、固定金利オペ 25 兆円程度）に拡大されている（下表参照）。

「資産買入等の基金」の規模の推移（※下線は増額又は減額した項目）

	H22. 10	H23. 3	H23. 8	H23. 10	H24. 2	H24. 4	H24. 7	H24. 9	H24. 10	H24. 12	直近 残高 (H24. 12)
総 額	35 兆円 程度	40 兆円 程度	50 兆円 程度	55 兆円 程度	65 兆円 程度	70 兆円 程度	70 兆円 程度	80 兆円 程度	91 兆円 程度	101 兆円 程度	67.08 兆円
資産買入れ	5.0	<u>10.0</u>	<u>15.01</u>	<u>20.01</u>	<u>30.01</u>	<u>40.22</u>	<u>45.22</u>	<u>55.22</u>	<u>66.13</u>	<u>76.13</u>	40.18
長期 国債	1.5	<u>2.0</u>	<u>4.0</u>	<u>9.0</u>	<u>19.0</u>	<u>29.0</u>	29.0	<u>34.0</u>	<u>39.0</u>	<u>44.0</u>	24.08
国庫短 期証券	2.0	<u>3.0</u>	<u>4.5</u>	4.5	4.5	4.5	<u>9.5</u>	<u>14.5</u>	<u>19.5</u>	<u>24.5</u>	9.56
C P等	0.5	<u>2.0</u>	<u>2.1</u>	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1	<u>2.2</u>	2.2	2.05
社債等	0.5	<u>2.0</u>	<u>2.9</u>	2.9	2.9	2.9	2.9	2.9	<u>3.2</u>	3.2	2.91
E T F	0.45	<u>0.9</u>	<u>1.4</u>	1.4	1.4	<u>1.6</u>	1.6	1.6	<u>2.1</u>	2.1	1.47
J-REIT	0.05	<u>0.1</u>	<u>0.11</u>	0.11	0.11	<u>0.12</u>	0.12	0.12	<u>0.13</u>	0.13	0.11
固定金利 オペ	30.0	30.0	<u>35.0</u>	35.0	35.0	<u>30.0</u>	<u>25.0</u>	25.0	25.0	25.0	26.90

（注 1）101 兆円程度への増額は平成 25 年 12 月末を目途に完了

（注 2）資産買入等の基金とは別に、年間 21.6 兆円の長期国債の買入れを実施

（日銀資料を基に作成）

さらに、平成 25 年 1 月 22 日の政策委員会・金融政策決定会合では、基金の運営について、平成 25 年 12 月末を目途に現行方式での買入れが完了した後、平成 26 年初から、期限を定めず毎月一定額の金融資産を買い入れる方式（「期限を定めない資産買入れ方式」）を導入することとし、平成 26 年初から当分の間、無期限で毎月 13 兆円程度（うち長期国債 2 兆円程度、国庫短期証券 10 兆円程度）¹¹の金融資産の買入れを行うことを決定した。

日銀は、長期国債と国庫短期証券の最近の買入れの平均残存期間を前提とすると、この月間買入額によって基金の残高は平成 26 年中に 10 兆円程度増加し、それ以降残高は維持されると見込まれるとしている。

なお、日銀は、「物価安定の目標」と「期限を定めない資産買入れ方式」の導入に伴い、金融緩和を行うに当たっての、いわゆる時間軸について、「物価安定の目標の実現を目指し、実質的なゼロ金利政策と金融資産の買入れ等の措置を、それぞれ必要と判断される時点まで継続することを通じて、強力に金融緩和を推進する」こととしている。

¹¹ 長期国債と国庫短期証券以外の金融資産については、残高を維持するように買入れを行うこととしている。また、固定金利オペは、25 兆円程度の残高となるように実施することとしている。

(ウ) 「デフレ脱却と持続的な経済成長の実現のための政府・日本銀行の政策連携について（共同声明）」

日銀は、平成 25 年 1 月 22 日の政策委員会・金融政策決定会合において、デフレからの早期脱却と物価安定の下での持続的な経済成長の実現に向け、政府との政策連携を強化し、一体となって取り組むことを明記した「デフレ脱却と持続的な経済成長の実現のための政府・日本銀行の政策連携について（共同声明）」を政府と共同で公表することとした¹²。

この共同声明において、日銀は、同日導入した「物価安定の目標」（消費者物価の前年比上昇率 2%）の下、金融緩和を推進し、これをできるだけ早期に実現することを目指すとしている。

一方、政府は、我が国経済の再生のため、機動的なマクロ経済政策運営に努めるとともに、日本経済再生本部の下、革新的研究開発への集中投入、イノベーション基盤の強化、大胆な規制・制度改革、税制の活用など思い切った政策を総動員し、経済構造の変革を図るなど、日本経済の競争力と成長力の強化に向けた取組を具体化し、これを強力に推進するほか、日銀との連携強化にあたり、財政運営に対する信認を確保する観点から、持続可能な財政構造を確立するための取組を着実に推進することとしている。

また、経済財政諮問会議において、金融政策を含むマクロ経済政策運営の状況、その下での物価安定の目標に照らした物価の現状と今後の見通し、雇用情勢を含む経済・財政状況、経済構造改革の取組状況などについて、定期的に検証を行うこととしている¹³。

(I) 金融機関による成長基盤強化の取組及び貸出増加の支援

a 成長基盤強化を支援するための資金供給

平成 22 年 6 月、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、政策金利を貸付金利とし、貸付期間原則 1 年（最長 4 年）、基本貸付枠 3 兆円の新たな資金供給の枠組みを時限措置として導入した。さらに、基本貸付枠とは別に、出資や動産・債権担保融資（いわゆる「ABL」）などを対象とした貸付枠（5,000 億円。平成 23 年 6 月～）、100 万円以上 1,000 万円未満の小口投融資を対象とした貸付枠（5,000 億円。平成 24 年 3 月～）、日銀が保有する米ドル資金を用いた貸付枠（120 億米ドル（約 1 兆円）。平成 24 年 4 月～）をそれぞれ設けたほか、平成 24 年 3 月に基本貸付枠を 3 兆 5,000 億円に増額した。これらを合計した現在の総貸付枠は 5 兆 5,000 億円である。

b 貸出増加を支援するための資金供給

平成 24 年 12 月、金融機関の一段の積極的な行動と企業や家計の前向きな資金需要の増

¹² 民主党政権においては、平成 24 年 10 月 30 日、我が国経済のデフレ脱却に向けた当面の取組について、政府と日銀が共有している認識を改めて明確に示すため、政府と日銀の連名による「デフレ脱却に向けた取組について」と題した文書が公表された。

¹³ これまでの日銀の取組に対し、デフレ脱却及び円高是正のためにより強力な金融緩和を求める意見がみられる。みんなの党は、第 176、177、180、182 回国会において、日銀の理念に雇用の安定を含むこと、主にインフレターゲット政策に関する政府と日銀との政策協定（アコード）の締結、政府による日銀役員の解任権等を内容とする日本銀行法改正案を参議院に提出している。

加を促す観点から、金融機関の貸出増加額について、希望に応じてその全額を低利・長期で資金供給する新たな枠組みを導入した。この枠組みによる資金供給については、貸付総額及び対象先ごとの貸付額に上限を設定せず、無制限としている。日銀は、この枠組みによる資金供給の規模について、貸出増加に向けた金融機関の今後の取組や企業の資金需要など様々な要素に依存するが、最近の貸出実績を前提にすると、15兆円を上回るものと想定している。

なお、日銀では、「貸出増加を支援するための資金供給」の導入に伴い、上記 a の「成長基盤強化を支援するための資金供給」と合わせて「貸出支援基金」とすることとした。

(2) 金融・資本市場における今後の課題等

ア 証券市場の信頼確保

(7) 増資インサイダー事案への対応

近年、上場企業の公募増資情報を何らかの方法で入手したヘッジファンド等が、情報公表前に、当該銘柄を空売りして株価を押し下げ利益を得るといった、いわゆる「増資インサイダー」が、我が国市場の大きな問題となっている。

第 180 回国会では、金融商品取引法を改正し、金融商品取引業者等以外の業者や投資家が、他人（顧客等）の計算において不公正取引を行った場合についても、課徴金の対象に加えることとした。これにより、増資インサイダー事案において、金融庁に登録のない海外ファンド等が顧客等から預かった資金を用いて不公正取引を行い、利益を得る場合について、一定の抑止効果が期待されている。

他方、増資インサイダー事案では、大手証券会社が、企業の増資情報を公表前に漏洩したケースが相次いで発覚したことから、証券会社の情報管理体制や営業姿勢の改善のみならず、現行のインサイダー取引規制を見直す必要があるのではないかと指摘がなされるようになった。このため、平成 24 年 7 月 4 日、松下金融担当大臣（当時）は、最近の公募増資に関連したインサイダー取引などを踏まえ、我が国市場の公正性・透明性に対する投資家の信頼を確保する観点から、情報伝達行為への対応、課徴金額の計算方法その他近年の違反事案の傾向や金融・企業実務の実態に鑑み必要となるインサイダー取引規制の見直しを検討するよう、金融審議会に諮問した。

これを受けて同月 31 日に金融審議会に設置された「インサイダー取引規制に関するワーキング・グループ」における検討の結果、12 月 25 日、報告書「近年の違反事案及び金融・企業実務を踏まえたインサイダー取引規制をめぐる制度整備について」が公表された。

金融庁は、本報告書の趣旨を踏まえ、情報伝達・取引推奨行為に対する規制の導入や、他人の計算による違反行為に対する課徴金の見直し等を行うため、所要の法案を第 183 回国会に提出する予定である。

(イ) 会計不正事案への対応

平成 23 年 11 月に発覚したオリンパスの巨額損失隠し事件において、投資助言会社やコンサルタント会社等の外部協力者が大きな役割を果たしていたことを踏まえ、第 180 回国

会における金融商品取引法改正において、このような外部協力者を課徴金の対象に追加することとした。さらに、金融庁は、最近の企業の不正による有価証券報告書の虚偽記載等の事案において、結果として公認会計士監査が有効に機能しておらず、より実効的な監査手続を求める指摘があることを踏まえ、重要な虚偽の表示の原因となる不正に対応した監査手続等の検討を行い、公認会計士の監査規範である監査基準について所要の見直しを行うこととし、企業会計審議会監査部会において、平成24年5月30日から議論を開始した。その結果、同部会は、12月21日に「監査における不正リスク対応基準（仮称）の設定及び監査基準の改訂について（公開草案）」を取りまとめ、公表した。同案は平成25年1月25日まで意見募集に付された後、寄せられた意見等を踏まえて最終決定される予定である。

(ウ) A I J 投資顧問による年金資産消失問題

A I J 投資顧問株式会社（以下「A I J」という。）は、主に企業年金基金を顧客とする投資運用業者（金融商品取引法登録業者）であったが、証券取引等監視委員会が平成24年1月から同社を検査したところ、その過程で、同社が顧客から運用を委託された資産の大半が毀損していることが判明した。

同委員会の検査によると、A I J は、顧客である企業年金基金から受託した資金について、デリバティブ取引等による運用に失敗し、平成23年3月期までに1,092億円もの損失を出していたが、顧客に対しては、その事実を隠し、虚偽の基準価額や運用利回り等を報告して、順調な運用を装っていた。また、ファンドの販売証券会社であるアイティーエム証券株式会社（以下「I T M」という。）と一体となって、虚偽の基準価額等を用いて投資一任契約¹⁴の締結の勧誘を行っていたほか、顧客に対する虚偽の運用報告書の交付、虚偽の事業報告書の作成・当局への提出も行っていたとされる。一方、I T M は、A I J から提供される基準価額等が虚偽であること、又はその可能性が高いことを認識しながら、何ら有効な検証を行うことなくA I J のファンドを販売し、顧客に対し虚偽の基準価額の提供及びこれに基づく運用収益等の報告を行っていたとされている。

証券取引等監視委員会は、これらの検査結果を踏まえ、金融商品取引法違反（投資一任契約の締結に係る偽計）の嫌疑で、平成24年3月23日にA I J 及び関係先への強制調査に入った。警視庁は、6月19日、顧客である2つの年金基金から資金70億円を騙し取ったとして、浅川A I J 社長、西村I T M 社長ら4名を詐欺容疑で逮捕し、うち浅川社長ら3名が詐欺と金融商品取引法違反（契約に関する偽計）の罪で東京地検特捜部により起訴された。10月5日、当該3名に対する4回目の起訴をもって捜査は終結し（立件総額約248億円）、法人としてのA I J は不起訴とされた。

問題を受けて、金融庁では、投資一任業務を行う全ての金融商品取引業者に対する一斉調査を実施し、4月6日に、第1次調査の結果（速報値）を公表した。さらに、一部の投資一任業者に対して実施した第2次調査の結果等を踏まえて、9月4日に「A I J 投資顧

¹⁴ 当事者の一方が、相手方から、金融商品の価値等の分析に基づく投資判断の全部又は一部を一任されるとともに、当該投資判断に基づき当該相手方のため投資を行うのに必要な権限を委任されることを内容とする契約（金融商品取引法第2条第8項第12号ロ）

間株式会社事案を踏まえた資産運用に係る規制・監督等の見直し（案）」を公表し、意見募集を行った。

この見直し案では、同様の問題の再発防止策として、①第三者（国内信託銀行等）によるチェックが有効に機能する仕組み、②運用報告書等の記載内容の拡充等、年金基金等の顧客が問題を発見しやすくする仕組み、③投資一任業者等の不正行為に対する罰則強化、④投資運用業者等に対する規制・監督・検査の強化—に関する施策を挙げている。

金融庁は、寄せられた意見も踏まえ、10月12日に府令と監督指針の改正案を公表し、改めて意見募集に付した。このほか、上記見直し案において、法律改正を要する事項については、改正法案を第183回国会に提出することが検討されている。

イ 国際的な金融規制への対応

(7) 新しい自己資本比率規制（バーゼルⅢ）

世界金融危機後、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（2010）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%¹⁵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。承認された内容は、バーゼル銀行監督委員会により、銀行の自己資本と流動性に係る国際的な基準の詳細を示す「バーゼルⅢテキスト」としてテキスト化され、12月16日に公表された。これを踏まえ、金融庁では、平成24年2月7日、国際統一基準適用行を対象とする「自己資本比率規制（第1の柱）に関する告示の一部改正（案）」を公表し、意見募集を経て、3月30日に公布し、平成25年3月31日から適用することとした¹⁶。

また、経営危機に陥った場合に、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については、世界金融危機の反省を踏まえ、「グローバルにシステム上重要な金融機関（G-SIFIs¹⁷）」として、あらかじめ国際業務を営む一般金融機関よりも上乘せした自己資本比率規制を課すことが国際的に合意されている。2012（平成24）年11月にFSB（金融安定理事会）が公表した最新の対象リストでは28金融機関がG-SIFIsとして選定され、我が国からは三菱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及び三井住友フィナンシャルグループが対象となった¹⁸。

¹⁵ 普通株等 Tier1 の最低基準 4.5% + 資本保全バッファー（平時より積み増しを要する部分）2.5%

¹⁶ 国内基準行については、従来の最低自己資本比率（4%）を維持する一方、規制上の自己資本を普通株式・内部留保等を中心とした「コア資本」と定義し、自己資本の質の向上を促すこととする新基準案が平成24年12月12日に公表され、平成25年1月18日まで意見募集に付されたところである。同案では、新基準の実施時期を平成26年3月31日からとしている（ただし、原則10年間の経過措置を導入し段階的に実施）。

¹⁷ Global Systemically Important Financial Institutions の頭文字を取った略称

¹⁸ 同リストで明示された各金融機関の上乗せ幅は、三菱UFJフィナンシャルグループが1.5%、みずほフィ

(イ) 国際的潮流への対応及び我が国金融業の更なる機能強化

国際的な金融資本市場に不安定要素が依然として存在している状況の下、我が国の預金者保護や安定的な金融システムの構築が重要な課題となっている。他方、我が国金融業の更なる機能強化に向けた積極的な取組を行うことも強く求められている。

このような観点から、平成 24 年 4 月 11 日、自見金融担当大臣（当時）は、世界的な金融危機の教訓や金融監督規制をめぐる国際的潮流を踏まえ、外国銀行支店に対する規制の在り方、大口信用供与等規制の在り方その他の金融システム安定のために必要な措置と、あわせて、我が国金融業の更なる機能強化のための方策について検討するよう、金融審議会に諮問した。

これを受けて、5 月 29 日に金融審議会に設置された「金融システム安定等に資する銀行規制等の在り方に関するワーキング・グループ」における検討の結果、平成 25 年 1 月 25 日、報告書「金融システム安定等に資する銀行規制等の見直しについて」が公表され、大口信用供与等規制や、銀行等による議決権保有規制（いわゆる 5%ルール）等について、見直しの方向性が示された。なお、安倍内閣の緊急経済対策においては、日本企業の海外展開支援、海外投資収益の国内還流の円滑化等の一環として「金融機関が海外で行う海外進出企業と現地金融機関との金融取引の代理・媒介の解禁、信用金庫・信用組合による会員・組合員の海外子会社への融資等の解禁」が盛り込まれたほか、「潜在力の発揮を可能とする規制改革」として、金融機関の出資規制の関連法案の整備の推進について言及されている。

一方、世界金融危機の経験を踏まえ、システム上重要な金融機関が破綻に至るような場合においても、秩序ある処理を可能とする枠組みを整備するための議論が国際的に進められ、2011（平成 23）年 10 月には、F S Bにおいて「金融機関の実効的な破綻処理の枠組みの主要な特性」（以下「主要な特性」という。）が策定され、翌 11 月の G20 カンヌ・サミットにおいて、国際的に合意された。この「主要な特性」を備えた破綻処理の枠組みは、あらゆるシステム上重要な金融機関に対し適用されるべきとされており、2012（平成 24）年 6 月の G20 ロスカボス・サミット首脳宣言においても、国内の破綻処理枠組みを、F S Bの「主要な特性」と整合的なものとする事が再確認された。

このような国際的動向を踏まえ、我が国の現行制度を改めて検証して、追加的な対応が必要かどうか検討する必要があるとの観点から、平成 24 年 8 月 28 日より、上記「金融システム安定等に資する銀行規制等の在り方に関するワーキング・グループ」において、銀行又は銀行以外のシステム上重要な金融機関（証券会社、保険会社、金融持株会社等）を念頭に、金融市場・金融業全体についてのセーフティネットの在り方の検討が開始された。

この結果、上記報告書には、あらゆるシステム上重要な金融機関を対象とした、危機時における金融機関の秩序ある処理に関する枠組みについての方向性も盛り込まれた。

金融庁は、報告書に示されたこれらの考え方を踏まえて、所要の改正法案を第 183 回国会に提出する予定である。

ウ 投資信託・投資法人法制の見直し

民主党政権下で平成 22 年 6 月に閣議決定された「新成長戦略」、同年 12 月に公表された「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 24 年 7 月に閣議決定された「日本再生戦略」においては、国民が資産を安心して有効に活用できる環境整備を図る観点から、投資信託・投資法人法制を見直し、平成 25 年度までに制度整備の実施を行うこととされた。このような中、平成 24 年 1 月 27 日、自見金融担当大臣（当時）は、金融審議会に対し、①投資信託については、国際的な規制の動向や経済社会情勢の変化に応じた規制の柔軟化や一般投資家を念頭に置いた適切な商品供給の確保等、②投資法人については、資金調達手段の多様化を含めた財務基盤の安定性の向上や投資家からより信頼されるための運営や取引の透明性の確保等一の 2 つの観点から、投資信託・投資法人法制の見直しについての検討を行うよう諮問した。

これを受けて、3 月 7 日、金融審議会に「投資信託・投資法人法制の見直しに関するワーキング・グループ」が設置され、7 月 3 日の中間論点整理を経て、12 月 7 日に最終報告が取りまとめられた。今後、当該報告に示された考え方を踏まえ、所要の法改正等の制度整備が進められることとなる。安倍内閣の緊急経済対策においては、「金融資本市場の活性化等」として、「投資法人（J-R E I T）市場の活性化に向けた環境整備」が盛り込まれている。

エ 中小企業金融円滑化法の最終延長と出口戦略

平成 21 年 11 月、第 173 回国会において成立した「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」（以下「中小企業金融円滑化法」という。）は、中小・零細企業や住宅ローンの借り手の申込みに対し、金融機関が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定めるものである。同法は、当初、平成 23 年 3 月 31 日で失効することとされていたが、第 177 回国会及び第 180 回国会において、それぞれ 1 年ずつ法律の期限を延長する改正が行われ、現在、同法の期限は平成 25 年 3 月 31 日と定められている。

金融庁は、平成 23 年 12 月 27 日に大臣談話（中小企業金融円滑化法の期限の最終延長等について）を公表し、平成 25 年 3 月 31 日までの延長を「最終延長」と位置付けるとともに、同法の期限到来に当たって、中小企業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た。これを踏まえ、金融庁は、企業再生支援機構及び中小企業再生支援協議会の機能強化・連携強化を始めとした「中小企業の再生支援に向けた態勢」を構築する「中小企業金融円滑化法の最終延長を踏まえた中小企業の経営支援のための政策パッケージ」（平成 24 年 4 月 20 日）を、内閣府及び中小企業庁とともに公表し、貸付条件の変更等にとどまらず、真の意味での経営改善が図られるよう、関係省庁や関係機関と連携して諸施策を推進することとした。さらに、同法の期限到来後の検査・監督の方針について明確に示すため、11 月 1 日に大臣談話（中小企業金融円滑化法の期限到来後の検査・監督の方針等について）を公表し、法の期限到来後も、貸し渋り・貸し剥がしの発生や倒産の増加といった事態が生じないよう、

引き続き、日常の検査・監督を通じて、金融庁の方針を周知徹底し、金融機関が貸付条件の変更等や円滑な資金供給に努めるよう促すとともに、法の期限到来後においても、顧客への対応方針が変わらないことを個々の借り手に説明するよう、金融機関に対して促していくこととしている。

安倍内閣の緊急経済対策においては、中小企業・小規模事業者等への支援策として、「中小企業金融円滑化法の期限到来後における検査・監督の方針の明確化、『中小企業等金融円滑化相談窓口』（仮称）の設置、金融機関による中小企業の経営支援に関する取組状況等の定期的な公表等」が挙げられている。

内容についての問合せ先

財務金融調査室 矢尾板首席調査員（内線 68480）

文部科学委員会

文部科学調査室

I 所管事項の動向

1 教育再生実行会議の設置

平成 25 年 1 月 15 日、内閣に「教育再生実行会議」が設置された。同会議は、21 世紀の日本にふさわしい教育体制を構築し、教育の再生を実行に移していくため、内閣の最重要課題の一つとして教育改革を推進する趣旨で置かれたものであり、内閣総理大臣、内閣官房長官及び文部科学大臣並びに 15 名の有識者から構成される。当面の審議事項として、いじめ問題への対応や教育委員会制度の抜本的な見直しなどについて議論することが予定されている。

2 教育振興基本計画の策定

約 60 年ぶりに改正された教育基本法（平成 18 年 12 月公布・施行）では、それまでの教育基本法が掲げてきた普遍的な理念を継承しつつ、公共の精神、伝統と文化の尊重など、教育の目標として今日特に重要と考えられる理念が明確にされた。また、同法第 17 条では、教育の振興に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、教育振興基本計画の策定が政府に義務付けられた。これを受けて、政府は、平成 20 年度から平成 24 年度までの第 1 期教育振興基本計画を平成 20 年 7 月に閣議決定した。

第 1 期計画では、我が国の教育をめぐる現状と課題を踏まえ、今後 10 年間を通じて目指すべき教育の姿として、「義務教育修了までに、すべての子どもに、自立して社会で生きていく基礎を育てる」こと、義務教育以降の教育を通じて「社会を支え、発展させるとともに、国際社会をリードする人材を育てる」ことを掲げている。さらに、「世界トップの学力水準」、「昭和 60 年代の体力水準への回復」、「知の創造・継承・発展に貢献できる人材の育成」などの目標を明らかにするとともに、これらを達成するために平成 20 年度から平成 24 年度までの 5 年間に於いて取り組むべき施策を 4 つの基本的方向に沿って具体的に示している。

平成 23 年 6 月、文部科学大臣から中央教育審議会（以下、「中教審」という。）に対して、第 2 期計画（平成 25 年度から平成 29 年度まで）の策定について諮問が行われ、平成 24 年 8 月、「第 2 期教育振興基本計画について（審議経過報告）」が取りまとめられた。その中では、グローバル化、少子高齢化、厳しい経済環境などの急速な社会情勢の変化、さらには東日本大震災を踏まえ、今後の教育行政について、「社会を生き抜く力の養成」、「未来への飛躍を実現する人材の養成」、「学びのセーフティネットの構築」、「絆づくりと活力あるコミュニティの形成」の 4 つの基本的方向性（ビジョン）の下、8 つの成果目標（ミッション）を設定し、29 の基本的施策（アクション）を実行することとしている。これらの考え方を基に、現在、計画の策定に向けて審議が行われており、今後、教育行政の在り方や 6・3・3・4 制の在り方などについて同計画に追加することが検討されている。

3 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。

学習指導要領の変遷

改訂年度	昭和 33～35 年	昭和 43～45 年	昭和 52～53 年	平成元年	平成 10～11 年	平成 20～21 年(現行)
実施	小:S36 中:S37 高:S38(学年進行)	小:S46 中:S47 高:S48(学年進行)	小:S55 中:S56 高:S57(学年進行)	小:H4 中:H5 高:H6(学年進行)	小:H14 中:H14 高:H15(学年進行)	幼:H21 小:H23 中:H24 高:H25(学年進行)
改訂内容	教育課程の基準としての性格の明確化 (道徳の時間の新設、基礎学力の充実、科学技術教育の向上等)(系統的な学習を重視)	教育内容の一層の向上(「教育内容の現代化」) (時代の進展に対応した教育内容の導入) (算数における集合の導入等)	ゆとりある充実した学校生活の実現＝学習負担の適正化 (各教科等の目標・内容を中核的事項にしぼる)	社会の変化に自ら対応できる心豊かな人間の育成 (生活科の新設、道徳教育の充実)	基礎・基本を確実に身に付けさせ、自ら学び考える力などの「生きる力」の育成 (教育内容の厳選、「総合的な学習の時間」の新設)	「生きる力」の理念のもと、知識・技能の習得、思考力・判断力・表現力などの育成を重視 (教育基本法の改正等を踏まえた見直し、授業時数の増加、道徳教育や体育などの充実 等)

(注) 平成15年には、学習指導要領が示していない内容を加えて指導することができることを明確化するなど、一部改訂が行われている。

(出所) 文部科学省資料を基に調査室作成

平成20年及び21年には、新学習指導要領が告示され、順次実施されている。今改訂の基本的な考え方は、小・中・高等学校を通じて、①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、②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、③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。なお、中学校では、平成24年度から武道・ダンスが必修化され、その安全かつ円滑な実施に向けて、施設・用具の整備や指導者の養成等が図られている。

(2) 全国学力・学習状況調査

文部科学省では、義務教育の機会均等とその水準の維持向上の観点から、児童生徒の学力・学習状況を把握・分析することにより、教育施策の成果と課題を検証し、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学年を対象に国語、算数(数学)の2教科について毎年4月に実施している。

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。平成24年度については、抽出調査及び希望利用方式により実施され、また、従来の国語、算数(数学)に理科が加えられた。

平成 25 年度調査は、平成 25 年 4 月 24 日に児童生徒の国語及び算数・数学の学力を把握する本体調査が、小学校第 6 学年、中学校第 3 学年の全児童生徒を対象に実施される予定である。また、本体調査の実施日以降 6 月下旬までに、同一問題による経年の変化を把握・分析するための調査（調査問題等は非公開）や、家庭状況と学力等の関係について分析するための保護者アンケート調査（いずれも抽出調査）が行われることになっている。

(3) 体罰・いじめ・不登校・通学路の安全対策

ア 体罰・いじめ問題、不登校への対応

平成 24 年 7 月、前年 10 月に滋賀県大津市の中学 2 年男子生徒が自殺した問題の報道を契機として、全国でいじめが背景事情として認められる自殺事案等への注目が高まった。これらの事案の中には、学校や教育委員会におけるいじめの兆候の把握や対応が不適切であったものも見られた。

文部科学省では、いじめ緊急調査の実施、関係指導通知の発出等様々な対応をとるとともに、地方公共団体においても、いじめ防止条例を制定するなど、様々な取組が行われている。また、各政党においていじめ防止対策の法制化を図るなどの動きがある。

平成 25 年 1 月には、大阪市立高校のバスケットボール部の生徒が、顧問教諭からの厳しい指導や体罰等を苦にして昨年 12 月に自殺していた事案が同市から公表され、文部科学省では、同市教育委員会に徹底した事実解明等を指導するとともに、各都道府県に対して体罰の調査の実施・報告を求める方針を示している。体罰は、学校教育法第 11 条で明確に禁止されており、その再発防止策や指導の在り方等が議論となっている。

また、平成 23 年度の小・中学校の不登校児童生徒数は約 11 万 7 千人で、小学校で 304 人に 1 人、中学校で 38 人に 1 人となっている。不登校への対応としては、教育委員会が設置している「教育支援センター（適応指導教室）」で、不登校に関する相談活動を行うと同時に、不登校児童生徒に対する通所指導（カウンセリング、教科指導、体験活動など）を行っている。文部科学省は、スクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカーの配置等により相談体制の充実を図るほか、教育支援センターを活用した取組などについて調査研究を実施するとともに、NPO等の学校外の機関に対して、効果的な活動プログラムの開発を委託するなどしている。

イ 通学路の安全対策

平成 24 年 4 月以降、児童等の列に自動車が入り込み、死傷者が発生する事故が相次いでいる状況を踏まえ、文部科学省、国土交通省及び警察庁の 3 省庁は、「通学路における緊急合同点検」を実施した。その結果、道幅が狭い、見通しが悪いなどの事故の危険が考えられる約 7 万箇所のうち、6 万箇所対策が必要とされた。この対策への関連予算として、平成 24 年度の予備費を活用した緊急の経済対策における 73 億円に加え、平成 24 年度補正予算案において 138 億円が計上されている。

(4) 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「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」等が改正され、平成 23 年 4 月より小学校第 1 学年に係る学級編制の標準の引下げ（40 人から 35 人）が行われたが、平成 24 年度予算においては、法律改正による学級編制の標準の引下げではなく、教職員定数の加配措置により小学校第 2 学年における 35 人以下学級の推進が図られた。

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。

平成 25 年度以降の取扱いに関し、文部科学省は、同省に設置された有識者会議による報告「少人数学級の推進など計画的な教職員定数の改善について」を踏まえ、小学校 3 年生から中学校 3 年生までの 35 人以下学級の実現と、いじめ問題、教育格差解消、特別支援教育の充実などの個別の教育課題への対応を同時並行で推進することを内容とした新たな教職員定数改善計画案（平成 25～29 年度の 5 か年で合計 26,700 人）を策定した。

(5) 学校施設の耐震化

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

平成 24 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 84.8%となっている。

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 年間の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。さらに、学校保健安全法に基づく「学校安全の推進に関する計画」（平成 24 年 4 月）において、国は、上記基本方針を踏まえ、学校施設の耐震化及び防災機能の強化（備蓄倉庫の整備等）を支援することとされた。

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、公立学校施設の耐震化・老朽化対策の推進、防災機能の強化等のため、文部科学省の平成24年度予算において1,246億円が計上されたほか、予備費を活用した緊急の経済対策として730億円が計上されている。また、平成24年度補正予算案において、1,884億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93%になることが見込まれている。

(6) 幼児教育の振興（幼保一体化）

第180回国会において社会保障と税の一体改革関連法案が成立し、幼児期の学校教育・保育に関し、幼稚園と保育所の機能を併せ持つ現行の認定こども園の拡充を行うこととされ、特に、幼保連携型認定こども園について、今後、単一の施設として認可・指導監督等を一本化した上で、学校及び児童福祉施設としての法的位置付けを持たせることとされた。

(7) 教育委員会制度

教育委員会は、①教育行政の民主化、②地方教育行政の地方分権化、③教育の自主性の確保等を主な目的として、地域の学校教育、社会教育、文化、スポーツ等に関する事務を担当する機関として制度化されたものであり、首長から独立した合議制の行政委員会として設置されている。原則として5人の委員が教育行政における重要事項等についての決定を行い、それに基づき、委員を兼務する教育長が具体の事務を執行している。

昨今、教育委員会制度については、地域住民の意向を十分に反映していないことや教育行政に関する権限と責任の所在が不明確で審議が形骸化していること等の指摘があり、その在り方について、抜本的に見直すべきとの意見がある。

(8) 教科書採択をめぐる動き

平成23年、平成24年度から使用する中学校社会科（公民的分野）教科書の採択をめぐる、沖縄県の八重山地区において三市町の協議が調わず、同一の教科書を採択できない事態が生じた。この事態の背景として、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」において、教科書の取扱いに関することは教育委員会の職務権限であることが定められ、また、「義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律」において、採択地区内では協議して同一の教科用図書を採択しなければならないとされていることがある。

この点に関し、文部科学省は、平成24年9月28日付けの「教科書採択の改善について（通知）」において、「無償措置法第13条4項は、地方教育行政の組織及び運営に関する法律第23条第6号が規定する教科書の採択の権限の行使について特別の定めをしており、採択地区内の市町村教育委員会は、無償措置法第13条4項の規定による協議の結果に基づいて、同一の教科書を採択する必要がある」ことを通知している。

なお、教科書採択制度に関しては、上記の法律間の整合性を図ることや、共同採択制度を見直すことなどの意見がある。

(9) 教育費の負担軽減

現在、国及び地方公共団体では、各学校段階において、家庭の教育費負担を軽減する施策が実施されている。

幼児教育段階において、地方公共団体は、幼稚園の入園料や保育料に係る経済的負担を軽減しており（就園奨励）、国は補助金の交付によりその所要経費の一部を負担している。なお、近年、幼児教育に係る費用について無償化を図るべきとの意見がある。

義務教育段階において、各市町村は、経済的理由により小・中学校への就学が困難と認められる学齢児童生徒の保護者に対して学用品費の給与などの援助を実施しており（就学援助）、国は、補助金の交付及び地方財政措置によりこれらの市町村へ支援を行っている。

高等学校段階においては、都道府県で奨学金事業が実施されているほか、平成 22 年度から、国が、公立高等学校については授業料を無償とするとともに、私立高等学校等の生徒については高等学校等就学支援金を支給する新たな制度（高校無償化）が創設された。なお、高校無償化については、その根拠法の附則に施行 3 年後の見直し規定が置かれている。

4 高等教育

(1) 高等教育改革の状況

中教審等において、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、国公私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た。

平成 24 年度予算においては、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している。

また、文部科学省は、平成 24 年 6 月、次項の表を内容とする大学改革の方向性やスケジュール等を含めた改革の全体像である「大学改革実行プラン」を発表した。

「大学改実行プラン」の概要

I 激しく変化する社会における大学の機能の再構築	
①大学教育の質的転換と大学入試改革	②グローバル化に対応した人材育成
③地域再生の核となる大学づくり(COC (Center of Community) 構想の推進)	④研究力強化:世界的な研究成果とイノベーションの創出
II 大学の機能の再構築のための大学ガバナンスの充実・強化	
⑤国立大学改革	⑥大学改革を促すシステム・基盤整備
⑦財政基盤の確立とメリハリある資金配分の実施 【私学助成の改善・充実～私立大学の質の促進・向上を目指して～】	⑧大学の質保証の徹底推進 【私立大学の質保証の徹底推進と確立(教学・経営の両面から)】

(文部科学省資料を基に当室作成)

平成24年7月の「日本再生戦略」(閣議決定)の中で、高等教育の抜本的改革の実施やグローバル人材の育成等を推進することが示され、大学の秋季入学については、平成26年度には政府として基本的な対応方針を整理することとされている。

8月に中教審は、「新たな未来を築くための大学教育の質的転換に向けて～生涯学び続け、主体的に考える力を育成する大学へ～」(答申)において、学士課程教育の質的転換を図るため、学修時間の増加・確保や組織的・体系的な教育課程への転換の必要性を指摘し、各大学の取組を求めている。また、同月、中教審に高大接続特別部会が設置され、大学入学者選抜の改善をはじめとする高等学校教育と大学教育の円滑な接続と連携の強化のための方策について議論が行われている。なお、平成24年11月、文部科学省内に「大学設置認可の在り方の見直しに関する検討会」が設置され、設置認可の在り方の見直しについて、検討が行われた。

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、平成24年3月には、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、修士論文に代えることができる大学院設置基準等の改正が行われた。

(2) 国立大学

ア 法人化

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

平成22年度から、第2期の中期目標・中期計画が開始されている。

イ 運営費交付金等

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次項の表のとおりである。

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≫

※ () 内は対前年度額及び対前年度比 (△はマイナス) である。

※ 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。

※ 平成 24 年度の (≪ ≫内) は内数として復興特別会計上分である。

平成24年度補正予算案においては、国立大学の耐震化・老朽化対策等の推進について 1,195億円 (うち耐震関連178億円) が計上されており、また教育研究基盤の整備に314億円が計上されている。

また、産学協同の研究開発促進のための国立大学に対する出資に、1,200億円が計上されている。

(3) 私立学校

ア 法人経営等

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。平成24年 5 月現在 4 年制私立大学は605校であるが、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 年制私立大学のうち定員割れの大学が前年より6.8ポイント上昇の45.8% (調査対象:577 校) 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。

なお、文部科学省は、私立学校法に違反し、経営改善に向けた取組が見られない等の状況にある学校法人堀越学園 (群馬県高崎市) に対して、平成25年 3 月末までに、学生が在籍している法人に対しては初めての解散命令を発する予定である。

また、平成24年の第181回国会において、私立学校教職員の共済制度に関し、私学共済年金職域部分廃止に伴う新たな年金として、国公立学校教職員との待遇均衡の観点等から、公務員に導入される「退職等年金給付」に準じた制度を創設する「私立学校教職員共済法等の一部を改正する法律案」が成立し同年11月に公布された。(施行は平成27年10月 1 日)

イ 私立大学等経常費補助金等

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、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 (上記表参照)。

なお、平成23年度の私立大学等の経常的経費に対する補助の割合は10.5%である。

平成24年度補正予算案においては、私立大学の耐震化対策等の推進に33億円が計上され

ており、また教育研究基盤の整備に259億円が計上されている。

(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25年度の入学定員においても、地域の医師の確保等の観点から、前年度より50人の増員が認められ、入学定員数は過去最大の9,041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24年度で全国で74校（国立23校、公立2校、私立49校、総定員4,484名）が開校している。

法科大学院については、司法試験の合格率が低迷している（平成24年度：25.0%）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。

文部科学省は、平成24年度より、入学試験の競争倍率が2倍未満、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、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しているが、さらに、入学定員の充足率を指標として追加し、平成26年度予算から適用することとしている。

なお、これまでに5校の法科大学院が募集停止を決定し、また、平成24年度の入学者選抜では、8割以上が定員割れとなっている。

法曹養成制度については、官房長官を議長とする政府の「法曹養成制度関係閣僚会議」が、「法曹養成制度検討会議」を設置して、法科大学院を含む法曹養成制度全体についての検討を行い、平成25年8月2日までに一定の結論を得ることとされている。

(6) 奨学金事業の充実

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

平成16年度から日本育英会の奨学金事業を引き継いだ独立行政法人日本学生支援機構が行っており、無利子奨学金（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年度予算では、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）分が措置されている。なお、平成24年度から、無利子奨学金の一部について、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」が開始されている。

奨学金返還状況については、平成23年度に返還がなされるべき額の4,738億円の18.5%に当たる約876億円が未返還（延滞人数約33万人）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

現下の厳しい雇用情勢において、学生の資質能力に対する社会からの要請や、学生の多様化に伴う卒業後の職業生活等への移行支援の必要性等が高まっている。このことを踏まえ、文部科学省は、大学が生涯を通じた持続的な就業力の育成を目指し、教育課程の内外を通じて社会的・職業的自立に向けた指導等に取り組むことが必要であるとして、大学設置基準等を改正し、平成23年度から大学における職業指導（キャリアガイダンス）の制度化を行った。

平成24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93.6%（前年比2.6ポイント増）で、4年ぶりに改善が見られたものの依然として厳しい状況が続いている。また、同年5月に公表された学校基本調査によると、平成24年春の大学卒業者約56万人のうち安定的な雇用に就いていない者^{*}は約13万人（約23%）であることが明らかになった。

^{*}「安定的な雇用に就いていない者」とは、①正規の職員等でない者、②一時的な仕事に就いた者、③進学も就職もしていない者の合計である。

5 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、①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）、②科学技術関係人材の育成・確保、③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、④研究費制度の改善・充実、⑤研究環境・基盤整備、研究拠点形成、⑥産学官連携、地域科学技術振興、⑦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、⑧生命倫理等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約3兆6,693億円(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、そのうちの約68%に当たる約2兆4,862億円(当初予算対前年度比1.5%増)である。(出所:内閣府資料)

なお、平成24年度補正予算案における科学技術関係予算(速報値)は9,949億円である。文部科学省はそのうちの7,210億円を占めており、①iPS細胞等を用いた再生医療を実現するための基盤整備に214億円、②産学協同の研究開発促進のための研究開発法人に対する出資に600億円、③光・量子ビーム施設の整備・高度化等の科学技術基盤の充実・強化に400億円、④ITER計画(国際熱核融合実験炉(後述))等の次世代エネルギー技術開発に393億円、⑤宇宙・海洋フロンティアの更なる開拓に599億円、⑥科学技術イノベーションによる地域活性化と国際競争力の強化に630億円等が措置されている。(出所:内閣府資料)

(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。

ア 宇宙分野

(宇宙基本法、宇宙基本計画、文部科学省宇宙開発委員会の廃止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においては、文部科学省及び独立行政法人宇宙航空研究開発機構(JAXA)が大きな役割を担っており、平成24年度宇宙関係予算(日本再生特別枠含む。復興・復旧対策経費除く。)の全府省総額約2,969億円(当初予算対前年度比2.6%減)のうち、文部科学省の予算は約59%に当たる約1,739億円(当初予算対前年度比0.4%減)である。(出所:内閣官房宇宙開発戦略本部事務局資料)

国際宇宙ステーション(ISS)における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、後継機の開発が平成26年度の打上げを目標に進められている。国産の主力大型ロケットであるH-IIAは、打上げ成功率が国際的水準である95%に達している(約95.2%、20機/21機、平成24年12月現在)。

イ 原子力分野

我が国における原子力政策は、内閣府原子力委員会がおおむね5年ごとに定める「原子力政策大綱」(平成17年10月)に基づいて行われており、新たな大綱の策定作業が行われていたが、平成24年9月、「革新的エネルギー・環境戦略」(平成24年9月エネルギー・環境会議決定)において、同委員会の在り方について抜本的見直しにむけた検討の場を設けることとされたため、同委員会は新たな大綱の策定を見合わせるとしている。

原子力利用は、「原子力基本法」に基づき、平和目的に限り、また、我が国の安全保障等に資することを目的として、行うこととされている。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役割を担っている。平成 24 年度原子力関係予算（特別会計含む。東京電力福島原子力発電所事故に伴う事業等に係る経費を除く。）の全府省総額は約 3,894 億円（当初予算対前年度比 10.1%減）である。このうち、文部科学省の予算は約 54%に当たる約 2,095 億円（当初予算対前年度比 14.2%減）である。（出所：原子力委員会資料）

高速増殖原型炉「もんじゅ」については、上記の「革新的エネルギー・環境戦略」において、『国際的な協力の下で、高速増殖炉開発の成果の取りまとめ、廃棄物の減容及び有害度の低減等を目指した研究を行うこととし、このための年限を区切った研究計画を策定、実行し、成果を確認の上、研究を終了する。』とされた。

また、核融合エネルギーの利用に必要な技術を総合的に実証する国際熱核融合実験炉計画（ITER（イーター）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。

原子力分野の規制に関しては、環境省の外局として原子力規制委員会が発足したことに伴い、文部科学省から、試験研究用原子炉・核燃料物質等の使用の安全規制、環境モニタリングの司令塔機能等の所管が移管されたほか、平成 25 年 4 月には保障措置、放射線障害防止等が移管される予定である。

ウ ライフサイエンス分野等

ライフサイエンス分野では、再生医療研究について重点的な支援が行われてきたところ、平成 24 年 10 月、iPS細胞研究に関して山中伸弥京都大学教授にノーベル医学生理学賞が授与されることが発表された。iPS細胞とは、ヒトの皮膚細胞等から作製された、様々な細胞に分化する能力を持つ細胞のことで、疾患の原因解明や新薬の開発への寄与、さらには神経、筋肉、臓器等を複製できるなど、再生医療にとって画期的なものとして注目を浴びている。

政府はiPS細胞研究の支援を強化しており、文部科学省所管の予算額は、平成 20 年度約 45 億円、平成 21 年度約 94 億円、平成 22 年度約 46 億円、平成 23 年度約 60 億円、平成 24 年度約 67 億円とされている。さらに、文部科学省として、今後 10 年間で 1,100 億円程度（平成 24 年度補正予算案の 214 億円を含む。）の支援を行うとされている。

国家基幹技術であるスーパーコンピュータ「京」については、我が国の科学技術及び産業の競争力の基盤として、理化学研究所と富士通が開発し、スーパーコンピュータの性能ランキングにおいて平成 23 年 6 月と 11 月の 2 期連続で世界第一位を獲得した。平成 24 年 6 月に完成し、9 月末から利用が開始されており、科学技術・学術研究、産業、医学、薬学など広汎な分野への利用が期待されている。

地震研究については、地震調査研究推進本部（本部長：文部科学大臣）の方針の下で、海域・陸域における地震観測網の整備や、海溝型地震及び活断層により発生する地震、具体的には、東北地方太平洋沖や、東海・東南海・南海地震及び首都直下地震などを対象と

した調査観測研究などを推進している。

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旨と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。

(3) 科学技術システムの改革

文部科学省では、科学研究費助成事業（以下「科研費」という。）など競争的資金の拡充による競争的な研究環境の醸成や、厳正な研究開発評価の実施などを通じ、予算や人材などの資源を有効に活用する取組が進められている。また、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が、平成 21 年 6 月、「独立行政法人日本学術振興会法」の改正により「先端研究助成基金」が創設され、研究者が複数年度にわたり研究費を使用することがはじめて可能となった。さらに、科研費を基金化するため平成 23 年の第 177 回国会（常会）における同法改正により同振興会に「学術研究助成基金」が創設された。これにより、一部の研究種目は複数年度にわたる予算使用が可能になった。平成 24 年度の科研費は約 2,566 億円で、うち約 1,052 億円が基金として計上されている。なお、平成 24 年度における政府全体の競争的資金 4,254 億円のうち科研費は約 60%を占めている。

(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関し、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、損害範囲の考え方等を示した指針を順次定めている。また、同審査会のもとに原子力損害賠償紛争解決センターが設置され、原子力損害の賠償に係る紛争について和解の仲介手続を行っているところである。

原賠法及び原子力損害賠償制度は、被災者の早期救済の在り方、原子力事業者と国の責任・負担の明確化等について改正の必要性が指摘されており、原子力損害賠償支援機構法の附則等において、東京電力福島第一原子力発電所事故の原因の検証、賠償の実施状況、経済金融情勢等を踏まえ、抜本的な見直しをできるだけ早期に行うこととされている。

6 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、①成熟社会における成長の源泉、②文化芸術振興の波及力、③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おり、平成 24 年度予算においては、1,032 億円が計上されている。

平成 24 年の第 180 回国会においては、劇場、音楽堂等の活性化を図るため、劇場、音楽堂等の関係者や国・地方公共団体の役割、基本的施策等を定める「劇場、音楽堂等の活性化に関する法律」が議員立法により成立し、6 月に公布・施行された。また、古典の日（11 月 1 日）を設けること等により、様々な場において国民が古典に親しむことを促す「古典の日に関する法律」が議員立法により成立し、9 月に公布・施行された。

イ 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。

また、文化庁では、日本の文化を世界に向けて発信するとともに、歴史と文化を尊ぶ心を培うため、世界遺産（文化遺産）の登録・推薦を推進している。世界遺産は、「世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約」に基づき、ユネスコの世界遺産委員会が、各締約国からの文化遺産・自然遺産の推薦に対し、登録の可否を決定する。現在、我が国における世界遺産の数は、16 件（文化遺産 12 件、自然遺産 4 件）である。なお、平成 25 年夏の登録に向け「武家の古都・鎌倉」及び「富士山」について、また、平成 26 年夏の登録に向け「富岡製糸場と絹産業遺産郡」（全て文化遺産）について、それぞれユネスコに推薦を行っている。

(2) 情報化社会の進展への著作権制度の対応等

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 24 年の第 180 回国会においては、いわゆる「写り込み」等の著作物の一定の利用行為につき、著作権等の侵害にならないとする規定や、DVDなどに用いられている暗号

型技術を技術的保護手段に位置付ける規定を整備する「著作権法の一部を改正する法律案」が内閣から提出された。本法律案は、違法に配信されているものであることを知りながら、有償の音楽・映像を私的使用目的で複製する行為（私的違法ダウンロード）について罰則を設けること等の修正が衆議院においてなされ、同国会で成立した。技術的保護手段の規定の整備や私的違法ダウンロードの罰則等については、平成24年10月1日より施行されている。

現在、電子書籍に対応した著作権制度の在り方が関係者等において検討されており、例えば、出版者に対する著作隣接権等の付与等が取り上げられている。

また、TPP（環太平洋パートナーシップ協定）交渉に参加することになれば、著作権は知的財産分野の個別項目であり、著作権の保護期間、民事救済における法定損害賠償、著作権侵害に対する職権による刑事手続（非親告罪化）等が議論されることとなる。

(3) スポーツの振興

2012年ロンドンオリンピック競技大会（7月27日～8月12日）において、日本選手団が獲得したメダル総数は、国際競技力向上施策の効果もあり、38個（金7、銀14、銅17）と史上最多であった。

平成23年6月、超党派による議員立法である「スポーツ基本法」が成立し、8月、施行された。同法は、スポーツに関し、基本理念を定め、国・地方公共団体の責務やスポーツ団体の努力等を明らかにするとともに、スポーツに関する施策の基本となる事項を定めるもので、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、国際大会の招致又は開催支援等について規定されている。

平成23年12月、衆参両院において、2020年オリンピック・パラリンピック競技大会の東京招致に関する決議が可決された。現在、同大会の東京開催を目指し、招致活動が本格化しており、平成25年1月、東京2020オリンピック・パラリンピック招致委員会は、詳細な開催計画を示した立候補ファイルをIOC（国際オリンピック委員会）に提出した。今後、IOC評価委員会による東京視察（3月）や、IOC委員に対する開催計画のプレゼンテーション（7月）等を経て、9月のIOC総会で開催都市が決定される。平成24年度補正予算案において、日本スポーツ振興センターの財政基盤の強化のための出資等、スポーツの競技力の向上に向けた環境整備として63億円が盛り込まれている。

なお、スポーツ基本法の附則では、スポーツ庁、スポーツに関する審議会等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。

内容についての問合せ先

文部科学調査室 古田首席調査員（内線 68500）

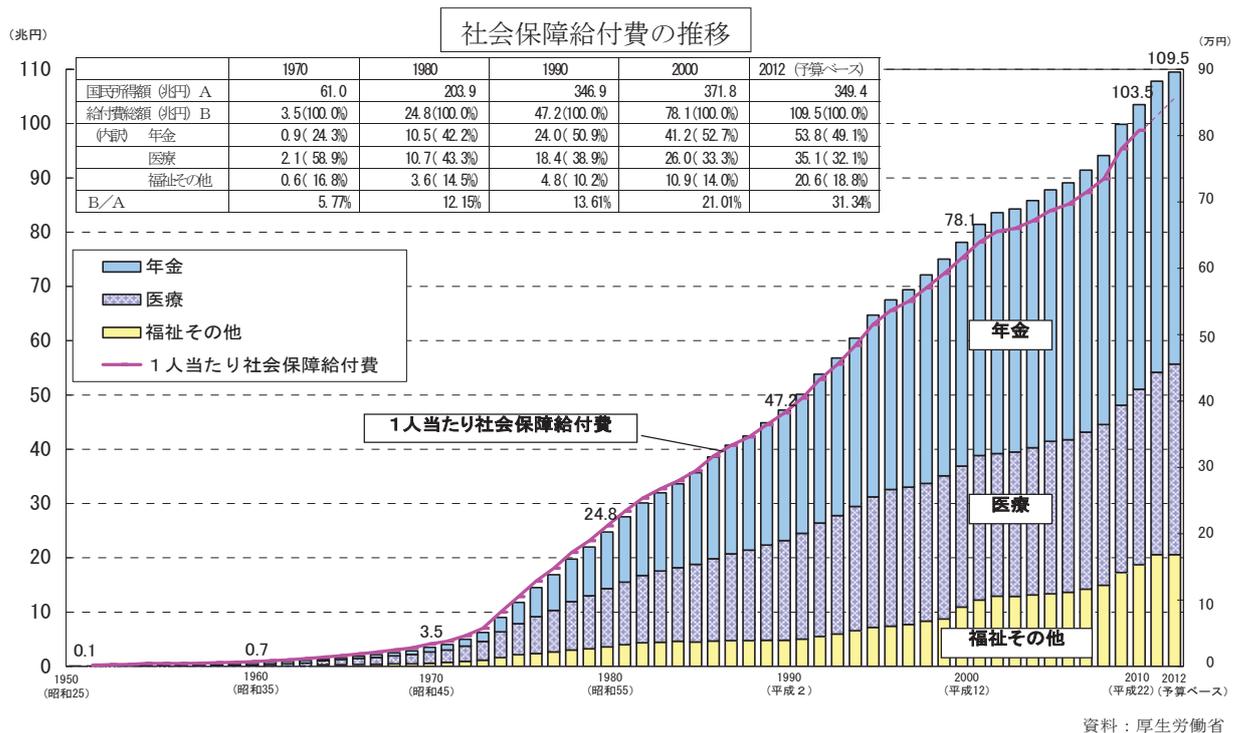
厚生労働委員会

厚生労働調査室

I 所管事項の動向

1 社会保障改革の動向

社会保障給付費の総額は約 109.5 兆円（対国民所得比 31.34%：平成 24 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増加することが見込まれている。



民主党・国民新党の連立政権下の平成 24 年 2 月 17 日、「社会保障・税一体改革大綱」が閣議決定された。大綱では、改革の方向性として、①未来への投資（子ども・子育て支援）の強化、②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、③貧困・格差対策の強化（重層的セーフティネットの構築）、④多様な働きを支える社会保障制度（年金・医療）、⑤全員参加型社会、ディーセント・ワークの実現、⑥社会保障制度の安定財源確保を掲げ、また、消費税については、平成 26 年 4 月に 8%、平成 27 年 10 月に 10%へと段階的に引き上げるととともに、社会保障財源化することとしていた。そして、政府は関連する法案を平成 24 年の第 180 回国会に提出した。

衆議院では、新たに設置された社会保障と税の一体改革に関する特別委員会で、子ども・子育て新システムの構築、総合こども園の創設等に関連する 3 法案、年金制度の最低保障機能の強化及び被用者年金の一元化の 2 法案、消費税率引上げ等の税制改正に関連する 2 法案を一括して審査した。子ども・子育て支援の充実方策や年金制度改革の理念については、与野党間の隔たりが大きく、また、消費税率の引上げに対しては国民からの反対意見

も強く、法案審査の行方が注目されていたが、民主党、自由民主党及び公明党の3党の実務者間で協議が重ねられ、平成24年6月15日に合意に達した。その合意に基づき、総合こども園法案以外の内閣提出の法律案に対する修正案のほか、今後の社会保障制度改革について、基本的な考え方を明らかにした上で、内閣に設置される社会保障制度改革国民会議で審議すること等の「社会保障制度改革推進法案」等が議員提出法律案として取りまとめられた。第180回国会では、それらのうち、総合こども園法案以外の6つの内閣提出法律案と2つの議員提出法律案の合計8法案が可決され、成立した。

社会保障制度改革推進法の成立により、今後の公的年金制度、医療保険制度、介護保険制度及び少子化対策の社会保障制度改革については、平成24年11月30日に設置された社会保障制度改革国民会議（以下「国民会議」という。）で議論されることになるが、国民会議の設置期限は平成25年8月21日と定められており、限られた期間内でどのような結論が出されるのか、その行方が注目されている。

なお、平成24年12月に行われた衆議院議員総選挙で政権に復帰した自由民主党及び公明党は、その「連立政権合意」において、医療・介護・少子化対策など国民会議における議論を促進することのほか、大型補正予算を平成25年度予算と連動して編成・成立させ、景気対策に万全を期すこと、東日本大震災からの復興を最優先にして取り組むこと等を重点課題としている。

2 年金制度の動向

(1) 年金制度改革の動向

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、公務員等は各共済年金に加入する「国民皆年金」の仕組みになっている。

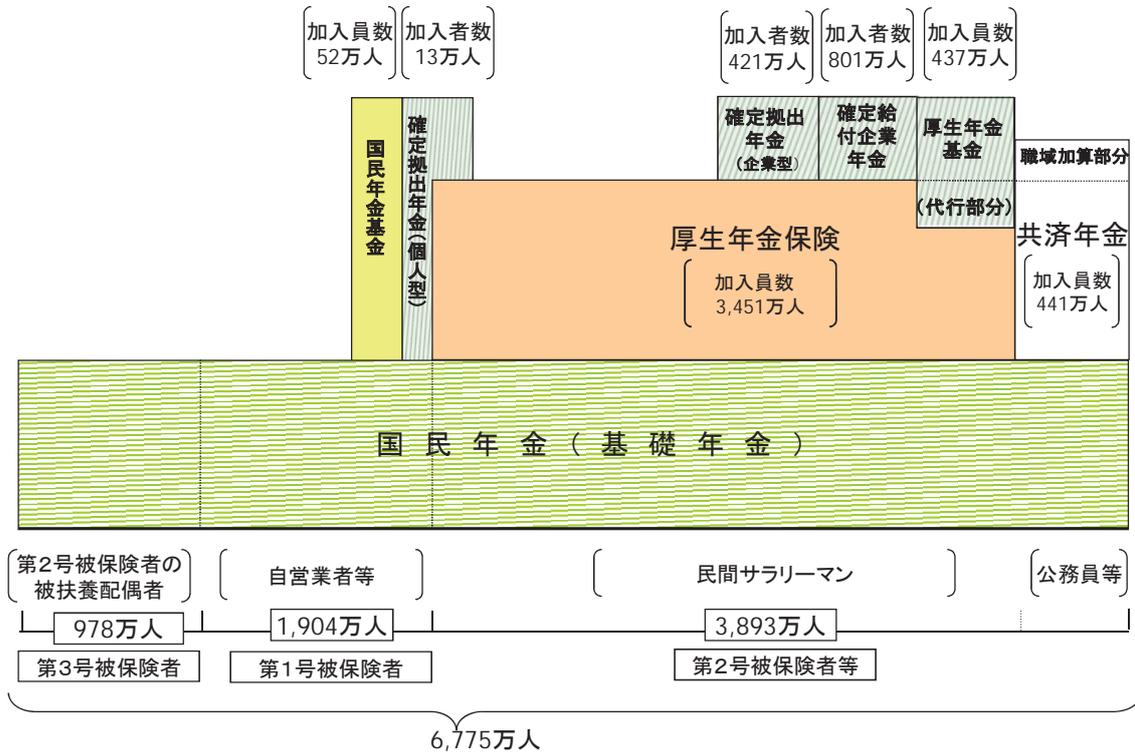
国民年金は全国民に共通の基礎年金（老齢基礎年金の年金月額65,541円：40年加入平成24年度）を支給し、厚生年金、共済年金は、基礎年金に上乘せして在職中の報酬に比例した年金額を支給する。

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、共済年金では、加入者本人の給与に対する一定の保険料率に応じた保険料を事業主と折半で負担し、国民年金では加入者が定額の保険料を負担（厚生年金、共済年金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。

国庫負担の割合は、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とすることとなっていたが、社会保障と税の一体改革において、平成26年度以降は消費税の増税分を財源に2分の1とすることになった。この間、平成21年度及び22年度は財政投融资特別会計の積立金を、平成23年度は復興債を、平成24年度及び25年度は年金特例公債をそれぞれ財源にして国庫負担割合2分の1を実現してきている。

年金制度の体系

(数値は、平成24年3月末)



(厚生労働省資料を基に作成)

社会保障と税の一体改革において、年金制度については、①受給資格期間の短縮、②短時間労働者に対する厚生年金等の適用拡大、③被用者年金の一元化等が行われることとなった。また、上述の3党実務者間協議の合意（平成24年6月15日）を受けて、年金受給者である低所得高齢者や障害者等へ福祉的な給付金を支給する法律が第181回国会で成立した。

なお、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いたため、本来の額より2.5%高い水準となっている現在の年金額について、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3年間かけて段階的に引き下げることをする法律も同国会において成立した（平成25年10月に△1.0%、26年4月に△1.0%、27年4月に△0.5%）。

(2) 第3号被保険者の不整合記録問題への対応

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、平成24年11月の衆議院解散により審査未了となっており、今後の取扱いが課題となっている。

(3) 厚生年金基金制度の見直し

厚生年金基金制度は、企業年金の一つであり、老齢厚生年金の一部を国に代わって支給（代行給付）するとともに、企業の実情に応じて独自の上乗せ給付を行うものである。昭和41年に創設された同制度は、その後の経済成長とともに加入者を増やしてきたが、長引く不況、運用環境の悪化等を背景に、厚生年金の代行部分を持つスケールメリットの機能が低下し、多くの基金が代行部分の返上等を行った。しかし、複数の中小企業が集まって設立された総合型の基金の中には、代行部分の返上等に必要な積立金がなく、また、事業主に不足分を補う資力等もない基金もある。そのような基金は業務を続けざるを得ず、厚生年金の代行給付に必要な積立金を持たない「代行割れ基金」は全体の5割近くを占めている（平成23年度）。

こうした中、平成24年2月、A I J投資顧問（株）が虚偽の運用報告により年金資金の大半を消失させたいいわゆるA I J問題を契機として、厚生年金基金をめぐる資産運用と制度運営の両面の課題が顕在化し、厚生年金基金制度そのものの在り方が議論されるようになった。民主党・国民新党の連立政権では、厚生年金基金の代行制度について、一定の経過期間において廃止する方針で対応するとしていたが、制度廃止には強い反対意見があるほか、代行割れ部分の穴埋め策、今後の企業年金制度の在り方など検討課題が山積していた。

その後の平成24年12月に発足した自由民主党・公明党の連立政権においては、厚生年金基金制度の廃止方針の見直しを含めた検討が行われており、今後の動向が注目されている。

3 医療制度等の動向

(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%）の伸びが大きくなっている。後期高齢者に係る医療給付費については、後期高齢者の保険料（約1割）、

公費（約5割）のほか、現役世代からの後期高齢者支援金（約4割）で賄われる仕組みとなっており、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、その廃止を掲げていた民主党を中心とする連立政権下において、厚生労働省は、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、①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、②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、③75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、全国知事会からは安定財源が確保されていない等の反対意見が出され、調整が続けられていた。

また、「社会保障・税一体改革大綱」では、高齢者医療制度の見直しを行うことを主な内容とする法律案を国会に提出するとしていたが、上述の3党実務者間協議の合意（平成24年6月15日）において、『今後の高齢者医療制度にかかる改革については、あらかじめその内容等について三党間で合意に向けて協議する』とされており、高齢者医療制度の在り方については、国民会議での議論とともに、政党間協議の動向も注目されている。

70歳台前半の患者負担割合については、法律上、2割（一定以上の所得がある者を除く）となっているが、予算措置で1割に軽減されている。そのために毎年度約2,000億円の国庫負担が行われており、世代間の負担の公平化等の観点から、軽減措置の段階的な解消が検討されているが、平成24年度補正予算案では、平成25年度においても引き続き1割負担とする措置が講じられることとなっている。

なお、協会けんぽに対する国庫補助割合及び後期高齢者支援金の負担方法に係る現行の特例措置が平成24年度末で終了することから、厚生労働省は健康保険法等の改正を検討しており、今後の動向が注目されている。

(2) 医師不足問題への対応等

特定の地域や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の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。民主党を中心とする連立政権は、OECD諸国の平均値と比べて低い我が国の人口1,000人当たりの医師数及び対GDP比の医療費を引き上げる方針を示し、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）の引上げを行い、また、平成24年度診療報酬改定において全体で0.00%（本体部分1.38%の引上げと薬価等1.38%の引下げ）として、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などの措置が講じられた。

これまで、厚生労働省では、効率的な医療提供体制の再構築とともに、地域で暮らしつつ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、病院、病床機能の分化と連携

強化やチーム医療推進に向けた検討が続けられており、今後の動向が注目されている。

このほか、厚生労働省では、医療に欠くことのできない医薬品、医療機器等について、その安全かつ迅速な提供の確保を図るため、医薬品等の安全対策の強化等を主な内容とする薬事法等の改正と研究の進展が著しい再生医療・細胞治療について、その適切な提供の推進を図るための制度の創設が検討されている。また、先進諸国と比べて公的に接種するワクチンの種類が少ないというワクチン・ギャップの問題の解消や予防接種施策を総合的かつ継続的に評価・検討する仕組みの構築等のための予防接種法の改正が検討されてきており、今後の動向が注目されている。

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、①65歳以上の者（第1号被保険者）、②40歳から64歳までの医療保険加入者（第2号被保険者）となっている。介護保険給付は、要介護・要支援状態と認定された場合に行われ（第2号被保険者は加齢に伴う特定の疾病が原因の場合に限り認定）、給付に必要な費用は、1割の利用者負担を除いて、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年度末で終了したが、平成24年度の介護報酬改定では、1.2%のプラス改定が行われ、同交付金相当分を介護報酬に組み入れる介護職員処遇改善加算が創設された。

介護保険制度については、平成23年の第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、平成24年4月1日に全面施行された。

また、第180回国会で成立した「社会保障制度改革推進法」では、介護保険制度改革の基本方針として、介護サービスの効率化・重点化、保険料負担の増大の抑制と必要な介護サービスの確保が示されており、今後、この基本方針の下、国民会議において議論が行われることとなっている。

5 児童家庭福祉施策の動向

(1) 子どものための現金給付制度

子どものための現金給付制度については、昭和47年の児童手当制度創設以来、順次拡充が行われ、平成21年度においては、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）の児童手当が支給されていた。

平成 21 年 8 月の衆議院議員総選挙において、民主党は、中学校卒業までの児童 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、中学校修了前の児童 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）。

平成 23 年度においては、9 月分までは暫定的に平成 22 年度の子ども手当制度を継続する措置がとられた。また、10 月分以降については、平成 23 年 8 月の民主党、自由民主党及び公明党の 3 党合意に基づき、児童 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 子以降の児童には月額 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 万円の子ども手当を平成 23 年度末まで支給する特別措置法案が成立した。

平成 24 年度からの子どものための現金給付制度については、第 180 回国会において、所得制限額（夫婦・児童 2 人世帯の場合：960 万円）未満の者に対しては、特別措置法と同額の児童手当を支給し、所得制限額以上の者に対しては、当分の間の特例給付として、児童 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が行われた。

(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（待機児童数は、平成 24 年 4 月 1 日現在 2 万 4,825 人）、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。「安心こども基金」については、平成 24 年度補正予算においても、更なる基金の積み増し、事業実施期間の延長が検討されている。

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、幼保一体化（幼稚園・保育所の一体化）を含む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を開始し、平成 24 年 3 月、「子ども・子育て新システムに関する基本制度」及び基本制度に基づく「子ども・子育て新システム法案骨子」が取りまとめられた。これに基づき、政府は、幼保一体化施設である総合こども園制度の創設等を内容とする子ども・子育て関連 3 法案を第 180 回国会に提出した。

その後、民主党、自由民主党及び公明党の 3 党実務者間協議の合意（平成 24 年 6 月 15 日）を踏まえた修正等が行われ、平成 24 年 8 月に関連法案が成立した。その主な内容は、総合こども園制度の創設ではなく既存の認定こども園制度を改善するとともに、認定こども園、幼稚園、保育所を通じた共通の給付（施設型給付）及び小規模保育等への給付（地域型保育給付）を創設する等の措置を講ずるものであり、これにより、質の高い幼児期の学校教育・保育の総合的な提供、保育の量的拡大・確保、地域の子ども・子育て支援の充

