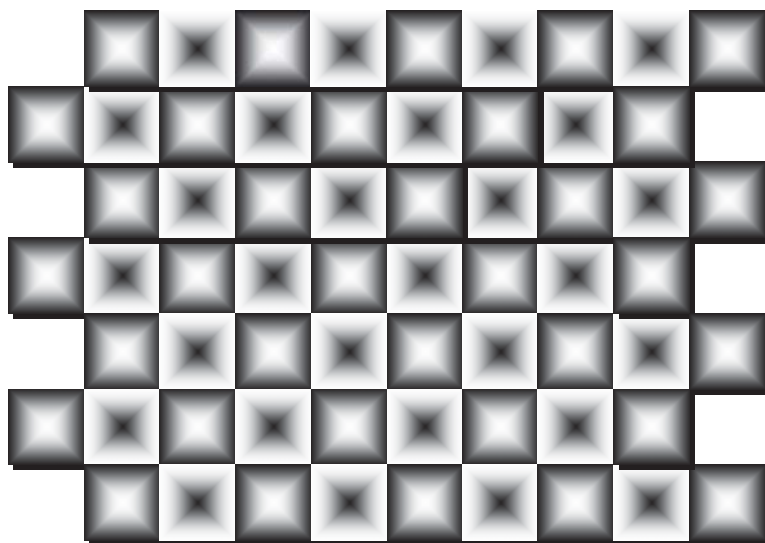


# 各委員会所管事項の動向

—第196回国会(常会)における課題等—



平成30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・課題等を簡便に取りまとめたもので、第196回国会（常会）における提出予定法律案等の概要についても付記しております。

本書を、衆議院議員の皆様の立法活動の一助にいただければ幸いです。

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

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

衆議院調査局長 岸本 俊介

# 目 次

○内閣委員会	1
Ⅰ 所管事項の動向	1
経済及び財政の取組（アベノミクスの推進 / 新・三本の矢による一億総活躍社会の実現 / 財政健全化に向けた取組）	
カジノ施設を含む統合型リゾート（IR）の整備（統合型リゾート（IR）導入に向けた議論 / 特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律の成立 / IR実施に向けた政府の動き / ギャンブル等依存症対策）	
官民データの利活用（世界最先端IT国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画 / IT新戦略の策定に向けた基本方針）	
子ども・子育て支援（少子化対策の総合的推進 / 待機児童対策 / 幼児教育の無償化）	
男女共同参画社会の形成の促進（概要 / 政策・方針決定過程への女性の参画 / 政治分野における男女共同参画の推進に関する法律案）	
成年後見制度の利用促進（「成年後見制度の利用の促進に関する法律」制定までの経緯 / 成年被後見人等の権利制限の措置の見直し）	
皇室制度（退位等関連）（法案提出の経緯 / 法案の成立と今後のスケジュール）	
古物営業の在り方（古物営業の規制及び概況 / 古物営業の在り方に関する有識者会議）	
Ⅱ 第196回国会提出予定法律案等の概要	14
○総務委員会	17
Ⅰ 所管事項の動向	17
行政の基本的制度の管理及び運営（行政機関等における個人情報保護制度 / 独立行政法人及び地方独立行政法人制度 / 統計改革をめぐる動き）	
地方行政の動向（町村議会の在り方をめぐる動き / マイナンバー制度の運用 / 第31次地方制度調査会の答申と地方自治法等の改正 / 地方公務員の臨時・非常勤職員及び任期付職員制度 / 地方議会議員の年金制度の在り方をめぐる動き）	
地方財政の動向	
地方税制の動向（個人所得課税の見直し / 森林環境税（仮称）等の創設 / 生産性革命の実現に向けた中小企業の設備投資に係る固定資産税の特例措置の創設 / 地方消費税の清算基準等の見直し）	
情報通信（第5世代移動通信システムの導入に向けた動き及び電波制度改革 / 公衆交換電話網からIP網への移行 / NHK受信料の在り方をめぐる最近の動き / 4K・8K放送の推進）	
郵政事業の現状と課題（ユニバーサルサービスの確保策 / 日本郵政グループの株式上場及びその後の株式売却）	
消防行政の動向（消防の広域化及び連携・協力の推進）	
Ⅱ 第196回国会提出予定法律案等の概要	33
○法務委員会	35
Ⅰ 所管事項の動向	35
民事関係（民法の成年年齢の引下げ等 / 人事訴訟事件及び家事事件に関する国際裁判管轄法制の整備 / 商法（運送・海商関係）等の見直し / 相続法制等の見直し / 公益信託法の見直し / 民事執行法の見直し / 会社法制（企業統治等関係）の見直し / 戸籍事務へのマイナンバー制度導入等の戸籍法制の見直し）	
刑事関係（再犯防止対策 / 少年法の適用対象年齢 / 死刑）	
その他（法曹養成制度 / 出入国管理関係）	
Ⅱ 第196回国会提出予定法律案等の概要	48
○外務委員会	49
Ⅰ 国際情勢の動向	49
米国（米国の動向 / 日米関係）	
朝鮮半島（韓国 / 北朝鮮）	
中国（中国の動向 / 日中関係）	

ロシア（ロシアの動向 / 日露関係）  
中東情勢（シリア・イラク情勢 / イスラエル・パレスチナ問題）  
自由貿易体制（環太平洋パートナーシップ（TPP）協定・TPP11 協定 / E U ・ E P A ）  
核軍縮

Ⅱ 第 196 回国会提出予定法律案等の概要	63
------------------------	----

○財務金融委員会	65
----------	----

Ⅰ 所管事項の動向	65
-----------	----

税制（税財政の現状 / 近年の税制改正に関する動向 / 平成 30 年度税制改正に向けた議論の動向 / 平成 30 年度税制改正の概要）  
金融（デフレ脱却に向けた対応 / 金融行政に関する最近の取組と課題）

Ⅱ 第 196 回国会提出予定法律案等の概要	85
------------------------	----

○文部科学委員会	87
----------	----

Ⅰ 所管事項の動向	87
-----------	----

教育改革等の動向（教育再生実行会議 / 教育振興基本計画）  
教育費の負担軽減・無償化に向けた検討  
初等中等教育（学習指導要領 / 全国学力・学習状況調査 / 教職員定数の改善 / 学校における働き方改革 / 教育委員会制度 / 主権者教育 / 教育機会確保法）  
高等教育（高大接続改革（高等学校教育と大学教育との接続・大学入学者選抜の在り方） / 専門職大学及び専門職短期大学の制度化 / グローバル人材の育成 / 国立大学改革 / 私立大学への財政的支援等 / 東京 23 区の大学の定員抑制 / 奨学金等の学生に対する経済的支援 / 法科大学院）  
科学技術及び学術の振興（科学技術政策 / 研究開発の現状 / 科学技術の基盤的な力の強化 / 原子力損害賠償制度）  
文化及びスポーツの振興（文化芸術政策の推進 / 文化庁の機能強化と京都への移転 / 文化財 / 著作権 / 2020 年オリンピック・パラリンピック東京大会）

Ⅱ 第 196 回国会提出予定法律案等の概要	105
------------------------	-----

○厚生労働委員会	107
----------	-----

Ⅰ 所管事項の動向	107
-----------	-----

社会保障改革の動向  
医療制度の動向（医療保険制度の概要 / 平成 30 年度診療報酬改定等 / 医療提供体制の動向）  
介護保険制度の動向  
健康・生活衛生・食品安全施策の動向  
年金制度改革の動向（公的年金制度の動向 / 年金積立金の運用）  
児童家庭福祉施策の動向（子ども・子育て支援施策の動向 / 児童虐待防止対策の動向 / ひとり親家庭支援施策の動向）  
障害者施策の動向  
生活保護制度・生活困窮者自立支援制度の動向  
雇用政策の動向（最近の雇用・失業情勢 / 働き方改革 / 同一労働同一賃金 / 雇用保険制度 / 職業紹介制度）  
労働条件（労働条件確保対策 / 労働時間法制 / 透明かつ公正な労働紛争解決システム等の検討）  
仕事と家庭の両立支援

Ⅱ 第 196 回国会提出予定法律案等の概要	119
------------------------	-----

○農林水産委員会	122
----------	-----

Ⅰ 所管事項の動向	122
-----------	-----

農政改革の展開方向  
国際貿易交渉への対応（環太平洋パートナーシップ（TPP）協定をめぐる動向 / E U ・ E P A 交渉の大枠合意 / 総合的な TPP 等関連政策大綱）  
卸売市場を含めた食品流通構造の改革  
担い手への農地集積・集約化等による構造改革の推進（農地中間管理機構による農地集積・集約化

<ul style="list-style-type: none"> <li>／ 多様な担い手の育成・確保)</li> <li>米政策改革の着実な実施及び収入保険制度の実施（米政策改革の着実な実施 / 収入保険制度の実施）</li> <li>強い農林水産業のための基盤づくり（農林水産業の基盤整備 / 農林水産関係施設整備 / 品目別（野菜、果樹・茶、甘味資源作物）の生産振興対策 / 農林水産分野におけるイノベーションの推進）</li> <li>畜産・酪農の競争力強化</li> <li>農林水産業の輸出力強化</li> <li>農林水産物・食品の高付加価値化等</li> <li>食の安全・消費者の信頼確保（農業取締行政の改革 / HACCPの推進 / 動植物防疫の取組）</li> <li>農山漁村の活性化（日本型直接支払の実施 / 中山間地農業の活性化支援 / 「農泊」の推進・都市農業の振興 / 鳥獣被害防止対策とジビエ利活用の推進）</li> <li>林業の成長産業化と森林資源の適切な管理（林業の成長産業化と森林資源の適切な管理 / 林野関係予算の概要 / 森林吸収源対策の推進と財源の確保）</li> <li>漁業の成長産業化と資源管理の高度化（水産業をめぐる情勢と施策の方向 / 水産関係予算の概要 / 水産政策の改革）</li> </ul>	
Ⅱ 第 196 回国会提出予定法律案等の概要	134
○経済産業委員会	137
Ⅰ 所管事項の動向	137
我が国経済の動向と経済政策等（景気動向 / 経済政策等）	
中小企業政策（中小企業の動向 / 働き方改革・人手不足対応 / 生産性の向上 / 下請取引の適正化 / 事業承継対策 / 信用補完制度の見直し / 商工中金の在り方検討会 提言（中間取りまとめ））	
資源・エネルギー政策（最近のエネルギー情勢等 / 省エネ法の見直し / 化石燃料の現状 / 再生可能エネルギーの現状 / 原子力政策の現状 / エネルギーシステム改革）	
通商政策	
知的財産政策（我が国の知的財産政策の概要 / 最近の知的財産政策をめぐる動向）	
工業標準化制度の見直し	
競争政策	
Ⅱ 第 196 回国会提出予定法律案等の概要	152
○国土交通委員会	154
Ⅰ 所管事項の動向	154
社会資本整備の動向（戦略的メンテナンスと生産性向上への取組 / 路政策の動向 / 整備新幹線等の整備）	
安全・安心で豊かな暮らし（バリアフリー政策の動向 / 都市政策の動向 / 住宅政策の動向 / 建設産業政策の動向 / 所有者不明土地を円滑に利用するための制度の創設 / 物流政策の動向 / 国土交通省における自動運転の実現に向けた取組）	
航空、港湾、海事政策の動向（航空政策の動向 / 港湾政策の動向 / 海事政策の動向）	
観光立国の推進	
Ⅱ 第 196 回国会提出予定法律案等の概要	171
○環境委員会	157
Ⅰ 所管事項の動向	157
低炭素社会の形成（地球温暖化防止に向けた国際的取組 / 温室効果ガス削減等に向けた最近の国内の動き / 今後の主な課題）	
循環型社会の形成（廃棄物・リサイクル対策の概要 / 個別の施策における課題）	
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 / 最近の国内の動き）	
東日本大震災対応（放射性物質による一般環境汚染への対処）（放射性物質汚染対処特措法の制定 / 政府の主な対応）	
原子力規制委員会関係（原子力規制委員会の発足等 / 規制委員会の主な取組）	
Ⅱ 第 196 回国会提出予定法律案等の概要	184

○安全保障委員会	185
Ⅰ 所管事項の動向	185
我が国周辺の安全保障環境及びこれらに対処するための取組（我が国周辺の安全保障環境 / 我が国の取組）	
国家安全保障戦略、防衛計画の大綱及び中期防衛力整備計画（国家安全保障戦略 / 防衛計画の大綱 / 中期防衛力整備計画 / 大綱及び中期防の見直し）	
防衛関係予算等（平成 29 年度防衛関係費補正予算案 / 平成 30 年度防衛関係費 / FMS 調達）	
平和安全法制の整備とその後の自衛隊の活動状況（平和安全法制整備の経緯及びその概要 / 平和安全法制施行後の自衛隊の活動状況）	
日米安全保障体制の現状（最近の北朝鮮情勢をめぐる日米安全保障協力 / 普天間飛行場移設問題 / 沖縄における米軍機の事故等）	
海外における自衛隊の活動（南スーダンPKO / 海賊対処法に基づく活動（ソマリア沖・アデン湾））	
南スーダンPKO派遣部隊の日報問題（経緯 / 特別防衛監察の結果 / 再発防止策 / 小野寺防衛大臣就任後の動き）	
Ⅱ 第 196 回国会提出予定法律案等の概要	204
○国家基本政策委員会	205
Ⅰ 所管事項の動向	205
「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）	
直近の合同審査会における主な討議内容	
諸課題（運営申合せの見直し / 開会回数の確保）	
○予算委員会	215
Ⅰ 所管事項の動向	215
財政健全化への取組（中期財政計画 / 経済・財政再生計画 / 平成 31 年 10 月に予定している消費税率 10%への引上げによる税収の使途変更）	
平成 29 年度補正予算	
平成 30 年度予算編成（概算要求 / 平成 30 年度予算の編成等に関する建議 / 平成 30 年度予算編成等の基本方針 / 平成 30 年度予算編成大綱（自由民主党・公明党） / 平成 30 年度経済見通しと経済財政運営の基本的態度 / 平成 30 年度予算（政府案）の決定）	
今後の課題	
Ⅱ 第 196 回国会提出予算の概要	223
○決算行政監視委員会	228
Ⅰ 所管事項の動向	228
決算及び決算検査報告等（平成 28 年度決算等の概要 / 平成 28 年度決算検査報告の概要 / 平成 28 年度予備費使用等の概要）	
会計検査院による報告（国会及び内閣に対する報告（随時報告） / 国会からの検査要請事項に関する報告）	
政策評価及び行政評価・監視（政策評価 / 行政評価・監視）	
Ⅱ 第 196 回国会提出予定案件等の概要	234
○災害対策特別委員会	235
Ⅰ 所管事項の動向	235
最近の自然災害をめぐる状況（我が国における自然災害の状況 / 平成 28 年（2016 年）熊本地震 / 平成 28 年 8 月 16 日から 9 月 1 日までの間の暴風雨及び豪雨 / 平成 29 年 7 月九州北部豪雨）	
国土強靱化に係る取組（東日本大震災の発生とその教訓 / 国土強靱化基本計画の策定）	



地震・津波対策（大規模地震防災・減災対策大綱の策定 / 南海トラフ地震 / 首都直下地震 / 津波対策）  
避難勧告ガイドライン  
災害救助法による救助  
被災者生活再建支援制度  
大規模災害時における被災者の住まいの確保策に関する検討会  
激甚災害制度

Ⅱ 第 196 回国会提出予定法律案等の概要	247
------------------------	-----

## ○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 .. 248

Ⅰ 所管事項の動向	248
-----------	-----

衆議院の一票の較差是正及び定数削減を含む選挙制度改革（衆議院の一票の較差をめぐる最高裁大法廷判決 / 衆議院選挙制度に関する調査会答申と衆議院選挙制度改革関連法の成立 / 衆議院議員選挙区画定審議会の勧告と区割り改定法の成立 / 新しい定数及び区割りに基づく衆議院議員総選挙の執行 / 次回以降の区割り改定において見込まれる動き）  
参議院選挙制度改革（平成 27 年公職選挙法改正による一票の較差是正及び平成 29 年最高裁大法廷判決 / 参議院選挙制度改革に関する議論の動向）  
その他の課題（投票環境の向上方策 / 女性の政治参画の促進 / 被選挙権年齢の引下げ / 福島県議会議員の選挙区に関する特例）  
政治資金規正法の改正（政治資金の在り方に関するこれまでの議論/最近の政治資金等についての各党の考え）

## ○沖縄及び北方問題に関する特別委員会 ..... 259

Ⅰ 所管事項の動向	259
-----------	-----

沖縄関係（沖縄振興 / 米軍基地問題）  
北方関係（北方領土問題と平和条約締結交渉の経緯 / 最近の日露情勢 / 北方四島訪問に関する枠組み / 北方海域における漁業 / 北方領土隣接地域等への国の支援策）

## ○北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会 ..... 271

Ⅰ 所管事項の動向	271
-----------	-----

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（審議状況 / 北朝鮮関連法の制定）  
政府の取組（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 ..... 282

Ⅰ 所管事項の動向	282
-----------	-----

消費者政策に係る最近の動き（消費者庁の平成 30 年度予算案の概要 / 地方消費者行政に対する国の支援 / 新未来創造プロジェクトの推進）  
消費者契約法改正の改正に関する最近の動き（平成 28 年改正 / 民法の成年年齢が引き下げられた場合の消費者被害の防止・救済のための対応策 / 消費者委員会の答申）  
その他の消費者政策に係る最近の動き（消費者教育の推進に関する基本的な方針改定に向けた動き / 遺伝子組換え食品表示 / 食品ロスの現状と削減に向けた取組 / 公益通報者保護制度に係る見直し / その他）

Ⅱ 第 196 回国会提出予定法律案等の概要	291
------------------------	-----

## ○科学技術・イノベーション推進特別委員会 ..... 292

Ⅰ 所管事項の動向	292
-----------	-----

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政策（行政体制 / 科学技術基本計画 / 科学技術イノベーション総合戦略 / 科学技術関係予算）  
研究開発促進のための施策（革新的研究開発推進プログラム（I m P A C T）/ 戦略的イノベーショ

ン創造プログラム（SIP）／官民研究開発投資拡大プログラム（PRISM）／特定国立研究開発法人）	
宇宙開発利用政策（行政体制、基本政策及び予算／宇宙基本計画／輸送システム／人工衛星・探査機／「宇宙活動法」「リモートセンシング法」）	
原子力政策	
知的財産政策（行政体制／基本政策／AI創作物をはじめとする「新たな情報財」や新たな知的財産制度の構築）	
ICT（情報通信技術）政策（行政体制／基本政策／世界最先端IT国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画）	
<b>○東日本大震災復興特別委員会</b>	<b>303</b>
Ⅰ 所管事項の動向	303
東日本大震災の概要と復興の基本方針（震災の概要／復興の基本方針）	
平成28年度以降5年間を含む復興期間の事業規模と財源等	
東日本大震災復興特別区域法に基づく措置（東日本大震災復興特別区域法の成立及び改正／復興特区法による特例措置）	
復旧・復興の現状（被災者支援／住宅再建及び復興まちづくり／産業・なりわい）	
福島復興再生（福島第一原発事故に伴う避難指示等／避難指示区域の解除等／帰還困難区域に関する政府の方針と福島復興再生特別措置法の改正／「特定復興再生拠点区域復興再生計画」の策定状況／風評被害対策／放射性物質による環境汚染への対処／福島第一原子力発電所の廃止措置等に向けた中長期ロードマップの改訂）	
平成30年度予算	
<b>○原子力問題調査特別委員会</b>	<b>314</b>
Ⅰ 所管事項の動向	314
原子力問題調査特別委員会の設置経緯（東京電力福島第一原子力発電所事故の概要／東京電力福島原子力発電所事故調査委員会（国会事故調）の設置／原子力規制委員会の発足／原子力問題調査特別委員会の設置）	
原子力問題に係る主な取組（原子力規制委員会の主な取組／福島第一原発の廃炉に向けた取組／福島第一原発における汚染水問題とその対策）	
Ⅱ 第196回国会提出予定法律案等の概要	323
<b>○地方創生に関する特別委員会</b>	<b>324</b>
Ⅰ 所管事項の動向	324
地方創生の背景	
地方創生の推進に係る体制の整備及びまち・ひと・しごと創生法等の成立	
長期ビジョン及び総合戦略の策定等（長期ビジョン／総合戦略／「地方版総合戦略」の策定等）	
まち・ひと・しごと創生基本方針2017の策定	
地方創生に関連する主な取組（地域再生法の改正／地域の課題解決を目指す地域運営組織の量的拡大及び質的向上／地方創生に資する大学改革）	
地方分権改革	
国家戦略特区（国家戦略特区の指定／規制改革事項等の追加／規制の「サンドボックス」制度の創設）	
Ⅱ 第196回国会提出予定法律案等の概要	336
<b>【参考】衆議院調査局「問合せ窓口」</b>	<b>338</b>

※本書は、「Ⅰ 所管事項の動向」部分については、原則として平成30年1月15日時点、  
「Ⅱ 第196回国会提出予定法律案等の概要」部分については、平成30年1月19日時点  
の情報をもとに作成しています。



## 内閣委員会

内閣調査室

## I 所管事項の動向

## 1 経済及び財政の取組

## (1) アベノミクスの推進

安倍内閣は、これまで「大胆な金融政策<sup>1</sup>」、「機動的な財政政策<sup>2</sup>」、「民間投資を喚起する成長戦略<sup>3</sup>」の三本の矢（いわゆるアベノミクス）の一体的推進により、デフレからの脱却と持続的な経済成長の実現を目指してきた。

政府は、アベノミクスの推進により、雇用・所得環境の改善が続く中で、緩やかな回復基調が続いており、海外経済が回復する下で、輸出や生産の持ち直しが続くとともに、個人消費や民間設備投資が持ち直すなど民需が改善し、経済の好循環が実現しつつあるとしている<sup>4</sup>。

現下の経済状況を見ると、先般公表された平成 29 年 7－9 月期の GDP 成長率は、内需については、天候不順が外食等に一時的な影響を与えたこともあり、横ばい圏内の動きとなったものの、外需は、海外経済が緩やかに回復する中で、アジア、米国向けの輸出が増加したこと等によりプラスの寄与となり、名目 0.8%（年率 3.2%）、実質 0.6%（年率 2.5%）と実質成長率は 7 四半期連続のプラス成長となった<sup>5</sup>。

<sup>1</sup> 日本銀行は、政府との連携の下、企業・家計に定着したデフレマインドを払拭するため、消費者物価の前年比上昇率 2% の物価安定の目標を、2 年程度の期間を念頭に置いてできるだけ早期に実現するとして、平成 25 年 4 月より「量的・質的金融緩和」政策を行ってきた。さらに、平成 28 年 2 月 16 日には「マイナス金利」を導入し、「量」「質」に「金利」を加えた 3 つの次元での金融緩和を進めることとした。しかし、2% 目標がいまだ実現されず、マイナス金利の影響の大きさが指摘される中、平成 28 年 9 月に、日本銀行は「量的・質的金融緩和」導入以降の経済・物価動向と政策効果について「総括的な検証」を行い、その結果を踏まえ、「長短金利操作付き量的・質的金融緩和」の導入を決定した。新たな枠組みでは、①長短金利操作（イールドカーブ・コントロール）及び②生鮮食品を除く消費者物価上昇率の実績値が安定的に 2% を超えるまでマネタリーベースの拡大方針を継続するオーバーシュート型コミットメントを導入している。

<sup>2</sup> 第 2 次安倍内閣発足以降、デフレ脱却をよりスムーズに実現するため有効需要を創出するとともに、持続的成長に貢献する分野に重点を置き、成長戦略へ橋渡しすること等を目的として「日本経済再生に向けた緊急経済対策」（平成 25 年 1 月 11 日閣議決定）、「好循環実現のための経済対策」（平成 25 年 12 月 5 日閣議決定）、「地方への好循環に向けた経済対策」（平成 26 年 12 月 27 日閣議決定）及び「未来への投資を実現する経済対策」（平成 28 年 8 月 2 日閣議決定）の 4 度にわたり経済対策が策定、実施されてきた。そのほか、経済対策は策定されていないものの、平成 27 年度には一億総活躍社会の実現や T P P 関連政策大綱実現に向けた施策等に係る補正予算が編成されており、平成 29 年度においても、①生産性革命・人づくり革命、②災害復旧等・防災・減災事業、③総合的な T P P 等関連政策大綱実現に向けた施策等に係る補正予算が平成 30 年通常国会に提出される予定である。

<sup>3</sup> 安倍内閣は、「民間投資を喚起する成長戦略」として平成 25 年 6 月に「日本再興戦略」を策定し、これまで 2 回改訂してきたが、平成 28 年 6 月には、成長戦略第 2 ステージとして「日本再興戦略 2016—第 4 次産業革命に向けて—」を閣議決定した。また、同年 9 月には成長戦略の新たな司令塔として「未来投資会議」を設置し、平成 29 年 6 月 9 日、「未来投資戦略 2017 —Society5.0 の実現に向けた改革—」を閣議決定した。同戦略では、先進国に共通する「長期停滞」を打開する鍵として、新たな技術をあらゆる産業や日常生活に取り入れ、一人一人のニーズに合わせる形で社会課題を解決する Society5.0 を世界に先駆けて実現するための取組が掲げられている。

<sup>4</sup> 「平成 30 年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」（平成 29 年 12 月 19 日閣議了解）

<sup>5</sup> 2017（平成 29）年 7－9 月期四半期別 GDP 速報（2 次速報値）（平成 29 年 12 月 8 日公表）

## (2) 新・三本の矢による一億総活躍社会の実現

平成 27 年 10 月 7 日に発足した第 3 次安倍改造内閣は、「一億総活躍社会<sup>6</sup>の実現」を掲げ、①「戦後最大の GDP 600 兆円<sup>7</sup>」の実現を目指す「希望を生み出す強い経済」、②「希望出生率<sup>8</sup>1.8」の実現を目指す「夢をつむぐ子育て支援」、③「介護離職ゼロ<sup>9</sup>」の実現を目指す「安心につながる社会保障」の「新・三本の矢」の政策を進めるとし、「一億総活躍国民会議」を設置した。

一億総活躍国民会議等での議論を踏まえ、平成 28 年 6 月 2 日には「ニッポン一億総活躍プラン」が閣議決定され、成長と分配の好循環を形作っていくため、新・三本の矢に加え、これらを貫く横断的課題である「働き方改革と生産性向上」という重要課題に取り組んでいく必要があるとして、新・三本の矢の目標達成に向けた具体的な施策とロードマップが示された。その後、平成 29 年 5 月、政府は『「ニッポン一億総活躍プラン」フォローアップ会合』を設置し、ニッポン一億総活躍プランで決定したロードマップの進捗状況についての継続的な調査及び施策の見直しの検討を行うこととしている<sup>10</sup>。

平成 28 年 8 月 3 日に発足した第 3 次安倍第 2 次改造内閣では、一億総活躍に向けた最大のチャレンジとして「働き方改革」を掲げ、「働き方改革実現会議」を設置し、平成 29 年 3 月 28 日、同一労働同一賃金など非正規雇用の処遇改善等の 9 つの分野について改革の具体的な方向性を示した「働き方改革実行計画」を策定した。政府は、同計画に基づき、早期に関連法案を提出することとしている<sup>11</sup>。

さらに、平成 29 年 8 月 3 日に発足した第 3 次安倍第 3 次改造内閣では、「人づくり革命」を推進することにより、人生 100 年時代を見据えた経済社会の在り方を大胆に構想し、「誰にでもチャンスあふれる日本」を創ることを目指す<sup>12</sup>こととして、「人生 100 年時代構想会議」を設置した。同年 11 月 1 日に発足した第 4 次安倍内閣では、生産性を劇的に押し上げるイノベーションを実現し、世界に胎動する「生産性革命」と「人づくり革命」を車の両輪として、少子高齢化という最大の壁に立ち向かうことを掲げている。同年 12 月 8 日にはこれらの具体的な施策を取りまとめた「新しい経済政策パッケージ」を閣議決定し、2020 年を目指して、企業の賃上げ及び設備・人材投資の加速、幼児教育・高等教育の無償化等

<sup>6</sup> 「一億総活躍社会」とは、「少子高齢化という日本の構造的な問題について、正面から取り組むことで歯止めをかけ、50 年後も人口 1 億人を維持」し、「一人ひとりの日本人、誰もが、家庭で、職場で、地域で、生きがいを持って、充実した生活を送ることができること」と定義される（第 1 回一億総活躍国民会議（平成 27 年 10 月 29 日）事務局配付資料）。

<sup>7</sup> 平成 26 年度の名目 GDP は 518.5 兆円、27 年度は 533.9 兆円、28 年度は 539.3 兆円である。

<sup>8</sup> 合計特殊出生率は平成 18 年から上昇傾向が続いているが、平成 28 年は 1.44 であり、平成 27 年の 1.45 より低下した。なお、「希望出生率 1.8」とは、若い世代における、一定の希望等が叶うとした場合に想定される出生率のことであり、以下の式により計算される。

$$\begin{aligned} \text{希望出生率} &= (\text{有配偶者割合} \times \text{夫婦の予定子ども数} + \text{独身者割合} \times \text{独身者のうち結婚を希望する者の割合} \times \\ &\quad \text{独身者の希望子ども数}) \times \text{離死別等の影響} \\ &= (34\% \times 2.07 \text{ 人} + 66\% \times 89\% \times 2.12 \text{ 人}) \times 0.938 = 1.83 \approx 1.8 \text{ 程度} \end{aligned}$$

<sup>9</sup> 平成 23 年 10 月～平成 24 年 9 月における介護離職者数（就業者数）は 10.1 万人（男性 2.0 万人、女性 8.1 万人）である。

<sup>10</sup> 同会合の開催に伴い、一億総活躍国民会議は廃止された。

<sup>11</sup> 「月例経済報告（平成 29 年 12 月）」（内閣府、平成 29 年 12 月 21 日）

<sup>12</sup> 「基本方針」（平成 29 年 8 月 3 日閣議決定）

の施策を進めていくことを示した<sup>13</sup>。

### (3) 財政健全化に向けた取組

平成 27 年 6 月 30 日、政府は「経済財政運営と改革の基本方針 2015」を閣議決定し、その中で、2020 年度の財政健全化目標<sup>14</sup>の達成に向け、「経済再生なくして財政健全化なし」という旗印の下、「デフレ脱却・経済再生」、「歳出改革」、「歳入改革」の 3 本柱の改革を一体として推進する「経済・財政再生計画」を策定した。

同計画は 2016 年度から 2020 年度までの 5 年間を対象としており、その実効性を確保するため、経済財政諮問会議の下に設置された「経済・財政一体改革推進委員会」において、「経済・財政再生アクション・プログラム<sup>15</sup>」に基づき、改革の進捗管理・点検・評価を行うこととしている。また、計画の中間時点（2018 年度）において、目標に向けた進捗状況を評価することとしており、同計画の集中改革期間（2016～2018 年度）における改革努力のメルクマールとして、2018 年度の基礎的財政収支（プライマリーバランス（P B））赤字の対 GDP 比△1 %程度を目安として掲げている<sup>16</sup>。

「経済財政運営と改革の基本方針 2017」においては、2020 年度の P B 黒字化と同時に債務残高対 GDP 比の安定的な引下げを目指す方針が明記され、財政健全化に向けた改革を確実に進めていくことが示された。

平成 29 年 9 月 25 日、安倍内閣総理大臣は、消費税率 10%への引上げによる増収分の用途を変更する方針を明らかにし、他方で 2020 年度の基礎的財政収支の黒字化目標の達成は困難になると表明した<sup>17</sup>。新たな目標の達成時期及び達成に向けた具体的な計画については、平成 30 年の「経済財政運営と改革の基本方針」において示すこととしている<sup>18</sup>。

<sup>13</sup> 生産性革命については、同パッケージにおいて、実施状況を検証しつつ、必要な事項について平成 30 年夏を目途に更なる具体化を図ることを示した。なお、人づくり革命については、平成 29 年 12 月 19 日、同パッケージを基礎とした「人生 100 年時代構想会議 中間報告」を策定し、平成 30 年夏に向けて、更に検討が必要な項目の検討を行い、人生 100 年時代の政策のグランドデザインを示す「基本構想」を取りまとめることとしている（平成 29 年 12 月 19 日茂木内閣府特命担当大臣記者会見）。

<sup>14</sup> 中期財政計画（平成 25 年 8 月 8 日閣議了解）において、国・地方を合わせた P B について、2015 年度までに 2010 年度に比べ P B 赤字の対 GDP 比を半減、2020 年度までに黒字化、その後の債務残高対 GDP 比の安定的な引下げを目指すことを決定した。

<sup>15</sup> 平成 27 年 12 月 24 日経済財政諮問会議決定。「経済・財政再生計画」に基づき、社会保障等の主要分野毎に改革の方向性が具体化されるとともに、改革工程表と K P I（Key Performance Indicator）が策定された。改革工程表は、「経済・財政再生計画」にのっとり改革を着実に推進するため、毎年末に、個別政策ごとに進捗状況及び今後の取組の進め方等を取りまとめているもので、平成 29 年 12 月 21 日には 2 回目の改定版である「経済・財政再生計画 改革工程表 2017 改定版」が策定された。

<sup>16</sup> そのほか、①国の一般歳出の水準の目安については、安倍内閣の平成 27 年度までの取組では一般歳出の総額の実質的な増加が 1.6 兆円程度となっていること、経済・物価動向等を踏まえ、その基調を 2018 年度（平成 30 年度）まで継続させていくこと、②社会保障関係費の実質的な増加が高齢化による増加分に相当する伸び（1.5 兆円程度）となっていること、経済・物価動向等を踏まえ、その基調を 2018 年度（平成 30 年度）まで継続していくこと、等といった目安が掲げられた。なお、平成 29 年 12 月 22 日に閣議決定された平成 30 年度予算においては、一般歳出、社会保障関係費の伸びについて「経済・財政再生計画」の目安を達成するとともに、一般会計 P B も△10.4 兆円となり、平成 29 年度（△10.8 兆円）より改善した。

<sup>17</sup> 平成 29 年 10 月、我が国は、G 20 財務大臣・中央銀行総裁会議において、2020 年度の財政健全化目標を先送りする方針を表明したと報じられた（『日本経済新聞』（平 29. 10. 15）等）。

<sup>18</sup> 「新しい経済政策パッケージ」（平成 29 年 12 月 8 日閣議決定）



## 2 カジノ施設を含む統合型リゾート（ＩＲ）の整備

### (1) 統合型リゾート（ＩＲ）導入に向けた議論

近年、カジノ施設を含む統合型リゾート（ＩＲ）を設置した諸外国の事例が報告され、観光振興、地域振興、産業振興等に資することが期待されるとして、我が国においてもその導入の可能性が議論されてきた。

しかし我が国では、賭博行為やカジノの設置は刑法第 185 条(賭博)、第 186 条(常習賭博及び賭博場開張等図利)及び第 187 条(富くじ発売等)によって違法な行為とされている。そのためカジノを導入するには、公営競技(競馬、競輪、競艇等)の導入時と同様に特別法を制定し、刑法第 35 条(正当行為)の法令行為として違法性が阻却されることが必要となる。

### (2) 特定複合観光施設<sup>19</sup>区域の整備の推進に関する法律の成立

平成 27 年 4 月 28 日、自民、維新及び次世代から、特定複合観光施設区域の整備の推進に関する基本理念及び基本方針その他の基本となる事項を定めるとともに、特定複合観光施設区域整備推進本部を設置することにより、これを総合的かつ集中的に行うこと等を内容とする「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律案」(細田博之君外 7 名提出、第 189 回国会衆法第 20 号)が提出された<sup>20</sup>。

同法律案は継続審査に付されていたが、平成 28 年 11 月、第 192 回国会において衆議院内閣委員会で審査入りし、刑法上の違法性阻却、ＩＲ推進の経済効果、カジノの合法化によるギャンブル依存症等の有害な影響等について議論が行われた。同法律案は衆議院において修正<sup>21</sup>された後、参議院における修正<sup>22</sup>を経て成立し、同年 12 月 26 日、公布・施行された<sup>23</sup>(平成 28 年法律第 115 号)(以下「ＩＲ推進法」という。)。なお、両院の内閣委員会においてそれぞれ附帯決議<sup>24</sup>が付された。

<sup>19</sup> 「特定複合観光施設」とは、カジノ施設(許可を受けた民間事業者により特定複合観光施設区域において設置され、及び運営されるものに限る。)及び会議場施設、レクリエーション施設、展示施設、宿泊施設その他の観光の振興に寄与すると認められる施設が一体となっている施設であって、民間事業者が設置及び運営をするものをいう。(ＩＲ推進法第 2 条第 1 項)

<sup>20</sup> 平成 25 年 12 月にも「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律案」(細田博之君外 9 名提出、第 185 回国会衆法第 29 号)が提出され、審議されたが、平成 26 年 11 月の衆議院解散に伴い廃案となった。

<sup>21</sup> 内閣の重要政策に関する総合調整等に関する機能の強化のための国家行政組織法等の一部を改正する法律第 6 条の規定により総務省設置法が改正されたことに伴い、必要な技術的修正が行われた。

<sup>22</sup> ①カジノ施設の入場者が悪影響を受けることを防止するために政府が講ずべき必要な措置として、ギャンブル依存症等の防止について明示すること、②この法律の規定及び第 5 条〔法制上の措置等〕の規定に基づく措置については、この法律の施行後 5 年以内を目途として、必要な見直しが行われるべきものとする、を内容とする修正。

<sup>23</sup> なお、平成 29 年 12 月 6 日、立憲、共産、自由及び社民から「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律を廃止する法律案」(初鹿明博君外 10 名提出、第 195 回国会衆法第 7 号)が提出されたが、同法案は継続審査に付されている。

<sup>24</sup> 衆議院では、以下の①～⑤に関する事項(①特定複合観光施設区域の整備の推進の基本理念、②賭博罪の違法性阻却事由の検討、③特定複合観光施設の規模、④特定複合観光施設区域数の限定・法定、⑤認定申請に当たっての地方議会同意の要件化、⑥特定複合観光施設区域の整備の推進における地方公共団体の役割の明確化、⑦事業主体の廉潔性の確保、⑧カジノへの厳格な入場規制の導入、⑨入場規制に当たっての個人番号カードの活用の検討、⑩ギャンブル等依存症対策の包括的強化、⑪世界最高水準の厳格なカジノ営業規制の構築、⑫カジノ管理委員会の体制構築等、⑬カジノ税制・会計規則の検討、⑭納付金の使途、⑮国民的議論の必要性)、参議院では、これらにマネー・ローンドリングの防止の徹底等の内容が加えられている。

### (3) I R実施に向けた政府の動き

I R推進法第5条において、政府は、特定複合観光施設区域の整備の推進を行うために必要な措置を講ずるものとされ、この場合において、必要な法制上の措置については、この法律の施行後1年以内を目途として講じなければならないとされている。

平成29年3月24日、同法に基づき、特定複合観光施設区域整備推進本部（以下「I R推進本部」という。）が内閣に設置され、I Rの制度設計の検討が開始された。また、I R推進本部の下に有識者からなる特定複合観光施設区域整備推進会議が設置され、同会議はI R制度・カジノ規制の考え方やI R制度の枠組み、世界最高水準のカジノ規制の在り方等について検討を行い、同年7月31日に取りまとめを行った<sup>25</sup>。政府は、同年8月中旬に実施したパブリックコメントや全国9か所での説明・公聴会において寄せられた意見<sup>26</sup>も参考とし、具体的な法律案の検討を進め、「特定複合観光施設区域整備法案（仮称）」を平成30年の通常国会に提出する予定である。

#### 特定複合観光施設区域整備推進会議取りまとめ ～「観光先進国」の実現に向けて～（骨子）

##### 1. 日本型I Rの在り方

我が国におけるI Rの導入は、単なるカジノ解禁ではなく、また、I R事業を認めるだけのものでもなく、世界の人々を惹きつけるような我が国の魅力を高め、大人も子供も楽しめる新たな観光資源を創造し、日本を「観光先進国」へと飛躍させるという公益を実現するものでなければならない。

##### 2. I R区域・I R事業者

- 都道府県又は政令市がI R区域を申請、国土交通大臣が認定。
- I Rの中核施設を「MICE施設」「宿泊施設」「魅力発信施設」「送客施設」と定義。
- I R事業者は、カジノ事業を含めたI R事業全体を所有・経営・運営する一体性が確保された事業形態が原則。

##### 3. 世界最高水準の規制：カジノ規制

- 事業者のみならず、役員、株主、取引先等幅広い関係者に対し、免許・許可等の際の背面調査を通じて廉潔性を確保。

##### 4. 世界最高水準の規制：弊害防止対策

- 厳格な入場回数制限・本人確認等により万全の対策。

##### 5. 公租公課等

- 納付金等は国・地方において幅広く公益に活用。

##### 6. カジノ管理委員会

- 厳格なカジノ規制を的確に執行するための体制を整備。

（第2回特定複合観光施設区域整備推進本部（平成29年8月1日）配付資料を基に当室作成）

### (4) ギャンブル等依存症対策

政府はI R推進法案に対する附帯決議にギャンブル等依存症への対策強化が盛り込まれたことを契機に、平成28年12月にギャンブル等依存症対策推進関係閣僚会議<sup>27</sup>を立ち上げた。同会議は、平成29年3月31日、「ギャンブル等依存症対策の強化に関する論点整理」において、ギャンブル等依存症対策の現状と課題を明らかにした後、同年8月29日、政府におけるギャンブル等依存症対策の強化について、公営競技における本人・家族申告によるアクセス制限、ぱちんこにおける出玉規制の基準等の見直し等を内容とする取りまとめ

<sup>25</sup> 「特定複合観光施設区域整備推進会議取りまとめ～「観光先進国」の実現に向けて～」（平成29年7月31日特定複合観光施設区域整備推進会議）

<sup>26</sup> 平成29年12月15日、I R推進本部事務局は、パブリックコメント及び説明・公聴会における計1,234人から寄せられた7,049件の意見の内容及び意見に対する回答を公表した。

<sup>27</sup> 会議は、内閣官房長官が主宰し、会議の構成員は、総務大臣、文部科学大臣、厚生労働大臣、農林水産大臣、経済産業大臣、国土交通大臣、内閣府特命担当大臣（金融）、内閣府特命担当大臣（消費者及び食品安全）、国家公安委員会委員長及び内閣官房長官とする（平成28年12月22日閣議口頭了解）。

を行った<sup>28</sup>。

他方、同年12月1日に、自民及び公明から「ギャンブル等依存症対策基本法案」（中谷元君外5名提出、第195回国会衆法第2号）が提出され、また、同月6日に、立憲、無会、自由及び社民から「ギャンブル依存症対策基本法案」（初鹿明博君外10名提出、第195回国会衆法第6号）が提出されたが、両法案とも継続審査に付されている<sup>29</sup>。

### 3 官民データの利活用

#### (1) 世界最先端 I T 国家創造宣言・官民データ<sup>30</sup>活用推進基本計画

「官民データ活用推進基本法<sup>31</sup>」（平成28年法律第103号）の施行等を踏まえ、全ての国民が I T 利活用やデータ利活用を意識せず、その便益を享受し、真に豊かさを実感できる社会である「官民データ利活用社会」～データがヒト<sup>32</sup>を豊かにする社会～のモデルを世界に先駆けて構築する観点から、我が国全体の I T 戦略の新たなフェーズに向け、平成29年5月30日、「世界最先端 I T 国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」が閣議決定された。

同計画は、官民データ利活用社会の実現に向け、我が国が超少子高齢社会になりつつある中、集中的に対応すべき諸課題（経済再生・財政健全化、地域の活性化、国民生活の安全・安心の確保）を踏まえ、8つの重点分野（①電子行政、②健康・医療・介護<sup>33</sup>、③観光、④金融、⑤農林水産、⑥ものづくり、⑦インフラ・防災・減災等、⑧移動）を指定し、将来的には分野横断的なデータ連携を見据えつつ、平成32年を一つの区切りとした上で、分野ごとに重点的に講ずべき施策を推進することとしている。

また、重点的に講ずべき施策の一つとして「オンライン化原則に向けた法整備等」が盛り込まれ、「行政手続等の棚卸し」、「地方一民の行政手続の棚卸し」、「民一民の取引における対面・書面原則の見直し」を踏まえ、平成29年度中に改正が必要な個別法を把握し、平

<sup>28</sup> 「ギャンブル等依存症対策の強化について」（平成29年8月29日ギャンブル等依存症対策推進関係閣僚会議）

<sup>29</sup> 平成29年6月にも、自民及び公明から「ギャンブル等依存症対策基本法案」（中谷元君外5名提出、第193回国会衆法第24号）、民進及び自由から「ギャンブル依存症対策基本法案」（長妻昭君外8名提出、第193回国会衆法第26号）がそれぞれ提出されたが、両法案とも同年9月28日の衆議院解散によって廃案となった。

なお、参議院では、平成29年2月及び同年11月に、維新から「ギャンブル等依存症対策基本法案」が提出されたが、両法案とも未付託のまま廃案となった。

<sup>30</sup> 「官民データ」とは、電子データであって、国や地方公共団体、独立行政法人、その他の事業者によりその事務・事業の遂行に当たり、管理・利用・提供されるものをいう（国の安全を損ない、公の秩序を妨げ、又は公衆の安全の保護に支障を来すことになるおそれがあるものを除く。）（官民データ活用推進基本法第2条第1項）。

<sup>31</sup> 近年のデータの重要性の高まりを踏まえ、平成28年12月、官民データ活用の推進に関する基本理念、国等の責務、官民データ活用推進基本計画の策定その他の施策の基本となる事項等を定める同法が制定・施行された。

<sup>32</sup> ヒトがその構成員となり活動する法人等の組織も含む。

<sup>33</sup> 重点的に講ずべき施策の一つとして「データ利活用のルール整備」が挙げられており、平成29年4月に「医療分野の研究開発に資するための匿名加工医療情報に関する法律」（平成29年法律第28号）が成立した。同法は、特定の個人を識別できないように医療情報を匿名加工する事業者に対する規制を整備し、匿名加工された医療情報の安心・適正な利活用を通じて、健康・医療に関する先端的研究開発及び新産業創出を促進し、もって健康長寿社会の形成に資することを目指すものであり、施行までの間に、匿名加工医療情報の作成に関する認定制度の整備に関して、適切な事業運営に向けた基本方針や認定基準等を策定すること等とされている。



成 30 年通常国会以降、順次、一括して個別法の改正を実施すること等とされた。

## (2) IT新戦略の策定に向けた基本方針

「世界最先端 IT 国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」については、内閣情報通信政策監（政府CIO）の下で関係施策のPDCAサイクルの推進状況のフォローアップを行い、関係府省庁が実施する施策には一定の進捗・成果が見られる一方で、国民目線に立った行政サービスのデジタル改革が未だ不十分であるとされた。そのため、国の行政部門のデジタル化を起点として、民間部門や地方の取組の広がりへとつなげていくべく、平成 29 年 12 月 22 日に「IT新戦略の策定に向けた基本方針<sup>34</sup>」が決定された。

同基本方針においては、行政サービスのデジタル改革に関して、個人のライフイベント（転居、死亡・相続等）や法人のイベント（法人設立、役員変更等）において、既に行政機関が保有している情報について、行政が添付書類を求めることの廃止を徹底することとし、マイナンバー制度等を活用し、特に多くの手続で添付が求められている登記事項証明書や戸籍謄抄本などの添付を不要とするための所要の法令改正作業に関係閣僚が直ちに着手し、順次関連法案を国会に提出することとされている。

## 4 子ども・子育て支援

### (1) 少子化対策の総合的推進

「少子化社会対策基本法」（平成 15 年法律第 133 号）第 7 条に基づく大綱等に基づき、子育て支援施策の一層の充実や結婚・出産の希望が実現できる環境の整備など総合的な少子化対策が推進されている。

また、子ども・子育て関連 3 法<sup>35</sup>に基づく子ども・子育て支援新制度が平成 27 年 4 月に本格施行され、幼児期の学校教育・保育、地域の子ども・子育て支援が総合的に推進されている。同制度は、「量的拡充」（待機児童の解消等）や「質の向上」（保育士等の処遇改善、研修の充実等）を図ることで、全ての子供が健やかに成長できる社会の実現を目指すものとされている。

### (2) 待機児童対策

政府は、待機児童解消を最重要政策の一つに位置付け、これまで、多くの施策を講じてきた。

平成 25 年 4 月に策定した「待機児童解消加速化プラン」及び平成 28 年度から実施している企業主導型保育事業の受け皿拡大量を上積みした結果を合わせると、平成 25 年度から 29 年度末までの 5 年間で約 59.3 万人分が拡大できる見込みとなっている。

しかし、依然として都市部を中心に待機児童問題は存在している。待機児童が減少しな

<sup>34</sup> 高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部・官民データ活用推進戦略会議決定

<sup>35</sup> 「子ども・子育て支援法」（平成 24 年法律第 65 号）、「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」（平成 24 年法律第 66 号）、「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」（平成 24 年法律第 67 号）

い要因としては、女性就労率が急激に上昇していることや、近年の大規模マンションの林立にみられるように子育て世代の住居が都市部に回帰していることに加え、待機児童解消のために保育所を増設したことで、これまで保育サービスを諦めていた保護者の潜在ニーズが顕在化していることも指摘されている。

そのような中、平成 29 年 6 月、政府は、平成 30 年度から平成 34 年度末までの 5 年間で、女性就業率 80%に対応できる 32 万人分の保育の受け皿を整備する「子育て安心プラン」を策定した。その後、同プランをより速く実現させるため、同プランを前倒しし、平成 32 年度末までに 32 万人分の受け皿整備を行うこととした。

### (3) 幼児教育の無償化

#### ア これまでの幼児教育無償化に向けた取組

我が国の少子化問題の一因として、子育てと仕事の両立や、子育てや教育にかかる費用の負担が重いことが挙げられている。このため、保育の受け皿拡大を図りつつ、幼児教育の無償化をはじめとする負担軽減措置を講じることは、重要な少子化対策の一つとされている。

幼児教育の無償化<sup>36</sup>に関して検討を行うため、平成 25 年 3 月から、幼児教育無償化に関する関係閣僚・与党実務者連絡会議が開催され、同会議で取りまとめられた基本方向<sup>37</sup>を踏まえ、平成 26 年度から段階的に幼児教育無償化に向けた取組が進められていた。

平成 29 年 9 月、安倍総理は、「2020 年度までに 3～5 歳まで、全ての子供たちの幼稚園や保育園の費用を無償化します。0～2 歳児も、所得の低い世帯では全面的に無償化します。」と発表した<sup>38</sup>。また、同年 10 月に行われた衆議院議員総選挙において、各党が公約に幼児教育の無償化など子育て負担の軽減策を掲げた。その後、同年 11 月、安倍総理は、第 4 次内閣発足後の記者会見において、幼児教育の無償化を進めていく旨を改めて発表した<sup>39</sup>。

#### イ 人生 100 年時代構想会議における議論及び「新しい経済政策パッケージ」

平成 29 年 9 月、政府は、人生 100 年時代を見据えた人づくり革命を進めるため、人生 100 年時代構想会議を立ち上げ、幼児教育の無償化等について議論が進められた。

同年 12 月 8 日、人づくり革命等を実現する「新しい経済政策パッケージ」が閣議決定された。同パッケージの人づくり革命部分は、人生 100 年時代構想会議における議論を踏まえて策定されたものであり、内容としては、子育て世帯を応援し、社会保障を全世代型に抜本的に変えるため、幼児教育無償化を一気に進めることとされ、3～5 歳までのすべての子供たちの幼稚園、保育所、認定こども園の費用を無償化し、0～2 歳児も、待機児童の解消を最優先課題としつつ、当面、住民税非課税世帯を対象として無償化を進めること

<sup>36</sup> なお、衆議院及び参議院の社会保障と税の一体改革に関する特別委員会において、子ども・子育て関連 3 法案に対し、幼児教育の無償化に関する事項を含む附帯決議が付された。

<sup>37</sup> 「『幼児教育無償化』について」（平成 25 年 6 月 6 日）

<sup>38</sup> 安倍内閣総理大臣記者会見（平成 29 年 9 月 25 日）

<sup>39</sup> 安倍内閣総理大臣記者会見（平成 29 年 11 月 1 日）

となった<sup>40</sup>。

幼児教育の無償化の実施時期は、消費税率引上げの時期との関係で、平成 31 年 4 月から一部を開始し、その翌年度から全面的に実施されることとなった。

無償化のための財源については、社会全体で子育て世代を支援していくとの大きな方向性の中で、消費税率 10%への引上げによる増収分の使い道を見直して活用するとともに、法律に定められた事業主拠出金率の上限を 0.25%から 0.45%に変更し、増額分である約 3,000 億円は、平成 30 年度から実施する「子育て安心プラン」の実現に必要な企業主導型保育事業に係る経費<sup>41</sup>と保育の運営費（0～2 歳児相当分）<sup>42</sup>に充てることとされており、そのため、子ども・子育て支援法の改正案を平成 30 年の通常国会に提出することが予定されている。

同月 19 日、第 4 回人生 100 年時代構想会議において、「新しい経済政策パッケージ」を基礎として、有識者等の意見を加えた中間報告の案が示され、その後、同報告が取りまとめられた<sup>43</sup>。幼児教育の無償化については、同パッケージの施策と同内容の事項が盛り込まれた。

## 5 男女共同参画社会<sup>44</sup>の形成の促進

### (1) 概要

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、同法に基づき平成 12 年に「男女共同参画基本計画」（以下「基本計画」という。）が策定された。政府は、その後 5 年ごとに基本計画について見直しを行っており、現在は、第 4 次基本計画（平成 27 年 12 月 25 日閣議決定）に基づく取組が進められている<sup>45</sup>。

また、平成 28 年 4 月に「女性の職業生活における活躍の推進に関する法律」（平成 27 年法律第 64 号）が全面施行され、国及び地方公共団体、民間企業等に対し、女性の活躍の場の提供主体である事業主として、女性の活躍に関する状況の把握・課題分析・行動計画策定・情報公表を義務付けることになった<sup>46</sup>。

<sup>40</sup> 幼稚園、保育所、認定こども園以外の無償化措置の対象範囲等については、専門家の声も反映する検討の場を設け、平成 30 年夏までに結論を出すこととされた。

<sup>41</sup> 幼児教育の無償化の実施後は、3～5 歳児及び住民税非課税世帯の 0～2 歳児の企業主導型保育事業の利用者負担助成を含む。

<sup>42</sup> 子ども・子育て支援法による保育給付の対象である保育所、認定こども園、小規模保育、家庭的保育、居宅訪問型保育及び事業所内保育の運営費をいう。

<sup>43</sup> 平成 30 年 1 月以降は、リカレント教育や大学改革などの残された論点について更に議論を進め、同年夏には基本構想を打ち出すこととなっている。

<sup>44</sup> 「男女共同参画社会」とは、「男女が、社会の対等な構成員として、自らの意思によって社会のあらゆる分野における活動に参画する機会が確保され、もって男女が均等に政治的、経済的、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」をいう。（男女共同参画社会基本法第 2 条）

<sup>45</sup> 第 4 次基本計画では、男女が共に暮らしやすい社会を実現するため、基本計画全体における共通の課題として「男性中心型労働慣行等の変革」を冒頭に位置付けているほか、「指導的地位に就く女性の人材層の拡充を含めた女性の参画拡大等の取組」を重点的に推進するとしている。

<sup>46</sup> 常時雇用する労働者が 300 人以下の民間企業等にあつては努力義務としている。

## (2) 政策・方針決定過程への女性の参画

男女共同参画社会の形成において、政策・方針決定過程への女性参画拡大は、社会に多様性と活力をもたらす観点から極めて重要である。

行政分野においては、女性国家公務員の平成 29 年 7 月時点の登用状況について、指定職相当で 3.8%、本省課室長相当職で 4.4%となるなど、いずれの役職段階においても、女性の占める割合が過去最高となったものの、第 4 次基本計画の成果目標<sup>47</sup>は達成していない。

経済分野においては、上場企業の女性役員数について、平成 24 年から平成 29 年の間で 2 倍以上に増え、着実に成果があがっているものの、その割合は依然として 3.7%にとどまっており、第 4 次基本計画の成果目標<sup>48</sup>は達成していない。

政治分野においては、日本の国会議員に占める女性の割合は上昇傾向にあるものの、衆議院では 10.1%、参議院では 20.7%であり、各国の下院又は一院制の議会と衆議院を国際比較すると、193 か国中 157 位<sup>49</sup>となっている（平成 29 年 12 月現在）。

## (3) 政治分野における男女共同参画の推進に関する法律案

平成 28 年 5 月 30 日、民進、共産、生活及び社民から、「政治分野における男女共同参画の推進に関する法律案」（中川正春君外 10 名提出、第 190 回国会衆法第 60 号）が、同年 12 月 9 日、自民、公明及び維新から、「政治分野における男女共同参画の推進に関する法律案」（土屋品子君外 5 名提出、第 192 回国会衆法第 12 号）がそれぞれ提出されたが、平成 29 年 9 月の衆議院の解散に伴い廃案となった。

## 6 成年後見制度の利用促進

### (1) 「成年後見制度の利用の促進に関する法律」制定までの経緯

平成 11 年の民法改正前に設けられていた禁治産・準禁治産制度は、各人の判断能力や保護の必要性の程度は多種多様であるにもかかわらず、硬直的な制度であったため、個々の事案における各人の状況に合致した弾力的な措置をとることが困難であった等、種々の問題点が指摘され、必ずしも十分には利用されていなかった<sup>50</sup>。

そのため、高齢社会への対応及び障害者福祉の充実の観点から判断能力の不十分な者の保護を図るため、平成 11 年の民法改正により成年後見制度を創設し、認知症、知的障害、精神障害等によって物事を判断する能力が十分ではない者について、その者の権利を守る援助者（成年後見人等）を選ぶことで、その者を法的に支援することとなった。

その後、障害者の権利の実現のための措置等について定める「障害者の権利に関する条約」の締結等を経て、平成 28 年、成年後見制度が十分に利用されていないことに鑑み、成年後見制度の利用の促進に関する施策を総合的かつ計画的に推進するため、「成年後見制度の利用の促進に関する法律」（平成 28 年法律第 29 号）（以下「利用促進法」という。）が制

<sup>47</sup> 成果目標（いずれも平成 32 年度末まで。カッコ内は、平成 29 年 7 月現在の数値）：指定職相当 5 %（3.8%）本省課室長相当職 7 %（4.4%）、地方機関課長・本省課長補佐相当職 12 %（10.1%）、係長相当職（本省）30 %（24.2%）。

<sup>48</sup> 成果目標：5 %（早期）、更に 10%を目指す（平成 32 年）。

<sup>49</sup> IPU, “World Classification,” *Women in National Parliaments*. <<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>>

<sup>50</sup> 小林昭彦・大鷹一郎編『わかりやすい新成年後見制度〔新版〕』有斐閣（平成 12 年）3 頁



定された。

成年後見制度の利用者数等（平成 28 年 12 月末日時点）

成年後見制度	対象となる者	利用者数
後 見	判断能力が欠けているのが通常の状態の者	161, 307
保 佐	判断能力が著しく不十分な者（浪費者を除く）	30, 549
補 助	判断能力が不十分な者	9, 234

（「成年後見関係事件の概況―平成 28 年 1 月～12 月―」（最高裁判所事務総局家庭局）を基に当室作成）

## （2）成年被後見人等の権利制限の措置の見直し

平成 11 年の民法改正による成年後見制度創設の際、同制度の利用を阻害する要因を除去する観点から、成年被後見人等であることを理由とする欠格条項<sup>51</sup>の見直しが行われ<sup>52</sup>、改正前に 158 あった欠格条項が 42 削減されたものの、116 が存置されることとなった。当該民法改正時、参議院法務委員会において、民法の一部を改正する法律案外 3 案に対し、残る 116 の資格制限規定について更なる見直しを行う旨の附帯決議が付された<sup>53</sup>が、その後、各省庁において欠格条項の見直しは進まず、欠格条項は 180 程度まで増加した<sup>54</sup>。

こうした中、欠格条項が残っていることが、成年後見制度の利用を躊躇させる要因の一つとなっているという指摘がある<sup>55</sup>こと、利用促進法第 11 条第 2 号<sup>56</sup>及び「成年後見制度利用促進基本計画」（平成 29 年 3 月閣議決定）において欠格条項の見直しについて明記されたこと等から、内閣府が中心となり、成年被後見人等の権利制限の措置の見直しに向けて検討が行われている。

欠格条項については、上記の問題点のほか、①いわゆるノーマライゼーションやソーシャルインクルージョン（社会的包摂）を基本理念とする成年後見制度を利用することにより、逆に社会的排除という影響を被ることになるのではないかと、②民法上の事理弁識能力は、財産管理能力を基準として評価がなされるものであるところ、多様な法令に基づく多様な資格や職種、業務等に求められる能力とは質的なずれがあるのではないかと、③同等の事理弁識能力であっても、成年後見制度を利用している者のみが各資格・職種・業務等か

<sup>51</sup> 「欠格」とは、人が特定の地位に就くため又は特定の業務を営むために法律上一定の資格を要するとされている場合に、その資格要件を欠いていること。欠格となるべき事由を欠格事由といい、欠格事由を定めた規定を欠格条項という。（法令用語研究会編『法律用語辞典』有斐閣（2012）295 頁）

<sup>52</sup> 成年後見制度利用促進委員会第 7 回議事録（平成 29 年 9 月 11 日）

<sup>53</sup> 民法の一部を改正する法律案外 3 案に対する附帯決議（参議院法務委員会 平成 11 年 11 月 19 日）（抜粋）  
政府及び最高裁判所は、新たな成年後見制度の実施に当たり、次の諸点について格段の努力をすべきである。  
七 成年被後見人又は被保佐人であることを欠格事由とする 116 件の資格制限規定については、更なる見直しを行うこと。

<sup>54</sup> 「成年被後見人等の権利に係る制限が設けられている制度の見直しについて（議論の整理）（案）」（平成 29 年 12 月 1 日成年後見制度利用促進委員会（第 9 回））

<sup>55</sup> 同上

<sup>56</sup> 第 11 条 成年後見制度の利用の促進に関する施策は、成年後見制度の利用者の権利利益の保護に関する国際的動向を踏まえるとともに、高齢者、障害者等の福祉に関する施策との有機的な連携を図りつつ、次に掲げる基本方針に基づき、推進されるものとする。

二 成年被後見人等の人権が尊重され、成年被後見人等であることを理由に不当に差別されないよう、成年被後見人等の権利に係る制限が設けられている制度について検討を加え、必要な見直しを行うこと。

ら一律に排除され、能力を発揮する機会が失われているのではないかと指摘されている<sup>57</sup>。これらを踏まえ、政府は、現行制度を見直すことによる影響等を考慮しつつも、原則的に「今回の見直しにあたっては、成年被後見人等の一律排除の規定を設けている各制度について、個別的、実質的な審査によって各資格・職種・業務等の特性に応じて判断する仕組みへの見直しを行うべきである。」との方向性で見直しを進め<sup>58</sup>、平成 30 年の通常国会に法案を提出することを目指している。

## 7 皇室制度（退位等関連）

### (1) 法案提出の経緯

平成 28 年 7 月 13 日、天皇陛下が退位の御意向を示された旨が報道され、8 月 8 日には、天皇陛下自らお気持ちを述べられたビデオメッセージ（「象徴としてのお務めについての天皇陛下のおことば」）が公表された。

政府は、天皇の公務の負担軽減等について様々な専門的知見を有する識者の意見を踏まえた検討を行うため、平成 28 年 9 月 23 日、「天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議」（以下「有識者会議」という。）を設置した。有識者会議は、平成 29 年 4 月 21 日の第 14 回会議において「最終報告」を取りまとめ、安倍内閣総理大臣に手交した。

立法府では、平成 29 年 1 月 16 日、衆参正副議長が両議院合同で本件について取り組むことを合意した。衆参正副議長による各政党・各会派からの意見聴取及び各政党・各会派による意見交換が行われた後、3 月 17 日、衆参正副議長は立法府の総意を取りまとめ、同日、『天皇の退位等についての立法府の対応』に関する衆参正副議長による議論のとりまとめ（以下「議論のとりまとめ」という。）を安倍内閣総理大臣に手交した。

政府は、衆参正副議長からの「議論のとりまとめ」及び有識者会議からの「最終報告」の提示を受けて法案の検討を行い、平成 29 年 5 月 19 日、皇室典範第 4 条の規定の特例として、天皇陛下の退位及び皇嗣の即位を実現するとともに、天皇陛下の退位後の地位その他の退位に伴い必要となる事項について所要の措置を講ずることを内容とする「天皇の退位等に関する皇室典範特例法案」を閣議決定し、同日国会に提出した。

### (2) 法案の成立と今後のスケジュール

同法案は、平成 29 年 6 月 2 日の衆議院本会議で可決され、同月 9 日の参議院本会議において可決・成立し、同月 16 日に公布された（平成 29 年法律第 63 号）。なお、同法案に対しては、衆議院・参議院ともに、以下の内容の附帯決議が付された<sup>59</sup>。

#### 天皇の退位等に関する皇室典範特例法案に対する附帯決議

- 一 政府は、安定的な皇位継承を確保するための諸課題、女性宮家の創設等について、皇族方の御年齢からしても先延ばしすることはできない重要な課題であることに鑑み、本法施行後速やかに、皇族方の御事情等を踏まえ、全体として整合性が取れるよう検討を行い、その結果を、速やかに国会に報告すること。
- 二 一の報告を受けた場合においては、国会は、安定的な皇位継承を確保するための方策について、「立法府

<sup>57</sup> 「成年被後見人等の権利に係る制限が設けられている制度の見直しについて（議論の整理）（案）」（平成 29 年 12 月 1 日成年後見制度利用促進委員会（第 9 回））

<sup>58</sup> 同上

<sup>59</sup> 本法案は、衆議院においては議院運営委員会に、参議院においては天皇の退位等に関する皇室典範特例法案特別委員会に付託された。



の総意」が取りまとめられるよう検討を行うものとする。

三 政府は、本法施行に伴い元号を改める場合においては、改元に伴って国民生活に支障が生ずることがないようにするとともに、本法施行に関連するその他の各般の措置の実施に当たっては、広く国民の理解が得られるものとなるよう、万全の配慮を行うこと。

右決議する。

政府は、平成 29 年 12 月 8 日の閣議において、天皇の退位等に関する皇室典範特例法の施行日について、皇室会議の意見を踏まえ、平成 31 年 4 月 30 日とする政令を決定した<sup>60</sup>。

また、退位・即位に伴う儀式について、平成 30 年 1 月 9 日に内閣に設置された「天皇陛下の御退位及び皇太子殿下の御即位に伴う式典準備委員会」において検討が進められているところである。なお、改元の手続等については、同準備委員会とは別に政府において検討が行われることになるとされている。

## 8 古物営業の在り方

### (1) 古物営業の規制及び概況

古物営業は、盗品等の売買の防止、速やかな発見等を図るという観点から、「古物営業法」（昭和 24 年法律第 108 号）において都道府県公安委員会による許可制の下、所要の規制が行われており、平成 28 年末の許可件数は約 77 万件余りとなっている。また、複数の都道府県で営業を行う古物商の数が近年増加し、営業所の全国展開が進んでいるなど、古物営業は、時代の流れに合わせて、その形態を変化させている。

### (2) 古物営業の在り方に関する有識者会議

古物営業に関しては、営業形態の変化等に伴い、内閣府の規制改革ホットラインに対して規制緩和に関する提案がなされるなど、事業者負担の軽減等の見直しを行う要請が高まっているほか、規制改革推進会議行政手続部会の取りまとめ（平成 29 年 3 月 29 日）においても、行政手続コストの削減に向けた取組が求められている。

一方、古物商が盗品等の処分先として利用されるという実態が依然としてみられることから、盗品売買の防止等を図るという法の目的を踏まえた検討も必要とされる。

このような現状を踏まえ、現在のニーズに即した古物営業の在り方について検討を行うため、平成 29 年 10 月から「古物営業の在り方に関する有識者会議」が開催され、同年 12 月 21 日、都道府県ごとの許可制度、営業の制限等の各論点の今後の方向性について報告書が取りまとめられた。

政府は、同報告書を踏まえて、平成 30 年の通常国会に古物営業法の改正案を提出する予定である<sup>61</sup>。

<sup>60</sup> 天皇の退位等に関する皇室典範特例法の施行日は、同法附則第 1 条において政令で定めることとされ、かつ、政令を定めるに当たっては、内閣総理大臣は、あらかじめ皇室会議の意見を聴かなければならないとされていた。

<sup>61</sup> フリマアプリ等については、警察庁長官より、運営業者及び業界による自主規制の取組状況を見守ることとする旨の発言があった（国家公安委員会委員長（代理）記者会見（平成 29 年 12 月 21 日））。

## 古物営業の在り方に関する有識者会議報告書（概要）

	現行制度	今後の方向性
都道府県ごとの許可制度	古物営業を行うためには、営業所を置く都道府県ごとに都道府県公安委員会の許可を受ける必要がある	都道府県公安委員会による許可制度を維持しつつも、手続を簡素化すべきであり、ある都道府県公安委員会から許可を受けた場合には、その他の都道府県に営業所を新たに設ける際に、再度の許可申請は不要とし、届出のみで足りる制度とすることを検討していくべき
営業の制限	古物商は、その営業所又は取引の相手方の住所若しくは居所以外の場所では買受け等のために古物商以外の者から古物を受け取ることが禁止されている	現在の制限を緩和し、百貨店や集合住宅のエントランス等のスペースを活用したイベント会場等においても、あらかじめ届出をすることにより、買受け等のための古物の受取を可能とすることを検討していくべき
簡易取消し制度	所在不明である古物商の許可を取り消すためには、3か月以上所在不明であることを都道府県公安委員会が立証した上で、聴聞を実施する必要があるが、所在不明である古物商の許可を迅速に取り消すことができない	古物商が所在不明である場合に、より簡易な手続により許可を取り消すことができる制度の導入を検討していくべき
暴力団排除	盗品売買の防止等を図るという法目的に照らし、不適格者を排除するため、財産犯の前科等に係る欠格事由を設けているものの、暴力団排除条項は設けられていない	古物商の欠格事由に暴力団員を排除する規定を設け、暴力団員が古物営業の許可を取得することのないようにすることを検討していくべき
フリーマアプリ等における古物取引	インターネット上のフリーマーケットアプリやフリーマーケットサイト（以下「フリマアプリ等」という。）は、インターネット上において、個人間で直接に物を売買する場を提供するものであり、また、その方法が競りによるものではないため、フリマアプリ等の運営業者は法に規定された古物競りあっせん業者には該当せず、法規制の対象外となっている	まずは事業者及び業界の自主規制の状況を見守ることとし、自主規制のままでは盗品売買の防止等に関して十分な抑止効果が認められないという状況に至った場合に、法規制を検討していくべき

（「古物営業の在り方に関する有識者会議報告書」（平成 29 年 12 月 21 日）を基に当室作成）

## Ⅱ 第196回国会提出予定法律案等の概要

### 1 サイバーセキュリティ基本法の一部を改正する法律案

サイバーセキュリティに対する脅威の一層の深刻化に鑑み、サイバーセキュリティに関する施策の推進に関し必要な協議を行うため、サイバーセキュリティ戦略本部長及びその委嘱を受けた国務大臣その他関係事業者等を構成員とするサイバーセキュリティ協議会（仮称）を組織するものとするとともに、サイバーセキュリティに関する事象が発生した場合における国内外の関係者との連絡調整に関する事務をサイバーセキュリティ戦略本部の所掌事務に追加する等の措置を講ずる。

### 2 特定複合観光施設区域整備法案（仮称）

特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律に基づく措置として、健全なカジノ事業の収益を活用して特定複合観光施設区域の一体的な整備を推進することにより、我が国において国際競争力の高い魅力ある滞在型観光を実現するため、都道府県等による区域整備計画（仮称）の作成及び国土交通大臣による当該区域整備計画の認定の制度、カジノ事業の免許その他のカジノ事業者の業務に関する規制措置等について定める。

### 3 子ども・子育て支援法の一部を改正する法律案（予算関連）

保育の需要の増大等に対応するため、一般事業主から徴収する拠出金の率の上限を引き

上げるとともに、当該拠出金を子どものための教育・保育給付の費用の一部に充てることとする等の措置を講ずる。

#### 4 株式会社地域経済活性化支援機構法の一部を改正する法律案

最近の地域経済をめぐる状況に鑑み、地域における総合的な経済力の向上を通じた地域経済の活性化を引き続き図るため、株式会社地域経済活性化支援機構の業務の一部の期限を延長する。

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

民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用した公共施設等の整備等の一層の促進を図るため、公共施設等運営権者が地方自治法上の公の施設の指定管理者を兼ねる場合の利用料金に関する特例等を創設するとともに、内閣総理大臣に対する特定事業に係る支援措置の内容等の確認に係る制度を設ける等の措置を講ずる。

#### 6 成年被後見人等の権利の制限に係る措置の適正化等を図るための関係法律の整備に関する法律案（仮称）

成年後見制度の利用の促進に関する法律に基づく措置として、成年被後見人及び被保佐人の人権が尊重され、成年被後見人又は被保佐人であることを理由に不当に差別されないよう、国家公務員法等において定められている成年被後見人又は被保佐人に係る欠格条項その他の権利の制限に係る措置の適正化等を図るための措置を講ずる。

#### 7 海洋再生可能エネルギー発電設備の整備に係る海域の利用の促進に関する法律案（仮称）

海洋再生可能エネルギー発電事業（仮称）の長期的、安定的かつ効率的な実施の重要性に鑑み、海洋再生可能エネルギー発電設備（仮称）の整備に係る海域の利用を促進するため、基本方針の策定、海洋再生可能エネルギー発電設備整備促進区域（仮称）の指定、当該区域内の海域の占用等に係る計画の認定制度の創設等の措置を講ずる。

#### 8 古物営業法の一部を改正する法律案

最近における古物営業の実情等に鑑み、その受けるべき許可を、営業所等の所在する都道府県ごとの公安委員会の許可から主たる営業所等の所在する都道府県の公安委員会の許可に改めるとともに、古物商の仮設店舗（仮称）における古物の受取に係る営業の制限を緩和する等の措置を講ずる。

#### <検討中> 2 件

- ・ 環太平洋パートナーシップ協定の締結に伴う関係法律の整備に関する法律の一部を改正する法律案（仮称）

- ・ 道路交通法の一部を改正する法律案（仮称）

（参考）継続法律案等

○ ギャンブル等依存症対策基本法案（中谷元君外 5 名提出、第 195 回国会衆法第 2 号）

ギャンブル等依存症がギャンブル等依存症である者等及びその家族の日常生活又は社会生活に支障を生じさせるものであり、多重債務、貧困、虐待、自殺、犯罪等の重大な社会問題を生じさせていることに鑑み、ギャンブル等依存症対策に関し、基本理念を定め、及び国、地方公共団体等の責務を明らかにするとともに、ギャンブル等依存症対策の基本となる事項を定める。

○ 公文書等の管理に関する法律の一部を改正する法律案（篠原豪君外 17 名提出、第 195 回国会衆法第 4 号）

国民主権の理念にのっとり、公文書等のより適正な管理に資するため、行政文書等の範囲の拡大、閣議等の議事録の作成、行政文書等の保存期間の上限及び下限の設定並びに行政文書管理指針の策定について必要な事項を定め、並びに国の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるよう行政文書ファイルをまとめる旨を明記するとともに、歴史資料として重要な公文書等が国立公文書館等において広く利用に供されるために必要な措置等を講ずる。

○ ギャンブル依存症対策基本法案（初鹿明博君外 10 名提出、第 195 回国会衆法第 6 号）

ギャンブル依存症が、その患者の日常生活及び社会生活に様々な問題を生じさせる国際的にも認められている疾患であるのみならず、その家族に深刻な影響を及ぼすとともに、重大な社会問題ともなっていることに鑑み、ギャンブル依存症対策に関し、基本理念を定め、及び国、地方公共団体等の責務を明らかにするとともに、ギャンブル依存症対策の基本となる事項を定める。

○ 特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律を廃止する法律案（初鹿明博君外 10 名提出、第 195 回国会衆法第 7 号）

特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律を廃止する。

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



## 総務委員会

総務調査室

## I 所管事項の動向

## 1 行政の基本的制度の管理及び運営

## (1) 行政機関等における個人情報保護制度

近年の情報通信技術の飛躍的な進展により、多種多様かつ膨大なデータ（ビッグデータ）の収集・分析が可能となった一方、ビッグデータの中でも企業の関心の高い個人の行動や状態等に関する情報に代表される「パーソナルデータ」については、保護すべき情報の範囲や事業者が遵守すべきルールが曖昧であるため、その利活用が十分に行われていないとの指摘があった。

そのような背景の下、パーソナルデータについて、従来と同様に個人の権利利益の侵害を未然に防止し、個人情報及びプライバシーの保護を図りつつ、新産業・新サービスの創出と国民の安全・安心の向上等のための利活用を実現する環境を整備するため、平成27年の第189回国会において、「個人情報の保護に関する法律及び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一部を改正する法律」（平成27年法律第65号）が制定され、平成29年5月30日から全面的に施行された。

これと並行して、行政機関等が保有するパーソナルデータの利活用の仕組みについても検討が進められ、行政機関等の事務等の適正かつ円滑な運営並びに個人の権利利益の保護に支障がない範囲において、行政機関等の保有する個人情報を加工して作成する非識別加工情報を事業の用に供しようとする者に提供するための仕組みを設けること等を内容とする「行政機関等の保有する個人情報の適正かつ効果的な活用による新たな産業の創出並びに活力ある経済社会及び豊かな国民生活の実現に資するための関係法律の整備に関する法律」（平成28年法律第51号）が、平成28年の第190回国会において成立し、同法律も、平成29年5月30日から全面的に施行された<sup>1</sup>。

これにより、官民における個人情報の適正な流通のための環境が整いつつあり、データの保護とのバランスを取りながら活用を促進する動きが加速することが見込まれている。

<sup>1</sup> 地方公共団体が保有する個人情報の保護をめぐるっては、地方公共団体ごとに個人情報保護条例を定めることとなっていることに起因する、いわゆる「個人情報保護条例の2000個問題」が指摘されている。

本法の附則において、政府は、個人情報取扱事業者及び国の機関を始めとする公的部門が保有する個人情報が一体的に利用されることが公共の利益の増進及び豊かな国民生活の実現に特に資すると考えられる分野における個人情報の一体的な利用の促進のための措置を講ずるものとされている。

総務省は、平成29年5月19日、「個人情報保護条例の見直し等について（通知）」を发出し、個人情報の保護を図りつつ、その適正かつ効果的な利活用を積極的に推進していく観点から、地方公共団体が保有する個人情報の適正な取扱いの確保のために必要な措置を講じるよう通知するとともに、「条例改正のイメージ」を提示した。

さらに、「地方公共団体が保有するパーソナルデータに関する検討会」において「地方公共団体共通の提案受付窓口や地方公共団体が共同して非識別加工情報の作成を委託等できる仕組み」について、引き続き検討が必要であるとされたこと、また、「規制改革実施計画」（平成29年6月9日閣議決定）において、非識別加工情報の加工やその活用について、立法措置による解決の可能性を含めた検討を行うこととされたこと等を踏まえ、平成29年7月、「地方公共団体が保有するパーソナルデータの効果的な活用のための仕組みの在り方に関する検討会」を設置し、その検討を行っているところである（同年7月以降3回開催）。

## (2) 独立行政法人及び地方独立行政法人制度

独立行政法人<sup>2</sup>制度とは、平成13年1月から実施された中央省庁等改革の一環として、各府省の行政活動から政策の実施部門のうち一定の事務・事業を分離し、これを担当する機関に独立の法人格を与えて、業務の質の向上や活性化、効率性の向上、自律的な運営、透明性の向上を図ることを目的とするもので、本制度の基本となる諸事項は、平成11年の第145回国会において中央省庁等改革のための諸法律とともに制定された「独立行政法人通則法」（平成11年法律第103号）に定められている。

一方、地方独立行政法人<sup>3</sup>制度は、国の独立行政法人制度に倣って創設されたもので、平成15年の第156回国会において制定された「地方独立行政法人法」（平成15年法律第118号）に基づき、平成16年4月から施行されている。

地方独立行政法人制度に関しては、独立行政法人制度の見直し<sup>4</sup>に合わせた対応が必要となるとともに、人口減少問題に的確に対応する地方行政体制の在り方等を検討する必要性も生じていたことから、平成27年4月に総務省に設置された「地方独立行政法人制度の改革に関する研究会」において、地方独立行政法人制度の改革に係る諸課題について検討が行われ、同年12月8日、国の制度改正等を踏まえるとともに市町村の窓口関連業務に地方独立行政法人を活用する等を内容とする報告書が取りまとめられた。また、平成28年3月16日に提出された第31次地方制度調査会（会長：畔柳信雄（株）三菱東京UFJ銀行特別顧問）による「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」においても、同趣旨の提言がなされた。

これらの報告書及び答申の内容は、地方独立行政法人法の一部改正として、平成29年の第193回国会において制定された「地方自治法等の一部を改正する法律」（平成29年法律第54号）に組み込まれている。

## (3) 統計改革をめぐる動き

政府が公表する経済統計に関しては、従来用いてきた算出方法では景気等の実態を正確に捕捉しきれていない等の課題が指摘されていた。

このため、政府は、「統計改革の基本方針」（平成28年12月21日経済財政諮問会議決定）において、経済統計は、より正確な景気動向判断だけでなく、我が国経済構造の正確な把

<sup>2</sup> 国民生活及び社会経済の安定等の公共上の見地から確実に実施されることが必要な事務・事業であって、国が自ら主体となって直接に実施する必要のないもののうち、民間の主体に委ねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるもの又は一の主体に独占して行わせることが必要であるものを効果的かつ効率的に行わせるため、独立行政法人通則法及び個別法の定めるところにより設立される法人。

<sup>3</sup> 住民の生活、地域社会及び地域経済の安定等の公共上の見地からその地域において確実に実施されることが必要な事務・事業であって、地方公共団体が自ら主体となって直接に実施する必要のないもののうち、民間の主体に委ねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるものと地方公共団体が認めるものを効率的かつ効果的に行わせることを目的として、地方独立行政法人法の定めるところにより地方公共団体が設立する法人。

<sup>4</sup> 「独立行政法人通則法の一部を改正する法律」（平成26年法律第66号）により、独立行政法人の政策実施機能や業務の質と効率を向上させるための抜本的な見直し（具体的には、①業務の特性を踏まえた法人の分類、②PDCAサイクル（Plan：目標・計画→Do：実施→Check：評価→Action：改善の一連の流れによる目標・管理の仕組み）が機能する目標・評価の仕組みの構築、③法人の内外から業務運営を改善する仕組みの導入）が行われた。



握を通じて「証拠に基づく政策立案（EBPM<sup>5</sup>）」を支える基礎となり、また、国際社会で活躍する我が国民間企業の経営判断を始めとする国民の合理的意思決定の基盤となるものであるとの認識のもと、政府一体となって統計改革を推進する方針を示した。

これを受け、平成29年1月20日、政府全体におけるEBPMの定着、国民のニーズへの対応等の観点から、抜本的な統計改革及び一体的な統計システムの整備等を政府が一体となって強力に推進するために必要な検討を行うことを目的とした、統計改革推進会議<sup>6</sup>が設置され、同年5月19日に「最終取りまとめ」が決定された。

同取りまとめにおいては、「1. EBPM推進体制の構築」、「2. GDP統計を軸にした経済統計の改善」、「3. ユーザーの視点に立った統計システムの再構築と利活用促進」及び「4. 報告者負担の軽減と統計業務・統計行政体制の見直し・業務効率化、基盤強化」について提言するとともに、今後の進め方として、「公的統計基本計画」の見直し、統計委員会の機能強化等を盛り込んだ統計関係法制の総合的な見直しなども提言している。

政府内では、同取りまとめの内容を踏まえた統計関係法制の見直しに係る検討が進められており、各種データの利活用促進のための制度や統計委員会の勧告機能の強化などを盛り込んだ統計法等の改正案が本通常国会に提出される見込みである。

## 2 地方行政の動向

### (1) 町村議会の在り方をめぐる動き

地方議会については、地方議会議員選挙における投票率の低下、無投票当選割合の増加等にみられるように、地方議会に対する住民の関心の低下や、議員のなり手不足等が課題となっている。

こうした中、平成29年6月、離島を除く地方公共団体で最も人口が少ない高知県大川村は、次回（平成31年）の村議会議員選挙の立候補者が定数（6名）に達しない可能性があるとして、村総会の設置<sup>7</sup>について検討を開始することを表明した。これを契機として、特に、人口減少や高齢化が進む小規模町村においては、議会の存続が危ぶまれるほど議員のなり手不足が深刻化しているとの認識が全国的に広がることとなった。

このような状況を受け、総務省は、小規模な地方公共団体における幅広い人材の確保、町村総会のより弾力的な運用方策の有無その他の議会の在り方に係る事項等について具体的に検討を行うため、平成29年7月以降、「町村議会のあり方に関する研究会」を開催している<sup>8</sup>。同研究会では、これまで、議員の裾野を広げるための住民参画、専業議員による議会と兼業議員による議会の在り方（議員の選出方法、議員報酬等）、兼職禁止・請負禁止の

<sup>5</sup> Evidence Based Policy Making。

<sup>6</sup> 内閣官房長官を議長とし、関係大臣及び有識者等から構成。

<sup>7</sup> 地方自治法（昭和22年法律第67号）では、町村は、条例で、議会を置かず、選挙権を有する者の総会（町村総会）を設けることができることとされ（第94条）、町村総会に関しては、町村の議会に関する規定を準用することとされている（第95条）。なお、地方自治法施行後、町村総会が設けられた事例は、八丈小島（東京都）の旧・宇津木村（現・八丈町）の1例のみである。

<sup>8</sup> 同研究会の開催等を受け、大川村では、村総会設置についての検討を休止している。一方、同村は、高知県と共同で議会維持に向けた課題の解決策等について検討を進め、平成29年12月、総務省に対し、地方議会議員の請負禁止の見直し等を内容とした大川村議会維持に向けた提言を行った。

見直し、勤労者の立候補や議員活動を促進するための環境整備、町村総会の在り方等について議論が行われており、平成29年度中に議論の取りまとめを行う予定としている。

## (2) マイナンバー制度の運用

「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」（平成25年法律第27号）が平成27年10月5日に施行され、同日以降、住民票を有する全ての住民にマイナンバー（個人番号）が付番されるとともに、通知カードによる本人への通知が行われた。平成28年1月からは、社会保障・税・災害対策の各種手続におけるマイナンバーの利用及び申請者に対するマイナンバーカードの交付が開始され、平成29年11月13日からは、情報連携<sup>9</sup>及びマイナポータル<sup>10</sup>の本格運用が開始されている。

このうち、マイナンバーカードの交付に関しては、平成29年8月31日現在で約1,230万枚（人口に対する交付率約9.6%）にとどまっており、その普及促進を図ることが課題の一つとなっている。総務省では、平成29年3月17日に策定・公表した「マイナンバーカード利活用推進ロードマップ」に基づき、マイナンバーカード等の利用範囲拡大の観点から、身分証等としての利用や行政サービス・民間サービスにおける利用を推進するとともに、マイナポータルの利便性向上や、マイナポータル等へのアクセス手段の多様化を推進するなど、マイナンバーカードの利便性を高めるための取組を進めている。

なお、同ロードマップの「アクセス手段の多様化」のための施策の一つである、マイナンバーカードの利用者証明機能をスマートフォンにダウンロードして使用できる仕組み<sup>11</sup>については、平成31年中の実用化に向け、電子署名等に係る地方公共団体情報システム機構の認証業務に関する法律（公的個人認証法）の改正を検討することとしている。

## (3) 第31次地方制度調査会の答申と地方自治法等の改正

平成26年5月15日に発足した第31次地方制度調査会は、安倍内閣総理大臣からの諮問を受けて調査審議を進め、平成28年3月16日、「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」を安倍内閣総理大臣に提出した。

答申は、まず、行政サービスの持続可能な提供のための地方行政体制について、事務の共同処理の仕組みを活用して地方公共団体間の広域連携を推進していくべきであるとともに、人口減少社会において資源に限られる中では、民間委託等の外部資源の活用

---

<sup>9</sup> 複数の機関間において、それぞれの機関ごとに個人番号やそれ以外の番号を付して管理している同一人の情報を紐付けし、相互に活用する仕組みであり、社会保障給付等の申請において、「住民票の写し」や「課税証明書」等の提出が不要となり、国民の利便性の向上や行政の効率化につながると期待されている。

<sup>10</sup> 情報提供等記録開示システムとも呼ばれ、行政機関がマイナンバーの付いた個人情報をつ、どことやりとりしたのか確認できるほか、行政機関が保有する個人情報や行政機関からのお知らせ情報等を当該個人が自宅のパソコン等から確認できるものとして整備されるもの。なお、ログインをするためには、情報セキュリティ及びプライバシー保護に配慮した厳格な本人認証が必要であるとの観点から、マイナンバーカードが必要となっている。

<sup>11</sup> スマートフォンのSIMカード等に利用者証明機能（利用者証明用電子証明書等）を搭載することによって、マイナンバーカードが手元になくても、スマートフォンだけで本人確認やログインができるようにしようとするもので、クレジット決済やイベント会場でのチケットレス入場等に活用される見込みである。

よる業務効率化も重要な選択肢の一つであるとの考え方を示した。次いで、適切な役割分担によるガバナンスについて、長、監査委員等、議会及び住民が役割分担の方向性を共有しながら、それぞれが有する強みを活かして事務の適正性の確保等に対応することが重要であるとしたほか、地方公共団体の長や職員個人に対する損害賠償責任の軽過失の場合における追及の在り方等についても見直しが必要であるとした。

平成29年の第193回国会において制定された「地方自治法等の一部を改正する法律」（平成29年法律第54号）は、同答申を踏まえたもので、①地方公共団体の内部統制の制度化（都道府県知事及び指定都市の市長への内部統制に関する方針策定の義務付け等）、②監査制度の充実強化（監査基準の策定・公表、勧告制度の創設、議選監査委員の選任義務付けの緩和等）、③地方公共団体の長等の損害賠償責任の見直し（条例による損害賠償責任額の限定（一部免責）、住民監査請求があった後に損害賠償請求権等の放棄の議決を行うに際しての監査委員の意見聴取等）を行うこと等<sup>12</sup>を内容としている。

同法の制定を受け、総務省においては、平成29年10月、「地方公共団体における内部統制・監査に関する研究会」及びその下に2部会（内部統制部会及び監査部会）を設置し、内部統制ガイドラインや監査指針の策定に向けた検討を行っている。

#### （4）地方公務員の臨時・非常勤職員及び任期付職員制度

地方公共団体においては、多様化する行政ニーズに対応するため、事務の種類や性質に応じ、臨時・非常勤職員<sup>13</sup>や任期付職員といった多様な任用・勤務形態が活用されているが、これらの職員については、従来から、その制度及び実態に関する諸問題に係る検討が行われ、逐次、制度の改正がなされてきた。

総務省では、臨時・非常勤職員に関する実態調査を、平成17年、平成20年、平成24年に続く4回目として、平成28年に実施しており、平成29年3月31日に公表されたその調査結果（確定版）によれば、臨時・非常勤職員の総数は、平成28年4月1日現在、全国で約64万3千人であり、平成24年の前回調査時よりも約4万4千人増加している。

臨時・非常勤職員の任用等に関しては、平成28年7月から、総務省において「地方公務員の臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等の在り方に関する研究会」が開催され、同研究会は、平成28年の実態調査（速報版）の結果等も踏まえつつ、今後の対応方策について検討を行い、同年12月27日、報告書を総務大臣に提出した。

平成29年の第193回国会において制定された「地方公務員法及び地方自治法の一部を改正する法律」（平成29年法律第29号）は、同報告書において立法的な対応を検討すべきとされた事項を踏まえ、臨時・非常勤職員について、特別職の範囲及び臨時的任用の対象を厳格化するとともに、新たに会計年度任用職員の定義を設け、その採用方法や任期等を明確化

<sup>12</sup> これらのほか、地方独立行政法人の業務に市町村の窓口関連業務を追加すること等を内容として、地方独立行政法人法（平成15年法律第118号）の改正も行われている（1（2）参照）。

<sup>13</sup> 従前、一般職非常勤職員、特別職非常勤職員及び臨時的任用職員の3類型があったが、後述の平成29年の地方公務員法改正により、新たに、一般職非常勤職員である会計年度任用職員制度が整備されることとなった（平成32年4月1日施行）。

するほか、同職員への期末手当の支給を可能とすること等を内容としている。

総務省は、同法律の平成32年4月1日からの施行に向け、任用根拠を適正化し、従前の一般職非常勤職員等から会計年度任用職員への移行を促すほか、同職員の産前産後休暇や育児休業の取得に向けた環境整備が進むよう、平成29年8月23日、「会計年度任用職員制度の導入等に向けた事務処理マニュアル(第1版)」を策定し、地方公共団体に通知している。この中で、平成30年度以降、地方公共団体からの質問等を踏まえてマニュアルの改訂を行うとともに、会計年度任用職員の任用等の準備状況及び新たに支給すべき期末手当の所要額の調査を行い、地方財政措置についても検討を進めることとしている。

一方の任期付職員は、「地方公共団体の一般職の任期付職員の採用に関する法律」(平成14年法律第48号)により、専門的な知識・経験を有する者を活用するための制度として創設されたもので、平成16年の法改正により、一定期間内の業務量の増加やサービス提供体制の充実等のための地方独自の勤務類型として、任期付フルタイム勤務及び任期付短時間勤務が導入されている。

#### (5) 地方議会議員の年金制度の在り方をめぐる動き

地方議会議員年金制度は、昭和36年7月、「地方議会議員互助年金法」(昭和36年法律第120号)の制定により任意加入の制度として発足した後、翌37年12月には、「地方公務員共済組合法」(昭和37年法律第152号。昭和39年の改正により「地方公務員等共済組合法」)の一部に位置付けられるとともに、強制加入の制度に改められた。その後、昭和46年4月の統一地方選挙によって年金受給資格者が増大し、単年度収支が赤字となることが見込まれたため、昭和47年4月からは、地方公共団体の公費負担制度が導入された。

本制度をめぐっては、掛金率の引上げや支給開始年齢の引上げ等の制度改正が逐次なされてきたが、平成14年及び同18年には、掛金を負担する地方議会議員数の減少や年金受給者の高齢化等に伴う成熟化の進行、社会経済情勢の変化に伴う運用利回りの著しい低下により、年金財政が厳しい状況となったことを受け、給付水準の引下げや掛金率・負担金率等の引上げのため、2回にわたり法改正がなされた。しかしながら、既に推進されていた「平成の大合併」といわれた市町村合併が、これら2回の法改正当時の予測を上回って大規模かつ急速に進展し、併せて、地方行政改革に連動した議員定数及び議員報酬の削減の影響もあり、年金財政は更に厳しいものとなることが見込まれるに至った。

こうした問題に対処するため、制度の実施主体である都道府県議会議員共済会、市議会議員共済会及び町村議会議員共済会は、平成20年7月、「地方議会議員年金制度に関する研究会」を共同で設置し、翌21年2月に報告書を取りまとめた。これを踏まえ、総務省は、同年3月、「地方議会議員年金制度検討会」を設置し、同年12月に報告を取りまとめた。

同報告は、対応策として、制度の存続を前提として給付と負担を見直す2案と制度を廃止する案の計3案を提示したが、翌22年10月に意見照会と11月上旬までの回答を求められた全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会及び全国町村議会議長会(以下「三議長会」という。)の間では、どの案を受け入れるべきか、意見が分かれることとなった。さらに、当時の与党・民主党が設置した地方議員年金PTが、同年11月、本制度を廃止すべきとの



提言を取りまとめ、総務大臣に提出したことから、総務省は、同年12月、三議長会に対し、制度の廃止を前提とした対応方針を提示した。その後、三議長会の意見等を踏まえて対応方針が修正され、これらを経て、平成23年の第177回国会において「地方公務員等共済組合法の一部を改正する法律」（平成23年法律第56号）が制定された。同法律により本制度は廃止されたが、各議院の総務委員会からは、本制度の廃止後、概ね1年程度を目途として、新たな年金制度について検討を行うことを政府に求める附帯決議が付された<sup>14</sup>。

この附帯決議を踏まえ、総務省は、制度廃止後の地方議会議員の新たな年金の在り方に関して方向性を示すべく検討を行ったが、省内の検討にとどまり、法制化には至らなかった。

その後、平成27年2月には、自由民主党の総務部会の下に地方議員年金制度検討PTが設置され、三議長会とも意見交換をしつつ、地方議会議員の被用者年金制度<sup>15</sup>への加入を念頭に、具体的な法案化に向けた検討が進められた。

また、地方側においても、地方議会における人材確保の観点から、制度に関する法整備を求める声が高まり、平成28年7月に全国都道府県議会議長会が定例総会で「地方議会議員の被用者年金制度加入の実現を求める決議」を採択して以降、全国町村議会議長会とともに地方議会議員の厚生年金への加入を求める趣旨の決議を数次にわたり採択しており、併せて三議長会は、政府等に対して法整備の実現に向けた要請活動を行っている。

こうした状況を踏まえて、自由民主党は、地方議会議員を地方公共団体の職員とみなし、厚生年金の受給資格を与えること等を内容とするPT案をまとめるとともに、公明党とともに検討を進め、本通常国会での法整備を目指すとの報道がなされている。

### 3 地方財政の動向

政府は、平成30年度の地方財政の運営方針を定める平成30年度地方財政対策を平成29年12月22日に決定した。その主な内容は、次のとおりである。

#### 《通常収支分》

- ① 地方が子ども・子育て支援や地方創生等の重要課題に取り組みつつ、安定的に財政運営を行うことができるよう、平成30年度においては、地方交付税等の一般財源総額について、平成29年度の水準を上回る62兆1,159億円（前年度比＋356億円）を確保。
- ② 地方交付税（出口ベース）は、前年度比3,213億円減（△2.0％）の16兆85億円を確保。
- ③ 臨時財政対策債は、前年度比587億円減（△1.5％）の3兆9,865億円に抑制。
- ④ 公共施設等の老朽化対策をはじめ適正管理を推進するため、「公共施設等適正管理推進事業費」について、河川、港湾等の長寿命化事業やユニバーサルデザイン化事業を

<sup>14</sup> 附帯決議では、「地方議会議員年金制度の廃止後、概ね一年程度を目途として、地方公共団体の長の取扱い等を参考として、国民の政治参加や地方議会における人材確保の観点を踏まえた新たな年金制度について検討を行うこと。また、検討に当たっては、地方議会議員の取扱いについての国民世論に留意するとともに、公務員共済制度や厚生年金制度の対象者との制度面あるいは負担と給付の面における均衡に十分配慮すること」とされている。

<sup>15</sup> 公務員共済制度については、平成24年8月、社会保障・税一体改革の一環として、長期給付に関して、厚生年金に合わせる形で一元化がなされた。

対象に追加するなど内容を拡充するとともに、事業費を4,800億円(前年度3,500億円)に増額。

- ⑤ 地方公共団体が自主性・主体性を最大限発揮して地方創生に取り組み、地域の実情に応じたきめ細かな施策を可能にする観点から、平成27年度に創設された「まち・ひと・しごと創生事業費」について、平成30年度においても引き続き1兆円を確保。
- ⑥ 歳出特別枠(地域経済基盤強化・雇用等対策費)については、公共施設等の老朽化対策・維持補修のための経費や社会保障関係の地方単独事業費の増に対応した歳出を確保(1,950億円)した上で、危機対応モードから平時モードへの切替えを進めるため、歳出特別枠(前年度1,950億円)を廃止。
- ⑦ 財源不足額については、平成29年度から31年度までの間において適用することとされている国と地方の折半ルール(折半対象外財源不足額に係る措置を講じた後の最終的な財源不足額を国と地方がそれぞれ1/2ずつ負担する取決め)に基づき、平成30年度における財源不足額6兆1,783億円(前年度比△7,927億円)のうち折半対象財源不足額3,311億円(前年度比△9,990億円)については、地方交付税の増額(臨時財政対策特例加算)と臨時財政対策債の発行(各1,655億円)により補填。

また、折半対象外財源不足額5兆8,472億円については、(i)財源対策債の発行(7,900億円)、(ii)地方交付税の増額(1兆2,362億円<sup>16</sup>)、(iii)臨時財政対策債の発行(既往債の元利償還金分等3兆8,210億円)により補填。

## 《東日本大震災分》

復旧・復興事業等について、通常収支とは別枠で整理し、所要の事業費及び財源を確保(うち、震災復興特別交付税4,227億円<sup>17</sup>、前年度比△276億円)。

今後、この地方財政対策を踏まえ、平成30年度地方財政計画が策定され、法律に規定すべき事項については地方交付税法等の関係法律を改正する法律案が立案され、平成30年度地方財政計画とともに本通常国会に提出されることとなる。

## 4 地方税制の動向

### (1) 個人所得課税の見直し

経済社会の構造変化を踏まえた税制の在り方については、「経済財政運営と改革の基本方針2017」(平成29年6月9日閣議決定)において「経済社会の構造が大きく変化する中、引き続き、税体系全般にわたるオーバーホールを進める」とした上で、個人所得課税について、「所得再分配機能の回復や多様な働き方に対応した仕組み等を目指す観点から、引き続

<sup>16</sup> ①平成28年度国税決算精算繰延べ2,245億円、②一般会計における加算措置(既往法定分等)5,367億円、③交付税特別会計剰余金の活用750億円、④地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金の活用4,000億円の合計額。

<sup>17</sup> 震災復興特別交付税により措置される財政需要は、①直轄・補助事業の地方負担分3,201億円、②地方単独事業分624億円(単独災害復旧事業202億円、中長期職員派遣、職員採用等422億円)、③地方税等の減収分403億円(地方税法等に基づく特例措置分341億円、条例減免分62億円)である。

なお、平成30年度の所要額は、4,227億円であるが、予算額は年度調整分970億円を除いた3,257億円とされている。



き丁寧に検討を進める」とされた。

その後、政府税制調査会は、これまでに取りまとめた報告書等の基本的な考え方を堅持しつつ、平成29年11月20日、「経済社会の構造変化を踏まえた税制のあり方に関する中間報告②」（以下「中間報告②」という。）を取りまとめた。

中間報告②においては、個人所得課税について、個人の働き方や収入の稼ぎ方の多様化が進展する中、特定の働き方等による収入にのみ手厚い所得計算上の控除を認める仕組みになっていることに触れた上で、給与所得控除の水準について、引き続き見直しを進めていくことが適当と考えられるとの考えが示された。

このような考えが示される中で、与党において平成30年度税制改正に向けた議論を重ね、取りまとめられた平成30年度税制改正大綱（以下「30年度与党大綱」という。）においては、様々な形で働く人をあまねく応援し、「働き方改革」を後押しする観点から、給与所得控除・公的年金等控除の制度の見直しを図りつつ、一部を基礎控除に振り替えるなどの対応を行うことが明記された。

## （2）森林環境税（仮称）等の創設

平成24年8月に成立した税制抜本改革法（国税）<sup>18</sup>第7条において、「森林吸収源対策（森林等による温室効果ガスの吸収作用の保全等のための対策をいう。）及び地方の地球温暖化対策に関する財源確保について検討する」ことが規定された。以後、当該財源の確保については、各年に取りまとめられる「経済財政運営と改革の基本方針」、与党税制改正大綱において検討等を行うことが明記されるとともに、一定の方向性が示されてきた。

与党の平成29年度税制改正大綱（以下「29年度与党大綱」という。）においては、「森林整備等に必要な財源に充てるため、個人住民税均等割の枠組みの活用を含め都市・地方を通じて国民に等しく負担を求めることを基本とする森林環境税（仮称）の創設に向けて、地方公共団体の意見も踏まえながら、具体的な仕組み等について総合的に検討し、平成30年度税制改正において結論を得る」とこととされた。

この大綱等を踏まえ、平成29年4月、総務省の地方財政審議会に「森林吸収源対策税制に関する検討会」が設置された。同年11月、同検討会は、「森林吸収源対策税制に関する検討会報告書」を取りまとめ、その中で、森林を取り巻く状況と森林環境税（仮称）の必要性、具体的な制度設計に関する提案のほか新税の創設に当たっての課題等が示された。

30年度与党大綱においては、次期通常国会（第196回国会）における森林関連法令の見直しを踏まえ、市町村が実施する森林整備等に必要な財源に充てるため、平成31年度税制改正において、森林環境税（仮称）及び森林環境譲与税（仮称）を創設するとされた。このうち森林環境税（仮称）は国税とし、個人住民税均等割の枠組みを活用して、市町村が平成36年度から年額1,000円を、個人住民税均等割と併せて賦課徴収することが明記された。

<sup>18</sup> 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）

### (3) 生産性革命の実現に向けた中小企業の設備投資に係る固定資産税の特例措置の創設

安倍内閣総理大臣は、平成29年9月25日の衆議院解散に向けた記者会見において、急速に少子高齢化が進む我が国がしっかり成長していくために、「生産性革命」と「人づくり革命」をアベノミクス最大の勝負と位置付け、2020年度までの3年間を生産性革命集中投資期間として、中小・小規模事業も含め、企業による設備や人材への投資を力強く促すとともに、大胆な税制、予算、規制改革等、生産性革命の実現に向かってあらゆる施策を総動員することを表明した。

これを受け、第48回衆議院議員総選挙後には、安倍内閣総理大臣が表明した内容を含む、「新しい経済政策パッケージ」（平成29年12月8日閣議決定）が取りまとめられた。

同パッケージにおいては、2020年までの3年間を「生産性革命・集中投資期間」として、大胆な税制、予算、規制改革等の施策を総動員するとした上で、赤字などの厳しい経営環境にある企業も含めた中小企業・小規模事業者の生産性革命を実現するための抜本的な対応として、「生産性向上のための新たな設備投資を強力に後押しするため、自治体の自主性に配慮しつつ、固定資産税の負担減免のための措置」を講じることが示された。

こうした背景から、30年度与党大綱においては、生産性革命集中投資期間中における臨時、異例の措置として、地域の中小企業による設備投資の促進に向けて、「生産性向上の実現のための臨時措置法」（仮称）の規定により市町村が主体的に作成した計画に基づき行われた中小企業の一定の設備投資について、固定資産税を2分の1からゼロまで軽減することを可能とする3年間の時限的な特例措置を創設することが明記された。

### (4) 地方消費税の清算基準等の見直し

地方消費税は、事業者を納税義務者とし、最終消費者を実質的な負担者とする消費型付加価値税であり、その税収は消費税と併せて国に申告納付された後、国から都道府県に払い込まれ、当該払込みを受けた都道府県は、都道府県ごとの消費に相当する額（清算基準）に応じてこれを清算することで、税収の帰属地と最終消費地を一致させることとしている。

この清算基準については、地方消費税が平成9年度に導入されて以来、抜本的な見直しが一度も行われておらず、社会経済情勢や統計制度の状況の変化等を踏まえた見直しを行うべきとの声が高まっていた。

こうした背景から、29年度与党大綱においては、「平成30年度税制改正に向けて、地方消費税の税収を最終消費地の都道府県により適切に帰属させるため、地方公共団体の意見を踏まえつつ、統計データの利用方法等の見直しを進めるとともに、必要に応じ人口の比率を高めるなど、抜本的な方策を検討し、結論を得る」こととされた。

この大綱を踏まえ、平成29年4月、総務省の地方財政審議会に「地方消費税に関する検討会」が設置された。同年11月、同検討会は、「地方消費税に関する検討会報告書」を取りまとめ、その中で、地方消費税の清算制度の意義と役割、今回の抜本的見直しの背景、見直しに当たっての基本的考え方、統計データの利用方法の見直し、カバー率及びカバー外の代替指標が示された。

30年度与党大綱においては、地方消費税の清算基準について、消費に関する統計データ

がカバーする比率を現行の75%から50%に改め、人口の比率を50%に高めること等が明記された。

## 5 情報通信

近年、携帯電話やインターネットの分野は著しい発展を遂げ、また、放送分野においては、個々のサービスの高度化に加え、通信・放送相互の連携により利便性の高いサービスの提供が更に容易に実現可能な状況となっている。

### (1) 第5世代移動通信システムの導入に向けた動き及び電波制度改革

電波の利用は、スマートフォンなどの無線通信ネットワークはもとより、交通、スマートシティ、医療など様々な分野に広がっており、あらゆる「モノ」がネットワークにつながるI o T<sup>19</sup>時代の本格的な到来が予測されている。このような電波ニーズの更なる増加に対応するため、「超高速」「多数同時接続」「低遅延・高信頼」といった特徴を有する第5世代移動通信システム（以下「5G」という。）の実用化が期待されている。

5G規格の国際標準化については、平成27年9月から、日米欧中韓印の標準化団体からなるプロジェクト「3GPP<sup>20</sup>」において議論が始まっており、米国、EU、中国、韓国は、既に2020年の実用化に向けた研究開発を行う計画を明らかにしている。我が国も、東京オリンピック・パラリンピックが開催される同年の5G実現を目指しており、平成29年5月には様々な利活用分野の関係者が参加する5Gの総合的な実証試験が開始されている。

なお、5Gの実用化や本格的なI o T時代の到来によって、近年、年間約1.4倍のペースで増加している移動通信のデータトラフィックの更なる増大が予想されることから、これに対応した周波数幅が必要となる。

そこで、平成26年12月に出された総務省の電波政策ビジョン懇談会報告書は、平成32年までに新たな移動通信システム用周波数を確保すべき等としている。また、平成29年11月29日に出された規制改革推進会議の第二次答申においては、①周波数の返上・移行による帯域確保に向けた制度面での対応、②価格競争の要素を含め周波数割当を決定する方式の導入、③経済的価値をより一層反映した電波利用料体系の見直し等を内容とした法案を平成30年度中に提出すること等が提言されており、これを受けて同年12月8日に閣議決定された「新しい経済政策パッケージ」においても、上記第二次答申で示された実施事項を着実に実施することとしている。

<sup>19</sup> Internet of Things。「モノのインターネット」ともいわれ、あらゆる物がインターネットにつながるための技術、新サービスやビジネスモデルを指す。

<sup>20</sup> 3rd Generation Partnership Project。W-CDMAとGSM発展系ネットワークを基本とする第3世代携帯電話（3G）システムの仕様の検討・作成を行うため、日米欧韓の標準化団体により1998年12月設立され、その後、中・印の団体が加わった。

## (2) 公衆交換電話網から I P 網への移行

N T T 東日本・西日本の固定通信網は、我が国の基幹的な通信インフラであり、現行の電気通信事業法の様々な制度の前提となっている。しかし、従来の銅線を使用し電話交換機を経由して音声を中心に伝達する公衆交換電話網（P S T N：Public Switched Telephone Network）により提供される加入電話等については、2025年頃に中継交換機等が維持限界を迎えることから、その後の対応が検討されている。

平成22年11月、N T T 東西は、基本的なサービスを継続しつつ、2025年頃までにコアネットワークをP S T Nから、光ファイバーを使用し音声とデータの双方を相互接続されたネットワークにより伝送する I P<sup>21</sup>網（N G N：Next Generation Network）へ移行する構想を明らかにした。平成27年11月には、N T T は I P 網への移行後の対応について、①利用者宅での工事は不要で、電話機等はそのまま利用可能であること、②基本料は可能な限り現状と同等水準を維持すること、③通話料は I P 網の特性を活かし、より低廉にすること等を明確にした。

これらを受けて、平成28年2月、総務大臣は「固定電話網の円滑な移行の在り方」について情報通信審議会に対し諮問を行い、平成29年3月になされた一次答申においては、①全国あまねく提供されている固定電話は、社会経済活動に不可欠な基盤として I P 網への移行後も必要であること、②メタル電話から O A B～J I P 電話（光 I P 電話）等への移行を見据えた競争環境整備を促進する一方、過度な負担発生を回避しつつ、移行に直ちに対応できない利用者に対しては適切な補完的措置（メタル I P 電話等）を提供すること、③メタル電話の役割を継承するメタル I P 電話は、ユニバーサルサービス制度及びプライスキャップ規制<sup>22</sup>の対象として位置付けること等を示した。

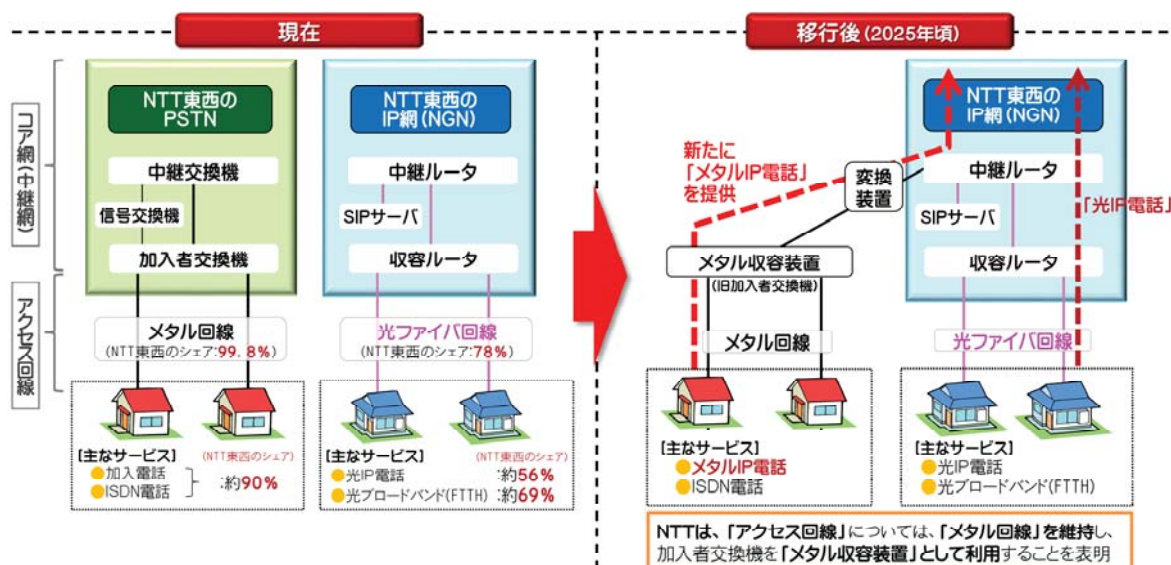
平成29年9月27日になされた二次答申においては、具体的な移行のスケジュールについて、遅くとも2022年1月にはサービス移行（契約切替）の周知を開始し、利用者の事前周知が十分に行われることを条件に、2024年1月に一斉にサービス移行を実施することは妥当であるとし、また、支障なくサービス移行を行うため設備移行は2025年1月までに完了させる必要があるとした。そのため、N T T 等事業者による円滑な移行の実現に向けた取組を着実に進めることを求めるとともに、総務省においては、必要な制度整備に着手することが適当であるとしている。

---

<sup>21</sup> Internet Protocol。

<sup>22</sup> N T T 東西がボトルネック設備を用いて提供し、他の電気通信事業者による代替的なサービスが十分に提供されない電気通信役務（指定電気通信役務）のうち、その内容、利用者の範囲等からみて利用者の利益に及ぼす影響が大きいものの料金について、料金水準の上限を総務大臣が定め、これを超える料金の設定については総務大臣の認可を必要とする制度。N T T 東西の加入電話や公衆電話が対象となっている。





(出典:「固定電話網の円滑な移行の在り方」第二次答申概要)

### (3) NHK受信料の在り方をめぐる最近の動き

NHK受信料の在り方をめぐっては、平成16年にNHK職員の不祥事等を理由とした受信料不払いが急増して以降、平成19年の放送法改正議論において受信料値下げを伴う支払義務化が提言されるなど、度々議論が行われてきた。

NHKは、「2015 - 2017年度経営計画」(平成27年1月15日経営委員会決定)において、放送と通信の連携等、放送・サービス展開を踏まえ、受信料制度の在り方を研究する方向を示した。

平成27年9月24日、自由民主党情報通信戦略調査会「放送法の改正に関する小委員会」は、今後の放送の在り方に関する議論を進めるため第一次提言を取りまとめた。第一次提言は、① 受信料支払い義務化について、総務省は強制徴収や罰則、マイナンバーの活用など支払率の向上に資する制度・仕組みを検討すること、② インターネット同時再送信について、NHKは番組の24時間同時再送信の実現に向けたロードマップを策定すること、③ NHK同時再送信を視野に、総務省は受信料制度の制度設計を行うこと、④ 受信料の義務化による支払率向上と徴収経費削減により可能となる受信料の値下げ幅について、総務省及びNHKはシミュレーションを行うこと、⑤ ①～④を踏まえ、NHKは受信料の値下げに関する計画を作成すること、の5項目を早急に検討し、所要の法制化を行うことを要請している。

同年10月2日、高市総務大臣(当時)は閣議後記者会見において、「放送を巡る諸課題に関する検討会」の立ち上げを公表し、自民党第一次提言の公共放送関連事項についても検討課題となる旨の発言を行った。

同検討会は、近年の技術発展やブロードバンドの普及など視聴者を取り巻く環境変化等を踏まえ、放送に関する諸課題について、中長期的な展望も視野に入れつつ検討することを目的とし、同年11月から開催されている。その主な検討事項は、①今後の放送の市場及びサービスの可能性、②視聴者利益の確保・拡大に向けた取組、③放送における地域メデ

ィア及び地域情報確保の在り方、④公共放送を取り巻く課題への対応である。

平成28年9月9日に公表された同検討会の第一次取りまとめでは、NHKについて、その業務・受信料・経営の在り方は相互に密接不可分であり、一体的な改革の推進が必要とした上で、特に、業務の効率化、インターネットの本格的活用、インターネット活用業務の財源や衛星付加受信契約等の在り方に関する検討が必要とされた。議論の焦点の一つであった受信料については、公平負担の徹底を図りつつ、業務の合理化・効率化を進め、その利益を国民・視聴者へ適切に還元し、受信料を国民・視聴者にとって納得感のあるものとしていくとの方向性が示されるにとどまったが、その後、高市大臣より、引下げも含めた還元を検討することが適切ではないかとの発言があった<sup>23</sup>。

平成29年12月現在、同検討会において、引き続き議論が行われているところであるが、その過程において、NHKは、受信料制度については、現行制度のもとでの契約収納活動は困難を極めており、諸外国の公共放送と同様、受信機設置推定制度（設置していないことを申告しない限り、テレビ所有を推定するもの）等が導入されれば支払率の大幅な向上が図られるとの見通しを示すとともに、業務については、現行放送法においては行うことが許されていないインターネット常時同時配信を可能とするよう、法改正を要望した。特に、常時同時配信の負担の在り方については、既に受信契約を締結している世帯は追加負担なしで利用を可能とし、テレビ受信機を持たない世帯が同サービスの利用を希望した場合は受信料として費用負担を求める考え方を示した。しかし、民放各社等からは強い懸念が示されたことから、NHKはその後、テレビ受信機を持たない世帯については、BSと同様のメッセージ付き画面とする方針への変更を表明した。

同年12月6日には、最高裁判所大法廷が、受信契約義務規定について合憲との判断を示す一方、ワンセグ付き携帯電話のみの所有者の契約締結義務の有無等については触れておらず、また、前述の検討会においても受信料に関する検討が続いていることから、今後の受信料制度や公共放送の在り方をめぐる議論が注目される。

#### **(4) 4K・8K放送の推進**

総務省は、4K・8K放送の早期普及を図るため、平成26年9月に、「平成30年までの可能な限り早期に衛星放送の4K・8K実用放送を開始する」等のロードマップを示した。

このロードマップに基づき、東経124/128度CS、ケーブルテレビ、IPTV等において、順次、4K実用放送が開始され、現在は、平成30年12月からのBS・東経110度CSによる4K・8K実用放送の開始に向けた取組が推進されている。ただし、地上放送については、4K・8K放送の具体的な実施目標時期等が設定されておらず、現状では、研究開発の段階にとどまっている。

なお、現在市販されている4Kテレビ等では、一部のCS放送やケーブルテレビ等は視聴可能だが、平成30年開始予定のBS実用放送については、同時に販売予定の外付けチューナー等の機器が別途必要となることから、総務省等が周知広報を行っている。

---

<sup>23</sup> 平成28年7月29日閣議後記者会見。

## 6 郵政事業の現状と課題

### (1) ユニバーサルサービスの確保策

平成24年に郵政民営化法が改正されたことにより、郵便業務に加え、金融サービスも郵便局で一体的にユニバーサルサービスとして全国あまねく提供することが新たに義務付けられ、将来にわたり同サービスを安定的に確保するための方策の検討を進めることが課題になっている。これを踏まえ、平成25年10月、総務大臣は、情報通信審議会に対し、「郵政事業のユニバーサルサービス確保と郵便・信書便市場の活性化方策の在り方」について諮問を行い、平成27年9月、同審議会は最終答申を行った。

同答申において、短期的に検討すべき方策として、日本郵政㈱と日本郵便㈱に対しては収益力の向上やコスト削減などの一段の経営努力を、国に対しては固定資産税等の特例措置の延長や消費税の特例措置の検討を要請し、中長期的に検討すべき方策として、ユニバーサルサービスコストの算定及びコスト負担の在り方、郵便のサービスレベルの在り方と料金の設定等の検証・検討を要請した。

これを受け、平成28年度の税制改正により、郵便局舎に係る固定資産税及び都市計画税の特例措置として、課税標準を価格の5分の4（従来：5分の3）とした上、その適用期限を2年間延長された。さらに、30年度与党大綱においては、課税標準を価格の6分の5とした上で、その適用期限を2年間延長することとしている。

一方、日本郵便㈱等に係る消費税の特例措置については、平成25年度以降の与党税制改正大綱において、引き続き所要の検討を行うこととされていたが、平成30年度与党大綱において、郵政事業のユニバーサルサービスを確保するための負担金制度<sup>24</sup>を創設する方向であることを踏まえ、平成30年に同制度が法制化されることを前提に税制改正の検討は行わないこととしている。

平成28年7月には、ユニバーサルサービスコストの検証方法の確立等を目指し、総務省に「郵便のユニバーサルサービスに係る課題等に関する検討会」が設置され、平成29年6月、これまでの議論の整理が公表された。同整理において、ユニバーサルサービスコストの算定モデルが示され、この方向性に基づき、平成30年度以降、検討会や審議会等の場でコスト算定を行うことが適当としている。

### (2) 日本郵政グループの株式上場及びその後の株式売却

平成27年11月、日本郵政㈱及び金融2社は東京証券取引所に同時上場した。初回売出しで3社いずれも発行済株式総数の11%を売り出し、初値は売り出し価格を上回り、初値で計算した3社の時価総額は16兆6,000億円強と、NTT以来の大型上場になった。同年12月には、日本郵政㈱が政府から、金融2社の株式売却収入による自社株買い<sup>25</sup>を行った。

<sup>24</sup> 平成29年11月、自民党の「郵政事業に関する特命委員会」は、㈱ゆうちょ銀行及び㈱かんぽ生命保険（以下「金融2社」という。）が日本郵便㈱に支払っている窓口業務委託手数料の一部を、第三者機関が徴収する負担金に衣替えする新制度を創設する案をまとめ、平成30年の通常国会に議員立法で提出することを目指している。窓口委託業務手数料には消費税がかかる一方、負担金にはかからないため、事実上の消費税減免措置となる。

<sup>25</sup> この自社株買いにより、当時、政府の保有割合は約80%となった。

これにより、上場時の日本郵政㈱の株式売却益は、日本郵政㈱の株式売却収入6,808億円に加えて、金融2社の売却益による日本郵政㈱の自社株買い代金から売却手数料を除いた7,301億円の合計約1兆4,109億円となった。

財務省は、平成29年1月、残余の日本郵政㈱の株式売却に向けた手続を開始し、同年3月、追加売却を担う主幹事証券会社6社の決定を発表、同年9月に発行済株式総数の22%の売り出しを行った。また、同月、日本郵政㈱は政府から自社株買いを行った。これにより、追加売却時の株式売却益は1兆3,985億円<sup>26</sup>となり、上場時との合計売却益は2兆8,094億円となった。

これまでの財務省による日本郵政㈱の株式売却及び日本郵政㈱による自社株買いにより、政府の株式保有割合は約57%となっている。

なお、金融2社の株式については、現時点において追加売却の動きはない<sup>27</sup>。

## 7 消防行政の動向

### 消防の広域化及び連携・協力の推進

我が国の消防体制は、市町村消防を原則としており、①消防本部及び消防署（いわゆる常備消防）と消防団（いわゆる非常備消防）が併存する市町村と、②消防団のみが存する町村がある。平成29年4月現在、常備化市町村は1,690市町村（市町村の常備化率は98.3%）となっており、山間地や離島の一部の町村を除き、ほぼ全国的に常備化され、人口の99.9%が常備消防によってカバーされている。

一方で、管轄人口10万未満の小規模消防本部数は全体の約6割を占めており、人口減少・少子高齢化の進展に伴う人的・財政的制約の中で、いかにして必要な消防力を維持・確保していくのが重要な課題となっている。また、大規模地震、豪雨災害、火山災害、テロ災害等の多様化・複雑化する災害に適切に対応するための消防業務の高度化・専門化についても消防行政における課題として指摘されている。

このような状況を踏まえ、消防庁は、平成28年5月、消防審議会（第28次）に対し、「人口減少や災害の多様化等社会環境の変化に対応し、必要となる消防力を維持していくための消防体制のあり方等」について諮問し、同審議会は、平成29年2月まで合計4回の審議を経た後、同年3月、「消防の広域化及び消防の連携・協力に関する答申」を取りまとめた。

同答申は、常備消防の体制整備・確立には、消防の広域化<sup>28</sup>が最も有効な方策であり、より積極的に進めていく必要があるとした上で、組織の統合に向けた調整が困難である等、消防の広域化の実現に時間を要する地域においては、消防事務の性質に応じて事務の一部について連携・協力を推進していくこと<sup>29</sup>が必要であるとし、消防の連携・協力の推進方

<sup>26</sup> 日本郵政㈱の株式売却収入1兆2,990億円及び日本郵政㈱の自社株買い代金から売却手数料を除いた995億円

<sup>27</sup> 長門日本郵政㈱社長は、しかるべきタイミングがあれば、金融2社に経営の自由度を与えるべく、速やかに2次売却を行いたいと述べている（平成29年7月25日 日本郵政㈱社長会見）。

<sup>28</sup> 消防本部の規模の拡大により消防体制の整備・確立を図ることを目指すもので、二以上の市町村が消防事務を共同して処理することとすること又は市町村が他の市町村に消防事務を委託することをいう。

<sup>29</sup> 同答申では、連携・協力の具体例として、指令の共同運用、消防用車両の共同整備、境界付近における消防



策や、消防の広域化に関する課題への対応策等について提言している。

このうち、連携・協力の推進方策について、①市町村には「連携・協力実施計画」の作成、②都道府県には管内の市町村の取組に係る必要な調整等、③国には市町村の連携・協力実施計画の作成に関する基本的指針の明示及び地方財政措置による支援等の役割を果たすことが求められるとし、その推進期間については、平成29年4月1日から平成35年4月1日までの6年間とすることが適当としている。

同答申を踏まえ、消防庁は、平成29年4月、市町村の消防の連携・協力に関する基本指針を策定し、全国の都道府県・市町村に対して、引き続き、消防の広域化を推進するとともに、本指針を踏まえ、地域の実情に応じて消防の連携・協力を推進するよう依頼した。

## Ⅱ 第196回国会提出予定法律案等の概要

### 1 地方税法等の一部を改正する法律案（予算関連）

現下の社会経済情勢を踏まえ、平成30年度評価替えに伴う土地に係る固定資産税等の負担調整措置の延長、個人住民税の基礎控除等の見直し、地方のたばこ税における税率の引上げ及び加熱式たばこの課税方式の変更、地方団体共通の電子納税の手続の整備等を行うとともに、税負担軽減措置等の整理合理化等を行うもの

### 2 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（予算関連）

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

### 3 電気通信事業法及び国立研究開発法人情報通信研究機構法の一部を改正する法律案

情報通信技術の進展に対応し、電気通信役務の円滑な提供を確保するとともにその利用者の利益を保護するため、サイバー攻撃の送信元となる電気通信設備への対処に係る制度、電気通信番号計画（仮称）その他電気通信番号に係る制度並びに電気通信業務の休止及び廃止に係る情報の整理及び公表の制度の新設等の措置を講ずるもの

### 4 統計法及び独立行政法人統計センター法の一部を改正する法律案

公的統計の効率的な作成及び調査票情報の活用を図るため、事業所母集団データベースに記録されている情報の提供を受けることができる調査の範囲等の拡大、調査票情報の提供対象の拡大、統計委員会の機能強化、独立行政法人統計センターの業務の追加等の措置を講ずるもの