実を目指すこととしている。新たな子育て支援制度の本格施行は最速で平成 27 年 4 月の予定となっている。新制度は市町村の事務や保育現場に大きな変化をもたらすものであることから、新制度の円滑な実施に支障がないよう、制度の詳細を迅速に決定することなどが求められている。

6 生活保護制度の動向

生活保護制度は、資産、能力その他あらゆるものを全て活用してもなお最低限度の生活を維持できない者に対して現金（医療扶助、介護扶助は現物）を給付し、健康で文化的な最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長するものである。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 205 万人と過去最高を記録し、その後も増え続け、平成 24 年 10 月には 214 万人となった。

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、平成 24 年度は約 3.7 兆円が見込まれている。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、「社会保障・税一体改革大綱」において、生活困窮者対策と生活保護制度の見直しについて、総合的に取り組むための生活支援戦略を平成 24 年秋を目途に策定することとされた。これを受け、厚生労働省の社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会において生活支援戦略の策定に向けた検討が進められ、平成 25 年 1 月 23 日に報告書の取りまとめが了承された。厚生労働省は、報告書の内容の確定を踏まえ、必要な法整備等を検討するとしている。

また、保護基準（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、平成 25 年 1 月 18 日、厚生労働省の社会保障審議会生活保護基準部会は、保護基準の検証結果を取りまとめた。厚生労働省は、検証結果を踏まえ、保護基準の見直しを検討するとしている。

なお、政権に復帰した自由民主党及び公明党は、その「連立政権合意」において、生活保護について、不正受給対策を徹底するとともに、自立・就労などの支援施策と併せて、その適正化に向けた見直しを行うことを重点課題に掲げており、今後の動向が注目されている。

7 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、サービス給付に係る利用者負担が原則 1 割となっていたことから、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8月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月に設置された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」は、平成22年6月、今後の工程表を取りまとめ、平成23年に障害者基本法の改正、平成24年に障害者総合福祉法案（仮称）、平成25年に障害者差別禁止法案（仮称）の提出を目指すこととした。これを受け、平成23年に障害者基本法の改正が行われた。

障害者福祉制度の見直しについては、障がい者制度改革推進本部の下部組織として設置された総合福祉部会において検討が行われていたが、制度の見直しまでの間においても障害者の地域生活の支援の充実を図るため、議員立法により、平成22年12月に障害者自立支援法等が改正され、原則1割となっている利用者負担について応能負担を原則とする等の措置が講じられた。総合福祉部会は検討を重ね、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」を取りまとめた。厚生労働省は、この提言や民主党内における議論を踏まえ、第180回国会に「地域社会における共生の実現に向けて新たな障害保健福祉施策を講ずるための関係法律の整備に関する法律案」を提出した。同法律案は修正の上、成立した。その主な内容は、「障害者自立支援法」の題名を「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律（障害者総合支援法）」に改めるほか、障害の定義にいわゆる難病等を加えるものである。一部を除き、平成25年4月1日から施行される。なお、障害支援区分¹の認定を含めた支給決定の在り方など、障害者自立支援法の課題として指摘されていた事項の多くが施行後3年を目途とした検討事項とされた。

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24年11月現在4.1%、有効求人倍率は平成19年11月より1倍を下回り、平成24年11月現在0.80倍である。雇用失業情勢は、依然として厳しさが残る中で、このところ改善の動きに足踏みが見られる。）。

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。自由民主党・公明党の連立政権下における累次の経済対策において、①雇用調整助成金の支給要件緩和、②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、③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、④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。

平成21年9月に発足した民主党を中心とする連立政権では、①高卒・大卒就職ジョブサ

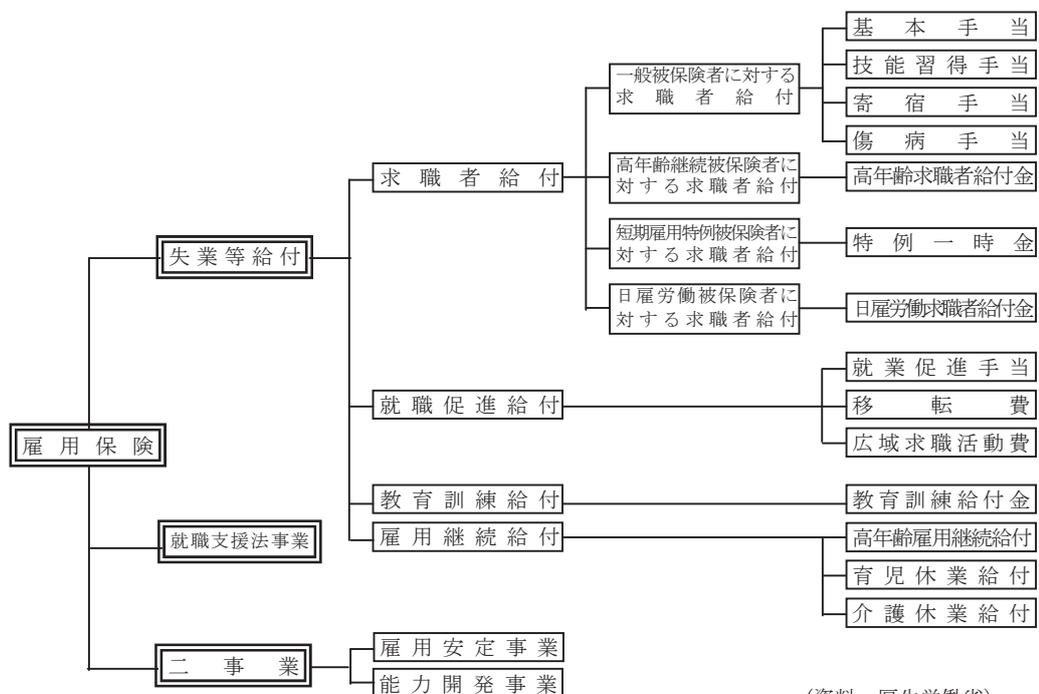
¹ 今回の改正により、サービス給付の前提となる「障害程度区分」の名称が「障害支援区分」に改正された。

ポーターの配備・増員や、②「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（平成24年6月末（震災特例措置は平成25年3月末）までの時限措置）などの新卒者支援が実施された。また、欧米経済の停滞や急速な円高の進行を受けて、①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、②雇用調整助成金の要件緩和等の措置が講じられた。なお、雇用調整助成金については、雇用失業情勢、厚生労働省版提言型政策仕分けの評価等を踏まえて、平成24年10月1日より生産量要件、支給限度日数等の見直しが行われた。

平成24年12月に発足した自由民主党・公明党の連立政権は、長引く円高・デフレ不況に伴う厳しい雇用失業情勢を踏まえ、平成24年度補正予算案により、①職業訓練を実施して非正規の若年者を正規雇用化した事業主に対する奨励金の創設、②地域に根ざした産業における安定的な雇用創出に資する事業を民間企業等へ委託し、失業者を雇用する事業の創設等の措置を講ずることとしている。

(2) 雇用保険制度

雇用に関わるセーフティネットの中核として雇用保険制度が設けられている。雇用保険は政府が管掌し、①労働者が失業した場合、労働者について雇用の継続が困難となる事由が生じた場合及び労働者が自ら職業に関する教育訓練を受けた場合に必要な給付を行うとともに、併せて、②失業の予防、雇用状態の是正及び雇用機会の増大（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%に引き下げること等の改正が行われ、また、平成21年に、非正規労働者や再就

職が困難な失業者などにも対応し得る雇用のセーフティネット機能の強化のため、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。

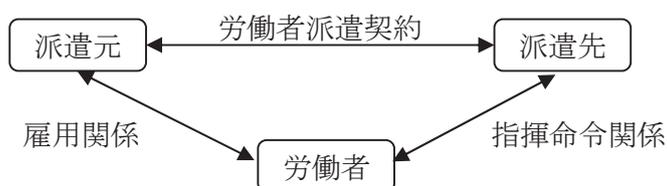
さらに、民主党を中心とする連立政権の下、平成22年に、非正規労働者に対するセーフティネット機能の更なる強化、雇用調整助成金をはじめ雇用保険二事業に係る支出の増加に対応した安定的な財政運営のため、①週所定労働時間20時間以上であって31日以上雇用見込みの者について雇用保険の適用対象とすること、②雇用保険二事業について、緊急的かつ例外的な暫定措置として失業等給付の積立金から平成22年度及び23年度に限り借入れを行うことができること等の改正が行われた。

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、①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、②再就職手当について支給要件の緩和と給付水準の引上げ、③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、④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(「(4)求職者支援制度」参照)も行われた。

平成24年においても、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ことや、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とから、①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、②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及び特別会計法の改正が行われた。

(3) 労働者派遣制度

労働者派遣とは、労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の保護等に関する法律に基づき、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労働契約を締結して、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た。

こうした中、自由民主党・公明党の連立政権下であった平成20年の第170回国会に、政府は日雇派遣(日々又は30日以内の有期雇用者の派遣)を原則禁止すること等を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3会派は、平成21年の第171回国会に日雇派遣を禁止する(2か月以内の有期雇用契約の禁止)とともに、登録型派遣及び製造業務派遣を原則禁止すること等を内容とする改正法案を提出した。両法案は、平成21年7月の衆議院解散により廃案となった。

その後の民主党を中心とする連立政権下で、平成22年の第174回国会に改正法案が提出され、平成24年の第180回国会において修正の上、成立した。改正法の主な内容は、①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、②いわゆるマージン率等の情報公開を義務化すること、③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を創設すること等である。なお、原案に盛り込まれていた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が行われた。

(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、自由民主党・公明党の連立政権下で、平成21年度第1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、民主党を中心とする連立政権下では、「連立政権樹立に当たっての政策合意」(平成21年9月)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、労働政策審議会でも求職者支援制度の在り方について審議を進めた。平成23年の第177回国会に制度創設のための「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」が成立し、同年10月1日から施行された。

制度の内容は、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（ただし、雇用保険法附則の規定により、国の負担は、当分の間、本則（1/2）の55%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歳代後半に達し、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歳以降も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（①定年の引上げ、②継続雇用制度の導入、③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48.8%となっている（平成24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。

このような状況を踏まえ、平成24年の第180回国会において、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（平成25年4月1日施行）が行われた。

(6) 障害者雇用対策

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

平成20年に、①働き方の多様化を踏まえ、週所定労働時間20時間以上30時間未満の短時間労働者を雇用義務の対象とすること、②300人以下規模の中小企業を障害者雇用納付金制度の適用対象とし、納付金の徴収及び調整金の支給を行うこと等を内容とする障害者の雇用の促進等に関する法律の改正が行われた。

平成19年に我が国が署名した「障害者の権利に関する条約」には、あらゆる雇用形態に係る全ての事項に関する差別の禁止、職場における合理的配慮の提供等が規定されている。

現在、同条約の批准に向け、雇用分野における国内法制の整備を図るため、労働政策審議会障害者雇用分科会において検討が進められている。

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。最近では、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している。また、厳しい経済情勢が続いており、解雇や雇止め、労働条件の切下げ等が行われる懸念があることから、これら労働条件問題への適切な対応が求められている。

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

(2) 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。

こうした課題に対処し、労働者が安心して働き続けることができる社会を実現するため、平成24年の第180回国会において、有期労働契約が通算5年を超えて反復更新された場合、労働者の申込みにより無期労働契約に転換させる仕組みを導入すること等を内容とする労働契約法の改正が行われた。

(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」（246件）が設けられている。

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。平成24年度の地域別最低賃金は全国加重平均で749円（昨年度737円）となっている。

また、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。改正法を踏まえ、最低賃金が生活

保護水準を下回る逆転現象が生じている地域において、その解消を目指しているが、平成24年度の地域別最低賃金の改定によっても、6都道府県（北海道、宮城、東京、神奈川、大阪、広島）で逆転現象が解消されておらず、その解消が課題である。

なお、厚生労働省は、平成23年度に最低賃金の引上げの影響が大きい中小企業に対する支援として、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

我が国の労働災害による死傷者数（休業4日以上）は長期的には減少しているものの、平成23年の死傷者数は111,349人（東日本大震災を直接の原因とする死傷者（2,827人）を除いた数）と2年連続で増加している。平成24年になっても増加傾向に歯止めがかかっていない。

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割にも達することなどから、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、①メンタルヘルス対策の充実・強化、②受動喫煙防止対策の充実・強化、③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回国会に提出したが、同法案は、平成24年11月の衆議院解散により廃案となった。

(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23年には1,739万人に達している。そのうち1,385万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検討を行った結果、労働政策審議会は、平成24年6月21日に厚生労働大臣に対して、有期パートタイム労働者についても、職務の内容、人材活用の仕組み等を考慮して通常の労働者との不合理な待遇の相違は認められないとすること等が適当であるとした建議を行った。この建議を踏まえ、政府は、パートタイム労働法の改正を検討している。

内容についての問合せ先

厚生労働調査室 田中首席調査員（内線 68520）

農林水産委員会

農林水産調査室

I 所管事項の動向

1 政権交代による農政転換の基本方向

平成 21 年 8 月の政権交代以来、民主党政権による農政が展開されたが、平成 24 年 12 月 16 日に実施された第 46 回衆議院議員総選挙により、自民・公明の両党が、再び政権を担うこととなった。

(1) 第 46 回衆議院議員総選挙における自民党及び公明党の公約

自民党は政権公約¹において、①農林水産業の高付加価値化や農商工連携強化を進め、競争力のある「攻めの農林水産業」を展開、②政権交代後に大幅に削減された農林水産予算の復活、③戸別所得補償から、「農地を農地として維持する支援策」への振替拡充、④新規就農・経営継承を応援するなど担い手の育成確保対策の強化等を掲げた。また、公明党は政権公約²において「『攻め』の農林水産業に挑戦」として、①新規就業者の育成・定着支援、②農業の経営安定対策、③日本の農林水産物を世界に等を掲げた。

(2) 平成 24 年度補正予算及び平成 25 年度予算の概要

平成 24 年 12 月 26 日、安倍内閣が発足し、総理は予算について「15 か月予算」の考え方で、緊急経済対策³を策定して大型補正予算を実現し、平成 25 年度予算を合わせ切れ目のない経済対策の実行を指示した。

これを受け、平成 24 年度農林水産関係補正予算は、経営環境の悪化に対する緊急措置の実施及び政権公約の実現のため総額 1 兆 39 億円が計上された。

農業者戸別所得補償制度の創設に伴い大幅に減額された農業農村整備事業については、平成 24 年度補正予算に 1,640 億円、平成 25 年度予算に 2,997 億円を計上、農山漁村地域整備交付金等の関連予算と合わせて総額 6,354 億円⁴を計上し、政権交代前の平成 21 年度予算 5,820 億円⁵を大きく上回る水準となった。

平成 24 年 9 月の民主党政権下での平成 25 年度予算概算要求については、自民党の政権公約を実施するため、農業者戸別所得補償制度を入れ替えるとともに、国土強靱化や施設・機械整備予算の充実、都市と農山漁村の共生・対流や食育推進予算の復活を行うなど網羅的に見直された結果、総額で 2 兆 3,166 億円⁶（平成 24 年度当初予算額は 2 兆 1,727 億円）の要求となった。

¹ 自民党「重点政策 2012」「J-ファイル 2012 総合政策集」

² 公明党「衆院選重点政策 manifesto2012」

³ 平成 25 年 1 月 11 日「日本経済再生に向けた緊急経済対策」（以下、「緊急経済対策」という。）として閣議決定された。

⁴ 農山漁村地域整備交付金（当初 64 億円、補正 900 億円）、地域自主戦略交付金返戻分 754 億円との合計

⁵ 平成 21 年度当初予算 5,772 億円、平成 20 年度補正予算 48 億円の合計

⁶ 民主党政権下での概算要求額と同額。今回の要求については現在の要求額又は前年度予算額に基づくこととする財務大臣の指示があった。（平成 24 年 12 月 27 日の臨時閣議での財務大臣発言）

2 東日本大震災からの復旧・復興

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東北地方太平洋沖地震と津波により、東北地方の太平洋沿岸地域を中心に、農林水産業に甚大な被害が生じた⁷。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、原子力災害対策特別措置法に基づき、出荷制限指示や稲の作付制限指示等が行われており、営農の中断・停止、漁業の操業停止、風評被害等の影響が生じている。

東日本大震災からの復旧の状況をみると、津波被災農地については、おおむね 3 年間での復旧を目指しており、被害があった青森県から千葉県までの 6 県の津波被災農地 21,480 haのうち、8,190 haの農地で営農再開が可能となっている（進捗率 38%）（平成 24 年 9 月末時点）。また、被災漁港については、平成 24 年度末までに、おおむね 4 割において、陸揚げ岸壁の復旧の完了を目指しており、被災漁港 319 漁港のうち 111 漁港で陸揚げ岸壁の機能が回復している（進捗率 35%）（平成 24 年 10 月末時点）。

また、食品中の放射性物質に係る基準値については、平成 24 年 4 月 1 日から、新基準値（一般食品 100 Bq(ベクレル)/kg）が適用されているが、暫定規制値を適用する経過措置⁸が設けられた米と牛肉については平成 24 年 10 月 1 日から、大豆については平成 25 年 1 月 1 日から、新基準値が適用されている。文部科学省の原子力損害賠償紛争審査会においては、食品中の放射性物質に係る新基準値の適用により、新たな出荷制限指示等が出されていることから、これに伴う農林漁業の風評被害に係る調査⁹を平成 24 年 9 月末から実施しており、調査結果に基づき新たな風評被害の賠償の指針をまとめるとしている。

なお、復興庁は、平成 24 年度東日本大震災復興特別会計補正予算において、避難区域等内の除染後の農地の保全管理、放射性物質の吸収抑制対策のための基金の設立等福島県における営農再開等に向けた支援に総額 246 億円、原発事故に伴う福島県産農産物等の風評被害対策に 13 億円を計上している。

3 農産物貿易交渉等

(1) WTO交渉

WTO新ラウンド交渉は 2001（平成 13）年 11 月に開始され、農業交渉は関税削減等を目指す「市場アクセス」、貿易に歪曲的な影響を及ぼす施策の実質的な削減を目指す「国内支持」、輸出の競争力に歪曲的な影響を及ぼす補助金の撤廃を目指す「輸出競争」の 3 つの分野で行われているが、市場アクセス分野等をめぐる輸出国と輸入国、先進国と開発途上国の対立等により、交渉は停滞し長期化している。

2011（平成 23）年 12 月に開催された第 8 回WTO閣僚会議の議長総括文書においては、交渉が近い将来に一括合意することは難しいと認めつつ、部分合意も含めた新たな手法に

⁷ 東北地方太平洋沖地震と津波による農林水産関係被害額は、合計 2 兆 3,841 億円（うち水産関係が 1 兆 2,637 億円、農業関係が 9,049 億円、林野関係が 2,155 億円）となっている（平成 24 年 7 月 5 日時点）。

⁸ 新基準値への移行に際しては、市場に混乱が起きないように、暫定規制値を適用する経過措置期間（米・牛肉：6 か月間、大豆：9 か月間）が設定された。

⁹ 調査では、①定量的データ（取引量や取引価格等のデータ）、②定性的データ（価格低下、取引量減少等の具体的事例、風評被害防止の取組、新聞報道情報）の収集とともに、③専門委員による現地調査が実施された。

より打開の道を探ることとされた。

(2) E P A ・ F T A 交渉

W T O 交渉が停滞する中、E P A（経済連携協定）・F T A（自由貿易協定）締結の動きが世界各地で加速化している。我が国は、W T O を補完するものとして推進してきており、これまでアジアを中心に 13 の国・地域と E P A を締結し、韓国、豪州¹⁰等と交渉中である。

また、中韓、コロンビアと共同研究を完了し交渉開始に合意、E U とは交渉の範囲等を定める作業を実質的に終え、早期に交渉開始に正式に合意することを目指している。

(3) 環太平洋パートナーシップ（T P P）協定交渉

T P P 協定交渉は、2006（平成18）年に発効したシンガポール、N Z、チリ、ブルネイの P 4 協定参加国及び米国、豪州、ペルー、ベトナム、マレーシアの 9 か国に加え、2012（平成24）年新たにメキシコとカナダが交渉に参加した E P A ・ F T A である。

交渉分野は物品市場アクセス（物品の関税の撤廃・削減）やサービス貿易のみならず投資、競争、知的財産、政府調達等の非関税分野や環境、労働、分野横断的事項等の新しい分野を含む21分野にわたり、物品市場アクセスでは、全ての品目を自由化交渉の対象としてテーブルにのせなければならず、どの程度の即時撤廃が必要か現段階では不明であるが、原則10年以内の関税撤廃が必要であると見られている¹¹。

我が国の交渉参加に関し、2011（平成 23）年 11 月、野田総理（当時）が「関係各国との協議を開始し、各国が我が国に求めるものについて更なる情報収集に努め、十分な国民的議論を経た上で、あくまで国益の視点に立って、T P P についての結論を得ていくこと」を表明し¹²、米国、豪州、N Z 以外の 6 か国からは我が国の交渉参加に関して基本的な支持が得られたが、豪州及びN Z は引き続き検討が必要としており、米国からは自動車、保険、牛肉について関心が表明された。

現政権においては、「F T A ・ E P A をはじめ自由貿易をこれまで以上に推進するとともに、T P P については、国益にかなう最善の道を求める」¹³としている。

¹⁰ 日豪 E P A 交渉入りの正式決定前の平成 18 年 12 月（第 165 回国会）、衆参両院の農林水産委員会は、重要品目が関税削減の原則から除外又は再協議の対象となるよう政府一体となって全力を挙げて交渉すること等を求める決議を行った。

¹¹ 国境措置（関税）撤廃による影響について、平成 22 年 10 月に農林水産省が公表した試算の概要は次のとおり（関税が 10% 以上かつ生産額が 10 億円以上の①農産物 19 品目、②農林水産物 33 品目について、全世界を対象に直ちに関税を撤廃した場合）。生産減少額：① 4 兆 1 千億円程度、② 4 兆 5 千億円程度、カロリーベースの食料自給率：① 14% 程度、② 13% 程度、関連産業を含む G D P 減少額：① 7 兆 9 千億円程度、② 8 兆 4 千億円程度、関連産業を含む就業機会の減少数：① 340 万人程度、② 350 万人程度、農業の多面的機能の喪失額：3 兆 7 千億円程度。なお、林農水産大臣は、T P P に参加した場合の影響の政府統一試算を本年夏の参院選前の早い段階でまとめる考えを明らかにした（日本農業新聞 H25. 1. 14）。

¹² 平成 23 年 12 月（第 179 回国会）、衆参両院の農林水産委員会は、T P P 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、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。

¹³ 自由民主党・公明党連立政権合意（平成 24 年 12 月 25 日）。なお、衆院選の公約では、『「聖域なき関税撤廃」を前提にする限り、T P P 交渉参加に反対』（自民党「重点政策 2012」）、『国会に調査会もしくは特別委員会を設置し十分審議できる環境をつくるべき』（公明党「衆院選重点政策 manifesto2012」）としている。

(4) 穀物等の国際価格の動向

穀物等の国際価格は、主要生産国における干ばつ等により 2010（平成 12）年 7 月以降再び上昇し、2006（平成 18）年秋頃に比べおよそ 2～3 倍の水準となっている。

大豆は 2011（平成 23）年 12 月以降の南米の高温・乾燥、中国の輸入需要期待、2012（平成 24）年 6 月以降の米国の高温・乾燥の影響から、7 月以降最高値を更新、9 月 4 日に史上最高値をつけた後、米国の生育の回復、南米の増産見込み等から低下した。とうもろこしも米国の高温・乾燥の影響から 7 月以降最高値を更新し、8 月 21 日に史上最高値を記録、小麦は世界の在庫水準は大きく下がってはいないものの、追隨して上昇している。

なお、2012/13 年度の世界の穀物の期末在庫率は、生産量が需要量を下回り、18.5%と前年度（20.2%）に比べ低下する見込みとなっている。

穀物等の国際価格（2013年 1月25日現在）

	ドル/トン	対06年秋	過去最高
大豆	529.5	2.7倍	650.7 (2012.9.4)
小麦	285.3	2.1倍	470.3 (2008.2.27)
トウモロコシ	283.7	3.2倍	327.2 (2012.8.21)
米	616.0	1.9倍	1,038 (2008.5.21)

資料：農林水産省

4 経営所得安定対策等

(1) 戸別所得補償制度の実施

土地利用型農業に係る経営安定対策について、民主党は、平成 19 年産から導入された水田・畑作経営所得安定対策（品目横断的経営安定対策）を小規模農家切捨てと批判し、平成 19 年参議院議員通常選挙及び平成 21 年衆議院議員総選挙のマニフェストに、販売農家を対象とする戸別所得補償制度の導入を掲げた。平成 21 年 8 月に、民主党を中心とした政権が発足し、同政権は平成 22 年度には水田農業を対象とした戸別所得補償モデル対策を、平成 23 年度から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、予算措置で実施してきた。

平成 24 年度の加入申請件数は 115 万 7 千件で、平成 23 年度の支払実績に比べ 7 千件増加した。平成 24 年度の対象作物の作付計画面積は、米の所得補償交付金については 115 万 4 千 ha（平成 23 年度の支払実績に比べ 2 万 5 千 ha 増加）、水田活用の所得補償交付金における戦略作物については 51 万 5 千 ha（同 6 千 ha 増）、畑作物の所得補償交付金については 48 万 8 千 ha（同 1 万 7 千 ha 増）である。

(2) 経営所得安定対策等

一方、自民党は、第 174 回国会に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）を、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）を提出し、農業、農村が果たしている多面的機能を評価した地域政策と、担い手の育成、確保の促進に関する産業政策とを明確に区別し、車の両輪として相互に連携しながらそれぞれの施策を展開していくことが肝要との考え方を示してきた¹⁴。

¹⁴ 平成 23 年 5 月 31 日（第 177 回国会）、衆議院農林水産委員会において両法律案の提案理由説明を聴取した。

両法律案は、衆議院解散により廃案となったが、自民党は、「重点政策 2012」等においても、「戸別所得補償」から「農地を農地として維持する支援策」への振替拡充（「多面的機能直接支払い法」）と、新規就農・経営継承を応援するなど担い手の育成確保対策の推進（「担い手総合支援法」）とを掲げた。

また、公明党は、「衆院選重点政策 manifesto2012」において、戸別所得補償制度について、固定部分を維持しながら、変動部分について農家からの拠出を伴う経営所得安定対策へと見直し、法制化を目指すとした。

政権交代後、林農林水産大臣は、就任会見において、農業者が現行制度を前提に営農準備を進めていることを踏まえ、現場の混乱を避けるため制度の抜本的な見直しは平成 26 年度予算に向けて行う考えを表明、平成 25 年度予算に向けた制度変更は、名称等最少限にとどまることとなった。

平成 25 年度予算概算要求においては、農業の多面的機能を評価した「日本型直接支払」及び新たな経営所得安定制度を中心とする「担い手総合支援」の制度設計に向けた調査経費として 18 億円が計上された。また、農業の多面的機能を踏まえた直接支払として①中山間地域等直接支払交付金 302 億円（平成 24 年度予算 259 億円）、農地・水保全管理支払交付金 289 億円（同 247 億円）、③環境保全型農業直接支援対策 26 億円（同 26 億円）が計上された¹⁵。農業者戸別所得補償制度については、「経営所得安定対策」に名称変更し、平成 23 年度決算での不用額等を踏まえ所要額を精査し、規模拡大加算については、農地集積協力金とセットで「平成の農地改革」を推進するための予算として再構築することとされた。

経営所得安定対策の概要（平成25年度予算概算要求）

- ①畑作物の直接支払交付金（所要額）2,123 億円（平成 24 年度予算 2,123 億円）
麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょ等の畑作物を生産する農業者の経営安定のための交付金の交付
- ②水田活用の直接支払交付金 2,517 億円（同 2,284 億円）
産地の創意工夫を生かしつつ、水田で麦、大豆、新規需要米等を生産する農業者に対して主食用米並の所得を確保するための交付金の交付
- ③米の直接支払交付金 1,613 億円（同 1,929 億円）
米を生産する農業者の経営安定のための交付金の交付
- ④収入減少影響緩和対策（24 年産）（所要額）725 億円（同 722 億円）
米、麦、大豆等を対象に、標準的収入額と 24 年産収入額の差額の 9 割を補填（加入者と国が 1 対 3 の割合で負担）
- ⑤米価変動補填交付金（24 年産） 221 億円（同 294 億円）
米の販売価格が標準的な販売価格を下回った場合の差額を補填
- ⑥直接支払推進事業等 116 億円（同 120 億円）
制度運営に必要な経費を措置するとともに、現場における作付確認等を行う都道府県、市町村等に対し必要な経費等を助成

また、農林水産省は、「緊急経済対策」において、新規就業支援に取り組むこととされたこと等を受け、就農前後の青年就農者等への給付金の給付等を内容とする「新規就農・経営継承総合支援事業」として平成 24 年度補正予算に 99 億円（うち青年就農給付金 77 億円）

¹⁵ いずれも平成 23、24 年度予算においては農業者戸別所得補償制度の関連支払と位置付けられていた。

を計上、平成 25 年度予算概算要求に 243 億円（うち青年就農給付金 175 億円）（平成 24 年度当初予算 136 億円（うち青年就農給付金 104 億円））を計上することとしている。

(3) 米政策

平成 24 年産水稻の作柄は、全もみ数が一部地域を除きおおむね平年並みに確保されたことに加え、登熟も順調に推移したことから、全国の 10 a 当たり収量は 540 kg（作況指数 102）、主食用作付面積に 10 a 当たり収量を乗じた主食用の収穫量は 821 万 t となり、過剰作付面積は前年産より 2 千 ha 多い 2 万 4 千 ha と見込まれる。

平成 25 年産の米の生産数量目標は、平成 24 年 11 月の「米穀の需給及び価格の安定に関する基本指針」において、前年産より 2 万 t 減の 791 万 t と設定された。また、米の備蓄（毎年 6 月末時点の適正備蓄水準：100 万 t 程度）については、平成 23 年度より、政府が買い入れた米穀を一定期間保管後に主食用に供給する回転備蓄方式から、不足時以外は一定期間（5 年間程度）保管後非主食用に供給する棚上備蓄方式への移行が行われた。

なお、平成 24 年産米の相対取引価格（全銘柄平均）（速報）は平成 24 年 11 月で 16,518 円（対前年同期比 109%）となっている。

5 国産農林水産物の消費・輸出対策等

(1) 農山漁村の所得増大対策

「食料・農業・農村基本計画」（平成 22 年 3 月閣議決定）等では「6 次産業化による活力ある農山漁村の再生」が基本的な政策の一つとして掲げられており¹⁶、これまで、六次産業化・地産地消法¹⁷等に基づき、「農業・農村の 6 次産業化」が推進されてきた。

こうした中、平成 24 年 8 月、第 180 回国会において、農林漁業者等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等の支援を行う機構（農林漁業成長産業化ファンド）を設立する「株式会社農林漁業成長産業化支援機構法」が成立し、同機構は平成 25 年 2 月に設立予定となっている。「緊急経済対策」において「農林漁業成長産業化ファンドの拡充」に取り組むこととされたことを受け、農林水産省は、平成 25 年度予算概算要求において、関係予算（財投資金 350 億円、平成 24 年度補正予算：財投資金 100 億円）を計上し、ファンドを通じ、生産・流通・加工等の産業間が連携した取組について、資本の提供と経営支援を一体的に実施することとしている。

また、同概算要求において、地産地消等の取組、農林漁業者と多様な事業者が連携して行う取組等を支援する「6 次産業化支援対策」52 億円（平成 24 年度補正予算「6 次産業化推進事業」40 億円）等を計上することとしている。

¹⁶ 食料・農業・農村基本計画では、「地域の第 1 次産業とこれに関連する第 2 次・第 3 次産業に係る事業の融合等により地域ビジネスの展開と新たな業態の創出を促す農業・農村の 6 次産業化を推進する。」とされている。

¹⁷ 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。

(2) 農林水産物の輸出対策

農林水産省は、「緊急経済対策」等に即し、農林水産物の輸出拡大に取り組むこととし、平成 25 年度予算概算要求において、川上から川下に至る総合的なサポート体制を構築し、地域の輸出拡大に向けた取組や販路開拓等を実施する「輸出倍増プロジェクト」16 億円（平成 24 年度補正予算「輸出促進及び日本食文化の海外発信」7 億円）、国産農林水産物・食品と多様なモノ・サービスを結び付けつつ、地産地消の推進、国産消費の拡大、輸出の促進、日本食・食文化の発信等を推進する「日本の食を広げるプロジェクト」60 億円等を計上することとしている。

(3) 再生可能エネルギー対策

平成 23 年 3 月の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が喫緊の課題となっている¹⁸。

こうした中、農林水産省は、平成 25 年度予算概算要求において、「農山漁村再生可能エネルギー導入等促進対策」17 億円（平成 24 年度補正予算「地域還元型再生可能エネルギーモデル早期確立事業」等 11 億円）、「地域バイオマス産業化推進事業」24 億円（平成 24 年度補正予算 11 億円）等の再生可能エネルギー対策を計上することとしている。

6 生産振興対策¹⁹

(1) 甘味資源作物対策

甘味資源作物（さとうきび、てん菜）については、安価な輸入品から徴収した調整金を主たる財源とする生産者交付金が交付されているが、さとうきびの昨今の著しい不作の状況を踏まえ、農林水産省は平成 25 年 1 月に、平成 25 年産さとうきびの交付金単価を 16,320 円/t（前年比 320 円増）とすることを決定した。また、さとうきびの不作からの早期回復を図るため、平成 24 年度補正予算において、さとうきび等安定生産体制緊急確立事業に 65 億円を計上している。

(2) 畜産・酪農

畜産・酪農の経営安定対策については、平成 22 年度に、肉用牛繁殖、肉用牛肥育及び養豚対策を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。また、平成 23 年度には、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支援策が講じられた。

また、配合飼料の主原料であるとうもろこし等の飼料穀物の価格高騰を受けて、農林水産省は、配合飼料価格安定制度²⁰の異常補填の発動基準の引下げ等の措置を講じる配合飼

¹⁸ 自民党「J-ファイル 2012 総合政策集」では「再生可能エネルギーの大々的な展開」が掲げられ、「緊急経済対策」において「農山漁村の資源を活用した再生可能エネルギーの展開」に取り組むこととされた。なお、平成 24 年 2 月（第 180 回国会）、政府から「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」が提出されたが、衆議院の解散に伴い、審査未了・廃案となった。

¹⁹ 米政策については、4 (3) 参照

²⁰ 配合飼料価格の上昇が畜産経営に及ぼす影響を緩和するため、①民間（生産者と配合飼料メーカー）の積立

料価格高騰対策（平成 24 年 9 月 21 日公表）、平成 24 年度予備費の使用により異常補填基金への積増し等を行う配合飼料価格高騰緊急対策（経済対策第二弾、平成 24 年 11 月 30 日閣議決定）等を実施している。

一方、自民党は、「J-ファイル 2012 総合政策集」において、畜種別・地域別・経営体ごとの特性に対応した畜産・酪農経営安定対策の充実、国産食肉・乳製品等の消費拡大に取り組むとともに、飼料穀物の積極的な備蓄を行い、配合飼料価格安定制度を抜本的に見直す考えを示している。

農林水産省は、平成 24 年度補正予算において、飼料穀物の備蓄数量を引き上げる「飼料穀物備蓄対策事業」72 億円、「畜産の経営安定対策事業への積増し」334 億円等を計上している²¹。

(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、農作物被害額は年間約 200 億円前後で推移している。平成 24 年 3 月（第 180 回国会）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」（平成 19 年法律第 134 号）が改正され、一定の要件を満たす鳥獣被害対策実施隊員等について、銃刀法に基づく猟銃の所持許可の更新時等における技能講習の特例措置等が追加された。農林水産省は、平成 24 年度補正予算において鳥獣被害防止緊急捕獲等対策として 129 億円を計上するとともに、平成 25 年度予算概算要求において鳥獣被害防止総合対策交付金として 105 億円を計上することとしている。

7 食の安全・安心

(1) BSE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（BSE）が確認され²²、と畜場における全頭検査及び特定危険部位（SRM）の除去体制の確立等の BSE 対策²³が実施された。また、米国産牛肉については、平成 15 年 12 月に米国で BSE 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、①全月齢からの特定危険部位の除去、②20 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。

による「通常補填」（発動基準：飼料価格が直前 1 か年の平均を上回った場合）と、②異常な価格高騰時に通常補填を補完する「異常補填」（国と配合飼料メーカーが積立）（発動基準：輸入原料価格が直前 1 か年の平均と比べ 115%を超えた場合）の二段階の仕組みにより、生産者に対して、補填を実施

²¹ また、農林水産省は、平成 25 年度予算概算要求において、「飼料穀物備蓄対策」16 億円、「畜産・酪農経営安定対策」（所要額）1,740 億円を計上することとしている。

²² 現在まで 36 頭の BSE 感染牛が確認されている（と畜検査で 22 頭、死亡牛検査で 14 頭）。なお、平成 21 年度以降は、BSE 感染牛は確認されていない。

²³ と畜場における全頭検査及び特定危険部位の除去体制の確立のほか、肉骨粉等の給与規制等による感染経路の遮断、24 か月齢以上の死亡牛検査体制の確立、牛トレーサビリティ制度の整備等が実施されている。なお、平成 17 年に BSE 検査対象月齢を 21 か月齢以上に変更する等の国内 BSE 対策が見直された際、経過措置として、自主的に全頭検査を行う地方自治体に対して、国庫補助を継続することとされた。国庫補助は平成 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。

こうした中、厚生労働省は、国内でBSE対策を開始して10年が経過することから、BSE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、BSE対策の再評価について食品安全委員会に諮問を行った。平成24年10月22日、食品安全委員会は「30か月齢以下の牛由来の牛肉及び牛内臓（扁桃及び回腸遠位部以外）の摂取に由来するBSEプリオンによる人での変異型クロイツフェルト・ヤコブ病（vCJD）発症は考え難い」こと等を内容とする評価結果を決定し、厚生労働省に答申した。これを受けて、厚生労働省は、二国間協議、パブリックコメント等の手続を経た上で、平成25年2月1日に通知及び省令等を改正し、輸入条件の見直しについては同日から、国内措置の見直しについては4月1日から実施することとした。

BSE対策の見直しに係る食品健康影響評価の概要

- 1 国内措置
 - (1) 検査対象月齢：検査対象月齢に係る規制閾値が「20か月齢」の場合と「30か月齢」の場合のリスクの差は、あったとしても非常に小さく、人への健康影響は無視できる。
 - (2) SRMの範囲：頭部（扁桃を除く。）、せき髄及びせき柱について、SRMの範囲が「全月齢」の場合と「30か月齢超」の場合のリスクの差は、あったとしても非常に小さく、人への健康影響は無視できる。
- 2 国境措置（米国、カナダ、フランス及びオランダ）
 - (1) 月齢制限：月齢制限の規制閾値が「20か月齢」（フランス及びオランダについては「輸入禁止」）の場合と「30か月齢」の場合のリスクの差は、あったとしても非常に小さく、人への健康影響は無視できる。
 - (2) SRMの範囲：頭部（扁桃を除く。）、せき髄及びせき柱について、SRMの範囲が「全月齢」（フランス及びオランダについては「輸入禁止」）の場合と「30か月齢超」の場合のリスクの差は、あったとしても非常に小さく、人への健康影響は無視できる。

資料：食品安全委員会資料

注：厚生労働省は「30か月齢から更に月齢を引き上げた場合のリスク評価」についても諮問しているが、これについては食品安全委員会で引き続き審議を進めていくこととされている。

なお、飼料規制等の国内対策の結果、国内では平成14年2月以降に生まれた牛からはBSE感染牛が確認されていないことから、農林水産省は国際獣疫事務局（OIE）に対して、「無視できるBSEリスク」の国のステータス認定に向けた申請を平成24年9月28日に行った²⁴。

(2) 原料原産地表示等

食品の表示は、消費者が食品の内容を正確に理解し、商品を選択する際の判断材料として不可欠であり、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。

JAS法に基づく加工食品の原料原産地表示の義務付けの拡大について、消費者庁の食品表示一元化検討会²⁵で議論されたものの合意に至らず、平成24年8月9日に公表された報告書では、「食品表示の一元化の機会に検討すべき項目とは別の事項として位置付けるこ

²⁴ OIEは、加盟国の申請に応じ、当該国のBSE対策を科学的に評価し、BSEステータス（「無視できるBSEリスク」、「管理されたBSEリスク」）を認定しており、日本は、平成21年5月に「管理されたBSEリスク」の国として認定された。「無視できるBSEリスク」の国の認定要件は、①過去11年以内に自国内で生まれた牛でBSEの発生がないこと、②有効な飼料規制が8年以上実施されていること等である。

²⁵ 消費者基本計画（平成22年3月閣議決定、平成23年7月一部改定）において、食品衛生法、JAS法、健康増進法等の食品表示の関係法令を統一的に解釈・運用を行うとともに、現行制度の運用改善を行いつつ問題点を把握し、検討し、食品表示に関する一元的な法律について、平成24年度中の法案提出を目指すこととされている。これを受けて、学識経験者、消費者関連団体、事業者団体等で構成される食品表示一元化検討会が平成23年9月から開催された。

とが適当」とされた。消費者庁は、食品表示法案（仮称）の成立後、新たな検討の場で対象品目の選定要件²⁶の見直し等に取り組む方針である。

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を踏まえ、第 171 回国会（平成 21 年）において制定された米トレーサビリティ法²⁷により、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）が事業者には義務付けられた。

8 森林・林業政策

(1) 森林・林業対策の推進

我が国の国土の 3 分の 2 を占める森林は、国土保全、水源涵養、地球温暖化防止等の多面的機能を有しており、また、戦後を中心に造林した人工林が成長し、森林資源も量的に充実しつつある。しかしながら、我が国の林業は、施業の集約化や路網整備・機械化の立ち後れ、低調な国産材の利用や木材価格の下落等による採算性の悪化、森林所有者の施業意欲の低下、林業就業者の減少・高齢化等の影響により、長期的に停滞している。

こうした中、民主党政権下では、我が国の森林・林業を再生していくための指針となる「森林・林業再生プラン²⁸」を策定するとともに、今後の森林・林業に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るための「森林・林業基本計画」（平成 23 年 7 月閣議決定）に基づき、施策を推進してきたところである。

一方、自民党は、「重点政策 2012」等の中で、森林吸収源対策のための安定財源確保、画一的な森林経営計画の抜本改正、多面的機能を評価した森林・山村維持の直接支払い制度の創設、国産木材の利用促進と木の文化の普及、木質バイオマスの利用促進、木材価格安定対策の強化、間伐・路網整備の充実強化、災害に強い森づくり、違法伐採対策の強力な取組、山村振興対策の抜本的強化等を積極的に推進するとの方向性を掲げた。

政権交代後、農林水産省は、森林整備事業、治山事業について、平成 24 年度補正予算と平成 25 年度予算概算要求を合わせ、平成 24 年度当初予算から拡充することとし²⁹、また、平成 24 年度補正予算において、「強い林業・木材産業構築緊急対策」（915 億円）等の地域材の利用促進対策を計上している。

(2) 森林吸収源対策の推進に必要な税財源の確保

平成 24 年 11～12 月、気候変動枠組条約第 18 回締約国会議（C O P 18）等が開催され、

²⁶ 原料原産地表示が義務付けられる加工食品の選定要件は、①原産地に由来する原料の品質の差異が、加工食品としての品質に大きく反映されると一般に認識されている品目のうち、②製品の原材料のうち、単一の農畜水産物の重量の割合が 50%以上である商品である。

²⁷ 同法の正式名称は、「米穀等の取引等に係る情報の記録及び産地情報の伝達に関する法律」（平成 21 年法律第 26 号）である。同法については、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。

²⁸ 平成 21 年 12 月に農林水産省が策定。目指すべき姿として「10 年後の木材自給率 50%以上」を掲げている。

²⁹ 森林整備事業（平成 24 年度補正予算 665 億円、平成 25 年度予算概算要求 1,296 億円〈平成 24 年度当初予算 1,173 億円〉）、治山事業（平成 24 年度補正予算 605 億円、平成 25 年度予算概算要求 636 億円〈平成 24 年度当初予算 575 億円〉）

京都議定書第二約束期間を2013年～2020年の8年とすること等が決定された。また、第二約束期間における温室効果ガスの計上、報告に関する細則を定めた文書が改訂され、我が国は、主要排出国の参加しない第二約束期間には参加しないものの、森林吸収源に関する新たなルールに則して吸収量を報告することが規定された。今後、我が国はそのルールに沿って、森林吸収量の算入上限値3.5%分(1990年比)を最大限確保することを目指すとしている。

こうした中、農林水産省は、平成25年度税制改正要望の中で、森林吸収源対策等の推進に必要な安定的な税財源の確保のため、新たな税制措置の創設又は「地球温暖化対策のための税」の用途の追加を求めている³⁰。

9 水産政策

(1) 水産業をめぐる情勢

我が国の水産業は、水産物の消費の減少、藻場・干潟の減少や赤潮・磯焼け等による漁場環境の悪化、漁業者の減少・高齢化等による漁業生産構造のぜい弱化、漁業用燃油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、平成23年3月11日に発生した東日本大震災の地震と津波は、太平洋沿岸をはじめとする全国の漁業地域に甚大な被害³¹をもたらした。また、原発事故は、周辺海域における操業自粛等に加え、水産物の消費に関する国内外の消費者の不安を惹起しており、我が国の水産業に大きな影響を与えている。

東日本大震災からの水産業の復旧・復興は、被災地の地域経済の復興に資するだけでなく、国民への安定的な水産物供給を確保する上でも、極めて重要な課題となっている。

(2) 水産施策の方向性

こうした状況を踏まえ、平成24年3月に策定された「水産基本計画」では、東日本大震災からの復興を第一の課題として掲げ、「東日本大震災からの復興の基本方針」、「水産復興マスタープラン」等で示し実施してきた水産復興の方針を改めて基本計画上に位置付けている。また、平成23年度から実施している「資源管理・漁業所得補償対策³²」を中核施策として、我が国周辺水域を中心とする水産資源のフル活用を図ることとしている。

このほか、加工・流通・消費に関し、6次産業化の取組の加速、HACCP等衛生管理の高度化、水産物流通ルートの多様化、魚食普及、輸出促進等を推進することとしている。

一方、自民党は、「J-ファイル2012 総合政策集」において、漁業者の経営・所得の安定

³⁰ 農林水産省は、民主党政権下の平成23年度税制改正要望以降、同様の内容の要望を行っている。

³¹ 水産関係の被害額は、平成24年7月5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))となっている。また、これらの被害のほか、民間企業が所有する水産加工施設や製氷冷凍冷蔵施設等に約1,600億円の被害があるとされている(農林水産省による水産加工団体等からの聞き取り)。

³² ①計画的に資源管理に取り組む漁業者を対象とする漁業共済・積立ぶらすの仕組みを活用した資源管理・収入安定対策と②燃油・養殖用配合飼料の価格高騰対策として平成22年度から実施している「漁業経営セーフティネット構築事業」を活用したコスト対策を組み合わせることで、総合的な漁業所得補償を実現するもの。

を図るため、漁業共済・積立ぶらすを更に拡充し、意欲ある漁業者は誰でも加入できるよう加入要件を抜本的に見直すとともに、燃油等の価格高騰対策について、国による助成を拡充し、異常高騰時にも速やかに漁業経営コストの上昇を抑制できるよう、「漁業経営セーフティーネット構築事業」を柔軟に発動できる仕組みに抜本的に見直す考えを示している。

こうした中、農林水産省は、平成 25 年度予算概算要求において、「水産基盤整備事業」763 億円（平成 24 年度補正予算：485 億円）等の公共事業や「強い水産業づくり交付金」45 億円（平成 24 年度補正予算：46 億円）とともに、「資源管理・漁業経営安定対策」（「資源管理・漁業所得補償対策」の名称を変更）374 億円（平成 24 年度補正予算：111 億円〈「漁業収入安定対策事業」72 億円、「漁業経営セーフティーネット構築事業」39 億円〉）を計上することとしている。

内容についての問合せ先

農林水産調査室 奥井首席調査員（内線68540）

経済産業委員会

経済産業調査室

I 所管事項の動向

1 景気動向と緊急経済対策

平成 23 年 3 月に発生した東日本大震災は、我が国経済に大きな影響を及ぼした。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、全国でも震災に伴う間接被害、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。同年夏以降は対策の効果もあって生産力をおおむね回復し、景気は持ち直しているとされたが、欧州の経済危機等に起因した超円高の定着、日本企業の進出が盛んなタイを襲った洪水被害、日中関係の悪化、中国経済等の海外経済の減速などにより現在まで輸出産業は大きな影響を受けている。さらに、原子力に代わる石油・天然ガスの輸入増大により、多額の貿易赤字の計上が続いており、景気回復の重しとなっている。前政権は、平成 23 年度補正予算や平成 24 年度予算などで、被災地での復興対策、グループ補助金、企業立地補助金、エコカー補助金・減税円高空洞化対策などを行ったが、現在の景気動向は、このところ弱めの動きとなっている¹。

安倍新政権は本年 1 月 11 日に「経済再生」、「復興」、「危機管理」を実現する政策パッケージ『日本経済再生に向けた緊急経済対策』を、同月 15 日に平成 24 年度補正予算を閣議決定した。補正予算の規模は、復興・防災対策 3.8 兆円、「成長による富の創出」3.1 兆円、「暮らしの安心・地域活性化」3.1 兆円などを含む 13.1 兆円（基礎年金の国庫負担に関する措置 2.6 兆円を含む、事業規模 20.2 兆円）とリーマンショック後の補正予算に次ぐ大きさで、政府は今後編成される平成 25 年度予算編成とともに、切れ目のない経済対策を実行するという方針を示した。これらの補正予算全体の経済効果として、政府は、実質 GDP をおおむね 2%程度押し上げ、60 万人程度の雇用創出が見込まれるとしている。

2 成長戦略

近年、我が国は、リーマンショックの影響を被り、経済の停滞や社会の閉塞状況に直面し、前政権は、「新成長戦略」による新たな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、東日本大震災からの復旧・復興、デフレからの早期脱却、急速な円高の進行への対応とともに、成長戦略の実現を目指す「日本再生戦略」²を閣議決定した。

¹ 平成 24 年 12 月 21 日 月例経済報告（内閣府）

² 平成 24 年 7 月 31 日閣議決定。グリーン（エネルギー・環境）、ライフ（健康）、農林漁業（6次産業化）を重点3分野とし、担い手としての中小企業を加えた4つのプロジェクトを推進して、優先的に、規制改革、予算の重点配分等の取組、総合特区の活用等を実施することとした。さらに、科学技術、金融などの成長力強化や人材育成など分厚い中間層復活のために、11の分野における成長戦略と38の重点施策などを策定した。

このような中、昨年12月に自民党・公明党連立政権が誕生した³。本政権の基本方針⁴では、経済再生の司令塔として内閣に「日本経済再生本部」を創設し、大胆な金融政策、機動的な財政政策及び民間投資を喚起する成長戦略の「3本の矢」を推進することにより、長引くデフレ・円高から脱却し、雇用や所得の拡大を目指すことが示された。また、関係閣僚や有識者等を構成メンバーとする「経済財政諮問会議」を再起動させ、再生本部と連携し、経済財政の中長期的方針や予算編成の基本方針などの経済財政政策の諸課題に取り組むこととされた⁵。そして、具体的施策として、日本経済再生本部の下に、我が国産業の競争力強化や国際展開に向けた戦略の具体化と推進について調査審議するための「産業競争力会議」を設置し、本年半ば目途に具体的な成長戦略を策定する方針が示された。

政府は、これらの方針を示す一方、『緊急経済対策』を策定し、成長のための戦略の実行・実現を図るため、民間投資を喚起して「産業投資立国」を実現し、それと「貿易立国」とを双発型エンジンとして相乗効果を発揮する「ハイブリッド経済立国」を目指すことを示した。

また、本対策の具体的施策として、民間投資の喚起による省エネ・再エネ促進等のための設備投資等の促進、研究開発・イノベーション創出促進、国際競争力強化等に資するインフラ整備、資源・海洋開発などを始めとして、中小企業・小規模事業者対策・農林水産業対策、日本企業の海外展開支援、金融資本市場の活性化、人材育成・雇用対策などの各施策の推進に取り組むこととされた。

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・復興支援策として、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の創設⁶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。第2次補正予算では、仮設工場・仮設店舗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、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の企業金融対策に6,199億円（事業規模11.6兆円）及び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。さらに、平成24年度予算では、震災等により影響を受ける企業の資金繰り支援として882億円（経済産業省分315億円）、被災地中小企業による復旧・復興支援等に658億円が措置された。

³ 両党の連立政権合意として、その景気・経済対策の中に、エネルギー・環境、健康・医療などの成長分野における大胆な規制緩和、新たな需要喚起・創出などにより、名目3%以上の経済成長を実現することが示された。

⁴ 平成24年12月26日閣議決定

⁵ 前政権においては、「国家戦略室」が、税財政の骨格や経済運営の基本方針のほか、内閣の重要政策に関する基本的な方針等の企画・立案等を担うこととされていた。

⁶ 東日本大震災復興緊急保証の実績については、保証件数が90,993件、保証金額が2兆113億円となっており、東日本大震災復興特別貸付の実績は、融資件数が235,953件、融資金額が5兆1,441億円となっている（平成23年5月23日～平成25年1月4日）。

二重ローン問題については、「二重債務問題への対応方針」（二重債務問題に関する関係閣僚会議 平成 23 年 6 月 17 日）等に基づき、過大な債務を抱えるものの事業再生を目指す中小企業に対し債権買取り等を実施する組織として、(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」が、平成 23 年 11 月に岩手県で設立されたことに続き、茨城県、宮城県、福島県及び千葉県においても各々設立された。

他方で、野党提案・与野党協議を経て成立した「株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法」に基づき、小規模事業者や農林水産事業者、医療福祉事業者を重点的な対象者として債権の買取り等を行う被災県横断的な「東日本大震災事業者再生支援機構（震災支援機構）」が、平成 24 年 2 月に設立された⁷。

なお、「産業復興機構」における買取決定数は 67 件（岩手県 32 件、宮城県 24 件、福島県 8 件、その他 3 件）となっており（平成 24 年 12 月 21 日現在）、「震災支援機構」における支援決定数は 104 件（岩手県 44 件、宮城県 48 件、福島県 6 件、その他 6 件）となっている（平成 24 年 12 月 27 日現在）。

(2) 資金繰り支援策

中小企業対策予算のうち、最も大きな額を占めるものは資金繰り支援策である（平成 24 年度予算では、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）。

資金繰り支援策については、これまでも、経済対策に基づく平成 20 年度及び 21 年度補正予算において、緊急保証制度やセーフティネット貸付、条件変更の推進（中小企業金融円滑化法⁸）等が実施されてきた。

緊急保証制度は、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⁹、平成 20 年 10 月 31 日から平成 23 年 3 月 31 日まで実施された¹⁰。平成 23 年 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、東日本大震災の発生を受けて、緊急避難的に、原則全業種（82 業種）が継続された。平成 24 年 11 月 1 日以降は、業況調査の結果を受けて、業況が改善した業種については指定業種から外されている¹¹。

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は、平成 20 年 10 月 1 日以降、

⁷ 震災支援機構が、各県単位の「産業復興機構」と並存することにより、支援を受けようとする事業者の混乱が生じることが懸念されたが、「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で対応することとされた。

⁸ 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」

⁹ 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。

¹⁰ 制度創設当初は「原材料価格高騰対応等緊急保証制度」として開始し、業種指定が行われていたが、その後、逐次制度の拡充等が行われ、平成 22 年 2 月からは「景気対応緊急保証制度」となり、原則全業種が適用対象となった。

¹¹ ソフトランディング措置として、現在の基準（最近月の売上高等が前年同月比 5%以上減少等）に加え、一層緩和した基準（最近月の売上高等がリーマンショック前比 5%以上減少等）を適用することとしている。

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（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）、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、業況が悪化している中小企業を対象とした、金利の引下げが平成 23 年 12 月 12 日から開始され、平成 24 年度においても実施されている。

中小企業金融円滑化法（平成 21 年 12 月 4 日施行）については、当初、平成 23 年 3 月とされていた期限が、2 度の法改正を経て、平成 25 年 3 月まで延長された。平成 24 年 3 月の改正に際しては、同法の再延長は、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」を図るための最終延長であるとともに、「出口戦略」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こととされた¹²。その後、平成 24 年 4 月に策定された「中小企業金融円滑化法の最終延長を踏まえた中小企業の経営支援のための政策パッケージ」では、「金融機関によるコンサルティング機能の一層の発揮」や「企業再生支援機構及び中小企業再生支援協議会の機能及び連携の強化」等の取組を強化することとされた。

また、平成 24 年 11 月には、「金融担当大臣談話—中小企業金融円滑化法の期限到来後の検査・監督の方針等について—」が公表され、中小企業金融円滑化法の期限到来後においても、金融機関が貸付条件の変更等や円滑な資金供給に努めるという役割に変更はないことや、金融検査・監督の目線やスタンスについても変更はないこと等が示された。

なお、新政権においても、再延長せず、引き続き各金融機関に丁寧な対応をとるよう要請する考えが示された¹³。

(3) 海外需要の取り込み

我が国企業を取り巻く事業環境は、人口減少・少子高齢化の本格到来に伴う国内需要の縮小やグローバル化の進展による競争の激化といった中長期的な変化に加えて、東日本大震災の影響や歴史的な円高、電力供給不安等を背景に厳しい状況が続いている。他方、アジア等新興国では、高い経済成長に伴い、今後も市場規模が拡大することが見込まれている。このような状況の下、大企業の海外進出が加速し、従来の中企業のビジネスモデル（大企業依存型の下請けビジネスモデル）が限界を迎えているとの指摘もある中で、近年、海外需要を取り込むために海外展開を目指す中小企業が増加傾向にある。しかしながら、中小企業の海外展開には、国内での事業とは異なる特有の課題やリスクがあること等を背景に、海外展開を行う中小企業の割合は、欧米と比較すると低い水準にとどまっている。

こうした状況を踏まえ、前政権において、経済産業大臣を議長とする「中小企業海外展開支援会議」は、平成 23 年 6 月に、中小企業の海外展開に向けた総合的な取組として「中

¹² 平成 23 年 12 月 27 日「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—」

¹³ 麻生副総理兼財務大臣兼金融担当大臣閣議後記者会見（平成 25 年 1 月 11 日）

小企業海外展開支援大綱」を策定した（平成 24 年 3 月改訂）。この中小企業海外展開支援大綱を踏まえ、(独)日本貿易振興機構（ジェトロ）や(独)中小企業基盤整備機構等が連携して、国内外展示会への出展支援など、中小企業の海外展開支援を実施している。

新政権において閣議決定された『緊急経済対策』においても、中小企業・小規模事業者への海外展開支援が含まれており、海外需要の取り込みは引き続き重視されている。

また、第 180 回国会では、「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」が成立した。同法は、中小企業の経営力の強化を図るため、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じるほか、中小企業の海外展開を促進するため、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じることとしている。

なお、最近の日中間の政治対立により（いわゆるチャイナリスクの顕在化）、中国の投資環境が悪化しており、中小企業にとっても他地域への転換など海外戦略の見直しが必要となる可能性がある。

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、新興国の高い経済成長を背景に、エネルギー需要は急激に増加しており、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る。一方で、引き続き資源産出国の「資源ナショナリズム」の台頭、中国等の新興エネルギー消費国の積極的な資源獲得活動の展開が見られる中、福島第一原発事故以降、原子力に依存し得ない状況となったことから、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（WT I）は、リーマンショック後の各国の経済対策を背景として、2009 年後半から再び上昇し、2011 年 12 月にはイランの核開発疑惑に対する欧米による制裁が強化されたことで、イラン産原油の供給不安が広まり、100 ドル前後まで上昇した。その後、欧州・中国経済の先行き不安等により、価格水準は下落に転じたが、依然として、シリアにおける内戦がもたらした、中東情勢緊迫化により、市場において供給不安が根強くあり、直近では 90 ドル前後の水準で推移している。

WT I 原油先物価格の推移



(出所) 日経NEEDS—FinancialQUEST(日次価格、NY原油期近)より当室作成

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、我が国は、2010年1月に、コペンハーゲン合意¹⁴に従って、「25%削減、ただし、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する（基準年1990年）」という排出削減目標を提出した。2011年12月のCOP17（南アフリカ・ダーバン）¹⁵では、2013年以降も京都議定書を延長¹⁶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で合意され、2012年12月のCOP18（カタール・ドーハ）において、2020年以降の新たな枠組み作りに向けた、交渉作業計画などを盛り込んだ「ドーハ合意¹⁷」を採択し、それによれば2015年5月までに、締結国からの新たな枠組みへの意見を踏まえて、同年12月のCOP21で合意する事を目指している。

我が国では、「2020年までに温室効果ガスを1990年比で25%削減する」という前政権時の国際公約を見直す旨を、石原環境大臣は示しており、エネルギー基本計画等も踏まえて、今後、新たな目標を作り、具体的な工程表が策定される見通しである¹⁸。

(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、近年の資源・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¹⁹が行われている。

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第一原子力発電所の事故を受けて、前政権下において、国家戦略室を中心に「エネルギー・環境会議」等に

¹⁴ 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）で決定され、世界全体の気温上昇を2度以内にとどめるべき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である。

¹⁵ COP17においては、全ての国による気候行動に関する法的枠組みを2015年までに策定し2020年に発効すること、京都議定書の第二約束期間が設けられること、新たに途上国向けの気候グリーンファンドを起動させること、昨年のカンクン合意実施に伴う一連の施策の承認等が成果として上げられる。

¹⁶ 2013年1月から8年間設けられる、京都議定書の第二約束期間については、EUやノルウェー、スイス等が参加するが、2008年から2012年の第一約束期間に参加していた我が国は参加しない。

¹⁷ ドーハ合意の主な内容としては、2020年以降の新たな枠組みの作業計画、京都議定書の改正、先進国による途上国向け資金支援の今後の計画等があげられる。

¹⁸ 『日本経済新聞』「温暖化ガス排出 政府、新目標急ぐ」（平成24年12月31日）参照

¹⁹ 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、2030年に向けて以下の目標が掲げられた。

①エネルギー自給率及び化石燃料の自主開発比率を倍増、自主エネルギー比率を現状の38%から70%程度まで向上、②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、③「暮らし」（家庭部門）のCO₂を半減、④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、⑤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

よる、エネルギー政策の見直しが行われた。その後、2012年6月29日の第11回「エネルギー・環境会議」において、3つの選択肢²⁰が提案され、意見聴取会やパブリックコメント等による、「国民的議論」を経た上で、昨年の9月14日に「革新的エネルギー・環境戦略」を取りまとめ、その中で、①2030年代に原発ゼロを可能とするようあらゆる政策資源を投入すること、②その過程で安全と確認された原発は重要電源として活用、③核燃料サイクルは当面継続、④節電・省エネの促進、⑤電力システム改革の断行等が示された²¹。

また、経済産業省総合資源エネルギー調査会の基本問題委員会（委員長：三村明夫新日鉄住金相談役）では、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月から開始されている。同委員会は、2012年9月に決定された「革新的エネルギー・環境戦略」を受けて、新たなエネルギー基本計画を速やかに策定することとされていたが、同戦略が、核燃料サイクルや新規増設の方向性について不明確な点が多く、多くの矛盾点を含んでいるとの指摘もなされており、エネルギー基本計画策定の議論は、進展していない。

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、総合エネルギー調査会の「電力システム改革専門委員会（委員長：伊藤元重東京大学大学院経済学研究科教授）」において、小売全面自由化²²や、送配電部門の広域化・中立化といった内容の具体化に向けて議論が続けられている。

このような中、新政権では、前政権下の「革新的エネルギー・環境戦略」において示された、「2030年代の原発稼働ゼロ」について見直しを検討しており、茂木経済産業大臣は、中長期的なエネルギー政策の全体像を示す「エネルギー基本計画」について、基本政策策定の議論の場として、従前の総合資源エネルギー調査会とは、若干異なる形の組織を考えていると述べており、議論の再開時期についても、早期に開始する必要があるとしながらも、スケジュールについては未定であるとしている²³。

また、電力システム改革についても、電力自由化の推進や送配電部門の中立性を高めることを中心に改革を進めることとしているが、小売全面自由化や発送電分離の在り方について、慎重な検証が必要であるとしている。

²⁰ 選択肢は、①ゼロシナリオ（2030年までのなるべく早期に原発比率をゼロにし、化石燃料の依存度を極力下げ、CO₂の排出量の削減を行う）、②15シナリオ（原発依存度を2030年に15%程度とし、化石燃料依存度の低減、CO₂削減の要請を円滑に実現）、③20～25シナリオ（原発依存度を一定程度維持し、2030年の原発比率を20～25%程度とする。化石燃料依存度の低減とCO₂排出量の削減をより経済的に進める）という3つのシナリオを提示

²¹ 同戦略は「2030年代の原発稼働ゼロ」を明記しながら、核燃料サイクルや新規増設の方向性について不明確な点が多く、経済界や米国から批判が寄せられていた。その後、9月19日に、同戦略の閣議決定は見送られ、あくまでも参考文書という扱いとされた。

²² 平成24年5月18日に行われた第5回「電力システム改革専門委員会」において小売全面自由化の実施に合意

²³ 平成25年1月15日 茂木経済産業大臣閣議後記者会見

イ 石油政策

(7) 石油備蓄法

我が国における石油備蓄は、石油備蓄法²⁴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²⁵」と国が直轄事業として実施している「国家備蓄²⁶」の2本立てで行われている。これまでに国家備蓄が放出された例はないが、民間備蓄については、I E Aの下での国際協調行動として1991年²⁷と2005年²⁸に放出されたことがあるほか、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²⁹。また、I E Aによる協調行動として、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た。このような中、石油をはじめとしたエネルギーの安定供給を確保するために、平成24(2012)年の通常国会で、「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³⁰」が成立している。

石油備蓄量・日数(2012年12月末現在)

区分	備蓄量	日数	備蓄場所
国家備蓄	4,774万kℓ(製品換算)	104日分	国家石油備蓄基地及び民間タンク(借上げ)
民間備蓄	4,149万kℓ(製品換算)	91日分	製油所等の民間タンク

(4) 石油開発等

我が国が原油を安定的に供給確保するためには、供給源の多角化に加えて、自らが探鉱等を行う権利を有する自主開発原油を確保することが重要であるとされているが、石油開発事業は、極めてリスクが高く、探鉱開発を継続的に行うには、石油開発会社に十分な資金力、技術力、探鉱開発の知見が必要である。このため、独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構では、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、我が国の資源確保の支援を強化するため、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」³¹が、平成23(2011)年の通常国会で、「鉱業

²⁴ 正式名称は、「石油の備蓄の確保等に関する法律」

²⁵ 全国10か所の国家石油備蓄基地と民間から借上げたタンクに原油を貯蔵されている。

²⁶ 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。

²⁷ 湾岸危機時に、I E A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。

²⁸ ハリケーン・カトリナにより、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、I E A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。

²⁹ 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。

³⁰ その主な内容は、①災害時の石油・LPガスの供給に関する体制の構築、②製品備蓄の義務付け、③資源開発に係る支援機能の集約化・整備等の措置を講じるものとなっている。

³¹ その主な内容は、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である。

法の一部を改正する等の法律³²が成立している。

近年は、主として北米を中心に非在来型天然ガス(シェールガス)資源の開発が進んでおり、我が国では、周辺海域におけるメタンハイドレート採掘の可能性も注目されている。また、昨年には、新潟県・佐渡島の南西沖で、国内最大級の石油と天然ガスの埋蔵の可能性が指摘され、経済産業省は本年4月から掘削調査を実施すると発表している。さらに、石油資源開発株式会社が、秋田県の鮎川油ガス田において、岩盤に含まれる新型の原油「シェールオイル」の試験採取に成功するなど、後述の再生可能エネルギーの導入と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

(7) 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³³(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³⁴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導入促進策

我が国の一次エネルギー国内供給に占める再生可能エネルギーの割合は年々増加しているものの、なお、5%程度(2010年度)にすぎない。そのような中、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³⁵が平成21(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³⁶を構築するため、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」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」が成立している³⁷。