### 5 NHK平成30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）

---

署所の共同設置、専門的な人材育成の推進等が挙げられている。

(参考) 継続議案

- 行政機関の保有する情報の公開に関する法律等の一部を改正する法律案（後藤祐一君外15名提出、第195回国会衆法第5号）

国の行政機関及び独立行政法人等に関する情報公開制度を充実した内容のものとするため、開示情報の拡大、開示決定等の期限の短縮、内閣総理大臣の勧告制度の導入、事後救済制度の強化等の所要の措置を講ずるもの

- NHK平成24年度決算（日本放送協会平成24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185回国会提出）

- NHK平成25年度決算（日本放送協会平成25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187回国会提出）

- NHK平成26年度決算（日本放送協会平成26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190回国会提出）

- NHK平成27年度決算（日本放送協会平成27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192回国会提出）

- NHK平成28年度決算（日本放送協会平成28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195回国会提出）

内容についての問合せ先

総務調査室 中村首席調査員（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) 民法の成年年齢の引下げ等

## ア 民法の成年年齢の引下げ

民法の成年年齢は、民法（明治29年法律第89号）第4条により20歳と規定されている。

民法の成年年齢の引下げに関する議論の端緒は、平成19年に成立した「日本国憲法の改正手続に関する法律」（国民投票法）の附則第3条で、同法の施行までに20歳から18歳への引下げを検討し、必要な法制上の措置を講ずるものとされたことによる。その後、法制審議会は、鳩山法務大臣（当時）からの諮問を受け、平成21年10月、民法の成年年齢を18歳に引き下げるのが適当であり、法整備を行う具体的時期については若年者の自立を促すような施策等の効果の国民への浸透の程度などを踏まえた国会の判断に委ねるのが相当であると法務大臣に答申した。

平成25年10月、内閣府により2回目の「民法の成年年齢に関する世論調査」が実施された（前回調査は平成20年7月に実施されている。）。成年年齢の引下げの議論について、関心があるとする者は69.8%（前回調査では75.4%）、関心がないとする者は29.6%（同24.0%）と、前回調査と比較して、関心があるとする者の割合が低下した。親権に服する年齢を18歳に引き下げることについて、反対が69.0%（同69.4%）、賛成が26.2%（同26.7%）と、依然として反対の割合が高いという結果となっている。

平成26年6月に成立した「日本国憲法の改正手続に関する法律の一部を改正する法律」（改正国民投票法）は、憲法改正に必要な国民投票の投票年齢を、法の施行（6月20日）から4年後に、現在の「20歳以上」から「18歳以上」に引き下げることとし、民法の成年年齢の引下げ等については、施行後速やかに国民投票権年齢との均衡を勘案し、必要な法制上の措置を講ずるものとしている。

また、改正国民投票法を受けて、平成27年6月に成立した「公職選挙法等の一部を改正する法律」附則第11条においては、国民投票権年齢及び選挙権年齢が18歳以上に引き下げられたことを踏まえ、選挙の公正その他の観点における18歳以上20歳未満の者と20歳以上の者との均衡等を勘案しつつ、民法等の規定について検討を加え、必要な法制上の措置を講ずるものとしている。

このような状況の中、民法の成年年齢を引き下げる法改正を準備している法務省は、民法の成年年齢を引き下げた場合には、その影響が極めて広範に及ぶことが予想されることから、特に国民から広く意見を募集する必要があるとして、平成28年9月1日から同月30日まで民法の成年年齢の引下げの施行方法に関するパブリックコメントを実施した。その主な内容は、改正法の具体的な施行方法、施行日、経過措置等である。このパブリックコメントの結果は、同年11月に公表された。

## イ 女性の婚姻適齢の見直し

民法第731条は、「男は、18歳に、女は、16歳にならなければ、婚姻をすることができない。」とし、法律上婚姻できる年齢（婚姻適齢）を定めている。

この規定は、肉体的、精神的、社会的又は経済的に未熟な段階での婚姻が当事者の福祉に反する懸念があることから、健全な婚姻をする能力を欠くと考えられる年少者の婚姻を禁ずるものである。婚姻適齢に男女差を設けているのは、一般に、女性の方が心身の発達が早く、低年齢での婚姻、出産の例も現に存在することを考慮したものとされている。

一方で、婚姻適齢に男女差を設け、女性に低年齢での婚姻を認めるのは、女性が婚姻生活を営むについて、社会的・経済的成熟を要しないとする性別役割分担の意識に基づくものであり、男女間の不平等を助長するものであるとの批判がある。

この点について、平成8年の法制審議会答申において、男女とも婚姻適齢を18歳とすべきであるとする民法改正案要綱が示され、平成21年の法制審議会答申「民法の成年年齢の引下げについての意見」においても、同様の結論が示されている。

また、平成25年2月に公表された内閣府の「家族の法制に関する世論調査」では、「女性は満16歳になれば婚姻をすることができるということによい」と答えた者の割合が20.9%、「女性も男性と同様、満18歳にならなければ婚姻をすることができないものとした方がよい」と答えた者の割合が46.0%、「どちらともいえない」と答えた者の割合が31.1%となっている。

以上ア及びイの経過を踏まえ、法務省において、民法の成年年齢及び女性の婚姻適齢をそれぞれ18歳とすること等を内容とする「民法の一部を改正する法律案」の立法作業が進められ、今国会に提出される予定である。

## (2) 人事訴訟事件及び家事事件に関する国際裁判管轄法制の整備

関係者に外国人を含むなど渉外的な要素を持った民事紛争の解決にはいずれの国が裁判管轄権を有するかという国際裁判管轄が問題となる。財産関係事件に係る訴えについては、平成23年の民事訴訟法及び民事保全法の改正により、どのような場合に我が国の裁判所が管轄権を有するかについて、必要な規定の整備が行われた。他方で、離婚事件、親子関係事件などの人事訴訟事件及び家事事件については、どのような場合に我が国の裁判所が管轄権を有するかについての規定の整備がなされていない。しかし、国際結婚や海外への移住などに伴い、渉外的な要素を持った親族間の紛争が増加しており、人事訴訟事件及び家事事件の国際裁判管轄に関する規定を欠くままでは当事者の予測可能性に欠け、裁判所の審理においても国際裁判管轄の存否の判断に時間を要するため、以前からその整備の必要性が指摘されていた。

そこで、平成26年2月7日、谷垣法務大臣（当時）は、法制審議会に対し、人事訴訟事件及び家事事件の国際裁判管轄に関する規律等の整備について諮問し、同審議会は、「国際裁判管轄法制（人事訴訟事件及び家事事件関係）部会」を設置した。

同部会は、平成27年2月27日に中間試案を取りまとめ、同年3月19日から5月15日まで



パブリックコメントを実施し、この結果を踏まえて、同年9月18日に「人事訴訟事件及び家事事件の国際裁判管轄法制の整備に関する要綱案」を取りまとめた。これを受けて、同年10月9日に法制審議会は、「人事訴訟事件及び家事事件の国際裁判管轄法制の整備に関する要綱」を決定し、同日、岩城法務大臣（当時）に答申した。

この答申を基に、法務省において法案の立法作業が進められ、平成28年2月26日に、「人事訴訟法等の一部を改正する法律案」が提出された。同法案は、第190回国会以降、衆議院で継続審査に付されていたが、平成29年9月28日の衆議院解散に伴い、審査未了となった。今国会において、同法案と同内容の「人事訴訟法等の一部を改正する法律案」が提出される予定である。

### (3) 商法（運送・海商関係）等の見直し

明治32年の商法制定以来、運送・海商に係る規定については実質的な見直しがされておらず、国内航空運送や陸・海・空の複数の運送手段を利用する運送を単一の契約によって引き受ける複合運送に関する規定がないなど、その規定内容が現代社会に適合していないとして、その見直しの必要性が指摘されている。

そこで、平成26年2月7日、谷垣法務大臣（当時）は、法制審議会に対し、「商法制定以来の社会・経済情勢の変化への対応、荷主、運送人その他の運送関係者間の合理的な利害の調整、海商法制に関する世界的な動向への対応等の観点から、商法等のうち運送・海商関係を中心とした規定の見直しを行う必要がある」とし、商法等のうち運送・海商に係る規定の見直しについて諮問し、同審議会は、「商法（運送・海商関係）部会」を設置した。

同部会は、平成27年3月11日に中間試案を取りまとめ、同年4月1日から5月22日までパブリックコメントを実施し、この結果を踏まえて、平成28年1月27日に「商法（運送・海商関係）等の改正に関する要綱案」を取りまとめた。これを受けて、同年2月12日に法制審議会は、「商法（運送・海商関係）等の改正に関する要綱」を決定し、同日、岩城法務大臣（当時）に答申した。

この答申を基に、法務省において法案の立法作業が進められ、同年10月18日に、「商法及び国際海上物品運送法の一部を改正する法律案」が提出された。同法案は、第192回国会以降、衆議院で継続審査に付されていたが、平成29年9月28日の衆議院解散に伴い、審査未了となった。今国会において、同法案と同内容の「商法及び国際海上物品運送法の一部を改正する法律案」が提出される予定である。

### (4) 相続法制等の見直し

平成25年9月4日、最高裁判所大法廷は、「嫡出でない子の相続分は、嫡出である子の相続分の2分の1」と規定する民法第900条第4号ただし書前段を違憲とする決定をした。これを受け、政府は、当該部分を削除し、嫡出でない子の相続分を嫡出である子の相続分と同等とする民法改正案を第185回国会に提出し、同年12月5日、同法は成立した。

この民法の改正に際し、各方面から、法律婚を尊重する国民意識が損なわれるのではないか、配偶者を保護するための措置を併せて講ずべきではないかといった様々な問題提起

がなされた。そこで、平成26年1月、法務省に設置された「相続法制検討ワーキングチーム」において相続法制の在り方について議論を行い、同ワーキングチームは平成27年1月28日に検討結果を取りまとめた。

この検討結果を踏まえ、同年2月24日、上川法務大臣（当時）は、「高齢化社会の進展や家族の在り方に関する国民意識の変化等の社会情勢に鑑み、配偶者の死亡により残された他方配偶者の生活への配慮等の観点から、相続に関する規律を見直す必要がある」として、法制審議会に対し、相続に関する規律の見直しについて諮問し、同審議会は、「民法（相続関係）部会」を設置した。

同部会は、平成28年6月21日に「民法（相続関係）等の改正に関する中間試案」を取りまとめ、パブリックコメントを実施した。このパブリックコメントの結果、配偶者の相続分の引上げに反対する意見が多数寄せられたことを踏まえ、同部会では、これに代わる新たな配偶者保護策として、民法第903条第3項に規定する持戻し免除の意思表示<sup>1</sup>の推定規定の新設について審議が行われた。また、共同相続された預貯金債権は、相続開始と同時に当然に相続分に応じて分割されることはなく遺産分割の対象となる旨を判断した平成28年12月19日の最高裁大法廷決定を踏まえ、新たな方策として仮払い制度等の創設・要件の明確化などに関する審議も行われた。

平成29年7月18日、同部会は、中間試案後に提案された新たな方策について「中間試案後に追加された民法（相続関係）等の改正に関する試案（追加試案）」を取りまとめ、同年8月1日から9月22日まで改めてパブリックコメントを実施し、追加試案に寄せられた意見を踏まえ、平成30年1月、要綱案を取りまとめた。

同審議会は、同年2月頃、答申を出す予定としており、法務省は、この答申を踏まえ民法改正案等を取りまとめ、今国会に提出する予定である。

## **(5) 公益信託法の見直し**

平成16年9月、野沢法務大臣（当時）は、大正11年に制定されて以来、実質的な改正がなされていなかった信託法（大正11年法律第62号）（以下「旧信託法」という。）の見直しについて、法制審議会に諮問し、これを受けて、同審議会は、「信託法部会」を設置した。同部会は、平成18年1月に私益信託に関する制度の部分について、「信託法改正要綱案」を取りまとめ、同年2月に法制審議会は、「信託法改正要綱」を決定し、杉浦法務大臣（当時）に答申した。この答申を基に、同年3月13日、信託法案が提出され、同年12月8日、信託法（平成18年法律第108号）（以下「新信託法」という。）が成立した。

他方、公益信託に関する制度（個人の篤志家や企業などの委託者がその保有する財産を学術、技芸、慈善等の公益目的のため受託者に信託し、受託者が信託財産を管理、運用して公益目的の信託事務を遂行するもの）の部分については、先行していた公益法人制度改革を踏まえた上で検討を行うとして実質的な改正が行われず、旧信託法の題名を「公益信

---

<sup>1</sup> 持戻しの免除の意思表示とは、特別受益に属する遺贈又は一定の生前贈与について、遺留分に関する規定に違反しない範囲内において相続開始時の相続財産に加算しないとする被相続人の意思表示をいう。（松川正毅・窪田充見編「別冊法学セミナー 新基本法コンメンタール 相続」日本評論社、2016、66、73頁）

託ニ関スル法律」と改正した上で、旧信託法の規定の内容を基本的に維持し、新信託法との調整を図る観点から若干の改正が行われた。

平成18年5月、いわゆる公益法人制度改革関連三法（「一般社団法人及び一般財団法人に関する法律」、「公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律」及び両法律の整備法）が成立し、平成25年11月に新制度への移行期間が満了した。

このような状況を受けて、平成28年6月、法制審議会信託法部会は、残されていた公益信託に関する制度の部分についての審議を再開した。そして、平成29年12月12日の第47回会議において、中間試案を取りまとめ、平成30年1月9日から2月19日までパブリックコメントを実施している。中間試案の主な内容は、①公益信託の成立や監督について、現在の公益法人制度との整合性を図る観点から、主務官庁による許可・監督制を廃止し、民間の有識者から構成される委員会の意見に基づいて、特定の行政庁が行うものとする、②現在の公益信託の利用方法が、委託者が金銭を信託財産として受託者である信託銀行に拠出し、信託銀行がそれを用いて不特定多数人に対する奨学金の支給や研究費の助成を行うものに事実上限定されていることを見直し、受託者の担い手を信託銀行以外にも拡大すること、③公益信託の信託財産として、不動産や有価証券などの金銭以外の財産も許容し、公益信託の受託者が行う信託事務として、これまでの奨学金の支給や研究費の助成等に加え、美術館や学生寮の運営等の事業を行うものを許容することなどである。今後、パブリックコメントの結果を踏まえて、更なる審議が進められる予定である。

## (6) 民事執行法の見直し

民事執行法は、昭和54年に制定された後、平成15年及び16年に社会・経済情勢の変化への対応と権利実現の実効性を高めるという観点などから、全般的な見直しが行われたが、その後も、手続の更なる改善に向けて、個別的な検討課題が指摘されている。具体的には、以下の項目が挙げられている。①債務者財産の開示制度は、その制度目的の実現に向けた実効性が必ずしも十分ではなく、利用件数も多いとはいえない、②不動産の競売における暴力団員の買受け自体を防止する規律がなく、不動産の競売において買い受けた建物を暴力団事務所として利用する事例等が発生している、③国際的な子の返還に関する規律は、いわゆるハーグ条約実施法（平成25年法律第48号）により整備されているが、国内における子の引渡しの強制執行に関する明文の規定がない。

そこで、平成28年9月12日、金田法務大臣（当時）は、「民事執行手続をめぐる諸事情に鑑み、債務者財産の開示制度の実効性を向上させ、不動産競売における暴力団員の買受けを防止し、子の引渡しの強制執行に関する規律を明確化するなど、民事執行法制の見直しを行う必要がある」として、法制審議会に対し、民事執行法の見直しについて諮問し、同審議会は、「民事執行法部会」を設置した。

同部会は、平成29年9月8日、「民事執行法の改正に関する中間試案」を取りまとめ、同月29日から11月10日までパブリックコメントを実施し、この結果を踏まえて、平成30年秋頃の要綱案の取りまとめに向け、引き続き審議を行っている。

## (7) 会社法制（企業統治等関係）の見直し

会社法については、平成27年5月に社外取締役等による株式会社の経営に対する監査等の強化並びに株式会社及びその属する企業集団の運営の一層の適正化を図るため、会社法の一部を改正する法律（平成26年法律第90号）が施行され、監査等委員会設置会社制度<sup>2</sup>が創設されるとともに、社外取締役等の要件などが改められた。その際、同法附則第25条に、「政府は、この法律の施行後2年を経過した場合において、社外取締役の選任状況その他の社会経済情勢の変化等を勘案し、企業統治に係る制度の在り方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、社外取締役を置くことの義務付け等所要の措置を講ずるものとする」との検討条項が設けられた。

そこで、平成29年2月9日、金田法務大臣（当時）は、法制審議会に対し、株主総会に関する手続の合理化や、役員に適切なインセンティブを付与するための規律の整備、社債の管理の在り方の見直し、社外取締役を置くことの義務付けなどの企業統治等に関する規律の見直しについて諮問した。これを受けて同審議会は、「会社法制（企業統治等関係）部会」を設置した。同部会は、同年4月26日から審議を開始し、平成30年3月頃に中間試案を取りまとめる予定である。

## (8) 戸籍事務へのマイナンバー制度導入等の戸籍法制の見直し

いわゆるマイナンバー制度を規定する「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」（平成25年法律第27号）は、平成27年10月に施行され、平成28年1月から実質的な運用が開始された。

同法では、マイナンバーの利用範囲は、社会保障、税及び防災に関する分野と定められているが（第9条）、マイナンバー制度導入の検討段階において、戸籍事務もその利用範囲とすることが検討されていた。しかし、全市区町村の戸籍事務の電算化が完了していないなどの理由から、同法の成立の際には、その利用範囲に戸籍事務を含むことは見送られた。

同法附則第6条第1項には、施行後3年を目途として、個人番号の利用及び特定個人情報の提供範囲の拡大を検討することが定められている。同項を受けて、全国知事会から、マイナンバーの利用範囲を検討するに当たっては、戸籍事務を始め聖域を設けることなく検討を進めるべき旨の要請がされている。

法務省においては、平成26年10月に「戸籍制度に関する研究会」を、平成27年6月に「戸籍システム検討ワーキンググループ」を設置した。これらの有識者会議では、戸籍事務へのマイナンバー制度導入における制度面や構築すべきシステムの在り方などについて検討が行われ、平成29年7月から8月に最終取りまとめがされた。

このような状況の中、同年9月19日、上川法務大臣は、法制審議会に対し、戸籍事務に

---

<sup>2</sup> 取締役会が業務執行者を監督する機能を強化するため、監査役会設置会社及び指名委員会等設置会社と並ぶ第三の類型の機関設計として、監査役を置かず、社外取締役が委員の過半数を占める監査等委員会が、取締役の職務の執行の監査を行うとともに、株主総会における、業務執行者を含む取締役の選解任・報酬に関する意見陳述権を有する。



マイナンバー制度を導入するなどの戸籍法制の見直しについて諮問した。これを受けて同審議会は、「戸籍法部会」を設置した。同部会は、同年10月20日に第1回会議を開催し、審議を進めている。

## 2 刑事関係

### (1) 再犯防止対策

近年の我が国の犯罪情勢を見ると、刑法犯の認知件数は平成14年をピークに減少傾向にあり、平成28年は戦後最少となった。他方で、刑法犯により検挙された再犯者については、漸減傾向にあるものの、検挙人員に占める比率は一貫して上昇し続け、平成28年には現在の統計を取り始めた昭和47年以降最も高い48.7%となり、また、法務省が行った戦後約60年間にわたる犯歴記録の分析結果では、全犯罪者の約3割に当たる再犯者によって約6割の犯罪が行われていることが示されるなど、今日の我が国においては、再犯防止が、犯罪を減らし、国民が安全で安心して暮らせる社会を構築する上での大きな課題となっている。

この問題については、政府において、平成24年7月に策定された「再犯防止に向けた総合対策」（以下「総合対策」という。）、平成26年12月に策定された「宣言：犯罪に戻らない・戻さない ～立ち直りをみんなで支える明るい社会へ～」（以下「宣言」という。）等に基づき、再犯防止対策が推進されてきたが、再犯防止に関する基本的な法律を制定することの必要性が強く認識されるようになったことから、第192回国会において、平成28年12月に、衆議院法務委員会提出の「再犯の防止等の推進に関する法律」（平成28年法律第104号）が成立し、同月14日に施行された。

同法は、再犯の防止等に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、政府に再犯防止推進計画（以下「推進計画」という。）の策定を義務付けるなど、再犯の防止等に関する施策に関し、基本理念を定め、国及び地方公共団体の責務を明らかにするとともに、再犯の防止等に関する施策の基本となる事項を定めること等を内容としている。

平成29年12月15日、政府は、推進計画を閣議決定した。

推進計画では、再犯防止施策の実施者の目指すべき方向・視点である基本方針として、①「誰一人取り残さない」社会の実現に向け、国・地方公共団体・民間の緊密な連携協力を確保して再犯防止施策を総合的に推進、②刑事司法手続のあらゆる段階で切れ目のない指導及び支援を実施、③犯罪被害者等の存在を十分に認識し、犯罪をした者等に犯罪の責任や犯罪被害者の心情等を理解させ、社会復帰のために自ら努力させることの重要性を踏まえて実施、④犯罪等の実態、効果検証・調査研究の成果等を踏まえ、社会情勢等に応じた効果的な施策を実施、⑤再犯防止の取組を広報するなどにより、広く国民の関心と理解を醸成の5項目を掲げている。

その上で、再犯防止施策の重点課題について、①就労・住居の確保、②保健医療・福祉サービスの利用の促進、③学校等と連携した修学支援、④特性に応じた効果的な指導、⑤民間協力者の活動促進、広報・啓発活動の推進、⑥地方公共団体との連携強化、⑦関係機関の人的・物的体制の整備の7項目に整理し、これらの重点課題ごとに具体的施策を盛り込んでいる。

そして、計画期間を平成30年度から平成34年度末までの5年間として、推進計画に盛り込まれた個々の施策のうち、実施可能なものについては速やかに実施することとともに、実施のために検討を要するものについては、単独の省庁で行うものは原則1年以内に、複数省庁にまたがるものや大きな制度改正を必要とするものは原則2年以内に結論を出し、その結論に基づき施策を実施することとしている。また、総合対策及び宣言において設定された各数値目標（総合対策【刑務所出所者等の2年以内再入率を平成33年までに20%以上減少させる】、宣言【刑務所出所者等を実際に雇用する協力雇用主の数を約500社から3倍の約1,500社にする、帰るべき場所がないまま刑務所を出所する者の数を約6,400人から3割以上減少させる】）については、推進計画に盛り込まれた施策の速やかな実施により、その確実な達成を図るとしている。

## (2) 少年法の適用対象年齢

平成27年6月に成立した選挙権年齢を18歳以上に引き下げる「公職選挙法等の一部を改正する法律」附則第11条においては、18歳以上20歳未満の者と20歳以上の者との均衡等を勘案しつつ、少年法等の規定について検討を加え、必要な法制上の措置を講ずるものとしている。

法務省は、この規定の趣旨及び民法の成年年齢についての検討状況を踏まえ、少年法の適用対象年齢を含む若年者に対する刑事法制の在り方全般について検討を行うため、「若年者に対する刑事法制の在り方に関する勉強会」を設けた。勉強会では、法律、心理、教育、医療等の関連する分野の研究者・実務家や一般有識者からのヒアリング、若年者に対する刑事法制の在り方全般についての国民からの意見募集及び資料調査を行った上で、内部検討を行い、平成28年12月20日に『若年者に対する刑事法制の在り方に関する勉強会』取りまとめ報告書を公表した。

この報告書では、勉強会における検討結果の概要として、少年法の適用対象年齢の在り方について、現行法（20歳未満）を維持すべきであるという考え方と18歳未満に引き下げるべきであるという考え方のそれぞれの主な理由を整理して記載した上で、少年法適用対象年齢が18歳未満に引き下げられた場合において、これに伴う刑事政策的懸念に対応し、かつ、18歳、19歳の者を含む若年者に対する処分・処遇やアセスメント<sup>3</sup>をより充実したものとする刑事政策的措置として考えられるものを掲げている。

平成29年2月、金田法務大臣（当時）は、この勉強会の成果をも踏まえ、法制審議会に対して、少年法における「少年」の上限年齢の引下げ及び非行少年を含む犯罪者処遇を充実させるための刑事法の整備について、諮問した。法制審議会では、この諮問を受け、「少年法・刑事法（少年年齢・犯罪者処遇関係）部会」を設置して検討を行っている。

---

<sup>3</sup> アセスメントとは、対象者の行状、生育歴、資質、環境等について、医学、心理学、社会学等の専門的知識・技術に基づいて調査・評価し、処遇指針を示すことである。

### (3) 死刑

#### ア 死刑執行の現状等

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が、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。

死刑執行に関しては、平成元年11月から平成5年3月までの約3年4か月の間、執行されない状態が続いていたが、その後は平成23年を除いて毎年執行され、平成29年は7月13日に2人、12月19日に2人の執行が行われた。なお、近年の年末時点の死刑確定者は、平成25年130人、平成26年128人、平成27年127人、平成28年129人、平成29年123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。

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よう指示したことを明らかにした。これを受けて、「死刑の在り方についての勉強会」が開催され、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。

#### イ 一般世論

平成21年12月に実施された内閣府の「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である」が5.7%、「場合によっては死刑もやむを得ない」が85.6%、「わからない・一概に言えない」が8.6%となっている。

また、平成26年11月に実施された内閣府の「基本的法制度に関する世論調査」によると、「死刑は廃止すべきである」が9.7%、「死刑もやむを得ない」が80.3%、「わからない・一概に言えない」が9.9%となっている。

#### ウ 主な国際的動向

平成13年6月、欧州評議会は、オブザーバー国である日米両国に対し、死刑執行の停止と死刑制度の廃止に向けた施策をとることを求め、平成15年1月1日までに著しい進展がない場合には、両国のオブザーバー資格の継続を問題とするとの決議を行った。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っている。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、平成24年、平成26年及び平成28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) 法曹養成制度

##### ア 司法制度改革による新たな法曹養成制度の整備

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」においては、社会の法的需要に十分に対応するため、法曹人口の大幅な増加が急務であるとして、平成22年頃には司法試験の合格者数を年間3,000人程度とするという目標が定められ、法科大学院を中核とし、法学教育、司法試験及び司法修習を有機的に連携させた「プロセス」としての法曹養成制度を新たに整備することとされた。

これを受けて、平成16年から法科大学院が学生の受入れを開始し、平成18年から新司法試験が実施されている。その後、平成23年からは、経済的な理由等により法科大学院を経由できない者にも司法試験受験の途を開くために設けられた司法試験予備試験が開始された。

また、司法修習生の増加が図られることから、修習期間中に国が給与を支払う制度（給費制）に代えて、国が無利息で修習資金を貸し付ける制度（貸与制）が平成23年に導入された。

##### イ 近時の制度見直し等

新たな法曹養成制度の下、有為かつ多様な人材が法曹として輩出されたとの評価があるものの、司法試験年間合格者数の目標が達成されていないこと、司法試験の合格率が著しく低い法科大学院があること、司法試験の受験回数制限（5年）内に合格できない者が多発していること、法曹有資格者の活動領域の拡大が不十分で弁護士の就職難が生じていることなどの問題点が指摘されるようになり、法曹志望者の減少が続いている。

政府は、このような新たな法曹養成制度の課題に対処するため、平成22年以降、複数の会議体を立ち上げて対応策を検討してきた。

平成25年7月16日に法曹養成制度関係閣僚会議が決定した「法曹養成制度改革の推進について」では、当面、司法試験の年間合格者数のような数値目標は立てないこととされるとともに、個々の問題点への対応方針が示された。この方針を踏まえ、司法試験について、平成26年の司法試験法改正により、受験回数制限の緩和等が行われ、司法修習について、平成26年11月から、法科大学院教育と司法修習との連携強化のため、導入修習が行われることとなった。

さらに、法科大学院については、適正な統廃合の進展等を目的として、平成27年度から、公的支援の見直し等の方策が実施されているほか、共通かつ客観的な進級判定を行うため



の「共通到達度確認試験（仮称）」の実施に向けた試行も進められている。

## ウ 今後の方針及び施策

平成27年6月30日、関係閣僚から構成される法曹養成制度改革推進会議は、「法曹養成制度改革の更なる推進について」を決定した。この決定では、法曹有資格者の活動領域の拡大に向けた取組を継続すること、司法試験合格者数を当面1,500人程度は輩出できるよう必要な取組を進めること、法科大学院について平成27年度から平成30年度までの期間を集中改革期間と位置付け、修了者の司法試験の累積合格率がおおむね7割以上となるよう充実した教育の実施を目指すことなどの今後の方針が示された。法務省及び文部科学省は、この方針に沿った取組を進めるため、最高裁判所及び日本弁護士連合会も交え、平成27年12月から「法曹養成制度改革連絡協議会」を開催している。

## エ 修習給付金制度の創設

前記のとおり法曹志望者の減少が続く中、新たな時代に対応した質の高い法曹を多数輩出していくためにも法曹志望者の確保が喫緊の課題であるとされた。貸与制導入による司法修習中の経済的負担の増大が法曹志望者減少の一因との指摘もあることから、平成29年、第193回国会において、法曹人材確保の充実強化の推進等を図るため、修習給付金制度を創設することなどを内容とする裁判所法改正が行われた。同年11月末に修習を開始した司法修習第71期生から、月額13万5,000円の基本給付金等が支給されている。

## (2) 出入国管理関係

### ア 我が国で就労する外国人の受入れ

#### (7) 政府の基本方針

平成27年9月15日に法務大臣が策定した「第5次出入国管理基本計画」では、我が国経済社会に活力をもたらす外国人を積極的に受け入れていくこと、開発途上国等への国際貢献の推進を図る観点から新たな技能実習制度を構築すること等の基本方針を示し、経済社会の変化に対応した専門的・技術的分野の在留資格等の見直し、高度の知識・技術を有する高度人材や留学生の受入れの推進、技能実習制度の適正化のための措置及び制度本来の目的を踏まえた制度の拡充に係る見直し等の施策に取り組むこととしている。同計画において今後検討することとされた課題等について有識者の意見を聴取し、今後の出入国管理行政に係る施策の立案や次期出入国管理基本計画の策定に当たっての参考とするため、平成28年9月27日、法務大臣の私的懇談会である「第7次出入国管理政策懇談会」の初会合が開かれ、議論が開始された。

また、「未来投資戦略 2017」（平成29年6月9日閣議決定）では、経済・社会基盤の持続可能性を確保していくため、真に必要な分野に着目しつつ、外国人材受入れの在り方について、総合的かつ具体的な検討を進めるとし、そのため、移民政策と誤解されないような仕組みや国民的なコンセンサス形成の在り方などを含めた必要な事項の調査・検討を政府横断的に進めていくとしている。

#### (イ) 高度外国人材の受入れ

高度な知識・技能を有する研究者・技術者を始め、情報技術の進化・深化に伴い、幅広い産業で需要が高まる優秀な外国人材の国際的な獲得競争が激化する中、我が国は、高度外国人材の積極的な受入れを図っている。平成 29 年 4 月 26 日、法務省は、関係省令、「永住許可に関するガイドライン」等を改正し、①高度外国人材の永住許可申請に要する在留期間を 5 年から最短 1 年に短縮する世界最速級の「日本版高度外国人材グリーンカード」の創設、②学歴、収入、年齢等によるポイントを計算して「高度人材」と認めた外国人について出入国管理上の優遇措置を講ずる制度（高度人材ポイント制）をより活用しやすいものとするための新たな加算項目の追加等を行った。

「未来投資戦略 2017」では、起業家や高度外国人材の更なる呼び込みに向け、我が国の出入国管理制度、外国人の生活環境や就労環境の改善状況について、在外公館・日本貿易振興機構（JETRO）等と連携しながら国内外に向け積極的な広報活動等を行うこととしている。また、「新しい経済政策パッケージ」（平成 29 年 12 月 8 日閣議決定）では、外国人起業家の更なる受入れ拡大に向けて、起業に向けた準備のため最長 1 年間の在留期間を付与する等の入国管理制度上の措置を講じることとしている。

#### (ウ) 外国人技能実習制度

外国人技能実習制度は、諸外国の青壮年労働者等を日本に受け入れて、日本の産業・職業上の知識、技術及び技能を修得させ、それぞれの国の産業発展に寄与する人材育成を目的とする制度である。同制度には、実質的には低賃金労働者の確保に利用され、人権侵害行為が発生しているとの問題が指摘されていた。

第 192 回国会において、平成 28 年 11 月 18 日、「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」（平成 28 年法律第 89 号）が成立した。同法は、外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護を図るため、技能実習計画の認定及び監理団体の許可の制度を設け、これらに関する事務を行う外国人技能実習機構を設けるとともに、優良な実習実施者及び監理団体に限定して 2 年間の実習期間延長を可能とすることなどを内容とするものである。同法は、一部の規定を除き、平成 29 年 11 月 1 日に施行された。

### イ 難民の受入れ

#### (ア) 現状

我が国は、難民の受入れを、国際社会において果たすべき重要な責務と認識し、昭和 56 年に「難民の地位に関する条約」（難民条約）に、次いで昭和 57 年には「難民の地位に関する議定書」に順次加入するとともに、昭和 56 年の出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」という。）改正により、難民認定制度を創設した（難民条約及び同議定書が効力を生じた昭和 57 年 1 月に施行）。

入管法にいう「難民」とは、難民条約又は同議定書の規定により難民条約の適用を受け

る難民<sup>4</sup>を意味し、戦争、天災、貧困、飢餓等から逃れて来る人々は、これに該当しない<sup>5</sup>。

難民認定制度の現状については、就労や定住、退去強制による送還回避等を目的として難民条約上の迫害理由に該当しない事情を申し立てるなどの制度の濫用的・誤用的な申請が見受けられ、申請数が急増しており、これに伴い、審査期間が長期化するなどの課題が生じている。また、申請数が増加しているにもかかわらず、認定数が諸外国と比べ少ないのは、審査が厳格に過ぎることに要因があり、認定手続の公平性・透明性に問題があるのではないかとの指摘がある。

#### (イ) 難民認定制度の運用の見直し

こうした状況の中、第5次出入国管理基本計画では、「第6次出入国管理政策懇談会・難民認定制度に関する専門部会」が平成26年12月26日に法務大臣に提出した報告書の内容等を踏まえ、真の難民の迅速かつ確実な庇護、制度の濫用又は誤用の防止等について、運用の見直しや、その効果を踏まえた法整備の検討などの方針が示された。その上で、法務省は、同基本計画の策定（平成27年9月）と同時に、「難民認定制度の運用の見直しの概要」を公表し、①保護対象、認定判断及び手続の明確化、②難民認定行政に係る体制・基盤の強化及び③難民認定制度の濫用・誤用的な申請に対する適切な対応に向けた運用の見直しの概要を明らかにした。この見直しの概要に基づき、平成27年9月以降、難民認定申請を繰り返す再申請者を対象とした濫用・誤用的な難民認定申請を抑制するための措置がとられている。

その後、この措置により、再申請の抑制には一定程度の効果があったものの、依然として、初回申請者による濫用・誤用的な申請は急増しており、真の難民の迅速な保護に支障を生じる事態となっているとして、平成30年1月12日、法務省は、「難民認定制度の適正化のための更なる運用の見直しについて」を公表し、同月15日の難民認定申請者から実施している。

#### (ウ) 我が国の第三国定住による難民の受入れ

難民認定制度とは別の枠組みとして、他国で一時的な庇護を受けている難民を、我が国で新たに受け入れて庇護する第三国定住による難民の受入れが平成22年度から実施されている。平成26年度までは、パイロットケースとしてタイの難民キャンプからミャンマー難民を受け入れ、平成27年度以降は、平成26年1月24日付け閣議了解により、マレーシアに一時滞在するミャンマー難民を対象に受入れを継続している。パイロットケースとしての受入れを含め、平成29年10月までの8年間に受け入れたミャンマー難民は、総計39家族152名に達している。

<sup>4</sup> 人種、宗教、国籍、特定の社会的集団の構成員であること又は政治的意見を理由として迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有するために国籍国の外にいる者であって、その国籍国の保護を受けることができないか又はそれを望まない者

<sup>5</sup> 法務大臣は、難民の認定判断に際して、申請者の事情を個別に審査した上で、庇護事情の有無の判断を行い、難民の定義に該当せず、難民として認定しなかった者についても、本国の状況等により帰国が困難である者等については、人道的配慮による在留許可又は在留特別許可の付与によって対応している。

## Ⅱ 第196回国会提出予定法律案等の概要

### 1 裁判所職員定員法の一部を改正する法律案（予算関連）

判事の員数を50人増加し、判事補の員数を25人減少し、裁判官以外の裁判所の職員の員数を35人減少する。

### 2 人事訴訟法等の一部を改正する法律案

国際的な要素を有する人事に関する訴え及び家事事件の適正かつ迅速な解決を図るため、これらの訴え等に関して日本の裁判所が管轄権を有する場合等について定める。

### 3 商法及び国際海上物品運送法の一部を改正する法律案

社会経済情勢の変化に鑑み、航空運送及び複合運送に関する規定の新設、危険物についての荷送人の通知義務に関する規定の新設、船舶の衝突、海難救助、船舶先取特権等に関する規定の整備等を行うとともに、商法の表記を現代用語化する。

### 4 民法の一部を改正する法律案

社会経済情勢の変化に鑑み、成年となる年齢及び女の婚姻適齢をそれぞれ18歳とする等の措置を講ずる。

### 5 民法及び家事事件手続法の一部を改正する法律案

高齢化の進展等の社会経済情勢の変化に鑑み、相続が開始した場合における配偶者の居住の権利及び遺産分割前における預貯金債権の行使に関する規定の新設、自筆証書遺言の方式の緩和、遺留分の減殺請求権の金銭債権化等を行う。

### 6 法務局における遺言書の保管等に関する法律案（仮称）

高齢化の進展等の社会経済情勢の変化に鑑み、相続をめぐる紛争を防止するため、法務局において自筆証書遺言に係る遺言書の保管及び情報の管理を行う制度を創設するとともに、当該遺言書については、家庭裁判所の検認を要しないこととする等の措置を講ずる。

（参考）継続法律案等

### ○ 組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律の一部を改正する法律案（山尾志桜里君外7名提出、第195回国会衆法第8号）

組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律第6条の2第1項及び第2項の罪を廃止する。

内容についての問合せ先 法務調査室 望月首席調査員（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) 米国の動向

発足から1年が経過したトランプ政権は、大統領選挙時の公約実現に向けて様々な取組を行っている。

このうち、法人税減税等の税制改革については、2017年4月の改革案の骨子発表後、議会での手続に時間を要したが、同年12月、改革法案が議会上下両院で可決され、トランプ大統領による署名を経て成立した。これにより、2018年から減税が開始され、例えば、法人税の税率は現行の最大35%から一律21%へと引き下げられる。このほか、所得税等も含めた全体の減税額は10年間で約1.5兆ドル（約170兆円）規模になると試算されており、景気拡大への寄与が期待されている。ただ、減税に伴う歳入減により財政赤字増大の可能性が指摘されるほか、大きな経済力を持つ米国の法人税率引下げが各国の税率引下げ競争をもたらすとの懸念もある。

テロ対策を目的とする入国審査の厳格化や不法移民政策については、トランプ政権は、中東・北アフリカ地域等の特定国からの入国制限や、メキシコとの国境沿いへの壁の建設などの政策を打ち出した。特定国からの入国制限に対しては、司法の場で合法性や執行の是非が争われていたが、2017年12月、米連邦最高裁は、執行の差止めを認めた下級審の命令を無効とする判断を下した。合法性に関する訴訟の審理は連邦控訴裁（我が国の高裁に相当）で継続しているが、この最高裁の判断により、当面の執行が可能となった。また、合法性に関する訴訟が連邦最高裁に上訴されたとしても、最終的には政権側に有利な判断がなされると見られている。一方、壁の建設については、巨額の建設費用に対する議会側の反発に加え、メキシコも費用負担を拒否しており、実現には至っていない。

オバマ前政権が推進した医療保険制度改革（通称「オバマケア」）の抜本的見直し等については、議会内で民主党の反対に加え、与党共和党内での社会保障関連予算の大幅な削減を目指す強硬派と見直しによる低所得者への影響を懸念する穏健派との対立等があり、実現の目途は立っていない。

このような改革を進める中で、トランプ大統領の発言等から垣間見える人種・宗教等に係る差別的な姿勢は、国内の対立をあおり、米国社会の分断を招いているとも指摘されている。加えて政権は、大統領選で米民主党に対してサイバー攻撃を行うなどの干渉を行ったとされるロシアと、トランプ陣営の関係者が協力していたのではないかと疑惑（「ロシアゲート疑惑」）に直面している。

2018年11月には、大統領に対する世論の評価とその後の政権運営の見通しを測る上でも重要な、いわゆる中間選挙が控えている。同選挙では、議会下院（435議席）の全議席と上院（100議席）の3分の1の議席が改選される。歴史的に中間選挙は政権与党側に厳しい結果となることが多く、トランプ大統領の支持率が40%程度で低迷する中、共和党にとって

厳しい戦いとなる可能性も指摘されている。

対外政策については、トランプ政権は、オバマ前政権が行ってきたキューバやイランに対する融和政策からの転換を進めている。また、政権発足前に描いていた対露関係の改善は、「イスラム国（I S I L）」などイスラム過激派等へのテロ対策では一定の協力関係にあるが、ロシアゲート疑惑の影響等もあり、思惑どおりには進んでいない。通商分野では、米国にとって不利な協定であるとして、多国間の経済連携協定である環太平洋パートナーシップ（T P P）協定からの離脱を決め、同協定の締約国となる意図がないとの通知を他の署名各国に発出したほか、北米自由貿易協定（N A F T A）の再交渉等に着手し、保護主義的傾向を強めている。

こうした中、2017 年 11 月、我が国を含むアジア歴訪中のトランプ大統領がベトナムで行った演説では、インド太平洋の全ての国々との間で友好と通商の絆を強化し、繁栄と安全保障の促進に共に取り組むため、米国との新たな協力関係を提供したいとの考えを示したが、一方で、「米国第一」主義の下、公正な貿易を実現するため、多国間の枠組みではなく、同地域の国々との二国間の貿易協定の締結を目指す考えを強調している。

また、同年 12 月、トランプ政権は発足後初の国家安全保障戦略を公表した。同戦略は、①国土と国民、米国の生活様式の保護、②米国の繁栄促進、③力による平和の維持、④米国の影響力向上、の 4 点を死活的な国益と位置付けた上で、中国及びロシアは米国の力、影響力及び国益に挑戦し、米国の安全と繁栄の減退を試みる「修正主義勢力」と断じ、イラン及び北朝鮮を「ならず者国家」と指摘している。

トランプ政権の個別の対外政策のうち、挑発行為を一向にやめない北朝鮮への対応は、重要な課題の一つとなっている。米国は、朝鮮半島周辺への空母・爆撃機等の派遣や日韓両国との軍事演習の実施などの軍事面での対応のほか、北朝鮮と取引のある企業を対象にした米国独自の制裁措置等の対応を行い、北朝鮮の核放棄に向けた圧力を強めている。また、貿易等を通じて北朝鮮に強い影響力があるとされる中国に対して北朝鮮への圧力強化を求めるとともに、同国との貿易実績のある中国企業への制裁措置を実施している。

中国との間には、貿易赤字や中国企業による知的財産権侵害等の解消といった通商面での課題や、引き続く軍拡、南シナ海等での一方的な領有権主張への対応などといった安全保障上の課題もあり、北朝鮮問題への対応と併せ、米中関係の行方には不透明さが残る。

また、2017 年 12 月、就任前から親イスラエル的な姿勢を見せてきたトランプ大統領は、1995 年に米国議会が制定した「エルサレム大使館移転法」を踏まえ、エルサレムをイスラエルの首都と認定し、米国大使館をテルアビブからエルサレムに移転する手続を開始するよう国務省に指示したことを明らかにした。こうした米国の姿勢に対し、国連総会ではこの認定の撤回を求める決議が採択されるなど、アラブ諸国を始め国際社会からは懸念や反発を招いており、中東和平の仲介者としての米国の地位低下と今後の中東情勢への悪影響が危惧されている。

## (2) 日米関係

トランプ大統領は、大統領選挙期間中、日米安保条約が片務的であるとの不満を示し、我が国が在日米軍駐留経費を全額負担しないことに疑問を呈するなどしたため、同政権発足後における日米同盟関係の行方を懸念する向きもあった。

しかし、トランプ政権発足間もない2017年2月、マティス国防長官は、日米防衛相会談後の共同記者会見において、在日米軍駐留経費に関する日米両国の分担は他国のモデルになると評価した。また、トランプ政権の発足後初めて開催された日米首脳会談における共同声明では、日米同盟はアジア太平洋地域における平和、繁栄及び自由の礎であり、日本の防衛に対する米国のコミットメントは揺るぎない旨が述べられ、同盟関係が改めて確認された。加えて、両首脳は会談を重ねて信頼関係を構築してきており、政治・安全保障分野における関係は全般的に安定している。特に、北朝鮮情勢の緊迫化は、自衛隊と米軍との共同訓練や平和安全法制に基づく米軍への給油支援等、安全保障上の協力強化を促した。

こうした状況の下、2017年8月に開催された日米安全保障協議委員会（「2+2」会合）では、北朝鮮への圧力を継続するとともに、日米同盟を更に強化する具体的な方策及び行動を立案することで合意した。また、在日米軍再編についても、日米同盟の抑止力を維持しつつ、沖縄を始めとする地元の負担軽減を図りその理解を得る観点から着実に推進することが不可欠であるとし、普天間飛行場の固定化を避けるためには、辺野古への移設が唯一の解決策であること、在沖縄海兵隊のグアム等への移転事業を着実に実施することを確認した。しかし、同飛行場代替施設建設をめぐることは、2017年7月、沖縄県が国を相手取り、工事の差止めを求める訴訟を新たに提起するなど、両者の対立が続いており、こうした状況は同飛行場の移設・返還計画の進捗などに影響を与える可能性もある。

日米経済関係については、トランプ大統領から大統領選において対日通商関係の不公平さや貿易赤字の存在を非難され、同政権発足後も米国側から同じような指摘を受けている。2017年11月に行われた日米首脳会談後の共同記者会見においても、トランプ大統領から、慢性的な対日貿易不均衡及び赤字を解消するため、米国の輸出品が平等かつ確実に日本市場にアクセスできるよう求めている旨言及されている。また、パーデュー農務長官など同政権の高官からは我が国との二国間の通商交渉を求める声がある。こうしたことから、米国は今後も機会あるごとに、対日貿易赤字の問題等の解決とともに日米F T A交渉の開始などを求めてくる可能性があり、経済関係をめぐる問題の火種は残されている。

なお、2017年2月の日米首脳会談では、両国の経済関係を一層深化させる方策について分野横断的に話し合う枠組みとして、麻生副総理とペンス副大統領による「日米経済対話」を立ち上げることで合意した。同年4月に開催された同対話の初回会合では、「貿易及び投資のルール／課題に関する共通戦略」「経済及び構造政策分野での協力」「分野別協力」の三つの柱に沿って具体的な議論を進めていくことで一致した。同年10月に開催された第2回会合では、インフラ整備やエネルギー分野での両国の連携強化のほか、日本側は、輸入自動車特別取扱制度の下で認証される米国産自動車輸出のための騒音・排出ガス試験手続を合理化することや、地理的表示（G I）制度について国内の法や手続に基づいて透明性・公平性を確保することなどが合意された。

## 2 朝鮮半島

### (1) 韓国

2017 年 3 月、韓国・憲法裁判所の決定により朴槿恵（パク・クネ）大統領の罷免・失職が正式に確定したことを受けて、同年 5 月に行われた大統領選挙において「共に民主党」の文在寅（ムン・ジェイン）氏が当選し、李明博（イ・ミョンバク）政権、朴槿恵政権と 2 代続いた保守系政権に代わって 9 年ぶりに革新系政権が誕生した。文政権は「積弊清算」をスローガンに掲げ、過去の政権の下での不正の追及を推進する意思を明らかにしているほか、経済分野では所得格差や若年層の失業問題等の問題に対処するため最低賃金の引上げや雇用対策に取り組んでいる。また、外交・安全保障分野では、北朝鮮による核・ミサイル開発問題や日米韓協力の強化、韓国政府の終末高高度防衛（THAAD）ミサイル配備決定（2016 年 7 月）により悪化した中国との関係修復等が主な課題となっている。文大統領の支持率は現在のところ、国民とのコミュニケーションを重視した政権運営によりおおむね 70%前後で推移しているが、文大統領が所属する「共に民主党」は国会において過半数の議席を確保していないため、文大統領が自らの政策を実現するには、野党の協力に加えて国民からの高い支持率を維持することも鍵となっている。

北朝鮮政策に関しては、文大統領は元来、北朝鮮に対する圧力よりも対話を重視する立場であり、2017 年 7 月には北朝鮮に対して板門店での南北軍事会談や南北赤十字会談の開催等を呼び掛けたが、北朝鮮側はこうした提案には応じず、その後も弾道ミサイル発射や核実験（9 月 3 日）を実施したため、当面は北朝鮮への圧力強化で日米と足並みを揃え、9 月には THAAD 追加配備を完了させた。しかし、文政権はその後も、北朝鮮に対する人道支援を表明したり、平昌冬季五輪開催期間中の米韓合同軍事演習の延期を米国に提案するなど、北朝鮮との対話も模索していた。こうした中、2018 年 1 月 1 日、金正恩（キム・ジョンウン）北朝鮮労働党委員長が「新年の辞」において平昌冬季五輪への代表団派遣や南北対話再開の可能性に言及したことを受けて、板門店に置かれている南北間の連絡チャンネル（直通電話）が約 2 年ぶりに再開されるとともに、米韓間において五輪開催期間中は合同軍事演習を実施しないことが確認され、9 日には板門店において南北高官会談が開催された。会談では北朝鮮側が平昌冬季五輪への代表団派遣を正式に表明したほか、緊張を緩和し偶発的な衝突を避けるための軍事当局者会談を開催することで合意した。しかし、韓国側が求めた非核化に向けた対話の再開については、北朝鮮側が強く反発し、成果はなかった。

日韓関係に関しては、文大統領は 2017 年 5 月の大統領選に際し、2015 年 12 月に朴前政権との間で成立した慰安婦問題についての日韓合意の無効、再交渉を訴えていた経緯があり、政権発足後の同合意への対応が注目されてきた。日韓間では 2017 年 7 月に安倍総理と文大統領による初の首脳会談が行われ、毎年交互に首脳が互いの国を訪問するシャトル外交の再開が合意されたが、日韓合意については、文政権はまず同合意の成立過程の検証を行い、その結果を踏まえて日本政府への対応を決めるとして、同年 12 月に日韓合意の検証を行った作業部会の報告書を公表した。報告書は、日韓合意が「秘密交渉」により成立し、元慰安婦の意見が十分に反映されなかったと指摘したが、韓国政府が 2018 年 1 月 9 日に明



らかにした日韓合意への対応方針においては、当事者の意思を適切に反映していない合意は真の問題解決にならないとしつつも、①合意は公式なものであり、日本に再交渉を要求しない、②合意に基づいて日本が「和解・癒し財団」に拠出した 10 億円を韓国政府予算で充当し、今後の処理方法を日本と協議する、③日本が自ら元慰安婦の名誉と尊厳の回復に努力することを期待するとした。この方針に対し、同日、我が国政府は「新たな措置の要求は受け入れられない」として韓国政府に抗議した。

## (2) 北朝鮮

金正恩政権は、経済建設と核開発に並行して取り組む「並進路線」の下、核兵器と弾道ミサイルの開発を一段と加速化させている。2016 年 1 月以降、北朝鮮は核実験を 3 回にわたり実施し、また各種弾道ミサイルの発射を相次いで実施してきた。特に 2017 年には、同年 9 月に実施された 6 回目の核実験について、その推定爆発規模が広島型原爆（15 キロトン）の 10 倍以上に当たる 160 キロトンと分析されたことや、7 月に 2 回、11 月に 1 回の計 3 回にわたり I C B M 級弾道ミサイルをロフテッド軌道により発射し、11 月の発射では最高高度が 4,475km と過去最高に達したことが注目を集めた。金正恩朝鮮労働党委員長は 11 月の弾道ミサイル発射の後、「本日ついに国家核戦力完成という歴史的偉業、ロケット強国の偉業が実現した」と宣言する声明を発表したほか、本年 1 月の「新年の辞」で、「米本土全域が核攻撃圏内にあり、核のボタンが私の机の上に常にある」と述べるとともに、核弾頭と弾道ミサイルの実戦配備を指示した。

北朝鮮の核・ミサイル能力に関しては依然不明な点も多いが、弾道ミサイルに関しては、2017 年 11 月に発射された I C B M 級弾道ミサイルが通常角度で発射された場合には射程距離が 13,000km 以上になる可能性が専門家から指摘されており、この分析が正しければ米国の首都ワシントンが射程に入ることになる。ただし、この時のミサイル発射では大気圏への再突入時にミサイルが崩壊した可能性が高いと伝えられており、多くの専門家の中で弾頭の大気圏再突入技術についてはいまだ確立されていないとの見方がなされている。

このような中、国連安保理では対北朝鮮制裁を強化するための決議が随時採択されている。2017 年 8 月、7 月に行われた 2 度の I C B M 級ミサイルの発射を受けて、国連安保理は北朝鮮の主要な外貨収入源である石炭、鉄・鉄鉱石、海産物等の輸出を例外なく禁止すること等を内容とする決議を、また翌 9 月には 6 回目の核実験を受けて、北朝鮮に対する原油・石油製品輸出への上限設定（原油：年間輸出量を過去 1 年間の輸出量に制限、石油製品：年間 200 万バレルに制限）や、北朝鮮の主力産業である繊維製品の禁輸等を内容とする決議を採択した。さらに同年 12 月には、11 月末に行われた I C B M 級弾道ミサイルの発射を受けて、原油・石油精製品供給の上限を更に引き下げたほか（原油：新たに年間 400 万バレル又は 52 万 5,000 トンという上限を設定、石油精製品：年間 50 万バレルに制限）、外国で働く北朝鮮労働者についても 2 年以内に全ての労働者を送還すること、農産物、食品、木材等の輸入禁止等を内容とする決議が採択された。これらの措置が厳格に実施されれば、石油精製品の供給を約 9 割削減することになり、北朝鮮からのほぼ全ての輸出にも制限がかかることになる。

日朝間では、北朝鮮による日本人拉致問題について協議再開の糸口をつかめない状況が続いている。同問題をめぐっては、2014年5月末に成立したストックホルム合意に基づき、同年7月、北朝鮮は日本人拉致問題等を調査するための特別調査委員会を設置し、これを受けて日本側は対北朝鮮経済制裁の一部を緩和した。しかし、その後、北朝鮮からの調査結果の通報がないまま時が経過し、北朝鮮が2016年1月に核実験と翌2月に長距離弾道ミサイル発射を実施したことを受けて同年2月、我が国は対北朝鮮制裁措置を復活・強化した。これに反発し、北朝鮮の特別調査委員会は同月、拉致被害者を含む全ての日本人の調査を全面的に中止して同委員会を解体する旨を表明した。以降、日朝協議再開の見通しは立っていない。

### 3 中国

#### (1) 中国の動向

2017年10月に開催された第19回中国共産党大会及び第19期中央委員会第一回全体会議（一中全会）において、政治局常務委員等の選出が行われ、2期目となる習近平体制が発足することとなった。中国共産党最高指導部である政治局常務委員（7人）に新たに政治局委員から昇格した5人は、いずれ



も習総書記と関係が近い又は良好とされており、今回の人事で、習総書記を支える体制が整ったと見られている。さらに、新たに政治局員に就任した15人についても、福建省や浙江省などの習氏の赴任地で部下として仕えた経験がある者など習総書記との関係が近い者が多数登用されている<sup>1</sup>。その後、党中央の人事異動に伴い決定された地方人事（上海市、広東省）においても習総書記と関係が近い者が登用された結果、北京、天津、上海及び重慶の4直轄市のトップ（党委員会書記）は全て習総書記と関係が近い者で固められることになり、中央に加え地方も習総書記を支える体制の整備が進むこととなった。

また、党規約の行動指針に盛り込まれることが党大会で決まった「習近平による新時代の中国の特色ある社会主義思想<sup>2</sup>」については、大学が同思想を研究に取り入れる動きが相次いでいる。党大会閉幕の翌日に、北京の中国人民大学と天津の天津財経大学が「習近平による新時代の中国の特色ある社会主義思想」研究センターを設立したのを始めとして、20以上の大学で、同様の研究施設の設立が決まっており、いわゆる習近平思想が、大学の必修科目となっている毛沢東思想や鄧小平理論と同等の位置付けになるとの見方もある<sup>3</sup>。

習近平政権は、汚職腐敗の防止に係る制度改革の一環として、独立機関として「国家監察委員会」の2018年創設を目指している。さらに、その準備のため、新たに28の省・自治

<sup>1</sup> 政治局常務委員は政治局員から選出されるのが例（中央委員から政治局常務委員に抜擢された習氏のような例外もある。）であるが、この例に従えば、次期党大会（2022年）において、どのような人選がなされても、習近平氏との関係が近い者が政治局常務委員の多数派を占めることが指摘されている。西村哲也「次期常務委、習氏の浙江人脈が中心に」『金融財政ビジネス』（2017. 12. 21）10頁

<sup>2</sup> 党規約の行動指針に指導者の名前を冠した指導理念が明記されるのは、毛沢東、鄧小平に次いで3例目であるが、在任中の明記は毛沢東以来となる。

<sup>3</sup> 『毎日新聞』（2017. 11. 5）

区・直轄市において、腐敗を取り締まる「監察委員会」を試験的に導入する計画を2017年10月に公表しており、1期目に引き続き2期目においても、汚職腐敗の摘発に強い姿勢で臨むと見られている。

2018年3月には、2期目の習近平指導部の発足以来初となる全国人民代表大会(全人代)が開催され、国家主席、国务院総理(首相)、全人代常務委員長などの要職の人事が決定されることとなっている。

## (2) 日中関係

日中関係は、2012年9月の尖閣諸島「国有化」をめぐり急速に冷え込んだが、2014年11月に約2年半ぶりとなる日中首脳会談が開催されてからは、各種対話・交流が再開されるなど改善の兆候が見られ、2017年においても7月及び11月に首脳会談が行われた。

とりわけ、中国が主導する「一帯一路」構想<sup>4</sup>に対しては、日中首脳会談等の場を通じて我が国の前向きな姿勢が相次いで表明された<sup>5</sup>。11月の習国家主席及び李国务院総理との日中首脳会談においても、日中両首脳は、「一帯一路」を含め、両国が地域や世界の安定と繁栄にどのように貢献していくか議論していくことで一致した。11月の日中首脳会談後には、日中経済協会の訪中団(団長：宗岡正二・新日鉄住金会長)が日中企業家対話を開催したほか、訪中団に同行した榊原定征・経団連会長が李国务院総理と会談するなど民間レベルでも「一帯一路」への積極的関与が検討され始めている。

日中首脳が双方の国を定期的に訪問する「シャトル外交」については、11月の首脳会談において安倍総理が、日中平和友好条約締結40周年に当たる2018年に日中首脳の相互訪問を実施することを提案した。これに対し習国家主席は、ハイレベルの往来を重視する旨述べたとされる<sup>6</sup>。

また2017年には、日中間の懸案事項についても、大きな進展とまでは言えないものの前向きな動きが見られた。まず、ガス田開発を始めとする東シナ海をめぐる問題に関しては、艦船や航空機による偶発的な衝突が起きるのを防ぐため、防衛当局間で緊急に連絡を取り合う仕組みである海空連絡メカニズムの構築及び運用開始について、日中間の協議で「前向きな進展」が得られたことを12月に外務省が発表した。一方、中国側が首脳会談等の場において累次にわたり言及している我が国の歴史認識との関連では、同年12月に開催された南京事件の追悼式典において、習国家主席は式典に出席したものの演説は行わなかった<sup>7</sup>。

<sup>4</sup> 中国から欧州に至る陸上及び海上のルートの沿線国と、輸送インフラや貿易投資などの面で協力を進め、広大な経済圏を構築しようとする構想で、2013年に習主席が表明した。

<sup>5</sup> もっとも、「一帯一路」構想への我が国の協力については、前向きな姿勢とともに、インフラが、万人が利用できるよう開かれており、透明で公正な調達によって整備されること、プロジェクトに経済性があり、借入れをして整備する国にとって債務が返済可能で、財政の健全性が損なわれないことが不可欠であることも併せて表明されている。

<sup>6</sup> 日中首脳の相互訪問に関し、党中央対外連絡部(党外交を担当)の郭業洲副部長は、2017年10月21日に行われた記者会見で、中国国民の理解や支持を得る必要性に言及した。

<sup>7</sup> 式典では、俞正声・全国政治協商会議主席(68歳定年制により2017年10月に政治局常務委員を退任。元党内序列4位)が演説し、「30万人の同胞が殺害された」と我が国をけん制する一方で、2017年が日中国交正常化45周年、2018年が日中平和友好条約締結40周年に当たることにも言及した。

重要行事において国家主席が発言を行わないという異例の対応がとられた背景には、改善基調にある日中関係への一定の配慮があったと見られる。しかし、このような動きがある中にあっても、尖閣諸島周辺海域における中国公船による領海侵入や東シナ海の日中中間線付近における中国の一方的なガス田開発は継続して行われており、このような日中間の懸案事項は解決の見通しが立っていない状況である。

なお、かねてから開催の方向で日中韓3か国が合意していた日中韓サミットは、議長国である我が国を中心に2017年中の開催を目指して調整が続けられていたが、2017年内の開催は見送られることとなった。菅内閣官房長官は、同年12月27日の記者会見において、開催時期について、2018年春頃が一つの目途になるとの見通しを述べている<sup>8</sup>。

## 4 ロシア

### (1) ロシアの動向

ロシアでは、プーチン大統領の高い支持率を背景に、2016年9月の国家院（下院）選挙において政権与党である「統一ロシア」が450議席中343議席を獲得し、また、2017年9月の統一地方選でも、2014年にロシアが「併合」したクリミア半島のセヴァストポリ特別市を含む16の州や共和国など全ての連邦構成体で「統一ロシア」の候補者が勝利した。

2018年3月に予定される大統領選挙について、プーチン大統領は、無所属で立候補し国民に広く支持を求める方針を示している。一方で、2017年3月、6月及び9月に大規模な反政権デモを主導した反体制派指導者のアレクセイ・ナバリヌイ氏も大統領選への立候補を目指していたが、同年12月、中央選挙管理委員会は、ナバリヌイ氏が同年2月に横領罪で有罪判決を受けたことを理由に被選挙権がないとの判断を下した。同大統領選挙には、反体制派のジャーナリストであるクセーニア・サブチャーク氏等も立候補を表明しているが、プーチン大統領に対抗する有力な候補者がいない。そのため、2017年10月のプーチン大統領の誕生日に同大統領の退陣を求めるデモが国内全土で発生するなど反政権的な動きもあるものの、プーチン大統領の再選が確実な情勢であるとされる。

米国との関係では、トランプ大統領が米露関係の改善に前向きであるとされ、7月のG20サミットの際に行われた米国との首脳会談では、シリア南西部の停戦で合意したほか、ウクライナ問題について米露両国が特別代表を設置すること、サイバーセキュリティに関する作業部会を設置すること等で一致した。同年11月のAPECではトランプ大統領とプーチン大統領との間で短時間の接触があり、シリア問題に関しISIL掃討で協力を継続すること等を内容とする「米露首脳共同声明」が発表された。しかし、同年12月5日、ロシアは、同国内で活動する外国メディアの一部を他国の影響下にある敵対的な「外国の代理人」と指定する法律に基づき、プーチン政権に批判的であるとされる米国系報道機関の議会への入場を禁止した。また、同年12月8日、米国がロシアの中距離核戦力（INF）全廃条約違反への対抗措置として中距離ミサイルなどの研究開発に着手する旨を表明する

---

<sup>8</sup> 日中韓首脳会談の開催時期については、我が国が、2018年4月の開催を中韓両国に打診したとの報道がある。『日本経済新聞』（2017.12.30）



談話を発表したことに對し、翌9日、ロシアが報復を示唆する声明を発表するなど米露関係の今後の展望は依然として不透明である。

シリア情勢について、ロシアは、2015年9月にアサド・シリア大統領の要請を受け同国内への空爆を開始して以降、影響力を強め、2017年に入るとトルコやイランと共に政権・反政府勢力を集めたアスタナ会合やシリア国民対話会議の開催を主導した。同年11月、プーチン大統領は、ロシアのソチにおいて、ローハニ・イラン大統領及びエルドアン・トルコ大統領との間でシリア内戦終結後を視野に入れた協議を行った。同年12月、プーチン大統領がシリアを訪問した際には、同国内のISIL掃討を果たしたとして、シリア内戦への軍事介入の終了を宣言するとともに、同国に派遣したロシア軍の一部に対し撤収を指示した（5(1)シリア・イラク情勢参照）。

## (2) 日露関係

日露間の最大の懸案である北方領土問題について、日本政府は、「北方四島の帰属の問題を解決して平和条約を締結する」との方針を堅持している。また、「北方四島に対する我が国の主権が確認されることを条件として、実際の返還の時期、態様については、柔軟に対応」し、「北方領土に現在居住しているロシア人住民については、その人権、利益及び希望は、北方領土返還後も十分に尊重していく」こととしている。

2012年12月の第2次安倍政権発足以降、安倍総理とプーチン大統領は、17回の首脳会談を行っている。2016年12月15日及び16日には、プーチン大統領が2005年以来11年ぶりに来日し、山口県長門市及び東京で安倍総理との首脳会談が行われ、両首脳は平和条約問題を解決する真摯な決意を示し、その上で、北方四島において両国の法的立場を害さない「特別な制度」の下で共同経済活動を行うための協議の開始に合意するとともに、元島民による墓参のための手続を改善することで合意した。

2017年9月、ウラジオストクで開催された東方経済フォーラムの際に行われた日露首脳会談では、北方四島における共同経済活動に関し、早期に取り組むプロジェクトとして5件<sup>9</sup>を特定し10月の初めに追加的な現地調査等を行うこと等で一致した。北方領土における共同経済活動に関する追加の官民調査団は、10月26日から31日の日程で派遣された。

同年11月、APECの際に行われた日露首脳会談では、北方四島の共同経済活動について、年明けに人の往来を可能にする法律や制度の枠組みなどを議論する次官級協議を開催すること等で一致した。元島民の自由往来についても協議され、両首脳は、2017年9月に行われた元島民の航空機による特別墓参を2018年以降も継続することで合意した。

同月、河野外務大臣がモスクワを訪問した際には、日露外相会談が行われたほか、シュヴァロフ第一副首相との間で貿易経済に関する日露政府委員会が開催された。日露外相会談では、2018年5月に予定されている安倍総理の訪露の準備のため、日本で外相会談を実施すること等について一致した。貿易経済に関する日露政府委員会では、2016年5月の首

<sup>9</sup> ①海産物の共同増養殖プロジェクト②温室野菜栽培プロジェクト、③島の特性に応じたツアーの開発、④風力発電の導入、⑤ゴミの減容対策

脳会談で安倍総理から提案のあった8項目<sup>10</sup>の経済協力プランを含む個別分野の進捗について議論し、具体的協力を積み重ねていくこと等で合意した。

北方領土問題に関して、プーチン大統領は、2017年6月に行われた記者会見において、北方四島を日本に引き渡した場合、日米安全保障条約に基づき、米軍が展開し、ロシアの安全保障を脅かす可能性があることに懸念を表明した<sup>11</sup>。同年11月のAPECの際に行われた記者会見においても、平和条約締結交渉を進める上で日米安全保障条約の存在を考慮する必要があるとの認識を示した。

## 5 中東情勢

### (1) シリア・イラク情勢

シリアでは、2011年からロシアが支持するシリア政府（アサド政権）と欧米諸国が支援する反体制派やクルド人勢力、さらにはI S I L等の過激派勢力も加わって内戦状態が続いている。同国情勢をめぐっては、ロシアが2016年末以降、トルコ及びイランと共に和平協議を開催するなど、強い存在感を発揮している。2017年5月にはロシア、トルコ及びイランの主導で、人道支援等のために武器使用が禁止される「緊張緩和地帯」をシリア北西部のイドリブ県など一部地域に設置することが合意された。また同3か国は同年11月の首脳会議でシリア和平に関する共同宣言を採択し、ロシアが提唱する「シリア国民対話会議」へのアサド政権及び反体制派の参加を呼び掛けた。米国は、2017年1月に発足したトランプ政権下で対シリア政策を見直し、従来目指していたアサド大統領の退陣よりもI S I Lの打倒を優先する方針へと転換した。2017年7月の米露首脳会談では、シリア南西部における「緊張緩和地帯」の設置が合意された。他方で米国は、シリア政府軍によると見られるイドリブ県での化学兵器攻撃（2017年4月）<sup>12</sup>を強く非難し、同軍の基地に対してミサイル攻撃を行った。

I S I Lは、シリア及びイラクにおける支配地域を大幅に縮小させた。2017年7月、イラクにおける最大拠点であったモスルがイラク軍により奪還され、I S I Lが「首都」としてきたシリアのラッカは、同年10月、クルド人勢力を主力とするシリア民主軍（SDF）により奪還された。これらの攻勢により、I S I Lは同年11月までに、シリア・イラク両国内の拠点都市を全て失ったとされる。

I S I Lとの戦いにおけるクルド人<sup>13</sup>勢力の活躍等を受けて、イラクのクルド人の間に独立の機運が高まり、2017年9月にはクルド人自治区において独立を問う住民投票が行われた。住民投票では90%以上が独立に賛成したが、イラク政府は独立に向けた交渉を拒否

---

<sup>10</sup> ①健康寿命の伸長、②快適・清潔で住みやすく、活動しやすい都市作り③中小企業交流・協力の抜本的拡大、④エネルギー、⑤ロシアの産業多様化・生産性向上、⑥極東の産業振興・輸出基地化、⑦先端技術協力、⑧人的交流の抜本的拡大

<sup>11</sup> 『日本経済新聞』（2017.6.2）

<sup>12</sup> この化学兵器攻撃について、シリア政府は関与を否定したが、国連人権理事会が設置した調査委員会は2017年9月、これをシリア政府軍によるものと結論付けた。また、同年10月、国連と化学兵器禁止機関（OPCW）の合同調査団も同様の結論を下した。

<sup>13</sup> イラク、トルコ、イラン、シリアなどに居住し、総数2,000～3,000万人とされるクルド人は、「国家を持たない最大の民族」と言われる。

するとともに、同自治区の国際線発着を禁止する制裁措置をとった。また、自国のクルド人への影響を懸念する周辺国や、地域不安定化を懸念する米国も住民投票を非難した。イラク政府は同年10月、有数の油田地帯であり、クルド自治政府が実効支配していた北部キルクークに軍を派遣し、中心部の行政施設や原油生産拠点等を制圧した。独立の実現可能性が急速にしばむ中、住民投票を主導した自治政府トップのバルザニ議長に対する批判が強まり、同議長は11月1日、任期切れで退任した。イラク政府からの制裁が継続しているほか、キルクークからの原油収入を失ったことなどから、同自治区の財政は悪化し、公務員の給与未払いや停電の多発等の問題を引き起こしている。このような経済状況に加え、自治政府の腐敗体質に対しても住民の不満が高まり、12月には大規模なデモが発生した。

## (2) イスラエル・パレスチナ問題

1993年のオスロ合意等に基づくイスラエルとパレスチナの和平交渉は難航を続け、2014年以降、直接協議は中断している。さらにパレスチナ側では、主流派政党「ファタハ」主体のパレスチナ自治政府が統治するヨルダン川西岸地域と、イスラム主義を掲げる「ハマス」が支配するガザ地区が、2007年以降、分裂状態にある。

2017年10月、ファタハとハマスの代表団はエジプト・カイロで協議を行い、両者による統一政府樹立等を内容とする和解案に合意した。両者はガザ地区の行政権限をハマスから自治政府に移すための協議を行っているが、協議は難航している。ハマスをテロ組織とみなすイスラエルと米国が、イスラエル・パレスチナ間の直接協議を再開するための条件とするハマスの軍事部門の解体についても、ファタハ・ハマス間で結論が出ていない。

トランプ米大統領は2017年12月6日、エルサレムをイスラエルの首都と認め、現在テルアビブにある米国大使館をエルサレムに移転させる手続を開始すると表明した<sup>14</sup>。1948年のイスラエル建国以来、エルサレムをイスラエルの首都と認めたのは米国が初めてとされる<sup>15</sup>。トランプ大統領は中東和平への関与を続け、「二国家解決」は双方がそれに合意すれば支持すると述べたが、東エルサレムをパレスチナ国家が樹立された際の首都と位置付けているパレスチナ自治政府に加え、アラブ諸国、欧州諸国等からも非難の声が上がった。国連のグテーレス事務総長も、米国の決定を批判する声明を発出した。国連総会は12月21日、緊急会合を開催し、米国によるエルサレムのイスラエル首都認定を無効として撤回を求める決議を、我が国を含む128か国の賛成で採択した（米国、イスラエルなど9か国は反対、カナダ、メキシコ、豪州など35か国は棄権）。

<sup>14</sup> 米議会は1995年に大使館のエルサレムへの移転を求める法案を可決したが、歴代大統領は半年ごとに移転を延期し続けてきた。トランプ大統領も2017年6月及び今回、移転を延期する指示書に署名した。

<sup>15</sup> BBC, “US to recognise Jerusalem as Israel’s capital.” December 6, 2017.  
 <<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-42246564>> (2018.1.9 最終アクセス)

## 6 自由貿易体制

### (1) 環太平洋パートナーシップ（TPP）協定・TPP11協定

2010年に開始され、2013年から我が国が参加したTPP協定交渉は、2015年10月に大筋合意に達し、2016年2月に参加12か国により協定への署名が行われた。TPP協定の発効には、我が国（2017年1月に国内手続完了を通報）と米国の国内手続の完了が不可欠である<sup>16</sup>。しかし、2017年1月に就任した米国のトランプ大統領は、TPP協定が国内に打撃を与えるおそれがあるとして、同月、TPPから永久に離脱する旨の大統領令を発出するとともに、米国政府が参加各国にその旨を通知したため協定の発効が見通せなくなった。

米国の離脱を受け、他のTPP協定署名11か国は、TPPの戦略的・経済的な意義について認識を共有するものの、発効に向けた道筋についての思惑には、各国間で温度差が生じ、様々な場で各国の主張が暗に明に示された<sup>17</sup>。こうした中、2017年5月にベトナム・ハノイで、TPP協定署名11か国による閣僚会合が行われ、11か国は、TPPの利益を実現するために、協定の早期発効のための選択肢を検討すること、及び、同年11月のAPEC首脳会合の際の11か国の閣僚会合の前にその検討作業を完了することで合意した。

同閣僚会合後、7月に、11か国の首席交渉官等による高級事務レベル会合が箱根で行われ、12か国のTPP協定からの修正を最低限にして11か国で新協定を作る方針が確認されたと報じられた<sup>18</sup>。8月には、同会合がオーストラリア・シドニーで行われ、12か国で合意した項目のうち、米国復帰までの凍結を希望する項目が各国から示され、生物製剤の医薬品データ保護期間を8年以上とした協定の内容を凍結することについて各国から異論が出なかったこと等が報じられた<sup>19</sup>。その後、9月（東京）・10-11月（舞浜）にも同会合が開かれ協議が行われた結果、11月の11か国のTPP閣僚会合（ベトナム・ダナン）で新協定の「中核について合意に至った」との閣僚声明が出され<sup>20</sup>、署名に向けて作業が行われている。

新協定（包括的及び先進的な環太平洋パートナーシップ協定：CPTPP／TPP11協定）は、TPP協定を新協定に組み込み、新協定で適用しない項目（凍結項目）<sup>21</sup>を列挙

<sup>16</sup> TPP協定は、12か国全てが国内法上の手続を完了した旨を書面で寄託者（ニュージーランド）に通報すれば発効するが、署名後2年以内に国内法上の手続を完了しない国がある場合には、12か国のうち6か国以上で、かつ、12か国のGDP（2013年）の合計の85%以上の国々が国内法上の手続を完了し、その旨を通報すれば発効する。なお、12か国のGDP（2013年）の合計に占める各国のGDPの割合は、米国59.74%、日本18.45%、カナダ6.60%、豪州5.40%、メキシコ4.52%、マレーシア1.16%、シンガポール1.08%、チリ1.00%、ペルー0.71%、ニュージーランド0.67%、ベトナム0.61%、ブルネイ0.06%である。（IMF. "World Economic Outlook Database, October 2017" を基に計算）

<sup>17</sup> それらはおおむね三つのシナリオに分類でき、一つ目は、TPPの合意内容に変更を加えず、発効要件のみを修正して11か国で発効させる（TPPの合意内容以上に米国に譲歩しないことを示すことができるとして、日・豪・ニュージーランドが前向き）、二つ目は、米国市場への参入を前提として譲歩した合意内容を再交渉する（ベトナムやマレーシア）、三つ目は、中国等の11か国以外の国を加え、新たな自由貿易圏を作る（チリやペルーが関心）というものであった（『読売新聞』（2017.5.1））。

<sup>18</sup> 『日本経済新聞』（2017.7.14）

<sup>19</sup> 『毎日新聞』（2017.8.31）、『日本経済新聞』（2017.8.31）及び『朝日新聞』（2017.8.31）

<sup>20</sup> 我が国政府はこれを「大筋合意」と表現しているが、凍結項目について4項目が署名までの継続協議とされたほか、カナダのトルドー首相が「国民のために最善の合意を確かなものにするために、なすべき重要な作業が残っている」と発言している（『読売新聞』（2017.11.12））。

<sup>21</sup> 凍結項目には、データ保護期間や著作権の保護期間に係る規定など米国が強い分野についての規定が含まれ、



することとし、署名後、11か国中6か国の締結完了から60日後に発効することとしている。

## (2) 日EU・EPA

EUは、我が国と民主主義、法の支配、基本的人権といった基本的価値を共有し<sup>22</sup>、総人口は約5.1億人で、世界のGDPの約22%、我が国輸出入総額の約12%を占めている。

我が国は、①2008年7月のWTOドーハ・ラウンド交渉の決裂によって、マルチ交渉でEU側の関税を引き下げることが困難となったこと、②EU韓国FTA（2010年10月署名）の暫定適用が2011年7月に開始され、我が国の製品がEU市場で韓国製品と競争する上で不利な条件が課せられることから、EUとの経済連携協定（EPA）交渉を求めたが、EU側の関税が、乗用車で10%、プラズマテレビなどで14%であるのに対し、我が国の関税がこれらについてゼロであるという非対称性などから、交渉開始に困難が伴った<sup>23</sup>。

しかし、2010年10月の我が国のTPP協定交渉参加検討の表明なども背景として、2011年5月の日EU定期首脳協議において、EPA交渉のためのプロセスを開始することが決定され、日EU間で予備交渉が開始された。その後、2013年3月の日EU電話首脳会談で、日EU・EPAの交渉開始が決定され、翌4月に本交渉が開始された。

我が国がTPP協定交渉を並行して行っていたこともあり、EUとの交渉は停滞しがちであったが、2017年1月発足の米国トランプ政権が、TPPから離脱し、保護主義的な動きを強めたことに対し、日EU双方が自由貿易を主導する立場をアピールしたいという考えを抱いたことや、EU側では、2016年6月の国民投票を受けた英国のEU離脱決定により、EU域内の経済統合を目指す理念に疑念が抱かれたことを受けて、EUの求心力を保つために交渉をまとめる気運が高まったことで<sup>24</sup>、2017年7月に交渉は大枠合意に至った。

交渉の最終段階で残された論点として、EUが我が国にチーズや豚肉などの農産品でTPP以上の関税引下げを要求し、我が国がEUに自動車などの高関税の早期撤廃を要求していると報じられていた<sup>25</sup>が、大枠合意では、我が国は、チーズについては、ソフト系チーズには関税割当て（枠内税率は段階的に引き下げ、16年目に無税）を設定し、熟成ハード系チーズ等は16年目に関税を撤廃することとなり、豚肉については、TPP協定同様<sup>26</sup>となった。また、EUは、乗用車の関税を8年目に撤廃することとなった。

大枠合意後も、我が国とEUは、未決着の投資家と国家の紛争解決（ISDS）などについて協議を行い、2017年12月にISDSについては一旦協定から切り離すことで合意し、交渉は妥結した<sup>27</sup>。この後、条文の細部の調整を経て署名が行われる予定で、署名後、協定の適用には、我が国は国会、EU側は欧州議会及びEU理事会の手続（EU加盟国が権限を有する分野がある場合は当該分野は加盟国全ての手続も）の完了が必要である。2017

TPPへの米国の復帰を促すものといえる旨の指摘がある（『朝日新聞』（2017.12.6））。

<sup>22</sup> 外務省経済局『我が国の経済外交2017』48頁

<sup>23</sup> 石川幸一ほか編『メガFTAと世界経済秩序』勁草書房（2016）44-45頁〔渡邊頼純〕

<sup>24</sup> 『朝日新聞』（2017.7.6）及び『毎日新聞』（2017.7.6）

<sup>25</sup> 『毎日新聞』（2016.12.18）

<sup>26</sup> 差額関税制度を維持し、長期の関税削減期間（9年）と輸入急増に対するセーフガードを確保した。

<sup>27</sup> 『朝日新聞』（2017.12.9）。

年7月、ユンカー欧州委員会委員長は、目標として2019年初頭の発効を考えている旨の発言をしたが、日EU・EPAが発効すれば、総人口約6.4億人、世界のGDPの約28%、世界貿易の約37%を占める巨大経済圏が誕生する。

## 7 核軍縮

我が国は唯一の戦争被爆国として、「核兵器のない世界」の実現に向け、国際社会による核軍縮・不拡散の議論を主導していくとしており、伝統的に、①平和への願いと唯一の戦争被爆国としての使命、②日本の安全保障の観点、③人道主義的アプローチ、④人間の安全保障、という四つの基本的考え方にに基づき、軍縮・不拡散外交を推進している。

2016年12月の国連総会で、オーストリア、メキシコ等が共同提出した「核兵器禁止条約の交渉に関する決議」が賛成多数で採択され、2017年3月に核兵器禁止条約作成のための国連交渉会議が開始されることが決まった。条約の作成について核兵器国が否定的な姿勢を示す中、我が国は、核兵器のない世界を目指すためには、核兵器国と非核兵器国の協力が不可欠として、反対票を投じた。

我が国政府は、2017年2月16日に開催された交渉会議の準備のための組織会合を欠席した上で、3月27日に開催された最初の交渉会議では、同会議の有り様は、「核兵器のない世界」に対して現実に資さないのみならず、核兵器国と非核兵器国の亀裂を一層深めるという意味で逆効果にもなりかねないとの立場から、初日のみ出席して「交渉会議に建設的かつ誠実に参加することは困難と言わざるを得ない」と演説し、その後の交渉は欠席した。

我が国のほかに、核兵器国（米英仏露中）や、米国の「核の傘」の下にある韓国やドイツ等が交渉への不参加を表明する中、2回にわたる交渉会議が開催され、7月7日、核兵器禁止条約は賛成多数<sup>28</sup>で採択された。

同条約は、「核兵器のない世界」を目指し、核兵器の使用や開発、実験、生産、製造、保有などを禁止しており、核抑止力の根幹とされる「使用すると威嚇」についても禁止している。また、同条約の前文には、被爆者の「受け入れがたい苦しみと被害に留意する」との文言も盛り込まれている。なお、同条約への署名は、9月20日から開放されている。同条約は、50か国目の批准書等が国連事務総長に寄託された日の後90日目の日に発効する。

同条約の採択を受け、米国、英国及びフランスは「条約は国際安全保障の現実を無視している」と非難する共同声明を発表した。また、岸田外務大臣は「この条約の背景には、核軍縮の進展の遅さに対する非核兵器国による不満、あるいは早急に実質的な前進を得たいという願いがあると受け止めている」とし、「こうした思いについては、我が国も強く共有をしている」と述べた。その一方で、同条約については「『核兵器のない世界』を目指す我が国の考え方とアプローチを異にしている」とし、「我が国としては、核兵器国と非核兵器国の対立が深刻化する中であって、是非、両者の信頼関係の再構築が最大の課題であると考えている。そういった考えに基づいて現実的・実践的な取組をリードしていきたい」

---

<sup>28</sup> 賛成：122、反対：1（オランダ）、棄権：1（シンガポール）

と述べた<sup>29</sup>。

他方、我が国は、1994年以降毎年国連総会に核兵器廃絶決議案を提出しており、2017年も核兵器国、非核兵器国の違いを超え、核廃絶実現に向けて協力を呼び掛ける内容の決議案を提出した。我が国提出の決議案は、毎回多くの国から支持されてきたが、今回の決議案は、核兵器禁止条約への言及が一切ない点などで、我が国の核廃絶に向けた姿勢が後退したとの印象を受けた国々からの批判があり、同年10月27日に国連総会第一委員会で行われた採決では、賛成国は2016年より23少ない144か国となった<sup>30</sup>。その後、同決議案は、2017年12月5日に国連総会本会議において156か国の賛成（2016年は167か国が賛成）を得て採択された。

## Ⅱ 第196回国会提出予定法律案等の概要

### 1 法律案（1件）

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

国際情勢の変化等に鑑み、在ダバオ日本国総領事館及び北大西洋条約機構日本政府代表部を新設するとともに、在外公館に勤務する外務公務員の在勤基本手当の基準額及び子女教育手当の支給額を改定する。

### 2 条約（10件）

#### (1) 盲人、視覚障害者その他の印刷物の判読に障害のある者が発行された著作物を利用する機会を促進するためのマラケシュ条約（仮称）

視覚障害者等が著作物を利用する機会を促進するため、利用しやすい様式の複製物に関する国内法令上の制限及び例外、利用しやすい様式の複製物の国境を越える交換等について定める。

#### (2) 2009年の船舶の安全かつ環境上適正な再資源化のための香港国際条約（仮称）

安全かつ環境上適正な船舶の再資源化のため、船舶における有害物質を含む装置等の設置及び使用の禁止又は制限、締約国によって許可を与えられる船舶の再資源化施設の要件等について定める。

#### (3) オゾン層を破壊する物質に関するモントリオール議定書の改正（仮称）

議定書が定める規制物質へのハイドロフルオロカーボン（HFC）の追加、HFCの生産量規制、消費量規制及び貿易規制の導入等について定める。

<sup>29</sup> 岸田外務大臣会見記録（平成29年7月11日）

<sup>30</sup> 2016年まで棄権してきた核兵器国の英国及びフランスは賛成した。

**(4) 税源浸食及び利益移転を防止するための租税条約関連措置を実施するための多数国間条約（仮称）**

国際的な租税回避行為に対処するための租税条約関連措置を迅速に、協調して、及び一致して実施するための法的枠組みについて定める。

**(5) 所得に対する租税に関する二重課税の除去並びに脱税及び租税回避の防止のための日本国とリトアニア共和国との間の条約**

リトアニアとの間で、二重課税の除去を図るとともに、経済交流の促進のため、投資所得に対する源泉地国課税を減免すること等について定める。

**(6) 所得に対する租税に関する二重課税の除去並びに脱税及び租税回避の防止のための日本国とエストニア共和国との間の条約**

エストニアとの間で、二重課税の除去を図るとともに、経済交流の促進のため、投資所得に対する源泉地国課税を減免すること等について定める。

**(7) 所得に対する租税に関する二重課税の除去並びに脱税及び租税回避の防止のための日本国政府とロシア連邦政府との間の条約**

現行の日・ソ租税条約を全面的に改正し、投資所得に対する源泉地国における課税を更に減免するとともに、税務当局間の徴収共助の手続等について定める。

**(8) 所得に対する租税に関する二重課税の除去並びに脱税及び租税回避の防止のための日本国とデンマーク王国との間の条約**

現行の日・デンマーク租税条約を全面的に改正し、投資所得に対する源泉地国における課税を更に減免するとともに、税務当局間の徴収共助の手続等について定める。

**(9) 所得に対する租税に関する二重課税の除去並びに脱税及び租税回避の防止のための日本国とアイスランドとの間の条約**

アイスランドとの間で、二重課税の除去を図るとともに、経済交流の促進のため、投資所得に対する源泉地国課税を減免すること等について定める。

**(10) 投資の自由化、促進及び保護に関する日本国とアルメニア共和国との間の協定（仮称）**

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

**<検討中> 1 件**

- ・ 包括的・先進的 T P P 協定（仮称）

内容についての問合せ先 外務調査室 安堂首席調査員（内線 68460）
--



## 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

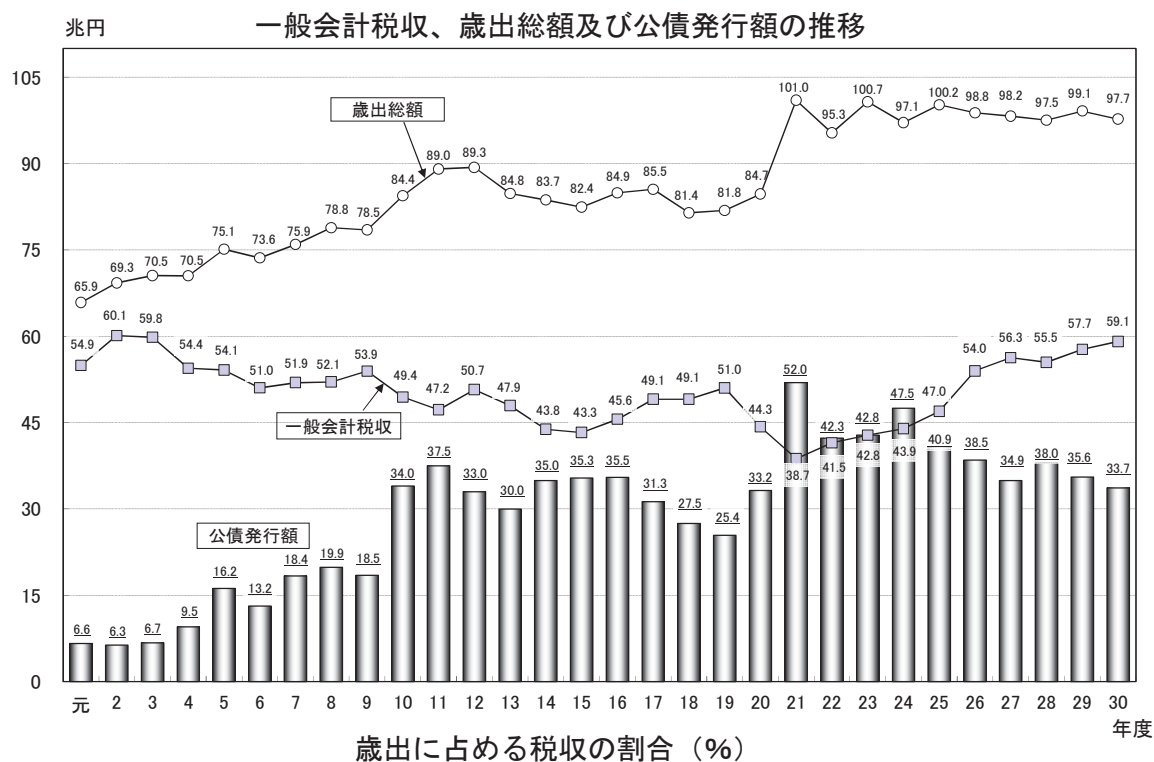
## ア 概要

歳入には大別して①租税等収入②公債金③その他収入がある。

我が国の財政は平成10年度以降、歳入の相当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、景気悪化に伴う税収減や経済対策の実施経費の追加などにより、63年ぶりに税収が公債発行額を下回った。近年は、景気回復基調とともに税収も増加傾向にあり、平成30年度は、経済再生と財政健全化を両立する予算とされ、59.1兆円の税収が見込まれており、歳出に占める税収の割合は60%に達する見通し(60.5%)となっている。

なお、復興債や復興特別税等の復興財源については、別途、特別会計に計上されている。



年度	元	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
割合	83.4	86.8	84.8	77.2	72.1	69.3	68.4	66.0	68.7	58.6	53.1	56.8	56.5	52.4	52.5

年度	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30
割合	53.7	57.4	60.2	62.3	52.3	38.4	43.5	42.5	45.2	46.9	54.6	57.3	56.9	58.2	60.5

(注1) 平成28年度までは決算額、29年度は補正後予算額(政府案)、30年度は当初予算額(政府案)である。

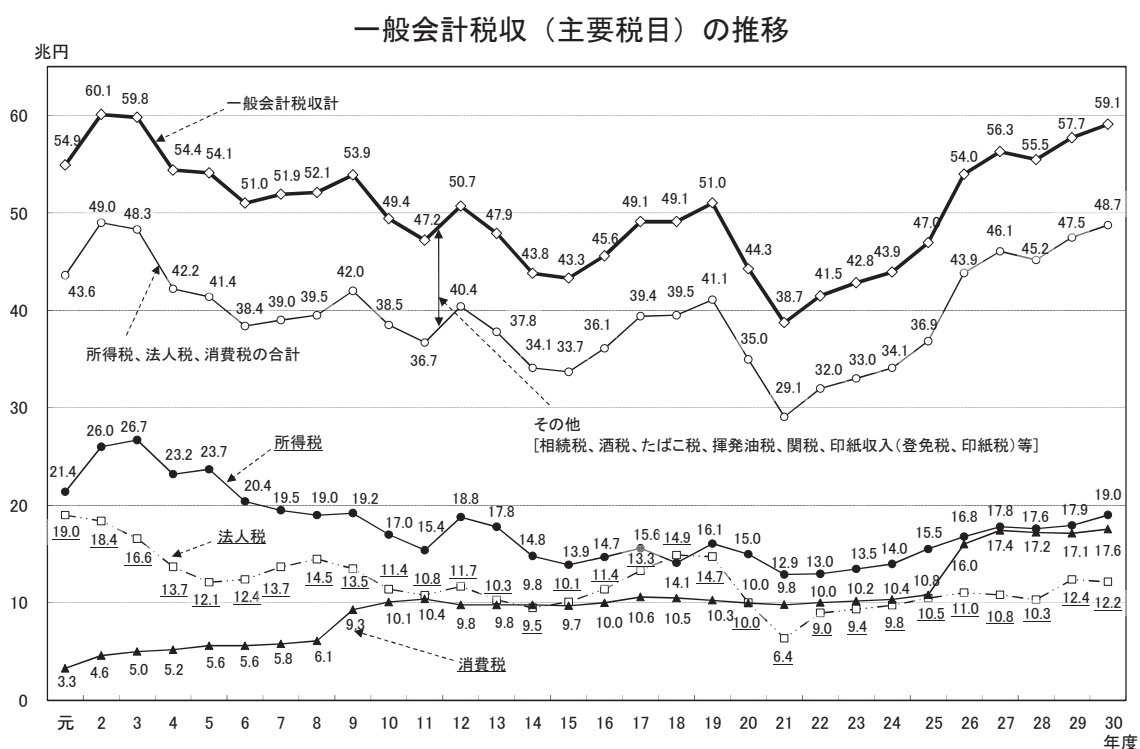
(注2) 公債発行額は、平成2年度は沿岸地域における平和回復活動を支援する財源を調達するための臨時特別公債、平成6～8年度は消費税率3%から5%への引上げに先行して行った減税による租税収入の減少を補うための減税特例公債、平成23年度は東日本大震災からの復興のために実施する施策の財源を調達するための復興債、平成24年度、25年度は基礎年金国庫負担2分の1を実現する財源を調達するための年金特例公債を除いている。

(財務省資料等を基に作成)

## イ 税収の内訳

一般会計税収の合計は平成2年度の60.1兆円をピークとし、その後は40兆円台から50兆円台で推移していた。平成21年度は、経済情勢の悪化により30兆円台まで低下したが、その後は回復傾向を示し、平成26年度以降は50兆円台で推移している。

税目別税収をみると、所得税は、平成3年度を境に減少傾向で推移していたが、近年は増加傾向を見せている。法人税は、かつては所得税に次ぐ税収規模であったが、平成21年度に消費税を大きく下回り、それ以降は消費税を下回る水準が続いている。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年の税率引上げ後は10兆円前後で推移し、平成26年の税率引上げ以降は、所得税に迫る税収規模となっている。連年、所得税、法人税及び消費税で税収全体の70%以上を占めており、近年では80%を超えている。



(注) 平成28年度までは決算額、29年度は補正後予算額（政府案）、30年度は当初予算額（政府案）

(財務省資料等を基に作成)

## (2) 近年の税制改正に関する動向

### ア 平成25年度税制改正（雇用や所得の拡大を目指した取組等）

平成24年12月に発足した第2次安倍内閣では、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「3本の矢」で、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とした。平成25年度税制改正では、その取組に係る生産等設備投資促進税制や所得拡大促進税制の創設等とともに、所得税の最高税率の見直し、相続税の基礎控除、税率構造の見直し等が行われた。

## イ 平成26年度税制改正（民間投資活性化、消費税率8%への引上げに伴う対応等）

平成26年度税制改正に向けた議論においては、「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。以下「税制抜本改革法」という。）の規定（いわゆる景気判断条項）に基づき、平成26年4月からの消費税率8%への引上げが確認された。これにあわせ、消費税率引上げによる反動減を緩和して景気の下振れリスクに対応するとともに、持続的な経済成長につなげるための経済対策が策定され、平成26年度税制改正では、同対策に基づく対応として、生産性向上設備投資促進税制の創設、所得拡大促進税制の拡充、復興特別法人税の廃止等のほか、給与所得控除の上限の引下げ等の措置が講じられた。

## ウ 平成27年度税制改正（消費税率10%への引上げ時期の変更、法人税改革等）

平成26年4月の消費税率8%への引上げに伴う反動減等により、四半期別GDP速報における実質成長率が2四半期連続のマイナスとなる中、同年11月、安倍内閣総理大臣は、消費税率10%への引上げ時期を平成27年10月から1年半延期し平成29年4月とするとともに、衆議院を解散する旨を表明した。また、平成29年4月の消費税率引上げについては、景気判断条項を付すことなく、確実に実施するとした。

総選挙後の平成27年度税制改正では、消費税率引上げに係る時期の変更及び景気判断条項の削除、法人実効税率の引下げ（34.62%→32.11%）、地方拠点強化税制の創設、結婚・子育て資金の一括贈与に係る贈与税の非課税措置の創設等の措置が講じられた。

## エ 平成28年度税制改正（消費税の軽減税率の創設、法人税改革等）

平成28年度税制改正に向けた議論では、消費税の軽減税率に係る議論のほか、法人税改革の第2段階に向けた議論などが大きな焦点となった。とりわけ、消費税の軽減税率については、対象品目や財源確保策等について活発な議論が行われ、その創設が決定された。

このほか、平成28年度税制改正では、法人実効税率の引下げ（32.11%→29.97%（平成28年度～）→29.74%（平成30年度～））、三世帯同居に対応した住宅のリフォームを支援するための住宅ローン控除の特例の創設、認定地方公共団体の寄附活用事業に関連する寄附をした場合の法人税額の特別控除制度の創設、多国籍企業情報の報告制度の創設等の措置が講じられた。

## オ 消費税率10%への引上げ時期の変更（平成29年4月⇒平成31年10月）等

平成28年6月、安倍内閣総理大臣は、世界経済のリスクに対してG7が協調して金融政策、財政政策、構造政策を進めていくとの合意の下に、我が国も構造改革の加速や財政出動など、あらゆる政策を総動員するとして、内需を腰折れさせかねない消費税率の引上げは延期すべきであると判断した旨を表明した。

その後、第24回参議院議員通常選挙を経て、与党において「消費税率引上げ時期の変更に伴う税制上の措置」が決定された。

これを受けて国会に提出された税制抜本改革法等改正案が平成28年11月に成立し、消費

税率の引上げ時期及び消費税の軽減税率制度の導入時期を変更（平成29年4月1日⇒平成31年10月1日）するほか、消費税率引上げに伴う反動減対策（住宅ローン減税等）の適用期限の延長等の措置が講じられた。

#### カ 平成 29 年度税制改正（配偶者控除等の見直し、酒税改革等）

平成 29 年度税制改正では、就業調整を意識しなくて済む仕組みを構築する観点からの配偶者控除・配偶者特別控除の見直し、酒類間の税負担の公平性を回復する等の観点からのビール系飲料等の税率構造等の見直し、日本企業の海外展開を阻害することなく、より効果的に国際的な租税回避に対応するための国際課税に関する制度の見直しが行われた。

これらのほか、研究開発税制等の見直し、地域中核企業向け設備投資促進税制の創設、国外財産に対する相続税等の納税義務の範囲の見直し、災害への税制上の対応規定の常設化、国税犯則調査手続の見直し等の措置が講じられた。

#### (3) 平成 30 年度税制改正に向けた議論の動向

平成 30 年度税制改正に当たっては、検討事項とされていた個人所得課税改革のほか、安倍内閣総理大臣から衆議院の解散表明時に発表された「生産性革命」や「人づくり革命」に関連する改正項目、新たな税目となる「観光促進税」の創設などが焦点となった。

#### ア 生産性革命、人づくり革命の方針と解散・総選挙

平成29年6月9日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2017」において、人材投資の抜本強化として「幼児教育・保育の早期無償化」の方針が示され、その財源については、財政の効率化、税、新たな社会保険方式の活用を含め、安定的な財源確保の進め方を検討し、年内に結論を得るとされた。

こうした状況下、同年9月25日、安倍内閣総理大臣は、「生産性革命」と「人づくり革命」を2大改革として、新たな政策パッケージを年内に取りまとめる方針を発表した。そして、人づくり革命（幼児教育・保育の無償化等）の財源確保策については、消費税率10%への引上げによる増収分の使途を変更して活用しなければならないとし、その変更については、速やかに国民の信を問わねばならないとして、衆議院を解散する旨を表明した。

こうして、同年9月28日、衆議院は解散され、10月22日、第48回衆議院議員総選挙の投票が行われた。

#### イ 平成 30 年度税制改正の大綱閣議決定

総選挙の結果、自由民主党及び公明党が両党合わせて衆議院議員定数の3分の2を超える議席を獲得し、両党間において連立政権が合意された。

その後、税制改正に向けた議論が本格化し、政府の税制調査会においては、人的控除の控除方式の在り方、働き方の多様化等を踏まえた個人所得課税の在り方等を中心に議論が



行われ、平成29年11月に中間報告<sup>1</sup>が取りまとめられた。この中では、高所得者に対する給与所得控除や公的年金等控除の見直しの必要性などが指摘された。

また、同年12月8日には、「新しい経済政策パッケージ」（以下「経済政策パッケージ」という。）が閣議決定された。この中では、幼児教育無償化等の「人づくり革命」に係る安定財源について、2019（平成31）年10月に予定される消費税率10%への引上げによる財源を活用する旨が明記されたほか、「生産性革命」については、集中投資期間中（2020年までの3年間）、賃上げや設備投資に積極的な企業に対し、法人の利益に対する実質的な税負担を軽減することなどが示された。

こうした動向も踏まえ、与党内で議論が行われた結果、同年12月14日、「平成30年度税制改正大綱」（自由民主党、公明党）（以下「与党大綱」という。）が決定された。

その主な内容は、次のとおりである。

- ・「働き方改革」を後押しする観点から、個人所得課税について、給与所得控除・公的年金等控除の制度の見直しを図りつつ、一部を基礎控除に振り替えるなどの対応を行う。
- ・生産性向上のための設備投資と持続的な賃上げを強力に後押しする観点から、賃上げ・生産性向上のための税制上の措置を講ずる。
- ・中小企業の代替わりを促進するため、事業承継税制を10年間の特例措置として抜本的に拡充する。
- ・観光立国実現に向けた観光基盤の拡充・強化を図る観点から、観光促進のための税として、国際観光旅客税（仮称）を創設する。
- ・厳しい財政事情に鑑み、財政物資としてのたばこの基本的性格を踏まえ、たばこ税の税率を引き上げる。
- ・我が国の温室効果ガス排出削減目標の達成や災害防止を図るための地方財源を安定的に確保する観点から、森林関連法令の見直しを踏まえ、平成31年度税制改正において、森林環境税（仮称）等を創設する。

「与党大綱」に示された内容のうち、平成30年度税制改正において措置するものについては、同年12月22日、「平成30年度税制改正の大綱」として閣議決定された。

#### （4）平成30年度税制改正の概要

「与党大綱」を受け閣議決定された「平成30年度税制改正の大綱」で示された主な項目（国税）の概要は次のとおりである。

#### ア 個人所得課税関係

##### （7）給与所得控除・公的年金等控除から基礎控除への振替

- ・給与所得控除及び公的年金等控除の控除額を一律10万円引き下げ、基礎控除の控除額を一律10万円引き上げる。

<sup>1</sup> 経済社会の構造変化を踏まえた税制のあり方に関する中間報告②（平成29年11月20日税制調査会）

#### (イ) 給与所得控除・公的年金等控除・基礎控除の見直し

- ・給与所得控除について、給与収入が850万円を超える場合の控除額を195万円に引き下げる。ただし、子育てや介護に配慮する観点から、23歳未満の扶養親族や特別障害者である扶養親族等を有する者等に負担増が生じないように措置を講ずる。
- ・公的年金等控除について、公的年金等収入が1,000万円を超える場合の控除額に195.5万円の上限を設ける。公的年金等以外の所得金額が1,000万円超の場合は、控除額を引き下げる。
- ・基礎控除について、合計所得金額2,400万円超で控除額が逡減を開始し、2,500万円超で消失する仕組みとする。

### イ 資産課税関係

#### (7) 事業承継税制の拡充

- ・10年間の特例として、猶予対象の株式の制限（総株式数の2／3）の撤廃、納税猶予割合の引上げ（80％から100％）、雇用確保要件の弾力化を行うとともに、複数（最大3名）の後継者に対する贈与・相続に対象を拡大し、経営環境の変化に対応した減免制度を創設する等の措置を講ずる。

#### (イ) 特定の一般社団法人等に対する相続税の課税

- ・同族関係者が理事の過半を占めている一般社団法人について、その同族理事の1人が死亡した場合、当該法人の財産を対象に、当該法人に相続税を課税する。

### ウ 法人課税関係

#### (7) 所得拡大促進税制の改組

- ・所得拡大促進税制を改組し、①平均給与等支給額が対前年度比3％以上増加、②国内設備投資額が減価償却費の総額の90％以上等の要件を満たす場合に、給与等支給増加額について税額控除ができる制度とする。

（注）中小企業については、平均給与等支給額が対前年度比1.5％以上増加等の要件を満たす場合に給与等支給増加額について税額控除ができる制度に改組。

#### (イ) 情報連携投資等の促進に係る税制の創設

- ・情報連携投資等の促進に係る税制を創設し、革新的事業活動による生産性の向上の実現のための臨時措置法（仮称）に基づく設備投資に対して特別償却又は税額控除を可能とする。

#### (ウ) 租税特別措置の適用要件の見直し

- ・租税特別措置の適用要件の見直しを行い、大企業について、所得が前期の所得以下の一定の事業年度を除き、①平均給与等支給額が前年度を超えること、②国内設備投資額が減価償却費の総額の10％を超えること、の要件のいずれにも該当しない場合には、研究開発税制その他の一定の税額控除を適用できないこととする。

## エ 消費課税関係

### (7) 国際観光旅客税（仮称）の創設

- ・平成31年1月7日以後の出国旅客に定額・一律（1,000円）の負担を求める国際観光旅客税（仮称）を創設する。

### (4) 外国人旅行者向け消費税免税制度の利便性向上

- ・一定の条件の下、「一般物品」と「消耗品」の合計金額が5,000円以上となる場合も免税販売の対象とする。

（注）現行、「一般物品」と「消耗品」それぞれで下限額を満たす必要。

- ・現行の紙による免税販売手続（購入記録票のパスポートへの貼付・割印）を廃止し、免税販売手続を電子化する。

### (9) たばこ税の見直し

- ・国及び地方のたばこ税の税率を1本あたり3円引上げ。平成30年10月1日より1本あたり1円ずつ3段階に分けて実施する。
- ・加熱式たばこの課税区分を新設した上で、その製品特性を踏まえた課税方式に見直す。

## オ 国際課税関係

- ・日本に進出する外国企業等の事業利益に対する課税の有無を決める「恒久的施設」の範囲について、租税回避を防止するため見直す。

## カ 納税環境整備関係

- ・法人税等に係る申告データを円滑に電子提出できるよう環境整備を進めるとともに、大法人については法人税等の電子申告を義務化する。
- ・生命保険料控除、地震保険料控除及び住宅ローン減税に係る年末調整関係書類について、電磁的方法による提出を可能とする。

### （参考）近年の税制改正に関する主な動き（第2次安倍内閣発足以降）

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）」決定
	1月29日	「平成25年度税制改正の大綱」閣議決定
	3月1日	「所得税法等の一部を改正する法律案」（平成25年度税制改正法案）国会提出
	3月29日	「平成25年度税制改正法案」成立
	6月5日	「消費税の円滑かつ適正な転嫁の確保のための消費税の転嫁を阻害する行為の是正等に関する特別措置法案」（3月22日提出）成立
	10月1日	「消費税率及び地方消費税率の引上げとそれに伴う対応について」閣議決定
	12月12日	「平成26年度税制改正大綱（自由民主党・公明党）」決定
	12月24日	「平成26年度税制改正の大綱」閣議決定
26年	2月4日	「所得税法等の一部を改正する法律案」及び「地方法人税法案」（平成26年度税制改正法案）国会提出
	3月20日	「平成26年度税制改正法案」成立
	4月1日	消費税率引上げ（5% ⇒ 8%）

	11月18日	平成27年10月からの消費税率引上げについて、延期（平成29年4月～）を表明（安倍内閣総理大臣）
		（11月21日解散、12月14日総選挙、第3次安倍内閣発足）
	12月30日	「平成27年度税制改正大綱（自由民主党・公明党）」決定
27年	1月14日	「平成27年度税制改正の大綱」閣議決定
	2月17日	「所得税法等の一部を改正する法律案」（平成27年度税制改正法案）国会提出
	3月31日	「平成27年度税制改正法案」成立
	12月16日	「平成28年度税制改正大綱（自由民主党・公明党）」決定
	12月24日	「平成28年度税制改正の大綱」閣議決定
28年	2月5日	「所得税法等の一部を改正する法律案」（平成28年度税制改正法案）国会提出
	3月29日	「平成28年度税制改正法案」成立
	6月1日	平成29年4月からの消費税率引上げについて、延期（平成31年10月～）を表明（安倍内閣総理大臣）
	8月2日	「消費税率引上げ時期の変更に伴う税制上の措置（自由民主党・公明党）」決定
	8月24日	「消費税率引上げ時期の変更に伴う税制上の措置」閣議決定
	9月26日	「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等の一部を改正する法律案」（税制抜本改革法改正案）国会提出
	11月18日	「税制抜本改革法改正案」成立
	12月8日	「平成29年度税制改正大綱（自由民主党・公明党）」決定
	12月22日	「平成29年度税制改正の大綱」閣議決定
29年	2月3日	「所得税法等の一部を改正する等の法律案」（平成29年度税制改正法案）国会提出
	3月27日	「平成29年度税制改正法案」成立
	6月9日	「経済財政運営と改革の基本方針2017」閣議決定
	9月25日	消費税率10%への引上げによる増収分の使途変更を表明（安倍内閣総理大臣）
		（9月28日解散、10月22日総選挙、第4次安倍内閣発足）
	12月8日	「新しい経済政策パッケージ」閣議決定
	12月14日	「平成30年度税制改正大綱（自由民主党・公明党）」決定
	12月22日	「平成30年度税制改正の大綱」閣議決定

## 2 金融

### (1) デフレ脱却に向けた対応

#### ア 政府の対応

政府は月例経済報告において、デフレを物価の「持続的な下落」と定義した上で、平成13年3月から平成18年6月及び、リーマンショック<sup>2</sup>後の平成21年11月から平成25年

<sup>2</sup> 平成20年9月



11月までを「緩やかなデフレ状態」と判断している。平成24年12月に発足した第2次安倍内閣では、日本経済再生に向けて、「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つの政策を「3本の矢」として同時展開することとした。また、平成25年1月11日に閣議決定した「日本経済再生に向けた緊急経済対策」では、「円高是正<sup>3</sup>、デフレからの早期脱却のため、できるだけ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するとともに、機動的・弾力的な経済財政運営により、景気の底割れを回避する。」「デフレからの早期脱却に向けて、政府と日本銀行の連携を強化する仕組みを構築する。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する。」とした。さらに1月22日には、政府と日本銀行（以下「日銀」という。）が、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）」を公表した。この中で政府は、日銀との連携強化に当たり、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<sup>4</sup>。

デフレ脱却について、黒田総裁は、「デフレの状態ではなくなった」、安倍内閣総理大臣は、「デフレではない状況を作り出した」<sup>5</sup>と述べているが、黒田総裁は物価が上がっていくモメンタム（勢い）が維持されているかについては明確に述べていない<sup>6</sup>。黒田総裁は、「モメンタムが維持されないおそれがある場合には、更なる緩和を考える」との発言を続けており、現時点で政府・日銀としてデフレ脱却を宣言するには至っていない。

## イ 日銀の金融政策

### (7) 「物価安定の目標」、「量的・質的金融緩和」及び「マイナス金利付き量的・質的金融緩和」の導入

日銀は、先述の政府との共同声明の公表と同日に、持続可能な物価の安定と整合的であ

<sup>3</sup> その後為替レートは、平成26年9月初旬以降、急激に円安となり120円台に到達した。その結果、原材料費や輸入物価の上昇が中小企業や家計に与える影響が指摘されるようになり、同年12月に発足した第3次安倍内閣では、平成26年度第一次補正予算において、生活者・事業者支援を中心とした円安対策を講じた。

<sup>4</sup> 日銀の黒田総裁は、量的・質的金融緩和による国債の買入れ（後掲「イ 日銀の金融政策」参照）について、あくまでも金融政策の目的で行うもので財政ファイナンスではないことを説明している。さらに、当該共同声明に触れ、中長期的な財政健全化による市場の信認確保に期待するとしている。また、黒田総裁は、金融緩和政策が金利上昇に伴う民間投資の抑制効果を相殺し、景気刺激効果をより強力にするとし、機動的な財政運営とのポリシー・ミックスによる景気刺激効果の向上は、一般的なマクロ経済政策であることを述べている。ただし、ヘリコプターマネー政策の導入については、中央銀行による国債の直接引受けを含めた財政政策と金融政策との一体運営は、制度上禁止されていることから否定的な見解を示している（平成28年7月29日の総裁記者会見）。

<sup>5</sup> 平成29年11月20日、日本経済新聞

<sup>6</sup> 平成29年3月、7月及び10月にはモメンタムは維持されていると発言しているものの、平成29年12月21日総裁定例記者会見においては、モメンタムが維持されているかに関しては明言していない。なお、IMF（World Economic Outlook Update October, 2017）によると、日本がデフレに戻るリスクは、22.3%（2017年4月時点では24.1%）と推計されている。

ると判断する物価上昇率を示す「物価安定の目標」（消費者物価<sup>7</sup>の前年比上昇率2％）を導入し、当該目標を「できるだけ早期に実現することを目指す」ことを決定した。平成25年3月に就任した黒田総裁<sup>8</sup>は、これまで日銀が行ってきた、ゼロ金利政策、量的緩和政策、包括的な金融緩和政策等の政策の積み重ねによってもデフレ脱却という結果が出なかったことを踏まえ、日銀が、「物価安定の目標」の責任ある実現について強く明確にコミットすることで、人々のデフレ期待を払拭していくことが必要であるとした。

この黒田総裁の発言を裏打ちするように、同年4月4日、日銀は「物価安定の目標」を2年程度の期間を念頭に置いてできるだけ早期に実現するため、金融市場調節の操作目標について、従来の金利（無担保コールレートオーバーナイト物）から量（マネタリーベース<sup>9</sup>）に変更し、新たな金融政策の枠組みである「量的・質的金融緩和」（いわゆる異次元緩和）を導入した<sup>10</sup>（後述する金融政策も含めその概要は、後掲「金融緩和策の概要」を参照）。

その後も日銀は、平成26年10月31日に、「量的・質的金融緩和」の拡大（いわゆる追加緩和<sup>11</sup>）、平成28年1月29日に、従来の「量」・「質」だけではなく、「金利」の概念をも加える「マイナス金利付き量的・質的金融緩和」導入を決定した。マイナス金利政策の導入意図について日銀は、「量」・「質」・「金利」の3つの次元で緩和手段を駆使し、金融緩和を進めることが可能となると説明している。

#### （イ）「物価」の推移

「物価安定の目標」の導入後の代表的な物価指数の推移は次頁の図表のようになっている。なお日銀は、価格変動の激しい生鮮食品やエネルギーなどの一時的要因が金融政策の判断に影響を与えないように、基調的なインフレ率を把握するための様々な指標を総合的にみている。

「量的・質的金融緩和」導入から約1年半の間、日銀は「物価安定の目標」の実現時期の見通しを含めた消費者物価（除く生鮮食品）の動向について、平成27年度を中心とする期間に、前年比が2％程度に達する可能性が高いとの見方を維持してきた。しかし日銀は、平成27年4月の「経済・物価情勢の展望」（以下「展望レポート」という。）において、実現時期の見通しを「2016年度前半頃になると予想される」と、初めて変更すると、原油価格の動向及び新興国経済の減速などを理由に、平成27年10月に「2016年度後半頃」、平成28年1月に「2017年度前半頃」、平成28年4月には「2017年度中」、平成28年11月には「2018年度頃」、平成29年7月には企業の賃金・価格設定スタンスがなお慎重な

<sup>7</sup> 約1年半後の平成26年8月7、8日の金融政策決定会合において、『物価安定の目標』は、消費者物価の総合指数で定義している」との確認がなされた。

<sup>8</sup> 黒田総裁の任期は、平成30年4月8日まで。

<sup>9</sup> 日銀が供給する通貨のこと。具体的には、流通現金（「日本銀行券発行高」＋「貨幣流通高」）と、日銀が取引先金融機関から受け入れている「日銀当座預金」の合計値を指す。

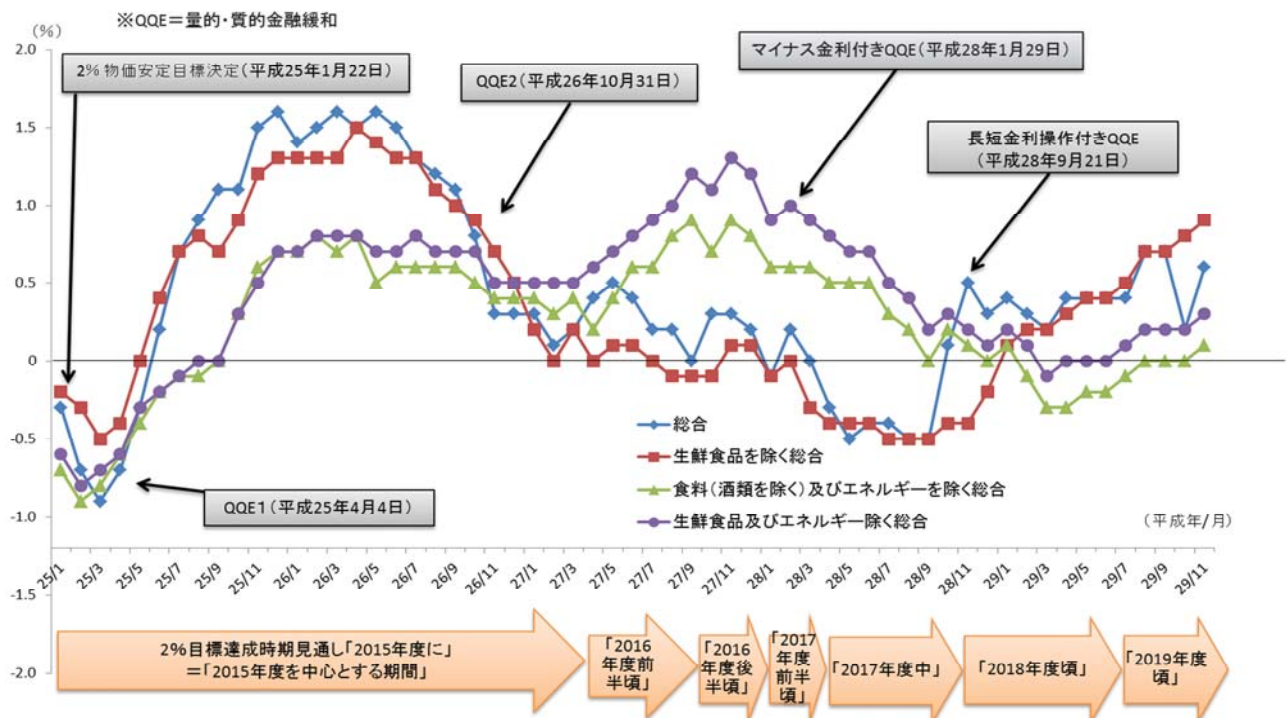
<sup>10</sup> 「量的・質的金融緩和」導入に伴い、制約概念となるいわゆる「銀行券ルール」（「金融調節上の必要から行う国債買入れ」を通じて保有する長期国債の残高は銀行券発行残高を上限とする考え方）は一時停止された。

<sup>11</sup> 平成27年12月18日に「量的・質的金融緩和」の補完措置を導入

ものにとどまっていること等を理由に「2019 年度頃」<sup>12</sup>、と立て続けに見通しを変更している。

この2%の「物価安定の目標」が達成できていない理由について日銀は、平成28年9月に『「量的・質的金融緩和」導入以降の経済・物価動向と政策効果についての総括的な検証』（以下「総括的な検証」という。）として整理している。そこでは、「量的・質的金融緩和」による実質金利の低下効果が経済・物価の好転をもたらし、物価の持続的な下落という意味でのデフレではなくなったとしつつも、（1）①原油価格の下落、②消費税率引上げ後の需要の弱さ、③新興国経済の減速とそのもとでの国際金融市場の不安定な動き——といった外的な要因が発生し、実際の物価上昇率が低下したこと、（2）その中で、実際の物価上昇率の低下に伴い予想物価上昇率が横ばいから弱含みに転じたこと<sup>13</sup>——が主要な要因と説明している。

### 「物価安定の目標」導入（平成 25 年）以降の各種消費者物価指数上昇率の推移



(注1) 消費税調整済み月次データ（前年同月比）

(注2) 日銀は、「2015年度に」（平成25年4月26日）と「2015年度を中心とする期間」（平成26年4月30日）は同様であるとの認識

（総務省統計局及び日銀資料を基に作成）

<sup>12</sup> 2019年10月に消費税率が引き上げられる（軽減税率は、酒類と外食を除く飲食物品及び新聞に適用される）ことを前提としている。

<sup>13</sup> 日銀は同検証において、我が国は欧米に比べ予想物価上昇率の決定について、「過去の物価状況が続くだろう」という予想の要素（適合的な期待形成）が強いと説明している。

#### (ウ) 「長短金利操作付き量的・質的金融緩和」の導入

量的緩和政策の限界やマイナス金利政策の副作用も指摘<sup>14</sup>されるなか、日銀は、先述のとおり平成28年9月に「総括的な検証」を公表すると同時に、その内容を踏まえ、金融政策の枠組みを強化する形で「長短金利操作付き量的・質的金融緩和」を導入することを決定した。その主な内容は、①長短金利操作を行うイールドカーブ・コントロール、②「オーバーシュート型コミットメント」——である。

①のイールドカーブ・コントロールについては、短期金利はこれまでと同様に当座預金のうち政策金利残高にマイナス0.1%の金利を適用しつつ、長期金利である10年物国債金利を概ねゼロ%程度に長期国債の買入れによってコントロールするものである。さらに、長短金利操作を円滑に行うため、日銀が指定する利回りによる国債買入れ（指値オペ）等<sup>15</sup>を導入した。これにより、主な政策ターゲットが「量」から「金利」に変更される<sup>16</sup>。

②のオーバーシュート型コミットメントについては、短期的な物価の変動実績ではなく、物価上昇率の実績値が安定的に「物価安定目標」である2%を超えることが確認できるまで、マネタリーベースの拡大を事前にコミットするものである<sup>17</sup>。

以上のような金融政策の導入に至った考え方について、日銀は（i）これまでの金融政策による実質金利<sup>18</sup>の低下効果で経済・物価の好転はもたらされており、マイナス金利政策と長期国債の買入れの組合せは有効、（ii）原油価格の下落等の外的要因という不確実性の高い要因による「適合的な期待形成」が予想物価上昇率に強く影響することで実質金利の引下げには時間がかかる可能性があるため、予想物価上昇率を高めるには、強力な方法が必要、（iii）イールドカーブの引下げによる緩和的な金融環境は、経済活動への好影響をもたらす一方、過度なイールドカーブの低下・フラット化による金融機関の利ざやの縮小などは、金融機能の持続性に対する不安感をもたらし、マインド面などを通じて却って経済活動に悪影響を及ぼす可能性——と整理している。これは、（i）からも分かるように今までの金融政策の基本的な考え方を継承しつつ、（ii）に対応するため②のオーバーシュート型コミットメントの導入でフォワード・ルッキングな期待形成を強化しつつ①のイールドカーブ・コントロールで政策の持続性を高め、（iii）に対応するために、①のイールドカーブ・コントロールを政策枠組みの中心に据えることにより、経済・物価・金融情勢に応じた柔軟な対応を可能にしようとするものと考えられる<sup>19</sup>。

<sup>14</sup> 量的緩和政策については、日本経済研究センター「日本銀行の量的・質的金融緩和（QQE）政策、2017年半ばにも量的限界に」などが、マイナス金利については、ECBクーレ理事が金融セクターの収益悪化を通じた金融仲介機能の低下（Brunermeier が2017年にリバーサルレートの概念を発表）などを指摘。

<sup>15</sup> 指値オペの導入と同時に、固定金利の資金供給オペレーションの期間を1年から10年に延長

<sup>16</sup> 「量」の拡大は「金利」の低下を促すことが多いため、長期金利がゼロ%を下回るような状況においては、「量」と「金利」目標の両立は、矛盾する政策となる。この場合、新しい枠組みでは、「金利」を優先するということが、コミットされたことを意味する。

<sup>17</sup> オーバーシュート型コミットメント導入によって、物価上昇率が2%に近づく又は2%を上回ってもマネタリーベースの拡大が継続する場合も発生し得る。

<sup>18</sup> 市場で観察される名目金利から予想物価上昇率を控除した金利

<sup>19</sup> 日銀は追加緩和手段について、短期政策金利の引下げ（マイナス金利の深掘り）及び長期金利操作目標の引下げを中心的な手段とするとともに、引続きETF・J-REIT等の資産買入れの拡大を選択肢とすること、状況によってはマネタリーベース拡大ペースの加速が考えられるとしている。



## 金融緩和策の概要

	「量的・質的金融緩和」 導入 【平成 25 年 4 月】	「量的・質的金融緩和」 拡大(補完措置導入後) 【平成 26 年 10 月】	「マイナス金利付き 量的・質的金融緩和」 導入(追加緩和導入後) 【平成 28 年 1 月】	「長短金利操作付き量 的・質的金融緩和」 【平成 28 年 9 月】
金融市場調節方針	①マネタリーベース・コントロールの採用 ・金融市場調節の操作目標 「無担保コールレート(オーバーナイト物) <sup>20</sup> ⇒マネタリーベース」 ・マネタリーベースの年間増加ペース 「約 60～70 兆円」	①マネタリーベース増加額の拡大 ・マネタリーベースの年間増加ペース 「約 80 兆円」	①変更なし  ②マイナス金利 ・金融機関が保有する日銀当座預金の「一部 <sup>21</sup> 」に▲0.1%のマイナス金利を適用	(1)イールドカーブ・コントロールの採用 ・金融市場調節の操作目標 「マネタリーベース⇒長短金利」 ①10 年物国債金利 ・0%程度で推移するように国債の買入れ量を調整 ②変更なし  ③指値オペ ・日銀が指定する利回りによる国債買入れ
資産買入れ方針等 <sup>22</sup>	④長期国債買入れの拡大と年限長期化 ・長期国債保有残高の年間増加ペース 「約 50 兆円」 ・長期国債買入れの平均残存期間 「7 年程度」  ⑤ETF、J-REIT の買入れ拡大 ・ETF 保有残高の年間増加ペース 「約 1 兆円」 ・J-REIT 保有残高の年間増加ペース 「約 300 億円」	④長期国債買入れの拡大と年限長期化 ・長期国債保有残高の年間増加ペース 「約 80 兆円」 ・長期国債買入れの平均残存期間 「7～10 年程度(7～12 年)」 ⑤ETF、J-REIT の買入れ拡大 ・ETF 保有残高の年間増加ペース 「約 3 兆円(＋別枠 3,000 億円)」 ・J-REIT 保有残高の年間増加ペース 「約 900 億円(上限を発行投資口数の 10%以内)」	④変更なし  ⑤ETF、J-REIT の買入れ拡大 ・ETF 保有残高の年間増加ペース 「約 3.3 兆円(約 6 兆円)」 ・J-REIT 保有残高の年間増加ペース 変更なし	④長期国債買入れの拡大と年限長期化 ・長期国債保有残高の年間増加ペース 「約 80 兆円をめぐり」 ・長期国債買入れの平均残存期間の定めは廃止  ⑤変更なし  ⑥オーバーシュート型コミットメント <sup>23</sup> ・消費者物価上昇率の実績値が、安定的に 2%の物価安定目標を超えるまで金融緩和を続ける

(注) 平成 29 年 12 月 31 日現在の日銀の長期国債保有残高は 418 兆 5,169 億円。

(木内登英・日銀政策委員会審議委員講演資料(平成 27 年 12 月 3 日)に加筆)

<sup>20</sup> 平成 22 年 10 月に導入された「包括的な金融緩和政策」では、政策金利の誘導目標水準を 0～0.1%程度とし、実質ゼロ金利政策を実施していた。

<sup>21</sup> 日銀当座預金を、①基礎残高(平成 27 年の当座預金平均残高から所要準備を除く額)、②マクロ加算残高(所要準備に貸出支援基金等を加えた額)、③政策金利残高——の 3 層に分け、従来どおり①には+0.1%を付利し、②には 0%が適用される。③の新たな取引にかかる限界部分にマイナス金利が適用される。これは、金融仲介機能を阻害しない観点から、先行してマイナス金利を適用している欧州で採用されている仕組みである。

<sup>22</sup> CP 等、社債等については、それぞれ約 2.2 兆円、約 3.2 兆円の残高を維持することとしている。

<sup>23</sup> 「量的・質的金融緩和」導入において、「2%の「物価安定の目標」の実現を目指し、これを安定的に持続するために必要な時点まで継続する」とされていたが、オーバーシュート型コミットメントは、より強いコミットメントを行う性質を持つ。

## (I) 日銀の財務状況

異次元緩和政策の実施により、日銀のバランスシートは大幅に拡大している。平成 29 年 12 月 31 日時点では、日銀の総資産は 521 兆円となっており、名目 GDP の 9 割強に相当する。これは、GDP 比で F R B（米国連邦準備制度理事会）や E C B（欧州中央銀行）と比べても高い水準である。中央銀行は、主に長期国債の買入れをすることでバランスシートの規模を拡大させてきているため、資産側及び負債側の期間構成にはミスマッチが生じ、将来的な収益の振幅が発生するリスクを負っている。以下、当該リスクに係る議論についてふれる。

日銀においては「物価安定の目標」の達成が後ずれしている状況であり、有識者からはこのまま金融政策を継続した場合、①国債買入れが需給面からの限界に達し金融緩和の継続が困難になるおそれ、②例えば、当座預金の付利金利の引上げによる資金の回収を出口局面で実施した場合において日銀財務が悪化するおそれ——などが指摘されている。特に②については、異次元緩和政策による買入れ資産の期間の長期化により、将来収益の下押し要因となる。加えて、下表（平成 29 年度上半期末の保有資産の状況）のように国債運用利回りが低下してきており、マイナス金利による国債買入れが収益を下押し<sup>24</sup>し始めている。さらに、現状では評価益を計上している E T F や J - R E I T といった保有資産の価格変動リスクも日銀は負っている。

平成 29 年度上半期末の保有資産の状況

		(単位: %)		(単位: 億円)	
		運用資産利回りの推移		評価損益	
		29年度上半期	前年同期比	29年度上半期	平成28年度末
運用資産合計(利回り)		0.263	▲ 0.054	--	--
円貨資産		0.248	▲ 0.058	--	--
うち国債		0.277	▲ 0.055	91,787	96,315
	短期国債	▲ 0.269	▲ 0.083	--	--
	長期国債	0.326	▲ 0.089	--	--
外貨資産		▲ 0.027	▲ 0.069	--	--
ETF(信託財産指数連動型上場投資信託)		--	--	42,710	27,692
J-REIT(信託財産不動産投資信託)		--	--	387	792

(日銀資料を基に作成)

日銀は、下表（日銀の利益処分状況）のように、将来の収益悪化リスクに備えて、平成 25 年度及び平成 26 年度においては、法律<sup>25</sup>で義務付けられている当期剰余金の 5 % 相当額を上回る額（平成 25 年度は 20 % 相当額、平成 26 年度は 25 % 相当額）を法定準備金（純資産）に積み立てた。加えて平成 27 年度には、債券取引損失引当金（負債）を 4,501 億円、平成 28 年度には 4,615 億円を積み立て、「量的・質的金融緩和」の実施に伴って生じ得る

<sup>24</sup> 低金利政策に伴う国債運用利回りの低下だけでなく、マイナス金利政策実施に伴い、オーバーパー（償還時元本を上回る価格）での国債の購入は、日銀が会計基準として採用する償却原価法により、満期まで平準化して償却（利息調整）されるため、収益の下押し圧力となる。

<sup>25</sup> 日銀法第 53 条第 1 項に当期剰余金の 5 % に相当する額の準備金積立ての義務付け及び同条第 2 項に財務大臣の認可によりこれを上回る水準の準備金積立てを可能とすることが、それぞれ規定されている。

将来的な債券取引に係る収益の振幅を平準化する措置をとっている。

### 日銀の利益処分の状況

(単位:億円)

	特別損益 うち 債券取引損失引当金 外国為替等取引損失 引当金	当期剰余金 (A)		国庫納付金 (A－B)	(負債の部) 引当金 うち 債券取引損失引当金 外国為替等取引損失 引当金	(純資産の部) 法定準備金
		法定準備金 積立額(B)	[当期剰余金比 (B/A)]			
平成24年度末	▲ 3,018	5,760	288 [ 5% ]	5,472	33,396	27,126
平成25年度末	▲ 3,097	7,242	1,448 [ 20% ]	5,793	36,493	27,414
平成26年度末	▲ 3,800	10,090	2,522 [ 25% ]	7,567	40,294	28,862
平成27年度末	▲ 2,460	4,110	205 [ 5% ]	3,905	42,753	31,385
平成28年度末	▲ 3,875	5,066	253 [ 5% ]	4,813	46,628	31,590

(注1) 計数において四捨五入の関係で一致しない場合がある。

(注2) 特別損益において引当金積立はマイナス、引当金取崩はプラス計上される。

(注3) 24年度から28年度において、債券取引損失引当金が積み立てられたのは、27年度の4,501億円、28年度の4,615億円のみである。外国為替等取引損失引当金は24年度から26年度までは積み立てられ、27年度及び28年度は取り崩されている。28年度末時点の引当金残高は、債券取引損失引当金が約3.2兆円、外国為替等取引損失引当金が約1.5兆円となっている。

(日銀資料を基に作成)

法定分を上回る法定準備金の積立てや債券取引損失引当金等の積立ては、国庫納付金の減少を伴うため、国民負担であるとする指摘がある。一般論として異次元緩和期においては主に通貨発行益により収益が拡大するが、出口<sup>26</sup>においては収益が縮小するといった収益の振幅が発生する。したがって、前もって収益変動を引当金によって平準化するとともに、法定準備金の積立てによって財務の健全性を確保するために、日銀は積立てを行っている。

日銀の将来的な収益悪化に関して、中央銀行の赤字自体は、海外の中央銀行の事例を見ても金融オペレーションにおいて特段の問題を発生させないとの指摘がある。その一方、日銀の赤字及び赤字を計上した際の政府・日銀の関係を日銀法の目的にある「信用秩序の維持」、「物価の安定」の観点から早い段階から議論しておくべきとの指摘もある。

### (参考) 主要中央銀行の金融政策の動向

#### 1. FRB (米連邦準備制度理事会)

平成26年10月、金融政策の正常化に向けて政策の焦点を量から金利にシフトすることを決め、平成27年12月には政策金利の引上げを決定してゼロ金利政策を解除した。その後も続けて利上げを行うなど、FRBは既に利上げ局面に入っている。平成29年6月のFOMC (連邦公開市場委員会) においても3か月ぶりの利上げを決定するとともに、金融政策の

<sup>26</sup> 黒田総裁は、「物価安定の目標」達成前後における金融政策 (いわゆる出口戦略) について、目標達成に向けた道筋はいまだ道半ばとして具体的な出口戦略を議論することは時期尚早との説明を続けている。ただし最近では、適切な時期に市場と適切なコミュニケーションを行う姿勢も示している。なお岩田副総裁は、日銀内部で出口戦略における各種シミュレーションを行っているものの、市場への影響を考慮するとその公表は困難との認識を示している。

正常化プログラムを公表した。FOMCはさらに9月には同プログラムに基づくバランスシート正常化プログラムの10月からの開始を、12月には年3回目となる利上げを決定した。平成30年の引上げペースは平成29年と同様に年3回のペースになるとの見込みであり、FRBは政策金利の引上げ、保有資産の縮小といった金融政策の正常化への道を進み始めている。

## 2. ECB（欧州中央銀行）

日銀とは異なり、平成26年6月にマイナス金利政策を導入した後の平成27年1月に月額600億ユーロ規模の資産買入れによる量的緩和政策を導入している。平成28年3月にはマイナス金利の深堀り及び量的緩和政策の規模の拡大を決定した。しかし、同年12月の政策理事会において、マイナス金利水準は継続しながら時限措置である資産買入れ期間を9か月間延長し、平成29年12月末までとしたものの、資産買入れ規模を月額800億ユーロから200億ユーロ縮小し、月額600億ユーロへと減額することに決定した。更に平成29年10月には、平成29年12月末としていた資産買入れの期限を平成30年9月末まで延長する一方で、平成30年1月以降の資産買入れ規模を月額600億ユーロから月額300億ユーロへと半減することを決定した。

## 3. 日本銀行

日銀の長期国債保有残高の年間増加ペースは、約80兆円をめどとしているが、「量」から「金利」に政策ターゲットを変更したイールドカーブ・コントロール導入以後、長期国債保有残高の増加ペースは鈍化し、目途である約80兆円を下回っている状況である。

## (2) 金融行政に関する最近の取組と課題

### ア 少額短期保険業者に関する経過措置の延長

従前から根拠法のない共済事業を営んでいた者が引き受けた契約者が広範囲に存在していることを踏まえ、平成17年の保険業法改正法の施行の際に共済事業を行っていた者については、特定保険業者として届出義務を課し、同法施行日（平成18年4月1日）から原則として2年（平成20年3月31日まで）の間に、①保険会社の免許申請、②少額短期保険業者<sup>27</sup>の登録申請<sup>28</sup>、③他の保険会社・共済の活用や保有する保険契約の移転、④保険業法の適用除外となる——などの措置を講じなければならず、その間は少額短期保険業者とみなして保険募集に係る規制等多くの規定が適用された。

特定保険業者のうち②の少額短期保険業者の登録を受けた者については、時限的な経過措置として、平成17年保険業法改正法の施行日から7年間（平成25年3月まで）は、保険金額が少額を超える金額について、再保険を保険会社に付すことを条件に保険の引受けを行うことができることとされ、その上限金額は政令により、本則の5倍（医療保険は3

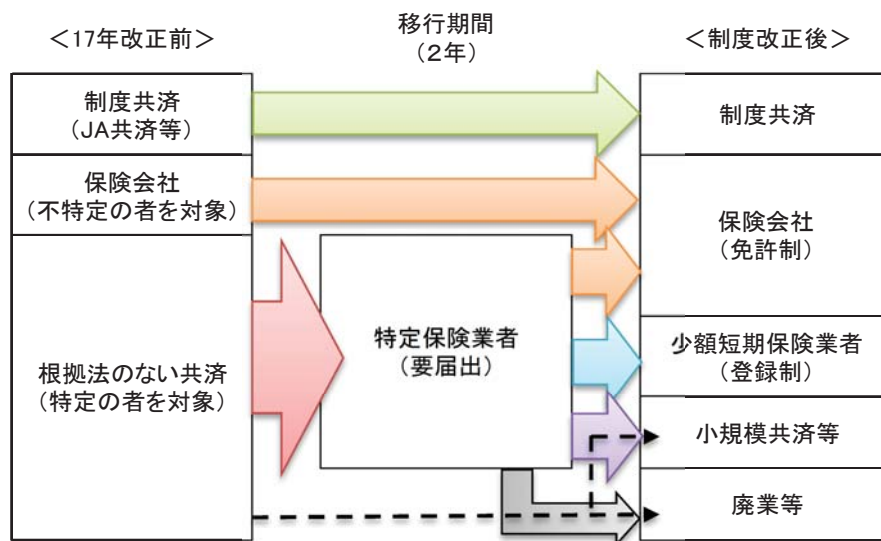
<sup>27</sup> 少額短期保険業者とは、保険業法に基づき、一定の事業規模の範囲内で少額（引受保険金額は、①死亡保険：300万円、②医療保険（傷害疾病保険）：80万円、③疾病等を原因とする重度障害保険：300万円、④傷害を原因とする特定重度障害保険：600万円、⑤傷害死亡保険（調整規定付）：300万円（600万円）、⑥損害保険：1,000万円、⑦低発生率保険：1,000万円——以下とされ、①から⑥の合計額について1,000万円を上限（⑦は別枠計算）とする。）かつ、短期（2年以内。保険期間は、生命保険及び医療保険が1年、損害保険が2年以内を上限とされ、掛捨てに限定。）の保険の引受けを行う登録制の業者のことである。平成17年の保険業法改正により創設された。

<sup>28</sup> 登録制である少額短期保険業者は、免許制である保険会社に比べ財産要件等で規制が緩やかである一方で、業務範囲に制約が課されている。また、保険契約者保護機構のセーフティネットの対象外とされ、収受保険料に応じた供託金等の規制が課される。



倍)とする特例が認められていた。当該経過措置は、平成24年の保険業法改正によって、更に5年(平成30年3月まで)延長され、平成25年3月までに契約した保険の更新等については従来どおり本則の5倍(医療保険は3倍)、平成25年4月以降に新規に契約した保険については本則の3倍(医療保険は2倍)とされている。平成29年3月末時点での経過措置適用業者は、少額短期保険業者89社のうち15社であり、収入保険料では42.2%(344.3億円)を占める。また、経過措置適用業者の被保険者のうち166万人(18.4%)が本則を超過する保険契約を結んでいる<sup>29</sup>。

### 平成17年改正保険業法の簡易イメージ



### 少額短期保険業者の経過措置期間及び保険金額上限

(単位：万円)

保険区分	17年保険業法改正時		24年保険業法改正時		今回の措置(見込み)	
	本則	経過措置 H18.4～25.3	経過措置 H25.4～30.3		経過措置 H30.4～35.3	
			既契約	新規契約	既契約	新規契約
死亡	300	1,500	1,500	900	更新前の 金額	600
傷害死亡	600	3,000	3,000	1,800		1,200
医療	80	240	240	160		160
損害保険・ 低発生率保険	1,000	5,000	5,000	3,000		2,000
総枠限度 (注2)	1,000	5,000	5,000	3,000		2,000

(注1) 表中の経過措置期間は法律事項、保険金額の上限は政令事項。

(注2) 総枠限度は別枠となっている低発生率保険を除いた合計額。

(出典) 金融庁資料に加筆

金融庁は、平成29年8月に少額短期保険業者の引受可能な上限金額に係る経過措置の取扱いについて検討するため、「少額短期保険業者の経過措置に関する有識者会議」を設置し、同年9月に少額短期保険業者の経過措置に関する有識者会議報告を公表した。同報告を受

<sup>29</sup> 金融庁「少額短期保険業者の経過措置に関する有識者会議(平成29年9月1日)」配付資料

けて金融庁は、経過措置期間を5年延長する「保険業法等の一部を改正する法律の一部を改正する法律案」を第195回国会に提出した。同改正案は、衆議院において閉会中審査に付され、継続審査となっている。

## イ 金融行政の主要施策

平成29年6月9日に閣議決定された「未来投資戦略2017」のうち、金融庁関連の主要施策は以下のとおりである。

### 「未来投資戦略2017（平成29年6月9日閣議決定）」金融庁関連の主要施策（抜粋）

- (ア) FinTechの推進等
- (イ) 中長期的な企業価値向上に向けた取組の一層の推進
  - a コーポレートガバナンス改革による企業価値の向上
  - b 企業の情報開示、会計・監査の質の向上
- (ウ) 活力ある金融・資本市場の実現を通じた円滑な資金供給の促進
  - a 家計の安定的な資産形成の促進と市場環境の整備等
  - b 金融仲介機能の質の向上

その後、金融庁が平成29年11月に公表した「平成29事務年度金融行政方針」（以下「金融行政方針」という。）では、金融行政の目標を「企業・経済の持続的成長と安定的な資産形成等による国民の厚生増大」としている。

#### (ア) FinTechの推進等

情報技術の進展等の環境変化を踏まえ金融庁は、平成28年の190回国会以降、銀行法（技術革新への対応、電子決済等代行業への対応など）、資金決済法（ITの進展に対応した規制の合理化、仮想通貨への対応など）、金融商品取引法（取引の高速化への対応など）等の改正により、制度的な手当を行うとともに、フィンテック推進のための取組を進めている。

金融行政方針では、IT技術の進展等に対し、①業態別の法体系から機能別・横断的な法体系への見直しの検討、②フィンテックを我が国の経済・金融の発展につなげていくための方策、③サイバーセキュリティの確保策、④イノベーション促進と利用者保護等のバランスに留意した交換業者の業務運営体制の検証やICO（仮想通貨を用いた資金調達）等の仮想通貨市場——等への対応を掲げている。

なお、①については、現行法における類似のサービスでも業態によってルールが異なる等の課題に対応するため、同一の機能・リスクには同一のルールを適用する等の方向性で検討するとされている<sup>30</sup>。

#### (イ) 中長期的な企業価値向上に向けた取組の一層の推進

##### a コーポレートガバナンス改革による企業価値の向上

金融庁は、企業統治改革の一つとして「スチュワードシップ・コード」を平成26年2月

<sup>30</sup> 平成29年11月16日に、金融担当大臣から金融審議会に対し当該検討事項について諮問がなされ、議論が開始されている。

に策定（平成 29 年 5 月改訂<sup>31</sup>）、「コーポレートガバナンス・コード」について平成 27 年 6 月から適用を開始している。前者は機関投資家の行動原則を示したもので資金の最終的な出し手（委託者）に対する責任、後者は企業の行動原則を示したもので株主やステークホルダー<sup>32</sup>に対する責任を明示する。この両者が車の両輪となり、投資家側と会社側双方から企業の持続的な成長を促すことが期待されている<sup>33</sup>。両コードについては、平成 27 年 9 月 24 日、「スチュワードシップ・コード及びコーポレートガバナンス・コードのフォローアップ会議」が設置され、両コードの実施・定着状況のフォローアップ<sup>34</sup>等が行われている。金融行政方針では、資本コストを意識した果敢な経営判断が行われず、現預金が内部留保とともに増加している点を挙げ、①機関投資家と企業の対話の際のガイダンスの策定、②アセットオーナーの専門性の向上策の検討——を掲げている。これらの点は、平成 29 年 10 月から上記フォローアップ会議での議論が始まるとともに、経済政策パッケージの「企業の収益性向上・投資促進による生産性革命」で、必要なコーポレートガバナンス・コードの見直しとともに明記されている。

#### **b 企業の情報開示、会計・監査の質の向上**

企業情報の開示・提供の在り方の検討については、平成 29 年 11 月の金融担当大臣の諮問により、金融庁に設置された、「ディスクロージャーワーキング・グループ」で議論が開始されている。同ワーキング・グループでは、コーポレートガバナンス改革により、企業と投資家が実効的に建設的な対話のための取組が進展するなか、対話をより建設的なものとしていく上で、企業情報の開示・提供の在り方を検討していく必要があるとの問題意識に基づき、①経営の戦略やリスク等に係る情報の充実、②政策保有株式や役員報酬の決定に係る情報などのガバナンス情報の提供<sup>35</sup>、③提供情報の信頼性・適時性の確保に向けた取組——などが課題として挙げられている。

会計・監査の質の向上について金融庁は、不正会計事案などを契機として、平成 29 年 3 月 31 日に、「監査法人の組織的な運営に関する原則」（監査法人のガバナンス・コード）を策定した。同原則は、監査法人が果たすべき役割、組織体制、業務運営、透明性の確保に関する 5 つの原則及び各原則を適切に履行するための指針から成っており、同年 11 月末時点で 4 大監査法人を含む 15 監査法人で採用されている。

#### **(ウ) 活力ある金融・資本市場の実現を通じた円滑な資金供給の促進**

##### **a 家計の安定的な資産形成の促進と市場環境の整備等**

平成 29 年 10 月に金融庁が公表した、「平成 28 事務年度金融レポート」（以下「金融レポ

<sup>31</sup> 後述のフォローアップ会議の議論を経て、①アセットオーナーの実効的なスチュワードシップ活動、②運用機関の利益相反防止・ガバナンス体制の整備・強化——などを新たに盛り込む改訂が行われた。

<sup>32</sup> 従業員、債権者、顧客等

<sup>33</sup> スチュワードシップ・コードの受入れを表明した機関投資家は 214 機関（平成 29 年 12 月 21 日）、コーポレートガバナンス・コードへの対応状況を開示している上場企業は 3,533 社（平成 29 年 7 月 14 日）。

<sup>34</sup> フォローアップ項目は、①形式だけでなく実質を伴っているか、②ガバナンス体制の強化が経済の好循環につながっているか、③企業と投資家の対話が建設的な形で進んでいるか——の 3 点

<sup>35</sup> 現状、情報提供の方法としては、有価証券報告書（金商法）とコーポレートガバナンス報告書（取引所）等に分かれている。

ート」という。)では、資産形成について、①家計金融資産の過去 20 年間の増加率が米国に比べはるかに低い状況である、②リスクに応じたリターンをあげていない投資信託が多い、③高い販売手数料・信託報酬の投資信託が多い——ことを指摘している。

これを受け金融行政方針では、①顧客本位の業務運営の確立と定着、②平成 30 年 1 月からのつみたて N I S A の開始に伴う、長期・積立・分散投資の推進、③退職世代等が家計金融資産の 6 割を保有するなか、退職世代等に対する金融サービスのあり方の検討、④市場監視機能の強化のため、A I によるデータ分析など I T を活用した新しい市場監視システムの導入の検討——等を行うとしている。なお、①については、平成 28 年 12 月の金融審議会市場ワーキング・グループ報告「国民の安定的な資産形成に向けた取組と市場・取引所を巡る制度整備について」を受け、金融庁は平成 29 年 3 月、金融事業者が顧客本位の業務運営におけるベスト・プラクティスを目指す上で有用と考えられる原則を定めた「顧客本位の業務運営に関する原則」を公表している<sup>36</sup>。金融行政方針では、同原則の定着に向け、金融機関の取組の「見える化」を促進するため、①金融機関間で長期的にリスク・手数料等に見合ったリターンを提供しているかなど比較可能な K P I (重要業績評価指標)等の公表、②金融機関へのモニタリング結果についての全体の傾向や取組事例等の公表等——を掲げている。

#### **b 金融仲介機能の質の向上**

金融庁は、平成 27 年 12 月に設置された「金融仲介の改善に向けた検討会議」での、①企業・産業の生産性向上や新陳代謝の促進への貢献、②金融機関における担保・保証依存の融資姿勢からの転換——をテーマとした議論を受け、自身の取組の進捗状況や課題等について客観的に自己評価するための指標である「金融仲介機能のベンチマーク<sup>37</sup>」を平成 28 年 9 月に公表した。金融レポートでは、金融仲介機能を担う預金取扱機関について、以下のような指摘がなされている。

業態	指 摘
全体	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 収益主体である国内資金利益は、貸出利ざやの縮小により減少が継続しており、持続可能なビジネスモデルの構築が必要。</li> <li>➤ 銀行カードローンは低金利環境を背景に近年残高が増加し、過剰な貸付けが行われているとの批判がみられる。</li> </ul>
うち 3 メガバンク	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 政策保有株式の保有比率が依然として欧米と比べ高い。株価変動リスクの軽減が課題。</li> </ul>
うち地域金融機関	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 円金利リスク<sup>38</sup>量が拡大傾向。</li> <li>➤ 本業利益（貸出・手数料ビジネス）がマイナスとなる銀行が年々増加。</li> <li>➤ ハイリスクな有価証券運用、不動産融資（アパート・マンションローンを含む）の拡大等により、足下の利益を確保する動きが見られる。</li> <li>➤ 総じて格付けが低い企業への取組が不十分</li> </ul>

これを受け金融行政方針では、3 メガバンクについて、①政策保有株式の削減、外貨流

<sup>36</sup> 同原則は平成 29 年 9 月末時点で、銀行、保険会社等の 736 金融機関に採択されている。

<sup>37</sup> 経営改善が見られた取引先数、金融機関が関与した創業件数、事業の評価に基づく融資先数など 55 項目から構成される客観的な指標

<sup>38</sup> 円金利リスクとは、金利上昇時に金融機関が保有する債券等の金利資産の価値が低下するリスクのこと。



動性管理、機動的なリスク管理等の世界経済・市場環境の変化への対応、②IT技術の進化やイノベーションの進展等の金融ビジネスの環境変化に対応したガバナンスの発揮——を掲げている。また、地域金融機関については、①課題解決への早急な対応を促す、金融仲介に関する客観的な指標群（KPI）の公表による「見える化」、業務範囲規制の緩和、競争のあり方、制度・監督の改善余地の検討等の持続可能なビジネスモデルの構築、②金利環境に影響されない健全性の維持といった経済・市場環境の変化への対応、③金融ビジネスの環境変化に対応したガバナンスへの改善——を掲げている。

### （I）金融当局・金融行政運営の改革

金融行政方針は、金融庁の改革として、①職員が国民・国益のために働くための組織文化（カルチャー）の変革、②外部意見や批判等が的確に反映されるための開かれたガバナンスへの改革、③直面する課題に的確に対応するための金融行政の戦略立案機能・総合調整機能の強化や検査・監督の一体化等の組織の見直し——を行うこととしている。

当該改革の必要性は、金融行政の中心課題が不良債権処理問題などから、金融仲介機能の更なる向上などに変化してきたことにより、従来の検査・監督手法の副作用も指摘<sup>39</sup>されていた。さらに、人口減少・国際的な低金利などの金融をめぐる環境の変化により、金融業の在り方の再検討及び変革が迫られていた。そこで金融庁は平成29年3月、「検査・監督改革の方向と課題—金融モニタリング有識者会議報告書—」を公表した。

金融庁は同報告書を受け、平成29年12月、「金融検査・監督の考え方と進め方（検査・監督基本方針）」（案）を公表<sup>40</sup>し、本年2月14日まで意見募集を行っているところである。同案では、金融行政の目標を達成するために、金融システムの安定と金融仲介、利用者の保護と利用者利便、市場の公正性・透明性と市場の活力について、各目標のバランスの取れた実現を目指すことが重要としている。その上で、新しい検査・監督の進め方として、①金融機関が利用者に向き合い、自ずと高い水準を目指して努力を行うよう促す、②将来を常に意識して議論する、③検査・監督の基本的な考え方を整理する——としている。具体的には、主要なテーマ・分野ごとの考え方と進め方として、対話を重視し、特に資産分類・償却・引当について、勉強会を開催し、本年夏を目途に考え方を示すとしている。また、チェックリスト形式の検査マニュアル<sup>41</sup>は平成31年度以降を目途に廃止するとした。これと同時に、金融庁側の思い込みで悪しき裁量行政に陥らないよう、組織のガバナンスを強化した上で、金融機関との対話の枠組み、金融行政に対する外部からの提言・批判が反映される仕組みを整えるとしている。

## Ⅱ 第196回国会提出予定法律案等の概要

### 1 所得税法等の一部を改正する法律案（予算関連）

平成30年度税制改正に関する、①所得税における給与所得控除等から基礎控除への振替

<sup>39</sup> 副作用として、①担保・保証といった「形式への集中」、②過去の経営結果であるバランスシートの健全性への「過去への集中」、③個別の資産査定といった「部分への集中」——の3つが挙げられている。

<sup>40</sup> 同案は、金融機関の現状の実務を否定する意図はなく、対話を行うための材料であることを明記。

<sup>41</sup> 資産分類・償却・引当についての形式的な基準を定めた「検査マニュアル別表」も含む。

及び給与所得控除等の適正化②法人税における賃上げ・生産性向上のための税制の整備③相続税等における事業承継税制の拡充④税務手続の電子化の推進⑤たばこ税の見直し一等の改正を行うもの。

## 2 国際観光旅客税法案（仮称）（予算関連）

観光先進国の実現に向けた観光基盤の拡充及び強化の要請に鑑み、国際観光旅客等の出国 1 回につき 1,000 円を課税する国際観光旅客税（仮称）を創設するもの。

## 3 関税定率法等の一部を改正する法律案（予算関連）

平成 30 年度関税改正に関する、①暫定税率等の適用期限の延長及び個別品目の関税率の見直し②金の密輸入に対して適用される罰則の引上げ一等の改正を行うもの。

（参考）継続法律案

### ○ 保険業法等の一部を改正する法律の一部を改正する法律案（内閣提出、第 195 回国会閣法第 4 号）

特定保険業者であった少額短期保険業者が引受け可能な保険金額に関する特例措置の期限が平成 30 年 3 月 31 日に到来するため、当該特例措置を見直し、期限の延長を行うもの。

内容についての問合せ先

財務金融調査室 藤田首席調査員（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 教育改革等の動向

## (1) 教育再生実行会議

平成25年1月、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、内閣総理大臣により開催される「教育再生実行会議」が内閣に設置され、これまで以下のような十次にわたる提言がなされている。

文部科学省においては、同会議の提言実行のために必要な方策の実施や検討を行っており、特に制度改正を要する事項等については、中央教育審議会（以下「中教審」という。）で、その具体的な実施方策等を調査審議している。

## 教育再生実行会議の各提言の主な項目及び進捗状況（法令改正・答申等）

提言	提言の主な項目	進捗状況（法令改正・答申等）
第1次 (H25. 2. 26)	・道徳教育の抜本的改善・充実 ・いじめ対策	・「道徳の時間」を「特別の教科 道徳」とする学習指導要領の一部改正（平成27年3月27日） ・いじめ防止対策推進法（平成25年9月28日施行）
第2次 (H25. 4. 15)	・地方教育行政の権限と責任の明確化	・地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律（平成27年4月1日施行）
第3次 (H25. 5. 28)	・グローバル化対応の高等教育環境づくり ・イノベーション創出の教育・研究環境づくり ・大学ガバナンス改革	【大学ガバナンス改革について】 ・学校教育法及び国立大学法人の一部を改正する法律（平成27年4月1日施行）
第4次 (H25. 10. 31)	・高校教育の質の向上 ・大学の人材育成機能の強化 ・大学入学者選抜改革	・中教審答申「新しい時代にふさわしい高大接続の実現に向けた高等学校教育、大学教育、大学入学者選抜の一体的改革について」（平成26年12月）
第5次 (H26. 7. 3)	・小中一貫教育の制度化 ・フリースクールなどの学校外での教育機会の位置付けの検討及び夜間中学の設置促進 ・幼児教育の機会均等と質の向上、段階的無償化及び五歳児の義務教育化の検討 ・教員免許制度の改革（養成・採用・研修等の見直し） ・実践的な職業教育を行う高等教育機関の制度化	・学校教育法等の一部を改正する法律（平成28年4月1日施行） ・義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する法律（公布日（平成28年12月14日）から2月を経過した日施行） ・教育公務員特例法等の一部を改正する法律（平成29年4月1日施行） ・学校教育法の一部を改正する法律（平成31年4月1日施行）
第6次 (H27. 3. 4)	・「学び続ける」社会の実現 ・全員参加型社会の実現 ・地方創生の実現	・職業実践力育成プログラム認定制度（平成27年～） ・生活困窮者自立支援法（平成27年4月1日施行） ・「奨学金を活用した大学生等の地方定着の促進について（通知）」発出（平成27年4月10日） ・義務標準法等の一部を改正する法律
第7次 (H27. 5. 14)	・これからの時代を見据えた教育内容・方法の革新 ・教師に優れた人材が集まる改革	・教育公務員特例法等の一部を改正する法律【再掲】
第8次 (H27. 7. 8)	・我が国の成長に向け、これからの時代に必要となる教育投資	・幼児教育無償化に向けた取組の段階的推進 ・独立行政法人日本学生支援機構法の一部を改正する法律（平成29年4月1日施行）
第9次 (H28. 5. 20)	・多様な個性が生かされる教育の実現 ・これまでの提言の確実な実行に向けて	・義務標準法等の一部を改正する法律【再掲】（平成29年4月1日施行）
第10次 (H29. 6. 1)	・家庭、地域の教育力の向上 ・子供たちの自己肯定感を育む	（幼児教育や家庭教育支援の充実、地域ごとの学校休業日の分散化等が提言されている。）

（出所）文部科学省資料等をもとに当室作成

## (2) 教育振興基本計画

教育基本法（平成18年法律第120号）第17条において、教育振興基本計画の策定が政府に義務付けられた。このため、平成20年7月、政府は期間を5年間とした同計画（第1期）を閣議決定した。現在は平成25年6月に閣議決定された第2期計画の期間中となっている。

なお、平成28年4月、文部科学大臣からの諮問を受け、中教審は平成30年度からの第3期計画の策定に向けた検討を進めており、平成29年9月、審議経過が取りまとめられた。

## 2 教育費の負担軽減・無償化に向けた検討

平成29年6月、「経済財政運営と改革の基本方針2017」（骨太の方針）が閣議決定され、幼児教育の段階的無償化、大学等における給付型奨学金制度及び所得連動返還型奨学金制度の円滑・着実な実施、無利子奨学金や授業料減免等の負担軽減策について財源を確保しながら進めることとされた。

平成29年9月、政府は、新たな政策として掲げた「人づくり革命」の具体的な施策を検討する有識者会議「人生100年時代構想会議」を設置した。同会議では、我が国が世界一の長寿社会を迎える中、人々が活力をもって時代を生き抜いていくために必要な経済・社会システムを実現するため、政府が今後4年間に実行していく政策のグランドデザインを検討することとされた。

同会議においては、幼児教育、高等教育の無償化等について、集中的に議論が行なわれ、平成29年12月19日に「中間報告」が取りまとめられた。今後、平成30年夏までに「基本構想」が取りまとめられる予定である。

### 人生100年時代構想会議「中間報告」における「教育の無償化」関連部分の概要

#### 【幼児教育の無償化】

- 3歳～5歳までの全ての子供の幼稚園、保育所、認定こども園の費用を無償化する。なお、子ども・子育て支援新制度の対象とならない幼稚園については、同制度における利用者負担額を上限として無償化する。
- 上記以外の無償化措置の対象範囲については、平成30年夏までに結論を出す。
- 0歳～2歳児についても、住民税非課税世帯の全ての子供を対象として無償化を進める。
- 無償化の時期については、平成31年度から一部先行実施、平成32年度から全面实施する。

#### 【高等教育の無償化】

- 授業料の減免措置については、住民税非課税世帯の子供に対し、①国立大学の入学金を上限とした入学金の免除、②授業料の免除（国立大学の場合）、③国立大学の授業料に一定額を加算した額までの対応（私立大学の場合）を実施する。
- 給付型奨学金については、学生個人に支払う。支援を受けた学生が学業に専念できるようにするため、学生生活を送るのに必要な生活費を賄えるような措置を講じる。
- 無償化の時期については、平成32年度から実施する。詳細部分については平成30年夏までに結論を出す。

#### 【私立高等学校の授業料の実質無償化】

- 消費税使途変更による現行制度・予算の見直しにより財源を確保した上で、平成32年度までに、安定的な財源を確保しつつ、年収590万円未満世帯を対象とした私立高等学校授業料の実質無償化を実現する。

（注）平成29年12月8日、政府は、人生100年時代構想会議の審議内容を踏まえ、「新しい経済政策パッケージ」を閣議決定し、平成31年10月の消費税率の引上げによる増収分の使途変更等による財源を活用し、平成32年度から幼児教育、高等教育の無償化等を実施する方針を明らかにした。

（出所）「人生100年時代構想会議」中間報告をもとに調査室作成



### 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、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適用され、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。

平成29年3月、文部科学省は、中教審の「幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校の学習指導要領等の改善及び必要な方策等について（答申）」（平成28年12月）を踏まえ、学習指導要領を改訂した<sup>1</sup>。

次期学習指導要領は、「主体的・対話的で深い学び」の実現に向けた授業改善を通して、知識の理解の質を高め、資質・能力を育むとし、主な改善事項として、言語能力の確実な育成や理数教育・道徳教育・外国語教育の充実などを挙げている。

次期学習指導要領は、幼稚園は平成30年度から、小学校は平成32年度から、中学校は平成33年度から、それぞれ全面実施される。

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(年次進行)
改訂内容	<b>教育課程の基準としての性格の明確化</b> (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)	<b>教育内容の一層の向上(「教育内容の現代化」)</b> (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)	<b>ゆとりある充実した学校生活の実現＝学習負担の適正化</b> (各教科等の目標・内容を中核的事項にしぼる)	<b>社会の変化に自ら対応できる心豊かな人間の育成</b> (生活科の新設、道徳教育の充実)	<b>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</b> (教育内容の厳選、「総合的な学習の時間」の新設)	<b>「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</b> (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)

(出所) 文部科学省資料をもとに当室作成

#### (2) 全国学力・学習状況調査

全国学力・学習状況調査は、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年度から実施されている。毎年4月、小学6年と中学3年を対象に、教科<sup>2</sup>（国語、算数・数学、理科（3年に一度））に関する調査、質問紙調査（学習環境や生活の諸側面等）を基本として行われている<sup>3</sup>。実施形態は、平成19年度から21年度までは悉皆調査、平成22年度及び24年度

<sup>1</sup> 高等学校は平成29年度末に改訂し、平成34年度から年次進行で実施される予定である。

<sup>2</sup> 平成29年3月、文部科学省の専門家会議は、中学3年の同調査の対象教科に「英語」を加え、平成31年度から3年に一度程度の頻度で実施するという内容の最終報告を公表した。

<sup>3</sup> 平成25年度においては、「経年変化分析調査」、「保護者に対する調査」、「教育委員会に対する調査」が、平成28年度においては、「経年変化分析調査」が、平成29年度においては「保護者に対する調査」が実施された。

は抽出調査及び希望利用方式、平成25年度からは再び悉皆調査となっている<sup>4</sup>。

### (3) 教職員定数の改善

公立小・中学校の学級編制及び教職員定数については、これまで計画的に改善が行われてきていたが、平成23年の義務標準法の改正による小学校第1学年の学級編制標準の引下げ（40人から35人）以降、学級数等に応じて配置する法定の「基礎定数」ではなく、単年度ごとの予算措置である「加配定数」の増員によって定数改善が図られてきた。

しかし、加配定数は年度ごとに人数が変動する可能性があり、地方公共団体の安定的・計画的な教職員の確保につながりにくいことに加え、近年急増している通級による指導を受けている障害のある児童生徒や日本語指導が必要な児童生徒等の対応に必要な教員数の不足が指摘されていた。これらを踏まえ、平成29年3月、義務標準法が改正され、これまで加配定数で措置されてきた以下の事項について、新たに基礎定数化された。

基礎定数化された事項	配置基準
①障害のある児童生徒への「通級による指導」のための教員	児童生徒13人に教員1人を配置
②日本語能力に課題のある児童生徒への指導のための教員	児童生徒18人に教員1人を配置
③初任者研修のための指導教員	初任者6人に教員1人を配置
④少人数指導等の推進に必要な教員	児童生徒数に応じて算定

（注）加配定数（平成28年度約6.5万人）の約3割を平成29～38年度の10年間で順次基礎定数化

平成30年度予算案においては、小学校英語教育の早期化・教科化に伴う英語専科教員の1,000人増員など、合計1,595人の教職員定数改善のための予算が計上されている。

### (4) 学校における働き方改革

教員の勤務時間については、平成26年6月公表の「OECD国際教員指導環境調査（TALIS2013）」において、我が国の中学校教員の1週間当たりの勤務時間が参加国で最長であるとのデータが示された。また、文部科学省による「教員勤務実態調査」（平成28年度）においても、公立小学校の約3割、公立中学校の約6割の教員が、「脳・心臓疾患の労災認定基準」に抵触する（いわゆる「過労死ライン」を超える）時間外労働を行っていることが明らかになるなど、教員の長時間勤務が深刻な問題となっている。

このような教員の深刻な勤務実態を踏まえ、平成29年6月9日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2017」（骨太の方針）において、教員の長時間勤務の早急な是正と緊急対策の必要性が盛り込まれた。

また、同月22日、文部科学大臣から中教審に対し、「新しい時代の教育に向けた持続可能な学校指導・運営体制の構築のための学校における働き方改革に関する総合的な方策について」が諮問され、教員の長時間勤務解消に向けた方策の検討が開始された。中教審の初等中等教育分科会の下に設置された学校における働き方改革特別部会においては、同年8

<sup>4</sup> 平成23年度は、東日本大震災の影響等を考慮し、全国調査としての実施ではなく、希望する教育委員会及び学校への問題冊子の配布とされた。平成28年度は、熊本県熊本地方を震源とする地震の被害状況を踏まえ、熊本県については全域で、宮崎県については一部の市町村教育委員会において調査の実施を見送った。

月の緊急提言の後、12月12日に中間まとめを取りまとめた。文部科学省においては、同月26日、同中間まとめを踏まえ、緊急対策を取りまとめた<sup>5</sup>。

### 中間まとめで示された教員の業務負担の軽減に向けた主な方針

#### ＜学校及び教員が担う業務の明確化・適正化について＞

○これまで学校及び教員が担ってきた14の業務を以下の考え方に整理する。

基本的に学校以外（地方公共団体、教育委員会、保護者、地域住民等）が担うべき業務	
①登下校に関する対応	②放課後から夜間などにおける見回り、児童生徒の補導時の対応
③学校徴収金の徴収・管理	④地域ボランティアとの連絡調整
学校の業務だが、必ずしも教員が担う必要のない業務	
⑤調査・統計等への回答等	⑥児童生徒の休み時間における対応
⑦校内清掃	⑧部活動
教員の業務だが、負担軽減が可能な業務	
⑨給食時の対応	⑩授業準備
⑪学習評価や成績処理	⑫学校行事の準備・運営
⑬進路指導	⑭支援が必要な児童生徒・家庭への対応

#### ＜勤務時間の在り方に関する意識改革と制度面の検討について＞

○教育委員会等は、タイムカード等により勤務時間を客観的に把握し、集計するシステムを直ちに構築するよう努めることが必要。

○文部科学省は、勤務時間に関する数値で示した上限の目安を含むガイドラインを早急に検討して示すべき。

○時間外勤務手当の不支給等を定めた「公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法」の在り方も含む教職員の勤務時間等に関する制度の在り方に関し、引き続き議論を進めていくことが必要。

（出所）文部科学省資料をもとに調査室作成

## （5）教育委員会制度

「教育委員会制度」については、教育行政に関する権限と責任の所在が不明確であるなどの指摘を踏まえ、平成26年6月、①地方公共団体の長が総合的な施策の大綱を策定し、その協議等を行うため、総合教育会議を設置すること、②地方公共団体の長が議会の同意を得て任命する教育長が教育委員会を代表し、その会務を総理することなどを内容とする「地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律」の成立により、その改革が図られた。同法は、経過措置等一部の規定を除き、平成27年4月1日から施行されている。平成29年9月において、新教育長を任命済の都道府県・指定都市教委は95.5%（64教委）、指定都市を除く市町村教委では80.0%（1,374教委）となっている。

## （6）主権者教育

平成27年6月、公職選挙法が改正され、選挙権年齢が「20歳以上」から「18歳以上」へと引き下げられた。これにより、平成28年7月の参議院議員通常選挙から、新たに18歳以上20歳未満の者（約240万人）が有権者となり、そのうち約112万人が投票した。

<sup>5</sup> 平成30年度予算案においては、教員の業務負担軽減の観点から、授業準備等を支援する「スクール・サポート・スタッフ」（3,000人）や中学校における「部活動指導員」（4,500人）の配置のための予算などが計上されている。

選挙権年齢の引下げを受け、文部科学省は、国公私立の全高等学校への副教材「私たちが拓く日本の未来」の配付や、高等学校生徒の政治活動に関する通知を発出するなど、政治参加意識を高めるための「主権者教育」の充実を図っている。

また、平成34年度から実施される高等学校の次期学習指導要領においては、公民科目の新たな必修科目として「公共」の新設が予定されている。新科目「公共」では、討論、ディベート、模擬選挙、模擬裁判等の実践的な学習活動を通じて、主体的に社会に参画する力の育成を図るとされている。

## (7) 教育機会確保法

平成28年度の文部科学省統計によれば、小中学校の不登校児童生徒は約13.4万人であり、我が国の全小中学校児童生徒の1.35%に相当する。また、平成22年の国勢調査によれば、学校に一度も在籍したことがない小学校を中退した人は、約12.8万人存在する。

このような小中学校での教育を十分に受けていない者に対する教育の機会を確保する観点から、平成28年5月（第190回国会）、「義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する法律案」が議員立法として提出され、継続審査となった後、同年12月（第192回国会）に成立した。

同法は、一部の規定を除き、平成29年2月に施行され、3月には同法に基づき、「義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する基本指針」が策定された。

## 4 高等教育

現在、グローバル化の進展、少子高齢化の進行、地域コミュニティの衰退等、我が国の社会をめぐる環境が大きく変化する中で、大学には、グローバル人材の育成、研究を通じたイノベーションの創出、経済再生、地域再生・活性化への貢献等がこれまで以上に期待されている。

文部科学省が平成24年6月に発表した「大学改革実行プラン」は、①大学教育の質的転換、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）、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、⑧大学の質保証の徹底推進の8つの基本的な方向性を示すとともに、第2期教育振興基本計画期間の終了する平成29年度までを大学改革実行期間と位置付け、計画的に取り組むことを目指すとしている。

平成29年3月、中教審は文部科学大臣より「我が国の高等教育に関する将来構想について（諮問）」を受けて、社会的、経済的な様々な変化や高等教育を取り巻く状況の変化を踏まえ、各高等教育機関の機能の強化に向け早急に取り組むべき方策や、変化への対応や価値の創造等を実現するための学修の質の向上に向けた制度等の在り方などについて、総合的な検討を開始した。同年12月、中教審の将来構想部会は「今後の高等教育の将来像の提示に向けた論点整理」を公表し、多様な教育研究を実現するための学部等の枠を超えた学



位プログラムの構築や大学等の連携・統合が円滑にできる仕組みの整備、また、多様なニーズを持った学生に対応するためのリカレント教育の充実などについて検討を行う必要があるとした。今後、同論点整理を踏まえて検討が進められ、平成30年秋を目途に答申が取りまとめられる予定である。

### (1) 高大接続改革（高等学校教育と大学教育との接続・大学入学者選抜の在り方）

中教審は平成26年12月の答申において、高等学校教育、大学教育、大学入学者選抜の一体的・抜本的な改革の方向性を示した。

同答申を受け、文部科学省は、平成27年1月、改革の具体策やスケジュールを示した「高大接続改革実行プラン」を策定するとともに、同年2月には「高大接続システム改革会議」を設置し、改革の実現に向けた具体的方策について検討を行った。平成28年3月、同会議が取りまとめた「最終報告」では、①高等学校教育改革については、教育課程の見直しや高校教育における多様な学習成果を測定するテスト（後に名称を「高校生のための学びの基礎診断」（以下「基礎診断」という。）とされた。）の導入等を、②大学教育改革については、三つの方針<sup>6</sup>に基づく大学教育の実現や認証評価制度の改革等を、③大学入学者選抜改革については、大学入試センター試験に代わるテスト（後に名称を「大学入学共通テスト」（以下「共通テスト」という。）とされた。）の導入や個別大学における入学者選抜改革等を提言している。

「最終報告」を踏まえ、文部科学省は改革の着実な実現に向けた取組を進めており、平成29年7月、学校の実情に応じて利活用できる実施方法とすることなどをまとめた「基礎診断」の「実施方針」及び英語の4技能評価のための民間事業者等が実施している資格・検定試験を活用することなどをまとめた「共通テスト」の「実施方針」の策定等を行った。今後、「基礎診断」は平成31年度から、「共通テスト」は平成32年度から段階的に実施される予定である。

なお、平成29年11月、「共通テスト」導入に向けて正答率や解答の傾向等を分析するための試行調査（プレテスト）が、全国約1,900校の高等学校等において実施された。

### (2) 専門職大学及び専門職短期大学の制度化

高等教育段階における職業教育については、中教審や教育再生実行会議などにおいて検討が行われてきた。このうち、教育再生実行会議の第五次提言（平成26年7月）においては、社会的需要に応じた質の高い職業人の養成が望まれるが、既存の高等教育機関（大学、短期大学、高等専門学校（高専）及び専修学校専門課程（専門学校））では十分に対応していない等の課題を示した上で、質の高い実践的な職業教育を行う新たな高等教育機関の制度化が必要であるとした。これらを受けて中教審が平成28年5月に取りまとめた答申では、我が国の経済競争力の維持・向上のためには、技能と学問の双方の教育を行うことを明確

<sup>6</sup> 卒業認定・学位授与の方針（ディプロマ・ポリシー）、教育課程編成・実施の方針（カリキュラム・ポリシー）、入学者受入れの方針（アドミッション・ポリシー）

にし、技能の教育に強みを持った新たな高等教育機関を制度化する必要があるとしている。

平成29年5月、新たな高等教育機関として「専門職大学」及び「専門職短期大学」（以下「専門職大学等」という。）を制度化することを内容とする「学校教育法の一部を改正する法律」が成立した（平成31年4月1日施行）。同法は、専門職大学等を大学制度の中に位置付けること、また、専門職大学等における教育課程は、産業界等と連携して編成・実施をすること等としている。具体的な制度設計については、同年9月に制定された専門職大学等の設置基準において、専門職大学では実習等の科目を40単位以上（専門職短期大学においては20単位以上）修得することとし、うち20単位（専門職短期大学においては10単位）は企業等における実務に従事することにより行う臨地実務実習に係るものであることなどとされた。

同法が施行される平成31年4月からの専門職大学等の開学に向け平成29年11月に実施された認可申請の受付では、16校が申請を行った。これを受け、同年12月、文部科学大臣は大学設置・学校法人審議会に対し、認可の可否についての諮問を行った。

なお、既存の大学等においても、専門職を担うための実践的な教育を行う特別な学科（「専門職学科」）を置くことができるようにするための大学設置基準等の改正が行われる予定である（平成31年4月施行予定）。

### **(3) グローバル人材の育成**

文部科学省は、徹底した国際化と改革を断行する大学を重点支援する「スーパーグローバル大学創成支援」事業を実施し、世界レベルの教育研究を行う13大学を「タイプA（トップ型）」として、我が国の社会のグローバル化を牽引する24大学を「タイプB（グローバル化牽引型）」として支援を行っている。また、大学等の留学生交流の推進等を図るため、留学促進キャンペーン「トビタテ！留学JAPAN」を推進し、官民協働で海外留学への機運を醸成するとともに、日本人学生の海外留学のための奨学金制度の拡充など留学経費の負担軽減等の取組も行っている。

各大学は、英語で学位が取得可能なコースの開設、教育課程の編成及び学位の認定における海外大学との連携、柔軟な学事暦の設定等により、国際化を図っている。

### **(4) 国立大学改革**

文部科学省は、平成25年11月、各国立大学の機能強化の方向性や運営費交付金の改革等を内容とする「国立大学改革プラン」を策定した。各国立大学と文部科学省は意見交換を行ってそれぞれの大学の強み・特色・社会的役割を整理し（ミッションの再定義）、国立大学の機能強化を図っている。

平成28年度から始まった第3期中期目標期間では、各国立大学が自らの強み・特色等を明示した戦略性が高く意欲的な中期目標・中期計画を策定している。

同期間における運営費交付金の在り方に関し、国立大学改革を後押しするための予算措置として「機能強化の方向性に応じた重点支援」が平成28年度予算から行われている。これは、各国立大学が機能強化の方向性等を踏まえて以下の3つの枠組みから一つを選択し

て取組構想を提案した後、文部科学省が有識者の意見を踏まえて取組を選定し、支援するものである。

- ①地域のニーズに応える人材育成・研究を推進
- ②分野毎の優れた教育研究拠点やネットワークの形成を推進
- ③世界トップ大学と伍して卓越した教育研究を推進

この「機能強化の方向性に応じた重点支援」に対し、平成30年度予算案における国立大学法人運営費交付金等1兆971億円（前年同）の内数として103億円が計上されている。

また、文部科学省が平成27年6月に策定した「国立大学経営力戦略」に基づく改正国立大学法人法が平成29年4月から施行され、世界最高水準の教育研究活動の展開が相当程度見込まれる国立大学法人を「指定国立大学法人」として文部科学大臣が指定することができることとなり、当該法人に中期目標や研究成果を活用する事業者への出資等に関する特例が認められることとなった。同年6月、公募に対して申請した7国立大学法人の審査の結果、第3期中期目標期間における指定国立大学法人として東北大学、東京大学及び京都大学の3法人が指定されたほか、東京工業大学、一橋大学、名古屋大学及び大阪大学の4法人についても“指定候補”として、条件が整えば平成29年度末に審査が行われる予定である。

#### (5) 私立大学への財政的支援等

私立学校振興助成法において、国は、大学又は高等専門学校を設置する学校法人に対し、日本私立学校振興・共済事業団を通じて、その経常的経費の2分の1以内を補助することができることとされている。文部科学省は同法に基づき、各私立大学等に対して基盤的経費となる私立大学等経常費補助金を交付しているが、その予算額は、近年3,200億円程度と、各私立大学等の経常的経費の合計の1割程度で推移している。

平成30年度予算案における私立大学等経常費補助は3,154億円（対前年度2億円増）であり、その内数として、経常費補助金の配分において教育研究改革を行う大学等を重点的に支援する「私立大学等改革総合支援事業」に131億円（同45億円減）、学長のリーダーシップの下、全学的な独自色を大きく打ち出す研究に取り組む私立大学を重点的に支援する「私立大学研究ブランディング事業」に56億円（同1億円増）等を計上している。

また、私立大学については、教育等の一層の充実や、18歳人口の減少等による経営困難校の顕在化などの諸課題があるとされ、文部科学省は「私立大学等の振興に関する検討会議」を設置して総合的な検討を行った。同検討会議は、平成29年6月、今後の私立大学振興に当たっては、強みである経営のダイナミズムを活かしながら、激しく変動する社会のニーズに的確に対応して教育・研究の質の向上を図る必要がある等とする議論の取りまとめを公表した。

#### (6) 東京23区の大学の定員抑制

平成29年6月に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生基本方針2017」において、地方大学の経営悪化や東京圏周縁で大学が撤退した地域の衰退が懸念されることから、東京

23区の大学の学部・学科の新増設を抑制することとし、大学生の集中が進み続ける東京23区においては、大学の定員増は認めないことを原則とすることとされた。また、総定員の範囲内で対応するのであれば、既存の学部等の改廃等により、社会のニーズに応じて新たな学部・学科を新設することを認められるものとするなど、スクラップ・アンド・ビルドを徹底することとしている。その具体的な制度や仕組みについては、まち・ひと・しごと創生本部の有識者会議において検討が進められ、これを踏まえて同年12月に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生総合戦略2017改訂版」では、東京23区の大学の定員抑制等を進めるとした上で、地方における若者の修学・就業を促進するための法律案を第196回国会に提出するとしている。

なお、文部科学省は、このような政府の動向を踏まえ、平成29年6月、既に申請された平成30年度からの東京23区の私立大学の定員増に係るものについて、関係大学に再検討を要請した<sup>7</sup>。また、同年9月、これ以降に申請が行われる平成30年度における定員増及び平成31年度における大学等の設置に係る申請は原則として認めないこととする旨の設置認可に関する特例告示を公示した。

#### (7) 奨学金等の学生に対する経済的支援

高等教育機関で学ぶ学生を対象とする国の貸与型の奨学金事業は、独立行政法人日本学生支援機構が実施する第一種奨学金（無利子）と第二種奨学金（有利子）の2種類があり、平成30年度予算案における貸与人員は、第一種奨学金が53万5千人、第二種奨学金が75万7千人である。文部科学省は、奨学金の「有利子から無利子へ」の流れを加速させ、無利子奨学金の貸与基準を満たす希望者全員への貸与を実現するための事業費の拡充が図られているほか、低所得世帯については、平成29年度進学者から無利子奨学金の受給要件である成績基準を実質的に撤廃するなどの措置を行っている。

返還に関しては、所得連動返還型奨学金制度として、家計状況の厳しい世帯の学生を対象として卒業後に年収300万円に達するまで返還を猶予する制度を平成24年度から無利子奨学金に導入した。また、「新たな所得連動返還型奨学金制度」として、年収に応じて返還額が変化する制度が、平成29年度新規貸与者から導入されている。

給付型奨学金に関しては、経済的理由により進学を断念せざるを得ない者の進学を後押しすること等を目的に、住民税非課税世帯を対象として月額2～4万円を支給する等を内容とする「独立行政法人日本学生支援機構法の一部を改正する法律」が平成29年3月に成立し、4月から施行されている。平成30年度予算案には、学生への給付財源として105億円が計上されている。

一方、授業料減免に関しては、文部科学省は、国立大学の授業料免除枠の拡大や、私立大学の授業料減免に対する財政支援等を行っている。平成30年度予算案では、授業料減免等の充実に482億円（対前年度46億円増）を計上し、国立大学に350億円（運営費交付金の内数。対前年度17億円増）、私立大学に130億円（私立大学等経常費補助金の内数。対前年

---

<sup>7</sup> なお、対象となった14大学のうち、13大学は「見直しは困難」とする趣旨の回答を行っている。



度28億円増)を計上している。

なお、平成29年12月、政府は、真に必要な子供たちに限った高等教育の無償化を平成32年4月から実施するため、平成31年10月に予定されている消費税率の引上げによる増収分などを財源として、大学の授業料減免の拡充及び給付型奨学金の支給額を大幅に増やすことなどを内容とした「新しい経済政策パッケージ」を閣議決定した。

## (8) 法科大学院

法科大学院は、法曹養成に特化した専門職大学院として、平成16年度に制度が創設され、平成17年度までに74校が開設されて、定員の合計は5,825名となった。しかし、制度創設時には7～8割を想定していた修了者の司法試験の合格率は当初から5割に満たず、平成29年は22.5%まで低下した。また、定員割れも常態化し、平成29年12月までに全校が開設時より定員を削減、うち35校は学生の募集を停止した(公表した学校や既に廃止された学校を含む)。平成30年度の定員の合計は2,330名となる予定である。

このような状況を受け、文部科学省は、平成27年度から「法科大学院公的支援見直し強化・加算プログラム」を導入し、法科大学院間のメリハリのある予算配分を実施しているほか、全法科大学院が共通の問題を用いて統一的に学生の到達度を確認するための試験として「共通到達度確認試験」(仮称)の実施に向けた検討を進め、試行試験を行うなど、法科大学院の改善・充実に向けた取組を行っている。

## 5 科学技術及び学術の振興

### (1) 科学技術政策

文部科学省が所管する主な科学技術政策には、①科学技術・学術に関する基本的政策、②科学技術関係人材の育成・確保、③分野別の研究開発、④研究費、研究開発評価、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科学技術・学術の国際活動、⑧生命倫理・安全等、⑨先端技術の発信・ショーケース化等がある。

平成29年度の科学技術関係予算の全府省総額は約3兆4,868億円(当初予算額)で、そのうち文部科学省の科学技術関係予算は約65%に当たる約2兆2,508億円である<sup>8</sup>。

(我が国の科学技術政策全般については「科学技術・イノベーション推進特別委員会」の項を参照)

### (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、環境、ナノテクノロジー・材料、地震・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

平成30年度予算における宇宙関係予算の全府省総額は2,904億円(当初予算対前年度比0.1%増)であり、そのうち文部科学省の予算額は1,516億円(同0.2%増)である。

<sup>8</sup> 平成30年度予算案における科学技術関係予算は政府において集計中である(平成30年1月15日現在)。

国立研究開発法人宇宙航空研究開発機構（JAXA）が研究開発を実施しており、米国、欧州、カナダ、ロシアと共同の国際協力プロジェクト「国際宇宙ステーション計画」（ISS）における我が国初の有人実験施設である「きぼう」のほか、陸域観測技術衛星「だいち2号」、温室効果ガス観測や超高速通信等を目的とする各種人工衛星や惑星探査機が現在運用されている。

国産の主力大型ロケットであるH-IIAは、平成29年12月までに37回中36回の衛星の打上げに成功している。また、ISSへの補給機「こうのとり」を搭載したH-IIBロケットは、平成28年12月までに6回中6回全ての打上げに成功している。なお、国内外の衛星打上げサービス受注の拡大を狙い、新型基幹ロケットである「H3ロケット」の開発が進められており、平成32年度に試験機一号機を打上げ予定である。

我が国は、ISSに、日本実験棟「きぼう」及びISSへの物資補給を担う宇宙ステーション補給機「こうのとり」の運用等を通して参加している。ISSについては、日米協力の戦略的・外交的重要性を踏まえ、ISSの新たな利用形態の実現やISSによるアジア諸国との連携強化等に資する新たな日米協力の枠組みについて米国政府との合意を得て、同プロジェクトの参加期限を平成32年（2020年）から平成36年（2024年）まで延長することとしている。

（宇宙基本計画については「科学技術・イノベーション推進特別委員会」の項を参照）

## イ 原子力

原子力行政の所管は、複数の府省に分かれており、原子力の研究、開発及び利用に関する政策等は内閣府に置かれた原子力委員会、エネルギーに関する原子力政策等は経済産業省資源エネルギー庁、研究開発、人材育成及び原子力損害賠償等は文部科学省、原子炉等の安全規制は平成24年9月に環境省の外局として設置された原子力規制委員会が所管している。

国立研究開発法人日本原子力研究開発機構（JAEA）において、原子力の安全研究、核燃料サイクルや放射性廃棄物の減容化・有害度低減のための研究開発等を実施してきた。また、高速増殖原型炉「もんじゅ」による高速炉の研究なども行ってきた。

「もんじゅ」については、平成28年12月、原子力関係閣僚会議において、「もんじゅ」の運転再開は行わず、今後廃止措置に移行するとともに、「もんじゅ」周辺地域や国内外の原子力関係機関・大学等の協力も得ながら、我が国の今後の原子力研究や人材育成を支える基盤となる中核的拠点となるよう位置付ける政府方針が決定された。

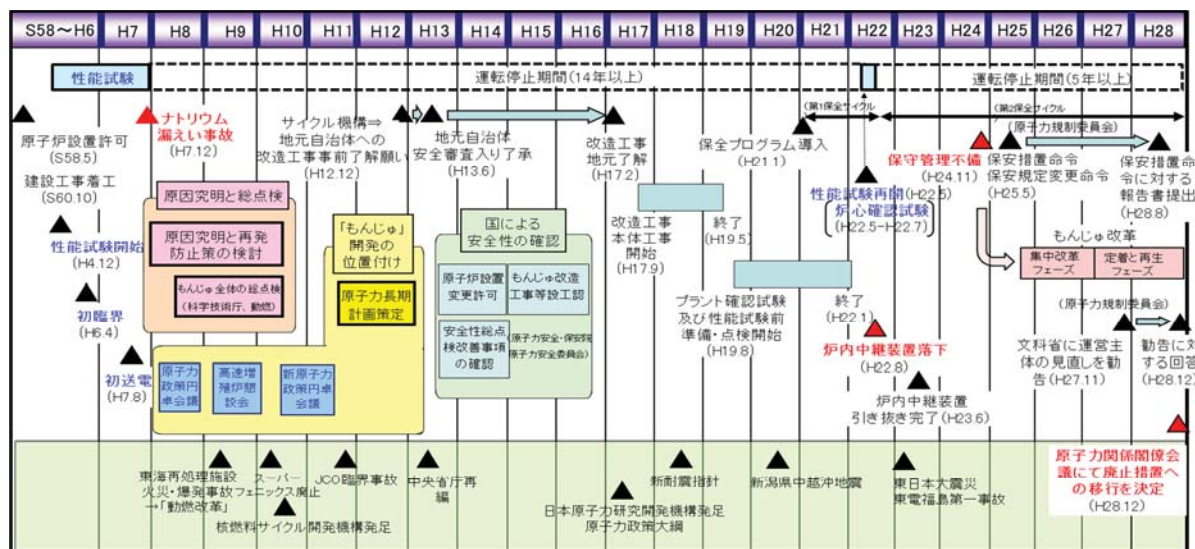
### 廃止措置に係る主な動き

年月	概要
平成27年11月	○ 原子力規制委員会が文部科学大臣に対し、保守管理上の問題を理由として、概ね半年を目途として、JAEAに代わる運営主体を特定すること等を勧告。しかし、その後も、特定するに至らず。
平成28年9月	○ 原子力関係閣僚会議において、「もんじゅ」の在り方等については廃炉を含め抜本的な見直しを行うこととし、その取扱いに関する政府方針を高速炉開発の方針と併せ

	<p>て、同年中に同会議で決定する方針を確認。</p> <p>→同会議の決定を踏まえ、経済産業大臣を中心とし、文部科学大臣やＪＡＥＡ理事長等が構成員となる「高速炉開発会議」が設置され議論。</p>
平成28年12月	<p>○ 同閣僚会議において、「もんじゅ」の運転再開は行わず、今後廃止措置に移行するとともに、「もんじゅ」周辺地域や国内外の原子力関係機関・大学等の協力も得ながら、我が国の今後の原子力研究や人材育成を支える基盤となる中核的拠点となるよう位置付ける政府方針を決定。</p>
平成29年 5月	<p>○ 同閣僚会議申合せにより「『もんじゅ』廃止措置推進チーム」を開催。</p>
平成29年 6月	<p>○ 「もんじゅ」廃止措置推進チームが、ＪＡＥＡが策定する基本的な計画やＪＡＥＡが創設する廃炉実証に最適化した実施部門の構築に反映すべき基本的な考え方を示した基本方針を決定。</p> <p>→同方針を受けて、ＪＡＥＡが概ね30年で廃止措置を完了することを目指す基本的な計画を策定。</p>
平成29年12月	<p>○ ＪＡＥＡが原子炉等規制法に基づき、「もんじゅ」の廃止措置の全体工程（30年間）を4段階に区分し段階的に進めること等を内容とする廃止措置計画認可申請書を原子力規制委員会に提出。</p>

(出所) 内閣官房等資料をもとに調査室作成

## 高速増殖炉「もんじゅ」をめぐる経緯



(出所) JAEA資料

また、平成29年1月、文部科学省の科学技術・学術審議会に、「もんじゅ」を含めたJAEAの保有する原子力施設の廃止措置等について調査検討を行う作業部会が設置された。

(原子力政策については「科学技術・イノベーション推進特別委員会」の項を参照)

## ウ 海洋・北極

政府は、平成25年4月、海洋基本法に基づき、平成29年度までの5年間を対象とする第2期海洋基本計画を策定しており、平成30年度から始まる次期海洋基本計画の策定に向け検討が進められている。

文部科学省は、主に海洋科学技術に関する調査研究などを所掌している。国立研究開発法人海洋研究開発機構は、地球深部探査船「ちきゅう」、有人潜水調査船「しんかい6500」等を用いて、海底資源、地球環境変動、深海生物の研究や地球内部構造解明研究などを推進している。平成28年には海洋資源調査研究を加速させる海底広域研究船「かいめい」が竣工し、平成29年度から調査研究航海が開始されている。

北極の重要性の高まりを受け、文部科学省においては、北極域の利用と保全の両面の観点から科学技術を外交に活かす取組を戦略的に進めるための「北極域研究推進プロジェクト」(A r C S)を実施している。政府は、我が国が北極域研究で国際的に主導的役割を果たすことが求められているとしている。

## エ 地震・火山観測

地震の研究については、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、国立研究開発法人防災科学技術研究所等が、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（東北地方太平洋沖地震、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。また、文部科学省では、首都直下地震、南海トラフ地震等を対象として、防災・減災対策に資する調査研究を重点的に実施している。

火山の研究については、平成26年9月に発生した御嶽山の噴火を受け、科学技術・学術審議会測地学分科会が同年11月、今後の対応を取りまとめ、それに基づき、文部科学省は「次世代火山研究・人材育成総合プロジェクト」など、火山の観測研究の充実・強化を目的とした観測体制の構築を進めている。

## オ リニアコライダー

国際リニアコライダー（I L C）計画（日米欧の素粒子物理学者らが中心となって進める長さ31kmの巨大加速器の建設・利用計画）については、検討中の大規模なプロジェクトとして、我が国への誘致を推進する動きがある。高エネルギー物理学の研究者で構成されるI L C戦略会議のI L C立地評価会議において、候補地として北上山地が適当とされている。

文部科学省に設置された有識者会議においては、平成28年7月に、I L C計画の実施に必要な人材の確保・育成についての課題を示した報告書が取りまとめられた。さらに、平成29年7月に国内体制の在り方及び管理運営体制について取りまとめられた報告書では、研究所と企業が連携したプロジェクトマネジメント体制を築く必要性等、我が国の大学や企業によるI L C国際共同実験への参画への在り方についての今後の課題が挙げられた。

## カ 特定国立研究開発法人

特定国立研究開発法人は、科学技術イノベーションの基盤となる世界トップレベルの成果を生み出し、総合科学技術・イノベーション会議（C S T I）及び主務大臣の強い関与を受け、業務運営上の特別な措置を受ける法人と位置付けられている。第190回国会にお



いて成立した特定国立研究開発法人による研究開発等の促進に関する特別措置法に基づく制度であり、物質・材料研究機構（文部科学省所管）、理化学研究所（同省所管）、産業技術総合研究所（経済産業省所管）の3法人が平成28年10月に特定国立研究開発法人に移行した。

（特定国立研究開発法人については「科学技術・イノベーション推進特別委員会」の項を参照）

### （3）科学技術の基盤的な力の強化

文部科学省は、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を進めている。

科研費は人文・社会科学から自然科学までの全ての分野にわたり、あらゆる「学術研究」（研究者の自由な発想に基づく研究）を対象とする研究助成制度であり、独立行政法人日本学術振興会が大部分の業務を担っている。平成30年度予算額は2,286億円で、年度間繰越の円滑化、基金化の導入など、効率的・効果的な経費使用の取組が推進されている。

なお科研費については、科学技術・学術審議会の提言を受け、抜本的な改革が進められている。新制度は挑戦性・融合性など学術研究への現代的要請を意識したものとなっており、①審査システムの見直し、②研究種目・枠組みの見直し、③柔軟かつ適正な研究費使用の促進の3本柱で平成30年度を目途として改革が進められており、同年度から新制度が本格実施される予定である。

また、文部科学省では、若手研究者の支援など科学技術関係人材の育成・確保・活躍の促進を図るほか、産学連携による革新的イノベーションの実現を目指した産学連携研究拠点（COI）プログラム、優れた研究者を中心とした世界トップレベルの拠点形成を目指す世界トップレベル研究拠点プログラム（WPI）、指定国立大学法人制度など、科学技術振興のため様々な施策を講じている。

### （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、「原子力損害の賠償に関する法律」（以下「原賠法」という。）には原子力事業者の無過失・無限責任、事前の損害賠償措置と一定の場合の政府の援助などが定められている。また、我が国は、原子力損害賠償に係る国際的枠組みの一つである「原子力損害の補完的な補償に関する条約」を締結している（平成27年4月発効）。

東京電力福島第一原子力発電所事故を受け、文部科学省は、原賠法に基づき原子力損害賠償紛争審査会を設置した。同審査会は、原子力損害の範囲や損害賠償額の算定に係る指針を順次策定し公表している。

## 6 文化及びスポーツの振興

### （1）文化芸術政策の推進

文化芸術の振興について、政府は「文化芸術振興基本法」（平成13年法律第148号）に基

づき、これまで4次にわたって「文化芸術の振興に関する基本的な方針」（基本方針）を策定し、その総合的な推進を図っている。現在は、平成27年5月に閣議決定された第4次基本方針（対象期間：平成27～32年度）に基づき、「文化芸術立国」を目指した取組が進められている。

平成29年6月、文化芸術に関する施策の一層の推進を図る観点から、文化芸術の振興にとどまらず、観光やまちづくり等の文化芸術に関連する施策をも文化芸術振興基本法の範囲に取り込むため、題名を「文化芸術基本法」に改め、基本理念を見直すとともに、従前の基本方針に代えて「文化芸術推進基本計画」を策定すること等を内容とする文化芸術振興基本法の一部改正が行われた。同改正を受け、現在、文化審議会において、「文化芸術推進基本計画」に係る議論が行われており、同年12月には中間報告が取りまとめられた。政府は、平成30年2月に取りまとめられる予定の答申を踏まえ、平成29年度内を目途に同計画を閣議決定する予定である。

## **(2) 文化庁の機能強化と京都への移転**

平成28年3月、まち・ひと・しごと創生本部による「政府関係機関移転基本方針」において、文化庁の京都への移転が明記された。これを受けて同年4月に設置された文化庁移転協議会における文化庁の機能強化・抜本的な組織改編等についての検討を経て、平成29年4月には文化庁の一部先行移転として「地域文化創生本部」が京都市内に設置された。

同協議会においては引き続き議論が行われ、同年7月、「新・文化庁の組織体制の整備と本格移転に向けて」が取りまとめられた。この中で、文化庁の本庁を京都に置き、国会対応や外交関係等東京で行うことが必要な業務を除く全ての業務を行うことや、移転場所は現京都府警察本部本館とし、遅くとも平成33年度中の本格移転を目指すこと、また、第196回国会を目途に提出される文部科学省設置法の改正法案等の法令整備を経て、同年度中に新・文化庁の組織体制を整備すること等が示された。

平成30年度予算案においては、京都への移転等を見据えた文化庁の機能強化を図るための体制整備として、観光・まちづくりと連携した文化資源の活用を担う部署や文化創造を担う役職の新設等を行うための費用を計上している。

## **(3) 文化財**

### **ア 文化財の保存・活用**

国は、文化財保護法（昭和25年法律第214号）に基づき、文化財のうち重要なものについて指定等を行い、現状変更等に一定の制限を課す一方、保存修理や防災施設の設置、史跡等の公有化等に対し補助を行うことにより、文化財の保存を図っている。また、文化財の公開施設の整備に対する補助や展覧会などによる文化財の鑑賞機会の拡大を図ることなどにより、文化財の活用のための措置も講じている。

なお、平成29年5月、文部科学大臣は、文化財の継承基盤であった地域コミュニティが過疎化や少子高齢化の進行により弱体化している一方、文化財が地域経済の活性化等に寄与することへの期待が高まっていることなどを踏まえ、文化審議会に対し、「これからの時

代にふさわしい文化財の保存と活用の在り方について」を諮問し、文化財の保存と活用に係る具体的施策や制度改正の検討等を要請した。同諮問を受け、文化審議会は、調査会を設置して文化財の一体的活用と地域振興に向けた制度改革について検討を行い、同年12月に第一次答申を取りまとめた。同答申においては、地域における文化財の総合的な保存・活用に係る計画の策定等を推進するほか、地方文化財行政の推進力強化として、地方文化財保護行政について一定の条件の下で首長部局に移管することを可能とする等の方針が示された。

## イ 日本遺産

日本遺産は、個々の遺産を「点」として指定・保存する従来の文化財行政とは異なり、点在する遺産を「面」として活用・発信するものであって、市町村の申請を受けて文化庁が認定し、情報発信・人材育成、普及啓発、公開活用のための整備などの支援を行う事業である。平成27年度に創設され、平成29年4月には、79件の申請の中から17件を認定し、これまでの認定件数は合計54件となった。文化庁は、2020年オリンピック・パラリンピック東京大会に向け、訪日外国人旅行者数の増加を見込み、認定件数を平成32年度までに100件程度とするとしている。

## ウ 世界遺産

ユネスコ（国際連合教育科学文化機関）総会で採択された世界遺産条約は、文化的価値のある資産と自然的価値のある資産を等しく人類全体のための遺産として登録し、保護する枠組みである。ユネスコの世界遺産委員会は、締約国からの推薦などに基づいて審議を行い、登録基準を満たして顕著な普遍的価値を持つと認められる資産を世界遺産として登録している。

平成29年7月、我が国が世界文化遺産に推薦していた『神宿る島』宗像（むなかた）・沖ノ島と関連遺産群」について、世界文化遺産へ登録することが決定された。これで、我が国の世界文化遺産登録数は17件となった。

現在、各締約国からの文化遺産の推薦は年1件までとされており、政府は既に平成30年夏の登録に向けて「長崎と天草地方の潜伏キリシタン関連遺産」の推薦書をユネスコに提出している。また、平成29年7月、文化審議会は「百舌鳥・古市（もず・ふるいち）古墳群」を平成30年の推薦候補とすることを決定した。同資産については、閣議了解を経た上で推薦書正式版をユネスコに提出し、翌31年夏に登録の可否が判断される予定である。

## エ 無形文化遺産

ユネスコは、伝統的舞踊、音楽、演劇等の無形文化遺産の保護を目的として、無形文化遺産の登録も行っている。平成28年12月に「山・鉾・屋台行事」（既に記載されていた「京都祇園祭の山鉾行事」及び「日立風流物（ひたちふりゅうもの）」の拡張提案）がユネスコ無形文化遺産に登録され、我が国の無形文化遺産登録数は21件となった。

なお、平成28年3月に申請した「来訪神：仮面・仮装の神々」（既に記載されている「甕

島（こしきじま）のトシドン」の拡張提案）は、平成30年11月頃に審査が行われる予定である。

#### （4）著作権

近年、デジタル技術の進歩及びインターネット利用の発展等を受け、国際的な協力も踏まえた著作権制度の改正が行われている。

政府の「知的財産推進計画2016」（平成28年5月 知的財産戦略本部決定）においては、デジタル・ネットワーク化に対応した次世代知財システムの構築のための具体策として、新たなイノベーションへの柔軟な対応と日本発の魅力的なコンテンツの継続的創出に資する観点から、柔軟性のある権利制限規定について、具体的に検討し、必要な措置を講ずることなどが盛り込まれた。

同計画を受け、文化審議会著作権分科会において審議が行われ、平成29年4月に報告書が取りまとめられた。同報告書では、①新たな時代のニーズに的確に対応した権利制限規定の在り方等、②教育の情報化の推進等、③障害者の情報アクセス機会の充実、④著作物等のアーカイブの利活用促進の4項目については法改正の方向性が定まったとしている。

また、「知的財産推進計画2017」（平成29年5月 知的財産戦略本部決定）においては、第4次産業革命（Society5.0）の基盤となる知財システムの構築のための具体策として、「知的財産推進計画2016」を踏まえ、イノベーション促進に向けた権利制限規定の整備や著作権者不明等の場合の裁定制度の更なる充実に向けて具体的に検討し、必要な措置を講ずることなどが盛り込まれた。

なお、TPP協定（環太平洋パートナーシップ協定）への対応については、同協定が義務付ける制度との整合性を図るため、著作物等の保護期間を少なくとも70年とすること、権利行使に係る民事上・刑事上の規定及び技術的保護手段に関する制度を整備すること等を内容とする「著作権法の一部改正」が、第190回国会に提出された同協定の締結に伴う整備法案に盛り込まれ、第192回国会に継続した後、平成28年12月に成立したが、同法の施行日は「TPP協定の発効の日」となっており、今のところ未定である。また、平成29年11月、米国を除いたTPP参加国により新協定が大筋合意されたが、著作権の保護期間の延長に係る項目等については、米国がTPP協定に復帰するまで凍結されている。

（知的財産分野全般については「科学技術・イノベーション推進特別委員会」の項を参照）

#### （5）2020年オリンピック・パラリンピック東京大会（以下「大会」という。）

##### ア 大会関係予算

大会関係予算については、平成25年1月の立候補ファイルにおいて、開催総経費7,340億円とされていた。しかし、その後、2兆円から3兆円となる旨を懸念する報道がなされたことから、東京都及び大会組織委員会の間で検討が行われた。

平成28年12月、IOC、東京都、組織委員会、政府による四者協議において、組織委員会は、当該時点における大会の組織委員会予算とその他経費の総費用額が1兆5,000億円（予備費1,000億～3,000億円除く）と全体像を明らかにした（大会経費バージョン1）。



平成29年5月、第2回の関係自治体等による連絡協議会において、東京都、組織委員会、国、東京都外の競技会場を所有する自治体の役割及び経費の分担の基本的な方向性が決定された。経費については、東京都6,000億円、組織委員会6,000億円、国1,500億円、未決分担350億円（東京都外の競技会場に係る経費について、設置自治体との経費分担が未決）の計1兆3,850億円（予備費1,000億～3,000億円を除く）とすることとされた（役割（経費）分担に関する大枠合意）。

平成29年12月、東京都、組織委員会、政府の三者は、役割（経費）分担に関する大枠合意等に基づき、大会経費バージョン1を更に精査した大会経費バージョン2を公表した。大枠合意時の費用から350億円を縮減し、1兆3,500億円（予備費1,000億～3,000億円除く）とされた。

なお、設置自治体との経費分担が未決となっていた東京都外の競技会場に係る経費の分担については、その後、全国自治宝くじ「東京2020大会協賛くじ」で対応することとされた。

## イ 開催に当たり残された法的な課題

大会の円滑な準備及び運営に当たり、そのための特別措置を講ずる東京オリンピック・パラリンピック大会特別措置法が平成27年6月に公布・施行された。同法においては、大会推進本部の設置とともに、競技施設等に供する国有財産の無償使用などの特別措置が規定されていた。

平成29年8月、超党派のスポーツ議員連盟等の合同総会<sup>9</sup>において、大会組織委員会から「東京2020大会の準備状況について」の資料が提出された。同資料によると、大会の円滑な準備及び運営に当たり、①オリンピック・パラリンピックマーク等の無断使用等の制限、②チケットの高値転売等の制限、③大会関係者に対する所得税等の免除などが法的な課題として残されているとされ、今後、これらの課題の法整備の検討を行うこととされた。

## Ⅱ 第196回国会提出予定法律案等の概要

### 1 文部科学省設置法の一部を改正する法律案

京都への全面的な移転に向け、「新・文化庁」にふさわしい組織改革・機能強化を図るため、文化に関する基本的な政策の企画及び立案並びに推進に関する事務等を文部科学省及び文化庁の所掌事務に追加する等の措置を講ずる。

### 2 著作権法の一部を改正する法律案

デジタル化・ネットワーク化の進展等に対応した柔軟な権利制限規定の創設、視覚障害者等に係る権利制限規定の対象者の範囲の拡大のほか、教育機関における著作物利用を円滑に行えるようにするための措置及び著作物等のアーカイブの利活用を促進する等の措置

<sup>9</sup> 平成29年4月27日の同合同総会において、我が国のドーピング防止活動の推進に関し、基本理念を定め、国の責務等を明らかにし、及び基本方針の策定などを定めた「スポーツにおけるドーピングの防止活動の推進に関する法律案」の国会提出が了承された。

を講ずる。

### 3 学校教育法等の一部を改正する法律案

児童生徒の教育の充実を図るため必要があると認められる教育課程の一部において、教科用図書に代えてその内容を記録した電磁的記録である教材（デジタル教科書）を使用することができることとする等の措置を講ずる。

### 4 文化財保護法及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律案

地域における文化財の総合的かつ計画的な保存及び活用を図るため、都道府県による文化財保存活用大綱（仮称）の策定、市町村が作成する文化財保存活用地域計画（仮称）等について定めるとともに、条例により地方公共団体の長が文化財の保護に関する事務の管理等をすることができることとする等の措置を講ずる。

内容についての問合せ先

文部科学調査室 花房首席調査員（内線 68500）

## 厚生労働委員会

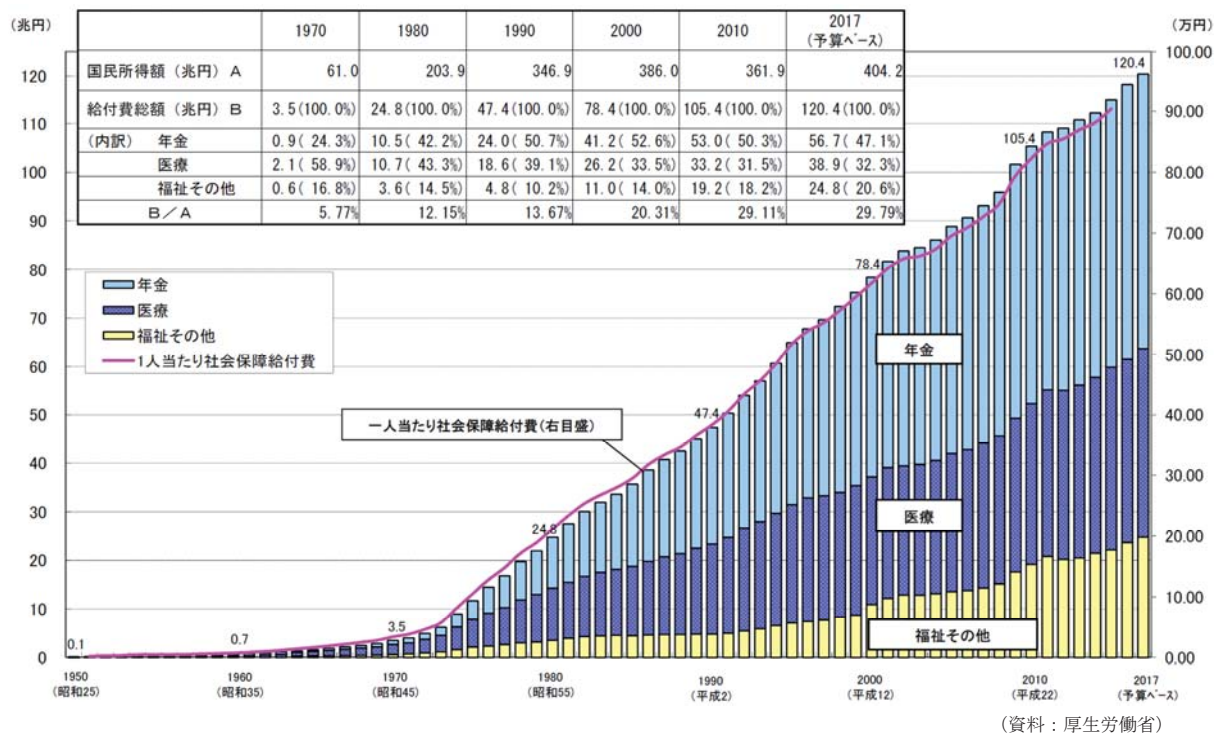
厚生労働調査室

## I 所管事項の動向

## 1 社会保障改革の動向

平成29年度の社会保障給付費総額は約120.4兆円（対国民所得比29.79%：予算ベース）に上っており、高齢化の進展等に伴って給付費は今後更に増加することが見込まれている。

社会保障給付費の推移



我が国の社会保障制度を取り巻く社会・経済情勢は、少子高齢化の進展、雇用環境の変化、家族の在り方の変容、国の財政状況の悪化等大きく変化してきている。そうした中、社会保障の充実・安定化と、そのための安定財源確保と財政健全化の同時達成を目指し、社会保障と税の一体改革が進められている。

平成25年12月5日、社会保障制度改革の全体像及び進め方を明らかにする「持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律」が成立した。政府は、同法による社会保障制度改革の工程に従い、順次、社会保障の各分野の改革に取り組んでいる。

社会保障と税の一体改革では、消費税率を段階的に10%へ引き上げるとともに、引き上げによる増収分は、全てを社会保障財源化し、社会保障の安定化<sup>1</sup>に4%程度、社会保障の充実に1%程度を充てることとなっていた（消費税率8%への引き上げは平成26年4月に実施。10%への引き上げは、平成31年10月まで延期されている。）。このような消費税の使い道に

<sup>1</sup> 基礎年金国庫負担2分の1、消費税率引き上げに伴う社会保障4経費（年金、医療、介護、少子化対策）の増、後代への負担のつけ回しの軽減

関し、安倍内閣総理大臣は、平成29年9月25日の記者会見で、これを変更することを表明した。その後、同年12月8日に「新しい経済政策パッケージ」が閣議決定され、人づくり革命に関する施策の安定財源として消費税率10%への引上げによる財源を活用し、この増収分（2%の引上げにより5兆円強）を教育負担の軽減・子育て層支援・介護人材の確保等<sup>2</sup>と財政再建<sup>3</sup>とに、それぞれおおむね半分ずつ充当することが示された。

なお、平成30年度予算（政府案）における社会保障関係費は、32兆9,732億円（対前年度比4,997億円増）となっている。

## 2 医療制度の動向

### (1) 医療保険制度の概要

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健保組合とその他の者を加入者とする協会けんぽ）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。なお、市町村が行う国民健康保険については、平成30年度から、都道府県が財政運営の責任主体となり、安定的な財政運営や効率的な事業の確保等に中心的な役割を担うこととなっている。

国民医療費の総額は平成28年度で約42.2兆円（実績見込み）に上っており、そのうち、後期高齢者医療費は約15.3兆円（国民医療費の約36.3%）となっている。

### (2) 平成30年度診療報酬改定等

診療報酬は2年ごとに改定される。平成30年度診療報酬改定は、本体+0.55%、薬価△1.36%、材料価格△0.09%であり、全体で△0.90%となった（薬価制度の抜本改革<sup>4</sup>の効果を含めると薬価は△1.65%となり、全体では△1.19%となる。）。このほか、いわゆる大型門前薬局に対する評価の適正化の措置を講ずることとしている。

なお、薬価制度の抜本改革として、これまで2年に一度であった薬価調査・薬価改定がその中間年にも行われることになっている。最初の中間年の薬価改定は平成33年度<sup>5</sup>となるが、この中間年における薬価改定の対象範囲については、平成32年中に決定することとなっている。

### (3) 医療提供体制の動向

高齢化の進展等により、医療・介護サービスの需要が大きく増大することが見込まれている中で、患者それぞれの状態にふさわしい良質かつ適切な医療をより効果的・効率的に

<sup>2</sup> 「等」は、従前より消費税率10%引上げ時に実施することとされていた社会保障の充実策（1.1兆円程度）

<sup>3</sup> 後代への負担のつけ回しの軽減及び消費税率引上げに伴う社会保障4経費の増

<sup>4</sup> 新薬創出・適応外薬解消等促進加算の抜本的見直し、長期収載品の価格の段階的引下げ等

<sup>5</sup> 消費税率の引上げが予定されている平成31年度、2年に一度の薬価改定が行われる平成32年度においては、全品目の薬価改定が行われるため、最初の中間年の薬価改定は平成33年度となる。



提供していくことが求められている。また、住み慣れた地域の中での医療と介護サービスの一体的な提供の確保や、地域間・診療科間での医師等の偏在の解消、病院勤務医の厳しい勤務環境の改善等も課題となっている。

医療機能の分化・連携に関しては、病床の機能ごとの将来の必要量等、地域の医療提供体制の将来のあるべき姿を定める地域医療構想が、既に全都道府県において策定されており、構想区域ごとに、その実現に向けた具体的な取組が進められている。

また、医師偏在対策を議論してきた厚生労働省の「医療従事者の需給に関する検討会医師需給分科会」は、平成29年12月21日、「第2次中間取りまとめ」を取りまとめた。これを踏まえ、政府は、地域間の医師偏在の解消等を通じ、地域における医療提供体制を確保するための医療法及び医師法改正案を本通常国会に提出する予定である。

### 3 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（一定以上の所得を有する者は2割負担<sup>6</sup>）を除いて、公費50%と保険料50%で賄われている。

介護保険制度をめぐっては、平成29年の第193回国会（常会）において、①全市町村が保険者機能を発揮し、自立支援・重度化防止に向けて取り組む仕組みの制度化、②長期療養が必要な要介護者に対して医療及び介護を一体的に提供する介護医療院の創設、③2割負担者のうち特に所得の高い層の利用者負担の3割への引上げ、④被用者保険者に係る介護納付金への総報酬割の導入等を内容とする法改正が行われた。

安倍政権では、「介護離職ゼロ」の実現に向けて、介護離職防止及び特別養護老人ホーム待機者の解消を図るため、2020年代初頭までに50万人分の介護サービスの基盤を整備する目標を掲げて取り組んでいる。また、介護人材の処遇改善等を通じ、介護サービスを支える人材の確保に取り組んでいる。

このような中、「新しい経済政策パッケージ」（平成29年12月8日閣議決定）においては、課題となっている介護人材確保のための取組をより一層進めるため、勤続年数10年以上の介護福祉士について月額平均8万円相当の処遇改善を平成31年10月から実施することとしている。

なお、平成30年度介護報酬改定は、全体で+0.54%の改定率となった。

### 4 健康・生活衛生・食品安全施策の動向

平成32（2020）年に東京オリンピック・パラリンピック競技大会が開催されること等を踏まえ、受動喫煙防止対策の強化が課題となっている。平成29年3月、厚生労働省は、病

<sup>6</sup> 平成30年8月から、2割負担者のうち特に所得の高い層の利用者負担は3割へ引上げ

院等では敷地内禁煙、官公庁や社会福祉施設では屋内禁煙、飲食店等では原則屋内禁煙とした上で喫煙専用室の設置を可能とする等の「基本的な考え方の案」を公表した。その後、飲食店における規制の在り方等を中心に政府・与党内での調整が難航したため、同年の第193回国会（常会）への法案提出は見送られたが、政府は、望まない受動喫煙の防止を図るための健康増進法改正案を本通常国会に提出する予定である。

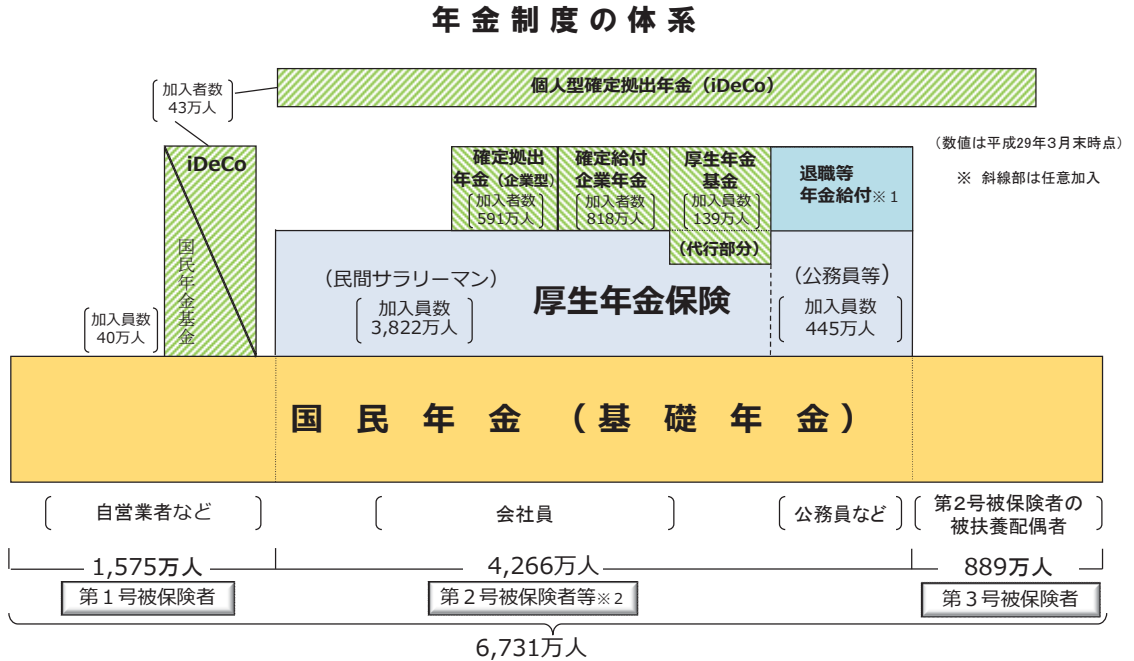
水道事業をめぐるのは、人口減少に伴う水需要の減少、施設の老朽化等の課題が指摘されている。こうした状況を踏まえ、政府は、水道の基盤の強化を図るための措置を講ずる水道法改正案を第193回国会に提出したが、平成29年9月28日の衆議院解散により審査未了・廃案となった。政府は、同内容の法案を本通常国会に再度提出する予定である。

近年、食へのニーズの多様化、食のグローバル化が進展している。また、広域的な食中毒事案や健康食品に起因する健康被害等が発生しているほか、国際基準と整合的な食品衛生管理も求められている。政府は、こうした食品の安全をめぐる状況の変化を踏まえ、食品衛生規制等の見直しを行う食品衛生法等改正案を本通常国会に提出する予定である。

## 5 年金制度改革の動向

### (1) 公的年金制度の動向

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、公務員等は厚生年金に加入する「国民皆年金」の仕組みになっている。



※1 被用者年金制度の一元化に伴い、共済年金の職域加算部分は廃止され、新たに退職等年金給付が創設。ただし、平成27年9月30日までの共済年金に加入していた期間分については、平成27年10月以後においても、加入期間に応じた職域加算部分を支給。

※2 第2号被保険者等とは、厚生年金被保険者のことをいう（第2号被保険者のほか、65歳以上で老齢、または、退職を支給事由とする年金給付の受給権を有する者を含む）。

（厚生労働省資料を基に作成）

国民年金は全国民に共通の基礎年金（月額64,941円（老齢）：40年加入 平成29年度）を支給し、厚生年金は、基礎年金に上乗せして在職中の報酬に比例した年金額を支給する。

給付に要する費用は、主に保険料と国庫負担で賄われている。厚生年金では、加入者の給与に対し定率の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する。また、基礎年金給付費の2分の1の国庫負担等が行われている。

年金制度については、平成24年の社会保障と税の一体改革において、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、④年金受給者である低所得高齢者や障害者等に対する福祉的な給付（年金生活者支援給付金）の創設等の措置が講じられた。なお、①及び④は、消費税率の10%への引上げ時に施行することとされていたが、①受給資格期間の短縮については、平成28年の法改正により平成29年8月1日に施行されている。

また、平成28年には、短時間労働者に対する被用者保険の適用拡大の促進、国民年金の第1号被保険者の産前産後期間の保険料の免除、年金額改定ルールの見直し等を内容とする法律が成立している。

## (2) 年金積立金の運用

年金積立金を運用する年金積立金管理運用独立行政法人（GPIF）における平成29年度第2四半期の収益額は4.5兆円で、同期末現在の資産額は156.8兆円となった（市場運用を開始した平成13年度以降の累積収益額は62.9兆円）。なお、GPIFは、平成26年10月31日に、年金積立金の運用に関する基本ポートフォリオ（資産構成割合）について、国内債券の割合を引き下げ、株式の割合を引き上げる等の変更を行っている。

GPIFにおいては、平成29年10月より、意思決定と執行部の監督を行う合議制の経営委員会の設置等のガバナンス改革が行われている。

## 6 児童家庭福祉施策の動向

### (1) 子ども・子育て支援施策の動向

都市部を中心に、保育園等への入園を希望しながら入園することができない「待機児童」が多く生じている（平成29年4月1日現在2万6,081人）。待機児童の解消に向け、政府は、平成25年4月に策定した「待機児童解消加速化プラン」に基づき取組を進めているが、女性就業率の上昇等に伴い、保育の利用申込者数は年々増加しており、待機児童の解消には至っていない。このため、政府は、平成29年6月2日、「子育て安心プラン」を策定し、平成34年度末までの5年間で女性就業率80%に対応できる32万人分の保育の受け皿を整備することとした。その後、「新しい経済政策パッケージ」（平成29年12月8日閣議決定）においては、同プランを前倒しし、平成32年度末までに32万人分の受け皿整備を行うこととしている。

共働き家庭などの小学生に対しては、放課後に適切な遊びや生活の場を提供する放課後児童クラブ（学童保育）が実施されている。しかし、放課後児童クラブの不足等により、小学校に就学した子どもを預けることができずに仕事を辞めざるを得ない状況（いわゆる「小1の壁」）が問題となっている（放課後児童クラブの待機児童数は、平成29年5月1日現在1万7,170人）。このため、平成26年7月に文部科学省及び厚生労働省は、共同で「放

課後子ども総合プラン」を策定し、放課後児童クラブについて、平成31年度末までに約30万人分の新たな受け皿整備を目指すこととした。その後、「新しい経済政策パッケージ」においては、同プランを前倒しし、平成30年度までに約30万人分の受け皿整備を行うこととしている。

このほか、「新しい経済政策パッケージ」では、3歳から5歳までの全ての子どもたちの保育園、幼稚園等の費用を無償化するとともに、0歳から2歳児についても、当面、住民税非課税世帯を対象として無償化するなどの幼児教育の無償化が明記された。こうした幼児教育の無償化は、平成31年4月から一部をスタートし、平成32年4月から全面的に実施することとされている。

## **(2) 児童虐待防止対策の動向**

児童虐待防止対策については、累次の法改正等を経て制度的な充実が図られてきたものの、全国の児童相談所における児童虐待に関する相談対応件数は一貫して増加しており、重大な児童虐待事件も後を絶たない。こうした状況の中、平成28年の第190回国会（常会）では、児童虐待の発生予防から自立支援まで一連の対策の更なる強化等を図るため、児童福祉法の理念を明確化するとともに、児童相談所や市町村の体制の強化、里親委託の推進等を内容とする児童福祉法等の改正が行われた。

また、平成29年の第193回国会（常会）においては、虐待を受けている児童等の保護を図るため、里親委託・施設入所の措置の承認の申立てがあった場合に、家庭裁判所が都道府県に対して保護者指導を勧告することができることとする等、児童等の保護についての司法関与を強化すること等を内容とする児童福祉法等の改正が行われた。

## **(3) ひとり親家庭支援施策の動向**

ひとり親家庭に対する経済的支援である児童扶養手当について、厚生労働省は、平成30年度予算（政府案）において、所得制限の引上げ（扶養親族等の数が1人の場合、全部支給所得制限限度額を収入ベースで130万円から160万円に引上げ）等の措置を講ずることとしている。

また、政府は、家計の安定を図る観点から、児童扶養手当の支払回数について、現行の年3回から年6回に見直す児童扶養手当法の改正案（後述の生活困窮者自立支援法等改正案の一部）を本通常国会に提出する予定である。

## **7 障害者施策の動向**

障害者及び障害児が基本的人権を享有する個人としての尊厳にふさわしい日常生活又は社会生活を営むことができるよう、「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）に基づき、必要な障害福祉サービスに係る給付等の支援が総合的に行われている。

平成28年の第190回国会（常会）では、①重度訪問介護について入院時も一定の支援を可能とすること、②自立生活援助及び就労定着支援の新設、③一定の高齢障害者が障害福祉



サービスに引き続いて介護保険サービスを利用する場合に利用者負担を軽減（償還）できる仕組みを設けること、④障害児通所支援の充実及び医療的ケア児に対する関係機関の連携促進等を内容とする障害者総合支援法等の改正が行われた。

また、精神保健医療福祉施策に関しては、平成29年の第193回国会（常会）において、①措置入院者に対する退院後の医療等の支援を継続的に行う仕組みの整備、②医療保護入院の入院手続の見直し、③精神保健指定医制度の見直し等を内容とする「精神保健及び精神障害者福祉に関する法律の一部を改正する法律案」が政府から提出された。同法案は、参議院による修正を経て、衆議院において継続審査となっていたが、同年9月28日の衆議院解散により審査未了・廃案となった。政府は、参議院での修正部分を織り込んだ上で、同内容の法案を本通常国会に再度提出する予定である。

なお、平成30年度障害福祉サービス等報酬改定は、全体で+0.47%の改定率となった。

## 8 生活保護制度・生活困窮者自立支援制度の動向

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。

生活保護受給者数は、平成7年度を底に増加に転じ、平成26年度まで増加を続けたが、最近では減少傾向にあり、平成29年10月には約213万人となっている。世帯類型別の生活保護受給世帯数の最近の動向を見ると、高齢者世帯の増加により、世帯全体は増加しているが、高齢者世帯以外の世帯については減少傾向が続いている。平成30年度の保護費は、約3.8兆円（全額公費（国3/4、地方1/4））が見込まれている。

また、平成27年4月からは、生活保護に至る前の段階にある生活困窮者に対し、自立相談支援事業の実施、住居確保給付金の支給その他の支援を行う生活困窮者自立支援制度が実施されている。

政府は、生活困窮者等の一層の自立の促進を図るため、生活困窮者自立支援法等改正案を本通常国会に提出する予定である。

このほか、厚生労働省は、5年に1度の生活扶助基準の検証結果を踏まえ、一般低所得世帯の消費実態（年齢、世帯人員、居住地域別）との均衡を図るため、生活扶助基準の見直し（増減額）を行うこととし、平成30年度予算（政府案）に反映した。見直しに当たっては、減額の影響が大きくならないよう、減額幅を現行基準から最大5%にとどめ、平成30年10月から3回に分けて段階的に実施することとされている。

## 9 雇用政策の動向

### (1) 最近の雇用・失業情勢

我が国の雇用失業情勢については、平成20年の世界的な金融危機の後、東日本大震災、円高の進行とその是正等を経て、着実に改善が進んでいる。直近の完全失業率は平成29年11月現在2.7%、有効求人倍率は平成25年11月より1倍を超え、平成29年11月現在1.56倍となっている。

## (2) 働き方改革

アベノミクスの第2ステージでは、少子高齢化の問題に真正面から立ち向かうこととし、究極の成長戦略として一億総活躍社会の実現を目標に掲げ、その実現に向けた最大のチャレンジとして「働き方改革」を位置付けた。

「ニッポン一億総活躍プラン」（平成28年6月2日閣議決定）では、その方向として、①同一労働同一賃金の実現に向けて我が国の雇用慣行に十分留意しつつ法改正の準備を進めること、②長時間労働の是正に向けて、労働基準法の執行を強化するとともに、同法に基づく時間外労働規制の在り方について再検討を開始すること、③高齢者の就労促進のために65歳以降の継続雇用延長や65歳までの定年延長を行う企業等に対する支援を行うこと等が明記された。

平成28年9月27日、働き方改革の実現を目的とする実行計画の策定等を審議するため、安倍内閣総理大臣を議長とし、関係大臣、労使の代表及び有識者で構成される「働き方改革実現会議」が設置された。

同会議は、10回にわたる議論を経て、平成29年3月28日、「働き方改革実行計画」を決定した。その主な内容は、同一労働同一賃金など非正規雇用の処遇改善（(3)参照）、罰則付き時間外労働の上限規制の導入など長時間労働の是正（10(2)参照）、賃金引上げと労働生産性向上、柔軟な働き方がしやすい環境整備、病気の治療と仕事の両立等である。

同計画では、働き方改革の基本的な考え方と進め方を示し、その実現の道筋を確実にするため、法制面も含め、目的達成のための政策手段について検討することとしている。政府は、働き方改革の考え方等を示し、労働施策を総合的に推進するため、国の雇用対策の基本方針を定めた雇用対策法について、法律の題名、目的、国の施策等を見直すべく、同法の改正案（働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律案（以下「働き方改革推進法案」という。）の一部）を本通常国会に提出する予定である。

また、同計画では、病気の治療と仕事の両立について、労働者の健康確保に効果的な活動を行う環境整備に向けて、産業医の独立性や中立性を高めるようその在り方を見直すこととしている。政府は、産業医の活動環境の整備等、産業医・産業保健機能を強化するため、労働安全衛生法及びじん肺法の改正案（働き方改革推進法案の一部）を本通常国会に提出する予定である。

このほか、同計画では、賃金引上げと労働生産性向上について、最低賃金を年率3%程度を目途に名目GDP成長率にも配慮しつつ引き上げていき、全国加重平均1,000円を目指すこと、柔軟な働き方がしやすい環境整備について、副業・兼業を普及促進させる観点から、雇用保険や労災保険の適用・給付の在り方等について検討を進めること等を明記している。

## (3) 同一労働同一賃金

非正規雇用労働者は増加傾向にあり、雇用者全体に占める割合は37.5%となっている。このうち、正規の仕事がないから不本意に非正規雇用労働者となった者は、低下傾向にあるものの、非正規雇用労働者全体の15.6%となっている（総務省「労働力調査（詳細集計）」

（平成28年））。

他方で、正社員の賃金は日本的雇用慣行の一つとされる年功序列型であるのに対し、パートタイム労働者などの非正規雇用労働者の賃金は、年齢が上昇しても横ばいである。また、我が国のフルタイム労働者に対するパートタイム労働者の賃金水準は6割弱となっており、7割～9割程度であるヨーロッパ諸国と比べて低い状況にある。このように雇用形態によって賃金に格差があることなどから、同じ労働に対して同じ賃金を支払う同一労働同一賃金を導入すべきとの意見がある。しかし、我が国の雇用慣行に鑑みると、同一労働同一賃金の実現には課題も多い。

「ニッポン一億総活躍プラン」では、非正規雇用の待遇改善に関し、①「同一労働同一賃金の実現に向けて、我が国の雇用慣行には十分に留意しつつ、躊躇（ちゅうちょ）なく法改正の準備を進める」こと、②「どのような待遇差が合理的であるかまたは不合理であるかを事例等で示すガイドラインを策定する」こと、③「労働契約法、パートタイム労働法及び労働者派遣法の一括改正等を検討し、関連法案を国会に提出する」ことが示され、「これらにより、正規労働者と非正規雇用労働者の賃金差について、欧州諸国に遜色（そんしょく）のない水準を目指す」ことが明記された。

平成28年12月20日、働き方改革実現会議において、具体的な事例を交えたガイドライン案が提示された。その主な内容は、以下のとおりである。

有期雇用労働者及びパートタイム労働者に関して、①基本給、昇給、賞与等については、正社員と同一又は相違に応じた対応をしなければならないこと、②通勤手当・出張旅費、食事手当等については正社員と同一の支給をしなければならないこと、③食堂、休憩室等の福利厚生施設については、正社員と同一の利用を認めなければならないこと等としている。派遣労働者に関しては、派遣先の労働者と職務内容、職務内容・配置の変更範囲、その他の事情に鑑み、同一又は相違に応じた対応をしなければならないこととしている。

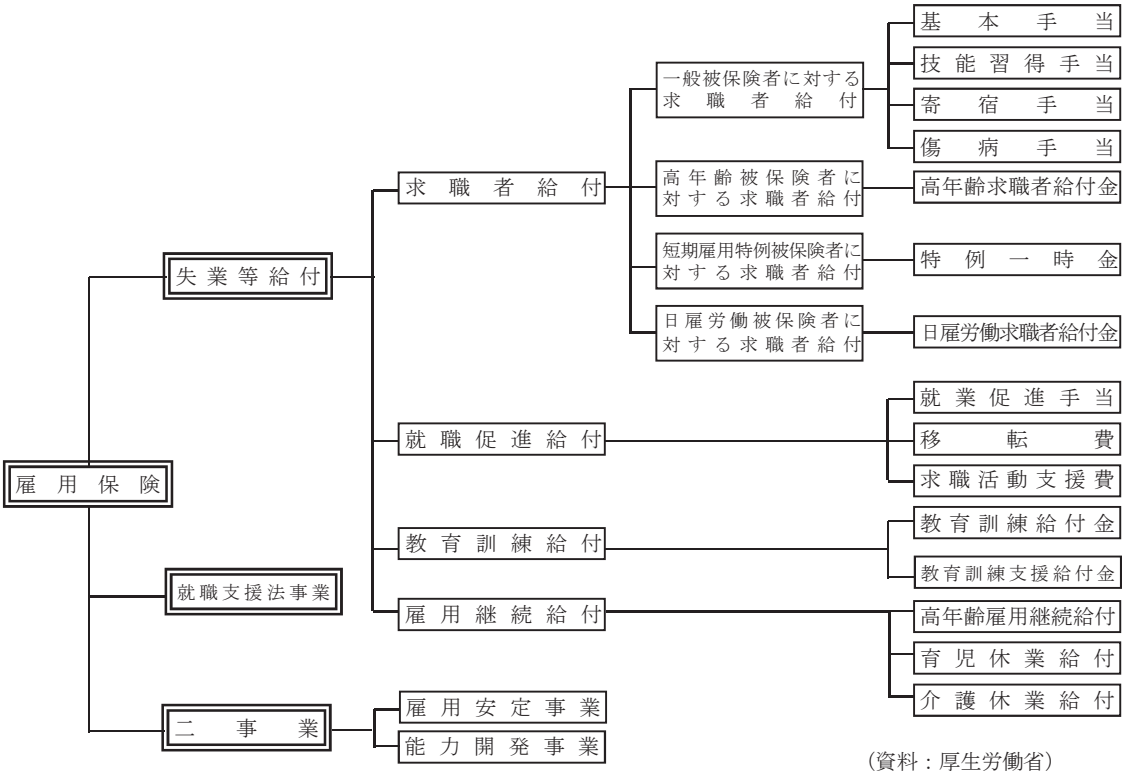
ガイドライン案については、関係者の意見や改正法案の国会審議を踏まえて確定することとしている。

「働き方改革実行計画」では、ガイドライン案の実効性を担保するため、①労働者が司法判断を求める際の根拠となる規定の整備、②労働者に対する待遇に関する説明の義務化、③行政による裁判外紛争解決手続の整備等を内容とする上述の3法律の改正を行うことが明記された。これを受けて、労働政策審議会は、法改正に向けた審議を行い、平成29年6月16日、同一労働同一賃金に関する法整備について厚生労働大臣に建議した。政府は、この建議を踏まえ、3法律の改正案（働き方改革推進法案の一部）を本通常国会に提出する予定である。

#### （4）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（失業等給付）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、以下のとおり累次にわたり改正が行われてきた。

改正年	主な改正内容
平成19年	○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
平成21年	○平成23年度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を延長すること（個別延長給付） 等
平成22年	○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 等
平成23年	○基本手当算定の基礎となる賃金日額の下限額等の引上げ ○再就職手当について受給要件の緩和と給付水準の引上げ ○失業等給付に係る保険料率の引下げ 等
平成24年	○平成23年度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、個別延長給付等を平成25年度まで2年間延長すること 等
平成26年	○平成25年度までの給付に係る暫定措置を平成28年度まで3年間延長すること ○教育訓練給付を拡充し、専門実践教育訓練を受ける場合の給付率を最大60%に引き上げること ○育児休業給付について、休業開始後6か月間の給付率を暫定的に67%に引き上げること 等
平成28年	○失業等給付に係る保険料率の引下げ ○65歳以降に新たに雇用される者への雇用保険の適用拡大 ○介護休業給付の給付率の暫定的引上げ（67%） 等

(厚生労働省資料を基に作成)



雇用保険の財政状況をみると、平成27年度末の失業等給付費の積立金残高は6兆4,260億円となり、過去最高となった。平成28年8月2日に閣議決定された「未来への投資を実現する経済対策」には、雇用保険料や国庫負担の時限的な引下げ等について、平成29年度から実現することが盛り込まれた。また、平成21年の法改正で創設された雇止めにより離職した有期雇用労働者等に係る所定給付日数の充実等の暫定措置が平成28年度末で期限を迎える中で、その取扱いに關しての検討が求められた。

これらを背景に、平成29年の第193回国会（常会）では、①平成28年度末までの暫定措置を終了する一方で、雇用情勢が厳しい地域に居住する者の給付日数を60日延長する暫定措置を5年間実施する等の失業等給付の拡充、②失業等給付に係る保険料率及び国庫負担率の3年間の時限的引下げ等を内容とする雇用保険法等の改正が行われた。

## （5）職業紹介制度

職業安定法は、労働力の需給調整システムを規律する法律であり、公共職業安定所（ハローワーク）による無料の職業紹介事業について規定するとともに、民間事業者等が行う職業紹介、労働者の募集、労働者供給事業等について規定している。

職業紹介事業等については、社会経済の変化に伴いインターネットの活用など多様化が進んでおり、求職と求人のより適切かつ円滑なマッチングを進めていくことが求められている。また、近年、求人票や求人広告等の記載内容と実際の労働条件が異なる虚偽求人のトラブルが相次いでおり、対応が求められている。

このような中、平成29年の第193回国会（常会）では、職業紹介等に関する制度の機能強化及び求人情報等の適正化を図るため、①ハローワークや職業紹介事業者等が一定の労働関係法令違反の求人者等による求人申込みを受理しないことを可能とすること、②虚偽の求人申込みを行った求人者を罰則の対象とすること、③募集情報等提供事業に係る指導監督の規定を整備すること、④求人者等が当初明示した労働条件等を変更しようとする場合等に、その内容を求職者に明示することを義務付けること等を内容とする職業安定法の改正（雇用保険法等改正の一部）が行われた。

## 10 労働条件

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

### （2）労働時間法制

一般労働者の年間総実労働時間が2,000時間を上回る水準で推移し、年次有給休暇の取得

率が5割を下回っている状況の中、長時間労働を是正し、仕事と生活の調和のとれた働き方を拓けていくことは喫緊の課題となっている。また、経済のグローバル化の進展等に伴い、企業において創造的な仕事の重要性が高まる中で、時間ではなく成果で評価される働き方に対応した選択肢を増やしていくことも課題となっている。

このような中、政府は、平成27年の労働政策審議会建議に基づき、同年の第189回国会（常会）に、年次有給休暇に係る時季指定の使用者への義務付け、企画業務型裁量労働制の対象業務の追加、高度な専門的知識等を要する業務に就き、かつ、一定額以上の年収を有する労働者に適用される労働時間制度（高度プロフェッショナル制度）の創設等を内容とする「労働基準法等の一部を改正する法律案」（以下「平成27年法案」という。）を提出した（平成29年9月28日の衆議院解散により審査未了・廃案）。

長時間労働の是正については、9(2)のとおり、「働き方改革実行計画」において、いわゆる36協定でも超えることができない、罰則付きの時間外労働の限度を具体的に定める法改正を行うこととしている。具体的には、①時間外労働の限度を、原則「月45時間、かつ、年360時間」、②特例として、臨時的な特別の事情がある場合にも「年720時間」を上限とし、かつ、1か月では休日労働を含んで100時間未満、2～6か月の月平均では休日労働を含んで80時間以内、③特例の適用は年6回を上限としている。

また、同計画では、労働時間等の設定の改善に関する特別措置法（以下「労働時間等設定改善法」という。）を改正し、事業者勤務間インターバル制度導入の努力義務を課すこととしている。

同計画を受けて、労働政策審議会は、労働条件分科会において時間外労働の上限規制等について検討を行い、上限規制の履行確保措置等について議論を深め、平成29年6月5日に建議を取りまとめた。

平成27年及び平成29年の労働政策審議会建議を踏まえた対応が議題となった同年8月30日及び9月4日の労働条件分科会において、労働者代表委員から、平成27年法案に盛り込まれた企画業務型裁量労働制の対象業務の追加及び高度プロフェッショナル制度の創設に対する反対意見とともに、前者については追加される対象業務の範囲が不明確であること等、後者については健康確保措置が不十分であること等への懸念が述べられた。

厚生労働省は、こうした懸念等を踏まえ平成27年法案の内容を一部修正し、これらの改正事項と罰則付きの時間外労働の上限規制導入等の働き方改革に関連する法改正事項とを新たに一つの法案として整理した法案要綱を取りまとめ、労働政策審議会に諮問し、答申を得た。

政府は、これを受け、労働基準法及び労働時間等設定改善法の改正案（働き方改革推進法案の一部）を本通常国会に提出する予定である。

### (3) 透明かつ公正な労働紛争解決システム等の検討

社会経済情勢の変化に伴う企業組織の再編や人事労務管理の個別化の進展等を背景として、いじめ・嫌がらせ、解雇等、個々の労働者と事業主との間の個別労働紛争は増加傾向にある。こうした紛争の解決手段として、民事訴訟に加え、個別労働紛争解決制度（平成

13年10月施行)や労働審判制度(平成18年4月施行)が整備されているが、これらについては、解雇等の雇用終了をめぐる紛争処理の金銭的・時間的予見可能性が低い等の指摘がある。

このため、厚生労働省は、平成27年10月に「透明かつ公正な労働紛争解決システム等の在り方に関する検討会」を設置し、①既に制度化されている雇用終了をめぐる紛争等の多様な個別労働紛争の解決手段がより有効に活用されるための方策、②解雇無効時における金銭救済制度の在り方(雇用終了の原因、補償金の性質・水準等)とその必要性について検討を行った。平成29年5月に取りまとめられた報告書では、解雇無効時の金銭救済制度の必要性について、委員のコンセンサスが必ずしも得られたわけではないが、「解雇紛争についての労働者の多様な救済の選択肢の確保等の観点からは一定程度認められ得る」とし、金銭救済制度について、労働政策審議会において更に検討を深めていくことが適当との考えを示している。

平成29年12月8日に閣議決定された「新しい経済政策パッケージ」では、検討会の検討結果を踏まえ、「可能な限り速やかに、労働政策審議会において法技術的な論点についての専門的な検討に着手し、同審議会の最終的な結論を得て、所要の制度的措置を講じる」こととしている。

## 11 仕事と家庭の両立支援

希望する全ての労働者が育児や介護を行いながら安心して働くことができるように、育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律(以下「育児・介護休業法」という。)により、育児・介護休業制度、短時間勤務制度のほか、時間外労働の制限等の仕組みが設けられている。

平成28年の第190回国会(常会)において、①介護休業を分割して3回取得できることとすること、②妊娠、出産、育児休業等を理由とする上司・同僚による就業環境を害する行為を防止する措置を事業主に義務付けること等を内容とする育児・介護休業法等の改正(雇用保険法等改正の一部)が行われ、平成29年1月に施行された。

さらに、待機児童の解消が喫緊の課題となっている中、子を保育所に預けられず離職せざるを得ない労働者の就業継続のため、同年の第193回国会(常会)においても育児・介護休業法の改正(雇用保険法等改正の一部)が行われた。その主な内容は、原則として子が1歳に達するまでである育児休業を6か月延長しても保育所に入れない場合等に限り、さらに6か月(2歳まで)の再延長を可能にすること等である。これらの改正は、同年10月に施行された。

## Ⅱ 第196回国会提出予定法律案等の概要

### 1 駐留軍関係離職者等臨時措置法及び国際協定の締結等に伴う漁業離職者に関する臨時措置法の一部を改正する法律案(予算関連)

我が国をめぐる国際環境等に鑑み、駐留軍関係離職者及び国際協定の締結等に伴う漁業離職者の発生が今後も予想されることから、駐留軍関係離職者等臨時措置法及び国際協定

の締結等に伴う漁業離職者に関する臨時措置法の有効期限をそれぞれ5年間延長する。

## **2 生活困窮者等の自立を促進するための生活困窮者自立支援法等の一部を改正する法律案（仮称）（予算関連）**

生活困窮者等の一層の自立の促進を図るため、都道府県等による生活困窮者就労準備支援事業等の実施の努力義務化及びその適切な実施に係る指針の公表、教育訓練施設に入学する被保護者に対する進学準備給付金（仮称）の創設、住居を設置する第二種社会福祉事業に係る規制の強化、児童扶養手当の支払回数増加等の措置を講ずる。

## **3 働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律案（仮称）**

労働者がそれぞれの事情に応じた多様な働き方を選択できる社会を実現する働き方改革を推進するため、時間外労働の限度時間の設定、高度な専門的知識等を要する業務に就き、かつ、一定額以上の年収を有する労働者に適用される労働時間制度の創設、短時間・有期雇用労働者及び派遣労働者と通常の労働者との間の不合理な待遇の相違の禁止、国による労働に関する施策の総合的な推進に関する基本的な方針の策定等の措置を講ずる。

## **4 健康増進法の一部を改正する法律案**

望まない受動喫煙の防止を図るため、多数の者が利用する施設等の区分に応じ、当該施設等の一定の場所を除き喫煙を禁止するとともに、当該施設等の管理について権原を有する者が講ずべき措置等について定める。

## **5 水道法の一部を改正する法律案**

人口減少に伴う水の需要の減少、水道施設の老朽化等に対応し、水道の基盤の強化を図るため、都道府県による水道基盤強化計画の策定、水道事業者等による水道施設台帳の作成、地方公共団体である水道事業者等が水道施設運営等事業に係る公共施設等運営権を設定する場合の許可制の導入、指定給水装置工事事業者の指定に係る更新制の導入等の措置を講ずる。

## **6 医療法及び医師法の一部を改正する法律案**

地域間の医師偏在の解消等を通じ、地域における医療提供体制を確保するため、都道府県の医療計画における医師の確保に関する事項の策定、臨床研修病院の指定権限及び研修医定員の決定権限の都道府県への移譲等の措置を講ずる。

## **7 食品衛生法等の一部を改正する法律案**

食品の安全を確保するため、広域的な食中毒事案に対処するための広域連携協議会の設置、国際標準に即して事業者自らが重要工程管理等を行う衛生管理制度の導入、特別の注意を要する成分等を含む食品による健康被害情報の報告制度の創設、安全性を評価した物質のみを食品用器具・容器包装に使用可能とする仕組みの導入等の措置を講ずる。



## 8 精神保健及び精神障害者福祉に関する法律の一部を改正する法律案

精神障害者の社会復帰の促進を図るため、都道府県が入院措置を講じた者に対する退院後の医療等の支援を強化するとともに、精神障害者の支援を行う地域関係者の連携強化を図るほか、医療保護入院に必要な手続及び精神保健指定医の指定要件の厳格化等の措置を講ずる。

内容についての問合せ先

厚生労働調査室 山本首席調査員（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 農政改革の展開方向

農林水産業・地域の活力創造に向けた政策改革のグランドデザインとして平成 25 年 12 月に「農林水産業・地域の活力創造プラン」（以下「プラン」という。）が取りまとめられた<sup>1</sup>。その後、プラン等で示された施策の方向も踏まえつつ、「食料・農業・農村基本法」（平成 11 年法律第 106 号）に基づく食料・農業・農村基本計画が平成 27 年 3 月に閣議決定された。プランは策定以来、累次の改訂が行われているが、平成 29 年 12 月の改訂では、農業・林業・水産業の更なる成長産業化に向けた改革を進めるため、「新たなニーズに対応した農地制度の見直し<sup>2</sup>」、「生産者・消費者双方のメリット向上のための卸売市場を含めた食品流通構造の改革について<sup>3</sup>」、「林業の成長産業化と森林資源の適切な管理の推進について<sup>4</sup>」及び「水産政策の改革の方向性<sup>5</sup>」がプランの中に盛り込まれた。

また、農林水産関係予算は、平成 30 年度当初予算（以下「30 当初予算」という。）に 2 兆 3,021 億円が、平成 29 年度補正予算（以下「29 補正予算」という。）に 4,680 億円が計上されている。

### 2 国際貿易交渉への対応

#### (1) 環太平洋パートナーシップ（ＴＰＰ）協定をめぐる動向

環太平洋パートナーシップ（以下「ＴＰＰ」という。）協定については、2016（平成 28）年 12 月に国会で承認され、関連法案が可決・成立した。これを受けて、我が国は 2017（平成 29）年 1 月、寄託国であるニュージーランドに国内手続が完了した旨の通報を行った。

一方、交渉を主導してきた米国は、同月、ＴＰＰ協定の締約国となる意思がない旨をＴＰＰ署名国に通知した。同年 5 月に開催された米国以外のＴＰＰ署名国が出席したＴＰＰ閣僚会合においてＴＰＰ協定の早期発効を追求すること等を確認し、交渉が行われた結果、11 月の閣僚会合で「包括的及び先進的な環太平洋パートナーシップ協定<sup>6</sup>」（以下「ＴＰＰ 11 協定」という。）の条文、凍結リスト等を含むパッケージについて大筋合意に至った。現在、2018（平成 30）年の早い時期の署名を目指して、法技術的チェックの作業が進められている。なお、ＴＰＰ 11 協定において農林水産物を含む市場アクセス分野については、ＴＰＰ協定の内容が維持されている。

<sup>1</sup> 内閣総理大臣を本部長、内閣官房長官、農林水産大臣を副本部長とし、関係閣僚が参加する農林水産業・地域の活力創造本部において決定された。

<sup>2</sup> プラン本文 26、28 頁。4 (1) 参照。

<sup>3</sup> プラン別紙 9。3 参照。

<sup>4</sup> プラン別紙 7。12 (1) 参照。

<sup>5</sup> プラン別紙 8。13 (3) 参照。

<sup>6</sup> 名称の英語表記は「Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership」（略称は CPTPP）である。