³² その主な内容は、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である。

³³ 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」

³⁴ 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。

³⁵ 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、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で、国民の全員参加型の制度として、その買取りに係る費用は、「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。

³⁶ 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、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。

³⁷ 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、主な修正内容は、①生産原単位が業種平

2012年3月から、経済産業省の「調達価格等算定委員会」において、買取に係る条件（価格、期間）に関する検討が行われ、国民からの意見募集（パブリックコメント）を経て、6月18日に制度が決定し、7月1日から「再生可能エネルギー電気の固定価格買取制度」が開始されている³⁸。なお、2009年11月から開始された住宅における太陽光発電に係る余剰電力買取制度は、当面上記と平行して実施されている。また、再生可能エネルギーの導入状況は、2012年11月末段階で、364.8万kWの設備が認定を受け、144.3万kWが導入されており、今年度末までの見通し（250万kW）の約6割が導入されている³⁹。他方、本制度は、導入が進むほど、消費者への負担の転嫁が大きくなるため、先行した独、スペインなどの状況をめぐって様々な議論が続けられている。

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、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きたため、平成20（2008）年に「エネルギーの使用の合理化に関する法律」（省エネ法）⁴⁰の改正が行われている。

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⁴¹で定められた、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⁴²。なお、申請受付数は累

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、②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、③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。

³⁸ 調達価格は、調達価格等算定委員会が意見書に盛り込んだ、太陽光42円、風力（20kW以上）23.1円、同（20kW未満）57.75円、地熱（1.5万kW以上）27.3円、同（1.5万kW未満）42円、中小水力25.2～35.7円、バイオマス13.65～40.95円。調達期間は、太陽光10年（10kW未満）、20年（10kW以上）、風力20年、地熱15年、水力20年、バイオマス20年となっている。

また、電気利用者に対する賦課金は、1kWh当たり0.22円で、電気料金が毎月7,000円程度の標準家庭の負担水準は全国平均で毎月87円になる。

³⁹ 設備の設置に時間を要する大規模な設備は今年度中に売電開始に至らないものも多く、認定設備全てが今年度の導入量にカウントできるわけではない。

⁴⁰ 改正の主な内容は、従来、工場・事業場単位で行われていたエネルギー管理が事業者（企業）単位に改められ、1店当たりの規模が小さいコンビニやファストフード店であっても、フランチャイズチェーン全体で1企業とみなされるようになることから、一定規模以上のフランチャイズチェーンについては、エネルギー使用量の定期報告、省エネ計画の策定等が義務付けられることになったことである。

⁴¹ 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分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7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18機器が対象となっている。

⁴² 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、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。

積約 4,500 万件に上った。

さらに、電力需給のひっ迫のおそれが指摘される中、需給のピークカットを省エネ対策として評価することやいわゆるトップランナー方式の拡大を主な内容とする省エネ法改正案が第 180 回国会に提出されたが、衆議院解散により、審査未了となっている。

なお、一定の面的な電力需給の安定を確保するため、経済産業省においては、全国 4 か所（横浜市、豊田市、けいはんな、北九州市）でいわゆるスマートシティの実証実験を実施していることに加え、システムの切り札ともされる蓄電池の開発戦略の策定など多面的に検討を進められている。

オ 原子力政策

(7) これまでの原子力政策等

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、50 基、総出力 4,614.8 万kWの商業用原子力発電所が存在する（平成 25 年 1 月時点）。平成 22 年度は、総発電電力量の約 31.4%を原子力が占めていたが、平成 23 年度は福島原発事故⁴³の発生に伴い原子力発電所の再稼働が困難となったため、総発電電力量に占める原子力の割合は約 11.9%まで低下した。従来原子力発電は、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され、基幹電源として推進することとされてきた。現行の原子力政策大綱(平成 17 年 10 月 14 日閣議決定)では、「2030 年以後も総発電電力量の 30～40%程度以上の供給割合を原子力発電が担う」との方針が掲げられている。

また、平成 22 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、「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%」とすることを目指すものとされている。

しかし、福島原発事故を受け、政府はエネルギー基本計画を白紙から見直すこととし、平成 24 年 9 月に決定した『革新的エネルギー・環境戦略』では、「2030 年代に原発稼働ゼロを可能とするよう、あらゆる政策資源を投入する」との方針が示された。一方、政権交代後の平成 24 年 12 月 27 日、茂木経済産業相は就任会見で「(2030 年代の原発ゼロを目指すとの方針について) 再検討が必要だ」と述べている。

る。

⁴³ 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た。この地震及び津波後、東京電力福島第一原子力発電所 1～4 号機では、非常用電源を含む全電源が喪失し、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事故の中でも最悪クラス（国際原子力事象評価尺度「INES」レベル 7 と暫定評価）の原子力事故となった。

平成 23 年 12 月 16 日には、福島第一原発 1～3 号機それぞれの原子炉が、継続的な冷温停止状態を達成したことから、野田首相は「事故そのものは収束に至ったと判断される」と事故の収束宣言を行った。

平成 23 年 5 月 20 日、東京電力は福島第一原子力発電所 1～4 号機の廃止並びに 7、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、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。

(イ) 原子力の安全確保体制

我が国の原子力施設の安全規制は、原子炉等規制法⁴⁴等の法令に基づき実施されている。これまで、経済産業省原子力安全・保安院及び文部科学省、内閣府原子力安全委員会等、複数の行政庁が原子力に係る規制を担ってきたが、福島原発事故後の反省から原子力の「規制と推進」を司る部門が経済産業省内に並存することが問題視された。これを受け、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も統合し、独立性の高いいわゆる「3条委員会」として、環境省の外局に原子力規制委員会を置くこととされた。平成24年9月19日に発足した原子力規制委員会は、省庁横断的に分断されていた原子力安全規制、核不拡散のための保障措置等に関する事務を一元化して所管し、原子力災害時等の緊急事態における原子力災害対策特別措置法に基づく対応も行うこととなった。

また、当該原子力発電所の安全性については、原子力規制委員会が今年7月を目途にまとめる新たな安全基準に基づいて判断されることとなる。政府がまとめた革新的エネルギー・環境戦略では、「安全性が確認された原発は、これを重要電源として活用する」こととされている。原発の再稼働について、原子力規制委員会田中委員長は、「原子力規制委員会は原発の安全性に関しては判断を行うが、再稼働の是非について判断することはない」との立場を一貫して示しており、茂木経済産業相は就任会見で「安全性が確認された原発は規制委の判断を尊重し、政府の責任において再稼働を決めていく」と発言している。

カ 東日本大震災に伴う節電対策等の実施

平成23年においては東日本大震災により、東京電力及び東北電力管内における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⁴⁵され、家庭や産業界の節電努力に加えて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は回避された。その後、電力需要のピークを迎える夏期にかけて、震災で深刻な打撃を受けた火力発電所及び原子力発電所の再稼働が実現せず、電力需給バランスの悪化が懸念されたことから、政府は東北・東京電力管内を対象とした電気事業法第27条⁴⁶に基づく電力使用制限令を発動し、計画停電の実施及び大規模停電は避けられた。

昨年度冬期及び今年度夏期には、原子力依存度の高い関西電力及び九州電力を中心に数値目標を伴う節電要請（次頁図参照）が実施され、また、今年度の冬期については、電力

⁴⁴ 正式名称は、「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」

⁴⁵ 東京電力管内では平成23年3月14日から、東北電力管内では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。

⁴⁶ 経済産業大臣は、電気の需給の調整を行わなければ電気の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）。

需要のピーク（今冬は 563 万kWがピークと想定）を迎える北海道電力管内で数値目標「7%以上」を設定した節電要請が実施されている。現在のところ需給対策を実施した結果、最も需給バランスが厳しい平成 25 年 2 月の供給予備率 5.8%を確保できる見込みであるが、これは 35 万kW級の発電所が停止すると需給ギャップが生じる水準であり、火力発電所のトラブルが致命的な影響を及ぼす懸念も指摘されている（北海道電力が保有する火力発電所の最大出力は苫東厚真 4 号機の 70 万kW）。北海道の冬期は一日を通じて電力需要の高い時間が続く点が大きな特徴であり、暖房設備やロードヒーティング等、民生部門への節電要請には限界があることから、産業部門に対するしわ寄せが大きくなることが想定される。

今年度の電力使用制限令及び節電要請

【平成 24 年度 夏期】

北海道	東北	東京	北陸	中部	関西	中国	四国	九州
節電要請 ▲7%以上 (H24.7.23～ H24.9.14)	節電要請 数値目標 なし	節電要請 数値目標 なし	節電要請 ▲5%以上 (H24.7.2～ H24.7.9)	節電要請 ▲5%以上 (H24.7.2～ H24.7.9)	節電要請 ▲15%以上 (H24.7.2～ H24.7.9)	節電要請 ▲5%以上 (H24.7.2～ H24.7.9)	節電要請 ▲7%以上 (H24.7.2～ H24.7.9)	節電要請 ▲10%以上 (H24.7.2～ H24.9.7)

関西電力大飯原発3号機運転開始

変更なし	北陸	中部	関西	中国	変更なし
	節電要請 ▲4%以上 (H24.7.10～ H24.7.25)	節電要請 ▲4%以上 (H24.7.10～ H24.7.25)	節電要請 ▲10%以上 (H24.7.10～ H24.7.25)	節電要請 ▲3%以上 (H24.7.10～ H24.7.25)	

関西電力大飯原発4号機運転開始

変更なし	北陸	中部	関西	中国	四国	変更なし
	節電要請 数値目標なし	節電要請 数値目標なし	節電要請 ▲5%以上 (H24.7.26～ H24.9.7)	節電要請 数値目標なし	節電要請 ▲5%以上 (H24.7.26～ H24.9.7)	

【平成 24 年度 冬期】

北海道	東北・東京・北陸・中部・関西・中国・四国・九州
節電要請 ▲7%以上(H24.12.10～H25.3.8) 数値目標なし(H24.12.3～H24.12.7) 数値目標なし(H25.3.11～H25.3.29)	節電要請 数値目標なし (H24.12.3～H25.3.29)

（出所）政府資料より作成

キ 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、①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）、②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）、③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。

東京電力福島第一原子力発電所事故では、大規模な原子力事故の発生により、損害賠償

総額⁴⁷が賠償措置額を大きく超える事態となった。そのため、東京電力の処理の在り方、国の責任をめぐって各般の議論がなされたが、結局原賠法第 16 条に基づく「国の措置」を講ずるにあたり、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 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、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。平成 24 年 5 月 9 日に認定された東京電力の「総合特別事業計画」では、要賠償総額は 2 兆 5,462 億 7,100 万円と見積もられ、現在（平成 25 年 1 月 18 日時点）までに東京電力は仮払補償金約 1,485 億円を含め、約 1 兆 7,389 億円の賠償支払いを実施しており、原子力損害賠償支援機構から東京電力に対して、1 兆 7,490 億円の資金交付（国債発行枠 5 兆円）が実施されている。

また、平成 24 年 11 月 7 日には、東京電力の取締役会において「再生への経営方針」が決定され、この中で被害者への賠償や除染費用及び廃炉関連費用等は莫大な金額にのぼることから、一企業のみでの努力では到底対応しきれない規模となる可能性が高いとして、国による新たな支援の枠組みを早急に検討することを要請している。平成 24 年 12 月 27 日には、避難指示区域の見直しや自主的避難等に関する新たな賠償基準を策定する等の状況変化を踏まえ、東京電力は機構に対して要賠償見積もり額を約 6,900 億円増額する特別事業計画の変更申請（要賠償見積もり額：3 兆 2,430 億 7,900 万円）を行った。この他、東京電力の経営を確立し、賠償を確実に履行する視点から、機構により 1 兆円にのぼる株式引受が行われ、事実上の国有化が行われている。

東京電力福島原発事故に係る損害賠償支払い実績（平成 25 年 1 月 18 日時点）

	個人	個人（自主避難等）	法人・個人事業主等
本賠償件数（累計）	約 259,000 件	約 732,000 件	約 115,000 件
本賠償金額	約 4,544 億円	約 2,787 億円	約 8,573 億円
本賠償金額（計）	約 1 兆 5,904 億円		
仮払補償金	約 1,485 億円		
支払い総額	約 1 兆 7,389 億円		

（出所）東京電力HP

ク レア金属、レアアースの安定供給の確保

レア金属等は、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

⁴⁷ 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。

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、将来的な需給のひっ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⁴⁸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」⁴⁹が策定されている。この戦略の中で、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。

その後、平成22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。我が国は、早くから備蓄や代替技術の開発に注力しており、中国との問題を契機に世界各国とレアアースの獲得に向けた交渉を進めてきた。その結果、平成20年度には98%以上あったレアアースの中国依存度⁵⁰は、平成24年度4～11月期には約55%まで低下してきている。

なお、平成23年7月に東京大学等の研究グループが、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。加えて、国内資源の開発としては、沖縄の伊是名海穴（いぜなかいけつ）及び伊豆・小笠原のベヨネーズ海丘にモデル鉱床を設定し、集中的なボーリング調査等を実施することが計画され、その概略資源量は5,000万tと推定されている。

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GATT⁵¹、WTO⁵²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・長期化傾向にある中、各国は、積極的に二国間や地域間のEPA／FTA締結交渉を行っている。

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

⁴⁹ 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

⁵⁰ 中国依存度の計算にあたっては、レアアースをHSコード「2805.30」と定義し、財務省貿易統計より検索した貿易金額に基づいている。

⁵¹ 「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

⁵² 「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

我が国のEPA／FTAの交渉等の状況

発効済	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(2012年3月)
交渉中・ 交渉開始合意等	韓国(2003年12月～交渉開始、2004年11月～交渉中断) 豪州(2007年4月～交渉中)、GCC ⁵³ (湾岸諸国)(2006年9月～交渉中) モンゴル(2012年6月～交渉中)、カナダ(2012年11月～交渉中) 日中韓(2012年11月～ASEAN関連首脳会議において交渉開始合意) RCEP ⁵⁴ (2012年11月～ASEAN関連首脳会議において交渉開始合意) コロンビア(2012年12月～交渉中)
研究・議論中等	EU(2012年5月 スコーピング作業 ⁵⁵ 完了、11月EU外務理事会において交渉 開始承認) トルコ(2012年11月～共同研究第1回会合)

※FTAAP、TPP除く

前政権は、「新成長戦略」(2010年6月18日閣議決定)において、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、2020年を目標にアジア太平洋自由貿易圏(FTAAP)⁵⁶を構築するためのロードマップを示した⁵⁷。また、同年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。

なお、昨年12月、自民党・公明党連立政権が誕生し、外交安保の取組の一つとして、「FTA・EPAをはじめ自由貿易をこれまで以上に推進する」旨の方針が示されている⁵⁸。

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

⁵³ GCC(湾岸協力理事会):アラブ首長国連邦、オマーン、カタール、クウェート、サウジアラビア、バーレーンの6か国で構成

⁵⁴ RCEP(東アジア地域包括的経済連携):ASEAN+3(EAFTA)、ASEAN+6(CEPEA)の検討を踏まえ、2011年11月の東アジア首脳会議において、ASEAN側から示された広域経済連携構想。現在、ASEAN10か国及びFTAパートナー国(日中韓豪NZ印の6か国)が構想に参加

⁵⁵ 交渉プロセス・範囲などを定める作業

⁵⁶ FTAAP(アジア太平洋自由貿易圏):2010年11月のAPEC首脳会議において、ASEAN+3・ASEAN+6(RCEP)の脚注参照)、環太平洋パートナーシップ(TPP)協定といった現在進行している地域的な取組を基礎として更に発展させることにより、包括的な自由貿易協定として追求されるべきことが確認された。

⁵⁷ なお、前政権は、新成長戦略を再編・強化した「日本再生戦略」(2012年7月31日閣議決定)を策定。中間目標(2015年度)として我が国のEPAカバー率30%、2020年までの目標としてEPAカバー率80%を目指すことが掲げられていた。

⁵⁸ 両党の連立政権合意より抜粋(後述のTPPの記載部分も同様)

(鉱工業品分野)、サービス、アンチダンピング⁵⁹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できず、これまでどおりの交渉では上手くいかない各国が認識するに至った。そして、2011年12月の閣僚会議において、「近い将来に交渉全体が妥結する見込みは少ない」ことで一致し、当面、進展が見込まれる分野の先行合意等の「新たなアプローチ」を進めることで合意した。

その後の非公式閣僚会合等において、貿易円滑化の交渉テキストの要調整箇所に関し技術的作業が進展した一方、一部の新興国が貿易円滑化のみの先行合意に懸念を示し、農業分野での先行合意を目指す動きが浮上するなどしている。

このように、WTOは、部分的な合意を積み上げることで成果を出すよう方針を転換したが、新興国との対立が顕在化する恐れもある。現状各国は、TPPや二国間・多国間EPAの推進に向け舵を切っており、ドーハラウンド自体の形骸化が懸念されている。

一方、WTOにおける紛争解決制度として、我が国は米国及びEUとともに、昨年6月、WTOに対し、中国のレアアース等に対する輸出規制⁶⁰に関してパネル⁶¹設置要請を行った。今後、WTO協定に違反していないかを調査し、本年末までにパネル報告書が発出される予定となっている。

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。交渉は、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参加して9か国で進められたが、昨年10月、新たにメキシコ及びカナダが正式なメンバーとして加わり、現在の交渉参加国は11か国となっている。

なお、タイ、フィリピン、台湾等の国・地域も関心を示しており、中国もTPPについて「開放的な態度」として、将来的な参加の可能性を排除していないとしている⁶²。この中で、タイは、昨年11月のオバマ米大統領との首脳会談において、交渉に参加する意向を表明したとされる。

交渉対象については、24作業部会が設置され、現在、各分野において既に交渉参加国間における会合を15度開催している。また、昨年9月のAPECにおいては、「年内に可能な限り多くの章をまとめる決意である」旨の閣僚報告書がまとめられた。なお、次回会合は、本年3月にシンガポールで開催予定である。

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（当時）は、APECにおいてTPP交渉参加に向けて関係

⁵⁹ 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

⁶⁰ 中国は、自国の資源維持や環境保護を目的に、レアアース、タングステン及びモリブデンの輸出数量を厳しく制限し、5～25%の輸出税を課している。

⁶¹ WTO紛争解決制度における小委員会

⁶² 『通商政策をめぐる動き』経済産業省通商政策局（平成24年12月）

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。

我が国の参加交渉に向けた関係国との協議は、昨年1月から2月にかけて断続的に行われ、米国、豪州及びニュージーランドを除く各国からは、基本的な立場として日本の交渉参加を支持する結果が得られた。

米国、豪州及びニュージーランドは、ともに我が国の交渉参加を歓迎する姿勢を示したものの、態度は保留している。豪州及びニュージーランドについては、乳製品や牛肉などの農産品の市場開放を求めているとみられている。また、米国については、自動車⁶³、牛肉、保険などの市場開放が指摘され、今後、政府間で協議を続けていくこととした。

旧政権では、FTAAPの実現に向けて、TPPと日中韓FTA、RCEPを同時並行的に推進することとし、併せて、日豪EPAなどの交渉推進、日EU EPAの早期交渉開始などを目指すこととされた。

なお、新政権においては、RCEPなどの経済連携を推進するとともに、「TPPについては、国益にかなう最善の道を求める」旨の方針を示している。報道等によると、政府は、TPPに参加した際の我が国経済への影響について、これまで内閣府、農林水産省、経済産業省の別で示されていたものを、できるだけ早い時期に政府として統一の試算を出す旨の方針を示した。

(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⁶⁴に基づき厳格な管理を行っている。

イ 北朝鮮に対する経済制裁

平成18年10月9日に北朝鮮が核実験を強行したことに対し、政府は北朝鮮に対する制裁措置を閣議決定し、我が国独自の制裁として北朝鮮を原産地又は船籍地域とする全ての貨物について輸入禁止、北朝鮮から第三国へ輸出する貨物の仲介貿易取引の禁止、北朝鮮籍船舶の入港禁止等を行っている。また、平成21年5月25日に北朝鮮が核実験を再度強行したことに対し、政府は、追加の制裁措置を閣議決定し、これまで国連安保理決議(1718号)に基づく奢侈品に限定されていた北朝鮮への輸出禁止を拡大し、全面的に輸出を禁止し、第三国から北朝鮮へ輸出する貨物の仲介貿易取引も禁止した。これらの制裁措置は、

⁶³ 米側関心事項として、透明性、流通、技術基準、認証手続き、新/グリーン・テクノロジー及び税が挙げられている。

⁶⁴ 正式名称は、「外国為替及び外国貿易法」

外為法や特定船舶入港禁止法⁶⁵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8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議している。)

上記の継続措置である平成24年4月3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」に基づき輸出入禁止等の措置を講じたことについて国会の承認を求める件は、第180回国会に提出されたが、衆議院解散により審査未了となった。

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、①共産国向けの場合、②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、③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、①平和貢献・国際協力に伴う防衛装備品等の海外への移転、②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。平成24年12月には、ハイチPKOからの撤収にあたり、ハイチ政府及び国連の要請に基づき、自衛隊の保有する施設機材等をハイチ政府に譲与することとなり、施設機材のうち油圧ショベル等が武器輸出三原則等という「武器」に該当するため、本例外化措置の下で行われる初めての防衛装備品等の海外移転案件となった。

⁶⁵ 正式名称は、「特定船舶の入港の禁止に関する特別措置法」

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24年5月29日に策定された「知的財産推進計画2012」では、グローバル・ネットワーク時代における我が国の国際競争力を高めるため、「知財イノベーション総合戦略」と「日本を元気にするコンテンツ総合戦略」の2戦略を掲げている。前者は、先端医療、水、次世代自動車、鉄道、エネルギーマネジメント、コンテンツメディア及びロボットの特定7分野での国際標準化戦略を推進するとし、特に、電気自動車（EV）の急速充電器の接続部⁶⁶の国際標準化と鉄道分野での認証体制の整備等に取り組むとしている。また、後者は、映画製作への支援や電子書籍の普及に向けた各種施策を進めるとしている。

(2) 最近の知的財産政策をめぐる動向

ア 特許出願動向等

我が国への特許出願件数は、毎年40万件を超える高水準であったが、2006年以降、景気動向等を背景に減少傾向にあり、2011年は約34.3万件（前年比0.6%減）となった。また、我が国は、2009年まで米国に次ぐ世界第2位の出願件数であったが、2011年は、中国（約52.6万件）、米国（約50.4万件）に次いで第3位となっている。

国内への特許出願件数が減少傾向にある一方、日本国特許庁を受理官庁としたPCT（特許協力条約）国際出願⁶⁷件数は急増しており、2011年は前年比20.5%増の約3.8万件となった。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表れであるといえる。

イ 特許制度の国際調和の動向

特許制度の運用の調和による企業活動のグローバルな展開を促進するため、国際的な審査協力関係の構築が重要であり、2012年11月現在、我が国は、米国、中国、韓国、欧州特許庁など23か国・地域と、特許審査ハイウェイ（PPH）⁶⁸を実施している。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

⁶⁶ 実用化で先行している CHAdemo（チャデモ）規格を海外に積極的にアピールしていくとしているが、平成24年10月には米自動車技術者協会（SAEインターナショナル）が、欧州自動車メーカーが推進する「コンバインド・チャージング・システム（コンボ）」と呼ばれる規格の採用を発表するなど、日本勢が主導権争いで後れをとる可能性も指摘されている（『朝日新聞』（平成24年10月16日夕刊））。

⁶⁷ PCT国際出願とは、1つの出願願書を条約に従って提出することにより、PCT加盟国（2012年7月現在で146か国）全てに同時に出了願したことと同じ効果を与える出願制度

⁶⁸ 特許審査ハイウェイとは、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

審査を受けられるようになる。

ウ 技術、デザイン、ブランドの保護強化への取組

特許庁では、グローバルなビジネス展開や模倣品対策を支援すべく、ヘーグ協定ジュネーブ条約⁶⁹への加盟や、意匠法・商標法改正による画像デザイン及び新しいタイプの商標（色彩、音、動き等）の保護拡充に向けた検討を進めるとしている。また、研究開発の成果を迅速に知的財産として保護するため、必要な審査官・専門補助職員の確保、登録調査機関への検索外注の活用を含めた総合的な取組を推進し、2013年度内に特許審査順番待ち期間（F A期間）11か月にすることを目標に掲げている。

また、我が国は、模倣品・海賊版防止に向けた国際的な法的枠組策定の必要性から、「偽造品の取引の防止に関する協定（Anti-Counterfeiting Trade Agreement：ACTA）」を提唱し、2012年8月31日の国会承認を経て、10月5日に受託書を寄託し、最初の締約国となった。ACTAは6か国が批准した日から30日後に発効することとなっている。

7 独占禁止政策

(1) 公正取引委員会の概要

公正取引委員会は、内閣府の外局として設置された独立した行政委員会であり、公正かつ自由な競争を促進するため、独占禁止法⁷⁰及び下請法⁷¹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客観性に疑問を呈する批判が強かった。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、①審判制度等の廃止、②排除措置命令等に係る意見聴取手続等の整備、③排除措置命令等に係る訴訟手続の整備等を主な内容とする独占禁止法改正案が第174回国会に提出されたが、衆議院解散により審査未了となった。

(3) 消費税率の引上げによる価格転嫁対策

消費税率の引上げに際して、下請事業者等が消費税を円滑かつ適正に価格転嫁しやすい

⁶⁹ ヘーグ協定ジュネーブ条約とは、各国別に発生する出願手続を一元化し、国際事務局への1つの出願手続で、指定した国それぞれに出願した場合と同等の効果を得ることができる意匠の国際出願及び登録システム

⁷⁰ 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」

⁷¹ 正式名称は、「下請代金支払遅延等防止法」

環境を整備することが重要な課題となっている。政府においても、転嫁・表示に関する独占禁止法及び下請法の考え方（ガイドライン）の策定・周知徹底や、公正取引委員会等による相談窓口の整備、転嫁の方法の決定に係る共同行為（転嫁カルテル）を独占禁止法の適用除外とするための法的措置、公正取引委員会等の人員拡大による転嫁状況に関する監視・検査体制の強化等の検討が進められている。

内容についての問合せ先

経済産業調査室 本多首席調査員（内線 68560）

国土交通委員会

国土交通調査室

I 所管事項の動向

1 国土・社会資本の将来ビジョンと地域の自立・活性化

(1) 国土形成計画の推進

国土づくりの基本的な方向性を示す計画として、平成 17 年に新たに制定された「国土形成計画法」に基づいて、平成 20 年 7 月に「国土形成計画（全国計画）」（計画期間：今後おおむね 10 年間）が閣議決定されており、また平成 21 年 8 月には、8 つの各広域ブロックごとに、国土交通大臣により「国土形成計画（広域地方計画）」が決定されている。

平成 23 年の東日本大震災後には、国土審議会に設置された「防災国土づくり委員会」による、災害に強い国土の形成に向けた考え方についての提言を踏まえ、各広域地方計画に位置付けられている現在の防災関連プロジェクトが今後発生し得る地震・津波災害等に対して十分な内容になっているかどうかの検証等を行う総点検が実施され、特に東北圏については、現行計画の検証・点検結果を踏まえて、計画の変更についての検討が行われている。平成 25 年度には、国土形成計画（全国計画）についても総点検の実施が予定されている。

また、国土形成計画において、地理的、自然的、社会的条件が不利な地域については、人口減少や高齢化の進展などを踏まえ、地域固有の資源や特性を生かした効果的な支援の必要性が指摘されているが、これらの地域のうち離島に関しては、「離島振興法」が平成 24 年 6 月に改正され、法律の有効期限の 10 年間の延長とともに、離島活性化交付金等の交付など新たな内容を含む拡充が行われ、平成 25 年 4 月から施行されることとなっている。なお、離島振興法の対象となっていない無人の国境離島等についても、その適切な管理のための法律案が第 180 回国会において参議院で自民から提出されている（衆議院解散により審査未了）。

(2) 今後の社会資本の整備

我が国の公共事業関係費は、1990 年代に大幅に増加したが、2000 年代に入ってからほぼ一貫して減少し、現在ではピーク時の約半分となっている（平成 24 年度公共事業関係費：4 兆 5,734 億円）。一方、東日本大震災を契機として、防災・減災に資する社会資本の整備が喫緊の課題となっているとともに、今後は、高度経済成長期に集中的に整備された社会資本の老朽化への対応が必要となってくることが想定される。国土交通省の試算によれば、社会資本の維持管理・更新に従来どおりの費用支出を継続すると仮定すると、2037 年度には維持管理・更新費が投資総額を上回ることとなり、2011 年度から 2060 年度までの 50 年間に必要な更新費（約 190 兆円）のうち、約 30 兆円の更新ができないとされている。

建設後50年以上経過する社会資本の割合

	平成23年度	平成33年度	平成43年度
道路橋〔約15万7千橋（橋長15m以上）〕	約9%	約28%	約53%
河川管理施設※（水門等）〔直轄約1万施設〕	約24%	約40%	約62%
下水道管きょ〔総延長：約44万km〕	約2%	約7%	約23%
港湾岸壁〔約5千施設〕	約7%	約29%	約56%

※設置年が不明な施設は50年以上経過した施設として整理

資料：国土交通省資料より作成

平成24年8月に策定された「第3次社会資本整備重点計画¹」（計画期間：平成24年度～28年度）においても、「大規模又は広域的な災害リスクを低減させる」、「社会資本の適確な維持管理・更新を行う」等を計画期間における重点目標²として定め、これらの目標を達成するため、社会資本整備事業を重点的、効果的かつ効率的に推進していくこととしている。また、第180回国会には、首都直下地震や東海・東南海・南海地震など大規模災害の発生懸念が高まっていることなどを背景として、自民から大規模災害の未然防止等を基本理念として国土の強靱化を総合的計画的に推進しようとする「国土強靱化基本法案」が衆議院に提出され、公明から大規模自然災害に対処するための「防災・減災体制再構築推進基本法案」が参議院に提出された（衆議院解散により両法案とも審査未了）。

政府は、平成25年1月11日、「日本経済再生に向けた緊急経済対策」を閣議決定し、同経済対策の具体的施策として、事前防災・減災のための国土強靱化の推進を掲げ、インフラの老朽化対策、密集市街地における公共施設の整備や河川・海岸・道路等の防災対策、全国ミッシングリンクの整備等の事前防災・減災対策を推進することとしている。なお、緊急経済対策実施のため、平成24年度補正予算において国費10.3兆円程度（事業規模20.2兆円程度）の予算措置を講ずることとしており、このうち、事前防災・減災等に国費2.2兆円程度（事業規模3.8兆円程度）を措置することとしている。

(3) 整備新幹線等の整備

整備新幹線とは、昭和45年に施行された「全国新幹線鉄道整備法」（全幹法）に基づき、整備計画が定められている5新幹線（北海道新幹線（青森市～札幌市間）、東北新幹線（盛岡市～青森市間³）、北陸新幹線（東京都～大阪市間⁴）、九州新幹線の鹿児島ルート（福岡市～鹿児島市間⁵）及び長崎ルート（福岡市～長崎市間））のことをいう。整備新幹線は、

¹ 社会資本整備重点計画法（平成15年法律第20号）に基づき、社会資本整備事業を重点的、効果的かつ効率的に推進するために策定する計画で、道路、交通安全施設、鉄道、空港、港湾、航路標識、公園・緑地、下水道、河川、砂防、地すべり、急傾斜地、海岸及びこれら事業と一体となってその効果を増大させるため実施される事務又は事業を対象としている。

² 4つの重点目標が定められており、ほかに「我が国産業・経済の基盤や国際競争力を強化する」、「持続可能で活力ある国土・地域づくりを実現する」がある。

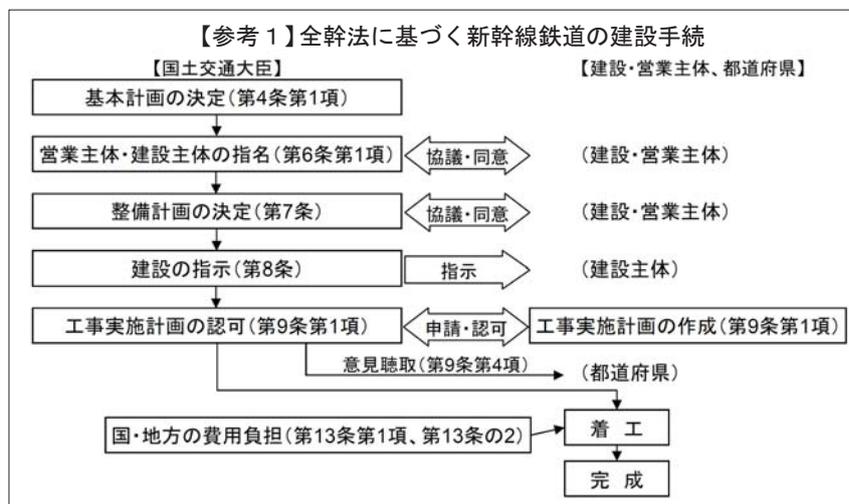
³ 東北新幹線は、盛岡～八戸間が平成14年12月1日に、八戸～新青森間が平成22年12月4日にそれぞれ開業したことにより、全線開業した。

⁴ 北陸新幹線は、高崎～長野間が平成9年10月1日に開業した。

⁵ 九州新幹線鹿児島ルートは、新八代～鹿児島中央間が平成16年3月13日に、博多～新八代間が平成23年

国土形成計画において、地域間の交流・連携を促進する国土幹線交通体系の一つとして位置付けられており、現在、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））、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。また、未着工3区間⁶については、各線区の課題への対応が確認され、着工に当たっての基本的条件⁷が満たされた際は、認可・着工することとされた⁸。平成24年6月29日、国土交通大臣はこれら3区間について工事実施計画を認可し、9月に着工された。

他方、中央新幹線は、全幹法に基づく基本計画路線ではあるが（昭和48年に基本計画決定（東京都～大阪市間））、JR東海が、平成39年（2027年）の東京都～名古屋市間の営業運転開始を目標に、自己負担（約5.4兆円）による路線建設を前提とした取組を進めている。これに対し、国土交通大臣は、全幹法に基づき、23年5月20日に同社を営業主体及び建設主体として指名、同月26日、整備計画を決定、翌27日、同社に対し建設を指示している。現在は、工事実施計画の認可の申請に向け、環境影響評価の途中で



【参考2】整備新幹線財源スキーム及び平成24年度事業の財務構成
(平成24年度事業費:3,095億円) (単位:億円)

既設新幹線譲渡収入等(注1) 1,073	公共事業関係費 706	地方公共団体(注2) 890	貸付料収入 426
国2		地方1	

(注1) 既設新幹線譲渡収入とは、平成3年10月にJR東日本、東海、西日本に既に建設された新幹線鉄道施設(東海道、山陽、東北及び上越新幹線)を譲渡した際の代金の一部。
なお、平成25年度以降の既設新幹線譲渡収入の前倒し活用分(349億円)を含む。
(注2) 地方公共団体は、公共事業関係費と既設新幹線譲渡収入等の合計額の2分の1を負担。
資料:「数字でみる鉄道2011」等を基に作成

2 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、ばく大な財政赤字という状況下で、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、成長する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で、これは観光立国の実現にもつながる課題である。その実現に向けて航空分野では、首都圏空港の強化、オープンスカイ（航空自由化）の推進とともに、空港経営改革を通じた魅力ある空港の実現を目指すための方策が検討されている。

3月12日にそれぞれ開業したことにより、全線開業した。

⁶ 未着工3区間とは、北海道新幹線（新函館～札幌間）、北陸新幹線（金沢（白山総合車両基地）～敦賀間）、九州新幹線（諫早～長崎間）を指す。

⁷ 着工に当たっての基本的な条件とは、①安定的な財源見通しの確保、②収支採算性、③投資効果、④営業主体としてのJRの同意、⑤並行在来線の経営分離についての沿線自治体の同意を指す。

⁸ 「整備新幹線の取扱いについて（政府・与党確認事項）」（平成23年12月26日）

ア 首都圏空港の強化とオープンスカイの推進

首都圏空港（羽田・成田）は、我が国が成長するためのけん引車としての役割を十分に果たすため、最大限活用することが求められている。懸案であった両空港の発着容量不足の問題は、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（平成22年10月）、成田における発着枠増加についての地元合意（22→30万回）により、平成26年度中までに大きく改善⁹される。これに合わせて、現在も羽田空港国際線地区の拡張、LCCやビジネスジェットの受入環境整備等が進められている。

一方、「アジア・ゲートウェイ構想」（平成19年5月）におけるアジア・オープンスカイは、発着容量の問題から首都圏空港を除くものであったが、政府は「新成長戦略」（平成22年6月）等において首都圏空港を含むオープンスカイの推進を掲げ、主要国との間で航空交渉を進めている。これまでに23の国・地域¹⁰との間でこのオープンスカイに合意した。

イ 空港経営の抜本的効率化

羽田、新千歳などの国管理空港（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）を運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、地域と向き合った空港活性化のための取組も進んでいない。また、空港の整備・運営の予算は社会資本整備事業特別会計（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、空港ごとに経営効率化を図ろうとする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。

空港の管理・運営制度の在り方については、政府の規制改革会議においても、空港の民営化等も見据えた上で、既存ストックの有効活用による効率的な空港の管理・運営の在り方について検討を行う必要がある（平成20年12月同会議第3次答申）とされていた。

これらの課題への対応について、有識者による国土交通省成長戦略会議は、空港関連企業と空港との経営一体化及び民間への経営委託（コンセッション）等の方向性を示し、これを受けて国土交通省に設置された「空港運営のあり方に関する検討会」は、平成23年7月にその実施手法を取りまとめた。

具体的には、効率化のための基本原則として、①航空系事業と非航空系事業の経営一体化の推進、②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¹¹を想定）、③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、及び

⁹ 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。現在は約64万回で、平成25年3月31日以降は約68万回となる。最終目標の約75万回は最短で26年度中に実現予定）

¹⁰ オープンスカイについて合意したのは、米国、韓国、シンガポール、マレーシア、香港、ベトナム、マオ、インドネシア、カタ、オーストラリア、ブルネイ、台湾、英国、ニュージーランド、スリランカ、フィリピン、フランス、中国（北京・上海、成田・羽田を除く）、オランダ、デンマーク、スウェーデン、ルウェー及びタイである。我が国を発着する総旅客数のうちオープンスカイ合意国・地域の占める割合は9割を超えた（平成24年12月末現在）。

¹¹ 土地等の所有権は引き続き国に残し、PFI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

④プロセス推進に必要な民間の専門知識・経験（提案主体との交渉ノウハウ、価格・事業評価等）の活用の4つを掲げ、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た。

国土交通省は、引き続き法案の提出¹²を含め、空港経営効率化のための手法について関係者を交え検討している。

(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、平成21年12月、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。国土交通省は、国際バルク戦略港湾に対する支援のため、ターミナル運営事業者が行う荷さばき施設等の整備に対する無利子貸付制度の創設等を内容とする港湾法の改正を検討している。

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これらの重点港湾に限られることとなった。

平成23年11月には、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。

¹² 国土交通省は、「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」を第180回国会に提出（第181回国会まで継続審査）したが、同法律案は衆議院解散により審査未了となった。

3 安全・安心で豊かな暮らし

(1) 災害に強いまちづくり

東日本大震災の後、その教訓を踏まえて災害に強いまちづくりを推進するための様々な制度が検討されており、平成23年12月には津波防災効果の高い安全な地域づくりを総合的に推進するための法律として「津波防災地域づくりに関する法律」が制定され、また平成24年4月には、大規模災害時の帰宅困難者対策等を進めるための都市再生特別措置法の改正が行われている。

一方、今後起こり得る地震・津波の想定については、平成24年3月及び8月に、内閣府に設置されている「南海トラフの巨大地震モデル検討会」が震度分布・津波高の推計結果の第一次報告及び第二次報告を取りまとめ、また、中央防災会議の「南海トラフ巨大地震対策検討WG」も、同年8月に、建物被害・人的被害の推計結果として、広範囲に渡る極めて甚大な被害発生の予測を発表している。

また、首都直下地震についても、平成24年4月に東京都が新たな被害想定を発表し、区部の木造住宅密集地域で建物倒壊や焼失などによる大きな被害が生じることが予測されており、中央防災会議に設置されている「首都直下地震対策検討WG」においても現在行われている被害の推計の結果等を踏まえて本年春頃には対策の全体像を取りまとめることとしている。さらに、首都直下地震による帰宅困難者対策等について検討するために内閣府と東京都が共同で設置している「首都直下地震帰宅困難者等対策協議会」も、平成24年9月に、平時における準備や災害時における行動指針をまとめた報告書を発表している。

こうした発表等を踏まえて、中央防災会議では、南海トラフ巨大地震や首都直下地震対策の特別法の制定に向けた検討の必要性が指摘されており、第180回国会において、衆議院で自民、公明から「南海トラフ巨大地震対策特別措置法案」が、参議院で自民、改革から「首都直下地震対策特別措置法案」が提出されている（衆議院解散により両法案とも審査未了）。

(2) 安心・安全な住まいづくりと住宅市場環境の整備

安心・安全な住まいづくりや住宅市場環境の整備に関する最近の動向として、まず、平成23年の「高齢者の居住の安定確保に関する法律」の改正による「サービス付き高齢者向け住宅」の登録制度の創設があげられる。同制度は、バリアフリー化され、安否確認・生活相談等のサービスが受けられるなど一定の基準に適合する賃貸住宅を「サービス付き高齢者向け住宅」として登録するもので、平成23年10月の施行時から平成24年12月末までに全国で約9万戸の住宅が登録されている。

質の高い住宅の供給については、平成20年に「長期優良住宅の普及の促進に関する法律」が制定され、その普及促進が図られてきているが、一方、我が国の中古住宅流通・リフォーム市場についてはいまだ欧米諸国に比べて小さく、情報も不足していることなどから、国土交通省では、平成24年3月に「中古住宅・リフォームトータルプラン」を取りまとめ、市場規模の拡大や環境整備を図っていくこととしている。

また、安心・安全な住まいづくりに不可欠な建物の耐震性等の確保については、耐震性

の低い建物の耐震改修に加え、平成 24 年度からは、既設エレベーターの改修に対する補助制度も実施されるようになり、さらに、平成 24 年 10 月からは社会資本整備審議会において耐震改修の促進などの課題を含めた今後の建築基準制度の在り方についての検討が始められている。

そのほか、地球環境問題や震災を契機としたエネルギー制約の中で、住宅分野においても低炭素社会の実現に向けた取組が一層求められていることを受けて、平成 24 年 7 月には国土交通省と経済産業省、環境省が共同で、『「低炭素社会に向けた住まいと住まい方」の推進方策について（中間とりまとめ）』を発表し、住宅・建築物のゼロ・エネルギー化に向けた工程表を明らかにしている。

なお、これまで我が国の公的賃貸住宅の供給に重要な役割を果たしてきたUR（都市再生機構）については、内閣府に置かれている「独立行政法人都市再生機構の在り方に関する調査会」において平成 24 年 8 月に報告書が取りまとめられ、賃貸住宅事業を区分して再編することなど今後の組織の在り方を含めた改革案が提言されており、今後その具体化に向けた検討が進められることとなっている。

(3) 建設産業の改革と不動産市場の活性化

我が国の住宅・社会資本整備を担っている建設産業については、これまで地域経済や雇用を支え、災害対応においても重要な役割を果たしてきたが、近年の建設産業を取り巻く厳しい経営環境や労働環境を踏まえ、今後の建設産業の再生方策を検討するために、平成 22 年から国土交通省において「建設産業戦略会議」が開催され、平成 23 年 6 月には「建設産業の再生と発展のための方策 2011」が、また、東日本大震災を経て平成 24 年 7 月には「建設産業の再生と発展のための方策 2012」が取りまとめられている。

これらの提言を踏まえ、国土交通省において、建設労働者の社会保険未加入問題対策推進のための協議会の開催や関連する建設業法施行規則の改正、技術者・技能労働者の確保・育成に向けた検討などが行われている。

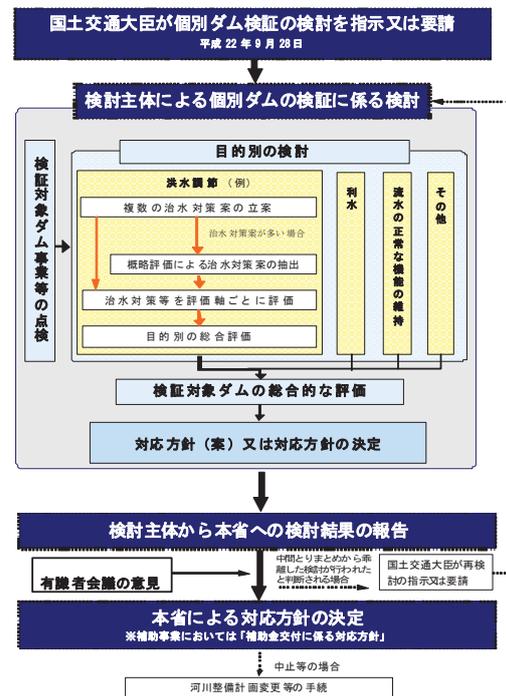
一方、不動産市場に関しては、平成 22 年に国土交通省において開催された「不動産投資市場戦略会議」が、同年 12 月に、不動産の再生に向けた新たな証券化手法の創設などを提言する報告書を取りまとめ、それらを踏まえ、平成 24 年の第 180 回国会に内閣から「不動産特定共同事業法の一部を改正する法律案」が提出されている（衆議院解散により審査未了）。また、不動産流通に関しても、平成 23 年に国土交通省において「不動産流通市場活性化フォーラム」が設置され、平成 24 年 6 月には円滑な不動産取引や不動産流通市場の活性化に向けた提言が取りまとめられており、提言を踏まえて、不動産流通市場における情報整備など具体的方策の検討が進められている。

(4) 治水政策の動向

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」への政策転換が図られ、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、八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。

中間とりまとめによると、検証の対象となるダムは、平成22年度に事業が行われる136のダム事業のうち、既に、ダムに頼らない治水対策の検討が進んでいるものなどを除く83事業である。これら個別ダムの検証は、各ダム事業の実施主体である各地方整備局等、（独）水資源機構、都道府県が検討主体となって行うこととされている。なお、目的（洪水調節、新規利水、流水の正常な機能の維持等）別の総合評価を行うに当たっては、「コスト」を最も重視する（洪水調節の場合は一定の「安全度」の確保を基本とする）などとしている。検討主体から検討結果の報告を受けた国土交通大臣は、有識者会議の意見を聴いた上で、当該ダムの対応方針を決定し、その結果に応じて河川整備計画の策定・変更等の手続を進めることとなる。



資料：「今後の治水対策のあり方について中間とりまとめ」より作成

平成24年12月末現在、国土交通大臣は45のダム事業について対応方針を決定しており、そのうち、4直轄事業については中止、県から中止とする対応方針が報告された12補助事業については補助金交付中止を決定している。検証対象とされた八ッ場ダムについては、23年12月22日に事業継続の対応方針が決定されている。なお、八ッ場ダムの対応方針決定に先立ち、本体工事着工の2つの要件（利根川水系に関わる「河川整備計画」の策定とそれに基づく基準点における「河川整備計画相当目標量」の検証及びダム中止の場合のダム建設予定地域の生活再建法案の提出）が官房長官裁定により示された。2つの要件のうち、法案については、第180回国会に「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」が提出されたが（衆議院解散により審査未了）、もう一つの要件である河川整備計画はいまだ策定されておらず、八ッ場ダム本体工事の着工には至っていない。

(5) バス事業をめぐる現状

バス事業は、一般路線バス、高速バス、貸切バスに大別され、このうち、高速バスは、基幹的な公共交通機関として地域間交流を支える存在となっている。従来から都市間バス輸送を担ってきた高速乗合バス¹³に加え、近年高速ツアーバス¹⁴が急速に輸送人員を伸ばし

¹³ 一般乗合旅客自動車運送事業者が運行するいわゆる高速バス

¹⁴ 旅行業者が造成・販売する高速道路を経由する2地点間の移動を目的とする募集型企画旅行として運行される貸切バス

ているが、この高速ツアーバスについては、法令遵守が十分に行われていないとの指摘がある。また貸切バスについては、平成12年の規制緩和以降、事業者数・車両数が増加する一方で、需要の増加は限定的であるため、日車営収¹⁵が下落し、安全性の低下や運転者の労働条件の悪化が生じているとの指摘もあり、22年9月に総務省から、安全確保対策の徹底等が勧告されたところである。

これらを受けて、国土交通省は「バス事業のあり方検討会」を設置し、今後のバス事業の在り方について検討を行い、平成24年3月30日に報告書をまとめた。報告書においては、高速バス分野の対策として、高速ツアーバスと高速乗合バスの両者の特長を生かし、安全性を確保した上で新制度による高速乗合バスへの両者の一本化（「新高速乗合バス」）を図るべきであるとし、また貸切バス分野の対策として、法令遵守体制の確保と事後チェックの強化等に取り組むべきであるとしている。

このような中、同年4月29日に関越道において高速ツアーバス事故（乗客7名死亡、乗客38名重軽傷）が発生した。この事故を受けて、国土交通省は6月11日に①緊急重点監査、②安全確保のための基準等の強化、③安全等に関する適切な情報の提供・把握、④関係者の連携・フォローアップを図ることを内容とする「今夏の多客期の安全確保のための緊急対策」を策定した。さらに、この緊急対策では引き続き中長期的に検討すべき事項を掲げており、これらの事項について「バス事業のあり方検討会」で検討が行われており、平成25年3月に最終取りまとめを行うこととしている。

関越道高速ツアーバス事故を受けて中長期的に検討すべきとされた事項の検討状況

検討事項	検討状況
運行管理者制度その他の安全に関する基準の強化	「バス事業のあり方検討会」において検討中
「新高速乗合バス」の厳格な制度設計と同制度への早期の移行促進	平成24年7月末に新高速乗合バス制度が創設され、25年7月末までに移行 バス停留所確保に向けたガイドラインを策定する等の移行のための取組を進めている。
参入規制のあり方の検討	「バス事業のあり方検討会」において検討中
運賃・料金制度のあり方の検討	「貸切バス運賃・料金制度ワーキンググループ」において検討中
監査体制の強化	平成24年10月31日に「自動車運送事業者に対する監査のあり方に関する検討会」の中間とりまとめを公表
処分の厳格化	
旅行者と貸切バス事業者の公正な取引の確保	「バス事業のあり方検討会」において検討中
業界・事業者における安全確保のための自主的な取組の強化	

資料：国土交通省資料より作成

¹⁵ 実働1日1車当たりの営業収入

(6) 中央自動車道笹子トンネル天井板落下事故

平成 24 年 12 月 2 日、中央自動車道上り線笹子トンネル（延長 4.7km）内で、トンネル天井板が落下し、死者 9 名、負傷者 2 名を出すという重大事故が発生した。

この事故を受けて、国土交通省は、翌 3 日、笹子トンネルと同様の天井板を設置しているトンネルの緊急点検の実施を高速道路会社等に指示し、7 日には、トンネル内の道路附属物等¹⁶についても一斉点検の実施を高速道路会社等に指示した。また、国土交通省内に、落下の原因究明や再発防止策等について検討するため「トンネル天井板の落下事故に関する調査・検討委員会」を同月 4 日に設置し、検討に入っている。

笹子トンネルは昭和 52 年 12 月に供用されてから 35 年が経過しており、同トンネルを管理する中日本高速道路会社は、落下原因について、天井板とトンネル本体を繋いでいた吊り金具のボルトが老朽化により抜け落ちたことが事故につながった可能性が高いとの認識を示している。同トンネルについて、同社は平成 24 年 9 月に点検を実施し「異常はなかった。」としており、同社の点検方法が適切でなかったのではないかと指摘もある。

近年、高度経済成長期に集中的に整備された道路のトンネルや橋などの老朽化が急速に進行しており、その対策が重要となっている。国土交通省は、平成 24 年 7 月に、今後の国道の維持管理の在り方について幅広く議論するため「国道（国管理）の維持管理等に関する検討会」や今後の社会資本の維持管理・更新の在り方について検討を行うため社会資本整備審議会・交通政策審議会合同技術部会に「社会資本メンテナンス戦略小委員会」を設置している。また、東・中・西日本高速道路 3 社においても平成 24 年 11 月に、「高速道路資産の長期保全及び更新のあり方に関する技術検討委員会」を設置するなど、老朽化対策や維持管理の在り方について本格的な議論を開始した矢先での事故の発生であった。

今回の事故を踏まえて、道路等の社会インフラの総点検を早急に実施し、緊急的な補修を実施するとともに、老朽化に備えて効率的かつ計画的な維持管理・更新の推進が求められている。

4 観光立国の推進

観光立国推進基本法（平成 18 年 12 月）において、観光立国を実現することは 21 世紀の我が国経済社会の発展のために不可欠¹⁷な重要課題であると明確に位置付けられている。「新成長戦略」（平成 22 年 6 月）や「日本再生戦略」（平成 24 年 7 月）においても、観光立国の推進が成長のための戦略の一つに掲げられた。



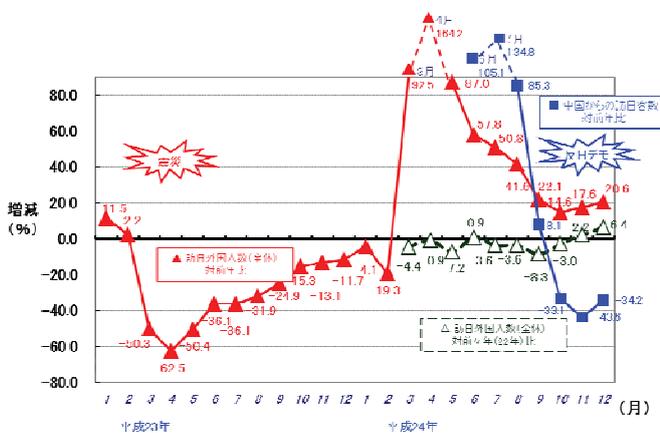
¹⁶ アンカーボルト等で設置されている照明、標識、ジェットファン、警報表示板、防音板等

¹⁷ 観光庁は、平成 22 年の旅行消費額 23.8 兆円の経済効果を、生産波及効果 49.4 兆円、付加価値効果 25.2 兆円（名目 GDP の 5.2%）、雇用効果 424 万人（全就業者数の 6.6%）と推計している。

政府は、平成 24 年 3 月、新たな観光立国推進基本計画¹⁸（計画期間は長期的な展望を視野に平成 28 年度まで）を閣議決定し、訪日外国人旅行者について、将来的に年間 3,000 万人を目指すことを視野に入れつつ、平成32年初めまでに2,500万人とすることを念頭に、平成 28 年までに 1,800 万人とする中間的な目標の達成を目指すこととしている。このための施策として、中国をはじめとする東アジア諸国（中国、韓国、台湾、香港）及び米国を当面の最重点市場とし、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。

訪日外客数の実績を見ると、東日本大震災後には震災及び原発事故の風評による観光の見合せや過度な円高もあって前年を大きく割り込む状態が続いたが、現在では、全体として回復基調にある。平成 24 年の年間の訪日外客数は 836 万 8 千人（J N T O 推計値）で、過去 2 番目に多い数となった。こうした中で、平成 24 年 9 月の尖閣諸島国有化を受けた反日感情の高まりから、中国からの訪日客数が団体客を中心に再び減少した（12 月は、前年同月比 34.2%減、22 年同月比 13.4%減。J N T O 推計値）。これに対して観光庁は、訪日外客促進のリスク分散を図る観点から、タイ、マレーシアなど東南アジア諸国からの訪日客を東アジア諸国並みに成長させるため、本格的にプロモーションを展開することとしている。

震災後における訪日外国人数の増減率推移



資料：日本政府観光局（J N T O）資料より作成

5 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。

これを受け、海上保安庁内に設置された「海上警察権のあり方に関する有識者会議」で検討が行われた。平成 23 年 1 月 7 日、「海上警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¹⁹、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。

¹⁸ 観光立国推進基本法に基づき、5 年間を計画期間として策定するもの。観光立国の実現に関する施策についての基本的な方針や目標、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策等について定めている。

¹⁹ 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。

その後、これらの課題について海上保安庁は検討を行い、平成 23 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）」を取りまとめた。これを踏まえ、平成 24 年の第 180 回国会において、海上保安官等が一定の遠方離島における陸上犯罪に対処することを可能とすること、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ことを可能とすること等を内容とする「海上保安庁法及び領海等における外国船舶の航行等に関する法律の一部を改正する法律案」が提出され、成立した。

また、平成 24 年 8 月 15 日には、香港の活動家が尖閣諸島に上陸し、沖縄県警及び海上保安庁に逮捕される事案が発生するなど、尖閣諸島をめぐる情勢はより緊迫化しており、同庁は、那覇海上保安部を新設し、第 11 管区海上保安本部が尖閣諸島の警備に専念できる体制とする方針を示した。

さらに政府は、9 月 10 日「尖閣諸島の取得・保有に関する関係閣僚会合²⁰」を開き、「尖閣諸島の取得・保有に関する関係閣僚申し合わせ」を行うとともに、翌 11 日の閣議において、尖閣諸島（魚釣島、南小島、北小島）の取得を決定した。なお、取得目的に航行安全業務の実施が含まれること、実効性ある維持・管理に必要な手段を有していること等から、尖閣諸島の取得・保有は、海上保安庁がこれを行うとされている。

尖閣諸島国有化以降、9 月 25 日には、台湾巡視船及び台湾漁船団による領海侵犯事案が発生し、ほぼ連日中国公船の航行が確認される等、外国公船等による尖閣諸島周辺海域における活動が活発化しており、海上保安庁の人員・装備等の充実が喫緊の課題となっている。

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）

²⁰ この会合は、引き続き、尖閣諸島における航行安全業務を適切に実施しつつ、尖閣諸島の長期にわたる平穏かつ安定的な維持・管理を図るため、尖閣諸島の取得・保有に関してとり進めていくための方針を申し合わせるための関係閣僚による会合であり、内閣官房長官、総務副大臣（総務大臣（代理））、外務大臣、財務大臣、国土交通大臣が出席した。

環境委員会

環境調査室

I 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の処理、被災ペットへの対応、また壊滅的被害を受けた国立公園等の復旧等、多岐にわたる問題が生じるに至った。加えて、東日本大震災に伴い東京電力福島第一原子力発電所で放射能漏れ事故が発生し、大量の放射性物質が一般環境中に放出されたことから、放射性物質による環境汚染問題に対処し、放射性物質に汚染された土壌等の除染や廃棄物の処理等の取組が求められていた。

こうした状況を踏まえ、震災後、災害廃棄物の迅速かつ円滑な処理及び放射性物質が人の健康又は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及び財政支援措置が講じられ、これらに基づく取組が実施されてきた。以下、同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 災害廃棄物処理特措法の制定

平成 23 年 8 月、国が東日本大震災により被害を受けた市町村に代わって災害廃棄物を処理し、併せて、災害廃棄物の仮置場及び最終処分場の早急な確保のための広域的協力の要請や私有地借入れの促進等の必要な措置を講ずることを内容とする「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」(災害廃棄物処理特措法)(平成 23 年法律第 99 号)が制定された。

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(東日本大震災復興特別委員会の決議により、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 災害廃棄物等の処理状況

東日本大震災により特に甚大な被害を受けた被災 3 県(岩手県、宮城県、福島県)の沿岸市町村においては、3 県で約 1,802 万 t の災害廃棄物、約 956 万 t の津波堆積物(ヘドロ等)、合計約 2,758 万 t の災害廃棄物等が発生した(平成 24 年 11 月 30 日現在)。

平成 24 年 11 月 30 日現在の環境省の集計によれば、災害廃棄物全体に占める、処理・処分された災害廃棄物量の割合は、岩手県が 31.4%、宮城県が 36.8%、福島県が 19.4%となり、3 県全体で 33.6%(約 605 万 t)となっている。福島県が東京電力福島第一原子力

発電所事故（以下「福島第一原発事故」という。）の影響により処理に遅れがみられる一方で、岩手県及び宮城県においては、設置された破碎・選別施設及び仮設焼却炉が順次稼動し、焼却が本格化したことに加えて、他都道府県との連携による災害廃棄物の広域処理受入れの広がりもあって処理が進みつつある。他方、津波堆積物については、3県全体で15%（約140万t）の処理率となっており、その適切な再生利用等が今後の課題となっている。

環境省は平成24年8月、災害廃棄物処理特措法第3条に基づく基本的な方針・工程表の改定として、災害廃棄物に津波堆積物を加えた処理対象全体について、より具体的な処理の方針や内容、中間段階の目標を設定し、目標期間内での処理を確実にするため、「東日本大震災に係る災害廃棄物の処理工程表」を示した。同工程表は、平成23年5月に環境省が災害廃棄物の処理推進体制、財政措置、処理方法、スケジュール等を示した「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）」等を基本として、平成26年3月末までに処理を完了するという従来の目標に加えて、仮設焼却炉設置等の処理体制の整備が十分に進捗していない福島県を除く岩手県及び宮城県の沿岸市町村を対象に中間目標を設定した。同中間目標によれば、平成24年度末において両県沿岸市町村全体で災害廃棄物については約59%、津波堆積物については約42%、合計約53%の処理が目標とされている。国は、同目標の達成に向けて処理の進捗状況を市町村ごとに毎月確認し、同中間目標に照らして進捗管理を行っている。

(2) 放射性物質による一般環境汚染への対処

ア 放射性物質汚染対処特措法の制定

福島第一原発事故により、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一方で、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いるなど、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。

こうした状況を踏まえ、平成23年8月、福島第一原発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、国・地方公共団体・関係原子力事業者等が講ずべき措置等について定める「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」（放射性物質汚染対処特措法）（平成23年法律第110号）が制定された。同法は、基本方針や政省令の整備等を経て、平成24年1月1日より完全施行されている。

その後、平成24年6月20日に成立した原子力規制委員会設置法（平成24年法律第47号）で、環境基本法及び循環型社会形成推進基本法については、放射性物質による汚染もその適用対象とする改正が行われた。なお、環境省は、同年11月に中央環境審議会が取りまとめた意見具申を踏まえ、大気汚染防止法、水質汚濁防止法、海洋汚染防止法及び環境影響評価法の4法について、放射性物質による汚染にも恒久的に対処できるよう、放射性物質による汚染に対する現行の適用除外規定を削除することを検討している。

イ 政府の主な対応

福島第一原発事故により放出された放射性物質で汚染された土壌等の除染については、放射性物質汚染対処特措法に基づき国や市町村等が中心となって実施されている。福島第一原発に近く被ばく線量が非常に高いなどの地域については国が除染を実施し、その他の地域については、追加被ばく線量が長期的に年間1 mSv（ミリシーベルト）以下となることを目標として、市町村が中心となって除染が実施されている。国が除染を実施する「除染特別地域」は福島県内に11市町村あり、そのうち、平成25年1月17日時点で、田村市、南相馬市、大熊町、川俣町、浪江町、楡葉町、飯舘村、葛尾村、川内村の9つの自治体について計画が策定されており、田村市、楡葉町、川内村、飯舘村については本格除染が実施されている。また、市町村が中心となって除染を実施する「汚染状況重点調査地域」として、平成24年12月27日時点で、8県101市町村が指定されており、そのうち、同年12月12日時点で91市町村で除染実施計画が策定されており、同計画に沿って除染が実施されている。

なお、除染特別地域における除染に関し、一部の請負業者が不適切な処理を行ったとの指摘があり、平成25年1月7日、環境省は、除染実態の検証と適正な推進のため、除染適正化推進本部を設置し、除染現場での監視監督体制を強化することとしている。

また、同省は、平成23年10月、放射性物質に汚染された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。平成24年8月には、中間貯蔵施設の候補地を福島県大熊町、双葉町、楡葉町の3町とする案を地元自治体に提示し、協力を要請した。これを受け、同年11月には、佐藤福島県知事は環境省が提示した候補地の現地調査を受け入れることを表明した。

福島第一原発事故により発生した指定廃棄物¹の処理については、指定廃棄物が多量に発生し、保管が逼迫している宮城・群馬・栃木・茨城・千葉の5県では国が最終処分場の建設候補地を選定することとなっており、同省は同年9月、栃木県については矢板市、茨城県については高萩市の国有林野を同建設候補地として選定し、協力を要請している。

なお、福島県等における除染や汚染廃棄物処理の推進等のための拠点として、平成24年1月に「福島環境再生事務所」が開設され、4月1日からは同事務所に5つの支所²が設置されている。

また、平成25年1月、政府は、復興庁福島復興局を「福島復興再生総局」（仮称）に改め、同復興局、環境省福島環境再生事務所、原子力災害現地対策本部などの業務を一体的に進め、東日本大震災、福島第一原発事故からの再生を加速させる、としている。

¹ 放射性セシウム濃度が1 kg 当たり 8,000Bq（ベクレル）を超えると認められる廃棄物（焼却灰や汚泥等）で放射性物質汚染対処特措法に基づき環境大臣が指定するものをいう。

² 県北支所（福島市）、県中・県南支所（郡山市）、浜通り北支所（南相馬市）、浜通り南支所（広野町）、会津支所（会津若松市）

(3) 被災ペット対策

今回の震災では、ペット等の動物も津波で流されたり、迷子になったりするなど大きな被害を受けた。被災ペットと同行避難した場合でも、一時避難先として提供された公営住宅等では動物の飼育が禁止されているケースも多く、ペットを受け入れている避難所においても鳴き声や臭い等による他の避難住民とのトラブルが発生するなど、被災ペットの収容施設の不足が深刻化した。また、福島第一原発の半径 20km 圏内（警戒区域内）に被災動物が保護されず取り残される事態が生じた。

こうした状況を受けて、環境省は、緊急災害時動物救援本部³及び都道府県等と連携して、被災ペットの保護・収容について動物愛護関連団体等に協力を要請するとともに、被災自治体も地元の獣医師会や動物愛護団体等と協力して、ペットフード・仮設テント・動物用ケージ等の物資の配布、ペットの保護、収容、治療、譲渡及び飼い主探索等を実施している。

なお、保護された被災ペットは、福島県が設置したシェルターや動物病院等で保護されているほか、一部は飼い主等への返還又は譲渡がなされている。

(4) 三陸地域の自然公園等を活用した復興

平成 24 年 3 月に中央環境審議会自然環境部会が取りまとめた「三陸地域の自然公園等を活用した復興の考え方（答申）」において、東北地方太平洋沿岸地域の東日本大震災からの復興に向けた「国立公園の創設を核としたグリーン復興－森・里・川・海が育む自然とともに歩む復興－」という基本理念が示された。

これを受け、環境省は、同年 5 月に「三陸復興国立公園の創設を核としたグリーン復興のビジョン」を策定した。同ビジョンにおいては、既存の陸中海岸国立公園を中核として、周辺の自然公園を自然景観や利用状況の調査をした上で段階的に再編成し、三陸復興国立公園を平成 25 年中に創設することとし、同国立公園を中心として周辺部の里山・里海等を含めて一定のまとまりを持つ地域を里地・里海フィールドミュージアムとして位置付けて施設整備を行うとともに、その整備に当たっては再生可能エネルギー・災害廃棄物由来の再生資材活用について検討するとされている。また、青森県八戸市蕪島（かぶしま）から福島県相馬市松川浦までの長距離自然歩道として東北海岸トレイル（仮称）を段階的に整備するとともに、豊かな生態系の保全と森・里・川・海のつながりの重要性等についての学びの場の整備と、ソフト面の支援によるエコツーリズム等の体制づくりの両方を組み合わせて推進することとしている。

³ 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。同本部は、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。

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。なお、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ている。

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。その後、2011年のCOP17において、我が国の目指す「全ての国に適用される将来の法的枠組み」構築に向けた道筋の合意等が「ダーバン決定」⁴として採択された。

イ 気候変動枠組条約第18回締約国会議(COP18)及び京都議定書第8回締約国会合(CMP8)における我が国のスタンス及び結果

2012年11月末から12月初めまで、カタール国のドーハにおいて、COP18及びCMP8等が開催された。我が国は、COP17のダーバン決定で決まった、2020年以降の新たな法的枠組みに関する2015年までの合意に向け、「交渉の基礎的なアレンジメントを整えた」との明確なメッセージを世界に示すことを目指して対応した。

また、我が国は、二国間オフセット・クレジット制度の構築等国際的な取組と貢献について説明し、特に我が国が約束した2012年末までの約3年間の150億ドルの資金プレッジ⁵については、2012年10月末時点で、約174億ドルに達したことを発表した。

会議では途上国への資金支援について対立が続いていたが、各国間で協議が重ねられ、最終的には2020年に発効を目指す新たな国際枠組みの構築等に向けた2013年以降の作業計画及び京都議定書の改正⁶等を盛り込んだ一連のCOP及びCMPの決定が「ドーハ気候

⁴ 途上国が強く求めている京都議定書の第二約束期間の設定についても合意されたが、日本、ロシア等、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た。

⁵ 援助供与国が受益国に対し、具体的金額をもって援助供与の表明を行うこと。

⁶ 京都議定書の第二約束期間は、2013年1月から2020年末まで8年間設けることが決定された。なお、第二約

ゲートウェイ」として採択された。なお、途上国への資金問題について、長期資金については 2013 年末まで協議を続けることとされるとともに、先進国全体として 2013 年から 2015 年までに少なくとも 2010 年から 2012 年までの水準の拠出努力を促すこととされた。

なお、今回の COP19 は、2013 年末にポーランド共和国のワルシャワで開催されることとなった。

(2) 温室効果ガス削減に向けた国内対策等の状況

我が国では、コペンハーゲン合意を踏まえ、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、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 回国会において同内容の政府案が衆議院に再提出された。その後、政府案は自民党案及び公明党案とともに第 181 回国会まで衆議院において継続審査となっていたが、衆議院解散のため審査未了(廃案)となった。

なお、各法案において取扱いは異なるものの、主要な温暖化対策として規定されていた施策のうち、地球温暖化対策税に係る法律⁷及び再生可能エネルギーの固定価格買取制度に係る法律⁸は成立し、後者は平成 24 (2012) 年 7 月から施行されている。また、前者についても同年 10 月から施行されており、今後、石油製品等に課される石油石炭税を段階的に引き上げることとされている。

(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よ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発事故を契機として、原発による電力供給の見通しが不透明となったこと及び火力発電の比重の高まりによる温室効果ガス排出量の増大など、我が国の地球温暖化対策を取り巻く状況は大きく変化している。

今後我が国は、京都議定書の第二約束期間に参加せず、新たな枠組みが発効するまでは温室効果ガスの自主的な削減に取り組んでいくこととなる。こうした中、新たな枠組みの交渉をリードしていくためにも、実効ある温暖化対策をいかに講じていくのか、我が国が気候変動枠組条約事務局に提出した 25%削減目標の在り方を含め、国際社会の理解が得られる対応策を早急に練り直す必要性が指摘されている。

東期間に参加しない国は、途上国への資金・技術支援による削減分を自国分に算入できる「クリーン開発メカニズム(CDM)」等の利用が制限されることとなった。また、同期間に参加しない日本や米国等の先進国や途上国は、2020 年までの間、それぞれ自主目標を掲げて温室効果ガスの排出量削減に取り組むこととなる。

⁷ 「租税特別措置法等の一部を改正する法律」(平成 24 年法律第 16 号)

⁸ 「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)

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、①リデュース (Reduce) [発生抑制]、②リユース (Reuse) [再使用]、③リサイクル (Recycle) [再生利用 (マテリアルリサイクル)・熱回収 (サーマルリサイクル)] という3Rを行い、④やむを得ず循環利用が行われないもののみを適正処分する、との優先順位を踏まえて、循環型社会の実現に向けた取組を行うものとされている。

こうした中、使用済みのデジタルカメラやゲーム機をはじめとする小型電子機器等については、その利用されている金属等の有用なものの相当部分が回収されずに廃棄されている現状に鑑み、主要輸出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も想定して、資源の有効活用等が求められている。この状況を踏まえ、平成24年8月、使用済小型電子機器等の再資源化の促進を図るため、主務大臣(環境大臣及び経済産業大臣)による基本方針の策定及び再資源化事業計画の認定並びに当該認定を受けた再資源化事業計画に従って行う収集、運搬及び処分の事業についての廃棄物処理業の許可等に関する特例措置を講ずることを内容とする「使用済小型電子機器等の再資源化の促進に関する法律」(平成24年法律第57号)が制定された。これにより、使用済小型電子機器等を集め、レアメタルや貴金属等の有用金属を回収する新たなリサイクル制度が創設されることとなった(平成25年4月施行)。

イ 廃棄物・リサイクル対策の状況

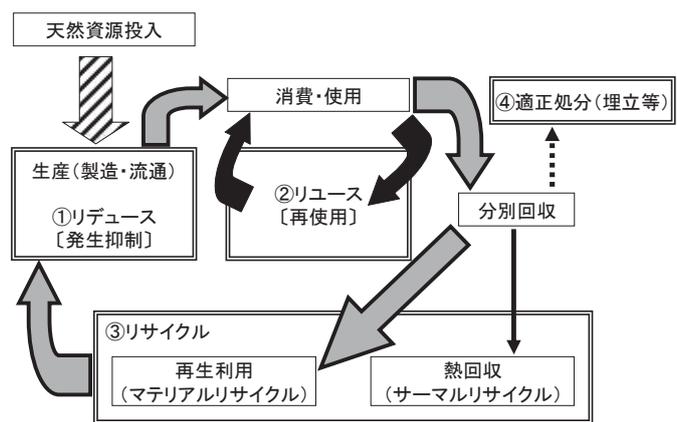
(7) 3Rの取組

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。

(4) 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

廃棄物・リサイクルの優先順位



(当室作成)

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。

これに対しては、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国の取組もあり、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、平成23年度末時点で約1,862万tの不法投棄等産業廃棄物が未だ残存するなど、深刻な状況に変わりはない。

不法投棄された産業廃棄物の処理に関しては、「特定産業廃棄物⁹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）に基づき、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設けられているが、同法は10年間の時限立法（平成24年度末まで）であった。しかし、同期間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、平成24年8月、特定産業廃棄物に起因する支障の除去等を引き続き計画的かつ着実に推進していくため、同法の有効期限を延長する等の措置を講ずることを内容とする「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の一部を改正する法律」（平成24年法律第58号）が第180回国会において成立し、これにより、支障除去等の一層の推進のための国による地方自治体への財政支援措置が平成35年3月31日まで延長された。

(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22年度において316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22年4月現在で4.4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。

イ 廃棄物の不法投棄等に係る未然防止と支障除去等

産業廃棄物の不法投棄量全体の約7割を占めていた建設系廃棄物については、平成22年に改正された廃棄物処理法における排出事業者責任の強化等により、約6割にまで減少した。しかし、不法投棄件数全体に占める割合は依然として7割を超えており、引き続き不法投棄等の未然防止対策が必要である。

ウ 汚水処理人口普及率の向上対策

汚水処理人口普及率（総人口に対する割合でみた、下水道・農業集落排水・合併処理浄化槽等の合計普及率）は、平成23年度末で全国平均87.6%となっているが、人口規模別で見ると、100万人以上の都市部では99.4%と高いものの、5～10万人の地域では80.2%、5万人未満の地域においては73.9%と、人口の少ない地域において低い水準であり¹⁰、こ

⁹ 平成9年の改正廃棄物処理法の施行（平成10年6月17日）前に、廃棄物処理法に定める処理基準に違反して不適正に処分された産業廃棄物をいう。

¹⁰ 農林水産省・国土交通省・環境省「平成23年度末 汚水処理人口普及状況」（平成24年8月31日）
なお、同調査においては、東日本大震災の影響により調査不能な市町村があった岩手県及び福島県を調査対

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、今後の望ましい汚水処理の在り方について検討をするための「今後の汚水処理のあり方に関する検討会」が平成22年4月に設けられ、平成24年4月に、中間取りまとめが公表された。同中間取りまとめにおいては、汚水処理施設未整備地域における効率的な早期整備に向けた国の支援や都道府県構想の徹底した見直しの加速、汚水処理のグレードアップによる水環境保全のための適正な汚水処理施設の維持管理の確保等が求められている。

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¹¹の状況は、①開発等による種の減少、②里地里山等の荒廃、③外来種等による生態系のかく乱、④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年に議員立法により「生物多様性基本法」が制定された。同法に基づき、平成22年3月には「生物多様性国家戦略2010」が、平成24年9月28日には「生物多様性国家戦略2012-2020」が、それぞれ閣議決定された¹²。

イ 生物多様性条約第10回締約国会議（COP10）における決定事項

平成22年10月に愛知県名古屋市中において開催された生物多様性条約第10回締約国会議（COP10）では、長年の懸案となっていた以下に掲げる重要な事項が採択された。なお、COP11は、平成24年10月8日から19日まで、ハイデラバード（インド）で開催され、生物多様性に関する国際的な資金援助を2015年までに倍増させること等が決定された。

(7) ポスト2010年目標（愛知目標）

COP10では、2011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。

(4) 遺伝資源へのアクセスと利益配分（ABS）に関する名古屋議定書

COP10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（ABS¹³）」の在り方に関する「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、現在、締結のために必要な国内

象外としている。

¹¹ 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。

¹² 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。

¹³ 「Access and Benefit-Sharing」の略称

法制度の在り方について、環境省の「名古屋議定書に係る国内措置のあり方検討会」において議論が行われている。

ウ 生物多様性の保全に係る法制度の見直し

(7) 種の保存法の見直し

絶滅のおそれのある野生生物の保全に関しては、平成4年制定の「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律」（種の保存法）をはじめとする様々な法制度に基づき実施されてきた。しかし、絶滅危惧種の個体数の維持や生息地の保全が不十分で、希少野生生物の違法取引も後を絶たないため、以前より同法の改正を求める意見がある。

そこで、環境省の中央環境審議会野生生物部会において絶滅のおそれのある野生生物の保全に係る今後講ずべき措置について検討が行われており、今後、同法改正案の提出が見込まれている。

(1) 外来生物法の見直し

生物多様性の「第3の危機」である外来種等による生態系のかく乱に対処するため、平成16年制定の「特定外来生物による生態系等に係る被害の防止に関する法律」（外来生物法）により、アライグマやブラックバス等の特定外来生物の飼養・栽培・遺棄等が禁止されている。しかし、既に定着した外来種の分布の拡大を抑制するには至っていない。

そこで、COP10の「愛知目標」で侵略的外来種への対策が明記されたことも踏まえて、平成24年12月に、環境省の中央環境審議会野生生物部会より、「外来生物法の施行状況等を踏まえた今後講ずべき措置について（意見具申）」が環境大臣及び農林水産大臣に提出されており、今後、同法改正案の提出が見込まれている。

(2) 動物の愛護及び管理

動物の適正な取扱いについて定める「動物の愛護及び管理に関する法律」（動物愛護管理法）は、過去2回の改正¹⁴で規制が強化されたが、その後も不適正な飼養や販売等の事例が後を絶たず、更なる改正を求める声が多く寄せられていた。

そこで、中央環境審議会動物愛護部会における議論を踏まえ、平成24年8月に議員立法により同法改正案が成立した（平成25年9月施行）。

主な改正内容は、ペットショップやブリーダーに代表される動物取扱業者に係る規制強化¹⁵、多頭飼育の適正化、犬猫の引取り、災害対応、

（表）改正動物愛護管理法の主な内容

- | |
|--|
| <p>1. 動物取扱業者の適正化</p> <p>①犬猫等販売業に係る特例の創設（犬猫等健康安全計画の策定、獣医師等との連携確保、56日齢未満の犬猫の引渡し・展示の禁止等（※脚注16参照））</p> <p>②動物取扱業者に係る規制強化（感染症の予防措置、現物確認・対面説明の義務化等）</p> <p>③第一種動物取扱業の取消事由の追加（狂犬病予防法・種の保存法違反等）</p> <p>④第二種動物取扱業の創設</p> <p>2. 多頭飼育の適正化（届出制の創設等）</p> <p>3. 犬猫の引取り（自治体が引取りを拒否できる事由の明記、返還・譲渡に関する努力義務）</p> <p>4. 災害対応（都道府県の計画への明記等）</p> <p>5. その他（目的・基本原則の改正、終生飼養・適正繁殖、動物虐待等の通報の努力義務等）</p> <p>6. 罰則（罰則の強化、虐待の具体例を明記）</p> |
|--|

（当室作成）

¹⁴ 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。

¹⁵ 既存の動物取扱業者を「第一種動物取扱業者」として新たな義務を課す一方、飼養施設を設置して動物の譲渡等を業として行う者（動物愛護団体等）を「第二種動物取扱業者」として新たに届出の対象とした。

罰則の引上げ等多岐にわたっている（表参照）。なお、意見の分かれた事項のうち、犬猫を親兄弟から引き離す日齢¹⁶については附則で経過措置が設けられたほか、マイクロチップ¹⁷の装着の義務化についても附則で義務化に向けた取組の推進に係る規定が設けられた。

5 新たな原子力規制組織の創設

(1) 原子力規制委員会設置法の制定

福島第一原発事故は、今なお多くの住民が避難生活を余儀なくされているなど、国民の生活に深刻な影響をもたらした。

また、事故対応に当たり、我が国の原子力行政の問題点が次々と明らかとなり、国内外の信頼は大きく損なわれることとなった。

そのため、福島第一原発事故のような事態を二度と起こさないためにも、また、損なわれた信頼を回復するためにも、原子力行政体系の再構築が喫緊の課題となった。

こうした課題に対応するため、政府は、平成24年1月31日に、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及び原子力安全調査委員会設置法案等（以下「政府案」という。）を、一方、自民党及び公明党は、4月20日に、原子力規制委員会設置法案（以下「自民・公明案」という。）を提出した。政府案及び自民・公明案は、5月29日から審議が始められ、また、それと平行して、民主・自民・公明による修正協議が行われた結果、6月15日、衆議院環境委員長から原子力規制委員会設置法案が提出された（なお、政府案及び自民・公明案は、いずれも撤回された。）。その後、同法案は、同月20日に成立、27日に公布された（9月19日施行）。同法の概要は次の通りである。

ア 原子力規制関係組織の一元化及び機能強化

- ・ 環境省の外局として、原子力規制委員会を設置（いわゆる「3条委員会」）し、従前の原子力安全委員会及び原子力安全・保安院の事務のほか、文部科学省及び国土交通省の所掌する原子力安全規制、核不拡散のための保障措置等に関する事務を一元化する。
- ・ 原子力規制委員会に原子力規制庁と称する事務局を設置し、同庁の全職員に、原子力推進官庁との間のノーリターンルールを適用する（発足後5年以内の経過措置あり）。
- ・ 独立行政法人原子力安全基盤機構（JNES）を可能な限り速やかに廃止することとする。
- ・ 平時のオフサイト対策のうち関係機関の調整等を行う組織として、内閣に原子力防災会議¹⁸を設置する。但し、技術的・科学判断を要するものについては原子力規制委

¹⁶ 改正法の本則では生後56日と規定されたが、附則で施行時には同45日、施行から3年経過時には同49日に引き上げ、本則を適用する時期については別途法律で定めることとされている。

¹⁷ 直径約2mm、長さ約11mmの円筒形の電子標識器具（ISO準拠品の場合）で、家庭動物や展示動物の個体識別に用いられる。なお、特定動物（危険な動物）への装着については、既に義務化されている。

¹⁸ 原子力防災会議の所掌事務は、原子力基本法において以下のように定められている。なお、同会議の初会合が10月19日に開催された。

- ・ 原子力災害対策指針（後掲注21参照）に基づく施策の実施の推進その他の原子力事故が発生した場合

員会が行う。

イ 原子力安全のための規制や制度の見直し

(ア) 原子炉等規制法の改正¹⁹

- ・ 重大事故（シビアアクシデント）対策を強化、最新の技術的知見を施設・運用に反映する制度（バックフィット制度）を導入、発電用原子炉の原則 40 年運転制限を導入する。
- ・ 原子力災害が発生した原子力施設に対する安全管理措置を導入する²⁰。

(イ) 原子力災害対策特別措置法の改正

- ・ 防災基本計画に適合して、原子力事業者、国、地方公共団体等による原子力災害対策の円滑な実施を確保するための原子力災害対策指針を定める²¹。
- ・ 原子力事業者の防災訓練の実施状況を確認し、必要な改善等の命令をする等の措置を図る。
- ・ 原子力災害対策本部長（内閣総理大臣）を支える副本部長に内閣官房長官、環境大臣、原子力規制委員会委員長（必要に応じて他の国務大臣等）を充て、本部員に全ての国務大臣、内閣危機管理監（必要に応じて副大臣及び大臣政務官）を充て、増員・強化を行う。
- ・ 原子力緊急事態解除宣言後も引き続き原子力災害対策本部を存置し、事後対策の推進のための本部長による各省庁・地方公共団体等への指示や、残留する放射性物質から住民の安全を確保するための市町村長による避難指示や立入制限等を行うことができることとする。

に備えた政府の総合的な取組を確保するための施策の実施を推進する。

- ・ 原子力事故が発生した場合において多数の関係者による長期にわたる総合的な取組が必要となる施策の実施を推進する。

¹⁹ 改正された原子炉等規制法では、原子力規制委員会に対して発足後 10 か月以内に新たな安全基準を策定することが求められており、同委員会では、分野ごとに検討チームを立ち上げて審議が行われている。

²⁰ 原子力事故が発生し、応急の措置を講じている施設を「特定原子力施設」に指定し、設備の状況に応じ、廃炉措置に向けた特別な安全管理を適切に講じさせる枠組みである（改正原子炉等規制法第 64 条の 2 第 1 項）。なお、平成 24 年 11 月 15 日に「東京電力株式会社福島第一原子力発電所に設置する原子炉施設」が特定原子力施設に指定された。今後は、同月 28 日に設置された原子力規制委員会委員や有識者等からなる「特定原子力施設監視・評価検討会」が、数十年にわたる安全管理を実施していくこととなる。

²¹ 旧原子力安全委員会が決定した原子力防災指針（「原子力施設等の防災対策について」）は、原子力施設の半径約 8～10km 以内を目安として、防災対策を重点的に充実すべき地域（EPZ）が定められている。

平成 24 年 10 月 31 日に決定された原子力災害対策指針（原子力規制委員会決定）では、EPZ に代わるものとして、以下の区域の設定が提示された。なお、同指針は、地方公共団体における地域防災計画の検討作業に最低限必要となる事項をとりまとめたものであり、同委員会は、「内容の充実のため、更に議論を要するものについては、検討事項に位置づけたが、今後、内容がとりまとまり次第、速やかに指針に反映する」としている。

- ・ 範囲の目安を原子力施設から概ね半径 5km とする予防的防護措置を準備する区域（PAZ）を設定し、同区域においては、原則として即時避難と同時に安定ヨウ素剤の投与の指示を行い、住民等が避難所等において、医療関係者の指示の下、服用できるようにしなければならない。
- ・ 範囲の目安を原子力施設から概ね 30km とする緊急時防護措置を準備する区域（UPZ）を設定し、同区域の範囲においては、避難や屋内待避等の指示がなされた段階で適切な安定ヨウ素剤の服用ができるようにしなければならないが、具体的な手順については、今後、原子力規制委員会において検討し、同指針に記載する。

- ・ 原子力規制委員会が専ら技術的・専門的な知見に基づき原子力施設の安全の確保のために行うべき判断の内容に係る事項を、原子力災害対策本部長の指示対象から除外する。

(2) 原子力規制委員会の設置等

原子力規制委員会設置法の成立後、政府は、原子力規制委員会の委員長及び委員候補者の案の作成に着手し、平成 24 年 7 月 26 日に、田中俊一元原子力委員会委員（委員長代理）を委員長とする等の同意人事案を国会に提示した。

しかし、原子力規制委員会の委員長及び委員の同意人事は第 180 回国会で同意されるに至らず、同年 9 月 19 日、野田内閣総理大臣（当時）は、国会に提示した人事案のとおり、委員長及び委員を任命した²²。また、この任命に伴い、同日、原子力規制委員会及びその事務局である原子力規制庁が発足した。

今後、原子力規制委員会には、原子力安全のための規制や制度の見直しを始め、福島第一原発事故による住民の健康管理の在り方についての検討や原発の敷地内における断層の影響の調査等²³に当たることなどが期待されている。

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）

²² 原子力規制委員会設置法は、「最初の委員長及び委員の任命」として、「この法律の施行後最初に任命される委員長及び委員の任命について、国会の閉会中又は衆議院の解散のために両議院の同意を得ることができないときは、内閣総理大臣は、…委員長及び委員を任命することができる」（附則第 2 条第 5 項）としている。

ただし、原子力規制委員会の委員長及び委員の任命後最初の国会において（原子力緊急事態宣言がされている場合であって、その旨の通知が両議院になされたときにあっては、原子力緊急事態解除宣言がされた後速やかに）両議院の事後の承認を得られないときは、内閣総理大臣は、直ちにその委員長又は委員を罷免しなければならないこととしている。（附則第 2 条第 6 項、本則第 7 条第 4 項）

²³ 原発敷地内の破砕帯の調査等が、関西電力（株）大飯発電所、日本原子力発電（株）敦賀発電所及び東北電力（株）東通原子力発電所で行われている。

安全保障委員会

安全保障調査室

I 所管事項の動向

1 平成 24 年度防衛関係費補正予算案

(1) 概要

2013（平成 25）年 1 月 15 日に閣議決定された 2012 年度補正予算案における防衛関係費は 2,124 億円（歳出ベース）である。

(2) 内容

緊急経済対策によるものとして、(ア) 部隊等の通信機能強化、(イ) 各種事態への対処拠点となる駐屯地・基地等の整備、(ウ) 輸送・偵察機能や隊員の活動を支える装備品等の更新・近代化、(エ) 変化する安全保障環境への適応、(オ) 地域活性化に係る経費合計 1,805 億円が計上されている。また、その他として、自衛隊の活動に必要な燃料費、南スーダン P K O への派遣に係る経費、海賊対処活動に係る経費等 320 億円が計上されている。概要は下表のとおり（金額は歳出ベース）。

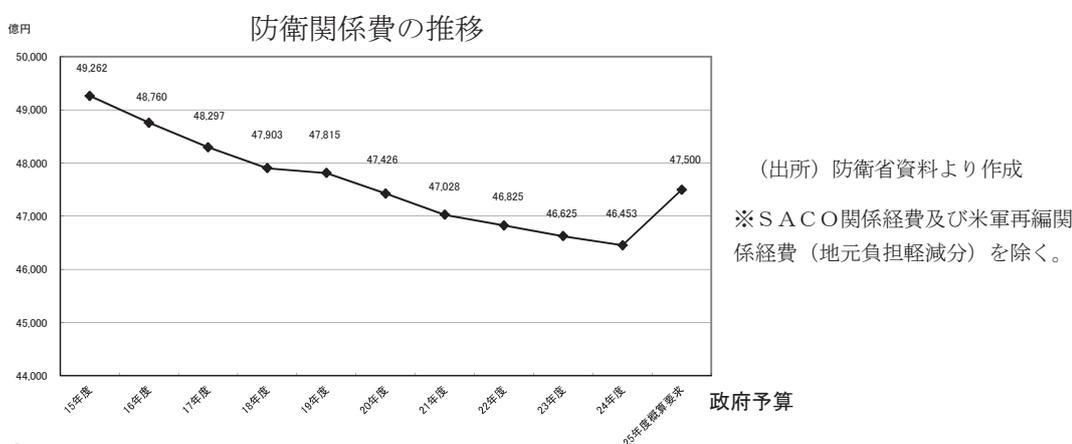
2012 年度補正予算案（防衛省所管）の概要

分野	主要装備品等	金額 (億円)
部隊等の通信機能強化	野外通信システムの整備（12式）	503
各種事態への対処拠点となる駐屯地・基地等の整備	駐屯地・基地の耐震化・津波対策 （耐震調査・設計・津波シミュレーション等）	168
	防衛医大病院の医療機器（画像診断装置等）の充実強化	
輸送・偵察機能や隊員の活動を支える装備品等の更新・近代化	輸送ヘリコプター（CH-47JA）1機、救難ヘリコプター（UH-60J）2機、掃海・輸送ヘリコプター（MCH-101）2機等の整備	429
	装輪車両（各種トラック、オートバイ等）の整備	
	災害派遣用個人装備品（災害派遣用被服等）の整備	
	営内隊員用装備（洗濯機、アイロン等）の整備	
変化する安全保障環境への適応	PAC-3 ミサイルの取得	605
	ペトリオット・システムのバージョンアップ（2式）	
	哨戒ヘリコプター（SH-60K）3機の整備	
	戦闘機（F-15）近代化改修 4機	
	03式中距離地对空誘導弾（中SAM）の整備（1個中隊）	
地域活性化	住宅防音工事の助成	100
その他	自衛隊の活動に必要な燃料費、南スーダン P K O への派遣に係る経費、海賊対処活動に係る経費等	320

2 平成 25 年度防衛関係費概算要求

(1) 概要

近年の防衛関係費は、厳しい財政状況の下、横ばいあるいは漸減傾向にあり、昨年9月に民主党を中心とする政権の下で、2013（平成 25）年度概算要求における防衛関係費は、4兆5,851億円（前年度予算比1.3%減）とされていた。しかし、昨年末の政権交代を経て、自民党を中心とする新政権においては「自衛隊の人員・装備・予算を拡充」といった方針の下、防衛力強化に向けた特別措置による即応性向上に必要な経費の確保（修理費の確保、自衛官の充足率向上、事務官等の純増、老朽施設更新等）を図るため、概算要求を組み直した結果、2013（平成 25）年度概算要求における防衛関係費は、4兆7,500億円規模（前年度予算比2.3%増）と11年ぶりの増額となった。また、これらのほかにSACO（沖縄に関する特別行動委員会）関係経費は86億円（前年度同額で仮置き）、米軍再編関係経費（地元負担軽減分）は599億円（前年度同額で仮置き）となっている。



(2) 内容

2013（平成 25）年度概算要求の基本的考え方は、次のとおりである。

- ・ 北朝鮮によるミサイル発射をはじめとする我が国周辺における軍事的活動等が活発化する中、各種事態に対応し、国民の生命・財産を守るため自衛隊の即応性を向上
 - ・ 防衛大綱及び中期防の見直しを見据え、厳しさを増す安全保障環境において、領土・領海・領空を断固として守りぬくための防衛力を整備
 - ・ 大規模災害等に際しての災害対処能力を向上させるための態勢、拠点を整備
- 主な内容は次のア～クである。

ア 各種事態に対応する即応性の向上

(ア) 自衛隊の充足、(イ) 十分な維持修理費等の確保による装備品の可動率の向上、(ウ) 教育訓練の充実に係る経費が計上されている。

イ 領土・領海・領空の防衛

(ア) 周辺海域の情報収集・警戒監視・安全確保、(イ) 南西諸島を含む領空の警戒監視・防空能力の向上、(ウ) 南西諸島をはじめとする島嶼を含む領土の防衛態勢の充実、(エ) 無人機に関する調査・研究、(オ) 弾道ミサイルの脅威への対応、(カ) サイバー攻撃等への対処、(キ) 宇宙関連施策の推進、情報通信機能の強化に係る経費が計上されている。概要は下表

のとおり。

領土・領海・領空の防衛に係る主要装備品等（概要）（金額：契約ベース）

分野	主要装備品等	調達数量	金額 (億円)
周辺海域の情報収集・警戒監視・安全確保	固定翼哨戒機（P-1）の取得	3機	620
	護衛艦（DD）の建造	1隻	717
	潜水艦（SS）の建造	1隻	532
	掃海艦（MSO）の建造	1隻	191
	潜水艦用の広帯域受信機の整備、音響情報分析機材の整備	-	-
南西諸島を含む領空の警戒監視・防空能力の向上	早期警戒管制機（E-767）の能力向上	-	100
	早期警戒管制機（E-767）及び早期警戒機（E-2C）の運用拡大を支えるための燃料費、修理費、通信維持費等の確保	-	（事項要求）
	警戒監視技術に関する調査研究	-	0.2
	次期戦闘機（F-35A）の取得	2機	308
南西諸島をはじめとする島嶼を含む領土の防衛態勢の充実	諸外国におけるティルト・ローター機の開発・運用等に関する調査研究	-	0.08
	沿岸監視部隊の配置等（与那国島）	-	62
	10式戦車の取得	16両	158
無人機に関する調査・研究	高高度滞空型無人機の運用・維持・整備に係る海外調査	-	0.01
弾道ミサイルの脅威への対応	イージス艦の能力向上	2隻	22
サイバー攻撃等への対処	サイバー空間防衛隊（仮称）の新編	-	-
	ネットワーク監視態勢の強化	-	133
宇宙関連施策の推進、情報通信機能の強化	次期Xバンド衛星通信に対応した洋上ターミナルの整備	-	15

（注）

（出所）防衛省資料より作成

・下線は今回の要求（25年1月）において追加等をしたもの

・サイバー空間防衛隊（仮称）は、防衛省・自衛隊のサイバー攻撃等対処能力を強化するために新編される。防衛省・自衛隊のネットワークの監視及び事案発生時の対処を24時間体制で実施するとともに、各自衛隊に分散しているサイバー攻撃等に関する脅威情報の収集及び調査研究を一元的に行い、その成果を省全体で共有する。

ウ 大規模・特殊災害等への対応能力の向上

（ア）災害等対処拠点となる駐屯地、基地等の機能維持・強化、（イ）大規模・特殊災害に対応する訓練等の実施、（ウ）東日本大震災の教訓も踏まえた災害対処に資する装備品等の取得に係る経費が計上されている。

エ アジア太平洋地域をはじめとする国際的な安全保障環境の一層の安定化

（ア）自衛隊による国際活動基盤の強化、（イ）アジア太平洋地域における防衛交流・安全保障協力の推進、（ウ）国際社会が行う活動への取組に係る経費が計上されている。

オ その他

(ア) 自衛隊の定員、(イ) 組織改編・部隊改編、(ウ) 基地対策等の推進に係る経費が計上されている。

カ 事項要求（具体的事業内容・事業規模を精査中の主な項目）

今回の概算要求で、新たな要求が短期間で精査が難しいなどの事情により、金額を示さず、事項名で要求し、予算編成過程において、その内容が明らかになった際に具体的に要求するものとして、(ア) 装備品の維持修理態勢の充実及び能力向上等による即応性向上、

(イ) 隊員の練度向上のための教育訓練の充実強化、(ウ) 災害等対策拠点としての駐屯地・基地等機能の維持・強化、(エ) 各種事態に即応するための自衛隊の充足、(オ) 自衛隊の戦力発揮を支える事務官等の増員などがある。

キ 米軍再編への取組

地元の負担軽減に資する措置として、在沖米海兵隊のグアム移転（真水事業への資金拠出等）及び国内での再編関連措置（普天間飛行場の移設、嘉手納飛行場以南の土地の返還等）に係る経費が計上されている。

ク 東日本大震災からの復旧（東日本大震災復興特別会計）

(ア) 被災した装備品等の復旧、(イ) 被災した自衛隊施設の復旧、(ウ) 被災地域での活動に使用した装備品等の回復に係る経費が計上されている。

3 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。防衛計画の大綱は、内閣総理大臣が、安全保障会議に諮らなくてはならない事項の一つであり（安全保障会議設置法第2条）、同会議での決定を経て、閣議決定される。

1976（昭和51）年に「昭和52年度以降に係る防衛計画の大綱」（「51大綱」）として初めて策定されて以来、「平成23年度以降に係る防衛計画の大綱」（「22大綱」）まで、過去4度策定されている。

(1) 22大綱の策定プロセス

「16大綱」：「5年後又は情勢に重要な変化が生じた場合には、その時点における安全保障環境、技術水準の動向等を勘案し検討を行い、必要な修正を行う。」

↓

麻生内閣：国際テロ、弾道ミサイルなどの新たな脅威等の安全保障環境の変化を踏まえ、2009（平成21）年末に16大綱を見直すこととし、2009（平成21）年1月、有識者懇談会（「安全保障と防衛力に関する懇談会」）を開催するなど検討を開始

↓

<2009年8月総選挙での政権交代>



鳩山内閣：国家の安全保障に関わる重要課題であり、新しい政府として十分な検討を行う必要があるとして、防衛大綱見直しを1年先送り



鳩山内閣：2010（平成22）年2月、防衛大綱見直しのための有識者懇談会（「新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会」）を開催



菅内閣：2010（平成22）年8月27日、同懇談会は、菅総理に報告書を提出。安全保障会議での関係閣僚による検討等を経て、同年12月17日「平成23年度以降に係る防衛計画の大綱」（「22大綱」）及び「中期防衛力整備計画（平成23年度～平成27年度）」（「23中期防」）を閣議決定

(2) 22大綱のポイント

ア 防衛政策の基本理念

我が国は、日本国憲法の下、専守防衛に徹し、他国に脅威を与えるような軍事大国とならないとの基本理念に従い、文民統制を確保し、非核三原則を守りつつ、節度ある防衛力を整備するとの我が国防衛の基本方針を引き続き堅持する。

イ 防衛力の在り方

今後の防衛力については、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、各種事態に対し、より実効的な抑止と対処を可能とし、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のための活動を能動的に行い得る動的なものとしていくことが必要である。このため、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力と情報能力に支えられた動的防衛力を構築する。

（参考）

【基盤的防衛力構想（51～07大綱）】

○51大綱で導入。我が国に対する軍事的脅威に直接対抗するよりも、自らが力の空白となつて我が国周辺地域の不安定要因とならないよう、独立国として必要最小限の基盤的な防衛力を保有するという考え方（「平成22年版 防衛白書」）。

○07大綱でも、「基盤的防衛力構想」を基本的に踏襲。

【多機能で弾力的な実効性のある防衛力（16大綱）】

○「基盤的防衛力構想」の有効な部分は継承しつつ、新たな脅威や多様な事態に実効的に対応し得るとともに、国際平和協力活動に主体的かつ積極的に取り組み得るものとする必要がある。

○即応性、機動性、柔軟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の技術力と情報能力に支えられた、多機能で弾力的な実効性のあるものとする。

注：累次の防衛大綱の略称として用いられる「51大綱」、「07大綱」、「16大綱」、「22大綱」の数字は、大綱が閣議決定された年を示す。「51」は昭和51年、「07」以降は平成。各大綱の実際の適用は翌年度からとなる。

ウ 離島・島嶼の安全確保

南西地域も含め、警戒監視、洋上哨戒、防空、弾道ミサイル対処、輸送、指揮通信等の機能を重点的に整備し、防衛態勢の充実を図る。

自衛隊配備の空白地域となっている島嶼部について、必要最小限の部隊を新たに配置するとともに、部隊が活動を行う際の拠点、機動力、輸送能力及び実効的な対処能力を整備することにより、島嶼部への攻撃に対する対応や周辺海空域の安全確保に関する能力を強化する。



(出所) 「平成22年版 防衛白書」

122頁を基に作成

エ 主な編成、装備等 (16大綱→22大綱)

- ・ 陸上自衛官の定数 (14万8千人→14万7千人)
- ・ 戦車 (約600両→約400両)
- ・ 護衛艦 (47隻→48隻、うちイージス・システム搭載4隻→6隻)
- ・ 潜水艦 (16隻→22隻)
- ・ 戦闘機 (約260機→約260機)

(3) 22大綱の見直し

2012(平成24)年12月16日の衆議院議員総選挙で政権与党となった自民党は、我が国を取り巻く安全保障環境の変化に対応するため、22大綱の見直しを公約としており、新政権発足後の同月26日の初閣議においては、安倍総理から小野寺防衛大臣に対して、国民の生命・財産、領土・領海・領空を断固として守り抜くために、22大綱を見直し、自衛隊の体制強化に取り組むべき指示がなされた。さらに、2013(平成25)年1月25日の閣議において、政府は、22大綱を見直し、本年中に結論を得る旨を決定した。これを踏まえ、防衛省は、同日、防衛副大臣を長とする第1回の「防衛力の在り方検討に関する委員会」を開催し、6月末頃を目途として中間とりまとめを行うこととしている。

4 防衛力の実効性向上のための構造改革について

動的防衛力の構築のためには、総合的・横断的な観点から自衛隊全体にわたる装備、人員、編成、配置等の抜本的な効率化・合理化を図り、真に必要な機能に資源を選択的に集中して、防衛力の構造的な改革を行う必要がある。このため、防衛省においては、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、検討を行っている。具体的には、①統合による機能の強化・部隊等在り方の検討、②横断的な視点による資源配分の一元化・最適化の検討、③人的基盤に関する抜本的な制度改革の推進、④総合取得改革の推進、⑤衛生機能の強化、⑥サイバー攻撃対処を検討事項としている。

なお、前述の①～⑤については2011（平成23）年8月に、現状認識・課題、今後の方向性及びその実現に向けたロードマップを示した方向性を取りまとめており、今後はその方向性に従い、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している。さらに、2012（平成24）年5月には、サイバー攻撃への対処について総合的な施策の検討及び実施を図るため、サイバー攻撃対処委員会を設置し、サイバー攻撃対処に係る取組を強化している。

5 主要装備品

(1) 装備品の整備計画

23 中期防（「中期防衛力整備計画（平成23年度～平成27年度）」）における主要装備品の具体的整備規模は、同中期防の別表では、次のとおりであったが、2013（平成25）年1月25日の閣議において、22大綱の見直しとともに、23中期防の廃止が決定された。今後の中期的な防衛力の整備計画については、現大綱の見直しと併せて検討の上、必要な措置を講ずることとされている。

区 分	種 類	整備規模
陸上自衛隊	戦車	68両
	火砲（迫撃砲を除く。）	32両
	装甲車	75両
	地对艦誘導弾	18両
	戦闘ヘリコプター（AH-64D）	3機
	輸送ヘリコプター（CH-47JA）	5機
	中距離地对空誘導弾	4個中隊
海上自衛隊	イージス・システム搭載護衛艦の能力向上	2隻
	護衛艦	3隻
	潜水艦	5隻
	その他	5隻
	自衛艦建造計 （トン数）	13隻 （約5.1万トン）
	固定翼哨戒機（P-1）	10機
	哨戒ヘリコプター（SH-60K）	26機
	掃海・輸送ヘリコプター（MCH-101）	5機
	地对空誘導弾ペトリオットの能力向上	1個高射隊
航空自衛隊	戦闘機（F-15）近代化改修	16機
	新戦闘機	12機
	新輸送機	10機

(2) 次期戦闘機（F-35A）について

航空自衛隊のF-4戦闘機の後継となる次期戦闘機の選定に当たっては、防衛省において、あらかじめ定められた評価基準にのっとり評価された。最終的に「性能」、「経費」、「国内企業参画」及び「後方支援」の4要素について総合的な評価を行い、2011（平成23）年12月19日、防衛省としてF-35Aを次期戦闘機に決定し、42機を取得することとなった。

同月20日には、安全保障会議が開催され、「航空自衛隊の現用戦闘機の減耗を補充し、その近代化を図るための次期戦闘機については、平成24年度以降、F-35Aを42機取得するものとする。なお、一部の完成機輸入を除き、国内企業が製造に参画することとし、また、各年度の具体的整備に際しては、その時々における経済財政事情等を勘案し、国の他の諸施策との調和を図りつつ、これを行うものとする。」と決定された。

また、同会議での決定内容は、同日の閣議において了解され、この方針の下に、2012（平成24）年度においては、F-35A4機の整備が進められることになった。2012（平成24）年6月29日には、この4機を米国政府の「有償援助（FMS: Foreign Military Sales）¹」により調達するための「引合受諾書（LOA: Letter of Offer and Acceptance）²」への署名がなされた。

なお、本契約の内訳は、機体4機で計409億円（1機当たり102億円）、訓練シミュレーター2台などの関連経費約191億円で総額約600億円であった。

防衛省は平成25年度予算の概算要求として2機で308億円（1機当たり154億円、別途、国内企業参画に伴う初度費として1,168億円）を計上した。FMS契約によることから、今後の価格高騰の可能性も懸念される。

6 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5月、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。

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。V字型の2本の滑走路を設置	2014（平成26）年までに完成

¹ 米国政府が武器輸出管理法（1976年・米国法）に基づき、武器輸出適格国（同盟諸国及び友好諸国等）に対し、装備品等を有償で提供するもの。価格は見積りとなっており、米国政府はこれらに拘束されないという特性を有している。

² 取引ごとに日米両政府の代表者（日本側では装備施設本部長等の支出負担行為担当官）が署名する文書で、これに基づき有償援助が行われる。この文書には、両政府が合意する調達品などの内容及び価格、納入予定時期といった条件が記載される。

	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（2008（平 成20）年9月末に実施済）
		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	（2011（平成23）年度末に実施済）
		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（2011 （平成23）年度末に実施済）
		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（2008（平成 20）年9月に実施済）
	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
	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（2007（平成19）年6月に実 施済）
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（2007年3月 以降に実施済）。	

（「ロードマップ」等を基に当室作成）

イ グアム移転問題

ロードマップで確認された、在沖米海兵隊のグアム移転を確実なものとする法的枠組として、2009（平成21）年2月、「在沖縄海兵隊のグアム移転に係る協定」³が日米間で署名され、同年5月国会で承認された。同協定では、移転に伴う施設及びインフラの整備に係る経費、総額102.7億ドル（2008米会計年度ドル）のうち60.9億ドル（このうち直接的財政支出（真水）は28.0億ドル）を日本側が分担することが定められた。

³ 正式名称「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」

しかし、我が国が計上した真水事業に係る予算については、2009（平成 21）年度と 2010（平成 22）年度の計 814 億円は米側で執行が進まず、2011（平成 23）年度の 149 億円は米側に拠出されないままとなっている。また、2012 米会計年度の米国予算では、議会がグアム移転費を全額削除する国防予算授權法を成立させている。こうした日米の予算措置状況や事業の進捗の遅れ等に留意した結果、2012（平成 24）年度予算における真水事業への計上額は、設計費のみの約 7 億円と大幅に減額された。

2013 米会計年度の米国の予算審議においては、グアム移転経費 2,600 万ドル（約 21 億円）について、当初、下院が全額を認める国防予算授權法案を可決し、上院は全額を削除した法案を可決した。このため、両院協議会における調整を行い、上下両院の軍事委員会はグアム移転経費全額を計上することで合意し、下院は 2012（平成 24）年 12 月 20 日に、上院は同月 21 日に、それぞれの本会議で一本化された国防予算授權法案を可決した。同法案は 2013（平成 25）年 1 月 2 日、オバマ大統領の署名を得て、成立した。

なお、2012（平成 24）年 4 月の日米安全保障協議委員会（「2 + 2」）「共同発表」においては、グアム移転経費を総額 86 億ドルに減額し、うち日本側の財政負担は「在沖縄海兵隊のグアム移転に係る協定」の真水分 28.0 億ドルを限度とすることが確認された。

ウ 普天間飛行場移設問題

普天間飛行場は、市街地の中心に位置し、市面積の約 24.4%を占めていることから、沖縄県の米軍関連施設の中でも、騒音による住民生活への影響や事故の危険性等の問題が深刻であり、かねてより地元住民から早期返還が要望されていた。特に 1995（平成 7）年の在沖海兵隊員らによる少女暴行事件は、基地負担に対する沖縄県民の反感を著しく強めることとなった。

1996（平成 8）年 4 月、橋本総理（当時）とモンデール駐日大使（当時）との間で代替施設の建設等を条件に普天間飛行場の全面返還が合意された。同年 12 月の S A C O 最終報告は、5～7 年の間に、十分な代替施設が完成した後、普天間飛行場を返還することとされた。その後、ロードマップにおいては、名護市辺野古崎に代替施設を建設し、V 字型の 2 本の滑走路を設置することとされ、代替施設の完成目標は 2014（平成 26）年までとされた。

2009（平成 21）年 9 月、鳩山内閣（当時）が発足し、普天間飛行場の移設先が再検討されたが、2010（平成 22）年 5 月、日米両政府は 2 + 2 「共同発表」において、従来どおり、名護市辺野古崎へ移設することを確認した。また、菅内閣（当時）においては、2011（平成 23）年 6 月の 2 + 2 「共同発表」で、滑走路の形状について、改めて V 字に決定し、完成目標は 2014（平成 26）年より後のできる限り早い時期とされた。

環境影響評価の手續については、野田内閣発足後の 2011（平成 23）年 10 月 17 日、一川防衛大臣（当時）が仲井眞沖縄県知事との会談の中で、名護市辺野古崎への移設の手續を進めるため、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提出する意向を伝え、同年 12 月 28 日及び翌 2012（平成 24）年 1 月 6 日に、防衛省は沖縄県に環境影響評価書を送付した。その後、同年 2 月及び 3 月に同県知事が環境影響評価書に対する意見を提

出し、これを受け、防衛省は同評価書の補正作業を行い、同年12月18日、改めて補正後の評価書を沖縄県知事に送付した。今後は、2013（平成25）年1月29日までの公告・縦覧期間を経て、公有水面埋立申請の手続の段階に入ることになる。

なお、2012（平成24）年4月、日米両政府は2+2「共同発表」において、在沖米海兵隊のグアム移転と嘉手納以南の土地の返還を普天間飛行場の移設の進展から切り離すことを確認した。これにより、嘉手納以南の土地の返還は、普天間飛行場移設の進展の有無にかかわらず返還可能な区域から段階的に実施されることとなる。また、同共同発表では、普天間代替施設について、「現行の移設案が唯一の有効な解決策」であることが再確認された。

エ MV-22 オスプレイの配備

MV-22 オスプレイ（オスプレイの海兵隊仕様機）は、回転翼機の垂直離着陸やホバリングの機能と、固定翼機の数及び航続距離を持ち合わせた航空機で、回転翼機CH-46と比較すると、最大速度は約2倍、搭載量は約3倍、行動半径は約4倍の性能を有している。

2011（平成23）年6月、米国防総省は、MV-22を2012（平成24）年後半に普天間飛行場に配備することを正式に発表した。開発段階から同機の事故が相次いだことから、沖縄側は安全性や騒音を問題視し、配備に反対してきた。

2012（平成24）年4月にはMV-22がモロッコで、同年6月にはCV-22 オスプレイ（オスプレイの空軍仕様機）が米国フロリダ州で、それぞれ訓練中に墜落事故を起こしたことから、日米両政府が陸揚げ、一時駐機先とした山口県及び配備先となる沖縄県は一層反発を強めた。

米側は両事故について中間報告を行うなど一定の配慮は見せたものの、沖縄配備については予定通りに進行させるものとして、6月29日、日本政府に対し接受国通報を行った。その主な内容は、CH-46をMV-22に更新し、2012（平成24）年10月初旬に1個飛行隊12機のMV-22の完全な運用能力を得ること、2013（平成25）年夏に残りの1個飛行隊のCH-46をMV-22とすることであった。7月23日、地元の理解は得られないままであったが、12機のMV-22が岩国飛行場へ陸揚げされた。

8月、米国政府は、モロッコ及びフロリダにおける事故について、それぞれ事故調査報告書を公表した。両報告書ともに事故の主な要因として人的ミスが挙げられ、機体の機械的な不具合は事故の要因とされなかった。これを受けて、日本政府も両事故に関する分析評価報告書を作成、公表し、両事故は人的要因によるところが大きく、機体自体に問題はないと結論付けられた。

9月19日、日米合同委員会において、日本におけるMV-22の安全な運用の確保策として、①米軍施設周辺ではできる限り人口密集地域上空の飛行を避けること、②運用上必要な場合を除き、米軍施設・区域内でのみ垂直離着陸モードでの飛行を行うこと、③低空飛行訓練を行う際は地上から500フィート（約150m）以上の高度で飛行することなどについて合意に達した。同日、日本政府は「MV-22 オスプレイの沖縄配備について」を公

表し、日本における飛行運用を開始させることとした。10月1日、岩国飛行場から6機のMV-22が普天間飛行場への移駐を開始し、6日、全12機の移駐が完了した。その後、配備に必要な訓練が行われ、12月6日に、正式に配備された。こうした中、移駐後の沖縄県で米兵による集団強姦致傷事件や住居侵入事件などが発生したことから、沖縄県内での配備への反発は一層強まっている。

また、2013（平成25）年1月以降、アジア配備の一環として、CV-22の嘉手納基地への配備が米側で検討されていることが報じられている。

(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、駐留軍等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、駐留軍等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）年度予算は1,867億円、2013（平成25）年度概算要求額は1,880億円（両者とも歳出ベース）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、①労務費は、段階的に削減、②光熱水料等は、日本側が249億円を上限としつつ、負担割合を72%に段階的に削減、③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同整備費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、国会で承認された。

7 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。①国連平和維持活動（PKO）、②人道的な国際救援活動、③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⁴」）に基づき行われている。

現在自衛隊が活動中のものは、①のPKOに対する協力で、(ア)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～）、(イ)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2件である。

なお、MINUSTAHへの派遣については、応急的な復旧活動の必要性は低下しつつあるとして、1月末までに撤収する予定となっていたが、2012（平成24）年10月に発生したハリケーンの影響で撤収が困難になったことを受け、12月18日の閣議において、撤収時期を3月末に遅らせることを決定した。

また、1996（平成8）年から約17年間続いたゴラン高原への国連兵力引き離し監視隊（UNDOF）への派遣については、シリアの内戦激化により自衛隊員の安全確保が困難であるとして、2012（平成24）年12月21日に業務終結命令が出され、2013（平成25）年1月15日、撤収を完了した。

⁴ ①停戦の合意が存在している、②受入国などの同意が存在している、③中立性を保って活動する、④上記①～③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、⑤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) 武器使用基準の緩和に関する動き

武器使用基準の緩和については、国際平和協力業務に従事する自衛官の武器使用権限の在り方との関係でこれまで問題とされてきた。

22 大綱では、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、PKO参加5原則等我が国の参加の在り方を検討することを挙げている。

これを受けて、2010（平成 22）年 10 月、内閣官房副長官並びに内閣府、外務省及び防衛省の各担当副大臣等で構成される「PKOの在り方に関する懇談会」（座長：東祥三内閣府副大臣（当時））が設置され、今後の我が国の国連PKO等に対する協力の在り方を検討した。2011（平成 23）年 7 月 4 日、同懇談会は「中間取りまとめ」を公表し、その中で、「国際平和協力業務の実施に必要な武器使用権限の在り方」を今後検討すべき課題の一つとして挙げた。

こうした背景を踏まえ、藤村官房長官（当時）は 2012（平成 24）年 2 月 29 日の記者会見で、PKOへの「協力の在り方や法改正の要否」について政府内で検討を進めていることを明らかにした。また、野田総理（当時）は同年 7 月 12 日の衆議院予算委員会で、国際平和協力法改正案について、いわゆる「駆けつけ警護⁵」を可能とすることも含めて、「政府内で最終調整している」と述べたが、第 180 回国会への提出には至らなかった。

駆けつけ警護については、2007（平成 19）年に第一次安倍内閣（当時）の私的諮問機関である「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」でも認めることを求める報告書が提出されている。

(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、①2010（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 名の国際緊急医療援助隊の派遣、②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及び③2011（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、40 名の国際緊急援助空輸隊を派遣するなどの活動をそれぞれ行っている。

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）

⁵ PKOに参加している自衛隊が、宿営地外で国際機関の職員や非政府組織（NGO）の民間人らが襲われた場合に駆けつけて警護するため必要な場合には武器を使用すること

国家基本政策委員会

国家基本政策調査室

I 所管事項の動向

1 「党首討論」導入の経緯

第 145 回国会において「国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律」（以下「国会審議活性化法」という。）が成立（平成 11 年 7 月 26 日）し、これに基づき、第 147 回国会の召集日である平成 12 年 1 月 20 日に衆参両院に常任委員会として国家基本政策委員会がそれぞれ設置された。

国会審議活性化法は、国会改革の一環として国会審議の在り方を見直そうとするもので、①国家基本政策委員会の設置、②政府委員制度の廃止、③副大臣及び大臣政務官の設置の 3 点を主要な内容としていた（資料 1 参照）。

このうち、①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 ① 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) ② 議長に指名された者 ③ 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

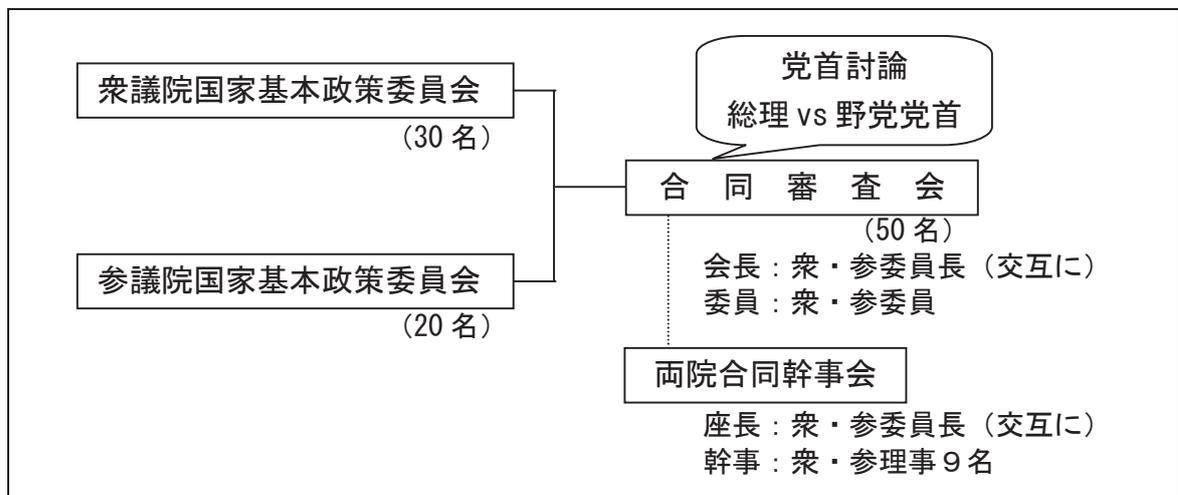
制度の導入に当たっては、まず、我が国の「党首討論」をどのような場で行うのがふさわしいのかが議論となった。

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などから、これらの条件を満たすには、現行制度で規定されている衆参の常任委員会による合同審査会の形態で行うしかないということになったものである。

衆参の国家基本政策委員会は、国会法に規定された常任委員会であり、衆参の規則において「国家の基本政策に関する事項」を所管とし、委員数を衆議院 30 人、参議院 20 人とすることがそれぞれ定められている (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 (資料 3 参照) という形態をとることが各党合意の中で確認された。

なお、合同審査会は、第 1 回国会 (昭和 22 年) から第 6 回国会 (昭和 24 年) の間に 12 回開会されたが、衆参両院はそれぞれ独立して活動するのが原則であるため、その後、第 146 回国会予算委員会合同審査会 (平成 11 年 11 月) が行われるまで開かれていなかった。

「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はじめとする議会制度の実情調査が行われた。また、本制度の実施に先立ち、同年11月、第146回国会予算委員会合同審査会で、「党首討論」が2回にわたって試行された。

それらを踏まえ、衆参の各党代表者による「新制度に関する両院合同協議会」において協議が進められた結果、平成12年1月に「国家基本政策委員会等の運用等、国会審議のあり方に関する申合せ」が行われ、衆参・与野党国会対策委員長会談で確認された。

さらに、この政党間申合せを国会の正規の機関として確認し国家基本政策委員会のルールとする必要があったことから、第147回国会で合同審査会の運営についての協議機関として設置された両院合同幹事会において、平成12年2月16日、「国家基本政策委員会合同審査会の運営についての申合せ」（以下「運営申合せ」という。）が決定された。なお、運営申合せについては、その見直し条項に基づき、第156回国会の両院合同幹事会（平成15年2月7日）において、開会回数を増やすよう与野党ともに努める、討議時間を40分から45分に拡大するなどの変更が行われた。また、第171回国会の両院合同幹事会（平成21年6月11日）において、合同審査会の傍聴についての申合せが合意された。

4 運営申合せの概要

(1) 野党党首

衆議院又は参議院において所属議員 10 名以上を有する野党会派の党首が、総理と討議を行うとされている。

会派別所属議員数（平成 25 年 1 月 27 日現在）

衆議院		参議院	
会派名	所属議員数	会派名	所属議員数
自由民主党	294	民主党・新緑風会	87
民主党・無所属クラブ	56	自由民主党・無所属の会	83
日本維新の会	54	公明党	19
公明党	31	みんなの党	12
みんなの党	18	生活の党	8
日本共産党	8	日本共産党	6
生活の党	7	みどりの風	5
社会民主党・市民連合	2	社会民主党・護憲連合	4
		日本維新の会	3
		国民新党	2
		新党改革	2
無所属	10	各派に属しない議員	5
欠員	0	欠員	6
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の重要テーマについて総理と野党党首が相互に議論を展開するものとし、国家の基本政策を審議する委員会にふさわしい内容のものとするとされている。

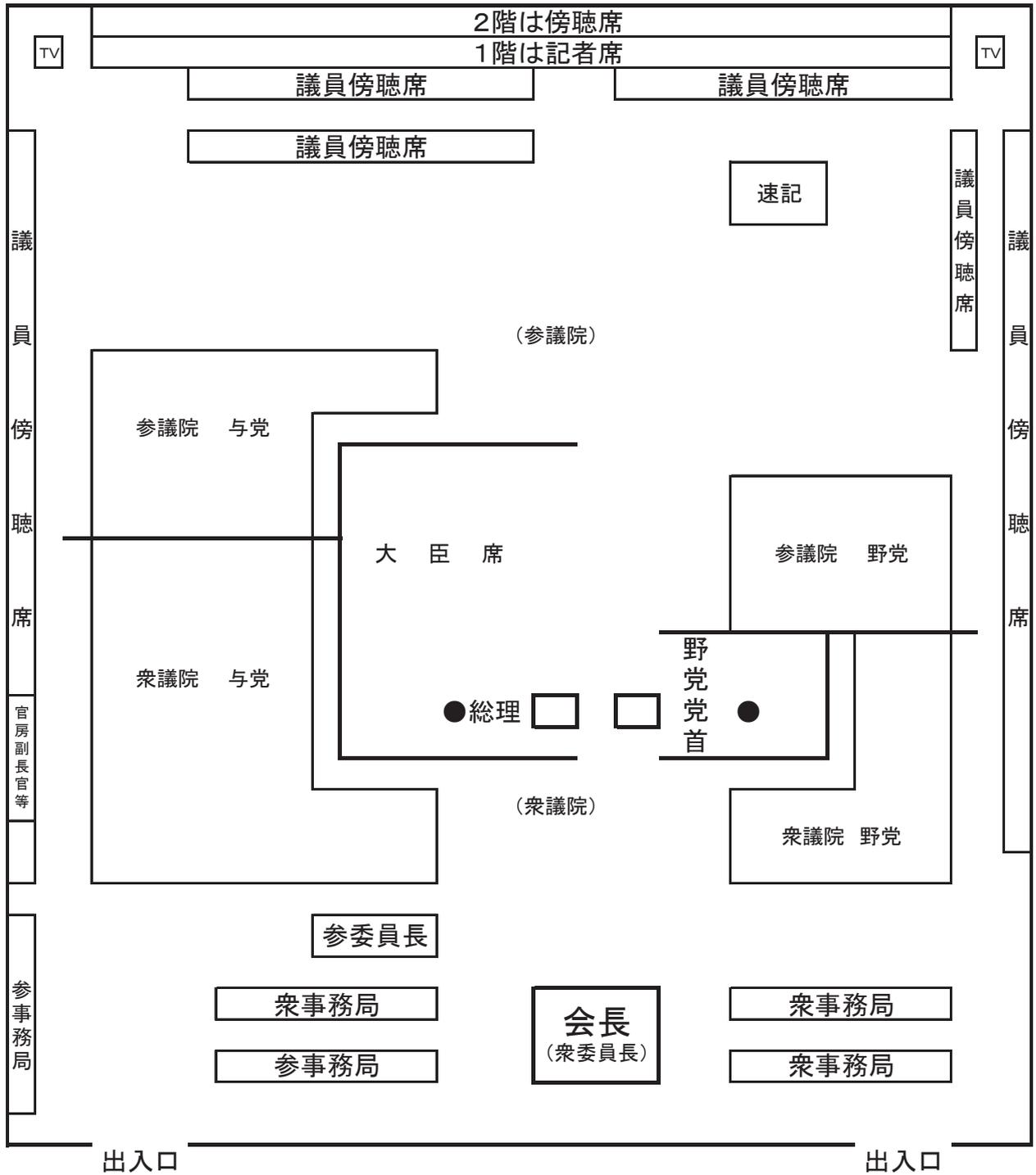
(3) 開会日時

合同審査会は、会期中、週 1 回 45 分間（当初は 40 分間）、水曜日午後 3 時から開会する。ただし、総理が、衆議院又は参議院の本会議、予算委員会若しくは重要広範議案審査の委員会に出席する週には、開会せず、また、閉会中には開会しないとされている。

(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が、委員（会）室の都合により、会長の属しない議院においても開会できるとされている。また、委員席の配置は、与党と野党の対面方式とされている（参考）。

(参考) 党首討論配置図 (衆議院第1委員室の場合)



(5) 時間配分

45 分間の各党時間配分は、野党間で調整するとされている。

(6) 発言通告

野党党首は、発言の項目及びその要旨等を示して、原則として開会日の前々日正午までに通告するとされている。

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 181 回国会（平成 24 年 10 月 29 日～同年 11 月 16 日）における野田内閣総理大臣と野党党首の主な討議内容は、以下のとおりである。

討 議 内 容	発 言 者
1 国会関係	
(1) 解散についての見解	
① 3 党党首会談（平成 24 年 8 月 8 日）で総理が約束した解散を速やかに実行する必要性	安倍 晋三君（自民）
② 総理自らの判断で解散を行うことへの決意	山口那津男君（公明）
③ 参議院選挙区定数の 4 増 4 減を行う「公職選挙法の一部を改正する法律案（参議院提出、第 180 回国会参法第 36 号）」を衆議院で可決後、衆議院小選挙区定数の 0 増 5 減について合意し、さらに議員定数削減と選挙制度改革の道筋をつけた上で解散を決断する必要性	
(2) 一票の格差の是正と議員定数削減	
① 民主党提出の、一票の格差を是正し、議員定数を削減する「公職選挙法及び衆議院議員選挙区画定審議会設置法の一部を改正する法律案（衆法第 1 号）」（民主党提出法律案）を第 181 回国会中に成立させる必要性	野田佳彦内閣総理大臣
② 一票の格差是正に向けた衆議院小選挙区定数の 0 増 5 減を、議員定数削減と選挙制度改革に先行して行う必要性	安倍 晋三君（自民）
③ 第 181 回国会中に議員定数削減の合意ができない場合は、平成 25 年の通常国会で成案を得る必要性	野田佳彦内閣総理大臣
④ 議員定数削減の成案が得られるまでは、国民に消費税の引上げという負担をお願いしている以上、議員歳費の削減等を行う必要性	

⑤民主党提出法律案についての公明党の見解	
⑥民主党提出法律案に合意できない場合でも、議員定数削減ができるまで議員歳費の2割削減など互いに身を切る努力を続ける必要性	野田佳彦内閣総理大臣
2 民主党マニフェスト	
平成 21 年の衆議院議員総選挙時の民主党のマニフェストの一番の前提であった、政治主導で、国の仕組みを中央集権から地域主権へと根本的に変えるということについての見解	小沢 一郎君（生活）

なお、これまでの党首討論の開会状況は、資料4を参照されたい。

6 諸課題

(1) 運営申合せの見直し

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などにおいても、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

国会回次	会期日数	開会回数	年	年間 開会回数
147回(常会)	135	6	平成 12年	8
148回(特別会)	3	0		
149回(臨時会)	13	0		
150回(臨時会)	72	2		
151回(常会)	150	5	13年	7
152回(臨時会)	4	0		
153回(臨時会)	72	2		
154回(常会)	192	3	14年	5
155回(臨時会)	57	2		
156回(常会)	190	5	15年	6
157回(臨時会)	15	1		
158回(特別会)	9	0		
159回(常会)	150	2	16年	5
160回(臨時会)	8	0		
161回(臨時会)	53	3		
162回(常会)	200	3	17年	5
163回(特別会)	42	2		
164回(常会)	150	2	18年	4
165回(臨時会)	85	2		
166回(常会)	162	2	19年	2
167回(臨時会)	4	0		
168回(臨時会)	128	1 ※		
169回(常会)	156	1	20年	3
170回(臨時会)	93	1		
171回(常会)	198	2	21年	2
172回(特別会)	4	0		
173回(臨時会)	40	0		
174回(常会)	150	3	22年	3
175回(臨時会)	8	0		
176回(臨時会)	64	0		
177回(常会)	220	3	23年	4
178回(臨時会)	18	0		
179回(臨時会)	51	1		
180回(常会)	229	2	24年	3
181回(臨時会)	19	1		
182回(特別会)	3	0		

※ 第168回国会の会期は平成19年9月10日～平成20年1月15日。党首討論は平成20年1月9日に行われたため、20年の開会回数に含めた。

内容についての問合せ先
 国家基本政策調査室 松田次席調査員(内線68640)

予算委員会

予算調査室

I 所管事項の動向

1 平成 24 年度予算

(1) 平成 24 年度予算の概要

第 180 回国会において成立した平成 24 年度予算の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）であり、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。この結果、「中期財政フレーム」（平成 24 年度～26 年度）で定められた新規国債発行額（平成 23 年度当初予算の水準（約 44 兆円）を上回らない）及び基礎的財政収支対象経費の額（前年度当初予算の規模（歳出の大枠：68.4 兆円¹）を実質的に上回らない）は堅持されることとなった。

平成 24 年度予算の特色としては、「日本再生重点化措置」による予算の重点配分がなされたこと、東日本大震災からの復旧・復興については特別会計で対応していること、交付国債によって基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 を確保したこと等が挙げられる。

○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	23' → 24'		備 考
(歳入)					
税 収	409,270	423,460		14,190	
そ の 他 収 入	71,866	37,439		△ 34,427	○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
うち特例法によるもの	24,897	—		△ 24,897	
公 債 金	442,980	442,440		△ 540	○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。」
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	
(歳出)					
国 債 費	215,491	219,442		3,951	○中期財政フレーム「少なくとも前年度当初予算の『基礎的財政収支対象経費』の規模を実質的に上回らない」
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	○24年度の年金差額分については、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交付国債により確保
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	(参考)地方交付税総額(特会出口ベース) 174,545億円(対23年度+812億円)
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に計上している。

(注 4) 交付国債により確保することとしていた年金差額分については、社会保障・税一体改革関連法案の審議期間中の3党合意を踏まえ、年金特例公債（つなぎ公債）により対応予定（財務省資料より作成）

¹ 年金差額分を除いた額。差額分を含んだ歳出の大枠は 71 兆円とされた。

「日本再生重点化措置」による予算配分とは、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取組で、重点配分の対象となったのは、①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）、②教育（スポーツを含む）・雇用などの人材育成、③地域活性化（新たな沖縄振興政策を含む）、④安心・安全社会の実現、の4分野である。また、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、成長基盤の強化のための成長インフラ、海外展開支援関連事業を重視したとしている。「日本再生重点化措置」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、最終的な予算額は1兆円規模まで拡大された。

また、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」の概要は以下のとおりである。

○東日本大震災復興特別会計予算フレーム

(単位：億円)

(歳入)	
復興特別税	5,305
〔うち、復興特別法人税 復興特別所得税〕	〔4,810 495〕
一般会計からの繰入	5,507
〔うち、子ども手当見直し 高速無料化見直し エネルギー対策特会株式売却収入 公務員宿舍等売却収入〕	〔4,272 1,200 20 15〕
税外収入（公共事業費負担金等）	118
復興債	26,823
計	37,754
(歳出)	
東日本大震災復興経費	32,500
〔うち、災害救助等関係経費 災害廃棄物処理事業費 公共事業等の追加 災害関連融資関係経費 地方交付税交付金 （交付税特会から地方への出口ベース：6,855億円） 東日本大震災復興交付金 原子力災害復興関係経費 全国防災対策費 その他の東日本大震災関係経費〕	〔762 3,442 5,091 1,210 5,490 2,868 4,811 4,827 3,999〕
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

(注1) 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
+その他地方が実施する緊急防災・減災事業(地方単独事業を含む):0.6兆円-平成23年度第1次～
3次補正・予備費の不用:1.1兆円程度≒17兆円程度

(注2) 財政投融资特会積立金(9,967億円)については、復興債償還財源として、財政投融资特会から
国債整理基金特会に繰入れ

(財務省資料より作成)

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、国庫負担割合2分の1を、歳出予算(36.5%)と税制抜本改革(消費税率引上げ)により確保される財源によって償還される年金交付国債の発行(13.5%)によって確保することとされた。このう

ち年金交付国債の発行に関する分（約 2.6 兆円）については、歳入歳出予算に計上されていない²。これは、年金交付国債の交付時点では国債発行による収入金及びそれを財源とする支出が発生しないためである。