## (2) 日EU・EPA交渉の大枠合意

日EU・EPA交渉については、2017（平成 29）年 7 月に大枠合意<sup>7</sup>、12 月に交渉が妥結し、現在、早期の署名・発効に向けた作業が行われている。農林水産物に関して、EU から我が国への輸入については、米が関税削減・撤廃等から除外となったほか、麦・乳製品の国家貿易制度や豚肉の差額関税制度が維持され、また、関税割当やセーフガード・長期の関税撤廃期間等の措置が確保されている。一方、我が国から EU への輸出については、牛肉、茶、水産物などの輸出重点品目を含めほぼ全ての品目で関税撤廃を獲得している。

## (3) 総合的なTPP等関連政策大綱

TPP 協定の大筋合意を受けて 2015（平成 27）年 11 月に策定された「総合的な TPP 関連政策大綱」は、TPP11 交渉や日EU・EPA 交渉の進展等を踏まえ、2017（平成 29）年 11 月に「総合的な TPP 等関連政策大綱」（以下「TPP 等政策大綱」という。）に改訂された。TPP 等政策大綱では、体質強化対策については、引き続き実績の検証等を踏まえた所要の見直しを行った上で必要な施策を実施するとし、日EU・EPA を踏まえ、国産チーズや構造用集成材等の競争力強化を図ることとしている。また、牛肉・豚肉、甘味資源作物<sup>8</sup>等の経営安定対策については、TPP 協定又は日EU・EPA の発効に合わせて対策の充実等を措置するとしている。29 補正予算において同大綱実現に向けた施策に係る予算として 3,465 億円（うち農林水産関係 3,170 億円）が計上されている。

2017（平成 29）年 12 月に政府が公表した日EU・EPA 等の経済効果分析における農林水産省試算によれば、日EU・EPA、TPP11 協定の関税削減等の影響で価格低下により生産額が減少するものの<sup>9</sup>、体質強化対策や経営安定対策等の国内対策により国内生産量は維持されると見込んでいる。国内対策の確実な実施と TPP11 協定等の発効後の農林水産業への影響を注視する必要がある。

## 3 卸売市場を含めた食品流通構造の改革

卸売市場を含めた食品流通構造の改革について、平成 29 年 6 月に閣議決定された規制改革実施計画では「卸売市場法（昭和 46 年法律第 35 号）を抜本的に見直し、合理的理由のなくなっている規制は廃止すべく、平成 29 年末までに具体的結論を得て、所要の法令、運用等を改める」とされた。

<sup>7</sup> 「大枠合意」及び「大筋合意」とともに明確な定義はないが、「大枠合意」は「関税など主要分野の交渉は決着したが、いくつかの分野の交渉が残った状態」を指し、「大筋合意」は、「関税や投資ルールなど全分野の交渉が決着し、協定締結に向けて法的な確認など技術的事項等を残すのみの場合」を指す。（毎日新聞（平成 29 年 7 月 8 日）を参考に記載）

<sup>8</sup> 「環太平洋パートナーシップ協定の締結に伴う関係法律の整備に関する法律」（平成 28 年法律第 108 号）により、牛・豚マルキンの法制化、輸入加糖調製品からの調整金徴収のための法改正が措置されているが、これらは TPP 協定が日本国に効力を生ずる日に施行することとされている。

<sup>9</sup> 農林水産省試算によれば、農林水産物の生産減少額は、日EU・EPA では約 600～1,100 億円、TPP11 協定では約 900～1,500 億円としている。

これを踏まえ、政府において、卸売市場法の抜本的な見直しに向けた検討が進められ<sup>10</sup>、29 年改訂プランでは、卸売市場を含めた食品流通の合理化と生鮮食料品等の公正な取引環境の確保を促進し、生産者・消費者双方のメリット向上のための食品流通構造の実現に向けて一体性のある制度を構築するため、本通常国会に関連法案<sup>11</sup>を提出するとされた。

改革の基本的な考え方については、これまで卸売市場が果たしてきた集荷・分荷、価格形成、代金決済等の調整機能は重要であり堅持するべきであるが、一方で、卸売市場を含めて、新たな需要の開拓や付加価値の向上につながる食品流通構造を確立していくことが重要であるとされている。また、関連法案の内容については、卸売市場の開設に係る現行の規制<sup>12</sup>を改め、中央卸売市場についての開設者の制限を撤廃し、公正・透明を旨とする一定の共通ルールを遵守する卸売市場を、国又は都道府県が認定<sup>13</sup>するという仕組み（認定制）を導入する等の方針が示されている（プラン別紙 9）。

#### 4 担い手への農地集積・集約化等による構造改革の推進

##### (1) 農地中間管理機構による農地集積・集約化

我が国の農業の生産性を高め競争力を強化していくためには、担い手への農地集積・集約化を加速化し、生産コストを削減していくことが課題となっており、プランでは「2023 年度までに、担い手の農地利用が全農地の 8 割を占める農業構造の確立」が目標に掲げられている。平成 26 年 3 月からは、都道府県段階に整備された公的機関である農地中間管理機構（以下「機構」という。）が、リース方式を中心とする農地の集積・集約化に取り組み、平成 28 年度における担い手への農地集積率は 54.0%（機構以外によるものも含む。）となった。

機構の実績を見ると、平成 27 年度の転貸面積は 7.7 万 ha であったが、平成 28 年度は 4.3 万 ha と前年度の 6 割程度にとどまった<sup>14</sup>。これは、実績につながりやすい動きが一巡したことに加え、新たな取組の掘り起こしが不十分だったためとされ、政府は、①農業委員会改革と連動した地域の推進体制の強化、②第 193 回国会の土地改良法改正<sup>15</sup>を踏まえた基盤整備との連携強化、③機構事業の手続の煩雑さの解消など、機構法施行（平成 26 年 3 月）5 年後の見直しに向けた検討、④所有者不明土地問題についての政府全体としての検討の推進などを通じて機構の取組を更に加速していくこととしている。

<sup>10</sup> 平成 29 年 11 月 24 日、規制改革推進会議農林ワーキング・グループは、未来投資会議構造改革徹底推進会合「地域経済・インフラ」会合（農林水産業）との連名で、「卸売市場を含めた流通構造の改革を推進するための提言」を公表した。

<sup>11</sup> 29 年改訂プランでは、卸売市場法及び食品流通構造改善促進法（平成 3 年法律第 59 号）について、それぞれ改正する法案を提出するとされている。

<sup>12</sup> 現行の卸売市場制度においては、中央卸売市場の開設者は、都道府県や人口 20 万人以上の市等に限定されている（地方卸売市場は制限なし）。また、開設に当たっては、中央卸売市場については農林水産大臣の認可を、地方卸売市場については都道府県知事の許可を受けることとされている。

<sup>13</sup> 29 年改訂プランでは、一定水準以上の規模を有するものは「中央卸売市場」として国が認定し、それ以外のものは「地方卸売市場」として都道府県が認定するとされている。

<sup>14</sup> 累積転貸面積は 14.2 万 ha（平成 28 年度末）。

<sup>15</sup> 機構が借り入れている農地について、農業者からの申請によらず、都道府県が農業者の費用負担や同意を求めずに基盤整備事業を実施できる制度が創設された。



30 当初予算では、機構の事業運営や農地の出し手に対する協力金の交付等への支援（112 億円）のほか、「農業委員会の活動による農地利用最適化の推進」（133 億円）、「農地中間管理機構関連農地整備事業」（667 億円の内数）等が計上されている。また、所有者不明の農地について、簡易な手続で機構に利用権を設定することを可能とする仕組みを創設するため、政府は、本通常国会に関連法案を提出するとしている。併せて、農作業の効率化・高度化等に伴う新たなニーズに対応するための農地制度の見直しも行うとしている。

## (2) 多様な担い手の育成・確保

我が国農業は、基幹的農業従事者の平均年齢が 66.8 歳（平成 28 年）と高齢化が進展しており、持続可能な力強い農業構造を実現するためには、青年層の新規就農者の定着を促進することが課題となっている。プランでは、「新規就農し定着する農業者を倍増し、2023 年に 40 代以下の農業従事者を 40 万人に拡大」すること等が目標に掲げられており、30 当初予算では就農前後に必要な資金の交付や農業法人での実践研修、農業経営塾の創出等を支援する「農業人材力強化総合支援事業」に 233 億円が計上されている。

また、人口減少社会を迎える中で必要な人材を確保していくためには魅力ある職場環境を整備することが必要であることから、農林水産省は、平成 29 年 12 月に農業経営者・有識者からなる「農業の『働き方改革』検討会」を設置し、「農業の働き方改革」の目指すべき姿について検討を始めた。同検討会は本年 3 月中旬に報告書を取りまとめることとしている。

## 5 米政策改革の着実な実施及び収入保険制度の実施

### (1) 米政策改革の着実な実施

政府は、農業経営体が自らの経営判断に基づき作物を選択できるよう米政策改革を進めており、平成 30 年産からは、行政による米の生産数量目標の配分及び米の直接支払交付金（旧・米の所得補償交付金）が廃止される。

需要に応じた生産を図るため、政府は、全国の需給見通しや地域別の作付動向等きめ細かな情報提供を行うとともに、飼料用米や麦・大豆等への転換による水田フル活用を進めていくこととしている。30 当初予算では「水田活用の直接支払交付金」に 3,304 億円、「経営所得安定対策」に 2,894 億円<sup>16</sup>、「米穀周年供給・需要拡大支援事業」に 50 億円が計上されている。

他方、平成 29 年 12 月には、民間主体で需要に応じた生産を図るため、全国農業協同組合中央会を中心として「全国農業再生推進機構」が設立された<sup>17</sup>。同組織は、実需者と産地とのマッチング支援や情報共有・発信に取り組むとしており、今後の活動が注目される。

<sup>16</sup> 「畑作物の直接支払交付金」（ゲタ対策）2,065 億円（所要額）、「収入減少影響緩和対策交付金」（ナラシ対策）746 億円（所要額）、農業再生協議会の活動強化等 84 億円の合計。

<sup>17</sup> 『日本農業新聞』（2017.12.22）他。同組織には、全国農業協同組合中央会（事務局）、全国農業協同組合連合会、米穀安定供給確保支援機構、全国主食集荷協同組合連合会、日本炊飯協会等、生産、流通、実需の計 16 団体が参加。

## (2) 収入保険制度の実施

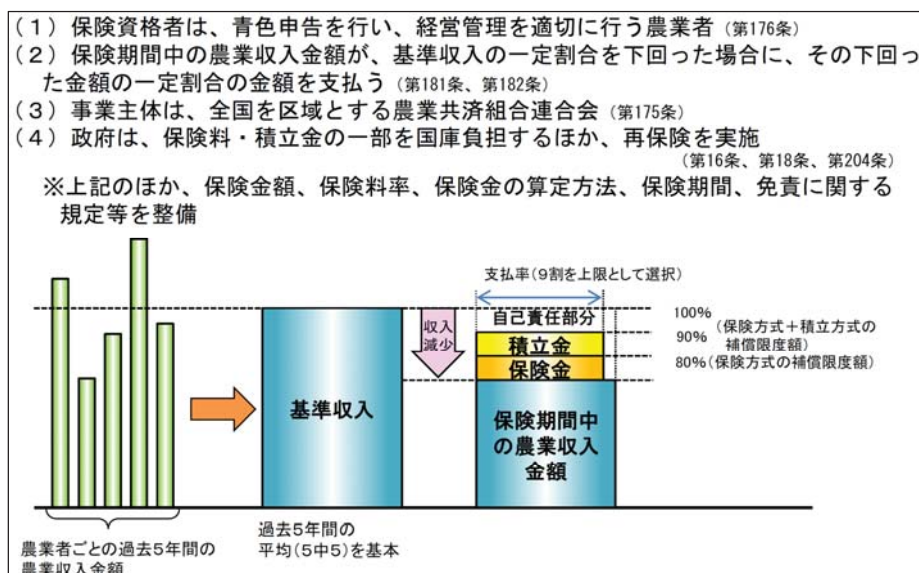
「農業災害補償法」(昭和 22 年法律第 185 号)に基づく現行の農業災害補償制度は、自然災害による収量減少を対象とし、価格低下等が対象となっていないほか、対象品目が限定的で、農業経営全体をカバーしていないなどの課題があるとされている。

このため、第 193 回国会では、①自由な経営判断に基づき経営の発展に取り組む農業経営者のセーフティネットとして、品目の枠にとらわれずに収入全体をみて総合的に対応し得る農業経営収入保険事業を創設することとし、併せて②農業共済事業についてその実施方法の改善を図る「農業災害補償法の一部を改正する法律」が成立した<sup>18</sup>。

30 当初予算では、収入保険制度の加入者の負担軽減を図るとともに、事務が円滑に進められるよう、保険料、積立金等の国庫負担を実施するため 260 億円が計上されている。

収入保険制度は平成 31 年産から実施されるため、農業者の制度理解に資する分かりやすい説明を行い、加入の促進に努めることが求められよう。

### 農業災害補償法の一部を改正する法律の概要（農業経営収入保険事業の創設関係）



(出所) 農林水産省資料

## 6 強い農林水産業のための基盤づくり

### (1) 農林水産業の基盤整備

強い農林水産業を構築する上で、競争力強化や国土強靱化につながる基盤整備は重要課題とされている。そのため、30 当初予算においては、農地の大区画化・汎用化、水路のパイプライン化、老朽化した農業水利施設の長寿命化、耐震化対策や突発事故への対応等を推進する「農業農村整備事業」に 3,211 億円 (29 補正予算 1,370 億円)、間伐や路網整備、主伐後の再造林等を重点的に支援する「森林整備事業」に 1,203 億円 (29 補正予算 125 億

<sup>18</sup> 以上の見直しに伴い、法律の題名が「農業保険法」と改められた。なお、衆議院において、農業保険への加入促進に関する情報提供等に係る規定、農業共済事業や農業経営収入保険事業の効率化かつ円滑な実施に関する情報提供等に係る規定の追加等の修正が行われた。平成 30 年 4 月 1 日施行。

円)、荒廃山地の復旧・予防対策、総合的な流木対策の強化等を推進する「治山事業」に 597 億円 (29 補正予算 195 億円)、流通拠点となる漁港の集出荷機能の集約・強化や衛生管理、増養殖場等の生産機能の強化、水産資源の回復、漁業地域の防災、漁港施設の長寿命化・有効活用に係る対策を推進する「水産基盤整備事業」に 700 億円 (29 補正予算 119 億円)、地方の裁量によって実施する農林水産業の基盤整備や農山漁村の防災・減災対策を支援する「農山漁村地域整備交付金」に 917 億円等の公共事業費が計上されている。

また、政府は、「農業競争力強化プログラム<sup>19</sup>」において引き続き検討していくとされていた土地改良区の在り方について検討を進めており、本通常国会に関連法案を提出するとしている。

## (2) 農林水産関係施設整備

「攻めの農林水産業」の実現に向け、強い農林水産業づくりに必要な共同利用施設等の整備が必要とされている。30当初予算、29補正予算で計上された主な事項は次のとおりである。

農業関係では、30当初予算において、生産から流通までの強い農業づくりに必要な産地基幹施設の整備等を支援する「強い農業づくり交付金」に202億円が、また、29補正予算において、意欲ある農業者等が取り組む高性能機械・施設の導入や集出荷施設等の再編、改植等による高収益作物・栽培体系への転換を支援する「産地パワーアップ事業」に447億円が計上されている。

森林・林業関係では、30当初予算において、意欲と能力のある林業経営体との連携を前提に、木材関連事業者等が行う施設整備等を支援する「林業・木材産業成長産業化促進対策」（「林業成長産業化総合対策」235億円の内数）が、また、29補正予算において、林業経営を集積・集約化する地域に対して、路網整備や高性能林業機械の導入、加工施設の大規模化・高効率化や高付加価値品目への転換、木材製品の消費拡大等を支援する「合板・製材・集成材国際競争力強化対策」＜一部公共＞に400億円が計上されている。

水産関係では、30当初予算において、「浜の活力再生プラン」に位置付けられた共同利用施設の整備、同プラン策定地域における水産資源の管理や防災・減災対策の取組、同プランの見直しに関する活動等を支援する「浜の活力再生交付金」に68億円が、また、29補正予算において、「広域浜プラン」に基づく担い手へのリース方式による漁船の導入や産地の施設の再編整備、生産性向上や省力・低コスト化に資する漁業用機器等の導入等を支援する「水産業競争力強化緊急事業」に230億円が計上されている。

## (3) 品目別（野菜、果樹・茶、甘味資源作物）の生産振興対策

野菜については、価格低落時に生産者補給金等を交付し野菜農家の経営に及ぼす影響を緩和する「野菜価格安定対策事業」が実施されており、30当初予算において 166 億円（所要額）が計上されている。また、野菜等の周年安定供給に貢献する施設園芸の生産性向上

<sup>19</sup> 農業者の所得の向上を図るため、農業者が自由に経営展開できる環境を整備するとともに、農業者の努力では解決できない構造的な問題を解決することを目的に平成 28 年 11 月に策定された。同プログラムは、別紙 6 としてプランの中に盛り込まれた。

と規模拡大を加速化するため、30 当初予算において「次世代施設園芸拡大支援事業」に 4 億円が計上されている。

果樹・茶については、優良品種への改植等への支援が行われている。また、輸出環境の整備を推進するため、30 当初予算において 6 億円の内数（海外販売促進活動の強化と輸出環境整備で実施）が計上されている。

甘味資源作物については、(独)農畜産業振興機構が、安価な輸入糖等から徴収する調整金と国からの交付金を財源として、甘味資源作物生産者及び国内産糖製造事業者に対して交付金を交付している。また、「さとうきび増産基金」により、病虫害防除・かん水など自然災害に対応した取組を支援している。これらを実施するため、甘味資源作物生産支援対策として、29 補正予算において 16 億円、30 当初予算において 102 億円が計上されている。

#### (4) 農林水産分野におけるイノベーションの推進

農林水産業の成長産業化を推進する上で、研究開発による技術革新とその成果の速やかな現場への普及が重要である。このため農林水産省では、農林水産研究基本計画（平成27年3月策定）において、10年程度を見据えた研究開発の重点目標及び当該目標の達成を図るための具体的施策を定め、研究開発を進めている。また、同計画に基づき、農林水産研究の重点目標と毎年度の研究開発予算との関連付けを明確化し、研究開発の取組状況等を「見える化」するものとして、平成28年9月に研究開発ロードマップを公表した。

30当初予算では、「目標を明確にした戦略的な技術開発と社会実装の加速化」に79億円、「開発技術の迅速な普及」に24億円（協同農業普及事業交付金で実施）、「農林水産業におけるロボット技術安全性確保策検討事業」に1億円、29補正予算では、「生産性革命に向けた革新的技術開発事業」に10億円、「革新的技術開発・緊急展開事業」に60億円が計上されている。

### 7 畜産・酪農の競争力強化

29 年改訂プラン、T P P 等政策大綱等を踏まえ、更なる畜産・酪農の競争力強化を図るため、30 当初予算及び 29 補正予算で計上された主な事項は次のとおりである。

- ・畜産・酪農経営安定対策（30 当初（所要額）1,864 億円）
- ・酪農経営体生産性向上緊急対策事業（30 当初 30 億円）
- ・畜産生産能力・体制強化推進事業（30 当初 5 億円）
- ・飼料生産型酪農経営支援事業（30 当初 70 億円）
- ・飼料増産総合対策事業（30 当初 10 億円）
- ・草地関連基盤整備＜公共＞（30 当初 69 億円（農業農村整備事業で実施）、29 補正 95 億円）
- ・畜産・酪農収益力強化整備等特別対策事業（29 補正 575 億円（このほか国産チーズ振興枠 90 億円））
- ・国産チーズの競争力強化（29 補正 150 億円（上記国産チーズ振興枠 90 億円を含む。））
- ・畜産・酪農生産力強化対策事業（29 補正 10 億円）
- ・飼料生産基盤利活用促進緊急対策事業（29 補正 5 億円）

（出所）農林水産省資料

なお、第 193 回国会では「畜産経営の安定に関する法律及び独立行政法人農畜産業振興機構法の一部を改正する法律」が平成 29 年 6 月に成立・公布され、同年 10 月には同法に関する政省令が公布された。これにより、加工原料乳生産者補給金制度については、①こ



れまで指定生乳生産者団体に販売委託する生産者に限られていた補給金の交付対象を拡大し、計画的に乳製品向けに仕向ける全ての生産者を対象とし、②一定の地域から集送乳を拒まずに行う事業者を、申請に基づき指定し、補給金と併せて集送乳調整金を交付すること等を内容とする改正を行い、平成30年4月1日より、新制度に移行することとなった。

## 8 農林水産業の輸出力強化

農林水産業の成長産業化を進めるためには、今後、国内の食市場が縮小すると見込まれる中で、人口増加や経済成長等により更なる成長が見込まれるアジア地域や高所得者人口の多い欧米地域など、世界の食市場の獲得に向けた我が国の農林水産物・食品の輸出等が必要不可欠とされている。また、「未来への投資を実現する経済対策」（平成28年8月閣議決定）等において、農林水産物・食品の輸出額1兆円目標の達成時期が、当初の目標である平成32年から1年前倒しされ、平成31年とされた。

このような中、我が国の農林水産物・食品の輸出額は毎年伸びており、平成28年の輸出実績は7,502億円となったが、対前年比の伸び率では+0.7%となっている。

農林水産業の輸出力強化に向けて、政府は、29年改訂プランにおいて、J FOODO<sup>20</sup>の取組による農林水産物・食品の輸出促進のためのブランディングやプロモーション等の強化、「コメ海外市場拡大戦略プロジェクト<sup>21</sup>」の下での取組の推進等を着実に実践していくとしている。また、JAS<sup>22</sup>等規格・認証の活用や国際規格化等を戦略的に推進するとともに、効果的・効率的な輸出拠点整備をハード・ソフト両面から進めるとしている<sup>23</sup>。

30当初予算では、「海外販売促進活動の強化と輸出環境整備」に36億円、「輸出促進に資する動植物検疫等の環境整備」に10億円、「GAP拡大の推進」に6億円等が計上されている。また、29補正予算では、「輸出に取り組む事業者への支援の強化」に36億円、「輸出拠点の整備」に171億円等が計上されている。これらの施策による輸出額1兆円目標達成に向けた進捗状況を注視していく必要がある。

## 9 農林水産物・食品の高付加価値化等

農山漁村の所得や雇用の増大を図るためには、農林水産物等の地域資源を活用した6次

<sup>20</sup> The Japan Food Product Overseas Promotion Center：日本食品海外プロモーションセンター。平成29年4月1日、日本産農林水産物・食品のブランディングやプロモーション、輸出事業者へのサポートを早急に強化するため、独立行政法人日本貿易振興機構（JETRO）の一組織として新設された。同年12月1日、同センターは、牛肉や米粉など今後重点的に取り組む7品目の輸出戦略を公表した。

<sup>21</sup> 平成29年9月8日に農林水産省が公表したもので、米の輸出量を飛躍的に拡大するため、「戦略的輸出事業者」、「戦略的輸出基地（産地）」、「戦略的輸出ターゲット国」をそれぞれ特定し、それらが連携した個別具体的な取組を後押しするとしており、輸出量の目標を年間10万t（米菓・日本酒等の原料米換算分を含む。）としている。

<sup>22</sup> 第193回国会では、我が国農林水産業の国際競争力の強化を図るため、日本農林規格（JAS規格）に農林物資の取扱方法等についての基準を追加する等のための「農林物資の規格化等に関する法律及び独立行政法人農林水産消費安全技術センター法の一部を改正する法律」が成立した。なお、参議院において、都道府県又は利害関係人の申出に係る日本農林規格の案の作成主体が農林水産大臣であることを明確化する修正が行われた。

<sup>23</sup> 「農林水産物輸出インフラ整備プログラム」（平成28年11月農林水産業・地域の活力創造本部）による。

産業化、農商工連携、地産地消等の取組を推進することが必要とされ、六次産業化・地産地消法<sup>24</sup>、農商工連携法<sup>25</sup>や農林漁業成長産業化ファンド<sup>26</sup>等による支援施策が実施されている。

プランでは策定当初より、農林漁業成長産業化ファンドの積極的な活用等により6次産業化を推進するとともに、6次産業化等による農林水産物・食品のブランド化を進めることにより、農林水産物の付加価値向上を図ることとし、「2020年までに6次産業化の市場規模を10兆円に増加」等を目標に掲げている。

また、農林水産省では、国産農林水産物の消費・需要拡大に有効とされる食育を推進するため、第3次食育推進基本計画<sup>27</sup>（平成28年3月策定）に基づき、日本型食生活の実践、地産地消、官民を挙げた食品ロス削減国民運動（NO-FOOD LOSS PROJECT）等の取組を推進している。

30当初予算では、6次産業化に係る市場規模の拡大に向け、関連事業（加工・直売、バイオマス、食育等）を都道府県向けの交付金として集約・再編し、地域内に雇用を生み出す取組や施設整備を支援する「食料産業・6次産業化交付金」に17億円等が計上されている。

## 10 食の安全・消費者の信頼確保

### (1) 農薬取締行政の改革

農薬については、「農薬取締法」（昭和23年法律第82号）に基づき、国内で販売する農薬は一部の例外を除き全て登録する登録制度と、登録された農薬は一定の真実な表示がなければ販売を許されないという表示制度を中心に各種の規制や基準が設けられている。

農業競争力強化支援法第8条第1号において「農薬の登録その他の農業資材に係る規制について、農業資材の安全性を確保するための見直し、国際的な標準との調和を図るための見直しその他の当該規制を最新の科学的知見を踏まえた合理的なものとするための見直しを行うこと」と規定されたこと等を受け、農林水産省は、平成29年7月、農薬取締行政を抜本的に見直す方針を示した。具体的には、①登録時における農薬の品質及び安全を保証するための制度の充実（原体規格の導入、登録審査に係る評価方法や登録基準の改善）、②登録後の科学の発展に対応するための再評価制度の導入、③評価に関する情報の透明性の向上等を図るために農薬取締法を含めた関連法令等の改正を行なった上で平成33年度を目途に再評価制度等を導入する予定とされている<sup>28</sup>。

<sup>24</sup> 正式名称：「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）

<sup>25</sup> 正式名称：「中小企業者と農林漁業者との連携による事業活動の促進に関する法律」（平成20年法律第38号）

<sup>26</sup> 「株式会社農林漁業成長産業化支援機構法」（平成24年法律第83号）に基づき設立された株式会社農林漁業成長産業化支援機構（A-FIVE。平成25年2月開業）やサブファンド（A-FIVEと民間等との共同出資により設立）を通じて、6次産業化事業体に出資等の支援を行うもの。サブファンドは、平成29年12月27日現在48設立されている。

<sup>27</sup> 「食育基本法」（平成17年法律第63号）に基づき、食育の推進に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、食育推進会議（会長：農林水産大臣。平成27年度までは内閣総理大臣）において策定される。

<sup>28</sup> 農業資材審議会農薬分科会（平成29年7月13日）配付資料「農薬取締行政の改革について」

## (2) HACCP<sup>29</sup>の推進

政府は、これまでもHACCPの導入を推進してきたが、国内の食品の安全性の向上や食品輸出の拡大等を見据えるとHACCPを定着させていくことが重要な課題となっている。食品衛生法の改正の方向性等を検討するために厚生労働省により開催された懇談会による取りまとめ（平成29年11月15日）において、HACCPによる衛生管理の制度化（義務化）に取り組むべき旨の方針が確認された。中小企業も含めて制度化に円滑に対応できるよう、支援策の充実が必要とされる。

## (3) 動植物防疫の取組

動植物防疫措置については、水際での侵入防止、早期発見・届出、早期封じ込めの徹底を図ることが重要である。口蹄疫<sup>30</sup>や高病原性鳥インフルエンザ<sup>31</sup>については、近隣諸国で発生が続いており、我が国への侵入リスクが高い状況にある。30当初予算において、家畜の伝染性疾病等の発生予防・まん延防止対策等を支援する「家畜衛生等総合対策」に55億円が計上されている。

# 11 農山漁村の活性化

## (1) 日本型直接支払の実施

農業・農村の持つ多面的機能の維持・発揮を図るため、地域の共同活動、中山間地域等における農業生産活動、自然環境の保全に資する農業生産活動を支援する日本型直接支払（多面的機能支払、中山間地域等直接支払、環境保全型農業直接支払）が平成26年度に創設され、平成27年4月からは「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律」（平成26年法律第78号）に基づいて実施されている。30当初予算では、日本型直接支払の実施のために、772億円が計上されている。

## (2) 中山間地農業の活性化支援

中山間地域は、食料の安定供給の機能や多面的機能の発揮の観点から重要な地域であるが、平地地域に比べて高齢化や人口減少、耕作放棄の増加など厳しい状況に置かれている。そのため、29補正予算では「中山間地域所得向上支援対策」＜一部公共＞に300億円（うち優先枠200億円<sup>32</sup>）、30当初予算では中山間地の特色を活かした多様な取組を後押しする「中

<sup>29</sup> Hazard Analysis and Critical Control Point の略。原料受入れから最終製品までの各工程で、微生物による汚染、金属の混入等の危害の要因を予測（危害要因分析：Hazard Analysis）した上で、危害の防止につながる特に重要な工程（重要管理点：Critical Control Point、例えば加熱・殺菌、金属探知機による異物の検出等の工程）を継続的に監視・記録する工程管理のシステム。

<sup>30</sup> 口蹄疫は、国内では平成22年に宮崎県で発生したが、平成23年2月に国際獣疫事務局（OIE）の定めるワクチン非接種清浄国に復帰した。

<sup>31</sup> 高病原性鳥インフルエンザは、平成30年1月に香川県の農場で発生が確認されており、発生農場及び関連農場の飼養家さんの殺処分・焼埋却、移動及び搬出制限等の防疫措置が行われている。なお、平成28年11月から翌年3月までの間に、国内の12農場で発生が確認された際には、防疫措置を迅速に行うことにより、全事例で発生から1か月以内に移動制限区域が解除された。

<sup>32</sup> 「水田の畑地化、畑地・樹園地の高機能化等の推進」、「産地パワーアップ事業」、「畜産・酪農収益力強化整

山間地農業ルネッサンス事業」＜一部公共＞に400億円（優先枠398億円<sup>33</sup>）が計上されている。

### (3) 「農泊」の推進・都市農業の振興

近年増加しているインバウンド需要を呼び込み、農山漁村の所得向上を図るため、「農泊」をビジネスとして実施できる体制の構築等が進められている。30 当初予算では、『「農泊」の推進』（「農山漁村振興交付金」で実施）に 57 億円（29 補正予算 3 億円）が計上されている。

また、都市農業の振興については、「都市農業振興基本法」（平成 27 年法律第 14 号）に基づき、平成 28 年 5 月に都市農業振興基本計画が閣議決定された。同計画では、農業政策上、都市農業に対しても、主要な農業振興施策によって支援する方向に転換する一方、都市政策上も、宅地や公共施設の予定地等とみなされてきた都市農地の位置付けを、都市部に「あるべきもの」へと大きく転換することが必要とされた。これを受け、都市農地の貸借を通じ意欲と能力のある都市農業者等を確保するため、政府は、本通常国会に関連法案を提出するとしている。

### (4) 鳥獣被害防止対策とジビエ利活用の推進

野生鳥獣による農作物被害額は、減少しているものの依然として高水準で推移しており、農業生産に深刻な影響を与えている。そのため、第 192 回国会において「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、鳥獣捕獲等従事者に係る銃刀法に基づく技能講習の免除措置を 5 年間延長するほか、鳥獣被害対策実施隊の設置促進や体制強化、ジビエとしての利用等の推進を図ることとされた。30 当初予算では、「鳥獣被害防止対策とジビエ利活用の推進」に 105 億円（29 補正予算 13 億円）が計上されている。

## 12 林業の成長産業化と森林資源の適切な管理

### (1) 林業の成長産業化と森林資源の適切な管理

我が国の森林は、戦後に造林された人工林を中心に本格的な利用期を迎え、豊富な森林資源を循環利用することが重要な課題となっている。一方、我が国の林業・木材産業は、長期にわたる林業産出額や林業所得の減少、森林所有者の経営意欲の低迷、国産材の生産・流通構造の改革の遅れ等に直面してきた。このような中、平成 28 年 5 月、「森林・林業基本法」（昭和 39 年法律第 161 号）に基づき閣議決定された森林・林業基本計画では、C L T（直交集成板）や非住宅分野等における新たな木材需要の創出と、主伐と再造林対策の強化等による国産材の安定供給体制の構築を車の両輪として進め、林業・木材産業の成長産業化を図るとしている。また、「未来投資戦略 2017」等においては、林業の成長産業化の実現と森

---

備等特別対策事業」を対象に優先枠を設定。

<sup>33</sup> 「強い農業づくり交付金」、「農業農村整備関係事業」、「多面的機能支払交付金」及び「鳥獣被害防止総合対策交付金のうち整備事業（侵入防止柵、処理加工施設等）」等を対象に優先枠等を設定。



林資源の適切な管理のため、森林の管理経営を、意欲ある持続的な林業経営者に集積・集約化するとともに、それができない森林の管理を市町村等が行う新たな仕組みを検討するとされた。これらを受け、29 年改訂プランでは、新たな森林管理システムの構築に向けて、本通常国会に関連法案を提出するとされた。

## (2) 林野関係予算の概要

30 当初予算及び 29 補正予算では、「林業成長産業化総合対策」＜一部公共＞（30 当初予算 235 億円）、「合板・製材・集成材国際競争力強化対策」＜一部公共＞（再掲）（29 補正予算 400 億円）、「森林整備事業」＜公共＞（再掲）（30 当初予算 1,203 億円、29 補正予算 125 億円）、「『緑の人づくり』総合支援対策」（30 当初予算 49 億円）、「森林・山村多面的機能発揮対策」（30 当初予算 15 億円）、「治山事業」＜公共＞（再掲）（30 当初予算 597 億円、29 補正予算 195 億円）、「花粉発生源対策推進事業」（30 当初予算 1 億円）、「『クリーンウッド』利用推進事業」（29 補正予算 2 億円）等が計上されている。

## (3) 森林吸収源対策の推進と財源の確保

パリ協定等を踏まえ、平成 28 年 5 月に閣議決定された地球温暖化対策計画では、平成 32(2020)年度の温室効果ガス削減目標を平成 17(2005)年度比 3.8%減以上、平成 42(2030)年度の温室効果ガス削減目標を平成 25(2013)年度比 26%減とし、このうち、それぞれ約 3,800 万 CO<sub>2</sub> t (2.7%) 以上、約 2,780 万 CO<sub>2</sub> t (2.0%) を森林吸収量で確保することを目標としている。

森林吸収源対策に係る財源確保については、総務省の地方財政審議会に設置された「森林吸収源対策税制に関する検討会」の報告書（平成 29 年 11 月）において、国民皆で森林を支える仕組みとして森林環境税（仮称）を創設する必要性が認められるとされた。「平成 30 年度税制改正の大綱」（平成 29 年 12 月閣議決定）においては、本通常国会における森林関連法令の見直しを踏まえ、平成 31 年度税制改正において、森林環境税（仮称）及び森林環境譲与税（仮称）を創設するとされた<sup>34</sup>。

## 13 漁業の成長産業化と資源管理の高度化

### (1) 水産業をめぐる情勢と施策の方向

世界的な人口の増加や経済発展に加え、水産物の優れた栄養特性に対する評価の高まりもあり、その需要が増大している一方、国連食糧農業機関（FAO）によれば、世界の水産資源の多くは適正レベルの上限まで、又はそれを超えて利用されており、我が国周辺の豊かな水産資源を適切に管理し、国民に安定的に水産物を供給していくことの重要性が高まっている。一方、我が国では、漁船の高船齢化、漁業者の減少・高齢化の進行など水産

<sup>34</sup> 森林環境譲与税（仮称）は、森林環境税（仮称）の収入額に相当する額を、国が市町村及び都道府県に対して譲与するものである。森林環境税（仮称）の課税は平成 36 年度から、森林環境譲与税（仮称）の譲与は平成 31 年度からとされ、平成 31～35 年度までの間の森林環境譲与税（仮称）は、交付税及び譲与税配付金特別会計における借入金をもって充てることとされた。

物の生産体制が脆弱化するとともに、国民の「魚離れ」の進行が止まらず、このままでは、我が国周辺の「身近な自然の恵み」を活用する力を失ってしまう状況も懸念されている。

こうした中、平成 29 年 4 月、「水産基本法」（平成 13 年法律第 89 号）に基づき、新たな水産基本計画が閣議決定された。同計画では、我が国周辺の豊かな水産資源を持続可能な形でフル活用を図るとともに、国民に対する水産物の安定的な供給と漁村地域の維持発展に向けて、産業としての生産性の向上と所得の増大による成長産業化、その前提となる資源管理の高度化等を図るため、総合的かつ計画的に講ずべき施策が示されている。

## **(2) 水産関係予算の概要**

29 補正予算においては 555 億円、30 当初予算においては 1,772 億円が計上された。その主要事項は、「資源調査の充実による資源管理の高度化」（30 当初予算 46 億円）、「漁業経営安定対策」（30 当初予算 218 億円）、「漁業の成長産業化」（30 当初予算 164 億円、29 補正予算 22 億円）、「水産業競争力強化緊急事業」（再掲）（29 補正予算 230 億円）、「増養殖対策」（30 当初予算 15 億円）、「漁場環境保全・技術開発・普及推進」（30 当初予算 14 億円）、「水産多面的機能の発揮対策と離島漁業の再生支援」（30 当初予算 43 億円）、「外国漁船対策等」（30 当初予算 148 億円、29 補正予算 124 億円）、「捕鯨対策」（30 当初予算 51 億円）、「水産基盤整備事業」＜公共＞（再掲）（30 当初予算 700 億円、29 補正予算 119 億円）等である。

## **(3) 水産政策の改革**

規制改革実施計画（平成 29 年 6 月閣議決定）等においては、数量管理等による水産資源管理の充実や漁業の成長産業化等を強力に進めるために必要な施策について、関係法律の見直しを含め検討し、平成 30 年に結論を得ることとされている。

また、29 年改訂プランにおいては、水産資源の適切な管理と水産業の成長産業化を両立させ、漁業者の所得向上と年齢バランスのとれた漁業就労構造を確立することを目指して、プランの別紙 8「水産政策の改革の方向性」に即して引き続き検討を行い、平成 30 年までに結論を得ることとされている。

## **Ⅱ 第 196 回国会提出予定法律案等の概要**

### **1 水産加工業施設改良資金融通臨時措置法の一部を改正する法律案**

最近における水産加工品の原材料の供給事情及び水産加工品の貿易事情の変化に鑑み、平成 34 年度末までの間、引き続き、株式会社日本政策金融公庫が一定の要件に該当する水産加工施設の改良等に必要な資金の貸付けの業務を行うことができることとする。

### **2 都市農地の貸借の円滑化に関する法律案（仮称）**

都市農地の有効な活用を図るため、都市農地の貸借の円滑化のための措置を講ずる。

### 3 農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する法律案

農地の利用の効率化及び高度化の促進を図るため、共有者の一部を確知できない農地について、農用地利用集積計画により 20 年を超えない期間の貸借ができることとするほか、農地について、その床面の全部がコンクリート等で覆われた農作物栽培高度化施設（仮称）を設置して行う農作物の栽培を当該農地の耕作に該当するものとみなし、農地転用に当たらないこととする等の措置を講ずる。

### 4 厚生年金保険制度及び農林漁業団体職員共済組合制度の統合を図るための農林漁業団体職員共済組合法等を廃止する等の法律の一部を改正する法律案

特例年金給付の給付事務の合理化を図るため、特例年金給付に代えて特例一時金を支給することとする等の措置を講ずる。

### 5 森林経営管理法案（仮称）

林業経営の効率化及び森林の管理の適正化の一体的な促進を図るため、市町村が、地域森林計画の対象区域内の森林について経営管理権集積計画（仮称）を作成した上で、森林所有者から林業経営を行うための権利を取得し、自ら森林を管理し、又は当該権利に基づき林業経営を行うための権利を林業を営む民間事業者に設定する仕組みを設け、及び共有者の一部を確知できない森林等について当該権利の設定を円滑にする等の措置を講ずる。

### 6 独立行政法人農林漁業信用基金法の一部を改正する法律案

林業者の経営の改善発達に資するため、独立行政法人農林漁業信用基金の業務に、森林経営管理法（仮称）により林業経営を行うための権利の設定を受けた民間事業者に対する経営の改善発達に係る助言等を追加するとともに、同基金が行う債務の保証の対象者を拡大する等の措置を講ずる。

### 7 農薬取締法の一部を改正する法律案

農薬の安全性の一層の向上を図るため、農薬の規制に関する国際的動向等を踏まえ、再登録制度に代えて同一の有効成分を含む農薬について一括して定期的に安全性等の再評価を行う制度を導入するとともに、農薬の登録事項を追加する等の措置を講ずる。

### 8 卸売市場法及び食品流通構造改善促進法の一部を改正する法律案

最近における食品等の流通の多様化に対応するため、卸売市場に関し、許認可制に代えて認定制を設ける等の規制の見直しを行うとともに、食品等に関し、流通の合理化を計画的に図る事業に対する支援等の措置を講ずる。

### 9 土地改良法の一部を改正する法律案

近年の農業及び農村をめぐる情勢の変化に対応するとともに、土地改良区の業務運営の適正化を図るため、土地改良区の組合員資格の拡大、総代会の設置及び土地改良区連合の

設立に係る要件の緩和等の措置を講ずる。

内容についての問合せ先

農林水産調査室 吉岡首席調査員（内線 68541）



## 経済産業委員会

経済産業調査室

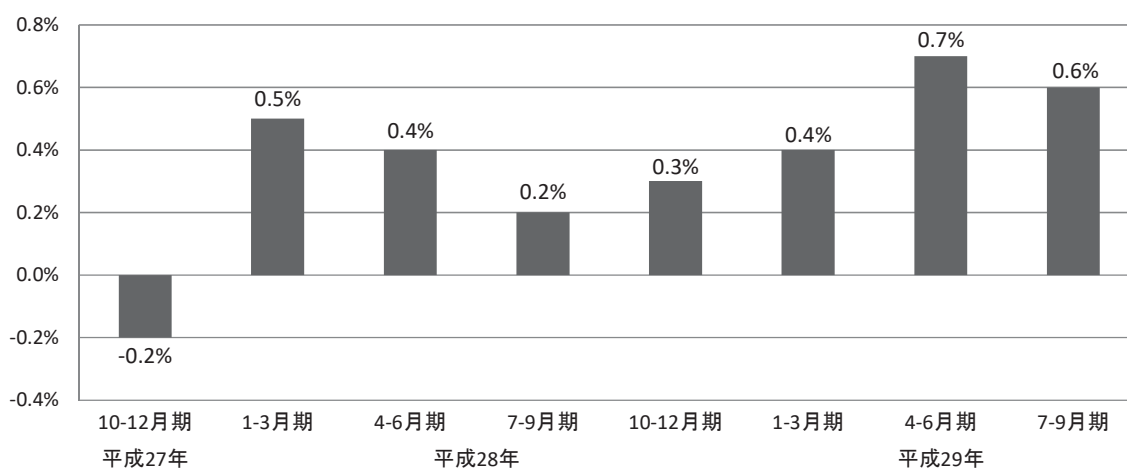
## I 所管事項の動向

## 1 我が国経済の動向と経済政策等

## (1) 景気動向

平成 29 年 12 月 8 日に公表された平成 29 年 7-9 月期実質 GDP 成長率（2 次速報）は 0.6%増（年率換算 2.5%増）と、平成 28 年 1-3 月期から 7 四半期連続でプラス成長を実現しており、我が国経済は緩やかな回復基調が続いている。企業の設備投資（1.1%増）や輸出（1.5%増）が成長率の押し上げに寄与した一方、個人消費は 0.5%減とマイナスに転じた。

＜実質 GDP 成長率（前期比、季節調整済み）＞



（内閣府「国民経済計算（GDP 統計）」より作成）

今後は、雇用・所得環境の改善を背景とした個人消費の押し上げや設備投資の持続的な回復の実現が重要な鍵となる。同時に、世界経済が不透明感を増しているとの指摘がある中で、トランプ米大統領の経済・外交政策、英国の EU 離脱問題、中国等の新興国経済の動向、原油価格の動向及び国際テロを始めとする地政学的リスク等の国際情勢が我が国経済に与える影響についても十分注視する必要がある。

## (2) 経済政策等

政府は、第 2 次安倍内閣発足後、いわゆる「アベノミクス（三本の矢）」<sup>1</sup>と呼ばれる経済政策や「ローカル・アベノミクス（地方経済活性化）」の推進等により、地域経済や雇用情勢の回復に取り組んできた。また、平成 28 年 6 月には少子高齢化の問題への取組として「ニッポン一億総活躍プラン」を閣議決定した。同プランでは、これまでの「三本の矢」

<sup>1</sup> 「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」を三本の矢とし、「デフレからの脱却」、「富の拡大（名目経済成長率 3%）」を目指す安倍内閣の経済政策の総称。

を一層強化するとともに、子育て支援や社会保障の基盤強化による新たな経済社会システムを創出する、とした<sup>2</sup>。

アベノミクス第三の矢である成長戦略については、政府は平成 25 年 6 月に「日本再興戦略－JAPAN is BACK－」（以下「日本再興戦略 2013」という。）を閣議決定し、その後、毎年策定している。平成 29 年 6 月の「未来投資戦略 2017－Society5.0 の実現に向けた改革－」（以下「未来投資戦略 2017」という。）では、第 4 次産業革命（I o T<sup>3</sup>、ビッグデータ、人工知能（A I）、ロボット、シェアリングエコノミー等）のイノベーションをあらゆる産業や社会生活に取り入れ、5 つの分野<sup>4</sup>に政策資源を集中投資することにより、様々な社会課題を解決する「Society5.0<sup>5</sup>」を目指すこととし、「Society5.0」を実現するための産業の在り方として、「Connected Industries」を提唱している<sup>6</sup>。

さらに、平成 29 年 12 月、政府は、少子高齢化に対応するため、「生産性革命」及び「人づくり革命」を車の両輪とする「新しい経済政策パッケージ」を閣議決定した。同パッケージでは、2020 年までの 3 年間を「生産性革命・集中投資期間」として、税制、予算、規制改革等の施策を総動員することにより、我が国の潜在成長率の向上と国際競争力の強化を実現することとしている。

なお、A I、ビッグデータ等のイノベーションの成果を実証する機会の確保のため、参加者や期間を限定し規制を一時的に凍結する制度の創設が検討されている。これは、「レギュラトリー・サンドボックス」と呼ばれる制度で、英国などで既に導入されており、今国会において、一連の手続についての法整備が予定されている。

また、今国会では、新たな付加価値を創出する事業活動等に対して投資を行う産業革新機構の設置期限を延長する産業競争力強化法の改正案の提出が検討されている。

---

<sup>2</sup> 誰もが活躍できる一億総活躍社会を創っていくため、「戦後最大の名目 GDP 600 兆円」、「希望出生率 1.8」、「介護離職ゼロ」という目標を掲げ、この 3 つの的に向かって①「希望を生み出す強い経済」、②「夢をつむぐ子育て支援」、③「安心につながる社会保障」の新しい「三本の矢」を放つ、としている。

<sup>3</sup> 「Internet of Things」の略。「モノのインターネット」とも呼ばれる。建物、電化製品、自動車、医療機器など多種多様な「モノ」がインターネットに接続され、相互に情報をやり取りすること。

<sup>4</sup> ①健康寿命の延伸、②移動革命の実現、③サプライチェーンの次世代化、④快適なインフラ・まちづくり、⑤FinTech

<sup>5</sup> 狩猟社会、農耕社会、工業社会、情報社会に続く人類史上 5 番目の社会。必要なもの・サービスを、必要な人に、必要な時に、必要なだけ提供し、社会の様々なニーズにきめ細かに対応でき、あらゆる人が質の高いサービスを受けられ、年齢、性別、地域、言語といった様々な違いを乗り越え、生き生きと快適に暮らすことのできる社会（超スマート社会）。（第 5 期科学技術基本計画による定義）

<sup>6</sup> 平成 29 年 3 月、政府は、ドイツで開かれた国際情報通信技術見本市で、Connected Industries を発表した。Connected Industries とは、I o T のようにモノとモノがつながることや企業同士が国境を越えてつながることなど「様々なつながりにより新たな付加価値が創出される産業社会」のことである。

## 2 中小企業政策

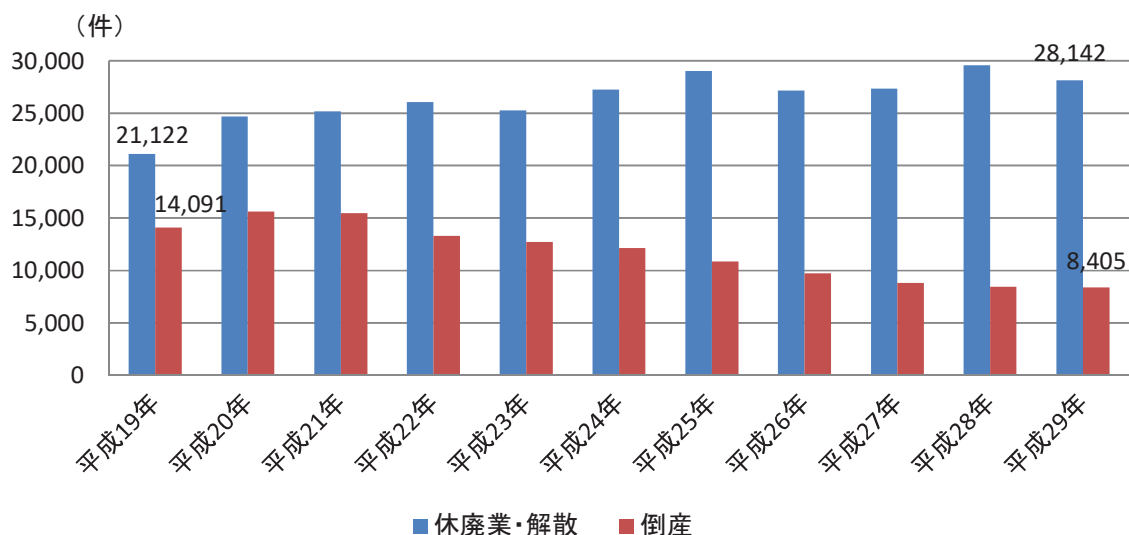
### (1) 中小企業の動向

我が国の中小企業は、平成 26 年 7 月時点で約 381 万者あり、企業数全体の 99.7%、従業員数全体の約 7 割を占めるなど、我が国経済社会にとって重要な存在である。

中小企業を取り巻く環境は引き続き厳しい状況にあり、人口減少、少子高齢化、国内外の競争激化や地域経済の低迷といった構造的な問題に直面する中で、長期にわたって企業数の減少傾向が続いている。その内訳として、平成 29 年は、休廃業・解散件数が 28,142 件と高水準で推移している一方、倒産件数は 8,405 件と 9 年連続で減少している。

また、中小企業の景況感（業況判断 D I）は近年改善傾向にあるが<sup>7</sup>、有効求人倍率が 1.56 倍（平成 29 年 11 月）<sup>8</sup>と雇用環境の改善が進む中で人材不足・人件費高騰の問題が生じていることに加え、全体景気の先行きが不透明な中では中小企業の景況に大きな回復感は見られないとの声も根強く、引き続き注視が必要である。

＜休廃業・解散、倒産件数＞



（東京商工リサーチ『休廃業・解散企業』動向調査」「全国企業倒産状況」より作成）

### (2) 働き方改革・人手不足対応

少子高齢化の進展により、生産年齢人口が減少する一方、雇用環境の改善が進んでおり、中小企業・小規模事業者における経営上の不安要素として、「人材の不足、育成難」が高い割合を占めている<sup>9</sup>。このような人手不足状況に対応する上でも、職場環境・処遇の改善等により、女性・高齢者等の多様な人材が働きやすい環境整備が必要であり、長時間労働の是正等を通じた「働き方改革」への取組が求められている。

<sup>7</sup> 独立行政法人中小企業基盤整備機構「中小企業景況調査」では、平成 29 年 10－12 月期の業況判断 D I（「好転」－「悪化」）は△14.4 ポイント（全産業）（前期差 0.4 ポイント増）と、2 期ぶりにマイナス幅が縮小した。中小企業の現況については、「一部業種に一服感が見られるものの、基調としては、緩やかに改善している」とした。

<sup>8</sup> 厚生労働省「一般職業紹介状況」

<sup>9</sup> 日本政策金融公庫「2018 年の中小企業の景況見通し」（2017 年 12 月 1 日）

平成 29 年 3 月には、中小企業・小規模事業者の人手不足対応研究会（中小企業庁）において、「とりまとめ～中小企業・小規模事業者人手不足対応ガイドライン～」が取りまとめられた。同ガイドラインは、職場環境の変革や設備導入等の生産性向上の取組により人手不足を克服した好事例を分析し、人手不足対応の考え方のフレームを 3 つのステップ<sup>10</sup>に整理したもので、人手不足に悩む中小企業・小規模事業者の羅針盤となることを企図したものである。

### (3) 生産性の向上

近年、国際競争が激化する中、我が国における個々の企業が生産性<sup>11</sup>を向上させ、競争力を強化する必要性が高まっているが、依然として我が国の生産性は先進諸国に比べて低い水準にある<sup>12</sup>。これは、中小企業の実業性や、我が国の GDP の約 7 割を占めるサービス業の実業性が低位にとどまっていることが主たる要因と考えられている。

これに対する具体的施策の 1 つとして、平成 28 年 7 月に施行された「中小企業等経営強化法」<sup>13</sup>に基づき、事業分野ごとに経営力向上（生産性向上）のための取組等を示した指針により、経営力向上計画の認定<sup>14</sup>を受けた中小企業者等が行う生産性向上を図るための設備投資に対し、固定資産税の軽減や金融支援等の特別措置が講じられている。なお、同法に基づく固定資産税の軽減措置は平成 31 年 3 月までが適用期限とされているが、平成 30 年度税制改正大綱においては、革新的事業活動による生産性の向上のための臨時措置法（仮称）の制定を前提に、市町村が主体的に作成した計画に基づき、中小企業が実施する一定の設備投資について、固定資産税を軽減する特例措置が盛り込まれている。

また、平成 30 年度税制改正大綱では、コネクテッド・インダストリーズ税制の創設など I o T 投資に対する支援の抜本強化を行うこととしているほか、平成 29 年度補正予算においてもサービス産業等の生産性向上を図るための I T 導入支援事業等が盛り込まれている。

### (4) 下請取引の適正化

中小企業・小規模事業者が賃上げをしやすい環境を作り、経済の好循環を実現するためには、下請等中小企業の取引条件の改善が重要である。

下請取引価格の実態調査やヒアリング調査等によると、原材料・エネルギーコストの価格転嫁ができない企業がまだまだ多く存在し、引き続き改善が必要な状況にあることが明らかになった。そこで、平成 28 年 9 月、一連の対策パッケージとして「未来志向型の取引慣行に向けて」（いわゆる「世耕プラン」）が公表され、これを具体化するものとして、同年

---

<sup>10</sup> ステップ 1：経営課題や業務を見つめ直す、ステップ 2：業務に対して、生産性や求人像を見つめ直す、ステップ 3：働き手の目線で、人材募集や職場環境整備を見つめ直す

<sup>11</sup> 生産性の種類として、労働生産性、資本生産性、全要素生産性などがあるが、一般に生産性というと労働生産性を指すことが多い。労働生産性は、付加価値額÷労働力などと定義される。

<sup>12</sup> 2016 年の OECD 加盟国の就業者 1 人当たり労働生産性比較において、日本は 35 か国中 21 位であった。

<sup>13</sup> 「中小企業の新たな事業活動の促進に関する法律の一部を改正する法律」による題名改正により「中小企業等経営強化法」（平成 11 年法律第 18 号）となった。

<sup>14</sup> 平成 29 年 11 月 30 日現在、40,471 件が認定されている。



12 月、①下請法<sup>15</sup>の運用基準の改正により違反行為事例を大幅に追加し、②下請中小企業振興法の振興基準の改正により親事業者と下請事業者の望ましい取引慣行を追加する等の措置が行われた。今後は、下請ヒアリングの体制強化及び「下請適正取引等の推進のためのガイドライン」の更なる周知徹底などが求められる。

## (5) 事業承継対策

我が国が高齢化社会を迎える中で、経営者の高齢化も進行している<sup>16</sup>。経営者の平均引退年齢を見ると、小規模事業者 70.5 歳、中規模企業 67.7 歳となっており<sup>17</sup>、今後、多くの中小企業・小規模事業者において、経営者が引退すると予想される。経営者の年齢が高まるほど、投資意欲が低下する傾向がある一方、経営者が交代した企業は、経営者の交代がない企業と比べ、経常利益率等を向上させていること等から<sup>18</sup>、地域の雇用、経済を支える中小企業・小規模事業者の事業を円滑に引き継ぎ、成長を促す事業承継の取組を支援していくことが重要な課題となっている<sup>19</sup>。このため、平成 29 年 7 月に「事業承継 5 ヶ年計画」が策定され、支援体制、施策を抜本的に強化することとしている。

現在、事業承継を行う中小企業・小規模事業者に対しては、非上場株式等に係る相続税・贈与税の猶予や、後継者が経営者から贈与を受けた自社株式等について遺留分の算定基礎財産から除外できる民法の特例等による支援が行われている。しかしながら、このような支援を受けるには、事業引継ぎ後の 5 年間に雇用の 8 割を維持すること等の要件があり、利用実績は想定よりも低い水準にとどまっていた。平成 30 年度税制改正大綱では、事業承継税制の利用者を増やすべく、10 年間の特例として、納税猶予の対象株式数の上限撤廃や、雇用の 8 割維持の要件を満たせなかった場合でも猶予継続を可能とするとしている。

## (6) 信用補完制度の見直し

第 193 回国会において中小企業信用保険法等が改正され、我が国の中小企業に係る著しい信用の収縮に対処するために新たなセーフティネット保証として危機関連保証を創設し、特別小口保険等の付保限度額の拡充が行われたほか、信用保証協会と金融機関の連携による中小企業に対する経営の改善発達の支援の強化等の措置が講じられた。改正法は本年 4 月 1 日より施行される予定である。なお、不況業種に対する既存のセーフティネット保証についても、金融機関がより前面に立って経営改善や事業転換等が促されるよう、本年 4 月 1 日以降の融資に対する保証割合は 100%から 80%に変更される予定となっている。

<sup>15</sup> 「下請代金支払遅延等防止法」(昭和 31 年法律第 120 号)

<sup>16</sup> 東京商工リサーチ「2016 年 全国社長の年齢調査」によると、平成 28 年の中小企業・小規模事業者における社長の平均年齢は 61.19 歳に達している。

<sup>17</sup> 中小企業庁「中小企業白書 2013」

<sup>18</sup> 帝国データバンク「平成 27 年度中小企業の成長と投資行動に関する調査 報告書」

<sup>19</sup> 今後 10 年間で約 245 万人の中小企業・小規模事業者の経営者が 70 歳を超えることになるが、その内 127 万人が後継者未定であるとされている。中小企業庁では、このような現状を放置した場合、後継者不在の中小企業の大量廃業により 2025 年頃までの 10 年間累計で約 650 万人の雇用及び約 22 兆円の GDP が失われる可能性がある試算している。

### (7) 商工中金の在り方検討会 提言（中間取りまとめ）

平成 28 年 10 月、商工中金の危機対応業務において、本来であれば危機対応の対象とならない中小企業に対し、職員が資料を改ざん・自作するなどにより融資を行っていた不正行為が発覚した。昨年 4 月に第三者委員会による調査報告、同年 10 月に全件調査を踏まえた商工中金の調査報告書が公表され<sup>20</sup>、主務省合同検査と全件調査（危機対応融資全 22 万件）の結果報告等を受けて、主務大臣による業務改善命令が発出された。

また、世耕経済産業大臣の指示に基づき、「商工中金の在り方検討会」が設置され、商工中金のビジネスモデルの在り方、危機対応業務の見直し、ガバナンスの徹底強化などが検討され、本年 1 月、中間取りまとめが公表された。

中間取りまとめでは、商工中金が地域金融機関と連携しながら、中小企業の生産性向上に貢献し、適正な金利や手数料等を得るビジネスモデルを構築することで、他の金融機関との差別化を図るよう提言した。また、危機対応業務について、商工中金は、災害対応を除き現行の危機対応業務から全面撤退するなど、抜本的に見直すことを求めた。さらに、4 年後にビジネスモデルが確立されたか等の検証を行い、商工中金の完全民営化への移行を判断することとされた。

## 3 資源・エネルギー政策

### (1) 最近のエネルギー情勢等

我が国の国産エネルギーは、僅かに産出される石油等の化石エネルギーの他は水力、太陽光、風力等の再生可能エネルギーに限られ、エネルギー自給率は約 7 %<sup>21</sup>にすぎず、エネルギー源の大部分を海外からの輸入に頼っている。

国内で供給されている国産、輸入を含めた全てのエネルギーの量は「一次エネルギー供給」<sup>22</sup>と呼ばれており、我が国では、高度経済成長に伴い一次エネルギー供給量は増加傾向をたどっていたが、1990 年代以降は比較的安定した供給状況となっている。その内訳としては、石油が最大の割合を占める構造は変わらないが、70 年代以降、天然ガス及び原子力の活用が進んでおり、80 年代からは太陽光等の再生可能エネルギーの導入も進められている。しかし、平成 23 年の東日本大震災とそれに伴う東京電力福島第一原発事故の影響により原子力が激減<sup>23</sup>した一方で、天然ガスや再生可能エネルギー等が増加するとともに、省エネルギーの定着等の影響で一次エネルギー供給量は減少している。

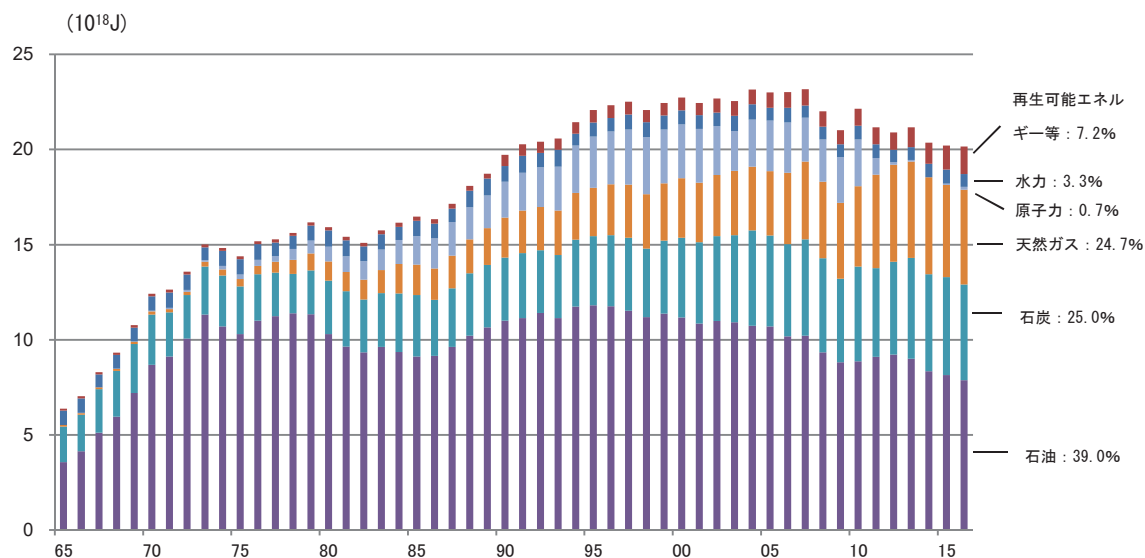
<sup>20</sup> 全 100 営業店中 97 営業店で、444 名が関与し、4,609 件（融資実行額で 2,646 億円相当）の不正行為が行われていたことが判明した。

<sup>21</sup> 原子力はエネルギー基本計画で「準国産エネルギー」と位置付けており、I E A も原子力を国産エネルギーとして一次エネルギー自給率に含めている。震災後の平成 29 年 7.0%（震災前の平成 22 年は 19.9%）。

<sup>22</sup> 一次エネルギーは、発電所における電気エネルギーへの転換や石油精製工場におけるガソリン等の石油製品への加工等の「エネルギー転換」の過程を経て消費者に届けられることとなる。

<sup>23</sup> 平成 25 年 9 月の大飯原発 3、4 号機の定期点検入り以降続いていた国内の全ての原発が停止した状態は、平成 27 年 8 月の川内原発 1 号機の再稼働により解消された。

## ＜一次エネルギー国内供給の推移＞



(資源エネルギー庁「2016年度エネルギー需給実績」(速報)等より当室作成)

他方、温室効果ガスの排出削減をめぐる国際的な動き<sup>24</sup>も活発化しており、我が国の中長期的なエネルギー需給の在り方に注目が集まっている。平成26年4月に、政府は今後のエネルギー政策の基本的な方向性を示すエネルギー基本計画<sup>25</sup>を閣議決定し、平成27年7月には「長期エネルギー需給見通し(エネルギーミックス)」を決定した。

エネルギーミックスでは、エネルギー基本計画に示された基本的視点である安全性(Safety)、エネルギーの供給安定性(Energy Security)、経済効率性の向上(Economic Efficiency)、環境への適合(Environment)について具体化するとともに、2030年度のエネルギー需給構造の見通し<sup>26</sup>及び電力の需給構造<sup>27</sup>を示している。

なお、エネルギー基本計画は少なくとも3年に一度検討を行うこととされているため、平成29年8月より総合資源エネルギー調査会基本政策分科会において、計画の改訂に向けた検討が行われている。

<sup>24</sup> 平成27年12月に開催された気候変動枠組条約第21回締約国会議(COP21)では、「パリ協定」が採択された。同協定は、2020年以降の新たな地球温暖化対策の枠組みについて合意されたものであり、米国及び中国等の批准を経て、平成28年11月に発効した。我が国も同月に批准した。ただし、平成29年6月1日米国は同協定からの脱退を表明している。

<sup>25</sup> エネルギー政策基本法の規定に基づく第4次のエネルギー基本計画。主な内容は、「重要なベースロード電源」としての原発の位置付け、国による高レベル放射性廃棄物の最終処分場の「科学的有望地」の提示、再生可能エネルギー導入の最大限の加速及び数値目標(2020年に13.5%、2030年に約2割超)、省エネルギーの強化、「水素社会」の実現に向けた取組の加速等となっている。なお、「水素社会」を実現するための基本戦略として、平成29年12月26日、再生可能エネルギー・水素等閣僚会議において「水素基本戦略」が決定された。

<sup>26</sup> 2030年度のエネルギー需要を326百万kℓ程度(電力28%程度、熱・ガソリン・都市ガス等72%程度)と見込んでいる。エネルギーミックスを達成することにより、エネルギー自給率は24.3%程度(再生可能エネルギー及び原子力を国産又は準国産エネルギーとして含めたもの)に改善し、エネルギー起源CO<sub>2</sub>排出量は2013年度総排出量比21.9%減(森林等の吸収源対策等も含めると26%減)となるとしている。

<sup>27</sup> 原発依存度は20～22%に低減し、水力・石炭火力・原子力等によるベースロード電源比率は56%程度になるとしている。

## (2) 省エネ法の見直し

石油危機を契機として昭和 54 年に制定された省エネ法<sup>28</sup>では、4 つの事業分野（①工場等、②輸送、③住宅・建築物、④機械器具等）を規制対象としてエネルギーの使用の合理化に努めるとともに、電気の需要の平準化に資する措置を講ずるよう求める等の措置が講じられている。

このような中で、エネルギーミックスでは、2030 年度の最終エネルギー消費を 326 百万 kℓと見込む中で、5,030 万 kℓ程度の徹底した省エネを実施するとしている。これを受けて平成 28 年 4 月に「エネルギー革新戦略」<sup>29</sup>が策定され、平成 29 年 8 月に省エネルギー小委員会において「意見」<sup>30</sup>が取りまとめられた。

「意見」では、「経営層を含めた意思決定を要する大規模な省エネ投資の促進と運輸部門の省エネ取組の強化を特に強力に推進する必要がある」等としている。

中でも運輸部門については、省エネ法上、荷物を輸送する企業（輸送業者）と荷物の輸送を依頼するメーカーなど（荷主企業）の双方が規制されているものの、近年インターネットを活用したビジネスが活発化する中で、ネット通販事業者<sup>31</sup>等が、実質的には「荷主」同様であるにもかかわらず省エネ法の定義から外れていることから、ネット通販事業者等を新たに「荷主」と捉えて特に省エネの取組を求めるべきとしている。

政府では、現在これらを踏まえて省エネ法の見直しが検討されている。

## (3) 化石燃料の現状

石油<sup>32</sup>は、我が国の一次エネルギー供給の約 4 割のシェアを占める最大のエネルギー源である。しかし、資源開発の取組は進められているものの<sup>33</sup>、供給のほぼ全てを海外からの輸入に依存しており、しかも中東への依存度<sup>34</sup>が高いことから、政情不安による輸入停止リスクや輸送リスク等があり、安定供給の確保の観点からの懸念は相対的に大きい。このため、海外油田の権益確保や国家・民間での備蓄<sup>35</sup>等の取組が進められている<sup>36</sup>。

なお、原油価格は平成 26 年後半以降、米国シェール革命や産油国の協調不調等により一時 1 バレル 20 ドル台まで落ち込むなど低迷していたが、平成 28 年 11 月に O P E C（石油

---

<sup>28</sup> 「エネルギーの使用の合理化等に関する法律」（昭和 54 年法律第 49 号）

<sup>29</sup> ①徹底した省エネ（全産業へのトップランナー制度の拡大等）、②再エネの拡大（国民負担の抑制と最大限導入の両立）、③新たなエネルギーシステムの構築（電力分野の新規参入と C O 2 排出抑制の両立等）など。

<sup>30</sup> 「省エネルギー小委員会 意見」（平成 29 年 8 月 4 日 総合資源エネルギー調査会省エネルギー・新エネルギー分科会省エネルギー小委員会）

<sup>31</sup> 例えば、Amazon や楽天など。

<sup>32</sup> 最近の石油利用は、火力発電から石油精製工場でのガソリン、重油等の石油製品や化学製品等への利用へと軸足を移しつつある。

<sup>33</sup> 我が国の国産石油資源については、新潟県、秋田県、北海道に油田が存在し、商業生産を行っているものの、原油自給率は 0.3%（平成 27 年度）にとどまっている。（エネルギー白書 2017）

<sup>34</sup> 82.5%（平成 27 年度）（エネルギー白書 2017）

<sup>35</sup> 平成 29 年 10 月末で、国家備蓄が 4,712 万 kℓ（129 日分）、民間備蓄が 3,299 万 kℓ（91 日分）など計 226 日分が備蓄されている。（「石油備蓄の現況」平成 29 年 12 月 資源エネルギー庁石油精製備蓄課）

<sup>36</sup> 平成 27 年 12 月、米国では、シェール革命の進展によるシェールオイルの増産等を踏まえて、オイルショック以来 40 年ぶりに原油輸出が解禁され、我が国には平成 28 年 5 月に米国産原油が到着している。



輸出国機構）が日量約 120 万バレルの減産に合意して以降、上昇に転じている<sup>37</sup>。

一方、石炭は、我が国の一次エネルギー供給の 25%程を占める基幹エネルギーの一つとなっており、石油と同様に供給のほぼ全てを海外に依存している。石炭は他の化石燃料に比して安価であり<sup>38</sup>、豪州やインドネシア等の地理的に近くかつ政情不安の少ない国から多く輸入しているため地政学的リスクが低い。しかし、CO<sub>2</sub>排出量及び硫黄分の含有が多く、他の火力発電に比して環境負荷が大きいという問題があるため、近年、石油と同等のCO<sub>2</sub>排出量での発電が可能な石炭ガス化複合発電（IGCC）技術等の開発や二酸化炭素回収貯留（CCS）技術の研究が行われており、環境負荷の低減を図りつつ活用していくことが求められている。

他方、天然ガスは、石油や石炭に比べてCO<sub>2</sub>の排出量が少なく、コージェネレーションシステムやコンバインドサイクル発電<sup>39</sup>等の高効率の利用が可能である。国内生産量は僅少で<sup>40</sup>、輸入依存度が高いが、主な輸入元は豪州、マレーシア等であり、石油に比べると中東依存度が低く<sup>41</sup>、地政学的リスクは相対的に低い。

東日本大震災後の国内原発の停止により、天然ガスは代替エネルギーとして化石燃料の中でも重要性が増しているが、コストが米国内の取引価格より高くなっている<sup>42</sup>。このため、各事業者の調達の一元化等によるコスト低減のための取組に加え、新しい天然ガス資源であるシェールガス<sup>43</sup>の権益確保、我が国周辺海域から採取されるメタンハイドレート<sup>44</sup>の商業生産に向けた取組等が進められている。

#### (4) 再生可能エネルギーの現状

化石燃料への過度の依存が資源の枯渇や環境問題を招くこと等が懸念されたことから、近年、再生可能エネルギーの導入がドイツなど世界各国で進められている。

我が国でも、平成 21 年から電気事業者が家庭用等の太陽光発電の余剰電力を買い取る制度が開始され、平成 24 年 7 月には、太陽光発電や風力発電等<sup>45</sup>を対象とし、固定価格買取

<sup>37</sup> 平成 30 年 1 月上旬時点で、1 バレル 60 ドル前後で推移している。（WTI 原油先物価格）

<sup>38</sup> 発電量 1 kWh 当たり石炭火力は 12.3 円とされ、30.6～43.4 円の石油火力等と比較しても安価である（長期エネルギー需給見通し小委員会に対する発電コスト等の検証に関する報告（平成 27 年 5 月））。

<sup>39</sup> 「コージェネレーションシステム」は発電に伴って発生する排熱を給湯や空調等として熱利用するものであり、「コンバインドサイクル発電」はその熱により発生させた蒸気を用いて二次的に発電を行うものを指す。

<sup>40</sup> 自給率は他の化石燃料よりは高いものの、約 2.5%（平成 27 年度）にとどまっている。（エネルギー白書 2017）

<sup>41</sup> 25.7%（平成 27 年度）（エネルギー白書 2017）

<sup>42</sup> 我が国向けの LNG 輸入価格は多くが原油価格連動での長期契約として設定されており、輸送費等もかかる。

<sup>43</sup> シェールガスは地下 100～2,600mにある頁岩（けつがん）の微細な割れ目に含まれるガスである。技術革新の結果、北米を中心に資源開発及び生産が進んでおり、国際エネルギー機関（IEA）によると世界の資源量は 6,600 兆立方フィート以上（250 年分以上）とも言われている。なお、平成 29 年 1 月 6 日、米国から輸入したシェールガスが初めて我が国に到着した。

<sup>44</sup> メタンハイドレートは、低温高圧の条件下でメタン分子と水分子が結合して生成する氷状の物質であり、分解して発生するメタンガスを資源として利用することができる。我が国では、東部南海トラフ海域（静岡県から和歌山県の沖合）において LNG 消費量の約 10 年分に相当する賦存量が確認されている。また、平成 25 年度から平成 27 年度にかけて資源エネルギー庁が行った調査によれば、我が国周辺海域の 1,742 か所でメタンハイドレート埋蔵可能性があるとされ、引き続き調査開発作業が進められている。

<sup>45</sup> 具体的には、太陽光、風力（陸上・洋上）、地熱、中小水力、バイオマスが対象とされている。

制度<sup>46</sup>（F I T）<sup>47</sup>を定める「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」（F I T法）が施行された。また、平成 28 年 5 月には、需要家が負担する賦課金<sup>48</sup>の上昇や未稼働案件の発生等の課題に対応するため、新しい事業認定制度の導入や買取価格決定に際しての入札制度の導入等の制度改正が行われ、平成 29 年 4 月に施行された。これにより約 46 万件に及ぶ大量の認定が失効したと推計されている。

## （5）原子力政策の現状

### ア 原子力発電の概況

資源に乏しい我が国では戦後早くから原子力発電の導入が進められ、昭和 30 年に制定された原子力基本法における「民主・自主・公開」の原則に基づき昭和 38 年に原子力発電が開始されて以降、放射性廃棄物の最終処分の問題等は先送りされつつも、環境負荷が小さく経済性に優れた重要なエネルギー源として原子力利用が推進されてきた<sup>49</sup>。

しかし、平成 23 年 3 月の東日本大震災により、東京電力福島第一原子力発電所（以下「福島第一原発」という。）において過熱した燃料が原子炉を溶かすメルトダウンが生じる等、世界の原子力発電所事故の中でも最悪クラスの事故が発生した<sup>50</sup>。その後の対処により炉心の安定状態は達成されているが、約 5 万人に上る避難者の帰還の完了の見通しは立っておらず、周辺住民・事業者等への損害賠償も完了していない。被災者への損害賠償や除染のための費用については、平成 23 年 8 月に制定された「原子力損害賠償支援機構法」<sup>51</sup>に基づき、国が原子力損害賠償・廃炉等支援機構を通じて東京電力に資金の交付を行っており、平成 29 年 12 月までに約 7 兆 5,000 億円の資金交付がなされている<sup>52</sup>。

また、福島第一原発では、建屋に流れ込む地下水等の汚染水が日々大量に発生していること等から、その対処に迫られるとともに、今後長期間にわたる事故炉の廃炉作業<sup>53</sup>も緒に就いたばかりであり、課題は山積している。

一方、福島第一原発事故以降の我が国の原子力政策としては、原子力規制委員会<sup>54</sup>が、福島第一原発事故を踏まえて原発が満たすべき地震・津波やテロ対策等に関する基準を強

<sup>46</sup> 他の電源より高い価格で長期間にわたり再生可能エネルギーによる発電電力の買取りを電力会社に義務付ける制度。計画的な投資・回収が可能となることから、太陽光発電を中心に設備投資が急増している。

<sup>47</sup> 「F I T」とは Feed In Tariff の略であり、「フィット」と称されている。

<sup>48</sup> 賦課金とは高額な買取価格と通常の売電単価との差額をいい、需要家が負担している。平成 24 年度は標準的な一般家庭の月間負担額は 66 円であったが、平成 29 年度では 792 円に拡大している。

<sup>49</sup> この結果、原子力は平成 21 年度の電源構成（発電電力量）で 29.2%に達し、我が国は計 54 基、総出力 4,885 万kWの商業用原発が存在する、米国、フランスに続く世界第 3 位の原子力発電国となっていた。（エネルギー白書 2010）

<sup>50</sup> 原子力規制委員会により、国際原子力事象評価尺度「I N E S」の最も深刻な事故であるレベル 7 と評価された。

<sup>51</sup> 平成 26 年 5 月には、機構が汚染水対策を含む廃炉事業についても事業者を支援するものとする同法の改正法が成立し、これに伴い機構の名称は「原子力損害賠償・廃炉等支援機構」に変更されている。

<sup>52</sup> 「原子力損害賠償・廃炉等支援機構からの資金の交付について」（平成 29 年 11 月 22 日、東京電力ホールディングス株式会社）

<sup>53</sup> 東京電力は、事故を起こした福島第一原発 1～4 号機のほか、その試験研究用として、被災を免れた 5 号機、6 号機も廃炉とすることを決定している。

<sup>54</sup> 平成 24 年 9 月に省庁別に分断していた原子力安全規制事務を一元化して発足。

化したいいわゆる「新規制基準」を平成 25 年 7 月に決定し、各電力会社の申請に応じて、この基準に基づく適合性審査が行われている。政府が平成 26 年 4 月に閣議決定したエネルギー基本計画では、原子力は「重要なベースロード電源」とされ、原発再稼働については「原子力規制委員会により世界で最も厳しい水準の規制基準に適合すると認められた場合には、その判断を尊重し原子力発電所の再稼働を進める」こととしている。平成 30 年 1 月現在、これまでに川内原発 1、2 号機、高浜原発 3、4 号機、伊方原発 3 号機が再稼働したが、伊方原発 3 号機は、定期検査中の平成 29 年 12 月に運転差し止めを命じる広島高裁の仮処分決定がなされ、運転を停止している。

## イ 東電改革と原子力損害賠償・廃炉等支援機構法の見直し

経済産業省は、福島第一原発事故に係る廃炉作業や賠償等が行われる中で、これらに要する費用の増加見通しや電力自由化の進展等の状況変化を踏まえて、原発事故の責任主体である東京電力について、その経営改革の具体的な提言について取りまとめを行うため、平成 28 年 10 月に「東京電力改革・1F<sup>55</sup>問題委員会」を設置した。同委員会では、今後確保すべき資金の全体像が示され、従来の試算額 11 兆円から新たに総額 22 兆円の資金が必要との見通しが示された（内訳は廃炉費用 2 兆円→8 兆円、賠償費用 5 兆円→8 兆円、除染・中間貯蔵費用 4 兆円→6 兆円）。これらを踏まえた検討の結果、同年 12 月に「東電改革提言」が取りまとめられ、① 1F 廃炉費用は東京電力の改革努力で対応する、②賠償費用は託送制度を活用して備え不足分の回収を行う、③除染・中間貯蔵費用は、東京電力株式の売却益の拡大と国の予算措置によって対応する等の提言が行われた。

また、同年 9 月には、総合エネルギー調査会の下に「電力システム改革貫徹のための政策小委員会」が設置され、検討の結果、平成 29 年 2 月に「中間取りまとめ」が公表された。この中で①原発事故前に確保しておくべきであった賠償への備え（「過去分」総額約 3.8 兆円）のうち今後回収措置の手当が必要な約 2.4 兆円は、託送料金の仕組みを利用すること、②巨額の廃炉費用を第三者機関に積立て、当該機関が廃炉の実施・支出を管理・監督する積立金制度を創設すること、③廃炉会計制度の整備（制度の継続、原子力発電施設解体引当金に係る引当期間の見直し）、④税制措置の見直し等が提言された。

これらを踏まえて、第 193 回国会において原子力損害賠償・廃炉等支援機構法が改正され、東京電力が廃炉費用を機構に積み立てる積立金制度が創設されている。

なお、「東電改革提言」及び「中間取りまとめ」等を契機として、機構及び東京電力は「新々・総合特別事業計画（第三次計画）」を策定し、原子力損害賠償・廃炉等支援機構法に基づく認定特別事業計画の変更申請を主務大臣に行い、平成 29 年 5 月 18 日付で変更認定されている。

## ウ 核燃料サイクル政策と高速炉開発会議の設置

原発で発生する使用済燃料を再処理して利用する核燃料サイクル政策については、高速

<sup>55</sup> 東京電力福島第一原子力発電所

増殖原型炉「もんじゅ」<sup>56</sup>での相次ぐトラブル等もあり、エネルギー基本計画では「再処理やプルサーマル等を推進するとともに、中長期的な対応の柔軟性を持たせる」とされている。また、放射性廃棄物の減容化・有害度低減のための高速炉等を用いた技術開発を推進することとしている。

このような中で、平成 28 年 9 月の原子力関係閣僚会議の決定<sup>57</sup>に基づき、同年 10 月に、日仏間での高速炉開発協力の開始等の情勢変化を踏まえて今後の高速炉開発の進め方を検討する「高速炉開発会議」が設置<sup>58</sup>され、その結果、同年 12 月に「高速炉開発の方針」<sup>59</sup>が決定されている。本方針に基づく「開発 4 原則」を具体化するため、「戦略ワーキンググループ」において今後 10 年程度の開発作業を特定する「戦略ロードマップ」（仮称）を策定する検討が進められており、平成 30 年を目途に策定することを目指すとしている。

一方、高レベル放射性廃棄物については、国が前面に立って最終処分に向けた取組を進めることとされ、今後数万年以上に及ぶ高レベル放射性廃棄物のための最終処分場の候補地について、国が「科学的有望地」を示すための検討が進められ、平成 29 年 7 月、経済産業省等から、地層処分に関する地域の科学的特性を全国地図の形で示す「科学的特性マップ」が公表されている。

## (6) エネルギーシステム改革

従来我が国では、電力、ガス等の業態ごとに制度的な「エネルギー市場の垣根」が存在していたが、平成 25 年から 3 年連続して電気事業法の改正が行われ<sup>60</sup>、平成 28 年 4 月からまず電力の小売全面自由化が開始された<sup>61</sup>。ガス事業、熱供給事業<sup>62</sup>についても小売自由化等の改革を行うガス事業法及び熱供給事業法の改正が、平成 27 年の電気事業法改正と一括して行われており、平成 29 年 4 月からガスの小売全面自由化が開始されている<sup>63</sup>。これにより、総合的なエネルギー市場の創出が期待されている。

このような中、前述の「電力システム改革貫徹のための政策小委員会」の「中間取りま

<sup>56</sup> 「もんじゅ」については、平成 28 年 9 月の原子力関係閣僚会議において「廃炉を含め抜本的な見直しを行うこと」とされ、同年 12 月 21 日に同会議で取りまとめられた「「もんじゅ」の取り扱いに関する政府方針」において、廃止措置の手続に入ることが決定した。平成 59 年（2047 年）までに廃止措置を終える予定となっている。

<sup>57</sup> 「今後の高速炉開発の進め方について」

<sup>58</sup> （議長）経済産業大臣、文部科学大臣、国立研究開発法人日本原子力研究開発機構理事長、電気事業連合会会長、三菱重工業株式会社代表取締役社長

<sup>59</sup> 高速炉開発の方針：高速炉開発の 4 つの原則（国内資産の活用、世界最先端の知見の吸収、コスト効率性の追求、責任体制の確立）、戦略ロードマップ（仮称）の策定、開発体制の確立等

<sup>60</sup> 第 1 弾改正：全国大での電力調整を担う広域的運営推進機関の設立等を内容とするもの（平成 25 年 11 月成立）

第 2 弾改正：電気事業の類型を発電事業、送配電事業及び小売事業の 3 つに再編する等を内容とするもの（平成 26 年 6 月成立）

第 3 弾改正：電気料金の自由化及び発送電分離を内容とするもの（平成 27 年 6 月成立）

<sup>61</sup> これまでに小売電気事業者として 449 件登録（平成 29 年 12 月 28 日時点）され、また、電力会社の切り替え申し込み件数が約 577 万件（平成 29 年 11 月末時点）等となっている。

<sup>62</sup> 冷水や温水等を一か所でまとめて製造し、熱導管を通じて、複数の建物に供給する事業。

<sup>63</sup> これまでに登録ガス小売事業者として 1,425 件登録（平成 29 年 12 月 7 日時点）され、また、ガス会社の切り替え申し込み件数が約 54 万件（平成 29 年 11 月 30 日時点）等となっている。



とめ」では、電力システム改革貫徹のためには更なる競争活性化等に向けた市場・ルールの整備を図ることが必要であるとして、ベースロード電源市場<sup>64</sup>の創設、連系線利用ルールの見直し<sup>65</sup>、容量メカニズムの導入<sup>66</sup>、非化石価値取引市場<sup>67</sup>の創設等が提言されており、政府によりその具体化に向けた検討がなされている。

#### 4 通商政策

我が国は、戦後よりGATT/WTO<sup>68</sup>体制における多国間交渉を基調とした通商政策をとってきたが、2000年代後半以降、WTOでの多国間交渉が難航・長期化する中、世界の主要国は貿易・投資の拡大のため積極的に二国間・地域間のEPA/FTAを締結するようになっている。我が国においても、これまで20か国との間で16のEPAを署名・発効済みである。

##### ＜我が国のEPA/FTA交渉等の状況＞

発効済	シンガポール、マレーシア、タイ、インドネシア、ブルネイ、ASEAN全体 <sup>69</sup> 、フィリピン、ベトナム、インド、モンゴル、豪州、メキシコ、チリ、ペルー、スイス
署名済	TPP（環太平洋パートナーシップ）
交渉妥結	EU
大筋合意	TPP11
交渉中	日中韓、RCEP <sup>70</sup> 、トルコ、カナダ、コロンビア、GCC <sup>71</sup> （交渉延期）、韓国（交渉中断中）

こうした状況の中、政府は平成25年6月の「日本再興戦略2013」において、グローバルな経済活動のベースとなる経済連携を推進して、貿易のFTA比率<sup>72</sup>を当時の18.9%から、2018年（平成30年）までに70%に高める目標を掲げた<sup>73</sup>。また、「未来投資戦略2017」

<sup>64</sup> 石炭、大型水力、原子力等の安価な電源による市場を創設し、新規参入者のアクセスを容易にするもの。

<sup>65</sup> 現行の「先着優先」ルールから、スポット市場を介して行う「間接オークション」へと変更するもの。

<sup>66</sup> 再エネ導入に伴う調整電源の確保などの必要な電源投資を効率的に進めるため、一定の投資回収の予見性を確保するための施策を講ずるもの。

<sup>67</sup> 非化石電源を化石電源と区別して取引することで、非化石電源調達目標の達成を後押しする等のもの。

<sup>68</sup> GATT（関税及び貿易に関する一般協定）：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（昭和22年）に誕生した条約。我が国は1955年（昭和30年）に正式加入。

WTO（世界貿易機関）：GATTを発展的に解消させて、1995年（平成7年）に設立された国際機関。

<sup>69</sup> ASEAN全体とのEPA（日・ASEAN包括的経済連携（AJCEP））はインドネシアを除き発効済。AJCEPのうち、調整が続けられてきたサービス貿易章・投資章については、2017年（平成29年）11月に最終合意し、2018年（平成30年）の早期の署名、発効を目指している。

<sup>70</sup> RCEP（東アジア地域包括的経済連携）：現時点では、ASEAN10か国＋6か国（日中韓豪NZ印）が参加。

<sup>71</sup> 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。

<sup>72</sup> 日本の貿易総額に占めるEPA/FTA発効済・署名済の国との貿易割合。

<sup>73</sup> 進捗状況としては平成28年度末時点で、発効済・署名済の国との貿易割合は40.0%（発効済の国では22.5%）

では、自由で公正な市場を世界に広げていくため、ＴＰＰ協定の発効に取り組み、参加国・地域の拡大について議論を進めていくとともに、日ＥＵ・ＥＰＡ、東アジア地域包括的経済連携（ＲＣＥＰ）、日中韓ＦＴＡなどの経済連携交渉を、戦略的かつスピード感を持って推進すること、さらに、我が国はこうした新しい広域的経済秩序を構築する上で中核的な役割を果たし、包括的で、バランスのとれた、高いレベルの世界のルールづくりの牽引者となることを目指すとしている。

このうち、日ＥＵ・ＥＰＡ交渉は、平成 25 年 4 月以降、物品・サービス貿易や非関税措置、政府調達等の分野で交渉が進められ、平成 29 年 7 月に大枠合意に達し、12 月に交渉が妥結した。その結果、ＥＰＡ発効時点の工業製品に係る関税の無税割合<sup>74</sup>は、ＥＵ市場では 38.5%から 81.7%、我が国市場では 77.3%から 96.2%に上昇することとなった<sup>75</sup>。今後、早期の署名・発効に向け、協定の作成作業が進められる。

なお、意見が対立した投資保護と紛争解決<sup>76</sup>の扱いについては引き続き協議を行うこととされた。

他方、環太平洋パートナーシップ（ＴＰＰ）協定については、平成 28 年 2 月に署名し、同年 12 月、第 192 回国会においてＴＰＰ協定及びＴＰＰ協定の締結に伴う関係法律の整備に関する法律案が承認・成立した。

しかし、協定発効には米国の批准が不可欠であるところ<sup>77</sup>、平成 29 年 1 月、トランプ米大統領はＴＰＰ協定からの離脱を表明した。これを受けて、同年 5 月、米国を除くＴＰＰ協定署名 11 か国による閣僚会合が開かれ、我が国政府においても、ＴＰＰ協定の早期実現を図るための方策が検討された。米国抜きでの協定に関する各国の立場は様々で、一部の国からは、一昨年署名した内容に対し、凍結・修正の要求が出されるなど協議が続けられてきたが、11 月に開かれた閣僚会合において、実施を先送りする「凍結」項目の選定（20 項目）について折り合い、新協定の条文、凍結リスト等について大筋合意した。

新協定の名称は、「包括的及び先進的な環太平洋パートナーシップ協定」<sup>78</sup>とされ、今後、協定の法技術的チェックの後、署名が行われる予定である。

## 5 知的財産政策

### (1) 我が国の知的財産政策の概要

天然資源に乏しい我が国にとって、知的財産を継続的に創造し、利活用することは最重

---

となっている。（「未来投資戦略 2017」）

<sup>74</sup> 2012 年貿易額ベース

<sup>75</sup> 日ＥＵ経済連携協定（ＥＰＡ）に関するファクトシート（外務省経済局 平成 29 年 12 月 15 日）

<sup>76</sup> 企業が海外で工場建設などの投資を行った後、相手国の制度変更で損失を被るなどした場合の紛争解決手続き（ＩＳＤＳ）については、日ＥＵ間で協議を継続することとなっている。日本は従来のＥＰＡと同様に世界銀行傘下の仲裁機関に企業がその国の政府に対する損害賠償を求めることができる制度を主張。一方、ＥＵは政府を相手取った訴訟が頻発することを懸念し、より手続きが厳格な常設機関の新設を求めている。（平成 29 年 10 月 14 日 産経新聞、読売新聞）

<sup>77</sup> 協定発効については、全ての原署名国ＧＤＰの合計（2013 年時点）の 85%以上を占める 6 か国以上の国内法上の手続完了が要件として定められている。米国のＧＤＰ（2013 年時点）は、全原署名国のＧＤＰ合計の 60.2%を占める。

<sup>78</sup> いわゆるＴＰＰ11

要課題である。我が国の知的財産政策は、知的財産基本法に基づき設置された知的財産戦略本部において毎年策定される「知的財産推進計画」にのっとり推進されている。平成29年5月、政府は「知的財産推進計画2017」<sup>79</sup>を公表した。

## (2) 最近の知的財産政策をめぐる動向

### ア 第4次産業革命に対応したデータの利用や保護の在り方の検討

第4次産業革命の到来により、データの利活用の推進が重要な課題となっている。しかし、現行の不正競争防止法で保護されるデータは、営業秘密として管理されている情報に限られている。一方で、営業秘密でなくても不正に利用されることにより、他の企業が不当に利益を得ることができる「価値あるデータ」の保護も求められていることから、産業構造審議会知的財産分科会営業秘密の保護・活用に関する小委員会で検討が行われ、平成29年5月に、「第4次産業革命を視野に入れた不正競争防止法に関する検討の中間とりまとめ」を公表した。また、経済産業省及びI o T推進コンソーシアム<sup>80</sup>は、同月、事業者間で取得等されているデータの利用権限を契約で適正かつ公平に定めるための手法や考え方を整理した「データの利用権限に関する契約ガイドライン ver1.0」を策定した。

その後、不正競争防止小委員会<sup>81</sup>に議論が引き継がれ、データの不正取得等の禁止や暗号化技術の保護強化等について検討が行われ、同年11月、「データ利活用促進に向けた検討中間報告(案)」が提示された。

これを踏まえ、データの提供・利用ができる環境整備のため、不正競争防止法の改正が検討されている。

### イ 特許法の見直し

特許権の侵害訴訟では、技術的に高度な専門的知見が求められる上、証拠が被疑侵害者側に偏在するなど権利者による侵害の立証が困難となっている。そこで、産業構造審議会知的財産分科会特許制度小委員会において、短期に取組が必要な施策<sup>82</sup>について法制度の在り方の検討が行われ、平成29年3月に、「我が国の知財紛争処理システムの機能強化に向けて」報告書が取りまとめられた。

また、同小委員会では、①I o Tの普及により、標準必須特許<sup>83</sup>の数が急増したこと、②パテント・トロール<sup>84</sup>訴訟問題等、様々な訴訟リスクの状況を踏まえ、Connected

<sup>79</sup> 同計画は、①第4次産業革命(Society5.0)の基盤となる知財システムの構築、②知財の潜在力を活用した地方創生とイノベーション推進、③2020年とその先の日本を輝かせるコンテンツ力の強化の3つの柱から構成される。

<sup>80</sup> I o T・ビッグデータ・人工知能時代に対応し、企業・業種の枠を超えて産学官で利活用を推進するため、民主導の組織として、平成27年10月に設立。

<sup>81</sup> 平成29年7月に、知的財産分科会「営業秘密の保護・活用に関する小委員会」が名称変更したものである。

<sup>82</sup> 「適切かつ公平な証拠収集手続の実現」、「ビジネスの実態やニーズを反映した適切な損害賠償額の実現」及び「権利付与から紛争処理プロセスを通じての権利の安定性の向上」

<sup>83</sup> 標準規格に準拠した製品の製造やサービスの実施の際に必ず使用しなければならない特許

<sup>84</sup> 第三者から特許権を収集し、保有する特許権に抵触している企業に対して、法外なライセンス料の支払いを求める組織や個人。

Industries の実現に寄与する特許制度を整備すべく検討が行われ、「第四次産業革命等への対応のための知的財産制度の見直しについて（案）」が取りまとめられた。

## 6 工業標準化制度の見直し

日本の標準化は、工業標準化法に基づく日本工業規格（JIS）の活用により、製造業の生産性向上及び国民生活の改善に大きく貢献してきた。しかし近年、標準化の対象はモノだけでなくマネジメント分野、サービス分野、システム分野へと拡大し、さらに、第四次産業革命の下で業種を超えた国際標準化も進むなど、プロセスにおいても大きな変化が見られる。

こうした変化に対応するため、平成 29 年 5 月より、産業構造審議会産業技術環境分科会基準認証小委員会で議論が行われ、同年 10 月には、「今後の基準認証の在り方—ルール形成を通じたグローバル市場の獲得に向けて—答申」が取りまとめられており、工業標準化法の改正が検討されている。

## 7 競争政策

昭和 52 年に導入されたカルテル・入札談合等の違反行為防止のための課徴金制度は、法定された算定方式に従い一律かつ画一的に課徴金の額を算定・賦課する制度となっており、経済活動のグローバル化・多様化・複雑化等が進展する中で、違反行為に対して適正な課徴金の額を柔軟に算定・賦課することができない事案<sup>85</sup>が出てきている。また、経済活動のグローバル化が進む中、国際的な制度の調和の重要性が高まっているが、我が国の課徴金制度は主要な諸外国と比して整合性に欠けるとされている。このような状況の変化を踏まえ、平成 28 年 2 月から、公正取引委員会に設置された「独占禁止法研究会」において、学識経験者や国内外の弁護士、消費者団体等から意見聴取を行うなど、裁量型課徴金制度<sup>86</sup>の導入も含む課徴金制度の在り方が検討され、平成 29 年 4 月に硬直的な課徴金制度の見直し及びその制度設計に当たっての手続保障の整備を示した報告書<sup>87</sup>が取りまとめられた。

同報告書の内容を踏まえ、公正取引委員会において、独占禁止法改正に向けた検討が行われてきたが、弁護士・依頼者間の秘匿特権の法制化等についてなお議論があり、今国会での提出は見送られ、引き続き更なる検討が行われることとなった。

## Ⅱ 第 196 回国会提出予定法律案等の概要

### 1 生産性向上特別措置法案（仮称）（予算関連）

近年の情報技術分野における急速な技術革新の進展による産業構造及び国際的な競争条件の変化等に対応し、我が国産業の生産性の向上を短期間に実現するため、計画で定める

<sup>85</sup> 国際カルテルの当事者として市場競争を実質的に制限しているにもかかわらず、当該分野における我が国での売上高がない外国企業であったために、課徴金が課されなかった事案（平成 20 年 2 月、マリンハウス事案）等がある。

<sup>86</sup> 独占禁止法違反行為を行った事業者の調査に対する協力の程度等に応じて、当局の裁量により事業者に課す課徴金の額を決定する制度。このような制度は、EU、欧州諸国、韓国等において導入されている。

<sup>87</sup> 「独禁法研究会報告書」（平成 29 年 4 月）



期間内において、新技術等の実証の促進等の革新的事業活動による生産性の向上に関する施策を集中的かつ一体的に行う等の措置を講ずる。

## 2 産業競争力強化法等の一部を改正する法律案（予算関連）

我が国産業の持続的な発展を図るため、事業再編及び外部経営資源の活用への支援、情報技術の発達に対応した経営手法の導入支援、円滑な事業承継及び企業再生に係る支援、中小企業倒産防止共済制度の拡充による連鎖倒産の防止のための措置等を講ずる。

## 3 不正競争防止法等の一部を改正する法律案

我が国産業におけるデータの流通、共有及び利用を促進するため、事業者が相手方を限定して業として提供するデータを不正に取得する行為の差止め等を可能とし、及びデータ等の作成等の方法、品質その他の事項を日本工業規格を拡張して設ける日本産業規格（仮称）による標準化の対象とするほか、特許等の制度において、権利者の意に反してデータ等が公開等された場合における発明等の新規性の要件の緩和、特許権侵害訴訟等におけるインカメラ手続の導入等の措置を講ずる。

## 4 特定物質の規制等によるオゾン層の保護に関する法律の一部を改正する法律案

オゾン層を破壊する物質に関するモントリオール議定書の改正を踏まえ、地球温暖化への影響に配慮しつつオゾン層の保護を図るため、製造の規制等の措置を講ずる物質に特定物質代替物質（ハイドロフルオロカーボン（HFC））を加える等の措置を講ずる。

## 5 エネルギーの使用の合理化等に関する法律の一部を改正する法律案

エネルギーの使用の合理化の一層の促進を図るため、複数の事業者が一体的に又は連携して行うエネルギーの使用の合理化の取組に関する認定制度を創設し、これらの認定を受けた者に対する定期の報告等についての特例を設けるとともに、エネルギーの使用の合理化に取り組むべき貨物の荷主の範囲の拡大等の措置を講ずる。

内容についての問合せ先

経済産業調査室 田中首席調査員（内線 68562）

# 国土交通委員会

国土交通調査室

## I 所管事項の動向

### 1 社会資本整備の動向

#### (1) 戦略的メンテナンスと生産性向上への取組

道路をはじめとする我が国の社会資本は、高度経済成長期に集中的に整備され、現在の厳しい財政状況の中で、その老朽化への対応が早急に求められている。

国土交通省は、平成 24 年 12 月の中央道笹子トンネル事故等を踏まえ、国民生活や経済の基盤であるインフラが的確に維持されるよう、平成 25 年を「社会資本メンテナンス元年」として、老朽化対策を進めてきた。平成 26 年 5 月には、「インフラ長寿命化基本計画」<sup>1)</sup>（平成 25 年 11 月閣議決定）に基づいて、国土交通省が管理・所管するあらゆるインフラの維持管理・更新等を着実に推進するための中長期的な取組の方向性を明らかにする計画として、「国土交通省インフラ長寿命化計画（行動計画）」（計画期間：平成 26～32 年度）を策定し、将来にわたる必要なインフラ機能の発揮に向けた取組により、メンテナンスサイクルの構築と発展につなげるとしている<sup>2)</sup>。

また、平成 27 年 9 月には「第 4 次社会資本整備重点計画」（計画期間：平成 27～32 年度）が閣議決定された。同重点計画は、厳しい財政制約の下、4 つの構造的課題に対応するため、4 つの重点目標と 13 の政策パッケージを設定した上で、重点的に取り組むべき具体的な事業・施策、達成状況測定のための指標<sup>3)</sup>を明示している。

【社会資本整備が直面する 4 つの構造的課題】	
1 加速するインフラ老朽化	2 脆弱国土（切迫する巨大地震、激甚化する気象災害）
3 人口減少に伴う地方の疲弊	4 激化する国際競争
【4 つの重点目標】	【13 の政策パッケージ】
社会資本の戦略的な維持管理・更新を行う	◆ メンテナンスサイクルの構築による安全・安心の確保とトータルコストの縮減・平準化の両立 ◆ メンテナンス技術の向上とメンテナンス産業の競争力の強化
災害特性や地域の脆弱性に応じて災害等のリスクを低減する	◆ 切迫する巨大地震・津波や大規模噴火に対するリスクの低減 ◆ 激甚化する気象災害に対するリスクの低減 ◆ 災害発生時のリスクの低減のための危機管理対策の強化 ◆ 陸・海・空の交通安全の確保
人口減少・高齢化等に対応した持続可能な地域社会を形成する	◆ 地域生活サービスの維持・向上を図るコンパクトシティの形成等 ◆ 安心して生活・移動できる空間の確保（バリアフリー・ユニバーサルデザインの推進） ◆ 美しい景観・良好な環境の形成と健全な水循環の維持又は回復 ◆ 地球温暖化対策等の推進
民間投資を誘発し、経済成長を支える基盤を強化する	◆ 大都市圏の国際競争力の強化 ◆ 地方圏の産業・観光投資を誘発する都市・地域づくりの推進 ◆ 我が国の優れたインフラシステムの海外展開

資料：国土交通省資料より作成

<sup>1</sup> 「インフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議」（議長は内閣官房副長官補、副議長は国土交通省総合政策局長）で取りまとめられた、国民生活やあらゆる社会経済活動を支える各種施設をインフラとして幅広く対象とし、戦略的な維持管理・更新等の方向性を示す基本的計画であり、各省庁や地方公共団体は、同基本計画に基づいて「インフラ長寿命化計画（行動計画）」及び「個別施設毎の長寿命化計画（個別施設計画）」の策定に取り組んでいるところである。

<sup>2</sup> 社会資本整備審議会・交通政策審議会は、答申「今後の社会資本の維持管理・更新のあり方について」（平成 25 年 12 月）を公表し、その中で、国土交通省所管の社会資本の維持管理・更新費の試算結果として、平成 25 年度は約 3.6 兆円、10 年後は約 4.3～5.1 兆円、20 年後は約 4.6～5.5 兆円程度になるものと推計している。なお、両審議会の技術分科会技術部会社会資本メンテナンス戦略小委員会は、審議会答申から 5 年が経過することを踏まえ、国土交通省からこれまでの維持管理・更新に係る取組状況について報告を聴取し、平成 29 年 12 月から今後の検討の視点について審議を行っている。

<sup>3</sup> 例えば、「緊急輸送道路上の橋梁の耐震化率 平成 25 年度 75%→平成 32 年度 81%」

このような背景から、国土交通省は、メンテナンスの理念普及やメンテナンス産業の育成・活性化を図るため、関係省庁と連携し、産学官民が一丸となって取り組むプラットフォームとなる「インフラメンテナンス国民会議」を平成28年11月に設立した。同会議は、建設業、建設コンサルタント・測量のほか、多様な産業分野の企業や自治体などで構成されており、メンテナンスの理念普及等に加え、オープンイノベーションによる技術開発の促進、企業マッチングのコーディネート、表彰制度の創設<sup>4</sup>等を行っている。

他方、今後、人口減少と高齢化の進展による労働力の減少が見込まれる中、社会全体の生産性向上につながるストック効果の高い社会資本の整備・活用や、関連産業の生産性向上、新市場の開拓を支える取組を加速化させるため、国土交通省は、平成28年を「生産性革命元年」と位置付け、省内に「国土交通省生産性革命本部」を設置した。同本部では、「社会のベース」「産業別」「未来型」の3つの切り口からこれまで20のプロジェクト（平成29年8月現在）<sup>5</sup>を選定している。さらに、国土交通省は、本年を生産性革命「深化の年」として、生産性革命の基礎にある「小さなインプットでも、できるだけ大きなアウトプットを生み出す」という考え方をあらゆる分野の施策立案に活かしていくとしている。また、政府は、平成29年12月に閣議決定された「新しい経済政策パッケージ」<sup>6</sup>において、平成32年までの3年間を「生産性革命・集中投資期間」と位置付け、大胆な税制、予算、規制改革等の施策を総動員し、我が国の潜在成長率の向上と国際競争力の強化を実現するとしている。<sup>7</sup>

このほか、政府は、平成29年5月の「経協インフラ戦略会議」<sup>8</sup>において「インフラシステム輸出戦略（平成29年度改訂版）」を決定し、海外におけるインフラ整備において案件形成から完工後の運営・維持管理までを公的機関・企業が官民一体となってより本格的に実施できるようにするため、今国会に関連法案を提出する予定である。

## (2) 道路政策の動向

近年の人口減少、高齢化、自然災害の激甚化、既存道路インフラの老朽化、急速な技術進展など、道路をとりまく環境が劇的に変化しており、道路の安全・安心の確保や効率的な利活用に向けた課題が山積している。

このような背景の下、平成29年8月、国土交通省の社会資本整備審議会道路分科会は、

<sup>4</sup> 平成29年4月、第1回「インフラメンテナンス大賞」として、28件の受賞者（うち国土交通省案件受賞者は7件）を決定した。

<sup>5</sup> 20のプロジェクトとして、「社会のベース」ピンポイント渋滞対策、「産業別」本格的な i-Construction の推進、「未来型」ビッグデータを活用した交通安全対策などがある。

<sup>6</sup> 少子高齢化社会に対応するため、「生産性革命」と「人づくり革命」を車の両輪として2020（平成32）年に向けて取り組む政策パッケージ。

<sup>7</sup> 政府は、これらの施策により、①我が国の生産性（労働生産性（一人あたり、一時間あたりの実質GDP））を2015年までの5年間の平均値である0.9%の伸びから倍増させ、年2%向上、②2020年度までに対2016年度比で日本の設備投資額を10%増加、③2018年度以降3%以上の賃上げなどの目標達成を目指すとしている。

<sup>8</sup> 「経協インフラ戦略会議（議長：内閣官房長官）」は、我が国企業によるインフラシステムの海外展開や、エネルギー・鉱物資源の海外権益確保を支援するとともに、我が国における海外経済協力（経協）に関する重要事項を議論し、戦略的かつ効率的な実施を図るため、平成25年3月に設置された。

今後の道路政策の在り方について、「道路・交通とイノベーション」「人とクルマのベストミックス」「道路の更なるオープン化」の3つの新たな方向性を含めた建議「道路・交通イノベーション～『みち』の機能向上・利活用の追求による豊かな暮らしの実現～」を取りまとめた。同建議では、予防保全を前提としたメンテナンスの実施や災害に強い安全性・信頼性の高い道路の実現等に向けた具体策が提言されるとともに、道路整備に係る予算・財源について、安定的・持続的な確保が重要とされた。

これに基づき、平成 29 年度末で時限を迎える「道路整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律（道路財特法）」による国の負担又は補助の割合のかさ上げ措置を平成 30 年度以降 10 年間継続するとともに、老朽化対策などの政策課題や地域の財政状況等を考慮し、「財政力の低い地方公共団体への支援の強化」「地方公共団体による老朽化対策への支援の強化」「交付金事業のかさ上げ措置の対象を重点配分対象事業に重点化」等の措置を講じるために、今国会に関連法案の提出が予定されている<sup>9</sup>。

### (3) 整備新幹線等の整備

整備新幹線とは、「全国新幹線鉄道整備法」に基づき、昭和 48 年に整備計画が定められた右表の 5 路線を指し、現在、3 路線 3 区間が建設中である。

建設費用は J R が毎年支払う新幹線貸付料<sup>10</sup>がまず充当され、残額を国及び都道府県がそれぞれ 2 : 1 の割合で負担している。

路線名	整備計画区間	開業（ゴシック体は建設中）
北海道新幹線	新青森～札幌	新青森～新函館北斗…H28. 3 月 開業 新函館北斗～札幌…H42 年度末予定 (H47 年度から 5 年前倒し)
東北新幹線※	盛岡～新青森	盛岡～八戸…H14. 12 月 開業 八戸～新青森…H22. 12 月 開業
北陸新幹線	東京～大阪	高崎～長野…H9. 10 月 開業 長野～金沢…H27. 3 月 開業 金沢～敦賀…H34 年度末予定 (H37 年度から 3 年前倒し) (敦賀～大阪間は未着工)
九州新幹線 (鹿児島ルート)	博多～鹿児島中央	新八代～鹿児島中央…H16. 3 月 開業 博多～新八代…H23. 3 月 開業
九州新幹線 (長崎ルート)	博多～長崎	武雄温泉～長崎…H34 年度 予定 (H34 年度から可能な限り前倒し) (新鳥栖～武雄温泉間は在来線を走行)

※東北新幹線の東京～盛岡間は整備新幹線ではない。

これらの建設中の路線については、「整備新幹線の取扱いについて」（平成 27 年 1 月 14 日政府・与党申合せ）により、表のとりの開業時期の 3～5 年前倒しが決定している。

なお、北陸新幹線の敦賀～大阪間については、平成 29 年 3 月までに正式なルートが決定したが、現在建設中の 3 区間のめどがついてからの本格着工となるため、開業は約 30 年先（2046 年頃）となる見通しである。

また、九州新幹線長崎ルートでは、投入予定のフリーゲージトレイン（軌間可変電車）について、J R 九州が安全性や運行コスト等を理由に導入を断念する方針を表明した。これにより、在来線の特急を博多から運行し、武雄温泉駅で新幹線と乗り換える「リレー方式」（同方式で暫定開業することは、国交省・J R 九州・佐賀県・長崎県など関係者が合意している。）による運行が長期化することが決定的であるため、整備方針が再検討される見込みである。このため、平成 29 年 9 月、与党の整備新幹線検討委員会は国土交通省に対し、

<sup>9</sup> このほかに、平常時・災害時を問わない安定的な輸送を確保するため、国土交通大臣が物流上重要な道路輸送網を「重要物流道路」に指定する制度の創設等が予定されている。

<sup>10</sup> 整備新幹線は、トンネルや橋梁などの施設を独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構が建設・保有し、J R 各社は、それらを借りて車両を運行させている。貸付料とは、J R 各社が同機構に毎年支払う新幹線施設の使用料であり、その額は受益を限度とするとされている。具体的には、新幹線を整備した場合としない場合の 30 年間の収益の差額を 30 で除し、毎年の使用料が算定される。



全線を新幹線軌道とするフル規格化やミニ新幹線方式も含めた整備方針を再調査し、本年3月までに報告することを要請している。

他方、中央新幹線は、ＪＲ東海が、超電導リニア方式による平成39年（2027年）の品川駅～名古屋駅間の営業運転開始を目標に、平成26年12月17日から工事に着手している。一方、工事に伴う建設残土やその運搬に伴う自然環境や生活環境への影響、また水環境や生態系への影響が懸念されており、国土交通大臣も平成26年10月17日の工事実施計画の認可に当たり、①地元住民等への丁寧な説明を通じた地域の理解と協力を得ること、②国土交通大臣意見を踏まえた環境の保全、③南アルプストンネル等における安全かつ確実な施工、の3点の確実な実施を同社に求めている。なお、全線の建設費（約9兆円）は全額ＪＲ東海が自己負担するが、平成28年の第192回国会で改正された「独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構法」に基づき、政府がＪＲ東海に対し、財投資金を活用した総額3兆円の低利融資を実施しており、大阪までの延伸時期（2045年予定）の最大8年間前倒しを図っている。

現在、難工事とされる品川駅や名古屋駅、また南アルプストンネル等の工事が先行的に実施されているが、平成29年12月に、これらの工事をめぐる入札談合の疑いが発覚し、大手ゼネコン等に対する捜査が現在も進められている。

## 2 安全・安心で豊かな暮らし

### (1) バリアフリー政策の動向

国土交通分野におけるバリアフリー化の取組としては、まず平成6年に「高齢者、身体障害者等が円滑に利用できる特定建築物の建築の促進に関する法律」（ハートビル法）が制定され、不特定多数の者が利用する建築物等のバリアフリー化方策が定められた。また、平成12年には「高齢者、身体障害者等の公共交通機関を利用した移動の円滑化の促進に関する法律」（交通バリアフリー法）が制定され、公共交通機関及び旅客施設周辺の歩行空間のバリアフリー化方策について定められるなど、これまで建築物及び公共交通機関等におけるバリアフリー化の推進が図られてきた。

このような中、平成18年には、両法を統合・拡充した「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律」（以下「バリアフリー法」という。）が制定され、同法に基づく「移動等円滑化の促進に関する基本方針」<sup>11</sup>において、各施設等における平成32年度末までの整備目標が定められるなど、個々の施設のバリアフリー化と地域における面的なバリアフリー化の推進が図られ、一定の水準まで整備が進んできたところである。

<sup>11</sup> 平成22年に、施設等のバリアフリー化について、平成32年度（2020年度）までの整備目標を新たに設定（対象となる施設の利用者数を「5,000人以上/日」から「3,000人以上/日」に拡充等）するなど、基本方針の改正が行われた。

## ＜バリアフリー化の現状・整備目標＞

			2015年末 (現状※1)	2020年度末までの目標(平成32年度末)
鉄軌道	鉄軌道駅		86%	○3,000人以上を原則100% ○この場合、地域の要請及び支援の下、鉄軌道駅の構造等の制約条件を踏まえ可能な限りの整備を行う ○その他、地域の実情にかんがみ、利用者数のみならず利用実態をふまえて可能な限りバリアフリー化
		ホームドア・可動式ホーム柵	65路線 665駅	車両扉の統一等の技術的困難さ、停車時分の増大等のサービス低下、膨大な投資費用等の課題を総合的に勘案した上で、優先的に整備すべき駅を検討し、地域の支援の下、可能な限り設置を促進 ※交通政策基本計画において2020年度までに800駅の整備を行う
	鉄軌道車両		65%	約70%
バス	バスターミナル		90%	○3,000人以上を原則100% ○その他、地域の実情にかんがみ、利用者数のみならず利用実態等をふまえて可能な限りバリアフリー化
	乗合バス車両	ノンステップバス	50%	約70% (対象から適用除外認定車両(高速バス等)を除外)
		リフト付きバス等	6%	約25% (リフト付バス又はスロープ付きバス。適用除外認定車両(高速バス等)を対象)
船舶	旅客船ターミナル		100%	○3,000人以上を原則100% ○離島との間の航路等に利用する公共旅客船ターミナルについて地域の実情を踏まえて順次バリアフリー化 ○その他、地域の実情にかんがみ、利用者数のみならず利用実態等をふまえて可能な限りバリアフリー化
	旅客船		37%	○約50% ○5,000人以上のターミナルに就航する船舶は原則100% ○その他、利用実態等を踏まえて可能な限りバリアフリー化
航空	航空旅客ターミナル		86%	○3,000人以上を原則100% ○その他、地域の実情にかんがみ、利用者数のみならず利用実態等をふまえて可能な限りバリアフリー化
	航空機		96%	約90%
タクシー	福祉タクシー車両		15,026台	約28,000台
道路	重点整備地区内の主要な生活関連経路を構成する道路		85%	原則100%
都市公園	移動等円滑化園路		49%※2	約60%
	駐車場		44%※2	約60%
	便所		34%※2	約45%
路外駐車場	特定路外駐車場		56%	約70%
建築物	2,000㎡以上の特別特定建築物のストック		55%※2	約60%
信号機等	主要な生活関連経路を構成する道路に設置されている信号機等		98%※2	原則100%

※1 旅客施設は段差解消済みの施設の比率。1日当たりの平均的な利用者数が3,000人以上のものが対象。

※2 現状値は2014年度末の数値。

出典：国土交通省資料

他方、バリアフリー法の施行から10年が経過し、バリアフリーを取り巻く環境は、①高齢者、障害者等の増加<sup>12</sup>、②障害者権利条約締結（平成26年）及び障害者基本法（平成23年改正）等国内関連法の整備、③平成28年に相次いで発生した視覚障害者のホーム転落事故<sup>13</sup>、④平成32年（2020年）の東京オリンピック・パラリンピック競技大会の開催などにより大きく変化しており、更なるバリアフリー化へのニーズや国民の期待が高まっている。

このような中、政府は、平成29年2月、「ユニバーサルデザイン2020関係閣僚会議」において「ユニバーサルデザイン2020行動計画」を策定した。同計画では、「平成28年12月で施行後10年が経過したバリアフリー法を含む関係施策について、共生社会の推進や一億総活躍社会の実現の視点も入れつつ、平成29年度中に検討を行う等により、そのスパイラルアップを図る。」としている。

これを受け、国土交通省は、バリアフリー法及び関連施策について、見直しも視野に入れ幅広く検討するため、平成29年2月から「バリアフリーワーキンググループ」<sup>14</sup>において見直しを開始し、翌3月に設置した学識経験者、障害者団体等の代表からなる「バリアフリー法及び関連施策のあり方に関する検討会」での議論<sup>15</sup>を踏まえ、同年6月、「バリア

<sup>12</sup> 平成28年の高齢者数は約3,459万人であり、平成17年（バリアフリー法施行前年）に比して約900万人（約35%）増加している。なお、平成23年の身体障害者数は約386万4千人で平成18年に比して約29万人（8.1%）増加しており、平成23年の知的障害者数は約62万2千人、平成26年の精神障害者数は約361万1千人であり、今後も障害者数は増加することが見込まれている。

<sup>13</sup> 平成28年8月15日、東京メトロ銀座線青山一丁目駅において発生した視覚障害者の方の転落事故等を踏まえ、国土交通省は、同月に「駅ホームにおける安全性向上のための検討会」を設置し、ハード・ソフト面からの転落防止に係る総合的な安全対策の検討を行い、同年12月、同検討会が取りまとめた「中間とりまとめ」を公表した。

<sup>14</sup> 「国土交通省2020年オリンピック・パラリンピック東京大会準備本部」の下に平成26年設置

<sup>15</sup> 検討会は、平成29年6月、施策の方向性について報告書を取りまとめた。報告書では、施策の方向性を打ち出すにあたり留意すべき視点として、①高齢者、障害者等の社会参画の拡大の推進、②バリアフリーのまちづくりに向けた地域連携の強化、③ハード・ソフト一体となった取組の推進の3つが挙げられている。

フリー法及び関連施策の見直しの方向性について」を取りまとめた<sup>16</sup>。

国土交通省は、取りまとめた見直しの方向性を踏まえ、事業の実情等に即した実効ある制度設計等を行うため、関係事業者と十分調整を図りつつ、早期の具体化に向けて検討を進めるとしており、今国会にバリアフリー法改正案の提出を予定している。

## (2) 都市政策の動向

都市政策においては、都市機能の集約・再編等によるコンパクトシティ、地域固有の優れた景観や、歴史的建造物等の観光資源を活用したまちづくり、さらには、民間活力を活かした都市と緑・農が共生するまちづくりが推進されている。また、グローバルな都市間競争の激化を背景に大都市の国際競争力の強化・都市開発の海外展開が図られている。

一方、都市の内部において、空き地、空き家等の低未利用の空間が小さな敷地単位で時間的・空間的にランダムに相当程度の分量で発生する現象（都市のスポンジ化）への対応方策について、平成29年8月に『「都市のスポンジ化」への対応』が取りまとめられた。政府は、これを踏まえた「都市再生特別措置法」等の改正等を今国会に提出する予定である。

### ア 都市機能の集約・再編等によるコンパクトシティの推進

コンパクトシティの推進については、平成26年5月の「都市再生特別措置法」の改正により、市町村が立地適正化計画に居住誘導区域や都市機能誘導区域を定め、区域外の開発行為等を抑制する一方、医療、社会福祉、商業等の都市機能のまちなか等への立地を金融・税制等支援により促進し、都市構造のコンパクト化を誘導する制度が創設され、同計画の作成等<sup>17</sup>が進められている。今後は、「都市のスポンジ化」対策として、居住誘導区域等の区域内の低未利用土地などの利用促進や、地域の利便の確保・維持に不可欠な施設の整備・管理の促進を図るための特例措置の創設並びに関連する予算措置及び税制改正等が予定されている。

### イ 地域固有の優れた景観や、歴史的建造物等の観光資源を活用したまちづくり

地域固有の優れた景観等を活用したまちづくりについては、「景観法」に基づき、景観計画区域、行為の制限、方針等を定めた景観に関する総合的なマスタープランである景観計画が538の景観行政団体<sup>18</sup>で策定される（平成29年3月31日時点）など、地域の個性を活かした景観の維持・継承・創造が積極的に推進されている。

### ウ 民間活力を活かした都市と緑・農が共生するまちづくりの推進

緑豊かなまちづくりについては、都市環境の改善、防災機能とともに、住民の憩いやレ

<sup>16</sup> 「とりまとめ」では、今後の施策の方向性として、①バリアフリー施策の基本的考え方、②施設設置管理者等の取組促進、③地域の更なる面的バリアフリー化、④心のバリアフリーが示されている。

<sup>17</sup> 114都市が平成29年12月14日までに計画を作成・公表している。

<sup>18</sup> 都道府県、政令指定都市、中核市又は都道府県知事とあらかじめ協議した上で、景観行政事務を処理する市町村をいう。

クリエーション・地域活動の場として重要な都市公園、緑地等のオープンスペースの整備が図られてきた。また、民間活力を活かした都市と緑・農が共生するまちづくりを推進するため、平成 29 年 5 月の「都市緑地法」の改正により市民緑地認定制度、「都市公園法」の改正により公募設置管理制度（P a r k－P F I）<sup>19</sup>が創設された<sup>20</sup>。さらに、「生産緑地法」の改正により条例による生産緑地地区の面積要件が緩和されるとともに、特定生産緑地制度<sup>21</sup>が創設され、特定生産緑地に指定された生産緑地に対する税制改正が予定されている。

## エ 大都市の国際競争力の強化・都市開発の海外展開

大都市の国際競争力の強化については、「都市再生特別措置法」に基づき「都市再生緊急整備地域<sup>22</sup>」等を指定し、都市機能の集積や交通利便性及び防災機能の向上を図る大規模都市開発プロジェクトが推進されている。平成 28 年 6 月の同法の改正により、国際会議場等の国際競争力強化施設への金融支援制度の拡充、非常用電気等供給施設に関する協定制度が創設された。

都市開発の海外展開については、「インフラシステム輸出戦略」等に基づき、官民一体となった海外プロジェクト案件発掘等による都市開発の海外展開が推進されている。

## (3) 住宅政策の動向

住宅政策においては、「住生活基本計画（全国計画）」（平成28年 3 月閣議決定）に基づき住生活の安定の確保と向上の促進に関する施策が推進されており、特に住宅確保要配慮者を受け入れる新たな住宅セーフティネット制度の創設、若年・子育て世帯や高齢者が安心して暮らすことができる住生活の実現、住宅・建築物の耐震・安全性・省エネ性能の向上が図られている。

一方、今後の建築基準制度の在り方について、既存ストックの有効活用、木造建築をめぐる多様なニーズへの対応<sup>23</sup>、建築物・市街地の安全性及び良好な市街地環境の確保について年度内の取りまとめを目途に検討が進められており、政府は、これを踏まえた「建築基準法」の改正案を今国会に提出する予定である。

## ア 住宅確保要配慮者を受け入れる新たな住宅セーフティネット制度の創設

高齢者、低額所得者、子育て世帯等の住宅確保要配慮者のための住宅セーフティネット

---

<sup>19</sup> 都市公園内のカフェ等収益施設の設置・管理と周辺広場等の整備を一体的に行う民間事業者の公募選定制度。

<sup>20</sup> なお、今回の都市公園法の改正により、保育所等が占用許可の対象となり都市公園内での設置が可能となった。

<sup>21</sup> 都市計画決定後 30 年経過した生産緑地地区の買取り申出期日を 10 年延長する制度。

<sup>22</sup> 都市再生の拠点として、都市開発事業等を通じて緊急かつ重点的に市街地の整備を推進すべき地域として政令で定める地域。平成 29 年 8 月 2 日時点で、53 地域約 8,592ha が指定されている。

<sup>23</sup> 既存ストックの有効活用については「未来投資戦略 2017」（平成 29 年 6 月 9 日閣議決定）において、木造建築をめぐる多様なニーズへの対応については「日本再興戦略 2016」（平成 28 年 6 月 2 日閣議決定）において、その必要性が言及されている。



の機能の強化の必要性や、空き家等の増加といった政策課題に対応するため、平成 29 年 5 月の「住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律」の改正により、空き家等を活用した住宅確保要配慮者の入居を拒まない賃貸住宅の登録制度が創設され、登録された住宅の改修・入居への支援措置等が設けられた。

#### イ 若年・子育て世帯や高齢者が安心して暮らすことができる住生活の実現

若年・子育て世帯への施策としては、既存の公的賃貸住宅団地の建替え等を契機に子育て支援施設の整備を推進するとともに、三世帯同居など複数世帯の同居に対応したリフォームに対して支援を行うなど子育てしやすい環境の整備を推進している。

また、高齢者への施策としては、「高齢者の居住の安定確保に関する法律」に基づく「サービス付き高齢者向け住宅」の整備が補助等により促進されており<sup>24</sup>、独立行政法人都市再生機構においては、賃貸住宅団地の建替え等に併せた医療・介護サービス施設の誘致等による医療福祉拠点の形成を推進している<sup>25</sup>。

#### ウ 住宅・建築物の耐震・安全性・省エネ性能の向上

住宅・建築物の耐震・安全性の向上については、「建築物の耐震改修の促進に関する法律」により、病院、旅館等の不特定多数の者が利用する建築物等について、耐震診断・耐震改修が緊急的・重点的に実施されている。