しかし、予算成立後、社会保障・税一体改革関連法案の審議中に成立した民主党・自民党・公明党の3党合意（6月15日）によって、年金交付国債による基礎年金国庫負担割合2分の1の確保は行わずに、基礎年金国庫負担の財源は年金特例公債（つなぎ国債）の発行で対応し、その償還は消費税率の引上げ分を充てることとされた。この変更によって、年金特例公債発行に伴う歳入の追加とそれを財源とする基礎年金国庫負担2分の1を確保するための歳出の追加が生じることになるが、これに関しては、平成24年度補正予算で対応している。

(2) 平成24年度暫定予算

平成24年度予算は、3月8日に衆議院を通過後、参議院で審議されていたが、年度内の予算成立が困難になったため、政府は平成24年度暫定予算を編成することとした。暫定予算の編成は、平成10年度以来14年ぶりである。

平成24年度暫定予算三案（一般会計・特別会計・政府関係機関）は、3月29日に国会に提出され、3月30日、衆議院で可決後、同日、参議院で可決され、成立した。暫定予算の期間は、4月1日から6日までの6日間で、一般会計暫定予算の歳出総額は3兆6,105億円、歳入総額は118億円である。歳出では、人件費、事務費等の経常的経費のほか、既定施策に係る経費については、暫定予算期間中における行政運営上必要最小限の金額が計上された。新規施策に係る経費は、社会政策上等の配慮から特に措置することが適当と認められるものを除き、計上されていない。なお、歳出に対し歳入が不足しているが、不足分については必要に応じて財務省証券を発行して対応することとした。

(3) 平成24年度予算の執行の抑制

平成24年度予算は、4月5日に成立したが、平成24年度予算の財源として特例公債を発行するための法案は、第180回国会では成立せず、廃案となった。このため、平成24年度一般会計歳入90.3兆円のうち、特例公債による財源38.3兆円が確保できない状況になった。確保された歳入は52.0兆円で、このうち、建設公債分5.9兆円を除いた46.1兆円が、第180回国会終了時点で、公共事業等の建設公債対象経費以外の財源として確保された金額である。

財源に関する法案が成立していない場合、その法案に基づく歳入は見込むことができないため、予算の執行は、既存の法律に基づく歳入の範囲内でしか行えない、とされており³、特例公債による財源が確保されていない状況が続けば、いずれ政策遂行のための財源が枯渇し、予算執行に支障が生ずることとなる。そのため、政府は、9月7日に「9月以降の

² 一般会計予算総則において、年金交付国債の発行及び交付により国庫が負担する額等を定めている。

³ 参議院議員林芳正君・宮沢洋一君提出「予算と法律との不一致に関する質問主意書」に対する政府答弁（平成23年2月1日）による。

一般会計予算の執行について」を閣議決定し、特例公債法案成立の見込みが立つまでの間、特例公債金を財源とする経費についての予算執行を抑制することで財源が枯渇する時期を遅らせる措置をとった。その概要は、執行抑制による国民生活・経済活動への影響を極力避けるために、抑制の対象外となる経費を設けた上で、行政経費（庁費・旅費・諸謝金等）、独立行政法人運営費交付金・国立大学法人運営費交付金、道府県分の地方交付税等についての執行を抑制するものである。政府によれば、従来どおりの予算執行を続ければ、10月末には財源がほぼ枯渇するところを、この執行抑制によって、その時期を11月末まで先送りすることができるとしていた。

その後、第181回国会中の11月13日、民主党・自民党・公明党の3党は特例公債法案（財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行の特例に関する法律案）の修正について合意に達し、15日には特例公債法案は衆議院を通過した。政府は、特例公債法案の成立が見込めるようになったことから、16日に執行抑制を解除した。

（4）特例公債法の成立

平成24年度予算の財源として特例公債を発行するための法案は、第181回国会において、民主党・自民党・公明党の3党の合意による修正を経て、11月16日に成立した。この合意の内容は、①平成24年度補正予算において、政策的経費を含む歳出の見直しを行い、同年度の特例公債発行額を抑制すること、②現行の財政健全化目標を踏まえ、中長期的に持続可能な財政構造を確立することを旨として特例公債発行額の抑制に取り組むことを前提に、安定的な財政運営を確保する観点から、平成27年度までの間、特例公債の発行を認めること、等であり、これを受けて修正成立した「財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行の特例に関する法律」にはこの合意の内容が盛り込まれた。また、年金特例公債（つなぎ国債）の発行に関する規定も同法で定められている。

特例公債は、従来は各年度の特例法によって発行が認められていたが、今回の立法措置によって、平成24年度から平成27年度までの特例公債の発行が可能となった。

2 経済対策の策定と平成24年度補正予算

（1）野田内閣による経済対策の策定

政府の月例経済報告においては、景気動向について、7月では「依然として厳しい状況にあるものの、復興需要等を背景として、緩やかに回復しつつある」としていたが、8月以降、3か月連続で景気の基調判断を下方修正し、10月では、「引き続き底堅さもみられるが、世界景気の減速等を背景として、このところ弱めの動きとなっている」とした⁴。また、先行きについては、当面は弱めの動きが続き、その後は、復興需要・海外経済の改善による景気回復が期待できるとしているが、対外経済環境の不確実性が高く、世界景気の変化する下振れや金融資本市場の変動等がリスク要因として存在することを指摘していた。

⁴ 11月は「景気は、世界景気の減速等を背景として、このところ弱い動きとなっている」と4か月連続の下方修正とした後、12月の基調判断は据え置かれた。平成25年1月は「景気は、弱い動きとなっているが、一部に下げ止まりの兆しもみられる」と上方修正している。

このような経済情勢に対し、10月17日、野田総理は、景気下押しリスクに対応し、デフレからの早期脱却と経済活性化に向けた取組を加速していくことが喫緊の課題であると、経済対策を策定することを表明した。この対策は、①「日本再生戦略」の重点3分野（グリーン、ライフ、農林漁業）をはじめとする施策の前倒し、②東日本大震災からの早期の復旧・復興及び大規模災害に備えた防災・減災対策、③規制改革や民間の融資・出資の促進策など、財政措置によらない経済活性化策、を内容とするもので、11月中を目途に内容を決定するとした。また、経済対策決定前においても、上記①～③に基づいて、緊要性の高い施策については10月中の予備費の使用決定を検討することにした。

予備費の使用については、10月26日に、使用額3,694億円、事業費7,200億円程度⁵の「経済危機対応・地域活性化予備費等の活用」が閣議決定された。

11月30日には、経済対策として「日本再生加速プログラム～経済の再生と被災地の復興のために～」と「経済危機対応・地域活性化予備費等の活用（第二弾）」（使用額8,803億円、事業費1.2兆円程度）が閣議決定された。「日本再生加速プログラム～経済の再生と被災地の復興のために～」では、上記①～③を対策の柱とし、第一弾・第二弾の予備費の活用及び平成24年度補正予算による3段階の財政措置と財政措置を伴わない施策を一つのパッケージとし、景気の早期の持ち直しにつなげていくとされていた。

(2) 安倍内閣による経済対策の策定及び補正予算の編成

ア 経済対策策定・平成24年度補正予算編成に向けた動き

11月の衆議院解散後、自民党は、政権公約において、本格的な大型補正予算を編成し、新年度予算と合わせ、切れ目のない経済対策を実行するとしていた。公明党も、マニフェストにおいて、補正予算を編成し大胆な景気対策を行うとし、10兆円規模の補正予算を含む緊急経済対策の提言も行っていった。

12月の総選挙の結果を受け、同月25日の自民党・公明党の連立政権の合意では、景気・経済対策について、「本格的な大型補正予算を平成25年度予算と連動して編成・成立させ、景気対策に万全を期す。特に、地域経済や中小企業に十分配慮する」とされた。

12月26日の安倍内閣発足後の初閣議では、全閣僚をメンバーとする日本経済再生本部を中心に、①円高・デフレからの脱却による強い経済の回復、②大型経済対策（財政出動）による景気底割れの回避、③成長戦略の実現による民間投資の喚起、の三本柱の総合パッケージで経済運営を行う方針が示され、緊急経済対策を早急に策定すること、平成24年度補正予算については公債発行額44兆円の枠にこだわらず編成し、思い切った規模とすることなどが決められた。12月27日の臨時閣議では、いわゆる「15ヶ月予算」の考え方で平成24年度補正予算と平成25年度予算を合わせ、切れ目のない経済対策を実行すること、補正予算では、①復興・防災対策、②成長による富の創出（民間投資の喚起、中小企業対策等）、③暮らしの安心・地域活性化、の3分野を重点として思い切った規模とすること、

⁵ 同時に使用決定された一般予備費及び既存基金の活用を合わせると国費4,000億円超、事業費7,500億円超となる。

既存の予算を最大限見直しつつ、公債発行を含めて必要な財源を確保することで効率的・効果的な支出とすることなどが決められた。

その後、平成 25 年 1 月 11 日に「日本経済再生に向けた緊急経済対策」が閣議決定された。

イ 「日本経済再生に向けた緊急経済対策」

「日本経済再生に向けた緊急経済対策」は、大胆な金融政策・機動的な財政政策・民間投資を喚起する成長戦略の「三本の矢」で、円高・デフレ不況から脱却し、雇用や所得の拡大を目指すための政策対応の第一弾として位置付けられたもので、以下のような考え方に基づいている。

○復興の加速・防災の強化

- ・東日本大震災からの復興のため、これまでの体制や取組を強化し、現場の目線に立って復興を加速
- ・老朽化した社会インフラ対策等を重点的に実施し、産業・生活基盤の強化を図ることなどにより国土強靱化を推進

○機動的な経済財政運営

- ・できる限り早期にデフレを脱却するという強い意思・明確なコミットメントを示すことを通じてデフレ予想を払拭
- ・持続的成長に貢献する分野や日本を支える将来性のある分野に重点を置き、その中で特に、即効性や需要創造効果の高い施策を優先
- ・公共事業等に係る入札公告の前倒しや入札手続きの簡素化等により予算の早期執行に万全を期す
- ・政府と日本銀行の連携を強化する仕組みを構築。その際、明確な物価目標の下で、日本銀行が積極的な金融緩和を行っていくことを強く期待
- ・為替市場の動向について、引き続き注視し適切に対応

○成長のための戦略の実行・実現

- ・「世界で一番企業が活動しやすい国」、「個人の可能性が最大限発揮され雇用と所得が拡大する国」、「貿易立国」と「産業投資立国」の双発型エンジンが互いに相乗効果を発揮する「ハイブリッド経済立国」を目指す
- ・民間投資やイノベーション促進、日本企業の海外展開支援、それらによる新市場の開拓と雇用創出の拡大を図る。人材育成の強化や若者雇用の拡大、再チャレンジを可能とする環境の整備等を推進
- ・中小企業・小規模事業者等の活性化、農林水産業や観光の振興等による地域の活性化に取り組む
- ・潜在力の高い成長分野を中心に大胆な規制改革・制度改革を実現するため、体制を整備

○日本経済再生・経済財政運営の司令塔

- ・日本経済再生に当たっては日本経済再生本部が司令塔となり、その下で開催する産業競争力会議と一体となって、経済再生に向けた経済対策の実施、成長戦略の実現を図る
- ・経済財政諮問会議を再起動し、日本経済再生本部と連携を密にし、経済財政の中長期的方針や予算編成の基本方針などの経済財政政策の諸課題に取り組む、等

そして、①復興・防災対策、②成長による富の創出（民間投資の喚起、中小企業・小規模事業者対策等）、③暮らしの安心・地域活性化、の3分野を重点として、以下のような施策を実行するとしている。

I 復興・防災対策

1. 東日本大震災からの復興加速

- (1) 社会インフラの整備や住民の定着促進等、(2) 産業の復興と雇用機会の創出、(3) 原子力災害等からの迅速な再生の推進

2. 事前防災・減災のための国土強靱化の推進、災害への対応体制の強化等

- (1) 命と暮らしを守るインフラ再構築（老朽化対策、事前防災・減災対策）、(2) 社会の重要インフラ

等の防御体制の整備、(3) 学校の耐震化・老朽化対策等の防災対策の推進、(4) 大規模な災害等への対応体制の強化

II 成長による富の創出

1. 民間投資の喚起による成長力強化

(1) 成長力強化、省エネ・再エネ促進等のための設備投資等の促進、(2) 研究開発、イノベーション推進、(3) 国際競争力強化等に資するインフラ整備等、(4) 資源・海洋開発

2. 中小企業・小規模事業者・農林水産業対策

(1) 中小企業・小規模事業者等への支援、(2) 「攻めの農林水産業」の展開

3. 日本企業の海外展開支援等

4. 金融資本市場の活性化等

5. 人材育成・雇用対策

III 暮らしの安心・地域活性化

1. 暮らしの安心の確保

(1) 安心できる医療体制の構築等、(2) 安心して教育を受けられる体制の整備と子どもを育てやすい国づくりの推進、(3) 生活空間の安全確保・質の向上と循環型社会の創出に向けた環境の整備、(4) 安心の確保、(5) 台風、豪雨災害等の災害からの復旧等

2. 地域の特色を生かした地域活性化

(1) 地域の魅力の発信、観光の振興、(2) 公共交通の活性化など地域経済・産業の活力向上に資する取組の推進、(3) 農業の体質強化など地域の特色を生かした地域経済の活性化と住みよい地域の構築の加速、(4) 地方都市リノベーション・コンパクトシティの推進、(5) 地方の資金調達への配慮と本対策の迅速な実施

IV 潜在力の発揮を可能とする規制改革

V 為替市場の安定に資する施策

(内閣府資料より作成)

また、対策の規模は以下のように示されている。

○「日本経済再生に向けた緊急経済対策」の規模

	国の財政支出	(単位：兆円) 事業規模
I. 復興・防災対策	3.8 程度	5.5 程度
・東日本大震災からの復興加速	1.6 程度	1.7 程度
・事前防災・減災等	2.2 程度	3.8 程度
II. 成長による富の創出	3.1 程度	12.3 程度
・民間投資の喚起による成長力の強化	1.8 程度	3.2 程度
・中小企業・小規模事業者・農林水産業対策	0.9 程度	8.5 程度
・日本企業の海外展開支援等	0.1 程度	0.3 程度
・人材育成・雇用対策	0.3 程度	0.3 程度
III. 暮らしの安心・地域活性化	3.1 程度	2.1 程度
・暮らしの安心 (医療・子育て、生活空間の安全確保・質の向上、 安全保障環境への適応等)	0.8 程度	0.9 程度
・地域活性化 (コンパクトシティ、農業の体質強化等)	0.9 程度	1.2 程度
・地方の資金調達への配慮と本緊急経済対策の 迅速な実施	1.4 程度	
・公共事業等の国庫債務負担行為	0.3 程度	0.3 程度
	経済対策関連	20.2 程度
・年金国庫負担2分の1の実現等	10.3 程度 2.8 程度	
	補正予算全体	13.1 程度

(注)「国の財政支出」には財政融資0.4兆円を含む。

(内閣府資料より作成)

政府は、この経済対策によって、実質GDPがおおむね2%程度押し上げられ、60万人程度の雇用創出効果が見込まれるとしている。

ウ 平成24年度補正予算の決定

「日本経済再生に向けた緊急経済対策」の決定を受け、1月15日、政府は、平成24年度補正予算を閣議決定した。（補正予算の概要は「Ⅱ 第183回国会提出予定予算の概要」参照）

3 平成25年度予算編成

(1) 野田内閣による予算編成の動き

野田内閣の下では、8月17日に「平成25年度予算の概算要求組替え基準について」を閣議決定し、それに基づき、各府省が9月7日にまでに概算要求を行っている。

概算要求組替え基準では、中期財政フレームに定められた歳出の大枠71兆円を守りつつ、東日本大震災からの復興、福島再生に全力で対応するとともに、既存の予算の見直しを行い、7月31日に閣議決定された「日本再生戦略」が示す重要分野に予算を重点配分するための取組が行われた。特に、グリーン、ライフ、農林漁業の3分野については特別重点要求として、特別重点要求以外の「日本再生戦略」に関連する施策については重点要求として、他の経費よりも多く予算を要求できる仕組みとなっている。

概算要求の結果、一般会計概算要求額は総額98兆8億円のうち特別重点要求額が6,963億円、重点要求額が1兆3,839億円（特別重点要求額と重点要求額の合計2兆802億円）である。なお、特別重点要求額の内訳は、グリーン4,438億円、ライフ1,196億円、農林漁業1,330億円となっている。また、東日本大震災復興特別会計歳出概算要求額は4兆4,794億円（内訳は、東日本大震災関係経費3兆9,451億円、復興債費1,343億円、予備費4,000億円）となっている。

(2) 安倍内閣による予算編成の動き

上記のように、平成25年度予算の概算要求は提出済みであったが、安倍内閣は12月26日の初閣議において「民主党政権で水ぶくれした歳出について徹底した無駄の削減を行い、予算の中身を大胆に重点化したものとする」「来年度予算については、財政健全化の目標を踏まえたものとする」との方針を示し、12月27日の臨時閣議では、

- ・民主党政権時代の要求内容を徹底して精査しつつ、各省庁は、①復興・防災対策、②成長による富の創出（民間投資の喚起、中小企業対策等）、③暮らしの安心・地域活性化、の3分野に入れ替えて1月11日までに財務大臣に提出する。
- ・その上で、財政状況の悪化を防ぐため、民主党政権時代の歳出（基礎的財政収支対象経費）の無駄を最大限縮減しつつ、中身を大胆に重点化したものとし、1月中の概算決定を目指す。
- ・国債に対する信認を確保するため、公債発行額をできる限り抑制し、中長期的に持続

可能な財政構造を目指す。

とする予算編成の方針を示した。これを受け、1月16日に要求を入れ替えた後の概算要求額が公表された。

○平成25年度一般会計概算要求入れ替え要求額

(単位：億円)

所 管	平成25年度 (9月7日) 概算要求額	平成25年度 入れ替え後 要求額	比較増△減額
皇室費	61	61	—
国会	1,382	1,382	—
裁判所	3,038	3,038	—
会計検査院	161	161	—
内閣・内閣本府等 (うち地域自主 戦略推進事業)	13,341 (7,092)	6,249 (—)	△ 7,092 (△ 7,092)
警察庁	2,376	2,376	—
総務省	178,557	177,931	△ 626
法務省	7,048	7,048	—
外務省	6,465	6,465	—
財務省	280,465	280,382	△ 83
文部科学省	55,821	55,821	△ 0
厚生労働省	300,266	299,287	△ 979
農林水産省	21,666	21,666	—
経済産業省	11,648	11,614	△ 34
国土交通省	48,014	48,014	—
環境省	3,171	3,081	△ 89
防衛省	46,530	47,132	602
地域自主戦略 推進事業概算 要求相当額	—	7,092	7,092
上記の合計	980,008	978,799	△ 1,209

(注1) 計数については、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合致しないものがある。

(注2) 各府省から要求のあった金額をそのまま集計したものであり、精査の結果、金額の変動がありうる。

(財務省資料より作成)

1月21日には、財政制度等審議会が、我が国の財政運営の在り方と平成25年度予算編成における各歳出分野の基本的考え方について審議した結果を取りまとめた「平成25年度予算編成に向けた考え方」を公表した。この報告では、「市場からの信認を維持するため、国債をめぐる状況が安定している今のうちに着実に財政健全化に取り組むべきである」とし、必要な分野への重点配分を行いつつ、財政健全化目標達成に向けて毎年度の予算編成を行うこと、当面は機動的な財政運営を行いつつも、中長期的に財政健全化の取組を継続して財政再建への道筋を明確化することなどを求めている。

1月24日には、「平成25年度予算編成の基本方針」が閣議決定された。この基本方針では、以下のような平成25年度予算編成の基本的な考え方が示された。

- ・緊急経済対策との一体的な編成：平成25年度予算を、「日本経済再生に向けた緊急経済対策」に基づく大型補正予算と一体的なものとして、いわゆる「15ヶ月予算」として編成することで、切れ目のない経済対策を実行し、景気の底割れの回避とデフレからの早期脱却及び成長力の強化を図る。

- ・経済再生の実現に向けた効果的・効率的な予算編成：編成に当たっては、財政状況の悪化を防ぐため、民主党政権時代の歳出の無駄を最大限縮減しつつ、中身を大胆に重点化する。その際、東日本大震災からの復興の加速はもとより、持続的成長に貢献する分野や日本を支える将来性ある分野に重点を置く。
- ・財政に対する信認の確保：平成 25 年度予算は、財政健全化目標（2015 年度までに国・地方のプライマリーバランスの赤字の対 GDP 比を 2010 年度の水準から半減し、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）を踏まえたものとするとともに、国債に対する信認を確保するため、公債発行額をできる限り抑制し、中長期的に持続可能な財政構造を目指す。

そして、「復興・防災対策」「成長による富の創出」「暮らしの安心・地域活性化」の 3 分野への予算の重点配分の考え方や、社会保障、公共投資、地方財政の各歳出分野における留意事項等を示している。また、地方公務員の給与については、「国家公務員給与の平均▲7.8%の削減措置に準じて必要な措置を講ずるよう地方公共団体に要請する」としている。

4 今後の課題

安倍内閣は、最重要課題の一つに経済再生を挙げ、そのために「三本の矢」の一つとして、機動的な財政政策を行うとしている。今回の緊急経済対策及び平成 24 年度補正予算はその第一弾となるが、これが「三本の矢」の他の政策と合わせて、真にデフレ脱却・経済再生につながるものであるかの議論がまず重要となる。

特に、対策の大きな柱とされている「復興・防災対策」については、これまでの復興予算の使途に問題が指摘されていることを踏まえ、東日本大震災からの復興を加速させるものとなりうるかがポイントとなる。事前防災・減災のためのインフラ整備についても、無駄な公共事業につながるおそれが指摘されており、補正予算で建設国債を追加発行していることも踏まえ、適切な事業の選択がなされているかが論点となる。

平成 25 年度予算については、安倍内閣は、民主党政権で水ぶくれした歳出の徹底した無駄の削減を行い、予算の中身を大胆に重点化するとして、三つの重点分野（復興・防災対策、成長による富の創出、暮らしの安心・地域活性化）を示しているが、経済再生につながるものになっているか、予算配分の妥当性などが論点となろう。

II 第 183 回国会提出予定予算の概要

1 平成 24 年度一般会計補正予算（第 1 号）、平成 24 年度特別会計補正予算（特第 1 号）、平成 24 年度政府関係機関補正予算（機第 1 号）

平成 25 年 1 月 15 日に閣議決定された平成 24 年度補正予算は、「日本経済再生に向けた緊急経済対策」等を実施するための補正予算であり、そのフレームは以下のとおりである。

○平成24年度補正予算フレーム

(単位：億円)

歳 出		歳 入	
1. 事前防災・減災等関連経費	22,005	1. 税込	2,610
2. 成長による富の創出関連経費	26,924	2. 税外収入	1,495
3. 暮らしの安心・地域活性化関連経費	31,017	3. 公債金	52,210
（うち地域の元気臨時交付金	13,980）	〔内訳：建設公債 55,200億円〕	
4. その他の経費	2,397	〔 特例公債 Δ2,990億円〕	
5. 既定経費の減額	△ 17,322	4. 前年度剰余金受入	8,706
6. 復興特会への繰入	14,493	5. 前年度剰余金受入（復興財源）	11,165
7. 国家公務員等の人件費削減	△ 3,328		
8. 基礎年金国庫負担等	25,842	6. 年金特例公債金	25,842
合 計	102,027	合 計	102,027

(注) 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。

(財務省資料より作成)

「日本経済再生に向けた緊急経済対策」の実施に伴う財政支出は10兆2,815億円とされている。その内訳は、上記フレームの一般会計歳出1.～3.、復興関係経費3,177億円、来年度の復興財源の追加（復興債の償還及び減額）1兆2,685億円、財政投融资特別会計における産業投資の追加のうち439億円、自動車安全特別会計における追加のうち10億円、財政融資の追加4,028億円、公共事業等の国庫債務負担行為2,530億円である。これらと上記フレームの一般会計歳出4.、8.を含めた平成24年度補正予算全体の財政支出の概要は以下のとおりである。

○平成24年度補正予算の財政支出の概要

I 復興・防災対策 37,889億円

1. 東日本大震災からの復興加速 15,865億円
 - (1) 社会インフラの整備や住民の定着促進等 1,967億円
 - (2) 産業の復興と雇用機会の創出 512億円
 - (3) 原子力災害等からの迅速な再生の推進 700億円
 - (4) 来年度の復興財源の追加 12,685億円
2. 事前防災・減災等 22,024億円
 - (1) 命と暮らしを守るインフラ再構築 12,335億円
 - (2) 社会の重要インフラ等の防御体制の整備 5,358億円
 - (3) 学校の耐震化・老朽化対策等の防災対策の推進 2,680億円
 - (4) 大規模災害等への対応体制の強化 1,651億円

II 成長による富の創出 31,373億円

1. 民間投資の喚起による成長力強化 17,862億円
 - (1) 成長力強化、省エネ・再エネ促進等のための設備投資等の促進 3,362億円
 - (2) 研究開発、イノベーション推進 8,914億円
 - (3) 国際競争力強化等に資するインフラ整備等 4,869億円
 - (4) 資源・海洋開発 717億円

2. 中小企業・小規模事業者・農林水産業対策 9,459 億円

(1) 中小企業・小規模事業者等への支援 8,573 億円

(2) 「攻めの農林水産業」の展開 886 億円

3. 日本企業の海外展開支援等 1,390 億円

4. 人材育成・雇用対策 2,662 億円

Ⅲ 暮らしの安心・地域活性化 31,024 億円

1. 暮らしの安心（医療・子育て、生活空間の安全確保・質の向上、安全保障環境への適応等）

7,789 億円

(1) 安心できる医療体制の構築等、安心して教育を受けられる体制の整備と子どもを育てやすい国づくりの推進 4,032 億円

(2) 生活空間の安全確保・質の向上と循環型社会の創出に向けた環境の整備 736 億円

(3) 安心の確保 1,254 億円

(4) 台風、豪雨災害等の災害からの復旧等 1,767 億円

2. 地域の特色を生かした地域活性化（コンパクトシティ、農業の体質強化） 9,255 億円

(1) 地域の魅力の発信、観光の振興 176 億円

(2) 公共交通の活性化など地域経済・産業の活力向上に資する取組の推進 232 億円

(3) 農業の体質強化など地域の特色を生かした地域経済の活性化と住みよい地域の構築の加速

5,790 億円

(4) 地方都市リノベーション・コンパクトシティの推進 150 億円

(5) 地方交付税交付金の増額 2,906 億円

3. 地方の資金調達への配慮と緊急経済対策の迅速な実施 13,980 億円

「日本経済再生に向けた緊急経済対策」全体の財政支出 102,815 億円

基礎年金国庫負担 2 分の 1 の実現 25,842 億円

国際分担金などの追加財政需要 2,397 億円

補正予算全体の財政支出 131,054 億円

(注 1) 計数は、それぞれ四捨五入によっているもので、端数において合計とは一致しないものがある。

(注 2) 復興・防災対策 37,889 億円には、一般会計計上分（Ⅰ 2 のうち 22,005 億円）のほか、復興特会計計上分（Ⅰ 1 のうち 15,862 億円）等を含む。

(注 3) 成長による富の創出 31,373 億円には、一般会計計上分（26,924 億円）のほか、財政融資の追加（Ⅱ 2（1）のうち 4,000 億円）等を含む。

(注 4) 暮らしの安心・地域活性化 31,024 億円のうち、一般会計計上分は 31,017 億円。

(注 5) 「日本経済再生に向けた緊急経済対策」全体の財政支出 102,815 億円には、公共事業等の国庫債務負担行為 2,530 億円を含む。

（財務省資料より作成）

この補正予算により、平成 24 年度一般会計歳入歳出予算総額は 100 兆 5,366 億円となる。歳入のうち、公債金は 49 兆 4,650 億円（年金特例公債金を除く）である。

また、特別会計においては、東日本大震災復興特別会計、財政投融资特別会計など 12 の特別会計について、政府関係機関においては、株式会社日本政策金融公庫について、それぞれ所要の補正を行っている。なお東日本大震災復興特別会計の補正予算のフレームは以下のとおりである。

○平成24年度東日本大震災復興特別会計補正予算フレーム

(単位：億円)

歳 出		歳 入	
1. 復興関係経費	3,177	1. 復興特別税収	252
2. 既定経費の減額	△ 1,120	2. 税外収入	△ 2
3. 来年度の復興財源の追加 (復興債の償還)	9,895	3. 一般会計からの繰入	14,493
		4. 来年度の復興財源の追加 (復興債の減額)	△ 2,790
合 計	11,953	合 計	11,953

(注) 計数は、それぞれ四捨五入によっているので、端数において合計とは一致しないものがある。

(財務省資料より作成)

内容についての問合せ先
 予算調査室 駒田首席調査員 (内線68660)

決算行政監視委員会

決算行政監視調査室

I 所管事項の動向

1 決算及び決算検査報告

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23年度決算については、平成24年9月4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2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181回国会（臨時会）の11月16日に国会に提出され、第183回国会（常会）に継続されている。

(1) 平成23年度決算の概要

一般会計決算は、収納済歳入額109兆9,795億円、支出済歳出額100兆7,154億円であり、1兆9,790億円の純剰余金が発生した。これは、歳入において、非製造業を中心に法人税収が見込みを上回ったことなどにより、特例公債の発行を取りやめた結果、補正後予算額を7,439億円下回ったものの、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による国債費の減額分、復興予算に係る事業の未執行分等を含めて2兆9,512億円が不用となったことによるものである。

特別会計決算（17特別会計）は、収納済歳入合計額409兆9,236億円、支出済歳出合計額376兆4,631億円であり、計33兆4,604億円の決算上の剰余が発生し、そのうち、2兆5,175億円を積立金に積み立てるなどし、2兆238億円を一般会計へ繰り入れ、28兆9,184億円を各特別会計の平成24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52兆3,357億円、歳入組入額42兆8,662億円である。

政府関係機関決算（3機関）は、収入決算総額1兆1,711億円、支出決算総額1兆2,736億円である。

－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	21,996	12,044	31,353	14,063
平成23年度	1,075,104	1,099,795	1,107,235	1,007,154	4,132,972	4,099,236	4,143,939	3,764,631	18,671	11,711	26,181	12,736

(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の収納済歳入額と支出済歳出額、政府関係機関での収入済額と支出済額

(財務省資料を基に作成)

(2) 平成23年度決算検査報告の概要

平成23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23年度決算検査報告」に掲記された事項等の総件数は513件であり、指摘金額は計約5,296億742万円である。

－最近5年間の決算検査報告掲記事項の各事項等¹の件数と指摘金額－

(単位:件、億円)

	平成19年度		平成20年度		平成21年度		平成22年度		平成23年度	
	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額
①不当事項	859	377.1	593	123.2	874	202.2	425	141.4	357	191.3
②意見表示・処置要求事項	53	567.1	69	2,024.6	66	17,654.6	76	3,812.9	81	4,791.7
③処置済事項	55	310.5	46	218.0	39	58.5	54	337.9	53	315.0
④特記事項	0	—	0	—	0	—	0	—	0	—
指摘事項(①～④の計)	967	1,253.6	708	2,364.5	979	17,904.8	555	4,283.8	491	5,296.0
⑤国会及び内閣に対する報告(随時報告)	7	/	23	/	6	/	10	/	13	/
⑥国会からの検査要請事項に関する報告	6	/	5	/	3	/	1	/	9	/
⑦国会からの検査要請事項に関する検査状況	1	/	0	/	0	/	1	/	0	/
⑧特定検査対象に関する検査状況	5	/	4	/	4	/	6	/	6	/
合計	981	1,253.6	717	2,364.5	986	17,904.8	568	4,283.8	513	5,296.0

(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い資産等の額など)。なお、重複があるため、事項等別の件数・金額を合算したものと合計の欄とは一致しない年度がある。

(会計検査院資料を基に作成)

¹ 各事項等は、決算検査報告に掲記される事項等であり、「不当事項」とは検査の結果、法律、政令若しくは予算に違反し又は不当と認められたもの、「意見表示・処置要求事項」とは会計検査院法第34条又は第36条の規定により関係大臣等に対して意見を表示し又は改善の処置を要求したものの、「処置済事項」とは会計検査院が検査において指摘したところ当局において改善の処置を講じたものの、「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日の本委員会への付託後、第179回国会（臨時会）において概要説明聴取が行われ、第183回国会（常会）に継続されている。

(4) 平成22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。

平成22年度決算は、第179回国会（臨時会）の平成23年11月22日に提出され、同年12月7日の本委員会への付託後、同国会において概要説明聴取が行われ、第183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24年4月）では、「消費者取引」について、平成24年度中に新たに評価を実施するとしており、平成23年度からの継続テーマである「ワーク・ライフ・バランスの推進」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24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
法曹人口の拡大及び法曹養成制度の改革に関する政策評価	H24. 4. 20	法務省、文部科学省

（総務省資料を基に作成）

イ 客観性担保評価

平成24年度における取組として、「租税特別措置等に係る政策評価の点検（10月31日）」及び「規制の事前評価の点検」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・実効性確保等のために、各行政機関の業務の実施状況等を調査して、その結果により、各行政機関に対して勧告等を行い、行政運営を改善させようとするものである。

平成24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
公共職業安定所の職業紹介等に関する行政評価・監視—一般職業紹介業務を中心として— (H24. 1. 31勧告、厚生労働省)	①求人・求職のための基本業務の徹底、②求人・求職者のニーズや状況に応じた効果的かつ的確な職業紹介業務の推進、③地方公共団体等における無料職業紹介事業等に対する支援及び連携の強化を行うこと等。
社会資本の維持管理及び更新に関する行政評価・監視 (H24. 2. 3勧告、国土交通省、厚生労働省)	①法令台帳等の整備の徹底、②定期点検・補修等の適切な実施、③点検結果等のデータベース化の推進、④長寿命化計画等の策定の推進を行うこと。
自殺予防対策に関する行政評価・監視 (H24. 6. 22勧告、内閣府、文部科学省、厚生労働省)	①自殺予防対策に係る効果的施策の推進、②自殺に関する相談事業を実施する民間団体に対する支援の一層の充実、③関係機関相互の連携の一層の推進等、④自殺予防に関する普及啓発の一層の推進、⑤東日本大震災に関連した自殺を防止するための取組の一層の推進を行うこと。
国から補助・委託等を受けている公益法人に関する調査 (H24. 7. 31勧告、関係府省)	①一者応札・一者応募となっている契約等における参入拡大のための措置の促進、②競争性のない随意契約の適正化、③競争性のある契約等における適切な評価、選定の実施、④実態上一者指定等となっている権限付与の参入促進の取組を行うこと。
鳥獣被害防止対策に関する行政評価・監視 (H24. 10. 30勧告、農林水産省、環境省)	①鳥獣被害防止対策の計画的・効果的な実施、②適切な捕獲許可審査等による鳥獣保護・管理の的確な実施を行うこと等。

(総務省資料を基に作成)

II 第183回国会提出予定案件等の概要

- 1 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）
- 2 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）
- 3 平成23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）
- 4 平成23年度特別会計予算総則第17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）
- 5 平成24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）
- 6 平成24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）
- 7 平成24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）
- 8 平成24年度特別会計予算総則第22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）
- 9 平成24年度一般会計国庫債務負担行為総調書

これらについては、第183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23年度一般会計歳入歳出決算、平成23年度特別会計歳入歳出決算、平成23年度国税収納金整理資金受払計算書、平成23年度政府関係機関決算書
- 平成23年度国有財産増減及び現在額総計算書
- 平成23年度国有財産無償貸付状況総計算書

内容についての問合せ先

決算行政監視調査室 鈴木首席調査員（内線68680）

災害対策特別委員会

第三特別調査室

(災害対策特別委員会担当)

I 所管事項の動向

1 我が国における自然災害の状況

(1) 災害を受けやすい国土

我が国は、その位置、地形、気象等の自然的条件から、暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火等による災害が発生しやすい環境にある。

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。

(2) 東日本大震災以降の主な自然災害による被害状況

ア 平成23年台風第6号

平成23年7月に徳島県南部に上陸した台風第6号は、西日本に記録的な大雨を降らし、死者・行方不明者3名、半壊1棟等の被害が発生した。

イ 平成23年7月新潟・福島豪雨

平成23年7月28日から30日にかけて、新潟県及び福島県において「平成16年7月新潟・福島豪雨」を上回る記録的な大雨が降り、死者・行方不明者6名、全壊73棟、半壊998棟等の被害が発生した。

ウ 平成23年台風第12号及び第15号

平成23年8月下旬から9月上旬にかけて、台風第12号により、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98名、全壊379棟、半壊3,159棟等の被害が発生した。また、9月中旬には台風第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。

エ 平成23年11月からの大雪

平成23年11月から平成24年3月にかけて、日本海側でたびたび大雪となり、ここ10年間では「平成18年豪雪」に次ぐ積雪となった。この大雪により、主に屋根の雪下ろし、除雪作業中の事故等で死者132名、全壊13棟、半壊8棟等の被害が発生した。

オ 平成24年5月に発生した突風等

平成24年5月6日、東海地方から東北地方にかけて大気の状態が非常に不安定となり、落雷や突風（茨城県及び栃木県においては竜巻）が起こり、倒壊家屋の下敷きや落雷により死者3名、全壊89棟、半壊197棟等の被害が発生した。

カ 平成24年7月九州北部豪雨

平成24年7月11日から14日にかけて、本州付近に停滞した梅雨前線に向かって南から湿った空気が流れ込み、西日本から東日本にかけての広い範囲で大雨となった。特に九州北部では非常に激しい雨が降り、死者・行方不明者32名、全壊363棟、半壊1,500棟等の被害が発生した（住家被害については7月中の大雨による被害の合計）。

キ 今冬期の大雪

今冬期の積雪の深さは、新潟県以北では、平年を上回っているところが多い。また、屋根の雪下ろし、除雪作業中の事故等による死者は32名（平成25年1月17日現在）である。

なお、気象庁によると、1月から3月の日本海側の降雪量は、平年並から平年より多い傾向が見込まれている（平成25年1月17日現在）。

（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)
15年 7月18日～21日	梅雨前線豪雨	九州地方	23
7月26日	宮城県北部を震源とする地震 (M6.4)	宮城県	0
9月26日	平成15年十勝沖地震 (M8.0)	北海道	2
16年 9月 4日～8日	台風第18号	中国地方を中心とする全国	45
9月26日～30日	台風第21号	西日本を中心とする全国	27
10月18日～21日	台風第23号	近畿、四国地方を中心とする全国	98
10月23日	平成16年新潟県中越地震 (M6.8)	新潟県	68
12月～ 17年3月	雪害	北海道、東北及び北陸地方等	88
17年 3月20日	福岡県西方沖を震源とする地震 (M7.0)	福岡県	1
9月 4日～8日	台風第14号	中国、四国、九州地方を中心とする全国	29
12月～ 18年3月	平成18年豪雪	北陸地方を中心とする日本海側	152
18年 6月10日～7月29日	梅雨前線による豪雨	関東、中部、近畿、中国、九州地方	33
19年 3月25日	平成19年能登半島地震 (M6.9)	石川県	1
7月16日	平成19年新潟県中越沖地震 (M6.8)	新潟県	15
20年 6月14日	平成20年岩手・宮城内陸地震 (M7.2)	東北地方 (特に岩手、宮城)	23
7月24日	岩手県沿岸北部を震源とする地震(M6.8)	北海道、東北地方	1
21年 7月21日～26日	平成21年7月中国・九州北部豪雨	中国、九州地方(特に山口、福岡)	35
8月10日～11日	平成21年台風第9号	近畿、四国地方(特に兵庫)	27
22年 6月11日～7月19日	平成22年梅雨前線による大雨	中国、九州地方を中心とする全国	21
11月～ 23年3月	平成22年11月からの大雪	北海道、東北及び北陸地方等	128
23年 1月26日～	霧島山(新燃岳)の噴火	宮崎県、鹿児島県	0
3月11日	東日本大震災 (M9.0)	東北地方を中心とする全国	(死者)15,879 (行方不明者)2,700
7月19日～24日	平成23年台風第6号	関東、東海、近畿、四国地方	3
7月28日～30日	平成23年7月新潟・福島豪雨	東北、北陸地方(特に新潟、福島)	6
8月30日～9月5日	平成23年台風第12号	関東、東海、近畿、中国、四国地方	98
9月15日～22日	平成23年台風第15号	全国	19
11月～ 24年3月	平成24年の大雪等	北海道、東北及び北陸地方等	132
24年 5月 6日	平成24年5月に発生した突風等	関東地方(特ご茨城、栃木)	3
7月11日～14日	平成24年7月九州北部豪雨	九州北部	32

※平成22年以前については、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。
 ※平成23年以降については、内閣府において、災害対策室等が設置されたものを掲げた。
 ※東日本大震災の死者・行方不明者数については、平成25年1月16日現在(警察庁発表)
 ※「平成24年版防災白書」等より作成

2 災害対策

(1) 地震及び津波対策

ア 首都直下地震対策

【発生確率】

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。地震発生確率は文部科学省地震調査研究推進本部によると、30年以内の地震発生確率は70%程度とされている。

【被害想定と対策】

中央防災会議の「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(平成22年1月修正)。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(平成22年1月修正)、今後10年間で死者数を半減、経済被害額を4割減らすという減災目標とそのための対策を内容とする「首都直下地震の地震防災戦略」が決定された(表2参照)。

【震災以降の動き】

東日本大震災時に、首都圏において約515万人(内閣府推計)の帰宅困難者が発生し、帰宅困難者等対策を一層強化する必要性を顕在化させた。内閣府と東京都は、関係機関の協力を得て、平成23年9月に「首都直下地震帰宅困難者等対策協議会」を設置し、平成24年9月に一斉帰宅の抑制、一時滞在施設の確保、駅周辺等における混乱防止等を内容とする最終報告を取りまとめた。

平成24年3月、中央防災会議の「防災対策推進検討会議」の下に設置された「首都直下地震対策検討ワーキンググループ」では、同年7月に中間報告として政府の業務継続の在り方、膨大な数の帰宅困難者への対策等当面取り組むべき対策と今後の検討課題等が取りまとめられた。

中央防災会議の「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」の報告書の考え方を踏まえ、相模トラフ沿いで発生する最大クラスの巨大地震による震度分布・津波高を検討するため、同年5月、内閣府に「首都直下地震モデル検討会」が設置され、平成25年に推計が取りまとめられる予定である。今後、「首都直下地震モデル検討会」における想定地震の見直しを受けて、人的・物的被害の推計や対策の全体像として最終報告が取りまとめられることとされている。

なお、東京都は、平成24年4月、首都直下地震が起きた場合の都内の被害想定を公表した。東京湾北部地震では、建物の全壊棟数は約30万4千棟、死者は約9,700人に上ると推計

された。

イ 東海地震対策、東南海・南海地震対策及び南海トラフ巨大地震対策

(7) 東海地震対策

【発生確率】

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クラスの花溝型地震で、安政東海地震(1854年)から150年以上が経過していることから相当な地殻の歪みが蓄積されており、いつ大地震が発生してもおかしくないと言われている。地震発生確率は文部科学省地震調査研究推進本部によると、30年以内の地震発生確率は88%とされている。

【被害想定と対策】

東海地震は、唯一予知の可能性のある地震とされていることから、発生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24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。

中央防災会議に設置された「東海地震対策専門調査会」において、平成15年3月に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。

(4) 東南海・南海地震対策

【発生確率】

東南海・南海地震は、南海トラフ沿いの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。地震発生確率は文部科学省地震調査研究推進本部によると、30年以内の地震発生確率は、東南海地震は70%程度、南海地震は60%とされている。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。

【被害想定と対策】

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24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。

中央防災会議に設置された「東南海・南海地震等に関する専門調査会」において、平成15年4月及び9月に東南海・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。

(ウ) 南海トラフの巨大地震対策

【発生の可能性】

駿河湾から九州にかけての太平洋沖のフィリピン海プレートと日本列島側のユーラシアプレート等の大陸側のプレートが接する境界に南海トラフは形成されている。南海トラフでは、100年～150年程度の周期でマグニチュード8クラスの海溝型地震が発生しており、東海、東南海、南海地震の三つの震源域が同時あるいは一定の時間差をもって動くことによる地震が過去生じている。近年では、安政元年（1854年）に安政東海地震と安政南海地震が、昭和19年に昭和東南海地震が、昭和21年に昭和南海地震が発生している。

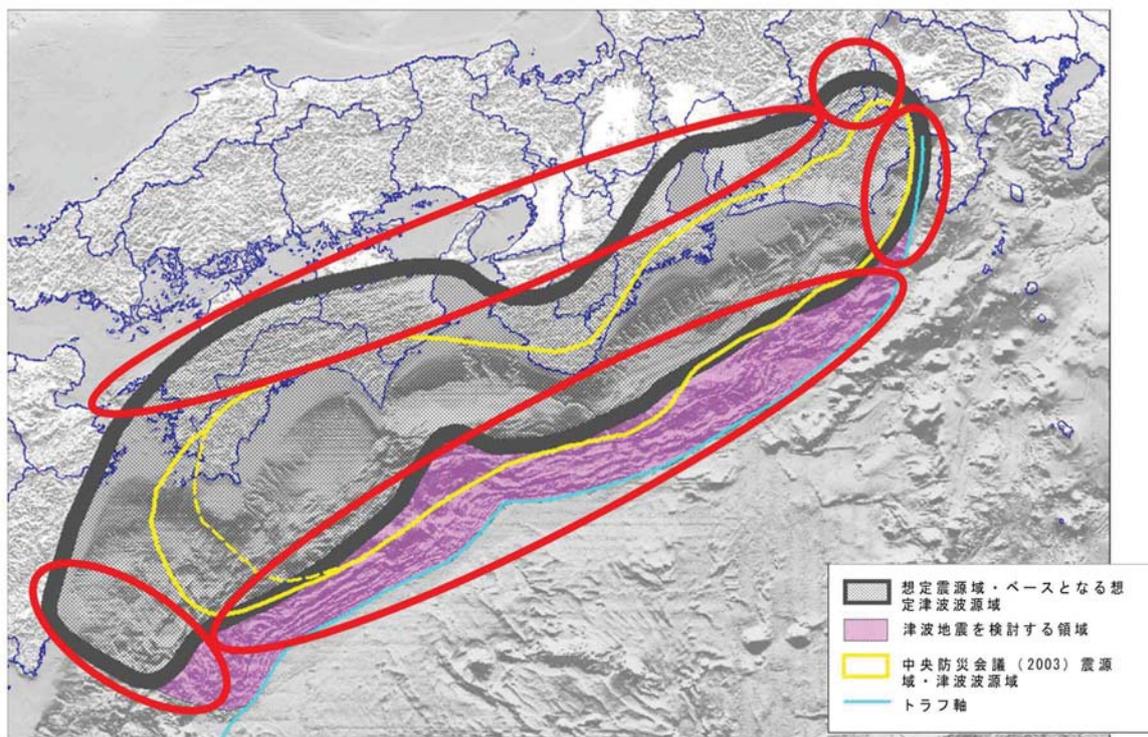
このため、東海地震については約160年間の空白があり、また、東南海・南海地震については前回地震から60年余りが経過していることから、今世紀前半にもこの地域での地震の発生が懸念されている。

【政府における検討】

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・津波対策に関する専門調査会」の考え方にに基づき、想定すべき最大クラスの巨大な地震・津波について検討を進めていくことが必要になり、平成23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」が設置された。同年12月の中間取りまとめでは、南海トラフの巨大地震の新たな震源域が設定され、その結果、中央防災会議が平成15年に公表した従前の東海・東南海・南海地震の想定震源断層域よりも大きく拡大することとなった（次頁図参照）。平成24年3月に第一次報告として50mメッシュ¹による最大クラスの震度分布・津波高の推計結果が、同年8月に第二次報告として10mメッシュによる津波高及び浸水域等の推計結果が取りまとめられた。

¹ メッシュとは、網の目状に等分した地域の名称

また、中央防災会議の「防災対策推進検討会議」の下に設置された「南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ」では、同年7月に、中間報告として津波に強い地域構造の構築、安全で確実な避難の確保等当面取り組むべき対策や今後の検討課題が、同年8月には第一次報告として建物被害、人的被害の推計結果が取りまとめられた（表2参照）。なお、経済被害を含めた被害想定については検討が進められており、その後、対策の全体像として最終報告が取りまとめられる予定である。



(表2) 大規模地震の被害想定及び地震防災戦略

区分		首都直下地震 (東京湾北部地震)	東海地震	東南海・南海 地震	南海トラフ 巨大地震
被害 想定	発災時刻	18時	5時	5時	冬・深夜
	死者数	最大 約11,000人	約7,900人 ～約9,200人	約12,000人 ～約18,000人	最大 約323,000人
	全壊棟数	最大 約85万棟	約23万棟 ～約26万棟	約33万棟 ～約36万棟	最大 約182万棟
	経済的被害	最大 約112兆円	最大 約37兆円	約38兆円 ～約57兆円	
地震 防 災 戦 略	減災目標	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、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	
	死者数	約11,000人→ 約5,600人	約9,200人→ 約4,500人	約17,800人→ 約9,100人	
	経済的被害	約112兆円→ 約70兆円	約37兆円→ 約19兆円	約57兆円→ 約31兆円	

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時発生を想定

※ 内閣府資料より作成

ウ 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、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、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。

エ 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・避難指示の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、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、同年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た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、中央防災会議は同年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。

また、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に、対策に万全を期する必要があることから、同年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」が議員立法で、同年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」が政府提案で、それぞれ制定された。

(2) 風水害対策

ア 水害対策

我が国においては、治水対策の推進等により、大河川の氾濫による甚大な水害は減少している一方で、河川水位より低い地域に人口及び資産が集中していることから、ひとたび河川が氾濫すると被害は深刻となる。

こうした状況を踏まえ、河川改修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12月5日現在、1,226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付かず、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が有効な方策であると考えられており、平成24年12月5日現在、172市町村で内水ハザードマップが作成されている。

イ 首都圏大規模水害対策

集中豪雨の発生頻度が増加傾向にある中で、首都圏で大河川の氾濫等が発生した場合には、甚大かつ広域的な被害が想定されるものの、大規模な氾濫に対する応急対策は不十分な状況にある。

このため、平成18年6月、中央防災会議に「大規模水害対策に関する専門調査会」が設置され、首都圏で甚大な被害が想定される荒川、利根川の洪水及び東京湾の高潮による氾濫を対象として大規模水害時の被害像を想定し、被害を最小限に食い止めるための対策等を検討することとなった。平成20年3月には、利根川の洪水氾濫による死者数(最大約6,300

人)、孤立者数(最大約110万人)等に関する被害想定が、同年9月には、荒川の洪水氾濫による死者数(最大約3,500人)、孤立者数(最大約86万人)等に関する被害想定が、平成21年1月には、荒川堤防決壊時における地下鉄等の浸水被害想定がそれぞれ公表されている。

平成22年4月には、大規模水害時の被害事象の特徴と課題、大規模水害対策の在り方、実施すべき対策等を内容とする報告書が取りまとめられた。この報告において、大綱の作成の必要性が指摘され、また、東日本大震災で発生した課題や教訓のうち、大規模水害対策として有効なものもあることから、「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」の報告書等も参考にし、地方公共団体等関係機関の意見も踏まえ、平成24年9月、「首都圏大規模水害対策大綱」が取りまとめられた。

ウ 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17年～平成24年の8年間の平均で1年当たり1,045件発生しており、平成24年も全国で837件の土砂災害が発生した。

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、土砂災害ハザードマップ(平成24年12月5日現在、809市町村で公表)による住民への周知・徹底、一定の開発行為の制限、建築物の移転勧告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。

エ 竜巻等突風対策

竜巻等の突風による災害は、破壊力が大きく、人命のみならず住家、交通機関等へ局地的に甚大な被害をもたらす場合もあり、こうした竜巻等突風災害への対策に取り組んでいくことが喫緊の課題となっている。

平成24年5月に茨城県つくば市等で竜巻による被害が発生したことを踏まえ、気象庁に今後の竜巻等突風予測情報の改善等に向けた検討を行うため「竜巻等突風予測情報改善検討会」が設置され、同年7月、竜巻等突風予測情報の発表・伝達の在り方、竜巻の実態把握の強化等を内容とする報告書(提言)が取りまとめられた。また、竜巻等突風対策の強化のため「竜巻等突風対策局長級会議」が設置され、同年8月、竜巻等突風に対する住民、市町村及び国の今後の取組等を内容とする報告が取りまとめられた。

(3) 火山災害対策及び雪害対策

ア 火山災害対策

我が国は環太平洋火山帯の一部に位置し、全世界の約7%にあたる110の活火山を有する火山国である。活火山の中には活発に活動を繰り返しているものも多く、時として甚大な火山災害に見舞われてきた。噴火時等には、被害が想定される地域に対して、事前の避難等を行うことが必要であり、住民等を対象とした適切な噴火警報等の提供と、迅速かつ円

滑な避難を可能とする防災体制の整備が重要となる。

気象庁では、火山防災のために監視・観測体制の充実等が必要な火山として、火山噴火予知連絡会によって選定された47火山に対して、地震計、傾斜計、空振計及びGPS観測装置等を整備し、関係機関の協力も得て、24時間体制で常時監視・観測を行い、噴火の前兆等の把握に努めている。

内閣府では、防災基本計画に基づく火山防災対策を更に推進し、大規模な噴火への対応を含めた今後の火山災害対策等の課題を明らかにすることを目的として、平成23年1月、「火山防災対策の推進に係る検討会」が設置され、避難計画の作成手順や検討すべき項目を示した手引、実際の避難につながる火山防災マップの整備推進に向けた指針骨子が作成され、平成24年3月には検討結果が取りまとめられた。

また、この検討結果を踏まえ、平成24年8月、「広域的な火山防災対策に係る検討会」が設置され、大規模火山災害時において取り組むべき課題について、具体的な対応策の検討が進められている。

イ 雪害対策

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532市町村（全国の市町村数の30.9%）（平成24年4月1日現在）が豪雪地帯に指定されており、面積は全国の約半分を占めているが、人口は総人口の15.3%と少なく、また人口の減少傾向が全国平均と比べて顕著である。また、高齢化率も全国平均と比べて高く、高齢化・過疎化が進んでいる。さらに、除雪の担い手となる建設業者数も減少しており、豪雪地帯における地域防災力の低下が課題となっている。

「平成18年豪雪」に迫る状況であった平成22年度の大雪から得られた教訓等を踏まえ、内閣府及び国土交通省では、平成23年9月に設置された「大雪に対する防災力向上方策検討会」において、豪雪地帯の雪害対策について検討し、平成24年3月、除雪作業中の安全対策の徹底、地域コミュニティの共助による雪処理等を内容とする報告書が取りまとめられた。

また、こうした豪雪地帯の現状に鑑み、平成24年3月に、豪雪地帯における除排雪の体制の整備、雪冷熱エネルギーの活用の促進、特別豪雪地帯における基幹的な市町村道の整備の特例の期限の延長等を内容とする「豪雪地帯対策特別措置法の一部を改正する法律」が成立した。

(4) 災害時における避難の在り方

近年、短時間強雨は増加傾向にあり、中小河川の外水氾濫や内水氾濫等の発生の危険性が増している。平成21年7月の中国・九州北部豪雨では、土砂災害が発生した際に福祉施設において避難が間に合わず被害が発生したり、同年8月の台風第9号では、避難場所への移動中に人的被害が発生したりするなど、避難の在り方、災害情報伝達等が課題となっている。

このため、平成22年4月、中央防災会議に「災害時の避難に関する専門調査会」が設置

され、平成24年3月には、「避難」の考え方の明確化、避難準備情報、避難勧告、避難指示の実効性の向上、適切な安全確保行動を支えるための情報提供の在り方等を内容とする報告書が取りまとめられた。同専門調査会は主に大雨時の避難を中心に検討を行ったが、報告はその他の災害を含めた避難に関する普遍的な内容を含むものである。

津波については、東日本大震災において避難に関し多くの課題が発生したことから、平成22年8月に設置が決定された「津波避難対策検討ワーキンググループ」（「津波防災に関するワーキンググループ」から名称を変更）において検討が進められ、平成24年7月、避難行動を促す情報の確実な伝達、より安全な避難場所の確保、安全に避難するための計画の策定等を内容とする報告が取りまとめられた。

3 主な被災者支援制度

【災害救助】

災害により市町村において一定数以上の住宅の滅失等がある場合、食料品その他生活必需品の欠乏、住居の喪失、傷病等に悩む被災者に対しては、「災害救助法」に基づき、避難所の設置、応急仮設住宅の供与、食品・飲料水の給与、医療、被災者の救出等の応急救助が行われている。

【災害弔慰金】

「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が死亡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、(当時)死亡者と同居し、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。

【被災者生活再建支援金】

「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。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、茨城県等における地盤の液状化による住宅の被害状況を踏まえ、平成23年5月に住家の被害認定の運用が見直された。

なお、災害の応急期には、災害救助法による応急救助が、復旧期には、被災者生活再建支援法による支援金の支給が行われているが、被災後の状況に応じた支援の全体像が分か

りにくく、生活再建等の見通しが立ちにくいという意見がある。

4 災害対策法制の見直し

(1) 概論

東日本大震災の対応においては多くの問題が発生し、我が国の災害対策が想定していなかった多くの教訓・課題が残されることとなった。政府においては震災の検証を進めるとともに、災害対策基本法をはじめとする災害対策法制の在り方を含め、防災対策全般を見直す必要性が強く認識されるに至った。そのため、平成23年10月、政府は、中央防災会議に新たな専門調査会として、未曾有の甚大な被害をもたらした東日本大震災における政府の対応を検証し、東日本大震災の教訓の総括を行うとともに、首都直下地震や南海トラフ巨大地震等の大規模災害や頻発する豪雨災害に備え、防災対策の充実・強化を図ることを目的とする「防災対策推進検討会議」を設置した。その後、平成24年3月7日、「東日本大震災の教訓を活かし、ゆるぎない日本の再構築」を目指すとする中間報告が取りまとめられた。この中間報告を受けて、同年3月29日の中央防災会議で、「防災対策の充実・強化に向けた当面の取組方針」が決定された。その中で、「災害対策の法制に関わる課題のうち、大規模災害時における対応の円滑化、迅速化等、緊急性が高いものから法制化の検討を進め、関連法案の今通常国会への提出を目指す。」とされた。

(2) 災害対策基本法の改正

ア 第180回国会における改正

当面の取組方針を受け、災害対策基本法の改正についても、可能なものから順次改正を進めるとの方針の下に、同年5月18日に第一弾の改正案が提出され、6月20日に成立した。その主な内容は次のとおりである。

- ・ 地方公共団体間などの応援要求の対象を応急措置から災害応急対策へ拡大
- ・ 被災知事は総理大臣に他の知事の応援を要求（要求を待たずに対応も可能）
- ・ 被災市町村長や知事は他の市町村長や知事に被災住民の受入れを協議（原則受入れ、被災市町村長に代わり知事が協議を代行することも可能）
- ・ 緊急な場合、指定行政機関の長や知事は要請・要求を待たずに物資を供給
- ・ 教訓の伝承、防災教育等による防災意識の向上
- ・ 国及び地方の防災会議及び災害対策本部の役割の見直し

減災等の理念の明確化、自然災害による国家的な緊急事態への対応の在り方、被災者支援の充実、復興の枠組みの整備、その他の法制上の課題等についても、引き続き検討され、今後の法律改正に委ねられることになる。

イ 今後の改正の方向性

今後の災害対策基本法の改正に向けては、次のような課題が議論されると思われる。

- ・ 「防災」から「減災」へと災害対策の考え方が移りつつあることから、減災の考え方の

明確化など、災害対策の理念の明確化

- ・東日本大震災の際には災害緊急事態の布告（第105条～第109条の2）も議論されたことから、国民の権利義務に関連するものを含めた、自然災害における国家的な緊急事態への対応の在り方
- ・災害対策基本法には復興についての規定が設けられていないことから、復興の枠組みの整備
- ・現制度では、一義的には市町村が災害対策に当たるとされていることから、費用負担を含めた国の役割の在り方
- ・避難の概念の明確化や被災者支援の充実、防災意識の向上、など

なお、平成24年9月、中央防災会議は、災害対策基本法の改正、「防災対策推進検討会議」の最終報告（平成24年7月）等を踏まえた大規模広域災害への対策の強化等について、防災基本計画の一部を修正した。

Ⅱ 第183回国会提出予定法律案等の概要

内閣から災害対策基本法の一部を改正する法律案（仮称）等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

I 所管事項の動向

1 衆議院の一票の較差是正及び定数削減

(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「区画審設置法」という。）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最初に官報で公示された日から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（第4条第1項）。また、改定案の作成の基準については、選挙区間の人口の最大較差が2倍以上と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（第3条第1項）、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（第3条第2項）していた。（一人別枠方式については、第181回国会（臨時会）において成立した「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公職選挙法及び衆議院議員選挙区画定審議会設置法の一部を改正する法律（平成24年法律第95号）」により第3条第2項は削除され、一人別枠方式は廃止された。後述「(3) 関連法案の審議経過」を参照）

平成23年2月25日に、平成22年国勢調査の結果（速報値）が公表された。それに基づく試算結果によると、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年国勢調査結果の公表を受けて、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日に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¹。

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

¹ 『日本経済新聞』（平23.3.29）等

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ではできない。」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、区割規定を改正するなど、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。

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。

第 179 回国会（臨時会）の平成 23 年 10 月に、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²による「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。）が設けられた。

各党協議会においては、各党から、まず、衆議院の選挙制度についての考え方が示された。民主党及び自民党は現行の選挙制度を維持したままで一票の較差是正を先行して議論する考えを示したが、他の野党は一票の較差是正と同時に、衆議院議員の定数削減や選挙制度の抜本改革をすべきであると主張した。

各党協議会は、一票の較差是正、定数削減及び選挙制度の抜本改革について、設置以来協議を重ねたが、第 180 回国会（常会）に入り、結論が得られないまま審議会の勧告期限である平成 24 年 2 月 25 日が迫ったため、同月 22 日に与野党の幹事長・書記局長会談が開かれた。しかし、与野党の間で合意は得られず、引き続き各党協議会で議論を進めていくことが確認された。

各党協議会が再開され、同年 4 月 25 日に、座長を務める樽床民主党幹事長代行から「座長とりまとめ私案³」が提示されたが、自民党から違憲状態を解消するため一票の較差是正を先行させるべきであることや連用制については制度的な欠陥があるとして否定的な考え方が示されるなど、各党は異論を唱えた⁴。

その後、同年 5 月 23 日に、与野党の幹事長・書記局長会談が開催され、民主党から、前述の「座長とりまとめ私案」の説明が再度なされたが、野党は新たな案を示すように求め、協議は平行線に終わったため、6 月 14 日、与野党の幹事長・書記局長会談において、民主党の輿石幹事長から、新たに「輿石私案」が提示された。同案は、次期総選挙に限った緊急措置として（1）衆院の一票の較差是正のため、小選挙区数を「0 増 5 減」する措置を

² 平成 24 年 2 月 15 日から、新党きづな及び新党大地・真民主が参加し、11 党となった。

³ 「座長とりまとめ私案」の内容は、「次期衆院選に限った緊急措置」として、(1) 衆議院の一票の較差是正のため、小選挙区数を「0 増 5 減」する措置を講ずる (2) 衆議院の定数を 80 削減する (3) 比例定数の削減に伴い民意が過度に集約されることを補正するため、現在 11 ブロックに分かれている比例代表を全国比例に改める。あわせて比例定数の 3 割を連用制とする。また、「本格的な選挙制度改革」については、次々回の総選挙から実施できるよう、次期衆院選後に選挙制度のあり方について検討し 1 年以内に結論を得るとするもの。（民主党 HP 「ニュース『衆院選挙制度に関する各党協議会第 16 回会合を開催』2012 年 04 月 25 日」）

⁴ 『朝日新聞』（平 24. 4. 26）等

講ずる（２）衆院の比例定数を 40 削減する（３）比例定数の削減に伴い民意が過度に集約されることを補正するため、現在 11 ブロックに分かれている比例代表を全国比例に改め、あわせて比例定数 140 のうち 35 を連用制とする一と明記し、また、本格的な選挙制度改革として、総定数 400 として、次々回の総選挙から実施できるよう、次期総選挙後、第 9 次選挙制度審議会を設置し、選挙制度の在り方について検討を行い、1 年以内に結論を得る、とするものであった⁵。

（２）衆議院議員の定数削減

衆議院議員の定数については、平成 6 年に現行の小選挙区比例代表並立制を導入した当初は 500 人（小選挙区選出議員 300 人、比例代表選出議員 200 人）であった。平成 12 年（第 147 回国会）の公職選挙法改正により、比例代表選出議員の定数が 20 人削減され、現在の定数（480 人）となった。

国会議員の定数削減について、各党は、国政選挙におけるマニフェスト等でその考えを示していたが、定数削減あるいは選挙制度の抜本改革を行った上での定数削減を主張する政党がある一方、定数削減に反対する政党もあり、その考えは政党により個々別々であった。

平成 23 年 10 月に設置された各党協議会では、一票の較差是正の議論とあわせて、定数削減や選挙制度の抜本改革に関する協議も行われたが、前述のとおり結論は得られず、与野党の幹事長・書記局長会談においても合意は得られなかった。

野田内閣は、平成 24 年 2 月 17 日に「社会保障・税一体改革大綱」を閣議決定した際に、政治改革・行政改革への取組について、「議員定数削減や公務員総人件費削減など自ら身を切る改革を実施した上で、税制抜本改革による消費税引き上げを実施すべきである」として、「衆議院議員定数を 80 削減する法案等を早期に国会に提出し、成立を図る」と明記した。

（３）関連法案の審議経過

ア 第 180 回国会（常会）

平成 24 年 6 月 18 日、与野党の幹事長・書記局長会談が開かれ、各党は同月 14 日に示された「輿石私案」について協議をしたが、野党の賛成は得られず、同日、民主党は単独で、「輿石私案」の内容を骨格とする「公職選挙法及び衆議院議員選挙区画定審議会設置法の一部を改正する法律案（樽床伸二君外 9 名提出、衆法第 22 号）」（以下「第 180 回民主案」という。）を衆議院に提出した。

一方、自民党は、同年 7 月 19 日、党・政治制度改革実行本部と選挙制度調査会の合同会議を開催し、細田本部長が取りまとめた衆議院小選挙区の一票の較差是正に向けた「0 増

⁵ 民主党HP「ニュース『衆院選挙制度改革実現に向け「輿石私案」を提示＝与野党の幹事長・書記局長会談』2012年06月14日」

5減」法案の取扱いを執行部に一任することを決定し⁶、同月 27 日の総務会において同案を了承し、同日、「衆議院小選挙区選出議員の選挙区間における人口較差を緊急に是正するための公職選挙法及び衆議院議員選挙区画定審議会設置法の一部を改正する法律案（細田博之君外 2 名提出、衆法第 27 号）」（以下「自民案」という。）を衆議院に提出した。

第 180 回民主案は、同年 6 月 26 日に本特別委員会に付託され、8 月 22 日に提出者から提案理由の説明を聴取し、23 日から質疑に入り、27 日に採決（可決）し、翌 28 日の衆議院本会議で可決、参議院に送付された。なお、第 180 回民主案の委員会における審査について与野党の協議が整わず、全日とも野党は委員会を欠席した。参議院においては、所管委員会に付託されることなく、審査未了（廃案）となった。

また、自民案は、8 月 23 日に本特別委員会に付託されたが、審査に入ることなく継続審査となった。

イ 第 181 回国会（臨時会）

平成 24 年 11 月 14 日、民主党は、先国会に審査未了（廃案）となった第 180 回民主案と同じ内容の「公職選挙法及び衆議院議員選挙区画定審議会設置法の一部を改正する法律案（安住淳君外 3 名提出、衆法第 1 号）」（以下「第 181 回民主案」という。）を衆議院に提出した。

同日の国家基本政策委員会合同審査会（党首討論）において、野田内閣総理大臣は、一票の較差と定数削減について、「一票の格差の問題は、これは違憲状態です。最優先で解決しなければなりません。一方で、定数削減は、2014 年に消費税を引き上げる前に、まず、我々が身を切る覚悟で、具体的に定数削減を実現しなければいけないと思っております。我々は、45 削減をする、0 増 5 減を含めて 45 減の法案をきょう提出いたしました。（中略）何としても、一票の格差と定数削減、これも今国会中に実現をする、それをぜひお約束していただければ、きょう、近い将来⁷を具体的に提示させていただきたいと思っております。」と述べるとともに、「定数削減はやらなければいけないんです。消費税を引き上げる前に、お互いに国民の皆様に約束したことを、この国会で結論を出そうじゃありませんか。ぜひ、これは法案を提出いたしましたから、御党におかれても御決断をいただきますように強く期待をいたします。その一方で、（中略）どうしても定数削減で賛同していただけない、あってはならないことだと思いますが、そういうことがあった場合に、最悪のケースですよ、ここで国民の皆さんの前に約束をしてほしいんです。定数削減は来年の通常国会で必ずやり遂げる。それまでの間は議員歳費を削減する。国民の皆様に消費税を引き上げるといふ御負担をお願いしている以上、定数削減をする道筋をつくらなければなりません。我々は、自分たちが出している法案に御賛同をいただきたい。諦めずにそれは粘り強く主張してまいります。でも、ここで何も結果が出ないというわけにはいかないと思っております。

⁶ 『日本経済新聞』（平 24. 7. 19 夕刊）等

⁷ 野田総理は、平成 24 年 8 月 8 日、自民党・谷垣総裁、公明党・山口代表と会談し、衆議院の解散について「社会保障と税の一体改革関連法案が成立した暁に、近いうちに国民に信を問う」と伝えた。（『日本経済新聞』（平 24. 8. 9））

す。そのためにも、ぜひ協議をしていただき、（中略）この御決断をいただくならば、私は今週末の16日に解散をしてもいいと思っております。」と述べた⁸。

党首討論終了後、野田総理の提案について、自民・公明の両党はそれぞれ対応を協議し、提案を受け入れる方針を決定した⁹。

翌15日の本特別委員会においては、継続審査となっていた自民案と前日に提出・付託された第181回民主案の両法律案の審査が行われた。両法律案について順次提案理由の説明を聴取した後、第181回民主案について、民主から、一票の較差是正に関する規定を削除し、定数削減及び民意が過度に集約されないようにするための臨時措置に関する規定のみとすることを内容とする修正案が提出され、質疑を行った後、自民案は可決され、第181回民主案は修正議決された。同日の衆議院本会議において、自民案は可決され、第181回民主案は修正議決され、両法律案は参議院に送付された。

参議院においては、翌16日の本会議において、自民案は可決、成立した。一方、第181回民主案は、所管委員会に付託されることなく、衆議院解散（11月16日）により審査未了となった。

また、民主、自民、公明の3党の国会対策委員長は、同月16日、衆議院選挙制度に関し、「衆議院議員の定数削減については、選挙制度の抜本的な見直しについて検討を行い、次期通常国会終了までに結論を得た上で必要な法改正を行うものとする。」と合意した¹⁰。

《自民案（0増5減）の主な内容》

「衆議院小選挙区選出議員の選挙区間における人口較差を緊急に是正するための公職選挙法及び衆議院議員選挙区画定審議会設置法の一部を改正する法律（平成24年法律第95号）」は、衆議院の小選挙区をめぐる現状に鑑み、平成22年の国勢調査の結果に基づく衆議院の小選挙区の改定案（以下「今次の改定案」という。）の作成に当たり、各小選挙区間における人口較差を緊急に是正するため、公職選挙法及び衆議院議員選挙区画定審議会設置法の一部改正について定めるもので、その主な内容は次のとおりである。

第1 公職選挙法の一部改正

- 1 衆議院議員の定数を475人とし、小選挙区選出議員を295人とする。
- 2 衆議院の小選挙区は、別に法律で定めること。

第2 衆議院議員選挙区画定審議会設置法の一部改正

各都道府県の区域内の衆議院の小選挙区の数について、いわゆる「一人別枠方式」を廃止すること。

第3 今次の改定案の作成基準、勧告期限等の特例

- 1 衆議院議員選挙区画定審議会（以下「審議会」という。）の行う今次の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の小選挙区の数、附則別表で定める数とすること（0増5減）。
- 2 審議会の行う今次の改定案の作成は、次に掲げる基準によって行わなければならないものとする。

⁸ 第181回国会国家基本政策委員会合同審査会会議録第1号2-3頁（平24.11.14）

⁹ 『朝日新聞』（平24.11.15）等

¹⁰ 『朝日新聞』（平24.11.16夕刊）等

- (1) 各小選挙区の人口は、人口の最も少ない都道府県の区域内における人口の最も少ない小選挙区の人口以上であって、かつ、当該人口の2倍未満であること。
- (2) 小選挙区の改定案の作成は、次に掲げる小選挙区についてのみ行うこと。この場合において、当該都道府県の区域内の各小選挙区の人口の均衡を図り（アの小選挙区の改定案の作成の場合に限る。）、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うこと。
- ア（1）の都道府県の区域内の小選挙区
- イ 小選挙区の数が減少することとなる都道府県の区域内の小選挙区
- ウ（1）の基準に適合しない小選挙区
- エ ウの小選挙区を（1）の基準に適合させるために必要な範囲で行う改定に伴い改定すべきこととなる小選挙区
- (3) 審議会の行う今次の改定案に係る勧告は、この法律の施行の日から6月以内においてできるだけ速やかに行うものとし、政府は、当該勧告に基づき、速やかに、法制上の措置を講ずるものとする。

第4 施行期日

この法律は、公布の日から施行すること。ただし、第1は、第1の2に規定する法律の施行の日から施行すること。

(4) 今後の動向

ア 一票の較差是正

一票の較差を是正するための「衆議院小選挙区選出議員の選挙区間における人口較差を緊急に是正するための公職選挙法及び衆議院議員選挙区画定審議会設置法の一部を改正する法律」（以下「緊急是正法」という。）が、平成24年11月26日に公布（平成24年法律第95号）、施行された。これを受け、同日、衆議院議員選挙区画定審議会は、中断していた区割り改定作業を再開した。

区割り改定については、緊急是正法において、審議会の行う今次の改定案に係る勧告は、法律の施行の日から6月以内においてできるだけ速やかに行うものとされている（附則第3条第3項）。また、政府は、今次の改定案に係る勧告があったときは、当該勧告に基づき、速やかに、法制上の措置を講ずるものとされている（附則第3条第4項）。

緊急是正法による一票の較差是正の流れ

- ① 緊急是正法の成立、施行（平成24年11月26日）
 - ※施行の日から6月以内においてできるだけ速やかに、衆議院議員選挙区画定審議会が、今次の改定案を作成し、総理に勧告する。（附則第3条第3項）
- ② 審議회가、区割り改定を総理に勧告
- ③ 政府は、勧告に基づき、速やかに、必要な法制上の措置を講ずる。（附則第3条第4項）
 - ※衆議院の小選挙区を定める法律案を国会に提出
- ④ 国会において衆議院の小選挙区を定める法律案の審議
- ⑤ 衆議院の小選挙区を定める法律の成立、施行
 - ◀ 衆議院小選挙区（295）の新たな区割りが決定 ▶

なお、第46回衆議院議員総選挙（平成24年12月16日執行）は、一票の較差が是正されないまま行われることとなったため、選挙の直後、同選挙は違憲であるとして、全国の高裁・支部に複数の選挙無効訴訟が一斉に提訴されているところである¹¹。

イ 定数削減等

(7) 第46回総選挙のマニフェスト等における定数削減等についての各党の考え方

国会議員の定数削減を含む選挙制度改革について、各党は、第46回衆議院議員総選挙のマニフェスト等において、その考え方を掲げている（下表を参照）。

【第46回総選挙（H24.12.16執行）における各党のマニフェスト等比較（選挙制度、定数削減関係）】

自由民主党	・衆議院議員の定数削減については、3党合意に基づき、選挙制度の抜本的な見直しについて検討を行い、次期通常国会終了までに結論を得た上で必要な法改正を行う。
公明党	・国会議員の定数削減を実現 ・より民意が反映される衆議院・参議院の選挙制度改革を実現
民主党	・衆参選挙制度について、選挙制度審議会の議論などを踏まえて、抜本改革を行う。 ・次期通常国会で衆議院の議員定数を75議席削減、参議院の議員定数を40議席程度削減 ・大震災復興期間における歳費減額（臨時特例12.8%）を継続。ただし、衆議院の定数削減が実現する（法的措置が講じられる）までの間は、削減の幅を拡大し、20%減額とする。
日本維新の会	・議員定数3から5割削減
みんなの党	・2回の選挙を経て衆議院議員は300人(180減)、参議院議員は100人(142減)へと削減 ・国会議員給与の3割、ボーナス5割カットを即時実施（本則から） ・一票の較差を完全になくすため、「完全1人1票比例代表制度」を導入
日本共産党	・小選挙区制を廃止し、比例代表中心の制度か、3～5人区の中選挙区制に改革
社会民主党	・議員定数は、多様な民意の反映、議員活動や国会の機能強化の観点で対応すべきであり、特に民意の反映を弱めることになる比例区の定数削減には反対 ・現行選挙制度における「一票の較差」、「死票」、得票率と議席率の「乖離」をなくし、多様な民意が反映する公平な選挙制度とするため、比例代表中心の選挙制度へ抜本改革
国民新党	・衆議院480人から240人に半減。比例区を廃止し、選挙区のみとする。小選挙区制、中選挙区制については別途調整 ・参議院242人から121人に半減（選挙区は94人、比例代表は27人）
新党改革	・小選挙区制度を廃止し、多様な意見が反映されるような中選挙区制度に改革 ・議員定数を半減させることで、議員の質を向上、仕事をする政治に生まれ変わらせる。
新党大地	・衆議院議員は300小選挙区を200に、参議院議員は人口100万人に1人で127人にし、衆参それぞれ100、115の大幅な定数削減の実現 ・抜本的な衆参両院の選挙制度改革を実現し、大幅な定数削減をし、一票の較差を是正

※日本未来の党（平成24年12月27日に党名を「生活の党」に変更）、新党日本については、関連する記載は見当たらなかった。

(4) 政府・与党の動き

第46回衆議院議員総選挙の結果を受けて、自民党・安倍総裁と公明党・山口代表は、平成24年12月25日に党首会談を行い、連立政権樹立を正式に合意した。その際に取り交わされた連立政権の合意文書において、「衆議院の選挙制度改革・定数削減については、三党合意を基本にその実現を図る。あわせて、国会議員にかかる経費を縮減する。」とされた¹²。

¹¹ 『日本経済新聞』（平24.12.17夕刊）、『毎日新聞』（平24.12.18）等

¹² 自民党HP「ニュース『連立政権の合意文書取り交わす』（2012.12.25）」、公明党HP「ニュース『公明、自民と連立合意』（公明新聞2012.12.26）」

また、同月 27 日、自民党・石破幹事長、公明党・井上幹事長らが会談を行い、両党で選挙制度改革を検討する協議機関を立ち上げ、改革案を取りまとめていく方針を確認した¹³。

2 参議院選挙区選出議員選挙の一票の較差

(1) 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及びその後の動向

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（以下「平成21年大法廷判決」という。）。

多数意見（15名中10名）は、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、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るとした上で、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」としていた。

イ 参議院における動き

平成21年大法廷判決を受けて、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年の参院選に向け選挙制度の抜本改革を進めることで合意した¹⁴。

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「選挙制度改革に関する検討会」（以下「検討会」という。）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、西岡議長及び各党から選挙制度改革案が相次いで発表され、検討会において協議が行われた。

平成23年11月14日、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、来年の通常国会には成案を得たい旨述べた¹⁵。同年12月7日、平田議長の就任後、初めて検討会が開かれ、検討会の下に実

¹³ 『朝日新聞』（平24.12.28）等

¹⁴ 『毎日新聞』（平21.11.19）

¹⁵ 『毎日新聞』（平23.11.15）

務者による「選挙制度協議会」（以下「協議会」という。）を設置することを決定した¹⁶。

協議会では、検討会における協議経過及び議論された各党の選挙制度改革案等を踏まえ、同年12月14日の設置以降、選挙制度の改革等についての協議を行った。

平成24年2月9日には、協議会において今国会中に成案を得るべく努力することで合意した。5月16日、協議会の座長を務める一川民主党参議院幹事長（以下「一川座長」という。）は、次の参院選は来年にあり、早期に結論を出す必要があるが、制度を大幅変更しない範囲での改正を検討したいとし、一票の較差是正を先行させる考えを示した¹⁷。6月20日には、一川座長は、抜本改革を平成28年の参院選に向けて検討する方針を公職選挙法改正案の附則に盛り込む案を示した¹⁸。7月12日、一川座長は、協議会に、次回の参院選から定数6の神奈川県と大阪府の定数を各2増、定数4の福島県と岐阜県を各2減し、次々回以降の参院選の抜本の見直しについて引き続き検討を行うこととする私案を提示した¹⁹。同月25日、協議会では、これまでの協議の結果等を検討会に報告することとした。

同月30日、検討会が開催され、協議会から協議の経過及び結果について報告があり、報告について各会派から賛否が述べられ、賛成する会派において法案化に着手することとなった²⁰。

(2) 参議院定数是正法案の審査

民主党及び自民党においては、参議院の検討会及び協議会における議論を踏まえ、一川座長私案に関して協議が行われ、それぞれの党において一川座長私案を内容とする公職選挙法改正案提出の了承がなされた²¹。第180回国会（常会）の平成24年8月28日、民主、自民両党共同による「公職選挙法の一部を改正する法律案（参議院提出、参法第36号）」（以下「4増4減法案」という。）が参議院に提出された。

4増4減法案は、9月5日、参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会に付託され、同日、提案理由説明の聴取、質疑、討論及び採決が行われ、賛成多数をもって可決された。同月7日、参議院本会議において可決され、同日、衆議院に送付された。しかし、同日は実質的な会期最終日（会期最終日の前日）であったことなどから、衆議院においては審議を行うには至らず、同法案は、院議をもって本特別委員会に閉会中審査案件として付託された。

第181回国会（臨時会）に入り、衆議院において継続審査となっていた4増4減法案は、10月29日、本特別委員会に付託され、11月15日、提案理由説明の聴取、質疑、討論及び採決が行われ、賛成多数をもって可決された。同日、本会議において可決され、参議院に送付された。参議院においては、同日、政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会

¹⁶ 参議院HP「平成23年の参議院の動き『選挙制度の改革に関する検討会（第5回）』（平23.12.7）」

¹⁷ 『朝日新聞』（平24.5.17）

¹⁸ 『日本経済新聞』（平24.6.21）

¹⁹ 『朝日新聞』（平24.7.13）等

²⁰ 参議院HP「平成24年の参議院の動き『選挙制度の改革に関する検討会（第6回）』（平24.7.30）」、『朝日新聞』（平24.7.31）等

²¹ 『毎日新聞』（平24.7.27夕刊）、『産経新聞』（平24.8.28）等

に付託され、提案理由説明の聴取、質疑、討論及び採決が行われ、賛成多数をもって可決された。翌16日、参議院本会議において4増4減法案は可決され、成立した。

《4増4減法案の概要》

「公職選挙法の一部を改正する法律（平成24年法律第94号）」は、参議院選挙区選出議員の選挙区間において議員一人当たりの人口に不均衡が生じている状況に鑑み、各選挙区において選挙すべき議員の数につき是正を行うもので、その内容は次のとおりである。

1 参議院選挙区選出議員の選挙区の定数の改正

参議院選挙区選出議員の各選挙区において選挙すべき議員の数を、次に掲げる選挙区について改めること。

選挙区	議員数
福島県	2人（現行4人）
神奈川県	8人（現行6人）
岐阜県	2人（現行4人）
大阪府	8人（現行6人）

2 検討

平成28年に行われる参議院議員の通常選挙に向けて、参議院の在り方、選挙区間における議員一人当たりの人口の較差の是正等を考慮しつつ選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い、結論を得るものとする。

3 その他

- (1) この法律は、公布の日から施行すること。
- (2) この法律による改正後の公職選挙法の規定は、この法律の施行の日以後その期日を公示される参議院議員の通常選挙並びにこれに係る再選挙及び補欠選挙について適用するものとする。

(3) 第22回参議院議員通常選挙に係る定数訴訟の最高裁判決

第22回参議院議員通常選挙（平成22年7月11日執行）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²²、最高裁に上告されていた。

平成24年10月17日、最高裁大法廷は、原告の選挙無効請求について、上告を棄却する判決を下した（以下「平成24年大法廷判決」という。）。多数意見（15名中11名）は、「平成22年7月11日施行の参議院議員通常選挙当時、公職選挙法14条、別表第3の参議院（選挙区選出）議員の議員定数配分規定の下における選挙区間の投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っていた。もっとも、上記選挙までの間に上記議員定数配分規定を改正しなかったことが国会の裁量権の限界を超えるものとはいえず、その規定が憲法に違反するに至っていたということはできない」とし、しかしながら、「参議院議員選挙における投票価値の平等の要請や国政の運営における参議院の役割に照らせば、より適切な民意の反映が可能となるよう、単に一部の選挙区の定数を増減するにとどまらず、都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する現行の方式をしかるべき形で改めるなど、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しを内容とする立法的措置を講じ、できるだけ速やかに違憲の問題が生ずる上記の不平等状態を解消する必要がある」とした。

²² 『朝日新聞』（平23.3.1）等

なお、平成24年大法廷判決が出された後、第181回国会中の11月9日、参議院においては第12回協議会が開催され、平成24年大法廷判決の概要について説明の聴取がなされるとともに、第181回国会中に4増4減法案を成立させ、平成25年の参院選に適用する方向について確認が行われている²³。

3 インターネットによる選挙運動の解禁に関する公職選挙法改正の動き

(1) 現行法の考え方

現行の公職選挙法では、インターネットを選挙運動の手段としては使うことができない。これは、公職選挙法上、選挙運動で頒布できる文書図画は、通常葉書及びビラ並びに政党のマニフェストに限られているためである。すなわち、法律の解釈上、インターネットのホームページや電子メールも文書図画とされ、また、不特定又は多数の人の利用を期待してホームページを開設したり、電子メールを送信することは頒布に当たるとされているため、インターネットの利用は法定外の文書図画の頒布に当たることとなるからである。

しかし、インターネットの活用により、候補者情報の充実、政治参加の促進、有権者と候補者の対話の実現、金のかからない選挙の実現などの効果が期待できるとして、「インターネットを選挙運動手段として使えるようにすべきではないか」という議論が活発になってきている。

(2) 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

総務省においては、平成13年10月以降、「IT時代の選挙運動に関する研究会」で、インターネットを利用した選挙運動の可能性とその問題点等について調査検討が行われ、平成14年8月に研究会での議論を取りまとめた報告書が公表された。

同報告書では、研究会として「既存の選挙運動手段を維持しつつ、選挙の公正を確保するために、インターネットの導入に伴い発生する問題をできるだけ小さくするような措置を講じることを前提に、インターネットを選挙運動手段として追加することが適当である」との立場を示した。そして、「電子メールは、ホームページと異なり、一方的にメールが送られてきて当該通信費が課金されるといった迷惑メールの問題が発生するおそれがあること、なりすまし等の問題が発生した場合の追跡が困難であること、電子メールアドレスの購入・大量発信などにより金のかかる選挙につながりやすいこと、などの問題点が多い。したがって、ホームページについてのみ選挙運動手段として是認することとし、電子メールについては引き続き現行法の規制を適用することが適当である」とした。

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「公職選挙法等の一部を改正する法律案（渡辺周君外7名提出、衆法第40号）」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））に衆

²³ 参議院HP「平成24年の参議院の動き『選挙制度協議会（第12回）』（平24.11.9）」、『日本経済新聞』（平24.11.10）

議院解散のため審査未了となった²⁴。その後、平成22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²⁵、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用した選挙運動解禁については結論が先送りにされた²⁶。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））、インターネットを利用した選挙運動を解禁する内容の「公職選挙法の一部を改正する法律案（村田吉隆君外4名提出、衆法第18号）」が衆議院に提出されたが、平成24年11月16日（第181回国会（臨時会））に衆議院解散のため審査未了となった。

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²⁷、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²⁸、法律案提出には至らなかった。

(3) 最近の動き

第46回衆議院議員総選挙のマニフェスト等において、各党は、インターネット選挙運動の解禁を掲げている（次頁表参照）。

平成24年12月26日（第182回国会（特別会））、安倍内閣総理大臣は、就任記者会見において、インターネットを利用した選挙運動の解禁について、「来年の参議院選挙までの解禁を目指していきたい」と発言した。

自民党は、同月28日にインターネットを使った選挙運動を解禁する公職選挙法改正案を平成25年1月召集の通常国会に提出する方針を固めた²⁹。

また、民主党の細野幹事長は、平成25年1月7日の記者会見で、インターネットを使った選挙運動の解禁について「できれば（今夏の）参院選で活用できるようにすることが望ましい」と述べ、参院選前に各党で合意すべきだとの考えを示した³⁰。

²⁴ 民主党は、平成10年以降本案を含め4回にわたり、インターネットを選挙運動に使用できることとする内容を含む公職選挙法改正案を提出したが、いずれも審査未了となっている。

²⁵ 『朝日新聞』（平22.11.13）等

²⁶ 『毎日新聞』（平20.6.19）等

²⁷ 『日本経済新聞』（平22.4.24）等

²⁸ 『朝日新聞』（平22.5.27）等

²⁹ 『日本経済新聞』（平24.12.29）等

³⁰ 『日本経済新聞』（平25.1.8）等

【第46回総選挙（H24.12.16執行）における各党のマニフェスト等比較（ネット選挙運動関係）】

自由民主党	・インターネット選挙の解禁のため、「インターネット利用選挙解禁法案」を制定
公明党	・インターネットを使った選挙運動の解禁を実現
民主党	・インターネット選挙運動の解禁をすすめる。
日本維新の会	・ネットを利用した選挙活動の解禁
みんなの党	・選挙期間中でもインターネット（フェイスブックやツイッター等）を使った選挙運動が、候補者本人や政党、第三者でもできるよう法律を改正 ・個人認証の精緻化や秘密投票の確保がなされるようになった将来には、パソコンやスマートフォンを使ったインターネット投票を実現し、その技術を世界へと売り込む。
社会民主党	・インターネットを使った選挙運動を解禁する。また、各選挙管理委員会のウェブサイト、政見放送と選挙公報を掲載する。インターネット選挙解禁に当たっては、視覚障がい者の方などへの対応に万全を期す。

※1 みんなの党は、第180回国会（平成24年6月）及び第182回国会（平成24年12月）に、インターネットを利用した選挙運動を解禁することとする内容の公職選挙法改正案を参議院に提出したが、いずれも審査未了となっている。

※2 日本未来の党（平成24年12月27日に党名を「生活の党」に変更）、日本共産党、国民新党、新党改革、新党大地、新党日本については、関連する記載は見当たらなかった。

4 その他の公職選挙法改正の動き

(1) 都道府県議会議員の選挙区に関する改正の動き

現行の公職選挙法では、都道府県議会議員の選挙区は、原則として郡市の区域によると定められている（第15条第1項）。しかし、市町村合併の進展により、郡そのものの数が減少しているなど、地域代表の単位としての郡の存在意義が大きく変質している現状等から、その見直しが必要であることが指摘されている。

自民党では、平成24年7月18日、選挙制度調査会・総務部会などの合同会議において、都道府県議会議員の選挙区を条例で定めることができるようにする旨の公職選挙法改正案がまとめられ³¹、同年8月3日の総務会において同改正案が了承された。その後、公明党との協議を経て、同月10日（第180回国会（常会））、自民、公明両党共同による「公職選挙法の一部を改正する法律案（村田吉隆君外3名提出、衆法第29号）」が衆議院に提出されたが、同年11月16日（第181回国会（臨時会））に衆議院解散のため審査未了となった。

民主党では、同年2月、地方自治制度検討ワーキングチームにおいて、都道府県議会議員選挙の選挙区設定の在り方について検討が進められ、同年3月28日、総務部門会議において、同ワーキングチームの報告を受けて討議が行われた。同年5月9日、総務部門・地方自治制度検討ワーキングチーム合同会議において、都道府県議会議員の選挙区の区割りを各議会が自主的に決められるよう公職選挙法を改正する検討に入ったが³²、法律案提出には至らなかった。

³¹ 『産経新聞』（平24.7.19）

³² 『日本経済新聞』（平24.5.10）等

5 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。

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収支報告書に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等の改正に関する動き

平成21年5月、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1日（第171回国会（常会））、「政治資金規正法等の一部を改正する法律案（岡田克也君外5名提出、衆法第34号）」を衆議院に提出した。その内容は、①3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、②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、③個人献金に係る税額控除の拡充、④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、質疑を行ったが、同月21日（第171回国会）の衆議院解散により審査未了となった。

平成21年11月11日（第173回国会（臨時会））、公明党は、政治団体の代表者の会計責任者に対する選任・監督責任を強化する「政治資金規正法及び政党助成法の一部を改正する法律案（大口善徳君提出、衆法第3号）」を衆議院に提出した。その内容は、政治資金収支報告書等に関し虚偽記載等があった場合において政治団体の代表者に対し罰則の適用がある場合を、会計責任者の選任及び監督の両方について相当の注意を怠った場合から、いずれか一方について相当の注意を怠った場合とするものである。（政治団体の代表者に罰則の適用がある場合には、選挙権及び被選挙権を失い、現職の国会議員であれば退職者となる。（裁判所は情状により公民権の停止をしない旨の宣告ができる。））同改正案は、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、継続審査となったが、平成24年11月16日（第181回国会（臨時会））の衆議院解散により審査未了となった。

また、政党助成法に関しては、平成22年1月20日（第174回国会）、自民党及び公明党から、政党が解散等を決定した日後における寄附の制限を主な内容とする「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、衆法第2号）」が提出された。同改正案は本特別委員会において審査されることなく継続審査となり、平成24年11月16日（第181回国会）の衆議院解散により審査未了となった。

第46回衆議院議員総選挙（平成24年12月16日執行）の各党のマニフェスト・選挙公約、政策に関するパンフレット等においては、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、政治資金の透明性の確保、政治家の監督責任の強化、個人献金を促進するための方策、政党助成制度の在り方等について方針や具体策が掲げられた。

【第46回総選挙（H24.12.16執行）における各党のマニフェスト等比較（政治資金関係等）】

自由民主党※1	<ul style="list-style-type: none"> ・政治資金の透明性の確保 ・労働組合等の政治活動の収支の透明化を図る。 ・税制上の優遇措置を拡充するなど個人献金等の促進を図る。
公明党	<ul style="list-style-type: none"> ・企業団体からの政党・政治資金団体への献金の禁止 ・政治家の秘書などへの監督責任の強化 ・国会議員関係政治団体の収支報告書の電子申請の義務付け、全面公開
民主党	<ul style="list-style-type: none"> ・企業・団体献金を禁止 ・国会議員関係政治団体の収支報告書のインターネットでの一括掲載 ・国会議員の関係政治団体の収支報告書の開示期間を3年間から5年間に延長
日本維新の会	<ul style="list-style-type: none"> ・個人献金を促す制度と企業団体献金の禁止
みんなの党	<ul style="list-style-type: none"> ・企業・団体献金を即時全面禁止 ・小口献金を中心に全額所得税額控除制度を設け、個人献金を促進 ・政党助成金等に係わる情報公開を進める。
日本共産党	<ul style="list-style-type: none"> ・政党助成金を廃止 ・企業・団体献金を全面禁止
社会民主党	<ul style="list-style-type: none"> ・政党や政治資金団体への企業・団体献金をただちに禁止 ・国会議員ごとに政治資金収支報告書の中央・地方の一元的把握、政治家の資金管理団体、政治団体、後援会の連結決算の実現 ・秘書などの会計責任者が政治資金規正法に違反した場合の監督責任の強化 ・税額控除の拡大やネット献金の推進など個人献金を広げる。

※1 自由民主党については、「J-ファイル 2012 自民党総合政策集」の記載

※2 日本未来の党（平成24年12月27日に党名を「生活の党」に名称変更）、国民新党、新党大地については、関連する記載は見当たらなかった。

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)

I 所管事項の動向

1 沖縄関係

(1) 沖縄振興施策の概要

沖縄の振興計画は、40年前の本土復帰以降、「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及び「沖縄振興特別措置法」に基づく沖縄振興計画により、約10兆円に上る国の予算が投入され進められてきた。この結果、道路・港湾など社会基盤の整備や観光産業の成長において一定の成果が上がったものの、現在も1人当たりの県民所得は全国平均の約7割にとどまり、失業率も平成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 平成24年度以降の新たな沖縄振興策

平成24年3月30日、「沖縄振興特別措置法」(以下「沖振法」という。)が改正された。同改正により、法律期限が10年延長されたことに加え、沖縄振興計画の策定主体を国から県に変更するなど、県の主体性をより尊重した内容に改められたほか、財政・税制面を中心とした国の支援措置が拡充された。同年5月、沖振法に基づき、政府が「沖縄振興基本方針」を定めたことを受け、沖縄県は同基本方針を踏まえた「沖縄21世紀ビジョン基本計画(平成24年度～平成33年度沖縄振興計画)」を策定した。平成24年度以降の新たな沖縄振興策は、県が策定した同基本計画に基づき、「潤いと活力をもたらす沖縄らしい優しい社会の構築」と「日本と世界の架け橋となる強くしなやかな自立型経済の構築」を基軸として進められていくこととなる。

イ 沖縄振興一括交付金

沖振法により、自由度の高い沖縄振興一括交付金が創設された。平成24年度沖縄振興予算の総額2,937億円のうち、一括交付金は1,575億円(沖縄振興特別推進交付金803億円(ソフト分野)、沖縄振興公共投資交付金771億円(ハード分野))に上る。新制度の初年度であった本年度は、国による交付要綱の提示が遅れたことにより、自治体の事業策定や国の事業認定においても遅れが生じた。県の識名トンネル工事の補助金不正受給などが問題化する中、来年度に向け、適切な事業が着実に実施されるよう国、県及び市町村の連携が改めて求められる。

ウ 産業振興のための措置(沖縄関係税制改正)

沖振法により、新たな沖縄振興に必要かつ効果的な税制措置として、「国際物流拠点産業集積地域」、「産業高度化・事業革新促進地域」及び「観光地形成促進地域」が新設された。また、物流・IT・金融の経済特区については、法人税の所得控除率が従来の35%から40%

に引き上げられ、これまで法人税の所得控除の適用を受けるためには、特区内において事業を営むなどと規定されていた「専ら要件」が緩和された。これにより、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った。観光地形成促進や産業高度化・事業革新促進に係る地域制度については、沖縄県知事が地域指定（主務大臣の同意不要）を行えることとなった。

エ 駐留軍用地跡地の利用の推進

狭小な県土の枢要部分を占有している広大な米軍施設・区域の整理・縮小は県民の長年の悲願であり、それらの返還に伴う諸問題の解決もまた県民から強く要望されてきた。これに対処するため、先述の沖振法と同様、「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」が同年3月30日に改正された。同改正により、法律の名称が「沖縄県における駐留軍用地跡地の有効かつ適切な利用の推進に関する特別措置法」に変更されたことに加え、法律期限が10年延長されたほか、地権者に対する給付金の支給期間の延長、返還が合意された駐留軍用地において国が行う原状回復措置の範囲の全域への拡大など、旧制度において課題となっていた事項が改善されることとなった。

オ 沖縄科学技術大学院大学

平成14年度からの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、日本及び世界の科学技術の発展に寄与し、沖縄の自立経済構築に貢献することを目的とした「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7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」が成立し、平成23年11月、同学園の学校法人が設立された。平成24年9月、同大学院大学は開学し、5年一貫制の博士課程に18か国・地域から34名（日本人5名、うち沖縄県出身者1名）を第1期生として迎えた。今後、同大学院大学を中心に地元の大学・研究機関や事業者等が連携し、沖縄の地域特性を活かした知的・産業クラスターを形成されることが期待されている。

カ 那覇空港及び新石垣空港整備への取組

那覇空港の将来の需要増加に対処するため、現在、国は沖合への滑走路増設に向け、環境影響評価及び現地調査を実施している。同評価は来年度以降にまとまる見通しで、その後、事業認可を経て着工されることとなる。平成24年5月、政府は「沖縄振興基本方針」に、国際貨物ハブ化が進む那覇空港の機能強化に向け「適切な財源の確保を前提とした第2滑走路の整備を図る」と明記し、国として支援する考えを示した。しかし、総工費が約1,900億円に上る本事業の財源は確保されておらず、環境保全の問題と併せ、大きな課題となっている。また、工期を当初予定の7年から5年に短縮すべきとの動きもある。

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、空港が市街地に位置す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、カラ岳陸上地区において、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平成25年3月の開港に向け

進められている。これに対し、滑走路の安全性や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、平成23年6月、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、原告は東京高裁に控訴したが、平成24年10月、滑走路の安全性に具体的な影響を及ぼす危険があると根拠付けるものではないなどとし、原告側の訴えは再び棄却された。原告は判決を不服とし、翌11月、最高裁に上告した。

キ 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265ha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に開始された。

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、平成22年7月、沖縄市は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の形成により市の活性化を目指す新たな計画を策定。同年8月に同計画の妥当性が承認され、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。

沖縄市は、同計画により約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を見込んでいる。

(2) 米軍基地問題

ア 沖縄における米軍再編と負担の軽減

(7) 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228km²に達し、在日米軍専用施設の約73.8%を占めている。これにより、沖縄県土に占める米軍基地面積の割合は約10.2%に達しており、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、沖縄県の基地負担の重さがいかに顕著であるかが理解できる。なお、沖縄の本土復帰からこれまでに返還された米軍専用施設面積は約18%だが、本土においては同期間に約59%が返還されている。

また、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87.3%を占めているのに対し、沖縄では約34.6%となっている。これは、在沖米軍基地の相当部分が、戦後の米軍施政権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。

沖縄に駐留する米軍人数は、約25,800人で、そのほとんどを海兵隊(約59.5%)と空軍(約26.2%)が占め、軍人と軍属及び家族を合わせた数は、約47,300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、平成24年10月6日に配備を完了した12機のMV22オスプレイのほか、ヘリコプターを中心に50機以上¹の航空機が配備されており、岩国飛行場と並び在日米海兵隊の拠点となっている。

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」と言われており、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、航空機事故、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。

(エ) 民主党政権後の動き

平成21年9月に民主党を中心とする連立政権が発足した。普天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「最低でも県外」と表明していた鳩山総理（当時）は、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、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。）は、移設先をロードマップと同様「辺野古」とする「共同発表」を行った。

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

¹ 「普天間飛行場の概要」宜野湾市（平成22年度版）

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知事が再選を果たした。

日米両政府は、これまでの作業の遅れを受け、平成23年6月に行われた2+2において、普天間飛行場代替施設に関し、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」に先送りすることとした。

防衛省は、平成23年12月、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）の評価書を知事に提出した。この中で、代替施設にオスプレイが配備されることがアセスメント関連文書の中では初めて記載された。この評価書に対する知事意見書が平成24年2月と3月に防衛省に提出され「評価書で示された環境保全措置等では、事業実施区域周辺域の生活環境及び自然環境の保全を図ることは不可能」等の厳しい意見が明記された。

防衛省は知事からの意見書を受け、評価書の補正に科学的・専門的観点からの助言を得るため、有識者研究会を4月に設置し、同研究会の報告書及び知事意見書を反映させた補正作業を進め、12月18日に補正した評価書を県に提出した。そして、防衛省は同月27日にこれを公告し、縦覧を平成25年1月29日まで行うと発表した。

この公告・縦覧によりアセスメントの手続は完了し、政府は県知事に対して代替施設建設に必要な辺野古沿岸の埋め立ての承認を申請する準備が整った。

今後は、県への申請時期が焦点となる。

普天間飛行場代替施設に関する主な経過

平成	主な出来事
7年	9月 ・ 在沖米軍兵士3人による少女暴行事件発生
8年	4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 12月 ・ SACO最終報告において、海上施設を沖縄本島の東海岸沖に建設と明記
11年	11月 ・ 稲嶺知事、移設場所を辺野古沿岸域に決定した旨表明 12月 ・ 岸本名護市長、代替施設受入れ表明
16年	8月 ・ 沖縄県宜野湾市の大学構内に米軍ヘリ墜落
18年	4月 ・ 政府は、名護市及び宜野座村との間でV字型の2本の滑走路からなる案で基本合意 5月 ・ 「ロードマップ」において、V字型に2本の滑走路を有すると明記
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氏が当選 5月 ・ 移設先を辺野古とした日米両政府の共同発表 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	6月 ・ 「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
24年	2月 ・ 宜野湾市長選挙で普天間飛行場の固定化阻止、県外移設を主張した佐喜眞氏が当選 4月 ・ 「2+2」は、在日米軍再編見直しに関する共同文書を発表 6月 ・ 沖縄県議選で野党・中立系が前回に続き過半数を得る 12月 ・ 第2次安倍内閣発足 補正した評価書の公告（27日）と縦覧（平成25年1月29日まで）
今後の予定	・ 防衛省が知事に公有水面の埋め立ての承認を申請

(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た。グアム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²が締結され、移転総経費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た。

しかし、平成24年1月にオバマ米大統領は、新たな国防戦略を発表し、アジア太平洋地域を重視しつつ、米国の深刻な財政難により国防予算を削減しなければならないことから、同時に2つの地域での大規模な軍事行動を想定した2正面戦略を修正することとした。

これを受け4月、日米両政府は、普天間飛行場の移設と在沖海兵隊のグアム移転及び嘉手納飛行場以南の米軍5施設・区域の返還を切り離すことを決定し、米国は、在沖海兵隊員約9,000人をグアム、ハワイ、オーストラリア等に分散移転する方針を明らかにした。

一方、米下院は5月にオバマ政権が要求したグアム移転関連予算2,600万ドルを含めた2013会計年度(2012年10月～2013年9月)の国防権限法案を可決した。しかし、上院は海兵隊の分散配置に伴う詳細なコスト試算の欠落を指摘し、同予算を削除して同法案を可決したため、上下両院で協議が続けられた。その後、国防総省がグアム移転計画の調査報告書を提出したことにより、両院はグアム移転関連予算を同年度に計上することで合意した。これにより同法案は、両院で可決し平成25年1月2日、オバマ大統領の署名により成立した。米国のグアム移転関連予算は、2012会計年度において全額削除されていたため、2年ぶりの計上となった。

(カ) オスプレイ配備問題

平成23年6月6日、防衛省は米国が垂直離着陸輸送機MV22オスプレイを平成24年から普天間飛行場に配備することを沖縄県や関係自治体に伝えた。オスプレイは、開発段階等で墜落死亡事故が相次いだことに加え、平成24年4月にモロッコで2人が死亡し、6月にはフロリダで5人が負傷する事故が発生していたが、米国は同月29日、我が国に対し10月初旬から普天間飛行場においてオスプレイ12機の運用を開始する旨の接受国通報を行い、7月23日に岩国飛行場への陸揚げを行った。

一方、沖縄県では平成24年9月9日に宜野湾市において沖縄県議会各党派、市長会、町村会等が実行委員会となった「オスプレイ配備に反対する沖縄県民大会」が開かれ、主催者発表で約10万1,000人が参加し「これ以上の基地負担を断固として拒否する」等の決議を行った。また、県議会及び県内全41市町村の議会は、その安全性を懸念し配備に強く反対する決議を採択している。

オスプレイの安全確保策について日米両政府は、平成24年9月19日の日米合同委員会において合意し、日本政府は安全宣言(「MV-22オスプレイの沖縄配備について」)を発表した。この中で、モロッコ及びフロリダにおける墜落事故については、その原因を「人

² 正式名称は、「第三海兵機動展開部隊の要員及びその家族の沖縄からグアムへの移転の実施に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定」

的要因によるところが大きく、機体自体に問題がない」とし、再発防止策、運用に係る安全性等が遵守され、安全に対して最大限の配慮されることを前提として「安全性は十分に確認されたものとする」と明記した。これにより、10月1日よりオスプレイの岩国飛行場から普天間飛行場への移駐が始まり、同月6日に12機全ての配備が完了した。

沖縄県と関係市町村は、オスプレイの普天間飛行場配備完了後から11月30日までの間の飛行実態や運用についての目視調査結果³を公表した。それによると、目撃された517件のうち318件が、日米合同委員会で取り決めた運用に係る安全性の合意事項に違反しており、学校や病院を含む人口密集地上空での飛行が315件、夜間飛行が3件あると指摘している。県は県民の不安は一向に解消されていないとして、政府の責任において、オスプレイの飛行実態を調査し、合意事項との関係等を検証し公表することを求めている。

合意違反について米国防総省の北東アジア部長は「日米合意に沿って安全に運用されている」⁴と述べ、違反はないとの見解を示している。この背景には、日米の合意事項において「できる限り」、「可能な限り」等との前提が規定されており、米軍の運用が優先される取り決めとなっている。

なお、米海兵隊は、平成25年夏までに12機のオスプレイを普天間飛行場に追加配備する方針との報道⁵があり、さらに米国政府は2年後を目途に、嘉手納飛行場にもオスプレイを配備する方針を日本政府に伝達したとの報道⁶もある。

最近のオスプレイに関する主な動き

平成	主 な 出 来 事	
23年	6月6日	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
	12月28日	普天間飛行場代替施設に関するアセスメントの評価書を防衛省から知事へ提出（アセスメント関連文書において初めてオスプレイが記載される）
24年	4月11日	モロッコで墜落事故が発生（乗員2人死亡、2人負傷）
	6月13日	フロリダで墜落事故が発生（乗員5人負傷）
	29日	米国からオスプレイ配備に関する接受国通報
	7月23日	岩国飛行場にオスプレイ12機を陸揚げ
	9月9日	オスプレイ配備に反対する県民大会（主催者発表10万1千人参加）
	19日	安全宣言
	10月6日	普天間飛行場へのオスプレイ12機の配備が完了
想定される出来事	普天間飛行場に12機を追加、嘉手納飛行場に新たに配備	

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

³ 「オスプレイの飛行実態の目視調査結果報告書（調査期間：平成24年10月1日～11月30日）」平成24年12月25日公表 沖縄県

⁴ 『琉球新報』（平25.1.13）

⁵ 『産経新聞』（平25.1.13）

⁶ 『琉球新報』（平25.1.9）

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。

運用の改善については、平成23年の11月及び12月に、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、2件目は、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ある。

この運用の改善の初適用は、平成23年1月に米軍属が基地から帰宅途中に起こした交通死亡事故に対してであった。那覇地検は当初、軍属が公務中だったとして地位協定を理由に不起訴としたが、その後、日米両政府は地位協定の運用の見直しに合意し、日本側で起訴し、軍属に禁錮1年6月の判決が平成24年10月に確定した。

平成24年10月に沖縄県内において、海軍兵による集団女性暴行致傷事件が発生し、在日米軍は、綱紀粛正と再発防止策として我が国に駐留する全兵士を対象とした深夜の外出禁止令を出した。しかし、これ以降も11月には外出禁止時間帯に空軍兵が住宅に侵入し中学生を殴打する事件、また同月に海兵隊員が同じく外出禁止時間帯に住宅に侵入する事件が発生した。これらの事件は、必ずしも日米地位協定上の問題を直接はらんだものではないが、仲井眞知事は、記者会見⁷において「(米兵が) 沖縄に来て、何でもこういう事件を起こすのか。」「問題を起こすというのは、この地位協定が身分の保障を規定している、ここから来ているに違いないというのが、私の考えでございます。」と述べ、米兵関連の事件・事故が繰り返される根本的な要因は、日米地位協定にあるとして、その改定を強く求めている。

2 北方問題の現状と課題

(1) 安倍新政権の動き

プーチン大統領は、平成24年12月20日に国内外の記者を集めた記者会見において、次期総理となる安倍自民党総裁(当時)が、衆議院総選挙結果の大勢が判明した後、北方領土問題を解決して平和条約締結に意欲を示したことについて、「重要なシグナルであり、評価する。北方領土問題で、日本との建設的な対話を期待する」と述べ、新政権との領土交渉に対する進展に意欲を示した⁸。一方で、「クリル社会経済発展計画⁹」の期限終了後の極東

⁷ 沖縄県ホームページ「県知事記者会見 平成24年10月19日」

⁸ 『読売新聞』『北海道新聞』(平24.12.21)

⁹ 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180億ルーブル(約450億円)を拠出するもの。平成23年9月9日付けの読売新聞では、約96億ルーブル(約240億円)、平成24年9月25日付けの同新聞では、約1億2,600万ルーブル(約3億円)

発展計画について、北方領土を含むクリル諸島におけるインフラ整備を引き続き行う考えを示した¹⁰。

同月 26 日、安倍内閣が発足し、28 日に安倍総理とプーチン大統領との日露首脳電話会談が行われた。安倍総理は、日露間の最大の懸案である北方領土問題の最終的解決に向け、双方が受入れ可能な解決策を見いだす努力をしたいと述べた。これに対し、プーチン大統領は、平和条約に関する作業をより活発化するように両国の外務省に指示を出す必要があると応じた。また、同大統領から安倍総理への訪露招請があり、両首脳は、平成 25 年のしかるべき時期の公式訪露に向けて調整していくことで一致した。

さらに、安倍総理は、平成 25 年 2 月に森元総理を総理の特使としてロシアに派遣する予定であることを表明した。

(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間に関境を定める。 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
10 年 4 月	川奈首脳会談	平和条約は、東京宣言第 2 項に基づき四島の帰属の問題を解決することを内容とし、21 世紀に向けての日露の友好協力に関する原則等を盛り込むべきことで合意
13 年 3 月	イルクーツク声明	昭和 31 年の日ソ共同宣言が平和条約交渉の出発点を設定した基本的な法的文書であると確認
15 年 1 月	日露行動計画	四島の帰属問題を解決して可能な限り早期に平和条約を締結すること、両国間の幅広い分野で協力を促進すること等の方向性を取りまとめた。

の追加拠出をそれぞれ決定したと報じている。

¹⁰ 『産経新聞』『北海道新聞』（平 24. 12. 21）

(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、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（当時）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（当時）がロシアの国家元首として初めて国後島を訪問した。この訪問は、「クリル社会経済発展計画」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到我国には映る。

平成 24 年 3 月、プーチン首相（当時）は大統領選挙直前に外国メディアとの記者会見で「日本との領土問題を最終的に解決したいと強く願っている」と述べた。また、柔道家でもある同首相は、日本語の「引き分け」という言葉を使い、「双方が受け入れ可能な妥協が必要」として、ロシア側の譲歩の用意があることも示唆した。平成 22 年のメドヴェージェフ大統領（当時）の国後島訪問以降、実質的に進展がなかった領土交渉であったが、この発言により日本側の交渉進展への期待感が高まった。同年 5 月、プーチン氏が 4 年ぶりに大統領に復帰し、メドヴェージェフ前大統領が首相となったが、就任式前日には反プーチン集会が開かれる等、強権的な政権の長期化に不安も残る新政権発足となった。同年 7 月、メドヴェージェフ首相が 2 度目となる国後島訪問を行ったことにより、進展の兆しを見せていた領土交渉への影響が懸念された。

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、日本が協力金等を負担するなど一定の条件下で可能となったが、同協定は北方領土海域での日露両国の取締権には言及しておらず、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（当時）の提案をきっかけとして始まった、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、①北方領土の元島民とその家族、②北方領土返還要求運動関係者、③報道関係者、④この訪問の目的に資する活動を行う専門家、⑤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 24 年度計画終了までに日本側計 10,971 名（267 回）、四島側計 7,984 名（187 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 年の夏の訪問

から、元島民の子の配偶者、孫及び孫の配偶者、複数の医師、看護師の同行が可能となった。ビザなし交流との違いは、出入域手続箇所の複数化¹¹（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24年度計画終了までに2,789人（58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24年度計画終了までに4,182人が参加した。ただし、平成24年度の墓参については2回実施のところ、7月出発予定であった第1回目班の墓参がロシア側の事情により、2度延期された後に中止となった。昭和61年に現行の墓参が再開して以降、天候以外の理由により中止となるのは初めてのことである。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）として実施している。

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¹²」（1,120t）と決定した。同船は高齢化する元島民に配慮し、エレベーターを設置する等バリアフリー化した船内となっている。平成24年5月、歯舞群島・志発島に向かう自由訪問が、えとぴりかの初出航となった。

内容についての問合せ先

第一特別調査室 竹内首席調査員（内線 68700）

¹¹ 従来では国後島の古釜布沖での手続が多いが、平成24年度のほか、平成12年～20年度（17年度を除く）までの歯舞群島及び色丹島訪問の際は、水晶島沖での手続が行われた。（内閣府北方対策本部）

¹² 根室半島や北方四島の海域等に生息する海鳥であり、エトピリカの「ピリカ」はアイヌ語で「美しい」という意味。表記については、北方四島交流等事業の性質に鑑み、穏やかなイメージを与える平仮名表記とした。（独立行政法人北方領土問題対策協会）

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)

I 所管事項の動向

1 青少年施策の総合的な推進

青少年問題は、校内暴力やいじめ、不登校・ひきこもりや非行、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・多様化している。

これらの問題に対応する政府の施策は、家庭、学校、職場、地域等の生活領域を通じ、教育、福祉、保健、医療、矯正、更生保護、雇用等の幅広い分野にわたっており、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、経済産業省等、多数に及んでいる。

これらに対処するため、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内容とする「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、平成22年7月に、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」を策定した。

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」ことを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。

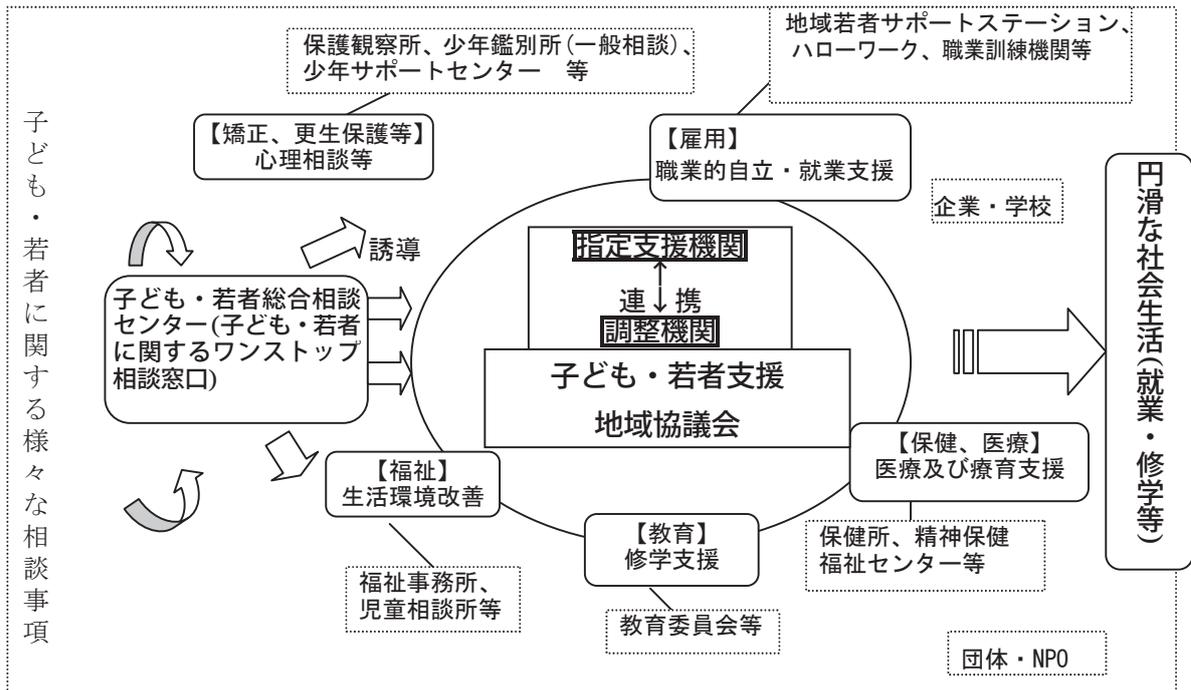
政府は、同ビジョンの実施を推進するとともに、同ビジョンに基づく施策の実施状況について点検・評価を行うため、有識者や若者からなる「子ども・若者育成支援推進点検・評価会議」を平成23年7月に設置し、部会¹を設けて審議を行い、平成24年4月に平成23年度の審議状況報告を取りまとめた。

子ども・若者育成支援推進法によるネットワークの整備では、社会生活を円滑に営む上での困難を有する子ども・若者を支援するため、教育、福祉、保健、医療、雇用等の面で、子どもや若者の育成支援を行う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²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。

¹ ビジョンに基づく施策の実施状況について、点検・評価を実施する「第1部会」と、ビジョンの実施の推進の観点から、ビジョンで定められた子ども・若者の意見聴取等について、その政策立案上の位置付けを明確化する「第2部会」を設けている。

² 平成24年8月1日現在、内閣府が設置を把握している地方公共団体は39団体である。

地域における子ども・若者育成支援ネットワーク（イメージ）



【内閣府資料より作成】

2 若年者雇用の問題

(1) 若者雇用を取り巻く現状

総務省の労働力調査（平成 23 年）によれば、非正規職員・従業員の割合は 15～34 歳で 32.6% となっており、3 人に 1 人は非正規雇用である。

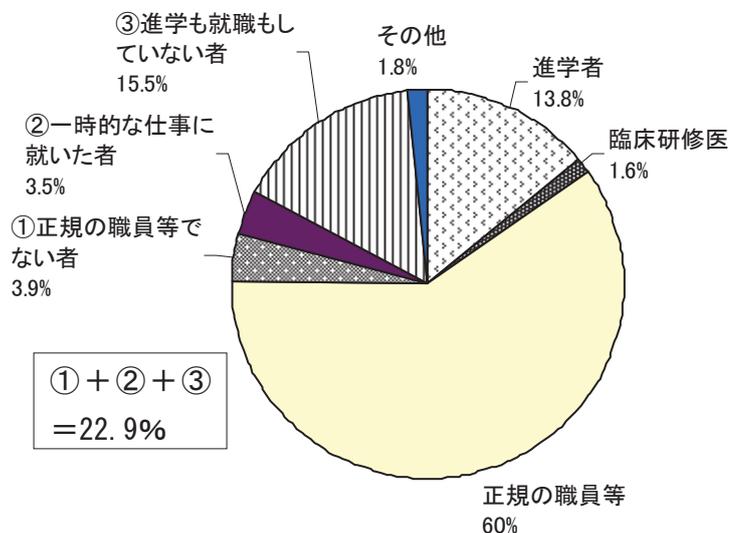
このような状況に鑑み、文部科学省は毎年行っている平成 24 年度学校基本調査で初めて調査項目に「非正規雇用」を追加して調査を行った。これによると、平成 24 年春に大学を卒業した 55 万 9,030 人のうち、正社員など雇用期間に

定めのない「正規雇用」に就いたのは 33 万 5,295 人（60%）であった一方、①「正規の職員等でない者」②「一時的な仕事に就いた者」及び③「進学も就職もしていない者」を合算した、安定的な雇用には就いていない者は 12 万 8,224 人（22.9%）であった。

不安定な雇用では、経済的自立やキャリアアップが難しく、結婚・出産などの生涯設計が描けないなど個人レベルでも多くの問題点があるが、社会的にも、労働力の劣化、少子化の加速、財政や社会保障制度への悪影響などがいわれている。

学生の就職活動においては、企業団体による改善の動きはあるものの、早期化・長期化

就職者の状況(大学学部計)



【文部科学省 平成 24 年度学校基本調査】

が進行し、就職の失敗を理由とする若者の自殺が増加する傾向にあるなど、若者雇用は依然として厳しい状況にある。

(2) フリーター数・ニート数³の現状

フリーターの数は、平成15年の217万人をピークに5年連続で減少したが、平成21年に増加に転じ、平成23年は約176万人である⁴。ニートの数は、平成14年以降60万人台で推移し、平成23年は約60万人である。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、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。

(3) 政府の対策

政府は、このような若者の厳しい雇用状況を改善するため、平成24年6月に「若者雇用戦略」を決定した。同戦略では、基本方針として、「自ら職業人生を切り拓ける骨太な若者への育ちを社会全体で支援」「若者が働き続けられる職場環境の実現」「対症療法から中長期戦略への転換」等を掲げ、具体的施策としては、①機会均等・キャリア教育の充実、②雇用のミスマッチ解消、③キャリア・アップ支援を3本柱としている。

同戦略に基づき、厚生労働省は、①の関連では、キャリア教育を担う専門人材を養成するための講習の実施等、②の関連では、ジョブサポーター⁵を増員し、大学に出張させて相談を行う等の取組や、既卒3年新卒扱いが標準化されるよう、事業主団体等に働き掛ける取組等、③の関連では、トライアル雇用⁶の実施や「わかものハローワーク」の設置、「地域若者サポートステーション⁷」の拡充等の取組を行っている。文部科学省では、奨学金や授業料免除制度の充実等により、貧困の連鎖の防止を図るとともに、「地域キャリア教育支援協議会(仮称)」の設置促進などキャリア教育の充実を図ること等としている。また、経済産業省は、キャリア教育の推進や中小企業とのマッチング支援等を行っている。

平成24年12月に発足した新政権は、平成25年1月11日に「日本経済再生に向けた緊急経済対策」を決定し、人材育成・雇用対策として、若年者の職業訓練の促進等による人材育成策の強化を行うこととし、事業者が非正規の若年労働者に対して職業訓練を行った場合や、訓練受講者が正規雇用として定着した場合に助成する「若年者人材育成・定着支援奨励金(仮称)」を創設するとともに、「地域若者サポートステーション」事業を拡充することとしている。さらに、女性や若者、高齢者の雇用促進策を検討する関係閣僚会議を設置する方針であると報道されており、若年者の雇用対策の強化が期待されている。

³ フリーターとは、学生でも主婦でもなく、アルバイトやパートタイムで就労し、あるいは就労を希望している15～34歳の者。ニートとは、非労働力人口のうち通学や家事を行っていない15～34歳の者

⁴ 東日本大震災により岩手県、宮城県及び福島県を除いて集計した数値。ニート数も同様

⁵ ハローワークにおいて就職活動への助言、求人情報の提供等就職支援を専門に行う者

⁶ 企業における3か月の試行雇用。一定の要件を満たす場合に事業主に奨励金が支給される。

⁷ 地方自治体との協同により、ニート等の若者の職業的自立を支援する施設

3 児童虐待問題

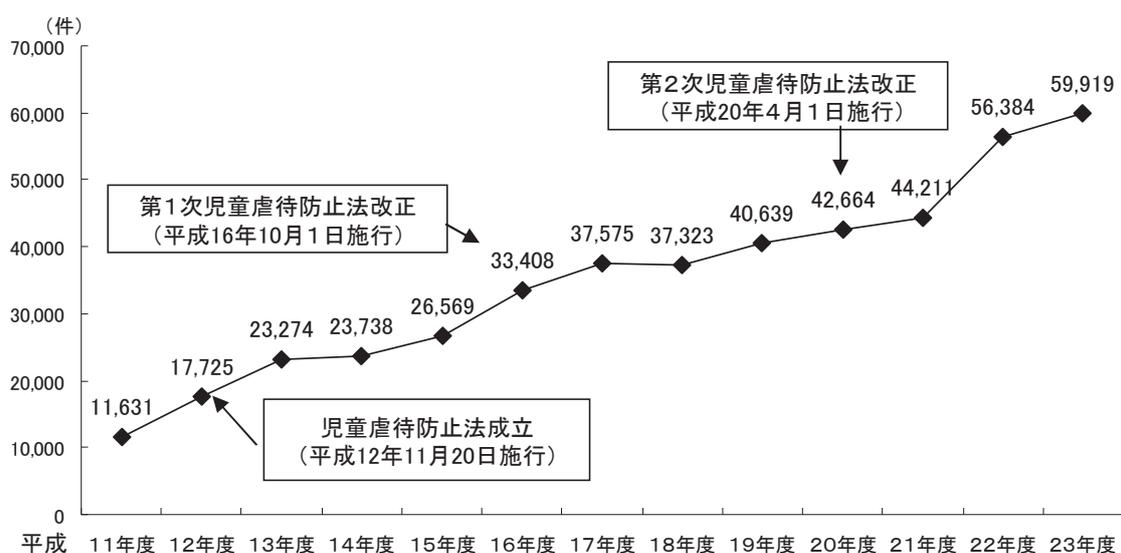
(1) 児童虐待の発生状況

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、①児童虐待の定義、②児童虐待の禁止、③児童虐待の防止に関する国及び地方公共団体の責務等を内容とする「児童虐待の防止等に関する法律（以下「児童虐待防止法」という。）」が当委員会発議により成立し、同年11月から施行されている。

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23年度では59,919件と、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5倍以上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23年で384件（前年比9.1%増）、同事件による被害児童数は398人（同10.6%増）、死亡児童数は39人（同18.2%増）となっているなど、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。

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】

(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・早期対応に関する規定が整備されてきている。

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。

その一方で、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、①2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、②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、③懲戒に関する規定の見直し、④施設長等の権限と親権との関係の明確化等を内容とする「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⁸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などの「里親委託推進ガイドライン」を策定した。

加えて同省は、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及び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、従来の施設養護から家庭的養護への転換を図るため、里親・ファミリーホームへの委託や、既存の児童養護施設等の小規模化・地域分散化を強力に推進することとしている。

4 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23年の少年非行は、刑法犯少年⁹の検挙人員が7万7,696人(前年比9.5%減)で8年連続して減少したが、そのうち、殺人・強盗等の凶悪犯の検挙人員は785人(同0.3%増)とやや増加した。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4.9倍となっている。

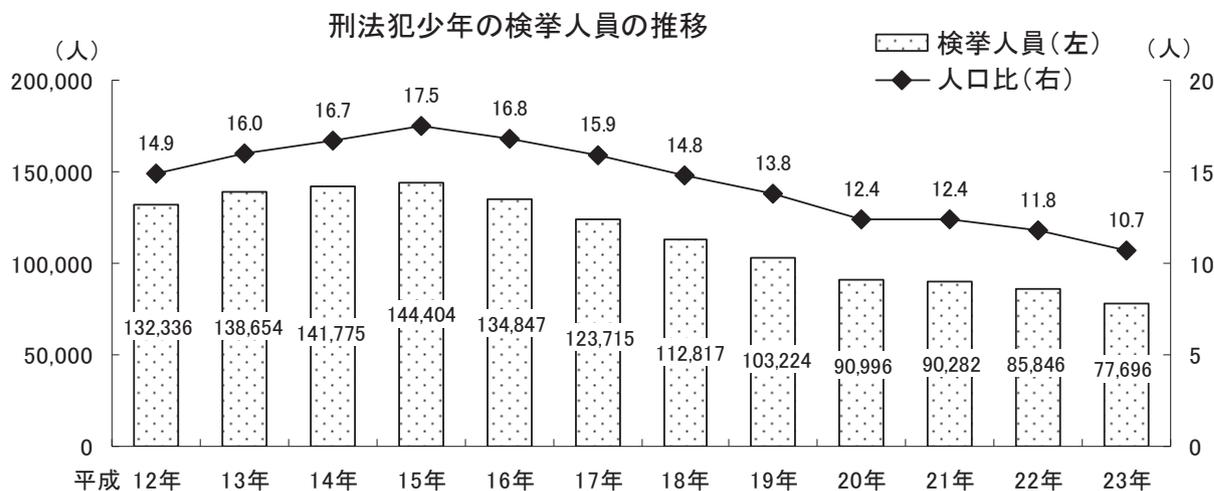
刑法犯少年の犯行年齢別初犯者数の推移を見ると、平成18年までは16歳が最多であったが、平成19年には15歳、平成20年以降は14歳が最多となっており、低年齢化が進んでいることがわかる。また、再犯者率は14年連続で増加している。このため、早期に非行の芽を摘み、再非行を防止することが重要となっている。

また、社会での役割やきずなを保つために、就労も重要な要素である。平成24年版犯罪白書の「少年の保護観察対象者の再処分の状況」によれば、平成23年に保護観察が終了した保護観察処分少年及び少年院仮退院者の再処分率を就学・就労状況別に見ると、有職で

⁸ 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。

⁹ 刑法の罪を犯した14歳以上20歳未満の少年をいう。

あった者や学生・生徒であった者の再処分率が10%台に留まっているのに対し、無職であった者は、保護観察処分少年では55.8%、少年院仮退院者では42.9%と高い比率であった。このことから、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 24 年上半期の薬物・銃器情勢」によると、同期間に覚醒剤乱用で検挙された青少年¹⁰は 1,038 人（前年同期比 10.6%減）で、大麻取締法違反で検挙された青少年は 389 人（同 15.3%減）であった。大麻での検挙人員における青少年の構成比率は 50.3%と半数以上を占めている。

¹⁰ 30歳未満の者

また、麻薬等に似た幻覚作用・興奮作用があるにもかかわらず薬事法で規制されない「脱法ハーブ」の乱用が若者を中心に広がっており、平成24年5月には大阪府で、脱法ハーブを吸引した22歳の男が自動車を暴走させ、歩行者に重傷を負わせる事件も発生している。

脱法ハーブは大麻や覚醒剤を使用するきっかけとなる「ゲートウェイドラッグ（入門薬物）」といわれることから、警察庁では厚生労働省と連携して実態を把握し、悪質な販売店の摘発を強化することを決定した。

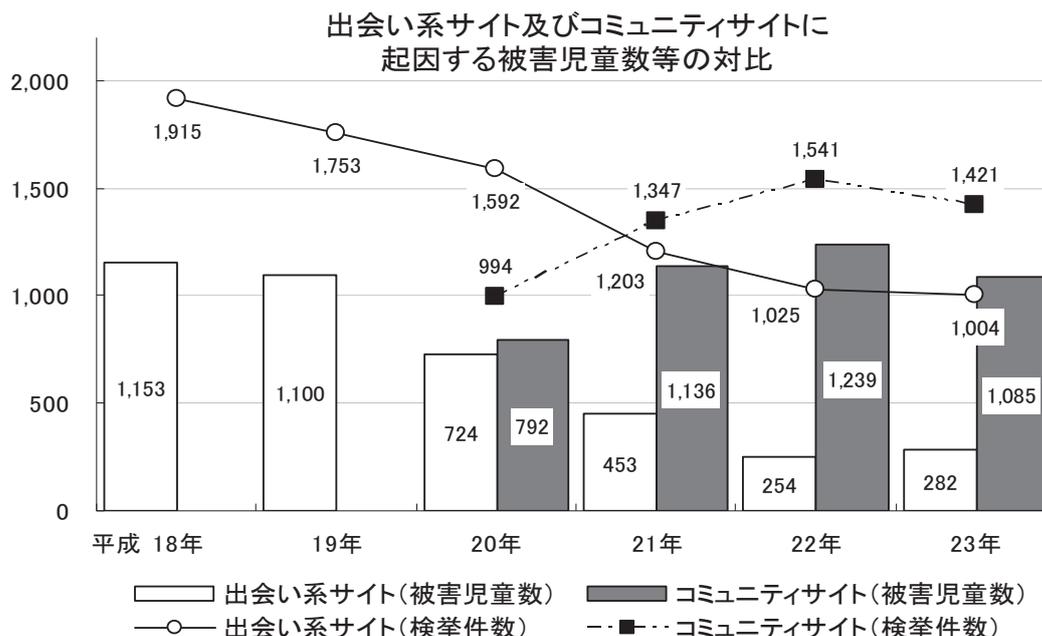
さらに同年8月30日、薬物乱用対策推進会議は、脱法ハーブの乱用拡大を防止するため、指定薬物への指定の迅速化、販売事業者に対する取締り、関係機関の連携、学校等における薬物乱用防止のための指導・教育の充実、地域における未然防止対策及び広報啓発を強力に推進することを決定した。

5 青少年を取り巻く有害環境の問題

(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」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の義務付け等の改正がなされ、同年12月から施行された。これにより、出会い系サイトに起因した被害児童数は、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

その反面、SNS¹¹やゲームサイトなど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、増加傾向にあった。

このため政府は、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)を取りまとめ、①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、②民間事業者による実効性のあるゾーニング¹²の自主的導入の支援、③民間事業者による自主的なミニメール¹³内容確認の支援を推進している。

このような取組により、平成23年の被害児童数は1,085人(前年比12.4%減)となり、平成20年に統計を取り始めて以来、初めて減少した。

一方、スマートフォンが普及する中で、利用に年齢制限のない無料通話アプリ¹⁴の利用者を対象としたインターネットの掲示板が、新たな「出会い系サイト」と化し、中高生が性犯罪に巻き込まれる事案が発生しており、政府は、新たなコミュニケーションサービスへの対応を検討している。