また、住宅・建築物の省エネ性能向上については、平成 27 年 7 月に制定された「建築物のエネルギー消費性能の向上に関する法律」に基づき、住宅以外の 2,000 m<sup>2</sup>以上の建築物（新築等）のエネルギー消費性能基準（省エネ基準）への適合義務が平成 29 年 4 月から施行されている。

さらに、木材利用の促進に向け C L T<sup>26</sup>等新たな木造建築技術を活用した住宅・建築物の整備や、地域の気候風土に応じた木造住宅の建築技術を活用した環境負荷低減への取組が行われている。

#### (4) 建設産業政策の動向

建設産業においては、人口減少や高齢化に伴う将来の担い手不足が懸念されていることからその確保が重要な課題となっている。担い手確保に当たっては、政府の働き方改革実現会議において、現行上、時間外労働の上限規制の対象外とされている建設業についても一定の猶予期間をおいた上で罰則付き上限規制を適用するとされたことも踏まえ<sup>27</sup>、賃金水準の向上や長時間労働の是正など、働き方改革を推進する必要がある。このため、国土交通省は、適切な賃金水準確保に向けた取組や社会保険等未加入対策、週休 2 日モデル工

<sup>24</sup> 平成 29 年 12 月末時点で、6,877 棟、225,374 戸が登録されている。

<sup>25</sup> 住生活基本計画において、平成 37 年度までに 150 団地程度を医療福祉拠点化することとされている。

<sup>26</sup> C L T（直交集成板）：ひき板等（のこぎりなどでひいて切った木の板）を並べた層を板の方向が層ごとに直行するように重ねて接着した大判のパネルで、その活用により中高層建築物等の木造化が期待されている。

<sup>27</sup> 「働き方改革実行計画」（平成 29 年 3 月 28 日 働き方改革実現会議決定）

事の拡大、施工時期の平準化などによる技能労働者の処遇改善とともに、平成 37（2025）年までに建設現場の生産性を 2 割向上させることを目標とした i-Construction<sup>28</sup>の推進等を行っている。

このほか、平成 28 年 6 月に基本問題小委員会<sup>29</sup>が公表した「中間とりまとめ」を踏まえ、平成 28 年 7 月の中央建設業審議会において、建設産業の将来展望や建設業関連制度の基本的な枠組みを検討する場を設けることとされ、同年 10 月から建設産業政策会議が開催された。同会議では、劇的な進展を遂げる人工知能（A I）、I o T<sup>30</sup>などのイノベーション、確実に到来する労働力人口の減少といった事態を正面から受け止め、10 年後においても建設産業が生産性を高めながら現場力を維持できるよう、法制度をはじめ、建設業許可制度、請負契約などの建設業関連制度の基本的な枠組みについての検討が行われ、平成 29 年 7 月、今後の建設産業の目指す方向性や具体的な建設産業政策を示した「建設産業政策 2017+10 ～若い人たちに明日の建設産業を語ろう～」が取りまとめられた。提言では、具体的な施策について、働き方改革、生産性向上、良質な建設サービスの提供、地域力の強化の 4 分類に沿って方向性が示され、民間を含めた発注者による適切な工期設定や施工時期の平準化、全ての建設生産プロセスでの I C T 化の推進、建設産業の各プレーヤーの役割と責務の明確化、地域の建設企業の役割の明確化などが必要であるとされた。また、施策横断的に取り組むべき重要な課題として、重層下請構造の改善、請負契約だけでなく、建設工事の実施に関わる様々な契約の規律の再構築等が示されている。

#### （5）所有者不明土地を円滑に利用するための制度の創設

我が国の約 20%の土地が所有者不明土地に該当すると見られ<sup>31</sup>、このような土地の存在が公共事業等を実施しようとする上で支障となる事例も生じている。平成 29 年 6 月 9 日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2017」（骨太方針 2017）及び「未来投資戦略 2017」では、所有者を特定することが困難な土地に関して、公的機関の関与により地域ニーズに対応した幅広い公共的目的のための利用を可能とする新たな仕組みの構築等について、関係省庁が一体となって検討を行い、必要となる法案の次期通常国会への提出を目指すこととされた。このため、国土交通省は、平成 29 年 9 月から、国土審議会土地政策分科会特別部会において、喫緊の政策課題である所有者不明土地問題の当面の対策に関する制度の方向性等について検討を行い、12 月に中間とりまとめを行った。

<sup>28</sup> 調査・測量から設計、施工、検査、維持管理・更新までの全ての建設生産プロセスで I C T（情報通信技術）を活用するもの。

<sup>29</sup> 中央建設業審議会・社会資本整備審議会産業分科会建設部会基本問題小委員会

<sup>30</sup> Internet of Things（モノのインターネット）の略称で、自動車、家電、ロボット、施設などあらゆるモノがインターネットにつながり、情報のやり取りをすることで、モノのデータ化やそれに基づく自動化などが進展し、新たな付加価値を生み出すもの。

<sup>31</sup> 国土交通省の「平成 28 年度地籍調査における土地所有者等に関する調査」によると、不動産登記簿上で所有者の所在が確認できない土地は 20.1%とされている。また、民間有識者等で構成する「所有者不明土地問題研究会」（座長：増田寛也 野村総合研究所顧問）が国土交通省の調査結果を元に全国の市区町村に拡大推計した結果は、20.3%となっている。

中間とりまとめでは、所有者不明土地を「不動産登記簿等の所有者台帳により、所有者が直ちに判明しておらず、又は判明しても所有者に連絡がつかない土地」とした上で、このような土地への当面の対応として、所有者不明土地を円滑に利用する仕組み及び所有者の探索を合理化する仕組みを中心に検討の方向性を整理している。

まず、所有者不明土地を円滑に利用する仕組みとして、道路事業などの土地を恒久的に利用する事業については、所有権を取得することができる制度である土地収用制度を活用する際に、反対者が存在せず、利用されておらず特に補償内容の決定に専門性が必要な場合にも当たらない所有者不明土地を利用しようとする場合において、土地収用法の手続を合理化する特例措置を検討することとしている。また、土地収用制度の対象となるまでの公共性はないものの一定の公益性を持つ事業については、土地収用法の手続の合理化の場合と同様、反対者が存在しない等の所有者不明土地を利用しようとする場合において、土地収用制度とは異なる新たな利用の仕組みを構築することとし、一定の探索を行った上で公告を行っても所有者から申出がないなどにより、不明者が現れる可能性が低い土地について、都道府県知事の裁定により最低５年間程度の一定期間の利用権を設定することとしている。

次に、所有者の探索を合理化する仕組みについては、固定資産課税台帳等の有益な所有者情報へのアクセスを可能とし、不動産登記簿、戸籍、住民票等客観性の高い公的書類による調査を充実させた上で確実に実施する一方で、聞き取り調査を親族等の合理的な範囲に限定することなどが考えられるとしている。

このほか、所有者不明土地の適切な管理のための措置として、財産管理人の選任申立権を地方公共団体の長等に付与すること（民法の特例）や、長期相続登記等未了土地の解消のため、登記官が長期相続登記等未了土地を特定し、職権でその旨を登記に記録し、その登記名義人の相続人を調査し、当該相続人に必要な登記手続を促すこと（不動産登記法の特例）で、地方公共団体への支援を図ることとしている。政府は、中間とりまとめを踏まえ、所有者不明土地の円滑な利用を可能にするための法律案を今国会に提出する予定である。

## （６）物流政策の動向

我が国の物流政策は、これまで「総合物流施策大綱」<sup>32</sup>に基づき、関係省庁が連携して総合的・一体的に物流政策の推進を図り、「社会資本整備重点計画」、「交通政策基本計画」等の国の計画・方針と一体となって取組が進められてきた。

このような中、国土交通省は、現行の「総合物流施策大綱（2013-2017）（平成25年6月閣議決定）」が平成29年に目標年次を迎えること、また同大綱策定後、我が国の物流をめぐる環境が、人口減少・少子高齢化に伴う労働力不足、国際競争の激化、ICT（情報通

<sup>32</sup> 政府全体における物流施策の総合的・一体的な推進を図るための中期ビジョンとして、平成9年の「総合物流施策大綱」より策定されており、第5次大綱である「総合物流施策大綱（2013-2017）」では、「産業活動と国民生活を支える効率的な物流の実現に向けた取組」、「さらなる環境負荷の低減に向けた取組」、「安全・安心の確保に向けた取組」に沿って、推進すべき具体的施策が示されている。

信技術）等の技術革新、貨物の小口化・多頻度化の一層の進行など大きく変化していることから、平成 29 年 2 月、次期大綱策定に向けて、「総合物流施策大綱に関する有識者検討会」を設置し、今後の物流施策の在り方について検討を行った。同検討会は、同年 6 月、物流が、産業競争力や国民生活を支える「社会インフラ」として途切れることなく役割を果たすため、「強い物流」を実現する必要があるとし、物流の生産性の向上に向けて、6 つの視点から取組の方向性を示した提言を取りまとめた。

これを受け、政府は、翌 7 月、新たな「総合物流施策大綱（2017-2020）」を閣議決定した。新大綱では、これからの物流に対する新しいニーズに応え、我が国の経済成長と国民生活を持続的に支える社会インフラたる物流がその機能を十分に発揮していくため、提言で示された 6 つの視点からの取組の推進を通じて「強い物流」の構築を図るとしている。また、新大綱の計画期間は、従来同様の 5 年計画ではなく 2020 年度までとし、今後、政府は、新大綱で示された方向性に基づき、具体的な施策を政府が一体となって計画的に実施するため、総合物流施策推進プログラムを策定し、P D C A 方式<sup>33</sup>により進捗管理を行うとしている。

総合物流施策大綱（2017-2020）【物流の生産性向上に向けた 6 つの視点】	
【1】＜繋がる＞	サプライチェーン全体の効率化・価値創造に資するとともにそれ自体が高い付加価値を生み出す物流への変革～競争から共創へ～
【2】＜見える＞	物流の透明化・効率化とそれを通じた働き方改革の実現
【3】＜支える＞	ストック効果発現等のインフラの機能強化による効率的な物流の実現～ハードインフラ・ソフトインフラ一体となった社会インフラとしての機能向上～
【4】＜備える＞	災害等のリスク・地球環境問題に対応するサステナブルな物流の構築
【5】＜革命的に変化する＞	新技術（IoT、ビッグデータ、AI 等）の活用による“物流革命”＋物流分野での新技術を活用した新規産業の創出
【6】＜育てる＞	人材の確保・育成＋物流への理解を深めるための国民への啓発活動等

資料：「総合物流施策大綱（2017 年度～2020 年度）の概要」（平成 29 年 7 月 28 日）より当室作成

一方で、平成 28 年 5 月に成立した「流通業務の総合化及び効率化の促進に関する法律の一部を改正する法律（以下、「改正物流総合効率化法）」は、物流効率化の支援方策を「施設整備」から「連携」へと転換し、モーダルシフトや共同配送をはじめとした多様な取組を後押しするものであり、我が国の経済活動及び国民生活を支える流通業務の生産性の向上が期待されている。改正物流総合効率化法に基づく総合効率化計画は、平成 28 年 10 月に第 1 号が認定され、これまで 63 件の総合効率化計画が認定<sup>34</sup>されている（平成 29 年 12 月 25 日現在）。

## （7）国土交通省における自動運転の実現に向けた取組

自動車の自動運転に対しては、交通事故の低減、渋滞の解消・緩和、トラック等ドライバー不足への対応、地域における高齢者の移動手段の確保、国際競争力の強化等自動車及

<sup>33</sup> 行動プロセスの枠組みの一つで、Plan（計画）、Do（実行）、Check（評価）、Act（改善）のサイクルを継続的に繰り返していく業務管理手法。

<sup>34</sup> 総合効率化計画として認定された事業に対する支援制度としては、①営業倉庫に対する法人税や固定資産税・都市計画税の減免制度、②市街化調整区域に物流施設を建設する場合の開発許可に関する配慮、③モーダルシフト等の取組に対する計画策定経費や運行経費等の補助などがある。



び道路をめぐる諸課題の解決に大きな効果が期待されている。自動運転については、運転者が全ての運転に係る操作を行う「レベル0」から、あらゆる環境で全ての運転操作が自動化される「レベル5」（完全自動運転化）の6段階に分類されており<sup>35</sup>、現在、「レベル2」に該当する自動車が市販されており、更に自動化された「レベル3」「レベル4」の自動車の市販化に向け、国内外の自動車メーカー等が開発を進めている。

【自動運転レベルの定義概要（SAE J3016（Sep 2016））】

レベル	概要	安全運転に係る監視、対応主体
運転者が全てあるいは一部の運転タスクを実施		
<b>SAE レベル0</b> 運転自動化なし	・ 運転者が全ての運転タスクを実施	運転者
<b>SAE レベル1</b> 運転支援	・ システムが前後・左右のいずれかの車両制御に係る運転タスクのサブタスクを実施	運転者
<b>SAE レベル2</b> 部分運転自動化	・ システムが前後・左右の両方の車両制御に係る運転タスクのサブタスクを実施	運転者
自動運転システムが全ての運転タスクを実施		
<b>SAE レベル3</b> 条件付運転自動化	・ システムが全ての運転タスクを実施（限定領域内※） ・ 作動継続が困難な場合の運転者は、システムの介入要求等に対して、適切に応答することが期待される	システム （作動継続が困難な場合は運転者）
<b>SAE レベル4</b> 高度運転自動化	・ システムが全ての運転タスクを実施（限定領域内※） ・ 作動継続が困難な場合、利用者が応答することは期待されない	システム
<b>SAE レベル5</b> 完全運転自動化	・ システムが全ての運転タスクを実施（限定領域内※ではない） ・ 作動継続が困難な場合、利用者が応答することは期待されない	システム

※ここでの「領域」は、必ずしも地理的な領域に限らず、環境、交通状況、速度、時間的な条件などを含む。

出典：官民ITS構想・ロードマップ2017

政府においても、自動運転の実現に向けた取組が進められており、全体の方針として「未来投資戦略2017」（平成29年6月閣議決定）において、「移動革命実現」の中で、トラックの隊列走行の実現、地域における無人自動走行による移動サービスの実現、高度な自動走行（「レベル3」以上）の実現に向けた政府全体の制度整備の方針策定等が盛り込まれている。また、「官民ITS構想・ロードマップ2017」（平成29年5月IT総合戦略本部決定）において、高度自動運転の実現に向けた2025年までのシナリオを策定するとともに、高度自動運転の実現を見据えた交通関連法規の見直し<sup>36</sup>等に向けた政府全体の制度整備に係る大綱を2017年度めどに策定することや高度自動運転に不可欠となる人工知能（AI）の技術力の強化等のためのデータ戦略の方向付け等について記載されている。これらを受けて、現在、各省庁において様々な取組がなされており、国土交通省においても、自動車の自動運転について、G7交通大臣会合、未来投資会議等の議論や産学官の関係者の動向等を踏まえつつ的確に対応するため、国土交通省自動運転戦略本部を設置し検討を行って

<sup>35</sup> 米国の自動車技術者協会（SAE；Society of Automotive Engineers）による定義。

<sup>36</sup> 現行の道路交通法では、自動車は運転者が自らハンドルを握り運転することが前提とされており、「レベル3」以上の自動運転の自動車は、公道上を走行できないという課題がある。

おり、6月8日に「自動運転の実現に向けた今後の国土交通省の取組」を公表した。そこでは、①自動運転の実現に向けた環境整備、②自動運転技術の開発・普及促進、③自動運転の実現に向けた実証実験・社会実装について取り組むこととしている。具体的には、①自動運転の実現に向けた環境整備のため、自動運転に関する高度化（「レベル3」「レベル4」）を前提とした国際的な車両安全基準の議論を日本が主導して開始することや、自動運転車が、人に損害を与えた場合の責任の在り方について論点を整理し、議論を進めること<sup>37</sup>、②自動運転技術の開発・普及促進のため、自動ブレーキの新車乗用車搭載率を2020年までに9割以上とすること、③自動運転の実現に向けた実証実験・社会実装については、超高齢化等が進行する中山間地域において、人流・物流を確保するため、全国約10か所で「道の駅」等を拠点とした自動運転サービスに関する実証実験を順次開始する<sup>38</sup>こと等としている。

### 3 航空、港湾、海事政策の動向

#### (1) 航空政策の動向

##### ア 首都圏空港（羽田・成田）の機能強化

増大する航空需要への対応と国際競争力強化のため、首都圏空港の機能の強化・拡充が行われ、羽田空港の沖合展開事業や再拡張事業などにより、羽田空港と成田空港の年間発着枠は74.7万回に拡大した。現在は、将来の国際線を中心とした航空需要の伸びにより、両空港の処理能力がおおむね2020年代前半には限界を迎えるとの予測から、年間発着枠を2020年までに約7.9万回上積みするための取組（羽田空港の新飛行経路導入（内陸部上空活用）、成田空港の夜間飛行制限の緩和等）を推進するとともに、2020年以降に向けては、成田空港の第3滑走路増設等による処理能力の拡大策が検討されている。

##### イ 訪日外国人旅行者の受入環境整備等による地域の活性化

近年の訪日外国人旅行者の急増による受入環境整備を進めるため、福岡空港や那覇空港の滑走路増設や新千歳空港の国際線ターミナル地域再編等によるゲートウェイ機能の強化を実施するとともに、地方空港のインバウンド拡大に向けた国際線着陸料の軽減等<sup>39</sup>を実施している。また、管制処理能力の向上等<sup>40</sup>による航空ネットワークの基盤強化を図り、空港運営権の民間委託（コンセッション<sup>41</sup>）を推進している。

<sup>37</sup> 人に損害を与えた場合の責任の在り方については、自動運転の実現に向けた大きな課題の一つであり、平成28年11月に関係省庁、有識者等からなる「自動運転における損害賠償責任に関する研究会」を設置し検討が行われている。

<sup>38</sup> 平成29年8月から全国13か所で実証実験が開始されている。

<sup>39</sup> 羽田、成田、関西、中部、新千歳、福岡空港を除く空港を対象に「訪日誘客支援空港」の公募が行われた。平成29年7月に認定を受けた27空港は、国際線の新規就航・増便等での着陸料1/2以上割引の3年間実施や新規就航時のカウンター設置等経費の1/3を国から3年間補助などを受けることができる。

<sup>40</sup> 首都圏等の混雑空港・空域の航空交通容量の拡大を図り、より効率的で効果的な管制を行うため、管制空域の再編（高高度（巡航）と低高度（上昇降下）に分離）や航空保安システムの高度化を推進するもの。

<sup>41</sup> 空港運営権の民間委託は、「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」の平成25年7月施行により、国や地方公共団体が管理する空港について、PFI法に基づく公共施設等運営権の設定によるコ

## ウ 航空機からの落下物対策

平成29年9月に航空機からの落下物により被害が発生するなどの事案が相次いだ<sup>42</sup>ことから、航空機の部品欠落の報告制度を拡充する取組<sup>43</sup>を行うとともに、落下物等の未然防止対策及び事後の迅速な事案究明・対応等を推進するため、有識者等による「落下物防止等に係る総合対策推進会議」を平成29年11月に立ち上げ、「航空会社が遵守すべき基準」の検討など平成30年3月末での取りまとめを目指している。国土交通大臣は、航空機からの落下物の防止対策基準が国際的にない中、落下物に対する国民の不安の声が高まってきており、落下物を防止するための対策を可能な限り網羅的に講じて、国民の不安の払拭を図っていく考えを示した。また、2020年の羽田空港新飛行経路導入を見据えた対策<sup>44</sup>も検討されている。

## エ 小型無人機（ドローン）の安全な利活用のための環境整備等

ドローンを使った荷物搬送について、「未来投資戦略2017」及び「空の産業革命に向けたロードマップ」での「2018年に山間部等における荷物配送を実施し、2020年代には都市でも安全な荷物配送を本格化させる」という目標実現のため、国土交通省と経済産業省の共催で「航空機、無人航空機相互間の安全確保と調和に向けた検討会」を平成29年9月に立ち上げた。同検討会では、無人航空機の見視外及び第三者上空を飛行する機体の機能や性能及び安全を確保するための体制に求められる要件等の検討を行っており、見視外等での飛行に関する要件について平成30年2月頃の取りまとめを目指している。なお、第三者上空等での飛行に関する要件については、2020年に向けて平成30年度以降も継続して検討することとしている<sup>45</sup>。

---

ンセッションを可能とするもので、滑走路やターミナルビル等の一体的な運営により、ターミナルビルの物販・飲食等の収入（非航空系事業）を原資とした着陸料等（航空系事業）の引下げなどを可能とし、就航便数や路線の拡大など空港を核とした地域の活性化が期待されるものである。現在は、関西空港と伊丹空港が平成28年4月から関西エアポート（株）へ、仙台空港が同年7月から仙台国際空港（株）へ運営委託を行っているが、他の空港では、高松空港と神戸空港が平成30年4月、福岡空港と静岡空港が平成31年4月、熊本空港が平成32年4月、新千歳空港等北海道内7空港（一括運営委託）が平成32年度、広島空港が平成33年4月、また、南紀白浜空港が平成31年4月からの運営委託又は事業開始（コンセッションだけではなく指定管理者制度や業務委託方式等応募者側が事業手法を自由提案できる形で公募）を目指している。

<sup>42</sup> 平成29年9月23日に関西空港を離陸したKLMオランダ航空機から落下した右主翼付け根付近のパネル（胴体フェアリング：非金属複合材約110cm×約110cm、重さ約4.3kg）が大阪市内を走行中の乗用車に衝突し被害が発生、また、9月27日には、茨城県稲敷市の倉庫敷地で航空機の部品と思われるパネルが見つかり、パネルの製造番号から、9月7日に成田空港に到着した全日本空輸（株）の旅客機の脱出用シューターを収納する強化プラスチック製パネル（約30cm又は約60cm×約147cm、重さ約3kg）と判明した。

<sup>43</sup> 平成29年11月9日より、現在の成田空港と同様に、国際定期便の就航が多い空港（関西、羽田、中部、福岡、那覇、新千歳）を発着する航空機に部品欠落が発生した場合に、国又は空港会社の空港運営者に対し、外国航空会社を含む全ての航空機運航者から適切に報告するよう求めている。

<sup>44</sup> 羽田空港周辺での落下物による被害発生時の見舞金制度創設、落下物の原因者である航空会社への行政処分など。

<sup>45</sup> 無人航空機の見視外及び第三者上空等での飛行の本格化に向けて、国土交通省に「物流用ドローンポート連絡会」が設置され、また、経済産業省では無人航空機の性能評価基準や国際標準化に関する検討が行われており、相互に連携を図りつつ取り組まれている。



## (2) 港湾政策の動向

我が国の港湾政策は、産業及び貿易の構造変化、国民生活の質の向上等、各時代における経済社会構造の大きな変化に対応して展開されてきた。現在、「選択と集中」の方針の下、国土交通省は、「国際コンテナ戦略港湾<sup>46</sup>」及び「国際バルク戦略港湾<sup>47</sup>」の選定を行い、併せて直轄港湾整備事業についても 43 港の重点港湾を対象を絞り込んだ。また、「集貨」「創貨」「競争力強化」の 3 本柱の施策で、国際コンテナ戦略港湾政策の深化を進めている。平成 30 年度予算における国際コンテナ戦略港湾関連予算は、公共・非公共合計で 766 億円（前年比 0.5%増）であり、港湾整備事業や集貨支援等、ハード・ソフトの両施策を組み合わせ、戦略港湾の競争力強化を促進している。

一方で、近年のグローバリゼーションの進展に伴い、多くの企業が国境を越えた国際分業体制を構築するようになったことや、国際輸送における船社の統合やコンテナ船の大型化による寄港地の絞り込み、また、中国の「一帯一路」政策など地球規模での物流再編、更にはアジアにおけるクルーズ需要の爆発的増加等、港湾をとりまく状況には大きな変化が生じている。このような状況の変化を受け、平成 28 年 4 月から、新たな港湾の中長期政策の検討が交通政策審議会港湾分科会で行われており、平成 29 年 12 月には、同分科会が、「PORT2030」と題する中長期政策の中間とりまとめを公表した。中間とりまとめでは、将来の施策展開に備え、グローバルバリューチェーンを支える海上輸送網の構築や ICT を活用した港湾のスマート化・強靱化等の 8 つの施策の方向性が提示されており、同分科会で本年夏をめぐって中長期政策の最終とりまとめが行われる予定である。

また、政府の掲げる平成 32 年に訪日クルーズ客 500 万人という目標の実現に向け、クルーズ船の受入環境の改善が急務となっている。このため、平成 29 年の第 193 回国会において、国が指定した港湾において、港湾管理者とクルーズ船社との間で、当該船社が整備した旅客施設を他社が使用することを許容する見返りに、当該船社に岸壁の優先的な使用を認める協定の締結を可能とする旨の港湾法の改正が行われた。同制度の対象港湾として、平成 29 年 7 月に横浜港、清水港、佐世保港、八代港、本部港及び平良港の 6 港が指定を受けており、現在、この 6 港に続く 2 度目の対象港湾の募集が行なわれている。

このほか、海洋部門の環境規制の強化を背景に、今後増加が予想される LNG 燃料船の燃料供給拠点を横浜港を念頭に形成し、LNG 燃料船の我が国への寄港を促そうとする取組が、平成 28 年 6 月から官民からなる検討会で議論され、同年 12 月に、2020 年までに LNG 燃料供給船を建造し、大型のコンテナ船やクルーズ船へ、船から船への燃料供給に対応することとする整備方針が取りまとめられており、国土交通省も、平成 30 年度より LNG 燃料供給拠点として必要な施設整備に対する補助制度を創設することとしている。

<sup>46</sup> 国際コンテナ戦略港湾として、平成 22 年に京浜港及び阪神港が選定された。両港には港湾の運営を一元的に担う「港湾運営会社」が設立され、国の出資をはじめとする政策的な優遇措置が行われており、効率的・戦略的な港湾運営と国際競争力の強化が期待されている。

<sup>47</sup> 国際バルク戦略港湾として、平成 23 年に釧路港、小名浜港、鹿島港、木更津港、名古屋港、水島港、福山港、徳山下松港、宇部港、志布志港の 10 港湾が選定された。国は、これらの港湾に対する大型船に対応した大水深の岸壁の整備や企業間連携の促進等により、国全体として安定的かつ効率的な資源・エネルギー等の海上輸送網の形成を図ることとしている。



### (3) 海事政策の動向

国土交通省は、平成 28 年 6 月に交通政策審議会海事分科会海事イノベーション部会が取りまとめた答申「海事産業の生産性革命による造船の輸出拡大と地方創生のために推進すべき取組について」に基づき、船舶の建造・開発・運航分野の生産性向上により国際競争力の強化を目指すための施策パッケージである「i-Shipping」と、海洋資源開発関連の技術開発支援を行い海洋開発市場の獲得を目指す「j-Ocean」の両施策を打ち立て、「海事生産性革命」を推進している。平成 30 年度予算においては、両施策に関し、昨年とほぼ同額の約 9.8 億円を計上している。

一方で、近年の I o T や自動化技術の活用による革新的な生産技術の開発・実用化と、海上ブロードバンドの進展等を背景に、安全かつ効率的な運行を可能とする自動運航船の導入に向けた動きが世界的に活発化しており、平成 29 年 6 月には国際海事機関（IMO）において、自動運航船の国際基準についての検討の開始が決定している。国土交通省は、自動運航船が今後の船舶産業の競争力の基軸になるとの考えから、「国際規格・基準の策定主導」と「トップランナー技術の獲得のための民間支援・技術実証」を一体的に推進し、2025 年の実用化を目指すこととしており、平成 30 年度予算において、新規に技術基準策定等の費用 7,700 万円を計上している。また、基本方針やロードマップの策定に向け、海事イノベーション部会において集中的な審議を開始しており、本年 5 月下旬には結論を得ることとしている。

内航海運においては、船舶と船員の 2 つの高齢化、伸び悩む輸送需要とそれによる用船料の低迷、中小企業が 99.6% を占める脆弱な産業構造、また、モーダルシフトや地球環境問題への対応など様々な課題を抱えている。国土交通省の「内航海運の活性化に向けた今後の方向性検討会」は、平成 29 年 6 月、今後の内航海運の新たな政策となる答申「内航未来創造プラン」を取りまとめた。同プランは、目指すべき将来像として「安定的輸送の確保」と「生産性向上」を掲げ、その実現に向け、船舶管理事業者の登録制度の創設、自動運航船等の先進船舶の開発・普及、船員教育体制改革等の具体的施策や、これらの施策の実現に係るスケジュールを明示している。国土交通省は、これらの各施策の実現を着実に進めることとしており、その一環として、平成 29 年 10 月に「船舶管理会社の活用に関する新たな制度検討会」を、また、同 11 月には、内航海運へのモーダルシフトを促進するため、海運企業だけでなく、荷主や運送事業者らも交えた「海運モーダルシフト推進協議会」をそれぞれ発足させ、具体化のための議論を開始している。

海運の安定性・信頼性、海技の伝承等の観点から、内航・外航ともに船員の確保・育成も課題であるが、特に高齢化が顕著な内航船員については、船員教育機関の定員の拡大や就業の斡旋など様々な取組を実施しており、30 歳未満の内航船員の割合は増加傾向にある。

外航日本人船員は、近年、2,000 人程度の横ばいで推移している。政府は、外航日本人船員とともに、一定の外航日本籍船を確保するため、平成 20 年からトン数標準税制<sup>48</sup>の導

<sup>48</sup> 外航海運企業に課される法人税を実際の利益ではなく、船舶のトン数を基準とする一定の「みなし利益」を基に算定する方式で、各企業の毎年の納税額が一定額になるメリットがある。なお、本税制の適用には、外航海運企業が作成する日本籍船・日本人船員の確保のための計画が、国土交通大臣に認定される必要がある。

入等により、安定的な国際海上輸送確保に向け日本人船員・日本籍船の増加を図っている。

#### 4 観光立国の推進

観光立国の推進は、我が国の重要な成長戦略の一つとされており、平成 28 年 3 月の「明日の日本を支える観光ビジョン構想会議」において、訪日外国人旅行者数を 2020 年に 4,000 万人、2030 年に 6,000 万人とするなどの新たな目標と観光先進国実現に向けた対応を取りまとめた「明日の日本を支える観光ビジョン（以下「観光ビジョン」という。）」が決定された。また、平成 29 年 5 月の観光立国推進閣僚会議において、観光ビジョンを踏まえた 1 年間の行動計画である「観光ビジョン実現プログラム 2017」が決定され、盛り込まれた施策のフォローアップを通じて、拡大する世界の観光需要を取り込み、「世界が訪れたくなる日本」を目指すとともに、「観光ビジョン」の実現に向け、政府一丸、官民一丸となって取り組んでいる。平成 29 年の訪日外国人旅行者数は 2,869 万人となり、平成 27 年の 1,974 万人から 2 年で 800 万人増と、2020 年（後 3 年）での 4,000 万人の実現に向けて順調に推移している。

他方、「観光ビジョン」で掲げられた目標の確実な達成と、より高いレベルの観光先進国実現にあたり、一定規模の安定的な財政支出も必要となるが、現在の財政状況下では財源の捻出に限界があり、「観光ビジョン」や平成 29 年 6 月に取りまとめられた「未来投資戦略 2017」において観光財源に充てる新たな財源の確保を目指すこととされた。これを受け観光庁は、国の財源の確保策について検討を行うため、「次世代の観光立国実現に向けた観光財源のあり方検討会」を平成 29 年 9 月に設置し、新税の導入等を提言する中間取りまとめ<sup>49</sup>を平成 29 年 11 月に公表した。その後、新税は「平成 30 年度税制改正の大綱」（平成 29 年 12 月 22 日閣議決定）において、「国際観光旅客税（仮称）」として平成 31 年 1 月 7 日より創設することとされた。また、「国際観光旅客税（仮称）の使途に関する基本方針等について」（平成 29 年 12 月 22 日観光立国推進閣僚会議決定）により、新税を①ストレスフリーで快適に旅行できる環境の整備、②我が国の多様な魅力に関する情報の入手の容易化、③地域固有の文化、自然等を活用した観光資源の整備等による地域での体験滞在の満足度向上の 3 分野に充てることなどが決定され、新税の使途の適正性を確保するため、使途を明記した関連法案の今国会への提出が予定されている<sup>50</sup>。

また、急増する訪日外国人旅行者の地方への誘客を図るため、受入環境整備<sup>51</sup>や広域観光周遊ルート形成促進事業、「日本版 DMO<sup>52</sup>」を核とする観光地域づくりへの支援など<sup>53</sup>に

<sup>49</sup> 中間取りまとめでは、①観光財源は税方式により全出国旅客に負担を求めること、②負担額は定額・一律とし 1 人 1 回の出国につき 1,000 円を超えない範囲、③財源を充当する施策は受益と負担の関係から負担者の納得が得られること、④可能な限り速やかな導入などについて検討を求める提言となっている。

<sup>50</sup> 法案にはこの他に、観光資源の開発・活用や海外における宣伝等の国際観光の振興に係る施策を広く推進させ、行政区画を超えた広域的な協議会に変更することによる多様な主体の観光地域づくりを推進し、公共交通事業者等に対する努力義務の範囲を拡充させるとともに、外国人観光旅客に対する利便増進に係る取組を加速化させることなどを明確化することが予定されている。

<sup>51</sup> 旅館等の Wi-Fi 環境整備・トイレの洋式化・ホームページやタブレット端末の多言語化等、観光案内所の空室情報強化や機能向上、通訳ガイドの活用促進などがある。

<sup>52</sup> 日本版 DMO（Destination Management/Marketing Organization）とは、地域の「稼ぐ力」を引き出し、

取り組むとともに、先の第 193 回国会で成立した住宅を活用した民泊を制度化するための「住宅宿泊事業法（いわゆる民泊新法）」が 6 月 15 日から施行されるため、観光庁は、3 月 15 日からの住宅宿泊事業の届出開始にあたり、適正な運営を図るための「住宅宿泊事業法施行要領（ガイドライン）」を策定し、平成 29 年 12 月 26 日に地方公共団体等に周知した。なお、同ガイドラインでは、条例による民泊の実施の制限に関し、年間での事業実施期間を 0 日と制限することは法の目的を逸脱し適切ではないなどとしている。

観光庁では、平成 29 年 3 月に「(株) てるみくらぶ」が、多くの旅行者の予約を受けたまま倒産し、旅行者が旅行代金の弁済をほとんど受けられなかったことを受け、平成 29 年 4 月に「新たな時代の旅行業法制に関する検討会<sup>54</sup>」の下に「経営ガバナンスワーキンググループ」を設置して制度の在り方等の検討を行い、①海外旅行の募集型企画旅行を取り扱う第 1 種旅行業者に対する年に一度の決算申告書、納税証明書及び純資産と取引額等を観光庁へ提出、②企業内部・他企業からの通報を受け付ける第三者機関の通報窓口設置、③不適切な広告や旅行者募集が行われないための取組の旅行広告・取引条件説明書面ガイドラインへの記載、④第 1 種旅行業者を対象とした弁済業務保証金の引上げなどを取りまとめた報告書を平成 29 年 9 月に公表した。この報告書を受け観光庁では、消費者保護を一層図るため、平成 30 年 4 月までを目途に企業ガバナンスの強化と弁済業務保証金制度の見直しに取り組んでいる。

## Ⅱ 第 196 回国会提出予定法律案等の概要

### 1 道路法等の一部を改正する法律案（予算関連）

全国的な貨物輸送網の形成及び道路交通の安全の確保とその円滑化を図るため、国土交通大臣による重要物流道路の指定に関する制度を創設するとともに、占用物件の適切な維持管理の推進、道路の改築に関する国の負担又は補助の割合の特例措置の適用期間の延長等の措置を講ずる。

### 2 外国人観光旅客の旅行の容易化等の促進による国際観光の振興に関する法律の一部を改正する法律案（予算関連）

国際観光の一層の振興を図るため、基本方針及び外客来訪促進計画の記載事項等の整備並びに外国人観光旅客が公共交通機関を円滑に利用するための措置の拡充を行うとともに、国際観光振興施策（仮称）に必要な経費の財源に関する特別の措置等を講ずる。

---

「観光地経営」の視点に立った観光地域づくりの舵取り役として、多様な関係者と協同しながら、観光地域づくりを実現するための戦略と調整機能を備えた法人である。

<sup>53</sup> 訪日プロモーション強化、地域の M I C E 誘致力の強化、L C C（格安航空会社）やクルーズ船の地方誘致、特定複合観光施設（I R）整備推進などがある。M I C E は、企業等会議（Meeting）、企業等の報奨・研修旅行（Incentive Travel）、国際会議（Convention）、展示会・イベント（Exhibition/Event）の総称である。

<sup>54</sup> 「観光ビジョン」に掲げられた「観光関係の規制・制度の総合的な見直し」について検討するため、平成 28 年 10 月に設置された学識経験者等からなる検討会。

### **3 高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律の一部を改正する法律案（予算関連）**

高齢者、障害者等の移動等の円滑化の一層の促進を図るため、公共交通移動等円滑化基準等の適用対象となる事業者の範囲の拡大、公共交通事業者等の講ずる措置に関する計画の作成の義務付け、移動等円滑化促進地区（仮称）における移動等円滑化の促進に関する措置及び移動等円滑化施設協定制度（仮称）の創設等の措置を講ずる。

### **4 都市再生特別措置法等の一部を改正する法律案（予算関連）**

低未利用土地の有効かつ適切な利用を促進するとともに地域の実情に応じた市街地の整備を一層推進することにより、都市の再生を図るため、低未利用土地の利用及び管理に関する指針を立地適正化計画の記載事項とし、都市機能誘導区域に誘導施設の立地を誘導するための土地区画整理事業の特例を創設するとともに、都市計画協力団体（仮称）の指定等の措置を講ずる。

### **5 海外社会資本事業への我が国事業者の参入の促進に関する法律案（仮称）**

海外社会資本事業（仮称）への我が国事業者の参入の促進を図るため、国土交通大臣による基本方針の策定について定めるとともに、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構その他の法人に海外社会資本事業への我が国事業者の円滑な参入に資する調査その他の業務を行わせるための措置等を講ずる。

### **6 建築基準法の一部を改正する法律案**

最近における建築物をめぐる状況に鑑み、より合理的かつ実効的な建築規制制度を構築するため、木造建築物の耐火性能に係る制限の合理化、建築物の用途の制限に係る特例許可手続の簡素化、維持保全に関する計画等を作成すべき建築物の範囲の拡大等の措置を講ずる。

### **7 所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法案（仮称）**

社会経済情勢の変化に伴い所有者不明土地が増加していることに鑑み、所有者不明土地の円滑な利用及び土地の所有者の効果的な探索を図るため、所有者不明土地の利用の円滑化等に関する基本的な方針の策定について定めるとともに、地域福利増進事業（仮称）の実施のための手続の創設、所有者不明土地の収用又は使用に関する土地収用法の特例の創設、土地の所有者等に関する情報の利用及び提供等の措置を講ずる。

### **8 船舶の再資源化解体の適正な実施に関する法律案（仮称）**

2009年の船舶の安全かつ環境上適正な再資源化のための香港国際条約（仮称）の締結に伴い、船舶の再資源化解体（仮称）の適正な実施を図るため、船舶所有者に有害物質一覧表の作成等を義務付けるとともに、再資源化解体に係る許可の制度並びに当該許可を受けた解体業者による再資源化解体計画（仮称）の作成及びその主務大臣による承認の制度の



創設等の措置を講ずる。

内容についての問合せ先

国土交通調査室 武藤首席調査員（内線 68580）

# 環境委員会

環境調査室

## I 所管事項の動向

### 1 低炭素社会の形成

#### (1) 地球温暖化防止に向けた国際的取組

##### ア 京都議定書からパリ協定へ

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（UNFCCC）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。しかし、この京都議定書には、当時の温室効果ガス最大排出国であった米国が参加せず、また、削減義務を負わなかった中国やインドなどの新興国・途上国の排出量その後急増したことから、これらの国々を含む世界全体の地球温暖化対策強化の必要性が出てきた。このような状況を背景として、次期枠組み交渉が開始され、2011 年の COP17 において、2020 年以降の枠組みを 2015 年までに採択して 2020 年から発効させるとの道筋が合意された。

##### イ パリ協定の採択とその後の動き

2015 年 12 月 13 日、フランス・パリにおいて開催されていた COP21 において、2020 年以降の新たな法的枠組みである「パリ協定」が採択された。パリ協定は、産業革命前からの平均気温の上昇を 2℃より十分低く保つことなどを目標とし、目標達成のため今世紀後半の温室効果ガスの人為的排出と吸収の均衡等を目指すことを掲げ、全ての国に削減目標・行動の提出・更新を義務付けるなど、国際枠組みとして画期的なものとなっており、地球温暖化対策の新たなステージを切り開くものとなった。

パリ協定は、採択から 1 年を待たずして 2016 年 11 月 4 日に発効し、同年、モロッコ・マラケシュで開催された COP22 では、同協定の発効を受け、今後の進め方として温室効

京都議定書の次期枠組み構築に向けた国際交渉の経緯

（国連気候変動枠組条約第 15 回締約国会議（COP15）～）

COP15 2009. 12 コペンハーゲン	コペンハーゲン合意に留意 各国が自主的に目標を登録するボトムアップ型の仕組みに合意（政治合意）
COP16 2010. 11 カンクン	カンクン合意採択 主要排出国が参加する公平かつ実効的な国際枠組について交渉前進
COP17 2011. 11 ダーバン	ダーバン合意採択 次期枠組みに 2015 年の COP21 で合意すると の道筋に合意
COP18 2012. 12 ドーハ	ドーハ気候ゲートウェイ採択 2020 年に発効を目指す新たな国際枠組みの交渉妥結に向けた大まかなスケジュールを策定
COP19 2013. 11 ワルシャワ	2015 年の COP21 に十分先立って（準備のできる国は 2015 年第一四半期までに）約束草案を示すことを招請
COP20 2014. 12 リマ	気候行動のためのリマ声明 各国が自主的に決定する約束草案を提出する際に示す情報（事前情報）等を決定
COP21 2015. 12 パリ	パリ協定採択 全ての国が参加する 2020 年以降の地球温暖化対策の枠組みを決定

（当室作成）

#### パリ協定の主な内容

・世界共通の長期目標として 2℃目標の設定。1.5℃に抑える努力を追求することに言及。
・主要排出国を含む全ての国が削減目標を 5 年ごとに提出・更新。
・全ての国が長期的な温室効果ガスの低排出型の発展のための戦略（以下、長期低排出発展戦略）を作成、提出。
・全ての国が共通かつ柔軟な方法で実施状況を報告し、レビューを受けること。
・適応の長期目標の設定、各国の適応計画プロセスや行動の実施、適応報告書の提出と定期的更新。
・イノベーションの重要性の位置付け。
・5 年ごとに世界全体の実施状況を確認する仕組み（グローバル・ストックテイク）。
・先進国が資金の提供を継続するだけでなく、途上国も自主的に資金を提供。
・我が国提案の二国間クレジット制度（JCM）も含めた市場メカニズムの活用を位置付け。

（環境省資料を基に当室作成）

果ガス削減量の算定方法などの実施指針を 2018 年に決定するとの工程表が採択された。

他方、2017 年 1 月に就任した米国のトランプ大統領は、パリ協定は非常に不公平で米国に不利益をもたらす他国の利益となるとの考えを示し、同年 6 月 1 日にパリ協定からの脱退方針を表明した。こうした中、11 月に C O P 23 がドイツ・ボンにおいて開催されたが、米国の脱退方針表明が影を落としながらも、パリ協定の実施指針の交渉の土台となる文書が作成されるとともに、2018 年 1 月から開始されるタラノア対話<sup>1</sup>の基本設計が提示された。

## (2) 温室効果ガス削減等に向けた最近の国内の動き

2015（平成 27）年 7 月、我が国は、温室効果ガスの削減目標として、2030 年度に 2013 年度比 26%減の約束草案を U N F C C C 事務局に提出するとともに、気候変動による様々な影響に対し政府全体として取り組むための「気候変動の影響への適応計画」を同年 11 月に閣議決定した。

また、パリ協定の採択を踏まえ、2016（平成 28）年 5 月には、我が国唯一の地球温暖化に関する総合計画である「地球温暖化対策計画」を閣議決定するとともに、同年の第 190 回国会において、我が国の温暖化対策強化のため「地球温暖化対策の推進に関する法律」（平成 10 年法律第 117 号）が改正され、普及啓発の強化や国際協力を通じた地球温暖化対策の推進、地域における地球温暖化対策の推進に係る規定が整備された。

さらに、パリ協定において 2020 年までに提出するよう努めることとされている長期低排出発展戦略の策定の土台となる報告書として、2017（平成 29）年 3 月に環境省が「長期低炭素ビジョン」を、同年 4 月に経済産業省が「長期地球温暖化対策プラットフォーム報告書」をそれぞれ取りまとめ、公表している。

## (3) 今後の主な課題

C O P 23 は、トランプ大統領がパリ協定の脱退方針を表明して初めての C O P であったが、各国が協調して温暖化対策に臨む姿勢は保たれた。米国内においても、地方政府や企業レベルにおいてはパリ協定を支持し、温暖化対策へ積極的に取り組む動きが広がっており、引き続き米政府の対応の行方について注視していく必要がある。

また、C O P 23 の期間中、英国及びカナダが効率の悪い石炭火力発電所の廃止に向けた脱石炭火力発電連合を立ち上げるなどの動きもあり、他の電源に比べ二酸化炭素排出量が多い石炭火力発電に対する世界及び我が国の取組姿勢についても注視していく必要がある。

他方、国内では、長期低排出発展戦略の策定に向け、環境省及び経済産業省からそれぞれ報告書が公表されているものの、カーボンプライシング導入の是非等の政策の方向性に多くの相違が見られている。中川環境大臣は記者会見において、平成 30 年度の早い段階で、長期戦略の策定に向けた政府全体としての検討を開始できるよう政府部内で必要な調整を進めるとの発言を行っており、今後どのように取りまとめていくのか、その動向が注目さ

<sup>1</sup> 世界全体の排出削減の状況を把握し意欲を向上させるための対話。「タラノア」とは、C O P 23 議長国のフィジーの言葉で、「包摂的・参加型・透明な対話プロセス」を意味する。

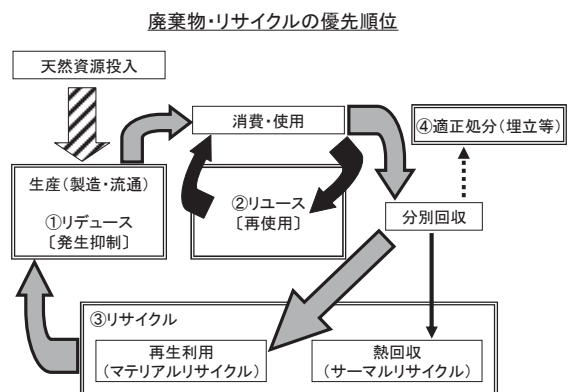
れる。

また、気候変動の影響への適応については、今国会に法案が提出される予定である。

## 2 循環型社会の形成

### (1) 廃棄物・リサイクル対策の概要

我が国の廃棄物・リサイクル対策に係る法体系は、この分野の基本法である「循環型社会形成推進基本法」（平成 12 年法律第 110 号）と、その下に位置付けられる「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（昭和 45 年法律第 137 号。以下「廃棄物処理法」という。）及び容器包装や家電等に係る個別リサイクル法で構成されている。



(当室作成)

廃棄物・リサイクル対策は、天然資源の消費が抑制され、環境への負荷を低減するため、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 3 R 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。

リデュース及びリユースの段階では、食品ロスの削減、マイバッグ利用運動の拡大やリターナブル容器普及のための取組等が行われている。また、リサイクルの段階では、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。

### (2) 個別の施策における課題

#### ア ポリ塩化ビフェニル廃棄物の期限内処理の早期達成に向けた取組

トランス、コンデンサ等の電気機器等に使用され、昭和 40 年代にその毒性が問題となったポリ塩化ビフェニル（以下「PCB」という。）については、その廃棄物の処理が「ポリ塩化ビフェニル廃棄物の適正な処理の推進に関する特別措置法」（平成 13 年法律第 65 号）に基づき、特殊会社の中間貯蔵・環境安全事業株式会社（以下「JESCO」という。）の処理施設において進められているが、当初定めた期限内の処理が困難となったため、その延長が行われている<sup>2</sup>。

この延長された期限内での処理を確実に達成するための追加的方策として、平成 28 年の第 190 回国会において、高濃度 PCB 廃棄物又は高濃度 PCB 使用製品を保管・所有する事業者の一定期間内の処分・廃棄を義務付けること等を内容とする同法の改正法が成立し、

<sup>2</sup> PCB 廃棄物保管事業者に対して、上記特別措置法と施行令により当初、平成 28 年 7 月までの処分が義務付けられていたが、平成 24 年 12 月の施行令改正で平成 38 年度末までとされた。また、高濃度 PCB 廃棄物については、同法に基づく基本計画が平成 26 年 6 月に変更され、JESCO の 5 か所の事業所の対象事業地域ごとに平成 30 年度末から平成 35 年度末までの間で計画的処理完了期限が設けられた。



同年 8 月に施行された<sup>3</sup>。環境省はホームページ等を通じ広報活動を行い、期限内の処理を呼び掛けており、今後の取組の進捗が注目される。

## イ 廃棄物処理法の改正

平成 28 年 1 月に発覚した食品廃棄物の不正転売事案を始め、廃棄物が不適正に処理される事案が後を絶たず、また、雑品スクラップと呼ばれる鉛等の有害物質を含む使用済みの電気電子機器等のスクラップが国内外で生活環境保全上の支障を生じさせていることが懸念されていた。こうした状況を踏まえ、平成 29 年の第 193 回国会において、廃棄物の適正処理を更に推進することを目的に、電子マニフェストの使用の一部義務付けや、雑品スクラップに関する規制の導入等を内容とする「廃棄物の処理及び清掃に関する法律の一部を改正する法律案」（内閣提出第 62 号）が提出され、同年 6 月に成立した。

## ウ 特定有害廃棄物等の輸出入等の規制に関する法律の改正

「特定有害廃棄物等の輸出入等の規制に関する法律」（平成 4 年法律第 108 号）が制定されて以来約 25 年が経過する中、リサイクル資源の国際的な循環の状況は大きく変化した。我が国においては、輸出面で雑品スクラップの不適正輸出や輸出先国からの不法取引との通報（シップバック要請）の増加等が課題となり、輸入面では煩雑な手続により循環資源の諸外国との獲得競争において不利な事業環境にあるとの指摘がなされるようになった。

こうした状況を踏まえ、有害廃棄物等の輸出規制の適正化やリサイクル目的での輸入規制の緩和を図るため、規制対象となる「特定有害廃棄物等」の範囲の見直し、リサイクル目的の輸入事業者等を認定する制度の創設による輸入承認手続の免除等を内容とする「特定有害廃棄物等の輸出入等の規制に関する法律の一部を改正する法律案」（内閣提出第 63 号）が平成 29 年の第 193 回国会に提出され、6 月に成立した。

## 3 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

生物の多様性を包括的に保全するとともに、生物資源を持続可能な形で利用していくための国際的な枠組みとして、1992（平成 4）年に、「生物の多様性に関する条約」（生物多様性条約）が採択された。その後、2010（平成 22）年 10 月に愛知県名古屋市において同条約の第 10 回となる締約国会議（COP10）が開催され、同会議において、生物多様性に関する世界目標として、2050 年までに「自然と共生する世界」を実現することを目指し、2020 年までに生物多様性の損失を止めるための効果的かつ緊急の行動を実施するという 20 の個別目標から成る愛知目標が採択された。

我が国の生物多様性の保全と持続可能な利用についての基本原則は、「生物多様性基本法」（平成 20 年法律第 58 号）において定められている。同法では、生物多様性国家戦略の策定を政府に義務付けており、同法に基づき、愛知目標の達成及び自然共生社会の実現に

<sup>3</sup> 平成 28 年の法改正により改めて定められた処分期間の末日は、それぞれの計画的処理完了期限の 1 年前に設定されている。ただし、計画的処理完了期限までに処分委託等することが確実である等の一定の要件に該当する事業者にとっては、同期限までに処分委託等すればよいこととされている。

向けた国家戦略として、平成 24 年 9 月に「生物多様性国家戦略 2012-2020」が閣議決定されている。

## (2) 最近の国内の動き

### ア 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の改正

環境省が公表しているレッドリスト<sup>4</sup>では、平成 29 年 12 月末現在、3,690 種が絶滅危惧種として掲載されており、絶滅危惧種の保全をより一層推進する必要がある。また、国際的に協力して保存を図るとされている絶滅危惧種については、流通管理のより一層の強化を図る必要がある。

このため、平成 29 年の第 193 回国会では、国内希少野生動植物種に関する新たな類型の創設等を内容とする「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の一部を改正する法律案」（内閣提出第 33 号）が提出され、同年 5 月に成立した。

### イ 遺伝子組換え生物等の使用等の規制による生物の多様性の確保に関する法律の改正

COP10 と併せて開催されたカルタヘナ議定書<sup>5</sup>第 5 回締約国会合（COP-MOP 5）において、「バイオセーフティに関するカルタヘナ議定書の責任及び救済に関する名古屋・クアラルンプール補足議定書」（以下「補足議定書」という。）が採択された。

補足議定書は、遺伝子組換え生物の国境を越える移動により、生物多様性の保全及び持続可能な利用に損害が生じた際に、その管理者を特定し、生物多様性の復元等の必要な措置を命ずることを規定しており、我が国は 2012（平成 24）年 3 月に署名している。

補足議定書締結に向けた国内担保措置として、平成 29 年の第 193 回国会に「遺伝子組換え生物等の使用等の規制による生物の多様性の確保に関する法律の一部を改正する法律案」（内閣提出第 32 号）が提出され、同年 4 月に成立した。同年 12 月、政府は補足議定書の締結を閣議決定し、我が国は 40 か国目の締結国となり、補足議定書はその発効要件である 40 か国の締結を満たしたことから、2018（平成 30）年 3 月 5 日に発効することとなった。

### ウ 名古屋議定書の国内発効

「生物の多様性に関する条約の遺伝資源の取得の機会及びその利用から生ずる利益の公正かつ衡平な配分<sup>6</sup>に関する名古屋議定書」（以下「名古屋議定書」という。）は、遺伝資源の利用から生ずる利益の公正・衡平な配分がなされるよう、遺伝資源の提供国及び利用国がとるべき措置を定めるもので、COP10 において採択され、2014（平成 26）年 10 月に発効した。

我が国は、2017（平成 29）年 5 月に名古屋議定書を締結したことから、同議定書は、同年 8 月に我が国について効力を生じ、同月、国内担保措置として提供国から我が国に持ち

<sup>4</sup> 絶滅のおそれのある野生生物の種のリスト

<sup>5</sup> 遺伝子組換え生物の使用等による生物多様性への悪影響を防止するための措置を規定したもの。

<sup>6</sup> Access and Benefit-Sharing：ABS と呼ばれる。

込まれた遺伝資源の適切な利用を促進するための指針<sup>7</sup>（ＡＢＳ指針）が施行された。

## エ 動物愛護管理法の見直しに向けた動き

動物の適正な取扱いについて定める「動物の愛護及び管理に関する法律」（動物愛護管理法）は、これまでに３回の改正<sup>8</sup>が重ねられてきた。

直近の平成 24 年の改正では、動物取扱業の適正化、終生飼養の明文化、罰則の強化などが図られた。また、幼齢の犬猫を親等から引き離す理想的な日齢<sup>9</sup>、販売される犬猫等へのマイクロチップ装着の義務化につ

いては、積み残された課題として附則で検討事項とされた。

他方で、同年の改正により、自治体が動物取扱業者からの犬猫引取り要請を拒否できる制度となったことも要因として、悪質業者による犬猫の遺棄等の問題が発生しているほか、不適正な飼養等の事案が後を絶たないことから、附則に規定されている検討事項も含めて、同法の更なる改正の必要性が指摘されている。

平成 30 年は平成 24 年改正法施行後 5 年の見直しの時期を迎えることから、今国会において、同法改正案の提出が見込まれている。

## 動物愛護管理に係る主要課題

### ①飼い主責任のあり方

（マイクロチップ等による所有明示、逸走防止対策、多頭飼育等の不適正飼養への対応等）

### ②動物取扱業に求められる役割

（幼齢犬猫の販売等規制、マイクロチップ、飼養施設・設備の管理や動物の適正飼養のあり方等）

### ③行政機関が果たすべき役割

（犬猫の引取り・返還譲渡・殺処分、所有者不明の犬猫対策、大規模災害時のペット受け入れ体制等）

（環境省資料を基に当室作成）

## 4 東日本大震災対応（放射性物質による一般環境汚染への対応）

### (1) 放射性物質汚染対処特措法の制定

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。）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等に及ぼす影響を速やかに低減させるため、平成 23 年 8 月に「平成 23 年 3 月 11 日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法」（平成 23 年法律第 110 号。以下「放射性物質汚染対処特措法」という。）が制定され、平成 24 年 1 月より全面施行されている。

### (2) 政府の主な対応

#### ア 除染

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、旧警戒区域・旧計画的避難指示区域の対象であった

<sup>7</sup> 「遺伝資源の取得の機会及びその利用から生ずる利益の公正かつ衡平な配分に関する指針」（平成 29 年財務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、環境省告示第 1 号）

<sup>8</sup> 平成 11 年、平成 17 年及び平成 24 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。

<sup>9</sup> 平成 24 年の改正法の本則では生後 56 日と規定されているが、附則で施行時は生後 45 日、施行から 3 年経過時（平成 28 年 9 月）から生後 49 日とされ、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。

地域等（除染特別地域）については国が実施し、その他の地域（汚染状況重点調査地域）については、市町村が除染実施計画を策定し、除染を実施している。除染特別地域の11市町村においては、平成28年度内に面的除染を完了している（帰還困難区域を除く）。また、汚染状況重点調査地域については、福島県外の市町村では計画に基づく面的除染が完了している。

一方、帰還困難区域については、平成28年8月に政府方針<sup>10</sup>が定められ、5年を目途に避難指示を解除し居住可能とすることを旨とする「復興拠点」を設定し、整備することとしている。なお、平成29年の第193回国会では、この整備に係る除染や廃棄物処理の費用を国が負担することなどを内容とする「福島復興再生特別措置法の一部を改正する法律案」（内閣提出第19号）が提出され、同年5月に成立した。

また、同年12月25日、上記改正法に基づき認定された整備計画による初めての除染作業が福島県双葉町の復興拠点で開始された。計画では、上下水道や鉄道、道路などインフラの復旧を進め、平成34年春頃の避難指示解除を目指すとされている。

## イ 中間貯蔵施設の整備

環境省は平成23年10月、放射性物質に汚染された福島県内の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について、供用開始の目標（平成27年1月）などを示したロードマップ<sup>11</sup>を発表した。

その後、政府と地元自治体との協議が進められた結果、平成26年9月、福島県は大熊町及び双葉町の2町への施設の建設受入れを容認する旨政府に伝達した。

これを受け、特殊会社の中間貯蔵・環境安全事業株式会社（J E S C O）<sup>12</sup>の中間貯蔵事業への活用と、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方針の法制化を図る「日本環境安全事業株式会社法の一部を改正する法律」（平成26年法律第120号）が同年11月に成立し、12月に施行された。

さらに、県及び2町による除去土壌等の搬入受入れの容認を経て、政府は平成27年3月、施設（ストックヤード）へのパイロット輸送を開始した（平成28年度から本格輸送）ほか、平成28年11月に土壌貯蔵施設などの本格的な施設の工事に着手し、平成29年10月28日、その運転を開始した。

中間貯蔵事業が実施されている中で、用地の確保<sup>13</sup>をはじめ、施設の供用や除去土壌等の輸送時における安全確保・環境保全、更には法定化されている福島県外での最終処分の方針の実現に向けた取組が、地元自治体や住民、更には広く国民の理解を得つつ、确实、適正に行われていくのかが引き続き注目される<sup>14</sup>。

<sup>10</sup> 「帰還困難区域の取扱いに関する考え方」（平成28年8月31日）

<sup>11</sup> 「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」（平成23年10月29日）

<sup>12</sup> 法案提出当時の社名は、日本環境安全事業株式会社。

<sup>13</sup> 施設用地の全体面積約1,600haのうち、地権者と契約済みの面積は平成29年12月末時点で約775ha（約48.4%）となっている。

<sup>14</sup> 平成28年3月に環境省が公表した「当面5年間の見通し」では、2020年東京オリンピック・パラリンピックが開催される平成32年度までの搬入量は500万～1,250万m<sup>3</sup>程度と見込まれている（県内の除去土壌等の



## ウ 福島県の対策地域における災害廃棄物処理対策

福島県内の汚染廃棄物対策地域における災害廃棄物等は、国が対策地域内廃棄物処理計画に基づき処理を進めている。平成27年度までに、帰還困難区域を除き、津波がれきの仮置場への搬入、特に緊急性の高い被災家屋等の解体・仮置場への搬入、帰還の準備に伴って生じる家の片付けごみの一通りの回収が完了した。その他の被災家屋等の解体及び継続的に排出される片付けごみの回収については、処理を継続している。平成29年11月末現在、災害廃棄物等の仮置場への搬入は約180万 t が完了している。

## エ 指定廃棄物の処理

福島第一原発事故により発生した指定廃棄物<sup>15</sup>のうち福島県内のもの及び汚染廃棄物対策地域内の災害廃棄物等について、10 万 Bq/kg 以下のもの<sup>16</sup>は、福島県富岡町の民間管理型最終処分場「フクシマエコテッククリーンセンター」を国有化して処理する計画が平成27年12月、福島県、富岡町、楡葉町に容認され、平成28年4月に同センターは国有化された。

一方、福島県以外でその発生量が多く保管が逼迫している5県<sup>17</sup>では、国がこれを各県で集約して管理するため、長期管理施設の建設候補地の選定作業を進めてきた。

環境省は現在、5県のうち宮城県、栃木県及び千葉県に対して詳細調査候補地<sup>18</sup>を提示している。一方、茨城県と群馬県については、8,000Bq/kg以下になるまで長期間を要さない指定廃棄物の現地保管継続などを決定した（茨城県は平成28年2月、群馬県は同年12月）。

## 5 原子力規制委員会関係

### (1) 原子力規制委員会の発足等

平成23年3月11日に発生した東日本大震災に伴う福島第一原発事故により失墜した原子力安全規制行政に対する信頼回復とその機能向上を図るため、政府は、「原子力安全規制に関する組織等の改革の基本方針<sup>19</sup>」を同年8月に閣議決定した。その後、平成24年の第180回国会において、原子力安全規制改革関連の政府案<sup>20</sup>及び自民・公明案<sup>21</sup>がそれぞれ提

---

発生量（累計）の推計値は焼却前で約1,870万～2,800万m<sup>3</sup>。

<sup>15</sup> 放射性セシウム濃度が1kg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。平成29年9月30日時点で全国11都県に約20万tある。

<sup>16</sup> 10万Bq/kg超のものは中間貯蔵施設に搬入する方針

<sup>17</sup> 宮城県、群馬県、栃木県、茨城県及び千葉県。

<sup>18</sup> 宮城県：栗原市、加美町及び大和町、栃木県：塩谷町、千葉県：千葉市。なお、これらの市町は候補地の返上や詳細調査の受入拒否を表明している。

<sup>19</sup> 同方針では、『規制と利用の分離』の観点から、原子力安全・保安院の原子力安全規制部門を経済産業省から分離し、内閣府に設置されている原子力安全委員会の機能をも統合して、環境省の外局とする」などとしていた。

<sup>20</sup> 「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（内閣提出、第180回国会閣法第11号）」、「原子力安全調査委員会設置法案（内閣提出、第180回国会閣法第12号）」及び「地方自治法第156条第4項の規定に基づき、産業保安監督部及び那覇産業保安監督事務所並びに産業保安監督部の支部並びに産業保安監督署の設置に関し承認を求めるの件（内閣提出、第180回国会承認

出されたが、与野党間の協議の結果、最終的に、同年6月の衆議院環境委員会において、「原子力規制委員会設置法案<sup>22</sup>」が、委員会提出法律案として提出され、同月の参議院本会議において可決され、成立した。

同法の成立に伴い、平成24年9月に、原子力の推進と規制を分離するため、環境省の外局として原子力規制委員会（以下「規制委員会」という。）が発足し、規制委員会の事務局として原子力規制庁が設置された。

規制委員会は、専門的知見に基づき中立公正な立場で独立して職権を行使するいわゆる「3条委員会<sup>23</sup>」として位置付けられ、更田豊志委員長及び4名の委員で構成されている<sup>24</sup>。また、平成25年秋の第185回国会（臨時会）において「独立行政法人原子力安全基盤機構の解散に関する法律案」が可決・成立し、独立行政法人原子力安全基盤機構（JNES）が平成26年3月に規制委員会（原子力規制庁）に統合された。

## （2）規制委員会の主な取組

### ア 規制基準等の見直し

「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」（昭和32年法律第166号。以下「原子炉等規制法」という。）については、平成24年6月の規制委員会設置法成立の際、同法の附則により改正が行われ、①重大事故（シビアアクシデント）対策強化、②最新の技術的知見を取り入れ、既に許可を得た原子力施設にも最新の規制基準への適合を義務付ける制度（バックフィット制度）の導入等を行うこととなった。

発電用原子炉に係る新規規制基準は、特に、耐震・耐津波対策の大幅強化、原発敷地外への放射性物質の拡散抑制対策の取り入れ、意図的な航空機衝突等のテロリズム対策の取り入れ等を図るものである。同基準は、平成25年6月に規制委員会で決定され、同年7月に施行された。

### イ 発電用原子炉に係る新規規制基準に基づく適合性審査

発電用原子炉に係る新規規制基準が施行されたことを受け、各電力会社は、所有する原子力発電所の設備が新規規制基準に適合しているか否かを審査するよう規制委員会へ申請を行っており、平成29年12月末現在、16原子力発電所の26基が申請済である。

規制委員会は、「原子力発電所の新規制基準適合性に係る審査会合」を設置して、審査を進めている<sup>25</sup>。平成26年9月、規制委員会は九州電力川内原子力発電所1・2号機が新規規制基準に適合していることを確認し、原子炉設置変更を新規規制基準施行後初めて許可した。

---

第5号)」。

<sup>21</sup> 「原子力規制委員会設置法案」（塩崎恭久君外3名提出、第180回国会衆法第10号）。

<sup>22</sup> 同法附則により、原子力防災体制や原子力安全規制の強化のため、原子炉等規制法、原子力災害対策特別措置法等の関連法が改正された。

<sup>23</sup> 国家行政組織法第3条に基づく委員会をいう。

<sup>24</sup> 平成29年9月22日に、原子力規制委員会の初代委員長である田中俊一氏の後任として更田豊志委員長が任命された。現在の委員は、田中知委員、石渡明委員、伴信彦委員、山中伸介委員の4名となっている。

<sup>25</sup> 平成26年4月に閣議決定された「エネルギー基本計画」では、原子力発電を重要なベースロード電源と位置付け、規制委員会の審査に合格した原子力発電所は、「その判断を尊重し再稼働を進める」とこととしている。

その後、規制委員会においては、両機について必要な審査及び検査を実施し、これらの結果を受けて、九州電力は両機を再稼働させ、平成 27 年秋に営業運転を再開した。

また、平成 27 年 2 月、規制委員会は、関西電力高浜発電所 3・4 号機について、新規制基準に適合していることを確認し、原子炉設置変更を許可した。その後、規制委員会は、両機につき必要な審査及び検査を実施した。これらの結果を受けて関西電力は、3 号機については平成 28 年 1 月に、4 号機については 2 月に再稼働させたが、3 月、大津地裁が両機の運転差し止めを命じる仮処分を決定し、両機とも運転を停止した。その後、平成 29 年 3 月 28 日に大阪高裁が運転差し止め仮処分決定を取り消したことを受け、関西電力は、4 号機については 5 月 17 日に再稼働させ 6 月 16 日に営業運転を開始し、3 号機については 6 月 6 日に再稼働させ 7 月 4 日に営業運転を開始した。

さらに、平成 27 年 7 月、規制委員会は、四国電力伊方発電所 3 号機について、新規制基準に適合していることを確認し、原子炉設置変更を許可した。その後、規制委員会は、必要な審査及び検査を実施し、これらの結果を受けて四国電力は、平成 28 年 8 月 12 日に同機を再稼働させ、9 月 7 日に営業運転を再開した。しかし、平成 29 年 12 月 13 日、広島高裁が同機の運転を平成 30 年 9 月 30 日まで差し止める仮処分を決定したため、定期検査期間<sup>26</sup>を過ぎた後も他の訴訟等で同決定が覆られない限り停止が継続することとなる。

平成 29 年 12 月末現在、3 原子力発電所の 5 基が再稼働している<sup>27</sup>。

なお、このほかに東京電力柏崎刈羽 6・7 号機、関西電力美浜 3 号機、同高浜 1・2 号機、同大飯 3・4 号機及び九州電力玄海 3・4 号機について、原子炉設置変更が許可されている。

## ウ IAEA が実施する総合規制評価サービスの受入れと指摘への対応

規制委員会は、平成 25 年 12 月に IAEA（国際原子力機関）が実施する総合規制評価サービス<sup>28</sup>（IRRS：Integrated Regulatory Review Service）の受入れを決定し、自己評価書の作成等の受入れに係る準備を進めてきた。

平成 28 年 1 月、IRRS ミッションチームが来日し、規制委員会に対しレビューが実施され、同年 4 月に、IAEA から IRRS 報告書が提出された。同報告書において、事業者による安全確保の取組をより強化するための監視・検査制度の整備、放射線源規制の再構築などに取り組むことが指摘されたことを踏まえ、規制委員会では、検査制度や放射線源規制の詳細な制度設計に向けた検討が行われ、平成 29 年の第 193 回国会に原子力事業者等に対する検査制度の見直し等を内容とする「原子力利用における安全対策の強化のための核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律等の一部を改正する法律案」（内閣提出第 17 号）が提出され、同年 4 月に成立した。

<sup>26</sup> 原子力発電所は、運転開始から 13 か月に 1 回停止させて定期検査を実施することが法律で義務付けられており、同機は平成 29 年 10 月 3 日から（平成 30 年 2 月 20 日までの予定）運転を停止させて定期検査を行っていた。

<sup>27</sup> この数字には、運転停止中の伊方発電所 3 号機が含まれている。

<sup>28</sup> 各国の原子力規制機関等の専門家によって構成されるミッションが、IAEA 加盟国の原子力規制に関してその許認可・検査等に係る法制度や関係する組織等も含む幅広い課題について IAEA 安全基準との整合性を総合的にレビューするもの。

## Ⅱ 第196回国会提出予定法律案等の概要

### 1 公害健康被害の補償等に関する法律の一部を改正する法律案（予算関連）

大気汚染の影響による健康被害に関する補償給付の支給等に要する費用の一部に充てるため、当分の間、自動車重量税の収入見込額の一部に相当する金額を独立行政法人環境再生保全機構に交付するための措置を講ずる。

### 2 気候変動適応法案（仮称）

気候変動への適応を推進するため、政府による気候変動への適応に関する計画の策定、環境大臣による気候変動による影響の評価の実施、国立環境研究所による気候変動への適応の推進に資する業務の実施、地域における気候変動適応センター（仮称）による気候変動への適応に関する情報の収集及び提供等の措置を講ずる。

#### <検討中> 1 件

- ・ フロン類の使用の合理化及び管理の適正化に関する法律の一部を改正する法律案（仮称）

内容についての問合せ先 環境調査室 原田首席調査員（内線 68600）
--



## 安全保障委員会

安全保障調査室

## I 所管事項の動向

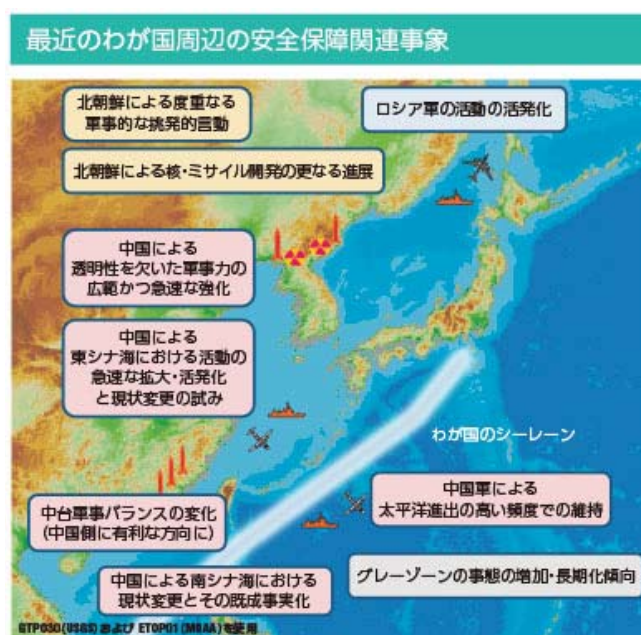
## 1 我が国周辺の安全保障環境及びこれらに対処するための取組

## (1) 我が国周辺の安全保障環境

## ア 概況

我が国を取り巻く安全保障環境は、北朝鮮の度重なる弾道ミサイル発射や核実験の実施等により緊迫の度を増し、「戦後、最も厳しい」とも評される<sup>1</sup>。北朝鮮は、昨年、3回の大陸間弾道ミサイル（ICBM）級弾道ミサイルの発射を含む計14回17発の弾道ミサイルの発射、過去最大規模となる6回目の核実験の実施など、核・ミサイル開発や軍事的な挑発行為を繰り返してきた。また、中国は、透明性を欠いた軍事力の増強、東シナ海での我が国領海等への侵入、南シナ海での人工島・軍事施設の建設を進めるなど、地域の軍事バランスに急激な変化をもたらすとともに、いわゆるグレーゾーン事態の増加・長期化を招く一因ともなっている。

周辺国によるこのような軍事力の近代化・強化や軍事活動等の活発化の動向は、我が国の安全保障環境にとって大きな不安定要因であり、強い懸念となっている。



(出所)『平成29年版 防衛白書』

## イ 北朝鮮

昨年、北朝鮮による弾道ミサイル・核開発は、大きな進展があったとみられる。弾道ミサイルについては、7月にICBM級弾道ミサイル（「火星14」）の発射実験を2回実施し、11月29日には、新型のICBM級弾道ミサイルを発射した。この発射はロフテッド軌道<sup>2</sup>で発射されたもので、高度は4,000 km超に達し、約1,000 km飛翔して我が国の排他的経済水域（EEZ）内に落下したと推定され、「火星14」の高度、飛距離を上回る規模であった<sup>3</sup>。この弾道ミサイルについて、北朝鮮は、「米国全土を射程に収める新型ICBM『火

<sup>1</sup> 衆議院本会議における安倍総理大臣発言（平29.11.17）

<sup>2</sup> 通常よりも高い角度で高い高度まで打ち上げる発射形態

<sup>3</sup> 「火星15」については、昨年7月に発射された「火星14」と比較して、先端に丸みが見られることから多弾頭化を計画しているとの指摘がされているほか、横幅が太くなっていることから搭載するエンジンが1基から2基に増えたとの指摘がされている。

星 15』の試験発射に成功し、核戦力が完成」した旨の政府声明を公表した。この発射については、大気圏再突入時にミサイルが複数に分解していた可能性が高いとして、再突入技術は確立していないとの見方もある。また、核開発については、9月に通算6回目となる核実験を実施し、北朝鮮は、I C B M装着用の水素爆弾の実験が成功したと発表している<sup>4</sup>。

一方、米国を始めとする国際社会は、一段と圧力を強化した。米国は、11月20日に北朝鮮を「テロ支援国家」に再指定することを発表し、翌日には北朝鮮や中国の貿易会社等に対する追加制裁を発表した。国連安全保障理事会は、12月22日、昨年だけでも4回目となる北朝鮮に対する制裁強化決議案を全会一致で採択した。昨年9月に採択された決議で定められた石油精製品の供給や年間原油供給量について、一段と厳しい制限が設けられたほか、出稼ぎ労働者に対する規制についても、2年以内の本国送還などの措置が盛り込まれた。加えて、本決議では、北朝鮮が更なる核実験やI C B M発射を実施した場合には、原油の供給制限に踏み切ることを示唆する文言が盛り込まれた。

極めて緊迫した情勢で迎えた本年であったが、1月1日に、金正恩委員長は、「新年の辞」において、核弾頭と弾道ミサイルの実戦配備に拍車を掛けるよう指示する一方、南北関係の改善を呼び掛け、同月3日には2016（平成28）年2月以来遮断されていた南北直通電話「連絡チャンネル」が再開され、さらに1月9日、閣僚級の南北当局者会談が行われた。同会談では、①北朝鮮は平昌オリンピック・パラリンピックに選手団等を派遣し、韓国は必要な便宜を保障すること、②韓国と北朝鮮は、軍事的緊張状態を解消するため、軍事当局間の会談を開催すること、③韓国と北朝鮮は、南北関係で提起されたすべての問題について、問題の当事者として対話と交渉を通じ解決していくことなどが合意された。ただし、韓国側が求めた非核化などに向けた対話の再開については、北朝鮮は、核やI C B Mは米国を狙ったものであり、南北間には関係のない問題であるとの立場を示している。

他方、同月4日、韓国は、北朝鮮が挑発行為を行わないことを前提に、本年2月の平昌オリンピック・パラリンピック期間中に米韓合同軍事演習を実施しないことで米国と合意している。

## ウ 中国

中国は、軍事力を広範かつ急速に強化しており、国防費は1989（平成元）年度から2017（平成29）年度まで、毎年速いペースで増加しており、過去29年間で約49倍、過去10年間では約3倍となっている<sup>5</sup>。また、周辺地域への他国の軍事力の接近・展開を阻止する軍事能力<sup>6</sup>を強化するとともに、東シナ海や南シナ海の海空域など、我が国周辺を含むアジア太平洋地域において活動を急速に拡大・活発化させている<sup>7</sup>。

---

<sup>4</sup> 朝鮮中央通信は、この実験で用いた「水爆」を、高高度で爆発させることで広範囲に強力な電磁波を発生させ、大規模停電や電子機器の故障などを引き起こす電磁パルス（EMP）弾として使用することも想定していると報じている。

<sup>5</sup> 中国の公表する国防費には、装備購入費や研究開発費等の費用の全てが含まれているわけではないとみられているほか、予算の内訳等詳細が公表されていないなど、透明性の欠如が指摘されている。

<sup>6</sup> 「A2/AD」と呼ばれ、用いられる兵器としては、弾道ミサイル、巡航ミサイル、対衛星兵器、防空システム、潜水艦、機雷などが挙げられる。

<sup>7</sup> 昨年10月18日には、習近平総書記（国家主席）が、中国共産党の党大会での政治報告において、2020年

東シナ海においては、公船による我が国領海や接続水域への侵入活動を断続的に行っており、尖閣諸島周辺では、昨年だけでも 696 隻が接続水域に入域し、そのうち 108 隻が領海に侵入している<sup>8</sup>。また、同海上空では、戦闘機による自衛隊機への異常接近等の危険な行為や、「東シナ海防空識別区」の設定といった公海上空における飛行の自由を妨げる動きも見せている。中国軍用機の活動範囲は東及び南方向に拡大する傾向にあり、「東シナ海防空識別区」の実効的な運用を企図している可能性が考えられる<sup>9</sup>。こうした中国軍用機の活動の活発化に伴って、空自機による中国軍機に対する緊急発進（スクランブル）の回数は近年急激に増加している<sup>10</sup>。なお、昨年 12 月 6 日、日中両政府の高級事務レベル海洋協議において、東シナ海での偶発的な衝突を避けるための「海空連絡メカニズム」の構築及び運用開始について進展があったとされている。

南シナ海においては、2016（平成 28）年 7 月に仲裁裁判所が中国の主張を退ける判断を下した後も、砲台といった軍事施設のほか、格納庫などのインフラ整備を引き続き行っている。こうした動きに対抗し、米国は、一時中断していた「航行の自由作戦」を昨年 5 月に再開し、その後も複数回行っている。

また、近年、インド洋などのより遠方の海域で作戦を遂行する能力の向上に努めており、海軍の艦艇や潜水艦の進出も確認されている。

そのほか、ソマリア沖・アデン湾に面する交通の要衝であるジブチには、アフリカや西アジアにおける国連平和維持活動（PKO）やアデン湾等での海賊対処活動の拠点として、昨年 7 月、補給基地の運用を開始し、習近平政権が提唱する巨大経済圏構想「一带一路」の海上ルートにおける重要拠点になるとも見られている<sup>11</sup>。

## エ ロシア

ロシアは、厳しい経済状況に直面しながらも、引き続き軍の近代化に努めるとともに、軍の活動を活発化させ、その活動領域を拡大する傾向にある。

我が国周辺の極東地域においては、東部軍管区司令官の下、地上軍のほか、太平洋艦隊、航空・防空部隊が置かれ、極東地域の戦力は、ピーク時に比べ大幅に削減された状態にあるものの、依然として核戦力を含む相当規模の戦力が存在している。また、我が国の北方領土においても軍の駐留を継続させるなど<sup>12</sup>、活発な活動が続いている。

我が国周辺における活動として、航空機については、2015（平成 27）年 9 月以来領空侵

までの軍隊の機械化・情報化を進めることや、21 世紀半ばまでに世界一流の軍隊を建設すること、海洋強国の建設を加速させることを宣言した。

<sup>8</sup> 2017（平成 29）年 12 月 31 日現在。中国は、東シナ海以外の日本周辺海域でも活動を活発化させており、昨年 7 月には、海軍の情報収集艦等が津軽海峡の領海内を航行して太平洋に進出する事案が発生した。

<sup>9</sup> 昨年 12 月 18 日には中国空軍の戦闘機 2 機等が対馬海峡上空を往復する事案が発生した。そのほか、爆撃機等が宮古海峡上空を往復する事案が相次いで報告されている。

<sup>10</sup> 空自機による中国軍機に対する緊急発進の回数は、2016（平成 28）年度には過去最高の 851 回（対前年 280 回増）を記録した。なお、2017（平成 29）年度上半期の実施回数は 287 回で、前年度の同時期と比べ 7 割（120 回減）に減少したが、依然多い状況にある。

<sup>11</sup> 『東京新聞』（2017. 7. 13）

<sup>12</sup> 現在、1 個師団（約 3,500 人の兵士）を国後島と択捉島に駐留させ、戦車、装甲車、各種火砲、対空ミサイル、対艦ミサイルなどを配備しており、部隊の装備更新や施設建設も進めている。



犯は発生していないが、昨年1月の長距離爆撃機による周回飛行や、同年4月の長距離爆撃機、哨戒機、偵察機による飛行が確認されている<sup>13</sup>。艦艇については、共同訓練の実施など活動が活発化しているほか、千島列島のほぼ中間に位置するマツア島に太平洋艦隊戦力の軍事拠点を整備する動きもある<sup>14</sup>。また、昨年夏以降、北方領土で1,000人以上、クリル諸島<sup>15</sup>で2,500人以上の兵士が参加した軍事演習がそれぞれ行われた。

## (2) 我が国の取組

### ア 周辺海空域の安全確保

我が国周辺の安全保障環境が厳しさを増す中、防衛省は、各種事態に適時・適切に対応するため、我が国領海・領空及びその周辺海空域において、常時継続的に情報収集及び警戒監視を行っている。海自においてはP-3C哨戒機等により北海道周辺や日本海、東シナ海を航行する船舶等の状況を、空自においては全国28か所のレーダーサイトや早期警戒管制機等により我が国とその周辺の上空を、また、陸自の沿岸監視隊や海自の警備所等が主要な海峡を、それぞれ昼夜を問わず警戒監視している。

領空侵犯への対処としては、侵犯のおそれがあると認められる航空機に対し、空自の戦闘機などを緊急発進させ、状況確認、行動監視、退去警告等を行っている。2016（平成28）年度の空自機による緊急発進の回数は過去最多となる1,168回で、内訳は中国機が約73%、ロシア機が約26%、それ以外の国・地域が約1%であった。特に、中国機については、前年度と比べて約1.5倍増加し、国・地域別のデータの公表を始めた2001（平成13）年度以降最多となっている<sup>16</sup>。

なお、政府は、周辺海空域の安全確保策の一つとして、敵艦艇の侵攻阻止、上陸部隊の排除及び弾道ミサイル防衛を担うイージス艦の防護を念頭に、スタンド・オフ・ミサイル（長距離巡航ミサイル）の導入を決め、来年度予算案に約22億円を計上した。具体的には、ノルウェーが開発中で射程が約500kmの「JSM」をF-35Aに、米国製で射程が約900kmの「LRASM」と「JASSM」を改修したF-15等に搭載し、相手の脅威圏外（スタンド・オフ）から対処することを目指している。ただし、これらの巡航ミサイルについては、日本海公海上から発射した場合に北朝鮮内陸部に到達する射程を有することから、敵基地攻撃も可能であるとの指摘もなされている。

### イ 島嶼防衛

我が国は、約6,800の島嶼を抱えている。島嶼部への攻撃に関しては、陸・海・空自の

<sup>13</sup> 2016（平成28）年度におけるロシア機に対する空自機の緊急発進の回数は、301回（対前年13回増）であった。なお、2017（平成29）年度上半期の実施回数は267回で、前年度の同時期と比べ約1.5倍（87回増）となっており、本年同時期における中国機への実施回数に迫っている。

<sup>14</sup> このほか、ロシアでは、マツア島及びパラムシル島に対艦ミサイルを配備する計画があると報じられている。（『読売新聞』（2017.12.1））

<sup>15</sup> 北方領土と千島列島のロシア側の呼称

<sup>16</sup> なお、2017（平成29）年度上半期については、全体で561回（前年度同時期33回減）であり、比較可能な2003（平成15）年度以降では2番目の多さとなっている。内訳は中国機が約51%、ロシア機が約48%、それ以外の国・地域が約1%であった。



統合運用により、機動的に部隊の展開を行い、敵の侵攻を阻止するとともに、侵攻があった場合には、航空機や艦艇による対地射撃により制圧した後、陸自部隊を着上陸させるなどして奪回することとしている。

我が国の島嶼の中でも、特に南西地域には約 1,000 の島嶼が存在するが、同地域は部隊配備の空白地域とも言われてきた。防衛省・自衛隊では、事態発生時に迅速かつ継続的に対応できるよう同地域の防衛態勢を強化するため、南西航空混成団から南西航空方面隊への改編を行ったほか、奄美大島、宮古島及び石垣島に初動を担任する警備部隊を配置することを計画している。そのほか、本年度末に本格的な水陸両用作戦機能を備えた水陸機動団を新編することや、機動展開能力の向上のために V-22 オスプレイ及び C-2 輸送機を導入することも予定している。なお、オスプレイについては、佐賀空港の西側に駐機場や格納庫等を整備し、17 機を配備することを予定しているが、用地取得が難航していることなどから、他の駐屯地への暫定配備も検討しているとされる。

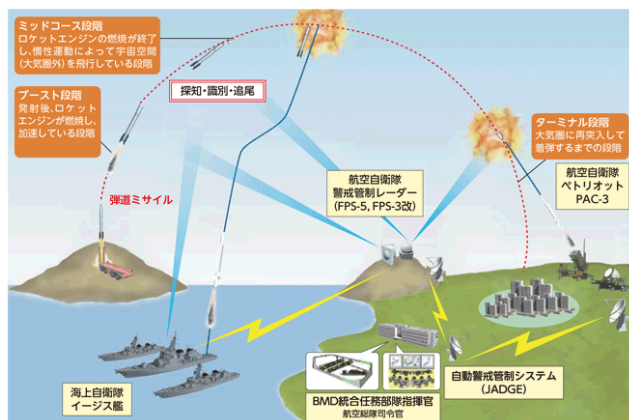
また、来年度予算案では島嶼防衛用の高速滑空弾や新型対艦誘導弾の研究開発費用が計上されている。

## ウ 弾道ミサイル防衛

我が国の弾道ミサイル防衛は、イージス艦による上層（大気圏外）での迎撃とペトリオット PAC-3 による下層（大気圏内）での迎撃を自動警戒管制システムにより連携させて効果的に行う多層防衛を基本としている。

政府は、弾道ミサイル防衛態勢を強化するため、昨年 12 月 19 日に陸上配備型イージス・システム「イージス・アショア」の導入を閣議決定し<sup>17</sup>、本年度補正予算案と来年度予算案に関連費用を計上した。イージス・アショアには、日米両国が共同開発中の新型迎撃ミサイル「SM-3 ブロック II A」を搭載する予定で、射程は約 2,000 km、迎撃できる高度は約 1,000 km とされており、イージス艦と同じく上層の防衛を担う。秋田県と山口県に 1 基ずつ配備する予定であることや、2023（平成 35）年度の運用開始を目指すことが報じられている。

現時点での弾道ミサイル防衛システム（イメージ図）



（出所）『平成 29 年版 防衛白書』348 頁

<sup>17</sup> イージス・アショアの導入に当たっては、地上配備型ミサイル迎撃システム「THAAD」も検討されたが、THAADと比較した場合、イージス・アショアは防衛範囲が広く、コスト（費用・人員）に優れているとの判断から、導入が決まったとみられている。

## 2 国家安全保障戦略、防衛計画の大綱及び中期防衛力整備計画

### (1) 国家安全保障戦略

国家安全保障戦略は、外交政策及び防衛政策を中心とした国家安全保障に関する基本方針を定めるものであり、1957（昭和 32）年 5 月 20 日に国防会議及び閣議で決定された国防の基本方針<sup>18</sup>に代わるものとして、2013（平成 25）年 12 月 17 日に国家安全保障会議及び閣議で決定された。その主なポイントは以下のとおり。

#### 日本の国益と国家安全保障の目標

○国益：①日本の平和と安全を維持し、その存立を全うすること、②日本と国民の更なる繁栄を実現し、我が国の平和と安全をより強固なものとすること、③普遍的価値やルールに基づく国際秩序を維持・擁護すること。

○目標：①抑止力を強化し、我が国に脅威が及ぶことを防止する、②日米同盟の強化、パートナーとの信頼・協力関係の強化等により地域の安保環境を改善し、脅威発生を予防・削減する、③グローバルな安全保障環境を改善し、平和で安定し、繁栄する国際社会を構築する。

#### 日本がとるべき国家安全保障上の戦略的アプローチ

##### ○日本の能力・役割の強化・拡大

外交の強化、総合的な防衛体制の構築、領域保全の強化・海洋安全保障の確保、防衛装備・技術協力（新たな武器輸出管理原則の策定等）、サイバーセキュリティの強化等

##### ○日米同盟の強化

日米安保体制の実効性を高め、より力強い日米同盟を実現、「日米防衛協力のための指針」の見直し作業の推進、弾道ミサイル防衛・海洋・宇宙・サイバー等の幅広い分野における協力強化、在日米軍再編の着実な実施

##### ○国際社会の平和と安定のためのパートナーとの外交・安全保障協力の強化

##### ○国際社会の平和と安定のための国際的努力への積極的寄与

国連外交の強化、法の支配の強化、軍縮・不拡散に係る国際努力の主導、国際平和協力の推進、国際テロ対策における国際協力の推進

##### ○地球規模課題解決のための普遍的価値を通じた協力強化

普遍的価値の共有、開発問題及び地球規模課題への対応と「人間の安全保障」の実現、開発途上国の人材育成に対する協力

##### ○国家安全保障を支える国内基盤の強化と内外における理解促進

#### その他

○本戦略の内容は、おおむね 10 年程度の期間を念頭に置く。

<sup>18</sup> 国防の目的を達成するための基本方針として、次の 4 項目を掲げていた。①国際連合の活動を支持し、国際間の協調をはかり、世界平和の実現を期する。②民生を安定し、愛国心を高揚し、国家の安全を保障するために必要な基盤を確立する。③国力国情に応じ自衛のため必要な限度において、効率的な防衛力を漸進的に整備する。④外部からの侵略に対しては、将来国際連合が有効にこれを阻止する機能を果たし得るに至るまでは、米国との安全保障体制を基調としてこれに対処する。

## (2) 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り、国家安全保障会議での決定を経て、閣議決定される。なお、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」<sup>19</sup>）として初めて策定されて以来、2013（平成 25）年 12 月 17 日に閣議決定された「平成 26 年度以降に係る防衛計画の大綱」（「25 大綱」）まで、過去 5 度策定されている。25 大綱の主なポイントは以下のとおり。

### 我が国を取り巻く安全保障環境

- 中国、インド等の更なる発展及び米国の影響力の相対的な変化に伴うパワーバランスの変化
- 純然たる平時でも有事でもないグレーゾーンの事態が増加傾向
- 宇宙空間、サイバー空間の安定的利用の確保が課題
- 北朝鮮の核・ミサイル開発等は、我が国の安全に対する重大かつ差し迫った脅威
- 中国の軍事力強化、透明性の問題、活動の急速な拡大・活発化等について強く懸念
- 米国はアジア太平洋地域へのリバランスを明確にし、地域への関与、プレゼンスを維持・強化
- 22 大綱の策定以降、我が国を取り巻く安全保障環境は、一層厳しさが増大

### 我が国の防衛の基本方針

#### <基本方針>

- 国際協調主義に基づく積極的平和主義の観点から、我が国自身の外交力、防衛力等を強化
- 日米同盟を基軸として、各国との協力関係を拡大・深化させ、世界の平和と安定及び繁栄の確保に、これまで以上に積極的に寄与
- 専守防衛、非核三原則を守りつつ、実効性の高い統合的な防衛力を効率的に整備

#### <我が国自身の努力>

- 総合的な防衛体制を構築し、各種事態の抑止・対処のための体制を強化。幅広い後方支援基盤の確立に配意しつつ、高度な技術力と情報・指揮通信能力に支えられ、ハード及びソフト両面における即応性、持続性、強靱性及び接続性も重視した「統合機動防衛力」を構築

#### <日米同盟の強化>

- 「日米防衛協力のための指針」の見直しを進め、日米同盟の抑止力及び対処力を強化
- 海洋・宇宙・サイバー分野を含む幅広い分野における協力の強化・拡大
- 在日米軍再編を着実に進め、米軍の抑止力を維持しつつ、地元の負担を軽減

#### <安全保障協力の積極的な推進>

- 諸外国との 2 国間・多国間の安全保障協力を積極的に推進

<sup>19</sup> 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」、「25 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。

### **防衛力の在り方**

#### ＜防衛力の役割＞

○各種事態における実効的な抑止及び対処（周辺海空域における安全確保、島嶼部に対する攻撃への対応、弾道ミサイル攻撃への対応、宇宙空間及びサイバー空間における対応、大規模災害への対応）

#### ＜自衛隊の体制整備に当たっての重視事項＞

○警戒監視能力、情報機能、輸送能力、指揮統制・情報通信能力、島嶼部に対する攻撃への対応、弾道ミサイル攻撃への対応、宇宙空間及びサイバー空間における対応、大規模災害等への対応、国際平和協力活動等への対応について重点的に強化

### **防衛力の能力発揮のための基盤**

○訓練・演習、運用基盤、人事教育、衛生、防衛生産・技術基盤、装備品の効率的な取得、研究開発、地域コミュニティとの連携、情報発信、知的基盤の強化、防衛省改革の推進

### **(3) 中期防衛力整備計画**

「中期防衛力整備計画」（中期防）とは、防衛大綱に定める新たな防衛力を実現するため、5年間の防衛力整備の方針や主要な事業などを定めた計画である。2013（平成 25）年 12 月 17 日に策定された 26 中期防（「中期防衛力整備計画（平成 26 年度～平成 30 年度）」）では 25 大綱に従い、「統合機動防衛力」を構築するため、統合機能の更なる充実に留意しつつ、特に、警戒監視能力、情報機能、輸送能力及び指揮統制・情報通信能力のほか、島嶼部に対する攻撃への対応、弾道ミサイル攻撃への対応、宇宙空間及びサイバー空間における対応、大規模災害等への対応並びに国際平和協力活動等への対応のための機能・能力を重視するとの方針の下、防衛力の役割を実効的に果たすための主要事業を掲げている。

### **(4) 大綱及び中期防の見直し**

2017（平成 29）年 8 月 6 日、安倍総理は記者会見で、北朝鮮の度重なるミサイル発射などによる安全保障環境の変化を受け、25 大綱を見直す方針を発表した。これまで進めてきた南西地域の防衛強化や弾道ミサイルの防衛強化に加え、宇宙やサイバーといった新たな防衛も検討課題になるとした。また、同年 12 月 15 日、安倍総理は東京都内での講演で、「専守防衛は当然の大前提としながら、北朝鮮の核・ミサイル技術の進展など、我が国を取り巻く厳しい現実には真正面から向き合い、従来の延長線上ではなく国民を守るために真に必要な防衛力のあるべき姿を見定めていきたい」と述べ、年明けに議論を本格化する考えを示した。

### **ア 新たな能力の取得**

北朝鮮の脅威が高まる状況等を受け、防衛体制の強化を図るため、イージス・アショアの導入や、1 (2) アで述べたスタンド・オフ・ミサイル（長距離巡航ミサイル）の導入が予定されている。その他、海上自衛隊のヘリコプター搭載護衛艦「いずも」を空母に改修する案や、電磁波を利用し敵の防空網や指揮通信システムを無力化する電子攻撃機を導入す



る案が検討されているとの報道もある。こうした敵基地攻撃にも応用できる装備品の導入等に関しては、自衛隊を防衛の「盾」、米軍を攻撃の「矛」としてきた日米安全保障体制に基づく役割分担に影響があるとの見方もあり、また、我が国の防衛政策の基本方針である「専守防衛」をどこで線引きするのか、さらには必要最小限の自衛力をどう考えるのかといった防衛政策の根本的な議論が必要となる。

## イ 宇宙・サイバー分野

宇宙やサイバー空間における防衛においては、現場の部隊を統括する陸自の陸上総隊、海自の自衛艦隊、空自の航空総隊と同格に位置付けられ、司令部機能を持つ、防衛大臣直轄の部隊を創設する方針を固めたと報道されている。宇宙やサイバー空間における防衛については、司令部機能を持つ専門組織を既に保有する他国に比べて、我が国の対応は立ち遅れているとされており、安全保障上の新たな懸念への対応を強化する狙いがあるとされている。

## ウ 防衛費

厳しい財政事情の中、政府は無人偵察機グローバルホーク、新型輸送機V-22オスプレイ、イーجز・アショア、スタンド・オフ・ミサイル（長距離巡航ミサイル）等を導入するなど、防衛力の強化を図っている。このため、現在の中期防期間における防衛費の年平均の伸び率は0.8%となっているが、次期中期防では1%以上の伸びが必要だとの見方もあり、今後更に防衛費が膨らむ可能性がある。

## 3 防衛関係予算等

### (1) 平成29年度防衛関係費補正予算案

#### ア 概要

2017（平成29）年12月22日に閣議決定された2017（平成29）年度補正予算案における防衛関係費は約2,345億円である。

#### イ 内容

弾道ミサイル攻撃への対応及びその他一層厳しさを増す我が国周辺の安全保障環境や頻発する自然災害に対応するため、自衛隊の安定的な運用態勢の確保に必要な経費が計上されている。主な事業は以下のとおり。

分 野	主要装備品等	金 額
弾道ミサイル攻撃への対応	<ul style="list-style-type: none"> <li>○陸上配備型イーجز・システム（イーجز・アショア）の導入に関する米国からの各種情報等の取得</li> <li>○能力向上型迎撃ミサイル（PAC-3 MSE）の調達</li> <li>○固定式警戒管制レーダー（FPS-7）の換装、自動警戒管制システム（JADGE）の能力向上等</li> <li>○イーجز艦へのBMD機能の付加等</li> </ul>	622億円
その他	<ul style="list-style-type: none"> <li>○新早期警戒機E-2D、連絡偵察機LR-2、情報収集用器材、災害対処に必要な装備品等の調達、哨戒機P-1、救難ヘリコプターUH-60J等の整備</li> <li>○装備品等の部品費・修理費の確保等</li> <li>○海賊対処行動の派遣期間延長に係る経費等</li> </ul>	1,723億円

（防衛省資料を基に作成）

※政府が陸上配備型イージス・システム（イージス・アショア）２基の導入を閣議決定したことに伴い、陸上配備型イージス・システムの導入に関する米国からの各種情報等の取得経費としては、28 億円が計上されている。

## (2) 平成 30 年度防衛関係費

### ア 概要

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ったが、2013（平成 25）年度に 11 年ぶりに増額され、それ以降の年度においても一層厳しさを増す安全保障環境を踏まえ、国民の生命財産と我が国の領土・領海・領空を守る態勢を強化するためとして増額された。2018（平成 30）年度では、25 大綱及び中期防衛力整備計画（平成 26 年度～平成 30 年度）に基づく防衛力整備の最終年度として、統合機動防衛力の構築に向け、引き続き防衛力整備を着実に実施すること等とされ、SACO（沖縄に関する特別行動委員会）関係経費等を除く防衛関係費は 4 兆 9,388 億円（前年度比 392 億円（0.8%）増）となった。このうち、隊員の給与や食事のための人件・糧食費は 2 兆 1,850 億円（前年度比 187 億円（0.9%）増）、装備品の調達・修理・整備、油の購入、隊員の教育訓練などのための物件費は 2 兆 7,538 億円（前年度比 205 億円（0.7%）増）となっている。

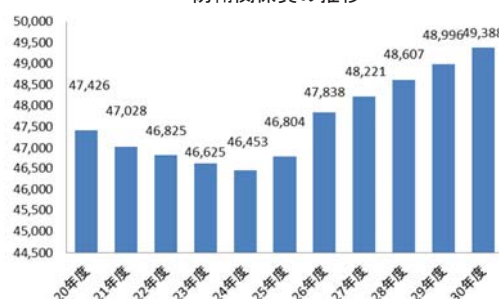
また、このほかに SACO 関係経費は 51 億円（前年度比 23 億円増）、米軍再編関係経費（地元負担軽減分）は 2,161 億円（前年度比 150 億円増）、新たな政府専用機導入に伴う経費は 312 億円（前年度比 96 億円増）が計上されており、2018（平成 30）年度防衛関係費総額は 5 兆 1,911 億円（前年度比 660 億円（1.3%）増）となっている。

なお、中期防衛力整備計画（平成 26 年度～平成 30 年度）では、計画の実施に必要な防衛力整備の水準に係る金額を、平成 25 年度価格でおおむね 24 兆 6,700 億円程度を目途とするとともに、調達改革等を通じおおむね 7,000 億円程度の実質的な財源の確保を図り、本計画の下で実施される各年度の予算の編成に伴う防衛関係費をおおむね 23 兆 9,700 億円程度の枠内としている。

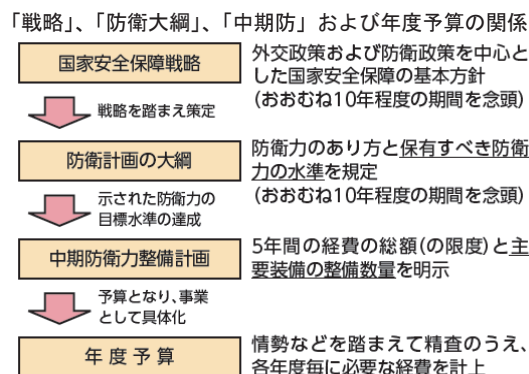
### イ 内容

2018（平成 30）年度防衛関係費の考え方として、各種事態における実効的な抑止及び対処並びにアジア太平洋地域の安定化及びグローバルな安全保障環境の改善といった防衛力

防衛関係費の推移



※SACO関係経費、米軍再編関係経費（地元負担軽減分）及び新たな政府専用機導入に伴う経費を除く。



（出所）『平成 29 年版防衛白書』237 頁

の役割にシームレスかつ機動的に対応し得るよう、統合機能の更なる充実に留意しつつ、特に、警戒監視能力、島嶼部に対する攻撃への対応、弾道ミサイル攻撃への対応など、25大綱における「自衛隊の体制整備に当たっての重視事項」にのっとり、防衛力を整備するとしている。主な事業は以下のとおり。

分野	主要事業等	金額(億円)
周辺海空域における安全確保	護衛艦の建造【2隻】	922
	潜水艦の建造【1隻】	697
	スタンド・オフ・ミサイルの導入	22
	新早期警戒機（E-2D）の取得【1機】	247
	滞空型無人機（RQ-4Bグローバルホーク）の取得	147
	次期警戒管制レーダ装置（MI MO）の開発	87
	標準型ミサイルSM-6の取得	21
島嶼部に対する攻撃への対応	南西警備部隊等に係る施設整備（奄美大島、宮古島及び石垣島）	553
	戦闘機（F-35A）の取得【6機】	785
	島嶼防衛用高速滑空弾の要素技術の研究	46
	島嶼防衛用新対艦誘導弾の要素技術の研究	54
	新空中給油・輸送機（KC-46A）の取得【1機】	267
	ティルト・ローター機（V-22オスプレイ）の取得【4機】	393
	輸送機（C-2）の取得【2機】	435
	12式地对艦誘導弾の取得【1式】	129
	固定式警戒管制レーダの換装（FPS-7）及びBMD機能の付加	102
	03式中距離地对空誘導弾（改）の取得【1式】	182
弾道ミサイル攻撃への対応	16式機動戦闘車の取得【18両】	137
	陸上配備型イージス・システム（イージス・アショア）の導入	7
	BMD用能力向上型迎撃ミサイル（SM-3ブロックII A及びブロックI B）の取得	627
	自動警戒管制システム（JADGE）の弾道ミサイル対処能力の向上	47

（金額は契約ベース。防衛省資料を基に作成）

※上記の表にあるとおり、現有のミサイルより能力の向上した、航空自衛隊の戦闘機に搭載するスタンド・オフ・ミサイル（長距離巡航ミサイル）の導入に22億円、イージス・システム搭載護衛艦に搭載する標準型ミサイルSM-6の取得に21億円、陸上配備型イージス・システムの導入として7億円という金額が計上されている。

### (3) FMS 調達

#### ア 概要

FMS 調達は、「有償援助による調達の実施に関する訓令」（昭和52年防衛庁訓令第18号）等に基づき、その調達源が米国政府に限られるもの又はその価格、取得時期等を考慮して有償援助による調達が妥当であると認められ、かつ、米国政府が有償援助による販売を認めるものについて行うこととされていて、防衛装備庁が実施機関として行う中央調達が原則となっている。

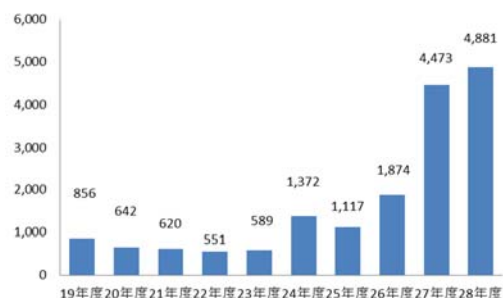
また、武器輸出管理法等の米国の法令等に従って行われ、調達する防衛装備品等の価格は米国政府の見積り、支払は原則として前払、納期は確定年月日ではなく予定年月日となっているなど、米国政府から示された条件を受諾することにより、防衛装備品等が提供さ

れるものとなっている。

このため、最新鋭の装備を調達しやすい半面、価格設定も米政府主導で交渉の余地がないとされており、納入時期の遅れや、前払いで払い過ぎた費用がなかなか清算されないといった問題も起きている。

しかし、近年このFMS調達額は急増しており、防衛関係費が増額している要因の一つとなっている。

FMS調達実績



## イ 内容

平成 30 年度防衛関係費における、主な事業は以下のとおり。

主要事業等	金額 (億円)
ティルト・ローター機（V-22）【4機】	688
新早期警戒機（E-2D）【1機】	246
新空中給油・輸送機（KC-46A）【1機】	267
滞在型無人機（グローバルホーク）【1機】	147
SM-3ブロックⅡA	440
SM-3ブロックⅠB	187

注）上記装備品の経費は機体等及び関連経費の合計額を示す。

（金額は契約ベース。防衛省資料を基に作成。）

## 4 平和安全法制の整備とその後の自衛隊の活動状況

### (1) 平和安全法制整備の経緯及びその概要

我が国を取り巻く安全保障環境がより一層厳しさを増す中、安全保障の法的基盤を再構築する必要があるとの問題意識に基づいて検討が進められた結果、2014（平成 26）年 7 月 1 日に、法案作成の基本方針を示した「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について」（以下「安保法制整備閣議決定」という。）が閣議決定された。これを受けて、政府・与党で検討がなされ、2015（平成 27）年 5 月 14 日に限定的な集団的自衛権の行使容認を含む平和安全法制整備法案及び国際平和支援法案から成る「平和安全法制」が閣議決定され、翌 15 日に国会へ提出された。平和安全法制は、同年 9 月 19 日に成立し、同月 30 日に公布され、2016（平成 28）年 3 月 29 日に施行された。その主な内容は以下のとおり。

### ア 憲法第 9 条の下で許される自衛の措置（存立危機事態への対処）

安保法制整備閣議決定により、政府は、我が国ではなく我が国と密接な関係にある他国に対して武力攻撃が発生した場合でも、これにより我が国の存立が脅かされ、国民の生命、



自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険がある場合(存立危機事態)には、我が国の存立を全うし、国民を守るための必要最小限度の自衛の措置としての武力の行使(限定的な集団的自衛権)が憲法上許されるとした。これを受け、存立危機事態の名称、定義、手続等について事態対処法の規定を整備するとともに、存立危機事態への対処を自衛隊の任務として位置付け、行動、権限等について自衛隊法の規定を整備した。存立危機事態における武力の行使は、国際法上は集団的自衛権が根拠となる場合があるが、あくまでも限定的な集団的自衛権の行使であり、他国を防衛すること自体を目的とするフルセットの集団的自衛権の行使を認めたものではない。

#### イ 重要影響事態における後方支援活動等の実施(周辺事態安全確保法の改正＝重要影響事態安全確保法)

安保法制整備閣議決定で示された後方支援に関する新たな考え方<sup>20</sup>や防衛協力の進展等を踏まえ、従来の周辺事態の定義から「我が国周辺の地域における」を削除し、名称を「重要影響事態」にすることを含め目的規定を見直すとともに、支援対象を日米安保条約の目的の達成に寄与する活動を行う米軍に加え国連憲章の目的の達成に寄与する活動を行う外国軍隊にも拡大するほか、弾薬の提供及び戦闘作戦行動のために発進準備中の航空機に対する給油・整備を含む支援内容の拡充を行った。また、自衛隊の活動地域は、従来の「後方地域」で一律に区切る枠組みをやめ、「現に戦闘行為が行われている現場」以外で実施することに変更した。

#### ウ 国際平和共同対処事態<sup>21</sup>における協力支援活動等の実施(国際平和支援法の制定)

国際平和支援法は、国際平和共同対処事態に際し、当該活動を行う諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等を行うことにより、国際社会の平和及び安全の確保に資することを目的としている。その支援内容は、補給、輸送、医療等の物品又は役務の提供ができるほか、弾薬の提供及び戦闘作戦行動のために発進準備中の航空機に対する給油・整備も実施できる。また、自衛隊の活動地域は、これまでテロ対策特措法で用いられたいわゆる「非戦闘地域」で一律に区切る枠組みを採用せず、「現に戦闘が行われている現場」以外で実施するとした。協力支援活動等の対応措置実施に当たっては例外なく国会の事前承認を必要とし、各議院は7日以内にそれぞれ議決するよう努めなければならない旨を規定した。

#### エ 我が国の平和と安全及び国際社会の平和と安全のために実施する船舶検査活動(船舶検査活動法の改正)

我が国を取り巻く安全保障環境の変化及び国際社会における船舶検査の重要性の高まり

<sup>20</sup> 安保法制整備閣議決定は、他国が「現に戦闘行為を行っている現場」ではない場所で実施する補給、輸送などの我が国の支援活動については、当該他国の「武力の行使と一体化」するものではないという認識を示した。

<sup>21</sup> 国際平和共同対処事態とは、「国際社会の平和と安全を脅かす事態であって、その脅威を除去するために国際社会が国連憲章の目的に従って共同で対処する活動を行い、かつ、我が国が国際社会の一員としてこれに主体的かつ積極的に寄与する必要があるもの」と定義されている。

を踏まえ、乗船検査に際しての船長等の承諾、いわゆる非混交要件<sup>22</sup>等を維持しつつ、重要影響事態に際しての船舶検査活動を実施できるよう改正するとともに、新たに国際平和支援法に規定される国際平和共同対処事態における船舶検査活動の実施を可能とした。

#### オ 国際的な平和協力活動の実施（国際平和協力法の改正）

国際平和協力法が規定する従来の3つの活動（①国連平和維持活動、②人道的な国際救援活動、③国際的な選挙監視活動）に加え、国連は統括せず、国連の専門機関や欧州連合（EU）などの地域的国際機関等の要請等により実施する「国際連携平和安全活動」が追加された。また、国際平和協力業務の種類に安全確保業務及び駆け付け警護、司令部業務等が追加されるとともに、統治組織の設立・再建援助業務が拡充された。

#### カ 米軍等の部隊の武器等防護（自衛隊法の改正）

自衛隊と連携して我が国の防衛に資する活動（共同訓練を含み、現に戦闘行為が行われている現場で行われるものを除く。）に現に従事している米軍等の部隊の武器等を武力攻撃に至らない侵害から防護するため、米軍等からの要請があった場合において、防衛大臣が必要と認めるときに限り、当該武器等について自衛官が警護を行うことができることとし、当該武器等の防護のための武器の使用を自衛官が行うことを可能とした。

#### キ 在外邦人等の保護措置（自衛隊法の改正）

外国における緊急事態に際して生命又は身体に危害が加えられるおそれがある邦人の保護措置（警護、救出等の措置）を自衛隊の部隊等が実施できるよう規定が整備された。外務大臣からの依頼を前提に、防衛大臣と外務大臣が協議し、自衛隊が保護措置を行う場所において、当該外国の権限ある当局が現に公共の安全と秩序の維持に当たっており、かつ、戦闘行為が行わることがないと認められること等の実施要件を満たす場合に、内閣総理大臣の承認を得て実施される。当該保護措置を実施する自衛官の武器使用権限として、一定の条件の下で、いわゆる任務遂行型の武器使用が認められた。

### (2) 平和安全法制施行後の自衛隊の活動状況

#### ア 南スーダンPKOにおける駆け付け警護任務等の付与

2016（平成28）年11月15日、政府は、南スーダン派遣施設隊第11次要員から駆け付け警護任務を付与するとともに、宿営地の共同防護を行わせるため、国家安全保障会議（九大臣会合）の審議・決定を経て、実施計画の変更を閣議決定した。両任務は、同年12月12日より実施が可能となった。

他方、政府は、国連による地域保護部隊の創設・展開準備により、首都ジュバの治安の一層の安定に向けた取組が進みつつあることや自衛隊が担当するジュバでの活動に一定の区切りをつけることができたことなどを総合的に勘案した結果、2017（平成29）年5月末

<sup>22</sup> 我が国が行う船舶検査活動が外国による船舶検査活動に相当する活動と混交して行われることがないようにするため、我が国の船舶検査活動の実施区域を外国による活動区域と明確に区別して指定しなければならないこと。

をもって、自衛隊の施設部隊の活動を終了した。これにより、第 11 次隊に付与された両任務も終了した。なお、任務付与期間中、当該任務が実施されることはなかった。

## イ 米軍等の武器等防護の運用指針の決定と米軍を対象とする運用の開始

政府は、米軍等の部隊の武器等防護について、その制度の基本的な考え方や運用に際しての内閣の関与等について定めた運用に関する指針のほか、米側との具体的な運用要領などについて調整を進めた結果、2016（平成 28）年 12 月 22 日の国家安全保障会議において、「自衛隊法第 95 条の 2 の運用に関する指針」を決定し、米軍を対象に運用を開始した。

2017（平成 29）年 5 月には、海上自衛隊の護衛艦 2 隻が米海軍補給艦との共同訓練の間、米艦船を警護する任務を初めて実施されたことが報じられた<sup>23</sup>。

## ウ 平時における米艦への燃料補給の実施

平和安全法制では、武力攻撃事態などに至らない平時から自衛隊が米軍とより広範な場面で物品・役務の提供の実施が可能となるよう自衛隊法第 100 条の 6 が改正され、従来の「共同訓練」などに加え、「弾道ミサイル等の破壊措置に必要な行動」や「船舶又は航空機による外国の軍隊の動向に関する情報収集活動」など提供可能な場面が拡充された<sup>24</sup>。

2017（平成 29）年 9 月、海上自衛隊の補給艦が平和安全法制に基づき、日本海で北朝鮮の弾道ミサイル発射の警戒にあたる米海軍のイージス艦に燃料補給していることが報じられた。報道では、今回の海自による米艦への燃料補給は、米側の要請に基づき実施されたもので、同任務が実施可能となった本年 4 月以降、洋上で複数回実施されたとしている<sup>25</sup>。

## エ 在外邦人等の保護措置に関する訓練の実施

自衛隊は、2016（平成 28）年 12 月の国内で実施した在外邦人等保護措置訓練を皮切りに、これまで 4 度訓練を実施した。2017（平成 29）年 2 月の多国間共同訓練（コブラ・ゴールド 17）では、集まった在留邦人や米国人らを米軍やタイ軍などと連携して保護する訓練を実施した。また、同年 9～10 月に、自衛隊の拠点があるジブチにおいて実施された訓練では、在外邦人の長距離陸上輸送訓練や在外邦人等が暴徒に取り囲まれた場合の対処訓練等を実施した。

なお、朝鮮半島有事の際、約 57,000 人いるとされる邦人<sup>26</sup>の退避について、政府は、様々

<sup>23</sup> なお、報じられた 5 月の米艦船の警護について、政府は正式な発表はしていない。この点について国会で問われた政府は、「米軍等の警護を行うのは、米軍等がみずからを守る能力が不十分な状況であり、脆弱な状況に置かれている場合であることから、その実施の逐一について公にすることは、米軍等の能力及び運用上の重要な点を明らかにし、その活動に影響を及ぼすおそれがあること、または相手方との関係もあり、お答えを差し控えさせていただいている」と答弁している。（第 193 回国会衆議院決算行政監視委員会議録第 5 号 16 頁（平 29.5.10）稲田防衛大臣答弁）

<sup>24</sup> 平和安全法制により実施可能となった物品・役務の提供については、新たな日米物品役務相互提供協定（日米 ACSA）が、2017（平成 29）年 4 月 25 日に発効したことから、これまでの日米 ACSA のもとでの決済手続きなどと同様の枠組みを適用することが可能となっている。（『平成 29 年版 防衛白書』280 頁）

<sup>25</sup> この報道に関し、菅官房長官は、9 月 14 日の記者会見で、「自衛隊が実際にそのような活動を行っているものと承知」しているが、自衛隊及び米軍の運用の詳細が明らかになるおそれがあることから、「自衛隊による物品や役務の提供状況を個別具体的に明らかにすることは控えたい」とした。

<sup>26</sup> 約 57,000 人の内訳は、在韓邦人は約 38,000 人、旅行者は約 19,000 人（『毎日新聞』（2017.4.21））

な事態を想定し、必要な準備、検討を行っていると言われており、その中には、自衛隊の輸送機や輸送艦の派遣も含まれていることが報じられている<sup>27</sup>。具体的には、朝鮮半島の緊張が高まった段階で渡航自粛や民間機での退避を促すが、有事が発生すれば韓国国内の避難施設に一時避難したうえで、あらかじめ指定している場所に集合し、そこから空港・空軍基地や港湾施設に移動し、日本へ移送することを想定している。当該集合場所から港湾施設等への移動については、在韓米軍の協力を得る方向で調整が進められている。また、約 57,000 人に上る邦人の移送については、海上自衛隊及び航空自衛隊の輸送能力を超えていることから、陸上自衛隊のヘリの活用についても検討されている。ただし、自衛隊の韓国への派遣については、韓国が同国内での自衛隊の活動に否定的なため、実現の目途は立っていない<sup>28</sup>。政府としては、韓国政府に引き続き協議を求める一方で、カナダや豪州など有志連合で韓国政府と協議することも検討していると報じられている<sup>29</sup>。

他方、朝鮮半島から大量に押し寄せると予想される難民の対応のため、施設への一時収容などが必要となるが、北朝鮮の工作員が日本国内に紛れ込む可能性もあることから、米国や自治体との調整が必要なことが報じられている<sup>30</sup>。

## 5 日米安全保障体制の現状

### (1) 最近の北朝鮮情勢をめぐる日米安全保障協力

2017(平成 29)年 5 月に行われた日米首脳会談では、北朝鮮による脅威を抑止するため、日米が防衛態勢と能力の向上を図るべく具体的行動をとることで一致した。その一環となる取組として、日本海において、6 月 1 日から 3 日にかけて、海上自衛隊護衛艦及び航空自衛隊戦闘機が米海軍の空母 2 隻及び空母艦載機等と共同訓練を行った。また、11 月 12 日には、海上自衛隊の護衛艦 3 隻が米海軍の空母 3 隻ほか艦艇数隻と共同訓練を実施している。

また、航空自衛隊戦闘機と米空軍爆撃機との編隊飛行の共同訓練も頻繁に行われ、航空自衛隊の F-15 戦闘機と核兵器の搭載が可能な米空軍の B-52 戦略爆撃機による編隊航法訓練が、8 月 22 日を含めた複数回、日本海上空で実施されたことが公表されている<sup>31</sup>。

さらに、弾道ミサイル対処能力向上のため、6 月 15 日以降、順次全国で実施している航空自衛隊の PAC-3 機動展開訓練は、8 月及び 9 月に米軍との連携強化も目的として、在日米軍施設・区域(横田飛行場、岩国飛行場、三沢飛行場)においても実施された。

北朝鮮による弾道ミサイルへの対抗措置としては、8 月 17 日に行われた「2+2」後の記者会見において、マティス国防長官は、日本の領土等にミサイルが発射されれば、すぐ

<sup>27</sup> 朝鮮半島有事の際の在韓邦人の退避活動の内容については、『毎日新聞』(2017. 4. 21)、『日本経済新聞』(2017. 9. 5)、『産経新聞』(2017. 10. 25)、『読売新聞』(2017. 11. 5)、『産経新聞』(2017. 12. 17) など参考に記述した。

<sup>28</sup> 『日本経済新聞』(2017. 9. 5)、『読売新聞』(2017. 11. 5)。また、小野寺防衛大臣は、2017(平成 29)年 11 月 7 日に出演した民放の報道番組において、韓国との協議について「具体的なところできていない。韓国が非常にデリケートなのは理解できる」と述べたことが報じられている。(『読売新聞』(2017. 11. 8))

<sup>29</sup> 『産経新聞』(2017. 10. 25、2017. 12. 17)

<sup>30</sup> 『読売新聞』(2017. 4. 13) 及び『日本経済新聞』(2017. 9. 5)

<sup>31</sup> 第 195 回国会衆議院外務委員会議録第 2 号 22、23 頁(平 29. 12. 6) 山本防衛副大臣答弁



に撃ち落とすためのアクションを取ることを明言している。翌 18 日に行われた日米防衛相会談の中で、小野寺防衛大臣は、米国が開発した陸上配備型迎撃ミサイルシステムであるイージス・アショアを中心とした新規アセットの導入に向けた協力を要請し、マティス国防長官からも協力する意向が示された<sup>32</sup>。

## (2) 普天間飛行場移設問題

政府は、住宅や学校などに密接している普天間飛行場の固定化を避けるため、キャンプ・シュワブ辺野古崎地区（沖縄県名護市）及びこれに隣接する水域に同飛行場の代替施設を建設することが、同飛行場の継続的な使用を回避するための唯一の解決策であるとし、その考えは、トランプ政権発足後の 2017（平成 29）年 2 月の日米首脳会談における「共同声明」等においても確認されている。

辺野古への移設をめぐっては、これまで、2015（平成 27）年 10 月に翁長沖縄県知事が行った埋立承認取消処分に関し、国と県が訴訟で争い、2016（平成 28）年 12 月、最高裁判所が翁長知事による埋立承認取消処分が違法であるとの判断を示していた。

2017（平成 29）年 4 月、沖縄防衛局は護岸の基礎となる砕石を海中に敷設する護岸工事に着手した。工事においては岩礁破碎等が行われることになることとされるが、沖縄県漁業調整規則に基づく県知事の岩礁破碎等許可は、同年 3 月末で有効期間が終了している。沖縄県漁業調整規則では、漁業権が設定された漁場内において、岩礁破碎等をしようとする者は、知事の許可を得なければならないと規定しているが<sup>33</sup>、政府は、地元の名護漁協が漁業権を放棄していることなどから、既に漁業権は消滅しており、今後の普天間移設事業の工事に関して岩礁破碎許可を受ける必要はないとしている。これに対し、7 月 24 日、沖縄県は、県知事の許可を得ずに岩礁破碎を行うのは違法として、移設工事の差止めを求める訴訟を那覇地方裁判所に提起するとともに、判決まで工事を中断することを求める仮処分を申し立てた。同訴訟は、12 月 21 日に審理が終結し、本年 3 月 13 日に判決が言い渡される予定となっている。

## (3) 沖縄における米軍機の事故等

2016（平成 28）年 12 月 13 日、米海兵隊普天間飛行場所属の MV-22 オスプレイが、名護市東海岸沖合の浅瀬に不時着水し、大破する事故が発生した。その後も、2017（平成 29）年 1 月 20 日、うるま市の伊計島に攻撃ヘリコプター AH-1 が不時着する事案、6 月 6 日、伊江村の米軍伊江島補助飛行場に MV-22 オスプレイが緊急着陸する事案<sup>34</sup>、9 月 29 日、石垣市の民間専用の新石垣空港に MV-22 オスプレイ 2 機が緊急着陸する事案、10 月 11 日、大型輸送ヘリコプター CH-53E が火災により国頭郡東村高江地区に緊急着陸する事案が発生した。12 月 7 日には米軍ヘリの部品とされる物体が宜野湾市の保育園の屋根に落下（米軍は落下を否定）し、また同月 13 日には普天間飛行場に隣接する宜野湾

<sup>32</sup> イージス・アショアの導入及びそのための予算措置については、1 (1) ウ及び 3 参照

<sup>33</sup> 沖縄県漁業調整規則第 39 条

<sup>34</sup> 同機は、その後 8 月 28 日に岩国飛行場で白煙を上げるのが目撃され、翌 29 日に大分県国東市の民間専用の大分空港に緊急着陸している。

市の普天間第二小学校にCH-53Eの窓が落下した。翌2018(平成30)年1月6日には、伊計島の砂浜に多用途ヘリコプターUH-1が不時着し、直後の同月8日にも読谷村の廃棄物処分場にAH-1が不時着するなど、いずれも普天間飛行場所属の米軍機による沖縄における事故やトラブルが相次いでいる。

小野寺防衛大臣は、1月9日にマティス米国防長官と電話会談を行い、一連の事故について、地元の不安と懸念を踏まえ、再発防止策や点検・整備の徹底等に関して、今一度抜本的な対策を講じるよう申し入れた。これに対し、マティス米国防長官は、緊急着陸が続く状況を十分認識しており、重要な課題として取り組むと述べたが、相次ぐ事故に沖縄県民の不安は高まっており、事故の原因究明や公表など更なる対策が求められる。

## 6 海外における自衛隊の活動

海外における自衛隊の活動は、国際平和協力法(PKO法)、国際緊急援助隊法及び海賊対処法などにより行われてきたが、2015(平成27)年の平和安全法制により、国際平和支援法による活動が追加されることとなった。

2017(平成29)年5月、国連南スーダン共和国ミッション(UNMISS)に派遣されていた陸上自衛隊施設部隊約350名の撤収が完了し、現在、海外における自衛隊の主な活動は、ソマリア沖・アデン湾における海賊対処法に基づく活動のみとなっている。

### (1) 南スーダンPKO

#### ア 南スーダンPKO派遣部隊の撤収

我が国は、2011(平成23)年11月以降、9次にわたり司令部要員を、また、2012(平成24)年1月以降、11次にわたり陸上自衛隊施設部隊などを派遣してきた。派遣部隊は同年3月に首都ジュバの国連施設内で施設活動を開始して以降、順次活動を拡大し、同年6月の第2次要員への交代以後は300名を超える規模を維持し、道路等のインフラ整備、避難民保護区域の敷地造成、給水、医療活動等の文民保護活動などを行ってきた。

2017(平成29)年3月10日、政府は、南スーダン国内の安定に向けた政治プロセスの進展や首都ジュバにおける施設活動について一定の区切りがついたこと等を理由とし、国家安全保障会議を開き、南スーダンPKOに派遣している陸上自衛隊の施設部隊の活動を、同年5月末をめどに終了することを決定した。同年3月24日、稲田防衛大臣は業務終結命令を発出し、要員は同年5月末までに南スーダンから順次撤収し、UNMISSにおける施設部隊による業務を終結した。その際、同部隊が保有する重機、発電機、居住関連コンテナなどの物品について、国連の要請に基づき、無償でUNMISSに譲渡した。