(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」(以下「青少年インターネット環境整備法」という。)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。

同法の附則に施行後3年以内の見直し規定が置かれており、これを受けて、平成23年8月に内閣府¹⁵が、同年10月には総務省¹⁶がそれぞれ提言を取りまとめた。これらの提言では、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指摘している。

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、同法の実効性について更に注視していく必要がある。

¹¹ ソーシャル・ネットワーキング・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。

¹² 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。

¹³ コミュニティサイト会員間のメッセージ機能をいう。

¹⁴ このアプリを入れている同士は無料で通話やメッセージを交換できる。「ライン」(NHNジャパン)や「スカイプ」(マイクロソフト)などがある。

¹⁵ 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」

¹⁶ 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「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～スマートフォン時代の青少年保護を目指して～」

(4) スマートフォンへの対応

スマートフォンは、従来型の携帯電話と異なり、携帯電話事業者の回線（3G回線）に加え、無線LANを使用してインターネット接続が可能となっているほか、アプリと呼ばれるソフトウェアを介して音楽・動画・ゲーム等を楽しむことができる。このような特長を持つスマートフォンは、青少年にも急速に普及しつつある。

しかし、無線LANを利用する場合には、フィルタリングがかからないことがある等、保護者の適切な管理がなければ、子どもが犯罪被害にあう可能性がある。

このような問題の指摘に対し、携帯電話事業者等の民間事業者は自主的な対策として、無線LAN接続を制限する機能や、新たなアプリのインストールを制限する機能等の提供で対応してきたが、さらに、どの回線を利用した場合も有効となるフィルタリングアプリを一部事業者で提供し始めた。

しかし、民間事業者においては青少年有害情報の閲覧を制限するための多様な選択肢を提供しているものの、保護者には分かりにくく、十分に理解されているとは言い難い。

今後とも関係者が連携してフィルタリング機能の改善及び青少年・保護者のインターネット・リテラシー向上のための取組を行うことが求められている。

6 いじめ問題

いじめ問題については、これまでも、昭和61年2月に中学2年生の男子生徒がいじめを苦に遺書を残して自殺した事案をはじめ、痛ましい事案が発生するたび、文部科学省は学校・教育委員会等への指導・支援を行ってきた。

特に、平成17年から18年にかけて、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等の指摘を受けた文部科学省は、平成18年度調査からより正確な実態把握を目指すため、調査対象に国立・私立学校も加え、いじめの定義を、いじめられた子どもの立場に立って見直すとともに、いじめの件数を従来の発生件数から認知件数に改めた。

さらに、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よう学校や教育委員会等に通知した。

その結果、平成18年度の認知件数は12万4,898件に上り、前年度の発生件数と比較すると6倍を超える大幅増となったが、それ以降は減少傾向に転じ、平成23年度においては前年度から約7,000件減少して7万231件となった。

このような中、平成24年7月4日に新聞各紙が、平成23年10月に滋賀県大津市立の中学校に通っていた当時中学2年生の男子生徒が自殺した事案について、大津市教育委員会が記者会見で公表しなかった当該生徒に対するいじめの具体的内容¹⁷について報じ、さらに、

¹⁷ 本事案について大津市教育委員会は、平成23年11月の記者会見では、「平成23年9月以降、被害生徒は複数の生徒から、教室や廊下、トイレや運動場で繰り返し殴られたり、嫌がらせを受けたりした。また、持ち物を傷つけられることもあった。これらの事実は死亡事故との因果関係は明らかではないものの、文部科学省が示している『いじめ』の定義に当てはまるものとする。」との内容を公表していたが、新聞各紙は、平成24年7月4日付け朝刊で、「学校が全校生徒に実施したアンケートに対し、15人の生徒が『自殺の練習をさせられていた。』と回答し、そのほかにも『恐喝されていた。』などの回答もあった。」と報じた。

滋賀県警察が、いじめの加害生徒の暴行容疑に対する捜査の一環として当該中学校と津市教育委員会への捜索を行ったことなどにより、いじめ問題に対する学校・教育委員会の不適切な対応が明らかにされ、再びいじめ問題への対応が社会的な課題であると認識されるようになった。

このため、文部科学省は、7月13日に「文部科学大臣談話」を発表し、いじめの解消に向け、学校や教育委員会で抱え込まず、関係者が一丸となって取り組むよう全国に発信し、8月1日には、大臣官房長を室長として学校・教育委員会がいじめの問題が背景にある事案に迅速に効果的に対応できること等の支援をする「子ども安全対策支援室」を設置するとともに、いじめの早期発見・早期対応につなげるよう、いじめに関する緊急調査を実施した。

その結果、学校・教育委員会が津の事案等を踏まえ、今まで以上にいじめの早期発見等に努めたことなどにより、平成24年4月から9月にかけてのいじめの認知件数は、14万4,054件と平成23年度の倍以上に急増した。また、認知件数のうち、児童生徒の生命又は身体の安全が脅かされるような重大な事態に至るおそれがあると学校が認識している事案数は278件であった。

現在、文部科学省は、9月5日に策定した「いじめ、学校安全等に関する総合的な取組方針」に基づき、犯罪行為の可能性が高いいじめ事案における学校・教育委員会と警察との連携強化¹⁸や、緊急調査の結果を踏まえて、いじめ問題への対応に関する基本方針の徹底及びいじめ問題への適切な対応への評価について明確化を図る等¹⁹の通知を教育委員会等に発出し、学校や教育委員会等を一層積極的に支援する取組を進めている。

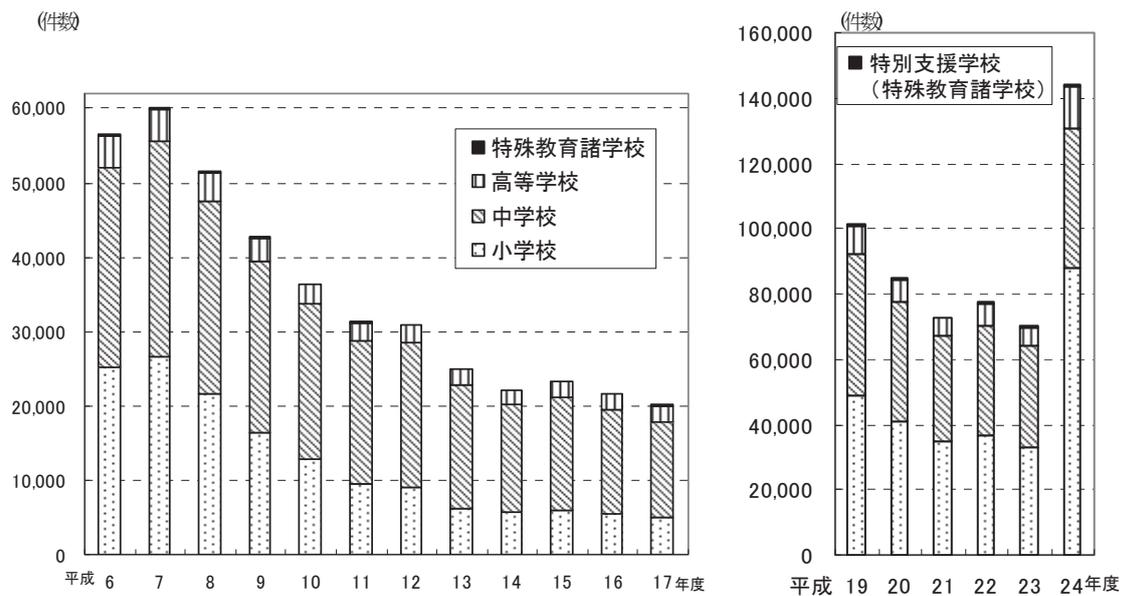
なお、同省の平成25年度予算の新たな概算要求で、いじめの未然防止（道徳教育・体験活動の推進）、早期発見・早期対応（スクールカウンセラー²⁰等の外部人材を活用した教育相談・関係機関との連携強化等）、教員研修・教職員体制整備の充実等を図る「いじめ対策等総合推進事業」として約75億円が盛り込まれている。

¹⁸ 「犯罪行為として取り扱われるべきと認められるいじめ事案に関する警察への相談・通報について（通知）」（24文科初第813号）

¹⁹ 『「いじめの問題に関する児童生徒の実態把握並びに教育委員会及び学校の取組状況に係る緊急調査」を踏まえた取組の徹底について（通知）」（24文科初第936号）

²⁰ 児童生徒の臨床心理に関して高度に専門的な知識・経験を有する者（臨床心理士、精神科医等）により、児童生徒へのカウンセリング（心のケア）や、教職員・保護者に対する指導・援助を行う。

いじめの認知（発生）件数の推移



(注1) 平成6年度～23年度の件数は文部科学省「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」による

(注2) 平成24年度の件数は文部科学省「いじめの問題に関する児童生徒の実態把握並びに教育委員会及び学校の取組状況に係る緊急調査」(調査期間は平成24年4月1日～9月22日)による

(注3) 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4) 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5) 平成17年度までは発生件数、平成18年度からは認知件数

内容についての問合せ先

第一特別調査室 竹内首席調査員 (内線68700)

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

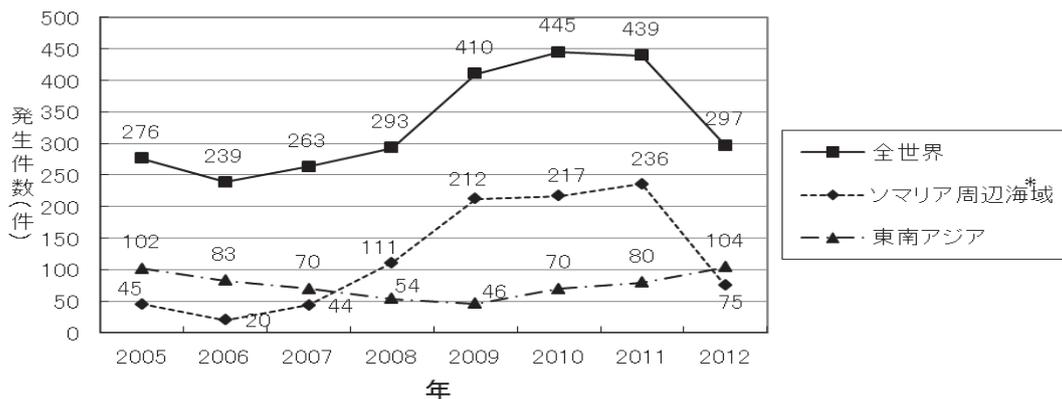
I 所管事項の動向

1 ソマリア沖・アデン湾における海賊問題

(1) ソマリア沖・アデン湾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・アデン湾周辺の海域では、2006年以降海賊事案が増大しており、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、2006年が20件であったのに対し、2011年には236件に上り、同年の全世界の発生件数（439件）の半数以上を占めた。2012年は、75件と前年の3分の1以下に大きく減少しており、東南アジアにおける発生件数を下回っている。

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、これまで海賊事案が多発してきた原因には、貧困問題や治安機関の取締能力不足等が挙げられる。2012年11月に、内戦状態が続くソマリアにおいて21年ぶりに正式政府が発足したが、それまで同国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かった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、①母船の使用によって沖合にまで進出する広い活動範囲、②機関銃やロケット砲等の重火器の使用、③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。

近年、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、海賊の活動海域が拡大してきた。2012年は、これらの海域においても、前年に比べ海賊事案発生件数は減少しており、その要因として、不審船に対し各国海軍が積極的に警戒を行ってき

たことのほか、民間武装警備員を乗船させる等の予防対策を講じる商船が増加したこと等が挙げられる。

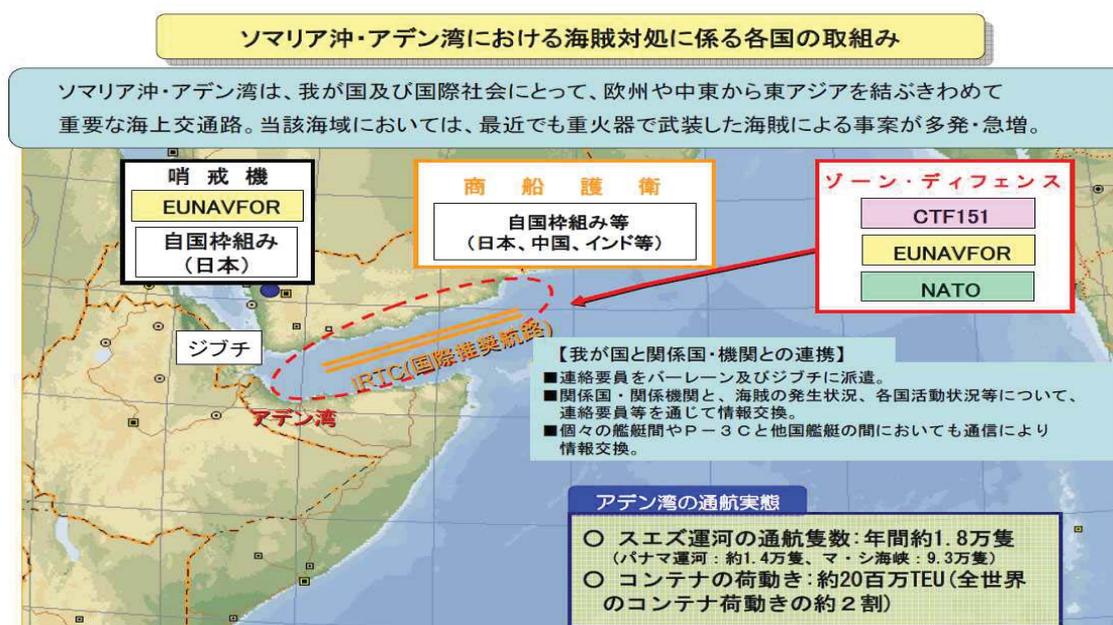
日本関係船舶の被害については、2010年10月10日にケニア沖において貨物船「I Z U M I」（運航事業者が日之出郵船）が海賊に乗っ取られる等の被害が報告されている。

こうした海賊事案への対策として、長安国土交通副大臣（当時）は、2012年10月10日の記者会見で、日本船籍の船舶に民間武装警備員が乗船できるようにする関連法案を、次期通常国会に提出することを目指す考えを示しており、北村海上保安庁長官も、新聞（2013年1月5日付産経新聞）のインタビューの中で、今通常国会への同関連法案提出に向け、現在、国土交通省海事局と共に検討中である旨述べている。

(2) ソマリア沖・アデン湾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・アデン湾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・アデン湾の海賊は「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、ソマリア暫定政府が国連事務総長に事前通報を行った国に対し、ソマリアの領海及び領土でも必要な全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EUNAVFOR（EU海上部隊）、NATO及び米国主導の第151合同任務部隊（CTF-151: Combined Task Force 151）が中心となって活動を行っている。



（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

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 2012 年 8 月現在、我が国を含む 60 か国の国連加盟国、21 の国際機関・民間団体が参加しており、①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、②法的枠組みの強化、③海運業界の意識・能力の向上及び④外交・対外情報発信の強化に関する計 4 つの作業部会が同会合の下に設けられている。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 G 8 / 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、2012 年 9 月までに、ソマリアにおける治安改善のために 4,600 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 8,310 万ドルの支援を実施し、総額 2 億 2,910 万ドルを拠出している。また、同年 1 月 16 日の閣議で同月に発足した正式政府の承認を決定した。

(3) ソマリア沖・アデン湾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・アデン湾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・アデン湾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「さぎなみ」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・アデン湾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、2011年7月8日及び2012年7月13日の閣議において、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2013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、東西に約900km設定していた護衛航路を、東に約200km延長することを決定した。

ウ P-3C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-3C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-3C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、現在、第14次隊として護衛艦計2隻「すずなみ」、「きりさめ」及び要員約380名（その他、海上保安官8名が同乗）が派遣されている。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、現在、第11次隊として海上自衛隊八戸航空基地からP-3C2機及び要員約190名（海上自衛隊約120名、陸上自衛隊約70名）が派遣されており、2013年2月上旬に第12次隊との交替を予定している。

水上部隊は、2009年3月30日から2012年12月31日までに419回の護衛を実施（うち「海賊対処法」に基づき378回）。護衛実績は2,930隻（うち「海賊対処法」に基づき2,809隻）。海賊対処法下では、1回当たり平均約7.4隻を護衛している。護衛した船舶の内訳及びP-3C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	外国事業者が運航し邦人が乗船する外国籍船			計
		うち邦人が乗船する船舶	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	外国事業者が運航し、日本の積荷を輸送する外国籍船	
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～2012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
15	541	2,253	2,809

P-3Cによる飛行実績（2009年6月11日～2012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）
815	約6,300	約64,000	約7,300

（備考）
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HPより作成

オ ジブチ共和国における新活動拠点

派遣当初、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、①現場に近い沿岸国、②襲われた船の船籍国、③被害を受けた乗組員の国籍国、④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国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¹、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（うち2人は未成年）の

¹ 国土交通大臣会見（2011年3月8日）

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。

未成年の被告のうち1人は、当初本人の供述から成人として起訴されたが、東京地裁が未成年の可能性を指摘、2011年11月、公訴を棄却した。その後、少年法の手続を経てあらためて起訴され、未成年2人の公判は2013年3月以降に始まる予定である。

成人している2被告の裁判は、2013年1月、東京地裁で初公判が開かれ、両被告人は起訴事実を認めたが、弁護側は、本件の裁判の管轄は日本にはないとして、公訴棄却を求めた。本公判の判決の言い渡しは、同年2月を予定している。

本公判は、裁判員裁判の対象であるが、ソマリア語を直接日本語に訳せる通訳が見つからず、英語を介する二重通訳で行われており、その他、被告人の身元や出生を示す書類がないことや刑事裁判の手続を被告人が理解していない可能性がある等、裁判を行う上での諸問題が指摘されている。

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同年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月には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、2011年9月、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っていたが、2012年に入り、タリバーンと米国が和平交渉に向けた直接協議を始めたことを受け、

タリバーンとの交渉再開に向けて協議する方針を示した。しかし、その後の同年5月にも、タリバーンとのパイプ役を担っていた和平高等評議会の幹部が何者かに射殺される事件が発生し、今後の交渉への影響が懸念されている。

なお、アフガニスタンの独立選挙委員会は2012年10月31日、カルザイ大統領の任期満了に伴う大統領選挙を2014年4月5日に行うと発表した。アフガニスタンの憲法は大統領の3選を禁じており、この規定に従えば、現在2期目のカルザイ大統領は退任することとなる。

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。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2011年で5,800tとなっており、2008年7,700t、2009年の6,900t、2010年3,600tと減少を続けていたものの再び増加し、生産量は世界全体の約8割を占めている。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。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、パキスタンはアフガニスタン向けの物資供給路を遮断した。これにより米軍は一時パキスタンからの撤退を余儀なくされていたが、米国がパキスタンに謝罪したことに伴い、2012年7月に供給路は再開されている。一方、パキスタンは2012年5月、

米軍によるウサマ・ビン・ラーディン殺害作戦の際に米中央情報局（C I A）に協力した医師に対し、国家反逆罪で有罪判決を下した。米国はこれに対して医師の即時開放を要求し、パキスタンは内政干渉と反発するなど、両国の間には問題も残っている。

国連アフガニスタン支援ミッション（UNAMA）の資料によれば、2011年の民間人死者数は3,021人（2010年2,790人、2009年2,412人、2008年2,118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（2013年1月現在）によれば、2012年の死者数は405人（2011年は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（O E F : 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（M I O : 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I S A Fも、N A T Oの指揮の下、アフガニスタン全土で治安維持におけるアフガニスタン政府への支援を行っている。

さらには、治安改善と復興支援を同時に推進することによって地方における復興活動を実施していくための、「地方復興チーム（P R T : Provincial Reconstruction Team）」の派遣も行われている。P R Tは米国又は他のI S A F参加国の指揮の下、軍人・文民の両方から構成され、軍事部門は治安の維持に当たり、文民部門は復興プロセスの調整等を行っている。N A T Oの資料によれば、2012年12月3日現在、I S A FにはN A T O加盟国を中心とする50か国から約102,011人が参加している。

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、①アフガニスタンの治安部隊の訓練のため4,000人を増派、②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、③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N A T O首脳会議及び同年12月のN A T OとI S A F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た。

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。2013年1月、オバマ大統領とカルザイ大統領が会談し、同年春頃をめどに駐留米軍の主要任務を戦闘からアフガニスタン国軍・治安部隊の支援に切り替える方針で合意した。米政府は2014年末までにアフガン政府に治安権限を委譲し、それまでに66,000人規模の米軍部隊の大半を撤収させる方針を示している。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。他国も撤退を開始したり、時期や規模を検討したりしている。

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、2014年末に完了することとされている。しかし、アフガニスタン国軍・警察の体制は十分整っておらず、さらに米国など国際部隊の兵士らがアフガニスタン兵や警察から射殺される事件も増している。

2012年10月に開かれたNATOの国防相会議では、ISAFがアフガニスタンから2014年に撤退した後、2015年から新たにアフガニスタン治安部隊の支援を行う部隊を創設することで大枠合意した。この部隊は「訓練、助言、支援」に専念し、原則として戦闘には関与しないとされている。

ウ アフガニスタン復興支援のための国際会議の開催

2011年12月、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²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。

2012年7月には、東京でアフガニスタンの開発計画を議論する国際会議が開催された。パキスタンも含む55か国と25の国際機関が参加し、2012年から2015年の4年間で、160億ドル超の支援を実施することを明記した「東京宣言」を採択した。また、新たに相互責任に関する「東京フレームワーク」が形作られ、2年ごとに閣僚級会合で開発の進行状況や支援が有効活用されているかを検証する仕組みが導入された。

(3) 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

² 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

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、①アフガニスタン自身の治安能力の向上のための支援、②元タリバーン等兵士の社会への再統合のための支援、③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41.53億ドル（約4,277億円）が実施済である（2012年9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。

また、前述のように、2012年7月には、アフガニスタンの中長期的な開発や議論の在り方を議論する閣僚級の東京会合を開催した。我が国は同会合において、2012年よりおおむね5年間で開発分野及び治安維持能力の向上に対し、最大約30億ドル規模の支援を行うことを表明している。

(4) 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等を定める「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。

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

I 所管事項の動向

1 北朝鮮による日本人拉致問題の経緯と現状

(1) 拉致問題の経緯と現状

政府は、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年1月に行った記者会見で、彼女が「日本人女性『恩恵』から日本人化教育を受けた」と供述していることが明らかとなったことがきっかけである。この会見から、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（リ・ウネ）」問題を取り上げ、政府は答弁の中で初めて公に北朝鮮による拉致事件の存在に言及した。その後、警察当局が「李恩恵」の身元を確認したことを受けて、1991年5月に開かれた第3回日朝国交正常化交渉本会談（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年2月、新聞各紙が1977年に新潟県で失踪した少女が北朝鮮に拉致された可能性が強まったと報道したことからである。また、同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。こうした中で、3月に「『北朝鮮による拉致』被害者家族連絡会」（家族会）が、そして、1998年4月には「北朝鮮に拉致された日本人を救出するための全国協議会」（救う会）が結成された。

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年9月17日、小泉総理（当時。以下、略）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。）（当時。以下、略）との第1回日朝首脳会談がきっかけである。両者が日朝国交正常化に向けた「日朝平壤宣言」に署名した同会談において、日本側が8件11名の拉致容疑について北朝鮮側にただしたところ、金正日国防委員長は、小泉総理に対し、日本人拉致の事実を認め、謝罪した。北朝鮮側が初めて拉致問題を公式に認めたものの、北朝鮮側が認めた拉致13名のうち、生存者は5名にすぎず、8名は既に死亡していると通告されたことで北朝鮮に対する国民感情は一気に悪化した。この生存拉致被害者5名は10月に、また、その家族8名は2004年5月及び7月に帰国・来日を果たしている。

北朝鮮が認めた拉致事案と日本側が認めていた拉致事案には食い違いがあり、北朝鮮側は久米裕さん、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、政府は田中実さんを2005年4月に、松本京子さんを2006年11月に、それぞれ拉致被害

者と認定し¹、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年4月、在日朝鮮人と結婚していた渡辺秀子さん（1973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。

(2) 「特定失踪者」の問題

第1回日朝首脳会談で、北朝鮮が拉致の実行を認めて以来、国内では、政府認定に係る拉致被害者以外にも、北朝鮮によって拉致されたとの疑いが濃厚な失踪事案が多数存在するのではないかとの声が高まり、いわゆる「特定失踪者³」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(1)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」を挙げ、引き続き捜査等を継続することとしている。

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、第159回国会の2004年2月13日、衆議院外務委員会に「北朝鮮による拉致及び核開発問題等に関する小委員会」が設置された。その後同小委員会に代えて、第161回国会の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⁴。

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、法案の審査とともに、国政調査として、政府に対する質疑、拉致被害者家族等の参考人招致・意見聴取⁵、拉致現場の視察⁶、決議⁷等を行っている。

(2) 北朝鮮関連法の制定

第155回国会の2002年12月、政府が認定した拉致被害者で帰国した者及びその家族に対

¹ 「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」（2003年1月1日施行）に基づき、内閣総理大臣が北朝鮮当局によって拉致された日本人として認定。なお、田中実さん、松本京子さん以外の15名の被害者は、2003年1月6日に拉致被害者と認定された。

² 政府は、高姉弟を朝鮮籍であるため拉致被害者とは認定していない。

³ 北朝鮮による拉致の可能性を排除できない人を「特定失踪者」と称して、救う会が設置した特定失踪者問題調査会が調査を行っている。

⁴ 参議院は同年6月に北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会を設置

⁵ 最近では、飯塚繁雄拉致被害者家族会代表、増元照明拉致被害者家族会事務局長などを参考人として招致している（2012年6月1日）。

⁶ 直近では、福井県小浜市に委員会視察を行っている（2011年7月25日）。

⁷ 直近の例として、「米国の『北朝鮮に対するテロ支援国家指定解除』の動きに反対する決議」を行った（2007年12月5日）ことがある。

する生活支援などを行うことを内容とする「北朝鮮当局によって拉致された被害者等の支援に関する法律」が、衆議院厚生労働委員長によって提出され成立した。同法は、第174回国会の2010年3月、帰国被害者等給付金の支給期間を2015年までの5年間延長することを内容とする一部改正が行われた。

第159回国会の2004年2月には、北朝鮮に対する経済制裁法として、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、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提出され、成立した。

第164回国会の2006年6月には、北朝鮮からの「脱北者」への保護及び支援や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すことなどを盛り込んだ「拉致問題その他北朝鮮当局による人権侵害問題への対処に関する法律」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。同法は、第166回国会の2007年6月、六者会合（3(2)イ参照）における「初期段階の措置」を踏まえ、政府が施策を行うに当たっては、北朝鮮当局による人権侵害状況の改善に資するものとなるよう十分に留意すること等を盛り込んだ一部改正が行われた。

3 政府の取組

(1) 政府の国内における取組

2002年9月、小泉総理の訪朝後、拉致問題に対応するため、内閣官房副長官を議長とする「日朝国交正常化交渉に関する関係閣僚会議専門幹事会（拉致問題）」が設置された。その後、2006年9月26日、安倍政権発足に伴い、拉致問題担当大臣が新設され、同29日、内閣総理大臣を本部長、内閣官房長官及び拉致問題担当大臣を副本部長、他の全ての国務大臣を本部員とする「拉致問題対策本部」が閣議決定により設置された。同本部は、「北朝鮮人権侵害問題啓発週間（12月10～16日）」の拉致問題に関する啓発活動など様々な取組を行ってきた。

2009年9月、民主党を中心とする鳩山内閣が組閣されると、10月13日に、従来の「拉致問題対策本部」が廃止され、新たな「拉致問題対策本部」の設置が閣議決定された。同本部は、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、内閣総理大臣を本部長、拉致問題担当大臣、内閣官房長官及び外務大臣を副本部長とする4名で構成されることとされた。また、情報収集の強化を図るための予算措置がとられた。2010年4月4日から8日まで、黄長燁（ファン・ジャンヨプ）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、菅内閣（当時）では、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。11月29日、拉致問題対策本部会合において、本部長指示として、「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年4月1日、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、政府の「人権教育・啓発に関する基本計画」中に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、上記「拉致問題の解決に向けて」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。

野田内閣（当時）では、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12月に組閣された自民党を中心とする第二次安倍内閣においては、翌2013年1月25日に、従来の「拉致問題対策本部」が廃止され、新たな「拉致問題対策本部」の設置が閣議決定された。同本部は、内閣総理大臣を本部長、拉致問題担当大臣、内閣官房長官及び外務大臣を副本部長、他の全ての国务大臣を本部員とするものである。また、政府、拉致議連役員、各党拉致問題対策組織代表等が席を同じくして、問題意識の共有、自由な意見交換等を行い、超党派での取組の強化を図るため、拉致問題担当大臣を座長とする政府・与野党拉致問題対策機関連絡協議会が開催されることとなっている。

（脱北者問題への取組）

脱北者とは、「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。）により、「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（第6条第1項）。そして、北朝鮮人権法は、「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が脱北者の主たる対象に想定されていた。しかし、2007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年9月には、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、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、北朝鮮人権法の趣旨を踏まえ、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、関係府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) 北朝鮮との外交交渉

北朝鮮との外交交渉において、日本側は拉致問題を取り上げてきた。主な日朝交渉の機会としては、二国間交渉及び六者会合が挙げられる。

ア 二国間交渉

1990年の自社訪朝代表団に対する北朝鮮の国交正常化交渉開始の提案をきっかけに始まった日朝国交正常化交渉は、核をめぐる朝鮮半島の情勢変化のため、中断を余儀なくされた。2002年9月17日、小泉総理は平壤を訪問し、金正日国防委員長と首脳会談を行った。両首脳は、日朝両国が国交を回復するに当たって障害となっていた諸問題を解決するための原則を示す「日朝平壤宣言」に署名し、同宣言に基づき、10月に日朝国交正常化交渉が再開された。

しかしながら、日朝国交正常化交渉は、2004年11月の第3回日朝実務者協議で北朝鮮側から横田めぐみさんのものとして提供された遺骨の鑑定結果をめぐって、こう着状態に陥った。その後、日朝二国間協議（2005年9月）、日朝包括並行協議（2006年2月）などの交渉の機会がもたれたが、事態の進展はなかった。

その後、六者会合における合意「初期段階の措置」（2007年2月13日）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む状況下で、日朝実務者協議が開かれた（2008年6、8月）。この協議で、北朝鮮による拉致被害者に関する調査がやり直されることとなり、北朝鮮側からは「北朝鮮が行う調査は、拉致問題の解決に向けた具体的行動をとるため、すなわち生存者を発見し帰国させるための、拉致被害者⁸に関する全面的な調査となること」、「調査⁹は、権限が与えられた北朝鮮の調査委員会によって迅速に

⁸ 日本政府が認定した被害者やその他に提起された行方不明者等が含まれることとされた。

⁹ 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。

行われ、可能な限り(2008年)秋には終了すること」が示された。また、日本側も北朝鮮が調査を開始すると同時に、「人的往来の規制解除及び航空チャーター便の規制解除を実施する用意がある」旨を表明した。

しかし、北朝鮮は、2008年9月1日の福田総理(当時)の辞意表明後の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、調査委員会の立ち上げを延期する旨を通告してきた。その後の歴代政権は、北朝鮮に対し、拉致被害者の再調査の早急な着手を求めてきたが、いまだ実現されていない。

2009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。

しかしながら、2010年に入ると、韓国海軍哨戒艦「天安」の爆発・沈没(3月)への北朝鮮製魚雷の関与、韓国・延坪島への砲撃(11月)、ウラン濃縮施設の公開(11月)など北朝鮮による一連の問題行為によって、日朝協議が再開できる状況ではなくなった。

2011年1月、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(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)。これに対し、北朝鮮は、朝鮮中央通信のウェブ上に、日朝協議再開への意欲を評価する論評を掲載した(10日)。その後の6月10日、菅総理(当時)は、拉致問題対策本部第5回会合において、北朝鮮に対しては日本人拉致被害者の再調査を行う旨の合意を更に強く北朝鮮に求める姿勢を示した。

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、新政権しだい」と述べたとされる。また、10月26日には、金桂冠(キム・ゲグアン)北朝鮮外務第1副相が日朝国交正常化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、うまく行かろう」と発言し、交渉再開へ強い意欲を示した。一方、10月8日、野田総理(当時。以下、略)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。

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(2011年12月17日)に対し弔意を示さなかったとして、野田総理や藤村内閣官房長官(当時)を非難する論評を出した。

8月、北京において日朝赤十字会談が行われ、北朝鮮に残る日本人遺骨の返還や墓参の早期実現に向けて、両国政府担当者を交えて交渉を継続していくことで合意し、その後、日朝政府間予備協議が行われた(29日~31日)。次いで、両国の外務省局長級による政府間協議(11月15日~16日)が行われ、「日本人拉致問題などについて、できるだけ早期に次期協議を行う」ことが合意された。しかし、12月に予定されていた局長級による協議は、同月1日の北朝鮮の「人工衛星」打上げ予告によって延期された。

同年12月、自民党を中心とする第二次安倍内閣が組閣されると、古屋拉致問題担当大臣が「北朝鮮から対話を引き出したい」と発言し、拉致問題解決に積極的な姿勢を示すとともに、北朝鮮側も日朝協議の再開を日本側に打診してきたと伝えられている。

イ 六者会合

六者会合は、朝鮮半島の非核化を目指す中国、米国、北朝鮮、韓国、ロシア及び日本で構成される多国間協議であり、2003年8月に第1回会合が開催された。この六者会合は、単なる核問題だけではなく、拉致問題の解決を含む日朝国交正常化問題も同時解決する包括協議の場となっているが、2008年12月の会合を最後に開催されていない。

この間、北朝鮮が、2回目の核実験実施（2009年5月）、韓国・延坪島への砲撃（2010年11月）などの挑発行為を続ける中、議長国である中国をはじめとする関係国が会合再開に向けて努力を行ってきた。

北朝鮮は、2011年1月1日付の3紙共同社説を通じて韓国へ対話を呼びかけ、祖国平和統一委員会も無条件対話に応じるよう呼びかけた（1月8日）。ボズワース米国政府北朝鮮政策特別代表（当時。以下、略）は、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、韓国と日本は、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。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、延坪島砲撃など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、5月に行われた金正日国防委員長の訪中後、北朝鮮国防委員会は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。

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、キング米国北朝鮮人権問題担当特使を北朝鮮に派遣した。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糧支援を行うと発表した¹⁰。

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月下旬には金正日国防委員長がロシアと中国を訪問した。同国防委員長は、メドヴェージェフ・ロシア大統領（当時）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、中国の戴秉国國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、六者会合首席代表らによる南北非核化協議が行われた際、韓国側は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。

10月24日、25日、ジュネーブにおいて、ボズワース米国政府北朝鮮政策特別代表と金桂冠北朝鮮外務第1副相が会談した。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。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。

¹⁰ 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。

このような中で、12月17日、金正日国防委員長が死去し、29日の中央追悼大会で、金永南最高人民会議常任委員長は、金正恩（キム・ジョンウン）党中央軍事委員会副委員長による後継体制が始まったことを宣言した。

2012年2月、北朝鮮が核実験と長距離弾道ミサイル発射の凍結、寧辺のウラン濃縮活動の一時停止及びその監視のための国際原子力機関（IAEA）の要員受入れなどと引換えに米国から栄養補助食品24万tの提供を受けることなどを内容とした米朝合意（29日公表）が成立した。しかし、北朝鮮が、4月13日、事実上の長距離弾道ミサイルを発射したため、米国は栄養補助食品の支援を凍結した。16日、国連安全保障理事会（以下「国連安保理」という。）はこの発射が国連安保理決議第1718号（2006年）及び第1874号（2009年）に違反するものであるとして、北朝鮮を非難する議長声明を出したのに対し、17日、北朝鮮外務省は、この声明を批判する声明を出した。この中で北朝鮮は、今後も「宇宙利用の権利を行使¹¹」していくことを示すとともに、2月の米朝合意にも拘束されず、「必要な措置¹²」がとれるようになったと米朝合意の破棄を宣言した。

なお、金正恩党中央軍事委員会副委員長は、2012年4月11日に党第1書記に、そして、13日には国防委員会第1委員長に就任しており、2011年末に既に就任していた軍最高司令官と合わせて、軍、党、国家の最高地位を占めるに至った。7月17日、朝鮮労働党中央委員会などは、金正恩第1書記に現存者では最高の階級である「共和国元帥」の軍事称号を授与することを決定した。このような金正恩体制への移行は、日朝国交正常化交渉にも影響を及ぼす可能性がある。

4 北朝鮮によるミサイル発射・核実験と対応措置

2006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。同日、政府は、独自制裁措置として、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。10日、安倍内閣官房長官（当時）は、衆議院拉致問題特別委員会において、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」したと発言した。15日、国連安保理は北朝鮮非難決議を全会一致で採択した。

また、9月19日、政府は、国連安保理決議第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、10月9日、北朝鮮が核実験を行ったことを受け、政府は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実施した。14日には北朝鮮を非難する国連安保理決議第1718号が全会一致で採択された。なお、この時の独自制裁措置につい

¹¹ 「月その他の天体を含む宇宙空間の探査及び利用における国家活動を律する原則に関する条約（通称：宇宙条約）」では、全ての国の利益のために、国際法に従って、自由な宇宙探査権限を保障している。

¹² 核実験を意味するものとみられる（『産経新聞』（2012.4.18））。

て、政府は、2008年10月まで、その半年間延長を4回にわたり決定した。

2009年4月5日、再び北朝鮮は弾道ミサイルを発射¹³した。これに対し政府は10日、これまで半年ごとに延長していた独自制裁措置の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告義務を厳格化することを決定した。さらに、北朝鮮は、5月25日、核実験を実施¹⁴した。これに対し、我が国は、同日、抗議のための内閣総理大臣声明を出した。その後、6月12日、国連安保理は、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。16日、我が国も新たな制裁措置¹⁵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年4月9日、2006年と2009年の核実験を契機として我が国独自に実施してきた上記の制裁措置を1年間延長した。5月28日には、韓国海軍哨戒艦「天安」沈没事案を受けて、追加制裁として、税関届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更に厳格化した。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。

2012年4月3日、政府は、延長を繰り返してきた上記の我が国独自の制裁措置を更に1年間延長することを決定した。13日、北朝鮮は予告していた事実上の弾道ミサイルを発射¹⁶し、16日、国連安保理は、それを非難する議長声明を全会一致で採択した。5月2日には国連安保理の北朝鮮制裁委員会が、北朝鮮の核・ミサイル開発への関与が疑われる3団体を制裁対象に追加指定したことに伴い、15日、政府もこれらの団体に資産凍結等の措置を講ずることとした。12月12日にも北朝鮮は「人工衛星」と称する事実上の弾道ミサイルを発射した。12月12日にも北朝鮮は「人工衛星」と称する事実上の弾道ミサイルを発射した。これに対し、国連安保理は、翌2013年1月22日、6団体、4個人に資産凍結などの制裁を科すことなどを内容とする決議第2087号を採択した。

5 国際社会への働き掛け

政府は、2005年12月より人権担当大使¹⁷（2008年4月から人権人道担当大使）を任命す

¹³ 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。

¹⁴ 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。

¹⁵ ①北朝鮮に向けた全ての品目の輸出禁止（2010年4月13日まで）、②「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

¹⁶ ミサイル発射前、参院本会議では、「北朝鮮による『人工衛星』の打ち上げ発表に抗議し強く自制を求める決議」（3月23日）、衆院本会議では、「北朝鮮による『人工衛星』の打ち上げ発表に抗議し発射中止を求める決議」（4月12日）が行われている。ミサイル発射後、衆院本会議では、「北朝鮮による『人工衛星』打ち上げに抗議する決議」（4月13日）、参院本会議では「北朝鮮による弾道ミサイル発射に抗議する決議」（4月16日）が行われている。

¹⁷ 人権担当大使（2005年12月～2008年4月）齊賀富美子、人権人道担当大使（2008年4月～現在）上田秀明

るなど、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。最近では、2012年5月のキャンプデービッド・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た。また、11月には、ジュネーブで「拉致問題に関する国際社会への理解促進事業」を行い、シンポジウムを主催するなどしている。

国連では、人権理事会において、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「北朝鮮人権状況決議」が2008年から5年連続（前身の国連人権委員会¹⁸では、2003年から3年連続）採択されている。また、国連総会は、2012年までの8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が採択されている¹⁹。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、2004年4月、国連人権理事会は、北朝鮮人権状況特別報告者の設置を決定した。2010年8月からはマルズキ・ダルスマン氏（インドネシア）が同報告者を務め、北朝鮮人権状況の改善に向けた活動を行っている。

拉致被害者関係では、2006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。また、2012年5月、拉致被害者家族増元照明さんが、欧州議会で拉致被害について証言し、EU各国に被害者救済への協力を呼び掛けた。

その他、欧州議会が、2010年7月に、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。

¹⁸ 国連人権委員会は、2006年3月15日、国連総会の決議に基づき発展解消され、人権問題に広く対応するため、常設理事会としての人権理事会が創設された。

¹⁹ 2012年の国連総会本会議での決議案は、初めて全会一致とみなす無投票での採択（コンセンサス）がなされた（ただし、北朝鮮、中国、キューバ、ベネズエラ及びシリアはコンセンサスから離脱）。

(別表)

政府認定に係る拉致被害者一覧 (□は帰国者)

		拉致被害者 (敬称略) () の数字は当時の年齢	事 件・事 案 () 内は失踪場所	北朝鮮の回答	備 考
北朝鮮が拉致を認めた13人	日朝首脳会談時点で政府が拉致容疑濃厚とした8件	久米 裕 (52)	宇出津事件 (石川県) 1977年9月	入境を否定	
		横田めぐみ (13)	少女拉致容疑事案 (新潟県) 1977年11月	1986年に結婚 1987年に一児を出産 1994年病院で自殺	北朝鮮が提供した遺骨はDNA判定の結果他人のものと判明
		田口八重子 (22)	李恩恵拉致容疑事案 (不明) 1978年6月頃	1984年原教晃さんと結婚 1986年交通事故死	北朝鮮側は墓地に埋葬された遺骸は豪雨により流失と説明 北朝鮮は李恩恵の存在を否定
		地村 保志 (23) 地村(瀧本)富貴恵(23)	アベック拉致容疑事案 (福井県) 1978年7月		2002年10月帰国 家族は2004年5月に帰国
		蓮池 薫 (20) 蓮池(奥土)祐木子(22)	アベック拉致容疑事案 (新潟県) 1978年7月		2002年10月帰国 家族は2004年5月に帰国
		市川 修一 (23) 増元るみ子 (24)	アベック拉致容疑事案 (鹿児島県) 1978年8月	1979年に結婚 1979年市川修一さん 心臓麻痺で死亡 1981年増元るみ子さん 心臓麻痺で死亡	北朝鮮側は墓地に埋葬された遺骸は豪雨により流失と説明
		原 勲晃 (43)	シン・グァンス 辛光洙事件 (宮崎県) 1980年6月中旬	1984年田口八重子さんと結婚 1986年病死	北朝鮮側は墓地に埋葬された遺骸は豪雨により流失と説明
		有本 恵子 (23)	欧州における日本人女性 拉致容疑事案 (欧州) 1983年7月頃	1985年石岡亨さんと結婚 1988年ガス中毒で死亡	北朝鮮側は墓地に埋葬された遺骸は豪雨により流失と説明
	11人	石岡 亨 (22)	欧州における日本人男性 拉致容疑事案 (欧州) 1980年5月頃	1985年有本恵子さんと結婚 1988年ガス中毒で死亡	北朝鮮側は墓地に埋葬された遺骸は豪雨により流失と説明
		松木 薫 (26)		1996年交通事故死	北朝鮮が提供した遺骨はDNA判定の結果他人のものと判明
		曾我ひとみ (19) 曾我ミヨシ (46)	母娘拉致容疑事案 (新潟県) 1978年8月	入境を否定	2002年10月帰国 家族は2004年7月に帰国・来日
		田中 実 (28)	元飲食店店員拉致容疑事案 (兵庫県) 1978年6月頃	入境を否定	2005年4月27日、拉致被害者と認定
		松本 京子 (29)	女性拉致容疑事案 (鳥取県) 1977年10月	入境を否定	2006年11月20日、拉致被害者と認定

(内閣官房拉致問題対策本部事務局の資料等を基に作成)

* 田中実さんと松本京子さん以外は、2003年1月6日に拉致被害者と認定

内容についての問合せ先

拉致問題特別調査室 松田次席調査員 (内線68640)

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)

I 所管事項の動向

1 消費者政策の転換

昭和43年に制定された消費者保護基本法は平成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。

この理念の下、従来の縦割り・産業優先の行政から、消費者を主役とする国民本位の行政に転換し、「消費者行政の一元化」を実現するため、平成21年9月に、消費者庁及び消費者委員会が設置された。

政府は、新たな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た。平成24年7月には、2度目となる同計画の検証、評価及び見直しが行われ、「地方消費者行政活性化基金」終了後の地方消費者行政支援のための財源確保、国民生活センターの国への移行を踏まえた消費者行政の在り方、消費生活相談員の法的位置付け等に関して改定が行われた。

(1) 消費者庁

消費者庁は、「消費者行政の司令塔」として内閣府に設置された。平成24年度予算は93.4億円¹、定員は279名である。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²である。

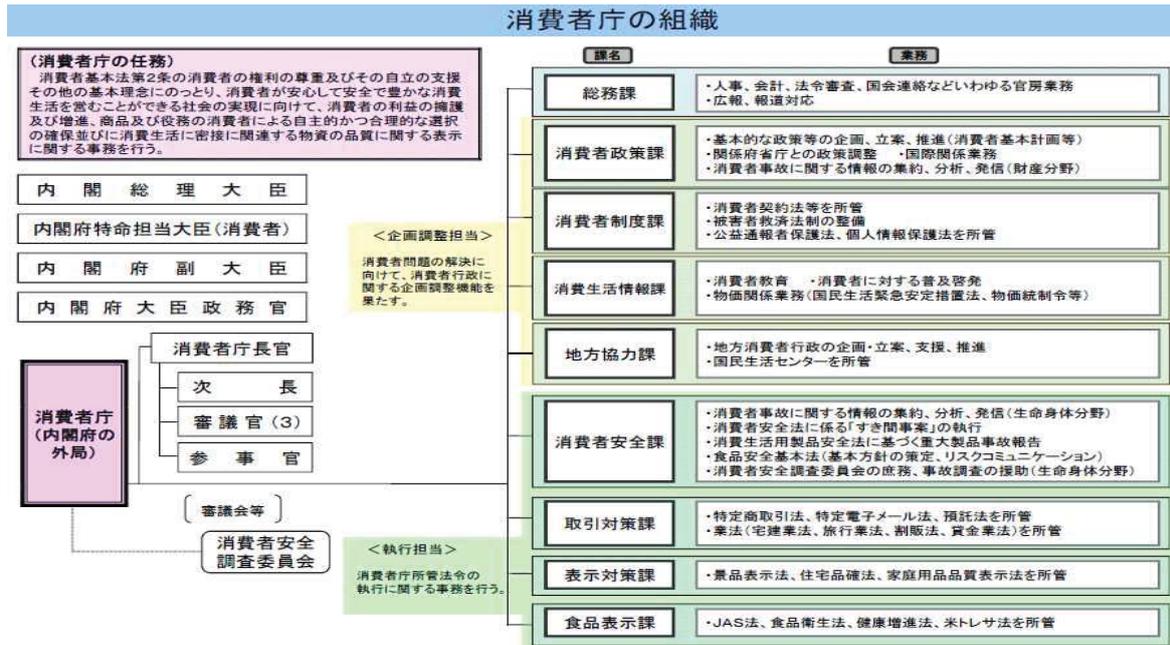
消費者庁は、所掌法令の執行、事故情報の一元的集約・分析、各府省庁に対する措置要求や事業者への勧告・措置など消費者行政の司令塔・エンジン役としての役割を十分に果たせるよう、その体制の整備・強化が求められている。

また、第180回国会の平成24年8月に消費者安全法の一部が改正され、同年10月に、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³」が、消費者庁に設置された。

¹ 東日本大震災復興特別会計を含む。

² 不当景品類及び不当表示防止法（景品表示法）、特定商取引に関する法律、消費生活用製品安全法など各省庁が所管していた表示・取引・安全に関する法律に加えて、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、消費者教育の推進に関する法律等である。

³ 同委員会は非常勤委員7人以内で構成され、委員の任期は2年である。平成24年11月6日、同委員会は、パロマガス湯沸器一酸化炭素中毒事故（平成17年）、シンドラ社製エレベーター事故（平成18年）、商業施設内設置のエスカレーター事故（平成21年）など計5件を、原因調査等の対象とすることに決定した。



(消費者庁資料)

(2) 消費者委員会

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、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人いる。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。

(3) 独立行政法人国民生活センター

国民生活センターは、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た。同センターの業務は、P I O - N E T⁴を通じた情報収集、消費者等への情報提供、苦情相談支援、商品テスト等であり、平成21年4月には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⁵が追加された。

⁴ P I O - N E T (Practical Living Information Online Network System) とは、国民生活センターと全国の消費生活センターをネットワークで結び、消費生活に関する苦情相談等を登録しているもの。

⁵ 国民生活センターの紛争解決委員会におけるADR(裁判外紛争解決手続)の状況は、平成21年4月から平成24年10月までの申請件数が469件、うち手続終了が430件(和解成立254件、和解不成立118件、取下等58件)である。

2 地方消費者行政

地方公共団体は、消費者行政担当部局や消費生活センター等を通じ、消費生活相談、法執行、消費者安全の確保に資する情報の収集・提供、消費者教育等を行っており、消費者被害の防止等のためには、地方消費者行政の強化が不可欠である。

政府は、「地方消費者行政活性化基金」の創設等の財政的支援や、「地方消費者行政の充実・強化のためのプラン」の策定（平成 22 年 2 月）など自治体の取組を支援してきた。平成 24 年 7 月には、地方消費者行政の現状と課題を分析し、地方消費者行政の中長期的な方向性とその実現のための消費者庁の取組と自治体への提言を取りまとめた「地方消費者行政の充実・強化のための指針」を、地方消費者行政推進本部において策定している。

(1) 消費生活センター等の状況

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 24 年 4 月 1 日時点）によると、9 割以上の市町村で消費生活センター等の相談窓口が設置されている。消費生活相談員は全国で 3,355 人が配置されている一方、窓口はあるが相談員未配置の市町村が 4 割近く存在する。

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。こうした声を受け、消費生活相談員の資格制度の在り方等について、消費者庁の検討会において検討が行われ、平成 24 年 8 月に、新たな資格の法定化等を内容とする中間取りまとめが行われている。

また、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⁶。P I O-N E T については、相談情報の収集・分析・提供業務の見直し、システム刷新の基本方針について、消費者庁の検討会において検討が行われ、平成 24 年 7 月に中間報告⁷が取りまとめられている。

(2) 地方への財政的支援

国の平成 20 年度及び 21 年度の各補正予算により、「集中育成・強化期間（平成 21～23 年度）」における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、全都道府県で総額 223 億円の「地方消費者行政活性化基金」が造成された⁸。基金の用途は、消費者教育・啓発、消費生活センター機能強化、相談窓口整備で約

⁶ 消費者委員会「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 15 日）など

⁷ 相談員の入力・登録の負担軽減、費用軽減等に係る業務改善策が取りまとめられた（平成 24 年 7 月 20 日）。

⁸ 平成 23 年に、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、①震災前の機能回復事業への活用、②岩手、宮城、福島、茨城の 4 県について、取崩し限度額の緩和（2 分の 1 から 3 分の 2）及び、期限の平成 25 年度までの追加延長をすることとした。さらに、平成 24 年度予算では、被災 4 県に対して同基金が増額（3.6 億円）されたほか、食の安全や地域の多様な民間団体の活動等を支援するため 5 億円が増額されている。

7割を占める。また、5万人未満の市町村においては、消費者行政予算全体に占める基金の割合が5割を超えている。

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、①基金取崩し期限の平成24年度までの延長、②消費生活相談員報酬引上げに係る基金の活用等の使途拡大、③いわゆる「2分の1ルール⁹」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。

また、平成24年度補正予算案では同基金に60億円を上積みし、同基金の取崩し可能期間を平成25年度まで延長することとしている。

3 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があり、このため、個々の被害者は、紛争解決に要する費用・労力や消費者と事業者間の情報量等の格差などを考慮し、被害回復のために自ら訴えを提起す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。

現行の消費者被害救済に関する制度としては、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る。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り、一定の成果をあげているが、消費者の被害回復に直結した制度ではない。

「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、消費者被害に対応し、実効的に回復させる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。

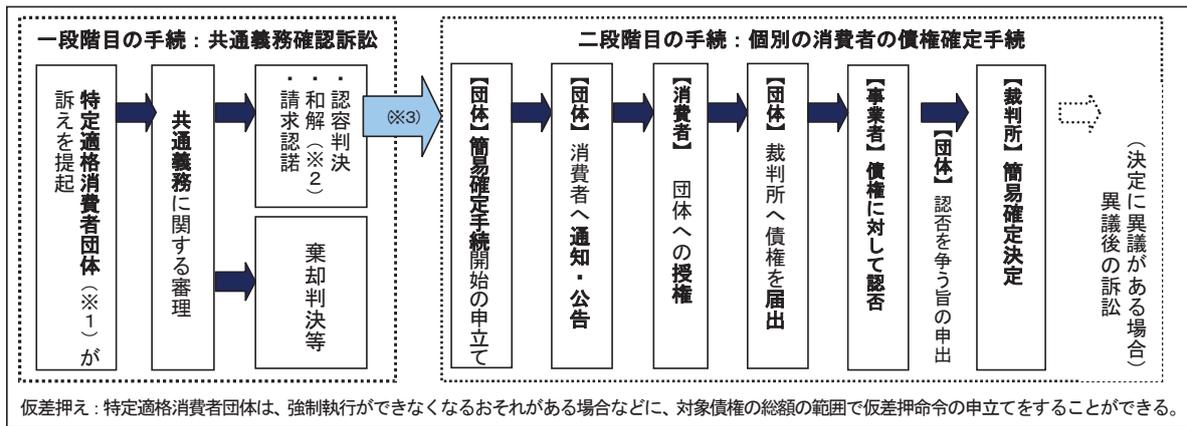
こうした状況を踏まえ、平成22年9月、消費者庁の研究会は、集合訴訟制度の手続モデル案、行政による経済的不利益賦課制度及び保全制度について報告書を取りまとめた。

(1) 新たな訴訟制度の導入

消費者庁の研究会の報告書（平成22年9月）や消費者委員会の専門調査会の報告書（平成23年8月）を踏まえ、消費者庁は、平成24年8月に、消費者に生じた被害を一括して実効的に回復するための民事裁判手続及びその手続を迫行する特定適格消費者団体の認定制度等の創設をする「集団的消費者被害回復に係る訴訟制度案」を取りまとめており（図1参照）、今国会に同訴訟制度を創設するための法律案の提出が検討されている。

⁹ 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。

〈図 1 集団的消費者被害回復に係る訴訟制度案における訴訟の手続の流れ〉



（※1）適格消費者団体（消費者契約法に基づき差止請求権を行使。現在全国10団体）のうち新たな認定要件を満たす者を内閣総理大臣が認定。
（※2）事業者共通義務があることを認める旨の訴訟上の和解であれば、二段階目の手続の開始原因となる。
（※3）一段階目の判決の効力は、原告及び被告に及ぶほか、二段階目の手続において債権を届け出た消費者にも及ぶ。

（消費者庁資料）

（2）新たな行政措置の導入

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。

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消費者安全法改正案が第180回国会において成立している（平成25年4月施行）。

4 食品表示の一元化等

食品の表示は、JAS法、食品衛生法を始めとする複数の法律で定められており、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、消費者団体等からも意見・要望が出されている。

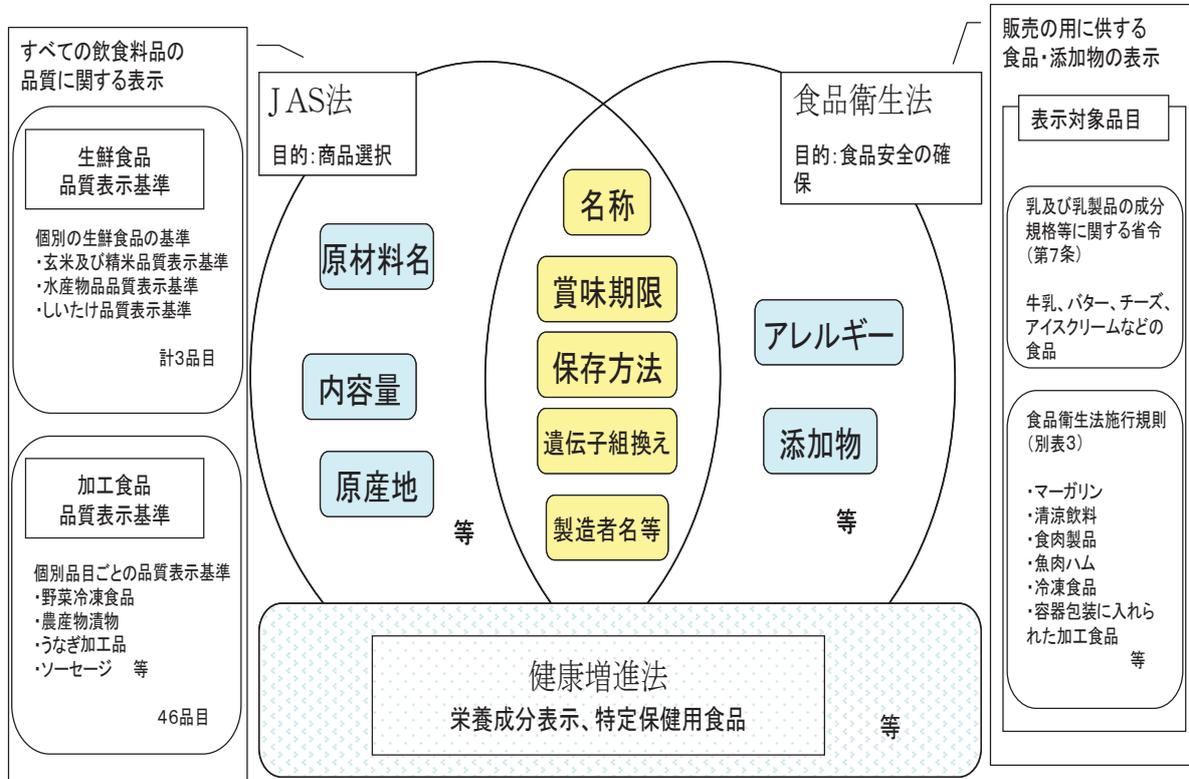
消費者基本計画では、食品表示に関する一元的な法律の制定など法体系の在り方については、JAS法、食品衛生法、健康増進法等を統一的に解釈・運用するとともに、現行制度の運用改善を行いつつ検討し、平成24年度中の法案提出を目指すとしている。

これを受け、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、平成24年8月に報告書を取りまとめた。報告書では、新たな食品表示制度導入の目的を、消費者への食品の安全確保に係る情報提供を最優先とすること、消費者の商品選択上の判断に影響を及ぼす重要情報の提供を行うこととした上で、新たな表示制度の枠組みとして、食品衛生法、JAS法及び健康増進法の表示部分の一元化と、原則として全ての容器包装された加工食品を対象とする栄養表示の義務化を求めている。他方、加工食品の

原料原産地表示の拡大、外食等における食品表示の取扱い、遺伝子組換え食品の表示見直し等については、今後、別途検討を行うこととされた。

同報告書を受け、今国会に食品表示の一元化に関する法律案の提出が検討されている。

＜図2 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)

なお、食品表示に関しては、次のような課題がある。

- ・加工食品の原料原産地表示…加工食品の原料原産地表示はJAS法に基づき定められており¹⁰、消費者基本計画や食料・農業・農村基本計画ではその義務付け品目を拡大していくこととされている。一方、消費者委員会は、平成23年8月に、原料原産地表示について、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、新たな法体系の下で対象品目や選定方法を改めて設定することを期待するとし、消費者庁に検討を求めた。食品表示一元化検討会報告書では、現行の原料原産地表示制度の方針を維持しつつ、引き続き検討課題とするとしている。
- ・遺伝子組換え食品の表示…遺伝子組換え食品の表示については、食品衛生法及びJAS法により、8農産物とその加工食品33食品群を表示対象とし、「遺伝子組換え」又は「遺伝子組換え不分別」等の表示が義務付けられている¹¹。食品表示一元化検討会で

¹⁰ 平成24年12月現在、22食品群と4品目の加工食品についての原料原産地表示が定められている。

¹¹ 遺伝子組換え農産物が主な原材料（原材料の上位3位以内で、かつ、全重量の5%以上を占めるもの）でない場合、表示義務はない。また、遺伝子組換え農産物を分別して生産流通管理している場合、「遺伝子組換えでない」旨を表示できるが、とうもろこし、大豆に関しては5%以下の意図せざる混入が認められている。

は、遺伝子組換え食品について、表示方法が十分でないとの意見もあったが、食品表示の一元化の機会に検討すべき項目とは別の事項として、今後の検討課題とした。

- ・特定保健用食品の表示…特定保健用食品¹²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であり、その表示制度は平成3年以降順次整備されてきた。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たほか、平成24年6月にも表示・広告、サプリメントの摂取目安量表示、医薬品との併用の在り方等について取りまとめている。

5 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23年度において相談全体の8割以上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。

- ・貴金属等の訪問買取り…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。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た。これを受け、訪問買取りを規制するため、第180回国会において特定商取引法が改正されている。
- ・カード現金化…商品をクレジットカードのショッピング枠で購入させた後、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、コンゴ、シリア等の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高額で買い取らせるもの。平成22年以降、通貨を変えつつ被害が続いている。高齢者等に対する劇場型勧誘が行われており、2次被害も多いとされる。
- ・電気通信関係の勧誘…インターネット、スマートフォン等の電気通信サービスの販売勧誘に関し、重要事実を告げない、高齢者に不必要な契約をさせる、契約取消・解除が困難等の相談が多い。一方、電気通信事業者の役務提供契約については、特定商取引

¹² 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。

法の適用除外とされている。消費者委員会は、平成 24 年 11 月に、電気通信事業について特定商取引法と同レベルの消費者保護規定を導入すること等の提言を行っている。

6 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。

また、学校における消費者教育は、学校教育全体から見ると、割ける時間が限られるほか、その目的や重要性も関係者に十分に認識されているとは言えない状況である。

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。

こうした状況を背景に、第 180 回国会において、消費者教育の総合的かつ一体的な推進のため、基本理念、国及び地方公共団体の責務、基本方針の策定等について定めた「消費者教育の推進に関する法律」が、議員立法により制定された（平成 24 年 12 月 13 日施行）。

また、消費者教育推進会議は、平成 24 年 4 月に、消費者教育の体系化や学校・社会における消費者教育の方向性等について取りまとめた「消費者教育推進のための課題と方向」を公表している。これを受け、消費者庁は研究会を設置し、消費者教育の「体系的プログラム」の策定とその普及策について取りまとめている。

7 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 23 年度における施行状況は次のとお

りである。平成 24 年 3 月現在、個人情報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 23 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 16 件（金融庁、総務省、経済産業省、国土交通省）、助言を 1 件（経済産業省）行っている。また、平成 23 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 5,267 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 420 件であり、いずれも減少傾向にある。

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、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。

8 公共料金問題

平成 23 年 3 月の東日本大震災と原子力発電所事故が電気料金に与える影響等をめぐる議論を契機に、国民生活における公共料金の重要性が、改めて注目された。

消費者委員会では、公共料金の決定過程の透明性及び消費者参画の機会を確保する観点から、関係省庁に対して、「公共料金問題についての建議」（平成 24 年 2 月）を行った。今後、公共料金等に関する重要事項については、平成 24 年 11 月、新たに「公共料金等専門調査会」を設置し、消費者庁の協力を得ながら調査審議することとしている。

また、消費者庁では、有識者による「公共料金に関する研究会」が、同月、公共料金の決定の在り方について検討を行い、料金改定の手続、公共料金の水準など具体的な対応の方向性を示した提言を取りまとめている¹³。

- 東京電力の家庭用電気料金値上げ…平成 24 年 5 月、東京電力は、経済産業大臣に対し、家庭用電気料金を 10.28%引き上げる等の認可申請を行った。これを受け、7 月 5 日に経済産業省は査定方針案¹⁴を取りまとめ、消費者庁¹⁵との協議が行われた。同月 20 日の「物価問題に関する関係閣僚会議」において消費者庁との合意内容が盛り込まれた査定方針案が了承され、同月 25 日、経済産業大臣は 9 月 1 日から 8.46%値上げすることを認可した。
- その他電力会社の電気料金値上げの動向…平成 24 年 11 月、関西電力及び九州電力は、東日本大震災以降、原子力発電所稼働停止に伴い代替となる火力発電用の燃料費増大による経営悪化を理由に、平成 25 年 4 月からの家庭用電気料金値上げ¹⁶等の認可申請

¹³ 料金を決める過程で消費者の声を十分に反映するため公聴会の開催数・場所の配慮や質疑応答の機会の確保、経営効率化の努力や技術革新の見込みがあらかじめ織り込まれる必要性、燃料費等調達に係る事業者の交渉力向上による低廉化の追求、取引子会社・関連会社の役務・調達コスト削減など、具体的な対応策を提示している。

¹⁴ 同案により値上げ幅は 9%前半になるとされた。

¹⁵ 査定方針案に対し、給与・賞与について、公的資金投入企業事例も踏まえ、少なくとも 30%程度削減すべきこと、福島原発の減価償却費等については原価に算入しないこと等の評価を行った。また、消費者庁から付議を受けた消費者委員会も意見を表明している。

¹⁶ 家庭用電気料金について、関西電力は平均 11.88%、九州電力は平均 8.51%の引上げを申請した。

を行った。消費者委員会では、平成24年12月、同委員会「公共料金等専門調査会」の下に「家庭用電気料金の値上げ認可申請に関する調査会」を設置し、各家庭用電気料金の値上げ認可申請に対して消費者の視点から申請内容の検証を行うこととした。

II 第183回国会提出予定法律案等の概要

1 消費者の財産的被害の集団的な回復のための民事の裁判手続の特例に関する法律案（仮称）

多数の消費者の財産的被害の回復を容易にするため、これらの消費者に共通する原因に基づき事業者が金銭を支払う義務を負うべきことについて、一定の要件を満たした適格消費者団体が確認の訴えを提起し、これに対する裁判所の判断を前提に個々の消費者による請求を可能とする裁判手続を創設するとともに、これを行うために必要な事項を定める。

2 食品表示法案（仮称）

食品を摂取する際の安全及び一般消費者の自主的かつ合理的な食品選択の機会を確保するため、食品衛生法、農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律（JAS法）及び健康増進法の食品の表示に関する規定を統合し、内閣総理大臣による基準の策定、基準に違反した者に対する是正措置その他食品の表示に関し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。

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

I 所管事項の動向

1 科学技術・イノベーション推進特別委員会の概要

科学技術・イノベーション推進特別委員会は、平成23年1月24日に、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

- ① 「科学技術・イノベーション推進特別委員会」を設置し、所管大臣を「科学技術政策担当大臣」とする。
- ② 設置目的は、「科学技術、イノベーション推進の総合的な対策を樹立するため」とし、従来、内閣委員会で行ってきた、内閣の重要政策事項のうちの「科学技術政策」の事項を特別委員会に移すこととなるが、審査は幅広い範囲になることは当然である。
- ③ 文部科学委員会の所管については、従前どおりとする。
- ④ 熟議の国会を目指すため、従来の委員会審査の慣例、政局の動きにとらわれず、アドバイザ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

科学技術基本法によると、科学技術政策は、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、基本的政策及び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 年度当初予算（平成 24 年 4 月現在、内閣府集計）の総額が 3 兆 6,693 億円（対前年度予算比 0.6%増）となっている。各省別の割合をみると、文部科学省 67.8%、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。平成 24 年度補正予算案（平成 25 年 1 月現在、内閣府集計、速報値）では総額で 9,949 億円が計上されており、うち 7 割強が文部科学省予算（7,210 億円）となっている。

イ 現状と課題

(7) 現状

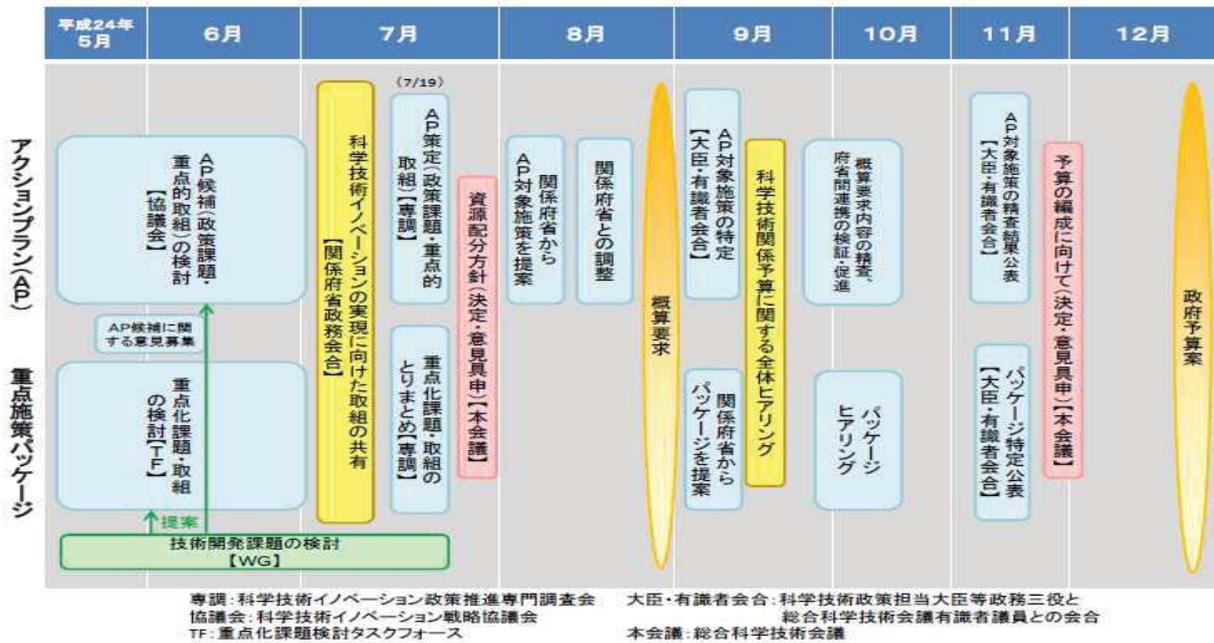
科学技術政策は、総合科学技術会議の議を経て政府が策定する科学技術基本計画（以下「基本計画」という。）に基づいて、総合的かつ計画的な推進を図ることとされている。基本計画は、10 年程度を見通した 5 年間の計画が、平成 8 年度からこれまで 4 期にわたり策定されている。

平成 23 年 8 月 19 日に閣議決定された第 4 期基本計画¹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とあり、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、①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、②基礎研究及び人材育成の強化、③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。

総合科学技術会議においては、第 4 期基本計画に掲げられた重要事項の具体化や予算の重点化を図るため、産業界を含む多様な関係者の参加を得て科学技術イノベーション戦略協議会を設けるとともに、科学技術予算編成プロセスの改革を行い予算概算要求前に科学技術重要施策アクションプラン等を策定し効果的に予算編成を行うなどの新しい取組も進められている。

¹ 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。

科学技術関係予算の編成プロセス



(出所) 内閣府HP資料（科学技術政策担当大臣等政務三役と総合科学技術会議有識者議員との会合配付資料）

(イ) 課題

第4期科学技術基本計画においては、これまで個々の研究開発の成果が社会的な課題の達成に必ずしも結びついていなかったことや、論文被引用度の国際的な順位が先進諸国と比較して低い水準にあることなどを挙げ、科学技術システム改革²、基礎研究の抜本的強化、科学技術を担う人材の育成などに取り組む必要があるとしている。

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³。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。

科学技術政策を推進する行政体制の在り方に関しては、「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、総合科学技術会議を改組して「科学・技術・イノベーション戦略本部（仮称）」を創設する等の方針が掲げられ、さらに内閣府に設置された「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」等で検

² 産学官の総力を挙げた科学技術イノベーション推進体制や研究開発体制の構築等が挙げられている。

³ 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	

討が行われてきた。平成24年11月には、「総合科学技術会議」を「総合科学技術・イノベーション会議」に改組すること等⁴を内容とする「内閣府設置法の一部を改正する法律案」が国会（第181回国会）に提出されたが、衆議院の解散により廃案となっている。

また、研究開発型の独立行政法人も含む独立行政法人の抜本的な改革を目指した「独立行政法人通則法の一部を改正する法律案」⁵については、平成24年5月に国会（第180回国会）に提出され継続審議となっていたが、衆議院の解散により廃案となった。

(2) 原子力政策

ア 原子力政策の見直し

(7) 平成24年8月までの原子力政策実施体制

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。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、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等を行ってきた。文部科学省や経済産業省等の関係各府省は、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きた。

このうち科学技術・イノベーション推進特別委員会は、原子力委員会に関する事項を所管している。

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）。所掌事務は、①原子力の研究、開発及び利用の基本方針、②原子力関係経費の配分計画、③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の企画、審議、決定であり、これらを実施するため、関係行政機関の長に対する勧告権等を有している。また、同委員会は、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」等の方針を示していた。

(4) 原子力安全規制体制の見直しと原子力規制委員会の発足

平成23年3月の東京電力福島第一原子力発電所事故（以下、「福島第一原発事故」という。）の発生後、原子力安全・保安院と原子力安全委員会のダブルチェック体制の実効性、原子力政策を推進する経済産業省の下に原子力安全・保安院が置かれるなど原子力行政の

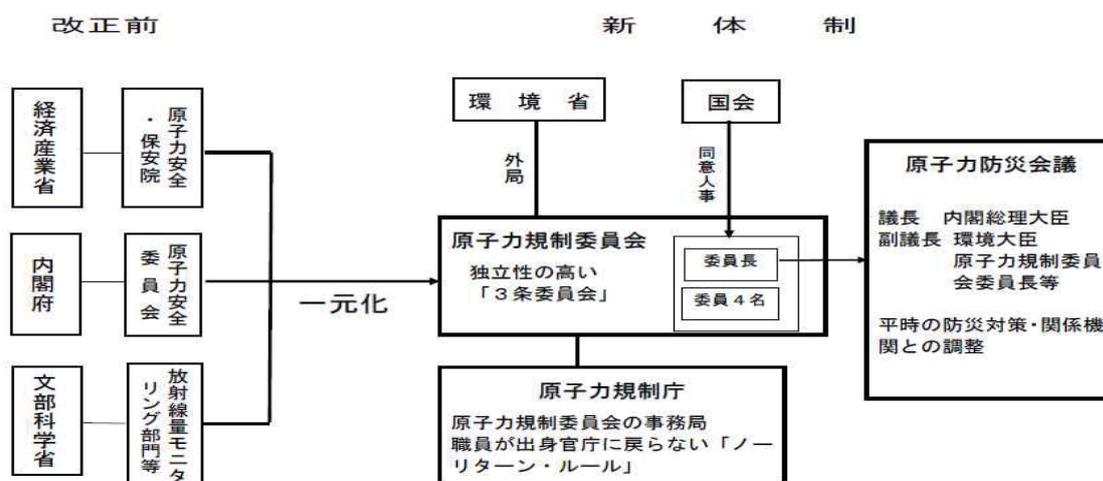
⁴ 法案では、改組のほか、議員の4人増員、有識者議員の任期を2年から3年に延長すること等の内容が盛り込まれていた。一方で、「科学技術イノベーション政策推進のための有識者研究会」の報告書（平成23年12月19日）で提言された「科学技術イノベーション戦略本部（仮称）」の設置や、内閣総理大臣等の下に「科学技術イノベーション顧問（仮称）」を置くこと等は見送られていた。

⁵ 法案では、研究開発型の独立行政法人については、「国立研究開発行政法人」と位置付け、中期目標期間などで柔軟性を持たせること、目標の設定等に当たっては各省における研究開発に関する審議会の知見を活用すること、総合科学技術会議による一定の関与がなされる仕組みを設ける等の研究開発の特性を踏まえた特別な配慮がなされている。産学官の総力を挙げた科学技術イノベーション推進体制や研究開発体制の構築等が挙げられている。

推進と規制の区分が曖昧であること等に批判が強まった。これを受け、「原子力規制委員会」を環境省の外局として設置し、その事務局として「原子力規制庁」を設け、さらに、内閣に内閣総理大臣を議長とする「原子力防災会議」を新設することとなり、平成24年6月に「原子力規制委員会設置法（平成24年法律第47号）」が成立した。

原子力規制委員会は、平成24年9月に、野田内閣総理大臣（当時）が田中俊一委員長及び委員4名⁶を任命して発足し、同時に原子力規制庁も発足した。これに伴い、内閣府の原子力安全委員会及び経済産業省の原子力安全・保安院は廃止された。今後、原子力規制委員会は、原子力発電所の新たな安全基準（平成25年7月目途）や事故が起きた場合の原子力防災指針等を作成する予定である⁷。

原子力安全規制に関する新組織のイメージ



（出典：新聞報道等に基づき作成）

(ウ) 「革新的エネルギー・環境戦略」の決定と新原子力政策大綱の策定断念

原子力委員会は、福島第一原発事故の発生を受けて中断していた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、平成24年夏頃を目途に取りまとめるべく同委員会に置かれた新大綱策定会議において検討を進めていた。しかし、原発推進側の関係者だけを集めて事前の情報提供や協議をしていた、いわゆる「秘密会議」の開催が発覚する等、原子力委員会の公正・中立な運営に疑義が出され、議論は再び中断していた。

一方、政府は、国家戦略会議の下に「エネルギー・環境会議」を設置し、今後の我が国のエネルギー政策の在り方を議論し、平成24年9月に「革新的エネルギー・環境戦略」を決定した。同戦略では、2030年代に原発稼働ゼロを可能とするよう、グリーンエネルギー革命の実現にあらゆる政策資源を投入するという目標を定め、新たな原子力政策をエネル

⁶ 島崎邦彦、更田豊志、中村佳代子、大島賢三の4氏が任命された。なお、原子力規制委員会の委員長及び委員は原則として国会の同意を任命の要件としているが、田中委員長以下5名は原子力の緊急事態を理由に国会の同意を経ないで総理大臣が任命している。

⁷ 一方、我が国の原子力発電所は、関西電力大飯原子力発電所3、4号機を除き現在操業停止中であるが、これらの発電所の再稼働の認否について、原子力規制委員会では安全性の審査のみを行う方針を示している。

ギー・環境会議の場を中心として確立するとした。さらに政府は、今後のエネルギー・環境政策について、「革新的エネルギー・環境戦略」を踏まえて不断の検証と見直しを行いながら遂行する旨の閣議決定⁸を行った。

このような原子力政策の審査体制の変更を受けて、原子力委員会は平成24年10月2日、新たな原子力政策大綱の策定を見合わせることを正式に決定し、同日付で新大綱策定会議を廃止した。

その後、平成24年12月に自民党、公明党による政権が発足したが、両党は連立政権合意（平成24年12月25日）の中で、原発の再稼動については「原子力規制委員会の専門的知見の判断による」とし、「省エネルギー・再生可能エネルギーの加速度的な導入や火力発電の効率化等の推進によって、可能な限り原発依存度を減らす。」こととしている⁹。

(I) 原子力委員会の見直し

「革新的エネルギー・環境戦略」では、原子力政策の決定方法の変更に伴い、原子力委員会について「組織の廃止・改編も含めて抜本的に見直す」方針が示された。これを受けて平成24年10月に、具体的な見直し方法を議論するために「原子力委員会見直しのための有識者会議」が設置され、同年12月に報告書を取りまとめた。

報告書の中では、新組織は、従来原子力委員会が担ってきた機能のうち、原子力の平和的利用の担保や使用済核燃料の処理等バックエンドに係る政策の企画立案等を担うことが適当であるとし、その実施機関として①いわゆる「8条委員会」¹⁰として機能を強化、②原子力庁を設置等5つの選択肢を¹¹を示している。

イ 予算

平成24年度予算（当初）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規制庁所管分の合計で4,188億円である¹²。平成23年3月の福島第一原発事故を受けて、原発の立地対策費や研究開発費が合計3,405億円（対前年度529億円減）とされる一方、安全・事故対策費が783億円（対前年度481億円増）と増額されている。

平成24年度予算（当初）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	原子力規制庁	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）

⁸ 「今後のエネルギー・環境政策について」（平成24年9月19日閣議決定）

⁹ 一方新聞報道によれば、安倍内閣総理大臣は今後の原子力発電所の新增設について、「40年前の古いもの、事故を起こした東京電力福島第1原発とは全然違う。何が違うのかについて国民的な理解を得ながら、新規につくっていくことになる」と前向きな姿勢を示したとされている。『日本経済新聞』（平成24年12月31日）

¹⁰ 国家行政組織法第8条に基づく、学識経験を有する者等の合議により処理することが適当な事務をつかさどらせるための合議制の機関あるいはそれに類する機関

¹¹ 上記のほか、③いわゆる3条委員会を組成、④経済産業省等の既成の行政組織に機能を移管、⑤国会の附属機関として組成、という案が例示されている。

¹² 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) 宇宙開発利用政策

ア 宇宙開発利用政策の体制

我が国の宇宙開発利用政策は、宇宙基本法（平成20年法律第43号）に基づき、内閣に宇宙開発戦略本部¹³が置かれ、同本部を中心として、施策の総合的かつ計画的な推進が図られてきた。宇宙基本法は、本則及び附則において今後の宇宙開発利用の体制の見直しに係る検討課題を定めており、本部の下に設置された宇宙開発戦略専門調査会等において、宇宙開発利用体制の在り方が順次検討されてきた¹⁴。これを受けて平成24年2月、宇宙の開発及び利用に関する施策を一体的に推進すること等を目的とする「内閣府設置法等の一部を改正する法律案」が提出され、同年6月に成立し、7月に施行された。

同法により、内閣府に宇宙戦略室を設置して、宇宙開発利用の総合的かつ計画的な推進を図るための基本的な政策に関する事項の企画立案及び総合調整並びに準天頂衛星システムの整備等を行うこととされた。また、宇宙開発利用に関する政策に関する重要事項などを調査審議し、必要に応じて内閣総理大臣等への勧告等を行うため、同年7月、内閣府に

宇宙開発利用の戦略的な推進体制



(出典：内閣官房宇宙戦略室資料)

¹³ 内閣総理大臣が本部長、内閣官房長官と宇宙開発担当大臣が副本部長を務め、他の全閣僚を本部長として構成される。

¹⁴ 「我が国の宇宙開発利用体制の在り方について（中間報告）」（宇宙開発戦略本部宇宙開発戦略専門調査会宇宙開発利用検討ワーキンググループ 平成21年4月3日）、「今後の宇宙政策の在り方に関する有識者会議提言書」（今後の宇宙政策の在り方に関する有識者会議 平成22年4月20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」、平成23年9月30日閣議決定

宇宙政策委員会（葛西敬之委員長ほか委員6名）が設置された¹⁵。

イ 現状と課題

平成24年度の宇宙関係予算（当初予算）は、2,980億円（復興・復旧対策経費を含む。対前年度当初予算比69億円減（2.3%減））となっている。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、内閣府が112億円を占めている¹⁶。

平成21年6月に策定された「宇宙基本計画」について、現在、平成25年度以降を対象とする新たな計画を平成24年度内に策定することとし、宇宙政策委員会において調査審議が行われている。平成24年11月に新たな宇宙基本計画の素案¹⁷がまとめられ、財政難を踏まえて現行計画にある月探査の目標時期を削除し、有人宇宙活動について経費削減に努めるとする一方、測位衛星や気象観測などの「リモートセンシング」等を重点的に進める方針や宇宙を活用した外交・安全保障政策の強化等が盛り込まれている。

準天頂衛星システムについては、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、「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」として、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。

なお、平成24年12月に政権与党となった自民党は、宇宙の開発利用政策について、宇宙基本法の理念等に基づき、「ロケットなどの輸送系及び衛星システムの開発・整備・運用など宇宙の開発利用を強力に推進するための重要分野・重点プロジェクトへの資源配分を行う等、戦略的な宇宙政策を実施」するとしている¹⁸。

(4) 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、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。

我が国の高度情報通信社会の構築に向けた施策の総合的な推進体制は、平成6年8月に、閣議決定により「高度情報通信社会推進本部」が内閣に設置されたことに始まる。

その後、平成12年にIT社会の形成に向けた基本理念等を定めた「高度情報通信ネット

¹⁵ また同法により、独立行政法人宇宙航空研究開発機構法の目的規定が改正され、「平和の目的に限る」とされていた同機構の運営は、「宇宙基本法第二条の宇宙の平和的利用に関する基本理念にのっとり」行うこととなった。宇宙基本法の「宇宙の平和的利用」の解釈について、法案起草時の提案者からは「専守防衛の範囲内で防衛目的での宇宙開発利用は行える」と説明している（平成20年5月9日衆議院内閣委員会）。

¹⁶ 出典：宇宙開発戦略本部ホームページ

¹⁷ 「新たな宇宙基本計画に盛り込むべき事項」（平成24年11月30日宇宙政策委員会）

¹⁸ 「自民党選挙公約 政権公約Jーファイル2012」

ワーク社会形成基本法（I T基本法）」が制定され、平成13年1月には、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戦略本部（I T戦略本部）」が内閣に設置された¹⁹。

イ 現状と課題

I T戦略本部は、情報通信に関する基本戦略として、平成13年1月に「e-Japan 戦略」を策定した。「e-Japan 戦略」では、世界最先端のI T環境の実現等に向け、必要な制度改革や施策を5年間で集中的に実行するための国家戦略の必要性を基本理念として、超高速ネットワークインフラ整備、電子商取引の普及促進、電子政府の実現、I Tの人材育成等の重点政策が掲げられ、その後順次戦略の見直しを行ってきた²⁰。また、同本部は、これらの戦略等を具体化するものとして、重点計画を毎年度策定してきた。

民主党中心の政権下の平成22年5月には、重点施策を絞り込んだ「新たな情報通信技術戦略」（新I T戦略）が策定された。新I T戦略は、過去のI T戦略の延長線上にあるのではなく、①国民本位の電子行政の実現、②地域の絆の再生、③新市場の創出と国際展開を重点戦略として絞り込んだ戦略であるとされている。さらに平成22年6月、I T戦略本部は、新I T戦略の重点戦略ごとに設けられた重点施策²¹を実現するための各府省の年度ごとの具体的取組等を明確にするため、「新たな情報通信技術戦略の工程表」を策定した²²。

また、東日本大震災の経験を踏まえ、世界最高水準のI T防災ライフラインを構築するため、I T戦略本部の下に置かれた「I T防災ライフライン推進協議会」は平成24年6月、「I T防災ライフライン構築のための基本方針及びアクションプラン」を決定した。

電子行政の推進に関する取組として、I T戦略本部は平成24年7月、公共データの活用促進に集中的に取り組むため「電子行政オープンデータ戦略」を策定した。政府自らが積極的に公共データを機械判読が可能な形式で公開する等の基本原則に基づき、平成24年度以降関係府省等と連携して実証事業を進めることとしている。同年8月には、内閣官房に政府情報化統括責任者（政府C I O）を設置し、政府全体として電子行政の合理化・効率化等を迅速かつ協力を推進していくことを決定した²³。

なお、平成24年12月に政権与党となった自民党は、選挙公約の中で、サイバーセキュリティの強化、I C Tの活用による国民生活の向上と地域経済の成長、準天頂衛星を活用したG空間情報センター及び防災システムの整備等を目標に掲げている。

¹⁹ I T戦略本部は、内閣総理大臣のほか、全ての国務大臣及び有識者（平成24年12月現在9名）で構成されている。

²⁰ e-Japan 戦略以降、平成15年7月に「e-Japan 戦略Ⅱ」、平成18年1月に「I T新改革戦略」、平成21年7月に「i-Japan 戦略2015」が策定された。

²¹ 2013年までに国民I D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。

²² 同工程表は、平成23年及び平成24年に、前年度における各府省の施策の進捗・検討状況をフォロー・評価するとともに、企画委員会等での検討状況等も踏まえて改訂されている。

²³ 古川I T担当大臣（当時）は、I T戦略本部の有識者会議（平成24年6月25日開催）で「政府C I Oの位置付けを明確にして、より実効性のあるものとするため、権限等について定める法案を、来年通常国会に提出するための検討を早急に開始したい」との考えを示していた。

ウ 予算

新たな情報通信技術戦略の工程表に関する平成 24 年度（当初）予算は、約 1,256 億円であり、その分野ごとの内訳は、「国民本位の電子行政の実現」に約 138 億円、「地域の絆の再生」に約 213 億円、「新市場の創出と国際展開」に約 905 億円となっている。府省別の主な内訳は、経済産業省約 456 億円、文部科学省約 361 億円（文化庁分を含む。）、総務省約 314 億円等である。

(5) 知的財産政策

ア 知的財産基本法及び知的財産推進計画

知的財産とは、発明、考案、植物の新品種、意匠、著作物その他の人間の創造的活動により生み出されるもの、商標、商号その他事業活動に用いられる商品又は役務を表示するもの及び営業秘密その他の事業活動に有用な技術上又は営業上の情報であり、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重要性が高まっている。

我が国の知的財産政策は、平成14年2月の小泉総理大臣（当時）の施政方針演説における「知的財産立国宣言」、同年7月の「知的財産戦略大綱」の決定等を経て、知的財産基本法（平成14年法律第122号）が制定され、同法成立後、平成15年3月に同法に基づき内閣に設置された知的財産戦略本部（本部長：内閣総理大臣、構成員：全閣僚及び民間有識者）が毎年策定する「知的財産推進計画」に基づいて総合的に推進されてきている²⁴。

イ 知的財産推進計画2012

平成 24 年 5 月 29 日に策定された「知的財産推進計画 2012」では、グローバル・ネットワーク時代における我が国の国際競争力を高めるため、「知財イノベーション総合戦略」と「日本を元気にするコンテンツ総合戦略」の 2 戦略を掲げている。

知財イノベーション総合戦略においては、重点施策として、①国際標準化の推進と②企業の国際競争力強化支援を掲げている。①については、特定 7 分野²⁵での国際標準化戦略を推進するとし、特に、電気自動車（EV）の急速充電器の接続部の国際標準化と鉄道分野での認証²⁶体制の整備等に取り組むとしている。また、②については、最近増加が顕著である中韓語の特許文献²⁷を日本語で検索可能なシステムを整備し、我が国企業の知財訴訟リスクの低減につなげる等、中小・ベンチャー企業の海外事業展開を支援しようとするものである。

日本を元気にするコンテンツ総合戦略においては、重点施策として、海外展開をはじめ

²⁴ 内閣官房知的財産戦略推進事務局の調べによれば、「知的財産推進計画 2011」に関する平成 24 年度予算政府案総額は、約 865 億円（対 23 年度予算総額 2%増）であり（平成 24 年 3 月 22 日知的財産戦略本部第 9 回企画委員会配付資料）、同計画の工程表において 2011 年度中に実施することとしていた具体的取組みについての評価としては、すべての項目について達成又はおおむね達成であった（「知的財産推進計画 2011 の実施状況」）。

²⁵ 先端医療、水、次世代自動車、鉄道、エネルギーマネジメント、コンテンツメディア及びロボット

²⁶ インフラ輸出に当たっては、客観的に認証された技術であることを相手国に示す必要があり、日本の技術を公的に認証できる機関を我が国主導で設立しようとしている。

²⁷ 特許出願や実用新案登録出願の内容を掲載した文献。公開特許公報、特許掲載公報、実用新案掲載公報等が該当する。

とする成功モデルの創出を掲げている。具体的には、中国やインド等アジア新興国を中心に海外展開の成功モデルを官民挙げて創出することなどを通じて、コンテンツの海外展開の促進に取り組むとしている。

ウ 審査の迅速化

研究開発の成果を迅速に知的財産として保護するため、知的財産推進計画の工程表に「特許審査の迅速化」を掲げ、必要な審査官・専門補助職員の確保、登録調査機関への検索外注の活用を含めた総合的な取組を推進し、2012年度に審査順番待ち期間（F A期間）を17か月台、2013年度内に11か月にすることを目標にしている。また、海外においても早期に審査を受けられる体制を構築するため、日米欧韓中の五大特許庁の枠組みにおいて、各庁の審査結果を共有化するシステムの構築を含めた環境整備を進めるとともに、特許審査ハイウェイ²⁸の対象拡大・手続簡素化や新たな審査協力の試行・実施を進め、特許審査ワークシェアリングの質の向上及び量の拡大を図ることとしている。

エ 技術流出への対処

我が国で確立された技術やノウハウなどが知的財産として保護されず国外へ流出すれば、我が国産業の国際競争力が損なわれることになる。そのため、知的財産推進計画の工程表においても「技術流出防止に向けた対応の強化」を掲げ、技術流出に関する実態について調査・分析を行い、技術流出防止に関する取組を推進することとしている。

中でも、不正競争防止法に基づき、情報を秘匿化することによって差別化を持続させることができる「営業秘密」の扱いが注目されるようになっている。技術やノウハウ等が営業秘密として保護されるためには、①秘密として管理されていること（秘密管理性）、②有用な営業上又は技術上の情報であること（有用性）、③公然と知られていないこと（非公知性）の3要件を全て満たすことが必要になる。平成2年の制度創設以降、刑事罰の創設・強化や指針の策定、刑事訴訟手続の整備等が行われているが、近時においても技術流出が発生しており、実効的な営業秘密の管理が求められている。

内容についての問合せ先

科学技術・イノベーション推進特別調査室 古田首席調査員（内線68780）

²⁸ 第一庁（出願人が最初に特許出願をした国）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二庁において簡易な手続で早期審査を受けられるようにする枠組み

東日本大震災復興特別委員会

東日本大震災復興特別調査室

I 所管事項の動向

1 復興の概観

(1) 復興の進捗

平成 25 年 1 月 10 日の第 5 回復興推進会議に提出された復興庁資料「復旧・復興の現状と課題」では、現状について次のように述べている。

被災者支援 発災直後に約 47 万人に上った避難者は、現時点で約 32 万 1 千人。仮設住宅や借り上げた民間住宅等への入居が進んだため、避難所は 1 か所（159 人）に減少。

まちの復旧・復興 主なライフラインや公共サービスについては、家屋等流出地域、原発警戒区域等を除き、応急復旧がほぼ完了。公共インフラの本格的復旧・復興は、おおむね事業計画及び工程表のとおりに進捗。仮設住宅・高台移転は、防災集団移転促進事業を想定している地区の 8 割以上で移転先地権者の同意や移転者の確定が進んでおり、着工が始まりつつある。災害公営住宅についても建設が始まっている。被災 3 県沿岸市町村において推計で 1,800 万トンを超える災害廃棄物（がれき）は、86%が仮置き場に搬入され、34%の処理・処分が完了（11 月末現在）。

産業・雇用 広域でみた被災地全体の鉱工業指数は、被災地域以外との差がなくなりつつある。農業は、被災農地の 38%で営農再開が可能となった。水産業は、被災 3 県の主要魚市場の水揚げ量が震災前の約 7 割となった。観光業も改善が見られる。

福島の復興 福島県全体の避難者数は約 15.9 万人、避難指示区域等からの避難者数は約 11.1 万人。避難区域の見直しを進め（見直しを行った自治体：6 市町村）、除染については、国直轄除染は 4 市町村について開始。また、中通り地区、会津地区については、立地補助金等により企業誘致等が進捗。

同時に課題としては、「被災者支援」では孤立防止と心のケアが、「まちの復旧・復興」では、インフラ等の本格的復旧、住宅再建及び高台移転について個別事業（土地区画整理事業、防災集団移転促進事業等）のスピードアップのために地域住民との調整を円滑に進めていくこと、災害廃棄物（がれき）処理が、「産業・雇用」では、津波被災地域等における産業の本格的な復興、依然厳しい沿岸部における雇用が、「福島の復興」では、除染・インフラ整備や健康不安対策など帰還・定住支援策の強化、長期避難者のための生活拠点の早急な整備があげられている。

一方、被災地においては、人件費や資材の高騰が復興の足かせになっている¹との見方があり、厚生労働省による調査でも、岩手、宮城及び福島の 3 県を対象とした調査において建設労働者が不足していると考える事業所が 9 割に上り²、人及び資材の不足は、被災地の建設業の採算悪化や復興事業の入札不調などをもたらし、復興事業に影響を及ぼしている。

¹ 『福島民報』（平成 25 年 1 月 3 日、村井宮城県知事）

² 共同通信（平成 24 年 12 月 28 日）など

自治体においても、岩手、宮城及び福島の3県で復興事業を担う職員が不足としており³、自治体からの応援や職員募集を行っているものの、今後、復興事業が本格化するにつれて職員不足が更に深刻化することが懸念されている。

(2) 被災自治体支援の仕組み

ア 復興特区制度及び復興交付金

東日本大震災復興特別区域制度では、次のような施策が進められている。

- ①**規制・手続等**：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、漁業権免許に関する特例など
- ②**土地利用再編**：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
- ③**税制**：新規立地新設企業を5年間無税にする特例措置など
- ④**金融**：復興事業実施者の資金借入れに対する利子補給
- ⑤**復興交付金**：道路整備や土地区画整理事業などの基幹事業（ハード事業）及び自由度の高い効果促進事業等（ハード・ソフト事業）

特例措置等を受けるため自治体が申請する復興推進計画は、平成24年12月21日現在、次のとおり6県で計28件が認定されている。

- ・青森県3件（産業集積関係の税制上の特例、利子補給金の支給など）
- ・岩手県3件（医療従事者の配置上の特例、産業集積関係の税制上の特例、用途規制の緩和に係る建築基準法の特例など）
- ・宮城県13件（産業集積関係の税制上の特例、工場立地法等に基づく緑地等規制の特例、農地転用許可基準の緩和に係る農地法の特例、医療従事者の配置上の特例、医療機器製造販売業等の許可基準の緩和など）
- ・福島県9件（産業集積関係の税制上の特例、利子補給金の支給、医療従事者の配置上の特例、応急仮設建築物の存続期間の延長に係る特例、確定拠出年金に係る中途脱退要件の緩和など）
- ・茨城県2件（産業集積関係の税制上の特例、確定拠出年金に係る中途脱退要件の緩和など）
- ・栃木県1件（応急仮設建築物の存続期間の延長に係る特例）

また、復興交付金の第1回から第4回の交付可能額合計は、事業費1兆6,828億9,000万円（国費1兆3,704億7,000万円）となっており、主な事業は次のとおりであるが、被災自治体からは、より使い勝手を良くしてほしいとの声が上がっている。

- ・防災集団移転促進事業（26市町村、約4,204億円⁴）
- ・災害公営住宅整備事業（53市町村、約3,959億円）
- ・水産・漁港関連施設整備事業（34市町村、約1,276億円）

³ 時事ドットコム（平成24年11月11日）など

⁴ 金額は事業費、他の事業も同様

- ・造成宅地滑動崩落対策事業（22 市町村、約 402 億円）
- ・市街地液状化対策事業（12 市、約 98 億円）

イ 取崩し型基金

取崩し型復興基金は、被災自治体が地域の実情に応じて、住民生活の安定やコミュニティーの再生、地域経済の振興・雇用維持等のために対応できるよう、平成 23 年度の特別交付税で、岩手県 420 億円、宮城県 660 億円、福島県 570 億円など、基金を設置する 9 県に総額 1,960 億円が措置された。

各県では、中小企業や農林水産業など産業復興、融資への利子補給、各種生活支援や住宅対策に活用するとともに、市町村へも交付金として交付し、市町村でも同様の事業を進めている。被災自治体からは基金の積み増しを求める声がある。

(3) 福島の復興

ア 福島復興再生特別措置法

平成 24 年 3 月 30 日に成立した福島復興再生特別措置法では、原子力発電所事故により、他の被災地とは異なる特殊な状況に置かれている福島の復興再生のため、次のような施策を進めることとしている。

- ①避難解除等区域の復興再生のための特別措置：公共事業や公共施設清掃を国が行うこと、課税の特例適用、公営住宅入居資格緩和など
- ②放射線による健康不安の解消などのための措置：健康管理調査や農林水産物放射能濃度測定の実施への国の支援、迅速な除染、放射線研究推進など
- ③産業の復興再生のための特別措置：通訳案内士法、商標法及び種苗法の特例適用、地熱資源開発事業等の許認可のワンストップ処理、産業復興など
- ④新産業創出に寄与する取組の重点的な推進：再生可能エネルギーの利用、医薬品・医療機器の研究開発拠点整備計画による取組への国の支援など

また、同法に規定されている福島復興再生基本方針は、平成 24 年 7 月 13 日に閣議決定され、基本方針に即して産業復興計画、重点推進計画などが策定される。

イ 原発事故被災者支援法

被災者、特に子どもや妊婦を支援するため、「東京電力原子力事故により被災した子どもをはじめとする住民等の生活を守り支えるための被災者の生活支援等に関する施策の推進に関する法律」が、議員立法により平成 24 年 6 月 21 日に成立した。同法では、被災者が支援対象地域での居住、他の地域への移動、移動前の地域への帰還のいずれを選択しても、次のような支援をすることなどとしている。

- ①支援対象地域での生活を選択：医療の確保、子どもの就学等援助、食の安全・安心の確保、放射線量低減等の地域の実施への支援、家族と離れて暮らす子どもの支援など
- ②支援対象地域外での生活を選択：移動の支援、住宅の確保、子どもの移動先における学習等の支援、就業の支援、家族と離れて暮らす子どもの支援など

③支援対象地域外からの帰還を選択：移動の支援、住宅の確保、就業の支援、家族と離れて暮らす子どもの支援など

今後、政府が基本方針を定め、基本方針にのっとって施策が進められることになる。

ウ 住民の帰還及び「仮の町」構想

原発事故被災者は避難の長期化が予測されることから、復興庁と自治体が共催する住民の意向調査が平成24年8月から順次進められており、これまでに葛尾村、大熊町、田村市、楡葉町、飯館村、富岡町、双葉町、浪江町及び大熊町について調査が行われている。このうち葛尾村及び大熊町については調査結果（速報版）が公表されており、葛尾村（10月16日公表）では、帰還する意思のある住民は39.6%、戻らないとした住民が27.1%、今はまだ判断できないとした住民が30.7%であり、大熊町（11月6日公表）では、現時点で戻りたいと考えている住民が11%、現時点で戻らないと決めている住民が45.6%、現時点でまだ判断がつかないとする住民が41.9%であった。

放射線量が高く、帰還が見込めない地域があることや、賠償問題、除染効果や健康不安の問題から、「町としては5年間は帰町しない判断」を復興計画に盛り込む自治体（大熊町）や「（事故発生から6年間は）帰還できない宣言」を町議会で可決する自治体（富岡町）もあることから、避難の長期化への対応が必要とされる。富岡町、大熊町、浪江町、及び双葉町では、「仮の町」（町外コミュニティー）を建設する構想を進めているが、避難区域再編の関係もあり、議論は進んでいない。コミュニティーの維持には避難している住民がまとまって居住することが望ましいものの、広い用地の取得が困難であること、避難住民帰還後の跡地の問題など、検討課題は多い。

〈仮の町構想を持つ4町の避難区域再編状況〉⁵

	再編状況	再編後の区域	町外コミュニティー
富岡町	協議中	—	町内、いわき、郡山
大熊町	昨年12月10日	帰還困難、居住制限、避難指示解除準備	会津若松、いわき
浪江町	協議中	—	いわき、南相馬、二本松
双葉町	協議中	—	—

(4) 復興予算

東日本大震災からの復旧・復興のための予算は、5年間で少なくとも19兆円とされており、平成23年度第1次から第3次補正予算及び平成24年度予算の合計で約18兆円に達している。復興予算については、執行率の低さや不用額の発生に加えて復旧・復興に直接関係のない事業に復興予算が使用されていたことが問題となった。

安倍内閣総理大臣は、総額19兆円とされる復興予算について見直し、予算確保に関する不安を払拭するとともに、使途の厳格化を行うことを指示しており、また、政府の緊急経

⁵ 『福島民報』（平成25年1月1日）

済対策においては、震災復興も経済再生のための重点分野とされている。平成24年度東日本大震災復興特別会計補正予算案では、避難指示が出された12市町村における住民帰還の加速や区域の荒廃抑制のため「福島原子力災害避難区域等帰還・再生加速事業」に208億円、津波による被災地域における住民の定着促進を通じた地域の復興等のための震災復興特別交付税の増額1,214億円、福島県における営農再開等に向けた支援246億円など、計3,177億円の復興関係経費が計上されている⁶。

5年間で19兆円とされていた復興予算について、政府は平成25年1月27日、6兆円を上積みし、25兆円とすることを決めた。⁷

2 被災者の生活再建支援

(1) 避難の状況

復興庁が平成24年12月12日に公表した資料によれば、12月6日現在、32万1,433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159人、旅館及びホテルが0人、その他（親族、知人宅等）が1万6,226人、住宅等（公営住宅、仮設住宅、民間賃貸住宅、病院⁸等）が30万5,048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5万7,954人、宮城県から8,079人、岩手県から1,674人となっている。

震災から1年半を経た時点で岩手・宮城両県の被災者300人及び福島県の避難者200人に対して行なわれたアンケート⁹では、「暮らしていた地域に戻りたい」と答えた人が徐々に減少し、地震・津波被災者の55%が住居・生活環境等を理由に、原発事故避難者の34%が放射能の心配等を理由として、「移転したい」と答えるなど、時間の経過につれて「戻らない被災者」が増大することが懸念される。

また、震災や原発事故による被災、仮設住宅への避難や失業等による環境変化や将来の不安から、認知症やうつ病等が発症・悪化するケースや、親・子どものストレス症状の増加も見られる。特に、福島県の県民健康管理調査によれば、平成24年10月31日現在で、原発事故による避難区域等の住民の5.2%にあたる4,757人が「要支援者」とされ¹⁰、被災者に対する心のケアが求められている。

(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

⁶ 本補正予算では、一般会計から1兆4,493億円を繰り入れ、上記の復興関係経費に充てるほか、計1兆2,685億円の復興債の減額・償還を行い、これを平成25年度の復興財源として追加（確保）することとしている。

⁷ 『日本経済新聞』（2013年1月28日）など

⁸ 宮城県と福島県の住宅等には病院は含まれない。

⁹ 『読売新聞』（2012年9月11日）

¹⁰ 第9回 福島県「県民健康管理調査」検討委員会発表（2012年11月18日）

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、1万6,000人近い犠牲者、13万戸近い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、平成24年11月16日現在、1万8,898件、562億2,750万円、重大な住宅被害を受けた被災者に支給された支援金は、同年10月31日現在、18万3,264世帯、2,482億円¹¹となっている。

なお、日本赤十字社及び中央共同募金会に寄せられた義援金は、平成25年1月16日現在、総額3,641億円8,000万円であり、他の義援金も含め被災者へ配付された金額は、平成24年10月31日現在、3,332億円、配付された件数は156万9,858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。

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、①住宅金融支援機構における既存ローンの返済猶予等、②「個人向けの私的整理ガイドライン」の策定、③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、①住宅金融支援機構による金利引下げ・返済期間の延長、②自力での住宅再建・取得が困難な被災者への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、私的整理による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。同運営委員会によれば¹²、平成23年8月22日から平成25年1月11日までの相談件数は3,543件、債務整理に向けて準備中の件数は960件、債務整理の成立件数は196件であるが、被災者への周知が進んでいないことなどから、利用が低迷しているとの指摘もある。

¹¹ 基礎支援金の支給額1,448億円及び加算支援金の支給額1,034億円を合算した額

¹² 数値はいずれも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25年1月15日）

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、①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、②議員立法により成立した法律¹³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る。

産業復興機構による債権の買取りについては、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、茨城県及び千葉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、青森県においては産業復興相談センターが設立・開設されており、被災前の債務に係る債権の買取り等が行われている。

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。平成24年3月5日から業務が開始され、被災事業者・金融機関からの相談を受け付けている。政府は、支援機構が支援決定に至るまでの期間を短縮するなど、取組を強化しているが、平成24年12月までの累計の支援決定件数は、支援機構が104件（うち買取件数51件、なお相談・依頼受付件数は873件）¹⁴、復興機構が198件（うち買取決定件数75件、なお相談・依頼受付件数は1,779件）¹⁵であり、被災事業者の二重ローンの解消を加速する必要がある。

3 被災者の住宅問題及びインフラ復旧

(1) 被災地域における住宅再建及び高台移転に向けた取組

ア 被災者の住宅問題

大震災により全壊した住家は12万8,884棟、半壊は26万8,838棟、一部破損は73万3,623棟（警察庁調べ、平成25年1月9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5万3,259戸が完成（平成24年12月3日現在）し、11万2,330人が入居（12月25日現在）しているほか、公営住宅、（独）都市再生機構（UR）の賃貸住宅等の空き家や民間賃貸住宅の活用が図られており、全国の公営住宅等に3万82人が入居（12月25日現在）、民間賃貸住宅に15万6,272人が入居（12月25日現在）している。

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

¹³ 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）

¹⁴ 株式会社東日本大震災事業者再生支援機構公表資料（平成25年1月7日）

¹⁵ 中小企業庁公表資料（平成25年1月4日時点）

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み猶予期間の延長、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対しては、恒久住宅として低廉な家賃の住宅の供給を促進するため、災害公営住宅の整備費用が復興交付金の対象とされ、今後、岩手県では災害公営住宅約5,600戸、宮城県では災害公営住宅約1万5,000戸を整備することとされている。平成24年11月30日現在で、これらのうち49市町村(約1万5,000戸分)の事業費が復興交付金として配分されている。また、東日本大震災復興特別区域法により、①公営住宅等の整備に係る入居者資格要件の特例、②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、③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の手続の簡素化等の特例、が措置されている。

イ 高台移転に向けた取組

住宅の高台移転などを含め策定する復興計画が多くの市町村においてまとめ、計画策定後は個別事業(防災集団移転促進事業、土地区画整理事業等)の事業計画策定、事業実施が課題となる。平成24年11月30日現在で、具体の事業着手の前提となる法定手続が済んでいるものは、防災集団移転促進事業(大臣同意)が188地区、土地区画整理事業(都市計画決定)が34地区となっている。国は、市町村において地域住民との調整が円滑に進むよう、復興交付金による支援やまちづくり専門職員の派遣等の支援を行っている。

復興交付金について、計画策定支援費の配分等を含む早期執行等の支援が行われており、平成24年3月、5月、8月及び11月の4回にわたり、防災集団移転促進事業に係る交付金として26市町村、約4,204億円(うち24年度までに大臣同意が見込まれるものは23市町村、214地区、約2万7,000戸)が配分されている。

(2) インフラ復旧

政府の東日本大震災復興対策本部(当時)は、東日本大震災復興基本法に基づき、平成23年7月29日、「東日本大震災からの復興の基本方針」を策定し、同年8月26日、同方針に基づく復興施策の事業計画及び工程表を公表した。その後、平成23年度第3次補正予算を踏まえた事業計画等の見直しを行い、現在は、復興庁に設けられた復興推進会議が、平成24年5月18日に、平成24年度予算を踏まえて見直しを行った事業計画等に基づき、各種復興施策が実施されており、公共インフラの本格的復旧・復興は、おおむね事業計画等のおおりに進捗している。

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、高速道路が東京電力福島第一原子力発電所の警戒区域を除いて平成24年12月22日に本復旧を完了し、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24年12月3日現在、68路線が運転を再開した。全線又は一部区間が不通となっている残る8路線のう

ち、三陸鉄道の2路線が現行ルートで復旧を図るものとしている。また、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。これらのうち、気仙沼線、大船渡線、山田線の一部区間については、現行ルートを活用したBRT¹⁶による仮復旧を目指すとし、8月20日、気仙沼線の柳津—気仙沼間（55.3km）において暫定運行を開始¹⁷、12月22日から正式運行している。また、大船渡線については、11月19日より、仮復旧に向け、専用道化工事が開始された¹⁸。

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3日現在で、公共岸壁373バース（水深4.5m以深）のうち、306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3か所を除き本復旧を完了している。さらに、液状化対策については、平成24年度中の完了を予定している。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300kmのうち、約190km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50km）について応急対策を実施し、平成23年末までに完了した。本復旧工事については、国施行区間のうち、仙台空港や下水処理場等の復旧・復興に不可欠な施設が背後にある区間においては、おおむね平成24年度末を目途に完了することを目標とし、残りの区間においても、おおむね5年での完了を目指している。また、復旧に期間を要する湾口防波堤については、計画的に復旧を進め、おおむね5年での完了を目指している。なお、堤防の高さについては、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642km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、早期の本復旧完了を目標としている。被災下水処理場120か所のうち、97か所は平成24年1月までに通常処理まで復旧済みである。また、太平洋沿岸部にある東北3県の処理場のうち、津波による機械電気設備等の損壊等を受け、かつ、汚水が発生して処理の必要がある12か所については応急的な処理を既に開始しており、平成24年度末までには、甚大な被害を受けた仙台市南蒲生浄化センターを除き、通常処理を開始することとしている。このほか、壊滅的な津波被害を受け

¹⁶ Bus Rapid Transit の略。バスを専用レーン等で定時走行させる等、利便性の高いバス交通システム

¹⁷ 陸前階上—最知間（約2.1km）について、鉄道敷を利用した専用道を経由する。専用道区間は今後順次延長され、最終的に柳津—気仙沼間の約6割が専用道経由となる見込み（『交通新聞』（平成24年8月3日等））

¹⁸ 気仙沼—盛岡間（43.7km）のうち、大船渡駅付近—田茂山踏切（盛岡駅南側）間の1.9kmの区間（『交通新聞』（平成24年11月22日））

た2か所については、復興計画の中で検討していくこととしており、また、福島第一原子力発電所から半径20km圏内にある9か所のうち3か所については、復旧に向けた調査を実施中である。

土砂災害対策については、崩壊が発生するなど危険な状態となっている宮城、福島、茨城等各県の41か所（平成23年に着手した18か所及び小規模であるが地域防災上重要な23か所）及び重要な保全対象を有し地盤が緩んでいる24か所の緊急的な対策を、平成24年梅雨期までにおおむね完了している。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箇所について、おおむね5年間を目途に必要な箇所（平成24年度は4か所）の対策を逐次完了させることを目標としている。

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、水はけが悪く浸水時の影響が大き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

巨大津波襲来後、東京電力福島第一原子力発電所1～4号機は非常用発電を含む全電源を喪失し、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を封じ込めるための保管タンクの設置、更にはそれらを処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着実に減少傾向にあることが確認され、復旧作業の障害となっていた滞留水の処理施設稼働により、循環注水冷却システムが確立されたことなどから、平成23年7月19日には、「安定的な冷却」の目標（ステップ1完了）に到達した旨が政府から発表されている。

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/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、同年12月16日には、当時の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2完了）が宣言されている。なお、ステップ2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。

一方、4号機原子炉建屋は、水素爆発により建屋の上部が損傷した状態となっているが、政府によれば、再び東北地方太平洋沖地震と同程度の地震（震度6強）が発生しても使用済燃料プールを含め原子炉建屋の耐震性が十分であり、建屋は傾いていないことが確認されたとしている。平成24年12月3日には、政府及び東京電力が4号機の使用済燃料プールからの燃料取出しについて、当初の計画から1年前倒しして平成26年末までに終える方針を決定するなど、廃炉に向けた取組が進められている。

(2) 被災者への避難指示等

政府は平成23年4月22日、東京電力福島第一原子力発電所事故（以下「福島第一原発事故」という。）発生以降、原発からの距離及び避難の必要性等に応じて警戒区域¹⁹、計画的避難区域²⁰及び緊急時避難準備区域²¹を設定し、同年6月30日以降には、特定避難勧奨地点²²を設定した。その後、政府は、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、同年9月30日に同区域を一括解除した。

また、政府はステップ2の完了を受けて警戒区域及び避難指示区域を一体的に見直し²³、その地域の線量等を考慮して避難指示解除準備区域²⁴、居住制限区域²⁵、帰還困難区域²⁶（以下「新たな3避難区域」という。）に再編することとした。平成24年4月1日に川内村の警戒区域を解除し、避難指示解除準備区域及び居住制限区域に、田村市の警戒区域を解除し、避難指示解除準備区域にそれぞれ見直し、同年4月16日には、南相馬市の警戒区域及び計画的避難区域の一部を解除し、新たな3避難区域に見直した。その後、同年7月17日に飯舘村の計画的避難区域を新たな3避難区域に見直し、翌8月10日には、楡葉町の警戒区域を避難指示解除準備区域に見直し、同年12月10日には、大熊町の警戒区域を解除し、新たな3避難区域に再編した。今後、まだ警戒区域に設定されている双葉町、富岡町、浪江町の一部及び葛尾村の一部についても避難指示区域の見直しが行われることとされている。

¹⁹ 警戒区域とは、福島第一原発から半径20km圏内の区域を指す。

²⁰ 計画的避難区域とは、福島第一原発から半径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20mSvに達するおそれのある区域を指す。

²¹ 緊急時非難準備区域とは、福島原発事故の状況が安定していないため、緊急時に屋内退避及び避難の対応が求められる可能性が否定できない区域を指す。

²² 特定避難勧奨地点とは、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20mSvを超えると推定される地点を指す。

²³ ステップ2の完了を受けた警戒区域及び避難指示区域の見直しに関する基本的考え方及び今後の検討課題について（平成23年12月26日 原子力災害対策本部）

²⁴ 避難指示解除準備区域とは、年間積算線量20mSv以下となることが確実であることが確認された区域で、当面の間は、引き続き、避難指示が継続されることになるが、復旧・復興のための支援策を迅速に実施し、住民の一日でも早い帰還を目指すこととなる。

²⁵ 居住制限区域とは、現時点からの年間積算線量が20mSv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区域を指す。

²⁶ 帰還困難区域とは、5年間を経過してもなお、年間積算線量が20mSvを下回らないおそれのある、現時点で年間積算線量が50mSv超の区域を指す。

(3) 原子力損害賠償

ア 仮払法及び機構法

(7) 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25年1月4日現在の仮払額合計約1,485億円)。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²⁷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平成23年7月29日に成立している。同法は、同年9月18日に関連する政省令とともに施行され、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、同年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ている。

(4) 原子力損害賠償支援機構法

政府は平成23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同年8月3日に成立している²⁸。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。

同年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日に大臣認定(8,909億800万円²⁹)を受けている。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、11月15日に5,587億円の資金交付を行った。その後、2度の資金援助額の変更認可申請を経て、東京電力は、平成24年12月27日に要賠償額の見通しを2兆5,462億7,100万円から3兆2,430億7,900万円に増加する(約6,970億円増)資金援助額の変更申請を行った。

²⁷ 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」

²⁸ 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

²⁹ 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(1,200億円)を控除した金額

東京電力による原子力損害賠償支援機構への資金援助額の変更申請

(変更)申請日	認可日	資金援助額(累計)	増加額
H23.10.28	H23.11.4	1兆109億800万円	—
H23.12.27	H24.2.13	1兆7,003億2,200万円	6,894億1,400万円増
H24.3.29	H24.5.9	2兆5,462億7,100万円	8,459億4,900万円増
H24.12.27	—	3兆2,430億7,900万円	6,968億800万円増

また、原子力損害賠償支援機構から東京電力に対して、平成24年12月27日時点までの計12回にわたり1兆7,490億円の資金交付(国債発行枠は5兆円)を実施している。なお、2度目の変更申請認可後、機構は東京電力との間で1兆円の株式引受契約を締結し、6月27日の東京電力の株主総会で承認を得ている。機構は、株式の引受けに際し、総合特別事業計画(平成24年5月9日認定)に基づく東京電力の集中的な経営改革による収益構造の改善を確実なものとする等担保するため、出資時において議決権付種類株式により総議決権の2分の1超の議決権を取得するとともに、追加的に議決権を獲得できる転換権付無議決権種類株式を引き受けることにより、事実上、国有化というべき総議決権の3分の2超の議決権を保有することになる。

この他、平成24年11月7日、東京電力は取締役会で決定した「再生への経営方針」の中で、被害者への賠償や除染費用及び廃炉関連費用等は莫大な金額にのぼることから、一企業のみでの努力では到底対応しきれない規模となる可能性が高いとして、国による新たな支援の枠組みを早急に検討することを要請している。

なお、東京電力による原子力損害賠償(本賠償)は、平成25年1月18日現在の累計金額で、1兆5,904億円(個人 約25万9,000件、自主的避難等に係る損害 約73万2,000件、法人等 約11万5,000件)となっている。

また、原子力損害の賠償に関する法律に基づき、ADR(裁判外紛争解決手続)のための公的な組織として、文部科学省の原子力損害賠償紛争審査会のもとに原子力損害賠償紛争解決センターが設置されている。同センターは、文部科学省のほか、法務省、裁判所、日本弁護士連合会出身の専門家らにより構成され、被害者の申立てにより、弁護士の仲介委員らが原子力損害の賠償に係る紛争について和解の仲介手続を行うものである。同センターによる和解仲介手続の実施状況(平成25年1月18日現在)としては、申立件数5,182件のうち、既済件数は2,057件(うち全部和解成立1,359件、取下げ408件、打切り290件)で、現在進行中の件数は3,125件となっている。

5 農林水産関係

平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震と津波により、東北地方の太平洋沿岸地域を中心に、農林水産業に甚大な被害が生じた³⁰。また、福島第一原発事故に伴う

³⁰ 東北地方太平洋沖地震と津波による農林水産関係被害額は、合計2兆3,841億円(うち水産関係が1兆2,637億円、農業関係が9,049億円、林野関係が2,155億円)となっている(平成24年7月5日時点)。

土壌や農作物等の放射性物質による汚染の結果、原子力災害対策特別措置法に基づき、出荷制限指示や稲の作付制限指示等が行われており、営農の中断・停止、漁業の操業停止、風評被害等の影響が生じている。

東日本大震災からの復旧の状況をみると、津波被災農地については、おおむね3年間で復旧を目指しており、被害があった青森県から千葉県までの6県の津波被災農地21,480haのうち、8,190haの農地で営農再開が可能となっている（進捗率38%）（平成24年9月末時点）。また、被災漁港については、平成24年度末までに、おおむね4割において、陸揚げ岸壁の復旧の完了を目指しており、被災漁港319漁港のうち111漁港で陸揚げ岸壁の機能が回復している（進捗率35%）（平成24年10月末時点）。

また、食品中の放射性物質に係る基準値については、平成24年4月1日から、新基準値（一般食品100Bq/kg）が適用されているが、暫定規制値を適用する経過措置³¹が設けられた米と牛肉については平成24年10月1日から、大豆については平成25年1月1日から、新基準値が適用されている。文部科学省の原子力損害賠償紛争審査会においては、食品中の放射性物質に係る新基準値の適用により、新たな出荷制限指示等が出されていることから、これに伴う農林漁業の風評被害に係る調査³²を平成24年9月末から実施しており、調査結果に基づき新たな風評被害の賠償の指針をまとめている。

なお、復興庁は、平成24年度東日本大震災復興特別会計補正予算案において、避難区域等内の除染後の農地の保安全管理、放射性物質の吸収抑制対策のための基金の設立等福島県における営農再開等に向けた支援に総額246億円、福島第一原発事故に伴う福島県産農産物等の風評被害対策に13億円を計上している。

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、第4次補正予算においても追加的支援が行われた。現在では被災した多くの病院の診療機能は回復しつつあり、介護サービスの提供を再開した施設や事業所も多いが、被災地における医療・介護関連職種の人材不足が深刻化しており、当面は医療・介護等の提供体制の整備・強化が課題となっている。

震災後、被災者について、国民健康保険、介護保険などの保険料や利用者負担の減免措置を行うため、国は保険者に特別な財政措置を講じてきたが、平成24年9月末をもって、その財政措置は終了となった³³。しかし、一部の自治体においては、独自に減免措置を継続している。

³¹ 新基準値への移行に際しては、市場に混乱が起きないように、暫定規制値を適用する経過措置期間（米・牛肉：6か月間、大豆：9か月間）が設定された。

³² 調査では、①定量的データ（取引量や取引価格等のデータ）、②定性的データ（価格低下、取引量減少等の具体的事例、風評被害防止の取組、新聞報道情報）の収集とともに、③専門委員による現地調査が実施された。

³³ 東京電力福島第一原子力発電所事故に伴う警戒区域等の被災者に対する特例措置は平成25年2月（保険料については同年3月）まで継続される。

(2) 食品安全

福島第一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、食品中の放射性物質に関する新たな基準値を定め、平成24年4月から施行した。新たな基準値は、同年3月まで適用されていた暫定規制値に比べ厳格化されており、たとえば、一般食品については放射性セシウム500 Bq/kgであったものが、100 Bq/kgとされた。平成24年4月以降、基準値を超えた食品は、検査した211,020件のうち2,010件で全体の0.95%となっている（平成25年1月9日現在）。

(3) 雇用対策及び原発事故対策

東日本大震災によって、被災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性物質の放出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た。

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、①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、②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、③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緊急雇用創出事業臨時特例基金の積増し措置等を講じた。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（この広域延長給付措置は、平成24年9月30日に終了）。

被災地の雇用失業情勢は、沿岸地域を中心に依然として厳しい状況にあり、厚生労働省は、平成24年度東日本大震災復興特別会計補正予算案により、緊急雇用創出事業臨時特例基金の積増しを通じて、被災者の一時的な雇用の確保や生活の安定を図るための震災等緊急雇用対応事業の実施期限（平成24年度末）を1年延長すること等の措置を講ずることとしている。

今後、本格的な復興段階を迎えるに当たって、被災地の産業政策と連携しながら、安定した雇用の創出を図ることが求められている。

また、原発の事故対策では、緊急作業に従事した労働者の長期的な健康管理のため、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）することとしている。その他、原発事故により放出された放射性物質に係る土壌の除染等の業務又は廃棄物収集等業務（以下「除染等業務」という。）に従事する労働者の放射線障害を防止するため、事業者が講ずべき措置を定めた「東日本大震災により生じた放射性物質により汚染された土壌等を除染するための業務等に係る電離放射線障害防止規則」（平成23年厚生労働省令第152号）が平成24年1月から施行されている。同規則は、

避難区域の見直しに伴い、除染等業務以外の生活基盤の復旧などが開始・再開されることを受け、同年6月、適用範囲を拡大する改正が行われた（同年7月1日施行）。

7 学校・教育

東日本大震災復興基本法に基づく「東日本大震災からの復興の基本方針」（平成23年7月29日）では、教育分野における国の取組の基本的方針としては、学校等のハード面・ソフト面からの防災機能の強化、小中学生に対する通学費や学用品費等の給付などの就学援助や奨学金等の多様で手厚い就学支援、地域ネットワークづくり支援、復興を支える人材育成、文化・スポーツの振興などが示されるとともに、平成23年度には4次にわたる補正予算が措置された。平成24年度においても当初予算及び補正予算において学校施設の耐震化等が措置されている。

また、東日本大震災復興特別区域法により、東日本大震災復興交付金が創設され、文部科学省関係では、公立学校施設整備費国庫負担事業（公立小中学校等の新增築・統合）、学校施設環境改善事業（公立学校の耐震化等）、幼稚園等の複合化・多機能化推進事業、埋蔵文化財発掘調査事業が対象となっている。

文部科学省では、引き続き以上のような事業等を実施するとともに、次のような施策に取り組んでいる。

(1) 復興に向けた取組

ア 学校からのまちづくり

- ①地域コミュニティの拠点である学校を核としたまちづくり
- ②被災地の復興課題に応じた学びを通じた地域の絆の強化
- ③復旧・復興の即戦力となる専門人材の育成支援の実施

イ 大学や研究所等を活用した地域の再生

- ①被災地の大学が持つ知的資源を集約した地域復興の推進拠点の整備
- ②地域医療の復興等のための「東北メディカル・メガバンク計画」の実施
- ③地域の文化芸術・スポーツ活動の振興を通じた復興支援、防災教育や学校施設の耐震化と防災機能の強化などの全国的な防災対策の充実・強化

(2) 原子力発電所事故への対応

ア 放射線モニタリングの実施・学校における線量低減の取組

- ①校庭等の土壌処理（除染）の支援
- ②学校給食に対する放射性物質の検査による安全・安心の確保の取組 等

イ 放射線や原子力への理解を深めるための取組

- ①学校における放射線等に関する教育の取組
- ②放射線の健康影響についての住民への説明の実施 等

ウ 福島の再生・復興に向けた研究開発拠点の整備

- ①放射線医学・最先端診断に係る研究開発拠点の整備
- ②除染や放射線に関する情報発信等の拠点整備 等

エ 原子力損害賠償への対応

- ①原子力損害賠償紛争審査会における損害の範囲の判定等の指針の策定
- ②原子力損害賠償紛争解決センターにおける和解の仲介の実施

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 災害廃棄物処理特措法の制定

平成 23 年 8 月、「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」（災害廃棄物処理特措法）が制定された。

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」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 災害廃棄物等の処理状況

東日本大震災により特に甚大な被害を受けた被災 3 県（岩手県、宮城県、福島県）の沿岸市町村においては、3 県で約 1,802 万 t の災害廃棄物、約 956 万 t の津波堆積物（ヘドロ等）、合計約 2,758 万 t の災害廃棄物等が発生した（平成 24 年 11 月 30 日現在）。

平成 24 年 11 月 30 日現在の環境省の集計によれば、災害廃棄物全体に占める、処理・処分された災害廃棄物量の割合は、岩手県が 31.4%、宮城県が 36.8%、福島県が 19.4%となり、3 県全体で 33.6%（約 605 万 t）となっている。福島県が福島第一原発事故の影響により処理に遅れがみられる一方で、岩手県及び宮城県においては、設置された破碎・選別施設及び仮設焼却炉が順次稼働し、焼却が本格化したことに加えて、他都道府県との連携による災害廃棄物の広域処理受入れの広がりもあって処理が進みつつある。他方、津波堆積物については、3 県全体で 15%（約 140 万 t）の処理率となっており、その適切な再生利用等が今後の課題となっている。

環境省は平成 24 年 8 月、災害廃棄物処理特措法第 3 条に基づく基本的な方針・工程表の改定として、災害廃棄物に津波堆積物を加えた処理対象全体について、より具体的な処理の方針や内容、中間段階の目標を設定し、目標期間内での処理を確実にするため、「東日本大震災に係る災害廃棄物の処理工程表」を示した。同中間目標によれば、平成 24 年度末において岩手・宮城両県沿岸市町村全体で災害廃棄物については約 59%、津波堆積物については約 42%、合計約 53%の処理が目標とされている。国は、同目標の達成に向けて処理の進捗状況を市町村ごとに毎月確認し、同中間目標に照らして進捗管理を行っている。

(2) 放射性物質による一般環境汚染への対処

ア 放射性物質汚染対処特措法の制定

福島第一原発事故により、放射性物質で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一方で、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いるなど、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。

こうした状況を踏まえ、平成 23 年 8 月、福島第一原発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 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」(放射性物質汚染対処特措法)が制定された。同法は、基本方針や政省令の整備等を経て、平成 24 年 1 月 1 日より完全施行されている。

その後、平成 24 年 6 月 20 日に成立した原子力規制委員会設置法で、環境基本法及び循環型社会形成推進基本法については、放射性物質による汚染もその適用対象とする改正が行われた。なお、環境省は、同年 11 月に中央環境審議会が取りまとめた意見具申を踏まえ、大気汚染防止法、水質汚濁防止法、海洋汚染防止法及び環境影響評価法の 4 法について、放射性物質による汚染にも恒久的に対処できるよう、放射性物質による汚染に対する現行の適用除外規定を削除することを検討している。

イ 政府の主な対応

福島第一原発事故により放出された放射性物質で汚染された土壌等の除染については、放射性物質汚染対処特措法に基づき国や市町村等が中心となって実施されている。福島第一原発に近く被ばく線量が非常に高いなどの地域については国が除染を実施し、その他の地域については、追加被ばく線量が長期的に年間 1 mSv 以下となることを目標として、市町村が中心となって除染が実施されている。国が除染を実施する「除染特別地域」は福島県内に 11 市町村あり、そのうち、平成 25 年 1 月 17 日時点で、田村市、南相馬市、大熊町、川俣町、浪江町、楡葉町、飯舘村、葛尾村、川内村の 9 つの自治体について計画が策定されており、田村市、楡葉町、川内村、飯舘村については本格除染が実施されている。また、市町村が中心となって除染を実施する「汚染状況重点調査地域」として、平成 24 年 12 月 27 日時点で、8 県 101 市町村が指定されており、そのうち、同年 12 月 12 日時点で 91 市町村で除染実施計画が策定されており、同計画に沿って除染が実施されている。

なお、除染特別地域における除染に関し、一部の請負業者が不適切な処理を行ったとの指摘があり、平成 25 年 1 月 7 日、環境省は、除染実態の検証と適正な推進のため、除染適正化推進本部を設置し、除染現場での監視監督体制を強化することとしている。

また、同省は、平成 23 年 10 月、放射性物質に汚染された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。平成 24 年 8 月には、中間貯蔵施設の候補地を福島県大熊町、双葉町、楢葉町の 3 町とする案を地元自治体に提示し、協力を要請した。これを受け、同年 11 月には、佐藤福島県知事は環境省が提示した候補地の現地調査を受け入れることを表明した。

福島第一原発事故により発生した指定廃棄物³⁴の処理については、指定廃棄物が多量に発生し、保管が逼迫している宮城・群馬・栃木・茨城・千葉の 5 県では国が最終処分場の建設候補地を選定することとなっており、同省は同年 9 月、栃木県については矢板市、茨城県については高萩市の国有林野を同建設候補地として選定し、協力を要請している。

なお、福島県等における除染や汚染廃棄物処理の推進等のための拠点として、平成 24 年 1 月に「福島環境再生事務所」が開設され、4 月 1 日からは同事務所に 5 つの支所³⁵が設置されている。

また、平成 25 年 1 月、政府は、復興庁福島復興局を「福島復興再生総局」(仮称)に改め、同復興局、環境省福島環境再生事務所、原子力災害現地対策本部などの業務を一体的に進め、東日本大震災、福島第一原発事故からの再生を加速させる、としている。

内容についての問合せ先

東日本大震災復興特別調査室 林山首席調査員(内線68770)

³⁴ 放射性セシウム濃度が 1 kg 当たり 8,000 Bq を超えると認められる廃棄物(焼却灰や汚泥等)で放射性物質汚染対処特措法に基づき環境大臣が指定するものをいう。

³⁵ 県北支所(福島市)、県中・県南支所(郡山市)、浜通り北支所(南相馬市)、浜通り南支所(広野町)、会津支所(会津若松市)

原子力問題調査特別委員会

原子力問題調査特別調査室

I 所管事項の動向

1 原子力問題調査特別委員会の概要

原子力問題調査特別委員会は、平成 25 年 1 月 28 日に、原子力に関する諸問題を調査するため、委員 40 人よりなる委員会として新たに設置された。

なお、本委員会の設置に先立ち、1 月 24 日の議院運営委員会理事会において、<「原子力問題調査特別委員会」の設置に関する申合せ>として、以下のことが申し合わされた。

「原子力問題調査特別委員会」の設置に関する申合せ

1. 原子力規制委員会委員長は出席する。
2. (1) 法律案を付託しての審査は行わないこととする。
(2) 請願、陳情書、意見書については扱わないこととする。
3. 有識者・専門家の知見を求めるため、諮問機関（アドバイザー・ボード）を設ける。

内容についての問合せ先

原子力問題調査特別調査室 関首席調査員（内線68600）

○ 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	局内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、経済財政政策、公務員制度改革、公文書管理、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(共通制度)、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、軍縮・不拡散、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、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)、農林水産物貿易交渉
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、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、地域整備、河川、道路、港湾、住宅、陸運、海運、航空、観光、北海道開発、気象、海上保安、建設産業
環境(☎68600)/B3	【環境委員会の所管に属する事項】地球温暖化防止・低炭素社会構築、循環型社会形成(廃棄物・リサイクル)、自然環境保護・生物多様性確保、公害防止(大気・水・土壌)、公害健康被害救済、原子力規制、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 (国会等舞台)
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活動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(☎68780)/B3	【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・イノベーション政策
震災復興特(☎68770)/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
原子力特(☎68790)/B3	【原子力問題調査特別委員会の所管に属する事項】原子力に関する諸問題