なお、UNMISS司令部の要員4人については、派遣を継続することとしている。

#### イ 南スーダンPKO派遣部隊の日報問題

南スーダンPKO派遣部隊が上級部隊である中央即応集団(以下「CRF」という。)司令部に日々の報告を行うため毎日作成し、CRF司令部に送付している「南スーダン派遣施設隊日々報告」(以下「日報」という。)等の情報公開請求に対する防衛省の対応及び日報の管理状況等が問題となった。

本問題につき、防衛省の防衛監察本部は、2017（平成29年）3月から特別防衛監察を実施し、7月27日、その結果が取りまとめられた。

### 【特別防衛監察の結果の主な内容】

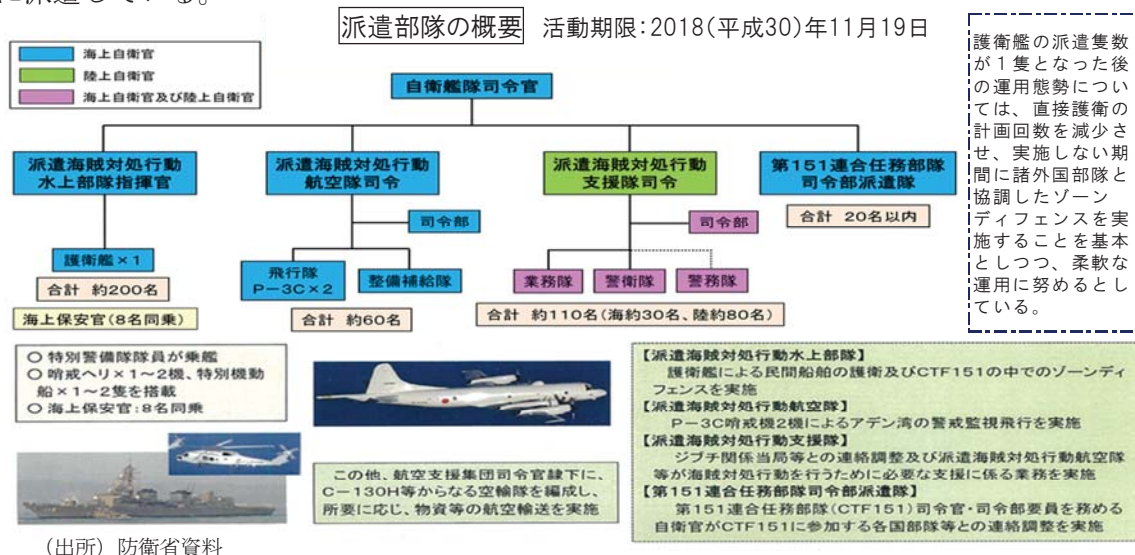
- ①情報公開請求への対応について：存在している日報を開示しなかったことは不適切
- ②日報の管理について：陸上幕僚監部運用部長が、陸上自衛隊（以下「陸自」という。）指揮システム掲示版の適切な管理について指導し、CRF司令部において日報が掲示板から廃棄されたことは、文書不存在につき不開示決定とした対応に実態を合わせるよう指導したとみなされてもやむを得ないことから不適切
- ③日報の存在に係る防衛大臣への報告の遅れ及び対外説明について：防衛省として適切な対応をとれなかったことは不適切
- ④対外説明スタンスの継続について：陸自において日報は適切に取り扱われているとの対外説明スタンスを継続したことは不適切

防衛省においては、7月28日、稲田防衛大臣が辞任するとともに、情報公開及び行政文書管理における再発防止のため、①PKO等の日報の全てを10年間保存すること、②「情報公開査察官（仮称）」を新設し、文書不存在による不開示決定を全件調査すること、③日報以外の海外における自衛隊の行動に係る報告書等は基本的に3年間保存すること等の再発防止策がとられた。

8月3日に就任した小野寺防衛大臣は、本問題について、8月10日の衆参両院における委員会での閉会中審査等において、①情報公開への対応が不適切であったことのみならず、防衛省・自衛隊のガバナンスに対する信頼を損ない、結果として隊員の士気を低下させかねないという点で極めて重大で深刻なものと受け止めていること、及び②特別防衛監察の結果を受けた再発防止策を実施すること等を述べた。

## (2) 海賊対処法に基づく活動（ソマリア沖・アデン湾）

ソマリア沖・アデン湾周辺海域における海賊事案に対処するため、現在、我が国は、海賊対処法に基づき、海上自衛隊の水上部隊、航空隊及び派遣海賊対処行動支援隊を同海域に派遣している。



政府は、2016（平成28）年11月1日の閣議において、ソマリア沖・アデン湾における海賊事案発生件数が減少していることなどから、海賊対処活動に従事している護衛艦を2隻態勢から1隻に縮小することを決定した<sup>35</sup>。また、海賊対処を行う各国部隊との連携強化及び自衛隊の海賊対処行動の実効性向上を図るため、2014（平成26）年8月以降、第151連合任務部隊（C T F 151）司令部に司令部要員を派遣しており、2015（平成27）年5月から8月及び2017（平成29）年3月から6月までの間、C T F 151司令官として海上自衛官（海将補）を派遣した<sup>36</sup>。

なお、防衛省・自衛隊は、航空隊を効率的かつ効果的に運用するため、ジブチ国際空港北西地区に活動拠点を整備し、2011（平成23）年6月から運用しており、2017（平成29）年11月には、同拠点の東側隣接地をジブチ政府から新たに借り上げ拡張した。その目的について、小野寺防衛大臣は、ジブチを含め様々な国から要望のある能力構築支援に活用するとともに、警備上の観点からも当該土地を取得することが重要との認識を示している<sup>37</sup>。

## Ⅱ 第196回国会提出予定法律案等の概要

### 1 防衛省設置法及び自衛隊法の一部を改正する法律案

自衛隊の任務の円滑な遂行を図るため、自衛官の定数の変更を行うとともに、予備自衛官又は即応予備自衛官の職務に対する理解と協力の確保に資するための給付金を予備自衛官又は即応予備自衛官である者の使用者に支給する制度を新設する。

内容についての問合せ先

安全保障調査室 風間首席調査員（内線 68620）

<sup>35</sup> ソマリア沖・アデン湾の海賊発生件数は、ピーク時の2011（平成23）年に237件あったが、その後は急減し、2015（平成27）年は0件、2016（平成28）年も2件に留まっている。

<sup>36</sup> 自衛官がこのような多国籍部隊の司令官を務めるのは自衛隊創設以来初めてである。

<sup>37</sup> 小野寺防衛大臣記者会見概要（平29.11.21）



## 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（「首相質問」）（資料 3 参照）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。

#### 2 仕組みと概要

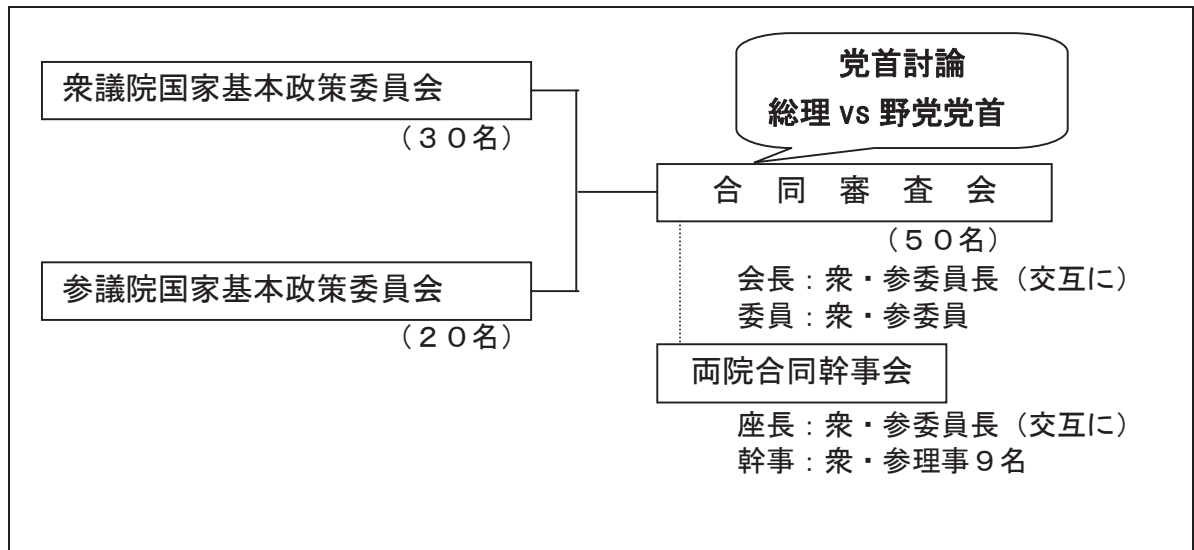
制度の導入に当たっては、まず、我が国の「党首討論」をどのような場で行うのがふさわしいのかが議論となった。

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 4 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、その後は開かれていなかった。

### 「党首討論」の場としての合同審査会の仕組み図



### 3 合同審査会の運営

「党首討論」が行われる合同審査会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 30 年 1 月 17 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	283	自由民主党・こころ	125
立憲民主党・市民クラブ	54	民進党・新緑風会	42
希望の党・無所属クラブ	51	公明党	25
公明党	29	日本共産党	14
無所属の会	14	日本維新の会	11
日本共産党	12	希望の会(自由・社民)	6
日本維新の会	11	立憲民主党	6
自由党	2	希望の党	3
社会民主党・市民連合	2	無所属クラブ	2
		沖縄の風	2
		国民の声	2
無所属	7	各派に属しない議員	4
欠員	0	欠員	0
計	465	計	242

**(2) 討議**

合同審査会においては、当該内閣の基本政策と各党の基本政策及び時々的重要テーマについて総理と野党党首が相互に議論を展開するものとし、国家の基本政策を審議する委員会にふさわしい内容のものとするとされている。

**(3) 開会日時**

合同審査会は、会期中、週 1 回 45 分間（当初は 40 分間）、水曜日午後 3 時から開会する。ただし、総理が、衆議院又は参議院の本会議、予算委員会若しくは重要広範議案審査の委員会に出席する週には、開会せず、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）。

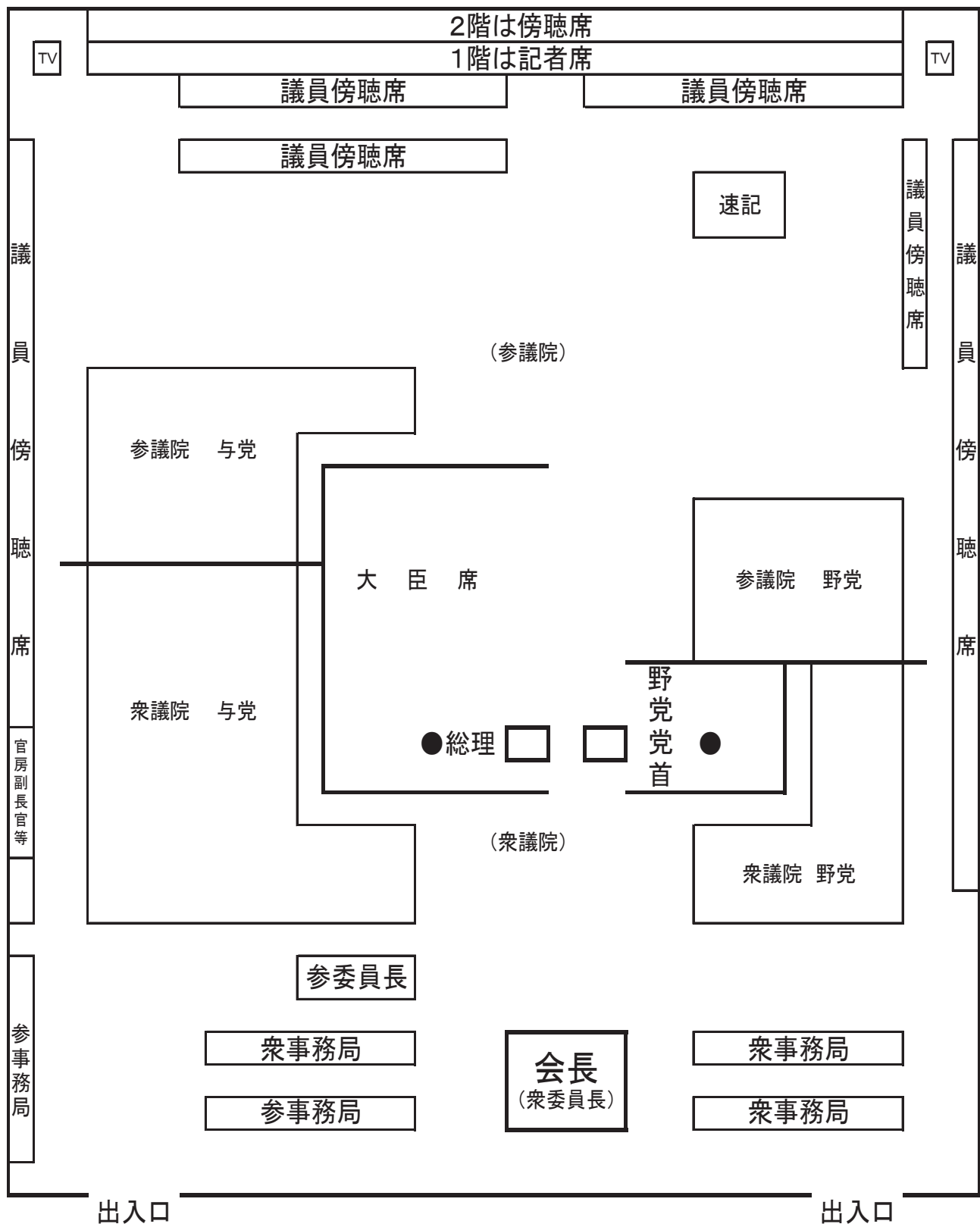
**(5) 時間配分**

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。

(参考) 合同審査会配置図 (衆議院第1委員室の場合)





## 5 直近の合同審査会における主な討議内容

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、合同審査会で討議されるテーマは、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。

直近の合同審査会は、第192回国会（平成28年9月26日～12月17日）において、12月7日に開かれており、同審査会における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。

なお、第193回国会（平成29年1月20日～6月18日）、第194回国会（平成29年9月28日解散）及び第195回国会（平成29年11月1日～12月9日）においては合同審査会は開かれなかった。

国会回次	日付	会 長	場 所	討 議 者
192回 (臨時会)	12月7日	参議院委員長 柳田 稔君	参議院 第1委員会室	安倍内閣総理大臣 蓮 舫君 (民進) 志位 和夫君 (共産) 片山虎之助君 (維新)

討 議 内 容	発 言 者
1 統合型リゾート（ＩＲ）整備推進法案関係	
(1) 刑法で賭博が禁じられており、ギャンブル依存症の対応等様々な懸念があるにもかかわらず、衆議院でカジノを解禁するＩＲ法案の採決に踏み切った理由	蓮 舫君 (民進)
(2) ものづくりやサービス業と異なり、新たな付加価値を生まないカジノを成長産業と認識している理由	
2 外交安保関係	
(1) 南スーダン国連平和維持活動（ＰＫＯ）に参加する陸上自衛隊施設部隊の新任務「駆け付け警護」関係	
① 自衛隊が南スーダン政府軍に対して武器を使用することとなる可能性	志位 和夫君 (共産)
② 南スーダン政府軍による国連南スーダン派遣団（ＵＮＭＩＳＳ）等への攻撃が繰り返されている現状に対する認識	
(2) 日露交渉関係	
① プーチン大統領が言及した北方領土の「共同経済活動」と総理が提案した経済分野の協力プランとの対象地域の差異	片山虎之助君 (維新)
② 北方領土問題の交渉は 12 月に開催予定の首脳会談を出発点として、息長く国民の意向を踏まえて取り組むべきとの指摘に対する見解	

(3) 環太平洋パートナーシップ（ＴＰＰ）協定	
ＴＰＰ協定発効の見込みと発効できなかった場合の対応	片山虎之助君 (維新)
<b>3 その他</b>	
(1) 経済財政政策	
平成 28 年度の国の税収見通しが想定を大幅に下回っている状況等を踏まえ、安倍政権における経済政策等見直しの必要性	蓮 舫君 (民進)
(2) 働き方改革	
民進党などが共同で提出している「長時間労働規制法案」の審議入りの必要性	蓮 舫君 (民進)

なお、これまでの党首討論の開会状況は、資料 5 を参照されたい。

## 6 諸課題

- (1) 運営申合せの見直し
- (2) 開会回数の確保

## 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 章関係）

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（略）

② 衆議院の常任委員会は、次のとおりとする。

十三 国家基本政策委員会

③ 参議院の常任委員会は、次のとおりとする。

十二 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。

十三 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。

十二 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

#### 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、その時々の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討論が展開されている。

#### 党首討論（日本）と首相質問（イギリス）との主な相違点

	党首討論（日本）	首相質問（イギリス）
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15名の下院議員 （かつては抽選で選ばれた議員全員が質問できるわけではなかったが、バーコウ議長（2009年6月～）は、2017年5月の解散前までの間において、通常、全員に質問させていた。） 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。



**資料4****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5****党首討論の開会状況一覧（平成29年12月9日現在）**

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		

国会回次	会期日数	開会回数	年	年間 開会回数
168回（臨時会）	128	1 ※1	20年	3
169回（常会）	156	1		
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		
183回（常会）	150	1	25年	2
184回（臨時会）	6	0		
185回（臨時会）	55	1		
186回（常会）	150	1	26年	1
187回（臨時会）	54	0		
188回（特別会）	3	0		
189回（常会）	245	2	27年	2
190回（常会）	150	1	28年	2
191回（臨時会）	3	0		
192回（臨時会）	83	1		
193回（常会）	150	0 ※2	29年	0
194回（臨時会）	1	0		
195回（特別会）	39	0		

※1 第168回国会の会期は平成19年9月10日～平成20年1月15日。党首討論は平成20年1月9日に行われた。

※2 常会において党首討論が行われなかったのは、第193回国会が初めてである。

内容についての問合せ先

国家基本政策調査室 塩野首席調査員（内線 68640）

## 予算委員会

予算調査室

### I 所管事項の動向

#### 1 財政健全化への取組

##### (1) 中期財政計画

政府は、平成 25 年 8 月 8 日、財政健全化目標（国・地方の基礎的財政収支について、平成 27 年度（2015 年度）までに平成 22 年度（2010 年度）に比べ赤字の対 GDP 比半減、平成 32 年度（2020 年度）までの黒字化）の達成に向けた取組を示す「当面の財政健全化に向けた取組等について－中期財政計画－」を閣議了解した。その概要は、以下のとおりである。

##### ●「中期財政計画」の概要

##### (1) 平成27年度（2015年度）の目標達成に向けて

##### ①基本的な取組

- 国・地方の基礎的財政収支赤字の大宗を占める国の一般会計の基礎的財政収支赤字について改善を図る必要があり、歳出・歳入両面で最大限努力する。
- 平成27年度（2015年度）までにおいては、施策の優先順位を洗い直した上で、無駄を最大限縮減しつつ、税收等の動向も踏まえ、優先度の高い施策について重点化を図る。
- 国の一般会計の基礎的財政収支について、少なくとも、平成26年度及び平成27年度の各年度4兆円程度改善し、平成26年度予算においては△19兆円程度、平成27年度予算においては△15兆円程度とし、これをもって、平成27年度（2015年度）における国・地方の基礎的財政収支赤字対GDP比半減目標の達成を目指す。
- 新規国債発行額については、平成26年度及び平成27年度において、それぞれ前年度を上回らないよう、最大限努力する、等。

##### ②歳入・歳出面の取組

- 歳出面では、優先課題に重点を置くとともに、大胆なスクラップアンドビルドを行うことによりメリハリをつける。
- 民間需要や民間のイノベーションの誘発効果の高いもの、緊急性の高いもの、規制改革と一体として講じるものを重視する。
- 社会保障、社会資本整備及び地方財政の各主要分野については、「経済財政運営と改革の基本方針」（平成25年6月14日閣議決定）に示された重点化・効率化の方針にのっとり、等。

##### (2) 平成32年度（2020年度）の目標達成に向けて

- 平成32年度（2020年度）までの国・地方の基礎的財政収支黒字化を実現するためには、平成27年度（2015年度）までの取組と同様に、一般会計上の基礎的財政収支を改善し、黒字化させることが基本となる。
- 基礎的財政収支対象経費の対GDP比を着実に縮小させるとともに、税收等についても対GDP比で拡大させていく。
- 具体的には、平成27年度（2015年度）の目標達成に向けた取組を進めながら検討を進め、同年度予算における基礎的財政収支対象経費と税收等の対GDP比等を踏まえて経済財政を展望し、2016年度から2020年度の5年間について更に具体的道筋を描く。
- 歳入面では、経済成長を通じて税收の対GDP比の伸長を図ることを基本とする、等。

なお、政府は、「中長期の経済財政に関する試算」（平成 29 年 1 月 25 日経済財政諮問会議提出）で、「国・地方の基礎的財政収支（対GDP比）は2015年度に△3.0％程度となり、

2010 年度の水準からの対GDP赤字半減目標（対GDP比△3.2%）が達成された」としている。

## (2) 経済・財政再生計画

安倍内閣総理大臣は、平成 26 年 11 月 18 日の記者会見において、消費税率 10%への引上げ時期の 18 か月延期と併せて、平成 32 年度（2020 年度）の財政健全化目標を堅持し、平成 27 年度夏までに達成に向けた具体的な計画を策定することを表明した。

平成 27 年 6 月 30 日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2015」（以下「骨太の方針 2015」という。）は、その第 3 章において「『経済・財政一体改革』の取組—『経済・財政再生計画』」（以下、「経済・財政再生計画」という。）を定めている。同計画では、「経済再生なくして財政健全化なし」を基本方針とし、今後 5 年間（平成 28～32 年度）を対象期間とし、当初 3 年間（平成 28～30 年度）を「集中改革期間」と位置付けて「経済・財政一体改革」を集中的に進めるとしている。

### ●「経済・財政再生計画」のポイント

「デフレ脱却・経済再生」、「歳出改革」、「歳入改革」の 3 本柱の改革を一体として推進し、安倍内閣のこれまでの取組を強化。

#### 【財政健全化目標等】

- ・ 財政健全化目標を堅持。「国・地方を合わせた基礎的財政収支について、2020年度までに黒字化、その後、債務残高対GDP比の安定的な引下げを目指す。」

#### 【歳出改革の基本的考え方】

- ・ 国の一般歳出については、安倍内閣のこれまでの取組を基調として、社会保障の高齢化による増加分を除き、人口減少や賃金・物価動向等を踏まえつつ、増加を前提とせず歳出改革に取り組む。
- ・ 地方においても、国の取組と基調を合わせ徹底した見直しを進める。
- ・ 計画の中間時点（2018年度）において、下記の目安に照らし、歳出改革、歳入改革それぞれの進捗状況、KPIの達成度等を評価し、必要な場合は、デフレ脱却・経済再生を堅持する中で、歳出、歳入の追加措置等を検討。

#### 歳出改革の目安

<目安 1> プライマリーバランス赤字対GDP比：2018年度△1%程度

<目安 2> 国の一般歳出の水準：安倍内閣のこれまでの 3 年間では一般歳出の総額の実質的な増加が1.6兆円程度となっていること、経済・物価動向等を踏まえ、その基調を2018年度まで継続。

<目安 3> 社会保障関係費の水準：安倍内閣のこれまで 3 年間の経済再生や改革の効果と合わせ、社会保障関係費の実質的な増加が高齢化による増加分に相当する伸び（1.5兆円程度）となっていること、経済・物価動向等を踏まえ、その基調を2018年度まで継続していくことを目安とし、効率化、予防等や制度改革に取り組む。この点も含め、2020年度に向けて、社会保障関係費の伸びを、高齢化による増加分と消費税率引上げとあわせ行う充実等に相当する水準におさめることを目指す。

<目安 4> 地方の歳出水準：国の一般歳出の取組と基調を合わせつつ、交付団体をはじめ地方の安定的な財政運営に必要となる一般財源の総額について、2018年度までにおいて、2015年度地方財政計画の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保。

（財政制度等審議会資料より作成）

平成 27 年 12 月 24 日には、「経済・財政再生計画」に基づき、主要分野の改革の方向性を具体化するとともに、改革の時間軸を明確化し、その進捗管理や測定に必要となる主な指標を設定した上で、同計画が定める目標及び目安に向けて、改革を着実に進めることを



企図した「経済・財政再生アクション・プログラム」が経済財政諮問会議において取りまとめられた。

●「経済・財政再生アクション・プログラム」のポイント

枠組み
○躍動感ある改革推進が重要。柱は「見える化」と「ワイズ・スペンディング」による「工夫の改革」。一億総活躍社会の実現に資するもの
○「見える化」－①関係主体・地域間で比較できて差異が分かる、②行政の運営改善や成果の有無・程度が分かる、③改革への課題の所在が分かる。改革への国民の理解、納得感を広げる
○「ワイズ・スペンディング」－政策効果が高く必要な歳出に重点化、重点化すべき歳出と抑制すべき歳出のメリハリをつけた思慮深い配分、大きな構造変化の中で経済と財政を大きく立て直すという積極的な発想
○主要な改革項目80項目の全てについて、改革の具体的な内容、規模、時期等について明確化。K P I（180程度）を進捗管理、構造変化、マクロ効果の階層により体系化
○単年度主義を超えるコミットメント－改革効果の着実な発現が重要。実効的なP D C Aサイクル（的確なチェック、次のアクションとプランニングへの確実な反映）の構築に取り組む。計画初年度のスタート時点から、改革の浸透による効果の発現に伴う影響などについて一定の幅のある目途を提示

<「経済・財政再生計画」の実現に向けた改革工程表の概要>

歳出分野	主な事項
社会保障	<ul style="list-style-type: none"> <li>・全ての都道府県における地域医療構想の平成28年度末までの前倒し策定や、入院・外来医療費の適正化目標等を盛り込んだ医療費適正化計画の早期策定など、医療提供体制の適正化に向けた改革を推進。</li> <li>・疾病・重症化予防、介護予防の推進など、保険者や個人の取組を促すインセンティブのある仕組みを構築。</li> <li>・負担能力に応じた公平な負担、給付の適正化等に向けた制度改革事項について、改革の方向性や検討・実施時期を明確化。</li> <li>・薬価、調剤等の診療報酬及び医薬品に係る改革について、平成28年度診療報酬改定における対応を明確化。</li> </ul>
地方財政	<ul style="list-style-type: none"> <li>・トップランナー方式の導入：先進的自治体の経費水準を他団体の基準財政需要額算定に反映（平成28年度から情報システムの運用等16業務について反映開始）。</li> <li>・適正な民間委託を推進（平成28年度からモデル事業を実施等）するとともに、I Tクラウド化（目標：平成29年度までにクラウド導入市区町村数を約1,000団体に倍増）等を通じ業務改革を促進。</li> </ul>
社会資本整備等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公共施設の効率的管理等のため、地方公共団体による「公共施設等総合管理計画」の策定を、特別交付税措置等を通じて促進。</li> <li>・都市機能や居住を誘導・集約するため、市町村による「立地適正化計画」の策定を、財政支援等を通じて促進。</li> </ul>
教育	<ul style="list-style-type: none"> <li>・少子化の進展、エビデンス（研究者等による検証）等を踏まえ、教職員定数の中期見通しの提示に向けた教育研究に関する実証研究を平成28年度から開始。</li> <li>・国立大学・応用研究への民間資金の導入促進、研究の質の向上の観点からK P Iを設定。</li> </ul>

（財務省資料より作成）

さらに、平成28年12月21日には、「経済・財政再生アクション・プログラム」の基本的な考え方を踏襲し、改革工程について新たな取組等を明確化した改定版「経済・財政再生アクション・プログラム2016」が経済財政諮問会議において取りまとめられた。

### (3) 平成 31 年 10 月に予定している消費税率 10%への引上げによる税収の使途変更

安倍内閣総理大臣は平成 29 年 9 月 25 日の記者会見において、平成 31 年（2019 年）10 月に予定している消費税率の 10%への引上げによって得られる 5 兆円強の税収増について、その使途の変更を行いたい旨を表明した。当該税収増について、「この税収の 5 分の 1 だけを社会保障の充実に使い、残りの 5 分の 4 である 4 兆円余りは借金の返済に使うこととなって」いるが、これを「子育て世代への投資と社会保障の安定化とにバランスよく充当し、あわせて財政再建も確実に実現」する道を追求すると述べた。また、これにより平成 32 年度（2020 年度）の国・地方の基礎的財政収支黒字化目標の達成は困難となるものの財政再建の旗は降ろさず、基礎的財政収支黒字化を目指すという目標自体は堅持し、引き続き、歳入・歳出両面からの改革を続け、目標達成に向けた具体的な計画を策定すると述べた。その上で、国民の信を問うため、9 月 28 日に衆議院を解散することを表明した。

## 2 平成 29 年度補正予算

平成 29 年 12 月 22 日、政府は、平成 29 年度補正予算の概算を閣議決定した。当該補正予算においては、歳出面では生産性革命・人づくり革命（4,822 億円）、災害復旧等・防災・減災事業（1 兆 2,567 億円）、総合的な T P P 等関連政策大綱実現に向けた施策（3,465 億円）及びその他喫緊の課題等への対応（6,219 億円）への追加並びに国債整理基金特別会計への繰入れ（1,891 億円（前年度剰余金の 1／2））を行う一方、既定経費の減額（△1 兆 2,416 億円）を行っている。また、歳入面においては、公債金の追加（建設国債 1 兆 1,848 億円）及び前年度剰余金の受入れ（3,743 億円）等を行うこととしている（平成 29 年度補正予算の概要は「Ⅱ 第 196 回国会提出予定予算の概要」を参照）。

## 3 平成 30 年度予算編成

### (1) 概算要求

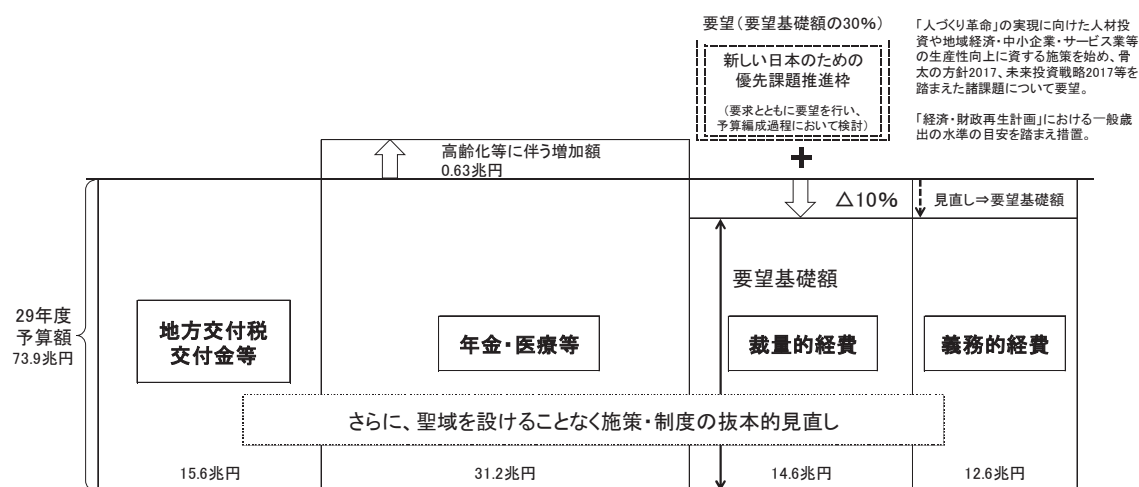
平成 29 年 6 月 9 日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2017～人材への投資を通じた生産性向上～」（「骨太の方針 2017」）において平成 30 年度予算編成に向けた基本的考え方が示されている。平成 30 年度は集中改革期間の 3 年目であり、平成 28 年度・29 年度に引き続き、「経済・財政再生計画」を着実に実行し、その軌道を決かなものにしていく必要があるとし、「経済・財政再生計画」、「経済・財政再生アクション・プログラム」及び改革工程表にのっとり、経済・財政一体改革を加速するとしている。平成 30 年度予算編成に当たっては、①経済財政諮問会議において、改革の進捗管理、点検、評価を強化し、証拠に基づく政策立案（E B P M<sup>1</sup>）の視点も踏まえ、エビデンスの充実により一層進め、それに基づく議論と検討を予算編成に反映させる、②中長期的な成長に向け、人材への投資を通じた経済社会の生産性の向上が重要であり、社会保障の持続可能性を高めると

<sup>1</sup> E B P M : Evidence Based Policy Making。証拠に基づく政策立案。平成 29 年 5 月に公表された「統計改革推進会議最終取りまとめ」では、「我が国の経済社会構造が急速に変化する中、限られた資源を有効に活用し、国民により信頼される行政を展開するためには、政策部門が、統計等を積極的に利用して、証拠に基づく政策立案（E B P M。エビデンス・ベースト・ポリシー・メイキング）を推進する必要がある」とし、「本取りまとめの内容については、今後、『経済財政運営と改革の基本方針 2017』に反映させていく」とある。

ともに、人材投資や研究開発投資等を強化する、③当該方針の第3章に掲げる主要分野<sup>2</sup>ごとの改革について、改革工程表等によって着実に推進する。あわせて、「見える化」の徹底・拡大、先進・優良事例の全国展開、ワイズ・スペンディングの推進にも取り組む、④その他の分野について、無駄な予算を排除するとともに、真に必要な施策に予算が重点配分されるよう、厳格な優先順位付けを行い、メリハリのついた予算とすることなどが示されている。

その後、7月18日の経済財政諮問会議における「平成30年度予算の全体像」の取りまとめ等を経て、同月20日に「平成30年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について」が閣議了解された。その概要は以下のとおりである。

●平成30年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について（イメージ）



※ 東日本大震災復興特別会計への繰入は、「平成28年度以降5年間を含む復興期間の復旧・復興事業の規模と財源について」に従って所要額を要求。

（財務省資料より作成）

●「平成30年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について」の骨子

平成30年度予算は、「経済財政運営と改革の基本方針2017」を踏まえ、引き続き、「基本方針2015」で示された「経済・財政再生計画」の枠組みの下、手を緩めることなく本格的な歳出改革に取り組む。歳出全般にわたり、安倍内閣のこれまでの歳出改革の取組を強化し、予算の中身を大胆に重点化する。

1. 要求

○年金・医療等については、前年度当初予算額に高齢化等に伴う増加額（6,300億円）を加算した範囲内で要求。ただし、増加額について、平成25年度予算から平成29年度予算までと同様、経済再生やこれまでの改革等の効果を引き続き適切に見込むとともに、過去5年間の増加額が高齢化による増加分に相当する伸びとなっていること、経済・物価動向等を踏まえ、その基調を平成30年度まで継続していくことを目安とし、年金・医療等に係る経費について、「経済・財政再生計画 改革工程表」に沿って着実に改革を実行していくことを含め、合理化・効率化に最大限取り組む。

○地方交付税交付金等については、「経済・財政再生計画」との整合性に留意しつつ要求。

○義務的経費については、前年度予算額と同額を要求。衆議院議員総選挙に必要な経費の増等の特殊要因については加減算。義務的経費を見直し裁量的経費で要求する場合は、後述の要望基礎額に含める。その上で、聖域を設けることなく抜本的な見直しを行い、可能な限り歳出の抑制を図る。

<sup>2</sup> ①社会保障、②社会資本整備等、③地方行財政等、④文教・科学技術、⑤歳入改革、資産・債務の圧縮

○その他の経費については、前年度予算額の100分の90（「要望基礎額」）の範囲内で要求。

○予算の重点化を進めるため、「人づくり革命」の実現に向けた人材投資や地域経済・中小企業・サービス等の生産性向上に資する施策を始め、「基本方針2017」及び「未来投資戦略2017」（平成29年6月9日閣議決定）等を踏まえた諸課題について、「新しい日本のための優先課題推進枠」を設け、各省は上記要望基礎額の100分の30の範囲内で要望。

## 2. 予算編成過程における検討事項

○要求・要望について、これまでの安倍内閣の取組を基調とした効率化を行う。その上で、「新しい日本のための優先課題推進枠」において要望された経費については、「安倍内閣のこれまでの3年間の取組では一般歳出の実質的な増加が1.6兆円程度となっていること、経済・物価動向等を踏まえ、その基調を平成30年度まで継続させていくこととする。」との「経済・財政再生計画」における国の一般歳出の水準の目安を踏まえ措置する。

○「基本方針2017」で示された「幼児教育・保育の早期無償化や待機児童の解消に向け、財政の効率化、税、新たな社会保険方式の活用を含め、安定的な財源確保の進め方を検討し、年内に結論を得、高等教育を含め、社会全体で人材投資を抜本強化するための改革の在り方についても早急に検討を進める」との方針を踏まえた対応については、財源と合わせて、予算編成過程で検討する。

（財務省資料より作成）

各府省からの概算要求・要望額は、平成29年9月6日に財務省が公表した資料によれば、一般会計概算要求額の総額が97兆1,003億円、要望額の総額が3兆8,583億円で、合計100兆9,586億円となっている。

## (2) 平成30年度予算の編成等に関する建議

平成29年11月29日、財務省に設置されている財政制度等審議会は、麻生財務大臣に対し「平成30年度予算の編成等に関する建議」を提出した。その概要は、以下のとおりである。

### ●「平成30年度予算の編成等に関する建議」の概要

#### 1. 財政の現状と課題

- ・深刻な財政状況の中で少子化対策への支出を拡大し、2020年度のプライマリーバランス（PB）黒字化目標の達成は困難となる旨を政府が発表した以上、我が国の財政規律がこれまでも増して強く問われていることを認識すべき。今こそ財政に対する信認を確保すべき。
- ・国民の不安解消、消費の喚起につなげるためには、財政再建に対する政府のコミットメントを説得力ある形で示すことが必要不可欠。

#### 2. 財政健全化に向けた基本的考え方

- ・財政健全化は、財政や社会保障の将来に対する不安を払拭し、安心して消費・投資できる環境を整備するためにも必要。
- ・PB黒字化は債務残高対GDP比を安定的に引き下げていくための必要条件。財政健全化目標として債務残高対GDP比の安定的な引下げは重要だが、同指標は経済成長率や金利に左右され、実績を見ても政府の見通しに反して一貫して上昇しており、そのみでは実効性ある財政運営の指針となり得ない。
- ・諸外国の例を見れば、景気拡大による歳入増のみに頼るのではなく、景気が拡大する中でより一層歳出抑制に取り組むことが重要。

#### 3. 今後の財政運営についての考え方

- ・「経済・財政再生計画」における「集中改革期間」の最終年度である平成30年度予算においても歳出改革の「目安」を遵守し、一般歳出の伸びを5,300億円以下、そのうち社会保障関係費の伸びを5,000億円以下に抑える必要。その際、中長期的な視点に立って、生産性向上に資する質の高い予算とすべき。
- ・新たな財政健全化計画は、具体的な歳出・歳入措置を掲げたうえで、現実的な前提等に基づき、できる



限り早期のPB黒字化達成を目指すべき。現行の「目安」を最低限の出発点として、更なる歳出改革の加速に向けて踏み込んだ検討を行うべき。2022年（平成34年）から「団塊の世代」が75歳以上となり始め、社会保障関係費が急増することを強く意識する必要。

- ・消費税率10%への引上げは約束どおり平成31年10月に実施すべき。

（財政制度等審議会資料より作成）

### (3) 平成 30 年度予算編成等の基本方針

平成 29 年 12 月 8 日、「平成 30 年度予算編成の基本方針」が、経済財政諮問会議での審議を経て閣議決定された。同基本方針では、平成 30 年度予算編成に向けて、①財政健全化への着実な取組を進める一方、「子育て安心プラン」を踏まえた保育の受け皿整備など「人づくり革命」の推進や「生産性革命」の実現に向けた企業による設備や人材への力強い投資、研究開発・イノベーションの促進など重要な政策課題について、必要な予算措置を講じるなど、メリハリの効いた予算編成を目指す、②アベノミクス「新・三本の矢」に沿って、一億総活躍社会実現の取組を加速するとともに、東日本大震災、熊本地震をはじめ、各地の災害からの復興や防災対応の強化を着実に進める、③改革工程表を十分踏まえて歳出改革を着実に推進するとの基本的考え方に立ち、その取組を的確に予算に反映する。また、予算編成に当たっては、我が国財政の厳しい状況を踏まえ、引き続き、歳出全般にわたり、聖域なき徹底した見直しを推進する、④歳出改革は、経済再生と財政健全化に資するよう、政策効果が乏しい歳出は徹底して削減し、政策効果の高い歳出に転換する考え方に立って、「公的サービスの産業化」、「インセンティブ改革」、IT化などの「公共サービスのイノベーション」という3つの取組を中心に着実に推進する、等としている。

### (4) 平成 30 年度予算編成大綱（自由民主党・公明党）

平成 29 年 12 月 14 日、自由民主党及び公明党は「平成 30 年度予算編成大綱」を決定した。平成 30 年度予算の編成に当たっては、「次世代への責任」という観点から、財政健全化の方針を堅持し、「経済再生なくして財政健全化なし」との考え方のもと、引き続きメリハリの効いたインパクトのある予算編成を目指すこととしている。

### (5) 平成 30 年度経済見通しと経済財政運営の基本的態度

平成 29 年 12 月 19 日に閣議了解された「平成 30 年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」では、平成 29 年度の我が国経済を、緩やかな回復基調が続いており、個人消費や民間設備投資が持ち直すなど民需が改善し、経済の好循環が実現しつつあるとしている。平成 29 年度の実質GDP成長率は1.9%程度、名目GDP成長率を2.0%程度、消費者物価（総合）を0.7%程度の上昇と見込んでいる。

平成 30 年度については、海外経済の回復が続く下、「人づくり革命」及び「生産性革命」による政策効果もあいまって、雇用・所得環境の改善が続き、経済の好環境が更に進展する中で、民需を中心とした景気回復が見込まれるとし、また、物価については、景気回復により、需給が引き締まる中で上昇し、デフレ脱却に向け前進が見込まれるとしている。この結果、平成 30 年度の実質GDP成長率を1.8%程度、名目GDP成長率を2.5%程度、

消費者物価（総合）を 1.1%程度上昇と見込んでいる。なお、先行きのリスクとしては、海外経済の不確実性や金融資本市場の変動の影響等に留意する必要があるとしている。

#### **(6) 平成 30 年度予算（政府案）の決定**

以上のような経緯及び自由民主党・公明党による「平成 30 年度税制改正大綱」の決定（平成 29 年 12 月 14 日）等を経て、平成 29 年 12 月 22 日、平成 30 年度予算の概算及び「平成 30 年度税制改正の大綱」が閣議決定された（平成 30 年度予算の概要は「Ⅱ 第 196 回国会提出予定予算の概要」を参照）。

#### **4 今後の課題**

平成 29 年度補正予算では、追加歳出を 2 兆 7,073 億円とし、前年度剰余金等では足りない財源を補うため建設国債を 1 兆 1,848 億円追加発行するとしている。当初予算で国債発行額を抑えながら、補正予算で当該建設国債を発行することの是非が問題となろう。

平成 30 年度予算では、税収を 59 兆 790 億円（前年度当初比 1 兆 3,670 億円増）、その他収入を 4 兆 9,416 億円（同 4,313 億円減）と見込んでいる。その一方で平成 30 年度の一般会計基礎的財政収支対象経費は 74 兆 4,108 億円となっている。その結果、国の一般会計基礎的財政収支の赤字は 10 兆 3,902 億円となる。基礎的財政収支の赤字は、前年度当初の 10 兆 8,413 億円から 4,500 億円程度改善しているが、平成 30 年度末の国・地方の長期債務残高は、1,100 兆円を超える見込みであり、今後、国の一般会計の約 3 割を占める社会保障関係費を含めた歳出改革の在り方についても論点になると考えられる。

また、政府は平成 29 年 12 月 8 日に閣議決定した「新しい経済政策パッケージ」において、平成 31 年（2019 年）10 月に予定している消費税率の 10%への引上げによって得られる税収増について、その使途が見直されるため、平成 32 年度（2020 年度）の国・地方の基礎的財政収支黒字化目標の達成は困難となる旨言及している。政府は、財政健全化の旗は決して降ろさず、基礎的財政収支の黒字化を目指すという目標自体はしっかり堅持するとし、本年の「経済財政運営と改革の基本方針」において新たな計画を定めるとしている。その具体的な内容、目標達成時期等が問題となろう。

## Ⅱ 第 196 回国会提出予定予算の概要

### 1 平成 29 年度一般会計補正予算（第 1 号）、平成 29 年度特別会計補正予算（特第 1 号）

#### ●平成 29 年度一般会計補正予算（第 1 号）フレーム

（単位：億円）

歳 出		歳 入	
1. 歳出の追加	27,073	1. 公債金（建設国債）	11,848
（1）生産性革命・人づくり革命	4,822		
（2）災害復旧等・防災・減災事業	12,567		
（3）総合的なTPP等関連政策大綱実現に向けた施策	3,465		
（4）その他喫緊の課題等への対応	6,219	2. 税外収入	956
2. 国債整理基金特別会計へ繰入 （前年度剰余金の1/2）	1,891		
3. 既定経費の減額	△ 12,416	3. 前年度剰余金受入	3,743
（1）国債費	△ 10,098		
（2）その他	△ 2,318		
合 計	16,548	合 計	16,548

（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。

（参考）財政投融资計画において、株式会社日本政策投資銀行に対し、2,800 億円を追加する。

（財務省資料より作成）

#### ●平成29年度一般会計補正予算（第 1 号）の概要

##### 1. 生産性革命・人づくり革命 4,822億円

###### （1）生産性革命 3,931億円

- ものづくり・商業・サービス経営力向上支援〔1,000億円〕
- 生産性革命に資する地方創生拠点整備交付金〔600億円〕
- IT導入支援やAIシステム共同開発支援による企業の生産性向上〔524億円〕
- 産学官連携で研究開発に取り組む戦略的イノベーション創造プログラム〔325億円〕
- 産学官連携による日本発の新たな医薬品・医療機器等の創出に向けた研究開発等の推進〔300億円〕
- 観光、医療等分野における翻訳の高度化に向けた研究開発（ディープラーニング技術の導入）〔50億円〕

###### （2）人づくり革命 891億円

- 「子育て安心プラン」の前倒しのための保育の受け皿整備（保育所、認定こども園等）〔808億円〕
- 地方公共団体が行う少子化対策等に係る取組への支援〔28億円〕

##### 2. 災害復旧等・防災・減災事業 12,567億円

###### （1）災害復旧等 3,436億円

- 公共土木施設等の災害復旧等〔2,907億円〕
- 災害救助費等負担金〔168億円〕
- 被災者生活再建に向けた支援金の支給〔143億円〕

###### （2）防災・減災事業 9,131億円

- 自然災害リスク回避等のための防災・減災対策（特に「中小河川の緊急点検」を踏まえた緊急措置等）〔4,822億円〕
- 学校施設等の防災・減災対策〔862億円〕

##### 3. 総合的なTPP等関連政策大綱実現に向けた施策 3,465億円

- 農地の更なる大区画化、水田の畑地化等の農業農村整備事業〔984億円〕
- 農産物の産地パワーアップ事業〔447億円〕
- 畜産クラスター事業〔575億円〕
- 国産チーズの競争力強化〔150億円〕

○合板・製材・集成材国際競争力強化〔400億円〕

○農林水産業の輸出力の強化〔215億円〕

4. その他喫緊の課題等への対応 6,219億円

(1) 国民生活の安全・安心の確保 3,064億円

○一層厳しさを増す我が国周辺の安全保障環境等に対応するための自衛隊の運用態勢の確保〔1,366億円〕

○弾道ミサイル攻撃への対応〔622億円〕

○戦略的海上保安体制の構築等〔287億円〕

○危機管理強化のための情報収集衛星の開発等〔204億円〕

○漁業安全情報伝達迅速化事業〔17億円〕

(2) その他 3,154億円

○国際情勢変化に喫緊に対処するための国際機関拠出金等〔1,470億円〕

○すまい給付金〔497億円〕

○東京パラリンピック競技大会開催準備〔300億円〕

(財務省資料より作成)

この補正により、平成29年度一般会計歳入歳出予算総額は、それぞれ99兆1,095億円となる。(平成29年度一般会計当初予算総額：97兆4,547億円) また、特別会計においては、国債整理基金特別会計、エネルギー対策特別会計など8特別会計について所要の補正を行っている。

## 2 平成30年度一般会計予算、平成30年度特別会計予算、平成30年度政府関係機関予算

### (1) 平成30年度予算の概要

#### ●平成30年度予算フレーム

(単位：億円)

	平成29年度予算 (当初)	平成30年度予算	29'→30'	備 考
(歳入)				
税 収	577,120	590,790	13,670	
その他収入	53,729	49,416	△ 4,313	
公 債 金	343,698	336,922	△ 6,776	○公債依存度 34.5%程度(29年度当初 35.3%)
うち4条公債(建設公債)	60,970	60,940	△ 30	
うち特例公債(赤字公債)	282,728	275,982	△ 6,746	
計	974,547	977,128	2,581	
(歳出)				
国 債 費	235,285	233,020	△ 2,265	
一般歳出	583,591	588,958	5,367	
地方交付税交付金等	155,671	155,150	△ 521	
計	974,547	977,128	2,581	

(財務省資料より作成)

一般会計予算総額は、97兆7,128億円(対前年度当初予算2,581億円増)である。歳出から国債費を除いた基礎的財政収支対象経費は74兆4,108億円(同4,846億円増)であり、同経費から地方交付税交付金等(15兆5,150億円)を除いた一般歳出は58兆8,958億円となっている。一般歳出のうち社会保障関係費は32兆9,732億円となっている。一般歳出及び社会保障関係費の伸びは、それぞれ5,367億円増及び4,997億円増となっており、「経済・財政再生計画」における「目安」に沿って抑制を図っている。



平成 30 年度の国の一般会計基礎的財政収支は△10 兆 3,902 億円となり、前年度当初の△10 兆 8,413 億円から 4,511 億円改善している。

## (2) 歳入

歳入面では、租税及び印紙収入が 59 兆 790 億円（対前年度当初予算 1 兆 3,670 億円増）となる一方、公債発行は 33 兆 6,922 億円（同 6,776 億円減）で公債依存度は 34.5%（前年度当初 35.3%）となった。

税収の内訳は、所得税が 19 兆 200 億円（同 1 兆 720 億円増）、法人税が 12 兆 1,670 億円（同 2,240 億円減）、消費税が 17 兆 5,580 億円（同 4,200 億円増）となっている。

## (3) 歳出

歳出面の各分野におけるポイントは以下のとおりである。

### 【社会保障】

- 社会保障関係費の伸びについて、「経済・財政再生計画」の「目安」を達成（30年度＋4,997億円）。
- 診療報酬改定：本体＋0.55%（＋588億円）、薬価△1.36%（△1,456億円）、材料価格△0.09%（△99億円）。
- 薬価制度の抜本改革（△310億円）や大型門前薬局等の調剤報酬適正化（△56億円）といった制度改革を実施。
- 介護報酬改定：＋0.54%（＋137億円）／障害福祉サービス等報酬改定：＋0.47%（＋57億円）
- 生活扶助基準の見直しや医療扶助の適正化を図る一方、生活保護受給者の大学等進学の際の一時金の支給を行うほか、生活困窮者自立支援制度において子どもの学習支援等を強化。

### 【教育・文化】

- 新学習指導要領の円滑な実施や学校における働き方改革に向け、小学校英語の専科教員など学校の指導・事務体制を強化。
- 文化芸術立国に向け、文化庁の機能強化を図りつつ、文化資源を活用し、投資拡大の好循環を目的とする文化経済戦略等を推進。

### 【公共事業】

- 公共事業関係費については安定的な確保（5 兆 9,789 億円）を行い、その中で、①生産性向上のためのインフラ整備、②豪雨・台風災害等を踏まえた防災・減災対策などへの重点化を推進。

### 【農業】

- 米の直接支払交付金の廃止にあわせ、農家の所得の向上と安定を図る観点から、水田活用交付金と農業農村整備事業を増額するとともに、収入保険を創設。
- 「31年の輸出 1 兆円」目標に向けた農林水産物・食品の輸出の戦略的支援、加工施設の整備や木材の高付加価値化等による林業の競争力強化等を実現。

### 【外交・防衛】

- 外交実施体制を強化しつつ、日米・日露関係の強化やインド太平洋戦略などに予算配分を重点化し、戦略的外交を後押し。ODAも、一般会計予算、事業量ともに増額を確保。
- 中期防対象経費は、「中期防衛力整備計画」を踏まえ＋0.8%の伸びを確保し、イージス・アショア（2 基分）の整備に要する経費を計上するなど、弾道ミサイル攻撃等に適切に対処。防衛関係費全体としても＋1.3%を確保。

※あわせて、29年度補正において能力向上型迎撃ミサイル（PAC-3 MSE）の調達の前倒し等を実施。

### 【警察・海保】

- 東京オリンピック・パラリンピック競技大会の開催を見据え、テロの未然防止等に向けたセキュリティ向上のための資機材の整備を図るとともに、国境離島等警備用の大型ヘリ（2 機分）等を措置。

○「海上保安体制強化に関する方針」に基づき、29年度補正予算とあわせ、尖閣対応の大型巡視船を中心に体制強化を引き続き前倒しで実施。

【観光】

○訪日外国人旅行者数32年度4,000万人等の目標達成に向け、国際観光旅客税（仮称）の財源を活用しつつ、顔認証ゲート等の最新技術を活用したC I Q体制（出入国管理、税関）の整備、ビッグデータを活用したデジタルマーケティングの導入、文化財や国立公園等に関する多言語解説の整備等を推進。

【地方創生】

○先端科学や観光・農業といった地方大学の新たなチャレンジを後押しする新たな交付金を創設するとともに、地方の自主的かつ先駆的な取組を支援する地方創生推進交付金を引き続き確保。

【復興】

○復興のステージに応じ、生業の再生等きめ細かな支援とともに、復興拠点整備や風評被害対策等の福島の復興を推進。

【地方財政】

○地方財政について、歳出特別枠の廃止による歳出の重点化・効率化、地方消費税の清算基準の見直し等により、国・地方を通じた財政資金の効率的配分を実現。一方、地方一般財源総額について前年度同水準を確保。

（財務省資料より作成）

なお、主要経費別の歳出の内訳は以下のとおりである。

●平成30年度一般会計歳出概算主要経費別内訳

（単位：億円）

事 項	平成29年度予算 （当初）	平成30年度予算	増減額	伸率（％）
社会保障関係費	324,735	329,732	4,997	1.5
文教及び科学振興費	53,567	53,646	79	0.1
うち科学技術振興費	(13,045)	(13,159)	(114)	(0.9)
国債費	235,285	233,020	△ 2,265	△ 1.0
恩給関係費	2,947	2,504	△ 443	△ 15.0
地方交付税交付金等	155,671	155,150	△ 521	△ 0.3
防衛関係費	51,251	51,911	660	1.3
公共事業関係費	59,763	59,789	26	0.0
経済協力費	5,110	5,089	△ 21	△ 0.4
中小企業対策費	1,810	1,771	△ 39	△ 2.2
エネルギー対策費	9,635	9,186	△ 448	△ 4.7
食料安定供給関係費	10,174	9,924	△ 250	△ 2.5
その他の事項経費	61,098	61,904	806	1.3
予備費	3,500	3,500	－	－
合 計	974,547	977,128	2,581	0.3

（財務省資料より作成）

#### (4) 財政投融资計画

平成30年度財政投融资計画については、「生産性革命」実現に向けて、長期資金を積極的に供給することとし、具体的には、競争力向上、地域活性化に取り組む事業者や規模拡大に取り組む農業者の設備投資支援、物流ネットワークの核となる高速道路整備の加速等に取り組む、あわせて、国際展開戦略推進に向け、必要なリスクマネーを供給することとしている。また、真に必要な資金需要に適切に対応するため、各機関に手元資金（長期に

わたり執行されていない資金等)の活用も促し、財投資金を効率的に配分することとしている。その総額は、14兆4,631億円(平成29年度当初計画15兆1,282億円)となっている。

内容についての問合せ先

予算調査室 田中首席調査員(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等

決算は、国の一会計年度における予算執行の実績を表示したものであり、財政国会中心主義の下、決算審査を通じて、予算に基づいて行われた財政行為についての内閣の責任を明らかにし、将来の財政計画や予算編成等に資することとなる。

この決算については、すべて毎年会計検査院がこれを検査し、内閣は、次の年度に、その検査報告とともに、これを国会に提出しなければならないと定められている（憲法第90条第1項）。決算の提出時期については、法律上、翌年度開会の常会において国会に提出するのを常例とする、とされている（財政法第40条第1項）。この点に関し、決算の早期審査の観点から決算の提出を早めることを内容とする要請が参議院より内閣に対して行われたことを背景として、平成15年度決算から、翌年度11月後半に国会が開会している場合には11月20日前後に提出されている。

なお、11月後半に国会が開会しておらずその時期に決算が提出されなかった例としては、平成16年度決算及び平成26年度決算がある。

#### (1) 平成 28 年度決算等の概要

一般会計決算は、収納済歳入額102兆7,740億円、支出済歳出額97兆5,417億円であり、3,782億円の純剰余金<sup>1</sup>が発生した。これは、歳出において、国債の支払利息や予備費の使用決定額が予算計上額よりも少なかったことなどにより1兆5,331億円が不用となったことなどの一方で、歳入において、法人税及び所得税の税収が見込みを下回ったことなどにより租税及印紙収入が補正後予算額を3,913億円下回ったことなどによるものである。

特別会計決算（14特別会計の単純合計）は、収納済歳入合計額410兆1,617億円、支出済歳出合計額395兆3,607億円であり、計14兆8,009億円の決算上の剰余が発生し、そのうち、4兆4,833億円を積立金に積み立てるなどし、2兆5,249億円を一般会計へ繰り入れ、7兆7,927億円を各特別会計の平成29年度歳入に繰り入れることとした<sup>2</sup>。

国税収納金整理資金は、収納済額72兆356億円、歳入組入額56兆4,314億円である。

政府関係機関決算（4機関の単純合計）は、収入決算総額1兆650億円、支出決算総額9,068億円である。

平成28年度中の国有財産の総増加額6兆1,120億円、総減少額は5兆2,022億円であり、年度末における国有財産の現在額は106兆79億円である。

平成28年度末における国から地方公共団体等は無償で貸し付けている国有財産の現在額

<sup>1</sup> 財政法第6条にいう剰余金のこと。

<sup>2</sup> このうち、国債整理基金特別会計の決算上の剰余金は3兆824億円であり、これは基金残高（将来の国債償還のために積み立てられているもの）等である。これについては、同特会の平成29年度歳入に繰り入れることとした。



は1兆806億円である。

平成28年度決算等は、平成29年9月1日の閣議決定を経て、会計検査院に送付された。会計検査院は、決算等を検査し、検査報告を作成の上、同年11月8日に内閣へ回付した。その後決算等は、検査報告とともに同月21日の閣議決定を経て、同日第195回国会(特別会)へ提出され、同年12月7日の本委員会への付託後、第196回国会(常会)に継続されている。

### －最近5年間の予算・決算の推移－

(単位:億円)

			平成24年度	平成25年度	平成26年度	平成27年度	平成28年度
一般会計	歳入	予算額	1,005,366	980,769	990,003	996,632	1,002,220
		決算額	1,077,620	1,060,446	1,046,791	1,021,753	1,027,740
	歳出	予算現額	1,075,935	1,057,654	1,038,301	1,032,681	1,038,139
		決算額	970,871	1,001,888	988,134	982,303	975,417
特別会計	歳入	予算額	4,093,699	4,181,751	4,139,160	4,049,389	4,091,850
		決算額	4,125,334	4,228,505	4,067,363	4,028,841	4,101,617
	歳出	予算現額	4,094,272	4,032,846	4,176,447	4,085,879	4,117,791
		決算額	3,770,117	3,827,169	3,902,019	3,862,143	3,953,607
政府関係機関	収入	予算額	19,132	17,102	17,991	18,349	17,020
		決算額	11,828	11,473	11,292	10,920	10,650
	支出	予算現額	27,033	25,098	23,369	22,159	20,768
		決算額	12,158	11,333	10,001	9,196	9,068

(備考) 予算額又は予算現額は、補正後の額。決算額は、一般会計及び特別会計では収入済歳入額と支出済歳出額、政府関係機関では収入済額と支出済額

(財務省資料を基に作成)

### (2) 平成28年度決算検査報告の概要

平成28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28年度決算検査報告」に掲記された事項等の総件数は423件であり、指摘金額は計約874億4,130万円である。

### －最近5年間の決算検査報告掲記事項の各事項等<sup>3</sup>の件数と指摘金額－

(単位:件、億円)

	平成24年度		平成25年度		平成26年度		平成27年度		平成28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	470	543.7	402	141.4	450	164.6	345	178.3	333	137.1
②意見表示・処置要求事項	77	3,533.4	100	717.2	49	721.7	43	11,606.6	28	258.1
③処置済事項	64	1,188.2	76	1,978.5	57	690.4	49	408.9	47	505.1
④特記事項	0	—	0	—	0	—	0	—	1	—
指摘事項(①～④の計)	611	4,907.4	578	2,831.7	556	1,568.6	437	12,189.4	409	874.4
⑤国会及び内閣に対する報告(随時報告)	8		8		6		10		9	
⑥国会からの検査要請事項に関する報告	6		1		2		2		2	
⑦特定検査対象に関する検査状況	7		9		6		6		3	
合 計	630	4,907.4	595	2,831.7	570	1,568.6	455	12,189.4	423	874.4

(備考) 金額は「指摘金額」(租税等の徴収不足額、工事等に係る過大な支出額、補助金の過大交付額、計算書等に適切に表示されていなかった資産等の額など)。なお、重複があるため、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)

### (3) 平成28年度予備費使用等の概要

一般会計予備費の予算額は3,000億円であって、その使用総額は319億円であり、差引使用残額は2,681億円である。

また、平成28年度においては、一般会計補正予算（第1号）予算総則補正により使用範囲が規定された「熊本地震復旧等予備費」が設けられ、当該予備費の予算額は2,737億円であって、その使用総額は2,477億円であり、差引使用残額は260億円である。

特別会計予算総則第20条第1項（歳入歳出予算の弾力条項）の規定による経費増額総額は、174億円である。

これら予備費使用等について、「平成28年度一般会計熊本地震復旧等予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書（承諾を求めるの件）」、「平成28年度一般会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書（承諾を求めるの件）」及び「平成28年度特別会計予算総則第20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）」が第195回国会（特別会）の平成29年11月21日に提出され、同年12月7日の本委員会への付託後、第196回国会（常会）に継続されている<sup>4</sup>。

## 2 会計検査院による報告

### (1) 国会及び内閣に対する報告（随時報告）

会計検査院は、会計検査院法第30条の2の規定により、意見を表示し又は処置を要求した事項その他特に必要と認める事項について、毎年度の決算検査報告の作成を待たず、随時、その検査の結果を国会及び内閣に報告できることとなっている。第195回国会の開会以降に会計検査院が行った報告は次のとおりである（平成30年1月14日現在）。

報 告 件 名	報告年月日
租税特別措置（相続税関係）の適用状況等について	H29. 11. 29

（会計検査院資料を基に作成）

<sup>3</sup> 各事項等は、決算検査報告に掲記される事項等であり、①「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たもの、②「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、③「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、④「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たもの、⑤「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、⑥「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、⑦「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。

<sup>4</sup> 「平成28年度一般会計熊本地震復旧等予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書」は、第193回国会において（その1）が提出されていたが（平成29年3月21日）、第194回国会で衆議院が解散されたため審査未了となり、第195回国会に改めて提出された。また、「平成28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」は、第193回国会において（その1）、（その2）として提出されていたが（（その1）は平成29年3月21日、（その2）は同年5月19日）、第194回国会で衆議院が解散されたため審査未了となり、第195回国会に一本化されて提出された。さらに、「平成28年度特別会計予算総則第20条第1項の規定による経費増額調書及び各省各庁所管経費増額調書」は、第193回国会において提出されていたが（平成29年5月19日）、第194回国会で衆議院が解散されたため審査未了となり、第195回国会に改めて提出された。

## (2) 国会からの検査要請事項に関する報告

国会は、国会法第105条の規定により、会計検査院に対し、特定の事項について検査を行い、その結果を報告するよう求めることができる。会計検査院は、会計検査院法第30条の3の規定により、国会から検査要請があった事項について、検査の結果がまとまり次第、国会に報告している。第195回国会の開会以降に会計検査院が行った報告は次のとおりである（平成30年1月14日現在）。

報 告 件 名	要請年月日 要請元	報告年月日
学校法人森友学園に対する国有地の売却等に関する会計検査の結果について	H29. 3. 6 参議院（予算委員会）	H29. 11. 22

（会計検査院資料を基に作成）

## 3 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、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を促すため、総務省は、行政機関の枠を超えた全政府的見地から、次のような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。

#### ア 統一性・総合性確保評価

平成29年度において、総務省が行った統一性・総合性確保評価に基づく勧告等の概要は、次のとおりである（平成30年1月14日現在）。

名 称	勧告等の概要
グローバル人材育成の推進に関する政策評価＜評価結果に基づく勧告＞ （H29. 7. 14勧告、文部科学省）	①日本人の海外留学の促進に向けて、短期留学の政策上の位置付けを明確にし、次期計画に反映させること、②中高の生徒・英語教員の英語力の向上に向けて、成果指標の達成のための有効な対策、達成状況の的確な把握のための措置を講ずること。

（総務省資料を基に作成）

#### イ 客観性担保評価

平成29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」が実施されており、平成29年11月17日に結果が公表されている。また、平成28年度の「公共事業に係る政策評価の点検」については、平成29年3月30日に結果が公表されている。

## (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、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29年度において、総務省が行った行政評価・監視に基づく勧告等の概要は次のとおりである（平成30年1月14日現在）。

名 称	勧告等の概要
<b>土砂災害対策に関する行政評価・監視 ＜結果に基づく勧告＞</b> (H29.5.26勧告、内閣府、総務省、文部科学省、厚生労働省、国土交通省)	<p>警戒区域等の早期指定の推進のため、①特別警戒区域の長期未指定地について、都道府県における区域指定に向けた取組状況を一層把握し、必要な助言・情報提供を行うこと（国土交通省）。</p> <p>警戒避難体制の整備のため、市町村に対し、②区域指定後、順次ハザードマップを作成することを要請すること（国土交通省）、③避難訓練の具体的な実施方法の提示等によりその積極的な実施を要請すること（総務省、国土交通省）、④土砂災害警戒情報の取扱いについて、国のガイドラインの趣旨・内容に沿ったものとなるよう改めて周知すること（内閣府、総務省、国土交通省）。</p> <p>要配慮者利用施設における安全確保対策の的確な実施のため、都道府県・市町村に対し、⑤新設申請者への必要な情報提供や計画検討の要請について適切に行われるよう周知すること（厚生労働省）、⑥関係部局における情報共有を改めて助言すること（文部科学省、厚生労働省、国土交通省）、⑦施設における避難計画の策定や避難計画等を促進するための取組を今後も推進するよう助言すること（厚生労働省、国土交通省）。</p>
<b>森林の管理・活用に関する行政評価・監視＜結果に基づく勧告＞</b> (H29.7.4勧告、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省)	<p>森林管理のための制度の適正な運用のため、①市町村に対し、森林の土地所有者届出について、関係機関から所有者の異動情報を入手するなどして、未届者を把握するよう要請を行うとともに、死亡届時等に制度の周知を行うなど効果的な周知方法を紹介すること（農林水産省）、②森林経営計画の認定要件を満たしているかを判定する優良なツールの導入を促進するとともに、市町村に対し、事後届において、計画とは異なる森林施業を実施したことが判明した場合は、その理由等を確実に確認するよう要請すること（農林水産省）、③都道府県に対し、「要整備森林」選定後に必要な通知や勧告を行っていない例がないか点検させ、適切な対応を図るよう要請すること（農林水産省）。</p> <p>新たな木材需要の拡大の推進のため、④国の庁舎に建築基準法より厳格な耐火規制が定められている妥当性を検証し、その結果を踏まえ、見直しを検討すること（国土交通省）、⑤各省各庁に対し、調達時にグリーン購入法適合製品であること等の確認を適切に行うよう周知徹底すること（環境省）、⑥チップ加工業者等に対し、発電設備に納入する燃料チップの由来に係る証明書類を適切に入手・作成するよう周知徹底すること（農林水産省、経済産業省）。</p>
<b>高速道路における逆走防止対策の推進に関する調査＜結果に基づく通知＞</b> (H29.7.7通知、国土交通省)	<p>①標識等の設置位置等の再確認・見直し等、現地の状況に応じた有効な対策となるよう改善を図ること、②標識等の更新に当たっては、高齢者が容易に判読できるよう改善を進めること、③「行き過ぎた場合の適切な対処等」（「目的のICを過ぎた場合は次のICで申し出てください」等）の周知を進めること、④通報先としての#9910の適否について検討するとともに、当面の周知において110番と#9910の併記を進めること、⑤新たな逆走防止技術について着実にプロセスを進め、平成30年度からの実用化に確実につなげていくこと、⑥今後、中長期的な技術開発の推進に当たって、民間企業等の意見を参考にすること。</p>



<p><b>買物弱者対策に関する実態調査＜結果に基づく通知＞</b> (H29. 7. 19通知、内閣府、総務省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省)</p>	<p>①買物弱者対策を推進していくため、国及び地方公共団体が、対策を行政上の課題として捉え、積極的に関与していくこと、②今後、地方公共団体が対策を推進していくに当たって、買物弱者の実態を把握し、対策への認識を向上すること、③対策の重要性を認識し、それぞれの所管行政と対策の関わりを整理した上で、関係施策の情報等について共有すること（各府省）、④移動販売の許可の取扱い及び移動販売車の設備基準の見直しについて、都道府県等に周知すること（厚生労働省）。</p>
<p><b>貸切バスの安全確保対策に関する行政評価・監視＜結果に基づく勧告＞</b> (H29. 7. 28勧告、国土交通省)</p>	<p>①貸切バス事業者における法令遵守の徹底のため、請求書等の確認、悪質事例の共有等を通じた指導を徹底すること、②地方運輸局等による監査の徹底のため、監査計画の在り方を見直し、監査総合情報システムの活用を図ること、③法令遵守・適正な行政処分徹底の観点から、旅行業者を指導すること、④旅行業者への手数料の支払状況に関し、安全確保について重点的に指導するとともに、手数料に係る通報について公正取引委員会等と連携した対応をとること、⑤安全情報開示の推進のため、情報の公表方法を工夫し、安全性評価認定制度の周知等を図ること。</p>
<p><b>太陽光発電設備の廃棄処分等に関する実態調査＜結果に基づく勧告＞</b> (H29. 9. 8勧告、環境省、経済産業省)</p>	<p>①損壊パネルによる感電等の危険性やその防止措置の確実な実施等について周知徹底を図ること（環境省）、②有害物質情報を容易に確認・入手できる措置を講ずるとともに、情報提供義務を明確化し、適切な埋立方法を明示すること（環境省、経済産業省）、③使用済パネルの回収・適正処理・リサイクルシステムの構築について、法整備も含め検討すること（環境省、経済産業省）。</p>
<p><b>公文書管理に関する行政評価・監視＜結果に基づく勧告＞</b> (H29. 9. 20勧告、全府省)</p>	<p>①ガイドライン等に則した行政文書の保存期間の設定状況を確認し、誤りがある場合は是正すること（全府省）、②保存期間が60年を超える文書について、保存状態を確認し、国立公文書館等に移管等すること（全府省）、③組織の新設改廃の場合の引継手を整理し、災害関係文書等の取扱いの明確化を図るとともに、各府省における電子文書の利活用が可能か否かの確認についての支援を行うこと（内閣府）、④法令等の遵守の徹底を図るための実効性のある点検・監査や研修を実施すること（全府省）。</p>
<p><b>小型家電リサイクルの実施状況に関する実態調査＜結果に基づく勧告＞</b> (H29. 11. 21勧告、環境省、経済産業省)</p>	<p>①効果的な回収方法であるピックアップ回収等を新たな費用をかけずに実施している市町村の取組等を情報提供すること（環境省）、②品目別の売却単価の設定により、売却単価を向上させている市町村の取組等を情報提供すること（環境省）、③リサイクル未実施市町村に対し、リサイクルを実施している市町村の使用済小型家電の売却先等を情報提供すること（環境省）、④運搬費の低減のための取組（効率的な運搬方法の普及や必要に応じた認定要件の見直し等）を実施すること（環境省、経済産業省）、⑤市町村に対し、消費者への個人情報の削除に関する周知及び保管場所等における対策の実施を徹底するよう促すこと（環境省）。</p>
<p><b>感染症対策に関する行政評価・監視－国際的に脅威となる感染症への対応を中心として－＜結果に基づく勧告＞</b> (H29. 12. 15勧告、厚生労働省)</p>	<p>健康監視の的確な実施のため、①入国審査と連携して、渡航歴等の確認の周知徹底等を図ること、②罰則適用の取扱いも含め、報告の遵守方策の検討及びその運用の徹底等を図ること。 感染症指定医療機関における診療体制等の適切な整備のため、③指定医療機関における受入れ・診療体制等の実態を把握すること、④その結果に基づく改善措置を講ずること、⑤制度の枠組みや指定基準等の見直しを検討すること。 感染症患者等の搬送手段の確保等のため、⑥搬送手段等の確保状況を総点検・確認すること、⑦その結果を踏まえ、検疫所及び保健所に改善指示・助言等を行うこと、⑧検疫所に対し、総合的訓練の実施基準を提示すること、⑨保健所に対し、効果的な訓練の取組事例の紹介等を行うこと。</p>

(総務省資料を基に作成)

## Ⅱ 第196回国会提出予定案件等の概要

- 1 平成29年度一般会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書（承諾を求めるの件）
- 2 平成29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）
- 3 平成29年度特別会計予算総則第20条第1項の規定による経費増額総調書及び各省各庁所管経費増額調書（承諾を求めるの件）

これらについては、第196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28年度一般会計歳入歳出決算、平成28年度特別会計歳入歳出決算、平成28年度国税収納金整理資金受払計算書、平成28年度政府関係機関決算書
- 平成28年度国有財産増減及び現在額総計算書
- 平成28年度国有財産無償貸付状況総計算書
- 平成28年度一般会計熊本地震復旧等予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書（承諾を求めるの件）（第195回国会、内閣提出）
- 平成28年度一般会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書（承諾を求めるの件）（第195回国会、内閣提出）
- 平成28年度特別会計予算総則第20条第1項の規定による経費増額総調書及び各省各庁所管経費増額調書（承諾を求めるの件）（第195回国会、内閣提出）

なお、平成28年度決算の概要についてはⅠ 1 (1)を、平成28年度予備費等の概要についてはⅠ 1 (3)を参照されたい。

内容についての問合せ先

決算行政監視調査室 宮田首席調査員（内線68680）

## 災害対策特別委員会

第三特別調査室

(災害対策特別委員会担当)

## I 所管事項の動向

## 1 最近の自然災害をめぐる状況

## (1) 我が国における自然災害の状況

我が国は、その位置、地形、気象等の自然的条件から、暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土石流、高潮、地震、津波、噴火、地滑り等による災害が発生しやすい環境にある。

特に、我が国は海洋プレートと大陸プレートの境界に位置し、世界のM6以上の地震の約2割が我が国及びその周辺で起こっているとされており、加えて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。

また、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。

## 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)
24年 7月11日～14日	平成24年7月11日から大雨(平成24年7月九州北部豪雨)	九州北部地方を中心とする全国	33
11月～25年3月	平成24年の大雪等	北海道、東北及び北陸地方等	104
25年 6月8日～8月9日	平成25年梅雨期における大雨等	東北及び中国地方	17
10月15日～16日	平成25年台風第26号及び第27号	東日本から西日本にかけての太平洋側(特に関東)	45
10月24日～26日			
11月～26年3月			
26年 8月20日	平成26年8月豪雨(広島土砂災害)	広島県	77
9月27日	平成26年(2014年)御嶽山噴火	長野県、岐阜県	63
11月22日	長野県北部を震源とする地震(M6.7)	長野県	0
11月～27年3月	平成26年の大雪等	北海道、東北、北陸及び四国地方等	83
27年 5月29日	口永良部島噴火(噴火警戒レベル5)	鹿児島県	0
8月15日	桜島の火山活動(噴火警戒レベル4)	鹿児島県	0
9月9日～11日	平成27年9月関東・東北豪雨	関東地方及び東北地方(特に茨城、栃木、宮城)	20
28年 4月14日及び16日	平成28年(2016年)熊本地震(M6.5、M7.3)	九州地方	255
8月26日～31日	平成28年台風第10号	北海道、東北地方(特に岩手県)	29
10月21日	鳥取県中部を震源とする地震(M6.6)	鳥取県、岡山県	0
11月22日	福島県沖を震源とする地震(M7.4)	福島県	0
12月28日	茨城県北部を震源とする地震(M6.3)	茨城県	0
29年 6月30日～7月10日	6月30日からの梅雨前線に伴う大雨及び平成29年台風第3号(平成29年7月九州北部豪雨)	九州北部地方を中心とする全国	44
7月22日～26日	7月22日からの梅雨前線に伴う大雨	東北及び北陸地方	0
8月 4日～8日	平成29年台風第5号	奄美地方及び西日本から東日本の各地	2
9月13日～18日	平成29年台風第18号	西日本から北日本	5
10月21日～23日	平成29年台風第21号	西日本から東日本、東北地方	8

※内閣府資料、消防庁資料より作成

## (2) 平成28年(2016年)熊本地震

平成28年4月14日、熊本県熊本地方を震源とするM6.5、最大震度7を観測する地震が発生した。16日には再び同地方を震源とするM7.3、最大震度7を観測する地震が発生し、一

連の地震により、死者255名（関連死等を含む）、住家被害205,986棟の甚大な被害が生じた（平成30年1月15日付消防庁資料）。

平成28年7月、政府は「平成28年熊本地震に係る初動対応の検証レポート」を公表し、熊本地震において初めて本格的に実施されたプッシュ型の物資輸送<sup>1</sup>の課題等を明らかにした。同検証結果も踏まえ、同月、災害時における応急対策・生活支援策の強化を検討するため、中央防災会議<sup>2</sup>の「防災対策実行会議」<sup>3</sup>の下に「熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策検討ワーキンググループ」が設置された。同年12月、同ワーキンググループは、地方公共団体への支援の充実、物資輸送の円滑化等について今後の方向性を取りまとめた報告を公表した。

### (3) 平成28年8月16日から9月1日までの間の暴風雨及び豪雨

平成28年8月16日から9月1日にかけて一連の気象現象としての台風第7号、台風第11号、台風第9号及び台風第10号（上陸順）により、全国各地に甚大な被害がもたらされた。特に、8月21日に四国の南海上で発生した台風第10号は、日本の南を南西に進んだ後、沖縄付近に停滞、26日には発達しながら北上し、30日朝には関東地方に接近、30日17時半頃、暴風域を伴ったまま岩手県大船渡市付近に上陸し、速度を上げながら東北地方を通過して日本海に抜けるという、特異な進路をたどった。台風が東北地方太平洋側に上陸したのは気象庁が昭和26年に統計を開始して以来初めてである。

台風第10号により、東北地方から北海道を中心に西日本から北日本にかけての広い範囲で大雨となり、死者・行方不明者29名、住家被害6,004棟の被害が生じ（平成29年11月8日付消防庁資料）、岩手県岩泉町の高齢者グループホームでは、入所していた9名全員が犠牲となった。

### (4) 平成29年7月九州北部豪雨

平成29年7月5日から6日にかけて、対馬海峡付近に停滞した梅雨前線に向かって暖かく非常に湿った空気が流れ込んだ影響等により、線状降水帯が形成・維持され、同じ場所に猛烈な雨を継続して降らせたことから、九州北部地方では、7月5日から6日までの総降水量が多いところで500mmを超え、7月の月降水量平年値を超える大雨となったところがあり、福岡県朝倉市、東峰村を中心とした地域では、9時間で774mm（福岡県の観測による。）という記録的な豪雨となった。その結果、土砂災害や河川の氾濫が多発し、死者・行方不明者42名、住家被害3,067棟（平成29年12月28日付福岡県資料及び同年8月31日付大分県資料）の被害が生じた。その他河川、道路及び鉄道等の公共インフラ、農地、農業用施設などにも大きな被害が発生した。

この災害では、上流域で山腹崩壊が多数起こり流木が大量に発生し、土砂とともに下流

---

<sup>1</sup> 被災地からの要請を待たずに、必要と見込まれる物資を国が被災地に送り込む物資輸送

<sup>2</sup> 内閣の重要政策に関する会議の一つとして、内閣総理大臣をはじめとする全閣僚、指定公共機関の代表者及び学識経験者により構成され、防災基本計画の作成や、防災に関する重要事項の審議等を行っている。

<sup>3</sup> 平成25年3月、中央防災会議の下に設置された。



域に押し寄せて被害を拡大させたとされている。

## 2 国土強靱化に係る取組

### (1) 東日本大震災の発生とその教訓

平成23年3月11日に発生した「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震」は、Mw（モーメントマグニチュード<sup>4</sup>）9.0という我が国の観測史上最大の地震であり、東北地方を中心に日本各地で大きな津波が発生し、加えて、原子力発電施設の事故が重なるという、未曾有の複合的な大災害となった。

東日本大震災<sup>5</sup>により、「災害には上限がない」こと、なによりも社会資本整備の最も重要な使命が「国民の命と暮らしを守る」であることが改めて認識され、「防災対策」に加えて、低頻度で大規模な災害に備えたハード・ソフト施策の適切な組合せによる「減災対策」の重要性が、また、「国民の命を守る」観点から、社会資本の適切な維持管理・更新を推進する必要性が明らかになった。

加えて、これまで大規模災害が発生するたびに、被災地の復旧・復興には長い時間と膨大な費用が必要となっていたが、東日本大震災の教訓を踏まえ、今後、災害による被害を最小化し、復興を迅速化するためには、国土政策、産業政策も含めた総合的な対応を取るなど、平時から事前に備えることが重要であると改めて認識されることとなった。

平成24年12月に第2次安倍内閣が発足し、内閣の基本方針として、「老朽化インフラ対策など事前防災のための国土強靱化の推進や、大規模な災害やテロなどへの危機管理対応にも万全を期すなど、国民の暮らしの不安を払拭し、安心社会をつくる」ことが盛り込まれるとともに、国土強靱化担当大臣が設置された。

国会においては、平成25年12月（第185回国会）、大規模自然災害等に備えた国土強靱化に関する施策を総合的かつ計画的に推進する「強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法」（平成25年法律第95号）（以下「強靱化法」という。）を議員立法により成立させた。

### (2) 国土強靱化基本計画の策定

国土強靱化推進本部は、強靱化法に基づき、平成25年12月に「大規模自然災害等に対する脆弱性の評価の指針」を決定した上で、各府省庁の協力を得て脆弱性評価を実施し、取りまとめた結果を平成26年4月に公表した。

この結果を受け、政府は、同年6月に国土強靱化基本計画を閣議決定した。国土強靱化基本計画は、国土の健康診断に当たる脆弱性評価を踏まえて、強靱な国づくりのためのいわば処方箋を示したものである。また、限られた資源で効率的・効果的に国土強靱化を進めるために、施策の優先順位付けが行われ、重点化すべきプログラムが選定されている。

<sup>4</sup> 地震を引き起こした岩盤のずれの規模を基にして計算するマグニチュード（M）のこと。地震計で観測した波の振幅から計算する通常のMより、規模の大きな地震の評価に適している。

<sup>5</sup> 閣議了解により、東北地方太平洋沖地震による災害及びこれに伴う原子力発電所事故による災害については、「東日本大震災」と呼称することとされた。

また、国土強靱化基本計画において、国土強靱化推進本部は、国土強靱化に係る施策の進捗を評価し、これを踏まえて取り組むべき方針を取りまとめる「国土強靱化アクションプラン」を毎年度策定することとされており、「国土強靱化アクションプラン2017」は平成29年6月6日に決定された。

一方、地方公共団体に対しては、国土強靱化地域計画<sup>6</sup>（以下「地域計画」という。）の策定が円滑に図られるように「国土強靱化地域計画策定ガイドライン」を取りまとめるとともに、モデル調査の実施等を通じて支援を行っている。平成29年12月11日時点で、44都道府県47市区町村が地域計画を策定済みであり、3県44市町村が策定に向けて取り組んでいる。

政府は、国土強靱化の推進に向けては、国のみならず、地方公共団体や民間事業者等が総力を挙げて積極的に取り組むことが不可欠であり、これからは特に市区町村における地域計画の策定を促していくことが重要であるとして、地域計画の策定・取組の促進に向けた交付金の交付、民間取組の促進に向けた先導的な取組の情報共有や各種規制の見直し、国土強靱化貢献団体認証制度等により、施策の着実な推進を図ることとしている。

なお、国土強靱化基本計画はおおむね5年ごとに見直しを行うこととされていることから、平成31年に予定されている次期計画の決定に向けた検討が進められている。

### 3 地震・津波対策

#### (1) 大規模地震防災・減災対策大綱の策定

政府は、これまで、東海地震、東南海・南海地震、首都直下地震、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震、中部圏・近畿圏直下地震のそれぞれについて地震対策大綱を策定し、対策を推進してきた。

しかし、各地震対策大綱に記載していた課題や施策は共通の内容が多く、今後、防災・減災のための大規模地震対策として一体的に進めていく必要があるとして、平成26年3月、「大規模地震防災・減災対策大綱」が公表された。同大綱は、これまで策定してきた五つの地震対策大綱を統合した上で、南海トラフ巨大地震や首都直下地震に係る対策検討ワーキンググループが取りまとめた最終報告<sup>7</sup>で示された新たな課題等を追加し、今後発生するおそれのある大規模地震に備えて個別の具体的な施策等を網羅的に取りまとめたものである。

#### (2) 南海トラフ地震

##### ア 東日本大震災の教訓を踏まえた南海トラフ地震対策

駿河湾から四国沖を経て日向灘に至る南海トラフ沿いで発生する大規模な地震については、これまで、その地震発生の切迫性等の違いから東海地震と東南海・南海地震のそれぞ

<sup>6</sup> 地方公共団体の策定する国土強靱化計画。強靱化法において、都道府県又は市町村は、国土強靱化に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、当該都道府県又は市町村の区域における国土強靱化に関する施策の推進に関する基本的な計画を定めることができるとされている。

<sup>7</sup> 「南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ」の最終報告（平成25年5月）及び「首都直下地震対策検討ワーキンググループ」の最終報告（平成25年12月）

れについて、個別に対策が進められてきた。しかし、過去にも東海、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生じている<sup>8</sup>ことから、東海地震が発生していない現状に鑑み、最新の科学的な知見を踏まえて、南海トラフ沿いで東海、東南海、南海地震が同時に発生することを想定した対策の必要性が高まっていた。

南海トラフ巨大地震対策を進めるに当たっては、東日本大震災の教訓を踏まえ、想定し得る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とされた。「南海トラフの巨大地震モデル検討会」<sup>9</sup>は、従前の東海・東南海・南海地震の想定震源断層域よりも大幅に拡大した新たな震源域を設定し、津波高及び浸水域等の推計結果を取りまとめた。

その推計結果を受け、平成25年3月、「南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ」<sup>10</sup>は、死者は最大約32万3,000人、全壊・倒壊家屋は最大約238万棟、経済的被害は最大220兆円になるとの被害想定を示し、同年5月に最終報告として、南海トラフ巨大地震対策の基本的方向、具体的実施すべき対策、今後検討すべき主な課題等を取りまとめた。

平成25年11月（第185回国会）、「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の一部を改正する法律」（平成25年法律第87号）が議員立法により成立し、題名も「南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」（以下「南海トラフ法」という。）に改められた。平成26年3月、同法に基づき、国の南海トラフ地震の地震防災対策の推進に関する基本的方針及び基本的な施策に関する事項等を定める「南海トラフ地震防災対策推進基本計画」が策定されるとともに「南海トラフ地震防災対策推進地域」（29都府県707市町村）及び「南海トラフ地震津波避難対策特別強化地域」（14都県139市町村）が指定された。

また、平成27年3月には、南海トラフ地震防災対策推進基本計画において作成するとされていた「南海トラフ地震における具体的な応急対策活動に関する計画」が中央防災会議幹事会において決定された<sup>11</sup>。

## イ 南海トラフ沿いの地震観測・評価に基づく防災対応の見直しに向けての動き

これまで述べてきたように、南海トラフ沿いの地震対策は、現在は、南海トラフ法に基づき、南海トラフ沿いで発生する大規模地震全てを対象とし、計画を策定して着実に対策を推進してきている。その一方で、「大規模地震対策特別措置法」（昭和53年法律第73号。以下「大震法」という。）が対象とする地域は、発生の切迫性が高いと指摘されてきた東海地震に係る「地震防災対策強化地域」に限られてきた。

大震法は、地震の直前予知が可能であるとの考えの下、地震予知情報に係る警戒宣言<sup>12</sup>の

<sup>8</sup> 安政東海地震・安政南海地震（いずれも安政元年（1854年））、昭和東南海地震（昭和19年（1944年））・昭和南海地震（昭和21年（1946年））の例がある。

<sup>9</sup> 平成23年8月、内閣府に設置された。

<sup>10</sup> 平成24年3月、中央防災会議「防災対策推進検討会議」の下に設置された。

<sup>11</sup> 同計画は、平成29年6月に、「熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策検討ワーキンググループ」の報告等を踏まえた修正を主な内容とする改定が行われた。

<sup>12</sup> 内閣総理大臣が、気象庁長官から地震予知情報の報告を受けた場合において、地震防災応急対策を実施する

発令後には、あらかじめ定めておいた緊急的な行動<sup>13</sup>を的確に実施することで被害を軽減することが主要な事項となっている。しかし、平成25年5月に公表された「南海トラフ沿いの大規模地震の予測可能性に関する調査部会」<sup>14</sup>の報告においては、「直前の前駆すべりを捉え地震の発生を予測するという手法により、地震の発生時期等を確度高く予測することは、一般的に困難である。」とされている。他方で、南海トラフ沿いにおける観測網の充実により、地震に関する様々な異常な現象を捉えることも可能になってきている。

このような状況を踏まえ、平成28年6月、大規模地震の予測可能性について検討を行うとともに、それを踏まえた南海トラフ沿いの地震観測やその評価体制の在り方及び観測・評価に基づく地震防災対応の在り方について検討を行うため、「南海トラフ沿いの地震観測・評価に基づく防災対応検討ワーキンググループ」<sup>15</sup>が設置された。

平成29年8月には、同ワーキンググループの下に設置された「南海トラフ沿いの大規模地震の予測可能性に関する調査部会」<sup>16</sup>が、「現状の科学的知見では、地震の発生時期や場所・規模を確度高く予測することは困難である」とした上で、南海トラフ沿いで観測し得る典型的な異常な現象の事例を想定し、その科学的な評価について同ワーキンググループに報告した。

この報告も踏まえ、同ワーキンググループにおいて、地震学の現在の知見を前提とした防災対応の在り方、そのために必要な観測・評価体制の在り方について議論が行われ、同年9月に「南海トラフ沿いの地震観測・評価に基づく防災対応のあり方について（報告）」が公表された。

同報告では、まず、大震法による現行の防災対応の取扱いについては、現時点においては、大震法に基づく現行の地震防災応急対策が前提としている確度の高い地震の予測はできないため改める必要があるが、現在の科学的知見を防災対応に活かしていくという視点は引き続き重要であり、異常な現象を評価し、どのような防災対応を行うことが適切か、地方公共団体や企業等と合意形成を行いつつ検討し、必要に応じて現行制度の改善や新たな制度構築も検討すべきであるとした。その上で、南海トラフで観測される可能性が高く、かつ大規模地震につながる可能性があるとして社会が混乱するおそれがある典型的な4つのケース<sup>17</sup>の科学的評価を整理し、それぞれのケースについて、防災対応の方向性等について言及している。また、南海トラフ沿いで発生する可能性がある現象の観測・評価体制の在り方や具体的な防災対応を検討して行くに当たって留意すべき点についても取りまとめている。

---

緊急の必要があると認めるときに、閣議にかけて発する。

<sup>13</sup> 強化地域内の住民（約1,300万人）のうち津波・土砂災害の危険地域の住民の避難、新幹線等の運行停止、高速道路の一般車両の通行止め等

<sup>14</sup> 平成24年7月、南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループの下に設置された。

<sup>15</sup> 中央防災会議「防災対策実行会議」の下に設置された。

<sup>16</sup> 平成28年9月に設置された。

<sup>17</sup> ①南海トラフの東側の領域で大規模地震が発生した場合、②南海トラフ沿いでM7クラスの地震が発生した場合、③ゆっくりすべりや前震活動などの現象が多種目で観測されている場合、④東海地震予知情報の判定基準とされるようなプレート境界面での前駆すべりや、これまで観測されたことがないような大きなゆっくりすべりが見られた場合



この報告を受けて、南海トラフ地震に対する新たな防災対応が定められるまでの当面の間の対応として、気象庁は「南海トラフ地震に関連する情報」<sup>18</sup>を発表することとし、当該情報が発表された場合における政府の対応<sup>19</sup>についても中央防災会議幹事会において決定された<sup>20</sup>。なお、南海トラフ地震に対する新たな防災対応が定められたときには、この対応は廃止される。また、「東海地震の地震防災対策強化地域に係る地震防災基本計画」をはじめとする東海地震に関する既存の計画等（「東海地震応急対策活動要領」等を含む。）については、その際に見直すこととされている。

内閣府は、静岡県、高知県及び中部経済界の3モデル地区を選定し、南海トラフ沿いの大規模な地震発生の可能性が平常時と比べて相対的に高まった場合の新たな防災対応の具体化に向けた検討を進めている。

### (3) 首都直下地震

首都圏において、大規模な首都直下地震が発生し、政治、行政及び経済の中核機能に障害が生じた場合、我が国全体にわたって国民生活及び経済活動に支障が生じるとともに、その影響が海外に波及することが懸念される。また、首都圏に集中している膨大な人的・物的資源への被害も懸念されるところである。

平成24年3月に設置された「首都直下地震対策検討ワーキンググループ」<sup>21</sup>は、「首都直下地震の被害想定と対策について（最終報告）」（平成25年12月）で、人的被害（死者数最大約2万3,000人）、建物被害（倒壊・焼失棟数最大約61万棟）、ライフラインなど施設等の被害、経済的な被害（最大約95兆円）の想定を示した。また、社会・経済への影響と課題、対策の方向性と各人の取組、過酷事象等への対応にも言及している。対策の方向性については、これまで首都直下地震対策大綱に基づき進めてきた建築物の耐震化、バックアップ機能の充実、業務継続計画の策定・実行、ライフラインや情報・交通インフラの多重化・耐震化等様々な施策に今後も継続的に取り組んでいくことを前提とし、新たに想定した被害の様相から示された課題を念頭に、事前防災、発災時の対応への備え、首都で生活する各人の取組といったこれまで議論が十分にされていなかった事項や特に困難性が伴う課題に関する対策を中心に取りまとめている。

また、他の地域での大規模地震と比して特に問題となる帰宅困難者等対策について、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、同協議会は、平成24年9月、一斉帰宅の抑制、一時滞在施設の確保及び駅周辺等における混乱防止などを内容とする最終報告を取りまとめた。政府は、平成

<sup>18</sup> 「南海トラフ地震に関連する情報（臨時）」（南海トラフ沿いで観測された異常な現象を調査した結果、大規模な地震発生の可能性が平常時と比べて相対的に高まったと評価された場合等に発表）と「南海トラフ地震に関連する情報（定例）」（「南海トラフ沿いの地震に関する評価検討会」の定例会合において評価した調査結果の発表）がある。なお、東海地震のみに着目した情報（「東海地震に関連する情報」）の発表は行わないこととなった。

<sup>19</sup> 関係省庁災害警戒会議の開催、内閣府（防災担当）による国民への今後の備えについての呼びかけ、関係都府県や指定公共機関への連絡 等

<sup>20</sup> 平成29年11月1日より実施

<sup>21</sup> 中央防災会議「防災対策推進検討会議」の下に設置された。

27年3月、最終報告を基に、その後の検討も踏まえ、特に重要と考えられる事項を取りまとめ、官民が連携して帰宅困難者対策の検討を行う際の参考となるよう、「大規模地震の発生に伴う帰宅困難者対策のガイドライン」を策定した。

平成25年11月（第185回国会）、首都直下地震が発生した場合において首都中枢機能の維持を図るとともに、首都直下地震による災害から国民の生命、身体及び財産を保護するため、首都直下地震緊急対策区域の指定、緊急対策推進基本計画の作成、行政中枢機能の維持に係る緊急対策実施計画の作成、首都中枢機能維持基盤整備等計画の認定、地方緊急対策実施計画の作成等について定める「首都直下地震対策特別措置法」（平成25年法律第88号）が議員立法により成立した。

平成26年3月、同法に基づき、首都中枢機能の維持をはじめとする首都直下地震に関する施策の基本的な事項を定める「首都直下地震緊急対策推進基本計画<sup>22</sup>」及び首都直下地震発災時に政府が業務を円滑に継続するための対応方針や執行体制を定める「政府業務継続計画（首都直下地震対策）」が策定されるとともに、「首都直下地震緊急対策区域」（10都県の309市区町村）及び「首都中枢機能維持基盤整備等地区」（東京都の千代田区、中央区、港区及び新宿区）が指定された。

また、平成28年3月、首都直下地震緊急対策推進基本計画において作成するとされた「首都直下地震における具体的な応急対策活動に関する計画」が中央防災会議幹事会において決定された。同計画は、首都直下地震により想定される「巨大過密都市を襲う膨大な被害」に対応するため、首都直下地震発生時に、災害対策基本法及びこれに基づく防災計画等と相まって、主に緊急災害対策本部並びに指定行政機関及び指定地方行政機関が行うべき地方公共団体に対する応援に関する事項を中心に、当該事項に関連して地方公共団体等が実施すべき役割等も含めて定めている。

#### （4）津波対策

これまで、津波対策として、防潮堤や避難路等の施設整備、津波警報等の発表、避難の的確な実施、ハザードマップの作成等の施策が行われてきた。しかし、東日本大震災は、甚大な人的被害、物的被害をもたらし、我が国の津波対策は抜本的な見直しを迫られることになった。

平成23年6月（第177回国会）には、津波による被害から国民の生命、身体及び財産を保護するため、津波対策を推進するに当たっての基本的認識を明らかにするとともに、津波の観測体制の強化及び調査研究の推進、津波に関する防災上必要な教育及び訓練の実施、津波対策のために必要な施設の整備その他の津波対策を推進するために必要な事項を定めることにより、津波対策を総合的かつ効果的に推進する「津波対策の推進に関する法律」（平成23年法律第77号）が、議員立法により成立した。本法律により、11月5日<sup>23</sup>は「津

---

<sup>22</sup> 平成27年3月31日、「首都直下地震緊急対策推進基本計画」の変更が閣議決定され、今後10年間で達成すべき減災目標等が設定された。

<sup>23</sup> 安政元年（1854年）11月5日の安政南海地震（M8.4）で和歌山県を津波が襲った際に、稲むらに火を付けて、暗闇の中で逃げ遅れた村人を高台に避難させ多くの命を救った「稲むらの火」の逸話にちなんだ日である。

波防災の日」とされている。

一方で、「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」<sup>24</sup>の報告（平成23年9月）において、最大クラスの津波に対しては、海岸保全施設等の整備等の津波被害をできるだけ軽減するハード施策と、防災教育の徹底やハザードマップの整備など避難を中心とするソフト施策を組み合わせる総合的に実施していくことが重要であるという考え方が示された。また、同報告では、数十年から百数十年の比較的発生頻度の高い津波に対しては、人命保護に加え、住民財産の保護、地域の経済活動の安定化等の観点から、海岸保全施設等の整備を進めていくことが求められるとした。

こうした中、平成23年12月（第179回国会）には、内閣提出による「津波防災地域づくりに関する法律」（平成23年法律第123号）が成立し、最大クラスの津波を対象に、避難を軸にハード・ソフトの施策を組み合わせる「多重防御」による津波防災地域づくりを全国において進めることとなった。

また、平成29年3月（第193回国会）には、「津波対策の推進に関する法律の一部を改正する法律」（平成29年法律第12号）が議員立法により成立した。改正法では、平成27年12月の第70回国連総会本会議（於：ニューヨーク）で、11月5日を「世界津波の日」として定める決議が全会一致により採択されたことも踏まえ、「津波防災の日」の規定について、津波対策に関する国際協力の推進に資するよう配慮する旨が追加されるとともに、地方公共団体に対するハザードマップ等の作成に係る国の財政上の援助に関する規定の有効期限が平成34年3月31日まで延長された。

#### 4 避難勧告ガイドライン

「災害対策基本法」（昭和36年法律第223号）において、市町村は、基礎的な地方公共団体として、当該市町村の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、当該市町村の地域に係る防災に関する計画を作成し、実施する責務を有するとされており、市町村長には、災害が発生するおそれがある場合等において特に必要と認める地域の居住者等に対し、避難勧告等を発令する権限が付与されている。

平成17年に策定された「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」を参考に、多くの市町村で避難勧告等の判断基準が定められてきたが、洪水や土砂災害において、避難行動の問題や避難の遅れ等により、依然として多くの犠牲者が出ていた。

このため、内閣府は、防災気象情報の改善や新たな情報提供の開始、過去の災害の教訓を踏まえて、ガイドラインの全面的な見直しを行い、平成26年4月に「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」を改定した。同ガイドラインでは、避難勧告等の判断基準を具体的な雨量や水位等を基準として設定することで分かりやすくするとともに、市町村が発令する避難勧告等は空振りをおそれず早めに出すこととしている。

平成27年8月には、平成26年8月に広島市で発生した土砂災害を受けての対応等を踏ま

る。

<sup>24</sup> 平成23年4月、中央防災会議の下に設置された。

え、ガイドラインは更に改定され、避難準備情報の段階から住民が自発的に避難を開始することを推奨する等の内容が盛り込まれた。

その後、平成28年8月の台風第10号による水害において、「避難準備情報」の意味<sup>25</sup>が十分に理解されず、適切な避難行動がとられなかったことを踏まえ、平成29年1月、高齢者等が避難を開始する段階であることを明確にするため、「避難準備情報」の名称を「避難準備・高齢者等避難開始」に変更する等の改定を行い、名称を「避難勧告等に関するガイドライン」に変更した。

## 5 災害救助法による救助

「災害救助法」（昭和22年法律第118号）は、昭和21年の昭和南海地震を契機として、災害に際して、国が地方公共団体、日本赤十字社その他の団体及び国民の協力の下に、応急的に、必要な救助を行い、被災者の保護と社会の秩序の保全を図ることを目的として制定された。

本法は、一定規模以上の災害が発生した際に適用され、現に救助を必要とする者に対し、避難所の設置や応急仮設住宅の供与、食品の給与や飲料水の供給、住宅の応急修理などの救助が、原則として現物により行われる<sup>26</sup>。

本法に基づく救助は、都道府県知事が行い、市町村長がこれを補助して実施することとされている<sup>27</sup>が、指定都市市長会は、「通常の災害時に災害救助を実施し、かつ、大都市としての総合力を持つ指定都市は、大規模災害時に救助の実施主体となり得る十分な能力を有している」などとして、救助の実施に係る権限の移譲を要望してきた。一方、都道府県（全国知事会）は、救助の主体を分割することにより、広域自治体である都道府県の広域調整機能及び適正な資源配分機能の毀損、複数の団体から事業者等に從事命令や協力依頼が発せられること等の問題点を指摘していた。

本件については、平成28年12月より、内閣府と道府県及び指定都市の代表により構成される「災害救助に関する実務検討会」において、検討・調整が行われてきた。平成29年12月、同検討会は、「内閣府としては『所要の法改正を行うことが適切であると考えている』『大規模・広域的災害に備えて迅速かつ円滑な事務実施のため、現行の委任方式に加えて、包括道府県と連携体制が取れる指定都市を新しい救助主体とし、併せて、都道府県からの様々な懸念に対応するため、都道府県の広域調整権が適切に機能するように、法律で明記するとともに、指定基準を具体化する中で適切な措置を講じることが適切であると考えている。』」旨の最終報告を公表した。

## 6 被災者生活再建支援制度

災害時の具体的な被災者支援策については、市町村と連携しつつ、都道府県が重要な役

<sup>25</sup> 市町村長が、必要と認める地域の居住者等に対し、避難のための立ち退き準備を促す情報。高齢者等の要配慮者には、立ち退き避難を促すとされている。

<sup>26</sup> 救助の程度、方法及び期間は、内閣総理大臣が定める基準に従って都道府県知事が定める。

<sup>27</sup> 救助に関する事務の市町村長への委任は可能



割を担い、国がそれを支援する仕組みとなっている。

住宅被害を受けた被災者には、

- ①一定規模以上の自然災害により、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は、「被災者生活再建支援法」（平成10年法律第66号）に基づき、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用して、被災地方公共団体が一定の支援金を支給し<sup>28</sup>、それに対して国が一定の補助を行う
  - ②「被災者生活再建支援法」の適用に至らない被害であった地域については、被災地方公共団体が支援金等による被災者支援など必要な措置を講じる
- という枠組みにより支援が行われてきている。

平成19年11月（第168回国会）、「被災者生活再建支援法の一部を改正する法律」（平成19年法律第114号）により抜本的な制度の見直しが行われ、使途を限定しない定額渡し切り方式に改められた。支援金は、住宅の被害程度に応じて支給される基礎支援金として、全壊等の世帯には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、住宅の再建方法に応じて支給される加算支援金として、居住する住宅を建設・購入する世帯には200万円、補修する世帯には100万円、民間住宅を賃借する世帯には50万円が支給され、基礎支援金と加算支援金を合わせて、最高で300万円が支給される。

本法に対しては、同一災害による被害でありながら、居住する地域の災害規模（市町村又は都道府県の全壊世帯数の違い等）により同法の適用対象とならない市町村が存在し、不公平が生じているとの指摘がある。なお、一部地域で同法が適用された災害において、災害規模の基準を満たさず適用とならない地域の都道府県が実施する支援措置には、一定の要件のもと特別交付税措置が講じられている。

## 7 大規模災害時における被災者の住まいの確保策に関する検討会

首都直下地震や南海トラフ地震等の大規模災害が発生した場合、圧倒的に住宅が不足し、被災者が広域的に避難することにより、応急的・一時的な住まいの生活が長期化することや、被災地方公共団体の事務負担等が大幅に増加することが予想される。これらの状況に的確に対応し、被災者の住まいを迅速に確保するとともに、住宅再建・生活再建を円滑に進めるため、内閣府は平成28年11月に、「大規模災害時における被災者の住まいの確保策に関する検討会」を設置し、大規模災害時における被災者の住まいの確保にあたっての課題等について整理し、今後の方向性を検討することとした。同検討会は、計6回にわたって開催され、平成29年8月に「論点整理」が公表された。

「論点整理」では、まず大規模災害時の応急仮設住宅の必要戸数を試算（首都直下地震では最大約94万戸、南海トラフ地震では最大約205万戸）し、大規模災害時における被災者の住まいに係る想定される状況と課題及び大規模災害時における被災者の住まいの確保に係る基本的な方向性を示した上で、応急段階については、①個人所有の空き家や公的住宅等既存ストックの有効活用、民間団体との連携の在り方、②応急建設住宅の迅速な供給等

<sup>28</sup> 支援金の支給に関する事務は、（公財）都道府県会館に委託されている。

のための準備の在り方、③広域避難発生時における被災者の住まい確保の在り方に係る論点を、また、復旧・復興段階については、④住宅再建・生活再建を促進するための支援の在り方、⑤復興まちづくりとの連携の在り方に係る論点を、それぞれ整理している。

## 8 激甚災害制度

激甚災害制度は、「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」（昭和37年法律第150号）に基づき、国民経済に著しい影響を及ぼし、かつ、地方財政の負担の緩和又は被災者に対する特別の助成を行うことが特に必要と認められる災害が発生した場合に、政令により当該災害を激甚災害として指定し、併せて適用すべき措置も指定するものである。激甚災害に指定されると、公共土木施設等や農地等の災害復旧事業への国庫補助の嵩上げ、中小企業信用保険法による災害関係保証の特例等、特別の財政助成措置が講じられる。

激甚災害には、①全国規模で指定基準を上回る規模となった災害について指定される激甚災害（いわゆる「本激」）と②市町村単位で指定基準を上回る規模となった災害について指定される局地激甚災害（いわゆる「局激」）がある。

本激は、その災害による被害に係る査定見込額等が所定の基準を超えた場合、地域を指定することなく、その災害自体を激甚災害に指定する。

他方、局激は、被害の規模が全国的に見ればそれほどではなくても、ある特定地域に激甚な被害を及ぼすような場合に対応する制度で、市町村における被害の額が所定の基準を超えた場合、その災害と適用の対象となる地域の両方を指定する。局激の指定は、被災規模と被災地の標準税収入等を勘案する必要があるため、年度末に一括して指定されることが通例であるが、災害発生時点で局激の要件を満たすことが明らかな場合<sup>29</sup>については、年度末を待たずに速やかに指定される（早期局激指定）。

本激及び早期局激の指定は、査定見込額等が一定の基準を上回る場合に行われるものであり、関係施設の被害状況を的確に把握し、基準に照らして判断するため、一定の期間<sup>30</sup>を要する。政府は、被災地方公共団体が安心して迅速に災害復旧に取り組めるように早期に激甚災害指定を行うため、地方公共団体が行う被害状況調査への国の機関の協力、被災地の航空写真等を活用した被害状況の早期把握、激甚災害の指定に関する政令の閣議決定を待たずに中央防災会議の答申を受けた段階での公表など運用の改善に取り組んできたが、更に「平成29年7月九州北部豪雨」を含む「平成29年6月7日から7月27日までの間の豪雨及び暴風雨による災害」については、査定見込額が基準に達した段階で「激甚災害の指定見込み」として公表した<sup>31</sup>。

また、平成29年12月、中央防災会議幹事会は、激甚災害指定の早期化に向け、被害が甚

<sup>29</sup> 査定見込額等が局地激甚災害指定基準の2倍超

<sup>30</sup> おおむね1～1.5か月

<sup>31</sup> 「平成29年7月九州北部豪雨」は、平成29年7月5日～6日に発生。査定見込額が指定の基準に達したとして公表されたのは、7月21日。なお、激甚災害は、平成29年6月7日から7月27日にかけて一連の気象現象としての梅雨前線及び台風第3号による被害に係るものとされ、全国的な梅雨明け（速報値）が発表された後の8月8日に政令が閣議決定され、8月10日に公布・施行された。

平成29年台風第18号及び台風第21号についても同様の措置が取られた。

大になる蓋然性が高いと判断される災害において、内閣総理大臣又は防災担当大臣の指示又は要請により、激甚指定関係省庁<sup>32</sup>が被災地方公共団体の要望に応じて被害状況調査に可能な限りの支援を行い、おおむね1週間を目途に調査結果（査定見込額等）を内閣府に報告すること等により、最速で災害の終息後1週間程度で指定見込みの公表が行えるよう、運用の改善を行うことを決定した。

## Ⅱ 第196回国会提出予定法律案等の概要

### 1 災害救助法の一部を改正する法律案（仮称）（検討中）

内容についての問合せ先

第三特別調査室 吉田首席調査員（内線 68740）

<sup>32</sup> 国土交通省、農林水産省、経済産業省、文部科学省、厚生労働省等

# 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を含む選挙制度改革

#### (1) 衆議院の一票の較差をめぐる最高裁大法廷判決

最高裁大法廷は平成 23 年 3 月 23 日、第 45 回衆議院議員総選挙（平成 21 年 8 月 30 日執行）の小選挙区選挙に係る一票の較差訴訟において、従来採られていた一人別枠方式とこれによる選挙区割りを違憲状態とする判決を出した。これを受けて、平成 24 年 11 月 16 日（第 181 回国会（臨時会））、一票の較差是正に向け、一人別枠方式を廃止した上で、都道府県ごとの選挙区の数について「0 増 5 減」<sup>1</sup>の改正を行うことを内容とする「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）」（以下「緊急是正法」という。）が成立した。

第 46 回衆議院議員総選挙（平成 24 年 12 月 16 日執行）は、緊急是正法による区割り改定が間に合わず、同法成立前の区割りに基づいて行われたが、これに対し提起された小選挙区選挙に係る一票の較差訴訟において、最高裁大法廷は平成 25 年 11 月 20 日、選挙区割りは違憲状態にあるとしつつも、平成 23 年大法廷判決を受けて、立法府が、本件選挙前の時点において是正の実現に向けた一定の前進と評価し得る法改正を実現していたことなどを挙げ、是正のための合理的期間は未経過として合憲の判決を行った。

第 47 回衆議院議員総選挙（平成 26 年 12 月 14 日執行）は、緊急是正法による新区割り<sup>2</sup>に基づく選挙であり、選挙区間の最大較差は平成 22 年国勢調査人口で 1.998 倍であったが、選挙時の有権者数比率で最大 2.13 倍あり違憲であるとして、訴訟が提起された。

これに対し、最高裁大法廷は平成 27 年 11 月 25 日、0 増 5 減の措置の対象とされた県以外の都道府県について、改正前の区割基準に基づいて配分された定数の見直し及び改正後の区割基準に基づく再配分がされておらず、これを主要要因として投票価値の較差が生じたなどとして選挙区割りは違憲状態にあるとしつつも、平成 23 年大法廷判決を受けて、立法府が法改正及びこれに基づく選挙区割りの改定を実現していたこと、その改定後も引き続き選挙制度の見直しが行われ、衆議院に設置された検討機関<sup>3</sup>において検討が続けられていることなどを挙げ、是正のための合理的期間は未経過として合憲の判決を行った。

この判決により、一票の較差に関して 3 回連続の違憲状態判決となった。

<sup>1</sup> 福井県、山梨県、徳島県、高知県、佐賀県の 5 県の定数を 3 から 2 に 1 減（0 増 5 減）するもの。

<sup>2</sup> 平成 25 年 6 月 24 日（第 183 回国会（常会））に衆議院小選挙区選出議員の選挙区の改定等を行う「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の一部を改正する法律（平成 25 年法律第 68 号）」が成立し、平成 26 年 12 月 14 日執行の第 47 回総選挙から適用された。

<sup>3</sup> 後述の「衆議院選挙制度に関する調査会」（座長：佐々木毅明るい選挙推進協会会長、元東京大学総長）



## (2) 衆議院選挙制度に関する調査会答申と衆議院選挙制度改革関連法の成立

平成 23 年 10 月（第 179 回国会（臨時会））から、一票の較差是正、定数削減を含む衆議院の選挙制度改革を議論する各党間の協議が行われていたが、平成 26 年 6 月 19 日（第 186 回国会（常会））、議院運営委員会の決定により、伊吹衆議院議長（当時）の下に有識者による「衆議院選挙制度に関する調査会」（以下「調査会」という。）が設置され、①現行制度を含めた選挙制度の評価（長短所、理想論と実現性）、②各党の総選挙公約にある衆議院議員定数削減の処理、③一票の較差を是正する方途、④現行憲法の下での衆参議院選挙制度の在り方と問題点、を諮問することとした。調査会は、平成 28 年 1 月 14 日（第 190 回国会（常会））、大島衆議院議長に「衆議院選挙制度に関する調査会答申」（以下「答申」という。）を提出した<sup>4</sup>。

答申の主な内容は、①小選挙区比例代表並立制を維持する、②衆議院議員の定数を 10 人削減して 465 人とし、小選挙区選挙の定数を 6 人削減、比例代表選挙の定数を 4 人削減する、③一票の較差是正のため、都道府県への議席配分方式をいわゆるアダムズ方式<sup>5</sup>とし、10 年ごとの大規模国勢調査の結果により見直すとともに、中間年の簡易国勢調査の結果によっては都道府県内の区画を見直す、というものであった。

5 月 20 日、答申の内容を踏まえた上で、アダムズ方式による都道府県への定数配分を次回の大規模国勢調査から採用すること、附則において平成 27 年簡易国勢調査の結果に基づいて小選挙区選挙を「0 増 6 減」、比例代表選挙を「0 増 4 減」することを内容とする「衆議院議員選挙区画定審議会設置法及び公職選挙法の一部を改正する法律（平成 28 年法律第 49 号）」（以下、「衆議院選挙制度改革関連法」という。）が成立した。

## (3) 衆議院議員選挙区画定審議会の勧告と区割り改定法の成立

衆議院選挙制度改革関連法は平成 28 年 5 月 27 日に公布され、衆議院議員選挙区画定審議会（以下「区画審」という。）は同法附則に基づいて、平成 27 年簡易国勢調査に基づく区割り改定作業を開始し、平成 29 年 4 月 19 日、安倍内閣総理大臣に対して、「衆議院小選挙区選出議員の選挙区の改定案についての勧告」を提出した<sup>6</sup>。同勧告の内容は、19 都道府県 97 選挙区の区割り改定を行うとするもので、選挙区間の最大較差は平成 27 年日本国民の人口<sup>7</sup>において現行の 2.176 倍から 1.956 倍に、平成 32 年見込人口<sup>8</sup>において 1.999 倍と 2 倍未満に抑えられるものであった<sup>9</sup>が、一方、分割市区町は総数で現在の 88 から 105

<sup>4</sup> 衆議院HP「衆議院選挙制度に関する調査会」参照

<sup>5</sup> 各都道府県の人口を一定の数値で除し、それぞれの商の整数に小数点以下を切り上げて得られた数の合計数が小選挙区選挙の定数と一致する方式。衆議院議員選挙区画定審議会設置法第 3 条第 2 項参照

<sup>6</sup> 総務省HP「衆議院議員選挙区画定審議会」参照

<sup>7</sup> 同法による区画審設置法改正により、区割り改定作業の基となる人口は、日本国民の人口とされた。日本国民の人口とは、平成 27 年の国勢調査の結果による総人口から外国人人口を差し引いた人口（「平成 27 年国勢調査人口（確定値）」に基づく計算結果の概要」（平成 28 年 10 月 26 日、総務省報道資料））。

<sup>8</sup> 平成 32 年見込人口とは、同法附則第 2 条第 3 項に規定する、平成 27 年日本国民の人口に平成 27 年日本国民の人口を平成 22 年日本国民の人口で除して得た数を乗じて得た数。

<sup>9</sup> 同法附則により、当該区割り改定作業は、平成 27 年簡易国勢調査人口を基にした選挙区間の人口較差を 2 倍未満にするとともに、平成 32 年見込人口においても、選挙区間の人口較差が 2 倍未満であることを基本と

となるものであった。

○都道府県別定数の異動 6 県（いずれも定数 1 減） 青森県(4→3) 岩手県(4→3) 三重県(5→4) 奈良県(4→3) 熊本県(5→4) 鹿児島県(5→4)	
○今回の改定法で変更される選挙区の数 1 9 都道府県 9 7 選挙区	
○最大人口較差	
今回の改定後 (平成 27 年日本国民の人口)	改 定 前 (平成 27 年日本国民の人口)
最大： 神奈川 16 区 554,516 人	北海道 1 区 589,501 人
最小： 鳥 取 2 区 283,502 人	宮 城 5 区 270,871 人
1. 9 5 6 倍	2. 1 7 6 倍
(平成 32 年見込人口)	(平成 32 年見込人口)
最大： 東 京 22 区 554,880 人	東 京 1 区 635,938 人
最小： 鳥 取 1 区 277,569 人	宮 城 5 区 249,225 人
1. 9 9 9 倍	2. 5 5 2 倍

6 月 9 日（第 193 回国会（常会））、上記勧告に沿うとともに、比例代表選出議員のブロック別の定数規定を併せて政府が提出した「衆議院議員選挙区画定審議会設置法及び公職選挙法の一部を改正する法律の一部を改正する法律案（内閣提出第 65 号）」が成立し、同月 16 日に公布され（平成 29 年法律第 58 号）、公布から 1 か月後の 7 月 16 日に施行された。

#### (4) 新しい定数及び区割りに基づく衆議院議員総選挙の執行

平成 29 年 9 月 28 日、衆議院が解散され、10 月 22 日に新しい定数及び区割りが適用された初めての総選挙となる第 48 回衆議院議員総選挙が行われた。

同選挙当日における有権者数の小選挙区間の最大較差は 1.98 倍であり、当日有権者数について初めて 2 倍を下回っていたが、選挙区によって一票の価値が異なるのは憲法違反であるとして全 289 選挙区について選挙無効を求める訴訟が全国 14 の高裁・支部に提起された。各高裁・支部では本年 1 月以降順次、判決がなされる予定であり、各地の高裁判決が出揃った後に最高裁から統一判断が示される見込みである。

#### (5) 次回以降の区割り改定において見込まれる動き

##### ア 平成 32 年大規模国勢調査に基づく区割り改定

次の大規模国勢調査は平成 32 年に行われることになっており、過去の例に従えば、同年 10 月に調査が実施されることが見込まれる。従来は、調査翌年 2 月に速報値の公表、同年 10 月に日本国民の人口が判明する確定値の公表が行われていたが、区画審の作業期間を考慮して総務省は今後速報値の公表と同時に日本国民の人口を公表することとした<sup>10</sup>。

これらを踏まえると、次回の区割り改定作業は次のとおりと想定される。

---

するとされた。

なお、平成 27 年簡易国勢調査の確定値の公表（平成 28 年 10 月 26 日）を受けて、日本国民の人口による人口較差が判明し、小選挙区 6 減となる対象の都道府県が、青森県、岩手県、三重県、奈良県、熊本県、鹿児島県と確定した。また、比例代表選挙についても、同確定値を受けて、4 減となる対象のブロックが、東北、北関東、近畿、九州と確定した。

<sup>10</sup> 第 193 回国会衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会議録第 6 号 3 頁（平 29.5.31）  
総務省答弁、日本国民の人口については前掲注 7 参照

平成 33 年 2 月に大規模国勢調査の速報値と同時に日本国民の人口が公表され、区画審は区割り改定作業に着手し、速報値公表から 1 年以内の平成 34 年 2 月までに区割り改定案を内閣総理大臣に勧告することとなる。なお、この改定から都道府県への定数配分にアダムズ方式が完全に採用されることとなるため、人口に比例した再配分が行われ、各都道府県の定数はその人口規模に応じて増員、減員となることが想定される。

その後、政府は新たな区割り改定法案を国会に提出し、国会で成立した後、公布され、前例から想定される 1 か月の周知期間を経て施行されれば、その施行日以後に公示される衆議院議員総選挙において、アダムズ方式による都道府県への定数配分に基づく初めての区割りが適用されることになる。

## イ それ以降の区割り改定作業について

その後は、10 年ごとに行われる大規模国勢調査において、上記 **ア** と同様の過程を経て区割り改定が行われることとなる（衆議院議員選挙区画定審議会設置法第 4 条第 1 項）が、中間年（大規模国勢調査が行われた年から 5 年目に当たる年）に実施される簡易国勢調査において、選挙区間の人口較差が 2 倍以上となったときは、各都道府県の選挙区の数に変更せずに、当該簡易国勢調査の速報値の公表から 1 年以内に区割り改定案の勧告が行われることとなる（同法第 3 条第 3 項及び第 4 条第 2 項）。

1 平成 32 年大規模国勢調査に基づく区割り改定（見込まれる動き）	
平成 32 年 10 月 平成 33 年 2 月  平成 34 年 2 月まで  常会中 公布から 1 か月後 (※前例による)	大規模国勢調査実施 速報値公表（日本国民の人口公表） 区画審が区割り改定作業を開始 区画審が内閣総理大臣へ区割り改定案を勧告 〔※この改定から都道府県への定数配分にアダムズ方式が完全に採用されることとなるため、人口に比例した再配分が行われ、各都道府県の定数はその人口規模に応じて増員、減員となることが想定される。〕 政府が新たな区割り改定法案を国会に提出、成立、公布 新たな区割り改定法施行 〔※以後に公示される衆議院議員総選挙において、アダムズ方式による都道府県への定数配分に基づく初めての区割りが適用。〕
2 平成 37 年簡易国勢調査に基づく区割り改定（改定が行われる場合に見込まれる動き）	
平成 37 年 10 月 平成 38 年 2 月    (平成 39 年 2 月まで)	簡易国勢調査実施 速報値公表（日本国民の人口公表） 〔※選挙区間の人口較差が 2 倍以上となったときは、各都道府県の選挙区の数に変更せずに、当該簡易国勢調査の速報値の公表から 1 年以内に区割り改定案の勧告。以下の括弧内は、左記の場合に見込まれる動き。〕 (区画審が区割り改定作業を開始) (区画審が内閣総理大臣へ区割り改定案を勧告) (以後は平成 32 年と同様)

## 2 参議院選挙制度改革

### (1) 平成 27 年公職選挙法改正による一票の較差是正及び平成 29 年最高裁大法廷判決

第 189 回国会（常会）の平成 27 年 7 月 28 日、参議院選挙区選挙における一票の較差是正を行うため、「公職選挙法の一部を改正する法律（平成 27 年法律第 60 号）」（4 県 2 合区

を含む10増10減)が成立し、第24回参議院議員通常選挙(平成28年7月10日執行)から適用された。この改正により、選挙区間の最大較差は、平成22年国勢調査人口で4.75倍から2.97倍に縮小した。

同法の附則には、「平成31年に行われる参議院議員の通常選挙に向けて、参議院の在り方を踏まえて、選挙区間における議員1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、必ず結論を得るものとする」との検討事項が規定された。

#### 4 県2合区を含む10増10減

定数増	北海道(4→6) 東京都(10→12) 愛知県(6→8) 兵庫県(4→6) 福岡県(4→6)
定数減	宮城県(4→2) 新潟県(4→2) 長野県(4→2)
合 区	鳥取県(2)・島根県(2) → 鳥取県及び島根県(2) 徳島県(2)・高知県(2) → 徳島県及び高知県(2)

最高裁大法廷は平成29年9月27日、同法が適用された平成28年の第24回通常選挙の選挙区選挙に係る定数訴訟について、次のような理由を示し、合憲の判決を行った。

①平成27年法律第60号による公職選挙法の改正により、一部の選挙区を合区して、数十年間にもわたり5倍前後で推移してきた選挙区間の人口の最大較差が2.97倍(選挙当時の選挙人数の最大較差は3.08倍)にまで縮小し、平成24年、26年の各大法廷判決の趣旨に沿って較差の是正が図られたこと、②上記改正法の附則において、次回の通常選挙に向けて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必ず結論を得る旨が定められていることにより、較差の更なる是正に向けての方向性と立法府の決意が示されるとともに、再び上記のような大きな較差を生じさせることのないよう配慮されていることからすると、これをもって違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえず、議員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。  
(判決理由骨子から抜粋)

## (2) 参議院選挙制度改革に関する議論の動向

### ア 参議院改革協議会における議論

第193回国会(常会)の平成29年2月10日、参議院の組織及び運営に関する諸問題を調査検討するため、伊達参議院議長の下に「参議院改革協議会」が設置された。

3月31日の協議会において、自民、民進、公明、共産、日本維新の会の5会派から参議院の選挙制度改革を議論のテーマとするよう提案がなされ<sup>11)</sup>、4月21日の協議会において、同協議会の下に「参議院改革協議会 選挙制度に関する専門委員会」(専門委員長:岡田自民党参議院幹事長代行)(以下「専門委員会」という。)を設置し、検討を進めていくことが合意された<sup>12)</sup>。

<sup>11)</sup> 参議院HP「参議院改革協議会(第3回)」、『毎日新聞』等(平29.4.1)

<sup>12)</sup> 参議院HP「参議院改革協議会(第4回)」



専門委員会は、5月12日の初会合以降これまでに12回開催されている<sup>13</sup>（協議経過は下表）。

**参議院改革協議会 選挙制度に関する専門委員会**

（平30.1.22現在）

1	平29.5.12	・専門委員会の運営に関する事項について協議決定 ・参議院選挙制度改革の経緯について、事務局から説明聴取・協議
2	6.2	・平成28年参議院定数訴訟に係る高裁判決の概要について、事務局から説明聴取・協議
3	7.7	・参考人（徳島県知事・全国知事会総合戦略・政権評価特別委員会委員長 飯泉嘉門君）から意見聴取・質疑
4	7.26	・参考人（広島大学大学院法務研究科教授 新井誠君、東洋大学名誉教授 加藤秀治郎君）から意見聴取・質疑
5	8.31	・参考人（専修大学法科大学院教授 棟居快行君、一橋大学大学院法学研究科教授 只野雅人君）から意見聴取・質疑
6	9.11	・参考人（大東文化大学大学院法務研究科教授・副学長 浅野善治君、伊藤塾塾長・弁護士 伊藤真君）から意見聴取・質疑
7	10.6	・平成28年参議院定数訴訟に係る最高裁判決の概要について、事務局から説明聴取・協議
8	11.9	・今後の進め方について協議
9	11.17	・参議院選挙制度改革に対する考え方について意見交換
10	12.1	・参議院選挙制度の改革のうち一票の較差について協議
11	12.8	・参議院選挙制度の改革のうち選挙制度の枠組みとそれに基づく議員定数の在り方について協議
12	12.19	・参議院選挙制度の改革のうち都道府県単位を基本とする選挙区の枠組みについて協議

（参議院改革協議会 選挙制度に関する専門委員会 経過情報（参議院HP）を基に作成）

## イ 各党における議論

自民党は、平成29年10月22日に執行された第48回衆議院議員総選挙の公約において「二院制における参議院のあり方、役割を踏まえ、憲法改正等により、3年ごとの半数改選時に各都道府県から少なくとも一人が選出されるよう参議院選挙制度を改革します」とした。12月20日、党憲法改正推進本部は、参議院選挙の合区解消等に関し、「憲法改正に関する論点取りまとめ」において「（憲法）47条を改正し、①両議院議員の選挙区及び定数配分は、人口を基本としながら、行政区画、地勢等を総合勘案する、とりわけ、②政治的・社会的に重要な意義を持つ都道府県をまたがる合区を解消し、都道府県を基本とする選挙制度を維持するため、参議院議員選挙においては、半数改選ごとに各広域地方公共団体（都道府県）から少なくとも一人が選出可能となるように規定する方向でおおむね意見は一致している。同時に、その基盤となる基礎的地方公共団体（市町村）と広域地方公共

<sup>13</sup> 参議院HP「参議院改革協議会 選挙制度に関する専門委員会」参照

団体（都道府県）を 92 条に明記する方向で検討している」とした<sup>14</sup>。専門委員会においても、「都道府県単位の選挙区を尊重して合区解消を図るべきだ。憲法改正の議論も排除しない」と述べた<sup>15</sup>。

公明党は、12 月 6 日の参議院憲法審査会において西田実仁委員が「現行の衆参両院における権限の配分の大前提は、両院共に全国民の代表であることによる。もしそれを侵すような改正が行われれば、参議院の機能、そして憲法上また法律上の権限は、大幅に見直しが必要となる可能性が高い」と述べ、憲法改正による合区解消に対して慎重な姿勢を示した<sup>16</sup>。専門委員会においては、望ましい選挙制度として全国を 10 程度の選挙区に分けて行う大選挙区制を主張した<sup>17</sup>。

民進党は、専門委員会において、選挙区選挙は都道府県単位が望ましいとし、また、一票の較差を是正するため、投票する際に複数候補者の名前を書く連記制の導入についても言及した<sup>18</sup>。また、大塚代表は 12 月 21 日の記者会見で「参議院の合区解消は重要な問題である」と述べた<sup>19</sup>。

共産党は、第 48 回衆議院議員総選挙の公約において「衆議院、参議院、ともに、民意を正確に反映する比例代表中心の選挙制度に改革します」とした。専門委員会では、現行の選挙制度を全国 9 ブロックの比例代表制に変更することを主張した<sup>20</sup>。

日本維新の会は、専門委員会において、将来は一院制を目指すとした上で、道州制導入によるブロック制を主張した<sup>21</sup>。

社民党<sup>22</sup>は、専門委員会において、現行憲法下での改革を求め、一票の較差を 2 倍以内には是正する努力をすべきであると主張した<sup>23</sup>。

## ウ 地方団体における動き

全国知事会は、平成 28 年 7 月 29 日に「参議院選挙における合区の解消に関する決議」を採択し、また、平成 29 年 7 月 28 日に「国民主権に基づく真の地方自治の確立に関する決議<sup>24</sup>」を採択した。11 月 24 日には、全国知事会の「憲法における地方自治の在り方検討 WT」がまとめた合区解消に向けた憲法第 47 条の改正を含む憲法改正草案が公表された<sup>25</sup>。

<sup>14</sup> 自民党 HP「憲法改正に関する論点取りまとめ」（平成 29 年 12 月 20 日 自由民主党憲法改正推進本部）

<sup>15</sup> 『日本経済新聞』『東京新聞』（平 29. 11. 18）

<sup>16</sup> 第 195 回国会参議院憲法審査会会議録第 1 号 7 頁（平 29. 12. 6）、『読売新聞』『朝日新聞』（平 29. 12. 7）

<sup>17</sup> 『読売新聞』『朝日新聞』（平 29. 11. 18）

<sup>18</sup> 『読売新聞』『毎日新聞』（平 29. 11. 18）、『毎日新聞』（平 29. 12. 28）。なお、報道では同党足立委員の個人の意見とされている。

<sup>19</sup> 民進党 HP「大塚耕平代表記者会見 2017 年 12 月 21 日（木）」

<sup>20</sup> 『毎日新聞』『読売新聞』（平 29. 11. 18）

<sup>21</sup> 『読売新聞』『毎日新聞』（平 29. 11. 18）

<sup>22</sup> 社民党と自由党の統一会派である「希望の会」として出席

<sup>23</sup> 『朝日新聞』『毎日新聞』（平 29. 11. 18）、『読売新聞』（平 29. 12. 2）

<sup>24</sup> 同決議中で、参院選の合区に関し、国において速やかに実行することとして、「平成 31 年の参議院選挙に向け、『合区問題』の抜本的解決策の結論を得、早急に示すとともに、国民に対して、十分に周知を図ること」とした。

<sup>25</sup> 『毎日新聞』『東京新聞』（平 29. 11. 25）。なお、同 WT は全国知事会総合戦略・政権評価特別委員会の下に

全国都道府県議長会は、平成29年1月20日、「参議院議員選挙制度の抜本的見直しを求める決議<sup>26</sup>」を採択した。

### 3 その他の課題

#### (1) 投票環境の向上方策

平成26年5月に総務省に設置された「投票環境の向上方策等に関する研究会」は、①ICT（情報通信技術）を活用した投票環境の向上、②期日前投票等の利便性の向上、③選挙人名簿制度の見直し、④その他について検討を行い、平成27年3月に中間報告を、平成28年9月に報告を公表した。これらを踏まえてこれまでに、共通投票所制度の創設、期日前投票の投票時間の弾力化、選挙人名簿の登録制度の見直し、在外選挙人名簿の登録制度の見直し、投票所における選挙人名簿対照のオンライン化、最高裁判所裁判官国民審査の期日前投票期間の見直しなどの公職選挙法等の改正が行われた。

同研究会は、更なる投票環境の向上に向けて、平成28年12月、新たに在宅介護を受ける選挙人の投票機会の確保等について検討を開始し、平成29年6月に報告（高齢者の投票環境の向上について）を公表した<sup>27</sup>。

同報告において、郵便等による不在者投票（郵便等投票）の対象者について、要介護者については要介護5の者とされている対象<sup>28</sup>を要介護4及び要介護3の者まで対象とすることが提言されている。

対象が拡大すれば、郵便等投票の対象者は約157万人増えることとなり、報道によれば、総務省は今後、与野党に理解を求め、議員立法による公職選挙法の改正も視野に制度化を目指すとしている<sup>29</sup>。

また、同研究会は平成29年12月26日に会合を開き、ICTの利活用の検討も含めて「投票しにくい状況にある選挙人の投票環境向上」や「選挙人等の負担軽減、管理執行の効率化」について議論、論点整理を行い、本年夏頃を目途に一定の取りまとめをするとしている<sup>30</sup>。

#### (2) 女性の政治参画の促進

超党派の「政治分野における女性の参画と活躍を推進する議員連盟」（平成27年2月26日発足）によって検討が進められていた女性の政治参画を促進する方策について、第190

---

設置された。憲法改正草案を含む「憲法における地方自治の在り方検討WT報告書」は全国知事会HP「平成29年11月24日 全国知事会議の開催について」の資料を参照

<sup>26</sup> 同決議中で、「今回の合区による選挙はあくまで緊急避難措置として行われ、改正公職選挙法の附則において抜本的見直しについて規定されていることから、都道府県が民主政治の単位として機能してきたという実態を踏まえ、都道府県単位による代表が国政に参加することが可能な選挙制度とされるよう強く要望する」とした。

<sup>27</sup> 総務省HP「投票環境の向上方策等に関する研究会 報告（高齢者の投票環境の向上について）」（平成29年6月13日）

<sup>28</sup> 公職選挙法施行令第59条の2第3号に規定

<sup>29</sup> 『読売新聞』『毎日新聞』等（平29.6.14）

<sup>30</sup> 総務省HP「投票環境の向上方策等に関する研究会」参照

回国会（常会）の平成 28 年 5 月 30 日、民進党から、衆議院比例代表選挙における重複立候補者に係る名簿の登載方法について、現行の方法に加え、同一順位とされた重複立候補者を性別その他の観点からグループ化し、各グループに当選人の割当ての優先順位を付けることができるようにすること等を定める「公職選挙法の一部を改正する法律案（逢坂誠二君外 6 名提出、第 190 回国会衆法第 61 号）」が衆議院に提出され<sup>31</sup>、本委員会において継続審査となっていたが、平成 29 年 9 月 28 日（第 194 回国会（臨時会））の衆議院解散により審査未了となった。

### （3）被選挙権年齢の引下げ

選挙権年齢の 18 歳以上への引下げを踏まえ、被選挙権年齢の引下げについても各党において議論が始められた。

第 192 回国会（臨時会）の平成 28 年 11 月 18 日、民進党、自由党及び社民党の 3 会派は、被選挙権年齢を 5 歳引き下げる「公職選挙法及び地方自治法の一部を改正する法律案（奥野総一郎君外 5 名提出、第 192 回国会衆法第 7 号）」を衆議院に提出したが、平成 29 年 9 月 28 日（第 194 回国会（臨時会））の衆議院解散により審査未了となった。

日本維新の会は、第 192 回国会及び第 193 回国会において参議院に、被選挙権年齢を 18 歳以上に引き下げる法案を提出したが、いずれも参議院において未付託未了となった。

自民党は、平成 28 年 11 月 22 日の党選挙制度調査会において被選挙権年齢の引下げ等について検討に着手した<sup>32</sup>。

また、平成 29 年 10 月 22 日執行の第 48 回衆議院議員総選挙の公約において、自民党は「被選挙権年齢も引き下げの方向で検討します」、希望の党は「被選挙権の年齢引き下げを実現する」、公明党は「被選挙権年齢の引き下げをめざします」、日本維新の会は「成人年齢引き下げに合わせて、衆参両院の被選挙権年齢を 18 歳に引下げ」、社民党は「被選挙権年齢を一律 5 歳引き下げます」とする旨を掲げた。

### （4）福島県議会議員の選挙区に関する特例

東京電力福島第 1 原子力発電所事故による避難指示で人口が激減した福島県双葉郡 8 町村の福島県議会議員の選挙区に関し、自民党は、定数を事故前のまま維持できる特例法案をまとめ、他党に賛同を求め、本年の常会での成立を目指すとしている<sup>33</sup>。

---

<sup>31</sup> 同日、民進党、共産党、生活の党及び社民党から「政治分野における男女共同参画の推進に関する法律案（中川正春君外 10 名提出、第 190 回国会衆法第 60 号）」が、第 192 回国会（臨時会）の 12 月 9 日、自民党、公明党及び日本維新の会から「政治分野における男女共同参画の推進に関する法律案（土屋品子君外 5 名提出、第 192 回国会衆法第 12 号）」が、衆議院に提出され、内閣委員会において継続審査となった。

報道によれば、第 193 回国会（常会）の平成 29 年 2 月に超党派議連が与党案で足並みを揃え、両案を取り下げた上で内閣委員会提出の法案として提出し直し、成立する見通しとなったが（『朝日新聞』（平 29. 2. 24）『読売新聞』（平 29. 2. 25））、同国会での成立は見送られることとなり（『朝日新聞』『東京新聞』（平 29. 6. 17））、平成 29 年 9 月 28 日（第 194 回国会（臨時会））の衆議院解散により両案とも審査未了となった。与野党は、本年常会に提出する方針を固め、常会での成立を目指すとしている（『読売新聞』（平 29. 12. 19））。

<sup>32</sup> 『読売新聞』『日本経済新聞』（平 28. 11. 23）

<sup>33</sup> 『毎日新聞』（平 29. 12. 13）、『東京新聞』（平 29. 12. 25）



## 4 政治資金規正法の改正

### (1) 政治資金の在り方に関するこれまでの議論

#### ア 寄附等の制限の経緯

政治資金規正法は、昭和 23 年の制定以後逐次改正され、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設けられ、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

会社、労働組合等の団体のする寄附について、政治資金規正法は、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ものとされ、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、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が創設され、従来の所得控除制度との選択制とされた。

#### 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、社会通念上の価額を超えない限り、パーティー出席のための対価の支払であり、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るようになったことから、その運営の適正さを確保するため、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」に厳格化された。

## (2) 最近の政治資金等についての各党の考え

第48回衆議院議員総選挙（平成29年10月22日執行）において、政治資金等についての考え方や具体の改善策について、各党は公約等で次のように掲げた<sup>34</sup>。

自民党 <sup>35</sup>	労働組合等の政治活動の収支の透明化を図るなど、政治資金のより一層の透明性を確保 寄附による税制上の優遇措置を拡充するなど、個人寄附等の促進
立憲民主党	企業団体献金の禁止と個人献金の促進
希望の党	「企業団体献金ゼロ」を法的に義務付け
公明党	秘書など会計責任者への政治家の監督責任を強化 会計責任者が政治資金収支報告書の虚偽記載などの違法行為を行い、議員が相当 の注意を怠った場合の公民権停止・失職
共産党	企業・団体献金（企業・団体によるパーティー券購入を含む）の禁止 政党助成金の廃止
日本維新の会	個人献金を促す措置を講じ、企業・団体・組合の献金の禁止 政治団体の世襲の制限 など
社民党	政党への企業団体献金を全面的に禁止

内容についての問合せ先

第二特別調査室 原首席調査員（内線 68720）

<sup>34</sup> 「日本のこころ」の公約には関連する記載はなかった。

<sup>35</sup> 公約には関連する記載なし。平成29年10月10日公表の「総合政策集2017 J-ファイル」に記載。

## 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

#### ア 沖縄の特殊事情

政府は、沖縄の特殊事情に鑑み、国の責務として沖縄振興に取り組んでいる。

#### 沖縄の特殊事情

- ・ **歴史的事情**：先の大戦により 20 万人もの人々が犠牲になったほか、戦後 27 年にわたり、米国の施政権下に置かれたことにより、インフラ整備等の面で大きな格差が生じた。
- ・ **地理的事情**：本土から遠隔にあるとともに、東西 1,000km、南北 400km の広大な海域には 160 もの離島が散在しており、島しょ地域ならではの経済的不利性にさらされている。
- ・ **社会的事情**：国土面積の 0.6% の県土に在日米軍専用施設・区域の 70.4% が集中していることから、県民生活に様々な影響を及ぼしている。

(首相官邸HP等を基に作成)

#### イ 経緯

昭和 47 年 5 月に沖縄が日本に復帰して以来、政府は、沖縄振興特別措置法（平成 14 年 3 月までは沖縄振興開発特別措置法）に基づく沖縄振興（開発）計画<sup>1</sup>に沿って、振興策を進めてきた。

平成 24 年 3 月末までを有効期限とする沖縄振興特別措置法は、期限切れを前に改正され、期限を 10 年間延長（平成 34 年 3 月末まで有効）したほか、沖縄振興計画の策定主体を国から県へ変更するとともに、使途の自由度の高い一括交付金を創設するなど、県の主体性をより尊重する内容が盛り込まれた。同法に基づき同年 5 月に策定された第 5 次計画（平成 24 年度～平成 33 年度）に当たる「沖縄 21 世紀ビジョン基本計画」は、「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」を基軸的な考えとして掲げ、同計画に基づき各施策が実施されている。

第 5 次計画について、県は、前期の最終年である 5 年目（平成 28 年度）に施策の効果や展開方向等について評価・点検を行った上で、平成 29 年 5 月に改定した。新たに子どもの貧困対策の推進等が盛り込まれた同計画は、後期 5 年間の沖縄振興の指針となっている。



<sup>1</sup> 第 1 次～第 3 次計画は、沖縄振興開発特別措置法に基づく「沖縄振興開発計画」。第 4 次及び第 5 次計画は、沖縄振興特別措置法に基づく「沖縄振興計画」

なお、最近では、東アジアの中心に位置する地理的特性や全国一高い出生率など、沖縄の優位性・潜在力に注目が集まっており、平成29年6月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2017」（骨太方針）においても、「沖縄の優位性と潜在力を活かし、日本のフロントランナーとして経済再生の牽引役となるよう、引き続き、国家戦略として、沖縄振興策を総合的・積極的に推進する」とされている。

## ウ 平成30年度沖縄振興予算

沖縄振興予算においては、沖縄振興計画に基づく関連事業の全体把握及び事業相互間の進捗調整、計画に沿った事業の推進を図る観点から、これらの事業に必要な経費は内閣府に一括計上され、必要に応じて事業を実施する所管府省に予算を移し替えて執行される。

平成29年12月22日に閣議決定された平成30年度予算政府案のうち内閣府沖縄振興予算には、前年度当初予算比4.4%（140億円）減の3,010億円が計上された<sup>2</sup>。安倍総理は、平成25年12月の閣議で、現行の沖縄振興計画期間（平成24年度～平成33年度）においては、沖縄振興予算について毎年3,000億円台を確保すると表明しているが、この表明以降で、最も低い予算額となった。

主な事項を見ると、県が自主的な選択に基づき沖縄振興に資する事業を実施できる一括交付金については、前年度比12.6%（170億円）減の1,188億円（沖縄振興特別推進交付金（ソフト分野）608億円（前年度688億円）、沖縄振興公共投資交付金（ハード分野）579億円（同670億円））が計上されている。また、那覇空港滑走路増設事業（330億円）を含む公共事業関係費等に1,420億円（同1,429億円）、沖縄科学技術大学院大学（OIST）関連経費に203億円（同167億円）、北部振興事業（非公共）に25.7億円（同同額）、沖縄産業イノベーション創出事業に13.7億円（同10.6億円）、駐留軍用地跡地利用推進経費に12.6億円（同12.5億円）、子供の貧困緊急対策経費に12億円（同11億円）が計上されている。さらに、沖縄健康医療拠点整備経費（西普天間住宅地区跡地における沖縄健康医療拠点の整備の推進）に3.1億円、沖縄の人材育成事業（主として観光や情報通信分野の専門学校に進学した場合に経済的支援を行う沖縄独自の給付型奨学金を創設）に2.1億円が新たに計上されている。

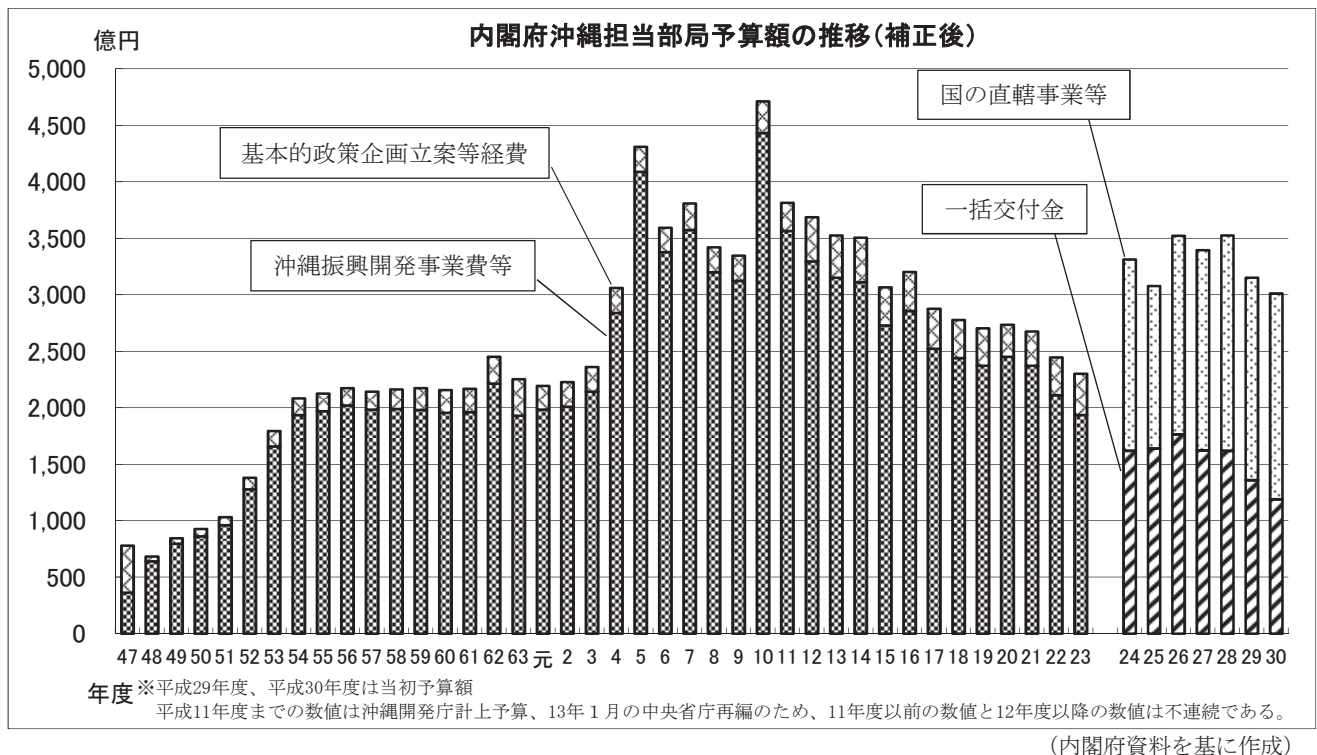
沖縄振興予算が前年度から減額となった主な要因は一括交付金の大幅な減額であるが、この点について、江崎沖縄担当大臣は、12月22日の閣議後の記者会見において「現下の国の厳しい財政状況の下、沖縄県の平成29年度事業の実施状況などを総合的に勘案した数値」との認識を示した。また、予算の減額は普天間飛行場の名護市辺野古への移設に反対する翁長県政へのけん制ではないかとの質問に対して、「知事選（平成30年12月9日任期満了）と、こうした予算は切り離して、しっかり対応している」とした上で、「沖縄振興予算は基地問題とリンクさせるべきではない」と述べた。

一方、翁長知事は同日、「総額として昨年度を下回っていることや、増額を求めている一括交付金について県や市町村の切実な要望が反映されなかったことは極めて残念だ」とし

<sup>2</sup> 内閣府沖縄振興予算の概算要求額は3,190億円



つつも、「県としては、予算の更なる効果的な活用を図るため、事業の選択と行政資源の集中に努め、県を挙げて推進体制を強化し、最大の効果が得られるよう沖縄の振興に全力で取り組んでいく」と述べた。



## エ 近年の主な施策

### (7) 駐留軍用地跡地の利用の推進(跡地利用特措法の制定)

県は、米軍基地の整理・縮小を県政の最重要課題として位置付けており、その返還に伴う支障除去(土壌汚染、不発弾等の除去)等の諸問題の解決もまた県民から強く要望されてきた。

これらの問題を解決するとともに、駐留軍用地跡地の利用の促進及び円滑化のための措置を効果的に推進するため、平成24年3月、「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」(返還特措法)が改正された。この改正により、法律名は「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」(跡地利用特措法)に改められ、その内容も「返還」から「跡地利用の推進」に重点を移したものとなり、法律の有効期限の10年延長、地方公共団体等による駐留軍用地内の土地の先行取得制度<sup>3</sup>の新設等が盛り込まれた。平成27年3月、跡地利用特措法は改正され、今後返還が見込まれる駐留軍用地について、必要な場合には返還後の支障除去期間中においても、引き続き地方公共団体等が土地を先行取得できることとなった。

なお、返還された西普天間住宅地区跡地については、①高度医療・研究機能の拡充、②地域医療水準の向上、③国際研究交流・医療人材育成の3つを柱とする沖縄健康医療拠点

<sup>3</sup> 同制度は、本土に比べて基地内の民有地率が高い沖縄において、返還後の跡地利用を円滑に進めるために創設されたものであり、地方公共団体等に土地が買い取られる場合には、譲渡所得について5,000万円までの特別控除が適用される。

の整備に向けた取組が行われており、平成 30 年度予算では、琉球大学医学部及び同附属病院の移設等の整備経費として新たに 3.1 億円が計上されている。

#### (イ) 沖縄科学技術大学院大学（OIST）の整備

平成 21 年 7 月、沖縄科学技術大学院大学（OIST: Okinawa Institute of Science and Technology Graduate University）の設置及び運営に関し必要な事項を定めるための「沖縄科学技術大学院大学学園法」が成立した。同法に基づき、平成 23 年 11 月に学校法人沖縄科学技術大学院大学学園が設立され、平成 24 年 9 月に OIST は開学した。

OIST は、沖縄において世界最高水準の教育研究を行うことにより、①沖縄の振興と自立的発展、②世界の科学技術の発展、に寄与することを目的として設置された大学院大学であり、沖縄振興特別措置法に基づく沖縄振興計画の主要政策の一つに位置付けられている。

平成 30 年度予算では、新たな研究棟の建設や新規教員の採用など OIST の規模拡充に向けた取組を支援するため、前年度比 21.4%（36 億円）増の 203 億円が OIST 関連経費として計上されている。

#### (ウ) 那覇空港滑走路増設事業

那覇空港における航空機の年間発着回数は、平成 24 年度には滑走路の処理能力（最大 13.9 万回）を超える 14.7 万回となり、ピーク時間帯には出発を待つ航空機の慢性的な遅延が発生している。こうした状況は沖縄の地域経済を支える観光需要の制約となっていたことから、現滑走路の 1,310m 沖合に 2,700m の滑走路を増設することとなった。同事業は平成 26 年 1 月に着工し、平成 31 年 12 月に完工（工期：5 年 10 か月）、平成 32 年 3 月末より供用開始の予定で、総事業費は約 1,993 億円と見込まれている<sup>4</sup>。

国土交通省大阪航空局は第 2 滑走路の供用開始後の処理能力を年間 18.5 万回と算定しているが、那覇空港の平成 28 年度の年間発着回数は既に 16.6 万回に達している。このため、経済界等からは、新たなターミナルビルを造るなど、滑走路増設の効果を最大化するよう求める要望が出ている。

平成 29 年 1 月、内閣府沖縄総合事務局は、第 2 滑走路の埋立工事のため岩礁破碎許可の更新を県に申請したが、有効期限の 2 月 13 日までに審査が間に合わず、工事が中断する事態となった。その後、同局は、県に追加資料を提出し、3 月、岩礁破碎許可を得て工事を再開したが、工事中断の影響により、平成 32 年 3 月末の第 2 滑走路の供用開始がずれ込む可能性が指摘されている。

#### (エ) 子どもの貧困対策

沖縄の子どもを取り巻く経済環境は、子どもの相対的貧困率（29.9%（全国 13.9%））

---

<sup>4</sup> 同事業の予算に関しては、平成 25 年 12 月、内閣府、財務省及び国土交通省の 3 大臣間において、平成 26 年度から平成 30 年度については所要額 330 億円を毎年度計上すること及び最終年度である平成 31 年度の所要額については当該 3 府省の間で調整し措置することが合意されている。

のほか、高い離婚率や若年出生率に起因すると考えられる母子世帯の出現率（全国平均の約1.7倍）、1人当たり県民所得（全国最下位）、非正規雇用の割合（全国1位）、大学等進学率（全国最下位）等の指標からも明らかなように極めて厳しい状況にある。

県は、「沖縄県子どもの貧困対策計画」（計画期間：6年間（平成28年度～平成33年度））を平成28年3月に策定し、同計画に基づいて創設した「沖縄県子どもの貧困対策推進基金」（総額30億円）等を活用して、子どもの貧困対策事業を実施する市町村に対して支援を行っている。

県や市町村の取組を支援する立場から、内閣府は、平成28年度から現行の沖縄振興計画期間中である平成33年度までを集中対策期間として、地域の実情を踏まえた対策に集中的に取り組むこととし、「沖縄子供の貧困緊急対策事業」（補助率：10/10）を実施している。同事業について、平成28年度予算では10億円、平成29年度予算では11億円が計上された。また、平成30年度予算では12億円が計上されている。

## （2）米軍基地問題

### ア 在沖米軍及び基地の現状

平成28年12月に北部訓練場の過半、約4,000haが返還され、沖縄において在日米軍に提供されている専用施設・区域の面積は約2割減少したが、今なお、同面積は約18,600haで、全国の在日米軍専用施設・区域の約70.4%を占めている。また、沖縄県土に占める米軍基地面積の割合は約8.2%であり、他の都道府県と比べて沖縄県の基地負担の重さは顕著である。

このように広大で過密な米軍基地の存在は、県土の振興開発上の大きな制約となるだけでなく、航空機騒音、墜落事故、米軍人による凶悪犯罪等に象徴される過重な負担を沖縄にもたらしめているとして、県は基地負担の軽減を求めている。

### イ 普天間飛行場移設問題

#### （7）普天間飛行場の概要

普天間飛行場は、宜野湾市のほぼ中央に立地する米海兵隊の航空基地で、市の面積の約25%（約480ha）を占めている。2,800mの滑走路を持ち、24機のオスプレイのほか、ヘリコプターを中心に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。飛行場周辺には住宅、学校等が密集し、その危険性の除去が課題となっている。

#### （4）普天間飛行場の移設計画

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・モンデール米大使会談で全面返還が合意され、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、今後5年ないし7年以内に代替施設が完成し運用可能になった後に全面返還することが明記された。

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月に沖縄県知事が、翌月には名護市長が辺野古

への受入れを表明し、工法等については、平成18年5月に日米政府が合意した「再編実施のための日米のロードマップ<sup>5)</sup>」(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案でおおむね固まった。平成23年6月の日米安全保障協議委員会<sup>6)</sup>(「2+2」)において、滑走路をV字と決定し、平成26年より後のできる限り早い時期に完了させることを確認した。また、日米両政府は、「2+2」や首脳会談において、普天間飛行場の固定化を避けるためには、辺野古への移設が唯一の解決策であることを確認している。平成29年11月の日米首脳会談においても同様に確認された。

#### (ウ) 普天間飛行場移設に関する近年の動き

平成25年12月、沖縄県の仲井眞知事は、同年3月に沖縄防衛局が知事に対して行った辺野古沿岸域の公有水面埋立承認申請を承認し、これを受け、同局は、代替施設建設のための作業に着手した。そうした中、平成26年11月の沖縄県知事選において、辺野古移設反対を掲げる翁長雄志氏が、辺野古移設の妥当性を訴えた現職の仲井眞知事を破り当選した。翁長氏は、知事就任後、弁護士等による第三者委員会を設置して仲井眞前知事が行った辺野古埋立承認(以下「承認」という。)手続に関する法律的な瑕疵の有無を検証し、平成27年10月、承認には法的に瑕疵があるとして、取消処分を行った。これにより、国土交通大臣と沖縄県知事がそれぞれ訴訟を提起し合う事態となった。

その後、和解が成立したが、知事が承認取消処分の取消しを求める国土交通大臣の是正指示に従わなかったため、平成28年7月、同大臣は知事の不作为の違法確認訴訟を福岡高裁那覇支部に提起し、同支部の判決に不服だった知事が最高裁に上告し、同年12月、最高裁は知事が承認取消処分を取り消さないことは違法とする判決を言い渡した。これを受けて、知事は承認取消処分を取り消し、中止されていた埋立工事が再開された。

平成29年3月31日に期限を迎える埋立工事に必要な岩礁破碎許可<sup>7)</sup>について、沖縄防衛局は、名護漁業協同組合が許可の前提となる辺野古沿岸域の漁業権を既に放棄しているとして、再申請を行わないことを文書で県に通知した。一方、県は、漁業権については現在も存在しており、再申請は必要との立場を示した。有効期限を迎えた後も同局が工事を続けているため、県は行政指導を行ったが、同局は再申請の必要はないとの見解を改めて示した。このため、同年7月、知事は、無許可で岩礁破碎を進めるのは県漁業調整規則に違反しているとして、国に工事差止めを求める訴訟を提起し、判決が出るまで破碎行為を一時的に禁止する仮処分も申し立てた。同年12月、この訴訟の審理等が終結し、平成30年3月に判決が言い渡される予定となっている。

なお、平成29年12月、知事は承認の撤回<sup>8)</sup>について、任期中に判断することを示唆した。

<sup>5)</sup> 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等が明記された。また、普天間飛行場の移設、海兵隊のグアム移転、嘉手納飛行場以南の基地の返還等の再編案は統一的なパッケージとなっていた。

<sup>6)</sup> 外務・防衛の閣僚級協議の枠組み(日本：外務大臣・防衛大臣、米国：国務長官・国防長官)

<sup>7)</sup> 沖縄県漁業調整規則第39条第1項 漁業権の設定されている漁場内において岩礁を破碎し、又は土砂若しくは岩石を採取しようとする者は、知事の許可を受けなければならない。

<sup>8)</sup> 撤回とは、瑕疵なく成立した行政行為について、成立後に発生した新たな事情を理由として、当該行政行



## ウ 嘉手納飛行場以南の土地の返還

嘉手納飛行場以南の土地の返還についても、平成 18 年のロードマップに明記され、その後、平成 24 年のロードマップの見直し<sup>9</sup>により、それまで一体とされていた普天間飛行場の代替施設に関する進展から切り離されることとなった。

平成 25 年 2 月、安倍総理とオバマ大統領が会談し、普天間飛行場の移設と嘉手納飛行場以南の土地の返還を早期に進めることで一致した。これに基づき、同年 4 月、同飛行場以南の米軍 6 施設・区域の返還計画が合意され、返還時期を 3 区分<sup>10</sup>とし、総面積 1,048ha +  $\alpha$  になる「沖縄における在日米軍施設・区域に関する統合計画」が発表された。この計画の発表後、キャンプ瑞慶覧の西普天間住宅地区の約 52ha 等が返還された。また、日米両政府は、平成 27 年 12 月、普天間飛行場の一部など米軍施設・区域の約 7ha を平成 29 年度中に前倒しで返還することなどで合意したと発表した。このうち、約 4ha が平成 29 年 7 月に返還された。

## エ 日米地位協定

日米地位協定<sup>11</sup>（以下「地位協定」という。）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したもので、米軍に対する施設・区域の提供手続、米軍人・軍属<sup>12</sup>・家族に関する出入国や租税、刑事裁判権、民事請求権など幅広く規定している。

地位協定は、昭和 35 年の締結以来、一度も改正されておらず、日米両政府は、運用改善を図ること等により対処してきた。刑事裁判手続に係る運用改善としては、平成 7 年の米軍兵士による少女暴行事件を受けて、殺人等の凶悪犯罪について、起訴前の被疑者の身柄の引渡しを可能とする<sup>13</sup>日米合同委員会合意等がある。また、近年、環境<sup>14</sup>と軍属<sup>15</sup>に関する補足協定が締結された。しかし、沖縄県は、米軍基地を起因とする様々な事件・事故や

---

為の効力を将来に向かって消滅させる行為

<sup>9</sup> 見直された主な点は、① 1 つのパッケージとしていた「普天間飛行場の辺野古への移設、海兵隊のグアム移転、嘉手納基地より南の 5 施設の返還」を個別に切り離し、返還を先行させる、② 移転する在沖米海兵隊員の人数を約 8,000 人から約 9,000 人に増やし、グアム以外にハワイ、オーストラリア等にも分散させる等

<sup>10</sup> ①「必要な手続の完了後に速やかに返還可能となる区域」の 65ha が最も早く「2013 年度又はその後」、②「沖縄において代替施設が提供され次第、返還可能となる区域」の 841ha が最も早く「2022 年度又はその後」、③「米海兵隊の兵力が沖縄から日本国外の場所に移転するに伴い、返還可能となる区域」の 142ha +  $\alpha$  が最も早く「2024 年度又はその後」

<sup>11</sup> 正式名称は、「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第六条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定」

<sup>12</sup> 合衆国の国籍を有する文民で日本国にある合衆国軍隊に雇用され、これに勤務し、又はこれに随伴するものをいう。（日米地位協定第 1 条（b））

<sup>13</sup> 地位協定によれば、米軍人等の被疑者の身柄を米側が確保した場合は、日本側が起訴するまで米側が被疑者を拘禁することとされている。

<sup>14</sup> 平成 27 年 9 月に署名（即日発効）。周囲の環境に影響を及ぼす事故（漏出）が発生した場合や、返還予定地の土壌汚染等に関する調査を行う必要がある場合に、原則として返還の約 7 か月（150 労働日）前から地元自治体等に基地への立入りを認め、日米間で別途合意した場合には、約 7 か月よりも前の段階から立入りを可能とする。

<sup>15</sup> 平成 29 年 1 月に署名（即日発効）。平成 28 年 4 月に沖縄県で発生した米軍属による女性殺人事件の発生を受け、再発防止策として、地位協定上の地位を有する軍属の範囲を明確化した。

環境問題、米軍人、軍属等による犯罪等が県民生活に多大な影響を及ぼしているとして、運用改善や補足協定締結にとどまらず、地位協定の抜本的な見直しを要請してきた。

平成 29 年 9 月、県は、県内市町村等からの意見も取り入れて、17 年ぶりに地位協定の見直し案を取りまとめ、日米両政府に要請した。新たな要請として、①米軍の財産が施設及び区域の外にある場合には、日本の当局が搜索、差押え又は検証を行う権利を行使する旨を明記すること、②施設及び区域の外における事故現場等の必要な統制は、日本の当局主導の下に行われる旨を明記すること、などが盛り込まれている。現在の運用では、米軍機が施設・区域外に墜落した場合、米軍の同意がなければ、日本の当局は搜索等を行うことはできない<sup>16</sup>。

平成 29 年 12 月、普天間飛行場に隣接する小学校の運動場に大型輸送ヘリコプターの操縦席窓が落下した事故に関して、県警は米軍の同意が得られたとして、普天間飛行場内に立ち入り、事故機の調査を実施した。しかし、地位協定等に基づき、落下した窓を米軍に返却したことや訓練中の事故は第一次裁判権が米側にあることなどにより、日本側の原因究明の動きは進んでいない。

## オ オスプレイ等の安全性に関する問題

オスプレイは開発段階から墜落死亡事故が相次いだため、その安全性に疑問が持たれ、また、低周波の騒音などの問題も指摘されていた。

こうした中、平成28年12月に普天間飛行場所属のオスプレイが空中給油訓練中に事故を起こし、不時着水した。米軍は、事故原因を完全に究明しないままオスプレイの飛行や訓練を再開し、沖縄県の反発を招いた。平成29年 9 月、米国政府から、困難な気象条件下で空中給油訓練をした際のパイロットのミスが原因で、機体の不具合、整備不良が事故要因となる兆候はなかったとする事故調査報告書が提出された。これに対して、翁長知事は、「事故が起きるとパイロットの責任にして、オスプレイの構造的欠陥を言わないようにしているのではないか」と述べ、オスプレイの安全性に疑念を示した。

そのほかにオスプレイの事故やトラブルは、平成29年 6 月には米軍伊江島補助飛行場への緊急着陸、8 月には大分空港への緊急着陸やオーストラリア沖での墜落事故、9 月には新石垣空港への緊急着陸やシリアでの墜落事故などがあり、県は、安全性への懸念からオスプレイの飛行中止を求めている。

また、普天間飛行場所属のヘリコプターについても、平成30年 1 月にうるま市・伊計島の砂浜、読谷村の廃棄物処分場への不時着事故などが続いており、県は、米軍の全ての航空機の点検、その間の飛行中止などを求めている。

---

<sup>16</sup> 平成 16 年 8 月、米軍所属の大型輸送ヘリコプターが沖縄国際大学構内に墜落した事故に関して、県警は米軍の同意が得られず、事故現場に立ち入ることができなかった。

## 2 北方関係

### (1) 北方領土問題と平和条約締結交渉の経緯

択捉島、国後島、色丹島及び歯舞群島からなる北方領土は、歴史的にみても、一度も外国の領土になったことがない我が国固有の領土である。第二次世界大戦末期の昭和 20 年 8 月 9 日、ソ連軍は当時まだ有効であった日ソ中立条約に反して侵攻を開始し、日本のポツダム宣言受諾後の同年 8 月 28 日から 9 月 5 日までの間に四島全てを占領した。当時四島に住んでいた約 17,000 人<sup>17</sup>の日本人は強制退去等を余儀なくされ、以降、現在まで不法占拠が続いている。

北方領土問題について、日本政府は、「北方四島の帰属の問題を解決してロシア連邦との間で平和条約を締結するという基本的方針を堅持しつつ、北方四島の我が国への帰属が確認されれば、実際の返還の時期、態様及び条件については柔軟に対応する」との基本的立場をとっている。

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	関係文書等	概 要
安政元（1855）年 2 月 明治 8（1875）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国境を定める。 ウルップ島以北の千島列島を日本領とし、樺太をロシア領とする。
昭和 20（1945）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（1956）年 10 月	日ソ共同宣言	平和条約締結後、歯舞群島・色丹島を日本に引き渡すとされ、外交関係回復後、平和条約締結交渉を継続する旨を合意した。
35（1960）年 1 月	ソ連政府の対日覚書	（新日米安保条約が署名されたことを受け）外国軍隊（米軍）が日本から撤退しない限り、歯舞群島・色丹島の引渡しは実現不可能である旨通告した。
48（1973）年 10 月	（日ソ共同声明）	（日ソ共同声明の署名に際し）四島が平和条約で解決される領土問題の対象であることをソ連から口頭で回答された。
平成 3（1991）年 4 月	日ソ共同声明	歯舞、色丹、国後、択捉島の四島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（1993）年 10 月	東京宣言	領土問題をその帰属に関する問題と位置付け、領土問題解決のための交渉指針が示され、日ソ間の全ての国際約束が日露間で引き続き適用されることが確認された。
9（1997）年 11 月	クラスノヤルスク合意	東京宣言に基づき、2000 年までに平和条約を締結するよう全力を尽くすことで一致した。
10（1998）年 4 月	川奈合意	平和条約は、東京宣言第 2 項に基づき四島の帰属の問題を解決することを内容とし、21 世紀に向けての日露の友好協力に関する原則等を盛り込むべきことで合意した。
13（2001）年 3 月	イルクーツク声明	1956 年の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ことを確認した。
15（2003）年 1 月	日露行動計画	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して平和条約を締結し、両国関係を完全に正常化することを目的とした交渉における基礎と認識し、交渉を加速させることを確認した。
25（2013）年 4 月	日露パートナーシップの発展に関する共同声明	戦後 67 年を経て日露間で平和条約が存在しないことは異常であるとの認識を共有し、双方の立場の隔たりを克服して、2003 年の共同声明及び日露行動計画において解決すべきことが確認されたその問題を最終的に解決することにより平和条約を締結するとの決意を表明した。

（内閣府資料及び外務省資料を基に作成）

<sup>17</sup> 平成 29 年 3 月末現在の元島民数は 6,495 人、平均年齢は 81.6 歳となっており（出所：千島歯舞諸島居住者連盟 HP）、元島民の高齢化が進んでいる。

## (2) 最近の日露情勢

平成 29 年 4 月、モスクワを訪問した安倍総理は、プーチン大統領との間で日露首脳会談を実施した。両首脳は、①航空機を利用した元島民による特別墓参の実現<sup>18</sup>、②共同経済活動に関する四島への官民現地調査団の派遣、③ 8 月末の歯舞群島への墓参の際に追加的な出入域ポイントの設置<sup>19</sup>の 3 点で一致した。

これを受け、6 月末から 7 月及び 10 月末の 2 回にわたり、関係省庁、根室管内の自治体や道内を中心とする企業・団体の関係者等で構成された共同経済活動に関する官民調査団は、国後島、択捉島及び色丹島において現地調査を実施した。

9 月、東方経済フォーラム出席のためロシア・ウラジオストクを訪問した安倍総理は、プーチン大統領との間で首脳会談を実施した。両首脳は、共同経済活動に関して早期に取り組むプロジェクトとして 5 件（①海産物の共同増養殖、②温室野菜栽培、③島の特性に応じたツアーの開発、④風力発電の導入、⑤ゴミの減容対策）の候補を特定した上で、今後、双方の立場を害さない法的枠組みを検討し、できるものから実施していくことで一致した。

11 月、アジア太平洋経済協力（A P E C）首脳会合出席のためベトナムを訪問した安倍総理は、プーチン大統領との間で日露首脳会談を実施した。両首脳は、北方四島における共同経済活動について、10 月末の現地調査で有意義な結果が得られたことを歓迎し、双方の法的立場を害さない形で、来春に向けてプロジェクトを具体化するための検討を加速させることで一致した。また、両首脳は、航空機による特別墓参を始め、来年以降も元島民がより自由な往来をできるよう、更なる改善策を取っていくことで一致した。

これらの首脳会談の結果を受けて、12 月にプロジェクトの内容に関する局長級作業部会全体会合及び渡航枠組みに関する局長級作業部会全体会合がそれぞれモスクワで開催され、その結果を踏まえて、次官級協議において議論の進展を目指すこととなった。

なお、8 月に、ロシアのメドведеフ首相が色丹島の斜古丹（しゃこたん）に経済特区「先行発展地域」を創設する決定文書に署名したことについて、河野外務大臣は、9 月の日露外相会談の際に、共同経済活動は日本の法的立場を害さないことが大前提であることを踏まえ、ラブロフ外相に対し、改めて日本の立場を伝達した。共同経済活動に関して、日本は双方の法的立場を害さない「特別な制度」の下での実現を目指しているが、ロシアの国内法に基づく経済特区の設置は、北方領土におけるロシアの主権を認めることにもつながりかねないとの指摘もある。

---

<sup>18</sup> 当初、平成 29 年 6 月に予定されていたものの悪天候のため延期された、航空機を利用した初の特別墓参については、9 月 23 日、国後島と択捉島の 2 班に分かれて実施された。

<sup>19</sup> 平成 29 年 8 月 30 日～9 月 1 日、北方領土墓参の本年度第三陣が歯舞群島に訪問した際、4 月の日露首脳会談での合意に基づき、歯舞群島水晶島沖に設置された出入域ポイントで手続が行われた。これまで唯一の出入域ポイントである国後島古釜布沖を経由していたため、歯舞群島に向かう際は手続を含めて片道約 8 時間かかっていたが、今回は約 4 時間に短縮された。



### (3) 北方四島訪問に関する枠組み

#### ア 北方四島交流（ビザなし交流）

北方四島交流事業は、四島在住ロシア人と日本国民の相互理解の増進を図り、領土問題の解決に寄与することを目的として、旅券・査証なしの相互訪問を行っている。平成4年の同事業開始から平成28年度までの間に参加した人数は、日本側計12,861人（343回）、四島側計9,108人（231回）である。

#### イ 自由訪問

自由訪問は、平成10年11月のモスクワ宣言における合意に基づき、人道的見地から、元島民及びその家族を対象とする、元居住地等への旅券・査証なしによる訪問である。平成11年9月以降毎年行われており、平成28年度までに4,191人（83回）が参加した。

#### ウ 北方領土墓参

北方領土墓参は、人道的見地から、昭和39年に開始された元島民及びその家族による北方四島への墓参である。昭和51年にソ連が旅券の携行や査証の取得を要求したため10年間で中断したが、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28年度までに4,504人（102回）が参加した。

### (4) 北方海域における漁業

北方四島周辺海域では、第二次世界大戦後の昭和21年からソ連による日本漁船の拿捕が発生し始め、昭和30年代の10年間では拿捕隻数が500隻を超えた。その後も拿捕が頻発する中、地元漁業者等からの安全操業確保の強い要望を受け、民間協定として「貝殻島昆布協定」（昭和38年）や、政府間協定として「北方四島周辺水域操業枠組協定」（平成10年）が締結された。これらにより、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の下での操業が可能となっている。

ロシア200海里水域においては、政府間協定である「日ソ漁業協力協定」及び「日ソ地先沖合漁業協定」に基づく日露政府間協議により決定された操業条件等の下で、我が国の漁業者による漁が行われてきた。しかし、平成27年6月に成立したロシア連邦法により、平成28年1月以降、水産資源の保護を理由として、ロシア200海里水域におけるさけ・ます流し網漁が全面的に禁止されたことから、政府は、関係地域への影響を緩和するため、さけ・ます流し網漁の代替漁法・漁業への転換を支援するなどしている。

### (5) 北方領土隣接地域等への国の支援策

元島民等への支援や北方領土隣接地域（根室市、別海町、中標津町、標津町及び羅臼町）における振興策等については、関係法律等に基づいて、内閣府、国土交通省等において必要な予算を措置し、北海道等と連携を図りつつ、様々な支援が行われている。

元島民等への支援としては、「北方地域旧漁業権者等に対する特別措置に関する法律」により、低利融資の制度が設けられており、元島民や元島民から資格を承継した子・孫等は、

漁業その他の事業及びその生活に必要な資金の融資を受けることができる。

北方領土隣接地域に対する振興策等としては、「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」（北特法）により、北海道知事による振興計画の策定や、同計画に基づく補助事業への特別助成、対象市町により実施される単独事業補助のための基金（北方領土隣接地域振興等基金（北方基金））の設置が行われているほか、返還運動の後継者育成支援、漁業者の円滑な操業確保のための補助等が実施されている。

現在、北方基金（積立額 100 億円）<sup>20</sup>の運用益により、同地域の振興や領土問題の世論啓発活動、元島民の支援等に対する補助が行われているが、近年は金利低下の影響等により運用益が著しく減少している。運用益は平成 3 年度の 5 億 9,100 万円をピークに減り続け、平成 29 年度は約 9,900 万円、平成 30 年度は 8,100 万円にとどまると見込まれている。このような状況を受けて、平成 29 年 11 月、道は国に対して、一括交付金制度を創設し、その財源を措置することを求めるとともに、当面の間、選択肢の一つとして北方基金の原資を取り崩して交付金の財源に充てることができるようにするため、北特法の改正を提案することを表明した。

内容についての問合せ先

第一特別調査室 弦間首席調査員（内線 68700）

<sup>20</sup> 北方領土隣接地域振興等基金（北方基金）は、北特法第 10 条等の規定に基づき地方自治法上の基金として設置され、国が 80 億円、北海道が 20 億円を出資し、道が管理している。

## 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、北朝鮮による拉致の疑いのある事件として、12件17名を認定している。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）。

北朝鮮による拉致疑惑が表面化したのは、1988年1月に、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「日本人女性『李恩恵』から日本人化教育を受けた」と供述したことがきっかけである。「李恩恵（リ・ウネ）」問題は、同年3月に参議院予算委員会において橋本敦議員（当時。以下、肩書は当時のもの）によって取り上げられ、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。

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、小泉総理と金正日（キム・ジョンイル）国防委員会委員長（以下「国防委員長」という。）との第1回日朝首脳会談がきっかけである。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どしたところ、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<sup>1</sup>現在に至っている<sup>2</sup>。

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。

<sup>1</sup> 「北朝鮮当局によって拉致された被害者等の支援に関する法律」（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。

<sup>2</sup> このほか、認定拉致被害者ではないものの、警察は、朝鮮籍の高敬美・剛姉弟が2007年4月に行方不明になった事案を、北朝鮮による拉致容疑事案と判断している。

## (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<sup>3</sup>」問題に国民の関心が集まることとなった。政府はこの問題について、日朝政府間協議などにおいて北朝鮮側に関連情報の提供を求めている。2013年1月25日に拉致問題対策本部で決定された「拉致問題の解決に向けた方針と具体的施策」の中で、「拉致被害者としての認定の有無にかかわらず、全ての拉致被害者の安全確保及び即時帰国のために全力を尽くす」とし、拉致の可能性を排除できない事案に係る捜査・調査を継続するとしている。2014年5月29日に発表された日朝政府間の合意文書では、北朝鮮が行方不明者を含む全ての日本人の調査を実施することとなったが、2016年2月に北朝鮮側が同調査の中止を一方的に発表している。

2017年5月12日、特定失踪者の家族らが「特定失踪者家族有志の会」を結成し、国際刑事裁判所（ICC）<sup>4</sup>検察官に特定失踪者に関する人権侵害について調査と責任者の処罰を申し立てることを中心に活動していくことを決定した。6月1日には、同会のメンバーが各政党の拉致問題対策本部の代表と面会し、政府による拉致被害者の認定基準緩和と国際刑事裁判所検察官への申立てなどについて側面からの支援を訴えた。

## 2 国会の対応

### (1) 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回国会の同年11月30日に、「北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会」（以下「拉致問題特別委員会」という。）が衆議院に設置された<sup>5</sup>。拉致問題特別委員会では、これまで拉致問題の解決に向け、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<sup>6</sup>、拉致現場等への委員派遣<sup>7</sup>や視察<sup>8</sup>、海外派遣<sup>9</sup>、決議<sup>10</sup>等を行っている。

<sup>3</sup> 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。

<sup>4</sup> 国際刑事裁判所（ICC）とは、国際社会全体の関心事である最も重大な犯罪（集団殺害犯罪、人道に対する犯罪、戦争犯罪、侵略犯罪）を犯した個人を、国際法に基づいて訴追・処罰するための常設の国際刑事裁判機関である（所在地：ハーグ（オランダ））。

<sup>5</sup> 参議院は同年6月に北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会を設置

<sup>6</sup> 最近では、第195回国会閉会中の2017年12月21日に、横田早紀江氏、飯塚繁雄・家族会代表、斎藤文代氏、西岡力・救う会会長、荒木和博・特定失踪者問題調査会代表を参考人として招致し、質疑を行った。

<sup>7</sup> 2016年9月7日～8日、宮崎県宮崎市（9月7日）、鹿児島県鹿児島市及び日置市（9月8日）に委員派遣を行っている。

<sup>8</sup> 直近では、新潟県佐渡市（2014年4月21日）、大阪府大阪市及び兵庫県神戸市（2014年6月2日）に委員会視察を行っている。

<sup>9</sup> 直近では、欧州各国における北朝鮮による拉致問題等に関する実情調査のため、2017年8月28日～9月3日、ベルギー（ブリュッセル、8月29日）、スイス（ジュネーブ、8月30日）、イタリア（ローマ、8月31日）、ドイツ（ベルリン、9月1日）に海外派遣を行っている。

<sup>10</sup> 直近の例として、「全ての拉致被害者の安全確保及び即時帰国のための具体的な施策の拡充を求める件」について決議を行った（2013年7月26日）。



## (2) 北朝鮮関連法の制定

### (支援関係)

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。同法については、第174回国会の2010年3月、被害者等給付金の支給期間を5年から10年に延長する一部改正が行われた。また、第187回国会の2014年11月には、帰国した拉致被害者が今後退職年齢に達する中で、長期間の拉致により貯蓄等が十分でないこと等に鑑み、永住被害者及び永住配偶者の老後における所得を補完しその良好かつ平穏な生活の確保に資する等のため、老齢給付金の支給等の施策を講ずることとした改正が行われた（下表参照）。

拉致被害者支援法に基づく支援策の概要

	2002 年制定	2010 年改正	2014 年改正（現行）
施行日	2003 年 1 月 1 日	2010 年 3 月 31 日	2015 年 1 月 1 日
帰国費用負担（第 4 条）	拉致被害者本人・配偶者・子・孫に対して、帰国等に伴う費用（交通費、宿泊料、食費及び医療費）の負担		
拉致被害者等給付金の支給（第 5 条第 1 項）	拉致被害者本人・配偶者・子・孫に対して、拉致被害者等給付金を支給		
加算措置	—	—	内閣府令により、地域加算、子供の配偶者等への扶養加算等を実施
支給期限	帰国意思決定の時から 5 年間	帰国意思決定の時から 10 年間	帰国意思決定の時から 10 年間 今後帰国する拉致被害者等については、例外的に 15 年を限度とすることが可能（附則第 2 条）
滞在援助金の支給（第 5 条第 2 項）	拉致被害者本人に対して滞在援助金を支給		拉致被害者本人・配偶者・子・孫に対して滞在援助金を支給。内閣府令により、地域加算、子供の配偶者等への扶養加算等を実施
老齢給付金の支給（第 5 条の 2）	—	—	60 歳以上の拉致被害者本人及び配偶者に、老後の所得を補完する給付金を支給。一部を一時金として支給可能
配偶者支援金の支給（第 5 条の 3）	—	—	拉致被害者本人の死亡後、配偶者に老齢基礎年金の 3 分の 2 相当額を支給
生活相談等（第 6 条）	拉致被害者本人・配偶者・子・孫に対して、生活相談や助言等を実施		
公営住宅の供給（第 7 条）	拉致被害者本人・配偶者・子・孫に対して、公営住宅等の供給促進策を実施		
雇用機会の確保（第 8 条）	拉致被害者本人・配偶者・子・孫に対して、公共職業安定所による職業あっせん、職業訓練の実施等		
教育機会の確保（第 9 条）	拉致被害者の子等に対して、学校への受け入れ（編入等）・日本語習得への支援		
戸籍等の手続支援（第 10 条）	拉致被害者本人・配偶者・子・孫に対して、戸籍等の手続における便宜を供与		
国民年金関連の支援	帰国後 1 年を経過した拉致被害者等を対象に、下記の支援措置		
保険料相当額の国庫負担（第 11 条第 2 項）	拉致被害者本人に対して、拉致されていた期間に係る国民年金保険料相当額を国庫負担		
国民年金法の例外措置（第 11 条第 4 項）	拉致被害者本人・配偶者・子・孫に対して、政令に基づき国民年金法の特例が設定可能	拉致被害者本人・配偶者・子・孫に対して、政令に基づき保険料の納付その他の国民年金法の特例が設定可能	
特別給付金の支給（第 11 条の 2）	—	—	帰国時点で 65 歳以上の拉致被害者本人に対し、帰国時までの国民年金相当額を一括支給
追納支援一時金の支給（第 11 条の 3）	—	—	帰国時点で 20 歳以上の子に対し、保険料追納のための一時支援金を支給

（注）拉致被害者支援法に基づく支援措置の他、予算措置により拉致被害者等に対する警備や健康診断・精神的ケア等の支援が実施されている。

### （制裁関係）

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」（以下「北朝鮮人権法」という。）が、衆議院北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員長によって提出され、成立した。同法については、第166回国会の2007年6月、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）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。2006年9月、第一次安倍政権発足に伴い、拉致問題担当大臣が新設され、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。

2009年9月、民主党を中心とする政権が成立すると、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。

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、他の全ての国務大臣を本部員とした。同日、同本部は「拉致被害者としての認定の有無にかかわらず、全ての拉致被害者の安全確保及び即時帰国」「拉致に関する真相究明」「拉致実行犯の引渡し」を拉致問題の解決に向けた方針とし、8項目の具体的施策に取り組む「拉致問題の解決に向けた方針と具体的施策」を決定した。また、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、同大臣及び有識者や家族会等からなる「拉致問題に関する有識者との懇談会」も開催されている。

### （脱北者問題への取組）

脱北者とは、「北朝鮮人権法」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。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2016年には3万人を超えた。

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。政府がこれまでに関知している範囲では、100名を超える脱北者が我が国に入国しているとされている。

## (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11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（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った。しかし、北朝鮮は、2008年9月1日の福田総理の辞意表明後の4日、日本の新政権の日朝実務者協議の合意事項の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。その後も北朝鮮は、調査を履行することはなかった。

2014年に入ると、日朝交渉は大きな進展を見せた。北朝鮮側の呼び掛けにより3月に、日朝赤十字会談と併せて課長級の非公式協議が2度行われた。これを受けて30～31日、中国・北京で約1年4か月ぶりに日朝政府間協議が開催された。また、この間に横田めぐみさんの両親である横田滋・早紀江夫妻が、モンゴル・ウランバートルで孫娘であるキム・ウンギョン氏及びその家族と初めて面会した（10～14日）。

5月26～28日、スウェーデン・ストックホルムで日朝政府間協議が開催された。29日に発表された合意文書（以下、「ストックホルム合意」という。）には、北朝鮮は特別の権限が付与された特別調査委員会を設置して、残留日本人、いわゆる日本人配偶者、拉致被害者及び行方不明者を含む全ての日本人に関する調査を行い、生存者が発見された場合は帰国させる方向で協議すること、日本は北朝鮮が特別調査委員会を設置し調査を開始した時点で独自に行っている制裁を解除するとともに、人道的見地から適切な時期に北朝鮮に対

する人道支援を実施することを検討することなどが盛り込まれた。

7月1日、5月の協議のフォローアップを目的とする日朝政府間協議が開かれ、特別調査委員会の組織、構成、責任者等に関して説明があった。4日、北朝鮮は国営メディアを通じて調査の開始を発表し、政府は同日の閣議後に制裁の一部解除を発表した。

この特別調査委員会による調査の結果について、9月18日、北朝鮮側から、「調査は初期段階であり、それを越えた説明はできない」旨の連絡が来た。これを受けて、北朝鮮側から調査の現状について説明を受けるため、29日、中国・瀋陽で日朝外交当局間会合が開催され、調査の詳細について特別調査委員会から直接説明を聞くため、10月27～30日、訪朝団が派遣されたが、調査結果の通報はなかった。

2015年になり、4月2日に北朝鮮は、国連人権理事会における北朝鮮人権状況決議の採択、日本の警察当局が朝鮮総連議長宅の家宅捜索をしたことなど、日本政府の対応を非難し、日朝政府間協議中断の意向を示す通知を日本側に送付してきた。

2016年になると、北朝鮮は1月6日に核実験、2月7日に弾道ミサイルを発射した。これを受けて、政府は2月10日、2014年7月に一部解除した独自制裁を復活させ、更に追加した。これに対し、2月12日、北朝鮮は特別調査委員会の調査を全面的に中止し、同委員会を解体すると発表した。これ以後も、二国間による公式な協議は行われていないが、政府は引き続き、北朝鮮に対してストックホルム合意の履行を求めつつ、一日も早く全ての拉致被害者帰国を実現すべく全力を尽くしていくとしている。

## 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。

## 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、北朝鮮が複数の弾道ミサイルを発射した。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。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。

さらに、10月9日に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、北朝鮮からの全ての品目の輸入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。

2009年4月5日、再び北朝鮮は弾道ミサイルを発射した。これに対し政府は10日、独自制裁措置の1年間延長を決定するとともに、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。さらに北朝鮮が5月25日に2度目の核実験を実施したことに対し、国連安保理は6月12日、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、政府も北朝鮮に向けた全ての品目の輸出を禁止する等の新たな制裁措置の実施を決定した。



2010年5月28日には、韓国海軍哨戒艦「天安」沈没事案を受けて、外為法に基づく送金額の報告義務等を更に厳格化した。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。

金正恩体制<sup>11</sup>成立後の2012年4月13日に北朝鮮が事実上の弾道ミサイルを発射したことを受け、国連安保理の北朝鮮制裁委員会は5月2日、3団体を制裁対象に追加指定した。そして同年12月12日、北朝鮮は事実上の弾道ミサイルを発射し、これに対し、国連安保理は、2013年1月22日に決議第2087号を採択した。しかし、同年2月12日、北朝鮮は3度目の核実験を実施し、これに対し、政府は、同日、我が国独自の制裁措置の制裁対象を追加し<sup>12</sup>、また、国連安保理では、3月7日に制裁の追加・強化を内容とする決議第2094号を全会一致で採択した。4月5日、政府は1年ごとに延長してきた上記の我が国独自の制裁措置を2年間延長することを決定するとともに、上記決議第2094号に基づく制裁措置の実施と我が国の独自制裁措置として制裁対象の追加を行うこととした<sup>13</sup>（8月30日にも制裁対象を追加<sup>14</sup>）。

2014年5月の「ストックホルム合意」で、北朝鮮は拉致被害者など全ての日本人に関する再調査を実施すること、日本はそれに応じて日本独自の制裁を解除することとなった。7月4日、北朝鮮は特別調査委員会の設置を発表し、日本政府は同日、独自制裁の一部解除を決定した<sup>15</sup>。

しかし、2016年1月6日、北朝鮮は4度目となる核実験を実施し、2月7日には弾道ミサイルを発射した。北朝鮮の相次ぐ核・ミサイル実験に対して、政府は2月10日、2014年7月に一部解除した独自制裁を復活させ、更に対象の拡大<sup>16</sup>等により強化することを決定した。また、国連安保理は3月2日、北朝鮮に出入りする全貨物の検査の義務化や、北朝鮮による鉱物資源の輸出を規制する措置等を含む決議第2270号を採択した。政府も決議第2270号に基づく金融関連措置、対象とされた船舶の入港禁止等を決定した。

2016年9月9日、北朝鮮は5度目となる核実験を実施した。これに対して国連安保理は11月30日、北朝鮮の主要な外貨獲得源である石炭輸出に上限<sup>17</sup>を設け、銅やニッケル等を禁輸品目に追加すること等を盛り込んだ決議第2321号を採択し、政府も同決議に基づく金融関連措置を行った。また、政府は12月2日、北朝鮮に寄港した日本籍船舶の入港禁止や、

<sup>11</sup> 2011年12月、金正日国防委員会委員長が死去。同月、金正恩氏が朝鮮人民軍最高司令官に就任、2012年4月に朝鮮労働党第1書記及び国防委員会第1委員長に就任した。2016年5月の朝鮮労働党大会で新設の党委員長に就任した。

<sup>12</sup> 在日の北朝鮮当局の職員が行う当局職員としての活動を実質的に補佐する立場にある者による北朝鮮を渡航先とした再入国は原則として認めないこととする（2月12日決定）

<sup>13</sup> 国連安保理決議第2094号に基づく措置として、2団体・3個人に対する資産凍結等。我が国独自の措置として、1団体・4個人に対する資産凍結等

<sup>14</sup> 9団体・2個人に対する資産凍結等の措置を決定

<sup>15</sup> 内訳としては、人的往来の規制措置の解除、支払報告及び支払手段等の携帯輸出届出の下限金額の引下げ措置の解除、人道目的の北朝鮮籍船舶の入港を特定船舶入港禁止特別措置法の例外とすること

<sup>16</sup> 在日外国人の核・ミサイル技術者の北朝鮮を渡航先とした再入国禁止、人道目的の船舶を含む全ての北朝鮮籍船舶の入港を禁止、北朝鮮に寄港した第三国籍船舶の入港禁止等

<sup>17</sup> 年間約4億ドル相当又は750万トン

北朝鮮を渡航先とした再入国の禁止対象者の拡大等の独自制裁を強化した。

2017 年に入り、北朝鮮は、日米首脳会談のため安倍総理が米国を訪問中の 2 月 12 日に、新型中距離弾道ミサイル「北極星 2」を発射した。北朝鮮はその後も中距離弾道ミサイル「火星 12」など様々なミサイルを立て続けに発射し、7 月 4 日と 28 日には大陸間弾道ミサイル（ICBM）級とされる「火星 14」を発射、8 月 29 日には北海道の渡島半島及び襟裳岬の上空を通過する形で「火星 12」を発射した。そして、9 月 3 日には、6 度目となる核実験を行った。この核実験は、過去最大の爆発規模とみられており、水爆実験の可能性もあるとされている。同月 15 日にも「火星 12」を発射し、8 月 29 日に発射したものと同様のルートで北海道上空を通過後、襟裳岬の東約 2,000 キロの太平洋上に落下させている。さらに 11 月 29 日には、新型の ICBM「火星 15」を発射し、青森県西方約 250km の日本の排他的経済水域（EEZ）に落下させている。「火星 15」の最高高度は約 4,500km と過去最高となり、米国本土に到達する能力を持つ可能性があると考えられている。

北朝鮮による核実験や弾道ミサイル発射に対して、政府は 4 月 7 日、北朝鮮に対して独自に行っている輸出入の禁止や特定船舶の入港禁止措置を 2 年間（2019 年 4 月 13 日まで）延長する閣議決定を行った。6 月 27 日には、日本の領海を航行する船舶等から北朝鮮の核・ミサイル開発につながる全ての貨物の押収が可能になる「キャッチオール規制」を導入する「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施行令の一部を改正する政令」を閣議決定し、7 月 15 日から施行した。7 月 28 日<sup>18</sup>と 8 月 25 日<sup>19</sup>には、日本独自の制裁の対象を追加する閣議了解を行った。

また、国連安保理は 6 月 2 日、北朝鮮の 14 個人と 4 団体を資産凍結や渡航禁止の対象として追加すること等を盛り込んだ決議第 2356 号を全会一致で採択した。8 月 5 日には、北朝鮮の主要な外貨収入源である石炭や鉄鉱石、海産物の輸出を全面的に禁止することなどを柱とした決議第 2371 号が全会一致で採択された。9 月 11 日には、北朝鮮が 9 月 3 日に 6 度目となる核実験を強行したこと等を受け、北朝鮮への石油分野における供給規制<sup>20</sup>、北朝鮮からの繊維製品の輸入禁止、加盟国による北朝鮮籍の海外労働者に対する労働許可の発給禁止などの強力な措置を含む決議第 2375 号が全会一致で採択された。さらに、同月 15 日の「火星 12」の発射を受けて、国連安保理は同日、北朝鮮による相次ぐ弾道ミサイル発射を「極めて挑発的」と強く非難する報道声明を発表した。

その後、同月 17 日から開かれた国連総会で、米国のトランプ大統領は、19 日の一般討論演説で、北朝鮮の核・ミサイル開発問題を世界全体の脅威だと指摘し、国連が一体となって北朝鮮に核放棄を迫るべきだと訴えた。安倍総理は、翌 20 日に行った一般討論演説で、北朝鮮に対し「必要なのは対話でなく圧力だ」とし、国連安保理の制裁決議の厳格かつ全面的な履行を各国に求めるとともに、国連総会に合わせて行われた各国首脳との会合でも北朝鮮問題への協力を求めた。

さらに、11 月 5 日、トランプ米国大統領が訪日し、翌 6 日午後の日米首脳会談において、

<sup>18</sup> 中国企業を含む 5 団体・9 個人に対する資産凍結措置等

<sup>19</sup> 中国企業を含む 6 団体・2 個人に対する資産凍結措置等

<sup>20</sup> 北朝鮮への原油輸出は、年間の上限を過去 12 か月分とする。石油精製品の輸出は、2017 年 10～12 月が 50 万バレル、2018 年以降が年間 200 万バレルを上限とする。天然ガス液の輸出は禁止する。等

安倍総理は同大統領に北朝鮮への独自制裁を強化する方針を伝え、政府は翌7日、9団体・26個人を資産凍結等の対象に追加することを閣議了解した。その後、トランプ大統領は同月20日に、北朝鮮を9年ぶりに「テロ支援国家」に再指定すると発表した。

11月29日の北朝鮮による弾道ミサイル発射を受け、政府は12月15日、19団体を資産凍結の対象に追加することを閣議了解し、また、国連安保理は同月22日、決議第2397号を全会一致で採択した。同決議は、石油精製品の北朝鮮向け輸出を9割削減<sup>21</sup>することや、北朝鮮籍海外労働者を2年以内に送還すること等の制裁措置を盛り込んでおり、北朝鮮が更なる核実験や弾道ミサイル発射を行えば、北朝鮮への石油輸出を更に制限するとも警告している。

2018年1月1日、金正恩朝鮮労働党委員長は「新年の辞」で、同年2月の平昌（ピョンチャン）五輪に選手団を派遣する用意があると表明し、派遣に向けた当局間の協議などにも意欲を示した。これを受けて、1月9日、韓国と北朝鮮は板門店（パンムンジョム）において約2年ぶりの南北協議となる閣僚級会談を行った。会談では、北朝鮮の平昌五輪への参加、軍事的な緊張解消のための軍事当局者会談の開催などで合意したが、韓国が求めた非核化に向けた対話の再開については、北朝鮮は強く反発し、物別れに終わった。

## 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<sup>22</sup>を任命するなど、国際社会に対して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。2016年には、5月に米国で拉致問題啓発イベントを開催し、加藤拉致問題担当大臣による政策スピーチ等が行われた。12月には、国連本部で開催された「北朝鮮の人権状況に関するパネル・ディスカッション」に加藤拉致問題担当大臣が出席した。また、9月28日に米国下院が北朝鮮に拉致された疑いがある米国人デービッド・スネドン氏の情報を米国政府が本格的に調査することを求める決議を全会一致で採択した際には、菅官房長官は決議の採択を歓迎するとともに、拉致問題解決に向けて日米が連携していく考えを示した。

2017年5月4日、ベルギー・ブリュッセルにおいて、拉致問題を含む北朝鮮の人権状況に関する日本と欧州議会との初の政策対話が開かれ、加藤拉致問題担当大臣は、拉致問題が国際社会として解決しなければならない喫緊の課題であることを訴えるとともに、北朝鮮と対話の機会を有する欧州議会などの協力の必要性を強調した。また、同行した拉致被害者家族は、特に拉致問題の深刻さや、悲惨さについて説明した。

国連では、人権理事会において、「北朝鮮人権状況決議」が2008年から10年連続（前身の国連人権委員会<sup>23</sup>では、2003年から3年連続）採択されている。また、国連総会では、2017年まで13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「北朝鮮人権状況決議」が採択されている。その他、2004年4月、国連人権理事会は、北

<sup>21</sup> 年間供給上限を50万バレルに設定

<sup>22</sup> 岡村善文大使（2017年3月～現在）

<sup>23</sup> 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。



朝鮮人権状況特別報告者の設置を決定し、2016年8月からはトマス・オヘア・キンタナ氏が同報告者を務め、北朝鮮人権状況の改善に向けた活動を行っている。

2013年3月に国連人権理事会において採択された「北朝鮮人権状況決議」により、「北朝鮮における人権に関する国連調査委員会（COI）」が設置された。同委員会は、我が国及び韓国などで脱北者や拉致被害者家族等から証言を聴取し、2014年2月に最終報告書を公表した。同報告書は、北朝鮮において組織的で広範かつ深刻な人権侵害が行われていること、日本人を含む外国人の拉致や強制失踪について、北朝鮮が国家政策として関与したことなどを「人道に対する罪」に当たると認めた。その上で、全ての拉致被害者の安否や所在に関する完全な情報を提供し、生存者及びその子孫の母国への帰国を直ちに認めること、国連安保理による北朝鮮の人権状況の国際刑事裁判所への付託などを勧告した。報告書を踏まえて、2014年12月に国連総会で採択された「北朝鮮人権状況決議」には、日本人拉致を含む北朝鮮の組織的かつ広範で深刻な人権侵害を非難するとともに、「人道に対する罪」が国家最高レベルの政策で行われてきたとして、国連安保理に対し、北朝鮮の人権状況の国際刑事裁判所への付託の検討を含む、適切な行動を取ることを促す内容が盛り込まれた<sup>24</sup>。同月、国連安保理は初めて「北朝鮮の状況」を議題として採択し、北朝鮮の人権状況について議論した<sup>25</sup>。

2015年6月には、COI報告書の勧告等を踏まえて、国連人権高等弁務官事務所（OHCHR）は北朝鮮の人権状況を監視するための事務所をソウルに開設し、2017年3月の北朝鮮人権状況決議ではソウル事務所を含むOHCHRの機能強化が図られた。また、2016年11月30日に国連安保理で採択された決議第2321号では、北朝鮮への制裁決議の中で初めて、主文で北朝鮮の人権・人道問題への強い懸念が表明され、決議第2371号（本年8月採択）、第2375号（本年9月採択）及び第2397号（本年12月採択）においても同様の懸念が表明された。

さらに、2017年9月の国連総会における一般討論演説では、トランプ米国大統領が横田めぐみさんの事案に言及して北朝鮮による日本人の拉致や米国民の拘束を非難し、安倍総理も日本拉致被害者の帰国に全力を尽くすと発言した。

一方、拉致被害者家族としても、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と面会し、拉致問題の解決を国際世論に訴えた。また、2015年9月に、国連人権理事会が北朝鮮の人権状況に関するパネルディスカッションを開き、家族会事務局長の飯塚耕一郎さんがパネリストとして出席して、拉致問題の早期解決を訴えた。2017年9月には、家族会事務局長の横田拓也さんらが渡米し、米国政府関係者や上下両院議員との会談、シンポジウムへの参加、各国国連代表部の関係者との意見交換等を行った。さらに、同年11月6日午後、拉致被害者曾我ひとみさん、拉致被害者家族で家族会代表の飯塚繁雄さん、横田早紀江さんら計17名が、安倍総理らの同席の下、日本を訪問中のトランプ米国大統領と約35分間面会し、被害者の一日も早い帰国に向けた協力を求めた。同大統領からは、「たった今、拉致被害者御家族の非常に悲しい話を聞いた。我々は拉致被害者の方々が愛する人々の元に戻るよう安倍晋三首相と力を合わせていきたい。」との発言があった。

<sup>24</sup> 2017年12月、国連総会で採択された「北朝鮮人権状況決議」にも同様の内容が盛り込まれた。

<sup>25</sup> 2017年12月の国連安保理会合においても、4年連続で「北朝鮮の状況」について議論された。



(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11人	久米 裕 (52)	うしつ 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)	リ・ウネ 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 心臓病で死亡 1981年増元るみ子さん 心臓病で死亡	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 だあき 教晃 (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
		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)	母娘拉致容疑事案 (新潟県) 1978年8月		2002年10月帰国 家族は2004年7月に帰国・来日
		曾我ミヨシ (46)		入境を否定	
		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 塩野首席調査員 (内線 68640)

# 消費者問題に関する特別委員会

第一特別調査室

(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 消費者政策に係る最近の動き

#### (1) 消費者庁の平成 30 年度予算案の概要

平成 30 年度予算案において、消費者庁は、重点事項の柱として、「誰一人取り残されない」社会の実現に向け、①政策課題に対応しつつ地方消費者行政の強化を推進、②財産被害対策、生命身体の安全・安心に係る機能強化、③多様な消費への対応等を行うこととしている。それぞれの柱の主だった項目として、①については(1)身近で質の高い相談救済を受けられる地域体制の強化、(2)政府全体としての政策課題（民法の成年年齢引下げなど）に対応するための地方消費者行政の充実・強化、(3)新未来創造プロジェクトの推進など、②については(1)消費者契約法の見直しの検討、(2)公益通報者保護制度の実効性向上など、③については訪日・在日外国人の消費の安全確保などが挙げられている。

予算額については、一般会計と東日本大震災復興特別会計分 4.8 億円の合計で 124.2 億円（前年度予算（126.5 億円）比 2 %減）となっている。

#### (2) 地方消費者行政に対する国の支援

##### ア これまでの取組

消費生活の「現場」は地方であり、消費者に身近な地方消費者行政の充実・強化は、消費者の安全・安心の確保のために極めて重要な課題である。

消費者庁においては、平成 21 年度より地方交付税措置の拡充や地方消費者行政活性化基金及び地方消費者行政推進交付金（以下「推進交付金」という。）を活用した地方消費者行政の充実・強化に向けた支援を行ってきた。

さらに、どこにいても質の高い相談・救済を受けられる地域体制を全国的に整備することを目指すため、平成 26 年 1 月、消費者庁は、「地方消費者行政強化作戦」（以下「強化作戦」という。）を策定し、「相談体制の空白地域の解消」「相談体制の質の向上」等について具体的に数値目標を定め、目標の達成に向けて、推進交付金等を通じて地方公共団体の取組を支援してきた。

推進交付金等は平成 29 年度当初予算までに計 528 億円が計上され、地方公共団体において、消費者教育・啓発、消費生活センター・相談窓口の設置、消費生活相談員の配置・増員（人件費）などに活用されてきた。

推進交付金等の活用により、地方公共団体における消費生活センターの設置、消費生活相談員の配置等の消費生活相談体制の整備は相当程度進展してきているが、地方公共団体が推進交付金を活用して新規事業に取り組むことができる期限は平成 29 年度までとされ

ている<sup>1</sup>。これに対し、地方公共団体は、消費生活相談員の人件費について、推進交付金に頼っているのが現状であり、今後、財源の確保がなされなければ、消費生活相談員の確保が難しくなり、消費生活相談に係る行政サービスの水準の維持が困難になるため、地方消費者行政に必要な財源に対する国の支援を引き続き求めるといった意見を出している。

## イ 平成 30 年度予算に係る消費者庁の概算要求

推進交付金等を活用した地方公共団体に対する支援が平成 29 年度末で一つの区切りを迎えることを踏まえ、消費者庁は、「地方消費者行政の充実・強化に向けた今後の支援のあり方等に関する検討会」を開催し、平成 30 年度以降の地方消費者行政の充実・強化に向けた支援の在り方等について検討を行い、平成 29 年 7 月に報告書を公表した。

この報告書において、平成 29 年度までに立ち上げた事業について推進交付金を引き続き活用するなど、強化作戦の目標達成に向けた取組を推進していく必要があるとした上で、高齢化・情報化・国際化の進展により、消費者相談が複雑化し、消費者被害が深刻化し、その予防・解決がより一層困難になっていると指摘し、このような新たな消費者問題等については、国が先見的に取組の方向性を示し、それらの課題に取り組もうとする意欲的な地方公共団体に対して支援する仕組みを構築する必要があるとしている。

平成 30 年度予算概算要求では、強化作戦を踏まえ、消費生活センターの設立促進や消費生活相談員資格の取得促進など、身近で質の高い相談・救済を受けられる地域体制の強化等を図る<sup>2</sup>ものとして、推進交付金を平成 29 年度予算と同額の 30 億円要求した。

また、新たな消費者問題や国として重点的に取り組むべき消費者政策に対しては、今後も国からの一定の支援が必要であり、従来の体制では対応できない国として解決すべき消費者行政の課題（SDGs<sup>3</sup>への対応、若年者への消費者教育の推進、訪日外国人向け窓口の整備など）に意欲的に取り組む地方公共団体の取組を支援するものとして、地方消費者行政強化交付金（仮称）を新規に 10 億円要求した。

## ウ 平成 30 年度予算政府案

消費者庁は、平成 30 年度以降の地方消費者行政の充実・強化に向けた支援の在り方等について検討を行い、検討結果を踏まえ、消費者庁は概算要求を行ったものの、財務省との折衝を経て、政府案では、推進交付金と地方消費者行政強化交付金（仮称）を「地方消費者行政強化交付金」（以下「強化交付金」という。）に一本化し、24 億円を計上している。

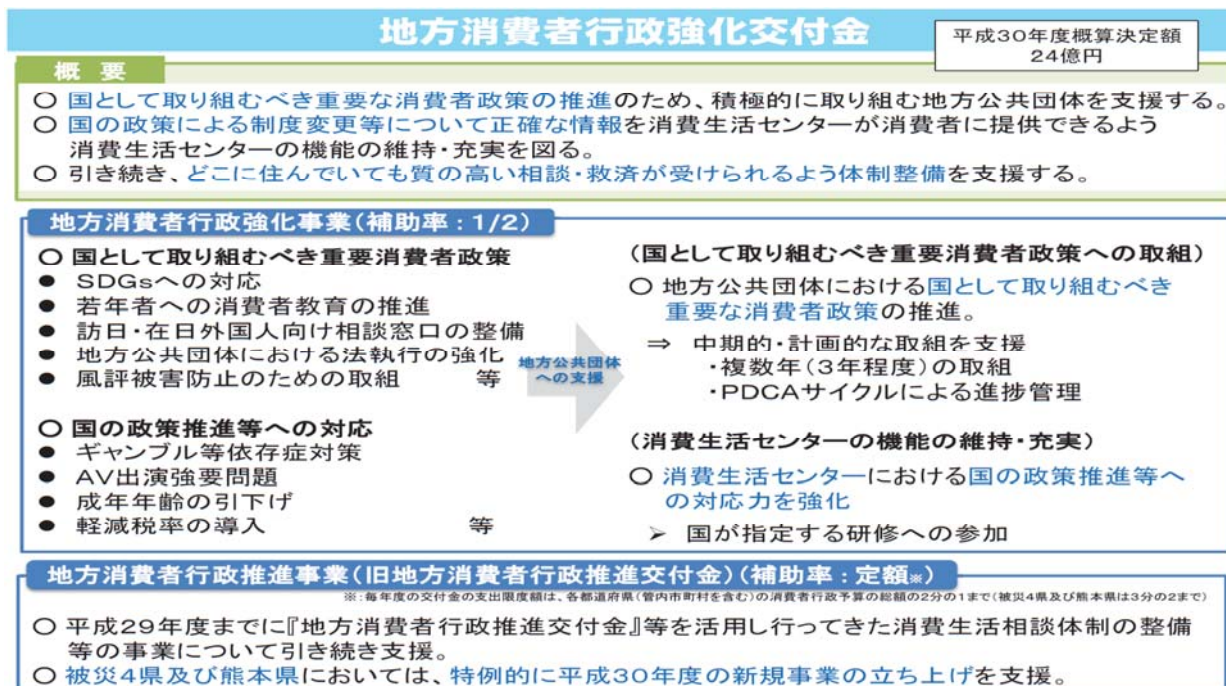
強化交付金の概要として、①国として解決すべき消費者行政の課題に意欲的に取り組む

<sup>1</sup> 平成 29 年度から開始した事業は一定の場合には、平成 39 年度まで推進交付金を活用できる。

<sup>2</sup> 消費者庁設置後の状況については、強化作戦等の取組もあって、地方公共団体への消費生活センター・相談窓口の設置や消費生活相談員の配置といった、地方における相談体制の整備は一定の進展が図られた。しかしながら、消費生活センターの設立や相談員資格の取得に関し、目標を達成した都道府県は半数程度にとどまっていることから、相談体制の強化の面で課題とされている。

<sup>3</sup> SDGs（持続可能な開発目標）とは、2015 年 9 月に国連の「持続可能な開発サミット」で採択された 2030 年までの国際目標のことであり、「持続可能な生産と消費」（つくる責任つかう責任）が目標の一つとなっている。

地方公共団体の取組の支援（地方消費者行政強化事業）、②平成 29 年度までに推進交付金を活用して整備した事業の継続支援（地方消費者行政推進事業）を図るとしている。



（出所：財務省資料）

また、平成 29 年度補正予算案においては、推進交付金を 12 億円計上し、平成 29 年 7 月の日EU・EPA交渉の大枠合意や同年 11 月の「総合的なTPP関連政策大綱」の改訂を踏まえた訪日外国人の増加や食品等の輸入増加が想定される中、国内において日本人・外国人を問わずトラブルに巻き込まれることなく、安全・安心な消費ができるよう、地方消費者行政の現場における消費生活相談窓口の整備などを行うとしている。

江崎内閣府特命担当大臣（消費者及び食品安全）は、平成 29 年 12 月 22 日の閣議後の記者会見において、強化交付金に対する所感を聞かれ、「厳しい財政事情の下で、交付金は前年度減となったが、補正予算も含めれば、地方消費者行政支援に必要な交付金の水準はおおむね確保できた」旨の発言をしている。

しかし、消費者庁予算には、推進交付金等を平成 26～28 年度において当初予算 30 億円、補正予算 20 億円の合計 50 億円が計上されていた。また、平成 30 年度概算要求においても推進交付金 30 億円、強化交付金 10 億円の合計 40 億円を要求していた。その乖離は小さいとは言えず、影響が懸念されている。これまで消費者庁は、平成 29 年度までに推進交付金を活用して、立ち上げた事業は最長 11 年間推進交付金を活用できると説明してきたが、地方公共団体から、事業を平成 30 年度以降も継続できるのか、事業の廃止を検討せざるを得ないのではないかと懸念する声がある。また、地方消費者行政強化事業は地方公共団体の自主財源として事業費の 2 分の 1 が必要となるが、地方公共団体の予算編成作業は既に終わり、新たな財源の確保が困難であるため、活用のしにくさが指摘されている。

地方公共団体は、推進交付金活用期間の終了後は自主財源の確保を求められているが<sup>4</sup>、

<sup>4</sup> 平成 29 年 11 月、消費者庁長官から、都道府県知事、市区町村長に対して、地方公共団体の一般財源の確保に努めるよう依頼する文書を発出した。



社会保障関係費等の義務的経費が多くを占めている地方公共団体の厳しい財政事情において地方消費者行政に係る財源の確保は容易ではなく、消費生活相談の体制維持が困難になるといった地方消費者行政の後退を懸念する声が挙がっている<sup>5</sup>。

### (3) 新未来創造プロジェクトの推進

消費者庁、国民生活センター及び消費者委員会は、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（平成 26 年 12 月 27 日閣議決定）に基づく政府関係機関の地方移転の一環として、徳島県から移転の提案を受け、「政府関係機関の地方移転にかかる今後の取組について」（平成 28 年 9 月 1 日まち・ひと・しごと創生本部決定）において、消費者庁等については、徳島県に「消費者行政新未来創造オフィス」（以下「新オフィス」という。）を置き、実証に基づいた政策の分析・研究機能をベースとした消費者行政の発展・創造の拠点とすることとされた。新オフィスにおいては、理論的・先進的な調査・研究や全国展開を見据えたモデルプロジェクト等を集中的に実施することとしている。

また、政府は、この取組を新オフィスの恒常的な設置、規模の拡大に向けた試行としても位置付け、消費者行政の進化などにどの程度貢献したかの実績を踏まえて 3 年後を目途に検証・見直しを行い、結論を得るとしている。

新オフィスは、平成 29 年 7 月 24 日に開設され、54 名の職員<sup>6</sup>により業務が開始され、若年者向け消費者教育教材の活用、食品ロスの削減、子供の事故防止、倫理的消費の普及などに取り組んでいる。

平成 30 年度においては、シェアリングエコノミー<sup>7</sup>に関する実証実験等を行うための経費を新規に 16 百万円計上するなど、消費者行政新未来創造オフィスに関する経費として 3.9 億円（前年度 5.5 億円）を計上している。

消費者委員会は、「政府関係機関の地方移転にかかる今後の取組について」において、消費者行政の進化等の観点から成果を検証し、提言・助言を行うとともに、3 年後目途の検証・見直しに当たって意見を述べるとされており、平成 29 年 11 月、「消費者行政新未来創造プロジェクト検証専門調査会」を設置し、検証を開始した。

## 2 消費者契約法の改正に関する最近の動き

### (1) 平成 28 年改正

平成 26 年 8 月、内閣総理大臣から消費者委員会に対して、消費者契約法の規律等の在り方についての諮問が行われ、消費者委員会の消費者契約法専門調査会（以下「専門調査会」という。）は、平成 27 年 12 月に速やかに法改正を行うべき論点及び引き続き検討を要する論

<sup>5</sup> 『日本消費経済新聞』（平成 30 年 1 月 1 日）

<sup>6</sup> 消費者庁常勤職員 13 名、地方公共団体職員 11 名、非常勤職員・政策調査員等 7 名、学術機関からの客員研究員 12 名、国民生活センター職員 11 名

<sup>7</sup> 場所・乗り物・モノ・人・お金などの遊休資産をインターネット上のプラットフォームを介して個人間で貸借や売買、交換することでシェアしていく経済の動き

点<sup>8</sup>について報告書を取りまとめ、消費者委員会は平成28年1月に諮問に対する答申を行った。

消費者委員会の答申を踏まえた改正消費者契約法が国会における審議を経て、平成28年に成立した。平成28年の第190回国会における消費者契約法改正案に対する衆議院の附帯決議では、今後の検討課題とされた事項につき、引き続き、消費者契約に係る裁判例や消費生活相談事例等の更なる調査・分析、検討を行い、その結果を踏まえ、同法成立後3年以内に必要な措置を講ずることが求められた。

## (2) 民法の成年年齢が引き下げられた場合の消費者被害の防止・救済のための対応策

民法の成年年齢が引き下げられた場合、新たに成年となる18歳、19歳の消費者被害の防止・救済のための制度整備などが整わなければ、消費者被害に遭う危険性が高まる。平成28年9月、消費者庁長官は、消費者委員会に対して、「民法の成年年齢が引き下げられた場合、新たに成年となる者の消費者被害の防止・救済のための対応策について」の意見を求め、消費者委員会は平成29年1月に成年年齢引下げ対応検討ワーキング・グループ(WG)報告書を取りまとめた。

報告書では、18～19歳といった年齢のみによって画一的に処理するのではなく、若者が成熟した成人として社会に参画できるための支援の必要性から、18～22歳を念頭に「若年成人」とし、望ましい対応策について、若年成人の消費者被害の防止・救済のための制度整備としては、消費者契約法において、事業者が若年成人に配慮すべき義務を明らかにすること、事業者が若年成人の知識・経験不足等の合理的な判断をすることができない事情につけ込んで締結した契約の取消権を設けることなどが提案され、具体的には専門調査会において更に検討すべきとされた。

## (3) 消費者委員会の答申

消費者委員会の平成28年の答申において、引き続き検討を要する論点については、更なる検討を行うとされており、また、依然として高齢者の消費者被害が生じていること、消費者委員会の成年年齢引下げ対応検討WG報告書で若年成人の消費者被害救済の対応策が提案されたことから、これらを踏まえて、専門調査会は検討を行い、平成29年8月に、消費者の不安を煽る告知や勧誘目的で新たに構築した関係を濫用して契約を締結させられた消費者の契約の取消権等を内容とする報告書を取りまとめた。

高齢者の被害や成年年齢が引き下げられた場合の対応策として、判断力の不足等を不当に利用した契約の取消権等を設けることについては、要件の明確化等の課題が解消されていないとの事業者側からの意見もあり、意見の一致が見られず、重要な課題として、民法の成年年齢の引下げの存否等も踏まえつつ、今後も検討を進めていくことが適当であるとされた。

---

<sup>8</sup> 「勧誘」要件の在り方、不利益事実の不告知、困惑類型の追加、「平均的な損害の額」の立証責任、条項使用者不利の原則、不当条項の類型の追加等

しかし、消費者委員会の答申において、ぜい弱な消費者保護の必要性等現下の消費者問題における社会的情勢、民法改正及び成年年齢の引下げ等に係る立法の動向等を総合的に勘案した結果、次の３事項を喫緊の課題として早急に検討し明らかにすべきとする付言がなされた。

＜消費者委員会の答申における付言の内容＞

1	約款等の契約条件の事前開示につき、消費者が契約締結前にあらかじめ認識できるよう努めるべきこと
2	合理的な判断をすることができない事情を利用して契約を締結させる「つけ込み型」勧誘の類型につき、特に、高齢者・若年成人・障害者等の知識・経験・判断力の不足を不当に利用し過大な不利益をもたらす契約の消費者の取消権
3	消費者に対する配慮に努める事業者の義務につき、考慮すべき要因となる個別の消費者の事情として「当該消費者の年齢」等が含まれること

消費者委員会の答申を踏まえて、消費者庁は、本通常国会に消費者契約法の改正法案を提出することとしているが、消費者庁が、消費者契約法の見直しに関して、答申の付言を外した形でパブリックコメントを実施しており、要旨（第196回国会提出予定法律案等の概要参照）にも言及がないことから、判断力の不足等を不当に利用した契約の取消権は改正法案に盛り込まれないことが想定される。

### ３ その他の消費者政策に係る最近の動き

#### （１）消費者教育の推進に関する基本的な方針改定に向けた動き

消費者教育は、①事業者と消費者の情報の質・量及び交渉力の格差等に起因する消費者被害を防止すること、②消費者が自主的・合理的に行動できるよう自立を支援するために重要である。平成 24 年 12 月、基本理念を定め、国及び地方公共団体の責務等を明らかにし、消費者教育を総合的・一体的に推進することを目的として、消費者教育の推進に関する法律（以下「消費者教育推進法」という。）が施行された。

消費者教育推進法には、消費者教育の推進の意義及び基本的な方向、推進の内容等を盛り込んだ「消費者教育の推進に関する基本的な方針」（以下「基本方針」という。）を定めなければならないと規定されており、平成 25 年 6 月に基本方針が閣議決定され、基本方針に基づき、国、地方公共団体は消費者教育の施策を推進している。

また、消費者教育推進法にはおおむね 5 年ごとに基本方針の見直しを行うものと定められており、これを踏まえ、消費者教育推進会議及び消費者委員会において基本方針の改定が議論されている。

消費者委員会は、平成 29 年 11 月に「消費者教育の推進に関する基本的な方針の改定に向けての意見」を表明した。

＜消費者教育の推進に関する基本的な方針の改定に向けての意見の概要＞

項 目	意 見 の 概 要
1. 成年年齢の引下げを見据えた迅速かつ計画的な対応	基本方針において、成年年齢の引下げを見据えた消費者教育の充実に向けた対応に重点的に取り組む姿勢を打ち出すことが重要

2. 新学習指導要領の着実な実施と連携した取組	平成 30 年度以降、新学習指導要領が小学校、中学校、高等学校等において順次実施される見込みとなっており、この機会を捉え、学校教育における消費者教育を一層充実させることが重要
3. 生涯を通じた切れ目のない学びの機会の提供	大学生、社会人、高齢者等については体系的な取組がされにくく、こうした消費者教育の機会を敢えて設けなければならないライフステージにある消費者への取組は、重点事項として意識して行うことが重要
4. 消費者教育の効果測定を行うための必要な調査	消費者教育に関する取組については、その有効性等について事後に十分な効果測定が行われているとは言い難い。消費生活における姿勢・考え方、具体的な行動をどう変化させたか等を把握し、効果の最大限の発揮に向けた改善につなげることが重要

(当室作成)

消費者教育推進会議及び消費者委員会の議論等を踏まえて、政府においては、民法の成年年齢の引下げの議論や、情報通信技術の高度化、SDGs（持続可能な開発目標）の視点などを盛り込んだ改定案を作成し、パブリックコメントを実施するなど、平成 30 年 3 月の閣議決定を目指して、基本方針改定の作業を進めている。

## (2) 遺伝子組換え食品表示

食品の表示に関する規定を統合して包括的かつ一元的な制度とするため、「食品表示法」が平成 25 年 6 月に制定され、平成 27 年 4 月に施行された。食品表示法制定に先立って行われた食品表示の一元化の検討過程において結論を得ることができなかった、遺伝子組換え食品表示などの課題については、順次検討を行うとされた。

遺伝子組換え食品とは、遺伝子組換え技術を用いて生物から有用な性質を持つ遺伝子を取り出し、その遺伝子を他の生物に組み込むことにより、新しい性質（除草剤耐性、害虫抵抗性など）を付加した食品のことである。

我が国では、「食品安全基本法」と「食品衛生法」に基づき安全性が確認された遺伝子組換え食品（農作物とその加工食品）が市場に流通している。これら遺伝子組換え食品は、食品表示基準（内閣府令）により表示ルールが定められており、大豆、とうもろこしなどの 8 農作物と、それを原材料とする 33 品目が表示義務の対象となっている<sup>9</sup>（平成 30 年 1 月現在）。

遺伝子組換え食品については、安全性や生態系への悪影響等の懸念が解消しておらず、消費者団体等から、表示を義務付ける対象品目の拡大に向け、制度の見直しを求める声がある。

こうした中、平成 29 年 4 月、消費者庁は「遺伝子組換え表示制度に関する検討会」を設置し、自主的かつ合理的な選択の機会の確保を実現するために消費者が求める情報及び遺伝子組換え農作物の流通状況等を踏まえ、表示制度の見直しに向けた検討を開始した。同検討会では、平成 29 年度末を目途に取りまとめを行うこととしている。

<sup>9</sup> 日本では「青いバラ」以外に商業栽培されていない。



### (3) 食品ロスの現状と削減に向けた取組

本来はまだ食べられるにもかかわらず捨てられる食品のことを「食品ロス」と一般に呼んでおり、国内の事業系及び家庭系の食品ロス発生状況の調査（平成 26 年度）によると、年間の食品廃棄物量は約 2,775 万トン、そのうち食品ロスの量は約 621 万トンと推計されている。国民 1 人当たりで考えると毎日茶碗 1 杯分（約 134 g）のご飯の量を廃棄していることとなる。

食品ロスは、事業者、消費者のそれぞれから発生しており、発生要因として、事業者側では、過剰生産、需要予測のずれ、返品等に係る商慣習（3 分の 1 ルール<sup>10</sup>など）等が、消費者側では、過剰除去<sup>11</sup>、食べ残し、賞味期限切れ等による直接廃棄等があるのではないかと考えられている。

食品ロス削減に向けて、関係府省（消費者庁、文部科学省、農林水産省、経済産業省及び環境省）は、平成 24 年度から毎年 1 回「食品ロス削減関係省庁等連絡会議」を開催し、各府省の取組の実施状況について情報共有を行い、平成 25 年から国民運動（NO-FOODLOSS PROJECT）を展開している。また、消費者庁では、消費者に食品ロスの現状や課題等の情報を伝えるため、消費者庁ウェブサイト上の専用ページ等を通じて、普及啓発活動を行っている。

食べ残しや売れ残りによる食品の廃棄を減らすため、食品ロス削減推進に関して、立法を目指す動きがある<sup>12</sup>。

### (4) 公益通報者保護制度に係る見直し

平成 12 年の三菱自動車によるリコール隠しや平成 14 年の雪印食品による牛肉偽装など、事業者内部の労働者からの通報を契機とし、国民生活の安全や安心を損なう企業不祥事が相次いで発覚した。こうした状況を踏まえ、平成 16 年、事業者内部の違法行為を通報した労働者に対する解雇等の不利益な取扱いを禁止する「公益通報者保護法」が国会における審議を経て、成立した。

しかし、法律は制定されたものの、労働者による公益通報者保護制度の認知度は十分とは言えず、国民生活の安全・安心を損なう近時の企業不祥事においても、内部通報制度が機能せず事業者の自浄作用が発揮されなかった事案が見られるほか、事業者等が内部通報等の行為に反感を抱いて業務上の必要性とは無関係に配転を行った事案など通報に係る紛争等も発生している。

このようなことから、消費者庁は、公益通報者保護制度の実効性向上のための方向性について検討を行い、平成 28 年 12 月に報告書を取りまとめた。

消費者庁は、各種ガイドラインの改正・策定やその周知・広報等を実施するとともに、

<sup>10</sup> 製造日から賞味期限までの期間が 6 か月の場合、①食品メーカー・卸から小売店までの納入までを 2 か月（納品期限）、②小売店から消費者に販売するまでを 2 か月（販売期限）、③消費者の購入から賞味期限までを 2 か月というように製造日から賞味期限までの期間を 3 分の 1 ずつ区切るもの。①の納品期限や②の販売期限が過ぎた食品は、その時点で返品や廃棄されることがあり、食品ロス発生の一因の一つとも言われている。

<sup>11</sup> 皮を厚くむき過ぎたり、取り除き過ぎた部分

<sup>12</sup> 『日本経済新聞』（平成 29 年 8 月 23 日）

法改正が必要な事項については、各関係団体や国民からの意見の集約を図り、法改正の内容をより具体化するための検討を引き続き行っていくこととしている。

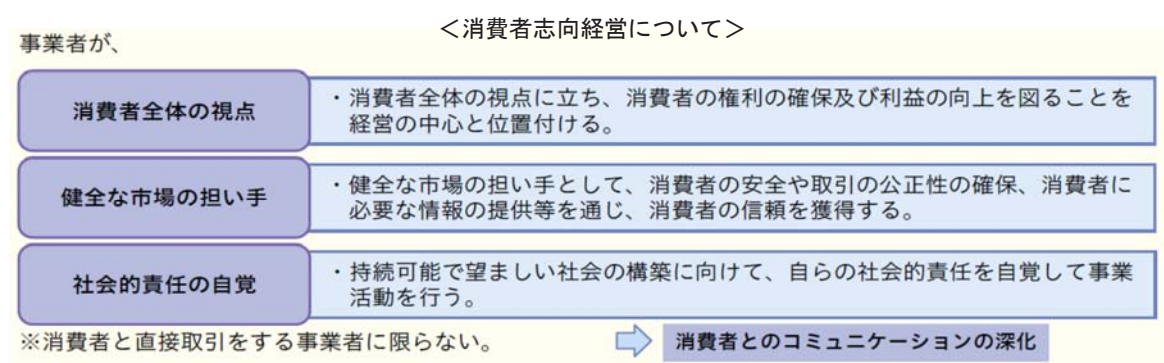
なお、一部の消費者団体、日本弁護士連合会等は、通報者の範囲の拡大、通報者へ不利益処分を行った事業者に対する行政処分や刑事罰が必要との見解を示した上で、早急に法改正の作業に入るべき旨の意見を表明している。

## (5) その他

### ア データの改ざん等の企業不祥事の再発防止対策

平成 29 年、神戸製鋼所、三菱マテリアル、東レでの品質データ改ざん、日産自動車や SUBARU での無資格者による完成車の検査といった消費者の安全に直結する品質管理における不正が相次いで発覚した。企業や製品に対する消費者の信頼が揺らいでおり、消費者の信頼性を回復するための取組の必要性が指摘されている。

消費者庁は、事業者が消費者を重視した事業活動（消費者志向経営）を行うことが健全な市場の実現につながるとして、事業者団体や消費者団体と連携して、消費者志向経営を推進しており、今後も一層の取組が求められる。



（出所：消費者白書（平成 29 年版））

また、消費者団体の中には、不正行為についての原因究明と再発防止を行政に求めるとともに企業等の不祥事の予防・是正につながるよう、公益通報者保護法の抜本的改正を求める意見を表明しているものもある。

### イ 仮想通貨における消費者トラブル防止対策

インターネットを通じて電子的に取引される、ビットコイン等のいわゆる「仮想通貨」をめぐる、投資や利殖をうたってその購入を勧誘する際のトラブルについての相談が高齢者を中心に増加している。主な相談事例として、「必ず値上がりするとされていて仮想通貨を購入する契約を結び、代金を支払ったが解約できない」などといった電話勧誘や訪問販売によるトラブルが多くなっている。

改正資金決済法の施行により、平成 29 年 4 月から、仮想通貨に関する新たな規制が設けられ、国内で仮想通貨と法定通貨との交換サービスを行うには、仮想通貨交換業の登録が必要になった。

仮想通貨における消費者トラブル防止対策として、金融庁において、仮想通貨の利用者

に対する更なる注意喚起の必要、登録業者における利用者への適切な説明の徹底、無登録業者等に係る情報収集などに取り組むとしており<sup>13</sup>、消費者庁は、仮想通貨に関わる消費者トラブルの防止に資するよう、金融庁等と連携して対応を進めることとしている。

## Ⅱ 第196回国会提出予定法律案等の概要

### 1 消費者契約法の一部を改正する法律案

消費者契約に関する消費者と事業者との間の交渉力等の格差に鑑み、消費者の利益の擁護を図るため、事業者の行為により消費者が困惑した場合について契約の申込み又はその承諾の意思表示を取り消すことができる類型として、社会生活上の経験が乏しい消費者の不安をあおり、契約の目的となるものがその願望の実現に必要である旨を告げること等を追加する等の措置を講ずる。

内容についての問合せ先

第一特別調査室 弦間首席調査員（内線68700）

<sup>13</sup> 消費者委員会第262回（平成29年12月6日）資料

# 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（第 177 回国会召集日）から継続的に、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（平成 27 年 1 月 26 日（第 189 回国会召集日）より 35 人）よりなる特別委員会として設置されている。

なお、新設に先立つ議院運営委員会理事会において、次の申合せが行われた。

#### 「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。

また、平成 23 年 4 月 18 日の本委員会理事懇談会において、本委員会の所管事項を、総合科学技術会議<sup>1</sup>、科学技術・イノベーション、省エネ・省資源対策<sup>2</sup>、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 政策とすること等が確認された。

### 2 科学技術イノベーション政策

我が国の科学技術行政は、科学技術基本法（平成 7 年法律第 130 号）に基づき策定される科学技術基本計画等に沿って、総合科学技術・イノベーション会議（以下「CSTI」<sup>3</sup>という。）の下、関係府省が連携しつつ推進している。

#### (1) 行政体制

CSTI は、「重要政策に関する会議」の 1 つとして内閣府に設置されている。同会議の議長である内閣総理大臣のリーダーシップの下、科学技術イノベーション政策の推進のための司令塔として、基本的政策、必要な資源の配分方針及びイノベーション創出促進を図るための環境整備に関する重要事項等についての調査審議・意見具申を行うとともに、国

<sup>1</sup> 平成 26 年 5 月、「内閣府設置法の一部を改正する法律」（平成 26 年法律第 31 号）の施行に伴い、名称が「総合科学技術・イノベーション会議」に変更された。

<sup>2</sup> 平成 23 年 10 月 23 日の本委員会理事会において内閣委員会に移管することが確認された。

<sup>3</sup> CSTI: Council for Science, Technology and Innovation



家的に重要な研究開発についての評価や基本的な科学技術・イノベーション政策の企画立案及び総合調整を行っている。また、C S T Iの下に設置された基本計画専門調査会においては、科学技術基本計画の原案の作成が行われている。

関係府省は、同会議の議論を踏まえて、国立研究開発法人、大学等における研究の実施、各種の研究助成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。

内閣府は、科学技術の総合的かつ計画的な振興を図るための基本的政策、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に関する事項を所掌している。

## (2) 科学技術基本計画

科学技術基本計画（以下「基本計画」という。）は、今後10年程度を見通した5年間の科学技術政策を具体化するものとして、政府が策定するものである。

平成28年1月、平成28年度から平成32年度を対象期間とする第5期基本計画が閣議決定された。

第5期基本計画では、政策の4つの柱として、①未来の産業創造と社会変革に向けた新たな価値創造の取組（世界に先駆けた「超スマート社会<sup>4</sup>」の実現（Society 5.0）等）、②経済・社会的課題への対応（持続的な成長と地域社会の自律的な発展等）、③科学技術イノベーションの基盤的な力の強化（人材力の強化等）、④イノベーション創出に向けた人材、知、資金の好循環システムの構築（オープンイノベーションを推進する仕組みの強化等）を強力に推進するとしている。また、同基本計画は、「政界、学会、産業界、国民といった幅広い関係者が共に実行する計画」であり、この基本計画の実行を通じて、我が国の経済成長と雇用創出を実現し、国及び国民の安全・安心の確保と豊かな生活の実現、そして世界の発展に貢献するものとされている。

## (3) 科学技術イノベーション総合戦略

第2次安倍内閣発足以降、政府は、基本計画の中長期の方針の下、各年度に重きを置くべき項目を明確化したものとして毎年度「科学技術イノベーション総合戦略」（以下「総合戦略」という。）を策定し、この戦略の下、政策全体の体系化、政策の重点化、効果的・効率的な運営等を進めている。

平成29年6月、第5期基本計画の初年度における変化を踏まえて策定された総合戦略2017では、我が国を「世界で最もイノベーションに適した国」に変革するための取組を推進することとしており、同戦略における新規事項・重要事項として、①Society5.0の実現、②「科学技術イノベーション官民投資拡大イニシアティブ」（295頁参照）の着実な実行、③「Society5.0の推進と政府研究開発投資目標の達成に向けて<sup>5</sup>」の着実な実行等を挙げ

<sup>4</sup> ICT（Information and Communication Technology（情報通信技術）の略称）の発達により、個々のニーズの違い、年齢、性別、地域、言語等にかかわらず、全ての人が質の高いサービスを受けて快適に生活できる社会のこと。

<sup>5</sup> 平成29年4月にC S T Iにおいて取りまとめられたもので、今後の予算政府案において、第5期基本計画で定められた「政府研究開発投資の目標（対GDP比1%）」を目指し、所要の規模の予算が確保されるよう

ている。

#### (4) 科学技術関係予算

##### ア 基本的枠組み

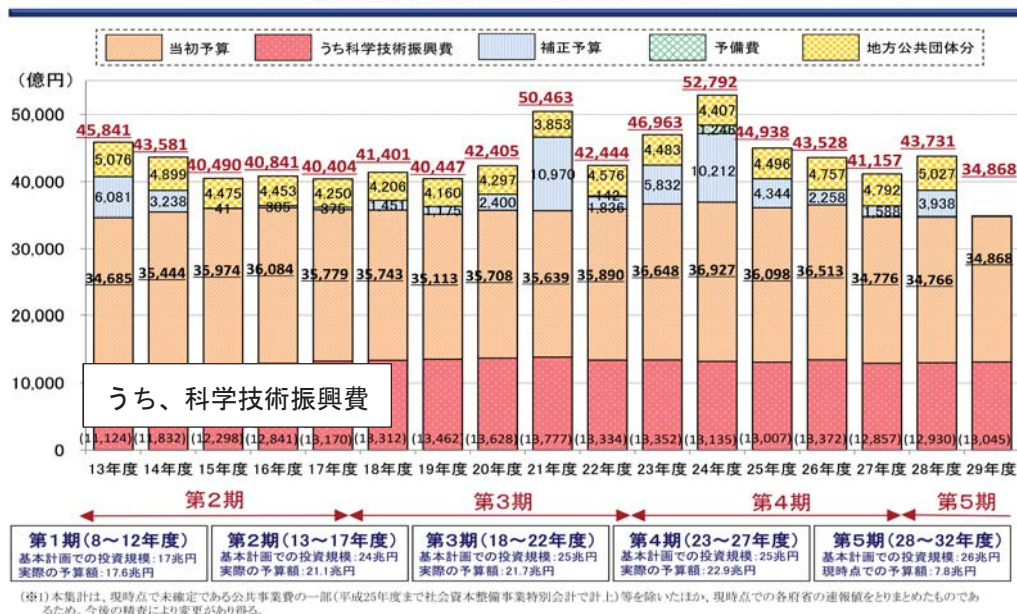
科学技術関係予算とは、「科学技術振興費の他、国立大学の運営費交付金・私学助成等のうち科学技術関係、科学技術を用いた新たな事業化の取組、新技術の実社会での実証試験、既存技術の実社会での普及促進の取組等に必要な経費」とされており、政府と地方公共団体の予算の双方を含むものである。

科学技術関係予算は、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が掲げられてきたが、第2期基本計画以降目標額は達成されていない<sup>6</sup>。なお、平成29年度当初予算における科学技術関係予算の総額は3兆4,868億円である(地方公共団体分を除く)。

また、科学技術関係予算は、第2期以降、基本計画において掲げられてきた投資目標を達成していないことから、CSTIは、平成30年度予算案の編成に当たり、「Society5.0の推進と政府研究開発投資目標の達成に向けて」を決定し、目標額の達成に向けた具体的な道筋を示した。

なお、従来、科学技術関係予算の集計では、関係府省の判断により事業が登録され、登録内容にバラつきがあったため、平成30年度予算案では、内閣府の作成した分類表に基づいた統一的な基準により、行政事業レビューシートを用いて科学技術関係予算を集計することとしている。

【参考】科学技術関係予算の推移



(注) 平成30年度予算案における科学技術関係予算の総額は、政府において集計中である(平成30年1月15日現在)。

(出所) 内閣府資料をもとに当室作成

努めること等としたもの。

<sup>6</sup> 第2期において目標投資規模24兆円に対し実際の予算額は約21.1兆円、第3期において目標の投資規模25兆円に対し実際の予算額は約21.7兆円、第4期においては目標投資規模25兆円に対し実際の予算額は約22.9兆円となっている。また、第5期では約26兆円の目標投資規模が設定された。

## イ 科学技術イノベーション官民投資拡大イニシアティブ

日本経済の力強い再生を目指し、科学技術・イノベーションの一層の活性化・効率化と、経済社会と科学技術・イノベーションの有機的連携の強化を図るため、平成 28 年 6 月、経済財政諮問会議及び C S T I の下に、「経済社会・科学技術イノベーション活性化委員会」が設置された。同委員会では民間資金の活用を始めとする科学技術イノベーションの活性化策やその前提としての基盤的な制度改革に関する議論がされ、同年 12 月、経済社会・科学技術イノベーションの活性化に向けた報告書（「科学技術イノベーション官民投資拡大イニシアティブ」＜最終報告＞）が取りまとめられた。同報告書では、① C S T I の司令塔機能の強化を図り、Society5.0 の実現に資する科学技術予算の質的・量的拡大、②イノベーション創出を阻害している制度・仕組みを徹底して見直し、効率的な資源配分の仕組みを構築、③「政府研究開発投資の目標（対 G D P 比 1 %）」の達成、大学等への民間投資の 3 倍増の 3 つが基本的考え方として掲げられた。

### 3 研究開発促進のための施策

#### (1) 革新的研究開発推進プログラム（I m P A C T）

I m P A C T は、実現すれば産業や社会の在り方に大きな変革をもたらす革新的な科学技術イノベーションの創出を目指し、ハイリスク・ハイインパクトな挑戦的研究開発を推進することを目的としたプログラムである。C S T I がテーマを設定してプログラムマネージャー<sup>7</sup>（P M）を公募する仕組みをとっており、P M には研究開発の企画・遂行・管理に関して広い権限が付与される。

I m P A C T の実施期間は、平成 26～30 年度の 5 年間であり、実施のための費用として国立研究開発法人科学技術振興機構（J S T）に基金が造成され、平成 25 年度補正予算において 550 億円の予算措置が講じられた。I m P A C T は、「新世紀日本型価値創造」や「地域との共生」など 5 つのテーマが掲げられており、平成 29 年 8 月現在、16 の研究開発プログラムが指定されている。

#### (2) 戦略的イノベーション創造プログラム（S I P）

S I P は、C S T I の司令塔機能強化の一環として、平成 26 年度から実施されているプログラムであり、C S T I が選定した国家的に重要な課題について、それぞれ基礎研究から出口（実用化・事業化）までを見据え、規制・制度改革を含めた取組を推進するものである。S I P の特徴は、公募により選定されたプログラムディレクター<sup>8</sup>（P D）が府省横断の視点から研究開発を実施することにある。予算は内閣府に計上され、平成 30 年度当初予算案においては 280 億円が計上されている。

平成 29 年 8 月現在、「革新的燃焼技術」、「自動走行システム」、「インフラ維持管理・更新・マネジメント技術」、「重要インフラ等におけるサイバーセキュリティの確保」など 11

<sup>7</sup> 応募に際して提案し、選定された研究開発プログラムの企画・遂行・管理等、研究開発全体のマネジメント及び各研究者がおこなう研究プロジェクトの公募等と採択・遂行・管理等を行う。

<sup>8</sup> 担当する課題の研究開発計画等を取りまとめ、関係府省の縦割りを打破し、府省を横断する視点からプログラムを推進する。

の課題が指定され、それぞれ研究開発計画が進められている。

### (3) 官民研究開発投資拡大プログラム（PRISM<sup>9</sup>）

PRISMは、平成28年12月に取りまとめられた「科学技術イノベーション官民投資拡大イニシアティブ」を踏まえ、CSTIの司令塔機能強化の一環として、平成30年度に新型SIPとして導入される新たな制度であり、高い民間研究開発投資誘発効果が見込まれる領域（研究開発投資ターゲット領域）をCSTIが設定し、各省庁の施策に対してCSTIが追加予算を配分することにより各省庁主導の施策を民間投資誘発効果の高い分野へ誘導することとしている。

各省庁の対象施策については、内閣府に設置される「領域統括」を中心としたSIP型のマネジメント体制の下、施策について集中した権限を有するPDの任命等、SIP型マネジメントの導入が求められている。

平成29年4月、平成30年度に設定することを前提に準備を進めるターゲット領域として、

①革新的サイバー空間基盤技術（AI／IoT／ビッグデータ）

②革新的フィジカル空間基盤技術（センサ／アクチュエータ／処理デバイス／ロボティクス／光・量子）

③革新的建設・インフラ維持管理技術／革新的防災・減災技術

の3領域が決定され、同年度当初予算案において100億円が計上されている。また、同年12月、これらの3領域に係る対象施策として「AIP：人工知能／ビッグデータ／IoT／サイバーセキュリティ統合プロジェクト」（文部科学省）等30施策が決定された。

### (4) 特定国立研究開発法人

従来の独立行政法人制度は、業務の効率性等を重視した設計であり、研究開発を行う独立行政法人に対しては必ずしも馴染むものではない等の問題意識から、政府は、平成25年12月に「独立行政法人改革等に関する基本的な方針」を閣議決定した。

同決定では、科学技術イノベーションの基盤となる世界トップレベルの成果を生み出す創造的業務を担う法人を特定国立研究開発法人と位置付け、CSTI及び主務大臣の強い関与や業務運営上の特別な措置等を別途定める方針が示された。

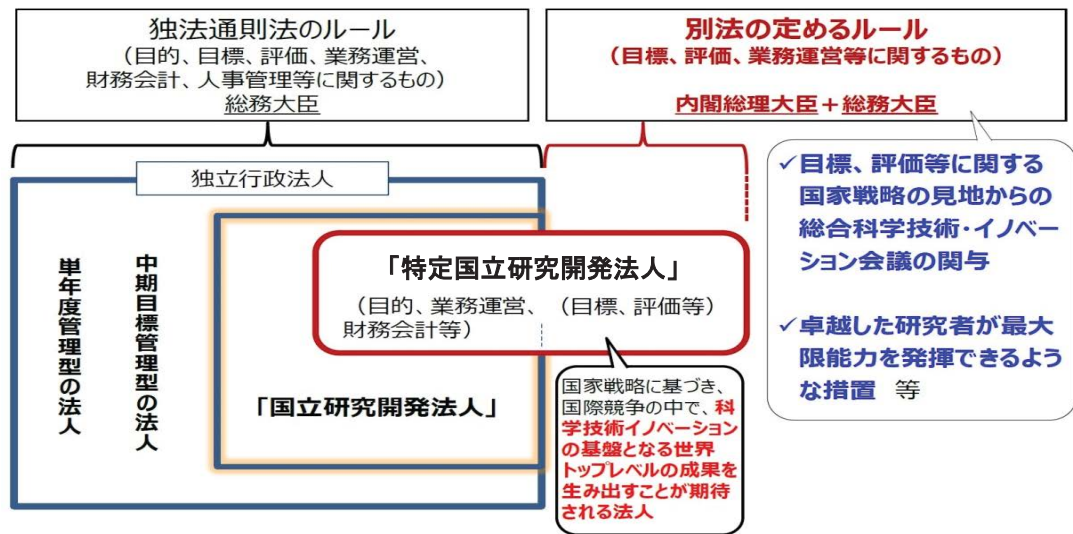
第190回国会において「特定国立研究開発法人による研究開発等の促進に関する特別措置法<sup>10</sup>」が成立し、平成28年6月には、同法に基づき、基本的な方向や政府が講ずべき措置等これらの法人の研究開発等の促進に関して追加的に必要な事項を定めた「特定国立研究開発法人による研究開発等を促進するための基本的な方針」が閣議決定された。同法を受け、同年10月、物質・材料研究機構、理化学研究所、産業技術総合研究所の3法人が特定国立研究開発法人に移行した。

<sup>9</sup> PRISM：Public/Private R&D Investment Strategic Expansion Program

<sup>10</sup> 同法では、①政府はCSTIの意見を聴いて、法人による研究開発等を促進するための基本方針を定めること、②法人の長に関する特例、③主務大臣は中長期目標の策定・変更等にはCSTIの意見を聴かなければならないこと、④役職員の報酬、給与等の特例等が定められた。



## 特定国立研究開発法人制度の概要



(出所) 内閣府資料をもとに当室作成

## 4 宇宙開発利用政策

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）により内閣に設置された内閣総理大臣を本部長とする宇宙開発戦略本部が作成し、閣議決定された宇宙基本計画に基づき推進されている。

### (1) 行政体制、基本政策及び予算

宇宙開発戦略本部は、宇宙開発利用の推進に関する基本的な方針、宇宙開発利用に関し政府が総合的かつ計画的に実施すべき施策等を定める宇宙基本計画の閣議決定案の作成等を行っている。

また、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に関しては、内閣府が企画及び立案並びに総合調整に関する事務を所管することとされており、宇宙開発利用に係る政策に関する重要事項など調査審議するため宇宙政策委員会が内閣府に設置されている。

平成 28 年 4 月、「内閣の重要政策に関する総合調整等に関する機能の強化のための国家行政組織法等の一部を改正する法律」（内閣官房・内閣府スリム化法）の施行に伴い、それまで宇宙開発戦略本部の所掌事務に関する事務を担当した内閣官房宇宙開発戦略本部事務局と内閣府宇宙戦略室が一元化され、内閣府に「宇宙開発戦略推進事務局」が設置された。

宇宙開発利用に係る個別の施策については、宇宙政策委員会及び宇宙開発戦略推進事務局の総合調整のもとで、関係省庁が個別事業の企画・立案を行い、国立研究開発法人宇宙航空研究開発機構（JAXA）等と協力して実施している。

なお、宇宙関係予算の総額は、平成 30 年度当初予算において 2,904 億円が計上されている。

## (2) 宇宙基本計画

宇宙基本計画は、宇宙開発利用の推進に関する基本的な方針や政府が総合的かつ計画的に実施すべき施策等に関するものであり、我が国の宇宙開発利用の最も基礎となる計画として位置付けられる。

平成 28 年 4 月に閣議決定された現行の宇宙基本計画は、「国家安全保障戦略」に示された新たな安全保障政策を十分に反映し、産業界の投資の予見可能性を高め、産業基盤を維持・強化するとされており、今後 20 年程度を見据えた 10 年間の長期整備計画と位置付けられている。同基本計画では、宇宙政策委員会が毎年政策項目ごとの進捗状況を検証し、また、宇宙開発戦略本部が同計画の工程表を改訂することとしている。

平成 29 年 12 月、①安全保障も含めた、個別プロジェクトの着実な実施・加速、②宇宙産業振興のための環境整備、③国際宇宙探査への新たな取組の 3 点をポイントとする工程表の改訂が行われた。また、同工程表において、国際有人宇宙探査に係る平成 30 年度以降の取組については、米国が構想する月近傍の有人拠点への参画や、国際協力による月への着陸探査活動の実施などを念頭に、国際プログラムの具体化が図られるよう、主体的に技術面や新たな国際協調体制等の検討を進める等としている。

## (3) 輸送システム

我が国の基幹ロケット H-Ⅱ A は、平成 15 年 11 月に打ち上げられた 6 号機を除いて、平成 29 年 12 月に打ち上げられた 37 号機までの 36 回の打上げに成功(約 97.3%の成功率)し、また、H-Ⅱ B は平成 28 年 12 月の 6 号機の打上げまで全て成功しており、世界的に見ても高い成功率となっている。

また、JAXA は、平成 30 年 1 月、高性能と低コストの両立を目指す小型固体ロケット「イプシロン」の 3 号機の打上げを行い、平成 25 年 9 月、28 年 12 月に続き 3 回連続の成功となった。

さらに、JAXA は、平成 32 年に試験機 1 号機を打ち上げることを目標とする次期新型基幹ロケット (H3 ロケット) の開発について、20 年間の運用を見据え、毎年 6 機程度を安定して打ち上げることを目指している。

## (4) 人工衛星・探査機

現在、太陽観測衛星「ひので」、気候変動観測衛星「しきさい」、超高速インターネット衛星「きずな」などが運用されている。

平成 29 年 10 月、準天頂衛星「みちびき」4 号機が打ち上げられた。「みちびき」は準天頂軌道<sup>11</sup>の衛星が主体となって構成される日本の衛星測位システム(衛星からの電波によって位置情報を計算するシステム)のことで、「日本版 GPS」とも呼ばれており、平成 29 年 2 月に JAXA から内閣府に運用が移管された。

政府は、「4 機体制を整備し、7 機体制を目指す」とした平成 23 年 9 月の閣議決定等を踏まえ、平成 29 年度に予定されていた 2～4 号機を打ち上げたことにより、翌 30 年度か

---

<sup>11</sup> 日本列島のほぼ天頂(真上)を通る軌道のこと。

ら準天頂衛星システムの4機体制によるサービスを開始する予定である。4機体制の実現により、米国のGPSと一体的に運用（GPS衛星を補完・補強する信号を送信）することで安定した高精度測位を行うことが可能となり、地理空間情報を高度に活用した位置情報ビジネスの発展が期待される。

#### (5) 「宇宙活動法」「リモートセンシング<sup>12</sup>法」

平成28年11月、民間企業の宇宙活動への参入促進や宇宙産業の振興等を目的とする「人工衛星等の打上げ及び人工衛星の管理に関する法律」（宇宙活動法）及び「衛星リモートセンシング記録の適正な取扱いの確保に関する法律」（リモートセンシング法）が成立した。

宇宙活動法は、民間の宇宙活動の進展に対応して必要となる宇宙諸条約<sup>13</sup>の担保法であり、打上げ等に係る第三者損害賠償制度等を整備するものである。また、リモートセンシング法は、民間事業者の衛星リモートセンシング記録の活用の拡大を踏まえ、悪用を防ぐルールを整備し、事業者の遵守すべき基準・ルールの事前明確化を図るものである。

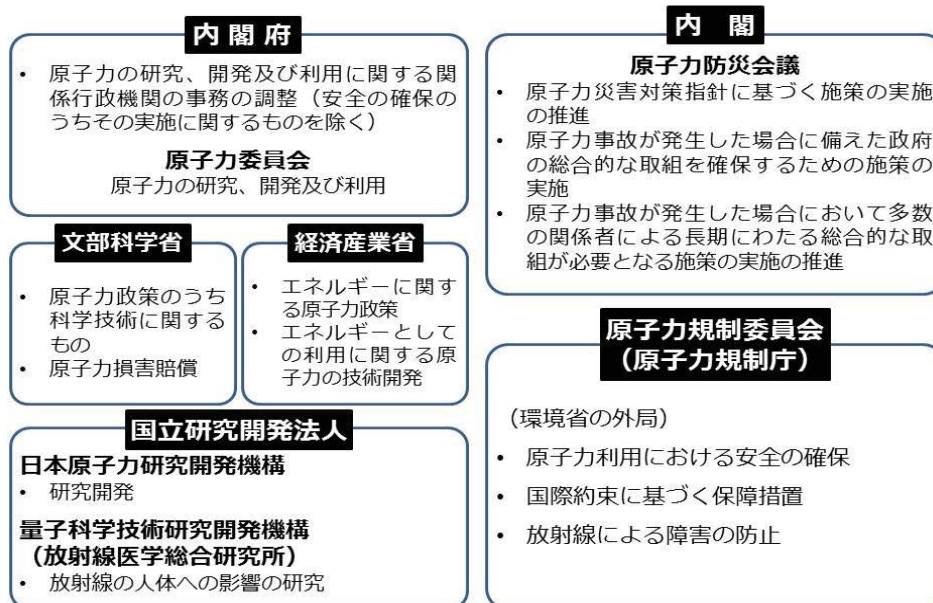
### 5 原子力政策

原子力行政の所管は、複数の府省庁に分かれており、原子力の研究、開発及び利用に関する政策等は内閣府に置かれた原子力委員会、エネルギーに関する原子力政策等は経済産業省資源エネルギー庁、研究開発、人材育成及び原子力損害賠償等は文部科学省、原子炉等の安全規制は平成24年9月に環境省の外局として設置された原子力規制委員会が所管している。

<sup>12</sup> 地球観測衛星等のように遠く離れたところから、対象物に直接触れずに対象物の大きさ、形及び性質を観測する技術

<sup>13</sup> ・宇宙条約（1967年発効） 宇宙活動における一般原則を定める条約  
 ・宇宙救助返還協定（1968年発効） 事故、遭難又は緊急着陸の場合に宇宙飛行士の救助・送還及び物体の返還を定める条約  
 ・宇宙損害責任条約（1972年発効） 宇宙物体により引き起こされる損害についての国際的責任に関する条約。宇宙物体によって何らかの損害が引き起こされた場合、物体の打上げ国は無限の無過失責任を負う。  
 ・宇宙物体登録条約（1976年発効） 宇宙物体の識別を目的とした条約。打上げ国は登録簿への記載、国際連合事務総長への情報提供が義務付けられる。

## 原子力に関する行政体制の概要(平成29年1月現在)



（出所）内閣府資料等をもとに当室作成

## 6 知的財産政策

### (1) 行政体制

我が国の知的財産政策は、知的財産基本法（平成 14 年法律第 122 号）の規定により、全閣僚及び有識者で構成される知的財産戦略本部（本部長：内閣総理大臣）が、①知的財産推進計画の作成及びその実施の推進、②知的財産の創造、保護及び活用に関する施策で重要なものの企画に関する調査審議、その施策の実施の推進並びに総合調整を行うことにより推進されている。

### (2) 基本政策

政府は、平成 25 年 6 月に「知的財産政策に関する基本方針」を閣議決定し、同方針において、今後 10 年で知的財産における世界最先端の国となることを目指し、①産業競争力強化のためのグローバル知財システムの構築、②中小・ベンチャー企業の知財マネジメント強化支援、③デジタル・ネットワーク社会に対応した環境整備、④コンテンツを中心としたソフトパワーの強化、の 4 つの柱を軸として知的財産政策を展開することとした。

また、知的財産戦略本部は、毎年、知的財産推進計画を策定しており、平成 29 年 5 月、「知的財産推進計画 2017」を取りまとめた。同計画で重点を置いているのは、

- ①第 4 次産業革命（Society 5.0）の基盤となる知財システムの構築
- ②知財の潜在力を活用した地方創生とイノベーション推進（農林水産業・食料産業や地方・中小企業の強化）
- ③2020 年とその先の日本を輝かせるコンテンツ力の強化（コンテンツの海外展開と産業基盤の強化）

である。特に①においては、人工知能（A I）やビッグデータの利活用を促進するための基盤としての知的財産制度を新たな観点から総合的に検討し、それを我が国の産業競争力の強化に結びつけることが重要であるとしている。



### (3) AI創作物をはじめとする「新たな情報財」や新たな知的財産制度の構築

音楽、ロゴマーク、短編小説など比較的パターン化しやすい創作物については、既にAIによる創作（AI創作物）の研究開発が行われており、AI創作物と自然人による創作物を外見上見分けることは困難である。しかし、現行の知的財産制度上、AIが自律的に生成したものについては、権利の対象とは考えられていない。

また、AI創作物のほか、3Dプリンティングのための3Dデータ、センサー等から自動的に集積されるデータベース等「新たな情報財」が生まれてきている<sup>14</sup>。

これらの情報財については、「知的財産推進計画 2016」において、それに対応した次世代の知的財産制度の構築が必要であるとしている。さらに、「知的財産推進計画 2017」では、既存の知的財産権の対象となっていない「価値あるデータ」<sup>15</sup>やAIの利活用促進のために知的財産制度の構築を引き続き検討することとしている。

## 7 ICT（情報通信技術）政策

### (1) 行政体制

我が国のICT政策は、「高度情報通信ネットワーク社会形成基本法」（平成12年法律第144号。以下「IT基本法」という。）に基づき、高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（以下「IT総合戦略本部」という。本部長：内閣総理大臣）が担っている。IT総合戦略本部は全閣僚、内閣情報通信政策監（政府CIO）及び民間有識者により構成され、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している。

### (2) 基本政策

ICT政策分野における基本政策は、平成25年6月に策定され、IT総合戦略本部が閣議決定により毎年改定する「世界最先端IT国家創造宣言」とその工程表に基づいて行われてきた。

また、平成28年12月、国・自治体・民間企業が保有するデータを効果的に活用することで、自立的で個性豊かな地域社会の形成、新事業の創出、国際競争力の強化などを目指す「官民データ活用推進基本法」が議員立法により成立した。同法に基づき、官民データ活用の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進するためIT総合戦略本部に「官民データ活用推進戦略会議」（議長：内閣総理大臣）が設置された。

### (3) 世界最先端IT国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画

官民データ活用推進基本法を受けて、平成29年5月、IT総合戦略本部及び官民データ

<sup>14</sup> 「次世代知財システム検討委員会報告書～デジタル・ネットワーク化に対応する次世代システム構築に向けて」（平成28年4月 知的財産戦略本部 検証・評価・企画委員会 次世代知財システム検討委員会）

<sup>15</sup> 著作権、特許権などの既存の知的財産権の保護対象とされないデータとその集合であって、収集・蓄積・保管等するために一定の投資や労力を投じることが必要なもの。具体的には、

- ・工場内の工作機械のセンサや農業用の気象センサ、橋梁等の建築物のセンサ等から得られるような「個人に関与しないデータ」

- ・自動車の車載センサ・カメラやスマートハウスの家電、ウェアラブル機器、スマートフォン、ICカード、防犯カメラ等により得られるデータを適切に匿名加工した「匿名加工されたデータ」

等が挙げられる。

活用推進戦略会議の合同会議により「世界最先端 I T 国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」が作成され、閣議決定された。同基本計画においては、ネットワークインフラの進展等によるデータ大流通時代の到来を踏まえ、データ利活用を個人、家族、地域社会、事業者等、政府（国・地方公共団体）がいつでもどこでも円滑に行えるような環境を整備する必要があるなどの認識の下、全ての国民が I T 利活用やデータ利活用を意識せず、その便益を享受し、真に豊かさを実感できる社会である「官民データ利活用社会」のモデルを世界に先駆けて構築することを目指すこととしている。

また、同基本計画においては、我が国が超少子高齢社会になりつつある中、集中的に対応すべき諸課題（経済再生・財政健全化、地域活性化、安全・安心の確保）を踏まえ、①電子行政、②健康・医療・介護、③観光、④金融、⑤農林水産、⑥ものづくり、⑦インフラ・防災・減災等、⑧移動の 8 分野を重点分野に指定し、将来的には分野横断的なデータ連携を見据えつつ、2020 年を一つの区切りとした上で、分野ごとに重点的に講ずべき施策を推進することとしている。

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 花房首席調査員（内線 68780）

## 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 東日本大震災の概要と復興の基本方針

## (1) 震災の概要

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災<sup>1</sup>では、岩手県、宮城県及び福島県（以下「被災 3 県」という。）を中心に、東日本において広範かつ甚大な被害が発生した。さらに、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。）により、放射性物質が放出、拡散したことから、地震、津波、原発事故という未曾有の複合災害となった。

人的被害は、死者 1 万 5,894 人、行方不明者 2,546 人<sup>2</sup>となっている。震災関連死の死者数<sup>3</sup>は 3,647 人となり、岩手県が 464 人、宮城県が 926 人、福島県が 2,202 人である<sup>4</sup>。

また、津波による浸水面積は全国で 561 km<sup>2</sup>とハザードマップ等の予想を大きく上回り<sup>5</sup>、ストック（建築物等、ライフライン施設、社会基盤施設<sup>6</sup>、農林水産関係、その他）への直接的被害額は約 16 兆 9 千億円と試算されている<sup>7</sup>。

災害種別 都道府県	人的被害					建 物 被 害								道 橋 梁 山 崖 堤 防 鉄 軌								
	死	行	負	傷	者	全	半	流	全	半	床	床	一	非	道	橋	梁	山	崖	堤	防	鉄
	者	方	重	軽	合	壊	壊	失	焼	焼	上	下	部	住	路	梁	被	崩	れ	壊	道	
	人	不	傷	傷	計	戸	戸	戸	戸	戸	浸	浸	破	家	損	害	害	害	害	害	害	害
	明	人	人	人	人						水	水	損	被	壊	害	害	害	害	害	害	害
北海道	1			3	3		4				329	545	7	469								
東北	青森	3	1	26	86	112	308	701					1,006	1,402	2							
	岩手	4,673	1,121	*	213	19,507	6,571		33			6	18,982	4,707	30	4	6					
	宮城	9,540	1,225	*	4,145	83,003	155,129		135			7,796	224,202	26,796	390	12	51	45	26			
	秋田			4	7	11							5	3	9							
	山形	2		8	21	29							21	96	21		29					
福島	1,614	196	20	162	182	15,224	80,803	77	3	1,061	351	141,044	1,010	187	3	9						
東京	7		20	97	117	15	198	1				4,847	1,101	295	55	6						
関東	茨城	24	1	34	678	712	2,629	24,998	31	213	692	187,827	22,403	307	41							
	栃木	4		7	126	133	261	2,118				73,552	295	257		40					2	
	群馬	1		14	28	42		7				17,679		36		9						
	埼玉			7	38	45	24	199	1	1		1,800	33	160								
	千葉	21	2	30	233	263	801	10,152		15	157	731	55,044	660	2,343		55				1	
	神奈川	4		17	121	138		41				459	13	160	1	2						
	新潟				3	3							17	9								
	山梨				2	2							4									
	長野				1	1																
静岡			1	2	3						5	13										
中部															1							
三重				1	1						2		9									
四国											2	9										
徳島																						
高知				1	1						2	8										
合計	15,894	2,546			6,156	121,772	280,921		297	1,766	10,144	726,509	59,006	4,198	116	207	45	29				

※未確認情報を含む。

出典：警察庁資料（平成 29 年 12 月 8 日現在）

<sup>1</sup> 東北地方太平洋沖地震（震源は三陸沖、マグニチュード 9.0）による災害及びこれに伴う原子力発電所事故による災害は、平成 23 年 4 月 1 日の閣議了解により「東日本大震災」と呼称することとされた。

<sup>2</sup> 「平成 23 年(2011 年)東北地方太平洋沖地震の被害状況と警察措置」（平成 29 年 12 月 8 日 警察庁）

<sup>3</sup> 「震災関連死の死者」とは、「東日本大震災による負傷の悪化等により亡くなられた方で、災害弔慰金の支給等に関する法律に基づき、当該災害弔慰金の支給対象となった方」と定義されている。

<sup>4</sup> 復興庁資料（平成 29 年 9 月 30 日現在）

<sup>5</sup> 内閣府「平成 23 年版防災白書」

<sup>6</sup> 河川、道路、港湾、下水道、空港等

<sup>7</sup> 「東日本大震災における被害額の推計について」（平成 23 年 6 月 24 日 内閣府（防災担当））

## (2) 復興の基本方針

政府は平成 23 年 7 月、「東日本大震災復興基本法」(以下「復興基本法」という。)に基づき復興の基本方針を策定し、復興期間を 10 年とし、復興需要が高まる当初の 5 年間(平成 23 年度～平成 27 年度)を「集中復興期間」と位置付け、各種施策を講じてきた。

平成 27 年 6 月には復興推進会議<sup>8</sup>において、平成 28 年度からの 5 年間は被災地の自立につながり地方創生のモデルとなるような復興を実現していく観点から、「復興・創生期間」とし、平成 28 年 3 月、「復興・創生期間」における東日本大震災からの復興の基本方針<sup>9</sup>を閣議決定し、「復興・創生期間」において、重点的に取り組む事項を明らかにした。

### 「復興・創生期間」における東日本大震災からの復興の基本方針について

#### <趣旨>

- 東日本大震災復興基本法第 3 条に基づき平成 23 年 7 月に策定した現行の基本方針については、集中復興期間終了前までに見直すこととされている。
- 見直しにあたっては、既存の方針や復興の進展等を踏まえつつ、後期 5 か年の「復興・創生期間」(平成 28～32 年度)において、重点的に取り組む事項を明らかにする

#### <概要>

##### 1. 基本的な考え方

- 地震・津波被災地域では、平成 28 年度にかけて多くの恒久住宅が完成。10 年間の復興期間の「総仕上げ」に向けた新たなステージにおいて、多様なニーズに切れ目なく、きめ細かく対応(平成 28 年度末見込み：災害公営住宅 85%、高台移転 70%)
- 福島においては、平成 29 年 3 月には避難指示解除準備区域等の避難指示解除等が進み、本格的な復興のステージ。福島の復興・再生は中長期的対応が必要であり、「復興・創生期間」後も継続して、国が前面に立って取り組む
- 人口減少等の「課題先進地」である被災地において、被災地の自立につながり、地方創生のモデルとなるような「新しい東北」の姿を創造

##### 2. 各分野における今後の取組

(1) 被災者支援(健康・生活支援)	・避難生活の長期化に伴う心身のケア、住宅・生活再建支援など、ステージに応じた切れ目のない支援
(2) 住まいとまちの復興	・住宅再建の計画通りの進捗、医療・介護提供体制の復興、被災地発展の基盤となるインフラ整備の推進
(3) 産業・生業の再生	・観光振興、水産加工業の販路開拓支援、農業の大規模化など創造的な産業復興
(4) 原子力災害からの復興・再生	①事故収束(廃炉・汚染水対策)、②放射性物質の除去等、 ③避難指示の解除と帰還に向けた取組の拡充等、④中長期・広域的な被災地の発展基盤の強化、 ⑤事業・生業や生活の再建・自立に向けた取組の拡充
(5) 「新しい東北」の創造	・企業・大学・NPO など民間の人材やノウハウの最大限の活用、蓄積したノウハウを被災地で普及・展開

##### 3. 復興の姿と震災の記憶・教訓 及び 4. フォローアップ等

- 東京オリンピック・パラリンピック、ラグビーWC 等の機会を活用した復興の姿の発信、震災の記憶と教訓の継承
- 基本方針の実施状況等についてフォローアップ、3 年後の見直し

出典：復興庁資料

## 2 平成 28 年度以降 5 年間を含む復興期間の事業規模と財源等

平成 27 年 6 月の復興推進会議では、平成 28 年度以降の復旧・復興事業の在り方も決定し、復興の基幹的事業、原子力事故災害由来の復興事業は国負担とするが、復興事業のうち、地域振興策や将来の災害への備えといった全国共通の課題への対応との性質を併せ持つ事業は、一部地方公共団体負担を導入することとした。

その後、復興・創生期間における復興事業費を約 6.5 兆円程度とする財源フレーム(復興期間で合計 32 兆円)が閣議決定された<sup>9</sup>。

<sup>8</sup> 復興庁設置法に基づき、復興庁に設置。全大臣、関係各省の副大臣等から構成され、東日本大震災からの復興のための施策の実施の推進等について審議する。

<sup>9</sup> 「平成 28 年度以降 5 年間を含む復興期間の復旧・復興事業の規模と財源について」(平成 27 年 6 月 30 日 閣議決定)



## 平成 28 年度以降 5 年間（復興・創生期間）の事業規模（見込）について

（平成 27 年 6 月時点）（単位：兆円）

区分	集中復興期間 (H23～27 年度)	復興・創生期間 (H28～32 年度)	復興期間 計
① 被災者支援（健康・生活支援）	2.1	0.4 程度	2.5 程度
② 住宅再建・復興まちづくり	10.0	3.4 程度	13.4 程度
③ 産業・生業（なりわい）の再生	4.1	0.4 程度	4.5 程度
④ 原子力災害からの復興・再生	1.6	0.5 程度	2.1 程度
⑤ その他（震災特交など）	7.8	1.7 程度	9.5 程度
合計	25.5	6.5 程度	32 程度

出典：復興庁資料

## 3 東日本大震災復興特別区域法に基づく措置

## (1) 東日本大震災復興特別区域法の成立及び改正

平成 23 年 12 月（第 179 回国会）、被災地方公共団体が作成した計画に基づき、税・金融上の特例、規制・手続の特例、復興交付金の交付等を講ずる「東日本大震災復興特別区域法」（以下「復興特区法」という。）が成立した。

また、平成 26 年 4 月（第 186 回国会）には、復興整備事業の用地取得について、土地収用制度の活用により一層の迅速化を図り、復興整備事業の工事着工の更なる早期化を図ることを目的として、土地収用法等の特例の創設等を盛り込んだ改正復興特区法が、議員立法により成立した。

## (2) 復興特区法による特例措置

復興特区法では、被災地方公共団体の負担を極力減らし、復興へ向けた迅速な対応を可能とするための枠組みが構築された。具体的には、震災により一定の被害が生じた区域である地方公共団体が、自らの被災状況や復興の方向性に合致した特例を活用するために「復興推進計画」、「復興整備計画」及び「復興交付金事業計画」を作成することができるとし、その計画に基づき様々な特例が適用される仕組みとなっている。

## ア 復興交付金の概要

復興交付金は、復興特区法に基づき、東日本大震災により著しい被害を受けた地域における復興地域づくりに必要な事業を一括化し、一つの復興交付金事業計画の提出により、被災地方公共団体へ交付金を交付するものであり、被災地の復興を支える中核的な制度である。事業には「基幹事業」と「効果促進事業」とがあり、平成 23 年度第 3 次補正予算から計上された。

## 復興交付金に係る予算額の内訳（単位：億円）

	国費	事業費
23年度第3次補正予算	15,612	19,307
24年度予算	2,868	3,584
25年度予算	5,918	7,397
25年度第1次補正予算	611	763
26年度予算	3,638	4,547
27年度予算	3,173	3,931
28年度予算(補正後)	930	1,165
29年度予算	525	655
合計	33,273	41,350

出典：復興庁資料

「基幹事業」とは、被災地方公共団体の復興地域づくりに必要なハード事業（文部科学省、厚生労働省、農林水産省、国土交通省、環境省の所管する 40 事業）を幅広く一括化したもので、災害公営住宅整備など住まいの確保に関する事業を中心に、道路事業、水産・漁港関連事業、下水道事業、都市再生区画整理事業等に配分されている。

「効果促進事業」は、基幹事業に関連して自主的かつ主体的に実施する事業であり、用途の自由度が高く、多様なニーズに対応しており、復興地域づくりに向けた市民や専門家等による協議会の開催、防災集団移転跡地の利活用、防災安全施設の整備等、様々な分野で活用されている。

## イ 復興交付金の契約状況

復興交付金は、平成 28 年度末までに 11 道県 102 市町村に対し、約 2 兆 8,923 億円交付され、そのうち契約済の事業は約 2 兆 3,329 億円であり、交付額に対する契約済額の割合は約 81%となっている<sup>10</sup>。震災から 6 年が経過し、いまだ契約を結べていない事業もあるが、その理由としては、被災自治体の職員不足や住民の合意形成に時間がかかっていること等が指摘されている<sup>11</sup>。

## 4 復旧・復興の現状

### (1) 被災者支援

全国の避難者数は今なお 7 万 7,436 人<sup>12</sup>にのぼり、避難生活の長期化や災害公営住宅等への移転等に伴い、原発事故避難児童生徒を含む被災者の心身のケア、コミュニティ形成や生きがいつくりへの支援などの被災者支援が、より一層重要な課題となっている。

平成 28 年度予算からは「被災者支援総合交付金」を創設し、長期避難者の心のケアやコミュニティ形成など、復興の進展に伴って生じる課題に対応することとしている。

### (2) 住宅再建及び復興まちづくり

#### ア 住宅再建（特に記載のないものは平成 29 年 9 月末現在）

震災により全壊した建築物は 12 万 1,772 棟、半壊は 28 万 921 棟、一部破損は 72 万 6,509 棟に及んでおり<sup>13</sup>、避難者は平成 29 年 9 月現在で建設型仮設住宅 1 万 162 戸に 1 万 9,721 人が、みなし仮設住宅<sup>14</sup> 1 万 2,011 戸に 2 万 5,442 人が入居している状況にある。

住宅再建に向けた取組として、災害公営住宅の整備については、計画戸数 3 万 405 戸のうち、完了したものは 2 万 7,573 戸（92%）、民間住宅等用宅地<sup>15</sup>の整備については、1 万 8,336 戸のうち、1 万 4,636 戸（80%）が完成した（平成 29 年 11 月末現在）。住まいの確保

<sup>10</sup> 「復興交付金事業の進捗状況（契約状況）（平成 28 年度末）について」（復興庁、平成 29 年 7 月 28 日）

<sup>11</sup> 『日本経済新聞』（2017.9.9）

<sup>12</sup> 全国の避難者数（復興庁）平成 29 年 12 月 12 日現在

<sup>13</sup> 脚注 2 に同じ

<sup>14</sup> 民間賃貸住宅、公営住宅、雇用促進住宅、公務員宿舍等を利用した応急仮設住宅

<sup>15</sup> 高台移転を行うもので、「防災集団移転促進事業」、「土地区画整理事業」、「漁業集落防災機能強化事業」の 3 事業の合計

に関する事業は、おおむね平成30年度までに完了するとしている。

災害公営住宅の家賃については、低所得の被災者が速やかに生活再建できるよう、国は地方公共団体が実施する家賃減免に係る費用を10年間支援し、当初5年間は特段の減額措置を行い、以降の5年間は段階的に通常家賃へ引き上げることとしている<sup>16</sup>。

平成25年度から災害公営住宅への入居が本格化したため、入居6年目を迎える平成30年度以降、家賃が値上げされる被災者の増加が予想されている<sup>17</sup>。被災者や地方公共団体から減免措置継続の要望が出されていることから、復興庁は、平成29年11月、被災3県に対し、地方公共団体が独自に家賃を減免することが可能である旨、通知した。

## イ 交通（特に記載のないものは平成29年9月末現在）

道路について、主要な直轄国道<sup>18</sup>の総開通延長1,161kmのうち、1,159km（99%）で本復旧が完了した。県・市町村管理区間の道路は、被災した道路6,293路線のうち、5,949路線（95%）で本復旧が完了した。復興道路・復興支援道路<sup>19</sup>は、計画済の区間（事業中＋供用済）570kmのうち、全ての区間で工事が着工され、277km（49%）の区間で供用済となっている。

鉄道は、被災3県で被災した路線延長2,350.9km<sup>20</sup>のうち2,267.8km（96%）で運行が再開されている。JR常磐線は平成28年3月に、平成31年度末までに全線開通させる方針が公表された。

## (3) 産業・なりわい

### ア 農林水産業の復興状況（特に記載のないものは平成29年9月末現在）

農業については、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（農地転用等を除く）1万9,960ha（避難指示区域を含む）のうち、約1万6,770ha（84%）の農地で営農再開が可能となっている。

水産業については、被災した319の漁港（避難指示区域を含む）全てで、一部又は全ての機能が回復し、陸揚げが可能となっており、水揚量は、被災前1年間の合計水揚げ量に対し、数量ベースで70%、金額ベースで90%まで回復している。水産加工施設は、被災3県において業務再開を希望する797施設のうち743（93%）の施設で業務を再開しているものの（平成29年6月末現在）、震災により失われた販路の確保等が課題となっており、売上げの回復が遅れている<sup>21</sup>（平成29年2月水産庁調査）。

<sup>16</sup> 復興交付金の基幹事業の一つである「東日本大震災特別家賃低減事業」

<sup>17</sup> 『日本経済新聞』（2017.9.11）では、岩手、宮城、福島県の3県の入居世帯の約7割に当たる1万6,000世帯以上に影響する恐れがあると指摘している。

<sup>18</sup> 岩手、宮城、福島県内の国道4号、6号、45号に限る。（避難指示解除準備区域等を含む。）

<sup>19</sup> 平成23年11月の平成23年度第3次補正予算成立時に新たに事業化された道路。三陸沿岸道路（三陸縦貫自動車道、三陸北縦貫道路、八戸・久慈自動車道）が「復興道路」として、また、宮古盛岡横断道路（宮古～盛岡）、東北横断自動車道釜石秋田線（釜石～花巻）、東北中央自動車道（相馬～福島）が「復興支援道路」として事業化された。

<sup>20</sup> 避難指示解除準備区域等を含む。

<sup>21</sup> 青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県の5県全体では、震災直前水準以上に売上げが回復した水産加工業者は21%、売上げが8割以上回復した水産加工業者は47%となっている。

## イ 観光の復興状況（平成28年）

観光業は、風評被害等の影響により、震災のあった平成23年は東北6県の外国人宿泊数が大きく減少したものの、平成27年以降、震災前の水準を超えて推移している。しかしながら、全国的なインバウンド急増の流れからは依然として遅れている。（平成22年比 全国：246.2%、東北6県128.3%、岩手県150.2%、宮城県110.0%、福島県81.8%）

このため政府は「観光先進地・東北」を目指し、平成28年度より関係予算を大幅に増額し、関係府省と連携して東北の観光復興を推進するとしている。

## ウ 雇用

被災3県では、震災の影響により有効求人倍率は平成23年4月には0.45倍まで低下したが、平成29年11月現在では3県とも1倍以上となっている。沿岸部では、有効求人倍率は高いものの、人口減少等により雇用者数は震災前の水準まで回復していない地域もある。

また、建設業、福祉関連等で雇用における需要と供給のミスマッチが生じており<sup>22</sup>、政府はこの解消のため、きめ細かな就職支援や職業訓練を実施するとしている。

## エ 被災事業者の事業再生（二重ローン問題への対応）

震災により過大な債務を負った中小企業者に対し、債権の買取り等を通じて再生を支援し、被災地域の復興に資するため、平成23年11月に議員立法により「株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法」が成立し、「株式会社東日本大震災事業者再生支援機構」が平成24年2月に設立された。これまで機構の相談受付件数は2,724件、支援決定数は732件となっている（平成29年12月末現在）。

機構による支援決定期間は、平成30年2月22日までである（支援期間は最長15年）。

復興庁が平成29年8月から10月にかけて30年2月以降の機構の活用ニーズ調査をした結果、機構に相談を希望する事業者が2,602者であることが推計されている。支援決定期間の更なる延長を行う場合には法改正が必要となる。また、平成30年度予算において、機構の財務基盤を強化するため、機構への出資金100億円が計上されている。

## 5 福島の復興・再生

### (1) 福島第一原発事故に伴う避難指示等

福島県の避難者数は、平成24年5月末の16万4,865人をピークに、平成29年12月12日現在で5万2,287人と大幅に減少しているものの、いまだに多くの人が避難を余儀なくされている。

福島第一原発事故を受け、平成23年4月22日に設定された「警戒区域」、「計画的避難区域」及び「緊急時避難準備区域<sup>23</sup>」はその後、平成25年8月8日までに「帰還困難区域<sup>24</sup>」、「居住制限区域<sup>25</sup>」及び「避難指示解除準備区域<sup>26</sup>」に再編された。

<sup>22</sup> 宮城労働局石巻所では、福祉関連、建設・採掘、水産物加工工等で求人数が求職者数を上回っている。

<sup>23</sup> 平成23年9月30日に解除

<sup>24</sup> 避難指示区域のうち、平成24年3月時点での空間線量率から推定された年間積算線量が50ミリシーベルトを超える地域

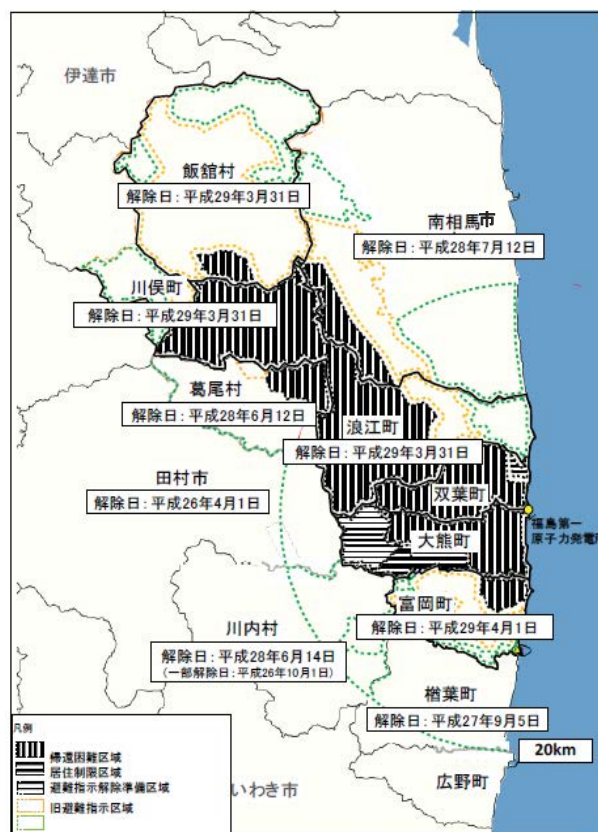


## (2) 避難指示区域の解除等

平成 26 年 4 月に田村市の避難指示解除準備区域の避難指示が解除されたことを皮切りに避難指示解除が進められ、平成 29 年 4 月 1 日までに帰還困難区域を除く避難指示区域の避難指示が解除（双葉町、大熊町を除く）された。避難指示区域の面積及びその避難者数は大幅に減少し、避難者数は、約 2.4 万人（帰還困難区域 2 万 3,565 人、居住制限区域 363 人、避難指示解除準備区域 259 人）となった<sup>27)</sup>。

また、避難指示解除区域の居住者数については、早い時期に解除された区域では多い傾向にあるが、平成 29 年に解除された 4 町村については、居住者数は少ない状況にある。さらに、居住者のうち 65 歳以上が占める高齢化率が高く、若者世代の帰還が進んでいないことが指摘されている<sup>28</sup>。

避難指示区域の概念図（平成 29 年 4 月 1 日）



出典：復興庁資料

避難指示解除区域等の居住者数等

解除日	市町村	居住人数等
26. 4. 1	田村市	居住者数：242 人（80%）、居住世帯数 85 世帯（平成 29 年 6 月 30 日現在）
27. 9. 5	檜葉町	居住者数：1,740 人（24%）、居住世帯数：920 世帯（平成 29 年 6 月 30 日現在）
28. 6. 12	葛尾村	居住者数：159 人（12%）、居住世帯数：78 世帯（平成 29 年 7 月 1 日現在）
26. 10. 1 28. 6. 14	川内村	居住者数：2,183 人（81%）、居住世帯数：913 世帯（平成 29 年 7 月 1 日現在）
28. 7. 12	南相馬市	居住者数：2,406 人（25%）、居住世帯数：1,249 世帯（平成 29 年 7 月 12 日現在）
29. 3. 31	飯舘村	居住者数：437 人、居住世帯数：224 世帯（平成 29 年 7 月 1 日現在）
	川俣町	居住者数：196 人（17%）、居住世帯数：87 世帯（平成 29 年 7 月 1 日現在）
	浪江町	居住者数：264 人、居住世帯数：186 世帯（平成 29 年 6 月 30 日現在）
29. 4. 1	富岡町	居住者数：193 人、居住世帯数：123 世帯（平成 29 年 7 月 1 日現在）

※居住者数・居住世帯数は各自治体調べ。％は住民基本台帳ベースの人口に対する割合。田村市、葛尾村、南相馬市、飯館村、川俣町、富岡町については、旧避難指示解除準備区域・居住制限区域のデータ。川内村は半径20km圏外を含む全域のデータ。楡葉町は、国による避難指示が出されなかった一部区域を含むデータ。田村市、楡葉町、川内村、南相馬市、富岡町については震災後に転入してきた者等を含む。

(原子力災害からの福島復興再生協議会配付資料(平成29年8月6日)を基に作成)

<sup>25</sup> 避難指示区域のうち、平成 24 年 3 月時点での空間線量率から推定された年間積算線量が 20 ミリシーベルトを超えるおそれがあると確認された地域

26 避難指示区域のうち、平成 24 年 3 月時点での空間線量率から推定された年間積算線量が 20 ミリシーベルト以下となることが確実であると確認された地域

<sup>27</sup> 市町村から聞き取った情報を基に原子力被災者生活支援チームが集計（平成 29 年 4 月 1 日時点）

28 『毎日新聞』(2017.9.9)

### (3) 帰還困難区域に関する政府の方針と福島復興再生特別措置法の改正

帰還困難区域は、将来にわたって居住を制限することを原則とされ、立入りが制限されてきたが、事故後5年が経過し、一部で放射線量が低下していること等から、地元より帰還困難区域の取扱いについて検討を行うよう要望がなされた。

平成28年8月、政府は、原子力災害対策本部・復興推進会議合同会合において、「帰還困難区域の取扱いに関する考え方」を決定し、帰還困難区域のうち、5年を目途に、線量の低下状況も踏まえて避難指示を解除し、居住を可能とすることを目指す「復興拠点<sup>29</sup>」を、各市町村の実情に応じて適切な範囲で設定し、整備する等の基本的な方針を決定した。

また、平成28年12月、政府は新たに「原子力災害からの福島復興の加速のための基本指針」（以下「基本指針」という。）を閣議決定し、「帰還困難区域の取扱いに関する考え方」を具体化するため、特定復興拠点等の整備に向けた制度構築のために必要な措置等を盛り込んだ福島復興再生特別措置法の改正案を、国会に提出すると明記した。

基本指針等を受け、政府は「福島復興再生特別措置法の一部を改正する法律案」を平成29年2月に提出し、本法律案は、同年5月に成立、施行された。

また、本改正を受け「福島復興再生基本方針」が平成29年6月に改定された。

#### 福島復興再生特別措置法の一部を改正する法律の概要

##### ① 特定復興再生拠点区域の復興及び再生を推進するための計画制度の創設

市町村長は、帰還困難区域のうち、避難指示を解除し、帰還者等の居住を可能とすることを旨とする「特定復興再生拠点区域」の復興及び再生を推進するための計画を作成。内閣総理大臣の認定を受けた場合、計画に従って除染や廃棄物の処理を国が実施（費用は国の負担）すること等を可能とする。

##### ② 官民合同チームの体制強化

官民合同チームの中核である（公社）福島相双復興推進機構を法律に位置付け、国の職員をその身分を保有したまま派遣できること等を可能とする。

##### ③ 「福島イノベーション・コースト構想」の推進

「福島イノベーション・コースト構想」に係る取組を推進する区域や当該取組を法定の重点推進計画に記載し、中小企業の研究成果に係る特許料等の減免やロボット開発促進のための国有の試験研究施設の低廉使用を可能とする。

##### ④ 風評払拭への対応

福島県産農林水産物等の販売等の実態調査や当該調査に基づく指導・助言等の措置を講ずることを法律に位置付ける。

出典：復興庁資料

### (4) 「特定復興再生拠点区域復興再生計画」の策定状況

本改正に基づく「特定復興再生拠点区域復興再生計画」について、双葉町、大熊町及び浪江町の計画が内閣総理大臣に認定された。帰還困難区域を抱える他の地方公共団体でも計画の申請、内閣総理大臣による認定が行われる見込みである。今後、本計画に基づき、道路、上下水道等のインフラ復旧や除染・家屋解体等を一体的に進め、おおむね5年以内の避難指示の解除を目指すこととなるが、どの程度の住民が帰還し、また新たな住民を呼

<sup>29</sup> 帰還困難区域のうち、避難指示を解除し、居住を可能とすることを旨とする「区域」について、「帰還困難区域の取扱いに関する考え方」では「復興拠点」、平成28年12月の基本指針では「特定復興拠点」、平成29年5月に改正された「福島復興再生特別措置法」では「特定復興再生拠点区域」と称している。本稿では、それぞれの決定、指針、法律における表記をそのまま使用している。

び込むことができるかが課題である。

#### 特定復興再生拠点区域復興再生計画の認定基準

項 目	内 容
区域の条件に該当	<ul style="list-style-type: none"> <li>・除染により放射線量が概ね5年以内に避難指示解除に支障ない基準以下に低減</li> <li>・住民の居住や経済活動に適した地形、帰還困難区域の外へのアクセス確保</li> <li>・効率的整備が可能な規模</li> </ul>
復興再生への寄与	<ul style="list-style-type: none"> <li>・計画の目標(例:帰還者数)が住民の帰還意向等を踏まえて適確</li> <li>・計画で想定した土地利用の実現可能性が十分に見込まれる</li> </ul>
円滑かつ確実な実施	<ul style="list-style-type: none"> <li>・計画に記載された事業が具体的かつスケジュールが適切</li> </ul>

出典：復興庁資料

#### (5) 風評被害対策

震災から6年9か月が経過した今なお、科学的根拠に基づかない風評被害や差別・偏見が残っている。このため、政府は平成29年12月に「風評払拭・リスクコミュニケーション強化戦略」を策定し、速やかに本戦略を踏まえたパンフレット等を作成するとともに、工夫を凝らした情報発信を実施するとしている。

また、平成29年9月には、米国で福島県等5県産の牛乳・乳製品について、輸入時の安全性証明が不要になるとともに、福島県産等の一部の品目で輸入停止が解除された。12月には、欧州連合（EU）においても、福島県の米等を検査証明対象から除外する等の輸入規制が緩和された。

しかし、いまだに55か国・地域（平成29年12月）で輸入規制が実施され、そのうちアジアを中心とした7か国・地域で輸入停止を含む規制が行われている。政府は正確かつ効果的に情報発信し、輸入規制撤廃に向けた働きかけを行うとしている。

#### (6) 放射性物質による環境汚染への対処

##### ア 除染

放射性物質汚染対処特措法に基づき、年間積算線量が20ミリシーベルトを超えるおそれがある等の地域を「除染特別地域」と指定し国直轄の除染が、年間積算線量が1ミリシーベルト以上の地域を「汚染状況重点調査地域」と指定し市町村による除染が実施されている。

除染特別地域では、福島県の11市町村の全てで除染実施計画に基づく面的除染が平成29年3月31日までに終了した。

汚染状況重点調査地域では、福島県以外の市町村全てで除染実施計画に基づく除染が終了した。福島県内については、3市町村で除染作業が継続中であるが、住宅や公共施設等は完了し、道路、農地・牧草地及び生活圏の森林はほぼ終了の状況である（平成29年11月末現在）。

##### イ 中間貯蔵施設の整備

福島県内の除染に伴い発生した放射性物質を含む大量の土壌や廃棄物等<sup>30</sup>を最終処分す

<sup>30</sup> 約1,600万～約2,200万m<sup>3</sup>と推計（東京ドームの約13～18倍に相当）



るまでの間、安全かつ集中的に管理・保管するための中間貯蔵施設については、福島第一原発を取り囲む形で大熊町と双葉町に整備されている。

平成 28 年 3 月、環境省は、中間貯蔵施設に係る「当面 5 年間の見通し」を公表し、用地取得や施設整備に全力を尽くすことにより、平成 32 年度までに 500 万～1,250 万 $\text{m}^3$ 程度の除去土壌等を搬入できるとした。用地取得の状況は民有地において平成 29 年 12 月末現在で施設用地全体面積（約 1,600ha）に対し、約 775ha（48.4%）が契約済みであり、取得が進みつつある。

平成 27 年 3 月よりパイロット（試験）輸送による搬入が開始され、平成 28 年度から本格輸送に切り替え、平成 29 年 12 月 23 日現在での輸送実績は約 58.7 万 $\text{m}^3$ であった<sup>31</sup>。

また、平成 28 年 11 月に着工した受入・分別施設、土壌貯蔵施設の整備が進められ、平成 29 年 10 月から除去土壌の貯蔵が開始された。

## ウ 指定廃棄物処分場

指定廃棄物<sup>32</sup>の処分については、放射性物質汚染対処特措法により当該指定廃棄物が排出された都道府県内に集約して行うこととされている。平成 24 年 3 月、環境省は、指定廃棄物が多量に発生し、施設において保管がひっ迫している都道府県において、国が当該都道府県内に集約して、必要な最終処分場を確保する方針を取りまとめた。

福島県については、既存の管理型処分場（旧フクシマエコテッククリーンセンター）を活用することとし、平成 28 年 4 月に同処分場は国有化され、環境省の事業としての埋立処分を行うとし、平成 29 年 11 月、搬入が開始された。

一方、宮城、茨城、栃木、群馬、千葉の各県においては、最終処分場の候補地の選定に関する議論が行われてきたが、いずれの県においてもいまだ現地調査は行われていない。このうち、茨城及び群馬の両県については、平成 28 年に、現地保管を継続し、段階的に処理を進める方針とすることが決定されている。

## (7) 福島第一原子力発電所の廃止措置等に向けた中長期ロードマップの改訂

平成 29 年 9 月、廃炉・汚染水対策関係閣僚等会議において「東京電力ホールディングス(株)福島第一原子力発電所の廃止措置等に向けた中長期ロードマップ」が改訂された<sup>33</sup>。今回の改訂では、1 号機及び 2 号機の使用済み核燃料プールからの燃料取り出し開始時期について、改訂前は「2020 年度」としていたが「2023 年度めど」と改めた。燃料デブリ取り出しの最初の号機選定時期については「2018 年度上半期」から「2019 年度」に遅らせたが、取り出しの開始時期は 2021 年内と変更せず、取出しから廃止措置終了までの時期は 30～40 年後とし、全体の工程の枠組みは維持された。

<sup>31</sup> 輸送したフレキシブルコンテナ等 1 袋の体積を 1  $\text{m}^3$ として換算した数値

<sup>32</sup> 福島第一原発事故で放射性物質に汚染されたセシウム濃度が 8,000 ベクレル/kg を超える稲わらやごみ焼却灰、下水汚泥などであって、環境大臣が指定したものであり、国の責任の下、適切な方法で処理することとされている。

<sup>33</sup> 平成 23 年 12 月に初版が策定され、現場状況や研究開発成果等を踏まえ、継続的に検証を加えながら見直しが行われており、今回の改訂は 4 回目である。



## 6 平成30年度予算

政府は平成29年12月22日、平成30年度予算を閣議決定した。復興庁所管の予算は、1兆6,357億円であり、前年度当初予算より1,796億円減少した。主な内容は、被災者支援総合交付金190億円、東日本大震災復興交付金805億円、放射線リスクに関する情報発信3億円（新規）等である。原子力災害からの復興・再生関係では、帰還困難区域における特定復興再生拠点整備事業に690億円を計上した。なお、各府省所管予算を含む東日本大震災復興特別会計全体では、2兆3,593億円となっている<sup>34</sup>。



## 平成30年度復興庁概算決定のポイント

平成30年度概算決定額（復興庁所管）：1兆6,357億円 [前年度予算額：1兆8,153億円]

復興のステージの進展に応じて生じる課題に引き続き迅速かつ適切に対応。  
特に、心のケアや生業の再生といったきめ細かなソフト支援に引き続き注力。

### 被災者支援

避難生活の長期化、災害公営住宅等への移転、ふるさとへの帰還など被災者の生活再建のステージに応じて、コミュニティの再生、見守りや心のケア等の支援を切れ目なく実施。あわせて、被災者支援に携わる者への支援を強化。

- 被災者支援総合交付金（190億円）
- 被災者の心のケア支援体制の構築（18億円）
- 災害救助法による災害救助等（167億円）
- 被災者生活再建支援金補助金（108億円）
- 被災した児童生徒等への就学等支援（84億円）
- 相双地域等における介護サービス提供体制の確保等（5億円） 等

### 住宅再建・復興まちづくり

住宅再建に関する事業の進展等を踏まえつつ、復興まちづくりを進めるほか、復興道路・復興支援道路をはじめとする社会インフラの整備を推進。

- 復興道路・復興支援道路の整備（2,090億円）
- 東日本大震災復興交付金（805億円）
- 災害復旧事業（2,064億円）
- 社会資本整備総合交付金（復興）（961億円）
- 農山漁村整備（225億円）
- 森林整備事業（63億円） 等

### 産業・生業（なりわい）の再生

観光復興や人材確保、水産業の販路開拓等のソフト支援に引き続き注力。福島については、福島県農林水産業の再生、福島イノベーション・コースト構想の推進、原子力災害被災12市町村における事業再開・新規立地等に引き続き取り組む。

- 東日本大震災事業者再生支援機構への出資金（100億円）
- 中小企業組合等共同施設等災害復旧事業（150億円）
- 観光復興関連事業（50億円）
- 復興水産加工業等販路回復促進事業（13億円）
- 福島県農林水産業再生総合事業（風評の払拭等）（47億円）
- 福島県営農再開支援事業（130億円）
- 福島イノベーション・コースト構想関連事業（135億円）
- 原子力災害による被災事業者の自立等支援事業（16億円）
- 自立・帰還支援雇用創出企業立地補助金（80億円） 等

### 原子力災害からの復興・再生

避難指示が解除された区域での生活再開に必要な環境整備等を実施するとともに、風評払拭及び放射線に関するリスクコミュニケーションの取組を強化。また、中間貯蔵施設の整備等を着実に推進。

- 福島再生加速化交付金（828億円）
- 特定復興再生拠点整備事業（690億円）
- 福島生活環境整備・帰還再生加速事業（150億円）
- 帰還困難区域等における鳥獣捕獲等緊急対策事業（4億円）
- 帰還困難区域の入域管理・被ばく管理等（56億円）
- 福島県浜通り地域等の教育再生（40億円）
- 放射線リスクに関する情報発信（5億円の内数）
- 中間貯蔵施設整備、放射線物質汚染廃棄物処理、除去土壌等の適正管理等（5,467億円） 等

※上記のほか、「新しい東北」の創造（8億円）、調整費（2億円）、復興庁一般行政経費等（55億円）を計上

出典：復興庁資料

内容についての問合せ先

東日本大震災復興特別調査室 吉田首席調査員（内線 68770）

<sup>34</sup> このうち復興財源フレームの対象経費は1.5兆円程度である。

# 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設置経緯

#### (1) 東京電力福島第一原子力発電所事故の概要

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東北地方太平洋沖地震及びそれに伴う津波により被災した東京電力福島第一原子力発電所（以下「福島第一原発」という。）では、外部電源のほか、非常用のディーゼル電源も喪失し、原子炉を安定的に維持するための冷却機能が失われた。その結果、福島第一原発の 1～3 号機の原子炉格納容器の内部では炉心溶融（メルtdown）が発生し、1、3、4 号機では水素爆発により原子炉建屋が損壊し、大量の放射性物質が放出された。

旧原子力安全・保安院（以下「旧保安院」という。）は、この事故を国際原子力事象評価尺度（INES）最悪のレベル 7 相当と評価し、1986（昭和 61）年 4 月のチェルノブイリ原発事故以来の深刻な原子力災害となった。

また、福島第一原発から半径 20 km 圏内の区域が警戒区域に指定され、原則として立入りが禁止され、半径 20 km 圏外の一部の地域も計画的避難区域に指定されるなど、多数の周辺住民が避難生活を強いられることとなった。その後、避難区域の再編が行われたが、同区域内では現在も住民が定住できない状況が続いている<sup>1</sup>。

#### (2) 東京電力福島原子力発電所事故調査委員会（国会事故調）の設置

福島第一原発事故の調査のため、政府は平成 23 年 5 月の閣議で、「東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会」（畑村洋太郎委員長）の設置を決定し、同年 6 月から調査を開始した。

一方、国会においても、政府から独立した立場で調査を行う第三者機関を設置することについて与野党間で協議が行われた結果、「東京電力福島原子力発電所事故調査委員会法案」（議院運営委員長提出、第 178 回国会衆法第 2 号）等が提出され、同年 9 月に成立した。

「東京電力福島原子力発電所事故調査委員会」（以下「国会事故調」という。）は、両議院の承認を得て両議院の議長が任命する委員長及び委員 9 名で構成され、特に必要があるとき、両院議院運営委員会合同協議会に対し、国政調査の要請を行うことができることとされた。その後、国会事故調は、同年 12 月 8 日に黒川清委員長及び 9 名の委員が任命され、調査を開始し、計 19 回の委員会に加え、タウンミーティング、国内視察、海

<sup>1</sup> これまでに田村市、川内村、檜葉町及び川俣町の全域並びに葛尾村、南相馬市、飯館村、浪江町及び富岡町のそれぞれ一部地域で避難指示が解除されている。

なお、避難区域のうち、「帰還困難区域」については、「帰還困難区域の取扱いに関する考え方」（平成 28 年 8 月 31 日）において、5 年を目途に、線量の低下状況も踏まえて避難指示を解除し、居住を可能とすることを旨とする「復興拠点」の整備を行うことが示され、その後「原子力災害からの福島復興の加速のための基本指針」（平成 28 年 12 月 20 日閣議決定）において、この拠点整備を国の負担によって行うことが決定された。その後、平成 29 年の第 193 回国会にこれらの方針を明記した「福島復興再生特別措置法の一部を改正する法律案」（内閣提出第 19 号）が提出され、成立している。

外調査や避難住民等へのアンケート調査等、多岐にわたる調査活動を実施した。そして、平成 24 年 7 月に 7 項目にわたる提言をまとめた報告書を衆参両院の議長に提出した。

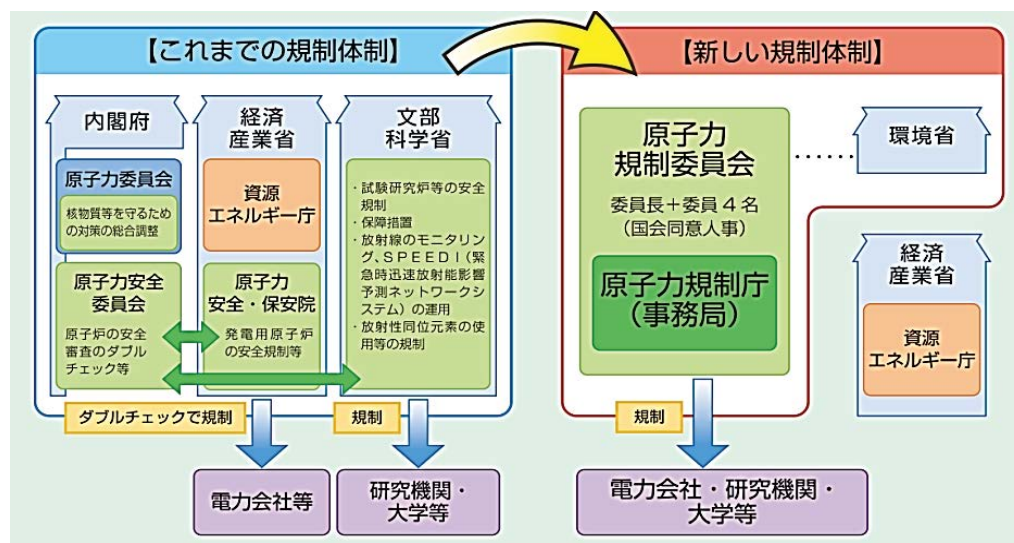
### (3) 原子力規制委員会の発足

福島第一原発事故の発生後、旧保安院と内閣府の原子力安全委員会のダブルチェック体制の実効性や規制と推進の分離が不十分であること等、これまでの原子力安全規制体制の問題点が指摘された。

これらの指摘を受け、平成 24 年の第 180 回国会において、政府から 3 法律案等<sup>2</sup>が提出され、これに対し、自由民主党及び公明党から対案<sup>3</sup>が提出されたが、与野党協議の結果、いわゆる 3 条委員会の「原子力規制委員会」を環境省の外局として設置し、事務局として「原子力規制庁」を設けることで合意し、同年 6 月に政府提出法律案及び対案を撤回の上、「原子力規制委員会設置法案」（衆議院環境委員長提出、衆法第 19 号）が起草され、可決・成立した。

同年 9 月、野田内閣総理大臣（当時）が田中俊一委員長及び委員 4 名<sup>4</sup>を任命して原子力規制委員会（以下「規制委員会」という。）が発足した（旧保安院及び原子力安全委員会は廃止）。また、平成 25 年 4 月には、原子力規制に関する業務の一元化のため、それまで文部科学省が所管していた原子力規制に関する業務<sup>5</sup>が原子力規制庁に移管された。

#### 原子力安全規制体制の見直し



(原子力規制委員会資料)

<sup>2</sup> 「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（内閣提出、第 180 回国会閣法第 11 号）」、「原子力安全調査委員会設置法案（内閣提出、第 180 回国会閣法第 12 号）」及び「地方自治法第 156 条第 4 項の規定に基づき、産業保安監督部及び那覇産業保安監督事務所並びに産業保安監督部の支部並びに産業保安監督署の設置に関し承認を求めるの件（内閣提出、第 180 回国会承認第 5 号）」。

<sup>3</sup> 「原子力規制委員会設置法案」（塩崎恭久君外 3 名提出、第 180 回国会衆法第 10 号）。

<sup>4</sup> 平成 29 年 9 月 22 日に、原子力規制委員会の初代委員長である田中俊一氏の後任として更田豊志委員長が任命された。現在の委員は、田中知委員、石渡明委員、伴信彦委員、山中伸介委員の 4 名となっている。

<sup>5</sup> 国際約束に基づく保障措置の実施のための規制、放射性同位元素の使用等の規制など。



#### (4) 原子力問題調査特別委員会の設置

国会事故調の報告書は、福島第一原発事故の根源的原因は、規制する立場（規制当局）と規制される立場（東京電力）が「逆転関係」となることにより、「原子力安全についての監視・監督機能の崩壊」が起きた点に求められると指摘した上で<sup>6</sup>、国会に原子力問題に関する常設の委員会等を設けて規制当局の活動を監視し、定期的に当局から報告を求めるよう提言しており、当該委員会には専門家からなる諮問機関を設けるよう求めている<sup>7</sup>。

同提言を受けて、衆議院議院運営委員会で与野党間の協議が続けられた結果、平成 25 年 1 月 24 日の同委員会理事会で、『「原子力問題調査特別委員会」の設置に関する申合せ』（以下「議運申合せ」という。）がなされ、第 183 回国会から「原子力問題調査特別委員会」を設置することで合意された。そして、同月 28 日の衆議院本会議において、原子力に関する諸問題を調査するための「原子力問題調査特別委員会」（委員 40 名）の設置が決定された<sup>8</sup>。

また、同提言や議運申合せにおいて言及されていた諮問機関の設置については、委員会設置後も引き続き与野党間で協議が続けられ、平成 29 年 5 月 25 日の原子力問題調査特別委員会理事会において、会員 7 名から成る助言機関「アドバイザー・ボード」の設置が決定し、会長には黒川元国会事故調委員長が選任された。6 月 12 日及び 9 月 14 日（閉会中審査）の委員会において、アドバイザー・ボード会長及び会員に対する質疑が行われた。

## 2 原子力問題に係る主な取組

### (1) 原子力規制委員会の主な取組

#### ア 福島第一原発の「特定原子力施設」への指定

平成 24 年 11 月、規制委員会は、福島第一原発の事故後の危険な状態に対処するため、「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」（昭和 32 年法律第 166 号、以下「原子炉等規制法」という。）の規定に基づき、同原発を「特定原子力施設」<sup>9</sup>として指定した。

規制委員会は、同年 12 月に東京電力から提出された施設の保安等の措置を実施するための計画（実施計画）に対して「特定原子力施設監視・評価検討会」を設置して審査を進めた結果、平成 25 年 8 月に同実施計画を認可した。その後、作業の進捗状況に応じ、凍土方式遮水壁工事、汚染地下水の海への流出防止等、随時実施計画の変更を認可し、日常的な巡視活動や各種検査等により、東京電力の取組を監視している。

---

<sup>6</sup> 国会事故調報告書 12 頁。

<sup>7</sup> 「提言 1：規制当局に対する国会の監視」、国会事故調報告書 20 頁。

<sup>8</sup> 参議院においても、第 184 回国会から「原子力問題特別委員会」が設けられていたが、その後「東日本大震災復興特別委員会」と統合され、第 189 回国会から第 191 回国会まで「東日本大震災復興及び原子力問題特別委員会」が設置された。

<sup>9</sup> 原子力事業者等が設置した精錬施設、加工施設、原子炉施設等を、災害への応急措置後も特別な管理が必要な施設として指定するもの。

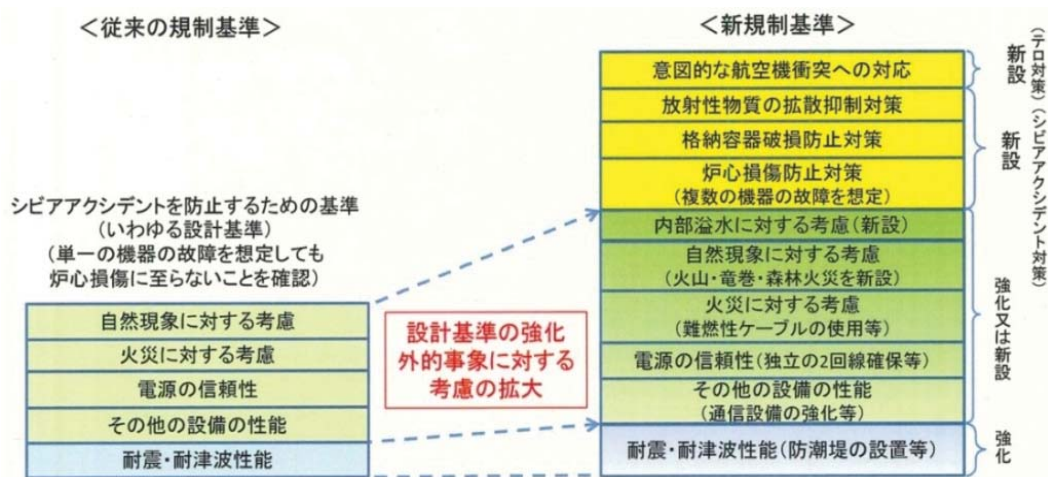


## イ 発電用原子炉の新規制基準の策定及び同基準に基づく適合性審査

原子力規制委員会設置法により改正された原子炉等規制法では、福島第一原発事故の反省を踏まえ、①重大事故（シビアアクシデント）対策強化、②最新の技術的知見を取り入れ、既に許可を得た原子力施設にも最新の規制基準への適合を義務付ける制度（バックフィット制度）の導入等を行うこととなった。

そのため、規制委員会は、発電用原子炉に係る新規制基準を平成 25 年 6 月に決定し、同年 7 月から施行している。

新規制基準の特色は、深層防護<sup>10</sup>の考え方を徹底するとともに、従来事業者任せになっていた炉心溶融等の重大事故発生時の対策を基準に盛り込んだことである。また、設計基準や耐震・耐津波対策の大幅強化等を図るとともに、原子炉への意図的な航空機の衝突等のテロ行為への対策等も新設されている。



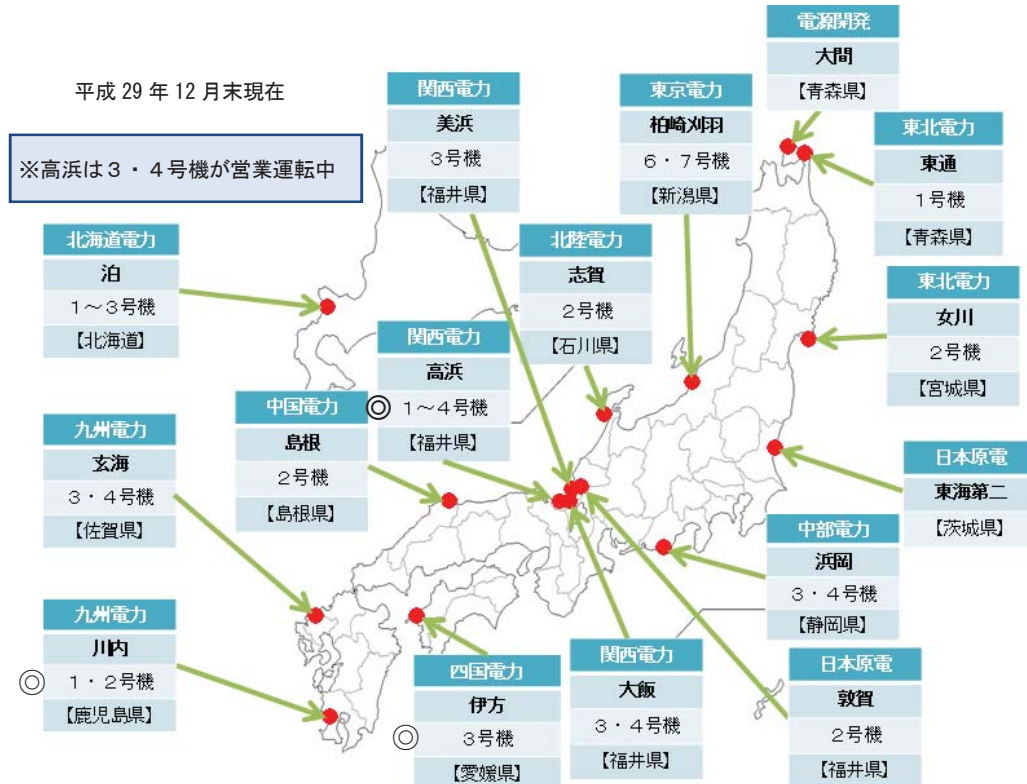
(原子力規制委員会資料)

新規制基準が施行されたことを受け、各電力会社は、所有する原子力発電所の設備が新規制基準に適合しているか否かを審査するよう規制委員会に申請を行っており、平成 29 年 12 月末現在、16 原子力発電所の 26 基が申請済である。

<sup>10</sup> 原子力発電所の防護において、目的達成に有効な複数の（多層の）対策を用意し、かつ、それぞれの層の対策を考えると、他の層での対策に期待しないという考え方

## 新規制基準適合性審査を申請している発電用原子炉一覧

(◎は再稼働を経て営業運転を行っている原子炉)



(原子力規制委員会資料を基に当室作成)

規制委員会は、「原子力発電所の新規制基準適合性に係る審査会合」を設置して審査を進めている。なお、平成 26 年 4 月に閣議決定された「エネルギー基本計画」では、原子力発電を重要なベースロード電源と位置付け、規制委員会の審査に合格した原子力発電所は、「その判断を尊重し再稼働を進める」こととしている。

平成 26 年 9 月、規制委員会は、九州電力川内原子力発電所 1・2 号機が新規制基準に適合していることを確認し、原子炉設置変更を許可した。新規制基準の施行後、適合確認による設置変更許可は同原発が初となる。その後、規制委員会は、両機について、必要な審査及び検査を実施し、両機とも平成 27 年秋に営業運転を再開した。

また、平成 27 年 2 月、規制委員会は、関西電力高浜発電所 3・4 号機について、新規制基準に適合していることを確認し、原子炉設置変更を許可した。その後、規制委員会は、両機につき、必要な審査及び検査を実施した。これらの結果を受けて関西電力は、3 号機については平成 28 年 1 月に、4 号機については同年 2 月に再稼働させたが、同年 3 月に大津地裁が両機の運転差し止めを命じる仮処分を決定し、両機とも運転を停止した。その後、平成 29 年 3 月 28 日に大阪高裁が運転差し止め仮処分決定を取り消したことを受け、関西電力は、4 号機については 5 月 17 日に再稼働させ 6 月 16 日に営業運転を開始し、3 号機については 6 月 6 日に再稼働させ 7 月 4 日に営業運転を開始した。

さらに、平成 27 年 7 月、規制委員会は、四国電力伊方発電所 3 号機について、新規制基準に適合していることを確認し、原子炉設置変更を許可した。その後、規制委員会は、必

要な審査及び検査を実施し、これらの結果を受けて四国電力は、平成 28 年 8 月 12 日に同機を再稼働させ、9 月 7 日に営業運転を再開した。しかし、平成 29 年 12 月 13 日、広島高裁が同機の運転を平成 30 年 9 月 30 日まで差し止める仮処分を決定したため、定期検査期間<sup>11</sup>を過ぎた後も他の訴訟等で同決定が覆らない限り停止が継続することとなる。

平成 29 年 12 月末現在、3 原子力発電所の 5 基が再稼働している<sup>12</sup>。

なお、このほかに東京電力柏崎刈羽 6・7 号機、関西電力美浜 3 号機、同高浜 1・2 号機、同大飯 3・4 号機及び九州電力玄海 3・4 号機について、原子炉設置変更が許可されている。

## ウ 発電用原子炉の運転期間延長認可申請等に対する審査

原子炉等規制法の改正に伴う運転期間延長認可制度（40 年運転制限）の導入により、運転開始後 40 年以上が経過する原子炉について、運転期間延長を行う場合には、イの適合性審査とは別に規制委員会に運転期間延長認可の申請を行う必要がある。申請を行う場合には、事業者は劣化状況の把握など特別点検を実施し、その上で、申請に基づき規制委員会が認可すれば、1 回に限り最長 20 年の延長が可能となっている。

関西電力は、高浜発電所 1・2 号機について平成 27 年 4 月に、美浜発電所 3 号機について同年 11 月に、特別点検を経た上で、規制委員会に運転延長等の認可を申請し、高浜発電所 1・2 号機については平成 28 年 6 月 20 日に、美浜発電所 3 号機については同年 11 月 16 日に、規制委員会はそれぞれ運転期間延長を認可した。

なお、運転開始後 40 年以上が経過する他の原子炉 5 機（日本原子力発電敦賀発電所 1 号機、関西電力美浜発電所 1・2 号機、中国電力島根原子力発電所 1 号機、九州電力玄海原子力発電所 1 号機）については、平成 29 年 4 月に、四国電力伊方発電所 1 号機については、平成 29 年 6 月に廃止措置計画が認可された。

## エ 発電用原子炉以外の新規規制基準の策定及び同基準に基づく適合審査

イの発電用原子炉の新規制基準の策定と同様に、規制委員会では、使用済燃料再処理施設等の新規規制基準を平成 25 年 11 月に決定し、同年 12 月から施行しており、平成 28 年に規制委員会は、学校法人近畿大学原子力研究所の原子炉設置変更を許可し、国立大学法人京都大学原子炉実験所（臨界実験装置の変更、研究用原子炉の変更）の原子炉設置変更を承認<sup>13</sup>した。平成 29 年 12 月末現在、これらの試験研究炉は運転を再開している。

## オ 核セキュリティに係る取組

規制委員会の核セキュリティに関する検討会では、我が国の核セキュリティ上の課題を

<sup>11</sup> 原子力発電所は、運転開始から 13 か月に 1 回停止させて定期検査を実施することが法律で義務付けられており、同機は平成 29 年 10 月 3 日から（平成 30 年 2 月 20 日までの予定）運転を停止させて定期検査を行っていた。

<sup>12</sup> この数字には、運転停止中の伊方発電所 3 号機が含まれている。

<sup>13</sup> 原子炉等規制法第 76 条（国に対する適用）に基づき、同法の規定を国に適用する場合においては、同法上「許可」とあるのは「承認」とすることとしている。

踏まえ、個人の信頼性確認制度<sup>14</sup>の導入、輸送時の核セキュリティ対策、放射性物質及び関連施設の核セキュリティを優先課題として検討している。

## カ IAEAが実施する総合規制評価サービスの受入れと指摘への対応

規制委員会は、平成 25 年 12 月に IAEA（国際原子力機関）が実施する総合規制評価サービス<sup>15</sup>（IRRS：Integrated Regulatory Review Service）の受入れを決定し、自己評価書の作成等の受入れに係る準備を進めてきた。

平成 28 年 1 月、IRRS ミッションチームが来日し、規制委員会に対しレビューが実施され、同年 4 月に、IAEA から IRRS 報告書が提出された。同報告書において、事業者による安全確保の取組をより強化するための監視・検査制度の整備、放射線源規制の再構築などに取り組むことが指摘されたことを踏まえ、規制委員会では、検査制度や放射線源規制の詳細な制度設計に向けた検討が行われた。平成 29 年 2 月 7 日、第 193 回国会に原子力事業者等に対する検査制度の見直し等を内容とする「原子力利用における安全対策の強化のための核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律等の一部を改正する法律案」が提出され、4 月 7 日に成立、14 日に公布された。

## キ 高速増殖原型炉もんじゅに関する動き

規制委員会は、平成 27 年 11 月 13 日、保守管理等の不備に係る問題が相次いで発覚していた高速増殖原型炉もんじゅについて、設置者である国立研究開発法人日本原子力研究開発機構の主務大臣である文部科学大臣に対して、同機構に代わってもんじゅの出力運転を安全に行う能力を有すると認められる者を具体的に特定すること等を内容とする勧告を行った。

勧告を踏まえ、文部科学省は平成 28 年 5 月 27 日にもんじゅの運営主体が備えるべき要件等を内容とする報告書を取りまとめた。

一方、もんじゅの廃炉を含めた高速炉開発の今後の進め方を検討していた政府の原子力関係閣僚会議は、同年 12 月 21 日に今後の高速炉開発の方針を決定するとともに、もんじゅを廃炉とする等を内容とする政府方針を決定した。

同政府方針では、今後は、新たなもんじゅの廃止措置体制を構築し、あわせて「もんじゅ」の持つ機能を出来る限り活用し、今後の高速炉研究開発における新たな役割を担うよう位置付けることとしている。

## (2) 福島第一原発の廃炉に向けた取組

福島第一原発は既に全 6 機とも廃炉が決定しており<sup>16</sup>、「東京電力ホールディングス（株）福島第一原子力発電所の廃止措置等に向けた中長期ロードマップ」（以下「ロードマップ」

<sup>14</sup> 平成 28 年 9 月に規制委員会は、原子力施設における内部脅威対策の強化を目的とした個人の信頼性確認を措置する規則等を制定した。

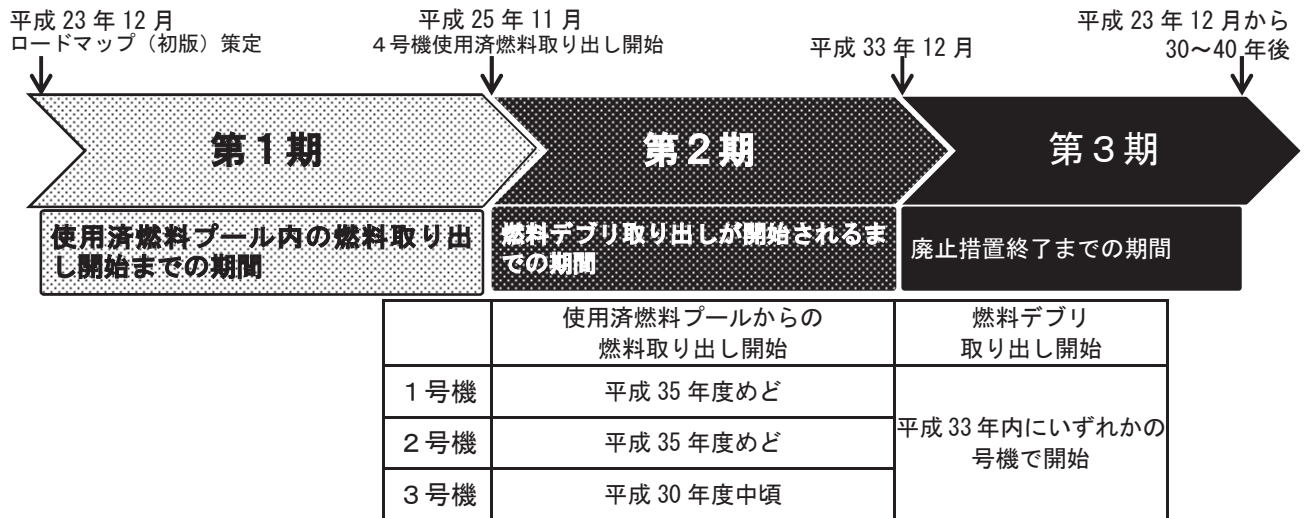
<sup>15</sup> 各国の原子力規制機関等の専門家によって構成されるミッションが、IAEA 加盟国の原子力規制に関してその許認可・検査等に係る法制度や関係する組織等も含む幅広い課題について IAEA 安全基準との整合性を総合的にレビューするもの。

<sup>16</sup> 電気事業法上、1～4 号機は平成 24 年 4 月に、5・6 号機は平成 26 年 1 月に廃止された。



という。) (平成 29 年 9 月改訂版) に基づき、廃炉に向けた取組が進められている<sup>17</sup>。

ロードマップでは、福島第一原発の安定化に向けた取組を、3 期に分けて実施することとしており、平成 25 年 11 月から 4 号機の使用済燃料プールからの燃料取り出しが開始(平成 26 年 12 月に完了)されたことにより、現在は第 2 期の工程に入っている。しかし、廃炉措置が終了するまでには 30～40 年かかると想定されている。



(ロードマップ等を基に当室作成)

1 号機から 3 号機における使用済燃料プールからの燃料取り出しについては、放射性物質濃度の監視を行いつつ、ガレキ撤去等の作業が進められており、平成 30 年度中頃を目途に 3 号機、平成 35 年度内に 1、2 号機の燃料取り出し開始を目指している。また、1～3 号機の燃料デブリの取り出しについては、現時点で冠水工法（格納容器を水で満たして燃料デブリを取り出す工法）は技術的難度が高いため、より実現性の高い気中工法（格納容器を水で満たさないで燃料デブリを取り出す工法）に軸足を置いて今後の取組を進めることとされている。

平成 26 年 8 月、政府は、今後 30～40 年続く福島第一原発の事故収束に対する国の関与を強めるため、東京電力に賠償資金を交付する原子力損害賠償支援機構について、その機能を拡充することとし、福島第一原発の廃炉や汚染水対策についても指導を行う原子力損害賠償・廃炉等支援機構に改組している。

### (3) 福島第一原発における汚染水問題とその対策

#### ア 原子炉の冷却に伴う汚染水の発生

炉心熔融を起こした 1～3 号機の原子炉を冷却し続けるため注入される水は、核燃料物質に接触することにより、放射性物質に汚染された水となる。

これに加え、原子炉建屋の中に山側から地下水が流入し、熔融した放射性物質に汚染さ

<sup>17</sup> また、平成 25 年 8 月には「技術研究組合国際廃炉研究開発機構 (IRID)」が設立され、福島第一原発の廃炉作業や汚染水対策に必要となる技術の研究開発が進められている。

れた水が新たに発生している<sup>18</sup>。

これらの建屋内で発生した汚染水は、処理後その一部は冷却に再利用されるが、再利用されない汚染水は福島第一原発敷地内の貯水タンクに保管されている。汚染水が増え続ける中、敷地のスペースにも限りがあることから、貯蔵するタンクの増設がなお続いている状況の改善が求められている<sup>19</sup>。

## イ 汚染水問題への対応

一日も早い福島の復興・再生を果たすためには、深刻化する福島第一原発の汚染水問題を根本的に解決することが急務であることから、汚染水対策に国が前面に出て主導的に取り組むため、平成 25 年 9 月、原子力災害対策本部が「東京電力（株）福島第一原子力発電所における汚染水問題に関する基本方針」を決定し、政府としての体制強化が図られた<sup>20</sup>。

同基本方針では、地下水の流入への対策として、緊急的には、トレンチ（配管などが入った地下トンネル）内の高濃度汚染水の除去や原子炉建屋より山側での（汚染前の）地下水の汲み上げ（地下水バイパス）等が、抜本的な対策としては、凍土方式による陸側遮水壁（以下「凍土遮水壁」という。）の設置（1～4 号機を囲むように設置）や多核種除去設備（ALPS）の増設やより効率の高い浄化装置の導入等が掲げられた。

さらに、同年 12 月に、「東京電力（株）福島第一原子力発電所における廃炉・汚染水問題に対する追加対策」が原子力災害対策本部で決定され、港湾内の海水の浄化、溶接型タンク設置の加速化等を行うこととされた（次頁の図参照）。

現在、汚染水対策のうち、2～4 号機タービン建屋の海側トレンチに溜まっていた高濃度汚染水（図の②）については、平成 27 年 12 月に同汚染水を除去し、同トレンチの充填作業が完了した。

また、地下水バイパス（図の③）については、地元漁業関係者からの同意を受けて、平成 26 年 4 月から汲上げを開始し、翌 5 月から汲上げ後の地下水の海洋放出を実施している。

このほか、建屋周辺の井戸（サブドレン）等から汲み上げた地下水を浄化し海洋放出するサブドレン計画について（図の④）、平成 27 年 8 月に福島県漁連、全国漁業協同組合連合会はその実施を容認し、9 月より東京電力は浄化した地下水の海洋への放出を始めた。このサブドレン計画等の運用により地下水位の管理が可能となったため、一部が開けたままの状態だった海側遮水壁（図の⑧）の壁を完全に閉じることが可能となり 10 月に閉合作業が終了した。

汚染水の増加を抑える凍土方式の陸側遮水壁（図の⑤）については、現地での試験施工

<sup>18</sup> 平成 29 年 9 月 26 日に改訂された中長期ロードマップでは、(3) イの取組みを通じて、平均的な降雨に対して、平成 32 年以内に、汚染水発生量を 150m<sup>3</sup>/日程度に抑制する方針が示された。

<sup>19</sup> 平成 29 年 12 月 14 日現在、貯水タンクで貯蔵されている汚染水は、福島第一原発の貯蔵容量合計約 111 万 m<sup>3</sup>中の約 106 万 m<sup>3</sup>となっている。

<sup>20</sup> 平成 25 年 9 月 7 日、2020 年の夏季オリンピック・パラリンピック候補地を選ぶ国際オリンピック委員会（I O C）総会で、安倍内閣総理大臣が、汚染水の影響は原発の港湾内の 0.3 平方キロメートルの範囲内に完全にブロックされている旨の発言を行った。この発言により、我が国にとって汚染水のコントロールが事実上の国際公約となっている。

を経て、平成 26 年 6 月から本格工事に着手し、平成 29 年 8 月、全ての箇所の凍結を開始した。現在、陸側遮水壁の地中温度、水位及び汲み上げ量の状況等を監視し、陸側遮水壁の効果を確認している。

### 汚染水対策の基本方針と主な作業項目

#### 方針 1. 汚染源を取り除く

- ①多核種除去設備等による汚染水浄化
- ②トレンチ(注3)内の汚染水除去  
(注3) 配管などが入った地下トンネル。

#### 方針 2. 汚染源に水を近づけない

- ③地下水バイパスによる地下水汲み上げ
- ④建屋近傍の井戸での地下水汲み上げ
- ⑤凍土方式の陸側遮水壁の設置
- ⑥雨水の土壌浸透を抑える敷地舗装

#### 方針 3. 汚染水を漏らさない

- ⑦水ガラスによる地盤改良
- ⑧海側遮水壁の設置
- ⑨タンクの増設（溶接型へのリプレイス等）



(廃炉・汚染水対策チーム会合／事務局会議)

## Ⅱ 第196回国会提出予定法律案等の概要

提出予定法律案等はない（平成 25 年 1 月 24 日、議院運営委員会理事会において、法律案を付託しての審査は行わないことが申し合わされている。）。

#### 内容についての問合せ先

原子力問題調査特別調査室 原田首席調査員（内線 68790）

# 地方創生に関する特別委員会

地方創生に関する特別調査室

## I 所管事項の動向

### 1 地方創生の背景

平成26年5月8日、民間の日本創成会議・人口減少問題検討分科会（座長：増田寛也東京大学大学院客員教授）は、「ストップ少子化・地方元気戦略」を公表した。同戦略は、地方における人口減少の最大の要因として、若者の大都市への流出を挙げ、このまま地方からの人口流出が続いた場合、人口の「再生産力」を表す指標である「20～39歳の女性人口」が2040年までに50%以上減少する市町村数が896（全体の49.8%）に上ると推計し、これらの市町村は、いくら出生率が上がっても人口減少が止まらず、将来的には消滅するおそれが高いとした。また、経済財政諮問会議の専門調査会である「選択する未来」委員会（会長：三村明夫新日鐵住金株式会社相談役名誉会長・日本商工会議所会頭）は、同月13日に取りまとめた中間整理において、現在の出生率の水準が続いた場合、50年後には人口の約4割が65歳以上という著しい「超高齢社会」になるとともに、人口も急減し、2040年代初頭には年平均100万人が減少するなどとした。

これらの提言が地方関係者等に大きな衝撃を与えたことに加え、政府内において、第2次安倍内閣が進めてきたアベノミクスによる効果が地域の隅々にまで行き渡っているとは言えず、これを全国にまで波及させる必要があるとの認識が広がったことなどを背景として、更なる地域経済の活性化や地方創生の取組の必要性が認識されるようになり、地方創生は、第2次安倍内閣以来、重要課題として位置付けられている。

### 2 地方創生の推進に係る体制の整備及びまち・ひと・しごと創生法等の成立

平成26年6月14日、安倍内閣総理大臣は、地域の活性化及び地域の再生は政権の重要課題である等の意向を示した。

これを踏まえ、「経済財政運営と改革の基本方針2014」（平成26年6月24日閣議決定）において、「人口急減・超高齢化に対する危機意識を国民全体で共有し、50年後に1億人程度の安定した人口構造を保持することを目指す」とされ、「地域の活力を維持し、東京への一極集中傾向に歯止めをかけるとともに、少子化と人口減少を克服することを目指した総合的な政策を推進するための司令塔となる本部を設置し、政府一体となって取り組む体制を整備する」ことが明記された。

同年9月3日に発足した第2次安倍改造内閣は、地方創生を最大の課題の一つとして位置付け、地方創生の司令塔として「地方創生担当大臣」を新設するとともに、同日、閣議決定により、内閣に内閣総理大臣を本部長とする「まち・ひと・しごと創生本部」（以下「創生本部」という。）を設置した。また、同日、創生本部の下に、「まち・ひと・しごと創生本部事務局」（内閣総理大臣決定）及び「まち・ひと・しごと創生会議」<sup>1</sup>（創生本部長決

<sup>1</sup> 本部の下、人口急減・超高齢化への対応及び各地域の特徴を活かした自律的で持続的な社会の創生に関す



定)が設置され、政府における地方創生の推進体制が整った。

さらに、この地方創生の推進体制は、第187回(臨時)国会における「まち・ひと・しごと創生法」及び「地域再生法の一部を改正する法律」(地方創生関連2法)の制定によって法定化された(平成26年12月2日)。

①まち・ひと・しごと創生法は、まち・ひと・しごと創生<sup>2</sup>について、基本理念、国等の責務、まち・ひと・しごと創生総合戦略の作成等<sup>3</sup>を定めるとともに、まち・ひと・しごと創生本部を設置するものであり、②地域再生法の一部を改正する法律は、新たな支援措置等の国に対する提案制度の創設、地域活性化関連の計画の認定手続・提出手続のワンストップ化等の措置を講ずるものである。

### 3 長期ビジョン及び総合戦略の策定等

平成26年12月27日、日本の人口の現状と将来の姿や今後目指すべき将来の方向を提示する「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」(以下「長期ビジョン」という。)及びこれを実現するための今後5か年の目標や施策の基本的方向及び具体的な施策をまとめた「まち・ひと・しごと創生総合戦略」(以下「総合戦略」という。)が閣議決定された。

#### (1) 長期ビジョン

長期ビジョンでは、「まず目指すべきは、若い世代の結婚・子育ての希望の実現に取り組み、出生率の向上を図ること」とされた<sup>4</sup>。その上で、出生率が回復すれば、2060年に1億人程度の人口が確保されることや、人口安定化、生産性の向上が実現した場合には2050年代に実質GDP成長率が1.5%から2%程度に維持されることが示された。

#### (2) 総合戦略

総合戦略では、人口減少を克服し、地方創生を成し遂げるためには、①「東京一極集中」を是正する、②若い世代の就労・結婚・子育ての希望を実現する、③地域の特性に即して地域課題を解決するという基本的視点から、人口、経済、地域社会の課題に対して一体的に取り組むことが重要であるとしている。その上で、地方に、「しごと」が「ひと」を呼び、「ひと」が「しごと」を呼び込む好循環を確立するとともに、この好循環を支える「まち」に活力を取り戻すとの基本的な考え方の下、次表のとおり、4つの基本目標及びこれに対応する施策(政策パッケージ)が提示された。

---

る重要事項を調査審議するもので、内閣総理大臣を議長とし、関係閣僚及び有識者を構成員としている。

<sup>2</sup> 国民一人一人が夢や希望を持ち、潤いのある豊かな生活を安心して営むことができる地域社会の形成、地域社会を担う個性豊かで多様な人材の確保及び地域における魅力ある多様な就業の機会の創出を一体的に推進することをいう(第1条)。なお、「まち・ひと・しごと創生」と「地方創生」は同義である。

<sup>3</sup> 政府による「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の作成のほか、「都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略」及び「市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略」の作成等について定めている。

<sup>4</sup> 若い世代の結婚・子育ての希望が実現すれば、我が国の出生率は1.8程度の水準まで向上するとされている。

基本目標	主な成果指標（2020年）	政策パッケージの主な項目
地方における安定した雇用を創出する <sup>5</sup>	5年間の累計で地方に30万人の若い世代の安定した雇用を創出するとともに、女性の就業率を73%に向上	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域産業の競争力強化（業種横断的取組・分野別取組）</li> <li>・地方への人材還流、地方での人材育成、雇用対策</li> </ul>
地方への新しいひとの流れをつくる	東京圏から地方への転出を4万人増（2013年比）、地方から東京圏への転入を6万人減少（同）させ、地方・東京圏の転出入を均衡	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地方移住の推進</li> <li>・地方拠点強化、地方採用・就労拡大</li> <li>・地方大学等創生5か年戦略</li> </ul>
若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる	結婚希望実績指標を80%、夫婦子ども数予定実績指標を95%に向上	<ul style="list-style-type: none"> <li>・若者雇用対策の推進、正社員実現加速</li> <li>・結婚・出産・子育て支援</li> <li>・仕事と生活の調和の実現（働き方改革）</li> </ul>
時代に合った地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する	「小さな拠点」の整備や「地域連携」を推進等（目標数値は、地方版総合戦略の内容を踏まえ設定）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「小さな拠点」の形成支援</li> <li>・地方都市における経済・生活圏の形成</li> <li>・大都市圏における安心な暮らしの確保</li> <li>・既存ストックのマネジメント強化</li> </ul>

そして、政策パッケージ等においては、（i）地域が自らの発想と創意工夫により課題解決を図るための基盤となる地方分権改革の推進、（ii）地域再生計画に企業等の地方拠点強化に係る事業を位置付けるための地域再生法改正案の国会提出、（iii）地方創生を規制改革により実現し、地方の産業・雇用を創出するための国家戦略特別区域法改正案の国会提出及び「地方創生特区」の指定などが掲げられた。

総合戦略については、掲げられた基本目標や重要業績評価指標（K P I）達成に向けた進捗状況を検証するとともに、政策パッケージ・個別施策について情勢の推移により必要な見直しを行うため、総合戦略を改訂することとしており、これまでに3次にわたる改訂が行われている。

平成29年12月22日に閣議決定された第3次の改訂に当たる「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2017改訂版）」（以下「改訂総合戦略」という。）は、総合戦略の中間年における総点検の結果<sup>6</sup>を踏まえたもので、地方創生の更なる深化に向け、①それぞれの地方が持つ魅力や資源を最大限活用した「しごと」の創出、②地方の空き店舗などの遊休資産の有効活用等、③様々なデータを活用・検証し地域の実相を把握する取組、④国家戦略特区や規制改革、地方分権改革等、地域に対する政策連携の強化を通じて、地方の「平均所得の向上」を実現し、ローカル・アベノミクスの浸透を図るとしている。併せて、地方創生に向けてあらゆる主体が連携・協働して地方創生の取組を深化させることにより、一過性の取組では達成できない長期的な成果の実現が可能となるとして、新たな「枠組み」「担い手」「圏域」づくりが重要であるとしている。さらに、個別施策等に関する取組の進捗を踏まえ、政策パッケージ等の記載内容やK P Iを更新しており、このうち、K P Iに関しては、立

<sup>5</sup> 改訂総合戦略からは、「地方にしごとをつくり、安心して働けるようにする」に改められ、政策パッケージにおける表現と統一された。

<sup>6</sup> 2017（平成29）年度は5か年を展望した総合戦略の中間年に当たることから、総合戦略において設定している基本目標やK P Iについても、必要な見直しを行い、より効果的な対応を検討する旨の2016年改訂版の総合戦略における記述を踏まえ、まち・ひと・しごと創生担当大臣の下で「まち・ひと・しごと創生総合戦略のK P I検証チーム」が開催され、平成29年12月13日、「まち・ひと・しごと創生総合戦略のK P I検証に関する報告書」が取りまとめられた。同報告書は、4つの基本目標のうち、「地方への新しいひとの流れをつくる」について、「各種の施策を講じているものの、現時点では効果が十分に発現するまでに至っていない。」としている。

地適正化計画を作成する市町村数、住民の活動組織（地域運営組織）の形成数及び放送コンテンツ関連海外売上高を上方修正するほか、地域 I o T<sup>7</sup>を導入した地方公共団体数、都道府県及び市区町村における S D G s<sup>8</sup>の達成に向けた取組の割合に係る目標を新たに追加するなどしている。

### (3) 「地方版総合戦略」の策定等

総合戦略では、各地方公共団体は、国の「長期ビジョン」と「総合戦略」を勘案し、遅くとも平成27年度中に、中長期を見通した「地方人口ビジョン」とともに、5か年の「地方版総合戦略」を、地域の特性に即した地域課題等を踏まえ策定し実行するよう努めるものとされている。

地方版総合戦略は、全都道府県及び1,740市区町村（改訂総合戦略の閣議決定時点）において策定されており、各地域の実情に即した具体的な取組が始まっている。

平成26・27年度の国及び地方の「戦略策定」を経て、平成28年度からは本格的な「事業展開」に取り組む段階となっており、取組が進められる中で生ずる課題への対応も、地方版総合戦略に反映することが求められるほか、2020年度以降の次期5か年「総合戦略」の政策課題を視野に入れつつ取り組んで行くことが必要となってくる。

なお、こうした地方の取組に対し、政府は、地域経済分析システム（R E S A S）の開発・提供等による「情報支援」、地方創生人材支援制度や地方創生コンシェルジュの選任等による「人材支援」、地方創生推進交付金（平成28年度創設。後述5(1)ア参照）や地方財政措置<sup>9</sup>による「財政支援」を行っている。

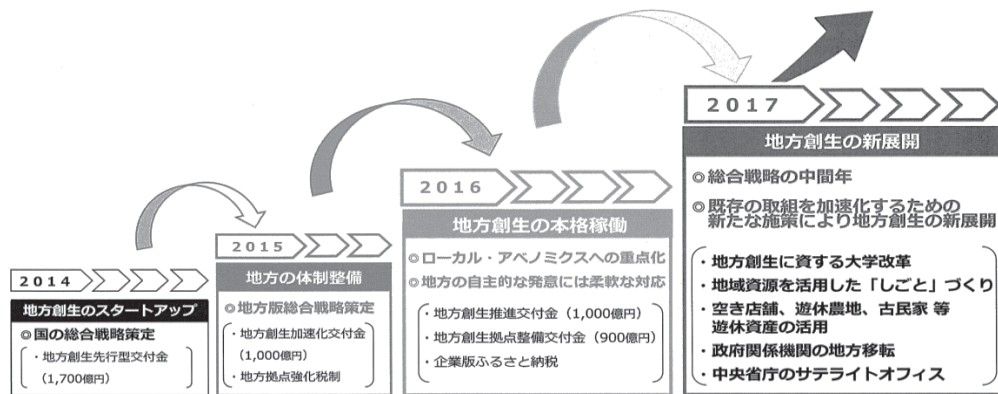
## 4 まち・ひと・しごと創生基本方針2017の策定

政府は、平成29年6月9日、「まち・ひと・しごと創生基本方針2017」を閣議決定し、平成29年度は総合戦略の中間年に当たることを踏まえ、「国としては、今後とも、意欲と熱意のある地方公共団体に対しては、情報支援、人材支援、財政支援の地方創生版・三本の矢で強力に支援するほか、現在の取組を更に深化させるとともに、地方創生を加速するための新たな取組を行い、地方創生の新展開を図る」としている（分野ごとの取組の方向については、次ページ表参照）。

<sup>7</sup> Internet of Things。「モノのインターネット」ともいわれ、あらゆる物がインターネットにつながるための技術、新サービスやビジネスモデルを指す。

<sup>8</sup> Sustainable Development Goals。2015（平成27）年9月の国連サミットで採択された2030年を期限とする先進国を含む国際社会全体が持続可能な発展のために達成すべき17の目標であり、全ての関係者（先進国、途上国、民間企業、NGO、有識者等）の役割を重視し、「誰一人取り残さない」社会の実現を目指して、経済・社会・環境をめぐる広範な課題に統合的に取り組むもの。

<sup>9</sup> 地方公共団体が自主性・主体性を最大限発揮して地方創生に取り組み、地域の実情に応じたきめ細かな施策を可能にする観点から、平成27年度の地方財政計画において1兆円の歳出が計上された「まち・ひと・しごと創生事業費」について、総務省は、少なくとも総合戦略の期間（平成27～31年度）である5年間は継続し、規模については1兆円程度の額を維持できるよう努めることとしており、平成28年度及び29年度に引き続き、平成30年度の地方財政計画においても、同事業費として1兆円を計上することとしている。



(出所：内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局・内閣府地方創生推進事務局)

分野	今後の取組の方向（項目）
地方にしごとをつくり、安心して働けるようにする	<ul style="list-style-type: none"> <li>○一次産品や観光資源、文化・スポーツ資源など地域資源・地域特性を活用した「しごと」づくり</li> <li>○空き店舗、遊休農地、古民家等遊休資産の活用</li> <li>○地域未来投資</li> <li>○近未来技術等の実装による新しい地方創生</li> <li>○シェアリングエコノミーを活用した新しい生活産業の実装等</li> </ul>
地方への新しいひとの流れをつくる	<ul style="list-style-type: none"> <li>○地方創生に資する大学改革</li> <li>○地方創生インターンシップの推進</li> <li>○生涯活躍のまち（日本版CCRC）</li> <li>○地方への企業の本社移転の促進</li> <li>○政府関係機関の地方移転</li> <li>○中央省庁のサテライトオフィスの検討</li> <li>○移住・定住施策の好事例の横展開</li> <li>○地方生活の魅力の発信等</li> </ul>
若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる	<ul style="list-style-type: none"> <li>○「地域働き方改革会議」における「働き方改革」の実践</li> </ul>
時代に合った地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する	<ul style="list-style-type: none"> <li>○まちづくりにおける地域連携の推進</li> <li>○日本版BID<sup>10</sup>等によるまちづくりの推進</li> <li>○コンパクト・プラス・ネットワークの本格的推進</li> <li>○集落生活圏維持のための小さな拠点及び地域運営組織の形成</li> <li>○地域共生社会の実現</li> <li>○地方公共団体における持続可能な開発目標（SDGs）の推進</li> </ul>

## 5 地方創生に関連する主な取組

年 月	地方創生に関連する主な動き
H26. 11 (第187回国会)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○まち・ひと・しごと創生法（平成26年法律第136号）成立 (まち・ひと・しごと創生について、基本理念、国等の責務、まち・ひと・しごと創生総合戦略の作成等を定めるとともに、まち・ひと・しごと創生総合本部を設置するもの)</li> <li>○地域再生法の一部を改正する法律（平成26年法律第128号）成立 <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域再生計画の記載事項等の追加等（農地転用許可の特例等）</li> <li>・地方公共団体による新たな措置の提案制度の創設 等</li> </ul> </li> </ul>
H26. 12	<ul style="list-style-type: none"> <li>○地方への好循環拡大に向けた緊急経済対策（閣議決定）</li> <li>○まち・ひと・しごと創生総合戦略（閣議決定）</li> </ul>
H27. 6 (第189回国会)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○地域再生法の一部を改正する法律（平成27年法律第49号）成立 <ul style="list-style-type: none"> <li>・認定地域再生計画に基づく事業に対する特別の措置として、「小さな拠点（コンパクトビレッジ）」の形成を促進するための措置及び企業の地方拠点強化を促進するための措置の追加 等</li> </ul> </li> </ul>

<sup>10</sup> Business Improvement District。米国・英国等において行われている、主に商業地域において地区内の資産所有者・事業者が組織や資金調達等について定め、地区の発展を目指して必要な事業を行う仕組み。

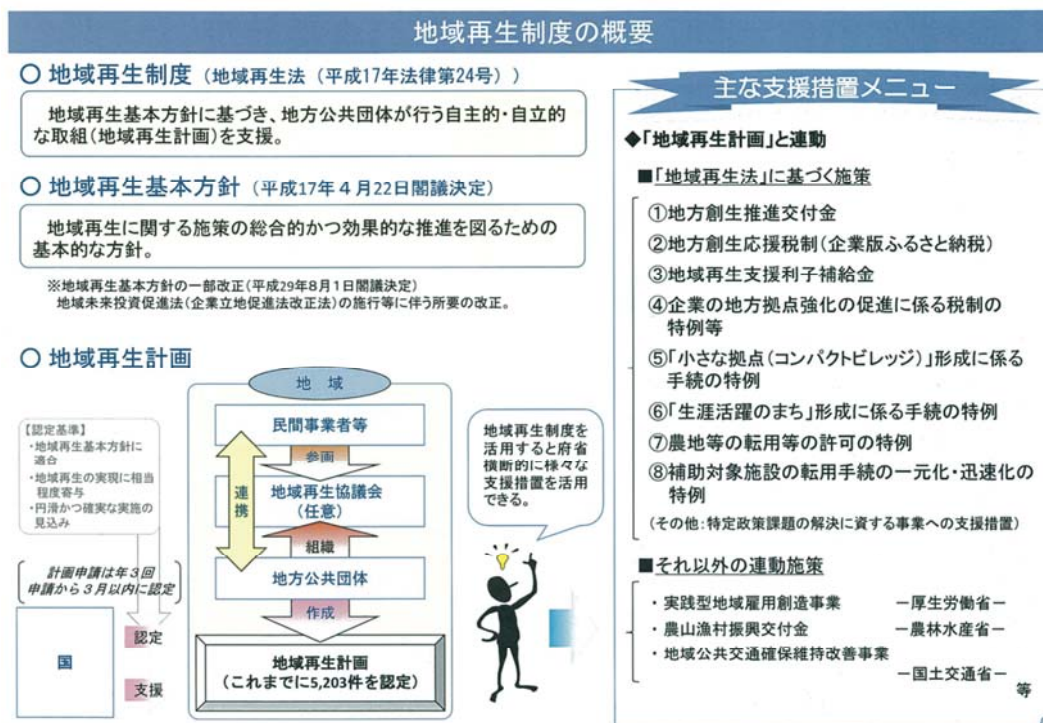


	○まち・ひと・しごと創生基本方針2015（閣議決定）
H27. 12	○日本版C C R C構想有識者会議「生涯活躍のまち」構想（最終報告） ○まち・ひと・しごと創生総合戦略（2015改訂版）（閣議決定）
H28. 4 （第190回国会）	○地域再生法の一部を改正する法律（平成28年法律第30号）成立 ・地方創生推進交付金の制度化 ・地方創生応援税制（企業版ふるさと納税）の創設 等
H28. 6	○まち・ひと・しごと創生基本方針2016（閣議決定）
H28. 12	○地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議 最終報告「地域の課題解決を目指す地域運営組織-その量的拡大と質的向上に向けて-」 ○まち・ひと・しごと創生総合戦略（2016改訂版）（閣議決定）
H29. 5	○地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議 中間報告
H29. 6	○まち・ひと・しごと創生基本方針2017（閣議決定）
H29. 12	○地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議 最終報告「地方における若者の修学・就業の促進に向けて-地方創生に資する大学改革-」 ○まち・ひと・しごと創生総合戦略のK P I 検証に関する報告書 ○まち・ひと・しごと創生総合戦略（2017改訂版）（閣議決定）

### (1) 地域再生法の改正

政府は、地方における地方創生の取組を支援するため、これまで数次にわたって地域再生法（平成17年法律第24号）を改正し、支援措置の拡充を図っている。

平成28年の第190回国会においては、地方創生の取組の一環として、平成27年の総合戦略の改訂等を踏まえ、①地方創生の深化のための新型交付金（地方創生推進交付金）の制度化、②地方創生応援税制（企業版ふるさと納税）の創設及び③「生涯活躍のまち（日本版C C R C）」構想の制度化のために必要な規定の整備等を行うための改正地域再生法が成立した。



（出所：内閣府地方創生推進事務局）

### ア 地方創生の深化のための新型交付金（地方創生推進交付金）

地方創生の深化のため、平成28年度当初予算（平成27年12月24日閣議決定、翌28年3月

29日成立)において、内閣府所管の地域再生戦略交付金(平成27年度:70億円)及び地域再生基盤強化交付金(同430億円)の再編を始め関係府省の連携により、1,000億円(事業費ベース2,000億円程度)の地方創生推進交付金が創設されるとともに、安定的・継続的な制度・運用とするため、当該交付金を、同年4月に施行された改正地域再生法に基づく法律補助とし、地域再生計画について内閣総理大臣の認定を受けた事業に対して交付するという形で制度化が図られた。

地方創生推進交付金は、従来の「縦割り事業」を超えた取組を支援するものとされ、その対象事業は、①先駆性のある取組(官民協働や地域間連携、地方創生の事業推進主体の形成、中核的人材の確保・育成)、②既存事業の隘路を発見し、打開する取組(政策間連携)、③先駆的・優良事例の横展開を図る取組とされている。

また、改訂総合戦略では、地方創生推進交付金の交付対象事業に対しては、KPIを設定し、外部有識者の意見聴取等を伴う効果検証を徹底することとされ、その際、外部への公表や国に対する検証結果報告などにより透明性を確保するとした上で、支援対象となり得る分野例<sup>11</sup>が示されている。

同交付金に関しては、平成28年8月以降、平成29年10月までに、4次にわたり、交付対象事業の決定が行われている<sup>12</sup>。

## イ 地方創生応援税制(企業版ふるさと納税)

地方創生応援税制(企業版ふるさと納税)については、平成28年度税制改正要望における内閣官房及び内閣府の要望を受け、平成27年12月24日に閣議決定された「平成28年度税制改正の大綱」において、その創設が盛り込まれた。その内容は、地域再生法の改正を前提に、企業が、平成32年3月31日までの間に、認定地域再生計画に記載された地方創生推進寄附活用事業に関連する寄附金を支出した場合には、従前からの損金算入措置による税負担の軽減(寄附金額の約3割)に加えて、法人事業税・法人住民税及び法人税から税額控除ができる措置(寄附金額の3割)を講ずるもので、これにより、寄附金額の約6割の負担が軽減されるというものである。

### 【寄附金額に対する税制措置のイメージ】

寄 附 額			
損金算入による税負担の軽減 (約3割) 国税+地方税	税額控除 (2割) 法人住民税+法人税	税額控除 (1割) 法人事業税	企業負担 (約4割)

(内閣官房資料より作成)

<sup>11</sup> 改訂総合戦略では、支援対象となり得る分野例として、①地域の技の国際化(ローカルイノベーション)、②地域の魅力のブランド化(ローカルブランディング)、③地域のしごとの高度化(ローカルサービスの生産性向上等)、④地方創生推進人材の育成・確保、⑤移住促進(生涯活躍のまち)、⑥地域ぐるみの働き方改革、⑦「小さな拠点(コンパクトビレッジ)」の形成等、⑧都市のコンパクト化と公共交通ネットワークの形成等が掲げられている。

<sup>12</sup> このほか、平成29年12月、「地域経済牽引事業の促進による地域の成長発展の基盤強化に関する法律」(平成19年法律第40号)における地域経済牽引事業に関する地方創生推進交付金の交付対象事業の決定が行われている。

これを受け、上記の税額控除に関する規定を整備するため、地方税法（昭和25年法律第26号）及び租税特別措置法（昭和32年法律第26号）が改正されるとともに、地方創生応援税制（企業版ふるさと納税）の適用対象となる地方公共団体の要件、優遇措置を受けるための手続等に関する規定が地域再生法の改正により整備され、平成29年11月までに、387事業（都道府県分79事業、市町村分308事業）について、対象事業の決定が行われ、全ての都道府県において1以上の事業が認定されている。

地域再生法の一部を改正する法律（平成28年4月20日施行）の概要（抜粋）	
1. 地方創生推進交付金：地方公共団体の自主的・主体的な事業で先導的なものを支援 2. 地方創生応援税制（企業版ふるさと納税）：地方公共団体が行う地方創生プロジェクトに対する企業の寄附について、税制優遇措置を創設 3. 「生涯活躍のまち」制度：中高年齢者が移り住み、健康でアクティブな生活を送りつつ、継続的なケアを受けられる「生涯活躍のまち」の制度化	
<b>1. 地方創生推進交付金</b> 地方公共団体が、地域再生計画を作成し、内閣総理大臣の認定を受けた場合に、当該計画に記載された事業について、「まち・ひと・しごと創生交付金」（地方創生推進交付金）を交付することができる。 <b>地域再生法の改正：地域再生計画の作成・交付金の交付</b> ○ 地域再生計画の作成【第5条第4項第1号】 ※ 複数年度（5か年度以内）にわたる計画も対象とすることにより、地方公共団体が安定的・継続的に事業に取り組めるようにする。 <b>計画の作成主体</b> 総合戦略を策定した地方公共団体 <b>計画の対象事業</b> 【第1号イ関係】地方創生事業全般（雇用の創出、移住・定住の促進、結婚・出産・子育て支援、まちづくり等） ・総合戦略に位置付けられた事業のうち、KPI（重要業績評価指標）の設定、PDCAの整備により効率的かつ効果的に実施される事業であって、先導的なもの ・ソフト事業を中心とし、それと一体となって行うハード事業も対象 【第1号ロ関係】道、汚水処理施設、港の整備 ・総合戦略に位置付けられた事業であって、各事業分野ごとに2種類以上の事業を総合的に行うもの ・継続事業については、附則に経過規定を置き、配慮 ○ 交付金の交付【第13条】 当該事業に要する経費に充てるため、予算の範囲内で交付金を交付することができる。 <b>交付対象となる“先導的”な事業について</b> ○ “先導的”な事業（＝地方創生の深化に向けた、以下のような事業をいう） ・官民協働、地域間連携、政策間連携等による先駆的な事業 ・先駆的・優良事例の模倣展開を図る事業 ・既存事業の隘路を発見し、打開する事業	<b>2. 地方創生応援税制（企業版ふるさと納税）</b> 地方公共団体が、地域再生計画を作成し、内閣総理大臣の認定を受けた場合に、当該計画に記載された「まち・ひと・しごと創生寄附活用事業」に寄附を行った企業について、課税の特例措置を講ずる。 <b>地域再生法の改正：地域再生計画の作成・課税の特例</b> ○ 地域再生計画の作成【第5条第4項第2号】 <b>計画の作成主体</b> ・総合戦略を策定した都道府県、市区町村 （ただし、不交付団体である都道府県、三大都市圏の既成市街地等に所在する不交付団体の市区町村を除く。） <b>計画の対象事業</b> ・総合戦略に位置付けられた事業であって、地方公共団体が企業から寄附を受けて行う事業 ・KPI（重要業績評価指標）の設定、PDCAの整備により効率的かつ効果的に実施される事業 ○ 課税の特例の適用【第13条の2】 当該事業に対して企業が寄附をしたときは、当該企業の法人住民税、法人税、法人事業税について、課税の特例の適用がある。 ※ 対象となる寄附の要件（内閣府令等で規定） ・寄附額の下限は10万円 ・本社が所在する地方公共団体への寄附は対象外 ・寄附の代償として経済的利益を伴わないものであること <b>税制優遇措置の内容（地方税法、租税特別措置法の改正）</b> ○ 税負担軽減のインセンティブを2倍に拡大して、企業の寄附を促進 ・寄附額の3割に相当する額を税額控除（創設） 一 現行の損金算入による軽減効果（約3割）とあわせて、寄附額の約6割を負担軽減 （税額控除の具体的方法） ・法人住民税で寄附額の2割を控除（法人住民税所得税割額の20%が上限） ・法人住民税の控除額が2割に達しない分を、法人税で控除（寄附額の1割、法人税額の5%が上限） ・法人事業税で寄附額の1割を控除（法人事業税額の20%が上限）

（出所：内閣官房まち・ひと・しごと創生本部）

## （2）地域の課題解決を目指す地域運営組織の量的拡大及び質的向上

中山間地域を始めとする多くの農山漁村等では、人口減少・高齢化の急速な進展と、それに伴う商店・ガソリンスタンドの撤退等生活サービスの低下という負のスパイラルが生じ、将来的な集落の維持が危ぶまれている一方、地域住民からの集落で暮らし続けたいとの強い要望や都市住民の田園回帰志向の高まりも見られる。

これらの地域に対しては、住民福祉の向上や雇用の確保のため、これまで、過疎対策や山村振興対策等、地域格差是正に向けた施策が講じられ、近年の施策は、産業や生活の基礎的条件の改善による地域整備に加え、特に地域の個性・資源を活かした自立的発展を目指す方向のものとなっている。他方、将来にわたって地域での暮らしを維持していくためには、民間事業者が提供する市場サービスの減少、地域コミュニティによる共助機能の低下等によって生じた生活サービスの隙間を埋めるとともに、その地域において生活できるための収入・仕事を得ることが不可欠である。そのため、地域住民自らが生活サービスの提



供やコミュニティビジネスの事業主体となり得る地域住民主体の組織（地域運営組織<sup>13</sup>）を形成することが必要となっている。

政府においては、平成27年改訂後の総合戦略に基づき、地域の課題解決のための持続的な取組体制の確立に向けて、その課題及び論点を整理し、結論を得るため、平成28年3月1日、内閣官房に「地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議」を設置した。同有識者会議は、有識者意見発表及び外部ヒアリングを経て、同年12月13日、最終報告を取りまとめ、公表した。

同最終報告では、今後、人口減少や高齢化の進展が見込まれる中、地域住民が主体となった「小さな拠点」の形成の取組はますます必要となってくると考えられるとしている。また、これらの取組はあくまでも地域で自主的・主体的に進めるものではあるが、地域の状況を踏まえ、総合戦略において、平成32年までに達成すべきKPIとして、「小さな拠点」の形成数1,000か所、地域運営組織の形成数3,000団体とすることを目指している<sup>14</sup>ことから、国・都道府県・市町村が本報告書の取組を参考に、地域住民主体の取組の環境整備を図ることが重要であるとしている。

### （3）地方創生に資する大学改革

大学をめぐっては、その入学定員超過のうち8割以上が三大都市圏に集中しており、総合戦略において、「大都市圏、なakanずく東京圏の大学等における入学定員超過の適正化について資源配分の在り方等を検討し、成案を得る」ことが明記された。

文部科学省は、地方創生の観点から、大都市圏への学生集中を是正するため、主として大・中規模の大学を対象に、①入学定員充足率が一定の基準を超える公私立大学による新学部等の設置認可に係る基準の厳格化や②私立大学等経常費補助金について定員超過入学者数に応じて学生経費相当額を減額する措置等を実施している。

全国知事会は、平成28年11月28日の「地方創生に資する人材育成・確保等に関する緊急決議」において、「地方大学の振興等に関する緊急抜本対策」<sup>15</sup>を直ちに講ずるよう求めた。

これを踏まえ、政府は、総合戦略の平成28年改訂に当たり、「地方大学の振興等」の項において、「地方を担う多様な人材を育成・確保し、東京一極集中の是正に資するよう、地方大学の振興、地方における雇用創出と若者の就業支援、東京における大学の新增設の抑制や地方移転の促進などについての緊急かつ抜本的な対策を、教育政策の観点も含め総合的に検討し、2017年夏を目途に方向性を取りまとめる」こととし、同改訂後の総合戦略に基づき、平成29年2月、「地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議」（座長：坂根

<sup>13</sup> 改訂総合戦略において、「小さな拠点」の形成（一体的な日常生活圏を構成している「集落生活圏」における地域の生活や仕事を支えるための住民主体の取組体制づくりや利便性の高い地域づくり）等により、「持続可能な地域をつくるため、『地域デザイン』に基づき、地域住民自らが主体となって、地域住民や地元事業体の話し合いの下、それぞれの役割分担を明確にしながら、生活サービスの提供や域外からの収入確保などの地域課題の解決に向けた事業等について、多機能型の取組を持続的に行うための組織」と記載されている。

なお、「地域デザイン」とは、今後もその集落で暮らすために必要な、自ら動くための見取り図をいう。

<sup>14</sup> 地域運営組織の形成数については、改訂総合戦略において、「5,000団体を目指す」に上方修正された。

<sup>15</sup> 具体的には、①地方大学の振興、②地方の担い手の育成・確保、③大学の東京一極集中の是正及び④①～③に要する立法措置による東京一極集中の是正の実現。



正弘コマツ相談役）が設置され、検討が行われた。

同有識者会議は、同年5月、「地方創生に資する大学改革に向けた中間報告」の取りまとめを経て、同年12月、最終報告「地方における若者の修学・就業の促進に向けて－地方創生に資する大学改革－」を取りまとめた。

### 地方における若者の修学・就業の促進に向けて－地方創生に資する大学改革－ポイント

平成29年12月8日 地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議

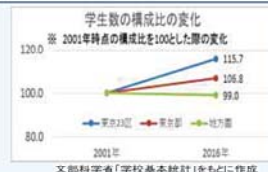
地方圏での若者の減少や、東京一極集中が進む中、地方大学の振興など、地方における若者の修学・就業の促進に向けた取組を継続的かつ総合的に実施していくために、立法措置により、抜本的な対策を講じる。

#### (1) 地方の特色ある創生のための地方大学の振興

- 地方大学は、「総花主義」から脱却し、日本全国の若者や海外からの留学生を惹きつけるような、特色のある「キラリと光る地方大学づくり」を進める。
- 国の基本方針を踏まえ、首長のリーダーシップの下で、組織レベルでの持続可能な産官学のコンソーシアムを構築し、地域の中核的な産業振興や専門人材育成などの計画を策定する。  
そのうち、有識者の評価を経て、地方創生の優れた事業として国が認定したものに対しては、新たな交付金により重点的に支援する。
- 東京圏や地方の大学の学生が相互に対流・交流する取組を促進する。
- 地域に貢献する大学を目指し改革を進める地方私立大学を支援する。

#### (2) 東京の大学の定員抑制、地方移転

- 今後18歳人口が大幅に減少する中、近年学生数の増加が著しい東京23区においては、原則として大学の定員増を認めないこととする。



- その際、東京の国際都市化に対応する場合や若者の東京圏への転入増加につながらない場合等のように、真にやむをえない場合は例外扱いとする。  
(例外の具体例)  
・留学生や社会人の受入れ  
・スクラップ・アンド・ビルドを前提とした新たな学部等の設置  
・収容定員増等について、投資と機関決定等を行っている場合
- 東京圏の大学による地方のサテライトキャンパスの設置(廃校舎等の活用を含む)を推進する。

#### (3) 地方における若者の雇用の創出

- 若者等の起業への支援や地域の特性に応じた「働き方改革」など、魅力のある良質な雇用機会を創出・確保する。
- 地方拠点強化税制の拡充による本社機能の地方移転等を推進するとともに、地方での積極的な採用活動を促進する。
- 企業を知る機会の提供、早い段階からの職業意識形成に取り組む。
- 奨学金返還支援制度の全国展開や地方創生インターンシップの推進など、学生等の地方還流を促進する。

(出所：内閣官房まち・ひと・しごと創生本部)

なお、「まち・ひと・しごと創生基本方針2017」(平成29年6月9日閣議決定)において、東京23区の大学の学部・学科の新増設を抑制する具体的方法として、「大学生の集中が進み続ける東京23区においては、大学の定員増は認めないことを原則とする」と明記され、これを踏まえ、文部科学省は、東京23区内の私学定員の平成30・31年度における抑制等に係るいわゆる大学等設置認可基準(告示)の改正についてのパブリックコメント(行政手続法に基づく意見公募手続)を経て、同年9月29日、平成30年度の定員増及び平成31年度の大学等の設置に係る認可基準の特例告示を公示した<sup>16</sup>。

## 6 地方分権改革

総合戦略において「地域が自らの発想と創意工夫により課題解決を図るための基盤となるものであり、地方創生において極めて重要なテーマ」と位置付けられている地方分権改革については、平成26年から、従来の委員会勧告方式に替え、個々の地方公共団体等から地方分権改革に関する提案を広く募集し、それらの実現に向けて検討を行う「提案募集方式」が実施されている。

<sup>16</sup> 申請時期が平成30年3月以降となる平成31年度学部等設置・収容定員増については、有識者会議の最終報告を踏まえて、平成30年初頭に告示が改正される予定。

## 「提案募集方式」（H26年～）の概要・特色

### ◆概要



### ◆特色

- ① 従来型の事務局、地方6団体、学識経験者による項目選定によっては取り上げることのできなかった、義務付け・枠付けの廃止・縮減、障害項目について提案
- ② 具体的な支障の指摘を伴った説得力ある提案
- ③ 制度改正につながらなくとも、実際の支障に即した解決方策を見出すことにつながる提案
- ④ 手挙げ方式という新しい権限移譲の方式の活用

(出所：内閣府地方分権改革推進室)

平成29年は、内閣府において、同年2月21日から6月6日まで、地方公共団体への事務・権限の移譲及び地方に対する規制緩和に係る提案の募集を実施し、地方公共団体等から311件の提案がなされた。これらの提案については、内閣府において関係府省との調整が行われるとともに、地方分権改革有識者会議（座長：神野直彦東京大学名誉教授）や同有識者会議に置かれた提案募集検討専門部会<sup>17</sup>、地域交通部会等においてその実現に向けた議論が重ねられた結果、①提案の趣旨を踏まえて対応157件、②現行規定で対応可能29件、③実現できなかったもの21件となった。

これを踏まえ、12月26日、「平成29年の地方からの提案等に関する対応方針」が閣議決定され、この中で、(i)原体を製造・輸入する毒物劇物製造業・輸入業登録等に係る事務権限の都道府県への移譲、(ii)幼保連携型認定こども園以外の認定こども園に係る認定権限の中核市への移譲、(iii)競輪を開催する際の届出及び不動産鑑定士試験の受験申込に係る都道府県経由事務の廃止など、個別事項ごとの政府の対応方針が示され、このうち法律の改正により措置すべき事項については、所要の一括法案等を平成30年通常国会に提出することを基本とするなどとされた。

今後、政府は、同方針に従って関係法律の見直しを行い、第8次の一括法案となる「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」（仮称）を本通常国会に提出する予定とされている。

<sup>17</sup> 提案されたもののうち地方分権改革有識者会議の提案募集検討専門部会で調査・審議を行う案件（重要事項。フォローアップ案件を含む。）は、児童福祉施設等に係る「従うべき基準」の見直し、道路占用許可に係る基準の弾力化、所有者不明土地・空家等の適正管理に係る見直し等51事項96件であった。

## 7 国家戦略特区

国家戦略特区制度は、経済社会の構造改革を重点的に推進することにより、産業の国際競争力を強化するとともに、国際的な経済活動の拠点の形成を促進する観点から、国が定めた国家戦略特区において、規制改革等の施策を総合的かつ集中的に推進するもので、国家戦略特別区域法（平成25年法律第107号）の成立により創設された。

### (1) 国家戦略特区の指定

平成26年5月、平成27年8月、平成28年1月と3度にわたり、10の区域（宮城県仙台市、秋田県仙北市、東京圏<sup>18</sup>、新潟県新潟市、愛知県、関西圏<sup>19</sup>、兵庫県養父市、広島県・愛媛県今治市、福岡県北九州市・福岡市、沖縄県）が国家戦略特区に指定されている<sup>20</sup>。また、平成29年12月現在、合計264の事業が内閣総理大臣により認定されている。

なお、平成29年中を目途に、大胆な規制改革事項を提案した、熱意ある地方公共団体に対しては国家戦略特区の4次指定を実現することとされている<sup>21</sup>。

### (2) 規制改革事項等の追加

国家戦略特区は、平成27年度末までを集中取組期間として、いわゆる岩盤規制全般について突破口を開いてきた。また、平成28年度からは、国家戦略特区の「第二ステージ」を加速的に推進するため、平成29年度末までの2年間を「集中改革強化期間」として、「幅広い分野における『外国人材』の受入れ促進」などの重点的に取り組むべき6つの分野・事項<sup>22</sup>を中心に残された「岩盤規制」の改革等の取組を「新たな目標」として設定している。

これらを踏まえ、これまで3度にわたって国家戦略特別区域法が改正され、規制の特例措置の追加等が行われている。「未来投資戦略2017-Society5.0の実現に向けた改革-」において、これまでの積み残しを含め、全国から募集する規制改革提案に加え、規制の「サンドボックス」制度（後述）の創設などの規制改革事項等について、国家戦略特別区域諮問会議や国家戦略特区ワーキンググループにおいて、国家戦略特別区域法等に新たに追加すべく検討を進め、第196回国会への提出も含め、速やかに法的措置等を講ずることとされている。

<sup>18</sup> 千葉県千葉市及び成田市、東京都並びに神奈川県

<sup>19</sup> 京都府、大阪府及び兵庫県

<sup>20</sup> 「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（平成26年12月27日閣議決定）において、志の高い、やる気のある地方の自治体が、規制改革により地方創生を実現できるよう、国家戦略特区を更に進化させ、手続の簡素化や専門家の派遣など、国が総合的な支援を行う「地方創生特区」として指定することとされており、宮城県仙台市、秋田県仙北市、愛知県、広島県・愛媛県今治市、千葉県千葉市及び福岡県北九州市は「地方創生特区」として国家戦略特区に指定されている。

<sup>21</sup> 「未来投資戦略2017-Society5.0の実現に向けた改革-」（平成29年6月9日閣議決定）。なお、国家戦略特区の4次指定については、特に、被災地を含めた区域の指定を積極的に考慮していく必要があるとされている。

<sup>22</sup> 重点的に取り組むべき分野・事項として、①「幅広い分野における『外国人材』の受入れ促進」、②「公共施設等運営権方式の活用等による『インバウンド』の推進」、③「幅広い分野における『シェアリングエコノミー』の推進」、④「幅広い分野における事業主体間の『イコールフットリング』の実現」、⑤「特にグローバル・新規企業等における『多様な働き方』の推進」、⑥「地方創生に寄与する『第一次産業』や『観光』分野等の改革」の6分野が挙げられている。



改正時期	主な改正内容
平成 27 年 第 189 回国会	規制の特例措置の追加等 (外国人家事支援人材の活用、公立学校運営の民間開放、地域限定保育士の創設、都市公園内における保育所等設置の解禁 等)
平成 28 年 第 190 回国会	規制の特例措置の追加等 (テレビ電話による服薬指導の特例、過疎地等での自家用自動車の活用拡大、企業による農地取得の特例 等)
平成 29 年 第 193 回国会	規制の特例措置の追加等 (農業外国人の就労解禁、小規模認可保育所の対象年齢の拡大、自動走行・ドローン等の先端実証のための「日本版レギュラトリー・サンドボックス」に係る検討 <sup>23</sup> 等)

### (3) 規制の「サンドボックス」制度の創設

「未来投資戦略2017-Society5.0の実現に向けた改革-」において、急速に進展するAI・ビッグデータ・分散台帳技術・自動飛行・自動走行をはじめとするイノベーションの成果を大胆に実証する機会が確保されることで、革新的な商品・サービスが次々と生み出され、生活の利便性が向上している社会を目指すため、規制の「サンドボックス」制度を創設することが盛り込まれた。プロジェクト型<sup>24</sup>及び地域限定型の規制の「サンドボックス」を創設することとされており、後者について、国家戦略特区制度の活用が検討されている。

具体的には、自動走行、小型無人機その他近未来技術や第4次産業革命の実現に関連する実証実験を、特区内に地域限定型のサンドボックスを設け、より迅速・円滑に実現できるよう、監視・評価体制を設けて事後チェックを強化しつつ、事前規制の合理化を図ることを内容とする国家戦略特別区域法の改正法案が本通常国会に提出されることとされている<sup>25</sup>。

## Ⅱ 第196回国会提出予定法律案等の概要

### 1 地域における大学の振興及び若者の雇用機会の創出による若者の修学及び就業の促進に関する法律案（仮称）（予算関連）

我が国における急速な少子化の進行及び地域の若者の著しい減少により地域の活力が低下している実情に鑑み、地域における若者の修学及び就業を促進し、地域の活力の向上及び持続的発展を図るため、内閣総理大臣による基本指針の策定及び地域における大学振興・若者雇用創出事業（仮称）に関する計画の認定制度並びに当該事業に充てるための交

<sup>23</sup> 「国家戦略特別区域法及び構造改革特別区域法の一部を改正する法律」（平成29年法律第71号）において、最先端の実証実験等を迅速に行うため、安全性を十分配慮しつつ、事前規制・手続を抜本的に見直し、そのための具体的方策を、同法の施行（平成29年9月22日）後1年以内を目途に検討・措置することが規定されている（同法附則第2条第2項）。

<sup>24</sup> 現行の規制では想定していなかった新技術や新たなビジネスモデルについて、分野・省庁横断的な推進体制の下での一定の手続を通じ、参加者や期間を限定することにより関連規制が直ちに適用されない環境の下で実証を行うことができること等を内容とするプロジェクト型の規制の「サンドボックス」を創設するための法案を第196回国会に提出することとされている（「新しい経済政策パッケージ」（平成29年12月8日閣議決定））。

<sup>25</sup> 「新しい経済政策パッケージ」（平成29年12月8日閣議決定）



付金制度の創設等の措置を講ずるもの

## 2 地域再生法の一部を改正する法律案

地域の活力の再生を総合的かつ効果的に推進するため、認定地域再生計画に基づく事業に対する特別の措置として、地域来訪者等利便増進活動計画（仮称）の作成及びこれに基づく地域来訪者等利便増進活動（仮称）に関する交付金の交付等を追加するとともに、地方活力向上地域特定業務施設整備計画に基づく課税の特例の適用範囲の拡大等の措置を講ずるもの

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

地域の自主性及び自立性を高めるための改革を総合的に推進するため、地方公共団体等の提案等を踏まえ、国から地方公共団体又は都道府県から中核市への事務・権限の移譲を行うとともに、地方公共団体に対する義務付けを緩和する等の措置を講ずるもの

## 4 国家戦略特別区域法の一部を改正する法律案

産業の国際競争力の強化及び国際的な経済活動の拠点の形成に関する施策の総合的かつ集中的な推進を図るため、国家戦略特別区域革新的技術実証事業（仮称）に係る道路運送車両法等の特例措置を定める等の措置を講ずるもの

内容についての問合せ先

地方創生に関する特別調査室 中村首席調査員（内線68777）

【参考】 衆議院調査局「問合せ窓口」(平 30. 1. 22)

○ 総 合 案 内 ☎ 6 8 8 0 0 … 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】 皇室制度、栄典、経済財政政策、国家公務員制度、行政組織、公文書管理、公益法人制度、規制改革、共生社会政策、子ども・子育て支援、男女共同参画、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】 行政の基本的制度及び運営、恩給、地方行財政、地方税制、消防、情報通信、放送、郵政
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、健康、医薬・生活衛生、福祉・援護、児童・家庭、雇用環境・均等、労働基準、職業安定、人材開発、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、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、防衛省・自衛隊、安全保障法制
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	沖縄北方	【沖縄及び北方問題に関する特別委員会の所管に属する事項】 沖縄振興、在沖米軍基地問題、北方領土問題
	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
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
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
地方創生特 (☎68777) / B2		【地方創生に関する特別委員会の所管に属する事項】 地方創生の総合的対策

※ F A X でご依頼いただく際は、電話にてその旨をご一報願います。